

الحاق سوئیس به پیمان شنگن

درآستانه ورود به سال ۲۰۰۹ میلادی سوئیس به طور رسمی به حوزه کشورهای عضو پیمان شنگن پیوست. این امر در پی رأی مثبت مردم سوئیس به الحاق این کشور به پیمان شنگن و سپس تأیید آن در مجالس فدرال و کانتون‌ها امکان‌پذیر گردید. بدین ترتیب دولت سوئیس به‌رغم اینکه عضو اتحادیه اروپا نیست، اما در یکی از مهمترین حوزه‌های امنیتی به همکاری با سایر کشورهای اتحادیه اروپایی می‌پردازد. در مرحله کنونی مقررات لغو روادید بین سوئیس و کشورهای عضو شنگن در اتحادیه اروپا تنها مربوط به تردهای زمینی می‌باشد. قرار است با کسب آمادگی‌های بیشتر، در نیمه اول سال جاری اجرای آن به مرزهای هوایی نیز تعمیم داده شود.

تاریخچه

بی‌طرفی سوئیس با تعهدات و الزامات متعدد فراملی در اتحادیه اروپا، هزینه‌های ناشی از الحاق و عدم اطمینان ساختارهای مالی و تجاری سوئیس از منافع ناشی از پیوستن به اتحادیه اروپا می‌باشد. اما از آنجایی که سوئیس در مرکز قاره اروپا واقع شده است و عدم حضور و مشارکت این کشور در ساختارهای اتحادیه اروپا ناقض ایده اروپای واحد و یکپارچه می‌باشد، طی چند سال اخیر سوئیس‌ها به طور مستمر برای عضویت در اتحادیه اروپا تحت فشار بوده‌اند. در این راستا دولت سوئیس با استناد به رأی منفی مردم و به منظور کاهش فشار کشورهای بزرگ اتحادیه بر این کشور برای عضویت کامل، راه میانه‌ای را در پیش گرفته و از طریق انعقاد موافقت‌نامه‌های دوجانبه با اتحادیه اروپا به عضویت بخشی از ساختارهای اروپا درآمده است. هرچند برخی براین باورند

کنفدراسیون سوئیس به‌رغم واقع شدن در قلب اروپا عضو اتحادیه اروپا نیست. مردم این کشور در سال ۱۹۹۲ در یک همه‌پرسی برای الحاق کشورشان به جامعه اقتصادی اروپا یا بازار واحد اروپایی (EEC)^۱ شرکت نموده و با اختلاف اندکی آن را رد کردند. از سال ۱۹۹۲ تا کنون اگرچه پیوستن به اتحادیه اروپا یکی از اهداف دولت‌های سوئیس بشمار می‌رفته، اما به دلیل سیستم دموکراسی مستقیم و مخالفت اکثریت مردم و احزاب ملی‌گرای سوئیس، این امر راه به جایی نبرده است. مخالفت مردم سوئیس با پیوستن به اتحادیه اروپا منبعت از چند عامل است که مهم‌ترین آنها تأکید بر ساختار غیر دموکراتیک تصمیم‌گیری در چارچوب اتحادیه اروپا، تباین وضعیت

1 - European Economic Community.

که سوئسی‌ها مسیر الحاق تدریجی را انتخاب کرده‌اند. الحاق به حوزه مرزهای مشترک اروپایی آخرین اقدام سوئیس در این رابطه بوده است. به دلیل سطح بالای دستمزد و درآمد سرانه در سوئیس حدود یک میلیون نفر از اتباع اتحادیه اروپا در سوئیس زندگی و یا کار می‌کنند. همچنین بسیاری نیز به طور مستمر و روزانه از مرزهای این کشور عبور و مرور می‌کنند. این امر منجر به بروز مشکلات جدی در خصوص تردها در مرز با کشورهای همجوار شده است. بر این اساس، با توجه به موانع و مشکلاتی که از ناحیه برخی کشورهای همسایه برای عبور و مرورهای مرزی ایجاد شده بود در نهایت دولت سوئیس را به تصمیم‌گیری برای الحاق به پیمان شنگن سوق داد.^۱

ویزای شنگن

قرارداد شنگن در سال ۱۹۹۰ در روستایی به نام شنگن در لوکزامبورگ منعقد و به اجرا درآمد. هدف اصلی امضا کنندگان این قرارداد برچیدن مرزها میان کشورهای امضا کننده و اعمال سیاستی هماهنگ در زمینه‌های امنیتی، اطلاعاتی، پناهندگی و روادید کوتاه مدت بود. در ابتدا این قرارداد میان کشورهای بنلوکس و آلمان و فرانسه اجرایی شد. تا سال ۱۹۹۸ پرتغال، اسپانیا، ایتالیا، اتریش، دانمارک، سوئد، فنلاند و یونان هر یک جداگانه به این کشورها پیوستند. البته مفاد کامل پیمان در مورد یونان معتبر نیست. همچنین چند کشور اروپای شرقی با اینکه عضو اتحادیه اروپا هستند اما در حال حاضر از همه مزایا و موقعیت‌های قرارداد شنگن برخوردار نبوده و از جمله بخشی از تسهیلات رفت و آمد میان مرزهای کشورهای

شنگن در مورد آنها به اجرا گذاشته نمی‌شود.^۲ بر پایه‌ی مفاد پیمان شنگن کنترل مرزی تقریباً به صفر می‌رسد و به مرز کشورهای همجوار محدوده شنگن انتقال پیدا می‌کند. در سال ۱۹۹۹ اتحادیه اروپا قرارداد شنگن را عملاً در دواير خود لحاظ کرد و بدین ترتیب یک منبع اطلاعاتی و انتظامی عظیم از شمال اروپا در ایسلند تا دریای مدیترانه در جنوب اروپا را پدید آورده است.

مزایا و مشکلات حضور سوئیس در پیمان شنگن

تصویب الحاق سوئیس به پیمان شنگن پس از مباحث فراوان و تند احزاب سیاسی و افکار عمومی این کشور صورت پذیرفت. از نظر بسیاری از مخالفان، عضویت سوئیس در پیمان شنگن صرف نظر از مسائل امنیتی،^۳ بیشتر به نفع کشورهای اتحادیه اروپایی بوده و سوئسی‌ها از این طریق به منافع چندانی دست پیدا نخواهند کرد، ضمن اینکه ساختار کوچک و محدودیت‌های این کشور، بر مشکلات و دغدغه‌های آن خواهد افزود. در مقابل موافقان معتقدند سوئیس نیز به طور متقابل می‌تواند از نکات مثبت رفت و آمد آزاد با کشورهای اتحادیه اروپایی در جهت ترمیم مشکلات ناشی از کوچک بودن فضای سرزمینی خود استفاده نموده و فعالیت‌های خود را با سهولت بیشتری در سایر کشورهای اروپایی انجام دهد. همچنین با عضویت سوئیس در شنگن تعداد توریست‌های این کشور نیز افزایش می‌یابد. موافقان الحاق همچنین به کاهش شمار پناهندگان و مهاجران

۲. اعضای اتحادیه اروپا از حقوق برابر در قرارداد شنگن برخوردار نیستند.

۳. پیوستن سوئیس به سیستم امنیتی و همکاری پلیسی شنگن موجب گردیده این کشور به موفقیت‌های چشمگیری در زمینه شناسایی بسیاری از افراد و اتومبیل‌های مفقوده که در فهرست اتحادیه اروپایی قرار داشتند دست یابد.

۱. طی چند سال اخیر آلمان و ایتالیا در خصوص تردهای مرزی تضیقاتی را برای سوئیس ایجاد نموده به گونه‌ای که صف اتومبیل‌ها و کامیون‌ها در گذرگاه‌های مرزی بعضاً تا ده‌ها کیلومتر امتداد پیدا می‌کرد.

خارجی به عنوان یکی دیگر از مزایای الحاق اشاره می‌کنند.^۱

اگر چه سوئیس عملاً به حوزه شنگن وارد شده است اما با توجه به ساختار پیچیده سیاسی و تصمیم‌گیری در این کشور، به نظر می‌رسد از هم اکنون نسبت به بروز مشکلاتی در خصوص ادامه عضویت این کشور در پیمان شنگن شک و تردیدهایی بروز کرده و حتی کمیسر حمل و نقل اتحادیه اروپا در این خصوص هشدارهایی را به سوئیس داده است.

موانع و مشکلات

مهم‌ترین موضوعاتی که وضعیت سوئیس در پیمان شنگن را با ابهام روبرو ساخته است به موارد زیر اختصاص دارد:

- سیستم مالیاتی ویژه سوئیس و حساب‌های سری بانکی، که این کشور را به بهشت مالیاتی در اروپا مبدل ساخته است، یکی از موانع اصلی در اجرای تمام عیار معاهده شنگن قلمداد می‌گردد (طولانی شدن عضویت سوئیس در قرارداد شنگن علاوه بر مسائل داخلی و فنی ناشی از مشکلات مرتبط با فرار مالیات‌ها نیز بوده است. این موضوع در خصوص لیختن اشتاین که ساختار سیاسی و اقتصادی به شدت در هم تنیده‌ای با سوئیس دارد نیز صدق می‌کند)

- مسائل حقوقی در قرارداد شنگن مرتباً در حال تغییر و تحول بوده و از سازوکار سیال و سریعی برخوردار بوده و دولت سوئیس نیز می‌بایست همانند سایر کشورهای عضو

۱. براساس مقررات شنگن چنانچه درخواست پناهندگی فردی در یکی از کشورهای حوزه شنگن رد شود، درخواست وی در دیگر کشورهای عضو بررسی نخواهد شد. این درحالی است که با توجه به عدم عضویت سوئیس در شنگن بسیاری از پناهندگانی که درخواست آنها رد شد عازم سوئیس شده و درخواست مجددی برای پناهندگی و اقامت در این کشور ارائه می‌دادند. حدود ۱۸ درصد از جمعیت سوئیس را مهاجران خارجی تشکیل می‌دهند.

مرتباً خود را با تحولات مزبور هماهنگ سازد. این در حالی است که ساختار تصمیم‌گیری در سوئیس بسیار کند بوده و تصمیمات متخذه در خصوص شنگن به طور اتوماتیک قابل تسری به سوئیس نیستند و لازم است تا پس از طی شدن روند قانونی در نهایت از طریق روند همه‌پرسی به تصویب مردم نیز برسد. این امر علاوه بر زمان‌بر بودن با خطر رد شدن و بلوکه شدن تصمیمات جمعی سایر کشورها نیز توأم خواهد بود.

- گذرنامه‌های مجهز به سیستم بیومتریک در سوئیس غیرقانونی می‌باشند. این در حالی است که اتحادیه اروپا تصمیم دارد که سیستم مذکور را در حوزه شنگن به مرحله اجرا درآورد. (اگر سوئیسی‌ها در همه پرسی به این موضوع رأی منفی دهند اجرای قرارداد شنگن در سوئیس با مشکل جدی روبرو خواهد گشت).

- موضوع دیگر همه پرسی در خصوص تعمیم قرارداد رفت و آمد آزاد به دو کشور جدید عضو اتحادیه یعنی رومانی و بلغارستان است. چنانچه رأی دهندگان سوئیسی آن را تأیید نکنند، این امر می‌تواند باعث تعلیق قرارداد شنگن شود. اتحادیه اروپا از هم اکنون نسبت به این موضوع به سوئیس هشدار داده است.

- سوئیس عضو اتحادیه اروپا نیست و قرارداد گمرکی با این اتحادیه ندارد لذا کنترل کالا در مرزهای سوئیس کماکان باید اعمال شود، به همین دلیل اتحادیه اروپا مصرأ خواهان آن است که این کنترل فقط مختص به همین موضوع باشد و سوئیس تلاش نکند تا در چارچوب کنترل کالاها به کنترل افراد نیز بپردازد. اگر چنین امری صورت پذیرد خلاف مفاد قرارداد شنگن بوده و اتحادیه اروپا مجبور خواهد بود که به آن واکنش نشان دهد.

- سوئیس طی دو سال باید قوانین مربوط به خارجیان خود را با قوانین مربوط به خارجیان اتحادیه اروپا هماهنگ

سازد.^۱ از این رو مخالفان با این امر می‌توانند در این زمینه اقدام به برگزاری همه‌پرسی نمایند، چنانچه مردم در همه‌پرسی رأی مخالف به این موضوع بدهند، در آن صورت قرارداد شنگن برای سوئیس منتهی خواهد شد.

آثار عضویت سوئیس در پیمان شنگن بر جمهوری اسلامی ایران

کشور سوئیس یکی از مراکز مهم استقرار دفاتر سازمان‌های بین‌المللی است که با تردهای دیپلماتیک همراه می‌باشد. بر همین اساس دولت سوئیس به عنوان یکی از محورهای خدمات دیپلماتیک خود و به منظور تسهیل در رفت و آمدهای کاری به این کشور اقدام به امضای قراردادهای لغو روادید با تعدادی از کشورهای جهان نموده است. در همین رابطه سالیان متمادی است که بین جمهوری اسلامی ایران و کنفدراسیون سوئیس وضعیت لغو روادید برای دارندگان گذرنامه‌های سیاسی برقرار بوده است. اکنون این سؤال پیش می‌آید که به دنبال الحاق سوئیس به معاهده شنگن وضعیت قراردادهای دوجانبه لغو روادید با کشورها چگونه خواهد بود. براساس اعلام دولت سوئیس موافقتنامه لغو روادید

بین ایران و سوئیس برای دارندگان گذرنامه‌های سیاسی همچنان معتبر بوده و با اجرای مقررات شنگن هیچ تغییری در تداوم اجرای آن رخ نخواهد داد. اما در صورتی که دارندگان گذرنامه سیاسی جمهوری اسلامی ایران قصد ادامه سفر از سوئیس به سایر کشورهای حوزه شنگن را داشته باشند می‌بایست بر اساس مقررات این پیمان، ویزای شنگن را اخذ نمایند. بنابراین در این مرحله توافقات دوجانبه سوئیسی‌ها کماکان پا بر جا بوده و با توجه به حجم رفت و آمدهای دیپلماتیک به سوئیس که عمدتاً در ارتباط با استقرار مقر اروپایی سازمان ملل متحد و آژانس‌های تخصصی این سازمان در ژنو می‌باشد، اجرای تعهدات مربوط به موافقتنامه لغو روادید مورد تأیید قرار گرفته است. اما از آنجایی که شنگن یک سیستم امنیتی متمرکز است و امکانات لغو روادید و صدور ویزاهای ملی با محدودیت‌هایی روبرو می‌باشد، به نظر می‌رسد که در آینده سوئیس نیز همانند سایر کشورهای اروپایی مجبور خواهد شد تا نسبت به تعدیل در موافقتنامه‌های لغو روادید با سایر کشورها و نیز کاهش صدور روادیدهای ملی مبادرت ورزد.

مجید اخوای

دفتر پیگیری وزیر - وزارت امور خارجه

۱. سوئیس باید در عرض دو سال زمان زندان برای افراد اخراجی (خارجیانی که به صورت غیرقانونی وارد این کشور می‌شوند) را از ۲۴ ماه به ۱۸ ماه کاهش دهد