

## آسیب‌شناسی حقوقی حضور اتباع افغان در استان کرمان

سجاد حیدری<sup>۱</sup>

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۱۰/۱۵ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۲/۲۰

### چکیده

**هدف و زمینه:** امروزه با حضور قانونی و غیر قانونی اتباع و پناهندگان افغان در استان کرمان مشکلات و آسیب‌هایی پدیدار گشته است. بخشی از این آسیب‌ها متوجه این قشر و بخشی دیگر آسیب رسان برای سایر افراد جامعه می‌باشد؛ لذا در این تحقیق با نگاهی بومی که قابل تسری به سیاست‌های کلی تابعیت می‌باشد برآنیم که از وضعیت بی‌تابعیتی جلوگیری کنیم. همچنین این پژوهش کوششی برای شناخت آسیب‌ها و موانع موجود و ارتباط موثر با اتباع افغان می‌باشد و در انتهای بحث راهکارهایی برای بهبود وضعیت ارائه گشته است.

**روش شناسی:** این تحقیق از نوع کاربردی بر پایه مطالعات اسنادی و میدانی از نوع کیفی بر پایه مصاحبه با کارشناسان و متخصصان است.

**یافته‌ها:** براساس داده‌های به دست آمده چهار آسیب اساسی با نظر اساتید شناسایی شده است که عبارتند از بی‌تابعیتی ناشی از ازدواج زنان ایرانی با مردان افغان، تحصیل اتباع افغان، اشتغال اتباع و سیاست‌های برخورد با مهاجران غیر قانونی.

**نتایج:** در پایان تحقیق ایجاد تغییرات در قوانین مربوط به پذیرش اتباع و ایجاد سامانه‌های اطلاع رسانی ورود اتباع خارجی پیشنهاد گردیده است. از طرف دیگر به نظر می‌رسد که تحصیل اجباری و ایجاد لوایحی در جهت گسترش مدارس خودگردان به نفع مصالح ملی و موثر در شناخت نخبگان افغان و استفاده از توانایی‌های آن‌ها می‌باشد. همچنین ایجاد گروه‌های انتظامی به منظور جلوگیری از اشتغال اتباع و برخورد با اتباع غیر قانونی ضروری به نظر می‌رسد.

**کلمات کلیدی:** تابعیت، پناهندگی، اتباع افغان، اشتغال، آموزش، امنیت.

<sup>۱</sup> - دانشجو کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، عضو پژوهشگران دفتر تحقیقات کاربردی فرماندهی انتظامی استان کرمان، تلفن:

## مقدمه و بیان مسئله

امروزه دولت‌ها به جداسازی اتباع از یکدیگر و تمایز مردم با طرح عنوان ملیت پرداختند و قوانین متفاوتی را بر انسان‌های ساکن در سرزمین‌های مختلف وضع نمودند. در چنین شرایطی مهاجرت و تغییر مکان زندگی از مرزی به مرز دیگر با محدودیت‌ها و ضوابطی رو به رو شد و مهاجران با عنوان «بیگانه» در نظر گرفته شدند. اما روند موجود در طول سده‌های مختلف با تغییر مواجه شده‌است. به گونه‌ای که در جهان امروز فاصله‌ی موجود میان حقوق و تکالیف مهاجران و افراد بومی تا اندازه‌ی زیادی به یکدیگر نزدیک شده است. حال به نظر می‌رسد که وظیفه‌ی خطیر محققان و دانش پژوهان بر این است که با تبیین و اجرای طرح‌های متناسب، توازنی میان کرامت انسان‌ها و منافع ملی افراد ایجاد نمایند. شناخت مهاجران در همه‌ی جوامع امروزی از مهم‌ترین مطالعات امنیتی می‌باشد. چرا که مسائلی نظیر ناهمگونی‌های اجتماعی، اشتغال، بهره‌مندی از تسهیلات، همگی در امنیت جامعه‌ی مقصد نقش کلیدی دارند و نقش اتباع و مشکلات ناشی از حضورشان باید به درستی مشخص شود. حال با توجه به اینکه کشور ما پذیرای چندین میلیون افغان بوده و بالاخص در استان کرمان با حضور گسترده افغان‌ها مواجهیم، شناخت آسیب‌های مرتبط با حضور آن‌ها و ارتباط آن با نظم و امنیت اجتماعی و هم‌چنین ارائه راهکارها ضروری به نظر می‌رسد. افغان‌های استان کرمان حدود ده درصد از جمعیت استان را تشکیل می‌دهند. حال با توجه به این موضوع می‌توان گفت به همان اندازه که ارتباط مؤثر با آن‌ها می‌تواند کمک‌کننده باشد. بی‌توجهی به آسیب‌ها و مشکلات هم می‌تواند زیان‌های غیر قابل جبرانی را به امنیت جامعه وارد آورد. از طرف دیگر ما با نسلی از فرزندان آپاترید (بی‌تابعیت) مواجهیم. این فرزندان در خاک ایران به دنیا می‌آیند و با زبان، فرهنگ و زندگی در کشور ما آشنایی کامل دارند اما به دلیل بی‌تابعیتی، آموزششان با مشکل رو به رو

می‌شود، در سیستم شغلی کشور اخلال ایجاد می‌کنند و شناسایی آن‌ها به راحتی ممکن نیست چرا که فاقد کارت‌های احراز هویت می‌باشند. چنین افرادی به وسیله‌ای برای ارتکاب جرائم مختلف در دست گروهک‌ها و باندهای خلافکار و قاچاق انواع مواد تبدیل می‌شوند و یکی از مهم‌ترین خلاءهای امنیتی کشور محسوب می‌شوند. حال به نظر می‌رسد ضرورت تغییر قوانین در این زمینه به شدت احساس می‌شود و همانطور که تجربه‌ی بسیاری از کشورها نشان می‌دهد می‌توان با اصلاح مقررات و آموزش مناسب در جهت مصالح ملی از اتباع افغان برای ایجاد امنیت شغلی، اقتصادی و اجتماعی بهره برد و در زمینه‌هایی که کشور به نیروی انسانی نیازمند است از فعالیت آن‌ها استفاده شود.

امروزه حدود ۳ میلیون نفر تبعه افغان به صورت قانونی و غیر قانونی در ایران حضور دارند که طبق آمار رسمی حدود یک میلیون نفر در قالب طرح آمایش و دارای امکان اقامت هستند. ۴۵۰ هزار نفر نیز دارای گذرنامه‌اند، حال از جمعیت حدود ۱.۵ میلیون نفره که قانونی و قابل شناسایی هستند بگذریم، اتباع غیر قانونی با جمعیت قابل توجهشان باعث مشکلات متعدد اقتصادی برای جمعیت جوان ایران می‌شوند. که خود به طور غیر مستقیم بر امنیت اجتماعی جامعه ما تأثیر می‌گذارد. این مسأله دقیقاً در ابعاد کوچک‌تر در استان کرمان هم به چشم می‌خورد. طبق آمار جانشین فرمانده نیروی انتظامی استان کرمان، در آخرین بررسی‌ها حدود ۲۵۰ هزار نفر مهاجر افغان در استان کرمان وجود دارند. یعنی حدود ده درصد از جمعیت کل استان را این مهاجرین تشکیل می‌دهند که ۱۵۰ هزار نفر از آن‌ها شاغل هستند و با توجه به این که ما با معضل بیکاری مواجه هستیم و این جمعیت از امکاناتی نظیر یارانه‌ها، تسهیلات و... استفاده می‌کند و از تعهداتی نظیر پرداخت مالیات شانه خالی می‌کند، این مسأله به مرور زمان به امنیت اجتماعی آسیب وارد می‌کند. در این پژوهش سعی بر این است که آسیب‌ها به صورت موردی مطالعه شود و رابطه آن‌ها با

امنیت اجتماعی مشخص گردد. برای مثال در زمینه حمل و نقل چه آسیب‌هایی وجود دارد و چه تأثیری بر نظم و امنیت اجتماعی داشته است. در زمینه اعطای کارت اقامت چه آسیب‌هایی وجود دارد و چه تأثیری بر نظم و امنیت اجتماعی داشته است.

از طرف دیگر در مواردی نیاز به تغییر قوانین و مقررات به شدت احساس می‌شود که در این موارد پیشنهادهای داده شده است که جز با شناخت آسیب‌های حقوقی مربوط به حضور اتباع و ارائه راهکارهایی برای حل آسیب‌ها و معضلات قابل ارائه نبودند. بنابراین در این تحقیق برآنیم که به پاسخی مناسب برای سوالات ذیل دست یابیم:

الف) آسیب‌های حقوقی مرتبط با تابعیت و پناهندگی افغان‌ها در استان کرمان چیست؟

ب) اعطای تابعیت و پناهندگی به افغان‌ها با چه مشکلاتی رو به رو می‌باشد؟

پ) برای مقابله با معضل بیکاری در استان چه اقداماتی در رابطه با اتباع افغان قابل اجرا می‌باشد؟

### پیشینه و مفاهیم تحقیق

۱) نظریه محدودیت ورود اتباع خارجی: این نظریه در برابر نظریه آزادی مطلق ورود اتباع خارجی قرار می‌گیرد و بر این اساس هیچ کشوری اجبار به پذیرش اتباع خارجی را ندارد و هیچ منعی برای عدم پذیرش اتباع وجود ندارد در این طرح نیز دول مختلف به عنوان نماینده تام‌الاختیار مردم می‌توانند هرگونه ممنوعیتی را برای پذیرش اتباع در نظر بگیرند مگر تعهدی بین‌المللی را پذیرفته باشند یا قانونی برخلاف آن وضع شده باشد.

۲) سیستم خاک: نوعی سیستم پذیرش تابعیت است که بر اساس آن، هر شخصی در خاک کشور مورد نظر به دنیا بیاید به تابعیت آن کشور در می‌آید. این سیستم در کشور ما نیز در مواردی پذیرفته شده است و با توجه به اینکه اگر پدر و مادر هر دو از اتباع خارجی

باشند اما فرزندشان در خاک ایران متولد شود قانون گذار ما سیستم خاک را اعمال می‌کند و شخص موردنظر تابعیت ایران را کسب می‌کند به نظر می‌رسد که امکان دارد همین قاعده را در مورد افرادی که دارای پدر خارجی و مادر ایرانی می‌باشند نیز اجرا کرد و با توجه به گستردگی موضوع فوق الذکر از بی‌تابعیتی افراد زیادی جلوگیری کرد و گام بلندی در راستای امنیت ملی برداشت.

۳) سیستم خون: نوعی سیستم پذیرش تابعیت است که براساس آن تابعیت فرد مطابق با تابعیت والدین یا یکی از آنها تعیین می‌شود. این سیستم نیز در کشور ما به رسمیت شناخته شده است و اعطای تابعیت مطابق با تابعیت پدر می‌باشد.

۴) نظام استقلال تابعیت: براساس این سیستم هیچ یک از زن و شوهر به تابعیت یکدیگر در نمی‌آیند و هر یک به تابعیت قبلی خود باقی می‌مانند و در برابر این نظریه کشورهایی از جمله ایران سیستم تابعیت اکتسابی بر اثر ازدواج را پذیرفته‌اند اما به نظر می‌رسد با تغییر سیستم به استقلال تابعیت بسیاری از مشکلات اتباع قابل حل باشد هرچند که نظام تابعیت اکتسابی که باعث وحدت تابعیت خانواده می‌گردد، مطلوب حکومت‌ها می‌باشد اما بعضی از کشورها مثل: آلمان، انگلیس، ترکیه، اردن، پاکستان و... به دلیل منافع حاصل از نظام استقلال تابعیت این سیستم را برگزیده‌اند (نصیری، ۱۳۷۲؛ ۵۳-۵۴).

### روش شناسی

در این طرح از روش میدانی و کتابخانه‌ای به فراخور مطالب مورد بحث استفاده شده است و همچنین در بررسی آسیب‌ها و پیشنهاد راه حل‌ها از روش تلفیقی که متشکل از راهکارهای پژوهشی و استفاده از نظریات اساتید و صاحب نظران حوزه مربوطه است، استفاده گردیده. هم چنین این تحقیق از نوع تحقیقات کاربردی بر پایه مطالعات اسنادی و

میدانی از نوع کیفی بر پایه مصاحبه با کارشناسان و متخصصان انجام می‌پذیرد که جامعه‌ی اماری مورد مصاحبه ۷ نفر متشکل از کارشناسان انتظامی و اساتید حوزه‌ی مربوط می‌باشد و مصاحبه تا زمان اشباع نظری ادامه یافته است. همچنین سعی شده هم تنوع موجود رعایت شود و هم توان مصاحبه و در دسترس بودن آن‌ها ملاک قرار داده شده است. ابزارگردآوری داده‌ها در این پژوهش با استفاده از مطالعات کتابخانه‌ای و مراجعه به اسناد و آمار موجود بوده است. سپس داده‌های کیفی از طریق مصاحبه باز جمع آوری شده‌اند. ابتدا داده‌های کیفی بر اساس مصاحبه عمیقی انجام می‌پذیرد در مرحله‌ی بعد این مصاحبه‌ها مطابق با اصول پیاده‌سازی در تحقیق کیفی، پیاده شده و به متن تبدیل خواهند شد. فرایند مستندسازی داده‌ها عمدتاً از سه مرحله تشکیل شده است: ضبط داده‌ها، ویرایش داده‌ها و پیاده‌سازی، در این تحقیق سعی خواهد نمود هر سه مرحله را متناسب با موضوع تحقیق رعایت نماید و برای کدگذاری داده‌های حاصل از مصاحبه از روش تئوری زمینه‌ای استفاده شده است.

### یافته‌های تحقیق

جدول شماره (۱): آسیب‌های اتباع و پناهندگان افغان در استان کرمان و تأثیر آن بر نظم و امنیت

ردیف	نظرات اساتید و کارشناسان انتظامی مصاحبه شونده در رابطه با آسیب‌های اتباع و پناهندگان افغان در استان کرمان و تأثیر آن بر نظم و امنیت	کد گذاری و جمع‌بندی
۱	<ul style="list-style-type: none"> <li>- عدم وجود کنترل لازم بر ورود و خروج اتباع به ایران و استان کرمان</li> <li>- حاشیه نشینی اتباع افغان و به هم ریختن نظم زیستی شهری (بالاخص در رفسنجان)</li> <li>- ازدواج غیر قانونی مردان افغان با زنان ایرانی (بالاخص در جنوب استان کرمان)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ازدواج زنان ایرانی با مردان افغان و معضل کودکان بی‌تابعیت</li> <li>- عدم تفسیر مناسب قانون مدنی در زمینه ازدواج زنان ایرانی با</li> </ul>

<p>مردان خارجی - عدم استفاده از سیستم خاک برای اعطای تابعیت به فرزندان آپاترید</p>	<p>- افزایش جمعیت غیر مولد اقتصادی و غیر متعهد به ارزش‌های ایرانی - ایجاد بیکاری در سراسر استان کرمان</p>	
<p>- موانع تحصیل کودکان افغان در مدارس استان</p>	<p>- ازدواج با زنان غیر ایرانی و ایجاد فرزندان آپاترید - گرفتن فرصت‌های شغلی از جوانان بومی استان - عدم امکان تحصیل رایگان برای کودکان - مشکلات بهداشتی و عدم نظارت بر سلامت اتباع افغان</p>	۲
<p>- اشتغال اتباع غیر قانونی و معضل بیکاری در استان کرمان - هرج و مرج و عدم وجود اطلاعات مناسب در زمینه‌ی ورود و اقامت افغان‌ها به مرزهای استان</p>	<p>- ایجاد مناطق حاشیه‌ای با فرهنگ متفاوت و خاص اتباع افغان در استان کرمان - عدم تحصیل کودکان و استفاده از کودکان به عنوان نیروی کار - عدم وجود ضمانت اجرایی مناسب در قانون ورود و اقامت اتباع بیگانه - عدم پرداخت مالیات توسط کارگران غیر قانونی افغان استان کرمان</p>	۳
<p>- عدم پیش‌بینی ضمانت اجرای مناسب برای اتباع غیرقانونی که وارد کشور میشوند</p>	<p>- عدم وجود قانون مناسب برای اقامت و جرائم اتباع بیگانه - استفاده از سیستم خون برای اعطای تابعیت تنها از طریق پدر - بی‌توجهی به وجود فرزندان آپاترید ناشی از ازدواج اتباع بیگانه با زنان ایرانی</p>	۴
<p>- حاشیه نشینی افغان‌ها و مشکلات امنیتی اجتماعی در استان - عدم انجام تعهدات شهروندی توسط افغان‌های غیر قانونی استان</p>	<p>- مجرد بودن بسیاری از اتباع افغان استان کرمان و ناهنجاری‌ها و جرائم ناشی از ناتوانی در تشکیل خانواده - عدم تفسیر مناسب قانون مدنی در رابطه با ازدواج زنان ایرانی با مردان خارجی - ورود و اقامت غیر قانونی جمع کثیری از اتباع افغان در استان کرمان</p>	۵
<p>افغان‌های غیر قانونی استان</p>	<p>- عدم ایفای وظایف و تعهدات شهروندی نظیر مالیات، عوارض - اعمال سیستم خون تنها از طریق پدر - استفاده از کارگران غیرقانونی افغان توسط کارفرمایان و معضل بیکاری در استان کرمان</p>	۶
	<p>- عدم امکان تحصیل کودکان اتباع افغان به دلایل گوناگون - عضویت افراد بی‌تابعیت در گروهک‌های شبه نظامی معاند با تمامیت ارضی جمهوری اسلامی ایران</p>	۷

چنانچه گفته شد در این تحقیق براساس مصاحبه‌ها و مطالعات کتابخانه‌ای چهار آسیب اساسی در رابطه با جامعه‌ی افغان مقیم استان کرمان مشخص گردیده‌است که در این بخش به شرح آن‌ها و ارائه‌ی راهکارهایی خواهیم پرداخت.

## ازدواج

قانون‌گذار مدنی به تبعیت از مشهور فقهای امامیه، نکاح را مشروط به شرایطی از حیث صحت نموده و به علاوه موانعی را برای نکاح ذکر نموده است. لازمه صحت عقد ازدواج، وجود شرایط صحت و فقد موانع است. غالب شرایط و موانع مذکور مرتبط به تابعیت زوجین نبوده و در خصوص هر ازدواجی صرف‌نظر از تابعیت زوجین وجود آن شرایط و فقدان موانع ضروری برای صحت نکاح است. لیکن در دو ماده از قانون مدنی، قانون‌گذار موضوع تابعیت را به نحوی مؤثر در ازدواج تلقی نموده است:

ماده ۱۰۶۰ ق. م: ازدواج زن ایرانی با تبعه خارجی در مواردی هم که مانع قانونی ندارد، موکول به اجازه مخصوص از طرف دولت است. ماده ۱۰۶۱ ق. م: دولت می‌تواند ازدواج بعضی از مستخدمین و مأموران رسمی و محصلان دولتی را با زنی که تبعه خارجی باشد، موکول به اجازه مخصوص نماید.

به علاوه از دیدگاه قانون‌گذار مدنی، به تبعیت از فقهای امامیه، کفر از موانع نکاح تلقی و به شرح ماده ۱۰۵۹ مقرر گردیده است: «نکاح مسلمه با غیر مسلم جائز نیست». به منظور بررسی ضمانت اجرا و آثار حقوقی ناشی از ازدواج ایرانیان با اتباع خارجه لازم است. ازدواج مرد ایرانی با زن خارجی» و «ازدواج زن ایرانی با مرد خارجی به طور جداگانه مورد بحث واقع شود.



الف) وضعیت فرزندان حاصل از نکاح پدر خارجی و مادر ایرانی بعد از وضع قانون ماده واحده

با تفسیر مضیق از بند ۴ ماده ۹۷۶ قانون مدنی ایران (با رعایت مادتين ۱۰۵۹ و ۱۰۶۰ قانون مدنی از یک طرف و ماده ۹۸۷ قانون مرقوم از طرف دیگر) طفل متولد از مادر ایرانی در ایران (در صورت نکاح با مرد خارجی و قبل از وضع قانون ماده واحده یاد شده) یا مشمول بند ۴ ماده ۹۷۶ قانون مدنی (تابعیت قطعی تولدی ایران) بوده یا این که در هر صورت مشمول بند ۵ ماده ۹۷۶ قانون مرقوم می‌گردید. تفاوت این دو بند از ماده ۹۷۶ قانون مدنی، در ماهیت آن نهفته است. طفل مشمول بند ۴، از ابتدای تولد تابعیت تولدی ایران را دارا می‌باشد (تابعیت قطعی تولدی ایران)، حال آن که در اعمال تابعیت تولدی ایران، برای طفل مشمول بند ۵ ماده ۹۷۶ قانون مدنی ایران، بین حقوقدانان وحدت نظر وجود ندارد.

با توجه به مطالب صدرالاشعار می‌خواهیم ببینیم که با وضع قانون ماده واحده جدید، آیا طفل حاصل از مادر ایرانی حقوق جدیدی یافته است؟ یا این که با وضع ماده واحده جدید، وضعیت طفل مذکور بغرنج‌تر گردیده است. به عبارت دیگر باید مطالعه شود که آیا با وضع ماده واحده جدید، دامنه بندهای ۴ و ۵ ماده ۹۷۶ به نفع طفل حاصل از نکاح مادر ایرانی با مرد خارجی افزایش یافته یا این که نه تنها وضعیت طفل مزبور بهتر نشده، شاید وضع ماده واحده یاد شده به ضرر طفل مذکور نیز باشد. بنابراین اطفال حاصل از مادر ایرانی در ایران، قبل از وضع ماده واحده یاد شده در هر صورت یا دارای تابعیت قطعی تولدی ایران (بند ۴ ماده ۹۷۶) بوده یا این که از تابعیت متزلزل ایرانی (بند ۵ ماده ۹۷۶) بهره‌مند خواهند شد و در هر صورت اگر طفل مزبور ایرانی نمی‌گردد، ایرانی نشدن وی یقیناً به علت عدم اقامت وی از سن ۱۸ تا ۱۹ سالگی تمام در ایران است.

اگر مجلس شورای اسلامی، طرح پیشنهادی نمایندگان را به همان صورت اولیه تصویب می‌نمود، در آن صورت بند ۴ ماده ۹۷۶ فعلی موضوعاً منتفی می‌گردید، زیرا طرح پیشنهادی نمایندگان حق تابعیت تولدی ایران را برای اطفال متولد در ایران حاصل از نکاح والدین خارجی که یکی از آنها در ایران به دنیا آمده باشند، کلاً مردود دانسته و مطابق پیشنهاد نمایندگان ارائه کننده طرح، بند ۵ ماده ۹۷۶ قانون مدنی بشرح زیر اصلاح می‌شد:

« افرادی که در ایران از پدر و مادر خارجی متولد شده و تا پایان سن ۱۸ سال تمام با پروانه اقامت معتبر در ایران مقیم بوده و بلافاصله پس از آن حداقل یکسال دیگر در ایران اقامت کرده باشند و قبل از رسیدن به سن ۲۰ سال تمام، اقدام به اخذ شناسنامه نمایند و الا قبول شدن آنها به تابعیت ایران، بر طبق مقررات مربوط به تحصیل تابعیت است». که در صورت مقابله آن با بند ۵ ماده ۹۷۶ واقعی، معین می‌گردد که پیشنهاد یا طرح یاد شده فقط نقطه ضعف اصلی بند ۵ ماده ۹۷۶ (تابعیت تولدی یا تابعیت غیر تولدی بودن طفل موضوع بند ۵ ماده مرقوم از لحظه تولد تا سن ۱۸ سالگی تمام) را مرتفع نموده است.

چون اصلاح بندهای ۴ و ۵ ماده ۹۷۶ و همچنین بند ۶ ماده ۹۷۶ (که انصراف موضوعی از این مقاله دارد) در مجلس شورای اسلامی رای نیاورد و فقط قانون ماده واحده مرقوم (تعیین تکلیف تابعیت فرزندان حاصل از ازدواج زنان ایرانی با مردان خارجی) به ماده ۹۷۶ اضافه شده است. بنابراین نمی‌توانیم بگوئیم که قانون ماده واحده مرقوم، بندهای ۴ و ۵ ماده ۹۷۶ قانون مدنی را صریحاً یا ضمناً نسخ نموده است. زیرا طرح پیشنهادی نمایندگان، حذف بندهای ۴ و ۵ و ۶ ماده ۹۷۶ قانون مدنی و الحاق یک تبصره به آن ماده بوده است و چون حذف بندهای ۴ و ۵ و ۶ ماده مرقوم به تصویب نرسیده، بنابراین و به حکم عقل عمل قانون‌گذار نشان از بقای آنها دارد و فقط اقدام قانون‌گذار، بر الحاق یک تبصره (به عنوان قانون ماده واحده) به ماده ۹۷۶ قانون مدنی قابل تفسیر خواهد بود (هر

چند با توجه به مطالب آتی الذکر معلوم نیست که آیا این ماده واحده، الحاق یک تبصره به ماده ۹۷۶ قانون مدنی است یا این که تبصره مزبور به ماده ۹۷۹ قانون مدنی الحاق می‌گردد) لذا نسخ ضمنی یا صریح بندهای فوق، موضوعاً منتفی می‌باشد. سوالی که با روشن شدن موضوع فوق، قابل طرح است، این است که طفل حاصل از مادر ایرانی (در صورت نکاح با مرد خارجی) مشمول کدامیک از موارد بند ۴ ماده ۹۷۶، بند ۵ ماده ۹۷۶ یا قانون ماده واحده مرقوم است؟ در ساده‌ترین تفسیر می‌توان عنوان داشت که هر گاه زن ایرانی با رعایت مادتين ۱۰۵۹ و ۱۰۶۰ قانون مدنی با مرد خارجی ازدواج نماید، در صورت تحمیل تابعیت شوهر بر وی و در صورت تولد طفل مشترک وی در ایران و همچنین تولد زوجه ایرانی یا مرد خارجی در ایران، به یقین با بقاء بند ۴ ماده ۹۷۶، طفل مذکور تابعیت قطعی تولدی ایران را خواهد داشت.

در سایر موارد معلوم نیست که آیا طفل یاد شده مشمول بند ۵ ماده ۹۷۶ است یا این که نامبرده از مصادیق قانون ماده واحده می‌باشد؟ بدین ترتیب متوجه می‌شویم که با قانون‌گذاری جدید، در موضوعی واحد، احکام متفاوت وجود دارد. برای پاسخ بهتر به این سوال، ناگزیر از تفاوت حکم بند ۵ ماده ۹۷۶ و محتوای قانون ماده واحده مرقوم می‌باشیم.

#### ب) تفاوت بند ۵ ماده ۹۷۶ با قانون ماده واحده جدید

اکثر حقوقدانان ایرانی، بند ۵ ماده ۹۷۶ قانون مدنی ایران را نوعی تابعیت تولدی (متزلزل) می‌دانند. آقای دکتر منفرد ایرانی، آقای دکتر محمود سلجوقی، بند ۵ ماده مرقوم را نوعی تابعیت اکتسابی می‌دانند. دقت در بند ۵ ماده ۹۷۶ قانون مدنی ایران که بیان می‌دارد: «کسانی که در ایران از پدری که تبعه خارجه است موجود آمده و بلافاصله پس از

رسیدن به سن ۱۸ تمام لااقل یک سال دیگر در ایران اقامت کرده باشند و الا قبول شدن آن‌ها به تابعیت ایران، بر طبق مقرراتی خواهد بود که مطابق قانون برای تحصیل تابعیت ایران مقرر است». موید نظریه اکثریت حقوقدانان ایرانی است.

به عبارت دیگر، قسمت اول بند ۵ ماده مرقوم در بیان نوعی امتیاز به واسطه تولد در ایران برای اطفال حاصل از پدر خارجی در ایران است که قانون‌گذار برای سایر اطفال حاصل از پدر خارجی که در ایران به دنیا نیامده‌اند، قائل نشده است و این معنا کاملاً از تولدی بودن تابعیت طفل مزبور حکایت دارد. قسمت دوم بند ۵ ماده مرقوم، در صورت عدم محقق شدن شرایط قسمت اول، برای طفل متولد در ایران، حاصل از پدر خارجی حقی قائل نشده و تنها راه ورود طفل یادشده به تابعیت ایران را تقاضای تابعیت ایران (تابعیت تحصیلی) دانسته است.

بنابراین هر گاه طفل مزبور یک سال در ایران اقامت داشته باشد (بین ۱۸ سال تمام تا ۱۹ سالگی) تابعیت متزلزل وی، بدون هر گونه شرط دیگر تبدیل به تابعیت قطعی ایران خواهد شد به عبارت دیگر برای این که فردی مشمول بند ۵ ماده ۹۷۶ قانون مدنی ایران گردد، کافی است پدرش خارجی بوده، طفل در ایران به دنیا آمده و پس از رسیدن به سن ۱۸ سال تمام یک سال دیگر در ایران اقامت نماید.

با عنایت به موارد فوق متوجه می‌شویم که ماهیت بند ۵ ماده ۹۷۶ قانون مدنی ایران، تابعیت تولدی است. حال آن که ماهیت تابعیت موضوع قانون ماده واحده، تابعیت اکتسابی (تقاضای تابعیت ایران!) می‌باشد. به عبارت دیگر، برای فرزندان متولد از مادر ایرانی در ایران، با رعایت ماده واحده جدید، صرفاً حق تقاضای تابعیت ایران به رسمیت شناخته شده است. (نه تابعیت مبداء یا تابعیت نسبی و یا حتی تابعیت ارضی) که این موضوع تفاوت بسیار آشکاری با تابعیت تولدی دارد.

باید توجه داشت، گرچه مشمولین قانون ماده واحده مرقوم، به شرح زیر مختلف می‌باشند:

- فرزندان حاصل از ازدواج زنان ایرانی با مردان خارجی که در ایران متولد شده یا حداکثر تا یک سال پس از تصویب این قانون در ایران متولد می‌شود. (متن ماده واحده)

- سن مشمولین این ماده واحده در زمان تصویب بیش از ۱۸ سال تمام باشد. (تبصره یک ماده واحده)

- فرزندان متولد شده در ایران حاصل از ازدواج زن ایرانی و مرد خارجی که ازدواج والدین آن‌ها از ابتدا با رعایت ماده ۱۰۶۰ قانون مدنی به ثبت رسیده باشد به دنیا آیند. (تبصره ۲ ماده ماده واحده)

لیکن در اعمال حکم قانون ماده واحده (تحصیل یا تقاضای تابعیت ایران پس از احراز عدم سوء پیشینه کیفری یا امنیتی و اعلام رد تابعیت غیر ایرانی) با یکدیگر برابر می‌باشند.

**پ) قانون «اصلاح قانون تعیین تکلیف تابعیت فرزندان حاصل از ازدواج زنان ایرانی با مردان خارجی»**

لایحه‌ی اصلاحی مورد تایید شورای نگهبان مصوب ۹۸ «فرزندان حاصل از ازدواج شرعی زنان ایرانی با مردان غیر ایرانی که قبل یا بعد از تصویب این قانون متولد شده یا می‌شوند، قبل از رسیدن به سن ۱۸ سال تمام شمسی به درخواست مادر ایرانی در صورت نداشتن مشکل امنیتی به تابعیت ایران در می‌آیند. فرزندان مذکور پس از رسیدن به سن ۱۸ سال تمام شمسی، در صورت عدم تقاضای مادر ایرانی، می‌توانند تابعیت ایران را تقاضا کنند که در صورت نداشتن مشکل امنیتی به تابعیت ایران پذیرفته می‌شوند. پاسخ به استعلام امنیتی باید حداکثر ظرف مدت سه ماه انجام شود و نیروی انتظامی نیز مکلف است نسبت به صدور پروانه اقامت برای پدر غیر ایرانی در صورت نداشتن مشکل امنیتی

اقدام کند. «قدمی رو به جلو در این زمینه محسوب می‌گردد. در این لایحه به نوعی می‌توان از طریق مادر ایرانی کسب تابعیت کرد و تا حدودی مشکل بی‌تابعیتی چنین فرزندان حل خواهد شد. با وجود این ایرادات حقوقی فوق برطرف نشده‌است و مشکلات فرزندان حاصل از ازدواج‌های غیرقانونی و در مواردی بی‌تابعیتی بعضی کودکان تا سن هجده سال هم‌چنان به قوت خود باقی‌است. از طرف دیگر ماهیت اعطای تابعیت در این لایحه اکتسابی و ماهیت بند پنجم ماده‌ی ۹۷۶ تابعیت اصلی می‌باشد در حالی‌که هر دو بر موضوعی واحد حکومت می‌کنند.

حال با توجه به ناکارآمدی و اختلال در سیستم اعطای تابعیت ایران، بررسی مجدد ماده واحده، بالاخص تبصره‌ی دوم آن ضروری به نظر می‌رسد. چرا که با وجود این تبصره، انواع خاصی از کسب تابعیت را می‌توان متصور شد که تاکنون در قانون به آن‌ها اشاره‌ای نشده‌است از طرف دیگر باید برای بندهای ۴ و ۵ ماده‌ی ۹۷۶ هم چاره‌ای اندیشید و راهکارهایی را برای افراد بی‌تابعیت تا سن ۱۸ سال و افرادی که به کلی آپاترید می‌شوند در نظر گرفت (افشار قوچانی و وحدتی، ۱۳۹۳: ۵۶) و هم‌چنین نباید به بهانه‌ی خطای برخی افراد در ازدواج‌های غیرقانونی، کودکان زیادی را به منجلاب بی‌تابعیتی هدایت کرد و نیروی انسانی عظیمی را برای ایجاد ناامنی و ناهنجاری‌های اجتماعی مستعد سازیم.

### تحصیل کودکان

امکان تحصیل برای کودکان افغانستانی در ایران تا حد زیادی توسط دولت فراهم شده است، اما به هر حال دسترسی به خدمات آموزشی برای خانواده‌های افغانستانی با دشواری‌هایی نیز همراه است.

## الف) موانع تحصیل

مجموعه‌ای از مسائل را می‌توان شناسایی کرد که دسترسی اتباع افغانستانی به خدمات آموزشی را محدود می‌کنند. این عوامل را می‌توان به دو گروه اصلی تقسیم کرد: گروه نخست، عواملی هستند که به طور مستقیم دسترسی افغانستانی‌ها به خدمات آموزشی را محدود می‌کنند و گروه دوم مجموعه عواملی هستند که به طور غیرمستقیم از طریق کاهش میل و انگیزه به تحصیل مانع استفاده از خدمات آموزشی محسوب می‌شوند. در ادامه، این دو گروه اصلی و اجزای آن‌ها بررسی می‌شود:

### عوامل مستقیم

الف) هزینه تحصیل: اولین مسئله، توان اقتصادی خانواده‌ها برای تحصیل فرزندان است. باید به این نکته توجه کرد که نرخ زاد و ولد در افغانستانی‌ها بالاست و هر خانواده معمولاً در هر زمان چندین فرزند محصل دارد. لازم به ذکر است که در بین مصاحبه شونده‌گان، موارد متعددی وجود دارد که فرزندان به سبب عدم حمایت مالی خانواده درس را رها کرده‌اند

ب) پیش‌تر اتباع افغانستانی در صورتی که مدارک شناسایی نداشتند، امکان استفاده از خدمات آموزشی رسمی برای آن‌ها وجود نداشت. باید توجه داشت که اگرچه برخی راهکارهای قانونی برای دریافت گذرنامه و ویزای تحصیلی برای کودکان وجود دارد، نباید انتظار داشت یک خانواده فقیر مهاجر فرصتی برای طی کردن فرایندهای معمولاً دشوار بوروکراتیک داشته باشد. در نتیجه، این دسته از کودکان یا از مدارس خودگردان استفاده می‌کنند، یا به طور کامل از امکان تحصیل محروم می‌شوند. دسته دیگری از کسانی که معمولاً مدارس از ثبت نام آن‌ها خودداری می‌کنند، کسانی هستند که در کارت شناسایی آن‌ها شهر دیگری ثبت شده بود. بسیاری از خانواده‌های افغانستانی هستند که سال‌ها ساکن

شهری بوده‌اند و از آنجا مدارک هویتی گرفته‌اند، اما به دلایل مختلف این خانواده‌ها به کرمان آمده و نتوانسته‌اند به طور قانونی محل اقامتشان را هم در اسناد هویتی تغییر دهند. در واقع حضور آن‌ها در کرمان غیرقانونی است.

پ) مخالفت مردم محلی: یکی از موانع اصلی تحصیل کودکان افغانستانی، مخالفت مردم محلی با ثبت نام آن‌ها در مدارس است. نمونه‌هایی از این مخالفت‌ها هم در مورد مدارس دولتی و هم در مورد مدارس خودگردان به ویژه در مناطق روستایی وجود دارد.

ت) دغدغه‌های مذهبی خانواده‌ها: یکی دیگر موانع تحصیل کودکان افغانستانی مسئله مذهب است. تدریس مسائل مذهبی شیعی در مدارس دولتی و خودگردان سبب شده است برخی خانواده‌های اهل سنت تمایلی به تحصیل کودکان خود در نظام آموزشی رسمی یا غیررسمی ایران نداشته باشند. به ویژه این مسئله در مورد مهاجران تاجیک و به ویژه پشتون که در سال‌های اخیر وارد ایران شده‌اند، صدق می‌کند.

ث) محدودیت‌های قانونی برای برخی رشته‌ها: یکی دیگر از موانع اصلی تحصیل اتباع افغانستانی در ایران، ممنوعیت تحصیل در رشته‌های فنی و حرفه‌ای و همچنین برخی رشته‌های دانشگاهی است. به خصوص از این جهت که بسیاری از افغانستانی‌ها از کودکی تجربه کار کارگری در کنار پدر یا برادران خود را دارند، تمایل زیادی به تحصیل در رشته‌های فنی و حرفه‌ای دارند. برای پذیرش در دانشگاه‌ها نیز علاوه بر محدودیت موجود در مورد انتخاب شهر، ورود افغانستانی‌ها به برخی رشته‌ها به کلی ممنوع است.

### عوامل غیرمستقیم

الف) محدودیت مشاغل مجاز افغانستانی‌ها به مشاغل کارگری ساده: بر اساس قوانین، اتباع افغانستانی در ایران فقط می‌توانند برخی مشاغل کارگری را انجام دهند و بقیه فعالیت‌های شغلی برای آن‌ها ممنوع است. نتیجه این قانون، به ویژه خود را در دانش



آموختگان دانشگاهی نشان می‌دهد. آن‌ها بر اساس قوانین کار ایران قادر نیستند در مشاغل دولتی یا شرکت‌ها یا بنگاه‌های اقتصادی خصوصی ایران مشغول به کار شوند. این مشکلات سبب می‌شود بخش زیادی از جوانان افغانستانی نسبت به ادامه تحصیل حتی در مقاطع تحصیلی پایین‌تر نیز دلسرد شوند، چراکه آینده‌ای برای خود متصور نیستند.

ب) الزام به ترک ایران پس از فارغ التحصیلی: این شرط از سال ۱۳۹۲ ابلاغ شد و به واسطه آن هر فرد برای ورود به دانشگاه باید کارت اقامت خود را تحویل دهد و گذرنامه و رواید تحصیلی دریافت کند. این امر به منزله تغییر وضعیت اقامتی فرد از «پناهنده جمعی» به «مهاجر اقتصادی» است و پس از پایان مهلت رواید، فرد باید ایران را ترک کند. هدف از این سیاست دولت ایران، ترغیب دانش‌آموختگان به بازگشت به افغانستان بوده است، اما به نظر می‌رسد این انتظار غیرواقع بینانه باشد. برای بسیاری از جوانان افغانستانی، یافتن کار در افغانستان بسیار دشوار است و بعید است دولت افغانستان ظرفیت بالایی برای جذب دانش‌آموختگان دانشگاه‌های ایران داشته باشد. این مسئله هم خود به یکی از گره‌های کور تحصیل جوانان افغانستانی بدل شده است. جوانان افغانستانی برای دریافت مدارک هویتی باید به محل زندگی پدر خود در افغانستان بازگردند و تقاضای مدارک کنند، اما از سوی دیگر اتباع افغانستانی برای ترک ایران باید کارت اقامت خود را باطل کنند. همین وضعیت باعث سردرگمی بسیاری از جوانان افغانستانی شده است. نتیجه این سد اساسی در برابر دانشگاه و به عبارتی، عدم امکان اشتغال و لزوم خروج از ایران پس از فارغ التحصیلی، در عمل سبب شده است بسیاری از مصاحبه‌شوندگان از کم شدن اقبال جوانان افغانستانی به تحصیل حتی در مقاطع پایین‌تر شود.

### پیامدهای ناشی از محدودیت‌های تحصیلی

دسترسی به خدمات و امکانات یکی از ابزارهای دولت برای کنترل مهاجرت افغانستانی‌ها به ایران بوده و دسترسی به نظام آموزشی نیز از این قاعده کلی مستثنا نبوده است. اگرچه سالیانه تعداد زیادی از دانش‌آموزان و دانشجویان افغانستانی در مقاطع مختلف به تحصیل مشغولند، بخش زیادی از کودکان و جوانان افغانستانی به دلایل مختلف مانند مشکلات مالی یا فقدان مدارک هویتی قانونی از تحصیل بازمی‌مانند. اگرچه این محدودیت‌ها ممکن است در چارچوب اهداف کلان سیاست‌گذار را در جهت کاهش جاذبه‌های ایران برای مهاجرین قابل توجیه باشد، باید توجه داشت که سختگیری در مورد تحصیل افغانستانی‌ها پیامدهای جانبی ناخوشایندی برای جامعه ایران خواهد داشت. با توجه به اینکه شرایط کنونی افغانستان در عمل امکان بازگشت افغانستانی‌ها را میسر نمی‌سازد و به نظر نمی‌رسد حداقل در میان مدت امکان بازگشت همه مهاجرین فراهم باشد، پیامدهای منفی محرومیت افغانستانی‌ها از تحصیل در ابعاد ملی قابل توجه خواهد بود. مجموعه‌ای از این پیامدهای جانبی منفی را می‌توان به صورت زیر فهرست کرد:

#### الف) رشد نسل جدید تحصیل نکرده افغانستانی در ایران

علیرغم طی مراحل اصلی جامعه‌پذیری در ایران در استفاده از خدمات آموزشی با مشکلات فراوانی روبرو بوده است. نتایج به دست آمده از مصاحبه نشان دهنده علاقه شدید اتباع افغانستانی به ویژه هزاره‌های شیعه مذهب به تحصیل در ایران است. اگرچه در گذشته بسیاری از آن‌ها علیرغم دشواری‌های فراوان تلاش کرده‌اند، مدارج تحصیلی را طی کنند، اما بسیاری از آن‌ها بر این نکته تأکید دارند که در حال حاضر میل به تحصیل به شدت کاهش یافته است. از آنجاکه امکان اشتغال به واسطه مدرک تحصیلی وجود ندارد و تحصیل در دانشگاه نیز منوط به تحویل کارت پناهندگی است، دلسردی نسبت به تحصیل

پدیده‌ای فراگیر شده است. با توجه به اینکه این دسته از جوانان افغانستانی عموماً در ایران به دنیا آمده و شناختی از افغانستان ندارند، در عمل بازگشت به افغانستان جزء انتخاب‌های آنان نیست. بنابراین بخش زیادی از پیامدهای منفی عدم تحصیل این دسته از اتباع افغانستانی متوجه جامعه ایران خواهد بود.

### ب) سرخوردگی نسل جدید افغانستانی‌ها در ایران

یکی از موارد تکرارشونده در مصاحبه‌ها احساس سرخوردگی در میان جوانان افغانستانی به سبب شرایط زندگیشان در ایران است. باید توجه داشت که شکل‌گیری سیلی که از سوی جامعه میزبان سرکوب شده و مسیرهای جذب او در جامعه نیز مسدود است، می‌تواند در شرایط کنونی منطقه حتی پیامدهای امنیتی نیز برای کشور به همراه داشته باشد. همانطور که در بسیاری از تحقیقات روانشناسانه نیز مشخص است که سرخوردگی و ناامیدی از مهم‌ترین عوامل جذب نیروهای گروهک‌های تروریستی می‌باشد.

### پ) از دست رفتن فرصت اثرگذاری فرهنگی بر کودکان و نوجوانان افغانستانی

در شرایط کنونی بین‌المللی که قدرت‌های منطقه‌ای به دنبال اثرگذاری بر افغانستان از طریق تأسیس مدارس و اعطای پذیرش‌های تحصیلی هستند، ایجاد محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های تحصیلی در ایران به معنای عقب ماندن از این رقابت منطقه‌ای خواهد بود. این مسئله به طور مشخص در مورد آن دسته از اتباع افغانستانی صدق می‌کند که به صورت غیرقانونی در ایران زندگی می‌کنند. یکی از موارد مطرح شده در مصاحبه‌ها، افزایش مهاجرت پشتون‌های سنی مذهب در سال‌های اخیر با اهداف اقتصادی به ایران است. این گروه‌ها که معمولاً غیرقانونی و به صورت خانوادگی وارد می‌شوند، معمولاً در مشاغل پست مشغول به کار می‌شوند و همه اعضای خانواده حتی کودکان نیز درگیر

فعالیت‌های درآمدزا می‌شوند. این افراد معمولاً بعد از چند سال کار در ایران و پس انداز به افغانستان بازمی‌گردند. در حال حاضر بخش بسیار کوچکی از این گروه، در مدارس خودگردان جذب شده و اغلب آن‌ها از تحصیل محروم هستند است که در بازگشت به افغانستان مستعد جذب مدارس هستند که اندیشه‌های افراطی را تبلیغ می‌کنند.

### ت) رشد مشاغل پست و کار کودکان

همان طور که در بخش قبل گفته شد، گروه‌های مهاجر جدید معمولاً تمایلی به تحصیل فرزندان‌شان نشان نمی‌دهند و آن‌ها را وادار به فعالیت درآمدزا می‌کنند که اغلب پست‌ترین مشاغل را شامل می‌شود. یکی از مواردی که برخی مصاحبه‌شوندگان بر آن تأکید داشتند، این مسئله بود که ایجاد امکان تحصیل برای کودکان افغانستانی غیرقانونی سبب می‌شود حداقل بخشی از آن‌ها نیمی از روز را در مدرسه بگذرانند و زمان کمتری را در کوچه و خیابان باشند و در نتیجه آسیب‌های اجتماعی کمتری را ایجاد کنند.

### راهبردها

بر اساس مطالب مذکور، راهبردهای اصلی سیاست‌گذاری در خصوص اتباع افغانستانی در ایران به صورت زیر پیشنهاد می‌شود:

#### الف- بازنگری در سیاست‌های کلی مهاجرت:

در بخش مرور مطالعات انجام شده نشان داده شد که اغلب حاکی از عدم تمایل مهاجران و پناهندگان به بازگشت به سبب شرایط دشوار زندگی در آن کشور است. تداوم حضور در ایران و شکل‌گیری نسل‌های دوم و حتی سوم مهاجران سبب شده است ماهیت پدیده مهاجران افغانستانی نسبت به سال‌های اولیه دستخوش تغییرات فراوانی شود. ساختار جوان این جمعیت به دلیل بالا بودن نرخ زاد و ولد (Wickramasekara, ۲۰۰۶) سبب شده

است امروز نسل جدیدی از اتباع افغانستانی در ایران ساکن باشد که نه شناختی از افغانستان دارد و نه دارای شبکه روابطی در آنجاست.

بنابراین برای این نسل جدید، بازگشت به مراتب دشوارتر از پدران و مادران خود است. در نتیجه سیاست‌هایی که زمانی برای نحوه مواجهه با پدیده مهاجران افغانستانی با تمرکز صرف بر بازگشت تدوین شده است، امروز دیگر متناسب با ماهیت پدیده به نظر نمی‌رسد.

به نظر می‌رسد تداوم وضعیت کنونی همان طور که عباسی شوازی و صادقی (۲۰۱۴) اشاره کرده‌اند، عامل شکل‌گیری مسیرهای «جایگزینی» و «حاشیه‌ای شدن» برای نسل جدید افغانستانی‌ها باشد که پیامدهای آن برای ایران قابل اعتن است. بنابراین تغییر سیاست‌ها متناسب با شرایط و ویژگی‌های کنونی این پدیده ضروری به نظر می‌رسد.

#### ب- ایجاد امکان جذب قانونی جمعیت مهاجر

در شرایط کنونی هر جا فاصله سطح توسعه وجود داشته باشد، مهاجرت یکی از پیامدهای جانبی آن است. وضعیت فعلی افغانستان و ایران نیز در چارچوب همین شرایط شکل گرفته و نمی‌توان انتظار داشت موضوع مهاجرت با بازگشت یک باره همه افغانستانی‌ها به کشورشان پایان یابد. از طرف دیگر باید توجه داشت که بسیاری از کشورهای مهاجرپذیر جهان از یک سو تلاش می‌کنند جریان مهاجرت به سمت کشورهایشان را کنترل کنند، از سوی دیگر فرایندهای قانونی جذب نیروهای مورد نیاز کشور از طریق مهاجرت را نیز فراهم می‌سازند. در واقع یکی از راه‌های افزایش جمعیت کشورها، جذب جمعیت مهاجر دارای مهارت و ثروت است. اما در مورد وضعیت اتباع افغانستانی در ایران چنین سیاستی وجود نداشته است. نتیجه تداوم وضعیت موجود باقی ماندن ضعیف‌ترین گروه‌ها در ایران و خروج گروه‌های با مهارت‌تر و ثروتمندتر به قصد

کشورهای دیگر است. بنابراین مسئله تغییر یکباره وضعیت حقوقی اتباع افغانستانی و اعطای شهروندی نیست، بلکه ایجاد فرایندهایی قانونی برای جذب آن دسته از جمعیت افغانستانی است که می‌تواند با مهارت یا ثروت خود به اقتصاد ملی کمک کند. با توجه به شباهت‌های فرهنگی، زبانی و مذهبی این مسیر برای ایران چندان دشوار نیست، آنچه پیشنهاد می‌شود، تغییر سیاست‌های کلی مهاجرتی در قبال اتباع افغانستانی در سطح کلان و در نظر گرفتن آن به مثابه فرصتی برای جذب جمعیت است.

این موضوع می‌تواند در راستای سیاست‌های کلی جمعیت در کشور با در نظر گرفتن جوانب مختلف آن مدنظر قرار گیرد.

### پ بازنگری در جایگاه تحصیل در بسته سیاستی مهاجران افغانستانی

ارائه خدمات و امکانات به اتباع افغانستانی در چارچوب سیاست کلی تشویق به بازگشت و کاهش جاذبه‌های ایران صورت می‌گیرد. اگر فرض بر تداوم سیاست‌های موجود برای جلوگیری از ورود مهاجران جدید و تشویق مهاجران کنونی به بازگشت و عدم تغییر وضعیت حقوقی آن‌ها در ایران باشد، پیشنهاد می‌شود با توجه به اهمیت موضوع تحصیل، ممنوعیت و محدودیت‌های تحصیلی از فهرست ابزارهای تنبیهی خارج شود. در حال حاضر آموزش اتباع افغانستانی برای دولت ایران بار مالی زیادی به همراه دارد. با توجه به اینکه به گفته مسئولان آموزش و پرورش، سرانه هزینه دولت برای دانش آموز در سال تحصیلی ۹۳-۱۳۹۲ در حدود یک میلیون و هشت صد و پنجاه هزار تومان است، در عمل دانش آموزان افغانستانی هزینه قابل توجهی برای دولت ایران به همراه دارد. همین موضوع همواره یکی از اختلافات مهم ایران با سازمان ملل و نهادهای بین‌المللی بوده است، چراکه ایران انتظار دارد متناسب با این هزینه، از بودجه‌های بین‌المللی برخوردار شود. علیرغم همه مشکلات، نقل قول اخیر مطرح شده از رهبر انقلاب در مورد لزوم ارائه

خدمات تحصیلی به همه کودکان مهاجر خارجی، اعم از قانونی و غیرقانونی می‌تواند مبنای تحولی اساسی در رویکرد دولت به موضوع تحصیل کودکان باشد. صرف هزینه برای آموزش اتباع افغانستانی را می‌توان سرمایه‌گذاری قابل توجیهی در راستای امنیت داخلی و بین‌المللی ایران محسوب کرد.

ت) استفاده از تجارب کشورهای با سابقه طولانی در مواجهه با مهاجران:

با نگاهی به سیاست‌های کشورهای دیگر می‌توان دریافت که در مواجهه با مهاجرین باید سیاست‌های کلان و آینده‌نگری در تمام ابعاد مورد توجه قرار گیرد. در کشور خودمان نیز که از تحصیل، در سیاست‌های کلی یک دهه‌ی گذشته به عنوان اهرمی برای بازگشت اتباع افغان به کشورشان استفاده شده است، تاکنون بازخورد مثبتی نداشته و چه بسا تبعات امنیتی سنگینی را نیز به کشور وارد آورد. در کشورهایی با سابقه‌ی تعامل گسترده با مهاجران، جامعه پذیری آن‌ها در وهله‌ی اول اهمیت سیاست‌گذاری قرار می‌گیرد.

پیشنهاد می‌گردد با توجه به این موارد ما نیز تغییراتی را در این زمینه‌ها ایجاد کنیم:

اول) سطح مشخصی از تحصیلات، برای تمامی کودکان اتباع کشورهای خارجی اجباری گردد.

دوم) مدارس خودگردان به علت عدم تولید هزینه دولتی، تحت حمایت دولت قرار گیرند.  
سوم) تصویب قوانین حمایتی از نخبگان و سرمایه دارن افغان و ایجاد بستر برای تولید اشتغال در مناطقی از ایران (نظیر کرمان)

همچنین باید به این نکته توجه داشت که به اعتقاد نویسنده، منافع ملی درگرو تحصیل اجباری و رایگان همه کودکانی است که در این سرزمین زندگی می‌کنند. البته در شرایط کنونی فاصله میان ایده آل تا واقعیت‌های موجود بسیار است و کماکان دو مسئله اصلی

شهریه و مدارک هویتی از سوی دولت ایران و عدم تمایل گروه‌های مهاجر جدید و غیرقانونی به تحصیل فرزندان دو مانع مهم برای تحصیل کودکان افغانستانی به شمار می‌آید. به ویژه اینکه گروه‌های مهاجر غیرقانونی اغلب به سبب ترس از اخراج تمایلی به ثبت نام فرزندان خود در طرح‌های ارائه شده از سوی وزارت کشور نشان نمیدهند. باید پذیرفت که پیچیدگی و در هم تنیدگی مسائل مانع از یافتن راه حلی قاطع در شرایط کنونی شده است، اما نگاه به موضوع آموزش کودکان از منظر منافع ملی می‌تواند زمینه تغییر رویکرد در این حوزه و فراهم کردن بستر آموزش رایگان همه کودکان ساکن در این سرزمین را فراهم کند.

## اشتغال

### الف) شرایط اشتغال مجاز اتباع بیگانه در ایران

اتباع بیگانه در ایران تحت عناوینی مانند دارنده گذرنامه خارجی، پناهنده، مهاجر و آواره قرار می‌گیرند. براساس قوانین موجود کلیه اتباع بیگانه دارای اجازه ورود و اقامت مجاز در ایران می‌توانند به هر تجارت و حرفه به غیر از مواردی که منحصر به اتباع ایرانی و یا در انحصار دولت یا مشمول امتیاز اعطایی از طرف دولت به اشخاص حقیقی یا حقوقی قرار داده شده، اشتغال ورزند؛ لذا اولویت اشتغال با اتباع ایرانی است. اتباع بیگانه به‌طور کلی از حق اشتغال به مشاغل دولتی و ملحقه به مشاغل دولتی از جمله وکالت (به موجب ماده ۱۰ لایحه استقلال قانون وکلا مصوب ۱۳۲۲)، سردفتری و دفتریاری (به موجب ماده ۶ قانون دفتر اسناد رسمی مصوب خرداد ۱۳۱۶) و عضویت در اتاق‌های بازرگانی (به موجب ماده ۱۰ قانون تأسیس اتاق‌های بازرگانی مصوب ۱۳۳۳)، کارگزاری بورس (به موجب ماده ۱۲ قانون تأسیس اتاق‌های بازرگانی مصوب ۱۳۳۳)، کارگزاری بورس (به موجب ماده ۱۲ قانون تأسیس بورس اوراق بهادار مصوب مرداد ۱۳۴۵)



محرومند و قانون اساسی نیز استخدام کارشناسان خارجی را بدون مجوز مجلس ممنوع دانسته است (اصل ۸۲). در رابطه با شرایط اشتغال مجاز اتباع خارجی در ایران ماده ۱۲۰ قانون کار به دو شرط اشاره نموده است: دارا بودن روادید ورود با حق کار مشخص و ثانیاً دریافت پروانه کار مطابق قوانین و آیین‌نامه‌های مربوط به روادید ورود با حق کار را نمایندگی‌های سیاسی ایران در خارج از کشور صادر می‌کنند و پروانه را نیز وزارت کار و امور اجتماعی، توسط ادارات کار هر منطقه صادر می‌کند.

### ب) مجازات اشتغال غیرمجاز اتباع خارجی

ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۲۹ قانون کار جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۱/۳/۲۴ هیأت وزیران مقرر می‌دارد «کارفرمایانی که از خدمات اتباع خارجی استفاده می‌نمایند، مکلفند مدارک لازم جهت صدور پروانه کار اتباع یادشده 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 ۱۸۱ قانون کار در این رابطه مقرر می‌دارد «کارفرمایانی که اتباع بیگانه را که فاقد پروانه کارند و یا مدت اعتبار پروانه کارشان منقضی شده است به کار 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 نمایند، باتوجه به شرایط و امکانات خا طی و مراتب جرم به مجازات حبس از ۹۱ تا ۱۸۰ روز محکوم خواهند شد».

با رأی هیات عمومی دیوان عدالت اداری، رسیدگی به پرونده‌های مربوط به استفاده از اتباع خارجی بدون مجوز قانونی در دادگاه‌های عمومی انجام می‌گیرد. این تصمیم قضایی در جریان اعلام تعارض آرای صادره از ۵ شعبه دیوان عدالت اداری درباره یک نوع شکایت صادر شده است. در متن رأی آمده است که «طبق بند دو، تبصره ۷ قانون بودجه سال ۱۳۸۰ کل کشور، استخدام اتباع بیگانه بدون مجوز قانونی ممنوع است و کارفرمایان کارگاه‌هایی که اتباع خارجی بدون پروانه کار را به استخدام درآورند بابت اشتغال غیرمجاز هر کارگر خارجی، معادل ۱۰ برابر حداقل دستمزد روزانه جریمه می‌شوند و کارفرمایان مذکور در صورت اعتراض می‌توانند در محاکم صالحه طرح دعوی کنند و «دادگاه صالحه» همان دادگاه‌های عمومی ذیصلاح است. بنابراین دادنامه‌های شعبه دوم تجدیدنظر، شعبه بیست و شعبه ششم که در خصوص مورد به اعتبار صلاحیت دادگاه عمومی قرار عدم صلاحیت صادر کرده‌اند، صحیح و موافق قانون تشخیص داده می‌شود. این رأی به استناد قسمت اخیر ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع ذی‌ربط در مورد مشابه لازم‌الاتباع است».

#### د) سیاست‌های برخورد با مهاجران غیرقانونی

ویژگی‌ها و اثرات خاص مهاجران غیرقانونی باعث شده تا کشورهای میزبان همیشه برخورد تندی با این نوع مهاجران داشته و سیاست‌هایی را در جهت کنترل ورود آن‌ها به کشورشان اتخاذ کنند. برای کشورها، داشتن دسته‌ای از جمعیت که روند زندگی آنان خارج از قانون بوده و از حمایت کامل قانون شامل رفاه اجتماعی و امنیت اجتماعی بی‌بهره باشند، یک وضعیت نامطلوب سیاسی، اقتصادی و اجتماعی است. پس اندیشیدن یک راه حل و اتخاذ یک سیاست مناسب الزامی است.

گسترش برنامه‌های مهاجرت قانونی می‌تواند به عنوان سیاستی در جهت افزایش عرضه مهاجران قانونی به امید کاهش ورود مهاجران غیرقانونی و تشویق کارفرمایان برای استخدام نیروی کار قانونی، اتخاذ شود؛ سیاستی که چند سال پیش توسط کشور انگلستان به کار گرفته شد. اما این سیاست به دو دلیل کارساز نیست: نخست اینکه بسیاری از بنگاه‌ها به استخدام نیروی کار ارزان قیمت ادامه داده و تنها تعداد بسیار اندکی از آن‌ها استخدام‌های خود را به نیروی کار قانونی اختصاص می‌دهند. دیگر اینکه، گسترش و تحکیم شبکه‌های قانونی مهاجرت، می‌تواند جریان مهاجرت را خارج از برنامه‌های قانونی نیز شدت بخشد.

در ضمن تجربه نشان داده، مهاجرانی که طبق این برنامه‌ها به صورت قانونی و موقتی وارد می‌شوند، بعد از اتمام دوره مشخص شده در ویزا همچنان در کشور مقصد مانده و به اشتغال غیرقانونی می‌پردازند (Straubhaar & Boswell, ۲۰۰۴) از این رو گسترش شبکه‌های قانونی مهاجرت، تنها می‌تواند بعضی از کارفرمایان را به استفاده از کارگران قانونی تشویق نماید که این امر نوسداری مشکل نبوده و نه تقاضای مهاجران غیرقانونی را از بین می‌برد، نه عرضه آن‌ها را.

سیاست قابل اجرای دیگر اعطای مجوز به مهاجران غیرقانونی در طی یک برنامه عفو عمومی است. اما این سیاست نیز با مسائل و مشکلات خاصی مواجه است، به طوری که تجربه کشورهایی همچون ایتالیا، آمریکا و فرانسه حاکی از عدم کارساز بودن این سیاست است. این کار تقاضای نیروی کار غیرقانونی را از بین نبرده و برای افرادی که تلاش دارند به طور غیرقانونی وارد کشور شده و به اشتغال بپردازند، به عنوان یک نیروی جاذبه بسیار قوی به شمار می‌رود. آن‌ها می‌دانند که بعد از چند سال حضور غیرقانونی، موقعیت قانونی خواهند یافت. عفو مهاجران غیرقانونی این امید را ایجاد خواهد کرد که در صورت فشار

آوردن این مهاجران، عفوهای بهتری نیز در آینده صورت گیرد. این امر هزینه‌های مهاجرت غیرقانونی را کاهش داده و منافع آن را زیاد می‌کند (Chiswick, ۲۰۰۰) به این ترتیب مشوق مهاجرت‌های غیرقانونی خواهد بود. علاوه بر آن، حالت قانونی یافتن مهاجران غیرقانونی برای آن‌ها حقوق جدیدی در پرداخت‌های انتقالی به دنبال خواهد داشت. آن‌ها به احتمال زیاد اعضای خانواده خود را نیز به کشور مقصد بیاورند و احتمال بازگشت به کشورشان کاهش یابد؛ حتی زمانی که فرصت‌های شغلی به دلایل ادواری، فصلی و یا دلایل دیگر، در کشور مقصد کم شود. گذشته از آن، وجود این منافع انگیزه کارکردن مهاجران را کاهش داده و در نتیجه عرضه نیروی کار را پایین می‌آورد.

بسیاری از کشورها برای جلوگیری از ورود و اشتغال کارگران غیرقانونی بر روی سیاست کنترل شدید مرزها به عنوان بهترین ابزار بازدارنده تمرکز می‌کنند. این عمل با اینکه می‌تواند ورود مهاجران غیرقانونی را کاهش دهد، ولی مطمئناً عواقب نامطلوبی نیز در پی دارد. به دنبال تقویت چنین کنترل‌هایی، اغلب پدیده قاچاق نیروی انسانی شدت گرفته و شبکه‌های سازماندهی شده برای افزایش روش‌های قاچاق تلاش خواهند کرد. به دنبال افزایش تخصص شبکه‌های قاچاق، دولت‌ها مجبور خواهند شد که در تجهیزات گران‌قیمت جهت کنترل ورود غیرقانونی کارگران سرمایه‌گذاری کنند و کنترل‌ها به حدی شدید شود که به امر گردشگری نیز آسیب برساند. در ضمن، با کنترل بیش از حد مرزها، مهاجران غیرقانونی حاضر در کشور مقصد جهت به حداقل رسانیدن خطرات ورود و خروج مجبور به اقامت‌های طولانی‌تر خواهند شد (Chiswick, ۲۰۰۰).

جریمه کارفرمایانی که مهاجران غیرقانونی را به کار می‌گیرند، می‌تواند برای برخورد با اشتغال غیرقانونی مهاجران نسبتاً مناسب باشد. اما تجربه کشورهای هم‌چون آمریکا، فرانسه و آلمان نشان می‌دهد که این روش نیز کاملاً چاره ساز نیست. بنگاه‌ها راه‌های دور

زدن قانون را یاد می‌گیرند. افزایش پختگی کارفرمایان و در دسترس بودن مدارک جعلی، شناسایی کارگران غیرقانونی را مشکل می‌سازد. به هر حال، سرمایه‌گذاری بیشتر در پرسنل پلیس و نهادهای مربوط به نیروی کار و مهاجران می‌تواند در جهت شناسایی کارگران غیرقانونی و جریمه کارفرمایان مؤثر واقع شود. در ضمن، جریمه‌ها باید شامل هزینه اخراج مهاجران از کشور نیز بوده و به اندازه کافی بالا باشد تا بتواند سود حاصل از به کارگیری مهاجران غیرقانونی را پوشش دهد. معمولاً کشورهایی که این سیاست را در پیش می‌گیرند، مجازات کارفرمایان را در صورت دستگیری بیش از یک مرتبه، به پرداخت جریمه و مالیات یا کمک‌های اجتماعی معوقه محدود نمی‌کنند، بلکه محرومیت آن‌ها از شرکت در مناقصه‌ها و محکومیت آن‌ها به حبس را نیز در زمره موارد مجازات قرار می‌دهند. (Chiswick, ۱۹۸۸)

لیبرال‌های اقتصادی در نظر گرفتن مشوق‌های مالی برای اشتغال کارگران قانونی را بهترین راه حل برای جلوگیری از فعالیت غیرقانونی مهاجران در بازار کار می‌دانند. آن‌ها معتقدند که این روش با کاهش هزینه‌های اشتغال کارگران قانونی، انگیزه کارفرمایان برای استخدام کارگران غیرقانونی را از بین می‌برد. اما تجربه کشورهای مثل آمریکا، حاکی از عدم موفقیت این سیاست بوده است.

سرانجام، با توجه به نقص هر کدام از روش‌های فوق باید گفت که بهترین روش برای مقابله با اشتغال غیرقانونی مهاجران، خصوصاً مهاجران افغانی شهرمان، در نظر گرفتن راهکارهایی برای حل مشکل تقاضای مهاجران است. نتایج مطالعات نشان می‌دهند که مهاجران افغانی به علت وجود جاذبه‌های موجود در ایران تن به بازگشت نمی‌دهند.

مصاحبه‌های صورت گرفته با مهاجران افغانی این واقعیت را روشن ساخته‌اند که بیشتر افرادی که در ایران احساس امنیت مالی و شغلی می‌کنند، تمایلی به بازگشت ندارند (جمشیدی‌ها، ۱۳۸۱).

از این رو سیاست‌های طرف تقاضا به شکل افزایش احتمال دستگیری کارفرمایان و بالا بردن هزینه‌های به کارگیری نیروی کار غیرقانونی از طریق تشدید مجازات و نیز کاهش هزینه‌های استفاده از نیروی کار قانونی با در نظر گرفتن معافیت‌های مالیاتی و بیمه‌ای بهترین استراتژی در جهت مبارزه با اشتغال غیرقانونی مهاجران است.

### سیاست‌های ایران در مورد برخورد با مهاجران افغانی

سیاست اولیه دولت ایران در برخورد با مهاجران افغانی، سیاست درهای باز بود و هیچ محدودیت خاصی برای ورود افغان‌ها به ایران وجود نداشت. دولت ایران از مهاجرت اتباع افغانی که از حمله شوروی گریخته بودند با نام «مهاجرت اجباری مذهبی» یاد کرد و برخلاف کمیساریای عالی پناهندگان آن‌ها را پناهنده به شمار نیاورد. این مهاجران که دسته بندی آن‌ها از طرف حکومت ایران بر پایه اصول اسلامی انجام شده بود، هیچ محدودیتی برای عبور از مرزهای ایران نداشته و در داخل کشور همانند یک شهروند ایرانی به مراقبت‌های بهداشتی، آموزش و یارانه مواد غذایی دسترسی داشتند. در سال ۱۳۷۱، دولت ایران، به دنبال نگرانی‌های اقتصادی و اجتماعی خود و با عقب نشینی شوروی از افغانستان، اقداماتی نظیر شناسایی افغان‌های ساکن ایران، برگرداندن آن‌ها به کشور خود، کاهش خدمات ارائه شده به افغان‌ها و قانونمند کردن محدودیت‌های شغلی به منظور کنترل مهاجرت افغان‌ها به ایران و بازگشت آن‌ها به افغانستان انجام داد. با سقوط دولت طالبان، اقدامات ایران در جهت کنترل مرزها با هدف جلوگیری از ورود افغان‌ها به کشور، شدت بیشتری یافت. در آوریل ۲۰۰۲ میلادی، قرارداد سه جانبه‌ای بین ایران، افغانستان و

کمیساریای عالی پناهندگان سازمان ملل در مورد بازگشت افغان‌ها به امضا رسید و مقرر شد سالانه چهارصد هزار مهاجر افغانی به کشور خویش بازگردانده شوند. این قرارداد در سال ۲۰۰۳ به مدت دو سال دیگر تمدید شد (محمودیان، ۱۳۸۶). اما این اقدامات از تعداد مهاجران افغانی کشور کم نکرد و هنوز هم شاهد ورود تعداد بسیار زیادی از مهاجران غیرقانونی افغانی به کشورمان هستیم. البته کمیساریای عالی پناهندگان سازمان ملل تأکید دارد که افغان‌ها برای بازگشت به کشور خویش تحت فشار قرار نگیرند. افزون بر این، ترکیبی از ملاحظات انسانی، سیاسی و اقتصادی، دولت ایران را برای پذیرش طولانی‌تر مهاجران افغانی متقاعد کرده است (کریمی، ۱۳۸۳) و همین تغییر رفتار دولت ایران در پذیرش مهاجران افغانی بود که حرکت‌های غیرقانونی در مرزهای دو کشور را پدیدار کرد.

### جرایم و نحوه‌ی برخورد

#### الف) ورود غیر قانونی

اتفاقاتی که اخیراً در کشورهای همسایه ایران اتفاق افتاده، به همراه موج ناامنی‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در میان کشورهای همجوار ایران شامل افغانستان و پاکستان و عراق سبب شد جمعیت بی‌دفاع این سرزمین‌ها، برای ادامه حیات اجتماعی و اقتصادی خود به کشورهای همسایه و همجوار خود سرازیر شوند. در این میان کشورهایی که از نظر امنیتی، فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی از ثبات بیشتری برخوردار بودند، به طور قطع جذاب‌تر بودند، و جمعیت بیشتری را به خود جذب کنند. علاوه بر تقویت مرزها و نظام کنترل مرزی، تبدیل وضعیت غیرقانونی به قانونی و بالا بردن هزینه اقامت و خدمات اجتماعی، از جمله راه‌های مناسب برای جلوگیری از تأثیرات منفی این پدیده است.

قانون ایران برای اتباع بیگانه آزادی ورود به خاک ایران را شناخته است، بدیهی است این آزادی بدون قید و شرط نمی‌باشد و بیگانگان برای ورود به خاک ایران ملزم به رعایت

تشریفات و مقرراتی هستند که این تشریفات و مقررات در قانون راجع به ورود و اقامت اتباع خارجه در ایران مصوب ۱۳۱۰ و اصلاحات بعدی آن ذکر شده است که لازم است قبل از پرداختن به تشریفات ورود بیگانگان به خاک ایران، کاستی‌های قانون مزبور تبیین شود:

الف) باوجود اینکه عنوان قانون مذکور، عام و کلی است و اقدامات کنشی و واکنشی را در برمی‌گیرد، ولی در متن قانون صرفاً اقدامات واکنشی کیفی بیان شده است و قانون مذکور از اقدامات پیشگیرانه بهره‌ای ندارد.

ب) یکی از ایرادهای عمده قانون مذکور، به روز نبودن آن است. مثلاً از اصطلاحات قدیمی همچون، شهربانی، ژاندارمری، سازمان اطلاعات و غیره استفاده کرده است یا در جای دیگری (ماده ۱۴) از دریافت وجهی معادل یک یا دو ریال طلا از خارجیان، برای صدور یا تمدید جواز اقامت استفاده کرده است. که معیار مزبور به قدمت آن گواهی می‌دهد.

قانون‌گذار در ماده ۲ مأمورین را مکلف کرده است که در بعضی موارد از دادن روادید خودداری کنند و این خالی از اشکال نیست، زیرا از یک سو احراز آن موانع را بر عهده مأمورین ایرانی گذاشته است و از سوی دیگر آن‌ها را از اینکه در غیر موارد مذکور در آن ماده از دادن روادید خودداری نمایند، منع کرده است. بهتر است قانون‌گذار این اختیار مأمورین را محدود کند و مرجعی هم برای شکایت از تصمیم آنان در مورد رد درخواست صدور روادید پیشبینی کند.

در قانون مذکور، همچون بسیاری از قوانین بعد از انقلاب، از عبارات مجمل و مبهمی استفاده شده است، به گونه‌ای که در برخی موارد تشخیص آن مشکل است. برای مثال بند «و» ماده ۲ قانون مقرر داشته که در مواقعی که حضور خارجی در ایران به ملاحظه الصحه



عمومی و یا عملیات منافی عفت صلاح نباشد، مأمورین باید از دادن روادید خودداری کنند که در این بند از عبارت «حفظه الصحه» و «منافی عفت» استفاده کرده است، بدون اینکه معیار و چارچوبی برای آن مشخص کند. عدم ارائه معیار مشخص در تعیین مفاهیم ارائه شده در این قانون، تنها به این مورد محدود نمی‌شود، بلکه ماده ۱۱ مقرر میدارد: در صورتی که خارجی مقررات این قانون را رعایت نکند و یا اجازه عبور یا توقف خارجی ملغی شود، از خاک ایران اخراج و یا محل توقف او را تغییر می‌دهند. اما قانون‌گذار ملاکی برای اینکه چه موقع باید مرتکب را اخراج کرد؟ و چه موقع باید محل اقامتش را تغییر داد؟ ذکر نکرده است و این اختیار را به دادرس اعطاء کرده است که یکی از آن دو را انتخاب کند.

ضمانت اجرایی که در بعضی مواد ذکر شده خفیف و اغلب غیر قابل اجرا است و نمی‌تواند بازدارنده مناسبی باشد. برای مثال تبصره ماده ۸ مقرر می‌دارد که مسئولان اماکن عمومی و خصوصی و صاحبان یا متصرفان اماکن شخصی، حسب مورد موظفند هر تبعه خارجی را که یک شب یا بیشتر نزد آن‌ها توقف می‌نماید ظرف ۲۴ ساعت پس از ورود به کلاتری یا ژاندارمری محل اطلاع دهند. اما قانون‌گذار در ماده ۱۶ مجازات، جزای نقدی از ۲۰۱ ریال تا ۱۰ هزار ریال را برای متخلف از ماده فوق در نظر گرفته است.

با اینکه این ماده در تاریخ ۱۳۵۰/۳/۳۱ اصلاح شده است، اما همچنان نیازمند اصلاح و بازنگری است. مثال‌های فوق نشانگر آن است که اصلاح قانون مذکور برای رفع ایرادات ضروری است.

اما ورود به هرکشوری تابع تشریفات است و مهم‌ترین سندی که برای ورود به هر کشور یا خروج از هر کشوری لازم است گذرنامه می‌باشد. به موجب ماده اول قانون گذرنامه، گذرنامه سندی است که از طرف مأموران صلاحیت‌دار دولت، برای مسافرت اتباع ایران به

خارج و یا اقامت در خارج و یا مسافرت از خارج به ایران داده می‌شود ورود و اقامت اتباع بیگانه در قلمرو ایران با هماهنگی دو وزارتخانه امور خارجه و کشور صورت می‌پذیرد. در مرحله اول، وزارت امور خارجه در خارج از کشور مجوز لازم را صادر می‌کند و در مرحله بعدی، نیروی انتظامی به عنوان بازوی اجرایی وزارت کشور ورود با مجوز را تأیید و کنترل می‌کند. (ماده ۴، بند ۱۱، قانون نیروی انتظامی مصوب ۱۳۶۹/۰۴/۲۶) همچنین نیروی انتظامی می‌تواند با موافقت وزارت اطلاعات و تأیید وزارت امور خارجه برای بیگانگان بدون تابعیت، یا خارجیانی که به جهاتی قادر به تحصیل گذرنامه از کشور متبوع خود نیستند طبق ماده ۳۱ قانون گذرنامه، برگ گذر بیگانگان صادر نماید، این برگ دلیل تابعیت ایرانی دارنده یا همراهان او محسوب نمی‌شود، مدت اعتبار این برگ برای مراجعت به ایران از تاریخ صدور یک سال است و دارنده آن برای هر بار خروج از کشور باید اجازه تحصیل نماید. علاوه بر گذرنامه که اصولاً ارائه آن برای ورود به هر کشور و خروج از هر کشور به عنوان سند تشخیص هویت شخص لازم است، برای ورود مجاز اتباع بیگانه به ایران، آن‌ها باید از قبل روادید یا ویزا از نمایندگی‌های سیاسی ایران در خارج از کشور دریافت نمایند (ماده ۲، قانون راجع به ورود و اقامت اتباع بیگانه). روادیدی که توسط مأموران کنسولی ایران در خارج از کشور صادر می‌شود به صورت مهری است که بر روی اوراق گذرنامه بیگانه متقاضی ورود به ایران درج شده و نوع اجازه و علت ورود و مدت اقامت را نشان می‌دهد. البته ممکن است دولت ایران با بعضی کشورها قرارداد دو جانبه لغو روادید امضاء کرده باشد که در این حالت مدارک مذکور برای ورود به ایران لازم نیست.

صدور روادید از جانب مأموران کنسولی ایران در خارج، به دارنده آن حق نود روز اقامت در ایران را می‌دهد مگر آن که دولت در روادید ترتیب دیگری را مشخص کرده باشد. در

هر حال، چنان چه پس از صدور روادید موارد هفت گانه ماده ۲ قانون مورد اشاره کشف شود نیروی انتظامی می‌تواند دارنده روادید را از ایران اخراج کند (ماده ۳ قانون راجع به ورود و اقامت). با توجه به توضیحات فوق می‌توان دریافت که ورود هر تبعه غیر ایرانی که گذرنامه یا اجازه مخصوصی به نام روادید نداشته باشد، ورودی غیرقانونی است.

یکی از اصول مسلم حقوق کیفری این است که تا زمانی که قوانین حاکم بر یک جامعه عملی را جرم تشخیص نداده و عامل آن را قابل مجازات نداند. (گلدوزیان، ۱۳۸۴: ۳۵) به عبارت دیگر، لازم است اولاً، قانون‌گذار این فعل را جرم شناخته باشد (حیب‌زاده و دیگران، ۱۳۸۸: ۱۰۷) و کیفری برای آن مقرر کرده باشد (رکن قانونی) دوم، عمل یا ترک عمل مشخص به منصفه ظهور برسد (رکن مادی) سوم، این عمل با علم و اختیار ارتکاب یافته باشد. (رکن روانی) (اردبیلی، ۱۳۸۸: ۱۲۵) با این مقدمه به بررسی ارکان مختلف این جرم (ورود غیر قانونی) می‌پردازیم. رکن قانونی جرم ورود غیر قانونی را باید در ماده ۱۱ قانون راجع به ورود و اقامت اتباع خارجه در ایران مصوب ۱۳۱۰/۰۲/۱۹ که در سال‌های ۱۳۴۳، ۱۳۳۷، ۱۳۳۶، ۱۳۵۰، ۱۳۵۷ و ۱۳۶۷ اصلاح شده است جستجو کرد و وفق قانون مزبور، چنانچه خارجی بر خلاف مقررات این قانون رفتار نماید، ممکن است او را از خاک ایران اخراج و یا محل اقامت او را تغییر دهند، همچنین در تبصره ۲ ماده ۶ و بند یک ماده ۱۵ قانون مزبور، به ترتیب حالتی را که ورود به همراه اغنام و احشام باشد، یا عبور از طریق جعل اسناد باشد، جرم انگاری کرده است که در بحث ضمانت اجرا به مجازات‌های آن اشاره می‌کنیم. قانون‌گذار در قانون راجع به ورود و اقامت اتباع خارجه در ایران، برای وسیله یا وسایلی که مرتکب جرم، به منظور ورود به خاک ایران استفاده می‌کند موضوعیت و تأثیری قائل نشده است. این جرم می‌تواند از راه زمینی و توسط وسایل حمل و نقل زمینی یا از راه هوایی و توسط هواپیما یا از راه دریایی و توسط کشتی به

فعلیت برسد و در شمار جرائم مطلق است و نیازی به نتیجه خاصی ندارد و صرف ورود و داخل شدن به قلمرو کشور جرم می‌باشد، بدون اینکه منوط به این باشد که این ورود حتماً همراه با جرم دیگر باشد یا به امنیت کشور صدمه بزند.

### ب) اقامت غیرقانونی

به منظور تفکیک بین ورود و اقامت غیرقانونی لازم به توضیح است که ورود و اقامت تبعه خارجه که به ایران می‌آید شامل یکی از حالت‌های زیر می‌شود:

الف) اینکه ورود و اقامت قانونی است.

ب) ورود غیرقانونی است و در نتیجه، اقامت هم غیرقانونی است. اینکه آیا این مورد، از موارد تعدد (ورود و اقامت غیرقانونی) است یا نه؟ در بحث ضمانت اجرا به آن اشاره می‌شود.

پ) اینکه ورود قانونی است اما اقامت غیرقانونی است که موضوع این مبحث است. اتباع بیگانه پس از اخذ روادید، یا عبور از مرزهای ایران می‌توانند به کشور وارد شوند و با توجه به وضعیت خود، تقاضای اقامت موقت یا دائم داشته باشند. به طور کلی، اقامت اتباع بیگانه در ایران به دو نوع اقامت دائم و اقامت موقت تقسیم می‌شود. (ماده ۴ قانون راجع به ورود و اقامت: اقامت موقت یا توقف، وقتی است که بیگانه برای سیاحت یا تحصیل، یا امر موقت دیگری به خاک ایران آمده و قصد اقامت دائم نداشته باشد).

### ضمانت اجرای جرم ورود و اقامت غیرقانونی

به طور کلی، حضور بدون مجوز و مخفیانه اتباع بیگانه در ایران به جهات مختلف با امنیت و نظم عمومی کشور منافات دارد؛ لذا قانون‌گذار برای اینکه ورود اتباع بیگانه به

ایران در چارچوب مقرر در قوانین انجام شود، ضمانت اجرایی پیشبینی کرده است، که در این مبحث به آن اشاره می‌شود.

### بند اول: ضمانت اجرای جرم ورود غیر قانونی

شاید شدیدترین و مهم‌ترین اهرم ضمانت اجرا برای ورود غیرقانونی، اخراج باشد، که قانون‌گذار در ماده ۱۱ قانون ورود و اقامت اتباع خارجه به آن اشاره کرده است و آن را به صورت مطلق بیان کرده است و برای آن مدتی ذکر نکرده است و به نظر می‌رسد که اخراج به صورت مادام‌العمر یا همیشگی باشد، و بنده ۲ ماده قانون فوق‌الذکر مؤید این نظر است چون براساس این بند مأمورین باید از دادن روادید به کسی که قبلاً اخراج شده است خودداری کنند، البته لازم به ذکر است که این اختیار را قانون‌گذار از یک سو در ماده ۱۱ قانون اقدامات تأمینی مصوب (۱۲/ ۰۲/ ۱۳۳۹) به دادگاه داده است که می‌تواند خارجی را که به حبس محکوم شده است از ۳ تا ۱۵ سال از کشور اخراج کند و از سوی دیگر، ماده ۲ قانون راجع به ورود و اقامت اتباع خارجه بیان می‌دارد که مأمورین باید از دادن روادید به کسانی که به حبس جنحه‌ای و یا جنایت محکوم شده‌اند و یا قبلاً از کشور اخراج شده‌اند خودداری کنند. موضوعی که مطرح می‌شود این است که چنانچه فردی که به حبس محکوم شده و دادگاه به استناد ماده ۱۱ وی را به مدت ۱۰ سال از کشور اخراج کند می‌تواند به ایران برگردد؟ به استناد ماده ۲ قانون مذکور، مأمورین باید از دادن روادید به چنین فردی خودداری کنند، اما از آنجا که قانون اقدامات تأمینی، بعد از قانون فوق تصویب شده است، به نظر می‌رسد چنانچه دادگاه به استناد ماده ۱۱، او را به اخراج برای مدتی محکوم کند، فرد می‌تواند بعد از اجرای محکومیت (۱۰ سال) به ایران وارد شود. هرگاه ورود غیرقانونی همراه با جعل گذرنامه، روادید و... باشد، یا برای تحصیل این قبیل اوراق شهادت کذب دهد، یا اظهارات خلاف واقع بیان کند، یا از گذرنامه یا روادیدی که

به صورت فوق تحصیل شده است عمده‌اً استفاده کند، ممکن است به استناد ماده ۱۵ قانون فوق به حبس تعزیری از ۱ الی ۳ سال یا جزای نقدی از پانصد هزار ریال تا سه میلیون ریال محکوم شود. البته متأسفانه به رغم این که بعد از انقلاب اسلامی و حتی قبل از آن بسیاری از جرایم از قبیل تخلفات رانندگی و جرایم ماده ۱۳ قانون مواد غذایی برای چندمین بار تشدید شده‌اند. اما برای تشدید جریمه مذکور اقدامی به عمل نیامده است. در نتیجه دادگاه‌ها به ناچار مکلفند تا متخلف را به پرداخت ده هزارریال جزای نقدی محکوم کنند. این قانون نیازمند بازنگری و به روز شدن است، زیرا جریمه هزارتومانی در برابر هزینه جرم و بازداشت متخلف و حتی عملیات هر پرونده بسیار ناچیز است. علاوه بر این که از لحظه دستگیری این افراد و تشکیل پرونده و اعزام آنان توسط مأمور به دادگاه و مراجعه به بانک و پرداخت جریمه و تشریفات دیگر دولت هزینه‌های هنگفتی متحمل می‌شود.

البته طبق ماده ۱۵ در هنگام رسیدگی، قاضی باید قبل از تعیین مجازات به بررسی این نکته پردازد که آیا عمل مرتکب مشمول دیگر قوانین است یا نه؟ چنانچه این امر محقق بود در صورتی می‌تواند طبق آن قانون حکم بدهد که مجازات سخت‌تری نسبت به ماده ۱۵ قانون مزبور تعیین کرده باشد. ضمناً، بیگانگانی که با روادید ورود به کشور وارد شده و ظرف ۴۸ ساعت وضعیت خود را به نیروی انتظامی اطلاع ندهند، در صورتی که عملشان مشمول مجازات سخت‌تری نباشد به مجازات نقدی پیشینی شده در قانون محکوم خواهند شد (ماده ۸، قانون راجع به ورود و اقامت اتباع خارجه ۱۳۱۰). همچنین، قانون‌گذار در تبصره ۲ ماده ۱۵ فوق‌الذکر حالتی را که خارجیانی به تبع اغنام، احشامشان وارد خاک ایران شوند جرم انگاری کرده است که در این صورت علاوه بر ضبط احشام به نفع دولت ایران، به پنج ماه تا یک سال حبس یا ۳۰۰۰۰ تا ۸۰۰۰۰ ریال جزای نقدی

محکوم خواهند شد و در صورتی که بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت همسایه عهدنامه منعقد شده باشد، بر اساس آن عمل خواهد شد.

### بند دوم: ضمانت اجرای اقامت غیر قانونی

طبق ماده ۸ اصلاحی قانون ورود و اقامت اتباع خارجه مصوب ۱۳۵۰ و نیز ماده ۴ آیین نامه اجرایی قانون فوق مصوب ۱۳۵۲/۳/۱۲ برای اینکه تبعه بیگانه بتواند در خاک ایران توقف نماید بایستی ظرف ۸ روز پس از ورود به ایران، برگه‌های درخواست صدور پروانه اقامت را تنظیم و به انضمام سایر مدارک لازم به نیروی انتظامی محلی که می‌خواهد در آنجا اقامت اختیار کند تسلیم نماید (ابراهیمی، ۱۳۸۷، ۲۰۰). لذا اگر خارجی ظرف ۸ روز پس از ورود به ایران به تکلیف ماده ۸ عمل نکند مرتکب جرم اقامت غیرقانونی شده است، که ممکن است از خاک ایران اخراج شود. همچنین طبق ماده ۱۱ قانون اخیرالذکر، بیگانگان در صورت انجام اعمال خلاف مقررات قانون راجع به ورود و اقامت اتباع بیگانه یا در صورت ملغی شدن مدت اجازه عبور یا توقف موقت یا دائم از ایران، قابل اخراج می‌باشد. البته این تصمیم در مواقعی که جواز اقامت داده نشود قابل تجدید نظر است ضمناً هر گاه اقامت همراه با جعل گذرنامه یا جواز اقامت باشد، یا با علم به مجعول بودن از آن‌ها استفاده کند، یا برای تحصیل این قبیل اوراق شهادت کذب بدهد، یا اظهارات خلاف واقع نماید، یا از گذرنامه یا جواز اقامتی که به صورت فوق تحصیل شده عامداً استفاده نماید، به استناد ماده ۱۵ قانون ورود و اقامت اتباع خارجه، به حبس تعزیری از ۱ الی ۳ سال و یا جزای نقدی از پانصد هزارریال تا سه میلیون ریال محکوم می‌شود. لازم به اشاره است که محاکمه متخلفین از مقررات قانون ورود و اقامت اتباع خارجه در ایران، بر طبق ماده ۱۷ قانون مزبور در محاکم عمومی به عمل خواهد آمد.

**بند سوم: تعدد در جرایم ورود و اقامت غیر قانونی**

در جرائم قابل تعزیر، هر گاه فعل واحد دارای عناوین متعدده جرم باشد، مجازات جرمی داده می‌شود که مجازات آن اشد باشد «ماده ۴۷ ق. م. ا راجع به تعدد مادی آمده است». در مورد تعدد جرم هر گاه جرائم ارتكابی مختلف باشد، باید برای هر یک از جرائم، مجازات جداگانه تعیین شود و اگر مختلف نباشد فقط یک مجازات در نظر گرفته می‌شود و در این قسمت، تعدد جرم می‌تواند از علل مشدده کیفر باشد و اگر مجموع جرائم ارتكابی در قانون عنوان جرم خاصی داشته باشد، مرتکب به مجازات مقرر در قانون محکوم می‌گردد (پوربافرانی، ۱۳۸۴: ۲۷) حال اگر فردی به صورت غیر قانونی وارد ایران شود و در ایران اقامت کند آیا در مورد چنین فردی تعدد جرم صدق می‌کند؟ در جواب باید گفت که گاه جرمی جزء جداناپذیر جرم دیگر و از لوازم آن محسوب می‌شود، در این حالت بهتر است قواعد تعدد را جاری ندانست مگر آنکه قانون‌گذار خلاف آنرا مقرر کند. برای مثال، اگر کسی مقداری تریاک را با خود وارد کشور کند مطابق ماده ۴ قانون اصلاحی مبارزه با مواد مخدر (مصوب آبان ماه ۱۳۸۹) قابل تعقیب و مجازات است، از طرف دیگر، چون نگهداری یا حمل این مواد نیز به موجب ماده ۵ این قانون جرم است به نظر می‌رسد وارد کننده مرتکب جرم دیگر نیز شده است. در حالی که وارد کردن مواد مخدر به کشور مستلزم حمل و نگهداری است بنابراین، می‌توان گفت که جرم «ورود غیرقانونی»، مقدمه ارتکاب جرم «اقامت غیرقانونی است». به عبارت دیگر با توجه به اینکه جرم اقامت غیرقانونی معمولاً بر ورود توقف دارد، و اقامت منوط به ورود است، به نظر می‌رسد انطباق عنوان تعدد مادی جرم بر عمل مجرم در مانحن فیه و محکوم نمودن وی به دو مجازات و جاهت نداشته و منطقی نیست و لذا دادگاه باید تبعه خارجی متخلف را تنها به



جرم اقامت غیرقانونی محکوم کند و از مقدمه جدا ناپذیر رفتار او یعنی ورود غیرقانونی چشم پوشی کند.

با وجود این، نظر به اینکه قانون مبارزه با قاچاق انسان مصوب ۱۳۸۳ مجلس شورای اسلامی جرم قاچاق انسان را با عبور از مرز یا اصطلاحاً جرمی فرامرزی توصیف می‌کند (عینی، ۱۳۹۰: ۱۰۰) و جرم مزبور مستلزم ورود و در مواردی اقامت غیرقانونی است، در این مورد استثنائاً بر اساس خواست قانون‌گذار در ماده ۶ قانون مبارزه با قاچاق انسان، مرتکب به اتهام قاچاق انسان و حسب مورد ورود یا اقامت غیرقانونی قابل تعقیب و مجازات است.

### نتیجه‌گیری و ارائه راهکار

در سال‌های اخیر، به دلیل تحولات منطقه‌ای و عدم نظارت دقیق بر مرزهای کشور، تعداد زیادی از اتباع کشورهای همسایه بدون رعایت مقررات وارد کشور شده‌اند و حضور آنان تبعات منفی زیادی در رابطه با اجرای قانون مذکور، اشتغال غیرمجاز، ازدواج‌های غیرقانونی با زنان ایرانی و غیره به دنبال داشته است که ساماندهی مناسب و قانونی حضور اتباع بیگانه در ایران ضرورت یافته است و برای این منظور بازنگری و اصلاح سیاست‌های مربوط به ورود و اقامت خارجی‌ان، ضرورتی انکارناشدنی یافته است؛ به گونه‌ای که سیاست جنائی ایران باید در مدیریت صحیح این موضوع از اقدامات کنشی و واکنشی بهره گیرد و در کنار جرم‌انگاری، از پاسخ‌های مناسب و غیرکیفری دیگرهمانند اقدامات پیشگیرانه به نحو مناسبی استفاده کند.

از مؤثرترین راه‌ها برای کنترل این پدیده، علاوه بر رفع ایرادهای فوق، تقویت مرزها و نظام کنترل مرزی که یک راه حل پیشگیرانه است، تبدیل وضعیت غیرقانونی به قانونی،

بالا بردن هزینه اقامت و ارائه خدمات اجتماعی به بیگانگان، از جمله راه‌های مناسب برای جلوگیری از تأثیرات منفی این پدیده است که می‌تواند مورد توجه قرار گیرد. حال به نظر می‌رسد که:

(۱) نظام حقوقی ایران سیستم خون را تنها از طریق پدر قابل اجرا می‌داند. این مساله مشکلات فراوانی را پدید آورده است و قانون‌گذار برای حل آن قانون‌گذاری‌های متعددی را انجام داده است که نه تنها مشکل مورد نظر را حل نکرده‌اند بلکه به بحران بی‌تابیتی فرزندان حاصل از مادران ایرانی و پدران خارجی دامن زده‌اند که به نظر می‌رسد اعطای تابعیت با استفاده از سیستم خون از طریق مادر می‌تواند این مشکل را حل کند.

(۲) بسیاری از کشورهای مهاجرپذیر جهان از یک سو تلاش می‌کنند جریان مهاجرت به سمت کشورهايشان را کنترل کنند، از سوی دیگر فرایندهای قانونی جذب نیروهای مورد نیاز کشور از طریق مهاجرت را نیز فراهم می‌سازند. در واقع یکی از راه‌های افزایش جمعیت کشورها، جذب جمعیت مهاجر دارای مهارت و ثروت است. اما در مورد وضعیت اتباع افغانستانی در ایران چنین سیاستی وجود نداشته است. نتیجه تداوم وضعیت موجود باقی ماندن ضعیف‌ترین گروه‌ها در ایران و خروج گروه‌های با مهارت‌تر و ثروتمندتر به مقصد کشورهای دیگر است. بنابراین مسئله تغییر یکباره وضعیت حقوقی اتباع افغانستانی و اعطای شهروندی نیست، بلکه ایجاد فرایندهایی قانونی برای جذب آن دسته از جمعیت افغانستانی است که می‌تواند با مهارت یا ثروت خود به اقتصاد ملی کمک کند. چنین هدفی در مرحله اول با اعطای مجوزهای اقامتی بلند مدت نیز حاصل می‌گردد. با توجه به شباهت‌های فرهنگی، زبانی و مذهبی این مسیر برای ایران چندان دشوار نیست. آنچه پیشنهاد می‌شود، تغییر سیاست‌های کلی مهاجرتی در قبال اتباع افغانستانی در سطح کلان و در نظر گرفتن آن به مثابه فرصتی برای جذب جمعیت است. به این منظور اعطای تابعیت

از طریق خاک و یا کسب تابعیت با شرایطی مناسب‌تر پیشنهاد می‌گردد. این موضوع می‌تواند در راستای سیاست‌های کلی جمعیت در کشور با در نظر گرفتن جوانب مختلف آن مدنظر قرار گیرد.

۳) در کشورهایی با سابقه‌ی تعامل گسترده با مهاجران، جامعه پذیرای آن‌ها در وهله‌ی اول اهمیت سیاست‌گذاری قرار می‌گیرد چرا که در صورت عدم مطابقت آن‌ها با جامعه‌ی مقصد لطمات جبران ناپذیر امنیتی در انتظار آن کشور خواهد بود در نتیجه آن‌ها بهترین خدمات را در اختیار مهاجران تحصیلی که امکان مطابقت آن‌ها زیاد است قرار می‌دهند. برای مثال طبق قانون کشورهای نظیر فرانسه و آلمان تحصیل در دانشگاه را برای افرادی که به زبان فرانسوی یا آلمانی مسلط‌اند، رایگان اعلام نموده‌اند و در سایر کشورها نیز متناسب با حرفه‌هایی که در آن‌ها نیازمند افراد ماهر و متخصص‌اند، امکانات مناسبی در آن زمینه‌ها برای افراد متقاضی در نظر می‌گیرند.

پیشنهاد می‌گردد با توجه به این موارد ما نیز تغییراتی را در این زمینه‌ها ایجاد کنیم:

الف) سطح مشخصی از تحصیلات، برای تمامی کودکان اتباع کشورهای خارجی اجباری گردد.

ب) مدارس خودگردان به علت عدم تولید هزینه دولتی، تحت حمایت دولت قرار گیرند.

ج) تصویب قوانین حمایتی از نخبگان و سرمایه‌داران افغان و ایجاد بستر برای تولید اشتغال در مناطقی از ایران (نظیر کرمان)

در پایان باید به این نکته توجه داشت که به اعتقاد نویسنده، منافع ملی درگرو تحصیل اجباری و رایگان همه کودکانی است که در این سرزمین زندگی می‌کنند. البته در شرایط کنونی فاصله میان ایده آل تا واقعیت‌های موجود بسیار است و کماکان دو مسئله اصلی شهریه و مدارک هویتی از سوی دولت ایران و عدم تمایل گروه‌های مهاجر جدید و

غیرقانونی به تحصیل فرزندان دو مانع مهم برای تحصیل کودکان افغانستانی به شمار می‌آید.

۴) در زمینه اشتغال اتباع افغان همانگونه که اشاره شد قوانین متنوع و مناسبی وجود دارد که اجرای آن‌ها به نظارت نهادهای مرتبط و نیروی انتظامی بستگی دارد؛ لذا ایجاد واحدهای گشت‌زنی برای شناسایی کارگران غیر قانونی در راستای ایجاد فرصت‌های شغلی بیشتر برای ایرانیان، ضروری به نظر می‌رسد. هم‌چنین به نظر می‌رسد که قانون‌گذار در زمینه‌ی اشتغال اتباع توجه کمتری را نسبت به کافرمایان داشته است؛ لذا پیشنهاد می‌گردد که با تصویب لایحه‌ای تشدید مجازات کافرمایان در صورت استفاده از نیروی کار غیرقانونی در دستور کار قرار گیرد.

۵) باتوجه به اینکه اکثریت جمعیت مهاجران غیر قانونی در حومه‌ی شهرهای استان کرمان ساکن می‌شوند و این مناطق را مامن امنی برای اقامت غیر قانونی خود می‌دانند، همکاری نیروی انتظامی استان با دهیاران لازم و ضروری به نظر می‌رسد. چنین مناطقی اکثراً روستایی به شمار می‌آیند و ارائه‌ی آمار مهاجران از سوی دهیاران به مقامات ذیربط جزو وظایف آن‌ها می‌باشد. در همین راستا تصویب قوانینی در جهت همکاری دهیاران با نهادهای انتظامی استان و ایجاد ضمانت اجرای مناسب گامی اساسی می‌باشد.

۶) با وجود اینکه آمار رسمی دقیقی از مهاجران غیر قانونی در استان کرمان وجود ندارد اما مشاهدات میدانی در استان به وضوح شمار زیاد این افراد را نشان می‌دهد. چنین پدیده‌ای ناشی از ضعف پیشگیری از ورود غیر قانونی این اتباع به مرزهای کشور می‌باشد. اما با این وجود مسئولین انتظامی استان می‌توانند با ارائه طرحی خواستار اختیارات بیشتر (در صورت لزوم جذب نیرو) در زمینه‌ی کنترل ورودی‌های استان به خصوص، ورودی‌های شرقی شوند. چنین طرح‌هایی در کشورهای دیگری هم مسبوق به سابقه است

و استان‌ها و ایالاتی که با مشکلات مهاجرتی دست و پنجه نرم می‌کنند، کنترل بیشتری را بر مرزهای استانی اعمال می‌دارند.

۷) در زمینه‌ی ورود و اقامت غیر قانونی، قوانین قدیمی و ناکارآمد مانع بزرگی بر سر راه مقابله با مشکلات مهاجرتی می‌باشند. براساس قوانین موجود مهم‌ترین اهرم فشار اخراج مهاجران و در مواردی حبس کوتاه مدت می‌باشد و جرائم نقدی با توجه به مرور زمان و کم شدن ارزش پول رایج، ضمانت اجرای مناسبی به نظر نمی‌رسند؛ لذا تصویب قوانین به روز و پیشنهاد ضمانت اجراهای مناسب نظیر کار اجباری، جزای نقدی قابل توجه و در مواردی حبس‌های تعزیری می‌توانند طرح‌های مناسبی برای بررسی در مجلس شورای اسلامی و پیشگیری از این جرائم باشند.

### پیشنهادها

- ۱) ایجاد سامانه الکترونیکی شفاف و در دسترس همگان در جهت ارائه‌ی آمار دقیق تعداد اتباع خارجی (بالاخص افغان) در هر منطقه از استان.
- ۲) تقدیم لایحه‌ی «سیاست باز مهاجرتی» به مجلس در راستای جذب جمعیت با مهارت و ثروتمند افغان با استفاده از اعطای مجوزهای اقامتی بلندمدت و یا اعطای تابعیت با شرایطی آسان‌تر برای نخبگان.
- ۳) ارائه‌ی طرح‌هایی به مجلس به شرح زیر در راستای آموزش اجباری و رایگان کودکان:
  - الف) سطح مشخصی از تحصیلات، برای تمامی کودکان اتباع کشورهای خارجی اجباری گردد.
  - ب) مدارس خودگردان به علت عدم تولید هزینه دولتی، تحت حمایت دولت قرار گیرند.

ج) تصویب قوانین حمایتی از نخبگان و سرمایه دارن افغان و ایجاد بستر برای تولید اشتغال در مناطقی از ایران (نظیر کرمان)

۴) ایجاد واحدهای گشت‌زنی انتظامی به منظور شناسایی کارگران غیرقانونی.

۵) ارائه طرح تشدید مجازات کارفرمایان در صورت استفاده از کارگران غیرقانونی.

۶) برقراری همکاری حداکثری بین نیروی انتظامی و دهیاران به منظور کسب اطلاعات اتباع و در صورت لزوم تصویب قوانین و ضمانت اجرای مناسب در صورت عدم همکاری دهیاران.

۷) ارائه طرح قانون جدید ورود و اقامت اتباع خارجی به مجلس به نحوی که متضمن ضمانت اجرای مناسب مانند کاراجباری، جزای نقدی قابل توجه، و در مواردی حبس‌های تعزیری برای اتباع مجرم باشد.

## منابع

- اردبیلی، محمدعلی، (۱۳۸۸)؛ حقوق جزای عمومی، جلد سوم، نشر میزان.
- بالازاده، زهره، موسوی، آزاده، (۱۳۸۳)؛ حقوق بین الملل خصوصی و مقررات ایران در زمینه تابعیت، اقامتگاه و وضعیت بیگانگان، انتشارات مردم سالاری.
- سلجوقی، محمود، (۱۳۸۱)؛ حقوق بین الملل خصوصی، انتشارات میزان.
- گلدوزیان، ایرج، (۱۳۸۴)؛ حقوق جزای اختصاصی، انتشارات دانشگاه تهران.
- میرمحمد صادقی، میرحسین، (۱۳۸۵)؛ جرایم علیه امنیت و آسایش عمومی، نشر میزان.
- نصیری، محمد، (۱۳۷۲)؛ حقوق بین الملل خصوصی، چاپ اول، نشر آگاه.
- اردلان، اسعد. «پناهندگی دیپلماتیک»، انتشارات نور، ۱۳۸۷.
- افشار قوچانی، سیدحسن، زهره، وحدتی. (۱۳۹۳)؛ «تعیین وضعیت حقوقی فرزندان حاصل از ازدواج زنان ایرانی با مردان خارجی»، انتشارات دانشگاه تربیت مدرس.
- پوربافرانی، حسن. (۱۳۸۴)؛ «نقد سیاست جنایی حدود محور در مقررات تعدد و تکرار در حقوق کیفری ایران»، انتشارات دانشگاه اصفهان.
- جمشیدیها، غلامرضا، عنبری، موسی. (۱۳۸۳)؛ «تعلقات اجتماعی و اثرات آن بر بازگشت مهاجران افغان»، انتشارات علوم اجتماعی.
- جمشیدیها، غلامرضا. (۱۳۸۱)؛ «بررسی عوامل موثر بر بازگشت مهاجرین افغان با تکیه بر ساکنین گلشهر مشهد»، انتشارات جهاد دانشگاهی.
- حبیب زاده، محمد جعفر، مقدسی، محمدباقر. (۱۳۸۸)؛ «قاجاق انسان در حقوق کیفری ایران»، انتشارات نور.
- سعیدی، رحمان. (۱۳۸۵)؛ «جهانی شدن اقتصاد»، انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی.