

اعطای پناهندگی به مجرمان سیاسی در پرتو دکترین، اسناد و رویه قضایی بین‌المللی

آیت‌الله دکتر هاشم هاشم‌زاده هریسی^۱

بهاء‌الدین علیاری تبریزی^۲

عطاءالله علیاری تبریزی^۳

چکیده

موضوع اعطای پناهندگی به ویژه پناهندگی دیپلماتیک به مجرمان سیاسی، یکی از مباحث مهم مطروحه در فضای سیاسی و حقوقی جامعه بین‌المللی در دو قرن معاصر است که به جهت وقوع جنگ‌ها، کودتاها و انقلاب‌ها، اهمیت زیادی یافته است. بنا بر اعلامیه جهانی حقوق بشر (۱۹۴۸) و کنوانسیون مربوط به وضعیت پناهندگان (۱۹۵۱)، اشخاصی که به جهت داشتن دیدگاه سیاسی مخالف با منویات دولت متبوع خود در معرض تعقیب و آزار هستند، می‌توانند از دولت‌های دیگر درخواست اعطای پناهندگی نمایند، البته به شرطی که پیش‌تر مرتکب جرائم جنگی یا جرائم مهم غیرسیاسی نشده باشند. علی‌رغم اینکه در اصول و قواعد کلی حقوق

۱. دانشیار دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران

۲. دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران

۳. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تبریز

بین‌الملل در باب اعطای پناهندگی دیپلماتیک (فرا سرزمینی) به مجرمان سیاسی از سوی سفارتخانه‌ها سخنی به میان نیامده، اما بر اساس اسناد بین‌المللی خاص منطقه‌ای آمریکای لاتین از جمله کنوانسیون پناهندگی دیپلماتیک مونته‌ویدئو (۱۹۳۳) و کاراکاس (۱۹۵۴) این حق مورد شناسایی قرار گرفته است. به طوری که برخی از حقوقدانان معتقدند که این حق و البته نه تکلیف سفارتخانه‌ها، به عنوان عرف منطقه‌ای آمریکای لاتین قابل مشاهده است. در پژوهش حاضر سؤال اصلی این است، اعطای پناهندگی به مجرمان سیاسی در پرتو دکترین، اسناد و رویه قضایی بین‌المللی چگونه می‌باشد؟

واژگان کلیدی: پناهندگی، پناهندگی دیپلماتیک، جرم سیاسی، عرف منطقه‌ای آمریکای لاتین



مقدمه

پذیرش موضوع پناهندگی و مفهوم پناهنده به صورت گسترده، یکی از بارزترین دستاوردهای حقوقی - سیاسی قرن بیستم در راستای حمایت از حقوق بنیادین انسان‌هایی است که به دلایلی از جمله مسائل نژادی، قومی، دینی، اقلیتی یا اظهارنظرهای سیاسی و گاه به سبب بروز جنگ‌ها، کودتاها و انقلاب‌ها در معرض تهدید و خطر قرار گرفته‌اند؛ اما آنچه در این نوشتار مدنظر است، تمرکز بر انواع اعطای پناهندگی یعنی اعطای پناهندگی سرزمینی و فرا سرزمینی (دیپلماتیک) به مجرمان سیاسی از منظر علمای حقوق، اسناد و رویه قضایی بین‌المللی می‌باشد که از این رو سعی گردیده با دقت و توجه در مفهوم پناهنده و تاریخچه پناهندگی، به سؤالات مهمی از جمله اینکه چه ارتباطی میان تحصیل پناهندگی و جرم سیاسی از نقطه نظر دکترین و اسناد بین‌المللی وجود دارد؟ آیا سفارتخانه‌ها حق اعطای پناهندگی دیپلماتیک به مجرمان سیاسی را از منظر اسناد و رویه قضایی بین‌المللی دارند؟ و اینکه اصول و مبانی حقوق بین‌الملل تا چه حدی اعطای پناهندگی فرا سرزمینی را می‌پذیرد؟ پاسخ داده شود.

۱- مفهوم و مبانی حقوقی پناهندگی و پیشینه تاریخی آن

واژه پناهندگی (Asylum) در لاتین از لغت (Asylon) یونانی گرفته شده که از نظر لغوی به معنای توقیف نشدن یا آزاد بودن از توقیف می‌باشد. در قطعنامه مصوب اجلاس سال ۱۹۵۰ م کمیسیون حقوق بین‌الملل، پناهندگی این چنین تعریف شد: «پناهندگی حمایت یک دولت از فردی است که در جستجوی سرپناه در قلمرو یا مکان‌های متعلق به ارگان‌های آن دولت، برآمده است.» (Barberis, 1985: 100) در فرهنگ



فرانسوی دیپلماتیک، «حق پناهندگی» امتیازی است که بر یک عرف بین‌المللی استوار است. این حق به نفع افرادی است که از سوی مقامات سیاسی کشوری تحت پیگرد بوده و برای فرار از مجازات، به اماکن خاصی پناه می‌برند که مقامات تعقیب‌کننده امکان دخول به آن‌ها را ندارند. این اماکن یا در حوزه حاکمیت دولت تعقیب‌کننده فرد نیستند، مانند سرزمین یا کشتی متعلق به دولت دیگر یا مکانی واقع در قلمرو دولت تعقیب‌کننده فرد، مانند نمایندگی‌های دیپلماتیک است که برخوردار از مصونیت عدم تعرض می‌باشد. (Dictionaire Diplomatique, 1983: 206)

مفهوم عام پناهندگی در حقوق بین‌الملل از دو رکن تشکیل شده است:

- ۱- پناه جستن (Shelter) که مفهومی فراتر از پناه بردن (Refuge) دارد.
- ۲- میزانی از حمایت عملی از سوی مقامات کشوری که پناهندگی می‌دهد. (اردلان، ۱۳۸۷: ۹۵۲)

یکی از پژوهشگران عرصه حقوق بین‌الملل معتقد است که مبانی اعطای پناهندگی را باید به دو بخش حقوقی و فرا حقوقی (Extra legal) تفکیک کرد. به باور او از دیدگاه حقوق بین‌الملل، پژوهش درباره سرچشمه‌های اعطای پناهندگی در دو حوزه «سرزمینی» و «ماوراء سرزمینی» صورت می‌گیرد. (Sinha, S, 1971: 50)

پناهندگی وقتی «سرزمینی»^۱ است که توسط دولت در داخل قلمرو خود داده شود و هنگامی «فرا سرزمینی»^۲ است که توسط نمایندگی‌های دیپلماتیک و اماکن دارای مصونیت یا کشتی‌های جنگی اعطا شود. تفاوت میان اصول این دو نوع پناهندگی در این واقعیت نهفته است که پناهندگی سرزمینی، ناشی از قدرتی می‌باشد که مبتنی بر اعمال حاکمیت صرف سرزمینی است و به طور مستقیم از اقتدار دولت بر قلمرو

1. Territorial
2. Extra Territorial



خود ناشی می‌گردد، در حالی که در پناهندگی فرا سرزمینی پناهجویان در داخل قلمرو دولتی هستند که در حوزه حاکمیتی (قضائی) آن در جستجوی حمایت دولتی دیگر برمی‌آیند. در این حالت، اعطای پناهندگی با کاستن از قدرت اعمال حاکمیت دولت میزبان همراه است. (Strake, 1972: 35)

۲- پناهندگی سرزمینی

درخواست «پناهندگی سرزمینی» هنگامی روی می‌دهد که یک شخص یا اشخاص، با فرار از کشوری وارد قلمرو دولت دیگری شده و تقاضای اجازه اقامت می‌نمایند و این در موقعیتی است که فرد یا گروهی از افراد در سرزمین خود به علت تعلقات نژادی، دینی و سیاسی تحت تعقیب قرار می‌گیرند و به ناچار کشور محل زندگی خود را ترک و در جستجوی پناهگاهی در سرزمین دیگر جهت مصون ماندن از تعقیب و آزار و برخوردار شدن از آزادی‌های اساسی برمی‌آیند. اعطای پناهندگی سرزمینی به اشخاص مختلف به دلایل گوناگون، یکی از نهادهای حقوقی پذیرفته شده از دوران باستان تا به امروز است که به جهت تحقق وقایع مهمی از قبیل جنگ‌های جهانی اول و دوم، انقلاب‌ها و کودتاها در قرون معاصر از اهمیت فزاینده‌ای برخوردار گردیده و تابع رژیم حقوقی خاص مبتنی بر اصول و قواعد حقوق بین‌الملل شده است.

به لحاظ پیشینه تاریخی، نخستین باری که موضوع پناهندگی در تاریخ به صورت پدیده‌ای گسترده و بحرانی جلوه‌گر شد، پس از پایان جنگ جهانی اول در سال ۱۹۱۸ میلادی و مقارن با فروپاشی امپراتوری روسیه، مجارستان - اتریش و عثمانی بود که به تبع آن «یک و نیم میلیون» نفر روس تبار، «هفتصد هزار» ارمنی تبار، «پانصد هزار» نفر



بلغار و «صدها هزار» نفر یونانی، آلمانی، مجار و رومانی تبار مجبور به ترک سرزمین خود و اقامت در کشورهای دیگر شدند و به عبارتی ساختار جمعیتی سرزمین‌های اروپای مرکزی و شرقی دگرگون شد. پس از تشکیل «جامعه ملل» در سال ۱۹۲۰ میلادی برای حل معضل پناهندگان روس و ارمنی تبار، کارت شناسایی مخصوصی به نام «نانسن» داده شد که امکان اقامت، عبور و مرور و کار در سرزمین‌های کشورهای متعاقد را برای آن‌ها از سال ۱۹۲۱ میلادی فراهم می‌نمود که در سال ۱۹۳۸ م این مقررات مشمول پناهندگان آلمانی نیز گردید. (ضیایی بیگدلی، ۱۳۸۵: ۲۸۰)

سیل انبوه پناهندگان و آوارگان پس از جنگ جهانی دوم، جامعه بین‌المللی را به تفکر و تأمل در مورد چالش عظیم هزاره بیستم رهنمون ساخت. در سال ۱۹۴۸ میلادی، اعلامیه‌ای موسوم به اعلامیه حقوق بشر با تلاش‌های کمیسیون حقوق بین‌الملل به تصویب رسید که در آن به حق پناهندگی، بدون ارائه تعریفی ماهوی از مفهوم پناهنده تصریح شد. بند ۱ ماده ۱۴ این اعلامیه مقرر می‌دارد: «هرکس حق دارد در برابر تعقیب، شکنجه و آزار، پناهگاهی جستجو کند و در کشورهای دیگر پناه اختیار نماید». این ماده، بدون اینکه تعریفی از مفهوم پناهنده ارائه نماید، ضمن اکتفا به شناسایی حق پناهندگی، در بند ۲ نیز، افرادی را که جرائم عمومی و غیرسیاسی یا اعمال مغایر اصول و اهداف سازمان ملل متحد مرتکب شده باشند را از شمول حق پناهندگی مذکور مستثنا کرده است؛ اما چند سال بعد در کنوانسیون مربوط به وضعیت پناهندگان^۱ به مفهوم پناهنده پرداخته شده است.

بر اساس «شقوق الف بند ۲ ماده ۱» این کنوانسیون، پناهنده به کسی اطلاق می‌شود که: «در نتیجه حوادث قبل از یکم ژانویه ۱۹۵۱ و به علت ترس موجه از اینکه به علل

1. The convention Relating of status of Refugees (1951)



مربوط به نژاد، مذهب، تابعیت، عضویت در گروه اجتماعی خاص یا دیدگاه سیاسی، مورد تعقیب و آزار قرار گیرد، در خارج از کشور متبوعش به سر می‌برد و نمی‌تواند یا به علت ترس مذکور نمی‌خواهد خود را تحت حمایت آن کشور قرار دهد». در دهه‌های نخستین قرن بیستم، جمعیت کثیری از اتباع دولت‌ها به دلایل مختلفی از قبیل قوانین نژادپرستانه (Racism) یا وابستگی به تعلقات مذهبی و اقلیتی خاص یا به سبب داشتن دیدگاه‌ها و تفکرات سیاسی مخالف منویات دولت متبوع خود، به ناچار جلای وطن نموده و در کشورهای دیگر رحل اقامت گزیده بودند و حتی برخی از آنان نیز توسط دولت متبوع خود از تابعیت خلع و به بی‌تابعیتی (Apatride) محکوم شدند، لذا کنوانسیون پناهندگی بر آن شد تا با وضع مقررات و قواعد بین‌المللی به حمایت از کسانی پردازد که به جهات فوق‌الاشاره در خارج از سرزمین خود زندگی می‌نمایند؛ بنابراین، می‌توان چنین استدلال نمود که قید «به سر بردن در خارج از کشور متبوع» شرط لازم، ماده مذکور جهت اعطای مفهوم پناهنده به چنین افرادی می‌باشد. در پروتکل مصوب ۱۹۶۷ م، قید «در نتیجه حوادث قبل از یکم ژانویه ۱۹۵۱» حذف و به طور رسمی تعریف مفهوم «پناهنده» از قید زمان خاص، رها و عامیت یافت. با عنایت به تعریف فوق‌الذکر از مفهوم پناهنده، کنوانسیون مربوطه، یکی از مواردی که موجب تحقق مفهوم پناهنده بر شخص می‌شود را علل مربوط به دیدگاه سیاسی و ترس از تعقیب و آزار به جهت آن دیدگاه اظهار می‌دارد. اصولاً از گذشته‌های دور تا به امروز، در بسیاری از کشورهای جهان اعلام و اظهار عقاید سیاسی به طور علنی در جرایم، تألیفات و... که برخلاف منویات اقتدار حاکم باشند، جرم محسوب گردیده و مستوجب مجازات بوده است. بنابراین این‌گونه افراد برای رهایی از خوف جان، از کشورهای دیگر درخواست پناهندگی سیاسی می‌نمایند.



البته لازم به ذکر است که بند ۱ ماده ۶ کنوانسیون فوق‌الذکر همانند اعلامیه حقوق بشر، افرادی را از حمایت خود خارج می‌کند، از جمله: مجرمانی که مرتکب جرم علیه صلح شده‌اند، مجرمان جنگی یا مرتکبان جرائم علیه بشریت و همچنین افرادی که پیش از تقاضای پناهندگی، در خارج از کشور پذیرنده، مرتکب جرائم سنگین غیرسیاسی شده یا مرتکب اعمال منافی اصول و اهداف سازمان ملل گردند، این‌گونه اشخاص مشمول اقدامات حمایتی کنوانسیون وضعیت پناهندگان نیستند. (قاری سید فاطمی، ۱۳۹۳: ۴۲۲) امروزه حق دولت‌ها در اعطای پناهندگی، به عنوان یک رفتار مبتنی بر اصول و تکالیف بشردوستانه مورد پذیرش جامعه بین‌المللی است و حتی در قوانین اساسی بیشتر دولت‌ها بر حق اعطای پناهندگی و حمایت از افرادی که به دلایل سیاسی تحت تعقیب یا آزار هستند، تأکید شده که البته قاعده مذکور مستثنا از حمایت جنایتکاران جنگی می‌باشد. (Sen, 1965: 352) مجمع عمومی سازمان ملل متحد برای تکمیل مقررات بین‌المللی و قابل قبول عام در مورد اعطای پناهندگی سرزمینی در ۱۴ دسامبر ۱۹۶۷ میلادی، اعلامیه‌ای موسوم به «اعلامیه پناهندگی سرزمینی» همراه با اصول راهنما خطاب به دولت‌ها به تصویب رساند و در آن بر مسالمت‌آمیز و بشردوستانه بودن اعطای پناهندگی تأکید کرد. این اعلامیه، خاطرنشان می‌سازد که نباید اعطای پناهندگی سرزمینی از سوی سایر دولت‌ها، عملی غیردوستانه تلقی شود و نیز لازم به ذکر است که ارزیابی دعوای پناهندگی برعهده دولت پناه‌دهنده می‌باشد. اعلامیه پناهندگی سرزمینی، افرادی را که مظنون به جرائم جنگی، جرائم علیه صلح و جنایت علیه بشریت هستند را از شمول مقررات خود خارج می‌داند.

(Glahan, G, 1986: 273)

اعطای پناهندگی از سوی دولت‌ها نه تنها برای محافظت از حق حیات، امنیت و شرافت انسان‌هایی که به دلایل عقیدتی، قومی و سیاسی در معرض تهدید و تعقیب



قرار دارند، ضروری است؛ بلکه برای پیشگیری از نقض شدید حقوق بشر نیز لازم است. بنابراین، دادن پناهندگی به پناهجویانی که یک گروه کثیری از قربانیان حقوق بشر روزگار معاصر را تشکیل می‌دهند، از جنبه‌های مهم حمایت از حقوق بنیادین بشر بوده که باید در پرتو اصول منشور ملل متحد مورد ملاحظه قرار گیرد. همان طوری که بند ۱ ماده (۱۴) اعلامیه جهانی حقوق بشر، نیز بر آن تصریح نموده و مقرر می‌دارد: «هرکس حق دارد برای رهایی از تعقیب، شکنجه و آزار، پناهگاهی جستجو کند و در کشورهای دیگر پناه اختیار کند.» برخی از حقوق‌دانان معتقدند که مفهوم پناهندگی نباید با مفهوم پناه‌جو «Asylum Seeker» یکی پنداشته شود. طبق عرف، پناهندگی به معنای «حق پناه بردن» بوده است؛ در حالی که «پناه‌جو» کسی است که در جستجوی پناهگاهی در سرزمین دولت دیگری که زادگاه یا محل اقامت او نیست، برآمده است. (اردلان، ۱۳۸۷: ۹۵۲)

۳- پناهندگی فرا سرزمینی

پناهندگی فرا سرزمینی یا اعطای پناهندگی در خارج از قلمرو دولت اعطا کننده پناهندگی، حالتی است که اعطای پناهندگی در خارج از قلمرو حاکمیتی یک دولت اعطا کننده رخ داده و تحقق این امر از سوی سفارتخانه‌ها، کنسولگری‌ها یا کشتی‌های شناور در آب‌های آزاد و بین‌المللی صورت می‌پذیرد. اصولاً چون بیشتر پناهجویان به اماکن مأموریت‌های دیپلماتیک همانند سفارتخانه‌ها و دیگر دفاتر نمایندگی پناه برده و تقاضای پناهندگی می‌کنند؛ لذا این گونه اعطای پناهندگی به «پناهندگی فرا سرزمینی»^۱ معروف شده است. لازم به ذکر است، اعطای پناهندگی در کشتی‌های

1.Extra Territorial Asylum



خصوصی مانند (کشتی‌های بازرگانی)، به جهت عدم معافیت از شمول قوانین محلی مورد پذیرش نیست و تنها در کشتی‌های جنگی قابل تحقق است. (Strake, 1972: 225-262)

۴- جایگاه تحصیل پناهندگی به واسطه ارتکاب جرم سیاسی در اسناد و رویه قضایی بین‌المللی

مجرمان سیاسی اصولاً به جهت برخورداری از روح مصلحانه و منویات آزادی‌گرایانه عام‌محور، همواره از مجرمان عادی که در پی تأمین منافع و مطامع شخصی هستند، متفاوت بوده و از دیدگاه دولت‌ها و اسناد بین‌المللی ممتاز شمرده می‌شوند. به طوری که در بسیاری از اسناد بین‌المللی و حتی قوانین داخلی امتیازات ویژه‌ای برای آن‌ها مقرر گردیده است؛ یکی از این امتیازات، حق بر پناهندگی است. علاوه بر اینکه، این حق در اسناد عام بین‌المللی همچون اعلامیه جهانی حقوق بشر (۱۹۴۸) برای کلیه افرادی که در معرض تعقیب و شکنجه قرار دارند، شناخته شده و همچنین با تصریح بند ۲ ماده ۱۴ این سند، مجرمان سیاسی نیز تلویحاً مشمول آن هستند، اسناد بین‌المللی خاص منطقه‌ای نیز با تأکید بر تعلق حق پناهندگی به مجرمان سیاسی بر این مضمون صحنه گذاشته‌اند که به شرح ذیل اند:

الف) کنوانسیون «هاوانا» مربوط به حق پناهندگی مصوب ۲۰ فوریه ۱۹۴۸

در این کنوانسیون، ماده ۱، اعطای پناهندگی را با لحاظ تفکیک جرم عمومی از جرم سیاسی، بدین شرح مقرر می‌کند: «حق اعطای پناهندگی از سوی دولت‌ها به اشخاصی که متهم یا محکوم به جرائمی عمومی هستند، قابل پذیرش نمی‌باشد. اشخاص متهم یا محکوم به جرائم عمومی، در صورت درخواست دولت محلی بایستی تحویل داده شوند». ماده مذکور تلویحاً حکایت از تعلق اعطای پناهندگی به مجرمان سیاسی دارد.



ماده ۲ کنوانسیون هاوانا (۱۹۲۸) نیز مقرر می‌دارد: «پناهندگی اعطا شده به مجرمان سیاسی، بایستی به عنوان یک حق با بردباری بشردوستانه مورد پذیرش گسترده توسط طرف‌های این کنوانسیون قرار گیرد.»

ب) کنوانسیون پناهندگی دیپلماتیک مونته ویدئو

این کنوانسیون در «۲۶ دسامبر ۱۹۳۳» در شهر «مونته ویدئو» جمهوری اروگوئه انعقاد یافت و کشورهای برزیل، شیلی، کلمبیا، کوبا، جمهوری دومینیکن، اکوادور، السالوادور، گواتمالا، هائیتی، هندوراس، مکزیک، نیکاراگوئه و پرو عضو آن هستند. سند بین‌المللی مزبور ضمن تفکیک تلویحی جرم عمومی از جرم سیاسی، اعطای پناهندگی از سوی دولت‌های عضو این کنوانسیون (دولت‌های حاضر در هفتمین کنفرانس بین‌المللی کشورهای آمریکایی) به مجرمان عمومی را ممنوع می‌کند. همچنین ماده ۱ این کنوانسیون مقرر می‌دارد: «برای دولت‌ها، اعطای پناهندگی به آن‌هایی که متهم به جرائم عمومی بوده و حسب‌الامر تحت تعقیب می‌باشند یا توسط دادگاه‌های عمومی محکوم شده‌اند یا فراری از نیروهای نظامی دریایی یا زمینی می‌باشند، غیرقانونی است. اشخاص مذکور به محض درخواست دولت محلی بایستی تحویل داده شوند». با توجه به اینکه کنوانسیون مونته ویدئو، کنوانسیون اعطای پناهندگی است و با لحاظ این نکته که دولت‌ها، حق اعطای پناهندگی به مجرمان عمومی را ندارند، می‌توان چنین استنباط نمود که حق اعطای پناهندگی از سوی دولت‌های عضو این سند بین‌المللی تنها می‌تواند برای مجرمان سیاسی مجاز باشد.



ج) کنوانسیون پناهندگی دیپلماتیک کاراکاس^۱

کنوانسیون کاراکاس در ۲۹ دسامبر ۱۹۵۴، لازم‌الاجرا گردیده و ۱۶ کشور (آرژانتین، برزیل، کاستاریکا، جمهوری دومینیکن، اکوادور، السالوادور، گواتمالا، هائیتی، هندوراس، مکزیک، نیکاراگوئه، پاناما، پاراگوئه، پرو، اروگوئه و ونزوئلا) آن را تصویب و به عضویت آن درآمده‌اند. این کنوانسیون علاوه بر تمرکز بر روی بحث پناهندگی دیپلماتیک، به ارتباط آن با جرم سیاسی نیز می‌پردازد و در ماده ۱ خود مقرر می‌دارد: «پناهندگی اعطا شده به اشخاصی که به دلایل سیاسی یا برای ارتکاب جرائم سیاسی خواهان آن هستند، بایستی توسط دولت محلی با لحاظ مقررات این کنوانسیون محترم محسوب شود.»

همچنین ماده ۳ کنوانسیون مذکور با تفکیک جرم سیاسی از جرم عمومی در اعطای پناهندگی، این چنین بیان می‌کند: «اعطای پناهندگی به اشخاصی که در زمان درخواست پناهندگی مشمول کیفرخواست برای ارتکاب جرائم عمومی می‌باشند یا توسط دادگاه قانونی صالح محکوم شده، ولی به مجازات حکم مربوطه نرسیده‌اند یا فراری از نیروهای نظامی زمینی، دریایی یا هوایی هستند، غیرقانونی می‌باشد؛ مگر اعمال صورت گرفته که به جهت آن درخواست پناهندگی می‌شود، به روشنی دارای ماهیت سیاسی باشد.»

سؤالی که در خصوص تفکیک جرم سیاسی از جرم عمومی برای اعطای پناهندگی مطرح می‌باشد، آن است که تعیین ماهیت جرم از حیث عادی یا سیاسی بودن با چه کسی می‌باشد؟ آیا با دولت اعطا کننده پناهندگی است یا دولت متبوع شخص درخواست کننده پناهندگی یا با شخص پناهنده؟

1. The convention of diplomatic asylum, Caracas (1954)



ماده ۲ کنوانسیون پناهندگی دیپلماتیک مونته ویدئو (۱۹۳۳)، در این باره مقرر می‌دارد: «قضاوت درباره جرم سیاسی، مربوط به دولت اعطا کننده پناهندگی می‌باشد». علی‌رغم اینکه ماده اخیر، تعیین ماهیت جرم را به نظر دولت اعطا کننده پناهندگی مبتنی می‌سازد، اما رأی صادره در قضیه پناهندگی «کلمبیا - پرو» که در ۲۰ نوامبر ۱۹۵۰ میلادی، توسط دیوان بین‌المللی دادگستری صادر شد، با آن تعارض دارد.

موضوع اصلی این پرونده، قضیه اعطای پناهندگی توسط سفیر کشور «کلمبیا» در شهر «لیما» کشور پرو، در سوم ژانویه ۱۹۴۹ به «ام ویکتور راثول هایا دولاتوره»^۱، رهبر «حزب سیاسی منشور انقلابی مردم آمریکا»^۲ بود. در سوم اکتبر ۱۹۴۸، یک شورش نظامی در پرو به وقوع پیوست و متعاقباً دعوایی علیه «هایا دولاتوره» به خاطر تحریک و هدایت این شورش مطرح گردید. از این رو، مقامات پرو به جستجوی وی پرداختند، ولی توفیقی نیافتند. پس از آنکه در سال ۱۹۴۹ از جانب سفیر کلمبیا به وی پناهندگی دیپلماتیک اعطا شد و متعاقب آن سفیر کلمبیا در «لیما»، درخواست امان‌نامه‌ای از دولت پرو کرد تا به «هایا دولاتوره» که او را مجرمی سیاسی توصیف می‌کرد، امکان ترک آن کشور را بدهد. دولت پرو از این کار امتناع نمود و مدعی شد که «هایا دولاتوره» مرتکب جرم عادی (عمومی) شده و مستحق برخورداری از مزایای پناهندگی نمی‌باشد. این دو دولت که در حصول توافق ناتوان بودند، سؤالاتی را در رابطه با اختلاف خود به دیوان بین‌المللی دادگستری (ICJ)^۳ ارجاع دادند که این سؤالات در دادخواست تقدیمی کلمبیا و در دعوی متقابل تقدیمی توسط دولت

1. M. victor Raul Haya do la Torre

2. American People's Revolutionary

3. International court of Justice (ICJ)



پرو بیان شده است. دیوان در رأی خود (۱۴ رأی در برابر ۲ رأی) اعلام داشت که دولت کلمبیا (سفیر دولت کلمبیا) حق نداشته است تا به طور یک‌جانبه و به گونه‌ای الزام‌آور در مقابل دولت پرو، ماهیت جرم را توصیف کند. از سویی دیگر، دیوان با «۱۵ رأی» در مقابل «۱ رأی»، ادعای دولت پرو را مبنی بر اینکه «دولاتور» متهم به جرائم عمومی (عادی) بوده است، رد کرد. دیوان نیز یادآور شد که تنها اتهام علیه «هاپا دولاتور» شورش نظامی بوده است و شورش نظامی، به خودی خود جرم عادی (عمومی) محسوب نمی‌گردد و اعطای پناهندگی، نمی‌تواند مانعی در راه اقامه دعوا مطابق قانون از سوی مقامات قانونی، قلمداد شود. دیوان در ادامه اعلام می‌کند که دولت کلمبیا نتوانست وجود رویه مستمر و متحدالشکل جهت توصیف ماهیت جرم برای اعطای پناهندگی به مجرمان سیاسی را چه در سطح منطقه‌ای یا محلی به عنوان حق کشور اعطا کننده پناهندگی و الزامی بر کشور سرزمینی (میزبان) به اثبات رساند و از طرفی تناقضات موجود، امکان تشخیص رویه‌ای در این خصوص که مختص آمریکای لاتین باشد را ممکن نمی‌سازد. علی‌رغم رأی صادره در قضیه «دولاتور»^۱ در دیوان بین‌المللی دادگستری، کنوانسیون پناهندگی دیپلماتیک کاراکاس که چهار سال بعد از رأی صادره دیوان، یعنی در ۱۹۵۴ م منعقد گردید، در ماده ۴ خود مقرر می‌دارد: «تعیین ماهیت جرم یا انگیزه‌هایی که موجب تعقیب قضایی شده است با دولت اعطا کننده پناهندگی است». به نظر می‌رسد که اسناد بین‌المللی خاص و عرف منطقه‌ای آمریکای لاتین بر نقش اساسی دولت اعطا کننده پناهندگی در تعیین ماهیت جرم اصرار دارد.

1. Colombia V Peru Case, ICJ (1950)



در باب شرایط اعطای پناهندگی به افرادی که به دلایل سیاسی یا ارتکاب جرم سیاسی تحت تعقیب می‌باشند، کنوانسیون کاراکاس در ماده ۵ مقرر می‌دارد: «اعطای پناهندگی ممکن نیست مگر در موارد اضطراری و برای یک دوره زمانی معین و ضروری برای پناهنده جهت عزیمت از کشور خود با تضمینات اعطایی دولت سرزمینی تا در نتیجه آن زندگی، آزادی یا حیثیت وی به خطر نیفتد یا به هر روی امنیت پناهنده تضمین شود». در خصوص تشخیص اضطراری بودن وضعیت، جهت اعطای پناهندگی ماده ۶ کنوانسیون، ممیز را دولت اعطا کننده پناهندگی می‌داند. ماده ۷ کنوانسیون کاراکاس، در تعیین درجه اضطراری بودن وضعیت لازمه اعطای پناهندگی مقرر می‌دارد: «اگر مورد اضطراری مطرح باشد، تعیین درجه اضطرار مورد یا وضعیت با دولت اعطا کننده پناهندگی است». با توجه به مباحثی که مطرح شد، موضوع اعطای پناهندگی به ویژه اعطای پناهندگی دیپلماتیک به مجرمان سیاسی، از مباحث مهم مطروحه در عرف کشورهای آمریکای لاتین می‌باشد که در قالب معاهدات متعدد گنجانده شده است.

موضوع اعطای پناهندگی و ارتباط آن با جرم سیاسی در دکترین و نظریات حقوق‌دانان نیز مشهود و مطرح است؛ به طور مثال «باربریس» حقوق‌دان هلندی معتقد است: «پناهندگی در مواقع اضطراری به اشخاصی که به خاطر انگیزه‌ها یا جرائم سیاسی مورد تعقیب قرار گرفته‌اند، اعطا خواهد شد. اعطای پناهندگی به اشخاصی که به خاطر ارتکاب جرم عمومی تحت تعقیب بوده و به دلیل ارتکاب جرم عمومی، مجرم شناخته شده و مجازات مقرر را متحمل نشده‌اند، مجاز نیست».

(قاری سید فاطمی، ۱۳۹۳: ۴۲۴)



۵- پناهندگی سیاسی و ارتباط آن با جرم سیاسی در پرتو دکترین و اسناد بین‌المللی

پناهندگی سیاسی، نوعی از پناهندگی می‌باشد و به شخصی که به دلایل سیاسی در کشور متبوع خود تحت تعقیب یا آزار بوده و قادر به ادامه زندگی در آنجا نیست، اعطا می‌شود^۱ و شخصی که از این حق برخوردار گردد «پناهنده سیاسی» نامیده می‌شود. آنچه در خصوص عبارت «قادر به ادامه زندگی در آنجا نیست» باید مورد بررسی قرار گیرد آن است که هر انسانی اولاً، به جهت واجدیت کرامت انسانی و حریت بالذات خود بایستی از آزادی تفکر و اندیشه (حق بر آزادی عقیده، یکی از حق‌های بنیادین مطلق انسانی است که در اسناد بین‌المللی بر اطلاق و عدم ورود استثنا بر آن تصریح شده است) برخوردار باشد و ثالثاً به سبب اظهارات سیاسی مورد تعرض و شکنجه (حق بر منع شکنجه اعم از مادی و معنوی، یکی دیگر از حق‌های بنیادین مطلق انسان‌هاست) قرار گیرد، لذا در صورتی که فردی به دلایل سیاسی در کشور متبوع خود به روش‌های مختلف دچار هرگونه صدمات جسمانی یا روحانی گردد؛ به طوری که تداوم زیست او را با سختی مواجه کند، می‌تواند به تحصیل پناهندگی سیاسی اقدام کند. دیگر اینکه مفهوم قادر نبودن یک معیار شخصی است نه عینی؛ چراکه به طور مثال تعریف میزان فشارهای وارده بر یک هنرمند فعال سیاسی با یک مبارز سیاسی متفاوت است و نمی‌توان آن‌ها (فشارهای وارده) را با یک معیار و ترازو سنجید. لذا به نظر می‌رسد ضابطه «قادر نبودن» بنا بر نوع اشتغال، سطح علمی، جنسیت و سن افراد سیاسی در اعطای پناهندگی سیاسی مدنظر قرار می‌گیرد.

1. Collins English Dictionary (1979), Harper Collins publisher, Glasgow



بحث تقاضای پناهندگی سیاسی از سوی افرادی که به سبب ارتکاب جرائم سیاسی یا داشتن عقاید سیاسی (به طور کلی موجبات سیاسی) مجبور به ترک وطن می‌شوند، از موضوعات مهم جامعه بین‌المللی می‌باشد که در متون حقوقی و اسناد بین‌المللی متعددی به شناسایی و تبیین آن اهتمام رفته است. در «فرهنگ حقوقی کرزون» در خصوص اصطلاح پناهندگی سیاسی این چنین آمده است: «پناهندگی سیاسی، پناهندگی و امنیت ارائه شده به فردی است که از فشارهای سیاسی کشوری (حکومتی) وارد بر او به کشور دیگری فرار کرده است». (کرزون، ۱۳۸۴: ۲۷۲)

ماده ۳ کنوانسیون هاوانا (۱۹۲۸) در مورد حق پناهندگی، در ضمن شناسایی مفهوم پناهندگی سیاسی مقرر می‌دارد: «پناهندگی سیاسی به عنوان یک نهاد با ویژگی بشردوستانه است». آنچه از مفهوم ویژگی بشردوستانه در ماده اخیر دریافت می‌شود، آن است که نباید دولت متبوع خواهان پناهندگی سیاسی، اقدامات دولت دیگر در اعطای پناهندگی سیاسی را به عنوان نقض روابط بین‌الملل دوستانه و امری در مبادینت با حسن نیت در روابط دیپلماتیک تلقی کند. بنابراین کنوانسیون هاوانا از دولت‌های عضو آن می‌خواهد، به موضوع اعطای پناهندگی سیاسی با مدارای سیاسی بنگرند. بحث درخواست اعطای پناهندگی سیاسی، یکی از حق‌های بشری (تولویحاً) تأیید شده، توسط ماده ۱۴ اعلامیه جهانی حقوق بشر (۱۹۴۸) و یکی از قواعد پذیرفته شده اسناد بین‌المللی حقوق بشر است. بند ۱ ماده ۱۴ اعلامیه جهانی حقوق بشر، اگرچه به طور عام کلیه کسانی که تحت تعقیب، شکنجه و آزار قرار دارند را مشمول حق درخواست پناهندگی دانسته است ولی با دقت در مفهوم بند ۲ مقرر می‌دارد: «در موردی که تعقیب واقعاً مبتنی بر جرم عمومی و غیرسیاسی یا رفتارهایی مخالف با اصول و مقاصد سازمان ملل متحد باشد، نمی‌توان از این حق استفاده نمود»، می‌توان



استنباط نمود که با مستثنا شدن جرائم عمومی، جرائم غیرسیاسی و سایر اعمال مغایر با اصول و اهداف سازمان ملل متحد از حق درخواست پناهندگی، اصولاً مرتکبان جرائم سیاسی می‌توانند، مشمول اعلامیه شوند و مورد حمایت آن باشند. به عبارت دیگر، بند ۲ ماده ۱۴ اعلامیه جهانی حقوق بشر، اعطای پناهندگی سیاسی به مجرمان سیاسی را تلویحاً مدنظر خود قرار داده است.

۶- اختیار سفارتخانه‌ها در اعطای پناهندگی دیپلماتیک به مجرمان سیاسی از منظر دکترین، اسناد و رویه قضایی بین‌المللی

همان‌طور که پیش‌تر معروض گردید، اسناد بین‌المللی متعددی به بحث پناهندگی و ارتباط آن با جرم سیاسی پرداخته‌اند. حال در این مقاله آنچه محل تأمل می‌باشد، آن است که آیا سفارتخانه‌ها از دیدگاه اسناد و رویه قضایی بین‌المللی، امکان اعطای پناهندگی دیپلماتیک به مجرمان سیاسی را دارند؟

برای پاسخگویی به پرسش فوق، در ابتدا عنایت به مباحثی همچون مفهوم «پناهندگی دیپلماتیک»، مبانی حقوقی اعطای پناهندگی دیپلماتیک و شرایط اعطای پناهندگی دیپلماتیک در چارچوب اصول و قواعد حقوق بین‌الملل ضروری می‌باشد، لذا در وهله نخست، سعی بر تبیین آن مفاهیم خواهیم داشت.

۶-۱- پناهندگی دیپلماتیک

این پناهندگی، نوعی پناه دادن توسط نهادهای مهم حقوق بین‌الملل در ورای مرزهای سرزمینی و در اماکنی که به آن‌ها مصونیت قضایی داده شده، به فردی است که در جستجوی حمایت در مقابل قدرتی برآمده که او را متهم و تعقیب نموده است.



پناهندگی دیپلماتیک، از اصل حاکمیت سرزمینی مورد قبول حقوق بین‌الملل، تخطی می‌نماید؛ زیرا افرادی را از دسترس مقامات قضایی حکومت متبوع وی خارج می‌سازد. (Barberis, 1985: 41) از این رو، موافقت با پناهندگی در اماکن مأموریت‌های دیپلماتیک، همواره یکی از بحث‌برانگیزترین موضوعات در حقوق دیپلماتیک بوده است. (اردلان، ۱۳۸۷: ۹۵۶) برخی از حقوقدانان معتقدند: «پناهندگی دیپلماتیک نوعی اعطای پناهندگی از سوی دولت به شخص فراری در داخل سفارتخانه یا اماکن نمایندگی خود که مستقر در قلمرو دولت دیگری (دولت میزبان) می‌باشد، است.» (Sinha, S, 1971: 5)

۶-۲- مبانی حقوقی اعطای پناهندگی دیپلماتیک

دیدگاه اعطای پناهندگی در اماکن دیپلماتیک، متعلق به یک دولت در خارج از قلمرو سرزمینی آن بر مصونیت نمایندگی دیپلماتیک استوار می‌باشد و پیامد ضروری تأسیس فعالیت یک مأموریت دائمی دیپلماتیک است که از احترام ویژه و مصونیت از عدم تعرض برخوردار است. از دهه‌های میانی سده پانزدهم میلادی مصونیت شخص دیپلمات به عنوان نماینده فرمانروای دولت فرستنده نزد دولت پذیرنده، به محل کار و زندگی وی نیز تسری یافت. در آن دوران فرض اقتدار و صلاحیت برون‌مرزی (فرا سرزمینی) به عنوان توجیه حقوقی این مصونیت مورد استفاده قرار گرفت و بر اساس این فرضیه، محل اقامت نماینده دیپلماتیک به عنوان بخشی از قلمرو کشور فرستنده دیپلمات تلقی شده که مقامات محلی کشور پذیرنده حق ورود به آن را ندارند. این تفکرات در سده ۱۶ و ۱۷ میلادی منجر به ظهور دکترین صلاحیت «فرا سرزمینی» مأموریت‌های دیپلماتیک به ویژه در اروپا شد. (Denza, 1998: 113)

«هوگو گروسیوس» که به پدر علم حقوق بین‌الملل نوین نیز معروف است، معتقد بود: «اصل برون‌مرزی برای توصیف مصونیت دیپلمات‌ها از قوانین محلی



ضروری است؛ لذا سفارتخانه‌ها و نمایندگی‌ها در حوزه قضایی کشور پذیرنده، مصون از تعرض و تفتیش شناخته می‌شوند، زیرا آنان در بخشی خارج از سرزمین کشور میزبان و در پاره‌ای از قلمرو کشور فرستنده اقامت دارند؛ گویی آنان کشور خود را ترک نکرده‌اند.» (ضیایی بیگدلی، ۱۳۸۷: ۴۴۱)

یکی از نتایج این‌گونه برداشت‌ها از مصونیت دیپلماتیک نمایندگی، ادعای حق اعطای پناهندگی به افراد از سوی سفیران در داخل محدوده‌ای بود که اقامتگاه آنان را در برمی‌گرفت. با ظهور و تجلی تحولات عظیم در اروپا (انقلاب فرانسه، ۱۷۸۹)، اعطای پناهندگی دیپلماتیک از سوی سفارتخانه‌ها به سمت مجرمان سیاسی، معطوف گردید. دولت‌های اروپایی، این اختیار را برای حمایت از قربانیان نابردباری سیاسی و مذهبی اعمال می‌کردند و اعمال این امتیاز را نه تنها حق دولت‌ها، بلکه وظیفه خود می‌پنداشتند. (Sinha, S, 1971: 20)

رواج مفهوم برون‌مرزی از سده هفدهم به بعد، زمینه‌های حمایت از ادعای مصونیت اقامتگاه‌های نمایندگی‌های سیاسی و در نتیجه استنباط حق اعطای پناهندگی دیپلماتیک را فزونی بخشید؛ ولی با ظهور نظریات برخی از حقوق‌دانان قرن هجدهم همچون «امریک واتل» سوئسی و «بینکر شوک» هلندی که اعطای حق پناهندگی در اماکن دیپلماتیک را محدود به صلاح‌دید دولت میزبان می‌دانستند تا حدود زیادی تعدیل گردید. در قرن نوزدهم، حمایت از نظریه «فرا سرزمینی بودن» سفارتخانه‌ها به کلی از بین رفت و هنگامی که در سال ۱۸۶۷ میلادی، فرستاده فرانسه در «لیما» درخواست مراعات آن را نمود، دولت پرو از اعطای آن سرباز زد. (Denza, 1998: 113)

در اصول و قواعد حقوق بین‌الملل نوین، اصولاً هیچ حقی برای رئیس مأموریت در اعطای پناهندگی در اماکن دیپلماتیک به رسمیت شناخته نشده است و از طرفی



مصونیت‌های دیپلماتیک برای تأمین و تضمین آزادی و امنیت موردنظر فعالیت‌های دیپلماتیک مقرر گردیده و از این رو نمی‌تواند مبنایی برای توجیه اعطای پناهندگی دیپلماتیک محسوب شود. (Sinha, S, 1971: 209) هنگام بررسی و تدوین کنوانسیون روابط دیپلماتیک که از سال ۱۹۴۹ در دستورکار کمیسیون حقوق بین‌الملل قرار گرفت، بحث در خصوص ایجاد قاعده‌ای در مورد پناهندگی دیپلماتیک به ویژه از سوی حقوقدانان بریتانیایی در خلال جلسات کاری سال ۱۹۵۷ کمیسیون مطرح گردید که با رأی منفی اکثریت مواجه شد و در نهایت کمیسیون نیز از بحث بیشتر در این باره خودداری کرد. (اردلان، ۱۳۸۷: ۹۱۳-۹۱۴)

همچنین در کنوانسیون «روابط دیپلماتیک» منعقد شده در ۱۹۶۱ میلادی که مهم‌ترین سند بین‌المللی مربوط به حقوق، تکالیف و مصونیت‌های دیپلماتیک است و امروزه اکثریت کشورهای جهان یعنی «۱۹۰ کشور» عضو آن هستند، هیچ اشاره‌ای به مسئله پناهندگی دیپلماتیک نشده است. در پایان بند (۳) ماده ۴۱ کنوانسیون مذکور، از امکان وجود قرارداد ویژه فی‌مابین کشور فرستنده و پذیرنده هیئت‌های دیپلماتیک، به منزله قراردادی که مفاد آن می‌تواند به رسمیت شناختن حق سفارتخانه‌های کشورها بر پذیرش پناهندگان اعم از دیپلماتیک و غیر آن باشد، گرچه سخن رفته است، اما به هر روی در هیچ‌یک از اسناد بین‌المللی عام، مسئله حق یا مصونیت سفارتخانه‌ها در پذیرش پناهندگان مقرر نگردیده است. (قاری سید فاطمی، ۱۳۹۳: ۴۲۴)

«ایان برانلی»^۱ حقوقدان مشهور انگلیسی نیز معتقد است: «اعطای پناهندگی توسط سفارتخانه‌ها در اصول عمومی حقوق بین‌الملل به رسمیت شناخته نشده است». (همان) در رویه قضایی بین‌المللی نیز حکم صریحی مبتنی بر پذیرش اعطای

1. Ian Browline (1932-2010)



پناهندگی دیپلماتیک از سوی سفارتخانه‌ها به مجرمان سیاسی دیده نمی‌شود. به طور مثال، در قضیه پناهندگی کلمبیا - پرو که منجر به صدور رأی مورخ ۲۰ نوامبر ۱۹۵۰ در دیوان بین‌المللی دادگستری شد، به طوری که شرح آن گذشت، دیوان بدون ورود در این مقوله که آیا سفیر کلمبیا در پرو به طور کلی حق اعطای پناهندگی به «هایا دولاتوره» را داشته است یا خیر، تنها به سؤالات مطروحه دولت کلمبیا در دادخواست تقدیمی و سؤالات مندرج در دعوای متقابل دولت پرو پاسخ و اقدام به صدور رأی کرد. دیوان با عنایت به اینکه اعطای پناهندگی، سه ماه بعد از شورش نظامی بوده و عملاً این اقدام نمی‌تواند به جهت حمایت از «دولاتوره» به خاطر ملاحظات انسان‌دوستانه در برابر اعمال خشونت‌بار و خودسرانه عناصر غیرمسئول مردمی باشد، اعلام می‌کند خطری از این جهت متوجه «هایا دولاتوره» نبوده و تنها تعقیب قانونی مطرح بوده است. بنابراین، استدلال دولت کلمبیا برای اعطای پناهندگی به «دولاتوره» مطابق بند (۲) ماده ۲ کنوانسیون پناهندگی هاوانا که مقرر می‌دارد: «اعطای پناهندگی ممکن نیست مگر در موارد اضطراری و برای یک دوره زمانی معین برای شخصی که پناهندگی را جهت تضمین حیات خود درخواست کرده است»، نمی‌باشد. دیوان بالأخره با «۱۰ رأی» در مقابل «۶ رأی» بدون انتقاد از رفتار سفیر کلمبیا در شهر لیما (پایتخت پرو)، نظر داد که شرایط لازم برای اعطای پناهندگی مطابق معاهده مربوطه به هنگامی که وی «دولاتوره» را به پناهندگی پذیرفته، محقق نبوده است. (ضیایی بیگدلی، ۱۳۸۷: ۴۵-۴۰) به عبارت دیگر، دیوان بین‌المللی دادگستری در پرونده فوق با درخواست اجرای مقررات آمریکای لاتین در باب اعطای پناهندگی دیپلماتیک به جهت عدم وجود شرایط لازم برای اعطای آن مخالفت کرد. البته لازم به ذکر است که اعطای پناهندگی به ویژه پناهندگی دیپلماتیک در طول تاریخ همواره تابع شرایط خاصی بوده است.



۶-۳- شرایط اعطای پناهندگی دیپلماتیک

اعطای پناهندگی در اماکن متعلق به مأموریت‌های دیپلماتیک در موقعیت‌ها و وضعیت‌های مختلفی صورت گرفته و می‌گیرد. اصولاً زمینه‌ها و مبانی ضروری برای توجیه حقوقی - سیاسی اعطای پناهندگی دیپلماتیک در طول تاریخ عبارت می‌باشند از: الف) ملاحظات بشردوستانه که در زمان باستان درباره قبول پناهندگان مذهبی و بعدها در مورد سایر افراد نیز مورد استناد قرار می‌گیرد؛

ب) منافع سیاسی؛ یکی از عوامل مؤثر در اعطای پناهندگی دیپلماتیک، منافع سیاسی دولت اعطاکننده پناهندگی در ایفای نقش سیاسی در جامعه بین‌المللی است. به طوری که با تأثیرگذاری در افکار جامعه جهانی می‌تواند به بهره‌برداری سیاسی نائل آید؛

ج) ارزش شخص برخوردار از حق پناهندگی؛ از گذشته‌های دور تا به امروز پذیرش پناهندگانی از مقامات و خانواده‌های آنها یا فرماندهان دولت‌های دیگر نقش مهمی در اعطای پناهندگی دیپلماتیک داشته است؛

د) ماهیت جرمی که رخ داده است، یکی از مبانی قابل پذیرش در اعطای پناهندگی به طور کلی و پناهندگی دیپلماتیک به طور خاص می‌باشد. (اسناد بین‌المللی عام حقوق بشر از قبیل اعلامیه جهانی حقوق بشر (۱۹۴۸)، کنوانسیون پناهندگی (۱۹۵۱) و سایر کنوانسیون‌های بین‌المللی خاص منطقه‌ای همگی تأکید بر این امر دارند که افراد مرتکب جرائم عمومی برخوردار از این حق نیستند و تنها جرائم سیاسی می‌تواند مشمول این حق باشند)؛

ه) وضعیت خاص؛ وضعیت‌های خاص چون جنگ، شورش داخلی و کودتا از موقعیت‌هایی است که می‌تواند در اعطای پناهندگی دیپلماتیک دخالت مؤثر داشته



باشد؛ چراکه در این حالت اضطراری و فوق‌العاده، پناه بردن به اماکن دیپلماتیک به عنوان حق قانونی به شمار می‌آید که بر اساس حمایت از مصالح انسان دوستانه اصولاً وظیفه اماکن دیپلماتیک می‌باشد. البته این امر نوعی اعطای پناهندگی موقت، نیز قلمداد می‌گردد. (Sen, B, 1965: 537)

حال علی‌رغم وجود اصل یا قاعده‌ای در حقوق بین‌الملل که اعطای پناهندگی دیپلماتیک را تأیید کند و هنجار عرفی حقوق بین‌المللی که بتواند پشتوانه حقوقی برای آن باشد، این امر می‌تواند در قالب معاهدات و با انعقاد یک کنوانسیون برای یک دوره زمانی، میان کشورهای طرف قرارداد محقق و دارای اعتبار گردد؛ چراکه محدود کردن حاکمیت سرزمینی یک دولت امکان‌پذیر نیست، مگر بر اساس یک کنوانسیون بین‌المللی مربوط به آن. (ردلان، ۱۳۸۷: ۹۶) نمونه‌های بارز این‌گونه توافقات بین‌المللی، انعقاد چندین کنوانسیون بین‌المللی خاص منطقه‌ای در آمریکای لاتین در خصوص اعطای پناهندگی دیپلماتیک به ویژه به مجرمان سیاسی است. برخی از حقوقدانان، علل مؤثر در انعقاد چنین معاهداتی را در وجود دو پدیده جستجو می‌کنند: (۱) ظهور عقاید آزادی‌خواهانه غالب در منطقه آمریکای لاتین؛ (۲) وقوع انقلاب‌های خشن و تقریباً مداوم پس از استقلال جمهوری‌های جدید که در خلال قرن نوزدهم موجب عدم ثبات سیاسی در بسیاری از کشورهای منطقه شده بود. بنابراین، می‌توان گفت که بسیاری از دولت‌های آمریکای لاتین با پذیرش حق اعطای پناهندگی دیپلماتیک به عنوان یک رفتار مورد احترام هنگام مبارزات سیاسی در منطقه، اعمال آن را ضروری دانسته‌اند. (Sinha, S, 1971: 238)

احترام به کرامت انسانی مبارزان سیاسی و به تعبیری مجرمان سیاسی، آن‌چنان در نگرش عمومی حقوقدانان و دولتمردان کشورهای منطقه آمریکای لاتین مؤثر



بوده که آن‌ها را بر آن داشته تا با انعقاد اسناد بین‌المللی متعددی، در خصوص اعطای پناهندگی دیپلماتیک به مجرمان سیاسی، خود را به طور رسمی به این مقوله مرتبط سازند. مهم‌ترین اسناد بین‌المللی منعقد در میان کشورهای آمریکای لاتین در خصوص اعطای پناهندگی دیپلماتیک به مجرمان سیاسی به شرح ذیل‌اند:

۱- قرارداد حقوق کیفری بین‌المللی مورخ ۲۳ ژانویه ۱۸۸۹ میلادی در شهر «مونت ویدئو»؛ ماده ۱۷ این قرارداد مقرر می‌دارد: «اعطای پناهندگی در نمایندگی‌های دیپلماتیک به مجرمان سیاسی به غیر از کسانی که از کشتی‌های جنگی فرار کرده‌اند، پیش‌بینی می‌شود. پناه دادن به مجرمان سیاسی باید از سوی طرفین قرارداد محترم شمرده شود». در این قرارداد همچنین آمده است که رئیس هیئت نمایندگی دیپلماتیک موظف است که سریعاً طی یادداشتی کشور میزبان را از این امر مطلع نماید و کشور میزبان نیز این قدرت را دارد که تقاضا کند، مجرم را در کوتاه‌ترین زمان ممکن از قلمرو ملی او خارج نمایند. در مقابل رئیس نمایندگی حق خواهد داشت که ضمانت‌های لازم را برای خروج پناهنده بدون وارد آمدن هرگونه آسیب به مصونیت او، اخذ نماید. (Ibid, P: 52) پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

۲- کنوانسیون مربوط به پناهندگی هاوانا (۱۹۲۸) در ماده ۲ خود مقرر می‌دارد: «پناهندگی اعطا شده به مجرمان سیاسی در سفارتخانه‌ها، بایستی به عنوان یک حق با بردباری بشردوستانه مورد پذیرش گسترده طرف‌های این کنوانسیون و قوانین کشوری که حق پناهندگی را اعطا نموده، تحت مقررات این کنوانسیون قرار گیرد.» (Ibid, article: 2) البته لازم به ذکر است که این کنوانسیون، در بحث اعطای پناهندگی توسط سفارتخانه‌ها، جرم سیاسی را از جرم عادی تفکیک می‌کند و مقرر می‌دارد: «حق اعطای پناهندگی برای دولت‌ها در سفارتخانه‌ها، به اشخاصی که محکوم یا



متهم به جرائم عادی یا فراری از نیروهای نظامی دریایی یا هوایی هستند، مجاز نیست. اشخاص متهم یا محکوم شده به جرائم عادی که در سفارتخانه‌ها، پناهندگی تحصیل می‌نمایند، بایستی به درخواست دولت محلی تحویل گردند.»

۳- کنوانسیون پناهندگی دیپلماتیک مونته‌ویدئو منعقد در ۲۶ دسامبر ۱۹۳۳؛ علی‌رغم شناسایی حق اعطای پناهندگی دیپلماتیک در برخی از اماکن از جمله سفارتخانه‌ها، کشتی‌های جنگی و اردوگاه‌های نظامی یا هواپیماها، جرائم عمومی را از جرائم سیاسی تفکیک می‌نماید و در ماده ۱ خود اعلام می‌دارد: «اعطای پناهندگی در سفارتخانه‌ها، کشتی‌های جنگی، اردوگاه‌های نظامی یا هواپیماها به آن‌هایی که متهم به جرائم عمومی بوده و تحت تعقیب می‌باشند یا کسانی که توسط محاکم قضایی عمومی محکوم شده‌اند، مجاز نمی‌باشد و اشخاص مذکور به محض درخواست دولت محلی بایستی تسلیم شوند.»

۴- قرارداد پناهندگی دیپلماتیک و پناهجویی که در دومین کنگره آمریکای جنوبی درباره حقوق بین‌الملل خصوصی در ۴ اوت ۱۹۳۹ به هنگام بازنگری در قرارداد ۱۸۸۹ مونته‌ویدئو به امضا رسید، مقرر می‌دارد: «تشخیص عللی که دادن پناهندگی به مجرمان سیاسی را ایجاب می‌کند، به کشور اعطا کننده پناهندگی مربوط است.» (*Ibid.*, p: 53) این قرارداد بین‌المللی با وجود تصریح مجدد بر جواز درخواست پناهندگی از سوی مجرمان سیاسی، اما دلایلی که موجبات اعطای پناهندگی به آنان را توجیه می‌کند، به اختیار دولت‌های اعطا کننده پناهندگی دیپلماتیک واگذار نموده است.

۵- در خصوص حق اعطای پناهندگی دیپلماتیک توسط سفارتخانه‌ها به اشخاصی که به خاطر انگیزه‌های سیاسی یا ارتکاب جرم سیاسی، خواهان آن هستند؛ کنوانسیون کاراکاس در خصوص پناهندگی دیپلماتیک (۱۹۵۴) در ماده ۱ خود این چنین مقرر



می‌دارد: «پناهندگی اعطا شده در سفارتخانه‌ها، به اشخاصی که به دلایل سیاسی یا برای ارتکاب جرائم سیاسی خواهان آن می‌باشند، بایستی از جانب دولت محلی با لحاظ مقررات این کنوانسیون محترم محسوب شود و بر اساس اهداف این کنوانسیون «یک سفارتخانه» برای، هر محل مأموریت سیاسی، اقامتگاه رئیس مأموریت، اماکن مهیا شده توسط آن‌ها برای سکونت پناهندگان، در صورتی که تعداد آن‌ها بیشتر از ظرفیت معمولی ساختمان‌ها باشد، تلقی می‌گردد.»

حق اعطای پناهندگی دیپلماتیک توسط سفارتخانه همان طوری که پیش‌تر ذکر شد، در اسناد بین‌المللی خاص و به صورت عرف منطقه‌ای آمریکای لاتین، قابل مشاهده است. «باربریس» حقوقدان هلندی در این باره معتقد است: «عرف منطقه‌ای اعطای پناهندگی دیپلماتیک از سوی سفارتخانه‌ها به مجرمان سیاسی، به طور عمده توسط کنوانسیون پناهندگی دیپلماتیک کاراکاس (۱۹۵۴) در قالبی معاهداتی تدوین شده است، اما بر اساس این سند و عرف منطقه‌ای آمریکای لاتین، اعطای آن، حق سفارتخانه است و نه تکلیف و وظیفه او.» (Barberis, 1985: 41)

در تأیید این مضمون، ماده ۳ کنوانسیون کاراکاس در باب اینکه اعطای پناهندگی حق سفارتخانه است یا تکلیف، اعلام می‌دارد: «هر دولتی حق اعطای پناهندگی دارد، اما ملزم به انجام آن نیست. همان طوری که ملزم به بیان دلایل رد آن نیز نمی‌باشد.» «باربریس» همچنین می‌افزاید: «امکان سفارتخانه‌های کشورهای آمریکای لاتین در اعطای حق پناهندگی دیپلماتیک به اشخاصی که در مواقع اضطراری به جهت انگیزه‌ها یا جرائم سیاسی تحت تعقیب قرار دارند، به عنوان حق و نه تکلیف، مبتنی بر عرف منطقه‌ای در آمریکای لاتین است.» (Ibid, P: 42)



نتیجه گیری

تحقق مفهوم پناهندگی و حقوق پناهنده یکی از نمودهای توجه به حقوق بنیادین بشر در جهان معاصر است که بعد از پایان جنگ جهانی اول و اضمحلال امپراتوری های روسیه، مجارستان - اتریش و عثمانی در سال ۱۹۱۸ میلادی صورت پذیرفت. یکی از اقسام مهم پناهندگی نیز پناهندگی سیاسی می باشد که خواهان تحصیل آن، فردی است که به سبب عقاید و نظریات سیاسی مغایر با منویات دولت متبوع خود تحت تعقیب و آزار بوده و از آن رو در خارج از میهن خود به سر می برد. با تصریح بند ۱ و ۲ ماده ۱۴ اعلامیه جهانی حقوق بشر (۱۹۴۸) که مرتکبان جرائم عمومی را از جرائم سیاسی تفکیک می کند، مجرمان سیاسی نیز می توانند به جهت در امان ماندن از آزار و شکنجه به کشورهای دیگر پناهنده شوند. مطابق با کنوانسیون های منطقه ای آمریکای لاتین از جمله کنوانسیون مربوط به پناهندگی هاوانا (۱۹۲۸)، پناهندگی دیپلماتیک مونته ویدئو (۱۹۳۳) و کاراکاس (۱۹۵۴) که دولت های عضو این اسناد بین المللی را ملزم به رعایت اعطای حقوق پناهندگی، تحت شرایطی به مجرمان سیاسی می کند و همچنین بر اساس کنوانسیون بین المللی مربوط به وضعیت پناهندگان (۱۹۵۱)، افرادی که به خاطر دیدگاه سیاسی مجرم شناخته شده و مورد تعقیب و شکنجه دولت متبوع خود قرار گرفته باشند، می توانند برای رهایی از خوف جان، از کشورهای دیگر درخواست پناهندگی نمایند، به شرطی که قبل از آن مرتکب جرائم جنگی یا جرائم غیرسیاسی مهم نشده باشند. در خصوص اعطای پناهندگی دیپلماتیک به مجرمان سیاسی از جانب سفارتخانه ها، علی رغم اینکه در اصول و قواعد عمومی حقوق بین الملل اشاره ای به آن نرفته است، اما به موجب اسناد بین المللی خاص منطقه ای آمریکای لاتین که در خصوص اعطای پناهندگی



اعطای پناهندگی به مجرمان سیاسی در پرتو دکترین، اسناد و رویه قضایی بین‌المللی

دیپلماتیک انعقاد یافته، بر اعمال و اعطای این حق و البته نه به عنوان تکلیف از سوی سفارتخانه‌ها تصریح شده است. برخی از حقوقدانان نیز معتقدند که این رویکرد دولت‌های مذکور، ناشی از عرف منطقه‌ای آمریکای لاتین در این باره می‌باشد.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی



منابع

- ۱- اردلان، اسعد (۱۳۸۷) «پناهندگی دیپلماتیک»، فصلنامه سیاست خارجی، سال بیست و دوم، شماره ۴.
 - ۲- ضیایی بیگدلی، محمدرضا (۱۳۸۵) حقوق بین‌الملل عمومی، تهران: نشر گنج دانش، چاپ بیستم و هفتم.
 - ۳- ضیایی بیگدلی، محمدرضا (۱۳۸۷) آرا و نظرات مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری، تهران: نشر دانشگاه علامه طباطبایی، ج ۱.
 - ۴- قاری سید فاطمی، سیدمحمد (۱۳۹۳) حقوق بشر در جهان معاصر، تهران: شهر دانش، دفتر دوم، چاپ سوم.
 - ۵- کرزون، ال، بی (۱۳۸۴) فرهنگ حقوق، قدیر گلکاریان، ترجمه ناصر جوادخانی، تهران: نشر دانشیار.
- 1- Barberis, j (1985) Diplomatic Asylum, Encyclopedia of Public international law, v.8, Elsevier Science publisher, North Holland.
 - 2- Collins English Dictionary (1979) Harper Collins publisher, Glasgow.
 - 3- Denza, Eileen (1998) Diplomatic Law, Second edition, New York.
 - 4- Dictionaire Diplomatique (1983) Academie Diplomatique Internationale, Paris.
 - 5- Glahan, G, Von (1986) Law among nations, fifth edition, macmillan publishing co, London.
 - 6- Sen, B (1965), A Diplomat's Handbook of International Law and Practice, Martinus Nijhoff, Hague, Holland.



- 7- Sinha, S, Prakash (1971) *Asylum and International Law*, Martinus Nijhoff, Hague. Holland.
- 8- Strake, J, G (1972) *Introduction to International Law*, 7edition, Bullerworkis, London.
- 9- *The convention of diplomatic asylum*, Caracas (1954)
- 10- *The convention of diplomatic asylum*, Caracas (1954)
- 11- *The Convention of Havana on Right of Asylum* (1928)
- 12- *The convention relating of status of Refugees* (1951)





پروفیسر شہناز گل خان
پرنسپل جامعہ اسلامیہ
پرنسپل جامعہ اسلامیہ