

مهاجرت غیرقانونی از طریق دریا در پرتو حقوق بین‌الملل

سید فضل‌الله موسوی*

استاد گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

فرشته سلمی بیدهدنی

کارشناسی ارشد رشته حقوق بین‌الملل دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۱۳۸۹/۸/۳۰ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۱/۱۰/۲)

چکیده

جنایات سازمان‌یافته فراملی، از مهم‌ترین معضلات جامعه بین‌المللی در قرن بیست‌ویکم محسوب می‌شود. جامعه بین‌المللی و در رأس آن سازمان ملل، برای ایجاد اتحاد و همکاری و هماهنگی در مبارزه با این‌گونه اعمال در اواخر قرن بیستم اقدام به تدوین کنوانسیون با عنوان «کنوانسیون ملل متحد علیه جنایات سازمان‌یافته فراملی» همراه با دو پروتکل نمود که در دسامبر سال ۲۰۰۰ در پالموی ایتالیا برای امضای دولت‌ها مفتوح گشت و کنوانسیون پالمو نام گرفت. پروتکل اول آن با عنوان «پروتکل پیشگیری، سرکوب و مجازات قاچاق اشخاص به‌ویژه زنان و کودکان»، و پروتکل دوم آن با نام «مهاجرت غیرقانونی از راه زمین، هوا و دریا» مطرح شده است. در این مقاله تلاش شده است که زوایای مهاجرت‌های غیرقانونی از راه دریا که به دلایل مختلفی اتفاق می‌افتد و راهکارهای کاهش این مشکل در پرتو همکاری‌های بین‌المللی، بررسی شود.

واژگان کلیدی

جنایات سازمان‌یافته فراملی، حقوق بین‌الملل، قاچاق انسان، مهاجرت غیرقانونی، همکاری‌های بین‌المللی.

مقدمه

قاچاق مهاجران از جمله مصادیق جرائم سازمان‌یافته فراملی است. به‌طور کلی سفر به شیوه قاچاق به دلیل مخفیانه و غیرقانونی بودن آن، همیشه با خطر همراه است. خطراتی چون غرق شدن در دریا، دستگیری از سوی پلیس، عدم تعهد قاچاقچیان بعد از دریافت پول، و حتی طعمه‌شدن در دام قاچاقچیان انسان و سواستفاده‌های جنسی و فروش اعضای بدن. مقوله مهاجرت غیرقانونی، فرآیندی پیچیده و با اهمیت است که حتی ممکن است به قاچاق انسان و تبعات تأسف‌آور آن بیانجامد. به همین دلیل جامعه جهانی نگرانی خود را برای رشد این مسئله با انجام اقداماتی نشان داد. در ۹ دسامبر ۱۹۹۸، مجمع در قطعنامه شماره ۱۱۱/۵۳ تصمیم گرفت کمیته‌ای ویژه را برای ایجاد کنوانسیون جامع علیه جرائم سازمان‌یافته از جمله مهاجرت غیرقانونی تشکیل دهد و در ۲۲ دسامبر ۱۹۹۹ قطعنامه شماره ۲۱۲/۵۴ از سوی مجمع عمومی صادر شد و مجمع و کشورهای عضو را وادار نمود در زمینه مهاجرت و عواملی که سبب مهاجرت می‌شود، به‌ویژه فقر، اقدامات مناسب را اعمال کنند. اما به‌رحال هیچ ابزار جهانی و جامعی که بر تمام جنبه‌ها و ابعاد قاچاق مهاجر نظارت کند وجود ندارد. به همین دلیل ما با افزایش عمده و قابل توجهی از فعالیت گروه‌های جنایتکار فراملی روبرو هستیم و آن‌ها از خلأهای موجود، بسیار سوءاستفاده می‌کنند. با تمام این تفاسیر، پروتکل دوم در خصوص قاچاق مهاجران به کنوانسیون پالرمو پیوست تا ابزاری برای پرکردن این شکاف باشد. این پروتکل باید به همراه کنوانسیون تفسیر شود و مقررات عملی و اجرایی آن موضوع توجه قرار گیرد. هدف پروتکل، جلوگیری از قاچاق مهاجران و مبارزه با آن است و در این راستا خواستار همکاری میان کشورهای متعاقد برای حمایت از حقوق مهاجران غیرقانونی است. کنوانسیون پالرمو مربوط به جرائم سازمان‌یافته بین‌المللی است. اصولاً گروه‌های جنایی سازمان‌یافته، حداقل شامل ۳ عضو و دارای سلسله مراتب نظم شدید، تقسیم کار و ضمانت اجرای بی‌رحمانه هستند و برای انجام مأموریت و دستیابی به هدف خویش به هر وسیله‌ای متوسل می‌شوند. این گروه‌ها معمولاً در ارکان مختلف حکومتی نفوذ دارند و نهادهای عمومی را تحت تأثیر قرار می‌دهند. بند ۲ ماده ۲ کنوانسیون پالرمو جنایات سازمان‌یافته فراملی را در ۴ بند تعریف می‌نماید؛ جرمی فراملی است که:

الف) در قلمرو بیش از یک دولت ارتکاب یابد.

ب) در قلمرو یک دولت ارتکاب یابد، ولی بخش مهمی از مقدمات، طرح‌ریزی، هدایت یا کنترل آن در دولت دیگری صورت گیرد.

ج) جرم در قلمرو یک دولت ارتکاب یابد، اما در ارتکاب آن یک گروه سازمان‌یافته دخیل باشند که در سرزمین بیش از یک دولت فعال‌اند.

د) جرم در قلمرو یک دولت ارتکاب یابد، اما آثار اساسی آن در دولت دیگر بروز کند. فعالیت این گروه‌ها شامل قاچاق مهاجران؛ قاچاق مواد مخدر؛ سرقت و قاچاق آثار فرهنگی، هنری، تاریخی؛ قاچاق اشخاص به‌ویژه زنان و کودکان به‌منظور سوءاستفاده‌های جنسی و جسمی؛ تجارت و قاچاق اعضای بدن انسان؛ قتل‌های قراردادی؛ پول‌شویی؛ تولید غیرقانونی و قاچاق تسلیحات گرم؛ چاپ اسکناس تقلبی و قاچاق ارز و... می‌باشد. هدف نهایی گروه‌های سازمان‌یافته جنایتکار، به‌دست آوردن سود مالی است که این مهم‌ترین وجه تمایز آن‌ها از فعالیت‌های تروریستی است. مقوله مهاجرت نیز به خودی خود دو نوع است: نخست، مهاجرت قانونی که «سازمان قانونی مهاجرت» وابسته به سازمان ملل متحد متولی آن است که موضوع بحث این مقاله نیست و دوم، مهاجرت غیرقانونی که خود به سه حالت اتفاق می‌افتد:

الف) از طریق زمین؛ ب) از طریق هوا؛ ج) از طریق دریا.

در این مقاله تنها مهاجرت غیرقانونی از راه دریا بررسی می‌شود. گفتنی است، بیشتر سفرهای غیرقانونی از راه دریا صورت می‌گیرد، زیرا مطمئن‌ترین راه از این نظر سفر دریایی است و خروج غیرقانونی از راه زمین و هوا دستگیری فوری به‌دنبال دارد. در راستای دستیابی به اهدافی کاربردی در این پژوهش، تلاش می‌شود مقولاتی چون تعریف قاچاق مهاجر، وجوه تشابه و تمایز قاچاق مهاجران با قاچاق انسان، وسیله حمل و نقل مهاجر، تمهیدات ملی و بین‌المللی برای مقابله با پدیده شوم قاچاق مهاجر، همکاری کشورها در آب‌های بین‌المللی و... در چارچوبی حقوقی بررسی گردد.

قاچاق انسان و قاچاق مهاجران

قاچاق انسان در میان انواع مصادیق جنایات سازمان‌یافته، سریع‌ترین رشد را دارد (Crossette, 18 MAY 2000, p45). و مهاجرت غیرقانونی از راه دریا، عمده‌ترین راه قاچاق انسان است. ارزیابی‌های مستند نشان می‌دهد بیش از ۲۰۰ میلیون نفر به‌نحوی در سلطه یا اختیار قاچاقچیان انسان هستند. ۴ قرن برده‌داری به بردگی ۵/۱۱ میلیون نفر آفریقایی انجامید. اما در دهه گذشته بیش از ۳۰ میلیون زن و کودک از آسیای جنوب شرقی برای اهداف جنسی و کار سخت قاچاق شده‌اند (سلیمی، ۱۳۸۹، ص ۳۸).

بیشتر این قاچاق‌ها از راه مهاجرت غیرقانونی بوده و آن هم اغلب از راه دریا صورت گرفته است. باید توجه داشت که قاچاق انسان با قاچاق مهاجران متفاوت است و نباید این دو را یکی دانست؛ هرچند در بسیاری مواقع مهاجر غیرقانونی به انسان قاچاق‌شده تبدیل می‌شود. به‌رحال قاچاق انسان و قاچاق مهاجران شباهت‌ها و تفاوت‌هایی با یکدیگر دارند.

وجوه تشابه

مهم‌ترین وجوه تشابه این دو جنایت چنین است:

۱. موضوع هر دو جنایت، افراد بشر هستند.
۲. در هر دو مورد، افراد از کشورهای جهان سوم به کشورهای پیشرفته قاچاق می‌شوند.
۳. هر دو از مصادیق جنایات سازمان‌یافته فراملی هستند. بنابراین خصایص اساسی این جنایات را دارند؛ یعنی ماهیتاً فراملی هستند، مگر اینکه قاچاق انسان یا مهاجران از منطقه‌ای به منطقه‌ی دیگر و در داخل مرزهای یک کشور صورت گیرد و فراملی نباشد.
۴. برای دستیابی به منفعت مادی ارتکاب می‌یابند. این مهم‌ترین وجه افتراق این گروه‌ها از گروه‌های تروریستی است، زیرا آن‌ها به دنبال ایجاد ناامنی و رعب و هراس در جامعه و در میان مردم عادی هستند و به منافع مادی توجهی ندارند.

وجوه تمایز

وجوه تمایز این دو پدیده مجرمانه چنین است:

۱. در قاچاق اشخاص، به‌ویژه زنان و کودکان که افراد موضوع جرم‌اند، قاچاق وسیله‌ای برای کسب درآمدهای آتی محسوب می‌گردد. این اشخاص قاچاق می‌شوند تا بعداً در مراکز فحشا از آن‌ها سوءاستفاده شود و به صرف گذراندن این افراد از مرز، اصولاً چیزی عاید جنایتکاران نمی‌شود؛ درحالی‌که در قاچاق مهاجران، گذر غیرقانونی از مرزها، خود هدف نهایی محسوب می‌شود و قاچاقچیان منفعت موردنظر خود را از مهاجران دریافت می‌کنند. به عبارت ساده‌تر، قاچاق مهاجران موضوعیت داشته و خود هدف جرم است؛ درحالی‌که قاچاق اشخاص طریقت دارد و وسیله جلب منفعت در آینده است.
۲. در قاچاق اشخاص، بیشتر زنان و کودکان موضوع جرم هستند؛ درحالی‌که قاچاق مهاجران عمومیت دارد و حتی می‌توان گفت بیشتر جوانان برای یافتن زندگی بهتر، کار بهتر و درآمد بالاتر، تحصیلات دانشگاهی و... رهسپار این سفر خطرناک می‌شوند و موضوع جرم مهاجرت غیرقانونی قرار می‌گیرند.
۳. قاچاق اشخاص عمدتاً برای بهره‌برداری جنسی صورت می‌گیرد و با تهدید و خشونت همراه است؛ درحالی‌که در قاچاق مهاجران، وضعیت چنین حاد نیست. به‌هرحال موضوع جرم قاچاق مهاجران، اغلب افراد فریب‌خورده‌ای هستند که از سرنوشت خود اطلاع ندارند و سرنوشتی واهی در سر پرورانده‌اند و احتمال زیادی وجود دارد که به وضعیت انسان‌های قاچاق‌شده دچار شوند.

تعریف قاچاق مهاجران

پروتکل دوم پالمو قاچاق مهاجران را در بندهای جداگانه‌ای در ماده ۳ تعریف می‌کند (کنوانسیون پالمو، پروتکل دوم، بندهای شماره ۱، ۲، ۳، قسمت الف، ب، ج، ماده ۳):

الف) قاچاق مهاجران فرآیندی است که طی آن فرد برای اینکه سود مالی مستقیم و یا غیرمستقیمی را به دست آورد، اقدام به قاچاق مهاجر و وارد کردن غیرقانونی وی به کشوری می‌نماید که شخص یادشده دارای ملیت آن کشور نیست و اقامت دائمی هم در آن سرزمین ندارد.

ب) منظور از ورود غیرقانونی، عبور از مرزهاست بدون اینکه مدارک لازم اثبات‌کننده برای ورود را دارا باشد.

ج) استفاده از اسنادی که صحت قانونی ندارند نیز سفر را غیرقانونی می‌سازد. سندی که اساساً به صورت جعلی ساخته شده، یعنی از سوی مقام صلاحیت‌دار صادر نشده و صرفاً دارای شباهت صوری با سند اصلی و قانونی باشد، یا سندی که به درستی و از طرف مقام صالح صادر شده ولی به وسیله فردی غیر از صاحب قانونی آن ارائه شود؛ مثلاً سندی سرقت شده و یا با اعمال فشار، تدلیس، اکراه و... به دست فرد رسیده باشد.

وسیله حمل و نقل مهاجران

ماده ۳ پروتکل دوم پالمو (پروتکل دوم کنوانسیون پالمو، ماده ۳، بند چهارم) تعریف کشتی را نیز پیش‌بینی کرده و آن را به هر نوع صنایع آبی تعمیم داده است؛ یعنی هرآنچه قابلیت حمل و نقل مهاجر را روی آب داشته باشد. البته کشتی‌های نظامی و ناوهای امدادی از لیست صنایع آبی‌ای که محل استفاده قاچاقچیان مهاجر است، مجزا شده است. نکته‌ای که در این پروتکل وجود دارد و در سایر اسناد بین‌المللی دیده نمی‌شود، مسئله تناژ کشتی‌هاست. در کنوانسیون‌های مربوط به حقوق دریاها، وقتی کشتی تعریف می‌شود، به‌طور حتم ضابطه تناژ منظور می‌گردد. به این معنا که قایق‌های کوچک مدنظر قرار نمی‌گیرند و تنها کشتی‌هایی که تناژ بیش از ۵۰۰ تن دارند، مشمول تعریف در این مقوله می‌گردند و عنوان کشتی بر آنها اطلاق می‌شود. اما در این پروتکل هیچ محدودیتی برای تناژ در نظر گرفته نشده است؛ به این دلیل که قاچاق مهاجران بیشتر به وسیله قایق‌های کوچک صورت می‌گیرد و به‌طور معمول قایق‌های کوچک کمتر از ۵۰۰ تن وزن دارند. افزون‌براین قایق‌های کوچک لزومی هم به داشتن و نصب پرچم روی قایق ندارند (ممتاز، ۱۳۸۸، ص ۳۷).

نکته دیگر اینکه کشتی‌های جنگی، کشتی‌های پلیس، گارد ساحلی و کشتی‌های پژوهشی که مشغول نمونه‌برداری هستند، حتی اگر مهاجر غیرقانونی حمل نمایند، مشمول این پروتکل

نمی‌شوند؛ زیرا کشتی‌های دولتی حتی اگر مرتکب چنین جنایاتی شوند، قابل توقیف نیستند. برخلاف نکته اول، این مسئله نقطه ضعف پروتکل محسوب می‌شود. چه بسا ممکن است عده‌ای از مهاجران غیرقانونی به وسیله این کشتی‌ها جابه‌جا شوند و حتی مقامات کشتی از حضور آنان آگاه نباشند. مثلاً هنگامی که کشتی در بندری لنگر انداخته، به نحوی فرد وارد آن شده است. اگرچه امکان زیادی برای این قبیل واردشدن‌ها به دلیل حفاظت بسیار شدید از کشتی‌های دولتی وجود ندارد، اما به هر حال پروتکل باید این نقص را نیز پوشش می‌داد.

جلوگیری از قاچاق مهاجران

پاسخ به عمل قاچاق مهاجران نمی‌تواند به اقدامات سرکوب‌گرایانه محدود شود، زیرا برخورد سرکوب‌گرایانه به جای اینکه جلو قاچاق مهاجران را بگیرد، به گسترش آن و مخفی شدن و پیچیده شدن راه‌های ارتکاب آن خواهد انجامید. برای جلوگیری از قاچاق مهاجران باید اقدامات مناسبی هم در کشورهای مبدأ و هم مقصد صورت پذیرد؛ حتی گاهی سازمان‌های منطقه‌ای قدم‌های مثبتی در دستیابی به هدف مبارزه با مهاجرت غیرقانونی برداشته‌اند. مثلاً هم اتحادیه اروپا و هم نهادها و سازمان‌های بین‌المللی اقداماتی را در این زمینه آغاز نموده‌اند که البته این اقدامات کافی نبوده، باید اقدامات اساسی برای تعقیب جدی قاچاقچیان و تدارک حمایت‌های اجتماعی و حقوقی لازم از افراد موضوع قاچاق مهاجر صورت پذیرد.

نخستین نشست سران دولت‌های ۳۸ کشور عضو اتحادیه اروپا و کشورهای آسیایی و افریقایی حوزه دریای مدیترانه بدون حضور رهبران کشورهای عربی این حوزه در شهر بارسلونای اسپانیا گشایش یافت (Trafficking in person: the ؛ <http://www.odccp.org/trafficking>؛ new protocol).

هدف اصلی این نشست دو روزه سران اروپایی مدیترانه، مبارزه با پدیده تروریسم و مهاجرت غیرقانونی اعلام شد. دولت اسپانیا در نشست بارسلونا خواستار ایجاد یک صندوق ویژه اروپایی گردید که برای سال‌های ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۳ م مبلغ ۴۰۰ میلیون یورو برای نبرد علیه مهاجرت غیرقانونی به کشورهای افریقایی اعطا کند (Ibid). اتحادیه اروپا نیز خواستار مشارکت جدی‌تر کشورهای عربی حوزه مدیترانه علیه مافیای قاچاق انسان شد. این مافیا اغلب تلاش می‌کند مهاجران فقیر سیاه‌پوست کشورهای جنوب قاره افریقای سیاه را از طریق کشورهای شمال قاره به اروپا برساند. اروپا از کشورهای شمال افریقا به‌ویژه مغرب و الجزایر خواست در این زمینه کنترل بیشتری روی خروج قایق‌های حامل مهاجران غیرقانونی از سواحل خود به‌عمل آورند (Ibid). مهاجران افریقایی و خاورمیانه بیشتر از ترکیه به عنوان ترانزیت برای رسیدن به کشورهای اتحادیه اروپا استفاده می‌کنند و دریای اژه یک مسیر مهم غیرقانونی برای مهاجرانی است که می‌خواهند خود را به اروپا برسانند. افزون‌براین، در نشست یادشده، ایجاد

یک گارد ساحلی مشترک از سوی کشورهای حاشیه مدیترانه با هدف کنترل مهاجران غیرقانونی و مبارزه علیه مواد مخدر نیز از پیشنهادهای اسپانیا در نشست بارسلونا بود (ibid).

تمهیدات ملی و بین‌المللی در زمینه مهاجرت غیرقانونی

به‌طور کلی در زمینه قاچاق مهاجر، دو دسته تمهیدات مطرح می‌شود: تمهیداتی در سطح ملی که هر یک از دولت‌های متعاقد عضو کنوانسیون و پروتکل ملزم هستند در سطح داخلی و ملی این تدابیر را با وضع مقررات خاص و دیگر اقدامات لازم به مرحله اجرا درآورند؛ و دیگر اقدامات در سطح بین‌المللی که دولت‌های متعاقد ملزم به همکاری با یکدیگر در سطح بین‌المللی می‌شوند که در اینجا تلاش شده است تا هر یک به‌طور جداگانه بررسی شود:

الف) اقدامات ملی

اقدامات ملی شامل جرم‌انگاری، اقدامات پیشگیرانه، اقدامات حمایتی و اقدامات آموزشی می‌شود.

۱. جرم‌انگاری

پروتکل دوم الحاقی به کنوانسیون پالمو در خصوص مهاجرت غیرقانونی، کشورهای متعاقد را ملزم می‌کند قواعد پروتکل و سایر قوانین لازم را برای جرم‌انگاری قاچاق مهاجران تصویب نمایند (ماده ۶). پروتکل درصدد است دولت‌ها را ترغیب کند که حقوق داخلی خود را تا جایی که با اصول حقوق ملی آن‌ها منطبق است با مندرجات پروتکل و در نتیجه با حقوق داخلی دیگر دولت‌ها منطبق سازند. دولت‌ها باید با وضع قوانین مناسب، قاچاق مهاجران، صدور اسناد سفر و اسناد هویت جعلی، دلالی نمودن برای فراهم کردن اسناد غیرقانونی و قرارداد این اسناد جعلی یا هر وسیله غیرقانونی دیگر در اختیار افراد اغواشده را در حقوق داخلی خود جرم‌انگاری کنند. باید توجه داشت، هم مباشر، هم شریک و هم معاون جرم قاچاق مهاجر در جرم‌انگاری‌ها باید مدنظر قرار گیرند. افزون‌براین، اگر در روند این جریان، زندگی یا امنیت مهاجران به خطر افتد یا احتمال به خطر افتادن آن برود و یا حبس و رفتار تحقیرآمیز و غیرانسانی و سوءاستفاده از آن‌ها صورت گیرد، کیفیات مشدده نیز باید در جرم‌انگاری عمل آنان و مجازات عاملان لحاظ شود (بند سوم ماده ۶ پروتکل الحاقی دوم به کنوانسیون پالمو).

۲. اقدامات پیشگیرانه

به موجب کنوانسیون پالمو، دولت‌های متعهد ملزم‌اند با استفاده از رسانه‌های جمعی و ابتکارات اقتصادی و اجتماعی، سطح آگاهی‌های عمومی را بالا ببرند و از قربانی شدن مهاجران در گروه‌های سازمان‌یافته جنایی جلوگیری کنند (ماده ۳۱). در این راستا باید سازمان‌های غیردولتی (سمن‌ها) و سایر نهادهای مربوط نیز مشارکت فعال نمایند.

نکته دیگر قابل تأمل در حوزه مهاجرت غیرقانونی، این است که چرا افراد گمان می‌کنند با مهاجرت تمام مشکلاتشان پایان می‌یابد. معمولاً در کشورهای درحال توسعه، زندگی یک فرد در کشور خارجی امتیاز بالایی تلقی می‌شود؛ حتی مهم نیست که فرد در آن کشور چه شغل و منصبی دارد، زیرا صرف زندگی در کشوری دیگر مایه مباهات است. شاید به همین دلیل است که اصطلاح مهاجران بالقوه مطرح می‌شود. ماده ۱۵ پروتکل مهاجرت غیرقانونی پیوست به کنوانسیون پالمو، پاراگراف ۲، همکاری دولت‌ها را برای اطلاع‌رسانی به مهاجران بالقوه عنوان می‌کند و ابراز می‌دارد که همه ملزم‌اند به کشورهای مبدأ برای آموزش دادن به مهاجران بالقوه کمک کنند؛ برای اینکه آن‌ها به دام قاچاقچیان نیفتند. مهاجران بالقوه، افرادی هستند که دنیایی واهی و سرشار از خوبی‌ها در پرتو مهاجرت برای خود ترسیم می‌کنند و به دنبال موقعیتی هستند که آن‌ها را به این آرزو برساند و ممکن است با کوچک‌ترین اشارتی اغفال، و موضوع جرم قاچاق مهاجر واقع شوند.

افزون‌براین، دولت‌های متعهد باید از طریق همکاری‌های دو یا چندجانبه، درصدد از بین بردن عوامل مهاجرت غیرقانونی باشند؛ مانند فقر، توسعه‌نیافتگی، نبود فرصت‌های برابر در جامعه، بیکاری، گرسنگی و مشکلات تحصیلی. دولت‌ها باید از قربانیان مهاجرت غیرقانونی که اغوا شده‌اند، حمایت کنند تا دوباره از آن‌ها سوءاستفاده نشود.

۳. کنترل و ایمنی اسناد

یکی از شیوه‌های رایج قاچاق مهاجران، جعل اسناد و اوراق مختلف و استفاده از این اوراق است. جعل اسناد امروزه با پیشرفت علوم کامپیوتری با سهولت بیشتری انجام می‌شود. پس باید کنترل اسناد نیز به صورت جدی‌تر و پیشرفته‌تری صورت گیرد (Bruggeman, 2002, p. 70).

دولت‌های متعهد باید تضمین کنند که اسناد مسافرت یا اسناد هویت صادره از جانب آن‌ها از چنان کیفیتی برخوردارند که به سادگی از آن‌ها سوءاستفاده نمی‌شود و نیز به راحتی قابل جعل نیستند و به‌طور غیرقانونی نمی‌توان نظیر آن‌ها را صادر نمود یا محتوایشان را تغییر داد. عبارت جعل اسناد باید طوری تفسیر شود که پرکردن اسناد سفید مسروقه را هم علاوه بر اسناد قلابی شامل شود (UN.DOC.A/55/383/Add1.p.15).

افزون‌براین، دولت‌های متعاقد ملزم‌اند هنگام عبور از مرزها، نظارت لازم را بر اسناد هویت و سفر اشخاص داشته باشند تا از سوءاستفاده‌های مربوط به تردد جلوگیری به عمل آید (ماده ۱۲، پروتکل دوم الحاقی به کنوانسیون پالمو).

۴. اقدامات آموزشی

به‌طورکلی برای ارتقای امنیت اسناد سفر، شناسایی اسناد هویت جعلی، جمع‌آوری اخبار و اطلاعات درباره گروه‌های سازمان‌یافته و رفتار انسانی با مهاجران و احترام به حقوق انسانی آن‌ها، نیاز به آموزش احساس می‌شود. کشورهای متعاقد و کارشناسان آن‌ها باید تلاش کنند که کشورهای مبدأ مهاجران غیرقانونی و کشورهای ترانزیتی (عبوری) به ارتقای آموزشی دست یابند. از سویی به پرسنلی مجهز به فنون روز نیاز است تا شیوه‌های پیشگیری را بدانند و در مراحل بعدی (رسیدگی و مجازات) نیز آموزش را لحاظ کنند (ماده ۱۲ پروتکل الحاقی دوم به کنوانسیون پالمو).

۵. اقدامات حمایتی

دولت‌ها باید ابزارهای مناسب را به‌کار بندند تا از مهاجران در برابر سختی‌ها و بی‌حرمتی‌هایی که ممکن است از طرف اشخاص یا گروه‌ها صورت گیرد، حمایت کنند (بند دوم ماده ۱۶ پروتکل الحاقی دوم به کنوانسیون پالمو) و نیز باید نیازهای ویژه زنان و کودکان را پاسخگو باشند (بند ۴ ماده ۱۶ پروتکل الحاقی دوم به کنوانسیون پالمو). به‌طور ویژه باید به حق زندگی این افراد توجه شود و نباید مهاجران تحت شکنجه و رفتارهای بی‌رحمانه قرار گیرند؛ پس رفتارهای غیرانسانی و تحقیرآمیز با آنان ممنوع است (بند ۱ ماده ۱۶ پروتکل الحاقی دوم به کنوانسیون پالمو؛ UN.DOC.A/55/383/Add1.p.13).

دولت‌های متعاقد باید نسبت به استخدام، آموزش، ایجاد فرصت‌های شغلی و تربیتی برای مهاجران اقدام نمایند. به‌طورکلی هم دولت‌های مبدأ و هم مقصد باید اقدامات حمایتی را برای مهاجران لحاظ نمایند؛ از جمله حمایت‌های قضایی، پزشکی، روانی، مادی، اجتماعی و امنیتی (ممتاز، پیشین).

همچنین پروتکل الحاقی دوم در ماده ۱۹ یادآور می‌شود که ترتیبات پروتکل به حقوق مهاجران غیرقانونی بر اساس دیگر اسناد بین‌المللی، لطمه‌ای نمی‌زند (بند ۱). اگر یکی از مهاجران بعد از ورود غیرقانونی از مرز، با استناد به کنوانسیون ۱۹۵۱ آوارگان، درخواست پذیرش و اقامت کند، دولت میزبان نمی‌تواند از بررسی پرونده او و اعطای پناهندگی به این فرد جلوگیری کند و به بهانه اینکه او مهاجر غیرقانونی است، درخواستش را رد کند (ممتاز،

پیشین). مسئله دیگر، حمایت کنسولی و ماده ۳۶ کنوانسیون روابط کنسولی ۱۹۶۳م است. از ماده ۳۶ این کنوانسیون چنین برداشت می‌شود، فردی که غیرقانونی مهاجرت کرده می‌تواند از حقوقی که این کنوانسیون برای اتباع بیگانه قائل شده است، بهره‌مند شود. هر فرد اعم از مجرم یا غیرمجرم، حق ارتباط با مقامات کنسولی خود را دارد؛ بنابراین مهاجران غیرقانونی حق دارند از دولتی که آن‌ها را دستگیر کرده بخواهند با کنسول خود ارتباط برقرار کنند. البته معمولاً مهاجران این کار را نمی‌کنند به دلیل اینکه بیم آن دارند که تابعیت آن‌ها شناسایی شود و به کشورشان بازگردانده شوند.

ب) اقدامات بین‌المللی

افزون بر اقدامات ملی، دولت‌ها ملزم‌اند در سطح بین‌المللی نیز در راستای مبارزه با قاچاق مهاجران همکاری نمایند؛ اقداماتی مانند تبادل اطلاعات، تصدیق اعتبار اسناد سفر، و اعاده مهاجران قاچاق شده به وطن خویش.

۱. تبادل اطلاعات

مقصود، مبادله اطلاعات میان دولت‌های متعاقد است؛ خصوصاً دولت‌های مبدا و مقصد که به مهاجرت غیرقانونی به نحوی مربوط می‌شوند (پروتکل الحاقی دوم به کنوانسیون پالمو بند ۱، ماده ۱۰). مهاجران بالقوه نیز باید بررسی شوند؛ به عبارتی سعی شود با اقدامات دولت‌های مبدا و مقصد به این افراد اطلاع‌رسانی صورت گیرد، زیرا مقوله مهاجرت دولت مقصد را نیز دچار بی‌ثباتی می‌کند و شایسته است با همکاری هر دو دولت مبدا و مقصد و تبادل اطلاعات میان آن‌ها، در راستای کم‌رنگ شدن این پدیده تلاش شود.

۲. تصدیق اعتبار اسناد

اعتبار هر سند از سوی مرجع صادرکننده همان سند قابل احراز است. در حقوق داخلی که اسناد صادره در همان کشور استفاده می‌شود، مشکلی پیش نمی‌آید، اما در مسائل فراملی در صورت همکاری نکردن دولت‌ها، قاچاقچیان از خلأ موجود استفاده می‌کنند. هر دولت متعاقد باید بنا به درخواست دولت متعاقد دیگر طبق حقوق داخلی خود، ظرف مدت زمان معقولی قانونی بودن و اعتبار اسناد مسافرت یا اوراق هویت صادره به نام آن دولت را که در سرزمین دولت متعاقد دیگری برای استفاده در مقوله قاچاق مهاجران مورد سوءظن باشد، بررسی و تصدیق نماید (ماده ۱۳ پروتکل الحاقی دوم به کنوانسیون پالمو).

۳. اعاده مهاجران قاچاق شده به وطن خویش

پروتکل دوم پالرمو، بازگشت به سرزمین خود و اقامت دائم در آن را حق افراد دانسته و از کشورها خواسته است اعاده آنها را تسهیل نمایند و اجازه نامه لازم را برای بازگشت آنها به کشور خود صادر کنند (بند ۱ ماده ۱۸ پروتکل الحاقی دوم به کنوانسیون پالرمو). کشور مبدأ کشوری است که شخص تابع آن است یا حق اقامت یا سکونت به طور مستمر در سرزمین آن دولت را دارد. کشور مبدأ موظف است بازگشت فرد مورد نظر را بدون تأخیر ناروا و غیرمنطقی با رعایت کامل امنیت فراهم نماید (UN.DOC.A/55/383/Add1.p.14).

در حقیقت اثبات محل اقامت کمک می‌کند تا تابعیت فرد اثبات شود، زیرا مهاجران غیرقانونی با نابودی اسناد خود سعی می‌کنند تابعیت آنها فاش نشود. اما مجموعه قرائنی مانند قیافه ظاهری، زبان فرد و نحوه گویش نشان می‌دهد که فرد متعلق به چه فرهنگی و کدام کشور است. معمولاً دولت مبدأ از طریق کنسولگری خود می‌تواند کمک کند تا تابعیت فرد مورد نظر ثابت شود، اما معمولاً کشورهای مبدأ این کار را نمی‌کنند. آنها تمایل ندارند افرادی که به این طریق کشور را ترک کرده‌اند دوباره و احتمالاً با زور به کشور بازگردند (ممتاز، پیشین). به علاوه ماده ۱۸ در پاراگراف ۱ یادآور می‌شود دولت مبدأ موظف است تسهیلات لازم را برای بازگرداندن فرد به کشور مقصد فراهم نماید و کشورهای ترانزیتی (عبوری) مسئولیتی در این زمینه ندارند. بازگشت افرادی که دولتی بازگشت آنها را درخواست نموده باشد، بدون اینکه تابعیت یا حق سکونتشان احراز شود، عملی نخواهد شد (UN.DOC.A/55/383/Add1.p.14).

بدیهی است برای تسریع و تسهیل بازگشت افراد، دولت متبوع شخص یا دولت محل سکونت دائم، به درخواست دولت مقصد، اسناد مسافرت یا دیگر اسناد لازم که اجازه بازگشت وی را به سرزمین این دولت بدهد، صادر خواهد نمود.

همکاری کشورها در سطح بین الملل بر روی آبها

کشورهای متعاقد باید در بالاترین سطح ممکن در همه زمینه‌ها با یکدیگر همکاری نمایند تا از قاچاق مهاجران جلوگیری شود. در این خصوص نگاهی به ماده ۸ پروتکل دوم پالرمو می‌اندازیم. این ماده وظایف کشورها را در برابر یکدیگر در زمان روبرو شدن با کشتی حامل مهاجران کشورهای دیگر بیان می‌کند و یادآور می‌شود کشورهای متعاهدی که دلایل منطقی و ظن قوی به حمل مهاجر غیرقانونی به وسیله یک کشتی دارند، می‌توانند از دیگر کشورهای متعاقد برای توقیف کشتی و جلوگیری از تحقق هدف مهاجران غیرقانونی تقاضای کمک نمایند (پروتکل الحاقی دوم به کنوانسیون پالرمو، ماده ۸). باید توجه داشت وضعیت کشتی از

دو حال خارج نیست: اول اینکه کشتی پرچم کشوری را برافراشته است و دوم اینکه کشتی پرچمی ندارد و بدون ملیت محسوب می‌شود.

۱. افراشتن پرچم یک کشور در یک کشتی

در صورتی که کشتی پرچمی را برافراشته باشد، تقاضای مجوز اقدام از کشور صاحب پرچم کسب می‌شود. کشور صاحب پرچم اقدامات لازم را انجام می‌دهد و می‌تواند حسب مورد، اجازه ورود به عرشه کشتی، جستجو و تفتیش کشتی و... را صادر نماید و اگر مدرکی دال بر اینکه کشتی در حال قاچاق مهاجر است یافت شد، باید با احترام به کشتی، افراد و محموله‌های آن، اقدامات لازم در حدود اجازه کشور صاحب پرچم به عمل آید (بند ۱ ماده ۸ پروتکل الحاقی دوم به کنوانسیون پالرمو). به هر حال کشور صاحب پرچم باید از این اقدامات و نتایج آن‌ها آگاه شود. گفتنی است، کشتی کشور متعاقد که مظنون به حمل مهاجر غیرقانونی به کشتی خاصی است، نباید خارج از حدود اجازه ابراز شده از سوی کشور صاحب پرچم، اقدامات اضافی انجام دهد؛ مگر آنکه اقدامات اضافی برای دفع خطر حتمی از جان افراد و یا در زمینه‌هایی باشد که قراردادهای دو یا چندجانبه در موردشان منعقد شده است (بندهای ۱ و ۲ و ۳ ماده ۹ پروتکل دوم الحاقی پالرمو).

همه کشورهای متعاقد باید نیرویی را برای دریافت و پاسخ به تقاضاهای کمک در مواقع لزوم تخصیص دهند (بند ۶ ماده ۸ پروتکل الحاقی دوم کنوانسیون پالرمو). پاراگراف ۶ ماده ۸ پروتکل الحاقی دوم پالرمو از دولت‌ها می‌خواهد مرجعی را به عنوان مرجع ملی مشخص کنند. لازم است روشن شود کسب اجازه برای ورود به عرشه از چه مرجع و سازمانی صورت می‌گیرد؛ سازمان کشتی‌رانی، سازمان امنیت، و یا مراجعی دیگر؟

۲. نبود پرچم بر فراز کشتی برای شناسایی

در صورتی که کشتی پرچمی نداشته باشد، بدون ملیت تلقی می‌شود و نشانگر آن است که تابعیت مشخصی ندارد. دولت ساحلی در این صورت می‌تواند هر اقدامی را به عمل آورد و احتیاجی به گرفتن اجازه نیست. این گونه کشتی‌ها حق عبور بی‌ضرر ندارند و چون بدون پرچم کشور خاصی هستند، هیچ کشوری از آن‌ها حمایت نمی‌کند و هر دولتی حق اعمال صلاحیت دارد. هیچ محدودیتی برای بازرسی کشتی‌های بدون پرچم نیست و دولتی که چنین کشتی‌ای را متوقف کرده است، می‌تواند بر اساس حقوق داخلی و حقوق بین‌الملل با آن کشتی مقابله کند (بند ۷ ماده ۸ پروتکل الحاقی دوم کنوانسیون پالرمو). دولت یادشده می‌تواند حقوق داخلی خود را به نحوی تنظیم نماید که با کشتی‌ای که مهاجر غیرقانونی حمل می‌کند برخورد

نماید. کنوانسیون حقوق دریاها مشخص نمی‌کند با کشتی‌ای که ملیت ندارد چه باید کرد و فقط عنوان می‌کند نیروی دریایی کشورها حق دارند کشتی‌های تجاری را برای دریافت ملیت آن‌ها در دریای آزاد متوقف کنند. اما در پروتکل دوم پالرمو که مربوط به مهاجرت غیرقانونی از راه دریاست، شیوه برخورد با کشتی بدون تابعیت را صریحاً بیان کرده است. در هر صورت اقداماتی که از طرف دولت‌ها نسبت به کشتی مظنون صورت می‌گیرد، باید طوری باشد که امنیت کشتی‌رانی یا محموله کشتی را به خطر نیاندازد و ضرر یا خسارتی به منافع تجاری و قانونی کشور صاحب پرچم (در مواردی که کشتی پرچمی را برافراشته) یا کشور ذی‌نفع دیگر وارد نیورد و کرامت انسانی افراد روی عرشه حفظ شود. به علاوه این اقدامات نباید ضربه‌ای به محیط زیست دریا وارد کند و آن را آلوده سازد (بندهای ۱ و ۲ و ۳ و ۴، قسمت اول ماده ۹، پروتکل الحاقی دوم به کنوانسیون پالرمو). در نهایت اگر ثابت شود دلایل مظنون بودن واهی بوده، باید تمامی ضررها و خسارات وارده به کشتی و افراد آن جبران گردد (بند ۲ ماده ۹ پروتکل الحاقی دوم به کنوانسیون پالرمو). اقدامات کشور مداخله‌کننده نباید بر صلاحیت کشور ساحلی طبق حقوق بین‌الملل دریاها و همچنین اختیارات دولت صاحب پرچم اثرگذار باشد و دخالت در کار آنان محسوب شود. گفتنی است که فقط کشتی‌ها و هواپیماهای نظامی یا کشتی‌ها و هواپیماهایی که به عنوان وسایل دولتی صریحاً اختیار چنین اعمالی را داشته باشند، مجازند اقدامات مربوطه را انجام دهند (بند ۴ ماده ۹ پروتکل الحاقی دوم به کنوانسیون پالرمو). نکته شایان توجه این است که ماده ۹۸ کنوانسیون که بحث اضطرار و کمک کشورها را در این مقوله مطرح می‌کند، درباره مهاجران غیرقانونی نیز صادق است (ماده ۹۸ کنوانسیون حقوق دریاها ۱۹۸۲). وظیفه کمک‌رسانی به کشتی‌ای که ۱۰۰ نفر ظرفیت دارد، اما ۳۰۰ نفر مهاجر غیرقانونی در آن حضور دارند و احتمال غرق شدنشان وجود دارد، در اینجا نیز به نوعی حالت اضطرار مطرح می‌شود و باید آن‌ها را نجات داد، و این در چارچوب همکاری کشورها می‌گنجد (ممتاز، پیشین). افزون‌براین، کشورهای متعاقد، به‌ویژه کشورهایی که مرز مشترک دارند و از آن مسیرها مهاجر غیرقانونی قاچاق می‌شود، باید در راستای حقوق داخلی خویش و برای دستیابی به اهداف پروتکل با یکدیگر همکاری کنند و اطلاعات موردنیاز را مبادله نمایند. اطلاعاتی نظیر حرکت کشتی از مبدأ، مقصدهای موردنظر، وسایلی که با آن‌ها حمل مهاجر غیرقانونی صورت می‌گیرد، شناسایی گروه‌های سازمان‌یافته که در این زمینه فعالیت می‌کنند، و صحت و اعتبار اسناد سفر. به‌علاوه این کشورها ملزم‌اند اطلاعات علمی و فنی‌ای را که سبب ارتقای توانایی یکدیگر برای جلوگیری از قاچاق مهاجران و یا کشف گروه‌های مختلف می‌شود، انتقال دهند.

همچنین کشورها باید سلسله‌ای از اقدامات مرزی را پوشش دهند؛ تا حد ممکن مرزها را کنترل کنند، راهکارهایی برای مقابله با قاچاقچیان ارائه دهند، کنترل اسناد مسافران را با دقت بیشتری انجام دهند و در حقوق داخلی خود مجازات‌هایی برای این گونه افراد در نظر بگیرند (ماده ۱۱ پروتکل الحاقی دوم به کنوانسیون پالمو).

نتیجه

در راستای مبارزه با مهاجرت غیرقانونی، دولت‌ها باید تلاش کنند عواملی را که سبب ایجاد این پدیده می‌شوند، از بین ببرند؛ عواملی چون فقر، بیکاری، گرسنگی، تبعیض نژادی، و توسعه‌نیافتگی. حتی اگر رفع این مشکلات ممکن نباشد، دولت‌ها می‌توانند با برنامه‌ریزی و مدیریت منابع مالی و آینده‌نگری آن‌ها را کم‌رنگ کنند. وقتی این عوامل کم‌رنگ شد، میل به رها کردن سرزمین در آرزوی رسیدن به رفاه، کمتر می‌شود. افزون‌براین، اقدامات اطلاع‌رسانی به مردم جامعه در روشن کردن زوایای این جرم دارای اهمیت است. در سطح بین‌المللی نیز کشورهای پیشرفته باید به کشورهای درحال توسعه در رفع این گونه عوامل کمک کنند. مهاجرت حتی به صورت قانونی، ثبات اجتماعی، امنیتی و اقتصادی و نیز پایداری کشورهای مهاجرپذیر را به هم می‌ریزد. کشورها در سطح ملی نباید جرم‌انگاری را در مجالس مقننه فراموش کنند و نیز مقررات محکمی را در برخورد با مهاجران غیرقانونی و قاچاقچیان آن‌ها و جاعلان اسناد سفر و اسناد هویت تدوین نمایند. ضروری است همکاری‌ها در سطح بین‌الملل در مقابله با این مسئله تشدید شود؛ خاصه کشورهای که مرز مشترک دارند. از طرفی باید کنترل اسناد به‌سختی و در جایگاه‌های متعدد صورت گیرد و البته اسناد هم کیفیت بالایی داشته باشند تا به راحتی جعل نشوند. دولت‌ها نیز باید سعی کنند پروتکل‌های پالمو و کنوانسیون آن را در مجالس خود تصویب نمایند.

متأسفانه با اینکه کنوانسیون پالمو و پروتکل‌های آن انعطاف زیادی دارند و پروتکل برای امضای کشورها و سازمان‌های منطقه‌ای باز است، ایران و بسیاری کشورهای دیگر آن را تصویب نکرده‌اند و قوانین مناسبی هم در زمینه قاچاق مهاجران وضع نشده است؛ درحالی‌که تصویب این پروتکل تحولات گسترده‌ای در خصوص قاچاق مهاجران ایجاد می‌کند و می‌تواند سد راه قاچاقچیان انسان و مهاجران غیرقانونی شود. باید موانع موجود در مسیر تصویب آن برداشته شود تا مبارزه با آن تسریع گردد. باشد که توجه عمیق‌تر به مفاد آن و رفع کمبودهایش، ابزاری در راستای دستیابی به سعادت و کرامت انسان‌ها شود.

منابع و مأخذ

الف) فارسی

۱. کنوانسیون حقوق دریاها ۱۹۸۲
۲. پروتکل الحاقی دوم به کنوانسیون پالمو راجع به مهاجرت غیرقانونی.
۳. ممتاز، جمشید (۱۳۸۸). جزوه درسی حقوق دریاها. مقطع کارشناسی ارشد.
۴. سلیمی، صادق (۱۳۸۹). مقاله قاچاق اشخاص بعنوان جنایت سازمان یافته فراملی. مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی.

ب) خارجی

1. Crossette, Barbara, **people Trafficking on rise, Warns** UN, New York Times, 18 MAY 2000.
2. Bruggeman, Willy. **the fight against organized crime: possibilities, problems and opportunities, with a special focus on the EU, the containment of transnational organized crime**, 2002
3. UN.DOC.A/55/383/Add1

ج) سایتها

1. http://www.odccp.org/trafficking_protocol_background.html, Trafficking in person: the new protocol.