

## A Critical Review of Iran's Immigration Policies Toward Afghans: Providing an Alternative Path

Saideh Saidi  \*

Assistant Professor in Anthropology Institute for  
Social and Cultural Studies, Tehran, Iran

### Abstract

Iran is strategically located in one of the most important and active migration corridors in the world, as it is simultaneously the country of origin, transit, and destination for millions of migrants. The aim of the present study is to critically analyze Iran's policymaking towards Afghan migrants in Iran and to present an alternative model. This research is multidimensional and has been conducted in a qualitative paradigm. The method of collecting data and information was a combination of documentary sources, expert interview, holding expert panels and obtaining the opinions of relevant agencies and institutions. The first step in policymaking is to clarify the issue. Governance and policymaking in the field of Afghan migrants requires a proactive, selective, intelligent, and long-term approach. The long-term presence of Afghan migrants in Iran has overshadowed various aspects of the life of society (immigrant-host) and has caused numerous challenges and opportunities in the political, cultural, social, security, and economic spheres, and it seems that the lack of coherent and forward-looking policymaking in this area can create serious risks. This study, while explaining the legal, political, social, economic, and security aspects of Afghan nationals' migration to Iran, presents a 7-stage conceptual model of migration governance as the foundation for policymaking in this area, which includes the pre-migration stage, transit, border management, entry and identification, integration, expulsion, and reintegration. The proposed strategies are presented separately for each of these stages.

**Keywords:** Migration, Afghanistan, Governance, Future Studies, Iran.

\* Corresponding Author: Saidi@iscs.ac.ir

**How to Cite:** Saidi, S. (2025). A Critical Review of Iran's Immigration Policies Toward Afghans: Providing an Alternative Path, *Quarterly Journal of Social sciences*, 32(110), 1-39. DOI: 10.22054/qjss.2026.90437.2948

Original Research

Accepted: 26/01/2025

Revised: 07/01/2026

Received: 22/11/2025

eISSN: 2538-2772

ISSN: 1735/1162

## **Extended Abstract**

### **Introduction**

Migration has become one of the most important central issues in international relations in recent years. Given the special conditions of the Southwest Asian region, migration is a lived experience and survival strategy for many people, which has led to the formation of one of the most active migration domains. Iran has a strategic position in one of the most important and active migration corridors in the world, as it is simultaneously the country of origin, transit, and destination for millions of migrants. The aim of the present study is to critically analyze Iran's policy towards Afghan migrants and to present an alternative model. The presence of millions of Afghans in the past four decades has caused numerous challenges and opportunities in the political, cultural, social, security and economic spheres, and it seems that due to the lack of coherent and well-prepared policymaking in this area, Afghan migrants in Iran have turned from a social issue into a political/security issue.

Despite facing extensive international sanctions for nearly five decades, Iran has hosted one of the largest immigrant populations in the world. The first step in policymaking is to clarify the issue. Governance and policymaking in the field of Afghan nationals requires a proactive, selective, intelligent, and long-term approach. Although Iran has always been one of the largest hosts of Afghan immigrants in the world, due to the lack of a comprehensive immigration policy in the country, it seems that despite the costs imposed on the country, the policy-making system has not been able to utilize the potential of this large population, and this ambiguous, complex, and confusing situation has created serious risks for both the immigrant community and the host country.

This research seeks to answer the question of how Iran's policymaking towards Afghans has been formulated and what characteristics would an alternative model have? This multidimensional research was conducted in a qualitative paradigm. The data and information collection method was a combination of documentary sources, semi-structured interviews, holding a panel of experts, and obtaining the views of relevant agencies and institutions.

The first step in policymaking is to clarify the issue. Governance and policymaking in the field of Afghan nationals requires a proactive,

selective, intelligent, and long-term approach. The long-term presence of Afghans in Iran has overshadowed various aspects of the life of society (immigrant-host) and has caused numerous challenges and opportunities in the political, cultural, social, security, and economic spheres, and it seems that the lack of coherent and forward-looking policymaking in this area can create serious risks.

The diversity of residency statuses of Afghans is one of the most important pitfalls of immigration governance in Iran. In the last two decades, various residence cards and permits have been issued to foreign nationals in Iran, issued by different institutions with different goals, privileges, and obligations. One of the factors that has led to the confusion of the issue of immigration in Iran, in addition to the multiplicity of identity documents, is the multiplicity of identification codes, which not only poses a problem for the immigrant community but also deprives the policy-making system to make coherent decisions. Political fragmentation and multiple, intermittent, and sometimes conflicting procedures have multiple effects and have led to the strengthening of informal life of migrants in Iran.

Paying attention to the specifics of this informal life is one of the most important tasks of the policy-making system, because the growth of these fluid groups that operate outside of official institutions and gradually gain the power to network, organize, and mobilize can become a "prison for new changes" because the feeling of a common threat will lead to the mobilization of passive networks. In the realm of danger and crisis, Afghan refugees present themselves as another important figure who must be seen/heard/controlled or negotiated with; a situation that is no longer temporary and it is not possible to ignore the presence of the other party, and a solution must be found for it.

Adopting a development-oriented approach to the issue of immigration leads to the orientation of policy-making in the field of citizens towards proactive, selective, agentic and rational selection approaches in the immigration industry. Policy-making in the field of Afghans in Iran is formulated in two general aspects: support (services) and control (regulation). The constant change of laws and regulations, the dominance of the security perspective on the issue of immigrants, shows the lack of effectiveness of policy-making in the field of non-Iranian citizens.

The continuation of short-term and partial policies based on profit and placing Afghans in a suspended position, in addition to overshadowing the services and facilities that Iran has provided to millions of foreign citizens in the country for more than four decades, has led to the destruction of the country's image in the international arena and increased dissatisfaction among both the host and immigrant communities. Although the continuation of this practice can lead to short-term economic exploitation for the government and other relevant sectors, it will increase the tendency to live informally and in the shadows and, in the long term, will lead to the formation of a dissatisfied, uncontrollable, anti-discipline and socially unacceptable population, which will have the potential for abnormal behavior and create costs for Iran.

This study, while explaining the legal, political, social, economic, and security aspects of Afghan nationals' migration to Iran, presents a 7-stage conceptual model of migration governance as the foundation for policymaking in this area, which includes the pre-migration stage, transit, border management, entry and identification, integration, expulsion, and reintegration. The proposed strategies are presented separately for each of these stages.

## عنوان: بررسی انتقادی سیاست‌های مهاجرتی ایران در قبال اتباع افغانستانی: ارائه نمونه بدیل

استادیار انسان‌شناسی موسسه مطالعات فرهنگی و اجتماعی وزارت علوم، تهران،

\*  سعیده سعیدی

ایران

### چکیده

ایران در یکی مهم‌ترین و فعال‌ترین گذرگاه‌های مهاجرتی در جهان موقعیت استراتژیکی دارد چرا که به‌طور هم‌زمان کشور مبدأ، ترانزیت و مقصد میلیون‌ها مهاجر است. هدف پژوهش پیش‌رو واکاوی انتقادی سیاست‌گذاری ایران در قبال اتباع افغانستانی و ارائه نمونه بدیل می‌باشد. این پژوهش چندبعدی و در پارادایم کیفی انجام شده است. روش جمع‌آوری داده‌ها و اطلاعات ترکیبی از منابع اسنادی، مصاحبه متخصصان، برگزاری پانل خبرگان و کسب نقطه نظرات دستگاه‌ها و نهادهای مرتبط با موضوع بوده است. گام اول در سیاست‌گذاری، تبیین مسئله است. حکمرانی و سیاست‌گذاری در حوزه اتباع افغانستانی نیازمند رویکردی پیش‌دستانه، به‌گزین، هوشمندانه و درازمدت است. حضور بلندمدت اتباع افغانستانی در ایران ابعاد مختلفی از زیست جامعه (مهاجر-میزبان) را تحت‌الشعاع قرار داده و سبب ساز چالش و فرصت‌های متعددی در حوزه‌های سیاسی، فرهنگی، اجتماعی، امنیتی و اقتصادی شده است که به نظر می‌رسد فقدان سیاست‌گذاری منسجم و آینده‌نگرانه در این حوزه می‌تواند مخاطرات جدی ایجاد نماید. این پژوهش ضمن تبیین وجوه حقوقی، سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و امنیتی مهاجرت اتباع افغانستانی به ایران مدل مفهومی ۷ مرحله‌ای حکمرانی مهاجرت را به‌عنوان شالوده سیاست‌گذاری در این حوزه ارائه نماید که شامل مرحله پیش‌مهاجرت، ترانزیت، مدیریت مرز، ورود و شناسایی، ادغام، اخراج و بازادغام می‌باشد. راهبردهای پیشنهادی، در هر یک از این مراحل به تفکیک ارائه شده است.

کلیدواژه‌ها: مهاجرت، افغانستان، حکمرانی، آینده پژوهی، ایران.

## بیان مسئله

مهاجرت و پناهندگی به یکی از مهم‌ترین مباحث محوری روابط بین‌الملل در سال‌های اخیر تبدیل شده است و افراد باهدف دستیابی به امنیت، رفاه و تأمین معیشت چه در محدوده مرزهای ملی و چه به‌دلیل توسعه فناوری ارتباطات و اطلاعات و سهولت حمل‌ونقل در ورای مرزهای جغرافیایی اقدام به تحرک مکانی می‌کنند. باتوجه به شرایط ویژه منطقه آسیای جنوب غربی برای بسیاری از افراد مهاجرت به‌عنوان تجربه زیسته و استراتژی بقاست که به شکل‌گیری یکی از فعال‌ترین زیست‌بوم‌های مهاجرتی منجر شده است. ایران به‌عنوان یکی از مهم‌ترین و فعال‌ترین گذرگاه‌های مهاجرتی در جهان موقعیت استراتژیکی دارد چراکه به‌طور هم‌زمان کشور مبدأ، ترانزیت و مقصد میلیون‌ها مهاجر است.<sup>۱</sup>

حضور میلیونی اتباع افغانستان در چهار دهه گذشته سبب ساز چالش و فرصت‌های متعددی در حوزه‌های سیاسی، فرهنگی، اجتماعی، امنیتی و اقتصادی شده و به نظر می‌رسد به‌دلیل نبود سیاست‌گذاری منسجم و آینده‌نگرانه در این حوزه، مهاجرین افغانستانی در ایران از موضوعی اجتماعی به مسئله‌ای سیاسی/امنیتی تبدیل شده‌اند.

منازعات داخلی ناشی از تنش‌های قومی، مذهبی و سیاسی، فقر، جنگ‌های نیابتی، موقعیت جغرافیایی، چالش‌های محیط زیستی، ظهور نیروهای طالبان و داعش و سایر گروه‌های جهادی و تأثیرات پربسامد تغییرات سیاسی، اجتماعی، اقتصادی بر جامعه منجر به مهاجرت‌های گسترده بین‌المللی و همچنین آوارگی داخلی میلیون‌ها افغانستانی گردیده و ایران در طی چهار دهه اخیر باتوجه به مجاورت جغرافیایی، دسترسی آسان، قرابت مذهبی، زبانی و فرهنگی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین کانون‌های جذب مهاجرین موقت و دائم افغانستانی در جهان بوده به‌نوعی که امروزه با ظهور نسل سوم مهاجرین روبه‌رو هستیم.

این پژوهش در صدد پاسخگویی به این سؤال است که سیاست‌گذاری ایران در قبال اتباع افغانستانی چگونه صورت‌بندی شده است و نمونه بدیل چه ویژگی‌هایی خواهد

۱. اگرچه جمعیت پناهجویان و پناهندگان در ایران با ملیت‌های افغانستانی و عراقی شناخته می‌شوند اما در مقیاسی کمتر اتباع پاکستان، کویت، قرقیزستان، ازبکستان، میانمار، تاجیکستان و بنگلادش حضور داشته‌اند.

داشت؟

این پژوهش چندبعدی و در پارادایم کیفی انجام شده است. روش جمع‌آوری داده ترکیبی از منابع اسنادی، برگزاری چهار پانل خبرگان با مشارکت اساتید صاحب اثر در موضوع مهاجران افغانستانی و مصاحبه متخصصان در راستای کسب نقطه نظرات دستگاه‌ها و نهادهای مرتبط همچون وزارت کشور، وزارت بهداشت، وزارت علوم، وزارت آموزش و پرورش و امور بین‌الملل نهاد رهبری بوده است.

موضوع مهاجرین افغانستانی نمود جدی در تحقیقات دانشگاهی به‌ویژه در دهه اخیر داشته است اما بررسی‌ها نشان می‌دهد ادبیات تولیدشده وجوه متعدد و متداخلی را در برمی‌گیرد که گاه کارایی لازم برای تبیین موقعیت‌مندی مهاجرین افغانستانی ساکن ایران را از دست می‌دهد. موضوع اتباع افغانستانی در ایران به‌عنوان موضوعی بین‌رشته‌ای، از نظرگاه‌های مختلف مردم‌شناسی (سعیدی ۱۴۰۱؛ مونسوتی ۲۰۰۷)، جمعیت‌شناسی (عباسی شوازی و صادقی ۲۰۱۵)، جامعه‌شناسی (نصر اصفهانی ۱۳۹۷)، ادبی (عاملی و احمدی ۱۳۹۳)، جغرافیایی (کشاورز قاسمی و نادرپور ۱۳۹۸)، اقتصادی (عیسی زاده و مهرانفر ۱۳۸۹) و علوم انتظامی (علی‌پور و همکاران ۱۳۹۶) مورد مذاقه قرار گرفته است.

ایران علیرغم مواجهه‌شدن با تحریم‌های گسترده بین‌المللی نزدیک به پنج دهه میزبان یکی از بزرگ‌ترین جمعیت‌های مهاجرتی در جهان است. گام اول در سیاست‌گذاری، تبیین مسئله است. حکمرانی و سیاست‌گذاری در حوزه اتباع افغانستانی نیازمند رویکردی پیش‌دستانه، به‌گزین، هوشمندانه و درازمدت است. اگرچه ایران همواره یکی از بزرگ‌ترین میزبانان مهاجرین افغانستانی در جهان بوده است اما به‌دلیل نبود سیاست مهاجرتی جامع در کشور به نظر می‌رسد علی‌رغم هزینه‌های تحمیل‌شده به کشور، دستگاه سیاست‌گذار نتوانسته است از ظرفیت‌های این جمعیت بزرگ استفاده کند و این موقعیت مبهم، پیچیده و سردرگم، هم برای جامعه مهاجرین و هم کشور میزبان موجد مخاطرات جدی شده است.

## روندهای مهاجرتی در آینه آمار

یکی از مهم‌ترین چالش‌های پژوهش در بسیاری از موضوعات علوم اجتماعی در ایران به‌ویژه مهاجرت‌های بین‌المللی، نبود آمارهای مستند و قابل‌اتکاست و بیشتر از اینکه آمارهای کمی و کیفی دقیق از جامعه هدف در دسترس باشد مطالعات صورت گرفته بر اساس تخمین صورت‌بندی می‌شوند؛ به نظر می‌رسد ضعف آماری در این زمینه معلول فقدان سیاستی واحد در خصوص مدیریت جامع پدیده مهاجرت در ایران و نبود پنجره واحد سیاست‌گذاری است.

اگرچه تعداد مهاجرین به نسبت جمعیت جهان کم است (حدود ۳ در صد) اما اثرات این جابه‌جایی‌های جمعیتی در ابعاد مختلف قابل توجه است؛ تعداد مهاجرین با رشدی شتابان از ۲۲۱ میلیون در سال ۲۰۱۰ به ۳۰۴ میلیون نفر رسیده است (گزارش سازمان بین‌المللی مهاجرت ۲۰۲۵). همچنین تعداد آوارگان در سال ۲۰۲۴ به بیش از ۱۲۲٫۶ میلیون نفر افزایش یافت.

نکته حائز اهمیت در تحلیل آمار جهانی مهاجرت تفاوت درصد رشد آمار در مهاجرت‌های داوطلبانه (جمعیت مهاجرین) و مهاجرت‌های اجباری (جمعیت آوارگان، پناهنجویان و پناهندگان) است. در طی بازه ده‌ساله بین ۲۰۱۰ تا ۲۰۲۰ مهاجرت‌های داوطلبانه ۲۷ درصد رشد داشته درحالی‌که حوزه آوارگان داخلی بیش از ۱۰۰ درصد و حوزه پناهندگان با بیش از ۱۵۴ درصد رشد مواجه شده‌اند. افزایش چشمگیر مهاجرت‌های اجباری در این بازه نشانه‌ای است آشکار از افزایش خشونت و جنگ و درگیری‌های متعدد در بخش‌های مختلف جهان که همراه با سختگیرانه‌تر شدن قوانین مهاجرتی و افزایش کنترل‌گری‌های مرزی افراد را به تحرک مکانی در بسترهای پرمخاطره و ناامن سوق داده است (سعیدی ۱۴۰۱).

در چهار دهه گذشته یکی از مهم‌ترین بازیگران عرصه مهاجرت‌های اجباری افغانستان است که در نتیجه سال‌ها جنگ مزمن و ناآرامی‌های داخلی به‌عنوان یکی از بزرگ‌ترین کشورهای مهاجرفرست در عرصه جهانی است و ۷۶ درصد از جمعیت این کشور حداقل

برای یک‌بار تجربه آوارگی داخلی یا خارجی را در زندگی داشته‌اند (گزارش صلیب سرخ ۲۰۰۹).

جدول ۱. آمار اتباع افغانستانی در ایران

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• مرکز مطالعات راهبردی وزارت کشور: ۱۰,۵ میلیون نفر (شهریور ۱۴۰۳)</li> <li>• اداره اتباع (آمار کل در آبان ۱۴۰۳): ۶,۲۰۰ میلیون نفر شامل:</li> <li>• اتباع دارای برگه سرشماری/بازشماری («شبه قانونی»): ۲,۰۳۴,۴۶۹ نفر</li> <li>• اتباع دارای کارت آمایش (پناهنده جمعی): ۷۷۱,۶۲۴ نفر</li> <li>• اتباع دارای گذرنامه خانواری: ۲۷۰,۹۷۹ نفر</li> <li>• اتباع دارای ویزا و اقامت‌های مختلف: ۱,۰۲۲,۹۲۸ نفر</li> <li>• افراد فاقد مدرک: در حدود ۲ میلیون نفر</li> <li>• آمار دانش آموزان: ۶۱۱ هزار نفر (اسفند ۱۴۰۳)</li> <li>• آمار دانشجویان (در وزارت علوم و وزارت بهداشت): ۱۱۷۹۶ نفر<sup>۲</sup></li> <li>• آمار نیروی کار افغانستانی رسمی (تیر ۱۴۰۴): ۴۲۷ هزار</li> </ul> | <p><b>آمار اعلامی توسط دولت چهاردهم (۱۴۰۴)</b></p>                                     |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• ۷۵۰ هزار دارای کارت آمایش</li> <li>• ۲,۶۰۰ میلیون افغانستانی سرشماری شده</li> <li>• ۳۶۰ هزار نفر دارای مجوز اقامت</li> <li>• ۲۶۷ هزار نفر دارای گذرنامه خانواری</li> <li>• ۵۰۰ هزار نفر اتباع افغانستانی فاقد مدرک</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <p><b>آمار اعلامی توسط کمیساریای عالی سازمان ملل متحد در امور پناهندگان (۲۰۲۵)</b></p> |

۱. براساس جدیدترین آمار منتشر شده از سوی وزارت آموزش و پرورش، دانش آموزان افغانستانی بیش از ۹۵ درصد از کل جمعیت دانش آموزان غیرایرانی در نهاد آموزش و پرورش ایران را شامل می‌شوند. براساس گزارش مرکز مطالعات راهبردی وزارت کشور (مهر ۱۴۰۳) در حدود ۱۰,۳ همت هزینه آموزش اتباع در کشور به طور سالیانه است که شامل خدمات آموزشی، سنجش دانش آموز و تست‌های آموزشی و تشخیصی است؛ از سوی دیگر دوره‌های آموزشی روان‌شناختی برای خانواده‌های این دانش آموزان در برنامه این وزارتخانه وجود دارد.
۲. به دلیل وجود آمارهای غیرمستند داده‌های این بخش از موسسه پژوهش و برنامه ریزی در آموزش عالی اخذ شده و داده ثبتی مبنا است.
۳. آمار اعلامی براساس گزارش معاون توسعه کارآفرینی و اشتغال وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی می‌باشد که طبق آن ۵۳ درصد در بخش ساختمانی فعالیت دارند و ۱۹,۲ درصد در حوزه صنعت، ۱۵,۸ درصد در بخش خدمات و ۸ درصد در حوزه معدن فعالیت دارند.

یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های جمعیت مهاجرین در ایران پراکندگی سکونت افراد در سطح شهرهاست و در حدود ۶۴ درصد جمعیت مهاجرین افغانستانی در هفت استان کشور ساکن هستند (گزارش اداره کل امور اتباع و مهاجرین خارجی وزارت کشور). بر اساس گزارش کمیساریای عالی سازمان ملل در امور پناهندگان (۲۰۲۵) در حدود ۹۹ درصد از پناهندگان در شهرها و روستاها و در کنار جامعه میزبان زندگی می‌کنند در حالی که صرفاً ۱ درصد در مهمانشهر (همچون زیوه، ورمانگ، بزیله، دیلزه، رفسنجان و بنی‌نجر) حضور دارند؛ این در حالی است که بر اساس کنوانسیون‌های بین‌المللی اکثریت کشورهای میزبان، مهاجرین را به صورت کنترل‌شده و قاعده‌مند در مهمانشهرها و اردوگاه‌های مرزی اسکان می‌دهند. از دیگر شاخصه‌های ساختار جمعیتی مهاجرین ساکن ایران جوان بودن است به طوری که بر اساس داده‌های سرشماری مسکن و نفوس (مرکز آمار ایران ۱۳۹۵) حدود ۴۶ درصد مهاجرین افغانستانی زیر ۲۰ سال و حدود ۶۷ درصد آنان زیر ۳۰ سال سن داشته‌اند.

### ملاحظات مفهومی حکمرانی مهاجرت اتباع افغانستانی

در خصوص سیاست‌گذاری و حکمرانی مهاجرت در رابطه با افغانستان ماهیت و جنس تحرک مکانی جمعیت‌های انسانی در این منطقه به چند دلیل متفاوت است که می‌بایست در فرایند سیاست‌گذاری مورد توجه قرار گیرد:

۱. دو کشور ایران و افغانستان دارای میراث تمدنی مشترک هستند و از نظر زبان، دین و سایر ویژگی‌های فرهنگی و تمدنی قرابت ویژه‌ای دارند. این قرابت زبانی و فرهنگی نمونه منحصر به فردی است که در جابه‌جایی‌های انسانی در جهان کمتر یافت می‌شود. زبان فارسی به عنوان نقطه اتصال کشورها نقش مهمی در همگرایی منطقه‌ای ایفا می‌کند.

۲. افغانستان در طی بیش از چهار دهه اخیر همواره یکی از سه کشور فرستنده مهاجر/پناهنده به جهان بوده و این کشور در کانون پمپاژ آوارگان ناشی از سوانح طبیعی و مخاصمات مسلحانه است.

۳. دو کشور ایران و افغانستان در حدود ۹۹۴ کیلومتر مرز مشترک دارند که به دلیل

پیچیدگی‌های توپولوژیک، ضعف زیرساخت‌های دفاعی کنترل‌گری مرزی و فقدان پاسخگویی و مسئولیت مرزبانی از سوی کشور مقابل با دشواری همراه بوده است.

۴. ماهیت مهاجرت از افغانستان به ایران به تدریج از مهاجرت فصلی/مردانه/موقت به مهاجرت غیرفصلی/دائمی/خانوادگی تغییر یافته است. بر اساس آمارهای سرشماری نفوس و مسکن مهاجرت اتباع افغانستانی با کاهش شاخص نسبت جنسی از ۱۲۲ به ۱۱۵ مواجه شده است که یکی از عوامل این تغییر، مهاجرت خانوادگی است. حضور پررنگ شبکه‌های خویشاوندی پیشینی، در کنار بی‌ثباتی این کشور به تقویت جریان مهاجرت غیرفصلی و خانوادگی به ایران منجر شده است.

۵. به دلیل به رسمیت نشناختن حقوقی حکومت سرپرست در افغانستان و اعمال تحریم‌های بین‌المللی وضعیت اقتصادی، اجتماعی این کشور بر اساس شاخص‌های مختلف با چالش‌های جدی روبرو است. بر اساس گزارش یونیسف در سال ۲۰۲۵ نرخ مرگ‌ومیر در افغانستان بسیار بالا و ۶۳۸ در هر ۱۰۰ هزار تولد است؛ در سال ۲۰۲۴ بیش از ۳٫۷ میلیون نفر از کودکان بازمانده از تحصیل هستند که بیشترین سهم را دختران دارند. بعد از محدودیت‌های آموزشی و کاری زنان از سال ۱۴۰۲ وضعیت این گروه به مراتب وخیم‌تر شده است. بر اساس آخرین گزارش مشترک مرکز پایش آوارگان داخلی و شورای پناهندگان نروژ (۲۰۲۵) شمار آوارگان داخلی افغانستان به بیش از نیم میلیون نفر رسیده است. همچنین با توجه به شواهد موجود به نظر می‌رسد جمعیت جوانان نیت‌در افغانستان نرخ بالایی داشته که تمناهای مهاجرت را افزایش می‌دهند.

### فرصت‌های حضور اتباع افغانستانی در ایران

حضور میلیونی اتباع افغانستانی در ایران با فراز و نشیب‌های متعدد همراه بوده است. در جدول شماره ۲ تلاش شده است تا زمینه‌های فرصت محوری از حضور اتباع افغانستانی برای ایران ارائه گردد:

جدول ۲. فرصت‌های موجود در موضوع اتباع افغانستانی در ایران (سعیدی ۱۴۰۱)

|    |                                                                                                                          |
|----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ۱  | ظرفیت‌های بهره‌مند شدن از حضور نخبگان و سرمایه‌گذاران افغانستانی                                                         |
| ۲  | ظرفیت بالقوه مهاجرین به‌عنوان سفیر فرهنگی ایران در افغانستان و در دیاسپورای افغانستانی                                   |
| ۳  | سرمایه‌گذاری روی اشتراکات مذهبی، زبانی، فرهنگی، جغرافیایی و تمدنی                                                        |
| ۴  | ایجاد مراکز علمی، فرهنگی و اقتصادی در اطراف مرز با مشارکت دو کشور                                                        |
| ۵  | تقویت همکاری دانشگاه‌های دو کشور در تربیت دانشجویان به‌صورت مشترک                                                        |
| ۶  | دسترسی به آموزش و فرصت مهارت‌آموزی در جهت تقویت فرایند جامعه‌پذیری و فرهنگ‌پذیری بر اساس ارزش‌ها و هنجارهای جامعه میزبان |
| ۷  | امکان استفاده از ظرفیت مهاجرین برای افزایش مراودات تجاری با کشور افغانستان                                               |
| ۸  | وجود نیروی کار ارزان به‌ویژه در حوزه مشاغل یدی سخت                                                                       |
| ۹  | بهره‌مند شدن از ظرفیت اقتصادی گردشگری سلامت اتباع افغانستانی به ایران                                                    |
| ۱۰ | تأثیر مستقیم ایران بر بازار نشر در افغانستان به‌واسطه رفت‌وبرگشت مهاجرین بین دو کشور                                     |
| ۱۱ | بهره‌مندی از نیروی کار ماهر مهاجرین در توسعه کشور میزبان                                                                 |
| ۱۲ | استفاده از ظرفیت فارغ‌التحصیلان افغانستانی در مراکز دانشگاهی افغانستان                                                   |
| ۱۳ | بازیگری در صنعت مهاجرت در عرصه بین‌الملل                                                                                 |
| ۱۴ | افزایش تعامل با سازمان‌ها و خیریه‌های بین‌المللی در حوزه پناهندگان                                                       |

اگرچه تحریم‌های سنگین بین‌المللی، فقدان سیاست جامع مهاجرتی و جمعیت میلیونی مهاجرین منجر به تشدید نارضایتی‌ها شده است اما تجربه زندگی در ایران در ابعاد مختلف نقاط مثبتی را برای این گروه در ابعاد آموزشی، بهداشتی، امنیتی، اقتصادی و اجتماعی به همراه داشته است.

نرخ باسوادی اتباع افغانستانی با تجربه مهاجرت به ایران رشد چشمگیری داشته به‌طوری‌که در ابتدای انقلاب اسلامی کمتر از ۱۰ درصد باسواد بودند و در سال‌های پایانی دهه نود شمسی به ۶۴ درصد (۶۶ درصد برای مردان و ۶۲ درصد برای زنان) افزایش یافت.<sup>۱</sup> تحرک تحصیلی در بین نسل‌های اول، دوم و سوم مهاجرین افغانستانی روند صعودی قابل‌ملاحظه‌ای داشته است. در بازه دو دهه از ۱۳۷۵ تا ۱۳۹۵ پوشش ثبت‌نام دوره ابتدایی به

۱. براساس گزارش یونسف (۲۰۲۳) نرخ باسوادی در افغانستان ۳۷٫۲ درصد است که سهم مردان ۵۲٫۱ درصد و سهم زنان ۲۲٫۶ درصد بوده است.

بالاتر از ۸۰ درصد؛ این رقم برای مقطع متوسطه دوره اول از ۵۱ درصد به ۷۶ درصد و در دوره متوسطه دوم از ۲۵ درصد به ۴۲ درصد افزایش یافته است (گزارش اداره بین‌الملل وزارت آموزش و پرورش). یکی از مهم‌ترین عوامل ریزش دانش آموزان اتباع بعد از دوران ابتدایی علاوه بر عوامل فرهنگی و اجتماعی، تمایل و نیاز برای ورود به بازار کار است.

در خصوص دسترسی به خدمات بهداشتی و پزشکی وزارت بهداشت با در اختیار قرار دادن خدمات سطح ۱ (در مراکز خدمات جامع سلامت شهری و روستایی، پایگاه‌های بهداشتی و خانه‌های بهداشت) به مهاجرین مجاز و غیرمجاز با محوریت سلامت عمومی گام مهمی در جهت بهبود دسترسی اتباع افغانستانی برداشته است. خدمات رایگان و جامع در قبال واکسیناسیون نوزادان، کودکان و زنان باردار و همچنین شناسایی و درمان بیماری واگیردار سل، مالاریا و ایدز نیز در راستای بهبود سلامت عمومی جامعه و هم‌سرنوشتی لحاظ شده است. در خصوص خدمات بهداشتی و درمانی ارائه شده در سطح ۲ (بیمارستان و کلینیک) و سطح ۳ (خدمات تخصصی و فوق تخصصی) کلیه اتباع افغانستان صرفاً به دو شیوه هزینه شخصی یا استفاده از دفترچه بیمه (بیمه سلامت یا بیمه تأمین اجتماعی) امکان دسترسی به خدمات را خواهند داشت (گفتگو با مسئولان وزارت بهداشت، بهار ۱۴۰۰).

افزایش سهمیه حضور در مدارس کار و دانش و فنی و حرفه‌ای، حق داشتن سیم‌کارت، تغییر قانون در جهت شرکت و ورود اتباع خارجی در مدارس خاص تیزهوشان، شاهد و نمونه دولتی، امکان دریافت گواهینامه برای مهاجرین دارای گذرنامه و افزایش ارائه خدمات بیمه‌ای اتباع افغانستانی از دیگر اقدامات دولت ایران در سال‌های اخیر در راستای تسهیل حضور اتباع افغانستانی دارای مدارک قانونی بوده است.

همچنین بر اساس آخرین پیمایش‌های انجام شده در افغانستان «نیاز به امنیت و دغدغه‌های امنیتی» اولین دلیل افراد برای تمایل به مهاجرت از این کشور بوده است (گزارش بنیاد آسیا ۲۰۲۴)؛ مهاجرت به ایران بخش زیادی از این دغدغه را مرتفع نموده است. تجربه حضور در جامعه شهری ایران فرصت مناسبی برای جامعه‌پذیری اتباع افغانستانی به‌ویژه زنان و دختران در فضایی مشابه با ایرانیان ایجاد کرده است.

همچنین در بحران‌های مختلف به‌ویژه تغییرات سیاسی تابستان ۱۴۰۰ و یا سایر بحران‌های اقلیمی و طبیعی ایران همواره نقش مهمی در حمایت از اتباع افغانستانی داشته است؛ به‌عنوان مثال حضور مستقیم در افغانستان از طریق نهادهایی همچون هلال‌احمر و یا ارائه تسهیلات به نخبگان افغانستانی در دانشگاه‌های کشور در قالب فرصت مطالعاتی، تخفیف شهری و ارائه بورسیه به زنان افغانستانی. موج‌های مهاجرتی اتباع افغانستان و مواجهه ایران.

مهاجرت اتباع افغانستانی به ایران فرایندی مداوم و تاریخی بوده که می‌توان به دوران قاجار و استقرار خانواده‌های افغانستانی (خاوری) به شکل ایللیاتی در مناطق شرقی کشور به‌ویژه تربت‌جام اشاره کرد. در سال‌های میانی دهه ۵۰ شمسی بعد از افزایش چشمگیر قیمت نفت (۱۹۷۳) و گسترش فزاینده ساخت و ساز در ایران نیاز به نیروی کارگر خارجی افزایش یافت و فرایند مهاجرتی کارگران افغانستانی آغاز شد. بزرگ‌ترین موج جابه‌جایی اتباع افغانستان به سوی مرزهای ایران با شروع انقلاب اسلامی شکل گرفت. اشغال افغانستان به وسیله شوروی و قدرت‌گیری دولت کمونیستی مسبب موج گسترده‌ای از مهاجرت به سوی مرزهای شرقی به ایران شد. در سال‌های ابتدایی دهه شصت شمسی، با مهاجرین افغانستانی بر اساس ملاحظات بشردوستانه تحت عنوان شناسایی موقتی/جمعی (پریمافاشی) رفتار می‌شد؛ در این راستا اجازه اقامت نامحدود در کشور داشتند و کمک‌هزینه غذا، مراقبت‌های بهداشتی و خدمات آموزشی به‌صورت رایگان در اختیار آنان قرار می‌گرفت.

موج دوم مهاجرت از سال ۱۳۶۸ بعد از خروج نیروهای شوروی از افغانستان و پس از شروع جنگ داخلی و افزایش تنش‌ها و ناآرامی‌ها آغاز شد. هم‌زمانی این موج با پایان جنگ هشت‌ساله ایران و عراق چالش‌های متعددی برای دولت ایران به وجود آورد. موج سوم مهاجرت از افغانستان با به قدرت رسیدن طالبان (امارت اسلامی افغانستان) در سال‌های ابتدایی دهه ۷۰ شمسی شکل گرفت؛ تغییرات گسترده و سریع در فضای عمومی افغانستان اگرچه تأثیرات گسترده‌ای بر معیشت و سامان اقتصادی جامعه گذاشت اما تغییر

رویکردهای ایدئولوژیک امارت اسلامی افغانستان در قبال زنان، فعالان اجتماعی و سیاسی و جوانان به شکل‌گیری تمنای خروج از کشور دامن زد و برای بسیاری از اتباع افغانستانی، ایران مطلوب‌ترین مقصد مهاجرتی بود.

موج چهارم مهاجرت از سال ۱۳۸۰ با حمله آمریکا و هم‌پیمانانش به افغانستان رقم خورد. گسترش ناامنی و بحران اقتصادی ناشی از نبردهای چریکی و بین‌المللی فرایند مهاجرتی بین دو کشور را تشدید کرد. نکته مهمی که در خصوص این موج باید اشاره کرد اینکه بعد از استقرار نیروهای ائتلاف و تشکیل دولت انتقالی افغانستان (۲۰۰۲) موجی از بازگشت مهاجرین به کشور مبدأ آغاز شد.

مجدداً در بازه زمانی نزدیک به سال ۲۰۱۴ و اعلام خروج نیروهای ائتلاف به رهبری ایالات متحده آمریکا موج مهاجرتی جدیدی (پنجم) در افغانستان شکل گرفت و ایران یکی از مهم‌ترین مقاصد این تحرک مکانی بود. این موج مهاجرتی در سطح گسترده‌تری جریان یافت و از سال ۲۰۱۵ با بالا گرفتن بحران در منطقه خاورمیانه به‌خصوص سوریه و چراغ سبز رهبران اروپایی عملاً مسیرهای مهاجرت و پناه‌جویی به سمت اروپا تغییر جهت مشهودی یافت.

بازگشت مجدد طالبان به قدرت در تابستان ۱۴۰۰ منجر به شکل‌گیری موج ششم تحرک مکانی گسترده در افغانستان گردیده که تأثیر جدی و مستقیمی بر مرزهای شرقی ایران داشته است هرچند که باید گفت به‌دلیل چالش کنترل مرزهای شرقی از چند ماه پیش از تغییر قدرت سیاسی داخل افغانستان حرکت‌های مهاجرتی تشدید شد. اگرچه سیاست رسمی دولت ایران سکوت خبری و بسته اعلام شدن مبادی ورودی بود اما موج آوارگی علی‌رغم فقدان تمهید اردوگاه‌های مراقبتی و نگهداری که با حمایت مالی سازمان‌های بین‌المللی در مواقع بحران وجود دارد به اشکال غیرمعارف در جریان بوده است. بازخوانی حقوقی زیست اتباع افغانستانی در ایران.

فقدان سیاست‌گذاری منسجم، نبود پنجره مدیریتی واحد در حوزه مهاجرت و نبود

نظارت و ساختار نهادی در مواجهه دولت ایران با فرایند مهاجرت و آوارگی اتباع افغانستانی از همان ابتدای انقلاب اسلامی منجر به شکل‌گیری جمعیتی سیال شده که از تنوع دسته‌بندی حقوقی و اقامتی برخوردار است. سیستم پناهندگی ایران از اوایل دهه ۱۳۸۰ دچار تغییراتی شد و با اجرای طرح آمایش و صدور کارت شناسایی برای پناهندگان از ابتدای دهه هشتاد شمسی پناهجوی جدیدی در ایران ثبت نگردید (مگر در موارد خاص). از این رو آوارگان تازه‌وارد افغانستانی وضعیت پناهندگی پیدا نکردند.

تغییر سیاست دولت ایران از ابتدای سال ۱۳۸۰ مبنی بر لغو امکان درخواست پناهندگی نه تنها گشایشی ایجاد نکرده بلکه عملاً به تبدیل پناهجو یا پناهنده بالقوه، به مهاجر غیرقانونی و فاقد مدرک یا بدن آماده اخراج منجر شده و افراد به شکل نامرئی زیستی غیررسمی را دنبال می‌کنند. از سوی دیگر به دلیل فقدان سیاست‌گذاری مبتنی بر اعطای شهروندی به پناهندگان (بعد از بازه مشخص) در ایران عملاً مسئله اتباع افغانستانی در کشور به وضعیت حقوقی پناهندگی مزمن تبدیل شده است. باید توجه داشت که کنوانسیون وضعیت پناهندگان ژنو ۱۹۵۱ و پروتکل الحاقی ۱۹۶۷ پایه شناسایی حقوق پناهندگان در جهان است که ایران این اسناد بین‌المللی را پذیرفته است.<sup>۲</sup>

تنوع وضعیت اقامتی اتباع غیر ایرانی یکی از مهم‌ترین پاشنه آشیل‌های حکمرانی مهاجرت در ایران است. در دو دهه اخیر کارت و مجوزهای اقامتی مختلفی برای اتباع خارجی در ایران صادر شده که از سوی نهادهای مختلف و با اهداف، امتیازات و تعهدات متفاوت صادر می‌شوند. مهم‌ترین کارت‌های شناسایی اتباع افغانستانی در ایران به شرح ذیل است:<sup>۳</sup>

#### ۱ Protracted refugee situations

۲. این تذکر لازم است که دولت ایران مواد ۱۷، ۲۳، ۲۴ و ۲۶ کنوانسیون ژنو را تنها به صورت توصیه و مشروط قبول نموده است.

۳. لازم به ذکر است برخی از مدارک دیگر استفاده نمی‌شوند و صرفاً برای ارائه تصویر جامع از روند کلی موضوع لیست شده‌اند.

۴. اطلاعات ارائه شده این بخش تا مهر ۱۴۰۴ به روزرسانی شده است.

کارت آمایش، کارت هویت؛ گذرنامه خانواری، لسه پسه، دفترچه پناهندگی، گذرنامه با روادید، پروانه اقامت دائم (دفترچه اقامت ویژه)، پروانه اقامت ازدواجی، برگه تردد خروجی‌دار، برگه تردد بین شهری، برگه سرشماری، رسید بازشماری، برگه حمایت تحصیلی، برگه تردد غیر حمایتی، برگه تردد دانشجویی، کارت کار موقت، دفترچه پروانه کار، سند خادم.

یکی دیگر از بسترهایی که به غامض شدن موضوع مهاجرت در ایران منجر شده است علاوه بر تعدد مدارک هویتی، تعدد کدهای شناسایی است که نه تنها جامعه مهاجر را با مشکل مواجه کرده بلکه قدرت تصمیم‌گیری منسجم را از دستگاه سیاست‌گذار سلب نموده است:

شماره پروانه اقامت، کد یکتا، شماره خانوار، شماره بیمه اتباع خارجی، کد سیام، شماره اختصاصی، شماره سریال کارت، شماره ویژه اتباع، کد فراگیری برای اتباع خارجی در ایران (فیدا)، کد شانک (اداره اشتغال اتباع خارجی وزارت کار)، کد سناد (شماره دانش‌آموزی)، کد سائورگ (سازمان دانشجویان وزارت علوم) و ... بخشی از اعدادی است که به یک مهاجر در ایران اختصاص می‌یابد.

همچنین سامانه‌های متعددی از سوی نهادهای مختلف برای جمع‌آوری داده از اتباع غیر ایرانی ساخته شده که به‌قرار زیر است؛ سامانه هوشمند مدیریت اتباع و مهاجرین (سهما)، سامانه سیام، سامانه نجوا، سامانه بخش دانشجویی سفارت افغانستان در تهران، سامانه نوبت‌دهی، سامانه سائورگ (دانشجویان بین‌المللی)، سامانه پژوهاک، سامانه کاتب، سامانه سجاد وزارت علوم، سامانه روادید الکترونیکی وزارت خارجه، سامانه جامع اشتغال اتباع خارجی، سامانه ثبت‌نام و احراز هویت اتباع خارجی و ...

این تشتت سیاستی و رویه‌های متعدد، متناوب و گاه متعارض تأثیرات متعددی دارد و به تقویت زیست غیررسمی منجر شده است؛ اتباع افغانستانی ساکن ایران شیوه زیست

۱. این کارت برای اتباع عراقی و تعدادی از خانواده‌های شهدای افغانستانی صادر می‌شود.

۲. لازم به ذکر است برخی از این سامانه‌ها دیگر استفاده نمی‌شوند و صرفاً برای ارائه تصویر جامع از روند کلی موضوع لیست شده‌اند.

غیررسمی که انعطاف‌پذیر و پراگماتیک است را به‌عنوان استراتژی بقا دنبال می‌کنند و درصددند تا بدون دخالت مقامات و نهادهای رسمی و خودبنیاد اموراتشان را مدیریت کنند؛ این فرایند از همان ابتدای مهاجرت آغاز می‌شود و برای همین بیشترین حجم اتباع افغانستانی که از مبادی ورودی کشور به ایران می‌آیند از کانال غیرمعارف و شبکه‌های قاچاق استفاده می‌کنند. زیست غیررسمی به شیوه بدیلی برای نظم شهر تبدیل و مهاجرین نامرئی استراتژی‌های خود را برای چانه‌زنی با جامعه میزبان دنبال می‌کنند. تداوم زیستن در این وضعیت بار مالی زیادی برای اقتصاد کشور دارد چراکه اقتصاد ایران برپایه نظام یارانه‌ای گسترده است که یکی از پرهزینه‌ترین مدل‌های حمایتی می‌باشد.<sup>۱</sup>

مسدود بودن مسیر دریافت حق پناهندگی و حق شهروندی و حق تابعیت، تنوع دسته‌بندی وضعیت اقامتی و فرایند مداوم و پرهزینه تمدید مدارک اقامتی به تشدید بی‌ثباتی و وضعیت مهاجرین منجر شده که می‌توان از آن به پیوستار رسمیت-غیر رسمیت یاد کرد. این فضای خاکستری که موقعیت مبهم و نامطمئنی را شکل می‌دهد مهاجرین را در بازه وضعیت رسمی-مرئی متزلزل از یکسو و وضعیت نامرئی-در حاشیه‌مانده فرودست قرار می‌دهد که به بازتولید تجربیات منفی نسبت به جامعه میزبان منجر می‌شود؛ تجربیاتی که به تدریج انباشته و به تشدید سوگیری‌های نسل جدید مهاجرین نسبت به جامعه ایران منجر خواهد شد.

بازیگری در اقتصاد زیرزمینی و حضور نامرئی در بازار کار و خروج ارز به افغانستان<sup>۲</sup>

<sup>۱</sup> براساس گزارش مرکز مطالعات راهبردی وزارت کشور (مهر ۱۴۰۳) یارانه نان اتباع افغانستانی به طور سرانه بیش از ۱۴ همت تخمین زده می‌شود. یارانه آب، برق و سایر موارد نیز با توجه به بعد خانوار در جمعیت مهاجرین افغانستانی قطعاً رقم قابل توجهی خواهد بود. همچنین به گفته وزیر بهداشت سابق (خرداد ۱۴۰۲) حداقل ۵۰۰ دلار هزینه بهداشت و درمان هر یک از اتباع افغانستانی است که از سوی دولت ایران تخصیص داشته شده است. همچنین براساس اعلام وزارت بهداشت (اردیبهشت ۱۴۰۴) بیش از ۲۳ درصد از مراجعین به مراکز درمانی و بهداشتی ایران از اتباع افغانستانی هستند؛ اما در سوی دیگر داستان، تعهدات شهروندی همچون پرداخت مالیات، حق بیمه و عوارض و مواردی از این دست برای جمعیت بزرگی از افرادی که هویت رسمی ثبت شده ندارند فاقد موضوعیت است و برای منافع ملی ایران خسران غیرقابل جبرانی خواهد بود.

<sup>۲</sup> remittance

به عنوان بخش مهمی از مختصات زیست غیررسمی است. این موضوع به دلیل از بین بردن قدرت کنترل‌گری دولت و عدم نظارت بر کمیت و کیفیت فعالیت جمعیت بزرگی از جامعه نه تنها برخلاف منافع ملی ایران است بلکه به دلیل نداشتن شفافیت و حضور در سایه، امکان مطالبه‌گری حقوق مناسب و برابر را از مهاجر نیز گرفته و موقعیت فرودستی او را تشدید می‌کند. زیست غیررسمی، تشدیدکننده دامپینگ اجتماعی است چراکه منجر به بهره‌کشی کارفرما از نیروی کار ارزان قیمت فاقد مدرک به منظور حداکثر رساندن سود، فرار مالیاتی و بیمه‌ای و به حداقل رساندن هزینه تولید می‌گردد.

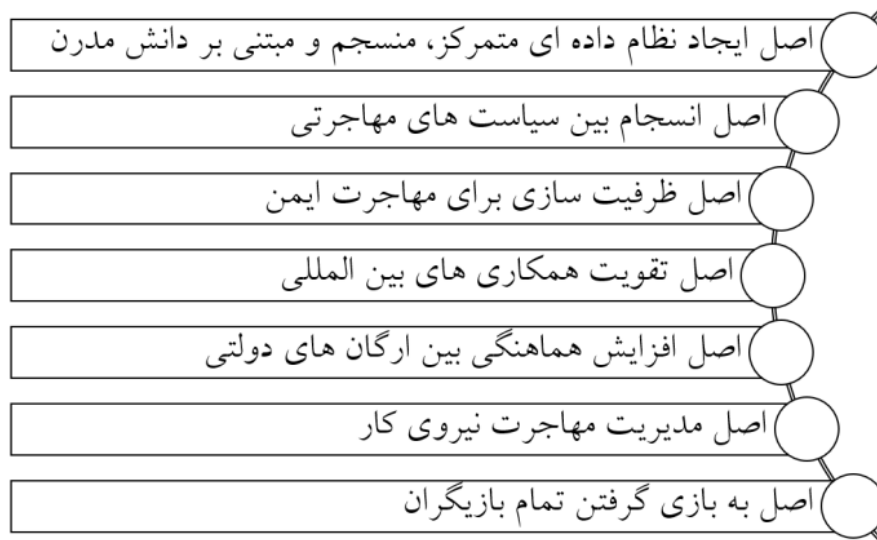
از نتایج زیست غیررسمی می‌توان به این موارد اشاره کرد: تقویت شبکه‌های درون‌گروهی، کاهش زمینه همزیستی، کاهش احساس تعلق به جامعه میزبان و افزایش بی‌مسئولیتی اجتماعی، شکل‌گیری هویت سایه‌ای، مقاومت در برابر رسمی شدن، افزایش نابسامانی و آنومی اجتماعی، کاهش کنترل‌گری و عاملیت دولت، شکل‌گیری هویت سایه‌ای، بازیگری در اقتصاد زیرزمینی و تشدید بسترهای استثمار و بهره‌کشی.

یکی از مهم‌ترین نقاط مغفول در مطالعات حوزه اتباع در ایران تمرکز بیش از حد بر غیرقانونی بودن مهاجرین است در حالی که دستگاه سیاست‌گذار باید بر فرایندهای غیرقانونی ساز توجه بیشتری داشته باشد. مهم‌ترین شاخص فرایندهای غیرقانونی ساز عبارت‌اند از: فقدان رویکرد مزیت محور نسبت به اتباع، عدم اطلاع‌رسانی شفاف نسبت به خدمات/تعهدات/الزامات، موازی کاری نهادی سازمانی، ساده‌سازی مکانیسم‌های انضباطی جامعه میزبان، رژیم‌های ویزا دهی و بازگشت‌های غیرداوطلبانه.

### مدل پیشنهادی حکمرانی مهاجرت در ایران

در بحث حکمرانی و مدیریت مهاجرت شاخص‌های مختلفی در جهان موجود است. یکی از مهم‌ترین موارد شاخص حکمرانی مهاجرت است که توسط سازمان بین‌المللی مهاجرت و در نتیجه ترازایی ۱۵ کشور با سطوح مختلف توسعه اقتصادی و انواع پروفایل مهاجرتی تنظیم شد. مؤلفه‌های اصلی حکمرانی مهاجرت در شکل شماره ۱ ارائه شده است:

شکل ۱. اصول اجماعی بین‌المللی حکمرانی مهاجرت (گزارش سازمان بین‌المللی مهاجرت ۲۰۰۴)



یکی از مهم ترین نقاط چالش برانگیز در حوزه حکمرانی مهاجرت در ایران، نبود ساختار منسجم و متولی مشخص در سیاست گذاری مهاجرتی در ایران و رویکرد جزیره ای است که نه تنها به تخریب برنامه های تدوین شده در حوزه مهاجرت منجر شده است بلکه بسترساز تشدید تنش های بین دستگاهی و تضاد منافع شده است؛ مهم ترین دلایل این تشدت و ناهماهنگی میان نهادها، تفاوت در نوع نگاه، منافع دستگاه ها، فقدان نظارت و همچنین بخشی نگری نهادهاست که این امر بستر لازم را برای پیاده سازی راهبردهای ملی با چالش جدی مواجه می کند؛ در حال حاضر به دلیل گستردگی موضوع ۲۴ نهاد و وزارتخانه در امور اتباع دخالت دارند که از جمله مهم ترین آنها می توان به وزارت کشور (اداره کل امور اتباع و مهاجرین خارجی)، وزارت اطلاعات، وزارت امور خارجه، وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی، وزارت آموزش و پرورش، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، نیروی انتظامی، سازمان ثبت احوال و معاونت علمی ریاست جمهوری اشاره کرد.

نهاد های متعدد به جای همفکری و همکاری در راستای مدیریت و سامان دهی مهاجرین، به دلیل تعارض منافع در رقابت قرار دارند و این فعالیت متشتت و ناهماهنگ

موجب کاهش مزایای حضور مجاز نسبت به حضور غیرمجاز و در نتیجه افزایش تمایل به زیست غیررسمی و تثبیت حضور اتباع غیرقانونی شده است.

یکی دیگر از مهم‌ترین مواردی که بستر ساز انسداد موضوع اتباع غیرایرانی در کشور شده به‌روز نبودن قوانین در این حوزه است. مهم‌ترین قانون در این حوزه، «قانون راجع به ورود و اقامت اتباع خارجه در ایران» مصوب ۱۹ اردیبهشت ماده ۱۳۱۰ شمسی است. به نظر می‌رسد قوانین مربوط به اتباع غیرایرانی در حوزه‌های مختلفی چون اقامت، تابعیت، استملاک و اشتغال، ورود، عبور و خروج نیازمند بازنگری جدی بر اساس اقتضائات جدید هم در جامعه میزبان و هم در جامعه مهاجرین است.

مسئله فعالیت باندهای قاچاق در حوزه تحرک مکانی اتباع افغانستانی چه در مرزهای شرقی (مسیر ورودی از افغانستان) و چه در مرزهای غربی (مسیر خروجی به سمت ترکیه) بازار پررونقی را به شکل مافیایی پیچیده و غیرقابل کنترل درآورده است؛ علاوه بر ابعاد اقتصادی موضوع و منافع گسترده در صنعت قاچاق، به‌روز نبودن قوانین جزایی و همچنین نبودن وحدت رویه قضایی منجر به ضعیف عمل کردن دولت در قبال مجازات و بازدارندگی در این خصوص شده است. تقویت تعاملات منطقه‌ای و بین‌المللی کمک شایانی به سامان‌دهی کنترل‌گری بر مرزها و جلوگیری از ورود غیرقانونی افراد خواهد نمود.

موضوع اتباع غیرایرانی به‌عنوان محملی برای کسب درآمد و انتفاع برای بسیاری از نهادهای ذی‌ربط مبدل شده است. درواقع هر سازمان ارائه کارت به اتباع غیرایرانی را به‌عنوان منبع درآمد نهاد خود تعریف می‌کند و به‌منظور تأمین بودجه هزینه پرسنل و سایر موارد نمی‌خواهد از آن دست بکشد و موضوع به عرصه رقابت بین‌نهادی تبدیل شده است. فلذا اطلاعات به‌دست‌آمده از مهاجرین به منبع قدرت و ابزار چانه‌زنی بین‌نهادی تبدیل شده و در نتیجه تجمیع داده‌های قابل استناد در حوزه اتباع امکان‌پذیر نیست. این امر به تنوع دسته‌بندی اقامتی و تنوع مدارک هویتی و کارت‌ها و در نهایت تشتت بوروکراتیک منجر شده است. راهکار پیشنهادی این است که با شکل‌گیری یک سازمان بالادستی و فرا

وزارتخانه‌ای و همچنین واریز درآمدهای حاصل از صدور کارت‌ها صرفاً به خزانه دولت نه تنها صدور برگه‌های هویتی متعدد و کاغذبازی‌ها کنترل می‌شود بلکه به دلیل متصور نبودن نفع سازمانی، همکاری بین‌بخشی و بین‌نهادی تقویت می‌گردد.

از سوی دیگر صدور کارت‌های اقامتی متعدد به افزایش امکان جعل و سوءاستفاده از برگه‌های هویتی منجر می‌شود. راهکار پیشنهادی، ارائه کارت هویتی الکترونیک تراشه‌دار است که به صورت متمرکز و یکسان در کشور توزیع گردد. در این راستا توصیه می‌شود ارائه کارت شناسایی تراشه‌دار، نیازمند پیش‌شرط‌هایی همچون انجام آزمایش‌های اولیه پزشکی در خصوص بیماری‌های همه‌گیر که با سلامت عمومی ارتباط مستقیم دارد منوط گردد.

تدوین و اجرایی سازی این وجوه نیازمند برنامه‌ریزی دقیق در سه لایه دارد: لایه تقنینی و حقوقی، لایه افکار عمومی<sup>۱</sup>، لایه بین‌المللی<sup>۲</sup>.

اتخاذ رویکرد توسعه محور به موضوع مهاجرت منجر به جهت‌گیری سیاست‌گذاری حوزه اتباع به سمت رویکردهای پیشدستانه، به‌گزین، عاملانه و انتخاب‌گری عقلانی در صنعت مهاجرت می‌گردد. سیاست‌گذاری حوزه اتباع افغانستانی در ایران در دو وجه کلی صورت‌بندی می‌گردد: حمایت (خدمات) و کنترل (تنظیم‌گری).

شکل ۲. وجوه سیاست‌گذاری مهاجرت به ایران

۱. سیاست‌گذاری مهاجرت نیازمند اقتناع و مدیریت افکار عمومی است. در غیر این صورت سطح کنش از کلان به خرد منتقل شده و امکان کنشگری و کنترل از دست دولت خارج می‌شود.

۲. به معنای بازیگری فعال در صنعت مهاجرت و اتخاذ رویکرد پیشدستانه منفعت محور در مواجهه با بازیگران بین‌الملل در حوزه مهاجرین.



تغییر مداوم قوانین و مقررات، سیطره نگاه امنیتی به موضوع مهاجرین، فقدان کارایی سیاست‌گذاری در حوزه اتباع غیرایرانی را نشان می‌دهد؛ تداوم سیاست‌گذاری کوتاه‌مدت و مقطعی مبتنی بر انتفاع و قرار دادن اتباع افغانستانی در موقعیت تعلیق علاوه بر تحت‌الشعاع قرار دادن خدمات و تسهیلاتی که ایران طی بیش از چهار دهه حضور میلیونی اتباع خارجی در کشور منجر به تخریب وجهه کشور در عرصه بین‌المللی و همچنین افزایش نارضایتی هر دو جامعه میزبان و مهاجر شده است. تداوم این رویه اگر چه می‌تواند به بهره‌برداری اقتصادی کوتاه‌مدت برای دولت و سازمان‌های غیردولتی منجر شود اما تمایل به زیست غیررسمی و سایه‌ای را افزایش داده و در بلندمدت به شکل‌گیری جمعیتی ناراضی، غیرقابل کنترل، ضد نظم و جامعه‌پذیر نشده منجر خواهد شد که پتانسیل رفتارهای نابهنجار و ایجاد هزینه برای ایران به همراه خواهد داشت.

اقتصاد سیاسی مهاجرت در ایران یکی از مهم‌ترین موضوعاتی است که می‌بایست

مورد توجه دستگاه سیاست گذار قرار گیرد؛ اقتصاد سیاسی در لایه‌های مختلفی فعال است در میان: جامعه مهاجر، گروه‌های ذی‌نفع در موضوع مهاجرین، سازمان‌های دولتی و غیردولتی فعال در حوزه اتباع افغانستانی چرخه‌ای از بهره‌کشی فردی، گروهی و سازمانی (با درجات مختلف) در جریان است که در مجموعه‌ای از تعاملات مبتنی بر سودمحوری، انتفاع و بهره‌مندی از موقعیت مهاجر/پناهندگی صورت‌بندی شده است؛ این چرخه نابرابر و ناسالم انتفاع، در سطوح خرد، میانی و کلان مداوم تولید و بازتولید می‌شود:

تعاملات روزمره جامعه مهاجر و جامعه میزبان در بسترهای مختلفی مانند بازار املاک، تعامل کارفرما و کارگر در محیط کار، تعامل سفارت‌های دو کشور با متقاضیان، رفتار جامعه مهاجر با سیستم اداری دولت میزبان، تعامل انجمن‌های خیریه با مهاجرین از یکسو و با سازمان‌های بین‌المللی از سوی دیگر، ارتباط دوسویه میان سازمان‌های بین‌المللی با مهاجرین، ارتباط دوسویه سازمان‌های بین‌المللی و دولت میزبان و رویکرد صدقه‌ای سازمان‌های بین‌المللی نسبت به دولت میزبان، تعامل و رقابت نهادهای سیاست‌گذار با یکدیگر، تعامل دولت میزبان با جامعه مهاجر، تعامل جامعه مهاجر با جامعه مهاجر، تعامل دو دولت مبدأ و میزبان با اهرم فشار موضوع مهاجرین، تعامل دولت میزبان با دول کشورهای ترانزیت و مقصد با اهرم فشار مهاجرین، انتفاع مهاجرین از موقعیت پناهندگی و موارد متعدد دیگر در جریان این پژوهش رصد شده است.

اگرچه در کوتاه‌مدت تداوم این تعامل مبتنی بر انتفاع می‌تواند به تناوب به نفع فردی، گروهی یا سازمانی منجر شود اما در بلندمدت نه تنها به تشدید شکاف طبقاتی در جامعه می‌انجامد بلکه به شکل‌گیری جمعیتی سرخورده، زخمی و مطرود منجر می‌شود که از قرار گرفتن در حصار نظم سرزمینی گریزان و کنترل اجتماعی را بر نمی‌تابد.

بی‌شک تشدید کنترل‌های مرزی به منظور اشراف بر ورود و خروج از مرزهای شرقی از یک‌سو و از سوی دیگر قانونمند کردن حداکثری حضور مهاجرین مناسب‌ترین استراتژی ایران در مواجهه با پروبلماتیک مهاجرت است. توجه به مختصات این زیست غیررسمی یکی از مهم‌ترین وظایف دستگاه سیاست‌گذار است چراکه فربه‌شدن این

گروه‌های سیال که خارج از نهادهای رسمی دست به فعالیت می‌زنند و به تدریج قدرت شبکه‌سازی، سازمان‌دهی و بسیج شدن می‌یابند می‌تواند به «زهدانی برای تغییرات نوین» (گرامشی ۱۹۷۱) مبدل شود چراکه احساس تهدید مشترک به بسیج شبکه‌های منفعل منجر خواهد شد. در عرصه خطر و بحران، مهاجرین افغانستانی خود را در قالب دیگری مهم نشان می‌دهند که باید دیده/ شنیده/ کنترل یا طرف مذاکره قرار بگیرند؛ حالتی که دیگر موقتی نبوده و امکان چشم‌پوشی از حضور طرف مقابل نیست و باید برای آن چاره‌ای اندیشید.

در طول نیم‌قرن اخیر نگاه دستگاه سیاست‌گذار به مهاجر افغانستانی پدیده‌ای موقتی بوده است فلذا نیازی به سیستم حکمرانی منسجمی احساس نشده است. در برهه‌هایی به دلیل تشدید معلول‌های اجتماعی، اقتصادی و امنیتی توجه سیاست‌گذار به این موضوع معطوف شده است.

شکل ۳. مدل پیشنهادی برای تدوین سند حکمرانی مهاجرت



به نظر می‌رسد به دلیل ملاحظات لایبرنتی مهاجرت اتباع افغانستانی در ایران می‌بایست با رویکردی پیش‌دستانه و عاملانه از مدیریت مهاجرت به سمت حکمرانی مهاجرت قدم برداشت و در این راستا ایران نیازمند تدوین سند جامع حکمرانی مهاجرت<sup>۱</sup> است. در این سند کلان ملی نباید نگاه سیاست‌گذار صرفاً به مهاجرین داخل کشور تقلیل یابد و در

<sup>۱</sup> Migration Act

چشم‌اندازی موسع در بستر پیچیده آسیای غربی صورت‌بندی شود که بر اساس تحقیقات متعدد صورت گرفته این سند می‌بایست ۷ مرحله را پوشش دهد: مرحله پیشامهاجرت، مرحله ترانزیت، مرحله مدیریت مرز، مرحله ورود (شناسایی)<sup>۱</sup>، مرحله ادغام، مرحله اخراج، مرحله بازادغام.<sup>۲</sup>

در تدوین سیاست مهاجرتی کشور باید نگاهی پیشدستانه داشت و با شناخت اقتضائات کشور مبدأ از مرحله پیشامهاجرت برنامه‌ریزی نمود. بر اساس نظریه کشش-رانش در مهاجرت یکی از مهم‌ترین دلایل تحرک مکانی افراد عوامل رانشی در کشور مبدأ است. ورود جدی و با برنامه ایران در فرایند بازسازی و توسعه در کشور افغانستان یکی از مهم‌ترین عوامل کاهش جریان مهاجرتی به کشور خواهد بود. عرصه کشاورزی، معدن، زیرساخت درمانی و فناوری از مهم‌ترین بسترهایی است که ایران در آن مزیت نسبی دارد. در سال‌های اخیر کشورهای مختلف پروژه‌های توسعه‌ای متنوعی را در افغانستان در دست گرفته‌اند؛ پروژه لاجورد، پروژه کاسا ۱۰۰۰، پروژه تاپی و پروژه افغان ترانس از جمله این موارد هستند. نکته قابل تأمل دور زدن جغرافیای ایران در بسیاری از این پروژه‌هاست که دستگاه سیاست‌گذار می‌بایست ورود هو شمنده‌ای به این موضوع داشته باشد.<sup>۳</sup> همچنین تدوین پژوهش‌های آینده‌پژوهانه به‌صورت سالانه به‌منظور ترندشناسی مهاجرتی (تمایل/اقدام) از کشور مبدأ پیشنهاد می‌شود.

در خصوص مرحله ترانزیت همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد ضعف قوانین قهری در

<sup>۱</sup> reception

<sup>۲</sup> reintegration

۳. با شتقاق و سع در ذهن سبب ست‌گذار در حکمونی هجرت و قجبه و طه  
 بپای هجرت منجر به تجهیزه ای مختلفه و ناممه ای پیشد ست ه در موه ه با  
 هجرین می‌گردد ه عنوان نف ه تدوین فاهم ل مکار با کشور ط نسبت ان یکی از  
 مهمترین بستو ایی استک ه می‌تونه و رود قف نی ا ط ط نسبت ه ، کسب ه ارت در  
 ایران و بازگشت و کمکه ه ق سعه زاگ اهی منجر شود؛ نف ه دیگر در خصوص وزارت  
 علوم و وزارت بهلا شت استک ه پیشه اد می شود بل ساس یاز بازارک ارد ط ط نسبت ان  
 بو سیه ای تحصیلی در د ننگه ای ایرارت عریف کننک ه د نشجو عد از فارغا ل تحصیلی  
 بازگشت پایداری د شته با شد.

موضوع قاچاق مهاجر (قاچاق انسان)، در کنار وضعیت اقتصادی نامناسب در استان‌های مرزی منجر به شکل‌گیری شبکه فعال قاچاق مهاجر در مرزهای شرقی شده است.<sup>۳</sup> این موضوع هم‌راستا با مرحله مدیریت مرز نیازمند همکاری کشورهای منطقه به‌ویژه کشور مبدأ می‌باشد که متأسفانه هم در بعد ذهنی و هم بعد عینی - زیر ساختی فاقد اراده لازم برای مدیریت جریان مهاجرت غیرقانونی، مبارزه با مافیای قاچاق و مدیریت مرز است. اگرچه اخیراً دولت برنامه جدی در احداث و تکمیل دیوار مرزی در دست انجام دارد اما به نظر می‌رسد این اقدام در صورتی به نتیجه موردنظر دست خواهد یافت که در بافتاری چند سطحی با مجموعه‌ای از اقدامات استانی، ملی و منطقه‌ای هم‌زمان باشد. همچنین تولید محتوا برای گروه‌های در معرض خطر در راستای آگاهی‌بخشی در خصوص مصائب مهاجرت‌های غیرمعارف پیشنهاد می‌شود.

در خصوص مرحله مدیریت مرز هم‌راستا با پروژه تکمیل دیوار مرزی اقداماتی همچون تدوین رژیم منطقه‌ای پناهندگی در همکاری با کشورهای منطقه، نظارت بر موضوع اقتصاد سیاسی مرز: افزایش کنترل گری بر نیروی انسانی مرتبط با کنترل مرز و گسترش و تقویت اردوگاه‌های مرزی به‌منظور تشدید غربالگری (هویتی، بهداشتی و...) اتباع ورودی به کشور قبل از ورود به شهرهای ایران بازنگری در قوانین تردد و رواید پیشنهاد می‌شود.

در خصوص مرحله ورود (شناسایی) اگرچه ضوابط حقوقی و انتظامی برای مهاجرت‌های داوطلبانه (افراد دارای گذرنامه و ویزا) مشخص و مدون است اما به نظر می‌رسد در خصوص مهاجرت‌های اجباری (پناهندگی، پناهجویی و آوارگی) شفافیت، انسجام و وحدت رویه لازم وجود ندارد. یکی از مهم‌ترین مکانیسم‌های تحدید ورود

---

۱ smuggling

۲ trafficking

۳. اگرچه قانون مبارزه با قاچاق انسان در سال ۱۳۸۳ تصویب شده اما به لحاظ جرات‌ناست‌ها سهل است. همچنین طرح مبارزه با قاچاق انسان، به جرعه‌ای بدنکه در شهریور ۱۴۰۳ مجلس اعلامی صول شده هنوز به ج بندی نشده است (مرداد ۱۴۰۴).

غیرقانونی، تنظیم و تسهیل ورود قانونی و ضابطه‌مند است؛ اتخاذ استراتژی مناسب در اعطای ویزای دانشجویی، گردشگری سلامت، ظرفیت فرصت مطالعاتی و یا ورود مهارت محور بر اساس قرارداد کاری دوجانبه با کشور مبدأ از جمله بسترهایی است که علاوه بر استفاده از فرصت‌های مهاجرت به حضور مرئی و قابل رصد افراد کمک خواهد کرد.

دستگاه سیاست‌گذار بر اساس نیاز، چشم‌انداز، منابع و موقعیت جغرافیایی خویش می‌بایست مشخص کند که کدام دسته‌بندی‌های حقوقی را به رسمیت می‌شناسد که بر آن اساس تعهدات، خدمات، الزامات، فرصت‌ها و چالش‌هایی ایجاد خواهد شد. در این بخش به تعدادی از این موارد اشاره می‌گردد:

مهاجر، مسافر، بدون مدرک، بی تابعیت، پناهجو<sup>۱</sup>، پناهجوی ثبت‌شده<sup>۲</sup>، پناهنده دوفاکتو، پناهنده کنوانسیون، پناهنده مشروط، وضعیت حمایت موقت<sup>۳</sup>، وضعیت ذینفع حمایت<sup>۴</sup>، وضعیت تحمیلی<sup>۵</sup>، وضعیت به تعویق انداختن خروج اجباری<sup>۶</sup> و ...

اگرچه مهاجرت موضوعی میان‌رشته‌ای است و ابعاد اجتماعی، فرهنگی، امنیتی، سیاسی، اقتصادی و ... دارد اما باید توجه داشت که برای دستیابی به حکمرانی مطلوب و جامع حتماً می‌بایست در مرحله شناسایی رویه‌های حقوق بین‌الملل در دستور کار و اولویت قرار گیرد. در سال‌های ابتدایی دهه شصت شمسی، با مهاجرین افغانستانی بر اساس ملاحظات بشردوستانه تحت عنوان شناسایی موقتی/گروهی (پریمافاشی) رفتار می‌شد. اگرچه ضابطه اجرایی توسط سازمان ملل در خصوص فرایند تعیین وضعیت پناهندگی<sup>۷</sup> تنظیم شده است اما بسیاری از کشورها بر اساس منافع ملی خود رویه منسجمی در تدوین شاخص‌های پناهجویی و پناهندگی تنظیم کرده‌اند به‌عنوان مثال ترکیه از سال ۲۰۱۸ تمامی

<sup>۱</sup> Asylum seeker

<sup>۲</sup> Asylum applicant

<sup>۳</sup> Temporary Protection Status

<sup>۴</sup> Subsidiary Protection status

<sup>۵</sup> Duldung

<sup>۶</sup> Deferred Enforced Departure

<sup>۷</sup> فرایند تعیین وضعیت پناهندگی (Refugee Status Determination: RSD)

رویه‌های پناهندگی را مستقل از سازمان ملل و ذیل وزارت کشور خویش دنبال می‌کند. پیشنهادهاى اجرایی در این مرحله شامل موارد زیر می‌باشد: کاهش وضعیت اقامتی به ۲ مورد (گذرنامه و کارت پناهندگی)، تعیین تکلیف حاکمیت نسبت به موضوع پناهندگی، ارائه کارت هویتی الکترونیکی تراشه دار، الزام پیش شرط ارائه سوء پیشینه و گواهی سلامت به منظور تمدید کلیه مدارک و کارت‌های هویتی/اقامتی.

زمانی که مکانیسم‌های کنترلی، انضباطی در مراحل قبل به‌خوبی تنظیم شده باشد و نهادهای مربوطه پالایش‌های لازم را انجام داده باشند در خصوص بخشی از جمعیت مهاجرین ساکن کشور می‌بایست ادغام به‌عنوان یک فرایند اجتماعی-فرهنگی در دستور کار قرار گیرد که به‌معنای سیاست‌گذاری دولت در راستای فشار بر مهاجرین به‌منظور هم‌رنگی با فرهنگ جامعه میزبان است؛ در ادبیات مهاجرت ادغام در سطح خرد به‌معنای فرایند تطابق مهاجر با هنجارها و ساختارهای جامعه جدید تعریف می‌شود. دوره‌های ادغام (انتگراسیون) از مهم‌ترین برنامه‌های کشورهای مقصد به‌منظور جذب نیروهای مهاجر در بافت فرهنگی، اجتماعی و سیاسی جامعه میزبان است و این سیاست‌ها در کشورهای مختلف با شدت در جریان است که دولت کلاس‌ها و دوره‌های فشرده‌ای در حوزه آموزش زبان، فرهنگ، قوانین افراد جدیدالورود دارد که در قالب دوره‌های ادغام معروف هستند.<sup>۱</sup>

---

۱. به‌عنوان نمونه این دوره در ترکیه با عنوان Uyum و در آلمان با عنوان Orientierungskurs است. دولت ترکیه فراگیری تاریخ، فرهنگ و سیستم حقوقی کشور را برای مهاجرین الزامی می‌داند. سیاست‌های دولت آلمان نیز در حوزه مهاجرت با چشم‌اندازی بلندمدت، مهاجرین را نه جمعیتی موقتی بلکه به‌عنوان فرصت‌هایی قابل بازده در جهت اهداف ملی آلمان قلمداد می‌کند. در این راستا استراتژی‌های کلان و خرد متعددی را در جهت تربیت و پرورش مهاجرین در راستای نیازهای بازار کار و جامعه خود تدوین نموده‌اند. این دوره آموزشی که به‌صورت رایگان ارائه می‌شود از دو بخش آموزش زبان آلمانی و دوره آشنایی با محیط تشکیل شده است. در دوره آموزش زبان، در طی ۶۰۰ واحد تدریس که طول هر واحد ۴۵ دقیقه است، زبان آلمانی مورد نیاز در زندگی روزمره به‌منظور برقراری تماس با ادارات، گفتگو با همسایگان و در محل کار، نوشتن نامه و تکمیل فرم و محاوره در سطح زبان B1 تدریس می‌شود. دوره دوم که در قالب ۱۰۰ واحد درس است در جهت آشنایی مهاجرین با محیط جامعه جدید برنامه‌ریزی شده که در طی کلاس‌های آن اطلاعات مختلفی در خصوص زندگی در آلمان، سیستم قانونی و قضایی، فرهنگ، هنر و تاریخ معاصر این کشور ارائه می‌گردد.

سیاست برون‌سپاری جامعه مهاجرین که با عناوین مختلفی همچون سیاست بازگشت<sup>۱</sup>، طرد اتباع غیرمجاز، عودت و بازگردانی<sup>۲</sup> همواره در دستور کار دستگاه سیاست‌گذار قرار داشته است. این سیاست می‌بایست با دقت بسیار بالایی تنظیم شود چراکه طرد افراد بدون توجه به کرامت انسانی و ملاحظات بشردوستانه نه تنها هزینه‌های جهانی زیادی برای کشور علیرغم چندین دهه میزبانی گسترده از جمعیت اتباع افغانستانی به همراه دارد بلکه با توجه به ویژگی‌های منطقه، پتانسیل تبدیل افراد به مخاطرات امنیتی را در پی خواهد داشت فلذا تدقیق مختصات این مرحله از فرایند حکمرانی مهاجرت می‌بایست با وسواس و دقت وافر صورت بگیرد. پیشنهاد می‌شود برای سیاست بازگشت (اخراج) پیوستی چندگانه در ابعاد رسانه، سیاست خارجی، اقتصاد، آمایش سرزمینی و... تدوین گردد. همچنین استفاده از ظرفیت‌های مالی، حمایتی و تسهیلاتی سازمان‌های بین‌المللی در این موضوع توصیه می‌شود.

تأمین زیر ساخت‌های فرایند بازگشت یکی از مهم‌ترین پیش‌نیازهای این اقدام است: تأمین و تجهیز اردوگاه‌های بازگشت در سطح استان‌ها، تأمین و تجهیز اردوگاه‌های بازگشت در مناطق مرزی، ایجاد و تقویت گیت بازرسی در اردوگاه‌ها به منظور کنترل نقل و انتقال اقلام مادی و غیرمادی به خارج از کشور، تدوین و توزیع بروشورهای اطلاع‌رسانی از فرایند بازگشت، استفاده از ظرفیت نهادهای غیردولتی و گروه‌های داوطلب در خدمات‌رسانی به افراد بازگشتی در استان‌های مرزی، ایجاد تیم رسانه‌ای حرفه‌ای، تمهید مکانیسم‌های حمایتی در دعاوی حقوقی اتباع بازگشتی در خصوص بازپرداخت دیون در حوزه اشتغال-املاک و... تشدید نظارت بر نیروی انسانی نهادهای فعال در فرایند بازگشت به منظور کنترل سوء رفتارهای احتمالی در راستای خروج عزتمندان و با کرامت از کشور، ثبت اطلاعات بیومتریک اتباع خارج شده از کشور.

<sup>۱</sup> return

<sup>۲</sup> repatriation

۳. براساس گزارش وزارت کشور (فروردین ۱۴۰۴) جمعیتی بالغ بر ۱,۱۹۳,۹۰۰ نفر در سال ۱۴۰۳ از مرز افغانستان کشور را ترک کرده‌اند.

در نگاه جامع و درازمدت به فرایند مهاجرت، اخراج لزوماً پایان کار نیست و دستگاه سیاست‌گذار می‌بایست استراتژی‌های مشخصی نسبت به بازادغام مهاجر بازگشتی در کشور مبدأ داشته باشد چراکه به همان میزانی که بازگشت، پایدار نباشد امکان مهاجرت مجدد وجود خواهد داشت. در مطالعات مهاجرت، بازادغام هسته محوری بازگشت پایدار است. مشابه با مرحله اول (پیشامهاجرت) سرمایه‌گذاری در بازسازی و توسعه کشور مبدأ، ارائه تسهیلات آموزشی در پلتفرم‌های آنلاین در کشور مبدأ به منظور استفاده حداکثری جامعه افغانستان به‌ویژه دختران و زنان، همکاری با سازمان‌های بین‌المللی در راستای ارائه تسهیلات به مهاجرین بازگشتی به منظور افزایش ماندگاری علاوه بر اشراف نظارتی در بخش مدیریت مرز می‌تواند از شتاب مهاجرت مجدد بکاهد.

به‌طور کلی مدیریت و حکمرانی مهاجرت به معنای پیاده‌سازی و عملیاتی کردن چارچوب‌های سیاستی و تقنینی توسط نهادهای متولی مهاجرت می‌باشد و ارکان مختلفی دارد. در مدیریت و حکمرانی مهاجرت سه بخش مهم هست: بازیگران و کنشگران، سیاست‌های اجرایی و گفتمان سازی. دولت مهم‌ترین بازیگر عرصه حکمرانی مهاجرت است چراکه به‌عنوان متولی تدوین و عملیاتی کردن سیاست‌های کلان در این حوزه است. بازیگران بین‌المللی (سازمان‌های جهانی متولی حوزه مهاجرت)، کنشگران محلی، دانشگاهیان و اصحاب رسانه و فعالین نهادهای مدنی از دیگر بازیگران مؤثر در گفتمان سازی در حکمرانی مهاجرت هستند.

در حکمرانی مهاجرت توجه به دو بحث گفتمان سازی و نهاد سازی ضروری است؛ در خصوص گفتمان سازی به نظر می‌رسد با توجه به شرایط خطیر و پیچیده اتباع غیرایرانی در کشور دستگاه سیاست‌گذار می‌بایست به یک اجماع ملی در خصوص گفتمان مورد وفاق برسد و در راستای عملیاتی کردن گفتمانی که به توسعه کشور بیانجامد قدم بردارد. این یک نکته کلیدی است که نگاه به مهاجرت ذیل چه گفتمانی صورت‌بندی می‌شود؛ گفتمان‌های ایرانشهری، بشردوستانه، امتگرا، توسعه محور و... هر یک الزامات و مختصات متفاوتی را به موضوع مهاجرت تحمیل خواهند کرد؛ تنها در این صورت است که مراحل

هفتگانه مدل پیشنهادی حکمرانی مهاجرت به صورت ارگانیک تنظیم و عملیاتی می‌گردد. در خصوص نهادسازی هم اگرچه رویکرد دستگاه سیاست‌گذار گسترش بی‌رویه نهادهای متنوع با منافع بعضاً متعارض و موازی بوده اما بحث نهادسازی در موضوع مهاجرت دو رکن دارد که باید مورد توجه قرار گیرد: محیط نهادی؛<sup>۱</sup> ترتیبات نهادی.<sup>۲</sup>

دال محوری حکمرانی مهاجرت حتی در عنوان نهاد متولی این حوزه نمود می‌یابد؛ در مطالعه‌ای که در این راستا صورت گرفت از مجموع ۱۹۸ کشور ۱۰ درصد از کشورها دارای وزارت مهاجرت به صورت مستقل بوده که عمدتاً در منطقه خاورمیانه قرار داشتند. در حدود ۱۵ درصد از کشورهای مورد مطالعه وزارتخانه‌ای داشتند که موضوع مهاجرت را نیز توأمان پوشش می‌داد مانند اسپانیا.<sup>۳</sup> نکته حائز اهمیت این است که در بسیاری از کشورهای مورد مطالعه هسته محوری گفتمان سیاست‌گذار در موضوع مهاجرت در عنوان وزارتخانه مربوطه نمود یافته است، به عنوان مثال بحث ادغام در دانمارک،<sup>۴</sup> بحث دیاسپورا در بنگلادش،<sup>۵</sup> بحث عودت مهاجرین در افغانستان<sup>۶</sup> و بحث آوارگان در عراق.<sup>۷</sup> امید است در فرایند نهادسازی حوزه مهاجرت در ایران به این مهم توجه لازم مبذول گردد.

---

<sup>۱</sup> institutional environment

<sup>۲</sup> institutional arrangement

<sup>۳</sup> The ministry of inclusion, social security and migration in Spain

<sup>۴</sup> The ministry of immigration and integration

<sup>۵</sup> The ministry of expatriates welfare and overseas employment in Bangladesh

<sup>۶</sup> The ministry of refugee and repatriation in Afghanistan

<sup>۷</sup> The ministry of migration and displaced

## راهبردهای پیشنهادی

### ۱. استراتژی تدوین سند حکمرانی مهاجرت

- ۱-۱. تقویت نظام حکمرانی کارآمد در موضوع مهاجرت: کاهش ابهام و انگاره‌های ذهنی نادرست سیاست‌گذاران نسبت به موضوع اتباع غیرایرانی؛
- ۱-۲. به رسمیت شناختن موضوع مهاجرت به عنوان یک واقعیت در جامعه ایرانی؛
- ۱-۳. تغییر رویکرد دولت به موضوع مهاجرت از نگاه امدادی و موقتی در راستای رفع بحران به نگاه عاملانه، بلندمدت، فرصت‌محور و مزیت‌ساز؛
- ۱-۴. چرخش تحول‌آفرین از نگرش تک‌ساحتی صرفاً امنیتی یا اجتماعی به مهاجرت به نگرش میان‌بخشی اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و امنیتی؛
- ۱-۵. اصلاح و به‌روزرسانی قوانین در زمینه جذب نخبگان و سرمایه‌گذاران غیرایرانی؛ و
- ۱-۶. توجه توأمان به مراحل هفتگانه سند حکمرانی مهاجرت: پیش‌مهاجرت، ترانزیت، مدیریت مرز، ورود، ادغام، اخراج و بازادغام.

### ۲. استراتژی افزایش کنترل‌گری مرزی

- ۲-۱. سیاست غربال از نقطه صفر ورود به‌منظور کاهش معضل شهری شدن پدیده مهاجرت در کشور؛
- ۲-۲. تفویض فرایند شناسایی و گزینش افراد از مراکز استانی به مناطق مرزی؛
- ۲-۳. گسترش و تقویت اردوگاه‌های مرزی به‌منظور تشدید غربالگری (هویتی، بهداشتی و...) اتباع ورودی به کشور قبل از ورود به شهرهای ایران؛
- ۲-۴. مبارزه با پدیده قاچاق مهاجرین و کنترل مرزهای شرقی به‌منظور کاهش ورود اتباع خارجی غیرمجاز؛
- ۲-۵. شناخت و کنترل بازیگران و شبکه‌های درگیر در مافیای افغانی‌کشی؛
- ۲-۶. تولید محتوا برای گروه‌های در معرض خطر در راستای آگاهی‌بخشی در خصوص مصائب مهاجرت‌های غیرمتعارف؛

۷-۲. تقویت دیپلماسی منطقه‌ای، گسترش همکاری‌های منطقه‌ای با کشورهای درگیر موضوع (افغانستان، پاکستان و ترکیه) در راستای تدوین رژیم منطقه‌ای مهاجرت بر مبنای سیاست تفویض<sup>۱</sup> و

۸-۲. بازنگری در قوانین تردد و روادید: تسهیل صدور روادید برای خانواده، روادید کنترالورود، افزایش روادید بعد از فارغ‌التحصیلی، افزایش مدت خروج و رجعت.

### ۳. استراتژی کنشگری فعال در عرصه صنعت مهاجرت

۱-۳. برجسته سازی خدمات ارائه شده از سوی دولت ایران در قبال مهاجرین در طی چهار دهه گذشته علی‌رغم وجود تحریم‌های گسترده بین‌المللی؛

۲-۳. افزایش تعامل با نهادهای بین‌المللی در راستای جذب منابع مالی در مدیریت موضوع مهاجرت در منطقه؛

۳-۳. افزایش قدرت چانه‌زنی دولت ایران در تعاملات منطقه‌ای با کشورهای فرستنده، ترانزیت و مقصد؛

۴-۳. تأسیس و گسترش دفاتر رسمی خدمات جذب/تبادل دانشجوی بین‌الملل در داخل کشور؛

۵-۳. افزایش ارائه خدمات آموزشی مجازی در سامانه شاد و سامانه‌های دانشگاهی به منظور دسترسی بیشتر از کشور مبدأ؛ و

۶-۳. مشارکت در بازسازی و توسعه کشور مبدأ به منظور تأثیر بر جریان مهاجرت در مرحله پیشامهاجرت و بازادغام.

### ۴. استراتژی تجمیع سازمانی حوزه سیاست‌گذاری

۱-۴. تجمیع نهادهای اجرایی در راستای سیستمی کردن گردآوری داده و اطلاعات؛

۴-۲. تفویض اختیارات در راستای ایجاد تمرکز؛

۳-۴. تجمیع کارت‌های هویتی/اقامتی (ارائه کارت هویتی الکترونیک تراشه‌دار)؛

---

<sup>۱</sup> externalization

- ۴-۴. الزام پیش شرط ارائه سوء پیشینه و گواهی سلامت به منظور تمدید کلیه مدارک و کارت‌های هویتی/اقامتی؛
- ۴-۵. سیاست‌گذاری مهاجرتی بر اساس حساسیت‌های نسلی، مدت زمان اقامت در ایران و وجوه نخبگی اتباع؛
- ۴-۶. ایجاد بانک اطلاعاتی اتباع غیر ایرانی (ثبت اطلاعات ورود و خروج، تردد، اقامت، تمامی اطلاعات هویتی اتباع غیرمجاز)؛
- ۴-۷. تهیه طرح آمایش اتباع غیرایرانی با رویکرد آمایش فضایی؛
- ۴-۸. تدقیق آمارهای ملی؛<sup>۱</sup> و
- ۴-۹. استفاده از تجارب کشورهای موفق در زمینه حکمرانی و مدیریت مهاجرت‌های اجباری.

## ۵. افزایش سواد فرهنگی جامعه

- ۵-۱. گسترش فعالیت‌های فرهنگیِ ایجابی به جای سیاست‌های تدافعی محافظه کارانه؛
- ۵-۲. تقویت برنامه‌های مبتنی بر ادغام فرهنگی-اجتماعی نسل جدید مهاجرین در اولویت بالاتر نسبت به ادغام ساختاری؛
- ۵-۳. استراتژی مداخله آموزشی-فرهنگی نهاد آموزش (مدرسه/دانشگاه) در جهت تقویت ارتباطات فرهنگی تقریب فرهنگی؛
- ۴-۵. مداخله آموزشی-فرهنگی از بستر رسانه‌های جمعی با تأکید بر رادیو و تلویزیون در جهت بازشناسی فرهنگ افغانستان، تأکید بر اشتراکات فرهنگی در جهت تقویت هم‌پذیری اجتماعی؛
- ۵-۵. برگزاری دوره‌های آموزشی<sup>۲</sup> و دوره‌های ضمن خدمت اجباری مداوم با ارائه امتیاز

۱. در این راستا پیشنهاد می‌شود اداره کل مهاجرین و اتباع خارجی در همکاری مستقیم با مرکز ملی آمار ایران موارد جدیدی را به طرح سرشماری ملی آتی اضافه نماید همچون پرسش از سال ورود، طول اقامت، قومیت، دلیل مهاجرت به ایران و برنامه بازگشت.

۲ Orientation course

آموزشی به منظور افزایش سواد فرهنگی برای کلیه امور اداری نهادهایی که به نوعی با اتباع غیرایرانی در ارتباط هستند؛

۵-۶. تقویت همکاری با سازمان های بین المللی در جهت دریافت کمک های مالی در راستای کاهش عدالت آموزشی؛

۵-۷. کاهش مرکزگرایی در آموزش عالی: افزایش تنوع رشته های دانشگاه های مرزهای شرقی به منظور تسهیل رفت و آمد اتباع افغانستانی؛

۸-۵. تدوین اطلس دانشجویان غیرایرانی و بانک اطلاعاتی از تخصص دانشجویان و فارغ التحصیلان افغانستانی در ایران و تقویت و تداوم ارتباط با مهاجرین فارغ التحصیل در ایران؛ و

۵-۹. تأکید بر نگاه علمی به موضوع مهاجرت: ایجاد رشته مطالعات مهاجرت، تدوین پژوهش های روند پژوهی به صورت سالانه.

## ۶. استراتژی حکمرانی و مدیریت مهاجرت در ایران

۱-۶. تمرکز سیاست گذاری در راستای پایان دادن به وضعیت پناهندگی مزمن به سمت ارائه وضعیت اقامت هدفمند؛

۲-۶. در قبال مجازین: استراتژی نگهداشت گزینشی و غربالگری اقامتی و سیاست اقامت پلکانی بر اساس سرمایه انسانی افراد و اعطای حقوق شهروندی بر اساس مکانیسم های گزینشی نخبگی؛

۳-۶. در قبال غیرمجازین: استراتژی تشدید کنترل مرزی و پایش مداوم و هدفمند (به همراه انگشت نگاری بیومتریک)؛

۶-۴. افزایش همکاری های بین بخشی نهادهای سیاست گذار در حوزه مهاجرین به منظور کاهش موازی کاری و سیاست گذاری متناقض؛

۵-۶. افزایش بازرسی و نظارت بر بنگاه ها و کارخانجات، مؤسسات و شرکت ها و کارگاه های تولیدی و خدماتی جهت عدم به کارگیری اتباع خارجی غیرمجاز؛

۶-۶. شناسایی بازار کار استان‌های کشور و تهیه نقشه نیازمندی مناطق به نیروی کار خارجی هر فصل؛

۶-۷. اجازه اشتغال حداقل ۲۰ ساعت در هفته برای دانشجویان غیرایرانی؛

۶-۸. ایجاد شعب تخصصی ویژه رسیدگی به تخلفات اتباع غیر ایرانی در استان و تسهیل دریافت شناسه قضایی؛<sup>۱</sup> و

۶-۹. استفاده از ظرفیت دانشگاهیان ایرانی و نخبگان مهاجر در اقناع عمومی جامعه

### تشکر و سپاسگزاری

نسخه اولیه این مقاله در دومین همایش و وضعیت اجتماعی ایران که توسط دانشگاه علامه طباطبائی و با حمایت سازمان امور اجتماعی وزارت کشور در ۵ و ۶ آبان ماه ۱۴۰۴ برگزار شد، ارائه گردید. نویسندگان از مجریان و حامیان این همایش که فرصت ارائه مقاله و سپس اصلاح و تکمیل آن را به شکل حاضر دادند سپاسگزاری می‌نمایند.

### تعارض منافع

نویسندگان هیچ تضاد منافی ندارند.

### ORCID

Saideh Saidi



<https://orcid.org/0000-0002-3804-9307>

۱. بر اساس ماده ۱۶ کنوانسیون وضعیت پناهندگان ژنو ۱۹۵۱ و تبصره ۲ ماده ۱۳ آیین‌نامه پناهندگان مصوب ۱۳۴۲ حق مراجعه به دادگاه برای پناهندگان به رسمیت شناخته شده است.

## منابع

- سعیدی، سعیده (۱۴۰۱). زندگی در پاورقی، تجربه زیسته اتباع افغانستانی در نهاد آموزش ایران، تهران: موسسه مطالعات فرهنگی و اجتماعی وزارت علوم.
- عاملی، سعیدرضا و احمدی، یوسف (۱۳۹۳). شعر مهاجرت: گفت‌وگو بین فرهنگی «ایران» و «افغانستان». فصلنامه جامعه فرهنگ و رسانه، سال ۳، تابستان.
- علی‌پور، عباس و حسن سعادت‌تی جعفرآبادی و جلیل دهقانی فیروزآبادی (۱۳۹۶). شناخت و تحلیل پیامدهای امنیتی ناشی از حضور اتباع بیگانه افغانی در استان یزد، پژوهشنامه جغرافیای انتظامی، دوره ۵، شماره ۱۸.
- عیسی‌زاده، سعید و جهانبخش مهرانفر (۱۳۸۹). تأثیر مهاجرین افغانی بر نرخ بیکاری در اقتصاد ایران، فصلنامه علمی-پژوهشی اقتصاد و الگوسازی، دوره ۱، شماره ۴.
- کشاورز قاسمی، حسین و نادرپور، بابک (۱۳۹۸). گونه‌شناسی هویتی پناهندگان نسل دوم و سوم افغانستانی در ایران (با تأکید بر استان قزوین)، فصلنامه علمی-پژوهشی جغرافیا (برنامه‌ریزی منطقه‌ای)، سال ۹، شماره ۳، تابستان.
- نصر اصفهانی، آرش (۱۳۹۷). در خانه برادر پناهندگان افغانستانی در ایران. تهران: پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
- مرکز آمار ایران (۱۳۹۵)، نتایج تفصیلی سرشماری ۱۳۹۵، تهران.

## References

- Abbasi-Shavazi, M.J. & Sadeghi, R. (2015). Socio-cultural adaptation of second-generation Afghans in Iran. *International Migration*, 53(6).
- ICRC. (2009). Our world: views from the field, Afghanistan opinion survey and in-depth research. Retrieved from: <https://www.icrc.org/eng/assets/files/2011/afghanistan-opinion-survey-2009.pdf>
- IOM. (2004). Essentials of Migration Management; A Guide for Policy Makers and Practitioners. United Nations.
- Monsutti, A. (2007). Migration as a rite of passage: young Afghans building masculinity and adulthood in Iran. *Iranian Studies*, 40(2).
- The Asian Foundation (2024). Annual report. Available from: <https://asiafoundation.org/the-asia-foundation-2024-annual-report/>
- Tober, D. (2007). 'My country is broken like my country': identity, nation, and repatriation among Afghan refugees in Iran. *Iranian Studies*. 40(2).

UNICEF (2025). Afghanistan, humanitarian actions for children. Available from: <https://www.unicef.org/media/165986/file/2025-HAC-Afghanistan.pdf>

United Nations (2025). International migrants\ stock 2024, Key facts and figures. Available from: [https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesa\\_pd\\_2025\\_intlmigstock\\_2024\\_key\\_facts\\_and\\_figures\\_advance-unedited.pdf](https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesa_pd_2025_intlmigstock_2024_key_facts_and_figures_advance-unedited.pdf).

۱. **ستناد به این مقاله:** سعیدی، سعیده. (۱۴۰۴). عنوان: بررسی انتقادی سیاست‌های مهاجرتی ایران در قبال اتباع افغانستانی: ارائه نمونه بدیل، فصلنامه علوم اجتماعی، ۳۲ (۱۱۰)، ۳۹-۱. DOI: ۱۰.۲۲۰۵۴/qjss.2026.90437.2948



Social sciences is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License...