

تبعات ورود و اقامت غیرمجاز اتباع بیگانه در ایران

منوچهر توسلی نائینی

تاریخ دریافت: ۸۴/۴/۱

استادیار حقوق دانشگاه شهرکرد

تاریخ تأیید: ۸۴/۶/۲

چکیده

در هر کشور، ورود، اقامت و عبور اتباع بیگانه یکی از مسائلی است که با امنیت و نظام سیاسی آن کشور ارتباط مستقیم دارد. بنابراین، هر کشور بر اساس ضرورت‌های خود ضوابط و قوانین مربوط به ورود بیگانگان را تنظیم می‌کند. جمهوری اسلامی ایران برای ورود به قلمرو خود بر اساس قانون راجع به ورود و اقامت اتباع خارجه ۱۳۱۰، تشریفاتی از جمله اخذ رواید یا ویزا را پیش‌بینی نموده که با نظارت دولت امکان ورود و اقامت مجاز بیگانگان را در کشور فراهم می‌سازد. لیکن در سال‌های اخیر، به دلیل تحولات منطقه‌ای و عدم نظارت دقیق بر مرزهای طولانی کشور، تعداد بی‌شماری از اتباع کشورهای همسایه بدون رعایت مقررات قانون اخیرالذکر وارد کشور شده‌اند. ظاهراً، بسیاری از این افراد در چارچوب مقررات کمیساریای عالی پناهندگان سازمان ملل متحد قرار می‌گیرند و با عنوان آواره یا پناهنده، وضعیتی قانونی پیدا می‌کنند. در مقابل، ورود و اقامت اتباع بیگانه تحت عناوین غیرمجاز یا به صورت آواره یا پناهنده از جمله موضوعاتی است که دولت ما را با چالش‌های متعددی به ویژه در ابعاد حقوقی آن از جمله تضعیف قانون ورود و اقامت اتباع بیگانه، قابل اجرا نبودن قوانین مرتبط با تابعیت، ازدواج و اشتغال غیرقانونی، کودکان بی‌هویت و غیره روبه‌رو ساخته که باید برای تبعات منفی آن چاره‌ای اندیشیده شود. با توجه به وظیفه دولت در حفظ و حراست از مرزها و تمامیت ارضی کشور، بهترین راه مقابله با آثار منفی حضور این اتباع خارجی، تقویت مرزها و نظام مرزداری است. لیکن بعضی تغییرات در قوانین به ویژه قوانین مربوط به تابعیت نیز الزامی به نظر می‌رسد. درخاتمه، با توجه به تعداد زیاد این آوارگان، کمک به ایجاد ثبات نسبی در کشورهای متبوع آنان و شناسایی و بازگرداندن تدریجی این افراد امری لازم و ضروری است.

واژگان کلیدی: ورود، اقامت، عبور، اتباع بیگانه، تابعیت.

مقدمه

یکی از اساسی‌ترین وظایف دولت‌ها در طول تاریخ، صیانت از مرزها^۱ و حفظ استقلال و تمامیت ارضی کشور بوده است. با توجه به اصل تساوی حاکمیت، در دو طرف مرز دولت‌های مستقل هر کدام قوانین و مقررات مخصوص به خود دارند. به همین دلیل، حقوق اشخاص در روابط بین‌الملل با پدیده مرز پیوند نزدیک دارد. در هر کشور، ورود^۲، اقامت و عبور اتباع بیگانه یکی از مسائلی است که با امنیت و نظام سیاسی آن کشور ارتباط مستقیم دارد. بنابراین نمی‌توان حق ثابتی در این مورد پیش‌بینی نمود و حدود و ضوابط آن را هر کشور بر اساس ضرورت‌های خود تعیین می‌کند. در حال حاضر، ایران همانند بسیاری از کشورها برای ورود به قلمرو خود تشریفاتی از جمله

اخذ روادید یا ویزا را پیش‌بینی نموده است که امکان ورود، اقامت و عبور مجاز بیگانگان را به کشور فراهم می‌سازد و می‌توان بر اعمال آنان نظارت کرد. در مقابل، ورود، اقامت و عبور بیگانگان تحت عناوین غیرمجاز یا به صورت پناهنده یا آواره یکی از مسائلی است که کشور ما را با چالش‌های متعددی به ویژه از بعد حقوقی آن روبه‌رو کرده است و باید برای تبعات منفی آن چاره‌ای اندیشیده شود. در این جا این سؤال مطرح می‌شود که با توجه به وظیفه دولت در حفظ و حراست مرزها و تمامیت ارضی کشور، چگونه می‌توانیم ورود و اقامت مجاز و غیرمجاز را تکنیک نماییم؟ تبعات منفی ورود غیرمجاز چیست؟ رادکارهای مقابله با این تبعات منفی چیست؟ در این مقاله سعی ما بر این است که با ارائه شرایط ورود و اقامت مجاز و ضمانت اجراهای آن، به انواع ورود و اقامت غیرمجاز پرداخته و ضمن معرفی آسیب‌های حقوقی ناشی از این پدیده رادکارهای مناسب را ارائه نماییم.

الف- ورود و اقامت مجاز در قلمرو ایران

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^۲ (مصوب ۱۳۶۹ قانون ناجا، مجلس شورای اسلامی). اتباع بیگانه برای ورود مجاز به ایران باید از قبل روادید یا ویزا از نمایندگی‌های سیاسی ایران در خارج از کشور دریافت نمایند (قانون ۱۳۱۰ راجع به ورود و اقامت اتباع خارجه در ایران مصوب ۱۹ اردیبهشت ۱۳۱۰). روادید 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. بنابراین، عدم صدور روادید برای بیگانه بیانگر این است که ورود وی به ایران به دلایلی صلاح نیست. البته ممکن است دولت ایران یا بعضی کشورها قرارداد دو جانبه لغو روادید امضا کرده باشد که در این حالت برای ورود به ایران مدرک مذکور لازم نیست.

طبق قانون ماده ۲۰ قانون یاد شده، در چند مورد مأموران کنسولی ایران در خارجه می‌توانند از دادن روادید خودداری کنند.

- ۱- در صورتی که در صحت اسناد ارائه شده تردید وجود داشته باشد؛ ۲- در مورد اشخاصی که مطابق قانون تبعه ایران محسوب می‌شوند و بخواهند با اوراق غیر ایرانی به ایران سفر کنند؛ ۳- در مواردی که حضور تبعه بیگانه در ایران بر ضد امنیت کشور یا نظم عمومی و یا به جهت دیگری منافی مصالح مملکتی باشد؛ ۴- در صورتی که تبعه بیگانه در ایران سابقه محکومیت به جنحه و یا

جنایت داشته و یا در مملکت خارجه محکوم به جنحه و یا جنایت شده باشد؛ ۵- در صورتی که تبعه بیگانه قبلاً از ایران اخراج شده باشد؛ ۶- در صورتی که حضور تبعه بیگانه در ایران به ملاحظه حفظالصحه عمومی و یا عملیات منافی عفت به صلاح نباشد؛ ۷- اگر تبعه بیگانه نتواند اثبات نماید که وسایل تحصیل معاش خود در ایران را به وسیله سرمایه یا مشاغل مفیده خود دارا می‌باشد.

صدور روادید از جانب مأموران کنسولی ایران در خارجه 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 فوق کشف شود نیروی انتظامی می‌تواند دارنده روادید را از ایران اخراج کند (ماده ۳).

برای عبور از ایران نیز اجازه مقامات ذیصلاح لازم است. قبلاً طبق قانون راجع به ورود و اقامت اتباع بیگانه برای عبور یا ترانزیت از ایران فقط مأموران کنسولی حق صدور روادید را داشتند اما در حال حاضر به موجب ماده اول آیین‌نامه اجرایی قانون ورود و اقامت اتباع بیگانه (مصوب ۵۲/۳/۱۲) مأموران مرزی مجاز از طرف نیروی انتظامی کشور می‌توانند برای دارندگان گذرنامه‌های معتبر خارجی که قصد عبور از ایران را دارند با رعایت ماده ۲ قانون راجع به ورود و اقامت اتباع خارجه ۱۳۱۰ و بر اساس نظر وزارت امور خارجه، برای مدت حداکثر پانزده روز روادید صادر نمایند. طبق ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی قانون اخیرالذکر در رابطه با روادید عبور آپاتریدها (بی‌وطنان) و دارندگان برگ گذر (لسه پاسه) دول خارجی و اتباع بعضی دول که وزارت امور خارجه تعیین می‌کند، اجازه خاص وزارتخانه اخیر لازم است.

اتباع بیگانه پس از اخذ روادید با عبور از مرزهای ایران می‌توانند به کشور وارد شوند. در این مرحله نیروی انتظامی وظیفه نظارت بر مرزها و کنترل عبور و مرور اتباع بیگانه و پس از ورود به کشور وظیفه نظارت بر آنان را به عهده دارد. اتباع بیگانه می‌توانند با توجه به وضعیت خود تقاضای اقامت موقت یا دائم در ایران را داشته باشند. برای اقامت موقت طبق ماده ۸ قانون راجع به ورود و اقامت اتباع خارجه ۱۳۱۰ و ماده ۴ آیین‌نامه اجرائی این قانون (مصوب ۱۳۵۲)، اتباع بیگانه ظرف مدت هشت روز پس از ورود به ایران باید برای تحصیل پروانه اقامت موقت به نیروی انتظامی محل مراجعه نموده و تقاضای خود را ارائه دهند. نیروی انتظامی در قبول یا رد این تقاضا مختار است. در رابطه با اقامت دائم، چنین اجازه‌ای می‌تواند از مأموران کنسولی ایران در خارجه اخذ و یا از نیروی انتظامی در داخل کشور تقاضا شود که در حالت اخیر نیروی انتظامی می‌تواند بر اساس مقررات و در صورت احراز بعضی شرایط از جمله لیاقت فرد از جهت عدم ارتکاب جرائم، وضعیت مالی و مدت اقامت قبلی در ایران، اجازه اقامت دائم را صادر کند و هر سه سال در صورت تقاضای

ذی‌نفع آن را تمدید نماید (اصلاحیه ۵۰/۳/۳۰ بر ماده ۶ قانون راجع به ورود و اقامت اتباع خارجه ۱۳۱۰).

بیگانگانی که دارای روادید ورود و اقامت در ایران باشند برای خروج از ایران چنانچه مدت توقف آنان از نود روز تجاوز نکند نیازی به روادید خروج ندارند لیکن باید اعلامیه خروج را تکمیل و به مأموران گمرکی مرزی تسلیم نمایند. در سایر موارد اجازه خروج از نیروی انتظامی لازم است. دلیل اعلام خروج اتباع بیگانه مشخص شدن وضعیت آنان از لحاظ انجام تعهدات شخصی، ارتکاب احتمالی جرائم و مواردی از این قبیل در ایران است. در خاتمه این مبحث لازم به توضیح است که مأموران سیاسی و کنسولی و اعضا مأموریت‌های ویژه در ایران از مقررات فوق مستثنا هستند (ماده ۱۸ قانون راجع به ورود و اقامت اتباع خارجه ۱۳۱۰).

ضمانت اجراهای ورود و اقامت مجاز

رئیس قوه قضاییه در سال ۱۳۷۹ در بخشنامه‌ای به دادگاه‌های انقلاب سراسر کشور اعلام نمود که عذر فقد یا سکوت قوانین در مورد اتباع خارجی که بدون مجوز وارد کشور می‌شوند، قابل پذیرش و مانع از اقدام قضایی و صدور حکم نخواهد بود و از آن‌جا که حضور بدون مجوز و مخفیانه اتباع بیگانه در ایران به جهات مختلف با امنیت و نظام عمومی کشور منافات دارد و اقدام‌های آنان از قبیل عبور و اقامت غیرمجاز در کشور، شناسایی و جذب افراد جهت جاسوسی و معرفی به دولت خصم یا کشور بیگانه فعالیت تبلیغی به نفع گروه یا سازمان‌های مخالف نظام محسوب می‌شود، به موجب قانون مجازات اسلامی دارای عنوان کیفری است (جواز تعقیب قانونی اتباع خارجی بدون مجوز در داخل کشور ۵/۱۰/۱۶۵۷۹۷۹/۷۹/۱). بنابراین بر اساس اصل سرزمینی بودن حقوق جزا هر کس در قلمرو جمهوری اسلامی عمل مجرمانه‌ای مرتکب شود، بر اساس قوانین موجود، قابل تعقیب جزایی است و اگر هم در این مورد قانونی نباشد، بنابر اصل ۱۶۷ قانون اساسی و ۲۱۴ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری (مصوب ۱۳۷۸) دادگاه، مکلف است با استناد به منابع فقهی یا فتاوی معتبر حکم صادر کند. اما در عمل قضات با قوانینی روبه‌رو هستند که کهنگی آنها در بعضی موارد بسیار آشکار است.

از نظر قانون‌گذار، برای این که ورود اتباع بیگانه به ایران در چارچوب مقرر در قوانین انجام شود تضمین‌های پیش‌بینی شده است. در این رابطه اگر مأموران کنسولی ایران در خارج از کشور روادید ورود به ایران را صادر نمایند و در ایران موردی از موانع هفت‌گانه صدور روادید کشف شود، مأموران ذی‌صلاح داخل کشور به ویژه نیروی انتظامی می‌توانند اجازه نامه‌های صادره قبلی را

ابطال و یا از صدور اجازه‌نامه موقت یا دائم خودداری نمایند. در چنین حالتی تبعه بیگانه از کشور اخراج خواهد شد (ماده ۳ قانون راجع به ورود و اقامت اتباع خارجه ۱۳۱۰).

در سایر موارد مأموران مرزی موظف‌اند از ورود افراد فاقد گذرنامه یا رواید ورود به ایران جلوگیری نمایند و اگر وارد خاک ایران شده‌اند علاوه بر اعمال مجازات‌های مقرر در قانون راجع به ورود و اقامت اتباع بیگانه امکان اقامت اجباری در بعضی مناطق یا اخراج آنان را فراهم آورند (بند د ماده ۱۳ قانون ۱۳۱۰ اصلاحی ۳۶/۱/۲۹). ماده ۱۶ قانون ورود و اقامت اتباع بیگانه در ایران در این خصوص مقرر می‌دارد: «هر خارجی که این قانون را رعایت نکند، به جزای نقد از ۲۰۱ ریال تا ده هزار ریال محکوم خواهد شد». 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، تشدید جریمه مذکور اقدامی به عمل نیامده است. در نتیجه دادگاه‌ها به ناچار مکلف‌اند تا متخلف را به پرداخت ده هزار ریال جزای نقدی محکوم کنند. این قانون به شدت نیازمند بازنگری و به روز شدن است، زیرا جریمه هزار تومانی در برابر هزینه جرم و بازداشت متخلف و حتی عملیات هر پرونده، بسیار ناکافی 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.

طبق قانون گذرنامه، استفاده از گذرنامه دیگری برای ورود به ایران و یا ارائه اسناد و مدارک خلاف واقع به همین منظور متجر به حبس تأدیبی از دو ماه تا یک سال خواهد شد (ماده ۳۸ قانون گذرنامه مصوب ۱۰ اسفند ۵۱). ضمناً، بیگانگانی که با رواید ورود به ایران 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 پیش‌بینی شده در قانون محکوم خواهند شد (ماده ۸ قانون راجع به ورود و اقامت اتباع خارجه ۱۳۱۰). طبق ماده ۱۱ قانون اخیرالذکر، بیگانگان در صورت انجام اعمال خلاف مقررات قانون راجع به ورود و اقامت اتباع بیگانه و یا در صورت ملغای شدن مدت اجازه عبور یا توقف موقت یا دائم از ایران قابل اخراج می‌باشند که این تصمیم قابل تجدید نظر است.

در کلیه موارد هیأت وزیران حق دارد که برای حفظ امنیت و یا مصالح عمومی و یا به دلیل مصالح بهداشتی حق ورود و اقامت بیگانگان در کلیه یا قسمتی از مراودات سرحدی را ممنوع و یا با اتخاذ وسایل مخصوص، نظارت در موارد فوق‌العاده را اعمال نماید و یا اقامت موقت یا دائم را در بعضی مناطق ایران یا عبور از آنها را ممنوع اعلام نماید (ماده ۱۳ اصلاحی مصوب ۳۶/۱/۲۹ بر

قانون ورود و اقامت اتباع خارجه ۱۳۱۰) که اجرای این تصمیمات به عهده نیروی انتظامی است.

ب- ورود و اقامت غیرمجاز اتباع بیگانه در ایران

ایران نیز همانند سایر کشورها در معرض ورود غیرمجاز اتباع بیگانه و آپاتریدها قرار دارد. وجود جنگ و درگیری‌های داخلی در دو کشور همسایه ایران یعنی افغانستان و عراق باعث گردید که بعضی اتباع این کشورها به دلایل متعددی به عنوان پناهنده یا آواره وارد کشور ایران شوند. این افراد که غالباً بدون داشتن روادید وارد کشور شده‌اند در گروه‌های متعددی قرار می‌گیرند. بعضی ممکن است به عنوان مهاجر و پناهنده و بعضی دیگر به عنوان آواره جنگی وارد کشور ایران شده باشند که در این صورت در چارچوب مقررات حقوق بین‌الملل عمومی به ویژه مقررات حقوق بشر تحت نظارت کمیساریای عالی پناهندگان قرار می‌گیرند.^۵ لیکن غالب این افراد تحت عناوین غیر مجاز وارد ایران شده و در آن اقامت دارند.

بر اساس کنوانسیون مربوط به وضع پناهندگان (مصوب ۲۸ ژوئیه ۱۹۵۱) و پروتکل ۳۱ ژانویه ۱۹۶۷ که مهم‌ترین منبع بین‌المللی در رابطه با حقوق مستقیم پناهندگان تلقی می‌شود، حمایت از پناهندگان یکی از تعهدات بین‌المللی کشورهای عضو کنوانسیون است. ایران نیز به موجب قانون کنوانسیون مربوط به وضع پناهندگان و پروتکل آن (مصوب خرداد ۱۳۵۵) تعهدات مربوطه از جمله عدم مجازات و اخراج پناهندگان را پذیرفته است^۶ (مواد ۳۱ و ۳۳ کنوانسیون). کمیسر عالی ملل متحد در امور پناهندگان وظیفه نظارت بر اجرای این کنوانسیون و پروتکل الحاقی آن را به عهده دارد و تعهدات دولت‌ها را هماهنگ می‌کند و هر دولت عضو کنوانسیون موظف است با دفتر وی همکاری داشته باشد. علاوه بر این، ماده ۱۳ اعلامیه جهانی حقوق بشر ۱۹۴۸ و کنوانسیون نیویورک ۲۸ سپتامبر ۱۹۵۴^۷ راجع به آپاتریدها نیز بر رعایت حقوق پناهندگان تأکید نموده‌اند. البته به دلیل الزام آور نبودن اعلامیه اخیر برای دولت‌ها از همان زمان تدوین کنوانسیون راجع به پناهندگی مد نظر سازمان ملل متحد بود.

کنوانسیون ۱۹۵۱ و پروتکل الحاقی آن مقرر می‌دارد که کشورهای عضو باید رفتار بدون تبعیض و حداقل همان رفتاری را که عموماً در رابطه با خارجی‌ان پذیرفته‌اند را نسبت به پناهندگان روا دارند یا رفتار تا سرحد امکان مساعد را که در مورد خارجی‌ان اعمال می‌کنند در زمینه مالکیت، مسکن، آزادی‌های مذهبی، ترافع قضایی، آموزش ابتدایی، امداد عمومی، قوانین کار و تأمین اجتماعی و هزینه‌های مالی با پناهندگان داشته باشند. بر اساس مقررات به ویژه آیین‌نامه پناهندگی (۴۲/۹/۲۵ مصوب هیأت وزیران)، متقاضی پناهندگی در ایران باید کتباً از دولت ایران تقاضای پناهندگی کند و به محض عبور از مرز و ورود به ایران باید خود را به اولین پاسگاه انتظامی مرزی یا

مقام رسمی صلاحیتدار دولتی معرفی کند. پناهنده موظف است که بیم موجه از آزار و اذیت دولت متبوع خود را به نحوی به اثبات برساند. در هر حال، دولت ایران در قبول یا رد پناهندگی مختار است و می‌تواند به دلیل سوابق از جمله انجام جنایات جنگی یا جرایم علیه صلح و انسانیت یا جرایم شدید حقوق عمومی با تقاضای متقاضی مخالفت کند (ر.ک: تبصره ماده پنجم آئین‌نامه پناهندگی مورخ ۱۳۵۵/۶/۳). در صورت قبول تقاضا، متقاضی می‌تواند دارای دفترچه اقامت پناهندگی باشد و در این صورت برای خروج از کشور همانند سایر بیگانگان دارای ورود مجاز نیاز به برگه یا مجوز خروج دارد و پروانه مسافرتی برای آنان صادر خواهد شد (تبصره ۲ ماده ۸ آئین‌نامه پناهندگی). این افراد در صورت لغو گواهینامه پناهندگی تا موقع خروج از ایران تحت نظر مقامات انتظامی قرار دارند (تبصره ۱ ماده ۸ آئین‌نامه پناهندگی).

لیکن به نظر می‌رسد که تعداد بی‌شماری از آوارگان افغانی و تا حدی عراقی که در دو دهه اخیر وارد ایران شده‌اند، در چارچوب مقررات پناهندگی ندارند و به صورت غیر مجاز در ایران زندگی می‌کنند. در بین این افراد گروه‌هایی را که در اردوگاه‌های مرزی اسکان یافته‌اند می‌توان در چارچوب مقررات کمیساریای عالی پناهندگان قرار داد. در این رابطه، دولت‌های عضو سازمان ملل متحد و به ویژه طرفین کنوانسیون ۱۹۵۱ و پروتکل الحاقی آن طبق مواد ۲۷ و ۲۸ متعهد شده‌اند که برای این افراد کارت شناسایی مخصوص (سند مسافرتی کنوانسیون) صادر و آنان را در مقابل یکدیگر به عنوان مسافر تلقی نمایند. این سند مسافرتی آن چنان امروزه مقبولیت یافته که حتی کشورهای غیر عضو نیز آن را به رسمیت می‌شناسند (ر.ک: ضیائی بیگدلی، ۱۳۸۰: ۲۵۱). این آوارگان به رغم ورود غیرمجاز تحت نظارت دولت ایران قرار دارند و در صورت از بین رفتن موجبات پناهندگی و آوارگی یا کاهش خطرات زندگی در کشورهای مبدأ تحت نظارت سازمان ملل متحد به کشورهای خود بازگردانده خواهند شد. در این رابطه، وزارت کشور (اداره سوم اداره کل اتباع و مهاجرین خارجی) با سازمان‌های بین‌المللی فعال در امور پناهندگان و آوارگان همکاری لازم را انجام می‌دهد.

بنابراین می‌توان پناهندگان و آوارگان تحت نظارت کمیساریای عالی پناهندگان را تا حدی اتباع بیگانه دارای مجوز اقامت دانست. اما متأسفانه اتباع بیگانه بی‌شماری وجود دارند که نه در چارچوب قانون راجع به ورود و اقامت اتباع بیگانه و نه در چارچوب کنوانسیون ۱۹۵۱ قرار دارند.^۸ حضور این افراد در ایران تبعات منفی زیادی برای کشور به دنبال دارد که باید چاره‌ای برای آنها اندیشیده شود. از یک طرف، این اتباع بیگانه مشمول حمایت‌های مالی و معنوی کمیساریای عالی پناهندگان و مجامع بین‌المللی دیگر قرار ندارند و بار مالی آنان بر دوش دولت است و از طرف دیگر، وضعیت غیرقانونی ورود آنان علاوه بر تحمیل مخارج و هزینه‌های مالی تبعات منفی

حقوقی، اجتماعی، سیاسی و امنیتی در مرزها و در داخل قلمرو ایران را به دنبال دارد که در این خصوص تأکید اصلی ما بر تبعات حقوقی خواهد بود.

ج- تبعات منفی ورود و اقامت غیرمجاز اتباع بیگانه در ایران

به طور کلی، حضور بدون مجوز و مخفیانه اتباع بیگانه در ایران به جهات مختلف با امنیت و نظم عمومی کشور منافات دارد.^۱ بر اساس مقررات حقوق بین‌الملل، اتباع بیگانه اعم از این که ورودشان مجاز یا غیرمجاز باشد از حداقل حقوق در ایران برخوردارند. در قانون اساسی جمهوری اسلامی در اصول ۲۲، ۳۲، ۳۴ و ۳۹ به برخورداری مشابه بیگانگان و ایرانیان از بعضی حقوق عمومی اشاره شده است. لیکن ایران نیز همانند سایر کشورها برخورداری از حقوق سیاسی را فقط حق اتباع ایرانی می‌داند. اتباع بیگانه به جز در موارد مصرح در قانون از حقوق خصوصی همانند ایرانیان برخوردار می‌باشند، لیکن اتباع بیگانه‌ای که به صورت غیرمجاز وارد ایران می‌شوند در مقابل برخورداری از این حقوق و تحمیل بعضی هزینه‌ها بر دولت تعهدات خود را به خوبی انجام نمی‌دهند و به دلیل فقدان نظارت دولت در انجام اعمال حقوقی خود بدون ضابطه عمل نموده و مشکلات زیادی را برای جامعه بوجود می‌آورند. به همین دلیل هیأت وزیران در آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۸۰ قانون برنامه سوم توسعه به دنبال تمرکز در سیاست‌گذاری در مورد اتباع بیگانه و ایجاد وحدت نظر و رویه در تمثیت کلیه امور مدیریت اتباع بیگانه است. در این قسمت، تبعات منفی یا آسیب‌های حقوقی حضور غیرمجاز اتباع بیگانه را می‌توان تحت عناوین تضعیف قانون راجع به ورود و اقامت اتباع بیگانه، قابل اجرا نبودن قوانین مرتبط با تابعیت، ازدواج غیرقانونی، کودکان بی‌هویت و اشتغال غیرقانونی مورد بررسی قرار داد.

۱- تضعیف قانون راجع به ورود و اقامت اتباع خارجه ۱۳۱۰

یکی از اثرات منفی ورود و اقامت غیرمجاز بیگانگان در ایران عدم اجرای صحیح ماده ۱۹ قانون راجع به ورود و اقامت اتباع بیگانه است. در حقیقت با ورود و اقامت غیرمجاز اتباع بیگانه ضمانت اجراهای مقرر در این ماده قانونی زیر سؤال می‌رود چرا که دولت ایران در مورد این افراد امکان بررسی صحت اسناد، پیشینه کیفری، اخراج قبلی از ایران، مشکلات بهداشتی، وضعیت مالی و سوابق اخلاقی و موارد مشابه را ندارد. بنابراین ممکن است که در بین آوارگان و اتباع بیگانه‌ای که غیرمجاز وارد کشور می‌شوند افراد دارای سوء پیشینه کیفری، بیماران مسری و غیره باشند که تبعات منفی حضور آنان برای جامعه انکارناپذیر است.

۲- قابل اجرا نبودن قوانین مرتبط با تابعیت

از آن جا که قانون مدنی امکان برخورداری از بسیاری از حقوق خصوصی خارجیان را به شناخت قانون ملی (قانون متبوع) آنان منوط نموده است، امکان اجرای صحیح مقررات این قانون نسبت به اتباع بیگانه فاقد مدارک شناسایی که به صورت غیرقانونی در ایران حضور دارند، وجود ندارد. برای مثال، ماده ۷ قانون مدنی که یکی از قواعد حل تعارض ایران را تشکیل می‌دهد، احوال شخصی را تابع قانون دولت متبوع می‌داند. بنابراین بیگانگانی که به صورت مجاز در کشور حضور دارند در چارچوب این ماده احوال شخصی خود را طبق قانون کشور متبوعشان انجام خواهند داد. لیکن، بیگانگان فاقد مجوز ورود و مدارک شناسایی در اجرای این ماده با مشکل مواجه می‌شوند.

ماده ۹۶۱ قانون مدنی سه استثنا بر اصل تشابه حقوق خصوصی ایرانیان و اتباع بیگانه مقرر نموده که فقط بیگانگان دارای مجوز ورود و اقامت و دارای اوراق هیت قانونی مشمول این استنها قرار می‌گیرند، نه اتباع بیگانه دارای ورود و اقامت غیر مجاز و فاقد اوراق هیت. مورد اول حقوقی است که قانون صراحتاً آن را منحصر به اتباع ایرانی نموده یا صراحتاً از اتباع خارجی سلب نموده است. به عنوان نمونه قانون ۱۶ خرداد ۱۳۱۰ تملک املاک مزروعی را برای اتباع خارجی ممنوع نموده و آن را به اموال غیرمنقول نیز تسری داده است. البته آیین‌نامه استملاک ۲۵ مرداد ۱۳۲۸ تملک اموال برای سکونت، صنعت یا کسب با مجوز دولت را پذیرفته است. یا ماده ۱۴۴ آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب که به اخذ تأمین از اتباع بیگانه خواهان علیه مدعی علیه ایرانی اشاره دارد. مورد دوم، حقوق مربوط به احوال شخصی است که دولت متبوع خارجی آن را قبول نکرده است. مانند حق تعدد زوجات یا حق طلاق که کشور متبوع نپذیرفته ولی در ایران مجاز است. مورد سوم، حقوق مخصوصی است که صرفاً از نظر جامعه ایرانی پیش‌بینی شده است. برای مثال بیگانگان حق قیمومت بر محجور ایرانی یا حق شفعه را ندارند، زیرا این حقوق مخصوص اتباع ایرانی است. اتباع بیگانه فاقد مدارک شناسایی ملی علاوه بر این که اجرای ماده ۹۶۱ در مورد آنان با مشکلاتی روبه‌رو است، می‌توانند با استناد به بند ۱ ماده ۹۶۷ قانون مدنی که کلیه ساکنین ایران به استثنای اشخاصی که تابعیت خارجی آنان مسلم است را ایرانی می‌داند، خود را ایرانی وانمود نموده و از شمول ماده فوق‌الذکر خارج شوند.

به طور کلی برخورداری از حقوق مدنی در مواردی که قانون‌گذار ایرانی این حقوق را به شرط رفتار متقابل اعطا می‌نماید در مورد بیگانگانی که به علت فقدان مدارک قانونی تابعیت خارجی آنان مسلم نمی‌باشد، امکان‌پذیر نیست. برای مثال، شرط رفتار متقابل در استفاده از مزایای قانونی ثبت علائم و اختراعات مورخ ۱۳۱۰ (رک: عامری، ۱۳۶۳: ۹۶)، دریافت وجه‌الضمان از خواهان خارجی یا اعتبار اسناد تنظیم شده در خارج از کشور (ماده ۱۲۶۵ قانون مدنی) با احراز تابعیت ذی‌نفع تحقق می‌یابد.

۳- ازدواج های غیر قانونی

یکی از تبعات منفی ورود و خروج غیرمجاز اتباع بیگانه در ایران مشکلات ناشی از ازدواج آنان با زنان ایرانی است؛ خصوصاً در مواردی که قانون دولت متبوع آنان تابعیت شوهر را بر همسر ایرانی تحمیل نماید. طبق قانون مدنی در مواردی که ازدواج زن ایرانی با مرد بیگانه بلامانع باشد، اجازه مخصوصه هیأت وزیران برای ازدواج لازم است (ماده ۱۰۶۰). وزارت کشور به عنوان مجری در این رابطه برای صدور گواهی ازدواج مدارک لازم را درخواست و تضمین های لازم را از زوج اخذ می کند. طبق ماده ۱۷ قانون راجع به ازدواج (مصوب مرداد ۱۳۱۰) اتباع بیگانه که بدون مجوز دولت با زنان ایرانی ازدواج نمایند به حبس تأدیبی از یک تا سه سال محکوم خواهند شد (آیین نامه زناشویی بانوان ایرانی با اتباع بیگانه غیرایرانی (مصوب ۱۳۴۵/۷/۶) و اصلاحات بعدی). لیکن مشکل در جایی بروز پیدا می کند که بسیاری از اتباع بیگانه بدون رعایت مقررات فوق با زنان ایرانی ازدواج نموده و دارای فرزندان نیز می باشند. در حالت اخیر اگر تابعیت شوهر بر همسر ایرانی وی تحمیل شود بر اساس ماده ۹۸۷ قانون مدنی زن تابعیت ایرانی خود را از دست خواهد داد و دیگر نمی تواند از حقوق و مزایای مخصوص به ایرانیان استفاده کند. این زن پس از این حق داشتن اموال غیرمنقول در صورتی که منجر به سلطه خارجی شود را ندارد (تبصره ۲ ماده ۹۸۷). حال اگر مرد تبعه خارجی دارای ورود و اقامت غیرمجاز نیز باشد همسر ایرانی او با مشکلات بیشتری روبه رو خواهد شد. مشکل اخیر گریبانگیر تعداد زیادی از زنان ایرانی شده که با اتباع افغانی بدون رعایت مقررات فوق ازدواج نموده و از تبعات منفی این ازدواج آگاه نبوده اند. در این رابطه یکی از وظایف اداره دوم اداره کل اتباع و مهاجرین خارجی تشکیل کمیته ای برای بررسی این ازدواج ها و ابلاغ مصوبات به مراجع و پی گیری و نظارت بر حسن اجرای آن مصوبات است.

۴- کودکان بی هویت

همان گونه که قبلاً اشاره شد قانون گذار ایرانی تحمیل تابعیت شوهر خارجی بر زن ایرانی را پذیرفته و به همین دلیل زن پس از ازدواج با شوهر خارجی تابعیت ایرانی خود را از دست می دهد و به تابعیت شوهر در می آید. در مقابل، زن ایرانی نمی تواند تابعیت ایرانی خود را به شوهر خارجی و فرزندان خود بدهد. بر اساس بند ۲ ماده ۹۷۶ قانون مدنی، سیستم خون یا تابعیت نسبی در ایران فقط از راه پدر پذیرفته شده از این رو فرزندان زن ایرانی که به واسطه ازدواج با مرد خارجی تابعیت ایرانی خود را از دست داده از داشتن شناسنامه ایرانی محروم خواهند شد و تبعه کشور متبوع پدر محسوب می شوند. این کودکان بر اساس بند ۵ ماده ۹۷۶ قانون مدنی در صورت قانونی بودن ورود پدرشان به کشور ایران در سن هیجده سالگی می توانند شناسنامه ایرانی اخذ نمایند.

ورود غیر مجاز اتباع بیگانه به ویژه اتباع افغانی به ایران و ازدواج‌های غیر قانونی آنان با زنان ایرانی از یک طرف موجب سلب تابعیت زنان ایرانی شده و از طرف دیگر، به دلیل عدم ارتباط آنان با کشور اولیه، امکان اخذ شناسنامه و سایر مدارک هویتی برای فرزندان ناشی از این ازدواج‌ها را فراهم نمی‌آورد. در این حالت وضعیتی به وجود می‌آید که از آن تحت عنوان «کودکان بی‌هویت» نام برده می‌شود. این کودکان بیشتر از آن که به کشور متبوع پدر یا خود پدر تعلق داشته باشند به ایران و زادگاه مادر وابسته‌اند^{۱۰} این کودکان به دلیل فقدان شناسنامه امکان تحصیل در مدارس ایران و حق کار در کارگاه‌ها را در ایران ندارند. برای این کودکان حتی پس از رسیدن به سن هیجده سالگی نیز امکان اخذ شناسنامه ایرانی وجود ندارد. البته با فرض این که در هیجده سالگی هم به این کودکان شناسنامه ایرانی داده شود مشکل آنان حل نخواهد شد، زیرا آنان بهترین دوره زندگی برای درس خواندن و تعلیم و تربیت را از دست می‌دهند و قانون‌گذار هیچ‌گونه تدبیر حمایتی برای آنان پیش‌بینی ننموده است. چنین کودکانی حتی در برنامه‌های صندوق حمایت از کودکان سازمان ملل نیز مورد حمایت واقع نشده‌اند.

۵- اشتغال غیر قانونی

اشتغال اتباع بیگانه به ویژه در مورد افرادی که مجوز ورود و اقامت در کشور ندارند یکی از مسائلی است که دولت ما را با چالش‌هایی روبه‌رو ساخته است. بر اساس قوانین موجود کلیه اتباع خارجی دارای ورود و اقامت مجاز در ایران می‌توانند به هر تجارت و حرفه‌ای روی آورند به جز مواردی که منحصر به اتباع ایرانی است یا در انحصار دولت دارد یا مشمول امتیاز اعطایی از طرف دولت به اشخاص حقیقی یا حقوقی است. لذا اولویت اشتغال با اتباع ایرانی است. اتباع بیگانه به طور کلی از حق اشتغال به مشاغل دولتی و ملحق به مشاغل دولتی از جمله وکالت، سردفتری و دفتریاری محروم‌اند و قانون اساسی نیز استخدام کارشناسان خارجی را بدون مجوز مجلس ممنوع دانسته است (اصل ۸۲). ماده ۱۲۰ قانون کار با صراحت بیشتر در مورد اشتغال اتباع بیگانه اعلام می‌کند که این افراد برای اشتغال به کار در ایران باید دارای رواید با حق کار مشخص باشند و پس از ورود به ایران باید از وزارت کار و امور (اداره کل اشتغال اتباع خارجی) پروانه اشتغال را دریافت دارند.^{۱۱} در چنین مواردی تبعه بیگانه مالیات درآمد خود را به دولت می‌پردازد. طبق مواد ۱۲۱-۱۲۹ قانون کار، کارفرمایان موظف‌اند قبل از استخدام اتباع بیگانه، نظر وزارت کار را جلب نمایند در غیر این صورت با مجازات حبس از ۹۱ تا ۱۸۰ روز روبه‌رو خواهند شد (ماده ۱۸۱ قانون کار). کارفرما پس از ابلاغ برگ جریمه نسبت به اشتغال اتباع بیگانه فاقد پروانه باید با آنان تسویه حساب نموده و آنان را اخراج نماید. وزارت کار ضمن اعلام مراتب به مراجع قضایی

می‌تواند در صورت تخلف اتباع بیگانه، اخراج یا ممنوعیت ورود آنان به کشور را درخواست نماید. با توجه به قوانین فوق واضح است که استخدام و اشتغال اتباع بیگانه‌ای که بدون مجوز وارد کشور شده‌اند، ممنوع است. بنابراین، از یک طرف، عدم اشتغال این افراد آنان را به راه‌های غیرقانونی کسب درآمد می‌کشاند که افزایش جرایم و کاهش امنیت اجتماعی را به دنبال دارد. از طرف دیگر اشتغال آنان طبق قوانین امکان‌پذیر نیست. لیکن در حال حاضر، عملاً اشتغال غیرقانونی این افراد وجود دارد و بسیاری از کارفرمایان به دلیل دستمزد پایین وضعیت آنان را به وزارت کار اعلام نمی‌کنند. چنین امری در اشتغال اتباع ایرانی تأثیرگذار است و عرضه و تقاضای بازار داخلی کار را به ویژه در مشاغل آسان دگرگون می‌کند. مضافاً، به دلیل ورود و اقامت غیرمجاز آنان احقاق حقوقشان طبق قانون کار میسر نیست و جبران خسارات ناشی از کار در مورد آنان با دشواری روبه‌رو می‌شود. بنابراین در وضعیت اشتغال اتباع بیگانه فاقد مجوز ورود و اقامت و پروانه کار، دولت در اجرای قواعد آمره حقوق کار با موانع روبه‌رو شده و افراد ذی‌نفع هم از حقوق قانونی خود محروم خواهند شد. در شرایطی که اشتغال اتباع ایرانی با محدودیت‌هایی مواجه است عدم اشتغال اتباع بیگانه می‌تواند به عنوان یکی از عوامل مؤثر در بهبود بازار کار در نظر گرفته شود.

د- راه کارهای پیشنهادی

برای جلوگیری از تضعیف قانون ورود و اقامت اتباع خارجه ۱۳۱۰ و قوانین مرتبط با تابعیت، یکی از مؤثرترین راه‌ها تقویت مرزها و نظام مرزداری است. دولت باید در جهت پیشگیری از این پدیده دنبال راهکارهای نوین برای کنترل مرزها باشد تا حتی اگر به دلایل انسانی یا سیاسی یا مذهبی امکان ورود اتباع کشورهای همسایه وجود داشته باشد، این ورود تحت کنترل دولت باشد. لیکن، در حال حاضر که اتباع بیگانه غیرمجاز بی‌شماری وارد ایران گردیده و در ایران زندگی می‌کنند باید از راهکارهای پیش‌بینی شده در حقوق بین‌الملل و داخلی بهره جست.

طبق اصول حقوق بین‌الملل خصوصی امکان اخراج بیگانگانی که حضور آنان نامطلوب تشخیص داده می‌شود، به ویژه آنانی که به صورت غیرمجاز وارد کشور شده‌اند، وجود دارد. لیکن بر اساس قواعد حقوق بین‌الملل عمومی، اخراج اتباع بیگانه باید در حد معقول و متعارف و بنابر مقتضیات و مصالح عمومی جامعه باشد. لذا اخراج دسته جمعی اتباع بیگانه برخلاف اصول حقوق بین‌الملل شناخته می‌شود. البته اخراج دسته جمعی در زمان جنگ بین دو دولت یا قطع روابط سیاسی تا حدی نسبت به اتباع دو کشور ساکن در کشور دیگر مورد قبول قرار گرفته است (نصیری، ۱۳۷۸: ۱۱۰).

در نتیجه دولت ایران حق اخراج بیگانگانی را که به صورت غیر قانونی وارد کشور شده‌اند دارا می‌باشد لیکن امکان اخراج دسته جمعی آنان را ندارد. بنابراین با توجه به تعداد زیاد آوارگان افغانی و

عراقی که به صورت غیر مجاز وارد ایران شده‌اند باید در کنار اخراج به دنبال راه‌های دیگر بود. یکی از این راه‌ها تبدیل وضعیت غیرقانونی به قانونی است. بر این اساس دولت می‌تواند با فراخوان و تعیین مهلت از اتباع بیگانه دارای ورود غیرمجاز تقاضا کند برای ثبت نام و اخذ مدرک لازم جهت تبدیل به پناهنده یا آواره مجاز اقدام نمایند. در این حالت افراد اخیر هم از حمایت‌های مادی و معنوی دولت ایران و هم از حمایت‌های کمیساریای عالی پناهندگان برخوردار می‌شوند و نهایتاً وضعیت آنان تحت کنترل دولت قرار می‌گیرد. روش دیگر که دارای هزینه‌های زیادی برای دولت است، توقیف و زندانی نمودن اتباع بیگانه فوق‌الذکر است که امکان اخراج تدریجی آنان را فراهم می‌آورد. محدود کردن یارانه‌ها و امتیازها به اتباع ایرانی و هزینه‌دار نمودن اقامت از طریق اخذ هزینه برای ارائه خدماتی مانند آموزش و پرورش و غیره نیز می‌تواند شرایط اقتصادی را به گونه‌ای تغییر می‌دهد که اتباع بیگانه خودشان به صورت داوطلبانه تقاضای بازگشت به کشور متبوع خود را بنمایند. البته تا زمانی که شرایط امنیتی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی در کشور مبدأ مناسب نباشد این بازگشت داوطلبانه انجام‌پذیر نخواهد شد.

در مورد تبعات منفی ناشی از ازدواج، برای جلوگیری از تضییع حقوق زنان ایرانی مزدوج با اتباع دولت‌هایی که تابعیت شوهر را بر همسر ایرانی تحمیل و این تحمیل تابعیت مرد قبول قانون‌گذار ایرانی است، به ویژه در مورد اتباع افغانی، یکی از راه حل‌ها مهاجرت زنان ایرانی به افغانستان است. این راه حل به دلیل احساس غربت و کمبود امکانات معیشتی و رفاهی در این کشور مورد قبول زنان اخیرالذکر قرار نگرفته است. راه حل دیگر، اعطای تابعیت ایرانی به زوج خارجی است. بر اساس ماده ۹۸۰ قانون مدنی «... و همچنین اشخاصی که دارای عیال ایرانی هستند و از او اولاد دارند، ... و تقاضای ورود به تابعیت دولت جمهوری اسلامی ایران را می‌نمایند در صورتیکه دولت ورود آنها را به تابعیت دولت جمهوری اسلامی ایران صلاح بداند، بدون رعایت شرط اقامت ممکن است با تصویب هیأت وزیران به تابعیت ایران قبول شوند». در ماده مذکور دو قید ذکر شده است: داشتن عیال ایرانی و از عیال ایرانی اولاد داشتن. در این صورت، چنان چه هیأت وزیران صلاح بداند، تقاضای کسب تابعیت این افراد پذیرفته می‌شود. پس با توجه به قانون مدنی ایران، ازدواج مردان افغانی که عیال ایرانی دارند و از عیال‌شان فرزند دارند، تنها تأثیری که در تابعیت آنان می‌گذارد، این است که شرایط ورود به تابعیت ایران را آماده می‌کند و کسب تابعیت ایرانی آنان منوط به تقاضای زوج است که ممکن است مایل به چنین تقاضایی نباشند. البته به نظر می‌رسد که این راه حل در مورد آنانی که بدون مجوز دولت ازدواج نموده‌اند قابل اعمال نمی‌باشد.

در مورد مشکل فرزندان متولد از مادر ایرانی و پدر خارجی (کودکان بی‌هویت) که فاقد شناسنامه و مدارک هویتی ایران و کشور متبوع پدر می‌باشند، با توجه به این که آنان تبعه کشور متبوع پدر

محسوب می‌شوند در حال حاضر تنها راه حل، انتظار تا رسیدن به سن هیجده سالگی است. در بند پنجم ماده ۹۷۶ قانون مدنی در شمارش تبعه‌های ایران آمده است: «... کسانی که در ایران از پدری که تبعه خارجه است به وجود آمده و بلافاصله پس از رسیدن به هیجده سال تمام لااقل یک سال دیگر در ایران اقامت کرده باشند». چنین راه حلی نیز به دلیل طولانی بودن آن کاربرد عملی ندارد. مضافاً این راه حل در مورد فرزندان اتباع بیگانه دارای ورود و اقامت غیرمجاز در ایران اصلاً کارآیی ندارد.

راه حل اصلی را باید به قانون‌گذار واگذار نمود تا با ایجاد تغییراتی در ماده ۹۸۷ قانون مدنی و حفظ تابعیت ایرانی برای زنان ایرانی در صورت ازدواج با اتباع خارجی، سیستم استقلال تابعیت را به صورت کامل مورد قبول قرار دهد و حتی در صورت تحمیل تابعیت شوهر بر زن ایرانی وی را همچنان ایرانی بداند مگر آن که نامبرده خود مایل به تغییر تابعیت باشد. چنین ترتیبی با اصول ۴۱ و ۴۲ قانون اساسی نیز موافق به نظر می‌رسد. اما در انتظار این راه حل که مباحث گوناگونی را به دنبال دارد، بهترین راه حل انعقاد معاهدات دو جانبه با دولت‌های متبوع مردان خارجی مزدوج با زنان ایرانی (نمونه بارز آن دولت افغانستان) است تا با اعطای تابعیت به زنان ایرانی مزدوج با اتباعشان و فرزندان آنان این افراد را از آفاتریدی و بلا تکلیفی نجات دهند.

در مورد اشتغال غیرمجاز اتباع بیگانه، باید کارفرمایان از استخدام و اشتغال اتباع بیگانه بدون پروانه کار خودداری نموده و دولت نیز به دنبال راه حل‌هایی برای بازگرداندن کارگران غیرمجاز به کشورشان باشد. بر همین اساس آیین‌نامه اجرایی طبق ماده ۱ بند و تبصره ۷ قانون بودجه سال ۱۳۸۰ مقرر می‌دارد: «کلیه کارگاه‌ها باید به منظور شناسایی اتباع خارجی فاقد پروانه کار در سراسر کشور توسط وزارت کار و امور اجتماعی مورد بازرسی قرار گیرد.

تبصره ۱- کارگاه‌های مستقر در اردوگاه‌ها از شمول این ماده مستثنا می‌باشند.

تبصره ۲- وزارت کار و امور اجتماعی نسبت به صدور پروانه کار برای اتباع خارجی مجاز در کارگاه‌هایی که توسط سازمان‌های خیریه بین‌المللی احداث شده است، با تأیید کمیته دائمی اتباع بیگانه موضوع آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۸۰ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، اقدام می‌نماید». طبق ماده ۲ همین آیین‌نامه، وزارت کار و امور اجتماعی موظف است در صورت مشاهده تخلف کارفرما یا مقاطعه دهنده در خصوص به‌کارگیری اتباع خارجی فاقد پروانه کار، نسبت به صدور و ابلاغ برگ جریمه براساس مدت زمان اشتغال، تعداد شاغلان غیرمجاز خارجی و تکرار تخلف به میزان مقرر در قانون بودجه سال ۱۳۸۰ کل کشور اقدام نماید.

در خاتمه، پی‌گیری تلاش‌های بین‌المللی و همکاری برای ایجاد ثبات و امنیت در کشورهای متبوع این افراد می‌تواند به صورت جدی زمینه‌های بازگشت تدریجی آنان را فراهم آورد. در این

راستا، دولت ایران قبل و بعد از تشکیل دولت افغانستان همکاری‌های لازم را با سازمان ملل و کشورهای همسایه از کانال‌های دیپلماتیک داشته است. در مجموع از بعد بین‌المللی، کمک به رعایت حقوق بشر و توسعه اقتصادی و اجتماعی و کاهش فاصله بین کشورهای شمال و جنوب می‌تواند به عنوان یک عامل تعدیل‌کننده در نظر گرفته شود. به نظر می‌رسد که دولت ایران بر راهکار اخیر یعنی بازگشت داوطلبانه و کمک به ایجاد امنیت نسبی در کشورهای همسایه تأکید ویژه‌ای دارد و در این زمینه مذاکراتی بین ایران و کمیسر عالی سازمان ملل در امور پناهندگان برای تسریع در بازگشت پناهندگان افغانی وجود دارد لیکن تاکنون به روند مطلوبی نرسیده است.^{۱۲}

نتیجه‌گیری

یکی از مسائلی که دولت ما را با چالش‌های متعددی روبه‌رو ساخته، ورود و اقامت غیرمجاز اتباع کشورهای همسایه در قلمرو ایران است. ورود سیل آسای این افراد به صورت آواره، پناهنده یا به صورت دیگر از جمله پدیده‌های غم‌انگیزی است که در طی دو دهه اخیر اتفاق افتاده است. بر اساس قانون راجع به ورود و اقامت اتباع بیگانه در ایران، همه بیگانگان برای ورود و اقامت در ایران باید از کنسولگری‌های ایران در کشور متبوع خود روادید یا ویزای ورود معتبر دریافت دارند. لیکن به دلیل تحولات منطقه‌ای و تغییرات حاکمیتی و همبستگی مذهبی و همچنین عدم نظارت دقیق بر مرزهای طولانی کشور، تعداد بی‌شماری از اتباع دو کشور همسایه بدون رعایت مقررات وارد کشور شده‌اند. بسیاری از این افراد خصوصاً آوارگان ظاهراً در چارچوب مقررات سازمان ملل و کمیساریای عالی پناهندگان این سازمان قرار می‌گیرند، زیرا ایران کنوانسیون ۱۹۵۱ مربوط به وضع پناهندگان و پروتکل ۱۹۶۷ آن را در سال ۱۳۵۵ پذیرفته است. لیکن مشکل در مواردی بروز می‌کند که بسیاری از آنان بدون اطلاع دولت ایران و به صورت غیرمجاز وارد کشور شده‌اند و حضور آنان تبعات منفی در رابطه با اجرای قانون ورود و اقامت اتباع بیگانه و قوانین مرتبط با تابعیت، ازدواج غیرقانونی با زنان ایرانی، اشتغال غیرمجاز و غیره به دنبال داشته که باید چاره‌ای برای آنها اندیشیده شود.

علاوه بر تقویت مرزها و نظام مرزداری که یک راه حل پیشگیرانه است، اخراج، تبدیل وضعیت غیرقانونی به قانونی، هزینه‌دار نمودن اقامت و خدمات اجتماعی از جمله راه‌های مناسب برای جلوگیری از تأثیرات منفی این پدیده است. لیکن با توجه به تعداد زیاد این افراد، استفاده از کمک‌های بین‌المللی در چارچوب سازمان ملل و کمیساریای عالی پناهندگان و کمک به ایجاد ثبات نسبی در کشورهای متبوع و شناسایی و بازگرداندن تدریجی آنان، امری لازم و ضروری به نظر می‌رسد.

- ۱- مرز در اصطلاح حقوقی به محدوده‌ای گفته می‌شود که در آن قدرت سیاسی یا حاکمیت سرزمینی هر دولت متوقف می‌شود (Dellbez.L, 1964: 73).
- ۲- ورود به معنی وارد شدن اتباع بیگانه از مرزهای زمینی، دریایی و هوایی کشور است که در صورت مجاز بودن در بسیاری از موارد شرط آن داشتن روادید یا ویزا است.
- اقامت به معنی محل سکونت و مرکز مهم امور شخص است و اگر محل سکونت شخصی غیر از مرکز مهم امور او باشد، مرکز مهم امور وی بعنوان اقامتگاه شناخته می‌شود (ماده ۱۰۰۲ قانون مدنی). اقامت موقت به معنی توقف در یک کشور به صورت موقت است و اقامت دائم در صورتی است که تبعه بیگانه در قلمرو ایران اقامتگاه قانونی برای خود اختیار کند.
- عبور به معنی اجازه سفر یا ترانزیت از قلمرو ایران برای رفتن به یک کشور دیگر در مدت معین و در مسیر معین می‌باشد. پناهنده به شخصی اطلاق می‌گردد که به علت ترس موجه از این که به دلایل مربوط به نژاد یا مذهب، ملیت یا عضویت در بعضی گروه‌های اجتماعی یا داشتن عقاید سیاسی تحت شکنجه قرار گیرد، در خارج از کشور محل سکونت عادی خود به سر می‌برد و نمی‌تواند و یا به علت ترس مذکور نمی‌خواهد خود را تحت حمایت آن کشور قرار دهد (تصویب نامه شماره ۵۸۸۵۸ مورخ ۷۹/۱۲/۲۲ هیأت وزیران). در تعریف دیگر، مقصود از پناهنده فردی است که به علل سیاسی، مذهبی، نژادی، یا عضویت در گروه‌های خاص اجتماعی از ترس جان و شکنجه خود و افراد خانواده‌اش که تحت تکفل او می‌باشند به کشور ایران پناهنده شود (آیین‌نامه پناهندگان مصوب ۱۳۴۲/۹/۲۵ هیأت وزیران).
- آواره فردی است که به دلیل وقوع جنگ داخلی یا بین‌المللی، بدون تشریفات قانونی کشور متبوع خود را ترک و یا وادار به ترک آن گردد اما نمی‌تواند برابر کنوانسیون ۱۹۵۱ و پروتکل ۱۹۶۷ ژنو و ملحقات آن بیم موجه از اذیت و آزار را به اثبات برساند (تصویب‌نامه شماره ۵۸۸۵۸ مورخ ۷۹/۱۲/۲۲ هیأت وزیران).
- مهاجر فردی است که متقاضی اقامت در جمهوری اسلامی ایران باشد و درخواست وی مورد قبول جمهوری اسلامی ایران قرار گیرد (تصویب نامه شماره ۵۸۸۵۸ مورخ ۷۹/۱۲/۲۲ هیأت وزیران).
- ۳- بر اساس بند ۱۰ ماده ۴ قانون ناجا، مراقبت و کنترل مرزهای جمهوری اسلامی ایران، اجرای معاهدات و پروتکل‌های مرزی، استیفای حقوق دولت و اتباع مرز نشین در مرزهای محدوده انحصاری اقتصادی دریاها، یکی از مأموریت‌های مهم نیروی انتظامی است.
- 4- www.dadgostary-tehran.ir/farsi/taali/3.htm
- ۵- اساسنامه کمیساری عالی پناهندگان، این ارگان را غیرسیاسی و دارای اهداف نوعدستانه و اجتماعی می‌داند (بند اول). کمیسر عالی این سازمان با معرفی دبیر کل و مجمع عمومی سازمان ملل متحد انتخاب می‌شود (بخش سوم). این کمیساریا یک ارگان فرعی سازمان ملل تلقی می‌شود و با شورای اقتصادی و اجتماعی رابطه مستقیم دارد.
- ۶- قانون کنوانسیون مربوط به پناهندگان و پروتکل آن (مصوب ۱۳۵۵/۳/۲۵): « ماده واحده: کنوانسیون مربوط به وضع پناهندگان مورخ ۲۸ ژوئیه ۱۹۵۱ مشتمل بر یک مقدمه و ۴۶ ماده و یک الحاقیه و یک ضمیمه و پروتکل مربوط به آن مورخ ۳۱ ژانویه ۱۹۶۷ مشتمل بر یک مقدمه و یازده ماده مشروط به این که: ۱- در تمام مواردی که به موجب این کنوانسیون پناهندگان مسئول 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 دولتی که با آنان موافقت-نامه‌های ناحیه‌ای و اقامت و گمرکی و اقتصادی و سیاسی دارد بهره‌مند سازد». ۲- دولت ایران مقررات مواد

۱۷.۲۳.۲۴.۲۶ را صرفاً به صورت توجیه تلقی می‌نماید و اجازه مبادله اسناد تصویب آن داده می‌شود. قانون فوق مشتمل بر یک ماده و متن کنوانسیون ضمیمه و پروتکل آن پس از تصویب مجلس سنا در جلسه چهارشنبه ۱۳۵۴/۱۰/۱۷ در جلسه روز سه شنبه ۲۵ خرداد ماه ۱۳۵۵ به تصویب مجلس شورای ملی رسید (روزنامه رسمی شماره ۹۲۲۲، مورخ ۱۳۵۵/۶/۳).

۷- این کنوانسیون علاوه بر تأکید بر حمایت حقوق پناهندگی، صرفاً برای برقراری مقررات راجع به آپاتریدها (افراد بدون تابعیت) تدوین شده است.

۸- براساس آمار سال ۱۳۸۱ اداره کل اتباع و مهاجرین خارجی وزارت کشور، از بین ۲۳۴۹۰۶۸ اتباع افغانی، حدود ۱۴۸۴۹۰۱ نفر فاقد مدرک، ۱۰۱۳ نفر دارای دفترچه پناهندگی، ۳۲ نفر دارای پروانه اقامت، ۳۹۲۷ نفر دارای کارت سبز، ۵۳۸۶۸ نفر دارای کارت آبی، ۳۶۲۴۲ نفر دارای کارت آبی موقت و ۹۲۵۷۹ نفر دارای کارت تردد حمایتی ثبت شده‌اند (www.iranbafia.com/Data/Statistic/Afghan/Afghan.htm).

۹- طبق ماده ۳ قانون مجازات اسلامی (مصوب ۱۳۷۰/۹/۷) «قوانین جزایی در باره تمام کسانی که در قلمرو حاکمیت زمینی، دریایی و هوایی جمهوری اسلامی ایران مرتکب جرمی شوند اعمال می‌شود». این قانون همه افراد ساکن ایران را شامل می‌شود اعم از این که ایرانی باشند یا خارجی. بنابراین در قوانین جزایی فرقی بین اتباع ایرانی و غیر ایرانی وجود ندارد جز در مورد مأموران سیاسی که طبق مقررات حقوق بین‌الملل عمومی از مصونیت‌های سیاسی برخوردار می‌باشند و رسیدگی به جرایم آنان تشریفات خاصی دارد.

۱۰- بر اساس آمارها حدود ۵۰۰۰۰ کودک بی‌هویت ناشی از ازدواج اتباع افغانی با زنان ایرانی در ایران وجود دارند (رک: روزنامه همشهری، سه شنبه ۲۳/۱/۱۳۸۴، شماره ۱۴۲۶، ص ۱۶).

۱۱- طبق آمار وزارت کشور در سال ۱۳۸۱ اداره کل اتباع و مهاجرین خارجی از بین ۲۳۴۹۰۶۸ اتباع افغانی در ایران، اشتغال ۵۸۳۴۲۱ نفر برای دولت مشخص است.

(www.iranbafia.com/Data/Statistic/Afghan/Afghan.htm)

۱۲- روزنامه همشهری، ۳۸/۱۲/۱۵، بر اساس توافق آوریل ۲۰۰۰ ایران و کمیساریای عالی پناهندگان، اتباع افغانی صرف نظر از وضعیت و نحوه ورود به ایران می‌توانند از کمک‌های بین‌المللی برای بازگشت به کشورشان استفاده نمایند و تاکنون بیش از صد هزار نفر بر اساس این طرح به افغانستان بازگشته‌اند.

(www.Refugees.org/world/country/mideast/iran/ht)

طبق آخرین آمار کمیساریای عالی پناهندگان مجموعاً از اول سال جاری از دو کشور ایران و پاکستان تاکنون ۳۶۱۰۰۰ به افغانستان بازگشته‌اند (ایران، ۱۴/۵/۸۲: ص ۲). در مورد بازگشت ۲۰۰۰۰۰ تبعه عراقی به رغم تمایل آنان به بازگشت، ابتدا حکومت عراق با تقاضای مهلت از پذیرش این افراد خودداری می‌نمود. لیکن در حال حاضر روند بازگشت آنان تسریع شده است.

منابع

الف- کتب و مقالات

- ۱- احمدی، عید محمد، «حقوق پناهندگان در اسناد بین المللی»، فصلنامه معرفت، شماره ۴۹.
 - ۲- ارفع نیا، بهشید، حقوق بین الملل خصوصی، انتشارات آگاد، چاپ دوم، ۱۳۷۰.
 - ۳- الماسی نجاد علی، تعارض قوانین، مرکز نشر دانشگاهی، تهران، چاپ اول، ۱۳۶۸.
 - ۴- پور هاشمی، سید عباس، مجموعه قوانین و مقررات حقوق بین الملل، تهران انتشارات مجد، چاپ اول، ۱۳۸۰.
 - ۵- ضیائی بیگدلی، محمد رضا، حقوق بین الملل عمومی، تهران، گنج دانش، چاپ پانزدهم، ۱۳۸۰.
 - ۶- عامری، جواد، حقوق بین الملل خصوصی، تهران، انتشارات آگاد، ۱۳۶۳.
 - ۷- نصیری، محمد، حقوق بین الملل خصوصی، تهران، انتشارات آگاد، چاپ ششم، ۱۳۷۸.
- 8- Dellbez, L, *Les Principes generaux de droit international public*, 1964.

ب- قوانین و آیین نامه ها

- ۱- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- ۲- قانون کار
- ۳- قانون مدنی
- ۴- قانون کنوانسیون مربوط به پناهندگان و پروتکل آن (مصوب ۱۳۵۵/۳/۲۵)
- ۵- آیین نامه زناشویی بانوان ایرانی با اتباع بیگانه غیر ایرانی (مصوب ۱۳۴۵/۷/۶) و اصلاحات بعدی
- ۶- قانون راجع به ورود و اقامت اتباع خارجه در ایران ۱۹ اردیبهشت ۱۳۱۰ و اصلاحات بعدی
- ۷- آیین نامه اجرایی قانون راجع به ورود و اقامت اتباع بیگانه (مصوب ۵۲/۳/۱۲)
- ۸- آیین نامه اجرایی ماده ۱۸۰ قانون برنامه سوم توسعه
- ۹- آیین نامه پناهندگان (مصوب ۴۲/۹/۲۵)
- ۱۰- نظامنامه قانون تابعیت ایران (مصوب ۱۳۱۴/۲/۳) و اصلاحات بعدی