

## حقوق پناهجویی و پناهنده پذیری

بعد از جنگ جهانی دوم پناهندگی به یکی از مسائل حاد سیاسی و اجتماعی در جهان و جامعه ملل مبدل شد است زیرا با توجه به وقوع جنگها، اشغالها و خشونتها، و بر تعداد پناهندگان افزوده شده است و روز به روز ابعاد گسترده تری پیدا کرد و همچنین نهادهای مانند کمیساری عالی سازمان ملل در امور پناهندگان رادر سازمان ملل تشکیل داده اند، دلایل مربوط به سبب مهاجرت هر شخص فرق میکند که این دلایل بر عبارت نژادی، مذهبی، ملیتی و یا عضویت در گروه های سیاسی و یا هم اجتماعی، جانی و یا اینکه حقوق بنیادی فرد در مخاطره باشد استوار است. هر فرد حق دارد، که کشوری دیگری پناه ببرد پناهندگی جز حق و حقوق هر فرد است و بنابر آن شخص حق انتخاب مکان برای ادامه حیات و زندگی خویش را دارد بدین ملحوظ جامعه ملل یک سلسله قوانین را راجع به حقوق اساسی و حق بنیادی هر فردی به تصویب رسانیده است، که در اعلامیه جهانی حقوق بشر به رسمیت شناخته شده است. هر پناهنده علاوه بر آن که طالب امنیت جانی است، باید بتواند احتیاجات اولیه خود و خانواده اش را مرتفع سازد و از این رو زیستن در کشوری با ثبات سیاسی بیشتر و استفاده از مزایای فاهی آن، رویای هر پناهنده ای است.

پناهنده در منابع بین الملل چنین تعریف شده است:

"کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو تعریف فراگیری از پناهنده ارائه داده و می گوید: «پناهنده کسی است که به علت ترس موجّه از این که به علل مربوط به نژاد یا مذهب یا ملیت یا عضویت در بعضی گروه های اجتماعی یا داشتن عقاید سیاسی تحت شکنجه قرار گیرد، در خارج از کشور محل سکونت عادی (کشور اصلی خود) به سر می برد و نمی تواند، و یا به علت ترس مذکور نمی خواهد، خود را تحت تابعیت آن کشور قرار دهد، یا در صورتی که فاقد تابعیت است، و پس از چنین حوادثی در خارج از کشور محل سکونت دائمی خود به سر می برد، نمی تواند یا به علت ترس مذکور نمی خواهد به آن کشور بازگردد." ۱

بر بنیاد یاداشت تعریف شده، پناهنده کسی است که از ترس جان، مال و آزار اذیت جنسی به کشور دیگر پناه میبرد، تا اینکه محفوظ بماند و دلیل اساسی فرد پناهجو -حراس از خشونت و مرگ است- حالانکه به از پناهنده شدن، تشخیص دلیل پناهندگی و بررسی اسناد قبولی یا در مربوط کشور مربوطه میشود.

در خصوص ماهیت حقوق پناهندگی به اساس اسناد بین الملل میتوان گفت اینکه مسأله پناهندگی و پناهنده پذیری، پناهندگی حق فرد است و یا پذیرش پناهنده برای کشور میزبان یک مکلفیت؟ بنا به اسناد نگارش شده ی سازمان ملل میتوان گفت که شخص در شرایط خاص که در معرض خطر و ترس قرار میگیرند، حق پناهندگی را به دیگر کشوری امن و مورد نظر تقاضای پناهندگی خود را ارائه بدهد اگر آن کشور عضو سازمان ملل باشند، مکلف به پذیرش درخواست آن ها هستند. در اسناد معتبر بین الملل چنین آمده است:

ماده ۳۱ کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو در خصوص پناهندگانی که به صورت غیرقانونی در کشور پناهنده به سر می برند، مقرر می دارد:

۱) دولت های متعاقد ۲ پناهندگانی را که مستقیماً از سرزمینی که در آن جا زندگی [می کرده] و آزادی شان در معرض تهدید بوده و بدون اجازه به سرزمین آن ها وارد شده اند یا در آن جا به سر می برند، به خاطر این که بر خلاف قانون وارد سرزمین آن ها شده اند یا در آن به سر می برند، مجازات نخواهند کرد، مشروط به این که [آن ها] فوراً به مراجع مربوط معرفی کرده، دلایل قانع کننده ای برای ورود یا حضور غیرقانونی ارائه دهند.

۲) دول متعاقد نسبت به رفتوآمد این قبیل پناهندگان محدودیت هایی غیر از آنچه لازم باشد، قایل نخواهند شد... و محدودیت مزبور فقط تا موقعی خواهد بود که وضع این قبیل پناهندگان در کشور پناه پذیر تعیین نشده است یا اجازه ورود به کشور دیگری را تحصیل نکرده اند. ۳

در ماده ۳۳ نیز در خصوص منع اخراج یا اعاده پناهندگان آمده است:

«هیچ یک از دول متعاقد به هیچ وجه پناهنده ای را به سرزمین هایی که امکان دارد به علل مربوط به نژاد، مذهب، ملیت، عضویت در دسته اجتماعی به خصوص، یا دارا بودن عقاید سیاسی، زندگی و یا آزادی او در معرض تهدید واقع شود تبعید نخواهند کرد یا باز نخواهند گردانید.»<sup>۴</sup>

با تأمل در مجموع این مواد و همچنین مقدمه این کنوانسیون که به آزادی های فردی و حقوق اولیه انسان، از جمله حق حیات، تصریح دارد پاسخ سؤال مزبور به خوبی روشن می شود و آن این که روح حاکم بر این کنوانسیون قایل شدن حق پناهندگی برای افرادی است که در معرض خطر و ترس هستند و از سوی دیگر، تکلیفی است که بر عهده دولت های متعاقد نسبت به پذیرش این افراد گذاشته شده است.

اعلامیه جهانی حقوق بشر در ماده ۱۴ بیان می دارد:

«هرکس حق دارد در برابر تعقیب، شکنجه و آزار، پناهگاهی جستجو کند و در کشورهای دیگر پناه اختیار کند.»<sup>۵</sup>

در این اعلامیه به حق پناهندگی تصریح شده است. لازمه حق پناه خواهی، تکلیف کشور مورد درخواست قبول پناهندگی است؛ زیرا در غیر این صورت، اعتبار حق برای پناهنده بی فایده و لغو خواهد بود.

ماده ۱۲ اعلامیه حقوق بشر اسلامی (مصر) نیز تصریح دارد که: «هر انسانی بر طبق شریعت حق انتقال و انتخاب مکان برای اقامت در داخل یا خارج کشور را دارد و در صورت تحت ظلم قرار گرفتن می تواند به کشور دیگری پناهنده شود. و بر آن کشور پناه دهنده واجب است که با او مدارا کند، تا این که پناهگاهی برایش فراهم شود. با این شرط که علت پناهندگی به خاطر ارتکاب جرم طبق نظر شرع نباشد.»<sup>۶</sup>

أولویت های حقوق اولیه يك پناهجو از طرف کشور میزبان برای پناهجو در اسناد بین المللی:  
(الف) اعلامیه جهانی حقوق بشر

«... مجمع عمومی، این اعلامیه جهانی حقوق بشر را آرمان مشترکی برای تمام مردم و کلیه ملل اعلام می کند تا جمیع افراد و همه ارکان اجتماع این اعلامیه را دائماً مدنظر داشته باشند و مجاهدت کنند که به وسیله تعلیم و تربیت، احترام این حقوق و آزادی ها توسعه یابد و با تدابیری تدریجی، ملی و بین المللی، شناسایی و اجرای واقعی و حیاتی آن ها، چه در میان خود ملل عضو و چه در بین مردم کشورهایایی که در قلمرو آن ها می باشند، تأمین گردد.»<sup>۷</sup>

اساسی ترین حقوق پیش بینی شده در این اعلامیه که شامل پناهندگان نیز می شود عبارتند از:

(۱) برخورداری از تمام حقوق و آزادی ها (ماده ۲)؛

(۲) حق زندگی و امنیت شخصی (ماده ۳)؛

(۳) منع هرگونه شکنجه و رفتار خلافت شوون 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).

(ب) کنوانسیون ۱۹۵۱ م. ژنو و پروتکل ۱۹۷۶ م. کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو را می توان اصلی ترین منبع حقوق پناهندگان در مقررات بین المللی دانست که در ۲۸ ژوئیه ۱۹۵۱ در ژنو به تصویب مجمع عمومی سازمان ملل رسیده است. اهم تعهدات این کنوانسیون عبارت است از:

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

۲) دین: «دول متعاهد 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 متعاهد 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 ۷) 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 دول متعاهد 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 در باره خارجیانی اجرامی شود.» (ماده ۲۶)

۶) تعلیمات دینی: «۱. در مورد تحصیلات ابتدایی دول 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 به اعطای کمک هزینه 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)

همچنین پروتکل مربوط به وضع پناهندگان، مصوبه ۳۱ ژانویه ۱۹۶۷ م مکمل و توسعه دهنده مواد کنوانسیون است. ۹

### ج) میثاق های بین المللی ۱۰

از آنجا که اعلامیه جهانی حقوق بشر فاقد تدابیر اجرایی و ضمانت اجرا بود، کمیسیون حقوق بشر بلافاصله 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 حقوق مدنی» و «میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی» به تصویب مجمع عمومی رسید. علاوه بر مفاد دو میثاق مزبور، تمام اصول و ضوابطی که در اعلامیه جهانی آمده است، لازم الاجرا دانسته شد.

این دو میثاق، مفاد اعلامیه حقوق بشر را با دقت و وضوح بیش تری مورد تحلیل قرار داده و در برخی موارد نیز تغییرات کلی در آن به عمل آورده اند. رعایت حقوق مندرج در میثاق ها برای دولت ها یک تکلیف و قاعده حقوقی است، در صورتی که اعلامیه جهانی آن رایک تکلیف اخلاقی معنوی تلقی می کند. ۱۲

### حقوق آوارگان جنگی

مواد کنوانسیون و سایر اسناد بین المللی شامل افراد بسیاری که به دلیل اغتشاشات داخلی یا تجاوز کشور خارجی و نیز به دلیل عدم تأمین جانی، مالی و حیثیتی به کشورهای همسایه خود پناهنده می شوند نمی گردد. سؤالی که ممکن است مطرح شود این است که پس چه کسانی یا نهادهایی مسؤولیت کمک رسانی به این پناهندگان و ستمدیدگان را دارند؟

در این مورد باید گفت: اولاً نهادهای سازمان ملل و خیریه جهانی احساس مسؤولیت بیش تری نسبت به کمک رساندن به پناهندگان دارند و نیز جهت گیری افکار جهانی، کمک رسانی به تمام کسانی است که به هر دلیلی از سرزمین اصلی خودشان رانده یا فراری شده باشند. ثانیاً، بررسی اعلامیه حقوق بشر اسلامی مصر و همچنین باورها و ارزش های اسلامی دینی، این نکته را روشن می سازد که هر مظلومی که خواهان همکاری و پناه جویی باشد، هر فرد مسلمانی، به ویژه دولت اسلامی، موظف به پناه دهی و همکاری با اوست.

همان گونه که پیش تر اشاره شد، در ماده ۱۲ حقوق بشر اسلامی آمده است که: «هر انسانی بر طبق شریعت، حق انتقال و انتخاب مکان برای اقامت در داخل یا خارج از کشور را دارد و در صورت تحت ظلم قرار گرفتن می تواند به کشور دیگری پناهنده شود و بر آن کشور پناه دهنده واجب است که با او مدارا کند تا این که پناهگاهی برایش فراهم شود...» مفاد این ماده هم نسبت به دین و مذهب پناهندگان و هم نسبت به علت پناهندگی عام و فراگیر است؛ چرا که واژه «هر انسانی» هم مسلمان و هم غیر مسلمان را در برمی گیرد و نیز عبارت «تحت ظلم قرار گرفتن» اشاره به این مطلب دارد که ظلم می تواند از ناحیه هر کس یا هر گروه و به هر شکلی باشد.

در شریعت اسلام نیز، از همان آغاز، پناه دادن به مظلومان به عنوان یک وظیفه الهی و دینی و بالطبع به صورت یک قاعده حقوقی مطرح بوده تا آنجا که بی توجهی به مظلومان و پناهندگان نشانه ضعف ایمان افراد مسلمان تلقی شده است. پیامبر اکرم (صلی الله علیه و آله) می فرمایند: «مَنْ سَمِعَ رَجُلًا يُنَادِي يَا لِمُسْلِمِينَ قَلَمُ يَجِبُهُ فُلَيْسَ بِمُسْلِمٍ.» ۱۳ در این روایت، پناهندگان و آوارگان از بارزترین مصادیق مظلومان هستند و بالطبع بر مسلمانان و به ویژه بر دولت اسلامی است که به آن ها پناه داده و همه امکانات خویش را برای رفع ظلم از آنان، به کار بندند. ۱۴

بر کشورهای اسلامی است که برای جهانی کردن مفاد اعلامیه اسلامی، آن هم در قالب قاعده حقوقی، پای بندی عملی خود را نسبت به آن، نشان دهند تا به تدریج جایگاه حقوقی خود را در نظام بین المللی باز کنند.

در شریعت اسلام، مسؤلیت پناه دادن به مظلومان تنها یک وظیفه اخلاقی برای دولت اسلامی به شمار نیامده، بلکه از حقوق عمومی مسلمانان و از این فراتر، از تکالیف آنان به شمار می آید.

هرچند به حقوق پناهندگان در اسناد بین المللی و منابع اسلامی از منظر حقوقی و نظری پرداخته شده است، اما متأسفانه از جهت عملی تاکنون پذیرش پناهنده، به صورت یک عرف بین المللی جا نیافتاده است. بیش تر کشورها بر اساس منافع ملی و قانون داخلی خود با پناهندگان برخورد می کنند؛ برای مثال، کشورهای اروپایی مقررات سختی برای پذیرش پناهنده دارند که برخورداری از آن شرایط برای هرکس میسر نیست.

#### اصل بازنگرداندن پناهندگان

یکی از مهم ترین حقوق 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 می گوید: «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.»

کنوانسیون ملل متحد علیه شکنجه و رفتارهای موهن و غیر انسانی، چنین دستور می دهد 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 نیز این اصل مورد تأکید قرار گرفته است.

آیین نامه پناهندگان در ایران: طبق مصوبه هیأت وزیران در ۱۳۴۲/۹/۲۵ بنابه پیشنهاد وزیر کشور وقت ایران، مواد چندگانه راجع به پناهندگان در ایران به تصویب رسیده که در ماده دوازدهم آن آمده: «پناهنده را نمی توان اجباراً به کشوری که در آنجا جان یا آزادی اش به علل سیاسی، نژادی، مذهبی یا تعلق به گروه های اجتماعی در معرض خطر است، اعزام نمود.» ۱۵

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 موجّه، وجودش برای امنیت کشور پذیرنده خطرناک بوده و یا مرتکب جرم مهمی شده باشد، از امتیاز این ماده برخوردار نخواهد بود.» ۱۶

بنابراین، تا زمانی که شرایط مساعد برای بازگشت پناهندگان به کشورشان فراهم نشده باشد، بازگرداندن آنان، بر خلاف اعلامیه و قطعنامه های مختلف راجع به پناهندگان خواهد بود.

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 بی 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 رفتوآمد باید مقررات عمومی را که نسبت به خارجیان اعمال می شود، رعایت کند. ماده ۳۲ نیز می گوید: پناهندگان مکلف به رعایت نظم عمومی و امنیت ملی هستند و در صورت نقض آن، دولت پذیرنده می تواند آنان را اخراج کند. ۱۷

بنابراین، هر حقی ملزم 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 رفتوآمد پناهندگان وضع می کند. وضع این گونه مقررات محدودکننده حق دولت پذیرنده است و پناهندگان ملزم به رعایت آن هستند.

در نهایت شکلی از همکاری و مساعدت بشر پیرامون کمک به همدیگر و هم پذیری میباید که مسله ی پناهجویی و پناهنده پذیری از قدیم الایام در میان جوامع بشری مطرح بوده است. در عصر حاضر که زندگی اجتماعی و ارتباط بین افراد جوامع مختلف توسعه چشمگیری پیدا کرده، اندیشه حمایت و همکاری با هم نوعان در نظام حقوق جهانی اهمیت بسیاری یافته است. تجلی و ظهور این اندیشه در قالب وضع مقررات حقوقی در دفاع و همکاری از پناهندگان و مهاجران کشورهای مختلف نمایان است؛ سازمان ملل و مجامع کشورهای مختلف قطعنامه ها، میثاق ها و اعلامیه های متعددی را در دفاع از حقوق پناهندگان تصویب کرده اند که مورد پذیرش بسیاری از کشورهای جهان قرار گرفته است. افرادی که به دلایلی از سرزمین خود رانده یا مجبور به ترک آن می شوند، در اندیشه جهانی و نظام حقوق بین المللی از مزایا و حقوقی برخوردارند. بنابراین، از جهت نظری و حقوقی مشکل آوارگان مورد توجه جامعه بین الملل قرار گرفته است، اما حقوق و مقررات پناهندگی به دلیل نداشتن پشتوانه اجرایی، از جهت عملی و اجرایی با مشکلات جدی روبرو است؛ به گونه ای که کشورها با توجه به مصالح و منافع ملی خود با پناهندگان برخورد نموده و گاهی مسائل حقوقی تحت الشعاع مسائل سیاسی قرار می گیرد. از این رو، پناهندگان در بیش تر کشورها با سختی ها و دشواری های متعددی مواجه هستند.

منابع محفوظ است.

بنفشه بهشتی رحمانی