

حقوق بین المللی پناهندگان در اسناد بین المللی

عبدالله شفايي

مقدمه:

حقوق پناهندگان از مباحث جدید و جدی در عرصه حقوق بین الملل است. کثرت پناهندگان در جهان، نارسایی های حقوقی در این زمینه و عملکرد ناهماهنگ کشورهای در بر خورد با این معضل پیچیده تر شدن عوامل پناهندگی و به تبع پیچیده تر شدن راه حل های آن همه، از اهمیت فوق العاده این موضوع حکایت دارد. مشکل پناهندگان از دیرباز در تاریخ بشر وجود داشته است، در ادیان و ملت های گذشته به نوعی وجود داشته و هر یک مطابق آموزش های دینی، رسوم و عادات قومی خود آنرا حل می کرده اند؛ و همگام با پیچیده شدن زندگی انسان این مسأله هم پیچیده تر شد، بطوری که بعد از جنگ دوم جهانی و به راه افتادن امواج گسترده انسانی در جهان، بخصوص در دنیای غرب، احساس شد که باید کشورهای عضو جامعه ملل یک راه کار واحدی را برای حل و فصل این معضل بزرگ اتخاذ کنند. این حرکت جامعه بین الملل در حمایت از حقوق پناهندگان در نهایت به تصویب کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو، انجامید و در سال ۱۹۶۷ نیز پروتکلی به آن افزوده شد. و از آن زمان به بعد، تاکنون که تقریباً ۴ دهه از آن می گذرد، حقوق پناهندگان نسبت به تحولات سریع و عمیق جهان، دارای آهنگی کند و حرکت لاکه بشتی بوده است. و این سیر تکامل حقوق پناهندگان بیشتر در میثاقها و اعلامیه ها، کنوانسیون های منطقه ای و... نمود یافته است. در این تحقیق با نگاهی گذرا به متون حقوقی موجد حقوق پناهندگان با توجه به نیاز مبرم و حیاتی جامعه ما به آگاهی از این که در چه جایگاه و پایگاه حقوقی قرار دارند، و این که اساساً آگاهی مهاجر یا پناهنده از حقوق و تکالیفش دو مزیت عمده دارد: یکی این که پناهندگان را به حقوق مشروعشان آشنا می کند و با دفاع بهتر و آسانتر از حقوق شان در جامعه پذیرنده قانونمند، زندگی مطمئن تر و امن تری خواهند داشت و از فشارهای روانی و احساس ناامنی که معمولاً یک شخص بی پناه دارد، تا حد قابل توجهی کاسته خواهد شد.

ثانیاً این آگاهی به نفع کشور پذیرنده هم خواهد بود تا رفتار منظم و قانونی خود را برای پناهنده آگاه از حقوق و تکالیفش در سیستم کارآمد حقوقی بیان می کند. و پناهنده نیز در مقابل آن آگاهانه و متناسب با آن عکس العمل نشان خواهد داد، بنده با احساس این نیاز این تحقیق را انجام دادم. این نکته را هم بیفزایم که این تحقیق یک کار تحقیقی کلاسی است لذا باب نقض و ابرام در آن گشوده خواهد بود، چرا که باب گفتگو در این زمینه وسیع است بخصوص در دو

دهه اخیر که بسیار مورد توجه جامعه جهانی قرار گرفته به طوری که حقوق پناهندگان طی درس یک واحدی در برخی از دانشگاه‌های اروپا و آمریکا ارائه می‌شود.

حقوق بشر و حقوق پناهندگان

اعلامیه جهانی حقوق بشر در سال ۱۹۴۸ بعد از جنگ جهانی دوم به تصویب رسید و بالاترین سند حقوقی است که دستگاه‌های حقوقی سایر کشورها نباید هیچ یک از مواد آنرا نقض کنند، زیرا این اعلامیه بر این انگیزه تدوین شده است که انسان را از تحقیر و اهانت رها سازد و همچنین آزادی، عدالت و صلح جهانی را بر مبنای کرامت و حیثیت ذاتی کلیه اعضای خانواده بشری و حقوق مساوی آنها محقق سازد و زمینه هم‌زیستی مسالمت‌آمیز را فراهم کند و بشر به این نتیجه رسیده است که شناسایی کلیه اعضای خانواده بشری و حقوق یکسان و انتقال ناپذیر آن اساس آزادی و صلح را در جهان تشکیل می‌دهد.^۱

ماده ۱۴ اعلامیه مذکور می‌گوید: «هر کس حق دارد در برابر تعقیب، شکنجه و آزار، پناهگاهی جستجو کند و در کشورهای دیگر پناه اختیار کند».^۲

۱. رک. به «حقوق بشر از دیدگاه اسلام و غرب» تألیف علامه محمد تقی جعفری.

۲. اساسی‌ترین حقوق پیش‌بینی شده در اعلامیه جهانی حقوق بشر عبارتند از:

۱. حق زندگی و امنیت شخصی (ماده ۱).

۲. منع بردگی و داد و ستد بردگان به هر نوع (ماده ۲).

۳. حق برخورداری از رفتار موافق شئون بشری و منع شکنجه (ماده ۳).

۴. حق داشتن شخصیت حقوقی به عنوان یک انسان در مقابل قانون (ماده ۶).

۵. حق بهره‌مندی از عدم تبعیض در حمایت قانون (ماده ۷).

۶. حق مراجعه به محاکم ملی صالحه برای احقاق حق (ماده ۸).

۷. حق استقلال در زندگی خصوصی و امور خانوادگی در مقابل مداخله‌های خودسرانه (ماده ۱۲).

۸. حق عبور و مرور آزادانه و ترک کشور (ماده ۱۳).

۹. حق پناهندگی در سایر کشورها در مقابل تعقیب، شکنجه و آزار (ماده ۱۴).

۱۰. حق داشتن تابعیت (ماده ۱۵).

۱۱. حق تشکیل خانواده (ماده ۱۶).

۱۲. حق مالکیت (ماده ۱۷).

۱۳. حق داشتن مذهب و تغییر آن و انجام مراسم آن (ماده ۱۸).

۱۴. حق آزادی عقیده و بیان (ماده ۱۹).

۱۵. حق شرکت در اجتماعات مسالمت‌آمیز (ماده ۳۰).

۱۶. حق بهره‌مندی از امنیت اجتماعی (ماده ۲۳).

۱۷. حق انتخاب حرفه و شغل (ماده ۲۲).

۱۸. حق تأمین اجتماعی و رفاهی (ماده ۲۴ و ۲۵).

۱۹. حق بهره‌مندی از آموزش و پرورش و شرکت در فعالیت‌های فرهنگی و هنری (ماده ۲۶ و ۲۷).

«متن دفتر، احمد، حقوق بشر و حمایت بین‌المللی از آن»

دین مبین اسلام حقوق اولیه و ذاتی انسان را ۱۴ قرن پیش به رسمیت شناخته بود، چنانچه در قرآن کریم می‌خوانیم: «و اگر یکی از مشرکین از تو پناه خواست، پس او را پناه ده تا کلام خدا را بشنود آنگاه او را بمأمن خویش برسان.»^۱ با این حال سازمان کنفرانس اسلامی در سال ۱۴۱۰ / ۱۹۸۹ اعلامیه حقوق بشر اسلامی را در کنفرانس تهران ارایه داد و بعد از اظهار نظر شخصیت‌های اسلامی و صاحب‌نظران در مورد آن در کنفرانس قاهره به تصویب رسید و در ماده ۱۲ آن آمده است: «هر انسانی بر طبق شریعت، حق انتخاب و انتقال مکان برای اقامت در داخل و یا خارج از کشورش را دارد، و در صورت تحت ظلم قرار گرفتن می‌تواند به کشور دیگری پناهنده شود و بر آن کشور پناه دهنده واجب است که با او مدارا کند، تا اینکه پناهگاهی برایش فراهم شود، با این شرط که علت پناهندگی به خاطر ارتکاب جرم طبق نظر شرع نباشد.»^۲

علاوه بر آن‌که کلیه مواد حقوق بشر شامل پناهندگان می‌شود، این دو سند حقوقی برتر پدیده پناهندگی را برسمیت می‌شناسند. ماده ۱۲ اعلامیه حقوق بشر اسلامی و مواد ۱۳ و ۱۴ اعلامیه جهانی حقوق بشر بر حق انسانها در آزادی نقل و انتقال (در شرایط عادی) و آزادی پناهندگی (در شرایط ناهنجار) تصریح دارند. مع الاسف این ماده نیز مانند برخی مواد دیگر این دو اعلامیه، دستخوش فراز و نشیب‌ها و اغراض سیاسی دولت‌ها شده است. چنانکه خواهیم گفت، بسیاری از کشورها بخصوص اروپائیان مقررات سخت و سفتی را برای اعطای پناهندگی وضع

۱. توبه آید: ۶

۲. مهم‌ترین حقوق مندرج در اعلامیه حقوق بشر اسلامی عبارتند از:

- ۱- حق حیات (ماده ۲).
- ۲- حق دفاع از آوازه و شهرت خود در زندگی و پس از مرگ (ماده ۲).
- ۳- حق تشکیل خانواده (ماده ۵).
- ۴- حق داشتن شخصیت حقوقی و یا قیم (ماده ۸).
- ۵- حق طلب علم (ماده ۵).
- ۶- حق انتقال و انتخاب مکان (ماده ۱۲).
- ۷- حق کار و پیشه (ماده ۱۳ و ۱۴).
- ۸- حق مالکیت (ماده ۱۵).
- ۹- حق بهره‌مندی از دستاوردهای علمی، ادبی - تکنولوژی مشروع (ماده ۱۶).
- ۱۰- حق بهداشت عمومی (ماده ۱۷).
- ۱۱- حق امنیت فردی و استقلال در امور خانوادگی و خصوصی (ماده ۱۸).
- ۱۲- حق مساوات در مقابل دادگاه و قانون (ماده ۱۹).
- ۱۳- آزادی بیان در محدوده مقررات شرعی (ماده ۲۲).

«نشریه دانشکده حقوق دانشگاه تهران، ۱۳۷۰، شماره ۲۷»

جهت بررسی حقوق پناهندگان از نظر فقهی به مقاله «بررسی تطبیقی حقوق پناهندگی در فقه و اسناد بین‌المللی» نوشته آقای سید محمد قاری سید فاطمی، فصلنامه «نامه مفید (ره)» ش ۱، س ۷۴. مراجعه شود.

کرده‌اند و برخی دیگر پناهندگان را در معرض «ژنوسید» (قرار دادن عمدی گروه در معرض زندگانی نامناسبی که منتهی به زوال قوای جسمانی به صورت کلی یا جزئی شود) قرار داده‌اند.

چنانچه گفته‌اند علت عدم اجرای قوانین عالی دو چیز است: ۱- تبعیض ۲- عدم آمادگی اجتماعی^۱

مانع اول یعنی تبعیض بین انبای بشر که در عملکرد دولتها و مانع دوم یعنی عدم آمادگی اجتماعی که در بافت درونی ملتها نهفته است، همواره مانع از اجرای بایسته دو اعلامیه فوق در مورد پناهندگان و آوارگان می‌باشد. بخصوص که حمایت از حقوق افراد در این مورد در تعارض با حاکمیت دولتها قرار می‌گیرد در چنین موقعیتی این پناهندگان است که قربانی اغراض سیاسی دولتها می‌گردد. و متأسفانه کنوانسیون‌های بین‌المللی مربوط به پناهندگان نیز از این گره‌های کور به سکوت و یا به توصیه صرف گذشته‌اند.

عدم آمادگی اجتماعی نیز عامل دیگر عدم اجرای حقوق مترقی است. به تعبیر «علامه جعفری» قانون هر چه محکم و جامع باشد ولی زمینه اجرا نداشته باشد همانند ساختن محکمترین بنا با بهترین معماری و زیباترین فرم و بانظارت ماهرترین معماران و مهندسان بر فراز قلّه آتشفشان می‌باشد.

بسیار دیده شده که عدم پناهنده‌پذیری شهروندان یک کشور موجب مشکلات عدیده‌ای برای پناهندگان می‌گردد و چه بسا امنیت جانی و مالی آنها به خطر می‌افتد. بنابراین رعایت نرمال حقوق بشر درباره پناهندگان بستگی به رفع این دو مانع اساسی دارد که اولاً با وضع قوانین الزام آور بین‌المللی دولت‌ها را ملزم به رعایت حقوق پناهندگان کنیم و ثانیاً با وضع برنامه‌های مناسب فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی گسترده برای ملت‌ها، پناهنده‌پذیری شهروندان را افزایش دهیم.

حقوق پناهندگان و جایگاه حقوقی آن

حقوق عبارتست از مجموعه مقررات و قوانین الزام‌آوری که دارای ضمانت اجرا بوده و روابط اجتماعی را تنظیم می‌کند. چنانچه از تعریف نیز مشخص است، یک قاعده حقوقی خصوصیات چهارگانه زیر را باید داشته باشد:

- ۱- هدف مقررات حقوقی برقراری نظم و تنظیم روابط اجتماعی است.
- ۲- قاعده حقوقی کلی و دایمی است یعنی قوانین حاکم بر زندگی اجتماعی است

و با یکبار اجرا از بین نمی‌رود.

۳- ضمانت اجرا نیز جزء ویژگی‌های قوانین حقوقی است، که گاهی مادی است و گاهی فشار افکار عمومی و عرف جامعه.

۴- خصوصیت عمده قوانین حقوقی الزام و اجبار به همراه دارد که یا امری است و توافق خلاف آن ممکن نیست و یا تفسیری و تکمیلی است که توافق برخلاف آن ممکن است.

* تقسیم حقوق: حقوق به دو دسته کلی تقسیم می‌گردد: عمومی، خصوصی که هر یک به دو شاخه: داخلی و بین‌الملل تقسیم می‌شود:

الف: عمومی و داخلی همان حقوق اساسی است که روابط ملت‌ها را با دولت‌ها تنظیم می‌کند.

ب: خصوصی و داخلی: شاخه‌ای از حقوق که روابط مردم را با یکدیگر بررسی می‌نماید. مثل حقوق مدنی.

ج: عمومی و بین‌الملل: حقوقی که در آن از یک سو به روابط دولت‌ها با یکدیگر سازمان‌های بین‌المللی با یکدیگر و دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی و از سوی دیگر به جنبش‌های آزادی‌بخش و اشخاص حقیقی می‌پردازد.

د: خصوصی و بین‌الملل: حقوقی که در آن از حقوق افراد در زندگی بین‌المللی بحث می‌شود، مثل تعارض قوانین، اقامت‌گاه و تابعیت.

بین حقوق داخلی و بین‌الملل این تفاوت اساسی وجود دارد که در حقوق داخلی قانون داریم ولی در بین‌الملل از قواعد بین‌المللی به مقررات تعبیر می‌شود که در ضمن اعلامیه‌های بین‌المللی، کنوانسیون‌ها، پروتکل‌ها، عهدنامه‌ها و میثاق‌ها و ... بوجود می‌آید.

این تفاوت ناشی از ضمانت‌اجراهایی است که در این دوره از حقوق وجود دارد. ضمانت‌اجرای حقوق داخلی مادی است که توسط دولت‌ها اجرا می‌گردد ولی در حقوق بین‌الملل ضمانت اجرا به شیوه دیگری است. متخلفین از حقوق بین‌الملل که دولت‌ها می‌باشند، توسط افکار عمومی جهانی تحت فشار شدید قرار می‌گیرند. این ضمانت اجرای معنوی که گاهی تبلور مادی نیز پیدا می‌کند چنان تأثیرگذار است که هیچ کشوری نمی‌تواند بدون ترس از آن به هر اقدام خودسرانه و دل‌بخواانه‌ای دست بزند.

حقوق پناهندگان در کدام شاخه از رشته‌های مختلف حقوق می‌گنجد؟

آنچه مسلم است، این است که حقوق پناهندگان در زمره مباحث حقوق بین‌الملل عمومی بحث می‌گردد مخصوصاً آنجا که صحبت از حقوق افراد در زندگی بین‌الملل

مطرح است. اما درخور توجه است که بسیاری از مباحث حقوق بین‌الملل خصوصی نیز با حقوق پناهندگان مرتبط است، این ارتباط بیشتر از وابستگی متقابل حقوق بین‌الملل عمومی و حقوق بین‌الملل خصوصی در موضوع حقوق افراد در زندگی بین‌الملل ناشی می‌شود «با این وصف، تفکیک بین این دو حقوق تابع اصل مطلق نیست.

قواعد حقوق بین‌الملل خصوصی ممکن است بر اثر ورود عاملی صوری از قلمرو حقوق بین‌الملل خصوصی خارج و در قلمرو حقوق بین‌الملل عمومی قرار گیرد. مقوله صلاحیت که هم در حقوق بین‌الملل عمومی بررسی می‌شود و هم در حقوق بین‌الملل خصوصی مؤید چنین نظری است... با این حال، حقوق بین‌الملل عمومی در راستای حمایت از حاکمیت دولتها و احترام به حقوق آنها مقرراتی وضع کرده که بطور مستقیم یا غیر مستقیم بر تعیین صلاحیت محاکم ملی اثر می‌گذارد. در مقوله صلاحیت، حقوق بین‌الملل عمومی عملکرد دوگانه‌ای دارد، از طرفی به عنوان راهنمای عمل و چتر حمایتی حقوق بین‌الملل خصوصی ایفای نقش می‌کند تا دولت آزادانه صلاحیت بین‌الملل مقامات و ارگانهای قضایی را تعیین کند و از طرف دیگر، با تدوین مقررات ارشادی آزادی عمل دولت در اعطای صلاحیت به محاکم ملی را محدود می‌کند»^۱.

آنچه در خصوص صلاحیت محاکم ملی در حقوق بین‌الملل عمومی و حقوق بین‌الملل خصوصی آوردیم در دیگر مباحث حقوق بین‌الملل خصوصی نیز جاری است. مباحث حقوق بین‌الملل خصوصی شامل سه قسمت است:

(۱) تابعیت (۲) وضع حقوقی بیگانگان (۳) تعارض قوانین.

در قسمت اول تابعیت را تعریف می‌کند و اصولی را در این زمینه بیان می‌کند همانند اصل وحدت تابعیت و اصل اینکه هر کسی باید تابعیت داشته باشد برای جلوگیری از بی‌تابعیتی (آپاترید)، و...

چنانچه مسلم است ممکن است یک پناهنده در برابر این مسایل قرار گیرد که در صورت تولد فرزند، تبعه کدام کشور خواهد بود؟ و در صورت ازدواج پناهنده (زن یا مرد)، آیا در تابعیت آنها تأثیر خواهد داشت؟ و...

در قسمت دوم این بحثها دنبال می‌شود که خارجیانی در یک کشور از چه حقوق و تکالیفی برخوردار خواهند بود؟ آیا از حقوق سیاسی بهره‌مندند؟ و آیا در تمتع از حقوق خصوصی محدودیت خواهند داشت؟ و اساساً اهلیت استیفای چه حقوقی را

۱. مولایی، دکتر یوسف، وابستگی متقابل حقوق بین‌الملل عمومی و حقوق بین‌الملل خصوصی در مسأله صلاحیت، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شماره ۳۵، پاییز ۷۵.

دارند؟ این بحث نیز برای پناهندگان اهمیت حیاتی دارد.

در قسمت سوم بحث از تعارض قوانین است که بامه شرط تعارض محقق می‌گردد:

شرط اول: توسعه روابط بین‌الملل که فعلاً محقق است.

شرط دوم: بین قوانین کشورهای که دارای رابطه است، تفاوت باشد.

شرط سوم: امکان اجرای قوانین خارجی در کشور باشد به این معنا که دستگاه قضایی آن کشور از سعه صدر لازم برای اجرای قوانین خارجی برخوردار باشد. در صورت وجود این سه شرط گوشه‌ای از حقوق پناهندگان در کشور پذیرنده مجال تحقق پیدا می‌کند.

بنابراین رابطه حقوق پناهندگان و حقوق بین‌الملل خصوصی نزدیک و تنگاتنگ است. و اما رابطه حقوق پناهندگان با حقوق بین‌الملل عمومی:

از نظر بین‌الملل حفظ و رعایت نمودن این حقوق توسط کشوری باعث تنشهای بین‌المللی شده و از طرفی نقش حقوق بین‌الملل عمومی در حمایت از حقوق پناهندگان بسیار مهم دانسته می‌شود و به این لحاظ حقوق پناهندگان در دو دهه اخیر بسیار مورد توجه جامعه بین‌الملل قرار گرفته است.

به هر حال رابطه حقوق پناهندگان و حقوق بین‌الملل عمومی را می‌توانیم به روشهای زیر بیان کنیم:

۱- چنانکه گفته شد منبع عمده حقوق بین‌الملل را اعلامیه‌ها و کنوانسیونها و پروتکلها، مقاوله‌نامه‌ها، عهدنامه‌ها و ... تشکیل می‌دهند که توسط مراجع ذیصلاح بین‌المللی وضع شده‌اند. در حقوق پناهندگان نیز کنوانسیون در سال ۱۹۵۱ در ژنو تدوین شد و در سال ۱۹۶۷ پروتکلی نیز به آن الحاق گردید این اسناد حقوقی که توسط سازمان ملل متحد و دیگر سازمان‌های صلاحیت دار بین‌المللی وضع شده‌اند نشان‌دهنده وجه بین‌المللی حقوق پناهندگان است. بطوری که گفته شد یکی از مباحث حقوق بین‌الملل عمومی را اشخاص حقیقی تشکیل می‌دهد.

۲- حقوق پناهندگان از نظر ضمانت اجرا همانند حقوق بین‌الملل است کنوانسیون ۱۹۵۱ و پروتکل آن مربوط به وضع پناهندگان، دست کشورها را در پذیرفتن یا عدم پذیرش هر یک از کنوانسیون و پروتکل و یا یکی از مواد آنها باز گذاشته است. ضمانت اجرا در حقوق بین‌الملل فشار افکار عمومی و ذهنیت جهانی است که عیناً در مورد حقوق پناهندگان نیز وجود دارد، امروز عملاً بخاطر این ضمانت اجرای معنوی همه کشورها چه آنهایی که رسماً به کنوانسیون و پروتکل آن پیوسته‌اند و یا نپیوسته‌اند، خود را ملزم به رعایت آن می‌دانند.

۳- و علاوه بر آن در عصر حاضر حقوق به سوی عمومی شدن پیش می‌رود

همانطور که دخالت دولتها در حقوق خصوصی بیشتر شده سایه حضور مراجع و سازمانهای بین‌المللی در حوزه عملکرد دولتها نیز سنگین‌تر شده است. الحاق به کنوانسیون مربوط به وضع پناهندگان گرچه اختیاری است ولی بسیاری از مواد موجود در آن در اعلامیه‌های الزامی بین‌المللی چون اعلامیه جهانی حقوق بشر مندرج است و آنچه در اعلامیه مذکور و میثاقها و کنوانسیونهای مشابه آن مورد حمایت قرار گرفته است چیزی نیست، جز حمایت از حقوق انسان و حقوق انسان، حداقل حقوقی است که دولتها باید بدون در نظر گرفتن خصوصیات چون ملیت و تابعیت آن حقوق را برای اشخاص به رسمیت بشناسند.^۱

۴- امروزه برخی از دانشمندان حقوق بین‌الملل این نظریه را در باب حقوق پناهندگان طرح نموده است که مقررات اساسی مربوط به حمایت از پناهندگان به همه کشورها صرف‌نظر از اینکه اقدام رسمی در پیوستن به ابزار حقوقی موجود به عمل آورده‌اند یا نه، ساری است زیرا این متون مفاهیمی را روشن می‌سازد که مربوط به حقوق بین‌الملل عمومی است. و به دولتها صرف نظر از تمایلی که دارند تسری یابد... وقتی مجمع عمومی سازمان ملل متحد در قطعنامه شماره ۳۴/۶۰ (۱۹۷۹) خود از دولتها می‌خواهد که به سیاست عدم بازگرداندن پناهندگان احترام بگذارند، دقیقاً معلوم می‌شود که این اصل عمومی حقوق بین‌الملل است که نه تنها به کشورهای عضو کنوانسیون و پروتکل الزام آور است بلکه از جانب سایر کشورها نیز باید محترم شمرده شود.^۲

۵- به دلیل اینکه پناهندگی تقریباً به صورت یک پدیده دایمی تبدیل شده و این مسأله اهمیت ویژه‌ای در زندگی بین‌المللی یافته است لذا در این اواخر مورد توجه بیشتر اندیشمندان قرار گرفته است و «افزایش تعداد مهاجران در جهان، به احتمال زیاد سامان آن را که بر اساس دولت - ملتها شکل گرفته است، متزلزل خواهد کرد. آنجا که در دو قرن اخیر حقوق فرد منوط به تعلق به وجود دولت - ملت بود، دور از انتظار نیست که در قرن آینده، وجود ملت - دولتها به رعایت حقوق افراد وابسته گردد...» (که) تصویب قوانین بین‌المللی برای حفاظت از پناهندگان از آغاز دوران جدیدی در دیدگاه حقوق بین‌الملل حکایت داشت، دوران مبتنی بر استقلال حقوق فرد از تابعیت وی.^۳

۱. نرمتولوزی حقوق، دکتر جعفر جمفری لنگرودی، نگا، واژه «حقوق بشر» یا «حقوق انسان».

۲. Refugee protection P.22، به نقل از نظری تاج آبادی، بررسی جنبه‌های مختلف حقوقی پناهندگی،

در قرن حاضر دو عامل بیشتر در توسعه و گسترش پناهندگی نقش داشته است، یکی وقوع جنگ‌های جهانی و دیگری ظهور و افول ابرقدرت شرق. بعد از جنگ دوم جهانی وجود امواج گسترده پناهندگان تهدید بالقوه برای صلح بین‌المللی محسوب شد. بدین منظور کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو برای حقوق پناهندگان تصویب شد. گذشته از ابهاماتی که در این کنوانسیون وجود دارد و مفاهیم اساسی آن خوب تعریف نشده و در مورد تعیین وضعیت پناهندگی و پذیرش پناهندگان هیچ ماده‌ای ندارد، سه مشکل اساسی دیگر دارد:

۱- این کنوانسیون اساساً برای اسکان دائمی پناهندگان تهیه شده که باعث نگرانی عمده کشورهاست.

۲- کنوانسیون مذکور و کنوانسیون‌های بین‌المللی دیگر برای قالب اروپایی تنظیم شده‌اند، که مناسب با شرایط و ساختار کشورهای در حال توسعه و جهان سوم نیستند.^۱

۱. آقای atricia Bulette - Maurau استاد حقوق دانشگاه «آنز» فرانسه در زمینه نقش کشورهای جهان سوم در امر تدوین متون حقوق بین‌المللی می‌نویسد: «... به گواهی تاریخ، تشکیل این شعبه از علم حقوق (بین‌الملل) به تدریج و هماهنگ با تأسیس و پیشرفت دولت‌های مستقل و ملی در طی قرن‌های ۱۷ و ۱۸ میلادی صورت گرفته و تدوین آن در قرن ۱۹ نمره تلاش‌های کشورهای بزرگ اروپایی یا متحدین آن‌ها بوده است. در نتیجه طبیعی است که اصول متشکله و فلسفه وجودی حقوق ذکر شده را معلول منطق سیستم‌های سیاسی و اقتصادی این کشورها بشناسیم و بطور مشهود ساختار تئوری و بیان قاعده‌های عملی آن را، انعکاسی از خواسته‌ها و توقع‌های این کشورها بیایم.

بدون شک آن دسته از کشورهای مستعمره که در آن هنگام تحت سلطه دولت‌های قدرتمند قرار گرفته و از اهلیت و صلاحیت مشارکت در تدوین حقوق بین‌المللی محروم بودند، در عصر حاضر یعنی زمانی که مستقل گشته‌اند، نمی‌توانند نسبت به این‌گونه مقررات و قوانین جهانی احساس وابستگی نزدیک داشته و این حقوق را، که محصول تلاش‌ها و اندیشه‌های متفکران کشورهای غربی است، تبلوری از خواسته‌ها و وسیله‌ای جهت رفع نیازمندی‌های خود بدانند. به‌علاوه، این کشورها معتقدند که بسیاری از اصول حقوق بین‌الملل کلاسیک امروزی، تأمین‌کننده و مؤید بقاء اصل استعمار آنها توسط کشورهای غربی است. در تبیین و آشکار ساختن همین واقعیت است که کشورهای غربی در کنتراریو (Contrario) خواستار تدوین مقرراتی شدند که قادر باشد منافع آنها را حفظ نماید.

بدین لحاظ است که ضرورت رفع فاصله موجود میان واقعیت‌های محسوس و قواعد حقوقی که اساساً می‌بایستی ترجمان این واقعیت‌ها باشد، مطرح می‌شود. و در نتیجه، با توجه به هدف‌ها و مناسبات جدید، تجدید نظر در حقوق بین‌الملل به‌عنوان امری الزامی جلوه‌گر می‌شود. در حقیقت، اگر در مفاهیم عملی نگاهی به حقوق در معانی عام و به حقوق بین‌الملل در معنای خاص داشته باشیم، این دو هر یک با توجه به شیوه خاص خود، نسیق و تنظیم رابطه‌های اجتماعی رایج در جامعه مربوط به خود را برعهده داشته و انجام این امر خطیر را محقق می‌سازد.»

استاد و محقق مذکور می‌افزاید: «... ظهور کشورهای جهان سوم در صحنه بین‌المللی سبب ایجاد دگرگونی‌های فزاینده و در عین حال عمیق در ساختار جامعه بین‌المللی شده و در نتیجه موجب گشته است تا عدم تطابق حقوق بین‌الملل کلاسیک با وضعیت جدید به‌نمایش گذاشته شود. لذا، با توجه به این واقعیت‌ها پیش‌بینی می‌شود که این حقوق در آینده تغییراتی را در خود ثبت نماید.»

فصلنامه دیدگاه‌های حقوقی، سال اول، شماره اول بهار ۷۵، «نشریه دانشکده علوم قضایی و خدمات اداری»، ترجمه و تلخیص از دکتر مرتضی نجفی اسفاد. اقتباس از کتاب:

۳- با توجه به این که اکنون چهار دهه از تصویب آن می‌گذرد و جهان دچار تحول و تغییر شده ولی این کنوانسیون و پروتکل آن همچنان دست نخورده و به عنوان تنها سند بین‌المللی در حقوق پناهندگان باقی مانده است. البته کنوانسیون دیگری در سال ۱۹۶۷ یعنی همزمان با تصویب پروتکل الحاقی به کنوانسیون ۱۹۵۱ مربوط به وضع پناهندگان سرزمینی به تصویب رسید.

«بررسی تحولات اساسی نسبت به زمان تصویب کنوانسیون ۱۹۵۱ از جمله ظهور پدیده پناهندگی در جهان در حال توسعه، ارتباط پناهندگی و توسعه نیافتگی و بالاخره حرکت پناهندگان از دنیای «جنوب» به دنیای «شمال» همه باعث شد تا در حقوق بین‌الملل پناهندگی نوعی «خلاء» بوجود آید. تجربیات تحولات پناهندگی خصوصاً در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ نشان داده که میلیونها انسان که به اجبار سرزمین خود را رها کرده‌اند، امروزه در نوعی خلاء حقوقی رها می‌شوند.^۱ این خلاء باعث شده که در برخی از مناطق جهان کشورها خود با رویکردهای منطقه‌ای به ایجاد نوعی حقوق پناهندگان دست بزنند بر این اساس کنوانسیون سازمان وحدت آفریقا در سال ۱۹۶۹ و اعلامیه «کارتاژنا» در امریکای مرکزی در سال ۱۹۸۴ و کنوانسیون «سنگن» در اروپای غربی بوجود آمد.

نکته قابل توجه این است که کشورهای اسلامی و غیر اسلامی واقع در آسیا و به خصوص خاورمیانه که یکی از نقاط «پناهنده‌خیز» دنیا می‌باشد، هیچ نوع معاهده و کنوانسیون منطقه‌ای که خلاء حقوقی در این زمینه را پر کند ندارند و حتی برخی از کشورهای پذیرنده انبوه پناهندگان مانند پاکستان به کنوانسیون ۱۹۵۱ نیز ملحق نشده است. گرچه این گونه دولتها با توجه به تعالیم دینی و سوابق تاریخی خود رفتار مناسبی با پناهندگان دارند و از قوانین نوشته‌ای پیروی می‌نمایند که در آن حقوق حداقل و ضروری حیات انسانی محترم شمرده شده است اما خوبتر این بود که این کشورها تعهدات شان را در قبال حقوق پناهندگان در قالب حقوقی صریح و جامع در ضمن اعلامیه و یا کنوانسیون منطقه‌ای ابراز می‌کردند، تا هم خود با اطمینان بیشتر به حل مسایل و معضلات پناهندگی می‌پرداختند، و هم پناهندگان با اطلاع از حقوق خود با آرامش و اطمینان بیشتر زندگی می‌کردند. و هم خدمات ارزنده و رفتار تحسین برانگیز این کشورها با پناهندگان به سهولت و صراحت بیشتر بیان می‌شد. شاید بدلیل همین خلاء بود که کمیساری عالی پناهندگان در سال ۱۹۸۳ یعنی تنها چهار سال پس از تجاوز شوروی به افغانستان، مهاجران پناهجو در ایران را شناسایی

۱. صفایی، جواد، توسعه و تحول حقوق پناهندگان (بایان‌نامه کارشناسی ارشد روابط بین‌الملل دانشگاه تهران)، چکیده پایان‌نامه‌های ایران، مرکز اطلاعات و مدارک علمی ایران، زمستان ۷۲، ش ۴.

کرد و حاضر به کمک شد.

* در عمل دو رهیافت متضاد در میان کشورهای جهان در رابطه با حقوق پناهندگان وجود دارد:^۱

رهیافت اول که از آن به عنوان رهیافت «جنوب» تعبیر شده است با تعبیر حقوقی گسترده و سیاست بازتری با پناهندگان رفتار می‌کنند البته این تفسیر حقوقی گسترده بیشتر در جایی کارساز است که کنوانسیون ۱۹۵۱ در مورد آن مبهم و یا ساکت می‌باشد. این رهیافت در بیشتر کشورهای در حال توسعه و جهان سوم وجود دارد. رهیافت دوم که از آن به رهیافت «شمال» تعبیر شده، کنوانسیون‌های جدید اروپایی خصوصاً کنوانسیون «شنغن» که بر اساس آن کشورهای اروپایی قصد دارند با «حصار کشیدن به دور خود» و ایجاد یک قلعه نفوذناپذیر در اروپا مشکل پناهندگان را با جلوگیری از ورود متقابل پناهندگی و اعمال محدودیت‌های شدید علیه پناهندگان، حل کند.

* از این رو توجیه آقای «برتران» مدیر دفتر کمیساریای عالی پناهندگان در تهران قانع‌کننده نیست. او در پاسخ به این سؤال که چرا در کشورهای غربی پذیرش پناهندگان همراه با محدودیت و هیاهوری بسیار است، می‌گوید: چون در کشورهای غربی رسانه‌ها و مطبوعات آگاه کردن مردم را وظیفه خود می‌دانند و دولت هم بعد از پذیرش پناهنده تعهدات نسبتاً مساوی که در برابر شهروندانش دارد در قبال پناهنده خواهد داشت و خود را ملزم می‌داند که کلیه امکانات رفاهی، بهداشت و آموزش را همانند شهروندان خود فراهم نماید، این توجیه برای رهیافت «شمال» منطقی به نظر نمی‌رسد زیرا امروزه پریندگان این رهیافت بیش از دیگران از «وابستگی متقابل» واحدهای سیاسی و از دهکده جهانی سخن می‌رانند و در عین حال برخورد این چنینی آنها با حقوق پناهندگان با توجه به این واقعیت ملموس که دیگر معضلات را نمی‌توان محدود به مرزهای ملی نمود، اقدامی خلاف اخلاق و اصول مقبول بین‌الملل و از نظر واقعی نیز مخرب و مرگبار است و تنها اکتفا کردن به کمکهای مالی رافع مسؤلیت آنها در برابر وضع اسفناک پناهندگان در گوشه و کنار جهان نمی‌گردد.

نارساییهای حقوق پناهندگان

از آنچه تاکنون گفتیم نتیجه می‌گیریم که نارسایی عمده در زمینه حقوق پناهندگان دو چیز است:

۱- خلاء حقوقی و کمبود مقررات الزامی بین‌المللی در این خصوص.

۲- رهیافت «شمال» هم مشکلات پناهندگان را در خلاء حقوقی فوق تشدید می‌کند. اگر این کشورها به وظایف انسانی خود در قبال پناهندگان خوب عمل کنند حتی می‌توانند رخنه‌پوش نارساییهای حقوقی در این مورد باشند و هم می‌توانند پی‌ریز حقوق نوینی در عرصه بین‌المللی برای پناهندگان گردند که در این صورت بسیاری از تألمات و ناهنجاریهای زندگی پناهجویان کاهش می‌یابد.

۳- برخی از محققین مشکل اساسی در مورد تعهدات دولتها در قبال پناهندگان را این‌گونه بیان می‌کنند: «مشکل اساسی کشورهایی است که به این کنوانسیون (۱۹۵۱) نپیوسته‌اند که تعهدات روشنی ندارند»^۱.

* انتقاد از رویکرد سوم: گرایش به قانونمند شدن کشورها امری است کاملاً منطقی و مطلوب که باید در گسترش و بسط آن کوشید. اما این که امروزه مشکل اساسی و نارسایی اصلی در این مطلب نهفته باشد که عده‌ای از کشورها به کنوانسیون مذکور نپیوسته‌اند، پس عامل عمده عقب‌ماندگی حمایت حقوقی از پناهندگان صرفاً آنهاست، درخور دقت و تأمل است.

* اولاً: چنانچه گذشت امروزه در سطح بین‌المللی این فکر مطرح است که معاهدات حقوق پناهندگان چون اساساً از حقوق بین‌الملل عمومی است لذا پشتوانه بین‌المللی دارد و الزام آن، همه کشورهای جهان را در بر می‌گیرد، چه کشوری، بطور رسمی به کنوانسیون و پروتکل آن پیوسته باشد یا خیر.

* ثانیاً: نواقص و ابهام‌های عمدی و غیر عمدی و عدم وجود ضمانت اجرای جدی برای آن کنوانسیون آنرا به صورت امری ظاهری و تشریفاتی درآورده که کشورها از آن به سود خود استفاده می‌کنند و همواره آنرا به نفع خویش تفسیر می‌نمایند.

* ثالثاً: خود کنوانسیون مربوط به پناهندگان عملاً دست کشورهای پذیرنده را با این مجوز که کنوانسیون هر جا که با منافع ملی‌شان انطباق نداشت آنرا به اجرا در نیآورد، نسبت به تخطی پناهندگان، باز گذاشته است. چنانکه ایران هنگام الحاق به کنوانسیون مذکور و پروتکل آن در سال ۱۳۵۴ اعلام نمود که مقررات مواد ۱۷ و ۲۳ و ۲۴ و ۲۶ کنوانسیون را صرفاً توصیه تلقی نموده و خود را ملزم و مکلف به اجرای آن نمی‌داند. در نتیجه می‌توان گفت تعهدات بین‌الملل در قبال پناهندگان حتی توسط کشورهای عضو کنوانسیون تا حد زیادی در چارچوب سیاست‌های خودشان قابل تفسیر است تا بر اساس مسئولیتهای ناشی از مقررات بین‌المللی.

* رابعاً: کشورهای زیادی چون پاکستان به عنوان بزرگترین پذیرنده پناهنده، تایلند، مالزی، هندوراس، مکزیک، لبنان و اردن و بسیاری دیگر هستند که امواج پناهنده به آنها سرازیر شده‌اند. با این که این کشورها بطور رسمی به کنوانسیون ۱۹۵۱ نیز نپیوسته‌اند و این در حالی است که دولتهای مذکور از پناهندگان به خوبی مواظبت می‌کنند و رفتار مناسب با آنها دارند.^۱

برخورد خوب این کشورها با حقوق پناهندگان را اگر مبتنی بر ارزش‌های اخلاقی و انسانی حاکم بر ملتها و جامعه بین‌الملل و حاکی از «همبستگی بین‌المللی» ندانیم و فقط آنرا در چارچوب سیاست‌های داخلی تفسیر کنیم، نقش کنوانسیون در تأمین حقوق پناهندگان را بسیار کاهش داده‌ایم و پذیرش صوری آن توسط برخی کشورها را صرفاً یک اقدام سیاسی و سمبلیک در جهت کسب وجه بین‌المللی قانونمند و مترقی دانسته‌ایم که به هیچ وجه اهداف اساسی حمایت از حقوق پناهندگان تأمین نخواهد شد. بنابراین بجاست که به جای توجه به اقدامات صوری و ظاهری کشورها، به تعهدات عملی آنها در این زمینه توجه شود تا جلوی سوء استفاده برخی از کشورها که برای سرپوش نهادن به سوء رفتار خود با پناهندگان به تفسیرهای ناروا از این کنوانسیون پرداخته‌اند گرفته شود. و عملکرد آنها ملاک عمل دیگر کشورها قرار نگیرد.

پناهنده، مهاجر، آواره.^۲

امروزه در متون حقوقی و مطبوعات، اصطلاحات زیادی را به معنای پناهنده به کار می‌برند. اما نکته‌ای که از نظر دور نماند این است که هر یک از این کلمات بار حقوقی خاصی دارند. پناهندگی متضمن حمایت بیشتر و دوام است برخلاف آواره که از حمایت کمتر برخوردار است و موقتی است.

از این رو تعریف دقیق پناهنده می‌تواند ما را در زمینه شناخت پناهندگان واقعی یاری دهد تا عملکرد دولتها را ملاک تشخیص پناهنده قرار ندهیم. به این دلیل که برخی دولتها گاهی پناهندگان واقعی را از حق پناهندگی محروم می‌نمایند و برخی دیگر برای جلب کمک‌های بیشتر بین‌المللی و تبلیغات سیاسی، بسیاری از مهاجرانی را که در زمره پناهندگان نمی‌گنجد به این دسته افزوده‌اند.

پس اعطا یا عدم اعطای حق پناهندگی از سوی دولتها نباید ملاک تشخیص

۱. جالب توجه است که این مطلب را خود محقق مذکور در ص ۵۱ کتابش تذکر می‌دهد.

2. Refugee, or, A sylum.
3. Emigration.
4. Vagrant.

پناهندگان از غیرشان باشد.

مطابق بند دوم ماده ۱ کنوانسیون ۱۹۵۱ پناهنده به کسانی اطلاق می‌شود که به خاطر ترس موجه از تعقیب و آزار به دلیل نژاد، مذهب، و عضویت در گروه اجتماعی یا دارا بودن عقیده سیاسی خاصی در خارج از محل سکونت خود زندگی می‌کند. ماده ۱۳ کنوانسیون مذکور از کشورهای متعاقد خواسته که پناهندگان را به سرزمین اصلی یعنی جایی که زندگی و آزادی آنها به خاطر وابستگی به نژاد، مذهب ملیت و عقیده سیاسی و یا عضویت در یک گروه اجتماعی در خطر است پس نفرستد و ماده اول آیین نامه پناهندگان در ایران مصوب ۲۵/۲/۴۲ می‌گوید: ^۱ پناهنده فردی است که به علل سیاسی، مذهبی، نژادی یا عضویت در گروه خاص اجتماعی از ترس جان و شکنجه خود و افراد خانواده‌اش که تحت تکفل او می‌باشند و به کشور ایران پناهنده شود.

تعریف کنوانسیون و همین‌طور آیین‌نامه پناهندگان شامل افراد یا امواج وسیع انسانی که قربانی تجاوز خارجی، تصرف و تسلط خارجی باشند، نمی‌شود. ولی امروزه دست‌اندرکاران مسایل پناهندگان می‌کوشند به کشورها بقبولانند که دریغ کردن حمایت از اشخاص که دقیقاً در چارچوب این کنوانسیون نمی‌گنجد و به صورت امواج پناهنده به سایر کشورها روی می‌آورند، پسندیده نیست. کنوانسیون ۱۹۶۹ سازمان وحدت افریقا، در همین راستا، قربانیان تجاوز خارجی، تصرف و تسلط خارجی را نیز مشمول حمایت دولتهای عضو و بازنگرداندن نموده است و همچنین اعلامیه ۱۹۸۴ «کارناژنا» در مورد پناهندگان توصیه می‌کند تعریف متداول پناهنده در مورد امریکای مرکزی مفهومی گسترده‌تر یابد و شامل افرادی نیز که به خاطر خصومت‌های بین‌المللی، خشونت و تجاوز متواری شده‌اند، بشود. ^۲

پس حمایت از پناهندگان در نهایت مبتنی بر ارزش‌های اخلاقی، دینی و فرهنگ حاکم بر ملتها و جامعه بین‌الملل است. یکی از وظایف مهم سازمان‌های بین‌المللی در حمایت از پناهندگان این است که حمایت از پناهندگان را به عنوان نه تنها یک وظیفه قانونی که یک اصل پذیرفته شده و انسانی و بین‌المللی به کشورها، تذکر دهند. پس از نظر انسانی و اخلاقی و همبستگی بین‌المللی تفاوت زیادی بین پناهندگان رسمی که پناهندگی به آنها اعطا شده و غیر رسمی که اسم «مهاجر» یا «آواره» بر آنها

۱. این آیین‌نامه چون بعد از انقلاب مورد نقض و ابرام کنوانسیون داخلی مجلس که مأمور رسیدگی به قوانین قبل از انقلاب فرار نگرفته و یا شورای نگهبان مغایرت آن را با احکام اسلام و قانون اساسی اعلام نکرده است پس این قانون بقوت خود باقی است.

۲. نظری تاج آبادی، همان، ص ۸۱ و ص ۱۳۵.

اطلاق می‌شود، نمی‌گذارند.

* برخی محققین حقوق پناهندگان درباره عملکرد جمهوری اسلامی ایران با پناهجویان افغانستانی و عراقی گفته‌اند:

«عملکرد جمهوری اسلامی ایران در مورد آوارگان افغانی و معاودین عراقی چنین است که عده کثیری از اینان بدون آن‌که تقاضای پناهندگی آنان مورد قبول واقع شود کارت اقامت صادر شده و از برخی حقوق و مزایای قانونی، از قبیل اجازه کار، استفاده از سهمیه‌های دولتی، برخوردار می‌گردند. چون این شیوه اجرایی منشاء و منبعی در قوانین موضوعه ندارد، لذا قانوناً این‌گونه افراد را فقط در طبقه بندی قانونی اتباع بیگانه که اجازه اقامت در ایران را تحصیل نموده‌اند می‌توان بررسی نمود»^۱.

واضح است که این گفته به این معنا نیست که پناهندگان مذکور از نظر بین‌المللی نیز پناهنده نباشند بلکه حمایت‌های بین‌المللی از حقوق پناهندگان به هیچ وجه وابسته به اعطای پناهندگی از سوی دولت پذیرنده نمی‌باشد و حتی متوقف بر صدق عنوان پناهنده نیز نیست بلکه از نظر بین‌المللی به مهاجرانی که به خاطر تجاوز خارجی به کشور دیگر رفته‌اند نیز قابل توسعه است؛ چرا که دیدگاه بین‌المللی برتر از قوانین داخلی کشورها می‌باشد و شناسایی «مهاجران» و «آوارگان» به عنوان «پناهنده» ربطی به اعطای یا عدم اعطای پناهندگی از سوی کشور پذیرنده ندارد؛ دفتر راهنمای منتشر شده توسط کمیساری عالی ملل متحد برای پناهندگان، در مورد ضوابط تعریف واژه پناهنده چنین اشاره می‌کند: «شخصی که با معیارهای اسامنامه کمیساری عالی ملل متحد برای پناهندگان منطبق است می‌تواند تحت حمایت سازمان ملل متحد که توسط کمیسر اعمال می‌شود قرار گیرد، سوای آنکه وی در یک کشور پذیرنده کنوانسیون زندگی می‌کند یا خیر»^۲.

تأکیدهای ویژه در حقوق پناهندگان

۱- اصل بازنگرداندن پناهندگان

هسته مرکزی حمایت از پناهنده «بازنگرداندن» آنهاست این مطلب بطور گسترده مورد حمایت اعلامیه‌ها و کنوانسیون‌های مختلف قرار گرفته است. در بند اول ماده ۳۳ کنوانسیون ۱۹۵۱ آمده است که؛ هیچ دولت متعاهدی به هیچ نحو فرد یا پناهنده

۱. عبادی، شبرین، همان، ص ۱۷.

۲. Hand book: P.5 به نقل از کتاب بررسی جنبه‌های مختلف حقوقی پناهندگی» تألیف حمید نظری تاج

آبادی ص ۵۳.

را به مرزهای سرزمینی که زندگی و آزادی وی به خاطر تعلق به نژاد، ملیت و عضویت در یک گروه ویژه اجتماعی یا وابستگی به یک عقیده سیاسی در خطر است، بازگشت نداده یا اخراج نخواهد کرد.

هر سال مجمع عمومی سازمان ملل متحد ضمن بحث از فعالیت‌های کمیساریای عالی ملل متحد قویاً «اهمیت احترام کامل به عدم بازنگرداندن پناهندگان» را یادآوری می‌کند.

در ماده ۳ کنوانسیون ملل متحد علیه شکنجه و رفتارهای موهن و غیر انسانی چنین حکم می‌کند؛ هیچ دولت عضو کنوانسیون شخص را به کشور دیگری که شواهد جدی مبنی بر وجود شکنجه و خطر نسبت به جان افراد در آن وجود دارد، بازگشت نخواهد داد.

در قطعنامه ۲۳/۲ مجمع عمومی و اعلامیه ۱۹۶۷ در مورد پناهندگی سرزمینی نیز، این اصل پذیرفته شده و در آن صریحاً کشورها را از «خودداری از پذیرش پناهندگان در مرزها» منع می‌کند.

پروفسور «گراهل رمادسن» می‌گوید: «پناهنده حتی اگر یک قدم هم وارد مرز کشوری شود مقررات بازنگرداندن قابل اعمال است.^۱ این اصل کلی و مؤکد بین‌المللی یک استثنای پذیرفته شده نیز دارد. بند دوم ماده ۳۳ کنوانسیون ۱۹۵۱ مربوط به وضع پناهندگان این حق را به کشورها می‌دهد چنانچه پذیرش پناهنده به صورت موجه خطری برای امنیت کشور پذیرنده ایجاد کند و به ویژه مسأله ارتکاب جرایم عمده مطرح باشد از پذیرش وی خودداری کند. این استثنا توسط اعلامیه ۱۹۶۷ سازمان ملل متحد در مورد پناهندگان سرزمینی و کنوانسیون ۱۹۶۹ سازمان وحدت افریقا نیز مورد شناسایی قرار گرفته است.

۲- حقوق زنان و کودکان پناهنده

به دلیل آسیب‌پذیرتر بودن بخشی از پناهندگان همانند زنان و کودکان پناهنده که چه بسا سرپرست هم ندارند، ضرورت حمایت بیشتر بین‌المللی را می‌طلبد که البته خوشبختانه این مهم هم در عملکرد دولت‌ها و هم در مصوبات حقوقی تا حدی جایگاهش را یافته است.

پارلمان اروپا در «آوریل» ۱۹۸۴ ضمن قطعنامه‌ای، زنان را به عنوان وابستگان به یک گروه اجتماعی ویژه در ارتباط با تعریف واژه پناهنده در کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو

۱. برای تفصیل بیشتر ر.ک. به کتاب «بررسی جنبه‌های مختلف حقوقی پناهندگی»، ص ۱۲۸-۱۳۱.

توصیف می‌کند و از دولتها می‌خواهد که کنوانسیون یاد شده و پروتکل ۱۹۶۷ را در این معنا نیز به کار گیرد. مجمع عمومی سازمان ملل متحد نیز در سال ۱۹۸۵ طرحی را تحت عنوان «استراتژیهای پیش‌گیرانه» به تصویب رسانید که در آن از اعضای ملل متحد و جامعه بین‌الملل خواسته شده است که نیازهای زنان پناهنده را برآورده سازند.

در سال ۱۹۸۵ میزگردی با همکاری کمیساریای عالی و شرکت نمایندگان زن از ۱۶ کشور به منظور حمایت از زنان پناهنده در ژنو تشکیل شد. و در سال ۱۹۸۶ سازمان‌های غیر دولتی (NGO) گروه کاری به‌عنوان وکلای زنان تشکیل دادند که هدف مطرح کردن نگرانی‌های زنان را نزد دولتهای پذیرنده و کمیساریای عالی و جمع‌آوری اطلاعات در این زمینه بود.^۱

برنامه‌های کمیته اجرایی کمیساریای عالی به اقدامات ویژه در زمینه حمایت از زنان پناهنده اشاره می‌کند که آموزش و تخصص حرفه‌ای زنان پناهنده را به منظور تأمین معیشت آنها از آن جمله است و کودک به کسی اطلاق می‌شود که کمتر از ۱۸ سال سن داشته باشد مگر آن‌که برحسب قانون ملی یک کشور سن بلوغ کمتر از آن تعیین شده باشد. یکی از حمایت‌های قانونی از این قشر از پناهندگان این است که هرگاه سرپرست یک خانواده مشمول حقوق پناهندگان شد افراد تحت تکفل او از جمله زن و فرزندان او نیز مشمول آن حقوق خواهند بود مگر این‌که دولت پناهندگی یکی از افراد را به مصلحت نداند که در این صورت حق پناهندگی به او داده نمی‌شود.

در مقام عمل از باب مثال دستورالعمل وزارت کشور جمهوری اسلامی ایران درخصوص پذیرش آوارگان افغانی تأکید ویژه‌ای بر پذیرش کودکان و زنان بی‌سرپرست شده است: «با توجه به ارتباط با افراد و احزاب مورد تأیید و منابع اطلاعاتی دیگر چنانچه منطقه‌ای در افغانستان مورد حمله نیروهای مشترک روسی، دولتی واقع شد... لازم است زن و فرزندان بی‌سرپرست این‌گونه مناطق را که خانه و کاشانه خود را از دست داده و مزارع کشاورزی آنان از بین رفته است را به کشور پذیرفت...»^۲

کنوانسیون در ۳۵ ماده درباره حقوق کودک در دفتر کمیساریای عالی پناهندگان با همکاری گروه حقوق بشر تهیه شده که حقوق مدنی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی را دربرمی‌گیرد و ناظر به حقوق اساسی «بقا» از جمله مراقبتهای بهداشتی، تأمین

1. Refugee Magazine N. 18. P 29.

۲. به نقل از کتاب «حقوق پناهندگان در ایران» تألیف شبیرین عبادی، ص ۱۷

سرپناه، حمایت در برابر سوءاستفاده، آموزش و آزادی شرکت در زندگی اجتماعی، اقتصادی، مذهبی و سیاسی است. این کنوانسیون در سال ۱۹۸۹ همزمان با سالروز جهانی کودک به تصویب مجمع عمومی رسید و از سال ۱۹۹۰ لازم الاجرا شد.^۱

در ذیل اهم تعهداتی که کنوانسیون ۱۹۵۱ «ژنو» به آن اشاره دارد می آوریم:

- ۱ - عدم تبعیض: ماده ۳ کنوانسیون می گوید: «دولتهای متعاقد باید مفاد کنوانسیون را بدون تبعیض از نظر نژاد، مذهب و یا موطن پناهنده در مورد وی مرعی دارند»
- ۲ - مذهب: ماده ۴: «دول متعاقد مکلف اند در مورد پناهندگانی که در خاکشان بسر می برند حداقل همان رفتاری را که در رابطه با امور مذهبی و اجرای مراسم و آموزش اصول مذهبی به فرزندان یا اتباع خود دارند در مورد آنها رعایت نمایند»
- ۳ - احوال شخصیه: احوال شخصیه را ماده ۱۲ تابع کشور محل اقامت پناهنده می داند و در صورت نداشتن محل اقامت تابع محل سکونت قرار داده است که البته شامل حقوق مکسبیه ای که پناهنده قبلاً کسب نموده است نمی شود.
- ۴ - معافیت از رفتار متقابل: ماده ۷ می گوید: «... کلیه پناهندگان پس از ۳ سال اقامت در کشور متعاقد از اصل معافیت رفتار متقابل در قانونگذاری برخوردار خواهند شد»

۵ - اشتغال درآمذا: ماده ۱۷ کنوانسیون می گوید: «۱- دولتهای عضو کنوانسیون متعهدند در مورد پناهندگانی که در خاکشان اقامت قانونی دارند، مناسبترین رفتار را در هر صورت با سایر خارجیان در شرایط مشابه کمتر نخواهد بود، داشته باشند. ۲- در هر حال مقررات محدودکننده ای که دربارهٔ بیگانگان یا استخدام بیگانگان به منظور حمایت از بازار داخلی کار وضع می گردد در باره پناهنده ای که در تاریخ اجرای این کنوانسیون در سرزمین دولت متعاقد مذکور از مقررات مورد بحث معاف بوده یا واجد یکی از شرایط زیر باشد اجراء نخواهد شد: الف - مدت سه سال در کشور سابقه سکونت دارد.

ب - همسری دارد که دارای تابعیت کشور محل سکونت او است. پناهنده ای که با همسرش متارکه کرده نمی تواند به مقررات این بند استناد کند.

ج - فرزندی یا فرزندانی دارد که دارای تابعیت کشور محل سکونت او می باشند.

۳- دول متعاقد با نظر مساعد کوشش خواهند کرد که حقوق مربوط به استخدام پناهندگان خصوصاً پناهندگانی را که به موجب برنامه های مربوط به استخدام کارگر یا برنامه های مهاجرتی وارد سرزمین آنها شده اند با حقوق اتباع خود در این مورد

۱. دکتر محمد رضا صبایی بیگدلی، حقوق بین الملل عمومی. «بحث حمایت از افراد در حقوق بین الملل»

مشابه و یکسان نمایند.»

۶- تحصیلات عمومی: ماده ۲۲ در این مورد می‌گوید: «۱- در مورد تحصیلات ابتدائی دول متعاهد نسبت به پناهندگان مانند اتباع خود رفتار خواهند نمود. ۲- در مورد تحصیلات غیر ابتدائی و مخصوصاً در مورد حق اشتغال به تحصیل و تعیین ارزش مدارک تحصیلی دیپلم‌ها و دانشنامه‌های صادره از ممالک خارجی و تخفیف حقوق و عوارض مربوط و اعطای کمک هزینه تحصیلی و بورس تحصیلی دول متعاهد نسبت به پناهندگان رفتاری معمول خواهند داشت که تا سرحد امکان مساعد بوده و در هر حال از رفتاری که نسبت به بیگانگان به طور کلی به عمل می‌آید نامساعدتر نباشد.»

۷- قوانین کار و بیمه اجتماعی: ماده ۲۴ در این زمینه می‌گوید: «۱- دول متعاهد در موارد زیر نسبت به پناهندگی که مطابق قانون در سرزمین آنها به سر می‌برند مانند اتباع خود رفتار خواهند کرد: الف- حقوق (منجمله مدد معاش خانواده در مواردی که مدد معاش مزبور جزء حقوق است) - ساعات کار - حداقل سن برای استخدام یادگیری و تعلیمات حرفه‌ای - اشتغال به کار بانوان و نوجوانان و استفاده از مزایای کنوانسیون‌های جمعی تا حدودی که موارد مذکور تابع قوانین یا مقررات بوده یا منوط به نظر مقامات اداری می‌باشد.

ب- بیمه اجتماعی (مقررات قانونی در باره حوادث و امراض ناشی از کار - زایمان - بیماری - از کار افتادگی - پیری - مرگ - بیکاری - مسئولیت‌های خانوادگی و سایر پیش‌آمدهای احتمالی که قوانین داخلی مشمول بیمه‌های اجتماعی است) با رعایت محدودیتهای زیر:

یکم - ترتیبات مقتضی مربوط به حفظ حقوق مكتسبه و حقوقی که در شرف اکتساب است.

دوم - مقررات خاصی که در قوانین داخلی کشور محل سکونت راجع به مزایا یا سهمی از مزایائی که کلاً از بودجه عمومی پرداخت می‌شود و همچنین راجع به پرداخت فوق‌العاده به اشخاصی که واجد شرایط لازم برای دریافت مقرری نمی‌باشند، پیش‌بینی شده است.

۲- چنانچه پناهنده بر اثر حادثه یا بیماری ناشی از کار فوت نماید حقی که باید به این مناسبت پرداخت گردد به علت این‌که اقامتگاه استفاده‌کننده از این حق در خارج از سرزمین دولت متعاهد است، زایل نخواهد شد.

۳- دول متعاهد پناهندگان را از مزایای موافقت‌نامه‌هایی که بین آنان در خصوص حفظ حقوق مكتسبه یا حقوق در شرف اکتساب در زمینه‌های بیمه اجتماعی منعقد

گردیده یا در آینده منعقد می‌گردد بهره‌مند خواهند ساخت....

۸- آزادی رفت و آمد: ماده ۲۶ اشعار می‌دارد: «هریک از دول متعاقد به پناهندگانی که طبق قانون در سرزمین آن بسر می‌برند حق خواهد داد که محل سکونت خود را انتخاب نمایند و آزادانه در داخل سرزمین آن دولت رفت و آمد کنند. مشروط به رعایت مقرراتی که عموماً در این‌گونه موارد درباره خارجیان اجرا می‌شود.»

۹- اوراق هویت: ماده ۲۷ مقرر می‌دارد: «دولت‌های متعاقد برای پناهندگانی که در سرزمین آنها به سر می‌برند و فاقد اسناد معتبر مسافرت می‌باشند، اوراق هویت صادر خواهند کرد.»

۱۰- انتقال دارایی: ماده ۳۰ می‌گوید: «۱- هر یک از دول متعاقد طبق قوانین و مقررات خود اجازه خواهد داد که پناهندگان دارایی خود را که وارد سرزمین آن دولت نموده‌اند به سرزمین دولت دیگری که به آنها اجازه استقرار مجدد داده است، انتقال دهند. ۲- هر یک از دول متعاقد تقاضای پناهندگان را دایره بر موافقت با انتقال هرگونه دارایی دیگر که برای استقرار آنان در کشور دیگری که با استقرار مجدد آنان موافقت کرده است، لازم باشد، با نظر مساعد مورد توجه قرار خواهند داد.»

در برابر این حقوق، ماده ۲ وظایفی برای پناهنده در نظر گرفته است: «هر پناهنده در کشوری که بسر می‌برد دارای وظایفی است که به موجب آن مخصوصاً ملزم می‌باشد خود را با قوانین و مقررات آن کشور و اقداماتی که برای حفظ نظم عمومی به عمل می‌آید، تطبیق دهد.»

آشنایی با کمیساریای عالی ملل متحد برای پناهندگان^۱

در سال ۱۹۴۹ پس از تصمیم مجمع عمومی ملل متحد که رأساً حمایت از پناهندگان را بعهدہ بگیرد، اندیشه ایجاد کمیساریای عالی ملل متحد برای پناهندگان را در سال ۱۹۵۰ طی قطعنامه‌ای به تصویب رسانید و در سال ۱۹۵۱ این کمیساریا کار خود را آغاز کرد. شورای اقتصاد و اجتماعی در همان سال کمیته مشورتی این کمیساریا را که مرکب از ۱۵ کشور عضو و غیر عضو ملل متحد بود، تشکیل داد. و در سال ۱۹۵۸ به کمیته اجرایی تبدیل شد که با ۲۴ عضو آغاز به کار کرد و وظیفه آن پیگیری سیاستها و خط‌مشی‌هایی که توسط مجمع عمومی و یا شورای اقتصادی و اجتماعی جهت حمایت از پناهندگان تصویب می‌شد و نیز نظارت بر اجرای این تصمیمها توسط کمیساریا بود.

وظایف کمیساریای عالی (UNHCR)^۱

۱- تهیه و تصویب کنوانسیونهای بین‌المللی برای حمایت از پناهندگان و نظارت بر اجرا همانند کنوانسیونی که در حقوق کودک تصویب نمود و در سال ۱۹۸۹ به تصویب رسید.

۲- از طریق انعقاد قرارداد برای بهبود وضع پناهندگان و از این راه کاهش افرادی که نیاز به حمایت دارند.

۳- از ابتکارهای خصوصی و عمومی مربوط به «بازگشت آزادانه پناهندگان» و یا جذب آنها در جوامع پذیرنده حمایت می‌کند.

۴- همکاری با سازمانهای داوطلب برای کمک به پناهندگان از طریق هماهنگ کردن و تسهیل آن.

کار کمیساریای عالی، ماهیت کاملاً غیرسیاسی دارد، انساندوستانه و اجتماعی است و اصولاً به گروهها و دستجات پناهنده ارتباط دارد.^۲

کمیساریای عالی ملل متحد برای پناهندگان در اجرای وظیفه اول خود در حمایت از پناهنده باید ضوابط بین‌المللی را در زمینه‌های اشتغال، آموزش، اقامت و آزادی رفت و آمد به نحوی که پناهنده در معرض خطر قرار نگیرد مراقبت می‌کند.

در اجرای وظیفه دوم چون بازگشت داوطلبانه پناهندگان به وطن‌شان پایدارترین راه حل است و همچنین کمک به خودکفایی این جمعیت راه مناسبی برای تأمین مالی و اقتصادی‌شان است. فعالیت مهم کمیساریای عالی را می‌توان در اجرای طرحهای اساسی برای تقویت زیربنای جوامع پذیرنده، حمایت حقوقی از پناهندگان و اطمینان از عدم اجبار در برگشت به کشوری که از ترس تعقیب از آنجا آواره شده، اتحاد مجدد خانواده‌های پناهنده، رسیدگی به آموزش و همکاری با سایر سازمانهای مایل به کمک به پناهندگان خلاصه می‌شود.

سازمانهایی که کمیساریای عالی با آنها همکاری نزدیک دارند عبارتند:

- ۱- کمیته بین‌الدول مهاجرت (Icm).
- ۲- آژانس کار و کمک برای پناهندگان فلسطینی در خاور نزدیک.
- ۳- سازمان وحدت آفریقا (OAU).
- ۴- سازمان کنفرانس اسلامی.
- ۵- سایر سازمانها مثل یونسکو، خواروبار و کشاورزی و ...

۱. ر.ک. در این زمینه به «بررسی جنبه‌های مختلف...» تألیف آقای نظری تاج‌آبادی و «بین‌الملل عمومی» تألیف دکتر محمدرضا ضیایی بیگدلی

۲. «بهر برتران» مدیر دفتر کمیساریای عالی در تهران، فصلنامه گفتگو، ش ۱۱ «ویژه مهاجرت و پناهندگی».

کمیساریای عالی تجربه ارزشمند بلکه حیاتی در زمینه حقوق پناهندگان می باشد که باید پیش از پیش تقویت و حمایت گردد.

منابع :

- ۱- حقوق بشر از دیدگاه اسلام و غرب، علامه محمد تقی جعفری.
- ۲- ترمنولوژی حقوق، دکتر جعفر جعفری لنگرودی.
- ۳- حقوق بین الملل خصوصی، دکتر محمد نصیری.
- ۴- جزوه درس حقوق بین الملل خصوصی (۱)، دکتر نجاد علی الماسی، دانشگاه مفید(ره).
- ۵- حقوق بشر و حمایت بین الملل از آن، دکتر احمد متین دفتری.
- ۶- بررسی جنبه های مختلف حقوقی پناهندگی، حمید نظری تاج آبادی.
- ۷- حقوق پناهندگان در ایران، شیرین عبادی.
- ۸- حقوق بین الملل عمومی، دکتر محمد رضا ضیایی بیگدلی.
- ۹- فصلنامه گفتگو، ش ۱۱، بهار ۷۵.
- ۱۰- چکیده پایان نامه های ایران، مرکز اطلاعات و مدارک علمی ایران (۴)
- ۱۱- فصلنامه دیدگاه های حقوقی، سال اول، شماره اول، بهار ۷۵.
- ۱۲- نشریه دانشکده حقوق دانشگاه تهران، ۱۳۷۰، شماره ۲۷ و ۳۵.
- ۱۳- فصلنامه نامه مفید، نشریه دانشگاه دارالعلم مفید، شماره اول، بهار ۷۴.
- ۱۴- تعارض قوانین، دکتر نجاد علی الماسی، مرکز نشر دانشگاهی، تهران، چاپ چهارم ۱۳۷۵.
- ۱۵- توسعه و تحول حقوق پناهندگان، جواد صفایی، دفتر مطالعات سیاسی و بین الملل، ۱۳۷۴.