

مقررات بین المللی

سه شنبه 9 اسفند 1384 وضعیت حقوقی پناهندگان در مجموعه مقررات بین المللی و تحولات آن نقل از: توسعه و تحول حقوق پناهندگان. تالیف جواد صفایی. تهران. وزارت امور خارجه. 1374 (فصلهای 4 و 6) (اعلامیه پناهندگی سرزمینی (1967)

اعلامیه جهانی حقوق بشر که در سال 1948 به تصویب رسیده بود قطعنامه غیر الزام آوری به شمار می رفت که در آن از «حق پناهنده شدن در دیگر کشورها و استفاده از آن در صورت تعقیب» سخن به میان آمده بود. کمیسیون حقوق بشر که پیش نویس اعلامیه جهانی حقوق بشر را تهیه کرده بود در آن زمان پیشنهاد نموده بود که «مسئله گنجاندن حق پناهندگی در مقابل تعقیب در اعلامیه جهانی حقوق بشر در کنوانسیون ویژه ای در این خصوص» و در اولین فرصت ممکن عملی شود. با این حال عدم وجود توافق در باب موضوعات محوری باعث عدم توفیق در گنجاندن بندی در خصوص پناهندگی در میثاق بین المللی حقوق سیاسی مدنی شد. موضوعاتی که باعث اختلاف نظر در میان کشورها شد، همان موضوعاتی بود که به هنگام مذاکره در مورد پیش نویس کنوانسیون نیز وجود داشت: حوزه اشخاص در این بند، تعریف شرایط فردی که صلاحیت پناهندگی دارد و اینکه آیا حق پناهندگی را بایستی ایجاد نمود. پس از یک وقفه طولانی در این بحث ها، پیش نویس یک اعلامیه در مورد حق پناهندگی در سال 1957 توسط نماینده فرانسه به کمیسیون حقوق بشر تسلیم شد و در 14 دسامبر 1967 یعنی پس از ده سال بحث در کمیته های مجمع عمومی سرانجام قطعنامه شماره 2312 تحت عنوان «اعلامیه پناهندگی سرزمینی» به اتفاق آراء توسط مجمع عمومی به تصویب رسید.

فرازهای اصلی این اعلامیه به شرح زیر می باشد:

1. مسئولیت اعطا پناهندگی به افراد متقاضی برعهده جامعه بین المللی و نماینده آن سازمان ملل متحد می باشد.
2. هر فردی که به خاطر نقض اصول اعلامیه جهانی حقوق بشر، حیات، جسم و جان و آزادی اش در معرض خطر باشد صلاحیت پناه جستن دارد.
3. کشورها با دادن پناهندگی به افراد بند 2 دچار مسئولیت بین المللی نمی شوند و این پناهندگی بایستی توسط سایر کشورها محترم شمرده شود.
4. الف) سازمان ملل در راستای وحدت بین المللی بدون توجه به اقدامات دولت خاص، بایستی با هماهنگی کشورها به مؤثرترین وجه کمک افراد مورد اشاره در بند 2 بشتابد.
4. ب) سایر کشورها نیز در راستای وحدت بین المللی بایستی اقدامات لازم برای کاهش بار کشورهای پناهندگان نخستین بار بدانجا وارد می شوند (First Countries Of Asylum) و از جمله پذیرش تعدادی از آنها در سرزمین خود را بعمل آورند.
5. هیچ فردی را نبایستی به اخراج یا بازگشت از نقطه مرزی محکوم نمود بصورتی که ناچار شود به سرزمینی برگردد یا در سرزمینی باقی بماند که در آن بخاطر نقض اصول اعلامیه جهانی حقوق بشر حیات، جان و جسم یا آزادی اش در معرض خطر قرار دارد. این اصل در مورد افرادی که بدلائل روشن خطری علیه امنیت کشور پذیرنده به شمار می آید یا بدلیل حکم قطعی ارتکاب یک جرم جدی، خطری علیه آن کشور به حساب می آید قابل اجرا نخواهند بود.

پروتکل ۱۹۶۷ در مورد وضعیت پناهندگان :

کنوانسیون ۱۹۵۱ از نظر زمانی به رخدادهاي قبل از اول ژانويه ۱۹۵۱ و از نظر جغرافيايي به قاره اروپا محدود بود، در حالي که اساسنامه UNHCR هيچ يك از اين محدوديت را به همراه نداشت. همين امر خصوصاً با بروز مسئله پناهندگي در اواخر دهه ۱۹۵۰ و اوایل دهه ۱۹۶۰ مشکلاتي را بوجود آورده بود که در جلسات کمیته اجرائي UNHCR در سالهاي ۱۹۶۴ و ۱۹۶۵ مکرراً مطرح گردید. به همين مناسبت يك گردهمايي بين المللي تحت عنوان «کنفرانس بررسي جنبه هاي حقوقي مسئله پناهندگي در کنوانسیون ۱۹۵۱ و اساسنامه دفتر کميساريائي عالي ملل متحد در امور پناهندگان» در آوريل ۱۹۶۵ در شهر بلاجيو ايتاليا برگزار شد. اين کنفرانس متشکل از ۱۳ متخصص حقوقي از کشورها و متخصصان حقوقي UNHCR بود که پيشنويس پروتکلي به منظور حذف محدوديت زماني اول ژانويه ۱۹۵۰ از کنوانسیون را تهيه نمود. کميسر عالي گزارش اين کنفرانس به همراه متن پيشنويس را به کمیته اجرائي و کشورهای عضو کنوانسیون ارسال نموده و گزارش را با اصلاحات چندي به شوراي اقتصادي اجتماعي فرستاد. شوراي اقتصادي اجتماعي در اجلاس پنجاه و يكم خود با تصويب متن پروتکل آن را به مجمع عمومي فرستاد. مجمع عمومي در ۱۶ دسامبر ۱۹۶۶ قطعنامه ۲۱۸۹ (XXI) را در اين مورد گذراند که حاوي بند اجرائي زير بود :

ضمن توجه به متن پروتکل پيوست به گزارش کميسر عالي ملل متحد در امور پناهندگان، از دبیر کل درخواست مي نمايد که اين متن را جهت الحاق در اختيار کشورها قرار دهد .

اين پروتکل براساس ماده ۱۱ خود پس از امضاء رئيس وقت مجمع عمومي و دبیرکل سازمان ملل از تاريخ ۳۱ ژانويه ۱۹۶۷ جهت الحاق کشورها مفتوح شد. روش تصويب کنوانسیون خود موضوع بحث جالبي در چارچوب حقوق معاهدات است چرا که پروتکل الحاقی به کنوانسيوني که توسط کنفرانس نمايندگان تامالاختيار به تصويب رسیده است خود نيز بايد به تصويب کنفرانس نمايندگان تامالاختيار مي رسيد. هرچند مواردی نيز وجود دارد که در آن مجمع عمومي بدون برگزاري چنین کنفرانسهائي معاهدات چندجانبه و بين المللي را به تصويب رسانیده است. ليکن در مورد اين پروتکل تغيير و تحولات نظامات سياسي در فاصله سالهاي ۱۹۵۱ تا ۱۹۶۶ و افزايش قابل توجه تعداد کشورهای مستقل تصويب پروتکل از طريق معمول و در يك فاصله زماني معقول را شديداً دشوار ساخته بود و لذا از روش غيرمعمول يعني تصويب مجمع عمومي استفاده شد .

تجزیه و تحلیل پروتکل ۱۹۶۷ :

از اصلی‌ترین تحول در متن پروتکل 1967، در مقایسه با کنوانسیون 1951 در ماده اول کنوانسیون وجود دارد :

1. دول متعاهد پروتکل حاضر، تعهد می‌نمایند مواد 2 تا 34 کنوانسیون را کلاً در مورد پناهندگانی که مصداق تعریف ذیل هستند اجراء نمایند .

2. اصطلاح پناهنده در این پروتکل - به استثنای موارد، اجرایی بند 3 این ماده شامل کلیه افرادی است که مصداق تعریف مندرج در ماده اول کنوانسیون می‌باشند مشروط بر آنکه عبارت «پس از بروز این قبیل حوادث» مندرجه در بند 2 بخش الف ماده اول کانلمریکن تلقی گردد .

3. پروتکل حاضر توسط دول متعاهد بدون هیچگونه محدودیت جغرافیایی به مورد اجرادرخواهد آمد .

معهدا اعلامیه‌هایی که قبلاً از طرف دولی که تاکنون طرف متعاهد کنوانسیون شده‌اند به موجب جزء الف از بند 1 از بخش الف از ماده اول کنوانسیون صادر گردیده تحت رژیم پروتکل حاضر نیز به مورد اجرا گذارده خواهد شد مگر اینکه مسئولیت‌های دولت صادرکننده اعلامیه طبق مفاد بند دوم از بخش ب از ماده اول کنوانسیون افزایش یافته باشد .

این نکته نیز قابل توجه است که پروتکل 1967 علاوه بر حذف محدودیت زمانی مفاد کنوانسیون 1951 را نیز دربرمی‌گیرد هرچند که خود یک معاهده حقوقی مستقل به شمار رفته که پیوستن به آن لزوماً به معنی پیوستن به کنوانسیون نمی‌باشد. پروتکل 1967 همچنین تأکید مجدد بر مفاد بندهای 35 و 36 کنوانسیون 1951 در مورد همکاری مقامات ملی با ملل متحد و اطلاعات مربوط به قوانین و آیین‌نامه‌های داخلی را دارد. بعلاوه اختلافات اندکی در رابطه با عضویت دول فدرال و الحاق در مقایسه با کنوانسیون مشاهده می‌شود .

مجموعه مقررات بین‌المللی منطقه‌ای :

کمیته وزیران شورای اروپا در ژوئن همان سال (1967) با تصویب قطعنامه‌ای در مورد پناهندگی افرادی که در معرض تهدید قرار دارند، از دول عضو خود درخواست نمود تا با افرادی که به خاک آنها پناهنده می‌شوند آزادانه و نعدوستانه برخورد نمایند. در دسامبر 1967 نیز کنوانسیون کنسولی به همراه پروتکلی در مورد حمایت از پناهندگان در اروپا به تصویب رسید اما این کنوانسیون و پروتکل بدلیل عدم کسب حداقل اعضا هیچگاه حد نصاب لازم را بدست نیاوردند. ما در سال 1967 همچنین شاهد تصویب اعلامیه پناهندگی توسط مجمع عمومی سازمان ملل متحد هستیم که آن را بدون تردید می‌توان تبیین مفاد ماده 14 اعلامیه جهانی حقوق بشر مصوب 1948 دانست. در این اعلامیه نیز از «برخورداری از حق پناهندگی در یک کشور خارجی» نام برده شده که مفهوم جدیدی نبود لیکن اعلامیه به مفهوم «اتحاد بین‌المللی» برای حل مسئله پناهندگان اشاره دارد و از اصل بازنگردانیدن (Non Refoulment) بعنوان یک اصل عمومی یاد می‌کند که بایستی توسط همه کشورها و نه تنها اعضا کنوانسیون و پروتکل مورد احترام قرار گیرد .

در پیگیری این تحولات به یک رخداد با اهمیت در سال 1969 می‌رسیم یعنی زمانی که سران دولتهای عضو سازمان وحدت آفریقا کنوانسیون ویژه‌ای در مورد جنبه‌های خاص مسئله پناهندگان در آفریقا را به تصویب رسانیدند. این کنوانسیون بدلائل چندی جالب توجه است نخست آنکه تعریف «پناهنده» را به گونه‌ای گسترش می‌دهد که شامل «هر فردی که بدلیل تجاوز خارجی، اشغال سرزمین، سلطه خارجی و یا عوامل جدی برهم‌زننده نظم عمومی در قسمت یا تمامی سرزمین اصلی، ناچار به ترک دیار مالوف خود شده و در جستجو پناهندگی در خارج از سرزمین اصلی و یا کشور متبوع خود برآید» (ماده 2 I) (و دوم آنکه اعضاء خود را مقید می‌سازد تا «نهایت تلاش خود را ... برای پذیرش و اسکان پناهندگان بکار بندند» (ماده 1 II). در همان سال 1969 ما تعهد صریحی را در کنوانسیون منطقه‌ای دیگر در مورد حقوق بشر یعنی پیمان سن‌خوزه کاستاریکا می‌یابیم که تصریح دارد: «هر شخص حق پناهندگی و پذیرفته‌شدن بعنوان پناهنده در یک سرزمین خارجی را براساس قوانین دولت پذیرنده و کنوانسیونهای بین‌المللی دارد البته به شرطی که بدلیل اقدامات سیاسی یا اعمال مرتبط با آن مورد تعقیب قرار داشته باشد» (ماده 7) (22) (در حالی که در هر دو کنوانسیون منطقه‌ای از اصل «بازنگرداندن» با صراحت یاد شده است .

تلاش برای یک کنوانسیون پناهندگی جدید :

بطور کلی می‌توان گفت که در آغاز دهه 1970 شرایط عمومی برای توسعه حقوق پناهندگان مهیا بود. اتحادیه حقوق بین‌الملل، پس از چندین سال کار مقدماتی نهایتاً در سال 1972 پیش‌نویس کنوانسیون‌هایی در مورد پناهندگی سیاسی و پناهندگی دیپلماتیک را تهیه نمود و بنیاد کارنگی که هزینه اقدامات مقدماتی پروتکل 1967 را برعهده گرفته بود این بار نیز پیشقدم شده بود. بدنبال برگزاری سمیناری در بلاجیو (ایتالیا) در سال 1971 یک گروه کاری در اوایل سال 1972 پیش‌نویس کنوانسیون را آماده نمودند که توسط کمیسر عالی وقت، صدرالدین آقاخان، به کمیته اجرایی UNHCR و سپس به شورای اقتصادی اجتماعی و نهایتاً به مجمع عمومی سازمان ملل فرستاده شد .

مجمع عمومی متن پیش‌نویس را جهت بررسی و دقت نظر به گروه کارشناسان سپرد و در عین حال تصمیم گرفت کنفرانس ملل متحد در مورد پناهندگی را از دهم ژانویه تا چهارم فوریه 1977، در ژنو برگزار نماید. در متن پیش‌نویس کنوانسیون که توسط گروه کارشناسان پیشنهاد شد، تغییر قابل توجهی در تعریف پناهنده در مقایسه با تعریف کنوانسیون 1951 مشاهده نمی‌شد. ماده 2 آن در مورد دامنه این تعریف به شرح زیر بود :

صلاحیت استفاده از مزایای این کنوانسیون به فردی تعلق می‌گیرد که بدلیل ترس از تعقیب :

الف) بدلائل نژادی، مذهبی، ملیت، عضویت در گروه اجتماعی خاص یا عقیده سیاسی از جمله مبارزه علیه استعمار یا نژادپرستی و یا :

ب) مجازات بدلیل اقداماتی که مستقیماً در راستای آنچه در بند الف ذکر شد، نتواند و یا نخواهد به کشور متبوع خویش بازگردد و یا اگر فاقد تابعیت است به محل سابق اقامت خود برگردد .

چنانچه این متن را با کنوانسیون 1951 مقایسه کنیم دو تغییر کوچک مشاهده می‌کنیم. نخست در بند الف که از مبارزه علیه استعمار یا نژادپرستی بعنوان یکی از دلایل تعقیب نام برده شده است. این موضوع خود زمینه‌های درخواست پناهندگی را توسعه می‌دهد هرچند تعیین حالتی که در آن مبارزه علیه استعمار صورت گرفته مشکل می‌باشد. تغییر دوم ذکر «تعقیب یا مجازات بخاطر اقداماتی است که در راستای بند الف نام برده شده است» می‌باشد که زمینه را برای درخواست و اعطاء پناهندگی گسترش داده است. سایر بخش‌های این پیش‌نویس نیز بیانگر نوعی انعطاف‌پذیری در زمینه اعطاء پناهندگی بود. در ماده یک آمده بود که کلیه دول متعاقد بایستی «حداکثر کوشش خود را با دیدگاهی نعدوستانه» برای پناه‌دادن به هر شخص صاحب صلاحیت برطبق این کنوانسیون بکار بندند. «ماده سوم به شکل مطلق اعلام می‌داشت که هیچ فرد صاحب صلاحیت استفاده از مزایای این کنوانسیون که در یکی از سرزمینهای کشورهای متعاقد ساکن باشد را نمی‌توان وادار به بازگشت به کشور اصلی خود کرد در صورتی که در آنجا جان یا آزادی در معرض تهدید باشد. ماده هشتم تأکید دارد که «دادن پناهندگی عملی صلح‌جویانه و نعدوستانه» تلقی می‌شود و هیچ کشوری بایستی آن را اقدامی غیردوستانه به شمار آورند و اعطاء پناهندگی بایستی توسط همه کشورهای مورد احترام قرار گیرد.

همانطور که گفته شد، بدنبال پایان کار گروه متخصصان، و براساس تصویب مجمع عمومی، کنفرانس نمایندگان تام‌الاختیار از 10 ژانویه الی چهارم فوریه 1977 اجلاس خود را برگزار نمود. از روز سیزدهم ژانویه بررسی متن کنوانسیون آغاز شد. در مورد ماده 2 درخصوص تعریف دایره شمول کنوانسیون هیچ بحثی در جهت توسعه تعریف پناهنده بصورتی که افرادی جز پناهندگان سیاسی را دربرگیرد، صورت نگرفت و بحث‌ها حول سه محور متمرکز ماند: الف) اصلاح عبارات مقدماتی بصورتی که تأکید افزونتری برحق مالکیت دولت‌ها در پذیرش یا رد درخواست پناهندگی باشد. ب) اصلاحاتی برای افزایش زمینه‌های تحت تعقیب‌بودن. ج) اصلاحاتی برای بند 2 در جهت افزایش زمینه‌های محرومیت از مزایای پناهندگی. بدنبال این بحث‌ها و پس از رأی‌گیری (38 موافق 34 مخالف و 15 ممتنع) اصلاحیه‌ای به تصویب رسید که عبارت «براساس ترس جدی از تعقیب» را که از کنوانسیون گرفته شده بود را با عبارت «امکان قطعی تعقیب» جانشین ساخت. این عبارت از آنچه در کنوانسیون 1951 آمده است به مراتب محدودتر می‌نماید. در اصلاحیه دیگری بر ماده 2 یک بند فرعی افزوده شد با این مضمون که بند 1 این ماده شامل کسانی که بدلائل صرفاً اقتصادی درخواست پناهندگی می‌نمایند، نخواهد شد. بعلاوه تعقیب وسعت گرفته و از جمله به مواردی چون «وابستگی قومی، اشغال خارجی تسلط خارجی و تمامی اشکال تفوق‌طلبی نژادی، نیز تعمیم یافته بود. ماده دوم در شکل جدید خود با 47 رأی مثبت 14 رأی منفی و 21 رأی ممتنع به تصویب رسید. در ماده سوم نیز یک استثناء بر اصل «بازنگردانیدن» وارد شده و آن حالتی بود که «تعداد زیاد افراد ممکن است برای امنیت کشور متعاقد ایجاد خطر جدی نماید». بعلاوه مواد دیگری در زمینه وظایف متقاضیان پناهندگی و تسهیل برنامه‌های الحاق اعضا خانواده پناهنده به تصویب رسید.

این کنفرانس نتوانست در مهلت مقرر بررسی خود در امور این متن را به پایان برساند و در پیام نهایی خود به مجمع عمومی پیشنهاد نمود تا موضوع کنوانسیون را در زمان مناسب‌تری مطرح نماید. در آن زمان اکثر کشورهای غربی با طرح مجدد آن در آینده نزدیک مخالفت می‌کردند. با توجه به وجود اختلاف نظر شدید در این کنفرانس امکان طرح مجدد آن بسیار اندک می‌نمود.

بعلاوه از این تجربه می‌توان نتیجه گرفت که اتفاق نظری در مورد توسعه تعریف پناهنده به نسبت تعریف کنوانسیون 1951 و گنجاندن پناهندگان اقتصادی وجود نداشت. آتل‌گران‌مادسن در کتاب خود تحت عنوان «پناهندگی» به تشریح و تبیین این کنفرانس بی‌ثمر پرداخته است. مجمع عمومی پس از این کنفرانس با صدور قطعنامه‌ای به تأکید بر این نکته بسنده کرد که پیش از اقدام به برگزاری مجدد چنین کنفرانسی لازم است تمهیدات فراوانی در جهت رسیدن به نتیجه فراهم آید. از سوی دیگر باید اذعان داشت که این شکست جامعه بین‌المللی در نیل به کنوانسیون جدیدی در زمینه حقوق پناهندگان باعث شد تا چندین سال پس از این کنفرانس اقدام جدی در سطح بین‌المللی به وقوع نپیوندد.

در سال 1973 پروتکلی در مورد پناهندگان دریانورد به تصویب رسید که دامنه شمول موافقتنامه 1957 لاهه را به افراد مشمول پروتکل 1967 نیز گسترش داد. همچنین در همین دوران تعدادی قطعنامه با اهمیت در مجمع عمومی سازمان ملل متحد در همین رابطه به تصویب رسید که ما بدانها خواهیم پرداخت.

در دهه 1970 مسئله تروریسم بین‌المللی بحث‌های بین‌المللی را به شدت تحت تأثیر قرار داده بود. کنوانسیون‌هایی که در این رابطه به تصویب رسید، مسئله پناهندگی به طور اخص و حقوق بین‌المللی پناهندگان بطور اعم را تحت تأثیر قرار داده بودند. این کنوانسیون‌ها که ناظر بر مواردی همچون تصرف غیرقانونی هواپیما و دیگر اقدامات غیرقانونی علیه هوانوردی غیرنظامی، اقدام خشونت‌بار علیه افراد، عوامل دیپلماتیک و دیگر افراد تحت حمایت بین‌المللی و تروریستی به معنای عام کلمه بوده براساس اصل تسلیم یا مجازات * انتخاب میان تسلیم یا مجازات مجرمین را برعهده دولتها می‌گذاشت. همین اصل در کنوانسیون بین‌المللی علیه جرم نژادپرستی مصوب سال 1973 نیز وجود داشت که براساس آن دولتها در صورتی که فردی را مبارز سیاسی یا پناهنده سیاسی تشخیص می‌دادند ملزم به تسلیم وی نبودند. شورای اروپا در سال 1977 توصیه نمود تصمیم در این مورد برعهده ارکان حقوق بشری شورا گذاشته شود (توصیه شماره 817).

بدون تردید تحولات حقوق بین‌المللی پناهندگان در سال 1977 را نمی‌توان بدون ذکر این نکته به پایان برد که متعاقب شکست کنفرانس 1977 در رسیدن به کنوانسیون پناهندگی و علیرغم توصیه مجمع عمومی در جهت فراهم آوردن تمهیدات لازم جهت تکرار این کنفرانس، هیچگونه اقدام مشخصی برای طرح مجدد کنوانسیون از سوی UNHCR یا سایر ارکان اصلی ملل متحد صورت نگرفت و این موضوع تا امروز همچنان مسکوت باقی مانده است.

در ماه مه 1979 کنفرانسی در مورد وضعیت پناهندگان در افریقا در شهر آروشا (Arusha) تانزانیا برگزار شد که نمایندگان دولتهای افریقایی در آن شرکت کردند.

حاصل کار این کنفرانس مجموعه توصیه‌هایی بود که در میان آنها خصوصاً اصل تشریح مساعی قابل توجه است. مصوبات کنفرانس آروشا سپس در اجلاس ارکان سیاسی سازمان وحدت افریقا پیگیری شد که نتیجه آن قطعنامه با اهمیتی در مورد وضعیت پناهندگان در افریقا و راه‌حلیها در دهه 1980 بود. مصائب پناهندگان قایق‌نشین در آسیای جنوب‌شرقی باعث شد تا کمیسر عالی پناهندگان در ماه مه 1979 یادداشت تفاهمی را با دولت ویتنام در مورد خروج منظم افراد از آن کشور به امضاء برساند و دبیرکل سازمان ملل در یک عمل کم‌سابقه به فراخوان مالی جهت یک کنفرانس بین‌المللی بزرگ در ژوئیه 1979 دست زد. تعدادی از کشورهای سازمان همکاری اقتصادی برای توسعه (OECD) کمک‌های خود را به این ابتکار عمل اعلام نمودند .

در سال 1980 نیز یک توافقنامه اروپایی در مورد انتقال مسئولیت پناهندگان به امضاء رسید و همزمان با آن شورای اروپا کار خود را روی کنوانسیون در مورد اولین کشور پناهندگی و پناهندگان سرگردان آغاز نمود .
یک کنفرانس بین‌المللی در مورد کمک به پناهندگان در افریقا (ICARA) در سال 1981 در ژنو برگزار شد که همچون کنفرانس 1979 بحث و راه‌حلیهای عملی برای مشکل پناهندگان را مورد بحث قرار داد. و به جنبه‌های حقوقی این مسئله پرداخت .

قطعنامه‌های مجمع عمومی سازمان ملل متحد :

غالب تحولات و پیشرفت‌های حقوقی مربوط به پناهندگان را در این دوران باید در قطعنامه‌های مجمع عمومی سازمان ملل یافت. این قطعنامه دامنه وظایف و مسئولیتهای UNHCR را متحول ساخته و گسترش دادند بدون آنکه اساسنامه آن را هرگز بصورت رسمی تغییر دهند .
مجمع عمومی در سال 1974 از کمیسر عالی پناهندگان درخواست نمود تا «موقتاً» اقدامات لازم در جهت اجرای کنوانسیون 1961 راجع به کاهش افراد فاقد تابعیت را برعهده گیرد. از سال 1976 که مجمع عمومی این مسئولیت را «بطور دائم» به UNHCR سپرد به کمیسر عالی پناهندگان مسئولیت افراد فاقد تابعیت نیز سپرده شد .
این در حالی بود که در اواخر دهه 1960 مجمع عمومی از کمیسر عالی خواسته بود توجه خاص خود را به گروه‌های جدید پناهنده خصوصاً در افریقا جلب نماید. این موضوع را به نحوی می‌توان توسعه مفهوم پناهنده با توجه به کنوانسیون سازمان وحدت افریقا در مورد پناهندگان دانست که در سال 1969 تصویب شده بود. پناهندگان در افریقا و دیگر گروه‌های خاص پناهنده در قطعنامه‌های مختلف مجمع عمومی مورد اشاره قرار گرفتند. و در سال 1976 مجمع عمومی برای نخستین بار از «کمک‌های نودوستانه برای پناهندگان و آوارگان در افریقا» نام برد و از آن پس نیز در کلیه قطعنامه‌های مربوط به گزارش سالانه UNHCR واژه «آواره» در کنار واژه «پناهنده» ظاهر شده است. در همین راستا در سال 1979 از کمیسر عالی پناهندگان درخواست شد تا به «حل و فصل قطعی و سریع مشکلات پناهندگان و آوارگان در هر کجا که ممکن باشد، اقدام ورزد. در همان زمان قطعنامه‌های مجمع عمومی از دولتها نیز می‌خواستند تا حمایت خود از فعالیت‌های نودوستانه کمیسر عالی و از جمله «اجرای وظایف آن در زمینه حمایت بین‌المللی و خصوصاً اعطاء پناهندگی به متقاضیان آن و رعایت دقیق اصل بازنگرداندن» را تقویت نمایند .

قطعه‌نامه‌های مجمع عمومی را از يك نظر مي‌توان تفسير و تعبير اساسنامه UNHCR در سايه تحولات بين‌المللي دانست، تعدادي از اين قطعه‌نامه‌ها در مورد تأسيس يك كمیته مشورتي براي UNHCR است که بتدریج به شکل کمیته اجرائي در مي‌آید. تعدادي ديگر در عين حفظ تعريف اصلي افراڊي که در حوزه صلاحیت UNHCR قرار مي‌گیرند (بندهاي 6 و 7 اساسنامه) عملاً افراڊ بيشتري را در اين حوزه قرار داده‌اند. اين قطعه‌نامه‌ها عمدتاً با مفهوم «مساعي جميله» که خصوصاً در دهه‌هاي 1960 و 1970 نقش بسيار بااهميتي در فعاليتهاي UNHCR داشت، مرتبط هستند¹ علاوه بر قطعه‌نامه‌اي که کميسر عالي را مجاز مي‌سازد «تا مساعي جميله خود را در رابطه با پناهندگاني که در حوزه مسئولیت سازمان ملل قرار نمي‌گیرند» بکار بندد شماره 1388 (XII)، مجمع عمومي بصورت مکرر کميسر عالي را مجاز ساخته، تشويق نموده يا از آن درخواست نموده است تا براي گروههاي خاص ملي يا جغرافيايي اقداماتي را خصوصاً در زمينه کمک‌هاي مادي به انجام برساند که در اين خصوص مي‌توان به قطعه‌نامه‌هاي 1006 (ES-II) و 1129 (XI) در مورد پناهندگان مجاري قطعه‌نامه‌هاي 1176 (XII)، 1784 (XVII) در مورد پناهندگان چيني در هنگ‌کنگ قطعه‌نامه‌هاي 1286 (XIII)، 1389 (XIV)، 1500 (XV)، 1672 (XVI) در مورد پناهندگان الجزايري در مراکش و تونس، قطعه‌نامه 1671 (XVI) در مورد پناهندگان آنگولا در زئير، قطعه‌نامه 2040 (XX) در مورد پناهندگان از پاکستان شرقي، قطعه‌نامه 2958 (XVII) در مورد پناهندگان سوداني قطعه‌نامه 3455 (XXX) در مورد آوارگان هندوچين، قطعه‌نامه‌هاي 32/119 و 31/126 در مورد پناهندگان دانشجو در افريقاي جنوبي و بالاخره قطعه‌نامه 3270 در مورد پناهندگان در افريقاي جنوبي اشاره کرد. بعلاوه مجمع عمومي غالباً به وضعيت‌هاي خاص پناهندگان در نقاط جغرافيايي مشخص خصوصاً در افريقا اشاره دارد. اهميت هر يك از اين قطعه‌نامه‌ها نيازمند تعبير و تفسير خاصي است. برخي از اين قطعه‌نامه‌ها تنها به منظور جلب توجه به يك وضعيت ويژه يا اهميت قائل شدن براي گروه‌ي از پناهندگان صادر شده‌اند و در مورد برخي ديگر مجمع عمومي خواسته است تا مجوزهاي ويژه‌اي جهت کميسر عالي براي کمک به پناهندگان خاصي را صادر نمايد. اين قطعه‌نامه‌ها در مورد افراڊي است که رسماً در حوزه مسئولیت UNHCR قرار نمي‌گیرند بلکه کمک به آنها در چارچوب مفهوم «مساعي جميله» قرار مي‌گيرد. شايد وجود اين قطعه‌نامه‌ها براي احتراز تعيين وضعيت پناهندگان بصورت رسمي باشد همچنانکه مسئله تعيين وضعيت پناهندگان بصورت جمعي تحت همين عنوان آمده است .

طرح اقدامات پیشگیرانه در مجمع عمومی :

از اوایل دهه 1980 توجه بین‌المللی به مسئله پناهندگان و خصوصاً توسط مجمع عمومی ابعاد جدیدی یافت و سازمان ملل تصمیم گرفت مسئله جلوگیری از ایجاد و افزایش پناهندگان را در دستور کار خود قرار دهد. دبیرکل سازمان ملل در سال 1981 یک گزارش مقدماتی در این مورد به مجمع عمومی ارائه نمود. در همان زمان صدرالدین آقاخان بعنوان گزارشگر ویژه نیز گزارش خود را در همین مورد تسلیم کمیسیون حقوق بشر نمود. توجه به «ریشه‌های پناهندگی» عنصر جدیدی است که از آن زمان وارد این عرصه کاری شده و امروزه بیش از هر موضوع دیگری در این زمینه مورد بحث می‌باشد خصوصاً که این موضوع دارای ابعاد متنوع و مختلفی است که پایه‌های هم رشد می‌کنند: از یک سو ناآرامی، تشنج و بحران در بسیاری از نقاط جهان، میلیون‌ها نفر را وادار به ترک یار و دیار خود می‌کند و از سوی دیگر شکاف فزاینده اختلاف سطح توسعه اقتصادی و اجتماعی در میان کشورها و ملت‌ها و از سوی نقض اصول و استانداردهای رفتار دولتها با اتباع خود که تماماً دست به دست هم داده، منجر به ایجاد و افزایش مسئله پناهندگی شده‌اند. لیکن کشورهای «شمال» و «جنوب» هر یک رهیافتهای خود را به این مسئله دارند که دلیل عدم وجود توافق در یک سطح وسیع بین‌المللی ابزارهای حقوقی منطقه‌ای روبه توسعه و گسترش می‌گذارند.

چنانکه دیدیم حقوق بین‌المللی پناهندگان براساس کنوانسیون 1951 و پروتکل 1967 استوار شد اما پس از عدم توفیق در نیل به یک کنوانسیون جدید پناهندگی، کشورهای «جنوب» به سوی ابزارهای منطقه‌ای و خصوصاً کنوانسیون 1969 سازمان وحدت آفریقا روی آوردند که همچنان رسمی‌ترین تلاش در جهت توسعه مفهوم پناهندگی به شمار می‌رود.

پس از آفریقا، آمریکای مرکزی گام پیش نهاد و در سال 1984 «اعلامیه کارتاژنا در مورد پناهندگان» را به تصویب رساند. در این اعلامیه توصیه شده بود رهیافت کلاسیک به تعریف پناهنده بایستی گسترش یافته و علاوه بر تعاریف کنوانسیون 1951 و پروتکل 1967 بصورتی درآید که «افرادی که بدلائل خشونت عمومی، تجاوز خارجی، جنگ داخلی، نقض عمومی حقوق بشر و یا شرایطی که نظم عمومی را شدیداً برهم زند، جان، امنیت و آزادی‌شان در معرض تهدید واقع شود» را نیز دربرگیرد. هرچند این اعلامیه برای هیچ کشوری الزام‌آور نبوده و بعنوان یک منبع حقوق بین‌الملل شمرده نمی‌شود لیکن در عین حال مبین این واقعیت است که حداقل در آمریکای مرکزی نیاز به توسعه مفهوم پناهندگی احساس می‌شود. همچنانکه کنوانسیون 1969 در مورد وضعیت پناهندگان در آفریقا مبین چنین نیازی است که حداقل 41 کشور عضو آن را به رسمیت شناخته‌اند.

در حالی که چنین تلاشهایی در آسیا که حدود نیمی از مجموع پناهندگان را در خود جای داده است، صورت نگرفته است.

از سوی دیگر، سیاست‌های کشورهای «شمال» در خصوص پناهندگی طی سالیان اخیر بسیار محدودتر شده و مسئله پناهندگی سیاسی عمیقاً با مهاجرت با انگیزه‌های اقتصادی درآمیخته است. در سال 1989 تعداد متقاضیان پناهندگی در کشورهای عضو جامعه اروپا به 250 هزار نفر رسید که در مقایسه با رقم مشابه در سال 1980 به حدود دو برابر افزایش یافته بود. اروپا نیز بنوبه خود بدنبال یک سیاست واحد، یکنواخت و مشترک در ارتباط با پناهندگان می‌باشد که خصوصاً در نیمه دوم دهه 1980 و اوایل دهه 1990 سرعت گرفته است. قوانین و مقررات چندی تاکنون به تصویب رسیده و تعدادی نیز در شرف تصویب می‌باشد که از آن میان خصوصاً می‌توان از کنوانسیون 1990 دبلین در مورد تعیین دولت مسئول تعیین وضعیت پناهندگی، کنوانسیون اجرایی پیمان شنکن مصوب 19 ژوئن 1991 و نیز خود پیمان شنکن مصوب 14 ژوئن 1985 نام برد که امروزه 6 عضو از دوازده عضو جامعه اروپایی بدان پیوسته‌اند. علاوه بر طرح کنوانسیون در مورد مرزهای خارجی جامعه متحد اروپایی که هم اکنون در دست مطالعه است، ویژگی اصلی تمامی این کنوانسیون‌های تصویب شده یا در حال تصویب اتخاذ سیاست‌های محدودتر در رابطه با متقاضیان پناهندگی در اروپاست که از طریق همکاری‌های فرامرزی میان این کشورها از یکسو مانع مهاجرت‌های پنهان و حتی ورود افراد متقاضی پناهندگی گردند و از سوی دیگر روند تعیین وضعیت را به حداقل زمان ممکن و امکان درخواست پناهندگی را به یک کشور اروپایی کاهش دهند. بعنوان مثال پیمان شنکن پیش‌بینی می‌کند که دولت مسئول برای رسیدگی به یک درخواست پناهندگی دولتی است که متقاضی پناهندگی یا خانواده او در سرزمین آن زندگی می‌کرده یا دولتی که برای متقاضی پناهندگی اجازه اقامت یا رواید ورود نموده یا بدون صدور رواید اجازه ورود صادر کرده و یا دولتی که متقاضی پناهندگی حتی بصورت غیرقانونی نخستین‌بار به سرزمین آن وارد شده است (ماده 30 پیمان شنکن). در این حالت متقاضی پناهندگی از طرح درخواست خود نزد چندین دولت عضو بطور پیاپی یا همزمان منع خواهد شد. این سیاست‌های محدودکننده پس از تصویب مجالس قانونگذاری دولتهای عضو جامعه اروپا در شکل قوانین ملی به اجرا درخواهند آمد و برخی کشورها از این هم فراتر رفته قوانین محدودکننده‌تری را خود وارد مجموعه قوانین ملی خود نموده‌اند.

بنابراین بطور اختصار می‌توان گفت که سیاست‌های مربوط به پناهندگی هرچند نزد هر دولت با دولت دیگر و منطقه با منطقه دیگر متفاوت است لیکن گرایش‌های کلی و عمومی در آن به چشم می‌خورد. در کشورهای پیشرفته (شمال) سیاست‌های ملی و منطقه روزبروز محدودتر شده و افراد کمتری را می‌پذیرد و با ملاحظات پیشگیری می‌شود. در این رابطه سیاست برخی کشورهای عضو جامعه اروپا با پویایی خاصی به سوی کم‌های نودوستانه بعنوان ابزاری در جهت پیشگیری متمایل شده است.