

پناهندگی دیپلماتیک

اسعد اردلان^۱

چکیده: تحولات در روابط بین‌الملل و مناسبات جهانی بر روی حقوق بین‌الملل تأثیر گذارده و مفاهیم متعلق به این حوزه را نیز دچار تحول کرده است. از جمله «پناهندگی به نمایندگی‌های دیپلماتیک» که در خارج از قلمرو تحت حاکمیت دولت‌ها صورت می‌گیرد، یکی از موضوعات حقوق دیپلماتیک به‌عنوان بخشی از حقوق بین‌الملل است که در شرایط متفاوتی همواره رخ داده و رفتار دولت‌های سرزمینی را در مقابل آن به محک زده است. گرچه اعطای پناهندگی سرزمینی از حقوق مطلق حاکمیتی دولت‌ها شناخته شده و نه‌تنها سابقه‌ای باستانی و مبنایی عرفی دارد، بلکه با مراعات اصول حقوق بشر نیز پیونده خورده است. اما اعطای پناهندگی در خارج از قلمرو و در اماکن نمایندگی دیپلماتیک از شمول این قاعده عرفی خارج بوده و لذا تفاسیر متعدد و تحولات متفاوتی را به خود دیده است. برخی آن را یک حق ناشی از مصونیت ذاتی اماکن نمایندگی دیپلماتیک و مرتبط با آن تلقی کرده‌اند و جمعی نیز آن را سوءاستفاده از مصونیت دیپلماتیک پنداشته‌اند و حق فراسرزمینی بودن حاکمیت دولت‌ها را باوجود تأکید برخی از کنوانسیون‌های منطقه‌ای بر آن رد کرده‌اند.

واژگان کلیدی: دیپلماتیک، پناهندگی، حقوق دیپلماتیک، بین‌الملل، مصونیت، حاکمیت، سازمان ملل، کنوانسیون، بریتانیا، مأموریت.

«جان باست مور»^(۱) حقوقدان آمریکایی در کتاب «دیباجه حقوق بین‌الملل» به سال ۱۹۰۶ نوشت: «هیچ اصطلاح حقوقی مورد استفاده عموم، شاید به این اندازه کمیاب در یکنواختی و دقت در تعریف به مانند حق پناهندگی (در اماکن دیپلماتیک) وجود نداشته باشد».^(۲)

شاید به همین دلیل است که به استثنای مواردی محدود و شرایط بحرانی، توجهی در خور به این اتفاق اغلب پیچیده و مسئله ساز در روابط بین‌الملل نشده است. موقعیتی که دولت‌های رو در رو با آن را به هنگام اتخاذ موضع رسمی با

۱. دکتر اسعد اردلان، کارشناس حقوقی دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی.

مشکلاتی دامنه‌دار روبرو ساخته و در را بروی انتقاد و اعتراض می‌گشاید. در متون حقوقی فارسی نیز اندک منابعی را می‌توان برای مطالعه و تحقیق در این باره یافت. سبب آن نیز شاید کمبود منابع در حقوق دیپلماتیک باشد که پناهندگی دیپلماتیک بعنوان بخشی وابسته به آن شناخته شده است. گرچه اعطای پناهندگی توسط اماکن نمایندگی‌ها ریشه در مصونیت مأموریت‌های دیپلماتیک دارد و در نتیجه در شرح پناهندگی دیپلماتیک اشاره به بنیادها و تفاسیر حقوقی مصونیت ضروری می‌باشد اما، این مقاله بر این پندار نگاشته شده که خواننده آگاهی کافی از مصونیت و مزایای دیپلماتیک و چگونگی پیدایش و سیر تکاملی آن دارد و از این‌رو از ورود به بحث مصونیت شخصی و اماکن نمایندگی پرهیز نموده است.

مفهوم پناهندگی: واژه «پناهندگی»^(۳) در لاتین از لغت asylon یونانی گرفته شده است که از نظر ادبی به معنای «توقیف نشدن» یا «آزاد بودن از توقیف» می‌باشد. در قطعنامه مصوب اجلاس سال ۱۹۵۰ کمیسیون حقوق بین‌الملل، پناهندگی چنین تعریف شد: «پناهندگی حمایت یک دولت از فردی است که در جستجوی سرپناهی در قلمرو یا مکان‌های متعلق به ارگان‌های آن دولت، برآمده است».^(۴)

معمولاً یادآوری می‌نمایند که مفهوم پناهندگی نباید با «پناه‌جو»^(۵) یکی پنداشته شود. برطبق سنت، پناهندگی به معنای «حق پناه بردن» بوده است در حالی که «پناه‌جو» کسی است که در جستجوی پناهگاهی در سرزمین دولت دیگری که زادگاه یا محل اقامت او نیست، برآمده است.^(۶)

بنابر شرح فرهنگ فرانسوی دیپلماتیک؛ «حق پناهندگی» امتیازی است که بر یک عرف بین‌المللی استوار است. این حق به نفع افرادی است که از سوی مقامات سیاسی کشوری تحت پیگرد بوده و برای فرار از مجازات به اماکنی پناه می‌برند که مقامات تعقیب‌کننده امکان داخل شدن به آنها را ندارند. این اماکن یا در حوزه حاکمیت دولت تعقیب‌کننده فرد نیستند (سرزمین یا کشتی متعلق به دولت دیگر)، و یا مکانی واقع در قلمرو دولت تعقیب‌کننده فرد است که برخوردار از مصونیت عدم تعرض می‌باشد، به مانند نمایندگی‌های دیپلماتیک.^(۷)

مفهوم پناهندگی در حقوق بین‌الملل از دو عنصر تشکیل شده است؛

۱. پناه جستن،^(۸) که مفهومی فراتر از پناه بردن^(۹) دارد،

۲. میزانی از حمایت عملی از سوی مقامات کشوری که پناهندگی می‌دهد.

یکی از پژوهشگران مبانی اعطای پناهندگی را به دو بخش حقوقی و فراحقوقی^(۱۰) تفکیک کرده، و مبانی حقوقی آنرا در حقوق بین‌الملل و حقوق داخلی

جستجو نموده است. به باور او از دیدگاه حقوق بین‌الملل پژوهش در باره سرچشمه‌های اعطای پناهندگی در دو حوزه سرزمینی و ماوراء سرزمینی صورت می‌گیرد.^(۱۱) پناهندگی وقتی سرزمینی^(۱۲) است که توسط دولت در داخل قلمرو خود داده شود، وهنگامی فراسرزمینی^(۱۳) است که توسط نمایندگی‌های دیپلماتیک، اماکن دارای مصونیت و یا کشتی‌های جنگی اعطا شود.

تفاوت میان اصول این دو نوع پناهندگی در این واقعیت نهفته است: قدرتی که پناهندگی سرزمینی اعطا می‌کند، ناشی از اعمال حاکمیت صرف سرزمینی است و مستقیماً از اقتدار دولت بر قلمروش ناشی می‌شود، در حالی که در پناهندگی فراسرزمینی پناهجویان در داخل قلمرو دولتی هستند که در حوزه قضایی آن در جستجوی حمایت دولتی دیگر بر می‌آیند. در این حالت اعطای پناهندگی با کاستن از قدرت اعمال حاکمیت دولت میزبان همراه است.^(۱۴ و ۱۵)

مبنای اقتدار دولت ایجاب می‌کند که قدرت تام در اعطای پناهندگی سرزمینی داشته باشد، مگر این که برخی محدودیت‌ها را در این باره پذیرفته باشد. در حالی که حق اعطای پناهندگی فراسرزمینی استثنایی است و در هر مورد باید جنبه‌های مختلف آن بررسی شود. اعطای هر دو نوع پناهندگی متضمن این ویژگی است که تعادلی میان ادعاهای قانونی اعمال حاکمیت دولت و درخواست‌های بشردوستانه ایجاد شود.^(۱۶)

پناهندگی سرزمینی: این‌گونه پناهندگی هنگامی روی می‌دهد که یک شخص یا اشخاصی با فرار از کشوری وارد قلمرو دولت دیگری شده و درخواست کسب اجازه برای اقامت می‌نمایند و این در موقعیتی است که فرد یا گروهی از افراد در سرزمین خود بعلت تعلقات نژادی، دینی، سیاسی و یا حتی ارتکاب جرایم عادی تحت تعقیب قرار می‌گیرند و ناچار به ترک محل زندگی و کشور خود می‌شوند و در جستجوی پناه گرفتن در سرزمین‌های دیگری بر می‌آیند که بتوانند در آن زندگی کرده و از تعقیب و آزار مصون بوده و از برخی آزادی‌های اساسی برخوردار شوند.^(۱۷)

رد پناهندگی را می‌توان در یونان باستان پی گرفت. جایی که اماکن مقدس به فراریان و بویژه بردگان بیمار پناه می‌دادند. در ابتدای جمهوری رم خارجیان گریخته از کشورهای با رفتار مشابهی مورد حمایت قرار می‌گرفتند.^(۱۸) اماکن مذهبی همواره بخاطر انتساب آنان به «الوهیت»^(۱۹) غیرقابل تعرض بوده، و از این‌رو مورد توجه پناهجویان بوده اند.^(۲۰) با این سوابق اعطای پناهندگی از یک سنت دیرین برخوردار بوده و در گذشته‌های دور در مقیاسی وسیع در اروپا به رسمیت شناخته شده و اعطا می‌شد و حتی بعنوان سندی برای اعتبار تمدن آتن به‌شمار می‌رفت.^(۲۱)

با زوال اعتقادات مذهبی و جایگزین شدن احکام دادگاه‌ها، مفهوم پناهندگی مذهبی جایش را به ایده پناهندگی سرزمینی سپرد و شهرها و کشورها جایگزین محراب و کلیسا گشته و قلمرو دولت‌ها مکان‌هایی امن برای پناهندگی شدند. گرچه مشکل بتوان تاریخی دقیق برای این تحول مشخص کرد اما، مصونیت سرزمینی پس از تشکیل دولت‌های دارای حاکمیت و تعیین سرحدات و حفظ قلمروها قابل درک است که با پایان امپراتوری رم مصادف گشت. از این به بعد اعطای پناهندگی بعنوان عمل متقابل در روابط کشورها رواج یافت.

به نظر می‌رسد چند عامل در این تحول سهم داشته‌اند: حس میهمان‌نوازی نسبت به دیگران، قطع تمامی پیوندهای میان پناهنده و سرزمینی که از آن گریخته است و رقابتی که دولت‌های مستقل جدید با یکدیگر داشتند.

البته این رقابت‌ها بعدها نتیجه معکوس داد. بدین صورت که در خلال سده ۱۴ میلادی هنگامی که سپاهیان سلاطین در تعقیب پناهندگانی که اغلب دشمنان پادشاهان خود بودند، مرزها را درمی‌نوردیدند، که این تجاوز به قلمرو دیگران بود و اغلب به بروز جنگ منجر می‌شد. از این‌رو باز پس دادن پناهندگان به کشور خودشان برای پرهیز از جنگ مرسوم گشت. با افزایش نگرانی‌ها در مورد بالا رفتن میزان جنایت و برای جلوگیری از آن، اعطای پناهندگی سرزمینی در قرن ۱۷ محدود شد و این پیامد رواج اندیشه همبستگی بین‌المللی علیه جنایت بود که از سوی ژان بودن در قرن ۱۶ مطرح شد و مورد استقبال سایر نویسندگان قرار گرفت.^(۲۲)

رژیم حقوقی پناهندگی سرزمینی

اصول مربوط به اعطای پناهندگی در قلمرو یک دولت در حقوق بین‌الملل این است که در فقدان تعهد قراردادی مخالف با این اقدام (به مانند قرارداد استرداد مجرمین)، دولت در پذیرفتن هر کس به قلمرو تحت حاکمیت خود و اجازه اقامت به او آزاد است.^(۲۳) اختیار یک دولت در دادن پناه در قلمروش سابقه‌ای باستانی دارد و نه تنها پناهندگان سیاسی، اجتماعی و مذهبی، بلکه تمامی خارجی‌ان حتی مجرمان را در بر می‌گیرد. این صرفاً یکی از جنبه‌های قدرت دولت در پذیرش افراد به قلمرو یا اخراج از سرزمین آن است.^(۲۴) حق دولت‌ها برای اعطای پناهندگی، بعنوان یک رفتار مبتنی بر اصول بشردوستانه نیز به رسمیت شناخته شده است. قوانین اساسی دولت‌های متعددی بر حق اعطای پناهندگی و حمایت از افرادی که به دلایل سیاسی تحت تعقیب هستند، تأکید نموده‌اند. البته بر این قاعده یک استثناء وارد شده است که، پناهندگی نباید به جنایتکاران جنگی داده شود.^(۲۵)

به سبب فقدان مقرراتی بین‌المللی و قابل قبول عمومی در مورد اعطای پناهندگی سرزمینی، مجمع عمومی سازمان ملل متحد وادار شد که در ۲۱ نوامبر ۱۹۵۹ از کمیسیون حقوق بین‌الملل خواستار شود که تدوین «اصول و مقررات حقوق بین‌الملل در مورد حق پناهندگی» را در دستور کار قرار دهد. سر انجام پیش‌نویس کنوانسیون در یک کنفرانس در ژانویه ۱۹۹۷ در ژنو مورد بررسی قرار گرفت اما به تصویب نرسید. در جریان بررسی این کنوانسیون، مجمع عمومی در ۱۴ دسامبر ۱۹۶۷ اعلامیه پناهندگی سرزمینی را همراه با اصول راهنمای اعطای آن تصویب کرد، اما افرادی را که مظنون به جرایم جنگی، جرایم علیه صلح و جنایت علیه بشریت هستند، از شمول این قاعده مستثنی کرد.^(۲۶)

اعطای پناهندگی نه تنها برای محافظت از حق حیات، امنیت و شرافت انسان، بلکه برای پیشگیری از نقض شدید حقوق بشر لازم است. بنابراین دادن پناهندگی به پناهجویانی که یک گروه از قربانیان حقوق بشر را تشکیل می‌دهند، از جنبه‌های مهم حمایت از حقوق انسان بوده و باید در پرتو منشور ملل متحد و بعنوان یک اصل کلی حقوق بین‌الملل و ملاحظات بشردوستانه بررسی شود. با این رویکرد نه فقط حق یک فرد برای ترک کشور خود یا کشورهای دیگر به رسمیت شناخته می‌شود، بلکه براساس اسناد موجود در حقوق بین‌الملل، حق او برای جستجو و برخورداری از پناهندگی در سایر کشورها برای نجات از تعقیب، بعنوان یک حق انسانی شناخته شده است.^(۲۷) به موجب بند یک از ماده ۱۴ اعلامیه جهانی حقوق بشر: «هرکس حق دارد برای رهایی از تعقیب، شکنجه و آزار، پناهگاهی جستجو کند و در کشورهای دیگر پناه اختیار کند». چنانچه کشوری به فردی که به ماده ۱۴ اعلامیه جهانی متوسل شود، پناهندگی بدهد، این اقدام از سوی کشورهای دیگر عملی غیردوستانه تلقی نخواهد شد. این حق مورد حمایت قطعنامه‌های متعدد مجمع عمومی ملل متحد^(۲۸) و اعلامیه ۱۹۹۳ وین نیز قرار گرفته است. در حالی که این حق پناه‌جو است که به دنبال پناهگاهی برای خود در کشورهای دیگر باشد، اما تصمیم درباره اعطای پناهندگی و یا رد درخواست آن منوط به اراده دولت است و در صورت پذیرش و یا رد پیشنهاد، هیچ تعهدی برای دولت‌ها ایجاد نمی‌شود.^(۲۹)

اعطای پناهندگی در خارج از قلمرو دولت: پناهندگی در خارج از قلمرو
حاکمیت یک دولت هنگامی روی می‌دهد که با اعطای آن در سفارت‌خانه‌ها، کنسولگری‌ها و کشتی‌های شناور در آب‌های آزاد و بین‌المللی موافقت شود و به علت اینکه بیشترین پناه جویان به اماکن مأموریت‌های دیپلماتیک به مانند سفارتخانه‌ها و دیگر دفاتر نمایندگی پناه می‌برند، به پناهندگی دیپلماتیک معروف شده است.^(۳۰)

پناهندگی دیپلماتیک

پناهندگی دیپلماتیک نوعی پناه دادن توسط نهادهای مهم حقوق بین‌الملل در ورای مرزهای سرزمینی و در مکان‌هایی که به آنها مصونیت قضائی داده شده، به فردی است که در جستجوی حمایت در مقابل قدرتی برآمده، که او را متهم و تعقیب نموده است.^(۳۱) پناهندگی دیپلماتیک از اصل حاکمیت سرزمینی مورد قبول حقوق بین‌الملل تخطی می‌نماید زیرا افرادی را از دسترس مقامات قضایی حکومت متبوع وی خارج می‌سازد.^(۳۲) از این‌رو موافقت با پناهندگی در اماکن مأموریت‌های دیپلماتیک، همواره یکی از بحث‌برانگیزترین موضوعات در حقوق دیپلماتیک بوده است.^(۳۳)

ایده پناهندگی در اماکن متعلق به یک دولت در خارج از قلمرو آن بر مصونیت نمایندگی دیپلماتیک استوار است و پیامد ضروری تأسیس فعالیت یک مأموریت دائمی دیپلماتیک است که از احترام ویژه و مصونیت از عدم تعرض برخوردار است. در دهه‌های میانی سده پانزدهم میلادی مصونیت سنتی شخص دیپلمات بعنوان نماینده فرمانروای دولت فرستنده نزد دولت پذیرنده، به محل کار و زندگی وی یعنی اماکن مأموریت دیپلماتیک نیز تسری یافت. در آن زمان فرض اقتدار و صلاحیت برون‌مرزی (فراسرزمینی)^(۳۴) بعنوان توجیه حقوقی این مصونیت مورد استفاده قرار گرفت. بر اساس این فرضیه، محل اقامت نماینده دیپلماتیک بعنوان بخشی از قلمرو کشور فرستنده دیپلمات تلقی شده، که مقامات محلی کشور پذیرنده حق ورود به آن را ندارند.^(۳۵) «گروسیوس» بیان داشت که سفرا بر اساس یک تصور حقوقی می‌پنداشتند که خارج از قلمرو حاکمیت دولتی هستند که در سرزمین آن قرار دارند. این برداشت منجر به پدید آمدن دکترین «فراسرزمینی» مأموریت‌های دیپلماتیک در سده‌های ۱۶ و ۱۷ شد که بر اثر آن در چند پایتخت اروپایی مانند روم، مادرید، ونیز و فرانکفورت ماین، دولت‌های فرستنده سفیران ادعای برخورداری از «مصونیت/اقامتگاه»^(۳۶) داشتند. استناد به این اصل نه تنها ساختمان‌های سفارت، بلکه تمامی محدوده‌ای را که در اطراف آن واقع بود، از شمول قوانین و نظارت مجریان قانونی کشور پذیرنده معاف می‌ساخت.^(۳۷) این یک رسم کهن در اروپا بود که تنها دو امتیاز را برای سفرا در چند کشور در بر می‌گرفت که عبارت بودند از حق ممانعت از دستگیری اشخاصی که در همسایگی سفارتخانه‌ها سکونت داشتند و معافیت از پرداخت مالیات لوازم ضروری مورد استفاده آنها.^(۳۸)

یکی از نتایج این گونه برداشت از مصونیت دیپلماتیک نمایندگی، ادعای حق اعطای پناهندگی به افراد از سوی سفیران در داخل محدوده‌ای بود که اقامتگاه آنان را در بر می‌گرفت و همچنین پناه گرفتن اشخاصی بود که به سبب ارتکاب به جرم و

جنایت تحت تعقیب قرار می‌گرفتند.^(۳۹) برخلاف آن چیزی که در زمان ما رایج است، پناهندگی از مجرمان عادی حمایت می‌کرد و نه از مخالفان سیاسی. برای نمونه در جمهوری ونیز منشور ۱۵۵۴ مقرر می‌داشت که فراری در صورتی که مجرم عادی باشد و خود را در اماکن دیپلماتیک پنهان نماید، نباید تعقیب شود. اما اگر او به جرم علیه دولت متهم شود می‌بایست دستگیر شده و یا به قتل می‌رسید. آنان که مسئول اقدامات خطرناک علیه امنیت و یا مخدوش کردن پرستیژ جمهوری بودند، حتی با وجود اعتراضات و تهدیدهای دولت‌های قدرتمند، نمی‌بایست از دست عدالت فرار کنند.^(۴۰) در یک تحول اساسی نویسندگان قرن هیجدهم به جای توجه به حق پناهندگی برای مجرمان عادی، پناهندگی را برای کسانی که مجرمان سیاسی قلمداد می‌شدند، درخواست می‌کردند. آنان اعطای پناهندگی را برای قربانیان نا بردباری سیاسی و مذهبی خواستار شده و آن را نه تنها حق دولت، بلکه وظیفه آن می‌پنداشتند.

برخی دولت‌ها پناهندگی سیاسی را نه تنها به قربانیان سیاسی بلکه به کسانی نیز که جرایم بزرگی به مانند «شاه‌کشی»^(۴۱) مرتکب شده بودند، اعطا می‌کردند. انقلاب فرانسه با اعلام حق شورش، مبنایی اخلاقی برای اقدام علیه دولت‌ها ایجاد کرد و موجب شد که دولت‌ها دادگاه‌های خود را برای صدور رأی به نفع پناهندگان سیاسی گشوده و از تحویل آنان به کشورشان خودداری نمایند. بدین ترتیب اعطای پناهندگی سیاسی به صورت اقدامی در آمد که بر حسب مورد، خود را بر اساس اصول اخلاقی و مقررات حقوق موضوعه، تحمیل می‌کرد.^(۴۲) مبنای حقوقی که برای این سبک از پناهندگی مورد استناد قرار گرفته اند عبارت بودند از:

اصل برون مرزی اماکن دیپلماتیک: «گروسیوس» اصل برون مرزی را برای توصیف مصونیت دیپلمات‌ها از قوانین محلی عنوان کرد. براساس این فرضیه، سفارتخانه‌ها و نمایندگی‌ها در حوزه قضایی کشور پذیرنده مصون از تعرض و تفتیش شناخته می‌شدند، زیرا آنان در بخشی خارج از سرزمین کشور میزبان و در پاره‌ای از قلمرو کشور فرستنده اقامت دارند. بر بنیاد این فرضیه، پناهندگی اعطایی در نمایندگی به مثابه پناهندگی دادن یک دولت در بخشی از خاک خود تلقی می‌شد و لذا از لحاظ حقوق بین‌الملل قابل توجیه بود.^(۴۳) بدین ترتیب حق پناهندگی برون مرزی مترادف با پناهندگی سرزمینی پنداشته شد و چون محل نمایندگی بعنوان بخشی از خاک کشور فرستنده شناخته می‌شد، پرسش در مورد اینکه حاکمیت سرزمینی کشور میزبان نقض شده باشد وجود نداشت.

رواج مفهوم برون مرزی در سده هفدهم موجب حمایت از ادعای مصونیت اقامتگاه و در نتیجه استنباط حق اعطای پناهندگی دیپلماتیک و ترویج آن شد.^(۴۴) این

نظریه در قرن هیجدهم توسط «واتل»^(۴۵) سویسی تعدیل و از جانب «بینکرشوک»^(۴۶) مورد حمله قرار گرفت. «واتل» در سال ۱۷۵۰ با تصریح بر سابقه «ریپردا»^(۴۷) هر نوع اعطای حق پناهندگی در اماکن دیپلماتیک را انکار کرد و یادآور شد که در موارد فوری و حاد خطرناک برای دولت پذیرنده، رئیس دولت می‌تواند به منظور دستگیری فراری اجازه ورود به اماکن دیپلماتیک را بدهد.^(۴۸) او بر این باور بود که «این برعهده حاکمیت است که بر حسب موقعیت تصمیم بگیرد که تا چه میزان به حق پناهندگی در اقامتگاه سفیر احترام بگذارد».^(۴۹)

در خلال قرن نوزدهم حمایت از نظریه فراسرزمینی بودن سفارتخانه‌ها بکلی از بین رفت و هنگامی که در ۱۸۶۷ فرستاده فرانسه در «لیما» درخواست مراعات آن را نمود، دولت «پرو» از اعطای آن سر باز زد.^(۵۰)

برخی نویسندگان تأکید می‌ورزند: «فرا سرزمینی به شمار آوردن اماکن دیپلماتیک یک راه مناسب بود برای ابراز این حقیقت که دولت پذیرنده هیچ قدرتی برای اجرای قوانین ملی نداشته است. اما به این معنا نیست که جرایم یا اقدامات حقوقی رخ داده در اماکن غیر قابل تعرض، باید رویدادهایی تلقی شوند که در قلمرو دولت فرستنده اتفاق افتاده‌اند».^(۵۱) بحث بر سر این بود که هدف از امتیازات سفیران تضمین انجام ماموریت آنان در نهایت امنیت و بدون مداخله است و وظایف دیپلماتیک مانع از آن می‌شود که اجازه داشته باشند به مجرمان پناه داده و آنها را از تعقیب و بازجویی در حوزه قضائی کشوری که در آن زندگی می‌کنند، نجات دهند.^(۵۲)

حقوق بین‌الملل نوین اصولاً حقی را برای رئیس ماموریت در اعطای پناهندگی در اماکن دیپلماتیک به رسمیت نمی‌شناسد. حتی بنظر می‌رسد همان گونه که دیوان بین‌المللی دادگستری در «قضیه پناهندگی»^(۵۳) رأی داد، چنین رفتاری از نظر حقوق بین‌الملل ممنوع هم باشد. به ویژه هنگامی که به معاف کردن فراریان از شمول مقررات عادی و قوانین ملی منجر شده و مانع اجرای عدالت توسط دولت سرزمینی گردد.^(۵۴)

امتیازات دیپلماتیک: مبنای امتیازات و مصونیت‌های دیپلماتیک، تأمین و تضمین آزادی و امنیت مورد نیاز برای انجام فعالیت‌های دیپلماتیک است.^(۵۵) بر این باور حق دخالت در حوزه قضایی کشور میزبان با اعطای پناهندگی دیپلماتیک به فراریان آن کشور معمولاً بعنوان یک امر ضروری فراهم کننده آزادی و امنیت تلقی نمی‌گردد و بنا بر این یک امتیاز دیپلماتیک شمرده نمی‌شود.^(۵۶) بسیاری از حقوقدانان اعطای پناهندگی در نمایندگی دیپلماتیک را سوء استفاده از مصونیت تفسیر کرده‌اند و بر این باورند: «گریک فرستاده از مصونیت خود سوء استفاده نماید، دولت پذیرنده نباید نسبت به آن بی‌تفاوت بماند..... بنابر این هیچ تعهدی از سوی دولت پذیرنده برای اعطای حق

پناه دادن به مجرمان و یا سایر افرادی که در استخدام نمایندگی نیستند، وجود ندارد. البته نیازی به اینکه فرستاده از ورود مجرمان متقاضی پناه گرفتن در سفارت خانه ها جلوگیری نماید، نیست...^(۵۷)».

عرف بین‌المللی: براساس تعریف مندرج در اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری (ماده ۳۸)، عرف بین‌المللی حاکی از رویه دولت‌ها بوده که بمنزله قاعده حقوقی پذیرفته شود. بنا براین، درک اهمیت عرف برای ایجاد قاعده‌ای در حقوق بین‌الملل که پناهندگی دیپلماتیک را مجاز شناخته باشد، بر رفتار کشورهای مختلف استوار است.^(۵۸)

رسوم: رسوم را بدین سبب از عرف بین‌المللی جدا تشخیص داده اند چون فاقد دو عنصر اساسی است؛
الف) یک رفتار عمومی هماهنگ از سوی دولت‌ها در قبال یک موضوع بین‌المللی،

ب) قبول این رفتار بعنوان یک تعهد، از این رو نمی‌تواند قاعده‌ای در حقوق بین‌الملل ایجاد نماید.^(۵۹) اعطای پناهندگی دیپلماتیک اگر چه فاقد وجاهت حقوقی است اما، در برخی از کشورها بویژه در امریکای لاتین مرسوم است. وجود دو پدیده عقاید آزادیخواهانه که در منطقه غلبه داشت و انقلاب‌های خشن و تقریباً مداوم پس از استقلال جمهوری‌های جدید که در خلال قرن ۱۹ موجب عدم ثبات سیاسی در بسیاری از کشورها شده بود، پناهندگی دیپلماتیک را به صورت یک رفتار مورد احترام در مبارزات سیاسی در آورده و اعمال آن را ضروری ساخته بود.^(۶۰) زیرا جایی امن می‌بایست وجود داشته باشد که از جان توطئه‌گران دوشنبه، که ممکن است تشکیل‌دهندگان حکومت سه‌شنبه و دولتمردان صبح، که ممکن است فراریان عصر باشند، محافظت نماید.^(۶۱) در این کشورها حتی دولت‌هایی به مانند انگلیس و آمریکا که هر نوع اعتبار حقوقی برای پناهندگی را انکار می‌کنند، به سفارت‌خانه هایشان در این کشورها اجازه داده‌اند که پناهندگی اعطا نمایند. کشورهایی که این سبک از پناهندگی در آنها رواج دارد، گرچه مبنای حقوقی آن را رد می‌کنند، اما عموماً نسبت به عملکرد آن بردباری نشان می‌دهند. چون رسوم مبنای حقوقی ندارند، اعمال آنها وابسته به رضایت کشور میزبان است. لغو رسوم توسط کشور میزبان تخلف از تعهد حقوقی شمرده نمی‌شود اما ممکن است یک رفتار غیر دوستانه تلقی گردد.

اگرچه پناهندگی بر این مبنا توجیه حقوقی ندارد و از سوی حقوق بین‌الملل پذیرفته نشده است اما، اعمال آن سبب شده است که کشورها از تخطی نسبت به آن خودداری نمایند. در این صورت اگر نمایندگی دیپلماتیک به پناهجویان پناهندگی اعطا

نماید، مصونیت نمایندگی موجب میشود کشور میزبان از اقدام علیه ماموریت خودداری نماید.^(۶۲) به ویژه در کشورهای امریکای لاتین که پناهندگی نمایندگی رفتاری بر پایه مراعات حقوق بشردوستانه شناخته شده و تلاش‌هایی در جهت قانونی کردن آن از طریق انعقاد کنوانسیون‌ها انجام گرفته است.^(۶۳)

قرارداد: پناهندگی دیپلماتیک یک اصل عمومی حقوق بشمار نمی‌رود. از این رو نباید اعطا شود مگر بر مبنای یک قرارداد یا سند کنوانسیونی که در یک دوره زمانی میان کشورهای طرف قرارداد معتبر باشد. زیرا محدود کردن حاکمیت سرزمینی دولت امکان پذیر نیست مگر بر اساس یک کنوانسیون بین المللی مربوط به آن.^(۶۴) روشن است کشورهایی که تمایل داشته باشند می‌توانند با عقد قرارداد، مقرراتی را وضع کنند که در حقوق بین‌الملل عرفی وجود ندارد. این قراردادها تعهدات الزام‌آوری در حقوق بین‌الملل ایجاد می‌کنند که در مورد کشورهای غیر عضو الزام‌آور نیستند.^(۶۵) حق پذیرش یا دریافت پناهندگی که تعهد الزام‌آوری^(۶۶) را برای دولت‌ها ایجاد نماید، تنها در برخی ترتیبات منطقه‌ای یافت می‌شود.^(۶۷)

از زمان استقلال دولت‌های امریکای لاتین، پناهندگی سیاسی نه تنها موضوعی مهم برای درج در قراردادهای متعدد منطقه‌ای بوده، بلکه نمایندگان دیپلماتیک اعزامی به برخی از کشورهای امریکای لاتین را با قواعدی در مورد اعطای پناهندگی روبرو کرده است. در این موارد مقررات *لیما*،^(۶۸) *لایپز*^(۶۹) و *آسانسیون*^(۷۰) شایسته یادآوری هستند.^(۷۱) بنا بر اسناد موجود تمامی قراردادهای مهم در مورد پناهندگی دیپلماتیک میان کشورهای امریکای لاتین منعقد شده است که شامل پنج قرارداد می‌باشد:

۱. قرارداد حقوق کیفری بین المللی که در ۲۳ ژانویه ۱۸۸۹ در "مونتو ویدئو" در اولین کنگره امریکای جنوبی در مورد حقوق بین‌الملل خصوصی امضا شد. ماده ۱۷ این قرارداد، اعطای پناهندگی در نمایندگی‌ها را برای مجرمان سیاسی به غیر از کسانی که از کشتی‌های جنگی فرار کرده‌اند، پیش‌بینی کرده است. این ماده صراحتاً بیان می‌دارد که «پناه‌دادن به مجرمان سیاسی باید محترم شمرده شود»، بدون آن که آن را وابسته به سنت‌ها یا مقررات حقوقی موجود در کشور میزبان بنماید. رئیس هیأت نمایندگی موظف است که سریعاً طی یادداشتی کشور میزبان را مطلع نماید و کشور میزبان نیز این قدرت را دارد که تقاضا کند مجرم را در کوتاه‌ترین زمان ممکن از قلمرو ملی او خارج نمایند. در مقابل رئیس نمایندگی حق خواهد داشت که ضمانت‌های لازم را برای خروج پناهنده بدون وارد آمدن هرگونه آسیب به مصونیت از تعرض به پناهنده، اخذ نماید.^(۷۲)

۲. کنوانسیون پناهندگی، امضا شده در هاوانا در ۲۰ فوریه ۱۹۲۸،^(۷۳) در ششمین کنفرانس بین‌المللی دولت‌های آمریکایی. ماده ۲ این مقاوله‌نامه اظهار می‌دارد: پناهندگی دیپلماتیک باید تا حدی که بعنوان یک حق و یا مدارای بشردوستانه مبتنی بر رسوم، کنوانسیون‌ها، یا حقوق کشوری که پناهندگی در آن داده می‌شود اجازه می‌دهد، محترم شمرده شود. این سند مقررات ویژه ای برای اعطای پناهندگی ایجاد کرد.^(۷۴ و ۷۵)

۳. کنوانسیون پناهندگی سیاسی امضا شده در مونته ویدئو در ۲۶ دسامبر ۱۹۳۳ در هفتمین کنفرانس بین‌المللی سازمان کشورهای آمریکایی.^(۷۶)

۴. قرارداد پناهندگی سیاسی و پناه‌جویی؛ در دومین کنگره آمریکای جنوبی درباره حقوق بین‌الملل خصوصی در ۴ اوت ۱۹۳۹ به هنگام بازنگری در قرارداد ۱۸۸۹ در مونته ویدئو امضا شد. در این قرارداد قید شد تشخیص عللی که دادن پناهندگی را ایجاد می‌کند، به کشور اعطاکننده پناهندگی مربوط است.^(۷۷)

۵. کنوانسیون پناهندگی دیپلماتیک؛ در ۲۸ مارس ۱۹۵۴ در کاراکاس امضا شد.^(۷۸) در این مقاوله نامه تصریح گردید: «پناهندگی داده شده در نمایندگی‌ها، کشتی‌های جنگی، اردوگاه‌های نظامی یا هواپیماها به اشخاصی که به دلایل یا جرایم سیاسی تحت تعقیب‌اند، باید از سوی دولت سرزمینی مطابق مواد این کنوانسیون محترم شمرده شود».^(۷۹) برطبق رسوم منطقه‌ای و کنوانسیون کاراکاس، پناهندگی دیپلماتیک دارای ویژگی‌های زیر است:

- پناهندگی در حالت اضطراری و به اشخاصی اعطا می‌شود که بعلت جرایم و انگیزه‌های سیاسی تحت تعقیب باشند.

- پناهندگی دادن به افرادی که به علت جرایم عمومی یا به سبب این که در جرایمی مقصر شناخته شده، یا کسانی که محکومیت به آنان تحمیل نشده باشد، مجاز نیست.

- مشخص کردن ماهیت جنایت (سیاسی یا عادی) نسبت داده شده به پناه‌جو و تصمیم‌گیری در این مورد که فوریت دارد، موضوعی است مربوط به دولت اعطاکننده پناهندگی.^(۸۰)

- تعدادی از نویسندگان انعقاد این قرارداد را ناشی از ناخشنودی کشورهای امضا کننده از رای دیوان بین‌المللی دادگستری در موضوع پناهندگی میان کلمبیا و پرو دانسته‌اند.^(۸۱)

شرایط اعطای پناهندگی دیپلماتیک

اعطای پناهندگی در اماکن متعلق به مأموریت‌های دیپلماتیک در موقعیت‌های متفاوتی صورت می‌گیرد. زمینه‌های لازم برای توجیه اعطای پناهندگی دیپلماتیک عبارت بوده اند از:

الف) ملاحظات بشردوستانه، که در زمان‌های باستان در مورد پناهندگان مذهبی و متعاقباً در باره پناهندگان سیاسی مورد استناد قرار می‌گرفت.

ب) منافع سیاسی.

ج) ارزش شخص برخوردار از حق پناهندگی.

د) ماهیت جرمی که رخ داده است.^(۸۲)

در زمان جنگ یا شورش داخلی و یا کودتا^(۸۳) ممکن است رهبران از قدرت خلع شده و یا اعضای حکومت که اموالشان مصادره شده و تحت تعقیب‌اند، به دنبال پناه‌گرفتن در اماکن دیپلماتیک مستقر در کشور خود باشند. همچنین اتفاق افتاده است که شخص یا اشخاصی بعد از ارتکاب جنایت عادی و یا کشتاری سیاسی، به دنبال چنین پناهگاهی باشند. تجربه نشان می‌دهد پناه بردن به اماکن دیپلماتیک تنها در حالت‌های ضروری و فوق‌العاده روی داده است^(۸۴) و این موجب قائل شدن تفاوت میان اعطای پناهندگی موقت و غیر موقت شده است. لازم به یادآوری است که اعطای پناهندگی موقت، به هنگام شورش و اقدامات مخل نظم توسط مردم، حقی قانونی است که بر اساس ملاحظات بشردوستانه و فارغ از تعهدات قراردادی صورت می‌گیرد و مقامات کشور میزبان موظف می‌باشند که حمایت کامل از مأموریت دیپلماتیکی را که در این شرایط به پناهجویان پناه داده، به عمل آورند.^(۸۵) برای یک دوره قابل توجه که از قرن پانزدهم میلادی و پس از تأسیس نمایندگی‌های دائمی آغاز شد، پناهندگی در اماکن دیپلماتیک به پناهجویان سیاسی و فراریان از دست عدالت معمولاً اعطا می‌شد که در این صورت مقامات محلی نمی‌توانستند صلاحیت خود را بر روی چنین افرادی اعمال نمایند و قادر نبودند آنان را به محاکمه بکشانند.^(۸۶) به منظور درک بهتر شرایط اعطای پناهندگی دیپلماتیک، جنبه‌های حقوقی، سیاسی و بشردوستانه آن شایسته بررسی می‌باشند.

جنبه‌های حقوقی

براساس حقوق عرفی، پناه دادن از حقوق دولت‌هاست و پناه بردن افراد نیز برای رهایی از تعقیب و آزار، مورد حمایت قرار گرفته است. در گذشته حق یک حکمران در قلمروش برای پناه دادن به افراد فراری از اجرای عدالت و تعقیب از کشور خود،

به‌عنوان نشانه‌ای از قدرت وی شناخته می‌شد. این حق براحتی می‌توانست به سفارتخانه‌ها نیز به عنوان بخش فراسرزمینی قلمرو دولت فرستنده تسری یابد، اگرچه هیچگاه به عنوان یک هنجار عرفی حقوق بین‌الملل رسمیت نیافته است.^(۸۷) در «قضیه پناهندگی» مربوط به «های د لاتوره»^(۸۸) میان پرو و کلمبیا، دیوان بین‌المللی دادگستری در رابطه با درخواست اجرای مقررات منطقه ای امریکای لاتین، پذیرش وجود یک هنجار عرفی را در مورد پناهندگی دیپلماتیک چه در امریکای لاتین و چه در حقوق بین‌الملل رد کرد. حقوق بین‌الملل قراردادی نیز، هیچ اشاره صریحی به پناهندگی دیپلماتیک ندارد.^(۸۹ و ۹۰)

بسیاری از دولت‌ها بر این باورند که پندار فراسرزمینی بودن مأموریت دیپلماتیک؛ بسیار از این واقعیت به دور است که محدودیتی را به حاکمیت به قبولاند و هیچ تعهدی برای دولت پذیرنده وجود ندارد که به نمایندگان دیپلماتیک حق بخشیدن پناهندگی به مجرمان و یا سایر افراد غیر وابسته به مجموعه او اعطا نماید.^(۹۱) البته فرستاده دیپلماتیک مجبور به ممانعت از ورود مجرمان و اشخاص محکوم که قصد پناهجویی در سفارت را دارند، نیست.^(۹۲) اما از سوی دیگر اصل «مصونیت از عدم تعرض» این مأموریت‌ها که براساس عمل متقابل استوار بود، برای ایجاد مبنایی که از مأموریت‌ها در برابر به کار بردن نیروی فیزیکی علیه آنها به هنگام حمایت از یک فرد در مقابل زیر پا گذاردن حاکمیت دولت پذیرنده محافظت نماید، کفایت می‌نمود.^(۹۳)

برخی از حقوقدانان نوشته‌اند؛ نهادهای مهم بین‌المللی از حق اعطای پناهندگی برخوردارند، اما اجباری به آن ندارند. بنابراین پناهندگی حقی برای درخواست‌کننده نیست و اعطای آن به صلاحدید و تصمیم نمایندگان‌ها بستگی دارد. در مواقعی که دولت سرزمینی، مشروعیت اعطای پناهندگی از سوی نمایندگان‌های مقیم را به پرسش می‌گیرد و پناهنده را مرتکب جرم عادی می‌داند، از صدور «امان‌نامه عبور» برای خروج وی از کشور خودداری می‌ورزد. در این حالت پناهنده مجبور است در محل پناهندگی باقی بماند و دولت پذیرنده در هیچ حالتی نباید با اعمال فشار و خشونت و نقض مصونیت نمایندگی، به پناهندگی فرد پایان دهد. اگر دولت پذیرنده روابط خود را با دولت اعطاکننده پناهندگی قطع نماید و یا تمایل خود را به بسته شدن مأموریت دیپلماتیک اعلام دارد، پناه یافته باید اجازه یابد همراه با دیپلمات‌ها کشور را ترک کند و اگر این کار امکان‌پذیر نباشد، وی را به اماکن دیپلماتیک دیگر بفرستند.

هنگامی که بررسی و تدوین کنوانسیون روابط دیپلماتیک در ۱۹۴۹ در دستور کار کمیسیون حقوق بین‌الملل قرار گرفت و کمیسیون بر اساس قطعنامه ۶۸۵ مورخ ۵ دسامبر ۱۹۵۲ بحث بر سر موضوع را در ۱۹۵۴ آغاز کرد، امکان رسیدن به یک توافق بر

سر ایجاد یک قاعده در مورد پناهندگی دیپلماتیک بعنوان یکی از مسائل لاینحل مطرح بود. در خلال جلسات کاری سال ۱۹۵۷ کمیسیون، حقوقدان بریتانیایی پیشنهاد نمود که بند جدیدی به پیش‌نویس ماده مربوط به اماکن دیپلماتیک به شرح زیر افزوده شود؛ «اماکن دیپلماتیک به استثنای مواردی که توسط رسوم محلی به رسمیت شناخته شده و یا به هنگام حفظ حیات و یا به منظور ممانعت از قرار گرفتن در معرض آسیب‌های شدید جسمی در شرایط وجود یک تهدید قریب‌الوقوع و فوری، نباید برای پناه دادن به اشخاصی که متهم به ارتکاب جرایم برطبق قوانین محلی شده‌اند، بغیر از آنانی که به دلایل سیاسی تحت تعقیب‌اند، مورد استفاده قرارگیرند». این پیشنهاد با رأی منفی اکثریت اعضای روبرو شد که طرح این موضوع را به این دلیل که از سوی مجمع عمومی در شرح وظایف کمیسیون قرار داده نشده و بهمین دلیل از سوی گزارشگر ویژه نیز مطالعه‌ای در مورد آن صورت نگرفته است، «خارج از حدود اختیارات قانونی» خود دانستند. از این‌رو کمیسیون از بحث بیشتر بر روی پناهندگی دیپلماتیک خودداری کرد و در خلال مذاکرات ترجیح داد پناهندگی دیپلماتیک را بعنوان بخشی از مسئله پناهندگی هنگام تدوین قواعد مربوط به پناهندگی، مورد بررسی قرار دهد. این رویکرد را نشانه پایبندی کمیسیون و کنفرانس به تصمیمی دانسته‌اند که کمیته ششم (حقوقی) سازمان ملل متحد در ۱۹۵۲ با رد پیشنهاد کلمبیا مبنی بر افزودن پناهندگی به موضوعات مورد بررسی در کمیسیون اتخاذ کرده بود.

تا آنجا که به کنوانسیون روابط دیپلماتیک ۱۹۶۱ مربوط است، بند سوم از ماده ۴۱ اشعار میدارد: «...۳- اماکن نمایندگی نباید به گونه‌ای مورد استفاده قرار گیرند که با وظایف نمایندگی مندرج در این کنوانسیون یا با سایر قواعد حقوق بین‌الملل عمومی و یا با توافقی‌های خاص معتبر بین دولت فرستنده و دولت پذیرنده مغایر باشد» برخی از نویسندگان اشاره این ماده به «قراردادهای خاص» را دلالت بر اجازه استفاده از اماکن دیپلماتیک از جمله برای پناهندگی هنگامی که دو کشور برآن توافق کرده باشند، می‌دانند.^(۹۹)

همچنین ماده ۲۲ با متعهد کردن دولت پذیرنده به حراست از نمایندگی و تاکید بر غیر قابل تعرض بودن آن، هیچ استثنائی را برمصونیت و حرمت اماکن دیپلماتیک نمی‌پذیرد و به نوعی امنیت آن اماکن را برای پناه‌جویان نیز پذیرفته است. با عنایت به نکات مورد اشاره و تأکید مقدمه کنوانسیون ۱۹۶۱ بر اینکه؛ «در مورد مسائلی که در متن این کنوانسیون به صراحت تعیین تکلیف نشده، قواعد حقوق بین‌الملل عرفی حاکم خواهد بود»، عده‌ای از حقوق‌دانان اعتقاد به وجود، «...حقی محدود و موقت برای اعطای پناهندگی دیپلماتیک بر اساس حقوق بین‌الملل عرفی»

دارند که از سوی اماکن دیپلماتیک در مواقعی که خطر قریب الوقوعی زندگی پناهجو را تهدید می‌کند، اعمال می‌گردد.^(۱۰۰)

بحث برسر اعطای پناهندگی توسط اماکن نمایندگی‌ها به هنگام تدوین «کنوانسیون روابط کنسولی» نیز در گرفت.^(۱۰۱) در کنفرانس وین پیشنهاد هیأت نمایندگی بریتانیا برای درج عبارت «اماکن کنسولی نباید برای اعطای پناهندگی به فراریان از دست عدالت مورد استفاده قرار گیرند»، در رأی‌گیری در کمیته دوم رد شد. گرچه تأکید بر «فراریان از دست عدالت»، تفسیر در مورد پناهندگی سیاسی و پناهندگی به هنگام اغتشاشات عمومی را همچنان برای دولت‌ها باز گذارده بود. چند دلیل را برای رد این پیشنهاد ارائه کرده اند:

۱. کنفرانس باید از پرداختن به موضوع پناهندگان که بررسی در باره آن برطبق قطعنامه مجمع عمومی ۱۹۵۹ تحت عنوان «حقوق پناهندگی» در دستور کار کمیسیون حقوق بین‌الملل قرار گرفته است، اجتناب کند،
۲. باتوجه به فقدان هر اشاره ای به پناهندگی در کنوانسیون روابط دیپلماتیک و احتمال این برداشت وارونه، که حق پناهندگی بطور تلویحی در آن مستتر است، دلیلی برای پرداختن به آن در کنوانسیون روابط کنسولی وجود ندارد.^(۱۰۲)
۳. پناهندگی مسئله‌ای موقتی است و کنوانسیون باید روابط دائمی را مورد توجه قرار دهد.^(۱۰۳)

کنوانسیون‌ها و قراردادهای عمومی درباره مصونیت‌های بین‌المللی نیز حق موافقت با پناهندگی را در شرایط عادی رد کرده اما در موقعیت‌های ویژه آن را نه تأیید میکنند و نه انکار.

قرارداد مقرر میان سازمان ملل متحد و ایالات متحده امریکا پیش بینی کرده است بدون آن که در وضع موجود تغییری نسبت به این مواد در ارتباط با آزادی دسترسی به منطقه محل استقرار سازمان پدید آید، سازمان ملل متحد از تبدیل شدن منطقه به مکانی که پناهجویان؛ چه افرادی که می‌خواهند از دستگیر شدن به موجب قوانین فدرال نجات یابند و چه کسانی که حکومت امریکا برای استرداد آنها به کشور دیگری اقدام می‌نماید و یا اشخاصی که در تلاشند از انجام خدمات قانونی بگریزند، جلوگیری می‌کند.

موافقتنامه شورای اروپا با دولت فرانسه نیز مقرر می‌دارد؛ بدون آن که آسیبی به مواد توافقنامه در مورد امتیازات و مصونیت‌های شورا وارد شود، شورا اطمینان می‌دهد که ساختمان‌ها و اماکن آن به جایی برای پناهندگی افرادی که در تلاشند از دستگیری بر اثر احکام صادره از سوی مقامات صلاحیت‌دار فرانسوی بگریزند و یا

اشخاصی که در جستجوی ممانعت از اجرای قوانین هستند، تبدیل نخواهند شد. موارد مشابهی در موافقتنامه ایکائو با دولت کانادا، یونسکو با دولت فرانسه و فائو با دولت ایتالیا وجود دارند.^(۱۰۴)

جنبه‌های سیاسی و بشردوستانه

در مورد سه اصل متباین «حاکمیت سرزمینی»^(۱۰۵)، «فراسرزمینی پنداشتن حاکمیت»^(۱۰۶) و «مصونیت از تعرض»^(۱۰۷)، رویکردی جدی نسبت به پناهندگی دیپلماتیک در قرن نوزدهم توسعه یافت. بر این مبنا، پناهندگی دیپلماتیک انحصاراً در مواقعی که شورش‌های سیاسی داخلی و یا انقلاب در کشورهایی که حقوق مخالفان سیاسی مراعات نمی‌شد، اعطا می‌گردید. در خلال این رویدادها پناهندگی دیپلماتیک توسط بسیاری از جمهوری‌های امریکای لاتین، ایالات متحده و برخی قدرت‌های اروپائی و روسیه، داده می‌شد، اما حتی این دولت‌ها از جمله بریتانیا و ایالات متحده نه تنها آن را رفتاری مبتنی بر هنجارهای حقوق عرفی نمی‌پنداشتند، بلکه به آن به عنوان اقدام استثنائی بشردوستانه‌ای نگاه می‌کردند^(۱۰۸) که در برابر رفتارهای بی‌باکانه افراد غیر مسئول در خلال دورانی که مقامات رسمی قادر به مهار اوضاع نیستند و نمی‌توانند از آزادی و امنیت اتباع خود در برابر اقدامات غیرقانونی رایج دفاع کنند و همچنین درحالت‌هایی که جامعه دچار ناامنی شده و تشکیلات اجرای عدالت توسط اقدامات ناشی از فشار مردم و ایده‌های القا شده به هواداران سیاسی از اجرای عدالت باز می‌ماند، ضروری به نظر می‌رسد.^(۱۰۹)

توجه به جنبه‌های بشردوستانه موجب شده است که دولت‌ها رفتارهای متفاوت خود را با درک شرایط زمانی و تعیین مدت زمان برای پناهجویی توجیه نمایند. بنابراین معیار گرچه دولت‌ها پناهندگی را بعنوان «حق» به رسمیت نشناخته اند اما قائل به تفاوتی میان پناهندگی با پناهجویی موقت به هنگام وخامت اوضاع سیاسی بوده اند. نمونه بارز چنین تفکیکی در انقلاب اسپانیا به سال ۱۹۳۶ و پس از آن مشاهده شده است. در جریان این رویداد پناهندگان زیادی از جمله اتباع اسپانیا در سفارتخانه‌های مقیم مادرید پناه گرفتند و بسیاری نیز پناهندگی دریافت کردند. پس از این دوران و بمنظور پیش‌گیری از تداوم آن، وزارت امور خارجه اسپانیا طی نامه‌ای به سفارتخانه‌های مقیم مادرید بیان داشت که دولت اسپانیا به خاطر بردباری و نه اجبار، به این پناهندگی‌ها احترام گذاشت اما ادامه آن را نخواهد پذیرفت.^(۱۱۰)

پناهندگی موقت در سفارتخانه‌ها با نام «بست نشستن» به دلایل سیاسی و یا بعنوان نشانه‌ای از وجود ظلم و بی‌عدالتی در ایران نیز مرسوم بوده است. به نقل از

خاطرات وزیر مختار بریتانیا در تهران گزارش شده است: «روزی یکی از خواجگان حرمسرا به وی خبر داده است که در اعتراض به قصد ازدواج پادشاه وقت با دختر باغبان دربار که خواهر یکی از همسران شاه نیز بوده است، دیگر همسران وی که تعدادشان سیصد نفر تخمین زده می‌شد، تصمیم گرفته بودند چنانچه شاه از این اقدام که آن را بی‌احترامی به خود و رسوم ایرانی می‌دانستند منصرف نگردد، به سفارت بریتانیا رفته و در آنجا که به باور زنان شاه پناهگاهی برای ستمدیدگان است بست نشینند... وزیر مختار بریتانیا با برپا کردن چادر و تأمین مایحتاج ضروری آماده شد که به آنان پناه دهد. اما شاه پیش از این اقدام زنان، از تصمیم خود منصرف گردید». در موقعیت دیگری در ۱۹۰۶ نزدیک به ۱۴۰۰۰ نفر برای درخواست اصلاحات اساسی در کشور به مدت یک هفته در سفارت بریتانیا در تهران بست نشستند.^(۱۱۱ و ۱۱۲)

عادت بست نشستن به سفارت بریتانیا محدود نبوده است. گزارش‌های دیگری از بست‌نشینی در سفارت‌های روسیه و عثمانی نیز در تاریخ آن دوران ثبت شده است. بنا بر سوابق متعدد، پناهندگی موقت می‌تواند به پناه‌جویانی اعطا شود که زندگی آنها در معرض خطر قریب الوقوع باشد و یا آنان را از خشونت و اغتشاشات عمومی نجات دهد. در چنین مواقعی افرادی که پناه داده شده اند اگر به علت اتهامات جنایی تحت تعقیب باشند و یا حکم دستگیری قانونی آنان توسط مقامات صلاحیت‌دار صادر شده باشد، باید به مقامات محلی تحویل داده شوند.^(۱۱۳ و ۱۱۴)

ایالات متحده آمریکا نیز که سیاست عدم پذیرش پناهندگی را بعنوان «حق» اختیار کرده است، در مواقعی با استناد حمایت از افراد بیگناه، اجازه اعطای پناهندگی موقت دیپلماتیک را داده است. در ۱۹۱۱ وزیر مختار آمریکا در هائیتی اجازه یافت که به رئیس‌جمهور مخلوع آن کشور به خاطر «جات زندگی یک بیگناه» پناه بدهد. در همین سال و در پکن نیز، کاردار مأموریت یافت که به صلاحدید خود به امپراتور و ملکه چین پناه موقت بدهد.^(۱۱۵) چند رویداد برجسته دیگر برای درک و پذیرش این تحولات و رویکرد دولت‌ها نسبت به آن در چند دهه گذشته شایان توجه‌اند:

- در سال ۱۹۴۵ سفارت انگلیس در بوکارست به ژنرال «رادسکو»^(۱۱۶) رئیس دولت پیش از رژیم کمونیستی رومانی پناهندگی داد،

در سال ۱۹۵۶ پس از یورش نیروهای اتحاد جماهیر شوروی به بوداپست برای سرکوب اصلاحات مجارستان، «یمره ناج»^(۱۱۷) نخست وزیر اصلاح طلب به سفارت یوگسلاوی در بوداپست پناه برد. چند روز بعد با تضمین داده شده از سوی حکومت جدید به کاردار یوگسلاوی مبنی بر تأمین امنیت خروج از کشور برای آقای ناج، وی به

هنگام خروج از سفارت توسط نیروهای شوروی بازداشت و برای محاکمه و سپس اعدام به رومانی برده شد،

- در همین زمان «کاردینال میندزنتی»^(۱۱۸) از رهبران اصلاحات، به سفارت آمریکا پناه برد. رئیس کلیسای کاتولیک مجارستان ۱۹ سال در سفارت ماند تا در ۱۹۷۱ اجازه یافت به رم پرواز نماید.^(۱۱۹)

- در پی ترور «نگو دین دیم»^(۱۲۰) رئیس جمهور و برادرش «نگو دین نهو»^(۱۲۱) در سال ۱۹۶۳، برادر دیگر آنها «نگو دین کان»^(۱۲۲) که با مشت آهنین بر ویتنام مرکزی حکومت می‌کرد، به کنسولگری ایالات متحده در شهر محل زندگی‌اش «هو»^(۱۲۳) پناه برد. وی با همراهی هواپیماهای امریکایی به سایگون منتقل و در آنجا به شورای نظامی دولتی تحویل گردید و متعاقباً محکوم به مرگ و با گیوتین اعدام شد. در توضیح تسلیم او به مقامات محلی «هنری کابوت لاج»^(۱۲۴) سفیر وقت آمریکا گزارش داد: «اگر کان به سفارت آمریکا در سایگون پناهنده شده بود، من به او پناه میدادم. به همان‌گونه که در رژیم «دیم» به راهبه‌های بودائی پناه دادم. اما کان به کنسولگری آمریکا در «هو» رفت و کنسولگری‌ها هیچ حقی برای اعطای پناهندگی ندارند. حکومت او را از ما گرفت و این کاملاً حق آنها بود».^(۱۲۵)

- پس از کودتای نظامی شیلی در ۱۱ سپتامبر ۱۹۷۳، هزاران نفر از هواداران «سالوادور آلنده» و اعضای دولت او از بیم جان به سفارتخانه‌ها پناه بردند. برای سامان بخشیدن به این وضعیت فوق‌العاده، کمیته ای ملی زیر نظر «کمیساریای عالی پناهندگان سازمان ملل» تشکیل شد که به صدور «امان‌نامه عبور» برای پناهندگان پرداخت و موجبات خروج بسیاری از آنها را از کشور فراهم کرد.^(۱۲۶)

- در جولای ۱۹۷۸ یک تبعه شوروی امریکایی تبار به سفارت فرانسه در مسکو پناه برد. پس از مخالفت‌های پی در پی مقامات محلی با اعطای امان‌نامه عبور و خروج وی از کشور، او سرانجام خود را در اکتبر همان سال به مقامات محلی تسلیم کرد،

- در ۱۴ جولای ۱۹۸۰ سربازان دولت «لیبریا» با زور وارد سفارت فرانسه در «مونرویا» شده و «دولف تالبرت»^(۱۲۷) پسر رئیس جمهور مخلوع را که از ۱۵ آوریل در سفارت پناه گرفته بود دستگیر کردند. روز بعد سفیر فرانسه یادداشت اعتراض شدیداللحنی را به وزیر خارجه لیبریا تسلیم کرد که در آن ورود بدون اجازه سربازان به سفارت را بعنوان تجاوز آشکار به مأموریت دیپلماتیک و هنجارهای حقوق بین‌الملل توصیف کرد،

- در ۱۳ سپتامبر ۱۹۸۴ شش فعال ضد آپارتاید آفریقای جنوبی به کنسولگری انگلیس در «دوربان» وارد و درخواست پناهندگی موقت کردند. حکومت

بریتانیا تصمیم گرفت که به دلایل بشردوستانه از تحویل دادن آنان به مقامات محلی خودداری نماید. در ۶ اکتبر سه نفر از آنان داوطلبانه از کنسولگری خارج و دستگیر شدند. دولت بریتانیا سه تن دیگر را از هرگونه فعالیت سیاسی و مصاحبه در مدت پناهندگی به علت مغایرت با وظایف کنسولگری‌ها منع کرد. در پاسخ به پرسش پارلمان از دولت بریتانیا مبنی بر اینکه تأیید کند که در حقوق بین‌الملل هیچ حقی برای اعطای پناهندگی در کنسولگری‌ها وجود ندارد، دولت روشن ساخت گرچه هیچ درخواست مشخصی برای پناهندگی سیاسی مطرح نبوده است، اما تأیید می‌کند که چنین حقی وجود ندارد.

- چهار سال بعد در ۲۳ سپتامبر ۱۹۸۸، سه فعال سرشناس ضد آپارتاید که بیش از یک سال بدون هیچ اتهامی در بازداشت بودند از بیمارستان فرار کرده و به کنسولگری ایالات متحده در ژوهانسبورگ پناه بردند. پس از دریافت پناه نا محدود در کنسولگری، سفارت اظهار داشت که برای مخالفان احترام زیادی قائل است و آنها را به ترک کنسولگری وادار نخواهد کرد.^(۱۲۸)

- نیروهای امریکایی در ۲۰ دسامبر ۱۹۸۹ با هدف دستگیری ژنرال «مانوئل آنتونیو نوریه‌گا» رهبر پاناما به آن کشور حمله کردند. نوریه‌گا به سفارت واتیکان پناهنده شد اما در ۳ ژانویه ۱۹۹۰ خود را به نیروهای امریکایی تسلیم نمود و در ایالات متحده به خاطر اتهاماتش در باره قاچاق مواد مخدر محاکمه و به ۴۰ سال زندان محکوم گردید.^(۱۲۹)

در سال ۱۹۸۹ میلادی تعدادی از شهروندان آلمان خاوری ابتدا در بوداپست و سپس در سایر پایتخت‌های کشورهای اروپای خاوری به سفارتخانه‌های آلمان باختری و کشورهای دیگر پناه بردند تا از دولت متبوع خود اجازه خروج به مقصد اروپای غربی دریافت دارند. افزایش تدریجی این پناهندگان و مشکلات مربوط به مدیریت اسکان آنها تا آنجا پیش رفت که سفارتخانه‌ها از ارائه خدمات بازماندند و به تعطیلی کار آنها در پراگ و بوداپست انجامید.^(۱۳۰) در پاسخ به مقاومت حکومت آلمان خاوری در برابر همکاری برای ترک اروپای شرقی از سوی پناهندگان، دولت آلمان غربی اعلام کرد که به تمامی اتباع آلمان شرقی که خواهان سفر به اروپای باختری هستند، گذرنامه و تابعیت اعطا خواهد کرد. سرانجام پس از توافقی میان مجارستان و اتریش که از نظر آلمان شرقی عدم پایبندی به تعهدات مندرج در قراردادهای مسافرت شهروندان تفسیر شد، بسیاری از پناهندگان از مرز مجارستان- اتریش گذر کرده و راهی اروپای باختری شدند. تعداد فراریان از آلمان خاوری تا ماه اکتبر از مرز پنجاه هزار تن گذشت. تداوم روز افزون پناه بردن به سفارتخانه‌ها و فشارورده بر کشورها، نه تنها

منجر به باز شدن مرزهای آلمان شرقی در ۹ نوامبر ۱۹۸۹ شد بلکه، دروازه براندنبرگ را باز کرد و دیوار برلین را نیز از میان برداشت و منجر به اتحاد مجدد آلمان گشت. اتفاقات مشابهی نیز در سال ۱۹۹۰ با پناهنده شدن صدها نفر به سفارتخانه‌ها در «تیرانا»، در آلبانی رخ داد.^(۱۳۱)

- در سال ۱۹۹۶ نیروهای طالبان پس از ورود به کابل به دفتر سازمان ملل وارد شده و نجیب‌الله، رئیس‌جمهور سابق آن کشور را که مدتها به این محل پناهنده شده بود به زور خارج کرده و به دار آویختند.^(۱۳۲)

نتیجه‌گیری

حاصل مطالعات ما که چکیده آن در این نوشته آمده است نشان می‌دهد که پس از گذشت بیش از یک سده از داوری «جان باست مور» در مورد تعریف پناهندگی، هنوز تعریفی دقیق و هنجاری مورد پذیرش همه دولت‌ها وجود نداشته و راه برای برداشت‌های متفاوت و تفاسیر متعدد همچنان باز مانده است. اما آنچه که آشکار است، تحول در مفهوم این اصطلاح و رفتار دولت‌ها در طول تاریخ و بویژه قرن اخیر است. دریافتیم که حق اعطای پناهندگی سرزمینی نشانه‌ای از اقتدار و بخشی از حقوق حاکمیت دولت بر سرزمین و قلمروش بود. از سوی دیگر حق پناهندگی دیپلماتیک که محدودیتی بر اعمال حاکمیت سرزمینی است، از مصونیت اقامتگاه نماینده دولت فرستنده ناشی شده است. موقعیتی که در رفتاری متقابل و به نشانه ادای احترام نسبت به فرمانروایانی که از سوی آنان نمایندگی می‌شدند، به دست آمده بود. به استناد این مصونیت‌ها اتباع دولت سرزمینی و خارجی‌ان نیز، برای گریز از چنگ عدالت و یا شکنجه و آزار حکومت به این مکان‌ها پناه می‌بردند و از حمایت سفیران برخوردار می‌گشتند.

این بررسی روشن ساخته است در حالی که رأی حقوقدانان و موضع رسمی اکثر دولت‌ها این بوده که پناهندگی در اماکن دیپلماتیک مبنایی در حقوق بین‌الملل عرفی ندارد اما، توجه به موقعیت‌های خطیر سیاسی و جنبه‌های انسان‌دوستانه که اغلب مورد حمایت دولت‌ها قرار گرفته‌اند، سوابقی را برای استناد به «رفتار»^(۱۳۳) دولت‌ها ایجاد کرده‌اند. شگفت نخواهد بود اگر با تأکید بر تکرار رفتار دولت‌ها در این موارد، مبنایی عرفی باتوجه به شرایط زمان و مکان برای پناهندگی جستجو نماییم که از حمایت سیاستمداران و حقوقدانان نیز برخوردار شود. هنگامی که پناهندگی بر اثر یک رویداد سیاسی فوق‌العاده بصورت جمعی شکل می‌گیرد، و یا تهدید زندگانی فرد یا گروهی را محتمل می‌سازد، جنبه‌های انسان‌دوستانه آن برجسته‌تر شده و کشورهای

مقصد را به اعطای پناهندگی و کشورهای مبدأ را به پذیرش آن راغب‌تر و گاه ناچار می‌نماید. همان‌گونه که در رأی دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه پناهندگی پرو-کلمبیا بیان شده است، پناهندگی سیاسی توسعه خود را مدیون عوامل ماورای حقوقی آن می‌باشد؛

«به نظر می‌رسد ملاحظات بشردوستانه یا مصلحت صرف سیاسی، دولت سرزمینی را بدون آن که تصمیمی بر آن تحمیل شده، و یا پایبند به احساس و تعهدات حقوقی گشته باشد، به سوی شناسایی پناهندگی هدایت کرده باشد».

همچنین تغییر بسیار حائز اهمیت موضع برخی کشورها بویژه هنگامی که اماکن کنسولی را چه بطور موقت و «دوفاکتو»^(۱۳۴) و چه بطور «دوژور»^(۱۳۵) برای اعطای پناهندگی جایز می‌دانند، این پرسش را به میان می‌آورد که تاثیر این دو وضعیت بر رفتار های آتی این کشورها و یا دیگر کشورها چگونه خواهد بود؟ گرچه می‌توان دریافت هنگامی که دولت‌ها به اماکن کنسولی خود رخصت پناه دادن می‌دهند نشان از غلبه ملاحظات سیاسی و بشردوستانه بر مبانی حقوقی و عرفی دیپلماتیک در نزد آنها دارد و وقتی که از این رفتار سر باز می‌زنند، از ادعای اعتقاد خود به اصول حقوق بشر چشم‌پوشی می‌نمایند.

براساس مقررات موجود، گرچه حقی برای اعطای پناهندگی در مراکز و دفاتر متعلق به سازمان‌های بین‌المللی نمی‌تواند وجود داشته باشد و در قراردادهای مقرر تصریح شده است که این اماکن باید از این که به پناهگاهی برای قانون شکنان تبدیل شوند، اجتناب نمایند، پرسش این است که در شرایط استثنائی به مانند شورش های داخلی و یا مخاصمات مسلحانه بین‌المللی، این سازمان‌ها چگونه می‌توانند با چشم‌پوشی از موازین بشردوستانه، از اعطای پناهندگی به کارمندان خود و یا سایر افرادی که به علت تابعیت، نژاد، مذهب و یا گرایش‌های سیاسی در معرض خطر قرار می‌گیرند، خودداری نمایند؟

با وجودی که تفاوت بسیاری از نظر حقوقی و انسانی میان پناهندگی سرزمینی و پناهندگی دیپلماتیک قائل شده‌اند، در پاره ای موارد می‌توان از تجارب بدست آمده و راه‌حل‌های ارائه شده برای یکی، در دیگری سود جست و به بحران‌های ناشی از پناهندگی دسته‌جمعی سامان داد و توصیه «اعلامیه پناهندگی سرزمینی» مورخ ۱۹۶۷ در بند ۲ از ماده ۲ به کشورها، در مورد پناهندگی دیپلماتیک را به وقایعی نظیر آنچه که در اسپانیا ۱۹۳۷، شیلی ۱۹۷۳ و اروپای خاوری در دهه ۸۰ روی داد تعمیم داد که؛ «موقعی که دولتی در اعطای پناهندگی و ادامه این رویه دچار مشکل شد، دیگر دولت‌ها به تنهایی یا مشترکاً و یا از طریق ملل متحد، در یک فضای آکنده از

همبستگی بین‌المللی، اقدامات لازم را برای کاهش بار مسئولیت این دولت بعمل خواهند آورد».

یادداشت‌ها

1. John Bassett Moore.
2. Michael Dunne, Encyclopedia of American Foreign Policy, <http://www.encyclopedia.com>
3. Asylum.
4. Julio A. Barberis, Diplomatic Asylum, Encyclopedia of Public International Law, Volume 8, Elsevier Science Publishers B.V.(North-Holland.1985). p.42, B.C. Nirmal, Refugees and Human Rights, ISIL Year Book of International Humanitarian and Refugee Law, Vol. 1.(New Delhi 2001). p.100.
5. Asylum Seeker.
6. Claire Reid, International Law and Legal Instruments www.forcedmigration.org/guides/fmo038 p. 100.
7. Dictionaire Diplomatique , Academie Diplomatique Internationale (Paris 1933) p.206.
8. Shelter.
9. Refuge.
10. Extra Legal.
11. S. Prakash Sinha, Asylum and International Law. Martinus Nijhoff, (The Hague.1971), p.50.
12. Territorial.
13. Extra Territorial.
۱۴. دیوان بین‌المللی دادگستری با اکثریت در قضیه پناهندگی میان پرو و کلمبیا رأی داد که تصمیم به اعطای پناهندگی در نمایندگی‌های دیپلماتیک به معنای کاستن از قدرت حاکمیت دولت پذیرنده است.
15. J.G. Starke, Introduction to International Law, Seventh edition, Bullerworkis. (London 1972) P.354. B. Sen , A Diplomat's Handbook of International Law and Practice. Martinus Nijhoff, The Hague 1965, p. 356.
16. Starke, Ibid.
17. Sen. Ibid. 351-2.
18. Dunne, Op. Cit.
19. Divinity.
20. Sinha, Op. Cit., P.5.
21. Ion.M. Anghel, Dreptul Diplomatic,(Bucuresti 1984)p.604
22. Sinha, Op. Cit., pp. 15-18.
23. Sen. Op. Cit., .P.352.
24. Starke. Op. Cit., .p.355.
25. Sen. Op. Cit., p.352.

26. Gerhard Von Glahn, Law Among Nations. Fifth edition, Macmillan Publishing Co.(London 1986) P.273-4.

این اعلامیه با یادآوری اهداف بیان شده در منشور ملل متحد، که پاسداری از صلح و امنیت بین‌المللی و توسعه روابط دوستانه میان ملت‌ها و دستیابی به همکاری بین‌المللی در حل مشکلات بین‌المللی در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و یا بشردوستانه و ترویج و تشویق احترام به حقوق انسان و آزادی‌های اساسی برای تمامی افراد، بدون تمایز در نژاد، جنس، زبان و مذهب می‌باشد و با یادآوری اعلامیه جهانی حقوق بشر که در ماده ۱۴ اعلام می‌دارد:

۱. هر کس حق دارد برای رهایی از تعقیب، پناهدگاهی جستجو کند و از کشورهای دیگر پناهندگی بگیرد،

۲. از این حق نمی‌توان در هنگامی که تعقیب به علت ارتکاب به جرایم غیرسیاسی و یا اقدامات مغایر با اصول و اهداف ملل متحد باشد، استفاده کرد.

همچنین با یادآوری بند دوم ماده ۱۳ اعلامیه جهانی حقوق بشر که بیان می‌کند؛ هرکس حق دارد هر کشوری و از جمله کشور خود را ترک نماید و به کشور خود باز گردد. اعطای پناهندگی از سوی یک دولت به افرادی را که مشمول ماده ۱۴ اعلامیه می‌شوند و به آن استناد می‌کنند، به‌عنوان یک اقدام بشردوستانه به رسمیت می‌شناسد و نباید از سوی دولت‌های دیگر اقدامی غیردوستانه تلقی گردد. به دولت‌ها توصیه می‌نماید، بدون آن که در اسناد موجود درباره پناهندگی و موقعیت پناهندگان و افراد بدون تابعیت تغییری ایجاد کنند، باید به هنگام روبه‌رو شدن با درخواست پناهندگی سرزمینی، بر مبنای اصول زیر رفتار نمایند:

ماده ۱

۱. پناهندگی اعطا شده از سوی دولت‌ها در قلمرو آن‌ها، به افراد مشمول ماده ۱۴ اعلامیه جهانی حقوق بشر، شامل افرادی که علیه استعمار مبارزه می‌کنند، باید توسط تمامی دولت‌ها محترم شمرده شود.

۲. حق جستجو و برخورداری از پناهندگی نباید مشمول افرادی شود که دلایل جدی مبنی بر اتهام آنها به ارتکاب جنایت علیه صلح، جنایت جنگی و جنایت علیه بشریت آن‌گونه که در اسناد بین‌المللی و در مواد تنظیم شده مربوط به آن جنایات تعریف شده است، وجود دارد.

۳. ارزیابی زمینه‌های اعطای پناهندگی، مربوط به کشور اعطا کننده پناهندگی خواهد بود.

ماده ۲

۱. موقعیت افراد مشمول بند ۱ ماده ۱، بدون آنکه تغییری در حاکمیت دولت‌ها و اهداف و اصول منشور ملل متحد ایجاد کند، مورد توجه جامعه بین‌المللی است.

۲. موقعی که دولتی در اعطای پناهندگی و ادامه این رویه دچار مشکل شد، دولت‌های دیگر به‌تنهایی، یا مشترکاً و یا از طریق ملل متحد، در یک فضای آکنده از روح همبستگی بین‌المللی، اقدامات لازم را برای کاهش بار مسئولیت این دولت به عمل خواهند آورد.

ماده ۳

۱. هیچ‌کدام از افرادی که مشمول بند ۱ ماده ۱ می‌شوند، نباید در معرض اقداماتی به مانند بازگردانی از مرز قرار گرفته، و یا اگر وارد قلمروی شده‌اند که می‌خواهند از آن پناهندگی بگیرند، با بازگشت اجباری و اخراج به هر کشوری که ممکن است در آن تحت تعقیب قرار گیرند، روبه‌رو شوند.

۲. استثنایی بر اصول بیان شده فقط به دلایل قانع‌کننده در مورد امنیت ملی و یا حفاظت از شهروندان می‌توان قائل شد.

۳. اگر دولتی تصمیم گرفت که در هر حالتی استثنا مندرج در بند ۱ این ماده توجیه‌پذیر است، امکان اعطای پناهندگی به افراد مورد نظر را بررسی خواهد کرد. در چنین شرایطی اگر مناسب دید فرصتی را در اختیار آنها قرار خواهد داد که تحت آن شرایط پناهندگی بگیرند و یا به کشور دیگری بروند.

ماده ۴

دولت‌های اعطاکننده پناهندگی به اشخاص پناهنده اجازه نخواهند داد در فعالیت‌های مغایر با اهداف و اصول ملل متحد دخیل شوند.

27. ISIL. Op. Cit., p.100.

28. 1839 of 19 Dec.1962, 2100 of 20 Dec.1965,2203 of 16 Dec.1966, 2312 of.....

29. L. Oppenheim, International Law. Volume 1-Peace, eighth edition, 20.ongmans, Green and co. (London 1955),pp.676-8, Sen.p.352, S.A.Williams, An Introduction to International Law. 2th edition, Butterworths, (Toronto 1987) .pp.337-8, Declaration of Territorial Asylum, G.A. res. 2312. 22 U.N.GAOR. Supp. (No.16) at 81, U.N. Doc.A/6716(1967).

۳۰. پناهندگی در کشتی جنگی و در موقعیت‌هایی که خطر جدی متوجه فردی باشد که درخواست پناهندگی می‌نماید، به دلایل بشردوستانه اعطا می‌شود. این حق را برای کشتی‌های بازرگانی به علت معاف نبودن آنان از شمول قوانین محلی قائل نیستند. نگاه کنید به:

J.G.Starke, Introduction to International Law. 10th edition , Bullerworths (London.1989) Pp.225,262.

31. Barberis, Op. Cit., P.41.

32. Sinha. Op. Cit., p.207.

33. Anghel. Op. Cit., P..608.

34. Extra-Territoriality.

35. Barberis, Op. Cit., p.40.

36. Franchies de Quartier or Jus Quarteriorum.
37. Eileen Denza, Diplomatic Law. Second Edition, Oxford (New York 1998) p.113.
در فرانکفورت ماین خارجیان اجازه نداشتند در زمان انتخاب و تاجگذاری امپراتور در شهر اقامت نمایند. اما سفرا حتی در چنین زمان‌هایی نیروهای نظامی همراه خود را در مکان‌های آشکاری اسکان می‌دادند و تمامی منطقه را تحت حمایت قرار داده و از حوزه صلاحیت مقامات محلی مستثنی می‌کردند. از برخی معابر مأموران قضایی مگر با اجازه سفیر، نمی‌توانستند عبور کنند. مردم ساکن در این مناطق حتی از تعهد پرداخت مالیات معاف بودند. در لوای حمایت این مصونیت‌ها بود که همه نوع مردم از جمله تبهکاران و مجرمان وارد این مناطق می‌شدند.
Sinha. Op. Cit., p.23.
38. Ernest Satow, A Guide to Diplomatic Practice. Eight Impression. Logman (London 1975) P.223.
39. Barberis, Op. Cit., Oppenheim, P.794.
40. Sinha, Op. Cit., p.21.
41. Regicide.
42. Sinha. Ibid. p.19.
در پایان قرن ۱۸ پیمان‌هایی با تأکید بر استرداد فراریان سیاسی مورد موافقت دولت‌ها قرار گرفت. اما از نظر نویسندگانی که موضوع استرداد را بررسی می‌کردند، استرداد نمی‌توانست مجرمان سیاسی را شامل شود. در اعلامیه‌ها، قوانین و پیمان‌ها تلاش می‌شد که تفاوتی میان جرایم سیاسی با جرایم عادی قائل گردند. از این‌رو در ۱۸۳۳ تأکیدی شد بر پیمان ۱۸۲۸ میان سوئیس و فرانسه که مجرمان سیاسی را از استرداد مستثنی کرده بود. این رویه توسط بخشنامه‌ها و اعلامیه‌های متعددی از سوی دیگر دولت‌ها مورد حمایت قرار گرفت.
(Sinha, Op. Cit., pp. 19-20).
43. Sinha. Op. Cit., p.20.
44. Oppenheim, Op. Cit., P.794, Sinha. Op. Cit., p.207.
یک تبعه روسیه به نام اسپرینگر که مقیم استکهلم بود در سال ۱۷۴۷ میلادی به خیانت به پادشاه سوئد متهم شد. او برای فرار از تعقیب به اقامتگاه وزیر مختار انگلیس در استکهلم پناه برد. بعد از تهدید دولت سوئد مبنی بر استفاده از زور برای دستگیری وی، وزیر مختار به دستگیری او رضایت داد اما علیه نقض حقوق بین‌الملل و امتیازات دیپلماتیک اعتراض کرد. پس از گزارش این واقعه به لندن، دولت انگلیس به وزیر مختار دستور داد یادداشتی خطاب به پادشاه بنویسد که براساس یک قاعده کلی غیرقابل انکار، محل اقامت یک وزیر مختار خارجی باید از حق اعطای پناهندگی تا زمانی که بر لغو آن توافق نکرده باشند، برخوردار باشد.
Satow. Op. Cit., p.220.
45. Vattel.
46. Bynkershock.
47. Ripperda.

در سال ۱۷۲۶ هنگامی که «دوک ریپردا» Duke de Ripperda یک افسر هلندی که بعدها وزیر مالیه و امور خارجه اسپانیا شد، از کار برکنار گردید، در سفارت بریتانیا پناه گرفت. سفیر بریتانیا اعلام کرد تا زمانی که نامه‌ای از سوی دولت به او داده نشود که زندگی او را تضمین نماید، اجازه نخواهد داد سفارت را ترک کند. با این وجود سربازان وارد سفارت شده و او را دستگیر کردند. (Satow. Op. Cit., p.219)

48. Denza. Op. Cit., P.113.

49. Satow, Op. Cit., 215.

50. Oppenheim, Op. Cit., p.794.

51. Denza. Op. Cit., P.113.

۵۲. برخی از نویسندگان بر این باورند که اگر فرضیه برون‌مرزی بودن نمایندگی دیپلماتیک بعنوان اصلی برای مصونیت‌های دیپلماتیک پذیرفته می‌شود، سفرا از هیچ نوع مصونیت دیپلماتیک برخوردار نمی‌شدند، زیرا آنها در محاکم قضایی کشور خود قابل محاکمه و تعقیب هستند. (Sinha. Op. Cit., p.208)

53. Asylum Case.

54. Hugh M. Kindred, and others, International Law chiefly as interpreted and applied in Canada.(Canada 1987) p.347, Starke.Ibid.p.356.

۵۵. این تئوری در قرن ۱۸ و هنگامی که Lord Chancellor در قضیه Barbuitts در ۱۷۳۷ بیان داشت که مزایای دیپلماتیک «از ضرورت مراوداتی است که ملت‌ها با یکدیگر دارند»، ارائه گردید. نگاه کنید به:

Grant.V. Mc Clanahan, Diplomatic Immunity. Georgetown University, Washington D.C.(U.S.A. 1989) P.33.

56. Sinha. Op. Cit., p.209.

57. Satow, Op. Cit., p.214, Oppenheim, p.796.

58.. Sinha, Op. Cit., .P.211.

59. Sinha. Ibid., p.238.

60. John.R Wood, and Jean. Serres, Diplomatic Ceremonial and Protocol. Columbia University Press (New York 1970) .p.52, Barberis, Op. Cit., p.40.

61. Sinha. Op. Cit., pp.238-39.

62. Kindred, Op. Cit., p.347.

63. Sinha, Op. Cit., p.239.

64. Anghel, Op. Cit., .p.613.

۶۵. ماده ۲۹ و مواد ۳۴ تا ۳۸ معاهده ۱۹۸۶ وین در باره حقوق معاهدات.

66. Positive Obligation.

۶۷. به مانند کنوانسیون‌های حقوق بشری کشورهای امریکایی و منشور آفریقایی حقوق بشر و خلق‌ها. در حالی که اعضای اتحادیه اروپا در اجلاس ۱۹۹۹ اهمیت اساسی پناهندگی را مورد تأیید قرار داده‌اند، با این وجود در تمامی اسناد الزام‌آور حقوقی در حمایت از حقوق بشر در اروپا، جای حق پناهندگی خالی است.

68. Lima ,1868.

69. La Paz ,1898.

70. Asuncion, 1922.

71. Barberis, Ibid. p.41.
72. Wood. Ibid. pp.52-3, Sinha. Ibid. pp 239-40, Glahn, ibid. pp.275-7
 با وجودی که این قرارداد مختص امریکای جنوبی بود و فقط کشورهای امضاکننده را متعهد می‌کرد اما، برخی از کشورهای دیگر در شرایط حساسی به پناه‌جویان سیاسی، پناهندگی داده‌اند. در خلال جنگ‌های داخلی شیلی در ۱۸۹۱، بیش از ۸۰ نفر به نمایندگی‌های ایالات متحده، تعداد بسیار بیشتری به اسپانیا، ۵ نفر به فرانسه، ۲ نفر به آلمان و ۸ تن به برزیل پناهنده شدند
 Satow, Ibid. P.222.
73. Anghel. Ibid., p.612, Sinha. Ibid. p.240.
 ۷۴. ایالات متحده امریکا گرچه عضو کنوانسیون هاوانا است اما به صراحت اعلام کرده است که حق پناهندگی دیپلماتیک را بعنوان بخشی از حقوق بین‌الملل به رسمیت نمی‌شناسد و مواد کنوانسیون را در مورد اعطای پناهندگی دیپلماتیک نمی‌پذیرد.
 Sen. Ibid. p.35
75. Sinha, Op. Cit.
76. Sinha, Ibid. 240-41.
 ۷۷. در خلال نهمین کنفرانس سازمان کشورهای امریکایی در «بوگوتا» (۱۹۴۸) پیش‌نویس اعلامیه‌ای با عنوان «اعلامیه امریکائی حقوق و تکالیف انسان» ارائه شد که در ماده ۲۷ آن آمده بود؛ «هر کس حق دارد هنگامی که تحت تعقیب قرار می‌گیرد به شرطی که به علت ارتکاب به جرایم عادی نباشد، براساس قوانین کشورها و موافقتنامه‌های بین‌المللی، در جستجوی پناهگاه و دریافت آن در سرزمین خارجی برآید». این ماده می‌توانست به گونه‌ای تفسیر شود که عبارت «در سرزمین خارجی» نمایندگی‌های دیپلماتیک مقیم را نیز در برگیرد.
 Glahn, Ibid. p.276.
78. Sinha. Ibid. p.241.
79. R.G. Feltham, Diplomatic Handbook. Second edition Longman (London 1977), p.93, Barberis, Ibid.
80. Fetham, Ibid.
81. Anghel, Ibid. p.612.
82. Sinha, Op. Cit., p.24.
83. Coup d'etat.
84. Sen. Op. Cit., p.356.
85. Oppenheim, Op. Cit., P.797.
86. Sen. Op. Cit., p.357.
87. Ludwik. Dembinski, The Modern Law of Diplomacy (UNITAR 1988). p.247.
88. Haya de La Torre
89. Dembinski, Ibid. p.248, Starke. p.356, Ian. Brawnlie, Principles of Public International Law. Fifth Edition. Clarendon press. (Oxford. 1998) pp.381-2.
۹۰. بعد از شورش ناموفق ۱۹۴۸ در پرو، حکمی برای دستگیری یکی از رهبران شورشیان، ویکتور راتول هایا دلاتوره (Victor Raol Haya de La Torre) به اتهام ارتکاب جنایت صادر شد. او از سفارت کلمبیا در «لیما» پناهندگی گرفت. پس از درخواست کلمبیا مبنی بر صدور

«امان‌نامه عبور» (Safe Conduct) برای وی، و رد این تقاضا از سوی دولت پرو، کلمبیا موضوع را علیه دولت پرو در دیوان مطرح کرد. دیوان پذیرفت که کلمبیا مجبور به تحویل توره به مقامات پرو نیست و در عین حال، مقامات پرو اجباری به صدور امان عبور بمنظور ترک سفارت و کشور ندارند. نگاه کنید به:

D.J.haris, Case and Materials on International Law, Fourth edition(London 1991) P.26.

۹۱. در مقررات مربوط به مأموریت‌های دیپلماتیک در قلمرو اتحاد شوروی آمده بود که: «مصون از تعرض بودن اماکن دیپلماتیک هیچ حقی به آنها نمی‌دهد که پناهندگی به کسانی اعطا کنند، که دستور دستگیری آنان توسط نهادهای صلاحیت‌دار اتحاد شوروی یا جمهوری‌های فدراسیون به آنها تسلیم شده باشد».

Sen. Ibid.P.358

92. Oppenheim. Op. Cit., p.796

93. Dembinski, Op. Cit., p.247

94. Asylee

95. Barberis, Ibid.P.41, Mc Clanahan, Ibid. P.54

96. Ultra Vires

97. Denza, Ibid.p.118

98. Michael Hardy, Modern Diplomatic Law. Manchester University Press(U.K.1968) p.43

99. Hardy, Ibid.P.42, Brawnlie, Ibid.P.357

100. Denza, Ibid. .

۱۰۱. پیش از مباحثات کنوانسیون وین ۱۹۶۳ اتفاق‌نظری در اعطای پناهندگی در اماکن کنسولی وجود داشته است. گرچه در پاره‌ای موارد به رفتارهای مغایر با آن عمل شده است. بسیاری از قراردادهای (به مانند امریکا- ایرلند ۱۹۵۰، بریتانیا با نروژ ۱۹۵۱، با فرانسه ۱۹۵۱، با سوئد ۱۹۵۲، با یونان ۱۹۵۳، با مکزیک ۱۹۵۴، با ایتالیا ۱۹۵۴ و با جمهوری فدرال آلمان در ۱۹۵۶) و برخی قوانین و مقررات کلی کشورهای و تعدادی از پیمان‌های دوجانبه به صراحت کنسول‌ها را از این که اجازه دهند اماکن کنسولی را بعنوان محلی برای پناهندگی مورد استفاده قرار دهند منع کرده است (در ماده ۷ پیمان ۱۸۵۶ میان ایران و ایالات متحد امریکا نمایندگی‌های دیپلماتیک و کنسولی ایالات متحد امریکا از اعطای پناهندگی به اتباع ایرانی منع شده‌اند).

102. Luke.T. Lee, Consular Law and Practice.(Oxford 1991) P.398

۱۰۳. پرویزذوالعین، حقوق کنسولی. دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی (تهران، ۱۳۷۵)، صص ۱۲-۱.

۱۰۴. در ماه می سال ۱۹۴۹ در پراگ، مدیر دفتر اطلاعات سازمان ملل متحد با موافقت دبیرکل، به Adolph Mudroch یک مقام تبعه چک اسلواکی شاغل در دفتر که از سوی پلیس امنیتی مورد پرسش قرار گرفته بود، پناهندگی داد تا تضمین داده شود که هر پرسشی از او نباید مربوط به فعالیت‌های سازمان ملل و یا سخنان و نوشته‌های اظهارشده، و اعمال

انجام یافته از سوی وی در ارتباط با شغلش باشد. پس از دریافت این تضمین آقای Mudroch دفتر را ترک کرد اما مورد بازجویی پلیس نیز قرار نگرفت. نگاه کنید به:

Jenks, C. Wilfred. *International Immunities*, Oceana, Publications, New York, 1961) p.51.

105. Territoriality

106. Ex-Territoriality

107. Inviolability

108. Dembinski, Ibid. p.248

109. Wood, and Serres, p.52

110. Sen, Ibid. p.359

111. Satow, Ibid. p.225. Denza, Ibid. P.118

۱۱۲. در این مورد سرادارد گری وزیر خارجه انگلستان خطاب به وزیر مختار جدید در تهران نوشته است که: «راجع به مسئله بستنشینی و نحوه روبرو شدن با آن باید فکری اساسی بشود. در حال حاضر طبق گزارشی که به من رسیده نزدیک چهارده هزار نفر در باغ تابستانی سفارت، در قلعهک بست نشسته اند و عقیده شخصی ام این است که خود شاه نیز، دیر یا زود به جمع بستنشینان خواهد پیوست...»، (پرویز ذوالعین، حقوق دیپلماتیک، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، (تهران ۱۳۷۹) ص ۲۹۰).

113. Sen, Ibid. P.360.

۱۱۴. برخی حقوقدانان بر این عقیده‌اند که در چنین موقعیتی، طبیعی‌ترین کار برای وزارت امور خارجه این است که از رئیس نمایندگی بخواهد شخصی را که به علت محکومیت به ارتکاب جرم به اماکن نمایندگی پناه برده است، به مقامات قانونی محل تحویل دهد. اگر او چنین درخواستی را رد نماید، مکان می‌تواند به منظور جلوگیری از فرار مجرم توسط پلیس محاصره شود و اقدامات لازم برای تحویل گرفتن مجرم به عمل آید. برخی نویسندگان بر این باورند که اگر دولت فرستنده از تحویل مجرم خودداری کرد، مقامات محلی می‌توانند به زور وارد نمایندگی شده و مجرم را دستگیر نمایند. این نظریه بر این مبنا استوار است که دولت پذیرنده مجبور نخواهد بود مصونیتی را محترم شمارد، که برای مصونیت دادن به مجرمان مورد سوء استفاده قرار گرفته است. (Wood and Serres, Ibid. p.51).

115. Sen, Ibid. P.359.

116. Radescu.

117. Imre Nadg.

118. Mindszenty.

119. Dembinski, 249.

120. Nego Dinh Diem.

121. Nego Dinh Nhu.

122. Nego Dinh Can .

123. Hue.

124. Henry Cabot Lodge

125. Lee, Ibid. pp.398-990

126. Glahn, Ibid. p.277

127. Adolphus Tolbert

128. Lee, Ibid.p.399

۱۲۹. گرهارد.فون.گلان، درآمدی بر حقوق بین‌الملل عمومی، جلد اول. ترجمه سیدداود آقایی، نشر میزان (تهران ۱۳۷۸) ص ۳۰۶.

۱۳۰. اگر چنانچه تعداد «پناه یافته گان» بیشتر از ظرفیت اماکن موجود باشد، دفتر دیپلماتیک می‌تواند اماکن دیگری را در اختیار بگیرد .

Mc Clanahan, Ibid. P.54.

۱۳۱. در ماه اوت سال ۱۹۶۱، رهبران اتحاد جماهیر شوروی و جمهوری دموکراتیک آلمان تصمیم به امضای یک پیمان صلح گرفتند. انتشار این خبر موجب افزایش فرار مردم آلمان شرقی به برلین غربی شد. شمار فراریان در فاصله اول تا دهم اوت ۱۵۰۰۰ نفر و تنها در روز ۱۲ اوت ۴۰۰۰ تن گزارش کردند که اغلب آنها متخصصانی بودند که دولت آلمان دموکراتیک برای پیشبرد برنامه‌های اقتصادی کشور به آنها نیازمند بود. ترس از تداوم فرارها موجب شد که نیروهای دولتی از نیمه‌شب ۱۳ اوت ۴۳ کیلومتر مرز میان دو برلین را با سیم‌های خاردار و خرک‌های آهنی پوشاندند و بعدها دیوار برلین را بر آن مسیر استوار ساختند.

۱۳۲. ذوالعین، حقوق دیپلماتیک، همان. ص. ۲۹۴.

133. Practice.

134. De facto.

135. De Jure.