



بولتن پناهندگان

شماره پنجم

نگاهی به وضعیت حقوقی پناهجویان، پناهندگان و مهاجرین افغانستانی در ایران



اردیبهشت ماه ۱۴۰۲

سازمان دفاع از قربانیان خشونت

www.odvv.org

پیشگفتار:

سازمان دفاع از قربانیان خشونت، به عنوان تشکلی غیردولتی، غیرسیاسی و غیرانتفاعی، دارای مقام مشورتی خاص با شورای اقتصادی اجتماعی ملل متحد است که فعالیت خود را در سال ۱۳۶۷ آغاز کرده است. این سازمان با توجه به عضویت در ائتلاف‌های بین‌المللی از جمله شورای توانبخشی بین‌المللی برای حمایت از قربانیان شکنجه و در راستای مأموریت خود همواره حمایت از تمامی اقشار جامعه را در دستور کار خود قرار داده است و بدون تبعیض و به دور از فضا سازی سیاسی اقدام به حمایت از این گروه‌ها از جمله پناهجویان، پناهندگان و مهاجرین افغانستانی نموده است. برای حصول این هدف، سازمان به صورت مستقل و همچنین در چارچوب تفاهم‌نامه‌های دوجانبه و سه جانبه پروژه‌های مختلفی را در سال‌های گذشته برای حمایت از این اقشار به سرانجام رسانده است.

لذا در همین راستا، و برای آشنایی بیشتر با وضعیت این اقشار، سازمان در نظر دارد تا شرایط پناهجویان، پناهندگان و مهاجرین افغانستانی را در ایران مورد بررسی کارشناسانه قرار داده تا بتوان با تصویری کامل از وضعیت آنها حمایت بهتر و مؤثرتری را نیز برای این گروه‌ها فراهم نمود.

در شماره نخست این کتابچه تحلیلی، وضعیت کلی پناهجویان، پناهندگان و مهاجرین افغانستانی و به طور کلی اتباع خارجی در ایران و شرایط زندگی آنها مورد بحث و بررسی قرار گرفت و در شماره دوم تا چهارم این بولتن به ترتیب وضعیت آموزشی، بهداشتی و معیشتی این گروه‌ها بررسی شد. در این شماره نیز وضعیت حقوقی و حمایتی آنها مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد.

فهرست

مقدمه.....	۳
مسائل اتباع افغانستان ساکن در ایران در حوزه حقوقی.....	۵
ازدواج های مختلط.....	۱۱
وضعیت حقوقی جابجایی اتباع افغانستانی در ایران.....	۱۴
اقامت اتباع افغانستانی در ایران از منظر حقوقی.....	۱۶
جمع بندی.....	۲۱
منابع و مآخذ.....	۲۲

حضور و اقامت اتباع افغانستان در ایران قدمتی طولانی یافته و این حضور با چالش‌های متعددی همراه بوده است. فرای دلایل عزیمت اتباع افغانستان به ایران که در شماره‌های آتی مورد بررسی قرار خواهد گرفت، حضور این افراد چه به صورت قانونی، به عنوان پناهنده، و چه به صورت غیرمجاز به ویژه بعد از روی کارآمدن طالبان در افغانستان، مسائل گوناگونی به ویژه در حوزه مسائل حقوقی برای آنها و همچنین به تبع آن برای جامعه میزبان به دنبال داشته است.

براساس آخرین آمار منتشره، تا دی ماه ۱۴۰۱، برآورد می‌شود که ۳/۶۰۰/۰۰۰ تبعه افغانستانی در ایران ساکن باشند که از این تعداد ۷۸۰/۰۰۰ نفر پناهنده افغانستانی ثبت شده، دارای کارت آمایش و حداقل ۲/۶۰۰/۰۰۰ نفر دارای برگه سرشماری می‌باشند. این درحالیست که تخمین زده می‌شود تعداد قابل توجهی از اتباع افغانستانی غیرمجاز در ایران در هیچ طرح سرشماری‌ای شرکت نکرده باشند. جمعیت پناهنده افغانستانی در ایران عمدتاً در مناطق شهری و نیمه شهری استان‌های مختلف در سراسر کشور پراکنده بوده و تنها حدود چهاردرصد از آنها ساکن مهمانشهرها می‌باشند. حضور این تعداد از اتباع افغانستانی در ایران تبعات گوناگونی را برای ایشان و همچنین جامعه میزبان به ویژه در حوزه حقوقی به دنبال دارد. لذا در این تحقیق سعی شده است که از نقطه نظر حقوقی و حمایتی مسائل مبتلا به اتباع افغانستان در ایران مورد بحث و بررسی قرار گیرند.

۱- مسائل اتباع افغانستان ساکن در ایران در حوزه حقوقی

پناهندگی را می‌توان از معدود حقوق بشری برشمرد که با توجه به اینکه ایران همواره در سال‌های متمادی در آن درگیر بوده است، هم در اسناد بین‌المللی و هم در قوانین و مقررات داخلی کشور تعریف شده و به جنبه‌های مختلف آن پرداخته شده است. از این رو شناخت و آشنایی با این قوانین اساس کار با پناهندگان می‌باشد. لذا برای اینکه مسائل حقوقی مربوط به این اتباع (پناهجو، مهاجر و پناهنده) و نیز حقوق و مسئولیت‌های آنها دقیق‌تر بررسی شود نقطه شروع تعاریف این اتباع از نظر کنوانسیون‌های پذیرفته شده بین‌المللی است. اولین تعریف واژه پناهنده، همانطور که در بخش تعریف مفاهیم این تحقیق آورده شده است مربوط به کنوانسیون وضعیت پناهندگان در سال ۱۹۵۱ ژنو می‌باشد. بدون تردید می‌توان این کنوانسیون را از اصلی‌تری منابع حقوق پناهندگان در چارچوب حقوق بین‌الملل دانست. کنوانسیون مربوط به وضع پناهندگان مورخ ۲۸ ژوئیه ۱۹۵۱ مشتمل بر یک مقدمه و چهل و شش ماده و یک الحاقیه و یک ضمیمه و پروتکل مربوط آن مورخ ۳۱ ژانویه ۱۹۶۷ مشتمل بر یک مقدمه و یازده ماده مشروط به موارد ذیل، در تاریخ ۱۳۵۵/۰۳/۲۵ توسط مجلس شورای ملی به ریاست عبدالله ریاضی به تصویب رسید:

۱- تمام مواردی که به موجب این کنوانسیون پناهندگان مشمول مساعدترین رفتار معمول نسبت به اتباع یک دولت خارجی شده باشند، دولت ایران این حق را برای خود محفوظ می‌دارد که پناهندگان را از مساعدترین رفتار معمول نسبت به اتباع دولی که با آنان موافقتنامه‌های ناحیه‌ای و اقامت و گمرکی و اقتصادی و سیاسی دارد بهره‌مند نسازد.

۲- دولت ایران مقررات مواد ۱۷ و ۲۳ و ۲۴ و ۲۶ را صرفاً به صورت توصیه تلقی می‌نماید.
کنوانسیون ۱۹۵۱ در جریان کنفرانس نمایندگان تام‌الاختیار که براساس قطعنامه ۷۲۹ مجمع عمومی تشکیل شده بود، به تصویب رسید (وبسایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی).

اصول و اهم تعهدات این کنوانسیون در خصوص پناهندگان عبارتند از:

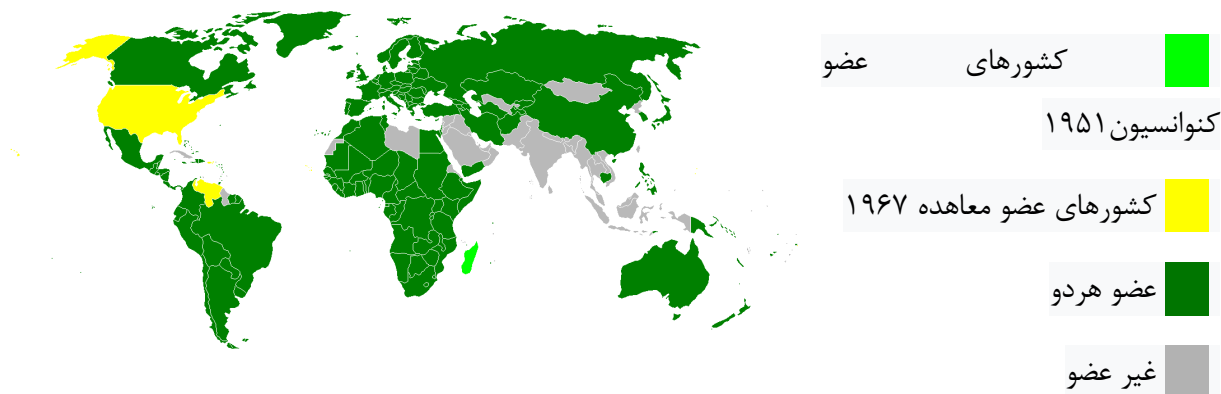
- ۱- تساوی بین افراد و عدم تبعیض
- ۲- آزادی در امور دینی و مذهبی
- ۳- اشتغال با دستمزد
- ۴- جیره و سهمیه
- ۵- آزادی رفت و آمد
- ۶- تحصیلات

با توجه به گسترش مسئله مهاجرت و پناهندگی از آنجا که کنوانسیون ۱۹۵۱ از نظر زمانی به رخدادهای قبل از اول ژانویه ۱۹۵۱ و از نظر جغرافیایی به اروپا محدود بود، کشورها به دنبال راه‌حلی برای این مسئله برآمدند.

از این رو مجمع عمومی سازمان ملل متحد در ۱۶ دسامبر ۱۹۶۶ پروتکل الحاقی را در ۱۴ ماده از تصویب گذراند (وبسایت اداره امور اتباع و مهاجرین خارجی استان سمنان).

با الحاق دولت‌ها به کنوانسیون ۱۹۵۱ و پروتکل الحاقی ۱۹۶۷، موافقت می‌نمایند که کمیساریای عالی سازمان ملل متحد در اجرای وظایفش کمک نموده و با نظارت کمیساریا بر اجرای مفاد کنوانسیون‌های مربوط به پناهندگان، همکاری نماید و مواد کنوانسیون را در خصوص پناهندگان و پناهجویان و افراد مشمول کنوانسیون و پروتکل الحاقی اعمال نمایند.

نمودار کشورهای عضو کنوانسیون و پروتکل مربوط به وضعیت پناهندگان



منبع: ویکی‌پدیا، دانشنامه آزاد، کنوانسیون مربوط به وضعیت پناهندگان

در داخل کشور نیز با توجه به اینکه ایران همواره درگیر مهاجران خارجی بوده است برای اولین بار در سال ۱۳۴۲ مقررات مربوط به پناهندگان را با تعریف پناهنده به عنوان فردی که بنا به دلایل سیاسی، مذهبی یا نژادی و یا عضویت در گروه خاص اجتماعی بیم پیگرد یا تهدید زندگی خود و یا اعضای خانواده تحت حمایت خود را دارد و خواهان پناهندگی در ایران است، تصویب نمود. همانطور که در بالان نیز شرح آن رفت در سال ۱۳۵۵ نیز ایران به کنوانسیون مربوط به وضعیت پناهندگان سال ۱۹۵۱ پیوست. بعد از انقلاب اسلامی نیز جمهوری اسلامی ایران کنوانسیون مربوط به وضعیت پناهندگان (۱۹۵۱) و پروتکل مربوط به وضعیت پناهندگان (۱۹۶۷) را پس از تصویب مجلس سنا طی ماده واحده‌ای که در تاریخ ۱۷ دی ماه ۱۳۵۴ به تصویب مجلس شورای ملی رسانده مورد پذیرش قرار داده است و به آن ملحق شده است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل یکصد و پنجاه و پنجم مقرر نموده است: «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». علاوه بر این هیأت وزیران در مورخه ۱۳۴۲/۹/۲۵ مصوبه‌ای را بنابر پیشنهاد وزیر کشور وقت راجع به پناهندگان در ایران به تصویب رسانده است که در آن ضمن پذیرش مقررات اداری خاصی برای پناهندگان، برخی از حقوق شخصی، شغلی و خدماتی برای آنها مقرر گردیده است. همچنین تا سال ۱۳۸۰، زمانی که مقررات مربوط به ماده ۱۸۰ قانون برنامه سوم

توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور توسط دولت به تصویب رسید، مقررات سال ۱۳۴۲ و کنوانسیون ۱۹۵۱، مجموعه قوانین اصلی مرتبط با پناهندگان در کشور به شمار می‌رفتند. مصوبه ۱۳۸۰، به تعریف و تصریح گروه‌های مختلف اتباع خارجی در کشور می‌پردازد. در حقیقت به مرور زمان و با توجه به نیازهای اتباع بیگانه و رعایت نظم عمومی قوانینی وضع گردید که اگرچه به صراحت در آن‌ها از واژه پناهنده استفاده نشده است ولی در مقابل از عبارت اتباع بیگانه به جای آن استفاده گردیده که به طریق اولی شامل پناهندگان نیز می‌گردد. به عنوان مثال در ایران برای تملک اموال غیرمنقول احکام خاصی وجود دارد که می‌توان به آیین نامه استملاک اتباع بیگانه مصوب ۱۳۲۸ اشاره نمود. اگرچه در این آیین نامه از واژه پناهنده استفاده نشده است ولی عبارت اتباع بیگانه شامل مهاجران، آوارگان و کلیه پناهندگان ساکن در ایران نیز می‌باشد. لذا تملک اموال غیرمنقول پناهندگان نیز مانند سایر بیگانگان تابع این قانون و سایر قوانین مشابه می‌باشد. براین اساس طبق ماده ۵ قانون مدنی ایران اتباع خارجه از حقوق مربوط به مالکیت اموال منقول مگر در مواردی که دولت ممنوع نکرده باشد می‌توانند بهره‌مند شوند اما طبق ماده ۱ آئین‌نامه چگونگی تملک اموال غیرمنقول مالکیت این دسته اموال فقط در اختیار افرادی قرار می‌گیرد که حق اقامت دائم در ایران داشته باشد. برای اتباع خارجه محدودیت‌هایی برای تملک وجود دارد مثال: این دسته افراد حق تملک اراضی (زمین - معدن) را ندارند و تملک املاک مسکونی آن هم تحت شرایط خاص از جمله اجازه رسمی دولت ایران دارند صورت پذیر است. حتی این افراد سیمکارت تلفن نیز به نام خود نمی‌توانند داشته باشند. بر اساس این قانون بعثت آنکه بسیاری از اتباع افغان در ایران اقامت موقت داشته (کارت آمایش + گذرنامه اقامتی) حق داشتن مالکیت بر اموال غیرمنقول را ندارند و فقط در شرایط خاص و آن هم هنگامی که دولت اجازه می‌دهد دارند.

در یک جمع‌بندی می‌توان گفت که اتباع خارجی در ایران از جمله اتباع افغانستان برای مالکیت/تملك اموال منقول (مانند وسایل نقلیه، لوازم خانگی و امثالهم) با محدودیت خاصی مواجه نبوده و می‌توانند طبق ماده ۵ قانون مدنی از حقوق مربوط به مالکیت اموال منقول بهره‌مند گردند. هرچند خروج این اموال از ایران نیز تابع قوانین مربوط به مالیات، عوارض، میراث فرهنگی و بعضاً قوانین و محدودیت‌های مربوط به امنیت ملی می‌باشد. اما مسئله اصلی اتباع افغانستانی در ایران که مشکلات حقوقی زیادی نیز بابت آن ایجاد شده است وضعیت اموال غیر منقول مانند انواع زمین، املاک مسکونی و تجاری و امثالهم است. در این خصوص قانون محدودیت‌هایی را برای اتباع خارجی وضع و تعریف کرده است. دلیل این محدودیت تملک اموال غیرمنقول حفظ استقلال و تمامیت ارضی ایران است. در ایران قانونی برای اموال غیرمنقول اتباع خارجی وجود دارد که طبق آن کلیه اتباع خارجی از تملک اراضی زراعی محروم شده‌اند و تنها امکان تملک املاک مسکونی برای اتباع خارجی وجود دارد و آن هم تابع شرایط و ضوابط خاصی از جمله اجازه رسمی دولت ایران است. همانطور که در بالا نیز اشاره شد این قانون به سال ۱۳۲۸ بر می‌گردد و بعد از چند بار اصلاح در آیین نامه‌های اجرایی آن نهایت در سال ۱۳۷۴ آیین نامه

جدیدی برای آن وضع شد. ماده ۱ آیین‌نامه چگونگی تملک اموال غیرمنقول توسط اتباع خارجی غیرمقیم در جمهوری اسلامی ایران صریحاً بیان می‌کند که اتباع خارجی که بدون داشتن پروانه اقامت دایمی به منظور سیاحت و استفاده بیلاقی مسافرت‌های منظم فصلی در سنوات متعدد و متوالی به ایران می‌نمایند هرگاه بخواهند در ایران محلی را برای سکونت شخصی خریداری نمایند باید تقاضای خود را در اظهارنامه‌ای دربردارنده مشخصاتی که در ادامه آمده و مدارک و اسناد مربوط از طریق یکی از نمایندگی‌های سیاسی و کنسولی جمهوری اسلامی ایران در خارج از کشور و یا استانداری محل وقوع ملک به همراه مدارک و اسناد مربوط به وزارت امور خارجه تقدیم دارند. در این قانون و آیین‌نامه اجرایی شرایطی برای تملک اموال توسط اتباع خارجی ذکر شده است که می‌توان به پذیرش یا رد آن توسط وزارت خارجه و همچنین محل ملک که نباید در مناطقی که تملک املاک برای اتباع خارجی ممنوع شده است باشد، اشاره کرد.

مدارک مورد نیازی که تبعه خارجی برای تملک و در اختیار گرفتن املاک باید به وزارت خارجه یا فرمانداری تسلیم کند شامل تصویر سند مالکیت، نشانی محل وقوع ملک و تصویر اوراق گذرنامه متقاضی می‌شود که این اسناد و مدارک توسط وزارت خارجه بررسی شده و پس از کسب نظر از مراجع مربوطه از جمله وزارت کشور و وزارت اطلاعات موضوع درخواست تملک توسط تبعه خارجی به منظور تصمیم‌گیری نهایی به هیئت وزیران ارائه خواهد شد. در مجموع با توجه به شرایط خاص و پیچیده تملک اموال توسط اتباع خارجی که در نهایت نیازمند تصمیم هیئت دولت/وزراء است می‌توان گفت که در اختیار داشتن یا مالکیت املاک یا اموال غیر منقول توسط اتباع خارجی تقریباً غیرممکن و یا بسیار دشوار است (وبسایت چگانه، ۱۳۹۷/۰۸/۰۶).

مبحث سوم از فصل پنجم قانون کار ایران مصوب سال ۱۳۶۹ نیز به اشتغال اتباع بیگانه پرداخته است و به پناهندگان اجازه داده شده است به جز مشاغل حاکمیتی که مصادیقی از آنها در ماده ۹۸۲ قانون مدنی و برخی دیگر از مشاغلی که به موجب قوانین خاص منع شده‌اند به اشتغال بپردازند و تنها شرط اشتغال اتباع بیگانه را کسب مجوز از وزارت کار و امور اجتماعی می‌داند. (فریبرز، ۱۳۹۷: ۱).

۱-۱ ازدواج‌های مختلط

در حال حاضر یکی از چالش‌هایی که در خصوص اتباع خارجی در ایران وجود دارد مسئله ازدواج‌های مختلط یا ازدواج‌های فراملی، یعنی ازدواج ایرانیان با اتباع خارجه می‌باشد. به عبارت دیگر ازدواج فراملی ازدواجی است که طرفین آن ملیت متفاوت دارند. با توجه به این مسئله ماده ۱۰۶۰ قانون مدنی مقرر داشته است که در صورت فقدان موانع ازدواج یعنی رعایت تمام شرایط صحت ازدواج، ازدواج زن ایرانی با تبعه خارجی منوط به اجازه دولت است. انگیزه قانونگذار از ایجاد محدودیت در ازدواج با اتباع خارجی را باید در آثار و پیامدهای سیاسی

ناشی از این گونه ازدواج‌ها جستجو کرد. این انگیزه دولت در ماده ۱۰۶۱ قانون مدنی نیز مشهود است که در آن مقرر شده است: «دولت می‌تواند ازدواج بعضی از مستخدمین و مأمورین و محصلین دولتی را با زنی که تبعه بیگانه باشد موکول به اجازه مخصوص کند». دلیل این موضوع مصون نگه داشتن دستگاه‌های سیاسی و امنیتی از نظر رخنه و نفوذ و تسلط بیگانگان است. در حال حاضر یکی از مشکلات ازدواج اتباع خارجی با زنان ایرانی وضعیت فرزندان آنها می‌باشد که در ذیل بدان اشاره خواهد شد. با بررسی قوانین به ویژه در این مورد خاص می‌توان دریافت که وضعیت کودکان لااقل تا قبل از ۱۸ سالگی شرایط نامعلومی خواهد بود. قانون مدنی در ماده ۹۷۶ در مورد تحصیل تابعیت در خصوص فرزندان حاصل از ازدواج زنان ایرانی با مردان خارجی، حق زنان ایرانی در اعطای تابعیت ایرانی خود به فرزندان‌شان را نادیده گرفته است. این مسئله باعث شد که قانون‌گذاران به فکر اصلاح این قانون برآیند. هرچند این موضوع در طی دهه‌های گذشته فراز و فرود مختلفی نیز داشته است به طوری که با استخراج فرایندهای اعطای شناسنامه در چهل سال اخیر، می‌توان مشاهده کرد که این فرایندها در ابتدای دهه ۱۳۶۰ بسیار ساده بودند و با گذشت زمان، در دهه ۱۳۸۰ پیچیده تر و غیرممکن شدند. در سال ۱۳۹۸ برای حل معضلات موجود ماده واحده «اصلاح قانون تعیین تکلیف تابعیت فرزندان حاصل از ازدواج زنان ایرانی با مردان خارجی» در مجلس شورای اسلامی تصویب و در مهرماه همان سال توسط شورای نگهبان تصویب و لازم الاجرا گشت. اما در عین حال طبق آخرین آمارهای اعلامی از سوی مدیرکل اداره امور اتباع و مهاجرین وزارت کشور تا پایان مهرماه ۱۴۰۰ از بین ۹۰ هزار متقاضی فقط ۵ هزار نفر موفق به دریافت شناسنامه شده اند (وبسایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی).

طبق سرشماری ۱۳۹۵ حدود ۷۰ درصد از مهاجرینی که در ایران زندگی می‌کنند متولد ایران هستند. طبق سرشماری وزارت رفاه دو ملیت اصلی افغانستانی و عراقی است. ۶۰ درصد افغانستانی، ۱۲ درصد عراقی و ۲۸ درصد سایر ملیت‌ها هستند. آمار نشان می‌دهد این تصور که زنان ایرانی از سرفقر با مردان غیرایرانی ازدواج می‌کنند دیدگاه درستی نیست. ۱۷ درصد این زنان یک فرزند، ۲۳ درصد دو فرزند، ۲۰ درصد سه فرزند، ۱۴ درصد چهار فرزند و ۲۴ درصد بیش از چهار فرزند دارند. به علت نداشتن شناسنامه بسیاری از اینها نمی‌توانند به مدرسه بروند. ۵۴ درصد فرزندان گواهی تولد در بیمارستان دارند، ۴۶ درصد دیگر یا در منزل متولد شده یا گواهی نگرفته اند که این خود نشان دهنده آسیب است.

به گفته احمد میدری معاون رفاه اجتماعی وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی اگر حقوق این افراد اعاده نشود این فقر حقوقی به فقر مالی تبدیل می‌شود و می‌تواند شمار انسان‌های فقیر را در کشور افزایش دهد. به گفته رسول صادقی دانشیار دانشگاه تهران این نگرانی وجود دارد که فرزندان مادر ایران و پدر افغانستانی بیشتر به سمت پدر کشیده می‌شوند به فرهنگ ایران وفادار نباشند. اما پیمایش‌ها نشان می‌دهد که ۷۰ درصد آنان خود

را ایرانی می‌دانند، ۲۳ درصد هویت خود را هم ایرانی و هم افغانستانی می‌دانستند. ۷ درصد هم خود را نه ایرانی می‌دانستند نه افغانستانی (وبسایت تابناک، ۱۳۹۷/۰۸/۰۳).

۲-۱ وضعیت حقوقی جابجایی اتباع افغانستانی در ایران

مجلس شورای ایران در تاریخ ۱۳۵۴/۱۰/۱۷ کنوانسیون مربوط به وضع پناهندگان مورخ ۲۸ ژوئیه ۱۹۵۱ مشتمل بر یک مقدمه و چهل و شش ماده و یک الحاقیه و یک ضمیمه و پروتکل مربوط آن مورخ ۳۱ ژانویه ۱۹۶۷ مشتمل بر یک مقدمه و یازده ماده مشروط به موارد ذیل مورد تصویب قرار داد:

۱ - تمام مواردی که به موجب این کنوانسیون پناهندگان مشمول مساعدترین رفتار معمول نسبت به اتباع یک دولت خارجی شده باشند، دولت ایران این حق را برای خود محفوظ می‌دارد که پناهندگان را از مساعدترین رفتار معمول نسبت به اتباع دولی که با آنان موافقتنامه‌های ناحیه‌ای و اقامت و گمرکی و اقتصادی و سیاسی دارد بهره‌مند نسازد.

۲ - دولت ایران مقررات مواد ۱۷ و ۲۳ و ۲۴ و ۲۶ را صرفاً به صورت توصیه تلقی می‌نماید (وبسایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)

در ماده ۲۶ کنوانسیون که ایران بر روی آن حق شرط دارد در خصوص آزادی رفت و آمد پناهندگان است؛ این ماده اشعار می‌دارد:

"هر یک از دول متعاقد به پناهندگانی که طبق قانون در سرزمین آن بسر می‌برند حق خواهد داد که محل سکونت خود را انتخاب نمایند و آزادانه در داخل سرزمین آن دولت رفت و آمد کنند. مشروط به رعایت مقرراتی که عموماً در این گونه موارد دربارہ خارجیان اجرا می‌شود."

با استفاده از حق شرط، دولت ایران رفت و آمد پناهندگان را چارچوب‌مند نموده و مطابق با آن دارندگان کارت آمایش، یعنی کسانی که از نظر کمیساریای عالی سازمان ملل متحد و اداره کل امور اتباع و مهاجرین خارجی پناهنده محسوب می‌شوند، می‌توانند در مناطق شهری سکنی گزیده و همچنین می‌توانند تنها در محدوده استانی که در آن ثبت شده‌اند آزادانه تردد نمایند. اگر پناهنده‌ای بخواهد از استانی که در کارت او تعیین شده است خارج و به دیگر استان‌ها عزیمت کند می‌بایستی به اداره امور اتباع و مهاجرین خارجی استان محل اقامت خود مراجعه کرده و برگه تردد بین شهری را با پرداخت مبلغ کمی دریافت کند. این برگه معمولاً ده روزه است و پناهنده با مراجعه به استان مقصد می‌بایستی آن را پیش از بازگشت به تأیید اداره اتباع آن استان نیز برساند. این مسئله به یکی از چالش‌های اصلی پناهندگان به ویژه با توجه به پراکندگی آنها در استان‌های مختلف به واسطه

ازدواج و اقوام و آشنایان آنها و یا به دلایل مراجعت‌های پزشکی مبدل شده است. از این رو گاهاً پناهندگان بدون دریافت برگه تردد اقدام به مسافرت بین استانی می‌کنند که آنها را در معرض خطر دستگیری قرار می‌دهد. معمولاً آنها تا دوبار در صورت تردد غیرمجاز اخطار می‌گیرند ولی بیش از آنها ممکن است آنها با خطر اخراج از کشور مواجه شوند. از سوی دیگر این رویه محدودیت‌های زیادی را به ویژه برای کسانی که ممکن است در استان‌های نزدیک استان محل اقامت خود به کار اشتغال دارند ایجاد می‌کند.

۱-۳ اقامت اتباع افغانستانی در ایران از منظر حقوقی

با توجه به اینکه در ابتدای ورود گروهی اتباع افغانستان به ایران در دوران مختلف از جمله در زمان گسترش فشار طالبان در این کشور بر شیعیان، هیچ برنامه مشخصی برای اسکان آنها در نظر گرفته نشده بود این افراد در سراسر ایران به ویژه در شهرهای مذهبی مثل مشهد و قم و یا استان‌های مرزی مثل سیستان و بلوچستان سکنی گزیدند. اما با مرور زمان و مشکلات و مسائل مختلف بوجود آمده، مسئولین به فکر ساماندهی اقامت آنها افتادند. یکی از مهمترین مسئله در نظر گرفته شده در طرح آمایش پناهندگان نیز محل اقامت پناهندگان بوده است که تابع سازوکار مشخصی می‌باشد. در این طرح آمایش، پناهندگان در هر استانی که در سرشماری شرکت نمودند، محل اقامتشان در آن استان ثبت گردیده و جابجایی آنها نیز همانطور که در بخش فوق در خصوص جابجایی اتباع افغانستانی شرحش رفت تابع قوانین و مقررات خاصی می‌باشد.

اما همانطور که در جای جای این تحقیق آمده است دو گروه عمده از اتباع افغانستان در ایران حضور دارند؛ این مسئله موجب شده برای هر گروه قوانین و مقررات خاصی وضع شود. به عنوان مثال شرح فوق مربوط به پناهندگان ثبت شده می‌باشد و قوانین مربوط به مهاجران افغانستانی در ایران متفاوت است در اینجا به بخشی از تفاوت‌های آن اشاره می‌شود. طبق قوانین و مقررات مربوط به اتباع خارجی، پناهندگان می‌بایستی معمولاً به صورت سالانه یا گاهاً دوسالانه در طرح آمایش شرکت کرده و کارت آمایش خود را تمدید نمایند. ضمن اینکه آنها می‌بایستی هزینه‌هایی که معمولاً در سال‌های مختلف متفاوت است، پرداخت نمایند. عمده این هزینه‌های شامل تعرفه صدور کارت آمایش، کارت کار (برای مردان بالای ۱۸ و زیر ۶۰ سال) و عوارض شهرداری می‌باشد.

هرچند دولت سعی داشته است با شناسایی اقشار آسیب‌پذیر آنها را از تمام یا بخشی از هزینه‌های فوق معاف کند ولی با توجه به رشد هزینه‌ها نسبت به سال‌های قبل و نیز مشکلات اقتصادی پناهندگان همچنان سالانه گروهی ممکن است به دلیل مشکلات مالی نتوانند کارت خود را دریافت نمایند. این درحالیست که افرادی که دارای پاسپورت هستند محدودیت‌های فوق را ندارند. اما می‌بایستی روایید اقامتی خود را تمدید نمایند. همچنین از دیگر تفاوت‌های پناهندگان و مهاجران افغانستانی در ایران اجازه رانندگی می‌باشد. پناهندگان به

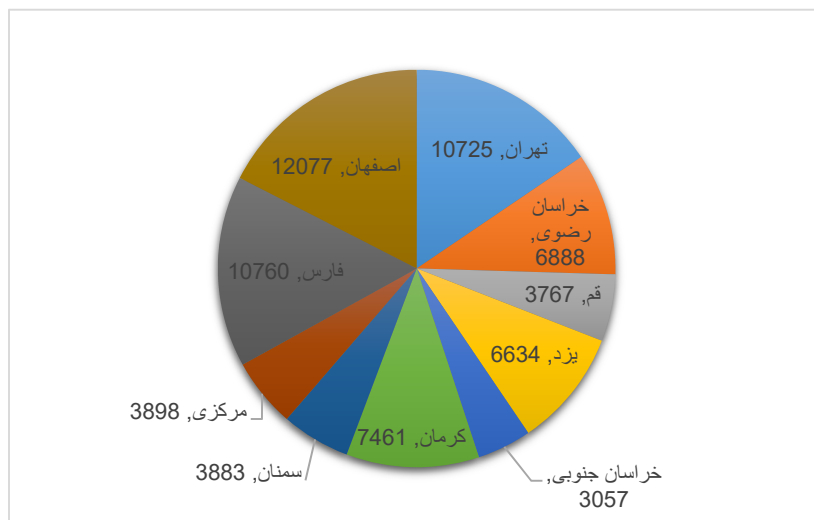
صورت عمومی نمی‌توانند درخواست گواهینامه بدهند (بجز موارد خاص و مورد تأیید)، اما مهاجران می‌توانند با گواهینامه بین‌المللی همانند دیگر اتباع خارجی در ایران در چارچوب حقوقی مشخص شده رانندگی کنند. این مسئله در دوره‌ای منجر به تغییر وضعیت پناهندگی عده قابل توجهی شد. این عده از پناهندگان افغانستانی برای بهره‌مندی از حق رانندگی کارت آمایش خود را باطل نموده و با تسهیلاتی که دولت برای صدور ویزا در اختیار آنها قرار داده بود بعد از گرفتن پاسپورت و ویزا وضعیت خود را از حالت پناهندگی تغییر دادند. در حقیقت این مسئله از جمله برنامه‌هایی بود که گمان می‌رفت بتوانند در جهت ترغیب پناهندگان برای بازگشت از آن استفاده نمایند. اما بعد از گذشت مدتی بسیاری از پناهندگانی که اقدام به تغییر وضعیت اقامتی داده بودند از این اقدام خود پشیمان شده، ضمن اینکه امکان تمدید روادید نیز برای آنها به صورت مطلوب فراهم نبود. لذا در این بین عده‌ای دیگری به خیل غیرمجازین پیوستند. افرادی که وضعیت پناهندگی خود را از دست داده‌اند نیز از شمولیت خدمات کمیساریای عالی سازمان ملل متحد در امور پناهندگان نیز خارج می‌شوند.

در راستای کنترل وضعیت اقامت پناهندگان و کاهش پراکندگی آنها، وزارت کشور از سال ۱۳۸۹ طرحی را به مورد اجرا گذاشت که مطابق با آن برخی شهرها برای اقامت و یا تردد اتباع افغانستان غیرمجاز اعلام گردید (ایسنا، ۱۳۸۹). به گفته‌ی معاون وقت وزیر کشور «محدود کردن و یا گشایش برای حضور افغان‌ها در استان‌ها تصمیمی است که بر اساس پارامترهایی نظیر بحث معیشت، اشتغال و کار، تورم و بیکاری و غیره از سوی مدیران استان‌ها اتخاذ می‌شود.» این طرح مشکلات زیادی را برای پناهندگانی که برخی بیش از دو دهه در استان‌هایی که ممنوع اعلام شده بود در پی داشت. به عنوان نمونه با ممنوع اعلام شدن استان مازندران در تیرماه سال ۱۳۹۳ بیش از سی هزار افغانستانی از این استان اخراج شدند. آقای شفیع، مدیرکل وقت امور اتباع و مهاجران خارجی استانداری مازندران در این خصوص اظهار داشت: «در این طرح همه اتباع افغانی که به صورت ثبتي و قانونی ازدواج کرده‌اند به استان‌های سیستان و بلوچستان، خراسان جنوبی و سمنان منتقل می‌شوند در غیر این صورت به کشور خود برمی‌گردند.» این مسئله اعتراضاتی را نیز در پی داشت و نیز انتظاراتی را با کسانی که مخالف حضور پناهندگان در استان خود بودند ایجاد نمود. به عنوان نمونه طبق گزارش روزنامه شرق در پی تصمیم مقام‌های استان مازندران برای اخراج مهاجران افغان از این استان، اعلام کرد که گروهی از سینماگران و بازیگران ایرانی از جمله داریوش مهرجویی، مانی حقیقی، لیلا حاتمی، نیکی کریمی، علی مصفا و جمع دیگری از هنرمندان در اقدامی حمایتی و برای همدلی با مهاجران افغان به استان مازندران سفر می‌کنند. به نوشته این روزنامه قصد این گروه از هنرمندان حضور در بین مهاجران افغان ساکن مازندران و نمایش دادن فیلم در شهرهای این استان و اعتراض به تصمیم مسئولان مازندران اعلام شد.

علاوه بر آن این جابجایی‌ها مشکلات معیشتی و شغلی، آموزشی و مسائل مختلف دیگر برای پناهندگان ایجاد نمود؛ چرا که پناهندگان مجبور شدند در شهرهای جدید از نو اقدام به کارایی و نیز فراهم آوردن شرایط

اسکان و نیز یافتن مدرسه برای ثبت نام کودکان خود نمایند. به دنبال وضعیت اعلام ممنوعیت اقامت اتباع افغانستان در برخی از استان‌ها و شهرها این افراد به استان‌های دیگر عزیمت کردند. در این بین بیشترین اتباعی که جابجا شدند مربوط به استان سیستان و بلوچستان بود که در ذیل توضیح جمعیتی آن آورده شده است.

نمودار توزیع جمعیت پناهنده استان سیستان و بلوچستان به دیگر استان‌ها



منبع: اداره کل امور اتباع و مهاجرین خارجی وزارت کشور، ۱۳۸۸

جمع‌بندی

افغانستان، کشوری که سال‌ها به دلیل مشکلات قومیتی و یا مداخلات خارجی درگیر جنگ بوده، همچنان

از مشکلات امنیتی و معیشتی رنج برده و امکان جذب میلیون‌ها مهاجر افغانستانی از کشورهای دیگر از جمله ایران و پاکستان را ندارد. از سوی دیگر دولت جمهوری اسلامی ایران، از ابتدای ورود اتباع افغانستان به کشور به این پدیده به عنوان امری موقت می‌نگریسته لذا بیش از همه بر بازگشت آنها به کشور خود تأکید می‌ورزیده است. این مسئله باعث شده است که قوانین موجود به درستی اجرا نشده و قوانین وضع شده جدید نیز بیشتر به صورت موضعی و موقت باشند. لذا این وضعیت به درازا کشیده شده نه تنها برای اتباع افغانستان بلکه برای کشور میزبان نیز مشکلاتی را به ویژه در حوزه حقوقی ایجاد کرده و تبعات منفی‌ای نیز به بار آورده است. از این رو نیاز است با بازنگری دقیق مسائل حقوقی و قانونی، این قوانین به گونه‌ای وضع شوند که هم قابل اجرا باشند و هم از مشکلات این قشر کاسته و روحیه قانون‌گریزی را نیز کاهش دهند.

از جمله این قوانین نظام‌مند نمودن حضور تمامی اتباع خارجی در کشور، تسهیل بهره‌مندی پناهندگان و پناهجویان واجد شرایط پناهندگی از حقوق پناهندگی و تعیین وضعیت سریع افراد سرشماری شده در کشور می‌باشد.

از سوی دیگر امنیت‌زدایی از مسائل به ویژه در حوزه پناهندگان و مهاجران افغانستانی ساکن در ایران بسیار حائز اهمیت است. به دلیل امنیتی بودن بسیاری از مسائل در این حوزه، گردش اطلاعات به کندی صورت می‌پذیرد، کشورهای اعطاءکننده به گزارش‌های دقیقی در خصوص پروژه‌هایی که تأمین اعتبار می‌کنند دسترسی ندارند و در نتیجه تمایل چندانی برای سرمایه‌گذاری در این حوزه پیدا نمی‌کنند. اگر ایران مسائل مربوط به مهاجران و پناهندگان را از حوزه امنیتی به حوزه اجتماعی و در نهایت انسانی وارد کند در نتیجه ارائه داده‌های خام و

نیازمندی‌ها در حوزه مهاجرین و پناهندگان به سازمان‌های بین‌المللی با سرعت بیشتری انجام می‌پذیرد و در نتیجه بودجه بیشتری نیز می‌توان کسب کرد.

منابع و مأخذ

- فریبرز، محسن (۱۳۹۷). حق پناهندگی، دانشگاه تهران.
- یداله، محمدی (۱۴۰۰). مهاجرت افغانستانی‌ها به ایران و تأثیر آن بر امنیت ملی (۱۳۵۷-۱۴۰۰)، نشر برتراندیشان.
- وب سایت اداره کل امور اتباع و مهاجرین خارجی وزارت کشور جمهوری اسلامی ایران.
- وب سایت آژانس پناهندگان سازمان ملل متحد در ایران.
- وب سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- وب سایت تابناک، ۱۳۹۷/۰۸/۰۳.
- وب سایت خبرگزاری دانشجویان ایران، ایسنا، ۱۳۸۹.
- وب سایت چگانه، ۱۳۹۷/۰۸/۰۶.