

وضعیت حقوقی اتباع افغانستان در نظام حقوقی ایران (اقامت و کار)

و مسئولیت جزائی مقامات ناقض حقوق آنها

نویسنده*: محمد سخی نظری

پوهنچی حقوق، پوهنتون باختر، کابل، افغانستان

نشانی برقی: nazarisakhi15@gmail.com

نویسنده: پوهنیار هدایت الله عظیمی

پوهنچی حقوق، پوهنتون باختر، کابل، افغانستان

نشانی برقی: hedayat.azimi@gmail.com

چکیده

حضور گسترده اتباع افغانستان در جمهوری اسلامی ایران، به ویژه در حوزه‌های اقامت و اشتغال، همواره با چالش‌های حقوقی و اجرایی همراه بوده است. تحقیق حاضر با هدف بررسی وضعیت حقوقی اتباع افغان در نظام حقوقی ایران و ارزیابی مسئولیت جزائی مقامات در صورت نقض حقوق قانونی آنان انجام شده است. تحقیق حاضر با روش توصیفی-تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای، قوانین داخلی ایران، اسناد بین‌المللی و دیدگاه‌های حقوقی صورت گرفته است. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که هرچند قوانین ایران چارچوب نسبتاً مشخصی برای اقامت، اشتغال و برخی حقوق اتباع خارجی پیش‌بینی کرده‌اند، اما در مرحله اجرا، محدودیت‌های قانونی، پراکندگی مقررات، ضعف نظارت اداری و نبود ضمانت اجرای مؤثر، زمینه نقض بخشی از حقوق اتباع افغان را فراهم ساخته است. همچنین، در مواردی که مقامات دولتی برخلاف قوانین داخلی یا اصول بنیادین حقوق بشر اقدام می‌کنند، امکان تحقق مسئولیت جزائی و اداری آنان، بر اساس قوانین موضوعه و قواعد عمومی حقوق، قابل بررسی است. تحقیق نتیجه می‌گیرد که اصلاح قوانین مهاجرتی، ایجاد نظام واحد مدیریت مهاجرت و تقویت سازوکارهای نظارتی و پاسخگویی مقامات، از مهم‌ترین راهکارهای ارتقای حمایت حقوقی از اتباع افغان در ایران است.

اصطلاحات کلیدی: اتباع افغان، اقامت، اشتغال، مسئولیت جزائی، حقوق مهاجران، نظام حقوقی ایران.

Legal Status of Afghan Nationals in the Iranian Legal System (Residence and Employment) and the Criminal Liability of Officials Violating Their Rights

Author*: Sakhi Nazari

Bakhtar University, Kabul , Afghanistan

Email: nazarisakhi15@gmail.com

Second Author: Teaching Ass. Hedayatullah Azimi

Bakhtar University, Kabul , Afghanistan

Email: hedavat.azimi@gmail.com

Abstract

The extensive presence of Afghan nationals in the Islamic Republic of Iran, particularly in the areas of residence and employment, has consistently been accompanied by legal and administrative challenges. This study was conducted with the aim of examining the legal status of Afghan nationals within Iran's legal system and assessing the criminal liability of public officials in cases where the legal rights of these individuals are violated. The research adopts a descriptive-analytical approach and is based on library sources, Iranian domestic laws, international legal instruments, and legal doctrines. The findings indicate that although Iranian laws provide a relatively clear framework governing the residence, employment, and certain rights of foreign nationals, various challenges remain at the implementation stage. Legal restrictions, fragmented regulations, weak administrative oversight, and the absence of effective enforcement mechanisms have contributed to the violation of some rights of Afghan nationals. Furthermore, in cases where government officials act contrary to domestic laws or fundamental human rights principles, the possibility of establishing their criminal and administrative liability can be examined in light of applicable laws and general legal principles. The study concludes that reforming immigration laws, establishing a unified migration management system, and strengthening mechanisms for oversight and accountability of public officials are among the most important measures for enhancing the legal protection of Afghan nationals in Iran.

Keywords: Afghan Nationals, Residence, Employment, Criminal Liability, Migrants' Rights, Iranian Legal System.

* corresponding author

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

۱. مقدمه

الحمد لله رب العالمین والعاقبة للمتقین، والصلاة والسلام علی أشرف الأنبیاء والمرسلین محمد و علی آله و أصحابه أجمعین.

مهاجرت، به عنوان یکی از پدیده‌های پایدار و پیچیده در تاریخ زندگی بشر- همواره تحت تأثیر مجموعه‌ای از عوامل اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و طبیعی شکل گرفته است. جنگ‌ها، بحران‌های داخلی، تغییرات اقلیمی، فقر و نابرابری‌های توسعه‌ای از مهم‌ترین علل مهاجرت‌های اجباری و اختیاری به شمار می‌روند که در دهه‌های اخیر با شدت و گستردگی بیشتری در سطح منطقه‌ای و جهانی بروز یافته‌اند. در این میان، کشور جمهوری اسلامی ایران به دلیل موقعیت جغرافیایی و هم‌مرزی طولانی با افغانستان، یکی از مهم‌ترین مقاصد مهاجرت اتباع افغان محسوب می‌شود؛ پدیده‌ای که پیامدهای حقوقی، اجتماعی و اداری گسترده‌ای را به همراه داشته است.

در نظام حقوقی ایران، وضعیت اتباع خارجی به ویژه در حوزه‌های اقامت و اشتغال، بر پایه مجموعه‌ای از قوانین پراکنده، اصول نامه‌های اجرایی و سیاست‌های اداری تنظیم می‌شود. این در حالی است که تنوع منابع حقوقی و تعدد مراجع تصمیم‌گیرنده، گاه موجب ایجاد ابهام، تشتت رویه و چالش در اجرای مؤثر حقوق قانونی مهاجران شده است. از سوی دیگر، با وجود پیش‌بینی برخی حقوق بنیادین برای اتباع خارجی در قوانین داخلی و تأکید بر کرامت انسانی در اسناد بین‌المللی، شکاف قابل توجهی میان «حقوق مقرر» و «حقوق محقق‌شده» در عمل مشاهده می‌شود.

مسئله اصلی این تحقیق، بررسی وضعیت حقوقی اتباع افغان در نظام حقوقی ایران با تمرکز بر دو حوزه اساسی اقامت و اشتغال (کار)، و همچنین تحلیل مسئولیت جزائی مقامات در صورت نقض حقوق قانونی این افراد است. اهمیت این موضوع از آن جهت است که اتباع افغان بخش قابل توجهی از جمعیت مهاجر مقیم ایران را تشکیل می‌دهند و تصمیمات اداری و اجرایی مرتبط با آنان، آثار مستقیم بر امنیت حقوقی، اجتماعی و انسانی این گروه دارد. این تحقیق در پی آن است تا ضمن تبیین چارچوب حقوقی موجود، میزان کارآمدی آن را در حمایت از حقوق اتباع افغانستان ارزیابی نماید. همچنین، نقش و حدود مسئولیت جزائی مقامات در صورت تجاوز از اختیارات قانونی یا نقض حقوق بنیادین مهاجران مورد بررسی قرار می‌گیرد.

در نهایت، این مطالعه بر آن است تا نشان دهد که تحقق حمایت مؤثر از حقوق اتباع افغان، صرفاً در گرو تدوین مقررات نیست، بلکه نیازمند انسجام قانونی، شفافیت نهادی، نظارت مؤثر و تضمین پاسخگویی مقامات در چارچوب اصول حاکمیت قانون و کرامت انسانی است.

۱.۱. مواد و روش تحقیق

این تحقیق از لحاظ هدف، کاربردی و از حیث رویکرد، کیفی است. روش تحقیق توصیفی-تحلیلی بوده و اطلاعات مورد نیاز از طریق مطالعه کتابخانه‌ای و بررسی اسناد و منابع معتبر، از جمله قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران، اسناد بین‌المللی، رویه‌های حقوقی، کتاب‌ها و مقالات علمی گردآوری شده است. اطلاعات گردآوری شده نیز با استفاده از روش تحلیل حقوقی و اسنادی مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار گرفته است.

۱.۲. مسئله تحقیق

یکی از پدیده‌های مهم و تأثیرگذار در جامعه امروزی مسئله‌ی مهاجرت است، موضوعی که از آغاز زندگی بشری تاکنون، همزاد و همراه انسان بوده و در دوره‌های مختلف تاریخی به اشکال گوناگون رخ داده و تداوم یافته است. در دهه‌های اخیر، جمهوری اسلامی ایران به دلیل هم‌جواری جغرافیایی، پیوندهای فرهنگی و تحولات سیاسی و امنیتی افغانستان، میزبان جمعیت قابل توجهی از اتباع افغان بوده است. این حضور گسترده، موضوع اقامت، اشتغال و حمایت حقوقی از آنان را به یکی از مسائل مهم حقوق عمومی و حقوق مهاجرت تبدیل کرده است. اگرچه قانون‌گذار ایران از طریق قانون ورود و اقامت اتباع خارجه، قانون مدنی، قانون کار، قانون اساسی و سایر مقررات، چارچوب حقوقی نسبتاً مشخصی برای تنظیم و وضعیت حقوقی اتباع خارجی پیش‌بینی نموده است، اما در عمل، پراکندگی قوانین، تعدد مراجع تصمیم‌گیرنده، برداشت‌های متفاوت از مقررات و غلبه ملاحظات اداری و امنیتی، موجب بروز چالش‌هایی در بهره‌مندی اتباع افغان از حقوق قانونی خود، به‌ویژه در حوزه اقامت و اشتغال، شده است.

از سوی دیگر، در مواردی مشاهده می‌شود که برخی مقامات و مأموران اجرایی در جریان اعمال قوانین مهاجرتی، با تجاوز از حدود صلاحیت‌های قانونی، اقداماتی نظیر بازداشت غیرقانونی، جلوگیری از اشتغال یا تحصیل، اخراج بدون رعایت تشریفات قانونی، سوءاستفاده از مقام، دریافت وجوه غیرقانونی یا سایر رفتارهای ناقض حقوق اتباع افغان را مرتکب می‌شوند. این وضعیت این پرسش اساسی را مطرح می‌سازد که آیا نظام حقوقی ایران علاوه بر شناسایی حقوق

اتباع خارجی، سازوکارهای مؤثر و کافی برای حمایت جزائی از این حقوق و پاسخگو ساختن مقامات متخلف نیز پیش‌بینی کرده است یا خیر.

بررسی قوانین موجود نشان می‌دهد که هرچند مقررات متعددی درباره اقامت و اشتغال اتباع خارجی و نیز مسئولیت جزائی مأموران دولتی وجود دارد، اما میان این دو حوزه پیوند منسجم و روشنی برقرار نشده است و حدود مسئولیت جزائی مقامات در قبال نقض حقوق اتباع خارجی به‌صورت مستقل و نظام مند مورد تحلیل قرار نگرفته است. همچنین، پراکندگی مقررات، فقدان قانون جامع مهاجرت، نبود ضمانت اجراهای اختصاصی در برخی موارد و ابهام در نحوه اعمال قواعد عمومی مسئولیت جزائی نسبت به رفتارهای ناقض حقوق اتباع خارجی، زمینه بروز اختلاف در تفسیر و اجرای قانون را فراهم ساخته است.

بر همین اساس، مسئله اصلی این تحقیق آن است که وضعیت حقوقی اتباع افغان در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، به‌ویژه در دو حوزه اقامت و اشتغال، تا چه اندازه از حمایت قانونی کافی برخوردار است و در صورت نقض این حقوق توسط مقامات و مأموران دولتی، مبانی، حدود و ضمانت اجراهای مسئولیت جزائی آنان بر اساس قوانین داخلی ایران و با توجه به اصول حقوق بشر و اسناد بین‌المللی چگونه قابل تبیین و ارزیابی است. پاسخ به این مسئله می‌تواند ضمن تبیین کاستی‌های تقنینی و اجرایی موجود، راهکارهای مناسبی برای تقویت حمایت حقوقی از اتباع افغان، ارتقای پاسخگویی مقامات عمومی و تحقق هرچه بیشتر اصل حاکمیت قانون ارائه نماید.

۲. مبانی نظری

مهاجرت و اقامت اتباع خارجی از موضوعات مهم حقوق داخلی و حقوق بین‌الملل است که در آن دو اصل اساسی، یعنی اصل حاکمیت دولت و اصل حمایت از حقوق بنیادین انسان در کنار یکدیگر قرار می‌گیرند. بر اساس اصل حاکمیت، هر دولت حق دارد شرایط ورود، اقامت، اشتغال و خروج اتباع خارجی را مطابق قوانین داخلی خود تنظیم و مدیریت نماید؛ اما اعمال این صلاحیت باید در چارچوب تعهدات بین‌المللی، اصول حقوق بشر و قواعد آمره حقوق بین‌الملل صورت گیرد. از این رو، هیچ دولتی نمی‌تواند به بهانه حفظ امنیت یا نظم عمومی، حقوق اساسی و کرامت انسانی اتباع خارجی را به‌طور خودسرانه محدود یا سلب نماید. از مهم‌ترین مبانی نظری این تحقیق، نظریه کرامت ذاتی انسان است که در منشور ملل متحد، اعلامیه جهانی حقوق بشر، میثاق‌های بین‌المللی حقوق بشر و سایر اسناد مرتبط مورد تأکید قرار گرفته است. مطابق این

نظریه، برخورداری از حقوق اساسی وابسته به تابعیت نیست، بلکه از حیثیت ذاتی انسان سرچشمه می‌گیرد. بنابراین، اتباع خارجی نیز از حقوقی چون حق حیات، امنیت، دسترسی به عدالت، آموزش، اشتغال در حدود قانون و برخورداری از رفتار انسانی و عاری از تبعیض بهره‌مند بوده و دولت میزبان مکلف به رعایت و حمایت از این حقوق است.

در حوزه حقوق داخلی، نظام حقوقی ایران با تصویب قانون ورود و اقامت اتباع خارجی، قانون کار، آیین نامه‌های اجرایی و سایر مقررات مرتبط، چارچوب حقوقی اقامت و اشتغال اتباع خارجی را مشخص ساخته است. این مقررات ضمن شناسایی صلاحیت دولت در مدیریت مهاجرت، مقامات اجرایی را نیز مکلف می‌سازد که در اجرای وظایف خویش از حدود صلاحیت قانونی تجاوز نکرده و حقوق قانونی اتباع خارجی را رعایت نمایند.

مبنای نظری دیگر این تحقیق، اصل حاکمیت قانون و نظریه مسئولیت جزائی مقامات عمومی است. بر اساس این نظریه، هیچ مقام دولتی در برابر قانون مصونیت مطلق ندارد و هرگاه در نتیجه سوءاستفاده از صلاحیت، تخلف از قوانین یا نقض عمدی حقوق اتباع خارجی، عناصر قانونی جرم تحقق یابد، علاوه بر مسئولیت اداری و مدنی، مسئولیت جزائی نیز متوجه وی خواهد بود. این اصل یکی از مهم‌ترین تضمین‌های اجرای قانون، حمایت از حقوق اشخاص و تحقق عدالت در نظام‌های حقوقی معاصر به‌شمار می‌رود.

از دیدگاه اندیشمندان حقوق مهاجرت، از جمله جواد صفایی در کتاب تحول و توسعه حقوق پناهندگان، حل چالش‌های ناشی از مهاجرت مستلزم همکاری دولت‌ها و رعایت معیارهای بین‌المللی حقوق بشر است. همچنین کیت جاسترام و مارلین آکی‌رون در کتاب حمایت از پناهندگان، حمایت از مهاجران و پناهندگان را از تعهدات اساسی دولت‌ها دانسته و بر ایجاد توازن میان حاکمیت ملی و رعایت کرامت انسانی تأکید می‌کنند. فرشید سرفراز نیز در کتاب حقوق بشر-مهاجران در نظام حقوق بین‌الملل، حمایت از حقوق مهاجران را بخشی از تعهدات بین‌المللی دولت‌ها دانسته و بر ضرورت ایجاد ضمانت اجرای مؤثر برای جلوگیری از نقض حقوق آنان تأکید می‌نماید. بنابراین، مبنای نظری این تحقیق بر این دیدگاه استوار است که وضعیت حقوقی اتباع افغانستان در ایران، نتیجه تعامل میان حاکمیت دولت، الزامات حقوق بشر و اصل پاسخگویی مقامات عمومی است. هرگاه میان این سه مؤلفه تعادل برقرار شود، حقوق اتباع خارجی به‌گونه مؤثر تضمین خواهد شد؛ اما هرگاه مقامات اجرایی از حدود قانون تجاوز نموده یا حقوق قانونی

اتباع افغانستان را نقض کنند، علاوه بر مسئولیت اداری و مدنی، در موارد پیش‌بینی شده در قانون، مسئولیت جزائی نیز متوجه آنان خواهد بود. از این رو، تحقق عدالت در حوزه مهاجرت مستلزم آن است که مدیریت مهاجرت بر پایه قانون، رعایت کرامت انسانی و پاسخگویی مؤثر مقامات اجرایی استوار باشد. (موتقی، ص ۱۱۱، ۱۳۹۶).

۳. مفاهیم و چارچوب حقوقی اتباع خارجی در ایران

در این بخش سعی ما بر این است که کلمات مهاجر، پناهنده، آواره و اتباع را از نظر لغوی و اصطلاحی مورد تبیین قرار بدهیم.

۱- مهاجر: در لغت هجرت کننده، کسی از وطن خود جای دیگر سکنی گزیند. (حسن، ص ۹۹۴، ۱۳۸۹) در اصطلاح مهاجر به شخصی گفته می‌شود که به طور داوطلبانه و آزادانه برای بهبود شرایط زندگی خود (مادی یا اجتماعی) به کشور یا منطقه دیگری می‌رود. مهاجرت برخلاف آوارگی و پناهندگی، اجباری نیست. سازمان ملل، کسی را که بیش از یک سال در کشوری خارجی اقامت داشته باشد، مهاجر می‌داند. (هاشمی، ص ۶، ۱۳۹۸).

۲- پناهنده: در لغت واژه پناهنده به معنای کسی است که به شخص یا چیزی پناه می‌برد، پناه‌گیرنده، پناه آورده و کسی که برای در امان ماندن به حمایت دیگری روی می‌آورد آمده است (دهخدا، کلمه پناهنده، ۱۳۵۹). در اصطلاح پناهنده طبق کنوانسیون‌های پناهندگان ۱۹۵۱ و پروتوکول الحاقی ۱۹۶۷؛ کسی که به دلیل ترس مؤثر از آزار و تعقیب به دلایل نژادی، مذهبی، ملیتی، عضویت در گروه اجتماعی خاص یا عقاید سیاسی، کشور خود یا محل اقامتش را ترک کرده و نمی‌تواند از حمایت آن کشور برخوردار شود. دو شرط اصلی برای پناهندگی، وجود آزار و تعقیب و عبور از مرزهای بین‌المللی است. تشخیص مؤثر بودن ترس، بر عهده مقامات کشور پذیرنده است.

بنابراین دو ضوابط اصلی در مفهوم پناهندگی وجود دارد: یکی ضوابط آزار و دیگری ضوابط گذر از مرز می‌باشد. واضح است که خارج از کشور متبوع خویش یا محل اقامت بودن؛ به عبارتی گذر از مرزهای شناخته شده بین‌المللی کشورها، یکی از عناصر اساسی این مفهوم را تشکیل می‌دهد (هاشمی، ص ۶۱۱، ۱۳۹۲).

۳-آواره: کلمه آواره در لغت عبارت از گم گشته، سرگردان، دربدر، بی‌خانمان، معنا شده است (حسن، آواره، ۵۵، ۱۳۸۹). و در اصطلاح حقوقی اشخاصی که به اثر جنگ ها، حوادث طبیعی، ناآرامی، مداخلات خارجی، ناچار به ترک محل زندگی و سرزمین خود می‌شوند، در زمره افرادی قرار می‌گیرند که به اجبار از وطن خویش جدا شده‌اند. بر خلاف پناهندگان آن‌ها الزاماً به دلیل ترس از تعقیب، مجازات یا آزار سیاسی و عقیدتی کشور خود را ترک نمی‌کنند، بلکه عامل اصلی این جابجایی‌ها معمولاً شرایط بحرانی و فقدان امنیت انسانی است. آواره‌گی نوعی مهاجرت اجباری یا غیر ارادی به شمار می‌آید و شامل هر دو گروه آواره‌گان داخلی و بیرون مرزی می‌شود. از این رو، هرگاه اعضای جامعه‌ای در نتیجه‌ی جنگ، خشونت یا بی‌ثباتی‌های گسترده، از سرزمین خود رانده شوند، اما دلیل مشخص از ترس تعقیب حکومتی نداشته باشند، عنوان «پناهنده» بر آن‌ها صدق نمی‌کند و باید از واژه آواره استفاده کرد. به‌طور دقیق‌تر، آواره‌گی تنها به جابه‌جایی‌های ناخواسته و اکراه‌آمیز اطلاق می‌شود و اگر شخصی داوطلبانه تصمیم به مهاجرت بگیرد، در قلمرو این مفهوم جای نمی‌گیرد. در نهایت، واژه‌ی «آواره» مفهومی عام دارد که هم بی‌خانمان‌های داخلی را دربرمی‌گیرد و هم کسانی را که به دلایل اجباری از مرزهای کشورشان خارج شده‌اند (قبادی، ص ۱۳، ۱۳۹۳).

۴-اتباع: کلمه اتباع در لغت به معنای تابع، پیروان، جمع تبع، یعنی بیگانه معادل کلمه فارسی است که گاهی اوقات ناآشنا، غیرخودی، اجانب، اتباع، و غریبه نیز گفته می‌شود (حسن، اتباع، ۶۹، ۱۳۸۹). و این کلمه در لغت نامه عربی به اجانب و در زبان انگلیسی به Foreigner-Alien تعبیر می‌شود (دهخدا، کلمه اتباع، ۱۳۵۹).

فلهذا در نظام حقوقی ایران، اتباع خارجی به افرادی اطلاق می‌شود که تابعیت ایران را نداشته و تابع قوانین کشور متبوع خود هستند. قانون مدنی ایران در مواد مختلف، از جمله ماده ۱۶۹ به بعد، قواعد کلی رفتار با اتباع بیگانه را بیان می‌کند. این مواد عمدتاً بر دو اصل اساسی تأکید دارند: "۱- اصل رفتار متقابل: حقوق خصوصی، ایرانیان در یک کشور از حقوقی برخوردارند که قوانین آن کشور برای اتباع ایران مقرر کرده باشد. ۲- محدودیت در مالکیت و حق تصرف: اتباع خارجی در تملک اموال غیرمنقول در ایران محدودیت‌هایی دارند، مگر در موارد استثنایی و با کسب مجوز خاص طبق مواد قانون" (ماده ۷۶۹، قانون مدنی، ۱۳۷۵).

۴. منابع حقوقی مرتبط با اتباع خارجی

مجموعه قوانین و مقررات حاکم بر وضعیت اتباع خارجی در ایران پراکنده بوده و از منابع متعددی نشأت می‌گیرد:

۴.۱. قوانین عمومی

قانون اساسی، عالی‌ترین و بنیادین‌ترین سند حقوقی هر کشور است که چارچوب تشکیل دولت، ساختار قدرت و حدود صلاحیت‌های آن را به روشنی تعیین می‌کند؛ از این رو، به درستی «مادر قوانین» نام گرفته است. بر همین اساس، در متن قانون اساسی ملت‌ها، حقوق و تکالیف اتباع داخلی و همچنین حقوق اتباع خارجی مقیم کشور مشخص و تفکیک شده است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز حقوق و تعهدات مربوط به بیگانگان مقیم قلمرو ایران تعیین گردیده که موارد ذیل از جمله آن است:

۱- طبق اصل ۴۲ قانون اساسی اتباع خارجی می‌توانند طبق ضوابط قانونی تابعیت ایران را تحصیل نمایند و سلب تابعیت آن‌ها تنها در صورتی مجاز است که دولت دیگری تابعیت شان را بپذیرد یا شخصاً درخواست ترک تابعیت کنند.

۲- همچنان مطابق اصل ۸۱ اعطای هرگونه امتیاز برای تأسیس شرکت‌ها و مؤسسات بازرگانی، صنعتی، کشاورزی، معدنی و خدماتی به بیگانگان به‌طور مطلق ممنوع است.

۳- طبق اصل ۸۲ استخدام کارشناسان خارجی از سوی دولت جز در مواقع ضرورت و با تصویب مجلس شورای اسلامی مجاز نخواهد بود.

۴- دولت جمهوری اسلامی ایران مجاز است به اشخاصی که پناهندگی سیاسی استدعا می‌کنند، پناه دهد، مگر آن‌که مطابق قوانین داخلی کشور، خائن یا جنایتکار شناخته شوند (اصل ۱۵۵، قانون اساسی، ۱۳۵۸).

۴.۲. قانون مدنی

قانون مدنی را می‌توان مبنای چارچوب کلی حقوق مدنی و خانواده بحث و تبیین کرد، لذا در قدم نخست بحث روی تابعیت و در قدم بعدی بحث اقامت را مورد تبیین قرار خواهیم داد.

۱- **تابعیت:** تابعیت در حقوق ایران رابطه حقوقی و سیاسی میان فرد و دولت است که بر اساس آن حقوق و تکالیف متقابل ایجاد می‌شود. مقررات تابعیت در قانون مدنی ایران تنظیم شده است.

اصل بر ایرانی بودن افراد ساکن ایران است مگر تابعیت خارجی آن‌ها ثابت گردد. تابعیت از طریق نسب، به‌ویژه تولد از پدر ایرانی، موجب ایجاد تابعیت ایران می‌شود و در موارد خاص تولد در ایران نیز امکان تحصیل تابعیت وجود دارد. ازدواج نیز در برخی شرایط بر تابعیت زن خارجی یا زن ایرانی تأثیر می‌گذارد (قانون مدنی، ماده ۹۷۶، ۱۳۰۷). اتباع خارجی برای تحصیل تابعیت ایران باید شرایط قانونی، از جمله اقامت و درخواست رسمی را رعایت نمایند. ترک تابعیت ایران نیز تنها با اجازه دولت و رعایت شرایط مقرر امکان‌پذیر است. قانون ایران اصل را بر تابعیت واحد قرار داده و تابعیت مضاعف را در موارد محدود می‌پذیرد. همچنین روابط مربوط به اتباع خارجی بر اساس قوانین داخلی ایران، اصل رفتار متقابل و حفظ مصالح ملی تنظیم می‌شود. (قانون مدنی، ماده ۹۷۹، ۱۳۰۷).

۲- اقامت: اقامت اتباع خارجی در حقوق ایران به معنای حضور قانونی شخص بیگانه در قلمرو ایران است که آثار حقوقی مانند بهره‌مندی از برخی حقوق مدنی و تکالیف قانونی را به همراه دارد. قانون مدنی ایران اقامتگاه را محل سکونت و مرکز مهم امور شخص می‌داند و برای تعیین وضعیت حقوقی اشخاص، اقامتگاه اهمیت اساسی دارد. اتباع خارجی در ایران تابع مقررات مربوط به اقامت و قوانین داخلی کشور هستند و حقوق آن‌ها با رعایت محدودیت‌های قانونی و اصل رفتار متقابل تنظیم می‌شود. همچنین در امور مربوط به احوال شخصیه اتباع خارجی، قوانین کشور متبوع آنان در حدود مقررات ایران مورد توجه قرار می‌گیرد (قانون مدنی، ماده ۱۰۰۲، ۱۳۰۷).

۴.۳. قانون گذرنامه

در ماده نخست گذرنامه (پاسپورت) عبارت از تنظیم‌کننده امور مربوط به ورود، خروج و اسناد هویتی را گویند، و یا گذرنامه (پاسپورت) مدرکی حاکمیتی است که توسط دولت صادر و شامل انواع سیاسی، خدمت و عادی است و برای سفر ایرانیان به خارج یا ورود آن‌ها طراحی شده است (ماده ۱، قانون گذرنامه، ۱۳۵۱). برای خارجی‌های فاقد تابعیت یا کسانی که قادر به تهیه گذرنامه از کشور متبوع نیستند (ماده ۳۱، قانون گذرنامه، ۱۳۵۱). شهربانی با تأیید دستگاه‌های اطلاعاتی و وزارت امور خارجه، پروانه «گذر» صادر می‌کند این «پروانه گذر» به منزله اثبات ایرانی یا بیگانه بودن فرد نیست و مشخصات ظاهری آن طبق آیین‌نامه تعیین می‌شود. نام افراد زیر ۱۸ سال و همسر دارنده پروانه، در گذرنامه یا پروانه وی ثبت می‌شود و صدور مدرک جداگانه برای آن‌ها

ممنوع است، اعتبار اولیه پروانه خروج مجدد برای بیگانگان یک سال است و برای هربار خروج از کشور نیازمند اخذ اجازه مجدد خواهند بود (مواد ۳۲- ۳۳، قانون گذرنامه، ۱۳۵۱).

۴.۴. قانون ورود و اقامت اتباع خارجه مصوب ۱۳۱۰

این قانون قدیمی ترین سند خاص در این حوزه که هنوز برخی مواد آن لازم الاجرا هستند، هرچند بسیاری از مفاد آن با تحولات جدید سازگار نیست. ورود، خروج و اقامت اتباع خارجی در ایران فقط با اخذ مجوز رسمی (روادید و اجازه اقامت) از نهادهای ذیربط ممکن است. روادید ورود و خروج باید از نمایندگی های ایران در خارج و بر روی گذرنامه یا مدارک هویتی رسمی کشور متبوع صادر گردد. (ماده ۱، قانون ورود اقامت، ۱۳۱۰). مطابق مواد ۴ و ۵ قانون ورود و اقامت اتباع خارجه، اتباع خارجی پس از ورود به ایران مکلف اند مقررات اقامت را رعایت کرده و در صورت اقامت، مجوزهای لازم را از مراجع مربوط دریافت نمایند. اقامت اتباع خارجی تابع اجازه دولت بوده و بدون مجوز قانونی امکان پذیر نیست. مطابق ماده ۸ قانون ورود و اقامت اتباع خارجه، اشخاصی که اتباع خارجی را در محل سکونت یا اماکن خود می پذیرند، مکلف اند ورود و اقامت آنان را به مقامات مربوط اطلاع دهند تا وضعیت اقامت آنان ثبت گردد. مطابق مواد ۳ و ۶ قانون ورود و اقامت اتباع خارجه، اتباع خارجی باید دارای گذرنامه یا اسناد معتبر بوده و در مدت اقامت، مدارک قانونی مربوط به حضور خود را همراه داشته باشند؛ در غیر آن، دولت می تواند مطابق قانون اقدام نماید. مطابق مواد ۱۰ و ۱۱ قانون ورود و اقامت اتباع خارجه، خروج اتباع خارجی از ایران نیز تابع مقررات قانونی بوده و در موارد لازم باید اجازه خروج از مراجع صلاحیت دار دریافت گردد. مطابق ماده ۱۱ قانون ورود و اقامت اتباع خارجه، در صورتی که اتباع خارجی مقررات مربوط به ورود، عبور یا اقامت را رعایت نکنند، دولت می تواند مطابق قانون نسبت به اخراج یا محدودیت اقامت آنان اقدام نماید. مطابق ماده ۱۵ قانون ورود و اقامت اتباع خارجه، دولت می تواند در موارد مربوط به امنیت، مصالح عمومی و نظم کشور، ورود، خروج یا اقامت اتباع خارجی را محدود یا ممنوع نماید.

۴.۵. قانون کار

قانون کار جمهوری اسلامی ایران در راستای تنظیم و مجوز کار برای اتباع خارجی مصوبات ذیل را انجام داده است: مطابق ماده ۱۲۰ اتباع بیگانه نمی توانند در ایران مشغول به کار شوند مگر آنکه اولاً دارای روادید ورود با حق کار مشخص بوده و ثانیاً مطابق قوانین و مقررات مربوط، پروانه کار دریافت کرده باشند. همچنان مطابق ماده ۱۲۱ این قانون، برخی افراد از دریافت پروانه کار معاف

می‌باشند؛ از جمله نمایندگان سیاسی و کنسولی، کارکنان سازمان ملل متحد و کارشناسان مأموریت‌های بین‌المللی که طبق مقررات مربوط فعالیت می‌کنند. مطابق ماده ۱۲۱ قانون کار، وزارت کار هنگام صدور پروانه کار باید شرایط زیر را بررسی نماید:

۵-۱- نبود نیروی کار ایرانی دارای تخصص مشابه؛

۵-۲- داشتن تخصص و مهارت لازم توسط تبعه خارجی؛

۵-۳- استفاده از نیروی خارجی برای آموزش و جایگزینی نیروی ایرانی.

مطابق ماده ۱۲۲ صدور پروانه کار برای اتباع خارجی منوط به تأیید هیأت فنی اشتغال اتباع بیگانه است و شرایط و نحوه کار آن طبق آیین‌نامه‌های مربوط تعیین می‌شود. مطابق ماده ۱۲۳ قانون کار، وزارت کار می‌تواند برای اتباع خارجی دارای شرایط خاص، از جمله اقامت طولانی، داشتن همسر ایرانی یا پناهندگان دارای مجوز قانونی، تسهیلات و اولویت‌هایی در صدور یا تمدید پروانه کار در نظر گیرد.

ماده ۱۲۴ در صورت ضرورت و یا بر اساس قراردادهای متقابل میان دولت‌ها، امکان معافیت برخی اتباع خارجی از پرداخت هزینه‌های مربوط به پروانه کار وجود دارد. مطابق ماده ۱۲۵ این قانون مدت اعتبار جواز کار اتباع خارجی حداکثر یک سال است و تمدید آن باید مطابق مقررات قانونی انجام شود. مطابق ماده ۱۲۶ کارفرما و تبعه خارجی مکلف اند در صورت قطع رابطه کاری، موضوع را به وزارت کار اعلام نمایند تا مطابق قانون درباره ادامه اقامت، تمدید یا خروج تصمیم‌گیری شود. بناءً در شرایط خاص و برای رفع نیازهای ضروری کشور، امکان صدور پروانه کار مؤقت برای اتباع خارجی طبق مقررات وجود دارد. (ماده ۲۷، قانون کار، ۱۳۶۹).

۴.۶. قوانین خاص و اداری

آیین‌نامه اجرایی اقامت اتباع خارجی مصوب ۱۳۸۳ و اصلاحات بعدی: تنظیم‌کننده رویه‌های اداری صدور پروانه اقامت توسط وزارت کشور. طرح ساماندهی اتباع خارجی و آیین‌نامه کارت آمایش مشخص کردن مدارک جهت آموزش شامل کارت هویت، دفتر چه پناهندگی، گذرنامه، برگه تردد خروجی و مدت دار و ممنوعیت ثبت نام در مدارس این طرح که از دهه ۱۳۸۰ شمسی آغاز شد، تلاش کرد تا موج‌های مهاجرت افغان‌ها را تحت یک سیستم مدیریتی متمرکز در آورد. کارت آمایش به عنوان سند هویت و اقامت موقت برای این افراد صادر می‌شود. مقررات وزارت کار: مربوط به صدور پروانه کار و اشتغال و هم‌چنان طی مراحل اداری.

مصوبات شورای عالی امنیت ملی و هیئت وزیران: در دوره های خاص، این نهادها برای مدیریت بحرانهای جمعیتی، مقررات ویژه ای وضع کرده اند. (ماده ۱-۳، آیین نامه اجرایی، ۱۳۸۰). بناً این مجموعه مقررات نشان دهنده یک نظام یکپارچه و کنترل محور برای مدیریت اتباع خارجی در ایران است که از طریق آیین نامه اقامت (۱۳۸۳)، طرح آمایش و مقررات وزارت کار اجرا می شود. هدف اصلی آن، ثبت هویتی، ساماندهی اقامت و محدودسازی ورود غیرقانونی به خدمات عمومی و بازار کار است. کارت آمایش به عنوان ابزار کلیدی، وضعیت اقامت مؤقت و قابل ردیابی را برای اتباع ایجاد می کند. در حوزه آموزش و خدمات اجتماعی نیز دسترسی افراد به مدارک هویتی و اقامتی وابسته شده است. وزارت کار با صدور پروانه کار، اشتغال را تحت کنترل اداری قرار می دهد تا از اشتغال غیرمجاز جلوگیری شود. در کنار این ها، ورود نهادهای امنیتی و هیئت دولت نشان می دهد که موضوع مهاجرت علاوه بر جنبه اداری، ماهیت امنیتی و جمعیتی نیز دارد.

۴.۷. جایگاه معاهدات بین المللی در قبال اتباع خارجی در ایران

جمهوری اسلامی ایران در حوزه حقوق بین الملل بشردوستانه و حقوق پناهندگان دارای موضع خاصی است. ایران عضو کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو درخصوص وضعیت پناهندگان و پروتوکول ۱۹۶۷ آن نیست. این عدم عضویت تأثیر عمده ای بر نحوه برخورد قانونی با پناهندگان دارد؛ به این معنا که ایران الزام حقوقی مستقیم برای اجرای تمام تعهدات مرتبط با کنوانسیون را ندارد. با این حال، ایران به عنوان عضو سازمان ملل متحد، موظف به رعایت اصول بنیادین حقوق بشر مندرج در منشور ملل متحد و اعلامیه جهانی حقوق بشر به ویژه اصل عدم بازگرداندن اجباری است. همچنین، ایران عضو کنوانسیون حقوق کودک است که الزاماتی را در مورد دسترسی کودکان مهاجر به آموزش و بهداشت ایجاد می کند.^۱

^۱ معاهدات و قوانین بین المللی از منظر اجرا و تنفیذ در ایران در وضعیت خوبی قرار دارد. البته شرط آنکه مخالف نظام و شرع نباشد. و چنانچه در خصوص اصول بنیادی و حقوق بشر و پابندی به اراده سازمان ملل متحد در عملکرد با مهاجرین و اتباع خارجی بدون اسناد و مدارک اقدام به اخراج و باز گرداندن اجباری و الزامی می باشد.

۵. وضعیت حقوقی اتباع افغانستان در ایران

حضور اتباع افغانستان، که بزرگترین جامعه خارجی مقیم در ایران را تشکیل می دهند، از دهه ۱۳۵۰ آغاز شده و وضعیت حقوقی آن ها به طور مستقیم تحت تأثیر تحولات سیاسی افغانستان قرار داشته است.

۵.۱. نگاه بر پیشینه تاریخی حضور اتباع افغانستان و انواع مجوزها

موج اول مهاجرت پس از کودتای ثور و حمله شوروی سابق و موج دوم در دهه ۱۳۷۰ پس از روی کار آمدن مجاهدین، امارت اسلامی، و جنگ های داخلی در افغانستان ایران را به یکی از بزرگترین میزبانان آوارگان جهان تبدیل کرد. در نظام حقوقی ایران، حضور اتباع افغانستانی سابقه ای طولانی دارد و عمدتاً در چارچوب قوانین مهاجرتی و آیین نامه های هیئت وزیران تنظیم شده است. از منظر تاریخی، ورود و اقامت آن ها ابتدا بر اساس مقررات کلی «ورود و اقامت اتباع خارجه» (مصوب ۱۳۱۰ و آیین نامه های بعدی) مدیریت می شد که اقامت موقت و دائم را به رسمیت می شناخت و صدور اجازه اقامت را در صلاحیت نیروی انتظامی و وزارت کشور قرار می داد. با افزایش مهاجرت افغان ها از دهه ۱۳۶۰ به بعد، رویکرد ایران به سمت سازماندهی متمرکز تغییر یافت و طرح هایی مانند «سرشماری» و سپس «کارت آزمایش» شکل گرفت که هدف آن شناسایی، ثبت و اعطای وضعیت اقامت مؤقت به اتباع دارای شرایط بود.

از نظر انواع مجوزها، مهم ترین اسناد شامل گذرنامه و ویزا، پروانه اقامت (موقت یا تمدیدشونده)، کارت آزمایش برای اتباع سرشماری شده، و برگه های تردد یا اقامت مدت دار است. در حوزه اشتغال نیز «پروانه کار» توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی صادر می شود و شرط اشتغال قانونی اتباع خارجی محسوب می گردد. در برخی دوره ها نیز برای گروه های خاص مانند پناهندگان، دفترچه های هویتی یا اسناد حمایتی صادر شده است. این ساختار نشان می دهد نظام حقوقی ایران به جای اعطای تابعیت گسترده، عمدتاً بر «مدیریت اقامت موقت و کنترل محور» اتباع افغانستانی تکیه دارد. بناً دولت ایران در پاسخ به این موج پناهندگی های انسانی، سیاست های متفاوتی را در راستایی سازماندهی در قبال اتباع اعمال کرده است. که این سیاست ها در عملکرد های ذیل می باشد:

کارت پناهندگی: برای تعداد محدودی از اتباع خارجی در ایران که از سوی (UNHCR) یا سازمان امور پناهندگان معرفی شده اند.

کارت هویت موقت: کارت برای افرادی که در سامانه های ثبت نام جای گرفته اند (آیین نامه اجرایی اقامت اتباع خارجی مصوب ۱۳۸۳).

طرح ساماندهی و کارت آمایش: این مهمترین سازوکار مدیریتی است. دارندگان کارت آمایش که اکنون عمدتاً به مرحله تحت نام آمایش نوزده رسیده اند. اقامت موقت خود را برای زندگی و کار در ایران کسب میکنند. این کارتها معمولاً دارای شش ماه اعتبار هستند و تمدید آنها منوط به رعایت ضوابط امنیتی و اداری وزارت کشور است. (دستورالعمل کارت آمایش وزارت کشور)

۱- حق اقامت و محدودیت های سفر

دارندگان کارت آمایش بر اساس مقررات اقامت اتباع خارجی و نظام ساماندهی اتباع، دارای اجازه اقامت مؤقت در محل تعیین شده (استان محل ثبت اقامت) می باشند و تغییر محل اقامت آنان نیازمند اجازه مراجع ذی صلاح است. این محدودیت مکانی ناشی از مقررات اجرایی اقامت اتباع خارجی بوده و مستند آن (ماده ۴-۵، قانون ورود و اقامت اتباع خارج، ۱۳۱۰).

۲- حق اشتغال و محدودیتهای شغلی

قانون کار ایران به طور کلی اشتغال اتباع خارجی را منوط به صدور مجوز کار از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی کرده است (ماده ۱۲۱، قانون کار، ۱۳۶۹).

۳- نامه اشتغال

آیین نامه اجرایی قانون کار مصوب ۱۳۷۱ و تبصره های بعدی، محدودیت های جدی بر اشتغال اتباع خارجی ها اعمال می کنند: "شرط تابعیت: کارفرمایان باید ثابت کنند که ایرانی واجد شرایط برای آن شغل وجود ندارد. محدودیتهای شغلی: طبق بخشنامه های اجرایی، اتباع خارجی از اشتغال در مشاغل حساس، مدیریتی، یا مشاغل مشخص شده در لیست مشاغل انحصاری ایرانیان محروم اند. در عمل، اشتغال افغان ها بیشتر محدود به بخشهای غیررسمی، ساختمانی، کشاورزی و خدمات سطح پایین کارگری ساده است. محدودیت تعداد: سهمیه مشخصی برای اشتغال اتباع در هر واحد کاری وجود دارد. دسترسی به مشاغل رسمی و بیمه تأمین اجتماعی برای بسیاری از مهاجران افغان

دشوار است و این امر آنها را به طرف اقتصاد غیررسمی سوق می‌دهد که در آن استثمار شغلی و عدم رعایت حداقل‌های قانونی شایع است.²

۴- حق آموزش و پرورش

در زمینه آموزش ایران گام‌های مهمی برداشته است. چنانچه قانون اساسی نشان می‌دهد که آموزش برای هر فرد در جامعه ایران را شامل می‌شود و هم‌چنان بر اساس تأکیدات رهبری و مصوبات اخیر دولت برای فعالان دانش‌آموزان و دانشجویان اتباع خارجی از این امتیازات بهره‌مند اند (اصل ۳۰۱، قانون اساسی، ۱۳۵۸).

الف- آموزش عمومی: فرزندان اتباع خارجی اعم از دارای کارت آمایش و حتی فاقد مدارک هویتی موسوم به «مدرسه ستیز» حق دارند در مدارس دولتی ثبت نام کرده و تحصیل کنند. این امر بر اساس قانون اساسی و آیین نامه نحوه آموزش اتباع خارجی فراهم سازی آموزش رایگان برای همه و تعهدات بین المللی حقوق کودک اجرا می‌شود (مواد ۱-۲، آیین نامه، ۱۳۸۳).

ب- آموزش عالی: در ارتباط به تحصیلات اتباع خارجی در دانشگاه‌های ایران اقدامات موثر و مثبتی برداشته شده که می‌توان به آیین نامه نحوه آموزش اتباع خارجی استناد کرد. (ماده ۲-۳، آیین نامه، ۱۳۹۵) دسترسی به دانشگاه‌ها برای اتباع افغان که مدارک تحصیلی آن‌ها قابل تطبیق باشد وجود دارد، اما تعداد سهمیه‌های اختصاصی محدود بوده و رقابت شدید است. در برخی رشته‌ها برای اتباع خارجی ممنوعیت و محدودیت وجود دارد (دره صوفی، ص ۹-۱۰، ۱۳۹۸).

۵- بهداشت و درمان

حق صحت به عنوان یک امتیاز به مفهوم که هر شخص به آن مستحق است تا خوب‌ترین و بهترین سطح سلامتی و جسمی و روانی دست یابد. بناً دسترسی به خدمات بهداشتی اولیه در مراکز دولتی برای تمامی اتباع خارجی حتی غیرمجاز فراهم شده است. (ماده ۹، تصویب نامه، ۱۴۰۳). با این حال، پوشش کامل بیمه سلامت یا بیمه‌های تکمیلی برای بسیاری از مهاجران به دلیل ماهیت اشتغال آن‌ها بیمه توسط کارفرما یا عدم بیمه دشوار است.

² در مشاغل رسمی بعید است که اتباع افغان استخدام گردد. چرا که اتباع ایرانی تحصیل کرده و متخصص فراوان دارند. اتباع افغان صرف می‌تواند در کارهای ساده و یا کارهایی که اتباع ایرانی حاضر به انجام آن نیست مشغول به کار شوند حتی در صورتی که امتیازات (سود، انعام، بیمه کارگری و بیمه تأمین اجتماعی) هم نداشته باشد تنها برای مزد.

۶. مسئولیت جزائی مقامات ناقض حقوق اتباع افغان

این مبحث با بررسی مبانی و مصادیق مسئولیت جزائی مقامات ناقض حقوق اتباع افغان در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران آغاز می شود و در ادامه، نقش اسناد بین المللی حقوق بشر-واسناد مرتبط با حمایت از مهاجران در تبیین و تقویت این مسئولیت مورد تحلیل قرار می گیرد.

۶.۱. مبانی قانونی مسئولیت جزائی مقامات

یکی از اصول بنیادین نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، اصل حاکمیت قانون و برابری همه اشخاص در برابر قانون است. هرچند اتباع خارجی از تمامی حقوق سیاسی اتباع ایرانی برخوردار نیستند، اما در برخورداری از حقوق بنیادین انسانی، از جمله حق حیات، امنیت جانی، کرامت انسانی، دسترسی به نظام قضائی، برخورداری از دادرسی عادلانه و حمایت در برابر اقدامات خودسرانه مأموران دولتی، تحت حمایت قوانین ایران قرار دارند. ازاین رو، هیچ مقام یا مأمور دولتی حق ندارد خارج از حدود اختیارات قانونی، حقوق اتباع خارجی از جمله اتباع افغان را نقض نماید.

اصل بیست و دوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر می دارد: "حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصئون است مگر در مواردی که قانون تجویز کند". بنأ مفهوم «اشخاص» در این اصل اختصاص به اتباع ایرانی ندارد و هر شخصی که در قلمرو ایران حضور دارد، از حمایت قانون برخوردار است.

همچنین مطابق اصل سی و دوم قانون اساسی، هیچ کس را نمی توان دستگیر کرد مگر به حکم و ترتیبی که قانون معین کرده است. بنابراین بازداشت اتباع افغان نیز باید مستند به قانون باشد و هرگونه بازداشت خودسرانه موجب مسئولیت جزائی مأموران خواهد بود. اصل سی و هشتم قانون اساسی نیز هرگونه شکنجه برای گرفتن اقرار یا کسب اطلاع را ممنوع اعلام کرده و اصل سی و نهم هتک حرمت و حیثیت افراد بازداشت شده را ممنوع دانسته است. این اصول نسبت به اتباع خارجی نیز قابل اعمال است.

از سوی دیگر، ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ (کتاب پنجم تعزیرات) مقرر می دارد: "هر یک از مقامات و مأموران وابسته به نهادها و دستگاه های حکومتی که برخلاف قانون آزادی شخصی افراد ملت را سلب کند یا آنان را از حقوق مقرر در قانون اساسی محروم نماید، علاوه بر انفصال از خدمت، به حبس محکوم خواهد شد".

هرچند در متن ماده از عبارت «افراد ملت» استفاده شده است، اما با توجه به اصول کرامت انسانی و ممنوعیت اقدامات غیرقانونی مأموران، هرگونه رفتار مجرمانه نسبت به اتباع خارجی نیز در صورت انطباق با سایر عناوین مجرمانه، موجب مسئولیت جزائی مرتکب خواهد بود. بنابراین، اصل قانونی بودن جرایم و مجازات‌ها اقتضا می‌کند که مأموران و مقامات دولتی در اجرای قوانین مربوط به اتباع خارجی، حدود اختیارات قانونی خود را رعایت نموده و از هرگونه اقدام خارج از قانون خودداری کنند (مواد ۱۲ و ۱۳، قانون مجازات اسلامی، ۱۳۹۲).

۶.۲. موارد تحقق مسئولیت جزائی مقامات

در جریان اجرای قوانین مربوط به ورود، اقامت، اشتغال و خروج اتباع افغان، امکان ارتکاب برخی جرایم توسط مأموران وجود دارد که در صورت تحقق، مسئولیت جزائی آنان قابل تعقیب خواهد بود (ماده ۵۷۰، قانون مجازات اسلامی، ۱۳۹۲).

۶.۲.۱. بازداشت غیرقانونی

براساس اصل ۳۲ قانون اساسی و مواد قانون آیین دادرسی جزائی، بازداشت اشخاص صرفاً با مجوز قانونی امکان‌پذیر است. چنانچه مأموران انتظامی یا سایر مقامات، بدون مجوز قانونی یا بیش از مدت مقرر، اتباع افغان را بازداشت نمایند، عمل آنان می‌تواند مشمول ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی باشد.

۶.۲.۲. ضرب و جرح

چنانچه مأموران در هنگام دستگیری یا انتقال اتباع خارجی بدون ضرورت قانونی از زور استفاده کرده و موجب ایراد صدمه بدنی شوند، حسب مورد مشمول مقررات قصاص یا دیات و نیز مقررات تعزیرات خواهند بود. استفاده از سلاح نیز تنها در حدود قانون به کارگیری سلاح توسط مأموران نیروهای مسلح مصوب ۱۳۷۳ مجاز است.

۶.۲.۳. توهین و تحقیر

رفتارهای موهن، تحقیرآمیز یا توأم با اهانت نسبت به اتباع افغان، علاوه بر مغایرت با اصول کرامت انسانی، در صورت تحقق شرایط قانونی می‌تواند مشمول ماده ۶۰۸ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) باشد.

۶.۲.۴. اخاذی یا دریافت وجه غیرقانونی

در برخی موارد ممکن است مأموران در قبال انجام وظایف قانونی خود از اتباع خارجی وجوهی مطالبه کنند. چنین رفتاری حسب مورد می تواند از مصادیق ارتشاء، اخاذی یا سوءاستفاده از مقام اداری بوده و مطابق قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء، اختلاس و کلاهبرداری و نیز قانون مجازات اسلامی قابل تعقیب باشد (ماده ۵۷۶، قانون مجازات اسلامی، ۱۳۹۲).

۶.۲.۵. سوءاستفاده از مقام اداری

چنانچه مقام اداری از اختیارات قانونی خود برای اعمال فشار، تبعیض یا ضیاع حقوق اتباع افغان استفاده نماید، علاوه بر مسئولیت اداری، حسب مورد مسئولیت جزائی نیز خواهد داشت (ماده ۶۰۵، قانون مجازات اسلامی، ۱۳۹۲).

۶.۲.۶. جلوگیری غیرقانونی از اشتغال

اتباع افغان دارای جواز کار معتبر، مطابق قانون کار حق اشتغال در حدود مجوز صادره را دارند. هرگونه جلوگیری غیرقانونی از اشتغال قانونی آنان یا ایجاد مانع خارج از چارچوب مقررات، در صورت همراه بودن با سوءاستفاده از مقام یا اعمال مجرمانه، می تواند موجب مسئولیت جزائی مقام مربوط شود (ماده ۵۷۶، قانون مجازات اسلامی، ۱۳۹۲).

۶.۲.۷. جلوگیری غیرقانونی از تحصیل

مطابق اصل ۳۰ قانون اساسی و سیاست های اعلامی جمهوری اسلامی ایران، کودکان اتباع خارجی نیز از حق آموزش برخوردارند. چنانچه مقام یا مأمور مسئول، برخلاف مقررات، مانع ثبت نام یا ادامه تحصیل افراد واجد شرایط شود، علاوه بر مسئولیت اداری، حسب مورد مسئولیت جزائی نیز خواهد داشت.

۶.۲.۸. اخراج بدون رعایت تشریفات قانونی

مطابق قانون ورود و اقامت اتباع خارجه مصوب ۱۳۱۰، اخراج اتباع خارجی باید مطابق تشریفات مقرر قانونی انجام شود. بنابراین اخراج خودسرانه یا استفاده از زور برخلاف مقررات، می تواند موجب مسئولیت جزائی و مدنی مأموران گردد.

۶.۳. ضمانت اجراهای جزائی

نظام حقوقی ایران برای جلوگیری از سوءاستفاده مأموران دولتی، ضمانت اجراهای جزائی متعددی پیش‌بینی کرده است. بسته به نوع جرم ارتكابی، مرتکبان ممکن است به یکی یا چند مورد از مجازات‌های زیر محکوم شوند:

۱. حبس تعزیری مطابق قانون مجازات اسلامی؛
۲. جزای نقدی در جرایمی که قانون مقرر کرده است؛
۳. انفصال مؤقت یا دائم از خدمات دولتی؛
۴. پرداخت دیه یا قصاص در صورت ایراد صدمات جسمانی؛
۵. جبران خسارات وارده بر اساس قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹؛
۶. محرومیت از حقوق اجتماعی در موارد مقرر قانونی؛

علاوه بر مسئولیت جزائی، مأموران متخلف ممکن است مطابق قانون رسیدگی به تخلفات اداری نیز با مجازات‌های انتظامی مانند توبیخ، کسر حقوق، تنزل مقام یا اخراج از خدمت مواجه شوند. بنابراین، مسئولیت جزائی نافی مسئولیت اداری یا مدنی نبوده و هر سه نوع مسئولیت ممکن است همزمان بر مرتکب بار شود. در نتیجه، حمایت از حقوق اتباع افغان صرفاً با شناسایی حقوق قانونی آنان تحقق نمی‌یابد، بلکه اجرای مؤثر قوانین و اعمال ضمانت اجراهای جزائی نسبت به مقامات و مأموران متخلف، مهم‌ترین ابزار تضمین حقوق این گروه از اتباع خارجی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران به شمار می‌رود.

۶.۳.۱. نقش اسناد بین‌المللی در تقویت ضمانت اجراها

در اسناد بین‌المللی حقوق بشر، صرف شناسایی حقوق افراد کافی تلقی نشده، بلکه بر وجود ضمانت اجراهای مؤثر برای مقابله با نقض این حقوق نیز تأکید شده است. ماده ۸ اعلامیه جهانی حقوق بشر-منتشره ۱۹۴۸ مقرر می‌دارد هر شخص حق دارد در برابر نقض حقوق اساسی خود از طریق محاکم ذیصلاح به جبران مؤثر دست یابد. این ماده بیانگر آن است که حمایت از حقوق اشخاص بدون امکان شکایت و پاسخگویی مقامات، حمایت مؤثری نخواهد بود، همچنین بند (۳) ماده ۲ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی دولت‌های عضو را موظف می‌کند برای اشخاصی که حقوق آن‌ها نقض شده است، راهکارهای مؤثر قضایی و اداری فراهم آورند و تضمین کنند که مقامات به شکایات آن‌ها رسیدگی کرده و احکام صادره را اجراء نمایند.

بنابراین، ایجاد مسئولیت جزائی برای مأموران متخلف، یکی از ابزارهای تحقق این تعهد بین‌المللی محسوب می‌شود. در حوزه حقوق مهاجران نیز مواد ۱۶، ۱۸ و ۲۵ کنوانسیون حمایت از حقوق همه کارگران مهاجر و اعضای خانواده آنان انتشار ۱۹۹۰ بر حق آزادی، امنیت شخصی، رسیدگی قضائی عادلانه، منع رفتار غیرانسانی و برخورداری از حمایت قانونی برابر تأکید کرده‌اند. این مقررات نشان می‌دهد که پاسخگویی مأموران دولتی و وجود ضمانت اجرای جزائی، از عناصر اساسی حمایت از حقوق مهاجران در نظام‌های حقوقی معاصر به شمار می‌رود.

بدین ترتیب، هرچند نظام حقوقی ایران در قوانین جزائی خود برای بسیاری از رفتارهای مجرمانه مأموران ضمانت اجرا پیش‌بینی کرده است، اما بهره‌گیری از معیارهای اسناد بین‌المللی می‌تواند در اصلاح قوانین، تقویت حمایت از اتباع خارجی و ارتقای نظام پاسخگویی مقامات عمومی نقش مؤثری ایفا کند.

۶.۳.۲. نقش اسناد بین‌المللی در اصلاح قوانین

تجربه نظام‌های حقوقی مختلف و اسناد بین‌المللی نشان می‌دهد که حمایت مؤثر از مهاجران تنها از طریق شناسایی حقوق آنان محقق نمی‌شود، بلکه نیازمند وجود سازوکارهای نظارتی، مسئولیت جزائی مأموران و دسترسی آسان به عدالت است، اصول بنیادین رفتار با زندانیان (مصوب مجمع عمومی سازمان ملل متحد، ۱۹۹۰)، اصول اساسی استفاده از زور و سلاح گرم توسط مأموران اجرای قانون (هاوانا، ۱۹۹۰) و آیین‌نامه رفتار مأموران اجرای قانون (مصوب مجمع عمومی سازمان ملل متحد، ۱۹۷۹) همگی بر ضرورت رعایت اصل تناسب، منع سوءاستفاده از قدرت، پاسخگویی مأموران و جبران خسارت قربانیان تأکید دارند.

این اسناد، هرچند الزام‌آور نیستند، اما به عنوان «حقوق نرم» (Soft Law) نقش مهمی در تفسیر تعهدات حقوق انسانی دولت‌ها و اصلاح قوانین داخلی دارند. بر همین اساس، قانون‌گذار ایرانی می‌تواند با الهام از این معیارها، مقررات صریح تری درباره مسئولیت جزائی مأموران ناقض حقوق اتباع خارجی وضع کند، سازوکارهای نظارتی را تقویت نماید و دسترسی اتباع خارجی به مراجع قضایی را تسهیل کند.

۷. چالش ها

وضعیت حقوقی اتباع خارجی در ایران، علیرغم تلاش های بشر دوستانه، اما مملو از حفره ها و تناقضات ساختاری است که نیازمند اصلاحات بنیادین میباشد. لذا در این مرحله از تحقیق در نخست به چالش ها و بعداً به راهکار های حقوقی پرداخته خواهد شد.

۱- نارسایی های ساختاری و قانونی: فقدان قانون جامع مهاجرت بزرگترین چالش، عدم وجود یک قانون جامع مهاجرت و اسکان است چنانچه قوانین موجود پراکنده و قدیمی است، مانند قانون ۱۳۱۰ که متناقض با نیازهای روز هستند. این پراکندگی باعث شده که مدیریت مهاجران به صورت موردی و بر اساس بخشنامه های اجرایی وزارت داخله، وزارت کار و نیروی انتظامی انجام شود که نتیجه آن عدم شفافیت و بوروکراسی پیچیده است.

۲- تعارضات نهادی: مسئولیت مدیریت اتباع بین وزارت کشور (امور اقامت و اسکان)، وزارت کار (امور اشتغال) و پولیس مهاجرت (امور امنیتی و خروج و ورود) تقسیم شده است. فقدان یک نهاد واحد با اختیارات کافی برای هماهنگی، باعث تأخیر در صدور مدارک و تصمیم گیری های متناقض میشود.

۳- چالش های اجرایی و اجتماعی: وضعیت اقامتی متزلزل تمدید سالانه کارت آمایش، ماهیت موقتی و ناپایداری را به زندگی این افراد تحمیل میکند. این عدم قطعیت بر برنامه ریزی بلند مدت خانواده ها، سرمایه گذاریهای کوچک، و دسترسی به خدمات اجتماعی تأثیر منفی میگذارد.

۴- اقتصاد غیررسمی و خدماتی: محدودیت های اشتغال منجر به گسترش کار غیررسمی میشود. در این حوزه، اتباع افغان اغلب با دستمزد پایین تر از حد اقل های قانونی کار میکنند و فاقد هرگونه حمایت بیمه ای و مزایای کارگری هستند. گرچه دسترسی به امتیازات ابتدایی تضمین شده، اما در دسترسی به خدمات بانکی، مالکیت اموال و خدمات قضایی در سطح برابر با شهروندان ایرانی همچنان محدودیت های جدی وجود دارد.

۵- مشکلات کاربردی در زمینه ناقض مقامات: یکی از مشکلات و چالش های جدی در زمینه عدم تطبیق قوانین نسبت به ناقضان قوانین در حوزه مهاجرین است و ناقضان قوانین مهاجرتی دائماً مورد تعقیب عدلی قرار نمی گیرد.

۸. نتیجه گیری

بررسی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران نشان می دهد که نظام حقوقی این کشور از حیث تقنین، چارچوب نسبتاً گسترده ای برای تنظیم وضعیت اقامت و اشتغال اتباع خارجی، به ویژه اتباع افغان، ایجاد کرده است؛ اما مناقشه اصلی نه در کمبود قوانین، بلکه در نحوه اجرا و تفسیر آن ها نهفته است، از دیدگاه نویسندگان این تحقیق، فاصله میان قواعد قانونی و عملکرد نهادهای اجرایی، مهم ترین عامل تضعیف امنیت حقوقی اتباع افغان محسوب می شود. در عمل، بسیاری از محدودیت های اعمال شده ناشی از برداشت های اداری، تصمیمات موردی و ملاحظات امنیتی است که گاه فراتر از حدود مقرر در قوانین نافذ اعمال می شود.

نویسندگان معتقد اند هرگاه مأموران و مقامات دولتی، برخلاف قوانین داخلی یا اصول بنیادین حقوق بشر، موجبات ضیاع حقوق قانونی اتباع افغان را فراهم سازند، این اقدامات نباید صرفاً تخلف اداری تلقی گردد، بلکه در مواردی که شرایط قانونی فراهم باشد، می تواند منشأ مسئولیت جزائی نیز باشد. بنابراین، حمایت مؤثر از حقوق اتباع خارجی صرفاً با تصویب قوانین جدید تحقق نمی یابد، بلکه مستلزم ایجاد ضمانت اجرای مؤثر، نظارت قضایی مستقل، پاسخگویی مقامات اجرایی و تفسیر منطبق با کرامت انسانی است.

به باور نویسنده، آینده نظام حقوق مهاجرت در ایران در گرو ایجاد تعادل میان حفظ امنیت ملی و رعایت حقوق بنیادین مهاجران است. هرگونه غلبه یک جانبه ملاحظات امنیتی بر حقوق انسانی، نه تنها با اصول عدالت حقوقی سازگار نیست، بلکه می تواند مشروعیت نظام حمایت از مهاجران را نیز با چالش مواجه سازد. از این رو، اصلاح مقررات، یکپارچه سازی نظام مهاجرت، تقویت ضمانت اجرای جزائی علیه ناقضان حقوق اتباع خارجی و توسعه نظارت قضایی، مهم ترین راهکارهای برون رفت از این مناقشه حقوقی به شمار می روند.

۹. پیشنهادات

برای سازمان دهی پایدار و مبتنی بر کرامت انسانی وضعیت اتباع خارجی، اقدامات زیر ضروری است:

۱- قانونگذاری بنیادین: تدوین و تصویب «قانون جامع وضعیت اتباع خارجی در ایران» که شامل تعریف دقیق انواع وضعیت اقامت، پناهندگی، اقامت دائم سازوکار روشن صدور مجوز کار و اقامت طولانی مدت باشد.

۲- اصلاح نظام اشتغال: بررسی مجدد مشاغل ممنوعه برای اتباع و تسهیل صدور مجوز کار برای مشاغل پرتقاضا در بخش هایی مانند کشاورزی و ساختمانی، به خصوص برای افرادی که سابقه طولانی در ایران دارند. اتخاذ سازوکاری برای بیمه تأمین اجتماعی اجباری برای کارگران تبعه خارجی نرخ اشتغال رسمی مورد نیاز نرخ بیکاری اتباع مجاز و قانونی.

۳- مسیر تعریف شده برای اقامت دائم: ایجاد یک مسیر قانونی مشخص برای آن دسته از اتباع که برای دهه ها در ایران زندگی کرده اند. مانند متولدین ایران یا کسانی که سابقه بیمه طولانی دارند تا بتوانند در چارچوب ضوابط امنیتی، به اقامت دائم دست یابند.

۴- تقویت هماهنگی نهادی: ایجاد یک «سازمان ملی مدیریت مهاجرت» با اختیارات فراسازمانی برای یکپارچه سازی صدور مدارک و تدوین پالیسی ها.

۵- جرم انگاری صریح نقض حقوق اتباع خارجی توسط مأموران: در نظام جزائی ایران، اصل قانونی بودن جرم و مجازات که در اصل سی و ششم قانون اساسی و ماده ۲ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ مورد تأکید قرار گرفته، اقتضا می کند که هر رفتار مجرمانه به صراحت در قانون پیش بینی شود، اما قانون گذار مواد قانونی مستقلی درباره نقض حقوق اتباع خارجی در جریان اجرای قوانین مهاجرتی و وضع نکرده است. این خلأ ممکن است در عمل موجب تفسیرهای متفاوت و کاهش حمایت جزائی از اتباع خارجی شود.

۶- تشدید نظارت بر عملکرد مأموران: یکی از مؤثرترین راهکارهای پیشگیری از نقض حقوق اتباع افغان، تقویت نظام های نظارتی بر عملکرد مأموران و مقامات اجرایی است. مطابق اصل ۱۷۴ قانون اساسی، سازمان بازرسی کل کشور وظیفه نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین را بر عهده دارد. بهتر خواهد بود که ایجاد واحدهای تخصصی نظارت بر عملکرد مأموران حوزه مهاجرت، ثبت و رسیدگی دقیق به شکایات، آموزش مستمر حقوق بشر- و حقوق اتباع خارجی به کارکنان و اعمال مجازات های اداری و جزائی متناسب، می تواند در کاهش تخلفات و ارتقای اعتماد عمومی نقش مؤثری داشته باشد.

۷- تسهیل رسیدگی قضایی به شکایات اتباع خارجی: دسترسی مؤثر به عدالت، یکی از مهم ترین تضمین های حمایت از حقوق اشخاص است. اصل سی و چهارم قانون اساسی، دادخواهی را حق مسلم هر فرد دانسته و دسترسی به محاکم ذیصلاح را تضمین کرده است، اما در عمل، عواملی

همچون ناآگاهی از قوانین، مشکلات زبانی (لهجه)، نگرانی از وضعیت اقامت، هزینه‌های رسیدگی قضائی و طولانی بودن جریان رسیدگی، مانع از طرح شکایت توسط بسیاری از اتباع افغان می‌شود.

منابع و مآخذ

الف. کتاب‌ها

دهخدا، ع. ا. (۱۳۹۵)، *لغت‌نامه دهخدا*، مؤسسه لغت‌نامه دهخدا.

صفایی، ج (1374)، *تحول و توسعه حقوق پناهندگان*، انتشارات وزارت امور خارجه.

سرفراز، ف (1394)، *حقوق بشر مهاجران در نظام حقوق بین‌الملل*، انتشارات مجد.

عمید، ح. (1389)، *فرهنگ فارسی عمید*، انتشارات راه رشد.

معین، م. (1350)، *فرهنگ معین*، انتشارات امیرکبیر.

ب. قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران

آیین‌نامه اجرایی اقامت اتباع خارجی. (۱۳۸۳). وزارت کشور جمهوری اسلامی ایران.

آیین‌نامه اجرایی قانون کار جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸).

قانون آیین دادرسی کیفری جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۲).

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (1358).

قانون به‌کارگیری سلاح توسط مأموران نیروهای مسلح در موارد ضروری (1373).

قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء، اختلاس و کلاهبرداری (۱۳۶۷).

قانون رسیدگی به تخلفات اداری جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۲).

قانون مسئولیت مدنی (۱۳۳۹).

قانون مدنی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۰).

قانون مجازات اسلامی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۲).

قانون ورود و اقامت اتباع خارجه (1310).

وزارت کشور جمهوری اسلامی ایران. (بدون تاریخ)، *گزارش‌های دوره‌ای دفتر امور اتباع و*

مهاجرین خارجی.

ج. اسناد و مقررات بین‌المللی

منشور ملل متحد. (1945).

اعلامیه جهانی حقوق بشر. (1948).

میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی. (1966).

کنوانسیون بین‌المللی حمایت از حقوق همه کارگران مهاجر و اعضای خانواده آنان. (1990).

اصول بنیادین رفتار با زندانیان. (1990).

اصول اساسی استفاده از زور و سلاح گرم توسط مأموران اجرای قانون. (1990).

آیین‌نامه رفتار مأموران اجرای قانون. (1979).

کمیساریای عالی پناهندگان سازمان ملل متحد. (UNHCR) (بی تا) گزارش‌های مربوط به وضعیت مهاجران افغان در ایران.

د. مقالات و پایان‌نامه‌ها

دره‌صوفی، س.م.ح. (۱۳۹۸). حق بر آموزش مهاجر در فقه اهل‌بیت و قوانین موضوعه، حقوق و علوم جزا (13).

قبادی لنگرودی، ا. (1393)، وضعیت حقوق آوارگان خارجی ناشی از جنگ در حقوق بین‌الملل (پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شهید بهشتی).

موتقی، ح. (۱۳۹۶). الزامات و پیش‌بینی‌های حقوق بین‌الملل برای استقرار مهاجران اقلیمی در مقصد. مطالعات جامعه‌شناختی، ۱۰ (37) ..

هاشمی، س.م. (۱۳۹۲). روابط دولت‌ها، نهادها و حقوق بشر. مجله بازتاب اندیشه، (۹۲).

هاشمی، س.م. (۱۳۹۸). حقوق آوارگان و تعهدات دولت‌ها در قبال آن با نگاهی به وضعیت آوارگی در جهان و کشورهای اسلامی.