

تحلیل محتوایی مواجهه نظام قانونگذاری ایران با مسأله‌ی اتباع افغانستانی ساکن در ایران، مطالعه موردی طرح-لایحه تأسیس سازمان ملی مهاجرت سازمان ملی مهاجرت

هادی صالحی^۱، سیدحسین شریفی^۲

چکیده

مقاله حاضر به بررسی طرح-لایحه تشکیل سازمان ملی مهاجرت در جمهوری اسلامی ایران و چالش‌های مرتبط با حضور گسترده اتباع افغان در این کشور می‌پردازد. با توجه به موقعیت جغرافیایی ایران و ورود میلیون‌ها مهاجر افغانستانی، فقدان قوانین کارآمد در زمینه ساماندهی اتباع بیگانه، به ویژه پناهجویان، به چالشی جدی تبدیل شده است. طرح-لایحه تشکیل سازمان ملی مهاجرت، که در سال ۱۴۰۱ به تصویب کلیات رسید، با هدف ایجاد چارچوبی قانونی و شفاف برای مدیریت مهاجران ارائه شده است. این مقاله با تمرکز بر چالش‌های حقوقی و سیاست‌گذاری، به ارزیابی مفاد این طرح-لایحه پرداخته و نقاط قوت و ضعف آن را بررسی می‌کند. از جمله چالش‌های اصلی، فقدان حاکمیت مؤثر قانون و عدم سیاست‌گذاری جامع در تعیین وضعیت پناهجویان است. طرح-لایحه با ایجاد شورای هماهنگی مهاجرت و سازمان ملی مهاجرت، سعی در یکپارچه‌سازی قوانین پراکنده دارد. با این حال، برخی مواد مانند اعطای اقامت موقت و مدت دار، با توجه به شرایط خاص اتباع افغانستانی، چندان کارآمد به نظر نمی‌رسد. همچنین، توجه ناکافی به تعهدات بین‌المللی در زمینه حقوق پناهندگان از دیگر نقاط ضعف است. در نهایت، مقاله پیشنهاد می‌کند که برای مدیریت بهتر وضعیت مهاجران افغانستانی، همکاری با نهادهای بین‌المللی مانند کمیساریای عالی پناهندگان و بهره‌گیری از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد ضروری است. تشکیل سازمان ملی مهاجرت گامی مثبت در جهت تقویت حاکمیت قانون است، اما نیاز به اصلاحاتی برای افزایش کارآمدی و انطباق بیشتر با تعهدات بین‌المللی دارد.

واژگان کلیدی: اتباع بیگانه، تابعیت، سازمان ملی مهاجرت، مهاجران افغانستانی

۱. استادیار، گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه شیراز، شیراز، ایران، (نویسنده مسئول)

Hadi.Salehi@shirazu.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه شیراز، شیراز، ایران، hossein.sh1364@gmail.com

مقدمه

مسأله افغانستانی‌های مقیم ایران از قبل از انقلاب ایران حوزه‌ی مهمی از سیاست‌های حقوقی امنیتی را به خود اختصاص داده است. حجم زیادی از اتباع افغان فاقد اوراق هویتی، اتباع دارای کارت آمایش و شمولیت ایشان نسبت به کنوانسیون پناهندگی و همچنین صاحبین پاسپورت و ویزای ایرانی همگی تقسیم‌بندی‌های جمعیتی‌اس هستند^۱ که یک نظام اداری با هدف معین‌پیش از این در قالب معاونت وزارت کشور و امروز احتمالاً در قالب سازمان ملی مهاجرت به تنظیم‌گیری در این حوزه می‌پردازد. این مقاله به دنبال آن است با نگاهی به اصول حقوقی ناظر به تابعیت و پناهندگی و مولفه‌سنجی سیاست حقوقی مندرج در طرح لایحه سازمان ملی مهاجرت، به تحلیل و واکاوی وضع موجود و وضع مطلوب بپردازد.^۲

تابعیت به عنوان مفهومی که رابطه فرد و دولت متبوع را ایجاد می‌کند، حقی است که خود موجب استحقاق افراد برای کسب حقوق مدنی، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در عرصه حیات اجتماعی می‌گردد. انواع مهاجرت اعم از قانونی و غیرقانونی و همچنین پناهندگی^۳ و پناهجویی^۴ موضوعی است که ملاحظات ناظر به تابعیت را از یک امر ملّی به امری فراملّی تبدیل می‌کند؛ از آن روی که تابعیت میزان بهره‌مندی از انواع حقوق را در هر سرزمین معین می‌سازد و بسته به وضعیت حقوقی هر تبعه بیگانه، شناسایی حقوق وی نیز دچار تغییر می‌گردد. بنابراین قانونگذاری در این زمینه نیازمند

۱. برای مطالعه جمعیت شناسانه مراجعه کنید به:

باقری، شهلا، افقهی، منصوره (۱۳۹۹) سیاست فرهنگی و حقوق بشر مهاجران افغانستانی در ایران، مطالعات جمعیتی، شماره ۱۱.

۲. برای مطالعه بیشتر در خصوص سیر تطور این گروه پناهجویان مراجعه کنید به:

Hugo G, Abbasi-Shavazib MJ, Sadeghi R. Refugee movement and development-Afghan refugees in Iran. Migration and Development. 2012 Oct;1(2):261-79.

۳. پناهنده یا Refugee اصطلاحی حقوقی است که به وضعیت فردی اطلاق می‌گردد که به اجبار وطن خود را ترک گفته و در کشور مقصد به عنوان پناهنده مورد شناسایی حقوقی قرار گرفته است.

۴. پناه‌جو Asylum Seeker به فردی اطلاق می‌گردد که مدعی است مجبور به ترک وطن شده است و در جستجوی وضعیت پناهندگی در کشور مقصد است اما هنوز مورد شناسایی حقوقی قرار نگرفته است.

در نظر گرفتن ملاحظات گوناگون بین‌المللی، حقوق بشری، حاکمیتی و همچنین سیاست‌های کلی نظام سیاسی با توجه به شرایط فرهنگی، اقتصادی (توسعه‌ای)، اقلیمی، جمعیتی و ... است. در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۴۰۳، قانون حاکم همچنان «قانون راجع به ورود و اقامت اتباع خارجه در ایران مصوب ۱۳۱۰» و «آئین‌نامه مربوط یعنی «آئین‌نامه اجرایی قانون ورود و اقامت اتباع بیگانه مصوب ۱۳۵۲» است. در کنار این قوانین می‌توان به «ماده ۱۸۰ قانون برنامه سوم توسعه» و «آئین‌نامه اجرایی آن نیز اشاره کرد که به طور موقت مجرا بود. به طور ویژه در خصوص وضعیت حقوقی پناهندگان نیز، «آئین‌نامه پناهندگان مصوب ۱۳۴۲» و «قانون کنوانسیون مربوط به پناهندگان و پروتکل آن مصوب ۱۳۵۴»، قوانین و مقررات لازم‌الاجرا محسوب می‌شود. با توجه به وضعیت جغرافیایی کشور ایران و قرار گرفتن در همسایگی کشوری چون افغانستان، قوانین فوق‌الذکر کارایی خود را از دست داده و ضرورت تصویب قوانین به‌روز و کارآمد در این زمینه کاملاً مشهود و اجتناب‌ناپذیر است. هم‌اکنون مطابق برآوردها میلیون‌ها تن از اتباع افغانستانی بدون مجوزهای قانونی در ایران ساکن هستند و این امر ظاهراً موجب بروز نگرانی‌های امنیتی، اقتصادی و سیاسی از سوی برخی گردیده است. به همین منظور در سال ۱۳۹۷، از سوی دولت وقت لایحه‌ای تحت عنوان «لایحه تشکیل سازمان ملی مهاجرت» تدوین و در نهایت در شهریور ۱۳۹۹ به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد. این لایحه با طرح نمایندگان این مجلس با عنوان «طرح ساماندهی اتباع بیگانه» ادغام شد در دستور کار این نهاد قرار گرفت که تاکنون کلیات آن در آبان ماه ۱۴۰۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است و همچنان (اردیبهشت‌ماه ۱۴۰۴) در کمیسیون داخلی مجلس شورای اسلامی در حال بررسی است. سخنگوی کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها، اهداف تدوین طرح-لایحه تشکیل سازمان ملی مهاجرت را مواردی همچون اتخاذ رویکردهای جامع و بلند مدت، تدوین قانونی منسجم، جامع و شفاف، انسجام وظایف و اختیارات، ایجاد بانک اطلاعاتی جامع و منسجم، بهره‌گیری از توان جامعه علمی کشور و سازمان‌های مردم‌نهاد نام برده است.^۱ به هر روی، از آنچه که در جریان تصویب کلیات این طرح-لایحه در صحن علنی مجلس شورای اسلامی گذشته است، با توجه به ذکر آمارها و ارائه گزارشی از وضعیت موجود، می‌توان دریافت تمرکز مخالفان و موافقان بر

۱. جهانبخش، مصطفی. «اظهارنظر کارشناسی درباره: « طرح تأسیس سازمان ملی اقامت»». ۱۸۵۰۳-۱، ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۳۱، ۴، ۱۴۰۲، ۱۸۵۰۳-۱.

کارآمدی این قانون در ساماندهی وضعیت مهاجران افغان (قانونی یا غیرقانونی) ساکن در ایران بوده است و چالش‌های ناشی از وضعیت فعلی اولویت و ضرورت عمده‌ی مدنظر نمایندگان برای تصویب طرح-لایحه فوق به شمار می‌آید.^۱ ضرورت ایجاد سازمان ملی مهاجرت در درون ساختار وزارت کشور، دولت جمهوری اسلامی ایران را برآن داشت که تشکیل این سازمان را مقدمتاً از طریق لایحه برنامه هفتم توسعه پیگیری نماید^۲ و در نهایت در سال ۱۴۰۲، تشکیل این سازمان در قالب بند ۸۶ قانون برنامه هفتم توسعه تصویب شد.

در این مقاله، در پی ارزیابی میزان کارآمدی و کفایت «طرح-لایحه تشکیل سازمان ملی مهاجرت» به عنوان راهکاری قانونی و نهادی برای ساماندهی وضعیت پیچیده اتباع افغانستانی در ایران، با توجه به خلاءهای قانونی موجود، چالش‌های اجرایی و اصول حقوق اداری حاکم بر تأسیس و فعالیت سازمان‌های دولتی است خواهیم بود. برای این منظور، با بهره‌گیری از روش توصیفی-تحلیلی و با استفاده از شیوه جمع‌آوری داده‌های کتابخانه‌ای، در یافتن پاسخ به این پرسش‌ها خواهیم کوشید که «طرح-لایحه تشکیل سازمان ملی مهاجرت» تا چه حد به چالش اصلی فقدان حاکمیت مؤثر قانون در قبال اتباع افغانستانی پاسخ می‌دهد و چه سازوکارهایی برای تقویت شفافیت، پاسخگویی و پیش‌بینی‌پذیری در این حوزه ارائه می‌دهد؟ و یا ساختار و وظایف پیش‌بینی شده برای سازمان ملی مهاجرت و شورای هماهنگی مهاجرت، برای مدیریت یکپارچه امور مهاجران کارآمد است؟ مفاد طرح-لایحه در خصوص اعطای انواع اقامت (موقت، مدت‌دار) تا چه اندازه با وضعیت واقعی و نیازهای اتباع افغانستانی ساکن در ایران (به خصوص نیروی کار و افراد فاقد مدرک) تناسب دارد و آیا به لحاظ عملی قابلیت ساماندهی جمعیت عظیم مهاجران غیرقانونی را داراست؟ رویکرد طرح-لایحه به مقوله پناهندگی و حقوق پناهندگان چگونه است و تا چه حد با تعهدات بین‌المللی ایران ذیل کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو و اصل منع بازگشت اجباری^۳ همخوانی دارد؟

۱. عبدالله خانی، زینب. «نگاهی به طرح تأسیس سازمان ملی مهاجرت: کاستی‌ها و راهکارهای بهبود». دیده‌بان امنیت ملی آذر ۱۴۰۲ - شماره ۱۴۰. ۱۴۰۲.

۲. برای مطالعه در خصوص سیر تحول سیاست حقوقی جمهوری اسلامی ایران در قبال پناهجویان افغانستانی مراجعه کنید به: خدادوست، علی، بای، عبدالرضا، مطلبی، مسعود (۱۴۰۱). جمهوری اسلامی ایران و کاربست اصول اعلامیه حقوق بشر اسلامی در سیاست‌های مهاجرتی در قبال مهاجران افغانستانی، مطالعات حقوق بشر اسلامی، شماره ۲۶.

3. Non-refoulement

۱. فقدان حاکمیت مؤثر قانون در رویکرد به مسأله مهاجران افغان

در این بخش نخست ملاحظات ناظر به ضرورت حاکمیت قانون در زمینه حکمرانی مهاجرت را ذکر خواهیم نمود و سپس به ارزیابی مفاد طرح-لایحه تشکیل سازمان ملی مهاجرت خواهیم پرداخت.

۱-۱. جایگاه حاکمیت قانون در حکمرانی مهاجرت

حاکمیت قانون و مؤلفه‌های حداقلی تشکیل دهنده آن یعنی (۱) تصویب و اجرای قوانین به صورت شفاف، عام، کارآمد، عادلانه و باثبات، (۲) پاسخگویی نهادهای حاکمیتی و (۳) دسترسی به دادرسی منصفانه،^۱ دارای کارکردهایی متنوع است که به واسطه آن حاکمیت مؤثر قانون را در صحنه حکمرانی پدیدار می‌سازد. از جمله این کارکردها می‌توان به محدودیت اختیارات حاکمیتی به موارد مصرح در قانون، قدرت پیش‌بینی‌پذیری نسبت به قوانین و رویه‌ها در اثر ایجاد سیستمی پایدار از قوانین و ترویج برابری و انسجام اجتماعی در اثر پایبندی عمومی به قانون (به ویژه از سوی حاکمیت) اشاره نمود.^۲ برآیند این کارکردهای متنوع حاکمیت قانون در نهایت حمایت از فرد در برابر قدرت حاکمیتی و حفاظت از حقوق فرد در برابر سایر افراد است.

برخی از پژوهشگران^۳ بر این باورند که در خصوص موضوع مهاجرت در ایران، حاکمیت قانون به نحو مؤثری صورت نمی‌پذیرد.^۴ به نحوی که در حکمرانی ناظر به امور مهاجران، علی‌رغم وجود متن قانون، تصمیمات مقامات عالی یا مقامات اداری که مبتنی بر مصلحت یا سلیقه هستند، در عوض اجرای قانون عملاً اعمال می‌گردند. در کنار این تصمیمات، باید به عرفی نیز که در میان افراد و شهروندان عادی در مراوده با مهاجران (اعم از قانونی یا غیرقانونی) وجود دارد نیز اشاره نمود. از جمله این عرف‌های اجتماعی می‌توان به بازار سیاه اشتغال اتباع غیر مجاز، نحوه معاملات و

1. Radin, Margaret Jane. «Reconsidering the rule of law.» The Rule of Law and the Separation of Powers. Routledge, 2017. 37-76.

2. Tamanaha BZ. Functions of the Rule of Law. In: Meierhenrich J, Loughlin M, eds. The Cambridge Companion to the Rule of Law. Cambridge Companions to Law. Cambridge University Press; 2021:221-236.

۳. برای مطالعه بیشتر در تنوع نظرات مراجعه کنید به:

Naseh M, Potocky M, Stuart PH, Pezeshk S. Repatriation of Afghan refugees from Iran: a shelter profile study. Journal of International Humanitarian Action. 2018 Dec;3(1):1-2.

4. Asghari, Shamin. «Governance of Migration by Decree: Legal Life of Afghan Migrants in Iran.» (2024): 6-7.

قراردادهای این افراد و بهره‌مندی از خدمات ارتباطی (مانند مالکیت سیمکارت تلفن همراه) نام برد. اغلب این عرف‌های اجتماعی نیز در اثر فقدان قوانین جامع، به روز و کارآمد شکل گرفته است که در صورت تقویت حاکمیت مؤثر قانون قابل تغییر و اصلاح به نظر می‌رسند.

عدم اجرای قوانین موجود در موضوع مهاجرت و اعطای تابعیت، یکی از مهمترین مصادیق فقدان حاکمیت مؤثر قانون به شمار می‌آید. یکی از واضح‌ترین نمونه‌های آن را می‌توان در عدم اجرای «آئین‌نامه پناهندگان مصوب ۱۳۴۲» و «قانون کنوانسیون مربوط به پناهندگان و پروتکل آن مصوب ۱۳۵۴» دانست که عملاً پس از انقلاب شکوهمند اسلامی در سال ۱۳۵۷، قوانین متروک محسوب می‌شوند.

دیگر عاملی که به حاکمیت قانون در زمینه حکمرانی مهاجرت^۱ در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران خدشه وارد می‌نماید، موضوع بنیادین تفوق تصمیمات مقامات در رویکرد نسبت به مسائل مرتبط با مهاجرت به قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی است. نمود بارز آن را می‌توان در حکم حکومتی مقام معظم رهبری در سال ۱۳۹۴ مبنی بر جواز ثبت نام تمامی فرزندان اتباع مجاز و غیرمجاز افغانستانی در مدارس^۲ دانست. این دستور اجرایی مقام معظم رهبری اگر چه کاملاً شایسته تحسین بوده و جلوه‌ای از رحمت اسلامی نظام جمهوری اسلامی ایران را نمایان می‌سازد اما از آنجا که در قالب قانون مصوب پارلمان صورت‌بندی نشده است، از ویژگی‌های قانون، همچون استنادپذیری در محاکم، پایداری (دائمی بودن) و لازم‌الاجرا بودن برای مقامات اجرایی برخوردار نیست. از همین رو و به منظور برای اجرای دستور مقام معظم رهبری هیأت وزیران در تصویب نامه مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۲۷ با عنوان «صدور کارت حمایت تحصیلی» وزارت کشور را موظف نموده است که با هماهنگی وزارت آموزش و پرورش، دستورالعمل صدور کارت حمایت تحصیلی را به فرمانداری‌ها ابلاغ نماید. بدیهی است که این دستور العمل به عنوان یک تصمیم عام‌الشمول تحت تأثیر و وابسته به

۱. حکمرانی مهاجرت نوعی سیاستگذاری و اجرایی نمودن سیاستهای مهاجرتی جهت تنظیم ورود مهاجران و تمهید تسهیلات جهت جلوگیری از خروج نخبگان است. برای مطالعه بیشتر بنگرید به: زمانیان، مصطفی، و خان گل زاده سنگرودی، نرگس. "تحول حکمرانی مهاجرت در جمهوری اسلامی ایران"، مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی، ۱۴، ۵۰، ۱۴۰۳.

۲. بنگرید به:

سلیقه مقامات اجرایی مذکور، به طور مداوم قابل تغییر است و آن‌گونه که ادعا شده است در سال ۱۳۹۸، دامنه مشمولان این دستور، کاهش یافته و شرایط سختگیرانه‌تری برای دسترسی به خدمات آموزشی برای اتباع افغانستانی ایجاد گشته است.^۱

۲-۱. ارزیابی مفاد طرح لایحه تشکیل سازمان ملی مهاجرت بر اساس مؤلفه‌های حاکمیت قانون

ملاحظات فوق مدّ نظر نمایندگان مجلس شورای اسلامی نیز بوده است و «تدوین قانونی منسجم، جامع و شفاف» از اهداف اصلی تصویب طرح-لایحه «تشکیل سازمان ملی مهاجرت» عنوان شده است. در مرور مفاد این طرح-لایحه نیز در بند ۳ شورای هماهنگی مهاجرت (موضوع ماده ۲) موظف به «بررسی قوانین و مقررات موجود و ارائه پیشنهادات اصلاحی» شده است تا قوانین پایدار، منسجم و یکپارچه جایگزین مقررات پراکنده و دستورالعمل‌های کوتاه‌مدت شود. در عین حال، باید گفت در ماده ۳ طرح-لایحه مذکور، اختیار تصمیم‌گیری در خصوص «ممنوعیت ورود اتباع کشور خارجی در مواقع خاص» را به صلاح‌دید شورای هماهنگی مهاجرت واگذار نموده است که این امر با خاصیت پیش‌بینی‌پذیری حاکمیت قانون در تضاد به نظر می‌رسد؛ هر چند که می‌توان آن را با ملاحظات حاکمیتی تا حدّی قابل توجیه دانست. علاوه بر این در بند ۱۴ ماده ۵ طرح-لایحه نیز سازمان ملی مهاجرت موظف شده است که به «بررسی قوانین و مقررات مربوط به آوارگان، پناهندگان، مهاجرین و سایر اتباع خارجی قانونی و غیرقانونی در داخل کشور و تهیه پیشنهادات لازم جهت ارائه به شورای هماهنگی و هیات وزیران» اقدام نماید. بنابراین می‌توان گفت قانونگذار جمهوری اسلامی ایران در صدد بوده است، مقررات پراکنده و برآمده از تصمیمات عام‌الشمول را ذیل قوانین مصوب پارلمان، یکپارچه و منسجم نماید.

در ماده ۶، سازمان ملی مهاجرت مکلف شده است نسبت به صدور کارت شناسایی دارای شناسه ده رقمی برای اتباع خارجی اقدام نماید. این کارت تنها مدرک مثبت جهت انجام کلیه امور، از قبیل بانکی، قضایی، انتظامی، مالی و... معرفی شده است. این اقدام، امر شایسته‌ای است که موجب می‌شود تشتت سابق در اعتبار سنجی انواع اسناد مثبت مهاجرتی همچون کارت آمایش، کارت آبی، برگ موقت و... از میان رفته و رویکرد یکسانی در زمینه مهاجران افغانستانی اتخاذ گردد. با این حال

1. Asghari, Shamin. «Governance of Migration by Decree: Legal Life of Afghan Migrants in Iran.» (2024).

این پرسش باقی است که آیا مراد قانونگذار از «اتباع خارجی» عام و مطلق بوده و در نتیجه اتباع غیر مجاز را نیز شامل می‌گردد یا آنچنان که در ادامه ماده آمده است تنها «مهاجران موضوع این قانون» را شامل می‌گردد. این ابهام از شفافیت قانون به عنوان یکی از مؤلفه‌های حاکمیت قانون می‌کاهد.

۱-۲-۱. سازمان ملی مهاجرت در آیین‌های شاخصه کارآمدی قانون

مکمل ماده ۶، مواد ۱۹ تا ۲۸ طرح-لایحه است که برای نخستین بار در تاریخ قانونگذاری نظام جمهوری اسلامی ایران، شرایط اقامت اتباع خارجی را در سرزمین جمهوری اسلامی ایران مشخص نموده است و در حقیقت مهاجران به ایران را صرفاً در قالب افراد دارای اقامت موقت و افراد دارای اقامت مدت‌دار شناسایی و دسته‌بندی نموده است. البته باید به ماده ۲۵ نیز اشاره نمود که موضوع آن اقامت ویژه دائمی است و به اتباع علاقه‌مند به جمهوری اسلامی که در راستای تحقق آرمان‌ها و تأمین منافع جمهوری اسلامی ایران اقدامات شایانی انجام داده باشند، اعطا می‌شود. این مواد از جمله مواد محوری این قانون پیشنهادی است که بر اساس آنچه در صحن علنی مجلس شورای اسلامی در جریان تصویب آن گذشت، در پاسخ به چالش وضعیت نابه‌سامان حضور انبوه اتباع غیر مجاز افغانستانی قاعدتاً می‌بایست ابتکاری کارآمد باشد. ذکر گزارش مختصری از جلسات تصویب این قانون که به درک ضرورت کارآمدی قانون یاری می‌رساند در زیر می‌آید.

در جلسه ۱۸ آبان ۱۴۰۱ صحن علنی مجلس شورای اسلامی، موافقان و مخالفان تصویب کلیات طرح-لایحه تشکیل سازمان ملی مهاجرت، به بیان نقطه نظرات خود پرداختند. عمده استدلال مخالفان، این نکته بوده است که طرح-لایحه مذکور نسبت به وضعیت چالش برانگیز حضور اتباع افغانستان در ایران موضعی کارآمد اتخاذ ننموده است و بنابراین در ساماندهی وضعیت ناکام خواهد ماند. در مقابل، موافقان بر این نکته تأکید داشته‌اند که قوانین موجود با توجه به گذشت نزدیک یک قرن از زمان تصویب قانون مجرا، کارایی خود را از دست داده است و طرح-لایحه مذکور با توجه به ضرورت ساماندهی به ویژه اتباع افغانستانی ساکن در ایران، از طریق اعطای اقامت قانونی، به دنبال ایجاد یک چارچوب قانونی در نحوه برخورد با مهاجران غیرقانونی و اتباع غیر مجاز است.

به هر روی، از جانب نمایندگان مجلس شورای اسلامی، گزارشی از وضعیت فعلی ارائه به این شرح ارائه شده است: بنا به گفته آقای جبار کوچکی نژاد، نزدیک به یک چهارم جمعیت افغانستان در داخل خاک

جمهوری اسلامی ایران زندگی می‌کنند.^۱ وی در ادامه این حجم از حضور اتباع افغانستان در ایران را موجب بروز «تغییر بافت جمعیتی» در کشور می‌داند که به صلاح نیست.^۲ آقای سیدالبرز حسینی نیز جمعیت اتباع افغانستانی ساکن در ایران را حداقل ۵ میلیون نفر تخمین می‌زند؛ رقمی که به اندازه جمعیت یک استان جمهوری اسلامی ایران است و باید برای شناسایی و نحوه اقامت این افراد هر چه سریعتر قانونی به منظور ساماندهی وضعیت تصویب گردد. به گفته او نحوه استفاده اتباع بیگانه از امکانات کشور، پرداخت مالیات، کنترل رفت و آمد و نظارت قضایی بر رفتار آنان، ضرورت تصویب این قانون را عیان می‌سازد.^۳ در ادامه همین مباحث، آقای ابوالفضل ابوترابی، اعلام داشته‌اند که جمهوری اسلامی ایران تا زمان سخنرانی ایشان در آبان ۱۴۰۱، بیش از ۲۷ میلیون نفر از اتباع بیگانه را از کشور به نحوی خارج ساخته‌اند و در آن لحظه، بیش از ۷ تا ۸ میلیون نفر از اتباع افغانستان (با آمار غیر رسمی) در ایران، حضور دارند که نگرانی‌های گسترده امنیتی، سیاسی و اقتصادی پدید آورده‌اند. به گفته او طرح-لایحه مورد بحث در صدد کنترل این اتباع بیگانه با استفاده از انگشت‌انگاری، چهره‌نگاری، آزمایش DNA، مشخص شدن محل کار و زندگی، معین شدن سکونت‌گاه و مشخص شدن کارفرما خواهد بود.^۴ آقای علی اصغر عنابستانی نیز، اشکالاتی در زمینه صلاحیت اختیاری و تشخیصی در اعطای اقامت به اتباع بیگانه وارد آورده و هزینه روزانه اتباع بیگانه برای دولت جمهوری را بین ۱۱ تا ۱۵ دلار برای هر نفر می‌داند.^۵ ایشان به نوعی، موضوع جوانی جمعیت را دلیل مطرح شدن این طرح-لایحه دانسته‌اند و با لحاظ مخاطرات این امر برای تغییر بافت جمعیتی و فرهنگی و مذهبی کشور، مخالفت خود را با آن اعلام نموده‌اند.

بر اساس اظهار نظر کارشناسی سازمان پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی درباره طرح سازمان ملی اقامت^۶ نیز، «مشکلات موجود در حوزه تابعیت و شرایط سخت اعطای تابعیت^۷» موجب شده

۱. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، جلسه ۲۵۱، دوره یازدهم، اجلاس سوم، ص: ۱۶. سایت روزنامه رسمی

۲. همان

۳. همان

۴. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، جلسه ۲۵۲، دوره یازدهم، اجلاس سوم، ص: ۶-۷. سایت روزنامه رسمی

۵. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، جلسه ۲۵۲، دوره یازدهم، اجلاس سوم، ص: ۷. سایت روزنامه رسمی

۶. طرحی که پس از تلفیق با لایحه تقدیمی از سوی دولت، طرح-لایحه تشکیل سازمان ملی اقامت نام گرفت.

۷. اظهار نظر کارشناسی درباره طرح تأسیس سازمان ملی اقامت، شماره مسلسل ۱۸۵۰۳-۲۶۰۱-۱، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

است که قانونگذاران از ظرفیت اعطای اقامت بهره جسته و از این طریق به ساماندهی وضعیت پیردازند. از این رو در ماده ۱۹، طرح‌های اقامت موقت و اقامت مدت‌دار به منظور ساماندهی اتباع غیرمجاز افغانستانی ساکن در ایران در قانون پیشنهادی گنجانده شده است.

۱-۲-۱. طرح اقامت موقت

مطابق ماده ۲۰ طرح-لایحه، اقامت موقت شامل درخواست برای اشتغال، تحصیل و آموزش، ورزشی، مطبوعاتی سرمایه‌گذاری، تجارت، بازرگانی و درمانی است که مدت زمان اقامت موقت حداقل ۹۰ روز و حداکثر یکسال است و در صورت درخواست تبعه خارجی و در صورت احراز شرایط، قابل تمدید است. نکته قابل توجه آن است که در بند ۴ ماده ۲۰، آمده است «اتباع خارجی برای درخواست اقامت به منظور اشتغال و تمدید آن، باید دعوتنامه از مؤسسه خصوصی را به همراه مدارک به سازمان ارائه نمایند».

هرچند ابتکار اعطای اقامت موقت در قانون پیشنهادی بدون تردید وضعیتی مناسب‌تر از وضع بی‌قانون کنونی ایجاد می‌نماید اما با توجه به تجربیات پیشین در مواجهه و مرادده عمومی با اتباع افغانستانی که غالب آن‌ها برای یافتن سرپناه و فرار از دشواری‌های زندگی در کشور خود به کشورمان وارد می‌شوند، راه حل اعطای اقامت موقت با شرایط دشواری همچون «اخذ دعوتنامه از مؤسسه خصوصی» نمی‌تواند وضعیت آنان را از مهاجر غیرقانونی بدل به مهاجران دارای مجوز اقامت موقت نماید و معضل اساسی که در نظرات نمایندگان مجلس بازتاب داشته است، هم‌چنان پابرجا خواهد بود. علاوه بر این، حضور غیرقابل انکار کارگران افغانستانی شاغل در عرصه اقتصاد و صناعی همچون صنعت ساختمانی، نیازمند آن است که هرگونه قانونگذاری در این زمینه با در نظر گرفتن همه جوانب صورت پذیرد. به نظر می‌رسد این رویه با نسخ صریح بند ج ماده ۱۲۲ قانون کار از سوی این طرح-لایحه که «صدور، تمدید و تجدید پروانه کار مهاجرین کشورهای بیگانه خصوصاً کشورهای اسلامی و پناهندگان سیاسی به شرط داشتن کارت معتبر مهاجرت و یا پناهندگی» را در صلاحیت وزارت کار و امور اجتماعی می‌داند، به نابه‌سامانی اوضاع خواهد افزود و از مقصود اصلی قانونگذار دور خواهد بود.

در بند ۲ ماده ۲۰، حقوق افراد دارای اقامت موقت در این موارد منحصر شده است: خدمات درمان و بیمه، اخذ گواهینامه، رهن و اجاره، طرح دعوا و حساب بانکی. همانگونه که اشاره شد شناسایی این حقوق می‌تواند به بهبود کیفیت زندگی اتباع مهاجر یاری رساند و از حاکمیت روابط غیرقانونی

و یا عرفی کاسته و حاکمیت قانون را در این زمینه تقویت کند. ضمن آنکه در تبصره ۲ ماده ۳۲، برای هر مالک ایرانی که اموال منقول و غیرمنقول خود (اعم از عین و منفعت) را به اتباع خارجی فاقد مدارک معتبر برای استملاک به صورت مستقیم و غیرمستقیم منتقل کند، به مجازات درجه پنج قانون مجازات اسلامی محکوم خواهد شد. علاوه بر این، تمامی هزینه‌های اخراج اتباع خارجی غیرمجاز، بر عهده مالک متخلف خواهد بود. در تبصره ۴ همین ماده نیز آمده است که دفاتر املاک و سایر دفاتر حقیقی و حقوقی باید از تنظیم قراردادهای اجاره، رهن و یا فروش هر گونه ملک، برای اتباعی که فاقد مدارک معتبر و شرایط مورد اشاره در این قانون باشند، امتناع کنند. در صورت انعقاد هرگونه قرارداد بدون رعایت شرایط این قانون، به مجازات درجه شش قانون مجازات اسلامی محکوم خواهند شد.

۲-۱-۲. طرح اقامت مدت‌دار

قانونگذار در ماده ۲۱ مصوبه خود، طرح اقامت مدت‌دار را پیش‌بینی نموده است. شرط اولیه برای اعطای اقامت مدت‌دار «داشتن سابقه اقامت موقت به مدت شش ماه» عنوان شده است و بنابراین ملاحظات یادشده فوق در خصوص این نوع از اقامت نیز صدق می‌کند. به هر روی قانونگذار افراد ذیل را مشمول اعطای اقامت مدت‌دار عنوان نموده است: الف) ایثارگران غیر ایرانی. ب) نوابغ و نخبگان علمی و حوزوی. ج) اشخاصی که دستاوردهای برجسته فرهنگی، هنری و ورزشی داشته باشند. د) فعالان مؤثر اقتصادی که در ایران سرمایه‌گذاری می‌کنند. ه) همسر و فرزندان زنان ایرانی به شرط دارا بودن شرایط اعطای اقامت اعم از کوتاه مدت یا مدت‌دار.

نکته قابل توجه در این ماده، تغییر وضعیتی است که در مورد «فرزندان زنان ایرانی» اعلام شده است. بر اساس «قانون اصلاح قانون تعیین تکلیف تابعیت فرزندان حاصل از ازدواج زنان ایرانی با مردان خارجی مصوب ۱۳۹۸/۷/۲»، فرزندان حاصل از ازدواج زنان (ذاتاً) ایرانی با مردان غیر ایرانی که ازدواج والدین آنها با رعایت ماده ۱۰۰ قانون مدنی به ثبت رسیده است، چه قبل یا بعد از تصویب این قانون متولد شده باشند، بعد از رسیدن به سن ۱۸ سال تمام شمسی می‌توانند تابعیت ایران را درخواست نمایند و در صورت نداشتن مشکل امنیتی (به تشخیص وزارت اطلاعات و سازمان اطلاعات سپاه پاسداران انقلاب اسلامی) به تابعیت ایران پذیرفته می‌شوند. نسخ صریح این قانون در ماده ۴۱ طرح-لایحه تشکیل سازمان ملی مهاجرت اعلام شده است و بدون تردید این وضعیت

نقض آشکار اصل ثبات قوانین است که یکی از ویژگی‌های مهم حاکمیت قانون به شمار می‌آید. به هر روی در ماده ۲۲ طرح-لایحه مصوب، شرایط اعطای اقامت سه ساله، در ماده ۲۳ شرایط اعطای اقامت هفت ساله و در ماده ۲۴ شرایط اقامت ده ساله عنوان شده است که به ترتیب شرایط دشوارتری برای اعطای اقامت به اتباع را بیان می‌دارد. اگر چه نفس وجود این قانون بدون تردید وضعیت عملاً بدون قانون فعلی را در راستای نظم بخشیدن به شرایط حضور مهاجران افغانستانی، ساماندهی می‌نماید اما پرسش اصلی آن است که آیا عمده اتباع مهاجر افغانستانی ساکن در ایران تا چه اندازه قادرند شرایط مدنظر قانونگذار را کسب نموده و این مصوبه مجلس شورای اسلامی در عمل از وضعیت کنونی وضعیت مطلوب‌تری پدید آورد؟ برای پاسخ به این سؤال می‌بایست در انتظار تصویب جزئیات قانون پیشنهادی و سپس ابلاغ و اجرای آن ماند اما آشکار است که در صورت اجرای دقیق این قانون، بخش عظیمی از مهاجران افغانستانی ساکن در ایران به عنوان مهاجران غیرقانونی شناسایی شده و در معرض اخراج از سرزمین کشورمان قرار خواهند داشت. این امر به لحاظ سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و بین‌المللی تبعاتی در پی خواهد داشت که می‌بایست به طور پیشینی مدنظر قانونگذاران قرار داشته باشد. علاوه بر این اگر این افراد را پناهنده به معنای اصیل حقوقی آن بنامیم، استرداد آن‌ها با اصل حقوقی "منع بازگشت"^۱ در تعارض قرار خواهد گرفت.

در ماده ۲۷ برخی از شرایط عمومی دریافت انواع اقامت به شرح زیر عنوان شده است:

- ۱- حضور شخص متقاضی در مراکز تعیین شده، ۲- تعویض کارت اقامت در صورت طلاق یا فوت حامی خانواده، ۳- درخواست مجوز اقامت فردی از سوی فرزندان اتباع خارجی که به سن ۱۸ سال می‌رسند، ۴- درخواست گواهی عدم سوء پیشینه از سوی اتباعی که از طریق نمایندگی‌های جمهوری اسلامی ایران در خارج از کشور تقاضای اقامت می‌نمایند، ۵- دریافت اطلاعات هویتی زیست‌سنجی همچون اثر انگشت و آزمایش دی‌ان‌ای، ۶- پرداخت هزینه‌های دریافت اطلاعات هویتی زیست‌سنجی از سوی متقاضی دریافت اقامت، ۷- دریافت شماره شناسایی منحصر به فرد.
- در تبصره ۱ ماده ۲۲، حقوق شناسایی شده برای اتباع دارای اقامت سه ساله به این صورت فهرست شده است: دریافت خدمات تحصیل، درمان و بیمه، اخذ گواهینامه، اشتغال مجاز، رهن و اجاره

1. Non-Refulement Principle

املاک، مالکیت اموال منقول، طرح دعوا و حساب بانکی. تبصره ۲ ماده ۲۳ نیز، حقوق شناسایی شده برای اتباع دارای اقامت هفت ساله را علاوه بر حقوق ذکر شده در تبصره ۱ ماده ۲۲، مشمول مالکیت و نقل و انتقال سند اموال منقول و غیرمنقول نیز دانسته است. به همین ترتیب در تبصره ۳ ماده ۲۴، حقوق شناسایی شده برای اتباع دارای اقامت ده ساله عنوان شده است که «از تمام امتیازات و حقوق اتباع ایرانی به استثناء حقوق سیاسی، برخوردار شده‌اند. باید گفت دامنه متغیر حقوق شناسایی شده برای اتباع دارای اقامت، بسته به مدت آن، چندان قابل توجیه نمی‌باشد. مشخص نیست با توجه به امکان تمدید اقامت‌های مدت‌دار و حتی کوتاه‌مدت، بر اساس کدام علت یا مصلحت، دامنه حقوق شناسایی شده دچار تغییر می‌گردد. به عنوان مثال آیا حقوق شناسایی شده برای اتباع دارای اقامت سه ساله، برای زندگی شایسته بشری کفایت می‌نماید؟ اگر چنین است پس افزایش دامنه حقوق شناسایی شده برای اتباع دارای اقامت هفت ساله و ده ساله چه توجیهی می‌تواند داشته باشد؟ به نظر می‌رسد اگر قانونگذار ایرانی از شناسایی اتباع افغانستانی به عنوان پناهنده خودداری می‌کند، رویکرد مناسب از سوی قانونگذار آن است که حقوق شناسایی شده برای مهاجران را بر اساس اصل عدم تبعیض به صورت برابر و متناسب با امکانات داخلی و تعهدات بین‌المللی صورت‌بندی نماید.

۱. فقدان سیاست‌گذاری جامع در زمینه تعیین وضعیت پناهجویان

سیاست‌گذاری در زمینه تعیین وضعیت پناهجویان به منظور ارائه الگوی تحلیلی- راهبردی صورت می‌پذیرد^۱ که می‌بایست مدّ نظر قانونگذار و مقامات اجرایی مربوطه باشد. به طور کلی سیاست‌گذاری در عرصه امر مهاجرت به معنای عام، تابعی از سیاست‌های کلان، ملاحظات گوناگون و متغیر ناظر به مسائل امنیتی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و هم‌چنین وضعیت امکانات و محدودیت منابع و ظرفیت‌ها است. در عین حال و به طور ویژه در موضوع پناهندگان، تعهدات بین‌المللی دولت‌ها و مقررات بین‌المللی همچون مفاد کنوانسیون راجع به امور پناهندگان ۱۹۵۱ نیز می‌بایست مورد ملاحظه دولت‌ها در خصوص سیاست‌گذاری در موضوع مهاجرت قرار داشته باشد.

۱. مختارزاده، سعیده، انصاری، هانیه. (۱۴۰۱). چارچوب سیاست‌گذاری و حقوق پناهندگان در ایران، با تأکید بر سیستم تعیین وضعیت پناهندگی، سیاست نامه علم و فناوری، ۱۲(۴)، pp. ۹۹-۱۱۷.

حق پناهندگی در بند ۱ ماده ۱۴ اعلامیه جهانی حقوق بشر به عنوان یکی از حق‌های بشری، فهرست شده است. این حق در کنوانسیون راجع به امور پناهندگی ۱۹۵۱، در مواد گوناگونی مورد اشاره قرار گرفته است. در ماده ۳۱ این کنوانسیون آمده است که دول عضو (تحت شرایطی) به عدم مجازات پناهجویی که به صورت غیر قانونی به کشور آن‌ها وارد شده باشد متعهدند.^۱ در ماده ۳۲ نیز دول عضو اصولاً به عدم اخراج پناهنده‌ای که به طور منظم در سرزمین آن به سر می‌برد متعهد گشته‌اند.^۲ همچنین در ماده ۳۳ کنوانسیون مذکور به تعهد مطلق دول عضو در عدم اعاده پناهنده‌ای که خطری زندگی یا آزادی او در معرض تهدید است، تأکید شده است.^۳ این مواد بیانگر حقی است که هر انسان در شرایط پناهندگی از آن برخوردار است. اگرچه که حق حاکمیت دولت‌ها همواره می‌بایست مورد احترام قرار گیرد اما پس از پذیرش این کنوانسیون در حقوق داخلی، آنچنان که «قانون کنوانسیون مربوط به وضع پناهندگان و پروتکل آن» نیز توسط مجلس شورای ملی به

۱. ماده ۳۱: پناهندگانی که بر خلاف قانون در کشور پناه دهنده به سر می‌برند: ۱- دولت‌های متعاهد پناهندگانی را که مستقیماً از سرزمینی که در آنجا زندگی و آزادیشان به مفهوم ماده ۱ در معرض تهدید بوده بدون اجازه به سرزمین آنها وارد شده یا در آنجا به سر می‌برند به خاطر این که بر خلاف قانون وارد سرزمین آنها شده‌اند یا در آن سرزمین به سر می‌برند مجازات نخواهند کرد مشروط بر این که بلاد رنگ خود را به مقامات مربوطه معرفی کرده دلائل قانع‌کننده‌ای برای ورود یا حضور غیر قانونی خود ارائه دهند. ۲- دول متعاهد نسبت به رفت و آمد این قبیل پناهندگان محدودیتهایی غیر از آن چه لازم باشد قائل نخواهند شد و محدودیتهای مزبور فقط تا موقعی خواهد بود که وضع این قبیل پناهندگان در کشور پناه دهنده تعیین نشده یا اجازه ورود به کشور دیگری تحصیل نکرده‌اند. دول متعاهد به این قبیل پناهندگان فرصت مناسب داده و تسهیلات لازم را برای آنان فراهم خواهند ساخت تا اجازه ورود به سرزمین دولت دیگر را تحصیل نمایند.

۲. ماده ۱۳۲- دول متعاهد پناهنده‌ای را که به طور منظم در سرزمین آنان به سر می‌برند اخراج نخواهند کرد مگر به دلائل حفظ امنیت ملی یا نظم عمومی. ۲- اخراج چنین پناهنده‌ای فقط به موجب تصمیمی صورت خواهد گرفت که طبق موازین قانونی اتخاذ شده باشد. به پناهنده مزبور باید اجازه داده شود که برای رفع اتهام از خود مدارکی ارائه دهد - تقاضای استیناف نماید و به مقامات صلاحیتدار یا شخص یا اشخاصی که مقامات صلاحیتدار تعیین نموده‌اند مراجعه نماید مگر آن که این امر به دلائل امنیت ملی میسر نباشد. ۳- دول متعاهد به چنین پناهنده‌ای فرصت مناسب خواهند داد تا در این مدت بتواند از طریق قانون مجوز ورود به کشور دیگری را تحصیل کند. دول متعاهد می‌توانند در مدت مزبور اقدامات داخلی را که لازم تشخیص دهند، به عمل آورند.

۳. ماده ۳۳- ۱- هیچ یک از دول متعاهد به هیچ نحو پناهنده‌ای را به سرزمینهایی که امکان دارد به علل مربوط به نژاد - مذهب - ملیت - عضویت در دسته اجتماعی به خصوص یا دارا بودن عقاید سیاسی زندگی یا آزادی او در معرض تهدید واقع شود تبعید نخواهند کرد یا باز خواهند گردانید. ۲- اما پناهنده‌ای که طبق دلائل کافی وجودش برای امنیت کشوری که در آن به سر می‌برد خطرناک بوده یا طبق رأی قطعی دادگاه محکوم به ارتکاب جرم یا جنایت مهمی شده و مضر به حال جامعه کشور تشخیص داده شود نمی‌تواند دعوی استفاده از مقررات مذکور در این ماده را بنماید.

تصویب رسیده است، تعهدی بین‌المللی است که رعایت آن الزامی است. در این بخش نخست به مرور سیر سیاست‌های نظام جمهوری اسلامی ایران در دولت‌های گوناگون مستقر در این نظام سیاسی خواهیم پرداخت و سپس ارزیابی مواد مرتبط با این بحث در طرح-لایحه تشکیل سازمان ملی مهاجرت را بیان خواهیم نمود.

۱-۱. بررسی سیر تطور سیاست حقوقی به حضور اتباع افغانستان در ایران

جمهوری اسلامی ایران در چهار دهه اخیر، یکی از عمده‌ترین مقاصد پناجویان و مهاجران بوده است که اغلب آنان را اتباع افغانستان تشکیل می‌داده است. بنا به برخی آمارهای منتشر شده از هر ۹ پناهجو، یک پناهجو از اهالی کشور افغانستان به شمار می‌آید. همسایگی ایران، سیاست‌های گاه مساعد و مطابقت شرایط فرهنگی و اجتماعی، ایران را به کشور دلخواه پناجویان افغان مبدل نموده است. در این بخش ابتدا سیر ورود این اتباع و رویکرد و نحوه واکنش دولت‌های گوناگون (در مفهوم قوه مجریه) را بیان می‌کنیم و سپس به تحلیل اوضاع کنونی خواهیم پرداخت.

در سال ۱۳۵۸ و پس از پیروزی انقلاب اسلامی، ارتش شوروی به افغانستان تهاجم نظامی نمود و در اثر آن، جمعیت بسیار زیادی از اتباع کشور افغانستان، خانه و وطن خود را رها کرده و در پی دستیابی به شرایط اولیه زندگی به کشورهای دیگر پناه بردند. بخشی از آنان به ایران وارد شدند و به عنوان پناهنده در ایران پذیرفته شدند. دیدگاه امت‌گرای بنیانگذار راحل جمهوری اسلامی ایران، حضرت امام خمینی (ره) مبتنی بر برادری اسلامی، با آغوش باز از آنان پذیرایی نمود و ایشان حمایت قانونی از اتباع افغان ساکن در ایران را وظیفه شرعی شهروندان و مسئولین نظام برشمردند.^۱ این دیدگاه علیرغم آنکه در دهه ۶۰ خورشیدی، دخالت نهاد کمیساریای عالی پناهندگان UNHCR در امور مربوط به اتباع افغانستانی را منع نمود اما برای آنان حق دسترسی به امکانات بهداشتی، پزشکی، بهره‌مندی از یارانه‌های سوخت و غذا و حتی امکان اشتغال و سرمایه‌گذاری را فراهم نمود. به واسطه همین رویکرد امت‌گرایانه، بسیاری از افغانستانی‌های ساکن در ایران دوشادوش برادران دینی ایرانی خود، در جنگ تحمیلی شرکت جستند.^۲ در این دوره، به اتباع افغانستانی‌ها سه نوع

1. Siavoshi, Sussan. "Afghans in Iran: the state and the working of immigration policies." *British Journal of Middle Eastern Studies* 51, no. 1 (2024): 209.

2. Afsaneh Ashrafi and Haideh Moghissi, 'Afghans in Iran: Asylum Fatigue Overshadows Islamic Brotherhood' (2002): 11

مجوز حضور و فعالیت اعطا شد: (۱) دفترچه پناهندگی که تنها سندی بود که از اصطلاح «پناهنده» استفاده می‌کرد و باید هر سه ماه یکبار تمدید می‌شد. (۲) کارت دائمی (یا آبی) که سند بیانگر مجوز فعالیت و عبور و مرور بود و (۳) کارت موقت که به پناهندگان افغانستانی بدون اوراق هویتی داده شد و از سال ۱۳۷۵ اعتبار خود را از دست داد.

این رویکرد اگر چه مبتنی بر دیدگاه‌های شرعی و اسلامی بود اما با مفاد کنوانسیون پناهندگان مبتنی بر «عدم بازگشت» پناهجویان کاملاً مطابقت داشت. وفق ماده ۳۱ کنوانسیون مذکور، پناهندگان، از جمله پناهندگان بدون مدرک، نباید به زور به مکانی که در معرض کیفیت زندگی ضعیف، ناامنی و آزار و اذیت قرار می‌گیرند، اخراج شوند. بنابراین می‌توان گفت در این دوره، جمهوری اسلامی ایران ضمن حفظ حاکمیت خود، حقوق پناهجویان افغانستانی را محترم شمرد و می‌توان گفت استانداردهای بین‌المللی لازم در جهت رعایت حقوق پناهندگان در راستای یک حیات شایسته رعایت می‌شد. اما به هر روی الزامات و ملاحظات ناظر به حاکمیت قانون چنین اقتضا می‌کند که رویکرد مواجهه با موضوع اتباع بیگانه چارچوبی قانونی و سازوکاری مشخص داشته باشد. امری که در دوره مذکور به لحاظ اعتبار دیدگاه‌های بینانگذار انقلاب ضرورت آن مورد توجه قرار نداشته است.

پس از رحلت حضرت امام خمینی (ره) و روی کار آمدن دولت سازندگی و همچنین پیامدهای ناگوار جنگ تحمیلی می‌توان تغییر رویکرد مواجهه با اتباع بیگانه را آشکارا ملاحظه نمود. ابتدا در سال ۱۳۶۸ دفتری با عنوان «اداره امور اتباع بیگانه و مهاجران» تأسیس شد که وظیفه آن ساماندهی اتباع بیگانه از طریق ثبت نام و سرشماری بود. این اداره پس از بررسی مدارک و تطبیق شرایط اتباع افغانستانی برای آنان کارت آمایش صادر می‌نمود که به منزله کارت اقامت موقت بود.^۱ این سند برای افغانستانی‌های ساکن در ایران حقوقی اجتماعی فراهم می‌کرد اگر چه دولت در تمدید یا عدم تمدید آن صاحب صلاحیت و اختیار بود. این دوره، یعنی سال ۱۳۶۸ و پس از آن، مصادف با آغاز جنگ‌های داخلی در افغانستان است. مطابق با آمارها در این دوره حدود دو میلیون و پانصد هزار تبعه افغانستان به کشور ایران سرازیر شدند و پس از تفوق مجاهدین در جنگ داخلی افغانستان در سال ۱۳۷۱، حدود یک میلیون و پانصد هزار تن از آنان به طور داوطلبانه به کشور خود رجعت نمودند. این اتفاق در راستای

1. Christensen, Janne Bjerre. Guests or trash: Iran's precarious policies towards the Afghan refugees in the wake of sanctions and regional wars. No. 2016: 11. DIIS Report, 2016.

توافق سه جانبه‌ای میان دولت جمهوری اسلامی ایران، دولت افغانستان و کمیساریای عالی پناهندگان در سال ۱۳۷۲ بود.^۱ پس از آن می‌توان تغییر رویکرد و نحوه برخورد با اتباع افغان ساکن در ایران را ملاحظه نمود. ابتدا ثبت نام مهاجرین جدید افغان به عنوان پناهنده متوقف شد. بسیاری از خدمات اجتماعی برای اتباع افغانستان نیز با محدودیت مواجه شد؛ از جمله اشتغال به برخی مشاغل برای آنان منع و ثبت نام فرزندان مهاجران غیرقانونی افغانستانی در مدارس ممنوع اعلام شد. در این دوران پناهجویان به عنوان مهاجران غیرقانونی شناسایی شده و در خطر اخراج قرار گرفتند.

واضح است که در این دوران، به دلایل بحران اقتصادی پس از جنگ و سیاست‌های اجتماعی و اقتصادی دولت وقت، و شاید تضعیف روحیه انقلابی، رویکرد دولت به سوی تصمیم‌گیری‌های سخت‌گیرانه‌تر در خصوص اتباع افغانستانی ساکن در ایران تغییر نمود. نمود اصلی این سخت‌گیری عدم پذیرش آنان تحت عنوان «پناهنده» بود که مسلماً به ضرر اتباع بود؛ چرا که تعهدات بین‌المللی معطوف به رعایت حقوق پناهندگان را از عهده دولت ساقط می‌ساخت. به هر روی، نبود قانونی منسجم و شایسته که ضمن حفظ حق حاکمیت جمهوری اسلامی ایران، الزامات بین‌المللی و فراملی ناظر بر حقوق بنیادین اتباع بیگانه، حیات شایسته آنان را تأمین و تضمین کند، از جمله مهمترین عواملی است که منجر به ایجاد وضعیت موصوف شد.

دوره سوم از سیر دگرگونی سیاست‌های مهاجرتی جمهوری اسلامی ایران را می‌توان همزمان با سال ۱۳۸۰ و حمله نظامی ایالات متحده آمریکا به افغانستان در نظر گرفت. سقوط حکومت طالبان زمینه را برای بازگشت اتباع افغانستانی ساکن در ایران فراهم ساخت. در سال ۱۳۸۱ توافق سه جانبه میان دولت سید محمد خاتمی، دولت وقت افغانستان و کمیساریای عالی پناهندگان امضا شد که به موجب آن برنامه بازگشت مهاجران قانونی و غیر قانونی افغانستانی ساکن در ایران فراهم شد. به علاوه تصویب دستورالعملی تحت عنوان «آئین‌نامه تسریع در روند بازگشت اتباع افغانی» در همان سال این امر را شدت بخشید.^۲ بر اساس این آئین‌نامه، «ضریب حفاظت از مرزهای شرقی و کنترل و

1. Jami, Maryam. «Human Rights V. State Sovereignty–Conflict: Lessons from the Case Study of Afghan Refugees in Iran.» Groningen Journal of International Law 9, no. 2 (2022): 307–324.

2. Naseh, Mitra, Miriam Potocky, Paul H. Stuart, and Sara Pezeshk. “Repatriation of Afghan refugees from Iran: a shelter profile study.” Journal of International Humanitarian Action 3, no. 1 (2018): 1–12.

بازرسی معابر مرزی و جاده‌های بین استانی به منظور جلوگیری از ورود و تردد غیرمجاز اتباع افغانی به کشور» افزایش یافت و بر «شناسایی باندهای قاچاق انسان به منظور انهدام فعالیت‌های سازمان یافته انتقال غیرقانونی اتباع افغانی به کشور» تأکید شد. علاوه بر این‌ها «ممانعت از اشتغال غیرمجاز اتباع افغانی به وسیله برخورد قانونی با کارفرمایان ایرانی که اتباع افغانی غیرمجاز فاقد پروانه کار را به کار گمارده‌اند» و «عدم واگذاری اماکن استیجاری به اتباع افغانی» از جمله مفاد این آئین‌نامه به شمار می‌آید. اما مهمترین اثر آئین‌نامه مذکور را باید جایگزینی کارت‌های آبی (که در سال ۱۳۶۰ پناهندگان را مستحق اقامت نامحدود می‌کرد) با کارت آمایش، به عنوان یک مجوز اقامت موقت اما قابل تمدید دانست. اگرچه ثبت نام پناهندگان و ساماندهی و نظم بخشیدن به روند قانونی می‌توانست در تئوری برخی از خودسری‌ها را در نحوه برخورد با اتباع افغان از بین ببرد، الزامات و هزینه‌های بوروکراتیک مشکلات جدی ایجاد کرد. علاوه بر این، دولت با الزام پناهندگان به دریافت مجوز سفر برای عبور از مرزهای استان محل اقامت خود، آزادی رفت و آمد را محدود کرد. این روند در دوران دولت محمود احمدی‌نژاد نیز ادامه یافت به نحوی که مطابق آمارهای منتشر شده در سال ۱۳۸۶ بیش از صدهزار تبعه افغان به دلایل مختلف از ایران اخراج شدند. همچنین حضور اتباع افغان به طور رسمی در برخی شهرها و استان‌ها ممنوع اعلام شد و علیرغم تصویب ماده واحده «قانون تعیین تکلیف تابعیت فرزندان حاصل از ازدواج زنان ایرانی با مردان خارجی» دستگاه‌های اجرایی نسبت به اعطای تابعیت به فرزندان حاصل از ازدواج زنان ایرانی با اتباع افغان سخت‌گیری نمودند و این روند بسیار کند و نابه‌سامان بود؛ به نحوی که در سال ۱۳۹۸ قانون دیگری با عنوان «قانون تعیین تکلیف تابعیت فرزندان حاصل از ازدواج زنان ایرانی با مردان غیر ایرانی» از سوی مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید که ایرادات قانون پیشین را برطرف نماید.

تغییر رویکرد مواجهه با اتباع افغان در دولت حسن روحانی کاملاً مشهود است. این امر را می‌توان ناشی از سیاست کلی این دولت مبنی بر ترمیم وجهه بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران دانست. در سال ۱۳۹۲، دولت به بیش از چهارصد و پنجاه هزار تن از اتباع افغان که پیش از این حکم اخراج آنان صادر شده بود، با سهل‌گیری ویزای موقت شش ماهه اعطا نمود. در تحوّل مهم و قابل توجه، از سوی مقام معظم رهبری دستوری در زمینه پذیرش و ثبت نام فرزندان مهاجر افغان، اعم از قانونی و غیرقانونی، در مدارس صادر شد؛ امری که با استقبال ناظران و سازمان‌های بین‌المللی

روبه‌رو شد و بسیار سخاوتمندانه تلقی گردید. همچنین اداره امور اتباع بیگانه و مهاجرین، نسبت به خروج اتباع افغان از مرزهای کشور و بازگشت مجدد آنان، ملاحظات سهل‌گیرانه‌تری اتخاذ نمود. در همین دوران و در سال ۱۳۹۸ قانون اعطای تابعیت به فرزندان حاصل از ازدواج زنان ایرانی و اتباع افغان تصویب شد. این سیاست‌های مساعد به حال اتباع افغان، با خروج دولت ایالت متحده آمریکا از معاهده برجام و بحران اقتصادی ناشی از آن به ناچار تغییر نمود و از سال ۱۳۹۸، سیاست مسئولان به سمت سخت‌گیری و اخراج اتباع افغان میل نمود. اما با قدرت‌گیری مجدد طالبان در سال ۱۴۰۰، موج بسیار گسترده‌ای از مهاجرت اتباع افغان به ایران روی داده است که بدون تردید مواجهه با آن نیازمند اتخاذ سیاست‌های همه‌جانبه بر مبنای قوانینی روزآمد و کارا است. در رابطه با موج جدید مهاجرت آنان، مدیرکل امور اتباع وزارت کشور در سال ۱۴۰۰ به صراحت اعلام نموده است که هیچ‌گونه پذیرش پناهندگی در دستور کار دولت جمهوری اسلامی نخواهد بود. در ماه‌های آخر دولت مرحوم ابراهیم رئیسی و در دولت مسعود پزشکیان، همزمان با ابقاء عملی دولت طالبان در افغانستان، و همزمان با موجی از مهاجر ستیزی در ایران بعد از عملیات تروریستی در شاهچراغ شیراز، روند اخراج گسترده‌ی اتباع افغانستان ادامه دارد.

بنابراین، سیاست برخورد با مهاجرین افغان در طول حیات جمهوری اسلامی ایران، اگرچه بسته به اوضاع اقتصادی و شرایط بین‌المللی دارای فراز و نشیب بوده است اما از سال ۱۳۶۸ تاکنون سیاست عدم پذیرش این اتباع به عنوان «پناهنده» سیاست محوری دولت جمهوری اسلامی ایران بوده است. امروزه اتباع افغان ساکن در ایران به حداقل سه دسته تقسیم می‌شوند: ۱- افراد دارای کارت آمایش (مجوز اقامتی که صدور آن عملاً متوقف شده است). ۲- افرادی که به عنوان مهاجر قانونی دارای گذرنامه افغان و ویزای موقت هستند. ۳- افرادی که به عنوان مهاجر غیرقانونی شناخته شده و حضورشان در ایران غیرقانونی است. بزرگترین جمعیت اتباع افغان را دسته سوم یعنی مهاجران غیر قانونی تشکیل می‌دهد. چالش‌های حقوقی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی ناشی از حضور این مهاجران غیر قانونی که مطابق تعاریف اسناد بین‌المللی، می‌توان آنان را «پناهجو» دانست نیازمند قانون‌گذاری کل‌نگری است که ملاحظات ناظر بر منافع ملی و تعهدات بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران را در بر بگیرد.

۲-۱. ارزیابی نهادی سیاست‌گذاری در طرح-لایحه تشکیل سازمان ملی مهاجرت

در طرح-لایحه تشکیل سازمان ملی مهاجرت، شورای هماهنگی مهاجرت به عنوان یک نهاد فراقوه‌ای پیش‌بینی شده است که امید می‌رود در ثبات و هماهنگی سیاست‌گذاری‌های مهاجرتی با رویکردی کل‌نگر تأثیر مثبتی داشته باشد. در ماده ۲ مصوبه مذکور آمده است «به منظور هماهنگی، ساماندهی و برنامه‌ریزی در حوزه اتباع خارجی و همچنین مهاجرت به کشور، شورای هماهنگی مهاجرت تشکیل می‌گردد». در ادامه این ماده برای این شورا ۱۷ عضو اصلی معرفی شده است؛ این ۱۷ تن از جمله از اعضای قوه مجریه (شامل وزیر کشور، رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور، وزیر اطلاعات، وزیر امور خارجه، وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی، معاون علمی و فناوری ریاست جمهوری، وزیر علوم، تحقیقات و فناوری، وزیر آموزش و پرورش)، مقامات قوه قضائیه (همچون دادستان کل کشور و معاون حقوق بشر قوه قضائیه)، رئیس سازمان ثبت اسناد و املاک، رئیس سازمان ثبت احوال کشور، رئیس بنیاد شهید و امور ایثارگران، فرمانده کل انتظامی جمهوری اسلامی ایران به همراه رئیس سازمان هلال احمر جمهوری اسلامی ایران و رئیس دانشگاه آزاد اسلامی بوده و ۲ عضو ناظر نیز از نمایندگان مجلس شورای اسلامی عضو کمیسیون امور داخلی و شورها و کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی است. با نگاهی به وظایف این شورا در ماده ۳، می‌توان دریافت انتخاب اعضای شورای هماهنگی مهاجرت در جهت سیاست‌گذاری جامع راجع به امور مهاجرتی به منظور تأثیرگذاری بر روند تصویب قوانین مربوط و مدیریت رویه‌های موجود بوده است. این موضوع در بند الف ماده ۳ با عبارت «هماهنگی، راهبری و برنامه‌ریزی منسجم و بلندمدت در موضوع اتباع خارجی» به عنوان وظیفه اصلی شورای هماهنگی مهاجرت بیان شده است. در بند ب، «بررسی قوانین و مقررات موجود و ارائه پیشنهادات اصلاحی به مرجع ذیصلاح جهت طی مراحل قانونی» و در بند پ، «تصمیم‌گیری در خصوص تعیین محدودیت‌های ویژه برای ورود، خروج، عبور یا اقامت کلیه اتباع خارجی در شرایط فوق‌العاده و بحرانی از تمامی ورودی‌ها یا ورودی‌های خاص» وظایف اصلی شورای هماهنگی مهاجرت عنوان شده است.

سازمان ملی مهاجرت در ماده ۴ طرح لایحه مذکور، سازمانی با شخصیت حقوقی مستقل معرفی شده است که «برای اجرای مصوبات شورای هماهنگی به منظور ایجاد مدیریت یکپارچه در سطح ملی برای انجام وظایف و مأموریت‌های موضوع ماده ۵ این قانون و نظارت در امور اتباع خارجی

تشکیل می‌شود». مهم‌ترین وظیفه سازمان ملی مهاجرت بر اساس ماده ۵ را می‌توان «اجرای کلیه امور مربوط به سیاست‌ها و مصوبات مرتبط از قبیل اقامت، اشتغال، آموزش، بهداشت و درمان، امور اجتماعی و فرهنگی، استملاک و اسکان کلیه اتباع خارجی با هماهنگی نهادهای مرتبط» و «اجرای سیاست‌ها و مصوبات مربوط به نظارت و ساماندهی حضور غیرقانونی اتباع در داخل کشور و اخراج اتباع غیرمجاز» دانست. همچنین در تبصره ۱ ماده ۵، «ایجاد پایگاه اطلاعاتی مرجع اتباع خارجی، شش ماه پس از ابلاغ قانون» نیز یکی دیگر از مهم‌ترین وظایف سازمان ملی مهاجرت است.

بدون تردید تشکیل شورای هماهنگی مهاجرت از پراکندگی سیاست‌ها و تناقض در رویکردها نسبت به موضوع مهاجرت، پناهندگی و اتباع بیگانه تا حد زیادی خواهد کاست و تشکیل سازمان ملی مهاجرت نیز به هم‌افزایی دستگاه‌ها و هم‌گرایی فعالیت‌های آنان خواهد افزود و می‌توان توقع رویکردی منسجم نسبت به مسأله مهاجران را به انتظار نشست.

۳-۱. شناسایی حقوق پناهندگان در طرح-لایحه تشکیل سازمان ملی مهاجرت

ماده ۳۶ طرح-لایحه^۱ تشکیل سازمان ملی مهاجرت، وظیفه مشخص نمودن «مصادیق مهاجرین کشورهای که بر اساس اصل ۱۵۵ قانون اساسی درخواست پناهندگی مطرح می‌کنند» را بر عهده شورای هماهنگی [مهاجرت] نهاده و شرایطی را برای عمل به آن عنوان نموده است. مراد قانونگذار

۱. مصادیق مهاجرین کشوری که بر اساس اصل یکصد و پنجاه و پنجم قانون اساسی، درخواست پناهندگی میکنند، توسط شورای هماهنگی مشخص و بر اساس شرایط زیر عمل می‌گردد: ۱- اتباع مشمول این ماده باید به کنسولگریها یا اولین پاسگاه مرزی و مقامات مقرر قانونی مراجعه کرده و نسبت به تقاضای مجوز پناهندگی اقدام نمایند ۲- پناهندگان یکسال پس از دریافت مجوز پناهندگی، میتوانند مطابق مواد این قانون، درخواست مجوز اقامت سه ساله کنند. ۳- اتباع خارجی دارای مجوز پناهندگی، قادر به دریافت خدماتی از جمله درمان و بیمه، اخذ گواهینامه، تحصیل، طرح دعوا و حساب بانکی خواهند بود. ۴- نوع اشتغال، محل کار، محدوده تردد و اقامت اتباع دارنده مجوز پناهندگی، با پیشنهاد سازمان و تصویب کمیسیون ساماندهی خواهد شد. ۵- اگر شرایطی که بر اساس آن اتباع خارجی مجوز پناهندگی دریافت کرده باشند مرتفع گردد، مجوز پناهندگی ابطال و به پناهنده مهلت مقرر قانونی برای ترک خاک ایران داده خواهد شد. ۶- در هر زمان مشخص شود که اطلاعات و مستندات تبعه خارجی، برای دریافت پناهندگی غیرواقعی و نادرست بوده، مجوز پناهندگی ابطال و تبعه خارجی اخراج خواهد شد. تبصره ۱- اشخاصی که مرتکب جنایات جنگی یا جرائم علیه بشریت و جرایم علیه امنیت ملی موضوع کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی شده باشند، یا حضور آنها در کشور، خلاف صلح، امنیت و سلامت جامعه باشد، به تشخیص کمیسیون ساماندهی، از این ماده قانونی محروم خواهند بود تبصره ۲- کمیسیون ساماندهی می‌تواند با پیشنهاد سازمان، خدمات موضوع بند ۵ این ماده را با تعیین مصادیق افزایش دهد.

از «مشخص نمودن مصادیق مهاجران» با توجه به اصل ۱۵۵ قانون اساسی که بیان می‌دارد: «دولت جمهوری اسلامی ایران می‌تواند به کسانی که پناهندگی سیاسی بخواهند پناه دهد مگر این که بر طبق قوانین ایران خائن و تبهکار شناخته شوند» این است که مصادیق پناهندگی سیاسی متناسب با سیاست‌ها و رویکردهای اتخاذ شده از سوی شورای هماهنگی مهاجرت تعیین می‌گردد. بر این اساس جمهوری اسلامی ایران با توجه به ماده فوق‌الذکر، در زمینه پذیرش یک مهاجر به عنوان پناهنده کاملاً ملاحظات حاکمیتی را مدنظر قرار داده تعیین مصادیق پناهندگی سیاسی را نیز بر عهده شورای هماهنگی مهاجرت نهاده است. حال آنکه مطابق ماده ۱ کنوانسیون راجع به امور پناهندگان ۱۹۵۱ و همچنین تعریفی که کمیساریای عالی پناهندگان در سال ۲۰۱۱ از پناهجو ارائه داده است^۱، پناهجو فردی است که در کشور خود یا کشور مبدأ به یکی از دلایل نژادی، مذهبی، ملیت، تعلق به یک گروه اجتماعی خاص، داشتن عقاید سیاسی اقلیت، جنسیت و یا اندیشه خود مورد آزار و اذیت جدی قرار گرفته است و قادر به بازگشت به سرزمین یا کشور مبدأ خود نیست. بنابراین شورای هماهنگی مهاجرت نیز می‌بایست در مشخص نمودن مصادیق مذکور، این تعاریف را مدنظر خود قرار داده تا تعهدات بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران رعایت شده و موضوع پناهندگی صرفاً به عنوان امری داخلی در نظر گرفته نشود و جنبه فراملی آن مورد توجه قرار گیرد.

به هر روی در ماده ۳۶ طرح-لایحه، آمده است که پناهندگان پس از گذشت یک سال از دریافت مجوز پناهندگی، مطابق مفاد طرح-لایحه در خصوص اخذ اقامت ساله، تقاضای مجوز اقامت سه ساله نمایند. در هر صورت، پناهندگان دارای حقوقی همچون دریافت خدمات درمان و بیمه، اخذ گواهینامه، تحصیل، طرح دعوا و حساب بانکی خواهند بود.

۱-۳-۱. اخراج اتباع بیگانه

در طرح-لایحه تشکیل سازمان ملی مهاجرت، به اخراج اتباع بیگانه در مواد متعددی اشاره شده است که در ادامه این مواد را شرح خواهیم داد.

مهم‌ترین موارد اخراج اتباع بیگانه در ماده ۱۲ طرح لایحه بیان شده است. مطابق ماده ۱۲، اتباع

1. Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (July 2011). "UNHCR Resettlement Handbook" (PDF). p. 19.

خارجی که دارای یکی از شرایط زیر باشند با رعایت ماده ۳۵ قانون مجازات اسلامی، توسط فرماندهی کل انتظامی به کشور متبوع یا کشوری که از آن طریق وارد خاک جمهوری اسلامی ایران شده است، اخراج می‌شوند: ۱- یکی از موارد قید شده در روادید را مراعات نکند. ۲- فاقد روادید یا کارت اقامت معتبر است. ۳- فعالیتهای سیاسی (ضد سیاست‌های نظام) انجام دهد. ۴- توسط سازمانهای اطلاعاتی و امنیتی تهدیدی برای امنیت کشور ارزیابی شود. ۵- مدت مجوز اقامت مدت دار و موقت به پایان رسیده باشد و تبعه خارجی اقدامی برای تمدید آن نکرده باشد. ۶- درخواست تمدید روادید یا اقامت آن رد شده باشد. ۷- تغییرات ایجاد شده در محل اشتغال، محل سکونت و سایر اطلاعات فردی و خانوادگی اعم از تولد، فوت، ازدواج و... را ظرف مدت معین در این قانون، به سازمان اعلام نکند.

در ماده ۱۳ طرح-لایحه تشکیل سازمان ملی مهاجرت، افرادی ذکر شده‌اند که به شرط نداشتن مشکل امنیتی از سرزمین ایران اخراج نخواهند شد. این افراد عبارتند از: ۱- زنان باردار، کودکان بی سرپرست زیر هجده سال سن، افراد سالخورده بالای هشتاد سال، و اتباع خارجی که به دلایل جسمی و بیماریهای سخت با تشخیص پزشک معتمد سازمان، توانایی انجام مسافرت را نداشته و یا بیم خطر جانی برای آنها میرود. ۲- اتباع خارجی که ظن قوی مبنی بر اعدام یا آزار در صورت بازگشت آنها با تشخیص کمیسیون ساماندهی وجود دارد. ۳- افراد مجروح و دارای بیماری حاد با تشخیص پزشک معتمد سازمان، تا زمان طی شدن فرآیند درمان. ملاحظه می‌شود که مفاد مندرج در مواد ۳۱، ۳۲ و ۳۳ کنوانسیون راجع به پناهندگی ۱۹۵۱ تا حدی در مورد افراد مذکور در ماده ۱۳ رعایت شده است.

در بند ۶ ماده ۱۴، آمده است که چنانچه فعالیت و رفتار اتباع خارجی پس از اخذ روادید، چنانچه فعالیت و رفتار تبعه با نوع روادید مطابقت نداشته باشد از کشور اخراج خواهند شد. همچنین در ماده ۱۶ بیان شده است که «اتباع خارجی که مرتکب جرمی شوند یا اتهامی به او وارد باشد با دستور دادستان و توسط فرماندهی انتظامی در محل‌هایی که به این منظور توسط سازمان ملی مهاجرت ایجاد و اداره می‌شوند، نگهداری و پس از صدور حکم، اخراج می‌شوند». در تبصره ۲ ماده ۲۰ نیز سوء استفاده اتباع از مجوز اقامت موقت در غیر از موضوعی که برای اقامت تعیین شده است، پس از ابطال مجوز اقامت موقت منجر به اخراج تبعه بیگانه خواهد شد. به علاوه در ماده ۲۷ که شرایط عمومی دریافت اقامت بیان شده است، در بند ۸ آمده است که اتباع خارجی، موظف به

رعایت محدودیت‌های تردد و اسکان و اشتغال مندرج در مجوز اقامت خواهند بود. هر گونه تغییر در محدودیت‌ها منوط به تصویب سازمان است. در صورت تخلف، مجوز اقامت باطل و تبعه خارجی اخراج خواهد شد.

نتیجه‌گیری

حضور اتباع بیگانه در هر سرزمین امری است که موضوع تابعیت را از موضوعی ملی و داخلی به موضوعی فراملی بدل می‌نماید. از آن روی که شناسایی حقوق افراد در هر جامعه بسته به تابعیت آنان دامنه‌ای متغیر می‌یابد، قانونگذار می‌بایست نسبت به تعیین وضعیت حقوقی اتباع بیگانه حساس بوده و قوانینی کارآمد، متناسب با اوضاع روز و منطبق بر اصول شناخته‌شده حاکمیت قانون را به تصویب رساند. این قوانین باید ملاحظات ناظر بر حاکمیت ملی کشور را مدنظر داشته باشد و همچنین الزامات و تعهدات حقوق بشری را نیز رعایت نماید.

قانونگذار جمهوری اسلامی ایران در پی خلأ قوانین کارآمد و به روز در زمینه ساماندهی قانونی وضعیت اتباع بیگانه، در سال ۱۴۰۱ کلیات طرح-لایحه‌ای با عنوان «تشکیل سازمان ملی مهاجرت را به تصویب رسانده است که ارزیابی برخی مفاد آن با تأکید بر چالش‌های معطوف به حضور گسترده اتباع افغان ساکن در ایران موضوع این نوشتار بود. انواع چالش‌های برآمده از حضور اتباع افغان در ایران شامل چالش‌های حقوقی، امنیتی، سیاسی، اقتصادی، رفاهی، جمعیتی و غیره است. در این نوشتار از میان چالش‌های حقوقی موجود، چالش فقدان حاکمیت قانون در رویکرد به مسأله حضور گسترده اتباع افغان ساکن در ایران و عدم سیاست‌گذاری جامع به ویژه با ملاحظه تعهدات بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران ناظر به تعیین وضعیت پناهنجویان، به طور ویژه برای ارزیابی برخی مواد طرح-لایحه مذکور برگزیده شده است. علت انتخاب این چالش‌ها، اهداف اعلام شده از سوی طراحان و موافقان تصویب طرح-لایحه بوده است که در اظهار نظر کارشناسی سازمان پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی درباره «طرح سازمان ملی اقامت» و همچنین صورت جلسه منتشر شده از سوی مجلس شورای اسلامی اعلام شده است.

به طور کلی تصویب طرح-لایحه تشکیل سازمان ملی مهاجرت را باید گامی مثبت در جهت تقویت حاکمیت قانون در عرصه حکمرانی نسبت به اتباع بیگانه دانست. بررسی مفاد طرح-لایحه نشان داد

که تصویب آن گامی مثبت در جهت تقویت حاکمیت قانون در حوزه مدیریت اتباع بیگانه محسوب می‌شود. ایجاد شورای هماهنگی مهاجرت و سازمان ملی مهاجرت و تعیین وظایف برای این نهادها، در جهت ایجاد ثبات، انسجام و یکپارچگی بخشیدن به قوانین و مقررات پراکنده پیشین بوده و تلاش شده تا حدودی به شفافیت و پیش‌بینی‌پذیری افزوده شود. با این حال، برخی موارد نظیر واگذاری اختیار تصمیم‌گیری در خصوص ممنوعیت ورود اتباع خارجی در شرایط خاص به شورای هماهنگی، ممکن است با اصل پیش‌بینی‌پذیری در تعارض باشد.

در ارزیابی کارآمدی ساختار و وظایف پیش‌بینی شده برای سازمان ملی مهاجرت و شورای هماهنگی مهاجرت برای مدیریت یکپارچه امور مهاجران، باید گفت که تأسیس این نهادها و پیش‌بینی شورای عالی فراقوه‌ای، می‌تواند به کاهش پراکندگی سیاست‌ها و همگرایی دستگاه‌های متولی در حوزه مهاجرت کمک کرده و رویکردی منسجم‌تر ایجاد نماید. وظایف تعیین شده برای این سازمان، نظیر اجرای کلیه امور مربوط به اقامت، اشتغال، آموزش، بهداشت و درمان و همچنین نظارت و ساماندهی حضور غیرقانونی و اخراج اتباع غیرمجاز، نشان‌دهنده تلاشی برای ایجاد یک مدیریت یکپارچه است.

در خصوص تناسب مفاد طرح-لایحه در زمینه اعطای انواع اقامت (موقت، مدت‌دار) با وضعیت واقعی و نیازهای اتباع افغانستانی ساکن در ایران، هرچند نفس پیش‌بینی سازوکارهای اقامتی گامی رو به جلو است، اما شرایط دشوار اعطای اقامت موقت و مدت‌دار، به ویژه برای جمعیت کثیر مهاجران فاقد مدرک و نیروی کار غیررسمی افغانستانی، ممکن است در عمل کارآمدی لازم را نداشته و بخش قابل توجهی از این جمعیت همچنان در وضعیت غیرقانونی باقی بمانند. این موضوع نگرانی‌هایی را در خصوص قابلیت عملی طرح-لایحه در ساماندهی جمعیت عظیم مهاجران غیرقانونی ایجاد می‌کند.

نهایتاً در بررسی رویکرد طرح-لایحه به مقوله پناهندگی و حقوق پناهندگان و همخوانی آن با تعهدات بین‌المللی ایران ذیل کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو و اصل منع بازگشت اجباری، می‌توان گفت که هرچند در برخی مواد طرح-لایحه به مواردی نظیر عدم اخراج افراد آسیب‌پذیر و کسانی که در معرض خطر جانی قرار دارند اشاره شده است که تا حدی با مفاد کنوانسیون ژنو همخوانی دارد، اما به نظر

می‌رسد توجه کافی به الزامات حقوق بشری و تعهدات بین‌المللی ایران در خصوص پناهیجویان و پناهندگان صورت نگرفته است. سیاست عدم پذیرش این اتباع به عنوان «پناهنده» که از سال‌ها پیش اتخاذ شده و همچنین عدم وضوح کامل در تعیین مصادیق پناهندگی سیاسی، می‌تواند چالش‌هایی را در انطباق کامل با اصول حقوق بین‌الملل پناهندگان ایجاد کند.

در زمینه سیاست‌گذاری جامع در رویکرد مهاجرتی جمهوری اسلامی ایران نیز باید گفت تشکیل شورای هماهنگی مهاجرت به عنوان نهادی فراقوه‌ای، رویکرد کل‌نگر را تقویت نموده است و از سیاست‌گذاری‌های متناقض که سیر آن از نظر گذشت، خواهد کاست. اما به نظر می‌رسد توجه به الزامات حقوق بشری و تعهدات بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران نسبت به پناهیجویان و پناهندگان به اندازه کافی نبوده است. به نظر می‌رسد همکاری دولت جمهوری اسلامی ایران با کمیساریای عالی پناهندگان سازمان ملل و سایر نهادهای بین‌المللی ذی‌ربط و همچنین بهره‌گیری از ظرفیت سازمان‌های غیردولتی و مردم نهاد داخلی و خارجی، برای مدیریت خیل عظیم اتباع افغان غیرمجاز در ایران امری ضروری است.

منابع:

۱. اظهارنظر کارشناسی درباره طرح تأسیس سازمان ملی اقامت، شماره مسلسل ۱۸۵۰۳-۲۶۰۱-۱، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲. باقری، شهلا، افقهی، منصوره (۱۳۹۹) سیاست فرهنگی و حقوق بشر مهاجران افغانستانی در ایران، مطالعات جمعیتی، شماره ۱۱.
۳. جهانبخش، مصطفی. (۱۴۰۲). اظهارنظر کارشناسی درباره: « طرح تأسیس سازمان ملی اقامت». (۱۸۵۰۳-۱). ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۳۱(۴)، ۱۸۵۰۳-۱.
۴. خدادوست، علی، بای، عبدالرضا، مطلبی، مسعود (۱۴۰۱). جمهوری اسلامی ایران و کاربست اصول اعلامیه حقوق بشر اسلامی در سیاست‌های مهاجرتی در قبال مهاجران افغانستانی، مطالعات حقوق بشر اسلامی، شماره ۲۶.
۵. زمانیان، مصطفی، و خان گل زاده سنگرودی. نرگس. «تحول حکمرانی مهاجرت در جمهوری اسلامی ایران»، مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی، ۱۴، ۵۰، ۱۴۰۳، ۲۰-۶. doi: 10.22034/sspp.2024.714630
۶. عبدالله خانی، زینب. «نگاهی به طرح تأسیس سازمان ملی مهاجرت: کاستی‌ها و راهکارهای بهبود». دیده‌بان امنیت ملی آذر ۱۴۰۲ - شماره ۱۴۰. ۳۹-۴۸.
۷. مختارزاده، سعیده، انصاری، هانیه. (۱۴۰۱). (چارچوب سیاستگذاری و حقوق پناهندگان در ایران، با تأکید بر سیستم تعیین وضعیت پناهندگی)، سیاست نامه علم و فناوری، ۱۲(۴)، ۹۹-۱۱۷. pp.
۸. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، جلسه ۲۵۱، دوره یازدهم، اجلاسیه سوم. سایت روزنامه رسمی.
۹. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، جلسه ۲۵۲، دوره یازدهم، اجلاسیه سوم. سایت روزنامه رسمی.

10. Abbasi-Shavazi, Mohammad Jalal, et al. "Second-generation Afghans in Iran: Integration, identity and return." (2008): 137-165.

11. Ashrafi, Afsaneh, and Haideh Moghissi. "Afghans in Iran: Asylum Fatigue." Global Dialogue; Autumn; 4, 4; (2002): 89-99.

12. Bhatnagar, Aryaman. "Iran: Understanding the policy towards Afghan refugees." Institute of Peace and Conflict Studies (2012).

13. Christensen, Janne Bjerre. Guests or trash: Iran's precarious policies towards the Afghan refugees in the wake of sanctions and regional wars. No. 2016: 11. DIIS Report, 2016.
14. Ebadi, Shirin. Refugee rights in Iran. UNHCR, 2008.
15. Farzin, Farshid, and Safinaz Jadali. "Freedom of movement of Afghan refugees in Iran." *Forced Migration Review* 44 (2013).
16. Hugo G, Abbasi-Shavazib MJ, Sadeghi R. Refugee movement and development-Afghan refugees in Iran. *Migration and Development*. 2012 Oct;1(2):261-79.
17. Jami, Maryam. "Human Rights V. State Sovereignty-Conflict: Lessons from the Case Study of Afghan Refugees in Iran." *Groningen Journal of International Law* 9.2 (2022): 307-324.
18. Naseh, Mitra, et al. "Repatriation of Afghan refugees from Iran: a shelter profile study." *Journal of International Humanitarian Action* 3.1 (2018): 1-12.
19. Radin, Margaret Jane. "Reconsidering the rule of law." *The Rule of Law and the Separation of Powers*. Routledge, 2017. 37-76.
20. Siavoshi, Sussan. "Afghans in Iran: the state and the working of immigration policies." *British Journal of Middle Eastern Studies* 51.1 (2024): 209-223.
21. Tamanaha, Brian Z. "Functions of the Rule of Law." *The Cambridge Companion to the Rule of Law* (CUP, 2018 Forthcoming), Washington University in St. Louis Legal Studies Research Paper 18-01 (2018): 01.

Content Analysis of Iran's Legislative System's Approach to the Issue of Afghan Citizens: A Case Study of the National Migration Organization

Seyyed Hadi Salehi¹, Hossein Sharifi²

Abstract

This article examines the draft-bill for the establishment of the National Migration Organization in the Islamic Republic of Iran and the challenges associated with the large presence of Afghan citizens in the country. Given Iran's geographical location and the influx of millions of Afghan migrants, the lack of effective laws to manage foreign nationals, especially refugees, has become a serious challenge. The draft-bill for the establishment of the National Migration Organization, which was generally approved in 2022, aims to provide a legal and transparent framework for managing migrants. This article, focusing on legal and policy challenges, evaluates the provisions of this draft-bill and examines its strengths and weaknesses.

One of the main challenges is the lack of effective rule of law and a comprehensive policy for determining the status of refugees. The draft-bill, by establishing a Migration Coordination Council and a National Migration Organization, seeks to unify scattered laws. However, some provisions, such as granting temporary and fixed-term residence, do not seem very effective considering the specific circumstances of Afghan citizens. Additionally, insufficient attention to international obligations regarding refugee rights is another weakness.

Finally, the article suggests that for better management of the situation of Afghan migrants, cooperation with international organizations such as the United Nations High Commissioner for Refugees and utilizing the capacity of non-governmental organizations is essential. The establishment of the National Migration Organization is a positive step towards strengthening the rule of law, but it requires reforms to increase efficiency and better align with international obligations.

KeyWords: Foreign nationals, citizenship, National Migration Organization, Afghan migrants

1. Assistant Professor, Department of Public Law and International Law, Faculty of Law and Political Science, University of Shiraz, Tehran, Iran. (Corresponding Author) Hadi.Salehi@shirazu.ac.ir

2. PhD Candidate of Public Law, Department of Public Law and International Law, Faculty of Law and Political Science, University of Shiraz, Tehran, Iran, hossein.sh1364@gmail.com