

مطالعه تطبیقی آزادی رفت و آمد در اسناد بین‌المللی و نظام حقوقی ایران*

محمد رضوانی راد**

ابوالفضل رنجبری (نویسنده مسئول)***

ناصر رهبرفرش پیرا****

چکیده

حق آزادی رفت و آمد از حقوق بنیادین انسان‌ها محسوب می‌شود که مورد تصریح نظام‌های حقوقی مدرن، کنوانسیون‌ها، اسناد بین‌المللی و حقوق داخلی می‌باشد. در این مقاله حق مزبور از منظر حقوق ایران و اسناد و کنوانسیون‌های بین‌المللی با تأکید بر مقررات صدور ویزا مورد مطالعه تطبیقی قرار گرفته است. مطالعات انجام شده نشان می‌دهد که صدور ویزا به عنوان یکی از اسناد مرتبط با حق آزادی رفت و آمد، در اسناد بین‌المللی و حقوق داخلی از صلاحیت‌های انحصاری دولت‌ها محسوب می‌شود، ولی در اسناد منطقه‌ای در خصوص پناهندگان، مهاجرین قانونی، بیماران، ورزشکاران، افراد بی‌تابعیت، هنرمندان و محققان، یک مسئولیت تکلیفی محسوب می‌شود. در نظام حقوقی ایران در مورد آزادی ترک کشور، رضایت کنسی شوهر برای خروج زن از کشور و خروج برای دارندگان اسرار دولتی یا نظامیان با محدودیت مواجه است. همچنین مؤلفه‌های آزادی رفت و آمد در اسناد بین‌المللی نیز با مشکلات و سختگیری‌های فراوان روبه‌رو می‌باشد. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که هنوز اجماع جهانی در خصوص تدوین قوانین متقن صدور ویزا توسط دولت‌ها وجود ندارد. هدف این مقاله با رویکرد جامع، مطالعه و بررسی گروه‌های مهم تأثیرپذیر از حق مذکور و تحلیل و بررسی محدودیت‌ها و تسهیلاتی است که دولت‌ها در صدور ویزا دارند.

کلید واژه‌ها: آزادی رفت و آمد، ویزا، اسناد بین‌المللی، نظام حقوقی ایران، حقوق بشر.

* تاریخ دریافت مقاله: ۱۴۰۰/۰۲/۲۶ - تاریخ پذیرش مقاله: ۱۴۰۰/۰۵/۱۶ - نوع مقاله: علمی، پژوهشی.

** دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی تبریز / Mrezvani401@gmail.com

*** استادیار و عضو هیئت علمی، گروه حقوق عمومی، واحد تبریز، دانشگاه آزاد اسلامی، تبریز، ایران/
a.ranjbari1348@yahoo.com

**** استادیار و عضو هیئت علمی، گروه حقوق عمومی، واحد تبریز، دانشگاه آزاد اسلامی، تبریز، ایران/
Naser.rahbar1346@gmail.com



مقدمه

از جمله اسناد حقوقی که حق آزادی رفت‌وآمد را در عرصه جهانی و میان کشورها تحت تاثیر قرار می‌دهد، سند حقوقی ویزا یا روادید می‌باشد که بر اساس آن، حاکمان کشوری به اتباع کشورهای دیگر اجازه ورود به قلمرو خود را صادر می‌کنند. در اغلب نظام‌های حقوقی دنیا از صدور ویزا در خصوص اتباع کشورهای دیگر به عنوان یک امتیاز یاد می‌شود، به این معنا که کشور میزبان در صدور یا عدم صدور آن کاملاً آزاد و مختار است و اگر در مورد درخواست کنندگانی، مجوز ویزا صادر نکند، به هیچ وجه پاسخگو نخواهد بود و اشخاص محروم از ویزا نیز حق هیچ‌گونه اعتراضی در این باره نخواهند داشت، چرا که ویزا حق اتباع بیگانه نیست، بلکه امتیازی است که ممکن است کشور میزبان در مورد افرادی اعمال بکند و در مورد افراد دیگری حال به هر دلیلی اعمال نکند و اگر اعمال نشود، حقی ضایع نمی‌شود، تا قابل اعتراض باشد.

آزادی رفت‌وآمد در میان حقوق بنیادین اعلام شده در اعلامیه جهانی حقوق بشر به عنوان یک حق طبیعی انسان‌ها به رسمیت شناخته شده است. (Gill, 1987: 20)^۱

در اهمیت این آزادی همین بس که انکار آن در درون مرزهای داخلی و بین‌المللی موجب می‌شود اشخاص در بهره‌مندی از دیگر حقوق خود نیز دچار مشکل شوند و در نتیجه از کیفیت زندگی آنان کاسته شود. برای نمونه، بدون آزادی خروج از کشور، ممکن است افراد به لحاظ سیاسی مورد سرکوب قرار گیرند و یا از رعایت حقوق مذهبی‌شان و بهره‌مندی از حق کار و تحصیل آن‌ها جلوگیری به عمل آید.

آزادی رفت‌وآمد در ظاهر ممکن است یک حق بشری روشن و حداقلی به نظر برسد، ولی حقیقتاً یکی از بنیادی‌ترین حقوق بشری در میان مردم سراسر جهان است که در صورت نقض آن، زمینه مشکلات بی‌شمار و رنج و مشقت بسیاری را فراهم خواهد ساخت.

این فقط اتباع یک کشور نیستند که تحت تاثیر آزادی رفت‌وآمد قرار دارند، بلکه از اتباع بیگانه‌ای که در قلمرو کشوری دیگر قرار دارند و پناهندگان نیز می‌توان به عنوان دیگر افراد مهم تأثیرپذیر از این آزادی بنیادین نام برد. (Ston, 2008, p 131-132)

از این منظر است که می‌توان ادعا نمود صدور ویزا دیگر یک امتیاز نیست، بلکه در مواقعی یک حق برای متقاضیان و یک صلاحیت تکلیفی برای دولت مقصد محسوب می‌شود. افرادی که حقوق و آزادی‌های حداقلی‌شان در کشور متبوع خود به خطر افتاده باشد و برای نجات از این وضعیت به کشور دیگری پناهنده شوند، کشور پناهنده‌پذیر

۱. Goodwin-Gill, International law and The Movement of Persons Between States, Oxford University Press, 1987, p 20.

ملزم به صدور ویزا و حمایت از وی خواهد بود و ماده ۳۳ کنوانسیون حمایت از حقوق پناهندگان به این موضوع تصریح کرده است. با این فرضیه که آزادی رفت‌وآمد در اسناد بین‌المللی و نظام حقوقی ایران با تأکید بر مقررات صدور ویزا با معیارهای حقوق بشری قابل ارزیابی و مقایسه می‌باشد.

در این مقاله از روش تحقیق کتابخانه‌ای استفاده شده است و با بررسی منابع مانند کتب حقوقی، اعلامیه‌ها و سایر اسناد بین‌المللی حقوق بشری و آرای صادره از محاکم حقوق بشری مثل کمیته حقوق بشر و دادگاه اروپایی حقوق بشر و همچنین سایر منابع حقوقی، مانند مشروح مذاکرات تدوین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و اسناد و گزارش‌های هیئت منحل شده پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی، مطالب مقاله دسته‌بندی و سپس تحلیل شده و مورد ارزیابی حقوقی قرار گرفته است.

در این تحقیق سعی بر آن است که حق آزادی رفت‌وآمد را با تأکید بر مقررات صدور روادید از منظر اسناد بین‌المللی و نظام حقوقی ایران مورد تحلیل و تبیین قرار بدهیم تا روشن شود موضوع صدور ویزا در فرآیند آزادی رفت‌وآمد ابناء بشری در این زمان چه تسهیلات و فرصت‌هایی را ایجاد کرده و از طرفی چه محدودیت‌ها و ممنوعیت‌هایی از طرف نظام‌های حقوقی داخلی و کنوانسیون‌های جهانی در خصوص صدور روادید تدارک دیده شده است؟

۱. پیشینه تاریخی آزادی رفت‌وآمد

جهانگردی و مسافرت به سرزمین‌ها و مکان‌های تاریخی و دیدن جلوه‌ها و جاذبه‌های طبیعی، به هر منظور، پیشینه‌ای بسیار طولانی دارد و نمی‌توان برای آن سرآغازی تاریخی در نظر گرفت.

در مورد آزادی رفت‌وآمد که اعراب آن را «حریه النقل» می‌گفته‌اند پیشینه تاریخی مدونی وجود ندارد، هر چه هست به فراخور دوران زمامداری حکام است که وقایع خاصی در هر یک رقم خورده است. (فن تینگر، ۱۳۸۹: ۱۰۱)

از زمانی که تاریخ به یاد دارد حکام و پادشاهان کشورها از مسافرت اتباع خود به نقاط دیگر جهان خشنود نبودند، اما این بستگی به اقتدار حکومت مرکزی داشت که تا حد بتواند این ناخشنودی را اعمال کند. اگر چه مردم مناطق مرزی همواره در رفت‌وآمد بودند، ولی ساکنان شهرهای بزرگ اگر به سفری دراز دست می‌زدند از چشم مدموران حکومت پنهان نمی‌ماند.



هنگامی که آگوست،^۱ امپراتوری روم را در سال ۲۳ قبل از میلاد مسیح تأسیس کرد، تصور می‌کرد که می‌تواند قدرت پادشاهی روم جدید را بر ایالات مصر بگستراند و سناتورها را از مسافرت بدون اجازه به آنجا ممنوع کند، اگر چه وی در عمل اجازه آزادانه‌تری برای مسافرت در همان زمان را داد. در زمان پادشاهی فامین^۲ در سال ششم قبل از میلاد، وی برای رهایی از دغدغه تدارک آذوقه، آزادی خروج سناتورها از روم و مسافرت آزادانه آن‌ها را تضمین کرد. (Stephenson, 2006, p295)

در صدر اسلام نیز در مورد اقلیت‌های غیر مسلمان و بیگانگان، این گروه آن گاه که تابعیت دولت اسلامی را پذیرفتند، مانند مسلمان می‌توانستند در هر نقطه از دارالاسلام سکونت داشته باشند. آثار آزادی مسکن عبارت بود از:

۱. داشتن اقامتگاه دائمی الزامی، ضرورتی ندارد، بلکه تابع اراده آن‌ها بود؛

۲. اقامتگاه آنان می‌توانست متعدد باشد؛

۳. حق خروج از سرزمین‌های اسلامی را دارا بودند؛

۴. ورود به دارالاسلام تابع قرارداد بود. (شذی، ۱۳۷۸: ۱۰۶)

در اصل ۱۴ قانون اساسی مشروطه، آزادی اقامت ایرانیان به رسمیت شناخته شده بود که مقرر می‌داشت: «هیچ ایرانی را نمی‌توان مجبور به اقامت در محلی و یا ممنوع از اقامت در محلی کرد و یا او را نفی بلد کرد».

مضمون اصل فوق، هنگام مذاکره در خصوص بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در مجلس خبرگان قانون اساسی به اتفاق آرای اعضای حاضر در جلسه مورخه ۵۸/۷/۳۰ به تصویب رسیده است که بیانگر بدیهی بودن این حق در نظام حقوقی ما و نقش اعضای مجلس در پافشاری بر روی حقوق و آزادی‌های اساسی مردم از جمله آزادی اقامت است.^۳

هم اکنون معدود دولت‌هایی هستند که خروج از کشور را به عنوان حق به رسمیت نمی‌شناسند و تقریباً همه اشخاص در هر جای دنیا مختارند که بمانند یا بروند، اما اینکه به کجا می‌توانند برسند امتیازی است که باید در پی کسب آن بدونند. در گوش بخش بزرگی از مردم جهان، «ویزا» کلمه پرتنین و جادویی عصر ماست. به عبارت دیگر شهری زمردین در انتهای جاده‌ای است که ویزا نام دارد، ولی دکتربین‌های حقوقی و

۱. Augustus.

۲. Famine.

۳. ر.ک: صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران انتشارات مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴).

اسناد و کنوانسیون‌های بین‌المللی، سعی بر آن دارند که صدور ویزا را نیز وارد حوزه صلاحیت تکلیفی دولت‌ها نمایند.

۲. مفهوم حق بر آزادی رفت‌وآمد

آزادی رفت‌وآمد به عنوان یک حق، در کنار حقوق دیگری چون آزادی بیان، عقیده، انتقاد و حق انتخاب به عنوان نسل اول حقوق بشر ذیل عنوان حقوق مدنی و سیاسی جای می‌گیرد.^۱ حقوق دانان این حق را بر اساس چهار معیار زیر مورد تحلیل قرار می‌دهند:

۱. قلمرو جغرافیایی؛ یعنی شخص حقیقی می‌تواند در محدوده جغرافیایی بخصوصی اعم از استان، کشور، منطقه، قاره و حتی در سطح جهانی از آزادی تردد برخوردار باشد.
۲. مدت زمان؛ معمولاً رفت‌وآمد در قلمرو یک کشور برای اتباع آن محدودیت زمانی ندارد، مگر اینکه شرایط اضطراری و ویژه‌ای پیش بیاید، ولی براساس مقررات بین‌المللی و داخلی، برای تردد در قلمرو کشورهایی دیگر محدودیت زمانی برقرار می‌شود، مگر اینکه کشورها به دلایلی تصمیمات دیگری اتخاذ نمایند.

۳. اشخاص؛ همه افراد انسانی بدون هیچ گونه تبعیض جنسی، نژادی، عقیدتی و... بایستی از این حق به طور مساوی و یکسان برخوردار باشند، مگر اینکه کشور ایجادکننده محدودیت، دلایل منطقی و معقولی ارائه نمایند.

۴. اهداف؛ مسافرت‌ها ممکن است طیف گسترده‌ای از اهداف سیاسی، اقتصادی، علمی، تفریحی، پزشکی، دیدار با اقوام و امثال آن را در بر داشته باشد، ولی اگر شخصی اهداف و انگیزه‌های غیر قانونی مانند قاچاق، پولشویی و مانند آنها داشته باشد، دولت‌ها می‌توانند مانع وی شده و مرتکب را تحت تعقیب قضائی قرار بدهند. (Hurst, 1987, p 432-433)

بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که حق آزادی رفت‌وآمد دارای ابعاد گوناگونی است؛ چنان که در بُعد سیاسی و اجتماعی آن با حقوق و آزادی‌هایی چون ممنوعیت بازداشت خودسرانه، حق انتخاب، حق اعتراض و انتقاد، حق دسترسی به اطلاعات، حق سلامت و امثال آن و در بُعد اقتصادی با حقوقی چون، حق کار، حق شرکت در فعالیت‌های تجاری و در بُعد فرهنگی با حقوقی چون، حق آموزش، حق مشارکت در امور فرهنگی و امثال آن ارتباط پیدا می‌کند. (روزبهان، ۱۳۹۴: ۴۴)

۱. در مقابل، حقوق دیگری چون حق شغل، آموزش و غذا نسل دوم نسل دوم حقوق بشر و حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و حق بر صلح و توسعه و محیط زیست سالم از جمله حقوق نسل سوم یا حقوق همبستگی نامیده می‌شوند.



با توجه به مباحث مزبور، می‌توان حق آزادی رفت‌وآمد را چنین تعریف نمود که بر اساس این حق، افراد در خروج از کشور خود به هر نقطه‌ای از جهان آزاد هستند و هر وقت بخواهند می‌توانند به کشور خود مراجعت نمایند و قدرت حاکم نیز مکلف به برقراری تسهیلات لازم در این خصوص است و اگر محدودیت و ممنوعیتی هم در این خصوص لازم باشد بایستی به حکم قانون بوده و توجیهی معقول و منطقی داشته باشد.

۳. جایگاه حق آزادی رفت‌وآمد در حقوق ایران و اسناد بین‌الملل

۳.۱. حقوق ایران

در قانون اساسی ایران از حق آزادی رفت‌وآمد به صراحت یاد نشده است، ولی می‌توان به لحاظ اشاره قانون اساسی ایران به بعضی از حقوق و آزادی‌های انسانی نتیجه گرفت که قانون اساسی ما نسبت به این حق، بی‌تفاوت نبوده است. به عبارت دیگر، قانون اساسی ایران ضمن اشاره به اصل آزادی و کرامت انسان در مقدمه، در اصول متعددی نیز به طرق مختلف از حقوق و آزادی‌های انسانی یاد کرده است. این قانون رؤسای سه قوه را متعهد و مستلزم به تأمین حقوق و آزادی‌های سیاسی و اجتماعی افراد جامعه در چارچوب قانون نموده است.^۱ همچنین در اصول دیگری حاکمیت را ملزم به تأمین حقوق همه جانبه افراد اعم از زن و مرد و ایجاد امنیت قضایی عادلانه برای همه و تساوی عموم در برابر قانون، احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع و مصونیت حقوق افراد از تعرض نموده است. (گرگی ازندریانی، ۱۳۸۸: ۶۹)

همچنین از سایر قوانین نیز می‌توان چنین استنباط‌هایی را نمود. قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی (مصوب ۱۳۸۳) در ماده ۵ خود به «اصل منع دستگیری و بازداشت افراد» اشاره کرده است که متضمن ممنوعیت نقض آزادی رفت‌وآمد، مگر به حکم و ترتیب قانون است. اگر چه در قانون گذرنامه (مصوب ۱۳۵۱) که به شرایط صدور گذرنامه برای ورود افراد به کشور و خروج از کشور می‌پردازد نامی از «حق ورود و خروج» یا «حق دریافت مدارک مورد نیاز مسافرت» افراد برده نشده است، ولی به طور ضمنی این حق را برای افراد به رسمیت شناخته و برخی محدودیت‌ها و شرایط حاکم بر صدور گذرنامه را تعیین کرده است.

۱. اصول ۶۷ و ۱۲۱ قانون اساسی.

قانون مجازات جرایم نیروهای مسلح (مصوب ۱۳۷۱) در بند (د) ماده ۱۲۴ که ناظر بر جرم جاسوسی است، به ورود نظامیان و بیگانگانی اشاره می‌کند که به منظور به دست آوردن اسناد یا اطلاعات طبقه‌بندی شده و اهدافی از این قبیل به مکان‌های نظامی وارد می‌شوند، جاسوس قلمداد شده و به مجازات‌های مقرر در این ماده محکوم می‌شوند.

به نظر نویسندگان نگاه اجمالی به مؤلفه‌های آزادی رفت‌وآمد (تردد آزادانه در داخل کشور، آزادی اقامت، آزادی ترک کشور و آزادی ورود به کشور) بعضی مواقع به علت عدم شفاف‌سازی و روشن‌نگری ضابطین قضایی آن هم به دلایل مسائل امنیتی در نحوه برخورد و ایجاد محدودیت هر گونه تردد در مظان اتهام عوام و دیده‌بان‌های حقوق بشری ساختگی بلوک غرب مواجه می‌شویم، در صورتی که اکثر کشورهای غربی مصالح و منافع ملی خود را به هرگونه منافع فردی و حقوق بشری ترجیح می‌دهند به طوری که روزانه در رسانه‌های جمعی شاهد قتل عام‌های فجیع سیاه‌پوستان و تبعیض نژادی و یا دیگر اقدامات جنون‌آمیز ضد حقوق بشری مانند جداسازی فرزندان از والدین در مرز آمریکا و مکزیک (توسط دولت ترامپ) مواجه هستیم، چرا در این موارد دیده‌بان حقوق بشر سازمان ملل این‌گونه برخوردها را محکوم نمی‌کند؟ در نظام حقوقی ایران خوشبختانه حاکمیت و نهادهای سیاسی آن با الهام از آموزه‌های دینی و قرآنی و حفظ ارزش و کرامت ذات انسان‌ها در نحوه برخورد با متخلفین و نقض‌کنندگان حق یادشده با حداکثر رأفت اسلامی در جهت اصلاح و تربیت آن‌ها و به خاطر حفظ نظم اجتماعی و رعایت حقوق عامه مردم و ممانعت از تجاوز به حقوق دیگران، اقدامات کنترلی و سازنده‌ای را انجام می‌دهد و به نظرم این‌گونه رفتار و برخورد کاملاً منطقی و طبیعی است.

۳.۲. اسناد بین‌المللی

به حق آزادی رفت‌وآمد در اسناد بین‌المللی و منطقه‌ای متعددی تصریح شده و راهکارهای لازم نیز جهت تضمین حقوق مزبور و چگونگی جبران نقض آن، پیش‌بینی شده است. به عنوان مثال، بند ۱ ماده ۱۳ اعلامیه جهانی حقوق بشر در این باره چنین مقرر داشته است: «هر کس حق دارد که از داخل هر کشوری آزادانه عبور و مرور کند و محل اقامت خود را انتخاب نماید». همچنین در بند ۲ همان ماده نیز آمده است: «هر کس حق دارد هر کشوری و از جمله کشور خود را ترک کند یا به کشور خود بازگردد». بدین واسطه باید حکم کرد که هیچ کشوری نمی‌تواند مرزهای خود را به روی اتباع کشورهای دیگر ببندد و همچنین از رفت‌وآمد اتباع خود به خارج و داخل کشور جلوگیری نماید. به

۱. هر نظامی که برای به دست آوردن اسناد یا اطلاعات طبقه‌بندی شده، به نفع دشمن و یا بیگانه به محل نگهداری اسناد یا اطلاعات داخل شود، چنانچه به موجب قوانین دیگر مستوجب مجازات شدیدتری نباشد به حبس از دو تا ده سال محکوم می‌گردد.



همین دلیل هر گونه ایجاد محدودیت در این حوزه تهدیدی جدی برای تفاهم و صلح جهانی محسوب می‌شود. (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۷۰: ۲۹)

همچنین در ماده ۱۲ میثاق حقوق مدنی و سیاسی تصریح شده است که:

هر کسی که قانوناً در سرزمین دولتی مقیم باشد، حق عبور و مرور آزادانه و انتخاب آزادانه مسکن خود را در آنجا خواهد داشت.

هر کس آزاد است هر کشوری و از جمله کشور خود را ترک کند.

حقوق مذکور تابع هیچ‌گونه محدودیتی نخواهد بود مگر محدودیت‌هایی که به موجب قانون مقرر گردیده و برای حفظ امنیت ملی، نظم عمومی، سلامت یا اخلاق عمومی یا حقوق و آزادی‌های دیگران لازم بوده و با سایر حقوق شناخته شده در این میثاق سازگار باشد.

هیچ کس را نمی‌توان خودسرانه (بدون مجوز) از حق ورود به کشور خود محروم کرد.

همچنین در ماده ۱۳ این میثاق نیز چنین تصریح شده است:

بیگانه‌ای که قانوناً در قلمرو یک دولت طرف این میثاق باشد فقط در اجرای تصمیمی که مطابق قانون اتخاذ شده باشد ممکن است از آن کشور اخراج شود و جز در مواردی که جهات حتمی امنیت ملی طور دیگر اقتضاء نماید باید امکان داشته باشد که علیه اخراج خود به طور موجه اعتراض کند و به اعتراض او باید توسط مقام صالح یا نزد شخص یا اشخاص منصوب از طرف مقام‌های صالح با حضور نماینده‌ای که به این منظور تعیین می‌کند رسیدگی شود.

علاوه بر اسناد یاد شده همچنین باید به سه سند مهم دیگر نیز اشاره کرد که در بر دارنده «جامع‌ترین و جزئی‌ترین اصول و قواعد» حاکم بر آزادی رفت‌وآمد هستند. اگر چه این اسناد به عنوان «اسناد بین‌المللی ویژه حق ورود و خروج، بسیار شناخته شده هستند، ولی به صورت قوانین مدون یک‌پارچه توسعه پیدا نکرده‌اند». (Shelton, 2008, p137)

اسناد یاد شده از این قرارند:

۱. پیش‌نویس اصولی درباره آزادی و عدم تبعیض در رابطه با حق هر فرد بر ترک هر کشور، از جمله کشور خویش و بازگشت به کشور خود (۱۹۶۳ م):^۱

۱. Draft principles of Freedom and Non- Discrimination in Respect of the Rights of Everyone to leave Any country Including His own, and to His country, 1963. (1963, UN draft principle on RLR)



۲. اعلامیه درباره حق ترک و حق بازگشت (۱۹۷۲ م.)؛^۱

۳. اعلامیه استراسبورگ درباره حق ترک و بازگشت (۱۹۸۶ م.)^۲.

لازم به ذکر است که تحت تأثیر اسناد بین‌المللی حقوق بشر و تشویق سازمان ملل متحد و تلاش و اهتمام کشورهای اروپایی، آمریکایی و آفریقایی، سه نظام عمده منطقه‌ای نیز به منظور پیشبرد و ارتقاء حقوقی بشر تأسیس شده‌اند؛ این سه نظام حقوق منطقه‌ای در پیشبرد آرمان‌های حقوق بشری نقش بی‌بدیلی داشته‌اند. همچنین هر یک از سه نظام یاد شده، دادگاه‌های حقوق بشری نیز به وجود آورده‌اند که خود می‌تواند به تضمین حقوق و آزادی‌های حقوق بشری کمک شایانی بنمایند. (روناک، ۱۳۸۸: ۱۱۰-۱۰۸)

عمده‌ترین اسناد منطقه‌ای ناظر بر آزادی رفت‌وآمد عبارت‌اند از:

- پروتکل شماره ۲ (ماده ۲)؛

- پروتکل شماره ۷ (ماده ۱)؛

- کنوانسیون اروپایی حمایت از حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین، منشور حقوق بنیادین اروپا (ماده ۴۵)؛

- اعلامیه آمریکایی حقوق و تکالیف انسان (ماده ۸)؛

- کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر (ماده ۲۲)؛

- منشور آفریقایی حقوق بشر و مردم (ماده ۱۲)؛

- اعلامیه کامپالا درباره آزادی روشنفکر و مسئولیت اجتماعی وی (ماده ۴)؛

- منشور عرب درباره حقوق بشر (مواد ۲۰، ۲۱، ۲۲، ۲۳ و ۲۴)؛

- سند نهایی کنفرانس هلسینکی درباره امنیت و همکاری در اروپا و کنوانسیون اجرای موافقت‌نامه شنگن.^۳

بررسی و تجزیه و تحلیل اسناد بین‌المللی در خصوص برخورد و رفتار با حق آزادی رفت‌وآمد و صدور ویزا نشان می‌دهد که هر گونه اعلامیه، کنوانسیون و دادگاه‌های حقوق بشری از سال ۱۹۴۸ تاکنون که به زعم خودشان در جهت رفاه و آسایش افراد آن تدوین و تصویب نموده‌اند که در ظاهر امر بسیار خوشایند و ایده‌آل بوده و به ظاهر تضمین‌کننده

۱. Declaration on the Right to leave and the Right to Return 1972(1972 Uppsala Declaration on RLR)

۲. Strasbourg Declaration on the Right to leave and Return 1986(1986 Strasbourg Declaration on RLR)

۳. The convention Implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the states of the Benelux Economic union. The Federal Republic of Germany and the French Republic on the Gradual Abolition controls at the common Frontiers: 19 June 1990.



حقوق و آزادی‌های فردی و جمعی است، در مقام عمل مورد بی‌توجهی خودشان بوده است.

سؤال‌ی که به ذهن هر انسان عاقلی متبادر می‌شود این است که آیا کشورهای غربی واقعاً به مفاد قوانین تصویبی حقوق بشری خود پایبند بوده‌اند؟ و تا چه حد این قوانین در کشورهای آن‌ها قابلیت اجرایی داشته است؟

به باور نویسنده این‌گونه اعلامیه‌ها، کنوانسیون‌ها، دادگاه‌های حقوق بشری صرفاً برای کشورهای جهان سوم و سوءاستفاده از آن‌ها بوده است. کشورهای غربی و در رأس آن‌ها آمریکا از حقوق بشر به عنوان ابزار سیاسی برای منافع و مطامع خود بهره برده و هیچ ارزشی برای حقوق بشر قائل نبوده و نیستند. نمونه بارز آن را نیز می‌توان به جنایت‌هایی که امروزه در کشورهای خودشان در سرکوب ملت خود، بازداشت‌های غیرقانونی و محروم نمودن اشخاص از حقوق اولیه اشاره کرد. همچنین هنگام برخوردهای خشنی که پلیس در آمریکا، فرانسه و... با مردم انجام می‌دهند دیده‌بان حقوق بشر کجاست؟

دیدگاه کشورهای غربی درباره صدور ویزا نسبت به اتباع سایر کشورها از جمله برای دیپلمات‌ها، نخبگان، دانشجویان، بیماران و... کاملاً گزینشی و سیاسی بوده و بیشتر منافع و مصالح خود را مدنظر قرار می‌دهند نه منافع فردی را. نمونه بارز این رفتار را می‌توان به بازداشت غیرقانونی پروفیسور سلیمانی و عدم صدور ویزا به وزیر امور خارجه کشورمان جهت شرکت در اجلاس اشاره کرد. **کدام اجلاس؟**

سؤال‌ی که اینجا مطرح می‌شود این است که چرا دیده‌بان حقوق بشر سازمان ملل به نقض‌کنندگان آزادی رفت‌وآمد و اکنتش و عکس‌العمل نشان نمی‌دهد؟ جوابش کاملاً روشن است چون با منافع آن‌ها سازگاری ندارد. همچنین برای مصداق بارز نقض آشکار مفاد و اصول حقوق بشری در اسناد بین‌المللی در خصوص صدور ویزا می‌توان از کشور آمریکا نام برد که علی‌رغم اینکه متعهد شده است به مفاد اعلامیه‌های جهانی و کنوانسیون‌های حقوق بشری پایبند باشد و هرگونه محدودیت را جز در شرایط ویژه در خصوص صدور ویزا و آزادی رفت‌وآمد اعمال ننماید، بعد از روی کار آمدن دونالد ترامپ در سال ۲۰۱۷م، وی طی هفته اول مسئولیت خود فرمان اجرایی با عنوان «حفاظت از ملت در برابر ورود تروریست‌های خارجی به آمریکا» را اجرا کرد و بر اثر این فرمان محدودیت‌هایی را برای صدور ویزا و ورود شهروندان هفت کشور با اکثریت مسلمان شامل ایران، عراق، لیبی، سومالی، سودان، سوریه و یمن به آمریکا ایجاد نمود.

هر چند این ممنوعیت با چالش‌های حقوقی متعددی روبه‌رو شد اما دادگاه عالی در سال ۲۰۱۸ نسخه نهایی این اقدام نابخردانه را تأیید کرد. بر اثر این قانون هزاران دانشجو، بیمار و... از ادامه تحصیل یا معالجه بازماندند و خسارت جبران‌ناپذیری متحمل



شده‌اند. این اقدام آمریکا نقض فاحش و آشکار آزادی رفت‌وآمد و آزادی‌های فردی نسل اول حقوق بشر می‌باشد.

به نظرم وقت آن رسیده است رویکرد فعلی کشورها نسبت به صدور ویزا آن هم تحت نظارت سازمان ملل تعدیل گردد. صدور ویزا باید از صلاحیت‌های اختیاری دولت‌ها خارج و در صلاحیت تکلیفی دولت‌ها قلمداد گردد تا زمانی که دیدگاه‌های سیاسی و دل‌خواهی نسبت به صدور ویزا باشد هر روز شاهد نابسامانی‌های زیادی در خصوص ایجاد محدودیت و برخورد جنون‌آمیز با مخالفین خود یا با اتباع سایر کشورها خواهیم داشت. اکنون هیچ‌گونه سازوکار لازم و ضمانت اجرا برای عدم صدور ویزا برای واجدین شرایط در اعلامیه‌های جهانی و کنوانسیون‌های حقوق بشری پیش‌بینی نشده است. سؤالی که در ذهن انسان تداعی می‌شود این است که آیا وقت آن نرسیده است در قرن ۲۱ به شخصیت، ارزش و کرامت انسان‌ها به عنوان اشرف مخلوقات خداوند ارج نهاده شود؟ نگاه ابزاری و دیدگاه‌های سیاسی و منافع ملی تا حدودی که به نظم عمومی جوامع لطمه وارد نسازد باید تغییر یابد و آنچه در جهان امروزه حکمفرماست کشوری که زیر یوغ استکبار جهانی و استثمار آن‌ها است هر گونه اقدامات غیر انسانی و حتی جنایات جنگی هم که مرتکب شود، هیچ‌گونه محکومیتی رخ نمی‌دهد و تحریم و یا قطعنامه علیه آن کشور صادر نمی‌شود. مثل حمایت آمریکا از عربستان در جنگ یمن که نه تنها جنایت‌های آن‌ها را محکوم نمی‌کند، بلکه با اخذ میلیاردها دلار از آنان حمایت معنوی نیز می‌کند؛ سازمان‌های حقوق بشری در قبال این فجایع چه نقشی دارند؟!

حالا اگر کشوری مستقل مثل ایران همسو با خواست و اراده آن‌ها حرکت نکند هر روز با بهانه‌های واهی به نقض حقوق بشر محکوم می‌شود. در نتیجه حق آزادی رفت‌وآمد و صدور ویزا برای اتباع سایر کشورها شعاری بیش نبوده و فقط در جهت رسیدن به مطامع خود و غارت و چپاول ثروت‌های ملی کشورها بوده است.

۳.۳. تحلیل و بررسی

بررسی و تحلیلی که در خصوص جایگاه حق آزادی و رفت‌وآمد در حقوق ایران و اسناد بین‌المللی در دو مبحث قبلی انجام گرفت، نشان می‌دهد نظام حقوقی ایران در این باره از شفافیت، جامعیت و دقت بیشتری نسبت به اسناد بین‌المللی برخوردار است. اسناد بین‌المللی و نظام حقوقی ایران دارای نقص‌ها، خلأ و ابهاماتی به شرح زیر می‌باشد:

۱. در قانون اساسی نظام‌های حقوقی مدرن به حق آزادی رفت‌وآمد با جامعیت و در چهارچوب اصل مستقلی تصریح شده است، ولی این حق در قانون اساسی ما با ابهام و اجمال مواجه است و از آنجا که قانون اساسی منبع الهام و مبنای استناد سایر قوانین است، بنابراین، در سایر قوانین کشور نیز آنجا که بحث از حق آزادی رفت‌وآمد مطرح



شده، اغلب در هاله‌ای از ابهام و نقص و کلی‌گویی بوده است؛ البته کشورهای غربی در مقام عمل به آن اصول و قوانین تصویبی چندان پایبند نیستند و بیشتر منافع و مصالح ملی خود را در نظر می‌گیرند.

۲. در حقوق ایران ضمانت اجرای نقض حق آزادی رفت‌وآمد و جبران خسارات و زیان‌های وارده ناعادلانه به افرادی که حق مزبور در خصوص آنان محدود و نقض شده باشد به طور دقیق و جامع پیش‌بینی نشده است. شایسته است برای متهمین و یا هر گونه جرائم سیاسی و امنیتی که متوجه افراد باشد به موقع اقدامات قضایی و قانونی صورت گیرد نه هنگام خروج از کشور. علی‌رغم اینکه در اسناد بین‌المللی دادگاهی جهت نقض کنندگان آزادی رفت‌وآمد پیش‌بینی شده است، ولی می‌بینیم که هنگام اجر نه تنها متخلف مجازات نمی‌شود، بلکه مدال افتخار نیز از حاکمیت دریافت می‌کند.

۳. در حقوق ایران که بنا به دلایلی یکی از مهاجرپذیرترین کشورهای دنیاست،^۱ مطابق کنوانسیون‌های بین‌المللی این افراد حق عبور و مرور آزادانه، انتخاب مسکن، حق اشتغال، حق آموزش و برخورداری از امکانات بهداشتی و خدمات رفاهی را دارند، درحالی که در کشورهای اروپایی و آمریکا کوچک‌ترین حقی برای مهاجرین قائل نشده و حتی آن‌ها را در اردوگاه‌های عاری از هر گونه امکانات اسکان می‌دهند و با آن‌ها خشن‌ترین رفتارها را می‌کنند و در این راه هزاران کودک به علت عدم دسترسی به مراکز درمانی جان خود را از دست می‌دهند.

۴. در اسناد بین‌المللی علی‌رغم اینکه تأکید شده است کشورهای عضو کنوانسیون‌ها، باید به پناهندگان، بیماران، دانشجویان و جویندگان کار بدون هر گونه تبعیضی ویزا صادر کنند، متأسفانه این امر مهم کاملاً نادیده گرفته شده و به صورت گزینشی عمل می‌کنند.

۴. مفهوم و نحوه صدور ویزا

ویزا یک سند رسمی و مجوزی است که توسط سفارتخانه، کنسولگری یا اداره مرزبانی کشور مقصد، برای سفر اتباع بیگانه به آن کشور صادر می‌شود. به عبارت دیگر، ویزا یا روادید به مدرکی گفته می‌شود که می‌تواند به اشخاصی اعطا گردد که درخواست اخذ اجازه برای گذر از جایی یا ورود به جایی را دارند. معمولاً روادید به صورت برچسب یا مهر بر روی کاغذهای مربوطه در سند هویتی اشخاص، چسبانده یا زده می‌شود. (Henley, 2017, p 13)

ویزا در یکی از صفحات پاسپورت یا گذرنامه درج می‌شود تا نشان دهد صاحب آن مجاز به ورود و اقامت در داخل و یا ترک آن کشور می‌باشد. همچنین ویزا مدت زمان

۱. تعداد مهاجرین مقیم در ایران بیش از ۱۶۰۰۰۰۰ نفر برآورد می‌شود.



اقامت مسافر، تاریخ ورود و قلمرو سفر را مشخص می‌نماید. علاوه بر موارد مذکور، ویزا نشان دهنده تعداد دفعات ورود به کشوری خاص و نیز مجاز بودن یا مجاز نبودن مسافر به تحصیل یا کار در آن کشور است. ویزا بر اساس معیارهای مورد نظر، انواع و اقسام متعددی دارد که اهم آن‌ها به شرح زیر می‌باشد:

۱. انواع ویزا به لحاظ نحوه صدور:

أ) کشورهایی که برای ورود به آن کشورها با هدف گردشگری، ویزا صادر نمی‌کنند. یعنی مسافر با ارائه گذرنامه خود و ثبوت اعتبار آن، می‌تواند به خاک آن کشور وارد شود.
 ب) کشورهایی که ویزای متقاضی را در کنسولگری یا سفارتخانه مستقر در کشور متبوع متقاضی طی تشریفات خاصی و با دریافت مدارک لازم صادر می‌کنند.
 ج) کشورهایی که ویزا را در لحظه ورود به قلمرو آن کشورها صادر می‌کنند و نیاز چندانی به مدارک و تشریفات خاص ندارد.

۲. تقسیم‌بندی ویزا از نظر هدف سفر:

أ) ویزای توریستی، که فقط با هدف گردشگری صادر می‌شود.
 ب) ویزای ملاقات با دوستان و اقوام؛ برای اکثر کشورها نوع ویزای صادر شده برای این هدف مشابه مورد قبلی است، فقط مدارکی که به سفارت ارائه می‌شود قدری متفاوت خواهد بود.

ج) ویزای درمان که به قصد معالجه و درمان در کشور مقصد صادر می‌شود.
 د) ویزای تجاری، که برای انجام امور بازرگانی و معاملات تجاری در کشور مقصد صادر می‌شود.

هـ) ویزای عبوری یا ترانزیت که مدتش خیلی کم است و برای عبور از یک کشور جهت ورود به کشور ثالث صادر می‌شود.

و) ویزای کار و تعطیلات؛ صاحب این نوع ویزا می‌تواند ضمن گردش در کشور مقصد، به طور محدود کار هم بکند.

۳. انواع ویزا از نظر مدت اعتبار:

أ) ویزای یک‌بار ورود؛ این نوع ویزا فقط برای یک‌بار ورود اعتبار دارد و پس از خروج از کشور مقصد، اعتبار آن نیز پایان خواهد یافت؛ حتی اگر از نظر تاریخ و مدت، هنوز اعتبار داشته باشد.

ب) ویزای دوبار ورود؛ صاحب این ویزا می‌تواند در مدتی که ویزا اعتبار دارد دو دفعه وارد کشور مقصد شود.

ج) ویزای چند بار ورود؛ یعنی تا زمانی که ویزا از نظر تاریخ و مدت، اعتبار دارد، دارنده آن می‌تواند به دفعات نامحدود به آن کشور سفر کند.

د) ویزای فرودگاهی؛ یعنی ویزایی که دارنده آن حق خروج از فرودگاه کشور مقصد را ندارد.

۴. انواع ویزا از نظر نحوه اقدام کردن:

أ) مراجعه مستقیم به سفارت و پر کردن فرم‌های ویزا و درخواست آن.

ب) انجام مراحل درخواست ویزا از طریق آژانس‌ها و شرکت‌های واسطه.

ج) انجام مراحل درخواست ویزا از طریق آنلاین. (Henley, 2017, p181-182)

۵. تسهیلات ویزا برای تحقق آزادی رفت و آمد

امروزه حاکمان و زمامداران کشورها به دلایل زیر سعی بر آن دارند که چه از طریق تدوین و تصویب قوانین متناسب و چه از طریق انعقاد معاهدات و پیمان‌های دو یا چندجانبه بین‌المللی برای اتباع کشورهای دیگر که قصد سفر به آن کشور را دارند تسهیلات و امتیازاتی را فراهم نمایند:

۱. توسعه صنعت گردشگری

توریسم در نظام اقتصادی کشورها یکی از منابع مهم درآمد و رهایی از مشکلات اقتصادی به شمار می‌رود. به عنوان مثال آمریکا در سال گذشته چه سالی؟ ۲۰۰ میلیارد دلار و فرانسه ۱۵۰ میلیارد یورو از طریق این صنعت درآمد داشته‌اند. بنابراین، کشورها برای رونق بخشی به اقتصاد خود، تمامی سازوکارهای لازم را جهت توسعه صنعت گردشگری در کشور خود به کار می‌گیرند. از جمله عوامل مؤثر در این فرایند، ایجاد تسهیلات لازم برای اخذ ویزا در کوتاه‌ترین زمان ممکن و با صرف حداقل هزینه می‌باشد.

۲. شناساندن جاذبه‌های طبیعی، تاریخی و هنری خود به دنیا

پر واضح است که یکی از راه‌های معرفی جنبه‌های مثبت و برجسته یک سرزمین به مردمان سرزمین‌های دیگر، فراهم نمودن حداکثر تسهیلات برای مسافرت آنان به کشور مقصد می‌باشد.

۳. توسعه روابط

همه کشورها سعی بر آن دارند که گسترده‌ترین و پایاترین روابط را در حوزه‌های مختلف هنری، علمی، سیاسی، اقتصادی، ورزشی، پزشکی و امثال آن با دنیا داشته باشند و باز یکی از طرق کمک به توسعه روابط، ایجاد جاذبه‌ها و تسهیلات لازم برای جذب توریست می‌باشد.

۴. کمک به صلح و امنیت جهانی



تجربه ثابت کرده است که گسترش روابط موجب رفع سوءتفاهم‌ها و شناخت متقابل جوامع از یکدیگر و توسعه فرهنگ گفت‌وگو و مداراگری در گستره جهان خواهد شد و از این طریق صلح جهانی بیشتر تضمین خواهد شد.

۵. تقویت اجماع بین‌المللی برای مهار معضلات جهانی

امروزه مشکلاتی چون افزایش گرمای زمین، تخریب محیط زیست، نابودی گونه‌های گیاهی و جانوری، وقوع سوانح طبیعی، معضل قاچاق، تروریسم و امثال آن‌ها، آسایش و امنیت کشورها را با خطر جدی مواجه نموده است. برخورد با این مشکلات و مهار آن‌ها نیاز به اهتمام و همکاری کشورها و مراجع جهانی دارد، گسترش روابط و ایجاد تسهیلات مقتضی برای رفت‌وآمد اتباع کشورها در قلمرو همدیگر به تکوین این اجماع کمک خواهد نمود.

۶. جذب سرمایه و منابع فنی از کشورهای دیگر

در مباحث مربوط به توسعه پایدار، صاحب‌نظران بر این باورند که یکی از عوامل موثر در فرایند توسعه و پویایی اقتصادی و اجتماعی جذب حداکثری منابع مالی و فنی از کشورهای دیگر است. فراهم کردن تسهیلات رفت‌وآمد برای اتباع کشورهای دیگر و آسان نمودن موضوع اخذ ویزا، مسلماً به این هدف کمک خواهد نمود. (زیانی، ۱۳۹۶: ۱۲۱)

با این همه کشور ایران در ایجاد تسهیلات مرتبط با ویزا هم برای جذب توریست‌های خارجی و هم مسافرت ایرانیان به کشورهای دیگر تا حدودی موفق بوده است و دلیل روشن آن از یک طرف ورود تعداد گردشگران خارجی در ایران نسبت به کشورهای دیگر است که از نظر جاذبه‌های گردشگری هم پایه ایران هستند و از طرف دیگر سخت‌گیری‌ها و محدودیت‌هایی است که اغلب کشورهای معتبر دنیا برای صدور ویزا به اتباع ایرانی اعمال می‌نمایند. حتی امروزه اخذ ویزا با اهداف بهداشتی، علمی، هنری و ورزشی از بسیاری از کشورها، برای اتباع ایرانی خیلی سخت و پیچیده شده است درحالی‌که این موارد برای بسیاری از کشورهای دنیا، حل شده است. بنابراین می‌توان به جرئت ادعا نمود که نهادهای تصمیم‌ساز و نظام دیپلماسی ایران در خصوص فراهم نمودن سازوکارها و تمهیدات تسهیلاتی برای صدور ویزا برای اتباع خارجی و اخذ ویزا برای اتباع ایرانی تا حدودی موفق عمل کرده است.

۵. محدودیت‌های صدور ویزا و آزادی رفت‌وآمد در اسناد

بین‌المللی و حقوق ایران

همه کشورها بنا بر ملاحظاتی، در خصوص صدور ویزا، ممنوعیت‌ها و محدودیت‌هایی را دارند که برخاسته از الزامات حقوقی داخلی و یا تصریحات اسناد بین‌المللی است.



در این باره ماده ۲۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر، هدف از ایجاد محدودیت‌ها را تأمین شناسایی و احترام لازم به حقوق و آزادی‌های دیگران و رعایت مقتضیات صحیح اخلاقی و نظم عمومی و رفاه همگانی می‌داند. در واقع محدودیت‌های هر حقی به نوعی سوپاپ اطمینان رعایت آن حق محسوب می‌شود. همچنین ماده ۱۲ میثاق حقوق مدنی و سیاسی از دو عامل یعنی «سلامت عمومی» و «امنیت ملی» به عنوان محدودیت‌های آزادی رفت‌وآمد یاد کرده است. (Josph, 2003, p 271)

۵.۱. نظم عمومی

نظم عمومی به مجموعه قواعدی که کارکرد جامعه را تضمین می‌کند یا دسته‌ای از اصول بنیادین که جامعه بر پایه آن بنا شده است، گفته می‌شود. (Sepulveda, 2004, p127) رعایت حقوق بشر نیز بخشی از نظم عمومی و یکی از عناصر آن قلمداد می‌شود. از نظر بعضی از حقوق دانان حتی حق دادخواهی مردم و حق مراجعه به مقامات قضایی، یک قاعده مربوط به نظم عمومی است و به هر شکلی که مانعی در اجرای این حق صورت بگیرد، موجب نقض نظم عمومی خواهد شد. (نوین، ۱۳۸۷: ۱۷۸)

بر این اساس، تعهد دولت‌ها نسبت به نظم عمومی در خصوص صدور ویزا، تعهدی دو سویه محسوب می‌شود، بدین معنی که حکومت‌ها از یک سو متعهد به اجرای قواعد و مقررات صیانت کننده نظم عمومی به هنگام صدور ویزا بوده و از طرف دیگر متعهد به رعایت حق آزادی رفت‌وآمد افراد می‌باشند؛ البته در این خصوص هر کشوری مصالح و مقتضیات جامعه خود را بیشتر مورد لحاظ قرار می‌دهد و با برداشتی که از نظم عمومی دارد، در صدور ویزا، سهل‌گیری یا سخت‌گیری می‌کند. (اسلامی، ۱۳۸۹: ۱۲) رویکرد نظام‌های حقوقی داخلی و کنوانسیون‌های بین‌المللی در این باره تقریباً همسان می‌باشد. با این همه، به لحاظ اینکه عبارت «نظم عمومی» بسیار سیال است، ممکن است کشوری با استناد به نظم عمومی، حق آزادی رفت‌وآمد را محدود یا نقض نماید؛ اغلب نظام‌های غیرمردمی چنین رویکردی را دارند. (روزبهان، ۱۳۹۴: ۶۱)

۵.۲. امنیت ملی

امنیت در مفهوم عام آن یعنی فقدان هر گونه خطر، تهدید یا حمله و آمادگی برای رویارویی با آن و رهایی از ترس. (فن تینگر، ۱۳۸۹: ۱۰) از آنجا که وجود امنیت در هر جامعه‌ای از درجه بالایی از اهمیت برخوردار است، شهروندان و اتباع کشورهای دیگر نیز نباید با اعمال حق و آزادی‌های خویش از جمله آزادی رفت‌وآمد آن را مخدوش سازند. بنابراین از منظر حقوق دانان، در جایی که یک حق با امنیت ملی تزاخم دارد، دولت‌ها مکلف به محدودسازی آن حق می‌باشند، زیرا امنیت پیش شرط تأمین حقوق افراد



است. (قربان‌نیا، ۱۳۸۸: ۴۳۱) البته از طرف دیگر، نباید از امنیت ملی آن چنان تعریف موسعی ارائه شود که در پرتو آن حقوق و آزادی‌های فردی به طرز غیر قابل قبولی محدود گردند.

کمیسیون بین‌المللی حقوق‌دانان در اعلامیه «حمایت از حقوق بشر و حکومت قانون در مبارزه با تروریسم» تأکید می‌کند که: «در اجرای اقدامات ضد تروریسم، دولت‌ها باید حقوق و آزادی‌های بنیادین را رعایت و تأمین کنند». (Neil, 2005, p 209) بنابراین هر چند که برقراری امنیت و تضمین آن برای شهروندان، از اولویت‌های مهم زمامداران است، ولی نمی‌توانند با تمسک به آن، حق آزادی رفت‌وآمد را محدود کرده و از صدور ویزا خودداری نمایند؛ یعنی صیانت و پاسداشت امنیت ملی، نباید آن‌ها را از انجام و اجرای یک تعهد اساسی دیگر یعنی رعایت، صیانت و حمایت از حق آزادی رفت‌وآمد باز دارد. (Ibid, 222)

کنوانسیون وین نیز در ماده ۳۴ در این باره چنین اشعار می‌دارد: «دولت پذیرنده، آزادی رفت‌وآمد و مسافرت تمام اعضای پست کنسولی وارد سرزمین خود با رعایت قوانین و مقررات مربوط به مناطقی که ورود بدان از لحاظ امنیت ملی ممنوع بوده و یا تابع مقررات خاصی است، تأمین می‌نماید». (شاکریان، ۱۳۷۶: ۷۵۷)

در قوانین ایران از جمله قانون مجازات نیروهای مسلح و قانون مجازات اسلامی، یکی از مواردی که در ارتباط با آزادی رفت‌وآمد در زمره جرایم علیه امنیت ملی قلمداد شده، ورود به برخی از مناطق نظامی و امنیتی است که ذیل عنوان جرم جاسوسی شناخته شده و مرتکب، طبق ماده ۵۰۲ قانون مجازات اسلامی مجازات می‌گردد.^۱

۳.۵. اخلاق عمومی

اخلاق عمومی عبارت است از: «ارزشگذاری بر آن رفتارهای اجتماعی که از دیدگاه اجتماع فضیلت محسوب می‌شوند و یا ارتکاب آن رفتارهای اجتماعی که از دیدگاه اجتماع ردیلت تلقی می‌گردد». (رهایبی، ۱۳۸۹: ۴۴۳)

البته به لحاظ اینکه از اخلاق عمومی و مصادیق آن نمی‌توان تعریفی دقیق و جهان شمول ارائه داد، بنابراین حقوق‌دانان بر این باورند که قلمداد کردن آن به عنوان یکی از محدودیت‌های صدور روادید و نقض حق آزادی رفت‌وآمد، بایستی توأم با احتیاط‌های لازم باشد. با این همه، در اغلب کشورها، رفتارهایی چون فحش‌های حرفه‌ای در ملاء عام، اشاعه قمار، تبلیغات دینی و نقض برخی از هنجارهای فرهنگی، از جمله‌ی مصادیق ضد اخلاق

۱. ماده ۵۰۲: «هر کس به نفع یک دولت بیگانه و به ضرر دولت بیگانه دیگر در قلمرو ایران مرتکب یکی از جرایم جاسوسی شود، به نحوی که به امنیت ملی صدمه وارد نماید به یک تا پنج سال حبس محکوم خواهد شد.



عمومی در راستای محدود کردن حق رفت‌وآمد و صدور ویزا تلقی می‌شود. (مرکز مالگیری، ۱۳۸۳: ۱۲) در ایران نیز اتباع خارجی در صورتی حق ورود به ایران را دارند که هنجارهای فرهنگی و ارزش‌های دینی را در ملاء عام رعایت کنند. از جمله آن‌ها، رعایت حجاب، عدم استعمال مواد مخدر و مشروبات الکلی و نبود انحرافات جنسی را می‌توان نام برد که اتباع بیگانه ملزم به رعایت آن‌ها هستند. (همان: ۱۴) همچنین آن‌هایی که استشهاده به قاچاق و فساد اخلاقی دارند نیز حق ورود به ایران را ندارند. در ماده ۲۹(۲) اعلامیه حقوق بشر از «مقتضیات صحیح اخلاقی»^۱ به عنوان یکی از محدودیت‌های حق‌ها و آزادی‌ها نام برده شده، ولی در ماده ۱۲(۲) به جای آن از «اخلاق عمومی»^۲ استفاده شده است.

۵.۴. بهداشت عمومی

حقوق دانان بر این باورند که بهداشت عمومی و نیز حق بر سلامتی افراد جامعه، می‌تواند به عنوان دلیلی برای محدودیت صدور ویزا و آزادی رفت‌وآمد، مورد استناد قرار بگیرد. از جمله، موضوع بیماری‌های واگیردار و خطرناک در این خصوص قابل تأمل است. اگر فرد مبتلا به آن از آزادی رفت‌وآمد برخوردار باشد حضور وی در عرصه عمومی می‌تواند موجبات تسری و شیوع آن بیماری را در دیگران نیز فراهم آورد. بنابراین صدور روایید برای چنین اشخاصی در تضاد آشکار با بهداشت و سلامتی عمومی بوده و موجب نقض حق سلامتی دیگران می‌گردد. (قربان‌نیا، ۱۳۸۸: ۱۲۲)

۵.۵. وجود مناطق ویژه

در اغلب کشورهای دنیا ممکن است مناطق بخصوصی وجود داشته باشد که ورود افراد بیگانه به آن مناطق ممنوع گردد و بدین ترتیب روایید اتباع خارجی در خصوص ورود به این مناطق محدودیت‌ها و ممنوعیت‌هایی را داشته باشد. معمولاً مناطق امنیتی، اطلاعاتی، نظامی، مناطق حصار شده زیست محیطی، مناطق سانحه آفرین طبیعی، مناطق دارای ذخایر معدنی نایاب مثل طلا، املاک خصوصی و امثال آن‌ها می‌توانند جزو مناطق ویژه‌ای باشند که ورود خارجی‌ها به این مناطق ممنوع است. (Baubock, 2012, p 5) البته چنین مناطقی دارای تابلوها و علائم هشداردهنده هستند که افراد را از ممنوعیت ورود به آن آگاه می‌سازد.

۱ . Meeting the just requirement of morality.

۲ . Public morals.

۵.۶. پیشامدهای غیر مترقبه

بنابر ماده ۴ میثاق حقوق مدنی و سیاسی، وضعیت اضطراری یا غیر مترقبه را می‌توان وضعیتی دانست که «زندگی و موجودیت یک ملت را تهدید کند». در چنین شرایطی نظام حقوق عادی به حالت تعلیق در آمده و مقررات خاص اضطراری به طور موقت جایگزین آن می‌گردد. پیشامدهای غیر مترقبه متعدد بوده و مصادیق مهم آن عبارت‌اند از جنگ خارجی، کودتا، شورش‌های داخلی، سوانح حاد طبیعی چون سیل، زلزله، قحطی و امثال آن‌ها. در چنین شرایطی ممکن است موضوع صدور روایید برای اتباع خارجی نیز تا اطلاع ثانوی به حالت تعلیق در بیاید. (Neil, 2005, p 137)

نتیجه‌گیری

پس از بررسی و تجزیه و تحلیل آزادی رفت‌وآمد در نظام حقوقی ایران و اسناد بین‌المللی نتایج آن به شرح ذیل ارائه می‌گردد:

۱. پیرامون پروسه صدور گذرنامه و تمدید مدت اعتبار آن باید تدابیری اندیشیده شود تا افراد بتوانند با صرف وقت و هزینه کمتری امکان دریافت گذرنامه را داشته باشند. این امر به وسیله بازنگری در پروسه صدور گذرنامه از لحظه دریافت مدارک تا لحظه تحویل آن به فرد متقاضی میسر خواهد بود.

۲. از آنجا که هرگونه ممنوع‌الخروجی کردن افراد باید براساس حکم قضایی صورت گیرد و از طریق ضابطین قضایی به موقع ابلاغ و اطلاع داده شود، نه اینکه در لحظه و در ملأعام و بدون اطلاع قبلی از خروج از کشور ممانت گردد.

۳. در خصوص صدور ویزا برای اتباع بیگانه که قصد مسافرت به کشورمان را دارند باید با تساهل و تسامح بیشتری برخورد شود تا طولانی بودن پروسه و سایر مشکلاتی که برای آن‌ها در این مسیر به وجود می‌آید، اصل سفر آن‌ها را تحت الشعاع قرار ندهد و این با هماهنگی در دستگاه‌های ذی ربط در این امر یعنی وزارت امور خارجه، وزارت کشور و اداره اتباع خارجی نیروی انتظامی انجام شدنی است.

۴. در قانون اساسی نظام‌های حقوقی مدرن، به حق آزادی رفت‌وآمد با جامعیت و در چهارچوب اصل مستقلی تصریح شده است، ولی این حق در قانون اساسی ما با ابهام و اجمال مواجه است و از آنجا که قانون اساسی منبع الهام و مبنای استناد سایر قوانین است، بنابراین، در سایر قوانین کشور نیز آنجا که بحث از حق آزادی رفت‌وآمد مطرح شده، اغلب در هاله‌ای از ابهام و نقص و کلی گویی بوده است.

۵. در حقوق ایران ضمانت اجرای نقض حق آزادی رفت‌وآمد و جبران خسارات و زیان‌های وارده ناعادلانه به افرادی که حق مزبور در خصوص آنان محدود و نقض شده





باشد به طور دقیق و جامع پیش‌بینی نشده است، باید در قانون جدید جبران خسارت مادی و معنوی افراد پیش‌بینی گردد.

۶ کشور ایران بنا به دلایلی یکی از مهاجرپذیرترین کشورهای دنیاست و تعداد مهاجرین مقیم در ایران بیش از ۱۶۰۰,۰۰۰ نفر برآورد می‌شود. مطابق کنوانسیون‌های بین‌المللی این افراد نیز حق عبور و مرور آزادانه، انتخاب مسکن، حق اشتغال، حق آموزش و برخورداری از امکانات بهداشتی و خدمات رفاهی را دارند، ولی در کشورهای غربی نه تنها حقوق اولیه انسان‌ها علی‌الخصوص مهاجرین نادیده گرفته شده، بلکه جنایت‌های فجیعی علیه آنان صورت می‌گیرد.

پیشنهادها:

۱. تأسیس سازمان جدید تحت عنوان دیده‌بان حقوق بشر زیر نظر کمیسیون حقوق بین‌الملل مجمع عمومی جهت نظارت بر اجرای دقیق مفاد و اصول حقوق بشر بر کشورهای عضو سازمان ملل و پیش‌بینی ضمانت اجرای لازم جهت برخورد با نقض‌کنندگان قوانین.
۲. صدور ویزا باید از صلاحیت‌های تخییری دولت‌ها خارج و در صلاحیت تکلیفی دولت‌ها تلقی شود و ضمانت اجرای دقیق آن مشخص شود و نگاه‌های سیاسی تبدیل به حقوقی شود.

منابع و مآخذ:

- اسلامی، رضا (۱۳۸۹)، تحلیلی بر حقوق مدنی و سیاسی، تهران: دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.
- امینی، ایرج (۱۳۸۹)، تاریخ قاجار، تهران: انتشاراتی فرزانه.
- آشوری، محمد (۱۳۸۳)، حقوق بشر و مفاهیم مساوات، انصاف و عدالت، تهران: انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- باستانی پاریزی، محمد ابراهیم (۱۳۶۷)، سیاست و اقتصاد عصر صفوی، تهران: صفی‌علیشاه.
- پنجه‌پور، احمد (۱۳۹۶)، مقررات صدور و لغو روادید، تهران: کویر.



- جعفری لنگرودی، محمد جعفر (۱۳۸۱) مبسوط در ترمینولوژی حقوق، ج ۲، تهران: گنج دانش.
- خدیمی، مسعود (۱۳۸۷)، بررسی تطبیقی آزادی رفت‌وآمد در اسناد و رویه بین‌المللی و نظام حقوقی ایران، تهران: پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.
- روزبهان، محسن (۱۳۹۴)، حق انسان بر آزادی رفت‌وآمد در نظام بین‌المللی حقوق بشر و نظام حقوقی ایران، تهران: میزان.
- روناک، اسمیت (۱۳۸۸)، قواعد حقوق بین‌المللی بشر، مترجم فاطمه کیهانلو، تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- رهایی، سعید (۱۳۸۹)، آزادی دینی از منظر حقوق بین‌الملل: بانگاهی به رهیافت اسلامی، قم: دانشگاه قم.
- زبانی، علی (۱۳۹۶)، صنعت گردشگری، تهران: راه نو.
- شاکریان، شاهرخ (۱۳۷۹)، مجموعه کنوانسیون‌های بین‌المللی، ج ۴، تهران: اداره کل قوانین و مقررات کشور.
- شذی، خفاجی (۱۳۷۸)، «حقوق اقلیت‌ها در حکومت اسلامی»، ترجمه مهدی حسینیان، تهران: مجله حکومت اسلامی، س ۴، ش ۳.
- شریعتی، سعید (۱۳۸۴)، حقوق ملت و دولت در قانون اساسی، تهران: کانون اندیشه جوان.
- طباطبائی موتمنی، منوچهر (۱۳۷۰)، آزادی‌های عمومی و حقوق بشر، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- فالکس، کیث (۱۳۸۱)، شهروندی، مترجم تقی دلفروز، تهران: کویر.
- فن تینگر، باربارا (۱۳۸۹)، امنیت انسانی و حقوق بین‌المللی، ترجمه اردشیر امیر ارجمند، تهران: مجد.
- قربان‌نیا، ناصر (۱۳۸۸)، محدودیت آزادی‌ها در حقوق بشر در جهان معاصر، دغدغه‌ها و دیدگاه‌های حقوق‌دانان و فقهای ایرانی، تهران: آئین احمد.
- گرجی ازندریانی، علی اکبر (۱۳۸۸)، مبانی حقوقی عمومی، تهران: جنگل.



– مرکز مالیر، احمد (۱۳۸۳)، «محدودیت‌های اعمال حقوق بشر در حقوق داخلی و کنوانسیون‌های بین‌المللی»، تهران: فصلنامه مطالعات راهبردی، س ۷، ش ۴.

– مهدوی، محسن (۱۳۹۲)، قانون روادید در ایران، تهران: آگه.

– نوین، پرویز (۱۳۸۷)، مفهوم نظم عمومی در حقوق، تهران: نشریه حقوق اساسی، شماره ۱۰.

– وکیل، امیرساعد (۱۳۸۳)، نسل سوم حقوق بشر، حقوق همبستگی، تهران: مجد.

– *Baubock, Rainer, (2012), Free movement and Asymmetry Between Exit and Entry, London, Sweet and Maxwell.*

– *Gill, Goodwin, (1987), International law and the movement of persons between status, oxford, oxford university press.*

– *Henley, D., (2017), Visa Restriction London, Sweet and Maxwell.*

– *Hurst, Hannum, (1987). The strashourg Declaration on the Right to leave and Return, new york, American Journal of International Law, Vol 81, No.2*

– *Josph, s, (2003), the International government on civil and political rights, London, well press.*

– *Neil, Hicks, (2005), the Impact of counter terror on the promotion and protection of human rights, New York, Cambridge university press.*

– *Sepulveda, Magdalena (2004) Human Rights Reference Hand book, Costarica, university for peace press.*

– *Shelton Dinah, (2008), Regional protection of Human Rights, New York, oxford university press.*

– *Stephenson, Marcusl, (2006). Travel and Freedom of Movement, oxford, oxford university press.*

Ston, Richard, (2008), Human Rights Transformed, Positive Rights and positive Duties, New York, Oxford University Press.