

فصلنامه دانش انتظامی سمنان ، دوره هفتم ، شماره بیست و پنجم ، پاییز ۱۳۹۶

تاریخ دریافت مقاله: ۹۶/۰۶/۰۱

تاریخ پذیرش مقاله: ۹۶/۰۹/۱۰

صفحات: ۷۶ - ۴۱

بررسی اسناد حاوی استثناء بر حقوق پناهندگان در حقوق بین الملل

سعید مرادی حقیقی^۱

چکیده

یکی از موضوعات مهم و جدید در حقوق بین الملل، حقوق پناهندگان است که در عصر کنونی، علی رغم پیشرفت های صنعتی، رعایت اخلاق و حقوق انسانی نسبت به یکدیگر ضعیف، و ستم و تجاوز به حقوق انسان ها، به ویژه نسبت به زیردستان و ضعیفان، بیش تر شده است، به طوری که گاهی موجب فرار و کوچ دسته جمعی عده ای از افراد یک کشور به کشور دیگر می شود. در این رابطه می توان گفت، هر جامعه طبق باورها و فرهنگ خود برای مشکل پناهندگی، راه حلی را اندیشیده است. سازمان ملل و مجامع کشورهای مختلف نیز در این خصوص قطعنامه ها، میثاق ها و اعلامیه های متعددی را در دفاع از حقوق پناهندگان تصویب کرده اند که مورد پذیرش بسیاری از کشورهای جهان قرار گرفته است.

با این وجود، پذیرش هر معاهده بین المللی برای یک کشور تعهد بین المللی ایجاد می کند. کشور طرف معاهده باید در کردارش مطابق با قواعد معاهده بین المللی رفتار کند و مخالف آن معاهده عمل نکند. ازینروست که بسیاری معاهدات بین المللی بویژه در مورد

حقوق بشر برای تطبیق خویش ضرورت به ایجاد قواعد و هنجارهای حقوق ملی دارند. بر این اساس است که کشورها در تعهدهای بین المللی خود به حق پناهندگی و اعطای آن رسیدگی می کنند و برای آن نیز شروطی را می گذارد. با اینحال، قوانین و مقررات بین المللی به پناهندگان این حق را نمی دهد که دولتها را به اعطای پناهندگی به خود وادار سازند، گرچه می توانند از امکانات قضایی موجود برای اثبات وضعیت پناهندگی خود استفاده کنند. دولتها می توانند در هر جا که کنوانسیون با منافع ملی شان انطباق ندارد آن را به اجرا در نیاورند و در کلیه مواردی که مفاد کنوانسیون با امنیت ملی آنها منافات دارد حق خود را محفوظ دارند یا حق شرط قائل شوند.

واژگان کلیدی: پناهندگی، حقوق پناهندگان، اسناد حاوی استثنا، پروتکل ۱۹۶۷



مقدمه

یکی از موضوعات مهم و جدید در حقوق بین الملل، حقوق پناهندگان است که در عصر کنونی، علی رغم پیشرفت های صنعتی، رعایت اخلاق و حقوق انسانی نسبت به یکدیگر ضعیف، و ستم و تجاوز به حقوق انسان ها، به ویژه نسبت به زيردستان و ضعيفان، بیش تر شده است، به طوری که گاهی موجب فرار و کوچ دسته جمعی عده ای از افراد یک کشور به کشور دیگر می شود. از این رو، حقوق پناهندگان در کنار سایر بحث های حقوقی، در حقوق بین الملل مطرح شده و در گردهمایی های جهانی، عهدنامه هایی نیز در این خصوص به تصویب رسیده است.

پناهندگی به عنوان یکی از ویژگی های حیات بین المللی عموماً با یک مکان و یک محل جغرافیایی ملازم است و از جمله دلایلش ناآرامی، تشنج و بحران در بسیاری از نقاط جهان است که میلیون ها نفر را وادار به ترک دیار خود کرده است. از سوی دیگر شکاف فزاینده سطح توسعه اقتصادی و اجتماعی در میان کشورها و ملل مختلف و نقض اصول استانداردهای رفتار دولت ها با اجتماع تحت حکومت خود از جمله دلایل ایجاد معضل پناهندگی است. البته می توان وجود و پیشرفت روزافزون پدیده پناهندگی را سیاسی دانست. همه می دانیم که پناهندگان، قربانیان سیاست های تجاوزگرانه خارجی، جنگ، عدم تحمیل عقیده مخالف، اعمال زور و فشار هستند که خواسته یا ناخواسته از سوی دولت ها به عنوان ابزار های سیاست خارجی جهت اعمال فشار بر سایر کشورها به کار گرفته می شوند.

این نوشتار نیز با عنایت به اسناد بین المللی راجع به حقوق پناهندگان، حقوق و وظایف پناه جویان را مورد بحث و بررسی قرار می دهد و سپس به بررسی اسناد حاوی

استثنا بر حقوق پناهندگان پرداخته می شود. از آن جا که مساله پناهندگی روز به روز ابعاد گسترده تری پیدا می کند، آشنایی پناهندگان با حقوق و وظایف خود، امری ضروری به نظر می رسد. آگاهی نسبی از حقوق پناهندگی، هم موجب دفاع آگاهانه پناهندگان از حقوقشان می شود و هم آن ها را با وظیفه قانونی خود آشنا می سازد تا مبادا با انجام برخی کارها، موجبات نارضایتی کشور میزبان را فراهم آورند. چرا که مشکل پناهندگی از گذشته های دور در میان جوامع انسانی وجود داشته و در هر دوره، هر جامعه طبق باورها و فرهنگ خود، راه حلی برای آن اندیشیده شده است.

مبحث اول: تعهدات کشورها در قبال پناهندگی

امروزه گرچه کنوانسیون های بین المللی وظایف و معیارهایی را در زمینه پذیرش و اعطای پناهندگی معین کرده است، اصل حاکمیت ملی همچون گذشته راهنمای دولتها در این زمینه است. گذشته از آن، اصل حاکمیت دولتها ایجاب می کند که معاهدات بین المللی تنها در صورتی که در هر کشور به تصویب قوه مقننه برسد، به صورت لازم الاجرا درآید. به این ترتیب، به راحتی می توان حدس زد که کشورهای مختلف ممکن است در مقابل معیارهای مشابه و یکسان، راه های مختلفی را که هدف های سیاسی آنان ایجاب می کند به کار گیرند. در چنین شرایطی ممکن است مردمی با شرایط مساوی، با رفتارهای گوناگونی روبرو شوند؛ یعنی در یک کشور با استقبال روبرو شوند ولی در کشور دیگر

مورد بی مهری قرار گیرند.^۲ بر همین اساس، در یک معیار گسترده بین المللی تعریف محل امن (مأمن) برای پناهنده با توجه به شرایط متغیر جهانی و جستجوی گاه و بیگاه بیگانگان توسط مأموران محلی، به صورت متعارض و در عین حال متغیری درمی آید. در این رابطه پرداختن به تعهدات کشورها در قبال پناهندگی و افراد پناهنده اهمیت زیادی دارد. بر این اساس در این مبحث به بررسی موضع و تعهدات کشورها در قبال پناهندگی پرداخته می شود.

گفتار اول: موضع کشورها در قبال پناهندگی

همانطور که عنوان شد، اصل حاکمیت دولت ها ایجاب می کند که معاهدات بین المللی تنها در صورتی که در هر کشور به تصویب قوه مقننه برسد، به صورت لازم الاجرا درآید. بنابراین، کشورهای مختلف ممکن است در مقابل معیارهای مشابه و یکسان، راه های مختلفی را که هدف های سیاسی آنان ایجاب می کند به کار گیرند. در چنین شرایطی ممکن است مردمی با شرایط مساوی، با رفتارهای گوناگونی روبرو شوند؛ یعنی در یک کشور با استقبال روبرو شوند ولی در کشور دیگر مورد بی مهری قرار گیرند.

بعضی از محققان معتقدند که قدرت دولت ها به عنوان تنها تعیین کننده وضعیت پناهندگی عامل عمده ای در نزول ضوابط حمایت از پناهندگان است. در حالی که تعریف واژه "پناهنده" تقریباً جامع الاطراف است، دولتها تمایل دارند معیارها را به نفع خود و به

² . Cede Franz Lilly Sucharipa-Behrmann, The United Nations: law and practice, Newyork:United Nation. 2001.

صورت محدود تفسیر کنند. این دسته از محققان می گویند چنانچه کنوانسیونها و پروتکلها و اعلامیه های سازمان ملل معنایی داشته باشد، این معنا باید در ایجاد محدودیتهای بر رفتار دولتها در سیاستهای اعطای پناهندگی باشد.^۳

در این رابطه، باید پذیرفت که مساله، اساسی در هر قانون، تعیین طبقه ای از مردم است که مشمول آن شده اند و مواد قانون به آنها تسری می یابد. در زمینه پناهندگی، این تعیین حدود به چند دلیل با مشکل مواجه شده است: اول اینکه به راحتی می توان پذیرفت که ابهام ناشی از گستردگی تفسیر کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو توسط دولت بیشتر ناشی از اتفاق آراء تنظیم کنندگان این کنوانسیون دایر بر حفظ و رعایت حاکمیت دولتهای عضو و آزادی عمل آنها در تفسیر مفاد کنوانسیون است. دوم اینکه سخت دشوار است کشورها به ضوابطی احترام بگذارند که ناظر به جمعیتی است که به طور روز افزون طبقه بندی روشنی را نمی پذیرد؛ در حالی که جداسازی انگیزه های سیاسی که جمعی را محق برای درخواست پناهندگی می سازد از سایر انگیزه ها که صرفاً برای مهاجرت قابل قبول است، روز به روز اهمیت بیشتری پیدا میکند و عدم امکان تعیین مرزهای مشخص و روشن بین دو عامل عینی و ذهنی ترس از تعقیب که موجب پناهندگی می شود نیز بر دامنه اقدامات محدود کننده کشورها در مورد پذیرش پناهندگان افزوده است، به نحوی که استثناء تدریجاً به صورت قاعده در آمده و در غالب موارد به پناهندگان بر حسب "غیرمطلوب" زده می شود. بی تردید، گستردگی عنصر ذهنی در تعریف واژه پناهنده، دشواریهای مربوط به بررسی زوایای شخصیت افراد متقاضی پناهندگی، و تعیین سطح واقعی ترس آنها، آثار منفی در روند پذیرش پناهندگی افراد توسط دولتها دارد؛ اما نباید از نظر دور داشت که دولتها می توانند صرف نظر از اینکه افرادی شرایط لازم را برای کسب پناهندگی دارند یا نه، پشتیبانی لازم را از آنها به عمل آورند.^۴

³ . Freestone David, Contemporary Issues in International Law: A Collection of the Josephine Onoh Memorial Lectures, NewYork: Springer. 2002. P 32.

⁴ . Louis Cavare, Le Droit International Public Positif, Tome II, Paris, 1969, P 98.

امروزه این تفسیر گسترده از مسئولیت و حاکمیت دولتها در مقابل کسانی که درخواست پناهندگی می کنند، تقریباً مورد حمایت همه جانبه قرار دارد؛ زیرا به استثنای شمار اندکی از جوامع که صرفاً پذیرنده پناهنده هستند، در بقیه موارد، غالب کشورهای پذیرنده خود از جمله تولید کنندگان این امواج مهاجرت اجباری به شمار می روند و این دوگانگی، رفتار بین المللی آنها را محتاطانه تر می کند. بسیاری از دولتها از ابهامهای موجود در تعریف تعریف واژه پناهنده، برای محدود کردن تعداد و نوع مهاجرانی که می پذیرند سود جسته اند. در پاره ای موارد حتی دولتها از این ابهام استفاده های معکوسی کرده اند، بدین ترتیب که برای جلب کمکهای بیشتر بین المللی و تبلیغات سیاسی، بسیاری از مهاجرانی را که در زمره پناهندگان نمی گنجدند به این دسته افزوده اند.

در رابطه با موضع دولتها در قبال پناهندگی می توان گفت، اساساً موافقتنامه های بین المللی فضا را برای انعطاف پذیری دولتها باز می گذارند تا دامنه تعهداتشان را افزایش یا کاهش دهند؛ اما همان گونه که قبلاً نیز اشاره شد، اینکه در عمل چگونه کار می کنند، عمدتاً نه درک و برداشت آنها از مسوولیت بین المللی بلکه به هدفهای سیاست ملی شان ارتباط دارد. گرچه آیین نامه مربوط به تعیین وضعیت پناهندگی، با وارد شدن در جزئیات عوامل ذهنی و عینی تعریف واژه پناهنده، می کوشد تا حدی زیادی ابهام های موجود را از بین ببرد، با وجود این، مسئولیت تعیین وضعیت پناهندگی یکسره بر عهده دولتهاست.

به طور کلی، قوانین و مقررات بین المللی به پناهندگان این حق را نمی دهد که دولتها را به اعطای پناهندگی به خود وادار سازند، گرچه می توانند از امکانات قضایی موجود برای اثبات وضعیت پناهندگی خود استفاده کنند.

دولتها می توانند در هر جا که کنوانسیون با منافع ملی شان انطباق ندارد آن را به اجرا در نیاورند. رعایت حقوق دولتها به حدی است که کنوانسیون ۱۹۵۱ نیز دولتها را مخیر داشته است که جز در ماده اول مربوط به تعریف واژه، ماده سوم مربوط به عدم تبعیض در اجرای کنوانسیون، ماده چهارم مربوط به آزادی مذهب، بند اول ماده شانزدهم مربوط به دسترسی به دادگاه ها، ماده سی و سوم مربوط به اخراج پناهندگان و مواد سی و ششم تا

چهل و ششم، در کلیه مواردی که مفاد کنوانسیون با امنیت ملی آنها منافات دارد حق خود را محفوظ دارند یا حق شرط قائل شوند.

امروزه مقررات بین المللی مربوط به پس نفرستادن پناهندگان به کشوری که در اثر ترس از تعقیب از آن گریخته اند و عدم اخراج آنان توسط دول پذیرنده، انسجام بیشتر و مقبولیت عام تری یافته است و گرچه کاربرد این موارد غالباً پس از پذیرفتن شخص به عنوان پناهنده است، با وجود این، از عناصر مهم مقوله حمایت از پناهنده به حساب می آید.

گفتار دوم: تعهدات بین المللی کشورها به حق پناهندگی

مسئولیت هایی که در زمینه حمایت از پناهندگان به صورت ملموس به عهده دولتها گذاشته شده در قالب کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو و پروتکل ۱۹۶۷ شکل گرفته است. همان گونه که می دانیم مفاد این کنوانسیون و پروتکل مربوط تنها به کشورهای عضو آن تسری می یابد. مشکل اساسی در زمینه حمایت از پناهندگان این است که کشورهایی که که کنوانسیون و پروتکل ۱۹۶۷ را پذیرفته اند، تعهد روشن و معینی درقبال ان به عهده نگرفته اند و بعضی از کشورهای عمده پذیرنده پناهنده، این متون حقوقی را به تصویب نرسانده اند.

در حال حاضر در پاکستان-یعنی کشوری که به کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنوپیوسته است پناهندگان بسیاری بسر می برند. همین طور تایلند، مالزی، لبنان و اردن یا بسیاری از کشورهای دیگر که گروه های پناهنده به آنها سرازیر شده اند، به این کنوانسیون نیپوسته

اند. برخی چنین استدلال می کنند که مقررات اساسی مربوط به حمایت از پناهندگان به همه کشورها، صرف نظر از اینکه اقدام رسمی در مورد پیوستن به ابزار حقوقی موجود به عمل آورده اند یا نه، ساری است؛ زیرا این متون مفاهیمی را روشن می سازد که مربوط به حقوق بین المللی عمومی است و به دولتها، صرف نظر از تمایلی که دارند، تسری می یابد. در همین مورد، محققان دیگر به صورت مستند چنین استدلال می کنند که وقتی مجمع عمومی سازمان ملل متحد در قطعنامه شماره ۳۴/۶۰ (۱۹۷۹) خود از دولتها می خواهد که به سیاست "عدم بازگرداندن پناهندگان" احترام بگذارند، دقیقا معلوم می شود که این یک اصل عمومی حقوق بین الملل است که نه تنها برای کشورها عضو کنوانسیون و پروتکل الزام آور است بلکه از جانب سایر کشورها نیز باید محترم شمرده شود. البته باید توجه داشت که از نظر حقوقی، بین تعهد و الزامهای حقوقی یک کشور نسبت به اصول پناهندگی و احترامی که به طور خیرخواهانه به این اصول می گذارد، تفاوت فاحش وجود دارد.

دفتر راهنمای منتشر شده توسط کمیساریای عالی ملل متحد برای پناهندگان، در مورد ضوابط تعریف واژه پناهنده، چنین اشاره می کند: "شخصی که با معیارهای اساسنامه کمیساریای عالی ملل متحد برای پناهندگان منطبق است می تواند تحت حمایت سازمان ملل متحد که توسط کمیسر اعمال می شود قرار گیرد، سوای آنکه وی در یک کشور پذیرنده کنوانسیون ۱۹۵۱ زندگی می کند یا خیر"^۵. این پناهندگان که اصطلاحاً "Mandate Refugees" خوانده می شوند، تحت پوشش کمیساریای عالی ملل متحد برای پناهندگان قرار می گیرند و بدین وسیله دولت پذیرنده، هر چند به کنوانسیون ۱۹۵۱ نییوسته باشد، عملا به یک سیستم حمایت بین المللی از پناهنده مرتبط می گردد.

به هر حال، برخی دولتها با استفاده از وضعیت مبهم خود که ناشی از عدم پیوستن به این مقررات بین المللی است، اقدامات محدود کننده ای را در قبال پناهندگان، بویژه آن

^۵. کمیساریای عالی پناهندگان و سازمانهای غیردولتی مشارکت کننده در فعالیت های آن، حمایت از پناهندگان، تهران، کمیساریای عالی پناهندگان، ۱۳۸۰.

دسته که در گروه های بزرگ وارد می شوند، اعمال می کنند. بهترین وسیله برای تسهیل شناسایی تعهدات بین المللی دولتها همانا متن کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو است^۶.

مبحث دوم: اعطای پناهندگی و شرایط ورود غیر قانونی و اخراج پناهندگان

همانطور که عنوان شد، افراد در شرایط خاص که در معرض خطر و ترس باشند، حق خواهند داشت به کشورهای دیگر پناهنده شوند و کشورهای مورد تقاضای فرد، مکلف به پذیرش او هستند. در مواد ۳۱ و ۳۲ و ۳۳ کنوانسیون ۱۹۵۱ پناهندگان، نکاتی آمده است که از مجموع آن ها می توان چنین نتیجه گرفت که اصل پذیرش پناهنده، حقی برای پناهنده و تکلیفی برای کشور مورد درخواست است. بنابراین قبل از پرداختن به مساله اعطای پناهندگی، بایستی ورود غیرقانونی و اخراج پناهندگان نیز مورد مطالعه قرار گیرد که در گفتار اول به این امر پرداخته می شود. سپس در گفتار دوم نحوه اعطای پناهندگی و صدور سند مسافرتی بیان می شود.

^۶ خان محمدی، علی. پناهندگی بر اساس حقوق بین الملل. ۲۰۱۳. بازیابی در سایت:

گفتار اول: ورود غیرقانونی و اخراج پناهندگان

مطابق با آنچه در ماده ۳۱ کنوانسیون ۱۹۵۱ پناهندگان عنوان شده، پناهندگانی که بر خلاف قانون در کشور پناهنده به سر می برند: (۱) دولت های متعاقد، پناهندگانی را که مستقیماً از سرزمینی که در آنجا زندگی و آزادیشان به مفهوم ماده ۱ در معرض تهدید بود. و بدون اجازه به سرزمین آن ها وارد شده یا در آنجا به سر می برند را به خاطر این که برخلاف قانون، وارد سرزمین آن ها شده اند یا در آن بسر می برند، مجازات نخواهند کرد؛ مشروط بر این که بلا درنگ خود را به مقامات مربوطه معرفی کرده، دلایل قانع کننده ای برای ورود یا حضور غیر قانونی خود ارائه دهند. (۲) دول متعاقد نسبت به رفت و آمد این قبیل پناهندگان محدودیت هایی غیر از آنچه لازم باشد قایل نخواهند شد و محدودیت های مزبور فقط تا موقعی خواهد بود که وضع این قبیل پناهندگان در کشور پناه دهنده تعیین نشده است یا اجازه ورود به کشور دیگری را تحصیل نکرده اند.

مطابق ماده ۳۲ اخراج نیز: (۱) دول متعاقد، پناهنده ای را که به طور منظم در سرزمین آنان به سر می برند، اخراج نخواهند کرد؛ مگر به دلایل حفظ امنیت ملی یا نظم عمومی، (۲) اخراج چنین پناهنده ای فقط به موجب تصمیمی صورت خواهد گرفت که طبق موازین قانونی اتخاذ شده باشد. به پناهنده مزبور باید اجازه داده شود که برای رفع اتهام از خود مدارکی ارائه دهد. (۳) دول متعاقد به چنین پناهنده ای فرصت مناسب خواهند داد تا در این مدت بتواند از طریق قانونی مجوز ورود به کشور دیگری را تحصیل کند. در ماده ۳۳ در رابطه با منع اخراج یا اعاده نیز چنین آمده است: (۱) هیچ یک از دول متعاقد به هیچ وجه پناهنده ای را به سرزمین هایی که امکان دارد به علل مربوط به نژاد، مذهب، ملیت، عضویت در دسته اجتماعی به خصوص، یا دارا بودن عقاید سیاسی، زندگی یا آزادی او در معرض تهدید واقع شود تبعید نخواهند کرد یا باز نخواهند گردانید. (۲) اما پناهنده ای که

طبق دلایل کافی، وجودش برای امنیت کشوری که در آن به سر می برد، خطرناک بود. یا طبق رأی قطعی دادگاه محکوم به ارتکاب جرم یا جنایت مهمی شده و مضر به حال جامعه کشور تشخیص داده شود، نمی تواند دعوی استفاده از مقررات مذکور در این ماده را بنماید. با تأمل در مجموع این مواد و با عنایت به مقدمه همین کنوانسیون که تصریح به بهره مندی آحاد بشر از آزادی های اساسی و حقوق اولیه دارد، می توان گفت: روح حاکم بر این کنوانسیون تأکید بر حق پناهندگی برای افراد در معرض خطر و ترس و تکلیف برای دولت های متعاقد بر پذیرش این گونه افراد است.^۷

گفتار دوم: نحوه اعطای پناهندگی و صدور سند مسافرتی

بخش مقدماتی کنوانسیون ۱۹۵۱ پناهندگان با اشاره به اعلامیه جهانی حقوق بشر از تمایل به "تجدیدنظر و استحکام بخشیدن به توافقات بین المللی پیشین و ... و توسعه دامنه حمایتی آنها" سخن می گوید و ضمن اذعان به بار سنگینی که اعطای پناهندگی بر دوش کشور پذیرنده می گذارد از نیاز به "همکاری بین المللی" یاد نموده، اظهار امیدواری می نماید که همه کشورها مسئله پناهندگی را مسئله ای اجتماعی و نوعدستانه تلقی نموده و آن را موضوع اختلاف و تشنج در روابط میان خود نپندارند.

از طرفی، ماده ۲۵ کنوانسیون فوق نیز در مورد اقدامات اداری نیز در اجرای حمایت بین المللی حائز اهمیت بسیار است چرا که براساس این ماده مقامات رسمی کشور متعاقد

⁷ . UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status, (UNHCR, 1992), P.11.

و یا مقامات یک تشکیلات بین‌المللی در امور مربوط به صدور اسناد و گواهینامه جانشین مقامات رسمی کشوری می‌شوند که پناهنده نمی‌تواند به حمایت سیاسی آن متوسل شود. مواد ۲۷ و ۲۸ کنوانسیون به صدور اوراق شناسایی و اسناد مسافرتی از سوی دولتهای متعاقد برای پناهندگان اختصاص دارند. نحوه صدور و چگونگی سند مسافرتی که امروزه به سند مسافرتی کنوانسیون شهرت دارد، در ضمیمه کنوانسیون به تفصیل آمده است و شاید این بخش از کنوانسیون را بتوان بخشی دانست که بیش از سایر بخش‌ها و در سطحی جهانی به اجرا درآمده است. این سند مسافرتی که عموماً توسط کشور پذیرنده پناهنده صادر می‌شود، مقبولیتی وسیع یافته به صورتی که حتی تعدادی از کشورهای غیرعضو کنوانسیون نیز آن را به رسمیت شناخته‌اند. تمدید اعتبار این سند مسافرتی هنگامی که پناهنده در کشوری غیر از کشور صادرکننده آن بسر می‌برد که موضوع ماده ۱۱ ضمیمه کنوانسیون است نیز معمولاً براساس توافقات میان دو کشور صورت می‌پذیرد.

مبحث سوم: تحولات و اقدامات

پیشگیرانه

مساله پناهندگی و حقوق پناه جویان در زمره دغدغه‌های بین‌المللی قرار دارد که با تحولات و شرایط داخلی کشورها، مسوولیت دولت‌ها، سازمان‌های بین‌المللی، نهادهای غیر دولتی و حتی شهروندان جهانی هم پیوند است. رخدادهای تاسف‌بار در اردوگاه‌های متقاضیان پناهندگی در برخی کشورها، شرایط بسیار دشوار آوارگان جنگ‌های داخلی، غرق شدن پیاپی شناورهای پناهجویان راهی برخی سواحل و دیگر مصائبی که پناهجویان در سراسر جهان با آن روبرو هستند، توجه هر از چندگاه رسانه‌ها، افکار عمومی،

تحلیلگران، مقام های دولتی، سازمان های بین المللی و کنشگران نهادی غیر دولتی را برمی انگیزد. با این وجود، به مانند بسیاری از چالش های جهانی، چشم اندازی امیدوار کننده برای کاهش دشواری های طاقت فرسای پیش روی پناهجویان و پناهندگان به چشم نمی خورد و بر پایه آمارهای سازمان های بین المللی، شمار این پناهجویان روز به روز در حال افزایش است.

بر پایه آماری که کمیساریای عالی امور پناهندگان سازمان ملل متحد^۸ در مردادماه ۱۳۹۰ منتشر کرد، نزدیک به ۴۳ میلیون تن در سراسر جهان به دلایلی همچون جنگ، خشونت، فقر، خشکسالی و ... آواره شده و در زمره پناهجویان قرار می گیرند. در بین این افراد، بیش از هفت میلیون تن مجبور به ترک کشور خود شده و برای مدتی در کشوری دیگر سکونت گزیده اند. بنا بر گزارش کمیساریای عالی امور پناهندگان در روزهای پایانی خردادماه ۱۳۹۲، شمار پناهندگان به دیگر کشورها به بیش از هفت میلیون و ۶۰۰ هزار تن رسیده که این تعداد آواره جهانی از سال های ابتدایی دهه ۹۰ میلادی یعنی دوره اوج گیری بی ثباتی های بین المللی تاکنون بی سابقه بوده است.^۹

افزایش چشمگیر شمار پناهجویان و پناهندگان به طور مشخص با تحولات جاری و رخدادهای سال های گذشته در پیوند بوده و گسترش درگیری ها و بی ثباتی ها بر بحران آوارگان دامن زده است. این در حالی است که بیشتر دولت ها، بویژه در کشورهای صنعتی و توسعه یافته در پذیرش و عمل به مسوولیت های خود در این زمینه، کارنامه چندان قابل قبولی نداشته اند. بر این اساس مطالعه تحولات حقوقی مربوط به پناهندگان از جمله موارد مهمی است که نیازمند بررسی های بیشتری در خصوص مسائل پناهندگی می باشد. بر این اساس در این مبحث به بررسی تحولات و اقدامات پیشگیرانه پرداخته می شود.

^۸ . UNHCR

^۹ . کاظمی، محمد. حقوق پناهندگان و مسوولیت های بین المللی. خیرگزاری جمهوری اسلامی. کد خبر:

۸۱۰۵۸۷۷۲ <http://www.irna.ir/fa/News/> بازبایی در سایت: ۱۳۹۲/۱۲/۰۵ ۸۱۰۵۸۷۷۲

گفتار اول: تحولات و پیشرفت های حقوقی مربوط به پناهندگان

در رابطه با وضعیت حقوقی پناهندگان در مجموعه مقررات بین المللی و تحولات آن می توان گفت تصویب اعلامیه ها و کنوانسیون های موجود در این خصوص به پیشرفت حقوقی مربوط به پناهندگان کمک شایانی کرد. از جمله این موارد می توان به اعلامیه پناهندگی سرزمینی (۱۹۶۷)، پروتکل ۱۹۶۷ در مورد وضعیت پناهندگان و تجزیه و تحلیل پروتکل ۱۹۶۷، مجموعه مقررات بین المللی منطقه ای، تلاش برای یک کنوانسیون پناهندگی جدید، قطعنامه های مجمع عمومی سازمان ملل متحد^{۱۰} و ... اشاره کرد.

غالب تحولات و پیشرفتهای حقوقی مربوط به پناهندگان را باید در قطعنامه های مجمع عمومی سازمان ملل یافت. این قطعنامه دامنه وظایف و مسئولیتهای UNHCR را متحول ساخته و گسترش دادند بدون آنکه اساسنامه آن را هرگز بصورت رسمی تغییر دهند. مجمع عمومی در سال ۱۹۷۴ از کمیسر عالی پناهندگان درخواست نمود تا "موقتا" اقدامات لازم در جهت اجرای کنوانسیون ۱۹۶۱ راجع به کاهش افراد فاقد تابعیت را برعهده گیرد. از سال ۱۹۷۶ که مجمع عمومی این مسئولیت را "بطور دائمی" به UNHCR سپرد به کمیسر عالی پناهندگان مسئولیت افراد فاقد تابعیت نیز سپرده شد.

¹⁰ . <http://ostan-kd.ir/Default.aspx?TabId=98>

گفتار دوم: طرح اقدامات پیشگیرانه در مجمع عمومی

از اوایل دهه ۱۹۸۰ توجه بین المللی به مسئله پناهندگان و خصوصاً توسط مجمع عمومی ابعاد جدیدی یافت و سازمان ملل تصمیم گرفت مسئله جلوگیری از ایجاد و افزایش پناهندگان را در دستور کار خود قرار دهد. دبیرکل سازمان ملل در سال ۱۹۸۱ یک گزارش مقدماتی در این مورد به مجمع عمومی ارائه نمود. توجه به "ریشه های پناهندگی" عنصر جدیدی است که از آن زمان وارد این عرصه کاری شده و امروزه بیش از هر موضوع دیگری در این زمینه مورد بحث می باشد خصوصاً که این موضوع دارای ابعاد متنوع و مختلفی است که پایه پای هم رشد می کنند: از یک سو ناآرامی، تشنج و بحران در بسیاری از نقاط جهان، میلیونها نفر را وادار به ترک یار و دیار خود می کند و از سوی دیگر شکاف فزاینده اختلاف سطح توسعه اقتصادی و اجتماعی در میان کشورها و ملت ها و از سویی نقض اصول و استانداردهای رفتار دولتها با اتباع خود که تماماً دست به دست هم داده، منجر به ایجاد و افزایش مسئله پناهندگی شده اند. لیکن کشورهای "شمال" و "جنوب" هر یک رهیافتهای خود را به این مسئله دارند که بدلیل عدم وجود توافق در یک سطح وسیع بین المللی ابزارهای حقوقی منطقه ای روبه توسعه و گسترش می گذارند.^{۱۱} چنانکه دیدیم حقوق بین المللی پناهندگان براساس کنوانسیون ۱۹۵۱ و پروتکل ۱۹۶۷ استوار شد اما پس از عدم توفیق در نیل به یک کنوانسیون جدید پناهندگی، کشورهای «جنوب» به سوی ابزارهای منطقه ای و خصوصاً کنوانسیون ۱۹۶۹ سازمان وحدت افریقا روی آوردند که همچنان رسمی ترین تلاش در جهت توسعه مفهوم پناهندگی به شمار می رود. پس از افریقا، آمریکای مرکزی گام پیش نهاد و در سال ۱۹۸۴ «اعلامیه کارتاژنا در مورد

¹¹ . Freestone David, Contemporary Issues in International Law: A Collection of the Josephine Onoh Memorial Lectures, NewYork: Springer. 2002. P 67.

پناهندگان» را به تصویب رساند.^{۱۲} در این اعلامیه توصیه شده بود رهیافت کلاسیک به تعریف پناهنده بایستی گسترش یافته و علاوه بر تعاریف کنوانسیون ۱۹۵۱ و پروتکل ۱۹۶۷ بصورتی درآید که «افرادی که بدلائل خشونت عمومی، تجاوز خارجی، جنگ داخلی، نقض عمومی حقوق بشر و یا شرایطی که نظم عمومی را شدیداً برهم زند، جان، امنیت و آزایشان در معرض تهدید واقع شود» را نیز دربر گیرد. هرچند این اعلامیه برای هیچ کشوری الزام آور نبوده و بعنوان یک منبع حقوق بین الملل شمرده نمی شود لیکن در عین حال مبین این واقعیت است که حداقل در امریکای مرکزی نیاز به توسعه مفهوم پناهندگی احساس می شود. همچنانکه کنوانسیون ۱۹۶۹ در مورد وضعیت پناهندگان در افریقا مبین چنین نیازی است که حداقل ۴۱ کشور عضو آن را به رسمیت شناخته اند. در حالی که چنین تلاشهایی در آسیا که حدود نیمی از مجموع پناهندگان را در خود جای داده است، صورت نگرفته است.^{۱۳} از سوی دیگر، سیاست های کشورهای «شمال» درخصوص پناهندگی طی سالیان اخیر بسیار محدودتر شده و مسئله پناهندگی سیاسی عمیقاً با مهاجرت با انگیزه های اقتصادی درآمیخته است. در سال ۱۹۸۹ تعداد متقاضیان پناهندگی در کشورهای عضو جامعه اروپا به ۲۵۰ هزار نفر رسید که در مقایسه با رقم مشابه در سال ۱۹۸۰ به حدود دو برابر افزایش یافته بود. اروپا نیز بنوبه خود بدنبال یک سیاست واحد، یکنواخت و مشترک در ارتباط با پناهندگان می باشد که خصوصاً در نیمه دوم دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ سرعت گرفته است. قوانین و مقررات چندی تاکنون به تصویب رسیده و تعدادی نیز در شرف تصویب می باشد که از آن میان خصوصاً می توان از کنوانسیون ۱۹۹۰ دویلین در مورد تعیین دولت مسئول تعیین وضعیت پناهندگی، کنوانسیون اجرایی پیمان شنگن مصوب ۱۹ ژوئن ۱۹۹۱ و نیز خود پیمان شنگن مصوب ۱۴ ژوئن ۱۹۸۵ نام برد.

¹² . Rebecca Wallace, international law, 5th edition, Sweet & Maxwell, London, 2005. P 28.

¹³ . Cede Franz Lilly Sucharipa-Behrmann, The United Nations: law and practice, Newyork:United Nation. 2001.

بنابراین بطور اختصار می توان گفت که سیاست های مربوط به پناهندگی هرچند نزد هر دولت با دولت دیگر و منطقه با منطقه دیگر متفاوت است لیکن گرایشهای کلی و عمومی در آن به چشم می خورد. در کشورهای پیشرفته (شمال) سیاست های ملی و منطقه روزبروز محدودتر شده و افراد کمتری را می پذیرد و با ملاحظات پیشگیری می شود. در این رابطه سیاست برخی کشورهای عضو جامعه اروپا با پویایی خاصی به سوی کمک های نועدوستانه بعنوان ابزاری در جهت پیشگیری متمایل شده است. در کشورهای جهان سوم (جنوب) علیرغم وجود بحران ها و مشکلات عظیم مالی اقتصادی و اجتماعی که پذیرش افراد جدید را به نوعی از خودگذشتگی بدل ساخته است، سیاست پناهندگی محدودیت کمتری دارد و حول مسائلی چون حق توسعه اقتصادی و اجتماعی «جنوب» و حفظ صلح و امنیت بین المللی که از جمله اهداف اساسی منشور ملل متحد هستند، متمرکز می شود.

مبحث چهارم: اهداف اعمال حق شرط پناهندگی و اسناد حاوی استثنا

در عصر حاضر معاهدات بین المللی با برگزاری کنفرانسهای بین المللی یا توسط یک سازمان بین المللی تهیه و تنظیم می شوند. مشارکت گسترده کشورها در مذاکرات موجب می گردد آنها نتوانند در مورد یک متن به توافق برسند. برای برخی از کشورها پذیرش تمام تعهدات مندرج در معاهده به دلیل مغایرت بعضی از این تعهدات با قوانین داخلی آنها مقدور نیست. در این خصوص، حق شرط راهکاری است که عضویت تعداد زیادی از کشورها را در معاهدات بین المللی تسهیل می کند، اما در عین حال عملا تمامیت

و وحدت معاهده را از بین می برد. در این خصوص، کنوانسیون وین ۱۹۶۹ حقوق معاهدات نحوه اعلام شرط بر معاهدات چند جانبه را قانونمند نموده است. طبق این کنوانسیون، چنانچه معاهده ای در خصوص حق شرط ساکت باشد، اعتبار شرط بر اساس مطابقت آن با موضوع و هدف معاهده سنجیده می شود.^{۱۴} با این وجود، مقام صالح برای احراز مطابقت شرط با موضوع و هدف معاهده مشخص نشده است. در نظام کنوانسیون وین دولت های عضو معاهده این وظیفه را بر عهده دارند. اما از آنجا که دولت ها سیاست خارجی خود را بر اساس منافع ملی خود تنظیم می کنند، در مورد معاهداتی که حقوق و تکالیف متقابلی ایجاد نمی کنند مانند معاهدات بین المللی حقوق بشر، تمایلی برای مخالفت با حق شرط نشان نمی دهند.

گفتار اول: شروط کشورها به حق پناهندگی

نظام حقوقی حق شرط با تحولاتی روبرو بوده است که به طور اجمال بررسی می شود:

الف) نظام سنتی حق شرط:

در نظام سنتی دولتها نمی توانستند بر معاهدات شرط وارد کنند مگر با موافقت همه دولتهای دیگر طرف معاهده. چنانچه حتی یکی از اعضای معاهده با " شرط " مخالفت می نمود، دولت قائل به شرط، دو انتخاب بیشتر نداشت: عضویت در معاهده بدون اعلام شرط و قبول کلیه تعهدات مندرج در معاهده یا انصراف از عضویت. در این نظام حقوقی،

^{۱۴}. ماده ۱۹ کنوانسیون وین

تمامیت و وحدت معاهده از اهمیت خاصی برخوردار بود. با افزایش تعداد کشورها و ضرورت عضویت آنها در معاهدات بین المللی نظام حقوقی مبتنی بر قاعده اتفاق آرا پاسخگوی نیازهای جامعه بین المللی نبود. در ضمن تنظیم و تدوین معاهدات در کنفرانسهای بین المللی اصولاً بر پایه قاعده اکثریت آرا صورت می گیرد. بدیهی است وقتی درباره متن اصلی معاهده با قاعده اخیر تصمیم گیری می شود، اجرای قاعده اتفاق آرا در مورد شرط غیر واقع بینانه است. تحول اساسی در موضوع حق شرط با رای مشورتی سال ۱۹۵۱ دیوان بین المللی دادگستری راجع به کنوانسیون منع و مجازات جنایت نسل کشی تحقق یافت^{۱۵}. دیوان معیار خاصی را در مورد اعتبار شرط مطرح نمود که عبارت است از عدم مغایرت آن با موضوع و هدف معاهده. دیوان اعلام کرد در صورتی که حتی یک دولت شرط اعلام شده را با موضوع و هدف منطبق دانسته و آن را بپذیرد، دولت شرط گذار به عضویت معاهده در می آید. به موجب رای دیوان، قاعده ای در حقوق بین الملل وجود ندارد که بر اساس آن اعتبار شرط منوط به موافقت صریح یا ضمنی تمامی دولتهای عضو معاهده باشد.^{۱۶}

ب) نظام حقوقی حق شرط بر اساس کنوانسیون وین ۱۹۶۹ حقوق معاهدات:

نظام حقوقی کنوانسیون وین در مورد حق شرط با الهام از رای مشورتی دیوان بین المللی دادگستری تدوین و در مواد ۱۹ تا ۲۳ کنوانسیون تبیین شده است. شروط اعتبار حق شرط: در مواد ۱۹ و ۲۳ کنوانسیون وین ۱۹۶۹ شروط ماهوی و شکلی "حق شرط" مقرر شده است. به موجب ماده ۱۹، چنانچه معاهده ای در مورد حق شرط مقررات صریحی داشته باشد، دولتها باید در زمان اعلام شرط بر اساس مقررات مزبور عمل نمایند. بعضی از مقررات که به روش وفاق عام تهیه و تنظیم شده اند مانند کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاها، و یا ویژگی خاصی دارند مانند اساسنامه دیوان بین المللی

¹⁵ . Marks, "Reservations Unhinged: The Belilos Case before the European Court of Human Rights", (1990)39 I.C.L.Q. P 21.

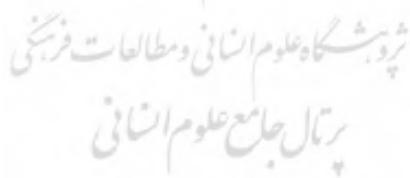
¹⁶ . Louis Cavare, Le Droit International Public Positif, Tome II, Paris, 1969, P 122.

کیفری رم، اصولاً اعلام "شرط" را منع کرده اند. بدیهی است دولتها نمی توانند بر این معاهدات شرط وارد کنند. بعضی از معاهدات مقررات اساسی خود را استثناء نموده و مواردی را که نسبت به آنها اعلام شرط مجاز است، مشخص می کنند. در این صورت فقط در مورد مقررات خاص و مشخص امکان اعلام شرط از سوی دولتها وجود دارد. بر اساس بند ج ماده ۱۹ چنانچه معاهده ای در مورد حق شرط سکوت کرده باشد، شروط اعلامی نباید با "هدف و موضوع معاهده" مغایرت داشته باشد. این شرط معیار اعتبار و قابلیت پذیرش "حق شرط" است که در جریان کنفرانس وین با الهام از رای مشورتی فوق الذکر دیوان، وارد حقوق موضوعه گردید. نکته اساسی در مورد شرط اخیر مشخص نبودن مرجع صالح برای تشخیص مطابقت یا مغایرت شرط با هدف و موضوع معاهده است. طبق نظام حقوقی موجود ارزیابی مشروعیت و اعتبار شرط به عهده طرفهای دیگر معاهده است و قاعده مطابقت شرط با هدف و موضوع معاهده، معیار ارزیابی و راهنمای آنان است. دولتهایی که به نظر آنها شرط با موضوع و هدف معاهده مغایرت ندارد، آن را می پذیرند. نظام انعطاف پذیر کنوانسیون وین که موجب مشارکت گسترده دولتها در معاهده می گردد، نگرانی هایی را در مورد انسجام و تمامیت معاهده به وجود آورده است. با این وجود، برخی از حقوقدانان و نیز کمیته حقوق بشر سازمان ملل معتقدند که مواد ۱۹ و ۲۰ کنوانسیون وین دو مرحله جداگانه در ارزیابی اعتبار شرط محسوب می شوند.

نظام حقوقی پذیرش یا مخالفت با شرط: مطابق ماده ۲۰ کنوانسیون وین، چنانچه معاهده ای در مورد آیین پذیرش یا مخالفت با شرط توسط دولتهای دیگر عضو معاهده ترتیبی مقرر کرده باشد، مطابق مقررات مزبور عمل می شود. در مواردی که معاهده در مورد قبول یا مخالفت با شرط سکوت اختیار کرده باشد، پذیرش شرط یک کشور توسط کشور متعاقد دیگر موجب می گردد "آن دو کشور در صورت یا از زمان لازم الاجرا شدن معاهده نسبت به آنها، در مقابل یکدیگر طرف معاهده محسوب شوند"^{۱۷} اما کشوری که مخالف شرط است و آن را مغایر با موضوع و هدف معاهده می داند، مخالفت آن با شرط

^{۱۷}. بند الف قسمت ۴، ماده ۲۰ کنوانسیون وین ۱۹۹۶.

مانع از لازم الاجرا شدن معاهده بین آن کشور و کشور شرط گذار نمی شود،" مگر آنکه کشور مخالفت کننده قطعا منظور مخالف آن را ابراز کرده باشد.^{۱۸} بدین ترتیب به محض اینکه یک کشور متعاهد، حق شرط دولت شرط گذار را بپذیرد، عضویت این دولت در معاهده اثر قانونی می یابد. سئوالی که مطرح می شود این است که آیا مواد ۱۹ و ۲۰ کنوانسیون وین دو مرحله جداگانه در ارزیابی اعتبار شرط محسوب می شوند، یا اینکه مکمل یکدیگرند؟ به عبارت دیگر آیا دولتهای متعاهد تنها می توانند شرط های مجاز، یعنی شرط هایی که با هدف و موضوع معاهده مغایرت ندارند، را بپذیرند یا اینکه پذیرش و یا مخالفت دولتها با شرط به معنی مطابقت و یا مغایرت آن با هدف و موضوع معاهده است؟ حقوقدانان در پاسخ به این سئوالات و به ویژه در مورد ارزیابی اعتبار شرط بر معاهدات بین المللی حقوق بشر دیدگاه های مختلفی ابراز نموده اند. اختلاف نظر دولتها نیز در این زمینه به نوعی سردرگمی در رویه و عملکرد آنها منجر شده است.^{۱۹} بدین ترتیب، به نظر می رسد نظام حقوقی کنوانسیون وین ۱۹۶۹ حداقل در خصوص حق شرط بر معاهدات بین المللی حقوق بشر با چالشی جدی روبرو شده است که متعاقبا مورد بررسی قرار می گیرد..



^{۱۸} بند ب قسمت ۴، ماده ۲۰ کنوانسیون وین ۱۹۹۶.

^{۱۹} این سردرگمی دولتها در مخالفت آنها با شرط آمریکا بر میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی به وضوح دیده می شود. دولت آمریکا به هنگام تصویب میثاق در ۸ ژوئن ۱۹۹۲ پنج مورد حق شرط، پنج یادداشت تفاهم و سه اعلامیه صادر نمود. در دسامبر ۱۹۹۳ از ۱۱ کشور معترض به شرط های آمریکا، ۵ کشور به دلیل مغایرت شرط مزبور با هدف و موضوع میثاق، ۳ کشور به دلیل مغایرت شرط با ماده خاصی از میثاق و ۳ کشور به دلیل مغایرت شرط با هدف و موضوع ماده ۶ میثاق مخالفت خود را ابراز داشتند. به نقل از:

Redgwell Catherine, "Reservations to Treaties and Human Rights Committee's General Comment No 24(52)", I.C.L.Q., vol. 46, 1997, P 394-406.

گفتار دوم: حق شرط و بررسی اسناد حاوی استثناء

حق شرط در ماده ۲ کنوانسیون وین ۱۹۶۹ حقوق معاهدات به صورت زیر تعریف شده است: " حق شرط عبارت است از بیانیه یکجانبه ای که یک کشور تحت هر نام یا به هر عبارت در موقع امضاء ، تصویب، قبول یا الحاق به یک معاهده صادر می کند و به وسیله آن قصد خود را دایر بر عدم شمول یا تعدیل آثار حقوقی بعضی از مقررات معاهده نسبت به خود بیان می دارد".^{۲۰}

بدین ترتیب دولتها می توانند به هنگام امضاء، تصویب، پذیرش یا الحاق به معاهدات بین المللی بعضی از مقررات آنها را که با قوانین داخلی خود مغایر می دانند و در صورت اجرا می تواند مشکلاتی را برای نظام حقوقی داخلی آنها به وجود آورد، نپذیرفته یا آثار حقوق آن را نسبت به خود تعدیل نمایند. اصولاً فلسفه حق شرط تسهیل عضویت دولتها و گسترش دامنه الحاق کشورها به معاهدات است. چنانچه دولتها در مورد اصول اساسی و تعهدات اصلی مندرج در معاهده توافق نمایند، اختلاف نظر آنها در مورد مسایل فرعی و نه چندان اساسی قابل اغماض بوده و مانع عضویت و مشارکت آنها در معاهده نمی باشد و در هر حال عضویت مشروط و محدود دولتها ، بهتر از عدم عضویت آنها در معاهده است.^{۲۱}

کشورها در تعهدهای بین المللی خویش خود به حق پناهندگی و اعطای آن رسیدگی میکنند و برای آن نیز شروطی را خود شان می گذارد. حق شرط عمل یکجانبه ای است که از جانب کشورهایی که تمایل به پیوستن به یک عهدنامه بین المللی را دارند ممکن است

^{۲۰} . Cannizzaro Enzo, (2011), The Law of Treaties Beyond the Vienna Convention, London: Oxford University Press.

^{۲۱} . عمادزاده محمد کاظم، استفاده از حق شرط در معاهدات بین المللی، مجله حقوقی شماره ۸، بهار- تابستان ۱۳۶۶، ص

اعمال گردد. هدف از اعمال این حق همانطور که در ماده ۲ کنوانسیون ۱۹۶۹ وین در مورد حقوق معاهدات بیان گردیده، عبارت از این است که کشور مذکور قصد خود را بر عدم شمول برخی از مقررات آن معاهده بر خود اعلام می کند و از این مواد مورد اشاره برای آن کشور الزام آور نخواهد بود. شروط اعطای پناهندگی عبارت از شرط های حقوقی اند که بر اساس آن یک تبعه بیگانه (پناهجو) میتواند بصورت قانونی در یک کشور به عنوان پناهنده زندگی کند.^{۲۲} " قانونی زندگی کردن " بمعنای به اجازه کشور میزبان در آن کشور زیستن است. البته دادن اجازه اقامت به شهروندان عادی بیگانه (با شرطهای غیرپناهندگی) برای زندگی کردن در یک کشور امر جدا از اقامت پناهنگی است.^{۲۳}

هر کس حق دارد در برابر تعقیب (پیگرد)، در کشورهای دیگر پناهگاه جستجو کند و از آن بهره مند شود. پناهگاه جستن در اینجا به معنای جستن و یافتن حمایت بین المللی در یک کشور دیگر است. اما این حق "پناهگاه جستجو کردن و از آن بهره مند شدن" بذات خود بمعنای آن نیست که کشور یا کشورهای دیگر مکلف به دادن پناهگاه برای یک پناهجو اند. اعلامیه جهانی حقوق بشر که این حق را به فرد داده است، دربرابرش کشورها را مکلف نساخته است که حق پناهندگی را اعطا کنند. یعنی اینکه یک دولت برپایه اعلامیه جهانی حقوق بشر درین مورد تکلیفی ندارد. از سوی دیگر اعلامیه جهانی حقوق بشر یک معاهده بین المللی نیست که لازم الاجرا باشد بلکه تنها یک اعلامیه در سطح بین المللی است. اما این اعلامیه از اهمیت فوق العاده والا بر خوردار است. تا آنجا که تمام حقوق مندرج درین اعلامیه جهانی سالهاست که از طریق معاهده ها و میثاقهای بین لمللی الزامی شده اند.^{۲۴} بر پایه عهدنامه های بین المللی است که دولتها به اعطای پناهندگی مبادرت می

²² . Baratta Roberto, "Should Invalid Reservations to Human Rights Treaties Be Disregarded?", E.J.I.L., vol. 11, 2000.

²³ . Marks, "Reservations Unhinged: The Belilos Case before the European Court of Human Rights", (1990)39 I.C.L.Q.

²⁴ . Bowett D.W., "Reservations to non- Restricted Multilateral Treaties", B.Y.I.L. 1967- p 77.

ورزند و شرط های را برپایه آن یک پناهجو را پی پذیرند، در قانون داخلی خویش مسجل می سازند.

یکی از آن کنوانسیون (عهدنامه یا میثاق) مربوط به وضع پناهندگان سال ۱۹۵۱ (یا کنوانسیون پناهندگان ۱۹۵۱) می باشد. کنوانسیون مربوط به وضع پناهندگان نیز بر مبنای اعلامیه جهانی حقوق بشر به تصویب رسیده است که مقرر می دارد چه کسی پناهنده است و چه کسی نیست، وضعیت حقوقی یک پناهنده در کشور پناهگاه چگونه می باشد. کنوانسیون پناهندگان ۱۹۵۱ که زیر قیادت سازمان ملل متحد پذیرفته شد، دارای ۷ فصل و ۴۶ ماده است و تعریف نسبتن دقیقی از پناهنده می دهد. در مجموع ماده های این کنوانسیون یا عهدنامه حاوی هنجارهای است که می توان آنرا به سه گونه زیر دسته بندی کرد:

هنجارهای که مفهوم «پناهنده» را تعریف و تعیین مینمایند (ماده ۱)،

هنجارهای که مقام حقوقی پناهندگان، حقوق و مکلفیتهای آنان را در کشور پناهگاه تعیین می نمایند (ماده های ۲ تا ۳۴)،

هنجارهای که اجرای کنوانسیون را از نقطه نظر دیپلماتیک و اداری در رابطه با همکاری بین المللی، توضیح می کند (از ماده ۳۵ به بعد).

ماده ۱ عهدنامه پناهندگان در برگیرنده هنجارهای است که مفهوم حقوقی «پناهنده» را تعریف و تعیین مینماید. این ماده نه تنها بیان میکنند که یک فرد چه وقت پناهنده است و چه وقت پناهنده نیست بلکه همچنان بیان میدارد که فرد خارجی تحت کدام شرطها از داشتن حق پناهندگی مستثنا می شود.^{۲۵} ازینرو ماده ۱ عهدنامه پناهندگان نیز حاوی سه دسته قاعده ها است، به شرح زیر:

²⁵ . Redgwell Catherine, "Reservations to Treaties and Human Rights Committee's General Comment No 24(52)", I.C.L.Q., vol. 46, 1997.

قاعده های حاوی شرطهای شمول: این شرطها، شرطهایی اند که اگر فرد متقاضی پناهندگی دارای آن باشد، آن فرد «پناهنده» است. این شرطها را در ادبیات بنام شرطهای شمول یاد می کنند. به این معنا که اگر پناهجو یا متقاضی پناهندگی دارنده شرطهای یاد شده در ماده ۱ باشد، شامل مفهوم «پناهنده» می شود و او پناهنده است (ماده ۱ بندهای الف و ب کنوانسیون).

قاعده های حاوی شرطهای فسخ: این شرطها، شرطهایی اند که با پیدایش وظهور آن شرطها «پناهنده» حق پناهندگی را از دست میدهد. این شرطها را میتواند شرطهای فسخ نامید (ماده ۱ بند ج کنوانسیون).

قاعده های حاوی شرطهای عدم شمول: این شرطها، شرطهایی اند که موجودیت آن باعث خروج یا بیرون رانی فرد پناهجو از حق پناهندگی میشود (ماده ۱ بندهای د، ه و و کنوانسیون).

شروط اعطای پناهندگی و شرطهای شمول لزومن باهم یکی نیستند. چنانکه شرطهای عدم شمول با شرطهای رد پناهندگی نیز متفاوت اند. شرطهای اعطای پناهندگی از لحاظ محتوا گسترده تر و فراخناک تر از شرطهای شمول اند. زیرا شروط اعطای پناهندگی نه تنها شرطهای شمول را که در ماده ۱ کنوانسیون پناهندگان یاد شده اند دربر میگیرد، بلکه شرطهای دیگری را نیز شامل می شود.

همچنان شرطهای عدم شمول با شرطهای رد پناهندگی یکی نیستند. شرطهای عدم شمول تنگناک تر و مضیق تر از شرطهای رد پناهندگی اند. شرطهای رد پناهندگی افزون بر شرطهای عدم شمول مندرج در ماده ۱، وضعیتهای دیگری را که منجر به رد درخواست پناهندگی میشوند، نیز احتوا می کند. بگونه مثال زیستن دوامدار در یک کشور امن ثالث، یا درخواست پناهندگی پیشتر بنام دیگر، ازجمله شرطهای رد پناهدگی اند، چیزی که شرط عدم شمول محسوب نمیشود. شرطهای اعطای پناهندگی و شرطهای رد آن بیشتر در

قانونهای ملی تسجیل یافته اند.^{۲۶} در حالیکه شروط شمول و شرطهای عدم شمول در کنوانسیون پناهندگان درج گردیده اند.

گفتار سوم: مرور شرط پناهندگی در برخی کشورها

الف) شرط پناهندگی در کشور هلند

در کشور هلند که طرف عهدنامهٔ مربوط وضع پناهندگان است، شرطهای اعطای پناهندگی در مادهٔ ۲۹ قانون امور بیگانگان سال ۲۰۰۰ آن کشور تعیین شده است. مطابق بند ۱ مادهٔ ۲۹ قانون مذکور "اجازهٔ اقامت پناهندگی به مدت معین به کسی میتواند اعطا گردد که:

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

²⁶ . Redgwell Catherine, "Universality or Integrity? Some Reflections on Reservations to General Multilateral Treaties", 1993, B.Y.I.L., pp. 245-257

الف - وی پناهنده کنوانسیون است؛

ب - وی باور دارد که دلایل موجه دارد که در صورت اخراج اش در معرض خطر واقعی شکنجه، رفتارها یا مجازاتهای غیر انسانی یا توهین آمیز قرار می گیرد؛

ج - براساس دلایل قانع کننده دولت، نمیتواند تقاضا کند که دوباره به کشور اش برگردد؛

د- برگشت وی بخاطر وضعیت عمومی کشورش، وی را دچار مشکل می سازد.

ه- همسر یا فرزند نابالغ وی نیز شامل بندهای الف تا د می شوند، بنابراین همان تابعیت را دارد که آن فرد دارد و همزمان با آن فرد در هلند سفر کرده یا مدت سه ماه بعد از اعطای اجازه اقامت برای مدت معین به فرد مذکور در بندهای الف تا د به هلند سفر کرده است؛

در این مثال بگونه واضح دیده می شود که شرطهای اعطای پناهندگی وسیع تر از شرطهای شمول اند. زیرا تنها پناهنده کنوانسیون که در بند الف یاد شده، با مفاد کنوانسیون پناهندگان مرتبط است. ازین رو از متن این ماده استنتاج می گردد که افراد بیشتری از اتباع بیگانه در صورت ثابت کردن ادعای خود مستحق دریافت پناهندگی هلند می شوند که مفهوم "پناهنده" بمعنای که در کنوانسیون بیان گردیده (بند الف) فقط یکی از آنها است. اما نباید از نظر دورداشت که شرطهای یاد شده محدود اند یعنی فقط شامل پناهجویانی میشوند که مشخصات شان درمحدوده بندهای (الف، ب، ج، د، ه، و) ماده فوق بیان شده اند. ازینرو میتوان گفت که حلقه ای اشخاصی که در هلند میتوانند درخواست پناهندگی دهند وسیعتر از آن است که در کنوانسیون وضع پناهندگان یاد شده است اما محدود به شروطی میشود که در قانون بصورت آشکارا نامیده شده است. علت این امر اینست که دولت هلند نه تنها خود را مکلف به اجرای مفاد مواد کنوانسیون پناهندگان میداند بلکه همچنان خود را پابند به رعایت پیمان نامه های دیگر در این زمینه مانند کنوانسیون اروپای حقوق بشر، کنوانسیون ضد شکنجه و غیره نیز میداند. این امر در میان کشورهای اروپایی دیگر نیز کم و بیش معمول است.

رهنمود شورای اتحادیه اروپا مؤرخ ۲۹ آوریل ۲۰۰۴ که برای تمام اعضای اتحادیه الزامی است، بیان میدارد که حمایت بین المللی دربرگیرنده دو نوع حمایت است که یکی مقام پناهندگی و دیگری مقام حمایت کمکی. پس این رهنمود نیز پناهندگی را منوط و محدود به پناهنده کنوانسیون نمی سازد. مقام پناهندگی به کسی اعطا میگردد که مطابق تعریف مندرج در ماده (۱ الف) کنوانسیون به عنوان پناهنده قبول شده است. مقام حمایت کمکی عبارت از حمایت بین المللی از اتباع دول ثالث است که مستحق دریافت مقام پناهندگی نمی شوند ولی درمورد آنان دلایل مستحکم و مستدل وجود دارد که متیقن شد که آنان درصورت برگشت به کشور تابعیت شان یا محل اقامت پیشین شان مورد شکنجه و آسیب واقع خواهند شد. هر پناهجوی که در خواستش با شرطهای یاد شده در ماده ۱ بند الف شماره ۲ کنوانسیون پناهندگان سال ۱۹۵۱ مطابقت کند پناهنده بمفهوم کنوانسیون است و میتواند در صورت اثبات ادعایش اجازه اقامت پناهندگی (مقام پناهندگی) را بر مبنای ماده الف ماده ۲۹ قانون امور بیگانگان کسب کند. بندهای ب، ج، د، ه و و ماده ۲۹ قانون مذکور بیانگر شرطهای دیگری است که در کنوانسیون ۱۹۵۱ نامبرده نشده است. اما ارزش و اهمیت حقوق بشر و دفاع از آن بر پایه معاهدات بین لمللی ایجاب میکند که از افرادی که دارای چنین مشخصاتی اند حمایت شوند. این حمایت در رهنمود فوق حمایت کمکی یاد شده است. پس یک پناهجو درصورت دارا بودن شرطهای مندرج در بندهای ب، ج، د، ه و و ماده ۲۹ نیز میتواند درخواست پناهندگی کند که این پناهندگی نه بر اساس کنوانسیون پناهندگان بلکه بر اساس مقررات ناشی از معاهدات دیگر و یا بر مبنای ملاحظات بشردوستانه حاصل میشود. این حمایت را حمایت کمکی گویند که در رهنمود شورای اتحادیه اروپا در بالا از آن به عنوان مقام حمایت کمکی یاد شد.

مطابق شرط (ب) پناهجوی که بتواند متیقن بسازد که دلایل موجه دارد که پذیرفته شود که در صورت اخراج اش از کشور در معرض خطر واقعی شکنجه، رفتارها یا مجازاتهای غیر انسانی یا توهین آمیز قرارمیگیرد مستحق حق پناهندگی خواهد شد. این حق بر اساس مفاد ماده ۳ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر به پناهجو اعطا میگردد که مقرر

میدارد: هیچ فردی نباید مورد شکنجه یا جزاها یا رفتارهای غیر انسانی یا توهین آمیز قرار گیرد.

شرط (ج) مبتنی بر ملاحظات بشر دوستانه است مانند بیماریهای روانی یا فشارهای شدید روحی و غیره که با دلایل ترک کشور اش پیوند داشته باشد و انصافن از پناهجو تقاضا کرده نشود که دوباره به کشور اش برگردد.

شرط (د) در صورتی اعطا میگردد که بازگشت به کشور منشا بخاطر وضعیت عمومی (مثل جنگ داخلی و غیره) بیحد دشوار باشد. این وضعیت موجب میشود که وزیر عدلیه حمایت گروهی را در رابطه به آن کشور یا بخشی از آن کشور اعلان کند که درینصورت پناهجویانی که باشند آن مناطق اند تا زمانی که وضعیت در محلهای زندگی شان بهبود نیابد، از حمایت دولت میزبان برخوردار اند.

شروط (ه) و (و) این ماده به اصل پیوند خانوادگی ارتباط میگیرد. یعنی هرکه مطابق بندهای الف تا د حق اقامت پناهندگی کسب کرده باشد حق دارد براساس اصل پیوند خانوادگی اعضای خانواده اش را نیز نزدش بیاورد یا به عبارت دیگر عضو فاملس حق دارد به وی بپیوندد، مشروط بر اینکه آن همان تابعیت را داشته باشد که آن فرد دارد و همزمان با آن فرد در هالند سفر کرده باشد یا مدت سه ماه بعد از اعطای اجازه اقامت برای مدت معین به آن فرد، به هلند سفر کرده باشد.

ب) جمهوری اسلامی ایران و حق شرط بر قانون پناهنگی

دولت جمهوری اسلامی ایران علاوه بر منشور ملل متحد که برخی مواد آن به موضوع حقوق بشر اختصاص دارد، بسیاری از معاهدات بین المللی حقوق بشر را امضاء و تصویب نموده است. از تعداد ۲۵ معاهده بین المللی حقوق بشر، ایران دو معاهده را فقط امضاء و ده معاهده دیگر را تصویب کرده است که از بین آنها دو معاهده با اعلام شرط پذیرفته شده و بقیه بدون قید و شرط به طور مطلق تصویب شده اند. یکی از آن معاهدات مزبور عبارت است از:

کنوانسیون مربوط به وضع پناهندگان که مجلس شورای ملی در زمان تصویب آن به تاریخ خرداد ماه ۱۳۵۵ برخی مواد آن را مشروط پذیرفت. بدین صورت که در متن ماده واحده مصوب مجلس شورای ملی، دولت ایران این حق را برای خود محفوظ داشته که پناهندگان را از مساعدترین رفتار معمول نسبت به اتباع دولی که با آنها موافقتنامه های ناحیه ای، اقامت، گمرکی، اقتصادی و سیاسی دارد، بهره مند نسازد و از سویی دیگر مقررات مواد ۱۷، ۲۳، ۲۴ و ۲۶ مربوط به مزد، اشتغال، آزادی انتخاب محل اقامت و جا به جایی در داخل کشور را " صرفاً به صورت توصیه تلقی می نماید.^{۲۷}

نتیجه گیری:

مشکل پناهندگی از گذشته های دور در میان جوامع انسانی وجود داشته و در هر دوره، هر جامعه طبق باورها و فرهنگ خود، راه حلی برای آن اندیشیده شده است و می توان گفت، یکی از موضوعات مهم و جدید در حقوق بین الملل، حقوق پناهندگان است که در عصر کنونی، علی رغم پیشرفت های صنعتی، رعایت اخلاق و حقوق انسانی نسبت به یکدیگر ضعیف، و ستم و تجاوز به حقوق انسان ها، به ویژه نسبت به زيردستان و ضعیفان، بیش تر شده است، به طوری که گاهی موجب فرار و کوچ دسته جمعی عده ای از افراد یک کشور به کشور دیگر می شود. از این رو، حقوق پناهندگان در کنار سایر بحث های حقوقی، در حقوق بین الملل مطرح شده و در گردهمایی های جهانی، عهدنامه هایی نیز در این خصوص به تصویب رسیده است. در این رابطه می توان گفت، نوع دوستی و همکاری نیز

^{۲۷}. حبیب زاده، توکل. جمهوری اسلامی ایران و حق شرط بر معاهدات بین المللی حقوق بشر. دانشگاه امام صادق(ع). بازایی در سایت: http://pub.isu.ac.ir/Research-Quarterly/Research-۲۴Quarterly_۲۴۰۵.htm

با هم نوعان از زمانی که زندگی اجتماعی در جامعه بشری شکل گرفته، وجود داشته و مسأله پناهنده از دیرباز در جوامع انسانی مطرح بوده است. در عصر حاضر که زندگی اجتماعی و ارتباط بین افراد جوامع مختلف توسعه چشمگیری پیدا کرده، اندیشه حمایت و همکاری با هم نوعان در نظام حقوق جهانی اهمیت بسیاری یافته است. تجلی و ظهور این اندیشه در قالب وضع مقررات حقوقی در دفاع و همکاری از پناهندگان و مهاجران کشورهای مختلف نمایان است.

از آن جا که مسأله پناهندگی روز به روز ابعاد گسترده تری پیدا می کند، آشنایی پناهندگان با حقوق و وظایف خود، امری ضروری به نظر می رسد. آگاهی نسبی از حقوق پناهندگی، هم موجب دفاع آگاهانه پناهندگان از حقوقشان می شود و هم آن ها را با وظیفه قانونی خود آشنا می سازد تا مبدا با انجام برخی کارها، موجبات نارضایتی کشور میزبان را فراهم آورند. مشکل پناهندگی از گذشته های دور در میان جوامع انسانی وجود داشته و در هر دوره، هر جامعه طبق باورها و فرهنگ خود، راه حلی برای آن اندیشیده شده است.

در این رابطه، سازمان ملل و مجامع کشورهای مختلف قطعنامه ها، میثاق ها و اعلامیه های متعددی را در دفاع از حقوق پناهندگان تصویب کرده اند که مورد پذیرش بسیاری از کشورهای جهان قرار گرفته است. در این راستا، پذیرش هر معاهده بین المللی برای یک کشور تعهد بین المللی ایجاد میکند. کشور طرف معاهده باید در کردارش مطابق با قواعد معاهده بین المللی رفتار کند و مخالف آن معاهده عمل نکند. ازینروست که بسیاری معاهدات بین المللی بویژه در مورد حقوق بشر برای تطبیق خویش ضرورت به ایجاد قواعد و هنجارهای حقوق ملی دارند. هر دولت برای تطبیق مقررات بین المللی قانون و مقررات خود را دارد. در مورد حق پناهندگی نه تنها اجرای صادقانه عهدنامه پناهندگان ضروری است بلکه اجرای عهدنامه ها یا میثاق های بین المللی دیگر در زمینه حقوق بشر نیز لازم است. شرط های اعطای پناهندگی نیز برپایه همین منابع حقوقی استوار است.

کشورها در تعهدات بین المللی خود به حق پناهندگی و اعطای آن رسیدگی می کنند و برای آن نیز شروطی را می گذارد. حق شرط عمل یکجانبه ای است که از جانب

کشورهایی که تمایل به پیوستن به یک عهدنامه بین المللی را دارند ممکن است اعمال گردد و بر پایه عهدنامه های بین المللی است که دولتها به اعطای پناهندگی مبادرت می ورزند و شرط هایی را که بر پایه آن یک پناهجو را می پذیرند، در قانون داخلی خویش مسجل می سازند. در کل، کشورهای که کنوانسیون (عهدنامه) پناهندگان را پذیرفته اند باید در راستای اجرای مفاد آن نیز بکوشند.

به طور کلی، قوانین و مقررات بین المللی به پناهندگان این حق را نمی دهد که دولتها را به اعطای پناهندگی به خود وادار سازند، گرچه می توانند از امکانات قضایی موجود برای اثبات وضعیت پناهندگی خود استفاده کنند. دولتها می توانند در هر جا که کنوانسیون با منافع ملی شان انطباق ندارد آن را به اجرا در نیاورند و در کلیه مواردی که مفاد کنوانسیون با امنیت ملی آنها منافات دارد حق خود را محفوظ دارند یا حق شرط قائل شوند.



منابع :

- احمدی، عباس. حقوق پناهندگان در اسناد بین المللی. ۱۳۹۱. بازیابی در سایت: <http://www.uninlaw.ir/post/۳۳۱>
- اعلامیه پناهندگی سرزمین مصوب ۱۹۶۷ مجمع عمومی سازمان ملل متحد.
- امامقلی نژاد، علیرضا. بررسی حقوق پناهندگان (تطبیقی). پایان نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق و علوم سیاسی دانشگاه آزاد تهران مرکزی. ۱۳۷۸.
- خان محمدی، علی. پناهندگی بر اساس حقوق بین الملل. ۲۰۱۳. بازیابی در سایت: <http://www.afghangr.com/?p=۱۴>
- محمدقاری. بررسی تطبیقی حقوق پناهندگی در فقه و اسناد بین المللی. نامه مفید، سال ۱، شماره ۱. بهار ۱۳۷۴.
- سیدمحمدقاری، سیدفاطمه. بررسی حقوق و تکالیف پناهنده در فقه امامیه و منابع بین المللی. پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق دانشگاه تهران. ۱۳۷۱.
- شفایی، عبدالله. حقوق بین المللی پناهندگان در اسناد بین المللی. سراج. سال سوم. شماره ۱۱. ۱۳۷۶.
- صفایی، جواد. وضعیت حقوقی پناهندگان در مجموعه مقررات بین المللی و تحولات آن نقل از: توسعه و تحول حقوق پناهندگان. تالیف جواد صفایی. تهران. وزارت امور خارجه. ۱۳۷۴.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر. آزادی های عمومی و حقوق بشر، تهران: انتشارات دانشگاه تهران. ۱۳۸۸.

- طوسی، محمدبن حسن. المبسوط فی فقه الامامیه. جلد ۲. تهران: چاپ محمدتقی کشفی. ۱۳۸۷.
- عمادزاده محمد کاظم، استفاده از حق شرط در معاهدات بین المللی، مجله حقوقی شماره ۸، بهار - تابستان ۱۳۶۶.



Investigating documents containing exceptions to the rights of refugees in international law

Saeed Moradi Haghighi²⁸

Abstract

One of the important and recent issues in international law is the refugee rights which, in spite of industrial progress, weaken the observance of morality and human rights against each other in the current era, and oppression and violation of human rights, especially to subordinates and The weak has become more and more so that it sometimes causes the escape and mass migration of a group of people from one country to another. In this regard, it can be said that every society, according to its beliefs and culture, has considered a solution to the problem of asylum. The United Nations and various national associations have also adopted resolutions, covenants and declarations in defense of the rights of refugees, which are accepted by many countries of the world. However, accepting any international treaty will create an international commitment to a country. The country party to the treaty must act in accordance with the provisions of the international treaty and not oppose the treaty. Therefore, many international treaties, especially on human rights, require the establishment of national rules and norms for their implementation. Accordingly, countries are considering their asylum and granting rights in their international obligations, and it also provides for conditions. However, international rules and regulations do not give refugees the right to force states to seek asylum, although they can use the judicial facilities available to prove their asylum status. Governments can not implement their national interests wherever the Convention does not comply with their national interests and reserve their right to a treaty in all matters where the provisions of the Convention are contrary to their national security.

Key words: Asylum, refugee law, exemption documents, 1967 protocol

²⁸ Saeed Moradi Haghighi