

در خلأ حکمرانی مهاجرت

مسئله اتباع افغانستانی تازه‌وارد در ایران

مسئله مهم ورود موج میلیونی اخیر اتباع افغانستانی از مسیرهای غیرقانونی به ایران، به‌تازگی موضوع بحث موافقان و مخالفان در میان کارشناسان، فعالان مدنی و مردم بوده است. سکوت مسئولان وزارت کشور و اداره امور اتباع و مهاجرین خارجی کل کشور، آمارهای متناقض (با فاصله چند میلیون نفر)، شفاف‌نبودن برنامه‌های اقتصادی و اجتماعی برای اسکان و دسترسی به خدمات عمومی و یارانه‌ای مهاجران بدون مدرک معتبر، نشان‌دهنده یکی از مهم‌ترین خلأهای حکمرانی و سیاست‌گذاری در کشور است. در چنین شرایط مبهمی، هر گمانه و تحلیلی بر پایه مشاهدات، آمارهای غیرموقتی یا تحلیل‌های غیررسمی می‌تواند به تعمیق شکاف اعتماد میان مردم و دولت و شکاف اجتماعی میان جامعه مهاجران و جامعه میزبان منجر شود.



سعدیه مختارزاده
پژوهشگر حقوق بشر

موج جدید مهاجرت به ایران از همسایه شرقی

پس از دوباره قدرت‌گرفتن گروه طالبان در افغانستان در سال ۲۰۲۱ یکی از مهم‌ترین پیامدهای قابل پیش‌بینی آن، گسترش و افزایش روندهای مهاجرت قانونی یا نامتعارف از این کشور به کشورهای همسایه (ایران و پاکستان) از طریق مرزهای زمینی و بعضاً به دیگر کشورهای اروپایی، آمریکا، کانادا و استرالیا از طریق «خلیه‌های افراد در معرض خطر» بود. موضوعی که به‌طور واضح در آمادگی و تصمیم‌گیری‌های مقامات دولت ایران مورد غفلت واقع شد و نتایج این بی‌تصمیمی دولت، از پیش از مرداد ۱۴۰۰ آغاز شد و تا به امروز ادامه دارد. اخبار میانه تابستان ۱۴۰۰ مربوط به وضعیت نابسامان ورود گسترده اتباع افغانستانی از مرزهای زمینی و بازگرداندن گروه‌های متعددی از آنان بدون در نظر گرفتن استانداردهای بین‌المللی در زمینه بررسی درخواست‌های پناهندگی، نشان از آن داشت که با وجود مواجهه مداوم دولت ایران با موضوع مهاجرت پناه‌جویان و مهاجران افغانستانی در کشور، هنوز برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری مشخص و شفاف‌ی در این‌باره وجود ندارد. ناگفته پیداست که کنترل دقیق مرزی و پیشگیری از ورود غیرقانونی از مسیرهای نامتعارف به دلیل مرز مشترک ۸۱۵ کیلومتری میان ایران و افغانستان و هم‌جواری سه استان بزرگ کشور و وجود تنها سه پایانه مرزی – گمرکی در میلک، ماهیروز، دوغانرون، دشوار است. اما سؤال مهمی که به ذهن متبادر می‌شود این است که ورود اتباع افغانستانی در این نقاط مرزی و پس از آن در داخل استان‌های مرزی براساس چه سازوکارهایی مدیریت می‌شود؟ آیا در شرایطی که گروه طالبان در این کشور قدرت گرفته، فرایند مشخصی برای بررسی درخواست‌های پناهندگی افرادی که از این کشور می‌گریزند وجود دارد؟ آیا می‌توان همه اتباع افغانستانی را که پس از این تاریخ وارد کشور شده‌اند، در زمره مهاجران اقتصادی و کاری در نظر گرفت؟

شرط مقدماتی هر برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری اجتماعی و رفاهی، اطلاع از آمار دقیق است. درخصوص موضوع مهاجرت اتباع خارجی به کشور نمی‌توان براساس تخمین آماری به نتایج مناسبی دست یافت. چنان‌که تخمین آمار ورود مهاجران پس از تابستان ۱۴۰۰ تاکنون از یک میلیون نفر به ۲٫۶ میلیون نفر در آمارهای کمیساریای عالی سازمان ملل متحد و پنج تا شش میلیون نفر در رسانه‌های رسمی مختلف می‌رسد و حاکی از جمعیت بسیار بزرگی است که به‌تازگی به جمعیت مهاجران قدیمی‌تر مقیم ایران اضافه شده‌اند؛ بی‌آنکه برنامه‌ای دقیق و کارآمد برای شناسایی، توزیع و اسکان، آموزش، بهداشت، مجوزهای حقوقی و اقامتی و... وجود داشته باشد. با توجه به شرایط کنونی افغانستان به‌ویژه محدودیت‌های شدید تحصیلی و اجتماعی برای زنان و دختران افغانستانی، محدودیت‌های سیاسی، تعقیب و خطر جانی فعالان سابق حقوق بشر، فعالان حقوق زنان، خبرنگاران و نیروهای نظامی سابق در این کشور، همچنین کمبود فرصت‌های شغلی و کم‌درآمدی شدید نیمی از جمعیت داخل افغانستان (UN News, 2023)، به نظر نمی‌رسد مهاجران تمایلی به بازگشت به افغانستان داشته باشند، یا روندهای مهاجرتی در مدت کوتاهی کاهش شود. از طرفی وجود شبکه گسترده آشنایی با اقوام مهاجران افغانستانی در شهرهای مختلف ایران کمک می‌کند تا این افراد پس از ورود به ایران به سرعت وارد بازار کار سیاه شوند و همین امر یکی از مهم‌ترین عوامل جاذبه ایران برای مهاجران افغانستانی است. این امر در نبود سیاست مشخص برای اقامت و اشتغال مهاجران تازه‌وارد، پیامدهای متعددی خواهد داشت.

به عنوان مثال می‌تواند باعث تغییر شرایط بازار کار به‌ویژه در مشاغلیدی و بدون نیاز به مهارت، خروج بخش قابل توجهی از درآمد نیروی کار مهاجر در غالب وجوه بازگشتی (Remittance) به افغانستان و تأثیر بر شرایط اقتصادی کشور شود. همچنین از سوی دیگر، فقدان حمایت‌های قانونی به دلیل فقدان مدرک و مجوز اقامت مشکلات مضاعفی را ایجاد خواهد کرد. فقدان پوشش بیمه تأمین اجتماعی و حمایت رسمی و قانونی از نیروی کار نسبتاً ارزان مهاجر در مقابل آسیب‌های جسمی یا فوت در حین کار باعث آسیب‌پذیربودن این جمعیت و البته افزایش بار هزینه‌های درمانی بر مراکز دولتی به دلیل فقدان پوشش بیمه خواهد بود، زیرا مهاجرانی که بدون مدرک و پوشش بیمه سلامت نیاز به خدمات درمانی و بیمارستانی داشته باشند، با هزینه یک تبعه خارجی و چندبرابر هزینه درمانی متعارف روبه‌رو می‌شوند و بدیهی است که اکثریت این افراد توان پرداخت هزینه بیمارستان را ندارند و با کمک مددکاران بیمارستان و اخذ تخفیف و خیریه‌های فعال برای رفع مشکل تلاش می‌کنند. از طرفی با شروع سال تحصیلی، بسیاری از کودکان افغانستانی تازه‌وارد به کشور نیاز به دسترسی به خدمات تحصیلی دولتی دارند که نامشخص‌بودن برنامه توزیع جمعیت مهاجران در استان‌های مختلف سبب افزایش جمعیت آنان در حاشیه شهرهای بزرگ از جمله تهران می‌شود و مشکل کمبود امکانات و فضای آموزشی مطرح می‌شود. مسائل مهم دیگری از جمله واکنش‌سایون کودکان مهاجر بدون مدرک، اعطای مدارک ثبت تولد برای کودکان تازه‌وارد و بدون مدرک، افزایش آمار کودکان کار با توجه به شرایط اقتصادی و فرهنگی خانواده تازه‌وارد، و بسیاری پیامدهای اقتصادی و اجتماعی دیگر پیرامون این موضوع باید مورد توجه قرار گیرد. بی‌توجهی به ابعاد چندگانه موضوع مهاجرت، به‌ویژه بی‌تصمیمی مسئولان و بالاتلکلیفی مهاجران و اتباع خارجی در مجموع به ضرر جامعه میزبان و جامعه مهاجر خواهد بود.

اهمیت سرشماری و شناسایی وضعیت حقوقی اتباع خارجی (مهاجر یا پناهنده)

اگرچه دولت تلاش کرد با اجرای طرح سرشماری اتباع افغانستانی مقیم ایران در بهار تا تابستان ۱۴۰۱ تا حدی موضوع فقدان آمار را کنترل کند و مقدمات برنامه‌ریزی‌های بعدی فراهم شود، اما به دلایل مختلف مانند مشکلات و کمبود ظرفیت‌های اجرایی و اداری دفاتر کفالت و ادارات اتباع، ازدحام جمعیت و بی‌نظمی در ارائه خدمات، ضعف سیستم ثبت‌نام و امکان جعل برگه سرشماری، عدم شفافیت درباره مراحل بعدی سرشماری و وضعیت شناسایی مهاجران تازه‌وارد و اظهارنظرهایی در رابطه با ساینه و دارای مدارک در ایران، عدم امکان اطلاع‌رسانی به همه مهاجرانی که در شهرها و روستاها به صورت پراکنده مقیم و مشغول کار بودند، این طرح با مشکلات بسیاری روبه‌رو شد. در واقع طبق تخمین رسمی کمیساریای عالی سازمان ملل متحد در امور پناهندگان براساس داده‌های دولت، حدود ۵۰۰ هزار نفر از اتباع افغانستانی مقیم ایران در این سرشماری شرکت نکرده‌اند! این امر دلیل دیگری بر اهمیت سرشماری و شناسایی مهاجران در مبادی ورودی و در هفته‌های اولیه اقامت در کشور است. به‌هرحال، براساس همین سرشماری و به‌روزرسانی داده‌ها، آمار مهاجران و پناهندگان مقیم ایران به صورت چشمگیر نسبت به سال ۱۳۹۹ افزایش یافته است. براساس آمار رسمی، ایران میزبان بیش از ۴٫۵ میلیون نفر اتباع خارجی و عمدتاً افغانستانی است. از این تعداد تنها ۷۶۲ هزار نفر با وضعیت پناهندگی شناسایی شده‌اند. باقی این جمعیت بزرگ را افراد دارای گذرنامه، ویزای موقت و اکثریت بدون مدرک تشکیل می‌دهند (UNHCR, 2023). اما به نظر می‌رسد این آمار نیز قابل اتکا نیست، چراکه در بعضی اظهارنظرهای مسئولان استانی و نمایندگان مجلس آمارهای بالاتری مطرح می‌شود که تناقض‌های آماری در این زمینه را بیشتر عیان می‌کند.

مثلاً یک ماه قبل، نماینده استان یوشهر به نقل از وزیر کار اعلام کرد که پنج میلیون شغل در اختیار اتباع افغانستانی است (رکنا، ۱۴۰۲). این در حالی است که بر اساس آمار رسمی، کل جمعیت افغانستانی‌های مقیم ایران شامل زنان و کودکان و سالخوردگان باید پنج میلیون نفر باشد. از طرفی، مشاهدات مردم و تصاویر متعدد از فضاهای عمومی شهرهای بزرگ و تصاویری که از ازدحام در نقاط مرزی و جاده‌های کشور (که بعضاً اتباع افغانستانی با کامیون انتقال داده می‌شوند) (تابناک، ۱۴۰۲) منتشر می‌شود و مربوط به بازه‌های زمانی مختلف در دو سال گذشته است، می‌تواند تأییدی بر این اظهارات باشد. این تصاویر مؤید روند افزایشی ورود اتباع تازه‌وارد و فعالیت گسترده تجارت سیاه قاچاق مهاجران افغانستانی نسبت به گذشته است. متأسفانه پدیده قاچاق مهاجران با عنوان «افغان‌کشی» پدیده جدیدی نیست و سال‌هاست که مهاجران افغانستانی از مسیرهای نامتعارف و در بدترین شرایط از طریق شبکه‌ای از قاچاق‌چران مهاجران، با صرف هزینه‌های نه‌چندان گران نسبت به نرخ مهاجرت به کشور ترکیه و کشورهای اروپایی، وارد کشور می‌شوند و از طریق جاده‌ها وارد شهرهای بزرگ می‌شوند (روزنامه اعتماد، ۱۳۹۹).

بدیهی است اتباع افغانستانی که گذرنامه یا روایید معتبر ندارند، امکان عبور از مبادی مرزی رسمی را ندارند؛ بنابراین از مسیرهای غیرقانونی و با کمک شبکه‌های قاچاق مهاجران در دو سوی مرز وارد کشور می‌شوند؛ بدون آنکه نام و مشخصات هویتی آنان و انگیزه و دلیل ورودشان به کشور در سیستمی ثبت شود. در نتیجه مشخص نخواهد بود که از این جمعیت، چه تعداد به دلیل در خطر بودن و به قصد پناهندگی از افغانستان فرار می‌کنند و چه تعداد به دنبال شغل و درآمد وارد ایران می‌شوند. نگارنده این مقاله بارها در یادداشت‌های خود در سال‌های قبل، یادآوری کرده است که دولت به جهت رعایت حقوق افراد در معرض خطر یا آسیب‌پذیر، نمی‌تواند بدون اعمال یک فرایند قانونی تعیین وضعیت پناهندگی، درباره همه اتباع افغانستانی تصمیم‌گیری کند و در اقدامی دفاعی و بدون بررسی، هر افغانستانی را دستگیر و اصطلاحاً «رد مرز» کند. بنابراین توجه به تفاوت‌های حقوقی وضعیت‌های مختلف مهاجرتی و شناسایی دقیق وضعیت مهاجران پیش از استفاده از عناوین «ناه‌ه‌جو»، «پناهنده»، «مهاجر اقتصادی» و «مهاجر نامتعارف یا بدون مدرک» که دارای بار حقوقی متفاوت هستند (رصدخانه مهاجرت ایران، ۱۳۹۸) (مختارزاده، انصاری، ۱۴۰۲) بسیار حائز اهمیت است. درباره جمعیت اخیر، بررسی‌های متعددی می‌توان مطرح کرد: آیا در میان این افراد، افرادی با سابقه کیفری در کشور افغانستان یا حامیان یا اعضای گروه طالبان و داعش وجود دارند؟ چه تعداد از این مهاجران همراه خانواده به کشور آمده‌اند؟ چه تعداد زن خودسرپرست و کودک بدون همراه وارد کشور شده‌اند؟ چه تعداد کودک در آینده نزدیک نیاز به خدمات پایه سلامتی و تحصیلی دارند؟ آیا بازفرستادن گروهی و اجباری تمام این مهاجران که به صورت غیرقانونی وارد کشور شده‌اند، مطابق استانداردهای حقوق بشری است یا کمکی به کاهش روند ورود مهاجران به کشور می‌کند؟ مصاحبه عمیق نگارنده با تعدادی از کارگران افغانستانی بدون مدرک که پیش از قدرت‌گیری طالبان وارد ایران شده بودند، نشان می‌دهد این افراد ممکن است چند بار هم اخراج شوند و باز از همان برنامه‌های غیرقانونی و پرخطر به ایران برگردند. اهمیت توجه به سؤالات مطرح‌شده از این جهت است که در مسئله برنامه‌ریزی و مدیریت مهاجرت، نغتنها باید شرایط و منافع اقتصادی، امنیتی و سیاست‌های کلان کشور میزبان را در نظر گرفت، بلکه توجه به حقوق پناهندگان و مهاجران با توجه به دلایل مهاجرت آنان و تعهدات حقوق بشری دولت میزبان در قبال افرادی که به آن کشور پناه می‌آورند نیز بسیار مهم است.

بنابراین، در چنین شرایطی که افغانستان در چند دهه گذشته همواره به عنوان یک کشور مهاجر و پناهنده‌پرست دائمی در جهان تلقی می‌شود (UNHCR, Afghanistan Situation, 2022)، تنها راه‌کار ساماندهی این وضعیت و پیشگیری از اتلاف هزینه‌های آتی برای جامعه و دولت میزبان، همچنین آسیب‌پذیری بیشتر جامعه مهاجر، تدوین برنامه‌های جامع سیاست مهاجرت بر اساس مطالعات بین رشته‌ای و با توجه به واقعیت‌های اقتصادی، اجتماعی و امنیتی کشور است. این برنامه‌های دقیق در مطالعات جهانی مهاجرت با عنوان حکمرانی مهاجرت (Migration Governance) تدوین و بررسی می‌شود.

ضرورت توجه به حکمرانی مهاجرت

آنچه به صورت خلاصه مطرح شد، تنها بخشی از موضوعات و مشکلاتی است که می‌بایست درباره بررسی موضوع ورود هزاران نفر از اتباع افغانستانی در دو سال گذشته، مورد توجه متولیان سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری قرار گیرد. از آنجایی که ایران در هر دو گروه مهاجران و پناهنده‌پرست در رسانه‌های رسمی، موضوعی که با انکار و چشم‌پوشی دولت ممکن است سبب بحران‌های اجتماعی-اقتصادی در آینده‌ای نزدیک شود. همان‌گونه که عدم برنامه‌ریزی و ساماندهی موج‌های مهاجرت گذشته سبب شد تا سال‌ها بعد موضوعات مهمی اعم از تحصیل کودکان افغانستانی بدون مدرک در مدارس دولتی، اعطای شناسنامه فرزندان حاصل از ازدواج مادران ایرانی و اتباع خارجی بدون مدرک، موضوعاتی همچون درمان و خدمات پزشکی به مهاجران بدون مدرک، نحوه دریافت تابعیت و شناسنامه ایرانی برای مهاجران واجد شرایط مطابق قانون مدنی در دستور کار قرار گیرد و هزینه‌های ثانویه انجام این فرایندها اعم از هزینه‌های اداری و یارانه‌ای و حتی آزمایش ژنتیک و تشخیص نسب (رکنا، ۱۴۰۲)، نهنتها بر دوش خانواده‌های آسیب‌پذیر و کم‌درآمد مهاجر بلکه بر دوش دولت نیز باشد. این در حالی است که هزینه‌های اجتماعی و فردی‌ای که مهاجران بدون مدرک به‌ویژه کودکان مهاجر نسل دوم و سوم و کودکان مادران ایرانی و بدران خارجی در این سال‌ها متحمل شده‌اند و با انواع محرومیت‌های تحصیلی و اجتماعی و اظهارنظرهای بوده‌اند، قابل جبران نخواهد بود. بنابراین، بدیهی است که پیش‌بینی و برنامه‌ریزی به جای تصمیمات واکنشی و غیرکارشناسی، به نفع جامعه میزبان و جامعه مهاجران خواهد بود.



به نظر می‌رسد دغدغه‌هایی که امروز جامعه ایرانی در مواجهه با موضوع افزایش تعداد اتباع افغانستانی بدون مدرک مطرح می‌کند، در اصل ناشی از فقدان تصمیم و برنامه مشخص دولت، عدم پاسخ‌گویی به دغدغه‌های مطرح‌شده و بی‌اطلاعی از تصمیمات احتمالی مسئولان ذی‌ربط در این حوزه است و به نظر نگارنده، موضوعاتی همچون بیگانه‌هراسی و رویکردهای نژادپرستانه در آن جایی ندارد؛ چراکه سال‌هاست مهاجران افغانستانی در داخل جامعه ایرانی و نه در مهمان‌شهرهای محدود و دور از جامعه، به صورت مسالمت‌آمیز زندگی، کار و تحصیل می‌کنند و علی‌رغم وجود مشکلات ساختاری و قانونی در این زمینه (مانند دسترسی به خدمات بانکی، مالکیت اموال غیرمنقول و منقول، تغییر سیاست‌های آموزشی و...)، رویکرد مثبت و انسان‌دوستانه از سوی جامعه میزبان بر رویکردهای منفی به وضوح غلبه داشته است. بنابراین، پاسخ مناسب به این دغدغه‌ها و سؤال‌ها را می‌بایست در یک ساختار برنامه‌ریزی علمی و اصولی در غالب حکمرانی مهاجرت جست‌وجو کرد. حکمرانی مهاجرت مجموعه‌ای از سیاست‌ها، قوانین، هنجارها و فرایندهای اداری است که با هدف جهت‌دهی و تنظیم رفتار دولت‌ها یا افراد (شهروندان و اتباع خارجی) و با احترام به حقوق بشر و استانداردهای بین‌المللی در امور مهاجران و پناهندگان تدوین می‌شود (The Migration Governance Framework, 2015).

حکمرانی مهاجرت (Irregular migration) از مسیرهای غیرقانونی می‌تواند هزینه‌های اجتماعی، اقتصادی و سیاسی برای فرد، جامعه و دولت داشته باشد، برنامه‌های کنترل مرزها برای به حداقل رساندن پیامدهای منفی این نوع از مهاجرت، در کنار برنامه‌ریزی برای ایجاد مسیرهای امن و قانونی و پذیرش مهاجران و پناهندگان از این طریق و حتی بازگرداندن مهاجران بدون مدرک معتبر یا کسانی که درخواست پناهندگی آنان رد شده است، از ارکان مهم حکمرانی مهاجرت به عنوان یک کشور مهاجر و پناهنده‌پذیر می‌تواند باشد. البته همه این موارد پس از اعمال یک فرایند پذیرش و تعیین وضعیت حقوقی مهاجران قابل اجرا است؛ چراکه پس از آن، دولت می‌تواند بر اساس قوانین و رویه‌های شفاف، اقدام به حفظ و خدمات‌رسانی به مهاجران و پناهندگان یا اخراج مهاجران بدون مدرک کند. البته ضروری است فرایند اخراج، مبتنی بر قانون، حکم قضائی و به صورت شفاف صورت گیرد (Borrelli, 2023) تا از نقض حقوق مهاجران در معرض خطر در کشورهای مبدأ نیز جلوگیری شود.

در نتیجه، استفاده از نظر متخصصان، دانشگاهیان و فعالان مدنی و اتکا بر قواعد حقوقی، جامعه‌شناسی و اقتصادی در تدوین این برنامه‌ها سبب خواهد شد تا از اجرای سیاست‌های واکنشی که ممکن است در شرایط خاصی مثلاً بحران‌های اقتصادی یا اشتغال در داخل کشور، حملات تروریستی توسط اتباع بیگانه یا هجوم گسترده مهاجران به مرزهای یک کشور بر اساس افزایش احساسات پوپولیستی و بیگانه‌ستیزانه یا اتخاذ رویکرد درهای باز بدون برنامه‌ریزی صورت گیرد، خودداری شود.

charityvahdat.ir

۰۲۱۲۲۹۴۷۰۰۵۲۳۴۸۶

#این_خانه_اگر_سبز_است_امید_شما_یید

مرکز خیریه نگهداری از دختران معلول ذهنی

وحدت

حرفه آموزی و شبانه روزی

آدرس: پاسداران، خیابان شهید افشاری (ساقدوش)، کوچه وحدت، پلاک ۴

حساب تجارت: ۰۲۱۲۲۹۴۷۰۰۵۲۳۴۸۶

کارت تجارت: ۵۸۵۹۸۳۷۰۰۵۲۳۴۸۶

تلفن: ۰۲۱۲۲۹۴۷۰۰۵۲۳۴۸۶

۰۲۱۲۲۹۴۷۰۰۵۲۳۴۸۶