

فصلنامه بین المللی قانون یار

License Number: 78864 Article Cod:2021S5D17SH9954727 ISSN-P: 2538-3701

حقوق پناهندگان در اسناد بین المللی

(تاریخ دریافت ۱۳۹۹/۰۹/۱۵، تاریخ تصویب ۱۴۰۰/۰۱/۱۸)

خداداد جعفری راد

کارشناس ارشد حقوق بین الملل

چکیده

از نظر حقوق بین الملل منابع حق پناهندگی سندهای حقوقی هستند که در آنها هنجارها و مقررات حقوقی مربوط به حق پناهدگی را می توان یافت. در اعلامیه جهانی حقوق بشر، کنوانسیون ۱۹۵۱، پروتکل ۱۹۶۷ و دیگر اسناد معتبر بین المللی و منطقه ای به حق پناهدگی تصریح شده ولی نظام عام حمایت از حقوق پناهندگان، همان کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو و پروتکل اصلاحی آن است. در رابطه با عدم بازگرداندن پناهدگان و مهاجران غیر قانونی به وطن اصلی آنها، مقررات بین المللی و ملاحظات حقوق بشری نقش مهمی ایفا می نمایند.

۶۴۵



مقدمه

کمک و یاری رساندن به انسان ها همواره مورد تأکید اندیشمندان سیاسی و بنیانگذاران حقوق بین الملل بوده است. «کانت» از جمله این اندیشمندان است که به نظر وی اصول اخلاقی جهانی، همه انسان ها را به محبت، همدردی و احسان به بیگانگان و غیر خودی ها، همچون شهروندان یک دولت، متعهد می کند و آدمی به صرف آدم بودن یک رشته حقوق جدایی ناپذیر دارد. «پوفندرف» نیز معتقد بود که طبیعت نوعی از خویشاوندی را میان انسان ها ایجاد کرده است و هر انسانی که هموطن ما نیست نیز باید مورد احترام قرار گیرد. همچنین «ریتوریا» بر این عقیده است که خداوند همه افراد را در برابر همسایگان و هموعان خود مسئول شناخته است. نهاد پناهندگی از قدمت زیادی برخوردار است و در تمدن های باستان و ادیان بزرگ مورد احترام بوده است. همچنین در اسلام، از همان آغاز، پناه دادن به مظلومان به عنوان یک وظیفه الهی و دینی و به صورت یک قاعده حقوقی مطرح بوده تا آنجا که بی توجهی به مظلومان و پناهندگان نشانه ضعف ایمان افراد مسلمان تلقی شده است. در طول تاریخ، انسان ها به علل مختلف از کشور و محل سکونت خویش کوچ کرده اند. عده ای به جستجوی خوشبختی زادگاه خویش را ترک کرده و رخت سفر بسته اند و عده ای دیگر برای گریز از بد بختی به این امر توسل جسته اند. گروه دیگری از ترس تعقیب و بازخواست، وطن خود را ترک کرده اند.

پناهندگی، ترک وطن به دلیل ترس موجه از تعقیب به خاطر نژاد، مذهب یا عقاید سیاسی و پناه آوردن به مکانی دیگر است. همانگونه که بیان گردید از دوران باستان تمدن های بزرگ و نیز ادیان الهی از جمله اسلام برای حمایت از کسانی که از ترس جان امان می خواهند تدابیری اندیشیده اند. در عصر حاضر «پناهندگی» مفهوم و اهمیتی حقوقی به خصوص در عرصه بین المللی پیدا کرده است. با پیدا شدن گروه های بزرگ آوارگان از ابتدای قرن بیستم میلادی تعریف پناهنده یا آواره و تعیین صلاحیت سازمان های ذی ربطی که قصد حمایت از

این افراد را دارند ضرورت پیدا کرد. در دوران جامعه ملل (۱۹۴۶-۱۹۲۰م) نهادهای بین المللی برای رسیدگی به امور آوارگان و پناهندگان تشکیل شدند. در آن زمان توافقنامه هایی در رابطه با پناهندگی منعقد گردید که در هر زمان اصطلاح پناهنده در رابطه با مشکلات خاصی از پناهندگان مورد سؤال که از حمایت دولت متبوع خود برخوردار نبودند، تعریف می شد و چنین تعاریفی در زمان های متعدد در خصوص گروه های مختلف آوارگان به کار برده شد. از جمله در اعلامیه های ۵ جولای ۱۹۲۲ و ۱۲ می ۱۹۲۶ درباره پناهندگان روسی و ارمنی و ۳۰ ژوئن ۱۹۲۸ درباره آوارگان آشوری، کلدانی، سوری، کرد و ترک و در کنوانسیون ۱۰ آگوست ۱۹۳۸ درباره پناهندگان آلمانی تعریف های مشابهی در این زمینه بکار برده شد. در دوران سازمان ملل متحد (از ۱۹۴۵ میلادی به بعد) مسأله ی پناهندگان از دیدگاهی جامع تر مورد توجه قرار گرفت و پس از تأسیس سازمان بین المللی پناهندگان در سال ۱۹۴۸ برای نخستین بار اساسنامه این سازمان (مصوب ۱۹۴۶) ضمن اشاره به آوارگان پیش از جنگ و آوارگان زمان جنگ جهانی دوم، این اصطلاح را به تمامی افرادی که نمی توانستند یا به دلایلی معتبر تمایل نداشتند از حمایت دولت متبوع خود برخوردار باشند، تسری داد. در سال ۱۹۵۱ کمیساریای عالی پناهندگان سازمان ملل متحد جایگزین سازمان بین المللی پناهندگان شد و در اساسنامه خود و کنوانسیون ۱۹۵۱ مربوط به وضع پناهندگان به همراه پروتکل اصلاحی آن در سال ۱۹۶۷ اصطلاح «پناهنده» را به شخصی اطلاق کرد که از ترس تعقیب، به دلیل نژاد، مذهب، ملیت یا عقیده سیاسی از قلمرو کشور متبوع خود یا اگر فاقد تابعیت باشد از قلمرو آخرین کشور محل اقامتش خارج شده باشد و به دلیل همین ترس نتواند یا مایل نباشد که در حمایت دولت متبوع یا آخرین کشور محل اقامت خود قرار گیرد. این تعریف به زودی مقبولیت جهانی پیدا کرد. پس از آن جامعه بین المللی تصمیم گرفت که حمایت بین المللی از پناهندگان و اعطای کمک های انسان دوستانه به آنان را به مواردی که تحت شمول این تعریف قرار نمی گیرند نیز تسری دهد. متعاقباً قطعنامه های متعدد مجمع عمومی سازمان ملل متحد، کمیساریای عالی پناهندگان را در برآوردن این خواست جامعه بین المللی قادر ساخت که تلاش های خود را در مورد اوضاع پناهندگان به کار گیرد. از سال



۱۹۷۷ میلادی به بعد مجمع عمومی سازمان ملل متحد از اصطلاح «پناهندگان و آوارگان» استفاده می کند. این اصطلاح افرادی را شامل می شود که قربانی فجایع انسانی شده و در خارج از وطن خود در شرایطی مشابه پناهندگان به سر می برند. همچنین در کنوانسیون ۱۰ سپتامبر ۱۹۶۹ سازمان وحدت آفریقا تعریف جامعی از «پناهنده» ارائه شده است که در آن ضمن حفظ تعریف کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو اصطلاح پناهنده به هر شخصی اطلاق می شود که به دلیل تهاجم، اشغال، سلطه ی بیگانه یا حوادث برهم زننده ی نظم عمومی در تمام یا قسمتی از کشورش مجبور باشد در مکانی خارج از کشورش پناه جوید. اگر چه اصطلاح پناهنده معمولاً درباره ی افرادی به کار برده می شود که از سرزمین و کشور خود آواره شده اند، گاهی به اشخاصی که در کشور خود باقی مانده اند یا به رغم خروج از کشورشان در حمایت دولت متبوع خود قرار دارند نیز پناهنده ملی یا آواره اطلاق شده است. سازمان ملل متحد در مواردی که این قبیل اشخاص در شرایط ناگواری به سر برند و نیازمند کمک باشند از دولت ها و سازمانهای بین المللی ذی ربط درخواست کمک می کند.

بخش اول: منابع حقوقی حق پناهندگی

منابع حق پناهندگی سندهای حقوقی هستند که در آنها مقررات حقوقی مربوط به حق پناهندگی و حقوق و تکالیف یک پناه جو در کشور پناهگاه را می توان یافت. این منابع عبارتند از قانون ها و سندهای تقنینی مانند فرمان ها، حکم ها و غیره که در یک دولت نافذ و از لحاظ حقوقی دارای اعتبار هستند. در مورد پذیرش پناهنده هر کشور علاوه بر منافع ملی، خواه ناخواه دو مسأله را در نظر می گیرد که عبارت است از حمایت از پناهنده بر مبنای دفاع از حقوق بشر و حمایت از منافع شهروندان خویش. حق پناهندگی را دولت ها اعطا می کنند که دارای منافع مختلف می باشند. طبیعی است هر دولت باید منافع شهروندانش را نیز در نظر داشته باشد که تامین نظم عمومی و امنیت ملی از جمله این منافع است. لذا شرایط و پایه های حقوقی ورود و پذیرش یک فرد بیگانه در یک کشور مطابق قانون و مقررات آن کشور تنظیم می گردد. هر کشور در مورد پناهندگان مقررات و روش کاری خاص خود را دارد. از این رو

منابع حقوقی که بر پایه آن حق پناهندگی در کشور تامین می گردد و یا درخواست پناهندگی یک پناه جو پذیرفته یا رد می شود یا این که موضوع رد درخواست به دادگاه کشانیده می شود بر دو منبع حقوقی استوار است: منابع ملی یا داخلی و منابع بین المللی.

بخش دوم: منابع حقوق داخلی

منابع داخلی مجموعه ای از هنجارها، قواعد و رهنمودهایی است که موضوعات مربوط به پناهندگان را در داخل کشور تنظیم می کند. این قواعد را می توان در متن قانون ها، فرمان ها، آیین نامه ها و بخشنامه ها در باره پناهندگان پیدا نمود.

بند اول: منابع حقوقی بین المللی

در باره حقوق پناهندگان اسناد مختلفی در سطح بین المللی و منطقه ای پذیرفته شده است. اعلامیه جهانی حقوق بشر مورخ ۱۰ دسامبر ۱۹۴۸، کنوانسیون ۲۸ جولای ۱۹۵۱ مربوط به وضعیت پناهندگان، پروتکل ۱۹۶۷ مربوط به وضعیت پناهندگان، کنوانسیون ضد شکنجه و رفتار یا مجازات خشن، غیر انسانی و تحقیر آمیز سال ۱۹۸۴، میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی سازمان ملل متحد سال ۱۹۶۶، میثاق بین المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی سال ۱۹۶۶، کنوانسیون اروپایی حقوق بشر سال ۱۹۵۰، موافقتنامه دوبلین ۱۹۹۰ و رهنمود مورخ ۲۹ آوریل ۲۰۰۴ شورای اتحادیه اروپا در باره معیارهای حداقل رفتار با پناهندگان و افراد بی تابعیت، منشور آفریقایی حقوق بشر و کنوانسیون آمریکایی حقوق سال ۱۹۶۹، کنوانسیون ۱۹۵۴ کاراکاس در خصوص پناهندگی سیاسی و غیر سیاسی و غیره. از منابع مذکور، مهمترین منابعی که در زمینه حقوق پناهندگان و مهاجران در اتحادیه اروپا اهمیت داشته و می تواند ایفای نقش کند به طور مختصر مورد اشاره قرار می گیرند.

بند دوم: اعلامیه جهانی حقوق بشر

حقوق بشر، حقوق و آزادی هایی است که در سطح جهانی و بین المللی مطرح است و به مثابه استانداردهای جهانی حقوق مزبور محسوب می شود، از این رو سازمان ملل متحد آن را آرمان خود قرار داده و کوشش می کند دولتها حقوق مزبور را به رسمیت بشناسند و اجرا



کنند. گرچه منشور ملل متحد به پیشبرد حقوق بشر اشاره دارد، اما تعهد سیاسی واقعی نسبت به این آرمان صرفاً با تصویب و انتشار «اعلامیه جهانی حقوق بشر» بروز پیدا کرد. این اعلامیه در ۱۰ دسامبر ۱۹۴۸ به تصویب مجمع عمومی سازمان ملل متحد رسید. اعلامیه جهانی حقوق بشر در بردارنده تعدادی مفاهیم اخلاقی کلی و شامل ۳۰ ماده است. دو ماده اول اصول اساسی ناظر بر همه حقوق بشر را بیان می‌کند. مواد ۳ تا ۲۱ به بیان حقوق مدنی و سیاسی می‌پردازد و مواد ۲۲ تا ۲۷ اختصاص به حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی دارد. سه ماده آخر نیز مبانی حفظ حقوق بشر برای برخورداری همگان از آن را نشان می‌دهد. اعلامیه جهانی حقوق بشر در ماده ۱۴ بیان می‌دارد:

«هر کس حق دارد در برابر تعقیب، شکنجه و آزار، پناهگاهی جستجو کند و در کشورهای دیگر پناه اختیار کند.»

اگرچه این اعلامیه، به انگیزه حمایت از پناهندگان تدوین نگردیده، لکن در بردارنده حقوقی است برای همه انسان‌ها، صرف نظر از تعلق آن‌ها به کشور یا مذهبی خاص. در مقدمه آن، آمده است: «... مجمع عمومی، این اعلامیه جهانی حقوق بشر را آرمان مشترکی برای تمام مردم و کلیه ملل اعلام می‌کند تا جمیع افراد و همه ارکان اجتماع این اعلامیه را به طور دایم مد نظر داشته باشند و تلاش کنند که به وسیله تعلیم و تربیت، احترام این حقوق و آزادی‌ها توسعه یابد و با تدابیری تدریجی، ملی و بین‌المللی، شناسایی و اجرای واقعی و حیاتی آن‌ها، چه در میان خود ملل عضو و چه در بین مردم کشورهای بی‌قلمرو آن‌ها می‌باشند، تأمین گردد.» مهمترین حقوق پیش‌بینی شده در این اعلامیه که شامل پناهندگان نیز می‌شود عبارتند از:

۱. برخورداری از تمام حقوق و آزادی‌ها (ماده ۲)
۲. حق زندگی و امنیت شخصی (ماده ۳)
۳. منع هرگونه شکنجه و رفتار خلاف شئون بشری (ماده ۵)
۴. برابری همه افراد بشر در برابر قانون (ماده ۷)

۵. حق عبور و مرور و انتخاب آزادانه محل اقامت (ماده ۱۳)

۶. داشتن حق کار و حرفه (ماده ۲۳)

۷. حق بهره مندی از آموزش و پرورش تا مرتبه عالی آن (ماده ۲۶)

۸- حق پناه جویی (ماده ۱۴)

بخش سوم: میثاق های بین المللی حقوق بشر

از آنجا که اعلامیه جهانی حقوق بشر فاقد تدابیر اجرایی و ضمانت اجرا بود، کمیسیون حقوق بشر پس از تنظیم و انتشار آن، مصمم شد در این زمینه، میثاق هایی که برای دولت های امضاکننده از جهت حقوق ملی و بین المللی الزام آور باشد به تصویب رساند. از این رو، در ۱۶ دسامبر ۱۹۶۶ دو میثاق با عناوین «میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی» و «میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی» به تصویب مجمع عمومی سازمان ملل رسید. این دو میثاق حاوی تمام حقوق بشر است و اصول آن همان است که در اعلامیه جهانی حقوق بشر آمده است، منتها میثاق ها آن را با دقت و وضوح بیشتری مورد تحلیل قرار داده و در برخی موارد نیز تغییرات کلی در آن به عمل آوردند. اهمیت تصویب این میثاق ها در آن است که حقوق بشر برای نخستین بار در تاریخ، دارای یک سیستم اجرایی و حمایت بین المللی شده است. هرچند، این حمایت ها و ضمانت اجراها از کارآیی لازم برخوردار نمی باشد، لکن در شرایط کنونی جامعه بین المللی، تدابیر و حمایت های مزبور، از نظر حقوق بین الملل، یک مرحله تکاملی در زمینه اجرای حقوق بشر محسوب می شود. میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی سازمان ملل متحد سال ۱۹۶۶ متضمن حقوق و آزادی های اساسی زیر برای فرد است، از جمله: حق حیات و ممنوعیت سلب خودسرانه و بدون مجوز زندگی فرد، منع شکنجه و یا رفتارهای غیر انسانی و تحقیر کننده، منع بردگی، حق آزادی و امنیت شخصی، حق آزادی سفر و انتخاب محل اقامت و ترک کشور، عدم حق دخالت در زندگی خصوصی و خانوادگی افراد، عدم حق تعرض به حیثیت و شرف انسان، حق آزادی عقیده، مذهب و تفکر، حق تشکیل مجامع مسالمت آمیز، حق تشکیل اتحادیه های صنفی، حق ازدواج و تشکیل خانواده، حق



شرکت در اداره امور عمومی کشور و انتخابات بر مبنای تساوی حقوق در برابر قانون و حق بهره مندی اقلیت های قومی و فرهنگی، از زبان، فرهنگ، رسوم و فرایض دینی ویژه خویش، حق برخورداری از حمایت برابر در مقابل قانون. حق کار و بهره مندی از شرایط مطلوب کار، حق تشکیل مجامع کارگری، حق تأمین اجتماعی، حق برخورداری از بهداشت و آموزش از جمله حقوق پذیرفته شده در میثاق بین المللی حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی است.

بخش چهارم: کنوانسیون اروپایی حقوق بشر

بعد از امضای اعلامیه جهانی حقوق بشر، دولت های اروپایی، آمریکایی و آفریقایی به تاسی از سازمان ملل متحد به تدوین کنوانسیون هایی پرداختند که جنبه اختصاصی دارند و حقوق بشر را در محدوده قاره معینی از جهان مورد حمایت قرار می دهند. این کنوانسیون ها عبارتند از: کنوانسیون اروپایی حمایت از حقوق بشر و آزادی های اساسی، کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر، کنوانسیون آفریقایی حقوق بشر، اعلامیه اسلامی حقوق بشر. در پاسخ به کشتارها و فجایع انسانی در جهانی دوم، دولت های اروپایی لزوم ایجاد یک سامانه منطقه ای برای حمایت از حقوق بشر را مورد تأکید قرار دادند و پس از تأسیس شورای اروپا در سال ۱۹۴۹، اعضای این شورا از دولت ها خواستند که در حفظ و توسعه حقوق بشر تلاش نمایند. در این راستا شورای اروپا کنوانسیون حمایت از حقوق بشر و آزادی های اساسی معروف به کنوانسیون اروپایی حقوق بشر را تنظیم کرد. کنوانسیون اروپایی حقوق بشر در ۴ نوامبر ۱۹۵۰ میلادی در رم به امضاء رسید و در ۳ سپتامبر ۱۹۵۳ قدرت اجرایی پیدا کرد. این کنوانسیون بلافاصله بعد از صدور اعلامیه جهانی حقوق بشر توسط شورای اروپا به تصویب رسید. علل و انگیزه هایی که ملل متحد را به حمایت از حقوق بشر برانگیخت در تدوین کنوانسیون اروپایی نیز تأثیر مشابهی داشت: عکس العمل خشونت ها، خونریزی ها، و اعمال وحشیانه رژیم های خودکامه مانند حکومت های نازی و فاشیست در طول جنگ جهانی دوم باعث شد مردم اروپا، که سرزمین آنها صحنه اصلی جنگ بود و بیش از سایر مناطق جهان از آن آسیب دید، به فکر جلوگیری از جنگ و حمایت از حقوق انسانها بیفتند، عامل دیگری که در تأسیس اروپای واحد و یکپارچه،

و تدوین کنوانسیون اروپایی حقوق بشر مؤثر واقع شد، تهدیدی بود که از جانب بلوک شرق متوجه کشورهای اروپای غربی می شد. این بلوک که عملاً نیمی از اروپا را در زیر سلطه خود داشت و دارای نظام اقتصادی و اجتماعی کاملاً متفاوت از دموکراسی های اروپای غربی و سنت های سیاسی و فرهنگی آن بود تهدیدی جدی برای این کشورها محسوب می شد، آرام آرام آنها را به سوی وحدت و یکپارچگی اروپا و رعایت حقوق انسانی سوق می داد. کنوانسیون اروپایی نسبت به اعلامیه جهانی حقوق بشر از دو ویژگی برخوردار است یکی اینکه کنوانسیون اروپایی فقط شامل آزادی های سنتی نیست و حقوق اقتصادی و اجتماعی را در بر می گیرد، دیگر آنکه کنوانسیون مزبور دارای یک مکانیزم اجرایی و نظارتی پیشرفته تری نسبت به اعلامیه جهانی حقوق بشر می باشد. حقوق و آزادی های مندرج در کنوانسیون، مشابه حقوق مندرج در اعلامیه جهانی حقوق بشر است. کنوانسیون به منظور کنترل حقوق و آزادی های فردی دو نهاد پیش بینی کرده است. کمیسیون اروپایی حقوق بشر و دادگاه اروپایی حقوق بشر. به موجب مفاد کنوانسیون حقوق بشر اروپایی در صورت نقض حقوق بشر از طرف دولت متعاقد، دولت شاکی و نیز افرادی که قربانی نقض حقوق بشر هستند، می توانند به کمیسیون اروپایی شکایت کنند به شرط آنکه دولت مورد بحث، صلاحیت کمیسیون را پذیرفته باشد و نیز دولت یا فرد شاکی به تمام مراجع حل اختلاف مراجعه کرده و موفق به اخذ جواب مثبتی نشده باشد. کمیسیون اروپایی پس از وصول شکایت کوشش می کند بر اساس حقوق مندرج در کنوانسیون از راه مسالمت آمیز به شکایت رسیدگی کند چنانچه موفق به حل اختلاف از راه مسالمت آمیز نشود دعوا وارد مرحله جدیدی از رسیدگی می شود، در این مرحله به حل اختلاف از طریق سیاسی و یا قضایی اقدام خواهد شد. طریق سیاسی عبارت است از مراجعه به کمیته شورای وزیران اروپا که سعی در حل اختلاف خواهد کرد. چنانچه این شورا نیز موفق به حل اختلاف نشود، اختلاف و شکایت به دادگاه اروپایی حقوق بشر ارجاع می شود و این دادگاه به عنوان یک مرجع قضایی تمام عیار به شکایت رسیدگی و حکم مقتضی صادر خواهد کرد و حکم صادر شده برای طرفین دعوی الزام آور است. کنوانسیون اروپایی حقوق بشر جایگاه ویژه ای در نظام حقوقی پناهندگی اروپا دارد. طبق ماده ۳ این



کنوانسیون هیچ فردی نباید مورد شکنجه یا رفتارها یا مجازات های غیرانسانی یا توهین آمیز قرار گیرد. بر این اساس، طبق مفاد ماده ۳ مذکور می توان گفت یک فرد را نمی توان به کشوری بازگردانید که وی در آن کشور ممکن است مورد شکنجه و رفتار و مجازات غیر انسانی قرار گیرد. این ماده به موازین حقوق بشری و به عبارت دیگر مراعات حقوق پناهندگان و مهاجران اشاره دارد.

بخش پنجم: کنوانسیون ۱۹۵۱ مربوط به وضعیت پناهندگان

سند مهم دیگر درباره حقوق پناهندگان کنوانسیون مربوط به وضع پناهندگان سال ۱۹۵۱ است که توسط پروتکل سال ۱۹۶۷ در آن تغییراتی وارد شده است. این کنوانسیون را می توان سند اساسی مربوط به وضعیت پناهندگان نام گذاشت زیرا مقررات آن جهان شمول است و شامل حال هر پناهنده در هر نقطه از جهان می شود. هر کشوری که به آن پیوسته است مکلف به اجرای قواعد مندرج در آن است. بند ۱ ماده ۳۲ این کنوانسیون دولت های متعاقد را از اخراج پناهنده ای که در کشور خود مورد تعقیب قرار دارد، منع کرده است. طبق بند ۲ ماده ۳۳ کنوانسیون مذکور نیز هیچ یک از دولت های متعاقد، پناهنده ای را به سرزمین هایی که امکان دارد به علل مربوط به نژاد، مذهب، ملیت، عضویت در دسته های خاص اجتماعی یا دارا بودن عقاید سیاسی، زندگی یا آزادی او در معرض تهدید واقع شود اخراج نخواهد کرد یا باز نخواهد گردانید. جنبه های حقوقی کنوانسیون ۱۹۵۱ که در تاریخ ۲۸ ژوئیه ۱۹۵۱ در ژنو به تصویب مجمع عمومی سازمان ملل متحد رسیده است منبع اصلی تعیین نحوه رفتار با پناهندگان است و مقرراتی برای رفتار با پناهندگان در نظر گرفته است. براساس این مقررات حقوق و امتیازات پناهندگان از این قرار است: مالکیت اموال منقول و غیرمنقول (ماده ۱۳) اشتغال به کارهای آزاد (ماده ۱۸) و حرفه های آزاد علمی (ماده ۱۹) انتخاب مسکن (ماده ۲۱) تحصیلات عمومی (ماده ۲۲) تشکیل انجمن های غیرسیاسی و غیرانتفاعی و اتحادیه های کارگری (ماده ۱۵)، اشتغال در برابر دریافت دستمزد (ماده ۱۷)، برخورداری از آموزش ابتدایی (ماده ۱) (۲۲)، برخورداری از تسهیلات رفاه همگانی (ماده ۲۳) و نیز (با رعایت برخی

شرایط) برخورداری از قوانین و مقررات کار و بیمه های اجتماعی (ماده ۲۴). همچنین در کنوانسیون ۱۹۵۱ موازین خاصی در قبال پناهندگان به لحاظ موقعیت خاص آنها در نظر گرفته شده است که عبارت است از: اصل عدم تبعیض (ماده ۳) و آزادی اعمال مذهبی (ماده ۴)، مصون بودن از اصل رفتار متقابل یا تصمیمات استثنایی در زمینه املاک و منابع مالی اتباع خارجی که ممکن است دولت پناهنده پذیر در مقابل دولت وطن اصلی پناهنده اعمال کند (ماده ۸) و تبعیت احوال شخصیه پناهنده از قوانین کشور محل اقامت وی (ماده ۱۲). بنابراین، کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو و پروتکل ۱۹۷۶ این کنوانسیون را می توان مهمترین منبع حقوق پناهندگان در مقررات و حقوق بین الملل دانست. اهم تعهدات این کنوانسیون عبارت است از:

۱- عدم تبعیض: «دولت های متعاقد مقررات این کنوانسیون را بدون تبعیض از لحاظ نژاد یا مذهب یا سرزمین اصلی، درباره پناهندگان اجرا خواهند نمود.» (ماده ۳)

۲- دین دولت های متعاقد در سرزمین خود نسبت به آزادی پناهنده در اجرای امور دینی و دادن تعلیمات دینی، مذهبی به کودکان خود رفتاری حداقل در حد رفتاری که نسبت به اتباع خود دارند، اتخاذ خواهند نمود.» (ماده ۴)

۳- اشتغال با دستمزد: «در مورد حق اشتغال به کار با دستمزد، هر دولت متعاقد نسبت به پناهندگانی که به طور منظم در سرزمین او سکونت کرده اند مطلوب ترین رفتاری را که در چنین موارد نسبت به اتباع دول بیگانه معمول می دارد به عمل خواهد آورد.» (ماده ۱۷)

ماده ۱۸ و ۱۹ نیز در مورد فراهم آوردن زمینه اشتغال به کارهای صنعتی، تجاری، کشاورزی و هر نوع فعالیت آزاد علمی توصیه می کند.

۴- جیره بندی: «در صورتی که نظام جیره بندی وجود داشته باشد و توزیع محصولات کمیاب در میان عموم مردم طبق سهمیه صورت گیرد، نسبت به پناهندگان نیز مانند اتباع کشور رفتار خواهد شد.» (ماده ۲۰)

۵- آزادی رفت و آمد: «هر یک از دولت های متعاقد به پناهندگانی که طبق قانون در سرزمین آن ها به سر می برند، حق خواهند داد که محل سکونت خود را انتخاب نمایند و

آزادانه در داخل سرزمین آن دولت رفت و آمد کنند، مشروط به رعایت مقرراتی که معمولاً در این گونه موارد درباره خارجیان اجرامی شود.» (ماده ۲۶)

۶- تعلیمات عمومی:

۱- در مورد تحصیلات ابتدایی دولت های متعاهد نسبت به پناهندگان مانند اتباع خود رفتار خواهند کرد. ۲- در مورد تحصیلات غیرابتدایی و مخصوصاً در مورد حق اشتغال به تحصیل و تعیین ارزش مدارک تحصیلی دیپلم ها و دانشنامه های صادره از ممالک خارجی و تخفیف حقوق و عوارض مربوط و اعطای کمک هزینه تحصیلی دولت های متعاهد نسبت به پناهندگان رفتاری معمول خواهند داشت که تا سر حد امکان مساعد بوده و در هر حال از رفتاری که نسبت به بیگانگان به طور کلی به عمل می آید، نامساعدتر نباشد.» (ماده ۲۲)

بخش ششم: پروتکل ۱۹۶۷ در مورد وضعیت پناهندگان

پروتکل مربوط به وضعیت پناهندگان، مصوب ۳۱ ژانویه ۱۹۶۷ مکمل و توسعه دهنده مواد کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو است. کنوانسیون ۱۹۵۱ از نظر زمانی به رویدادهای قبل از اول ژانویه ۱۹۵۱ و از نظر جغرافیایی به قاره اروپا محدود بود، در حالی که اساسنامه کمیساریای عالی پناهندگان سازمان ملل هیچ یک از این محدودیت ها را به همراه نداشت. همین امر به خصوص با بروز مسأله پناهندگی در اواخر دهه ۱۹۵۰ و اوایل ۱۹۶۰ مشکلاتی را بوجود آورده بود که در جلسات کمیته اجرایی کمیساریای عالی پناهندگان سازمان ملل در سال های ۱۹۶۴ و ۱۹۶۵ به طور مکرر مطرح گردید و مورد بحث قرار گرفت.

اساسی ترین تحول در متن پروتکل ۱۹۶۷ در مقایسه با کنوانسیون ۱۹۵۱ در ماده (۱) است که در آن آمده است:

- دول متعاهد پروتکل، تعهد می نمایند مواد ۲ تا ۳۴ کنوانسیون را کلاً در مورد پناهندگانی که مصداق تعریف ذیل هستند اجرا نمایند.

- اصطلاح پناهنده در پروتکل به استثنای موارد اجرایی بند ۳ این ماده شامل کلیه افرادی است که مصداق تعریف مندرج در ماده اول کنوانسیون می باشند مشروط بر آنکه عبارت " در

نتیجه حوادثی که قبل از تاریخ اول ژانویه ۱۹۵۱ وقوع یافته " و عبارت " پس از بروز این قبیل حوادث " مندرج در بند ۲ بخش الف ماده (۱) کان لم یکن تلقی گردد.

- پروتکل ۱۹۶۷ توسط دول متعاهد بدون هیچگونه محدودیت جغرافیایی به مورد اجرا در خواهد آمد.

نکته قابل توجه آن است که پروتکل ۱۹۶۷ علاوه بر حذف محدودیت زمانی، مفاد کنوانسیون ۱۹۵۱ را نیز در بر می گیرد. علاوه بر اسناد بین المللی و منطقه ای مذکور، موافقتنامه دویلین (۱۹۹۰) و رهنمود شورای اروپا (۲۹ آوریل ۲۰۰۴) از جمله منابع حقوق پناهندگی در اروپا هستند که مقام های ذیصلاح در زمان بررسی درخواست پناهندگی باید مفاد این اسناد را مد نظر قرار دهند. رهنمود ۲۹ آوریل ۲۰۰۴ شورای اروپا در مورد حداقل معیارهای پذیرش اتباع کشورهای ثالث و افراد بی تابعیت به عنوان پناهنده و یا به عنوان شخصی که بگونه ای دیگر محتاج حمایت بین المللی است و محتوای این حمایت، بیان کننده آن است که حمایت بین المللی در برگیرنده مقام پناهندگی و مقام حمایت کمکی است. مقام پناهندگی به کسی اعطا می گردد که مطابق تعریف مندرج در بند (الف) ماده (۱) کنوانسیون به عنوان پناهنده پذیرفته شده است. حمایت کمکی عبارت از حمایت بین المللی از اتباع دولت های ثالث است که مستحق دریافت مقام پناهندگی نمی شوند ولی درمورد آنان دلایل محکم و مستدل وجود دارد که یقین می شود که آنان در صورت برگشت به کشور یا محل اقامت پیشین خویش مورد شکنجه و آسیب واقع خواهند شد. از این رو، حق پناهندگی نه تنها شامل تعریف "پناهنده" می گردد که در ماده (۱) کنوانسیون پناهندگان شرایط آن بیان شده است بلکه شامل حمایت بین المللی از افراد دیگر محتاج به پناهگاه نیز می شود. همچنین کنوانسیون ضد شکنجه و سایر رفتارهای وحشیانه، غیر انسانی و تحقیر آمیز نیز برگرداندن فرد را در کشوری که آن فرد ممکن است در آن کشور در معرض شکنجه قرار گیرد ممنوع کرده است. به همین صورت کنوانسیون های دیگری نیز در زمینه رعایت حقوق بشر وجود دارد که پرداختن به آنها در این مختصر میسر نمی باشد. لذا حقوق پناهندگی منابع متعددی دارد که



کنوانسیون مربوط به وضع پناهندگان تنها یکی از این منابع و البته مهمترین آنها است. به عبارت دیگر حق پناهندگی فقط محدود به فردی که تعریف او در ماده (۱) کنوانسیون آمده است نمی شود بلکه وسیعتر از آن است. چنانچه اکنون نقض ماده ۳ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، پایه حقوقی استوار برای پذیرش یک فرد به عنوان پناهنده است.

بخش هفتم: حق پناهندگی

منظور از حق پناهندگی حقی است مبتنی بر اعلامیه جهانی حقوق بشر که یک پناه جو به خاطر خطر تعقیب در کشورش، به مفهومی که در کنوانسیون پناهندگان ذکر شده، مستحق آن است. این حق حداقل شامل موارد زیر می شود:

۱- نهی از بازگرداندن پناه جو به مکانی که از آن به خاطر تعقیب گریخته است.

۲- اجازه اقامت در سرزمین کشور پناهگاه.

۳- رفتار بشردوستانه با پناه جو.

اما دولت میزبان در اصل مکلف به اعطای پناهندگی نیست. هر دولت با اجرای حق حاکمیت خویش می تواند این حق را به پناه جو اعطاء کند و نیز می تواند اعطاء نکند. حق پناهندگی یعنی حق برخوردار بودن از حمایت بین المللی است و آن به معنای حمایت کردن و یاری دادن به کسی است که در صورتی که به وی در کشورش ظلم و ستم شود و مورد تعقیب قرار بگیرد حق پناه گزینی را در یک کشور خارجی دارا است.

بخش هشتم: وضع حقوقی بیگانگان

حقوق بین الملل، هیچ کشوری را ملزم به پذیرش بیگانگان در قلمرو خود نمی کند لکن زمانی که کشوری به اتباع بیگانه اجازه ورود و اقامت در خاک خود می دهد، باید از جان و مال آنها محافظت کند و آنها را از حداقل حقوقی که برای ادامه زندگی هر انسان لازم و ضروری است برخوردار سازد. از لحاظ حقوق بین المللی عدم رعایت حقوق مزبور که به حداقل رفتار با اتباع بیگانه مشهور است، موجب مسئولیت بین المللی دولت که تبعه خارجی در قلمرو او قرار دارد خواهد شد. اتباع بیگانه اصولاً از کلیه حقوق مدنی به جز در موارد استثنایی

مانند مالکیت اموال غیر منقوق برخوردارند و از لحاظ احوال شخصیه تابع قوانین دولت متبوع خود هستند، لکن از حقوق سیاسی و شرکت در زندگی عمومی، و اشتغال به استخدام رسمی دولت و برخی مشاغل اجتماعی مانند وکالت دادگستری، طبابت و روزنامه نگاری و غیره محروم می باشند. اتباع بیگانه دارای امنیت شخصی و حق رجوع به دادگستری جهت دفاع از حقوق خود بوده و مانند اتباع داخلی مکلف به رعایت قوانین کشور محل اقامت، و پرداخت مالیات و عوارض می باشند که جزئیات آن در حقوق بین المللی معین شده است.

بخش نهم: بازنگرداندن پناهندگان

از جمله حقوق مهم پناهندگان که مورد تأکید فراوان قرار گرفته، اصل بازنگرداندن پناهندگان به کشوری است که به دلایل گوناگون از آن کشور رانده و یا ناگزیر به ترک آن شده اند. این اصل همواره مورد حمایت جدی سازمان ملل و سایر نهادهای مربوط قرار گرفته است. بند اول ماده ۳۳ کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو بیان می دارد: «هیچ یک از دول متعاقد به هیچ نحو پناهنده ای را به سرزمین هایی که امکان دارد به علل مربوط به نژاد و... زندگی یا آزادی او در معرض تهدید واقع شود تبعید نخواهد کرد یا باز نخواهد گردانید.» در کنوانسیون ملل متحد علیه شکنجه و رفتارهای موهن و غیرانسانی، آمده است که: «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 ها و اعلامیه های مختلف بین المللی، منطقه ای و کشوری این اصل مورد تأکید قرار گرفته است. این اصل بین المللی مورد تأکید، استثنایی هم دارد که در بند دوم ماده ۳۳ کنوانسیون ۱۹۵۱ آمده است: «اما پناهنده ای که طبق دلایل کافی و موجه، وجودش برای امنیت کشور پذیرنده خطرناک بوده و یا مرتکب جرم مهمی شده باشد، از امتیاز این ماده برخوردار نخواهد بود.» بنابراین، تا زمانی که شرایط مساعد برای بازگشت پناهندگان به کشورشان فراهم نشده باشد، بازگرداندن آنان، بر خلاف اعلامیه ها و قطعنامه های مختلف راجع به پناهندگان می باشد.

بخش دهم: وظایف پناهندگان نسبت به دولت میزبان



با همه تأکیدی که نسبت به لزوم پذیرش پناهندگان و رعایت حقوق آنان شده است، هیچ گاه پذیرش پناهنده از طرف دولت ها و جامعه بشری قید و شرط نبوده است، بلکه پناهندگان در کنار برخورداری از امنیت اجتماعی، وظیفه دارند مقرراتی را به نفع دولت میزبان مراعات کنند. ماده ۲ کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو مقرر می دارد که هر پناهنده در کشوری که زندگی می کند دارای وظایفی است که به موجب آن، ملزم به رعایت قوانین و مقررات آن کشور و اقداماتی که برای حفظ نظم عمومی انجام می دهد، می باشد. در ماده ۲۶ کنوانسیون مزبور آمده است: پناهنده در ارتباط با رفت و آمد باید مقررات عمومی را که نسبت به خارجیان اعمال می شود، رعایت کند. ماده ۳۲ نیز بیان می کند که: پناهندگان مکلف به رعایت نظم عمومی و امنیت ملی هستند و در صورت نقض آن، دولت پذیرنده می تواند آنان را اخراج کند. بنابراین، هر حقی ملازم با یک سلسله تکالیف و وظایف است. همچنان که پناهنده، حقوقی نسبت به دولت پذیرنده دارد، مکلف است مقررات و قوانینی را که در خصوص پناهندگان وضع می شود، رعایت کند. مهم ترین این مقررات، محدودیت هایی است که کشور میزبان برای حفظ امنیت ملی و نظم عمومی جامعه، در خصوص رفت و آمد پناهندگان وضع می کند. وضع این گونه مقررات محدودکننده حق دولت پذیرنده است و پناهندگان ملزم به رعایت آن می باشند.

نتیجه گیری

در این مقاله به اختصار در رابطه با پناهندگی، تاریخچه و تعاریف آن نکاتی بیان گردید و خاطرنشان شد که مهاجرت و پناه جستن تاریخ کهن دارد و همواره جزء ناگسستنی زندگی و تاریخ بشر بوده و در تمدن های باستان و ادیان بزرگ مورد احترام بوده است. در عصر حاضر «پناهندگی» مفهوم و اهمیتی حقوقی به خصوص در عرصه بین المللی پیدا کرده است و حقوق پناهندگان منابع متعددی در اسناد بین المللی و منطقه ای دارد که مهمترین این منابع کنوانسیون ۱۹۵۱ و پروتکل ۱۹۶۷ مربوط به وضعیت پناهندگان است که جنبه های حقوقی آن، منبع اصلی تعیین نحوه رفتار با پناهندگان است. به عبارتی در نظام بین المللی حمایت از پناهندگان می توان گفت نظام عام همان کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو و پروتکل ۱۹۶۷ است. تعریف

پناهنده مستلزم رجوع به اسناد مهم بین المللی و منطقه ای است که در متن مورد بررسی قرار گرفت. پناهنده از نظر منابع بین المللی، بیگانه ای است در کشور پذیرنده که در شرایط خاص به دلیل ترس از تعقیب و نیز نجات جان، مال و آزادی خود، به کشور دیگری پناهنده می شود در این اسناد پناهندگان بر اساس یک سری اصول مورد حمایت قرار می گیرند. پناهنده دارای دو دسته از حقوق است، یکی حقوقی که به واسطه شأن بشری برای او در نظر گرفته می شود و دیگری حقوقی است که به واسطه شرایط خاصی که به خاطر آن پناهنده باید مورد توجه و حمایت قرار گیرد. از جمله حقوق مهم پناهندگان که مورد تأکید فراوان قرار گرفته، اصل بازنگرداندن پناهندگان به کشوری است که به دلایل گوناگون از آن کشور رانده و یا ناگزیر به ترک آن شده اند. این اصل همواره مورد حمایت جدی سازمان ملل و سایر نهادهای مربوط قرار گرفته است چنانکه در بند اول ماده ۳۳ کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو آمده است: «هیچ یک از دول متعاقد به هیچ نحو پناهنده ای را به سرزمین هایی که امکان دارد به علل مربوط به نژاد و... زندگی یا آزادی او در معرض تهدید واقع شود تبعید نخواهد کرد یا باز نخواهد گردانید». بنابراین، تا زمانی که شرایط مساعد برای بازگشت پناهندگان به کشورشان فراهم نشده باشد، بازگرداندن آنان، بر خلاف اعلامیه ها و قطعنامه های مختلف راجع به پناهندگان می باشد. عنصر اساسی در علت پناهندگی « ترس موجب از تعقیب و آزار» است که تشخیص آن، با کشور پذیرنده است. حقوق بین المللی هم، هیچ کشوری را ملزم به پذیرش بیگانگان در قلمرو خود نمی کند ولی هنگامی که کشوری به اتباع بیگانه اجازه ورود و اقامت در خاک خود می دهد، باید از جان و مال آنها محافظت نموده و آنها را از حداقل حقوقی که برای ادامه زندگی هر انسان لازم و ضروری است برخوردار سازد. در این میان، مهمترین تعهد پناهنده نیز رعایت حقوق و قوانین کشور میزبان وی می باشد. بنابر این، در مقابل رفتار کشورهای مهاجر پذیر که قصد اخراج پناهندگان و مهاجران غیر قانونی را دارند، مقررات و اسناد بین المللی در زمینه حقوق بشر بویژه کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو از جمله مواردی است که دولت ها و افراد ذینفع می توانند به آنها مراجعه کرده و مورد استناد قرار دهند.



منابع و مآخذ

الف) کتاب ها

- ۱- ابراهیمی، محمد اسلام و حقوق بین الملل عمومی، تهران: دفتر همکاری حوزه و دانشگاه، ۱۳۷۲.
- ۲- اکبری خنجی، نظام، مهاجرت و سازگاری، تهران: انتشارات نوید شیراز، ۱۳۸۲.
- ۳- حسینی نژاد، حسینقلی، حقوق کیفری بین الملل، تهران: نشر میزان، چاپ سوم، ۱۳۸۳.
- ۴- شایگان، فریده و دیگران، تقویت همکاری های بین المللی در زمینه حقوق بشر، تهران: انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، چاپ اول، ۱۳۸۲.
- ۵- صفایی، جواد، توسعه و تحول حقوق پناهندگان، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین المللی، چاپ اول، ۱۳۷۴.
- ۶- ناصر زاده، هوشنگ، اعلامیه های حقوق بشر، تهران: جهاد دانشگاهی، چاپ اول، ۱۳۷۲.
- ۷- نظری تاج آبادی، حمید، بررسی جنبه های مختلف حقوقی مسأله پناهندگی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۶۹.

ب) مقالات

- ۱- سجاد پور، سید محمد کاظم، مهاجرت و سیاست خارجی ایران، فصلنامه سیاست خارجی، سال بیست و دوم، شماره ۱، بهار ۱۳۸۷.
- ۲- شریفی طراز کوهی، حسین، «زمینه ها و آثار شهروندی جهانی»، فصلنامه سیاست خارجی، سال بیست و یکم، شماره ۲، زمستان ۱۳۸۶.
- ۳- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، «آزادی های عمومی و حقوق شهروندی»، فرهنگ آشتی، ۱۳۸۳/۱۲/۲۷.
- ۴- کیهانلو، فاطمه، «پیوند قواعد پناهندگی با موازین حقوق بشر»، روزنامه اعتماد، ۱۳۸۶/۳/۳۱.

۶۶۲

