

بررسی جایگاه مهاجران و اتباع خارجی در لایحه برنامه هفتم توسعه

تابستان ۱۴۰۲



اندیشکده دیاران



diaran_ir

فهرست

۳	مقدمه
۸	ساماندهی مهاجرین و اتباع خارجی حاضر در کشور:
۱۴	گردشگری سلامت:
۱۵	دانشجویان بین‌المللی:
۳۳	ارزیابی کلی مفاد لایحه برنامه هفتم در مورد مهاجران و اتباع خارجی:
۳۶	پیوست (قوانین مرتبط با اتباع خارجی در برنامه‌های پیشین توسعه کشور):

مقدمه

برنامه هفتم توسعه جمهوری اسلامی ایران که مدت‌ها بود افکار عمومی و کارشناسان در انتظار انتشار آن بودند، سرانجام در ۳۰ اردیبهشت ماه ۱۴۰۲ رونمایی شد. لایحه برنامه هفتم توسعه برای سال‌های ۱۴۰۲ تا ۱۴۰۶ تدوین شده که دارای ۲۲ فصل و ۷ بخش اعم از بخش‌های اقتصادی، زیربنایی، فرهنگی و اجتماعی، علمی، فناوری و آموزشی، سیاست خارجی، دفاعی و امنیتی و اداری، حقوقی و قضایی است. در این سند هیچ بخش یا فصل مجزایی برای حوزه اتباع و مهاجرین پیش‌بینی نشده اما در لابه‌لای بخش‌های مختلف موادی وجود دارد که ناظر بر مسائل مهاجران و اتباع خارجی است.

شاید بهتر بود با توجه به اهمیت فزاینده مسئله مهاجرت و جابه‌جایی‌های بین‌المللی برای کشور ما، چه از بعد مهاجرت از ایران و چه از بعد مهاجرت به ایران، فصل ویژه‌ای برای تبیین احکام مرتبط با این موضوع مقرر می‌شد. ایران کشوری است که هم‌اکنون از یک طرف میزبان بیش از ۵ میلیون و ۱۰۰ هزار نفر تبعه ایرانی نیز به عنوان مهاجر در خارج از کشور زندگی می‌کنند.^۱ در اکثر کشورهای جهان که با چنین جمعیتی از مهاجران (چه دایاسپورای خارج از وطن و چه مهاجران ورودی) روبه‌رو هستند در اسناد بالادستی خود زیرفصل جداگانه‌ای را در باب سیاست‌های مهاجرتی و اهداف و مأموریت‌ها تدوین می‌کنند.

۱. <https://www.sharghdaily.com>/بخش-سیاست-۸۸۱۲۸۶/۶-امیرعبداللّه‌یان-میلیون-ایرانی-به-طور-



برنامه هفتم توسعه به دو طریق بر سرنوشت و زیست مهاجران و اتباع خارجی ساکن ایران تاثیر دارد: از یک سو احکام کلی بخش‌های مختلف برنامه هفتم اعم از سیاست‌های اقتصادی، اجتماعی، حقوقی و غیره بر کلیه ساکنان ایران من جمله مهاجران تاثیر می‌گذارد و از دیگر سو برخی مواد این لایحه به صورت خاص ناظر به مقوله مهاجرت و اتباع خارجی است. در این میان تمرکز ما در این گزارش بر مواد خاص مرتبط با مساله مهاجرت است اما پیامدهای برنامه‌ها و سیاست‌های کلی این لایحه بر زندگی مهاجرین نیز بسیار مهم است و نیاز به بررسی تفصیلی دارد.

اگرچه متن منتشر شده برنامه هفتم هنوز به تصویب نرسیده و امکان تغییرات مفاد آن در آینده بسیار زیاد است، اما به هر حال لازم است مواد پیشنهادی این لایحه که ناظر به مهاجرت و اتباع خارجی است، به دقت بررسی شود و نقاط قوت و ضعف آن مشخص شود تا بلکه در جریان بررسی تفصیلی لایحه در مجلس، نقایص موجود برطرف گردد و گزارش حاضر نیز در صدد انجام این مهم است.

۱. سرمایه‌گذاری خارجی:

در سالیان اخیر با اوج گرفتن مشکلات اقتصادی کشور همزمان با تحریم‌های بین‌المللی، دولتمردان ایرانی بارها از ضرورت جذب سرمایه‌گذاری خارجی سخن گفته‌اند و سرمایه‌گذاری خارجی را یکی از راه‌حل‌های موجود برای رشد اقتصادی کشور دانسته‌اند. در همین راستا سال گذشته هیات دولت مدت زمان اعطای اقامت به سرمایه‌گذاران خارجی را از سه سال به پنج سال و میزان سپرده‌گذاری مورد نیاز جهت این امر را نیز از ۲۵۰ هزار دلار به ۹۰ هزار یورو کاهش داد.^۱ در پیشگفتار لایحه برنامه هفتم توسعه نیز بار دیگر بر مساله افزایش سرمایه‌گذاری خارجی تاکید شده و این راهبرد به عنوان یکی از تدابیر اساسی برای ایجاد چرخش تحول‌آفرین در توسعه ایران ذکر شده است.

البته در سایر مواد بخش اقتصادی لایحه راهبردهایی برای افزایش سرمایه‌گذاری خارجی بیان نشده و صرفاً در بخش سیاست خارجی در ماده ۲۴۶، برای وزارت امور خارجه در راستای توسعه دیپلماسی اقتصادی تکالیفی تعیین شده است که یکی از این تکالیف که در بند ج این ماده آمده عبارت است از:

۱. <https://www.tasnimnews.com/fa/news> /۱۴۰۱/۱۶/۰۹۲۲/۲۶۹۰-اعطای-اقامت-۵-ساله-به-اتباع-



صدر ویزای الکترونیک برای تجار خارجی با سابقه تجارت با ایران و مورد تأیید اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران

صدر ویزای الکترونیک امر جدیدی در ایران نیست و معلوم نیست چنین اقدامی به تنهایی چه تاثیری می‌تواند بر جذب سرمایه‌گذار خارجی داشته باشد. سیاست‌گذار می‌بایست مشوق‌هایی جدی‌تر برای ترغیب اتباع خارجی برای ورود به ایران تعیین می‌کرد. برای این که تبعه خارجی ریسک انتقال سرمایه‌اش به ایران را به جان بخرد، باید تسهیلاتی چون اقامت طولانی مدت و حتی دائم به وی داده شود و امکان بهره‌مندی بیشتر از حقوق شهروندی برایش فراهم شود.

مطابق با تحقیقات صورت گرفته در اندیشکده‌ی دیاران یکی از اصلی‌ترین دلایل عدم موفقیت در جذب سرمایه‌های اتباع خارجی به ایران، قوانین و رویه‌های اجرایی مرتبط با مالکیت اتباع در ایران است. حق مالکیت بسیار کلیدی است و باید در برنامه هفتم توسعه برای دولت جهت اصلاح قوانین فعلی که مانع مالکیت اتباع خارجی بر اموال غیرمنقول هستند، تکالیفی تعیین می‌گشت. تسهیل ارائه خدمات بانکی و نیز حمایت مالی از سرمایه‌گذاران نیز اقدام دیگری است که جای خالی آن در برنامه توسعه هفتم دیده می‌شود.

در مجموع می‌توان گفت مفاد لایحه در زمینه سرمایه‌گذاری خارجی بسیار نحیف است و بعید به نظر می‌رسد که نسبت به وضعیت فعلی شاهد بهبود باشیم. در همین رابطه حسین سلیمی، رئیس انجمن سرمایه‌گذاری خارجی ایران، نیز معتقد است: «بی‌توجهی برنامه هفتم به مقوله سرمایه‌گذاری، پاشنه آشیل آن است ... رشد اقتصادی، ایجاد اشتغال و کاهش نرخ تورم جز با افزایش نرخ سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی در کشور ممکن نیست. درحالی‌که چند سالی است که آمارهای رسمی از کاهش نرخ سرمایه‌گذاری نسبت به استهلاک سرمایه خبر می‌دهد^۱. ایران موقعیت خوبی برای جذب سرمایه‌های اتباع خارجی کشورهای همسایه، به ویژه افغانستان، پاکستان و عراق دارد و لذا ضروری است دولت و مجلس در آینده نسبت به تقویت مفاد برنامه هفتم در زمینه سرمایه‌گذاری خارجی اقدام کنند.

۱. <https://www.tahlilbazaar.com/news/۲۲۳۰۸۹/بی-توجهی-به-مقوله-سرمایه-گذاری-پاشنه-آشیل->



۲. مهاجرت و مدیریت جمعیت کشور:

در سالیان اخیر مباحثات فراوانی در دولت و مجلس پیرامون کاهش نرخ زاد و ولد و حرکت ایران به سمت پیری جمعیت مطرح شده است. در همین راستا در سال ۱۳۹۹ مجلس قانون «حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» را به تصویب رسانید. در بسیاری از کشورها یکی از راهکارهای جبران خلاهای جمعیتی، مدیریت مهاجرت‌های داخلی و خارجی و به خصوص بهره بردن از ظرفیت ورود اتباع خارجی برای تامین نیروی کار لازم است. در ایران اما همیشه حساسیت زیادی نسبت به مطرح کردن مهاجرت‌پذیری به عنوان راه‌حلی برای جوانی جمعیت وجود داشته است و برخی از نمایندگان مجلس و مسئولان عالی رتبه، مهاجرت اتباع خارجی را تهدیدی برای نیروی کار داخلی، امنیت کشور، هویت نژادی، مذهبی و فرهنگی ایران می‌دانند. با این وجود ماده ۱۶۶ لایحه برنامه هفتم در جهت رشد نرخ باروری کشور، مدیریت مهاجرت‌های داخلی و خارجی را به مثابه یک راهکار معرفی کرده است:

دولت مکلف است در اجرای بند ۱۶ سیاست‌های کلی برنامه پنج ساله هفتم جهت اجرای کامل قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت منابع لازم را با رعایت ماده (۷۲) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت بر اساس تقسیم کار ملی توسط ستاد ملی جمعیت در برنامه سالیانه و بودجه سنواری دستگاه‌های ذی ربط تأمین و برنامه‌های خود را به گونه‌ای تدوین نماید که با رشد سالیانه ازدواج و مولید و کاهش سالیانه سقط جنین و ناباروری و میانگین سن ازدواج و فاصله بین تولد فرزندان و فاصله تولد فرزند اول از ازدواج و نیز مدیریت مهاجرت داخلی و خارجی به طور میانگین نرخ باروری با حداقل رشد سالانه ۱۰، به هدف حداقل نرخ باروری ۲.۵ در پایان برنامه پنج ساله هفتم برسد.

ماده مذکور از دو عبارت مهاجرت داخلی و خارجی استفاده کرده است. معنای مهاجرت داخلی مشخص است اما منظور از مهاجرت خارجی دقیقاً معلوم نیست چراکه مهاجرت خارجی هم می‌تواند مهاجرت ایرانی‌ها به خارج از کشور را دربرگیرد، هم مهاجرت خارجی‌ها به ایران. به نظر می‌رسد باید مهاجرت خارجی را ناظر به هر دو نوع مهاجرت دانست. البته مفاد این ماده در مورد ارتقای نرخ باروری به کمک مدیریت مهاجرت بسیار کلی است و جا داشت که قانونگذار به شکل تفصیلی‌تر راهبردهای این امر را معین می‌کرد.



علاوه بر ماده ۱۶۶، بخشی از مفاد ماده ۱۶۷ لایحه نیز ناظر به اتباع خارجی است:

به منظور تحقق بند (ت) ماده (۱) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت در تمامی سطوح تقسیمات کشوری وزارت کشور، سازمان ثبت احوال و اداره کل امور اتباع و مهاجرین خارجی مکلف است نسبت به تکمیل و به‌روز رسانی و انطباق کدپستی ده رقمی محل سکونت و کد ملی تمامی افراد مقیم کشور حداکثر تا پایان سال اول برنامه هفتم اقدام نماید. کلیه خدمات دولتی و شهرداری‌ها از سال دوم برنامه بر اساس کدپستی ارائه خواهد شد.

ماده فوق در راستای بند ت ماده ۱ قانون جوانی جمعیت نگاشته شده که مقرر می‌دارد:

وزارت کشور مکلف است با همکاری مرکز آمار ایران، هرساله به رصد مداوم میزان مولید و نرخ باروری کل در کشور پرداخته و بر اساس آن پیشنهادهای لازم را در خصوص برنامه‌ریزی برای ارتقای وضعیت باروری در استان‌ها و شهرستان‌ها به ستاد ملی جمعیت ارائه نماید.

مطابق این دو ماده اداره اتباع مکلف است تا پایان سال اول برنامه هفتم، در راستای رصد میزان مولید و نرخ باروری کشور، اطلاعات محل سکونت و کد اتباع خارجی ساکن ایران را تکمیل و به‌روز رسانی نماید. لایحه حتی مقرر کرده که از سال دوم اجرای برنامه، ارائه کلیه خدمات دولتی و شهرداری‌ها به اتباع بر اساس کدپستی ذکر شده آنان خواهد بود. این ماده به این نکته توجه نکرده که اتباع خارجی ساکن در ایران دارای یک کد شناسایی واحد نیستند و اغلب آنان چندین کد برای انجام امورات مختلف اجتماعی خود دارند. سال‌هاست که روسای اداره اتباع و حتی برخی نمایندگان مجلس از ضرورت یک‌دست‌سازی کدهای متعدد مهاجرین سخن می‌گویند اما تاکنون موفقیتی در این زمینه حاصل نشده است.

همچنین منوط کردن ارائه خدمات دولتی و شهری به کدپستی هم کمی مبهم است و هم این که این مساله می‌تواند به محروم شدن برخی اتباع ایرانی و غیر ایرانی که به هر دلیلی محل سکونت مشخص ندارند، از دریافت خدمات گردد و این امر می‌تواند به آنان آسیب‌های بسیاری وارد کند و حقوق آنان را نقض می‌کند. برای مثال مهاجران بی‌مدرک از کلیه خدمات اجتماعی دولتی محروم می‌گردند. بهتر است سیاست‌گذار از مشروط کردن ارائه خدمات به ساکنان کشور به دارا بودن کدپستی خودداری کند.



ساماندهی مهاجرین و اتباع خارجی حاضر در کشور:

ماده ۱۷۴ لایحه برنامه هفتم به صورت خاص به موضوع ساماندهی اتباع خارجی در ایران پرداخته و می‌توان گفت مهمترین ماده لایحه در مورد مهاجرین همین ماده است. این ماده در راستای ساماندهی مهاجرین و اتباع بیگانه حاضر در کشور چهار راهبرد کلیدی برای وزارت کشور مشخص کرده است که در ذیل توضیح داده خواهد شد.

۱. ایجاد پایگاه داده یکپارچه در مورد اطلاعات مهاجرین و اتباع خارجی:

راهبرد نخست لایحه برنامه هفتم که در بند الف ماده ۱۷۴ ذکر شده، برای ساماندهی امورات مختلف مهاجران من جمله ورود، خروج، طرد، سرشماری، آمایش سرزمینی و ثبت احوال آنان، ایجاد یک پایگاه داده مرجع برخط و یکپارچه که حاوی کلیه اطلاعات مهاجران و اتباع خارجی ساکن ایران باشد، است:

ساماندهی ورود، خروج، طرد، سرشماری، آمایش سرزمینی و ثبت احوال اتباع بیگانه، پناه‌جویان، مهاجرین قانونی و غیرقانونی در تعامل با وزارت خارجه، وزارت اطلاعات، مرکز آمار ایران، فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، سازمان ثبت احوال و سایر دستگاه‌های موضوع ماده (۱) این قانون به نحوی که تمامی اطلاعات مهاجرین و اتباع بیگانه در یک پایگاه داده مرجع برخط و یکپارچه گردآوری شود و درگاه‌های بهره‌برداری آن بر اساس ماده (۷) قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی مصوب ۱۴۰۱ برای سایر دستگاه‌ها ایجاد شود. ارائه هرگونه خدمات به اتباع بیگانه توسط دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۱) این قانون باید بر اساس اطلاعات هویتی این سامانه باشد.

به موجب این ماده وزارت کشور باید پایگاه داده مزبور را با تعامل وزارت خارجه، وزارت اطلاعات، مرکز آمار ایران، نیروی انتظامی، سازمان ثبت احوال و سایر نهادهای موضوع ماده یک لایحه ایجاد کند. مساله ایجاد پایگاه داده یکپارچه اتباع خارجی چندین سال است از سوی نهادهای ذی‌ربط مطرح می‌شود و در طرح سازمان ملی مهاجرت هم مورد توجه قرار گرفت. در دهه‌های گذشته هر یک از نهادهای متولی مهاجرین اعم از وزارت کشور، وزارت اطلاعات، پلیس و غیره هر کدام پایگاه داده ویژه خود را در



مورد اطلاعات و داده‌های اتباع خارجی داشتند. ضرورت یکپارچه‌سازی این پایگاه‌ها واضح است اما انجام چنین کاری با توجه به تعدد ذی‌نفعان این حوزه، چندان ساده نیست.

نکته دیگر آن که مطابق این بند ارائه هرگونه خدمات به اتباع خارجی ساکن کشور باید براساس اطلاعات هویتی این سامانه یکپارچه باشد. انجام چنین کاری نیازمند دسترسی تمامی دستگاه‌های اجرایی خدمت‌رسان کشور به این پایگاه داده می‌باشد؛ امری هم‌اکنون نیز ضرورت آن به شدت در کشور حس می‌شود.

۲. ایجاد کارت هوشمند یکتا و چند کاربردی:

بند ب لایحه مقرر کرده که به منظور مدیریت و هدایت امورات مختلف اتباع خارجی ساکن در کشور، وزارت کشور بایستی با همکاری وزارت امور خارجه و وزارت ارتباطات، کارت‌هایی هوشمند ایجاد نماید که به عنوان کارت واحد مهاجران برای انجام امورات مختلف عمل نماید:

مدیریت و هدایت هوشمند گردش مهاجرین و اتباع بیگانه در کشور با همکاری وزارتخانه‌های امور خارجه و ارتباطات و فناوری اطلاعات با ایجاد کارت هوشمند با رعایت قوانین و مقررات به صورت یکتا و چند کاربردی (هویتی، اعتباری، ارتباطی، گذرنامه‌ای و بیمه‌ای و ...)

هدف بند مذکور حرکت نظام مدیریت مهاجرین به سمت مدیریت هوشمند به وسیله فناوری‌های نوین است؛ امری که یکی از دغدغه‌های مسئولین حوزه مهاجرت در سالیان اخیر هم بوده و در طرح سازمان ملی مهاجرت نیز مورد توجه قرار گرفته است. البته اجرای این اقدام در عمل ساده نخواهد بود چراکه به دلیل تعدد بسیار کارت‌ها و کدهای مهاجران در ایران که هر یک مربوط به نهاد خاص یا خدمات خاصی است و در نتیجه وجود ذی‌نفعان متعدد، یکپارچه‌سازی کارت‌های مهاجران همانند یکپارچه‌سازی پایگاه‌های داده اتباع خارجی، چندان ساده نخواهد بود. اما در هر صورت انجام چنین اقدامی می‌تواند آثار مثبت بسیاری در زمینه ساماندهی اتباع و مهاجران در ایران داشته باشد.



۳. ساماندهی وضعیت مهاجران غیرمجاز:

بند ج لایحه به صورت خاص به مقوله مهاجران غیرمجاز پرداخته است. رویکرد اصلی سیاست‌گذار در مورد این دسته از مهاجران، بازگرداندن و اخراج آنان است. سیاست بازگشت مهاجران افغانستانی از دهه ۷۰ شمسی به سیاست غالب دولت در قبال کلیه مهاجران افغانستانی ساکن ایران تبدیل شد. در این میان شدت سخت‌گیری‌ها بر مهاجران بی‌مدرک بیشتر هم بوده است. در لایحه مذکور این بار نامی از تسهیل بازگشت کلیه مهاجران نیامده و فقط به تسهیل بازگشت اتباع غیرمجاز اشاره شده است که این خود نشان‌دهنده تغییر گفتمان سیاست‌گذاران است.

تسهیل در بازگرداندن مهاجرین و اتباع بیگانه غیرمجاز و ایجاد تعادل آمایشی در سطح کشور و طراحی سازوکار شناسایی و تعیین تکلیف آنان طی ۶ ماه نخست سال اول برنامه

بخشی از بند ج ماده ۱۷۴ به موضوع ایجاد تعادل آمایشی مهاجران غیرمجاز حاضر در کشور اشاره دارد. به نظر می‌رسد منظور این بند آن است که دولت توازنی در نحوه تقسیم مهاجران حاضر در سطح کشور ایجاد کند و از تراکم جمعیت مهاجران غیرمجاز در استان‌ها یا شهرهای خاصی جلوگیری کند. انجام چنین سیاستی بسیار مطلوب است اما باید این نکته را مدنظر داشت که مقررات سخت‌گیرانه دولت و پلیس در مورد مناطق ممنوعه برای افغانستانی‌ها، امکان تعادل آمایشی مهاجران در کشور را سلب کرده است و لذا اگر دولت قصد تغییر این وضعیت را دارد، باید ابتدا مقررات و آیین‌نامه موجود در این رابطه را اصلاح نماید.

از سوی دیگر اتباع غیرمجاز چون تحت نظارت دولت نیستند، اطلاعات سکونت‌ی آنان در دست نیست و شاید در جهت حل این محدودیت بوده که سیاست‌گذار وزارت کشور را مکلف کرده در طی ۶ ماه نخست سال اول اجرای برنامه، سازوکاری برای شناسایی و تعیین تکلیف مهاجران غیرمجاز ساکن در کشور طراحی نماید. البته در سال ۱۴۰۱ یک طرح سرشماری اتباع افغانستانی انجام گرفت و بخش زیادی از مهاجران بی‌مدرک شناسایی شدند. مدرکی که به این افراد اعطا شد تاکنون چندین بار تمدید شده و هنوز تکلیف نهایی شرکت‌کنندگان در این طرح به صورت قطعی تعیین نشده است. وزارت کشور می‌تواند به وسیله داده‌های این طرح، در مورد وضعیت اقامتی، اخراج، تعادل آمایشی مهاجران در کشور و دیگر امورات اتباع غیرمجاز تصمیم‌گیری نماید.



۴. ساماندهی وضعیت اقشار آسیب پذیر مهاجران:

یکی از تدابیر برنامه هفتم برای رسیدگی به امورات مهاجران، ساماندهی و حمایت از گروه‌های آسیب پذیر مهاجران اعم از زنان بی سرپرست، مهاجرین معلول یا یتیم و اتباع خارجی نیازمند است. بخش قابل توجهی از مهاجران ساکن در ایران جزء طبقات فقیر و محروم هستند و توان تامین نیازهای روزمره زندگی خود را ندارند. ارائه حمایت به این اقشار از سمت نهادهای حمایتی کشور مثل کمیته امداد و سازمان بهزیستی بسیار اقدام به جایی است.

ساماندهی زنان بی سرپرست، یتام و معلول مهاجرین و اتباع بیگانه نیازمند با همکاری کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور از محل کمک‌های بین‌المللی و بشردوستانه با رعایت مقررات مربوطه بر اساس آیین‌نامه‌ای که با پیشنهاد وزارتخانه‌های کشور و تعاون، کار و رفاه اجتماعی و کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور ظرف شش ماه پس از ابلاغ این قانون به تصویب هیات وزیران می‌رسد.

البته بند مذکور ظاهراً ارائه کمک نهادهای حمایتی به گروه‌های آسیب پذیر مهاجر را به منابعی که در قالب کمک‌های بین‌المللی و بشردوستانه صورت می‌گیرد، محدود کرده است. در دهه‌های گذشته نیز نهادهای بین‌المللی به طرق مختلف حمایت‌هایی مالی به مهاجران آسیب پذیر ساکن در ایران ارائه می‌دادند لیکن میزان آن هیچ‌گاه پاسخگوی تعداد بسیار زیاد متقاضیان این حمایت‌ها نبوده است. بهتر است از بودجه خود نهادهای مذکور و نیز کمک خیرین داخلی، سهمی برای مهاجران آسیب پذیر در نظر گرفته شود تا تعداد بیشتری از اتباع خارجی نیازمند بتوانند از این تسهیلات بهره‌مند شوند.

علاوه بر این گروه‌هایی از مهاجران افغانستانی حاضر در کشور (به خصوص کسانی که اقامت از نوع سرمایه‌گذاری دارند) و حتی برخی از افغانستانی‌های ساکن سایر کشورها، این توانایی مالی و تمایل را دارند که به هم‌وطنان آسیب پذیر خود کمک کنند. در حال حاضر این کمک‌ها در شبکه غیررسمی و به صورت پراکنده صورت می‌گیرد. دولت ایران بهتر است به‌گونه‌ای برنامه‌ریزی کند که این کمک‌ها و منابع مالی خیرین مهاجر را از طریق بهزیستی و کمیته امداد جمع‌آوری نماید و آن‌ها را ذیل این شبکه‌های رسمی صرف کمک به اقشار آسیب پذیر مهاجر کند.



بیمه سلامت اتباع خارجی:

یکی از حوزه‌هایی که اتباع خارجی به شدت نیازمند حمایت هستند، حوزه درمان و خدمات بهداشتی است. همان‌گونه که در بالا اشاره شد مهاجران اغلب به دلیل وضعیت اقتصادی نامناسب خود در برخورداری از خدمات پزشکی و تأمین نیازهای دارویی خود مشکل دارند و به همین دلیل اتباع خارجی نیازی جدی به بهره‌مندی از بیمه سلامت دارند. در دهه‌های گذشته بخش کوچکی از اتباع خارجی نیازمند با حمایت سازمان‌های بین‌المللی از پوشش بیمه‌های درمانی برخوردار می‌گردیدند اما اکثریت از این حمایت محروم بوده‌اند. اخیراً مدیرعامل سازمان بیمه سلامت ایران در مصاحبه‌ای اظهار داشت که حدود ۲۰۰ هزار نفر از اتباع خارجی ساکن ایران تحت پوشش بیمه سلامت قرار دارند.^۱ بخشی از هزینه‌های این بیمه را دولت جمهوری اسلامی ایران و بخشی را کمیساریا تقبل کرده است. ماده ۱۹۵ لایحه با هدف حل این معضل، پوشش بیمه سلامت را برای تمام اتباع خارجی مقیم ایران الزامی می‌نماید.

پوشش بیمه سلامت برای افراد خارجی مقیم در کشور از جمله پناهندگان گروهی مورد تأیید دفتر اتباع خارجی وزارت کشور الزامی است. شیوه دریافت حق بیمه و برخورداری از یارانه دولت برای تأمین حق بیمه بر اساس آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به پیشنهاد سازمان بیمه سلامت ایران و با همکاری سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت کشور حداکثر ظرف سه ماه از زمان لازم‌الاجراء شدن این قانون به تصویب هیأت وزیران می‌رسد. حکم این جزء نافی حکم ماده (۴) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور نیست.

اگرچه در قوانین برنامه توسعه سوم، چهارم و پنجم نیز به بیمه اتباع خارجی اشاره شده اما محتوای ماده فوق پیشرفت بیشتری در زمینه ارائه بیمه سلامت به مهاجران در کشور ما است. البته شیوه اجرای این حکم بایستی به موجب آیین‌نامه‌ای خاص تعیین گردد. لازم به ذکر است که این ماده در راستای ماده ۴ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵ است؛ با این تفاوت که ماده مذکور علاوه بر بیمه سلامت به بیمه حوادث نیز اشاره دارد و ثانیاً بار مسئولیت برخورداری از بیمه را برعهده خود اتباع خارجی می‌گذارد اما ماده ۱۹۵ لایحه به پرداخت یارانه توسط دولت برای تأمین حق بیمه اتباع خارجی نیز اشاره می‌کند.



کلیه اتباع خارجی مقیم کشور موظف به دارا بودن بیمه‌نامه برای پوشش حوادث و بیماری‌های احتمالی در مدت اقامت در ایران می‌باشند. تعیین میزان تعرفه مطابق مقررات برعهده بیمه مرکزی ایران است که به تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور می‌رسد.

حمایت از ایثارگران تبعه خارجی:

در دوران بعد از انقلاب هزاران نفر از اتباع خارجی ذیل نیروهای مسلح ایران به مشارکت پرداختند؛ از دوران جنگ هشت ساله گرفته تا جنگ‌های داخلی سوریه. تعداد بسیاری از این رزمندگان شهید، جانباز یا اسیر شدند. این ایثارگران تبعه خارجی غالباً تحت پوشش بنیاد شهید و امور ایثارگران قرار گرفتند و خدماتی از سوی دولت به آنان ارائه شد. ماده ۲۰۹ لایحه برنامه هفتم با تکرار مقررات سابق بر حمایت بنیاد شهید از این ایثارگران تأکید کرده است.

دولت موظف است خانواده معظم شهدا، جانبازان، آزادگان، رزمندگان و افراد تحت تکفل ایشان (والدین و همسران و فرزندان) دارای تابعیت غیرایرانی را که در طول هشت سال دفاع مقدس یا بعد از آن در راستای ماموریت محوله از سوی مراجع ذی‌صلاح به درجه رفیع شهادت یا جانبازی یا اسارت نائل آمده‌اند پس از تأیید مراجع مذکور تحت پوشش بنیاد شهید و امور ایثارگران قرار دهد.

با این اوصاف برخی معتقدند میزان حمایت‌های صورت گرفته از این گروه ناکافی بوده و برخی از آنان و خانواده‌هایشان با وجود خدماتی که به ایران ارائه داده‌اند، همچنان برای اقامت یا اشتغال یا سایر امور روزمره خود همچون سایر مهاجران حاضر در ایران دچار دردسر هستند. در بسیاری از کشورهای دیگر مانند آمریکا به اتباع غیرآمریکایی که در نیروی مسلح یا جنگ‌های آمریکا همکاری کرده باشند، معمولاً تابعیت داده می‌شود. در ایران نیز اگرچه تعداد اندکی از ایثارگران خارجی توانسته‌اند تابعیت ایرانی را بر اساس ماده ۹۸۰ قانون مدنی و ارائه‌ی خدمات شایان به کشور دریافت کنند، اما اکثریت چنین امکانی نداشته‌اند و در بدنه دولت همچنان برای اعطای تابعیت به این گروه تردید وجود دارد. تبصره ماده ۲۰۹ لایحه به اعطای تابعیت به اتباع خارجی ایثارگر در کنار اعطای اقامت اشاره کرده اما اجرای آن را تابع ضوابطی دانسته توسط ستاد کل نیروهای مسلح با همکاری ارگان‌های مربوطه تهیه می‌شود.



اعطای تابعیت و اقامت به افراد موضوع این ماده براساس ضوابطی خواهد بود که حداکثر ظرف مدت سه ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط ستاد کل نیروهای مسلح با همکاری وزارتخانه‌های امور خارجه، وزارت کشور، بنیاد شهید و امور ایثارگران و سازمان برنامه و بودجه کشور تهیه و به تصویب هیات وزیران می‌رسد.

این در حالی است که طرح سازمان ملی مهاجرت که کلیات آن سال گذشته به تصویب مجلس رسید، صرفاً اعطای اقامت مدت‌دار را برای افراد مذکور پیش‌بینی کرده و در ماده ۲۵ به طور ضمنی آنان را همچون دیگر اتباع خارجی ساکن کشور از دریافت تابعیت ایرانی محروم کرده است. بنابراین بهتر است تبصره ماده ۲۰۹ لایحه و قانون سازمان ملی مهاجرت تطبیق داده شوند تا بعداً در مرحله اجرا با احکام متناقض رودر نباشیم.

گردشگری سلامت:

گردشگری سلامت اصطلاحی گسترده است که طیف وسیعی از فعالیت‌های متنوع را دربرمی‌گیرد که به سفر کردن به کشورهای دیگر به قصد دریافت خدمات درمانی و بهداشتی گفته می‌شود. حوزه گردشگری سلامت امروزه به یکی از زیرشاخه‌های مهم صنعت توریسم در دنیا تبدیل شده است. ایران نیز در سالیان اخیر فعالیت‌هایی در راستای تقویت توریسم درمانی انجام داده و پیشرفت‌هایی داشته اما به نسبت سایر کشورهای همسایه مثل ترکیه، ایران نتوانسته بهره خوبی از درآمدهای این حوزه ببرد. بنا به اعلام مدیرکل همکاری‌های بین‌المللی وزارت بهداشت ایران اکنون سالانه میزبان حدود یک میلیون و ۲۰۰ هزار گردشگر سلامت است^۱ و هر گردشگر هم بین ۳ هزار تا ۵ هزار دلار ارزآوری برای کشور دارد. همچنین بر اساس گزارش سال ۲۰۲۰، ایران از میان ۱۱۰ کشور، رتبه ۴۶ را در گردشگری سلامت کسب کرده است.^۲

برنامه هفتم توسعه در ذیل بخش نظام سلامت، توسعه گردشگری سلامت را مورد توجه قرار داده و در ماده ۱۸۸ به افزایش درآمد سالانه کشور از گردشگری سلامت به

۱. <https://www.irna.ir/news/۸۵۱۲۶۶۳۴/سالانه-بیش-از-یک-میلیون-و-۲۰۰-هزار-بیمار-خارجی-در->

کشور-پذیرش

۲. <https://www.tasnimnews.com/fa/news/۰۱/۱۴۰۱/۲۶/۲۶۹۵۹۲۱/۲۶۰۱۱۴۰۱/سالانه-بیش-از-یک-میلیون-بیمار-بین-المللی->

به-ایران-کاهش-۷۰-درصدی-گردشگری-سلامت-در-پی-شیوع-کرونا



پنج میلیارد یورو در طول اجرای برنامه هفتم به عنوان یک هدف اشاره نموده است. در صدر ماده ۱۸۸ آمده است:

به منظور تبدیل جمهوری اسلامی ایران به قطب تأمین سلامت منطقه جنوب غرب آسیا، دستیابی به صادرات سالانه بیش از دو میلیارد یورو دارو و واکسن و صادرات سالانه بیش از یک میلیارد یورو تجهیزات پزشکی، افزایش درآمد سالانه کشور از گردشگری سلامت به پنج میلیارد یورو و افزایش درآمد سالانه حاصل از جذب دانشجویان خارجی در رشته‌های علوم پزشکی به بیش از ۷۰۰ میلیون یورو، وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی مکلف است:

ماده ۱۸۸ در راستای دستیابی به اهداف تعیین شده، وزارت بهداشت را به انجام راهبردهای خاصی مکلف کرده است که در ۴ بند ذکر شده است. در جهت افزایش درآمد ایران از گردشگری سلامت نیز یک تکلیف خاص در بند ج نام برده است:

نسبت به ارزیابی مراکز ارائه خدمات درمانی برای گردشگران سلامت (تندرستی و پزشکی) و ارائه گواهی کیفیت عملکرد آن‌ها اقدام نموده و نتایج را بصورت عمومی منتشر نماید.

ارزیابی کیفیت مراکز خدمت‌رسانی به گردشگران سلامت اقدامی ضروری است اما چنین راهبردی برای تقویت ظرفیت گردشگری سلامت کفایت نمی‌کند. بهتر بود سیاست‌گذار به اقدامات دیگری چون تسهیل صدور مجوز فعالیت برای موسسه جذب گردشگران سلامت، معرفی ظرفیت‌های پزشکی ایران برای ارائه خدمات به اتباع خارجی، انعقاد قراردادهای همکاری پزشکی با کشورهای همسایه چون عراق و افغانستان و غیره اشاره می‌نمود.

دانشجویان بین‌المللی:

مقوله آموزش اتباع خارجی در دوران بعد از انقلاب همواره جزء چالش‌های اصلی ایران در مواجهه با حجم گسترده مهاجران بوده است. بخشی از حوزه آموزش اتباع، به تحصیل مهاجران در دانشگاه‌های ایران برمی‌گردد. در یک دهه اخیر تلاش‌های بسیاری از سوی وزارتخانه‌های علوم و بهداشت برای افزایش جذب دانشجویان بین‌المللی صورت گرفته است. در سال ۱۴۰۱ بنا به اعلام هاشم داداش‌پور، رئیس سازمان امور



دانشجویان، بیش از ۹۴ هزار دانشجوی خارجی در ایران تحصیل می‌کردند.^۱ در مورد آمار دانشجویان بین‌المللی در ایران ذکر این نکته ضروری است که بخش قابل توجهی از این آمار را مهاجران نسل دوم و سوم افغانستانی تشکیل می‌دهند که به معنای واقعی دانشجوی بین‌المللی نیستند زیرا این گروه متولد و ساکن ایران هستند و از جای دیگری به ایران نیامده‌اند و غالباً هم به شکل ریالی شهریه می‌پردازند و اساساً ارزآوری برای کشور ندارند. با این اوصاف وزارت علوم برای بالا بردن تعداد دانشجویان خارجی شاغل به تحصیل در ایران، این گروه را هم ذیل دانشجوی بین‌المللی محاسبه می‌کند.

در یک دهه اخیر هر ساله بخش قابل توجهی از ظرفیت دانشگاه‌های ایران پر نشده است. برای مثال برخی برآوردها نشان می‌دهد در سال ۱۴۰۰ حدود ۴۲ درصد صندلی‌های دانشگاه‌ها خالی مانده است.^۲ لذا به نظر می‌رسد جذب دانشجویان بین‌المللی که امروزه در دنیا نیز بسیار رونق یافته، برای پر کردن این صندلی‌ها راهکار مناسبی است که به افزایش درآمد دلاری کشور نیز منتهی می‌شود. برنامه هفتم با توجه به منافع و پیامدهای مثبت جذب دانشجویان بین‌المللی برای کشور، اقدامات گوناگونی پیش‌بینی کرده است.

۱. تعیین ظرفیت ویژه برای جذب دانشجویان بین‌المللی:

لایحه برنامه هفتم در ذیل دو ماده به مقوله جذب دانشجویان بین‌المللی پرداخته است. نخست ماده ۱۸۸ که در گفتار قبلی ذکر شد، به جذب دانشجویان بین‌المللی در زمینه علوم پزشکی اشاره کرده است و افزایش درآمد سالانه کشور از طریق جذب دانشجویان خارجی در رشته‌های علوم پزشکی به بیش از ۷۰۰ میلیون یورو را به عنوان یک هدف تعیین کرده است. در راستای دستیابی به این هدف نیز در بند دهمین ماده وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مکلف شده است:

از طریق فعال کردن ظرفیت دولتی و غیر دولتی جذب دانشجویان خارجی در رشته‌های علوم پزشکی را تا پایان برنامه به بیش از ۲۰ هزار نفر در سال افزایش دهد ...

۱. <https://www.imna.ir/news/631758/تحصیل-۹۴-هزار-دانشجوی-خارجی-در-ایران>

۲. <https://farhikhtegandaily.com/news/۷۷۹۳۲/صندلی-۸۰٪-خالی-اکثریت->

می‌شوند؟/۸۰٪E۲٪-۸۰٪



۱. تعیین ظرفیت ویژه برای جذب دانشجویان بین‌المللی: | ۱۷

در سال ۱۴۰۱ تعداد دانشجویان خارجی رشته‌های علوم پزشکی در ایران بنا به اعلام مدیرکل همکاری‌های بین‌المللی وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی، حدود ۷ هزار نفر بوده است^۱ اما لایحه رساندن تعداد دانشجویان علوم پزشکی خارجی به ۲۰ هزار نفر را هدف قرار داده است.

از طرف دیگر ماده ۲۲۶ لایحه که ذیل فصل علوم، تحقیقات و آموزش عالی قرار دارد، به صورت خاص‌تر به مقوله جذب دانشجویان بین‌المللی اشاره نموده است. این ماده وزارت خانه‌های علوم، بهداشت، امور خارجه، معاونت علمی ریاست جمهوری را مکلف کرده است با همکاری دیگر وزارت خانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی شش اقدام اساسی انجام دهند که بند الف آن عبارت است از:

پذیرش دانشجوی خارجی حداقل معادل ده درصد (۱۰٪) کل دانشجویان کشور در سقف ظرفیت دانشگاه‌های دولتی و غیر دولتی با اولویت دانشگاه‌های برتر و دانشگاه‌های مراکز استان و نقاط مرزی

هدف‌گذاری پذیرش دانشجویان خارجی معادل ۱۰ درصد کل دانشجویان کشور کمی بلندپروازانه است چراکه با توجه به تعداد ۳ میلیون و ۳۰۰ هزار نفری دانشجویان کشور^۲، بایستی میزان دانشجویان خارجی به حدود ۳۳۰ هزار نفر برسد.

نکته جالب توجه بند الف ماده ۲۲۶ لایحه این است که اولویت جذب دانشجویان خارجی را به دانشگاه‌های برتر کشور، دانشگاه‌های مراکز استان و دانشگاه‌های مناطق مرزی داده است. در این میان دانشگاه‌های استان‌ها و شهرهای مرزی ظرفیت بسیار خوبی برای جذب دانشجویان از کشورهای همجوار دارند زیرا غالباً بین مردمان این مناطق مرزی با مردمان کشورهای همجوار اشتراکات فرهنگی، زبانی و مذهبی وجود دارد و این امر اشتیاق دانشجویان خارجی را به تحصیل در این مناطق بیشتر می‌کند. نمونه شاخص این حوزه دانشگاه کردستان است که به دلیل عوامل ذکر شده توانسته تعداد قابل توجهی از اتباع کردستان عراق را جذب کند. البته باید اشاره کرد قوانین سخت‌گیرانه ایران در مورد تردد و اسکان اتباع افغانستانی، مشکلات و موانعی برای جذب دانشجویان بین‌المللی برای استان‌های مرزی ممنوعه ایجاد کرده است که این

۱. <https://www.irna.ir/news/۸۵۱۲۶۶۳۴/سالانه-بیش-از-یک-میلیون-و-۲۰۰-هزار-بیمار-خارجی-در->

کشور-پذیرش

۲. <https://www.irna.ir/news/۸۵۰۱۲۹۱۴/افزایش-شمار-دانشجویان-به-۳-میلیون-و-۳۰۰-هزار-نفر-۷۰->

موسسه-در-۱۵



موانع باید برداشته شود.

تبصره یک ماده ۲۲۶ علاوه بر اولویت‌های دانشگاهی ذکر شده در بند الف، برای شعب و پردیس‌های بین‌الملل دانشگاه‌ها نیز ظرفیت ویژه‌ای برای جذب دانشجویان خارجی در نظر می‌گیرد که چنین مقررهای با توجه به تخصص پردیس‌های بین‌الملل در زمینه دانشجویان خارجی و نیز درآمدزایی بالای آن‌ها برای دانشگاه‌ها، سیاستی مطلوبی به نظر می‌رسد.

حداقل سی درصد (۳۰) از ظرفیت پذیرش شعب و پردیس‌های بین‌الملل به دانشجویان غیرایرانی اختصاص خواهد یافت.

۲. رشد برنامه‌های تبادل دانشجو و برنامه‌های درسی و تسهیل شرایط رقابتی کردن شهریه:

ماده ۲۲۶ لایحه اقدامات دیگری نیز برای افزایش جذب دانشجویان خارجی نیز تعیین نموده است؛ از جمله موارد زیر که در بند ج اشاره شده است:

توسعه برنامه‌های تبادل دانشجو و تسهیل شرایط لازم برای پذیرش رقابتی کردن قیمت‌گذاری شهریه، تقویت تبادل پذیری برنامه‌های درسی دانشگاه‌های کشور با دانشگاه‌های خارجی هدف ...

برنامه‌های تبادل دانشجو یک از راهکارهای رایج در دنیا برای جذب دانشجویان خارجی است و طبیعتاً برای دانشجویان ایرانی هم منافی دارد. از سوی دیگر بند فوق به تسهیل شرایط برای پذیرش رقابتی کردن قیمت‌گذاری شهریه دانشگاه‌ها اشاره نموده است که نشان‌دهنده این است که سیاستگذار در راستای نگرش اقتصادی خاصش، بیش از هر چیز به دنبال جذب دانشجوی خارجی شهریه‌پرداز است و هیچ اشاره‌ای به افزایش اعطای بورسیه به دانشجویان خارجی نکرده است. همچنین با تسهیل شرایط رقابتی کردن قیمت‌گذاری شهریه‌ها به دنبال جذب دانشجوی خارجی با شهریه بالاتر می‌باشد. از آن‌جا که اکثریت مطلق دانشجویان خارجی که به ایران می‌آیند از کشورهای در حال توسعه همسایه ایران یا آفریقا هستند، هدف‌گذاری دریافت شهریه بالا از دانشجویان خارجی می‌تواند به عنوان عاملی بازدارنده عمل کند و تمایل اتباع خارجی برای تحصیل در ایران را کاهش دهد.



پیشنهاد می‌شود برای تعیین شهریه دانشجویان خارجی به میزان شهریه در کشورهای همسایه مانند ترکیه، امارات، قطر و سایر کشورهای هم‌تراز ایران نگاه شود و شهریه‌ها به‌گونه‌ای تعیین گردند که نسبت به رقبای منطقه‌ای ایران، برای دانشجویان بین‌المللی جذابیت داشته باشد. همچنین بایستی همزمان با هدف‌گذاری جذب بیشتر دانشجویان خارجی، فرصت‌های دریافت بورسیه نیز برای آنان افزایش پیدا کند. پیشنهاد می‌شود بخشی از درآمدهای حاصله از شهریه دانشجویان خارجی و نیز بخش‌هایی از سرمایه‌های جذب شده توسط سرمایه‌گذاران خارجی، صرف پرداخت بورسیه به دانشجویان نیازمند یا دارای استعداد درخشان گردد.

۳. تسهیل شرایط ورود، اقامت و بهره‌مندی از خدمات شهروندی برای دانشجویان خارجی:

یکی از مهمترین موانع جذب دانشجویان بین‌المللی به ایران در دهه‌های سابق، شرایط سخت‌گیرانه ایران برای ورود و اقامت اتباع خارجی بوده است. برای مثال دانشجویان خارجی هر ساله برای تمدید ویزای خود باید بوروکراسی‌های پیچیده و طولانی پلیس مهاجرت و گذرنامه را طی می‌کردند. از طرف دیگر محدودیت‌های دسترسی دانشجویان خارجی به بسیاری از حقوق بدیهی مانند اشتغال، خدمات بانکی، گواهی‌نامه رانندگی و غیره همیشه به عنوان عاملی بازدارنده در جذب دانشجویان عمل کرده است. امروزه در اغلب کشورهای جهان و حتی کشورهای همسایه شرایط اقامت و ارائه خدمات پایه شهروندی به دانشجویان خارجی تسهیل شده است. ایران نیز در سنوات اخیر قدم‌هایی در این راستا برداشته و لایحه حاضر نیز در چند جا به تسهیل شرایط ورود، اقامت و بهره‌مندی از خدمات شهروندی برای دانشجویان بین‌المللی اشاره کرده است. برای مثال قسمت اخیر بند د ماده ۱۸۸ گفته است:

... وزارت کشور مکلف است با همکاری وزارت امور خارجه و وزارت اطلاعات نسبت به تسهیل ورود به کشور و بهبود ارائه خدمات شهروندی نظیر اقامت برای دانشجویان خارجی اقدام نماید.

همچنین بند ج ماده ۲۲۶ به صورت مفصل‌تر برخی از تسهیلات مهمی را که باید به دانشجویان ارائه شوند، نام برده است:



... تسهیل حضور در طول تحصیل به ویژه اعطاء حقوق اقامت، ورود و خروج مکرر، کار پاره‌وقت، بیمه درمانی و خدمات بانکی به دانشجویان خارجی.

تسهیل شرایط اقامت دانشجویان همان‌گونه که در هر دو بند فوق اشاره شده بسیار مهم است و پیشنهاد می‌شود در همان زمان ورود دانشجویان به اندازه سنوات تحصیل مجاز مقطع تحصیلی دانشجویان به وی ویزا و اقامت داده شود تا هر ساله لازم نباشد ویزایش را تمدید کند. تسهیل ورود و خروج مکرر دانشجویان نیز اقدام بسیار مناسبی است چون محدودیت‌های فعلی ورود و خروج، مانعی برای جذب دانشجویان از کشورهای همسایه است.

اشاره به حق کار کردن دانشجویان به صورت پاره‌وقت قدم بزرگی برای تسهیل شرایط زیست دانشجویان خارجی در ایران است. تاکنون دانشجویان خارجی، حتی دانشجویان شهریه‌پرداز، حق کار را در ایران به هیچ وجه نداشته‌اند و این امر مشکلات مختلفی برای آنان ایجاد می‌کرد و بسیاری از آنان ناگزیر به شکل غیررسمی و با حقوق اندک به کار کردن می‌پرداختند. پذیرش حق کار پاره‌وقت دانشجویان از یک سو هم‌راستا با تحولات بین‌المللی صورت گرفته است و هم این که می‌تواند رغبت اتباع خارجی برای مهاجرت تحصیلی به ایران را بیشتر نماید.

تسهیل ارائه بیمه درمانی و خدمات بانکی به دانشجویان بین‌المللی نیز پیشرفتی مهم برای کشور ماست اما باید دید جزییات این اقدام چگونه خواهد بود. آیا باید دانشجویان خودشان کل هزینه بیمه درمانی‌اش را بپردازند یا دولت یارانه‌ای در این زمینه پرداخت می‌کند؟ همچنین بایستی به صورت دقیق ابلاغ شود که چه خدمات بانکی برای دانشجویان بین‌المللی در دسترس خواهد بود. دستورالعمل نحوه ارائه خدمات بانکی به اتباع خارجی که سال گذشته ابلاغ شد، در دست‌بندی میزان ارائه خدمات بانکی به اتباع خارجی، دانشجویان را جزء گروه دوم قرار داده و محدودیت‌های بسیاری بر آنان تحمیل کرده است. بهتر است دولت در راستای هدف برنامه برای تسهیل ورود و زیست دانشجویان خارجی، محدودیت‌های کمتری برای دسترسی دانشجویان به خدمات بانکی قائل شود.



۴. ایجاد مراکز دانشگاهی و تحقیقاتی بین‌المللی در داخل و خارج از کشور:

بند و ماده ۲۲۶ لایحه، یکی دیگر از اقداماتی که برای رشد جذب دانشجویان خارجی پیش‌بینی کرده ایجاد واحدها و مراکز دانشگاهی یا پژوهشی ویژه خودگردان با مشارکت دانشگاه‌ها و موسسات خارجی و داخلی است:

ایجاد واحدها و شعب دانشگاه‌ها، مراکز رشد و مراکز نوآوری و پارک‌های علم و فناوری با مشارکت دانشگاه‌های معتبر بین‌المللی و دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی و فنی و حرفه‌ای و دانشگاه جامع علمی کاربردی در داخل کشور یا تاسیس شعب و یا پردیس بین‌الملل در شهر محل استقرار خود یا دیگر شهرها و مناطق آزاد یا در خارج از کشور با اولویت کشورهای همسایه و حوزه تمدنی و دارای منافع مشترک به صورت خودگردان و با دریافت شهریه از داوطلبان در چارچوب سیاست‌های شورای عالی انقلاب فرهنگی و تصویب شورای گسترش هر یک از وزارتخانه‌های علوم تحقیقات و فناوری و بهداشت درمان و آموزش پزشکی.

مراکز مذکور بنا به مفاد بند فوق ممکن است در داخل کشور تاسیس شوند یا خارج از کشور. این مراکز در داخل ایران ممکن است به عنوان شعبه یا پردیس بین‌الملل ذیل یک دانشگاه یا موسسه و در همان شهر یا در یک شهر دیگر یا مناطق آزاد تاسیس شوند. در ایجاد این مراکز در خارج از کشور نیز اولویت با کشورهای همسایه ایران و کشورهای مرتبط با حوزه تمدنی ایران مانند تاجیکستان و یا کشورهای دارای منافع مشترک با ایران مثل سوریه و لبنان است.

بند و ماده ۲۲۶ از نظر نگارشی کمی مبهم است. همچنین می‌توان گفت سیاست راه‌اندازی مراکز دانشگاهی و تحقیقاتی جدید در خارج از کشور اقدام مثبتی است اما نیازی به این امر در داخل کشور نیست چراکه ایران هم اکنون در مقایسه با کشورهای دیگر حتی کشورهای توسعه یافته، بیش از نیازش موسسات آموزشی دارد و به کمک ظرفیت فعلی این موسسات می‌توان سیاست جذب دانشجویان را پیش برد.



۵. جذب دانشجوی خارجی از طریق نهادهای ایرانی فعال در خارج از کشور:

تبصره ۲ ماده ۲۲۶ لایحه در راستای تسهیل جذب دانشجوی خارجی به دانشگاه‌های ایران مقرر کرده که شرکت‌ها و نهادهای ایرانی فعال در خارج از کشور می‌توانند از محل منابع بودجه خود و یا از طریق انعقاد قرارداد با طرف‌های خارجی، در زمینه تحصیل اتباع واجد شرایط کشور محل فعالیت خود در دانشگاه‌های ایران نقش آفرینی کنند.

دستگاه‌ها، شرکت‌ها و بانک‌هایی که در خارج از کشور خدمات فنی و مهندسی یا پیمانکاری و یا سرمایه‌گذاری انجام می‌دهند مجازند با اختصاص اعتبارات لازم از محل منابع خود و یا در قالب شروط قراردادی با طرف‌های خارجی، امکان آموزش اتباع واجد شرایط کشور خارجی محل فعالیت را از طریق دانشگاه‌های جمهوری اسلامی ایران فراهم نمایند.

در واقع تبصره فوق اجازه می‌دهد نهادهایی که در زمینه خدمات فنی مهندسی، پیمانکاری یا سرمایه‌گذاری در کشورهای خارجی فعالیت می‌کنند، بتوانند در کنار فعالیت‌های تجاری و انتفاعی اصلی خود در حوزه جذب دانشجو نیز ورود کنند و از این طریق نیز کسب درآمد کنند. جالب است که سیاست‌گذار به فعالیت دستگاه‌هایی چون بانک‌ها در زمینه جذب دانشجو اشاره کرده اما هیچ اشاره‌ای به موسسات جذب دانشجوی بین‌المللی نداشته است. موسسات جذب دانشجو با توجه به تخصص خود، در همه جای دنیا مهمترین نهادهای فعال در زمینه جذب دانشجو از کشورهای دیگر و ارائه خدمات به آنان هستند.

در ایران نیز چندین سال است موسسات جذب دانشجو در حال فعالیت هستند و بنا به اعلام رییس سازمان امور دانشجویان هم اکنون تعداد این موسسات به ۴۵ مورد رسیده است.^۱ بهتر بود سیاست‌گذار بند ویژه‌ای را در ماده ۲۲۶ به نحوه نقش آفرینی موسسات جذب دانشجو در راستای تسهیل جذب دانشجو اختصاص می‌داد و این یکی از نواقص این ماده است.

۱. <https://www.irna.ir/news/۸۵۰۴۷۴۴/طراحی-سامانه-یکپارچه-جذب-دانشجویان-بین-الملل-۴۵->



نخبگان و متخصصان غیر ایرانی:

در سالیان اخیر توجه نظام سیاست‌گذاری و مقامات ایران به نخبگان و افراد مستعد غیر ایرانی بیش از پیش جذب شده است. سابقاً دولت ایران در برنامه‌ها و سیاست‌گذاری‌هایش هیچ تفاوتی بین مهاجران نخبه و دیگر مهاجران نمی‌گذاشت و این وضعیت موجب می‌شد ایران نتواند از فعالیت مهاجران مستعد ساکن کشور نفعی ببرد. این در حالی است که در سطح دنیا امروزه رقابتی شدید بر سر جذب نخبگان بین‌المللی وجود دارد و اغلب کشورها سعی می‌کنند از طریق اعطای حمایت‌ها و تسهیلات مختلف به نخبگان خارجی، آنان را جذب کشور خود نمایند.

به همت معاونت علمی ریاست جمهوری از سال ۹۸ طرحی به نام «برنامه همکاری با متخصصان و کارآفرینان بین‌المللی»^۱ یا به اختصار «آی‌کانکت» شروع و تلاش شد برای نخستین از مهاجران مستعد و دارای مهارت عالی حمایت‌هایی صورت گیرد. در سال ۱۴۰۱ هم مقررهای با عنوان «آیین‌نامه حمایت از نخبگان غیر ایرانی» به تصویب هیات دولت رسید و سازوکار حمایت از اتباع خارجی متخصص را تبیین کرد.

در برنامه‌های توسعه قبلی به مقوله جذب و حمایت از نخبگان بین‌المللی توجه نشده بود اما لایحه فعلی این مهم را مدنظر قرار داده و در چندین بند ذیل ماده ۲۲۶ تکالیفی را برای وزارت علوم، بهداشت، امور خارجه و معاونت علمی ریاست جمهوری در زمینه جذب و حمایت از نخبگان غیر ایرانی مشخص کرده است.

۱. جذب دانشمندان غیر ایرانی به عنوان عضو هیئت علمی در موسسات آموزشی و پژوهشی ایران:

نخست باید به بند ب ماده ۲۲۶ اشاره نمود که به موضوع جذب دانشمندان غیر ایرانی در موسسات آموزشی و پژوهشی ایران به عنوان عضو هیئت علمی پرداخته است:

پذیرش و جذب دانشمندان غیر ایرانی در حوزه‌های آموزشی، پژوهشی و فناوری در دانشگاه‌ها و موسسات پژوهشی دولتی به عنوان عضو هیئت علمی با اولویت علوم و فناوری‌های مطرح شده در اولویت (الف) نقشه جامع علمی کشور

1. <http://iconnect.isti.ir>



نخبگان غیر ایرانی تاکنون به دلایل محدودیت‌هایی که در قوانین و مقررات استخدامی کشور وجود دارد، نتوانسته‌اند به عنوان عضو رسمی هیات علمی در دانشگاه‌ها و پژوهشکده‌های ایران فعالیت کنند و اگر محدود مواردی از اشتغال این گروه در موسسات مذکور به چشم خورده، در قالب هیات علمی مدعو بوده است. لذا بند فوق تحولی اساسی در زمینه بهبود قوانین اشتغال اتباع خارجی در ایران است و می‌تواند منافع بسیاری برای کشور ما به همراه داشته باشد. البته باید اشاره کرد در برنامه‌های توسعه اول و دوم نیز به مقوله استخدام اعضای هیات علمی غیر ایرانی در دانشگاه‌ها اشاره شده بود اما در برنامه‌های دیگر این امر مورد بی‌توجهی قرار گرفت. معلوم نیست بند ب ماده ۲۲۶ چرا جذب نخبگان خارجی را محدود به دانشگاه‌ها و موسسات پژوهشی دولتی کرده است. بهتر است اجازه جذب این افراد در موسسات غیر دولتی هم داده شود. از سوی دیگر تعریفی از دانشمند غیر ایرانی ارائه نشده است و دامنه شمول این اصطلاح نامشخص است و بایستی در قالب یک آیین‌نامه تعریف دقیقی ارائه شود.

۲. تقویت بازگشت و نگهداشت نخبگان و متخصصان غیر ایرانی:

راهکار دیگر لایحه برای حمایت از اتباع خارجی ماهر، ارتقای بازگشت و نگهداشت نخبگان، متخصصان، دانشجویان، اعضای هیات علمی، پژوهشگران و فناوران غیر ایرانی در کنار نخبگان و مستعدان ایرانی است. به موجب بند د ماده ۲۲۶ لایحه:

تقویت بازگشت و نگهداشت، نخبگان، متخصصان، دانشجویان، اعضای هیات علمی، پژوهشگران و فناوران ایرانی و غیر ایرانی از طریق ایجاد پنجره واحد صیانتی و حمایتی در همکاری‌های بین‌المللی علمی و فناوری کشور با محوریت معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش بنیان

موضوع تلاش برای بازگشت و نگهداشت نخبگان و متخصصان ایرانی در سالیان اخیر بسیار مورد توجه افکار عمومی و حتی مقامات دولتی بوده است اما هیچ‌گاه به بازگشت و نگهداشت نخبگان غیر ایرانی اشاره نشده بود. از این لحاظ بند د بسیار مترقی به نظر می‌رسد. در دهه‌های اخیر حجم زیادی از افراد ماهر و تحصیل کرده مهاجری که در ایران سکونت داشتند و بعضاً حتی در ایران به دنیا آمده بودند، به دلیل محدودیت‌ها و موانع موجود در ایران بر سر راه خود شکوفایی خود به کشورهای دیگر مهاجرت کردند.



برنامه همکاری با متخصصان و کارآفرینان بین‌المللی تاکنون منحصر به حمایت از نخبگان غیر ایرانی ساکن ایران بوده و هیچ برنامه‌ای برای جذب یا بازگرداندن متخصصانی غیر ایرانی ساکن خارج از ایران نداشته است. بند فوق مسیر اجرای این سیاست را هموار می‌کند. تلاش برای نگهداشت این نخبگان و یا برنامه‌ریزی برای بازگرداندن آنان به ایران می‌تواند برای جبران خلاهای ایران در زمینه نیروی کار متخصص بسیار مفید باشد.

راهبردی که بند د ماده ۲۲۶ برای تقویت نگهداشت و بازگشت نخبگان غیر ایرانی و ایضا ایرانی پیشنهاد داده ایجاد پنجره واحد صیانتی و حمایتی در همکاری‌های بین‌المللی علمی و فناوری کشور توسط معاونت علمی ریاست جمهوری است که بایستی سازوکار اجرای این طرح توسط نهادهای مسئول در آینده مشخص گردد.

۳. تامین امکانات لازم برای اشتغال، ارتباطات و اقامت دانش‌آموختگان بین‌المللی نخبه:

تسهیل اشتغال و اقامت یکی از مهمترین دغدغه‌های دانش‌آموختگان بین‌المللی ساکن ایران است چراکه براساس رویه فعلی حاکم به این افراد صرفاً اقامت‌های کوتاه مدت داده می‌شود و برای اشتغال آن‌ها نیز محدودیت‌های فراوانی وجود دارد. بند ه ماده ۲۲۶ لایحه در راستای حل این نقیصه، به ایجاد امکان اشتغال، ارتباطات و اقامت برای دانش‌آموختگان بین‌المللی نخبه‌ای که تقاضای لازم برای کار آن‌ها در کشور وجود دارد، اشاره کرده است:

ایجاد امکان اشتغال، ارتباطات و اقامت دانش‌آموختگان بین‌المللی نخبه‌ای که تقاضای لازم برای کار آن‌ها در کشور وجود دارد بر اساس دستورالعمل مشترک وزارتخانه‌های امور خارجه، کشور و اطلاعات

این بند در صدد ارتقای بهره‌مندی متخصصان مهاجر از خدمات شهروندی ایران است. در حالی که بند ج ماده ۲۲۶ به ارائه خدمات شهروندی به دانشجویان خارجی اشاره کرده، بند ه ناظر به تسهیل خدمات شهروندی برای دانش‌آموختگان بین‌المللی نخبه است. در واقع سیاست‌گذار قصد حمایت از کلیه اتباع خارجی را که در ایران فارغ‌التحصیل شده‌اند، ندارد و فقط نخبگان این گروه را مورد حمایت قرار می‌دهد. البته باید به صورت دقیق معنای دانش‌آموخته بین‌المللی نخبه معین شود تا



دانشجویان بین‌المللی که تمایل به اقامت در ایران دارند، تکلیفشان مشخص باشد. همچنین شرط حمایت از دانش‌آموختگان بین‌المللی نخبه حاضر در ایران آن است که برای کار آن‌ها توسط کارفرمایان ایرانی تقاضا وجود داشته باشد. لذا اگر درخواست کار برای این دانش‌آموختگان وجود نداشته باشد، از حمایت‌های مذکور در این بند محروم خواهند بود. به نظر می‌رسد همین که سیاست‌گذار شرط وجود تقاضا برای کار دانش‌آموخته خارجی را ذکر کرده کفایت می‌کند و نیازی به احراز نخبگی وی نیست. دانش‌آموخته‌ای که توانسته در بازار کار ایران برای خود شغل متناسب با تخصصش را پیدا کند یعنی می‌تواند برای کشور ما مفید باشد و دیگر چرا باید وی را وارد فرایندهای بوروکراتیک احراز نخبگی کرد.

دسترسی اتباع خارجی به خدمات سامانه ثنا:

همان گونه که قبلاً اشاره شد اتباع خارجی ساکن ایران در زمینه بهره‌مندی از خدمات پایه شهروندی با محدودیت‌های بسیاری مواجهند. یکی از این محدودیت‌ها در زمینه دسترسی به خدمات قضایی است. دسترسی به خدمات نهادهای قضایی امری ضروری است که می‌توان گفت ذیل حق دسترسی مهاجران به عدالت قرار می‌گیرد.^۱ خدمات دستگاه قضایی ایران در سالیان اخیر به سمت الکترونیکی شدن سوق پیدا کرده است و بسیاری از فعالیت‌هایی که سابقاً فیزیکی انجام می‌شد مثل ابلاغ اوراق قضایی، امروزه از بستر مجازی سامانه ثنا صورت می‌گیرد.

بسیاری از اتباع خارجی ساکن ایران، حتی اتباع مجاز، در برخورداری از خدمات قضایی الکترونیک سامانه ثنا مشکلاتی داشته‌اند. یکی از دلایل مشکلات اتباع در این زمینه به موضوع مالکیت سیم‌کارت برمی‌گردد چرا که دریافت خدمات الکترونیکی از جمله خدمات الکترونیک قضایی منوط به هم‌نام بودن دریافت‌کننده کد ثنا و مالک سیم‌کارت است.^۲ وجود این چالش‌ها باعث شده اتباع خارجی نتوانند از بسیاری از خدمات حقوقی بهره‌مند گردند که یکی از این خدمات در زمینه ثبت اسناد و املاک است. لایحه برنامه هفتم با آگاهی از این معضلات، در ذیل تبصره ۲ بند ۲ ماده ۲۹۰ در حالی که برخورداری از هر گونه خدمات ثبتی را منوط به اخذ تصدیق الکترونیکی

۱. <https://darian.ir/11630/> دسترسی - به - عدالت - حقی - بنیادی - برای - مهاجران/

۲. <https://darian.ir/10463/> دپاران - خبر - ۳/



نموده، اما اتباع خارجی فاقد حساب کاربری در سامانه ابلاغ الکترونیک قوه قضائیه را از این الزام قانونی معاف کرده است.

سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مکلف است احراز هویت اشخاصی که امضای ایشان برای دریافت تمامی خدمات ثبتی از قبیل دریافت خدمات از دفاتر اسناد رسمی، دفاتر ازدواج و طلاق و ادارات ثبت شرکت‌ها لازم است را منوط به اخذ تصدیق الکترونیکی نماید. اتباع خارجی فاقد حساب کاربری در سامانه ابلاغ الکترونیک قوه قضائیه و اشخاصی که به عنوان محکوم یا متهم در زندان‌ها و بازداشتگاه‌ها حضور دارند و همچنین ارائه خدمات موضوع این تبصره در خارج از کشور از حکم این تبصره مستثنی هستند. قوه قضائیه مکلف است ظرف ۶ ماه از ابلاغ این قانون امکان ثبت اتباع بیگانه که به صورت قانونی در کشور اقامت دارند و شماره اختصاصی اتباع بیگانه را دریافت نموده‌اند را در سامانه ثنا فراهم نماید. خدمات ثنا در مدت اقامت قانونی تبعه بیگانه باید به وی ارائه شود.

البته تبصره فوق صرفاً به اعطای معافیت به اتباع خارجی اکتفا نکرده و برای حل مشکلات دسترسی اتباع خارجی به خدمات ثبتی، ارائه خدمات سامانه ثنا به اتباع خارجی را در مدت اقامتشان در ایران ضروری دانسته است. بدین منظور این تبصره دستگاه قضایی را موظف کرده ظرف ۶ ماه از ابلاغ برنامه هفتم امکان ثبت نام اتباع دارای اقامت مجاز و شماره اختصاصی را در سامانه ثنا فراهم کند.

البته باید اشاره کرد بنا به اعلام رئیس مرکز آمار و فناوری اطلاعات قوه قضائیه در آذرماه سال گذشته، هم‌اکنون موانع موجود بر سر راه ثبت نام اتباع در سامانه ثنا برداشته شده و این اتباع می‌توانند با مراجعه به دفاتر خدمات الکترونیک قضایی و همچنین مراجع قضایی نسبت به ثبت نام ثنا اقدام کنند. اگر واقعا موانع موجود برای تمامی اتباع خارجی برداشته باشد، باید گفت ضرورتی به الزام قانونی تبصره فوق وجود ندارد و بهتر است حذف شود.



سیم کارت اتباع خارجی:

موضوع دسترسی مهاجران به سیم کارت، به عنوان یکی از بدیهی ترین خدمات شهروندی، تا به امروز با محدودیت های بسیاری در ایران مواجه بوده است. بخشی از مهاجران دارای مدارک قانونی مانند دارندگان گذرنامه دارای اقامت معتبر، گذرنامه خانواری، کارت آمایش و غیره امکان دریافت سیم کارت را دارند اما سایر مهاجرین قانونی دارای مدارک موقت مثل برگه سرشماری و نیز خیل عظیم مهاجران بی مدرک از مالکیت بر سیم کارت محروم هستند.^۱

در دوران کنونی دسترسی به سیم کارت به یک امر ضروری برای برقراری ارتباط با دیگران تبدیل شده است و همه افراد جامعه به گونه ای به سیم کارت نیاز دارند. آن دسته از مهاجرانی که به هر دلیل امکان دریافت سیم کارت به نام خود را پیدا نکرده اند از طرق دیگری مانند خرید سیم کارت به نام یک فرد ایرانی یا یک تبعه خارجی قانونی، سعی کرده اند به سیم کارت دسترسی پیدا کنند. این مساله آسیب های بسیاری به همراه داشته است چراکه امکان ارتکاب رفتارهای مجرمانه از طریق این گونه سیم کارت ها یا به کارگیری آن ها توسط گروه های ضد امنیتی یا مجرمان بسیار بالاست. اگر دارنده این گونه سیم کارت ها مرتکب جرمی شود چون خودش مالک سیم کارت نیست، امکان شناسایی وی توسط نهادهای انتظامی به سادگی فراهم نیست.

با توجه به مسائل اشاره شده قوه قضاییه و نهادهای انتظامی-امنیتی حساسیت بسیاری بر موضوع خرید و فروش این گونه سیم کارت های دارای مشکل دارند. این حساسیت ها به موضوع مالکیت اتباع خارجی بر سیم کارت نیز تسری پیدا کرده است و سبب شده سیاست های خاصی از سوی نهادهای مربوطه در مورد سیم کارت های متعلق به اتباع خارجی اتخاذ شود. بند ج ماده ۲۹۱ لایحه هم در راستای پیشگیری از ارتکاب جرائم مرتبط با سیم کارت، وزارت ارتباطات را مکلف کرده است سیم کارت های چندین گروه که مشکوک به سوءاستفاده از سیم کارت هستند، یک طرفه کند یا مسدود نماید که یکی از این گروه ها اتباع غیرایرانی دارای اقامت موقت هستند که از ایران خارج شده اند.



به منظور پیشگیری از وقوع جرائم مرتبط با سیم‌کارت‌های تلفن همراه یا شناسه‌های مخابراتی معادل آن، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات موظف است رأساً یا حسب اعلام قوه قضائیه سیم‌کارت‌های متوفیان، اشخاص حقوقی انحلال یافته یا تعطیل شده، اتباع غیرایرانی دارای اقامت موقت از کشور خارج شده، زندانیان در طول مدت حضور در زندان را جز در موارد دستور داده شده توسط مقام قضایی تا زمان تعیین تکلیف توسط مالک قانونی حسب مورد یک طرفه یا مسدود نماید. مراجع دارنده اطلاعات موضوع این جزء مکلفند اطلاعات لازم را در اختیار وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات قرار دهند.

از آن جا که اکثریت مطلق اتباع خارجی ساکن ایران دارای اقامت موقت هستند، حکم مذکور عملاً همه این افراد را شامل می‌شود. اعمال چنین سیاستی در جهت پیشگیری از سوءاستفاده از سیم‌کارت سیاست درستی به نظر می‌رسد. البته بهتر بود سیاست‌گذار برای حل چالش‌های قانونی و اجرایی موجود در مورد مساله دریافت سیم‌کارت توسط اتباع خارجی، حق دریافت سیم‌کارت را برای همه مهاجران و اتباع خارجی که به صورت قانونی وارد کشور شده‌اند، فارغ از نوع مدارک اقامتی آنان، اعطا می‌کرد تا این افراد با در نظر گرفتن ملاحظات امنیتی و انتظامی مدنظر نهادهای اجرایی، بتوانند به نام خود سیم‌کارت دریافت نمایند. بدون شک هرچه اتباع خارجی بتوانند راحت‌تر به نام خود سیم‌کارت دریافت نمایند، امکان سوءاستفاده از سیم‌کارت توسط آنان یا دیگران کاسته می‌شود.

کنترل مرزها:

ماده ۲۵۹ لایحه برنامه هفتم توسعه احکامی را در ارتباط با تقویت توان دفاعی و نظامی کشور در چندین بند مطرح کرده است. بنده این ماده به مساله کنترل مرزها اشاره دارد و راهکارهایی را در این زمینه نام برده است. این بند اگرچه به صورت مستقیم به مقوله مهاجرت و امور اتباع خارجی اشاره نکرده اما مفاد آن به شدت بر مهاجرت اتباع به ایران موثر است.

در دوران کنونی که مرزها همچنان اهمیت خود را در عرصه بین‌المللی حفظ کرده است، بسیاری از دولت‌ها به دنبال استحکام و کنترل بیشتر مرزهای خود رفته‌اند. یکی از اصلی‌ترین اهداف دولت‌ها از تقویت کنترل مرزها مقابله با جریان مهاجرت‌های



غیرمجاز و پناهجویی است. ایران نیز به عنوان کشوری که در دوران بعد از انقلاب همواره درگیر موضوع ورود بی‌رویه مهاجران غیرمجاز بوده، به اشکال مختلف در دهه‌های گذشته سعی کرده حفاظت از مرزهایش را تقویت کند. به همین منظور برنامه‌های متعددی توسط پلیس مرزبانی در مرزهای شرقی کشور انجام شده است. لایحه برنامه هفتم در راستای کنترل مرزها و جلوگیری از جرایم مرزی من جمله قاچاق مهاجران و مهاجرت‌های غیرمجاز مقرر نموده است:

به منظور تأمین امنیت پایدار مناطق مرزی، کاهش جرم و جنایت، مبارزه همه جانبه با مواد مخدر و روان‌گردان‌ها، پیشگیری و مقابله با قاچاق کالا و ارز از طریق پیش‌بینی اعتبارات مورد نیاز در بودجه سالانه دستگاه‌های مربوطه اقدامات زیر به عمل آید: انسداد الکتریکی، الکترونیکی، نوری (اپتیکی) و فیزیکی مرزها با اولویت مناطق مرزی مستعد ناامنی، بهره‌گیری از توان اطلاعاتی و فنی وزارت اطلاعات جمهوری اسلامی ایران و حمایت سپاه پاسداران انقلاب اسلامی ایران، تقویت و توسعه زیرساخت‌ها و توان عملیاتی مرزبانی فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، مشارکت‌دهی مرزنشینان در طرح‌های امنیتی، توسعه فعالیت‌های اطلاعاتی و تقویت دیپلماسی مرزی براساس طرح ارتقای امنیت و کنترل مؤثر مرزها که توسط وزارت کشور با همکاری سازمان و فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و سپاه پاسداران انقلاب اسلامی ظرف مدت سه ماه پس از لازم‌الاجراء شدن این قانون تهیه می‌شود و پس از تأیید ستاد کل نیروهای مسلح به تصویب شورای عالی امنیت ملی می‌رسد.

راهکارهای اشاره شده در این بند در دهه‌های گذشته نیز تاحدی اجرا شده‌اند. برای مثال انسداد مرزهای شرقی از دهه ۸۰ دغدغه وزارت کشور و نیروی انتظامی بوده و در این راستا دیوارکشی هم شده است. در سالیان اخیر مرزبانی بیشتر به سمت به‌کارگیری فناوری‌های نوین به منظور نظارت بر مرزها سوق پیدا کرده که در بند فوق نیز اشاره شده است. انسداد مرزها، چه به شکل فیزیکی و چه به شکل مجازی، امروزه به یکی از راهکارهای عمده دولت‌ها در مقابل مهاجران تبدیل شده است. تقویت دیپلماسی مرزی نیز اقدامی ضروری برای تقویت نظارت بر مرزها است چراکه با توجه به شرایط ژئوپولیتیک خاورمیانه، امکان کنترل مرزها بدون همکاری کشورهای مختلف وجود ندارد. ایران برای جلوگیری از مهاجرت‌های غیرقانونی به مشارکت و همکاری افغانستان و پاکستان نیاز جدی دارد.



یکی دیگر از اقدامات مهم اشاره شده مشارکت دهی مرزنشینان در طرح‌های امنیتی اجرایی در مرزها است. مرزنشینان تاکنون هیچ‌گاه در برنامه‌های مرزی دولت مشارکتی نداشته‌اند و طرح‌های امنیتی حکومت با نگاه از بالا به پایین در مناطق مرزی پیاده شده است. با توجه به تأثیرات مهمی که سیاست‌های کنترل مرزی دولت بر زیست مرزنشینان می‌گذارد، بایستی برنامه‌های ویژه‌ای برای توسعه ظرفیت‌های نواحی مرزی به ویژه به منظور کاهش اشتغال مرزنشینان به مشاغل غیررسمی مثل قاچاقبری پیش‌بینی کرد. در لایحه این مهم مورد توجه نبوده است اما باید در برنامه‌های دیگر به شکل جدی برای بهبود وضعیت اشتغال در این مناطق برنامه‌ریزی شود.

تهیه و تصویب طرحی به نام «طرح ارتقای امنیت و کنترل مؤثر مرزها» یکی از راهکارهای بند فوق است. تهیه این طرح چندین سال است که دغدغه نهادهای مسئول بوده اما تاکنون موفقیتی حاصل نشده است. البته باید اشاره کرد که هم‌اکنون در مجلس نیز طرحی با عنوان «طرح تقویت مرزبانی» در صف بررسی است. بهتر است دغدغه‌های گوناگونی را که پیرامون مساله کنترل مرزها مطرح است در هر یک از طرح‌های مذکور مورد توجه قرار داد و بین آن‌ها نوعی هماهنگی ایجاد شود.

براساس بند فوق توسعه فعالیت‌های اطلاعاتی در مرزها و بهره‌گیری از توان اطلاعاتی و فنی وزارت اطلاعات و سپاه پاسداران نیز راهکاری دیگر برای کنترل مهاجرت‌های غیرمجاز است. با توجه به ظرفیت‌های گسترده‌ای که وزارت اطلاعات و سپاه پاسداران در زمینه مسائل اطلاعاتی و امنیتی دارند، بهره‌گیری از آن‌ها برای کشف باندهای قاچاق مهاجران و سایر مسائل مرتبط با کنترل مرزها می‌تواند کمک قابل توجهی به مرزبانی نماید. تبصره بنده ماده ۲۵۹ در راستای توسعه همکاری اطلاعاتی نهادهای امنیتی مربوطه مقرر نموده است:

تمام نهادهای نظامی، انتظامی و سایر نهاد های مسئول مستقر در مرز، موظفند نسبت به ایجاد و پشتیبانی دسترسی وزارت اطلاعات به داده‌های سامانه‌های مرزی خود و امکان مناسب استقرار سامانه‌های اختصاصی وزارت اطلاعات در مرز اقدام نمایند. وزارت اطلاعات موظف است با استفاده از داده‌های اطلاعاتی موجود و با رعایت کلیه ملاحظات حفاظتی و بر اساس مصوبات شورای عالی مرز، نیازمندی‌های اطلاعاتی نهادهای نظامی و انتظامی مستقر در مرز را تأمین نماید.



مهاجران ایرانی خارج از کشور:

بحث حمایت از ایرانیان خارج از کشور یکی از موضوعات پرتکرار سالیان اخیر در فضای سیاسی ایران بوده است. اهمیت دایاسپورای ایرانی و نقشی که می‌تواند در تحولات ایران و حتی توسعه کشور داشته باشد، امروزه بیش از پیش مورد توجه قرار گرفته است. در سالیان اخیر میزان مهاجرت ایرانیان به خارج از کشور بالاتر رفته و به خصوص میل به مهاجرت در میان نخبگان و نیروی کار ماهر و کارآفرینان همچنان بالا است. تعداد ایرانیان ساکن خارج از کشور بنا به اعلام وزیر امور خارجه به بیش از ۵ میلیون و ۱۰۰ هزار نفر رسیده است.^۱ البته برخی معتقدند تعداد واقعی مهاجران ایرانی خیلی بیشتر از این رقم است.

دولت جمهوری اسلامی در چند دهه گذشته در زمینه ایجاد تعامل با جامعه ایرانیان خارج از کشور چندان موفق نبوده و نتوانسته در زمینه حمایت از این جامعه و جذب آنان به کشور و بهره بردن از ظرفیت‌های علمی، اقتصادی و اجتماعی آنان موفق عمل کند. بنده ماده ۲۵۹ لایحه برنامه هفتم با توجه به خلاهای موجود در زمینه مدیریت امور دایاسپورای ایرانی، وزارت امور خارجه را موظف کرده است در چارچوب اسناد بالادستی اقدامات زیر را انجام دهد:

حمایت همه جانبه و صیانت از حقوق و هویت ایرانیان خارج از کشور در چارچوب منافع ملی، جلب و ترغیب مشارکت آن‌ها در توسعه و پیشرفت کشور و تقویت جایگاه و عملکرد شورای عالی ایرانیان خارج از کشور با مسئولیت وزارت امور خارجه و همکاری وزارتخانه‌های کشور، اطلاعات و سازمان برنامه و بودجه کشور.

اقدامات اشاره شده در بند فوق بسیار کلی است و راهکار اجرایی مشخصی پیشنهاد نشده است. سال‌هاست که از حمایت از حقوق و هویت ایرانیان خارج از کشور و جلب مشارکت آن‌ها در توسعه کشور صحبت می‌شود اما چگونگی دستیابی به این هدف دقیق مشخص نشده است. یکی از طرح‌های دولت برای رسیدن به این مهم «برنامه همکاری با متخصصان و کارآفرینان ایرانی خارج از کشور»^۲ بوده است که منحصر به جذب و حمایت از نخبگان ایرانی بوده است.

۱. <https://www.sharghdaily.com> / بخش - سیاست - ۸۸۱۲۸۶/۶ - امیرعبداللهیان - میلیون - ایرانی - به - طور -

رسمی - مقیم - خارج - از - کشور - هستند

<https://connect.isti.ir> .۲



تقویت جایگاه و عملکرد شورای عالی امور ایرانیان خارج از کشور هم دیگر راهبرد لایحه است. این شورا در سال ۱۳۸۳ ذیل وزارت خارجه شکل گرفت و قرار بود که به عنوان نهاد مسئول حوزه دایاسپورای ایرانی در زمینه حمایت از حقوق و هویت ایرانیان خارج از کشور و ایجاد ارتباط با آنان نقش آفرینی کند اما در عمل نتوانسته نقش پررنگ و موثری در این زمینه ایفا نماید. شاید با توجه به این نواقص بوده که لایحه از ارتقای جایگاه و عملکرد شورا سخن گفته است.

لایحه برنامه هفتم احکام چندان موثری در مورد موضوع مهاجرت‌ها از ایران و دایاسپورای ایرانی ذکر نکرده است. صرفاً در بنده ماده ۲۵۹ تکالیفی کلی برای وزارت خارجه مشخص شده که اصلاً هم موضوعات جدیدی نیستند و نیز موادی در مورد بازگشت و نگهداشت نخبگان ایرانی آمده است. بهتر است در آینده مواد بیشتری در این حوزه به برنامه هفتم اضافه شود. لازم به ذکر است که هم‌اکنون لایحه‌ای به نام «لایحه حمایت از ایرانیان خارج از کشور» در هیات دولت در دست بررسی است. بهتر است بین مفاد این لایحه و لایحه برنامه هفتم هماهنگی شکل بگیرد تا اهداف مدنظر برنامه هفتم در مفاد این لایحه جدید گنجانده شود.

ارزیابی کلی مفاد لایحه برنامه هفتم در مورد مهاجران و اتباع خارجی:

لایحه برنامه هفتم توسعه بیش از تمامی برنامه‌های توسعه پیشین به مقوله مهاجران و اتباع خارجی پرداخته است. همین امر نشان می‌دهد که نویسندگان این لایحه به اهمیت مساله مهاجرت تا حدی وافق بوده‌اند و بیش از برنامه‌های توسعه سابق، دغدغه مدیریت امور مهاجران را داشته‌اند.^۱ از سویی دیگر دامنه موضوعات مورد اشاره این لایحه در بحث اتباع قابل توجه است و به ابعاد مختلف پدیده مهاجرت مانند ابعاد اقتصادی، جمعیتی، بهداشتی-درمانی، آموزش عالی، حقوقی، انتظامی-امنیتی و غیره پرداخته شده است. گرچه در هر یک زمینه‌های یاد شده نکات مثبت و پیشرفت‌هایی به چشم می‌خورد اما خلاها و ایرادات جدی نیز وجود دارد.

توجه به نقش مهاجران در مدیریت چالش‌هایی جمعیتی کشور، ایجاد پایگاه داده یکپارچه در مورد اطلاعات مهاجرین و اتباع خارجی، ایجاد کارت هوشمند یکتا و

۱. برای آشنایی با مفاد برنامه‌های توسعه سابق در مورد مهاجرت و اتباع خارجی به پیوست رجوع کنید.



چند کاربردی برای اتباع خارجی ساکن در کشور، توجه به وضعیت اقشار آسیب‌پذیر مهاجران، بیمه سلامت اتباع خارجی، گردشگری سلامت، توجه به مقوله جذب دانشجویان بین‌المللی و تسهیل شرایط اقامت برای آنان، برنامه‌ریزی برای جذب و حمایت از نخبگان غیر ایرانی و تسهیل دسترسی اتباع خارجی به برخی خدمات پایه شهروندی مثل سامانه ثنا جزء نقاط قوت و پیشرفت‌های این لایحه محسوب می‌شود. سیاست‌گذار در برخی موضوعات مورد اشاره تکالیف مهمی برای نهادهای مسئول تعیین کرده که اجرای این تکالیف می‌تواند منشا تحولات مثبت در حوزه اتباع شود. اما در برخی موضوعات نیز صرفاً به اهداف کلی اشاره کرده و راهبردها و اقدامات ویژه‌ای برای دستیابی به این اهداف معرفی نکرده است. از آن جا که در برنامه‌های توسعه نمی‌توان به تفصیل به این راهکارها اشاره کرد، بهتر است سازوکارهای اجرایی این احکام در قوانین عادی مجلس و آیین‌نامه‌های دولت تعیین گردد.

در کنار تحولات مثبت لایحه، برخی مفاد آن دارای خلاها و نواقص جدی است. برای مثال میزان توجه سیاست‌گذار به مقوله سرمایه‌گذاری خارجی و تسهیل زیست کارآفرینان بین‌المللی و حمایت از آنان بسیار اندک است. در مورد مدیریت مهاجرت‌های غیرمجاز و راهکارهای مقابله با این پدیده نیز نوعی غفلت به چشم می‌خورد و حتی در مورد ساماندهی مهاجران مجاز نیز خلاهای بسیاری وجود دارد و برخی از موضوعات مهم مانند اقامت و اشتغال این مهاجران چندان پرداخته نشده است. همچنین در لایحه کوچک‌ترین اشاره‌ای به مساله بسیار مهم آموزش و تحصیل کودکان و نوجوانان تبعه خارجی نشده و صرفاً به آموزش دانشجویان خارجی پرداخته شده است. با توجه به تحصیل بیش از ۶۷۰ هزار تبعه خارجی در مدارس ایران ضروری می‌نماید که احکامی در این زمینه وضع شود.

به صورت کلی میزان توجه لایحه به مهاجرت به ایران بیشتر از مهاجرت‌ها از ایران است. با وجود تمام تاکیداتی از سوی مقامات عالی کشور بر موضوع ایرانیان خارج از کشور در سالیان اخیر شده است اما همچنان می‌بینیم که این لایحه به شکل بایسته و شایسته به این موضوع پرداخته است. صرفاً در بنده ماده ۲۵۹ تکالیفی کلی برای وزارت خارجه مشخص شده که اصلاح موضوعات جدیدی نیستند و نیز موادی در مورد بازگشت و نگهداشت نخبگان ایرانی آمده است.

در کنار نکات فوق باید اشاره کرد که ایرادات نگارشی و ابهاماتی نیز در متن برخی مواد مشاهده می‌شود که باید در آینده اصلاح شود. از سوی دیگر برخی مفاد لایحه



با قوانین فعلی یا لوایح و طرح‌های در دست بررسی مجلس، به ویژه طرح تشکیل سازمان ملی مهاجرت، در تناقض هستند و باید هماهنگی دقیقی بین این اسناد ایجاد شود. امید است مجلس شورای اسلامی در بررسی‌های تفصیلی آتی لایحه، در تعامل با دولت ایرادات و خلاهای این لایحه را برطرف نماید و به پیشنهادات کارشناسان در زمینه‌های مختلف من جمله موضوع مهاجران و اتباع خارجی توجه جدی نماید.



پیوست (قوانین مرتبط با اتباع خارجی در برنامه های پیشین توسعه کشور):

قانون برنامه اول توسعه مصوب ۱۱/۱۱/۱۳۶۸:

تبصره ۴۶. به وزارتخانه های فرهنگ و آموزش عالی و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی اجازه داده می شود در طول اجرای برنامه از اعضاء هیأت علمی غیر ایرانی خارج از کشور (با اولویت مسلمان بودن) صرفاً برای تدریس در دوره دکترا دعوت به کار نماید. رشته های تحصیلی و تعداد افراد مورد نیاز در بودجه سالانه مشخص خواهد شد.

قانون برنامه دوم توسعه مصوب ۱۳۷۳/۹/۲۰:

تبصره ۹۰. الف. به وزارتخانه های فرهنگ و آموزش عالی و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی اجازه داده می شود در طول اجرای برنامه از اعضاء هیأت علمی غیرایرانی خارجی از کشور (با اولویت مسلمان بودن) صرفاً برای تدریس در دوره دکترا و همچنین تحقیق دعوت به کار نماید. و همچنین اجازه دهند که اعضاء هیأت علمی غیر ایرانی فرصت های مطالعاتی خود را در کشور جمهوری اسلامی ایران سپری نمایند.

قانون برنامه سوم توسعه مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷:

ماده ۴۸. وزارت کشور موظف است حداکثر در سال اول برنامه پنج ساله سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ترتیبی اتخاذ نماید که کلیه افراد خارجی فاقد پروانه کار را جمع آوری نموده و در صورت عدم تهدید جانی، آن ها را به کشور متبوع خود انتقال دهد و در غیر این صورت آن ها را در اردوگاه های مشخص مجتمع نماید. تشخیص وجود و یا عدم وجود تهدید جانی به عهده وزارت امور خارجه می باشد. آئین نامه اجرایی این ماده توسط وزارتخانه های کشور، امور خارجه و تعاون، کار و رفاه اجتماعی تهیه و به تصویب هیات وزیران خواهد رسید.

ماده ۱۸۰. به منظور ایجاد تمرکز در سیاست گذاری امور اتباع خارجی (آواره، پناهنده، مهاجر و اتباع خارجی دارای گذرنامه) در زمینه ورود، اسکان، اخراج، اشتغال، آموزش، بهداشت، و درمان و روابط بین الملل، شورای هماهنگی اجرایی اتباع بیگانه به



ریاست وزیر کشور و عضویت وزیران آموزش و پرورش، اطلاعات، امور خارجه، کار و امور اجتماعی، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، رئیس سازمان برنامه و بودجه، دبیر شورای عالی امنیت ملی فرمانده نیروی انتظامی و رئیس جمعیت هلال احمر تشکیل می‌گردد. تصمیمات شورای مذکور پس از تأیید هیات وزیران قابل اجرا خواهد بود. آئی نامه اجرایی این ماده به پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های کار و امور اجتماعی، کشور و اطلاعات به تصویب هیات وزیران خواهد رسید.

قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱:

ماده ۹۱. به منظور افزایش اثربخشی نظام ارائه خدمات سلامت در کشور و تقویت و توسعه نظام بیمه خدمات درمانی، اقدام‌های ذیل انجام خواهد شد:
د. کلیه اتباع خارجی مقیم کشور موظف به دارا بودن بیمه‌نامه برای پوشش حوادث و بیماری‌های احتمالی در مدت اقامت در ایران می‌باشند.
ماده ۱۲۹. ماده ۱۸۰ برنامه توسعه سوم، در برنامه چهارم تنفیذ شد.

قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵:

ماده ۲۸۰. بند د. کلیه اتباع خارجی موظف به دارا بودن بیمه‌نامه برای پوشش حوادث و بیماری‌های احتمالی در مدت اقامت در ایران می‌باشند. تعیین میزان تعرفه، مطابق مقررات برعهده بیمه مرکزی ایران است که به تأیید معاونت می‌رسد.

قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۶/۰۱/۱۶:

ماده ۷۰. تبصره ۵. پوشش بیمه سلامت برای افراد خارجی مقیم در کشور از جمله پناهندگان گروهی مورد تأیید دفتر اتباع خارجی وزارت کشور، الزامی است. شیوه دریافت حق بیمه و برخورداری از یارانه دولت برای تأمین حق بیمه براساس آئین‌نامه‌ای خواهد بود که حداکثر ظرف ۳ ماه از زمان لازم‌الاجرا شدن این قانون به تصویب هیات وزیران می‌رسد. حکم این جزء بر حکم ماده ۴ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور حاکم است.



ماده ۸۷. تبصره پ. دولت موظف است خانواده معظم شهدا، جانبازان، آزادگان، رزمندگان و افراد تحت تکفل ایشان (والدین، همسران و فرزندان) دارای تابعیت غیر ایرانی که در طول هشت سال دفاع مقدس یا بعد از آن در راستای ماموریت محوله از سوی مراجع ذی صلاح به درجه رفیع شهادت یا جانبازی یا اسارت نائل آمده‌اند را پس از تأیید مرجع مذکور تحت پوشش بنیاد شهید و امور ایثارگران قرار دهد و رزمندگان نیز بنا به تشخیص ستاد کل نیروهای مسلح تحت پوشش سازمان تامین اجتماعی نیروهای مسلح (ساتا) قرار می‌گیرند.

تبصره: اعطای تابعیت و اقامت به افراد موضوع این ماده براساس ضوابط در چارچوب قانون خواهد بود که حداکثر ظرف مدت ۳ ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط ستاد کل نیروهای مسلح با همکاری وزارتخانه‌های امور خارجه و کشور تهیه و به تصویب شورای عالی امنیت ملی با رعایت اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی می‌رسد.