

اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح ساماندهی اتباع بیگانه»

مقدمه

در مقدمه توجیهی طرح آمده است علی‌رغم تأکید ماده (۱۲۱) قانون کار مبنی بر مجاز بودن اشتغال اتباع بیگانه صرفاً در مشاغلی که کارگر ایرانی وجود ندارد، ما شاهد حضور اتباع بیگانه در فرصت‌های شغلی کارگران ایرانی هستیم. به نظر طراحان محترم دلیل این امر به نبود یک نهاد واحد و تشکل خاص در ساماندهی اتباع برمی‌گردد. بنابراین این طرح با هدف ساماندهی مشاغل مورد نیاز اتباع بیگانه، حفظ حقوق قانون اتباع و صیانت از اشتغال کارگران ارائه شده است.

مشخصات طرح

دوره دهم - سال اول

شماره ثبت:

۱۵۲

بررسی مواد طرح

۱. عنوان طرح ساماندهی اتباع بیگانه است، لکن آنچه در مقدمه و دلایل توجیهی و همچنین در کل ۱۲ ماده آورده شده است منحصرأً به ساماندهی کار و اشتغال اتباع بیگانه پرداخته است. در این میان موضوعات و مسائل مبتلابه دیگری که برای اتباع بیگانه و همچنین با حضور آنان در کشور برای اتباع داخله پیش آمده مغفول مانده است. موضوعاتی نظیر ازدواج اتباع بیگانه با اتباع داخله (زن ایرانی با مرد بیگانه)، تابعیت آنها، فرزندان متولد شده از آنها، وضعیت اموال و املاک، مسکن و تردد و تحصیل آنها. از این رو لازم است این طرح یا توسعه یابد و این موضوعات را شامل شود و یا عنوان آن به طرح «ساماندهی کار و اشتغال اتباع بیگانه» اصلاح شود.

شماره چاپ:

۱۷۱

تاریخ چاپ:

۱۳۹۵/۵/۴

معاونت پژوهش‌های

حقوقی - سیاسی
دفاتر: مطالعات سیاسی
مطالعات حقوقی
مطالعات بخش عمومی
مطالعات اجتماعی

مشخصات گزارش

۲. در مقدمه توجیهی دلیل عدم ساماندهی اتباع بیگانه، مشخص نبودن یک نهاد و تشکل خاص در خصوص حضور و اشتغال آنان در سطح کشور بیان شده است اما ماده (۱۸۰) برنامه سوم توسعه کشور و ماده (۱۲۹) برنامه چهارم مسئولیت ساماندهی اتباع و مهاجرین خارجی مشخص شده است. براساس این ماده «به‌منظور ایجاد تمرکز در سیاستگذاری امور اتباع خارجی (آواره - پناهنده - مهاجر و اتباع خارجی دارنده 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 مدیریت و برنامه‌ریزی - دبیر شورای عالی امنیت ملی - فرماندهی نیروی انتظامی و رئیس جمعیت هلال احمر تشکیل می‌گردد. تصمیمات شورای مذکور پس از تأیید هیئت وزیران قابل اجرا خواهد بود».

شماره مسلسل:

۲۶۰۱۵۰۳۹

پس از اتمام برنامه چهارم، کمیسیون ساماندهی اتباع بیگانه زیر نظر شورای عالی امنیت ملی با حضور دستگاه اجرایی مرتبط کار سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های مرتبط با ساماندهی اتباع را برعهده دارند از این رو در کشور نهادی مشخص در زمینه ساماندهی اتباع بیگانه وجود دارد.

تاریخ انتشار:

۱۳۹۵/۷/۸

۳. هر چند در بند «۳» دلایل توجیهی طراحان محترم به موضوع حفظ حقوق قانونی اتباع بیگانه از قبیل حقوق و مزایا و تأمین اجتماعی اشاره شده لکن در محتوای طرح به این موارد توجه نشده است.
۴. دستور مقام معظم رهبری مبنی بر تسهیل ادامه تحصیل فرزندان مهاجرین و اتباع بیگانه در مدارس کشور با برخی از مواد این طرح دارای مغایرت دارد.
۵. برخی از این اتباع بیگانه در سال‌های اخیر دارای نسبت و پیوند خانوادگی با شهروندان ایرانی شده‌اند بدیهی است تصویب طرح باعث بروز مشکلاتی برای برخی از اتباع ایرانی خواهد شد.
۶. تصویب و اجرای قوانین ایجابی در برابر قوانین سلبی از قدرت بازدارندگی بیشتری برخوردار است درحالی که به نظر می‌رسد روح حاکم بر طرح سلبی است.

۱. ماده (۱)

- طبق ماده (۱۲۹) قانون برنامه چهارم توسعه اتباع خارجی به چهار دسته: آوارگان، پناهندگان، مهاجران و اتباع خارجی دارنده گذرنامه تقسیم شده‌اند. درحالی که در ماده (۱) طرح تنها دو دسته از اتباع خارجی مورد بحث قرار گرفته‌اند.
- احتیاجی به صدر ماده (۱) وجود ندارد زیرا در قوانین جاری وجود دارد.
- نگهداری کلیه افراد مورد بحث (۱,۳۵۰,۰۰۰ نفر) در اردوگاه‌های مرزی به لحاظ نبود امکانات لازم و کافی مغایر با مفاد ماده (۲۱) کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو و پروتکل مربوط به وضع پناهندگان می‌باشد. البته رفع کلیه مایحتاج افراد در اردوگاه‌های مذکور از قبیل مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان و آموزش و... از طریق اعتبارات ملی هزینه هنگفتی بر بودجه کشور تحمیل می‌کند و مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است.

۲. ماده (۲)

- براساس ماده (۲) طرح اتباع خارجی شناسایی شده بدون گذرنامه و روادید بعد از انقضای حداکثر سه ماه پس از پرداخت خسارت بابت تأخیر در اجرای قانون باید از کشور اخراج گردند. اما طبق ماده (۳۲) کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو و پروتکل مربوط به وضع پناهندگان، اخراج و بازگرداندن پناهنده از خاک دول متعاقد بدون طی مراحل قضایی و اداری مجاز نمی‌باشد.
- در این ماده عنوان شده است که هر تبعه خارجی بابت هر روز اقامت غیرقانونی ۱۰ برابر حداقل دستمزد می‌بایست به حساب خزانه واریز نماید که تا ۳۰ درصد آن به اشخاص حقیقی و حقوقی و مأموران انتظامی و کارمندانی که در امر شناسایی و معرفی آن دخیل بوده‌اند، تعلق خواهد گرفت. واریز پول به حساب افرادی که در شناسایی اتباع خارجی نقش داشته‌اند علاوه بر اینکه نامتعارف به نظر می‌رسد می‌تواند تبعاتی نظیر ایجاد رقابت و زیر پا گذاشتن اخلاق را نیز به همراه داشته باشد.
- اختصاص ۳۰ درصد از جریمه‌های اخذ شده از اتباع غیرقانونی به افراد مذکور مصداق تبعیض ناروا و مغایر بند «۹» اصل

۱. ماده (۲۱) - مسکن:

در مورد مسکن تا آنجا که این امر بر طبق قوانین و مقررات تنظیم شده یا تحت نظارت مقامات دولتی است دول متعاقد نسبت به پناهندگان رفتاری معمول خواهند داشت که تا سرحد امکان مساعد بوده و در هر حال از رفتاری که در چنین موارد نسبت به بیگانگان به طور کلی معمول می‌دارند نامساعدتر نباشد.

۲. ماده (۳۲) - اخراج:

۱. دول متعاقد پناهنده‌ای را که به طور منظم در سرزمین آنان به سر می‌برند اخراج نخواهند کرد مگر به دلایل حفظ امنیت ملی یا نظم عمومی.

۲. اخراج چنین پناهنده‌ای فقط به موجب تصمیمی صورت خواهد گرفت که طبق موازین قانونی اتخاذ شده باشد. به پناهنده مزبور باید اجازه داده شود که برای رفع اتهام از خود مدارکی ارائه دهد.

۳. تقاضای استیناف نماید و به مقامات صلاحیتدار یا شخص یا اشخاصی که مقامات صلاحیتدار تعیین کرده‌اند مراجعه نماید مگر آنکه این امر به دلایل امنیت ملی میسر نباشد.

۴. دول متعاقد به چنین پناهنده‌ای فرصت مناسب خواهند داد تا در این مدت بتواند از طریق قانون مجوز ورود به کشور دیگری را تحصیل کند. دول متعاقد می‌توانند در مدت مزبور اقدامات داخلی را که لازم تشخیص دهند، به عمل آورند.

سوم قانون اساسی^۱ به‌شمار می‌رود چرا که افراد و مقامات مذکور، در این راستا در حال انجام وظیفه قانونی خود هستند و نظام تشویقی برای آنها در نظامات پرداختی هریک از کارمندان دولت تحت عنوان فوق‌العاده‌ها و... مشخص است. میزان جریمه مقرر شده در ماده (۲) برای هر روز اقامت غیرقانونی اولاً از لحاظ کمی زیاد می‌باشد، ثانیاً اعطای ۳۰ درصد به اشخاص حقیقی و حقوقی و مأموران انتظامی بلاوجه می‌باشد، ثالثاً اشخاص حقیقی و حقوقی مبهم است.

- در ماده (۲) نیروهای شناسایی شده مبهم بوده و به احتمال منظور افراد شناسایی شده است.
- ماده (۲) در حال حاضر دارای مقررات خاص خود است و مهلت سه‌ماهه با ماده (۸) قانون راجع به ورود و اقامت اتباع خارجه در ایران مصوب ۱۳۱۰ در تعارض است. هر چند تغییر قانون با قانون جدید ممکن می‌باشد لکن شاید مهلت سه ماهه کنونی بدون توجه به این موضوع تنظیم شده است.

- قسمت اخیر ماده (۲) با اصول بودجه‌ریزی (مانند اصل عدم تخصیص) مغایرت دارد. ضمن آنکه منابع حاصل از اجرای ماده فوق بخشی از منابع عمومی است که باید در بودجه سالیانه منعکس شود و دولت از طریق ارائه لایحه بودجه نحوه مصرف آن را به مجلس پیشنهاد دهد. بنابراین از این نظر با اصل پنجاه‌دوم قانون اساسی مغایر است همین ایراد بر مواد (۷)، (۸) و (۹) وارد است.

۳. ماده (۳)

- براساس این ماده وزارت کشور موظف است کلیه کارت‌های اقامت و هر نوع مدرک شناسایی دیگر را ممنوع و ابطال نماید درحالی که کارت‌های پناهندگان جمعی (آوران) صادر شده توسط وزارت کشور در چارچوب مصوبات و سیاست‌های ابلاغی ازسوی شورای عالی امنیت ملی بوده و مجبور نمودن دارندگان این‌گونه کارت‌ها به اخذ گذرنامه و تبدیل وضعیت آنها مغایر با سیاست‌های ابلاغی است.

- براساس مفاد پیشنهادی ماده (۳) وزارت کشور موظف است کلیه کارت‌های اقامت و هر نوع مدرک شناسایی دیگر را ممنوع و ابطال نماید و وزارت خارجه مسئول انجام این امر می‌باشد. در اینجا دقیقاً مشخص نیست وظیفه‌ای که برای وزارت خارجه در نظر گرفته شده چه می‌باشد و منظور از کارمندان خاطی چه کسانی هستند. در واقع مسئول بودن «وزارت امور خارجه» در کنار موظف بودن وزارت کشور، مبهم است و این با اصول قانون اساسی مغایر می‌باشد. در هر صورت واگذاری مسئولیت به وزارت امور خارجه در خصوص صدور کارت‌های صادره ازسوی وزارت کشور در چارچوب وظایف وزارت امور خارجه نمی‌باشد.

۴. ماده (۴)

- در ماده (۴) مشخص نیست «صدور کارت کار» برای چه کسانی است؟
- این ماده با توجه به بار مالی، مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است.

۵. ماده (۵)

۱. در این ماده الزام قضات به ملاک عمل قرار دادن گزارش بازرسان کار، خلاف استقلال قضات در صدور رأی است و مغایر اصل یکصدوپنجاه‌وششم قانون اساسی^۳ به‌شمار می‌رود.

۱. اصل سوم: دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه امکانات خود را برای امور زیر به کار برد:

۹. رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی.

۲. ماده (۸) - هر یک از اتباع خارجه مکلف است در ظرف ۴۸ ساعت پس از ورود به هر نقطه از ایران محل توقف خود را کتباً به نظمیه اطلاع دهد. هر خارجی که در ایران توقف می‌نماید باید در ظرف هشت روز پس از ورود به محل توقف شخصاً به نظمیه محل حاضر شده اسم خود را در آنجا ثبت و تصدیق‌نامه تحصیل نماید. صاحبان منازل عمومی نیز موظفند توقف هر تبعه خارجی را که بیش از ۴۸ ساعت در آن منازل توقف می‌نماید به نظمیه اطلاع دهند. احصائیه خارجیان در دفتری که در تشکیلات کل نظمیه مملکتی تنظیم می‌شود تمرکز خواهد یافت. وظایفی که به موجب این ماده خارجیان در اطلاع دادن منزل و ثبت اسم به‌عهده دارند ممکن است به موجب نظامنامه به توسط اشخاص دیگر انجام داده شود.

۳. اصل یکصدوپنجاه‌وششم: قوه قضائیه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده‌دار وظایف زیر است.

۲. مشخص نیست حداکثر مجازات مقرر برای چه کسانی است؟ کارفرما، کارمندان و یا...

۶. ماده (۷)

• بر اساس ماده (۷) طرح کلیه اتباع بیگانه دارای روادید مجوز کار در جهت ساماندهی همانند کارگران ایرانی بر اساس اصل بیست‌وششم قانون اساسی به عضویت تشکلهای کارگری در می‌آیند. اصل بیست‌وششم قانون اساسی جزء حقوق اتباع ملت ایران است و تابعیت شرط اولیه برای عضویت در تشکلهای مدنی است.

• در ماده (۷) طرح علاوه بر ایراد عبارتی به هزینه‌های دریافتی از اتباع بیگانه بدون معین نمودن مقدار و نحوه دریافت یا علت دریافت آن اشاره شده است.

۷. ماده (۸)

• در ماده (۸) طرح عبارت « هزینه‌های جرائم » به کار رفته است که این عبارت موجب ابهام آن ماده شده است.

۸. ماده (۹)

• عبارت کارگران اتباع در این ماده نامفهوم می‌باشد.

• بین این ماده و ماده (۷) در خصوص نحوه هزینه‌کرد مبالغ مذکور اختلاف وجود دارد.

۹. ماده (۱۰)

• در ماده (۱۰) باید نهادها و دستگاه‌های هدف دقیقاً مشخص شود و به‌عنوان نمونه با ذکر نهادهای غیردولتی، نیازی به تصریح به شهرداری‌ها نیست چرا که جزء نهادهای عمومی غیردولتی هستند. به‌علاوه عدم تصریح به نهادهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است منجر به مستثنا شدن آنها از مفاد این ماده خواهد شد.

• عبارت « نیروی کار » مبهم است و مشخص نیست چه نوع رابطه استخدامی مدنظر است؟ اطلاق این عبارت، تمامی رابطه‌های استخدامی را دربرمی‌گیرد و باید تبعات اجرایی این عبارت مطلق را بررسی کرد.

• واژه ارگان مغایر اصل پانزدهم قانون اساسی است و باید معادل فارسی ذکر شود.

۱۰. ماده (۱۱)

• ماده (۱۱) طرح پیشنهادی که ناظر بر تشکیل کارگروهی از نمایندگان کارگر و کارفرما در استان‌ها می‌باشد به نظر می‌رسد با وظایف و کارکردهای هیئت فنی اشتغال تداخل وظایف دارد.

۱۱. ماده (۱۲)

۱. حکم ماده (۱۲) طرح مبهم است و تعیین تکلیف نمی‌کند.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

به‌طور کلی طرح فاقد انسجام کافی است و متناسب با اصول قانون‌نویسی تنظیم نگردیده است و به‌دلیل مغایرت با اصول متعدد قانون اساسی، ابهامات فراوان و جامع نبودن رد کلیات طرح مورد نظر پیشنهاد می‌شود.

با توجه به آنکه به قوانین و سیاستگذاری مقطعی و متعدد هر کدام از آن به جنبه‌های خاصی از مسائل و مشکلات اتباع پرداخته و در نهایت بعد از اجرایی شدن به حل و فصل این مسائل کمک نکرده پیشنهاد می‌شود با توجه به ضرورت بازنگری قوانین مربوط به ورود، اقامت، تابعیت، ازدواج، استملاک، اشتغال، تحصیل، آموزش و بهداشت اتباع خارجی مطالعات کارشناسی گسترده‌ای صورت گیرد و متناسب با آنها طرح دیگری ارائه گردد.

