

## وضعیت حقوقی پناهندگان از دیدگاه حقوق بین‌الملل

سید محمد پدram بطحائی<sup>۱</sup>

<sup>۱</sup> کارشناسی ارشد حقوق بین‌الملل عمومی دانشگاه مفید قم

### چکیده

یکی از موضوعات مهم و جدید در حقوق بین‌الملل، حقوق پناهندگان است که با گذر زمان و پس از جنگ جهانی اول بر اهمیت و تبعات آن روز به روز افزوده شده است. در ابتدای قرن بیستم، پناهندگی موضوعی بود که فقط اروپا را تحت تأثیر قرار داده بود، و لیکن پس از جنگ دوم جهانی کشورهای در حال توسعه نیز به طور فزاینده‌ای در مقابل این مسئله قرار گرفتند. حدود هشتاد درصد از جمعیت پناهندگان و پناهجویان سراسر جهان را زنان و کودکان تشکیل می‌دهند. وضعیت ریشه کنی از وطن و در نتیجه از دست دادن حمایت دولت متبوع و همچنین فقدان یا در دسترس نبودن سایر ابزارهای حمایت از حقوق برای این افراد در کشور میزبان، آن‌ها را در معرض شدیدترین نقض‌های حقوق بشر قرار داده است. همچنین پناهندگی برای کشورهای پناهنده پذیر نیز تولید مشکلات اقتصادی و اجتماعی فراوانی می‌کند از جمله تحمیل هزینه‌های مالی، اختلال در بازار کار داخلی، درگیری‌های سیاسی. بهایی که هر پناهنده و یا هر دولتی می‌پردازد، باید آگاهانه باشد و یکی از طرق نیل به این آگاهی، گردآوری و تدوین و تفسیر قوانین ناظر بر پناهندگی در هر کشور است تا متقاضیان بتوانند با مطالعه آن نمایی از آینده خود را ترسیم نمایند و از همین رو در کنوانسیون مربوط به وضع پناهندگان از دول متعاهد موکداً خواسته شده تا قوانین مربوط به پناهندگی را در کشور خود گردآوری و بررسی نماید و آن‌ها را جهت ضبط در آرشیوی به دفتر کمیساریایی عالی پناهندگان در سازمان ملل متحد ارسال دارند.

**واژه‌های کلیدی:** پناهندگان، حقوق بشر، دولت، کنوانسیون، کشور پذیرنده.

## مقدمه

یکی از مسائل و مشکلاتی که جوامع بشری تقریباً از بدو تأسیس، تا زمان فعلی همواره با آن مواجه بود، مسأله پناهندگی و حمایت بین‌المللی از افراد پناهنده است. پناهندگی، به عنوان یکی از ویژگی‌های حیات بین‌المللی عموماً با یک مکان و یک محل جغرافیایی ملازم است و از جمله دلایل ناآرامی و بحران‌های منطقه‌ای و جهانی است که تاکنون میلیون‌ها نفر را وادار به ترک دیار خود نموده و از سوی دیگر شکاف فزاینده سطح توسعه اقتصادی و اجتماعی در میان کشورها و نقض اصول استانداردهای رفتار دولت‌ها با اجتماع تحت نظر خود از جمله دلائل ایجاد معضل پناهندگی است. اعمال دیدگاه حقوق بشری نسبت به پناهنده و پدیده‌ی پناهندگی از همان اوایل تدوین کنوانسیون ۱۹۵۱ ظهور کرد، به ویژه هنگامی که کنوانسیون ۱۹۵۱ دولت‌ها را موظف ساخت تا تحت هیچ شرایطی پناهنده را مجبور به بازگشت به کشوری که در آن ترس موجه از تعقیب یا آزار وجود دارد، نکند. (درویشی و همکاران، ۱۴۰۱: ۷۶۲) با توجه به وقوع جنگ‌ها، اشغال‌ها و خشونت‌ها، و بر تعداد پناهندگان افزوده شده و به همین دلیل نیز حقوق بین‌الملل ناگزیر از پرداخت به این موضوع شده و عهدنامه‌های در زمینه برای حمایت از حقوق پناهندگان منعقد شده است و همچنین نهادهای مانند کمیساریای عالی سازمان ملل در امور پناهندگان را در سازمان ملل تشکیل داده‌اند. (ایزدی و عفتی، ۱۳۸۹: ۱۰) پدیده پناهندگی، از همان ابتدای تأسیس حقوقی، با مفاهیم حقوق بشری پیوند مهمی خورد و در این راستا باید گفت که؛ حقوق بشر، به عنوان مجموعه‌ای از حقوق سیاسی، مدنی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی حقوقی، جهان شمول و متعلق به تمامی ابناء بشری می‌باشد. بر اساس قوانین و اصول کلی حقوقی و اسناد و کنوانسیون‌های جهانی و منطقه‌ای و اسناد حقوق بشری، کشورها ملزم به پذیرش پناهجویان و کمک به آن‌ها در راستای حفظ جان و مال و آزادی‌های آنان به عنوان یک انسان هستند و اتحادیه اروپا نیز از ابتدا تاکنون با برخوردهای چندگانه خود، جبهه واحدی در راستای ملزم بودن به پذیرش پناهندگان نگرفته است، لذا از نظر تا به عمل، راه بسیار است و متأسفانه در عمل پناهجویان درمانده هستند که قربانی سهل‌انگاری و کند عمل کردن‌های کشورهای گوناگون می‌شوند. افزایش چشمگیر شمار پناهجویان به طور مشخص با تحولات جاری و رخدادهای سال‌های گذشته در پیوند بوده و گسترش درگیری‌ها و بی‌ثباتی‌ها بر بحران آوارگان دامن زده است. این در حالی است که بیشتر دولت‌ها، به ویژه در کشورهای صنعتی و توسعه یافته در پذیرش و عمل به مسئولیت‌های خود در این زمینه، کارنامه چندان قابل قبولی نداشته‌اند. (اسدی‌پور و همکاران، ۱۴۰۱: ۴) چالش اصلی مربوط به پناهندگان عدم کفایت مقررات الزام‌آور و ضمانت اجرای لازم برای تحقق مفاد کنوانسیون‌های بین‌المللی و منطقه‌ای و قابلیت تفسیرهای متفاوت دولت‌ها و متعاقباً رفتارهای متفاوت آن‌ها در پذیرش یا عدم پذیرش دولت‌ها است.

## ۱- مفهوم پناهندگی

مفهوم پناهندگی عموماً با یک مکان یا محل جغرافیایی ملازمه دارد. انسان برای ادامه حیات نیازمند امکاناتی است که در محیط جغرافیایی اطراف او یافت می‌شود. امکانات جغرافیایی پیرامون انسان‌ها را در یک طبقه بندی کلی می‌توان به دو دسته تقسیم بندی کرد. (عبادی، ۱۳۸۵: ۷) الف) امکانات سخت افزاری حیات، مانند ساختمان‌ها، کارخانجات، جاده‌ها، ماشین‌آلات و لوازم بی‌جان زندگی از هر نوع و شکل ب) امکانات نرم افزاری حیات: از قبیل روابط اجتماعی رسمی و غیر رسمی، قوانین و مقررات، روابط حاکم بر محیط کار، ضوابط حاکم بر رابطه بین شهروندان و حاکمیت و مهمتر از همه این‌ها امید به داشتن فرصت‌های مناسب برای باروری استعدادها و شکوفایی توانایی‌های بالقوه آدمی و ... امکانات فوق‌الذکر موجب پدید آمدن رابطه‌ای مبتنی بر علاقه و میل به ادامه زندگی بین انسان و محیط جغرافیایی می‌گردد. فرض اساسی این است که این علاقه و احساس دلبستگی بین انسان و محیط پیرامون او اعم از امکانات سخت افزاری و یا نرم افزاری، علاقه‌ای دائمی و مستمر است و رابطه‌ای است که انسان خود به خود و بدون داشتن دلیل منطقی و عقلانی حاضر به بریدن این دلبستگی و علاقه نیست، مگر آنکه از روی ناچاری و یا اجبار اقدام به قطع این رابطه کند. ریشه حب به وطن و آنچه که در اصطلاح فرنگی «ناسیونالیسم» نامیده می‌شود را در واقع می‌توان در تعمیق این احساس دلبستگی و علاقه یافت. ملازمه بین مفهوم پناهندگی و مکان یا محل جغرافیایی به این معنا است که پناهنده در درجه اول آن علاقه مستمر و دائمی بین خود و میهن را بریده و به دنبال مکان یا محل جغرافیایی دیگری می‌گردد. بنابراین بر اساس تعریفی که در ماده ۱ آیین‌نامه پناهندگان مصوب ۱۳۴۲/۰۹/۲۵ توسط هیأت وزیران صورت گرفته: «مقصود از پناهنده فردی است که به علل سیاسی، مذهبی، نژادی، ملیتی و یا عضویت در گروه‌های خاص اجتماعی از ترس جان و شکنجه خود و افراد خانواده اش که تحت تکفل او می‌باشند به کشور ایران پناهنده شود.» تعریف دیگری که بر اساس آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۸۰ تنفیذی قانون برنامه توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران موضوع ماده ۱۲۹ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴/۱۲/۱۴ هیأت وزیران از پناهنده ارائه شده است: «پناهنده به شخصی اطلاق می‌شود که به علت ترس موجه از اینکه به دلایل مربوط به نژاد یا مذهب، ملیت یا عضویت در بعضی گروه‌های اجتماعی یا داشتن عقاید سیاسی تحت شکنجه قرار گیرد. در خارج از کشور محل سکونت عادی خود به سر می‌برد و نمی‌تواند و یا به علت ترس مذکور نمی‌خواهد خود را تحت حمایت آن کشور قرار دهد.» طبق تعریف کنوانسیون مربوط به وضع پناهندگان که در سال ۱۹۵۱ میلادی به تصویب مجمع عمومی سازمان ملل متحد رسیده است: پناهنده به کسی گفته می‌شود که به علت ترس موجه از اینکه به علل مربوط به نژاد یا مذهب یا ملیت یا عضویت در بعضی گروه‌های اجتماعی یا داشتن عقاید سیاسی تحت شکنجه قرار گیرد. (عبادی، ۱۳۷۳: ۷۰) بنابراین پناهنده از نظر منابع بین‌المللی،

بیگانه‌ای است در کشور پذیرنده که به دلیل ترس از تعقیب و نیز نجات جان، مال و آزادی خود، به کشور دیگری پناهنده می‌شود. عنصر اساسی در علت پناهندگی، ترس موجه از تعقیب و آزار است که تشخیص و احراز آن، با کشور پذیرنده است و آن کشور با بررسی همه جانبه در مورد دلایل درخواست پناهندگی، یا این دلایل را می‌پذیرد و یا رد می‌کند. لازم به ذکر است، تفاوت مفهوم پناهندگی در اسلام و حقوق بین‌الملل این است که در تعریف حقوق بین‌الملل، پناهنده فردی است که در کشور خود تحت آزار قرار می‌گیرد و آزادی و جان و مال او در کشور خود در خطر است، اما در مفهوم اسلامی، فرد پناهنده از جانب خود دولت اسلامی در خطر است و از دولت اسلامی تقاضای پناهندگی می‌کند. (سیفی آتشگاه، ۱۳۹۹: ۷۴)

## ۲- ماهیت حقوق پناهندگی در اسناد بین‌الملل

در خصوص مسئله پناهندگی و پناهنده پذیری، این سؤال مطرح می‌شود که آیا پناهندگی برای افراد، یک حق است که در شرایط خاص باید از آن استفاده کنند و نسبت به دولت مورد درخواست پناهندگی یک تکلیف به شمار می‌آید؟ از بررسی مجموع منابع معتبر بین‌المللی می‌توان گفت که افراد در شرایط خاص که در معرض خطر و ترس قرار می‌گیرند، حق دارند به کشورهای دیگری پناهنده شوند و کشورهای مورد تقاضای فرد، که عضو سازمان ملل باشند، مکلف به پذیرش آن‌ها هستند. ماده ۳۱ کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو در خصوص پناهندگانی که به صورت غیرقانونی در کشور پناهنده به سر می‌برند، مقرر می‌دارد: دولت‌های متعاهد پناهندگانی را که مستقیماً از سرزمینی که در آن جا زندگی می‌کرده و آزادیشان در معرض تهدید بوده و بدون اجازه به سرزمین آن‌ها وارد شده‌اند یا در آن جا به سر می‌برند، به خاطر این که برخلاف قانون وارد سرزمین آن‌ها شده‌اند یا در آن به سر می‌برند، مجازات نخواهند کرد، مشروط به اینکه آن‌ها فوراً به مراجع مربوط معرفی کرده، دلایل قانع‌کننده‌ای برای ورود یا حضور غیرقانونی ارائه دهند. دول متعاهد نسبت به رفت و آمد این قبیل پناهندگان محدودیت‌هایی غیر از آنچه لازم باشد، قائل نخواهند شد و محدودیت مزبور فقط تا موقعی خواهد بود که وضع این قبیل پناهندگان در کشور پناه‌پذیر تعیین نشده است یا اجازه ورود به کشور دیگری را تحصیل نکرده‌اند. (ناصرزاده، ۱۳۷۲: ۵۴) در ماده ۳۳ نیز در خصوص منع اخراج یا اعاده پناهندگان آمده است: هیچ یک از دول متعاهد به هیچ وجه پناهنده‌ای را به سرزمین‌هایی 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. با تأمل در مجموع این مواد و همچنین مقدمه این کنوانسیون که به آزادی‌های فردی و حقوق اولیه انسان، از جمله حق حیات، تصریح دارد پاسخ سوال مزبور به خوبی روشن می‌شود 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 دولت‌های متعاهد نسبت به پذیرش این افراد گذاشته شده است. اعلامیه جهانی حقوق بشر در ماده ۱۴ بیان می‌دارد: هرکس حق دارد در برابر تعقیب، شکنجه و آزار، پناهگاهی جستجو

کند و در کشورهای دیگر پناه اختیار کند. در این اعلامیه به حق پناهندگی تصریح شده است. لازمه حق پناه خواهی، تکلیف کشور مورد درخواست قبول پناهندگی است؛ زیرا در غیر اینصورت، 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. علاوه بر مفاد مواد اعلامیه ها، هدف حمایت از پناهندگان در حقوق بین الملل و حقوق اسلامی، استقرار عدالت و مبارزه با ستمگری است که خداوند آن را در فطرت هر انسانی نهاده است. از این رو، تمام دولت ها و جوامع انسانی، به ویژه کشورها و ملت های اسلامی، باید به این اصل ارزشمند که ندای فطرت انسان هاست، پاسخ مثبت داده و با همکاری مطلوب خود در جهت تحقق عدالت و نابودی ظلم در همه ابعاد آن و از جمله در مورد پناهندگان و آوارگان بکوشند.

### ۳- حقوق پناهندگان و مسئولیت های بین المللی

پس از تدوین و انتشار اعلامیه جهانی حقوق بشر که در آن به حقوق پناهندگان نیز اشاره شده، کنوانسیون هفت فصلی در ژنو تنظیم شد که در ژوئیه ۱۹۵۱ (مردادماه ۱۳۳۰) به تصویب مجمع عمومی سازمان رسید. این کنوانسیون که اساسنامه فعالیت کمیساریای عالی پناهندگان به شمار می رود با ارایه تعریفی از پناهجو، به تبیین حقوق و برخی مسئولیت های دولت ها و سازمان های بین المللی در قبال پناهندگان پرداخته است. بر پایه تعریف کنوانسیون، پناهجو کسی است که به دلیل ترس موجه از آسیب های ناشی از دلایل نژادی، مذهبی، عضویت در گروه های اجتماعی یا عقاید سیاسی مجبور به ترک وطن خود شده و از تابعیت خود چشم می پوشد. در چارچوب این تعریف، افزون بر تحولات داخلی کشورها، رخدادهایی چون جنگ و درگیری های نظامی مهمترین دلایل ترک وطن و پناهندگی به شمار می روند، حال آنکه در شرایط جدید دلایل اقتصادی و زیست محیطی نیز در زمره انگیزه های پناهندگی قرار می گیرند. در کنار کنوانسیون ژنو، پروتکل ۱۹۶۷ میلادی نیویورک و قطعنامه ۴۲۸ مجمع عمومی سازمان ملل در مورد امور پناهندگان نیز از جمله مهمترین اسناد بین المللی در این باره به شمار می روند. در این اسناد بر حقوقی چون برخورداری از حق زندگی، امنیت شخصی، آزادی، برابری در پیشگاه قانون، رفت و آمد و انتخاب آزادانه محل زندگی، حق داشتن حرفه و شغل و همچنین آموزش تاکید و به مسئولیت دولت ها در این زمینه اشاره شده است. با این وجود، بین مسئولیت پذیری بین المللی به ویژه از سوی دولت ها و تعهدات بین المللی در قبال پناهجویان فرسنگ ها فاصله بوده و همین موضوع سبب شده تا مسئله پناهجویان به یک بحران جهانی تبدیل شود. در حقوق بین الملل پناهندگی عمده تاً در قالب توصیه ای بوده و از ضمانت اجرای قوی همراه با سازکار بین المللی برخوردار نیست. (قدیر و کاظمی فروشانی، ۱۳۹۷: ۱۲۱) نکته قابل تامل اینکه در سال های گذشته میزان مسئولیت پذیری کشورهای پیشرفته و به اصطلاح

مجمع کشورهای شمال در قبال بحران پناهجویان بسیار کمتر از کشورهای در حال توسعه بوده است. آنتونیو گوتیرس رییس کمیساریای عالی پناهندگان سازمان ملل متحد بارها با اشاره به گسترش دامنه بحران پناهندگان، از پناهجویان به عنوان آسیب پذیرترین افراد در برابر تحولاتی چون جنگ ها، فشار فقر و افزایش قیمت های جهانی یاد کرده است. بر پایه آمار و اطلاعات کمیساریای امور پناهندگان، بیشتر بار پناهجویان بر شانه کشورهای در حال توسعه سنگینی کرده و بیش از ۸۰ درصد پناهجویان در کشورهای یاد شده زندگی می کنند. در برابر سیل پناهجویانی که در سال های گذشته بیشتر از کشورهای افغانستان، عراق و سومالی و (به تازگی سوریه) به دیگر کشورها سرازیر شده اند، شمار کمی از آنان از سوی کشورهای توسعه یافته پذیرفته شده اند. کمیساریای عالی امور پناهندگان در این ارتباط به کشورهایی چون پاکستان و کنیا اشاره کرده که در پی بروز نا آرامی های سال های گذشته در افغانستان و مالی مجبور به گشودن مرزها و پذیرفتن پناهجویان شده اند. پس از پاکستان که بر پایه اطلاعات کمیساریای عالی پناهندگان با ۱/۶ میلیون پناهجو، پذیرنده بزرگترین جمعیت پناهجویان جهان به شمار می رود، جمهوری اسلامی ایران در رده دوم قرار گرفته که نزدیک به ۹۰۰ هزار نفر پناهجو را بیشتر از افغانستان و عراق در خود جای داده است. این در حالی است که شمار بیشتری از این تعداد، در ایران به طور غیر قانونی به سر می برند و آمار ۹۰۰ هزار تن فقط مربوط به کسانی است که به طور قانونی از آنان نام نویسی صورت گرفته است. با توجه به این واقعیت که شمار پناهجویان به دلیل جنگ ها و حوادث طبیعی سال های گذشته رو به رشد بوده، هزینه های پذیرش آنان نیز به همین ترتیب افزایش می یابد. در این ارتباط، پس از بروز خشکسالی در شاخ آفریقا و حمله آمریکا به عراق و افغانستان که سبب آوارگی صدها هزار نفر شد، رخدادهایی چون حمله نیروهای ناتو به لیبی و بحران سوریه نیز به طور چشمگیری بر تعداد پناهجویان افزود. به گفته گوتیرس در آذرماه سال جاری، شمار پناهجویان سوری که در پی تداوم جنگ داخلی این کشور به کشورهای همسایه پناهنده شده اند و از آنان نام نویسی صورت گرفته از مرز سه میلیون تن گذشته است. در این پیوند، سازمان ملل تاکنون ۸۵۰ میلیون دلار کمک مالی برای رسیدگی به امور پناهندگان سوری در خاورمیانه اختصاص داده و این در حالی است که اردن به تنهایی به ۱/۸ میلیارد دلار برای پاسخگویی به نیازهای ۶۰۰ هزار پناهنده سوری نیاز دارد. (حسینی، ۱۳۹۰: ۱۵) نکته قابل تامل اینکه در هم سنجی آمار پذیرش پناهندگان از سوی کشورهایی چون لیبیا و آمریکا می توان به نکات جالبی در مورد مسوولیت پذیری کشورهای صنعتی در قبال بحران پناهجویان پی برد. در میان ۴۴ کشور صنعتی، آمریکا در سال ۲۰۱۲ میلادی با پذیرش نزدیک به ۸۳ هزار نفر، به بیشترین تقاضای پناهندگی رسیدگی کرده است. این در حالی است پس از شروع خشکسالی شمال آفریقا، کشور فقیر لیبیا بیش از ۱۸۰ هزار نفر از پناهجویان کشورهای پیرامونی همچون سومالی را پذیرفت. بنابر آمار کمیساریای عالی امور پناهندگان سازمان ملل، مجموع پناهجویانی که در سال ۲۰۱۲ از کشورهای صنعتی درخواست پناهندگی کرده اند نزدیک به ۴۸۰ هزار نفر بوده است که با

تقاضای تعداد محدودی از این شمار موافقت شده است. کشوری چون استرالیا که همواره مشکل پناهجویان را از اساسی ترین چالش‌های پیش روی دولت قلمداد کرده در مقایسه با دیگر کشورها فقط پذیرنده سه درصد از پناهجویان جهان بوده است. نکته جالب توجه دیگر اینکه کشورهای صنعتی خود نیز بر سر مسئله پذیرش پناهجویان با و غرق شدن شناور حامل پناهجویان «لامپدوزا» اختلاف‌های گوناگونی روبرو هستند. پس از حادثه آفریقایی به مقصد سواحل جنوبی ایتالیا در مهرماه سال جاری، بالا گرفتن انتقادهای فعالان حقوق بشری از عملکرد مقام‌های اروپایی در زمینه حقوق پناهجویان، سبب شد شکاف‌های یاد شده آشکارتر شود. از یکسو کشورهای جنوب اروپا همچون قبرس، مالت و ایتالیا خواهان مشارکت بیشتر کشورهای شمالی در فرایند عبور پناهجویان از مرزهای جنوبی اتحادیه اروپا شدند و از سوی دیگر کشورهایی چون آلمان و هلند با انتقاد از عملکرد دولت‌های جنوب، بر سخت‌گیری‌های خود در زمینه پذیرش پناهجویان افزودند.

#### ۴- وظایف پناهندگان نسبت به دولت میزبان و خروج آنان

با همه تأکیدی که نسبت به لزوم پذیرش پناهندگان و رعایت حقوق آنان شده، هیچ‌گاه پذیرش پناهنده از طرف دولت‌ها 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 می‌دارد که هر پناهنده در کشوری که زندگی می‌کند دارای وظایفی است که به موجب آن، ملزم به رعایت قوانین و مقررات آن کشور و اقداماتی که برای حفظ نظم عمومی انجام می‌دهد، است. در ماده ۲۶ کنوانسیون مزبور آمده: پناهنده در ارتباط با رفت و آمد باید مقررات عمومی را که نسبت به خارجیان اعمال می‌شود، رعایت کند. ماده ۳۲ نیز مقرر می‌دارد: پناهندگان مکلف به رعایت نظم عمومی و امنیت ملی هستند و در صورت نقض آن، دولت پذیرنده می‌تواند 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 می‌شود، رعایت کند. مهم‌ترین این مقررات، محدودیت‌هایی است که کشور میزبان برای حفظ امنیت ملی و نظم عمومی جامعه، در خصوص رفت و آمد پناهندگان وضع می‌کند. وضع این گونه مقررات محدودکننده حق دولت پذیرنده است و پناهندگان ملزم به رعایت آن هستند. خروج پناهندگان به دو حالت صورت می‌گیرد: حالت اول به صورت بازگشت داوطلبانه و حالت دوم به صورت اخراج پناهنده از کشور پذیرنده می‌باشد. الف) بازگشت داوطلبانه: بازگشت پناهندگان یکی از مسائلی است که از سال ۱۹۴۶ در کمیته سوم مجمع عمومی سازمان ملل متحد در رابطه با افرادی که از اروپای شرقی پناهنده می‌شوند، مطرح بوده است. در مجمع عمومی سازمان ملل نیز این موضوع از سال ۱۹۴۹ با توجه به جریان فلسطینی مطرح شد. در قطعنامه ۳۱۹ سازمان ملل متحد، بازگشت داوطلبانه پناهندگان و اسکان آن‌ها در جوامع جدید تنها راه حل مسئله پناهدگی اعلام شده است. مجمع عمومی سازمان ملل متحد در قطعنامه ۵۳۸ خود در سال ۱۹۵۱ از دولت‌های عضو و سازمان

بین المللی مربوط خواسته که به آن دسته از پناهندگانی که مایلند داوطلبانه به موطن خود برگردند، کمک کنند، اما گویا راه برای بازگشت برخی از پناهندگان بسته است. حق بازگشت پناهندگان در قطعنامه ۱۹۴ سازمان ملل متحد در سال ۱۹۴۸ مورد پذیرش قرار گرفته است. در این قطعنامه مقرر شده است که پناهندگان بدون قید و شرط می‌توانند آزادانه به وطن خود برگردند و مجاز هستند که با همسایگان خود در صلح و آرامش زندگی کنند و چنانچه مایل به بازگشت نباشند، در این صورت به منظور جبران خسارتی که به آن‌ها وارد شده باید غرامت مناسب پرداخت شود. این قطعنامه توسط سازمان ملل متحد تصویب شده و هر ساله اجرای آن مورد تاکید قرار می‌گیرد. امروزه دانشمندان به این نتیجه رسیدند که مناسب‌ترین و شناخته شده‌ترین راه حل دائمی برای مسئله پناهندگی بازگشت داوطلبانه پناهندگان به موطن اصلی خودشان است، جز در موارد استثنایی و بسیار نادر که اقامت در خارج از کشور اصلی به عنوان راه حل دائمی پناهندگی پذیرفته شده است. البته از کارشناسان امور پناهندگی معتقدند که بنابر شواهد تاریخی، بازگشت داوطلبانه پناهندگان را نمی‌توان یک راه حل دائمی به حساب آورد و اضافه می‌کنند که بازگشت هنوز امری استثنایی است و عمومیت نیافته است. اما با این حال، اعتبار این عقیده بستگی به چگونگی برداشت از حرکت‌های پناهندگی دارد. چنانچه اگر تعبیری محدود از واژه پناهندگی داشته باشیم، در این صورت ادعا درسا است، ولی اگر تفسیری گسترده از قضیه داشته باشیم و جابجایی جمعیت ناشی از مناقشات مسلحانه، خشکسالی، گرسنگی و ... هر کشور را نیز به حساب آوریم، مسئله دگرگون خواهد شد. بنابراین بهترین راه حل دائمی برای مسئله پناهندگی بازگشت داوطلبانه پناهندگان به وطن اصلی خودشان می‌باشد. این بازگشت غالباً به دنبال حوادثی نظیر کسب استقلال، جدایی از یک کشور و یا تغییرات سیاسی رخ می‌دهد. به عنوان مثال، در نتیجه مناقشات سال ۱۹۷۱ در پاکستان شرقی حدود ده میلیون نفر آواره شدند که بعداً به کشور جدیدالتأسیس بنگلادش بازگشتند. با این حال بند ۲ ماده ۱۳ اعلامیه جهانی حقوق بشر به طور اکید حق هر کس را برای بازگشت به کشور خود محترم می‌شمارد، پروتکل مربوط به وضع پناهندگان مورخ ۳۱ ژانویه ۱۹۶۷ نیز توصیه می‌کند که دولت‌ها بدون پیش قضاوت در مورد ابزار بین المللی موجود در زمینه پناهندگی، اصول مندرج در اعلامیه را مدنظر قرار دهند. ب) اخراج پناهنده: بر اساس ماده ۳۲ کنوانسیون ژنو مربوط به وضع پناهندگان، دولت‌های متعاهد حق اخراج پناهندگان را ندارند، مگر در موارد خاص. این ماده در این مورد چنین مقرر می‌دارد: ۱- دول متعاهد پناهنده‌ای را که به طور منظم در سرزمین آنان به سر می‌برند اخراج نخواهند کرد، مگر به دلائل حفظ امنیت ملی یا نظم عمومی. ۲- اخراج چنین پناهنده‌ای فقط به موجب تصمیمی صورت خواهد گرفت که طبق موازین قانونی اتخاذ شده باشد. به پناهنده مزبور باید اجازه داده شود که برای اتهام از خود مدارکی ارائه دهد، تقاضای استیناف نماید و به مقامات صلاحیتدار یا شخص یا اشخاصی که مقامات صلاحیتدار تعیین نموده‌اند مراجعه نماید، مگر آن که این امر به دلائل امنیتی ملی میسر نباشد. ۳- دول متعاهد به چنین پناهنده‌ای فرصت مناسب خواهند داد تا در این مدت بتواند از طریق

قانون، مجوز ورود به کشور دیگری را تحصیل کند. دول متعاقد می توانند در مدت مزبور اقدامات داخلی را که لازم دهند به عمل آورند. همچنین این کنوانسیون با تاکید بر منع اخراج و اعاده پناهندگان در ماده ۳۳ خود بیان می دارد که ۱- هیچیک از دول متعاقد به هیچ نحو پناهنده ای را به سرزمین هایی که امکان دارد به علل مزبور به نژاد، مذهب، ملیت، عضویت در دسته اجتماعی به خصوص یا دارا بودن عقاید سیاسی، زندگی یا آزادی او در معرض تهدید واقع شود تبعید نخواهند کرد یا باز خواهند گردانید. ۲- اما پناهنده ای که طبق دلایل کافی وجودش برای امنیت کشوری که در آن به سر می برد خطرناک بوده یا طبق رأی قطعی دادگاه محکوم به ارتکاب جرم یا جنایت مهمی شده و مضر به حال جامعه کشور تشخیص داده شود نمی تواند دعوی استفاده از مقررات مذکور در این ماده را بنماید. همچنین بر حسب ماده ۴۲ همین کنوانسیون، دولت های عضو کنوانسیون نمی توانند در مورد بعضی از اصول کنوانسیون و از جمله ماده ۳۳ شرط و شروط اعلام کنند. بنابراین با توجه به مواد فوق به راحتی می توان حدس زد که اصل عدم اخراج و یا بازنگرداندن پناهندگان یک اصل بین المللی و پذیرفته شده در دنیای امروز است، مگر در شرایط خاص که دولت پذیرنده احساس کند وجود فرد پناهنده برای امنیت کشورش خطرناک بوده و یا طبق رأی قطعی دادگاه محکوم به ارتکاب جرم یا جنایت مهمی شده و مضر به حال جامعه و کشورش تشخیص داده شود؛ و در آخر باید گفت که اصل عدم اخراج یا بازنگرداندن پناهندگان، هسته مرکزی حمایت از پناهندگان را تشکیل می دهد. (شریعت پناهی، ۱۳۸۵: ۶۶)

##### ۵- مرجع رسیدگی به تقاضای پناهندگی

چارچوب بین المللی حقوق پناهندگان، همچنان کنوانسیون وضعیت پناهندگان سال ۱۹۵۱ و پروتکل ۱۹۶۷ آن می باشد. البته اسناد بین المللی دیگری از جمله اعلامیه جهانی حقوق بشر، کنوانسیون حقوق کودک و کنوانسیون های چهارگانه ژنو و کنوانسیون های حمایت از زنان نیز حاوی موادی خاص در خصوص پناهندگان می باشند. بررسی حقوق و قواعد حمایتی پناهندگان از دیدگاه اسلام نشان دهنده آن است که عمده حقوق و حداقل استانداردهای ذکر شده در منابع بین المللی، در منابع اسلامی نیز برای پناهندگان لحاظ شده که تمامی این حقوق در مجموعه مقررات بین المللی راجع به حقوق بیگانگان از جمله اعلامیه جهانی حقوق بشر و اعلامیه اسلامی حقوق بشر که در واقع برگرفته از منابع فقهی اسلامی است ذکر شده است. (قدیر و کاظمی فروشانی، ۱۳۹۷: ۱۴۳) با اعطای پناهندگی، شخص متقاضی تحت حمایت قرار می گیرد و از مزایای قانونی بهره مند می شود. اعطای پناهندگی موکول به درخواست است و شخص متقاضی بایستی دلائل موجهی ارائه کند که لزوم اعطای پناهندگی را به اثبات برساند. دولت ایران با الحاق به کنوانسیون مربوط به وضع پناهندگان و پروتکل الحاقی آن، خود را متعهد و مکلف به اجرای مفاد آن نموده است و عملاً نیز پناهندگان بی شماری را پذیرفته، اما چون اعطای پناهندگی از حق حاکمیت دولت سرچشمه گرفته لذا کسی قانوناً نمی تواند دولتی را مؤاخذه کند که چرا به فرد یا افرادی که حائز شرایط

هستند، پناهندگی نداده است. برای رسیدگی به امور پناهندگان کمیته ای در وزارت کشور به نام «کمیته دائمی پناهندگان» تحت نظر معاون وزارت کشور و با حضور نمایندگان وزارت امور خارجه و وزارت کار و امور اجتماعی و وزارت اطلاعات و ستاد ارتش و نیروهای انتظامی و مدیر کل سیاسی و رئیس اداره سیاسی وزارت کشور تشکیل می‌گردد. کمیته دائمی پناهندگان می‌تواند در صورت لزوم کمیته های فرعی در استان‌ها و شهرستان‌ها با حضور استاندار یا فرماندار و نمایندگان ارتش و نیروهای انتظامی و وزارت اطلاعات تشکیل دهد. کمیته می‌تواند در صورت لزوم برای کسب اطلاعات و بررسی و تبادل نظر از نمایندگان سازمان‌های دیگر دعوت به همکاری کند. در مورد اشخاصی که در خارج از ایران اقامت دارند ممکن است تحقیقات درباره آنان به نمایندگی های سیاسی دولت در خارج از کشور، واگذار گردد. کمیته دائمی پناهندگان صلاحیت رسیدگی به قبول یا رد پناهندگی و سایر امور مربوط به پناهندگان را دارد. مطابق ماده ۴ آیین نامه امور پناهندگان، تقاضای پناهندگی موقعی پذیرفته می‌شود که از مراتب زیر اطمینان حاصل گردد: (۱) فرد از تقاضای پناهندگی به ایران سوء نیت نداشته باشد. (۲) منظور فرد از پناهندگی اشتغال به کسب و کار نباشد. چون قبول یا رد پناهندگی، در حقوق ایران از موارد اعمال حق حاکمیت است. بنابراین کمیته دائمی پناهندگان در اعطای پناهندگی، اختیار کامل داشته و فردی که تقاضای او رد شده است از این جهت حق شکایت به محاکم دادگستری و یا دیوان عدالت اداری را ندارد. بر اساس آیین نامه امور پناهندگان، افراد زیر ولو آنکه جانشان در خطر باشد به عنوان پناهنده پذیرفته نخواهند شد: (۱) افرادی که مرتکب جنایتی علیه صلح یا بشریت و یا جنایت جنگی شده باشند. (۲) کسانی که مرتکب جرائم مهمی از قبیل قتل، قاچاق، سرقت و ... شده باشند. (۳) افرادی که مرتکب اعمالی که مغایر با مقاصد و اصول ملل متحد است، شده باشند. پدیده ای که ایران در زمینه پناهندگی با آن مواجه است، ورود انبوه پناهندگان می باشد. بنابراین هنگامی که گروهی به طور دسته جمعی به ایران پناهنده می شوند، مانند کردهای عراقی که در یک روز صدها نفر به ایران پناهنده شدند، عملکرد اجرایی دولت ایران بدین صورت بوده است که موقتاً همگی را اسکان داده و بعداً به تقاضای پناهندگی هر یک به طور مجزا رسیدگی شده است تا در صورت احراز شرایط، دفترچه اقامت پناهندگی صادر و در غیر اینصورت ترتیب اخراج آنان داده شود.

### نتیجه‌گیری

با توجه به مطالبی که بیان شد مشخص می‌شود، پناهندگی در حقوق بین‌الملل جنبه حق و تکلیف دارد و از مهمترین تکالیف پناهندگان در کشور پذیرنده، رعایت قوانین و مقررات دولت پذیرنده است و پناهندگان باید رعایت نظم عمومی را نموده و در صورت عدم رعایت دولت پذیرنده می‌تواند او را از کشور اخراج نماید. با توجه به اینکه در حقوق بین‌الملل به حقوق پناهنده تأکید شده، لیکن به واسطه فقدان ضمانت اجرایی قوی، دولت‌های پذیرنده خود را ملزم به رعایت این مقررات نمی‌بینند. تا

زمانی که شرایط مساعد برای بازگشت پناهندگان به کشورشان فراهم نشده باشد، بازگرداندن آنان، برخلاف اعلامیه و قطعنامه‌های مختلف راجع به پناهندگان خواهد بود. به نظر می‌رسد، باید سایر کشورها روش یکسانی را در زمینه احراز هویت به خصوص در زمینه پناهندگان به کار گیرند و از سیاسی کاری و غرض‌های ناروا در این زمینه خودداری نمایند و باید نظارت بین‌المللی در این زمینه وجود داشته باشد و در قوانین کیفری در سازمان‌های بین‌المللی و داخلی برای افعال کاری‌ها در این خصوص مبانی جامعی به وجود آید. همچنین بازنگری در قوانین ملی و داخلی در زمینه پناهندگی، که خود باعث سرعت بخشی و توان بخشی به کشورها در زمینه پذیرش می‌شود و به روزرسانی قوانین مختلف بین‌المللی و بازنگری و اصلاح اصول قدیمی و دست و پاگیر، که این مورد بسیار حائز اهمیت بوده، ولی به موارد عدیده‌ای از جمله سیاست دولت‌ها در قالب پناهندگی متکی است. علاوه بر این، ایجاد کنوانسیون‌ها و نهادهای داخلی و بین‌الدولی و ایجاد روحیه نوع دوستی و درک کمک به هم نوع و یکپارچگی نوع بشر، که خود بیدار کننده و نشان دهنده اخلاق در جامعه کنونی بوده و هست و از موارد، مورد تأکید بسیاری از نهادها و کنوانسیون‌های بین‌المللی است.

## منابع

- اسدی‌پور، احسان و همکاران (۱۳۹۷)، حق و حقوق پناهندگان بر اساس اسناد بین‌المللی، کنفرانس ملی اندیشه‌های نوین و خلاق در مدیریت، حسابداری مطالعات حقوقی و اجتماعی.
- ایزدی، حجت و عفتی، حسین (۱۳۸۹)، «بررسی پناهندگی در حقوق اسلام و بین‌الملل»، مجموعه مقالات همایش منطقه‌ای علوم سیاسی و روابط بین‌الملل از دیدگاه اسلام.
- حسینی، علی (۱۳۹۰)، مفهوم شناسی هویت، روزنامه فرهنگ، شماره ۴۷۵۸۱
- درویشی، فاطمه و همکاران (۱۴۰۱)، حق مالکیت پناهندگان در حقوق ایران و اسناد بین‌الملل، ماهنامه علمی جامعه‌شناسی سیاسی ایران، سال پنجم، شماره ۲.
- سیفی آتشگاه، بابک (۱۳۹۹)، بررسی تطبیقی حقوق پناهندگی در فقه امامیه و کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو، فصلنامه پژوهش‌های حقوق تطبیقی عدل و انصاف، سال سوم، شماره دهم.
- شریعت پناهی، سید ابوالفضل قاضی (۱۳۸۵)، بایسته‌های حقوق اساسی، چ ۲۷، تهران: انتشارات میزان.
- عبادی، شیرین (۱۳۷۲)، تاریخچه و اسناد حقوق بشر در ایران، چ ۱، تهران: انتشارات روشنگران.
- عبادی، شیرین (۱۳۸۵)، حقوق پناهندگان، چاپ دوم، تهران: کتابخانه گنج دانش.

قدیر، محسن و کاظمی فروشانی، حسین (۱۳۹۷)، بررسی پدیده پناهندگی از منظر اسلام و حقوق بین‌الملل، مجله پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، سال پنجم، شماره اول.

ناصرزاده،

ناصرزاده، هوشنگ (۱۳۷۲)، اعلامیه‌های حقوق بشر، تهران: انتشارات جهاد دانشگاهی.