



جایگاه پناهندگان در قوانین بین المللی و داخلی و حقوق و تکالیف آنها

اصطلاح «پناهنده»، «پناهندگان» و «پناهندگی» از جمله اصطلاحاتی است که در نظام حقوق بشر بسیار متداول بوده و به کرات مورد استفاده قرار گرفته است.

اصطلاح «پناهنده»، «پناهندگان» و «پناهندگی» از جمله اصطلاحاتی است که در نظام حقوق بشر بسیار متداول بوده و به کرات مورد استفاده قرار گرفته است. با وجود آن که بسیاری از اصطلاحات حقوق بشری در اسناد حقوق بشر مورد تعریف قرار نگرفته اند، اما اصطلاح «پناهنده» و «پناهندگان» دارای معنی و مفهوم مشخصی در اسناد مربوط می باشند.

به گزارش «تابناک» از آن جایی که در طول تاریخ همواره ظلم و ستمگری حکومت ها، استبداد، جنگ ها و... وجود داشته و دارد، بنابراین همواره در این میان افرادی ترجیح داده یا مجبور به ترک وطن خود و پناه بردن به دیار دیگر شده اند و بر این اساس پدیده و وضعیت پناهندگی به وجود آمده است. وضعیت نابسامان و شکننده پناهنجویان، موجبات تضییع حقوق آنان را فراهم آورده و حتی حیات آن ها را به طور جدی در معرض خطر نابودی قرار داده بود. به این ترتیب نگرانی های جامعه بین المللی نسبت به وضعیت این افراد و دغدغه های حقوق بشری موجب شکل گیری نظام حقوق پناهندگی و وضع مقررات ویژه ای برای آن ها و پیدایش حقوق پناهندگان شده است. در این مختصر، ضمن تبیین مفهوم و معنای «پناهنده» به تبیین وضعیت حقوقی و جایگاه آن در نظام حقوق بشر پرداخته می شود.

مفهوم و معنای «پناهنده»

به طور کلی «پناهنده» به شخصی اطلاق می شود که به منظور مصون ماندن از تعقیب و آزار از کشورش فرار کرده و به کشور دیگری پناه آورده باشد. ، اما از آن جایی که مسأله پناهندگی دارای سابقه نسبتاً طولانی در نظام بین الملل بوده و حتی مدت ها پیش تر از شکل گیری نظام مدرن حقوق بشری در اوایل قرن بیستم و همگام با پیدایش جامعه ملل این مسأله مورد توجه قرار گرفته بود و معاهده های دو و چند جانبه ای در این راستا منعقد گردید، بنابراین تلاش هایی هم برای ارایه مفهوم و معنای اصطلاحی آن نیز صورت گرفت. البته این تعاریف بیشتر مبتنی بر ارایه مفهومی از اصطلاح پناهنده برای تأمین اهداف معاهده ای حقوق بین الملل بوده اند و این شیوه در تدوین اسناد بعدی نیز مراعات گردیده است. یکی از مهمترین و نسبتاً جامع ترین تعاریف مربوط به این اصطلاح در ماده یک «کنوانسیون مربوط به وضعیت پناهندگان (۱۹۵۱)» ارایه شده است.

در ماده یک کنوانسیون مزبور آمده: «از نظر کنوانسیون حاضر اصطلاح «پناهنده» به شخصی اطلاق می شود که:

۱- به موجب ترتیبات مورخ ۱۲ می ۱۹۲۶ و ۳۰ ژوئن ۱۹۲۸ یا به موجب کنوانسیون های مورخ ۲۸ اکتبر ۱۹۳۳ و ۱۰ فوریه ۱۹۳۸ یا پروتکل مورخ ۱۴ سپتامبر ۱۹۳۹ یا اساسنامه سازمان بین المللی پناهندگان، پناهنده تلقی شده است.

۲- در نتیجه حوادث قبل از اول ژانویه ۱۹۵۱ و به علت ترس موجه از این که به دلایل نژادی، مذهبی، ملیتی یا عضویت در بعضی گروه های اجتماعی یا داشتن عقاید سیاسی تحت تعقیب و آزار قرار گیرند، در خارج از کشور محل سکونت عادی خود به سر می برند و نمی توانند یا به علت این ترس نمی خواهند خود را تحت حمایت آن کشور قرار دهند یا در صورتی که فاقد تابعیت باشند و پس از چنین حوادثی در خارج از کشور محل سکونت دائمی خود به سر می برند و نمی توانند یا به علت ترس مذکور نمی خواهند به آن کشور باز گردند....»

باید به این نکته توجه داشت که این تعریف در یک معاهده ارایه شده و اصطلاح «پناهنده» را می توان به نحو بسیار گسترده تر از آنچه در این معاهده آمده تعریف نمود، آنچنان که «کمیساریای عالی پناهندگان» که هم با پناهندگان معاهده ای و هم پناهندگان غیر معاهده ای سر و کار دارد، تعریف گسترده تری را ارایه نموده تا حمایت های آن علاوه بر افرادی که مشمول کنوانسیون ۱۹۵۱ هستند، شامل افرادی که مشمول این تعریف نمی باشند نیز بشود و آن ها را نیز در حکم پناهنده قرار دهد. مطابق تعریف حاضر دلیل اصلی پناهندگی، ترس موجه پناهنده از تعقیب و آزار به جهات متعدد نژادی، مذهبی، ملیتی یا عقیده سیاسی یا عضویت در بعضی از گروه های اجتماعی عنوان شده است. اما مشکلی که سال های بعد از تصویب این کنوانسیون بیشتر آشکار گردید، این بود که افزودن عبارت «در نتیجه حوادثی که قبل از تاریخ اول ژانویه ۱۹۵۱ به وقوع پیوسته» در تعریف کنوانسیون ۱۹۵۱ موجب شده بود تا این کنوانسیون فقط درباره اشخاصی اجرا شود که در نتیجه حوادث قبل از این تاریخ به صورت پناهنده درآمده بودند؛ بنابراین طبقات جدیدی از پناهندگان از مزایای این کنوانسیون محروم می ماندند تا این که بند ۲ ماده یک «پروتکل مربوط به وضعیت پناهندگان (۱۹۶۷)» با حذف

این عبارت، دایره تعریف کنوانسیون را گسترده تر نمود و از این پس، افرادی را که بعد از اول ژانویه ۱۹۵۱ هم به صورت پناهنده درآمده بودند نیز می توانستند از مزایای کنوانسیون بهره مند شوند.

جایگاه پناهندگی در اسناد

پیشینه تدوین و انعقاد توافق نامه های بین المللی درباره پناهندگی را می توان از زمان تشکیل کنگره ها و کنفرانس ها و رواج انعقاد معاهدات دو و چند جانبه در پایان قرن نوزدهم دانست. به عنوان نمونه در کنفرانس های صلح لاهه (۱۸۹۹ و ۱۹۰۷) توافق های مهمی پیرامون پناهندگی مورد پذیرش دولت ها قرار گرفته و به دولت های بی طرف حق اعطای پناهندگی به افراد طرفین متخاصم داده شده است. پس از این هم، بعد از تأسیس جامعه ملل (۲۸ ژوئن ۱۹۱۹)، در ۲۳ ژوئن ۱۹۲۱، شورای جامعه ملل نسبت به تشکیل کمیساریای عالی کمک به پناهندگان روسی اتخاذ تصمیم نمود و بعد از این هم توافق نامه های متعددی به تصویب رسید. تا این که اعلامیه جهانی حقوق بشر (۱۹۴۸) در بند ۱ ماده ۱۴ مسأله پناهندگی را به عنوان حقی بشری به رسمیت شناخته و مقرر داشته: «هر کس حق دارد، در برابر تعقیب، پناهدگاهی جستجو کند و در کشور های دیگر پناه اختیار نماید...». البته این حق در اسناد بعدی نظام بین المللی حقوق بشری از قلم افتاده و مورد توجه قرار نگرفته است، ولی در اسناد مصوب در نظام منطقه ای حقوق بشر نظیر ماده ۱۸ منشور اروپایی حقوق و آزادی های اساسی (۲۰۰۰)، «حق پناهندگی» و لزوم تضمین آن در راستای قواعد مقرر در کنوانسیون ژنو ۱۹۵۱ و پروتکل ۱۹۶۷ مورد تأیید قرار داده شده است. همچنین حق مزبور در ماده ۱۲ اعلامیه قاهره درباره حقوق بشر در اسلام (۱۹۹۰) نیز مورد تصریح قرار گرفته و مقرر گردیده: «هر انسانی بر طبق شریعت حق انتقال و انتخاب مکان برای اقامت در داخل یا خارج کشورش را دارد و در صورت تحت ظلم قرار گرفتن، می تواند به کشور دیگری پناهنده شود و بر آن کشور پناهنده واجب است که با او مدارا کند تا این که پناهدگاهی برایش فراهم شود...».

اما از جمله مهمترین تلاشی را که جهت حمایت از حقوق پناهندگان در سطح بین المللی صورت پذیرفته می توان از تصویب «کنوانسیون مربوط به وضعیت پناهندگان (۱۹۵۱)» (به اختصار کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو) و «پروتکل مربوط به وضعیت پناهندگان (۱۹۶۷)» نام برد. این دو معاهده الزام آور به طور خاص به مسأله پناهندگی و حقوق پناهندگان پرداخته اند که در تعریف پناهنده به آن دو اشاره شد.

علاوه بر این قطع نامه های متعددی از جانب مجمع عمومی سازمان ملل متحد در ارتباط با حق پناهندگی و حقوق و مسایل پناهندگان نواحی و مناطق مختلف به تصویب رسیده است. اعلامیه ای نیز طی یک مقدمه و چهار ماده با عنوان «اعلامیه ای درباره پناهندگی سرزمینی» به موجب قطع نامه شماره ۲۳۱۲ (XXII) مجمع عمومی سازمان ملل در ۱۴ دسامبر ۱۹۶۷ به تصویب رسیده است. همچنین به این موضوع در اسناد متعدد و مختلفی که در سطوح بین المللی و منطقه ای به تصویب رسیده اند، پرداخته شده است.

حقوق و تکلیف پناهندگان

بی تردید پناهندگان نیز نظیر سایر افراد انسانی از تمامی حقوق و آزادی های اساسی که در نظام حقوق بشر شناسایی شده اند، بهره مند می باشند. اما با توجه به وضعیت و شرایط خاصی که پناهندگان در آن به سر می برند، بهره مندی تنها از برخی حقوق اهمیت ویژه ای می یابد و متناسب با آن شرایط نیز دارای تکالیف خاصی می باشند. در این جا به اختصار به بیان مهمترین حقوق و تکالیف پناهندگان بر اساس «کنوانسیون مربوط به وضعیت پناهندگان (۱۹۵۱)» پرداخته می شود. اولین و مهمترین حق پناهنده این است که دولت های متعاقد، مقررات کنوانسیون را بدون هرگونه تبعیضی از نظر نژاد یا مذهب یا سرزمین درباره وی اجرا نمایند (مراعات اصل عدم تبعیض) (ماده ۱). آزادی پناهنده در امور دینی باید مشابه اتباع آن کشور محترم شمرده شود (ماده ۴) و احوال شخصی وی تابع قوانین محل اقامتش بوده و چنانچه فاقد محل اقامت باشد، تابع محل سکونتش است (بند ۱ ماده ۱۲) و باید حقوقی که پیش تر کسب نموده و مربوط به احوال شخصی اوست، به ویژه در ارتباط با ازدواج محترم شمرده شود (بند ۲ ماده ۱۲).

لزوم رفتار مساعد و متعارف در خصوص تحصیل اموال منقول و غیر منقول توسط پناهنده (ماده ۱۳)، حمایتی برابر با اتباع خود از مالکیت معنوی و صنعتی پناهنده (ماده ۱۴)، انجام مساعدترین رفتار در خصوص عضویت پناهنده در جمعیت های غیر سیاسی و غیر انتفاعی و سندیکا های حرفه ای (ماده ۱۵)، شناسایی حق مراجعه پناهندگان به دادگاه ها و بهره مندی آن ها از معاضدت قضایی و... (ماده ۱۶)، انجام مطلوب ترین رفتار با پناهندگان در خصوص حق اشتغال و دریافت دستمزد (ماده ۱۷) و رفتار مساعد با آن ها درباره اشتغال آن ها به مشاغل آزاد (ماده ۱۸) و حرفه های آزاد علمی (ماده ۱۹) نیز از جمله مهمترین حقوق پناهندگان و تعهدات دولت ها محسوب می شود.

در خصوص رفاه و آسایش پناهندگان نیز آن‌ها باید از سیستم جیره بندی (ماده ۲۰)، مسکن (ماده ۲۱)، آموزش‌های عمومی (ماده ۲۲)، امور خیریه (ماده ۲۳) و... متناسب با وضعیت اتباع دولت‌های متعاقد بهره‌مند شوند.

علاوه بر موارد مذکور، پناهندگان از مزایای مربوط به قوانین کار و بیمه اجتماعی (ماده ۲۴)، مساعدت‌های اداری (ماده ۲۵)، آزادی‌های رفت و آمد (ماده ۲۶)، اوراق هویتی (ماده ۲۷)، اسناد مسافرتی (ماده ۲۸)، انتقال دارایی (ماده ۳۰)، منع اخراج یا بازگرداندن (ماده ۳۳)، کسب تابعیت (ماده ۳۴) و... نیز مطابق مقررات کنوانسیون بهره‌مند خواهند شد.

در مقابل این حقوق و مزایا، پناهندگان وظایفی را در برابر دولتی که به آن پناهنده شده‌اند نیز دارا می‌باشند. وظیفه اصلی و کلی که هر پناهنده دارد، این است که خود را با مقررات کشوری که به آن پناه آورده تطبیق دهد و قوانین و مقررات آن کشور را مراعات نماید (ماده ۲). از این جهت پناهندگان نیز نظیر سایر اتباع دولت‌های متعاقد ملزم به پرداخت مالیات و عوارض (ماده ۲۹)، مراعات مقررات عمومی مربوط به خارجیان در ارتباط با آزادی عبور و مرور (ماده ۲۶)، رعایت نظم عمومی و امنیت ملی (ماده ۳۲) و مراعات سایر محدودیت‌هایی هستند که به موجب قانون داخلی آن دولت‌ها بر آزادی‌ها و اعمال حقوق وضع شده است.

پناهنده در فقه و حقوق ایران

مفهوم و تعریف پناهنده و پناهندگی از منظر فقهی با آنچه در اسناد بین‌المللی مطرح شده متفاوت است. هر چند منابع فقهی و بین‌المللی به طور مشترک حقوقی را برای پناهنده شناسایی نموده‌اند، اما با این حال تقارب در این زمینه امر دشواری است.

شیخ الطایفه (شیخ طوسی) در تعریف «مستأمن» آورده است: «مستأمن و معاهد هر دو به یک معنی هستند و به کسی گفته می‌شود که به خاطر پناهندگی و امان به سرزمین اسلامی وارد شده است نه برای اقامت دائمی». از این حیث هم از نگاه فقهی و هم از منظر منابع بین‌المللی «پناهنده» بیگانه‌ای در کشور پذیرنده می‌باشد، اما پناهنده به کشور اسلامی، با درخواست پناهندگی خود، از کشور اسلامی طلب امان می‌نماید و در واقع نگرانی عمده او از خود دارالاسلام است نه این‌که [لزوما] در وطن خود دچار مشکلی باشد، در صورتی که پناهندگان مورد نظر در حقوق بین‌الملل معمولاً از کشور و محل سکونت عادی خود به جهت ترس از تعقیب و آزار و برای نجات جان، مال و آزادی خود به کشور دیگری پناهنده می‌شوند.

بنابراین عنصر اساسی در مسأله پناهندگی مطابق تعریف کنوانسیون «ترس موجه از تعقیب و آزار» بوده، اما عنصر اساسی در تعریف پناهندگی از نظر فقه، اختلاف دینی و در واقع «شرک» است. مشترکین به جهت ترس از تعقیب و مجازات به خاطر عقیده، از دارالاسلام تقاضای پناهندگی می‌نمایند تا با حفظ اعتقادات و آداب و رسوم خود، طی شرایطی خاص، از حمایت دولت اسلامی بهره‌مند شوند. فق‌های امامیه بالاجماع پناهندگی را عقد دانسته‌اند و برای انعقاد آن اهلیت طرف پذیرنده را الزامی دانسته‌اند و در اصل تجویز آن نیز به آیه شریفه و بعضی از روایات استناد کرده‌اند.

در این خصوص مباحث و اختلاف نظرهای متنوعی وجود دارد، اما با این حال مسأله پناهنده و پناهندگی فی‌الجمله در فقه پذیرفته شده و حقوق و تکالیفی نیز برای پناهنده مقرر شده است. کشور‌های اسلامی نیز حق پناهندگی را در ماده ۱۲ «اعلامیه قاهره درباره حقوق بشر در اسلام» مورد شناسایی قرار داده‌اند. دولت ایران «کنوانسیون مربوط به وضعیت پناهندگان (۱۹۵۱)» و «پروتکل مربوط به وضعیت پناهندگان (۱۹۶۷)» را طی ماده واحده‌ای پس از تصویب مجلس سنا در تاریخ ۲۵ خرداد ۱۳۵۵ به تصویب مجلس شورای ملی رسانده است. بر این اساس، دولت ایران مشابه سایر اعضای اسناد مزبور ملزم به مراعات مقررات آن نسبت به پناهندگان می‌باشد. علاوه بر این هیأت وزیران در مورخه ۱۳۴۲/۹/۲۵ مصوبه‌ای را بنابر پیشنهاد وزیر کشور وقت ایران راجع به پناهندگان در ایران به تصویب رسانده‌اند که در آن ضمن پذیرش مقررات اداری خاصی برای پناهندگان، برخی از حقوق شخصی، شغلی و خدماتی برای آن‌ها مقرر گردیده است. علاوه بر این قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل صد و پنجاه و پنجم مقرر نموده است: «دولت جمهوری اسلامی ایران می‌تواند به کسانی که پناهندگی سیاسی بخواهد، پناه دهد، مگر این‌که بر طبق قوانین ایران خائن و تبهکار شناخته شود.» جهت اجرای اصل مزبور بند ۵ قانون وظایف و اختیارات وزارت امور خارجه مصوب ۱۳۴۴/۱/۲۰ نیز تدوین و اجرای آیین‌نامه‌های مربوط به تابعیت و پناهندگی سیاسی را با همکاری وزارت کشور و سایر دستگاه‌ها بر عهده وزارت امور خارجه گذاشته است و این مرجع نیز آیین‌نامه اجرایی صدور سند مسافرتی را در ۱۳۴۶/۴/۱۰ با اصلاحیه ۱۳۶۷/۴/۱۵ به تصویب رسانده است.