

## چهارچوب سیاست‌گذاری و حقوق پناهندگان در ایران، با تأکید بر سیستم تعیین وضعیت پناهندگی

DOI: 20.1001.1.24767220.1401.12.4.2.3

سعیده مختارزاده<sup>۱</sup>

هانیه انصاری<sup>۲</sup>

### چکیده

حق در خواست پناهندگی، مطابق با قوانین بین‌المللی از جمله کنوانسیون ۱۹۵۱، مربوط به وضعیت پناهندگان و از حقوق مسلم هر پناهجو است. این حق تکلیف و مسئولیت دولت‌های پذیرنده درباره بررسی درخواست و تعیین وضعیت پناهجویان را شامل می‌شود. از آنجاکه در کنوانسیون چگونگی اعطای این حق مشخص نشده است و در حیطه اختیارات ملی کشورها قرار داده شده است، این امر تحت تأثیر سیاست‌های دولت‌ها قرار می‌گیرد. کمیساریای عالی سازمان ملل متحد در امور پناهندگان سیستم تعیین وضعیت پناهندگی را برای شناسایی وضعیت این پناهجویان تدوین کرده است. با این حال، کشورهای عضو کنوانسیون الزام حقوقی به پیروی از این سیستم ندارند. ایران یکی از کشورهای مهم میزبان پناهجویان است. ایران در زمینه فرایند تعیین وضعیت پناهجویان شورای تعیین وضعیت پناهندگی، سیستم سرشماری و نیز اجازه اقامت موقت (کارت آمایش) دارد که در این پژوهش بررسی شده است. از آنجاکه برخورداری از هر نوع خدمات منوط بر مشخص بودن وضعیت حقوقی و اقامتی افراد است، بررسی وضعیت بیش از نیم میلیون نفر مهاجر جدید پس از قدرت‌گیری طالبان حائز اهمیت است. در این پژوهش با روش کیفی و مبتنی بر تحقیق کتابخانه‌ای، چهارچوب حقوقی پناهندگی در ایران بر اساس قوانین مربوط بررسی شده است و ضرورت توجه به موضوع سیاست‌گذاری وضعیت پناهندگی در آن به بحث گذاشته شده است. یافته‌های پژوهش حاضر نشان می‌دهد که فقدان قوانین کارآمد و انباشت مقررات در نهادهای اجرایی سبب شده است شرایط کنونی و آینده این مهاجران پیچیده و مبهم شود. همچنین صادر نکردن کارت آمایش برای افراد تازه‌وارد و بدون مدرک از چالش‌های مهم سیستم فعلی است. بنابراین، تحول در این سیستم، که یکی از ارکان اساسی سیاست‌گذاری مهاجرت است، نه تنها سبب تعیین تکلیف شمار فراوان مهاجران ورودی می‌شود، بلکه موجب می‌شود از تحمیل بار اضافی ناشی از حضور افراد فاقد مدرک پیشگیری شود. این امر همچنین زمینه‌های رعایت حداکثری حقوق پناهندگان و مهاجران را فراهم می‌کند. واژگان کلیدی: حقوق پناهندگان، سیاست‌گذاری مهاجرت، سیستم تعیین وضعیت پناهندگی، مهاجران افغانستانی، پناهندگان در ایران

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۲/۲۶

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۱/۰۶/۲۱

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۷/۰۲

۱. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق بین‌الملل، دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق بشر، دانشگاه فردریش - الکساندر، ارلانگن - نورنبرگ، آلمان (نویسنده مسئول): saeede.mokhtarzade@fau.de

۲. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق بین‌الملل، کارشناسی ارشد برنامه اروپایی مهاجرت و روابط میان‌فرهنگی، دانشگاه اولدنبورگ، آلمان

## مقدمه

در جستجوی زندگی بهتر، رفاه، یا امنیت بیشتر به اجبار ترک وطن می‌کنند (Mosaffa and Mokhtarzade, 2016). این پیچیدگی در تشخیص علل مهاجرت اجباری درباره مهاجرانی که از افغانستان وارد ایران می‌شوند نیز صدق می‌کند. مشکلات امنیتی، بمب‌گذاری‌های مکرر (Hashemi Moghadam, 2021)، بی‌ثباتی اقتصادی، خشک‌سالی‌های پی‌درپی و طولانی (Weerasinghe, 2021)، بیکاری، و کمبود شدید معیشت، عوامل درهم‌تنیده‌ای است که موجب مهاجرت عده فراوانی از مردم افغانستان شده است (Graeme et al., 2012).

از طرف دیگر، از عوامل مهم تداوم ورود مهاجران جدید به ایران سابقه طولانی پذیرش پناهندگان افغانستانی و عراقی، ثبات امنیتی در ایران، توسعه‌یافتگی بیشتر ایران نسبت به این دو کشور، هم‌زبانی با جمعیت بزرگی از مردم افغانستان، وجود پیوندهای مشترک دینی، و شبکه‌های اجتماعی بوده است (Graeme et al., 2012). از آنجاکه پناهندگان، مطابق با نظام حقوق بین‌الملل پناهندگان، در کشورهای میزبان حقوقی دارند، شناسایی دقیق وضعیت افراد ورودی و تمایزگذاری میان پناهندگان با مهاجران اقتصادی یا تحصیلی با اهمیت است. بنابراین ضروری است، با نگاهی به تجربه‌های موفق دیگر کشورهای مهاجرپذیر، فرایندی اداری - حقوقی تحت عنوان «سیستم تعیین وضعیت پناهندگی» تدوین شود. این فرایند باید با ساختارهای کشور منطبق باشد و از تعهدات بین‌المللی دولت‌های متعهد کنوانسیون ۱۹۵۱، و از استانداردهای بین‌المللی کمیساری عالی سازمان ملل متحد در امور پناهندگان - از این پس به اختصار کمیساریا - برگرفته شده باشد. اهمیت این امر در امکان تحقق موارد زیر نمایان می‌شود: حمایت از حقوق پناهندگان، پیشگیری از حضور غیرقانونی مدعیان پناهندگی، امکان برنامه‌ریزی‌های کلان، و دریافت مساعدت‌های بین‌المللی.

ایران کشوری است مهاجرپذیر و پناهنده‌پذیر؛ به همین علت انتظار می‌رود موضوع مهاجرت برای سیاست‌گذاران، پژوهش‌گران، و مدیران این کشور دغدغه‌ای مهم باشد. با وجود این، بررسی ادبیات پژوهشی موجود حاکی از آن است که بسیاری از زوایای این موضوع، به‌ویژه مسئله ضرورت ایجاد سیستم تعیین وضعیت پناهندگی، مغفول مانده است. از این رو در پژوهش حاضر، با روش کیفی (توصیفی - تحلیلی) و با استفاده از مطالعات کتابخانه‌ای و مرور قوانین داخلی و اسناد و رویه قضایی بین‌المللی، دست‌یابی به پاسخ این پرسش‌ها دنبال می‌شود: قانون‌گذاری جامع و دربردارنده استانداردهای شناسایی وضعیت حقوقی مهاجران در کشور تا چه اندازه ضروری است؟ و قوانین و مقررات موجود در کشور به چه میزان پاسخ‌گوی این ضرورت است؟ برای پاسخ‌دادن به این پرسش‌ها، چهارچوب‌های حقوقی بین‌المللی و داخلی در بخش اول بررسی می‌شود و در بخش

در سال‌های اخیر، مسئله مدیریت مهاجرت‌های اجباری و حمایت از مهاجران از دغدغه‌های اصلی بسیاری از دولت‌ها بوده است. ابعاد مختلف این موضوع، اعم از پذیرش و ادغام پناهندگان و مهاجران در کشور میزبان و حمایت از آنان در کشورهای دیگر، به بحثی اساسی در مذاکرات بین‌المللی و سیاست‌گذاری‌های داخلی تبدیل شده است. اگرچه نظام حقوق بین‌الملل پناهندگان در ابتدای دهه ۱۹۵۰ برای پاسخ به بیشترین جمعیت آوارگان و پناهندگان پس از جنگ جهانی دوم شکل گرفت، ۷۰ سال پس از آن، جهان با جمعیتی بسیار بیشتر از آوارگان آن جنگ روبه‌رو است که به اجبار آواره یا جابه‌جا شده‌اند (United Nations High Commissioner for Refugees [UNHCR], 2021a).

ایران، به علت همسایگی با کشورهای افغانستان و عراق، در طول سال‌های پس از انقلاب اسلامی همواره یکی از چند کشور اول پناهنده‌پذیر در جهان بوده است. همچنین شرایط افغانستان سبب شده است که ایران در طول سال‌های گذشته همواره مبدأ بیشترین جمعیت بی‌جاشدگان طولانی‌مدت و یکی از سه کشور اول پناهنده‌فرست باشد (UNHCR, 2021a). اگر امروزه رتبه ایران، با وجود ورود هزاران نفر از اتباع افغانستانی و افزایش تعداد مهاجران در کشور پس از تغییر حکومت افغانستان در سال ۱۴۰۰، در مقایسه با سایر کشورهای پذیرنده پناهنده از کشورهایی چون ترکیه و پاکستان پایین‌تر است (UNHCR, 2021a)، به علت ندانستن تعداد دقیق مهاجران اجباری در کشور، نداشتن سازوکار ثبت اطلاعات در نقاط مرزی، و به‌کارگیری سیستم تعیین وضعیت پناهندگی ناکارآمد است.

سیاست‌گذاری در این حوزه، برای ارائه الگویی تحلیلی - راهبردی در مقام تصمیم‌گیری (Foruzande Dehkordi and Vejdani, 2009)، بایستی بر اساس مطالعات میان‌رشته‌ای و با تکیه بر آمار دقیق صورت گیرد. ضروری است که بخشی از این سیاست‌گذاری بر پذیرش مهاجران و شکل‌دادن به سازوکارهای تعیین وضعیت آنان متمرکز باشد. پیش از ورود به بحث ضرورت به‌کارگیری این سازوکار، لازم است بدانیم پناهنده کیست و چرا شناسایی وضعیت فرد پناهنده اهمیت دارد. پناهنده کسی است که به علت جنگ یا بنابه علل پنج‌گانه ذکر شده در کنوانسیون ۱۹۵۱ درباره وضعیت پناهندگان - از این پس به اختصار کنوانسیون ۱۹۵۱ - شامل نژاد، ملیت، مذهب، عضویت در گروه اجتماعی خاص، یا عقیده سیاسی، از ترس آزار و تعقیب به کشور دیگری می‌گریزد؛ همچنین قادر نبودن یا مایل نبودن به برخورداری از حمایت دولت متبوع فرد پناه‌جو عنصر مهم دیگری در این تعریف و در شناسایی فرد پناهنده است (Keyhanlou, 2011). اما امروزه به علت پیچیدگی علل پناهندگی، و تلفیق آن با فقدان امنیت غذایی و تبعیض سیستماتیک و تغییرات اقلیمی، بسیاری

در حالی که در بند ۱ ماده ۱۴ اعلامیه حقوق بشر<sup>۱</sup> (United Nations General Assembly, 1948) - که کمیساریا آن را اساس حق پناهندگی می‌داند (UNHCR, 2009) - به صراحت این حق جزو حقوق بشر و برای همه افراد اعلام شده است، اشاره‌ای به تکلیف دولت‌ها بر پذیرش پناهندگی نشده است. همچنین، با وجود آنکه کنوانسیون ۱۹۵۱ صراحتاً به «حق پناهندگی» نپرداخته است، برخی پژوهش‌گران (UNHCR, 2009) معتقدند فحواً ماده ۳۱ (پناهندگانی که برخلاف قانون در کشور پناه‌دهنده به سر می‌برند)<sup>۲</sup>، ماده ۳۲ (اخراج)<sup>۳</sup>، و ماده ۳۳ (منع اخراج یا اعاده)<sup>۴</sup> بر حق پناهندگی دلالت می‌کند.

بحث‌های مفصلی نیز در مورد اصل ممنوعیت بازگرداندن اجباری<sup>۵</sup> صورت گرفته است. گروهی از پژوهش‌گران معتقدند (Edwards, 2005) باینکه در کنوانسیون مشخصاً از حق پناهندگی نام برده نشده است، طرح اصل ممنوعیت بازگرداندن اجباری، که بنابه آن کشورها صراحتاً از رد پناه‌جویان از مرزهای خود منع می‌شوند، همان حق بر پناهندگی است. اما آیا لزوماً پذیرش و رعایت اصل ممنوعیت بازگرداندن اجباری مساوی با پذیرش حق بر پناهندگی است؟ این گروه استدلال می‌کنند که کنوانسیون ۱۹۵۱ با به‌کاربردن عبارت «بهره‌مندی از پناهندگی»<sup>۶</sup> مفهوم مبهم پذیرش موقت یا ماندن<sup>۷</sup> را به مفهومی تبدیل کرده است که در آن دولت‌ها با عنایت به اصل منع بازگرداندن اجباری به رعایت رویه مشخصی ملزم می‌شوند. بر این مبنا، در عین حال که دولت‌ها مجبور به اعطای پناهندگی نیستند، افراد با اخراج‌نشدن و داشتن حق ماندن (موقت تا تعیین تکلیف) می‌توانند به‌نوعی از این حق بهره ببرند. بر اساس این دیدگاه، حق پناهندگی سطوح مختلفی دارد از جمله حق بر اقامت، منع اخراج، منع شکنجه، و... (Edwards, 2005).

این مفهوم از قضیه<sup>۸</sup> Aemei v. Switzerland نیز برداشت می‌شود. کمیته ضد شکنجه سازمان ملل<sup>۹</sup> درباره این قضیه بیان می‌کند که در عین اینکه دولت ملزم به اعطای حق پناهندگی نیست اما مسئول یافتن راه‌هایی برای رعایت ماده ۳ کنوانسیون

دوم، کیفیت سیستم تعیین وضعیت پناهندگی ایران در سال‌های گذشته، در دوره سیاست درهای باز و سیاست بازگشت‌های داوطلبانه بررسی خواهد شد. در پایان، با در نظر گرفتن آخرین موج ورود مهاجران جدید به کشور از سال گذشته (۱۴۰۰) تاکنون (۱۴۰۱) و با ارزیابی شیوه سرشماری، مدارک اقامتی پناهندگان در ایران بررسی خواهد شد و به چالش‌های برآمده از آسیب‌شناسی این روش تا حد امکان پرداخته می‌شود.

## ۱. چهارچوب نظری حقوقی حق بر پناهندگی در پرتو حقوق بین‌الملل و حقوق ایران

از دیرباز در جوامع بشری و مکاتب حقوقی به حق پناهندگی توجه شده است. این حق یکی از حقوق بنیادین بشر است و نه تنها در اسناد متعدد حقوق بین‌الملل بلکه در حقوق داخلی کشورها نیز به آن توجه شده است (Keyhanlou, 2010). به علاوه، موضوع مهاجرت‌های بین‌المللی به‌طور کلی و مهاجرت‌های اجباری به‌طور خاص همواره از لحاظ ایجاد موازنه میان رعایت حقوق بشر مهاجران، اقتدار، حاکمیت، و منافع دولت‌ها موضوع بحث‌برانگیزی بوده است (Beygzadeh and Sarafat, 2012).

حاکمیت دولت‌ها بحثی کلیدی در میان مباحث حقوقی به‌ویژه حقوق بین‌الملل است. می‌توان ادعا کرد که در این زمینه میان دانشمندان اتفاق نظر وجود دارد. اما زمانی که این اصل در تقابل با حقوق بنیادین بشری قرار می‌گیرد جامعیت آن اندکی محدود می‌شود. چراکه به همان اندازه که درباره حاکمیت دولت‌ها اتفاق نظر هست، حقوق بنیادین بشری و لزوم رعایت آن نیز ضروری است. از جمله این حقوق حق پناهندگی است که در اعلامیه حقوق بشر و کنوانسیون ۱۹۵۱ به آن توجهی ویژه شده است. به بیان بهتر، در سوی مقابل حق افراد بر ارائه درخواست پناهندگی تکلیف دولت‌ها به پذیرش آن قرار دارد. اینکه افراد تا چه میزان و چگونه از این حق برخوردارند در قوانین متعددی مورد بحث قرار گرفته است که در ادامه خواهد آمد. اما لازم است بدانیم اثبات یک طرف مسئله لزوماً ثابت‌کننده طرف دیگر نیست. بدین معنا که حق افراد بر پناهندگی لزوماً دولت‌ها را ملزم به پذیرش درخواست پناهندگی و به تبع آن اعطای پناهندگی نمی‌کند. در این بخش، ابتدا حق بر پناهندگی از دیدگاه حقوق بین‌الملل و سپس حق بر پناهندگی در حقوق ایران بررسی خواهد شد.

### ۱-۱. حق پناهندگی و بررسی درخواست پناهندگی در حقوق بین‌الملل

پناهندگی از جمله حقوق بشری است که همه افراد بشر فارغ از جنسیت، ملیت، نژاد، و مذهب به‌طور برابر از آن برخوردارند.

1. "Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution."

2. Refugees unlawfully in the country of refugee

3. Expulsion

4. Prohibition of expulsion or return (refoulement)

5. Non-refoulement principle

6. "Enjoy asylum"

7. "Temporary admission or stay"

۸. قضیه پناهجوی ایرانی که متعاقب رد درخواست پناهندگی‌اش در سویس مدعی شد بازگرداندن اجباری‌اش به ایران نقض ماده ۳ کنوانسیون ۱۹۵۱ توسط سویس است.

9. Committee against torture

حال سؤال این است: آیا الزام دولت‌ها به رعایت اصل ممنوعیت بازگرداندن اجباری برابر است با تکلیف دولت‌ها به اعطای پناهندگی؟ چنان‌که گفته شد، شاید بتوان از اصل منع بازگرداندن اجباری حق بر پناهندگی را، هرچند در سطوح بسیار جزئی، استنباط کرد؛ اما نمی‌توان ادعا کرد رعایت این اصل تکلیفی قانونی در پذیرش درخواست پناهندگی است. تکلیف دولت‌ها در رعایت اصل ممنوعیت بازگرداندن اجباری تکلیف عام است که بر عهده جامعه بین‌المللی قرار گرفته است (Maghami and Saberi, 2019)؛ چراکه «وظیفه ابتدایی حمایت از پناهندگان بر عهده دولت‌ها است. بار مسئولیتی که بر دوش کمیساریا و سایر بازیگران عرصه بین‌الملل در این زمینه وجود دارد نمی‌تواند جایگزین مسئولیت، خواست سیاسی، و همکاری کامل دولت‌ها در این زمینه باشد» (UNHCR, 2009, p. 121). بدین معنا، خواست، اراده، و حاکمیت دولت‌ها همیشه در اولویت قرار می‌گیرد و حمایت نهادهای بین‌المللی در این زمینه مکمل آن است.

در این باره، دادگاه اروپایی حقوق بشر در قضیه Vilvarajah and Others v. The United Kingdom با به رسمیت شناختن اصل حاکمیت دولت‌ها در کنترل ورود، اقامت، و اخراج بیگانگان از حوزه سرزمینی خود، اجرای این اصل را منوط به رعایت قواعد حقوق بشر در زمینه منع شکنجه و رفتار غیرانسانی می‌کند (Vilvarajah and Others v. the United Kingdom, 1991). این دادگاه همچنین در قضیه Saadi v. Italy با وجود آنکه خواهان در کشور مبدأ به علت عضویت در گروهک تروریستی محکوم به حبس شده بود، ایتالیا را مجاز به بازگرداندن خواهان به کشور مبدأ ندانست و این استرداد را مصداق نقض ماده ۳ کنوانسیون منع شکنجه به حساب آورد (Saadi v. Italy, 2008). از طرفی، دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه Colombian-Peruvian asylum با به رسمیت شناختن حاکمیت سرزمینی دولت‌ها، استرداد پناهنده‌ای را که در محدوده سرزمینی دولتی ثالث مرتکب جرمی شده باشد کاربرد عادی اصل حاکمیت می‌داند (Colombia v. Peru, 1950). بنابراین، «حق دولت در اعطای پناهندگی از یکپارچگی سرزمینی‌اش ناشی می‌شود» (Nicolosi, 2015). از این رو، هرچند دولت‌ها مسئولیتی عام در عدم اخراج پناهندگان و حمایت از آنان دارند، این مسئولیت را نمی‌توان به مثابه تکلیفی بر دوش دولت‌ها برای پذیرش درخواست پناهندگی دانست. با این حال، این به معنی آزادی بی‌چون و چرای دولت‌ها در بازگرداندن اجباری پناهجویان نیز نیست. پناهندگانی که از حقوق و مزایای پناهندگی در کشور میزبان برخوردار می‌شوند نیز تکالیفی بر عهده دارند. چنان‌که در ماده ۲ کنوانسیون ۱۹۵۱ بیان شده است: «هر پناهنده در کشوری که به سر می‌برد ملزم است خود را با قوانین آن کشور و اقداماتی

منع شکنجه<sup>۱</sup> است. این راه‌ها ممکن است اعطای حق اقامت موقت باشد یا یافتن کشور امن ثالثی که مایل به اعطای این اقامت است (UN Committee Against Torture (CAT), 1997). طرفداران این نظریه استدلال می‌کنند که بدون اعطای اجازه ماندن در محدوده سرزمینی کشور و شروع رویه تعیین وضعیت نمی‌توان به منع بازگرداندن اجباری پایبند بود. بنابراین، اگر دولت‌ها طبق کنوانسیون ملزم به رعایت اصل ممنوعیت بازگرداندن اجباری‌اند، باید برای پناهجویان اجازه اقامت صادر کنند و این همان حق بر پناهندگی است. آن دسته که دیدگاه مقابل آن را دارند معتقدند که ممنوعیت بازگرداندن اجباری و حق بر پناهندگی دو مفهوم کاملاً متفاوت‌اند. در حالی که منع بازگرداندن اجباری فقط به منع اعاده و اخراج اشاره دارد، حق بر پناهندگی مربوط به اجازه ماندن در حدود سرزمینی کشور است (Nicolosi, 2015). اجازه ماندنی که تحت اصل ممنوعیت بازگرداندن اجباری صادر می‌شود ممکن است کوتاه‌مدت باشد و طبق شرایط ویژه‌ای باشد. اما حق بر پناهندگی مفهومی بسیار گسترده‌تر است و شامل حقوق متفاوتی در سطوح مختلف می‌شود. از این رو هیچ‌گاه نمی‌توان این دو مفهوم را یکی دانست.

اصل حاکمیت دولت‌ها از جمله اصول بنیادین حقوق بین‌الملل و خدشه‌ناپذیر است (Bernhardt, 2000, p. 501). مفهوم حاکمیت را می‌توان از جنبه‌های متفاوتی تفسیر کرد، اما این مفهوم وجه مشترک اقتدار حاکمه دولت‌ها است. این قدرت دولت‌ها را واجد صلاحیت داخلی و بین‌المللی می‌کند (Najandi Manesh et al., 2012). به همین علت هرچند انتظار می‌رود دولت‌ها وظایفی در قبال حفظ حقوق افراد داشته باشند، اما ابعاد حاکمیت دولت‌ها چنان وسیع است که، بر اساس قاعده لوتوس<sup>۲</sup>، حتی اگر خود را ملزم به تعهدی کنند، این تعهد از اراده آزاد دولت‌ها ناشی می‌شود چراکه اصل بر اختیار دولت‌ها است (Case of the S.S. "Lotus", 1927, p. 18). بر مبنای همین اصل در کنوانسیون ۱۹۵۱ در ماده ۴۲، دولت‌ها در تعیین هرگونه شرط ضمنی بر هرکدام از مواد کنوانسیون (به جز مواد مستثنی شده) هنگام پذیرش و امضای کنوانسیون آزاد گذاشته شده‌اند.<sup>۳</sup>

۱. چنانچه دلایل متقن در مورد تحت شکنجه قرارگرفتن شخص وجود داشته باشد، هیچ کشور عضوی نباید به اخراج، برگرداندن و یا استرداد وی مبادرت ورزد. ۲. به منظور احراز وجود این گونه دلایل، مقامات صلاحیت‌دار عندالاقضا کلیه ملاحظات مربوطه از جمله وجود این الگوی رفتاری ثابت از نقض فاحش، آشکار، یا گسترده حقوق بشر در کشور مربوطه را در نظر می‌گیرند. «می‌توان در آدرس زیر به متن فارسی کنوانسیون دسترسی یافت:

(آخرین مراجعه: ۱۹ فروردین ۱۴۰۱) <https://www.unic-ir.org/hr/hr40.pdf>

2. Case of the S. S. "Lotus"

۳. ماده (۱) ۴۲ - رزروها: در موقع امضا - تصویب یا الحاق هر دولت می‌تواند راجع به کلیه مواد این کنوانسیون به استثنای مواد ۱ و ۳ و ۴ و (۱) ۱۶ و ۳۳ و ۳۶ لغایت ۴۶ رزروهایی قائل گردد.»

و مناسب تدوین نشده است بلکه نیاز به سامان‌دهی مشکلات ناشی از اقامت طولانی مدت این افراد سبب شده است نهادهای مختلف در مقاطع زمانی متفاوت آیین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌هایی را تصویب کنند که هم‌پوشانی داشته باشند و خلأهای متعددی در آن‌ها باشد.

ایران از سال ۱۳۵۵ با تصویب قانون کنوانسیون مربوط به وضع پناهندگان و پروتکل آن و با در نظر گرفتن حق شرط کلی و چهار حق شرط مشخص نسبت به مواد ۱۷، ۲۳، ۲۴، ۲۶ به عضویت این کنوانسیون درآمده است.<sup>۲</sup> مطابق با ماده ۹ قانون مدنی، این کنوانسیون و پروتکل الحاقی آن در حکم قانون است.<sup>۳</sup> علاوه بر این در قانون اساسی (اصل ۱۵۵؛ ۱۹۷۹؛ Assembly of Experts)، حق پناهندگی به رسمیت شناخته شده است و به دولت اجازه داده شده است که به کسانی که تقاضای پناهندگی سیاسی دارند پناه دهد. این اصل اشعار می‌دارد: «دولت جمهوری اسلامی ایران می‌تواند به کسانی که پناهندگی سیاسی بخواهند پناه دهد، مگر اینکه طبق قوانین ایران خائن و تبهکار شناخته شوند». مطابق این اصل، دولت اختیار اعطای پناهندگی به پناهندگان سیاسی را دارد و نه تکلیف به آن. درباره نحوه اعلام درخواست پناهندگان سیاسی و بررسی آن می‌توان به آیین‌نامه پناهندگان مصوب ۱۳۴۲ (National Consultative Assembly, 1963) مراجعه کرد. تعریف فرد پناهنده در ماده ۱ این آیین‌نامه وسیع‌تر از اصل ۱۵۵ قانون اساسی و حتی ماده ۱ کنوانسیون ۱۹۵۱ است. مطابق این ماده، پناهنده فردی است که به همان علل پنج‌گانه مذکور در کنوانسیون (تعقیب و آزار بر مبنای عقیده سیاسی، نژاد، ملیت، مذهب، یا عضویت در گروه اجتماعی خاص) ترس از جان یا شکنجه داشته باشد. این امر شامل افراد خانواده تحت تکفل او نیز می‌شود. یعنی در حالی که کنوانسیون ارائه درخواست پناهندگی را فقط منحصر به

که برای حفظ نظم عمومی به عمل می‌آید تطبیق دهد». این وظیفه پناهندگان نباید از اسباب نقض وضعیت پناهندگی یا اصل منع بازگرداندن اجباری شود. به عبارت دیگر، در صورتی که پناهنده مرتکب جرم یا خطایی شده باشد، مانند هر شهروند دیگر، باید طبق قانون مجازات شود، اما علتی برای اخراج شدن یا محرومیت از وضعیت پناهندگی نیست (Hathaway, 2021). مگر آنکه طبق ۳۲ کنوانسیون ۱۹۵۱ عمل صورت گرفته ناقض امنیت ملی یا نظم عمومی بوده باشد و مرجع قضایی صالح تصمیم به اخراج پناهنده بگیرد. در این خصوص برخی حقوق‌دانان ایرانی معتقدند که اگرچه اصولاً هر جرمی مستلزم مجازات قانونی است، ممکن است تخلف از مقررات بدون مجازات مشخص در قانون مانند اطلاع‌اندادن تغییر محل کار و سکونت پناهنده به مقامات ذیصلاح، به علت نقض تعهدات و مقررات ایران وفق مواد ۸ و ۹ آیین‌نامه پناهندگان، منجر به لغو مدرک پناهندگی و اخراج پناهنده از کشور شود (Mousazade and Kahrizi, 2016). گفتنی است که رعایت این تکالیف، مانند رعایت قوانین، احترام به فرهنگ کشور میزبان، پرداخت مالیات، یادگیری زبان کشور مقصد، و شرکت در کلاس‌های آموزشی ادغام اجتماعی، در نهایت به نفع خود پناهندگان است و می‌تواند سبب جذب آن‌ها در جامعه میزبان شود (Beygzade and Sarafraz, 2012).

## ۱-۲. حق پناهندگی و بررسی درخواست پناهندگی در حقوق ایران

ایران از کشورهایی است که طی چهار دهه گذشته میزان تعداد بسیاری پناهنده بوده است. مطابق آخرین آمار منتشرشده در وبگاه کمیساریا در سال ۲۰۲۰، ایران میزبان ۸۰۰ هزار پناهنده بوده است که از این تعداد ۷۸۰ هزار نفر پناهنده افغانستانی و ۲۰ هزار نفر پناهنده عراقی بوده‌اند. همچنین ایران میزبان ۵۸۶ هزار نفر اتباع افغانستانی بوده است که گذرنامه و روادید معتبر (شامل روادید دانشجویی و روادید تمدیدشده گذرنامه خانوار) داشته‌اند و میزبان حدود ۲ میلیون و ۲۵۰ هزار نفر اتباع افغانستانی بوده است که مدرک اقامتی معتبر نداشته‌اند (UNHCR, 2020a). با وجود چنین سابقه طولانی‌ای در میزبانی پناهندگان و مهاجران اجباری، می‌توان ادعا کرد رویکرد و عملکرد ایران از نظر توسعه قوانین مرتبط با مهاجران و پناهجویان منفعلانه بوده است و این کشور با نواقص قانونی جدی روبه‌رو است (Dashab and Mokhtarzade, 2021). پس از ورود موج‌های پر شمار مهاجران به ایران و حضور جمعیت چند میلیونی مهاجران و پناهندگان افغانستانی و عراقی در این کشور، نه تنها قوانینی جامع

۲. حق شرط کلی که در مصوبه «ماده واحد تصویب کنوانسیون مربوط به وضع پناهندگان مورخ ۲۸ ژوئیه ۱۹۵۱ و پروتکل مربوط به آن مورخ ۳۱ ژانویه ۱۹۶۷» بند ۱ ذکر شده است و عبارت از این است که دولت ایران در تمام مواردی که از دولت‌ها خواسته شده است تا رفتار معمول با تبعه خارجی را نسبت به پناهندگان داشته باشند، این حق را محفوظ می‌داند که از انجام مساعدترین رفتار معمول نسبت به اتباع دولت‌هایی که با آن‌ها موافقت‌نامه‌های اقامتی، ناحیه‌ای، گمرکی، اقتصادی، و سیاسی دارد، نسبت به پناهندگان خودداری کند. حق شرط‌های ذکرشده در بند ۲ این قانون به ترتیب مربوط است به فراهم آوردن اشتغال با دستمزد و معافیت از محدودیت‌های قانونی مربوط به اشتغال اتباع بیگانه به منظور حمایت از بازار کار داخلی (ماده ۱۷)، اعطای کمک‌های خیریه‌ای و عمومی دولت به پناهندگان مانند اتباع دولت (ماده ۲۳)، موارد مربوط به قانون کار اعم از حقوق، ساعت کار، آموزش، بیمه تأمین اجتماعی و بیمه حوادث ناشی از کار مانند اتباع دولت (ماده ۲۴)، و همچنین آزادی رفت‌وآمد در داخل سرزمین مطابق قواعد مربوط به اتباع خارجی (ماده ۲۶). به عبارت دیگر، دولت ایران هنگام پیوستن به این کنوانسیون بین‌المللی این حق را برای خود محفوظ داشته است که این چهار ماده کنوانسیون را درباره پناهندگانی که در کشور خود پذیرش می‌کند اجرا نکند. بنابراین، از این حیث به محدودیت‌های اجرایی در این موارد تعهد بین‌المللی نخواهد داشت.

۳. ماده ۹ قانون مدنی ایران: «مقررات و عهودی که بر طبق قانون اساسی بین دولت ایران و سایر دول منعقد شده باشد در حکم قانون است».

۱. بند ۱ ماده ۳۲ کنوانسیون ۱۹۵۱ درباره وضعیت پناهندگان: «ماده ۳۲ - اخراج: ۱ - دول متعاقد پناهنده‌ای را که به طور منظم در سرزمین آنان به سر می‌برند اخراج نخواهند کرد مگر به دلایل حفظ امنیت ملی یا نظم عمومی».

2021a). بدیهی است به‌علت فقدان سیستم تعیین وضعیت پناهندگی یا ثبت اطلاعات هویتی تاکنون مسئولان کشور هیچ آمار رسمی و دقیقی اعلام نکرده‌اند<sup>۱</sup> و فقط آمارهایی موجود است که سازمان‌های بین‌المللی درباره افراد با مدارک اقامتی متفاوت، طبق شمارش ورودی و خروجی نقطه مرزی خاصی، در دسترس قرار داده‌اند (International Organization for Migration [IOM], 2020).

از دیگر مشکلات مهم حقوقی فقدان سازوکار اداری مشخص برای اعلام و بررسی درخواست پناهندگی و نقض تعهد به عدم مجازات پناهندگان به‌علت ورود و حضور غیرقانونی از مرزهای کشور است که در بند ۱ ماده ۳۱ کنوانسیون ۱۹۵۱ ذکر شده است. طبق این بند، دولت‌های متعهد به کنوانسیون مقیدند پناهجویانی را که غیرقانونی و از مسیرهای نامتعارف به سرزمین آن‌ها وارد شده‌اند مجازات نکنند؛ این قید مشروط است به این شرایط: پناهجویان مستقیم از سرزمینی که در آنجا زندگی می‌کرده‌اند و آزادی‌شان به مفهوم ماده ۱ در معرض تهدید بوده است وارد کشور پذیرنده شده باشند؛ بلادرنگ خود را به مقامات مربوط معرفی کرده باشند؛ و علل قانع‌کننده‌ای برای ورود غیرقانونی یا حضور غیرقانونی خود ارائه کرده باشند. به عبارتی، در صورت نبود سازوکار مشخص برای خوداظهاری پناهجویانی که از مرزهای کشور غیرقانونی وارد می‌شوند یکی از شرط‌های ماده ۳۱ محقق نمی‌شود. در نتیجه، ورود و حضور آن‌ها در کشور غیرقانونی خواهد بود و دولت می‌تواند به این وسیله بازداشت و اخراج مستمر مهاجران نامتعارف و فاقد مدرک را توجیه کند. درحالی‌که فرصتی برای معرفی و ارائه علل پناهندگی به افراد داده نشده است. به این ترتیب، نه تنها تعهدات ایران به موجب کنوانسیون ۱۹۵۱ نقض شده است، بلکه این عملیات ممکن است ناقض حقوق بشر افراد در معرض خطر در افغانستان از جمله حق بر پناهندگی و حق منع بازگرداندن اجباری در اخراج‌های گروهی باشد. این رویه‌ای است که در دو دهه گذشته وجود داشته است<sup>۲</sup> و گزارشگر ویژه کمیسیون حقوق بشر درباره مهاجران در سال ۲۰۰۵ نیز به آن اشاره کرده است. این گزارش ضمن ابراز نگرانی از اخراج‌های جمعی و نقض اصل بازگشت داوطلبانه<sup>۳</sup> ابراز امیدواری می‌کند که حضور

خود فرد می‌داند، در آیین‌نامه پناهندگان این امکان برای خانواده فرد پناهجو نیز پیش‌بینی شده است (National Consultative Assembly, 1963). نحوه ارائه درخواست پناهندگی (ماده ۲) چنین است که فرد یا افراد از منطقه مرزی عبور می‌کنند و وارد خاک ایران می‌شوند، یکی از خارجی‌ان ساکن خارج از ایران برای ورود به ایران درخواست پناهندگی خود را تقدیم می‌کند، یا یکی از خارجی‌ان مقیم ایران درخواست خود را دایر به قبول پناهندگی تقدیم می‌کند. در خصوص رسیدگی به درخواست پناهندگی افراد (ماده ۳ و ۵) مقرر شده است که کمیته دائمی پناهندگان، که صلاحیت بررسی، قبول، یا رد درخواست پناهندگی و رسیدگی به سایر امور پناهندگان را دارد، در وزارت کشور و با حضور نمایندگان عالی‌رتبه از ادارات و وزارتخانه‌های مرتبط تشکیل شود. در صورت قبول درخواست پناهندگی، دفترچه اقامت پناهندگی با مجوز اقامت سه‌ماهه از طرف شهربانی کل وقت (یا نیروی انتظامی) به پناهنده اعطا می‌شود (ماده ۶) (National Consultative Assembly, 1963).

علاوه بر آیین‌نامه پیش‌گفته (آیین‌نامه پناهندگان مصوب ۱۳۴۲)، و قانون نحوه ورود و اقامت اتباع بیگانه (National Consultative Assembly, 1931)، قانون جدید و جامعی درباره ورود و پذیرش پناهندگان و حمایت از آنان در ایران تصویب نشده است. علی‌رغم حضور میلیون‌ها پناهنده و مهاجر در چهار دهه گذشته در ایران، هیچ مقرراتی مربوط به سرشماری، شرایط و نحوه ارائه درخواست پناهندگی، مرجع تصمیم‌گیرنده، استانداردهای تعیین وضعیت پناهندگی، حقوق پناهندگان، تکالیف آنان، شرایط تمدید اقامت، و مدت‌زمان و شرایط لازم برای ارائه درخواست کسب تابعیت تدوین نشده است. از سوی دیگر، آیین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌های متعدد مربوط به تحصیل در مدارس، آموزش عالی، حق اشتغال، دسترسی به بازار کار، همین‌طور ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های رفت‌وآمد، امور بانکی و مالی، ازدواج با اتباع ایرانی، مالکیت اموال منقول و غیرمنقول، پراکنده و متناقض و غیرشفاف است و برای رفع مشکلات مقطعی تصویب شده است.

بررسی‌های میدانی نشان داده است که پس از آغاز طرح آمایش در سال ۱۳۸۰ کمیته دائمی تشخیص وضعیت پناهندگی وزارت کشور دیگر جلسه‌ای تشکیل نداده است (Eyvazlu and Mokhtarzade, 2020). به این معنی که بخش بزرگی از مهاجرانی که در دو دهه گذشته بدون گذرنامه و روادید معتبر وارد کشور شده‌اند در گروه مهاجران نامتعارف و فاقد مدرک قرار گرفته‌اند. اگرچه گروه کثیری از این افراد مهاجران اقتصادی محسوب می‌شوند، در این میان عده بسیاری از نیروهای دولتی و نظامی و فعالان مدنی نیز وجود دارند که به‌ویژه به‌علت ترس از آزار و تعقیب بعد از روی کار آمدن طالبان در ۱۴۰۰ خود را به ایران رسانده‌اند (Iranian Students' News Agency [ISNA],).

۱. برای مثال در پاییز این سال، وزیر امور خارجه ایران آقای امیرعبدالهیان در سخنرانی خود در نشست کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اسلامی در خصوص افغانستان اعلام کرد که روزانه حدود پنج‌هزار نفر از مرزهای ایران وارد می‌شوند (Iran Foreign Ministry, 2021). همان‌گونه که مشخص است، این آمار موجود نادقیق و بدون در نظر داشتن محدوده زمانی است که برای پژوهش‌های دقیق یا سیاست‌گذاری قابل استناد نیست.

۲. از دیگر نکات قابل توجه این است که مطابق گزارش سازمان بین‌المللی مهاجرت درباره آمار بازگشت‌کنندگان بدون مدرک از ایران و پاکستان در آوریل ۲۰۲۱ فقط ۵ درصد از افراد بازگشت‌کننده از ایران از خدمات و کمک‌های این سازمان برخوردار شدند، درحالی‌که به ۹۸ درصد از افراد بازگشت‌کننده از پاکستان کمک‌رسانی شده است (IOM, 2021).

بررسی درخواست‌های فردی در محدوده زمانی مشخص برای دولت میزبان یا کمیساریا وجود نداشته باشد (Burson, 2021). اما به‌طور کلی، به‌علت امکان دسترسی به مقام صلاحیت‌دار قضایی و دقت و شفافیت بیشتر تمایل دولت‌ها در به‌کارگیری سیستم فردمحور بیشتر است.

بااینکه وظیفه ابتدایی انجام رویه تعیین وضعیت بر عهده دولت‌ها است، ممکن است زمانی که دولتی عضو کنوانسیون ۱۹۵۱ نیست یا رویه‌ای عادلانه و مؤثر برای تعیین وضعیت نداشته باشد کمیساریا در تعیین وضعیت وارد شود (UNHCR, 2020b). ممکن است این اقدام کمیساریا در یکی از سه مرحله ثبت‌نام، مصاحبه، تصمیم‌گیری یا تجدیدنظر رخ بدهد یا اینکه کمیساریا رویه‌ای مستقل از دولت و هم‌راستای با آن را به انجام برساند یا حتی ممکن است به‌تنهایی مسئول اجرای کل رویه تعیین وضعیت باشد (Abdelaaty, 2020). گاهی ممکن است انجام رویه تعیین وضعیت توسط کمیساریا در کشوری که تعیین وضعیت در آن به‌علل اقتصادی، سیاسی، یا سایر موارد اولویت بالایی نداشته باشد، سبب تسریع این روند و تعیین تکلیف سریع‌تر پناهجویان شود. برای نمونه می‌توان به افعال دولت مصر در مورد تعیین وضعیت پناهجویان پیش از ۲۰۱۰ اشاره کرد. پس از بحران ۲۰۱۵ و هجوم پناهجویان سوری به مصر، کمیساریا با در دست گرفتن ابتکار عمل رویه تعیین وضعیت معطل‌مانده را یکپارچه‌تر به اجرا درآورد (Abdelaaty, 2020). وجود سیستم تعیین وضعیت، و به‌خصوص سیستم تعیین وضعیت کمیساریا، مشخصاً برای فرد پناهنده مهم است. چراکه این سیستم دسترسی‌های بعدی او را به اسکان مجدد<sup>۴</sup> یا مسیرهای مکمل<sup>۵</sup> بعدی فراهم می‌آورد (Fisher, 2020). بنابراین، ممکن است برای پناهجویانی که از چنین امکانی محروم مانده‌اند چالش‌های پیش‌بینی‌نشده‌ای از جمله محرومیت از اسکان مجدد یا تأخیر پیش‌بینی‌ناپذیر در روند آن رخ دهد.

واضح است که کمیساریا، به این علت که نهاد ویژه بین‌المللی با کارکرد اختصاصی حمایت از پناهجویان و پناهندگان است، سیستم تعیین وضعیت دقیق‌تر و کامل‌تری دارد. برای مثال، کمیساریا تحت کارکرد قانونی خود، برای همه گروه‌ها و بحران‌های پناهندگی استانداردهایی یکسان دارد، اما رویه‌های آن برای اجرای تعیین وضعیت متفاوت است؛ از جمله برای

نیروهای کمیساریا در کمپ‌های مرزی بازگشت موجب حفظ حق فردی افراد در ادعای پناهندگی شود (Pizarro, 2004).

## ۲. سیستم تعیین وضعیت پناهجویان، چهارچوب‌های حقوقی

سیستم تعیین وضعیت پناهندگی رویه‌ای حقوقی یا اداری است که به‌واسطه آن دولت یا کمیساریا مشخص می‌کنند فردی که به دنبال حمایت بین‌المللی است پناهنده محسوب می‌شود یا خیر (UNHCR, 2021b). کمیساریا تعیین وضعیت پناهندگی<sup>۱</sup> را از جمله کارکردهای اصلی حمایتی خود قلمداد می‌کند.<sup>۲</sup> تعیین وضعیت پناهندگی از آن جهت حائز اهمیت است که به کمیساریا و دولت میزبان اجازه می‌دهد با بررسی دقیق و فردی معین کند آیا فرد واجد شرایط دریافت حمایت خواهد بود یا خیر (UNHCR, 2020b). بر مبنای حقوق بین‌الملل، صاحبان قدرت در تمام سطوح دولتی ملزم‌اند و مسئول‌اند که از تحقق حقوق افراد محدوده سرزمینی یا قانونی خود حمایت کنند (United Nations General Assembly, 1966). بر همین مبنا است که تعیین وضعیت پناهندگی در وهله اول بر عهده دولت است. افرادی که به مرزهای کشور رجوع می‌کنند در محدوده حاکمیت سرزمینی آن دولت قرار می‌گیرند و دولت‌ها موظف به تعیین تکلیف آن‌ها خواهند بود. هرگونه سیاست‌گذاری در این زمینه از جمله شئون حاکمیتی دولت‌ها است. از این‌رو بدون شک، هرگونه فعل یا ترک فعلی که منجر به تخطی دولت‌ها از این وظیفه شود و متعاقب آن افراد را از دسترسی به حقوق ابتدایی‌شان مطابق قواعد حقوق بشر بازدارد نقض این حقوق است و مسئولیت دولت‌ها را در پی خواهد داشت. برطبق این استدلال، لزوم وجود سیستم تعیین وضعیت پناهندگی شفاف و قابل دسترس برای همه ضروری است و پیش‌نیاز احترام به حقوق اولیه افراد محسوب می‌شود.

از ابتدای تدوین کنوانسیون ۱۹۵۱، در بحران‌های مختلف پناهندگی، دولت‌ها یا کمیساریا سیستم تعیین وضعیت پناهندگی را گروه‌محور یا فردمحور به کار گرفته‌اند. سیستم گروه‌محور به وضعیت‌هایی اشاره دارد که «علی‌الظاهر»<sup>۳</sup> در کشور متبوع یا محل سکونت سابق پناهجویان وضعیت بنابه علل پنج‌گانه کنوانسیون خطرناک شناسایی می‌شود. این روش معمولاً در شرایطی صورت می‌گیرد که به‌علت جمعیت فراوان پناهجویان با ویژگی‌های مشترک، از جمله انتساب به گروه قومی یا مذهبی خاص، امکان

### 1. Refugee Status Determination (RSD)

۲. برای مطالعه استانداردهای رویه‌ای کمیساریا در مورد سیستم تعیین وضعیت پناهندگی به آدرس زیر رجوع کنید (کمیساریا این گزارش را، که اولین بار در ۲۰۰۳ منتشر شد، در ۲۰۲۰ به‌روزر کرده است):

<https://www.refworld.org/docid/5e870b254.html>

### 3. Prima Facie

### 4. Resettlement

۵. Complementary pathways؛ مسیرهای مکمل با اسکان مجدد متفاوت است و شامل الحاق به خانواده، راه‌های تحصیلی و کاری، بشردوستانه، و حمایت مالی خصوصی می‌شود. برای مطالعه در این مورد به آدرس زیر مراجعه کنید:

<https://www.unhcr.org/complementary-pathways>

حقوق بشر افراد، اشاره شد. در این بخش تلاش می‌شود با مرور جریان‌های مهاجرتی عمده در کشور، با تمرکز بر ورود مهاجران افغانستانی به علت جمعیت غالب آنان، تغییر سیاست‌های دولت ایران در خصوص پذیرش و شناسایی وضعیت پناهندگی مهاجران نیز بررسی شود. در نهایت، به آسیب‌شناسی فقدان این سازوکار در سال‌های اخیر پرداخته خواهد شد.

**۳-۱. تاریخچه وضعیت حقوقی پناهندگان و مهاجران در ایران**  
بررسی روند ورود مهاجران و پناهندگان از افغانستان و عراق نشان می‌دهد که بزرگ‌ترین موج مهاجرت از هر دو کشور پس از وقوع انقلاب اسلامی اتفاق افتاده است (Abbasi-Shavazi et al., 2017). هم‌زمانی این دو جریان با وقوع تغییرات گسترده سیاسی و اجتماعی سبب شد تا پرتنگی روحیه حمایت از مسلمانی، در مقایسه با قواعد حقوقی، در تعیین سیاست کلی ایران در مورد ورود مهاجران سهم بیشتری داشته باشد. این امر که هم‌زمان با وقوع جنگ تحمیلی (جنگ ایران و عراق، ۱۳۶۷-۱۳۵۹) و تغییر اولویت‌های کشور ادامه یافت سبب شد تا سال‌ها سیاست درهای باز در ایران تداوم یابد (Saeidi, 2015).

پناهندگان افغانستانی از همان ابتدا از نظر کثرت و پراکندگی جمعیت در ایران شرایط متفاوتی با پناهندگان و مهاجران عراقی داشتند. مهاجران افغانستانی از مهاجران عراقی و ایرانی‌ها در وضعیت اجتماعی و اقتصادی پایین‌تری قرار داشتند (Mahmoodian, 2007). از دیگر تفاوت‌های این دو گروه محل اسکان این دو گروه بوده است. اغلب پناهندگان کُرد عراقی در اردوگاه‌های آوارگان مناطق غربی کشور استقرار یافته بودند (Saeidi, 2015)، در حالی که غالب جمعیت افغانستانی‌ها (۹۷ درصد) در بافت شهری و روستایی اقامت داشته‌اند (Eyvazlu and Mokhtarzade, 2020). در بخش بعدی، به سیاست‌های کلی ایران در قبال مهاجران و پناهندگان در چهار دوره زمانی اشاره خواهد شد.

### ۳-۱-۱. دو دهه سیاست درهای باز

اولین جریان مهاجرت‌های اجباری و پناهندگی از ابتدای دهه ۱۳۵۰، پس از کودتای اولین رئیس‌جمهور افغانستان، آغاز شد. پس از آن، هم‌زمان با اوج تحولات سیاسی در ایران، بعد از وقوع کودتای ثور و تشکیل حکومت کمونیستی در افغانستان، خشونت نسبت به روحانیان و افراد برجسته افزایش یافت و بسیاری از جمله سران مذهبی به کشورهای همسایه گریختند. از طرف دیگر، جنگ داخلی، کاهش تولید محصولات کشاورزی، عملیات انفجاری، و تخریب زیرساخت‌ها باعث گسترش فقر و ناامنی شد و از دیگر عوامل مهم مهاجرت بسیاری از مردم افغانستان بوده است. در این دوره تقریباً بیش از ۳ میلیون نفر در ایران (Mahmoodian, 2007) و ۳ میلیون نفر در پاکستان اقامت داشتند (Colville, 1997). در طول این دوره،

تعیین وضعیت عادی،<sup>۱</sup> تعیین وضعیت شتاب‌یافته،<sup>۲</sup> ثبت نام ادغامی تعیین وضعیت،<sup>۳</sup> و ادغام تعیین وضعیت و اسکان مجدد<sup>۴</sup> (UNHCR, 2020b). اما این امر مانع شناخت و درک ضرورت قانون‌گذاری در سطح داخلی نیست. چنان‌که بیان شد، برطبق مبانی حقوق بین‌الملل و حقوق بشر، دولت‌ها ملزم به حمایت از پناهجویان اند. پیش‌نیاز ضروری فراهم‌کردن حمایتی همه‌جانبه از پناهجویان به سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری داخلی مرتبط است.

توجه به این نکته ضروری است که سیاست‌های مهاجرتی پیوند انکارناپذیری با سیاست‌های کلان هر کشور، امنیت ملی، و حفاظت از مرزهای سرزمینی دارد. بنابراین، هر دولتی (Foruzande Dehkordi and Vejdani, 2009) می‌تواند بر مبنای مدل سیستمی<sup>۵</sup> در سیاست‌گذاری عمومی و همچنین بر اساس نیازسنجی واقعیت‌های موجود و نیز با در نظر گرفتن ضرورت‌های اجتماعی - اقتصادی - فرهنگی، در چهارچوب محدودیت‌ها و منابع و ظرفیت‌ها، درباره پناهجویان و اتباع خارجی سیاست‌گذاری‌های مناسبی را اتخاذ کند. همان‌گونه که ذکر آن رفت، اگرچه استفاده از معیارهای تعریف‌شده توسط کمیساریا در تدوین فرایند تعیین وضعیت پناهندگی توصیه می‌شود، سیاست‌گذاری در امور مهاجرتی در سطح ملی به مشارکت کارگزاران و متخصصان داخلی نیاز دارد که با اشراف به وضع موجود بهترین سیستم کاربردی را برای مدیریت و پاسخ به جریان‌های پناهجویی عملیاتی سازند. به نظر می‌رسد کارآمدترین روش سیاست‌گذاری در این حوزه ترکیبی از طراحی الگوهای نهادی،<sup>۶</sup> فرایندی،<sup>۷</sup> و سیستمی<sup>۸</sup> برای تصویب، عملیاتی‌شدن، و اجرایی‌شدن توسط چند نهاد حکومتی خواهد بود (Makouyee and Dye, 2008). بلا تکلیفی در این وضع و نبود قانون‌گذاری صحیح - همان‌گونه که شاهد آن هستیم - تبعات متعدد ملی و بین‌المللی را نتیجه خواهد داد.

### ۳-۲. تعیین نکردن وضعیت پناهندگی در ایران، چالش‌ها و ضرورت‌های سیاست‌گذاری

در بخش‌های پیشین، چهارچوب حقوقی بین‌المللی و ملی برای ایجاد سیستم تعیین وضعیت پناهندگی مطرح شد و به برخی ضرورت‌های ایجاد این سازوکار، از منظر حقوقی و رعایت

1. Regular RSD
2. Accelerated RSD
3. Merged registration-RSD
4. Merged RSD-Resettlement
5. Systems model
6. Institutional model
7. Process model
8. Systems model



### ۳-۱-۲. سیاست بازگشت داوطلبانه مهاجران و آغاز طرح کارت آمایش

موج دوم و سوم حرکت گسترده مهاجران افغانستانی به ایران در دهه ۱۳۷۰ و در دوره پساجنگ اتفاق افتاد. پس از سقوط دولت کمونیستی در افغانستان و تشکیل حکومت مجاهدین افغانستان،<sup>۲</sup> جنگ‌های داخلی شدت یافت و گروه تازه‌تأسیس طالبان با تشکیل دولت امارات اسلامی بر افغانستان حکومت کرد. شیوه حکومت طالبان موجب فشار زیادی بر مردم این کشور، به‌ویژه جمعیت شیعیان قوم هزاره، شد. بنابراین، هرج‌ومرج و حکومت بنیادگرایان طالبان سبب موج سوم مهاجران افغانستانی به کشورهای هم‌جوار شد (Mohammad and Sadeghi, 2019).

مهاجران تا اواخر دهه ۱۳۷۰ با محدودیت خاصی از نظر رفت‌وآمدهای بین‌شهری، تحصیل کودکان در مدارس دولتی، دسترسی به آموزش عالی و خدمات بهداشتی و درمان عمومی، و تمدید کوتاه‌مدت مجوز اقامت روبه‌رو نبودند (Isazadeh and Mehnanfar, 2012; Hashemi Moghadam, 2021). فقط محدودیت‌های قانونی کلی برای اتباع خارجی مندرج در قانون مدنی از جمله تملیک اموال غیرمنقول (مواد ۸ و ۹۶۷ قانون مدنی) و ازدواج اتباع خارجی با زنان ایرانی (ماده ۱۰۶۰ قانون مدنی) وجود داشت.

از سال ۱۳۸۰ و هم‌زمان با تحولات دو کشور افغانستان و عراق، سیاست‌های کلی ایران در این خصوص تغییر کرد. با سقوط حکومت طالبان و صدام، سیاست ایران از درهای باز به بازگشت داوطلبانه مهاجران هدایت شد. در ۱۳۸۱، آیین‌نامه نحوه بازگشت پناهندگان و آوارگان افغانی تصویب شد (Council of Ministers, 2002). دولت ایران اعلام کرد که بر بازگشت داوطلبانه پناهندگان و آوارگان افغانستانی (با صدور برگه خروج مدت‌دار) و همچنین جلوگیری از ورود غیرقانونی آنان متمرکز خواهد بود. بنابراین، ورود و اقامت اتباع صرفاً با گذرنامه و روادید معتبر از معابر قانونی امکان‌پذیر است (آیین‌نامه نحوه بازگشت پناهندگان و آوارگان افغانی، تبصره ۱ ماده ۱)؛ مگر آنکه به‌موجب ماده ۲ این آیین‌نامه علل متقنی مبنی بر باقی ماندن شرایط پناهندگی (مثلاً شکنجه یا تهدید جانی) را به شورای هماهنگی اجرایی اتباع بیگانه ارائه کنند که مجاز به دریافت کارت شناسایی و اقامت موقت خواهند بود. به‌موجب این آیین‌نامه، دولت و نیروی انتظامی فقط تا سال پایانی مدت قانونی برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی کشور مهلت داشتند تا مصوبه جدید را اجرا کنند. پس از پایان این مهلت نیز وظیفه اخراج اتباع افغانستانی فاقد مدرک (گذرنامه یا کارت) بر عهده نیروی انتظامی

اطلاعات «مهاجران»<sup>۱</sup> در هیچ سیستمی ضبط و نگهداری نشده است. مهاجران افغانستانی بدون محدودیت وارد کشور می‌شدند (Mahmoodian, 2007) و از نظر سکونت در مناطق مختلف، ثبت‌نام در مدارس، و ورود به بازار کار محدودیتی نداشتند. پراکندگی جمعیت مهاجران افغانستانی در ایران بر اساس شبکه گسترده‌ای از خویشاوندان و نه برنامه‌ریزی دولت ایران شکل گرفته بود (Abbasi-Shavazi et al., 2008). مزیت برخورداری از اشتراکات زبانی و دینی و فرهنگی نیز سبب ادغام آنان در جامعه میزبان شد. اغلب این افراد به‌علت نیاز بازار کار به نیروی کار ساده برای ساخت‌وساز در سال‌های جنگ و پس از آن و همچنین به‌علت قرارگرفتن در گروه کم‌مهارت وارد دسته‌های شغلی ساختمانی یا کشاورزی شدند (Graeme et al., 2012; Mahmoodian, 2007).

از دیگر مزایای این دوره دسترسی به تمامی خدمات بهداشتی و اجتماعی به‌صورت برابر با شهروندان ایرانی بوده است. به‌نحوی که با وجود محدودیت شدید در توزیع منابع در دوران جنگ، مهاجران نیز از این خدمات به‌صورت یارانه و حتی کوپن‌های خانوار بهره‌مند بودند (Hashemi Moghadam, 2021). در این دوره میان افرادی که دفترچه پناهندگی داشتند و افراد بدون مدرک در دسترسی به خدمات اجتماعی تفاوتی وجود نداشته است. همچنین مرکز داده‌ای برای ثبت آمار جمعیتی و اطلاعات هویتی مهاجران خارجی وجود نداشته است و هیچ تفاوت حقوقی‌ای میان افراد پناهنده با مهاجران وجود نداشته است. همه مهاجران از دسترسی به خدمات آموزش و بهداشت دولتی و یارانه غذایی برخوردار بودند. بنابراین، اکثریت جامعه مهاجران احساس الزام به اخذ مدارک نداشتند (Isazadeh and Mehnanfar, 2012).

اما این سیاست بدون برنامه معیایی هم داشت، از جمله تداوم نبود امکان برنامه‌ریزی بلندمدت و پیش‌بینی نیازهای تحصیلی و شغلی نسل جدید، تغییر نیازها و رویکرد مهاجران پس از چند سال زندگی در ایران، الزامی نبودن دریافت و تمدید مدارک اقامتی، و از همه مهم‌تر، نداشتن چشم‌اندازی برای کسب تابعیت ایرانی با وجود سابقه طولانی زندگی در ایران (Eyvazlu and Mokhtar-zade, 2020). همچنین، به‌علت فقدان برنامه‌ریزی و آموزش جامعه میزبان و مهاجران، مشکلات فرهنگی و اجتماعی به‌تدریج میان این دو گروه شکل گرفت و در برخی نقاط باعث ایجاد شکاف اجتماعی میان آن‌ها شد (Sanaghri et al., 2014).

۲. پس از برکناری دولت کمونیستی نجیب‌الله از حدی، با تشکیل دولت موقت اسلامی افغانستان، و پس از مدت کوتاه ریاست جمهوری دو رئیس‌جمهور موقت طی ۶ ماه، طبق موافقت‌نامه شورای حل و عقد، برهان‌الدین ربانی رسماً از ۱۳۷۵ - ۱۳۷۳ رئیس‌جمهور حکومت مجاهدین افغانستان بود.

۱. کاربرد واژه مهاجران به‌جای پناهندگان در این دوره نشان‌دهنده رویکرد دولت ایران و بی‌توجهی به قواعد حقوق پناهندگان در این خصوص است.

با همکاری وزارت کشور گذاشته شده بود (آیین‌نامه نحوه بازگشت پناهندگان و آوارگان افغانی، تبصره ۲ ماده ۳).

پس از سقوط طالبان، از نظر ایران، علل ترس از تعقیب و آزار<sup>۱</sup> در افغانستان برطرف شده بود و دولت مایل نبود هزینه ناشی از ادامه ارائه خدمات گسترده به جمعیت بزرگ افغانستانی را تحمل کند (Pizarro, 2004). در این راستا، آیین‌نامه‌ها و مقررات متعددی تصویب شد که حاکی از ارائه نکردن خدمات به مهاجران فاقد مدرک از جمله خدمات آموزشی و تحصیلی رایگان به مهاجران فاقد مدرک،<sup>۲</sup> سخت‌گیری در خصوص استخدام مهاجران فاقد مدرک و فاقد مجوز کار، همچنین افزایش بازداشت و اخراج مهاجران بدون مدرک بوده است (Azizi et al, 2017). در ابتدای دهه ۱۳۸۰ و سال‌های شکل‌گیری حکومت جدید در افغانستان نه تنها دولت ایران بلکه کمیساریا نیز برنامه خود برای کاهش بودجه کمک آموزشی و درمانی در کشورهای میزبان مهاجران افغانستانی و صرف بودجه در داخل افغانستان را اعلام کرد (Pizarro, 2004). در زمان شروع طرح بازگشت داوطلبانه، طبق گزارش کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل متحد در امور مهاجران، ۲ میلیون و ۳۰۰ هزار نفر افغانستانی به صورت رسمی در ایران ثبت‌نام شده بودند. اما طبق سرشماری بعدی در ۱۳۸۲ این تعداد به ۱ میلیون و ۴۵۰ هزار نفر اتباع افغانستانی کاهش پیدا کرد. در همین زمان تخمین زده می‌شد که حدود ۳۰۰ هزار نفر اتباع افغانستانی و ۲۰۲ هزار نفر اتباع عراقی بدون مدرک در کشور اقامت داشته‌اند (Pizarro, 2004). یکی از موج‌های بازگشت داوطلبانه پناهندگان کُرد عراقی به منطقه کردستان عراق در ۱۳۷۰ و پس از پایان جنگ تحمیلی رخ داد که تقریباً ۱ میلیون نفر از پناهندگان به کشور خود بازگشتند (Saeidi, 2015). اما بیشترین جمعیت پناهندگان عراقی در فاصله ۲۰۰۳ تا ۲۰۰۵ به عراق بازگشتند.

در این دوره، اداره امور اتباع و مهاجرین خارجی وزارت کشور - از این پس اداره اتباع - به اجرای طرح سرشماری و اعطای کارت آمایش (اتباع افغانستانی) و کارت هویت (اتباع عراقی) در ۱۳۸۰ اقدام کرد (Saeidi, 2015). با فراخوان دولت همه اتباع خارجی دفترچه یا کارت پناهندگی خود را تحویل می‌دادند و برای دریافت کارت اقامت موقت ثبت‌نام می‌کردند. هدف از اجرای این طرح شفافیت در تعداد و وضعیت اتباع خارجی در ایران بود (Sar-faraz, 2015). از نظر کمیساریا این کارت به منزله شناسایی «وضعیت پناهندگی» افراد است<sup>۳</sup> و سبب تفاوت وضعیت حقوقی

آنان با دارندگان گذرنامه و روادید موقت در دریافت خدمات مختص پناهندگان است. اما نظر دولت ایران در این خصوص به‌طور واضح و مشخص بیان نشده است که کارت آمایش و کارت هویت برای وضعیت حمایت بشردوستانه<sup>۴</sup> گروهی ارائه شده است یا از نظر دولت ایران نیز این افراد پناهنده تلقی می‌شوند. اگرچه هدف از صدور این کارت مدیریت حضور مهاجران در ایران بود و در زمینه خدمات‌رسانی به دارندگان کارت مؤثر بوده است، نقاط ضعف متعددی دارد که در ادامه به آن اشاره خواهد شد.

### ۱-۳-۳. موج چهارم ورود مهاجران از افغانستان پس از قدرت‌گرفتن دوباره حکومت امارات اسلامی (طالبان) و فقدان سیستم وضعیت پناهندگی

پس از فرار آخرین رئیس‌جمهور افغانستان در ۱۴۰۰ و تسلط نیروهای طالبان، آینده مبهم یا عضویت در نیروهای نظامی و قضایی یا فعالیت‌های سیاسی و رسانه‌ای سبب شد عده زیادی با اخذ روادید یا غیرقانونی خود را به ایران برسانند (Eurone- ws, 2022). در تابستان ۱۴۰۰، وضعیت پیچیده‌ای در مرزها به وجود آمده بود. زیرا به علت اعلام‌نشدن رسمی موضع ایران در پذیرش یا نپذیرفتن پناهندگان و مهاجران جدید، هیچ آمادگی‌ای در نقاط مرزی برای ثبت هویت و سرشماری افراد تازه‌آمده وجود نداشت. ورود روزانه هزاران نفر، و نیز تداوم بازگرداندن مهاجران فاقد مدرک یا داوطلب به افغانستان از نقاط مرزی، سبب می‌شد تا تخمین تعداد مهاجران جدید بسیار دشوار شود (Iranian La-bour News Agency [ILNA], 2021; Islamic Republic News Agency [IRNA], 2021). هم‌زمانی این اتفاق با شیوع بالای ویروس کرونا در کشور نگرانی‌ها از ورود مهاجران بدون ضوابط بهداشتی را دوچندان می‌کرد (ISNA, 2021b). گفتنی است که به مدت چند هفته تعدادی از انجمن‌های مدنی و نیروهای جهادی خود را به روستاهای مرزی استان سیستان و بلوچستان می‌رسانند تا برای چندساعتی که مهاجران پیش از بازگرداندن شدن به آن سوی مرز در پشت دیوار مرزی حضور داشتند با توزیع مواد غذایی و بهداشتی اندکی از آلام این افراد بکاهند (ISNA, 2021c).

بر اساس آخرین گزارشی که سازمان بین‌المللی مهاجرت منتشر کرده است می‌توان گفت که در سال ۲۰۲۱ حدود ۱ میلیون و ۲۳۵ هزار نفر از ایران به سمت افغانستان خارج شده‌اند و ۱ میلیون و ۴۵۰ هزار نفر از افغانستان به ایران وارد شده‌اند. اما همچنان به علت اخراج برخی مهاجران قدیمی فاقد مدرک آمار دقیقی از مهاجران جدیدی که موفق به ورود و اقامت در مناطق شهری و روستایی کشور شده‌اند، یا مهاجرانی که پیش از ورود به کشور

1. Persecution

۲. آیین‌نامه نحوه آموزش اتباع خارجی مصوب ۱۱ فروردین ۱۳۸۳ (شماره ۴۲۳ ت ۲۹۹۸۲ هـ) که ۱۲ سال بعد به موجب آیین‌نامه نحوه آموزش اتباع خارجی در تاریخ ۱۱ اردیبهشت ۱۳۹۵ لغو شد.

3. <https://help.unhcr.org/iran/are-you-a-person-that-unhcr-iran-can-support/>

4. Humanitarian protection status

صحیح به‌طور مستقیم در شناخت منابع موجود، خدمات قابل‌ارائه، و محدودیت‌ها تأثیرگذار است و به‌تبع آن سیاست‌های محتمل یا اجراشدنی را تعریف می‌کند. ناآگاهی از آمار دقیق و نیز اعلام‌نشدن آن از رسانه رسمی را می‌توان مساوی با ضعف ساختاری، نبود نظارت و کنترل دستگاه‌های ذی‌ربط بر شرایط داخلی و مرزی، و در نتیجه، ضعف در مدیریت بحران دانست. اطلاع درست از آمار همچنین سبب افزایش قدرت رایزنی‌های بین‌المللی، به‌منظور جذب کمک‌های مالی مؤثرتر برای کاستن از بار مالی از دوش دولت، می‌شود. در نتیجه می‌توان گفت استفاده از آمار رسمی منجر به جامعه‌ای با افراد قدرتمندتر، سیاست‌های بهتر، تصمیم‌گیری‌های مؤثرتر، مشارکت وسیع‌تر، و سازوکارهای قوی‌تر حاکمیتی خواهد شد (United Nations Economic Commission for Europe [UNECE], 2018).

سؤالی اساسی که در این زمینه مطرح می‌شود این است که چرا در خصوص چالشی که سال‌ها است کشور ایران با آن دست‌وپنجه نرم می‌کند و در فواصل زمانی گوناگون با فراز و نشیب‌های فراوان همراه بوده است، هنوز متولی مشخص و سازمان‌یافته‌ای که به‌نوعی تسهیل‌گر امر باشد وجود ندارد؟ سؤال دیگر این است که در دستور کار قرارداد تشکیل سازمانی جدید با عنوان سازمان ملی مهاجرت<sup>۲</sup> چگونه به حل این بی‌سامانی قانونی و سیاست‌گذاری جدید کمک خواهد کرد؟ به نظر می‌رسد اساسی‌ترین کاستی‌ای که در این زمینه بیشتر به چشم می‌خورد فقدان قوانین و سیاست‌های روشنی است که با ظرفیت‌های دولت و نهادهای مدنی مطابقت داشته باشد. افزودن یک نهاد دولتی به فهرست نهادهای موجود، مانند اداره اتباع که به‌نوعی متولی این امر محسوب می‌شود، موازی‌کاری و تشکیک در تقسیم مسئولیت‌ها است. از دیگر ضروریات طراحی سیستم تعیین وضعیت پناهندگی کارآمد برطرف کردن معایب یا چالش‌های کارت اقامت موقت فعلی (آمایش) است. کارت اقامت فعلی همراه با چالش‌هایی است که برای نمونه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد.

نخست، صدور این کارت بدون بررسی وضعیت فردی و بدون استفاده از بستر قانونی کمیته تعیین وضعیت پناهندگی و به‌صورت جمعی صورت گرفت. همه کسانی که سابقه زندگی در ایران

بازگردانده شدند، به دست نمی‌آید (IOM, 2022). با وجود گذشت بیش از شش ماه از تحولات افغانستان و گزارش‌های متعدد از حضور گروه‌های جدید، هنوز آمار دقیقی از جمعیت و نحوه پراکندگی این مهاجران در اختیار مسئولان نیست. این امر برنامه‌ریزی اقتصادی و خدمات‌رسانی به مهاجران را با مشکل جدی روبه‌رو خواهد کرد. از این‌رو، در ابتدای اردیبهشت امسال (۱۴۰۱) وزیر کشور از اجرای طرح جدید سرشماری و شناسایی مهاجران افغانستانی خبر داد (Iran Metropolis News Agency [IMNA], 2022). هدف از این طرح شناسایی مهاجران جدید، بازشماری مهاجران افغانستانی اعم از دارای مدارک سرشماری سال‌های ۱۳۹۸ - ۱۳۹۵ یا افراد فاقد مدرک و ارائه خدمات واکسیناسیون به این افراد ذکر شده است (UNHCR, 2022). بررسی اعلامیه این طرح نشان می‌دهد که با وجود تجارب گذشته اجرای این طرح نیز با نواقص مهمی از نظر اجرا و اهداف همراه است. پیش‌بینی نکردن بستر مناسب زمان‌بندی، ظرفیت پاسخ‌گویی دفاتر کفالت برای جلوگیری از ازدحام و به تعویق انداختن اجرای آن، شفاف‌نبودن در خصوص امکان بررسی درخواست پناهندگی مهاجران جدید و مراحل و اقدامات بعد از آن و امکان تغییر مدارک اقامتی مهاجران از نواقص مهم این برنامه است. برای بررسی بیشتر این طرح و رویکرد جدید مسئولان وزارت کشور در مدیریت مهاجران باید منتظر پیشرفت و اجرای طرح بود.

### ۳-۲. چالش‌ها و ضرورت‌های سیاست‌گذاری

ایران یکی از میزبانان اصلی پناهجویان و مهاجران است که همواره با مشکل ورود غیرقانونی مهاجران افغانستانی دست‌وپنجه نرم می‌کرده است. پس از روی کار آمدن طالبان، ایران برای پذیرش مهاجران با فشار مضاعفی روبه‌رو شد. این امر ضرورت توجه به سیاست‌گذاری در این حوزه را به‌خوبی نمایان می‌کند. یکی از زمینه‌های اصلی سیاست‌گذاری اتکا به آمار دقیق است (Mirarab and Nowrozi Firooz, 2021). اما آمارها در این زمینه ضدونقیض است و به‌روشنی مشخص نیست متولی رسمی اعلام ورودی و خروجی و آمار مهاجران ساکن در کشور چه سازمانی است. این موضوع از چند منظر تأمل‌پذیر است. نخست، بدون آمار متقن سیاست‌گذاری نابینا است. سیاست‌گذاری مؤثر و قابل‌پذیرش از سوی جامعه به پشتوانه آماری صحیح نیاز دارد (Lata, 2016). دوم، در صورتی که سیاست‌گذاری به مرحله اجرا و تسهیل امر حکومت‌داری نرسد بی‌فایده است. برای این منظور سیاست‌گذاری‌ها را باید عموم‌پذیرند. در صورتی که سیاست‌گذاری شواهدمحور<sup>۱</sup> و آمار شفاف باشد چنین نتیجه مهمی را در بر خواهد داشت (UNICEF, 2008). سوم، اطلاع دقیق و مطمئن از آمار

۲. برای مطالعه متن خبر مراجعه کنید به مقاله‌ای با عنوان «وحشت عمومی مردم از هجوم میهمانان ناخوانده همسایه شرقی به کشور» در پایگاه خبری اول فارس به آدرس زیر:

<https://www.avalfars.ir/%D9%88%D8%AD%D8%B4%D8%AA-%D8%B9%D9%85%D9%88%D9%85%DB%8C-%D9%85%D8%B1%D8%AF%D9%85-%D8%A7%D8%B2-%D8%B3%D8%B1%D8%A7%D8%B2%DB%8C%D8%B1-%D8%B4%AF%D9%86-%D8%B3%DB%8C%D9%84-%D9%85%D9%87%D8%A7%D8%AC/>

(آخرین مراجعه: ۲۱ فروردین ۱۴۰۱)

1. Evidence-based policy

این کشور همواره با مسئله ضرورت تعیین وضعیت پناهجویان روبه‌رو بوده است. از آنجا که همسایگی با کشور افغانستان سبب شده است تا ورود مهاجران و پناهجویان افغانستانی به کشور ایران به جریانی دائمی با فراز و فرودهای مختلف بدل گردد، وجود قانون جامع و سیاست‌گذاری شفاف به منظور شناسایی و تعیین وضعیت پناهندگی از اهمیت بسزایی برخوردار است. در مقاله حاضر، با بررسی قوانین موجود و شناخت ساختارهای حقوقی فعلی، کاستی‌ها و لزوم سیاست‌گذاری ریشه‌ای در زمینه تعیین وضعیت پناهجویان بررسی شد.

اگرچه امر پذیرش درخواست پناهندگی در کنار بحث حاکمیت کشورها مطرح می‌شود و مطابق قواعد حقوق بین‌الملل دولت‌ها الزامی به پذیرش آن ندارند، در عین حال، همه دولت‌ها موظف به رعایت حقوق بشر افراد پناهجو و نیز احترام به اصل ممنوعیت بازگرداندن اجباری درباره پناهجویان حاضر در محدوده سرزمینی خود هستند. علاوه بر علل مطرح شده در مورد ضرورت قانونی این امر در مقاله حاضر، این حقیقت که ایران، با در نظر گرفتن وضعیت همسایگان آن، تا مدت نامعلومی با مسئله ورود مهاجران اجباری و بحران پناهجویی روبه‌رو خواهد بود امری انکارناپذیر است. این موضوع، که با قدرت‌گیری طالبان در سال گذشته (۱۴۰۰) به اوج خود رسید، بیش از پیش ضعف ساختاری و نظارتی دستگاه‌های اجرایی و نبود متولی مشخص برای وضعیت پناهجویان و مهاجران در ایران را نشان داد. علاوه بر این، اهمیت فقدان زیرساخت قانونی و سیاست‌گذاری مناسب و شفاف که به امر تعیین وضعیت پناهجویان به صورتی همه‌جانبه با مشارکت نهادهای متعدد با در نظر گرفتن زمینه‌های حقوقی، اقتصادی، امنیتی، و مرزی پردازد مشخص‌تر شد.

نکته حائز اهمیت این است که علاوه بر ضرورت استفاده از سند راهنمای عمل کمیساریا درباره استانداردهای فرایند تعیین وضعیت پناهندگی و نیز رویه‌های موفق کشورهای دیگر در امر پذیرش پناهندگان در تدوین سیستم وضعیت پناهندگی، این فرایند باید به نحوی طراحی شود که ضمن هماهنگی با ساختارهای کشور و حساسیت‌های قانونی و امنیتی، بیشترین میزان حمایت را از افراد آسیب‌پذیر به عمل آورد؛ فرایند قانونی و اداری کاملی که با پیشگیری از حضور غیرقانونی افرادی که با ادعای پناهندگی وارد کشور می‌شوند حقوق پناهندگان واقعی را مطابق «کنوانسیون ۱۹۵۱ درباره وضعیت پناهندگان» حفظ و از آنان حمایت کند. در این خصوص رعایت معیارهای متعددی در تدوین این فرایند از جمله این موارد پیشنهاد می‌شود: تعیین محل‌های مرزی و درون‌سرزمینی برای ارائه درخواست پناهندگی، شفافیت در نحوه ثبت اطلاعات از جمله انگشت‌نگاری، مشخص کردن حمایت‌ها و حقوقی که فرد طی مدت بررسی درخواست خود از آن بهره‌مند است، مشخص کردن نحوه ارائه درخواست تجدیدنظر، تعیین

داشتند و به نحوی در مراجعه خود به اداره اتباع مدارک هویتی خود را ارائه می‌کردند «کارت اقامت موقت اتباع خارجی» را دریافت می‌کردند. این کارت مجوز اقامت یک‌ساله مهاجران در کشور بود که بعدها در دوره‌های مختلف تمدید شد.<sup>۱</sup>

دوم، کودکان فقط زمانی می‌توانند کارت آمایش یا کارت هویت دریافت کنند که والدین آن‌ها نیز کارت آمایش یا کارت هویت معتبر داشته باشند.<sup>۲</sup> اگر یکی از والدین کودک دارای گذرنامه دیگری دارای کارت آمایش باشد یا یکی دارای مدرک اقامت قانونی و دیگری فاقد مدرک باشد، کودک یا دارای گذرنامه خواهد شد یا فاقد مدرک. به همین صورت ازدواج فردی که گذرنامه دارد یا فاقد مدرک است با فردی که کارت آمایش یا هویت دارد سبب اخذ این کارت نخواهد شد. این امر سبب چالش‌هایی برای خانواده پناهنده و محرومیت‌هایی برای همسر یا فرزند فاقد کارت آمایش، مانند نبود دسترسی به بیمه سلامت پناهندگان یا خروج برخی افراد از خانواده پناهنده از چتر حمایتی کمیساریا، خواهد شد. به علاوه تا پیش از تصویب آیین‌نامه اصلاح آیین‌نامه نحوه آموزش اتباع خارجی در ۱۳۹۵ کودکان بدون مدرک امکان تحصیل در مدارس دولتی را نداشتند.

سوم، امکان تمدید مجدد کارت فقط برای کسانی وجود دارد که در دوره‌های قبلی کارت آمایش دریافت کرده باشند. به عبارت دیگر، هیچ فردی که مثلاً در دهه ۱۳۹۰ به ایران وارد شده باشد نمی‌تواند درخواست دریافت کارت آمایش کند. فقدان وجود سیستمی برای دریافت درخواست متقاضیان جدید دریافت کارت آمایش باعث خواهد شد که افراد بسیاری که بدون روایت معتبر وارد ایران شده‌اند از دسترسی به فرایند بررسی درخواست پناهندگی و دریافت مدارک اقامت قانونی محروم بمانند.

بنابراین، سیاست‌گذاری‌ای مبتنی بر واقعیت‌ها و آمار دقیق و به‌روز، با درس‌آموزی از تجربیات گذشته و شناسایی چالش‌های فرایند صدور کارت آمایش، می‌تواند با تمرکز و ترکیب مدل‌های نهادی، فرایندی، و سیستمی در طراحی سیستم تعیین وضعیت پناهندگی تا حد ممکن از وقوع چالش‌ها و آسیب‌های آینده بکاهد.

## نتیجه‌گیری

ایران یکی از سابقه‌ترین کشورهای میزبان مهاجران اجباری و یکی از دولت‌های عضو کنوانسیون ۱۹۵۱ و پروتکل الحاقی آن است.

۱. آخرین دور کارت آمایش ۱۶ اسفند ۱۴۰۰ نام‌نویسی شد.

۲. برای کسب اطلاعات بیشتر به آدرس زیر، اداره کل اتباع و مهاجرین خارجی، مراجعه کنید:

[http://www.tehranatba.ir/fa/aq-%D9%BE%D8%B1%D8%B3%D8%B4-%D9%88-%D9%BE%D8%A7%D8%B3%D8%AE#112\\_43](http://www.tehranatba.ir/fa/aq-%D9%BE%D8%B1%D8%B3%D8%B4-%D9%88-%D9%BE%D8%A7%D8%B3%D8%AE#112_43)

(آخرین مراجعه: ۱۶ اردیبهشت ۱۴۰۱)

از طریق: <https://www.isna.ir/news/1400070805401> / (آخرین مراجعه: ۱۶ اردیبهشت ۱۴۰۱)

ایلنا (خبرگزاری کار ایران) (۱۴۰۰). «ورود چندصد افغان به ایران از مرز میلک/ بازگشت مهاجران با پنج پرواز به افغانستان». دسترسی از طریق: <https://www.ilna.news/41117928/> (آخرین مراجعه: ۱۶ اردیبهشت ۱۴۰۱)

ایمنا. (۱۴۰۱). «وزیر کشور: سرشماری و شناسایی مهاجران افغان در دستور کار قرار گرفت». دسترسی از طریق: <https://www.imna.ir/news/571534> (آخرین مراجعه: ۱۶ اردیبهشت ۱۴۰۱)

بیگزاده، ابراهیم و سرفراز، فرشید (۱۳۹۰). «نظام حقوقی مناسب برای مهاجران: ایجاد تعادل میان حقوق و تکالیف مهاجران». مجله تحقیقات حقوقی، دوره ۱۴، شماره ۷.

داشباب، مهریار و مختارزاده، سعیده (۱۴۰۰). «لزوم حمایت از کودکان پناهجوی بدون همراه با تأکید بر حق به هم پیوستن خانواده». فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۵۱، شماره ۲، ص ۱۲۴۸ - ۱۲۲۴.

سرفراز، فرشید (۱۳۹۴). حقوق بشر مهاجران در نظام حقوق بین‌الملل: بررسی وضعیت گروه‌های مختلف مهاجران اعم از اجباری و اختیاری و مجاز و غیرمجاز در نظام بین‌المللی و برخی نظام‌ها. تهران: مجد.

سعیدی، مدرس (۱۳۹۴). «بررسی ابعاد و دامنه‌های مهاجرت کردهای عراق به ایران در دهه ۱۳۵۰ شمسی». خردنامه، دوره ۵، شماره ۱۵، ص ۳۸ - ۱۱.

سنقری، ناهید، فکر آزاد، حسین و معارف‌وند، معصومه (۱۳۹۳). «موانع ادغام اجتماعی نوجوانان افغانستانی در جامعه ایرانی (مطالعه موردی شهر تهران)». پژوهش‌های جامعه‌شناسی معاصر، دوره ۳، شماره ۵، ص ۱۲۴ - ۱۰۱.

عباسی شوازی، محمدجلال، صادقی، رسول و محمدی، عبدالله (۱۳۹۵). «ماندن یا مهاجرت دوباره مهاجران بازگشته افغانستانی از ایران به کشورشان و عوامل تعیین‌کننده آن». نامه انجمن جمعیت‌شناسی ایران، دوره ۱۱، شماره ۲۱، ص ۴۰ - ۹.

عیسی‌زاده، سعید و مهرانفر، جهانبخش (۱۳۹۱). «مهاجرت غیرقانونی و تبعات اقتصادی آن در کشورهای میزبان (با تأکید بر مهاجران افغانی در ایران)». فصلنامه راهبرد، دوره ۱، شماره ۲۱، ص ۱۱۶ - ۹۷.

عیوضلو، داوود و مختارزاده، سعیده (۱۳۹۹). سیاست‌های پیشنهادی در حوزه مهاجرت‌های اجباری و پناهجویی. رصدخانه مهاجرت ایران (منتشر نشده).

فروزنده، لطفاله و وجدانی، فواد (۱۳۸۸). «سیاست‌گذاری عمومی چیست؟». اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره ۲۷۰، ص ۲۰۷ - ۱۸۰.

کمیساریای عالی سازمان ملل متحد در امور پناهندگان. (۲۰۲۲) «اطلاعیه در مورد طرح سرشماری اتباع افغانستانی فاقد مدرک». دسترسی از طریق: <https://www.unhcr.org/iran/2022-10/05/announcement-headcount-exercise-of-undocumented-afghan-nationals> (آخرین مراجعه: ۲۴ اردیبهشت ۱۴۰۱)

کیهانلو، فاطمه (۱۳۸۹). «مفهوم فقدان حمایت دولت در دعوی پناهندگی». پژوهش حقوق و سیاست، شماره ۲۸، ص ۲۱۴ - ۱۵۴.

کیهانلو، فاطمه (۱۳۹۰). پناهندگی، نظریه‌ها و رویه‌ها. تهران: جنگل جاودانه.

سازوکارهای قانونی حمایت از خانواده‌های افراد پناهنده از طریق رعایت حق به هم پیوستن خانواده، تعیین کشورهای امن مبدأ، تعیین کشورهای امن ثالث، تعیین مجوزهای اقامت در خارج از مهمان‌شهرها، تعیین حدود حق اشتغال یا تحصیل در طول مدت بررسی درخواست پناهجو.

نکته آخر آنکه مهاجرت موضوعی دوسویه و تأثیرگذار در حقوق و تکالیف جامعه میزبان و مهاجران است. شناسایی دقیق وضعیت حقوقی افراد پناهجو، پناهنده، و مهاجر از آن جهت حائز اهمیت است که عناوین حقوقی دارای بار معنایی متمایزی هستند که میزان برخورداری و محرومیت افراد از حقوق خاصی را مشخص می‌کند. اظهارنظر مقامات غیرمسئول در مسئله حساسی چون موضوع مقاله می‌تواند سبب خلط مبحث، اظهارنظرهای غیرکارشناسانه، و در مواردی ایجاد انتظارات فراقانونی برای مهاجران و پناهندگان شود. بدون شک طراحی و اجرا نکردن سیستم تعیین وضعیت پناهندگی نه تنها به ضرر مهاجران مستحق وضعیت پناهندگی و محرومیت آنان از دسترسی به حمایت‌های دولتی یا بین‌المللی است، بلکه به ضرر دولت ایران که با فشارهای نهفته و آشکار اقتصادی و چالش‌های حقوقی و اجتماعی حضور میلیون‌ها پناهنده و مهاجر روبه‌رو است خواهد بود. شفافیت و سیاست‌گذاری صحیح در این زمینه بر اساس روش سیاست‌گذاری عینیت‌گرا و ترکیبی از مدل‌های نهادی، فرایندی، و سیستمی، نه تنها زمینه‌ساز همکاری‌های بین‌المللی و استفاده از ظرفیت سازمان‌ها و نهادهای غیردولتی بین‌المللی موجود خواهد شد، بلکه گامی مهم در مدیریت این موضوع و ایجاد شرایطی است که در آن ضمن کاستن از فشار دولت، زمینه حمایت بیشتر بین‌المللی از پناهندگان فراهم می‌شود.

## منابع فارسی که معادل لاتین آن‌ها در فهرست منابع آمده است

ایرنا (خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران). (۱۴۰۰). «بازگشت افغانستانی‌ها به کشورشان از مرز دوغارون ۴۰ درصد بیشتر شد» دسترسی از طریق: <https://www.irna.ir/news/84507923> (آخرین مراجعه: ۱۷ اردیبهشت ۱۴۰۱)

ایسنا (خبرگزاری دانشجویان ایران) (۱۴۰۰ الف). «در مرز ایران و افغانستان چه می‌گذرد؟». دسترسی از طریق: <https://www.isna.ir/news/00061751132> (آخرین مراجعه: ۱۵ اردیبهشت ۱۴۰۱).

ایسنا (خبرگزاری دانشجویان ایران) (۱۴۰۰ ب). «هشدار وزیر بهداشت درباره اوج‌گیری مجدد کرونا در کشور با ورود احتمالی مهاجران افغان». دسترسی از طریق: <https://www.isna.ir/news/1400052719167> (آخرین مراجعه: ۱۷ اردیبهشت ۱۴۰۱)

ایسنا (خبرگزاری دانشجویان ایران) (۱۴۰۰ ج). «۲۴ هزار مهاجر افغان در نقطه صفر مرزی سیستان و بلوچستان خدمات دریافت کرده‌اند». دسترسی

## منابع

- ماکویی، سوپل و دای، تامس (۱۳۸۷). «مدل‌های تحلیل سیاست‌گذاری عمومی». فصلنامه مطالعات راهبردی، دوره ۱۱، شماره ۳۹، ص ۷۴ - ۴۳.
- مجلس خبرگان قانون اساسی (۱۳۵۸). قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. مجلس خبرگان قانون اساسی.
- مجلس شورای ملی (۱۳۱۰). قانون نحوه ورود و اقامت اتباع بیگانه. مجلس شورای ملی.
- مجلس شورای ملی (۱۳۴۲). آیین‌نامه پناهندگان (مصوب ۱۳۴۲/۰۹/۲۵). مجلس شورای ملی.
- مجلس شورای ملی (۱۳۵۵). کنوانسیون درباره وضع پناهندگان و پروتکل آن (مصوب ۱۳۵۵/۰۳/۲۵). مجلس شورای ملی.
- محمدی، عبدالله و صادقی، رسول (۱۳۹۸). «قاجاق مهاجر به مثابه تجارت: کندوکاو فرایند قاجاق مهاجران اقتصادی از افغانستان به ایران». مطالعات جامعه‌شناختی، دوره ۲۶، شماره ۱، ص ۶۸ - ۳۹.
- محمودیان، حسین (۱۳۸۶). «مهاجرت افغان‌ها به ایران، تغییر در وضعیت اقتصادی، اجتماعی و جمعیتی و انطباق با جامعه مقصد». نامه انجمن جمعیت‌شناسی ایران، دوره ۲، شماره ۴، ص ۶۹ - ۴۹.
- مصفا، نسرين و مختارزاده، سعیده (۱۳۹۵). «بررسی حمایت حقوقی از زنان قربانی آثار تغییرات اقلیم، با مطالعه اسناد منطقه‌ای آفریقا». حقوق بشر، دوره ۱۱، شماره ۲۱، ص ۴۴ - ۲۱.
- مقامی، امیر و صابری، پردیس (۱۳۹۸). «استحقاق پناهندگی؛ رویارویی حقوق بشر و حاکمیت دولت». فصلنامه علمی - ترویجی مطالعات بین‌المللی پلیس، دوره ۱۰، شماره ۳۷، ص ۵۶ - ۳۱.
- موسی‌زاده، ابراهیم، کهریزی، رزیتا (۱۳۹۵). بررسی و تحلیل حقوق پناهندگی در نظام داخلی و حقوق بین‌الملل. تهران: دانشگاه تهران.
- میرعرب، علی و نوروزی فیروز، رسول (۱۴۰۰). «کلان‌داده و سیاست‌گذاری عمومی». علوم سیاسی، دوره ۲۴، شماره ۹۳، ص ۱۷۲ - ۱۵۱.
- نژندی‌منش، هیبت‌الله، حسینی آزاد، سید علی و احسن‌نژاد، مسعود (۱۳۹۱). «حاکمیت دولت‌ها و اسناد بین‌المللی حقوق بشر: تأثیر یا تأثر». حقوق بشر، دوره ۷، شماره ۲، ص ۵۰ - ۲۷.
- هاشمی‌مقدم، امیر (۱۴۰۰). چرا افغانستان برای ما مهم است؟ تهران: کتاب راهبرد.
- هیأت وزیران (۱۳۸۱). آیین‌نامه نحوه بازگشت پناهندگان و آوارگان افغانی ساکن در کشور به افغانستان (مصوب ۱۳۸۱/۰۲/۱۷).
- وزارت امور خارجه (۱۴۰۰). «سخنرانی دکتر عبدالهیان در نشست وزرات خارجه کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اسلامی در خصوص افغانستان». دسترسی از طریق: <https://mfa.gov.ir/portal/newsview/662694> (آخرین مراجعه: ۱۷ اردیبهشت ۱۴۰۱)
- یورو نیوز. (۲۰۲۲). «از بیابان افغانستان تا دیوار مرزی ایران؛ راه دشوار فرار از مرگ و فقر». دسترسی از طریق: <https://per.euronews.com/10/03/com/2022> (آخرین مراجعه: ۲۴ اردیبهشت ۱۴۰۱)
- Abbasi-Shavazi, M. J., Sadeghi, R., and Mohammadi, A. (2017). "Staying or Remigration among Afghan Returnees and its Determinants", *Journal of Population Association of Iran*, 11(22), pp. 10-41. {In Persian}
- Abbasi-Shavazi, M. J., Glazebrook, D., Jamshidiha, G., Mahmoudian, H., and Sadeghi, R. (2008). Second-Generation Afghans in Iran: Integration, Identity and Return. *Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU)*, Available at: <https://www.refworld.org/docid/4846b2062.html>
- Abdelaaty, L. (2020). "RSD by UNHCR: Difficulties and Dilemmas". *Forced Migration Review*, 65, pp. 21- 23.
- Assembly of Experts (1979). *The Constitution of the Islamic Republic of Iran*. {In Persian}
- Bernhardt, R. (2000). *Encyclopedia of Public International Law*. Netherlands: Elsevier.
- Beygzadeh, A., and Sarafraz, F. (2012). "A Suitable Legal System for Immigrants: Creating a Combination between the Rights and Duties of Immigrants". *Legal Research Quarterly*, 14(109), pp. 1-24. {In Persian}
- Burson, B. (2021). "Refugee Status Determination". *Oxford Handbook*, pp. 574.
- Case of the S. S "Lotus" (International Court of Justice [ICJ]) 7 September 1927. Available At: [https://www.icj-cij.org/public/files/permanent-court-of-international-justice/serie\\_A/A\\_10/30\\_Lotus\\_Arret.pdf](https://www.icj-cij.org/public/files/permanent-court-of-international-justice/serie_A/A_10/30_Lotus_Arret.pdf) (Accessed: 8 April 2022)
- Colombia v. Peru (International Court of Justice [ICJ]) 20 November 1950. Available At: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/7/007-19501120-JUD-01-00-EN.pdf> (Accessed: May 8 2022)
- Colville, R. (1997). "Afghanistan: The Unending Crisis". *UNHCR*. Available At: <https://www.unhcr.org/publications/refugeemag/3b680fbfc/refugees-magazine-issue-108-afghanistan-unending-crisis-biggest-caseload.html>
- Council of Ministers (Cabinet) (2002). *Regulations For Returning Afghan Refugees And Internally*

- “Minister Of Interior: Census and Identification of Afghan Immigrants Was Placed On the Agenda”, 08 May 2022. Available At: <https://www.imna.ir/news/571534/>. {In Persian}
- IOM (International Organization for Migration) (2020). Afghanistan — Flow Monitoring Dashboard : Zaranj—Milak (October 2019—September 2020). IOM.
- IOM (International Organization for Migration) (2021). Return of Undocumented Afghan - Weekly Situation Report (2-8 April 2021). UN IOM.
- IOM (International Organization for Migration) (2022). Movement Summary - Afghanistan To and From Neighboring Countries. UN IOM.
- Iran Foreign Ministry. (2021). “Iran’s Foreign Minister’s Speech at the Meeting of the Foreign Ministers of the Member Countries of the Organization of Islamic Cooperation Regarding Afghanistan”. Available At: <https://mfa.gov.ir/portal/newsview/662694>. (Accessed: 7 May 2022) {In Persian}
- IRNA (Islamic Republic News Agency) (2021). “Afghans Crossing The Dogharon Border To Return To Their Nation Increased 40 Percent”, 08 May 2022. Available At: <https://www.irna.ir/news/84507923/>. {In Persian}
- Isazadeh, S., and Mehranfar, J. (2012). “Illegal Immigration and Its Economic Consequences in Host Countries (With Emphasis on Afghan Immigrants in Iran)”. *The Socio-Cultural Research Journal of Rahbord*, 1(2), pp. 97-116. {In Persian}
- ISNA (Iranian Students News Agency) (2021a). “What Is Happening On The Border Between Iran And Afghanistan?”. Available At: <https://www.isna.ir/news/00061751132/> {In Persian}
- ISNA News agency. (2021b). “The Minister of Health’s Warning about the Resurgence of Corona in the Country with the Possible Arrival of Afghan Immigrants”, 07 May 2022. Available At: <https://www.isna.ir/news/1400052719167/>. {In Persian}
- ISNA News agency. (2021c). “24,000 Afghan Refugees Have Received Services at the Border Zero Point of Sistan and Baluchistan”, 09 May 2022. Available At: <https://www.isna.ir/>
- Displaced People To Afghanistan*, on 7 May 2002. {In Persian}
- Dashab, M., and Mokhtarzade, S. (2021). “The Necessity to Protect Unaccompanied Refugee Children Focusing on the Right to Family Reunification”. *Public Law Studies Quarterly*, 51(3), pp. 1224-1248. {In Persian}
- Edwards, A. (2005). “Human Rights, Refugees, and The Right ‘To Enjoy’ Asylum”. *International Journal of Refugee Law*, 17(2), pp. 293- 330.
- Euronews (2022). “From the Desert Of Afghanistan to the Border Wall of Iran; the Difficult Way to Escape from Death and Poverty”, 14 May 2022. Available At: <https://per.euronews.com/2022/03/10/>. {In Persian}
- Eyvazlu, D., and Mokhtarzade, S. (2020), “Policy Brief: Policies in the Field of Forced Migration And Asylum Seeking”. *Iranian Migration Observatory*, unpublished. {In Persian}
- Fisher, B. (2020). “Conducting RSD for Resettlement: The Need for Procedural Protections”. *Forced Migration Review*, 65, pp. 17-19.
- Foruzande Dehkordi, L., and Vejdani, F. (2009). “What Is Public Policy?”. *Political Economic Information*, (270), pp. 180-207. {In Persian}
- Graeme, H., Abbasi Shavazi, M., and Sadeghi, R. (2012). “Refugee Movement and Development – Afghan Refugees in Iran”. *Migration and Development*, pp. 261-279.
- Hashemi Moghadam, A. (2021). *Why Afghanistan Is Important For Us*. Tehran: Rahbord publication. {In Persian}
- Hathaway, J. C. (2021). “Evolution of Refugee Rights Regime”. In J. C. Hathaway (Ed.), *The Rights of Refugees under International Law* (pp. 10 - 127). Cambridge: Cambridge University Press.
- ILNA (Iranian Labour News Agency) (2021). “Several Hundreds Of Afghans Entered Iran From The Milk Border/ Return Of Migrants To Afghanistan With Five Flights”, 09 May 2022. Available At: <https://www.ilna.news/4/1117928>. {In Persian}
- IMNA (Iran Metropolis News Agency) (2022).

- National Consultative Assembly (1931). *The Law on the Entry and Residence of Foreign Nationals*. {In Persian}
- National Consultative Assembly (1963). *Refugees' regulation*, on 16 December 1963. {In Persian}
- National Consultative Assembly (1976). *The 1951 refugee convention and its protocol ratification law*, on 15 June 1976. {In Persian}
- Nicolosi, S. F. (2015). "Re-Conceptualizing the Right to Seek and Obtain Asylum in International Law- The Role of Regional Human Rights Systems". *International Human Rights Law Review*, 4(2), pp. 303-332.
- Pizarro, G. R. (2004). Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, on her visit to the Islamic Republic of Iran. UN. Commission On Human Rights. Available At: <https://digitallibrary.un.org/record/540757?ln=en> (accessed: 22-29 February 2004)
- Saadi v. Italy, 37201/06 (European Court of Human Rights [ECHR]) 28 February 2008.
- Saeidi, M. (2015). "Investigating the Dimensions and Scopes of Iraqi Kurds' Migration to Iran in the 1350s". *Wisdom Letter*, 5(15), pp. 31-54. {In Persian}
- Sanaghri, N., Fekr Azad, H., and Ma'arefvand, M. (2014). "Obstacles to Social Integration of Afghan Teenagers in Iranian Society (Tehran Case Study)". *Journal of Contemporary Sociological Research*, 3(5), pp. 101-124. {In Persian}
- Sarfaraz, F. (2015). *The human rights of immigrants in the international law system: examining the status of different groups of immigrants, including forced and voluntary, authorized and unauthorized, in the international system and some systems*. Tehran: Majd. {In Persian}
- Seid Mortesa Aemei v. Switzerland, CAT/C/18/D/34/1995 (UN Committee against Torture [CAT]), 29 May 1997. Available At: <https://www.refworld.org/cases,CAT,3ae6b69420.html> (Accessed: 8 April 2022)
- Azizi, S., Beniamin Hosseini, S. and Basavaraju, C. (2017). "Existence Gaps in Effective Protection of Refugees in Iran-with an Overview news/1400070805401/ . {In Persian}
- Keyhanlou, F. (2010). "The Concept of 'Lack of Government Support' In Asylum Claims", *Law and policy research*, 4(28), pp. 213-254. {In Persian}
- Keyhanlou, F. (2011). *Asylum, Theories and Practices, Tehran: Jungle Publication*. {In Persian}
- Lata, Kusum. (2016). "Role of Statistic in Public Policy Formulation". *International Journal of Scientific Development and Research*, pp. 300-303.
- Maghami, A., and Saberi, P. (2019). "Entitlement to Asylum; Confrontation of Human Rights and Government Sovereignty". *International Police Studies Quarterly*, 10(37), pp. 31-56. {In Persian}
- Mahmoodian, H. (2007). "Migration of Afghans to Iran, Change in the Economic, Social and Demographic Situation and Adaptation to the Destination Society". *Journal of Population Association of Iran*, 2(4), pp. 42-69. {In Persian}
- Makouyee, S., and Dye, T. (2008). "Models for Public Policy Analysis". *Strategic Studies Quarterly*, 11(39), pp. 43-74. {In Persian}
- Mirarab, A., and Nowrozi Firooz, R. (2021). "Big Data and Public Policy". *Political Science*, 24(Issue 93), pp. 151-172. {In Persian}
- Mohammadi, A., and Sadeghi, R. (2019). "Migrant Smuggling as 'Business': Exploration the Process of Smuggling of Economic Migrants from Afghanistan to Iran". *Sociological Review*, 26(1), pp. 39-68. {In Persian}
- Mosaffa, N., and Mokhtarzade, S. (2016). "An Investigation on Legal Protection for Women Victims of Climate Change; Studying African Regional Documents". *The Journal of Human Rights*, 11(1), pp. 21-44. {In Persian}
- Mousazade, A., and Kahrizi, R. (2016). *Review and Analysis of Asylum Rights in the Domestic System and International Law*. Tehran: Tehran University. {In Persian}
- Najandi Manesh, H., Husseini Azad, S. A., and Ahsan Nejad, M. (2012). "Sovereignty of States and International Law Documents: Impressing or Impressed?". *The Journal of Human Rights*, 07(2), pp. 27-50. {In Persian}



- United Nations General Assembly. (1966). *International Covenant on Civil and Political Rights*. New York: United Nations General Assembly.
- Vilvarajah and Others v. the United Kingdom, 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87, 13448/87 (European Court of Human Rights) 30 October 1991. Available At: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22tabview%22:%5B%22document%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-57713%22%5D%7D> (Accessed: 8 April 2022)
- Weerasinghe, S. (2021). Bridging the Divide in Approaches to Conflict and Disaster: Norms, Institutions and Coordination in Afghanistan, Colombia, the Niger, the Philippines, and Somalia. UNHCR and IOM. Available At: <https://www.unhcr.org/media/bridging-divide-approaches-conflict-and-disaster-displacement-norms-institutions-and>
- قوانین و مقررات داخلی کشور ایران**
- مجلس خبرگان قانون اساسی (۱۳۵۸). قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. مجلس خبرگان قانون اساسی.
- مجلس شورای ملی (۱۳۱۰). قانون نحوه ورود و اقامت اتباع بیگانه. مجلس شورای ملی.
- مجلس شورای ملی (۱۳۴۲). آیین‌نامه پناهندگان (مصوب ۱۳۴۲/۰۹/۲۵). مجلس شورای ملی.
- مجلس شورای ملی (۱۳۵۵). کنوانسیون درباره وضع پناهندگان و پروتکل آن (مصوب ۱۳۵۵/۰۳/۲۵). مجلس شورای ملی.
- هیأت وزیران (۱۳۸۱). آیین‌نامه نحوه بازگشت پناهندگان و آوارگان افغانی ساکن در کشور به افغانستان (مصوب ۱۳۸۱/۰۲/۱۷).
- Assembly of Experts (1979). The Constitution of the Islamic Republic of Iran. {In Persian}
- Council of Ministers (Cabinet) (2002). Regulations For Returning Afghan Refugees And Internally Displaced People To Afghanistan, on 7 May 2002. {In Persian}
- National Consultative Assembly (1931). The Law on the Entry and Residence of Foreign Nationals. {In Persian}
- National Consultative Assembly (1963). Refugees' regulation, on 16 December 1963. {In Persian}
- National Consultative Assembly (1976). The 1951 refugee convention and its protocol ratification law, on 15 June 1976. {In Persian}
- on Iran's Domestic Laws and it's International Responsibilities". *International Journal of Current Research*, 9((01)), pp. 45260-45271.
- UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) (2018). Recommendations for Promoting, Measuring and Communicating the Value of Official Statistics. Geneva: UNECE.
- UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) (2009). Conclusions Adopted by the Executive Committee on the International Protection of Refugees: 1975-2009 (Conclusion No. 1-109). UNHCR.
- UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) (2020a). "Refugees in Iran". Available At: <https://www.unhcr.org/ir/refugees-in-iran/#:~:text=According%20to%20the%20latest%20figures,Afghans%20and%2020%2C000%20are%20Iraqis>.
- UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) (2020b). Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR).
- UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) (2021a). "Figures at a Glance". Available At: <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html> (Accessed: 8 May 2022)
- UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) (2021b). "Refugee Status Determination". Available At: <https://www.unhcr.org/refugee-status-determination.html>
- UNHCR, Iran. (2022). "Notice about the 'Census Plan' Of Undocumented Afghan Nationals", 14 May 2022. Available At: <https://help.unhcr.org/iran/2022/05/10/announcement-on-headcount-exercise-of-undocumented-afghan-nationals/>. {In Persian}
- UNICEF (United Nations International Children's Emergency Fund) (2008). *Bridging the gap, the role of monitoring and evaluation in Evidence-based policy making*. Geneva: UNICEF.
- United Nations General Assembly (1948). *Universal Declaration of Human Rights (UDHR)*. New York: United Nations General Assembly.



## **Policymaking Framework and Refugee Rights in Iran, Focusing on the Refugee Status Determination (RSD)**

Saeede Mokhtarzade<sup>1</sup>

Hanieh Ansari<sup>2</sup>

### **Abstract**

The right to seek asylum is an inevitable right of every asylum seeker under international instruments, including the 1951 Convention relating to the Status of Refugees. This right includes the duty and responsibility of the receiving states to consider the request and determine the status of asylum seekers. Since the Convention has not specified how this right should be granted and has made it an internal power of states, this matter is affected by states' policies. The UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) has developed a Refugee System Determination (RSD) to identify the situation of these asylum seekers. However, parties to the Convention are not legally bound to follow this system. As one of the most crucial host countries for asylum seekers, Iran has a council for determining the refugees' status, a census system, and a temporary residence permit (Amayesh card). Since the enjoyment of any assistance depends on individuals' legal and residential status, it is essential to assess the situation of more than half a million new arrivals right after the Taliban takeover. Based on relevant legal instruments, this study will evaluate the legal framework of refugee law in Iran through a qualitative research method based on a literature review and discuss the necessity of RSD policymaking. The findings suggest that the lack of adequate laws and the accumulation of regulations in the executive bodies have complicated these migrants' current and future conditions. Moreover, not issuing an Amayesh card for newcomers and undocumented migrants is one of the most critical challenges of the current system. The evolution of this system determines the status of many migrants and decreases the additional burden due to the presence of undocumented migrants. This will also maximize the protection of refugees' and migrants' rights.

**Keywords:** Refugee Rights, Migration Policy-Making, RSD, Afghan Migrants, Refugees in Iran

---

1. M.A International Law, Master student at Human Rights Programme, Friedrich-Alexander-University Erlangen-Nuremberg, Erlangen, Germany (corresponding author); Saeede.mokhtarzade@fau.de

2. Hanieh Ansari, M.A. International Law, M.A in Erasmus Mundus European Master in Migration and Intercultural Relation (EM-MIR), Oldenburg University, Germany.

## نقش نامه و فرم تعارض منافع

### الف) نقش نامه

هانیه انصاری	سعیده مختارزاده	
نویسنده	نویسنده مسئول	نقش
نگارش متن اصلی	نگارش متن اصلی	نگارش متن
ویرایش متن/بازنگری جزئی بر اساس نظر داوران	ویرایش متن / پاسخ به داوران / بازنگری جزئی بر اساس نظر داوران/ بازبینی نسخه نهایی/ ارسال مقاله به مجله	ویرایش متن و ...
طراحی / مفهوم‌پردازی	طراحی / مفهوم‌پردازی	طراحی / مفهوم‌پردازی
-	-	گردآوری داده
-	-	تحلیل / تفسیر داده
-	-	سایر نقش‌ها

### ب) اعلام تعارض منافع

یا غیررسمی، اشتغال، مالکیت سهام، و دریافت حق اختراع، و البته محدود به این موارد نیست. منظور از رابطه و انتفاع غیرمالی عبارت است از روابط شخصی، خانوادگی یا حرفه‌ای، اندیشه‌ای یا باورمندانه، و غیره.

چنانچه هر یک از نویسندگان تعارض منافع داشته باشد (و یا نداشته باشد) در فرم زیر تصریح و اعلام خواهد کرد:

مثال: نویسنده الف هیچ‌گونه تعارض منافع ندارد. نویسنده ب از شرکت فلان که موضوع تحقیق بوده است گزنت دریافت کرده است. نویسندگان ج و د در سازمان فلان که موضوع تحقیق بوده است سخنرانی افتخاری داشته‌اند و در شرکت فلان که موضوع تحقیق بوده است سهامدارند.

در جریان انتشار مقالات علمی تعارض منافع به این معنی است که نویسنده یا نویسندگان، داوران و یا حتی سردبیران مجلات دارای ارتباطات شخصی و یا اقتصادی می‌باشند که ممکن است به طور ناعادلانه‌ای بر تصمیم‌گیری آن‌ها در چاپ یک مقاله تأثیرگذار باشد. تعارض منافع به خودی خود مشکلی ندارد بلکه عدم اظهار آن است که مسئله‌ساز می‌شود.

بدین وسیله نویسندگان اعلام می‌کنند که رابطه مالی یا غیرمالی با سازمان، نهاد یا اشخاصی که موضوع یا مفاد این تحقیق هستند ندارند، اعم از رابطه و انتساب رسمی یا غیررسمی. منظور از رابطه و انتفاع مالی از جمله عبارت است از دریافت پژوهانه، گزنت آموزشی، ایراد سخنرانی، عضویت سازمانی، افتخاری

اظهار (عدم) تعارض منافع: با سلام و احترام؛ به استحضار می‌رساند نویسندگان مقاله هیچ‌گونه تعارض منافع ندارد.

نویسنده مسئول: سعیده مختارزاده

تاریخ: ۱۴۰۲/۰۲/۲۸