

فصلنامه سیاست خارجی
سال سی و دوم، شماره ۱، بهار ۱۳۹۷، صص ۲۸-۵

۱

سیر تحول تبیین مفاهیم پناهنده و پناهجو

دکتر رضا موسی زاده^۱ / احمد رضا آذرپندار^۲

^۱. استاد دانشکده روابط بین الملل (نویسنده مسئول) rmousazadeh8@gmail.com

^۲. دانش آموخته کارشناسی ارشد دیپلماسی و سازمانهای بین المللی a.azarpendar@yahoo.com

تاریخ تصویب: ۱۳۹۷/۲/۵

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۱/۵

چکیده

پناهندگی یکی از حقوق بنیادین بین الملل بشر است، دولتها موظفند برای برآورده شدن این حق، آنرا به رسمیت بشناسند و به آن احترام بگذارند؛ اما قبل از آنکه فردی به عنوان پناهنده در کشور پذیرنده شناخته شود، باید احراز شود که آیا ترس موجه از آزار و اذیت دولت متبوع خود، ناشی از علل مربوط به نژاد یا مذهب یا ملیت یا عضویت در گروه های اجتماعی و داشتن عقاید خاص سیاسی وجود دارد یا خیر. از آنجا که این فرد در دوران اثبات ادعای پناهندگی، محروم از حمایت دولت متبوع خود است به همین دلیل نمی توان وی را به عنوان شهروند کشور متبوع دانست. از طرفی، دولت پناه پذیر هنوز این شخص را به عنوان پناهنده نپذیرفته است که حمایت های لازم را از وی به عمل آورد، بنابراین، این فرد واجد عنوان خاصی می شود. وضعیتی که فرد در آن قرار دارد، وضعیتی است بین شرایط «شهروندی» و «پناهندگی» که به آن «پناهجویی» اطلاق می شود. در این مقاله سیر تحول تاریخی واژگان پناهجو و پناهنده مورد بررسی قرار می گیرد و واژه پناهنده طبق کنوانسیون مربوط به حقوق پناهندگان ارزیابی می گردد و تفاوت میان واژه پناهنده و واژه پناهجو آشکار می گردد.

▪ واژگان کلیدی

پناهنده، پناهجو، حقوق بین الملل، حقوق بشر، کنوانسیون مربوط به حقوق پناهندگان.

مقدمه

در طول تاریخ زمانی که انسان‌ها نتوانستند بر خطرات موجود در محیط اولیه زندگی خود غلبه کنند، یکی از گزینه‌هایی که پیش‌رو داشتند فرار از خطرات بود. با به وجود آمدن مرزهای بین‌المللی، گریختن از دولت متبوع به علت ترس و ورود به دولت دیگر، صورت جدیدی به خود گرفت و اختیار پذیرفتن یا رد کردن ایشان منحصر به تصمیم دولت پذیرنده شد. پناهندگی و پناهجویی دو مفهوم بسیار نزدیک به یکدیگرند که عموماً در فرهنگ حقوقی به‌جای یکدیگر استفاده می‌شوند، با اینحال این دو واژه از یکدیگر متمایزند. بدین مفهوم، هر پناهنده در ابتدا یک پناهجو محسوب می‌شود و این فرد پناهجو پس از طی مراحل احراز شرایط پناهندگی در صف پناهندگان گنجانده خواهد شد، با اینکه هر پناهجویی لزوماً در صف پناهندگان قرار نمی‌گیرد. از نظر کمیساریای عالی پناهندگان سازمان ملل^۱، پناهجویانی که هنوز به وضعیت آن‌ها رسیدگی نشده است و در صف انتظار برای رسیدگی در جهت احراز وضعیت پناهندگی هستند، از حقوقی مختص خود برخوردار هستند.^۲ از آنجا که در سالهای اخیر بروز فزاینده منازعات داخلی و منطقه‌ای موجب بی‌خانمانی بسیاری از افراد شده است و اغلب این افراد بهترین راه برای ادامه حیات خویش را پناهندگی در کشورهای دیگر می‌بینند، و با در نظر گرفتن اینکه افزایش سیل متقاضیان پناهندگی بسوی کشورهای دیگر در سالهای اخیر و فرایند شناسایی و احراز وضعیت پناهندگی در کشور پناهنده‌پذیر، اعطای وضعیت پناهنده‌پذیر را با تاخیر و وقفه زمانی همراه نموده است، ضروری است وضعیت حقوقی ایشان شناسایی شود و به تبع آن حقوق ایشان تضمین گردد. برای این منظور

^۱- United Nations High Commissioner for Refugees

^۲- Retrieved February 1, 2017, from <http://www.unhcr.org/asylum-seekers.html>.

مقاله در جهت تمیز دادن دو واژه «پناهنده» و «پناهجو»ست تا به این وسیله وضعیت حقوقی این افراد مشخص شود.

۱. تاریخچه

قبل از آنکه به مفهوم پناهنده و پناهجو پرداخته شود لازم است که تاریخچه‌ای مختصر از سه دوره مختلف مؤثر در جریان پناهجویی مورد بررسی قرار گیرد. ابتدا، پناهجویی و حمایت از آن در دوران قبل از جامعه ملل در مبحث اول بررسی می‌شود و پس از آن دوره زمانی پس از جنگ جهانی اول با عنوان پناهجویی در عصر جامعه ملل مورد مذاقه قرار می‌گیرد و در پایان نیز به دوران سازمان ملل متحد پرداخته خواهد شد.

۱-۱. سیر پناهندگی و پناهجویی در دوران قبل از جامعه ملل^۱

مفهوم «پناهجویی» که عموماً با یک مکان یا محل جغرافیایی ملازمه دارد در تاریخ بشری ریشه‌ای بس کهن و قدیمی دارد، برخی آن را تقریباً به قدمت زندگی اجتماعی انسان می‌دانند. در یونان باستان، معابد، محل امنی حتی برای محکومین به مرگ به شمار می‌آمد و این امتیاز از حقوق عمومی یونانیان سرچشمه می‌گرفت، حق پناهجویی چنان ریشه‌های استواری در سنت اجتماعی داشت که علیه نقض‌کنندگان آن مجازات‌هایی بسیار شدید وضع شده بود. سنت پناهندگی در رم باستان از منازعه قلمروهای مختلف سرچشمه می‌گرفت، بدین معنا که حاکم یک سرزمین از اتباع و خصوصاً فراریان سرزمین دشمن می‌خواست به سرزمین او پناه آورده و در آنجا آزادانه زندگی کنند. معروف است که رومولوس^۲ بنیان‌گذار امپراتوری رم در نزدیکی پایتخت خود محلی را به‌عنوان مکان امن تعیین کرده بود تا کسانی که مایل هستند به آنجا پناه برده و با او بیعت کنند، به این‌گونه افراد حق شهروندی اعطا می‌شد و پس از جنگ با

^۱-League of Nations

^۲-Romulus

دشمن از سرزمین‌های آزادشده نصیب می‌بردند. (صفایی جواد، ۱۳۷۴: ۷-۸) در عهد عتیق نیز به سنت پناهندگی و پناهجویی اشاره شده است، در آیه ۳۳ از بخش ۱۹ سفر لاویان^۱ گفته شده است: «اگر یک شخص بیگانه در سرزمین شما زندگی می‌کند، به او آزار نرسانید و با او به‌مانند یک اسرائیلی رفتار کنید و مثل جان خود دوستش بدانید، زیرا خود شما زمانی در سرزمین مصر بیگانه بودید، و همانا من خداوند خدای شما هستم» (کتاب مقدس، ۲۰۰۷: ۱۳۵). پناهندگی در شبه‌جزیره عرب قبل از اسلام امری مرسوم بوده است و هرکس در حریم کعبه پناه می‌گرفت، از هرگونه تعقیب مصون بود و هرگونه شکستن این حرمت جرم به شمار می‌رفت، پس از ظهور اسلام نیز در آیات صریحه^۲ ما به این مهم برمی‌خوریم که به پیامبر و مسلمانان دستور داده شده است که باید قوانین پناهندگی را به رسمیت بشناسند.

در دین اسلام، هر مسلمانی حق دارد به هر فرد غیرمسلمان حتی در هنگام جنگ پناهندگی - امان- بدهد و این پناهندگی حتی از جانب امام نیز باید مراعات گردد، به چنین شخصی که در امان قرارگرفته است «مستأمن» گفته می‌شود و حق او قابل تعرض نیست و افراد خانواده و مال وی نیز در امان خواهند بود (موسی‌زاده، ۱۳۹۵: ۱۸۵-۲۰۲). در ایران نیز در دوران مشروطیت سنت پناهندگی محترم بوده است، پناهندگی در سفارت‌خانه‌های دولت‌های خارجی، از مصادیق پناهندگی در ایران بود، در این عصر پناه بردن به سفارت‌خانه‌های دول خارجی خصوصاً روسیه و انگلستان مرسوم بود و افرادی که پناهندگی آن‌ها قبول می‌شد حق داشتند پرچم کشور پذیرنده را بالای منزل خود نصب کنند و بدین ترتیب دولت ایران حق تنبیه شخص مذکور را عملاً از دست می‌داد (عبادی، ۱۳۸۵: ۹).

^۱-Levite

^۲-در آیه ۶ سوره توبه داریم: «وَإِنْ أَخَذَ مِنَ الْمُشْرِكِينَ اسْتِجَارَكَ فَأَجِرْهُ حَتَّى يَسْمَعَ كَلَامَ اللَّهِ ثُمَّ أَبْلِغْهُ مَأْمَنَهُ ذَلِكَ بِأَنَّهُمْ قَوْمٌ لَا يَعْلَمُونَ» به این معنا که «هرگاه یکی از مشرکان به تو پناه آورد، پناهش ده تا کلام خدا را بشنود و سپس به مکان امنش برسان چراکه آنان قومی هستند که علم ندارند.»

۱-۲. سیر پناهندگی و پناهجویی در دوران جامعه ملل

حمایت‌های قانونی از پناهندگی پیش از دوران جامعه ملل از انسجام خاصی برخوردار نبوده است و توجه چندانی از سوی جامعه بین‌المللی به آن نشده بود و اعطای پناهندگی به پناهجویانی که وارد مرزهای یک کشور می‌شدند فقط تابع قوانین داخلی کشورها و میزان بشردوستی آن کشور یا منفعت‌هایی که از وجود شخص پناهجو می‌توانست بهره‌مند شود، بود. جنگ جهانی اول و سقوط امپراتوری عثمانی و همچنین انقلاب روسیه باعث هجوم گسترده پناهجویان به کشورهای دیگر شد. این موضوع مخصوصاً در مورد پناهجویی مردم روسیه بعد از انقلاب بلشویکی ۱۹۱۷ بسیار چشمگیر بود. وضعیت فوق به صورت یکی از معضلات اساسی آن دوران در آمد؛ به طوری که حدود هشتصد هزار نفر تنها از روسیه به کشورهای دیگر پناه آوردند. این افراد در شرایط زندگی سختی به سر می‌بردند، فاقد اوراق هویت معتبر بوده و کشورهای میزبان آن‌ها نیز که در جنگ خسارات زیادی متحمل شده بودند، قادر به حمایت مناسب از آن‌ها نبودند (Marilyn, 2000:7). در این زمان بود که جامعه ملل با مشاهده مشکلات ناشی از سیل پناهندگان روسی و ارمنی مجبور به عکس‌العمل شد و اولین عکس‌العمل جامعه ایجاد دفتر کمیسر عالی پناهندگان روسی^۱ بود؛ این دفتر در ۲۴ ژوئن ۱۹۲۱ با قطعنامه مجمع عمومی جامعه ملل پا به عرصه گذاشت و اولین کمیسر آن دکتر «فریجاف نانسن»^۲ ریاست آن را پذیرفت. از اقدامات دکتر نانسن می‌توان به صدور کارت‌های شناسایی برای پناهجویان اشاره کرد که بعدها به «گذرنامه‌های نانسن» نیز معروف شد. این گذرنامه‌ها به آوارگان و پناهندگان روسی و ارمنی اجازه خروج و ورود به کشورهای مختلف را می‌داد و در واقع به عنوان برگه هویت مخصوص پناهجویان بود (ارفع‌نیا، ۱۳۹۱: ۵۲). اما این اقدامات کافی نبود، چراکه هنوز جامعه ملل تعریفی برای پناهندگان و پناهجویان ارائه نکرده بود، برای برطرف کردن این نقیصه به ابتکار جامعه

^۱-High commissioner for Russian refugees.

^۲-Fridtjof Nansen.

ملل توافقنامه‌ای در ۱۲ می ۱۹۲۶^۱ به امضا رسید که در آن لفظ پناهنده را تعریف می‌کرد. بر مبنای این تعریف پناهنده فقط به دو دسته از افراد روسی و ارمنی اطلاق می‌شد؛ در ماده دوم آن این افراد را به‌صورت زیر تعریف کرده بودند: «روس‌ها: هر فرد اصالتاً روسی که از حمایت دولت جمهوری اتحاد جماهیر شوروی برخوردار نیست یا نمی‌خواهد برخوردار باشد و تابعیت کشور دیگر را ندارد، به‌عنوان پناهنده اطلاق می‌شود. ارمنی‌ها: هر فرد اصالتاً ارمنی که زیر سلطه امپراتوری عثمانی قرار داشته است و از حمایت جمهوری ترکیه برخوردار نیست و یا نمی‌خواهد برخوردار باشد و تابعیت کشور دیگر را ندارد، به‌عنوان پناهنده اطلاق می‌شود». این تعریف با توافقنامه ۳۰ ژوئن ۱۹۲۸^۲ بسط یافت اما تغییر شگرفی در حقوق و تعریف پناهنده رخ نداد.

از سوی دیگر فعالیت‌های دفتر کمیسر عالی پناهندگان روسی رو به تزاید نهاد و به دنبال کنفرانس‌های بین‌المللی به دعوت کمیسر عالی در سال‌های ۱۹۲۴ پناهندگان ارمنی و در سال ۱۹۲۸ پناهندگان آشوری، کلدانی و ترک‌ها را نیز در بر گرفته و دفتر نیز با عنوان «دفتر کمیسر عالی برای پناهندگان» مشهور شد. در سال ۱۹۳۱ دکتر نانسن درگذشت و جامعه ملل برای تقدیر از این شخص و همچنین حمایت سیاسی و حقوقی از نهاد پناهندگی، دفتری به نام دفتر بین‌المللی نانسن برای پناهندگان^۳ را ایجاد نمود. در این دوران موافقت‌نامه دیگری در ۲۸ اکتبر ۱۹۳۳^۴ منعقد گشت و در ماده اول آن تعریف پناهنده را به‌صورت زیر گسترش داده بود: «این کنوانسیون قابلیت انطباق بر روس‌ها، ارمنی‌ها و پناهندگان در وضعیت مشابه، همان‌گونه که در موافقت‌نامه‌های ۱۲ می ۱۹۲۶ و ۳۰ ژوئن ۱۹۲۸ آمده بود را داراست». این تعریف بدون نام بردن از

^۱-Arrangement Relating to the Issue of Identity Certificates to Russian and Armenian Refugees, 12 May 1926, League of Nations.

^۲-Arrangement relating to the Legal Status of Russian and Armenian Refugees, 30 June 1928, League of Nations.

^۳-Nansen International Office for Refugees.

^۴-Convention relating to the International Status of Refugees, 28 October 1933, League of Nations.

منطقه‌ای خاص، فقط موضوع خاص^۱ را مدنظر قرار می‌دهد و از این جهت حائز اهمیت بود، اما در عمل به آن صورت که بتواند مشکلی را درمان کند نبود، به همین دلیل برای تکمیل فرآیند بازتعریف مفهوم پناهنده کنوانسیون ۱۰ فوریه ۱۹۳۸ نگارش شد، در این کنوانسیون بازهم به منطقه جغرافیای خاص یعنی آلمان اشاره شده است و در بند اول ماده اول این کنوانسیون پناهنده به صورت زیر معرفی می‌شود:

«الف) افرادی که دارای ملیت آلمانی بوده‌اند یا هستند و هیچ ملیت دیگری ندارند که قانوناً یا عملاً، از حمایت‌های قانونی آن کشور یا دولت آلمان برخوردار باشند
ب) افراد بدون تابعیتی که مجبور به ترک خاک آلمان شده‌اند و تحت پوشش کنوانسیون‌ها و یا موافقت‌نامه‌های سابق قرار نمی‌گرفتند و قانوناً یا عملاً، از حمایت‌های قانونی دولت آلمان برخوردار نیستند.»^۲

با وجود این دو کنوانسیون به دلیل تشتت نهادهای تصمیم‌گیر در زمینه پناهندگی، جامعه ملل در سپتامبر ۱۹۳۸ تصمیم گرفت که دفتر نانس و دفتر کمیسر عالی پناهندگان را با یکدیگر ادغام کند و دفتر واحدی تحت عنوان کمیسر عالی برای پناهندگان برای مدت پنج سال ایجاد کند. در ژوئیه ۱۹۳۸ نیز «کمیته بین‌الدولی برای پناهندگان»^۳ در پی کنفرانس «اویان»^۴ به وجود آمد و این سازمان در اوت همان سال رسماً در لندن آغاز به کار کرد. (Gill Guy, 1996:5). آخرین مرحله برای تعریف مفهوم پناهنده و حقوق ایشان در پروتکل الحاقی مورخ ۱۴ سپتامبر ۱۹۳۹ بود که افراد دیگر را به وصف پناهندگی اضافه کرد، در بند اول ماده اول این پروتکل افراد اتریشی را نیز به جمع پناهندگان اضافه می‌کند.^۵ در دوران جامعه ملل، اقداماتی که برای حمایت از

^۱-لفظ «در وضعیت مشابه»

^۲-Convention concerning the Status of Refugees coming from Germany, 10 February 1938, Geneva

^۳-Intergovernmental Committee on Refugees

^۴-Evian

^۵-Additional Protocol to the Provisional Arrangement and to the Convention, respectively, concerning the Status of Refugees coming from Germany, 14 September 1939.

پناهندگان صورت پذیرفت، غالباً پناهندگی را به سرزمینی مشخص مربوط می‌ساختند و نه افرادی که از یک خصوصیت خاص برخوردار باشند. برای مثال، در تمام کنوانسیون‌های اعلام‌شده افراد برخوردار از حمایت‌ها، پناهجویان روسی، ارمنی، آشوری، کلدانی، آلمانی و اتریشی بودند؛ و همچنین حمایت از پناهجویان و پناهندگان فقط محدوده خاص اروپا را در نظر می‌گرفت. بنابراین به‌طور کلی، می‌توان گفت که حقوق پناهندگان در جامعه ملل، حقوق پناهندگان افراد اروپایی بوده است.

۱-۳. سیر پناهندگی و پناهجویی در دوران سازمان ملل متحد

با پایان جنگ جهانی دوم، جامعه بین‌المللی با موج گسترده‌ای از پناهجویان مواجه شد که در زمان جنگ و مدتی کوتاه پس از آن از سرزمین مادری خود که دیگر غیرقابل سکونت بود، گریخته بودند. رویکرد طبقه‌بندی محور^۱ - که گروه‌های مشخص ملی را در نظر می‌گرفت- دیگر نمی‌توانست پاسخگوی سرازیری تعداد زیاد پناهجویان باشد. تعریفی نیاز بود تا ضمن آنکه واجدین شرایط احراز وضعیت پناهندگی را صرف‌نظر از منشأ یا تابعیت آنها مشخص می‌گرداند، فرصت تصمیم‌گیری موردی در خصوص دعاوی پناهندگی را در اختیار دولت‌ها قرار دهد. به همین دلیل، اساسنامه سازمان بین‌المللی پناهندگان در اولین اجلاس مجمع عمومی طی قطعنامه مورخ ۱۴ دسامبر ۱۹۴۶ به تصویب رسید. هدف این سازمان، شناسایی افرادی بود که از شایستگی دریافت کمک‌های مادی یا تسهیلات اسکان مجدد در کشورهای ثالث برخوردار بودند. اساسنامه سازمان با ترکیب رویکرد مبتنی بر گروه‌بندی دسته‌های پناهندگان و غالباً فردی، پناهندگان را چنین تعریف می‌کرد: «قربانیان رژیم‌های نازی و فاشیست، یا قربانیان رژیم‌های دست‌نشانده یا مشابه آن، یهودیان آلمان و اتریش، جمهوری خواهان اسپانیایی و سایر قربانیان رژیم فالانژیست‌ها در اسپانیا، کسانی که پیش از وقوع جنگ جهانی دوم

^۱-Categorical Approach

بنا به دلایل نژاد، مذهب، ملیت یا عقیده سیاسی به‌عنوان پناهنده شناخته‌شده بودند و نیز هرکس که در خارج از کشور متبوع یا محل اقامت عادی پیشین خود بسر می‌برد و در نتیجه حوادث پس از جنگ جهانی دوم قادر یا مایل به‌قرار گرفتن تحت حمایت کشور متبوع یا متبوع سابق خود^۱ نبود. در اواخر سال ۱۹۴۹ مجمع عمومی سازمان ملل به کمیته ویژه پناهندگان و افراد بی تابعیت مأموریت داد تا امکان تأسیس یک نهاد بین‌المللی متولی حمایت و حل مشکلات پناهندگان و انعقاد یک کنوانسیون در مورد وضعیت بین‌المللی پناهندگان و افراد بی تابعیت را تحت بررسی قرار دهند، به این ترتیب کمیته برای روشن کردن واژه پناهنده تعریف زیر را پیشنهاد کرد:

«فردی که در نتیجه حوادثی که پیش از تاریخ اول ژانویه ۱۹۵۱ روی داده و به علت ترس موجه از اینکه به علل مربوط به نژاد، مذهب، ملیت، یا عقیده سیاسی مورد آزار قرار گیرد، در خارج از کشور خود بسر می‌برد به علت ترس مذکور یا بنا به دلایل دیگر به جز مصلحت شخصی، قادر یا مایل به‌قرار گرفتن تحت حمایت آن کشور نیست یا در صورتی که فاقد تابعیت است و در نتیجه این حوادث در خارج از کشور محل سکونت خود بسر می‌برد، به علت این ترس یا بنا به دلایل دیگری به جز مصلحت شخصی، قادر یا مایل به بازگشت به آن نیست.» شایان ذکر است، «عضویت در گروه‌های اجتماعی خاص» نیز بعدها به این تعریف اضافه شد.

تعریف فوق به همین صورت در اساسنامه دفتر کمیساریای عالی سازمان ملل در امور پناهندگان که سند مؤسس کمیساریای عالی سازمان ملل در امور پناهندگان است وارد شد. مجمع عمومی نیز در تاریخ ۱۴ دسامبر ۱۹۵۰ طرح کنوانسیون مربوط به وضعیت پناهندگان را مورد تصویب قرار داد که در تاریخ ۳۰ نوامبر ۱۹۵۱ با ۱۶ رأی مثبت در برابر سه رأی ممتنع^۱ به تصویب رسید. کنفرانس نمایندگان تام‌الاختیار دولت‌ها بر روی ۴۵ ماده دیگر، یک الحاقیه، یک ضمیمه و یک دیباچه برای کنوانسیون

۱-فرانسه، انگلستان و رژیم صهیونیستی

۱۹۵۱ نیز تصمیم‌گیری نمود، این کنوانسیون در ۲۲ آوریل ۱۹۵۴ لازم‌الاجرا شد و تا سال ۱۹۶۷ با همان شرایط به اجرا گذاشته شد تا در همین سال و با پیوستن طبقات جدید پناهندگان محدودیت‌های زمانی کنوانسیون ۱۹۵۱ از میان برداشته شد (کیهانلو، ۱۳۹۰: ۲-۶). مجمع عمومی که کمیساریا را برای مدت سه سال به منظور کمک به پناهندگان و آوارگان جنگ جهانی دوم ایجاد نموده بود با مشاهده حل نشدن وضعیت پناهندگان و پناهجویان، از آن زمان تا به حال هر پنج سال یک بار مأموریت این نهاد تمدید می‌شود. هدف این سازمان حمایت بین‌المللی از پناهندگان و پناهجویان در چارچوب سازمان ملل و تلاش برای یافتن راه‌حل‌های دائمی برای مشکل پناهندگان و کمک به دولت‌ها و سازمان‌های خصوصی برای تسهیل بازگرداندن پناهجویان به وطن خود یا جای دادن در کشورهای دیگر بود.

با توجه به اهمیت و ضرورت کمک به پناهندگان باید گفت که علاوه بر اسناد بین‌المللی مصوب، اسناد منطقه‌ای بسیاری نیز در این زمینه منعقد شده است. در این مورد می‌توان برای مثال، به کنوانسیون ۱۹۶۹ اتحادیه آفریقا در مورد تنظیم حل ابعاد مختلف مشکلات پناهندگان آفریقایی و یا به اعلامیه ۱۹۸۴ کارتاخنا^۱ در مورد وضعیت پناهندگان آمریکای لاتین اشاره کرد. به‌علاوه، کمیساریای عالی پناهندگان ازجمله نهادهای ملل متحد است که در هر جایی از جهان که نیاز به کمک‌رسانی به افراد تحت پوشش آن باشد حاضر می‌شود.^۲

به دنبال ایجاد کمیساریای عالی ملل متحد برای پناهندگان، شورای اقتصادی و اجتماعی در سال ۱۹۵۱ کمیته مشورتی این کمیساریا را که مرکب از پانزده کشور عضو و غیر عضو ملل متحد بود تشکیل داد. مجمع عمومی طی قطعنامه شماره (XII) ۱۱۶۶ مورخ ۲۷ نوامبر ۱۹۵۷ از شورای اقتصادی، اجتماعی خواست تا «کمیته اجرایی» را

^۱-cartagena

^۲- ازجمله فعالیت گسترده در مورد پناهندگان در منطقه دارفور سودان می‌باشد که به ساماندهی بیش از دو میلیون انسان کمک کرد.

به جای کمیته مشورتی برای UNHCR ایجاد و انتخاب نماید، به صورتی که در عین حفظ حداکثر توزیع جغرافیایی، کشورهایی که علاقه و تعهد عملی خود را به یافتن راه‌حلی واقعی برای مشکلات پناهندگان نشان داده‌اند را در برگیرد. (بیگزاده، ۱۳۹۱: ۴۳۵-۴۴۲). از سوی دیگر برای ارتقای سطح همکاری میان دولت‌ها در زمینه مهاجرت و تحت نظارت و کنترل درآوردن این پدیده، سازمان دیگری به نام سازمان بین‌المللی مهاجرت به وجود آمد که آن را می‌توان در گونه مؤسسات تخصصی ملل متحد قرار داد. سازمان بین‌المللی مهاجرت کلیه تدابیر لازم را برای تضمین انتقال منظم مهاجرانی که تسهیلات مناسب برایشان وجود ندارد اتخاذ می‌کند؛ به عبارت دیگر، انتقال منظم پناهندگان، آوارگان و سایر اشخاص نیازمند خدمات بین‌المللی مهاجرت از جمله اهداف این سازمان است. سازمان بین‌المللی مهاجرت برای نیل به این هدف مبادرت به ارائه خدمات مهاجرتی از جمله استخدام، برگزاری دوره‌های زبان، فعالیت‌های آماده‌سازی، معاینات پزشکی و جاییابی می‌کند. همچنین، سازمان به عنوان محلی برای تبادل نظر و مشورت دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی مورد استفاده قرار می‌گیرد. (بیگزاده، ۱۳۹۱: ۷۰۵).

۲. تبیین واژه پناهنده

تعریف پناهنده و پدیده پناهندگی به تنهایی و بدون تحلیل محتوایی و تعیین دایره شمول مصادیق آن دارای فایده عملی چندانی نمی‌باشد. از این رو در این گفتار به ارائه دقیق مفهوم پناهنده در کنوانسیون ۱۹۵۱ خواهیم پرداخت و به شرح و تفصیل موارد مذکور در ماده اول کنوانسیون خواهیم بود.

کنوانسیون ۱۹۵۱ مهم‌ترین سند بین‌المللی در زمینه پناهندگان است، چرا که تاکنون بهترین سندی است که تعریفی مفصل از پناهندگی ارائه نموده است (Hathaway, 2005: 92)؛ مانند هر سند دیگری در حقوق بین‌الملل، برای اجرای یک کنوانسیون یا معاهده بین‌المللی دولت‌های عضو اولین مفسر آن برای اجرا هستند، با این حال، با توجه به رویه دولت‌ها و آرای دادگاه‌های بین‌المللی و همچنین دکترین باید

به تفسیر مفاد ماده اول کنوانسیون مربوط به حقوق پناهندگان پرداخته شود و عناصر اساسی مفهوم پناهنده مستخرج گردد.

با توجه به کنوانسیون فوق‌الذکر، اصطلاح پناهنده به صورت خلاصه، این گونه بیان می‌شود: «پناهنده به شخصی اطلاق می‌شود که به علت ترس موجه از این که به علل مربوط به نژاد، مذهب، ملیت، عضویت در بعضی گروه‌های اجتماعی یا داشتن عقاید سیاسی تحت تعقیب، شکنجه، اذیت و آزار 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 یا در صورتی که فاقد تابعیت است و پس از چنین حوادثی در خارج از کشور محل سکونت دائمی خود به سر می‌برده، نمی‌تواند و یا نمی‌خواهد به آن کشور بازگردد.»^۱ با توجه به ساختار این ماده می‌توان عناصری را برای توصیف مفهوم پناهندگی استخراج نمود و سپس در هر بخش به تبیین اصطلاحات پرداخت. با توجه به مطالبی که ذکر شد و همچنین با عنایت به ماده اول کنوانسیون، عناصر تعیین‌کننده در ماده را تحلیل خواهیم کرد:

۲-۱. ترس موجه^۲

با توجه به تعریف، ترس موجه اولین مفهومی است که مشاهده می‌شود، ولی هیچ‌گونه توضیح بیشتری در مورد این واژه داده نشده است، اضافه شدن وصف «موجه» به واژه «ترس» نیز باید مورد بررسی واقع شود، می‌توان این‌گونه گفت که بیان واژه موجه به این دلیل است که ترس‌های واهی و یا ترس‌های دور از واقعیت را از شمول آن خارج کنند؛ و همچنین این موضوع را که ترس باید دو جنبه ذهنی و عینی داشته باشد به ذهن متبادر می‌کند.

^۱ - ماده ۱ کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو راجع به پناهندگان

^۲ - Well founded fear

در پرونده: سلیاه در مقابل وزارت مهاجرت و امور نژادی^۱، دادگاه اتریش مفهوم ترس را به دو جنبه ذهنی و عینی تقسیم کرد و اعلام داشت که ترس زمانی موجه خواهد بود که هر دو عنصر ذهنی و عینی وجود داشته باشند. از لحاظ جنبه ذهنی فرد باید ترس از این موضوع داشته باشد که در صورت بازگشت به کشورش مورد آزار، شکنجه و یا تحت تعقیب قرار خواهد گرفت، بنابراین، اگر این ترس به صورت واهی باشد عنصر ذهنی آن مشخص نخواهد شد و این فرد از دایره شمول پناهندگی خارج خواهد شد. همچنین، دادگاه استدلال کرد که باید میان عنصر ذهنی و عنصر عینی ترس ارتباط واقعی وجود داشته باشد و به صرف اینکه فرد متقاضی خود حس کند که در صورت بازگشت مورد آزار، شکنجه یا تحت تعقیب قرار گیرد، کافی نخواهد بود.^۲ کمیساریای عالی پناهندگان نیز به دو عنصر ذهنی و عینی توجه خاص کرده و در موارد متفاوت، نظرات متفاوت بیان نموده است، به عنوان مثال و طبق نظر کمیساریا می توان در مواردی که عنصر ذهنی به اندازه کافی قدرتمند نیست، از شرایط عینی موجود، شناسایی پناهنده را توجیه کرد و همچنین ممکن است، در برخی موارد، شرایط عینی خودبه خود قانع کننده نباشد، اما عنصر ذهنی با توجه به پیشینه خود پناهجو به قدری قدرتمند باشد که به ترس موجه فرد، ماهیت عینی ببخشد، گرچه با همین شرایط عینی احراز ترس موجه برای دیگری میسر نباشد.^۳ شخص پناهجو برای آنکه بتواند در شمول مقررات پناهندگی قرار گیرد و دولت پناه پذیر را متقاعد به پذیرش وی کند باید بین «جنبه ذهنی ترس، جنبه عینی ترس و وجود مصادیق آزار و اذیت» ارتباط معناداری برقرار کند (Hathaway and Foster, 2014: 105).

^۱- Selliah v Ministry of Immigration and Ethnic Affairs

^۲-«Selliah v Minister for Immigration and Multicultural Affairs [1999] FCA 615 273»; Retrieved August 7, 2016, from [http:// www. cambridge. org/ catalogue/ catalogue. asp ?isbn=9780511352713&ss=fro](http://www.cambridge.org/catalogue/catalogue.asp?isbn=9780511352713&ss=fro).

^۳-Retrieved August 9, 2016, from [http:// www. refugeeecaselaw. org/ 103/ The_ International_Protection_of_Refugees_Interpreting_Article_1_of_the_1951_Convention_relat ing_to_the_Status_of_Refugges.pdf](http://www.refugeecaselaw.org/103/The_International_Protection_of_Refugees_Interpreting_Article_1_of_the_1951_Convention_relat_ing_to_the_Status_of_Refugges.pdf).

۲-۲. تعقیب آزار دائم^۱

طبق تعریفی که در فرهنگ لغات آکسفورد در مورد تعقیب آزار دائم آمده است داریم:

«تعقیب آزار دائم؛ به‌ویژه کشتن، شکنجه دادن، یا مجازاتی به علت قرار گرفتن در یک عقیده مذهبی یا همانند آن به‌منظور سرکوبی یا نابودی آن» (Oxford, 1998: 862). اصطلاح «تعقیب آزار دائم» در کنوانسیون ۱۹۵۱ بیان نشده است و در اسناد بین‌المللی دیگر نیز به طور کامل تعریف نشده است. مواد ۳۱ و ۳۳ کنوانسیون ۱۹۵۱ در این مورد به کسانی که حیات یا آزادی‌شان تهدید شده یا احتمال دارد که حیاتشان به خطر بیفتد، اشاره می‌کنند (Gill Guy, 1998: 66). در کتابچه راهنمای تعیین وضعیت پناهندگی کمیساریای عالی پناهندگان نیز از ماده ۳۳ استفاده می‌کند و هرگونه تهدید حیات و آزادی بر مبنای نژاد، مذهب، ملیت، عقیده سیاسی یا عضویت در گروه اجتماعی خاص را تعقیب آزار دائم تلقی می‌کند، همچنین نوآوری آن در این است که سایر نقض‌های جدی حقوق بشر را نیز در زمره اینگونه آزار به حساب آورده است. (UNHCR, 1992: para. 51) واژه تعقیب آزار دائم برای اولین بار توسط اداره جبران و ترمیم سازمان ملل متحد که مسئولیت کمک به آوارگان و پناهندگان را برعهده داشتند مورد استفاده قرار گرفت. دستورالعمل اداری شماره ۳۹ سرفرماندهی کل قوای اعزامی ملل متحد (مورخ ۱۶ آوریل ۱۹۴۵) در بند ۳۲ خود به اتباع دشمن و دشمنان سابق که به علت نژاد، مذهب یا فعالیت به نفع سازمان ملل مورد آزار قرار گرفتند به‌عنوان یک «دسته خاص» اشاره می‌کند (کیهانلو، ۱۳۹۰: ۳۹) شاید سکوت کنوانسیون و دیگر اقدامات اولیه در مورد تعریف آزار به دلیل وضوح این پدیده بوده است. بهترین تعریف در مورد واژه تعقیب آزار دائم در «کنوانسیون ملل متحد علیه شکنجه و دیگر رفتارها یا

¹-Persecution

مجازات‌های خشن، غیرانسانی و یا موهن»^۱ مصوب ۱۹۸۴ دیده می‌شود، که در آن اصطلاح «شکنجه» را استفاده کرده و می‌توان معنای آن را به تعقیب آزار دائم تعمیم داد. در این کنوانسیون آمده است: «شکنجه؛ یعنی هر عملی که از طریق آن درد یا رنج شدیدی، خواه جسمی یا روحی به‌طور عمدی توسط یا به دستور مقام رسمی به فردی اعمال می‌شود و برای مقاصدی از قبیل کسب اطلاعات از او یا از شخص ثالث یا اعتراف یا تنبیه به خاطر عمل ارتكابی یا تهدید و ارعاب او یا سایر افراد، این امر شامل درد و رنج ناشی از مجازات‌های قانونی نمی‌شود»، اما با این وجود به علت فقدان تعریف واحد و روشنی از تعقیب آزار دائم مقامات ملی کشورها براساس نظر خود این اصطلاح را تفسیر می‌کنند. (Gill Guy, 1998: 67). طبق نظر کمیساریای عالی پناهندگان آزار می‌تواند برمبنای اقدامات تبعیض‌آمیز- که به اعمال محدودیت‌ها می‌انجامد- و ایراد صدمه و آسیب جدی^۲ جسمی و روحی باشد (UNHCR, 1992: para.54). باتوجه به این مطالب می‌توان گفت که آزار به کلیه اقداماتی اطلاق می‌شود که جان، جسم و آزادی شخص و دیگر حقوق بشری وی را در معرض خطر قرار داده و آسیب‌های روحی و جسمی شدیدی به وی وارد می‌سازد و دولت متبوع او نمی‌خواهد یا نمی‌تواند از این امر جلوگیری کند.

۳-۲. فقدان حمایت دولت متبوع

از نظر کمیساریای عالی پناهندگان، بسر بردن پناهجو در خارج از کشور متبوع خود شرط کلی وضعیت پناهندگی است و این بدان معنا نیست که پناهجو می‌تواند در جستجوی یک مکان مطلوب برای اقامت مناسب در سراسر دنیا گردش کند و از پناهجو انتظار می‌رود که به علت ترس موجهی که از آزار دارد در اولین کشور امنی که به آن وارد می‌شود درخواست پناهندگی کند. به‌طور سنتی کسانی به‌عنوان پناهنده مورد

^۱- Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.

^۲-Serious Harm

حمایت قرار می‌گیرند که کشور مبدأ خود را ترک کرده باشند. تصمیم به خروج و عبور از مرز در جایی که فرد حمایت کشور مبدأ خود را از دست داده یا از آن محروم گردیده و به مرجع حمایتی دیگری نیاز دارد فرد را به موضوع حقوق بین‌الملل پناهندگی تبدیل می‌کند؛ بنابراین، مادامی که فرد در حوزه صلاحیت سرزمینی کشور متبوع خود به سر می‌برد نمی‌تواند از حمایت بین‌الملل برخوردار شود (Zimmermann and others, 2011:302). از سوی دیگر، پناهنده باید کسی باشد که از حمایت دولت خود برخوردار نیست، پس می‌توان این‌چنین گفت که نبود حمایت دولت متبوع فرد، اساس ترس موجه پناهندگان است. هتاوی در این مورد می‌گوید: «مادام که ثابت شود پناهجو از حمایت ملی معناداری برخوردار است نمی‌توان گفت ترس از آزار وجود دارد. این قاعده از وضعیت اولیه اعطا شده به ارتباط داخلی فرد و دولت و این اصل که قواعد بین‌المللی حقوق بشر تنها زمانی به‌درستی مورد استناد قرار می‌گیرند که دولت نخواهد یا نتواند وظیفه خود را در دفاع از منافع اتباعش انجام دهد» (کیهانلو، ۱۳۹۰: ۱۴۹-۱۵۲).

۴-۲. دلایل پناهندگی

در مطالب پیش‌گفته در این گفتار، به پیش‌فرض‌های درخواست پناهندگی برای افراد پرداخته شد، ترس موجه، مفهوم آزار و همچنین حمایت دولت متبوع گفته شد، اما این ترس موجه که از آزار پیش‌بینی شده می‌آید باید منبع و منشأیی داشته باشد که در ماده اول کنوانسیون آمده است. طبق ماده اول کنوانسیون داریم که ترس موجه پناهجو باید بنا به یکی از دلایل مورد حمایت کنوانسیون یعنی، نژاد، مذهب، ملیت، عقیده سیاسی یا عضویت در یک گروه اجتماعی خاص باشد. در بندهای زیر به هر یک از دلایل پناهندگی پرداخته خواهد شد.

نژاد: طبق نظر کمیساریای عالی پناهندگان نژاد باید در معنای وسیع آن در نظر گرفته شود تا شامل همه گروه‌های قومی گردد، تبعیض نژادی به این دلیل که ناقض حقوق بشر است، یک عنصر مهم در تعیین آزار در کنوانسیون ۱۹۵۱ خواهد بود. البته باید

در نظر داشت که نتیجه تبعیض نژادی، شأن و کرامت انسانی فرد را به اندازه‌ای ناسازگار با حقوق بنیادین پایین آورده باشد و تعلق صرف به یک گروه نژادی خاص به‌طور معمول برای اثبات ادعای وضعیت پناهندگی کافی نخواهد بود (UNHCR, 1992: para.68-70).

مذهب: وارد شدن مبحث مذهب به تعریف کنوانسیون به تجربه تلخ کشتار یهودیان در طول جنگ جهانی دوم و محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های مذهبی اعمال شده توسط دولت‌های کمونیست بر پیروان مذاهب در دوران پس از جنگ دوم جهانی بازمی‌گردد. تحدید آزادی افراد به علت مذهبی که از آن پیروی می‌کنند اشکال مختلفی دارد که از اعمال تبعیض در استخدام و تحصیل گرفته تا وضع محدودیت بر اجرای فرایض مذهبی و ازدواج میان پیروان مذاهب مختلف و ممنوعیت کامل یک مذهب را شامل می‌شود (کیهانلو، ۱۳۹۰: ۱۸۹). از سوی دیگر برخی از قوانین کشورها، خروج از دین رسمی کشور متبوع را مصداقی از ارتداد دانسته و برای مرتدان مجازات‌هایی را در نظر می‌گیرند که این خود می‌تواند عنصر ذهنی و عینی ترس را موجب شود. از دیگر اشکال تأثیر مذهب بر فرآیند پناهندگی می‌توان به تبعیض مذهبی بین مذهب رسمی یک کشور و مذاهب دیگر نام برد؛ اما در بررسی این درخواست‌ها باید دید که عنصر عینی این تقاضاها منتهی به رفتاری تبعیض‌آمیز می‌شود یا خیر؟ رفتار خشونت‌آمیز بر پایه مذهب نیز در بسیاری موارد می‌تواند موجب پذیرش درخواست پناهندگی پناهجویان شود، در کشوری که اقلیت‌های مذهبی با تهدیدات و یا صدمات جسمی و روحی مواجه هستند، مصداق بارز آزار بر مبنای مذهب است (Iodavs Canada, 1993).

ملیت: اصطلاح «ملیت» فقط به‌عنوان تابعیت و شهروندی نیست، این مفهوم را نیز می‌توان به‌عنوان عضویت در یک گروه قومی یا زبانی خاص مشابه دانست و گاهی اوقات اصطلاح «ملیت» با واژه «نژاد» همپوشانی دارد. در کشورهایی که از دو یا چند گروه ملی (قومی و زبانی) تشکیل شده‌اند، ممکن است شرایطی از درگیری و همچنین آزار و اذیت برای اقلیت‌های ملی صورت پذیرد. با این حال که اغلب موارد آزار از سوی اکثریت

بر اقلیت ملی بار می‌شود، امکان دارد که در شرایطی افراد متعلق به اکثریت از سوی اقلیت حاکم مورد آزار و اذیت قرار گیرند (UNHCR, 1992: paras. 74-76).

عقیده سیاسی: اکثر دانشمندان و اندیشمندان معتقدند منظور از عقیده سیاسی فراهم کردن امکان اشتغال آن بر افرادی بوده است که از سلطه رژیم‌های کمونیستی می‌گریختند، این مفهوم سپس به لحاظ تاریخی به اروپایی‌هایی تسری پیدا کرد که رژیم‌های خودکامه حاکم بر کشور خود را بر نمی‌تابیدند. برخی از متخصصین همانند مدسون در تعریف عقیده سیاسی بر ابراز عقیده مخالف دولت تکیه دارند و برخی دیگر همچون گادوین گیل این مفهوم را بسیار موسع دیده‌اند و عقیده سیاسی را هر نظریه‌ای در مورد موضوعی که دستگاه دولت، حکومت و پلیس ممکن است درگیر آن باشند به‌عنوان عقیده سیاسی می‌دانند. در اسناد مختلفی که در تبیین و تشریح تعریف کنوانسیون ۱۹۵۱ از پناهنده به تصویب رسیده‌اند احراز عقیده سیاسی به تحقق دو شرط موکول شده است، اول اینکه عقاید سیاسی پناهجو به اطلاع مقامات رسیده یا توسط آن‌ها به پناهجو نسبت داده‌شده است و دوم عقاید سیاسی پناهجو توسط دولت یا دیگر مقامات تحمل نشود و یا مورد اغماض قرار نگیرد (کیهانلو، ۱۳۹۰: ۲۳۲). که می‌توان اولی را مصداقی از عنصر ذهنی و دومی را عنصر عینی دانست. البته ممکن است خود فرد دارای اندیشه سیاسی مستقل برخلاف نظر دولت نباشد ولی به لحاظ نزدیکی به افراد و یا قرار گرفتن در جایگاهی، اندیشه سیاسی به وی منتسب می‌شود.

عضویت در گروه اجتماعی خاص: عضویت در گروه اجتماعی خاص به‌عنوان یکی از دلایل پناهندگی در مقایسه با چهار دلیل دیگر کم‌سابقه‌ترین دلیل اعطای وضعیت پناهندگی به شمار می‌رود. این گروه اجتماعی خاص باید گروهی باشد که از جانب افراد جامعه‌ای که در آن واقع است، جمعی متمایز از سایرین تلقی شود و همچنین از یک‌رشته از ویژگی‌های مشترک داخلی برخوردار باشند، البته باید دقت داشت که حتماً نباید این افراد دارای چنین خصوصیت باشند، بلکه عامه مردم آن‌ها را دارای یک یا چند صفت خاص بدانند کفایت می‌کند.

باید میان ترس موجه از آزار و این گروه تناسبی برقرار باشد، برای مثال پناهجو می‌تواند از تعریف در گروه اجتماعی خاص برخوردار باشد، حتی اگر اعمال آزارگرانه‌ای تنها به او یا معدودی از اعضای گروهی که مدعی عضویت در آن است را هدف قرار داده باشد (کیهانلو، ۱۳۹۰: ۲۸۱-۳۰۸). می‌توان مصادیق گروه اجتماعی خاص را گروه‌هایی همچون زنان، مخالفان رویه قطع اندام جنسی زنان، مخالفان سیاست‌های تنظیم اجباری خانواده، هم‌جنس‌گرایان، خانواده، ناقضان قوانین مربوط به ضرورت داشتن نوعی خاص از پوشش، ناقضان عرف‌ها و رویه‌های فرهنگی و مذهبی، قربانیان خشونت خانگی، قربانیان خشونت جنسی و زنانی که به ازدواج اجباری وادار می‌شوند، دانست (کیهانلو، ۱۳۸۸: ۱).

۳. تمایز پناهنده و پناهجو

پناهجویان کسانی هستند که به کشور دیگری گریخته‌اند و با ادعای وضع پناهندگی درخواست حمایت دولتی کرده‌اند و تنها به این دلیل در زمره پناهندگان نیستند که از سوی دولت‌های پذیرنده و بر طبق قانون داخلی آن‌ها به‌عنوان پناهنده پذیرفته نشده‌اند (d'Orsi, 2016: 5). افرادی که به دلایلی چون درگیری و جنگ‌های داخلی، بلایای طبیعی ازجمله قحطی، سیل، زلزله یا شیوع بیماری‌ها؛ کشور متبوع خود را ترک کرده‌اند ولی تابعیت جدید از طرف کشور پناه دهنده به آن‌ها داده نشده جزو این گروه قرار می‌گیرند (ابراهیمی، ۱۳۸۳: ۱۷۸). پناهجویان با چشمداشت به حمایت کنوانسیون ۱۹۵۱ درباره پناهندگان، از مرزهای بین‌المللی گذشته‌اند ولی ادعایشان هنوز توسط دولت پناه پذیر، پذیرفته نشده است و ایشان امتیاز پناهندگی را نگرفته‌اند؛ اما این نکته را باید در نظر داشت که هر پناهنده در ابتدا یک پناهجو بوده است (Marshall, 2006: 198). اگرچه در کمتر سندی از اسنادی که تاکنون برشمردیم تعریفی از «پناهجو» ارائه شده است؛ لکن با این حال می‌توان گفت: «پناهجو اصطلاحاً به اشخاصی اطلاق می‌شود که به علت ترس از خطرانی که متوجه جسم، جان و آزادی‌شان است مجبور به ترک

وطن خود شده یا در حال عبور از مرز و ورود به کشور دیگر هستند لیکن هنوز طبق قانون داخلی و توسط مقامات آن کشور به عنوان پناهنده شناخته نشده‌اند^۱.

یکی از تفاوت‌های پناهنده و پناهجو در زمینه سیاست دولت‌ها نسبت به هر یک از آن‌هاست، بدین معنا که در حالی که سیاست نسبت به پناهندگان غالباً به سمت ادغام آن‌ها در جامعه محلی‌شان پیش می‌رود نسبت به پناهجویان دقیقاً برعکس آن بوده است و مادام که درخواست پناهندگی‌شان در حال رسیدگی باشد بر یک مبنای موقت در کشور پذیرنده سکونت دارند (کازرونی، ۱۳۹۴: ۲۷). این افراد اغلب مدعی پناهندگی بوده و از سوی نهادهایی مانند NHCR به عنوان پناهنده شناخته شده‌اند و یا در وضعیت شبه پناهندگی^۲ به سر می‌برند. معمولاً کشورهای میزبان عملاً این افراد را در خاک خود پذیرفته، ولی هنوز رسماً آن‌ها را به عنوان پناهنده به رسمیت نشناخته‌اند.

همچنین، بر اساس یادداشت تفاهمی که در ۱۵ می ۱۹۹۷ میان کمیساریای عالی پناهندگان سازمان ملل و سازمان بین‌المللی مهاجرت به عنوان دو سازمان عمده بین‌المللی حمایت از پناهندگان انجام گرفت، پناهجو به شخصی اطلاق می‌شود که هنوز وضعیت پناهندگی وی مشخص نشده اما درخواست برای پناهندگی، او را مستحق برخورداری از یک وضعیت حمایتی از طریق رویه‌ای کامل و عادلانه تا زمان مشخص شدن قطعی وضعیت پناهندگی می‌سازد، همچنین، این عبارت به گروه وسیعی از افراد اطلاق می‌شود که تعیین وضعیت پناهندگی انفرادی برای هریک از افراد این گروه امکان‌پذیر نمی‌باشد (پرویزی، ۱۳۹۴: ۴۱).

^۱-Retrieved octobre 21, 2016, from Asylum Seekers, Available at <www. unhcr. Org / asylum-seekers.html>

^۲- 'prima facie' refugees

نتیجه گیری

با توجه به آنکه دولت ها موظف به شناسایی و تحقق بخشیدن به حق پناهندگی افراد هستند، لزوم تعریف پناهندگی اساسی می نمود، طبق ماده اول کنوانسیون مربوط به پناهندگان، پناهنده به شخصی اطلاق می شد که به دلیل ترس موجه از آزار و اذیت دولت متبوع خود به علل نژادی، مذهبی، ملی یا عضویت در گروه های سیاسی یا اجتماعی خاص از سرزمین آن کشور فرار کرده و به قلمرو سرزمین پناه پذیر وارد شده است و دولت پناه پذیر شرایط پناهندگی وی را احراز کرده و با پناهندگی ایشان موافقت کرده است. از آنجا که تمام افرادی که ادعای پناهندگی را مطرح می سازند، باید ادعای خود را اثبات سازند و این اثبات ادعای پناهندگی، در برخی شرایط - همچون جنگ های داخلی که افراد زیادی را از کشور خود فراری می دهد- بسیار زمانبر است، و دولتها نمی توانند پناهندگی را احراز نمایند؛ افراد مدعی پناهندگی، مجبور به استقرار در مرزها می شوند تا روند ثبت نام، آمارگیری، ثبت درخواست های پناهندگی، احراز شرایط صلاحیت و... صورت پذیرد، در این هنگام ایشان حائز عنوان پناهجو می شوند. پناهجو همان پناهنده ای است که هنوز دولت پناه پذیر، وضعیت پناهندگی وی را به رسمیت نشناخته است. این افراد تا زمان پذیرش یا رد قطعی درخواست پناهندگی در وضعیت ناپایدار پناهجویی هستند، در این وضعیت این افراد حمایت شده بین المللی تلقی می شوند و حقوقی منحصر به خود دارند.

منابع

۱. قرآن
۲. کتاب مقدس، عهد عتیق و عهد جدید، پرینت شده در استانبول، ۲۰۰۷.
۳. ابراهیمی، سید نصرالله؛ **حقوق بین‌الملل خصوصی**، انتشارات سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها، تهران، ۱۳۸۳.
۴. ارفع‌نیا، بهشید؛ **حقوق بین‌الملل خصوصی**، چاپ چهارم، جلد اول، نشر بهتاب، تهران، زمستان ۱۳۹۱.
۵. بیگزاده، ابراهیم، **حقوق سازمان‌های بین‌المللی**، چاپ دوم، انتشارات مجد، ۱۳۹۱.
۶. پرویزی، جمشید؛ **سیاست مهاجرت و پناهندگی اتحادیه اروپا و مسئله حقوق بشر**، مرکز آموزش و پژوهش‌های بین‌المللی وزارت امور خارجه، ۱۳۹۴.
۷. عبادی، شیرین؛ **حقوق پناهندگان (نگاهی به مسائل حقوقی پناهندگان در ایران)**، چاپ دوم، کتابخانه گنج دانش، تهران، ۱۳۸۵.
۸. کازرونی، سید مصطفی؛ **پناهندگی در حقوق بین‌الملل**، انتشارات نگاه بینه، تهران، ۱۳۹۴.
۹. کیهانلو، فاطمه؛ **پناهندگی، نظریه‌ها و رویه‌ها**، انتشارات جنگل، تهران، ۱۳۹۰.
۱۰. موسی‌زاده، ابراهیم؛ **متون فقه: حقوق عمومی و حقوق بین‌الملل**، مجمع علمی فرهنگی مجد، تهران، ۱۳۹۵.
11. Achiron, Marilyn, **A timeless treaty under attack**, volume2, number123, UNHCR Geneva, 2000.
12. Andreas Zimmermann, Jonas Dorschner, Felix Machts, **The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and Its 1967 Protocol: a Commentary**, Oxford University Press, New York, 2011.
13. Barbara, Marshal, **The politics of migration**, published by Routledge, London and New York, first edition, 2006.
14. Cristiano d'Orsi; **Asylum-Seeker and Refugee Protection in Sub-Saharan Africa**; Published by Routledge, New York, 2016.
15. Goodwin, Gill Guy, **The Refugee in International law**, Oxford Clarendon Press, 1996.
16. Goodwin, Gill Guy, **Refugee in International law**, Second Edition Oxford Clarendon press, 1998.

17. James C.Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, New York,Cambridge University Press, 2005.
18. James C.Hathaway, and Michelle Foster; **The Law of Refugee Status**, second edition, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.
19. The Oxford Advance Learner's Dictionary of the English Language Unabridged, Merriam U.K. 1998.
- 20.UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugees Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, HCR/IP/4/ENG/REV.1Reedited, Geneva, Jan.1992.