

سید سعید پناهنده  
 معاون هیئت مدیره  
 سازمان ملی پناهندگان  
 افغانستان

کمیساری عالی سازمان ملل متحد در امور پناهندگان در سال ۱۹۵۱ میلادی بر اساس قطعنامه مصوب مجمع عمومی سازمان ملل با دو هدف اساسی که هزاره‌ها از پناهندگان و ارائه راه حل‌های پایدار برای مشکلات آنان، تأسیس شد. تعداد روز افزون پناهنده در جهان و سهمای متغیر آن در نیم قرن گذشته، این نهاد را به یکی از فعال‌ترین و نیز حساس‌ترین دفاتر سازمان ملل تبدیل کرده است. وظایف و مسئولیت‌های دائمی و مشکلات جدیدی که این کمیساری با آن مواجه بوده است و همچنین دیدگاه‌های جدید نسبت به امر پناهندگی در جهان موضوع گفت و گویا پیر برتران رئیس دفتر نمایندگی این سازمان در نهران بوده است. پیر برتران از سال ۱۹۷۹ میلادی به عنوان مشور و حقوقی کمیساری عالی سازمان ملل متحد در امور پناهندگان به استخدام این سازمان در آمده است و از آن تاریخ از جمله در دفتر مرکزی کمیساری در ژنو و در کشورهای نیجریه، زیمبابوه، افغانستان و جمهوری گینه فعال بوده است.

## پرتال جامع علوم انسانی

**گفتگو:** چه فرد یا افرادی را کمیساری عالی سازمان ملل متحد پناهنده می‌داند؟

**پیر برتران:** اساس کار ما بر پایه تعریفی است حقوقی از پناهنده. بر اساس کنوانسیون ۱۹۵۱ سازمان ملل در مورد وضعیت پناهندگان، پناهنده به کسی گفته می‌شود که به علت ترس موجه از آزار و شکنجه و به دلایل ناشی از نژاد، مذهب، ملیت، عقاید سیاسی و یا عضویت در یک گروه اجتماعی خاص از کشور خود گریخته و نمی‌تواند یا نمی‌خواهد به آنجا بازگردد. اما واقعیت پیچیده‌تر و

بخصوص متغیرتر از آن است که بتوان به تعریف اکتفا کرد و به همین جهت نیز هم کمیساریا و هم کشورهای پناهنده پذیر با انعطاف زیادی با این مسئله برخورد می کنند.<sup>۹</sup>

**گفتگو:** ثابت‌ها و متغیرهای پناهندگی کدامند و چگونه توسط سازمان ملل مورد توجه قرار می‌گیرند؟

**پیر پرتران:** توجه به امر پناهندگی مسئله‌ای نیست که با سازمان ملل و تأسیس کمیساریای عالی پناهندگی شروع شده باشد. همه کشورهای و ملت‌ها در طول تاریخشان به نوعی با این مسئله مواجه بوده‌اند. به همین جهت هم می‌بینیم که در تمامی زبان‌های دنیا کلمات متعددی برای پناهنده، مهاجر، تبعیدی و... وجود دارد. این غنای زبانی، نشان می‌دهد که همه فرهنگ‌ها به نوعی با این مسئله و با این واقعیت که افرادی وجود دارند که جایی برای ماندن ندارند و باید در مقام حمایت و حفاظت از آنان برآیند و سرپناهی در اختیارشان گذاشت، مواجه بوده‌اند. به این معنا و هر چند که متأسفانه هر روز تعداد بیشتری از افراد در جهان در وضعیت پناهنده قرار می‌گیرند، اما مسئله اصلی که همانا حمایت از پناهنده است، تغییر نکرده. تغییرات عمیقاً در زمینه علل پناهندگی بوده است. یعنی اگر در اواسط این قرن عمدتاً جنگ بین کشورها موجب پناهندگی بوده، امروز اکثر وقایعی که به جابجایی جمعیت می‌انجامند دلایلی فاحشی دارند. مسئله دیگری که باید به آن اشاره کرد این است که تعریف کنوانسیون در مورد پناهنده، تعریفی فردی است به همین دلیل نیز شاید این تصور را پیش می‌آورد که هر فرد می‌بایست بتواند اثبات کند که شخصاً موضوع آزار و شکنجه بوده یا می‌توانسته باشد تا بتواند از حقوق پناهندگی برخوردار گردد. حال آنکه آنچه ما اکثراً شاهد آن هستیم این واقعیت است که گروه‌های وسیع انسانی موضوع آزار قرار می‌گیرند و باید بتوانند از این حقوق برخوردار شوند و مورد حمایت قرار گیرند. سرانجام باید به یک تغییر مثبت نیز به نسبت دهه‌های گذشته اشاره کرد و آن نقشی است که بیش از پیش دولت‌ها خود برای خویش در این زمینه قابل هستند و چه بسا که خود ابتکار این عمل را در دست می‌گیرند. **گفتگو:** در عین حال در دو دهه اخیر با مسئله دیگری روبرو هستیم و آن «پناهندگی اقتصادی» است، یعنی افرادی که به دلیل فقر اقتصادی موجود در کشورشان از آن می‌گریزند و نه به دلایلی که در تعریف پناهنده منظور که در کنوانسیون آمده است. آیا تعریفی که در کنوانسیون آمده است ابزار مناسب برای برخورد با این مسئله را در اختیار می‌گذارد؟

**پیر پرتران:** این مسئله زمانی پیش می‌آید که افرادی در صدد استفاده از کانال پناهندگی برای مهاجرت بزرگ می‌آیند. چرا که این کانال را وسیله آسان‌تری برای رسیدن به اهدافشان می‌دانند. این مسئله زمانی آشکار شد که برخی از دولت‌ها با مطالعه پرونده‌های متقاضیان پناهندگی به این نتیجه رسیدند که تعداد زیادی از این پرونده‌ها از اساس حقوقی کافی برای اعطای پناهندگی برخوردار نیستند. در عین حال باید گفت که هیچ قانونی نمی‌تواند تمامی جوانب مسئله را در نظر بگیرد و

واقعیت خیلی پیچیده است. مثلاً بسیاری از اوقات افراد مستقیماً موضوع آزار و شکنجه نیستند، اما به دلایلی از دسترسی به کار متناسب یا حتی هر کاری محروم می‌شوند. درست است که این افراد در جستجوی کار، جلای وطن می‌کنند، اما اگر کمی عمیق‌تر بنگریم خواهیم دید که دلیل رفتن آنها از کشورشان شباهت زیادی به دلایل یک پناهنده دارد. حل مشکل این افراد چندان از طریق ارائه تعاریف دقیق حقوقی ممکن نیست و به دقت و توجه کسانی که در مورد اعطای پناهندگی تصمیم می‌گیرند، نیاز دارد. مسئولیت و وظیفه کمیساریای عالی پناهندگی در این زمینه این است که سعی کند زیاده روی هر یک از طرفین درگیر در این مسئله، یعنی هم آن افرادی که از کانال پناهندگی برای مهاجرت استفاده می‌کنند و هم کشورهای میزبان که این موضوع را بهانه‌ای برای سخت‌گیری در اعطای پناهندگی کرده‌اند، به اعتبار اصل پناهندگی لطمه وارد نیاورند. به عبارت دیگر هم تمایل افراد به یافتن کار و زندگی در شرایط بهتر قابل فهم است و هم نگرانی کشورهای اروپایی که امروز با مشکل بیکاری دست و پنجه نرم می‌کنند از مهاجرت غیرقانونی؛ در عین حال این نگرانی‌ها نباید به اصل پناهندگی خسته وارد کند.

**گفتگو:** تا چه حد نگرانی کشورهای غربی اقتصادی است و تا چه حد نگرانی‌ای فرهنگی که ناشی از پذیرش و اسکان دادن به افرادی با فرهنگی متفاوت؟

**پیر برتران:** موضع کمیساریای عالی سازمان ملل در امور پناهندگان در زمینه پیشه و فرهنگ متقاضی پناهندگی خیلی روشن است و هیچ تبعیضی در این زمینه نمی‌پذیرد. رسیدگی به تقاضای پناهندگی بدون در نظر گرفتن فرهنگ، قوم، نژاد و غیره باید صورت بگیرد. در غیر این صورت ما هم همان کاری را خواهیم کرد که با متقاضی پناهندگی در کشورش می‌کنند. ما خیلی بر این مسئله تأکید داریم و قاعده‌تاً نیز در این مرحله مشکلی پیش نمی‌آید. مشکل معمولاً یا قبل از رسیدگی به تقاضای پیش می‌آید و یا بعد از آن. بنیاد خیلی از اوقات اتفاق می‌افتد که متقاضی پناهندگی مجبور می‌شود مدتی در شرایطی که کاملاً مطلوب نیست در کشوری که از آن تقاضای پناهندگی کرده است، به سربرد. مشکلاتی که شما اشاره کردید معمولاً در این دوران پیش می‌آید و نیز پس از آن که پناهندگی پذیرفته می‌شود و فرد مجبور به تطبیق خود با جامعه جدید است و جامعه نیز باید او را بپذیرد. این هر دو برای هم غربی هستند و باید تلاش‌هایی را برای هم‌زیستی با یکدیگر پیدا کنند. ارزیابی این مسائل و کمک به طرفین برای یافتن راه حل، بیشتر در کسالت نهادهای هر کشور است و در سطح بین‌المللی نیز سازمان‌هایی که اهم وظیفه‌شان پرداختن به امور مربوط به مهاجرت و جابجایی جمعیت است، عهده‌دار این مسئولیت هستند.

**گفتگو:** مسئله دیگری که در ارتباط با موضوع پناهندگی قابل رؤیت است، تفاوتی است در اهمیتی که به مسائل پناهندگی در کشورهای اروپایی داده می‌شود و اهمیتی که به پناهندگان در کشورهای در حال توسعه. به عنوان مثال وقتی هزار نفر متقاضی پناهندگی وارد سوئیس می‌شوند و

تقاضای پناهندگی می کنند، آنچنان سر و صدایی می شود که همه دنیا از آن با خبر می شوند ولی کمتر کسی از حضور چند میلیون افغانی در ایران صحبت می کند. آیا علیرغم ادعای برابری، ما به سمت نوعی دسته بندی پناهندگی و در نتیجه پناهنده نمی رویم؟

**پیر پورتوان:** بخشی از این تفاوت که به آن اشاره کردید به نقش و قدرت جامعه مدنی و ابزاری که این جامعه برای ابراز نظر در کشورهای اروپایی در اختیار دارد، بر می گردد. آنجا مطبوعات و نیز سازمان ها و نهادهای غیر دولتی، خبردار کردن عموم مردم از وقایع و نیز دخالت در مسائل را وظیفه خود می دانند. در نتیجه، این موضوع ها باعث سر و صدای زیاد در جامعه می شود. جنبه دیگری از قضیه ناشی از نقش و وظیفه ای است که در کشورهای اروپایی دولت در قبال هر فردی که مقیم آنجاست احساس می کند. او می داند که باید به هر پناهنده که تقاضایش پذیرفته شده است همان امکاناتی را از نقطه نظر آموزشی و بیمه های اجتماعی و بیکاری بدهد که به شهروندان خودش، در این کشورها دولت هر ساله بودجه ای را برای این کار تصویب می کند. به این ترتیب، پناهنده متضمن محارح بیشتری در یک کشور اروپایی است به نسبت کشوری که در آن این برنامه های تأمین اجتماعی برای پناهنده الزامی نیست.

**گفتگو:** آیا در این صورت بهتر نیست که این واقعیت به صورت حقوقی هم بازگو شود، یعنی گفته شود که به تناسب کشور پناهنده پذیر، ما دو، سه یا چهار نوع پناهنده داریم؟ حرفی که شاید با گفتار «مساوات طلبانه» شما سازگار باشد، چنانچه نخواهیم، لیاقت حقیقت نزدیک تر است.



**پیر پورتوان:** نه، اصلاً موافق نیستم که ما، دو، سه یا چهار نوع پناهنده داریم و ابتدا هم فرایم قابل قبول نیست که دسته بندی و تفاوتی بین پناهنده ها قابل شویم. رسیدگی به مسائل پناهندگان در همه جا از یک اصل مشترک پیروی می کند و آن این است که وقتی پناهنده تقاضایش پذیرفته شد، باید در هر کشوری از امکانات برابر با شهروندان همان کشور برخوردار باشد، نه کمتر و نه بیشتر. نه می توان انتظار داشت پناهنده به گروه ممتازی تبدیل شود و نه به گروهی زیر دست. مثلاً در یک کشور اروپایی پناهنده باید بتواند به دانشگاه برود. اما آیا در کشورهایی که این امکانات را برای شهروندان خودشان هم ندارند یا در سطح محدودی دارند، ما

باید اصرار کنیم و بگوئیم که چون این حق در کنوانسیون آمده است، در همه کشورها، پناهنده‌ها باید بتوانند به دانشگاه بروند؟ یا اینکه اگر این را نگوئیم، دال بر این خواهد بود که ما پناهندگان را به دو دسته تقسیم کرده ایم؟ واضح است که نه. از این رو است که می‌گویم، برای ما رسیدگی به همه پناهنده‌ها از یک اصل مشترک پیروی می‌کند و آن اینکه پناهنده باید بتواند تا آنجایی که ممکن است از همان امکانات یک شهروند معمولی برخوردار باشد. حال این امکانات گاه خوب هستند، گاه متوسط و گاه کم. پس اگر هم نتیجه‌ای از نابرابری واقعی موجود بین امکاناتی که در اختیار پناهندگان است باید بگیریم، این نیست که آنها را دسته بندی کنیم. بلکه این است که سعی کنیم، امکانات کشورهای پناهنده پذیر را که اغلب نیز در کشورهای در حال توسعه هستند، افزایش دهیم.

**گفتگو:** آیا افزایش امکانات فقط به کمک رسانی به هنگام بحران خلاصه می‌شود، یا مباحث دیگری را هم که بیشتر جنبه کمک به توسعه را دارد در برمی‌گیرد؟

**پیر پوتران:** سعی ما این است که هر چه بیشتر در کنار مدیریت شرایط بحرانی به مدیریت استراتژیک مسئله پناهندگی نیز توجه کنیم. درجه ورود ما به این مسئله، توجهی است که پیش از پیش به موضوع بازگشت پناهندگان می‌کنیم. این موضوع باعث شده است که ما به مسائلی که موجب پناهندگی شده‌اند، توجه کنیم. چون بسیاری از اوقات حل شدن آن مسائل یکی از کلیدهای اصلی بازگشت پناهندگان است، بازگشتی که به نفع همه و بخصوص خود پناهندگان است. چون به هر حال به معنی باز یافتن شرایطات است. همانطور که گفتیم، توجه به امور بازگشت پناهندگان، ما را به بررسی سرچشمه مشکلات پناهندگی رهسور شده است. به عنوان مثال می‌دانیم که امروز جنگ‌های داخلی یکی از دلایل اصلی پناهندگی هستند و به همین جهت هم کمیساریای عالی سعی می‌کند هر کاری که برایش میسر است برای برقراری صلح در همکاری با سایر سازمان‌های بین‌المللی انجام دهد. حتی خیلی از اوقات مذاکره برای فراهم آوردن شرایط بازگشت پناهندگان خودش به عاملی برای رسیدن به صلح تبدیل می‌شود. اما باید اذعان کنیم که این مسائل خیلی پیچیده هستند و راه حل‌ها به آسانی به دست نمی‌آیند.

**گفتگو:** چرا؟ مشکلات از چه نوع هستند؟

**پیر پوتران:** ببینید، خیلی از مسائلی که منجر به پناهندگی می‌شوند، مسائل سیاسی هستند و ما مستقیماً دخالتی در این امور نمی‌کنیم. حتی آن بخش‌هایی هم که در سازمان ملل، حق نظردادن و دخالت در این نوع مسائل را دارند، با مشکل روبرو هستند. پناهنده بر طبق تعریف آن کسی است که حقوقش پایمال شده است. برای آنکه نهادی بتواند این حقوق را به او بازگرداند باید بازوی اجرایی داشته باشد و سازمان ملل از چنین ابزاری برخوردار نیست.

**گفتگو:** درست. اما در عین حال جامعه بین‌المللی نشان داده است که اگر بخواهد، می‌تواند به یک شرایط جنگی پایان دهد. مثلاً در یوگسلاوی سابق وقتی واقعاً اراده بر اتمام جنگ قرار گرفت،

جنگ را تمام کرد، جنگی که فجاجیح بسیاری به بار آورد و ده ها بل صدها هزار پناهنده بوجود آورد. آیا کمساریای عالی پناهندگی به این نوع مسائل نمی اندیشد؟ و نمی تواند کاری برای تمام شدن سریع تر این وضعیت ها بکند؟

**پیر برتران:** واضح است که وقتی کمک رسانی به افرادی که به علت درگیری های مختلف می سرپناه مانده اند، مهمترین وظیفه یک سازمان باشد، این سازمان به مسائلی که باعث این وضعیت شده اند نیز می اندیشد. مسئله بر سر امکانات، تعریف وظایف و نیز شیوه های هر سازمان است. تا آنجا که من اطلاع دارم، نظر دبیر کل سازمان ملل و نیز کمساریای عالی پناهندگی این است که بهترین راه حل ها در این زمینه رویکردهای منطقه ای هستند. یعنی درگیر کردن کشورهای همجوار برای یافتن راهی برای صلح. چراکه به هر حال و به دلیل همسایگی تا حد زیادی درگیر هستند و نیز حساس تر به مشکلات.

**گفتگو:** در عین حال خیلی اوقات کشورهای همجوار به علت سوابق تاریخی و نیز اهداف سیاسی، ناتوان تر از کشورهای دیگر برای حل مسئله هستند. آیا نمی توان تصور کرد که سازمان ملل بمنزله یک نهادی طرف، هدایت این نوع برتانه ها را عهده دار شود؟

**پیر برتران:** حرف شما در مورد کشورهای همجوار در برخی از موارد درست است. بعضی از اوقات این کشورها مسبب وضعیت های جنگ داخلی هستند. اما ایفای آن نقشی که می گویند از عهده سازمان ملل نیز بر نمی آید. سازمان ملل تشکیل شده از کشورهای است و بدون خواست و اراده کشورها کاری از دستش بر نمی آید.

**گفتگو:** یکی دیگر از مسائل مهم پناهندگی، همانطور که خودتان اشاره کردید، مسئله بازگشت پناهندگان است. تا چه حد کمساریای عالی توجه به این مسئله را وظیفه خود می داند؟ و چگونه درگیر آن می شود؟

**پیر برتران:** کمساریای عالی به همان اندازه توجه به مسائل پناهندگان در کشور میزبان را وظیفه خود می داند که توجه به سایر نواحی این افراسیاه را. این افراسیاه که به کشور خویش باز می گردند مهم تلقی می کند. در این زمینه ما همیشه در خط مقدم مذاکرات برای بستن قراردادهایی حاوی تأمین ها و تضمین های مختلفی هستیم که لازم است به پناهندگان به هنگام بازگشت داده شود. این تضمین ها همه حوزه ها را در بر می گیرد. یعنی از تأمین های اقتصادی تا اعطای عضو عمومی برای تمامی پناهندگانی که باز می گردند. در زمینه بازگشت، بخصوص وقتی با دولت ها توافقنامه ای را امضاء کرده باشیم، خودمان همچون ضامن اجرای آن در محل حضور پیدا می کنیم. تلاش ما این است که امکانات هر چند وسیع تر و بهتری جهت ادغام پناهندگانی که به کشور خود باز می گردند فراهم کنیم.

**گفتگو:** در چه زمینه دیگری کمساریای عالی پناهندگان فعالیت دارد؟

پیروتران: مسئله ای که هر روز بیش از پیش درگیر آن می شویم، مسئله جابجایی های جمعیت در داخل کشورهاست. می دانیم که مسان مسافتی که منجر به پناهندگی می شوند، باعث جابجایی جمعیت در درون خود کشورها هم هستند. به عنوان مثال برک، چه جنگ داخلی و چه جنگ بین دو کشور، اگر نه بیشتر، حداقل به همان اندازه باعث جابجایی جمعیت در داخل کشورهاست که مسبب جابجایی افراد به خارج از مرزهای کشور. با توجه به تجربه ای که ما در زمینه اسکان، کمک رسانی و بازگشت پناهندگان به دست آورده ایم، بیش از پیش کشورها از ما برای حل مسائل مربوط به مهاجرت های داخلی و بازگشت مهاجرین به محل زندگی اولیه شان یاری می خواهند.

**گفتگو:** آخرین سوال به تجربه شما به عنوان یک کانادایی باز می گردد. ذهنیت همه در مورد مسئله پناهندگی امروز در جهان ذهنیتی منفی است و همه به آن به صورت مشکل نگاه می کنند. و حال آنکه می دانیم کشوری مثل کانادا، اگر نگوئیم بر پایه پناهندگی که حداقل بر پایه مهاجرت رشد کرده است. یعنی نگاه ما به مسائل خیلی در چگونگی دریافت ما تاثیر می گذارد. چه تجربه ای در این زمینه کانادا می تواند برای مردم سایر کشورها داشته باشد؟

پیرو برتران: درست است که جمعیت کانادا به دلیل مهاجرت افزایش یافت و امروز آن افراد با سوابق مختلف در کنار هم به خوبی زندگی می کنند. در عین حال به آسانی نمی توان تجربه یک کشور را به سایر کشورها تعمیم داد و هر کشور تاریخچه و سوابق خود را دارد و نمی توان راه حل جهانشمول ارائه داد. تنها چیزی که می شود به عنوان دیدگاهی جهانشمول ارائه داد، مدارا داشتن و شکیا بودن نسبت به غریبه ای است که به کشوری وارد می شود. تشویق و تعمیم شکیبایی می تواند بسیار به حل مسئله پناهندگی کمک رساند.

آقای برتران از وقتی که برای انجام این مصاحبه در اختیار ما گذاشتید از شما تشکر می کنم.

گفتگو

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

رتال جامع علوم انسانی