



دانشگاه پیام نور

مرکز تهران

(دانشگاه علوم انسانی)

پایان نامه برای دریافت درجه کارشناسی ارشد

رشته حقوق بین الملل

عنوان:

بررسی نقش کمیاریای عالی پناهندگان در ایران در اجرای حقوق پناهندگی

استاد راهنما:

جناب آقای دکتر حسین آل کجاف

استاد مشاور:

جناب آقای دکتر رضاموسی زاده

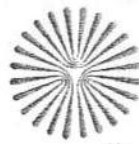
نخارش:

سارا محسنی

بهمن ماه ۸۹

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

تقدیم به پدر و مادر عزیزم



تصویب نامه

پایان نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق بین الملل

خانم سارا محسنی به شماره دانشجویی ۸۵۸۱۰۳۱۳۴

تحت عنوان: "نقش کمیساریای عالی پناهندگان ملل متحد در اجرای حقوق

پناهندگی در ایران"

زمان: شنبه ۸۹/۱۱/۰۹ ساعت: ۱۵/۰۰-۱۳/۳۰

نمره: ۱۷,۷۵ (هفده و هفتاد و پنج رویم) درجه ارزشیابی: بسیار خوب

هیات داوران:

امضاء	مرتبه علمی	نام و نام خانوادگی	داوران
	استاد	دکتر حسین آل کجیاف	۱- استاد راهنما:
	استاد	دکتر رضا موسی زاده	۲- استاد مشاور:
	استاد	دکتر سعید باقر میرعباسی	۳- استاد داور:
	استاد	دکتر آل کجیاف	۵- نماینده تحصیلات تکمیلی:

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	چارچوب کلی پژوهش
۲	مقدمه
۲	طرح مسئله
۳	اهداف تحقیق
۳	سوالهای تحقیق
۳	فرضیه های تحقیق
۴	سابقه تحقیق
۵	الف- کتب
۶	ب- پایان نامه ها
۶	روش تحقیق
۶	سازماندهی تحقیق
۷-۵۷	بخش اول: کلیات
۷	فصل اول: پناهندگی
۷	گفتار اول: پناهنده و منشاء پناهندگی
۹	گفتار دوم: ادیان و پناهندگی
۹	۱- دین یهود
۱۰	۲- دین مسیح
۱۱	۳- دین اسلام
۱۱	گفتار سوم: تحولات حقوق بشر و ایجاد حق پناهندگی
۱۵	فصل دوم: تحولات حقوق پناهندگی در حقوق بین الملل

گفتار اول: تحولات حق پناهندگی در شرق	۱۶
۱- ایران	۱۶
۲- عثمانی	۲۱
گفتار دوم: تحولات حقوق پناهندگی در غرب	۲۲
دریونان باستان	۲۲
درروم	۲۳
از قرون وسطی تا قرن شانزدهم	۲۳
از قرن شانزدهم تا انقلاب فرانسه	۲۴
از انقلاب فرانسه تا عهدنامه های وین	۲۷
از عهدنامه های وین تا عصر جامعه ملل	۲۷
از پایان جنگ جهانی اول تا کنون	۳۳
فصل سوم: سازمانهای متولی امور پناهندگان	۴۰
گفتار اول: سازمانهای وابسته به جامعه ملل	۴۰
مبحث اول: کمیته بین الدول پناهندگان	۴۳
مبحث دوم: اداره بین المللی نانسن	۴۴
مبحث سوم: تاسیس کمیسیون عالی برای پناهندگان آلمانی	۴۵
مبحث چهارم: کمیسیون عالی برای پناهندگان	۴۶
گفتار دوم: سازمانهای وابسته به سازمان ملل متحد	۴۷
مبحث اول: سازمان ملل و اقدامات آن در مورد پناهندگی	۴۸
مبحث دوم: سازمان بین المللی پناهندگان	۴۸
بند اول: وظایف و تشکیلات	۴۸
بند دوم: اقدامات سازمان بین المللی پناهندگان	۵۱
الف- تجدید گروه بندی	۵۱
ب- صدور مدرک مشخصات	۵۱
ج- فعالیت برای جستجوی گمشدگان	۵۳
د- اسکان پناهندگان	۵۴
نتیجه گیری بخش اول	۵۵
بخش دوم: کمیساریای عالی سازمان ملل متحد در امور پناهندگان UNHCR	
مقدمه	۵۸
فصل اول: ساختار، وظایف و فعالیت های کمیساریای عالی ملل متحد در امور پناهندگان	۵۸
۱- صلاحیت های کمیساریای عالی	۵۸
۲- بودجه و طرز تهیه اعتبار	۵۹
گفتار اول: تشکیلات اداری و وظایف	۶۳
بند اول: تشکیلات اداری کمیساریای عالی	۶۳
بند دوم: وظایف کمیساریای عالی	۶۴
مبحث اول: حمایت های مادی کمیساریا از پناهندگان (اقدامات موقت)	۶۶
۱- رسیدگی به امور فردی پناهندگان	۶۶
۲- کمک رسانی جمعی	۶۷

۶۷	بند دوم: مبانی حقوقی فعالیت های کمیساریای عالی
۶۸	۱- اساسنامه UNHCR
۶۹	۲- کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو در امور پناهندگان
۶۹	۳- اعلامیه پناهندگی سرزمینی
۷۱	۴- پروتکل الحاقی ۱۹۶۷ در مورد وضعیت پناهندگان
۷۱	۵- مجموعه مقررات بین المللی و منطقه ای
۷۲	۶- قطعنامه های مجمع عمومی سازمان ملل متحد
۷۳	۷- طرح اقدامات پیشگیرانه در مجمع عمومی
۷۴	گفتار دوم: راه حل های پایدار برای پناهندگی
۷۵	بند اول: بازگشت داوطلبانه
۷۸	مبحث اول: مسائل حقوقی بازگشت داوطلبانه
۸۰	مبحث دوم: اطراف درگیر و مسئول در بازگشت داوطلبانه
۸۰	مبحث سوم: مکانسیم های بازگشت داوطلبانه
۸۱	بند دوم: اسکان مجدد
۸۲	مبحث اول: مسائل حقوقی اسکان مجدد
۸۲	سازمان بین المللی مهاجرت
۸۳	مبحث دوم: طرف های درگیر و مسئول در اسکان مجدد
۸۳	مبحث سوم: موانع اسکان مجدد
۸۴	بند سوم: ادغام در کشور پذیرنده
۸۵	مبحث اول: مسائل حقوقی ادغام در کشور پذیرنده
۸۵	مبحث دوم: موانع و دشواری های جذب پناهندگان در کشور پذیرنده
۸۶	فصل دوم: فعالیت های کمیساریای عالی ملل متحد در امور پناهندگان در ایران
۸۸	گفتار اول: سیاست های پناهندگی در ایران پس از انقلاب اسلامی
۸۸	بند اول: سیاست های پناهندگی ایران در قبال پناهندگان افغان
۹۳	بند دوم: سیاست های پناهندگی ایران در قبال پناهندگان عراقی و سایر پناهندگان
۹۵	گفتار دوم: نقش کمیساریای عالی در اجرای حقوق پناهندگی در ایران
۹۷	بند اول: کمک های اضطراری کمیساریا به پناهندگان مقیم ایران
۹۸	اردوگاه های پناهندگان
۹۸	مناطق ممنوعه
۹۸	مبحث اول: رسیدگی کمیساریا به امور فردی پناهندگان در ایران
۹۹	۱- امور پزشکی
۹۹	۲- کمک های حقوقی
۱۰۰	۳- پیوند مجدد خانواده
۱۰۰	۴- کمک های مادی
۱۰۱	۵- حمایت از گروه های آسیب پذیر (معلول جسمی)

مبحث دوم: کمک‌رسانی کمیساریا به پناهندگان به صورت جمعی	۱۰۱
۱- بهداشت	۱۰۱
۲- بهسازی محیط	۱۰۲
۳- اقدامات آموزشی	۱۰۳
۴- ایجاد درآمد	۱۰۴
بند دوم: اقدامات کمیساریا در اجرای راه‌حلهای پایدار در ایران	۱۰۵
مبحث اول: بازگشت داوطلبانه	۱۰۵
مبحث دوم: اسکان مجدد	۱۰۶
مبحث سوم: ادغام در کشور	۱۰۸
شرایط تحصیل تابعیت ایران	۱۰۸
فصل سوم: بررسی مقایسه‌ای فعالیت‌های کمیساریا عالی در ایران و پاکستان	۱۱۵
نتیجه‌گیری بخش دوم	۱۱۹
کتابنامه	۱۲۱
پیوست‌ها	۱۲۶

چکیده

در این پژوهش موضوع نقش کمیساریای عالی سازمان ملل متحد در امور پناهندگان در اجرای حقوق پناهندگی در ایران، مورد بررسی و تحقیق قرار گرفته است. برای ورود به بحث، نخست، کلیاتی را در خصوص پناهندگی و منشاء آن و همچنین نحوه برخورد و حمایت از پناهندگان در ادیان مختلف و تحولات حقوق بشر در ایجاد حق پناهندگی مورد مطالعه قرار گرفته و سپس تحولات حقوق پناهندگی در سایه حقوق بین الملل و در جهان شرق و غرب، مورد بررسی قرار گرفته است. عبور از دوران حقوق بین الملل کلاسیک به حقوق بین الملل معاصر که توأم با تاسیس و گسترش فعالیت های سازمانهای بین المللی می باشد، در حوزه حقوق پناهندگی، به تاسیس سازمانهای بین المللی متولی حقوق پناهندگی منجر گردیده است. دودسته از سازمانهای بین المللی متولی حقوق پناهندگی، تحت عنوان سازمانهای وابسته به جامعه ملل و سازمانهای وابسته به سازمان ملل متحد را به تفکیک مورد بررسی قرار داده و سپس به نحوه تشکیل و ساختار و وظایف کمیساریای عالی ملل متحد در امور پناهندگان، و نقش آن در اجرای حقوق پناهندگی در ایران، شامل راه حل های پایدار برای پناهندگی و حمایت های موقتی و اضطراری، مورد مطالعه و تحقیق قرار گرفته است. کمیساریای عالی در تعامل و براساس توافق دوطرفه با دولتهای میزبان به فعالیت می پردازد به همین جهت فعالیتهای این سازمان در ایران تابعی از سیاستهای دولت جمهوری اسلامی ایران بوده است و در این پژوهش به سیاستهای ایران در زمینه اجرای حقوق پناهندگی در برخورد با مسئله پناهندگان به ویژه پناهندگان افغانی توجه شده است. همچنین در یک مطالعه مقایسه ای، کمکهایی که کمیساریای عالی ملل متحد در امور پناهندگان، به پناهندگان مقیم ایران نموده است با کمکهایی ارائه شده به پاکستان به جهت شباهت بسیار زیاد بحران پناهندگی در این دو کشور، مورد بررسی قرار گرفته است.

چارچوب کلی پژوهش

مقدمه:

«ارزنده‌ترین چیزی که یک فرد آرزوی داشتن آن را دارد این است که دارای وطنی باشد و جزئی از یک کشور مستقل و حاکم شمرده شود.»^۱

«کمیساریای عالی پناهندگان سازمان ملل متحد»^۲ سازمانی است که از مجموعه‌ی افرادی از ملیتها و نژادهای گوناگون، و عقاید سیاسی و اجتماعی مختلف شکل گرفته و تنها به یک هدف می‌اندیشد؛ و آن یاری رساندن به پناهندگان و آوارگانی است که در بسیاری از موارد، در اثر سوء تدبیر رهبران و نقض فاحش حقوق بشر، تبعیض نژادی و جنگ و قحطی، به اقصی نقاط عالم پراکنده شده‌اند.

تاسیس کمیساریای عالی برای پناهندگان، مسیر پر فراز و نشیبی را طی نموده است. کمیساریا در انجام ماموریت‌های خود با مشکلات و مسائل عدیده‌ای روبروست، در اغلب موارد انجام ماموریت حمایت از پناهندگان در یک کشور مستلزم اتخاذ رویه‌ای است که موجب تشدید فشارهای بعضاً نامحسوس و غیر مستقیم به اتباع کشور پذیرنده است. مورد ایران و تعداد بیش از ۲/۵ میلیون پناهنده،^۳ بی‌گمان، یکی از این موارد است. ایرانیان که با میزبانی نشأت گرفته از تعالیم اسلامی و باورهای ملی و میهنی خود، علیرغم تحمل فشارهای ناشی از حضور این تعداد پناهنده در طول مدت زمانی طولانی، امکانات محدود خود را با این عزیزان پناهنده تقسیم نموده‌اند؛ از کمیساریای عالی پناهندگان و سازمانهای بین‌المللی بشر دوست انتظار دارند بیش از پیش به موقعیت و مشکلات ایرانیان و محدودیت‌های ایشان توجه نموده و کمکهای بیشتری برای پناهندگان و اسکان مجدد و یا بازگشت داوطلبانه ایشان به انجام برسانند.

در این پایان‌نامه تلاش شده است به مسئله پناهندگی و نقش کمیساریای عالی در اجرای حقوق پناهندگی در ایران از زاویه‌ای جدید نگریسته شود.

طرح مسئله :

پناهندگی موضوعی است که در طول تاریخ بشریت همواره وجود داشته اما دلایل و علل آن در دورانهای مختلف متفاوت بوده است. در دوره‌ای نسبتاً طولانی علت اصلی پناهندگی و انگیزه عمده

۱. نطق نماینده اوکراین در مجمع عمومی سازمان ملل متحد (ژانویه ۱۹۴۶)

۲- UNHCR: United Nations High Commissionery on Refugees

۳- www.bafia.moi.ir , visited: 20/09/2010

این پدیده، اختلاف در مذهب و تعصبات ناشی از این اختلافات بوده است. در دوران معاصر سه دلیل عمده را می توان به عنوان دلایل اصلی پناهندگی، برشمرد: تعصبات نژادی، تعصبات ایدئولوژیک و در نهایت فاصله بین کشورهای غنی و فقیر. ایران بر اساس آمار منتشره توسط دفتر کمیساریای عالی پناهندگی دومین کشور از لحاظ میزان پذیرش پناهنده است.^۱ مسئله ای که در این تحقیق بدنبال یافتن پاسخ برای آن هستیم این است که دلیل عمده و اصلی حضور این عده کثیر پناهنده در ایران چه بوده و کمیساریای عالی برای رفع مشکلات ناشی از حضور این تعداد در تعامل با ارگانهای ذیربط جمهوری اسلامی ایران، چه تدابیری اندیشیده و چه اقداماتی را به مرحله اجرا گذاشته است؟

اهداف تحقیق:

در چارچوب مکتب جامعه شناسی حقوق بین الملل که افراد را تابعان اصلی حقوق بین الملل دانسته و تعالی و تحقق حقوق بنیادین بشر را بر اساس اصول همبستگی مبتنی بر تشابه و تقسیم کار بین المللی تفسیر و تبیین می کند؛ سازمانهای بین المللی متولی حقوق بشر که کمیساریای عالی پناهندگان یکی از آنهاست، موظفند که در راه تحقق اصول فوق الذکر، تلاش و کوشش کنند. هدف اصلی در این تحقیق بررسی نقش کمیساریای عالی ملل متحد در امور پناهندگان در اجرای حقوق پناهندگان در ایران است. همانطور که پناهندگان روسی و ارمنی و یهودی و... سایر گروههای پناهندگان در سالهای پس از جنگ های اول و دوم از طریق مختلف مورد حمایت و پشتیبانی قرار گرفته و در کشورهای مهاجر پذیر اسکان داده شدند؛ این پناهندگان هم بایستی مورد توجه و حمایت جامعه جهانی قرار گرفته و بار ناشی از مسئولیت ملت و دولت ایران به طور عادلانه ای تقسیم و توزیع گردد.

سوالات تحقیق:

سوال اصلی: میزان کمک های کمیساریای عالی ملل متحد به پناهندگان مقیم ایران، در چه حدودی بوده است؟

سوالات فرعی:

- ۱- کمیساریای عالی پناهندگان چه نقشی در توسعه، تحول و حمایت از حقوق پناهندگی دارد؟
- ۲- مبنای حقوقی فعالیت های کمیساریای عالی پناهندگان چیست؟
- ۳- دفتر کمیساریای عالی در ایران چه نقشی در اجرای حقوق پناهندگان و حمایت از آنها ایفا می کند؟
- ۴- ارتباط کمیساریا با نهاد های حقوقی در جمهوری اسلامی ایران چگونه است؟

فرضیه های تحقیق

^۱ - www.unhcr.org/ststatistics/, visited; 5/08/2010

فرضیه اصلی: کمک های ارائه شده از سوی کمیساریا به پناهندگان مقیم ایران بدلیل کاستی های حقوقی در نظام حقوق پناهندگان و مشکلات اجرایی آن ، حداقل میزان ممکن بوده است. فرضیه های فرعی:

۱- پس از تاسیس کمیساریای عالی علیرغم اینکه اساسنامه این سازمان تغییری نکرده است، اما متاثر از قطعنامه های مجمع عمومی، کمیساریا در توسعه و تحول و حمایت از حقوق پناهندگان، نقش به سزایی داشته است.

۲- اساسنامه و کنوانسیون ۱۹۵۱ و پروتکل ۱۹۶۷ مبانی حقوقی فعالیت های کمیساریای عالی می باشند.

۳- نقش دفتر کمیساریای عالی در ایران، جلب حمایت و اجرای راهکارهای دائمی برای حمایت از پناهندگان مقیم ایران است.

۴- ارتباط کمیساریای عالی با مقامات جمهوری اسلامی ایران، پس از پیروزی انقلاب اسلامی دارای فراز و نشیب بوده است.

سابقه تحقیق :

در ایران در خصوص مسئله پناهندگی ، تاکنون، تحقیقات نسبتاً مفصلی صورت پذیرفته است. در یک تقسیم بندی کلی می توان تحقیقات مزبور را به دودسته: کتب و پایان نامه ها، طبقه بندی کرد.

الف - کتب : مهمترین کتابهایی که در این زمینه به رشته تحریر در آمده عبارتند از:

- پناهندگی سیاسی و تحولات آن در قرن بیستم : تالیف آقای محمد باقر عطیفه، این کتاب که در سال ۱۳۴۸ منتشر شده است. آقای باقر عطیفه، نخست در رساله خود در مقطع دکتری علوم سیاسی در دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران از این عنوان دفاع نموده و سپس این کتاب را تحت عنوان فوق منتشر نموده اند. در تنظیم بخش های اول و دوم این پایان نامه بهره کافی از مطالب این کتاب برده شده است.

- تاریخ پناهندگان ایران از خارج به ایران و ایران به خارج ، از صفویه تا اواخر قاجاریه، تالیف آقای حسین بایبوردی که توسط انتشارات وحید و در سال ۱۳۴۹ منتشر شده است. اهمیت این کتاب در آن است که با مطالعه آن می توان به درستی به مفهوم سنتی «پناهندگی» در دوران پیش از تصویب کنوانسیون حقوق پناهندگان پی برد. دورانی که پناهندگی ، فقط جنبه اعطای امتیاز از جانب سلطان به اتباع کشور دیگر که تحت تعقیب و اذیت و آزار قرار داشته اند، تلقی می شده است. نکته دیگری که در این کتاب حائز اهمیت است، موضوع حاکمیت «عرف» در مسئله پناهندگی است.

- بررسی جنبه های مختلف حقوق مساله پناهندگی ، تالیف آقای حمید نظری تاج آبادی که توسط دفتر مطالعات سیاسی و بین المللی وزارت امور خارجه، در سال ۱۳۶۹ به چاپ رسیده است. اهمیت این

کتاب در این است که با بررسی جنبه های حقوقی پناهندگی در دوران پس از کنوانسیون، به موضوع «راه حل های دائمی برای رفع مشکلات پناهندگی» در ارگان های بین المللی اشاره می نماید و فرضیه «اقدامات پیشگیرانه» را که توسط برخی از صاحب نظران در مجامع بین المللی مطرح گردیده، توضیح می دهد.

- توسعه و تحول حقوق پناهندگان، تالیف آقای جواد صفایی که توسط دفتر مطالعات سیاسی و بین المللی وزارت خارجه در سال ۱۳۷۴ منتشر گردیده است. اهمیت این کتاب در این است که تحولات حقوق پناهندگی را در یک سیر تاریخی مورد مطالعه قرار داده و در نهایت به این نتیجه رسیده است که چهارچوب های حقوقی موجود در نظام حقوق پناهندگی پاسخگوی بر آوردن نیازهای بین المللی امروز نیست و نیاز به «رهیافتی جامع و جهانی به مسئله پناهندگی» وجود دارد.

- حقوق پناهندگان (نگاهی به مسائل حقوقی پناهندگان در ایران)، تالیف خانم شیرین عبادی که توسط انتشارات گنج دانش در سال ۱۳۷۳ منتشر شده است. در این کتاب به موضوعات مطروحه در کنوانسیون حقوق پناهندگی، به صورت کلی اشاره شده است و تقریباً کلیه حقوقی که در کنوانسیون به پناهندگان تعلق می گیرد توضیح داده شده و در پایان با توجه به رفتار انساندوستانه ایرانیان نسبت به پناهندگان، موضوع رزرو ایران نسبت به مواد ۱۷-۲۳-۲۴ و ۲۶ کنوانسیون را با توجه به «تصویب قانون کار در سال ۱۳۶۹ و با توجه به عملکرد اجرایی و شیوه برخورد اسلامی و انسانی با پناهندگان» سالب به انتفاع موضوع تلقی نموده و لزوم بازنگری در این خصوص را تذکر داده است.

- حمایت موثر از پناهندگان در ایران در پرتو حقوق داخلی، تعالیم اسلام و حقوق بین الملل، تالیف آقای دکتر سید محمد احمدی که توسط انتشارات نوید شیراز در سال ۱۳۸۷ به چاپ رسیده است. اهمیت این کتاب در این است که اولاً به لحاظ شکلی، تلاش شده است چارچوب مطروحه در نظام دانشگاهی مورد توجه قرار گرفته و مراعات شود؛ ثانیاً «در این تحقیق از روش کیفی از نوع تفسیری، تحلیل محتوا و هرمونتیک» استفاده شده و در نهایت در فصل پایانی با جمع بندی یافته ها، پیشنهاد شده است که برای حمایت موثر از پناهندگان لازم است سازمانی تحت عنوان «سازمان اتباع و امور مهاجرین و پناهندگی خارجی» زیر نظر رئیس جمهور و یا یکی از معاونت های این نهاد ایجاد گردد. مولف، چارچوب (چارت سازمانی) این نهاد را نیز ارائه و پیشنهاد نموده است.

ب- پایان نامه ها:

در خصوص موضوع پناهندگان، بیش از پانزده مورد پایان نامه در دوره کارشناسی ارشد رشته های حقوق بین الملل، حقوق عمومی، روابط بین الملل و علوم سیاسی در دانشگاهها، بر اساس اطلاعاتی که در دفتر معاونت حقوقی ریاست جمهوری موجود است؛ کار شده، اینجانب ضمن مراجعه به اغلب آنها، پایان نامه های مشروح زیر را در تنظیم این پایان نامه مورد استفاده و بهره برداری قرار داده ام:

- «بررسی وضعیت حقوقی کمیساریای عالی سازمان ملل متحد برای پناهندگان»، پایان نامه کارشناسی ارشد در رشته حقوق عمومی که توسط آقای مهران خزایی و در دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران در سال ۱۳۷۶ و با راهنمایی آقای دکتر سید فضل الله موسوی، دفاع شده است. در تنظیم بخش سوم این پایان نامه از مطالب مندرج و نتیجه تحقیقات محقق محترم بهره مند شده ام.

- «حمایت بین المللی از پناهندگان و وضعیت حقوقی پناهندگان در ایران»، پایان نامه کارشناسی ارشد در رشته روابط بین الملل که توسط آقای داریوش کاووسی در دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران و در سال ۱۳۸۱ با راهنمایی آقای دکتر یوسف مولایی، دفاع شده و در تنظیم مطالب بخش سوم این پایان نامه به ویژه موضوع پناهندگان عراقی از تحقیقات ایشان بهره مند شده ام.

- «مساله پناهندگان در ایران بعد از انقلاب اسلامی و همکاری سازمان های بین المللی»، پایان نامه کارشناسی ارشد رشته علوم سیاسی که توسط آقای محمد فیاضی در دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران در سال ۱۳۸۱ با راهنمایی آقای دکتر سید داود آقایی، دفاع شده و در تنظیم بخش سوم این پایان نامه به ویژه در خصوص آمارهای مقایسه ای که از کمک های کمیساریا به پناهندگان، در ایران و پاکستان ارائه نموده اند؛ استفاده شده است.

روش تحقیق :

روش تحقیق در این پایان نامه از نوع توصیفی و گردآوری مطالب و اطلاعات به صورت کتابخانه ای می باشد. به منظور گردآوری اطلاعات لازم، علاوه بر مراجعه به کتابخانه ها و مطالعه کتب و پایان نامه های مرتبط با موضوع و بهره برداری از نظرات صاحب نظران امر، به بسیاری از سایت های معتبر اینترنتی نیز مراجعه شده است و مقالات و اسناد و مستندات منتشره و اطلاعات موجود از این سایتها استخراج و مورد بهره برداری قرار گرفته است.

سازماندهی تحقیق :

این تحقیق در دو بخش سازماندهی شده است. در بخش اول کلیات مربوط به حق پناهندگی و تاریخ تحول آن و سازمانهای بین المللی متولی حقوق پناهندگی مورد بررسی قرار گرفته، در بخش دوم بررسی نقش و رابطه کمیساریای عالی پناهندگان سازمان ملل متحد با نهادهای حقوقی ذیربط در ایران مورد مطالعه قرار گرفته است.

بخش اول - کلیات

فصل اول - پناهندگی

طرح موضوع: پناه دادن به مظلوم و حمایت از بی پناه در تمام اعصار و قرون، مرسوم و مورد سفارش همه ادیان و مذاهب بوده و هست. به طوری که شاید بتوان گفت، این اخلاق حسنه جزیی از فطرت انسان به شمار می رود و قابل جدا کردن از رفتار طبیعی او نیست. در اغلب موارد برای رساندن مفهوم پناه و پناهنده از کلمات متعددی استفاده می شود. کلماتی مانند: پناهنده^۱، آواره^۲، بی خانمان^۳، پناه جو^۴، بی وطن^۵ و... لیکن وقتی در حوزه حقوق به طور عام و حقوق بین الملل به طور خاص، صحبت از «پناهنده»، به معنای حقوقی آن می شود باید به این نکته توجه کرد که هر یک از کلمات فوق دارای بار حقوقی و مفهومی خاص خود می باشند و نمی توان از آنها به عنوان جایگزین یکدیگر استفاده نمود. ما در این فصل ابتدا ضمن ارائه تعریف حقوقی «پناهنده» به موضوع منشاء پناهندگی در یک روال تاریخی و با توجه به عقاید و آراء مختلف در میان ادیان و مکاتب، می پردازیم.

گفتار اول: پناهنده و منشاء پناهندگی

تدوین کنندگان اساسنامه قانونی اداره کمیساریای عالی برای پناهندگان، در سال ۱۹۵۰ بعد از وقایع مکرری که از لحاظ پناهندگی طی بیست و پنج قرن گذشته روی داده بود، پناهنده را این طور تعریف نموده اند:

«پناهنده کسی است که: به علت ترس موجهی که داشته یا دارد از این که به خاطر نژاد، مذهب، ملیت یا عقاید سیاسی تحت تعقیب درآید، از کشور متبوع خود و یا اگر تابعیتی ندارد از کشوری که قبلاً عادتاً ساکن بوده است خارج باشد و به خاطر ترس مزبور نخواهد که از حمایت کشور متبوع برخوردار شود و اگر فاقد تابعیت است نخواهد به کشوری که قبلاً در آنجا ساکن بوده است باز گردد.»^۶

تدوین کنندگان این اساسنامه، بی آنکه به سوابق تاریخی توجهی داشته و یا در صدد باشند پناهندگان اعصار گذشته را مشمول تعریف خود نمایند، صرفاً به خاطر رفع مسئله ی روز، برای توصیف مشخصات پناهنده اعم از سیاسی یا سرزمینی، عباراتی را برگزیده و با ردیف کردن آنها چارچوبی تهیه

-
- ۱- Refugee
 - ۲- Asylum
 - ۳- Homeless
 - ۴- Asylum Seeker
 - ۵- Stateless

^۶ - اساسنامه کمیساریای عالی ملل متحد در امور پناهندگان، ماده ۲.

کرده‌اند که خود به خود بر تمام اتفاقات گذشته قابلیت انطباق دارد. چنان که دورترین واقعه‌ای که مثلاً پنج قرن قبل از میلاد در یونان رخ داده است نمی‌تواند نامی جز پناهندگی، داشته باشد.^۱

این تطابق تصادفی نبوده بلکه دال بر ثبات علتی است که از بدو تشکیل جوامع تاکنون، پناهندگی‌ها را به وجود آورده و می‌آورد. به توضیحی دیگر ثابت ماندن یک وضع و توصیف در طول قرون و اعصار، دلیل تغییر نیافتن منشاء آن است که چه در زمان گذشته و چه در حال و چه در آینده همیشه «تعصب و خودخواهی فردی یا اجتماعی» بوده و می‌باشد، النهایه، منشاء پناهندگی در قرون متمادی، تعصب و خودخواهی فردی و یا اجتماعی بوده ولیکن به اقتضای هر عصر، بهانه و جهت آن تغییر نموده است.^۲

تعصب و خودخواهی، در قرون وسطی به جهت اختلاف در مذهب، افراد و گروه‌هایی را به مصیبت و آوارگی کشاند. در قرن بیستم که زندگی اجتماعی جوامع بشری تغییراتی یافت، و تساهل و تسامح دینی و آزادی مذهبی جای وحدت اجباری دینی را گرفت، تعصب و خودخواهی، از جهت نژادی ظاهر گشت. بعد که این بهانه نیز از میان برداشته شد، اختلافات ایدئولوژیک، بهانه‌ای برای اعمال این تعصبات و خودخواهی‌ها گشت. پس از پایان دوران جنگ سرد،^۳ اختلافات میان کشورهای جنوب و شمال،^۴ و فاصله بین غنی و فقیر، تهدید کننده صلح و امنیت بین المللی و به تبع آن، بهانه‌ای برای ایجاد پناهندگی است. هر گاه به میزان صدمات هر یک از صور تعصب، و لطمات ناشی از آنها نگرسته و با یکدیگر مقایسه کنیم، ملاحظه می‌شود که طی قرون و اعصار متمادی، همه آثار وجودی بشر به سوی کمال انسانیت و مدنیت پیشرفته است به جز تعصبات و خودخواهی‌ها که همواره متمایل به شدت بوده و هست.

در دوران یونان باستان اختلاف در ادب و فرهنگ، مایه‌ی تعصب بود؛ پس از فروپاشی امپراطوری روم و با غلبه عالمان مسیحی، محاکم تفتیش عقاید رواج یافت و تعصبات دینی به اوج خود رسید. در انقلاب فرانسه تعصبات ناشی از اختلاف طبقاتی و در انقلاب بلشویکی روسیه، تعصبات، ناشی از اختلافات ایدئولوژیک بود. اختلافات نژادی و تعصبات ناشی از آن در دوران جنگ دوم جهانی،

۱ - عطیفه، محمد باقر، پناهندگی سیاسی و تحولات آن در قرن بیستم، بی‌نا، بی‌جا، ۱۳۴۸، ص ۶.

۲ - همان.

۳ - جنگ سرد به دوره‌ای از رابوط دو ابرقدرت شرق و غرب (شوروی سابق و ایالات متحده آمریکا) گفته می‌شود که از سال‌های پس از اتمام جنگ دوم جهانی تا فروپاشی شوروی سابق ادامه داشته و تقریباً کلیه مسائل بین‌المللی تحت تاثیر این رابوط بوده است.

۴ - تقسیم‌بندی کشورهای به «شمال و جنوب» بر اساس میزان درآمد و سطح توسعه‌یافتگی آنها از زمان شکل‌گیری گروهی از کشورها تحت نام گروه ۷۷ در سازمان ملل متحد، به ادبیات سیاسی راه یافت و مقصود از کشورهای شمال، کشورهای ثروتمند و مقصود از کشورهای جنوب کشورهای عقب‌مانده یا کشورهای در حال توسعه می‌باشند.

فجایعی فراموش نشدنی به بار آورد.^۱ در دوران جنگ سرد، تعصبات ایدئولوژیک جایگزین تعصبات نژادی گشت و مصائب چشم‌گیری به بار آورد، لیکن با پایان این دوران، تروریسم که ریشه در فاصله بین کشورهای فقیر و ثروتمند دارد، با چنان ابعادی وارد میدان شده است که سابقه ای برای خشونت های ناشی از آن از جهت عدم تفکیک بین نظامیان و غیر نظامیان، متصور نیست.^۲

وقایعی که پس از فروپاشی یوگسلاوی سابق و تقسیم آن به چندین کشور، اتفاق افتاد و رفتار سبوعانه صربها با مسلمانان بوسنی و هرزگوین، در واپسین سالهای قرن بیستم آن هم در قلب اروپا، که داعیه تمدن و پیشرفت دارد؛ نشان از وحشیگری و تعصبات نژادی و مذهبی عمیق داشت.^۳

نسل‌کشی و خشونت های جنسی که در روآندا در سال ۱۹۹۴ بر سر اختلافات دو قوم توتسی (Tutsi) و هوتو (Hutu)، اتفاق افتاد نشان دیگری از خشونت های زاینده تعصبات و خودخواهی بشر و عدم اغماض و تسامح و همزیستی با هم‌نوع خود است.^۴

ظهور طالبان در افغانستان، که در دوران اشغال این کشور توسط نیروهای شوروی سابق با پشتیبانی آمریکا بوجود آمده و تجهیز شده بودند؛ اوج تعصبات مذهبی را در برخورد با اتباع یک کشور ظاهر نمود.

نتیجه اینکه منشاء پناهندگی، در تمام اعصار و قرون «تعصب و عدم اغماض» بوده است، تفاوتی بین تعصبات دینی و مذهبی و تعصبات ناشی از مکاتب فکری دیگر وجود ندارد بلکه مکاتب فکری تعصباتی بیش از تعصبات دینی بروز داده و خشونت های فجیعی نشان داده اند که نتیجه آن بی‌پناهی عده ای کثیر و پناهندگی بوده است.

گفتار دوم: ادیان و پناهندگی

مقصود ما از آنچه که مربوط به موضوع پناهندگی در ادیان الهی می‌شود؛ احکام موجود در این ادیان در مورد پناهندگان می‌باشد که در ذیلاً به تشریح آنها می‌پردازیم.

۱- دین یهود

بر طبق احکام تورات شش شهر^۵ از چهل و هشت شهر سرزمین کنعان برای قبیله لوی^۶ تخصیص یافته بود و این شش شهر را شهر پناه می‌نامیدند. غلامانی که به علت جور و ستمگری اربابان فرار

^۱ - رک: عطیفه ، محمد باقر، همان صص ۱۵-۱۷.

^۲ - در اقدامات تروریستی که در چند سال اخیر توسط گروهی به نام ریگی در استانهای شرقی کشور روی داد شاهد اوج خشم و کینه و نفرت ناشی از کج اندیشی دینی و مذهبی هستیم که تعصبات منتج از آن به صغیر و کبیر و حتی به نوزادان بی‌گناه هم رحم نمی‌کند.

^۳ - رک: میر محمد صادقی ، حسین ، حقوق جزای بین الملل ، تهران ، نشر میزان ، چاپ دوم ، ۱۳۸۶ ، صص ۱۲۲-۸۱.

^۴ - رک: همان صص ۱۲۹-۱۸۳.

به نقل از عطیفه ، محمد باقر . Shechem, Hebron, Romot – gilead, Kedesh, Bezer, Golan .

، همان ، ص ۹.

^۶ - Levi

می نمودند چنانچه در یکی از این شهرها پناه می گرفتند، از آنها در مقابل انتقام جوئی صاحبانشان حمایت می شد. کسانی که مرتکب قتل غیر عمد می گشتند هر گاه به یکی از این شهرها می رسیدند، از گزند قصاص در امان بودند و خویشان مقتول حق نداشتند متعرض آنها گردند.

به این طریق یک نفر قاتل مادام که مقررات تحصن را رعایت می نمود حق زندگی داشت ولی هر گاه آن را نقض و قبل از مرگ کاهن بزرگ از «شهر پناه» فرار می کرد، در این صورت بازمانده مقتول بی آنکه مسئول باشد می توانست وی را به قتل برساند.^۱

۲- دین مسیح

با ظهور مسیح و پس از گرایش کنستانتین^۲ امپراتور روم به این آئین، از سال ۳۱۳ میلادی مسیحیت دین رسمی روم گشت. امپراتور که مسیحی متعصبی به شمار می رفت کلیساها را محل پناه شناخت و در فرمانی که به این مناسبت صادر کرد مقرر نمود به احترام هر یک این قبیل امکان، مأمورین اجرای عدالت و متنفذین حق ندارند مجرم یا کسی را که به کلیسا پناه برده است تعقیب نمایند.

در سال ۴۳۱ تئودوسیوس دوم^۳ محل های پناه را توسعه داد و برای دادگاه های مذهبی، باغ ها و منازل و سایر امکان متعلق به کلیسا حق واگذاری پناه شناخت.

در سال ۶۳۱ شورای کلیسائی تولدو^۴ سی محل وابسته به کلیسا را برای پناهندگی تعیین نمود و حکام اروپای غربی آن را پذیرفتند. در سال ۷۸۵ شارلمانی^۵ فرمانی صادر کرد مبنی بر این که هر کس به عنف وارد نمازخانه شود کشته خواهد شد.

پس از تجزیه امپراتوری شارلمانی، خشونت امراء نسبت به رعایا و جنگ های مداوم آنها با یکدیگر، روحانیان مسیحی را بر آن داشت تا برای تعدیل خشونت ها و جلوگیری از خونریزی ها قواعد امان الهی را عرضه کنند. یکی از این قواعد، مصونیت نمازخانه بود که از طرف اسقف بووه^۶ در مجلس

^۱ - صفایی، جواد، توسعه و تحول حقوق پناهندگان، دفتر مطالعات سیاسی و بین الملل وزارت امور خارجه ف تهران، ۱۳۷۴، ص ۳.

^۲ Constantine که بین سال های ۳۰۶ - ۳۳۷ امپراتور روم بود ابتدا در ۳۱۳ به موجب فرمان میلان به همه ادیان آزادی اعطا کرد و بعد چون خود مسیحی گردید دین مسیح را مذهب رسمی ساخت و با پیروان مذاهب دیگر مخالفت نمود.

^۳ Theodisius امپراتور روم در سال های بین ۴۰۸ الی ۴۰۵.

^۴ Toledo.

^۵ Charlemagne پادشاه فرانکها و امپراتور غرب بود، وی در سال ۷۷۱ بالاستقلال به سلطنت رسید و سلطنتش تا سال ۸۰۶ که مملکت را بین پسرانش تقسیم کرد ادامه یافت. در زمان Pepin the Short پدر شارلمانی دو واقعه مهم رخ داد: اول آن که چون او به کمک پاپ زکریا به سلطنت رسیده و در ۲۸ ژوئیه سال ۷۵۴ از طرف آن مقام تبرک شده بود، خاندانش را برگزیده خدا شناختند و این امر مبداء ظهور عقیده به ودیعه الهی بودن سلطنت گردید. واقعه دیگر آن بود که پپن بعد از تسخیر ایالت راون، آن ایالت را به موجب هبه نامه رسمی (که متنش را بر مرقد پطروس مقدس نهاد) به پاپ تقدیم نمود و این امر نیز منشأ تکوین مملکت پاپ گردید و پاپ را صاحب سلطنت جسمانی و رعیت و خاک کرد که تا سال ۱۸۷۰ باقی بود.

^۶ Beauvais.

صلح منعقد در سال ۱۰۲۳ به امراء و حکام اروپا پیشنهاد شد و آنها به قید سوگند رعایت آن را تقبل نمودند.^۱

مصونیت کلیساها و اقتدار قضائی آنها که تا قرون دوازدهم و سیزدهم پا بر جا بود، به علت انشعابات دین مسیح که منجر به تضعیف قدرت سیاسی پاپ گردید رو به کاهش گذارد^۲ و همین که قرن پانزدهم فرا رسید در نتیجه تشکیل دولت‌های مستقل و استقرار رژیم سلطنت مطلقه به کلی از میان رفت.

۳- دین اسلام

از سنت پناهندگی در اسلام نیز به روشنی می‌توان نشان گرفت. قدیمی‌ترین سابقه‌ای که در خصوص پناهندگی وجود دارد تحصن عبدالله بن زبیر است که به خاطر سرپیچی از بیعت با یزید به حرم مکه پناهنده گشت. از آن به بعد رسم تحصن و بست‌نشینی در سراسر نواحی تحت سلطه حکومت اسلامی رواج یافت و تمام امکان مقدسه دارای حق اعطای پناه شدند. در طول مدتی که حقوق اسلامی در ممالک شرقی مجری بود، حق پناه گرفتن و تحصن مجرمین در اماکن متبرکه از طرف سلاطین و حکام رعایت می‌گردید.

فکر اعطای پناهندگی در میان اعراب قبل از ظهور اسلام نیز در شکل مذهبی وجود داشته و در میان بیابانهای شبه جزیره عربستان مکانهای خاصی که مهمترین آن کعبه بوده است برای این منظور یعنی پناه گرفتن از تعقیب دشمنان در نظر گرفته شده بود.^۳

گفتار سوم: تحولات حقوق بشر و ایجاد حق پناهندگی

حقوق فردی از زمان‌های خیلی دور که صحبتی از آن در میان نبود، تا عصر سازمان ملل متحد که به صورت اعلامیه جهانی حقوق بشر اعلام گردید، در مسیری پر از فراز و نشیب دوران تحول و تکامل را گذرانیده است. آغاز تکوین حقوق فردی در یونان قدیم است.^۴ یونانی‌ها که برای انسان به خودی خود

^۱ . در قرن دوازدهم زمان سلطنت هانری دوم پادشاه انگلیس مرسوم بود که هر مقصری خود را به کلیسائی می‌رساند از مجازات معاف می‌شد، مشروط به این که نماینده شاه را احضار و در مقابل او سوگند یاد نماید که انگلستان را برای همیشه ترک کند. متحصن پس از انجام مراسم می‌بایستی با یک صلیب که علامت مصونیتش بود از کلیسا خارج و سوگند خویش را عملی نماید. هر گاه متحصنی قرار را نقض می‌نمود به جرم یاغیگری به قتل می‌رسید.

^۲ . از قرن یازدهم در جمع روحانیت تفرقه پیش آمد. علت این تفرقه، استقلال طلبی خلفای قسطنطنیه بود که به خاطر همطرازی با مقام پاپ از سال ۱۰۵۴ میلادی مسیحیان اروپای شرقی را از کلیسای روم جدا کردند و خود را ارتدکس (صاحب دیانت حقه) خواندند. در مقابل آنها مسیحیان اروپای غربی و مرکزی نیز خود را کاتولیک (صاحب دیانت جامعه) نامیدند.

^۳ - نظری تاج آبادی ، حمید ، بررسی جنبه های مختلف حقوق پناهندگی ، دفتر مطالعات سیاسی و بین الملل وزارت امور خارجه ، تهران ، ۱۳۶۹ ، ص ۲۳ .

^۴ - میر موسوی ، سید علی - حقیقت ، سید صادق ، مبانی حقوق بشر از دیدگاه اسلام و دیگر مکاتب ، تهران ، سازمان انتشارات فرهنگ و اندیشه اسلامی ، ۱۳۸۸ ، صص ۲۵-

احترام و حقوقی قائل بودند به لحاظ تأمین برخی از آزادی‌ها جهت «طبقه ممتاز»^۱ قوانینی به وجود آورده بودند. محیط مساعد این خطه از جهان کهن مهد و مأمنی بود که ابتدا متفکرینی نظیر سقراط پیدا شوند و حقوق فرد و تعمیم عدالت را مطرح و مورد بحث قرار دهند و بعد مکتبی به نام رواقیون^۲ به وجود آید و مبنای فلسفه خود را روی آزادی فرد گذارد. نظریه رواقیون حاکی بر این که تمام افراد بشر در عقل مشترک و باید از آزادی‌های فردی و حقوق سیاسی و اجتماعی برخوردار گردند، بعدها شرح و بسط یافت و «حقوق طبیعی» نامیده شد.

رومی‌ها که خود از ۴۵۰ سال قبل از میلاد آزادی و تساوی افراد رومی را شناخته بودند، بعد از تسخیر سرزمین‌های یونان، تحت تأثیر و تفکرات فلاسفه یونانی بخصوص مکتب فوق قرار گرفتند و مبنای و اصول آن بین علمای رومی طرفدارانی پیدا کرد که مشهورترین آنها سیسرون خطیب رومی^۳ است. سیسرون درباره حقوق فردی می‌گوید «صرفنظر از تمام بحث‌ها و گفتگوها واقعیتی ارزنده‌تر از این وجود ندارد که ما به خاطر عدالت به دنیا آمده‌ایم و حق و حقوق هر فرد به حکم طبیعت است نه بر اساس نظر و عقیده فردی دیگر»^۴.

حقوق تکامل یافته رومی که حاوی اصول آزادی و مساوات بود، به جز در دوران برقراری حکومت فردی، تا سال ۴۷۶ میلادی که زمان سقوط امپراطوری روم غربی است در قسمت متمدن اروپا معمول و مجری بود. بعد از آن نیز به همان شکل تا انقراض امپراطوری روم شرقی، دریزانس به حیات خود ادامه داد. با سقوط امپراطوری روم غربی، دوره قرون وسطی شروع شد که تا قرن پانزدهم میلادی به طول انجامید. در طول این دوره که با رواج آئین مسیحیت و اقتدار کلیسا آغاز و با تزلزل ارکان قدرت پاپ خاتمه یافت، فلسفه رواقیون و بحث درباره حقوق فرد و رعایت آن از رونق افتاد و حقوق الهی و عقاید انعطاف‌ناپذیر روحانیون مسیحی مبتنی بر حکمت اسکولاستیک^۵ جایش را گرفت.^۱

۱. در آتن Citoyen به فردی اطلاق می‌شد که اولاً از پدر و مادری آتنی متولد شده باشد. ثانیاً هیجده سال تمام داشته و در دفتر ناحیه شهر ثبت نام کرده باشد.

۲. مؤسس این مکتب که در سال ۳۰۱ قبل از میلاد پیدا شد شخصی است به نام زنون Zenon که از شاگردان سقراط بود. چون حوزه درس پیروان این مکتب در یکی از رواق‌های شهر آتن دایر می‌گشت آنها را رواقین نامیده‌اند. قائلین به این فلسفه، همه افراد را فرزند جهان می‌شمردند و بین اقوام و ملل قائل به اختلاف نبودند. فلسفه رواقیون مبتنی بر این اصل می‌باشد که انسان نباید از قاعده‌ای به جز قوانین طبیعی و عقل تبعیت نماید.

۳. Marcus Tullius Cicero. خطیب رومی که در سال ۱۰۶ قبل از میلاد متولد و در سن ۶۴ سالگی در گذشت. سیسرون در تنظیم عقاید و نظرات مکتب رواقیون کوشش زیادی نمود.

۴. - فاستر، مایکل برسفورد، **خداوندان اندیشه سیاسی**، جلد اول، مترجم: جواد شیخ الاسلامی، تهران، شرکت انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۸۰، ص ۲۶۳.

۵. چون در قرون وسطی تنها در مدارس دیر و کلیسا، آن هم حصراً درباره دستورات اولیای دین مسیح بحث و گفتگو می‌شد، از این رو علم و حکمت آن دوره Scholastic نامیده‌اند. خصوصیات حمت اسکولاستیک چنین است: اول) ایمان بر عقل مقدم است و برای ایمان فهم لازم نیست. دوم) آزادی ورای درباره مطالب کتاب مقدس و تعلیمات اولیای دین مستوجب تکفیر است. سوم) تحقیق درباره اصول و مبنای ضرورتی ندارد.