

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

زیست مهاجران غیرقانونی در ایران: بررسی چالش‌ها و ارائه راهکار

نویسندگان:

پیمان حقیقت‌طلب و امیرحسین چیت‌ساززاده

تهیه و تنظیم:

مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری

با همکاری انجمن دیاران

تابستان ۱۴۰۰



مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری

کتابخانه دیاران



سرشناسه	: حقیقت‌طلب، پیمان، ۱۳۶۸-
عنوان و نام پدیدآور	: زیست مهاجران غیرقانونی در ایران: بررسی چالش‌ها و ارائه راهکار/ نویسندگان پیمان حقیقت‌طلب و امیرحسین چیت‌ساززاده؛ تهیه و تنظیم مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری.
مشخصات نشر	: تهران: کتاب راهبرد، ۱۴۰۰.
مشخصات ظاهری	: ۷۸ ص.
شابک	: 978-622-98317-8-6
وضعیت فهرست نویسی	: فیبا
یادداشت	: کتبخانه:ص: ۶۹-۷۲.
موضوع	: خارجیان غیر قانونی -- ایران
موضوع	: Illegal aliens -- Iran
موضوع	: پناهندگان افغان -- ایران
موضوع	: Refugees, Afghan -- Iran
موضوع	: مهاجران -- ایران
موضوع	: Immigrants -- Iran
شناسه افزوده	: چیت‌ساززاده، امیرحسین، ۱۳۶۴-
شناسه افزوده	: ایران. ریاست جمهوری. مرکز بررسی‌های استراتژیک
شناسه افزوده	: ایران. ریاست جمهوری. مرکز بررسی‌های استراتژیک. کتاب راهبرد
رده بندی کنگره	: HV۶۴۰/۴
رده بندی دیویی	: ۳۶۲/۸۷۰.۸۰۹۵۵
شماره کتابشناسی ملی	: ۸۴۴۰۰۶۹
اطلاعات رکورد کتابشناسی	: فیبا



مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری

کتابراهبردی

عنوان: زیست مهاجران غیرقانونی در ایران: بررسی چالش‌ها و ارائه راهکار

نویسندگان: پیمان حقیقت‌طلب و امیرحسین چیت‌ساززاده

تهیه و تنظیم: مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری با همکاری انجمن دیاران

نوبت چاپ: اول- تابستان ۱۴۰۰

همه حقوق این اثر متعلق به مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری است.

ISBN: 978-622-98317-8-6



9

786229

831786

فهرست مطالب

۱	مقدمه
۳	۲. پناهندگان، مهاجران قانونی و مهاجران غیرقانونی
۷	۳. مناقشه بر سر مهاجران غیرقانونی در کلام مسئولان
۱۱	۴. مهاجران غیرقانونی در ایران: آمارها و روندها
۱۹	۵. چگونگی و چرایی ورود اتباع غیرمجاز به کشور
۱۹	الف. شرایط امنیتی و اجتماعی، اقتصادی همسایگان شرقی ایران
۱۹	ب. وجود تقاضا برای نیروی کار غیرماهر خارجی در بازار کار ایران
۲۱	ج. صدور دشوار ویزای کاری برای کارگران ساده و کم‌مهارت کشورهای همسایه در مبدأ:
۲۱	د. ارزان‌تر بودن ورود غیرقانونی توسط قاچاقچیان مهاجر نسبت به هزینه‌های سفر قانونی به ایران:
۲۳	ه. تمایل کارفرمایان ایرانی به استفاده از کارگران غیرمجاز خارجی:
۲۳	و. منافع مالی مستتر در قاچاق مهاجر برای ذینفعان ورود غیرقانونی:
۲۷	۶. قوانین به کارگیری نیروی کار خارجی در ایران
۳۱	۷. چرخه‌های اقتصادی حاصل از ورود و خروج مهاجران غیرقانونی به ایران
۳۱	۱-۷- قاچاق مهاجر و افغانی‌کشی
۳۳	۲-۷- مهاجران غیرقانونی و رقابت کالای ایرانی با کالای چینی
۳۴	۳-۷- تحلیل بازار کار کارگران ساده ایرانی
۳۹	۸. مروری بر طرح‌ها و لوایح ارائه‌شده برای حل مسئله
۳۹	۱-۸- طرح ساماندهی اتباع بیگانه
۴۳	۲-۸- طرح اصلاح مواد ۱۵ و ۱۶ قانون ورود و اقامت اتباع خارجی در سال ۱۳۹۷
۴۸	۳-۸- لایحه مبارزه با قاچاق انسان و اعضای بدن و مجازات عبوردهندگان غیرمجاز افراد از مرزهای کشور
۵۳	۴-۸- طرح ساماندهی اتباع غیرمجاز در سال ۱۳۹۹
۵۸	۵-۸- طرح اصلاح مواد ۱۵ و ۱۶ قانون ورود و اقامت اتباع خارجی در سال ۱۴۰۰
۶۱	۹. راهکار پیشنهادی: صدور ویزاهای کاری فصلی در مشاغل مورد نیاز
۶۵	پیوست‌ها
۶۹	منابع و مراجع

۱. مقدمه

مهاجران حاضر در کشور ایران به دو دسته‌ی کلی مهاجران دارای مدرک و مهاجران بدون مدرک تقسیم می‌شوند. طی سالیان اخیر برای مهاجران دارای مدرک، اقلام هویتی گوناگونی صادر شده است. آمار و ارقام مربوط به این دسته از مهاجران حدوداً مشخص است. اما در مورد تعداد مهاجران بدون مدرک و غیرمجاز حاضر در ایران همواره آمارهای متفاوتی ارائه شده است. حضور این دسته از مهاجران در ایران غیرقانونی است. آن‌ها یا به صورت غیرقانونی و قاچاق از مرزهای ایران وارد شده‌اند یا از دسته‌ی مهاجرانی هستند که مدرک اقامتی‌شان منقضی و در نتیجه حضورشان در ایران غیرقانونی شده است. مهاجران بدون مدرک و غیرقانونی حاضر در ایران همواره محل مناقشه‌ی بسیاری از مسئولان، سیاست‌گذاران، قانون‌گذاران، کارفرمایان و کارگران ایرانی بوده‌اند. نبود آمار و ارقام قابل‌اتکا در مورد مهاجران بدون مدرک باعث شده که جنبه‌های مختلف حضور این مهاجران در ایران بررسی نشود و مسئله در مرحله‌ی بیان خود هم دچار مشکل باشد.

این گزارش می‌کوشد تا بر اساس داده‌های قابل‌اتکا تصویری مشخص و دقیق از مسئله‌ی حضور مهاجران بدون مدرک در ایران را ارائه کند. هر چند در مورد ورود این دسته از مهاجران در ایران داده‌ی قابل‌اتکایی وجود ندارد. اما در مورد خروج داوطلبانه یا اخراج این مهاجران از ایران داده‌های قابل‌اتکایی وجود دارد. بررسی آمارهای چندساله‌ی خروج و اخراج این نوع از مهاجران بیانگر این است که روندهای سالانه‌ی خروج مهاجران غیرقانونی و بدون مدرک از ایران الگوهای تکرارشونده دارد.

این الگوها و آمارها در گزارش پیش‌رو به تفصیل مورد بررسی قرار گرفته‌اند. پس از بررسی آمار، نتایج مطالعات میدانی پیرامون چگونگی و چرایی ورود اتباع غیرمجاز به کشور بیان شده است. بررسی قوانین به کارگیری نیروی کار خارجی نشان می‌دهد که چرا مسئله‌ی حضور مهاجران غیرمجاز در مقیاس تشریح شده به وجود آمده و به حیات

خود ادامه می‌دهد. با مطالب بیان شده در این گزارش چارچوب مناسبی از مسئله‌ی حضور مهاجران غیرمجاز در کشور ایران به دست می‌آید.

در ادامه‌ی گزارش چرخه‌های حاصل از ورود و خروج مهاجران به صورت غیرقانونی و تلاش‌های گذشته‌ی نهادهای قانون‌گذار پیرامون حل این مسئله و عوامل به نتیجه نرسیدن هر یک بیان می‌گردد. فصل پایانی گزارش می‌کوشد تا بر اساس واقعیت‌های موجود، راه‌حل بهینه‌ای جهت بهره‌برداری هر چه بیشتر کشور از حضور مهاجران و کاهش آسیب‌های جنبی وضعیت موجود را ارائه دهد.

۲. پناهندگان، مهاجران قانونی و مهاجران غیرقانونی

ایران چندین دهه است که جزء کشورهای مهاجرپذیر جهان به شمار می‌رود. مهاجران افغانستانی و عراقی عمده‌ترین مهاجران ورودی به کشور ایران در طی ۴۰ سال گذشته بوده‌اند. طبق آخرین آمارهای سازمان ملل متحد حدود ۱ میلیون و ۳۰۰ هزار نفر از ایرانیان در خارج از مرزهای این کشور زندگی می‌کنند؛ درحالی که ایران میزبان حدود ۲ میلیون و ۸۰۰ هزار نفر مهاجر از سایر کشورها است (IOM, MIGRATION DATA PORTAL, 2020). بالغ بر ۱.۱ درصد از کل جمعیت مهاجر دنیا در کشور ایران ساکن‌اند. از منظر درصد از کل مهاجران جهان نیز ایران، بیست و یکمین کشور جهان است. کشور ایران به‌مانند بسیاری از کشورهای دیگر دنیا بیش از این که فرستنده‌ی مهاجر در جهان باشد پذیرنده‌ی مهاجر است. در سرشماری نفوس و مسکن سال ۱۳۹۵ اطلاعات آماری اتباع غیرایرانی نیز توسط سازمان ملی آمار ایران جمع‌آوری و منتشر شد. بر اساس آمار درگاه ملی آمار ایران در سال ۱۳۹۵ جمعیت کل ایران ۷۹۹۲۶۲۷۰ نفر بود. از این تعداد ۷۸۱۶۶۸۲۲ نفر (۹۷.۷۹ درصد) تابعیت ایرانی داشتند، ۱۶۵۴۳۸۸ نفر تابعیت غیرایرانی داشتند (۲.۰۷ درصد) و ۱۰۵۰۶۰ (۰.۱۳۱ درصد) تابعیت خود را اظهار نکرده بودند. تعداد مهاجران حاضر با ملیت‌های مختلف در ایران بر اساس این سرشماری در جدول زیر آمده است.

جدول ۱- تعداد اتباع غیرایرانی ساکن در کشور ایران بر اساس سرشماری نفوس و مسکن سال

۱۳۹۵ مرکز ملی آمار ایران

ردیف	ملیت	جمعیت	درصد از جمعیت مهاجران ساکن ایران	درصد از جمعیت کل ایران
۱	افغانستانی	۱۵۸۳۹۷۹ نفر	۹۵.۷۴۴ درصد	۱.۹۸۲ درصد
۲	عراقی	۳۴۵۳۲ نفر	۲.۰۸۷ درصد	۰.۰۴۳ درصد

ردیف	ملیت	جمعیت	درصد از جمعیت مهاجران ساکن ایران	درصد از جمعیت کل ایران
۳	پاکستانی	۱۴۳۲۰ نفر	۰.۸۶۶ درصد	۰.۰۱۸ درصد
۴	ترکی‌های	۷۱۳ نفر	۰.۰۴۳ درصد	۰.۰۰۱ درصد
۵	سایر	۲۰۸۴۴ نفر	۱.۲۶۰ درصد	۰.۰۲۶ درصد

مهاجران افغانستانی حضوری ۴۰ ساله در کشور ایران دارند. این مهاجران در طول ۴ دهه‌ی اخیر طی چهار موج به ایران آمده‌اند:

- موج اول از سال ۱۳۵۸ با حمله‌ی شوروی به افغانستان شروع شد. در این دوره جمهوری اسلامی ایران سیاست درهای باز را پیشه کرد و مرزهای خود را به روی مهاجران افغانستانی کاملاً باز گذاشت؛
 - موج دوم مهاجران افغانستانی از سال ۱۳۶۸ با خروج شوروی از افغانستان و شروع درگیری‌های داخلی در افغانستان وارد ایران شدند؛
 - موج سوم از سال ۱۳۷۳ با ظهور و قدرت گرفتن هر چه بیشتر طالبان در افغانستان شروع شد؛
 - و موج چهارم از سال ۱۳۸۰ با حمله‌ی آمریکا به افغانستان اتفاق افتاد.
- مهاجران عراقی نیز که زمانی تعدادشان در ایران بسیار زیاد بود طی سه موج پناهندگی به ایران آمده بودند:

- موج اول در سال ۱۳۵۰ و مناقشه بر سر جزایر سه گانه در خلیج فارس و اخراج ۵۰ هزار عراقی ایرانی‌الاصل از عراق
- موج دوم از سال ۱۳۵۹ و قدرت گرفتن صدام حسین و آغاز جنگ ایران و عراق. حدود یک میلیون شیعه پس از مصادره‌ی اموالشان در مرزهای ایران رها شدند.
- موج سوم از سال ۱۳۷۰ و پس از وقایع انتفاضه‌ی شعبانیه و آغاز درگیری‌های سیاسی شیعیان عراق با دولت حاکم در شهرهای جنوبی عراق. در این سال‌ها حدود ۵۰۰ هزار عراقی به ایران پناهنده شدند.

بعضی از پناهندگان عراقی توانستند در سال‌های بعد تابعیت ایرانی بگیرند. تعداد زیادی نیز از ایران به اروپا پناهنده شدند. (تا سال ۲۰۰۳ و حمله‌ی آمریکا به عراق حدود ۲۰۰ هزار نفر عراقی در ایران باقی مانده بودند). تعدادی هم بعد از سقوط صدام به کشورشان برگشتند. بر اساس آمارهای سازمان آمار ایران در سال ۱۳۹۵ حدود ۳۵ هزار نفر مهاجر عراقی ساکن ایران هستند و درصد پایینی از مهاجران حاضر در ایران را شکل می‌دهند. اکثریت مهاجران

حاضر در ایران (۹۵ درصد) مهاجران افغانستانی هستند. در حال حاضر وضعیت حقوقی-قانونی مهاجران افغانستانی حاضر در ایران را می‌توان در سه دسته و با سه عنوان تقسیم‌بندی کرد:

۱. پناهندگان: این گروه از مهاجران شامل کسانی است که قبل از سال ۱۳۸۲ وارد ایران شده و در طرح «آمایش پناهندگان جمعی» ثبت نام شدند. بعد از سال ۱۳۸۲ تنها فرزندان افرادی که در این طرح ثبت نام کرده بودند به پناهندگان افزوده شدند. این افراد همگی دارای کارت پناهندگی موسوم به «کارت آمایش» هستند و مجوز اقامت آن‌ها به صورت سالانه در ایران تمدید می‌شود. تاکنون ۱۵ دوره طرح سرشماری آمایش در مورد این افراد اجرا شده و مجوزهای اقامتشان به صورت سالانه تمدید شده است. این افراد تحت نظر کمیساری عالی سازمان ملل در امور پناهندگان (UNHCR)، به عنوان پناهندگان ساکن در ایران به شمار می‌آیند و آمار تعداد آن‌ها هر ساله در گزارش‌های این کمیساریا منعکس می‌شود. افرادی که چنین مجوزی می‌گیرند باید برای اشتغال از اداره اشتغال اتباع خارجی وزارت کار هم مجوز کار بگیرند. باید توجه کرد که ارائه‌ی خدمات اجتماعی به این افراد دارای محدودیت‌هایی است. مثلاً این که افراد دارای کارت آمایش نمی‌توانند گواهینامه‌ی رانندگی داشته باشند و ارائه‌ی خدمات الکترونیک بانکی به آنان با محدودیت‌های زیادی روبه‌رو است و برای تردد بین شهری باید از ادارات اتباع محل زندگی خود مجوز کسب کنند. این افراد تا زمانی که خودشان مایل به بازگشت به کشورشان نباشند، دریافت مجوز اقامت یک‌ساله‌ی آن‌ها تضمین شده است. طبق آمار کمیساری عالی سازمان ملل در امور پناهندگان در سال ۲۰۱۶ حدود ۹۷۵ هزار نفر در ایران دارای مدرک اقامت کارت آمایش بودند (IOM, MIGRATION DATA PORTAL, 2020). تعداد دارندگان کارت آمایش در گزارش‌های جهانی طی سالیان گذشته تا سال ۲۰۲۰ همواره رقم ثابت ۹۷۵ هزار نفر گزارش شده است.

۲. مهاجران: این گروه شامل همه‌ی کسانی است که با مدرک اقامت قانونی (گذرنامه و ویزای موقت) در ایران زندگی می‌کنند. مهاجران ساکن در ایران به دو گروه اصلی تقسیم می‌شوند: دسته‌ی اول کسانی هستند که در قالب طرح سامان‌دهی اتباع خارجی در سال ۱۳۸۹ شناسایی شدند و از دولت مدرکی موسوم به گذرنامه‌ی خانوار گرفته‌اند. دسته‌ی دوم نیز شامل حال تمام کسانی است که گذرنامه‌ی افغانستانی دارند و با دریافت ویزای کار یا تحصیل یا ویزای توریستی در ایران اقامت دارند.

۳. مهاجران غیرقانونی: این گروه شامل همه‌ی افرادی است که در ایران زندگی می‌کنند اما نه کارت آمایش دارند و نه گذرنامه و به عبارتی بدون مدارک قانونی شناسایی در ایران زندگی می‌کنند.

این افراد ممکن است افرادی باشند که زمانی مدرک اقامت قانونی در ایران داشته‌اند، اما به دلایلی مدارک آن‌ها منقضی و بی‌اعتبار شده و تصمیم به حضور در ایران بدون مدرک مجاز گرفته‌اند؛ یا ممکن است کسانی باشند که از ابتدا به صورت غیرقانونی وارد ایران شده و به صورت غیرقانونی در ایران زندگی می‌کنند.

در مورد دو دسته‌ی اول مهاجران حاضر در ایران که اوراق شناسایی دارند وضعیت روشن‌تر است. در سرشماری سال ۱۳۹۵ نفوس و مسکن ایران تعداد مهاجران افغانستانی حاضر در ایران ۱۵۸۳۹۷۹ نفر اعلام شده بود. این مهاجران افراد دارای مدرک شناسایی معتبر هستند (۹۷۵ هزار نفرشان دارای کارت آمایش و مابقی دارای انواع گذرنامه‌ها). اما مهاجران بدون مدرک و غیرقانونی یکی از نقاط تاریک حضور مهاجران در ایران‌اند. مهاجرانی که نه ورود آن‌ها به ایران ثبت شده است و نه حضور آن‌ها در ایران تحت نظارت است. مهاجرانی که تاکنون هیچ‌گاه آمار دقیقی از حضورشان در ایران وجود نداشته است.

به‌طور کلی در ادبیات علمی مهاجرت، مهاجران غیرقانونی در یک کشور به سه دسته‌ی کلی تقسیم می‌شوند:

۱. مهاجرانی که به صورت غیرقانونی وارد یک کشور می‌شوند و به صورت غیرقانونی اسکان پیدا می‌کنند و مشغول به کار می‌شوند.

۲. مهاجرانی که به صورت قانونی وارد یک کشور می‌شوند اما اقامت و اشتغال آنان در آن کشور غیرقانونی است.

۳. مهاجرانی که به صورت قانونی وارد یک کشور می‌شوند و مدرک اقامتی قانونی هم دارند اما اشتغال آنان غیرقانونی و در شغل‌هایی غیرمجاز برای مهاجران است.

کشور ایران با هر سه دسته‌ی مهاجران غیرقانونی و غیرمجاز روبه‌رو است. علل مختلفی در بروز این پدیده دخیل هستند. اما حادث‌ترین شکل مهاجران غیرقانونی و غیرمجاز کسانی هستند که ورود، اقامت و اشتغال آنان غیرقانونی است. این دسته از مهاجران جمعیت زیادی از مهاجران غیرقانونی در ایران را تشکیل می‌دهند و تمرکز گزارش پیش‌رو بر این دسته از مهاجران است.

۳. مناقشه بر سر مهاجران غیرقانونی در کلام مسئولان

مهاجران غیرقانونی به دلیل شفاف نبودن حضورشان در ایران همواره مورد اشاره‌ی نمایندگان مجلس شورای اسلامی و مسئولین کشور بوده‌اند. آمارهای ضد و نقیض و بر پایه‌ی حدس و گمانی که ارائه می‌شود منشأ بسیاری از مناقشات بوده است. در جدول زیر برخی آمارهای ارائه‌شده توسط مسئولین آورده شده است:

جدول ۲- آمار تعداد مهاجران غیرمجاز حاضر در کشور در کلام مسئولان

ردیف	میزان آمار مهاجران غیرمجاز	ارائه‌دهنده آمار	تاریخ ارائه آمار	منبع
۱	یک میلیون نفر	وزیر کشور	۲۲ اردیبهشت ۱۳۹۴	(ایرنا، توضیحات وزیر کشور در باره اتباع بیگانه غیرمجاز در کشور، ۱۳۹۴)
۲	پنج میلیون نفر	نماینده مجلس	۲۷ دی ۱۳۹۵	(ملت، از ورود غیرقانونی اتباع بیگانه جلوگیری شود، ۱۳۹۵)
۳	یک میلیون و ۴۰۰ هزار نفر	وزیر کار	مهر ۱۳۹۶	(خبرگزاری مهر، ۱۳۹۶)

علاوه بر ارائه‌ی آمارهای ضد و نقیض، چارچوب‌بندی‌هایی که از حضور مهاجران غیرقانونی ارائه می‌شود همواره در طول سالیان اخیر از سوی مسئولان بارها تکرار شده است. به‌طور کلی این چهارچوب‌بندی‌ها را می‌توان در پنج دسته‌ی کلی تقسیم‌بندی کرد:

۱. حضور مهاجران در ایران باعث بیکاری ایرانیان شده است.
۲. مهاجران برای نیروهای معاند کشور جاسوسی می‌کنند.
۳. حضور مهاجران از نظر امنیتی مشکل‌ساز است.
۴. نرخ دستمزد پایین کارگران مهاجر باعث بیکاری نیروی کار ایرانی است.
۵. چرخه‌های حاصل از ورود غیرقانونی مهاجران باعث هزینه‌های جبران‌ناپذیر برای کشور است. گفته‌های ناظر بر این پنج چهارچوب‌بندی در جدول زیر ذکر شده است:

جدول ۳- دسته‌بندی دیدگاه‌های نمایندگان مجلس شورای اسلامی پیرامون مسئله‌ی مهاجران

غیرمجاز در کشور

منبع	نقل قول متناظر	چهارچوب‌بندی ارائه شده	ردیف
(ملت، اشغال حدود ۲ میلیون شغل از سوی اتباع بیگانه/انتقاد از بکارگیری اتباع بیگانه غیرمجاز در مشاغل ساختمانی، ۱۳۹۵)	«در حالی ۲ میلیون نفر از اتباع بیگانه بازار کار کشور را اشغال کرده‌اند که تعداد زیادی از آن‌ها به‌صورت غیرمجاز و غیرقانونی در کشور مشغول به کار هستند، این در حالی است که تعداد زیادی از کارگران ساختمانی کشور بیکار هستند.»	مهاجران عامل بیکاری ایرانیان	۱
(ملت، تمامی ۵ میلیون افغانه حاضر در کشور دارای شغل هستند/اراده ای در اجرای قانون منع بکارگیری اتباع غیرمجاز وجود ندارد، ۱۳۹۶)	«متأسفانه ۴۲ درصد فارغ‌التحصیلان دانشگاهی بیکار بوده و میزان بیکاران باسواد سه برابر بیکاران بی‌سواد است در کنار این آمار کل بیکاری کشور بیش از ۳ میلیون و بیکاری مطلق ۳ میلیون و ۳۰۰ هزار نفر اعلام شده است یعنی حدود ۷ میلیون و ۲۰۰ هزار نفر در کشور با معضل بیکاری دست و پنجه نرم می‌کنند این در حالی است که ۵ میلیون افغانه در کشور دارای شغل بوده و چنانچه اتباع بیگانه ساماندهی شوند مشکلات بسیاری از جوانان کشور حل خواهد شد.»		
(ملت، اشغال حدود ۲ میلیون شغل از سوی اتباع بیگانه/انتقاد از بکارگیری اتباع بیگانه غیرمجاز در مشاغل ساختمانی، ۱۳۹۵)	«همچنین برخی ناامنی‌هایی که در منطقه ایجاد شده است در کنار این موارد گزارش‌هایی به دست ما رسیده مبنی بر جاسوسی و مسائل امنیتی که اتباع بیگانه غیرمجاز به وجود آورده‌اند.»	مهاجران جاسوس‌اند	۲

ردیف	چهارچوب بندی ارائه شده	نقل قول متناظر	منبع
۳	مهاجران مشکل امنیتی اند	«ایران توسط دشمن و کشورهای معاند با نظام جمهوری اسلامی هدف توطئه های بسیاری است و وجود ۳ میلیون و ۵۰۰ هزار نفر از اتباع خارجی غیرمجاز می تواند از نظر امنیتی بسیار مشکل ساز باشد.»	(ایرنا، توضیحات وزیر کشور در باره اتباع بیگانه غیر مجاز در کشور، ۱۳۹۴)
۴	نرخ دستمزد پایین مهاجران عامل بیکاری ایرانیان	«کارگران افغانی غیرمجاز در حال حاضر حقوقی به میزان ۹۰۰ تا یک میلیون و ۲۰۰ هزار تومان دریافت می کنند که اگر این حقوق در اختیار یک جوان تحصیل کرده ایرانی قرار گیرد به طور حتم بخشی از معضل بیکاری حل می شود؛ این در حالی است که هم اکنون جوانان تحصیل کرده بسیاری در زمره بیکاران جامعه قرار دارند.»	(ملت، فرصت های شغلی در اختیار اتباع غیرمجاز/ دولت لایحه ساماندهی اتباع بیگانه را ارائه کند، ۱۳۹۷)
۵	مهاجران غیرقانونی عامل حوادث جاده ای	«به طور مداوم با تصادف خودروهای حامل اتباع بیگانه در جاده های کشور به ویژه استان کرمان مواجه هستیم که این میزان بالای تصادفات ناشی از افزایش قاچاقچیان اتباع و فعالیت غیرقانونی این افراد است و استان کرمان به دلیل قرار گرفتن بر سر شاهراه ارتباطی به محل تردد قاچاقچیان اتباع بیگانه تبدیل شده است.»	(ملت، تردد اتباع بیگانه به کشور ضابطه مند شود، ۱۳۹۸)

نکته ی حائز اهمیت این است که بین سال های ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۶ موضوع دو سؤال نمایندگان مجلس از دو وزیر دولت مهاجران غیرمجاز بوده است. در ۲۲ اردیبهشت سال ۱۳۹۴ وزیر کشور به مجلس فراخوانده شد تا به سؤال نمایندگان پیرامون حضور مهاجران غیرمجاز پاسخ بگوید. در این جلسه وزیر کشور در پاسخ به سؤال نمایندگان، تعداد اتباع غیرمجاز حاضر در کشور در آن سال را یک میلیون نفر تخمین زد و در مورد اقدامات وزارت کشور برای مقابله با ورود غیرقانونی مهاجران به تلاش برای کنترل بیشتر مرز مشترک بین دو کشور

در سه استان مرزی مجاور کشور افغانستان، تشکیل ۲۲ اردوگاه جهت جمع‌آوری روزانه اتباع غیرمجاز و انتقال این افراد به مرز، برگزاری جلسات مشترک با دولت افغانستان و سازمان ملل پیرامون این موضوع اشاره نمود. (ایرنا، توضیحات وزیر کشور در باره اتباع بیگانه غیر مجاز در کشور، ۱۳۹۴) در مهر ماه سال ۱۳۹۶ نیز وزیر کار به مجلس فراخوانده شد تا به سؤال نمایندگان پیرامون اشتغال مهاجران غیرمجاز پاسخ بگوید. در آن جلسه وزیر کار، تعاون و رفاه اجتماعی در پاسخ به سؤال نماینده با اشاره به انجام ۸۲ هزار بازدید از کارگاه‌ها و اماکن اشتغال در چهار سال منتهی به سال ۱۳۹۶ اظهار داشت: «در طی یک سال بیش از ۹ هزار کارفرمای متخلف و در چهار سال اخیر حدود ۴۰ هزار کارفرمای متخلف را شناسایی و به دلیل به کارگیری اتباع خارجی غیرمجاز به مراجع قضایی معرفی کرده‌ایم.» (خبرگزاری مهر، ۱۳۹۶)

به‌طور کلی مسئولان و نمایندگان مجلس شورای اسلامی مهاجران غیرقانونی را عامل بسیاری از مشکلات کشور و به خصوص نرخ بالای بیکاری در بین جوانان ایرانی معرفی می‌کنند. از سویی دیگر برای بسیاری از نمایندگان مردم و مسئولان تفاوتی بین مهاجران قانونی و غیرقانونی وجود ندارد و تمام تهدیدهای حاصل از مهاجران غیرقانونی را شامل مهاجران قانونی هم می‌دانند.

حضور مهاجران غیرقانونی همواره مورد مناقشه‌ی بین دولت و مجلس در ایران نیز بوده است. نمایندگان مجلس شورای اسلامی برخورد و کنترل دولت و نهادهای نظارتی را کافی نمی‌دانند. همواره یکی از مواردی که وزرای کشور و کار و رفاه اجتماعی به خاطر آن به مجلس فراخوانده می‌شوند حضور این مهاجران در ایران بوده است. نمایندگان مجلس شورای اسلامی در سالیان اخیر هیچ‌گاه از برخوردهای دولت در قبال ورود مهاجران غیرقانونی و به کارگیری آنان رضایت نداشته‌اند. آنان همواره کارفرمایان ایرانی را به خاطر به کارگیری نیروهای کار غیرقانونی مورد انتقاد قرار داده‌اند. مسئولان دولتی نیز هیچ‌گاه آمار دقیقی از این پدیده و ابعاد مختلف آن ارائه نکرده‌اند و محدود آماري که اعلام کرده‌اند دچار تناقضات زیادی بوده است.

۴. مهاجران غیرقانونی در ایران: آمارها و روندها

اما واقعاً تعداد مهاجران غیرقانونی حاضر در ایران چند نفر است؟ حضور آنها به چه شکل است؟ آیا واقعاً همان طور که نمایندگان مجلس شورای اسلامی ادعا می کنند، دولت و دستگاه های امنیتی ایران در کنترل و ساماندهی این مهاجران کوتاهی می کنند؟ آیا حضور این مهاجران غیرقانونی در ایران تابع روندهای خاصی است؟



RETURN OF UNDOCUMENTED AFGHANS

WEEKLY SITUATION REPORT
20-31 DECEMBER 2020



2020 Highlights
865,793 total returns from Iran and Pakistan since 01 January 2020
859,092 total returns from Iran in 2020
6,701 total returns from Pakistan in 2020

Over the past two weeks **27,396** undocumented Afghans returned from Iran with **3%** of returnees from Iran (**807** individuals) assisted

Over the past two weeks **205** undocumented Afghans returned from Pakistan with **95%** of returnees from Pakistan (**195** individuals) assisted

IOM Thematic Support
Migration Health:
In 2020, 575,564 patients have been served by IOM's Migration Health Unit in Nimroz, Helmand, Ghor, Herat, Kandahar and Nangarhar provinces with basic health care- outpatient consultations, maternal, child and neo-natal health care- reproductive health, family planning and COVID-19 response. Programming is supported by the UK's FCDO, the Governments of Japan, Canada, Germany, DG ECHO, CERF, the Afghanistan Humanitarian Fund and the United States.

Return from Iran
2020 is the largest ever return year on record for undocumented Afghan migrants with the total exceeding the 805,000 migrants

IOM completed multiple workshops on Camp Coordination and Camp Management throughout 2020 for IOM and partner organization staff in Nimroz, Herat, Kandahar and Jalelabad including modules on principled humanitarian access and the Joint Operating Principles. © IOM, December 2020

شکل ۱- نمونه ای از گزارش های هفتگی سازمان جهانی مهاجرت در مورد بازگشت مهاجران

افغانستانی بدون مدرک به این کشور

از آن جا که ورود مهاجران غیرقانونی افغانستانی از مرزها به صورت قاچاق^۱ است، هیچ گونه آمار دقیقی در این مورد وجود ندارد. اما در مورد بازگشت مهاجران غیرقانونی از ایران داده‌هایی وجود دارد که می‌تواند شناخت ما از این نوع مهاجران را افزایش بدهد.

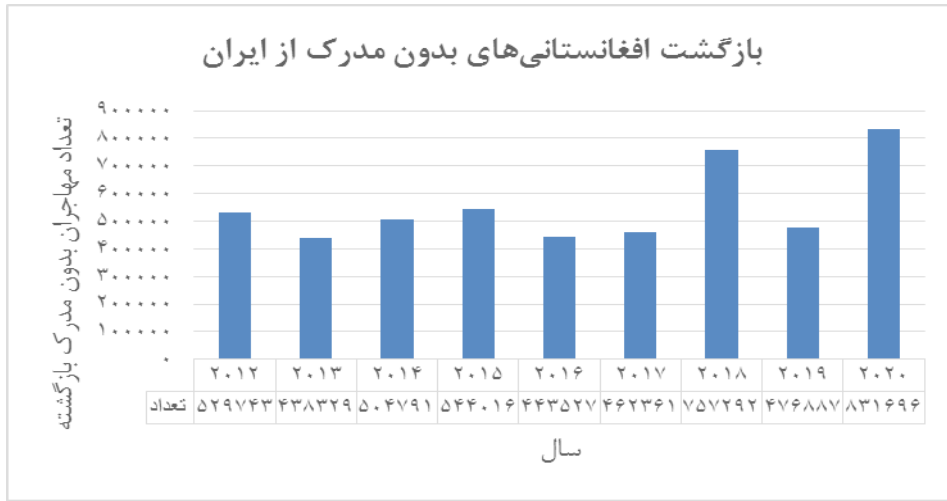
سازمان جهانی مهاجرت (IOM) به کمک کمیساریای عالی سازمان ملل در امور پناهندگان (UNHCR) و با همکاری وزارت مهاجران و عودت کنندگان کشور افغانستان، در ۴ گذرگاه مرزی کشور افغانستان دفاتری ایجاد کرده‌اند. این چهار گذرگاه مرزی عبارت‌اند از مرزهای اسلام قلعه، میلک، ترخم و اسپین بولدک. دو گذرگاه اسلام قلعه و میلک مرزهای افغانستان با ایران هستند و دو گذرگاه ترخم و اسپین بولدک مرزهای افغانستان با کشور پاکستان. ایران و پاکستان در کنار هم بزرگ‌ترین میزبانان انواع مهاجران افغانستانی (پناهنده، گذرنامه‌ای و مهاجران بدون مدرک و غیرقانونی) هستند.

چندین سال است که بازگشت مهاجران افغانستانی به کشور خودشان در این دفاتر ثبت می‌شود، چه این مهاجران پناهنده باشند، چه مهاجر بدون مدرک، اطلاعات آن‌ها در این دفاتر به دقت ثبت می‌شود. در این دفاتر به تعدادی از مهاجران بازگشت‌کننده کمک هزینه‌هایی برای ادامه‌ی مجدد زندگی در کشور افغانستان داده می‌شود.

این کمک هزینه‌ها شامل کمک‌های نقدی و غیرنقدی و همچنین انجام هماهنگی‌هایی برای اسکان در شهرهای کشور افغانستان است. آمار بازگشت مهاجران بدون مدرک افغانستانی از دو کشور پاکستان و ایران به صورت گزارش‌هایی ماهانه در سایت سازمان جهانی مهاجرت منتشر می‌شود. این آمارها از سال ۲۰۱۲ در هر چهار مرز در این سایت موجودند. با در کنار هم قرار دادن این آمارها به یافته‌هایی در مورد مهاجران غیرقانونی در ایران می‌رسیم.

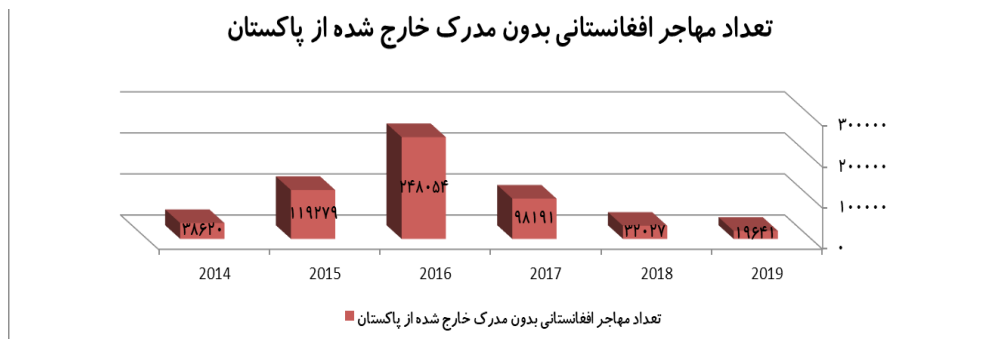
(IOM, Return of Undocumented Afghans from Pakistan and Iran, 2021)

۱. خارج یا وارد کردن یا عبور دادن (ترانزیت) غیرمجاز فرد یا افراد از مرزهای کشور به منظور کسب منافع مالی مستقیم یا غیرمستقیم قاچاق مهاجر محسوب می‌شود. قاچاق مهاجر با قاچاق انسان متفاوت است. قاچاق انسان عبارت است از خارج یا وارد کردن و یا عبور دادن (ترانزیت) فرد یا افراد از مرزهای کشور همراه با رضایت آن‌ها یا بدون آن از طریق به کار بردن اجبار، تهدید، اکراه، فریب و یا سوءاستفاده از قدرت یا موقعیت خود یا وضعیت فرد یا افراد یادشده با قصد فراهم ساختن موجبات فحشاء یا سایر اشکال بهره‌کشی جنسی یا ارائه‌ی اجباری خدمات، کار، ازدواج و آزمایش پزشکی و یا بردگی. طبق این تعریف ورود غیرمجاز مهاجران افغانستانی جزء قاچاق مهاجر به حساب می‌آید. (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، قانون مبارزه با قاچاق انسان، ۱۳۹۸)



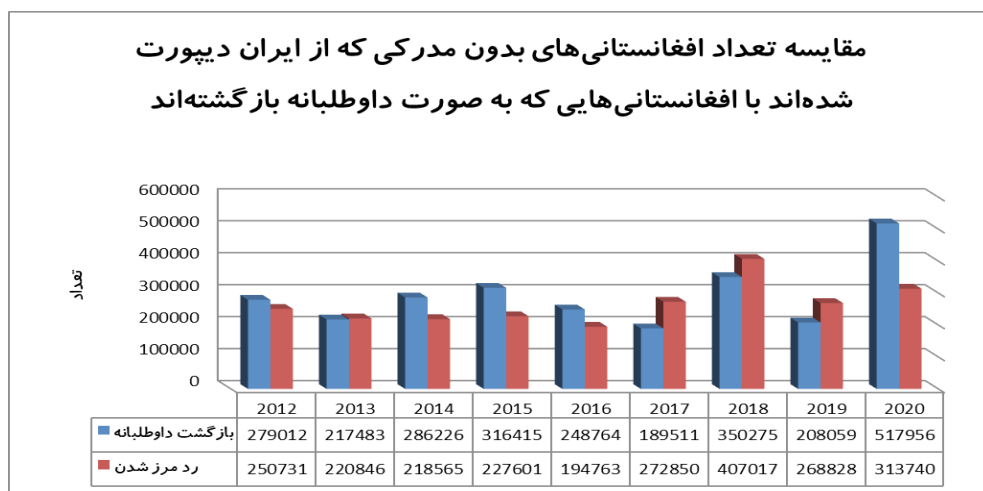
شکل ۲- تعداد مهاجران افغانستانی بدون مدرک بازگشته از کشور ایران طی سال‌های ۲۰۱۲ تا ۲۰۲۰

آمار تعداد مهاجران افغانستانی بدون مدرک خارج شده از کشور ایران از دو مرز اسلام قلعه و میلک از سال ۲۰۱۲ تا ۲۰۲۰، روندهای حضور این مهاجران در ایران و عوامل تأثیرگذار بر آن را نشان می‌دهد. به‌طور متوسط در ۹ سال گذشته سالانه حدود ۵۵۴ هزار مهاجر افغانستانی بدون مدرک از مرزهای ایران خارج می‌شوند. این تعداد شامل دو دسته از مهاجران بدون مدرک می‌شود: مهاجران بدون مدرکی که توسط نیروهای انتظامی دستگیر شده‌اند و مهاجران بدون مدرکی که به‌صورت داوطلبانه خواهان بازگشت به کشورشان شده‌اند. کمترین آمار بازگشت مهاجران افغانستانی بدون مدرک در سال ۲۰۱۳ اتفاق افتاد. زمانی که مرزهای اروپا به روی پناهجویان سوریه‌ای باز شده بود و بسیاری از مهاجران غیرقانونی افغانستانی نیز ترجیح دادند که به‌جای خروج از مرزهای شرقی ایران رهسپار مرزهای غربی شوند تا با عبور از ترکیه به مرزهای اروپا برسند و شانس خود برای پناهنده شدن در کشورهای اروپایی را بیازمایند. بعد از آن کمترین بازگشت در سال ۲۰۱۶ اتفاق افتاد. زمانی که شرایط اقتصادی ایران پس از توافق برجام کمی بهتر شده بود و امیدها برای بهبود اقتصاد ایران به‌شدت افزایش یافته بود. اما بیشترین بازگشت افغانستانی‌ها به کشور خودشان در سال‌های ۲۰۱۸ و ۲۰۲۰ اتفاق افتاد. در این سال‌ها به ترتیب حدود ۷۵۷ هزار و ۸۳۱ هزار مهاجر غیرقانونی افغانستانی، بازگشت به کشور خودشان را بر ماندن در کشور ایران ترجیح دادند و رکورد بازگشت مهاجران بدون مدرک از ایران را جابه‌جا کردند.



شکل ۳- تعداد مهاجران افغانستانی بدون مدرک بازگشته به افغانستان از پاکستان طی سال‌های ۲۰۱۴ تا ۲۰۱۹

کشور پاکستان بزرگ‌ترین میزبان پناهندگان افغانستانی در جهان است. نمودار بالا نشان می‌دهد که بیشترین بازگشت مهاجران بدون مدرک از کشور پاکستان به افغانستان در سال ۲۰۱۶ اتفاق افتاده است. زمانی که حدود ۲۴۸ هزار مهاجر غیرقانونی از کشور پاکستان به صورت اجباری و داوطلبانه به افغانستان بازگشت داده شدند. از آن جا که کشور پاکستان برای رسیدن مهاجران افغانستانی به اروپا کشور ترانزیت محسوب نمی‌شود، باز شدن و بسته شدن مرزهای اروپا به روی پناهجویان تأثیری بر خروج مهاجران غیرقانونی از این کشور نداشته است.



شکل ۴- مقایسه‌ی بازگشت داوطلبانه و بازگشت به خاطر دستگیری توسط نیروهای انتظامی مهاجران افغانستانی بدون مدرک

در گزارش‌های ثبت شده‌ی سازمان جهانی مهاجرت از مرزهای ورودی کشور افغانستان، بین دو گروه از مهاجران بدون مدرک تفاوت قائل شده و آمارهای آنان به صورت جداگانه ثبت شده است: مهاجران بدون مدرکی که داوطلبانه خواهان بازگشت به کشور خودشان بوده‌اند و مهاجران بدون مدرکی که رد مرز (دیپورت) شده‌اند.

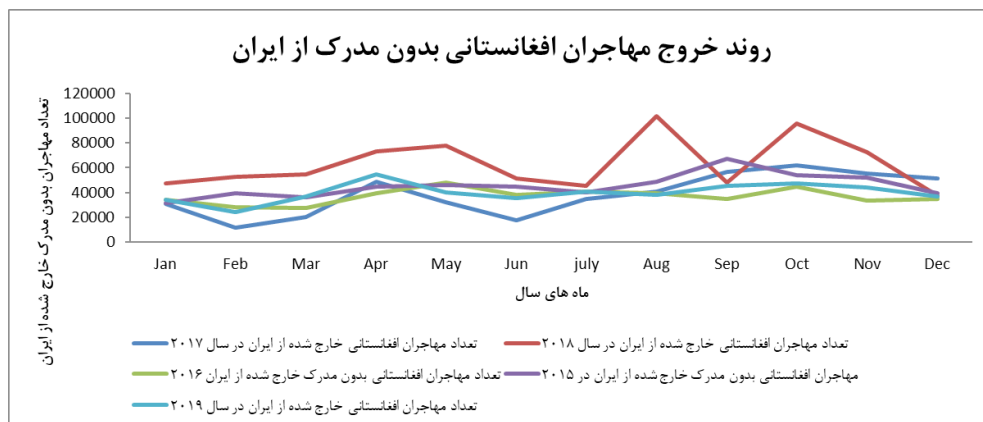
مهاجران داوطلب خود به مرزها مراجعه و بازگشت می‌کنند. مهاجران رد مرزی عموماً در شهرهای محل اقامت‌شان به نیروی انتظامی مراجعه کرده‌اند یا توسط نیروهای انتظامی کشور دستگیر شده‌اند.

مقایسه تعداد مهاجران داوطلب بازگشت با مهاجران رد مرز شده از سال ۲۰۱۲ تا ۲۰۲۰ نشان می‌دهد که از سال ۲۰۱۷ تعداد مهاجرانی که از طریق فرآیندهای نیروی انتظامی بازگشت داده شده‌اند بیشتر از تعداد افراد داوطلب بازگشت شده است. اما در سال ۲۰۲۰ بار دیگر تعداد بازگشت‌های داوطلبانه از تعداد بازگشت‌های ناشی از دستگیری‌های نیروی انتظامی بیشتر شد و در این سال فقط ۳۸ درصد از افراد بازگشتی (حدود ۳۱۳ هزار نفر) به خاطر دستگیر شدن توسط نیروهای انتظامی جمهوری اسلامی ایران به افغانستان بازگشت داده شدند.

در سال‌های ۲۰۱۲ تا ۲۰۲۰ نیروهای انتظامی در ایران به طور متوسط توانستند سالانه ۲۳۷ هزار مهاجر بدون مدرک را دستگیر و رد مرز کنند. اما موفق‌ترین سال برای نیروهای انتظامی و وزارت کشور ایران سال ۲۰۱۸ بوده است.

در این سال بیش از ۴۰۷ هزار مهاجر افغانستانی غیرقانونی در ایران از طریق این نهاد رد مرز شدند. البته تعداد مهاجران داوطلب بازگشت هم در سال ۲۰۱۸ رشدی بی‌سابقه داشت و بیش از ۳۵۰ هزار مهاجر بدون مدرک داوطلبانه به کشور خودشان بازگشتند. میزان بازگشت‌های داوطلبانه‌ی مهاجران افغانستانی بدون مدرک در سال ۲۰۲۰ به بیشترین مقدار خود در سالیان گذشته رسید.

در این سال به دلیل شیوع کرونا و رکود حاکم بر اقتصاد ایران حدود ۵۱۷ هزار مهاجران افغانستانی بدون مدرک به صورت داوطلبانه از ایران خارج شدند.



شکل ۵ - مقایسه‌ی روندهای خروجی مهاجران افغانستانی بدون مدرک از ایران بر اساس ماه‌های سال

کنار هم قرار دادن گزارش‌های هفتگی ورود مهاجران بدون مدرک افغانستانی به مرزهای این کشور طی چند سال، روندهای بازگشت این مهاجران را به‌خوبی نشان می‌دهد. در سال‌های ۲۰۱۵ و ۲۰۱۶ و ۲۰۱۷ و ۲۰۱۹ بازگشت مهاجران بدون مدرک افغانستانی از ایران به کشورشان تقریباً روندهایی مشابه را طی می‌کرد. در ماه فوریه که مطابق با ماه‌های بهمن و اسفند و سردترین ماه‌های سال است، همواره بازگشت مهاجران افغانستانی به حداقل خود می‌رسید. کوهستانی بودن کشور افغانستان و سخت بودن تردد در زمستان‌های این کشور باعث می‌شود که نرخ بازگشت مهاجران غیرقانونی در این ماه‌ها به کشور افغانستان کاهش پیدا کند. در ماه‌های پس از آن تا حوالی آوریل و می که مصادف با اردیبهشت و خرداد است، روند بازگشت مهاجران افزایشی می‌شد. بعد از آن دوباره روند بازگشت کاهش‌ی شده تا ماه‌های سپتامبر و اکتبر (شهریور و مهر) که بازگشت مهاجران بدون مدرک افغانستانی از ایران به اوج خود می‌رسید. در پایان فصل تابستان که نیاز مزارع کشاورزی ایران به نیروهای کار فصلی کاهش پیدا می‌کند و بسیاری از کارهای ساختمانی به اتمام می‌رسد، نرخ بازگشت مهاجران بدون مدرک به کشور خودشان افزایش پیدا می‌کند. اما در سال‌های ۲۰۱۸ و ۲۰۲۰ روند بازگشت مهاجران افغانستانی از ایران الگویی مشابه با سال‌های گذشته را طی نکرد. بررسی شرایط نشان می‌دهد که افزایش قیمت دلار و شیوع کرونا، عوامل اصلی این بازگشت بی‌سابقه‌ی مهاجران افغانستانی بدون مدرک بوده‌اند.

همانگونه که پیش از این گفته شد آمارها نشان می‌دهد که به‌طور متوسط سالانه حدود

۵۵۰ هزار مهاجر افغانستانی بدون مدرک از مرزهای ایران خارج می‌شوند و با تقریب خوبی می‌توان گفت که همین تعداد سالانه با کمی تأخیر وارد ایران می‌شوند، در آن اقامت می‌کنند، به کار مشغول می‌شوند و پس از مدتی یا توسط نیروی انتظامی دستگیر می‌شوند یا خود به صورت داوطلبانه به افغانستان بازمی‌گردند. در حقیقت ورود و حضور مهاجران غیرقانونی در ایران بر مبنای آمارهای موجود ماهیتی چرخه‌ای و تکرارشونده دارد.



سمیع الله بار چندمش بود که غیرقانونی به ایران می‌آمد. یک بار ۵ سال پیش پلیس او را در شهر ورامین گرفت و به جرم بدون مدرک بودن رد مرزش کرد. ولی او باز هم آمد. سال ۱۳۹۷ باز هم از افغانستان غیرقانونی به ایران آمد. ولی این بار بعد از ۷ ماه کار کردن در ایران خودش داوطلب بازگشت به افغانستان شد. رفت به اردوگاه امام رضا (ع) در اتوبان خاوران تهران و خودش را به عنوان مهاجر بدون مدرک معرفی کرد تا او را به کشور خودش برگردانند. ارزش ریال در مقابل دلار و افغانی سقوط کرده بود. هر چه قدر کار می‌کرد باز هم پولی که برای خانواده‌اش در افغانستان می‌فرستاد ناچیز بود. پول ایران آن قدر بی‌ارزش شده بود که کار کردن او در ایران دیگر فایده نداشت. تصمیم گرفت که برگردد؛ ولی امیدوار بود که دوباره پول ایران ارزشمند شود و دوباره او به ایران بیاید و پول کافی در بیاورد و برای خانواده‌اش در افغانستان بفرستد. (کیارستمی، ۲۰۱۹)

۵. چگونگی و چرایی ورود اتباع غیرمجاز به کشور

در فصل قبل نشان داده شد علی‌رغم هزینه سنگینی که هر ساله برای بازداشت و اخراج نیروی کار غیرمجاز توسط نیروی انتظامی و وزارت کار پرداخت می‌شود اما این مسئله همچنان حل نشده و تکرار شونده باقی مانده است. در این جا باید پرسید این افراد برای چه به ایران می‌آیند و این ورود چگونه صورت می‌گیرد که دولت و نیروی انتظامی توان ممانعت مؤثر در مقابل آن را ندارند؟ در زیر به دلایل شکل‌گیری این پدیده تحت عنوان مهاجران غیرقانونی و کارگران غیرمجاز و در قالب باندهای قاچاق مهاجر خواهیم پرداخت.

الف. شرایط امنیتی و اجتماعی، اقتصادی همسایگان شرقی ایران

کشورهای همسایه ایران به خصوص در مرز شرقی از وضعیت ناپایدار امنیتی یا اقتصادی برخوردار بوده و هستند. از طرف دیگر این کشورها رشد جمعیت قابل توجهی (افغانستان با رشد سالانه تقریباً ۲.۴ درصدی (worldmeter , Afghanistan Population , 2020) و پاکستان با رشد سالانه تقریباً ۲ درصدی (worldmeter , Pakistan Population , 2020) را تجربه می‌کنند و جمعیت جوان این کشورها (طبق آمار صندوق جمعیت سازمان ملل متحد، ۶۳ درصد جمعیت افغانستان زیر ۲۵ سال (UNFPA , 2020) و طبق گزارش برنامه توسعه سازمان ملل متحد، ۶۴ درصد از جمعیت پاکستان زیر ۳۰ سال هستند (UNDP, 2020) تا چند دهه آینده متقاضی اشتغال است که عموماً به دست آوردن آن برای کارگران ساده و بدون مهارت با تعداد بسیار بیشتر از کارگران ماهر، دشوارتر است. فقر، بیکاری و ناامنی در کشورهای مبدأ مهاجرت چاره‌ای برای کارگران غیرمجاز جز حرکت به سوی ایران باقی نمی‌گذارد. به نظر می‌رسد تا ابد نمی‌توان با برخورد نظامی و انتظامی صرف در مقابل این موج انسانی ایستاد.

ب. وجود تقاضا برای نیروی کار غیرماهر خارجی در بازار کار ایران

از سوی دیگر گزارش‌های میدانی متعددی به‌طور مثال گزارش روزنامه آفتاب یزد، حاکی از این است

که در صورت خروج کارگران غیرمجاز فعلی، نیروی کار جایگزینی برای آنان در حوزه کشاورزی، دامپروری و صنایع ساختمانی در بین ایرانی‌ها وجود ندارد و این صنایع با بحران عمده‌ای مواجه خواهند شد (آفتاب‌یزد، ۱۳۹۸). محسن ابراهیمی مدیرکل اشتغال اتباع خارجی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در تأیید این موضوع در مصاحبه با ایرنا می‌گوید: «برخی از مسئولین و افراد معتقدند اتباع خارجی مشاغل ایرانی‌ها را اشغال کرده‌اند، در حالی که این رویکرد درست نیست و عدم حضور آن‌ها مشاغل را دچار مشکل می‌کند. خروج این افراد به معنای ایجاد فرصت‌های شغلی نیست، چرا که فرهنگ کار در سال‌های اخیر تغییر کرده و جوانان کشور تمایل به اشتغال در برخی بخش‌ها (کشاورزی، دامپروری، دامداری، ساختمان، تولید چرم و غیره) ندارند. بسیاری از افراد حاضر نیستند در برخی رشته‌ها با توجه به سختی کار و دستمزد پایین کار کنند و در نتیجه کمبود نیرو خواهیم داشت و با افزایش دستمزدها هزینه تولید افزایش می‌یابد.» (خبرگزاری جمهوری اسلامی، ۱۳۹۸)

زهرا کریمی عضو هیئت علمی اقتصاد دانشگاه مازندران در روزنامه دنیای اقتصاد مورخ ۶ دی ماه ۱۳۹۹ در این باره نوشته است: «نرخ بیکاری برای افراد بی‌سواد و کم‌سواد بسیار پایین است. به سخنی دیگر نیروی کار ساده در ایران در اشتغال کامل قرار دارد و نرخ بیکاری ۳ تا ۶ درصد عموماً نشانگر دوران کوتاه جست‌وجوی کار برای کارگران ساده و کم‌سوادی است که گاه‌به‌گاه از یک فرصت شغلی به فرصت شغلی دیگری منتقل می‌شوند. گفت‌وگو با کارفرمایان در بخش‌های مختلف صنعتی، فعالیت‌های ساختمانی و خدماتی، نشانگر کمبود و دشواری یافتن نیروی کار ساده در اکثر شهرهای کشور است. با وجود حضور نیروی کار مهاجر در بازار کار ایران، نرخ بیکاری برای مردان بی‌سواد و کم‌سواد در سال ۱۳۹۸ به ترتیب ۴/۱ و ۶/۳ درصد بوده است. این در حالی است که براساس برآوردهای غیررسمی، حدود یک میلیون نفر نیروی کار افغانستانی عموماً به‌عنوان کارگر ساده و نیمه‌ماهر در ایران مشغول به کار هستند. اگر کارگران مهاجر افغانستانی از ایران خارج شوند، به اندازه کافی نیروی کار ساده برای جایگزینی این افراد در کشور وجود ندارد. باید در نظر داشت که نرخ بیکاری صفر به معنای بروز بحران در بازار کار است که هر کارفرما برای یافتن نیروی کار مورد نیاز با پیشنهاد مزد بالا، باید نیروی کار بنگاه دیگری را از چنگ رقیب بیرون بیاورد. در چنین شرایطی با افزایش شدید دستمزد ممکن است ادامه کار برای کارفرما ناممکن شود و کارفرما تشویق شود که تا حد ممکن از شیوه‌های تولید سرمایه‌بر استفاده کند که نیاز چندانی به نیروی کار ندارد.» (کریمی، ۱۳۹۹) علاوه بر این، گفته وزیر کشور در سال ۱۳۹۴ در مجلس که «در برخی از شهرستان‌ها و مناطق، برخی نمایندگان تقاضا دارند آن منطقه

ممنوعه را آزاد اعلام کنیم تا از افاغنه در حوزه کار استفاده شود.» دلیل دیگری بر این مدعا است. در ادامه بر اساس داده‌های سازمان ملی آمار بخشی به تحلیل بازار کار ایرانیانی که دارای شرایط مشابه تحصیلی و مهارتی با اکثریت نیروی کار خارجی حاضر در کشور اعم از مجاز و غیرمجاز هستند اختصاص خواهد یافت.

ج. صدور دشوار ویزای کاری برای کارگران ساده و کم‌مهارت کشورهای همسایه در مبدأ:

با توجه به این شرایط و علی‌رغم نیاز کشور به کارگران ساده خارجی در بعضی از مشاغل، مقررات سختی برای صدور مجوز کار برای کارگران خارجی وجود دارد. در حال حاضر مقررات متعددی وضع شده است که بر استفاده از کارگران خارجی نظارت کند. اتباع خارجی در ایران برای اشتغال باید دارای رواید ورود با حق کار مشخص و پروانه کار مطابق قوانین و آیین‌نامه‌های مربوط باشند. از نظر وزارت کار، کمبود متخصص ایرانی دارای تحصیلات و تخصص مشابه، اطلاعات و تخصص کافی برای اشتغال به کار مورد نظر و آموزش و جایگزینی بعدی افراد ایرانی از جمله شرایط صدور پروانه کار است. (دنیای اقتصاد، ۱۳۹۵)

نکته حایز اهمیت این است که مجوز کار توسط اداره کل اشتغال اتباع خارجی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی عمدتاً برای پناهندگان دارنده کارت آمایش یا اتباع غیرایرانی ساکن در داخل کشور که دارای پاسپورت هستند صادر می‌گردد و صدور مجوز کار با توجه به نیازهای بازار کار کشور بر اساس درخواست کارگران کشورهای همسایه چندین راجح نمی‌باشد.

از سوی دیگر بر اساس اظهارات مهاجران رد مرز شده، نوع کارهایی که این مهاجران در ایران بدان مشغول می‌شوند، عمدتاً شغل‌های به اصطلاح یدی از قبیل کارگری، کارهای ساختمانی همچون سنگ‌کاری و موزاییک‌سازی، گاو‌داری، مرغ‌داری، کوره‌های آجرپزی، باغ‌های میوه، کشاورزی و دباغی هستند. قاعدتاً شرایط مورد نیاز برای صدور پروانه کار متناسب با شرایط کار کارگران ساده و کم‌مهارت که گاهی به صورت فصلی در ایران کار می‌کنند نیست.

د. ارزان تر بودن ورود غیرقانونی توسط قاچاقچیان مهاجر نسبت به هزینه‌های سفر قانونی به ایران:

رسول صادقی دانشیار جمعیت‌شناسی دانشگاه تهران و ریاست مؤسسه مطالعات و مدیریت جامع و تخصصی جمعیت کشور و عبدالله محمدی در مقاله‌ای تحت عنوان «قاچاق مهاجر به مثابه‌ی تجارت: کندو کاو فرآیند قاچاق مهاجران اقتصادی از افغانستان به ایران» در ابتدا با تمایزگذاری میان پدیده

۳- هزینه صدور ویزا در حدود ۱۰۰ دلار

۴- هزینه بلیت هواپیما که ارزان‌ترین آن ۶۷۷ دلار است (ویزای زمینی حتی برای ساکنین شهر هرات

که ۲ ساعت از طریق جاده تا مرز ایران فاصله دارند صادر نمی‌شود). (trip.com, 2020)

بنابراین به‌طور متوسط ۱۰۰۰ دلار هزینه‌ی اخذ ویزا و سفر به ایران می‌شود که بسیار

بیشتر از هزینه پرداختی به قاچاق‌برها می‌باشد.

۵. تمایل کارفرمایان ایرانی به استفاده از کارگران غیرمجاز خارجی:

عدم دسترسی کارگران غیرمجاز به حمایت‌های قانونی مانند بیمه و شفاف نبودن حضور آنان در کشور که امکان اخذ مالیات از درآمدشان را از دولت سلب می‌کند، هزینه تمام شده کار آنان برای کارفرمایان ایرانی را نسبت به نیروی کار ایرانی کاهش می‌دهد و کارفرمایان بدین سبب حتی با تحمل جریمه احتمالی به سمت نیروی کار ساده خارجی غیرمجاز روی می‌آورند.

علاوه بر این به اعتقاد حسن طایبی معاون اسبق توسعه کارآفرینی و اشتغال وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی: «در دنیا کارگران کره‌ای و افغان کاردوست‌ترین کارگران جهان محسوب می‌شوند و واقعیت این است که کارگران افغان فاقد پروانه اشتغال تنها به دلیل ارزان‌تر بودن در ایران استخدام نمی‌شوند.» او در ادامه بیان می‌کند: «هرچند ارزان‌تر بودن کارگران افغان یکی از دلایل استخدام بیشتر این کارگران توسط کارفرمایان ایرانی عنوان می‌شود اما واقعیت این است که طبق تحقیقات انجام شده این گروه از کارگران مقیم کشور علاوه بر ارزان بودن، دارای ویژگی کاردوستی هستند که این عامل تأثیر به‌سزایی در افزایش نرخ بهره‌وری دارد.» (خبرگزاری صدای افغان، ۱۳۹۳)

۶. منافع مالی مستتر در قاچاق مهاجر برای دینفعان ورود غیرقانونی:

در افغانستان مهاجرت به‌مثابه یک استراتژی بقا محسوب شده و بسیاری از جوانان به فکر مهاجرت موقت یا دائم به کشورهای همسایه یا دورتر هستند. مهاجرت قانونی به‌خاطر عوامل سیاسی یا اقتصادی تنها برای عده‌ای محدود ممکن است. از این‌رو، مهاجرت غیرقانونی گزینه ارجح در میان مردم افغانستان به شمار می‌رود. در این میان شبکه‌های قاچاق مهاجر مدت‌هاست که بخش مهمی از فرآیند مهاجرتی افغانستانی‌ها به شمار می‌رود. (Abdullah Mohammadi, 2019) اگر در قدیم مهاجرت بین‌المللی به‌مثابه رابطه بین یک فرد یا خانوار (که برای اسکان دائم یا کار جابجا می‌شوند) و یک دولت که به مانند دروازه‌بان برای ممانعت از ورود غیرقانونی به کشور عمل می‌کند تلقی می‌شد، اکنون اما یک تجارت بین‌المللی و پدیده‌ای پیچیده و متنوع است که بودجه کلانی می‌طلبد و صدها هزار شغل در سراسر

جهان فراهم می‌نماید و توسط مجموعه‌ای از افراد و نهادها مدیریت می‌شود که هر کدام‌شان در توسعه تجارت‌شان نفعی دارند. (John Salt, 1997)

در دهه‌ی ۱۳۷۰، عمده مهاجرین از طریق سه ولایت هرات، فراه و نیمروز در مجاورت مرزهای غربی افغانستان وارد خاک ایران می‌شدند. فعالیت قاچاق‌برها در این دوره بیشتر متمرکز بر عبور از مرز و تهیه اقامت‌گاه به خاطر توقف‌های طولانی در مسیر بود. طولی نکشید دولت ایران با استقرار نیروهای گشت مرزی در امتداد مرز ایران و افغانستان، عبور غیرقانونی از مرزهای شرقی خود را بیش از پیش دشوار ساخت. گذشته از آن، حتی در صورت ورود به خاک ایران، پاسگاه‌های متعدد در طول مسیر و در استان‌های مختلف ایران سبب می‌شد که بسیاری از مهاجران و پناهندگان غیرقانونی در مسیر بازداشت شده و به افغانستان بازگشت داده شوند. از همین رو، از اواسط دهه‌ی ۸۰، مسیر مهاجرتی به تدریج از مرز افغانستان - ایران به داخل خاک پاکستان کشیده شد به نحوی که قاچاق‌بران ابتدا مهاجران را وارد خاک پاکستان کرده و سپس از مسیرهای صعب کوهستانی، آن‌ها را از مرز پاکستان - ایران وارد خاک ایران (استان سیستان و بلوچستان) می‌کنند. در سال‌های اخیر این مسیر به مسیر غالب برای مهاجرت‌های نامتعارف از افغانستان به ایران بدل شده است.

اکثر قاچاق‌بران مصاحبه شده در پژوهش صادقی و محمدی اذعان داشتند که شبکه‌شان مهاجران را به داخل مرز پاکستان انتقال می‌دهند اما از آنجا به بعد خودشان مسافران را همراهی نمی‌کنند بلکه آن‌ها را تحویل شبکه‌های محلی همکار در آن منطقه می‌دهند. این شبکه‌ها عمدتاً از پاکستانی‌ها و بلوچ‌های محل تشکیل می‌شوند. آن‌ها نیز مهاجران را پس از عبور از یکی از دو مسیر مشکل به مرز ایران و پاکستان رسانده و در آنجا تحویل شبکه محلی دیگر می‌دهند تا از مرز عبورشان دهند. پس از ورود به خاک ایران، شبکه‌ی محلی دیگری عمدتاً شامل بلوچ‌های سیستان و بلوچستان، مهاجران را تحویل گرفته و به سوی مقاصدشان می‌برند. البته در برخی موارد، امکان دارد که در داخل خاک ایران نیز دوباره مهاجران بین شبکه‌های محلی و کوچک‌تر دست به دست شوند. این دست به دست شدن‌ها در کل مسیر ممکن است تا شش بار رخ دهد. بنا به گفته‌های قاچاق‌بران در داخل افغانستان، برخی از شبکه‌های همکارشان در داخل ایران معمولاً ارتباط‌هایی را با ماموران مرزی یا پاسگاه‌های بین مرزی دارند تا امکان انتقال بدون دردسر مهاجران از مرز یا پاسگاه‌های بین شهری فراهم گردد یا در صورت بروز مشکل به‌نوعی آن را رفع نمایند.



خالد ۱۰ سال بود که مهمان ایرانی ها بود. این سال‌های آخر در برغان کار می‌کرد؛ جایی که خودش می‌گوید از سرسبزی و زیبایی شبیه شمال است؛ نه شمال ما؛ شمال کابل؛ تفرجگاهی که سال‌های دورتر آخر هفته‌ها با همسر و بچه‌ها راهی آنجا می‌شده برای پیک‌نیک. می‌گوید آخرین بار یکسال و نیم پیش برای چندمین بار قاچاقی آمده ایران. می‌گوید: «اون موقع یک میلیون و دو صد هزار تومان دادم قاچاق‌بر آمدم ایران؛ حالا هم با دو صد هزار تومان برمی‌گردم افغانستان. این یعنی ما آواره‌ایم؛ ۴۰ سال است خانمان نداریم.»

- مگه سازمان ملل رایگان شما را بر نمی‌گرداند؟

نه؛ سازمان ملل کجا بود؛ همه این اتوبوس‌ها برای ایران است؛ ۵۰ هزار تومن می‌دیم تا سنگ سفید؛ از آنجا هم ۳۰ هزار تومان برای رد شدن از زنجیر (مرز)؛ ۷۰ هزار تومان هم باید بدیم شهرداری...؛ سازمان ملل فقط آنجا که از زنجیر رد می‌شویم می‌گوید شکایتی از ایران ندارید؟ خوب مگر دیوانه‌ایم؛ شکایتمان برای چیست؟ با پای خودمان رفتیم و حالا هم با پای خودمان آمدیم؛ نان آنجا را خوردیم، آب و نمک آنجا را خوردیم، حالا شاکی هم باشیم؟ و گرنه اون‌ای که عقل داشته باشد چرا شکایت کند؟

- خوب اینجا بفهمن قاچاقی اومدی، اذیت نمی‌شی؟

نه کاری ندارن؛ حتی خوش آمد هم برامان می‌گویند.

- آنجا چطور؟

آنجا که اصلاً کسی کاری به کار کسی ندارد؛ الان افغانستان شده دیگه بی سرپوش؛ یعنی همه چیز در آنجا هست؛ از آمریکایی و اروپایی تا طالبان و داعش؛ کسی به کسی کار ندارد.

- با قاچاقچی سخت نبود؟

سخت؟ قاچاقی از مرزی آمدیم که اصلاً اسم مرزش مشکله. از افغانستان آمدیم پاکستان و از آنجا ایران؛ توی پاکستان لختمان کردن؛ پول و ساعت، انگشتر و هر چیزی که داشتیم از ما گرفتند. توی ایران هم هجده روز با پای (پیاده) آمدیم. کتونی‌ام تیکه پاره شد؛ تا بزم (پیاده آمدیم)؛ ۴۰۰ نفر؛ باورت می‌شود؟ روزها را داخل چاله‌هایی که خودمان می‌کنندیم می‌خوابیدیم و شب‌ها را به پا می‌آمدیم. یک سره به دو؛ قاچاقچی با موتر می‌آمد و ما ۴۰۰ نفر دنبالش به دو. بعد از ۱۸ روز، تازه از بزم سوار اتوبوس شدیم؛ توی اتوبوس که نه؛ توی جا ساک‌های زیر اتوبوس؛ سیاه و روغنی شده بودیم؛ وقتی رسیدیم تهران آنقدر بو می‌دادیم که هیچ کس از کنارمان رد هم نمی‌شد؛ ۲۰ روز حمام نرفته بودیم.

حرف را عوض می‌کنم و از بچه‌هایش می‌پرسم؛ اخم‌هایش باز می‌شود و شروع می‌کند به تعریف از ۵ بچه قد و نیم قدش؛ از دلنگی و خوشحالی‌اش برای دوباره دیدنشان. می‌گوید: هر وقت راه یفتیم، ۲ شب توی راهیم تا هرات؛ شب هم که سوار شوم شام پیش زن و بچه‌هایم هستم.

خالد هم فقط به خاطر بالا رفتن دلار و به قول خودشان «دلر» بار و بنه را جمع کرده و راهی افغانستان شده؛ می‌گوید «پول اینجا دیگه به ما نمیشه؛ پسر عمه‌ام از زمان شاه اومد ایران؛ با همه اهل و فامیل؛ خوب اینجا موندن برای اونا میشه؛ چون همه فامیلشان اینجا ولی برای من که زن و ۵ بچه‌ام کابلن، نمیشه؛ اگر اونها رو هم می‌آوردن مصارف ما می‌رفت بالا؛ حالا اگر یک دانه داشتیم دو دانه داشتیم میشد ولی با ۵ بچه خرد و کلان نمیشه. تازه بخوایم اونها رو هم بیارم، زمینی نمیشه؛ باید هوایی بیارمشان؛ زمینی آدم بزرگ تلف میشه چه برسد به زن و بچه خرد. می‌دانی چقدر می‌شود؟»

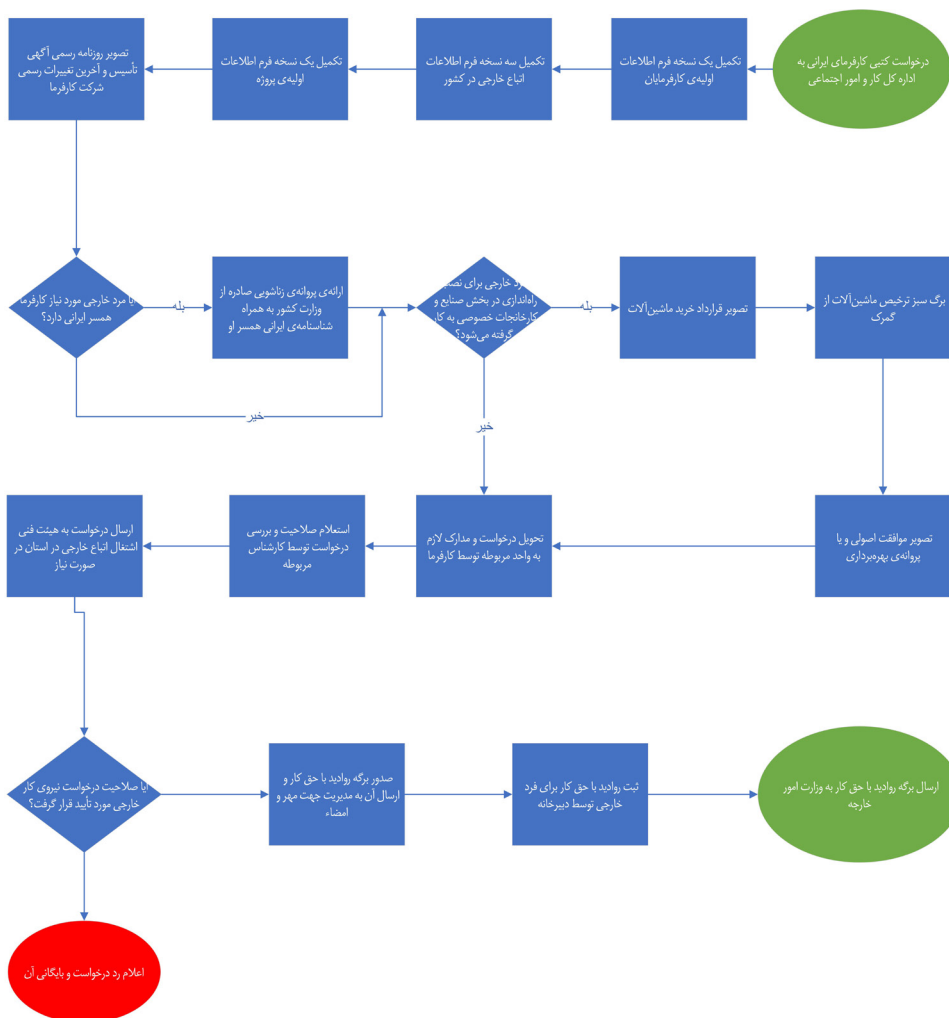
۶. قوانین به کارگیری نیروی کار خارجی در ایران

مجموعه قوانینی که در رابطه با اشتغال اتباع خارجی در ایران جاری هستند عبارتند از مواد ۱۲۱ تا ۱۲۹ و ماده ۱۸۱ قانون کار جمهوری اسلامی ایران و آیین‌نامه‌های مرتبط با این مواد که این مواد قانونی و آیین‌نامه‌های مربوطه در بخش پیوست‌ها آمده است.

نکته‌ای که در این رابطه اهمیت دارد پیچیدگی دریافت روایید کار برای اتباع خارجی در ایران است. می‌توان گفت یکی از مهم‌ترین علل رونق داشتن ورود مهاجران افغانستانی به صورت غیرقانونی به ایران و به کارگیری این اتباع غیرمجاز توسط کارفرمایان ایرانی، همین رویه‌ی پیچیده‌ی دریافت روایید ورود با حق کار و صدور، تمدید و تجدید پروانه کار اتباع خارجی است.

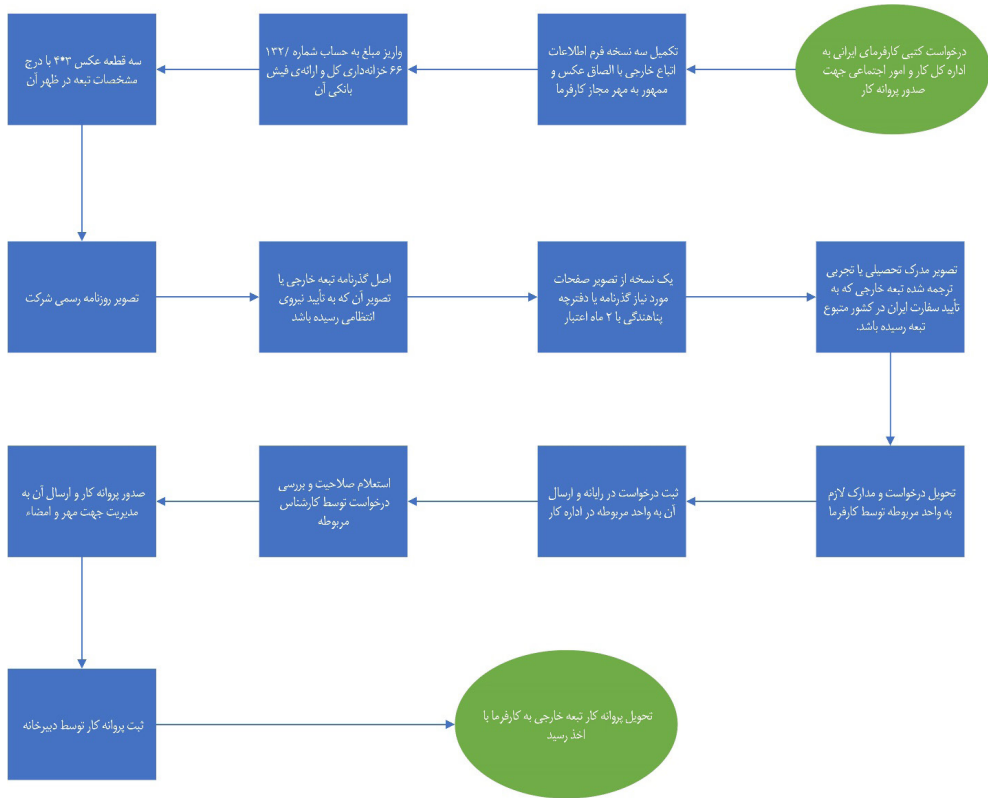
در ذیل فرآیندهای دریافت مدارک قانونی برای نیروی کار خارجی بر اساس دستورالعمل روش اجرایی موضوع ماده ۱۱ آیین‌نامه‌ی اجرایی ماده ۱۲۹ قانون کار جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۹ فروردین سال ۱۳۸۲ وزارت کار و امور اجتماعی) به صورت شماتیک نشان داده می‌شود تا این پیچیدگی را بیان کند.

در این آیین‌نامه چندین مدرک برای اشتغال اتباع خارجی باید صادر شود که عبارتند از: صدور روایید با حق کار، دریافت پروانه کار و تجدید این مدارک. نکته‌ی حائز اهمیت در صدور روایید با حق کار، این است که حداکثر مدت اعتبار این روایید از تاریخ اعلام‌شده توسط اداره‌ی کل کار و امور اجتماعی استان به وزارت امور خارجه فقط ۳ ماه می‌باشد. این فرآیند برای اتباع خارجی به شرح زیر است:



شکل ۶- فرآیند دریافت روایدید با حق کار برای مهاجرانی که قصد ورود و اشتغال قانونی دارند

اما برای اشتغال قانونی اتباع خارجی در کشور تنها روایدید با حق کار کفایت نمی کند. کارفرمای ایرانی باید حداکثر یک ماه پس از ورود نیروی کار خارجی مدارک لازم جهت صدور پروانه کار به اداره کار و امور اجتماعی مراکز استان‌ها ارائه نماید. در غیر این صورت پروانه کار صادر نمی گردد و حضور نیروی کار خارجی در محل کار غیرقانونی می شود. فرآیند دریافت پروانه کار برای نیروی کار خارجی توسط کارفرمای ایرانی به شرح زیر است:



شکل ۷- فرآیند دریافت پروانه کار برای یک مهاجر قانونی حاضر در کشور ایران

برای تمدید و تجدید پروانه کار نیز این فرآیند باید تکرار گردد. همان‌طور که مشاهده می‌شود فرآیند دریافت روادید با حق کار و پروانه کار، به شدت وقت‌گیر است و حتماً باید توسط کارفرمای ایرانی شروع و پیگیری شود. در مورد پروانه کار، این مجوز در پایان به کارفرمای ایرانی تحویل داده می‌شود. فرآیندهای روادید با حق کار و پروانه کار و تمدید و تجدید آن به قدری طولانی و دشوار است که اکثر کارفرمایان ایرانی از انجام آن شانه خالی می‌کنند و عطای به کارگیری قانونی نیروی کار خارجی را به لقای آن می‌بخشند و رو به تأمین نیروی کار از طرق شبکه‌های قاچاق مهاجر می‌آورند.

۷. چرخه‌های اقتصادی حاصل از ورود و خروج مهاجران غیرقانونی به ایران

تکراری بودن الگوی بازگشت مهاجران بدون مدرک افغانستانی نشانگر چرخه‌ای بودن روند ورود و خروج مهاجران بدون مدرک افغانستانی است. آن‌ها طی چند سال گذشته با الگوهای مشخصی به صورت غیرقانونی وارد مرزهای ایران می‌شوند، در ماه‌های خاصی از سال به صورت کارگر فصلی در ایران کار می‌کنند و عموماً در ماه آخر تابستان و ماه‌های فصل پاییز به کشور خودشان بازمی‌گردند.

۷-۱- قاچاق مهاجر و افغانی‌کشی

همان‌طور که اشاره شد ورود و خروج مهاجران غیرقانونی افغانستانی در داخل کشور باعث ایجاد چرخه‌های شغلی برای مردم مرزنشین ایران نیز شده است. سیامک زندر ضوی عضو هیئت علمی دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه باهنر کرمان در مورد چرخه‌های شغلی ناشی از ورود غیرقانونی مهاجران افغانستانی پژوهشی انجام داد و آن را با عنوان «سیستان و بلوچستان؛ جابه‌جایی نیروی کار؛ فرصت‌ها و تهدیدها» منتشر کرد. او در این پژوهش به سراغ جوامع محلی رفته و در مورد اقتصاد زیرزمینی ناشی از ورود غیرقانونی مهاجران افغانستانی پژوهشی جامع رانوشته است. یکی از مشاغل اصلی این اقتصاد زیرزمینی افغانی‌کشی است.

«افغانی‌کشی عبارت است از ورود غیرقانونی هر کارگر روزمزد از کشور افغانستان تا رسیدن به مقصد برای فروش نیروی کار که هر فرد برای آن حداقل ۱.۵ میلیون تومان می‌پردازد. در واقع، این جابه‌جایی دوگانه (اخراج از مرز قانونی و ورود غیرقانونی) در سال، حداقل به تعداد ۴۰۰ هزار نفر برآورد شده که سالانه حداقل ۶۰۰ میلیارد تومان گردش مالی برای آن تخمین زده می‌شود.»

زند رضوی سازوکار تجارت افغانی‌کشی را بر ساختاری پیچیده از ارتباطات متکی به سرمایه اجتماعی از نوع سنتی آن استوار می‌داند که میان صاحبان سرمایه عمدتاً در کشورهای افغانستان و پاکستان، صاحبان وسایل نقلیه مناسب‌سازی شده، رانندگان فوق‌حرفه‌ای، راه‌بلدها، راه‌پاک‌کن‌ها و رابط‌ها در هر سه کشور است. این وضعیت با خود حاشیه‌ای گسترده از فساد

و جنایت (قتل‌های عمد و غیرعمد، گروگان‌گیری، اعمال انواع شکنجه‌ها و...) را به همراه دارد و سال به سال گسترده‌تر و خشونت‌آمیزتر می‌شود. کافی است در جاده‌ها، به انواع ماشین‌های سواری به‌ویژه پژو ۴۰۵ که سیستم فنر و اتاق آن‌ها تقویت و موتورشان تعویض شده، اتوبوس‌هایی که اتاق‌هایشان از درون تغییر یافته و انواع کارگاه‌هایی که در همه استان‌های شرقی به این ماشین‌ها خدمات ویژه ارائه می‌کنند، سری بزنیم. اگر این جابه‌جایی در سال فقط ۲۰۰ روز انجام شود و هر وسیله نقلیه از این دست فقط ۱۰ مسافر داشته باشد (رقم واقعی ۱۳ تا ۱۶ نفر است)، برای ۴۰۰ هزار نفر حداقل به ۲۰۰ وسیله نقلیه از این نوع نیاز خواهد بود که چندین برابر این رقم تخمین زده می‌شود. افغانی‌کشی گونه‌ای از اقتصاد زیرزمینی قاچاق مهاجر است که برای مردمان بومی استان‌های مرز نشین ایران به هیچ وجه قبح غیرقانونی بودن ندارد. گسترده بودن بیکاری باعث می‌شود که آن‌ها علی‌رغم تمام خطراتی که این شغل دارد، آن را یکی از شغل‌های جوانان در استان خود بدانند.



«شیر محمد بدخشان» مهاجری بود که می‌خواست غیرقانونی از مرز پاکستان وارد ایران بشود. خودش تعریف می‌کند: شبانه از کوه‌های جالق به همراه گروهی چهل نفره و با راهنمای ایرانی وارد خاک ایران شدیم. بیش از ۴۸ ساعت پیاده‌روی کردیم تا به جایی که از قبل برایمان مشخص کرده بودند رسیدیم؛ بچه‌های کوچک و افراد مسن نیز در گروه بودند و برخی از آنان دیگر توان راه رفتن نداشتند.

وقتی به مکان مورد نظر رسیدیم تنها یک توپوتا وانت و یک پژو منتظر ما بودند که به دلیل کمبود جا و اجبار، من و سه نفر دیگر وارد صندوق عقب پژو شدیم؛ خودرو حدود دو یا سه ساعت در حرکت بود و من نمی‌توانستم دیگر نفس بکشم که ناگهان ضربه شدید به خودرو وارد آمد و من برای چند لحظه بی‌هوش شدم. گرمای آتش درون خودرو را حس کردم و به هوش آمدم؛ تمام افراد درون صندوق عقب فوت کرده بودند و تنها من زنده ماندم.

اما نمی‌توانستم خودم را از میان اجساد رها کنم تا اینکه مردم در صندوق را باز کردند و من جان سالم به در بردم. بعد از آن، چند روزی بیمارستان بودم و حدود یک ماه است که در کمپ اقامت دارم تا به کشور خودم برگردم. من برای کار به ایران آمده بودم و تمام سرمایه زندگی خودم و پدرم را خرج کردم تا بتوانم در اینجا کار کنم و برای خانواده‌ام پول بفرستم، اما نشد.

منبع: خبرگزاری ایرنا - گزارش منتشر شده در تاریخ ۱۴ شهریور ۱۳۹۷

www.irna.ir/news/83023115/

۷-۲- مهاجران غیرقانونی و رقابت کالای ایرانی با کالای چینی

دسته‌ای از مهاجران غیرقانونی نیروهای کار فصلی در ایران هستند. باندهای قاچاق مهاجر، این مهاجران را از مرزهای شرقی ایران به نواحی مرکزی ایران منتقل می‌کنند و آن‌ها را در اختیار کارفرمایان ایرانی قرار می‌دهند. این مهاجران به سبب ورود غیرقانونی خود هیچ حق و حقوقی در ایران ندارند و کارفرما تسلط کامل بر آن‌ها دارد. ارزان بودن این نیروی کار جذابیت بسیار بزرگی برای کارفرمایان به شمار می‌رود. کوچه‌های پشتی خیابان مولوی و چهارراه سیروس تهران یکی از مقاصد باندهای افغانی کشی برای رساندن مهاجران غیرقانونی به کارفرمایان ایرانی است. در خانه‌ها و کارگاه‌های این ناحیه از تهران، تعداد زیادی از مهاجران غیرقانونی کار می‌کنند. در یکی از مصاحبه‌های میدانی، یکی از مغازه‌داران ایرانی آن حوالی داستان حضور مهاجران غیرقانونی در ایران را به این شکل روایت می‌کرد:

«ماجرای ورود زیاد و خیره‌کننده کارگران افغانستانی به این حوزه به چندین سال قبل و دوره ریاست جمهوری آقای احمدی نژاد برمی‌گردد. در زمان ایشان واردات مواد اولیه و محصولات نهایی و مصرفی کیف از چین آزاد شد. همین باعث شد که خیلی از تولیدی‌های ایرانی شکست خورده و بساطشان را جمع کنند. خیلی‌های دیگر هم سرمایه‌شان را وارد بخش واردات همین حوزه کردند. این روند به مرور و در زمان کوتاهی باعث شد تا تولیدات ایرانی ارزش رقابت قیمتی در برابر کالاهای ارزان قیمت چینی را نداشته باشند.

همین موضوع عامل اصلی شد تا اینکه رشد حضور افغانستانی‌ها در این صنعت به شدت افزایش پیدا کند. افزایش ورود کارگران و تولیدکنندگان افغانستانی در این حوزه باعث شد تا کالاهای مشابه چینی با همان کیفیت و با قیمت پایین‌تری به تولید و فروش برسد. چرا که افغانستانی‌ها با تلاش، زحمت، پشتکار و وجدان کاری‌شان توانستند بر مشکلات فائق آمده و جنس چینی را نیز شکست بدهند. در ادامه با افزایش کارگران افغانستانی و مهارت بیشتر آنان، ورود آن‌ها به عرصه تولید و ایجاد کارگاه‌های تولیدی نیز شکل جدی به خود گرفت. در واقع این سیاست نادرست خود دولت بود که باعث شد افغانستانی‌ها به سرعت در این حوزه رشد پیدا کنند نه اینکه آن‌ها به زور شغل را از ایرانی‌ها دزدیده باشند. به علاوه اینکه آن‌ها از ساعت ۸ سر کار می‌آمدند و تا ساعت ۱۲ شب کار می‌کردند. الان هم همین‌طور است و آن‌ها به این صورت کار می‌کنند. با حقوق کم‌تر، با توان بیشتر و ساعت کاری بالاتر. این در کاهش قیمت نهایی بسیار مؤثر است. این در حالی است که ایرانی‌ها ساعت ۹ صبح می‌آیند و ساعت ۴ هم می‌روند. ایرانی‌ها تن به کار نمی‌دهند. تنبلی می‌کنند و توقع زیادی هم دارند. مثلاً افغانستانی‌ها حاضرند فقط ۲ الی ۳ هزار تومان روی محصولشان سود

قرار دهند و به اصطلاح روی مدل سود کم ولی فروش بالا تمرکز کرده‌اند. اما ایرانی‌ها می‌خواهند روی هر جنس حداقل ۸ هزار تومن دریافت کنند.»

۳-۷- تحلیل بازار کار کارگران ساده ایرانی^۱

همان‌گونه که در قسمت‌های قبل مشاهده شد، آمار و ارقام در مورد تعداد مهاجران غیرمجاز حاضر در کشور و به تبع آن تعداد افراد خارجی شاغل در بازار کار ایران به صورت دقیق مشخص نیست. محسن ابراهیمی مدیرکل اشتغال اتباع خارجی وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی در این باره در اردیبهشت ماه سال جاری اظهار می‌دارد: «برآورد ما این است که ۷۵۰ هزار اتباع خارجی در بازار کار ایران فعالیت می‌کنند و تنها نزدیک ۲۵۰ هزار نفر از آنها مجاز هستند و مابقی به صورت غیرمجاز اشتغال دارند.» (خبرگزاری ایمن، ۱۳۹۹) با توجه به اینکه اکثر این کارگران مرد و کم‌سواد یا بی‌سواد هستند، بررسی بازار کار کارگران مرد ایرانی با تحصیلات زیردیپلم می‌تواند در بازنگری کلیشه ذهنی مبنی بر تصاحب شغل کارگران ایرانی توسط این افراد مؤثر واقع شود. زهرا کریمی عضو هیئت علمی دانشگاه مازندران در بررسی جدول زیر می‌گوید: «در سال ۱۳۹۸ جمع مردان بیکار بی‌سواد و کم‌سواد (دارای تحصیلات ابتدایی و راهنمایی) حدود ۷۷۶/۴ هزار نفر بوده است. باید توجه داشت که مردان بیکار بی‌سواد و کم‌سواد در استان‌های کشور توزیع یکنواختی ندارند. این گروه بیشتر در استان‌های محروم متمرکز هستند و به دلیل هزینه بالا و دیگر مشکلات زندگی در شهرهای بزرگ، گرایش به مهاجرت ندارند. بر این اساس کمبود نیروی کار ساده در شهرهای بزرگ و استان‌های برخوردار شدیدتر از مناطق محروم کشور است.»

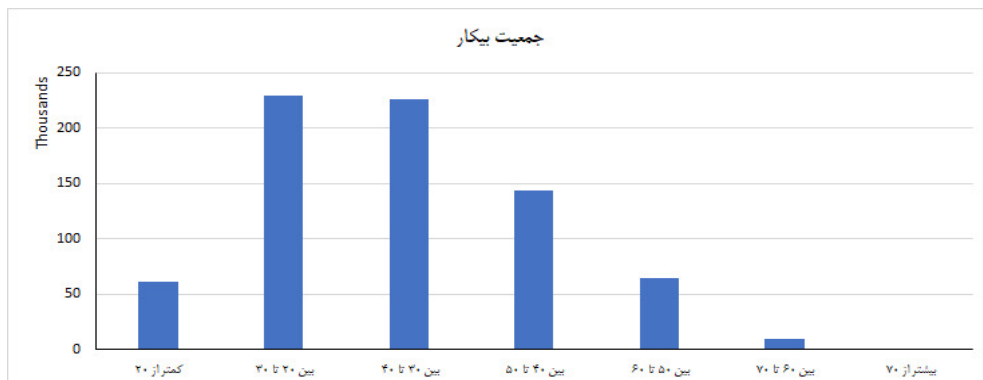
جدول ۵- وضعیت بیکاری مردان بر حسب تحصیلات در سال ۱۳۹۸ بر اساس اطلاعات مرکز ملی

آمار ایران

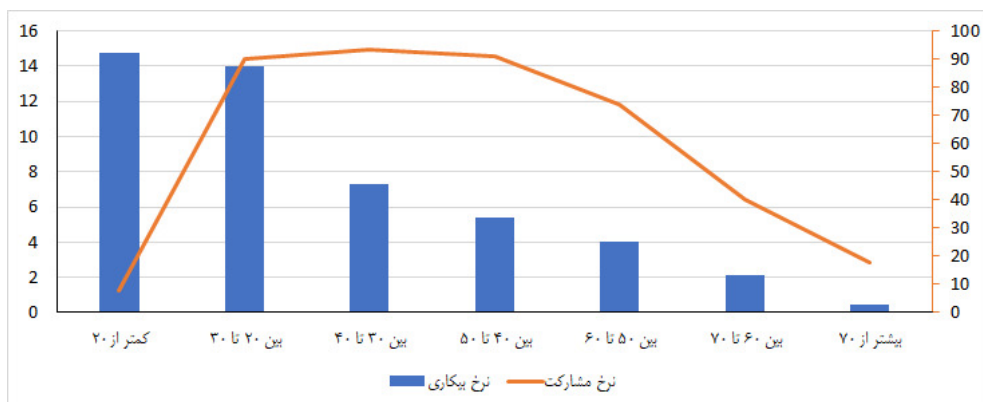
وضعیت بیکاری مردان بر حسب تحصیلات در سال ۱۳۹۸ بر اساس اطلاعات مرکز آمار								
بی‌سواد	ابتدایی	راهنمایی	متوسطه	لیسانس	فوق لیسانس	دکترا	کل	
۲۵۸۷	۶۰۹۰	۶۶۴۹	۸۲۹۴	۸۷۷۰	۱۲۹۰	۱۵۰	۳۰۸۲۴	جمعیت (هزار نفر)
۱۲۶۳	۴۵۷۳	۵۲۸۰	۵۵۹۷	۴۰۶۴	۱۰۲۶	۱۲۱	۲۱۹۲۸	جمعیت فعال (هزار نفر)
۵۱/۴	۲۸۸	۴۳۷	۵۵۸	۵۱۷	۱۱۹	۴/۵	۱۹۷۵	جمعیت بیکار (هزار نفر)
۴۸/۸	۷۵/۱	۷۹/۴	۷۸/۴	۷۱/۶	۷۹/۵	۸۰/۵	۷۱/۱	نرخ مشارکت (هزار نفر)
۴/۱	۶/۳	۸/۳	۱۰	۱۲/۷	۱۱/۶	۳/۷	۹	نرخ بیکاری (هزار نفر)

۱. تدوین نمودارهای این بخش از گزارش با یاری آقای محمدرضا حسن‌پور ممکن شد. در این جا از ایشان تشکر می‌کنیم.

تفکیک این جمعیت بیش از ۷۰۰ هزار نفری بر اساس داده‌های مرکز آمار در سال ۱۳۹۸ به سن و محل سکونت، اطلاعات مناسبی را جهت تحلیل وضعیت بازار کار کارگران ساده در اختیار قرار می‌دهد.



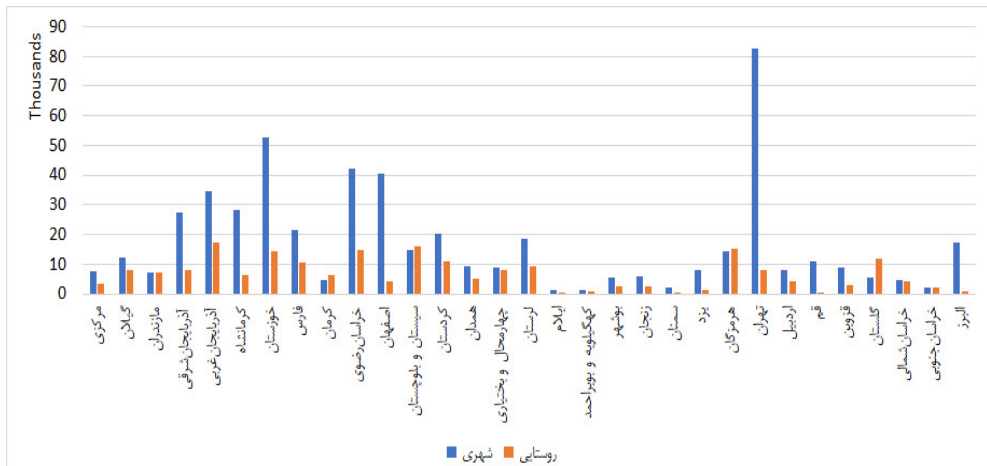
شکل ۸- توزیع مردان بیکار با تحصیلات زیر دیپلم در دهک‌های سنی



شکل ۹- نرخ بیکاری و نرخ مشارکت مردان با تحصیلات زیر دیپلم در دهک‌های سنی

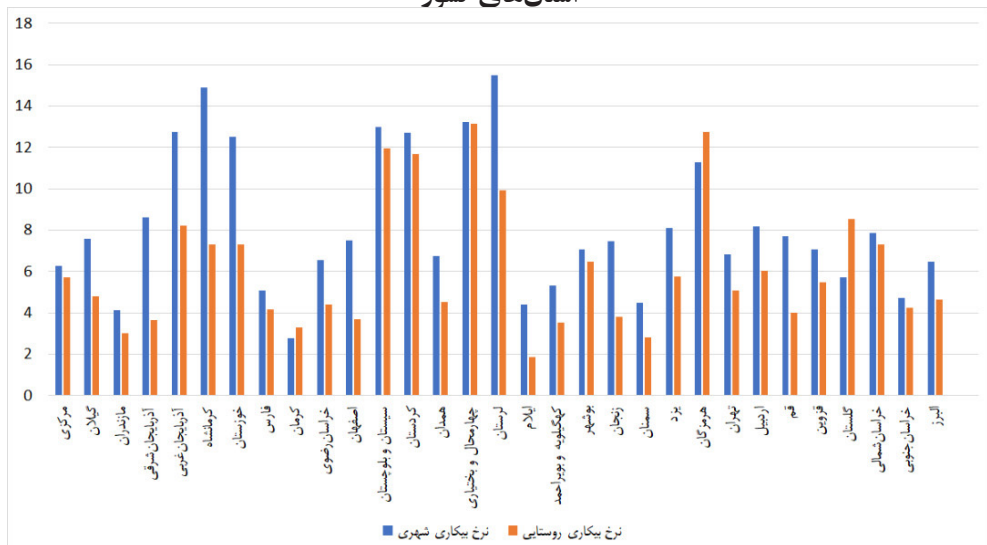
دو نمودار فوق نشان می‌دهد جمعیت مردان بیکار با تحصیلات زیر دیپلم در سال ۱۳۹۸ که زیر ۴۰ سال سن دارند بالغ بر ۵۰۰ هزار نفر می‌باشد و مابقی این افراد در رده سنی بالاتر از ۴۰ سال هستند که عمدتاً توانایی کارهای سنگین یدی که کارگران خارجی به آنها مشغول هستند را ندارند. از سوی دیگر نرخ بیکاری این افراد نشان می‌دهد که به جز رده‌های سنی کمتر از ۲۰ سال و بین ۲۰ تا ۳۰ سال که نرخ بیکاری بالای ۱۲ درصد است،

در سایر رده‌های سنی بیکاری برای این افراد زیر ۸ درصد است که لزوماً به معنای بیکاری مطلق نمی‌باشد و عموماً نشانگر دوران کوتاه جست‌وجوی کار برای کارگران ساده و کم‌سواد است. بر اساس داده‌های مرکز آمار نزدیک به ۵۵۰ هزار نفر از این افراد در نقاط شهری سکونت دارند و بالغ بر ۲۰۰ هزار نفر آنان از روستاییان هستند. اما توزیع این افراد در استان‌های مختلف به چه ترتیب است؟



شکل ۱۰-- توزیع جمعیتی مردان بیکار با تحصیلات زیر دیپلم به تفکیک نقاط شهری و روستایی

استان‌های کشور



شکل ۱۱- نرخ بیکاری مردان با تحصیلات زیر دیپلم در نقاط شهری و روستایی استان‌های کشور

نمودارهای فوق بیانگر آن است که تعداد کارگران ساده بیکار در نقاط شهری استان‌های تهران، خوزستان، خراسان رضوی، اصفهان، آذربایجان شرقی، آذربایجان غربی و کرمانشاه قابل توجه است. در این بین سه استان تهران، خراسان رضوی و اصفهان از مقاصد اصلی مهاجران محسوب می‌شوند و در سایر استان‌های ذکر شده مهاجر چندانی وجود ندارد که بر این اساس بتوان بیکاری کارگران ساده ایرانی در آن استان‌ها را به حضور مهاجران ارتباط داد. در مورد سه استان تهران، خراسان رضوی و اصفهان نیز نرخ بیکاری در نقاط شهری برای این نوع از کارگران زیر ۷ درصد است و در واقع تعداد بالای بیکاران با ویژگی‌های ذکر شده به تراکم بالاتر جمعیت شهری در این استان‌ها ارتباط دارد نه حضور مهاجران در این استان‌ها. توجه به نمودار نرخ بیکاری حاکی از آن است که بالاترین نرخ بیکاری در نقاط شهری برای مردان بی‌سواد و کم‌سواد در استان‌های لرستان، کرمانشاه، چهارمحال و بختیاری، کردستان، خوزستان، آذربایجان غربی، هرمزگان و سیستان و بلوچستان است که به غیر از سیستان و بلوچستان سایر استان‌ها چندان پذیرای مهاجران خارجی نیستند. در نقاط روستایی نیز بالاترین نرخ بیکاری در استان‌های لرستان، چهارمحال و بختیاری، کردستان، هرمزگان و سیستان و بلوچستان است که مجدداً تفسیر نقاط شهری در مورد نقاط روستایی نیز صادق است. با توجه به این وضعیت خروج کارگران خارجی از بازار کار ایران همان‌گونه که پیش از این توسط کارشناسان بازار کار مورد اشاره قرار گرفته بود چندان در کاهش بیکاری مردان بی‌سواد و کم‌سواد ایرانی مؤثر نخواهد بود. در این جهت بهتر است سازمان فنی و حرفه‌ای با تمرکز بر مهارت آموزی این جمعیت در استان‌های مختلف، آنان را توانمند ساخته و زمینه را برای تحرک شغلی بیشتر آنان و کاهش نرخ بیکاری ایرانیان در این بخش از بازار کار فراهم آورد.

۸. مروری بر طرح‌ها و لوایح ارائه‌شده برای حل مسئله

در این بخش از گزارش به بررسی تلاش‌هایی که توسط دولت و مجلس در سال‌های اخیر در جهت ساماندهی حضور کارگران خارجی غیرمجاز در کشور انجام شده است خواهیم پرداخت. در ادامه بر چهار طرح ارائه‌شده توسط نمایندگان مجلس در دوره‌های نهم، دهم و یازدهم و همچنین یک لایحه ارائه شده از طرف دولت به صورت مفصل خواهیم پرداخت. این طرح‌ها و لایحه به ترتیب تاریخ زمانی عبارتند از:

- ۱- طرح ساماندهی اتباع بیگانه در سال ۱۳۹۵ (مجلس نهم و دهم)
- ۲- طرح اصلاح مواد ۱۵ و ۱۶ قانون ورود و اقامت اتباع خارجی در سال ۱۳۹۷ (مجلس دهم)
- ۳- لایحه مبارزه با قاچاق انسان و اعضای بدن و مجازات عبوردهندگان غیرمجاز افراد از مرزهای کشور
- ۴- طرح ساماندهی اتباع غیرمجاز در سال ۱۳۹۹ (مجلس یازدهم)
- ۵- طرح اصلاح مواد ۱۵ و ۱۶ قانون ورود و اقامت اتباع خارجی در سال ۱۴۰۰ (مجلس یازدهم)

۸-۱- طرح ساماندهی اتباع بیگانه

بررسی مستندات منتشر شده توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نشان می‌دهد این طرح ابتدا در جلسه علنی شماره ۴۰۳ دوره نهم مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۲۴ با امضای ۴۴ نفر از نمایندگان اعلام وصول گردیده است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، طرح ساماندهی اتباع بیگانه، ۱۳۹۴). با توجه به مطرح شدن این لایحه در انتهای دوره مجلس، رسیدگی به آن به دوره دهم موکول شده است. در مجلس دهم این طرح بدون هیچ‌گونه تغییری در محتوا و این بار با امضای ۳۳ نفر از نمایندگان مجلس در جلسه شماره ۱۶ دوره دهم مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۹۵/۰۵/۰۴ اعلام وصول شده است. این طرح در دو کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور و امنیت ملی و سیاست خارجی مورد بررسی قرار گرفته است و هر دوی این کمیسیون‌ها رای به رد آن داده‌اند.

علاوه بر این، مرکز پژوهش‌های مجلس نیز در هشت مهر ۱۳۹۵ گزارش مفصلی در مخالفت با این طرح منتشر کرده است. این فرآیند نهایتاً منجر به نامه هیئت ریسه مجلس به معاون قوانین مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۹۵/۰۸/۲۴ می‌گردد و دستور بایگانی شدن این طرح صادر می‌شود (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، طرح ساماندهی اتباع بیگانه، ۱۳۹۵).

محتوای طرح:

در مقدمه یا دلیل توجیهی ارایه این طرح آمده است: «یکی از دلایل کاهش اشتغال کارگران ایرانی، عدم ساماندهی اتباع بیگانه مجاز و غیرمجاز در کشور می‌باشد که به دلیل مشخص نبودن یک نهاد واحد در خصوص حضور و اشتغال اتباع در سطح کشور و عدم ساماندهی مناسب آنان توسط یک تشکل خاص، مشکلات فراوانی برای حقوق کارگران ایرانی بوجود آمده است.» سپس در ادامه اهداف این طرح موارد زیر معرفی شده‌اند:

۱- اشتغال اتباع بیگانه صرفاً در مواردی که کارگر ایرانی در آن مشاغل وجود نداشته باشد.

۲- ساماندهی مشاغل مورد نیاز اتباع بیگانه و اشتغال اتباع صرفاً در همان مشاغل در طول دوره اعتبار

کارت اشتغال

۳- حفظ حقوق قانونی اتباع از قبیل حقوق و مزایا و تأمین اجتماعی، حوادث کار و درمان و سایر خدماتی که در قانون به آن اشاره شده است.

۴- صیانت از اشتغال کارگران ایرانی و عدم حضور اتباع در مشاغلی که کارگر ایرانی در آن شغل وجود دارد.

همانگونه که در مقدمه و اهداف مشخص است دغدغه این طرح بیش و پیش از هر چیز اشتغال اتباع خارجی در ایران است و برای مواجهه با این مسئله سعی کرده است رویکرد جدیدی در قبال اشتغال این افراد اتخاذ کند. ابتکارات سیاستی این طرح عبارتند از:

۱- در ماده یک این طرح نمایندگان به دنبال آن بوده‌اند تا تنها مدرک شناسایی معتبر برای مهاجران در ایران را گذرنامه رسمی معرفی نمایند و پناهندگانی که دارای کارت آمایش هستند را به اردوگاه‌های مرزی منتقل کنند. در ماده ۴ وزارت کشور مکلف شده هر مدرک اقامتی یا شناسایی که توسط مراجعی غیر از وزارت خارجه صادر شده است را ابطال نماید.

۲- در ماده ۲ به نیروی انتظامی تکلیف می‌کند که نیروهای کار شناسایی شده غیرمجاز را تا حداکثر سه ماه پس از شناسایی در صورت عدم اقدام برای دریافت گذرنامه، روانه و اقامت از کشور اخراج نماید.

۳- در ماده ۲ این قانون تلاش شده است که جریمه اقامت غیرقانونی در ایران را از شکل ثابتی که

در قانون ورود و اقامت اتباع خارجی در سال ۱۳۱۰ و اصلاحات بعدی آن تعریف شده است به صورت شناور در آورد و برای هر روز اقامت غیرقانونی، جریمه ۱۰ برابر حداقل دستمزد را پیشنهاد داده است.

۴- در ماده ۲ طرح سعی شده بخشی از درآمد حاصل از دریافت جریمه اقامت غیرقانونی به افرادی که در شناسایی، معرفی و اخراج اتباع غیرمجاز نقش داشته‌اند اختصاص داده شود و مابقی در جهت تقویت مرزبانی و احداث اردوگاه‌های مرزی هزینه گردد.

۵- این طرح به دنبال اعطای نقش فعال به نمایندگان کارگران ایرانی در بخش‌های صنعت و ساختمان در هیئت فنی مربوط به ماده ۱۲۱ قانون کار می‌باشد. علاوه بر این پیشنهاد می‌دهد که ساماندهی کارگران خارجی مجاز توسط تشکل‌های کارگری ایران صورت گیرد.

دلایل مخالفت مرکز پژوهش‌ها و کمیسیون‌ها با این طرح:

اهم مواردی که موجبات رد شدن این طرح در کمیسیون‌های شوراها و امور داخلی و امنیت ملی و سیاست خارجی و گزارش منفی مرکز پژوهش‌های مجلس گردیده است عبارتند از:

۱- عنوان طرح ساماندهی اتباع بیگانه است، لکن آنچه در مقدمه و دلایل توجیهی و همچنین در کل ۱۲ ماده آورده شده است منحصراً به ساماندهی کار و اشتغال اتباع بیگانه پرداخته است. در این میان موضوعات و مسایل مبتلابه دیگری که برای اتباع بیگانه و همچنین با حضور آنان در کشور برای اتباع داخله پیش آمده مغفول مانده است. موضوعاتی نظیر ازدواج اتباع بیگانه با اتباع داخله (زن ایرانی با مرد بیگانه)، تابعیت آن‌ها، فرزندان متولد شده از آن‌ها، وضعیت اموال و املاک، مسکن و تردد و تحصیل آن‌ها. از این رو لازم است این طرح یا توسعه یابد و این موضوعات را شامل شود و یا عنوان آن به طرح «ساماندهی کار و اشتغال اتباع بیگانه» اصلاح شود.

۲- در ماده (۱) اسکان پناهندگان در اردوگاه‌های مرزی موجب افزایش هزینه‌های عمومی کشور می‌شود و مغایر اصل هفتاد و پنج قانون اساسی است.

۳- مواد ۲، ۷، ۸ و ۹ مغایر اصول بودجه‌ریزی هستند، ضمن آنکه منابع حاصل از اجرای آن بخشی از منابع عمومی است که می‌بایست در بودجه سالانه منعکس شده و دولت از طریق لایحه بودجه نحوه مصرف آن را به مجلس پیشنهاد دهد و از این منظر با اصل پنجاه و دو قانون اساسی مغایر است.

۴- اختصاص سی درصد از جریمه‌های اخذ شده از اتباع غیرقانونی به اشخاص حقیقی و حقوقی و ماموران انتظامی و کارمندانی که در امر شناسایی شرکت داشته، مصداق تبعیض ناروا و مغایر اصل سوم قانون اساسی است به این دلیل که افراد و مقامات در این راستا در حال انجام وظیفه قانونی

خود هستند و نظام تشویقی برای آن‌ها در نظامات پرداختی هر یک از کارمندان دولت مشخص است.

۵- بر اساس ماده ۳ وزارت کشور مؤظف است کلیه کارت‌های اقامت و هر نوع مدرک شناسایی دیگر را ممنوع و ابطال نماید در حالی که کارت‌های پناهندگان جمعی (آوارگان) صادر شده توسط وزارت کشور در چارچوب مصوبات و سیاست‌های ابلاغی از سوی شورای عالی امنیت ملی بوده و مجبور نمودن دارندگان اینگونه کارت‌ها به اخذ گذرنامه و تبدیل وضعیت آن‌ها مغایر با سیاست‌های ابلاغی است.

۶- تصویب و اجرای قوانین ایجابی در برابر قوانین سلبی از قدرت بازدارندگی بیشتری برخوردار است در حالی که به نظر می‌رسد روح حاکم بر طرح سلبی است.

تحلیل نمایندگان حامی طرح در دو مجلس نهم و دهم:

از نمایندگان امضاکننده طرح در دو مجلس چهار نفر مشترک بوده‌اند و در واقع می‌توان گفت ۷۳ نماینده در دو مجلس این طرح را امضا کرده‌اند. از این ۷۳ نفر تعداد ۳۴ نفر در زمان امضای طرح نماینده دور اولی در مجلس بوده‌اند و ۳۹ نفر پیش از آن دوره سابقه نمایندگی داشته‌اند.

بررسی حوزه انتخابیه این ۷۳ نفر نماینده نشان می‌دهد که استان تهران با ۹ نماینده امضاکننده پیشتاز بوده است و پس از آن آذربایجان شرقی با ۸ نماینده، آذربایجان غربی و مازندران هر کدام با ۶ نماینده، خوزستان، اصفهان و فارس هر کدام با ۵ نماینده قرار دارند. از خراسان رضوی و گیلان نیز هر استان ۳ نماینده این طرح را امضا کرده‌اند. استان‌های قم، مرکزی، خراسان شمالی، قزوین و همدان هم هر کدام ۲ نماینده امضاکننده در این طرح‌ها دارند. در این میان به جز استان‌های تهران، اصفهان، فارس، خراسان رضوی و قم که پذیرای تعداد قابل توجهی از مهاجران هستند سایر استان‌ها عمدتاً برای اقامت مهاجران و بالتبع آن اشتغالشان ممنوعه هستند.

تحلیل کمیسیونی امضاکنندگان این طرح حاکی از آن است که نمایندگان عضو کمیسیون‌های اجتماعی، آموزش و تحقیقات و امنیت ملی و سیاست خارجی هر کدام با ۹ امضا پیشران این طرح در مجلس بوده‌اند. پس از این سه کمیسیون، کمیسیون‌های صنایع و معادن، برنامه و بودجه و اقتصادی هر کدام با ۷ امضا قرار دارند و سپس نمایندگان عضو کمیسیون‌های انرژی، فرهنگی و عمران هر کدام با ۵ امضا قرار دارند. این تحلیل نشان می‌دهد که این طرح از هر سه جنبه اجتماعی، امنیتی و اقتصادی مورد توجه نمایندگان مجلس بوده است.

۲-۸- طرح اصلاح مواد ۱۵ و ۱۶ قانون ورود و اقامت اتباع خارجی در سال ۱۳۹۷

طرح مذکور در جلسه علنی ۲۶۱ دوره دهم مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۹۷/۰۹/۰۷ با امضای ۶۷ نماینده مجلس اعلام وصول گردید. (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، طرح «اصلاح مواد(۱۵) و (۱۶) قانون راجع به ورود و اقامت اتباع خارجه مصوب ۱۳۱۰»، ۱۳۹۷) این طرح علی‌رغم حمایت تعداد بیشتری از نمایندگان چندان مورد توجه افکار عمومی قرار نگرفت. در تاریخ ۲۰ اسفند ۱۳۹۷، یحیی کمالی‌پور عضو هیئت ریسه کمیسیون حقوقی و قضایی مجلس شورای اسلامی در مصاحبه با خبرگزاری تسنیم بیان می‌دارد: «با توجه به اینکه لایحه‌ای در این باره در دولت در حال تهیه و تدوین است؛ بنابراین طرح مذکور به مرکز پژوهش‌های مجلس ارجاع داده شد تا بر روی آن کار کارشناسی دقیق انجام شود و اگر لایحه دولت به مجلس ارائه شد، با لایحه دولت ادغام شده و مجدداً به کمیسیون ارجاع داده شود.» (خبرگزاری تسنیم، بررسی طرح اصلاح قانون اقامت اتباع خارجی در کمیسیون قضایی مجلس، ۱۳۹۷)

محتوای طرح:

پیشنهاددهندگان طرح، دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد این طرح را این چنین بیان کرده‌اند: «ورود و اقامت اتباع خارجی در هر کشور به‌ویژه به شکل غیرقانونی، آثار و تبعات گوناگونی در پی دارد. در ایران، سالانه تعداد قابل توجهی از اتباع خارجی به صورت غیرقانونی وارد کشور می‌شوند و پس از اشتغال به کار و اقامت، بعضاً اقدام به تشکیل خانواده و ازدواج با اتباع داخلی می‌نمایند. قانون فعلی ورود و اقامت مصوب ۱۳۱۰ می‌باشد که به دلایل متعدد قادر به پاسخگویی به نیازهای روز نیست که عبارتند از:

- ۱- کمیت و کیفیت ورود غیرقانونی اتباع خارجی به کشور طی هشتاد سال اخیر، هیچ‌گاه به اندازه سال‌های اخیر نبوده است.

۲- مفاد قانون فعلی با توجه به تحولات موجود، پاسخگوی مصادیق عینی نیست.

۳- مجازات‌های نقدی و حبسی در نظر گرفته شده با جرایم اتفاق افتاده، تناسب ندارد.

۴- جرایم جدیدی حول ورود و اقامت غیرقانونی اتباع بیگانه به وقوع پیوسته که در قانون فعلی پیش‌بینی نشده و مجازاتی برای آن‌ها در نظر گرفته نشده است.

با توجه به موارد فوق، ضرورت اصلاح قانون ورود و اقامت اتباع خارجی ضرورتی اجتناب‌ناپذیر می‌یابد. در همین راستا طرح اصلاح مواد ۱۵ و ۱۶ قانون ورود و اقامت به عنوان اصلی‌ترین و ضروری‌ترین مواد این قانون جهت بررسی و تصویب ارایه می‌شود. تصویب نهایی و اجرای این طرح می‌تواند بخشی از مشکلات روزافزون، متعدد و حاد این حوزه را به‌ویژه در مناطق شرقی کشور مرتفع سازد.»

همانگونه که در توضیحات فوق مشاهده می‌کنید، نمایندگان امضاکننده ریشه مسائلی مانند اشتغال، اقامت و ازدواج اتباع خارجی در کشور را در ورود غیرقانونی قابل توجه آنان می‌بینند و تلاش دارند تا با تشدید مجازات ذکر شده برای ورود غیرقانونی به خاک ایران و توسعه مصادیق جرایمی که در فرآیند ورود غیرقانونی رخ می‌دهد مانعی در جهت ورود اتباع خارجی به کشور ایجاد نمایند. در ادامه جزییات تغییرات پیشنهادی توسط نمایندگان را مرور می‌کنیم:

ماده ۱۵ قانون ورود و اقامت اتباع خارجی مصوب ۱۳۱۰، جعل یا استفاده از تذکره یا جواز اقامت یا جواز عبور، شهادت کذب و اظهارات خلاف واقع برای کسب مدارک هویتی و مجوزها، عبور از مرزهای ایران، استفاده از اسناد هویتی دیگران یا در اختیار گذاشتن اسناد هویتی خود جهت استفاده غیر، مخفی شدن به منظور جلوگیری از اخراج شدن از خاک ایران و معاونت یا مشارکت در این اقدامات را جرم‌انگاری نموده است. این ماده برای افرادی که مرتکب جرایم فوق می‌شوند مجازات حبس تأدیبی از سه ماه تا یک سال و جزای نقدی از دویست ریال تا دو هزار ریال و یا یکی از این دو مجازات را مقرر کرده است مگر اینکه جرم آن‌ها مشمول قوانینی گردد که مجازات سخت‌تری معین کرده باشد. این ماده قانونی در مهرماه ۱۳۶۷ یک بار مورد بازنگری قرار گرفته و مجازات‌های در نظر گرفته شده برای آن تشدید شده و به حبس تعزیری از ۱ تا ۳ سال و یا به جزای نقدی از پانصد هزار ریال تا سه میلیون ریال افزایش یافته است. علاوه بر این مصداق دیگری نیز به جرایم این ماده قانونی افزوده شده است بدین ترتیب که خارجانی که به تبع اغنام و احشامشان وارد خاک ایران شوند علاوه بر ضبط احشام به نفع دولت ایران به پنج ماه تا یک سال حبس یا سی هزار تا هشتاد هزار ریال جزای نقدی محکوم خواهد شد، مگر اینکه عهدنامه‌ای بین دولت جمهوری اسلامی و کشور متبوعشان در این مورد منعقد شده باشد.

نمایندگان مجلس در طرح سال ۹۷ مجازات مصادیق جرم ماده ۱۵ را حبس تعزیری درجه شش (۶ ماه تا دو سال حبس) یا جزای نقدی درجه ۵ (هشتاد میلیون ریال تا یکصد و هشتاد میلیون ریال) تعریف نموده‌اند. علاوه بر این در بند ۶ ماده پیشنهادی جایگزین، اسکان موقت، جابجایی و حمل و نقل اتباع بیگانه فاقد مجوز اقامت و تردد و هرگونه معاونت در این امور مانند نگهداری از سکونت‌گاه‌های آنان را نیز جرم‌انگاری کرده است. در تبصره ۲ بند ۷ ماده پیشنهادی به نیروی انتظامی یا سایر ضابطین تکلیف نموده تا خودروهایی که در

حمل و نقل اتباع بیگانه به کار می‌روند و سکونت‌گاه‌های بین راهی آنان را توقیف نمایند. در طرح پیشنهادی نمایندگان مجلس مجازات ورود اتباع خارجی به تبع اغنام و احشام حبس درجه ۷ (نود و یک روز تا شش ماه) و جزای نقدی درجه ۶ (بیست میلیون تا هشتاد میلیون ریال تعیین شده است و در تبصره ۵ پیشنهادی بند ۷ برای ۵ درصد وجوه حاصل از اجرای این قانون محل‌هایی جهت هزینه کرد تعیین نموده است که عبارتند از اداره کل اتباع استانداری‌ها جهت ارتقای کیفیت محل نگهداری فرآیند کار و هزینه‌های احتمالی درمانی اتباع خارجی فاقد مجوز بزه دیده، سرانه دستگیری به ماموران عمل‌کننده و ارتقای کیفیت تجهیزات اپتیک و لجستیکی.

ماده ۱۶ قانون ورود و اقامت اتباع خارجی مصوب ۱۳۱۰ بیان کرده است: «هر خارجی که مقررات این قانون و یا نظامات و احکامی را که بر طبق این قانون صادر می‌شود رعایت نکند به جزای نقدی از دوازده ریال تا ششصد ریال محکوم خواهد شد مگر این که برای جرم او در این قانون یا قوانین دیگر مجازات سخت‌تری معین شده باشد. همین مجازات درباره صاحبان منازل عمومی نیز مجری خواهد شد که به تکلیف مقرر در ماده ۸ عمل نکرده باشند.» ماده ۸ قانون که در این ماده به آن ارجاع شده است نیز بدین ترتیب است: «هر یک از اتباع خارجه مکلف است در ظرف ۴۸ ساعت پس از ورود به هر نقطه از ایران محل توقف خود را کتباً به نظمیۀ اطلاع دهد. هر خارجی که در ایران توقف می‌نماید باید در ظرف هشت روز پس از ورود به محل توقف شخصاً به نظمیۀ محل حاضر شده اسم خود را در آنجا ثبت و تصدیق‌نامه تحصیل نماید. صاحبان منازل عمومی نیز موظفند توقف هر تبعه خارجی را که بیش از ۴۸ ساعت در آن منازل توقف می‌نماید به نظمیۀ اطلاع دهند.»

ماده ۱۶ یک‌بار در تاریخ ۱۳۵۰/۰۳/۳۱ در مجلس شورای ملی بدین صورت اصلاح شده است: «هر خارجی که مقررات این قانون و آیین‌نامه‌های مربوط به آن را رعایت نکند به جزای نقدی از دو یست و یک ریال تا ده هزار ریال محکوم خواهد شد. مگر اینکه عمل او به موجب این قانون یا قوانین دیگر مجازات شدیدتری داشته باشد. همین مجازات درباره مسئولین اماکن عمومی و خصوصی و صاحبان یا متصرفان اماکن شخصی که به تکلیف مقرر در ماده ۸ عمل نکنند مجری خواهد بود.» ماده ۸ نیز در همان تاریخ اصلاح گردید که بر اساس آن هر خارجی که بخواهد در ایران اقامت نماید مکلف است ظرف ۸ روز پس از ورود به ایران خود را برای تحصیل پروانه اقامت به شهربانی محل معرفی نماید. علاوه بر این مسئولین اماکن عمومی و خصوصی و صاحبان یا متصرفان اماکن شخصی حسب مورد

مؤظفند توقف هر تبعه خارجی را که یک شب یا بیشتر نزد آن‌ها توقف می‌نماید، ظرف ۲۴ ساعت پس از ورود خارجی به کلانتری یا ژاندارمری محل اطلاع دهند. فهرست اسامی خارجی‌ان در دفتری که در شهربانی کل کشور تنظیم می‌شود تمرکز خواهد یافت.

نمایندگان مجلس شورای اسلامی در سال ۹۷ پیشنهاد دادند که ماده ۱۶ قانون ورود و اقامت اتباع خارجی بدین شکل اصلاح شود: «عدم رعایت مقررات این قانون در مواردی که مجازات خاصی برای آن تعیین نشده است از جمله نقض تکلیف مقرر در ماده ۸ این قانون مستوجب محکومیت به جزای نقدی درجه هفت (از ده میلیون ریال تا بیست میلیون ریال) می‌باشد.» همانگونه که مشاهده می‌کنید تنها منطق اصلاح این ماده قانونی افزایش جزای نقدی مندرج در آن بوده است.

نظر اداره کل اسناد و تنقیح قوانین:

اداره کل اسناد و تنقیح قوانین مجلس شورای اسلامی در بررسی طرح مذکور مواردی از تعارضات قانونی را ذکر کرده است که اهم آن‌ها در زیر می‌آید:

بند (۱) ماده (۱) طرح، از حیث میزان مجازات در مورد جزای نقدی مغایر با مجازات جعل در مواد ۵۳۶ و ۵۳۷ بخش تعزیرات (کتاب پنجم) قانون مجازات اسلامی است و به موجب ماده ۵۳۶: «هر کس در اسناد یا نوشته‌های غیررسمی جعل یا تزویر کند یا با علم به جعل و تزویر آن‌ها را مورد استفاده قرار دهد علاوه بر جبران خسارت وارده به حبس از شش ماه تا دو سال یا به سه تا دوازده میلیون ریال جزای نقدی محکوم خواهد شد.» و بر اساس ماده ۵۳۷: «عکسبرداری از کارت شناسایی، اوراق هویت شخصی و مدارک دولتی و عمومی و سایر مدارک مشابه در صورتی که موجب اشتباه با اصل شود باید ممهور به مهر یا علامتی باشد که نشان دهد آن مدارک رونوشت یا عکس می‌باشد، در غیر این صورت عمل فوق جعل محسوب می‌شود و تهیه‌کنندگان اینگونه مدارک و استفاده‌کنندگان از آن‌ها به جای اصلی عالمًا عامدًا علاوه بر جبران خسارت به حبس از شش ماه تا دو سال و یا به سه تا دوازده میلیون ریال جزای نقدی محکوم خواهند شد.» بر اساس میزان جزای نقدی پیش‌بینی شده در قانون مجازات اسلامی برای جرم جعل و استفاده از سند مجعول کمتر از میزان مذکور در بند (۱) ماده (۱) طرح می‌باشد. لذا در صورت تعیین مجازات متفاوت برای جعل گذرنامه، جواز اقامت یا جواز عبور برای خود یا دیگری و یا استفاده از آن‌ها با علم به جعلی بودن یا خلاف واقع بودن، این موضوع باید در قانون مجازات اسلامی نیز منعکس شود.

در صورتی که منظور از ماموران ذی‌صلاح مندرج در بند (۲) ماده (۱) طرح، همان مقامات

رسمی دادگاه باشد از حیث میزان مجازات حبس و جزای نقدی مغایر با ماده (۶۵۰) بخش تعزیرات (کتاب پنجم) قانون مجازات اسلامی است که بیان می‌دارد: «هر کس در دادگاه نزد مقامات رسمی شهادت دروغ بدهد به سه ماه و یک روز تا دو سال حبس و پانصد هزار تا دوازده میلیون ریال جزای نقدی محکوم خواهد شد.» بر این اساس مجازات پیش‌بینی شده در قانون مجازات اسلامی برای جرم ادای شهادت کذب کمتر از میزان مذکور در بند (۲) ماده (۱) طرح می‌باشد.

نظر به اینکه به موجب ماده ۱۸۸ قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه کشور، مراجع اخذکننده جرایم نقدی حق استفاده از درآمد فوق را ندارند، لذا تبصره (۵) ماده (۱) طرح از جهت تجویز این امر مغایر با ماده مذکور می‌باشد و برای تصویب نیازمند دو سوم رای است.

تحلیل نمایندگان حامی طرح در مجلس دهم:

از ۶۷ نماینده مجلس دهم که این طرح را امضا کرده‌اند، ۳۷ نفر دور اول نمایندگی خود را تجربه می‌کردند و ۳۰ نفر پیش از مجلس دهم سابقه نمایندگی داشته‌اند.

بررسی حوزه انتخابیه این ۶۷ نفر نماینده نشان می‌دهد که استان تهران با ۹ نماینده امضاکننده پیشتاز بوده است و پس از آن اصفهان و کرمان هر کدام با ۶ نماینده و خراسان رضوی با ۴ نماینده قرار دارند. از هر یک از استان‌های لرستان، مرکزی، خراسان شمالی، چهارمحال و بختیاری، زنجان و فارس گیلان نیز ۳ نماینده این طرح را امضا کرده‌اند. استان‌های مازندران، سیستان و بلوچستان، کردستان و گیلان هم هر کدام ۲ نماینده امضاکننده در این طرح‌ها دارند. در این میان به جز استان‌های تهران، اصفهان، فارس، خراسان رضوی و کرمان که پذیرای تعداد قابل توجهی از مهاجران هستند سایر استان‌ها عمدتاً برای اقامت مهاجران و بالتبع آن اشتغالشان ممنوعه هستند.

تحلیل کمیسیونی امضاکنندگان این طرح حاکی از آن است که نمایندگان عضو کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات با ۹ امضا پیشران این طرح در مجلس بوده‌اند. پس از این کمیسیون، کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی با ۸ امضا و کمیسیون صنایع و معادن با ۶ امضا قرار دارند. هر کدام از کمیسیون‌های انرژی، کشاورزی، بهداشت و درمان، شوراها و امور داخلی کشور و اجتماعی نیز با ۵ نماینده در رتبه بعد قرار دارند. این تحلیل نشان می‌دهد که این طرح از هر سه جنبه اجتماعی، امنیتی و اقتصادی مورد توجه نمایندگان مجلس بوده است.

۳-۸- لایحه مبارزه با قاچاق انسان و اعضای بدن و مجازات عبوردهندگان غیرمجاز افراد از مرزهای کشور

لایحه مبارزه با قاچاق انسان و اعضای بدن و مجازات عبوردهندگان غیرمجاز افراد از مرزهای کشور به پیشنهاد قوه قضاییه در جلسه مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۰۸ هیئت وزیران به تصویب رسید و در تاریخ ۱۳۹۸/۰۱/۲۱ جهت طی تشریفات قانونی توسط رئیس‌جمهور برای رئیس‌مجلس ارسال گردید. این لایحه علی‌رغم اعلام وصول در جلسه علنی شماره ۳۳۶ مجلس دهم مورخ ۱۳۹۸/۰۳/۲۸، اما همچنان در صحن علنی مجلس مطرح نگردیده و سرانجام آن نامشخص است.

سوابق قانون‌گذاری در مورد این موضوع:

به غیر از قانون ورود و اقامت اتباع خارجی به عنوان قانون مادر جهت مدیریت این موضوع، در چند دهه گذشته چه پیش از انقلاب و چه پس از انقلاب تلاش‌های تقنینی دیگری نیز صورت گرفته است که عبارتند از: ۱- لایحه قانونی تشدید مجازات به عبور از مرز مصوب سال ۱۳۳۱-۲ قانون اصلاح ماده ۱۳ قانون راجع به ورود و اقامت اتباع خارجه در ایران ۳- قانون راجع به تشدید مجازات عبوردهندگان اشخاص غیرمجاز از مرز مصوب ۱۳۴۴ و اصلاح این قانون در ۱۳۴۶-۴ قانون گذرنامه مصوب سال ۱۳۵۱-۵ قانون مجازات عبوردهندگان اشخاص غیرمجاز از مرزهای کشور، اصلاح بعضی از مواد قانون گذرنامه و قانون ورود و اقامت اتباع خارجی در ایران مصوب ۱۳۶۷-۶ قانون مبارزه با قاچاق انسان مصوب ۱۳۸۳

لایحه قانونی تشدید مجازات به عبور از مرز مصوب سال ۱۳۳۱ (مجلس شورای ملی، ۱۳۳۱)

این قانون در تاریخ بیستم مرداد ۱۳۳۱ در سه ماده به تصویب مجلس شورای ملی رسید. بر اساس این قانون ورود و خروج از مرزهای کشور بدون گذرنامه یا اجازه‌نامه جرم محسوب شده و اقدام‌کننده به آن به حبس تأدیبی از سه ماه تا یک سال محکوم خواهد شد. شروع‌کننده، محرکان و اغفال‌کنندگان در جهت انجام اقدام فوق نیز بر اساس این قانون با مجازات مشابهی مواجه خواهند شد.

قانون اصلاح ماده ۱۳ قانون راجع به ورود و اقامت اتباع خارجه در ایران

در سال ۱۳۳۶ بندی به ماده ۱۳ قانون ورود و اقامت اتباع خارجی که مربوط به اختیارات هیئت وزیران در مورد ایجاد محدودیت در ورود اتباع خارجی است اضافه گردید. در این بند مقرر شده بود که خارجیانی که بدون داشتن اسناد لازم وارد خاک ایران شده یا می‌شوند و یا با داشتن اسناد لازم از

راه‌های غیر مجاز به کشور وارد گردیده یا می‌گردند علاوه بر مجازات مقرر در قانون ورود و خروج اتباع خارجه، بنا به پیشنهاد وزارت جنگ آنان را برای مدتی که از پنجسال تجاوز نکند ملزم به اقامت اجباری در محل معین نموده و یا اینکه آن‌ها را از کشور اخراج نماید. (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، قانون اصلاح ماده ۱۳ قانون راجع به ورود و اقامت اتباع خارجه در ایران، ۱۳۳۶)

قانون راجع به تشدید مجازات عبوردهندگان اشخاص غیر مجاز از مرز مصوب ۱۳۴۴ و اصلاح این قانون در ۱۳۴۶

در سال ۱۳۴۴ ماده واحده‌ای به تصویب مجلس شورای ملی و سپس مجلس سنا رسید که در سه قسمت مجازات‌هایی را برای کسانی که دیگران را به صورت غیر مجاز از مرز عبور دهند مقرر نمود. در قسمت الف ماده واحده بیان شده است: «هر کس دیگری را به‌طور غیر مجاز از مرز عبور دهد یا به نحوی از انحاء موجبات عبور غیر مجاز دیگری را فراهم نماید به شش ماه تا دو سال حبس تأدیبی و یا به تأدیه پنج هزار تا یکصد هزار ریال جزای نقدی یا هر دو مجازات محکوم می‌شود.» در قسمت ب، تکلیف وسیله‌های نقلیه‌ای که برای انجام عمل مورد استفاده قرار گرفته‌اند روشن شده است که در صورت تعلق به مرتکب و یا اطلاع مالک و وسیله نقلیه از مورد استفاده، وسیله نقلیه به حکم دادگاه به نفع دولت ضبط خواهد شد. در قسمت ج هم آمده است: «هر گاه عمل مرتکب موجب تلف شدن مسافری که مجاز در خروج نیست بشود چنانچه عمل مستلزم مجازات شدیدتری نباشد مرتکب به حبس با اعمال شاقه از سه تا ده سال محکوم خواهد شد و در صورت حدوث نقص یا از کار افتادن عضوی یا مرض دائم یا فقدان یکی از حواس مرتکب به دو تا پنج سال حبس مجرد محکوم خواهد شد.» در سال ۱۳۴۶ بازنگری جزئی در مورد نحوه اجرای این قانون و بعضی از مجازات‌های مقرر در آن صورت گرفت. (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، قانون راجع به تشدید مجازات عبوردهندگان اشخاص غیر مجاز از مرز، ۱۳۴۴)

قانون گذرنامه مصوب سال ۱۳۵۱

قانون فوق مشتمل بر چهل و دو ماده و هجده تبصره پس از تصویب مجلس سنا در جلسه روز دوشنبه ۱۳۵۱/۰۳/۰۸ در جلسه روز پنجشنبه دهم اسفند ماه یک هزار و سیصد و پنجاه و یک شمسی به تصویب مجلس شورای ملی رسید. از تاریخ اجرای این قانون، قانون گذرنامه مصوب سال ۱۳۱۱ و آیین‌نامه‌های مربوط به آن و مواد ۱۰۷ و ۱۰۸ قانون جزا و همچنین قوانین مربوط به گذرنامه تحصیلی و سایر قوانینی که با مواد این قانون مغایرت داشته است در آن قسمت که مغایر بود، لغو گردید. در سه ماده این قانون به نحوی ورود غیر مجاز اتباع خارجی به ایران پرداخته شده است.

بر اساس ماده ۳۷ هر کس برای دریافت گذرنامه یا اسناد در حکم گذرنامه به نام خود یا نام دیگری اسناد و مدارک خلاف واقع یا متعلق به غیر را عالمأ و عامداً به مراجع مربوط تسلیم نماید به حبس تأدیبی از دو ماه تا شش ماه محکوم می‌شود و در صورتی که عمل او منجر به صدور گذرنامه شود به حبس تأدیبی از دو ماه تا دو سال محکوم خواهد شد. بر اساس ماده ۳۸ همین قانون، هر کس از گذرنامه یا اسناد در حکم گذرنامه متعلق به دیگری برای ورود به کشور یا خروج از آن استفاده نماید به حبس تأدیبی از دو ماه تا یک سال محکوم می‌شود. در ماده ۴۱ نیز ذکر گردیده است که هر کس برای تحصیل گذرنامه یا اسناد در حکم گذرنامه عالمأ و عامداً و به قصد تقلب هرگونه اطلاع مربوط به خود و همراهان را که در صدور گذرنامه مؤثر است برخلاف واقع در پرسشنامه ذکر نماید به شرط استفاده از گذرنامه به حبس تأدیبی از دو ماه تا شش ماه محکوم خواهد شد. (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، قانون گذرنامه، ۱۳۵۱)

قانون مجازات عبوردهندگان اشخاص غیرمجاز از مرزهای کشور، اصلاح بعضی از مواد قانون گذرنامه و قانون ورود و اقامت اتباع خارجی در ایران مصوب ۱۳۶۷

در سال ۱۳۶۷ جهت یکپارچه‌سازی قوانین ناظر بر ورود و خروج غیرمجاز افراد ایرانی و خارجی از مرزهای کشور بسته‌ای از اصلاحات قانونی در قوانین پیشین صورت گرفت. پیش از این به تغییرات ناشی از این قانون در ماده ۱۵ قانون ورود و اقامت اتباع خارجی پرداختیم. قسمت دیگری از این قانون که مربوط به ورود غیرمجاز خارجی‌ها به کشور می‌شود در واقع ماده ۱ این قانون است که طبق ماده ۲ پس از تصویب این قانون جایگزین قانون تشدید مجازات عبوردهندگان اشخاص غیرمجاز و اصلاحات بعدی آن که پیش از این بحث شد گردیده است.

در ماده ۱ این قانون مجازات‌های افرادی که دیگری را به‌طور غیرمجاز از مرز عبور دهد و یا موجبات عبور غیرمجاز دیگران را تسهیل یا فراهم نمایند در پنج بند تعریف شده است. در تبصره ۱ این ماده تأکید شده در صورتی که عبوردهنده از کارکنان دولت و مؤسسات وابسته به دولت باشد و با سوءاستفاده از سمت خود مرتکب این عمل شده باشد، علاوه بر مجازات‌های مندرج در این ماده به انفصال دایم از خدمات دولتی محکوم می‌گردد. در تبصره ۲ نیز تعیین تکلیف اموالی که از طریق اجرای این قانون بدست آمده است را منوط به بند ۳ ماده ۵ قانون مجازات‌های اسلامی و قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی نموده است. (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، قانون مجازات عبور دهندگان اشخاص غیر

مجاز از مرزهای کشور و اصلاح بعضی از مواد قانون گذرنامه و قانون ورود و اقامت اتباع خارجه در ایران، ۱۳۶۷)

قانون مبارزه با قاچاق انسان مصوب ۱۳۸۳

آخرین قانون مصوب در مورد این موضوع قانون مبارزه با قاچاق انسان می‌باشد که در هشت ماده و سه تبصره در جلسه علنی روز یک‌شنبه مورخ ۱۳۸۳/۰۴/۲۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در این قانون قاچاق انسان بدین ترتیب تعریف گردیده است: «خارج یا وارد ساختن و یا ترانزیت مجاز یا غیرمجاز فرد یا افراد از مرزهای کشور با اجبار و اکراه یا تهدید یا خدعه و نیرنگ و یا با سوءاستفاده از قدرت یا موقعیت خود یا سوءاستفاده از وضعیت فرد یا افراد یاد شده، به قصد فحشاء یا برداشت اعضاء و جوارح، بردگی و ازدواج» «تحویل گرفتن یا انتقال دادن یا مخفی نمودن یا فراهم ساختن موجبات اخفاء فرد یا افراد موضوع بند (الف) این ماده پس از عبور از مرز با همان مقصود»

در ماده ۳ این قانون در مورد مجازات قاچاق انسان بیان می‌دارد چنانچه عمل مرتکب «قاچاق انسان» از مصادیق مندرج در قانون مجازات اسلامی باشد مطابق مجازات‌های مقرر در قانون یاد شده و در غیر این صورت به حبس از دو تا ده سال و پرداخت جزای نقدی معادل دو برابر وجوه یا اموال حاصل از بزه یا وجوه و اموالی که از طرف بزه دیده یا شخص ثالث وعده پرداخت آن به مرتکب داده شده است محکوم می‌شود. (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، قانون مبارزه با قاچاق انسان، ۱۳۸۳)

محتوای لایحه پیشنهادی دولت به مجلس:

همانگونه که از عنوان لایحه پیشنهادی مشخص است، این لایحه به دنبال یکپارچه‌سازی قوانین موجود در مورد قاچاق انسان و عبور غیرمجاز از مرزهای کشور است. در مقدمه توجیهی لایحه آمده است: «نظر به اینکه شرایط ناپایدار برخی از کشورهای پیرامون جمهوری اسلامی ایران می‌تواند زمینه تشدید اقدامات باندها و شبکه‌های تبهکاری قاچاق انسان را بیش از پیش فراهم آورده و امنیت داخلی و خارجی را تهدید نماید و با عنایت به اینکه لازمه اقدام برای دفع تهدید احتمالی یاد شده، تقویت نظارت بر مرزهای مشترک از طریق هماهنگی بیشتر دستگاه‌های مرتبط با امر مبارزه با قاچاق انسان به‌ویژه در استان‌های مرزی و اصلاح قوانین و مقررات مربوط برای رفع خلأهای قانونی در راستای پیشگیری از قاچاق انسان و اعضای بدن و مهاجرت غیرمجاز و مجازات مرتکبان این اعمال می‌باشد، لایحه زیر برای طی مراحل قانونی تقدیم می‌شود»

در ماده ۱ لایحه پیشنهادی تعریف موسع تری از قاچاق انسان و مصادیق آن نسبت به قانون مبارزه با قاچاق انسان ارایه شده است. این تعریف بدین ترتیب است: «خارج یا وارد کردن و یا عبور دادن (ترانزیت) فرد یا افراد از مرزهای کشور، همراه با رضایت آن‌ها یا بدون آن از طریق به کار بردن اجبار، تهدید، اکراه، فریب و یا سوءاستفاده از قدرت یا موقعیت خود یا وضعیت فرد یا افراد یاد شده با قصد فراهم ساختن موجبات فحشا یا سایر اشکال بهره‌کشی جنسی یا ارایه اجباری خدمات، کار، ازدواج و آزمایش پزشکی و یا بردگی.» «هرگونه فعالیت از قبیل تحویل دادن، تحویل گرفتن، انتقال، نگهداری و پنهان کردن افراد موضوع بند (الف) این ماده، پس از عبور از مرز و در هر نقطه از کشور، با حداقل یکی از مقاصد مندرج در بند مذکور.»

در ماده ۳ این لایحه پیشنهاد شده است که هر فردی مرتکب قاچاق انسان موضوع مواد ۱ و ۲ لایحه شود به حبس و جزای نقدی درجه چهار (حبس بیش از پنج تا ده سال و جزای نقدی بیش از یکصد و هشتاد میلیون ۱۸۰.۰۰۰.۰۰۰ ریال تا سیصد و شصت میلیون ۳۶۰.۰۰۰.۰۰۰ ریال) محکوم می‌شود. در ماده ۵ این لایحه تأکید شده که اگر رفتار مرتکب جرم مشمول یکی از موارد ذیل این ماده باشد مجازات مرتکب یک درجه تشدید می‌شود. در ماده ۷ لایحه در تعریف مفهوم قاچاق مهاجر آمده است: «خارج یا وارد یا عبور دادن (ترانزیت) غیرمجاز فرد یا افراد از مرزهای کشور به منظور کسب منافع مالی مستقیم یا غیرمستقیم، قاچاق مهاجر محسوب می‌شود و مرتکب به مجازات درجه پنج (حبس بیش از دو تا پنج سال، جزای نقدی بیش از هشتاد میلیون ۸۰.۰۰۰.۰۰۰ ریال تا یکصد و هشتاد میلیون ۱۸۰.۰۰۰.۰۰۰ ریال و محرومیت از حقوق اجتماعی بیش از پنج تا پانزده سال) محکوم خواهد شد. در تبصره این ماده تأکید شده است هرگاه شخصی، دیگری را به‌طور غیرمجاز از مرز عبور دهد و مشمول موارد فوق نباشد به مجازات درجه شش محکوم می‌شود.

در ماده ۸ برای افرادی که اتباع بیگانه غیرمجاز را حمل و جابجا می‌نمایند مجازات حبس و جزای نقدی درجه شش (حبس بیش از شش ماه تا دو سال و جزای نقدی بیش از بیست میلیون ۲۰.۰۰۰.۰۰۰ ریال تا هشتاد میلیون ۸۰.۰۰۰.۰۰۰ ریال) تعیین شده است. در ماده ۹ مجازات مشابهی برای تبعه بیگانه‌ای که به‌طور غیرمجاز وارد کشور شده یا در کشور اقامت غیرمجاز داشته تعیین شده است. اقدام جایگزین این مجازات‌ها، نگهداری در اردوگاه‌ها به مدت سه ماه و اخراج از کشور می‌باشد. در تبصره یک و دو این ماده به شرایط دیگری که منجر به اقامت غیرمجاز علی‌رغم ورود مجاز می‌شود پرداخته شده است. بر این اساس

اگر اقامت غیرمجاز ناشی از عذر موجه یا طولانی شدن فرآیندهای اداری تمدید اقامت باشد وقوع جرمی متوجه آنان نیست اما در صورت وقوع قصور از طرف آنان به جزای نقدی درجه هفت یعنی بیش از ده میلیون ۱۰.۰۰۰.۰۰۰ ریال تا بیست میلیون ۲۰.۰۰۰.۰۰۰ ریال و اخراج از کشور محکوم خواهند شد.

در ماده ۱۷ این لایحه تأکید شده است که محدوده تردد اتباع بیگانه که به‌طور مجاز وارد کشور می‌شوند و مرزهای مجاز برای ورود و خروج آنان توسط هیئت وزیران تعیین و به مبادی ذی‌ربط اعلام می‌شود. تخلف از این محدوده مشمول تردد غیرمجاز موضوع مواد (۹) و (۱۴) این قانون می‌باشد. در ماده ۱۸ نیز بیان می‌شود چنانچه اتباع بیگانه‌ای که به‌طور غیرمجاز وارد کشور شده‌اند، درخواست پناهندگی نمایند، ابتدا به درخواست آنان رسیدگی می‌شود. در صورتی که با تقاضای پناهندگی موافقت شود از مجازات‌های جرم مزبور معاف بوده و در غیر این صورت وفق مقررات این قانون با آن‌ها رفتار خواهد شد، مگر اینکه ثابت نمایند صرفاً برای پناهندگی وارد کشور شده‌اند. در ماده ۲۳ لایحه نیز آمده است که زنان، نوجوانان و اطفالی که حسب مورد به تبع شوهر یا سرپرست قانونی ورود و خروج غیرمجاز داشته‌اند از شمول مقررات کیفری این قانون مستثنا می‌باشند.

نهایتاً در ماده ۲۵ این لایحه پیشنهاد شده در صورت تصویب این لایحه تمامی قوانین ناظر به این موضوع که پیش از این به صورت مختصر مورد بحث و بررسی قرار گرفتند ملغی شوند. مهم‌ترین ایرادی که اداره کل تدوین قوانین به این لایحه وارد کرده است این موضوع می‌باشد که لایحه با عنوانی مستقل مغایر با سیاست‌های تنقیحی مجلس شورای اسلامی بوده و در نتیجه تورم قوانین را در پی خواهد داشت و به همین جهت پیشنهاد داده تا مفاد این لایحه در قالب الحاق چند ماده به قانون مجازات اسلامی تنظیم و تقدیم گردد.

۴-۸- طرح ساماندهی اتباع غیرمجاز در سال ۱۳۹۹

ارایه طرح ساماندهی اتباع غیرمجاز توسط نمایندگان مجلس یازدهم در شهریور ماه سال گذشته، بحث‌ها و گفت‌وگوهای دامنه‌داری را در بین افکار عمومی کشور افغانستان و نخبگان ایرانی به راه انداخت. این طرح در پرتو حوادث رخ داده در ابتدای سال جاری در مورد غرق شدن تعدادی از اتباع افغانستان در هریرود و آتش گرفتن خودروی حامل مهاجران غیرمجاز در استان یزد تهیه شده است و در شهریور ماه ۱۳۹۹ توسط هیئت ریسه مجلس اعلام وصول شده است. (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، طرح ساماندهی اتباع خارجی غیرمجاز، ۱۳۹۹)

محتوای طرح:

این طرح در ۱۲ ماده تنظیم شده است. در ماده یک مجازات ورود، اقامت و تردد غیرمجاز اتباع خارجی علاوه بر طرد از کشور، مجازات درجه ۶ خواهد بود. دادگاه در صورتی که اعمال مجازات را به مصلحت نبیند صرفاً به طرد از کشور حکم خواهد داد. دادگاه صالح برای رسیدگی این موضوع طبق این طرح دادگاه‌های انقلاب می‌باشند. البته دادستان طبق این طرح می‌تواند حتی پیش از تشکیل پرونده کیفری راساً دستور طرد اتباع غیرمجاز را به ضابطین و ادارات امور اتباع ابلاغ نماید.

طبق ماده ۴ هر کس با انجام اقداماتی از قبیل تأمین محل سکونت یا جابجایی اتباع غیرمجاز، اقامت یا تردد اتباع را تسهیل کند به مجازات درجه ۵ (حبس بیش از دو تا پنج سال و جزای نقدی بیش از هشتاد میلیون ۸۰.۰۰۰.۰۰۰ ریال تا یکصد و هشتاد میلیون ۱۸۰.۰۰۰.۰۰۰ ریال) و ضبط اموال و درآمدهای ناشی از جرم محکوم می‌شود. دادستان می‌تواند بر اساس پیشنهاد کمیسیون امور اتباع استناداری‌ها و وسایط نقلیه مورد استفاده مستقیم یا غیرمستقیم در جابجایی اتباع و محل‌های اسکان اتباع مورد نظر را ضبط نماید.

طبق ماده ۶ این طرح، واحدهای کسب و تولید و اشتغال و اصنافی که اتباع غیرمجاز را در غیر حرفه‌های مجاز از طرف دولت به کارگیری نمایند با تصمیم کمیسیون و بدون نیاز به طرح پرونده در مرجع قضایی به جزای نقدی تا یکصد میلیون ریال و پلمپ محکوم می‌شوند. طبق ماده ۷، تیراندازی به سمت خودروی حامل اتباع غیرمجاز چنانچه خودرو از ایست و بازرسی پلیس فرار کند و ظن قوی به حمل اتباع باشد با رعایت سایر ضوابط قانون به کارگیری سلاح مجاز است. چنانچه اتباع غیرمجاز وارد ایران شده باشند و پلیس نیز ضوابط را رعایت کرده باشد دیه‌ای پرداخت نخواهد شد.

در ماده ۹ طرح تأکید شده است در حوادث منتهی به فوت اتباع غیرمجازی که بر اثر واژگونی یا تصادف خودروهای مشمول ماده ۳ رخ می‌دهد، راننده حامل اتباع و سایر ایادی مؤثر در قاچاق مسئول هستند و در هر صورت بیمه‌ها و بیت‌المال مسئولیتی نخواهند داشت. در ماده ۱۱ نیز تصریح شده است، هرگونه تحصیل دارایی و تملک اموال منقول و غیرمنقول توسط اتباع غیرمجاز باطل و بی‌اعتبار است مگر اموال شخصی که تبعه هنگام ورود به کشور همراه خود داشته که هنگام طرد به وی مسترد می‌شود. سایر اموال چه به نام وی باشد چه دیگری به پیشنهاد کمیسیون و دستور دادستان ضبط می‌شود. هر ایرانی نیز که در مخفی کردن اموال و دارایی‌های اتباع خارجی غیرمجاز به هر نحو مساعدت کند به مجازات درجه ۵ و ضبط اموال تحصیل شده محکوم خواهد شد.

انتقادات به طرح ساماندهی اتباع غیرمجاز:

در نظر نگرفتن انگیزه اقتصادی ذینفعان در جهت طراحی راه‌حل مسئله: همان‌گونه که پیش از این شرح داده شد تقاضا برای استفاده از نیروی کار خارجی در بازار کار ایران وجود دارد. از سوی دیگر با توجه به کمبود شغل برای کارگران ساده در کشورهای همسایه شرقی، عرضه نیروی کار مهاجر به سمت ایران جریانی ثابت دارد. علاوه بر این باید توجه کرد که افغانی‌کشی برای مردمان بومی استان‌های مرزنشین ایران به‌هیچ‌وجه قبح غیرقانونی ندارد. گسترده بودن بیکاری در بین تحصیل‌کردگان باعث می‌شود که آن‌ها علی‌رغم تمام خطراتی که این شغل دارد آن را یکی از شغل‌های جوانان در استان خود بدانند. عدم توجه به انگیزه‌های اقتصادی بازیگران این فرآیند موجب شده تا برخوردهای امنیتی و انتظامی صرف نتواند تاکنون چرخه‌های ورود و خروج مهاجران غیرقانونی را متوقف کند.

روشن نبودن نسبت این طرح با توافقات صورت گرفته بین دو کشور ایران و افغانستان: دو کشور ایران و افغانستان در چند سال گذشته درگیر مذاکراتی پیرامون سند جامع همکاری‌های بین دو کشور بوده‌اند. به گفته بهادر امینیان سفیر ایران در افغانستان در مرداد ماه ۱۳۹۹: «تاکنون توافقات بین طرفین در سه کمیته آب، اتباع و فرهنگی انجام گرفته و مذاکرات دو کمیته اقتصادی - ترانزیتی و دفاعی - امنیتی در دست بررسی است که امیدواریم این سند تا دو ماه آینده نهایی شود.» (شبکه خبر، ۱۳۹۹) پر واضح است که هرگونه طرحی برای ساماندهی اتباع غیرمجاز که بخش عمده آن‌ها افغانستانی هستند، می‌بایست در قالب توافقات صورت گرفته در کمیته اتباع سند جامع همکاری‌های بین دو کشور باشد.

فقدان ضمانت اجرای مجازات‌های طرح: فرشید سرفراز و کیل دادگستری و کارشناس حقوق مهاجرت معتقد است که: «یک پدیده شایع را نمی‌توان با ترساندن از مجازات افراد درگیر در آن رفع و رجوع کرد و این شیوه تنها آخرین راه‌حل، آن هم پس از مدیریت و کنترل یک پدیده است که تنها برای تعداد کمی از افراد خاطی قابلیت کاربرد دارد نه تعداد ۸۰۰ هزار تا یک میلیون مهاجر غیرقانونی به روایت آمار. نمونه عدم موفقیت این رویکرد در اجرای مداوم مجازات اعدام در قاچاق مواد مخدر بوده که ناکارآمدی این سیاست بر همگان روشن شده است.» (اعتماد، ۱۳۹۹)

شایان توجه است در بند یک طرح نمایندگان مجلس قید شده است که دادگاه در صورتی که اعمال مجازات را به مصلحت نبیند صرفاً به طرد از کشور حکم خواهد داد یا در بند ۳ قید گردیده است دادستان‌ها می‌توانند در صورتی که تشکیل پرونده کیفری را ضروری ندانند راساً دستور طرد اتباع غیرمجاز را به ضابطین و ادارات امور اتباع صادر

نمایند. وجود این دو بند نشان می‌دهد که نمایندگان پیشنهاددهنده طرح نیز به خوبی واقفند که مجازات درجه ۶ درج شده در طرح با توجه به گستردگی مسئله، ضمانت اجرایی ندارد و تنها برای ترساندن مهاجران غیرمجاز در این طرح نسبت به مجازات موجود در ماده ۱۵ قانون ورود و اقامت اتباع خارجی مصوب ۱۳۱۰ تشدید شده است. روشن نبودن چرایی محول کردن رسیدگی به پرونده اتباع غیرمجاز به دادگاه انقلاب اسلامی: محمد کاظم عمارتی استاد دانشگاه و وکیل دادگستری در مصاحبه با خبرگزاری ایسنا بیان می‌دارد: «تعیین دادگاه انقلاب به عنوان مرجع صالح رسیدگی به اتهامات مرتکبین جرایم موضوع طرح ساماندهی اتباع غیرمجاز، برخلاف اصل صلاحیت محاکم عمومی است. اصولاً دادگاه انقلاب که از دادگاه‌های اختصاصی به شمار می‌آید، در نظام‌های سیاسی پس از تغییر نظام حاکم، به طور موقت برای محاکمه و رسیدگی به جرایم سران رژیم سابق تشکیل و با محاکمه این افراد مأموریتش پایان می‌پذیرد. بنابراین سلب صلاحیت از دادگاه‌های عمومی و گسترش صلاحیت دادگاه اختصاصی بدون وجود ضرورت با اصول حقوقی، سازگار نیست.» (ایسنا، ۱۳۹۹)

مغایرت بخش‌هایی از طرح با قوانین جاری کشور و تعهدات بین‌المللی ایران در قبال مهاجران: فرشید سرفراز در این باره می‌گوید: «ایران از لحاظ حقوق بین‌الملل در قبال مهاجران تعهداتی دارد. این طرح به گونه‌ای تنظیم شده که مغایر با این تعهدات حقوقی است مثلاً اینکه اگر فردی هنگام ورود غیرقانونی به کشور کشته شد، دیه‌ای به او پرداخت نخواهد شد. یا این طرح با سایر قوانین کشور نیز تداخل دارد مثلاً وقتی ما قانون به کارگیری سلاح داریم تکرار آن در این طرح چه موضوعیتی دارد.» محمد کاظم عمارتی نیز معتقد است: «معاف نمودن شرکت‌های بیمه از جبران خسارات بدنی وارده به سرنشینان خودروی حامل اتباع غیرمجاز، مخالف اصول مسلم حقوقی و بیمه‌ای است.»

اداره کل تدوین قوانین مجلس شورای اسلامی نیز در بررسی حقوقی این طرح به مواردی از این عدم تطابق اشاره کرده است. به‌طور مثال طبق بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، طرح‌ها و لوایح باید شفاف و غیرمبهم باشند. در بند ۱ طرح پیشنهادی این اختیار را به قاضی داده است که اگر اعمال مجازات را صلاح نیند تبعه غیرمجاز را تنها از کشور طرد کند. اینکه به‌طور واضح منظور و ضابطه مصلحت را بیان نکرده است موجب عدم شفافیت و ابهام می‌شود و یا اینکه طرح مورد نظر در موارد بسیاری با قانون راجع به ورود و اقامت اتباع خارجه در ایران مصوب ۱۳۱۰ در تناقض است (نظیر مواد ۱۱، ۱۳ و ۱۷) لذا مناسب است که طرح در قالب اصلاح قانون فوق تنظیم و عنوان آن نیز به صورت زیر

اصلاح شود: «طرح اصلاح قانون راجع به ورود و اقامت اتباع خارجه در ایران».

عدم توجه به حساسیت افکار عمومی نخبگان ایران و جامعه افغانستان نسبت به طرح‌های صرفاً تنبیهی در مورد مهاجران:

پس از اعلام طرح نمایندگان مجلس واکنش‌های منفی بسیاری نسبت به آن در افکار عمومی منتشر شد. طیبه سیاوشی شاه عنایتی نماینده مجلس دهم در توییتی بیان کرد: «در آستانه‌ی روز مهاجر، طرحی با عنوان «ساماندهی اتباع غیرمجاز» در مجلس یازدهم اعلام وصول شده است که بر اساس آن، مهاجران غیرمجاز به حداکثر مجازات حبس، شلاق و جزای نقدی محکوم خواهند شد و حتی تیراندازی به سمت خودروی حامل اتباع غیرقانونی، مجاز خواهد بود. این طرح، دلایل توجیهی ندارد و علاوه بر ایرادات حقوقی، با رویکرد قانون کاهش مجازات (مصوب مجلس دهم)، یکسان‌سازی مجازات‌ها و احصاء صلاحیت دادگاه‌های انقلاب تعارض داشته و توجهی به انباشت زندان‌ها و آسیب آن بر فرد زندانی و خانواده‌ها و دیدگاه دستگاه قضای مبنی بر کاهش زندانیان نشده است. این طرح از نظر سیاست‌گذاری، ضربتی و سرکوب‌گرایانه است و علاوه بر هزینه‌ساز بودن از نظر اقتصادی، سیاسی و امنیتی در بُعد داخلی و بین‌المللی، دستاوردی جز تشدید آسیب‌های اجتماعی، سوءاستفاده از اتباع و خصوصاً کودکان در پی نخواهد داشت» (پانا، ۱۳۹۹) فرشید سرفراز نیز بیان نمود: «بعضی از مواد این طرح که اشاره به حق تیراندازی، عدم پرداخت دیه و مصادره اموال دارد خلاف عدالت اسلامی است و بهانه‌ای به دست مخالفان ایران در افغانستان خواهد داد تا روابط دو کشور را تخریب کنند.» محمد کاظم عمارتی در گفت‌وگو با خبرگزاری ایسنا اظهار داشت: «تصریح و تأکید به اجازه تیراندازی به خودروی حامل اتباع غیرمجاز، معافیت شرکت‌های بیمه از جبران خسارت بدنی مصدومین و توجه این مسئولیت سنگین به راننده، در داخل کشور دربردارنده آسیب اجتماعی برای خانواده‌های این افراد و در سطح جهانی موجب مخدوش شدن چهره کشور، محکومیت‌های بین‌المللی و سوءاستفاده و بهانه‌جویی است.»

تحلیل نمایندگان امضاکننده طرح:

بررسی پیرامون نمایندگان امضاکننده این طرح در مجلس نشان می‌دهد که در سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی دو لیست جداگانه (طرح با شماره ثبت ۲۶۸ دارای ۲۴ امضا و طرح با شماره ثبت ۲۲۴ دارای ۳۲ امضا) از نمایندگان حامی طرح منتشر شده است. بررسی این دو لیست نشان می‌دهد: در دو لیست ۱۳ نماینده مشترک وجود دارد و در واقع ۴۳ نماینده از این طرح حمایت کرده‌اند. از ۴۳ نماینده امضاکننده طرح ۲۱ نماینده دور اولی هستند و ۲۲ نماینده بیش از

یک دوره نماینده مجلس بوده‌اند. از نظر پراکندگی حوزه انتخابیه نمایندگان حامی طرح به ترتیب استان‌ها بدین شرح است: فارس ۸ نفر، یزد ۴ نفر، آذربایجان شرقی ۴ نفر، اصفهان ۴ نفر، تهران ۴ نفر، خراسان رضوی ۲ نفر، کرمانشاه ۲ نفر، گلستان ۲ نفر، گیلان ۲ نفر، کرمان ۲ نفر، کردستان ۲ نفر، آذربایجان غربی ۲ نفر و نهایتاً استان‌های مازندران، زنجان، قم، خوزستان، مرکزی و بوشهر هر کدام یک نفر. شایان ذکر است دو استان یزد با تمامی نمایندگان استان و استان فارس با تقریباً نیمی از نمایندگان استان پیشتاز حمایت از این طرح هستند که می‌توان آن را تحت تأثیر تعارضات موجود در بین مردم بومی و مهاجران ساکن در این دو استان ارزیابی کرد. دلایل نمایندگانی که استان‌های آن‌ها در مناطق ممنوع برای حضور مهاجران قرار دارد قاعدتاً نباید ناشی از مسایل محلی باشد.

از نظر اهمیت موضوع برای کمیسیون‌ها، تعداد اعضای امضاکننده در هر کمیسیون به ترتیب زیر است: ۱- صنایع و معادن ۶ نفر ۲- شوراها و امور داخلی کشور: ۵ نفر ۳- برنامه و بودجه، حقوق و قضایی، عمران، آموزش و تحقیقات: هر کدام ۴ نفر ۴- کشاورزی و انرژی: هر کدام ۳ نفر ۵- بهداشت و درمان، اصل ۹۰، اقتصادی و فرهنگی: هر کدام ۲ نفر ۶- امنیت ملی و اجتماعی: هر کدام یک نفر. بررسی کمیسیون‌های حامیان طرح نشان می‌دهد که علی‌رغم وجه پررنگ امنیتی طرح، حامیان طرح عمدتاً دغدغه‌های اقتصادی را در مورد ساماندهی اتباع غیرمجاز را نمایندگی می‌کنند.

۵-۸- طرح اصلاح مواد ۱۵ و ۱۶ قانون ورود و اقامت اتباع خارجی در سال ۱۴۰۰

در تاریخ ۱۵ اردیبهشت ۱۴۰۰، ۱۹ نماینده مجلس یازدهم طرح اصلاح مواد ۱۵ و ۱۶ قانون ورود و اقامت اتباع خارجی را جهت رسیدگی تقدیم هیئت ریسه کردند. (خبرگزاری تسنیم، طرح جدید مجلس برای اصلاح قانون ورود و اقامت اتباع خارجی، ۱۴۰۰)

محتوای طرح:

بررسی مفاد این طرح نشان‌دهنده آن است که این طرح ترکیبی از مواد دو طرح پیشین اصلاح مواد ۱۵ و ۱۶ قانون ورود و اقامت اتباع خارجی در سال ۱۳۹۷ و طرح ساماندهی اتباع غیرمجاز در سال ۱۳۹۹ است. مقدمه یا دلایل توجیهی پیشنهاددهندگان دقیقاً همان مواردی است که در صدر طرح سال ۱۳۹۷ آمده بود.

نکته جالب این طرح این است که علی‌رغم اینکه در دلایل توجیهی آن حضور اتباع غیرمجاز در کشور را دلیل پیشنهاد این طرح معرفی می‌نماید اما در بندهای مختلف طرح

پیشنهادی به سمت ایجاد محدودیت‌های جدید برای زندگی مهاجران قانونی در کشور حرکت کرده است. به‌طور مثال در بند الف ماده ۲ طرح می‌خوانیم: « دولت موظف است میانگین استفاده سالانه اتباع خارجی از یارانه‌های پنهان از قبیل یارانه‌های انرژی، آموزش، مالی و اقتصادی و خدمات عمومی و... را محاسبه نموده و در زمان تمدید پروانه اقامت ایشان در ابتدای سال اخذ نماید. همچنین دستگاه‌های اجرایی از قبیل وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های زیرمجموعه آن‌ها و شهرداری‌ها موظفند هزینه تمام شده خدمت ارائه شده به اتباع بیگانه را اخذ نمایند. در خصوص خدمات ارائه شده در شهرستان‌ها تعیین قیمت تمام شده خدمات ارائه شده به اتباع خارجی توسط کمیته برنامه‌ریزی شهرستان در ابتدای هر سال تعیین و توسط نهادهای ذیربط اخذ می‌شود.» یا در شرح وظایف کمیسیون اتباع استانداری آمده است: «صدور حکم اخراج اتباع دارای مجوز اقامت که مرتکب جرایم عمدی درجه ۶ به بالا شوند. کمیسیون می‌تواند همسر و فرزندان تبعه اخراجی را نیز از کشور اخراج کند. تصمیمات کمیسیون استانی مبنی بر اخراج همسر و فرزندان، یک مرحله قابل اعتراض در دادگاه است.» یا « کلیه اتباع خارجی مجاز که مجوز اقامت می‌گیرند (به غیر از اتباعی که با ویزا وارد کشور می‌شوند) نیز مکلفند به صورت سالانه صورت اموال و دارایی‌های تحصیل شده در ایران را به امور اتباع استانداری‌ها اعلام کنند. تخلف از این تکلیف یا کتمان اموال مستوجب مجازات فوق‌الذکر است.» ذکر این موارد در طرح اصلاح مواد ۱۵ و ۱۶ قانون ورود و اقامت اتباع خارجه بیش از هر چیز نشان‌دهنده رویکرد ضد مهاجر نمایندگان امضاکننده طرح است.

تحلیل نمایندگان امضاکننده طرح:

از بین ۱۹ نماینده امضاکننده طرح جدید اصلاح مواد ۱۵ و ۱۶ قانون ورود و اقامت اتباع خارجه، ۱۵ نفر دور اول نمایندگی را تجربه می‌کنند و تنها چهار نفر بیش از یک دوره در مجلس حضور داشته‌اند. پراکندگی نمایندگان امضاکننده از نظر حوزه انتخابیه بدین ترتیب است که استان‌های خراسان رضوی، اصفهان، آذربایجان شرقی، تهران، خراسان جنوبی و گیلان هر کدام دو نماینده امضاکننده در این طرح دارند. هفت نماینده دیگر امضاکننده از هفت استان متفاوت هستند.

در بررسی کمیسیونی نمایندگان امضاکننده طرح متوجه می‌شویم که دو کمیسیون فرهنگی و تلفیق هر کدام با ۴ امضا بیشترین حمایت را از طرح به عمل آورده‌اند. پس از این دو کمیسیون‌های امنیت ملی و سیاست خارجی و انرژی هر کدام با ۳ امضا قرار دارند.

۹. راهکار پیشنهادی: صدور ویزاهای کاری فصلی در مشاغل مورد نیاز

با توجه به تحلیلی که در مورد نحوه خروج اتباع خارجی غیرمجاز صورت گرفت می‌توان حدس زد که اکثریت این افراد در مشاغل فصلی در ایران مشغول به کار بوده و در پایان فصل کار به افغانستان بازمی‌گردند. این ویژگی باعث می‌شود امکان صدور ویزاهای کاری فصلی در کشور مبدأ برای این کارگران فراهم باشد. صدور این ویزاها متناسب با نیاز کشور به همراه اجازه ورود زمینی یا با استفاده از خط آهن خواف-هرات به کشور در مورد افغانستان، هزینه سفر رسمی به ایران را به صورت چشم‌گیری کاهش خواهد داد و ورود غیرقانونی به کشور توسط قاچاق‌بران را از رونق خواهد انداخت.

از سوی دیگر می‌توان بخشی از مالیات اخذ شده از درآمد این مهاجران را صرف تقویت پاسگاه‌های مرزی و اردوگاه‌های اداره کل امور اتباع و مهاجرین خارجی کرد و بخشی دیگر را در اختیار سازمان فنی و حرفه‌ای به منظور توانمندسازی و ارتقای مهارت کارگران ایرانی بی‌سواد و کم‌سواد قرار داد. در میان‌مدت و بلندمدت با اجبار کارفرمایان ایرانی به بیمه کردن این افراد و رعایت حقوق کارگران مندرج در قانون کار و همچنین اخذ مالیات از درآمد فرد مهاجر، این کارگر دیگر نسبت به کارگر ایرانی ارزان‌تر نخواهد بود و کارگر ایرانی امکان رقابت دستمزدی با این افراد را خواهد داشت و به این علت از بازار کار خارج نخواهد شد. در این بین توانمندسازی و ارتقای مهارت کارگران ایرانی توسط سازمان فنی و حرفه‌ای از محل درآمد مالیات کارگران فصلی خارجی باعث اقبال بیشتر کارفرمایان به کارگران ایرانی خواهد شد.

نوع مواجهه فعلی با این مسئله علاوه بر اینکه تهدیدهای ناشی از آن در حوزه‌های مختلف را برطرف نکرده است و گاه و بیگاه باعث مخدوش کردن چهره بین‌المللی کشور می‌شود، از سوی دیگر موجب عدم شفافیت آماری در مورد تعداد کارگران غیرمجاز خارجی و رسته‌های شغلی و محل به‌کارگیری آنان نیز است و امکان سیاست‌گذاری و اعمال حاکمیت را از نهادهای قانون‌گذار و مجری سلب می‌نماید. در واقع قدم اول تصمیم‌سازی

و سیاست‌گذاری در مورد پدیده‌های اجتماعی و اقتصادی، وجود داشتن داده‌های آماری قابل‌اتکا از آن پدیده است. صدور ویزای فصلی برای این کارگران، اشراف امنیتی کشور نسبت به آنان را افزایش خواهد داد و امکان اعمال حاکمیت اقتصادی و اجتماعی متناسب با نیاز کشور در استان‌ها و رده‌های مختلف شغلی را فراهم خواهد نمود و میزان کنترل سیاست‌گذار بر بازار کار کشور را افزایش خواهد داد. از سوی دیگر اتخاذ رویکرد ایجابی در گام اول در مورد سیل مهاجران کاری از کشورهای همسایه، زمینه را برای معنابخشی مجدد به رویکردهای قهری در مورد محدود افرادی که پس از تسهیل صدور رواید کاری و سفر قانونی به ایران همچنان به تردد غیرمجاز می‌پردازند در قالب لایحه «مبارزه با قاچاق انسان و اعضای بدن و مجازات عبوردهندگان غیرمجاز افراد از مرزهای کشور» که از اواخر سال ۱۳۹۷ در صف بررسی کمیسیون‌های مجلس قرار دارد و یا تشدید مجازات کارفرمایان ایرانی که به استفاده از کارگران غیرمجاز خارجی مبادرت می‌کنند، فراهم خواهد ساخت.

با توجه به مباحث ارائه‌شده پیشنهاد‌های زیر جهت بهبود وضعیت ارائه می‌گردد:

۱. راه‌اندازی سامانه‌ی برخط مشترک توسط وزارت امور خارجه و وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی در جهت صدور رواید کاری در مبدأ کشور افغانستان بر اساس نیاز کارفرمایان ایرانی با هدف رسمی‌سازی و قانونمند ساختن حضور مهاجران افغانستانی غیرمجاز با جمعیت تخمینی بالغ بر یک میلیون نفر در کشور که عمدتاً به انگیزه جست‌وجوی فرصت‌های شغلی به ایران می‌آیند.

۲. فراهم ساختن امکان ورود زمینی از مبادی رسمی کشور برای افراد حائز رواید کاری و رفع محدودیت ورود هوایی.

۳. پیگیری جهت تصویب لایحه «مبارزه با قاچاق انسان و اعضای بدن و مجازات عبوردهندگان غیرمجاز افراد از مرزهای کشور» که به پیشنهاد قوه قضائیه در جلسه مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۰۸ هیئت وزیران به تصویب رسیده است و جهت طی تشریفات قانونی در حال بررسی در مجلس شورای اسلامی است و تشدید مجازات در مورد کسانی که علی‌رغم تسهیلات ایجاد شده در دو بند فوق همچنان به تردد غیرمجاز به ایران اقدام نمایند و ایرانیانی که در این امر به انحاء مختلف به آنان یاری می‌رسانند.

۴. اصلاح بند ج ماده ۱۱ قانون تنظیم بخشی از مقررات دولت و ماده ۱۸۱ قانون کار به نحوی که امکان دور زدن قانون به حداقل ممکن برسد.

۵. تقویت پاسگاه‌های مرزی و مسیر قاچاق‌بران مهاجر و اردوگاه‌های اداره کل امور اتباع و مهاجرین خارجی و همچنین توانمندسازی و ارتقای مهارت کارگران ایرانی بی‌سواد و کم‌سواد (رقبای

کارگران خارجی در بازار کار ایران) توسط سازمان فنی و حرفه‌ای از عواید حاصل از مالیات دریافتی از درآمد صدور روادید کاری و رسمی‌سازی مهاجران غیرمجاز

۶. اجرای طرح‌های مبادله‌ی نیروی کار بین ایران و افغانستان با توجه به عدم تشابه بازار کار دو کشور (وجود نیروی کار تحصیل کرده بیکار در ایران به خصوص در رشته‌های فنی و مهندسی و وجود نیروی کار ساده‌مآزاد در افغانستان) تا ظرفیت انسانی موجود در راستای توسعه و شکوفایی اقتصاد دو کشور به کار گرفته شوند.

پیوست‌ها

قوانین کار اتباع خارجی

ماده ۱۲۰ قانون کار: اتباع بیگانه نمی‌توانند در ایران مشغول بکار شوند مگر آنکه اولاً دارای روادید ورود با حق کار مشخص بوده و ثانیاً مطابق قوانین و آیین‌نامه‌های مربوطه، پروانه کار دریافت دارند.

تبصره: اتباع بیگانه ذیل مشمول مقررات ماده ۱۲۰ نمی‌باشند.

الف) اتباع بیگانه‌ای که منحصراً در خدمت ماموریت‌های دیپلماتیک و کنسولی هستند با تأیید وزارت امور خارجه.

ب) کارکنان و کارشناسان سازمان ملل متحد و سازمان‌های وابسته به آنها با تأیید وزارت امور خارجه.

ج) خبرنگاران خبرگزاری‌ها و مطبوعات خارجی به شرط معامله متقابل و تأیید وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.

ماده ۱۲۱ قانون کار: وزارت کار و امور اجتماعی با رعایت شرایط ذیل در مورد صدور روادید با حق کار مشخص برای اتباع بیگانه موافقت و پروانه کار صادر خواهد کرد:

الف) مطابق اطلاعات موجود در وزارت کار و امور اجتماعی در میان اتباع ایرانی آماده بکار افراد داوطلب واجد تحصیلات و تخصص مشابه وجود نداشته باشد.

ب) تبعه بیگانه دارای اطلاعات و تخصص کافی برای اشتغال بکار مورد نظر نداشته باشد.

ج) از تخصص تبعه بیگانه برای آموزش و جایگزینی بعدی افراد ایرانی استفاده شود.

تبصره: احراز شرایط مندرج در این ماده با هیئت فنی اشتغال است.

صدور روادید با حق کار مشخص (ویزا F): حق اشتغال بکار اتباع خارجی وارد شده به

کشور با سقف حداکثر ۱ ماه که توسط کارفرمای تبعه خارجی دارای اقامت معتبر درخواست

شده است و پس از تأیید استان (کلیه ارگان‌های زیربیط) توسط وزارت امور خارجه صادر و

توسط اداره گذرنامه و مهاجرت اتباع خارجی نیروی انتظامی استان ممهور می‌گردد. کارفرما

مکلف است در صورت نیاز به خدمات تبعه خارجی به بیش از زمان داده شده درخواست خود را مبنی بر صدور پروانه کار به واحد اشتغال اتباع خارجی تسلیم نماید.

ماده ۱۲۲ قانون کار: وزارت کار و امور اجتماعی می‌تواند نسبت به صدور، تمدید و تجدید پروانه کار افراد زیر اقدام نماید:

الف) تبعه بیگانه‌ای که حداقل ده سال مداوم در ایران اقامت داشته باشد.

ب) تبعه بیگانه‌ای که دارای همسر ایرانی باشد.

ج) مهاجرین کشورهای بیگانه خصوصاً کشورهای اسلامی و پناهندگان سیاسی به شرط داشتن کارت معتبر مهاجرت و یا پناهندگی و پس از موافقت کتبی وزارتخانه‌های کشور و امور خارجه.

ماده ۱۲۴ قانون کار: پروانه کار با رعایت مواد این قانون حداکثر برای مدت یکسال صادر و یا تمدید و یا تجدید می‌شود.

ماده ۱۲۵ قانون کار: در مواردی که به هر عنوان رابطه استخدامی تبعه بیگانه با کارفرما قطع می‌شود کارفرما مکلف است ظرف مدت پانزده روز مراتب را به وزارت کار و امور اجتماعی اعلام کند. تبعه بیگانه نیز مکلف است ظرف پانزده روز پروانه کار خود را در برابر اخذ رسید به وزارت کار و امور اجتماعی تسلیم نماید. وزارت کار و امور اجتماعی در صورت لزوم اخراج تبعه بیگانه را از مراجع ذیصلاح درخواست می‌کند.

ماده ۱۲۸ قانون کار: کارفرمایان مکلفند قبل از اقدام به عقد هرگونه قراردادی که موجب استخدام کارشناسان بیگانه می‌شود، نظر وزارت کار و امور اجتماعی را در مورد امکان اجازه اشتغال تبعه بیگانه استعلام نمایند.

آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۲۹ قانون کار

الف) چگونگی صدور، تمدید، تجدید، و لغو پروانه کار اتباع خارجی

صدور پروانه کار:

ماده ۱ - پروانه کار اتباع خارجی که روادید با حق کار آنان مورد موافقت هیئت فنی اشتغال اتباع خارجی موضوع تبصره ماده ۱۲۱ قانون کار قرار گرفته است، توسط وزارت کار و امور اجتماعی اداره اشتغال اتباع خارجی صادر می‌شود.

ماده ۲ - کارفرمایانی که از خدمات اتباع خارجی استفاده می‌نمایند، مکلفند مدارک لازم جهت صدور پروانه کار اتباع یاد شده را ظرف مدت یک ماه از تاریخ ورود تبعه خارجی به کشور، به

واحدهای ذی‌ربط در وزارت کار و امور اجتماعی ارائه نمایند. در غیر این صورت وزارت کار و امور اجتماعی به استناد ماده ۱۸۱ قانون کار، مراتب را به مراجع قضایی اعلام می‌نماید.

ماده ۳- صدور پروانه کار جهت کارشناسان و متخصصین خارجی مورد نیاز دولت پس از تأیید هیئت فنی اشتغال اتباع خارجی و تصویب مجلس شورای اسلامی در هر مورد توسط اداره کل اشتغال اتباع خارجی انجام می‌گیرد.

تبصره: شرایط استخدامی کارشناسان و متخصصین فنی خارجی مورد نیاز بخش دولتی و اجازه صدور پروانه کار بنا به پیشنهاد وزارت کار و امور اجتماعی و سازمان امور اداری و استخدامی کشور، به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید.

تمدید پروانه کار:

ماده ۴- کارفرمایانی که از خدمات اتباع خارجی استفاده می‌نمایند، مکلفند در صورت تمایل به تمدید پروانه کار اتباع خارجی در واحدهای خود، مدارک لازم را جهت تمدید پروانه کار به انضمام گزارش عملکرد برنامه آموزشی را حداکثر ۳۰ روز قبل از انقضای اعتبار پروانه کار به واحد اشتغال اتباع خارجی ارائه نمایند.

ماده ۵- تمدید پروانه کار اتباع خارجی موضوع ماده ۳ توسط وزارت کار و امور اجتماعی بلامانع است.

تبصره: هرگونه افزایش در نیروی کار خارجی طرح‌ها، یا تغییر در نوع تخصص‌های مصوب قبلی، منوط به طرح مجدد موضوع در هیئت فنی اشتغال اتباع خارجی خواهد بود.

ماده ۶- کلیه درخواست‌های تمدید پروانه کار اتباع خارجی شاغل در بخش خصوصی - در هر نوبت تمدید - در هیئت فنی اشتغال اتباع خارجی مطرح و تصمیم‌گیری خواهد شد.

تجدید پروانه کار:

ماده ۷- اتباع خارجی دارای پروانه کار معتبر که قرارداد استخدامی آنان با کارفرما به هر دلیل فسخ می‌گردد، در صورت تغییر کارفرما، مشمول تجدید پروانه کار می‌شوند.

ماده ۸- تجدید پروانه کار اتباع خارجی در موارد تغییر کارفرما یا نوع کار، به استثنای اتباع خارجی موضوع ماده ۱۲۲ قانون کار، پس از موافقت هیئت فنی اشتغال اتباع خارجی توسط واحدهای ذی‌ربط وزارت کار و امور اجتماعی انجام می‌گیرد.

ابطال پروانه کار:

ماده ۹- در مواردی که رابطه استخدامی تبعه خارجی با کارفرما قطع می‌گردد، کارفرما مکلف است حداکثر ظرف مدت پانزده روز مراتب را جهت ابطال و ضبط پروانه کار تبعه خارجی به واحدهای ذی‌ربط وزارت کار و امور اجتماعی اعلام نماید. با متخلفین در این زمینه طبق ماده ۱۸۱ قانون کار رفتار خواهد شد.

تبصره: اشتغال مجدد تبعه خارجی که پروانه کار وی ابطال گردیده است، به هر صورت مشمول مراحل صدور پروانه کار خواهد شد.

ماده ۱۰- وزارت کار و امور اجتماعی می‌تواند نسبت به لغو پروانه کار اتباع خارجی که شئون اسلامی، قوانین و مقررات جاری کشور و موازین انسانی روابط کار را بر اساس گزارش و اعلام مراجع ذی‌صلاح رعایت ننمایند، اقدام نماید.

تبصره ۱- وزارت کار و امور اجتماعی می‌تواند پس از لغو پروانه کار، اخراج تبعه خارجی از کشور را از مراجع ذی‌صلاح درخواست نماید.

تبصره ۲- وزارت کار و امور اجتماعی در صورت لزوم می‌تواند از مراجع ذی‌صلاح، ممنوعیت ورود اتباع بیگانه‌ای که بیش از دو بار مرتکب تخلفات موضوع این ماده شده‌اند را درخواست نماید.

ماده ۱۸۱ قانون کار

کارفرمایی که اتباع بیگانه را که فاقد پروانه کارند و یا مدت اعتبار پروانه کارشان منقضی شده است بکار گمارند و یا اتباع بیگانه را در کاری غیر از آنچه در پروانه کار آنها قید شده است بپذیرند و یا در مواردی که رابطه استخدامی تبعه بیگانه با کارفرما قطع می‌گردد، مراتب را به وزارت کار و امور اجتماعی اعلام ننمایند، با توجه به شرایط و امکانات خاکی و مراتب جرم به مجازات حبس از ۹۱ روز تا ۱۸۰ روز محکوم خواهند شد.

بند ج ماده ۱۱ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت:

به منظور جلوگیری از حضور نیروی کار غیرمجاز خارجی در بازار کار کشور، وزارت کار و امور اجتماعی مکلف است کارفرمایی که اتباع خارجی فاقد پروانه کار را بکار می‌گیرند بابت هر روز اشتغال غیرمجاز هر کارگر خارجی معادل پنج برابر حداقل دستمزد روزانه جریمه نماید. در صورت تکرار این جریمه دو برابر خواهد شد. هیئت فنی اشتغال: هیئت فنی اشتغال اتباع خارجی در خصوص اعطای اجازه کار به متخصصین خارجی تصمیم‌گیری می‌نماید.

منابع و مراجع

- Abdullah Mohammadi ، R. N. (2019). We are the ones they come to when nobody can help: Afghan Smugglers Perception of Themselves and Their Communities. Switzerland: International Organization for Migration.
- IOM. (2020). MIGRATION DATA PORTAL. Retrieved from International Organization for Migration: https://migrationdataportal.org/?i=stock_abs_&t=2020&cm49=364
- IOM. (2021). Return of Undocumented Afghans from Pakistan and Iran. Retrieved from International Organization for Migration: <https://afghanistan.iom.int/pakistan-returns>
- John Salt ، J. S. (1997). Migration as a Business: The Case of Trafficking. International Migration ، 35(4) ، 467-494.
- trip.com. (2020). cheap flights from Kabul to Tehran. Retrieved from trip.com: <https://www.trip.com/flights/kabul-to-tehran/airfares-kbl-thr/>
- UNDP. (2020). Unleashing the potential of a young Pakistan. Retrieved from Human development report: <http://hdr.undp.org/en/content/unleashing-potential-young-pakistan>
- UNFPA. (2020). UNFPA Afghanistan/ young people. Retrieved from UNFPA: <https://afghanistan.unfpa.org/en/node/15227>
- worldmeter. (2020). Afghanistan Population. Retrieved from worldmeter: <https://www.worldometers.info/world-population/afghanistan-population/>
- worldmeter. (2020). Pakistan Population. Retrieved from worldmeter: <https://www.worldometers.info/world-population/pakistan-population/>
- اعتماد. (۱۳۹۹ ، ۱۶۱۰). کاستی های طرح ساماندهی اتباع غیرمجاز خارجی. Retrieved from روزنامه اعتماد: <https://www.etemadnewspaper.ir/fa/main/detail/161577>
- آفتاب یزد. (۱۳۹۸ ، ۰۵). خروج افغانها از بازار کار، فرصت یا تهدید؟. Retrieved from روزنامه آفتاب یزد: <http://aftabeyazd.ir/142026-%D8%AE%D8%B1%D9%88%D8%AC-%D8%A7%D9%81%D8%BA%D8%A7%D9%86%E2%80%8C%D9%87%D8%A7-%D8%A7%D8%B2-%D8%A8%D8%A7%D8%B2%D8%A7%D8%B1-%DA%A9%D8%A7%D>

8 % B 1 - % D 9 % 8 1 % D 8 % B 1 % D 8 % B 5 % D 8 % A A - % D B % 8 C % D 8 % A 7 -
 %D8%AA%D9%87%D8%AF%DB%8C%D8%AF%D8%9F.html

ایرنا. (۱۳۹۴، اردیبهشت ۲۲). توضیحات وزیر کشور در باره اتباع بیگانه غیرمجاز در کشور. Retrieved from
 همشهری آنلاین: <https://www.hamshahrionline.ir/news/294916/>

ایرنا. (۱۴۰۰، ۰۱۰۲). واژگونی مرگبار خودروی حامل اتباع غیرمجاز باری بر دوش اورژانس ۱۱۵. Retrieved from
 خبرگزاری جمهوری اسلامی: <https://www.irna.ir/news/84303651>

ایسنا. (۱۳۹۹). نگاهی به طرح مجلس درباره ساماندهی اتباع غیرمجاز. Retrieved from خبرگزاری دانشجویان
 ایران: <https://www.isna.ir/news/99100100066>

پانا. (۱۳۹۹). واکنش نماینده سابق به طرح مجلس برای ساماندهی اتباع غیرمجاز. Retrieved from خبرگزاری
 پانا: <https://www.pana.ir/news/1147653>

خبرگزاری ایمننا. (۱۳۹۹، ۰۲). شیوع کرونا منجر به خروج اتباع خارجی غیرمجاز از کشور شد. Retrieved from
 خبرگزاری ایمننا: <https://www.imna.ir/news/421608>

خبرگزاری تسنیم. (۱۳۹۷، ۱۲، ۲۰). بررسی طرح اصلاح قانون اقامت اتباع خارجی در کمیسیون
 قضایی مجلس. Retrieved from خبرگزاری تسنیم نیوز: <https://www.tasnimnews.com/fa/news/1397/12/20/1966851>

خبرگزاری تسنیم. (۱۴۰۰، ۰۲، ۱۵). طرح جدید مجلس برای اصلاح قانون ورود و اقامت اتباع خارجی.
 Retrieved from خبرگزاری تسنیم: <https://www.tasnimnews.com/fa/news/1400/02/15/2497092>

خبرگزاری جمهوری اسلامی. (۱۳۹۸). خروج اتباع خارجی، باعث افزایش هزینه تولید می‌شود. Retrieved from
 خبرگزاری جمهوری اسلامی (ایرنا): <https://www.irna.ir/news/83584352/%D8%AE>

%D8%B1%D9%88%D8%AC-%D8%A7%D8%AA%D8%A8%D8%A7%D8%B9-
 % D 8 % A E % D 8 % A 7 % D 8 % B 1 % D 8 % A C % D B % 8 C -
 %D8%A8%D8%A7%D8%B9%D8%AB-%D8%A7%D9%81%D8%B2%-
 D8%A7%DB%8C%D8%B4-%D9%87%D8%B2%DB%8C%D9%86%D9%87-
 %D8%AA%D9%88%D9%84%DB%8C%D8%AF-%D9%85%DB%

خبرگزاری صدای افغان. (۱۳۹۳). اشتغال اتباع خارجی ممنوع! Retrieved from خبرگزاری صدای افغان (آوا):
<https://avapress.com/fa/77338>

خبرگزاری مهر. (۱۳۹۶، ۰۷، ۱۲). اشتغال اتباع خارجی تساعدی رو به افزایش است / قانون را اصلاح کنید.
 Retrieved from خبرگزاری مهر: <https://www.mehrnews.com/news/4104416/>

دنیای اقتصاد. (۱۳۹۵، ۰۵، ۳۱). محدودیت اشتغال اتباع بیگانه. Retrieved from دنیای اقتصاد: <https://donya-e-qtasad.com/%D8%A8%D8%AE%D8%B4-%D8%A8%D8%A7%D8%B4%DA%AF%D8%A7%D9%87-%D8%A7%D9%82%D8%AA%D8%B5%D8%A7%D8%AF%D8%AF%D8%A7%D9%86%D8%A7%D9%86-52/1065251-%D9%85%D8%AD%D8%AF%D>

9%D8%A7%D8%B4%D8%AA%D8%BA%D8%A7%D9%84-%D8%A7%D8%AA

رسول صادقی، ع. م. (۱۳۹۷). قاچاق مهاجر به مثابه تجارت: کندوکاو فرآیند قاچاق مهاجران اقتصادی از افغانستان به ایران. فصلنامه مطالعات جامعه‌شناختی، ۲۶(۱)، ۳۹-۶۸.

شبکه خبر. (۱۳۹۹، ۲۷۰۴). ایران و افغانستان در مسیر تدوین سند جامع همکاری. Retrieved from <https://www.irinn.ir/fa/news/797979>

کریمی، ز. (۱۳۹۹، ۱۰۰۶). رقابت شغلی کارگران افغانستانی. Retrieved from <https://donya-e-eqtasad.com/%D8%A8%D8%AE%D8%B4-%D8%A8%D8%A7%D8%B4%DA%AF%D8%A7%D9%87-%D8%A7%D9%82%D8%AA%D8%B5%D8%A7%D8%AF%D8%AF%D8%A7%D9%86%D8%A7%D9%86-52/3724565-%D8%B1%D9%82%D8%A7%D8%A8%D8%AA-%D8%B4%D8%BA%D9%84%DB%8C-%DA%A9%D8%A7%D8%B1%DA%AF%D8%B1%D8%A7%>

کیارستمی، ب. (Director). (۲۰۱۹). اکسدوس [Motion Picture]. Retrieved from <https://www.vekalatonline.ir/laws/22256>

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۳۶). قانون اصلاح ماده ۱۳ قانون راجع به ورود و اقامت اتباع خارجه در ایران. Retrieved from <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/94911>

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۴۴). قانون راجع به تشدید مجازات عبوردهندگان اشخاص غیرمجاز از مرز. Retrieved from <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/95799>

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۵۱). قانون گذرنامه. Retrieved from <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/96904>

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۶۷). قانون مجازات عبور دهندگان اشخاص غیرمجاز از مرزهای کشور و اصلاح بعضی از مواد قانون گذرنامه و قانون ورود و اقامت اتباع خارجه در ایران. Retrieved from <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/91587>

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۳). قانون مبارزه با قاچاق انسان. Retrieved from <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/94178>

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۴، ۱۲، ۲۴). طرح ساماندهی اتباع بیگانه. Retrieved from https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/957664

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۵، ۰۵، ۰۴). طرح ساماندهی اتباع بیگانه. Retrieved from https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/981334

- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۷، ۰۷۰۹). طرح "اصلاح مواد (۱۵) و (۱۶) قانون راجع به ورود و اقامت اتباع خارجه مصوب ۱۳۱۰". Retrieved from https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/1087157
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۸). قانون مبارزه با قاچاق انسان. Retrieved from https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/1151427
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۸، ۰۳۰۲). لایحه مبارزه با قاچاق انسان و اعضای بدن و مجازات عبور دهندگان غیرمجاز افراد از مرزهای کشور. Retrieved from https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/1151427
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۹). طرح ساماندهی اتباع خارجی غیرمجاز. Retrieved from https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/1629205
- ملت، خ. خ. (۱۳۹۵، دی ۲۷). از ورود غیرقانونی اتباع بیگانه جلوگیری شود. Retrieved from <https://www.icana.ir/Fa/News/319559> خانه ملت:
- ملت، خ. خ. (۱۳۹۵، مرداد ۱۸). اشغال حدود ۲ میلیون شغل از سوی اتباع بیگانه/انتقاد از به‌کارگیری اتباع بیگانه غیرمجاز در مشاغل ساختمانی. Retrieved from <https://www.icana.ir/Fa/News/305508>
- ملت، خ. خ. (۱۳۹۵، آذر ۲۲). حضور یک میلیون تبعه غیرمجاز در کشور. Retrieved from <https://www.icana.ir/Fa/News/316102> خانه ملت:
- ملت، خ. خ. (۱۳۹۵، خرداد ۱۲). معضلات اتباع غیرمجاز همچنان پابرجا/گزارش‌هایی از جاسوسی این افراد به دستمان رسیده است. Retrieved from <https://www.icana.ir/Fa/News/300040> خانه ملت:
- ملت، خ. خ. (۱۳۹۷، شهریور ۱۲). اشغال مشاغل ایرانی توسط اتباع افغان. Retrieved from <https://www.icana.ir/Fa/News/347072> خانه ملت:
- ملت، خ. خ. (۱۳۹۷، مرداد ۳۱). حمایت از اتباع بیگانه اولویت اصلی کشور نیست. Retrieved from <https://www.icana.ir/Fa/News/399680> خانه ملت:
- ملت، خ. خ. (۱۳۹۷، ۰۷۰۲۸). فرصت‌های شغلی در اختیار اتباع غیرمجاز/ دولت لایحه ساماندهی اتباع بیگانه را ارائه کند. Retrieved from <https://www.icana.ir/Fa/News/406558> خانه ملت:
- ملت، خ. خ. (۱۳۹۸، ۰۳۰۷). تردد اتباع بیگانه به کشور ضابطه مند شود. Retrieved from <https://www.icana.ir/Fa/News/428071> خانه ملت: