

متن کامل سخنرانی های نشست بررسی مهاجرت در حقوق بین الملل با تأکید بر وضعیت حقوقی مهاجران افغانستانی در ایران - ۱۰ شهریور ۱۴۰۵

برگزار کننده: مرکز تحقیقات و کرسی حقوق بشر، صلح و دموکراسی یونسکو - دانشگاه شهید بهشتی با مشارکت مرکز پژوهشی حقوق اقلیت ها

سخنرانان:

- دکتر محمدعلی بهمنی قاجار - دکترای حقوق بین الملل دانشگاه تهران و وکیل پایه یک دادگستری ، نویسنده کتاب «ایران و افغانستان از یگانگی تا تعیین مرزهای سیاسی» ، با موضوع: مهاجران افغانستانی؛ تابعیت، اقامت، کار و بهداشت

- خانم دکتر فاطمه اشرفی - پژوهشگر سیاست گذاری های مهاجرت و پناهندگی با موضوع: آسیب شناسی مهاجرت و پناهندگی در ایران

- دبیر علمی ؛ دکتر احمد کاظمی رئیس کارگروه حقوق اقلیت های کرسی حقوق بشر صلح و دموکراسی دانشگاه شهید بهشتی

دکتر احمد کاظمی

کارگروه حقوق و اقلیت های کرسی حقوق بشر، صلح و دموکراسی دانشگاه شهید بهشتی، در حوزه بررسی مسائل حقوق بشری، هم در سطح ملی و داخل کشور و هم در سطح منطقه ای و بین المللی، فعالیت می کند. در این چارچوب، وضعیت افغانستانی ها در ایران و بحث مربوط به تلقی آنان به عنوان اقلیت ملی، از جمله موضوعاتی است که در حوزه فعالیت های این کارگروه قرار دارد.

با توجه به اینکه حقوق بین الملل مهاجرت، همان طور که احتمالاً در ادامه بحث نیز به آن اشاره خواهد شد، به عنوان یک رشته حقوقی با شاخه ها و مباحث دیگر حقوق بین الملل ارتباط دارد، طبیعتاً تبیین حقوقی موضوع و تشریح مصادیق وضعیت مهاجران افغانستانی در ایران اهمیت بسیار زیادی دارد.

حقوق بین‌الملل مهاجرت، در نوع خود یک حوزه حقوقی نسبتاً جدید است. در حقوق بین‌الملل مهاجرت با انبوهی از مفاهیم و واژه‌هایی مانند «مهاجر»، «پناهنده»، «پناهجو» و عناوین مشابه مواجه هستیم که هر یک از آنها بار حقوقی متفاوتی دارند و طبیعتاً تعریف و تفکیک آنها در این حوزه بسیار مهم است.

در این زمینه، اسناد بین‌المللی مهمی نیز وجود دارد؛ از جمله کنوانسیون ۱۹۵۱ مربوط به وضعیت پناهندگان و پروتکل الحاقی آن. همچنین با سازمان‌های بین‌المللی مرتبط با مهاجرت، از جمله سازمان بین‌المللی مهاجرت که از سال ۱۹۵۱ در این حوزه فعالیت می‌کند، مواجه هستیم.

علاوه بر این، قواعد و اصول حقوقی متعددی در زمینه منع بازگرداندن اجباری پناهندگان و سایر موضوعات مرتبط وجود دارد که در حوزه‌های مختلف حقوقی و شکلی، مسائل متعددی را دربرمی‌گیرد.

از این منظر، بررسی وضعیت حقوقی مهاجران افغانستانی در ایران برای ما اهمیت بسیار زیادی دارد؛ به‌ویژه به این دلیل که ایران یکی از بزرگ‌ترین کشورهای میزبان مهاجران و پناهندگان افغانستانی محسوب می‌شود.

در خصوص تعداد مهاجران و اتباع افغانستانی حاضر در ایران، آمارهای مختلفی ارائه شده است و ارقام مطرح‌شده در برخی برآوردها از حدود پنج میلیون نفر تا ده میلیون نفر را دربرمی‌گیرد.

ما در حدود چهار دهه شاهد موج‌های گسترده مهاجرت افغانستانی‌ها به ایران بوده‌ایم. نخستین موج عمده در دوره تهاجم نظامی شوروی به افغانستان شکل گرفت. پس از سقوط دولت کمونیستی افغانستان نیز شاهد موج دیگری از مهاجرت افغانستانی‌ها به ایران بودیم و در دوره روی کار آمدن طالبان در مرحله نخست، از سال ۱۹۹۶ به بعد، بار دیگر موج گسترده‌ای از مهاجرت افغانستانی‌ها به ایران شکل گرفت.

سپس در سال ۲۰۰۱، با حمله ایالات متحده آمریکا به افغانستان و حضور نظامی این کشور که حدود ۲۰ سال ادامه داشت، موج گسترده دیگری از مهاجرت افغانستانی‌ها به ایران را شاهد بودیم. در نهایت، موج جدیدی که برای شرایط امروز ما ملموس‌تر است، پس از خروج نیروهای آمریکایی از افغانستان در سال ۲۰۲۱ شکل گرفت و شاهد حضور گسترده اتباع افغانستانی در ایران بودیم. طبیعتاً شناخت و تعریف وضعیت حقوقی این جمعیت، هم از بعد ایجابی و هم از بعد سلبی، اهمیت بسیار زیادی دارد.

این مسئله ابعاد متعددی دارد و گاهی وضعیت حقوقی مهاجران افغانستانی در ایران با مباحث سیاسی نیز آمیخته می‌شود؛ به‌ویژه در شرایطی که روابط افغانستان و ایران دچار تنش می‌شود یا در افغانستان تحولات و ناآرامی‌هایی رخ می‌دهد و مواردی از این دست. اما آنچه اهمیت دارد، چارچوب و نگاه کلی و مبنای اساسی در این زمینه است.

ایران در شرایطی میزبان مهاجران افغانستانی بوده که سال‌های طولانی تحت تحریم قرار داشته است. با این حال، میزبانی از مهاجران افغانستانی، که طبیعتاً پیوندهای فرهنگی با ملت ایران دارند و بخشی از جامعه انسانی مرتبط با ما را تشکیل

می‌دهند، هیچ‌گاه نباید نادیده گرفته شود. البته این نگاه برادرانه به معنای نادیده گرفتن خلأها و کاستی‌ها در حوزه قوانین و حوزه‌های اداری نیست. طبیعتاً همین مباحثی که امروز سخنرانان محترم مطرح خواهند کرد، برای بررسی این کاستی‌ها و مسائل اهمیت دارد. ما حدود ۲۵ دقیقه در خدمت هر یک از سخنرانان خواهیم بود. برای شروع، از آقای دکتر بهمنی قاجار دعوت می‌کنم بحث خود را آغاز کنند.

دکتر بهمنی قاجار:

دکتر کاظمی عزیز، بسیار خوشحالم که میهمان مرکز علمی وزین شما هستم و در کنار خانم دکتر اشرفی قرار دارم که از جمله صالح‌ترین و شایسته‌ترین اشخاص برای ورود به مسئله مهاجران افغانستانی هستند.

همان‌طور که جناب دکتر کاظمی نیز اشاره کردند، در اینجا با عناوین و مفاهیم مختلفی مواجه هستیم که هر یک در حقوق بین‌الملل آثار و الزامات متفاوتی دارند. ما در حقوق بین‌الملل با مفاهیمی همچون پناهجو، پناهنده، مقیم، تبعه و توریست مواجه هستیم.

توریست کسی است که برای مدت کوتاهی قصد بازدید از سرزمینی دیگر را دارد و با ویزای توریستی وارد آن کشور می‌شود. در مقابل، فردی که قصد دارد برای مدتی در کشوری دیگر زندگی و کار کند و در آنجا اقامت داشته باشد، متناسب با هدف خود ممکن است از انواع مختلف ویزا، از جمله ویزای تحصیلی، کاری یا درمانی استفاده کند. اقامت نیز متناسب با همان هدف و برای دوره مشخصی اعطا می‌شود.

در مورد تابعیت نیز کشورهای مختلف شرایط خاص خود را دارند. به‌طور معمول، فردی که برای مدتی به‌صورت قانونی در کشوری اقامت داشته باشد، در صورت دارا بودن شرایط مقرر در قوانین آن کشور می‌تواند برای اخذ تابعیت درخواست کند.

در کنار این موارد، وضعیت دیگری نیز وجود دارد؛ شرایطی که در کشوری جنگ یا بحران گسترده‌ای رخ داده و ادامه زندگی برای اتباع آن کشور با خطر جدی مواجه است، ممکن است جان افراد در معرض خطر باشد، احتمال شکنجه یا آزار سیستماتیک وجود داشته باشد، یا فرد به دلیل تعلق به یک گروه جمعیتی خاص مورد تهدید قرار گیرد. در چنین شرایطی، افراد ممکن است کشور خود را ترک کرده و به کشور دیگری پناه ببرند.

این افراد تا زمانی که درخواست پناهندگی آنان مورد پذیرش قرار نگرفته است، در اصطلاح حقوقی پناهجو محسوب می‌شوند. چنانچه فرایند رسیدگی به درخواست پناهندگی انجام شود و شرایط فرد برای برخورداری از حمایت بین‌المللی احراز شود، وی به‌عنوان پناهنده شناخته خواهد شد.

حال این پرسش مطرح می‌شود که افغانستانی‌هایی که وارد ایران شده‌اند، در کدام‌یک از این دسته‌ها قرار می‌گیرند؟

پس از تهاجم شوروی به افغانستان، بخشی از جمعیت افغانستان به دلیل شرایط ناشی از جنگ و ناامنی به کشورهای دیگر، از جمله ایران، مهاجرت کردند. از منظر حقوق بین‌الملل، می‌توان وضعیت این افراد را در چارچوب مفاهیمی همچون پناهنده و پناهنده بررسی کرد؛ اما در ایران و حتی در میان خود افغانستانی‌ها، عنوان دیگری نیز برای آنان به کار رفته است که فراتر از عناوین صرفاً حقوقی حقوق بین‌الملل است و آن، عنوان «مهاجر» است.

البته مفهوم مهاجر در ادبیات حقوقی و بین‌المللی می‌تواند به فردی اطلاق شود که با هدف بهبود شرایط زندگی خود از کشوری به کشور دیگر مهاجرت می‌کند و موضوع اقامت و در برخی موارد تابعیت وی مطرح می‌شود. اما کاربرد واژه «مهاجر» در مورد افغانستانی‌هایی که در دوره تجاوز شوروی به افغانستان به ایران آمدند، صرفاً ناظر بر یک مفهوم حقوقی نبود؛ بلکه این واژه در بستری دینی، مذهبی، اخلاقی، تاریخی و عاطفی مورد استفاده قرار گرفت.

این تعبیر، یادآور مفهوم مهاجرت در ادبیات دینی و قرآنی است؛ یعنی مهاجرت کسانی که از ظلم و ناامنی به سوی امنیت و نور حرکت می‌کنند و در مسیر اعتقادی و انسانی خود آمادگی فداکاری دارند.

از این منظر، هنگامی که از افغانستانی‌های مهاجر سخن می‌گوییم، در واقع صرفاً از یک رابطه حقوقی میان «پناهنده» و «کشور میزبان» سخن نمی‌گوییم؛ بلکه نوعی رابطه تاریخی، فرهنگی و انسانی میان دو جامعه را نیز مدنظر داریم.

در این نگاه، ایران افغانستانی‌هایی را که به دلیل شرایط دشوار کشور خود به ایران آمدند، با آغوش باز پذیرفت تا آنان بتوانند در شرایط امن زندگی کنند، توانمند شوند و در صورت فراهم شدن شرایط، به سرزمین خود بازگردند.

این رویکرد، در چهار دهه گذشته، یکی از عوامل مهم در شکل‌گیری سیاست ایران نسبت به افغانستانی‌ها بوده است. از همین رو، عنوان «مهاجر» در اینجا واجد بار حقوقی صرف نیست، بلکه حاوی مفاهیم دینی، مذهبی، اخلاقی، تاریخی و عاطفی نیز هست.

البته ایران به‌عنوان عضو جامعه بین‌المللی، در خصوص وضعیت اتباع افغانستان، خود را در چارچوب حقوق بین‌الملل نیز تعریف کرده است و در این زمینه اسناد و مقررات بین‌المللی مرتبط با پناهندگان اهمیت پیدا می‌کند.

با این حال، نگاه ایران به افغانستانی‌هایی که وارد کشور شدند، صرفاً بر مبنای الزامات حقوقی بین‌المللی شکل نگرفت. به همین دلیل، در عمل نیز بسیاری از سخت‌گیری‌هایی که معمولاً در فرایندهای مربوط به پناهنجویی و پناهندگی وجود دارد، در مورد آنان اعمال نشد.

ممکن است برخی منتقدان سیاست‌های ایران، از جمله برخی از دوستان افغانستانی معتقد باشند که سیاست ایران در مواردی با استانداردهای مقرر در کنوانسیون‌های مربوط به پناهندگان فاصله داشته است؛ اما اگر کلیت موضوع را در نظر بگیریم، می‌توان گفت سیاست ایران نسبت به افغانستانی‌هایی که وارد کشور شدند، در بسیاری از موارد گشاده‌دستانه‌تر و منعطف‌تر از الزامات حداقلی نظام حقوق بین‌المللی پناهندگان بوده است.

افغانستان با ترکمنستان، ازبکستان و تاجیکستان در شمال، چین در شرق و پاکستان در جنوب همسایه است. با این حال، به جز پاکستان، سایر همسایگان افغانستان در مقاطع مختلف امکان پذیرش گسترده مهاجران افغانستانی را به شکل مشابه فراهم نکردند. حتی افغانستانی‌هایی که از طریق ایران تلاش کردند به کشورهای دیگر بروند، در بسیاری از موارد با چنین درهای بازی مواجه نشدند.

بنابراین، این سیاست را باید در چارچوب همان نگاه انسانی و تمدنی مورد توجه قرار داد؛ نگاهی که مسئله را صرفاً یک مسئله حقوقی یا حتی صرفاً حقوق بشری نمی‌دید، بلکه آن را نوعی پناه آوردن هم‌خانمان، هم‌خاندان و هم‌زبان تلقی می‌کرد.

من از تعبیر «هم‌خاندان» یا «هم‌خانمان» استفاده می‌کنم؛ یعنی کسانی که از جهات مختلف، از جمله زبان، فرهنگ، مذهب، پیشینه تاریخی و حتی چشم‌انداز آینده، اشتراکات بسیار زیادی با جامعه ایران دارند. از این منظر، افغانستانی‌هایی که وارد ایران شدند، صرفاً اتباع یک کشور خارجی نبودند که با یک مسئله صرفاً حقوقی مواجه باشیم؛ بلکه میان آنان و جامعه ایران پیوندهای عمیق تاریخی و فرهنگی وجود داشت.

با وجود این رویکرد، ایران از نظر حقوقی با تعهدات و مقررات بین‌المللی نیز مواجه است. یکی از مهم‌ترین اسناد در این زمینه، کنوانسیون ۱۹۵۱ مربوط به وضعیت پناهندگان و پروتکل ۱۹۶۷ آن است.

البته جمهوری اسلامی ایران برخی از مقررات این کنوانسیون را در زمره تعهدات الزامی خود تلقی نمی‌کند؛ از جمله مقررات مربوط به اشتغال، امداد عمومی، کار و آزادی تردد که در مواد ۱۷، ۲۳، ۲۴ و ۲۶ کنوانسیون مورد اشاره قرار گرفته‌اند.

از سوی دیگر، در حقوق داخلی ایران، نظام مربوط به اقامت و تابعیت نیز به‌طور سنتی با سخت‌گیری‌هایی همراه بوده است. نظام حقوقی ایران در حوزه اقامت، تا حدودی توسعه‌نیافته و نیازمند اصلاح و سامان‌دهی است. البته در سال‌های اخیر اقداماتی در این زمینه انجام شده است؛ از جمله تشکیل سازمان ملی مهاجرت و همچنین مقررات جدید مرتبط با سرمایه‌گذاری، از جمله مقررات ناظر بر سرمایه‌گذاری خارجی.

در مجموع، می‌توان گفت نظام حقوقی ایران در حوزه اقامت نیازمند توسعه و روزآمدسازی است. در خصوص تابعیت نیز قانون مدنی ایران رویکرد نسبتاً سخت‌گیرانه‌ای دارد. قانون مدنی که حدود ۹۰ سال از تصویب آن می‌گذرد، همچنان چارچوب اصلی بخش مهمی از مقررات تابعیت را تشکیل می‌دهد. ایران نیز به‌طور کلی تابعیت مضاعف را به شکل گسترده نپذیرفته است و اخذ تابعیت ایران دارای شرایط مشخصی است که در مورد اتباع افغانستان نیز باید در چارچوب همین مقررات بررسی شود. البته این بدان معنا نیست که هیچ راه قانونی برای اخذ تابعیت ایران برای افغانستانی‌ها وجود ندارد. ظرفیت‌های قانونی برای اخذ تابعیت ایران نیز وجود دارند. در زمینه تابعیت، مواد ۹۷۶ تا ۹۷۹ قانون مدنی از اهمیت برخوردارند. به‌ویژه در ماده ۹۷۶، چند بند مهم درباره امکان تحصیل تابعیت ایران وجود دارد که در مورد اتباع افغانستان نیز می‌تواند موضوعیت داشته باشد. برای مثال، افرادی که در ایران متولد شده‌اند و شرایط مقرر در قانون را

دارند، در برخی موارد می‌توانند پس از رسیدن به سن مقرر و با رعایت شرایط قانونی، برای تحصیل تابعیت ایران درخواست کنند. همچنین در خصوص فرزندان حاصل از ازدواج زنان ایرانی با مردان خارجی نیز قانون مربوط به اعطای تابعیت به فرزندان دارای مادر ایرانی و پدر خارجی به تصویب رسیده است. با این حال، یکی از انتقاداتی که از سوی خود افغانستانی‌ها مطرح می‌شود، طولانی بودن فرایند اخذ تابعیت از طریق مادر ایرانی است. بخشی از این فرایند مستلزم انجام بررسی‌های امنیتی و اداری است و همین امر موجب شده است برخی پرونده‌ها برای مدت طولانی در فرایند بررسی باقی بمانند. با وجود این، باید تأکید کرد که راه قانونی اخذ تابعیت برای اتباع افغانستان بسته نیست و مقررات قانون مدنی، به‌ویژه مواد ۹۷۶ تا ۹۷۹، ظرفیت‌هایی را در این زمینه پیش‌بینی کرده‌اند.

در حوزه اقامت نیز دولت ایران محدودیت‌هایی را در نظر گرفته است. برای نمونه، در برخی استان‌ها اقامت اتباع افغانستان با محدودیت مواجه است، در حالی که در برخی مناطق امکان اقامت و ماندگاری طولانی‌مدت برای آنان فراهم شده است. یکی از مسیرهایی که اخیراً برای اتباع خارجی فراهم شده، استفاده از دستورالعمل ماده ۱۳ آیین‌نامه اجرایی بند «الف» ماده ۲۹ قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها در زمینه سرمایه‌گذاری است. بر اساس این مقررات، افرادی که میزان مشخصی در ایران سرمایه‌گذاری کنند، می‌توانند متناسب با میزان سرمایه‌گذاری خود از اقامت با مدت‌های متفاوت برخوردار شوند. برای مثال، برای سرمایه‌گذاری در سطوح مشخص، اقامت دو، سه یا پنج‌ساله و در سطوح بالاتر، اقامت با مدت بیشتر پیش‌بینی شده است. این امکان برای سرمایه‌گذار اصلی، همسر و فرزندان وی نیز در چارچوب مقررات مربوط قابل استفاده است. سرمایه‌گذاری نیز می‌تواند به شکل‌های مختلفی انجام شود؛ از جمله ثبت شرکت، سرمایه‌گذاری غیرمستقیم، سپرده‌گذاری ارزی یا ریالی در بانک‌های ایرانی و سرمایه‌گذاری در مناطق آزاد تجاری.

البته استفاده از این ظرفیت‌ها مستلزم رعایت شرایط قانونی است؛ از جمله اینکه ورود و حضور فرد در کشور قانونی باشد، منشأ سرمایه وی قانونی باشد و سرمایه‌گذاری توسط مراجع ذی‌صلاح، از جمله سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران، تأیید شود. نداشتن سوءپیشینه نیز از دیگر شرایط مورد توجه است. افرادی که از این طریق اقامت دریافت می‌کنند، می‌توانند مطابق مقررات از امکاناتی مانند دریافت پروانه کار، دسترسی به خدمات درمانی، آموزشی و بانکی، تمدید اقامت و ورود و خروج از کشور برخوردار شوند. در برخی موارد نیز با رعایت محدودیت‌های قانونی، امکان تملک برخی اموال برای آنان وجود دارد.

نکته مهم این است که این تدابیر و سیاست‌ها، کشور را به سمت نوعی سامان‌دهی حضور اتباع افغانستان سوق می‌دهد.

ما باید در خصوص حضور افغانستانی‌ها در ایران، هم از بُعد ایجابی و هم از بُعد سلبی نگاه کنیم. از بُعد ایجابی، برخی بخش‌های اقتصادی ایران اساساً به حضور نیروی کار افغانستانی نیاز دارند. برای مثال، در برخی حوزه‌های تولیدی و ساختمانی، نیروی کار افغانستانی طی سال‌ها تجربه و آموزش، از یک نیروی کار ساده به نیروی کار ماهر تبدیل شده است. بنابراین، اخراج چنین نیرویی در واقع می‌تواند به معنای محروم کردن خود کشور از سرمایه انسانی‌ای باشد که طی سال‌ها در ایران شکل گرفته است. در مقابل، از بُعد سلبی نیز باید توجه داشت که ممکن است حضور برخی افراد، در شرایط خاص، مشکلات امنیتی یا اقتصادی ایجاد کند.

بنابراین، نمی‌توان صرفاً بر مبنای ملاحظات عاطفی یا تاریخی تصمیم‌گیری کرد. همان پیشینه عاطفی و تاریخی که به آن اشاره کردم، همواره باید مورد توجه باشد؛ زیرا ما با افغانستانی‌ها پیوندهای فرهنگی و مدنی عمیقی داشته‌ایم. اما در عین حال باید واقعیت‌های موجود را نیز در نظر بگیریم. ایران نزدیک به پنج دهه میزبان جمعیت بزرگی از افغانستانی‌ها بوده است. این میزبانی هزینه‌ها و مشکلات خاص خود را نیز برای کشور به همراه داشته است. ایران در بخش بزرگی از این سال‌ها با تحریم‌های بین‌المللی و تحریم‌های ایالات متحده مواجه بوده و اکنون نیز در شرایط جنگی و شرایط حساس امنیتی و منطقه‌ای قرار دارد. در چنین شرایطی، اینکه هزینه‌های سنگینی را که طی سال‌ها برای آموزش، بهداشت و سایر خدمات مهاجران انجام شده، نادیده بگیریم و بار مالی بیشتری را بدون توجه به ظرفیت‌های کشور بر جامعه تحمیل کنیم، قابل دفاع نیست.

از سوی دیگر، اینکه بخواهیم همه افغانستانی‌ها را به‌صورت فله‌ای و بدون توجه به شرایط فردی آنان اخراج کنیم نیز رویکرد مناسبی نیست. بسیاری از آنان حدود ۴۷ سال در ایران زندگی کرده‌اند، با جامعه ایران پیوند خورده‌اند، ازدواج و وصلت کرده‌اند و نسل‌های متعددی از آنان در ایران شکل گرفته است. همچنین در برخی بخش‌های اقتصادی، کشور به حضور آنان نیاز وجود دارد.

بنابراین، هر دو رویکرد افراطی نادرست است: نه می‌توان همه مهاجران را بدون توجه به حقوق و شرایط آنان نگه داشت و نه می‌توان همه آنان را بدون توجه به سابقه حضور، پیوندهای اجتماعی و نیازهای اقتصادی کشور، یکجا اخراج کرد. راه‌حل، سیاستی هوشمندانه، مرحله‌بندی‌شده و مبتنی بر سامان‌دهی است.

از نظر دسترسی به خدمات بهداشتی، آموزشی و اشتغال نیز وضعیت افغانستانی‌ها در ایران را باید با استانداردهای بین‌المللی مقایسه کرد. در حوزه بهداشت، مراقبت‌های اولیه بهداشتی در بسیاری از موارد در دسترس همگان قرار دارد؛ حتی افرادی که فاقد مدرک اقامتی هستند. دارندگان کارت آمایش نیز می‌توانند در چارچوب مقررات، از طرح بیمه سلامت همگانی استفاده کنند. خدمات اورژانسی و بسیاری از خدمات بهداشتی دیگر، از جمله واکسیناسیون، نیز برای آنان در دسترس است و در مواردی به‌صورت رایگان یا یارانه‌ای ارائه می‌شود. از این منظر، در برخی حوزه‌ها می‌توان گفت سطح خدمات ارائه‌شده در ایران حتی فراتر از برخی استانداردهای مقرر در کنوانسیون مربوط به وضعیت پناهندگان است و در برخی حوزه‌ها مانند آموزش و بهداشت، این خدمات در سطح استانداردهای مورد تأکید اسناد بین‌المللی قرار دارد.

برای مثال، ماده ۲۸ کنوانسیون حقوق کودک بر حق آموزش کودک بدون تبعیض تأکید دارد. در ایران نیز از زمان فرمان صادرشده در سال ۱۳۹۴، امکان تحصیل کودکان افغانستانی، از جمله کودکانی که فاقد برخی مدارک اقامتی بودند، مورد توجه قرار گرفت. همچنین ماده ۱۳ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، بر حق برخورداری از آموزش بدون تبعیض تأکید دارد و ممنوعیت تبعیض بر مبنای منشأ ملی را مورد توجه قرار می‌دهد. آمارهای مربوط به سال‌های گذشته نیز نشان‌دهنده ارائه خدمات آموزشی گسترده و تحصیل میلیون‌ها کودک افغانستانی در مدارس ایران است؛ اقدامی که در شرایط دشوار اقتصادی و با وجود مشکلات متعدد کشور انجام شده است.

در حوزه مشکلات کارگران و اشتغال نیز البته باید توجه داشت که خود کارگران ایرانی با مشکلاتی مواجه هستند و مفهوم کار شایسته که در حقوق کار و اسناد بین‌المللی مورد تأکید قرار گرفته، در بسیاری از کشورها هنوز به‌طور کامل محقق نشده است. بنابراین، لازم است از وضعیت استثنایی خارج شویم و به سمت یک نظام منسجم و سامان‌یافته حرکت کنیم.

دوستان افغانستانی نیز باید توجه داشته باشند که ایران خود با مشکلات متعددی مواجه است و طی دهه‌های گذشته بار قابل توجهی از هزینه‌های مربوط به حضور مهاجران را بر دوش کشیده است. با این حال، حضور افغانستانی‌ها در بسیاری از حوزه‌ها برای اقتصاد و جامعه ایران مفید بوده و بسیاری از آنان نقش مثبتی در کشور ایفا کرده‌اند. از این رو، هر سیاستی که در خصوص مهاجران افغانستانی اتخاذ می‌شود، باید اندیشیده، هوشمندانه، تدریجی و مبتنی بر پرهیز از سیاست‌های هیجانی و دفعی باشد؛ سیاست‌هایی که ممکن است زمینه فساد، سوءاستفاده یا مشکلات اجتماعی و اقتصادی ایجاد کنند. در خصوص موضوعاتی مانند اخراج یا ماندگاری نیز باید با دقت و بر اساس شرایط و وضعیت هر فرد تصمیم‌گیری شود.

در مجموع، راهکار مطلوب نه در پذیرش بدون ضابطه و نه در اخراج فله‌ای است؛ بلکه در سامان‌دهی حقوقی، اداری و اجتماعی حضور افغانستانی‌ها، تفکیک وضعیت افراد، رعایت حقوق قانونی آنان و در عین حال توجه به منافع و ظرفیت‌های جامعه میزبان قرار دارد.

نکات دیگری نیز در این زمینه وجود دارد که به دلیل محدودیت زمانی از طرح آنها صرف‌نظر می‌کنم. از فرصتی که در اختیار من قرار دادید، صمیمانه تشکر می‌کنم و اطمینان دارم خانم دکتر اشرفی، با توجه به اینکه این موضوع در حوزه فعالیت روزمره ایشان قرار دارد، نکات تکمیلی، دقیق‌تر و جزئی‌تری درباره این مسئله خواهند داشت.

دکتر کاظمی:

از جناب آقای دکتر بهمنی، استاد گرامی حقوق بین‌الملل و وکیل دادگستری، و نویسنده محترم کتاب «ایران و افغانستان؛ از یگانگی تا تمایز» تشکر می‌کنم. به گمان من، آنچه در این بحث اهمیت ویژه‌ای دارد، این است که نگاه ما به حضور افغان‌ها و افغانستانی‌ها در ایران، نگاهی تمدنی و اسلامی است و نباید مسئله را صرفاً در چارچوب حقوق بشردوستانه یا حقوق پناهندگان بین‌المللی تعریف نکنیم. شاید همین نگاه بوده است که موجب شده است، علی‌رغم تمامی مشکلات، اختلافات و دشواری‌ها، این میزبانی برای سال‌های طولانی ادامه پیدا کند. از خانم دکتر فاطمه اشرفی دعوت می‌کنم که بحث خود را در خصوص چالش‌های موجود در این حوزه مطرح کنند.

خانم دکتر فاطمه اشرفی

به نام خدا. از اینکه پس از تحولات ناشی از جنگ و شرایطی که در کشور شاهد آن بودیم، بار دیگر به شرایط عادی بازگشته‌ایم و تلاش می‌کنیم به حوزه‌هایی که مغفول مانده‌اند توجه شود، تشکر می‌کنم. از همکاران بسیار خوب شما در کارگروه حقوق اقلیت های کرسی حقوق بشر دانشگاه شهید بهشتی و همچنین از جناب آقای دکتر بهمنی نیز به‌طور ویژه تشکر می‌کنم؛ به‌ویژه به دلیل طرح موضوعات بسیار خوب، دقیق و قابل توجه و نیز رویکرد منصفانه‌ای که نسبت به مسائل از منظر حقوقی و در چارچوب ادبیات بین‌المللی داشتند.

موضوع مهاجرت و پناهندگی در جهان، منطقه و ایران، موضوعی است که امروز از زوایای مختلف با آن مواجه هستیم. شاید یکی از جدیدترین مسائلی که در ایران با آن روبه‌رو هستیم، مسائل مفهومی و محتوایی این حوزه باشد. همان‌طور که آقای دکتر بهمنی نیز به‌خوبی اشاره کردند، ما گاهی عناوینی را که برای پدیده‌های عمومی و انسانی به کار می‌بریم، صرفاً در چارچوب ادبیات و برداشت‌های داخلی خود تعریف می‌کنیم و کمتر به تعریف آنها از منظر ادبیات و چارچوب‌های بین‌المللی توجه داریم.

در مورد مسئله پناهندگی و مهاجرت اجباری، می‌خواهم بر اهمیت دقت در عبارات و کلمات تأکید کنم تا در استفاده از مفاهیم، با تعاریف بین‌المللی دچار اشتباه نشویم.

موضوع پناهندگی و مهاجرت اجباری، یک چالش بین‌المللی است و موضوعی نیست که صرفاً به کشور ما مربوط باشد. امروز در جهان، مسئله پناهجویان، پناهندگان و به‌طور کلی جابه‌جایی اجباری جمعیت، به‌عنوان یک چالش منطقه‌ای و بین‌المللی مطرح است.

بر اساس آمار کمیساریای عالی سازمان ملل متحد برای پناهندگان، در پایان سال ۲۰۲۴، حدود ۱۲۳.۲ میلیون نفر در سراسر جهان به دلیل آزار و اذیت، منازعه، خشونت، نقض حقوق بشر و وقایع مختل‌کننده جدی نظم عمومی، به‌صورت اجباری آواره شده بودند. طبیعی است که بیشترین فشار ناشی از این جمعیت عظیم بر کشورهای همسایه وارد شود؛ کشورهایی که غالباً در زمره کشورهای جنوب قرار دارند. این کشورها از ابعاد اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و جغرافیایی تحت تأثیر این وضعیت قرار می‌گیرند.

ما نیز متأسفانه به دلیل قرار گرفتن در حیطه کشورهای جنوب، با این پدیده مواجه هستیم و طبیعی است که بخشی از فشار و رنجی که در کشورهای همسایه ایجاد می‌شود، به کشور ما نیز منتقل شود و مسائل داخلی ما را تحت تأثیر قرار دهد. این مسئله صرفاً به مهاجران افغانستانی محدود نمی‌شود. شاید بتوان گفت از سال‌های ۱۳۵۵ و ۱۳۵۶، کشور ما در معرض پذیرش پناهجویانی قرار داشت که از کشورهای همسایه وارد ایران می‌شدند و این روند از ابتدای انقلاب اسلامی ابعاد قابل توجهی پیدا کرد. جمعیت‌هایی وجود داشتند که به‌صورت سیال میان کشورهای خود و ایران رفت‌وآمد می‌کردند. از عراق و کویت پناهجویانی وارد کشور شدند و یکی از بزرگ‌ترین پدیده‌های پناهجویی نیز مربوط به

کشورهای ارمنستان و آذربایجان بود. اما، به دلیل تمرکز جغرافیایی این جمعیت‌ها در مناطق خاص، این موضوع شاید کمتر مورد توجه پایتخت‌نشینان قرار گرفت و همچنین به دلیل پوشش محدود رسانه‌ای، کمتر درباره آن شنیده شد. با این حال، مهاجران یا پناهجویان آذربایجانی در نقاط قابل توجهی از مرزهای آذربایجان شرقی و غربی وارد کشور شدند و برای مدت‌های طولانی در ایران حضور داشتند.

بدون ورود به تبعات و شرایط این موارد، باید اشاره کنم که تقریباً همه این گروه‌ها، به‌جز مهاجران افغانستانی، پس از آنکه کشورهای مبدأ آنها به سطح مشخصی از ثبات و امنیت رسیدند، به کشورهای خود بازگشتند. اما درباره افغانستان با پدیده متفاوتی مواجه هستیم. متأسفانه چه در دوره‌هایی که شرایط این کشور مناسب، باثبات و همراه با امنیت بوده و چه در دوره‌هایی که افغانستان با وضعیت امنیتی و سیاسی نامناسب مواجه بوده است، همواره موج مهاجرت از داخل افغانستان به ایران وجود داشته است.

اما نکته‌ای که می‌خواهم به آن اشاره کنم و لازم است فارغ از مناقشات مربوط به قوانین داخلی و بین‌المللی مورد توجه قرار گیرد، این است که تقریباً همه کشورها، به‌ویژه کشورهای توسعه‌یافته که دارای نظام حقوقی تعریف‌شده و سامان‌یافته هستند، و حتی کشورهایی که خود در معرض مهاجرت‌های اجباری از کشورهای همسایه قرار دارند، سیاست‌های خود را بر اساس مجموعه‌ای از اصول و شاخص‌های نسبتاً پذیرفته‌شده در جهان تنظیم می‌کنند.

یکی از این شاخص‌ها، بحث ظرفیت‌های زیستی کشور است؛ یعنی توانایی‌ها و ظرفیت‌های یک محدوده جغرافیایی یا یک کشور برای تولید، تأمین و انباشت منابع طبیعی و همچنین امکانات مادی و معنوی موجود در آن کشور. این ظرفیت‌ها می‌تواند شامل منابع طبیعی مانند انرژی و آب و همچنین منابع انسانی و منابع ثانویه‌ای مانند آموزش و بهداشت باشد. در حوزه‌های مختلف، ظرفیت‌های مربوط به تعاملات و کنترل‌های امنیتی، اجتماعی و فرهنگی نیز می‌تواند مورد توجه قرار گیرد.

معمولاً کشورهای جهان سیاست‌های مهاجرتی و پناهنده‌پذیری خود را بر اساس الگوها و شاخص‌های مرتبط با ظرفیت‌های زیستی کشور تعریف می‌کنند. این شاخص‌ها می‌تواند شامل وسعت سرزمینی، پهنه جغرافیایی، ظرفیت‌های طبیعی، ظرفیت‌های اجتماعی، تولید ناخالص ملی، جمعیت، ظرفیت‌های اقتصادی و هویت ملی باشد.

تمام این عوامل، در نهایت، با اولویت دادن به جامعه میزبان مورد توجه قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر، کشورها ابتدا اولویت‌های ساختاری و اجتماعی و ظرفیت‌های داخلی خود را برای پوشش نیازهای جامعه میزبان در نظر می‌گیرند و سپس به سراغ معیارهایی می‌روند که بر اساس آنها مشخص می‌شود چه تعداد مهاجر، از چه مناطق جغرافیایی و با چه شرایطی پذیرفته شوند.

نکته دومی که در زمره اصول و شاخص‌های پناهنده‌پذیری کشورها قرار می‌گیرد، مسئله سازگاری با فرهنگ‌های ملی، فرهنگی و زبانی آنهاست. بسیاری از کشورهای مهاجرپذیر و پناهنده‌پذیر بر اساس نظام چندفرهنگ‌گرایی عمل می‌کنند،

اما این چندفرهنگ‌گرایی نیز تا زمانی ادامه پیدا می‌کند که به فرهنگ داخلی و ساختار اجتماعی آنها آسیب نزنند. برای مثال، در جریان بحران سوریه و در کشورهای عربی شاهد جابه‌جایی‌های گسترده، مهاجرت‌ها و پناهندگی‌های وسیعی به کشورهای همسایه بودیم. در پی بحران‌های امنیتی که در آن منطقه اتفاق افتاد، اولویت بسیاری از کشورهای اروپایی و حتی کشورهای اقیانوسیه و استرالیا این بود که نسبت و درصد قابل توجهی از افرادی را که می‌پذیرند، از میان مسیحیان این کشورهای بحران‌زده انتخاب کنند.

در کشورهای همسایه خودمان نیز می‌توانیم چنین الگویی را مشاهده کنیم. برای مثال، در ترکیه ممکن است یک پناهجوی اروپایی تبار به مراتب راحت‌تر از یک پناهجوی آفریقایی، خاورمیانه‌ای یا حتی یک پناهجوی ایرانی مورد توجه قرار گیرد. حتی در سیاست‌های اسکان مجدد سازمان‌های بین‌المللی مانند کمیساریای عالی سازمان ملل متحد برای پناهندگان نیز معیارهایی برای انتخاب افراد وجود دارد؛ برای مثال، ممکن است در انتخاب افرادی که قرار است به کشور دیگری منتقل شوند، به کسانی که سابقه کار عملی و اجرایی در کشورهای خود داشته‌اند، اولویت داده شود یا افرادی که مرحله‌ای از فرآیند پذیرش و ادغام خود را در کشور دوم گذرانده‌اند، در اولویت قرار گیرند.

نکته دیگری که باید مورد توجه قرار گیرد، تحولات سیاسی و بین‌المللی و تأثیر آن بر سیاست‌های کشورهای شمال، به‌ویژه کشورهای اروپایی و آمریکا، در زمینه پذیرش مهاجران اجباری است. پس از تحولات یازده سپتامبر، تغییر اساسی در سیاست کشورهای شمال نسبت به پذیرش مهاجران غیراروپایی ایجاد شد. این سیاست‌ها به شدت محدودتر شدند و شاخص‌های پذیرش نیز کاهش پیدا کردند.

نکته‌ای که به‌خصوص برای ما که در کشورهای جنوب قرار داریم اهمیت دارد، این است که پدیده پناهجویی و مهاجرت‌های اجباری به شدت کشورهای ما را تحت تأثیر قرار داده است. ما شاهد این مسئله هستیم که تلاش دولت‌های اروپایی و آمریکا این است که موج مهاجرت یا حرکت‌های جمعی مهاجرانی را که به سمت کشورهای خود در حرکت هستند، تغییر دهند و با دستکاری یا تغییر قوانین و مقررات و حتی از طریق مذاکره با دولت‌های محلی، تلاش کنند جلوی حرکت موج‌های جمعی مهاجران اجباری و پناهجویان به سمت کشورهای اروپایی و کشورهای شمال را بگیرند.

در این رابطه مستندات بسیار زیادی وجود دارد که نشان می‌دهد گاهی با همکاری سازمان‌های بین‌المللی و حتی برخی نهادها و آژانس‌های وابسته به سازمان ملل متحد، تلاش می‌شود در کشورهای جنوب و کشورهایی که به‌خصوص در همسایگی کشورهای بحران‌زده قرار دارند، ظرفیت پذیرش و ادغام اجتماعی مهاجران شکل بگیرد. این روند، خواسته یا ناخواسته، پنهان یا آشکار، عملاً در مسیر سیاست‌های بین‌المللی قرار می‌گیرد و متأسفانه همین مسئله یکی از مهم‌ترین حوزه‌های فعالیت و تلاش سازمان‌های بین‌المللی را به خود اختصاص داده است.

لازم است برای روشن شدن مسئله به چند آمار اشاره کنم. در مورد تعداد پناهندگان و پناهجویان در کشورهای مختلف نیز باید میان مفاهیم مختلف تفکیک قائل شد؛ زیرا آمار «پناهنده»، «پناهجو» و «افراد آواره اجباری» یکسان نیست و

نمی‌توان این عناوین را بدون توضیح به جای یکدیگر به کار برد. ظرفیت زیستی کشورها با میزان و تعداد پناهجویانی که در آن کشورها حضور دارند، متفاوت است. کشورها مراقب هستند که جمعیت خارجی، به‌خصوص جمعیت مهاجران اجباری و پناهجویان، از یک حد مشخص فراتر نرود. برای مثال، ایالات متحده آمریکا با تولید ناخالص داخلی حدود ۲۸.۷ تریلیون دلار، وسعت سرزمینی حدود ۹ میلیون و ۸۳۴ هزار کیلومتر مربع و جمعیتی بیش از ۳۴۰ میلیون نفر، یکی از بزرگ‌ترین کشورهای جهان است. بر اساس داده‌های بانک جهانی، جمعیت آمریکا در سال ۲۰۲۴ حدود ۳۴۰.۱ میلیون نفر و تولید ناخالص داخلی آن حدود ۲۸.۷۵ تریلیون دلار بوده است و جمعیت پناهنده ای که پذیرفته است، نسبت به این توان اقتصادی و مالی این کشور اندک است و تا پایان سال ۲۰۲۴ کل جمعیت پناهجویی که در این کشور زندگی می‌کردند، بالغ بر سه میلیون و ششصد هزار نفر بودند که به لحاظ نسبت جمعیتی ۱/۴۳ درصد است.

چین نیز با تولید ناخالص داخلی بیش از ۱۸ تریلیون دلار، وسعت سرزمینی بیش از ۹.۵ میلیون کیلومتر مربع و جمعیتی حدود ۱.۴ میلیارد نفر، از نظر نسبت جمعیت پناهندگان و پناهجویان فقط میزبان فقط ۳۳ هزار نفر پناهنده است. آلمان نیز به‌عنوان یکی از کشورهای مهم پذیرنده پناهندگان در اروپا، با جمعیتی حدود ۸۴ میلیون نفر که در میان کشورهای اروپایی میزبان جمعیت قابل توجهی از پناهندگان و افراد تحت حمایت بین‌المللی است، پذیرای کمتر از دو میلیون و ۵۰۰ هزار پناهنده از سایر کشورها بوده است که بالاترین نرخ پذیرش جمعیت پناهنده در کل اروپاست. یعنی در بالاترین نسبتی که در میان پناهنده پذیرترین کشور در اروپا وجود دارد، ۲/۵ درصد از کل جمعیت آن کشور است.

بنابراین، مقایسه میان کشورها باید با دقت انجام شود؛ زیرا صرف مقایسه تعداد مطلق پناهندگان بدون در نظر گرفتن جمعیت، مساحت، ظرفیت اقتصادی، وضعیت نظام رفاه اجتماعی، سابقه مهاجرت و ساختار حقوقی کشورها، تصویر دقیقی ارائه نمی‌دهد. اگر از کشورهای اروپایی و کشورهایی مانند ژاپن، هند، بریتانیا و فرانسه عبور کنیم و به کشورهای منطقه خودمان و در نهایت ایران برسیم، وضعیت متفاوتی مشاهده می‌کنیم.

بر اساس داده‌های بانک جهانی، تولید ناخالص داخلی ایران در سال ۲۰۲۴ حدود ۴۶۴ میلیارد دلار و جمعیت آن حدود ۹۱.۶ میلیون نفر بوده است. در خصوص جمعیت پناهندگان، پناهجویان و سایر اتباع افغانستانی حاضر در ایران نیز باید میان دسته‌های مختلف تفکیک قائل شد. کمیساریای عالی سازمان ملل متحد برای پناهندگان اعلام کرده است که در سال ۲۰۲۴ حدود ۳.۷ میلیون فرد جابه‌جاشده اجباری با وضعیت‌های مختلف اقامتی و مدارک در ایران حضور داشته‌اند؛ این رقم شامل پناهندگان ثبت‌شده و همچنین اتباع افغانستانی فاقد مدارک و دارندگان گذرنامه افغانستان می‌شود. اما، ارقامی مانند ۶.۵ میلیون یا ۱۰ میلیون نفر که گاه در بحث‌های داخلی درباره جمعیت اتباع خارجی در ایران مطرح می‌شود، باید با توجه به دامنه آماری آنها به‌عنوان «تعداد پناهندگان» مورد استفاده قرار گیرد. این ارقام ممکن است مجموعه گسترده‌تری از اتباع خارجی، شامل پناهندگان، پناهجویان، مهاجران قانونی و مهاجران فاقد مدارک را دربرگیرد.

اما به نظر من، همان‌طور که آقای دکتر بهمنی قاجار به تفصیل اشاره کردند، ما در کشور با مجموعه‌ای از چالش‌های مفهومی در حوزه پناهندگی و مهاجرت مواجه هستیم. مشکل این است که حتی زمانی که حقوق دانان ما به مفاهیم و ادبیات پناهندگی و مهاجرت توجه می‌کنند، غالباً برداشت آنها صرفاً حقوقی است و تبعات سیاسی، امنیتی، اجتماعی و

اقتصادی مهاجرت کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد. در نتیجه، مهاجر اجباری، مهاجر اختیاری و حتی گردشگر، گاه همگی با یک کلمه و عنوان کلی «مهاجر» و با برداشت‌های خاص از این مفهوم، تعبیر و تفسیر می‌شوند. این مسئله اجازه نمی‌دهد سیاست‌گذاران ما سیاست‌های خود را به‌صورت هدفمند و بر اساس تفکیک دقیق گروه‌های مختلف مهاجران تنظیم کنند.

ما باید در تعاریف بین‌المللی به یک نکته اساسی توجه کنیم. تقریباً در تمام تعاریف و همچنین در سیاست‌های داخلی کشورها در حوزه مهاجرت، میان مهاجرت اجباری و مهاجرت اختیاری تفکیک وجود دارد. مهاجرت اجباری در نتیجه عواملی مانند منازعه، خشونت، آزار و اذیت یا سایر شرایطی شکل می‌گیرد که فرد را ناگزیر به ترک محل زندگی خود می‌کند؛ در حالی که مهاجرت اختیاری، از جمله مهاجرتی که فرد پس از طی یک فرآیند قانونی و اداری مشخص انجام می‌دهد، می‌تواند از منظر سیاست‌گذاری به‌عنوان ظرفیتی برای کشور مقصد نیز مورد توجه قرار گیرد.

مسئله دیگری که وجود دارد، این است که ما در جهان با نوعی سیاست دوگانه در حوزه مهاجرت نیز مواجه هستیم. کشورهای مختلف، متناسب با ظرفیت‌ها، منافع و ملاحظات سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و امنیتی خود، سیاست‌های متفاوتی را در قبال گروه‌های مختلف مهاجران و پناهیویان اتخاذ می‌کنند. به همین دلیل، برای سیاست‌گذاری مؤثر در ایران، لازم است از یک‌سو مفاهیم و تعاریف مورد استفاده در حوزه مهاجرت و پناهندگی با ادبیات و استانداردهای بین‌المللی هماهنگ شود و از سوی دیگر، سیاست‌های داخلی بر اساس ظرفیت‌های واقعی کشور، ملاحظات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و امنیتی و همچنین حقوق و تکالیف دولت و مهاجران تنظیم شود.

البته آقای دکتر بهمنی اطلاعات بسیار دقیق و ارزشمندی را مطرح کردند. همان‌طور که اشاره شد، ما تقریباً از سال ۱۳۱۰، با تصویب «قانون راجع به ورود و اقامت اتباع خارجه در ایران» در مجلس، دارای یک قانون مادر در حوزه اتباع خارجی هستیم. با وجود اینکه این قانون تنها ۲۳ ماده دارد، از دوستان حقوق‌دان تقاضا می‌کنم اگر قرار است بار دیگر به این قانون توجه شود، حتماً آن را با دقت مورد بررسی قرار دهند. از نظر من، به‌عنوان کسی که سال‌ها در حوزه مهاجرین و پناهندگان فعالیت کرده‌ام و قوانین این حوزه را بیشتر از منظر سیاست‌گذاری و با توجه به شرایط محیطی و محلی کشور مورد بررسی قرار داده‌ام، می‌توان گفت که در این قانون ظرفیت‌ها و نکات قابل توجهی وجود دارد که باید مورد توجه قرار گیرد.

در عین حال، ما در مقطعی به کنوانسیون مربوط به وضعیت پناهندگان نیز پیوستیم و پس از آن، به‌ویژه از ابتدای انقلاب اسلامی، با پدیده‌های گسترده مهاجرت اجباری از کشورهای منطقه مواجه شدیم. امروز اگر مجموعه قوانین، مقررات، بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌هایی را که در این حوزه تدوین و تصویب شده‌اند بررسی کنیم که بخشی از آنها مصوبات مجلس و بخشی نیز مصوبات و مقررات دولت هستند، شاید بتوان گفت یکی از متراکم‌ترین حوزه‌های قانونی کشور، حوزه اتباع خارجی و پناهندگان است.

اما این پرسش مطرح است که چرا، با وجود چنین حجم گسترده‌ای از قوانین و مقررات، همچنان با وضعیت نابسامانی در این حوزه مواجه هستیم؟ به نظر من، چند موضوع مهم در این زمینه وجود دارد:

نخست، ما با ضعف شدید در اجرای قوانین مواجه بوده‌ایم. تعداد دستگاه‌هایی که در این حوزه فعالیت و مداخله می‌کنند زیاد است و در بسیاری از موارد، اقدامات دستگاه‌های مختلف با یکدیگر دچار تعارض می‌شود؛ هم تعارض در سیاست‌گذاری و هم تعارض در اجرا. متأسفانه در این حوزه، به‌خصوص از ابتدای انقلاب، شاهد برجسته شدن نقش ایدئولوژی در سیاست‌های ملی و سیاست‌گذاری‌های مرتبط با مهاجرت و پناهندگی بوده‌ایم.

بسیاری از اوقات، زمانی که می‌خواهیم درباره این حوزه صحبت کنیم، به‌صورت ناخودآگاه دوستان به برخی گزاره‌ها و فکت‌ها از دوران امام خمینی(ره) و اوایل انقلاب استناد می‌کنند یا حتی به برخی برداشت‌ها و مباحث مربوط به صدر اسلام و دوران پیامبر اسلام(ص) ارجاع می‌دهند؛ بدون اینکه به این نکته توجه شود که بسیاری از مواجهه‌ها و تصمیم‌گیری‌های آن دوره، متناسب با شرایط خاص همان زمان بوده است. اگر امام خمینی(ره) در مقطعی درباره موضوع مهاجرین افغانستانی در داخل ایران سخنانی را مطرح کرده‌اند، این سخنان در شرایط خاص اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و امنیتی آن زمان بیان شده است؛ شرایطی که عملاً امروز وجود ندارد یا دست‌کم به همان شکل سابق وجود ندارد.

البته اگر فرصت مناسبی فراهم شود، می‌توان دو نگاه متفاوت حضرت امام(ره) و رهبر شهید انقلاب اسلامی را در این زمینه با یکدیگر مقایسه کرد. شرایط اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و امنیتی دوران امام خمینی(ره) اقتضاء می‌کرد که ایشان موضوع را با ادبیات و رویکرد خاص آن دوره تبیین کنند؛ در حالی که تغییر شرایط در دوران حیات رهبر شهید انقلاب، اقتضائات و سیاست‌های متفاوتی را ایجاب کرده است. اگر به بخشی از دغدغه‌ها و نگرانی‌های رهبر شهید انقلاب اسلامی توجه کنیم، می‌بینیم که نگاه ایشان صرفاً به موضوع مهاجرین افغان در داخل ایران محدود نبوده است، بلکه دارای یک نگاه منطقه‌ای و راهبردی نیز بوده است. یکی از موضوعاتی که همواره مورد توجه ایشان قرار داشته، ضرورت تقویت حوزه کشورهای اسلامی و جغرافیای کشورهای اسلامی بوده است؛ با این نگاه که توانمندسازی کشورهای اسلامی خود یک دغدغه مهم و موضوعی است که باید مورد توجه قرار گیرد.

نکته دیگری که لازم است درباره چرایی بروز چنین بحران‌هایی مورد اشاره قرار گیرد، این است که حوزه مهاجرین و پناهندگان، متأسفانه یکی از حوزه‌هایی است که در آن با تعارضات و تزاخم منافع شخصی و سازمانی فراوانی روبه‌رو هستیم. در بسیاری از موارد، پشت صحنه برخی تصمیم‌گیری‌ها یا تصمیم‌سازی‌ها، منافع مشترکی وجود دارد که جنبه‌های فسادآلود و منفعت‌طلبانه آن بر منافع ملی غلبه پیدا می‌کند. و از همه مهم‌تر، ما با فقدان سواد مفهومی درباره پدیده مهاجرت و پناهندگی در میان بخشی از سیاست‌گذاران مواجه هستیم. این مسئله ممکن است در دولت وجود داشته باشد، ممکن است در مجلس وجود داشته باشد و حتی ممکن است در میان جریان‌های موجود در رسانه‌ها نیز دیده شود. مشکل این است که ما بسیاری از مسائل را از زاویه و دریچه نگاه خودمان بررسی می‌کنیم، بدون آنکه در نظر بگیریم این پدیده، یک پدیده منطقه‌ای و بین‌المللی است و ضرورت دارد در چارچوب ادبیات، مفاهیم و تجربه‌های بین‌المللی نیز مورد توجه قرار گیرد.

به هر حال، آنچه وجود دارد این است که اطلاق عنوان «مهاجر» و حتی مفهومی که آقای دکتر کاظمی بر آن تأکید کردند، یعنی عنوان «اقلیت ملی»، به اتباع افغانستانی مقیم ایران، بدون توجه به نظامات حقوق بین‌المللی و قوانین و مقررات داخلی کشور، می‌تواند نظام اجرایی کشور را با چالش‌های بسیار پیچیده‌ای مواجه کند. این مسئله عملاً می‌تواند ما را با مجموعه‌ای از چالش‌های امنیتی، البته به معنای عام و گسترده آن، مواجه کند. مفهوم امنیت در اینجا صرفاً امنیت نظامی یا انتظامی نیست؛ بلکه می‌تواند شامل امنیت اجتماعی، امنیت فرهنگی، امنیت هویتی، امنیت جمعیتی، امنیت اقتصادی و سایر حوزه‌های مرتبط باشد. هر یک از این حوزه‌ها اگر دچار ناترازی و عدم تعادل شود، می‌تواند در نهایت امنیت ملی کشور را تحت تأثیر قرار دهد. چه‌بسا با وجود اینکه ما مجموعه‌ای از قوانین و مقررات را در اختیار داریم، هنوز نتوانسته‌ایم یک چارچوب مشخص و کارآمد برای ورود و خروج اتباع خارجی ایجاد کنیم.

همین مسئله موجب شده است که در مقاطع مختلف، شاهد گسیل جمعیت گسترده‌ای از اتباع افغانستان به ایران باشیم. این وضعیت عملاً امکان برنامه‌ریزی مناسب و بهینه را، چه در کوتاه‌مدت و چه در بلندمدت، از ما گرفته است. اتفاقی که در چنین شرایطی رخ می‌دهد این است که وقتی برنامه‌ریزی مناسبی وجود نداشته باشد و کشور با یک موج یا جمعیت گسترده مواجه شود، بدون آنکه زیرساخت‌ها و الزامات لازم از قبل پیش‌بینی و فراهم شده باشد، حقوق متقابل در معرض نادیده گرفته شدن قرار می‌گیرد. از یک‌سو، حقوق جامعه میزبان ممکن است نادیده گرفته شود و از سوی دیگر، فرصت بهره‌گیری از ظرفیت‌های قانونی و حمایتی برای پناهنجویان واقعی نیز از بین می‌رود؛ پناهنجویانی که متأسفانه با توجه به شرایط اخیر ایجادشده در داخل افغانستان، می‌توان گفت تعداد آنها نیز کم نیست.

بنابراین، مسئله ما صرفاً مسئله پذیرش یا عدم پذیرش مهاجران نیست؛ بلکه مسئله اصلی، ایجاد یک چارچوب حقوقی، اجرایی و سیاستی منسجم است که در آن هم حقوق جامعه میزبان مورد توجه قرار گیرد و هم حقوق افرادی که واقعاً واجد شرایط پناهندگی یا حمایت بین‌المللی هستند، حفظ شود.

اینها کلیاتی بود که لازم می‌دانستم در این زمینه عرض کنم. از اینکه زمان سخنرانی طولانی شد عذرخواهی می‌کنم و از توجه شما سپاسگزارم.

دکتر کاظمی:

با تشکر فراوان از خانم دکتر فاطمه اشرفی بخاطر ارایه بحث جامعی که داشتند، در موضوع مهاجران افغانستانی در ایران، می‌توان از زوایای مختلفی به این مسئله نگریست؛ هم از بُعد ایجابی و هم از بُعد سلبی، و همچنین از منظر مفاهیمی که خانم دکتر در پایان سخنان خود به آن اشاره کردند.

در کنار حقوق و حمایت‌هایی که برای پناهندگان و مهاجران در نظر گرفته می‌شود، موضوع مهم دیگری نیز وجود دارد و آن، تکالیف پناهندگان و مهاجران در قبال جامعه میزبان و متقابلاً تکالیفی است که دولت میزبان بر عهده دارد.

همان‌طور که دکتر بهمنی عزیز نیز اشاره کردند، نگاه ما، با توجه به رویکرد تمدنی و اسلامی، فراتر از دوگانه‌هایی است که گاه در تحلیل این موضوع مطرح می‌شود. بنابراین، در کنار توجه به حقوق پناهندگان و مهاجران، باید به تکالیف آنان نیز توجه داشت؛ از جمله رعایت قوانین و مقررات کشور میزبان و حفظ نظم و امنیت عمومی، به‌گونه‌ای که حضور مهاجران موجب اختلال در نظم عمومی جامعه میزبان نشود.

طبیعتاً پس از پیروزی انقلاب اسلامی، با توجه به تحولات افغانستان و به‌ویژه اشغال این کشور، نخستین موج‌های گسترده مهاجرت از افغانستان به ایران شکل گرفت. این تحولات تقریباً هم‌زمان با دوران انقلاب اسلامی بود و در طول دهه‌های پس از آن، موجب شکل‌گیری پیوندهای عمیق و گسترده میان دو جامعه ایران و افغانستان شد.

با افزایش حضور میلیون‌ها نفر از اتباع افغانستان در ایران، مسائل مختلفی از جمله آموزش و تحصیل کودکان و نوجوانان مهاجر و پناهنده نیز مطرح شد. در این زمینه، جمهوری اسلامی ایران اقداماتی انجام داده و زمینه تحصیل بخش قابل توجهی از کودکان و نوجوانان افغانستانی را در مدارس کشور فراهم کرده است.

در هر کشوری، پناهندگان و پناهجویان از حقوق و تکالیف مشخصی برخوردارند و کشور میزبان نیز موظف است در چارچوب قوانین و مقررات، حقوق آنان را مورد توجه قرار دهد. اقداماتی که جمهوری اسلامی ایران در حوزه آموزش، به‌ویژه در زمینه فراهم کردن امکان آموزش رایگان برای کودکان و نوجوانان مهاجر افغانستانی انجام داده است، از جمله اقداماتی است که می‌توان آن را فراتر از بسیاری از استانداردها و هنجارهای معمول در سطح بین‌المللی در حوزه مهاجرت و پناهندگی ارزیابی کرد.

البته در کنار این اقدامات، مشکلات و چالش‌هایی نیز وجود داشته است. فقدان یا نارسایی برخی قوانین، ضعف‌های اداری و مشکلات مربوط به اسناد هویتی و وضعیت اقامتی مهاجران و پناهندگان افغانستانی، در مواردی مشکلاتی را برای آنان ایجاد کرده است. از جمله این مشکلات می‌توان به مسئله بی‌تابعیتی، محرومیت از برخی خدمات اجتماعی، اخراج، بازداشت و موارد مشابه اشاره کرد. طبیعتاً بخشی از این مسائل ناشی از مشکلات موجود در نظام حقوقی، قانونی و اداری است. از این رو، همان‌طور که در سخنان همکاران نیز مورد تأکید قرار گرفت، سامان‌دهی این حوزه، هم از منظر قانون‌گذاری و تقنین و هم از منظر نظام اداری، اهمیت بسیار زیادی دارد.

جمهوری اسلامی ایران، علاوه بر اقداماتی که رأساً برای مدیریت وضعیت مهاجران و پناهندگان انجام داده است، شرایطی را نیز برای فعالیت برخی سازمان‌ها و نهادهای بین‌المللی فراهم کرده است. از جمله این نهادها می‌توان به سازمان‌های بین‌المللی فعال در حوزه مهاجرت و پناهندگی، سازمان پزشکان بدون مرز و کمیساریای عالی سازمان ملل متحد برای پناهندگان اشاره کرد. این ظرفیت می‌تواند در جهت تأمین بخشی از نیازهای مهاجران و پناهندگان افغانستانی در ایران مورد استفاده قرار گیرد. در پایان، لازم است به برخی موارد، کمپین‌ها و فعالیت‌هایی که در این زمینه شکل گرفته است

نیز اشاره بکنیم. با تشکر از اساتید و همه حضار در این نشست. قرار بود که به بخشی از سوالات نیز پاسخ بدهیم که به علت اتمام وقت، ان شاء الله این مورد را به نشست های آتی موکول می کنیم.

پایان