



Original Article

## Legal Status of Internally Displaced Persons in International Law

Arghavan Ghobadi Langroudi<sup>1</sup>, Fatemeh Keyhanlou<sup>2</sup>

### ABSTRACT

One of the challenges of the 21<sup>st</sup> century is the massive flow of Internally Displaced Persons who have been forced to flee their homes as a result of armed conflicts, situations of generalized violence, violations of human rights, natural or human-made disasters, or execution of development and infrastructure projects and seek safe shelters within the borders of their country. Unlike refugees who cross international borders and benefit from a special legal status under international law, IDPs remain within the borders of their home country thus granting them a legal status analogous to refugees face with uncertainty. This article seeks to examine the legal status of IDPs under international law and find out if they benefit from a distinct legal status or not. By investigating different approaches and examining the definition of IDPs in the light of the UN Guiding Principles on Internal Displacement, it is concluded that this group does not enjoy a special legal status in international law. The increased number of IDPs proves that there are still some major gaps and challenges that need to be overcome.

**KeyWords:** Internally Displaced Persons, Refugees, Armed conflicts, UN Guiding Principles on Internal Displacement.

**How to Cite:** Ghobadi Langroudi, A, Keyhanlou, F, "Legal Status of Internally Displaced Persons in International Law", Legal Research, Vol.26, No. 104, 2024, pp:247-262.

DOI: <https://doi.org/10.52547/jlr.2023.185141.1674>

Received: 27/07/2020 - Accepted: 12/05/2022

1. L.L.M, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran  
*Corresponding Author Email: Ghobadi.arghavan1@gmail.com*

2. Assistant Professor of law, Faculty of Law & Political Sciences, Islamic Azad University, Karaj Branch, Alborz, Iran



Copyright: © 2024 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).



## وضعیت حقوقی آوارگان داخلی در حقوق بین‌الملل

ارغوان قبادی لنگرودی<sup>۱</sup>، فاطمه کیهانلو<sup>۲</sup>

## چکیده

از جمله چالش‌های عصر معاصر، جمعیت انبوه آوارگان داخلی است که به عللی همچون مخاصمات مسلحانه، خشونت‌های گسترش یافته، نقض‌های حقوق بشر، بلایای طبیعی و انسانی یا اجرایی شدن برنامه‌های زیرساختاری و توسعه‌ای، به‌ناچار از خانه و کاشانه خود آواره گشته و به دنبال سرپناهی امن در داخل سرزمین خود برآمده‌اند. درحالی‌که عبور پناهندگان از مرزهای بین‌المللی، آن‌ها را از وضعیت حقوقی ویژه‌ای در حقوق بین‌الملل بهره‌مند می‌نماید، باقی ماندن آوارگان داخلی در مرزهای داخلی، برخورداری آنان را از وضعیت حقوقی مشابه با پناهندگان با تردید مواجه می‌سازد. مقاله حاضر با مذاقه در جایگاه حقوقی آوارگان داخلی در حقوق بین‌الملل به دنبال پاسخگویی به این پرسش است که این گروه از چه وضعیتی در نظام حقوق بین‌الملل برخوردارند. بررسی رویکردهای مختلف در این زمینه و واکاوی تعریف این گروه در پرتو اصول راهنمای آوارگی داخلی سازمان ملل، نشان می‌دهد که در حال حاضر آن‌ها از یک وضعیت حقوقی خاص در حقوق بین‌الملل برخوردار نیستند و افزایش تعداد آن‌ها گواهی بر خلأها و چالش‌های حمایتی عمده‌ای است که باید درصدد رفع آن برآمد.

**کلید واژگان:** آوارگان داخلی، پناهندگان، مخاصمات مسلحانه، اصول راهنمای آوارگی داخلی سازمان ملل.

**استناد به این مقاله:** قبادی لنگرودی، ارغوان، کیهانلو، فاطمه، «وضعیت حقوقی آوارگان داخلی در حقوق بین‌الملل»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، دوره ۲۶، شماره ۱۰۴، بهمن ۱۴۰۲، صص: ۲۴۷-۲۶۲.

DOI: <https://doi.org/10.52547/jlr.2023.185141.1674>

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۵/۰۶ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۲/۲۲

۱. کارشناس ارشد، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

ایمیل نویسنده مسئول: [Ghobadi.arghavan1@gmail.com](mailto:Ghobadi.arghavan1@gmail.com)

۲. استادیار، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد کرج، البرز، ایران

Copyright: © 2024 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

## مقدمه

از مهم‌ترین مشکلات جامعه بین‌المللی امروز، معضل آوارگان داخلی است. بنا بر آخرین گزارش ارائه‌شده توسط مرکز نظارت بر آوارگان داخلی<sup>۱</sup>، در پایان سال ۲۰۱۹ تعداد این جمعیت، حدود ۵۱ میلیون نفر در سراسر جهان تخمین زده شده که از این تعداد حدود ۴۶ میلیون نفر بر اثر مخاصمات و خشونت‌ها و حدود ۵ میلیون نفر در نتیجه انواع بلایا جابه‌جا شده‌اند.<sup>۲</sup> شدت و گستردگی ابعاد این معضل در مقایسه با تعداد پناهندگانی که روزانه در صدر اخبار قرار دارند، بیش از پیش نمایان می‌گردد. براساس گزارش فوق‌الذکر، تعداد آوارگان داخلی در سال ۲۰۱۹ نزدیک به ۲۰ میلیون نفر بیش از تعداد پناهندگان بوده است. سه‌چهارم این آوارگی تنها به ۱۰ کشور جهان اختصاص دارد که در رأس آن‌ها دول سوریه، کلمبیا و جمهوری دموکراتیک کنگو قرار دارند.<sup>۳</sup> همچنین در میان اسباب مختلف آوارگی داخلی، بیشترین تعداد به مخاصمات، خشونت‌های گسترش‌یافته، نقض‌های حقوق بشری و همچنین بلایای طبیعی اختصاص داشته است.

اگرچه تمام مهاجران اجباری تجربه‌های سختی را پشت سر می‌گذارند، در این حین گروهی با عبور از مرزهای بین‌المللی، از یک وضعیت حقوقی شناخته‌شده در حقوق بین‌الملل برخوردار می‌شوند و تحت حمایت رژیم پناهندگی قرار می‌گیرند؛ حال آنکه گروه دیگر با جابه‌جایی داخل مرزها، همچنان تحت صلاحیت و حمایت دولت خویش باقی می‌مانند. این امر به‌ویژه زمانی مشکل‌ساز می‌شود که دولت مربوطه قادر یا مایل به حمایت از آن‌ها نبوده و گاه حتی خود عامدانه مسبب چنین آوارگی‌هایی شود که در چنین حالتی، مفاهیم حاکمیت و اصل عدم مداخله، دسترسی جامعه بین‌المللی و تدارک کمک‌های انسان‌دوستانه را دشوار می‌کند و آن‌ها را به آسیب‌پذیرترین اقشار جامعه مبدل می‌سازد. مقاله حاضر به دنبال واکاوی وضعیت حقوقی این گروه در حقوق بین‌الملل بوده و فرضیه مطرح‌شده آن است که آن‌ها از یک وضعیت حقوقی مجزا مشابه با پناهندگان در حقوق بین‌الملل برخوردار نیستند و همچنان چالش‌ها و خلأهای عمده‌ای در حمایت از آن‌ها وجود دارد. شایان ذکر است که تمرکز این نوشتار، بر حقوق بین‌الملل بوده و به وضعیت آوارگان داخلی در نظام‌های ملی که حسب قوانین داخلی و سیاست‌های هر کشور متفاوت است، نمی‌پردازد.

در این مقاله، ابتدا با بیان نحوه ورود سازمان ملل به بحث آوارگان داخلی به تعریف این گروه پرداخته و سپس رویکردهای سه‌گانه پیرامون ضرورت یا عدم ضرورت اعطای یک وضعیت حقوقی ویژه به آوارگان داخلی مورد بررسی قرار می‌گیرد. در پایان، تلاش می‌شود تا با بررسی رویکرد اتخاذی در تدوین اصول راهنمای آوارگی داخلی سازمان ملل و مشخصه این اصول، وضعیت حقوقی کنونی این گروه در حقوق بین‌الملل روشن، و به نتیجه‌گیری پرداخته شود.

## ۱. ورود سازمان ملل به بحث آوارگی داخلی و تعریف این گروه

داغ شدن موضوع آوارگان داخلی در اوایل دهه ۱۹۹۰ به قرار گرفتن این گروه در دستور کار جامعه بین‌المللی منجر شد. متعاقب درخواست مجمع عمومی و همچنین شورای اقتصادی اجتماعی سازمان ملل، دبیرکل وقت در سال ۱۹۹۰ مسئولیت یافت تا تحقیقی را پیرامون تجربه و ظرفیت نهادهای مختلف سازمان ملل در کمک‌رسانی و حمایت از پناهندگان، آوارگان و بازگشت‌کنندگان آغاز نماید که این امر به تهیه گزارشی انجامید که در آن با اشاره به خلأهای موجود در این زمینه بر مداخله بیشتر نهادهای حقوق بشری سازمان ملل تأکید شد.<sup>۴</sup>

<sup>۱</sup>. Internal Displacement Monitoring Centre

<sup>۲</sup>. Internal Displacement Monitoring Centre, **Global Report on Internal Displacement-2020**, April 2020, available at: [www.internal-displacement.org/publications/2020-global-report-on-internal-displacement](http://www.internal-displacement.org/publications/2020-global-report-on-internal-displacement) (last visited on 06/03/2020).

<sup>۳</sup>. Ibid.

<sup>۴</sup>. ECOSOC, Report on Refugees, Displaced Persons and Returnees, Prepared by Mr. Jacques Cuénod, Consultant.

در گزارش دیگری نیز که دبیرکل، متعاقب درخواست کمیسیون حقوق بشر در قطعنامه مورخ ۲۵ مارس ۱۹۹۱ تهیه نمود، به نتایج گزارش پیشین در خصوص ضرورت مداخله فعالانه‌تر نظام حقوق بشری سازمان ملل صحنه گذارده شد.<sup>۱</sup> یک سال بعد، فرانسیس دنگ<sup>۲</sup> به عنوان نماینده آوارگان داخلی سازمان ملل تعیین شد و مسئولیت یافت تا به تکمیل گزارش‌ها در این زمینه بپردازد.

نخستین تعریف از «آوارگان داخلی» توسط دبیرکل سازمان ملل در سال ۱۹۹۲ ارائه و بر اساس آن، از آوارگان داخلی به‌عنوان افرادی یاد شد که «به سبب مخاصمه مسلحانه، ناآرامی‌های داخلی، نقض‌های سازمان‌یافته حقوق بشر یا بلایای طبیعی یا ساخته دست بشر، در شمار زیاد، به شکل ناگهانی یا غیرمنتظره مجبور به فرار از منزل خویش شده و در کشور خود حضور دارند». این تعریف، به علت دربرداشتن قیودی چون «شمار زیاد»، «به شکل ناگهانی و غیرمنتظره»، «اجبار به فرار» و همچنین دامنه وسیع آن مورد انتقاد و بازبینی قرار گرفت و در نهایت به تعریفی منجر شد که در «اصول راهنمای آوارگی داخلی»<sup>۳</sup> سازمان ملل در سال ۱۹۹۸ گنجانده شده است. مطابق با این تعریف آوارگان داخلی:

«افراد و یا گروه‌هایی از افراد می‌باشند که به‌ویژه در نتیجه و یا به منظور اجتناب از عواقب مخاصمه مسلحانه، شرایط فراگیر خشونت، نقض‌های حقوق بشری یا بلایای طبیعی یا ساخته دست بشر، مجبور به فرار و یا ناگزیر به ترک خانه یا اقامتگاه عادی خود شده و از مرزهای به رسمیت شناخته بین‌المللی عبور نکرده‌اند».

در تعریف فوق، پیش‌شرط‌های زمانی و عددی حذف شد. باوجوداین، واژه «به ویژه»، امکان تعمیم علل احتمالی منجر به آوارگی را به سایر اسباب فراهم ساخت. در این تعریف، از دو خصیصه اصلی به‌عنوان معیار تفکیک آوارگان داخلی از تمام گروه‌های مشابه نام برده شد که عبارت‌اند از: ۱- ماهیت قهری جابه‌جایی؛ ۲- درون‌مرزی بودن جابه‌جایی. پس از آشنایی با تعریف آوارگان داخلی، در مبحث بعد به تشریح رویکردهای موجود در خصوص وضعیت حقوقی این گروه پرداخته می‌شود.

## ۲. تشریح رویکردهای سه‌گانه پیرامون وضعیت حقوقی آوارگان داخلی

ضرورت یا عدم ضرورت اعطای یک وضعیت حقوقی ویژه به آوارگان داخلی بسیار بحث‌برانگیز بوده و حقوق‌دانان و صاحب‌نظران را حول سه رویکرد زیر، گرد هم آورده است.

### ۲.۱. رویکرد مخالفان

دسته اول کسانی هستند که با طرح‌ریزی یک چهارچوب حقوقی مجزا و اعطای یک وضعیت حقوقی ویژه به آوارگان داخلی به شدت مخالف بوده و در راستای اثبات عقیده خود استدلال‌ات ذیل را مطرح می‌نمایند.

#### ۲.۱.۱. کفایت قواعد موجود در حمایت از آوارگان داخلی

مخالفان بر این باورند که شاخه‌های مختلف حقوق بین‌الملل دارای قواعد جامعی است که به شکل غیرمستقیم به آوارگان داخلی نیز مربوط است و از آن‌ها حمایت کافی به عمل می‌آورد. به‌عنوان مثال، در وضعیت‌های آوارگی ناشی از مخاصمات مسلحانه، قواعد حقوق بین‌الملل بشردوستانه عمدتاً از طریق کنوانسیون‌های چهارگانه ژنو ۱۹۴۹ و پروتکل‌های الحاقی

<sup>۱</sup>. Analytical report of the Secretary-General on internally displaced persons, E/CN.4/1992/23 (1992), para.109.

<sup>۲</sup>. Francis Deng

<sup>۳</sup>. Guiding Principles on Internal Displacement

آن از جمعیت غیر نظامی حمایت می‌نماید. ضمن آنکه بسیاری از اصول مذکور در این کنوانسیون‌ها به عرف بین‌المللی بدل می‌شود و برای همه دولت‌ها الزام آورند. کمیته بین‌المللی صلیب سرخ را نیز می‌توان از مدافعان چنین رویکردی دانست.<sup>۱</sup>

استدلال دیگر مخالفان به قابلیت اعمال هم‌زمان حقوق بشر و حقوق بشردوستانه معطوف می‌گردد. به دیگر سخن، آوارگان داخلی علاوه بر حقوق بشردوستانه می‌توانند در همه زمان‌ها از حمایت‌های موجود در بدنه غنی حقوق بشر که در اسناد بسیاری گنجانده شده است، برخوردار شوند. تعهدات موجود در این حوزه هم تعهدات منفی، از جمله آواره نساختن افراد، تحمیل نکردن درد و رنج به آوارگان و عدم رفتار تبعیض‌آمیز با آنان و هم تعهدات مثبتی مانند فراهم نمودن پناهگاه، غذا، خدمات بهداشتی و غیره را بر دوش دولت‌ها می‌گذارد.

همچنین مخالفان به تحولات ایجادشده با تأسیس دیوان بین‌المللی کیفری و همچنین رویه‌های دادگاه‌های کیفری بین‌المللی یوگسلاوی سابق و رواندا توجه دارند. برای مثال، به موجب مواد ۷ و ۸ اساسنامه رم هرگونه تبعید یا انتقال اجباری غیرمجاز افراد تحت شرایطی می‌تواند از مصادیق جنایت علیه بشریت و همچنین جرائم جنگی قلمداد گردد. همچنین به عقیده مخالفان، آوارگان داخلی می‌توانند مانند تمامی شهروندان از حمایت‌های ناشی از قانون‌گذاری ملی خود بهره‌مند گردند و چنین امری، وضع قواعد جدید برای حمایت از آن‌ها را خالی از وجه می‌سازد.

## ۲.۱.۲. مشکل ارائه تعریف حقوقی از آوارگان داخلی

مخالفان بر این باورند که اعطای یک وضعیت حقوقی ویژه به آوارگان داخلی، مستلزم ارائه یک تعریف حقوقی جامع و مانع از آن‌ها می‌باشد، این در حالی است که ارائه چنین تعریفی که جامع تمام اسباب متعدد آوارگی داخلی است و در عین حال مانع از ورود اغیار و دیگر گروه‌های مهاجران اجباری گردد، امکان‌پذیر نیست.

مانع دیگر، دشواری‌های ناشی از شناسایی دقیق آوارگان داخلی در وضعیت‌های متفاوت است. بروز ناگهانی حوادث خشونت‌بار و جنگ‌ها، شبکه پیچیده‌ای از الگوهای جابه‌جایی را به همراه دارد که در خلال آن تشخیص آوارگان از غیر آن‌ها غالباً دشوار است. به‌علاوه واژه «جابه‌جایی» می‌تواند از پناه بردن شبانه محلی تا اسکان نیمه‌دائم در محل دیگر را دربرگیرد. ضمن آنکه پراکندگی این گروه بین جمعیت محلی نیز تمایز آن‌ها را از دیگر گروه‌ها مشکل می‌سازد.

قهری بودن جابه‌جایی به‌عنوان مشخصه کلیدی شناسایی آوارگان داخلی نیز همواره وصف ثابتی نیست و می‌تواند اشکال متفاوتی به خود بگیرد. برای مثال یک جابه‌جایی قهری اولیه ممکن است با جابه‌جایی‌های ارادی بعدی به منظور جست‌وجوی فرصت‌های بهتر معیشتی همراه باشد.<sup>۲</sup> همچنین یک جابه‌جایی ارادی اولیه به علت نامقدور شدن شرایط بازگشت می‌تواند به جابه‌جایی اجباری بدل گردد. عامل تعیین‌کننده، وجود عنصر اجبار و میزان تأثیرگذاری آن در جابه‌جایی است که در بسیاری از وضعیت‌ها تشخیص آن از انتخاب آگاهانه افراد دشوار خواهد بود.

همچنین یک تعریف حقوقی باید حاوی زمانی برای اختتام یک وضعیت حقوقی باشد. حال آنکه تعیین زمان دقیق اختتام آوارگی داخلی، به‌خصوص در شرایط آوارگی‌های متمادی و طولانی‌مدت بسیار بحث‌برانگیز است. وضعیت آوارگی در غالب موارد نه به شکل ناگهانی، بلکه به‌آرامی دگرگون می‌شود و به پایان می‌رسد؛ در نتیجه تعریف زمانی برای اختتام آوارگی مانند آنچه که در کنوانسیون پناهندگی وجود دارد، امکان‌پذیر نبوده، حتی کار صحیحی نیست.<sup>۳</sup>

<sup>۱</sup>. ICRC, "Internally Displaced Persons: The Mandate and Role of the International Committee of the Red Cross", *International Review of the Red Cross*, 838, 2000, p 491.

<sup>۲</sup>. Ibid.

<sup>۳</sup>. Kälın, W. "The Legal Dimension", *Forced Migration Review*, 17, 2003, p 16.

و می‌تواند از انگیزه‌های سیاسی متأثر گردد. برای مثال، می‌توان به فشار سیاسی دولت رواندا برای پایان دادن اجباری به وضعیت آوارگان داخلی<sup>۱</sup> یا سلب خودسرانهٔ چنین عنوانی از آوارگان داخلی با تصمیم به انحلال اردوگاه آنان در بونیای<sup>۲</sup> کنگو اشاره کرد. حتی وجه سیاسی دیگر روایت زمانی نمایان می‌شود که آوارگان متشکل از یک گروه خاص قومیتی و نژادی باشند. در این موارد تلاش برای اسکان آن‌ها در مکان آوارگی می‌تواند خطر اعمال سیاست پاک‌سازی قومی را به همراه داشته باشد.

در بعضی شرایط، برچسب ننگین آوارگی داخلی، خطر فقر و استیصال همراه آن و همچنین ارتباط آوارگان با یکی از طرفین درگیر در مخاصمات مسلحانه و ترس از مجازات سبب می‌شود که بسیاری از آن‌ها حاضر نباشند که خود را آواره معرفی نمایند. چنین امری به‌ویژه زمانی رایج‌تر است که این گروه تمایل به انجام دادن فعالیت‌های اجتماعی داشته یا دارای سوابق و پیوندهای پیشین در محل استقرار خود باشند.

### ۲.۱.۳. تبعیض نسبت به غیر آوارگان

طرح این پرسش که چرا باید برای آوارگان داخلی در مقایسه با دیگر قربانیان نقض‌های حقوق بشری در داخل، امتیاز بیشتری قائل شد، موجب گشت تا گروهی از حقوق‌دانان با استناد به اصل عدم تبعیض با اختصاص یک وضعیت حقوقی مجزا برای آن‌ها به‌شدت مخالفت نمایند. این گروه، جایگاه رفیع اصل برابری و عدم تبعیض را به‌عنوان یکی از بنیادی‌ترین اصول حقوق بشر یادآور شده و به موادی که در این خصوص در اسناد مختلف حقوق بشری گنجانده شده است، اشاره می‌کنند.<sup>۳</sup> به عقیدهٔ این گروه، جملگی افراد فارغ از وصف آوارگی، انسان بوده و از تمامی حقوق مندرج در اسناد حقوق بشری به‌طور برابر برخوردارند.

حقوق بشردوستانه نیز در مقررات متعددی به موضوع رفتار برابر می‌پردازد. ماده ۳ مشترک کنوانسیون‌های چهارگانه ژنو بیان می‌کند، با افرادی که در مخاصمات شرکت ندارند باید رفتاری انسانی شود؛ بدون آنکه از نظر نژاد، رنگ، مذهب، جنس، ملیت و دیگر ملاک‌ها مورد تبعیض واقع شوند. همچنین در بند ۳ ماده ۲۷ کنوانسیون چهارم ژنو، ماده ۷۵ پروتکل اول، بند ۱ ماده ۲ و بند ۱ ماده ۴ پروتکل دوم نیز می‌توان مفاهیم مشابهی را یافت. در این زمینه حتی می‌توان به نیازمندی و آسیب‌پذیری اقشار دیگر نیز در کنار آوارگان داخلی اشاره نمود. چه‌بسا افرادی که زمان جنگ‌ها در کانون حوادث به دام افتاده‌اند، در مقایسه با جابه‌جاشدگان به‌مراتب با خطرات بیشتری مواجه شوند.<sup>۴</sup> در نتیجه، رجحان آوارگان داخلی بر آن‌ها تبعیض‌آمیز و حتی بلاوجه خواهد بود.

کمیتهٔ بین‌المللی صلیب سرخ را می‌توان نمایندهٔ مکتبی دانست که به تعریف حقوقی آوارگان داخلی نمی‌پردازد؛ چراکه هدف خود را کاستن از درد و رنج افرادی می‌داند که فارغ از عنصر جابه‌جایی، در صحنهٔ مخاصمات نیازمند حمایت‌اند. به همین دلیل نیز بر این اعتقاد است که به‌جای تلاش برای ایجاد قواعد جدید برای گروه خاص آوارگان داخلی، باید همهٔ تلاش‌ها بر تقویت اجرای قواعد حقوق بشردوستانه متمرکز یابد.<sup>۵</sup>

<sup>۱</sup>. Zeender, G, "Narrowing Criteria Cannot Solve IDP Problems", *Forced Migration Review*, 17, 2003, p 30.

<sup>۲</sup>. Bunia

<sup>۳</sup>. برای مثال می‌توان به مواد ۱ و ۷ اعلامیه جهانی حقوق بشر، مواد ۲۶ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، ۲۴ کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر و ۳ منشور آفریقای حقوق بشر و مردم اشاره نمود.

<sup>۴</sup>. Black, R and Collyer, M, "Populations "trapped" at times of crisis", *Forced Migration Review*, 2014, p 52.

<sup>۵</sup>. Lavoyer, J, "Guiding Principles on Internal Displacement: A Few Comments on the Contribution of IHL," *International Review of the Red Cross*, 324, 1998, pp 467-80.

## ۲.۱.۴. تنش بین حاکمیت دولت‌ها و حمایت از آوارگان داخلی

در سال ۱۹۹۳ ساداکو اوگاتا،<sup>۱</sup> کمیسر عالی سابق سازمان ملل در امر پناهندگان، در پاسخ به این پرسش که چرا سازمان ملل قادر به حمایت بیشتر از آوارگان داخلی نیست، مشکل را حاکمیت کشورها دانست. از آنجا که آوارگی داخلی، موضوعی داخل در مرزهای کشورها و تحت صلاحیت آنها است، طرح هرگونه مبحثی در این زمینه باید در وهله نخست با پرداختن به مسئله حاکمیت دولت‌ها و چگونگی پایه‌ریزی مفهوم آن آغاز گردد. حقوق بین‌الملل عمومی بر پایه مفهوم دولت‌های مستقل، برابری و عدم مداخله بنا شده است که این اصل در قطعنامه‌ها و اعلامیه‌های متعددی از سوی مجمع عمومی مورد شناسایی قرار گرفته است و مخالفان با اتکا به چنین مفهومی از حاکمیت دولت‌ها، ایجاد یک سند بین‌المللی مستقل را که به تنظیم حقوق آوارگان داخلی در داخل مرزهای کشورشان بپردازد، مداخله‌ای خارجی در امور داخلی خود و نقض بند ۷ ماده ۲ منشور می‌دانند.<sup>۲</sup> به عبارت دیگر، به عقیده مخالفان، پناهندگان با عبور از مرزهای کشور خود که چهارچوب حاکمیت کشورها است، وارد قلمروی حقوق بین‌الملل می‌شوند؛ حال آنکه آوارگان داخلی با باقی ماندن در این مرزها، همچنان تحت صلاحیت دولت خود قرار دارند. به همین دلیل، مخالفان در اواخر دهه ۱۹۹۰، یعنی زمانی که توسعه اصول راهنمای آوارگی داخلی سازمان ملل مطرح شد، در مقابل آن مقاومت نموده، از آن پشتیبانی چندانی نکردند.<sup>۳</sup> اهمیت این دلیل تا جایی است که امروزه می‌توان گفت تنش بین حاکمیت دولت‌ها و مسئولیت جامعه بین‌المللی، مهم‌ترین مانع در مسیر تصویب یک کنوانسیون بین‌المللی الزام‌آور در حمایت از آوارگان داخلی محسوب می‌شود.<sup>۴</sup>

## ۲.۲. رویکرد موافقان

در مقابل رویکرد نخست، موافقان قرار دارند که با استدلال‌های زیر، از اعطای یک وضعیت حقوقی ویژه به آوارگان داخلی دفاع می‌نمایند.

### ۲.۲.۱. آسیب‌پذیری آوارگان داخلی

گریز اجباری از خانه، از دست دادن مسکن، اراضی، اشتغال، منبع درآمد و وسایل امرار معاش، از اولین پیامدهای آسیب‌پذیری آوارگان بوده که به شدت بر بهره‌مندی آنها از حقوق بنیادین خویش تأثیرگذار است. چنانچه جابه‌جایی اجباری افراد، عامدانه و در نتیجه سیاست‌های دولت‌ها صورت گیرد، ریسک فجایی هم‌چون پاک‌سازی قومی را نیز به همراه خواهد داشت. در چنین حالتی، آوارگان اغلب بدون حمایت رها شده، ممکن است ترس از آزار موجب شود که تا مدت‌ها خود را پنهان نمایند و این اختفا به شدت به آسیب‌پذیری آنها بیفزاید.

آوارگان داخلی ناشی از جنگ‌ها، به‌مراتب تجربه‌های تلخ‌تری را پشت‌سر می‌گذارند. آنها در مقایسه با پناهندگان، اغلب به صحنه مخاصمه نزدیک‌ترند یا ممکن است در این وضعیت‌ها گیر افتاده باشند؛ چنین امری ریسک قرار گرفتن آنها در معرض مستقیم حملات مسلحانه، بازداشت‌های خودسرانه، سربازگیری اجباری و آزار جنسی را افزایش می‌دهد و

<sup>۱</sup>. Sadako Ogata

<sup>۲</sup>. «هیچ‌یک از مقررات مندرج در این منشور به ملل متحد اجازه نمی‌دهد در اموری که اساساً در صلاحیت داخلی دولت‌ها می‌باشد، مداخله نمایند و اعضا را نیز ملزم نمی‌کند این قبیل امور را برای حل‌وفصل اختلافات تابع مقررات مندرج در این منشور قرار دهند...».

<sup>۳</sup>. Statement by Mr. A. Gopinathan, Joint Secretary to the Government of India at the 56th Session of the Commission on Human Rights, Geneva, 2000.

<sup>۴</sup>. Magaji, T, Ahmad, M, & Apandi, L.S.B, "Assessing the Legal Frameworks for the Protection of Internally Displaced Persons in the North-Eastern Nigeria", *Asian Research Journal of Arts & Social Sciences*, 2018, p 5.

بیشترین آسیب را متوجه زنان و کودکان خواهد نمود. به‌علاوه از دست دادن امکان تحصیل و چشم‌اندازهای ضعیف شغلی در هنگام آوارگی بر شدت این آسیب‌پذیری خواهد افزود. در نتیجه جای شگفتی نیست که میزان مرگ‌ومیر در این گروه بالاتر از مردم عادی گزارش شده است. شیوع بیماری‌های مسری همچون وبا و سل که به علت شرایط بهداشتی ضعیف اردوگاه‌ها ایجاد می‌شود، سبب شده است تا سازمان بهداشت جهانی، آوارگان داخلی را از جمله «گروه‌های خاص» و آسیب‌پذیر در مقابل تهدیدات مربوط به سلامت بداند.

غالباً آوارگان در خلال آوارگی، اسناد هویتی خود را از دست می‌دهند یا حتی در برخی از موارد از ترس آزار و اذیت، آن‌ها را عامدانه از بین می‌برند. فقدان این مدارک ممکن است سبب محروم شدن از دسترسی به خدمات بهداشتی، تحصیلی و دیگر خدمات دولتی شود و در عین حال مشکلاتی را از نظر استرداد اموال یا پرداخت خسارت به دنبال داشته باشد. محرومیت از حق رأی و عدم دخالت در تصمیم‌گیری‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی که از جهات مختلف بر زندگی آوارگان تأثیرگذار است، نیز از ابعاد دیگر این آسیب‌پذیری محسوب می‌شود.

افزون بر موارد فوق، بازگرداندن اجباری آوارگان داخلی، خطری است که همواره در کمین آن‌ها است. همچنین مطابق با تحقیقات کمیته بین‌المللی صلیب سرخ، آسیب‌پذیری آوارگان داخلی نه تنها لزوماً با گذشت زمان از بین نمی‌رود، بلکه چه‌بسا با گذشت یک دهه نیز همچنان ادامه یافته است. به‌علاوه حتی در صورت فراهم شدن شرایط بازگشت، این گروه به‌ندرت می‌توانند به حمایت‌هایی همچون پناهندگان در زمینه اسکان مجدد و نظارت بر شرایط ایمن بازگشت داوطلبانه که از سوی کمیساری عالی پناهندگان ارائه می‌شود، دست یابند. به این ترتیب ابعاد چندوجهی آوارگی و آسیب‌پذیری ناشی از آن، آوارگان را به گروهی مبدل می‌سازد که شایسته توجه مستمر از سوی دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی می‌باشند.

## ۲.۲.۲. خلاصه قواعد حمایتی

گزارش تدوین و تحلیل هنجارهای حقوقی<sup>۱</sup> که توسط نماینده دبیرکل سازمان ملل در سال ۱۹۹۶ تهیه شد، آشکار ساخت که اگرچه قواعد حقوقی موجود، بسیاری از جوانب آوارگی داخلی را در برمی‌گیرد، همچنان در حوزه‌هایی فاقد حمایت کافی از آن‌ها است. مدافعان رویکرد دوم با استناد به نتایج گزارش مزبور، حمایت موجود را ناکافی دانسته و خلأهای حمایتی را به چند دسته عمده تقسیم می‌نمایند که عبارت‌اند از: خلأهای اجرایی، معاهداتی و فقدان هنجارهای صریح در خصوص آوارگان داخلی.

موافقان به وضعیت‌هایی اشاره می‌کنند که اعمال قواعد حقوق بشر و حقوق بشردوستانه امکان‌پذیر نیست یا دست‌کم با مشکلاتی روبه‌رو است. برای مثال، می‌توان به عدم قابلیت اعمال حقوق بشردوستانه در وضعیت‌هایی همچون تنش‌ها و ناآرامی‌های داخلی که به آستانه مخاصمات مسلحانه نمی‌رسند یا محدودیت اجرای حقوق بشر در وضعیت‌های اضطراری مانند جنگ اشاره کرد که دولت‌ها براساس نظام تعلیق در حقوق بشر مجازند که اجرای بعضی از قواعد حقوق بشری را به حالت تعلیق درآورند. علاوه بر آن، از آنجا که معاهدات حقوق بشری تنها برای دولت‌ها الزام‌آورند، نقض حقوق آوارگان داخلی توسط بازیگران غیردولتی در وضعیت تنش‌ها و ناآرامی‌های داخلی، حمایت از این گروه را با مشکل مواجه می‌سازد. چنین مطلبی در هنگام بروز مخاصمات مسلحانه داخلی در خصوص اعمال نیروهای مخالفی که تحت پوشش پروتکل دوم نیز قرار نمی‌گیرند، صادق است. حقوق‌دانان روی هم‌رفته از این مشکلات به عنوان خلأ اجرایی یاد می‌کنند.<sup>۲</sup>

<sup>۱</sup>. Compilation and analysis of the legal norms

<sup>۲</sup>. Magaji, T, Ahmad, M, & Apandi, L.S.B, op.cit, para. 412.



دومین حوزه از خلأهای حمایتی به فقدان هنجارها و قواعدی برمی‌گردد که خاص آوارگان داخلی است. برای مثال می‌توان به عدم وجود هنجارهایی مانند حق اعاده اموال یا جبران خسارت اموال از دست‌رفته در خلال مخاصمات مسلحانه اشاره کرد.<sup>۱</sup> همچنین حق بر آزادی رفت‌وآمد، حقی است که به‌شکل کلی در حوزه حقوق بشر وجود دارد. باوجوداین، درخصوص آوارگان داخلی قاعده‌ای که صراحتاً مانع بازگرداندن اجباری آن‌ها به نقاط مخاطره‌آمیز شود، وجود ندارد و تنها با قیاس قاعده منع اعاده در حقوق پناهندگی<sup>۲</sup> و تفسیر ماده ۱۲ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی است که می‌توان چنین حقی را برای آوارگان داخلی قائل شد. از این‌رو فقدان قواعد شفاف درخصوص این گروه، آثار منفی عمده‌ای را در حمایت از آن‌ها بر جا خواهد گذاشت.<sup>۳</sup>

عدم تصویب معاهدات حقوق بشری یا کنوانسیون‌های چهارگانه ژنو و پروتکل‌های آن نیز یک خلأ دیگر است. درحالی‌که کنوانسیون‌های ژنو توسط تقریباً تمامی کشورها پذیرفته شده‌اند، چنین وضعیتی درخصوص پروتکل‌های الحاقی به آن‌ها وجود ندارد. همچنین با وجود امکان استناد به حقوق بین‌الملل عرفی در موارد فقدان وجود حقوق معاهداتی، تمامی قواعد موجود در اسناد حقوق بشری و حقوق بشردوستانه تبدیل به عرف بین‌المللی نمی‌شود و چنین امری ممکن است مشکل‌ساز باشد.<sup>۴</sup>

بر این اساس، موافقان نتیجه می‌گیرند، با وجود آنکه حقوق بین‌الملل می‌تواند در بسیاری از زمینه‌ها از آوارگان داخلی حمایت نماید، بسیاری از تضمین‌های موجود در آن و همچنین تعمیم آن‌ها به این گروه نیازمند شفافیت بیشتر و بازبینی به فراخور نیازهای خاص آن‌ها است.

### ۲.۲.۳. حق بر ماندن یا حق بر آواره نشدن خودسرانه<sup>۵</sup>

موافقان از حقی به نام حق بر ماندن یا حق بر آواره نشدن خودسرانه در عرصه حقوق بشر یاد کرده و تلاش می‌کنند تا با برجسته کردن آن، از یک رویکرد حق‌محور برای وضعیت مختص آوارگان داخلی بهره جویند. تا دهه ۱۹۸۰ به مسئله آوارگی به‌عنوان یک موضوع حقوق بشری نگریسته نشده، بیشتر بر کمک‌های انسان‌دوستانه پس از آوارگی تأکید می‌گشت. به‌تدریج در خلال دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ چنین نگرش خیرخواهانه‌ای جای خود را به یک رویکرد حق‌محور داد. از آن پس حقوق‌دانان تلاش نمودند تا بین پدیده آوارگی و حقوق بشر پیوند زده، توجه خود را به اسباب مهاجرت اجباری جلب کنند<sup>۶</sup> و با حمایت از افراد در برابر علل مبنایی آوارگی از حقی به نام حق بر ماندن و یا حق بر آواره نشدن صحبت نمایند. اولین تلاش آکادمیک، حق بر آواره نشدن را چنین تعریف نمود: «هیچ‌کس نباید مجبور به ترک خانه خود شود و هیچ‌کس نباید به اجبار جابه‌جا شده و یا از کشور متبوع و یا از محل سکونت دائمی خود اخراج شود؛ مگر تنها بنا به دلایل قانع‌کننده امنیت ملی و یا نیازهای خاص و آشکار رفاه آن‌ها و یا در وضعیت‌های اضطراری مانند بلایای طبیعی و یا ساخته دست بشر و مطابق شرایط مقرر قانونی. در چنین مواردی تمامی تدابیر ممکن

<sup>1</sup>Cohen, R. "Developing an International System for Internally Displaced Persons", *International Studies Perspectives*, 7, 2006, p 92.

<sup>2</sup> Non-refoulement

<sup>3</sup> Kälin, W. "The Guiding Principles on Internal Displacement as International Minimum Standard and Protection Tool", *Refugee Survey Quarterly*, 24, 2005:29; UNCHR, *Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis M. Deng*, 1995, "Compilation and Analysis of Legal Norms", para. 411.

<sup>4</sup> Phuong, C. *The International Protection of Internally Displaced Persons*, Cambridge University Press, 2005, p 49.

<sup>5</sup> The right not to be arbitrarily displaced.

<sup>6</sup> Morel, Michele, "The Right not to be Displaced in International Law", PhD diss, Ghent University, 2013, p 57.

باید به منظور تضمین عزیمت ایمن و اسکان مجدد آن‌ها در نقاط دیگر اتخاذ شود...»<sup>۱</sup>. حق بر ماندن، سخن چندان جدیدی نیست؛ زیرا چنین حقی ارتباط بسیار نزدیکی با دیگر حقوق موجود در حقوق بین‌الملل دارد. جنبه مثبت آن را می‌توان به حقوقی همچون آزادی رفت‌وآمد و انتخاب اقامتگاه پیوند زد که در ماده ۱۲ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، ماده ۲ پروتکل چهارم کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، ماده ۲۲ کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر و ماده ۱۲ منشور آفریقایی حقوق بشر و مردم به رسمیت شناخته شده‌اند و جنبه منفی آن نیز به ممنوعیت آوارگی خودسرانه پیوند می‌خورد. وجود این حق را می‌توان به‌طور ضمنی از مقررات حقوق بشر، حقوق بشردوستانه و همچنین حقوق بین‌الملل کیفری نیز استنباط نمود. برای مثال می‌توان به آرای صادره از دادگاه بین‌المللی کیفری یوگسلاوی سابق در این زمینه اشاره کرد.<sup>۲</sup> همچنین با وجود آنکه جابه‌جایی افراد، به خودی خود جز در ماده ۶ اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی و آن هم تنها در خصوص انتقال کودکان یک گروه به گروه دیگر به‌عنوان نسل‌کشی قلمداد نشده است، ولی می‌توان آن را از ممنوعیت‌های دیگری که در جرم نسل‌کشی با هدف نابودی فیزیکی افراد رخ داده و در فرایند جابه‌جایی اجباری افراد نیز قابل وقوع است، استنباط نمود. به‌علاوه حمایت از افراد در برابر آوارگی خودسرانه با در نظر گرفتن جابه‌جایی اجباری افراد به‌عنوان جرم جنگی در اساسنامه دیوان بین‌المللی کیفری نیز تقویت شده است.

در زمان مخاصمات مسلحانه غیربین‌المللی نیز ماده ۱۷ پروتکل دوم کنوانسیون ژنو از افراد در برابر آوارگی حمایت نموده و تخلیه جمعیت را فقط در صورتی که امنیت غیرنظامیان یا دلایل نظامی ایجاب نماید، مجاز دانسته است. در نتیجه، مدافعان رویکرد دوم با استناد به چنین حقی در تلاش‌اند به آوارگان داخلی اجازه دهند تا بر اساس این حق و دیگر حقوق بشری اقامه دعوا کنند<sup>۳</sup> و مسئولیت دولت‌های خود را مطرح نمایند. با وجود این، باید اذعان نمود که تا به رسمیت شناختن صریح این حق و شناسایی کامل آن در عرصه حقوق بشر همچنان مسیر زیادی پیش‌رو است.

### ۲.۳. رویکرد جامع

در نظر گرفتن یک وضعیت حقوقی مجزا برای آوارگان داخلی در حقوق بین‌الملل این پرسش را مطرح ساخته است که چه چیزی در نظام حقوق بین‌الملل سبب در نظر گرفتن یک وضعیت حقوقی مجزا برای پناهندگان می‌شود که در خصوص آوارگان داخلی صادق نیست. از این‌رو، گروهی از حقوق‌دانان به مقایسه بین آوارگی داخلی و پناهندگی پرداخته و با واکاوی تعریف پناهنده در کنوانسیون ۱۹۵۱ و به‌ویژه تحلیل ضوابط آزار و عبور از مرز به عنوان دو عنصر کلیدی آن، درصدد پاسخگویی به این پرسش برآمده‌اند که چرا آوارگان داخلی در تعریف کنوانسیون ۱۹۵۱ از پناهنده جایی ندارند. این مباحث، سبب شکل‌گیری دو موضع‌گیری متفاوت شده است: عده‌ای با در نظر گرفتن شباهت‌های بین آوارگان داخلی و پناهندگان و تحلیل ضوابط موجود در کنوانسیون پناهندگی و همچنین دلایل سیاسی پنهان، در پی توسعه مفهوم پناهنده و گسترش شمول کنوانسیون پناهندگی برآمده و در مقابل، عده‌ای دیگر با پایبندی به تعریف مضیق پناهنده و تأکید بر ویژگی‌های منحصر به فرد آن در حقوق بین‌الملل و به‌ویژه قرار گرفتن این گروه در خارج از قلمروی مرزهای ملی، با هرگونه گسترش تعریف پناهنده مخالفت کرده و مرزهای بین آن‌ها و آوارگان داخلی را غیرقابل عدول دانسته‌اند.

<sup>1</sup>. Stavropoulou, M., "The right not to be displaced", *American University Journal of International Law and Policy*, 9, 1994, pp 689-749.

<sup>2</sup>. *Prosecutor v. Krnojelac*, Case No. IT-97-25-A, ICTY, Appeals Chamber, Judgement, (09/17/2003) para. 218; *Prosecutor i., Simic, Tadic and Zaric*, Case No. IT-95-9-T, Judgement, (10/17/2003) para.130.

<sup>3</sup>. Stavropoulou, M., Op.cit, p 749.

در این میان، دسته دیگری از حقوق دانان بر این اعتقادند که در عین وجود تمایز بین آوارگان داخلی و پناهندگان، این مرزها در حال کمرنگ شدن است<sup>۱</sup> و می‌توان آن‌ها را دو روی یک سکه محسوب کرد و نظام حمایتی هر دو حوزه را در سطح عملی و حتی هنجاری مکمل یکدیگر تلقی نمود. مطابق با این رویکرد، تمایز بین این دو حوزه به قدری نیست که مفاهیم و مکانیزم‌های رژیم پناهندگی را نتوان با جرح و تعدیل مناسب نسبت به آوارگان داخلی به کار برد.<sup>۲</sup> تجربه گسترده حمایت از پناهندگان می‌تواند منبع ارزشمندی از اصول، مفاهیم و استراتژی‌های عملی باشد که با پذیرشی صحیح نسبت به آوارگان داخلی نیز قابل اعمال است.<sup>۳</sup> از نظر این حقوق دانان، فواید این رویکرد، تنها به سود آوارگان داخلی نیست و می‌تواند به افزایش حمایت از پناهندگان نیز منجر شود. به‌عنوان مثال، اصول راهنمای آوارگی داخلی سازمان ملل با برداشتن مجموعه‌ای از قواعد حقوق بشر و حقوق بشردوستانه می‌تواند در بعضی از زمینه‌ها مانند موضوع بازگشت پناهندگان مفید واقع شود و حتی رژیم در حال تکامل حمایت از آوارگان داخلی، در شرایط خاصی مکمل نهاد پناهندگی باشد. نمونه آن، حضور گسترده آوارگان در کشور خود است که می‌تواند امکان تقاضای پناهندگی را افزایش دهد و دفاع برای جلوگیری از بازگشت زودهنگام را تقویت نماید. چنین امری را می‌توان در تانزانیا و برون‌دی دید که توجه جامعه بین‌المللی به بحران آوارگان سبب شد که نهاد پناهندگی در تانزانیا نیز مورد حمایت قرار گیرد.<sup>۴</sup> فایده دیگر این رویکرد، آن است که تمام اشکال مختلف جابه‌جایی اجباری را مورد توجه قرار می‌دهد و حمایت از افراد در برابر جابه‌جایی، حق برخورداری از کمک‌ها و بازگشت به اقامتگاه و همچنین پیشگیری از آوارگی اجباری و راه‌حل‌های آن را در چهارچوب وسیع‌تری دنبال خواهد نمود.<sup>۵</sup>

طرف‌داران رویکرد جامع، به عملکرد کمیساریای عالی پناهندگان در سال‌های اخیر که نشانگر گسترش دامنه آن به سایر مهاجران اجباری بوده، توجه داشته‌اند. این نهاد در سیاست‌نامه خود که در خصوص دخالت در وضعیت‌های آوارگی داخلی در سپتامبر ۲۰۱۹ منتشر نمود، ضمن در نظر گرفتن مسئولیت‌های متفاوت خویش در قبال پناهندگان و سایر گروه‌های مهاجران اجباری و با لحاظ نمودن ترتیبات نهادی مربوطه، تأکید داشت که برنامه‌های کمیساریا و تخصیص منابع آن معطوف به تمامی طیف‌های مهاجرت‌های اجباری است و این نهاد از تمام ابزارها و امکانات خود برای پیشگیری و همچنین یافتن راه‌حل برای مشکل تمام مهاجران اجباری استفاده می‌نماید.<sup>۶</sup>

### ۳. وضعیت حقوقی کنونی آوارگان داخلی در حقوق بین‌الملل در پرتو اصول راهنما

نماینده دبیرکل در امر آوارگی داخلی در گزارش تدوین و تحلیل هنجارهای حقوقی خود در سال ۱۹۹۶ با اشاره به خلأهای حقوق بین‌الملل در زمینه حمایت از آوارگان داخلی، به این نتیجه دست یافت که قواعد موجود در حقوق بین‌الملل باید مجدداً به فراخور نیازهای خاص آوارگان داخلی بازگو و خلأها و نقاط مبهم آن شفاف گردد.<sup>۷</sup> این امر منجر به ایجاد دیدگاه‌های متضادی درباره نحوه تدوین استانداردهای حقوقی لازم شد که پیش‌تر مورد بررسی قرار گرفت. در این

<sup>۱</sup>. Cantor, DJ, "The IDP in international law? Developments, debates, prospects", *International Journal of Refugee Law*, 2018, p 212.

<sup>۲</sup> M Kingsley-Nyindah, "What may be borrowed; what is new?", *Forced Migration Review*, 4, 1999, p 32.

<sup>۳</sup>. Ibid., p 33.

<sup>۴</sup>. Bayefsky, A. *Human Rights and Refugees, Internally Displaced Persons and Migrant Workers*: Martinus Nijhoff Publishers, 2006.

<sup>۵</sup>. UNHCR, "Internal Conflict and Displacement," in *The State of the World's Refugees: a Humanitarian Agenda*, 1997, p 13.

<sup>۶</sup>. UNHCR, *Policy on UNHCR's Engagement in Situations of Internal Displacement*, 2019, available at: ([www.refworld.org/docid/5d83364a.html](http://www.refworld.org/docid/5d83364a.html)) (Last visited on 06/22/2020)

<sup>۷</sup>. Cohen, R. "The Guiding Principles on Internal Displacement: an innovation in international standard setting," *Global Governance* 10, 2004, p 464.

میان، رویکردی که توسط نماینده دبیرکل اتخاذ گشت، تنظیم یک سند غیرالزام‌آور با گردآوری، تفسیر و بیان مجدد قواعد موجود در حقوق بین‌الملل بود که می‌توان آن را دست‌کم به سه دلیل دانست:<sup>۱</sup>

نخست آنکه نگرانی حاصل از امکان مخدوش شدن حاکمیت کشورها، مانع از آن می‌شد تا آن‌ها از تدوین یک کنوانسیون الزام‌آور در این زمینه حمایت نمایند؛ به همین دلیل نیز کمیسیون حقوق بشر با خودداری از به‌کار بردن عبارت «چهارچوب حقوقی» از نماینده دبیرکل خواست تا «چهارچوب مناسبی» را در این خصوص تدارک ببیند. نهادهای بین‌المللی همچون کمیته بین‌المللی صلیب سرخ نیز با ابراز نگرانی نسبت به تحت‌الشعاع قرار گرفتن حمایت‌های موجود در کنوانسیون‌های ژنو، جوانب احتیاط را در پیش گرفتند و با ایجاد یک سند حقوقی جدید به مخالفت پرداختند. دلیل دوم، عامل زمان بود؛ چرا که از یک سو، تنظیم یک سند جدید و در پیش گرفتن اقدامی فوری ضروری تلقی می‌شد و از سوی دیگر، فرایند ایجاد یک معاهده، امری زمان‌بر بود و نمی‌توانست به پاسخی فوری و قاطع منجر شود. سومین دلیل نیز به دیدگاه کفایت قواعد حقوقی قابل اعمال در حمایت از آوارگان داخلی معطوف بود.

بدین ترتیب بود که اولین استاندارد بین‌المللی برای حمایت از آوارگان داخلی با عنوان «اصول راهنمای سازمان ملل در امر آوارگی داخلی»، به تعریفی حقوقی از این گروه نپرداخت و بدون آنکه قصد اعطای یک وضعیت حقوقی مجزا به آن‌ها را داشته باشد به تعریفی توصیفی، بسنده و از آوارگان داخلی به‌عنوان قربانیانی نام برده شد که نیازمند توجه می‌باشند. ضمن آنکه ارائه چنین تعریفی در مقدمه سند به‌جای متن آن نیز، گواهی بر ماهیت غیر حقوقی آن است.<sup>۲</sup>

سند مزبور نه با مذاکره دولت‌ها بلکه توسط تیمی از حقوق‌دانان با مشورت نهادها و سازمان‌های مختلف تهیه شد. این تیم با تمرکز بر مشکلات آوارگان، آن‌ها را گروهی نیازمند کمک توصیف نموده و به‌جای یک رویکرد حق‌محور، رویکردی را که مبتنی بر نیازهای خاص آوارگان داخلی باشد، به‌عنوان شیوه مناسب برای نگارش این اصول انتخاب نمود.<sup>۳</sup> در آغاز اصول راهنما نیز بر این امر صحنه گذارده شده و آمده است که هدف از این اصول، پرداختن به نیازهای خاص آوارگان داخلی است. همچنین در این راستا فرانسیس دنگ<sup>۴</sup> تأکید نمود که منظور از این اصول، اعطای یک وضعیت حقوقی ممتاز به آوارگان داخلی یا اشاره به وخامت اوضاع آنان نسبت به غیر آوارگان نیست، بلکه اصول مذکور تنها تضمین می‌نمایند که در یک وضعیت مشخص، نیازهای خاص آوارگان داخلی نیز در کنار دیگر افراد باید مورد توجه قرار گیرد.

در حال حاضر اصول راهنما با پذیرش و استقبال جهانی گسترده‌ای روبه‌رو بوده و به‌عنوان مبنایی برای سیاست‌گذاری و تدوین قوانین و برنامه‌های عملی است. مجمع عمومی سازمان ملل و کمیسیون حقوق بشر، انتشار و اجرای این اصول را تشویق کرده<sup>۵</sup> و کوفی عنان، دبیرکل وقت سازمان ملل، از این اصول به‌عنوان یکی از چشمگیرترین دستاوردهای سال ۱۹۹۸ یاد نمود و انتشار آن را در کشورهای مختلف برای تحقق اعلامیه هزاره ضروری دانست.<sup>۶</sup> وی در مارس ۲۰۰۵ از دولت‌ها خواست که اصول راهنما را به‌عنوان «هنجار بین‌المللی پایه برای حمایت از آوارگان داخلی» مورد پذیرش قرار دهند. سپس در نشست جهانی همان سال در نیویورک، سران دولت‌ها این اصول را به‌عنوان یک چهارچوب بین‌المللی مهم برای حمایت از آوارگان داخلی مورد تأیید قرار دادند.<sup>۷</sup> به‌علاوه انعکاس این اصول را می‌توان در بیانیه‌ها، قطعنامه‌ها

<sup>۱</sup>. Ibid.

<sup>۲</sup>. Kälin, W. "Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations", *American Society of International Law and the Brookings Institution Project on Internal Displacement*, 2008, p 5.

<sup>۳</sup>. Cohen, op.cit, p 463.

<sup>۴</sup>. Francis M. Deng

<sup>۵</sup>. Report of the Representative of the Secretary-General on IDPs to the Commission on Human Rights at its fifty-ninth session.

<sup>۶</sup>. Strengthening of the Coordination of Emergency Humanitarian Assistance of the United Nations, U.N ESCOR, 53rd Session, A/53/139-E/1998/67/

<sup>۷</sup>. World Summit Outcome, A/RES/60/1(2005).

و اجلاس متعدد شورای امنیت<sup>۱</sup> و همچنین در قوانین و سیاست‌های بسیاری از کشورها از جمله کلمبیا، آنگولا و گرجستان مشاهده نمود.<sup>۲</sup> اتحادیه آفریقا در سال ۲۰۰۹ در یک اقدام بی‌سابقه، بر مبنای چنین اصولی، کنوانسیون کامپالا<sup>۳</sup> را تصویب نمود. همچنین ارجاع به این اصول را می‌توان در عملکرد کمیساریای عالی پناهندگان سازمان ملل، کمیته بین‌المللی صلیب سرخ، یونیسف، برنامه جهانی غذا و دیگر نهادها مشاهده کرد.<sup>۴</sup>

اگرچه اقبال گسترده از اصول راهنما و ابتنای بسیاری از مواد آن بر قواعد موجود در حقوق بین‌الملل که برای دولت‌ها، مسئولیت‌زا هستند، ممکن است فرض برخورداری آوارگان داخلی را از یک وضعیت حقوقی مجزا در حقوق بین‌الملل به ذهن متبادر سازد؛ ولی این موضع‌گیری، زودهنگام است و تا زمان رفع موانع عملی، حقوقی و درک حساسیت‌هایی که مانع از تدوین یک سند حقوقی الزام‌آور بین‌المللی در حمایت از این گروه شده است، به دشواری قابل پشتیبانی می‌باشد.

همان‌گونه که ذکر شد، اصول راهنما یک سند غیرالزام‌آور، و تعریف موجود از آوارگان داخلی در آن نیز تعریفی توصیفی است. اتخاذ چنین موضعی صرف‌نظر از عامل زمان، در پرتو بررسی ضرورت و سودمندی برخورداری آوارگان داخلی از یک وضعیت حقوقی ویژه و همچنین قرار گرفتن آن‌ها تحت صلاحیت دولت متبوع و نگرانی‌های مربوط به حاکمیت و عدم مداخله قابل درک است. نهاد نظارت بر آوارگان داخلی در رهنمودی که برای وضع قوانین و سیاست‌گذاری ملی در امر آوارگی داخلی تدوین نموده است، در نظر گرفتن وضعیت خاص حقوقی برای آوارگان داخلی را غیرضروری خوانده و اعلام داشته است که این امر حتی می‌تواند ریسک بدآوازه نمودن و تبعیض را افزایش دهد و رفع مشکل آن‌ها را با مانع مواجه سازد.<sup>۵</sup>

افزون بر مطلب فوق، مسئول شناختن دولت‌ها برای نقض قواعد کلی موجود در بدنه حقوق بین‌الملل که اختصاص به آوارگان داخلی ندارد، نمی‌تواند به معنای پذیرش یک وضعیت حقوقی خاص برای آن‌ها باشد. به دیگر سخن، برخوردار بودن یک گروه از یک وضعیت حقوقی ویژه در حقوق بین‌الملل، نیازمند مختصات و ویژگی‌های دیگری است که از جمله مهم‌ترین آن‌ها، ارائه یک تعریف حقوقی دقیق، جامع و مانع از افراد مورد بحث است. همچنین این تعریف باید بتواند معیارهایی را برای زمان آغاز و پایان دقیق یک وضعیت ارائه دهد و برای کشورهای میزبان، حقوق و تعهدات الزام‌آوری را در برداشته باشد و با تعریف نمودن ضمانت‌اجراها و مکانیسم‌های دقیق اجرایی و همچنین تعیین چهارچوب‌های نهادی و سازمانی مشخص، مبنای قابل استنادی را برای صاحبان حق فراهم آورد تا بتوانند بر اساس آن و با اتکا به جایگاه به رسمیت شناخته خود در حقوق بین‌الملل، حقوق خود را مطالبه و پیگیری نمایند. این در حالی است که اصول راهنما فاقد چنین مختصات و مکانیسم‌هایی است و با ارائه تعریفی توصیفی از آوارگان داخلی، تنها رهنمودی را برای نماینده دبیرکل در امر آوارگان داخلی و همچنین تمام دولت‌ها، نهادها و اشخاص مرتبط با پدیده آوارگی داخلی فراهم آورده است.

خروج پناهندگان از مرزهای ملی، آن‌ها را از یک وضعیت حقوقی شناخته‌شده در حقوق بین‌الملل برخوردار می‌کند و

<sup>1</sup>. SC Resolution 1286, 55th Session, 4091st mtg. 2000; Meeting of the SC to address the humanitarian situation in Angola, Doc. S/PV.4472, 2002, 4; Meeting of the SC on the protection of civilians in armed conflict, Doc. S/PV/4312, 2001, pp 24-28.

<sup>2</sup>. Kuo, Yung-hua, **Implementing International Laws for Internally Displaced Persons in Situation of Natural Disasters**, Disasterlaw.ifrc.org, available at: <https://www.ifrc.org/PageFiles/125745/Implementing%20International%20Laws%20for%20Internally%20Displaced%20Persons%20in%20Situation%20of%20Natural%20Disasters.pdf>, (last visited on 25/03/2021).

<sup>3</sup>. Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala Convention).

<sup>4</sup>. Cohen, op.cit, p 468.

<sup>5</sup>. Norwegian Refugee Council/IDMC, **National Instruments on Internal Displacement: A Guide to their Development**, (2013) available at: [www.refworld.org/docid/5242d02d4.html](http://www.refworld.org/docid/5242d02d4.html) (last visited on 03/22/2020).

ایجادکننده حقوق و تکالیف مشخص است، حال آنکه آوارگان داخلی با باقی ماندن در محدوده مرزهای ملی، همچنان تحت صلاحیت دولت متبوع خود قرار دارند و با وجود پذیرش آن‌ها به‌عنوان یک گروه آسیب‌پذیر و نیازمند توجه، دولت‌های مربوطه در چهارچوب حقوق بین‌الملل، الزامی به اعطای یک وضعیت حقوقی ویژه به آن‌ها ندارند و تنها موظف به اجرای حقوق و تعهداتی‌اند که به شکل کلی نسبت به تمام شهروندان و مقیمان خود به عهده دارند. به‌علاوه هیچ نهادی که به شکل اختصاصی متولی این گروه باشد، در نظام حقوق بین‌الملل وجود ندارد و مداخله کمیساریای عالی پناهندگان سازمان ملل در سال‌های اخیر در امر آوارگان داخلی نیز بدون آنکه به شکل انحصاری باشد، در قالب رویکردی گروهی<sup>۱</sup> و مشترک با دیگر نهادهای سازمان ملل صورت گرفته است.

شایان ذکر است که فقدان وضعیت حقوقی ویژه برای این گروه در حقوق بین‌الملل به معنای فقدان چنین وضعیتی در حقوق داخلی کشورها نیست. چه‌بسا دولتهایی که در سطح ملی، اصول راهنما را ملاک وضع قوانین خویش قرار داده و با ارائه تعریفی حقوقی از آوارگان داخلی و تبیین حقوق و تعهدات مشخص، مبنایی را برای برخورداری آن‌ها از یک وضعیت حقوقی ویژه فراهم نموده‌اند.<sup>۲</sup> به‌عنوان مثال، می‌توان از تصویب قانون «تضمین حقوق و آزادی‌های آوارگان داخلی»<sup>۳</sup> در کشور اوکراین و همچنین قانون کشور گرجستان در خصوص آوارگان داخلی سرزمین‌های اشغالی آن<sup>۴</sup> در سال ۲۰۱۴ نام برد. باوجوداین، رویه کشورها در این خصوص بسیار متشتت است و بسیاری از آن‌ها بدون وضع قوانین خاص، صرفاً به دنبال اتخاذ سیاست‌های عملی برآمده‌اند.

### نتیجه‌گیری

اعطای یک وضعیت حقوقی خاص به آوارگان داخلی و ضرورت توسعه یک چهارچوب حقوقی مختص به آنان، مباحث زیادی را بین موافقان و مخالفان برانگیخته است. در این میان، رویکردی که در تدوین اصول راهنمای آوارگی سازمان ملل در سال ۱۹۹۸ به کار رفته، مبتنی بر تنظیم یک سند غیرالزام‌آور با گردآوری، تفسیر و بیان مجدد قواعد موجود در حقوق بین‌الملل بوده که بدون اعطای یک وضعیت حقوقی مجزا به آوارگان داخلی، تنها به ارائه تعریفی توصیفی از این گروه بسنده نموده است.

با وجود آنکه اقبال گسترده از اصول راهنما، اتکای آن بر قواعد موجود در حقوق بین‌الملل و انعکاس آن در قوانین و سیاست‌گذاری‌های ملی، می‌تواند شناسایی یک وضعیت حقوقی خاص برای این گروه در حقوق بین‌الملل را به ذهن متبادر سازد، ولی تردیدها در اصل ضرورت و سودمندی برخورداری این گروه از یک وضعیت حقوقی ویژه، اصل عدم تبعیض، غیرالزام‌آور بودن اصول راهنما و ارائه تعریفی توصیفی و نیازمحور از آن‌ها، عدم وجود یک تعریف حقوقی واحد و جهان‌شمول از این گروه، وجود دیدگاه‌های متفاوت در خصوص مفهوم «حمایت» و مقتضیات آن، خلأهای هنجاری، اجرایی، فقدان وجود یک نهاد متولی اختصاصی، برخورد گزینشی، باقی ماندن آن‌ها در مرزهای داخلی و در صلاحیت دولت متبوع خویش و تأکید بر اصول حاکمیت و منع مداخله، حقایقی غیرقابل انکار است که دفاع از وضعیت حقوقی ویژه آوارگان داخلی به مثابه پناهندگان را در حقوق بین‌الملل دشوار می‌کند و سخن از الزام دولت‌ها به شناسایی این گروه به عنوان یک طبقه مجزا در حقوق بین‌الملل و بار شدن حقوق و تعهدات الزامی ناشی از پذیرش چنین وصفی را

<sup>1</sup>. Cluster approach

<sup>2</sup>. Basova, I. "Internally Displaced Persons and Their Legal Status: The Ukrainian Context", *Juridica International*, 2017, p 114.

<sup>3</sup>. Law of Ukraine on Ensuring Rights and Freedoms of Internally Displaced Persons, No. 1706-VII, 2014.

<sup>4</sup>. Law of Georgia on Internally Displaced Persons - Persecuted from the Occupied Territories of Georgia, No. 1982-Iis, 2014.

در مقطع حاضر زود هنگام می‌نماید.

جمعیت فزاینده آوارگان داخلی در جهان امروز و تداوم نقض کرامت و حقوق انسانی آنان با گذشت بیش از بیست سال از تصویب اصول راهنما، گواهی بر وجود موانع و ناکارآمدی نظام حمایت از آنها است. در این میان هرچند تلاش‌ها و ابتکاراتی در سطح ملی و منطقه‌ای برای اعطای یک وضعیت حقوقی خاص به آوارگان داخلی صورت گرفته، در سطح بین‌المللی این موضوع همچنان محل مناقشه بوده و عمده اقدامات صورت گرفته نیز به جای تدوین یک کنوانسیون الزام‌آور در این زمینه، به تقویت راهکارهای عملی و اجرایی معطوف بوده است. تلاش‌های کمیساریای عالی پناهندگان سازمان ملل در بهبود نقش خود در قبال آوارگان داخلی و رونمایی از برنامه عملی ۲۰۲۰-۲۰۱۸ را می‌توان نمونه‌ای از این موارد دانست.

با توجه به وضعیت حاضر، تلاش برای وارد کردن اصول راهنمای آوارگی داخلی سازمان ملل به قوانین داخلی کشورها، تقویت اجرای قواعد موجود، ایجاد پایگاه‌های داده‌ای مناسب، تدوین سیاست‌های عملی، وارد کردن آوارگان در فرایند تصمیم‌گیری، همکاری بیشتر دولت‌ها در مسیر ارائه کمک‌های بشردوستانه بین‌المللی، به اشتراک گذاشتن بهترین رویه‌ها، تخصیص بیشتر منابع، مسئولیت‌پذیری بیشتر نهادی و فهم مجدد اصول حاکمیت و عدم مداخله در پرتو موازین حقوق بشر، از جمله راهکارهای عملی مناسب برای بهبود وضع آوارگان داخلی در زمان حاضر است.

## References

### Books

1. Phuong, C. *The International Protection of Internally Displaced Persons*, Cambridge Studies in International and Comparative Law, Cambridge University Press. 2005.
2. Bayefsky, A. *Human Rights and Refugees, Internally Displaced Persons and Migrant Workers*: Martinus Nijhoff Publishers. 2006.

### Articles

3. Basova, I. "Internally Displaced Persons and Their Legal Status: The Ukrainian Context", *Juridica International*, 2017.
4. Black, R and Collyer, M, 'Populations "trapped" at times of crisis', *Forced Migration Review*, 2014.
5. Cantor, DJ. "The IDP in international law? Developments, debates, prospects", *International Journal of Refugee Law*, 2018.
6. Cohen, R. "Developing an International System for Internally Displaced Persons", *International Studies Perspectives*, 7, 2006.
7. Cohen, R. "The Guiding Principles on Internal Displacement: an innovation in international standard setting," *Global Governance* 10, 2004.
8. ICRC. "Internally Displaced Persons: The Mandate and Role of the International Committee of the Red Cross", *International Review of the Red Cross*, 2000.
9. Kälin, W. "Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations", American Society of International Law and the Brookings Institution Project on Internal Displacement, 2008.
10. Kälin, W. "The Guiding Principles on Internal Displacement as International Minimum Standard and Protection Tool", *Refugee Survey Quarterly*, 3, 2005.
11. Lavoyer, J. "Guiding Principles on Internal Displacement: A Few Comments on the Contribution of IHL," *International Review of the Red Cross*, 324, 1998.
12. Magaji, T., Ahmad, M., & Apandi, L.S.B, "Assessing the Legal Frameworks for the Protection of

<sup>1</sup>. A Plan of Action for Advancing Prevention, Protection and Solutions for Internally Displaced People 2018-2020.

- Internally Displaced Persons in the North-Eastern Nigeria”, *Asian Research Journal of Arts & Social Sciences*, 2018.
13. Stavropoulou, M, “The right not to be displaced”, *American University Journal of International Law and Policy*, 9, 1994.
  14. UNHCR. “Internal Conflict and Displacement,” in *The State of the World’s Refugees: a Humanitarian Agenda*, 1997.

### Thesis

15. Morel. Michele. “The Right not to be Displaced in International Law”, PhD diss, Ghent University, 2013.

### Instruments

16. Convention Relating to the Status of Refugees.
17. ECOSOC, Analytical report of the Secretary-General on internally displaced persons, E/CN.4/1992/23/
18. ECOSOC, Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis Deng submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 1995/57, Compilation and analysis of legal norms, E/CN. 4/1996/52/Add.2.
19. ECOSOC, Report on Refugees, Displaced Persons and Returnees, prepared by Mr. Cuénod, E/1991/109/Add.1.
20. ECOSOC, Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the UN, A/53/139-E/1998/67/
21. GA resolution 60/1, World Summit Outcome, A/RES/60/1 (2005).
22. Guiding Principles on Internal Displacement, E/CN.4/1998/53/Add.2.
23. Law of Georgia on Internally Displaced Persons - Persecuted from the Occupied Territories of Georgia, No. 1982-Iis, 2014.
24. Law of Ukraine on Ensuring Rights and Freedoms of Internally Displaced Persons, No. 1706-VII, 2014.

### Websites

25. Global Protection Cluster, **Handbook for the Protection of IDPS June 2010**, available at: [www.refworld.org/docid/4790cbc02.html](http://www.refworld.org/docid/4790cbc02.html) (last visited on 06/09/2020).
26. IDMC, **Global Report on Internal Displacement - 2020**, April 2020, available at: [www.internal-displacement.org/publications/2020-global-report-on-internal-displacement](http://www.internal-displacement.org/publications/2020-global-report-on-internal-displacement) (last visited on 06/03/2020).
27. Kálin, W, **The Legal Dimension**, *Forced Migration Review*, 17 (2003): available at: [www.fmreview.org/when-does-internal-displacement-end/kalin](http://www.fmreview.org/when-does-internal-displacement-end/kalin) (last visited on 06/03/2020).
28. Kuo, Yung-hua, **Implementing International Laws for Internally Displaced Persons in Situation of Natural Disasters**, *Disasterlaw. ifrc. org*, available at: <https://www.ifrc.org/PageFiles/125745/Implementing%20International%20Laws%20for%20Internally%20Displaced%20Persons%20in%20Situation%20of%20Natural%20Disasters.pdf> (last visited on 25/03/2021).
29. M Kingsley-Nyinah, **What may be borrowed; what is new**, *Forced Migration Review*, 4 (1999), available at: [www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/security-at-work/debate.pdf](http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/security-at-work/debate.pdf) (last visited on 06/09/2020).
30. Norwegian Refugee Council/IDMC, **National Instruments on Internal Displacement: A Guide to their Development**, (2013) available at: [www.refworld.org/docid/5242d02d4.html](http://www.refworld.org/docid/5242d02d4.html) (last visited on 03/22/2020).
31. **UNHCR, Policy on UNHCR's Engagement in Situations of Internal Displacement**, 18 Sep 2019, available at: [www.refworld.org/docid/5d83364a4.html](http://www.refworld.org/docid/5d83364a4.html) (last visited on 06/22/2020).
32. Zeender, G, **Narrowing Criteria Cannot Solve IDP Problems**, *Forced Migration Review*, 17 (2003), available at: [www.fmreview.org/when-does-internal-displacement-end](http://www.fmreview.org/when-does-internal-displacement-end) (last visited on 06/03/2020).