

جایگاه بیگانگان و مهاجران در حقوق اسناد بین‌المللی و منطقه‌ای با تاکید بر کنوانسیون ۱۹۵۱ حقوق پناهندگان

علی کرم جلیل پیران^۱ - نادر مردانی^{۲*} - منصور عطاشنه^۳

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۰/۲۳ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۱/۱۴

چکیده:

از نظر حقوق بین‌الملل، منابع حق پناهندگی، سندهای حقوقی مهمی هستند که در آنها هنجارها و مقررات حقوقی مربوط به حق پناهدگی را می‌توان یافت. در رابطه با عدم بازگرداندن پناهندگان و مهاجران غیر قانونی به وطن اصلی آنها، مقررات بین‌المللی و ملاحظات حقوق بشری نقش مهمی ایفا می‌نمایند. هدف نوشتار حاضر بررسی و تبیین اسناد بین‌المللی در جهت بررسی جایگاه مهاجران می‌باشد. این پژوهش تحلیلی-توصیفی که به صورت کتابخانه‌ای جمع‌آوری شده است. به نظر می‌رسد اسناد اغلب به عنوان مبنا و اصولی مبرهن برای رفتار با پناهندگان و حمایت بین‌المللی از آنها به رسمیت شناخته شوند. حال سوال اینکه آیا این اسناد می‌توانند به عنوان مبنا یا اصولی رفتار با پناهندگان و حمایت بین‌المللی از آنها به رسمیت بشناسد؟ نتیجه حاصله اینکه در اعلامیه جهانی حقوق بشر، کنوانسیون ۱۹۵۱، پروتکل ۱۹۶۷ و دیگر اسناد معتبر بین‌المللی و منطقه‌ای به حق پناهدگی تصریح شده ولی نظام عام حمایت از حقوق پناهندگان، همان کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو و پروتکل اصلاحی آن است.

واژگان کلیدی: مهاجران، اسناد بین‌المللی، کنوانسیون ۱۹۵۱، حقوق

JPIR-2201-2045

^۱ - دانشجوی دکترای حقوق عمومی، واحد امارات، دانشگاه آزاد اسلامی، دبی، امارات متحده عربی

^۲ - دانشیار گروه حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه شیراز، شیراز، ایران: نویسنده مسئول

drnadermardani@gmail.com

^۳ - استادیار گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه اهواز، اهواز، ایران

یکی از موضوعات مهم و جدید در حقوق بین‌الملل، حقوق پناهندگان است که در عصر کنونی، علی‌رغم پیشرفت‌های صنعتی، رعایت اخلاق و حقوق انسانی نسبت به یکدیگر ضعیف و ستم و تجاوز به حقوق انسان‌ها به ویژه نسبت به زیردستان و ضعیفان، بیشتر شده است؛ به طوری که گاهی موجب فرار و کوچ دسته جمعی عده‌ای از افراد یک کشور به کشور دیگر می‌شود. از این‌رو، حقوق پناهندگان در کنار سایر بحث‌های حقوقی در حقوق بین‌الملل مطرح شده و در گردهمایی‌های جهانی، عهدنامه‌هایی نیز در این خصوص به تصویب رسیده است.

از آن‌جا که مسأله پناهندگی روز به روز ابعاد گسترده‌تری پیدا می‌کند، آشنایی پناهندگان با حقوق و وظایف خود، امری ضروری به نظر می‌رسد. آگاهی نسبی از حقوق پناهندگی، هم موجب دفاع آگاهانه پناهندگان از حقوقشان می‌شود و هم آنها را با وظیفه قانونی خود آشنا می‌سازد تا مبدا با انجام برخی کارها، موجبات نارضایتی کشور میزبان را فراهم آورند.

مشکل پناهندگی از گذشته‌های دور در میان جوامع انسانی وجود داشته و در هر دوره، هر جامعه طبق باورها و ...، راه حلی برای آن اندیشیده شده است. آغاز شکل‌گیری حقوق بین‌الملل پناهندگان و توجه بین‌المللی به این مسأله، همان‌طور که پیش از این گفته شد، به زمان تاسیس جامعه ملل بر می‌گردد. از آن زمان به بعد مجموعه قواعد و مقررات بین‌المللی در ارتباط با پناهندگان شکل گرفته که از آنها به عنوان منابع حقوق بین‌الملل پناهندگان یاد می‌شود. این قواعد و مقررات عمدتاً در یک سری اسناد، چه در سطح منطقه‌ای و چه در سطح جهانی، تدوین یافته و یا به صورت عرفی در رویه دولت‌ها حاکم است. در این پژوهش به برخی از مهمترین اسنادی که مستقیماً مربوط به وضعیت پناهندگان بوه و یا به نوعی در مورد آنها جاری است و می‌توان از آنها به عنوان منابع حقوق بین‌الملل پناهندگان یاد نمود، اشاره خواهیم کرد. این اسناد اغلب به عنوان مبنای رفتار با پناهندگان و حمایت بین‌المللی از آنها به رسمیت شناخته شده‌اند.

بیان مسأله

پدیده مهاجرت قدمتی به عمر تاریخ بشر دارد. پدیده‌ای که در ادوار گذشته، اساس درگیری‌ها و منازعات گسترده میان کشورها و دولت‌ها، برای تصاحب هرچه بیشتر مهاجران بوده است. با این حال رشد جمعیت، محدودیت منابع غذایی و گسترش افکار مبتنی بر ناسیونالیسم، سبب تغییر نگاه دولت‌ها به مقوله مهاجرت شده است. تا پیش از این تغییر عمده، دولت‌ها مهاجرت را پدیده‌ای در جهت گسترش منابع انسانی و به تبع آن درآمد بیشتر می‌دانستند.

قدرت ناشی از فزونی جمعیت، به ویژه در بخش نظامی، این نگاه مثبت را تقویت کرد. با تغییر این نگاه، رویکرد دولت‌ها به مقوله مهاجرت نیز تغییر کرد. این رویکرد به ویژه پس از جنگ جهانی دوم و آغاز جنگ سرد، گاه شکلی توأم با خشونت به خود می‌گرفت، خشونتی که با سیل مهاجرت اتباع جهان سوم به کشورهای صنعتی، شدتی مضاعف پیدا کرد؛ به همین دلیل موضوع حقوق اتباع خارجی در کشور بیگانه، بیش از پیش مورد توجه حقوق دانان قرار گرفت، حقوقی که برای حفظ کرامت انسانی و ایجاد همزیستی مسالمت آمیز لازم بود. دولت‌ها تصمیم گرفتند برخی از حقوق شهروندان خود را برای مهاجران و پناهندگان نیز قائل شوند. این حقوق رفته رفته دامنه گسترده‌تری پیدا کرد و در قالب مقوله نامه‌ها و میثاق‌های بین‌المللی بر آن صحنه گذارده شد. در بررسی وضعیت حقوقی پناهندگان می‌توان گفت که این رشته از حقوق بین‌الملل، شامل مجموعه قواعد و مقرراتی است که برای حمایت از پناهندگان به وجود آمده و اصول رفتار با آنها را مشخص می‌کند.

«پیش از آغاز قرن حاضر [قرن بیستم] هیچ قاعده عرفی بین‌المللی که مشکلات خاصی که پناهندگان پیشرو داشتند را بررسی یا حتی معاهده دو یا چند جانبه‌ای که وضعیت آنها را تنظیم کند وجود نداشت. بنابراین دولت‌ها صرفاً طبق حقوق داخلی خود با پناهندگان رفتار نموده و از این افراد تنها به عنوان اشخاص بیگانه تعبیر می‌شده، هیچ تضمینی برای ادامه اسکان در یک کشور خارجی برای آنها وجود نداشت و هر لحظه ممکن بود که به وطنشان بازگردانده شوند». (Encyclopedia of Publis Intemational Law Op.cit.O459)

سوابق پژوهش

در خصوص موضوع مورد بحث در این مقاله پژوهش‌های مرتبطی نیز صورت گرفته است.

۱- اخلاص پور، محمد حسین؛ در پژوهشی با عنوان آسیب شناسی حضور اتباع بیگانه در استان کرمان و تأثیرات آن بر امنیت بیان می‌دارد که حضور و اقامت و عبور و مرور اتباع بیگانه در هر کشوری خواسته یا ناخواسته با امنیت و نظام سیاسی آن ارتباط دارد و پژوهش حاضر به آسیب شناسی حضور اتباع بیگانه در استان کرمان و تأثیرات آن بر حوزه امنیت می‌پردازد. نتایج حاصل از تحقیق نشان می‌دهد قوانین موجود و تشکیلات اداری قدرت رویارویی با مهاجرانی که در پی مدارک هویتی ایرانی بودند را ندارد، شرایط خاص پس از انقلاب، دوره‌ای از بی‌نظمی و تعدد مراکز قدرت را ایجاد کرد.

۲- کاظمی، امیر؛ در پایان نامه کارشناسی ارشد خود با عنوان تأثیر مهاجرت اتباع افغانی در بزهکاری آنان در شهر مشهد به موضوع تأثیرات مهاجرت اتباع افغانی در بزهکاری آنان در

مشهد پرداخته است و این که مهاجرت به تنهایی در بزهکاری آنان موثر بوده یا عوامل دیگری هم در کنار مهاجرت نقش دارند.

۳- مهدی حاتمی و همکاران در مقاله وضعیت حقوقی بیگانگان در نظام حقوقی ایران در پرتو انسانی شدن حقوق بین‌الملل، حقوق خصوصی سال دوازدهم بهار و تابستان ۱۳۹۴ شماره ۱ (پیاپی ۲۶)، حضور بیگانگان در قلمرو دولت‌های دیگر، رخدادی نو نیست، طبیعی است که این حضور، از نظر حقوقی برای فرد تبعاتی دارد و بیگانگان از حداقل حقوق پذیرفته شده دولت‌ها برخوردار می‌شوند. با وجود این، در روند تحول حقوق بین‌الملل از چارچوب دولت محوری حاکم بر آن به انسانی شدن حقوق بین‌الملل، وضعیت حقوقی بیگانگان نیز در حال تغییر است، تغییری که ضمن تثبیت و تبیین معیارهای رفتاری با بیگانگان در جوامع میزبان به رهیافت‌های حقوق بشری نیز توجه می‌شود.

تعریف مفاهیم

- پناهنده

پناهجویان کسانی هستند که به کشور دیگری گریخته‌اند و با ادعای وضع پناهندگی درخواست حمایت دولتی کرده‌اند، ولی درباره درخواستشان تصمیم نهایی گرفته نشده است. پناهجویان با چشمداشت به حمایت کنوانسیون ۱۹۵۱ درباره پناهندگان، از مرز بین‌المللی گذشته‌اند، ولی ادعایشان برای رسیدن به وضع پناهنده هنوز تأیید نشده است. پناهجویان در واقع گروه دیگری از مهاجران با حقوقی بسیار محدود هستند. آنان باید فرآیندهای حقوقی طولانی و پیچیده‌ای را برای اثبات اینکه کشورشان را به علت آزار دیدن ترک کرده‌اند، بگذرانند. در چارچوب این مراحل، آنان بیشتر در اردوگاه‌هایی با امکانات بسیار اندک اسکان یافته و از جمعیت بومی جدا می‌شوند. در برخی موارد، پناهجویان مجاز به کار کردن نیستند و مورد بی‌مهری مردمان بومی هستند که با پرداخته‌ای تأمین اجتماعی باید هزینه زندگی آنان را تأمین کنند. هنگامی هم که به آنان اجازه کار کردن داده می‌شود، فرصت‌های کاری بسیار اندک است. پناهجویان کسانی دانسته می‌شوند که مایه کاهش دستمزدها هستند. در پایان مراحل قانونی که ممکن است سالها به درازا کشد، شمار چشمگیری از درخواست‌ها پذیرفته نمی‌شود. با این همه، بسیاری از متقاضیان مردود شده باز به اقامتشان با وضع حقوقی مبهم ادامه می‌دهند، زیرا موانع حقوقی و عملی چشمگیری در راه اخراجشان وجود دارد. آنان در کشوری که از دادن پناهندگی به ایشان خودداری کرده است، به‌عنوان مهاجر غیر قانونی یا با وضعی مبهم و بی تضمین باقی می‌مانند.

پناهجویان در جوامع غربی از دید حقوقی، اجتماعی در میان محرومترین مردمان جای

دارند. برای نمونه، یک سازمان غیردولتی در آرژانتین برخی مشکلاتی را که پناهندگان و بویژه پناهجویان با آن روبه رو می‌شوند را مشخص کرده است. مشکلات مربوط به نبود فرصت‌های شغلی، به درازا کشیدن روند به دست آوردن اسناد و مدارک مورد نیاز، انبوه کارهای ناتمام در ارزیابی درخواست‌های پناهندگی، مشکلات موجود در راه واجد شرایط شناخته شدن برای کسب و عنوان پناهنده، نبود منابع کافی برای کسانی که درخواست‌هایشان پذیرفته نشده است و انبوه پناهندگان و متقاضیان دریافت عنوان پناهنده که در زاعه‌ها یا خیابان‌ها زندگی می‌کنند.

در یکی از اطلاعیه‌های کمیساریای عالی پناهندگان ملل متحد تخمین زده شده است که کمابیش ۹۱۴۰۰۰ پناهجو در جهان وجود دارد. درخواست‌های سالانه برای پناهندگی در اروپای باختری، استرالیا، کانادا و ایالات متحده از کمابیش ۹۰۴۰۰ در ۱۹۸۳ به ۳۲۳۰۵۰ در ۱۹۸۸ افزایش یافت و در ۱۹۹۲ به اوج خود یعنی ۸۲۸۶۵۴ مورد رسید. درخواست‌ها در نیمه دهه ۹۰ سخت کاهش یافت، ولی در پایان دهه دوباره اوج گرفت. سرانجام در پایان سال ۲۰۰۴ درخواست‌های پناهندگی از کشورهای غربی دوباره به گونه چشمگیر کاهش یافت. گفتنی است که بسیاری از کسانی که با عنوان پناهجو درخواست پناهندگی می‌کنند در واقع مهاجر اجباری نیستند و در برابر، بسیاری از کسانی که به اجبار تن به مهاجرت داده‌اند از ترس رد شدن ادعا و اخراج، درخواست پناهندگی نکرده‌اند و پنهانی یا به‌عنوان کارگر مهاجر زندگی می‌کنند.

تعریف پناهنده در اسناد بین‌المللی

اولین تعریفی که از واژه پناهنده در اسناد بین‌المللی آمده است مربوط به کنوانسیون وضعیت پناهندگان در سال ۱۹۵۱ می‌باشد. این کنوانسیون پناهنده را چنین تعریف می‌کند: «پناهنده کسی است که به دلایل نژاد، مذهب، ملیت یا عضویت در یک گروه خاص اجتماعی یا عقیده سیاسی، ترس موجهی از آزار دارد و در خارج از کشور اصلی خود به سر می‌برد و به علت ترس از آزار قادر یا مایل به برخورداری از حمایت آن کشور یا بازگشت به آن نیست». بعدها در سال ۱۹۶۹ کنوانسیون منطقه‌ای سازمان وحدت آفریقا در مورد برخی جنبه‌های خاص مسائل پناهندگان در آفریقا به منظور عینی‌تر نمودن بعضی از ملاحظات تعریف زیر را به تعریف کنوانسیون ۱۹۵۱ افزود:

«هر شخصی که به دلیل تجاوز خارجی، اشغال، تسلط بیگانگان یا هر واقعه‌ای که به طور جدی نظم عمومی تمام یا بخشی از کشور اصلی یا متبوع خود، وادار به ترک کشور اصلی برای یافتن پناهگاهی در کشور دیگری غیر از کشور اصلی یا متبوع خود گردد».

در سال ۱۹۸۴ یک گروه از نمایندگان دولتی، دانشگاهیان و وکلای برجسته و تراز اول از آمریکای لاتین در شهر کارتاگنای کلمبیا تشکیل جلسه دادند و آنچه را که اکنون بیانیه کارتاگنای نامیده می‌شود تصویب نمودند که علاوه بر سایر مسائل، مواد عینی‌تری را نیز علاوه بر تعاریف کنوانسیون ۱۹۵۱ دربر می‌گرفت. این بیانیه موارد زیر را نیز مشمول کنوانسیون ۱۹۵۱ دانست: افرادی که زندگی، امنیت یا آزادی آنها با خشونت شایع و گسترده، تعرض خارجی، درگیری‌های داخلی، نقض گسترده حقوق بشر یا سایر مواردی که در نظم عمومی به طور جدی اخلاص ایجاد می‌کنند مورد تهدید قرار گرفته است.

این تعریف هم مشابه تعریفی است که در کنوانسیون سازمان وحدت آفریقا دیده می‌شود. هرچند که این بیانیه برای دولت‌ها لازم الاجرا نیست، کشورهای آمریکای لاتین نیز این تعریف را به‌عنوان موضوعی کاربردی بکار می‌برند و برخی دیگر این تعریف را در قوانین داخلی خود گنجانده‌اند که البته این دو تعریف اخیر در قالب اقدامات منطقه‌ای برای حمایت از پناهندگان جای می‌گیرد و آن چیزی که هم اکنون از جامعیت در بین کشورها برخوردار است همان تعریف کنوانسیون ۱۹۵۱ می‌باشد. هم اکنون تعداد ۱۴۷ کشور عضو کنوانسیون ۱۹۵۱ می‌باشند.

وضعیت حقوقی بیگانگان در اسناد جهانی

در این قسمت وضعیت حقوقی پناهندگان را در اسناد جهانی مرتبط با پناهندگان مورد بحث و بررسی قرار می‌دهیم.

کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو در مورد وضعیت پناهندگان و پروتکل ۱۹۶۷

کنوانسیون ۱۹۵۱ مربوط به وضعیت پناهندگان و پروتکل ۱۹۶۷ مهمترین اسنادی هستند که در سطح جهانی پذیرفته شده و ابعاد حقوقی مختلف مسایل پناهندگان را بررسی می‌نمایند. امور مربوط به تدوین کنوانسیون از سال ۱۹۴۷ تا ۱۹۵۰ به طول کشید. به دنبال توصیه مجمع عمومی به «کمیسیون حقوق بشر» سازمان ملل متحد مبنی بر توجه جدی به وضعیت حقوقی اشخاصی که از حمایت هیچ دولتی برخوردار نیستند، شروع شد. بالاخره پس از تلاش‌های کمیسیون حقوق بشر، پیشنویس کنوانسیون ۱۹۵۱ تهیه و در جریان کنفرانس نمایندگان تام‌الاختیار دولت‌ها که براساس قطع نامه (V) ۴۲۹ مجمع عمومی تشکیل شده بود به تصویب رسید. (ابراهیمی، ۱۳۹۳: ۴۱)

کنوانسیون اصول و مقررات نسبتاً جامعی در مورد ابعاد مختلف مسایل مربوط به پناهندگان

¹ - Human Rights Commission

وضع نموده است، اما علی‌رغم اهمیت کنوانسیون به لحاظ جامعیت، مفاد آن دارای محدودیت‌هایی در زمینه تعریف پناهنده و حوزه جغرافیایی اعمال آن است. این موضوع مانع از آن می‌شد که کنوانسیون بتواند بعد جهانی به خود گرفته و پناهندگان سراسر جهان از حمایت‌های مندرج در آن برخوردار گردند. از جمله این محدودیت‌ها این است که ماده یک کنوانسیون تنها مربوط به اشخاصی است که پیش از ژانویه ۱۹۵۱ پناهنده شده بودند و این قید مانع از آن می‌شد که افرادی که پس از این تاریخ پناهنده شده بودند را در برگیرد. محدودیت دیگر اینکه دولت‌ها می‌توانستند کنوانسیون را تنها در مورد پناهندگان داخل در قاره اروپا به کار برده و سایر پناهندگان خارج از اروپا را از شمول آن خارج سازند.^۱ این محدودیت‌ها مخصوصاً با بروز مساله پناهندگی و موج‌های جدید پناهجویان در سایر نقاط جهان در اواخر دهه ۱۹۵۰ و اوایل دهه ۱۹۶۰، مشکلاتی را به لحاظ برخورداری این افراد از حمایت بین‌المللی به وجود آورد. (ارفع نیا، ۱۳۹۳: ۵۶)

مجمع عمومی در ۱۶ دسامبر ۱۹۶۶ طی قطعنامه شماره (21891XXI) این پروتکل را تصویب نمود. پروتکل پس از امضای رئیس وقت مجمع عمومی و دبیر کل سازمان ملل از تاریخ ۳۱ ژانویه ۱۹۶۷ جهت الحاق کشورها مفتوح شد.^۲

اساسنامه اداره کمیسریای عالی ملل متحد در امور پناهندگان^۳

اساسنامه اداره کمیسریای عالی ملل متحد در امور پناهندگان که به طور خاص اصول مربوط به «حمایت بین‌المللی و جستجوی راه حل‌های پایدار» برای پناهندگان را ارائه نموده، یکی از منابع مهم حقوق پناهندگان محسوب می‌گردد.^۴ این اساسنامه از یک طرف به تشریح و تبیین نقش کمیسر عالی پناهندگان در زمینه حمایت بین‌المللی و راه حل‌های پایدار می‌پردازد و از طرف دیگر به بیان رابطه میان کمیسر عالی پناهندگان با مجمع عمومی، شورای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و دیگر کارگزارهای تخصصی می‌پردازد.

اعلامیه پناهندگی سرزمینی ۱۹۶۷^۵

این اعلامیه به پیشنهاد کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل تهیه و در ۱۴ دسامبر ۱۹۶۷ به اتفاق آراء به تصویب مجمع عمومی رسید (قطعنامه شماره ۳۳/۱۲) اعلامیه ۱۹۶۷ را نیز می‌-

۱ - ماده یک بند ب کنوانسیون ۱۹۵۱.

۲ - نکته جالب در مورد نحوه تصویب پروتکل ۱۹۶۷ این است که معمولاً پروتکل‌هایی که توسط کنفرانس متشکل از نمایندگان تام‌الاختیار کشورها تهیه می‌شود توسط همان کنفرانس به تصویب می‌رسد، اما این پروتکل پس از پذیرش در کنفرانس به مجمع عمومی ارائه و سپس توسط مجمع به تصویب رسید.

۳ - Statue of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees.

۴ - بندهای ۸، ۹ و ۱۰ اساسنامه فوق‌الذکر

۵ - Declaration of Territorial Asylum

توان از جمله منابع مهم حقوق پناهندگان در نظر گرفت. از جمله نکات مهم اعلامیه پناهندگی سرزمینی این است که مسئولیت اعطای پناهندگی به افراد متقاضی و واجد شرایط و ارائه حمایت بین‌المللی و امدادسانی به آنها را بر عهده جامعه بین‌المللی و نماینده آن؛ یعنی سازمان ملل متحد قرار می‌دهد. همچنین در این اعلامیه عنوان می‌شود: افرادی که به خاطر نقض اصول اعلامیه جهانی حقوق بشر حیات، جسم و جان و آزادی‌شان در معرض خطر باشد از صلاحیت پناه جستن برخوردارند. (آریان‌پور، ۱۳۹۲: ۳۴)

قطعه‌نامه‌های مجمع عمومی سازمان ملل متحد

مجمع عمومی سازمان ملل متحد نقش بسیار مهم و موثری در توسعه و تحول حقوق بین‌الملل پناهندگان و حمایت بین‌المللی از آنها داشته است. «قطعه‌نامه‌های مجمع عمومی» بدون آنکه مستقیماً تغییری در اساسنامه کمیساریای عالی ملل متحد برای پناهندگان ایجاد نمایند، دامنه وظایف و مسئولیت‌های آن را متحول ساخته‌اند. در حقیقت قطعه‌نامه‌های مجمع عمومی را از یک نظر می‌توان «تفسیر و تغییر اساسنامه UNHCR در سایه تحولات بین‌المللی» دانست. برخی دیگر از قطعه‌نامه‌های مجمع عمومی نیز در عین حفظ تعریف اصلی افرادی که در حوزه صلاحیت کمیساریا قرار می‌گیرند، عملاً افراد بیشتری را در این حوزه قرار داده‌اند. این قطعه‌نامه‌ها عمدتاً با مفهوم «مساعی جمیله» که خصوصاً در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ نقش بسیار با اهمیتی در فعالیت‌های UNHCR داشتند، مرتبط هستند براین اساس مسئولیت افراد «فاقد تابعیت»، «آوارگان» و برخی «گروه‌های خاص ملی یا جغرافیایی» نیز بر عهده کمیساریای عالی ملل متحد برای پناهندگان نهاده می‌شود.

عمده توجه سازمان ملل به جلوگیری از ایجاد و افزایش پناهندگان و دستیابی به «ریسه‌های پناهندگی» معطوف گردیده است. مجمع عمومی و به طور کلی سازمان ملل، می‌کوشد تا از طریق صدور قطعه‌نامه‌های لازم، به دلایل ریشه‌ای پناهندگی بپردازد و با ارائه راه کارهای مناسب و مقتضی در جهت امحاء دلایل مذکور گام بردارد.^۱

مصوبات کمیته اجرایی کمیساریای عالی ملل متحد برای پناهندگان

کمیته اجرایی در نشست‌های سالانه خود مصوباتی در خصوص مسائل و مشکلات پناهندگان و پناهجویان تحت عنوان تصمیمانه صادر می‌کند و از این طریق به مسایل مربوط به حمایت

^۱ - به عنوان نمونه می‌توان به قطعه‌نامه‌های (ES.II) ۱۰۰۶ در مورد پناهندگان مجاری و یا (XVI) ۱۶۷۲ در مورد پناهندگان الجزایری در مراکش و تونس اشاره نمود.

^۲ - در این خصوص می‌توان به قطعه‌نامه (XX) ۲۰۴۰ در مورد پناهندگان پاکستان شرقی و قطعه‌نامه (XVII) ۲۹۵۸ در مورد پناهندگان سومالی و ... اشاره نمود.

از این گروه‌ها می‌پردازد. هرچند این مصوبات برای کشورها لازم الاجرا نبوده، اما از آنجا که نمایندگان تعداد نسبتاً قابل توجهی از کشورها در کمیته عضویت دارند، می‌توان یک نوع اجماع نظر بین‌المللی در مصوبات آن مشاهده کرد. همچنین این مصوبات کمبودها و نقایص مربوط به حمایت بین‌المللی از پناهندگان و پناهجویان را در یک تریبون بین‌المللی بیان و توجه افکار عمومی جهان را جهت حمایت بیشتر از آنها جلب می‌نماید. (رحیمی، ۱۳۹۶: ۵۶)

سایر اسناد جهانی مرتبط با پناهندگان

اسنادی که پیش از این ذکر آنها به میان آمد، مستقیماً مربوط به مسایل پناهندگان بوده و می‌توان گفت هسته اصلی حقوق بین‌الملل پناهندگان محسوب می‌گردند، اما علاوه بر آنها اسناد حقوق بشری دیگری وجود دارد که حاوی اصول و راهبردهایی برای رفتار با پناهندگان و پناهجویان می‌باشند و می‌باید در مجال دیگری مورد مذاقه قرار بگیرد. آنچه در این گفتار بدان پرداخته خواهد شد، اشاراتی است به الزام و تعهد کشورها در رعایت حقوق بشر در قبال پناهندگان که از خلال معاهدات، کنوانسیون‌های بین‌المللی و اسناد حقوق بشری مستفاد می‌گردد که در اینجا به ذکر نام آنها بسنده می‌کنیم:

اعلامیه جهانی حقوق بشر^۱ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی^۲ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی^۳ کنوانسیون شماره ۴ از کنوانسیون‌های چهارگانه ۱۹۴۹ ژنو در مورد حمایت از غیرنظامیان و پروتکل‌های ۱۹۷۷ الحاقی به آنها^۴ معاهده مربوط به اشخاص بی تابعیت ۱۹۵۴^۵ معاهده مربوط به کاهش وضعیت بی تابعیتی^۶ کنوانسیون حقوق کودک ۱۹۸۹^۷ کنوانسیون منع شکنجه و سایر مجازات‌ها و رفتارهای غیرانسانی ۱۹۸۴^۸ کنوانسیون منع کلیه اشکال تبعیض علیه زنان، ۱۹۷۹^۹ پروتکل الحاقی کنوانسیون ژنو مورخ ۱۲ آگوست ۱۹۴۹ در ارتباط با حمایت از قربانیان مخاصمات مسلحانه^{۱۰} کنوانسیون بین‌المللی جلوگیری

۱ - مواد ۹، ۱۳، ۱۴، ۱۵

۲ - مواد ۲، ۱۲، ۱۳، ۱۴، ۲۶

۳ - مواد ۱۱، ۱۲، ۱۳

۴ - ماده ۴۴

۵ - مواد ۴، ۱۶، ۱۷، ۲۱، ۲۲، ۲۳، ۲۴، ۲۶، ۳۱

۶ - مواد ۱، ۴، ۸، ۹

۷ - مواد ۷ و ۲۲

۸ - ماده ۳

۹ - ماده ۹

۱۰ - ماده ۷۳

از کشتار دسته جمعی (ژنوساید) بی‌رحمانه^۱ کنوانسیون بین‌المللی رفع هرگونه تبعیض نژادی^۲.

وضعیت حقوقی بیگانگان در اسناد منطقه‌ای

علاوه بر اسناد جهانی که ذکر برخی از آنها به میان رفت، در سطح منطقه‌ای نیز تلاش‌هایی برای حمایت از پناهندگان به انجام رسیده است. این تلاش‌ها معمولاً برای حمایت از ابعاد خاص مسایل و مشکلات پناهندگان در سطح همان مناطق می‌باشد. (رحیمی، ۱۳۹۳: ۶۷)

ذیلاً به بررسی مختصر برخی از اسناد منطقه‌ای که برای حمایت از پناهندگان یا مرتبط با آنها تدوین گردیده به تفکیک سطوح منطقه‌ای خواهیم پرداخت.

آفریقا

یکی از مهمترین اسناد منطقه‌ای که در ارتباط با مساله پناهندگان شکل گرفته است، در سطح قاره آفریقا می‌باشد. کشمکش‌ها و درگیری‌هایی که با پایان استعمار در اواخر دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ در آفریقا رخ داد منجر به پیدایش موج‌های افراد پناهجو در مقیاس وسیع در این منطقه گردید. از سال ۱۹۶۳ این موضوع مورد توجه سازمان وحدت آفریقا قرار (OAU) گرفته و لزوم ایجاد کنوانسیون منطقه‌ای که جوانب خاص حقوق پناهندگان در این قاره را مقرر نموده و بتواند مسایل و مشکلات آن را نیز پاسخگو باشد مورد تاکید واقع گردید.^۳

سرانجام در نتیجه این اقدامات «کنوانسیون ۱۹۶۹ سازمان وحدت آفریقا در مورد جنبه‌های خاص مسایل پناهندگان در آفریقا» به تصویب سازمان OAU رسید.

«کنوانسیون ۱۹۶۹ خود را مکمل کنوانسیون ۱۹۵۱ دانسته، اما تعریف آن از پناهنده وسیع‌تر از مسایل تعریف مندرج در کنوانسیون ۱۹۵۱ است. این کنوانسیون، در برخی موارد، واضح قواعد جدیدی بوده که از آن جمله می‌توان به مقررات ماده ۳ درباره «ممنوعیت هرگونه عملیات شورش» و ماده ۴ «بازگشت داوطلبانه به وطن» که بطور ویژه امنیت درخواست‌های پناهندگی و ترویج همبستگی و مسئولیت مشترک دولت‌ها برای کمک و حمایت از پناهندگان را مورد تاکید خاص قرار می‌دهد.

علاوه بر این کنوانسیون که به طور مستقیم مربوط به مسایل پناهندگان است، اسناد دیگری در سطح قاره آفریقا به تصویب رسیده که می‌توان از آنها به عنوان منابع حقوق پناهندگان یاد

۱ - ماده ۱

۲ - مواد ۲، ۵، ۶

۳ - مقدمه ای بر حمایت بین‌المللی از پناهندگی

4 - The 1969 OAU Convention on The Specific Aspects of Refugees Problems in Africa

5 - prohibition of subversive activities

6 - voluntary repatriation

کرد. از جمله: «منشور آفریقایی حقوق بشر و مردم» و «منشور آفریقایی حقوق و سلامت کودک». (شمیری، ۱۳۹۵: ۴۵)

اتحادیه اروپا

مساله پناهندگی از جمله مسائل مهمی است که بیشتر کشورهای دنیا در قالب سیاست‌های داخلی و خارجی مناسب سعی دارند تا آن را به گونه‌ای مطلوب تعدیل سازند. کشورهای اروپایی و اتحادیه اروپا نیز بدلیل آن که اغلب جزء کشورهای مهاجرپذیر بوده و هستند از این امر مستثنی نبوده و اقدام به وضع یکسری مقررات و قوانین نموده که اغلب حول محور همگرایی^۱ اعضای اتحادیه اروپا وضع شده‌اند.

با توجه به این که اتحادیه اروپا از جمله مهمترین سازمان‌های منطقه‌ای در سطح بین‌المللی است، در اینجا علاوه بر بیان موافقت‌نامه‌ها یا قطعنامه‌های راجع به مسایل پناهندگان در چارچوب موسسات اروپایی، گذری به اقدامات حقوقی و سیاسی اتحادیه اروپا در زمینه پناهندگی می‌اندازیم.

کشورهای اتحادیه اروپا بطور کلی در ابتدا با بکار بستن سیاست تحدید درصد بودند تا میزان متقاضیات پناهندگی و پناهجویی در سراسر اروپا را متوقف کنند. مطابق این سیاست، یعنی سیاست «عدم دسترسی و ورود» این اتحادیه می‌کوشید تا از طریق اعمال مقررات شدید امنیتی تا حد ممکن از ورود پناهندگان ممانعت به‌عمل آورد، اما با توجه به کمبود نیروی کار در این کشورها و به منظور تعدیل سیاست‌های کشورهای عضو به سیاست «عدم پذیرش» روی آورد که سعی بر محدود نمودن پذیرش تقاضای پناهندگی افرادی داشت که به هر نوع ممکن خود را به اروپا رسانده و کنترل‌های اولیه را پشت سر نهاده‌اند. سیاست‌های اتحادیه برای یکسان‌سازی فعالیت‌های اعضای خود نسبت به پدیده پناهندگی به دو برهه زمانی تقسیم می‌شود:

الف: اقدامات اتحادیه اروپا در زمینه پناهندگی قبل از نشست تمپر^۲

قبل از نشست تمپر^۳ اکتبر ۱۹۹۹، سیاست‌های اتحادیه برای یکسان سازی فعالیت‌های اعضای خود نسبت به پدیده پناهندگی دارای روند همگرایی آنچنانی نبود و بیشتر در چارچوب

^۱ - African Charter on Human and Peoples Right

^۲ - African Chartes on Rights Welfer of Child.

^۳ - به ویژه بعد از پیمان آمستردام. این امر از قالب مساله صرفا داخلی یا بین دولتی خارج شده و به موضوع پراهمیت برای اتحادیه اروپایی تبدیل گشته است.

^۴ - tAMPER

^۵ - شهری در فنلاند

توافقاتی بین دولتی بود تا ایجاد روند سیاست واحد. اتحادیه اروپا در این زمینه سیاست مهاجرت صفر را دنبال می‌کرد؛ به این معنی که تلاش داشت تا میزان مهاجرت به کشورهای این اتحادیه را به صفر برساند؛ اما با توجه به کمبود نیروی کار در این کشورها و به منظور تعدیل سیاست‌های کشورهای عضو در خصوص مهاجرت و پناهندگی برای همگرایی هرچه بیشتر آنها، نشست و تصمیمات مختلف و مهمی اتخاذ کرد تا بتواند هرچه بیشتر بر این روند نظارت داشته باشد و کشورها را به یکسان سازی سیاست‌های خود در این زمینه تشویق نماید. (شفایی، ۱۳۹۷: ۴۵)

سند واحد اروپایی در سال ۱۹۸۶ یکی از عناصر بازار واحد^۱، تردد آزادانه افراد عنوان کرده بود که به معنی از بین بردن مرزهای داخلی بین اعضا و توافق برای کنترل مرزهای خارجی اتحادیه بود. در پیمان ماستریخت در سال ۱۹۹۲، این موضوعات در قالب مساله امنیت مشترک مطرح شد و نقشی را برای نهادهای اتحادیه به منظور ایجاد سیاست و قانونگذاری در این زمینه ایجاد کرد قبل از پیمان آمستردام، اقدامات مشترکی در زمینه مساله پناهندگی صورت می‌گرفت که بیشتر در چارچوب توافقاتی بین دولتی بود. موافقتنامه شینگن^۲ و کنوانسیون دوبلین^۳ مهمترین ساز و کارهای الزام آوری بودند که در این دوره لازم الاجرا شدند. کنوانسیون دوبلین که در سال ۱۹۹۰ از سوی ۱۲ عضو اتحادیه اروپایی امضا شد، در سال ۱۹۹۷ به مرحله اجرا درآمد. این کنوانسیون پاره‌ای از قوانین را به وجود آورد که بر مبنای آن می‌توان تصمیم گرفت که کدام دولت عضو اتحادیه مسئولیت بررسی تقاضای پناهندگی یک شخص را بر عهده دارد. طبق این کنوانسیون اگر فردی در یکی از کشورهای اتحادیه اروپا تقاضای پناهندگی کند، نمی‌تواند در دیگر کشورهای این اتحادیه این تقاضا را داشته باشد. این تصمیم برای مبارزه با پدیده خرید پناهندگی^۴ گرفته شد. در کنار این تصمیم‌ها، سیاست‌های دیگری نیز گرفته شد که بار حقوقی چندانی نداشتند. برای مثال قطعنامه لندن^۵ در سال ۱۹۹۲، قوانینی را به منظور بازگشت پناهندگان به کشورهای خود عنوان کرده بود و یا موضع مشترک^۶ در سال ۱۹۹۶ توافقی را برای تعریف کلمه پناهنده در قالب کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو بیان می‌کرد.

1 - Zero Immigration Policy

2 - European single Act

3 - Single Market

4 - Schengen Agreement

5 - Dublin Convention

6 - Guild-Elspeth. The Developing Immigration and Asylum Policies of the EU. Kluwer law

7 - Asylum Shopping

8 - London Resolution

9 - Common Position

شورای اروپایی در سال ۱۹۹۸ گروه کاری عالی رتبه پناهندگی و مهاجرت را به وجود آورد که این گروه طرح اجرایی را برای مناطقی از جهان که مهاجرت و پناهندگی از آن جا صورت می‌گیرد به وجود آورد. هدف از ایجاد این گروه جلوگیری از مهاجرت است که کمک‌های اقتصادی یکی از این راه حل‌ها است. این گروه در دو سطح ملی (دولت‌های عضو) و اتحادیه اروپایی عمل می‌کند؛ همچنین به تجزیه و تحلیل و گزارش‌هایی که از گروه‌هایی مانند سازمان‌های بین‌المللی غیردولتی و دولتی، مانند کمیساریای عالی پناهندگان سازمان ملل متحد (UNHCR) می‌رسد نیز توجه دارد؛ با توجه به اینکه جمع آوری اطلاعات در زمینه مهاجرت و پناهندگی برای اتحادیه بسیار مهم است به همین منظور ساز و کارهایی به وجود آمده است که می‌توان به (CIREFI) و (CIREA) اشاره کرد. افزون بر اینها مرکزی به نام (EUROSTAT) نیز وجود دارد که وظیفه آن جمع آوری آمار و ارقام در زمینه جمعیت شناسی در اتحادیه اروپاست. (ضیایی بیگدلی، ۱۳۹۰: ۴۰)

با لازم الاجرا شدن پیمان آمستردام در ۱۹۹۹ مرحله جدیدی در سیاست پناهندگی اتحادیه اروپایی آغاز شده است. بر این اساس محیطی برای آزادی و امنیت و عدالت ایجاد شده و به نهادهای اتحادیه اروپا قدرت جدیدی برای قانونگذاری در زمینه پناهندگی اعطا شده است و شاید برای اولین بار بتوان درباره سیاست پناهندگی اروپا صحبت کرد. ضوابطی که در سایه پیمان آمستردام تاکنون شکل گرفته است ایجاد یکسری معیارهایی در زمینه مهاجرت و پناهندگی بوده است که می‌توان به این موارد اشاره کرد: تعهداتی مربوط به صدور ویزا، ایجاد سیستم انگشت نگاری EURODAC از کسانی که تقاضای پناهندگی دارند، حمایت موقت و پذیرش پناهندگان و نظایر آن اشاره کرد. طبق تصمیمی که در پیمان آمستردام گرفته شد، تا پنج سال بعد از لازم الاجرا شدن این پیمان (در سال ۲۰۰۴) شورا باید این معیارها را در زمینه پناهندگی تصویب کند؛

۱- مشخص کردن این موضوع که کدام دولت عضو، مسئول بررسی مواد پناهندگی است؛

۲- ایجاد معیارهای حداقل در خصوص پذیرش پناهندگان؛

¹ - High Level Working Group on Asylum and Migration (HLWG)

² - Center for Information Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration

³ - Center for information discussion and exchange on Asulum

⁴ - <http://www.Migrationpolicy.org/files/Vanselm-chap8.pdf>

⁵ - Area of freedom. Security and Hustice

⁶ - <http://Europa.eu.int/eur.lex/en/com/cnc/2000-757eu01.pdf>

⁷ - <http://Europa.eu.int/Comm/justice-home/doc-Center/immigration/doc-immigration-intro-eu.htm>

۳- ایجاد معیارهای حداقل برای تعیین صلاحیت اتباع کشور ثالث تحت عنوان پناهنده و صلاحیت آنها برای برخورداری از حمایت‌های کمکی؛ ۴- ایجاد معیارهای حداقل درباره فرآیند اعطا و لغو پناهندگی؛ ۵- ایجاد معیارهای حداقل برای حمایت موقت از پناهندگان این معیارها باید براساس تقسیم وظایف بین دولت‌های عضو صورت بگیرد. با این تغییر کمیسیون توانایی لازم برای طرح قوانین الزام آور را پیدا کرد.

ب: اقدامات اتحادیه اروپا در زمینه پناهندگی بعد از نشست تمپر

شورای اروپایی در اکتبر ۱۹۹۹ نشستی را شهر تمپر فنلاند برگزار کرد که بر اساس آن سران اتحادیه اروپایی تصمیم گرفتند تا سیاست مشترکی را در زمینه پناهندگی و مهاجرت به وجود آوردند و در ادامه روند این سیاست، طولی نکشید که با منشور حقوق اساسی^۱ در نشست شورای اروپایی در دسامبر ۲۰۰۰ در شهر نیس، موافقت کردند که در آن به حق پناهندگی نیز اشاره شده است. در اواخر سال ۲۰۰۰ اتحادیه اروپا صندوق اروپایی پناهندگان را به وجود آورد تا به کشورهای عضو برای پذیرش پناهندگان و ادغام آنها در جامعه داخلی و حتی ایجاد برنامه‌های لازم برای بازگشت داوطلبانه آنها کمک کند.^۲

کمیسیون اروپا در سال ۱۹۹۹ مجموعه‌ای از طرح‌ها را برای مبارزه با تبعیض پذیرفت که این طرح‌ها شامل مبارزه با تبعیض نژادی و قومی است که بر استخدام، آموزش حمایت اجتماعی (از جمله بهداشت و امنیت اجتماعی) و تهیه کالا و خدمات تاثیر می‌گذارد. به همین منظور قسمت دیگر این طرح اشاره به برنامه‌ای شش ساله دارد که از اول ژانویه ۲۰۰۱، اجرا شده در قالب آن بودجه ای معادل ۱۰۰ میلیون یورو برای مبارزه با تبعیض اختصاص داده شده است.^۳ در مجموع اتحادیه اروپایی با درک اهمیت سیاست مشترک در زمینه پناهندگی سعی بر آن دارد تا شیوه‌هایی را اجرا نماید تا به این هدف برسد و برای رسیدن به این هدف در سطح قاره اروپا تاکنون چندین موافقتنامه یا قطعنامه راجع به مسایل پناهندگان در چارچوب موسسات اروپایی به تصویب رسیده است که عبارتند از:

«موافقتنامه لندن مربوط به صدور اسناد مسافرتی برای پناهندگانی که تحت پوشش کمیته بین‌الدولی پناهندگان می‌باشند»^۴. ۱۹۴۶.

«کنوانسیون اروپایی حقوق بشر»^۵. ۱۹۵۰.

¹ - Chapter of Fundamental Rights

² - European Refuges fund

³ - <http://Europa.eu.int/eur.lex/en/2000/com2000-757eu01.pdf>

⁴ - London Agreement Relating to the Issue of travel Documents to Refuges.who are Concern the International Committee on Refuges.

⁵ - European Convention on Human rights

«کنوانسیون اروپایی الغا ویزا برای پناهندگان» ۱۹۵۹.

«موافقتنامه اروپایی در ورد انتقال مسئولیت پناهندگان» ۱۹۸۰.

«کنوانسیون دوبلین» ۱۹۹۰.

کنوانسیون دوبلین معیارهای تشخیص اینکه چه کشور عضوی، مسئول بررسی درخواست پناهندگی افراد متقاضی پناهندگی به خصوص وقتی که متقاضی از مرزهای یک یا چند کشور عضو جامعه اروپا عبور کرده است را مقرر می‌نماید. (فهیمی راد، ۱۳۹۰: ۵۶)

«کنوانسیون شنگن» ۱۹۹۰.

کنوانسیون شنگن که تاکنون از سوی تعداد اندکی از کشورهای اروپایی به تصویب رسیده است، حاوی معیارهایی مشابه با معیارهای کنوانسیون دوبلین است آن هم در چارچوب الغاء تصاعدی کنترل‌های مرزی میان کشورهای جامعه اروپا.

آمریکای لاتین

یکی از تاسیسات حقوقی در آمریکای لاتین که مدت نسبتاً مدیدی است در این قاره رواج یافته به تاسیس «پناهندگی دیپلماتیک» مشهور شده است. در سال ۱۸۹۹ «کنوانسیون مونته ویدئو»^۱ این تاسیس حقوقی را به رسمیت شناخت. این نوع پناهندگی بیشتر به دلایل سیاسی پذیرفته شده و افرادی را که به سفارت یک کشور خارجی پناه می‌بردند را شامل می‌شد. از آن زمان به بعد اسناد دیگری در ارتباط با پناهندگان در آمریکای لاتین برای حمایت از پناهندگان و پناهجویان پذیرفته شد، از جمله: معاهده کاراکاس راجع به پناهندگی سرزمینی^۲ و اعلامیه کارتاژنا (۱۹۸۴) که تعریف وسیع‌تری از پناهنده نسبت به کنوانسیون ۱۹۵۱ ارائه می‌دهد.

نارسایی‌های کنوانسیون ۱۹۵۱ در حمایت از بیگانگان و راهکارهای اجرای موثر آن

این ادعا که کنوانسیون ۱۹۵۱ فارغ از هرگونه نقصی، پناهندگان را به طور کامل حمایت نموده است، ادعایی نادرست و غیرقابل قبول است. چه بسا نواقص و ابهام‌های عمدی و غیر-عمدی و عدم وجود ضمانت اجرای جدی در بسیاری از موارد، کنوانسیون را به مجموعه‌ای ظاهری و تشریفاتی بدل کرده به صورتی که کشورها از آن به سود خود استفاده کرده و همواره

¹ - European Convention on the Abolition of Visa for Refugees

² - European Agreement on Transfer of responsibility for Refugees

³ - Dublin Convention

⁴ - Schengen Convention

⁵ - Diplomatic Asylum

⁶ - Monte Video Convention

⁷ - Caracas Convention on Territorial

آن را به نفع خویش تفسیر می‌نمایند.

دیگر آنکه مقررات کنوانسیون ۱۹۵۱ در برخی موارد با دکترین عدم تبعیض مطابقت نداشته و موجب اعمال تبعیض در قبال پناهندگان می‌شود. به نظر می‌رسد بسیاری از قواعد و مقررات مذکور در کنوانسیون ۱۹۵۱ به اتکا اصل «عدم تبعیض» که در اکثر معاهدات و کنوانسیون‌های حقوق بشری بدان پرداخته شده است از درجه اعتبار ساقط می‌گردند. کنوانسیون ۱۹۵۱ به طور کلی میان افرادی که مشمول معنای دقیق پناهندگی قرار می‌گیرند و سایر اتباع خارجی که در حوزه سرزمینی یک دولت ساکن هستند تمایز قائل می‌شود و یا همچنین در اجرای تعاریف مذکور در کنوانسیون بعد از اعمال تبعیض میان مفاهیم متشابه وضعیت حقوقی ایجاد شده را بررسی می‌کند. (موسی‌زاده، ۱۳۹۶: ۵۶)

مطابق با دکترین عدم تبعیض هرگونه تمایز، برای آنکه مشروع و معتبر تلقی شود باید شرایطی داشته باشد و از جمله آن شرایط این است که قانونی باشد، هدف مشروع داشته باشد، منطقی باشد و همچنین عینی و متناسب باشد و حال آنکه تمیز و تفکیک در این کنوانسیون باعث ایجاد تبعیض می‌گردد و نامشروع است. ضمن آن که در ماده ۲۶ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی که از جمله اسناد حقوق بشری موخر بر کنوانسیون ۱۹۵۱ می‌باشد آمده است: «کلیه اشخاص در مقابل قانون مساوی هستند و بدون هیچ‌گونه تبعیضی استحقاق حمایت بالسویه قانون را دارند از این لحاظ قانون باید هرگونه تبعیض خصوصاً از حیث نژاد، رنگ، جنس، زبان، مذهب، عقیده سیاسی و عقاید دیگر، اصل و منشا ملی یا اجتماعی، مکتب، نسبت یا هر وضعیت دیگر تضمین کند و یا آن که در ماده ۲۷ با اشاره به اقلیت‌های نژادی-مذهبی یا زبانی آمده است که اقلیت‌های مذکور را نمی‌توان از این حق محروم نمود که به طور جمعی با سایر افراد گروه خودشان از فرهنگ خاص خود متمتع شوند.

راهکارهای اجرای موثر کنوانسیون ۱۹۵۱

۱- همکاری مقامات دولتی

به منظور نیل به اجرای موثر بر کنوانسیون ۱۹۵۱، دولت‌ها موظفند شرایط لازم در جهت انجام وظیفه از سوی کمیساریای عالی ملل متحد برای پناهندگان را فراهم ساخته و راهکار-های لازم در جهت تسهیل فعالیت‌های این نهاد را به کار بندند، دولت‌ها همچنین متعهد می‌گردند که اطلاعات و آمار درخواست شده از سوی کمیساریا را راجع به وضع پناهندگان تهیه و در اختیار این نهاد بگذارند.^۲

۱ - میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، ماده ۴

۲ - ماده ۳۵ این کنوانسیون با عنوان همکاری مقامات ملی با ملل متحد آورده است:

در عمل ساختار کمیساریای عالی ملل متحد برای پناهندگان به گونه‌ای است که بیشتر نقش یک نهاد «دیپلماتیک بین‌المللی» را ایفا می‌نماید تا یک نهاد بین‌المللی حقوقی را و این در حالی است که اساسنامه کمیساریای عالی ملل متحد برای پناهندگان تأکید دارد که کار کمیساریای عالی ماهیتی کاملاً غیرسیاسی، انسان دوستانه و اجتماعی است و اصولاً به گروه‌های پناهندگان ارتباط دارد. (مکرمی، ۱۳۹۹: ۴۵)

افزایش نقش کمیساریا و کمیته اجرایی

همان گونه که نهادهای بین‌المللی مربوط به معاهدات بر نحوه اعمال معاهده در دول عضو نظارت می‌نمایند، کمیساریای عالی ملل متحد برای پناهندگان، نیز بر نحوه اجرای مقررات کنوانسیون ۱۹۵۱، نظارت می‌نماید اما میان مفهوم نظارت در نهادهای معاهدات و نظارت به وسیله کمیساریای عالی ملل متحد برای پناهندگان تفاوت بسیاری وجود دارد. این تفاوت زمانی که دولت‌ها آشکارا از اجرای قواعد مقرر به نفع پناهندگان و پناه جویان سرباز می‌زنند، بیشتر خودنمایی می‌کند. در چنین شرایطی و به منظور مقابله با معضلات فوق‌الذکر، لزوم اتخاذ تصمیمات جدیدی احساس می‌گردد به نوعی که با توسعه نقش کمیساریای عالی ملل متحد برای پناهندگان، دولت‌ها را ملزم به اجرای عملی مقررات کنوانسیون نسبت به پناهندگان گرداند. هنگامی که دولت‌ها به راحتی از رعایت اصول بنیادین حقوق بشری در قبال پناهندگان سرباز می‌زنند، نهادهای بین‌المللی نیز از تروج و توسعه حقوقی که در قبال پناهندگان قابلیت اعمال داشته باشد خودداری خواهند نمود.

به همین منظور ایجاد یک مکانیسم جدید و توسعه نقش کمیساریای عالی ملل متحد برای پناهندگان در اولویت قرار می‌گیرد. راهکارهای گوناگونی برای توسعه نقش کمیساریا قابل تصور است. یکی از این راهکارها ترغیب دولت‌های متعاقد به وضع موافقتنامه‌های جدید در مورد پناهندگان است. در این راستا دول متعاقد از طریق انعقاد موافقتنامه‌های جدید فی مابین خود و یا با کمیته اجرایی کمیساریای عالی ملل متحد برای پناهندگان (EXCOM) بر اقتدار کمیساریا می‌افزایند. این موافقتنامه‌ها مسلماً در تفسیر کنوانسیون ۱۹۵۱ نیز موثر خواهند بود و

۱- دول متعاقد تعهد می‌کنند که با دفتر کمیساریای عالی ملل متحد برای پناهندگان یا هر یک از ادارات ملل متحد که جانشین آن گردد در اجرای وظایفش همکاری نموده و مخصوصاً انجام وظیفه آن را در امر نظارت بر اجرای مقررات این کنوانسیون تسهیل نمایند.

۲- برای آنکه دفتر کمیساریای عالی ملل متحد برای پناهندگان یا هر یک از ادارات ملل متحد که جانشین آن گردد بتواند گزارش‌های لازم را به ارکان صلاحیت دار ملل متحد تسلیم نماید. دول متعاقد تعهد می‌نمایند که اطلاعات و آمار درخواست شده راجع به موضوعات زیر را در فرم‌های مناسب تهیه و در اختیار آنان قرار دهند: الف) وضع پناهندگان ب) اجرای این کنوانسیون ج) قوانین یا مقررات یا احکامی که درباره پناهندگان مجری بوده یا از این پس به موقع اجرا گذاشته خواهد شد.

از طریق تفسیر کنوانسیون باعث توسعه قابلیت اجرایی آن می‌شوند. این روش تفسیری با قواعد مقرر در ماده ۳۱ کنوانسیون حقوق معاهدات ۱۹۶۹ وین تطابق کامل دارد. علی‌الاصول توافق‌های بعدی طرف‌های معاهده درباره خود معاهده یا نحوه اجرای آن عاملی است که در تفسیر معاهده تاثیر بسیاری دارد. (Karen Musalo, 2002: 202)

سایر اسناد حقوق بشری

در مقابل اسناد بین‌المللی خاص پناهندگان که فقط به وضعیت پناهندگان توجه دارند، یکسری اسناد حقوق بشری هم وجود دارند که به پناهندگان از دید حقوق بشری توجه دارند، زیرا برای پناهندگان همان حقوقی را قائل هستند که برای تمامی ابناء بشر، صرف نظر از جنس، رنگ، نژاد، ملیت، مذهب و مرام سیاسی قابل اعمال است و پناهندگان نیز به عنوان مصداقی از مصداقی ابناء بشر می‌توانند از این حقوق بهره گرفته و بدان استناد کنند.

اعلامیه جهانی حقوق بشر

گرچه اعلامیه جهانی حقوق بشر، مستقیماً در ارتباط با پناهندگان وضع نگردیده است، لکن متضمن حقوقی است که برای همه انسانها صرف نظر از تابعیت و تعلق آنها به کشوری خاص تدوین گردیده است. چنان که مقدمه آن بیانگر همین موضوع است. اساسی‌ترین حقوق پیش‌بینی شده در اعلامیه صرف نظر از وضعیت تابعیتی فرد موارد ذیل است:^۱

حق زندگی و امنیت شخصی، منع بردگی و داد و ستد بردگان به هر نوع، حق برخورداری از رفتار موافق شئون بشری و منع شکنجه، حق داشتن شخصیت حقوقی به عنوان یک انسان در مقابل قانون، حق بهره‌مندی از عدم تبعیض در حمایت قانون، حق مراجعه به محاکم ملی صالحه برای احقاق، حق استقلال در زندگی خصوصی و امور خانوادگی در مقابل مداخله‌های خودسرانه، حق عبور و مرور آزادانه و ترک کشور، حق پناهندگی در سایر کشورها در مقابل تعقیب، شکنجه و آزار،^۲ حق داشتن تابعیت، حق تشکیل خانواده، حق مالکیت، حق داشتن

^۱ - مجمع عمومی، این اعلامیه حقوق بشر را آرمان مشترکی برای تمام مردم و کلیه ملل اعلام می‌کند تا جمیع افراد و همه ارکان اجتماع این اعلامیه دایماً مدنظر داشته باشند و مجاهدت کنند که به وسیله تعلیم و تربیت، احترام این حقوق و آزادی‌ها توسعه یابد و با تدابیر تدریجی ملی و بین‌المللی، شناسایی و اجرای واقعی و حیاتی آنها چه در میان خود ملل عضو و چه در بین مردم کشورهایی که در قلمرو آنها می‌باشند تامین گردد.

^۲ - مقدمه اعلامیه جهانی حقوق بشر. به نقل از نشریه شماره ۲۷ بهمن ۱۳۷۰ دانشکده حقوق دانشگاه تهران ترجمه فارسی
^۳ - ماده ۱۴ اعلامیه جهانی حقوق بشر مقرر داشته است هر کس حق دارد که در برابر تعقیب شکنجه و آزار پناهگاهی جستجو کند و در کشورهای دیگر پناه اختیار کند

مذهب و تغییر آن و انجام مراسم آن، حق آزادی عقیده و بیان، حق شرکت در اجتماعات مسالمت آمیز، حق بهره‌مندی از امنیت اجتماعی، حق انتخاب حرفه و شغل، حق تامین اجتماعی، حق بهره‌مندی از آموزش و پرورش و شرکت در فعالیت‌های فرهنگی و هنری.

میثاقین (میثاق حقوق مدنی و سیاسی). (میثاق حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی)^۲

این دو میثاق حاوی حقوق اساسی بشر است و اصول و صورت‌بندی آن، همان است که در اعلامیه جهانی آمده است منتهی میثاق‌ها را با دقت و وضوح بیشتری مورد تحلیل قرار داده و در برخی موارد نیز تغییرات کلی در آن به عمل آورده‌اند با این ویژگی که در میثاق‌ها رعایت حقوق مندرج در آنها، برای دولت‌ها یک تکلیف حقوقی محسوب می‌شود؛ در صورتی که اعلامیه جهانی آن را یک تکلیف اخلاقی و معنوی تلقی می‌کند. (Ophelia Field, 2006:200)

این میثاق نیز همانند اعلامیه جهانی حقوق بشر مستقیماً به مسأله پناهندگی و حقوق پناهنده نپرداخته‌اند؛ لیکن حقوق اساسی انسان را بدون توجه به تابعیت و شرایط خاص ترسیم کرده است و در نتیجه در ارتباط با حقوق پناهنده به آن دو نیز می‌توان استناد کرد میثاق حقوق اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی نیز کلیه اعضای خانواده بشری را مبنای عدالت و صلح در جهان از حیثیت یکسانی برخوردار می‌داند و تاکید می‌کند «این حقوق ناشی از حیثیت ذاتی شخص انسان است»

نتیجه‌گیری

تعهدات دولت‌ها و الزام‌های بین‌المللی آنها مسئولیت‌هایی که در زمینه حمایت از پناهندگان به صورت ملموس به عهده دولت‌ها گذاشته شده در قالب کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو و پروتکل ۱۹۶۷ شکل گرفته است. همان‌گونه که می‌دانیم مفاد این کنوانسیون و پروتکل مربوط تنها به کشورهای عضو آن تسری می‌یابد. مشکل اساسی در زمینه حمایت از پناهندگان این است که کشورهایایی که کنوانسیون و پروتکل ۱۹۶۷ را نپذیرفته‌اند، تعهد روشن و معینی در قبال آن به عهده نگرفته‌اند و بعضی از کشورهای عمده پذیرنده پناهنده، این متون حقوقی را به تصویب نرسانده‌اند. در حال حاضر در پاکستان - یعنی کشوری که به کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو نپیوسته است پناهندگان بسیاری بسر می‌برند. همین‌طور تایلند، مالزی، لبنان و اردن یا بسیاری از کشورهای دیگر که گروه‌های پناهنده به آنها سرازیر شده‌اند، به این کنوانسیون نپیوسته‌اند. برخی چنین استدلال می‌کنند که مقررات اساسی مربوط به حمایت از پناهندگان به همه

¹ - The Covenant on Civil Political Rights

² - The Covenant on Economic Social and Cultural Rights

کشورها، صرف نظر از اینکه اقدام رسمی در مورد پیوستن به ابزار حقوقی موجود به عمل آورده‌اند یا نه، ساری است؛ زیرا این متون مفاهیمی را روشن می‌سازد که مربوط به حقوق بین‌المللی عمومی است و به دولت‌ها، صرف نظر از تمایلی که دارند، تسری می‌یابد. در همین مورد، محققان دیگر به صورت مستند چنین استدلال می‌کنند که 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 یک اصل عمومی حقوق بین‌الملل است که نه تنها برای کشورها عضو کنوانسیون و پروتکل الزام‌آور است بلکه از جانب سایر کشورها نیز باید محترم شمرده شود. البته باید توجه داشت که از نظر حقوقی، بین تعهد و الزام‌های حقوقی یک کشور نسبت به اصول پناهندگی و احترامی که به طور خیرخواهانه به این اصول می‌گذارد، تفاوت فاحش وجود دارد. دفتر راهنمای منتشر شده توسط کمیساریای عالی ملل متحد برای پناهندگان در مورد ضوابط تعریف واژه پناهنده، چنین اشاره می‌کند: «شخصی که با معیارهای اساسنامه کمیساریای عالی ملل متحد برای پناهندگان منطبق است می‌تواند تحت حمایت سازمان ملل متحد که توسط کمیسیون اعمال می‌شود قرار گیرد، سواً آنکه وی در یک کشور پذیرنده کنوانسیون ۱۹۵۱ زندگی می‌کند یا خیر».

به هر حال، برخی دولت‌ها با استفاده از وضعیت مبهم خود که ناشی از عدم پیوستن به این مقررات بین‌المللی است، اقدامات محدود کننده‌ای را در قبال پناهندگان، بویژه آن دسته که در گروه‌های بزرگ وارد می‌شوند، اعمال می‌کنند. بهترین وسیله برای تسهیل شناسایی تعهدات بین‌المللی دولت‌ها همانا متن کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو است.

منابع فارسی

کتب

- آریان پور، منوچهر (۱۳۹۲)، فرهنگ پیشرو، تهران: نشر جهان رایانه
- ابراهیمی، سید نصر... (۱۳۹۳)، حقوق بین‌الملل خصوصی، تهران: انتشارات سمت
- ابراهیم موسی زاده و رزیتا کهریزی (۱۳۹۶)، بررسی و تحلیل حقوق پناهندگی در نظام داخلی و حقوق بین‌الملل، انتشارات دانشگاه تهران
- ارفع نیا، بهشید (۱۳۹۳)، حقوق بین‌الملل خصوصی، تهران: انتشارات بهتاب، جلد اول
- رحیمی، حسام الدین (۱۳۹۶)، حقوق پناهندگان، تهران: انتشارات مجد
- رحیمی، محمد رضا (۱۳۹۳)، حقوق پناهندگان، تهران: انتشارات دادگستر
- شمیری، فاطمه (۱۳۹۵)، مجموعه قوانین و مقررات اتباع خارجه، پناهندگان و نمایندگی - های سیاسی، معاونت پژوهش
- شفایی، عبدا...، حقوق بین‌المللی پناهندگان در اسناد بین‌المللی، تهران: انتشارات سراج
- ضیایی بیگدلی، محمدرضا (۱۳۹۰)، حقوق بین‌الملل عمومی، تهران: انتشارات گنج دانش
- فهیمی‌راد، حمید (۱۳۹۰)، مهاجرت اتباع بیگانه (پیامدها و راهکارهای امنیتی)، مشهد: انتشارات سبحان توس
- مکرمی، علی محمد (۱۳۹۹)، جزوه درسی حقوق بشر

English Resources

- Karen Musalo (2002), **Claims for Protection Based on Religion or Belief: Analysis and Proposed**, December, www.un.org
- Ophelia Field (2006), **with the assistance of Alice Edwards Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees**, April, www.un.org