

## کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو در مورد وضعیت پناهندگان

کنوانسیون 1951 ژنو در مورد وضعیت پناهندگان را بدون تردید می‌توان اصلی‌ترین منبع حقوق پناهندگان در چارچوب حقوق بین‌الملل دانست. اهمیت این کنوانسیون به حدی است که «جمزید» آن را به منزله منشور (Magna Carta) پناهندگان می‌داند

این کنوانسیون در جریان کنفرانس نمایندگان تام‌الاختیار که براساس قطعنامه (7) 429 مجمع عمومی تشکیل شده بود، به تصویب رسید. پیش‌نویس کنوانسیون توسط کمیته ویژه پناهندگان و افراد بدون تابعیت که توسط شورای اقتصادی اجتماعی در اوت 1949 تشکیل شده بود (قطعنامه (248IX))، بخش مقدماتی آن توسط شورای اقتصادی اجتماعی در اوت 1950 (قطعنامه (319XI) BII) و بخش مربوط به تعریف پناهنده (ماده یک کنوانسیون) توسط مجمع عمومی سازمان ملل در دسامبر 1950 (پیوست قطعنامه (7) 429) تهیه شده بود

این کنوانسیون علیرغم محدودیت‌های زمانی و جغرافیایی خود، بصورت جهانی و بین‌المللی درآمد و هر چند بخش‌هایی از آن کاملاً تحت شرایط دوران پس از جنگ قرار دارد لیکن همچنان بصورت یکی از معتبرترین ضوابط بین‌المللی مربوط به پناهندگان باقی مانده و امروزه بالغ بر یکصدویست کشور بدان پیوسته‌اند.

بخش مقدماتی کنوانسیون با اشاره به اعلامیه جهانی حقوق بشر از تمایل به «تجدیدنظر و استحکام‌بخشیدن به توافقات بین‌المللی پیشین و ... و توسعه دامنه حمایتی آنها» سخن می‌گوید و ضمن اذعان به بار سنگینی که اعطاء پناهندگی بر دوش کشور پذیرنده می‌گذارد از نیاز به «همکاری بین‌المللی» (و اصطلاحی که بعداً به جای آمد یعنی اتحاد بین‌المللی) یاد نموده، اظهار امیدواری می‌نماید که همه کشورها مسئله پناهندگی را مسئله‌ای اجتماعی و نوع‌دوستانه تلقی نموده و آن را موضوع اختلاف و تشنج در روابط میان خود نپندارند. این بخش با این نتیجه‌گیری به پایان می‌رسد که:

کمیسر عالی ملل متحد در امور پناهندگان وظیفه نظارت (بر اجرای) کنوانسیون‌های بین‌المللی برای حمایت از پناهندگان را بر عهده داشته و هماهنگی مؤثر اقدامات در این جهت به همکاری دولتها با کمیسر عالی بستگی خواهد داشت.

به منظور تجزیه و تحلیل کنوانسیون 1951 ضروری است تا به موضوعات ذیل توجه نمود:

الف) تعریف واژه پناهنده (ماده 1).  
ب) تأکید بر اصل عدم تبعیض در آزادی مذهب، حق تشکیل اتحادیه و تشکیلات، دسترسی آزادانه به محاکم قضایی و آزادی رفت و آمد (ماده 3).  
پ) با توجه به وضعیت خاص پناهندگان بعنوان افراد فاقد حمایت، از مصون‌بودن در مقابل اقدامات متقابل از سوی دولتها (ماده 7) مصونیت از اقدامات علیه اتباع کشور اصلی حتی زمانی که فرد بر حفظ تابعیت اولیه خود اصرار دارد (ماده 8) و نیز مصونیت از پرداخت هزینه‌های دادرسی (Cautio Judicatum Solvi) ذکر بعمل می‌آورد (ماده 1602).

ت) کنوانسیون توصیه می‌نماید که وضعیت شخصی فرد پناهنده بایستی براساس قوانین و مقررات کشور محل اقامتش بوده و بر حقوقی که پیش از این براساس وضعیت پناهندگی کسب شده، صحه می‌گذارد (ماده 12).

ث) کنوانسیون مجموعه‌ای از حقوق اجتماعی و اقتصادی را در شکل مجموعه‌ای از رفتار با پناهندگان به رسمیت می‌شناسد که از رفتار پذیرفته شده با خارجی‌ان تا حداقل رفتار پذیرفته شده با اتباع خودی را دربرمی‌گیرد.

ج) مقرراتی در خصوص اقدامات اداری، اوراق، شناسایی و اسناد مسافرتی وضع می‌نماید.  
چ) حمایت در مقابل اخراج و بازگردانیدن به کشور مبدأ.

ح) کشورهای عضو بایستی قبول تابعیت و یکسان ساختن وضعیت پناهندگان را تسهیل نمایند. (خ) توجه به منافع و علائق کشورهای پذیرنده پناهنده در برخی مواد کنوانسیون. به همانگونه که گفته شد کنوانسیون از اعضاء خود می‌خواهد تا «حداقل» همان رفتاری که عموماً در رابطه با خارجی‌ان پذیرفته‌اند با پناهندگان نیز روا دارند (ماده 701) و این رفتار خصوصاً در مورد آزادی رفت و آمد اعمال می‌گردد.

در موارد متعددی کنوانسیون از کشورهای عضو می‌خواهد رفتاری تا سرحد امکان مساعد که عموماً در مورد خارجی‌ان روا می‌دارند در پیش گیرند... این درخواست در مورد تحصیل اموال منقول و غیرمنقول (ماده 13)، اشتغال به کارهای آزاد (ماده 18)، حرفه‌های آزاد علمی (ماده 19)، مسکن (ماده 21) و تحصیلات عمومی (به غیر از تحصیلات ابتدایی) (ماده 22) تکرار شده است.

کنوانسیون در مورد عضویت و حق عضویت در تشکیلات صنفی بطور اعم خواهان «مساعداً» رفتاری است که در چنین موارد در مورد اتباع دول خارجی اعمال می‌شود» (ماده 1701). در مورد حمایت از مالکیت صنعتی بخصوص حمایت از اختراعات طرحها و مدلها، علائم تجارتي و اسامی تجارتي و همچنین

حمایت از مالکیت ادبی و هنری و علمی پناهنده در کشوری که معمولاً سکني دارد مورد همان حمایتی واقع خواهد شد که از اتباع کشور مزبور بعمل می‌آید. (ماده 14) این حق برابر با اتباع کشور پذیرنده، همچنین در مورد دسترسی به محاکم و حمایت حقوقی (ماده 16) اشتغال و استخدام تحت شرایط مشخص (ماده 1702 و 1703) حیره‌بندی (ماده 20) تحصیلات ابتدایی (ماده 1) (220) امور خیریه عمومی (ماده 23)، قوانین کار و تأمین اجتماعی (ماده 24) و مالیات و عوارض (ماده 1) (29) در کنوانسیون پیش‌بینی شده است. در مورد آزادی پناهندگان در اجرای امور دینی و دادن تعلیمات مذهبی به کودکان خود رفتاری لاقلاً در حد رفتار با اتباع خود اعمال خواهد شد (ماده 4):

در رابطه با دسترسی به محاکم و حمایت حقوقی و معاف بودن از پرداخت هزینه‌های دادرسی ماده (3) 16 چنین مقرری دارد:

هر پناهنده در سرزمین دول متعاقد دیگر غیر از سرزمین محل سکونت دائمی خود در مورد مسائل مندرج در بند 12 از رفتاری معادل رفتار با اتباع کشور محل سکونت برخوردار خواهد شد. به همانگونه که مشاهده شد، ترتیبات مشابهی در مورد مالکیت معنوی و صنعتی در ماده 14 پیش‌بینی شده بود. این ترتیبات از مبانی نظری از اصل «حداقل رفتار با خارجی‌ان و پناهندگان» سرچشمه می‌گیرند.

ماده 25 کنوانسیون در مورد اقدامات اداری نیز در اجرای حمایت بین‌المللی حائز اهمیت بسیار است چرا که براساس این ماده مقامات رسمی کشور متعاقد و یا مقامات يك تشکیلات بین‌المللی در امور مربوط به صدور اسناد و گواهینامه جانشین مقامات رسمی کشوری می‌شوند که پناهنده نمی‌تواند به حمایت سیاسی آن متوسل شود. مواد 27 و 28 کنوانسیون به صدور اوراق شناسایی و اسناد مسافرتی از سوی دولتهای متعاقد برای پناهندگان اختصاص دارند. نحوه صدور و چگونگی سند مسافرتی که امروزه به سند مسافرتی کنوانسیون شهرت دارد. در ضمیمه کنوانسیون به تفصیل آمده است و شاید این بخش از کنوانسیون را بتوان بخشی دانست که بیش از سایر بخشها و در سطحی جهانی به اجرا درآمده است. این سند مسافرتی که عموماً توسط کشور پذیرنده پناهنده صادر می‌شود مقبولیتی وسیع یافته به صورتی که حتی تعدادی از کشورهای غیرعضو کنوانسیون نیز آن را به رسمیت شناخته‌اند. تمديد اعتبار این سند مسافرتی هنگامی که پناهنده در کشوری غیر از کشور صادرکننده آن بسر می‌برد که موضوع ماده 11 ضمیمه کنوانسیون است نیز معمولاً براساس توافقات میان دو کشور صورت می‌پذیرد.

مواد 31، 32، 33 کنوانسیون به موضوعات بسیار با اهمیت ورود غیرقانونی، اخراج و منع بازگرداندن پناهنده اختصاص دارند. براساس ماده 31، «هنگامی که پناهندگان از سرزمینی وارد قلمرو کشور پذیرنده شده‌اند که در آنجا زندگی یا آزادی‌شان مستقیماً در خطر بوده است» در این صورت ورود یا حضور غیرقانونی‌شان «نباید مبنای مجازات آنان قرار گیرد چرا که ممکن است این ورود یا حضور غیرقانونی از اضطرار ناشی شده باشد». براساس ماده (1) 32 «دولت متعهد پناهنده‌ای را که به صورت قانونی در سرزمین آنها بسر می‌برد اخراج نخواهند کرد مگر بدلائل حفظ امنیت ملی یا نظم عمومی». بندهای (2) و (3) همین ماده بر لزوم انجام رویه قانونی (همانند مراجعه به دادگاه و حق استیناف) در اتخاذ چنین تصمیمی و نیز دادن «فرصت مناسب به چنین پناهنده‌ای تا بتواند مجوز قانونی ورود به کشور دیگری را تحصیل کند» تأکید دارند و سرانجام به ماده سی‌وسوم کنوانسیون در مورد منع بازگرداندن پناهنده می‌رسیم:

(1) 33: هیچ یک از دول متعهد به هیچ نحو پناهنده‌ای را به سرزمین‌هایی که امکان دارد بعلل مربوط به نژاد، مذهب، ملیت، عضویت در دسته اجتماعی بخصوص یا دارا بودن عقاید سیاسی، زندگی یا آزادی او در معرض تهدید واقع شود تبعید نکرده یا باز نخواهند گرداند.

(2) 33: پناهنده‌ای که براساس دلایل کافی وجودش برای امنیت کشوری که در آن بسر می‌برد خطرناک بوده یا طبق رای قطعی دادگاه محکوم به ارتکاب جرم یا جنایت مهمی شده که مضر به حال جامعه کشور تشخیص داده شود نمی‌تواند از تسهیلات مذکور در این ماده استفاده بنماید. این نکته نیز شایان توجه است که دولتهای متعهد در مورد این ماده حق هیچگونه شرط‌گذاری را ندارند (بر طبق ماده 42 کنوانسیون). علیرغم آنکه مواد 31، 32، 33 اصول اساسی و بنیادی برای حمایت بین‌المللی را فراهم می‌آورند لیکن تنها در شرایط حاکم بر زمان تصویب کنوانسیون قابل اعمال بوده و در عمل مشکلاتی را ایجاد می‌کنند. از جمله آنکه هنوز رویه واحدی برای تعیین وضعیت وجود ندارد یا آنکه موضوعاتی چون امنیت ملی و نظم عمومی را می‌توان به طرق مختلف تعبیر و تفسیر نمود.

وظایف و مسئولیت‌های متقابل پناهنده در مقابل دولت متعهد را بطور کلی می‌توان در ماده 2 یافت که خصوصاً از لزوم رعایت قوانین و مقررات کشور پذیرنده توسط پناهنده سخن می‌گوید، ماده 9 ناظر بر حق کشور متعهد برای وضع و اجرای مقررات خاص در دوران جنگ یا تحت شرایط استثنایی می‌باشد در حالیکه مواد (2) و (1) 24 در خصوص حقوق زایل‌نشده‌ی به ویژه دریافت مستمری است و همانگونه که پیش از این دیدیم مواد 32 و 33 در باب اخراج و اصل بازنگرداندن پناهنده است. سرانجام باید از ماده 42 نام برد که برای دولت‌ها در موقع امضاء کنوانسیون راجع به کلیه مواد کنوانسیون به استثنای مواد 1، 3، 4، (1) 16، 33، 36، 46 حق رزرو قائل است.

ماده 35 کنوانسیون در راستای بخش مقدماتی به «همکاری میان مقامات ملی با سازمان ملل» اختصاص دارد:

(1) 35: دول متعهد تعهد می‌کنند که با دفتر کمیسر 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 آنها در امر نظارت بر اجرای مقررات این کنوانسیون تسهیل نمایند.

(2) 35: برای آنکه دفتر کمیساریای عالی ملل متحد در امور پناهندگان یا هر یک از ادارات ملل متحد که جانشین آن گردد بتواند گزارشهای لازم را به ارکان صلاحیتدار ملل متحد تسلیم نماید. دول متعهد تعهد می‌نمایند که اطلاعات و آمار درخواست‌شده راجع به موضوعات زیر را در فرمهای مناسب تهیه و در اختیار آنان قرار دهد:

الف) شرایط پناهندگان  
ب) اجرای این کنوانسیون - و

ج) قوانین و مقررات یا احکامی که درباره پناهندگان مجری بوده یا از این پس به موقع اجرا گذاشته خواهد شد.

ماده 35 را بایستی در کنار ماده 36 (اطلاعات مربوط به قوانین و آیین‌نامه‌های داخلی) موردنظر قرار داد که در آن از دول متعاقد خواسته شده است «متن قوانین و مقرراتی را که ممکن است برای تأمین اجرای این کنوانسیون وضع نمایند در اختیار دبیرکل ملل متحد قرار دهند.»  
بررسی کنوانسیون 1951 را نمی‌توان بدون اشاره به سند نهایی کنفرانس نمایندگان تام‌الاختیار که در سالهای 1951 کنوانسیون را تصویب نمود، به پایان برد. بخش چهارم این سند نهایی شامل توصیه‌هایی در زمینه‌های وحدت خانواده پناهندگان، حمایت از پناهندگان صغار و نقش سازمانهای غیردولتی است. اما از همه مهمتر توصیه (E) می‌باشد که در آن به کشورهای عضو توصیه می‌نماید که منافع و مزایای مربوط به پناهندگان را تا حد ممکن به افرادی که ممکن است در حوزه شمول این تعریف نیز واقع نشوند گسترش دهند.  
این اعلامیه نهایی تنها ارزش توصیه‌ای داشته و کشورها را متعهد نمی‌سازد و تنها تغییری که در تعریف واژه پناهنده میان اساسنامه UNHCR و کنوانسیون 1951 مشاهده می‌شود افزون شدن «عضویت در یک گروه اجتماعی» است که در ماده 2 ظاهر شده است.