

بیگانه و احکام آن در حقوق ایران

محمدحسن قائمی _ کارشناس ارشد حقوق خصوصی

(قسمت پایانی)

بخش هفتم:

اخراج اتباع بیگانه (Deportation or Expulsion of Foreign nationals)

هر دولت باید حق داشته باشد تبعه خارجه‌ای را که اقامت او در کشور غیرمطلوب است اخراج کند. تنها تحدیدی که از نقطه نظر حقوق بین‌الملل ممکن است به آن وارد ساخت عبارت است از اینکه هیچ دولتی نباید کلیه اتباع خارجه‌ای را که در خاک او مقیم هستند اخراج کند. تقریباً در تمام ممالک، قانونی محلی به دولت اجازه می‌دهد که هر وقت مایل باشد تبعه‌ی خارجه‌ای را که اقامت او در داخل مملکت غیرمطلوب به نظر می‌رسد، اخراج کند^(۲۲). البته هیچ دولتی نباید کلیه اتباع خارجه مقیم سرزمین خود را به یک‌باره اخراج کند. اخراج کلیه اتباع خارجه از کشورشان تزلزل دولت و اقدام خلاف مصالح بین‌المللی همان کشور است. نه تنها دولت نباید تصمیم به اخراج جمعی اتباع بیگانه بگیرد، بلکه اخراج تمام اتباع یک کشور در یک زمان هم خلاف اصول حقوق عمومی بین‌الملل است؛ مگر در مواقع قطع روابط سیاسی و حالت جنگ که این نوع اقدامات را لامحاله به‌دنبال دارد^(۲۳).
به موجب ماده ۱۳ قانون ورود و اقامت (اصلاحی ۱۳۳۶/۱/۲۹) برای حفظ امنیت و یا مصالح عمومی و یا به ملاحظات صحتی تصمیمات ذیل را که ورود و اقامت یا خروج و عبور خارجی‌ان را محدود یا مشروط می‌کند، اتخاذ کند.

الف - جلوگیری از کلیه یا قسمتی از مراودات سرحدی

ب - منع توقف موقتی یا دائمی در بعضی از مناطق یا عبور از بعضی از مناطق ایران.

ج - اتخاذ وسایل مخصوص نظارت نسبت به خارجی‌ان در موارد فوق‌العاده.

د - خارجی‌انی که بدون داشتن اسناد لازم از راه‌های غیرمجاز به کشور وارد شده یا می‌شوند علاوه بر مجازات مقرر در قانون ورود و خروج اتباع خارجه مصوب ۱۳۱۰ بنا به پیشنهاد وزارت دفاع آنان را برای مدتی که از ۵ سال تجاوز نکند به اقامت اجباری در محل معین کرده و یا این که آن‌ها را از کشور اخراج کند^(۲۴).

الف - اعتراض به دستور اخراج بیگانه از کشور

برای اینکه حقوق بیگانگان در مملکت دارای ضمانت اجرائی باشد، اعطای حق ترافع قضایی به آن‌ها ضروری به نظر می‌رسد. مستنبط از قوانین ایران نیز قبول این حق برای اتباع بیگانه و اجازه رجوع به محاکم ایران است زیرا از طرفی ماده ۵ قانون مدنی ما این اصل کلی را اعلام می‌دارد که: «کلیه سکنه‌ی ایران اعم از اتباع داخله و یا خارجه مطیع قوانین ایران خواهند بود، مگر در موردی که قانون استثناء کرده باشد»^(۲۵).

بنابراین هر گاه دستور اخراج بیگانه از کشور به لحاظ خودداری مرجع صالح ایرانی از صدور یا تمدید و یا تجدید پروانه‌ی اقامات وی باشد، این دستور چنانچه تأخیر در اجرای آن منافی مصالح کشور نباشد قابل واخواهی است (ماده ۱۱ و ۱۲ قانون و ۱۶ آیین‌نامه). در این حالت بیگانه می‌تواند ظرف مدت ۱۵ روز از تاریخ رؤیت اخطاریه‌ای که در آن این دستور به او ابلاغ می‌شود درخواست رسیدگی از وزارت کشور بکند. این درخواست ممکن است به مرجعی که این دستور را داده یا به وزارت کشور، به صورت کتبی یا تلگرافی، داده شود (ماده‌ی ۱۲ قانون).

رسیدگی به درخواست تجدید نظر در هیأتی مرکب از مدیر کل سیاسی وزارت کشور و نمایندگان وزارت امور خارجه، وزارت دادگستری، وزارت اطلاعات و شهرداری به عمل آید. تصمیم این هیأت قطعی است (ماده‌ی ۱۶ آیین نامه).

درخواست تجدید نظر نسبت به دستور اخراج، موجب تعویق اجرای آن می‌شود، مگر آنکه به لحاظ مصالح کشور لازم باشد به فوریت به اجرای آن مبادرت شود و نیز ممکن است تا تعیین نتیجه‌ی رسیدگی تجدید نظر، بیگانه را شهرداری تحت مراقبت مخصوص خود قرار دهد (ماده ۱۲ قانون).

اجرای تصمیم اخراج بیگانه به عهده‌ی شهرداری است (ماده ۱۱ قانون). پس از ابلاغ دستور اخراج یا پس از قطعیت آن، در صورت واخواهی نسبت به آن، چنانچه بیگانه به اراده‌ی خود از ایران خارج نشود، شهرداری او را تحت الحفظ به مرز می‌فرستند و از آنجا او را اخراج می‌کند (ماده ۱۱ قانون)^(۲۶).

ب - انواع اخراج اتباع بیگانه

۱- **اخراج انفرادی یا عادی:** این نوع اخراج که در مقابل اخراج دسته‌جمعی قرار می‌گیرد در مواردی صورت می‌گیرد که وجود بیگانه مخالف مصالح عمومی و امنیت ملی و ضرورت‌های بهداشتی و اخلاقی باشد. دولتی که با این دلایل نسبت به اخراج بیگانه اقدام کند در پناه هر نوع مسؤولیت بین‌المللی است.

۲- **اخراج دسته‌جمعی یا فوق‌العاده:** این اخراج در مواقعی است که کشوری از وجود گروه خاصی از بیگانگان امنیت ملی خود را در مخاطره ببیند. این نوع اخراج‌های دسته‌جمعی در غیر از زمان جنگ یا شرایط خیلی استثنائی از نظر دولت متبوع اخراج شدگان عمل بسیار غیردوستانه بوده و در مواردی منجر به قطع رابطه سیاسی بین دو دولت می‌شود.

به‌طور کلی بیرون کردن خارجی‌ها در هر کشور علاوه بر اینکه طبق تشریفات و مقررات خاص صورت می‌پذیرد می‌بایست با رعایت قواعد حقوق بین‌الملل انجام پذیرد. در ماده‌ی ۳۸ قواعد قبول و اخراج بیگانگان که به تصویب انستیتوی حقوق بین‌الملل رسید گفته شده است: «در صورتی که یک اخراج با قواعد حقوق بین‌الملل که در این طرح به عنوان قواعد ناظر به قبول بیرون کردن بیگانگان آمده است، منطبق باشد دولتی که مبادرت به اخراج کرده است از هر نوع مسؤولیت بین‌المللی برکنار خواهد بود.»

به این ترتیب بیرون کردن بیگانه از هر نوع موقعی قانونی است که اولاً علت مشروع و منطقی داشته باشد و ثانیاً در شرایط انسانی و رعایت مهلت‌های متعارف صورت گیرد. باید به بیگانه اخراج شده فرصت داد که به کارهای خود سر و صورت دهد تا در نتیجه اخراج دچار خسارت بیهوده نشود و در صورتی که بیماری موضوع اخراج بیگانه باشد باید از اخراج او خودداری شود.

بنا به رویه معمولاً دولت‌ها، اتخاذ تصمیم اخراج بیگانگان را از موارد مربوط به صلاحیت سازمان‌های اجرایی و اداری خود تلقی می‌کنند. رویه‌ی قضایی بین‌المللی نیز چنین صلاحیتی را مخالف رویه‌های جاری ندانسته و آن را تأیید می‌کند؛ مشروط بر اینکه در اخراج بیگانه قواعد حقوق بین‌الملل ناظر به عدالت و انصاف و احترام بین‌المللی دولت متبوع او رعایت شود^(۲۷).

بخش هشتم:

موارد محرومیت بیگانگان از حقوق خصوصی و عمومی

شاید در نظر اول این‌گونه تصور شود که موارد محرومیت بیگانگان از حقوق خصوصی و عمومی چه ارتباطی با موضوع امنیت مرزی دارد، لیکن در یک بررسی اولیه می‌توان پی برد که محرومیت بیگانگان و محدودیت‌های وضع

شده در قانون ایران خود تضمین کننده امنیت مرزها و مانع مهاجرت بی‌رویه یا ورود غیرمجاز اتباع خواهد بود. ما در اینجا به اختصار به بررسی این محدودیت‌ها از نظر حقوق خصوصی و عمومی می‌پردازیم. به‌طور کلی اصل بر این است که بیگانگان نیز همانند اتباع ایران از حقوق خصوصی برخوردارند مگر اینکه به‌موجب قوانین خاصی از برخورداری برخی حقوق محروم شوند. (ماده ۹۶۱ قانون مدنی) قانونگذار در بند ۱ ماده ۹۶۱ قانون مدنی در تعیین مستثنیات، اصل تمتع بیگانگان حقوقی را یادآور شده است که "قانون آن را صراحتاً منحصر به اتباع ایران کرده یا آن را صراحتاً از اتباع خارجه سلب کرده است".

۱- در مورد حقوقی که قانون آن را صراحتاً منحصر به اتباع ایران کرده و یا آن را صراحتاً از اتباع خارجی سلب کرده است مانند حق تملک املاک مزروعی در ایران که صراحتاً به وسیله قانون ۱۶ خرداد ۱۳۱۰ از اتباع خارجی سلب شده است.

۲- در مورد حقوق مربوط به احوال شخصی که قانون دولت متبوع تبعه‌ی خارجه آن را قبول نکرده باشد؛ زیرا به موجب ماده ۷ قانون مدنی اتباع خارجه‌ی مقیم در خاک ایران از حیث مسائل مربوط به احوال شخصیه و اهلیت خود و همچنین از حیث حقوق ارثیه در حدود معاهدات مطیع قوانین و مقررات دولت متبوع خود خواهند بود^(۲۸). به نظر بعضی از حقوقدانان از جمله مرحوم دکتر سیدحسن امامی هرگاه چنین قراردادی با دولت متبوع شخص خارجی منعقد نشده باشد، اتباع آن دولت در خاک ایران تابع قانون مدنی ایران خواهند بود؛ مگر در موارد خاصی که یک حق با یک تأسیس حقوقی در قانون ایران شناخته شده اما قانون دولت متبوع شخص خارجی آن را نپذیرفته باشد که در این صورت قانون دولت متبوع بیگانه رعایت خواهد شد مانند تعدد زوجات و حق طلاق^(۲۹).

اهم حقوق عمومی که بیگانگان از آن محرومند به قرار زیر است:

- ۱- حق رأی دادن و انتخاب کردن (در انتخابات ریاست جمهوری، انتخابات مجلس شورای اسلامی و...)
- ۲- حق انتخاب شدن: غالب مشاغل سیاسی انتخابی و انتصابی هم، همراه با شرط تابعیت است و بیگانگان نمی‌توانند داوطلب شوند.
- ۳- استخدام دولت نیز برای بیگانگان ممنوع است (اصل ۸۲ قانون اساسی)، چون اشتغال به مشاغل دولتی برای خارجیان اصولاً ممنوع بوده است.
- ۴- مشاغل عمومی غیردولتی مثل عضویت در اطاق بازرگانی، تصدی شهرداری.
- ۵- مشاغل وابسته به مشاغل دولت مانند وکالت دادگستری، سردفتری و دفتریاری.
- ۶- عضویت در ارتش و نیروهای انتظامی (اصل ۱۴۵ قانون اساسی)^(۳۰).

بخش نهم:

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

تاریخچه‌ی وضع بیگانگان در ایران به قبل از ظهور اسلام برمی‌گردد. دوران رژیم کاپیتولاسیون یک وضع منافی با استقلال و حیثیت و شئون ملی ما در این مملکت به‌وجود آورد و بیگانگان هیچ محرومیت یا محدودیتی نداشته و حقوقی را مغایر با اصول بین‌المللی و ناقض استقلال سیاسی و قضایی ما به‌دست آوردند. در اسلام نیز فردی را که مسلمان نباشد بیگانه یا خارجی تلقی می‌کند و در مقابل مسلمانان را از هر نژاد، زبان، ملیت و تابعیت امت واحد می‌داند. با این طرز تلقی اسلامی، اهل کتاب، مستأمن، بت‌پرستان جزو بیگانگان شمرده شده و حقوق و آزادی‌هایی برای آن‌ها پیش بینی شده است. متقابلاً بیگانگان نیز وظایف و تکالیفی را در جامعه اسلامی به‌عهده دارند که از آن‌ها به شرایط "امان" یاد شده است.

برابر آمار ارائه شده در پیوست مقاله تعداد ۲۰۰۸۰۰۰ نفر بیگانه از کشورهای مختلف در ایران زندگی می‌کنند. این تعداد تقریباً ۳ درصد جمعیت کل کشور را تشکیل می‌دهد. این رقم نمایان‌گر آن است که کشور ایران یکی از کشورهای مهم مهاجرپذیر در منطقه خاورمیانه است.

امنیت مرزها با کنترل ورود و خروج بیگانگان و مدیریت صحیح بر این قشر در زمان حضور در کشور ارتباط مستقیم دارد. وضع مقررات ورود و خروج برای بیگانگان که به حضور آنها در خاک ایران مشروعیت ببخشد و اعمال نظارت صحیح بر حسن اجرای این مقررات می‌تواند تضمین‌کننده ورود مجاز بیگانگان و حفظ و امنیت مرزها باشد. عدم رعایت این مقررات برای ورود به خاک ایران موجب سلب حاکمیت جمهوری اسلامی شده و فرد بیگانه مرتکب جرم ورود غیرمجاز به ایران شده و مجازات قانونی را برای چنین فردی به دنبال خواهد داشت.

ورود و اقامت اتباع خارجه در ایران تابع شرایطی است که در قانون ورود و اقامت اتباع خارجه مصوب ۱۳۱۰ و اصلاحات بعدی آن تعیین شده است.

مسأله‌ی ورود، عبور، توقف، اقامت و خروج بیگانه در هر کشور با امنیت و نظام سیاسی آن کشور بستگی دارد و در این مورد حق ثابتی برای بیگانگان وجود ندارد. فلذا با توجه به مسائل سیاسی، اقتصادی، اخلاقی، فرهنگی و امنیتی ضوابط و حدود مربوط به آن را قوانین معین می‌کنند.

اجازه‌ی ورود به ایران از طریق صدور روادید برای بیگانگان صورت می‌پذیرد. این روادید در اقسام مختلف صادر می‌شود که هر کدام کاربرد خاصی را ایفاء می‌کند. بیگانه‌ای که بخواهد از ایران عبور کند باید از مأمورین ایران در خارج یا از مأمورین مرزی "روادید عبور" دریافت کند. مدت این روادید ۱۵ روز است که در صورت اقتضاء قابل تمدید است.

بیگانه همانند ورود، می‌بایست برای خروج از کشور نیز "روادید خروج" دریافت کند.

البته در صورتی که مدت توقف بیگانه در ایران از ۹۰ روز متجاوز نباشد، نیاز به صدور روادید خروج نیست و تکمیل و تسلیم اعلامیه‌ی خروجی به مأموران گمرک در مرز خروجی کفایت می‌کند.

بالاخره بیگانه‌ای که روادید ورود به ایران را به دست آورد علاوه بر اجازه ورود به قلمرو ایران اجازه اقامت در سرزمین ایران به مدت ۳ ماه دارد و مکلف است ظرف مدت ۸ روز پس از ورود به ایران، برای اخذ پروانه اقامت موقت به نیروی انتظامی محل مراجعه کند.

ماده ۱۸ قانون مذکور اشخاصی را که دارای مصونیت سیاسی هستند، مأمورین کنسولی دُول خارجه و افراد عائله آنها و اعضای هیأت‌های اعزامیه‌ی دُول خارجه را که باموافقت دولت ایران وارد می‌شوند، از شمول قانون ورود و خروج اتباع بیگانه مستثنی کرده است. میزان اختیار مأموران دولت در صدور روادید تشخیص علل پیش‌بینی شده در ماده ۲ آن قانون تعیین شده و از سوی دیگر آنها را از اینکه در غیر از موارد مذکور در آن ماده از دادن روادید خودداری کنند منع کرده است.

اقامت بیگانه در ایران به موقت و دائم تقسیم‌بندی شده است. بیگانه‌ای که دارای روادید اقامت موقت است حق دارد نود روز در ایران اقامت کند؛ در حالی که بیگانه‌ای که اقامتگاه قانونی برای خود در ایران اختیار کند مشمول مقررات اقامت دائم خواهد شد.

در مورد ورود غیرمجاز بیگانه به خاک ایران دو طرز تفکر در دولت‌ها وجود دارد. برخی از کشورها قائل به آزادی مطلق قبول بیگانه و برخی دیگر قائل به محدودیت قبول بیگانگان هستند.

در ایران آزادی ورود، بدون قید و شرط نیست و بیگانگان برای ورود به خاک ایران ملزم به رعایت تشریفات و مقررات هستند که در صورت عدم رعایت این مقررات، به مجازات‌های مقرر در ماده ۱۳ و ۱۵ قانون فوق محکوم خواهند شد.

هر دولتی حق دارد که تبعه‌ی خارجه‌ای را که اقامت او در کشور غیرمطلوب است اخراج کند. محدودیتی که براین موضوع می‌توان وارد ساخت این است که هیچ دولتی نباید کلیه اتباع خارجه را که مقیم در خاک او هستند دفعتاً اخراج کند. در ماده ۱۳ قانون ورود و اقامت اتباع بیگانه، برای حفظ امنیت و یامصالح عمومی ویا به ملاحظات صحتی، ورود و اقامت یا خروج و عبور خارجیان محدود یا مشروط شده است. اما برای اینکه حقوق بیگانگان در ایران دارای ضمانت اجرایی باشد، قوانین ایران نیز حق ترافع قضایی و اعتراض به دستور اخراج بیگانه از کشور را برای بیگانگان منظور کرده است.

پناهندگان نیز گروهی از بیگانگان در ایران محسوب می‌شوند. این‌گونه بیگانگان به علل سیاسی، مذهبی، نژادی یا عضویت در گروه‌های خاص اجتماعی از ترس جان و شکنجه خود و افراد خانواده‌اشان به کشور ایران پناهنده می‌شوند.

پناهندگی با تقاضای پناهنده آغاز و در صورت پذیرش پناهندگی توسط کمیته پناهندگان وزارت کشور تکمیل می‌شود. بنابراین ورود پناهنده به ایران مستلزم اخذ روادید است و اگر کسی بدون کسب اجازه وارد ایران شود مرتکب جرم شده و بایستی مجازات شود، اما فردی که تقاضای پناهندگی او پذیرفته می‌شود معاف از مجازات است. نکته قابل توجه در امر پناهندگی آن است که دولت ایران در پذیرش پناهندگی اختیار دارد که این موضوع را با توجه به مصالح سیاسی کشور خود صورت دهد. علاوه برآن در شناسایی پناهنده فقط تشخیص دولت ایران ملاک است و دولت ایران ضمن پذیرش پناهندگی نسبت به تعیین محل اقامت درخواست کننده اقدام کرده که این تصمیم نیز وضع دائمی و غیر قابل تغییر نیست و هر زمان ممکن است پایان یابد.

بیگانگان به‌موجب ماده ۹۶۱ و ۷ قانون مدنی، از برخی حقوق خصوصی از قبیل حق تملک املاک مزروعی یا احوال شخصیه محروم هستند. همچنین بیگانگان از تملک اموال غیر منقول دیگر مازاد بر آنچه برای محل سکونت یا کسب یا صنعت خود نیازمند آند، محرومند.

بیگانگان از برخی حقوق عمومی از قبیل حق رأی دادن و انتخاب کردن، حق انتخاب شدن، استخدام دولتی، تصدی مشاغل عمومی و غیر دولتی، مشاغل وابسته به مشاغل دولت و عضویت در ارتش و نیروی انتظامی محروم هستند. نکته‌ی مهمی که در قوانین و مقررات فعلی ایران مشاهده می‌شود قدیمی بودن قانون ورود و اقامت اتباع بیگانه است. همان‌گونه که قبلاً نیز ذکر شد اعمال حاکمیت یک کشور در قالب قوانین و مقررات داخلی بروز می‌کند. تقویت امنیت مرزها که بخشی از اعمال حاکمیت سرزمینی کشور است با پدیده‌ی بیگانگان ارتباط مستقیم دارد. فلذا وضع مقررات دقیق و به روز ورود و اقامت یا خروج و اخراج و... برای این قشر ضمن ایجاد محدودیت‌هایی برای جلوگیری از ورود غیر مجاز به خاک ایران موجب کاهش تعداد بیگانگان در ایران خواهد شد. اهمیت این موضوع و ضرورت ایجاد تحول در قانون مذکور مسؤولیت مراجع قانونگذاری را در این خصوص بیش از پیش مشخص می‌کند.

میانگین آمار بیگانگان در ایران در چند سال اخیر

کشور بیگانه	تعداد به نفر	درصد
عراق	۲۰۰۰۰۰	۹/۹۶
افغانستان	۱۸۰۰۰۰۰	۸۹/۶۴
سایرین	۸۰۰۰	۰/۴۰
جمع	۲۰۰۸۰۰۰	۱۰۰

توضیح ۱ - آمار آوارگان و پناهندگان نیز در آمار فوق آمده است.

توضیح ۲ - بین ۱۰ تا ۱۵ درصد از این آمار را بیگانگانی تشکیل می‌دهند که به صورت غیرمجاز در ایران

سکونت دارند.

پی‌نوشت‌ها:

- ۲۳ _ حقوق بین‌الملل خصوصی - دکتر سیدجلال‌الدین مدنی، ص ۱۴۸.
- ۲۴ _ حقوق بین‌الملل خصوصی - دکتر بهشید ارفع نیا، ص ۲۰۷.
- ۲۵ _ حقوق بین‌الملل خصوصی - جلد اول و دوم، دکتر محمد نصیری، ص ۱۱۲.
- ۲۶ _ حقوق بین‌الملل خصوصی - جلد اول، دکتر محمود سلجوقی، ص ۳۳۷.
- ۲۷ _ حقوق بین‌الملل - مسؤولیت بین‌المللی و نظریه حمایت سیاسی اتباع، جلد اول، دکتر رضا فیوضی، ص ۱۱۰.
- ۲۸ _ حقوق بین‌الملل خصوصی - جلد اول، دکتر بهشید ارفع نیا، ص ۲۳۰.
- ۲۹ _ حقوق مدنی - جلد چهارم، دکتر سیدحسن امامی، ص ۱۰۲.
- ۳۰ _ حقوق بین‌الملل خصوصی - دکتر سید جلال‌الدین مدنی، ص ۱۵۰.