



بررسی اصل منع اعاده‌ی پناهندگان و مسئله‌ی امنیت ملی کشورها



ملیحه محمدی
کارشناس ارشد حقوق بین الملل

چکیده

متن پیش رو تحلیلی است از اصل منع اعاده‌ی پناهندگان مذکور در بند دوم ماده ۳۳ کنوانسیون ژنو که مقرر می‌کند: «هیچ کس را نباید اخراج کرد یا به بازگشت از مرزها وادار نمود به صورتی که ناچار شود به سرزمینی بازگردد یا در سرزمینی باقی بماند که در آنجا به علت نقض اصول اعلامیه‌ی جهانی حقوق بشر، حیات یا آزادیش در معرض خطر قرار گیرد.» اما باید در نظر داشت که کنوانسیون پناهندگان در بند ۶ ماده‌ی ۱، افرادی را از شمول حمایت خود خارج کرده است مثل افرادی که مرتکب جنایت علیه صلح شده‌اند، جنایات‌های جنگی و یا جنایات ضد بشریت انجام داده‌اند. امنیت ملی، تعریف واحد، روشن و مشخصی ندارد و با توجه به گذر زمان مفهومی پویا است. تعریف و دامنه امنیت «ملی» در سال‌های اخیر به طور اساسی تغییر کرده است و از تمرکز انحصاری یا غالب بر تهدیدات «سنتی» که تمامیت فیزیکی دولت را به خطر می‌اندازد، مانند درگیری‌های نظامی، به تهدیدات آشکارا غیرسنتی مانند پاندمی آنفولانزا تغییر کرده است. حال باید در نظر گرفت اگر پناهنده‌ای در کشور مقصد مرتکب جرم مهمی شود و نظم عمومی کشور مذکور را با عملش مختل کند دیگر نمی‌تواند از حمایت اصل



منع اعاده بهره مند شود. در واقع امنیت ملی و نظم عمومی اموری هستند که دولت برای محافظت از آن‌ها اجازه پیدا می‌کند برخی تعهدات خود را نادیده بگیرد. واژگان کلیدی: پناهنده، پناه‌جو، آواره از وطن، منع اعاده، امنیت، امنیت ملی

۱. مقدمه

کنوانسیون ژنو، علاوه بر ارائه‌ی تعریف جامعی از پناهنده^۱ حقوق و تکالیف پناهندگان و همچنین تفاوت پناهنده را با سایر مفاهیم (پناه‌جو، آواره از وطن) را مشخص کرده است؛ هم چنین افرادی را از شمول حمایت این کنوانسیون خارج می‌کند. اصل منع اعاده‌ی پناهندگان مذکور در این کنوانسیون در اسناد حقوق بشری دیگر از جمله در اعلامیه‌ی پناهندگی سرزمینی مصوب ۱۹۶۷ (بند اول ماده‌ی ۳) هم چنین کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر مصوب ۱۹۶۹ (بند ۸ ماده‌ی ۲۲) با بیانی مشابه، وارد شده است. در این نوشتار هم چنین به تعریف امنیت ملی، تبیین مفهوم امنیت، مصادیق به خطر افتادن امنیت، بیان رویکردهای چندگانه در رابطه با مرجع امنیت و بررسی مفهوم امنیت در جهان امروز پرداخته ام. اما سوال اینجاست که آیا اصل منع اعاده‌ی پناهندگان که به عنوان سنگ بنای حمایت بین‌المللی از پناهندگان که توسط بسیاری از صاحب نظران پذیرفته شده است، استثنایی بر امنیت ملی کشورهاست؟ آیا کشورها می‌توانند تعهد بین‌المللی خود را نسبت به این کنوانسیون نادیده بگیرند و اقدام به بازگرداندن یا اخراج پناهندگان از سرزمین خود کنند؟ اصل منع اعاده‌ی پناهندگان چه جایگاهی در حقوق بین‌الملل دارد؟ آیا امنیت ملی کشورها استثنای وارده بر بند دوم ماده‌ی ۳۳ کنوانسیون ژنو است؟ در این متن تلاش شده است تا با بررسی ابعاد مختلف موضوع و با در نظر داشتن حقوق شخص پناهنده و امنیت ملی کشور پذیرنده به این سوالات پاسخ داده شود.

از میان اسناد بین‌المللی و منطقه‌ای که تاکنون در حوزه‌ی پناهندگی و در جهت تشریح وضعیت آن‌ها و در جهت تشریح وضعیت قانونی پناهندگان و تعیین حقوق

refugee. ۱



پناهندگان تصویب شده است، کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو از اهمیت بسیاری برخوردار است. در واقع این سند پایه و اساس حقوق بین‌الملل پناهندگان را تشکیل می‌دهد که حاوی تعریف پناهنده و حداقل معیار رفتار با پناهندگان است و منسجم‌ترین سند در باب حمایت از این افراد محسوب می‌شود که نباید در کنار سایر مسائل مهم جامعه‌ی بین‌المللی از آن‌ها غافل ماند. کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو توسط پروتکل ۱۹۶۷ اصلاح شده است.

۲. تحلیل مفهومی پناهنده و تفکیک ماهوی از مفاهیم مشابه^۲

۲.۱. تعریف پناهنده در کنوانسیون ۱۹۵۱ پناهندگان

کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو تعریف جامعی از پناهنده ارائه کرده است با وجود این دولت‌هایی که عضو این کنوانسیون نیستند و حتی دولت‌های عضو غالباً در این زمینه بر اساس منافع و سیاست ملی خویش عمل می‌کنند و تفسیرهای گوناگون و باب طبع خود ارائه از آن ارائه می‌دهند، ولی باید پذیرفت که این تعبیرهای مختلف تنها در کیفیت اعطای پناهندگی توسط دولت‌ها موثر است و در اصل تعریف آن بی اثر است. بر اساس بند ۲ ماده ی ۱ کنوانسیون ۱۹۵۱، پناهنده به کسی اطلاق می‌شود که: «به علت ترس موجه از اینکه به علل مربوط به نژادی یا مذهب یا تابعیت یا عضویت در گروه اجتماعی خاص یا دیدگاه سیاسی مورد آزار قرار گیرد، در خارج از کشور متبوعش به سر می‌برد و نمی‌تواند، یا به علت ترس مذکور نمی‌خواهد، خود را تحت حمایت آن کشور قرار دهد».

لازم به ذکر است که ماده‌ی ۱ بند ۶ کنوانسیون، افرادی را از شمول حمایتی کنوانسیون خارج می‌کند؛ افرادی که مرتکب جنایتی علیه صلح شدند، جنایتکاران جنگی یا مرتکبان جنایت ضد بشریت، از شمول حمایت کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو خارج‌اند. هم چنین افرادی که پیش از تقاضای پناهندگی، در خارج از کشور پذیرنده مرتکب جرایم سنگین غیر سیاسی شده باشند و نیز افراد مرتکب اعمال منافی اهداف و اصول منشور ملل متحد، مشمول اقدامات حمایتی کنوانسیون ۱۹۵۱ نیستند.

۲. قاری، سید فاطمی، سید محمد، جستارهایی تحلیلی در حق‌ها و آزادی‌ها، جلد دوم



۲,۲. تفکیک مفهوم پناهنده از مفاهیم مشابه

پناهنده را نباید با پناه‌جو و آواره از وطن اشتباه کرد. اسناد بین‌المللی حقوق بشر و رویه‌ی جاری کشورها، نمایانگر گونه‌ای از تفکیک بین این مفاهیم است. یک پناه‌جو ممکن است به همان دلایل مذکور در تعریف پناهنده از یک کشور تقاضای شناسایی وضعیت پناهندگی نماید ولی مادام که توسط کشور پذیرنده یا کمیساریای عالی پناهندگان رسماً به عنوان پناهنده شناخته نشده است، به عنوان پناه‌جو شناخته خواهد شد. وضعیت پناهندگی وضعیت ویژه‌ای است که حقوق و تکالیف خاصی را متوجه کشور پذیرنده و هم‌چنین پناهنده خواهد کرد. کنوانسیون ۱۹۵۱ افزون بر تعریف پناهنده، ترسیم‌کننده‌ی بخشی از این حقوق و تکالیف است.

آوارگان از وطن معمولاً بر اثر حوادث ناخوشایند همچون جنگ و قحطی و هرج و مرج داخلی به کشورهای همسایه پناه می‌برند. اما از آنجا که کنوانسیون ۱۹۵۱ حقوق پناهندگان، ماهیتی فردگرایانه دارد و تنها افرادی را که به یکی از دلایل پنج‌گانه‌ی مذکور پناه‌جو هستند، تحت مفهوم پناهنده قرار می‌دهد، گروه‌های آواره شده از حوادثی چون جنگ و قحطی و نا‌بسامانی‌های داخلی را به عنوان پناهنده نمی‌شناسد. با این حال، اسناد منطقه‌ای چون کنوانسیون ۱۹۶۹ آفریقایی پناهندگان و اعلامیه ۱۹۸۴ کشورهای آمریکای لاتین با توسعه‌ی مفهوم پناهنده در کنوانسیون ۱۹۵۱ تعریفی را ارائه دادند که مصادیقی چون آوارگان دور از وطن را در بر می‌گیرد. ذکر این نکته ضروری است که حتی کشورهایی که تنها به کنوانسیون ۱۹۵۱ پایبنداند و بدون این نظام حقوقی به پذیرش پناهندگان اقدام می‌کنند، مکلف‌اند از آوارگان از وطن یا پناه‌جویان به دلایل انسان‌دوستانه حمایت کنند.

در واقع یکی از دلایل آسیب‌پذیری پناهندگان این است که آن‌ها با مهاجران عادی تفاوت دارند. مهاجران به انتخاب خود و برای بهره‌مندی از امکانات بیشتر و ارتقای سطح زندگی اقدام به جابه‌جایی می‌کنند، اما پناهندگان برای نجات جان خود و حفاظت از آزادی‌شان مجبور به جا به جایی می‌شوند و علی‌الظاهر نه تنها هیچ حمایتی از جانب کشور مبدأ برایشان متصور نیست بلکه این کشور، خود در پی آزار رسانیدن به آن‌هاست.



ترس موجه داشتن یکی از دلایل پنج‌گانه مذکور در تعریف پناهنده در کنوانسیون است، تشخیص موجه یا موجه نبودن ترس به نظر دولت پناه‌دهنده بستگی دارد که پس از انجام بررسی‌های لازم تصمیم مقتضی را اتخاذ می‌کند. صرف‌نظر از انگیزه‌ی افراد در اقدام به پناهندگی، اصولاً این دولت‌ها هستند که باید از اتباع خود حمایت کنند، اما اگر به هر دلیلی این حمایت برای اتباع در دسترس نباشد و حقوق آن‌ها مورد نقض قرار بگیرد، ممکن است وطن خود را ترک کرده و برای یافتن پناهگاهی امن وارد کشورهای دیگر شوند. در واقع این زمانی است که جامعه‌ی بین‌المللی باید برای حمایت از این افراد اقدام کند و جایگزین حمایت داخلی گردد. یکی از این حمایت‌ها، ممنوعیت اعاده‌ی پناهندگان است.

۳. اصل ممنوعیت اعاده‌ی پناهندگان

بررسی ماده‌ی ۳۳ کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو پناهندگان درباره منع اخراج یا اعاده‌ی پناهندگان^۳:

هیچ یک از دول متعاقد به هیچ نحو پناهنده‌ای را به سرزمین‌هایی که امکان دارد به علل مربوط به نژاد، مذهب، ملیت، عضویت در دسته‌ی اجتماعی به خصوص یا دارا بودن عقاید سیاسی زندگی یا آزادی او در معرض تهدید واقع شود تبعید نخواهد کرد یا باز نخواهد گردانید.

مطابق بند فوق دولت اخراج‌کننده‌ی پناهنده (در اینجا پناهنده اعم است از قانونی و غیر قانونی)، حق ندارد با نقض اصول حقوق بشر، پناهنده را به سرزمینی بازگرداند که نامبرده به علل داشتن نژاد یا اعتقادات خاص، آزادی و زندگی اش در آنجا در معرض تهدید قرار می‌گیرد. قاعده‌ی یاد شده نه تنها دولت اخراج‌کننده را از اینکه پناهنده را به موطن خودش بازگرداند منع می‌کند، بلکه دولت یاد شده را از اعزام پناهنده به کشورهایایی که به دلیل داشتن معیارهای مساوی با کشور مبدا یا به هر دلیل دیگر ممکن است آزادی یا جان فرد در آنجا به خطر افتد، منع می‌کند. همان‌طور که گفته

۳. رحیمی، محمدرضا، حقوق بیگانگان



شد یکی از حمایت‌های جامعه‌ی بین‌المللی از پناهندگان، اصل ممنوعیت اعاده‌ی پناهندگان است که بند ۱ ماده‌ی ۳۳ کنوانسیون ۱۹۵۱ آن را اینطور توضیح می‌دهد: «هیچ یک از دولت‌های عضو به هیچ نحو پناهنده را به مرزهای سرزمین‌هایی که در آنجا به علل مربوط به نژاد، مذهب، ملیت، عضویت در گروه اجتماعی خاص یا دارا بودن عقیده‌ی سیاسی، حیات یا آزادی او در معرض تهدید قرار می‌گیرد، اخراج نخواهد کرد یا باز نخواهد گردانید.»

بسیاری از صاحب نظران عرصه‌ی پناهندگی، اصل ممنوعیت اعاده پناهندگان را سنگ بنای حمایت بین‌المللی از پناهندگان نامیده‌اند. این اصل با بیانی مشابه در اسناد حقوق بشری که متعاقب کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو تصویب شده اند، وارد شده است. برای مثال بند اول ماده‌ی ۳ اعلامیه‌ی پناهندگی سرزمینی مصوب ۱۴ دسامبر ۱۹۶۷ مقرر می‌دارد: «هیچ کس را نباید اخراج کرد یا به بازگشت از مرزهای یک سرزمین وادار نمود به صورتی که ناچار شود به سرزمینی بازگردد یا در سرزمینی باقی بماند که در آنجا به علت نقض اصول اعلامیه‌ی جهانی حقوق بشر، حیات یا آزادی او در معرض خطر قرار می‌گیرد.»^۴ همچنین بند ۸ ماده‌ی ۲۲ کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر مصوب ۱۹۶۹، عنوان می‌کند:

«زمانی که در یک کشور حق حیات یا آزادی شخصی یک انسان به دلیل نژاد، ملیت، مذهب، وضعیت اجتماعی یا عقاید سیاسی‌اش در معرض نقض قرار می‌گیرد صرف نظر از اینکه این کشور، کشور متبوع فرد باشد یا نباشد، نباید به آنجا بازگردانده شود.» در اسنادی که پس از کنوانسیون ۱۹۵۱ راجع به پناهندگان تصویب شد، به پذیرش در مرزها نیز اشاره شده است، برای مثال در اعلامیه‌ی سرزمینی ۱۹۶۷ و کنوانسیون مصوب سازمان وحدت آفریقا راجع به جنبه‌های خاصی از مشکلات پناهندگان در آفریقا در سال ۱۹۶۹. رویه‌ی دولت‌ها در سالیان متمادی تفسیر موسعی از منع اعاده پناهندگان را ایجاد کرده است که عدم پذیرش در مرزها را نیز در بر می‌گیرد و همین رویه است که نشن می‌دهد پناهجویان نیز در کنار پناهندگان رسمی در مقابل اعاده

۴. سنگر، نیلوفر، بررسی اصل منع اعاده‌ی پناهندگان



محافظت‌ی شوند. کمیته‌ی اجرایی کمیساری‌ای عالی در تصمیم شماره‌ی ۶ خود اهمیت بنیادین اصل منع اعاده را (هم در مرزها و هم در داخل سرزمین یک دولت) نسبت به اشخاصی که ممکن است اگر به کشور مبدا خود باز گردند، مورد آزار قرار بگیرند، مورد تایید قرار داده است، صرف‌نظر از این که رسماً به عنوان پناهنده شناسایی شده باشند یا خیر. در واقع منظور این است که نه تنها پناهندگان حاضر در سرزمین یک کشور بلکه افرادی که در مرزها به دنبال تقاضای پناهندگی هستند و هنوز بررسی‌های لازم در مورد آن‌ها انجام نشده را نیز شامل می‌شود. ممنوعیت اعاده، همچنین علاوه بر پناهندگی انفرادی، پناهندگی جمعی را نیز در بر می‌گیرد و منظور از آن زمانی است که به دلایل گوناگون از جمله اشغال سرزمین و تصرف نظامی، افراد ساکن در یک کشور دسته دسته به کشورهای اطراف پناه می‌آورند. البته اسکان گروه‌های گسترده پناهندگان و فراهم کردن امکانات لازم برای آن‌ها کار ساده‌ای نیست، بنابراین اقدام مناسبی که برای این نوع پناهندگان پیشنهاد می‌شود، این است که موقتاً اجازه‌ی اقامت داشته باشند تا مراحل قانونی طی شود و بررسی‌های مقتضی انجام شود. بنابراین صرف دسته جمعی بودن مهاجرت مانعی برای پذیرش آن‌ها در سایر کشورها محسوب نمی‌شود. امکان پناهندگی موقت راه حلی است که کمیته‌ی اجرایی کمیساری‌ای عالی پناهندگی در تصمیم شماره‌ی ۲۲ خود به آن اشاره کرده است و از دولت‌ها خواسته است بدون تبعیض بر مبنای نژاد، مذهب، ملیت و عقیده‌ی سیاسی نسبت به آن اقدام کنند. سوالی که پیش می‌آید این است که: در صورتی که بین دولتی که در صدد اخراج پناهنده است و دولت متبوع پناهنده، معاهده‌ی استرداد مجرمین موجود باشد و دولت مبدا تقاضای استرداد پناهنده را بکند وضعیت چگونه خواهد بود؟ در این صورت تعارض بین ماده‌ی یاد شده (مربوط به استرداد مجرمین) و کنوانسیون مربوط به استرداد به وجود خواهد آمد.^۵

شاید پاسخ این باشد که: قاعدتاً در زمان پذیرش پناهندگی و بررسی پرونده متقاضی پناهندگی، سوابق وی در کشور مبدا، بررسی شده و احتمالاً جرائمی که نامبرده در

۵. رحیمی، محمدرضا، حقوق بیگانگان



آن کشور مرتکب شده (با وجود معاهده‌ی استرداد مجرمین) کشور پذیرنده را برای مسترد داشتن وی مجاب نکرده است. پس دلیلی وجود ندارد که در این مرحله نسبت به استرداد وی به کشور مبدا اقدام شود. (قاعده‌ی عدم اخراج یا باز نگرداندن بر استرداد اولویت دارد بدین معنا که حتی اگر دلیل استرداد قانع کننده باشد باز گرداندن پناهنده به دلیل ترس ناشی از نقض آزادی‌های وی به لحاظ نژاد، مذهب) اما پناهنده‌ای که طبق دلایل کافی وجودش برای امنیت کشوری که در آن به سر می‌برد خطرناک بوده یا طبق رای قطعی دادگاه محکوم به ارتکاب جرم یا جنایتی مهم شده و مضر به حال جامعه‌ی کشور تشخیص داده شود نمی‌تواند درخواست استفاده از مقررات مذکور در این ماده را بنماید. همانگونه که در توضیح بند ۱ گفته شد اینجا پناهنده اعم از قانونی و غیر قانونی است.

تهیه کنندگان پیش نویس کنوانسیون اهمیت به سزایی به امنیت ملی کشور داده‌اند و شاید این تفکر نیز چندان نابجا نبوده است. دولتی که در صدد انجام اقدامات انسانی است، نباید به خاطر چنین اقداماتی با حضور پناهنده‌ای که به حال شهروندان وی مضر است، تنبیه شود. به همین دلیل در این بند پیش‌بینی شده که، اولاً: پناهنده باید برای امنیت دولت خطرناک تلقی شود یا اینکه طبق رای دادگاه (چنین رای‌هایی باید نهایی و قطعی باشد و تمام مراحل قانونی آن به صورت کامل طی شده باشد). محکوم به ارتکاب جرم یا جنایت مهمی شده باشد.

مطابق بند ۲ ارتکاب چنین جرمی به تنهایی کافی نیست که به دولت حق اخراج فوری پناهنده را بدهد و وی را از حقی که در بند ۱ ماده‌ی ۳۳ پیش‌بینی شده محروم کند، بلکه چنین جرمی باید مضر به حال جامعه‌ی کشور تشخیص داده شود. با حصول این شرایط دولت‌ها از اجرای بند ۱ ماده‌ی ۳۳ معاف خواهند بود.

۳.۱. حوزه‌ی جغرافیایی و اجرای ماده‌ی ۳۳ کنوانسیون پناهندگی^۶

حوزه‌ی جغرافیایی و اجرای ماده‌ی ۳۳ را با یک نمونه‌ی عملی روشن می‌کنیم: پس از کودتای ۱۹۹۱ هائیتی، عده‌ی زیادی از مردم با قایق به سوی ایالات متحده

۶. رحیمی، محمدرضا، حقوق بیگانگان



روی آوردند. دولت آمریکا به گشت ساحلی خود دستور داد از ورود سیل پناهندگان پیش‌گیری کند. نمایندگان مردم هائیتی از دادگاه خواستند دستور منع اقدامات دولت آمریکا را به دلیل نقض ماده ۳۳ کنوانسیون بدهد. دادگاه نتیجه گرفت که اجرای ماده ۳۳ را نمی‌توان به آبهای آزاد گسترش داد. کمیسیون عالی پناهندگان به تصمیم دیوان عالی کشور آمریکا در پرونده‌ی فوق اعتراض کرد و آن را مغایر مفاد و روح کنوانسیون شناخت.

۴. اصل ممنوعیت اعاده به مثابه یک قاعده‌ی عرفی

کمیته‌ی اجرایی کمیساریای عالی پناهندگی در تصمیم شماره‌ی ۲۵ خود، اهمیت اصول اولیه‌ی حمایت بین‌المللی از پناهندگان و خصوصاً ممنوعیت اعاده را که از اصول قطعی و بی‌چون و چرای حقوق بین‌الملل است، مورد تأکید مجدد قرار داده است. لزوم حمایت از پناهندگان باعث شد این کمیته مجدداً اهمیت اصل منع اعاده را یادآوری کند و در تصمیم شماره‌ی ۷۹ خود اعلام کند که این اصل نباید مورد تخطی قرار بگیرد. ممنوعیت اعاده‌ی پناهندگان، اصلی است که رعایت آن علاوه بر کشورهای عضو، برای سایر دولت‌ها نیز لازم است. در واقع می‌توان گفت که این اصل به یک قاعده‌ی عرفی حقوق بین‌الملل تبدیل شده است.

۵. تعریف امنیت

سیاست در امور انسانی هنگامی به وجود می‌آید که بین دو یا چند بازیگر مستقل - انسان‌های مستقل یا کارگزاران آن‌ها - درباره‌ی نتایج حاصله از منافع، اهداف و ارزش‌های مورد مناقشه‌شان، اختلاف نظر وجود داشته باشد. امنیت، شکل خاص و گونه‌ی بسیار کلی از سیاست است. همه‌ی موضوعات امنیتی مسائل سیاسی هستند. امنیت به مثابه ویژگی اصلی مسائل سیاسی هنگامی به وجود می‌آید که بازیگران برای کسب خواسته‌ی خود از دیگران از زور یا تهدید به زور استفاده کنند. به عبارت دقیق‌تر، به محض آنکه صدمه‌ی فیزیکی یا خسارتی دامن‌گیر یک بازیگر یا چند بازیگر درگیر



شود جنبه‌ی دوم سیاست - به مثابه اختلاف یا به مثابه موضوع امنیتی - ظاهر می‌شود. گستره‌ی مسائل امنیتی در سراسر تاریخ و در تمام مکان‌ها، همزمان با تاریخ تعامل بشری بوده و زور و تهدیدات قهری در آن نقش اساسی داشته است. امنیت همانند سیاست پدیده ایست که همواره به دلیل قصد یا اقدام انسان‌ها ایجاد می‌شود.

۵.۱. مرجع امنیت^۷

تعیین مرجع امنیت، پرسشی اساسی در هویت بخشی به این مفهوم است. «بدون شک، امنیت به عنوان یک مفهوم، به هدفی نیاز دارد که به آن استناد نماید و بدون پاسخ به این سوال، این ایده هیچ معنایی ندارد.» رویکردهای نظری، در پی پاسخگویی این هستند که امنیت برای چیست و موضوع سیاست‌های امنیتی کدام است و هر یک مرجعی را تعیین کرده است. در این تقسیم بندی محوریت دولت مطرح است؛ به گونه‌ای که اگر عنصر دیگری مورد توجه قرار گرفته، به علت نسبت آن با دولت بوده است. هویت بخشیدن به مفهوم امنیت، مستلزم تعیین مرجعی مشخص است. به عبارت دیگر، پاسخ به این پرسش که امنیت برای چه یا برای کیست، از اهمیت بنیادینی برخوردار است. بدون مشخص شدن مرجع امنیت، این مفهوم به کلی ابهام‌آمیز می‌گردد. رویکردهای نظری مختلف، تلاش کرده‌اند تا به این پرسش پاسخ دهند که امنیت برای چه موضوعی و چه کسانی مورد نظر است. در این میان، اغلب دولت را به عنوان مرجع اصلی امنیت در نظر گرفته‌اند، هرچند برخی دیگر نیز به نقش عوامل دیگری اشاره کرده‌اند.

۶. مفهوم امنیت ملی^۸

مفهوم امنیت ملی هر روز بیش از گذشته، نه تنها در جهت سیاست، بلکه در اقتصاد، فرهنگ و اجتماع، به کار می‌رود و آرام آرام به واژه و مفهومی پر قدرت تبدیل می‌شود. گستردگی این مفهوم باعث شده است که امنیت، محور مطالعاتی قرار گیرد که مفاهیم کلیدی، از جمله روابط بین الملل، قدرت، منافع و بحران را پوشش می‌دهد. دولت‌ها با این مفهوم، تهدیدها را می‌سنجند و استراتژی شان را بر اساس آن تدوین می‌کنند.

۷. ربیعی، علی، امنیت ملی مفهومی در حال تکوین

۸. ربیعی، علی، امنیت ملی مفهومی در حال تکوین



در جهانی که روز به روز کوچک‌تر می‌شود، ابعاد تازه می‌گیرد و متغیرهای ناشناخته در آن پدید می‌آید. جستجوی رویکردهای امنیتی برای تبیین و پاسخگویی به شرایط و نظم‌های نو، اهمیت و جایگاه ویژه‌ای دارد؛ از این رو باید این تغییرات را به درستی شناخت و نیز تهدیدها و فرصت‌ها را مورد بررسی قرار داد؛ زیرا، با شناخت دقیق تحولات و در کنار آن رویکردهای امنیت ملی ناشی از شرایط است که دولت‌ها می‌توانند به دنبال ثبات و تامین منافع خود باشند.

مفهوم امنیت ملی تا به امروز، همچنان مبهم است، زیرا از تعاریف ساده‌تری که بر آزادی از تهدید نظامی و اجبار سیاسی تأکید داشتند، تکامل یافته است و این نشان می‌دهد که چگونه این مفهوم تکامل یافته است تا نگرانی‌های غیر نظامی را در بر گیرد. تعریف و دامنه امنیت «ملی» در سال‌های اخیر به طور اساسی تغییر کرده است و از تمرکز انحصاری یا غالب بر تهدیدات «سنتی» که تمامیت فیزیکی دولت را به خطر می‌اندازد، مانند درگیری‌های نظامی، به تهدیدات آشکارا غیرسنتی مانند پاندمی آنفولانزا تغییر کرده است.

فیتز-جرالد (۲۰۰۸) مشاهده می‌کند که تعریف امنیت ملی از کشوری به کشور دیگر و حتی از نهادی به موسسه دیگر متفاوت است. او با بررسی استراتژی‌های مختلف کشورها، می‌گوید که همه تعاریف به اهمیت منافع ملی خاص برای محافظت در برابر تهدیدها و حوادث احتمالی اشاره می‌کنند.^۹

۶.۱. چیستی امنیت ملی^{۱۰}

چیستان امنیت ملی در سه جا پیش کشیده می‌شود: سنجه (معیار) و موضوع و مصداق‌های آن. درباره‌ی معیار امنیت ملی بسیار گفته شده است ولی درباره‌ی آن هم داستانی و اتفاق نظر وجود ندارد. در اینکه نبود تهدید و دست‌اندازی از سوی دشمن سنجه‌ای برای پابرجایی امنیت ملی است پذیرش همگانی وجود دارد ولی در اینکه چه زمانی یک دولت در تهدید به سر نمی‌برد دیدگاه‌های گوناگونی پیشنهاد گردیده است. برخی میان دولت‌ها جدایی انداخته برای دولت‌های باختر، نبود تهدید بیرونی (جنگ)

۹. Godwin-Gill, G, refugees and security

۱۰. افتخاری، اصغر، مراحل بنیادین اندیشه در مطالعات امنیت ملی



و برای دولت‌های خاور، نبود تهدید بیرونی و درونی هر دو را بایسته‌ی امنیت می‌دانند. برخی دیگر معمای امنیت ملی را در نبود معیاری برای ارزیابی توانایی یک دولت در هم‌آوردی‌ها (رقابت‌ها) است. چه کوشش‌های یک دولت برای نگاه‌داری امنیت خویش که ممکن است تنها بر پایه‌ی انگیزه‌های پدافندی (دفاعی) باشد با این احتمال رو به روست که دولت دیگر آن را کنشی با انگیزه‌ی تهاجمی برداشت کند که این خود نامنی را افزایش داده و دولت دیگر را وادار به پیاده کردن چاره‌اندیشی‌های هشدار دهنده می‌کند و از این رو در معنای امنیت ملی دور باطل پدید می‌آید.

درباره‌ی موضوع امنیت ملی این چالش فرا روی ماست که امنیت برای کیست؟ دولت یا شهروندان؟ پاسخ به این پرسش وابسته به این است که پژوهش‌های امنیتی را شاخه‌ای جدا از علوم سیاسی بدانیم یا خیر. چون در علوم سیاسی امنیت ملی برای دولت یک هدف یا ارزش است و در همان حال دولت نمی‌تواند موضوع آن باشد چه دولت‌افزایی است پویا و امنیت ملی هدفی است ایستا. ولی اگر پژوهش‌های امنیت را ناوابسته بدانیم در این حال امنیت ملی خود حوزه‌های بررسی جداگانه‌ای دارد که تعیین موضوع یکی از آنهاست. امنیت ملی واژه‌ای برخاسته از دولت‌های مردم سالار است و گرایش این دولت‌ها به امنیت ملت (مردم یا شهروندان) و امنیت دولت هر دو است. حوزه‌ی مطالعات امنیت ملی تحت تاثیر گرایش‌های اثبات‌گرایانه حاکم بر حوزه‌ی مادر - یعنی حوزه‌ی روابط بین‌الملل - در ابتدا گرایش زیادی به مؤلفه‌های کمی در معادلات امنیتی دارد که نمونه بارز آن را می‌توان توجه به رویکرد صرفاً نظامی در تحصیل امنیت برای کشورها - از سوی دولت‌مردان - مشاهده کرد. واقع امر آن است که به رغم تمامی تحولات مهمی که در حوزه‌ی امنیت ملی در این دوره شاهد آن بوده، ماهیت سلبی آن هم‌چنان باقی مانده و تا پایان جنگ سرد این ویژگی حضور و استمرار دارد.

۶.۳. برخی از تعاریف امنیت ملی

(۱) یک ملت زمانی از امنیت برخوردار است که مجبور نباشد منافع مشروع خود را برای اجتناب از جنگ قربانی کند و در صورت به چالش کشیدن، بتواند با جنگ آن‌ها



را حفظ کند.

۲) امنیت ملی از نظر عینی به معنای فقدان تهدید برای ارزش‌های اکتسابی و از لحاظ ذهنی، عدم ترس از حمله به این ارزش‌ها است.

۳) امنیت ملی توانایی حفظ تمامیت فیزیکی و قلمرو کشور، حفظ روابط اقتصادی خود با سایر نقاط جهان در شرایط معقول، حفظ ماهیت، نهاد و حکومت آن از اخلاص از خارج و کنترل مرزهای آن است.

۴) امنیت ملی به بهترین وجه به عنوان ظرفیتی برای کنترل آن شرایط داخلی و خارجی توصیف می‌شود که افکار عمومی یک جامعه معین برای برخورداری از خودمختاری و رفاه خود لازم می‌داند.

۵) امنیت ملی ترکیبی مناسب و تهاجمی از انعطاف و بلوغ سیاسی، منابع انسانی، ساختار و ظرفیت اقتصادی، شایستگی فناوری، پایگاه صنعتی و در دسترس بودن منابع طبیعی و در نهایت توان نظامی است.

۶) امنیت ملی، وضعیت قابل اندازه‌گیری توانایی یک ملت برای غلبه بر تهدیدهای چند بعدی برای رفاه ظاهری مردم و بقای آن به عنوان یک ملت است. دولت در هر زمان معین، با ایجاد توازن بین تمامی ابزارهای سیاست دولتی از طریق حاکمیت ... و توسط متغیرهای خارج از آن به امنیت جهانی قابل گسترش است.»

۷) امنیت ملی و بین‌المللی، ممکن است به عنوان آزادی مشترک از ترس و نیاز و آزادی زندگی با کرامت در نظر گرفته شود.

۶.۴. امنیت در جهان امروز^{۱۱}

با توجه به صورت‌بندی‌های جدید از وضعیت امنیتی، شواهد و بررسی‌ها حاکی از تغییراتی در ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و نظامی سطوح امنیتی جریان‌های فرو ملی تا عرصه‌ی بین‌المللی است. اکنون بسیاری مسائل امنیتی جدید و بی پاسخ پیش رو قرار رفته‌اند که بعضاً بسیار پیچیده‌اند و بررسی آن‌ها نیازمند مطالعات ترکیبی عمیق درباره‌ی مسائل فرهنگی (حتی در سطح خرد)، مسائل اقتصادی و عقب

۱۱. ربیعی، علی، امنیت ملی مفهومی در حال تکوین



ماندگی‌ها و نیز مسائل بین‌المللی است. برای نمونه حادثه‌ی یازده سپتامبر نشان داد که ایدئولوژی‌های به حاشیه رانده شده، در درون خود، توان بسیاری برای به خطر انداختن امنیت کشورهای قدرتمند دارند و نظم امنیتی قدرتمندان در برابر اینگونه تهدیدها نفوذناپذیر است.

اساساً کشورهای توسعه یافته و قدرتمند غربی ساختارهای امنیتی خود را بر پایه‌ی تهدیدهای سنتی تعریف شده بنیان نهاده‌اند؛ از این رو، در برابر تهدیدهای غیر متعارف و کم سابقه، به گونه‌ی جدی آسیب پذیرند، بویژه در مواردی که امنیت روانی شهروندان آن‌ها تهدید می‌شود. امروزه در مطالعات امنیتی، پدیده‌ی تروریسم به گونه‌ی سطحی و با عنوان کلی و نامشخص "تروریسم" تبیین می‌شود، اما به نظر می‌رسد که تبیین این پدیده نیاز به مطالعات روان‌شناختی، روانشناسی اجتماعی، مطالعات پیرامون توسعه یافتگی و عقب‌ماندگی، مطالعات سیاسی و بررسی رفتارها و آموزه‌های تازه و آثار هر یک از آن‌ها در ترکیب ایجاد شده دارد.

تهدید عمده‌ی امنیتی اکنون دیگر از نوع تهدیدهای مبتنی بر جنگ نیست، بلکه مسائلی چون تروریسم، قاچاق مواد مخدر، بیماری‌های واگیر، فاجعه‌های زیست محیطی و فقر عمومی را در بر می‌گیرد. در برابر امنیت نظامی، مفاهیم "امنیت انسانی" به گونه‌ای چشم‌گیر، بر اولویت‌های سیاست‌گذاران کشورها اثر گذاشته است.

۷. امنیت ملی، استثنای وارد بر اصل منع اعاده‌ی پناهندگان

بر اصل ممنوعیت اعاده‌ی پناهندگان استثنایی نیز وارد شده است که در بند دوم ماده‌ی ۳۳ کنوانسیون پناهندگی مندرج است. بر اساس این بند، پناهنده‌ای که بنا بر دلایل موجه وجودش برای امنیت کشور پناه‌دهنده خطرناک باشد یا اینکه بنا بر رای قطعی دادگاه مرتکب جرم مهمی شده و برای جامعه مضر باشد از حمایت در برابر اعاده بهره‌ای نخواهد برد.

در واقع امنیت ملی و نظم عمومی اموری هستند که دولت برای محافظت از آن‌ها اجازه پیدا می‌کند برخی تعهدات خود را نادیده بگیرد. علی‌رغم تفسیرهای انجام شده، اینکه دقیقاً جرم مهم کدام است یا چه شرایطی موجب می‌شود شخصی برای امنیت



یک کشور خطرناک محسوب شود مواردی هستند که کنوانسیون نسبت به آن‌ها سکوت کرده است و زمینه را برای توسل به حقوق داخلی کشورها فراهم کرده است. البته این ممنوعیت باعث نمی‌شود پذیرفته‌شدن در یک کشور به صورت حقی برای افراد در نظر گرفته شود. هنوز هم دولت‌هایی هستند که در اجرای امور حاکمیتی خود، پس از بررسی‌های لازم اجازه‌ی اقامت در سرزمین خود را به افراد می‌دهند. در حقیقت اصل منع اعاده‌ی پناهندگان ابزاری حمایتی برای ممانعت از فرستادن این افراد به جایی است که حیات و آزادی‌شان در معرض خطر قرار می‌گیرد و نباید به عنوان وسیله‌ای برای مجبور کردن دولت‌ها در پذیرش پناهندگان به آن نگریست.

۸. نتیجه‌گیری

با عنایت به مباحث مطرح شده پیرامون تعریف امنیت ملی و مصادیق به خطر افتادن امنیت ملی کشورها، هرچند که کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو در رابطه با اینکه جرایم مهم چه جرایمی هستند و اینکه چه شرایطی موجب می‌شود که شخصی برای امنیت یک کشور خطرناک محسوب شود سکوت کرده است اما کشور پذیرنده با در نظر داشتن و توسل به حقوق داخلی خود، حق دارد که در صورت ارتکاب پناهنده به جرایم علیه صلح و بشریت، ارتکاب جنایات جنگی تعهد خود را به موجب ماده‌ی ۳۳ کنوانسیون پناهندگی، نسبت به شخص پناهنده نادیده بگیرد و اقدام به اخراج یا بازگرداندن او کند. از سکوت کنوانسیون در مورد اینکه دقیقاً جرم مهم چه جرمی است و شرایط ارتکاب آن چیست میتوان اینطور برداشت کرد که کنوانسیون پناهندگی، احراز این مسئله را به حقوق داخلی کشورها واگذار کرده است و توسل به حقوق داخلی در این مسئله برای آن‌ها بلامانع است. ذکر این نکته ضروری است که تهیه‌کنندگان پیش نویس کنوانسیون، اهمیت بسزایی به امنیت ملی کشورها داده‌اند چون دولتی که در صدد انجام اقدامات انسانی است نباید به خاطر چنین اقداماتی با حضور پناهنده‌ای که به حال شهروندان وی مضر است، تنبیه شود و باید این صلاحیت داشته باشد که در صورت ارتکاب پناهنده به جرایمی که ضد امنیت ملی و علیه صلح هستند، نفع شهروندان و ثبات امنیت ملی کشور خودش را در نظر بگیرد و اقدام به اخراج و اعاده کند.



بنابراین، امنیت ملی کشورها استثنایی به جا و درست بر اصل منع اعاده‌ی پناهندگان مذکور در بند دوم ماده‌ی ۳۳، می‌نماید.

۹. منابع و ماخذ

• ربیعی، علی، بهمن و اسفند ۱۳۸۲، امنیت ملی مفهومی در حال تکوین، نشریه اطلاعات سیاسی - اقتصادی.

• رحیمی، محمدرضا، ۱۳۹۳، حقوق بیگانگان: مطالعه تطبیقی در حقوق بین‌الملل و حقوق اسلام.

• سنگر، نیلوفر، بررسی اصل منع اعاده پناهندگان

• قاری سیدفاطمی، سید محمد، جستارهایی تحلیلی در حق‌ها و آزادی‌ها، جلد دوم،

انتشارات نگاه معاصر، ۱۳۹۹.

• افتخاری، اصغر، مراحل بنیادین اندیشه در مطالعات امنیت ملی، ۱۳۸۱، نشر

پژوهشکده مطالعات راهبردی.

• Guy S. Godwin-Gill, G, refugees and security, ۵

