

# جایگاه مهاجران و اتباع خارجی در لایحه برنامه هفتم توسعه

تابستان ۱۴۰۲



اندیشکده دیاران



diaran\_ir

## فهرست

۳	خلاصه مدیریتی
۵	مقدمه
۷	۱. سرمایه‌گذاری خارجی
۹	۲. مهاجرت و مدیریت جمعیت کشور
۱۱	ساماندهی مهاجرین و اتباع خارجی حاضر در کشور
۱۶	سیم‌کارت اتباع خارجی
۱۸	دسترسی اتباع خارجی به خدمات سامانه ثنا
۱۹	بیمه سلامت اتباع خارجی
۲۱	گردشگری سلامت
۲۲	دانشجویان بین‌المللی
۲۹	نخبگان و متخصصان غیر ایرانی
۳۳	مهاجران ایرانی خارج از کشور
۳۵	ارزیابی کلی مفاد لایحه برنامه هفتم در مورد مهاجران و اتباع خارجی
۳۷	پیوست (قوانین مرتبط با اتباع خارجی در برنامه‌های پیشین توسعه کشور)

## خلاصه مدیریتی

برنامه هفتم توسعه نقشه راه کشور برای ۵ سال آینده است که هم‌اکنون در مجلس شورای اسلامی در دست بررسی است. با توجه به اهمیت مهاجرت‌ها به ایران و مهاجرت‌ها از ایران، این لایحه احکامی در این زمینه وضع کرده است. این احکام مزایا و معایبی دارند که باید به تفصیل بررسی شود و این گزارش درصدد انجام این امر است:

۱. لایحه برنامه هفتم بیش از تمامی برنامه‌های توسعه پیشین به مقوله مهاجرت پرداخته است و سعی کرده ابعاد گوناگون این پدیده و گروه‌های مختلف مهاجران را تاحدی پوشش دهد اما نواقص بسیار نیز در آن به چشم می‌خورد.
۲. لایحه با اشاره به موضوعاتی چون گردشگری سلامت، جذب سرمایه‌گذاران بین‌المللی و غیره، نشان داده به ابعاد اقتصادی حضور مهاجران توجه داشته اما حمایت‌های ذکر شده بسیار اندک است.
۳. تمرکز لایحه در بحث مدیریت اتباع خارجی بر سیاست ساماندهی مهاجران در کشور است که در راستای این سیاست، مقرراتی در ماده ۸۶ وضع شده است.
۴. لایحه دغدغه‌ای ویژه برای جذب دانشجویان و نخبگان بین‌المللی دارد و تلاش کرده با ارائه برخی حمایت‌ها از این گروه، شرایط زیست آن‌ها را در ایران تسهیل کند.



۵. لایحه در زمینه تسهیل دسترسی اتباع خارجی به برخی خدمات شهروندی مانند بیمه، خدمات سامانه ثنا و غیره قدم‌هایی برداشته اما همچنان مسائل بسیاری را مسکوت گذاشته است.
۶. لایحه به برخی موضوعات مهم مثل آموزش کودکان تبعه خارجی، ایثارگران خارجی، اقامت و اشتغال مهاجران اشاره نکرده است و در مورد کنترل مهاجرت‌های غیرمجاز نیز خلأهایی زیادی در لایحه وجود دارد.
۷. با وجود اهمیت فراوان موضوع مهاجرت ایرانیان به خارج از کشور، لایحه احکام بسیار اندکی در این زمینه وضع نموده است که باید در آینده این نقیصه برطرف شود.
۸. برخی مفاد لایحه با قوانین فعلی یا لوایح و طرح‌های در دست بررسی مجلس، به‌ویژه طرح تشکیل سازمان ملی مهاجرت، در تناقض هستند و باید هماهنگی دقیقی بین این اسناد ایجاد شود.

## مقدمه

برنامه هفتم توسعه جمهوری اسلامی ایران برای سال‌های ۱۴۰۲ تا ۱۴۰۶ که مدت‌ها بود افکار عمومی و کارشناسان در انتظار انتشار آن بودند، سرانجام در ۲۸ خرداد ماه ۱۴۰۲ از سوی رئیس‌جمهور تقدیم مجلس شد. ابتدا در ۳۰ اردیبهشت نسخه‌ای اولیه از این لایحه توسط دولت منتشر شد و تصور بر آن بود که آن لایحه متن نهایی برنامه هفتم است اما بعداً که متن لایحه تقدیمی به مجلس منتشر شد، مشخص شد تغییرات بسیاری در متن لایحه صورت گرفته است.

لایحه برنامه هفتم که هم‌اکنون در دست بررسی کمیسیون تلفیق مجلس است، دارای ۲۴ فصل و درمجموع ۱۱۷ ماده است. در این سند هیچ‌بخش یا فصل مجزایی برای موضوع مهاجرت یا مسائل اتباع خارجی پیش‌بینی نشده اما در لابه‌لای بخش‌های مختلف موادی وجود دارد که ناظر بر مسائل مختلف این حوزه 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 ۴٫۵ میلیون تبعه خارجی است<sup>۱</sup> و از طرف دیگر بنا به اعلام وزیر امور خارجه، بیش از ۵ میلیون و ۱۰۰ هزار نفر تبعه ایرانی نیز به‌عنوان

1. <https://www.unhcr.org/ir/fa/refugees-in-iran/>



مهاجر در خارج از کشور زندگی می‌کنند. در اکثر کشورهایی که با چنین جمعیتی از مهاجران (چه دایاسپورای خارج از وطن و چه مهاجران ورودی) روبه‌رو هستند در اسناد بالادستی خود فصل جداگانه‌ای را در باب سیاست‌های مهاجرتی و اهداف و مأموریت‌های مربوطه تدوین می‌کنند.

برنامه هفتم توسعه به دو طریق بر سرنوشت و زیست مهاجران و اتباع خارجی ساکن ایران تأثیر 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 تأثیر 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 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 درصدد 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 هیئت 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.<sup>۱</sup>

در لایحه برنامه هفتم توسعه نیز بار دیگر بر مساله افزایش سرمایه‌گذاری خارجی تأکید شده است. بند الف ماده ۳ یکی از ابزارهای تأمین مالی برای رشد اقتصادی کشور را سرمایه‌گذاری یا تأمین مالی خارجی دانسته است. همچنین این بند متوسط سالانه سرمایه‌گذاری و تأمین مالی خارجی را حداقل ۱۰ میلیارد یورو تعیین کرده است. بند ب ماده ۳ نیز صندوق توسعه ملی را مکلف کرده تا از طریق جذب سرمایه‌گذاری خارجی به توسعه و بهره‌برداری میادین جدید نفت و گاز اقدام نماید.

با وجود تأکید لایحه بر افزایش سرمایه‌گذاری خارجی، برنامه‌چندانی برای دستیابی به این هدف بیان نشده و صرفاً در برخی از بندهای ماده ۱۰۱ که در مورد دیپلماسی اقتصادی است، تکالیفی برای وزارت خارجه تعیین گشته است. بندهای ذکر شده در این ماده بیشتر ناظر به شیوه‌های همکاری اقتصادی دولت با سایر دولت‌ها در سطح کلان است و به سازوکارهای جذب و حمایت از سرمایه‌گذاران خارجی پرداخته نشده است. صرفاً در بند ح ماده ۱۰۱ به مقوله صدور ویزای الکترونیک برای تجار خارجی اشاره شده است:

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

صدور ویزای الکترونیک امر جدیدی در ایران نیست و معلوم نیست چنین اقدامی به تنهایی چه تأثیری می‌تواند بر جذب سرمایه‌گذار خارجی داشته باشد. همچنین این ویزای الکترونیک صرفاً به دسته خاصی از تجار خارجی اختصاص می‌یابد که سابقه تجارت با ایران داشته باشند و مورد تأیید اتاق بازرگانی هم باشند. این مقرر سبب

۱. <https://www.tasnimnews.com/fa/news/۲۶۹۰۹۷۲/۱۶/۰۱/۱۴۰۱> - اعطای - اقامت - ۵ - ساله - به - اتباع -



می‌شود سرمایه‌گذاران خارجی جدیدی که بخواهند در ایران کار کنند، عملاً از این مزیت هم محروم شوند. سیاست‌گذار می‌بایست مشوق‌هایی جدی‌تر برای ترغیب سرمایه‌گذاران و کارآفرینان 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.

درمجموع 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<sup>۱</sup>. ایران موقعیت خوبی برای جذب سرمایه‌های اتباع خارجی کشورهای همسایه، به‌ویژه 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 خلأهای جمعیتی، مدیریت مهاجرت‌های داخلی و خارجی و به خصوص بهره بردن از ظرفیت ورود اتباع خارجی برای تأمین نیروی کار لازم است. در ایران اما همیشه حساسیت زیادی نسبت به مطرح کردن مهاجرپذیری به عنوان راه حلی 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 لایحه برنامه هفتم به نقش مهاجرت در جمعیت کشور توجه کرده و در بند پ ماده ۸۱، ستاد ملی جمعیت را مکلف کرده با همکاری دیگر دستگاه‌های مربوطه اقدامات حمایتی لازم را جهت مدیریت مهاجرت‌های داخلی و خارجی انجام دهد:

ستاد ملی جمعیت مکلف است با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط اقدامات حمایتی لازم را جهت رشد سالیانه ازدواج و موالید، کاهش سالیانه سقط جنین و ناباروری، کاهش میانگین سن ازدواج، کاهش فاصله بین تولد فرزندان به‌ویژه تولد فرزند اول پس از ازدواج و مدیریت مهاجرت داخلی و خارجی به عمل آورد.

بند 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 در برگیرد، هم مهاجرت خارجی‌ها به ایران. به نظر می‌رسد باید مهاجرت خارجی را ناظر به هر دو نوع مهاجرت دانست. از طرفی دیگر تکلیف تعیین شده برای ستاد ملی جمعیت برای مدیریت مهاجرت بسیار کلی است و بهتر بود به شکل جزئی‌تر راهبردهایی برای تحقق این امر نام برده می‌شد.

یکی دیگر از مواد لایحه که با موضوع جمعیت مرتبط است، بند خ ماده ۸۵ است که به مقوله مهم جلوگیری از رشد حاشیه‌نشینی از طریق مدیریت پدیده مهاجرت پرداخته است.



جلوگیری از توسعه حاشیه‌نشینی با رویکرد تقویت کیفیت زندگی ساکنین کانون‌های مهاجرپرست (مهاجرت معکوس) و توزیع متناسب فرصت‌ها، فعالیت‌ها، جمعیت و ساماندهی مهاجرت در کشور با رعایت اسناد و مصوبات شورای عالی آمایش سرزمین

یکی از عوامل اصلی رشد جمعیت مناطق حاشیه‌ای در ایران از دیرباز مساله مهاجرت بوده است. مهاجرت‌های داخلی از روستا به شهر یا از شهرهای کوچک به شهرهای بزرگ نقش بسیاری در توسعه مناطق حاشیه‌ای داشته است. در کنار مهاجرت‌های داخلی، مهاجرت‌های اتباع خارجی به ایران نیز معضل حاشیه‌نشینی را در ایران حادتر کرده است. اکثریت مهاجران افغانستانی، پاکستانی و عراقی ساکن در ایران جزء طبقات پایین و محروم هستند که به ناچار بعد از ورود به ایران ساکن نواحی حاشیه‌ای شهری می‌شوند. بخشی از این اتباع خارجی حاشیه‌نشین به صورت مجردی در این نواحی سکونت دارند و برخی از آن‌ها به همراه خانواده. از آن جایی که اتباع خارجی در ایران اصولاً از موقعیتی آسیب‌پذیر برخوردارند، حاشیه‌نشین شدن شرایط را برای آن‌ها بدتر هم می‌کند و همین امر مداخله نهادهای مربوطه را ضروری می‌سازد.

بند خ ماده ۸۵ لایحه در راستای ارتقاء سلامت اجتماعی و پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی به ساماندهی مهاجرت در کشور با رعایت مصوبات شورای عالی آمایش سرزمین اشاره کرده است. از آن جایی که این بند به صورت مطلق واژه مهاجرت را ذکر کرده، به نظر می‌رسد هم ناظر به مهاجرت داخلی است و هم خارجی. ذکر این نکته لازم است که ساماندهی جمعیت مهاجران خارجی نیازمند اصلاح مقررات سخت‌گیرانه اسکان و تردد اتباع خارجی است. این مقررات امکان توزیع متناسب اتباع خارجی را بین استان‌ها و شهرهای مختلف کشور از بین برده و موجب شده بر برخی استان‌های عموماً مرکزی کشور فشار زیادی برای سکونت و ارائه خدمات به مهاجران وارد شود.



## ساماندهی مهاجرین و اتباع خارجی حاضر در کشور

ماده ۸۶ 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 هشت راهبرد کلیدی برای وزارت کشور مشخص کرده است که در ذیل توضیح داده خواهد شد.

### ۱. تشکیل سازمان ملی مهاجرت:

تشکیل سازمان ملی مهاجرت یکی از دغدغه‌های دولت ایران در چند سال گذشته بوده است. در ۲۳ اردیبهشت ماه سال ۱۳۹۷، شورای عالی اداری کشور با تشکیل «سازمان ملی مهاجرت» موافقت کرد و در سال ۱۳۹۹ لایحه مربوطه با عنوان «سازمان مهاجران اتباع خارجی» به مجلس ارسال شد. مجلس بعد از کش و قوس‌های فراوان این لایحه را با برخی طرح‌های مطرح شده مجلس برای ساماندهی اتباع خارجی ادغام کرد و در نهایت طرح سازمان ملی مهاجرت سال گذشته به مجلس ارائه شد. کلیات این طرح در ۲۲ آبان ۱۴۰۱ به تصویب نمایندگان مجلس شورای اسلامی رسید اما بررسی جزئیات آن هنوز انجام نگرفته است.<sup>۱</sup>

لایحه برنامه هفتم در صدر ماده ۸۶ در راستای ساماندهی مهاجران و اتباع خارجی، وزارت کشور را مکلف به تشکیل این سازمان کرده است. لازم به ذکر است با وجود عدم تصویب نهایی قانون سازمان ملی مهاجرت در مجلس، وزارت کشور از سال گذشته به شکل نیمه رسمی این سازمان را تشکیل داد و از سال جدید اخبار مرتبط با آن بیشتر منتشر شد. ریاست این سازمان هم‌اکنون برعهده عبدالله مینی است و گویا قرار است این سازمان به تعدد نهادهای تصمیم‌گیر حوزه اتباع خاتمه دهد.

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

راهبرد دوم لایحه برنامه هفتم که در بند الف ماده ۸۶ ذکر شده، برای ساماندهی امورات مختلف مهاجران من جمله ورود، خروج، تردد، 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:



با همکاری وزارت امور خارجه، وزارت اطلاعات، مرکز آمار ایران، فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، سازمان ثبت احوال کشور و سایر دستگاه‌های اجرایی، نسبت به ساماندهی، ورود، خروج، تردد، سرشماری، آمایش سرزمینی و ثبت احوال اتباع بیگانه، پناهجویان، مهاجرین قانونی و غیرقانونی، به نحوی اقدام نماید 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 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 مربوطه ایجاد کند. مساله ایجاد پایگاه داده یکپارچه اتباع خارجی چندین سال است از سوی نهادهای ذی ربط 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 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 بر اساس 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 و بند الف نیز به آن اشاره نموده است.

### ۳. 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 تا پایان سال دوم برنامه هفتم با همکاری وزارت امور خارجه و وزارت ارتباطات، کارت‌هایی هوشمند ایجاد نماید که به عنوان کارت واحد مهاجران برای انجام امورات مختلف عمل نماید:



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

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 سالین اخیر هم بوده 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 ذی نفعان 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. لازم به ذکر است اخیراً مقامات سازمان ملی مهاجرت از ایجاد این کارت‌های هوشمند و اجرای آزمایشی آن در برخی نقاط کشور خبر داده‌اند.<sup>۱</sup>

#### ۴. ساماندهی وضعیت مهاجران غیرمجاز:

بند پ 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 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 نشان دهنده تغییر گفتمان سیاست‌گذاران است.

به منظور تسهیل در بازگرداندن مهاجرین و اتباع بیگانه غیرمجاز و ایجاد تعادل آمایشی در سطح کشور، نسبت به طراحی سازوکار شناسایی و تعیین تکلیف آنان ظرف مدت شش ماه پس از ابلاغ برنامه اقدام کند.

۱. <https://www.irna.ir/news/۸۵۱۴۰۱۰۶/طرح-واگذاری-کارت-شناسایی-هوشمند-یکسان-ویژه-اتباع-البرز-به-اجرا>



بخشی از بند پ 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 همان‌طور که سابقاً اشاره شد مقررات سخت‌گیرانه دولت و پلیس در مورد مناطق ممنوعه برای افغانستانی‌ها، امکان تعادل آمایشی مهاجران در کشور را سلب کرده است. 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. در مجموع احکام اشاره شده در بند پ در مورد مهاجران غیرمجاز با توجه به اهمیت این پدیده و چالش‌های بسیاری که برای کشور ما دارد، ناکافی است و بهتر بود به موضوعاتی دیگری چون کنترل مرزها به منظور جلوگیری از ورود اتباع بی‌مدرک، نظارت بر اشتغال این افراد در کشور، همکاری‌های با کشورهای همسایه برای مقابله با مهاجرت غیرمجاز، استفاده از ظرفیت سازمان‌های بین‌المللی برای بازگرداندن این افراد به کشور خود و غیره اشاره می‌شد.



## ۵. ساماندهی وضعیت اقشار آسیب‌پذیر مهاجران

یکی از تدابیر برنامه هفتم برای رسیدگی به امورات مهاجران، ساماندهی و حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر مهاجران اعم از زنان بی‌سرپرست، 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 تأمین 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.

با همکاری کمیته امداد امام خمینی و سازمان بهزیستی کشور، نسبت به ساماندهی زنان بی‌سرپرست، ایتام و معلول مهاجرین و اتباع بیگانه نیازمند از محل کمک‌های بین‌المللی و بشردوستانه با رعایت مقررات مربوطه به صورت متمرکز از طریق سامانه در اختیار کمیته امداد امام خمینی اقدام نماید. آیین‌نامه اجرایی این بند توسط وزارت کشور و با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، کمیته امداد امام خمینی و سازمان بهزیستی کشور ظرف مدت شش ماه پس از ابلاغ برنامه، تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

البته بند مذکور ظاهراً ارائه کمک نهادهای حمایتی به گروه‌های آسیب‌پذیر 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 آسیب‌پذیر 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 آسیب‌پذیر 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 آسیب‌پذیر 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 متمرکز صرف کمک به اقشار آسیب‌پذیر مهاجر کند.



## ۶. تهیه و تصویب آیین نامه اجرایی ساماندهی مهاجرین خارجی:

مطابق بند ۸۶ ماده ۸۶ یکی دیگر از تکالیف مقرر لایحه برنامه هفتم برای وزارت کشور این است که آیین نامه اجرایی نحوه ساماندهی را ظرف شش ماه پس از ابلاغ برنامه تهیه کند و سپس آن را برای تصویب تقدیم هیئت وزیران نماید.

با همکاری سازمان ظرف مدت شش ماه پس از ابلاغ برنامه، نسبت به تهیه آیین نامه اجرایی ساماندهی مهاجرین خارجی اقدام نموده و آن را به تصویب هیئت وزیران برساند.

همان گونه که گفته شد دولت و مجلس هم اکنون پیگیر تصویب قانون سازمان ملی مهاجرت هستند؛ قانونی که به گفته طراحانش هدف اصلی آن ساماندهی اتباع خارجی در ایران است. علاوه بر این قانون بند فوق از تهیه یک آیین نامه اجرایی نیز سخن گفته است؛ آیین نامه‌ای که احتمالاً قرار است شیوه‌ها و فرایندهای اجرایی ساماندهی مهاجران را مشخص نماید. این بند مشخص نکرده که آیا این آیین نامه قرار است در راستای قانون سازمان ملی مهاجرت تصویب شود یا مستقل از آن است.

## سیم کارت اتباع خارجی

موضوع دسترسی مهاجران به سیم کارت، به عنوان یکی از بدیهی‌ترین خدمات شهروندی، تا به امروز با محدودیت‌های 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 بی‌مدرك از مالکیت بر سیم کارت محروم هستند.<sup>۱</sup>

در دوران کنونی دسترسی به سیم کارت به یک امر ضروری برای برقراری ارتباط با دیگران تبدیل شده است و همه افراد جامعه به گونه‌ای به سیم کارت نیاز دارند. آن دسته از مهاجرانی که به هر دلیل امکان دریافت سیم کارت به نام خود را پیدا نکرده‌اند از طرق دیگری مانند خرید سیم کارت به نام یک فرد ایرانی یا یک تبعه خارجی قانونی، سعی کرده‌اند به سیم کارت دسترسی پیدا کنند. این مساله آسیب‌های بسیاری به همراه





داشته است چراکه امکان ارتکاب رفتارهای مجرمانه از طریق این گونه سیم کارت‌ها یا به‌کارگیری آن‌ها توسط گروه‌های ضد امنیتی یا مجرمان بسیار بالاست. اگر دارنده این گونه سیم کارت‌ها مرتکب جرمی شود چون خودش مالک سیم کارت نیست، امکان شناسایی وی توسط نهادهای انتظامی به‌سادگی فراهم نیست.

با توجه به مسائل اشاره شده قوه قضائیه و نهادهای انتظامی-امنیتی حساسیت بسیاری بر موضوع خرید و فروش این گونه سیم کارت‌های دارای مشکل دارند. این حساسیت‌ها به موضوع مالکیت اتباع خارجی بر سیم کارت نیز تسری پیدا کرده است و سبب شده سیاست‌های خاصی از سوی نهادهای مربوطه در مورد سیم کارت‌های 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 کارت‌های چندین گروه که مشکوک به سوءاستفاده از سیم کارت هستند، یک طرفه کند یا مسدود نماید که یکی از این گروه‌ها اتباع غیر ایرانی دارای اقامت موقت هستند که از ایران خارج شده‌اند.

به منظور پیشگیری از وقوع جرائم مرتبط با سیم کارت‌های تلفن همراه یا شناسه‌های مخابراتی معادل آن، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات موظف است رأساً یا حسب اعلام قوه قضائیه سیم کارت‌های متوفیان، اشخاص حقوقی انحلال یافته یا تعطیل شده، اتباع غیر ایرانی 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 سیم کارت سیاست درستی به نظر می‌رسد. البته بهتر بود سیاست‌گذار برای حل چالش‌های قانونی و اجرایی موجود در مورد مساله دریافت سیم کارت توسط اتباع خارجی، حق دریافت سیم کارت 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 درنظر گرفتن ملاحظات امنیتی و انتظامی مدنظر نهادهای اجرایی، بتوانند به نام خود سیم کارت 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.

## دسترسی اتباع خارجی به خدمات سامانه ثنا

اتباع خارجی ساکن ایران در زمینه بهره‌مندی از خدمات پایه شهروندی با محدودیت‌های بسیاری مواجه‌اند. 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.<sup>۱</sup> 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 چراکه دریافت خدمات الکترونیکی از جمله خدمات الکترونیک قضایی منوط به هم‌نام بودن دریافت‌کننده کد ثنا و مالک سیم‌کارت است.<sup>۲</sup> وجود این چالش‌ها باعث شده اتباع خارجی نتوانند از بسیاری از خدمات حقوقی بهره‌مند گردند. لایحه برنامه هفتم با آگاهی از این مساله، در ذیل تبصره ۱ ماده ۸۶، 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 ثبت‌نام اتباع دارای اقامت مجاز و شماره اختصاصی را در سامانه ثنا فراهم کند.

قوه قضائیه مکلف است ظرف مدت شش ماه پس از ابلاغ برنامه، امکان ثبت اتباع بیگانه که به‌صورت قانونی در کشور اقامت دارند و دارای شماره اختصاصی اتباع بیگانه هستند را در سامانه ثنا فراهم نماید. خدمات ثنا در مدت اقامت قانونی تبعه بیگانه باید به وی ارائه شود.

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

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



برنامه هفتم به این نکته هم توجه داشته که بسیاری از اتباع خارجی به دلایل گوناگون هم‌اکنون امکان دسترسی به سامانه ثنا را ندارند. این در حالی است که ارائه برخی خدمات حقوقی مانند خدمات ثبتی به موجب بند پ ماده ۱۰۸ لایحه منوط به اخذ تصدیق الکترونیکی و ثبت نام در سامانه ثنا می‌باشد. لذا بند پ با امعان نظر به این نکته، اتباع خارجی فاقد حساب کاربری در سامانه ابلاغ الکترونیک قوه قضائیه را از این الزام قانونی معاف کرده است.

احراز هویت اشخاصی که امضای ایشان برای دریافت تمامی خدمات ثبتی از قبیل دریافت خدمت 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 به‌عنوان 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.

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.<sup>۱</sup> اگر واقعا موانع موجود برای تمامی اتباع خارجی برداشته باشد، باید گفت ضرورتی به ذکر تبصره ۱ ماده ۸۶ وجود ندارد.

## 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

۱. <https://eadl.ir/news/ctl/ArticleView/mid.۷۹۶۵۰/articleId/۳۹۵> / خدمات - قضایی - برای - تسهیل - امور -



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.<sup>۱</sup> بخشی از هزینه‌های این بیمه را دولت جمهوری اسلامی ایران و بخشی را کمیساریا تقبل کرده است. در تبصره ۲ ماده ۸۶ 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 مهاجران 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 آیین‌نامه اجرایی خواهد بود که به پیشنهاد سازمان بیمه سلامت ایران و با همکاری سازمان و وزارت کشور ظرف مدت سه ماه پس از ابلاغ برنامه، تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. حکم این جزء نافی حکم ماده (۴) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور نیست.

با وجود این که تبصره ۲ ماده ۸۶ لایحه نگاهی مترقی به مقوله بیمه سلامت اتباع خارجی دارد اما مفاد آن تقریباً مشابه مفاد جزء ۵ بند ب ماده ۷۰ قانون برنامه ششم است. برنامه ششم نیز بر تصویب آیین‌نامه‌ای در مورد شیوه دریافت حق بیمه و برخورداری از یارانه دولت برای تأمین حق بیمه تأکید کرده بود و در همین راستا در تیر ماه ۱۳۹۹ «آیین‌نامه اجرایی پوشش بیمه سلامت برای افراد خارجی مقیم در کشور» در هیات وزیران به تصویب رسید. آیین‌نامه مزبور سازوکار بهره‌مندی اتباع خارجی از بیمه سلامت و نحوه حمایت دولت از این قشر را مشخص کرده بود اما متأسفانه این آیین‌نامه از آن زمان تا کنون به شکل دقیقی اجرا نشده است. بنابراین بهتر بود دولت به جای تکرار مفاد برنامه ششم در لایحه برنامه هفتم، در مورد علل و زمینه‌های اجرایی نشدن دقیق این آیین‌نامه اقدامی انجام می‌داد.

لازم به ذکر است که تبصره ۲ ماده ۸۶ 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.

## گردشگری سلامت

گردشگری سلامت اصطلاحی گسترده است که طیف وسیعی از فعالیت‌های متنوع را در برمی‌گیرد 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. بر اساس گزارش سال ۲۰۲۰، ایران از میان ۱۱۰ کشور، رتبه ۴۶ را در گردشگری سلامت کسب کرده است.<sup>۱</sup>

برنامه هفتم توسعه در ماده ۷۲ توسعه گردشگری سلامت را مورد توجه قرار داده و به افزایش درآمد سالانه کشور از گردشگری سلامت به شش میلیارد یورو در طول اجرای برنامه هفتم به عنوان یک هدف اشاره نموده است. در صدر ماده ۷۲ آمده است:

به منظور تبدیل جمهوری اسلامی ایران به قطب تأمین سلامت منطقه جنوب غرب آسیا، دستیابی به صادرات سالانه بیش از یک میلیارد یورو دارو و واکسن و صادرات سالانه بیش از یک میلیارد یورو تجهیزات پزشکی، افزایش درآمد سالانه کشور از گردشگری سلامت به شش 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 به انجام اقدامات زیر است:

۱. <https://www.tasnimnews.com/fa/news/۱۴۰۱/۲۶/۰۱/۲۶۹۵۹۲۱> ورود-یک-میلیون-بیمار-بین-المللی-به-ایران-کاهش-۷۰-درصدی-گردشگری-سلامت-در-پی-شیوع-کرونا



بنا به اعلام مدیرکل همکاری‌های بین‌المللی وزارت بهداشت ایران اکنون سالانه میزبان حدود یک میلیون و ۲۰۰ هزار گردشگر سلامت است<sup>۱</sup> و هر گردشگر هم بین ۳ هزار تا ۵ هزار دلار ارزآوری برای کشور دارد. لذا به نظر می‌رسد دستیابی درآمد کشور از گردشگری سلامت به رقم ۶ میلیارد یورو کمی بلندپروازانه است و بهتر است رقم پایین‌تری تعیین شود.

ماده ۷۲ اگرچه به مقوله افزایش درآمد کشور از گردشگری سلامت اشاره کرده اما هیچ راهبرد خاصی برای تحقق آن معرفی نکرده است و تکالیفی که در بندهای الف و ب این ماده ذکر شده هیچ کدام ربطی به موضوع گردشگری سلامت ندارند. این در حالی است که متن پیش‌نویس اولیه‌ای که از لایحه منتشر شده بود، دارای یک تکلیف مهم برای وزارت بهداشت در این حوزه بود و آن هم ارزیابی کیفیت مراکز خدمت‌رسانی به گردشگران سلامت و ارائه گواهی عملکرد آن‌ها بود. بهتر است با توجه اهمیت موضوع گردشگری سلامت، مجلس ضمن بازگرداندن بند مزبور، تکالیف دیگری نیز برای وزارت بهداشت در این زمینه مقرر نماید همچون 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.

## 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.<sup>۲</sup>

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

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

کشور - پذیرش

۲. <https://www.imna.ir/news/۶۳۱۷۵۸> - تحصیل - ۹۴ - هزار - دانشجوی - خارجی - در - ایران



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 ارزیابی برای کشور ندارند. با این اوصاف وزارت علوم برای بالا بردن تعداد دانشجویان خارجی شاغل به تحصیل در ایران، این گروه را هم ذیل دانشجویان 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<sup>۱</sup>. 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 ماده ۹۳ یکی از اهداف کمی که برای ارتقای نظام علمی، فناوری و پژوهشی کشور در طول برنامه هفتم پیش‌بینی کرده، رساندن تعداد دانشجویان خارجی به عدد ۳۲۰ هزار نفر است. این رقم با در نظر گرفتن تعداد دانشجویانی که به شکل حضوری یا الکترونیکی تحصیل می‌کنند، تعیین شده است.

ماده ۹۸ لایحه در چند بند به موضوع دانشجویان بین‌المللی پرداخته است. در مورد جذب دانشجویان بند ب وزارت خانه‌های علوم و بهداشت را مکلف کرده با همکاری وزارت امور خارجه، در سقف ظرفیت دانشگاه‌های دولتی و غیردولتی، اقدام به پذیرش دانشجویان خارجی نمایند.

وزارت خانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مکلفند با همکاری وزارت امور خارجه، دانشجویان خارجی را در سقف ظرفیت دانشگاه‌های دولتی و غیردولتی با توسعه برنامه‌های تبادل دانشجو و تسهیل شرایط لازم برای پذیرش، رقابتی کردن قیمت‌گذاری شهریه، تقویت تبادل پذیری

۱. <https://farhikhtegandaily.com/news/۷۷۹۳۲/صندلی%۸۰%۴۲/حالی-اکثریت->



برنامه‌های درسی دانشگاه‌های کشور با دانشگاه‌های خارجی هدف و تسهیل حضور در دوران تحصیل به‌ویژه اعطاء حق اقامت به مدت تحصیل، ورود و خروج مکرر، کار پاره‌وقت، بیمه درمانی و خدمات بانکی به دانشجویان خارجی، پذیرش نمایند.

بند فوق دقیقاً تعیین نکرده که چه میزان از ظرفیت دانشگاه‌های کشور باید به جذب دانشجویان خارجی اختصاص یابد. البته تبصره یک ماده ۹۸ اشاره کرده که حداقل ۳۰ درصد ظرفیت واحدها و شعب دانشگاه‌ها باید به دانشجویان خارجی اختصاص پیدا کند.

حداقل سی درصد (۳۰٪) از ظرفیت پذیرش واحدها و شعب به دانشجویان غیر ایرانی اختصاص خواهد یافت.

ایرادی که در مورد این تبصره وجود دارد آن است که معلوم نیست منظور نویسندگان لایحه از واحدها و شعب، کل واحدهای دانشگاه‌ها است یا فقط واحدهای بین‌الملل. این شک از آن جا پیش می‌آید که در متن قبلی عبارت شعب بین‌الملل ذکر شده بود. این ابهام باید در آینده برطرف گردد. ذکر این نکته نیز مفید است که در متن سابق لایحه، میزان پذیرش دانشجویان خارجی معادل ۱۰ درصد کل دانشجویان کشور در نظر گرفته شده بود.

همچنین ماده ۷۲ 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 به‌عنوان یک هدف تعیین کرده است. لازم به ذکر است 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. لایحه فعلی فقط میزان افزایش درآمد حاصله از جذب دانشجویان خارجی علوم پزشکی را مشخص کرده است، در حالی که بهتر بود که یک عدد مشخص به‌عنوان هدف برنامه ذکر می‌کرد. کما این که در متن سابق رقم ۲۰ هزار دانشجو در سال تعیین شده بود.

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





## ۲. رشد برنامه‌های تبادل دانشجو و تبادل پذیرش برنامه‌های درسی، تسهیل شرایط لازم برای پذیرش و رقابتی کردن قیمت‌گذاری شهریه

بند ب ماده ۹۸ لایحه برنامه هفتم اقدامات دیگری نیز برای افزایش جذب دانشجویان خارجی نیز تعیین نموده است که عبارتند از:

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

برنامه‌های تبادل دانشجو و تقویت تبادل پذیرش برنامه‌های درسی دانشگاه‌های ایران با دانشگاه‌های خارجی از راهکارهای رایج در دنیا برای جذب دانشجویان خارجی هستند و طبیعتاً برای دانشجویان ایرانی هم منافی دارد. در مورد تسهیل شرایط لازم برای پذیرش دانشجویان خارجی نیز دقیقاً معلوم نیست منظور این بند از شرایط لازم چیست و مصادیق آن کدام است.

اشاره به رقابتی کردن قیمت‌گذاری شهریه دانشگاه‌ها نشان‌دهنده این است که سیاست‌گذار در راستای نگرش اقتصادی خاصش، بیش از هر چیز به دنبال جذب دانشجوی خارجی شهریه پرداز و دریافت شهریه‌های بالاتر از دانشجویان خارجی است و لذا هیچ اشاره‌ای به افزایش اعطای بورسیه به دانشجویان خارجی نکرده است. از آن جا 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 تردد، 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 به‌عنوان 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 بند ب ماده ۹۸ به تسهیل شرایط ورود، خروج، اقامت و بهره‌مندی از خدمات شهروندی برای دانشجویان بین‌المللی اشاره کرده است.

... تسهیل حضور در دوران تحصیل به‌ویژه اعطاء حق اقامت به مدت تحصیل، ورود و خروج مکرر، کار پاره‌وقت، بیمه درمانی و خدمات بانکی به دانشجویان خارجی ...

این بند به منظور تسهیل شرایط اقامت دانشجویان در ایران مقرر کرده در همان زمان ورود دانشجو به‌اندازه سنوات تحصیل مجاز مقطع تحصیلی دانشجو به وی ویزا و اقامت داده شود تا هر ساله لازم نباشد ویزایش را تمدید کند. سابقاً دانشجو مجبور هر سال اقامتش را تمدید کند. همچنین تسهیل ورود و خروج مکرر دانشجویان نیز اقدام بسیار مناسبی است چون محدودیت‌های فعلی ورود و خروج، مانعی برای جذب دانشجو از کشورهای همسایه است.

اشاره به حق کار کردن دانشجویان به‌صورت 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 یک‌سو 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 دسته‌بندی 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 بین‌المللی در داخل و خارج از کشور

بندت ماده ۹۸ لایحه، یکی دیگر از اقداماتی که برای رشد جذب دانشجویان خارجی پیش‌بینی کرده این است که به دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی داخلی اجازه تاسیس واحدها و شعب دانشگاهی ویژه خودگردان با مشارکت دانشگاه‌های معتبر خارجی داده است:

به دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی اجازه داده می‌شود، واحدها و شعب دانشگاهی را با مشارکت دانشگاه‌های معتبر بین‌المللی در مناطق آزاد تجاری-صنعتی، شهرهای مرزی و یا در خارج از کشور با اولویت کشورهای همسایه، حوزه تمدنی و دارای منافع مشترک به صورت خودگردان و با دریافت شهریه از داوطلبان، در چارچوب سیاست‌ها و ضوابط شورای عالی انقلاب فرهنگی و تصویب شورای گسترش هر یک از وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مبتنی بر آمایش آموزش عالی و آمایش سرزمین ایجاد نماید.

مراکز دانشگاهی مذکور بنا به مفاد بند فوق ممکن است در داخل کشور تاسیس شوند یا خارج از کشور. در مورد تاسیس این مراکز در داخل ایران اولویت به مناطق آزاد تجاری-صنعتی و شهرهای مرزی داده شود. مناطق نام‌برده به دلیل ارتباطات بین‌المللی بهتری که دارند، گزینه خوبی برای ایجاد واحدهای دانشگاهی و جذب



دانشجویان بین‌المللی هستند. از سویی دیگر ایجاد این مراکز دانشگاهی 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. با توجه به تعاملات بهتری که ایران با کشورهای ذکر شده دارد، تاسیس شعب دانشگاه‌ها در این کشورها می‌تواند نتایج بهتری داشته باشد.

باید اشاره کرد سیاست راه‌اندازی مراکز دانشگاهی جدید در خارج از کشور اقدام مثبتی است اما نیازی به این امر در داخل کشور نیست چراکه ایران هم‌اکنون 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. همچنین توصیه می‌شود به دانشگاه‌ها این اجازه داده شود علاوه بر شعب دانشگاهی، بتوانند واحدها و مراکز تحقیقاتی نیز در مناطق نام‌برده در این بند تاسیس کنند. مراکز پژوهش و فناوری می‌توانند منافع اقتصادی و علمی بسیاری نصیب کشور ما نمایند.

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

تبصره ۲ ماده ۹۸ لایحه در راستای تسهیل جذب دانشجوی خارجی به دانشگاه‌های ایران مقرر کرده که دستگاه‌های اجرایی ایرانی فعال در خارج از کشور می‌توانند از طریق انعقاد قرارداد با طرف‌های خارجی، در زمینه تحصیل اتباع واجد شرایط کشور محل فعالیت خود در دانشگاه‌های ایران نقش‌آفرینی کنند.

دستگاه‌های اجرایی که در خارج از کشور خدمات فنی و مهندسی، پیمانکاری و یا سرمایه‌گذاری انجام می‌دهند، مجازند 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 دانشجویان نیز ورود کنند و از این طریق نیز کسب درآمد کنند. معلوم نیست عبارت دستگاه‌های اجرایی در این تبصره فقط شامل نهادهای دولتی می‌شود یا شامل نهادها و شرکت‌های خصوصی فعال در خارج از ایران هم می‌شود.



جالب است که این تبصره هیچ اشاره‌ای به موسسات جذب دانشجوی بین‌المللی نداشته است. موسسات جذب دانشجوی با توجه به تخصص خود، در همه جای دنیا مهم‌ترین نهادهای فعال در زمینه جذب دانشجویان از کشورهای دیگر و ارائه خدمات به آنان هستند. در ایران نیز چندین سال است موسسات جذب دانشجوی در حال فعالیت هستند و بنا به اعلام رییس سازمان امور دانشجویان هم‌اکنون تعداد این موسسات به ۴۵ مورد رسیده است.<sup>۱</sup> بهتر بود سیاست‌گذار در این تبصره یا در قالب یک بند مجزا، مقرراتی را در مورد نحوه نقش‌آفرینی موسسات جذب دانشجوی در زمینه تسهیل جذب دانشجوی اختصاص می‌داد.

## نخبگان و متخصصان غیر ایرانی

در سالیان اخیر توجه نظام سیاست‌گذاران 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. در اثر این سیاست‌های غلط حجم زیادی از مهاجران نخبه و تحصیل کرده که در ایران سکونت داشتند و بعضاً حتی در ایران به دنیا آمده بودند، به دلیل محدودیت‌ها در ایران بر سر راه خود شکوفایی خود به کشورهای دیگر مهاجرت کردند. 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 و در کشور خود ماندگار نمایند.

به همت معاونت علمی ریاست جمهوری از سال ۹۸ طرحی به نام «برنامه همکاری با متخصصان و کارآفرینان بین‌المللی»<sup>۲</sup> یا به اختصار «آی‌کانکت» شروع و تلاش شد برای نخستین بار 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 هیئت دولت رسید و سازوکار حمایت از اتباع خارجی متخصص را تبیین کرد.

۱. <https://www.irna.ir/news/۸۵۰۴۴۷۴۴/طراحی-سامانه-یکپارچه-جذب-دانشجویان-بین-الملل-۴۵->

موسسه-مجوز-جذب

<http://iconnect.isti.ir>



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 دو بند ذیل ماده ۹۸ تکالیفی را در این زمینه مشخص کرده است.

## ۱. جذب دانشمندان غیر ایرانی به‌عنوان عضو هیئت علمی در موسسات آموزشی و پژوهشی ایران

نخست باید به بند پ ماده ۹۸ اشاره نمود که به وزارت علوم و وزارت بهداشت اجازه داده نسبت به پذیرش و جذب دانشمندان خارجی در موسسات آموزشی و پژوهشی ایران به‌عنوان عضو هیئت علمی اقدام نماید:

به وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی اجازه داده می‌شود، نسبت به پذیرش و جذب دانشمندان غیر ایرانی در حوزه‌های آموزشی، پژوهشی و فناوری در دانشگاه‌ها و مؤسسات پژوهشی دولتی با اولویت علوم و فناوری‌های مطرح شده در اولویت (الف) نقشه جامع علمی کشور با رعایت فرایندهای قانونی به‌عنوان عضو هیئت علمی اقدام نمایند.

نخبگان غیر ایرانی تاکنون به دلایل محدودیت‌هایی که در قوانین و مقررات استخدامی کشور وجود دارد، نتوانسته‌اند به‌عنوان عضو رسمی هیئت علمی در دانشگاه‌ها و پژوهشکده‌های ایران فعالیت کنند و اگر محدود مواردی از اشتغال این گروه در موسسات مذکور به چشم خورده، در قالب هیئت علمی مدعو و به شکل غیررسمی 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 هیئت علمی غیر ایرانی در دانشگاه‌ها اشاره شده بود اما در برنامه‌های دیگر این امر مورد بی‌توجهی قرار گرفت.

معلوم نیست بند فوق 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. اعطای امکان اشتغال، اقامت و تسهیلات کنسولی به دانش‌آموختگان بین‌المللی نخبه

تسهیل اشتغال و اقامت یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های دانش‌آموختگان بین‌المللی ساکن ایران است چراکه بر اساس رویه فعلی حاکم به این افراد صرفاً اقامت‌های کوتاه مدت داده می‌شود و برای اشتغال آن‌ها نیز محدودیت‌های فراوانی وجود دارد. بند ۹۸ ماده ۹۸ لایحه در راستای حل این نقیصه، معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری را مکلف کرده ظرف یک سال پس از ابلاغ برنامه هفتم برای دانش‌آموختگان بین‌المللی نخبه‌ای که تقاضای لازم برای کار آن‌ها در ایران وجود دارد، امکان برخورداری از اشتغال، اقامت و تسهیلات کنسولی فراهم شود:

معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور مکلف است ظرف مدت یک سال پس از ابلاغ برنامه، امکان اشتغال، اقامت و تسهیلات کنسولی دانش‌آموختگان بین‌المللی نخبه‌ای که تقاضای لازم برای کار آن‌ها در کشور وجود دارد، را فراهم نماید. آیین‌نامه اجرایی این بند توسط معاونت مذکور با همکاری وزارتخانه‌های امور خارجه، کشور، اطلاعات، علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

این بند درصدد ارتقای بهره‌مندی متخصصان مهاجر از خدمات شهروندی ایران است. در حالی که بند ب ماده ۹۸ به ارائه خدمات شهروندی به دانشجویان خارجی اشاره کرده، بند ث ناظر به تسهیل خدمات شهروندی برای دانش‌آموختگان بین‌المللی نخبه است. 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. برای تدقیق این موضوع و نحوه حمایت از نخبگان بین‌المللی این بند به تهیه و تصویب آیین‌نامه‌ای خاص توسط هیئت وزیران اشاره کرده است. همچنین شرط حمایت از دانش‌آموختگان بین‌المللی نخبه حاضر در ایران آن است که از سوی کارفرمایان ایرانی برای کار این افراد 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.

نکته‌ای که در مورد بند ث و نیز بند پ ماده ۹۸ که در قسمت قبلی ذکر شد، قابل توجه است این است که هیچ کدام از این دو بند اعطای حمایت‌های نام‌برده از نخبگان و متخصصان غیر ایرانی را منحصر به مهاجران نخبه ساکن در ایران نکرده‌اند و اگر چنانچه تبعه‌ای خارجی در کشور دیگری سکونت یا تحصیل کرده باشد و هیچ‌گاه به ایران هم نیامده باشد، در صورت تقاضا از سوی این شخص و احراز شرایط لازم می‌تواند از حمایت‌های مقرر ایران از نخبگان خارجی بهره‌مند گردد. این در حالی است که برنامه‌های ایران در مورد حمایت از متخصصان بین‌المللی تاکنون منحصر به حمایت از مهاجران ساکن ایران بوده است. لایحه برنامه هفتم مسیر تغییر این رویه را فراهم می‌کند.





## 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 برای همه مبرهن 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.<sup>۱</sup> 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. بند پ ماده ۱۰۰ لایحه برنامه هفتم با توجه به خلأهای موجود در زمینه مدیریت امور دایاسپورای ایرانی، وزارت امور خارجه را موظف کرده است در اجرای بند بیست و یکم سیاست‌های کلی برنامه هفتم و به منظور کنشگری فعال در دیپلماسی رسمی و عمومی، اقدامات زیر را انجام دهد:

حمایت همه‌جانبه 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 همکاری سازمان و وزارتخانه‌های کشور و اطلاعات.

اقدامات اشاره شده در بند فوق بسیار کلی است و راهکارهای جزئی‌تری 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. صرفاً در بند الف ماده ۹۸ به موضوع حمایت از نخبگان، متخصصان و دانشجویان ایرانی اشاره شده است. همزمان با افزایش آمار مهاجرت نخبگان و دانشجویان مستعد ایرانی از کشور، دولت طرح‌هایی برای نگهداشت این افراد و تلاش برای بازگرداندن آن‌ها اجرا نمود. بند الف ماده ۹۸ لایحه در امتداد این

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



نگرش، معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری را موظف کرده برای تقویت بازگشت و نگهداشت این دسته از ایرانیان مستعد، بستری واحد برای همکاری‌های بین‌المللی علمی و فناوری ایجاد نماید.

معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور مکلف است به‌منظور تقویت بازگشت و نگهداشت نخبگان، متخصصان، دانشجویان، اعضای هیئت علمی، پژوهشگران و فناوران، ظرف مدت یک سال از ابلاغ برنامه، پنجره واحد صیانتی و حمایتی برای همکاری‌های بین‌المللی علمی و فناوری کشور را ایجاد نماید.

راهبردی که بند الف ماده ۹۸ برای جذب و حمایت از نخبگان ایرانی پیشنهاد داده ایجاد پنجره واحد صیانتی و حمایتی برای همکاری‌های بین‌المللی علمی و فناوری کشور است که بایستی این سازوکار ظرف یک سال پس از ابلاغ برنامه هفتم توسط معاونت علمی ایجاد شود.

تقویت جایگاه و عملکرد شورای عالی امور ایرانیان خارج از کشور هم دیگر راهبرد بند پ ماده ۱۰۰ لایحه است. این شورا در سال ۱۳۸۳ ذیل وزارت امور خارجه شکل گرفت و قرار بود که به‌عنوان نهاد مسئول حوزه دایاسپورای ایرانی در زمینه حمایت از حقوق و هویت ایرانیان خارج از کشور و ایجاد ارتباط با آنان نقش‌آفرینی 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.

به‌طور کلی لایحه برنامه هفتم احکام چندان موثری در مورد موضوع مهاجرت‌ها از ایران و دایاسپورای ایرانی ذکر نکرده است. تکالیف مشخص شده برای وزارت خارجه و معاونت علمی ریاست جمهوری اصلاحات جدیدی نیستند. بهتر است در آینده بر مبنای توصیه‌های کارشناسان، مجلس مواد بیشتری در این حوزه به برنامه هفتم اضافه کند. لازم به ذکر است که چندی پیش لایحه‌ای به نام «لایحه حمایت از ایرانیان خارج از کشور» در هیئت دولت به تصویب رسید و قرار است به‌زودی به مجلس فرستاده شود.<sup>۱</sup> 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 مهاجرت پرداخته است. همین امر نشان می‌دهد که نویسندگان این لایحه به اهمیت مساله مهاجرت تا حدی واقف بوده‌اند و بیش از برنامه‌های توسعه سابق، دغدغه مدیریت امور مهاجران و اتباع خارجی را داشته‌اند.<sup>۱</sup> 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، آموزشی 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 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 اهدافی 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. همچنین در مورد مدیریت مهاجرت‌های غیرمجاز و راهکارهای مقابله با این پدیده نوعی غفلت به چشم می‌خورد و بهتر بود سیاست‌گذار احکام مفصل‌تری در این زمینه وضع می‌کرد. حتی در مورد

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



ساماندهی مهاجران مجاز نیز خلأهای بسیاری وجود دارد و به برخی از موضوعات مهم مانند اقامت و اشتغال این مهاجران پرداخته نشده است.

یکی دیگر از نقاط ضعف جدی لایحه این است که کوچک‌ترین اشاره‌ای به مساله بسیار مهم 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. همچنین در مورد ایثارگران خارجی ساکن در ایران نیز هیچ تکلیفی ایجاد نشده است؛ در حالی که در متن سابق لایحه به این مساله اشاره شده بود.

به صورت کلی میزان توجه لایحه به مهاجرت به ایران بیشتر از مهاجرت‌ها از ایران است. با وجود تمام تأکیدی 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 نپرداخته است. صرفاً در بند پ ماده ۱۰۰ تکالیفی کلی برای وزارت خارجه مشخص شده که اصلاً هم موضوعات جدیدی نیستند و نیز در بند الف ماده ۹۸ تکالیفی برای معاونت علمی در حوزه 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، به‌ویژه 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 خلأهای این لایحه را برطرف نماید و به پیشنهادات کارشناسان در زمینه‌های مختلف من جمله موضوع مهاجرت 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 هیئت 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 هیئت علمی غیر ایرانی 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 هیئت 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 جمع‌آوری نموده و در صورت عدم تهدید جانی، آن‌ها را به کشور متبوع خود انتقال دهد و در غیر این صورت آن‌ها را در اردوگاه‌های مشخص مجتمع نماید. تشخیص وجود و یا عدم وجود تهدید جانی به عهده وزارت امور خارجه می‌باشد. آئین‌نامه اجرایی این ماده توسط وزارتخانه‌های کشور، امور خارجه و تعاون، کار و رفاه اجتماعی تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

ماده ۱۸۰. به منظور ایجاد تمرکز در سیاست‌گذاری امور اتباع خارجی (آواره، پناهنده، مهاجر و اتباع خارجی دارای گذرنامه) در زمینه ورود، اسکان، اخراج، اشتغال، آموزش، بهداشت، و درمان و روابط بین‌الملل، 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 هیئت وزیران قابل اجرا خواهد بود. آئی‌نامه اجرایی این ماده به پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های کار و امور اجتماعی، کشور و اطلاعات به تصویب هیئت 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 ۱۶/۰۱/۱۳۹۶:

جزء ۵ بند ب ماده ۷۰. 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 آئین نامه ای خواهد بود که حداکثر ظرف ۳ ماه از زمان لازم الاجرا شدن این قانون به تصویب هیئت وزیران می رسد. حکم این جزء بر حکم ماده ۴ قانون احکام دائمی برنامه های 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 مأموریت محوله از سوی مراجع ذی صلاح به درجه رفیع شهادت یا جانبازی یا اسارت نائل آمده اند 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 تأمین اجتماعی نیروهای مسلح (ساتا) قرار می گیرند.

تبصره: اعطای تابعیت و اقامت به افراد موضوع این ماده بر اساس ضوابط در چارچوب قانون خواهد بود که حداکثر ظرف مدت ۳ ماه از لازم الاجرا شدن این قانون توسط ستاد کل نیروهای مسلح با همکاری وزارتخانه های امور خارجه و کشور تهیه و به تصویب شورای عالی امنیت ملی با رعایت اصل یک صد و هفتاد و ششم قانون اساسی می رسد.