

بیگانه و احکام آن در حقوق ایران

محمدحسن قائمی _ کارشناس ارشد حقوق خصوصی

مقدمه:

هر کشوری با توجه به تابعیت از دو دسته افراد تشکیل می‌شود: اول دسته‌ای که معمولاً اکثریت قاطعی را تشکیل می‌دهند. تبعه همان مملکت هستند و وضع حقوقی آن‌ها مشخص و معلوم است. حقوق مدنی، حقوق تجارت، حقوق اداری، حقوق اساسی، آیین دادرسی به‌طور مستقیم و یا غیرمستقیم در درجه اول مربوط به آن‌ها است.

دسته دوم کسانی هستند که عنوان بیگانه را دارند. یعنی تابعیت کشور محل توقف را ندارند؛ اعم از اینکه اساساً تابعیت هیچ کشوری را نداشته باشند یا دارای تابعیتی غیر مملکت محل توقف باشند. از نظر قوانین ایران، بیگانه کسی است که تابعیت ایران را ندارد. شخص بدون تابعیت هم بیگانه محسوب می‌شود. طبیعی است وضع حقوقی بیگانه با تبعه متفاوت است.

در ایران مقررات قانونی گوناگون درباره‌ی وضعیت بیگانگان وجود دارد. این مقررات بر دو گونه‌اند: یک دسته مقرراتی هستند که در آن‌ها شرایط آمدن بیگانه به ایران و اقامت و کار او در این سرزمین و خروج او از کشور تعیین شده‌اند. این مقررات ناشی از مقررات اداری است و هر بیگانه‌ای در ایران باید وضعیت خود را با آن تطبیق دهد. دسته‌ای دیگر قاعده‌هایی هستند که در آن‌ها حقوق بیگانگان در ایران تعیین شده است.

البته ضرورت‌های اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و اجتماعی موجب شده دولت‌ها بدون آنکه در برابر یکدیگر تعهدی خاص برعهده داشته باشند این الزام را احساس کند که باید، هر یک در قلمرو خود، به تعیین و تنظیم قاعده‌های حاکم بر روابط بیگانگان هماهنگ با نظام حقوقی خود مبادرت ورزند.

مسئله‌ای که ممکن است در موضوع اتباع بیگانه مطرح شود آن است که قوانین داخلی جمهوری اسلامی ایران چه مقرراتی را برای این دسته اشخاص جهت ورود به کشور پیش‌بینی کرده‌اند؟ این بیگانگان به چند دسته تقسیم می‌شوند؟ استثنائاتی که برای ورود و خروج اتباع بیگانه در نظر گرفته شده چیست و مأموران دولت در دادن روادید ورود به ایران از چه اختیاراتی برخوردارند؟ در چه شرایطی ورود اتباع بیگانه غیرمجاز تلقی می‌شود و ضمانت‌های اجرائی برخورد با این‌گونه بیگانگان چیست؟ حقوق پناهندگان و آوارگان که به‌موجب شرایط خاص کشور خود اجباراً وارد خاک ایران می‌شوند از دیدگاه قانون ایران و بعضاً بین‌الملل چگونه مدنظر قرار گرفته است؟

بدیهی است پذیرش حق اعمال حاکمیت دولت‌ها اقتضاء می‌کند که دولت‌ها مجاز باشند برای حفظ امنیت قلمرو خویش و جلوگیری از ورود و خروج غیرمجاز اشخاص بیگانه از طریق مرزها قوانینی را وضع کنند و ضمانت‌های اجرائی این قوانین را نیز برای حفظ تمامیت ارضی و حمایت از اتباع داخلی کشور پیش‌بینی کنند.

عقیده‌ی نگارنده براین است که بیان قوانین و مقررات مربوط به مجوز ورود اتباع بیگانه و رعایت آن‌ها مبین ورود مجاز بیگانگان بوده و اشخاص بیگانه‌ای که بدون رعایت این مقررات وارد خاک ایران شوند... ورود آن‌ها مشروعیت نداشته و غیرمجاز خواهد بود. استثنایی که در این خصوص وجود دارد مقررات مربوط به آوارگان و پناهندگان است که در جای خود بررسی خواهد شد.

بخش اول:

تاریخچه وضع بیگانگان در ایران

مورخ فرانسوی " رنه گروسه " در مورد عصر هخامنشیان مطالبی از وضع ایرانیان نسبت به بیگانگان دارد. تحقیق وی نشان می‌دهد رفتار با بیگانگان در زمان هخامنشیان بسیار خوب بوده است او می‌نویسد: «باید ملت ایران را از نجیب‌ترین ملل دانست، شگفت‌انگیز اینکه ایرانیان با آنکه خود مذهب معینی داشته‌اند نسبت به نژادها و مذاهب دیگر بدرفتاری نمی‌کردند و به مذاهب مختلف با دیده احترام می‌نگریستند و حتی اجازه می‌دادند که پیروان سایر مذاهب، مراسم و تشریفات مذهبی خود را آزادانه انجام داده و تبلیغات لازمه را داشته باشند.. رفتار ایرانیان نسبت به یهودیان بهترین نمونه از این خوش‌رفتاری است. یهودیان بیگانگانی بودند که بنابردلایل مختلف در سرزمین ایران سکونت پیدا می‌کردند.»

در دوره‌ی ساسانیان نیز رفتار شاهان ساسانی با پیروان دیگر مذاهب مانند یهودیان و مسیحیان با ملامت و خوش‌رفتاری است. ایران زرتشتی اجازه می‌داد کسانی که مذهب دیگر داشتند از قوانین مذهبی خود اطاعت کنند و در آیین اردشیر بالکان صراحت دارد که چون بیگانگان از ما میهمان نوازی ببینند و عدالت یابند، این نکویی و دادگری است^(۱).

دوران رژیم کاپیتولاسیون (Capitulation):

کاپیتولاسیون در معنی اصطلاحی عبارت از معاهداتی است که به موجب آن دولتی در کشور خارجی از بعضی حق حاکمیت که اهم آن حق قضاوت و اجرای مجازات است، بهره‌مند می‌شود. به طوری که اتباع آن دولت از پاره‌ای حقوق و مزایا به طور اختصاصی استفاده می‌کنند.

رژیم کاپیتولاسیون به موجب معاهده‌ی " ترکمان‌چای " در سال ۱۸۲۸م، در ایران برقرار شد. این معاهده به مدت یک قرن سیاست خارجی ما را از هر حیث تحت نفوذ قرارداد. چنانچه بعد از آن هم هر کشوری با ایران معاهده منعقد می‌کرد، پایه و اساس آن را معاهده‌ی ترکمان‌چای قرار می‌داد و از امتیازات معاهده‌ی مزبور استفاده می‌کرد. این معاهده به دلایل عدیده‌ای برای کشور ما ننگ‌آور بود و یکی از مضار آن از بین بردن استقلال قضایی ایران است که از لحاظ وضع حقوقی اتباع بیگانه در ایران واجد اهمیت است. در فصل هفتم و هشتم معاهده راجع به طرز رسیدگی و حکومت در امور جزائی آمده بود: «هر گاه شخصی از اتباع روس یا اتباع مملکت دیگری متهم به جرمی شود، مورد هیچ تعرض و مزاحمت واقع نمی‌شود؛ مگر در صورتی که شرکت او در جرم مدلل باشد و ثابت شود و

در این صورت و نیز در صورتی که تبعه‌ی روس به شخصه به جرمی متهم شود محاکم دولتی نباید بدون حضور مأموری از طرف سفارت یا کنسولگری به جرم مزبور رسیدگی کرده و حکم دهند و...».

بخش دوم:

اسلام و حقوق بیگانگان

اصولاً اسلام فردی را که مسلمان نباشد بیگانه یا خارجی تلقی می‌کند. در مقابل مسلمانان را از هر نژاد، زبان، ملیت و تابعیت که باشند امت واحد می‌داند. نهایتاً غیرمسلمان به طور کلی بیگانه و مسلمانان در هر کجای جهان که باشند "تبعه" (به مفهوم امت واحد) محسوب می‌شوند.

از جمله نهادهای مهم حقوق اسلامی "امان" یا "زنهار" و "یا" یا "زمام" است. این تأسیس حقوقی در واقع قرارداد و پیمان مأمونیت و مصونیت بیگانگانی است که قصدشان عبور از کشور اسلامی و یا اقامت موقت در آنجاست. به موجب این اصل، حکومت اسلامی و یا هر فرد مسلمان، اعم از زن، مرد، عاقل و بالغ می‌تواند چه در زمان صلح و چه در زمان جنگ به بیگانه‌ای امان دهد. تحقق امان منوط به درخواست بیگانه و قبول آن از سوی حکومت اسلامی و یا فرد مسلمان است. فرد بیگانه پس از کسب امان، "مستأمن" تلقی و می‌تواند داخل قلمرو اسلامی شده و از حمایت حکومت اسلامی و حقوق و آزادی‌های ویژه استفاده کند.

اعطای امان و رعایت آن از سوی مسلمانان الزامی است. خداوند در قرآن کریم در این باره می‌فرماید: "و ان احدمن المشركين استجارك فاجره حتى يسمع كلام الله ثم ابلغه مأمنه... " یعنی: اگر یکی از مشرکان از تو پناه خواست پناهش ده تا اینکه سخن خدا را بشنود. سپس او را به جای امن خودش برسان. (سوره‌ی توبه آیه‌ی ۶)

شمالی از امام صادق (ع) نقل می‌کند که پیامبر اکرم (ص) در این مورد فرمود:

«هر فرد مسلمانی، اعم از عالی یا دانی، یکی از مشرکان را پناه و امان دهد، او در امان خواهد بود تا کلام خدا را بشنود. پس اگر به دین اسلام گروید و از شما پیروی کرد برادر دینی شما خواهد بود و اگر از پذیرش اسلام سرباز زد، او را به وطنش برگردانید و برای او از خدا یاری جوید»^(۲).

نتیجه اینکه امان از سویی جواز عبور و اقامت موقت در کشور اسلامی و از سوی دیگر درخواست پذیرش پناهندگی است، زیرا مستأمن براساس آن مورد حمایت و در پناه اسلام قرار می‌گیرد.

بخش سوم: قوانین داخلی در مورد اتباع بیگانه

یکی از مبنای حقوق بیگانگان در هر کشور قوانین داخلی آن کشور است. در ایران راجع به وضع حقوقی اتباع خارجه علاوه بر اصولی که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مندرج است اهم قوانین و مقررات به قرار زیر است:

۱- ماده‌ی (۷) قانون مدنی ایران مقرر می‌دارد: «اتباع خارجه 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.»

۲- ماده‌ی (۹۶۱) قانون مدنی ایران: «جز در موارد ذیل اتباع خارجه نیز از حقوق مدنی متمتع خواهند بود:

الف - در مورد حقوقی که قانون آن را صراحتاً منحصر به اتباع ایران کرده و یا آن را صراحتاً از اتباع خارجه سلب کرده است.

ب - در مورد حقوق مربوط به احوال شخصی که قانون دولت متبوع تبعه‌ی خارجه آن را قبول نکرده است.

ج - در مورد حقوق مخصوصه که صرفاً از نقطه نظر جامعه‌ی ایرانی ایجاد شده باشد^(۳).

۳- مواد (۲۱۸) تا (۲۲۳) قانون آیین دادرسی مدنی راجع به اخذ تأمین خسارت و مخارج محاکمه از اتباع خارجه^(۴).

۴- قانون نوزدهم اردیبهشت ۱۳۱۰ مربوط به ورود، اقامت و خروج اتباع بیگانه.

۵- قانون راجع به اموال غیرمنقول اتباع خارجه مصوب ۱۶ خرداد ۱۳۱۰^(۵).

۶- ماده‌ی (۵۹۱) قانون تجارت.

۷- قانون راجع به ترکه‌ی اتباع خارجه مصوب ۱۳۱۱.

۸- قانون جلب و حمایت سرمایه‌های خارجی.

۹- آیین‌نامه استملاک اتباع بیگانه.

۱۰- آیین‌نامه اشتغال اتباع بیگانه.

بخش چهارم:

وضعیت اشخاص حقیقی بیگانه در حقوق ایران

الف - ورود بیگانه به ایران (Entry or Admission of Foreign nationals)

شرایط ورود بیگانه به ایران در قانون ورود و اقامت اتباع خارجه در ایران مصوب ۱۹ اردیبهشت ماه ۱۳۱۰ و اصلاحات بعدی آن تعیین شده است. برحسب این قانون ورود اتباع بیگانه به ایران بسته به آن است که وی درخواست خود را برای تحصیل اجازه‌ی ورود به ایران به همراه مدارک لازم به مأموران دولت ایران که عهده‌دار بررسی و موافقت با این‌گونه درخواست‌ها هستند تسلیم کند و آنان با این درخواست وی موافقت کنند (ماده‌ی ۱ همان قانون)^(۶).

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

اختلاف عقاید و نظریات در تعیین محدودیت‌ها بسیار زیاد است. بعضی محدودیت را بی‌مورد می‌شناسند و به اصل آزادی آمد و رفت و اقامت بی‌قید و شرط معتقدند و می‌گویند قوانین کشورها باید این حق را برای بیگانگان بشناسند و آن را تضمین کنند و در مقابل دسته‌ای دیگر تا به آن حد پیش می‌روند که به دولت‌ها حق می‌دهند مرزهای خود را مگر در موارد استثنائی بر بیگانگان ببندند و از هر نوع توقف و اقامتی جلوگیری کنند. آنچه که بیشتر عمل می‌شود رویه‌ای بین این دو نظر است؛ یعنی مصالح مملکت و معیارهای سیاسی، اقتصادی، امنیتی، فرهنگی نقش تعیین کننده‌ای در این مسأله دارند.

آزادی ورود به ایران به این معنی که هر بیگانه‌ای هر وقت اراده کند به ایران وارد شود، وجود ندارد. بیگانگان برای ورود به ایران بایستی تشریفات را مراعات کنند^(۷).

ب - روادید:

اجازه‌ی ورود به ایران، که به آن روادید (یا ویزا که لفظی دارای رواج بین‌المللی است) گفته می‌شود، بر روی گذرنامه (تذکره یا پاسپورت که آن هم لفظی بین‌المللی است)، یا اوراق پیشنهاد نامه‌های هویت که از سوی دولت متبوع درخواست کننده‌ی روادید صدور یافته ثبت می‌شود (ماده ۲ آن قانون).

بنابراین باید گذرنامه‌ی بیگانه از سوی دولت متبوع او صادر شده باشد. در گذرنامه باید هویت و تابعیت دارنده‌ی آن، از سوی دولت متبوع او تصدیق شده باشد (ماده ۹ قانون). این سند نشان می‌دهد به دارنده‌ی آن از سوی دولت متبوع وی اجازه داده شده از کشور متبوع خود به هر کشور دیگر، مگر کشور یا کشورهای که سفر به آن‌ها به صراحت از سوی دولت متبوع او برای او منع شده است، مسافرت کند. از سوی دیگر بر روی آن از سوی مأموران دولتی دیگر، یعنی دولت حاکم بر سرزمینی که مقصد او است، ثبت روادید صورت می‌گیرد. به این ترتیب می‌توان گفت گذرنامه سندی است بین‌المللی که در آن دو دولت، یعنی دولت متبوع مشخص و دولت حاکم بر سرزمینی که مقصد مسافرت او است، درباره‌ی جمع بودن شرایط لازم برای مسافرت وی توافق به عمل می‌آورند.

مطابق قانون فوق دادن روادید بسته به احراز چند شرط است:

۱- نبودن تردید در درستی مدارک و اوراق ارائه شده از سوی درخواست کننده (بند "الف" ماده‌ی ۲ قانون ورود و اقامت اتباع خارجه در ایران).

۲- ایرانی نبودن درخواست کننده‌ی روادید، این شرط برای آن است که تبعه‌ی ایران گرچه دارای تابعیت مضاعف باشد از نظر دولت ایران تنها دارنده‌ی تابعیت ایران تلقی می‌شود و رفت و آمد او از ایران و به ایران باید با گذرنامه‌ی ایرانی انجام گیرد (بند "ب" ماده فوق).

۳- مغایر نبودن حضور وی در ایران با امنیت کشور یا نظم عمومی و یا مصالح کشور (بند "ج" آن ماده).

- ۴- نداشتن سابقه‌ی محکومیت کیفری جنحه‌ای یا جنائی در ایران یا هر کشور دیگر (بند "د" ماده)
- ۵- نداشتن سابقه‌ی اخراج از ایران (بند "ه" آن ماده).
- ۶- مضر نبودن حضور وی در ایران برای بهداشت همگانی و عفت عمومی (بند "و" آن ماده).
- ۷- اثبات بهره‌مند بودن وی از امکانات تحصیل معیشت در ایران، یا از طریق دارا بودن سرمایه و یا امکان اشتغال به مشاغل مفید (بند "ز" آن ماده)
- درباره‌ی بیگانگانی که به لحاظ نداشتن تابعیت یا به جهاتی دیگر مانند پناهندگی بدون گذرنامه هستند قانونگذار اجازه داده از سوی نیروی انتظامی با موافقت وزارت اطلاعات و تأیید وزارت امور خارجه برگ گذر بیگانگان صادر شود. مدت اعتبار این برگ برای مراجعت به ایران از تاریخ صدور یکسال است و دارنده‌ی آن برای هر بار خروج از کشور باید تحصیل اجازه کند. (ماده ۳۱ و ۳۲ قانون گذرنامه مصوب ۱۰ اسفند ماه ۱۳۵۱).

در روادید ورود و عبور ممکن است گذشتن یک یا چند بار از مرز تعیین شود^(۸).

ج - انواع روادید:

روادید برحسب هدفی که متقاضی دارد به سه نوع تقسیم می‌شود:

۱- روادید عبور از ایران (Transit of foreign nationals)

بیگانه‌ای که بخواهد از ایران عبور کند باید از مأمورین ایران در خارج یا از مأمورین مرزی ویزای عبور دریافت کند^(۹).

روادید عبور از ایران هنگامی است که بیگانه نمی‌خواهد در ایران توقف کند. این روادید یا از سوی کنندگان ایران در خارجه صادر می‌شود، که در این حالت ممکن است خط سیر و مدت لازم برای عبور از ایران در اجازه نامه تعیین شود (ماده ۷ قانون) و یا از سوی مأموران مجاز مرزی ایران در مرزهای مجاز کشور برای بیگانگان درخواست کننده صادر می‌شود (تبصره ۱ ماده ۲ قانون و ماده ۱ آیین نامه)، که در این حالت صدور آن برای گروه‌هایی از بیگانگان موکول به اجازه‌ی وزارت امور خارجه است. این گروه‌ها عبارتند از:

۱- افراد بدون تابعیت یا دارای برگ گذر (لسه پاسه) های خارجی.

۲- اتباع دولت‌های تعیین شده از سوی وزارت امور خارجه (ماده ۲ آیین نامه).

مدت این روادید حداکثر ۱۵ روز است (ماده ۱ آیین نامه)، و در هر صورت شرایط آن با شرایط صدور روادید ورود و اقامت تفاوت نمی‌کند (ماده ۱ آیین نامه). این اجازه به بیگانه حق می‌دهد در مدت تعیین شده در روادید در نقاط بین راه توقف کند. مدت آن نیز ممکن است در صورت اقتضاء از سوی مأموران نیروی انتظامی تمدید شود. (ماده ۷ قانون)^(۱۰)

۲- روادید خروج از ایران (Departure of foreign nationals)

خروج بیگانه از کشور مثل ورودش نیازمند اجازه است که از جانب نیروی انتظامی محل داده می‌شود.

هر گاه مدت توقف بیگانه در ایران از نود روز متجاوز نباشد نیاز به صدور روادید خروج برای او نیست و تکمیل و تسلیم اعلامیه‌ی خروجی به مأموران گمرک در مرز خروجی از سوی او کافی است (تبصره ماده ۱۰ قانون).

روادید روی برگ گذرنامه صادر می‌شود اما ممکن است بیگانه فاقد تابعیت و در نتیجه گذرنامه نداشته باشد و یا بیگانه‌ای پناهنده شده و نتواند از کشور متبوع گذرنامه تحصیل کند. در چنین شرایطی با تأیید وزارت امور خارجه از جانب نیروی انتظامی " برگ گذر " برای بیگانه صادر می‌شود. در مورد این افراد برگ گذر برای ثبت روادید مثل گذرنامه است و در مورد شوهر و زن و فرزندان کمتر از ۱۸ سال یک‌جا صادر می‌شود و افراد خانواده به تنهایی نمی‌توانند از آن استفاده کنند. برگ گذر بیگانه علامت آن نیز است که دارنده تابعیت ایران را ندارد. وقتی که بیگانه با داشتن مدارک لازم و با اجازه‌ی مأموران رسمی دولت ایران وارد کشور شد باید دید چه مدت می‌تواند اقامت کند^(۱۱).

درباره‌ی بیگانگانی که دارای پروانه‌ی اقامت معتبر در ایران هستند و قصد رفت و برگشت دارند مأموران نیروی انتظامی می‌توانند با رعایت مقررات به صدور روادید رفت و برگشت مبادرت کنند. این روادید برای یک‌بار رفت و برگشت معتبر است و مدت آن برای خروج از مرز یک‌ماه و قابل تمدید است و مدت اعتبار آن از تاریخ خروج از مرز سه ماه است (ماده‌ی ۳ آیین‌نامه و تبصره‌های آن)^(۱۲).

البته با توجه به این که قانون مزبور در مورد کسانی که از ویزای توریستی استفاده کرده و ۹۰ روز در ایران اقامت کرده‌اند نیز، پرکردن اعلامیه‌ی خروج را لازم دانسته، معلوم می‌شود نظر قانونگذار از وضع این مقررات در نظر گرفتن وضعیت بیگانه‌ای که در حال خروج از ایران است از جهت ارتکاب جرائم یا پرداخت مالیات و غیره بوده است^(۱۳).

۳- روادید ورود و اقامت بیگانه

بیگانه‌ای که روادید ورود به ایران را به دست می‌آورد علاوه بر اجازه ورود به قلمرو ایران از مرزهای مجاز، اجازه اقامت در سرزمین ایران به مدت ۳ ماه را دارد و مکلف است ظرف هشت روز پس از ورود به ایران برای اخذ پروانه اقامت موقت به نیروی انتظامی محل مراجعه کند. یعنی صرف روادید کافی بر اقامت سه ماهه نیست، بلکه صدور پروانه از سوی نیروی انتظامی لازم دارد. چنانچه به این تکلیف عمل نکند ممکن است به اخراج از کشور یا به پرداخت جریمه نقدی محکوم شود. مدت اجازه موقت سه ماهه بیگانه به درخواست وی و موافقت نیروی انتظامی به دفعات قابل تمدید است و اگر به هر علت تمدید نشود باید کشور را ترک کند و الا اخراج می‌شود^(۱۴).

با وجود منع قانونگذار از عدم صدور روادید، مگر در صورت احراز علل پیش بینی شده در قانون، دولت می‌تواند بنا به مصلحت‌هایی محدودیت‌هایی برای صدور روادید برای اتباع کشورهای معین یا عموم بیگانگان قائل شود^(۱۵).

د - استثنائات نسبت به مقررات ورود و خروج اتباع بیگانه:

بعضی اشخاص به علت موقعیت سیاسی و مخصوصی که دارند از رعایت مقررات مربوط به ورود و خروج اتباع خارجه مستثنی هستند. به موجب ماده‌ی ۱۸ قانون ورود و خروج اتباع بیگانه این اشخاص عبارتند از:

۱- کسانی که دارای مصونیت سیاسی هستند.

۲- مأمورین کنسولی دول خارجه و افراد عائله آنها که با هم در یک خانه زندگی می‌کنند و اعضای رسمی آنها از طرف مأمورین ایران به مشمولین فقرات ۱ و ۲ این ماده برای ورود به ایران و همچنین برای عبور و خروج از ایران ویزای سیاسی داده می‌شود به شرط معامله‌ی متقابل.

۳- اعضای هیأت‌های اعزامیه‌ی دول خارجه که با موافقت دولت ایران وارد می‌شوند و کسان دیگری که دارای ویزای سیاسی مأمور ایران نباشند^(۱۶).

۵-۲- حدود اختیار مأموران دولت در دادن روادید ورود به ایران:

میزان اختیار مأموران دولت در صدور روادید در قسمت اخیر ماده ۳ قانون ورود و اقامت اتباع بیگانه تعیین شده است. در این ماده قانونگذار، از یک سو تصریح کرده که تشخیص علل پیش بینی شده در ماده‌ی ۲ آن قانون، یعنی احراز موانع صدور روادید برای بیگانگان، بر عهده‌ی مأموران ایرانی صدور روادید است، و از سوی دیگر آنها را از اینکه در غیر از موارد مذکور در آن ماده از دادن روادید خودداری کنند منع کرده و مرجعی هم برای شکایت از تصمیم آنان در مورد درخواست صدور روادید تعیین نکرده است. بنابراین می‌توان گفت مأموران ایران از حیث احراز آن علت‌ها، با وجود حکم اخیرالذکر، از آزادی عمل برخوردارند و این بسته به حسن تشخیص آنها است.

بخش پنجم:

انواع اقامت بیگانه در ایران

۱- اقامت موقت در ایران (Temporary Residence)

بیگانه‌ای که دارای روادید ورود به ایران است با آنکه افزون برحق ورود به ایران، حق دارد نود روز در ایران اقامت کند، مکلف است پس از ورود به ایران ظرف هشت روز مدارک خود را تکمیل و خود یا نماینده‌ی وی برای تحصیل پروانه‌ی اقامت موقت در ایران به نیروی انتظامی محل مراجعه و آن مدارک را تسلیم کند. نیروی انتظامی پس از رسیدگی به مدارک وی در صورتی که با درخواست او موافق باشد با دریافت حقوق قانونی به صدور پروانه‌ی اقامت به مدت لازم برای او مبادرت می‌کند و یا، اگر دربارهی او جهات پیش‌بینی شده در ماده ۳ قانون ورود و اقامت اتباع خارجه در ایران احراز شود، یعنی معلوم شود که به لحاظ وجود موانع قانونی صدور روادید برای او جایز نبوده یا وی پس از گرفتن روادید شرایط لازم را برای اخذ آن از دست داده است، از صدور پروانه‌ی اقامت برای او خودداری ورزد. (ماده ۸ قانون و ۴ و ۱۲ آیین نامه)

این پروانه قابل تجدید و تمدید است (ماده ۴ قانون).

۲- اقامت دائم در ایران (Permanent Residence or Domicile)

چنانچه بیگانه در ایران اقامتگاه قانونی، یعنی اقامتگاهی که در قانون ایران از آن تعریف شده است، اختیار کند اقامت وی در ایران اقامت دائم به شمار می‌آید (ماده ۴ قانون) با این حال باید یادآوری شود که تنها اختیار اقامتگاه در ایران از سوی درخواست کننده‌ی پروانه‌ی اقامت دائم برای تبدیل پروانه‌ی اقامت موقت او به پروانه‌ی اقامت دائم کافی نیست و باید علاوه بر آن و افزون بر احراز شرط سن، یعنی دارا بودن بیش از ۱۸ سال تمام، شرط اقامت قانونی، یعنی اقامت مستند به پروانه‌ی معتبر، به مدت‌های پیش‌بینی شده در ماده ۵ آیین نامه، و یا شرط دارا بودن زن و فرزند ایرانی برای او حاصل باشد تا نیروی انتظامی بتواند برای او به صدور پروانه‌ی اقامت دائم مبادرت کند. مدت اقامت پیش‌بینی شده در آن ماده، برای صدور پروانه‌ی اقامت دائم درباره‌ی عموم بیگانگان پنج سال است، به استثنای کسانی که به تأیید مقامات صالح کشوری خدمات شایسته و ارزنده به امور عام‌المنفعه در ایران انجام داده یا در امور تولیدی و عمرانی ایران به تأیید آن مقامات سرمایه‌گذاری کرده باشند و یا درآمد شخصی یا حقوق یا مستمری بازنشستگی آن‌ها به تأیید بانک‌های مجاز ایران رسیده باشد که درباره‌ی آنان این مدت ۲ سال تعیین شده است.

پروانه‌ی اقامت دائم هر ۳ سال باید تجدید شود و بیگانه می‌تواند آن را پیش از ورود به ایران از طریق نمایندگان ایران در خارجه تحصیل کند (ماده ۴ و ماده ۶ قانون) ^(۱۷).

بخش ششم:

ورود غیرمجاز اتباع بیگانه به خاک ایران

در طرز تفکر دولت‌ها دو طرز تفکر در مقابل یکدیگر عرض اندام می‌کند:

عقیده‌ی اول: آزادی مطلق قبول بیگانه: طرفداران این عقیده معتقدند که دولت‌ها نمی‌توانند به دلخواه خود از ورود و اقامت اتباع بیگانه در کشور جلوگیری کنند و یا این حق را محدود کنند.

عقیده‌ی دوم: محدودیت قبول بیگانگان: در مقابل عقیده‌ی اول عقیده‌ی دیگری وجود دارد که کاملاً برعکس اولی است و طرفداران آن اظهار می‌دارند که دولت‌ها در تنظیم مقررات راجع به ورود و اقامت بیگانگان در کشور خود آزادی مطلق دارند. برطبق این عقیده در صورتی که بین کشورها عهدنامه‌ای منعقد نشده باشد، هیچ کشوری اجبار نخواهد داشت که اتباع بیگانه را در خاک خود بپذیرد. امروزه رویه‌ی بین‌المللی براین جاری است که ورود و اقامت بیگانگان در کشور اصولاً آزاد است ولی برای دولت‌ها همیشه این حق محفوظ است که این حق را محدود و مشمول مقررات و شرایط لازمه قرار دهند و حتی در صورت اقتضاء، مهاجرت دسته‌جمعی را به کلی ممنوع و یا اینکه با شرایط سخت مجاز کنند.

در حقوق ایران برای اتباع بیگانه حق ورود و اقامت در خاک ایران، با رعایت شرایط و مقرراتی شناخته شده است و در معاهدات نیز معمولاً شرایط استفاده از این حق برای اتباع طرف متعاقد مندرج است. (مانند معاهده‌ی اقامت بین دولتین ایران و بلژیک).

بنابراین در قانون آزادی ورود بدون قید و شرط نیست و بیگانگان برای ورود به خاک ایران ملزم به رعایت تشریفات و مقرراتی هستند که از جمله کسب اجازه از مأمورین صلاحیتدار دولت ایران است.

نتیجه اینکه در صورتی که بیگانگان شرایط ورود به خاک ایران را در قانون مصوب سال ۱۳۱۰ و اصلاحات بعدی آن رعایت نکنند و وارد خاک ایران شوند به مجازات‌های مقرر در ماده ۱۳ و ۱۵ همان قانون خواهند رسید^(۱۸).

الف - بیگانگانی که از شمول قانون ورود و اقامت اتباع خارجه در ایران، خارج هستند:

برای کسانی که برای انجام دادن مأموریت‌های سیاسی یا کنسولی و یا اداری از سوی دولت متبوع خود به سرزمین دولتی دیگر اعزام می‌شوند، برحسب معمول در کشور پذیرنده مقررات اداری ویژه متناسب با وضع آنان در نظر گرفته می‌شود. چنانچه در ماده ۱۸ قانون ورود و اقامت اتباع خارجه در ایران نیز بنا به جهت یاد شده سه دسته از بیگانگان از شمول آن قانون مستثنی شده‌اند و در تبصره‌ی ذیل آن ماده قید شده است که مقررات مربوط به آنان از سوی وزارت امور خارجه با موافقت وزارت کشور طی نظامنامه‌ای تنظیم شود.

این گونه کسان عبارتند از:

۱- دارندگان مصونیت سیاسی

۲- مأموران کنسولی دولت‌های بیگانه و افراد خانواده‌ی آنها که با آنها در یک خانه زندگی می‌کنند به شرط رفتار متقابل.

۳- کسانی که از سوی دولت متبوع خود با موافقت دولت ایران برای ایفای مأموریت‌های معینی به ایران می‌آیند.

برای دو دسته‌ی اول یعنی دارندگان گذرنامه سیاسی ویزای سیاسی و برای دارندگان گذرنامه‌ی خدمت ویزای خدمت داده می‌شود (ماده ۱۸ قانون)^(۱۹).

ب - مجازات ورود غیر قانونی:

اگر تبعه خارجی بدون اجازه (ویزا) وارد ایران شود و یا از مرزهای ممنوعه عبور کند مرتکب جرم شده و باید مجازات شود. ماده ۱۵ اصلاحی قانون راجع به ورود و اقامت اتباع خارجه در ایران مصوب سال ۱۳۶۷ در این خصوص مقرر می‌دارد:

" اشخاص ذیل به حبس تعزیری از یک تا سه سال و یا به جزای نقدی از پانصد هزار ریال تا سه میلیون ریال محکوم می‌شوند، مگر اینکه جرم آن‌ها مشمول قوانینی شود که مجازات سخت‌تری برای آن معین کرده باشند.

۱- هر کس گذرنامه یا جواز اقامت یا جواز عبور جعل کند و یا با علم به مجعول بودن از آن‌ها استفاده کند و یا این قبیل اوراق مجعوله را برای دیگری تحصیل کند.

۲- هر کس عامداً در نزد مأمورین ذی‌مدخل برای تحصیل تذکره و یا جواز اقامت و یا جواز عبور شهادت کذب داده و یا اظهارات خلاف واقع کند و یا موضوعاتی را که در تشخیص تابعیت مؤثر است کتمان کند و یا گذرنامه و یا جواز عبور و یا ورقه هویتی که به وسائل مزبور تحصیل شده است، عامداً از آن‌ها استفاده کند.

۳- هر کس عامداً بدون داشتن اسناد و جواز لازم از مرز ایران عبور کند و همچنین هر کس که از راه‌های غیر مجاز و یا مرزهای ممنوعه عبور کند.

۴- هر کس برای اثبات هویت و یا تابعیت خود از اسناد و یا اوراق و یا ورقه هویت متعلق به دیگری استفاده کند و هر کس برای اثبات تابعیت و یا هویت یک نفر خارجی اسناد و اوراق و یا ورقه هویت متعلق به خود یا غیر را به دیگری بدهد.

۵- هر کس که برای فرار از اجرای تصمیم اخراج که درباره‌ی او اتخاذ شده است، مخفی شود و یا پس از اخراج شدن از ایران مجدداً بدون اجازه به خاک ایران مراجعت کند.

۶- هر کس در یکی از اعمال مذکوره فوق شرکت یا معاونت داشته باشد.

۷- هر کس برای استفاده از حقوقی که به موجب این قانون و یا آیین‌نامه‌های مربوط به آن، می‌توان تحصیل کرد، در خارج از کشور مرتکب یکی از اعمال مذکوره در بندهای ۱ و ۲ و ۳ این ماده بشود، پس از آمدن به ایران در صورتی که در خارج از کشور به موجب حکم قطعی محکوم و مجازات شده باشد، تعقیب و مجازات خواهد شد^(۲۰).

ج - نظریات اداره‌ی حقوقی در مورد ورود غیر مجاز به ایران

۱- طرد خارجیانی که به طریق غیر قانونی در خاک ایران تردد می‌کنند:

طبق مفاد ماده ۱۱ و بند ۳ ماده ۱۵ قانون راجع به ورود و اقامت اتباع خارجه در ایران، خارجیانی را که برخلاف مقررات مربوطه بدون داشتن جواز در خاک ایران تردد می‌کنند می‌توان از کشور اخراج کرد و دادگاه صالحه در این مورد دادگاه محل وقوع بزه بوده و طرد این قبیل اشخاص به وسیله‌ی شهربانی محل به موقع اجراء گذاشته می‌شود که با توجه به وظیفه نظارتی، دادستان بر ضابطین دادگستری بر اعمال آنان نظارت می‌کند. (شماره و تاریخ نظریه ۷/۳۵۵۰-۱۲/۹/۱۳۶۳).

۲- دارا بودن کارت اقامت و عبور غیر مجاز:

دارنده‌ی کارت موقت از جهت ورود غیر مجاز قابل تعقیب است.

سؤال: آیا داشتن کارت اقامت اتباع بیگانه مانع تعقیب کیفری دارنده کارت از جهت ورود غیر مجاز به کشور است یا خیر؟

جواب: "داشتن کارت اقامت تأثیری در مسأله ورود غیر قانونی ندارد و مانع تعقیب دارنده کارت از جهت ورود غیر مجاز نیست". (شماره و تاریخ نظریه ۷/۱۲۸۸-۱۳۶۵/۳/۲۱)^(۳۱).

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.

پي‌نوشت‌ها :

۱_ حقوق بین‌الملل خصوصی - دکتر سیدجلال‌الدین مدنی، صص ۱۰۵ و ۱۰۶ .

۲_ اسلام و حقوق بین‌الملل - دکتر محمد رضا ضیائی بیگدلی، ص ۸۷ .

۳_ مجموعه قوانین مدنی جمهوری اسلامی ایران .

- ٤_ قانون آيين دادرسي مدني.
- ٥_ مجموعه قوانين و مقررات حقوق بين الملل خصوصي ٧٢
- ٧١_ نوشته منصور دهنمكي - پاشا دلشاد، ص ١٤٠.
- ٦_ حقوق بين الملل خصوصي _ جلد اول، دكتور محمود سلجوقي، ص ٣٢٨.
- ٧_ حقوق بين الملل خصوصي - دكتور سيدجلال الدين مدني، ص ١٣٦.
- ٨_ حقوق بين الملل خصوصي - جلد اول، دكتور محمود سلجوقي، ص ٣٣٠.
- ٩_ حقوق بين الملل خصوصي - دكتور سيدجلال الدين مدني، ص ١٣٨.
- ١٠_ حقوق بين الملل خصوصي - جلد اول، دكتور محمود سلجوقي، ص ٣٣١.
- ١١_ حقوق بين الملل خصوصي - جلد اول، دكتور بهشيد ارفع نيا، ص ٢٠٤.
- ١٢_ حقوق بين الملل خصوصي - دكتور سيدجلال الدين مدني، ص ١٣٨.
- ١٣_ حقوق بين الملل خصوصي _ جلد اول، دكتور محمود سلجوقي، ص ٣٣٢.
- ١٤_ حقوق بين الملل خصوصي - دكتور سيدجلال الدين مدني، ص ١٣٨.
- ١٥_ حقوق بين الملل خصوصي - دكتور محمود سلجوقي، ص ٣٣١.
- ١٦_ حقوق بين الملل خصوصي _ جلد اول، دكتور بهشيد ارفع نيا، ص ٢٠٥.
- ١٧_ حقوق بين الملل خصوصي - جلد اول، دكتور محمود سلجوقي، ص ٣٣٢.
- ١٨_ حقوق بين الملل خصوصي - جلد اول و دوم، دكتور محمد نصيري، ص ١٠٦.
- ١٩_ حقوق بين الملل خصوصي - جلد اول، دكتور محمود سلجوقي، ص ٣٣٨.
- ٢٠_ كتاب حقوق پناهندگان - شيرين عبادي، ص ١٢.
- ٢١_ كتاب حقوق ايران و اتباع خارجه - دكتور حسين محمدنبي، صص ٤٩، ٤٣، ٥٣ و ٤٥.
- ٢٢_ حقوق بين الملل خصوصي - جواد عامري، ص ٨٥.
- ٢٣_ حقوق بين الملل خصوصي - دكتور سيدجلال الدين مدني، ص ١٤٨.
- ٢٤_ حقوق بين الملل خصوصي - دكتور بهشيد ارفع نيا، ص ٢٠٧.

- ٢٥_ حقوق بين الملل خصوصي - جلد اول و دوم، دكتور محمد نصيري، ص ١١٢.
- ٢٦_ حقوق بين الملل خصوصي - جلد اول، دكتور محمود سلجوقي، ص ٣٣٧.
- ٢٧_ حقوق بين الملل - مسؤوليت بين المللي و نظريه حمايت سياسي اتباع، جلد اول، دكتور رضا فيوضي، ص ١١٠.
- ٢٨_ حقوق بين الملل خصوصي - جلد اول، دكتور بهشيد ارفع نيا، ص ٢٣٠.
- ٢٩_ حقوق مدني - جلد چهارم، دكتور سيدحسن امامي، ص ١٠٢.
- ٣٠_ حقوق بين الملل خصوصي - دكتور سيد جلال الدين مدني، ص ١٥٠.