

مرکز پژوهش‌های

توسعه و آینده‌نگری

Center for Development Researches and Foresight

آموزه‌های سیاستی برای سیاستگذاری امور مهاجران در جمهوری اسلامی ایران
(مطالعه موردی نظام‌های مهاجرتی و بحران‌های پناهنده‌گری کشور‌های منتخب)



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

گروه پژوهشی توسعه تأمین مالی و اقتصاد بین‌الملل

مجموعه گزارش شماره ۴۱۳

بِسْمِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شناسه گزارش

عنوان	
کد شناسه	۱۴۰۲-۸-۱۰۴۶۱
گروه پژوهشی	توسعه تأمین مالی و اقتصاد بین‌الملل
پدیدآورندگان	محمد مهدی دهدار- رضوان استاد علی دهقی
مشاور علمی	روزبه کردونی
ناظران علمی	علی درویشی- امور عمومی، قضایی، دفاعی و امنیتی سازمان برنامه و بودجه کشور
ناشر	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
تاریخ انتشار	تابستان ۱۴۰۲
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیست.	
حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع است.	
آدرس: تهران- خیابان نجات‌اللهی- خیابان استاد جعفر شهری (سپند شرقی)- پلاک ۱۶ شماره‌های تماس ۰۲۱-۴۳۳۰۶۰۰۰-۰۲۱ شماره پیام‌رسان ۰۹۹۲۱۵۷۵۸۴۳	
https://www.dfrc.ir/	

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
أ	خلاصه مدیریتی.....
۱	مقدمه.....
۳	۱- تبیین وضعیت موجود.....
۵	۲- بررسی اسناد بالادستی.....
۸	۳- اهم چالش‌ها.....
۱۰	۴- بررسی تجارب کشورهای منتخب.....
۱۰	۴-۱- مطالعه موردی نظام مهاجرتی آلمان.....
۱۱	۴-۱-۱- نمای کلی مهاجرت در آلمان.....
۱۲	۴-۱-۲- روندهای مهاجرتی در آلمان.....
۱۴	۴-۱-۳- قانون مهاجرت آلمان.....
۱۷	۴-۱-۴- مهاجرت با دلایل حقوق بشری، سیاسی و زمینه‌های مشابه.....
۱۷	۴-۱-۵- مهاجرت متعاقب اعضای خانواده و فرزندان.....
۱۷	۴-۱-۶- تسهیل ادغام.....
۱۸	۴-۱-۷- قانون مهاجرت نیروی کار ماهر.....
۱۹	۴-۱-۸- تطبیق مدارک و صلاحیت‌ها در قانون مهاجرت نیروی کار ماهر.....
۱۹	۴-۱-۹- فرایند تسریع شده برای نیروی کار ماهر.....
۱۹	۴-۱-۱۰- اقامت برای امور مربوط به تطبیق صلاحیت‌ها.....
۲۰	۴-۱-۱۱- ساختار نهادی و سازمانی مهاجرت در آلمان.....
۲۲	۴-۱-۱۲- سیاست‌های مهاجرتی در عمل.....
۲۵	۴-۱-۱۳- ویژگی‌های سیاست‌های مهاجرتی آلمان.....
۲۶	۴-۲- مطالعه موردی نظام مهاجرتی امارات متحده عربی.....
۲۸	۴-۲-۱- سیر مهاجرت‌ها به امارات متحده عربی.....
۲۹	۴-۲-۲- سیاست‌های مهاجرتی امارات متحده عربی و تبیین تحولات آن.....
۳۲	۴-۲-۳- سیاست جذب دانشجویان.....
۳۵	۴-۲-۴- انواع اقامت در امارات متحده عربی.....
۳۷	۴-۲-۵- انواع تابعیت در امارات متحده عربی.....
۳۹	۴-۲-۶- اقامت ویژه خارجی‌ها.....
۴۱	۴-۳- مطالعه موردی نظام مهاجرتی مالزی.....
۴۲	۴-۳-۱- سیر مهاجرت‌ها در مالزی.....
۴۳	۴-۳-۲- روش‌های کسب تابعیت در مالزی.....
۴۵	۴-۳-۳- مروری بر قوانین مهاجرتی مالزی.....
۴۸	۴-۳-۴- الگوها و ویژگی‌های مهاجرت در مالزی.....
۵۱	۴-۳-۵- انواع اقامت و ویزا در مالزی.....

۵۵	۴-۴- بحران پناهندگان ونزوئلایی.....
۵۶	۴-۴-۱- عوامل مهاجرت
۵۸	۴-۴-۲- ویژگی‌های مهاجران.....
۵۸	۴-۴-۳- مقصد مهاجران.....
۵۹	۴-۵- آمریکای لاتین و کارائیب.....
۶۳	۴-۵-۱- اعطای وضعیت قانونی
۶۷	۴-۵-۲- رویکردهای متغیر به تنظیمگری مهاجرت.....
۶۸	۴-۶- کلمبیا: کشوری که نوآورانه عمل می‌کند؛ اما آینده‌ای نامطمئن دارد.....
۷۰	۴-۷- پرو: اقامت دائم را اعطاء می‌کند؛ اما مسیر را به روی مهاجران جدید بسته است.....
۷۲	۴-۸- برزیل همچنان درهای خود را به روی مهاجران گشوده نگاه داشته است.....
۷۲	۴-۹- ترینیداد و توباگو مهاجران را می‌پذیرد؛ اما با مزایایی اندک.....
۷۳	۴-۱۰- آرژانتین و اروگوئه مسیرهای آسانی را برای اقامت فراهم کرده‌اند.....
۷۴	۴-۱۱- بحران پناهجویان بوسنیایی و پاسخ‌های سیاستی کشورهای میزبان.....
۷۴	۴-۱۱-۱- ضرورت مطالعه و زمینه تاریخی
۷۵	۴-۱۱-۲- تجربه کشورهای منتخب در قبال پناهندگان بوسنیایی: نمای کلی.....
۹۳	۵- راهبردها و راهکارهای سیاستی
۹۷	۶- احکام پیشنهادی برای برنامه هفتم توسعه
۱۰۰	۷- نتیجه‌گیری.....
۱۰۱	منابع.....

فهرست جداول

صفحه	عنوان
۱۲	جدول ۱: روندهای مهاجرتی آلمان از ۱۹۴۵ تا ۲۰۲۰
۲۳	جدول ۲: روند پذیرش جمعیت مهاجر در آلمان
۲۷	جدول ۳: داده‌های جمعیتی امارات متحده عربی
۲۸	جدول ۴: سیر مهاجرت‌ها به امارات متحده عربی
۳۲	جدول ۵: مزیت‌های کشور امارات برای سرمایه‌گذاران
۳۶	جدول ۶: انواع ویزا در امارات متحده عربی
۴۰	جدول ۷: شرایط لازم خاص هر دسته برای کسب تابعیت امارات
۴۳	جدول ۸: ترکیب جمعیتی مالزی در زمان استقلال
۴۸	جدول ۹: درصد مهاجرت کارگران خارجی از کشورهای مختلف به مالزی بین ۲۰۰۵-۱۹۹۸
۶۵	جدول ۱۰: شرایط ورود برای ونزوئلایی‌ها در کشورهای مورد بررسی: مقایسه بین سال‌های ۲۰۱۵ و ۲۰۱۹
۶۶	جدول ۱۱: شروط ویزا برای ونزوئلایی‌ها از میانه سال ۲۰۱۷ تا پایان سال ۲۰۱۹ بر اساس کشور
۶۸	جدول ۱۲: نسبت ونزوئلایی‌ها از کل آن‌هایی وضعیت قانونی ویژه دارند؛ کشورهای منتخب؛ از میانه تا پایان ۲۰۱۹
۷۵	جدول ۱۳: پناهندگان ثبت شده از بوسنی و هرزگوین در کشورهای منتخب بین سال‌های ۱۹۹۲-۹۵
۷۷	جدول ۱۴: نوع اقامت اعطایی کشورهای منتخب به پناهندگان بوسنیایی
۷۷	جدول ۱۵: نوع دسترسی اعطا شده در زمینه آموزش و بازار کار به پناهندگان بوسنیایی در کشورهای منتخب
۷۷	جدول ۱۶: نوع سیاست‌های ادغامی و حمایتی کشورهای منتخب در قبال پناهندگان بوسنیایی
۷۸	جدول ۱۷: نوع حمایت مالی کشورهای منتخب از پناهندگان بوسنیایی
۸۱	جدول ۱۸: جریان خروجی مهاجران بوسنیایی از کشورهای میزبان در سال ۲۰۰۵

فهرست نمودارها

صفحه	عنوان
۱۲	نمودار ۱: تعداد مهاجران بر اساس کشور مبدأ.....
۲۴	نمودار ۲: نسبت جمعیت مهاجران به جمعیت کل کشور در آلمان، اروپا و جهان.....
۳۵	نمودار ۳: تعداد دانشجویان خارجی امارات متحده عربی.....
۵۲	نمودار ۴: انواع ویزای مالزی.....
۷۹	نمودار ۵: تعداد سالانه پناهندگان بازگشته به بوسنی و هرزگوین.....
۸۰	نمودار ۶: نرخ بیکاری در دوره زمانی جنگ بوسنی.....
۸۲	نمودار ۷: سطح تحصیلات بوسنیایی‌ها در کشورهای مختلف میزبان در مقایسه با جمعیت کشور میزبان.....
۸۳	نمودار ۸: نرخ اشتغال پناهندگان با ملیت سابق یوگسلاویایی در کشورهای منتخب.....
۸۵	نمودار ۹: نرخ اشتغال پناهندگان بوسنیایی در سال ۲۰۰۸ و ۲۰۱۴ در کشورهای منتخب میزبان، سنین ۲۵-۵۴ سال.....
۸۶	نمودار ۱۰: نسبت پناهجویان ۲۰-۲۴ ساله که تحصیلات خود را در دانمارک ادامه داده‌اند به تفکیک جنسیت، ۱۳-۲۰۱۲.....

فهرست شکل‌ها

صفحه	عنوان
۲۷	شکل ۱: نقشه امارات متحده عربی.....
۴۱	شکل ۲: درصد جمعیتی اقوام مختلف تشکیل‌دهنده جمعیت مالزی در سال ۲۰۲۱.....
۶۰	شکل ۴: مهاجران ونزوئلایی و نیکاراگوئه‌ای در کشورهای آمریکای لاتین و حوزه دریای کارائیب.....
۶۰	شکل ۴: جمعیت مهاجران ونزوئلایی در کشورهای مورد مطالعه.....

خلاصه مدیریتی

با وجود تصویب قوانین و مقررات متعدد در چهار دهه اخیر، موضوع مدیریت و ساماندهی اتباع خارجی ورودی به کشور متأثر از موقعیت‌های سیاسی، امنیتی و اقتصادی و عدم راهبردهای مؤثر فاقد موفقیت لازم بوده و پیوسته بر تبعات منفی و بحرانی این پدیده افزوده شده است.

در این راستا تلاش گردیده از یک سو با مطالعه تطبیقی سیاست‌های مرتبط با مهاجران در کشورهای منتخب مانند آلمان، مالزی، امارات متحده عربی، بوسنی و بعضی کشورهای آمریکای لاتین و از سوی دیگر با بررسی وضع موجود، اسناد بالادستی و دیگر قوانین مرتبط، ضمن شناسایی کاستی‌ها و نارسایی‌ها از ابعاد راهبردی، عملیاتی و نظارتی، پیشنهادهایی ارائه شود که در قالب کلی دوگانه ذیل قابل تبیین است:

- برنامه هدفمند و اجرایی برای شناسایی اتباع خارجی فاقد مدرک اقامت در ایران، تهیه و تدوین نقشه آمایشی مربوط به اقامت، اشتغال و تحصیل اتباع خارجی، شناسایی، تشکیل پرونده و غربالگری اتباع خواستار پناهندگی، مدیریت مرزها، ثبت نیروهای کار، توسعه روادید اشتغال کوتاه‌مدت جهت ورود قانونی مهاجران و ایجاد سامانه برخط برای صدور روادید اشتغال مدت‌دار در مبدأ و تعیین مکانیسم‌های لازم و موثق برای بازگشت دارندگان روادید اشتغال ارائه شده است.

- در بخش پایانی گزارش نیز راهبردها، سیاست‌ها و اقدامات اجرایی همراه با برخی احکام پیشنهادی برای درج در برنامه هفتم توسعه بیان شده است. این سیاست‌ها و راهبردها در مواردی مانند ساماندهی اتباع خارجی، ایجاد امنیت پایدار در مناطق مرزی، کاهش آسیب‌پذیری اجتماعی، سیاسی و اقتصادی جامعه میزبان، افزایش بهره‌مندی از ظرفیت‌های اقتصادی، سیاسی و فرهنگی- اجتماعی مهاجران نخبه، تعیین تکلیف ارائه خدمات شهروندی به دسته‌های مختلف مهاجر حاضر در ایران می‌باشد.

مقدمه

مهاجرت پدیده‌ای است که امروزه اغلب کشورها با آن مواجه‌اند و از آن تأثیر می‌پذیرند. پیامدهای مهاجرت محدود به یک دوره مشخص نیست بلکه در بلندمدت بر زندگی فردی و اجتماعی افراد تأثیر دارد.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در مواردی نکاتی را نسبت به موضوع مهاجران بیان کرده است. برای نمونه در اصل ۱۴ ذکر شده است: «به حکم آیه شریفه (لا يَنْهَاكُمُ اللَّهُ عَنِ الَّذِينَ لَمْ يُقَاتِلُوكُمْ فِي الدِّينِ وَ لَمْ يُخْرِجُوكُمْ مِنْ دِيَارِكُمْ أَنْ تَبَرُّوهُمْ وَ تُقْسِطُوا إِلَيْهِمْ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُقْسِطِينَ)، دولت جمهوری اسلامی ایران و مسلمانان موظف‌اند نسبت به افراد غیرمسلمان با اخلاق حسنه و قسط و عدل اسلامی عمل نمایند و حقوق انسانی آنان را رعایت کنند. این اصل در حق کسانی اعتبار دارد که بر ضد اسلام و جمهوری اسلامی ایران توطئه و اقدام نکنند». همچنین در اصل ۴۲ ذکر شده است: «اتباع خارجه می‌توانند در حدود قوانین به تابعیت ایران درآیند و سلب تابعیت این‌گونه اشخاص در صورتی ممکن است که دولت دیگری تابعیت آنها را بپذیرد یا خود درخواست کنند».

جمهوری اسلامی ایران با وجود میلیون‌ها پناهنده، مهاجر قانونی و پناهجوی غیرقانونی از سوی افغانستان و قریب ۴۰ هزار پناهنده عراقی به یکی از بزرگ‌ترین کشورهای پناهنده و مهاجرپذیر در دنیا تبدیل شده و این در شرایطی است که تحولات اخیر در افغانستان، ورود گسترده اتباع افغانستان به مرزهای ایران را موجب گردیده است. در شرایطی که رعایت تمامی محذورات و ملاحظات انسانی نسبت به آوارگانی که از ترس جان وارد کشور شده‌اند، واجب و ضروری است؛ اما نگرانی‌های مربوط به ملاحظات سیاسی، امنیتی، اجتماعی و اقتصادی در داخل کشور که حجم جمعیت غیرمتعارف و نگران‌کننده اتباع افغانستان (قریب ۶ درصد از جمعیت ملی کشور) مزید بر علت شده است، ضروری می‌نماید تا دولت نسبت به اعمال سیاستگذاری‌های کلان در طول برنامه هفتم اقدام کند و با احصاء چالش‌ها و نگرانی‌های چندوجهی مترتب بر حجم جمعیتی اتباع خارجی در کشور و آثار اجتماعی- فرهنگی، اقتصادی، زیست‌محیطی و امنیتی گرانبار این پدیده، برنامه‌ریزی و اقدامات لازم را به عمل آورد. به استناد گزارش سازمان ملل متحد در سال ۲۰۲۰، تعداد مهاجران بین‌المللی در جهان ۲۸۱ میلیون نفر بوده که معادل ۳/۶ درصد جمعیت دنیاست. این عدد نسبت به سال ۲۰۱۹، ۳/۵ درصد افزایش نشان می‌دهد. از این رقم ۱۳۵ میلیون نفر مهاجران زن و ۱۴۶ میلیون نفر مهاجران مرد هستند.

گزارش جهانی مهاجرت در سال ۲۰۲۰ بیان می‌کند مهاجرت از مکزیک به ایالات متحده آمریکا در رأس ۲۰ کریدور برتر مهاجرت بین‌المللی قرار دارد و پس از آن مهاجرت از سوریه به ترکیه، از هند به امارات متحده عربی، روسیه به اوکراین، اوکراین به روسیه، هند به آمریکا و افغانستان به ایران در زمره ۶ مسیر اول مهاجرت

در دنیا هستند. همچنان بیان می‌کند جمهوری اسلامی ایران با پذیرش حدود ۵ میلیون مهاجر بین ده کشور اول میزبان مهاجران در دنیا قرار دارد.

افغانستان با بیش از ۲۰ سال تجربه درگیری فقط در سال ۲۰۲۰، ۲٫۶ میلیون پناهنده افغان به کشورهای ایران و پاکستان اعزام کرده است. در سال ۲۰۲۰، این کشور در بین ۱۰ کشور برتر با بیشترین تعداد جابه‌جایی جدید قرار گرفت.

در این چارچوب ضرورت تدوین و اجرای سیاست‌های مهاجرتی و پناهنده‌پذیری در کشور مانند دیگر کشورهای دنیا بیش از پیش نیاز می‌شود. این سیاست‌گذاری باید مبتنی بر مکانیسم‌ها و قواعد علمی بر مبنای ظرفیت‌های زیسته (منابع و امکانات طبیعی، سرانه تولید ناخالص ملی، درآمدها، شرایط و تحولات اقتصادی، نرخ اشتغال، نرخ بیکاری و غیره)، پهنه سرزمینی، شاخص‌های امنیت ملی شامل امنیت اقتصادی، امنیت اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و زیست‌محیطی و نیز ظرفیت‌های جمعیت مهاجر تعریف و تنظیم شود.

۱- تبیین وضعیت موجود

در دهه‌های اخیر، جمهوری اسلامی ایران همواره میزبان میلیون‌ها مهاجر از کشورهای همسایه خود بوده است. با حمله شوروی به افغانستان در سال ۱۳۵۸ نخستین موج میلیونی مهاجران افغانستانی وارد ایران شدند. پس از خروج شوروی، در اوایل دهه ۱۳۷۰ این کشور دچار جنگ‌های داخلی گردید و پس از تسلط طالبان در سال ۱۳۷۳ بر این کشور، موج‌های دوم و سوم مهاجران افغانستانی به ایران شکل گرفت. آخرین مهاجرت میلیونی افغانستانی‌ها به ایران، پس از تسلط مجدد طالبان بر این کشور در تابستان سال ۱۴۰۰ انجام شد. بر اساس آخرین سرشماری وزارت کشور در سال ۱۴۰۱، تعداد مهاجران افغانستانی حاضر در کشور ایران به حدود ۴ میلیون و ۳۰۰ هزار نفر رسیده است. از این تعداد، ۷۸۰ هزار نفر پناهنده و دارای کارت آمایش هستند. ۳۱۱ هزار نفر دارندگان گذرنامه با ویزای معتبر و ۲۷۵ هزار نفر دارندگان گذرنامه خانواری می‌باشند. مابقی مهاجران سرشماری شده در دسته مهاجران بدون مدرک به شمار می‌روند. تعدد دستگاه‌های تصمیم‌گیرنده و به تبع آن، تعدد مدارک هویتی مهاجران یکی از ویژگی‌های حضور این جمعیت میلیونی در داخل ایران است.

به طور کلی مهاجران افغانستانی حاضر در ایران را می‌توان به دو دسته «مهاجران مقیم» و «مهاجران متردد» تقسیم‌بندی کرد. مهاجران مقیم کسانی هستند که سابقه حضور بیش از ۱۰ ساله در ایران دارند و یا خود در ایران متولد و بزرگ شده‌اند. مهاجران متردد کسانی هستند که برای اشتغال و کسب درآمد بین ایران و افغانستان همواره در حال تردد هستند. برخی از این مهاجران متردد پس از چند سال به مهاجران مقیم ایران تبدیل می‌شوند.

فقدان سیاستگذاری مناسب و مدیریت اجرایی به هنگام و همه‌سویگر، تعدد مراجع و مراکز سیاستگذاری و برنامه‌ریزی و ضعف اجرایی سازمان‌های متولی و مسئول در حوزه اتباع و مهاجران خارجی در کشور موجب بروز انفعال، روزمرگی و بی‌عملی در برابر موج‌های جمعیتی و اجتماعی اتباع خارجی در ایران شده است.

افزایش جمعیت مهاجران افغان در تمامی شهرها و روستاهای کشور و به‌خصوص نواحی حاشیه‌ای شهرهای بزرگ و مرزی کشور، زمینه‌ساز آسیب‌های اجتماعی فراوانی از جمله افزایش تنش‌های اجتماعی میان جامعه میزبان و مهاجر، تکدی‌گری، افزایش پدیده کودکان کار و خیابان، افزایش ازدواج‌های غیررسمی و غیرقانونی با زنان و دختران ایرانی، تصاحب مشاغل خرد و ساده در بخش‌های حرفه‌ای و نیمه‌حرفه‌ای، افزایش نرخ بیکاری آشکار و پنهان اتباع ایرانی، تغییر الگوها و فرهنگ کار در ایران و وابستگی شدید برخی خدمات در حوزه‌های ساختمانی، کشاورزی و صنعتی به وجود کارگران خارجی و تغییر بافت جمعیتی در مناطق روستایی، صنعتی، کشاورزی و سکونتگاه‌های غیررسمی در استان‌ها و شهرهای بزرگ به خصوص استان‌های شرقی، مرکزی و شمالی کشور شده است.

در حالی که رعایت تمامی محذورات و ملاحظات انسانی نسبت به آوارگانی که از ترس جان یا مشکلات عدیده اقتصادی و اجتماعی وارد کشور شده‌اند، واجب و ضروری است؛ اما نگرانی‌های مربوط به ملاحظات سیاسی، امنیتی، اجتماعی و اقتصادی در داخل کشور، ضرورت دارد تا دولت نسبت به اعمال سیاستگذاری‌های کلان در طول برنامه هفتم اقدام کند و با احصاء چالش‌ها و نگرانی‌های چندوجهی مترتب بر حجم جمعیتی اتباع خارجی در کشور و آثار اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، زیست‌محیطی و امنیتی گرانبار این پدیده، برنامه‌ریزی و اقدامات لازم را به عمل آورد.

۲- بررسی اسناد بالادستی

موضوع مهاجرت در برخی از سند‌های بالادستی مانند برنامه‌های توسعه کشور نیز مورد توجه و اشاره بوده است. برای نمونه ماده ۶۲ برنامه ششم توسعه در خصوص موضوع مهاجرت مواردی را به شرح ذیل بیان کرده است:

بر اساس این ماده دولت موظف است به منظور ارتقاء شرایط محیطی پایدار و فراگیر ساکنان مناطق حاشیه‌نشین، برخورداری آنها از مزایای شهرنشینی و پیش‌نگری و پیشگیری از ایجاد سکونتگاه‌های غیرمجاز اقدامات زیر را انجام دهند:

الف- برنامه‌ریزی برای مدیریت و توزیع متناسب فعالیت، جمعیت و مهاجرت در کشور و ممانعت از توسعه حاشیه‌نشین با رویکرد تقویت مبادی مهاجرت، به گونه‌ای که سالانه ده درصد نسبت به ساماندهی مناطق حاشیه‌نشین و کاهش جمعیت آن اقدام شود.

ب- سامان‌بخشی مناطق حاشیه‌نشین تعیین شده توسط شورای عالی شهرسازی و معماری ایران از طریق تدوین و اجرای ساز و کارهای حقوقی، مالی و فرهنگی و توانمندسازی ساکنان بافت‌های واقع در داخل محدوده‌های شهری با مشارکت آنها، در چهارچوب سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیرمجاز و ایجاد شهرک‌های اقماری برای اسکان جمعیت مهاجر.

در بند «پ» ماده ۸۰ نیز در برنامه ششم توسعه ذیل موضوع آسیب‌های اجتماعی بیان شده است:

- بهبود کیفیت زندگی ساکنان سکونت‌گاه‌های غیررسمی و ترویج مهاجرت معکوس از طریق آمایش سرزمین، توزیع مناسب جمعیت و منابع و جلوگیری از بروز و تشدید آسیب‌های اجتماعی مناطق حاشیه با ایجاد شغل و سکونتگاهی مناسب در روستاها.

- برنامه‌ریزی برای مدیریت و توزیع متناسب فعالیت، جمعیت و مهاجرت در کشور و ممانعت از توسعه حاشیه‌نشین با رویکرد تقویت مبادی مهاجرت، به گونه‌ای که سالانه ده درصد نسبت به ساماندهی مناطق حاشیه‌نشین و کاهش جمعیت آن اقدام شود.

از سوی دیگر مطابق دستور مقام معظم رهبری به عنوان عالی‌ترین مقام ایران، نظام آموزش و پرورش جمهوری اسلامی ایران ملزم است کلیه کودکان افغانستانی اعم از مهاجران قانونی و غیرقانونی را ثبت‌نام کند. همچنین مطابق تفاهم‌نامه سازمان بیمه سلامت ایران، اداره کل امور اتباع مهاجران وزارت کشور ایران و کمیساریای

عالی پناهندگان تمام اتباع و مهاجران افغانستانی معرفی شده از طرف وزارت کشور ایران تحت پوشش بیمه سلامت هستند.

در قانون برنامه سوم نیز موارد ذیل بیان شده است:

ماده ۴۸- وزارت کشور موظف است حداکثر در سال اول برنامه پنجساله سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ترتیبی اتخاذ نماید که کلیه افراد خارجی فاقد پروانه کار را جمع‌آوری نموده و در صورت عدم تهدید جانی، آنها را به کشور متبوع خود انتقال دهد و در غیر این صورت آنها را در اردوگاه‌های مشخص مجتمع نماید. تشخیص وجود و یا عدم وجود تهدید جانی به عهده وزارت امور خارجه است. آیین‌نامه اجرایی این ماده توسط وزارتخانه‌های کشور، امور خارجه و کار و امور اجتماعی تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

دستورالعمل موضوع ماده ۵ آئین‌نامه اجرایی ماده ۱۸۰ قانون برنامه سوم، در تاریخ ۱۳۸۰/۷/۳ از سوی وزرای عضو شورای هماهنگی اتباع بیگانه به تصویب رسیده است.

ماده ۱۸۰- به منظور ایجاد تمرکز در سیاست‌گذاری امور اتباع خارجی (آواره، پناهنده، مهاجر و اتباع خارجی دارای گذرنامه) در زمینه ورود، اسکان، اخراج، اشتغال، آموزش، بهداشت و درمان و روابط بین‌الملل، شورای هماهنگی اجرایی اتباع بیگانه به ریاست وزیر کشور و عضویت وزیران آموزش و پرورش، اطلاعات، امور خارجه، کار و امور اجتماعی، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، رئیس سازمان برنامه و بودجه، دبیر شورای عالی امنیت ملی، فرمانده نیروی انتظامی و رئیس جمعیت هلال‌احمر تشکیل می‌گردد. تصمیمات شورای مذکور پس از تأیید هیأت وزیران قابل اجرا خواهد بود. آیین‌نامه اجرایی این ماده به پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های کار و امور اجتماعی، کشور و اطلاعات به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

در قانون برنامه چهارم به موارد ذیل اشاره شده است:

ماده ۹۱- به منظور افزایش اثربخشی نظام ارائه خدمات سلامت در کشور و تقویت و توسعه نظام بیمه خدمات درمانی، اقدام‌های ذیل انجام خواهد شد:

د- کلیه اتباع خارجی مقیم کشور موظف به دارا بودن بیمه‌نامه برای پوشش حوادث و بیماری‌های احتمالی در مدت اقامت در ایران می‌باشند.

ماده ۱۲۹- ماده ۱۸۰ برنامه توسعه سوم، در برنامه چهارم تنفیذ شد.

قانون برنامه پنجم نیز موارد زیر را بیان می‌کند:

ماده ۲۸- قانون برنامه پنجم توسعه:

د- کلیه اتباع خارجی موظف به دارا بودن بیمه‌نامه برای پوشش حوادث و بیماری‌های احتمالی در مدت اقامت در ایران می‌باشند. تعیین میزان تعرفه، مطابق مقررات بر عهده بیمه مرکزی ایران است که به تأیید معاونت می‌رسد.

البته باید اشاره شود که قانون کار جمهوری اسلامی ایران هم در مواد ۱۲۰ تا ۱۲۹ و همچنین ۱۸۱ به موضوع اشتغال اتباع و مهاجران در ایران پرداخته است. برای مثال در ماده ۱۸۱ قید شده است: «کارفرمایانی که اتباع بیگانه را که فاقد پروانه کار هستند و یا مدت اعتبار پروانه کارشان منقضی شده است به کار گمارند و یا اتباع بیگانه را در کاری غیر از آنچه در پروانه کار آنها قید شده است بپذیرند و یا در مواردی که رابطه استخدامی تبعه بیگانه با کارفرما قطع می‌گردد مراتب را به وزارت کار و امور اجتماعی اعلام نمایند، با توجه به شرایط و امکانات خاکی و مراتب جرم به مجازات حبس از ۹۱ تا ۱۸۰ روز محکوم خواهند شد.

همچنین در آیین‌نامه و دستورالعمل‌های سازمان تأمین اجتماعی نیز مواردی مرتبط به بیمه اتباع وجود دارد. ماده ۵ قانون تأمین اجتماعی، به موضوع بیمه اتباع بیگانه که طبق قوانین و مقررات مربوط در ایران به کار اشتغال دارند، پرداخته است.

آنچه شایسته توجه است این که در سیاست‌های کلی و اسناد بالادستی کشور رویکرد و سیاست مشخص ارائه شده در خصوص مسئله اتباع مشاهده نمی‌شود. از جمله یکی از این موارد می‌توان به سند ملی آمایش سرزمین اشاره داشت که در آن موضوع مهاجران مسکوت مانده است.

۳- اهم چالش‌ها

- اصلی‌ترین چالش‌های وضعیت فعلی و آینده مهاجران در ایران را می‌توان به شرح زیر اعلام کرد:
- فقدان سیاست‌ها و راهبردهای جامع و مشخص و متناسب با اهداف و منافع ملی و نیز ظرفیت‌های زیسته در کشور؛
 - عدم هماهنگی و انسجام بین بخشی میان دستگاه‌های اجرایی و حاکمیتی ذی‌ربط؛
 - نبود نظام نظارت و ارزشیابی اجرای قوانین و مقررات موجود در حوزه اتباع و مهاجران خارجی؛
 - فقدان رویکرد مواجهه با مهاجران اجباری و پناه‌جویان مبتنی بر مطالعه درس‌آموخته‌های سیاستی آنها؛
 - نبود سیاست‌های مهاجرتی و پناهنده‌پذیری مبتنی بر مکانیسم‌ها و قواعد علمی بر مبنای ظرفیت‌های زیسته (منابع و امکانات طبیعی، سرانه تولید ناخالص ملی، درآمدها، شرایط و تحولات اقتصادی، نرخ اشتغال، نرخ بیکاری و غیره)، پهنه سرزمینی، شاخص‌های امنیت ملی از جمله شامل امنیت اقتصادی، امنیت اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و زیست‌محیطی و نیز ظرفیت‌های جمعیت مهاجر؛
 - نبود سازوکار قانونی برای ورود و خروج مهاجران کاری موقت و متردد؛
 - عدم کنترل هوشمند مرزها و رواج ورود غیرقانونی مهاجران به ایران به جای ورود از شبکه رسمی؛
 - بی‌توجهی به مهاجران نخبه، کارآفرین، دارای منابع مالی برای سرمایه‌گذاری و دانشجویان بین‌المللی برای ارائه خدمات شهروندی با هدف بهره‌مندی از قابلیت‌های آنها؛
 - اجرا نکردن بندهای مختلف قانون تابعیت جمهوری اسلامی ایران (مواد ۹۷۶ تا ۹۹۲ قانون مدنی) در قبال اعطای تابعیت ایرانی به نسل‌های دوم و سوم مهاجران حاضر در ایران و عدم تعیین تکلیف وضعیت آنان؛
 - محدودیت‌های مربوط به ارائه خدمات شهروندی به مهاجران قانونی و دارای مدرک اقامتی معتبر از جمله خدمات الکترونیک بانکی، دریافت گواهینامه رانندگی، مالکیت اموال منقول و غیرمنقول، محدودیت‌های شغلی، محدودیت سفر و تردد بین شهری، مالکیت سیم‌کارت، خدمات بیمه‌ای و سلامت و...؛
 - عدم تعیین تکلیف مهاجران مقیم و دارای سابقه طولانی حضور در ایران از منظر اعطای اقامت‌های بلندمدت و تفاوت قائل نشدن بین این دسته از مهاجران با مهاجران کاری و متردد؛
 - نبود سازوکار دقیق ثبت احوال شخصی (ورود، خروج، تولد، مرگ، ازدواج، زادوولد) و آمارهای به‌روز از مهاجران حاضر در ایران؛

- رویکرد خطا در گره زدن مسئله جمعیت با پذیرش و ادغام اجتماعی مهاجران افغان در ایران و عدم توجه به تبعاتی مانند آسیب‌پذیری و شکنندگی مرزهای ملی و تمامیت ارضی کشور و جایگزینی جمعیت ایرانی با اتباع خارجی؛
- فقدان سیاست مناسب برای افزایش سهم منابع بین‌المللی جهت کمک به دولت جمهوری اسلامی ایران در شرایطی که این کمک‌ها کاملاً محدود و ناپایدار است.

۴- بررسی تجارب کشورهای منتخب

۴-۱- مطالعه موردی نظام مهاجرتی آلمان

آلمان که با نام رسمی جمهوری فدرال شناخته می‌شود، کشوری شامل ۱۶ ایالت واقع در اروپای مرکزی است. از نظر جمعیت، دومین کشور پرجمعیت اروپا و پرجمعیت‌ترین کشور اتحادیه اروپا به شمار می‌رود. آلمان از شمال در میان دریای بالتیک و شمال و از جنوب در رشته‌کوه‌های آلپ واقع شده است. آلمان با کشورهای دانمارک، لهستان، جمهوری چک، اتریش، سوئیس، فرانسه، لوکزامبورگ، بلژیک و هلند همسایه است. برلین پایتخت این کشور و پرجمعیت‌ترین شهر آن است.

آلمان از نظر اقتصادی یکی از قدرت‌های بزرگ با اقتصادی صنعتی به شمار می‌رود که بزرگ‌ترین اقتصاد اروپا را دارد. این کشور در حال حاضر چهارمین اقتصاد بزرگ جهان از نظر GDP اسمی و پنجمین کشور از نظر درآمد بر اساس برابری قدرت خرید (PPP) به شمار می‌رود. همین مسئله موجب شده است که آلمان بتواند از این ویژگی به عنوان یکی از منابع قدرت خود بهره ببرد. حتی از منظر مهاجرتی نیز، اقتصاد و صنعت پویای این کشور به یکی از منابع جذب مهاجران کاری- از مهاجران با مهارت پایین گرفته تا مهاجران متخصص، ماهر و نخبه- تبدیل شده است و در واقع می‌توان آن را عامل اصلی جاذبه برای مهاجران دانست.

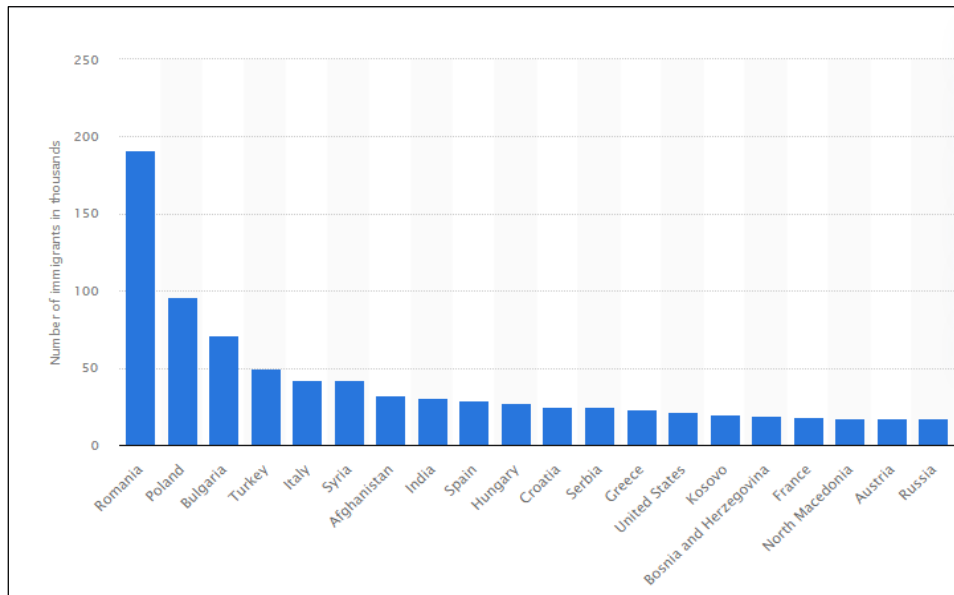
علاوه بر عامل اقتصادی در آلمان (در بسیاری از موارد مطالعاتی، مهاجرت عامل اصلی است)، از نظر سیاست‌گذاری مهاجرتی، کشوری بسیار پیشرو به شمار می‌رود. این مسئله آلمان را به نمونه‌ای مهم برای مطالعات موردی سیاست‌گذاری مهاجرت تبدیل کرده است. کامیابی آلمان در این زمینه موجب گردیده که به عنوان «کشور مهاجرتی» شناخته شود. البته علت بزرگ دیگر توجه سیاست‌گذاران به مسئله مهاجرت، تغییر در هرم سنی این کشور، کاهش نرخ رشد جمعیت و رو به پیری جمعیت آن می‌باشد که منجر به بزرگ‌تر شدن نسبت وابستگی جمعیت^۱ شده است. سیاست‌گذاران این کشور جذب مهاجران را راهی برای مقابله با کاهش رشد جمعیت دانسته‌اند و به همین ترتیب سیاست‌هایی را طراحی کرده‌اند تا بتوانند از پدیده مهاجرت‌های بین‌المللی بیشترین بهره را ببرند. در ادامه نشان خواهیم داد که چنین امری در این کشور تحقق یافته است. در ادامه به بررسی سیر مهاجرت در این کشور پرداخته و سپس تحولات سیاستی و علل تحول را توضیح خواهیم داد. همچنین مروری بر انواع اقامت‌ها، شرایط اخذ تابعیت و قوانین آن ارائه می‌شود.

1. Age dependency Ratio

۴-۱-۱- نمای کلی مهاجرت در آلمان

همان‌طور که گفته شد، آلمان از نظر مهاجرتی، کشوری پیشرو است و به تبع آن در سال‌های اخیر نیز مهاجرت به این کشور افزایش یافته است. همچنین باید توجه داشت که اگرچه مهاجرت‌ها به آلمان پدیده نوینی نیست؛ اما در دو دهه اخیر به واسطه سیاست‌های مهاجرتی این کشور هدفمند و با قاعده شده و روندی فزاینده داشته است. برای نمونه در سال ۲۰۱۱، جمعیت آلمان حدود ۸۰,۳ میلیون نفر بود که از این تعداد، ۱۵,۹۶ میلیون نفر، معادل با ۱۹ درصد از کل جمعیت، مهاجران یا افراد با پیشینه مهاجرتی تشکیل می‌دادند. این رقم در سال ۲۰۱۹ به ۲۶ درصد از جمعیت و در سال ۲۰۲۰، به ۲۶,۷ درصد از جمعیت ۸۳ میلیونی آلمان افزایش پیدا کرد (اداره فدرال، ۲۰۲۲).

۶۵ درصد از جمعیت مذکور، از کشورهای اروپایی بوده و از این بخش از جمعیت نیز ۷,۵ میلیون نفر که معادل ۳۵ درصد کل این جمعیت است، از کشورهای اتحادیه اروپا می‌باشند. آسیایی‌ها ۴,۶ میلیون نفر یا ۲۲ درصد از کل جمعیت با پیشینه مهاجرتی را تشکیل می‌دهند. از این جمعیت نیز ۱۵ درصد معادل ۳,۲ میلیون نفر از کشورهای خاورمیانه و کمتر از ۱ میلیون نفر معادل ۵ درصد ریشه آفریقایی داشتند. باقی جمعیت نیز ریشه در آمریکای شمالی، مرکزی و استرالیا داشته‌اند. بزرگ‌ترین گروه که ۱۳ درصد از کل جمعیت با پیشینه مهاجرتی را تشکیل می‌دهد، اصالت ترکیه‌ای داشته و پس از آن لهستان و روسیه قرار می‌گیرند. پیش‌بینی می‌شود که در ۲۰ سال آینده از هر سه آلمانی، یک نفر ریشه مهاجرتی داشته باشد. در سال ۲۰۴۰، ۳۵ درصد از جمعیت را این افراد تشکیل خواهند داد. همچنین در شهرهای بزرگ ۷۰ درصد از ساکنان تا دو دهه دیگر، افراد با ریشه مهاجرتی خواهند بود. برخی از پژوهشگران آلمانی معتقدند که آلمان همچنان جمعیت متنوع‌تری احتیاج دارد، چراکه جمعیت متنوع می‌تواند امنیت اقتصاد این کشور را تأمین کند. طبق یک برآورد، آلمان برای جلوگیری از کوچک شدن اقتصاد خود، هر ساله به حدود ۴۰۰ هزار مهاجر تا سال ۲۰۶۰ نیاز خواهد داشت (دویچه وله، ۲۰۱۹). نمودار ۱ تعداد مهاجران بر اساس کشورهای مبدأ را نشان می‌دهد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، کشورهای اروپای شرقی سهمی ویژه از مهاجران این کشور دارند.



نمودار ۱: تعداد مهاجران بر اساس کشور مبدأ

Statista, 2023

۴-۱-۲- روندهای مهاجرتی در آلمان

پدیده مهاجرت در آلمان نیز همچون دیگر کشورها، در نتیجه تحولات مختلفی در طول تاریخ رخ داده است. در این مطالعه، برای داشتن تصویری دقیق‌تر از پدیده مهاجرت در آلمان، تاریخ مهاجرت‌ها به ۸ دوره از سال ۱۹۴۵ تا سال ۲۰۲۰ تقسیم شده است. در این دوره‌بندی تلاش گردیده تا منشأ مهاجرت‌ها و تحولات بزرگ در سیاست‌های مهاجرتی و پیامدهای آن برشمرده شود.

جدول ۱: روندهای مهاجرتی آلمان از ۱۹۴۵ تا ۲۰۲۰

عنوان دوره	سال	رویداد مهم	پیامد
مهاجرت‌های پس از جنگ جهانی دوم	۱۹۴۵ تا ۱۹۵۵	مهاجرت از شرق اروپا و کشورهای شوروی سابق	ورود بیش از ۱۲ میلیون پناهنده و ۴ میلیون آلمانی‌الاصل - خروج هزاران نفر از آلمانی‌های یهودی از کشور
دوره بازسازی و مهاجرت‌های کاری	۱۹۵۵ تا ۱۹۷۰	ورود کارگران از کشورهای مشغول به آلمان	ورود میلیون‌ها مهاجر ایتالیایی، لهستانی، پرتغالی و ترک‌تبار - رونق اقتصادی در آلمان و تشدید مهاجرت‌های کاری

آموزه‌های ساینسی برای سیاست‌گذاری امور مهاجران در جمهوری اسلامی ایران

<ul style="list-style-type: none"> - عدم بازگشت کارگران موقت (حدود ۳ میلیون نفر) و تبدیل شدن آن‌ها به کارگران دائم - استفاده کارگران از حق الحاق خانواده و پیوستن خانواده‌ها به آن‌ها 	<ul style="list-style-type: none"> - بحران اقتصادی - تصویب قانون ممنوعیت استخدام کارگران مهمان 	۱۹۷۳	مهاجرت‌های خانوادگی
<ul style="list-style-type: none"> - بازگشت بیش از ۱،۴ میلیون نفر از اقوام آلمانی از کشورهای شوروی سابق و الحاق آلمان شرقی به آلمان غربی - ورود گسترده پناهجویان کشورهای مختلف 	<ul style="list-style-type: none"> - پایان جنگ سرد و فروپاشی شوروی - آغاز جنگ یوگسلاوی - وضعیت نامساعد حقوق بشری کردهای ترکیه 	۱۹۸۰-۱۹۹۰	مهاجرت‌های پناهندگی
<ul style="list-style-type: none"> - تغییرات اجتماعی و تحول مفهوم شهروندی در آلمان - زمینه‌سازی برای تصویب اولین قانون مهاجرت 	<ul style="list-style-type: none"> - ارائه حق شهروندی و امکان تابعیت مضاعف برای کودکان متولد آلمان 	۲۰۰۰	اصلاح قانون شهروندی و تابعیت
<ul style="list-style-type: none"> - قاعده‌مند شدن مهاجرت‌ها به آلمان ذیل یک قانون و ساختار سازمانی و نهادی - توجه به نیازهای بازار کار و نیازهای جمعیتی کشور - پررنگ شدن به رسمیت شناختن مسائل پناهندگان 		۲۰۰۵	تدوین قانون مهاجرت آلمان
<ul style="list-style-type: none"> - افزایش ۶۰ درصدی مهاجرت‌ها به آلمان - نقض توافق دوبرلین توسط کشورهای ایتالیا و یونان و در نتیجه سرازیر شدن مهاجران به دیگر کشورهای اتحادیه و به ویژه آلمان - دریافت ۵۰۰ هزار درخواست پناهندگی در سال ۲۰۱۵ 	<ul style="list-style-type: none"> - جنگ‌های داخلی در سوریه، افغانستان و عراق 	۲۰۱۴	گسترش جنگ در خاورمیانه و شکل‌گیری موج پناهندگی به آلمان
<ul style="list-style-type: none"> - تسهیل ورود نیروی کار مهاجر ماهر به بازار کار آلمان از کشورهای غیر اتحادیه 		۲۰۱۹	قانون مهاجرت نیروی کار ماهر

۴-۱-۳- قانون مهاجرت آلمان

در این بخش با توجه به مروری که بر سیر تحول تاریخی قانون مهاجرت و چارچوب نهادی و سیاستی قانون مهاجرت صورت گرفت، ضروری است که خلاصه‌ای از محتوای متن قانون مهاجرت ارائه شود. قانون مهاجرت این کشور از یکسو، نمودی از تحول پارادایمی در سیاست‌گذاری مهاجرت است و از سوی دیگر، متنی تعیین‌کننده برای آینده آلمان به شمار می‌رود.

قانون مهاجرت در ۱ ژانویه ۲۰۰۵ تصویب گردید که شامل موادی در ارتباط با ورود خارجی‌ها به آلمان، اقامت آن‌ها در کشور، مقاصد مختلف اقامتی، تعلیق اقامت و رویه‌های پناهندگی است. قانون مذکور از این تاریخ به بعد، قانون اقامت^۱ نامیده می‌شود (Federal Office of Justice, 2023).

مواد این قانون از ۲۸ اوت ۲۰۰۷ اجرایی شد. این مواد شامل اقداماتی جهت اجرایی نمودن ۱۱ قانون عملیاتی اتحادیه اروپا در زمینه اقامت و قواعد پناهندگی، فریبکاری یا ازدواج اجباری، ارتقاء امنیت داخلی، اجرایی نمودن تصمیمات «کنفرانس وزارتخانه‌های داخلی آلمان در زمینه قانون تابعیت»^۲ در جهت تسهیل مهاجرت مؤسسان شرکت‌ها و مهم‌تر از همه اقداماتی برای ارتقاء مهاجران قانونی می‌گردد.

مجوزهای اقامت

قانون اقامت برای نخستین بار در طول تاریخ آلمان تصریح می‌کند که ویزا به خودی خود نوعی از مجوز اقامت تلقی می‌شود. این نوع اقامت تنها برای اقامت‌های کوتاه‌مدت معتبر است. در حال حاضر داشتن ویزا به دارنده آن، امکان اقامت برای دوره تعیین شده در ویزا را می‌دهد؛ ذیل «قانون خارجی‌ها»- که پیش از قانون مهاجرت حاکم بود- مجوزهای اخذ شده پس از ورود به آلمان به دارنده آن اجازه ماندن در این کشور را می‌دهد.

در ارتباط با اقامت‌های بلندمدت‌تر، تنها تمایزی که همچنان پابرجاست بین مجوز اقامت (موقت)^۳ و مجوز اسکان^۴ (بلندمدت)^۵ است. ورود برای اولین بار به آلمان همچنان نیازمند ویزای آلمان (ویزای ملی)^۶ است که پس از ورود دارنده آن به کشور، برای دارنده آن تبدیل به اقامت یا مجوز اسکان می‌شود. مجوزهای اقامت بر اساس مقاصد تعیین شده در قانون اعطاء می‌گردد (آموزش یا مهارت‌آموزی، اشتغال درآمدزا، قانون بین‌الملل، بشردوستانه، سیاسی یا دلایل خانوادگی). مجوزهای اسکان در صورتی به فرد خارجی اعطاء می‌شود که آن شخص مجوز اقامت پنج ساله و شرایط اضافی تعیین شده را به دست آورده باشد (درآمد تضمین‌شده، عدم

1. Residence Act (Aufenthaltsgesetz)
2. German Conference of Interior Ministers on nationality law
3. Temporary
4. Settlement permit
5. Permanent
6. National visa

سوءسابقه کیفری، دانش کافی در زمینه زبان آلمان و... موارد فوق را می‌توان سریع‌تر به افراد بسیار ماهر، متخصص و دارندگان کارت آبی اتحادیه اروپا^۱ اعطاء کرد.

قانون اقامت تصویب شده همچنین نوع جداگانه‌ای از مجوز اقامت با عنوان «مجوز اقامت بلندمدت کمیسیون اروپا»^۲ می‌باشد که این مجوز بسیار مشابه مجوزهای اسکان است.

اجرای قوانین عملیاتی شورای اروپا در ارتباط با ورود و اقامت مهاجران کشورهای جهان سوم برای استخدام افراد با صلاحیت بسیار بالا (معروف به قانون عملیاتی کارت آبی)، خود به معنای ارائه نوع جدیدی از عناوین اقامتی می‌باشد که از ۱ اوت ۲۰۱۲ اجرایی شده است: کارت آبی اتحادیه اروپا بسیار شبیه به مجوز اقامت کوتاه‌مدت است؛ اما اخذ مجوز اسکان را بسیار آسان کرده است.

اقامت با مقاصد آموزشی یا مهارت‌آموزی

خارجی‌ها می‌توانند به واسطه تقاضای تحصیل در یک ایالت یا مؤسسات آموزش عالی ایالتی یا سایر مؤسسات مهارت‌آموزی هم‌تراز، مجوز اقامت قابل تمدید را به دست آورند. پس از فارغ‌التحصیلی، مجوز اقامت این افراد برای اشتغال مرتبط با رشته تحصیلی تا یک سال قابل تمدید است (از ۱ اوت تا ۱۸ ماه).

همچنین کسانی که به دنبال شرکت در دوره زبان آلمانی هستند- بدون آنکه بعد از آن به دانشگاه بروند- می‌توانند مجوز اقامت را به دست آورند.

مجوزهای اقامت برای امکان تحصیل کودکان در مدرسه، تنها در موارد خاص اعطاء می‌شود.

در صورت تأیید آژانس استخدامی فدرال، افراد خارجی می‌توانند مجوز اقامت را برای کارآموزی اولیه در شرکت و یا ادامه مهارت‌آموزی به دست آورند. فارغ‌التحصیلان مدارس آلمانی در خارج از کشور که علاقه‌مند به دوره‌های مهارت‌آموزی در شرکت‌های معتبر ایالتی و یا مشابه آن در کارآموزی شغلی در مشاغل معتبرند می‌توانند مجوز کار را بدون نیاز به تأیید آژانس استخدامی فدرال به دست آورند.

مهاجرت نیروی کار

نوع جدیدی از مجوز اقامت که دسترسی به بازار کار را ممکن می‌نماید در ۱ ژانویه ۲۰۰۵ و ذیل قانون مهاجرت معرفی شد و جایگزین نظام قدیمی گردید که مجوزهای کار و اقامت را از یکدیگر مجزا می‌کند؛ بنابراین با قانون جدید، مهاجران تنها با یک نهاد رسمی سروکار خواهند داشت. خارج از آلمان این نهاد نمایندگان آلمان (سفارت‌خانه و بخش ویزای کنسولی) و در آلمان نهادها و مقامات وزارت امور خارجه خواهند بود. در مواردی

1. EU Blue Card
2. EC long-term residence permit

و در صورت نیاز و تقاضای مقامات امور خارجه یا نمایندگان دولت آلمان در خارج از کشور، با مقامات و سازمان مربوط به اشتغال و کار نیز ارتباط برقرار خواهد شد.

ممنوعیت کلی در استخدام که در واقع محدودیت در دسترسی به بازار کار است در جای خود همچنان باقی‌مانده، اگرچه برای احکام استخدامی که در دسته مشاغل فردی تعریف شده، استثنائاتی در نظر گرفته شده است. همچنین در مواردی که تصدیق گردد منفعتی عمومی در استخدام و اشتغال یک فرد است نیز اقامت اعطاء می‌گردد (قانون اقامت، بند ۱۸(۴)).

قانون اقامت به افراد با صلاحیت بسیار بالا از آغاز، اقامت دائم اعطاء می‌کند. این افراد مجوز اسکان را به محض ورود دریافت می‌کنند. اعضای خانواده این افراد که به آلمان می‌آیند- چه همراه با آنها و چه در صورت الحاق به آنها پس از تاریخ ورودشان- می‌توانند در مشاغل درآمدزا مشغول به کار شوند.

افراد خویش فرما در صورتی که منفعت اقتصادی و یا خاص در کسب و کارشان برای آلمان وجود داشته باشد، مجوز اقامت به دست می‌آورند. به همین منظور، هر مورد مهاجرت از این دست به لحاظ تأثیر بر اقتصاد و همچنین تأمین مالی آن مورد بررسی قرار می‌گیرد.

پس از فارغ‌التحصیلی، دانشجویان می‌توانند برای یافتن شغل تا ۱۸ ماه در آلمان حضور داشته باشند (از ۱ اوت ۲۰۱۳ اجرایی گردید).

مجوز اقامت تنها در صورتی اعطاء می‌شود که پیشنهاد کار واقعی برای فرد وجود داشته باشد. اعطای این مجوز عموماً بستگی به تأیید داشته که این تأیید نیز بر اساس نیازهای آلمان به عنوان یک محیط کسب و کار و ملاحظات مربوط به وضعیت بازار کار صورت می‌پذیرد.

جستجوی شغل در آلمان

از ۱ اوت ۲۰۱۲، فارغ‌التحصیلان با مدرکی از یک دانشگاه آلمانی و یا دیگر دانشگاه‌های مورد تأیید و یا مدرکی از دانشگاهی خارجی که قابل قیاس با مدارک آلمان باشد، فرصت ورود به آلمان برای جستجوی شغل را خواهند داشت. ویزای جویندگان شغل تا ۶ ماه به افراد اجازه ماندن در آلمان را اعطاء می‌کند. در کنار ارائه مدرک دانشگاهی، افراد باید مدرکی دال بر تأمین هزینه‌های معاش برای دوره مذکور ارائه نمایند. در دوره جستجوی شغل به افراد اجازه اشتغال، چه در قالب خوداشتغالی و چه دیگر انواع داده نخواهد شد.

فرایند مهاجرت آسان‌تر برای محققان

افرادی که به دنبال پژوهش در یک مجموعه پژوهشی معتبر و تأیید شده توسط دفتر فدرال مهاجرت و پناهندگان^۱ هستند، می‌توانند با ارائه «قرارداد پذیرش» بین شخص خارجی و مجموعه پژوهشی مجوز اقامت را به دست آورند. فرایند ویزا برای این محققان، فرایندی ساده و تسهیل شده بدون دخالت مقامات و نهادهای امور خارجه است.

۴-۱-۴- مهاجرت با دلایل حقوق بشری، سیاسی و زمینه‌های مشابه

هم‌راستا با قوانین عملیاتی پناهندگی اتحادیه اروپا،^۲ مطابق با قانون اقامت افراد در صورتی که تحت آزار، اذیت و شکنجه غیردولتی قرار گرفته باشند نیز می‌توانند به عنوان پناهنده شناخته شوند. علاوه بر این آزار و اذیت و شکنجه به دلایل جنسیتی^۳ نیز می‌تواند دلیل اخذ پناهندگی باشد؛ برای نمونه تهدید جان فرد یا تهدید آزار جسمی نیز در صورتی که تنها به دلیل جنسیت رخ داده باشد می‌تواند مصداق آزار و اذیت شناخته شود.

۴-۱-۵- مهاجرت متعاقب اعضای خانواده و فرزندان

پیش از آنکه اجازه داده شود که اعضای خانواده فرد خارجی به او بپیوندند، وی باید دارای مجوز اسکان یا اقامت و یا کارت آبی اتحادیه اروپا بوده و فضای کافی برای زندگی داشته باشد. همچنین بنا به وضعیت اقامت شخص خارجی در آلمان، الزامات و شرایط دیگری نیز باید برآورده شود.

عطف توجه به مهاجرت متعاقب همسر، قانون مهاجرت مصوب قواعد جدیدی وضع نمود که طبق آن زوجین باید حداقل ۱۸ سال سن و فردی که برای پیوستن به همسر خود به آلمان می‌آید باید دانش حداقلی از زبان آلمانی داشته باشد.

در موارد حضانت مشترک،^۴ مجوز اقامت برای مهاجرت متعاقب جهت پیوستن به یکی از والدین دارای حضانت، تحت شرایط خاصی و در صورتی که والد رضایت خود برای اقامت فرزندش در محدوده فدرال صادر کرده و یا در صورتی که تصمیمی الزام‌آور از سوی مقامی ذی‌صلاح در این مورد صادر شده باشد؛ قابل اعطاء است.

۴-۱-۶- تسهیل ادغام

ادغام فرایندی بلندمدت با هدف الحاق همه افرادی که به صورت قانونی و دائمی در آلمان زندگی می‌کنند به جامعه است. مهاجران باید قادر باشند که تمام و کمال و در صورت امکان کاملاً برابر در همه حوزه‌های جامعه

1. Federal Office for Migration and Refugees
2. EU Asylum Qualification Directive
3. Gender-specific persecution
4. Joint custody

مشارکت داشته باشند. مهاجران موظف‌اند که زبان آلمانی را بیاموزند و همچنین قانون اساسی و قوانین مقررات این کشور را دانسته، به آن احترام گذاشته و از آن اطاعت کنند.

برای آن دسته از مهاجرانی که دوره ادغام را با موفقیت پشت سر گذاشته‌اند، زمان انتظار دریافت مجوز اسکان و یا اخذ تابعیت کوتاه‌تر می‌شود. دوره ادغام به زبان آلمانی برگزار می‌شود (Federal Foreign Office, 2023).

۴-۱-۷- قانون مهاجرت نیروی کار ماهر

قانون مهاجرت نیروی کار ماهر^۱ از ۱ مارس ۲۰۲۰ به اجرا درآمده است. هدف، تنظیم قانون مهاجرت با نیازهای تجاری و صنعتی آلمان به واسطه جذب نیروی کار ماهر از کشورهای ثالث به صورت مستقیم و آسان‌تر است. بنا به همین دلیل، شرایط و الزامات جدیدی برای تضمین مجوز اقامت طرح شده است. بیشتر این تغییرات را می‌توان در قانون اقامت^۲ یافت. این قانون به قاعده مندی مجوزهای اقامتی که با مقاصد مختلف اعطا می‌شود می‌پردازد از جمله کار، جستجوی کار، آموزش، جستجوی آموزش و یا تطبیق مدارک و صلاحیت حرفه‌ای افراد.

قانون مهاجرت نیروی کار ماهر، ورود و اقامت را برای اشتغال کارگران ماهر تسهیل می‌کند. کارگران ماهر آموزش‌دیده در حوزه فنی و حرفه‌ای و یا دانشگاهی می‌توانند به اشتغال در مشاغلی که صلاحیت آن را دارند، بپردازند (بند ۱۸ تا ب ۱۸ قانون اقامت). این قانون همچنین تصریح می‌کند که اشتغال مرتبط با حرفه، امکان‌پذیر است. علاوه بر این، کارگران ماهر با آموزش دانشگاهی می‌توانند به مشاغلی مشغول شوند که لزوماً نیاز به تحصیلات عالی ندارند. آن‌ها می‌توانند همچنین در مشاغل حرفه‌ای مشغول شوند که در حیطه صلاحیت‌های فنی و حرفه‌ای قرار می‌گیرد و معمولاً نیازمند آموزش غیردانشگاهی و فنی و حرفه‌ای است.

علاوه بر متخصصان دانشگاهی، کارگران ماهر با آموزش‌های فنی و حرفه‌ای می‌توانند با هدف جستجوی شغل به آلمان بیایند. علاوه بر تطبیق مدارک و صلاحیت‌ها، نیاز به دانش زبان آلمانی در سطحی متناسب با شغل مورد نظر می‌باشد. عموماً به دانش زبان آلمانی در سطح B1 (حداقل) مطابق با «استاندارد مرجع مشترک اروپا در زمینه زبان‌ها»^۳ نیاز است. افراد مذکور باید بتوانند از پس مخارج خود برآیند. جستجوی شغل برای مشاغل با شرایط فوق، همچنین امکان اشتغال آزمایشی و موقت تا ۱۰ ساعت در هفته را به افراد واجدالشرایط می‌دهد.

1. Skilled Immigration Act
2. Residence Act (AufenthG)
3. Common European Reference Framework for languages

همچنین، قانون اشتغال نیروی کار ماهر به تسهیل «اقامت برای آموزش با صلاحیت فنی و حرفه‌ای»^۱ کمک می‌کند. این اقامت برای گذراندن دوره‌های آموزشی زبان آلمانی نیز قابل اعطاء است (بند ۱۶a قانون اقامت). کسب اقامت موقت برای جستجوی مرکز آموزشی نیز امکان‌پذیر شده است.

۴-۱-۸- تطبیق مدارک و صلاحیت‌ها در قانون مهاجرت نیروی کار ماهر

اعطای مجوز اقامت و تطبیق مدارک و صلاحیت‌های حرفه‌ای در مراحل اداری جداگانه‌ای مورد بررسی قرار می‌گیرد. با این حال، ارتباط بین مهاجرت و فرایند تطبیق در سطوح مختلفی در قانون جدید مورد بازبینی قرار گرفته است.

برای ورود، نیروی کار ماهر از کشورهای مهاجرفرست که به دنبال مشاغل حرفه‌ای در آلمان هستند، الزاماً مدارکشان باید مطابق با صلاحیت‌های حرفه‌ای تطبیق داده شود- در بخش مستقل^۲- و همچنین مدارک دانشگاهی نیز قابل تطبیق‌اند. قانون مهاجرت نیروی کار ماهر دارای یک استثناء است: متخصصان IT با «دانش عملی و حرفه‌ای بسیار بالا»^۳ می‌توانند بدون نیاز به تطبیق مدارک و صلاحیت مشغول به کار شوند (بند ۱۶ قانون اقامت).

۴-۱-۹- فرایند تسریع شده برای نیروی کار ماهر

تحت شرایطی خاص، کارفرمایان می‌توانند برای فرایند تسریع شده جهت نیروهای کار ماهر از کشورهای ثالث^۴ تقاضا بدهند. هدف از این کار، کوتاه کردن مدت زمان فرایند تطبیق مدارک و صلاحیت‌های حرفه‌ای به دو ماه است. به همین منظور، کارفرما وارد توافقی با دفتر مهاجرت می‌شود که عموماً همان دفتر مهاجرت مرکزی در دولت‌های محلی است. این دفتر مسئول تطبیق مدارک و صلاحیت‌های حرفه‌ای می‌باشد و محور مرکزی ارتباط بین کارفرما و مقامات و نهادهای مربوطه است. به‌علاوه، دوره زمانی محدود شده برای هرگونه تأییدیه مورد تقاضا از سوی آژانس استخدامی فدرال، فرایند تقاضا و اعطای ویزای کار نیز اعمال می‌گردد. هزینه اضافی ۴۱۱ یورویی برای اعمال فرایند تسریع شده باید توسط کارفرما پوشش داده شود (بند ۱۴a قانون اقامت).

۴-۱-۱۰- اقامت برای امور مربوط به تطبیق صلاحیت‌ها

در قانون مهاجرت نیروی کار ماهر، محدوده شمولیت اقامت مرتبط با امور تطبیق مدارک و صلاحیت‌ها بسط یافته است. طبق قانون جدید، فاصله موجود با حداقل معیارهای حرفه‌ای تعیین شده در فرایند تطبیق را

1. Residence for qualified vocational training
2. Non-regulated sector
3. Highly-developed practical professional knowledge
4. Accelerated procedure for the entry of skilled workers from third countries

می‌توان به کمک آموزش حرفه‌ای جبران کرد. همچنین حداقل سطح دانش زبان آلمانی مورد نیاز نیز عموماً به سطح A2 تغییر یافته است (بند ۱۶d قانون اقامت و بند ۱۷A قانون سابق).

نیروی کار ماهر خارجی که وارد فرایند تطبیق صلاحیت می‌گردد، می‌تواند همزمان نیز مشغول به کار شود. به همین منظور، الزامات و حداقل‌های مربوط به تخصص حرفه‌ای تعدیل گردیده و به خصوص اشتغال در بخش تنظیم‌شده پزشکی را تسهیل کرده است. دلیل این تدبیر این است که نیروی کار ماهر دیگر ضرورتاً نباید در همان مشاغلی مشغول به کار شود که پیش‌تر جهت تطبیق صلاحیتشان تقاضا نموده‌اند. مجوز اقامت را می‌توان از ۱۸ ماه تا حداکثر ۲۴ ماه تمدید کرد. این مدت زمان شامل زمان انتظار پیش از آزمون‌ها و ارزیابی‌ها شده و به افراد این امکان را می‌دهد تا دوباره در آزمون‌ها شرکت نمایند. همچنین این نوع از اقامت همراه با اشتغال در یک حرفه برای مشاغل بخش مستقل نیز امکان‌پذیر شده است.

کارگران ماهر خارجی می‌توانند حتی پیش از شروع فرایند بررسی و تطبیق صلاحیت به آلمان آمده و همزمان با پیش رفتن پروسه مذکور، مشغول به کار شوند؛ به عبارت دیگر، اقامت در آلمان برای کل دوره بررسی و تطبیق صلاحیت امکان‌پذیر شده است. شرایط و پیش‌نیاز کسب این نوع از اقامت، توافقنامه کاریابی^۱ بین آژانس فدرال استخدامی^۲ و وزارت کار کشور مبدأ است. این قانون همچنین صراحتاً و به‌طور ویژه در مشاغل پرستاری و «دیگر صلاحیت‌های حرفه‌ای منتخب»^۳ اعمال می‌شود.

موازی با قانون مهاجرت نیروی کار ماهر، آژانس مرکزی خدمات تطبیق صلاحیت^۴ نیز تأسیس شده است. این آژانس از متقاضیان خارج از کشور در فرایند تطبیق صلاحیت‌ها حمایت می‌کند (Federal Ministry of Education and Research, 2023).

۴-۱-۱۱- ساختار نهادی و سازمانی مهاجرت در آلمان

اداره فدرال مهاجران و پناهندگان^۵ وظیفه ارائه مشاوره به دولت فدرال و مشارکت در تشکیل لوایح را بر عهده دارد. همچنین مسئول ادغام مهاجران در آلمان و در عین حال مقابله با بیگانه‌هراسی است.

وزارت کشور^۶ اقداماتی را برای بهبود ادغام مهاجران انجام می‌دهد و همچنین نظارت قانونی بر اداره فدرال مهاجران و پناهندگان اعمال می‌کند.

1. Job placement agreement
2. Federal Employment Agency (BA)
3. other selected professional qualifications
4. Central Service Agency for Professional Recognition (ZSBA)
5. Federal Office for Migration and Refugees (BAMF)
6. Federal Ministry of the Interior

وزارت کار و امور اجتماعی فدرال:^۱ مسئول استخدام مهاجران و همچنین ترویج ادغام کارگران با مهارت در بازار کار است. برای این منظور، این وزارتخانه دوره‌های ویژه زبان را به مهاجران ارائه می‌دهد.

وزارت خارجه:^۲ مسئول رسیدگی به امور مربوط به ویزا و گذرنامه است.

کمیسیون دولت فدرال در امور مربوط به اقلیت‌های ملی در آلمان:^۳ دفتر کمیسیون دولت فدرال در سپتامبر ۱۹۸۸ تأسیس شد و مسئول هماهنگی کلیه اقدامات مربوط به مهاجران با اصالت آلمانی در دولت فدرال است. در مقایسه با مهاجران خارجی، افراد با اصالت آلمانی گروه خاصی از مهاجران را تشکیل می‌دهند- افراد آلمانی الاصلی هستند که در کشورهای اتحاد جماهیر شوروی زندگی می‌کنند- بر اساس رویه خاصی در آلمان پذیرفته می‌شوند و تابعیت آلمانی به آنها اعطا می‌گردد.

اداره فدرال مهاجرت و پناهندگان:^۴ تحت نظارت و مسئولیت اجرایی وزارت کشور فدرال است و به امور مربوط به مهاجرت، ادغام و پناهندگی می‌پردازد. تمام مراحل رسیدگی به درخواست پناهندگی در آلمان از بررسی درخواست پناهندگی تا تأیید آن در این اداره انجام می‌شود. از سال ۲۰۰۵، وظایف دیگری از جمله تدوین و اجرای دوره‌های ادغام، ارائه خدمات مشاوره به‌ویژه در زمینه مهاجرت به اداره فدرال مهاجرت و پناهندگی محول شده است.

اداره کار فدرال:^۵ مسئول رسیدگی به روند یافتن شغل برای مهاجران کشورهای ثالث است. البته پذیرش کارگران مهاجر با توجه به شرایط بازار کار و اقتصاد آلمان انجام می‌شود. پلیس فدرال، پلیس ایالت‌های فدرال و اداره پلیس جنایی فدرال نیز از دیگر بازیگران اصلی در اداره مهاجرت و پناهندگی در آلمان هستند.

اداره امور اجرایی فدرال:^۶ در میان وظایفی در زمینه مهاجرت و پناهندگی، مسئولیت رسیدگی به کارهای مهاجران قومی را بر عهده دارد.

-
1. Federal Ministry of Labour and Social Affairs
 2. Federal Foreign Office/ Diplomatic Missions
 3. Federal Government Commissioner for Matters related to Repatriates and National Minorities in Germany
 4. Federal Government Commissioner for Migration, Refugees and Integration
 5. Federal Employment Agency
 6. Federal Office of Administration
-

سایر نهادها و ذی‌نفعان مهم

مأمور عالی‌رتبه پناهندگان سازمان ملل متحد:^۱ از سال ۱۹۵۱ در آلمان حضور دارد. نمایندگان آن حق دارند در طول مصاحبه‌ای که اداره فدرال با پناهندگان انجام می‌دهد، حضور داشته و از تصمیمات اداره فدرال آگاه باشند. پناهجویان نیز می‌توانند مستقیماً با مأمور عالی‌رتبه در ارتباط قرار گیرند.

Pro Asyl:^۲ یک سازمان غیردولتی حقوق بشر در زمینه پناهندگان است که به پناهندگان کمک‌های انفرادی ارائه می‌کند.

شورای پناهندگان:^۳ در تمام ۱۶ ایالت فدرال آلمان و همچنین در برخی از شهرداری‌ها، شوراهای مستقل پناهندگان وجود دارند. آنها از نیازهای خاص پناهندگان حمایت می‌نمایند و در زمینه مقابله با نژادپرستی و بیگانه‌هراسی فعالیت می‌کنند.

سازمان بین‌المللی مهاجرت:^۴ آژانس حمایتی جهانی است که برنامه‌های کمکی را برای مهاجران در سطح ملی و بین‌المللی ارائه می‌دهد. مقر آن در ژنو است و با اداره فدرال مهاجرت و پناهندگان آلمان همکاری می‌کند. مبارزه با قاچاق انسان، تسهیل مهاجرت کاری از جمله فعالیت این سازمان است.

هیئت اتباع خارجی:^۵ مهاجران در اکثر شهرداری‌ها دارای نمایندگانی هستند و از طریق آنها می‌توانند منافع و خواسته‌هایشان را در سطح محلی مطرح کنند. البته این نمایندگان در شهرداری‌ها صرفاً وظیفه مشاوره‌ای دارند.

مؤسسه تحقیقات مهاجرت:^۶ این مرکز در دهه‌های گذشته در محیط دانشگاهی شکل گرفته است و در زمینه مسائل مهاجران و پناهندگان تحقیقات علمی انجام می‌دهد.

سیاست‌های مهاجرتی در عمل

همان‌طور که پیش‌تر نیز بیان شد، آلمان از حدود دهه ۱۹۵۰ به‌طور فعالانه کارگرانی را از مناطق مختلف، به خصوص جنوب شرق اروپا استخدام کرده تا به اقتصاد خود رونق ببخشد. با این حال، هیچ‌یک از روندهای ورود مهاجران قابل مقایسه با آنچه در سال ۲۰۱۵ رخ داد نیست؛ یعنی زمانی که حدود ۲ میلیون مهاجر وارد این کشور شدند. این مهاجران علاوه بر مهاجران اقتصادی از جنوب آسیا، پناهجویان سوری بودند که از جنگ

1. The United Nations' High Commissioner for Refugees
2. www.Proasyl.com
3. Refugee Councils
4. International Organisation for Migration
5. Foreigners' Boards
6. Migration Research

داخلی و بحران سوریه گریخته بودند. با این حال مهاجران مورد پذیرش غالباً جوان و تحصیل کرده بوده و ضمن اشتغال و تحصیل، مالیات‌های خود را نیز می‌پردازند و کودکان خردسالی نیز به همراه خود دارند.

رونق تحولات در سیاست‌های مهاجرتی این کشور را می‌توان در سال‌های اخیر با پذیرش جمعیت‌های انبوه مهاجر مشاهده کرد. در اینجا به بررسی روند پذیرش مهاجران در آلمان پرداخته می‌شود تا بتوان تأثیرات تحولات در سیاست‌های مهاجرتی را بهتر درک نمود.

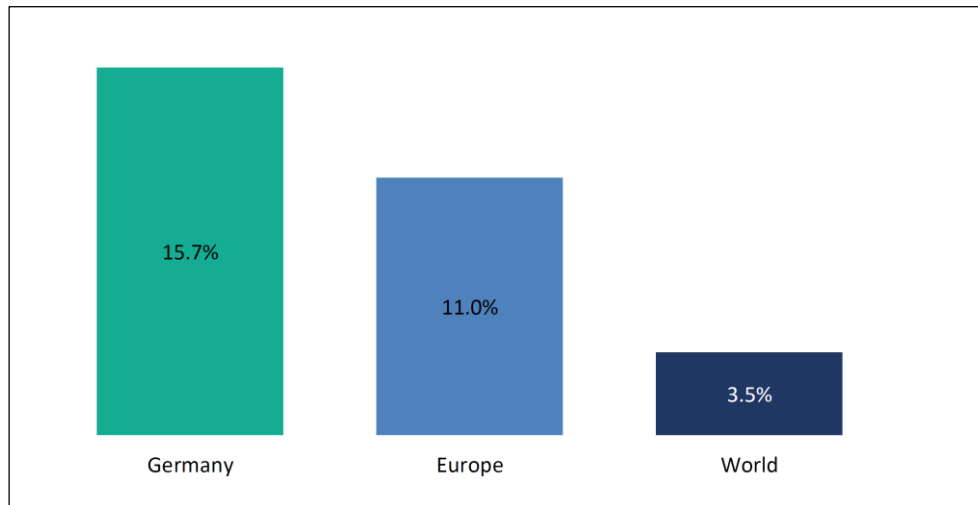
جدول ۲: روند پذیرش جمعیت مهاجر در آلمان

۲۰۱۹	۲۰۱۵	۲۰۱۰	۲۰۰۵	۲۰۰۰	۱۹۹۵	۱۹۹۰	
۱۳۱۳۲,۱	۱۰۲۲۰,۴	۹۸۱۲,۳	۹۴۰۲,۴	۸۹۹۲,۶	۷۴۶۴,۴	۵۹۳۶,۲	مهاجران بین‌المللی (هزار)
۱۵,۷	۱۲,۵	۱۲,۱	۱۱,۵	۱۱,۰	۹,۲	۷,۵	سهم مهاجران بین‌المللی از کل جمعیت
۱۳۹۹,۷	۷۳۶,۷	۵۹۴,۳	۷۰۰,۰	۹۰۶,۰	۱۲۶۷,۹	۷۲۲,۳	پناهندگان (هزار)
۱۰,۷	۷,۲	۶,۱	۷,۴	۱۰,۱	۱۷,۰	۱۲,۲	سهم پناهندگان از کل جمعیت
۴۷,۶	۵۰,۷	۵۰,۶	۵۰,۳	۴۹,۹	۴۷,۸	۴۴,۵	درصد زنان از مهاجران بین‌المللی
۴۲,۳	۴۳,۵	۴۳,۲	۴۰,۸	۳۹,۸	۳۸,۲	۳۶,۶	متوسط سن مهاجران بین‌المللی (سال)
۷,۳	۶,۳	۶,۴	۱۰,۴	۱۲,۱	۱۲,۲	۱۲,۴	طبقه‌بندی سنی مهاجران ۱۹-۰ سال
۷۹,۵	۷۹,۹	۸۱,۳	۷۸,۷	۷۸,۰	۷۸,۹	۸۰,۲	بین‌المللی ۶۴-۲۰ سال
۱۳,۲	۱۳,۸	۱۲,۳	۱۰,۹	۹,۹	۸,۹	۷,۳	بیشتر از ۶۵ سال
۵۸,۲	۵۹,۸	۵۹,۸	۵۹,۸	۶۰,۳	۵۸,۴	۵۵,۴	منشأ مهاجران از مناطق مشترک SDG

UN, 2019¹

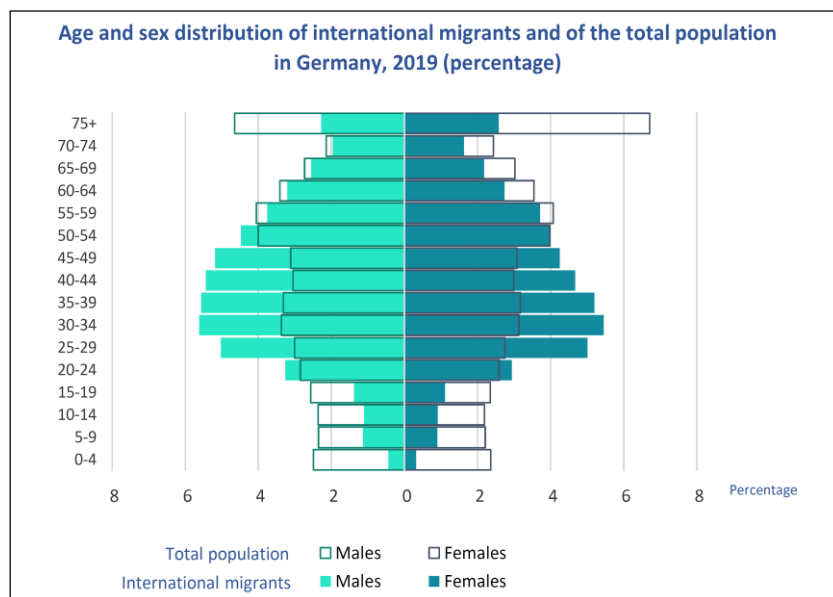
جدول ۲ نشان‌دهنده روند پذیرش جمعیت مهاجر در آلمان است. چنانکه مشاهده می‌شود آلمان از دهه ۱۹۹۰ همواره شاهد پذیرش بیشتر مهاجران بوده است. در حالی که مهاجران در سال ۱۹۹۰ حدود ۷,۵ درصد از جمعیت این کشور را تشکیل می‌دادند، در سال ۲۰۱۵ این نسبت به بیش از دو برابر افزایش یافته و به ۱۵,۷ درصد رسیده است. از این نظر آلمان کشوری منحصر به فرد در اروپا محسوب می‌شود.

1. International Migrant Stock 2019: country profile: Germany. 2019. United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Population Division.
<https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/countryprofiles.asp>



نمودار ۲: نسبت جمعیت مهاجران به جمعیت کل کشور در آلمان، اروپا و جهان
UN, 2019

چنانکه در نمودار ۲ مشاهده می‌شود، در حالی که مهاجران ۳,۵ درصد جمعیت جهان و ۱۱ درصد از جمعیت اروپا را تشکیل می‌دهند، این میزان برای آلمان ۱۵,۷ درصد از جمعیت است.



نمودار ۳: پراکندگی مهاجران حاضر در آلمان از نظر جنسیت و سن، ۲۰۱۹

نمودار ۳ پراکندگی مهاجران حاضر در آلمان از نظر جنسیت و سن را نشان می‌دهد. این شکل همچنین پراکندگی را با هرم جمعیتی کل آلمان تطبیق داده است. از نمودار ۳ می‌توان نتیجه گرفت که مهاجران پذیرفته شده در آلمان نسبت به جمعیت کل آلمان، جمعیتی جوان‌تر محسوب می‌شوند و این خود می‌تواند

ناشی از این واقعیت باشد که عامل مؤثر سن نقش مهمی در پذیرش مهاجران آلمانی داشته است. این به نوبه خود می‌تواند ناشی از هم‌راستا بودن سیاست‌های جمعیتی و مهاجرتی و همچنین جذاب بودن مهاجران جوان به عنوان نیروی کار باشد.

۴-۱-۱۲- ویژگی‌های سیاست مهاجرتی آلمان

- برگزاری برنامه‌های ادغامی فراگیر: یکی از نکات جالب توجه در مورد کشور آلمان برگزاری دوره‌های زبان و فرهنگ آلمانی برای کلیه مهاجرانی است که وارد خاک این کشور می‌شوند. چه این مهاجران به صورت قانونی وارد شده باشند و چه به صورت غیرقانونی. گسترش زبان و فرهنگ آلمانی به هر قیمتی در دستور کار این کشور قرار دارد. حتی مهاجرانی که از همان ابتدا پیداست که پرونده آنان بازگشت به کشور خودشان است هم این دوره‌ها را به طور کامل می‌گذرانند.
- هماهنگی با اتحادیه اروپا ذیل قواعد اتحادیه: همکاری منطقه‌ای برای مدیریت مهاجران نکته دیگری است که از سیاست‌گذاری مهاجرتی آلمان می‌توان آموخت. این کشور به هیچ وجه به تنهایی وارد مدیریت مهاجران نشده و ابتدا همکاری‌های منطقه‌ای تحت قواعد جاری را تحکیم نموده و سپس به مدیریت مهاجران با کمک دیگر کشورهای اتحادیه اروپا پرداخته است.
- توجه به نیازهای بازار کار در زمینه پذیرش مهاجران: به محض این که این کشور در برخی زمینه‌ها احساس نیاز به نیروی کار ماهر کرد به سرعت سیاست‌های مهاجرتی خود را تغییر داد. در حقیقت بازار کار و اقتصاد این کشور نیروی محرک تغییر سیاست‌های مهاجرتی این کشور بوده است. به همین دلیل این سیاست‌ها در بلندمدت نیز قابلیت اجرا پیدا کردند.
- سیستم غیرمتمرکز فدرالی محلی و ایالتی در کنار سیستم متمرکز ملی: سیستم حاکمیتی کشور آلمان فدرال است و هر کدام از استان‌های این کشور تا حد قابل ملاحظه‌ای استقلال دارند؛ اما در زمینه پذیرش مهاجرانی که کاملاً با زبان و فرهنگ آلمانی بیگانه‌اند یک وحدت ملی به رهبری اداره مهاجرت این کشور شکل گرفت. چابک بودن این سیستم و مرکزگرایی مدیریت مهاجران در کشوری که در بسیاری از امور حاکمیتی قائل به مرکزگرایی نیست نیز از نکات قابل توجه است.
- سیستم داده یکپارچه و گسترده ثبت اطلاعات مهاجران: یکی از معضلاتی که در بسیاری از کشورها در مدیریت مهاجران وجود دارد، تعدد و تنوع سازمان‌های ثبت اطلاعات مهاجران است. در آلمان نیز این تعدد و تنوع وجود دارد؛ اما تمامی این دستگاه‌ها داده‌های خود را با رهبری اداره مهاجرت این کشور به

اشتراک می‌گذارند و به همین دلیل سیستم یکپارچه‌ای شکل گرفته که در مقابل هر نوع فریب یا تنوع و چندگونگی اطلاعات ایمن است.

- توجه به نیازهای جمعیتی کشور در روند پذیرش مهاجران: یکی دیگر از نکات جالب توجه در سیاست‌گذاری مهاجرت در کشور آلمان، آینده‌نگری این کشور در زمینه جمعیت و نیازهای بازار کار آن در دهه‌های بعد و چابکی سیستم تصمیم‌گیری برای ارائه راه‌حل جهت پیشگیری از بحران‌های آتی است.

۴-۲- مطالعه موردی نظام مهاجرتی امارات متحده عربی

امارات متحده عربی که در جنوب غرب آسیا و منطقه خاورمیانه قرار دارد در ۲ دسامبر ۱۹۷۱ بر اساس قراردادی میان شش امیر محلی آن ایجاد شد و بعدها نیز امارت هفتم به آن اضافه گردید و در حال حاضر شامل هفت امیرنشین شده است. مطابق با اصل اول قانون اساسی امارات (اصلاح شده در ۱۹۹۶)، امارات متحده عربی یک کشور خودمختار، مستقل و فدرالی است و شامل امارت‌های زیر می‌شود:

- ابوظبی (پایتخت)

- دبئی

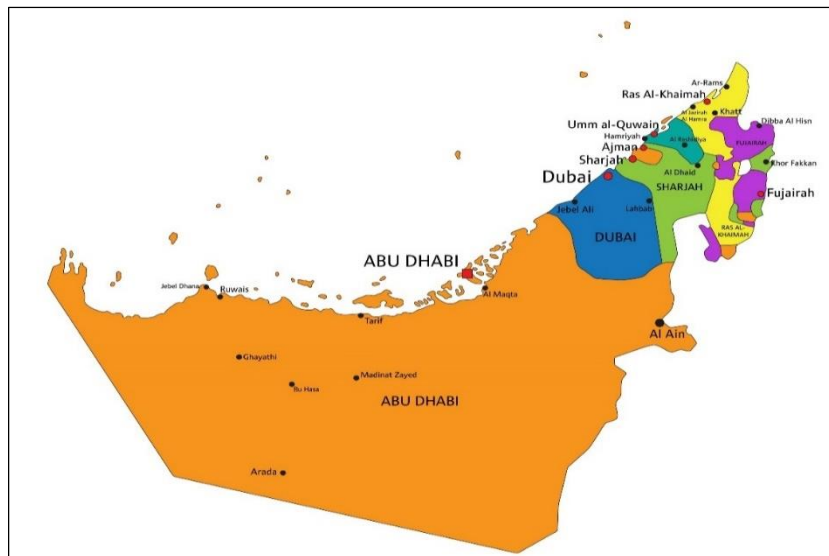
- شارجه

- ام‌القوین

- فجیره

- عجمان

- راس‌الخیمه



شکل ۱: نقشه امارات متحده عربی

World Atlas, 2022

با توجه به ساختار نظام سیاسی این کشور و مطابق با اصل سوم قانون اساسی آن، هر یک از امارت‌ها دارای استقلال در تصمیم‌گیری هستند و در عین حال مطابق اصل ۱۲۰ و ۱۲۱ همین قانون برخی امور از جمله مسائل مربوط به امور خارجه، دفاع ملی، بهداشت، قوانین کار و تأمین اجتماعی و همچنین تابعیت (ملیت) صرفاً در حیطه صلاحیت قانونی و انحصاری دولت فدرال است؛ بنابراین همه امارات ملزم به پیروی از این قوانین هستند.

جدول ۳: داده‌های جمعیتی امارات متحده عربی

۲۰۲۱	۹/۸۵۶/۶۱۲	جمعیت
۲۰۲۱	٪۶۲	نرخ رشد جمعیت
۲۰۲۱	۱۰/۸۷ تولد در ۱۰۰۰ نفر	نرخ تولد
۲۰۲۱	۱/۵۱ مرگ در ۱۰۰۰ نفر	نرخ مرگ و میر
۲۰۲۱	۳/۱۸- در هر هزار نفر	نرخ مهاجرت خالص
۲۰۱۵	اماراتی ۱۱/۶ درصد؛ آسیای جنوبی ۵۹/۴ درصد (شامل هندی‌ها ۳۸/۲ درصد؛ بنگلادشی‌ها ۹/۵ درصد؛ پاکستانی ۹/۴ و مابقی ۱۲/۸ درصد) مصری‌ها ۱۰/۲ درصد؛ فیلیپینی ۶/۱ درصد و مابقی ۱۲/۸ درصد	گروه‌های نژادی

Migration Policy Institute, 2020

به طور کلی امارات از نظر ترکیب جمعیتی، کشوری است که بخش عظیمی از جمعیت و ساکنان این کشور را مهاجران تشکیل داده‌اند. مطابق آمار موجود در سال ۲۰۲۰، حدود ۸۸ درصد از کل جمعیت ساکن این کشور

تبعه امارات نبوده‌اند (WORLD MIGRATION REPORT, 2022: 85). جدول ۳ داده‌های جمعیتی این کشور را نشان می‌دهد و چنان‌که مشاهده می‌شود، عمده جمعیت این کشور را افرادی تشکیل می‌دهند که اصالت اماراتی ندارند.

همان‌طور که ملاحظه می‌شود ترکیب جمعیتی و در اقلیت بودن عددی افراد با اصالت اماراتی ویژگی خاص این کشور است. این مسئله خود ناشی از جمعیت اندک و در نتیجه کمبود نیروی کار در این کشور بوده است. به‌گونه‌ای که امارات از ابتدای تأسیس خود برای پیشبرد پروژه‌های زیرساختی و توسعه‌ای، متکی به انواع نیروی کار مهاجر ماهر و غیرماهر از سراسر جهان بوده است و این مسئله چه در سال‌های دوره ابتدایی که اتکا بر توسعه زیرساخت‌های نفتی بود و چه در ارتباط با دوره اخیر که با هدف متنوع‌سازی اقتصاد و کاهش اتکا به درآمدهای نفتی صورت گرفته، صدق می‌کند (Mansour, 2014).

۴-۲-۱- سیر مهاجرت‌ها به امارات متحده عربی

در جدول ۴ با مروری تاریخی، سیر مهاجرت‌ها به کشور امارات متحده عربی نشان داده شده است. در این جدول تلاش شده تا سیر مهاجرت به این کشور در دوره معاصر بر اساس رویدادهای مرتبط با آن، دسته‌بندی شود.

جدول ۴: سیر مهاجرت‌ها به امارات متحده عربی

عنوان دوره	سال	رویداد مهم	پیامد
دوره پیش از اکتشاف نفت	اواخر قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم	ایجاد قوانین سخت‌گیرانه گمرکی و مالیاتی در کشور ایران ترغیب تجار ایرانی و هندی با اعطای امتیازات و املاک گسترده به آنان توسط امیرنشینان امارات.	ایجاد موج مهاجرتی اعراب جنوب ایران و همچنین هندی‌ها، عمدتاً به مقصد دبی و ابوظبی
اکتشاف نفت و افزایش تعداد کارگران مهاجر	۱۹۷۰ تا ۱۹۸۰	بهره‌برداری از درآمدهای نفتی و همچنین ایجاد پیمان اتحاد میان هفت امیرنشین در سال ۱۹۷۱	موج گسترده‌ای از مهاجرت کارگران عمدتاً عرب از کشورهای مانند مصر به راه افتاد
تغییر الگوواره در سیاست جذب مهاجران	از ۱۹۸۰	رواج تفکرات بعثیسم و ناصریسم	به حاشیه رفتن کارگران عربی و مهاجرت کارگران آسیایی ارزان‌قیمت به امارات
افزایش مهاجرت‌ها بر اثر افزایش قیمت نفت	دهه اول قرن بیست و یکم	افزایش شدید قیمت نفت و به دنبال آن گسترش پروژه‌های توسعه‌ای	انگیزه‌ای برای کشورهای نفت‌خیز مانند امارات ایجاد شد تا مجدداً کارگران مهاجر زیادی را جذب کند.

۴-۲-۲- سیاست‌های مهاجرتی امارات متحده عربی و تبیین تحولات آن

نظام کفالت

مهم‌ترین خصیصه نظام مهاجرتی امارات متحده عربی که به نوعی مبنای آن را تشکیل می‌دهد، سیستم کفالت است. همان‌طور که نشان داده شد عمده جمعیت امارات متحده عربی را اتباع خارجی تشکیل داده‌اند و بخش قابل توجهی از مهاجران را نیز کارگران ساده و نیمه ماهر از کشورهای آفریقایی، شرق آسیا و سایر نقاط خاورمیانه تشکیل می‌دهند. به این ترتیب، اقتصاد این کشور به شدت به کارگران مهاجر وابسته است و در همین راستا، مقررات مهاجرت کارگران به امارات توسط یک سیستم حمایت مالی خصوصی به نام کفالت تنظیم می‌شود که برای دهه‌ها در کشورهای حوزه شورای همکاری خلیج فارس حاکم بوده؛ اما قوانین و رویه‌های آن در هر کشوری متفاوت است (Yale, 2022).

به طور کلی سیستم کفالت که با عنوان حمایت^۱ در جهان شناخته می‌شود، سیستمی است که در کشورهای اردن، لبنان و کشورهای عربی حاشیه خلیج فارس (به جز عراق) حاکم است و هدف آن تنظیم روابط بین مهاجران کاری و کارفرمایان است. در این سیستم دولت به افراد یا شرکت‌های داخلی کشور، اعطای وکالتی می‌کند و به واسطه آن و از طریق فرایند استخدام، کسب مجوز ورود و اقامت کارفرما به عنوان حامی کارگران خارجی تعریف می‌شود (Council on Foreign Relations, 2022).

بر اساس این سیستم، هر کارگر خارجی که برای کار وارد امارات می‌شود با شهروندی مشخص (شرکت محلی) که هم به عنوان حامی ویزا و هم به عنوان کارفرمای اصلی محسوب می‌شود، مرتبط می‌گردد. کفالت از طریق امضای قرارداد کاری که کارگر مهاجر را برای مدت معینی به شغل خاصی متعهد می‌کند و اجازه اقامتی که توسط دولت و بر اساس قرارداد کار صادر می‌شود، تحقق می‌یابد. این قراردادها برای کارگران کم‌مهارت معمولاً برای دوره‌ای دوساله تنظیم می‌گردد و تحت شرایطی نیز قابل تمدید است. پس از اتمام دوره قرارداد، کفیل‌ها مسئول می‌شوند تا اطمینان حاصل کنند که کارگران فوراً به کشور مبدأ خود بازگردند (Babar, 2020).

سیاست ملی شدن نیروی کار

همان‌طور که در جدول مربوط به تاریخچه نشان داده شد در ابتدا تمرکز امارات بر جذب کارگران عرب از کشورهایی مانند مصر، یمن و سودان بود (Rajan & Oommen, 2020)؛ اما در سال‌های بعد این رویه تغییر یافت و سیاست‌گذاران، سیاست «آسیایی شدن نیروی کار»^۲ را در دستور کار خود قرار دادند (Hamza, 2015). این مسئله دو دلیل داشت: نخست آنکه کارگران آسیایی (شرق و جنوب شرق آسیا) به نسبت کارگران عرب

1. Sponsorship
2. Asianization

بسیار ارزان‌تر بودند و در نتیجه جایگزینی آن‌ها توجیه اقتصادی داشت (Babar, 2017). دوم آنکه کشورهای شورای همکاری خلیج فارس از بیم گسترش اندیشه‌ها و ایدئولوژی‌هایی همچون بعثیسم و ناصریسم ترجیح دادند تا از کارگران آسیایی استفاده کنند؛ بنابراین روندی از جایگزینی کارگران عرب با آسیایی شکل گرفت (Rajan & Oommen, 2020). علاوه بر ملاحظات اقتصادی، ملاحظات امنیتی نیز یکی از متغیرهای مهم در سیاست‌گذاری مهاجرت در امارات بوده است.

به دلیل ترکیب نامتوازن جمعیتی امارات، دغدغه‌های امنیتی در کنار دغدغه‌های هویتی در ارتباط با مهاجرت پس از سیاست آسیایی‌سازی نیز تداوم داشت که در واقع برآمده از دغدغه‌های جمعیت اماراتی هم بوده است. برای نمونه طبق یک نظرسنجی که در سال ۲۰۰۷ در میان اماراتی‌ها صورت گرفت، نشان داد که مشارکت‌کنندگان عدم تعادل جمعیتی را بزرگ‌ترین چالش فعلی و پیش روی امارات تلقی می‌کنند؛ بنابراین در حالی که شهروندان امارات متحده عربی وجود میلیون‌ها کارگر خارجی با زبان، سنت، مذهب و سبک زندگی متفاوت را تهدیدی برای هویت فرهنگی خود می‌دانستند؛ اکنون حتی این معضل را تهدیدی برای موجودیت خود نیز می‌دانند (Mansour, 2014). این مسئله زمانی شکل جدی‌تری به خود می‌گیرد که در نظر داشته باشیم که نرخ رشد جمعیت پایین اماراتی‌ها در آینده نه‌چندان دور به صفر میل کرده و ممکن است عملاً جمعیت اماراتی‌ها کوچک و کوچک‌تر شود و این مسئله می‌تواند تبعات سیاسی مهمی برای نظام سیاسی پادشاهی امارات داشته باشد که بر مبنای سلطانیسم و هویت اماراتی تعریف شده است.

برای مواجهه با این مسئله، امارات طرح‌هایی به منظور ملی‌سازی نیروی کار، یعنی طرح اماراتی‌سازی^۱ را در دستور کار قرار داد که از سال ۲۰۰۸ عمومیت بیشتری یافت. برای نمونه می‌توان به دستور شیخ خلیفه بن زاید آل نهیان، حاکم ابوظبی اشاره کرد که سال ۲۰۰۸ را سال هویت ملی امارات نام‌گذاری کرد. در سال ۲۰۰۴ نیز شرکت‌های تجاری؛ و در سال ۲۰۰۶ نیز برخی دیگر از مراکز را مورد اصلاح قرار داد تا اینکه به صورت قانونی ملزم باشند بخشی از نیروی کار خود را از تابعان امارات جذب کنند. البته این نیز قابل بیان است که ابتدائاً این مصوبه‌ها اجباری نبودند؛ اما در سال‌های بعد دولت برخی از ضمانت اجراها را نیز برای آن در نظر گرفت (Palik, 2018). این کمپین که امروزه با نام Tawteen به کار خود ادامه می‌دهد؛ حضور اماراتی‌ها را در کسب و کارها، به ویژه کسب و کارهای بخش خصوصی الزامی می‌کند (United Arab Emirates Government Portal, 2022)؛ در صورتی که این طرح‌ها نتوانسته‌اند چندان به اهداف خود دست پیدا کنند.

برای نمونه چنان که عبدالخالق عبدالله، استاد علوم سیاسی العین امارات بیان می‌کند، راهکارهای دولت امارات در ارتباط با این مشکل در ۳۰ سال گذشته شکست خورده و سیاست اقتصادی موجب شده است که اتکای

1. Emiratisation

زیادی به نیروی کار خارجی در این کشور به وجود آید و نتیجه آن نیز تشدید عدم تعادل جمعیتی باشد. با این حال، رویکردهای بدیلی نیز نسبت به این مسئله شکل گرفته است.

برای نمونه، جمال السویدی یکی از چهره‌های برجسته دانشگاهی و مدیر مرکز دولتی مطالعات و تحقیقات استراتژیک امارات، معتقد است که دولت در سیاست‌های خود شکست خورده است؛ بنابراین باید نوعی از «همزیستی» را به جای «مقاومت» در دستور کار قرار داد که منطقی‌تر در نتیجه این راه‌حل، قرارداد اجتماعی جدید در جامعه شکل خواهد گرفت و به تبع آن، اقلیت اماراتی باید با کمال میل بپذیرند که قدرت و منابع را با اکثریت خارجی تقسیم کنند. اولین قدم برای این طرح، گشودن درهای اعطای تابعیت و شهروندی دائم به روی ساکنان خارجی امارات خواهد بود و پیامد این اقدام، تولد جامعه‌ای جدید می‌باشد که چندفرهنگی و جهانی است (Gulf News, 2022).

رؤیای اماراتی: سیاست مهاجرتی امارات متحده مبتنی بر تبلیغات و تسهیلات

مسئله‌ای که باید در رابطه با امارات بیان شود و آن را از سیاست‌های غیررسمی این دولت به شمار آورد؛ ارائه یک چهره رؤیایی از خود است. در واقع امارات در این سال‌ها فعالانه تلاش می‌کند در کنار ایجاد سازه‌های شگفت‌انگیز ساخته دست بشری برای جذب توریست‌ها (Bulatovic & Iankova, 2021)، تبلیغات گسترده‌ای هم از کشور خود انجام بدهد؛ و البته تسهیلات بسیاری نیز برای جذب سرمایه‌گذاران ایجاد کرده است.

دولت امارات متحده عربی تلاش می‌کند با ارائه پیشنهادهای اقامتی طولانی مدت مانند ویزای طلایی (۵ و ۱۰ ساله) و دیگر برنامه‌های اقامتی مانند ویزای سبز و حتی اعطای تابعیت به گروه‌های خاص و مورد اطمینان، سرمایه‌گذاران و ثروتمندان بیشتری را به امارات جذب کند که در بخش‌های بعدی پژوهش به طور مشخص به آن‌ها پرداخته می‌شود.

از دیگر برنامه‌هایی که به منظور جذب سرمایه‌گذار در امارات انجام شده است، تغییرات قوانین مالکیت مرتبط به شرکت‌ها است؛ ایندپندنت در این مورد بیان می‌کند: امارات متحده عربی در جدیدترین تلاش این کشور برای ارتقای جایگاه جهانی و جذب سرمایه‌گذاران خارجی، طیفی از محدودیت‌های مالکیت خارجی بر شرکت‌ها را کاهش داده و بعضاً حذف کرده است. به این صورت که مطابق با فرمان پادشاهی که قانون شرکت‌ها را تغییر می‌دهد به امارات متحده عربی کمک می‌کند تا موقعیت پیش روی خود را در سطح منطقه‌ای و جهانی به عنوان مقصدی جذاب برای پروژه‌ها و شرکت‌ها تقویت کند. این اصلاحات به کارآفرینان و سرمایه‌گذاران خارجی اجازه می‌دهد تا شرکت‌های خود را بدون دخالت سهامداران محلی راه‌اندازی کنند و مالک صددرصدی شرکت

بشوند.^۱ این یک نکته مثبت برای بسیاری از مهاجران است، زیرا تا پیش از این صرفاً می‌توانستند در مناطق عادی امارات (و نه مناطق آزاد) تا سقف ۴۹ درصد از شرکت را مالک شوند. سایر اصلاحات قانونی سهمیه‌هایی را حذف می‌کند که مطابق آن لزوماً اتباع اماراتی باید اکثریت پست‌های هیئت‌مدیره را داشته باشند و به عنوان رئیس‌های شرکت‌های درون‌مرزی (Onshor) خدمت کنند. همچنین شرکت‌هایی که مایل به تبدیل شدن به شرکت سهامی هستند، می‌توانند پس از تأیید مراجع ذی‌ربط، به جای محدودیت ۳۰ درصدی قبلی، حداکثر ۷۰ درصد از سهام شرکت را از طریق عرضه اولیه سهام بفروشند. اصلاحات جدید مطمئناً جذابیت ۴۵ منطقه آزاد در سراسر امارات را کاهش می‌دهد؛ زیرا در این مناطق مالکیت صددرصدی خارجی از قبل وجود داشت و لزومی ندارد که شرکت‌ها از سهمیه محلی استخدام کنند. همچنین این اقدام ضربه بزرگی به مزایای طولانی‌مدت رانتهی برای شهروندان اماراتی وارد می‌کند؛ چون بسیاری از آنان به عنوان شریک اصلی شرکت‌ها، درآمد کسب می‌کردند؛ اما باز هم مقاومتی در قبال این تغییرات از جانب مردم محلی (اتباع امارات) به وجود نمی‌آید، زیرا حدود ۸۰ درصد از آنها در بخش دولتی کار می‌کنند و حقوق و یارانه‌های مناسب دریافت می‌نمایند (Independent, 2022).

به طور کلی مزیت‌های زیادی برای سرمایه‌گذاران در امارات وجود دارد:

جدول ۵: مزیت‌های کشور امارات برای سرمایه‌گذاران

سرمایه‌گذاران با هر ملیتی می‌توانند در امارات شرکت ایجاد کنند و مالکیت کامل آن را کسب نمایند؛ این تغییر در پی تصویب قانون شرکت‌های تجاری در سال ۲۰۲۰ به وجود آمد که بر اساس آن شرکت خارجی که قصد افتتاح شعبه و انجام فعالیت در امارات را دارد نیازی به نماینده (حامی) اماراتی نخواهد داشت.	امکان مالکیت صد در صد خارجی‌ها
بیش از ۴۰ منطقه آزاد در امارات وجود دارد که در آنها معافیت مالی و امکان مالکیت ۱۰۰ درصدی پیش‌بینی شده است. پراکندگی مناطق آزاد در سراسر امارات به سرمایه‌گذاران حق انتخاب بیشتری می‌دهد.	۴۰ منطقه آزاد برای ثبت شرکت ^۲
سرمایه‌گذاران خارجی می‌توانند در تجارت، صنعت، کشاورزی، خدمات، آموزش، بهداشت و ساخت‌وساز همراه با چندین بخش دیگر در سراسر امارات سرمایه‌گذاری کنند. بیش از ۲۰۰۰ فعالیت اقتصادی دارای مجوز وجود دارد که قوانین محلی تنها تعداد بسیار محدودی از دامنه‌ها را مستثنا می‌کند.	سرمایه‌گذاری در کلیه فعالیت‌های اقتصادی

United Arab Emirates Ministry of Economy, 2022

۱. قانون فدرال شماره ۲۶ سال ۲۰۲۰ قانون فدرال شماره ۲ سال ۲۰۱۵ در مورد شرکت‌های تجاری را اصلاح کرد؛ بنابراین مطابق با قانون جدید خارجی‌ها مجاز به تأسیس شرکت‌هایی با ۱۰۰ درصد مالکیت هستند.

۲. البته خبرگزاری Independent مناطق آزاد امارات را ۴۵ عدد برشمرده است (independent, ۱۸ فوریه ۲۰۲۲).

مالکیت‌های قانونی متنوع	با توجه به تصویب قانون فدرال شماره (۲۶) سال ۲۰۲۰ در مورد شرکت‌های تجاری، سرمایه‌گذاران خارجی مجاز در سرمایه‌گذاری به اشکال مختلف مالکیت قانونی مانند شرکت‌های سهامی عام، شرکت‌های سهامی خاص، شرکت‌های با مسئولیت محدود و شرکت‌های تضامنی هستند.
بدون نیاز به نمایندگان (حامی) ملی	قانون شرکت‌های تجاری امارات متحده عربی، شرکت‌های خارجی را که تمایل به افتتاح شعبه در امارات دارند ملزم به معرفی حامی اماراتی نمی‌کند که این مسئله منجر به مزیت استراتژیک و افزایش شفافیت در تجارت می‌شود.
مدیریت شرکت سهامی	رئیس و اکثریت اعضای هیئت مدیره شرکت‌های سهامی خارجی ایجاد شده در امارات می‌توانند مطابق با قانون تجارت، از کنترل کامل شرکت برخوردار باشند و دیگر به اتباع اماراتی در هیئت مدیره احتیاجی نیست (مگر در مصوبه‌ای خلاف این اصل حکم داده شود).
بدون حداقل سرمایه	قانون امارات متحده عربی سرمایه‌گذاران را الزام می‌کند که ارزش سهام را در اساسنامه شرکت مشخص کنند؛ اما برای شرکت با مسئولیت محدود این الزام وجود ندارد که این امر منجر به تسهیل ایجاد مشاغل و ادغام شرکت‌ها می‌شود و در عین حال به سرمایه‌گذاران قدرت انعطاف بیشتری اعطاء می‌کند.
بدون مالیات بر درآمد و انتقال سود کامل	امارات متحده عربی، هیچ مالیات بر درآمدی را از افراد و شرکت‌ها (به استثنای شرکت‌های نفتی و شعب بانک‌های خارجی) دریافت نمی‌کند و به افراد اجازه می‌دهد که آزادانه سود خود را در اختیار داشته باشند.
ویزای طلایی برای سرمایه‌گذاران	امارات به سرمایه‌گذاران، کارآفرینان و افراد با استعداد ویزای اقامتی بلندمدت برای مدت زمانی بین ۵ تا ۱۰ سال اعطا می‌کند. این به مهاجران و اعضای خانواده آنها که مایل به زندگی، کار یا تحصیل در امارات هستند اجازه می‌دهد که در امارات به مدت طولانی ساکن شوند.
سهولت به کارگیری متخصصان	امارات متحده عربی به دلیل سیاست‌های انعطاف‌پذیر کاری و سهولت جذب نیروی کار خارجی به عنوان یک مرکز رشد برای کارگران ماهر و نیروی انسانی متخصص در بخش‌های مهم اقتصادی به حساب می‌آید؛ بنابراین استفاده از متخصصان در امارات به آسانی امکان‌پذیر است.
تعرفه‌های گمرکی پایین	تعرفه‌های گمرکی پایین به تشبیت وضعیت امارات متحده عربی به عنوان یک مرکز تجاری کمک کرده است. تعرفه‌های دولتی در کشور امارات بین ۰ تا ۵ درصد است و به همین دلیل رتبه سوم جهان و رتبه اول جهان عرب را در عرصه صادرات مجدد دارد.
مزایای بخش صنعت	امارات متحده عربی بسته‌های تشویقی را برای حمایت از سرمایه‌گذاری در بخش صنعت و فناوری و همچنین در بخش‌های استراتژیک را با مشارکت بانک توسعه امارات ارائه می‌دهد. این مشوق‌ها تسهیلات تأمین مالی برای صنایع اولویت‌دار، تعرفه‌های رقابتی برای بخش‌های انرژی، معافیت گمرکی برای سرمایه‌گذاری در بخش صنعتی ارائه می‌کند. کمپین «در امارات بسازید» ^۱ یکی از مشوق‌های ارائه شده در این زمینه است.

۱. (Make in the Emirates) این کمپین یک دعوت آزاد از صنعتگران، سرمایه‌گذاران، مبتکران و کارآفرینان است تا در امارات سرمایه‌گذاری و تولید کنند. وبسایت این کمپین: <https://moiat.gov.ae/en>

۴-۲-۳- سیاست جذب دانشجویان

امارات متحده عربی در گذشته صادرکننده خالص دانشجویان مقطع کارشناسی به دانشگاه‌های آمریکای شمالی، اروپا و استرالیا بود و در سال‌های گذشته در مسئله مهاجرت دانشجویی هیچ شهرتی نداشت؛ اما با ابتکاراتی که دولت در این زمینه انجام داده است دانشجویان زیادی در سال‌های اخیر جذب امارات شده‌اند. دبی یکی از مراکز مهم آموزشی در امارات است. دکتر عبدالله الکرمان، مدیر کل سازمان دانش و توسعه امارات بیان کرد که «هدف دبی تقویت موقعیت خود به عنوان یک مقصد بین‌المللی پیشرو مطالعاتی و دانشگاهی است».

همچنین در ژانویه ۲۰۲۱ دولت امارات بیان کرد ویزاهای طولانی‌مدت را برای دانشجویان خارجی که در این کشور تحصیل می‌کنند به شرط داشتن شرایط لازم اعطاء می‌کند و افراد زیادی این اقدام را در جذب دانشجویان بسیار مؤثر به حساب می‌آورند. مضاف بر اینکه حاکم دبی (نخست‌وزیر امارات) بیان کرد که دانشجویان اگر شرایط و توانایی مالی داشته باشند، می‌توانند خانواده خود را هم با خود بیاورند (Khaleej Times, 2022).
پروفسور عمار کاکا، استاد دانشگاه هریوت-وات^۱ در دبی بیان کرد خانواده دانشجویانی که وارد این دانشگاه می‌شوند به دنبال شغل و احتمالاً سرمایه‌گذاری در ملک هستند که برای بهبود رشد اقتصادی پس از همه‌گیری کرونا بسیار مهم است. همچنین او پیشنهاد کرد برای جذب دانشجویان بیشتر، دانشگاه‌ها می‌توانند فرصت‌های کار پاره‌وقت بیشتری ایجاد کنند، بورسیه‌های تحصیلی بیشتر و دوره‌هایی را برای مشاغل ارائه دهند (The National News, 2022).

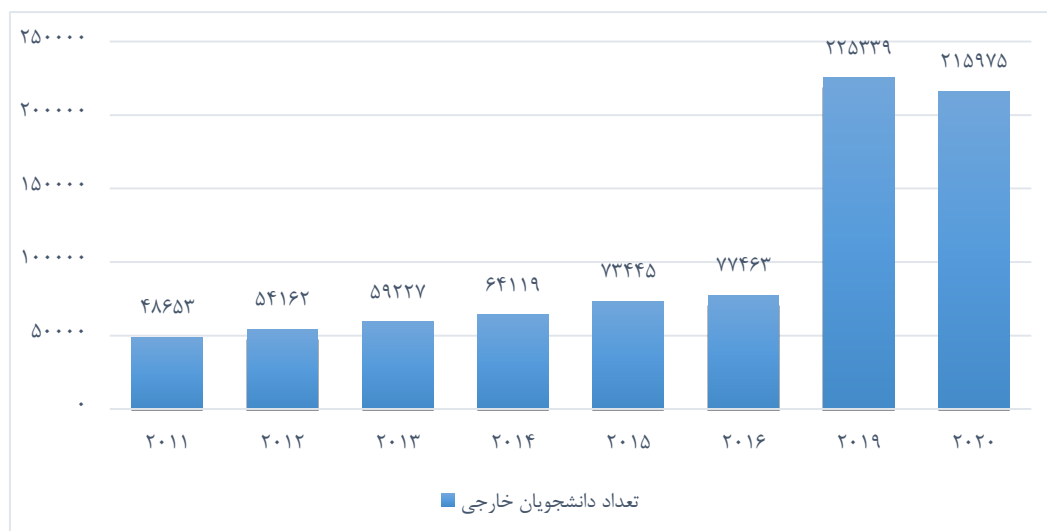
در این باره که چرا کشورهای منطقه از امارات به عنوان یک مرکز آموزشی ایده‌آل استقبال می‌کنند؛ دکتر آجی شوکار^۲ بیان می‌کند: «از نظر سیاسی، امارات متحده عربی مانند یک «آبادی صلح» برای دانشجویان منطقه مانند عراق، مصر و سوریه به حساب می‌آید و این دانشجویان می‌توانند از بازار نسبتاً پررونق اشتغال در امارات نیز استفاده کنند» (khaleejtimes, ۲ می ۲۰۲۲). به معنای دیگر، در امارات متحده عربی دانش‌آموزان و خانواده‌هایشان اکنون می‌توانند برای آینده‌ای بلندمدت در امارات متحده عربی برنامه‌ریزی کنند و آینده‌ای فراتر از مدت تحصیلشان باشد» (The National News, 2022).

همچنین ارتقاء و رشد آموزش الکترونیک در امارات متحده عربی و حمایت قابل توجه بخش دولتی از صنعت آموزش در امارات باعث شده است که امارات متحده عربی به عنوان قطبی برای مهاجران تحصیلی به شمار آید (Khaleej Times, 2022).

1. Heriot-Watt

۲. بنیانگذار و مدیر ارشد استراتژی در آموزش عالی امارات.

بنابراین امارات متحده عربی نگاهی اقتصادمحور نسبت به جذب دانشجویان دارد؛ همچنین پس از اتمام تحصیل دانشجویان، مطلوب این است آن‌هایی که شغل پیدا کرده‌اند در کشور باقی بمانند و چرخه اقتصادی را بچرخانند.



نمودار ۴: تعداد دانشجویان خارجی امارات متحده عربی

UNESCO, 2022

مطابق با آخرین آمار موجود در سایت یونسکو، امارات متحده عربی در این سال‌ها در زمینه جذب دانشجویان رشد خوبی داشته است.

لازم به ذکر است که مطابق با گزارش خبرگزاری Hindustan Times، هندی‌ها بیشترین سهم را در میان دانشجویان خارجی امارات دارند. این رقم طبق آخرین برآورد به ۲۱۹ هزار نفر رسیده و در واقع، امارات بیشترین مهاجران تحصیلی هندی را در خود جای داده است؛ حتی بیشتر از کانادا با حدود ۲۱۵ هزار و آمریکا با ۲۱۱ هزار دانشجوی هندی (Hindustan Times, 2022).

۴-۲-۴ - انواع اقامت در امارات متحده عربی

در این قسمت ابتدا انواع ویزا در امارات متحده عربی مورد بررسی قرار می‌گیرد و سپس انواع تابعیت در این کشور تبیین می‌شود.

جدول ۶: انواع ویزا در امارات متحده عربی

<p>– ویزای توریستی برای کسانی لازم است که واجد شرایط «دریافت ویزا در بدو ورود» یا «ورود بدون ویزا» به امارات نیستند. البته زنان زیر ۱۸ سال نمی‌توانند برای این نوع ویزا درخواست دهند مگر اینکه با والدین خود سفر کنند.</p> <p>– ویزای توریستی امارات می‌تواند برای ۳۰ روز یا ۹۰ روز (به صورت یک ورود یا ورود چندگانه) صادر شود. ویزای توریستی دو بار به مدت ۳۰ روز قابل تمدید است (پرتال رسمی دولت امارات (۲۱ ژانویه ۲۰۲۲)).</p>	<p>ویزاهای توریستی</p>
<p>– امارات دو نوع ویزای ترانزیت صادر می‌کند: یکی برای ۴۸ ساعت که رایگان است و دیگری برای ۹۶ ساعت فقط با ۵۰ درهم قابل دریافت می‌باشد. ویزای ترانزیت فقط توسط خطوط هوایی مستقر در امارات حمایت می‌شود و باید قبل از ورود به امارات درخواست و تأیید شود. هر دو نوع ویزای ترانزیت قابل تمدید نیستند (پرتال رسمی دولت امارات (۲۵ ژانویه ۲۰۲۲)).</p>	<p>ویزاهای ترانزیت</p>
<p>– بیماران خارجی می‌توانند تحت حمایت مؤسسه پزشکی که در آن خواستار درمان هستند؛ وارد امارات شوند. مجوز ورود بیمار تنها برای یک‌بار قابل تمدید است؛ آن هم مشروط بر اینکه در یک گزارش پزشکی تأیید شده به همراه داشته باشند که حاکی از نیاز بیمار به ادامه درمان باشد.</p> <p>– مجوز ورود برای درمان پزشکی (یک ورود و چند ورود): به دارنده آن اجازه می‌دهد ظرف ۶۰ روز از تاریخ صدور وارد امارات شود و برای مدت ۹۰ روز از تاریخ ورود اقامت داشته باشد (قابل تمدید است) پرتال امارات متحده عربی (۷ می ۲۰۲۲).</p>	<p>مجوز ورود بیمار و همراه او</p>
<p>– ساکنان شورای همکاری خلیج فارس و همراهان آنها باید برای ورود به امارات به صورت آنلاین جهت ویزا اقدام کنند. مدت اعتبار ویزا ۳۰ روز بوده و یک‌بار به مدت ۳۰ روز قابل تمدید است (پرتال رسمی دولت امارات (۱۰ می ۲۰۲۲)).</p>	<p>E-visa</p>
<p>– این دسته مصدق متعددی دارد:</p> <p>– ویزای کار امارات: شخص مهاجر باید از MOHRE (وزارت منابع انسانی) مجوز کار کسب کند که این مجوز به فرد اجازه می‌دهد تا برای استخدام وارد امارات متحده عربی شود و از تاریخ صدور به مدت دو ماه اعتبار دارد. پس از ورود به امارات متحده عربی بر اساس مجوز کار، شرکتی که حامی شخص می‌شود باید برای آزمایش‌های پزشکی، اخذ کارت شناسایی اقامت امارات (اماراتی ID) و مهر مجوز اقامت کاری وی اقدام کند^۱ (پرتال دولت امارات متحده عربی (۱۳ آوریل ۲۰۲۲)) به طور کلی این ویزاها برای مدت ۲ تا ۳ سال ارائه می‌شود (mondag, ۱۱ آوریل ۲۰۲۲).</p> <p>– ویزای دورکاری امارات: ویزای کار از راه دور (دورکاری) این امکان را می‌دهد که شخص متقاضی در امارات زندگی کند؛ اما همچنان به کار خود در کشور دیگر ادامه دهد. در واقع این ویزا برای کسانی که در کشور خود استارت‌آپ یا کارآفرین هستند؛ اما زندگی در امارات را ترجیح می‌دهند، مناسب است. شرط لازم برای این ویزا، داشتن میانگین ۵ هزار دلار در ماه است (چه به عنوان کارمند و چه به عنوان صاحب شرکت). اعتبار این ویزا یک سال و قابل تمدید است (پورتال دولت امارات، ۷ می ۲۰۲۲).</p> <p>– ویزای تحصیلی امارات: ویزای دانشجویی در امارات می‌تواند توسط ساکنانی که حامی (اسپانسر) فرزندان خود هستند یا توسط یکی از دانشگاه‌های معتبر در امارات متحده عربی حمایت شود. ویزای دانشجویی برای مدت یک سال صادر می‌شود و هر بار با ارائه مدارک رسمی از دانشگاه مبنی بر ادامه تحصیل، برای مدت مشابهی تمدید می‌شود (پرتال دولت امارات،</p>	<p>ویزاهای اقامتی کوتاه‌مدت</p>

۱. طبق مقررات جدید امارات متحده عربی، کارت‌های شناسایی امارات (Emirati ID) جایگزین برجسب‌های اقامتی که در صفحه پاسپورت درج میشد میشوند؛ و تمام جزئیات در همان کارت شناسایی قرار می‌گیرد (Gillian Duncan, ۷ آوریل ۲۰۲۲).

<p>۴ آوریل ۲۰۲۲). البته نوع دیگری از ویزای تحصیلی در امارات وجود دارد که شرایط اقامت بلندمدت پنج ساله را فراهم می‌سازد؛ این نوع ویزا در ادامه بررسی می‌شود.</p> <p>– ویزای خانواده امارات: هر مهاجری در امارات متحده عربی به شرط داشتن حداقل درآمدی که قوانین مشخص کرده است می‌تواند حامی خانواده خود شود و امکان اقامت آن‌ها را در امارات متحده عربی فراهم سازد (نوع کار شخص اهمیتی ندارد). طبق آخرین به‌روزرسانی ویزای خانواده در سال ۲۰۱۹؛ به عنوان مثال در دبی با ۴ هزار درهم درآمد ماهیانه یا ۳ هزار درهم به انضمام محل سکونت می‌توان از خانواده خود نیز حمایت کرد و برای آن‌ها ویزای خانواده که یک نوع ویزای اقامتی است، دریافت نمود. اعتبار این ویزا تا دو سال است؛ اما مدت زمان دقیق آن هم به ماهیت شغل اسپانسر و هم به قرارداد کاری او بستگی دارد^۱ (mybayut، ۴ آوریل ۲۰۲۲).</p>	
<p>– قاعده کلی در امارات متحده این است که تمامی ویزاها توسط اشخاص حقیقی یا حقوقی باید حمایت شوند. به عنوان مثال، ویزای کار نیاز به حمایت کارفرما برای صدور آن دارد؛ اما دولت امارات در مواردی از این اصل به منظور جذب کارآفرینان، سرمایه‌گذاران و استعدادها صرف‌نظر کرده است. از جمله ویزاهای طولانی‌مدت ۵ و ۱۰ ساله که در ادامه آن‌ها را بررسی خواهیم کرد.</p> <p>– ویزای بازنشستگی: در سپتامبر ۲۰۱۸، کابینه امارات متحده عربی قانونی را تصویب کرد که برای بازنشستگان بالای ۵۵ سال ویزای طولانی مدت برای مدت ۵ سال ارائه می‌کند و در صورت واجد شرایط بودن ویزا ممکن است تمدید شود. شرایط این ویزا:</p> <p>– سرمایه‌گذاری در ملکی به ارزش ۲ میلیون درهم</p> <p>– داشتن بیش از یک میلیون درهم پس‌انداز</p> <p>– داشتن درآمد فعال بیش از ۲۰ هزار درهم در ماه پورتال دولت امارات متحده عربی (۱۰ مارس ۲۰۲۲)</p> <p>– ویزای سبز: این ویزا بین «مجوز کار» و «ویزای اقامت» تفکیک قائل می‌شود و سه گروه «کارکنان ماهر» «فریلنسرها» و «سرمایه‌گذاران» را هدف قرار می‌دهد. مدت اعتبار ویزای سبز ۵ سال است (khaleejtimes، ۹ آوریل ۲۰۲۲).</p> <p>– ویزای طلایی: این ویزا که بلندمدت‌ترین طول اقامت را به مهاجران اعطاء می‌کند؛ در دو نوع ۵ و ۱۰ ساله به چهار دسته «سرمایه‌گذاران»، «کارآفرینان»، «استعدادها و پژوهشگران متخصص در زمینه‌های مختلف علمی» و «دانش‌آموزان یا دانشجویان با قابلیت بالا» اعطاء می‌شود (پرتال رسمی دولت امارات، ۹ می ۲۰۲۲).</p> <p>– شرایط و ضوابط ویزای طلایی را به علت اهمیت آن در ادامه به صورت مجزا بررسی خواهیم کرد.</p>	<p>ویزاهای اقامتی بلندمدت</p>

۴-۲-۵- انواع تابعیت در امارات متحده عربی

تابعیت در امارات متحده عربی صرفاً به کسانی که آن را دارند و کسانی که آن را ندارند تقسیم نمی‌شود بلکه طیفی وسیع را شامل می‌شود.

۱. در صورت طلاق، یا فوت شوهر، زن و فرزند او که برپایه ویزای پدر خانواده، ویزای اقامتی دریافت کرده اند؛ به مدت صرفاً یکسال می‌توانند همچنان در امارات بمانند و این دوره یکساله نیاز به حامی یا اسپانسر جایگزین هم ندارد. (پرتال رسمی دولت امارات، ۸ می ۲۰۲۲).

امارات از نظر مهاجرت، کشوری استثنایی است. تقریباً ۹۰ درصد از ساکنان آن در خارج از کشور متولد شده‌اند؛ و آن ده درصدی که در امارات به دنیا آمده‌اند صرفاً نیمی از آن‌ها دارای حقوق شهروندی کامل هستند و مابقی آن‌ها مشمول عنوان شهروند درجه دو می‌شوند (Routed Magazine, 2022).
شهروند درجه دو در امارات یعنی:

الف: فرزندان متولد شده در امارات متحده عربی که پدر اماراتی ندارند و نمی‌توانند به تابعیت قانونی دسترسی داشته باشند.

ب: افرادی که صرفاً گذرنامه دارند و دارای خلاصه القید (به عبارتی عشیره‌نامه) نیستند.

ج: افراد بدون تابعیت (ساکنان امارات متحده عربی که دارای خلاصه القاعد یا گذرنامه نیستند و عمدتاً شامل افرادی با اصل و نسب عشایری می‌شوند) (Jamal, 2015).

در امارات متحده عربی افرادی که دارای خلاصه القید (khulasat al-qaid) باشند و یا اینکه دولت به آن‌ها تابعیت داده باشد، حقوق شهروندی کامل را در اختیار دارند. درباره خلاصه القید این نکته را باید اشاره کرد که این سند ثابت می‌کند دارنده آن قبل از سال ۱۹۲۵ در امارات دارای اصل و نسب بوده است (jamal, 2015). تاریخ مورد اشاره به این دلیل انتخاب شده است که در آن سال هنوز نفت در امارات کشف نشده بود؛ بنابراین جمعیت آن زمان امارات شامل کسانی که با وعده‌های ثروت مرتبط با نفت به این کشور مهاجرت کرده بودند، نمی‌شد (Routed Magazine, 2022).

شهروندانی که تابعیت کامل را دارند از مزایای یک دولت ثروتمند نفتی به شرح زیر برخوردار می‌شوند:

– آموزش رایگان در مؤسسات دولتی؛ خدمات درمانی رایگان؛ زمین و وام‌های یارانه‌ای برای ساختن اقامتگاه؛ آب رایگان و برق یارانه‌ای؛ و اگر کسی برای یک نهاد ملی (شغل دولتی) کار می‌کند، کمک‌هزینه اضافی نیز دریافت می‌نماید (jamal, 2015: 606).

– اماراتی‌هایی که گواهینامه خلاصه القید ندارند؛ دسته دومی از شهروندان را ایجاد می‌کنند. آنها تابعیت دارند، زیرا دارای گذرنامه‌ای (پاسپورت) هستند که توسط یکی از هفت امارت صادر شده است؛ اما این گذرنامه‌ها در تمام امارات متحده عربی به طور یکسان به رسمیت شناخته نمی‌شوند و ممکن است فقط از خدمات امارتی که گذرنامه آنها به آن تعلق دارد، بهره‌مند شوند. همچنین ممکن است افرادی که دارای پاسپورت‌های صادر شده توسط امارات هستند تابعیت خود را بر اساس معیارهای جدید کارت شناسایی امارات از دست بدهند (Al-Qassemi, 2010).

تا قبل از تغییر قانون، تابعیت صرفاً از پدر به فرزند منتقل می‌شد و فرزندان زنان اماراتی و مردان خارجی، تبعه حساب نمی‌شدند؛ حتی اگر در امارات به دنیا می‌آمدند و پدر و مادر آن‌ها مجبور بودند برای آن‌ها ویزای اقامتی

دریافت کنند. اگرچه برخی با پیگیری بیشتر ممکن بود بتوانند پاسپورت اماراتی بگیرند؛ اما همان‌طور که گفته شد دارندگان پاسپورت اماراتی شهروند درجه اول محسوب نمی‌شوند، زیرا دارای سند خلاصه القید نیستند. چهارمین و آسیب‌پذیرترین دسته، بومیان امارات یا افراد بی‌تابعیت (bidoon) هستند. بیشتر آنها متعلق به گروه‌های بادیه‌نشین و عشایری هستند که در داخل مرزهای امارات و کشورهای همسایه دائماً در حال کوچ بودند و در دهه ۱۹۵۰ که انگلستان متولی صدور اسناد شهروندی یا پاسپورت برای مردم این منطقه بود، به دلیل اینکه صدور مدارک برای گروه عشایر بسیار زمان‌بر و دشوار بود؛ این گروه به طور کامل از دریافت گواهی محروم شدند و بعدها هم در زمان تأسیس امارات متحده عربی دلیلی در دست نداشتند تا بتوانند تابعیت خود را ثابت کنند. بنابراین تابعیت در امارات متحده عربی یک وضعیت دائمی محسوب نمی‌شود و منوط به داشتن اسنادی است؛ و همان‌طور که بیان شد در مواردی قابل لغو است (Routed Magazine, 2022). این نکته هم حائز اهمیت می‌باشد که در سال ۲۰۰۴، امارات متحده عربی کارت شناسایی امارات را ایجاد کرد که هر فرد را به تمامی داده‌های زندگی شخصی و بیولوژیکی خود مرتبط می‌کند. تا قبل از پیدایش کارت شناسایی اماراتی، گذرنامه به عنوان مهم‌ترین سند قانونی به شمار می‌رفت و تبعه بودن شخص را اثبات می‌کرد (Jamal, 2015: 602)؛ اما بعدها کارت شناسایی اماراتی ایجاد شد که صرفاً به کسانی که دارای خلاصه القید هستند اعطاء گردید (با تأیید دولت فدرال). در راستای این سیاست‌ها برای کارآمد ساختن «شهروندی» در میان امارت‌های مختلف، به عنوان مثال دبی از سال ۲۰۰۵ تمدید گذرنامه‌ها را برای کسانی که نتوانسته بودند از طریق خلاصه القید کارت شناسایی اماراتی دریافت کنند، متوقف کرد و کارفرمایان نیز عمدتاً در زمان ارائه درخواست شغلی، مدرکی مبنی بر گذرنامه و همچنین خلاصه القید درخواست می‌کنند (Jamal, 2015: 606).

۴-۲-۶- اقامت ویژه خارجی‌ها

در ژانویه ۲۰۲۱، دولت امارات اصلاحاتی را در «مقررات اجرایی قانون شهروندی و گذرنامه» تصویب کرد که به دسته‌های خاصی از خارجی‌ها، همسران و فرزندان‌شان اجازه می‌دهد تابعیت اماراتی را کسب کنند. این اصلاحیه شرایط خاصی را برای هر دسته تعیین می‌کند و به شخص درخواست‌کننده و خانواده‌اش، اجازه می‌دهد تابعیت خود را حفظ نماید (dxboffplan, 2022). البته به نظر می‌رسد که پذیرش دو تابعیتی بودن شهروندان در امارات صرفاً به همین دسته بازمی‌گردد، زیرا قوانینی که یکی از شروط اعطای تابعیت به زن خارجی که با مرد اماراتی ازدواج کرده است را انصراف از تابعیت نخست می‌داند؛ همچنان پابرجا است و نسخی صورت نگرفته است.

دسته‌بندی افرادی که می‌توانند برای شهروندی امارات کاندیدا شوند:

- سرمایه‌گذاران
- دانشمندان
- پزشکان یا متخصصان
- فرهیختگان و افراد دارای استعدادهای خلاق
- مخترعان

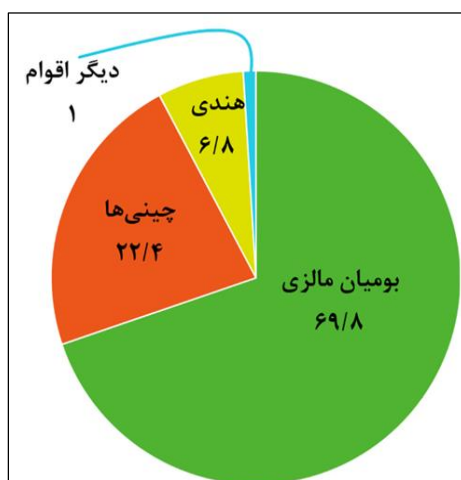
جدول ۷: شرایط لازم خاص هر دسته برای کسب تابعیت امارات

عنوان	توضیحات
سرمایه‌گذاران	<ul style="list-style-type: none"> - سرمایه‌گذاری در داخل کشور - راه‌اندازی کسب و کار جدید با حداقل سرمایه مشخص - حداقل سهام معینی از سهام شرکت را خریداری کند و به عنوان شریک در یک شرکت به حساب بیاید - همچنین به عنوان سرمایه‌گذار باید شروط ذیل هم وجود داشته باشد: - شخص باید ثابت کند که سرمایه کافی دارد و برای سرمایه‌گذاری خود به وام گرفتن محتاج نیست؛ - تعهد کند که سرمایه خود را حداقل به مدت سه سال حفظ می‌نماید.
دانشمندان	<ul style="list-style-type: none"> - شخص دانشمند باید در یک دانشگاه یا مرکز تحقیقات و یا حتی در بخش خصوصی فعال باشد و همچنین حداقل ۱۰ سال سابقه علمی در تخصص خود داشته باشد؛ درخواست شخص توسط یک مؤسسه علمی معتبر بررسی می‌شود و اگر تأیید شد به عنوان توصیه‌نامه به مراکز دولتی ارسال می‌گردد.
پزشکان یا متخصصان	<ul style="list-style-type: none"> - گرفتن دکتری از یکی از ۵۰۰ دانشگاه برتر - دارنده جایزه یا لوح قدردانی - مشارکت داشتن شخص در پژوهش‌های علمی - نویسنده مقاله و کتاب - عضویت شخص در یک سازمان تخصصی مرتبط به رشته خود - تجربه حداقل ده سال در زمینه تخصصی خود - تخصص داشتن در یک رشته علمی که متقاضی زیادی در امارات دارد
فرهیختگان و افراد دارای استعدادهای خلاق	<ul style="list-style-type: none"> - این اشخاص باید پیشگام در هنر باشند و حداقل یک جایزه بین‌المللی در این زمینه گرفته باشند و توصیه‌نامه رسمی هم از مراکز دولتی مرتبط به رشته‌شان کسب کرده باشند.
مخترعان	<ul style="list-style-type: none"> - مخترعان باید حداقل یک یا دو اختراع داشته باشند و این اختراعات هم توسط وزارت اقتصاد (MOE) تأیید شده باشد.

۴-۳- مطالعه موردی نظام مهاجرتی مالزی

مالزی کشوری در جنوب شرق آسیا و متشکل از ۱۳ ایالت است که به صورت فدرال اداره می‌شود. این کشور از دو سرزمین مجزا که توسط دریای چین جنوبی از یکدیگر جدا می‌شوند، تشکیل گردیده است. مالزی شبه‌جزیره‌ای یا مالزی غربی در شبه‌جزیره مالایا و مالزی شرقی در جزیره بورنئو که دو ایالت صباح و ساراواک و حوزه فدرالی لابوآن در آن قرار دارند. پایتخت مالزی، شهر کوالالامپور و مرکز اداری یا پایتخت اداری آن شهر پوتراجایا است که هر دو شهر در مالزی غربی قرار گرفته‌اند. مالزی غربی از شمال با تایلند، از جنوب با سنگاپور و در جنوب غربی از طریق تنگه مالاکا با جزیره سوماترای اندونزی همسایه است. مالزی شرقی از جنوب با اندونزی همسایه است. کشور بروئی نیز در جزیره بورنئو قرار داشته و توسط ایالت ساراواک احاطه شده است. در سال ۱۹۶۳ و با پیشنهاد تونکو عبدالرحمن، کشور جدید و فدرال به نام مالزی با پیوستن شبه‌جزیره مالزی، سنگاپور و دو ایالت صباح و ساراواک در جزیره بورنئو به یکدیگر تشکیل شد. با جدا شدن و استقلال سنگاپور از مالزی در سال ۱۹۶۵، هم‌اکنون کشور مالزی از دو منطقه نامبرده تشکیل گردیده است. جمعیت مالزی حدود ۳۲/۷ میلیون نفر است (Department of Statistics Malaysia, 2021). از این میزان حدود ۲۹ میلیون نفر شهروند مالزیایی و ۲ میلیون نفر غیرشهروند هستند.

موقعیت جغرافیایی این کشور و قرارگیری آن در نزدیکی راه‌های اصلی تجارت دریایی، آن را به یکی از مقاصد مهم برای مهاجرت و زندگی اقوام مختلف در طول تاریخ تبدیل کرده است. در نتیجه، امروزه مالزی کشوری چندقومیتی و متشکل از اقوام مختلف با تنوع فرهنگی بالاست. در شکل ۲ می‌توان ترکیب جمعیتی مالزی و درصد اقوام مختلف تشکیل‌دهنده جمعیت آن را در سال ۲۰۲۱ مشاهده کرد.



شکل ۲: درصد جمعیتی اقوام مختلف تشکیل‌دهنده جمعیت مالزی در سال ۲۰۲۱

Department of Statistics Malaysia, 2021

امروزه در این قسمت از آسیا شاهد تبادلات مهاجرتی میان کشورهای مهاجرفرست و مهاجرپذیر هستیم. دسته اول کشورهای فیلیپین، کامبوج، میانمار، لائوس، ویتنام و اندونزی و دسته دوم کشورهای سنگاپور، برونئی، مالزی و تایلند را در برمی‌گیرد. آسیای جنوب شرقی دارای دو گذرگاه اصلی مهاجرتی است (البته به این نکته توجه شود که این الگوهای مهاجرتی مربوط به مهاجرت‌های کاری و کارگران در جنوب شرق آسیا هستند)؛ منطقه آسیای شرقی شبه‌جزیره‌ای و مناطق کرانه رود مکونگ. در گذرگاه اولی کشورهای مالزی، سنگاپور و برونئی مقصد مهاجرانی از کشورهای اندونزی و فیلیپین هستند (Kaur, 2014).

۴-۳-۱- سیر مهاجرت‌ها در مالزی

به طور تاریخی به دلیل موقعیت جغرافیایی مالزی، این کشور محل جابجایی و تجارت تجار چینی بوده و به تدریج جمعیت قابل توجهی از چینی‌ها در این کشور ساکن شدند (Gungwu, 1985)؛ اما عمده مهاجرت‌های کاری و به‌طور خاص مهاجرت‌های کارگری از قرن ۱۹ به بعد آغاز شد (Kim, 1998). در دوران استعمار انگلیس بر مالزی، صنعت کائوچو و معادن قلع مالزی رونق فراوانی یافتند؛ اما کارگران مالزیایی چندان راغب به کار در این بخش‌ها نبودند، به همین دلیل در این دوره سیاست‌های تشویق مهاجرت کارگران به مالزی در دستور کار نیروهای انگلیسی قرار گرفت (Aziz and Ayob, 2017). بین سال‌های ۱۹۳۹-۱۸۸۱ آمار مهاجرت به مالزی ده برابر بالاتر از نرخ مهاجرت به ایالات متحده آمریکا در آن زمان بود و از این منظر می‌توان مالزی را در آن دوره کشوری با بالاترین نرخ ورود مهاجر در جهان دانست (Kaur, 2014). بنابراین در دوره استعمار انگلیس مهاجرت‌ها به این کشور بسیار شدت یافت و ترکیب جمعیتی این کشور به لحاظ تنوع قومیتی دگرگون شد و همین روند موجب گردید که مالزی به کشوری به لحاظ قومی متکثر تبدیل شود و این میراث برای این کشور همچنان تداوم دارد. در نهایت، مالزی در سال ۱۹۵۷ استقلال خود را به دست آورد. نیاز به بازسازی‌های گسترده و پیشبرد مدرنیزاسیون در این کشور تازه استقلال یافته نیازمند نیروی‌های متخصص بود و به این ترتیب مالزی در سال‌های اولیه استقلال، شاهد موجی از مهاجرت متخصصان به کشور خود بود. از سویی ورود نیروی کار کم‌مهارت و کارگران ساده از دهه ۱۹۷۰، یعنی زمانی که صنایع این کشور شاهد رشد و افزایش صادرات و در نتیجه نیازمند نیروی کار ارزان و ساده بود، شدت گرفت (Kassim, 2014). در زمان استقلال، ترکیب جمعیتی مالزی همانند امروزه بیشتر از اقوام مالایی، چینی و هندی تشکیل شده بود. بین این اقوام، چینی‌ها از وضعیت اقتصادی و اجتماعی بهتری برخوردار بودند و اکثر فعالیت‌های اقتصادی توسط چینی‌ها انجام می‌شد و چینی‌ها طبقه ایت بخش برگزیده این کشور را تشکیل داده و بومیان به لحاظ اقتصادی و اجتماعی در سطوح متوسط قرار داشتند (Kim, 1998).

جدول ۸: ترکیب جمعیتی مالزی در زمان استقلال

جمعیت اقوام بومی مالزی	جمعیت چینی‌ها	جمعیت هندی‌ها	جمعیت دیگر اقوام	کل جمعیت
۳۱۲۵۴۷۴	۲۳۳۳۷۵۶	۶۹۶۱۸۶	۱۲۳۳۴۲	۶۲۷۸۷۵۸

Economic History Malaysia, n.d.

بنابراین یکی از مسائلی که دولت مالزی در ابتدای تأسیس با آن مواجه شد، تعداد بالای مهاجران و قرار گرفتن بومیان در موقعیتی ضعیف‌تر بود. ادامه این مسئله می‌توانست به ضرر ایجاد حکومتی با اصالت مالایی و قومیت اصلی این کشور شود و موجب سلطه سیاسی و اقتصادی مهاجران چینی‌الاصل در این کشور گردد. با این حال حکومت این کشور به دلیل نیاز به مهاجران و وابستگی اقتصادی به آن‌ها، اخراجشان را غیرممکن می‌کرد. به همین دلیل مالزی در ابتدای راه، یک تصمیم چالش‌برانگیز گرفت: برتری دادن به اقوام بومی مالزی و در مقابل، اعطای شهروندی مالزی به تمامی اقوام مهاجر حاضر در این کشور در زمان استقلال (Lee, 2017). این سیاست برتری نژادی مالزی که بعدها با نام بومی پوترا یا فرزندان مرزوبوم شناخته شد، در قانون اساسی این کشور بازتاب یافت. اصل ۱۵۳ قانون اساسی این کشور ضامن حقوق ویژه مالایی‌ها، بومیان ایالت‌های صباح و ساراواک و دیگر بومیان ساکن در این کشور است. طبق این اصل در اختصاص سهمیه‌های دولتی برای استخدام، تحصیل و یا اعطای مجوزهای کسب و کار باید توجه ویژه‌ای به بومیان شده و سهمیه‌هایی به منظور توسعه و توانمندسازی آنان در نظر گرفته شود، اگرچه در اصل هشتم قانون اساسی به بحث برابری بین اتباع و شهروندان مالزی و عدم برقراری تبعیض جنسیتی، مذهبی، نژادی و... میان آن‌ها اشاره شده است. در عوض، اصول ۱۴ تا ۲۲ قانون اساسی که به قواعد مربوط به اعطای تابعیت مالزی می‌پردازند، اعطای تابعیت را به صورت مطلق بدون توجه به قومیت افراد مطرح کرده‌اند. در این اصول، شیوه‌های اعطای تابعیت مالزی معرفی شده‌اند. سه شیوه برای به دست آوردن تابعیت مالزی وجود دارد که در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرند.

۴-۳-۲- روش‌های کسب تابعیت در مالزی

همچون کشورهای مورد مطالعه این گزارش - که البته در ارتباط با همه کشورها صدق می‌کند - شیوه‌های کسب تابعیت در این کشور، متفاوت است. در اینجا به‌طور خلاصه به بررسی شیوه‌های کسب تابعیت در این کشور می‌پردازیم:

کسب تابعیت به وسیله اجرای قانون اساسی

با اجرایی شدن قانون اساسی مالزی کلیه افرادی که قبل از استقلال مالزی، در زمان استقلال و یا پس از این زمان در مالزی متولد شده، در مالزی اقامت داشته و شرایط ذکرشده در ضمیمه دوم قانون اساسی را دارا

باشند، خود به خود و بدون نیاز به ارائه درخواست کسب تابعیت، مشمول عنوان تبعه مالزی می‌گردند^۱ (اصل ۱۴ قانون اساسی مالزی). افرادی که بعد از سال ۱۹۶۲ متولد شده و والدین آن‌ها اقامت دائم مالزی را داشته باشند، تبعه مالزی به حساب می‌آیند.

کسب تابعیت بواسطه ثبت درخواست

این شیوه کسب تابعیت مخصوص زنان غیرمالزیایی است که با مرد تبعه مالزی ازدواج کرده‌اند و فرزندان آن‌ها و یا افرادی که شرایط ذکر شده در ضمیمه دوم قانون اساسی را نداشته و نتوانسته‌اند از راه اول، کسب تابعیت کنند (اصول ۱۵ تا ۱۹ قانون اساسی). با مشاهده اصول مربوط به این نوع تابعیت، دو نکته را می‌توان از خلال آن‌ها دریافت: نخست آن‌که این تابعیت برخلاف تابعیت نوع اول خود به خود به فرد اعطا نمی‌شود بلکه ابتدا باید درخواست شخص مورد نظر برای کسب تابعیت دریافت گردد. نکته دوم اینکه، طبق این اصول تابعیت مالزی تنها از طریق مرد به همسر خود منتقل می‌شود و زنان از چنین حقی برخوردار نیستند. درخصوص اعطای تابعیت به فردی که یکی از والدین او تبعه مالزی است، بند چهار و پنج ماده یک از بخش اول ضمیمه دوم قانون اساسی مالزی این‌چنین بیان می‌کند که اگر فرد مزبور خارج از مالزی متولد شده باشد، اعطای تابعیت از طریق درخواست تابعیت تنها از طریق پدر امکان‌پذیر است؛ به عبارتی، زنان مالزیایی که با مرد غیرمالزیایی ازدواج کرده و فرزند خود را خارج از مالزی به دنیا آورده‌اند، نمی‌توانند از این طریق برای فرزندان خود درخواست تابعیت کنند و تابعیت مالزی به فرزندان این مادران تعلق نمی‌گیرد؛^۲ اما اگر فرزند این مادران در خاک مالزی متولد شود، تابعیت مالزی به آن فرزند تعلق می‌گیرد.

کسب تابعیت از طریق اقامت

این نوع تابعیت که در اصل ۱۹ قانون اساسی آمده مختص افرادی است که در هیچ یک از دو دسته‌بندی فوق قرار نمی‌گیرند. شرایط مورد نیاز برای کسب این تابعیت عبارت‌اند از: سن بالای ۲۱ سال، اقامت در مالزی برای مدت مورد نظر که نباید کمتر از ده سال باشد، قصد اقامت دائم در مالزی، دارای حسن خلق و داشتن دانش کافی از زبان مالایی. در صورت فراهم شدن این شرایط به فرد متقاضی تابعیت مالزی، گواهی تابعیت اعطا می‌شود.

۱. قانون اساسی مالزی در سال ۱۹۵۷ به اجرا درآمد و در سال ۱۹۶۳ مورد اصلاح قرار گرفت.

۲. در رأی که اخیراً در سال ۲۰۲۱ در دادگاه عالی مالزی صادر شده است، با استناد به اصل ۸ قانون اساسی مالزی مبنی بر برابری زن و مرد در مقابل قانون، زنان مالزیایی نیز همانند مردان حق انتقال تابعیت مالزی به فرزندان خود را به دست آوردند. در این قضیه که گروهی از زنان مالزیایی آن‌را نزد دیوان عالی و علیه اداره ثبت احوال مالزی مطرح کرده بودند، دادگاه با تفسیر موسع از واژه پدر مندرج در قانون اساسی و تعمیم آن به هردوی والدین، حق انتقال تابعیت را برای زنان مالزیایی که با مردی غیرمالزیایی ازدواج کرده و فرزند خود را خارج از کشور به دنیا می‌آورند به رسمیت شناخت (Yun, 2021).

همان‌گونه که ذکر شد در کسب تابعیت مالزی، دولت معیارها را به صورت وسیع مشخص کرد تا تمام اقوام حاضر بتوانند به تابعیت مالزی درآیند؛ البته در مقابل با اتخاذ سیاست بومی‌پوترا، بهبود وضع اقوام بومی را مدنظر قرار داد. از طرفی مالزی با تصویب دو قانون مربوط به مهاجرت و به‌کارگیری اتباع خارجه سعی در کنترل ورود مهاجران به این کشور را داشت مخصوصاً قانون به‌کارگیری اتباع خارجه که با هدف رفع مشکل کمبود نیروی کار در مالزی تهیه نشده بود بلکه هدف اصلی آن اخراج و جلوگیری از ورود بی‌رویه کارگران مهاجر خارجی بود (Kaur, 2014). باهم نگاهی به این دو قانون می‌اندازیم.

۴-۳-۳- مروری بر قوانین مهاجرتی مالزی

قانون مهاجرت مالزی

این قانون که در ۷ بخش و با ۷۴ ماده تهیه شده است، در سال ۱۹۵۹ تصویب و جایگزین فرمان مهاجرت ۱۹۵۳ دوره استعمار شد (Kaur, 2014)؛ اما تاکنون چندین بار مورد اصلاح و بازبینی قرار گرفته که آخرین آن در سال ۲۰۱۷ اتفاق افتاده است. این قانون دربرگیرنده مقررات حاکم بر ورود اتباع بیگانه به داخل مالزی است و ورود آن‌ها به مالزی را کنترل می‌کند. کنترل ورود افراد به مالزی از دو طریق صورت می‌گیرد: مشخص شدن گذرگاه‌هایی که افراد فقط مجاز به ورود از طریق آن‌ها بوده و در صورت ورود از ورودی غیر از گذرگاه‌های مزبور، ورود آن‌ها غیرقانونی محسوب می‌شود و نیز از طریق صدور مجوزهایی که اخذ آن‌ها جهت ورود به مالزی ضروری است (ماده ۵ و ۶). طبق این قانون، تنها افرادی می‌توانند وارد کشور مالزی شوند که تبعه مالزی بوده یا دارای ورود موقت و یا مجوز ورود باشند.^۱ نحوه صدور این دو مدرک و این‌که چه افرادی و با چه شرایط و الزاماتی می‌توانند برای دریافت مدارک مزبور اقدام کنند توسط قانون مشخص نشده و بر عهده اداره مهاجرت مالزی قرار دارد. البته قانون مهاجرت مالزی تنها دربرگیرنده قواعد مربوط به ورود اتباع بیگانه نیست بلکه مسئله اخراج افرادی که ورود آن‌ها به مالزی ممنوع بوده است؛ اما وارد شده‌اند، اخراج مهاجران غیرقانونی یا اخراج افرادی که فراتر از مهلت قانونی خود در مالزی مانده‌اند را نیز مدنظر قرار داده است (بخش پنجم قانون مهاجرت مالزی). همچنین این قانون مشخص کرده است که چه کسانی نمی‌توانند وارد مالزی شوند (ماده ۸). برای مثال افرادی که از توانایی مالی کافی برای اقامت در مالزی برخوردار نیستند؛ افراد دارای معلولیت‌های ذهنی و جسمی که قادر به انجام دادن امورات و رفع نیازهای خود به تنهایی نیستند؛ افرادی که حضور آن‌ها مخل امنیت مالزی است، نمی‌توانند وارد کشور شوند. قانون مزبور ورود به کشور تحت عنوان تشکیل مجدد

۱. ورود موقت (Pass) مخصوص افراد متقاضی اقامت موقت مانند گردشگران و دانشجویان خارجی و مجوز ورود (Entry Permit) مخصوص افراد متقاضی اقامت دائم در مالزی می‌باشد.

خانواده‌ها را محدودتر و درصدد کاهش ورود کارگران با مهارت پایین بوده است^۱ (Kaur, 2008: 7). قانون مهاجرت مالزی، مأموران و مراجع ذی‌صلاح مهاجرتی و اختیارات آن‌ها را نیز مشخص کرده و سلسله‌مراتبی را میان آن‌ها برقرار ساخته است که طبق آن، وزیر امور مهاجرت^۲ در رأس سلسله‌مراتب قرار داشته و پس از آن، سرپرست اداره مهاجرت^۳ و افسران مهاجرت^۴ قرار دارند. سرپرست توسط وزیر تعیین می‌شود (ماده ۳)، همچنین وزیر مرجع صدور فرمان‌ها و مقررات مهاجرتی بوده (مواد ۴ و ۵۴) و در مواقع اعتراض به تصمیمات سرپرست در نقش مرجع تجدیدنظر ظاهر می‌شود (بند ۸ ماده ۹، بند ۳ ماده ۱۰ و بند ۵ ماده ۱۴). سرپرست اداره مهاجرت وظیفه هدایت و نظارت بر کلیه اموری را دارد که در قانون مهاجرت ذکر شده است (بند ۲ ماده ۳). از جمله اختیارات سرپرست می‌توان به اختیار ممنوع یا محدود ساختن ورود به مالزی برای شخص یا اشخاصی خاص، صدور ورود موقت و مجوز ورود، تحقیق در خصوص صحت مدارک ارائه شده از سوی متقاضی برای دریافت ورود موقت یا مجوز ورود و لغو دو مجوز اخیر در صورتی که مخدوش بودن صحت اطلاعات فوق برای وی محرز گردد (ماده ۹ و ۹ الف، ماده ۱۰، ۱۳ و ۱۴). برای اجرای وظایفی که در قانون مهاجرت مشخص شده‌اند، سرپرست می‌تواند تعدادی افسر مهاجرت منصوب کند (بند ۱ ب ماده ۳). افسران مهاجرت وظیفه اجرای اقدامات ذکر شده در قانون مهاجرت و مسئولیت‌های محول شده به آن‌ها از سوی سرپرست اداره مهاجرت را دارند (ماده ۳۸). اختیاراتی مانند متوقف کردن افراد و تحقیق برای اطمینان از ورود قانونی آن‌ها به مالزی (مواد ۲۷ و ۲۸)، دستگیری، مورد بازجویی قرار دادن و احضار شهود (مواد ۳۹، ۳۹ الف و ۴۰)، اختیارات محوله به افسران مهاجرت را تشکیل می‌دهند. افسران پلیس وظیفه دارند از دستورات افسران بالارتبة مهاجرت پیروی کنند (ماده ۴۱). در قانون مهاجرت مالزی، جرائم مهاجرتی نیز مشخص شده‌اند. این جرائم شامل ورود غیرمجاز به مالزی (ماده ۵)، باقی ماندن در مالزی فراتر از مهلت قانونی مشخص شده (ماده ۱۵) و جعل اسناد و مدارک و مجوزهای مهاجرتی می‌شوند^۵ (۵۵ د). علاوه بر مشخص کردن جرائم، عناصر و مجازات آن‌ها، مراجع رسیدگی به این جرائم نیز در قانون مشخص شده‌اند (ماده ۵۸). از نکات قابل توجه قانون مهاجرت مالزی که در فصل دوم بخش ۷ آن آمده است، در نظر گرفتن قوانین ویژه برای دو ایالت مالزی شرقی، یعنی

۱. این محدودیت‌ها در مقررات مهاجرت (Immigration Regulation 1963) آمده‌اند.

۲. Minister منظور وزیری است که اداره مهاجرت مالزی زیرمجموعه آن قرار دارد. این اداره هم‌اکنون تحت وزارت امور داخلی مالزی قرار دارد.

3. Director General

4. Immigration Officer

۱. یکی از جرائمی که در قانون مهاجرت مالزی نیامده اما بعنوان نقض قوانین مهاجرتی شناخته می‌شود، انجام کاری برخلاف الزامات ورود موقتی است که برای فرد صادر شده است. هر ورود موقت برای هدف مشخصی صادر می‌شود که انجام اعمال خلاف آن هدف نقض مقررات مهاجرتی است. برای مثال ورود موقتی که برای دانشجویان خارجی در مالزی صادر شده است تنها به منظور تحصیل در مالزی صادر شده و برای آن معتبر است لذا اگر دانشجو با داشتن این ورود موقت اقدام به کار کردن در مالزی کند، خلاف هدف ورود موقت خود عمل کرده و مرتکب نقض قوانین و مقررات مهاجرتی شده است (Mahwengkai, 2022).

صبح و ساراواک است. در زمان پیوستن دو ایالت صباح و ساراواک به مالزی در سال ۱۹۶۳، این دو ایالت با شبه‌جزیره مالزی قراردادی منعقد کردند که در آن تا حدی از خودمختاری برای آن‌ها شناسایی شده بود. بنابراین مالزی شرقی قواعد و مقررات مهاجرتی مخصوص خود را دارد که در برخی مواقع با قوانین مالزی شبه‌جزیره‌ای متفاوت است. این تفاوت‌ها در قانون مهاجرت مالزی ذکر شده‌اند (PWC, 2017). برای مثال شهروندان مالزی غربی یا شبه‌جزیره‌ای نمی‌توانند بدون داشتن مجوز ورود، وارد مالزی شرقی شوند (ماده ۶۶).

قانون به‌کارگیری اتباع خارجی

این قانون در سال ۱۹۶۸ تصویب شده است که تلاشی برای قاعده‌مند ساختن ورود مهاجران به کشور قبل از ورود آن‌ها به خاک مالزی بود. طبق این قانون، کلیه اتباع خارجی تنها در صورت داشتن پروانه کار معتبر^۱ می‌توانند در مالزی مشغول به کار شوند. این قانون ابزار کنترل مهاجرتی محکمی در دست دولت مالزی قرار می‌داد. سیستم پروانه کاری که در این قانون پیش‌بینی شده است می‌تواند جلوی ورود بی‌رویه کارگران ساده هندی و چینی که میراث دوره استعمار بودند را بگیرد^۲ (Kaur, 2014). در سال‌هایی که قانون به‌کارگیری اتباع خارجه تصویب شد، مالزی درصد کاهش میزان مهاجرت کارگران ساده به مالزی و در عوض تشویق به مهاجرت کارگران متخصص بود. با به‌کارگیری این قانون می‌توانست صدور مجوز کار برای کارگران ساده را کم و در عوض موافقت با درخواست صدور مجوز برای کارگران متخصص را افزایش دهد. طبق قانون به‌کارگیری اتباع خارجه، مهاجرانی که تا قبل از این قانون، بدون پروانه کار در کشور کار می‌کردند باید از کشور خارج می‌شدند. پس از تصویب این قانون که یکی از اهداف آن اخراج مهاجران حاصل از مهاجرت‌های بی‌رویه و غیرقانونی در زمان استعمار انگلیس بر مالزی بود، مالزی با کمبود نیروی کار مواجه گردید؛ به‌طوری که با درخواست کارفرمایان و در مقاطعی مجبور به عدول از این قانون شد و این امر مقدمه‌ای بر شروع موج‌های مهاجرتی پس از دوران استعمار به این کشور بود (Kaur, 2014). در نتیجه تصویب این قانون، فعالیت واسطه‌ها و شرکت‌های استخدامی و کاریابی در کشورهای مبدأ کارگران خارجی افزایش یافت؛ چراکه ورود کارگر خارجی به مالزی نیاز به انعقاد قرارداد کاری بین کارگر و کارفرما و صدور پروانه کار پیش از رسیدن وی به داخل خاک مالزی داشت و انجام این اقدامات به‌تنهایی توسط خود کارگر امکان‌پذیر نبود.

2. Employment permit

۲. البته با وجود سختگیری‌های این قانون ورود کارگران ساده اندونزیایی که از وجود شبکه‌هایی که از قبل جهت ورود آن‌ها وجود داشت استفاده کرده و از راه‌های غیرقانونی وارد مالزی می‌شدند ادامه داشت. همچنین واسطه‌ها و خود کارفرمایان مالزیایی به مهاجرت و بکارگیری این کارگران کمک می‌کردند (Kaur, 2008, 7).

۴-۳-۴- الگوها و ویژگی‌های مهاجرت در مالزی

کشورهای مبدأ

کارگران مهاجر اغلب از کشورهای اندونزی، فیلیپین، نپال و بنگلادش راهی مالزی می‌شوند. هرچند در سال‌های اخیر، مهاجرت از سمت کشورهای میانمار و کامبوج نیز افزایش یافته است. در ابتدا بیشتر کارگران مهاجر از کشورهای اندونزی، فیلیپین، تایلند و بنگلادش می‌آمدند؛ اما در سال ۲۰۰۲ و در پی شورش در یک کارخانه که توسط کارگران اندونزیایی به وجود آمد و منجر به درگیری میان پلیس و این کارگران شد، دولت مالزی تصمیم به کاهش ورود کارگران اندونزیایی و روی آوردن به جذب کارگر از دیگر کشورهای آسیای جنوب غربی گرفت (Kassim, 2014). مهاجران کشورهای هند، ویتنام، پاکستان، تایلند، چین و سریلانکا هم نیروی کار مهاجر مالزی را تشکیل می‌دهند، اگرچه تعداد آنان در مقایسه با مهاجران کشورهای نامبرده کمتر است. نزدیکی کشورهای فیلیپین و اندونزی به مالزی شرقی (دو استان صباح و ساراواک) باعث هجوم گسترده موج‌های مهاجرتی از این دو کشور به این قسمت از مالزی شده است.

جدول ۹: درصد مهاجرت کارگران خارجی از کشورهای مختلف به مالزی بین ۱۹۹۸-۲۰۰۵

نام کشور	۲۰۰۵	۲۰۰۳	۲۰۰۲	۲۰۰۱	۲۰۰۰	۱۹۹۹	۱۹۹۸
اندونزی	۶۸/۹	۶۳/۸	۶۴/۷	۶۸/۴	۶۹/۴	۶۵/۷	۵۳/۳
نپال	۹/۹	۹/۷	۹/۷	۷/۳	۰/۱	۰/۱	۰/۱
بنگلادش	۲/۹	۸/۴	۹/۷	۱۷/۱	۲۴/۶	۲۷/۰	۳۷/۱
هند	۶/۹	۵/۶	۴/۶	۴/۰	۳/۰	۳/۲	۳/۶
میانمار	۴/۶	۴/۳	۳/۳	۱/۰	۰/۵	۰/۹	۱/۳
فیلیپین	۱/۱	۰/۶	۰/۸	۱/۰	۱/۲	۱/۸	۲/۷
تایلند	۰/۳	۰/۹	۲/۴	۰/۴	۰/۴	۰/۵	۰/۷
پاکستان	۰/۷	۰/۲	۰/۲	۰/۴	۰/۵	۰/۶	۱/۰
دیگر کشورها	۴/۷	۶/۵	۴/۶	۰/۴	۰/۳	۰/۲	۰/۲
جمع	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰

Kaur, 2008: 8

عوامل مهاجرت به مالزی

- وضعیت کشورهای مجاور و همسایه مالزی: مهم‌ترین را نه مهاجرت به مالزی از کشورهای مبدأ به مقصد مالزی، تفاوت در رشد اقتصادی میان این کشورها و مالزی است. بیکاری گسترده، توسعه نیافتگی و درآمد کم در کشورهای مجاور مالزی، انگیزه مهاجرت به مالزی را در میان مردمان این کشورها بالأخص نیروی کار آن‌ها تقویت می‌کند. برای مثال، میانگین درآمد ماهیانه در اندونزی در سال ۲۰۲۱، ۱۷۰ دلار بود؛ در حالی که این میزان در مالزی ۸۳۵ دلار بود، همین‌طور سرانه تولید ناخالص داخلی در مالزی در سال ۲۰۱۹، تقریباً سه برابر اندونزی بود (CEIC). در کنار عوامل اقتصادی به عنوان مهم‌ترین عامل، عوامل سیاسی، اجتماعی و فرهنگی نیز در تشویق مهاجرت به مالزی نقش دارند. ناآرامی و بی‌ثباتی سیاسی در کشورهای مبدأ منجر به فرار مردم و روی آوردن آن‌ها به مالزی برای یافتن کار و ادامه زندگی است (World Bank, 2022).
- عضویت در اتحادیه کشورهای جنوب شرق آسیا^۱: یکی از اهداف تأسیس اتحادیه کشورهای جنوب شرق آسیا، یکپارچگی اقتصادی دولت‌های عضو است. رسیدن به این هدف آزادی جریان سرمایه، فناوری، دانش، خدمات، کالا و نیروی کار میان کشورهای عضو را می‌طلبد. به همین منظور موافقت‌نامه جابه‌جایی اشخاص حقیقی^۲ میان اعضا منعقد شد. یکی از تعهدات مندرج در موافقت‌نامه، ساده‌سازی و روشن ساختن فرایند مهاجرت به کشورهای عضو است. تداوم جریان سرمایه و فناوری به کشورهای با اقتصاد نسبتاً پیشرفته در جنوب شرق آسیا می‌تواند منجر به افزایش مهاجرت به کشور مالزی شود (World Bank, 2022).
- وضعیت مساعد جهت سرمایه‌گذاری خارجی: صنعتی شدن اقتصاد مالزی تنها توسط برنامه‌های اقتصادی دولت صورت نگرفت بلکه نقش سرمایه خارجی در رشد و توسعه اقتصادی مالزی انکارناپذیر است. وجود نیروی کار ارزان در مالزی باعث جذب و سرریز سرمایه خارجی به این کشور شد. بین سال‌های ۱۹۹۰-۱۹۸۵ نرخ سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی با رشد سالانه ۷۹ درصد مواجه بود. اغلب سرمایه‌گذاران خارجی از کشورهایی بودند که با مشکل کمبود نیروی کار یا بالا بودن دستمزدها مواجه بودند مانند ژاپن، تایوان و سنگاپور. با کمبود نیروی کار در بخش‌های تولیدی و ساختمانی، مالزی نه تنها با خطر کاهش سرمایه‌گذاری خارجی یا خروج سرمایه‌گذاران فعلی در کشور روبه‌رو شد بلکه سرمایه‌گذاران داخلی نیز رغبتی به سرمایه‌گذاری در بخش‌های مورد نیاز برای صنعتی شدن مالزی را از دست دادند (Lim, 1996). به همین دلیل، تحت فشار سرمایه‌گذاران و کارفرمایان، مالزی تصمیم به جذب مهاجر خارجی به کشور خود به منظور پر کردن خلأ ناشی از کمبود نیروی کار ارزان گرفت (Kaur, 2014). نیروی کار مورد نیاز سرمایه‌گذاران

1. Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)

2. Movement of Natural Persons

خارجی، بیشتر در بخش‌های تولیدی و ساختمانی فعالیت می‌کردند. به تدریج سرمایه‌گذاران بیشتری مالزی را به عنوان مقصد فعالیت اقتصادی خود برگزیدند و کارگران مهاجر بیشتری در نتیجه افزایش سرمایه‌گذاری خارجی وارد مالزی شدند (World Bank, 2013). رویکرد مالزی در جذب سرمایه خارجی جهت ایجاد شغل برای اتباع خود و مهاجران با تکیه بر فراهم ساختن نیروی کار ارزان موجب شده تا این کشور، تبدیل به کشوری با درآمد سرانه متوسط در مقایسه با اقتصادهای پیشرفته دنیا شود^۱ (Kaur, 2014).

وضعیت مساعد بازار کار: نرخ اشتغال مهاجران در بازار کار مالزی از نرخ اشتغال خود اتباع مالزیایی بالاتر است. برای نمونه نرخ اشتغال در سال ۲۰۱۴ در میان مهاجران ۸۳ درصد بوده در حالی که این میزان در میان اتباع مالزیایی ۶۷/۵ درصد است. در کل، نرخ بیکاری در مالزی پایین است (۴/۳ درصد در سال ۲۰۲۱) و این میزان در میان کارگران مهاجر حتی پایین‌تر است. این مسئله به عنوان عامل جاذبه مهاجرت به مالزی مطرح می‌شود (World Bank, 2022).

سیاست‌های دولت در زمینه اشتغال نیروی کار خارجی: به‌کارگیری کامل نیروی کار داخلی و ترجیح و اولویت دادن به آن‌ها، جزء سیاست‌های اقتصادی مالزی نیست (Department of Economic and Social Affairs, 2023). بسیاری از نیروی کار مالزیایی در ابتدای دهه ۱۹۶۰ مهاجرت به سنگاپور را آغاز کردند. نزدیکی به مالزی، مشابهت‌های فرهنگی و زبانی و نیز درآمد بالاتر موجب شد تا نیروی کار مالزیایی جذب بازار کار سنگاپور گردند. اتخاذ سیاست‌های برتری دادن به اقوام بومی مالزی همچون سیاست نوین اقتصادی و سیاست بومی پوترا، اقلیت‌های قومی در مالزی را به فکر مهاجرت به دیگر کشورها انداخت (Lim, 1996).

پیری جمعیت: اگرچه هم‌اکنون مالزی کشوری با اکثریت جمعیت جوان است؛ اما آمارها نشان می‌دهند که با کاهش مداوم نرخ باروری، سن میانگین این کشور در سال ۲۰۵۰ از ۴۰ سال بالاتر می‌رود. با پیر شدن جمعیت، از میزان نیروی کار کاسته می‌شود. هم‌اکنون مهاجران ورودی به مالزی در سنین جوانی هستند و پیش‌بینی می‌شود با ادامه این روند، می‌توانند در سال‌های آینده کمبود نیروی کار ناشی از افزایش میانگین سنی را جبران کنند.

۱. البته در سال ۲۰۱۱ مالزی با تعیین حداقل درآمد سعی در خارج ساختن خود از این وضعیت را دارد. به این مباحث در قسمت بررسی سیاست‌های مهاجرتی بیشتر پرداخته می‌شود.

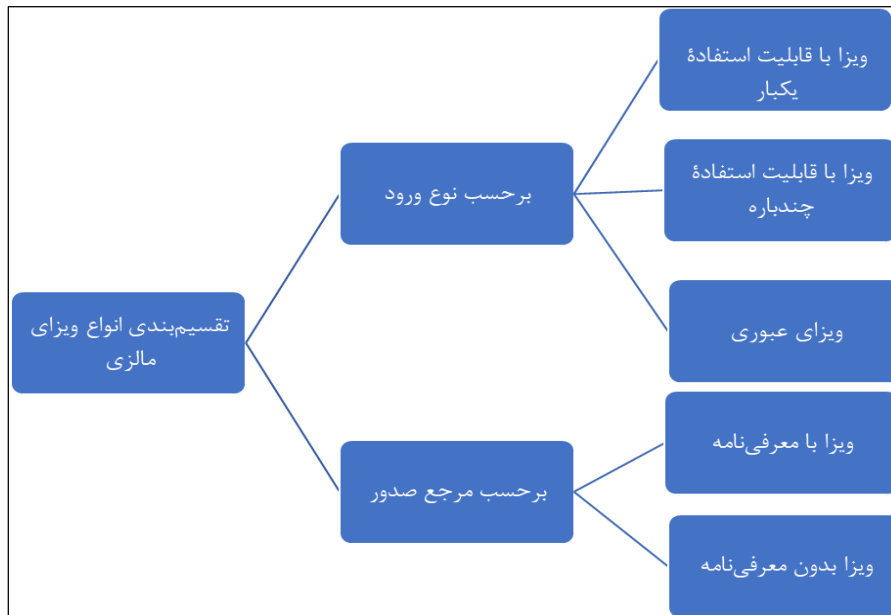
۴-۳-۵- انواع اقامت و ویزا در مالزی

افراد غیرمالزیایی که وارد کشور مالزی می‌شوند یا قصد دارند مالزی را به عنوان محل زندگی همیشگی خود انتخاب کنند یا آنکه اهداف مدنظرشان تنها با مدتی زندگی کردن در مالزی حاصل می‌گردد؛ بنابراین اقامت خارجی‌ها در مالزی به دو دسته اقامت دائم و موقت تقسیم می‌شود. افراد متقاضی اقامت دائم باید درخواست دریافت مجوز ورود دهند و افراد متقاضی اقامت موقت درخواست دریافت ورود موقت (Immigration Department of Malaysia, 2022). مجوز ورود و ورود موقت تنها مشخص‌کننده هدف ورود شخص خارجی یا بهتر است بگوییم نشان‌دهنده این است که شخص خارجی از چه راهی وارد مالزی شده است (از راه درخواست اقامت دائم یا موقت). به عبارت دیگر این دو مدرک مشخص‌کننده حدود فعالیت‌ها، حقوق و مزایایی هستند که شخص دارنده آن‌ها می‌تواند در مالزی انجام دهد یا در مقایسه با شهروندان مالزیایی از آن‌ها بهره‌مند شود؛ اما به تنهایی اجازه ورود به کشور را به دارنده آن‌ها نمی‌دهند بلکه برای ورود به کشور، شخص خارجی باید درخواست ویزا هم بدهد. البته از آنجاکه افراد دارای اقامت دائم، حقوقی همچون شهروندان مالزیایی دارند (البته کمی محدودتر که جلوتر به آن‌ها اشاره می‌شود)، برای ورود نیازی به ویزا ندارند؛ اما متقاضیان اقامت موقت باید برای علاوه بر ورود موقت، جهت گرفتن ویزا هم اقدام کنند. انواع ویزا در مالزی را بر حسب نوع ورود و مرجع صدور آن، می‌توان در دسته‌بندی‌های مختلف جای داد (شکل ۷).

۱- ویزا با قابلیت استفاده یک‌بار: دارنده این نوع ویزا تنها می‌تواند یک‌بار وارد مالزی شود و در صورت خروج از کشور، حتی اگر مهلت اقامت موقت او تمام نشده باشد، باید مجدداً درخواست ویزا دهد.

۲- ویزا با قابلیت استفاده چند باره: دارنده این نوع ویزا برخلاف ویزای نوع قبل می‌تواند تا زمانی که مهلت اقامت موقت او باقی‌مانده است از کشور خارج و مجدداً بدون نیاز به درخواست صدور ویزای جدید، وارد کشور شود.

۳- ویزای عبوری: این ویزا برای افرادی صادر می‌شود که قصد عبور از خاک مالزی جهت رسیدن به کشور دیگری را دارند، یعنی مالزی مقصد نهایی آن‌ها نیست و تنها از این کشور به عنوان مسیر عبور استفاده می‌کنند. ویزای عبوری برای مدت ۱۲۰ ساعت اعتبار دارد. اگر فردی قصد عبور از مالزی به مقصد کشور دیگری را دارد؛ اما مهلت اقامت وی در مالزی به اندازه‌ای نیست که مجبور به ترک فرودگاه بین‌المللی و اقامت کوتاهی در مالزی شود، نیازی به داشتن این ویزا برای ورود به مالزی ندارد. تنها افرادی نیاز به درخواست این ویزا دارند که قصد توقف کوتاه مدت در مالزی و خروج از فرودگاهی که از آن وارد مالزی می‌شوند را داشته باشند (Malaysian Immigration Department, 2022).



نمودار ۵: انواع ویزای مالزی

Malaysian Immigration Department, 2022

۱- ویزا بدون معرفی‌نامه: اگر ویزا توسط سفارتخانه‌ها یا دفاتر کمیسیون‌های عالی مالزی^۱ در خارج از کشور بدون نیاز به مجوز از سوی اداره مهاجرت یا دیگر نهادهای مالزی صادر شود به این ویزا، ویزای بدون معرفی‌نامه می‌گویند.

۲- ویزا با معرفی‌نامه: برای صدور این ویزا تنها سفارتخانه‌ها یا دفاتر کمیسیون‌های عالی دخیل نیستند بلکه اداره مهاجرت مالزی یا دیگر ارگان‌ها و نهادهای مربوطه باید ابتدا مجوز صادر کنند و پس از صدور مجوز توسط نهادهای اخیر، سفارتخانه‌ها و دفاتر کمیسیون‌های عالی می‌توانند ویزا صادر نمایند^۲ (Malaysia Visa, 2022).

همان‌طور که گفته شد ورود به مالزی و اقامت در آن (در صورتی که اقامت موقت باشد)، نیاز به دو مدرک ورود موقت و ویزا دارد و تنها با داشتن یکی از آن‌ها نمی‌توان وارد کشور شد. ویزا مجوزی است برای ورود به کشور و ورود موقت مجوزی است برای انجام فعالیتی که ورود موقت برای آن صادر شده است. ورود موقت مشخص می‌کند که شخص خارجی به چه منظوری وارد خاک مالزی شده است و متناسب با هدف از ورود به

1. High Commissions Office Abroad

۲. البته تقسیم‌بندی دو ویزای اخیر می‌تواند برحسب هدف از ورود به مالزی نیز صورت گیرد چراکه ویزای بدون معرفی‌نامه معمولاً برای افرادی که با مقاصد اجتماعی (گردشگری، دیدار با خانواده و خویشاوندان، شرکت در کنفرانس‌های داخلی و بین‌المللی و...) به مالزی سفر می‌کنند صادر می‌شود اما ویزای با معرفی‌نامه برای اهداف تحصیلی، کاری، پیوستن به اعضای خانواده (مانند همسر) یا برای اهداف اجتماعی منتهی به مدت اقامت طولانی‌تر صادر می‌شود (VFS.GLOBAL, Know your visa type)

کشور به او اجازه انجام فعالیت‌های خاصی را می‌دهد یا حقوق و تکالیف خاصی را برای او مشخص می‌سازد، همچنین این ورود موقت است که مشخص می‌کند فرد خارجی تا چه مدت اجازه اقامت در مالزی را دارد (Worldwide Travel Visa Guide, 2022). بنابراین ورودهای موقت به مالزی بر حسب هدف از ورود صادر شده و بر همین اساس هم نام‌گذاری شده‌اند. برای مثال با مراجعه به سایت اداره مهاجرت مالزی، در قسمت ورود موقت با انواع ورودهای موقت مالزی آشنا می‌شویم. ورودهای موقتی که بر اساس هدف از ورود به مالزی صادر می‌شوند عبارت‌اند از:

- ورود موقت کاری
- ورود موقت مهمان برای کارگران ساده
- ورود موقت برای اهداف اجتماعی کوتاه مدت
- ورود موقت برای اهداف اجتماعی بلندمدت
- ورود موقت تحصیلی
- ورود موقت مهمان برای افراد متخصص
- ورود اقامتی
- اقامت دائم در مالزی

هر شخصی که بخواهد وارد مالزی شده و به عنوان شهروند دائم آن در مالزی اقامت کند باید درخواست مجوز ورود به اداره مهاجرت مالزی دهد (بخش ۱۰ قانون مهاجرت مالزی). قانون دادگستری مالزی شخص دارای اقامت دائم در مالزی را این‌گونه تعریف کرده است: شخصی که طبق یک قانون فدرال مالزی، اجازه اقامت برای مدت نامحدود در مالزی به او اعطاء شده است (Mohammad, 2019). کسی که اقامت دائم مالزی را دریافت می‌کند، دارای حقوقی همچون حقوق شهروندان این کشور است. خروج از کشور و ورود مجدد به آن بدون نیاز به دریافت ویزا، عدم نیاز به تمدید مجوز ورود، اجازه اشتغال، حق تحصیل در مدارس، بهره‌مندی از یارانه‌های درمانی دولتی و... است. البته حقوق چنین فردی کاملاً مشابه حقوق شهروندان مالزیایی نبوده و محدودیت‌هایی بر آن وارد است. برای مثال افراد دارای اقامت دائم مالزی نمی‌توانند در فعالیت‌های سیاسی شرکت کرده یا رأی دهند و برای خرید یا سرمایه‌گذاری در املاک با محدودیت‌هایی مواجه‌اند.

چه افرادی می‌توانند از اقامت دائم مالزی بهره‌مند شوند؟

- سرمایه‌گذاران: برای دریافت اقامت دائم از طریق سرمایه‌گذاری، فرد خارجی باید حداقل مبلغ ۲ میلیون دلار در یک بانک مالزی قرار دهد که تنها پس از طی ۵ سال می‌تواند این مبلغ را از بانک خارج سازد.

همسر و فرزندان زیر ۱۸ سال این شخص هم پس از اقامت ۵ ساله در مالزی می‌توانند واجد دریافت اقامت موقت شود.

– افراد خبره: افراد دارای استعداد و مهارت‌هایی که در طبقه‌بندی‌های جهانی و توسط سازمان‌های بین‌المللی معتبر شناخته شده‌اند می‌توانند با دریافت توصیه‌نامه از نهادهای مرتبط با مهارت خود در مالزی، برای اقامت دائم مالزی اقدام کنند.

– متخصصان: افراد متخصص در حرفه خود، در صورتی که حداقل به مدت ۳ سال در یکی از سازمان‌های دولتی یا شرکت‌های خصوصی مالزی کار کرده باشند، با دریافت توصیه‌نامه از نهاد مرتبط با حرفه و تخصص خود در مالزی می‌توانند درخواست اقامت دائم دهند.

– همسران افراد مالزیایی: این افراد باید ابتدا به مدت ۵ سال در مالزی اقامت داشته باشند و سپس برای اخذ اقامت دائم اقدام کنند (۵ سال اقامت از طریق ورود موقت با اهداف اجتماعی بلندمدت).

– سیستم امتیازدهی: در این سیستم افراد متقاضی دریافت اقامت دائم طبق معیارهایی همچون سن، صلاحیت‌ها، مدت اقامت در مالزی، ارزش میزان پولی که در مالزی سرمایه‌گذاری کرده‌اند، میزان آشنایی با زبان مالزی (مالایی) و تجربه کاری در مالزی موفق به اخذ امتیاز شده و برحسب امتیازاتی که دریافت می‌کنند می‌توانند برای اقامت دائم در مالزی درخواست دهند. بدیهی است هرچه میزان امتیازهای کسب شده بالاتر باشد، فرد شانس بیشتری در دریافت اقامت دائم دارد. حداکثر امتیازاتی که یک فرد می‌تواند از طریق سیستم امتیازدهی به دست آورد، ۱۲۰ امتیاز است و حداقل امتیازی که جهت شروع فرایند درخواست اقامت موقت باید به دست بیاورد، ۶۵ است (Immigration Department of Malaysia, 2022).

صدور اقامت موقت برای افراد خارجی نیاز به معرف دارد. همسر مالزیایی می‌تواند معرف شوهر یا زن خارجی خود- متقاضی اقامت دائم در مالزی- شود. برای افراد دیگر حاضر در دسته‌بندی بالا هر فرد مالزیایی بالای ۲۱ سال می‌تواند به عنوان معرف عمل کند. با دریافت اقامت دائم برای فرد، کارت شناسایی صادر می‌شود (Worldwide Travel Visa Guide, 2022).

طرح مالزی خانه دوم من^۱

مالزی خانه دوم من، طرحی است که توسط دولت مالزی در سال ۲۰۰۲ راه‌اندازی شده و طی آن افراد خارجی می‌توانند در ازای قرار دادن سرمایه‌ای در بانک‌های مالزی، به مدت ۵ سال در مالزی اقامت داشته باشند. در

1. Malaysia My Second Home

این حالت، ورود آن‌ها به مالزی و اقامت در آن از طریق ورود موقت بلندمدت به همراه ویزای چند بار ورود صورت می‌پذیرد. ورود موقت بلندمدتی که از این راه کسب می‌شود، امکان تمدید شدن داشته و برای دارندگان آن تمامی حقوق و مزایای دارندگان اقامت دائم مالزی را همچون اجازه خرید ملک، بهره‌مندی از سیستم بیمه درمانی مالزی و تحصیل در مالزی به همراه دارد (البته یکسری محدودیت‌هایی بر این حقوق و مزایا وارد است همچون عدم امکان اشتغال فرد خارجی برخلاف امکان برخورداری از این حق در اقامت دائم).

شرایط متقاضیان جهت پذیرش در طرح مالزی خانه دوم من

افرادی که درخواست دریافت اقامت موقت مالزی از طریق این طرح را دارند باید دارایی به ارزش حداقل ۱۵۰۰۰۰۰۰ رینگیت مالزی و ماهیانه حداقل ۴۰۰۰۰ رینگیت درآمد داشته باشند و منبع این درآمد باید فعالیتی خارج از مالزی باشد (مثلاً سود حاصل از قرار دادن سپرده در بانک‌های مالزی نباشد). در صورت پذیرفته شدن متقاضی در طرح، وی باید مبلغ یک میلیون رینگیت را به صورت ثابت تا پایان ۵ سال اقامت در یک بانک مالزی قرار دهد و در ازای آن، سالانه سود ۲ درصد دریافت کند. پس از گذشت یکسال از اقامت، فرد می‌تواند نصف این مبلغ را از بانک برداشته و صرف مخارج زندگی در مالزی همچون خرید ملک یا تحصیل کند. متقاضیان شرکت در این طرح در دو گروه سنی قرار می‌گیرند:

۱- ۳۵ تا ۴۹ ساله

۲- ۵۰ ساله و بالاتر

افراد گروه سنی اول در صورتی که خواستار همراه آوردن همسر، فرزندان یا پدر و مادر خود به مالزی باشند، باید به ازای هر فرد همراه، مبلغ ۵۰۰۰۰ رینگیت را به سپرده ثابتی که باید تا پایان اقامت در بانک نگه دارند، بیفزایند. افراد گروه دوم می‌توانند در صورت دریافت مجوز، به صورت موقت در مالزی کار کنند (Li, 2021). تا پیش از وقفه سال ۲۰۱۹ این طرح که به دلیل شیوع کرونا رخ داد، تعداد ۵۷۴۷۸ نفر در این طرح ثبت نام کرده و موفق به اخذ پذیرش اقامت موقت مالزی شده‌اند.

۴-۴- بحران پناهندگان ونزوئلایی

بحران پناهندگان ونزوئلایی که اکنون تحت عنوان دیاسپورای بولیواریایی^۱ نیز شناخته می‌شود، عموماً به بحرانی اطلاق می‌شود که از دوره ریاست‌جمهوری هوگو چاوز و به‌خصوص به دنبال اوج گرفتن تورم افسارگسیخته و بحران اقتصادی آغاز شد؛ اما در دوره نیکولاس مادورو و همراه شدن با بی‌ثباتی سیاسی، شدت مضاعفی پیدا کرد. در نتیجه این بحران، میلیون‌ها نفر از ونزوئلایی‌ها، محل تولد خود را ترک کرده و به ناچار

1. Bolivarian Diaspora

به کشورهای دیگر مهاجرت نمودند. گفته می‌شود این بزرگ‌ترین بحران پناهندگی است که آمریکای لاتین به خود دیده است.^۱ گستره این بحران در مقیاس تاریخی به حدی بوده است که با مهاجرت کوبایی‌ها پس از انقلاب ۱۹۵۹ و بحران اخیر پناهندگان سوری قابل قیاس است.^۲ از سوی دیگر به دلایل سیاسی، دولت ونزوئلا نیز از به رسمیت شناختن این بحران سر باز می‌زند و بیشتر آن را ساخته و پرداخته سازمان ملل و سایر بازیگران خارجی در جهت مداخله در امور داخلی خود قلمداد کرده است.^۳ در آغاز این بحران، ابتدا این طبقات ثروتمند و نخبه بودند که دست به مهاجرت زدند؛ اما با وخیم‌تر شدن شرایط، مهاجرت گسترده به طبقات متوسط و فرودست نیز کشانده شد. همچنین این مهاجرت‌ها موجی از فرار مغزها و خروج کارگران ماهر را به دنبال داشت. اگرچه آمارها در ارتباط با گستردگی مهاجرت ونزوئلایی‌ها کاملاً دقیق نیست؛ اما همگی بر گسترده بودن ابعاد آن که میلیون‌ها نفر را در برمی‌گیرد، صحه گذاشته‌اند. برآورد سازمان ملل از این جمعیت برای انتهای سال ۲۰۱۹ تا پنج میلیون نفر بود.^۴ این جمعیت در سال ۲۰۲۰ از ۶ میلیون نفر عبور کرد که بیش از ۲۰ درصد از جمعیت کشور ونزوئلا را شامل می‌شد. برای اینکه بتوان تصویری از بزرگی این جمعیت داشت، باید توجه کرد که جمعیت پناهندگان سوری ۶ میلیون نفر بود.^۵

۴-۴-۱- عوامل مهاجرت

همان‌طور که پیش‌تر ذکر شد بی‌ثباتی سیاسی و اقتصادی در کنار هم شرایطی را به وجود آورد که زندگی در ونزوئلا را برای میلیون‌ها نفر غیرممکن کرد. از جمله این شرایط می‌توان به رشد نبود امنیت و افزایش نرخ جرم و جنایت، فروپاشی اقتصاد و تورم افسارگسیخته، بحران نظام سلامت، بحران در نظام آموزشی و سرکوب‌های سیاسی اشاره نمود.

یکی از انگیزه‌های اصلی مهاجرت از ونزوئلا، افزایش نرخ جرم و جنایت و خشونت است. گرت. ا. جونز و دنیس راجرز در کتابی در همین مورد استدلال می‌کنند که تغییر رژیم سیاسی و به قدرت رسیدن چاوز منجر به اوج‌گیری نزاع‌های سیاسی شد که نشانه آن افزایش تعداد و نرخ قتل‌های خشن بود.^۶ افزایش نرخ قتل در این

1. "Latin-America's worst-ever refugee crisis: Venezuelans." The Washington Post. Retrieved February 25, 2018.

2. Welsh, Teresa (September 19, 2018). "Venezuela crisis is 'on the scale of Syria,' UNHCR says." Devex. Retrieved September 21, 2018.

3. "Venezuela government denies facing migration crisis". Al Jazeera. September 4, 2018. Retrieved September 4, 2018.

4. "More than 5m set to flee Venezuela by end of this year." Financial Times. June 19, 2019. Retrieved June 19, 2019.

5. Fieser, Ezra; Moran, Nancy (September 20, 2019). "Venezuela Exodus Is as Big as Syria's, Yet Got 1.5% of the Aid." Bloomberg. Retrieved September 22, 2019.

6. Jones, Gareth A.; Rodgers, Dennis, eds. (2008). Youth violence in Latin America: gangs and juvenile justice in perspective (1st ed). Basingstoke: Palgrave Macmillan. pp. 84-85

دوره عموماً به فساد گسترده مقامات سیاسی، کنترل ضعیف دولتی بر اسلحه و نظام قضایی ضعیف نسبت داده می‌شود.^۱ نرخ قتل از ۲۵ نفر به ازای هر ۱۰۰ هزار نفر در سال ۱۹۹۹ (سال انتخاب شدن چاوز) به ۸۲ نفر در ۱۰۰ هزار نفر در سال ۲۰۱۴ رسید. این نرخ در سال ۲۰۱۸ به ۸۱,۴ درصد رسید. همچنین برآورد می‌شود که نرخ کودک‌ربایی از سال ۲۰۱۱ به میزان ۲۰ برابر افزایش یافته است.^۲

از میان عوامل مهاجرت گسترده ونزوئلایی‌ها شاید بتوان بحران اقتصادی را مهم‌ترین عامل در نظر گرفت که بیشترین تأثیر و فشار را بر مردم این کشور داشته است. این بحران در ابتدا به‌طور خاص با سقوط قیمت‌های جهانی نفت در سال ۲۰۱۴ آغاز شد و با رکود عمیق سال ۲۰۱۷ یکی از بدترین رکودهای اقتصادی معاصر را رقم زد. در این میان مجموعه‌ای از سیاست‌ها و مداخله‌های اقتصادی که از سال ۲۰۰۳ از سوی دولت به کار بسته شد، همچون سیاست‌های کنترل نرخ ارز و کاهش ارزش پول^۳ بر شدت یافتن و آسیب‌پذیر شدن اقتصاد ونزوئلا تأثیر ویژه‌ای داشت.^۴ همچنین کنترل‌های قیمتی و مجموعه‌ای از مداخله‌های مشابه موجب کمبودهای شدید در اقتصاد ونزوئلا گردید. در نتیجه این کمبودها مردم باید برای دستیابی به غذای روزمره خود ساعت‌ها در صف‌های طولانی منتظر مانده و یا از بسیاری اقلام صرف‌نظر می‌کردند.^۵ علاوه بر این تورم لجام‌گسیخته، بحران مسکن، بی‌اعتبار شدن پول ملی، بحران بدهی خارجی و کاهش ۳۵ درصدی GDP از دیگر جلوه‌های این بحران بود.

مجموع این بحران‌های اقتصادی و سیاسی، سطوح گسترده‌ای از فقر و کمبود منابع همچون غذا و دارو موجب شد به‌طور گسترده‌ای سلامت و رفاه ونزوئلایی‌ها را تحت تأثیر قرار داد. برای نمونه در سال ۲۰۱۸ برآورد می‌گردید که حدود ۹۰ درصد از جمعیت این کشور زیر خط فقر قرار دارند. علاوه بر این، در سال ۲۰۱۷ هر ونزوئلایی به‌طور متوسط ۱۱ کیلوگرم از وزن خود را از دست داد و ۶۰ درصد مردم ادعا داشتند که به غذای کافی دسترسی ندارند.^۶ کمبود منابع دارویی و بهداشتی همچنین به بستری برای گسترش بیماری‌هایی چون سرخک، دیفتری، سل و مالاریا تبدیل شد. واردات دارو ۷۰ درصد بین سال‌های ۲۰۱۲ تا ۲۰۱۶ کاهش یافت

-
1. Rueda, Manuel (April 6, 2015). "Venezuelan beauty queen gets carjacked at gunpoint." Fusion. Retrieved April 9, 2015.
 2. "Understanding the Venezuelan Refugee Crisis." Wilson Center. September 13, 2019. Retrieved December 12, 2019.
 3. Currency devaluation
 4. Mander, Benedict (February 10, 2013). "Venezuelan devaluation sparks panic." Financial Times. Retrieved February 11, 2013.
 5. "Venezuela's economy: Medieval policies." The Economist. August 20, 2011. Retrieved February 23, 2014.
 6. Sequera, Vivian (February 21, 2018). "Venezuelans report big weight losses in 2017 as hunger hits." Reuters.
-

و بسیاری از شرکت‌های داروسازی غیرفعال شدند. در سال ۲۰۱۸ اعلام شد ۸۵ درصد داروها کمیاب‌اند و طبق گزارش سازمان ملل، ۳۰۰ هزار نفر به دلیل عدم دسترسی به دارو در خطرند.^۱

علاوه بر این، شرایط نامساعد آزادی‌های سیاسی و فشارهای موجود بر فعالان سیاسی و مخالفان باعث شد بسیاری از آن‌ها شرایط زندگی را نامساعد دیده و به کشورهایی همچون آمریکا مهاجرت کنند. این مسئله همچنین عامل اساسی در مهاجرت نخبگان همچون وکلا، پزشکان، اساتید و... بود.

۴-۴-۲- ویژگی‌های مهاجران

فهم ویژگی‌های مهاجران از این نظر اهمیت دارد که می‌تواند تعیین‌کننده آسیب‌پذیری‌های مهاجران و الگوهای مهاجرت آن‌ها باشد. بر اساس پیمایش IOM از مهاجران ونزوئلایی در برزیل، کلمبیا و پرو از سال ۲۰۱۸، متوسط سن مهاجران در برزیل ۳۲ و در پرو و کلمبیا ۳۰ سال بوده است. همچنین ۵۸ درصد از این جمعیت مرد و ۴۲ درصد زن بودند. از میان کل زنان مهاجر، ۵ درصدشان باردار بوده‌اند. این نسبت در کلمبیا، ۳ درصد و در برزیل ۱ درصد است. ۳۱ درصد از پاسخ‌دهندگان در برزیل و ۳۹ درصد از پاسخ‌دهندگان در کلمبیا اعلام داشتند که وضعیت مهاجرتشان^۲ نامشخص است. همچنین ۴۱ درصد پاسخ‌دهندگان در برزیل، ۳۷ درصد کلمبیا و ۳۱ درصد در پرو اعلام داشتند که به تنهایی سفر کرده‌اند.^۳ در سال ۲۰۱۹ و در پژوهشی دیگر از IOM در ارتباط با آسیب‌پذیری از میان مهاجران به آمریکای جنوبی و دریای کارائیب، ۴ درصد از پاسخ‌دهندگان زنان باردار بوده و ۳۲ درصد از زنان نیز اعلام داشتند که مورد تبعیض قرار گرفته‌اند و ۵ درصد این جمعیت نیز زنان بودند. ۵۸ درصد از زنان و ۵۷ درصد از مردان گزارش کردند که به امکانات بهداشتی دسترسی نداشته و همچنین ۶۵ درصد اعلام نمودند که به تنهایی مهاجرت کرده‌اند.^۴

۴-۴-۳- مقصد مهاجران

رصد و ردگیری مهاجران کار بسیار دشواری بوده و ارائه آمارهای تفکیک شده در این زمینه بسیار دشوارتر است. طبق گزارش ۲۰۱۸ IOM، جریان مهاجرت ونزوئلایی‌ها از ونزوئلا به مقصدهای مشخص (که خود شامل آمریکای لاتین، آمریکای شمالی و بخش‌هایی از اروپا می‌شود) از ۳۸۰۷۹۰ در سال ۲۰۰۵ به ۱۵۸۰۰۲۲ در سال ۲۰۱۷ افزایش یافته و البته این برآوردها نیز بر اساس برآوردهای کشورهای میزبان بوده است. همچنین

1. "Understanding the Venezuelan Refugee Crisis." Wilson Center. September 13, 2019. Retrieved December 12, 2019.

2. Migration status

3. ANALYSIS: VENEZUELAN MIGRATION FLOWS IN SOUTH AMERICA. Switzerland: International Organization for Migration. 2018.

4. Venezuelans' Vulnerability to Exploitation, Tracking and Discrimination: Central America and the Caribbean. Switzerland: International Organization for Migration. 2019.

باید توجه داشت که اگرچه بسیاری از مهاجران به شکل با قاعده و قانونی به کشور میزبان وارد شده‌اند، تعداد زیادی نیز به شکل غیرقانونی مهاجرت نموده و همین مسئله برآورد تعداد آن‌ها را بسیار دشوار کرده است.^۱

گفته می‌شود که ونزوئلایی‌ها به بیش از ۹۰ کشور در جستجوی زندگی بهتر مهاجرت نموده‌اند؛ بنابراین به دلیل منطقی، مجاورت جغرافیایی و شباهت‌های زبانی، فرهنگی و اجتماعی موجود، عمده مهاجران به کشورهای مهاجر در آمریکای لاتین، مرکزی و دریای کارائیب و در درجه بعد به آمریکای شمالی و برخی کشورهای اروپایی مهاجرت کردند. به همین دلیل نیز طبیعتاً تمرکز در این مطالعه بیشتر بر پاسخ کشورهای منطقه و همسایه که میزبان بیشترین مهاجران بوده‌اند. همچنین باید توجه داشت که مطالعه پاسخ چندین کشور به یک بحران خاص اگرچه دشواری‌های بسیاری دارد؛ اما نتایج تطبیقی گران‌بهرتری را در اختیار خواهد گذاشت.

۴-۵- آمریکای لاتین و کارائیب^۲

کشورهای منطقه آمریکای لاتین و کارائیب در سال‌های اخیر میزبان توده‌های گسترده از مهاجران آواره با دو بحران همزمان که تشدیدکننده و موتور این جابه‌جایی‌های بوده است، مواجه شده‌اند. حدود ۳,۹ میلیون ونزوئلایی در سال‌های اخیر به سمت کشورهای این منطقه، به خصوص با تشدید بحران اقتصادی و تنش‌های سیاسی در سال‌های ۲۰۱۸ و ۲۰۱۹ مهاجرت کرده‌اند. همزمان هم بین ۸۰ هزار تا ۱۰۰ هزار نیکارگوئه‌ای از آوریل ۲۰۱۸ و با تشدید فشارها و سرکوب‌های سیاسی در آن کشور، به سمت کاستاریکا مهاجرت نمودند.

کشورهای این منطقه عموماً تلاش داشته‌اند تا با این امواج مهاجرت خود را تطبیق دهند و از این میان می‌توان فراهم‌آوری و ارائه آموزش پایه، خدمات بهداشتی اورژانسی و همچنین رسیدگی به وضعیت حقوقی بسیاری از مهاجران اشاره کرد. با این حال، با تداوم این جریان‌ها- که خود همزمان منتج از دو عامل اساسی، یعنی بحران‌های عمیق نیکارگوئه و ونزوئلا و همچنین ماهیت نفوذپذیر مرزهای منطقه بوده است- دولت‌ها شروع به قرار دادن موانع سخت‌گیرانه در بدو ورود برای رسیدگی به چالش ورود پرشمار مهاجران جدید و ادغام آن‌ها در جوامع مقصد کردند.

1. MIGRATION TRENDS IN THE AMERICAS: Bolivarian Republic of Venezuela. Switzerland: International Organization for Migration. 2018.

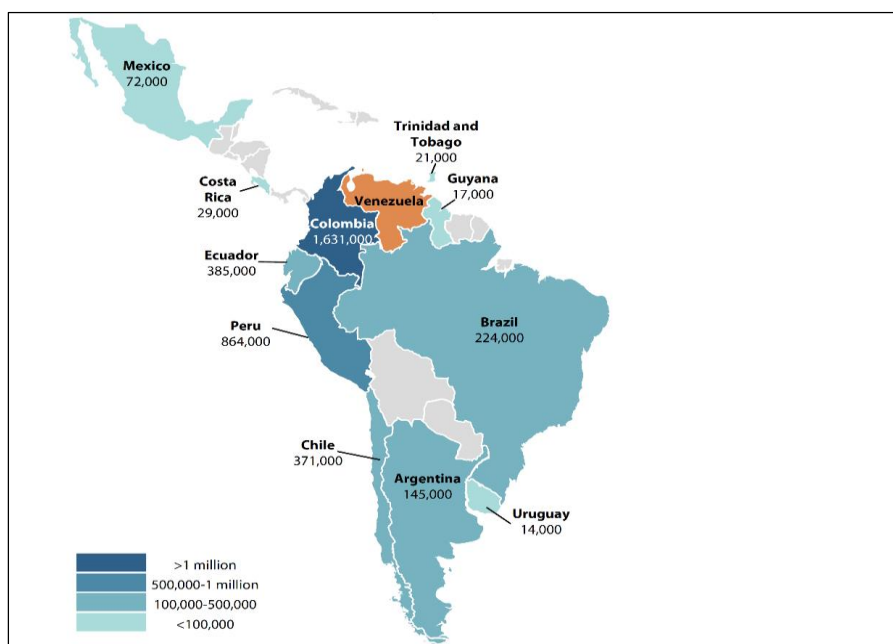
۲. این بخش از گزارش که در مورد آمریکای لاتین و کارائیب است گزیده‌ای از گزارش مفصل‌تر و منتشر شده توسط موسسه Migration Policy Institute در سال ۲۰۲۰ با این عنوان است:

“An Uneven Welcome: Latin American and Caribbean Responses to Venezuelan and Nicaraguan Migration”



شکل ۳: مهاجران ونزوئلایی و نیکاراگوئه‌ای در کشورهای آمریکای لاتین و حوزه دریای کارائیب

برای درک بهتر از پراکندگی جمعیت مهاجران در کشورهای مورد بررسی در این منطقه و رسیدن به تصویری بهتر می‌توان به شکل ۴ که پراکندگی مهاجران را نشان می‌دهد توجه کرد تا از این طریق بتوان پاسخ‌های هر کشور را بهتر بررسی نموده و به نتایج بهتری دست یافت.



شکل ۴: جمعیت مهاجران ونزوئلایی در کشورهای مورد مطالعه

در ادامه به ۱۱ کشور این منطقه شامل آرژانتین، برزیل، شیلی، کلمبیا، کاستاریکا، اکوادور، گویان، مکزیک، پرو، ترینیداد و توباگو و اروگوئه پرداخته می‌شود که از بررسی رفتار و واکنش آن‌ها در قبال این موج‌های مهاجرت می‌توان نتایج کلی زیر را استخراج کرد:

- بیشتر کشورهای این منطقه تا به حال مقررات به نسبت آسانی را به خصوص برای ونزوئلایی‌ها در نظر گرفته‌اند، در صورتی که این مسئله در حال تغییر است. بسیاری از کشورها شامل شیلی، اکوادور، پرو و ترینیداد و توباگو اخیراً از مهاجران تقاضای ویزا نموده‌اند که این مسئله کار را برای بیشتر ونزوئلایی‌هایی که از کشور خود گریخته‌اند، دشوار کرده است. همچنین پرو و اکوادور الزام مقررات جدید در خصوص گذرنامه اتخاذ کرده‌اند. البته به نظر نمی‌رسد که این الزامات جریان مهاجرت را کندتر کرده باشد بلکه موجب شده است که بسیاری از مهاجران به جای مسیرهای قانونی، مسیرهای غیرقانونی را برای عبور و ورود به مرز انتخاب کنند که این امر به نوبه خود موجب تقویت قاچاقچیان در این فرایند شده است. همچنین تلاش‌ها برای دستیابی به استانداردی هماهنگ جهت الزامات ورودی، غالباً شکست خورده‌اند و همچنان در حد یک آرمان باقی‌مانده است.

- بسیاری از این کشورها شاهد یک رشته تغییرات و تنظیم‌گری‌های عمده برای تبدیل وضعیت مهاجران ونزوئلایی به وضعیت قانونی،^۱ تجربه کرده‌اند. این کشورها شامل کلمبیا، اکوادور، پرو و درجاتی کمتر ترینیداد و توباگو می‌گردد. همچنین برزیل به متقاضیان ونزوئلایی که تمایل داشته باشند، اقامت موقت^۲ ارائه می‌دهد و آرژانتین و اروگوئه هم برای مهاجران ونزوئلایی دسترسی آسان به ویزاهای اقامتی مرکوزور^۳ را فراهم کرده‌اند، اگرچه ونزوئلا از این اتحادیه تعلیق شده است. دیگر کشورها همچون کاستاریکا، شیلی و در حال حاضر کلمبیا در حال آزمودن ارائه اجازه قانونی بر اساس اشتغال‌اند.

- نظام‌های پناهجویی در این منطقه تحت فشار قرار گرفته‌اند و به ندرت می‌توانند پاسخی مطلوب به افرادی که مجبور به مهاجرت شده‌اند ارائه داده و به آن‌ها وضعیت قانونی دائمی^۴ اعطا نمایند. با این حال بعضی از کشورها انواعی از وضعیت‌های قانونی موقت^۵ به این مهاجران اعطا کرده‌اند. مکزیک، برزیل و تا حدی کمتر کاستاریکا- یعنی کشورهایی که نظام‌های حفاظتی توسعه یافته‌تری دارند- به تعداد قابل توجهی از مهاجرانی که از ونزوئلا و نیکاراگوئه آمده بودند، پناهندگی داده‌اند؛ این در حالی بود که با تعداد سرسام‌آوری از متقاضیان مواجه بودند. در پایان سال ۲۰۱۹، برزیل آغاز به اعطای وضعیت پناهجویی بر اساس *prima facie* به متقاضیان ونزوئلایی کرد. در برزیل، کاستاریکا و پرو، متقاضیان پناهجویی

1. Legal status

2. Temporary residence

3. Mercosur

مرکوسور، مخفف «بازار مشترک کشورهای آمریکای جنوبی» است. این مجموعه تعدادی از کشورهای آمریکای لاتین را در بر می‌گیرد. هدف مرکوسور تسهیل امور بازرگانی، جریان کالا، پول و سفر افراد کشورهای عضو است. مرکوسور را در واقع می‌توان نوعی اتحادیه گمرکی دانست که هدفش رسیدن به شکلی آؤمانی و یکپارچه از کشورهای آمریکای جنوبی بحساب می‌آید(چیزی شبیه به اتحادیه اروپا).

4. Permanent status

5. Temporary status

مجوزهای محدود کار را دریافت می‌کنند که این خود به آن‌ها این امکان را می‌دهد تا زمانی که وضعیت مشخص نداشته باشند، حضوری قانونی داشته اگر چه که فرایند تعیین تکلیف وضعیت نهایی ممکن است ماه‌ها یا سال‌ها طول بکشد. بنابراین، نظام پناه‌جویی در این کشورها غالباً به مسیرهایی جایگزین برای دستیابی به وضعیت قانونی موقت تبدیل شده‌اند، فارغ از آنکه چه مدت طول بکشد که رأی نهایی صادر شود. در واقع، در غیاب دیگر مسیرهای قانونی، درخواست پناه‌جویی به مسیری بالفعل^۱ برای بیشتر نیکاراگوئه‌ای‌ها جهت دستیابی به وضعیت قانونی تبدیل شده است.

- درهای آموزش عمومی بر روی مهاجران جدید گشوده است، با این حال مشکلات گسترده‌ای ناشی از ظرفیت محدود وجود دارد. بسیاری از کشورهای منطقه، به جز ترینیداد و توباگو امکان آموزش مقاطع ابتدایی و دبیرستان را برای مهاجران جدید، بدون توجه به وضعیت قانونی آن‌ها فراهم کرده‌اند. به این ترتیب، شرایط ثبت‌نام و شلوغی بیش از حد مدارس، موانعی را پیش روی خانواده‌هایی قرار داده که به دنبال آن هستند که فرزندانشان در مدارس حاضر شوند و نتیجه این مشکل آن است که گاهی کودکان ماه‌ها یا بیشتر را بیرون از مدرسه سپری می‌کنند.

- همه کشورها امکان دسترسی به خدمات سلامتی ضروری و اورژانسی را فراهم کرده‌اند؛ اما نوع و گستره خدمات فراتر از این موارد، بین کشورها متفاوت است. عموماً مشخص نیست که چه خدماتی برای مهاجران جدید فراهم بوده و این منجر به ارائه نامتوازن خدمات در سطح محلی شده است. همچنین میزان دسترسی به خدمات بلندمدت‌تر بهداشتی از کشوری به کشور دیگر و به واسطه وضعیت قانونی تغییر می‌کند. بعضی از کشورها همچون کلمبیا و کاستاریکا تلاش‌هایی خلاقانه برای تشویق مهاجران جدید جهت ثبت نام آن‌ها در نظام سلامت صورت داده‌اند.

- مهاجران جدید از نیکاراگوئه، نرخ مشارکت نیروی کار بالایی دارند؛ اما بیشتر آن‌ها در اقتصاد غیررسمی مشغول‌اند. در بیشتر کشورهای میزبان، احتمال اینکه این مهاجران مهارت‌های فنی و حرفه‌ای داشته باشند از بومیان آن کشورها بیشتر است؛ اما آن‌ها با موانع گسترده‌ای برای تأیید مدارک تحصیلی خود مواجه‌اند. در نتیجه، بسیاری از این نیروهای کار نمی‌توانند کاری مطابق با مهارتشان پیدا کنند. بیشتر آن‌ها در دسترسی به امکانات اعتباری مالی با دشواری روبه‌رو هستند که این امر به نوبه خود کارآفرینی را، حداقل در بخش رسمی اقتصاد دشوار کرده است. این موانع موجب از دست رفتن منافع اقتصادی بالقوه ناشی از جریان‌های مهاجرت برای کشورهای میزبان شده است.

1. De facto

به طور کلی، کشورهای حوزه آمریکای لاتین و دریای کارائیب در دوره‌ای کوتاه مدت استقبال، گشودگی و حتی خلاقیت در پذیرا بودن افرادی - که به طور گسترده مجبور به مهاجرت شدند - داشته‌اند. این قضیه زمانی بیشتر برجسته می‌شود که این موضوع را نیز در نظر داشته باشیم که بیشتر کشورهای منطقه تجربیات جدید اندکی در پذیرش چنین حجمی از مهاجران داشته‌اند.

به نظر می‌رسد این استقبال گرم در حال بدل شدن به یک استقبال نامتوازن باشد؛ چراکه کشورها با محدودیت‌هایی در ارائه خدمات عمومی مواجه‌اند که همین حالا هم مالیات‌های سنگینی بابت آن از سوی شهروندان پرداخته می‌شود. خدماتی که طیفی از خدمات آموزشی همچون مدارس تا بیمارستان‌ها و همچنین یافتن راه‌هایی برای ادغام مؤثر مهاجران جدید به بازار کار محلی را در بر می‌گیرد.

جدای از جامعه بین‌المللی، کشورهای این منطقه نیازمند به کار بستن استراتژی‌هایی برای پاسخ به چالش‌ها دارند. این استراتژی‌ها باید از درون همین کشورها نشئت بگیرد، چراکه فشارهای مهاجرتی از راه‌های متفاوتی بر نظام سلامت، آموزش و سایر نظامات تأثیر می‌گذارد. تضمین آنکه مهاجران جدید وضعیت قانونی پیدا کنند، شاید مهم‌ترین اقدام برای تضمین ادغام بلندمدت آن‌ها و اجتناب از رقابت نابرابر بازار باشد. استراتژی‌های هماهنگ بین دولت‌های ملی و محلی برای سرمایه‌گذاری در مدارس و نظام سلامت در جوامعی که تعداد قابل توجهی مهاجر دارند یکی از دیگر تمهیداتی است که می‌تواند از بازی مجموع صفر بین مهاجران مقیم و بومی‌ها پیشگیری نماید. همچنین تلاش برای شناسایی تحصیلات و مهارت‌های مهاجران می‌تواند به تضمین بهره‌مندی جوامع میزبان از توانایی‌های مهاجران کمک کند.

با ذکر موارد مهم درباره مهاجران ونزوئلا به کشورهای آمریکای لاتین و کارائیب، حال می‌توان به کنکاش و بررسی دقیق‌تر موضوعاتی پرداخت تا از رهگذر مقایسه‌های تطبیقی با یافته‌های دقیق‌تری به سراغ مسئله مواجهه جمهوری اسلامی ایران با مهاجران بپردازیم. این موارد عبارت‌اند از: **اعطای وضعیت قانونی، ارائه آموزش به مهاجران، ارائه خدمات بهداشتی و درمانی و دسترسی به بازار کار.**

۴-۵-۱- اعطای وضعیت قانونی

بیشتر کشورهای این منطقه تاکنون مقررات به نسبت آسانی را به خصوص برای ونزوئلایی‌ها در نظر گرفته‌اند - و البته این وضعیت برای نیکاراگوئه‌ای‌ها در مورد کاستاریکا صدق می‌کند - تا آن‌ها بتوانند به صورت قانونی وارد شوند و بسیاری از کشورها نیز تدابیر جدیدی در جهت اعطای تابعیت به مهاجران جدید در نظر گرفته‌اند. آرژانتین و اروگوئه از توافقات جابه‌جایی مرکوسور برای اجازه دادن به ونزوئلایی‌ها برای دستیابی موقتی (و گاهی دائمی) به ویزای اقامتی بهره برده‌اند. دیگر کشورها شامل کلمبیا، برزیل، اکوادور، پرو و تا حد محدودتری ترینیداد و توباگو، مقررات مخصوصی برای مهاجران ونزوئلایی در نظر گرفتند. در این بین، تعداد انگشت‌شماری

از کشورها شامل برزیل، کاستاریکا، مکزیک و پرو از نظام‌های پناهجویی خود برای اعطای وضعیت قانونی موقت به مهاجران جدید استفاده کرده‌اند؛ اگرچه تنها مکزیک و برزیل تعداد قابل توجهی از درخواست‌های پناهجویی را تأیید کردند. مکزیک بیش از ۸ هزار از ۲۰۱۷ تا ۲۰۱۹ و برزیل نیز بیش از ۲۱ هزار نفر فقط در سال ۲۰۱۹. با این حال نشانه‌هایی وجود دارد که نشان می‌دهد شاید این گشودگی نسبت به مهاجران ونزوئلایی در حال افت باشد.

در نتیجه این اقدامات ترکیبی و ناهمگون، کمی کمتر از نیمی از مهاجران ونزوئلایی انواعی از وضعیت قانونی را در انتهای سال ۲۰۱۹ به دست آوردند و این وضعیت برای کمی بیش از نیمی از نیکاراگوئه‌ای‌ها در کاستاریکا نیز صادق است. در این قسمت به این مسئله پرداخته می‌شود که کشورها چگونه شروط و الزامات ورود قانونی و همچنین مسیریایی که از طریق آن وضعیت قانونی اعطاء می‌شود را مدیریت می‌کنند. این خود شامل برنامه‌های همیشگی و سنتی ویزادهی، اقدامات ویژه در جهت تنظیم‌گری و سیاست‌های پناهجویی می‌شود. تصمیماتی که دولت‌ها در این حوزه‌های سیاستی می‌گیرند، پیامدهایی مهم برای بازار کار مهاجران و ادغام اجتماعی آنان در سال‌های آینده خواهد داشت.

زمانی که موج مهاجرت گسترده ونزوئلایی‌ها در سال ۲۰۱۵ آغاز شد، آن‌ها می‌توانستند به ده کشور از یازده کشور مورد بررسی بدون ویزا سفر کنند (تنها استثناء گویان بود). آن‌ها همچنین می‌توانستند به نیمی از این کشورها بدون ارائه پاسپورت و بر اساس موافقنامه‌های منطقه‌ای سفر نمایند. با این حال از آن زمان، چهار کشور از این ۱۱ کشور (شیلی، اکوادور، پرو، ترینیداد و توباگو)، شروطی را برای ونزوئلایی‌ها جهت گرفتن ویزا پیش از رسیدن به مرزهای ورودی وضع کردند. دو کشور (اکوادور و پرو) شروع به درخواست ارائه پاسپورت برای ورود نمودند (علاوه بر ۶ کشوری که سابق بر این تقاضا می‌کردند). البته این اتفاق برای جمعیت نیکاراگوئه‌ای که به کاستاریکا می‌گریزند، رخ نداد.

این تحولات سیاستی نشانگر فشارهای داخلی درون بسیاری از این کشورها برای کنترل جریان‌های ورودی درون بسیاری از این کشورها بوده که باعث شده است آنها تعهداتی را که در توافقات منطقه‌ای پذیرفته بودند، زیر پا بگذارند. در کشورهای میزبان عمده، جوامع میزبان به‌طور روزافزونی نگران‌اند که شاید مهاجرت موجب آسیب رساندن به اقتصاد آن‌ها و کاهش دسترسی‌شان به خدمات اجتماعی گردیده و بسیاری نیز بیان کرده‌اند که نیاز به اقدامات سخت‌گیرانه‌تری در مرزها وجود دارد. در هر حال، دولت‌ها عموماً به دلیل همین نگرانی‌های داخلی، محدودیت‌هایی را برای ورود مهاجران قرار داده‌اند.

جدول ۱۰: شرایط ورود برای ونزوئلایی‌ها در کشورهای مورد بررسی: مقایسه بین سال‌های ۲۰۱۵ و ۲۰۱۹

کشور	نیاز به ویزا پیش از ورود؟		نیاز به پاسپورت پیش از ورود؟		آیا پاسپورت منقضی شده ونزوئلایی پذیرفته می‌شود؟ (دسامبر ۲۰۱۹)
	پایان ۲۰۱۵	دسامبر ۲۰۱۶	پایان ۲۰۱۵	دسامبر ۲۰۱۶	
آرژانتین	خیر	خیر	خیر	خیر	بله مدرک هویت ملی و پاسپورت‌هایی که تا دو سال پیش منقضی شده باشند
برزیل	خیر	خیر	خیر	خیر	بله پاسپورت‌های که تا پنج سال گذشته منقضی شده‌اند
شیلی	خیر	بله	بله	بله	بله پاسپورت‌هایی که از ۲۰۱۳ تا ۱۸ آوریل ۲۰۲۱ منقضی شده باشند
کلمبیا	خیر	خیر	بله	بله	بله پاسپورت‌های که تا دو سال گذشته منقضی شده‌اند
کاستاریکا	خیر	خیر	بله	بله	خیر، اما پاسپورت را یک روز پس از انقضاء می‌پذیرد
اکوادور	خیر	بله	خیر	بله	خیر
گویان	بله	خیر	بله	خیر	خیر
مکزیک	خیر	خیر	بله	بله	خیر
پرو	خیر	بله	خیر	بله	بله پاسپورت‌هایی که پیش از اوت ۲۰۱۸ منقضی شده باشند تا ۲۸ اوت ۲۰۲۳ پذیرفته می‌شوند و پاسپورت‌هایی که از ۲۸ اوت ۲۰۱۸ منقضی شده باشند تا پنج سال پس از انقضاء پذیرفته می‌شوند
ترینیداد و توباگو	خیر	بله	بله	بله	خیر
اروگوئه	خیر	خیر	خیر	خیر	خیر

در ماه ژوئن و جولای ۲۰۱۹، چهار کشور یکی پس از دیگری شرایط جدید را برای ویزا اعلام و اعمال کردند: پرو در ۶ ژوئن اعلام کرد که ونزوئلایی‌ها از ۱۵ ژوئن باید ویزا ارائه نمایند؛ ترینیداد و توباگو از ۱۷ ژوئن شروع

به تقاضای ویزا از ونزوئلایی‌ها کرد؛ شیلی امکان ورود توریستی بدون ویزا را از ۲۲ ژوئن برای ونزوئلایی‌ها لغو کرد؛ اکوادور نیز در ۲۵ ژوئن اعلام کرد که از ابتدای ۲۵ اوت از ونزوئلایی‌ها خواهد خواست که ویزا ارائه دهند.

جدول ۱۱: شروط ویزا برای ونزوئلایی‌ها از میانه سال ۲۰۱۷ تا پایان سال ۲۰۱۹ بر اساس کشور

کشور	تاریخ اعمال	ویزاهای مورد استفاده ونزوئلایی	محل ثبت نام	مدارک لازم	هزینه
پاناما	۱ اکتبر ۲۰۱۷	ویزای چند بار ورود	کاراکاس، ونزوئلا	<ul style="list-style-type: none"> - کپی از دو نوع مدرک هویتی، شامل پاسپورت - رزرو هتل و برنامه سفر - مدرک تمکن مالی (حداقل ۵۰۰ دلار آمریکا) 	۵۰ دلار آمریکا
پرو	۱۵ ژوئن ۲۰۱۹	ویزای بشردوستانه	کاراکاس و پورتو اورداز، ونزوئلا؛ بوگوتا، مدلین و لسیتیا کلمبیا؛ کوئینکا، گویاکوئیل، کوییتو، ماچالا و لوجا، اکوادور	<ul style="list-style-type: none"> - پاسپورت - مدرک عدم سوءسابقه رسمی از ونزوئلا - کپی مدرک ملی هویتی - برای کودکان مدرک اجازه خروج از کشور 	رایگان
ترینیداد و توباگو	۱۷ ژوئن ۲۰۱۹	ویزای توریستی / کسب و کار	کاراکاس و ونزوئلا	<ul style="list-style-type: none"> - پاسپورت - کپی مدرک ملی هویتی - نامه کارفرما - اعلامیه بانکی - کپی رزرو پرواز و هتل - کپی گواهی تولد برای کودکان زیر ۱۷ سال 	نامشخص
شیلی	۲۲ ژوئن ۲۰۱۹	ویزای توریستی، ویزای مسئولیت دموکراتیک	دفتر کنسولی شیلی در هر کشور	<ul style="list-style-type: none"> ویزای توریستی: - پاسپورت - مدرک تمکن مالی 	۵۰ دلار آمریکا

				ویزای مسئولیت دموکراتیک: - پاسپورت - گواهی عدم سوءسابقه - مدرک سفر از کشوری که تقاضا در آن ثبت شده است	۳۰ دلار آمریکا
اکوادور	۲۶ اوت ۲۰۱۹	ویزای بشردوستانه	کاراکاس، ونزوئلا؛ بوگوتا، کلمبیا؛ لیما، پرو.	- پاسپورت - گواهی عدم سوءسابقه از ونزوئلا	۵۰ دلار آمریکا

کلمبیا، کشوری که با بیشترین تعداد از ونزوئلایی‌ها مواجه بوده، اگرچه از ونزوئلایی‌ها تقاضای ویزا می‌کند (معتبر یا منقضی شده)؛ اما به ونزوئلایی‌هایی که در منطقه مرزی زندگی می‌کنند این امکان را داده که تقاضای کارت عبور و مرور مرزی^۱ را نمایند که تنها شرط آن ارائه کارت ملی است.

۴-۵-۲- رویکردهای متغیر به تنظیم‌گری مهاجرت

تسهیل مهاجرت ایمن و با قاعده مهاجران ونزوئلایی و نیکاراگوئه‌ای، نخستین گام در امکان دادن به آن‌ها برای دسترسی به وضعیت قانونی است. بیشتر کشورهای میزبان در منطقه آمریکای لاتین و کارائیب، پیش از ورود موج گسترده ونزوئلایی‌ها، زیرساخت‌های لازم برای رسیدگی به مهاجرت بشردوستانه را نداشتند، حتی اگر قوانین آن‌ها چنین مواردی را پوشش می‌داده است. همچنین بیشتر آن‌ها سیستم‌های پناهندگی به نسبت توسعه نیافته‌ای داشتند. به منظور مواجهه با مهاجران ونزوئلایی، کشورهای بسیاری به مسیرهای از پیش موجود برای ارائه وضعیت قانونی مهاجرت روی آورده و یا واحدهای اقدام ویژه و جایگزین‌های موقتی را ترتیب داده‌اند.

از آنجایی که بیشتر کشورهای منطقه، به جز آرژانتین و اروگوئه، مسیرهای مخصوص ویزایی برای ونزوئلایی‌ها نداشتند، لاجرم بعضی از آن‌ها مجوزهای ویژه‌ای را برای تنظیم‌گری و قانونمند کردن وضعیت آن‌ها ترتیب دادند. با چنین مجوزهایی، کلمبیا و پرو به تنهایی به بیش از یک میلیون نفر از مهاجران که در غیر این صورت ممکن بود در برزخ قانون در حالت تعلیق قرار گیرند، رسیدگی قانونی کردند. برزیل هم تقریباً به همه ونزوئلایی‌هایی که بدون ویزا به کشور آمدند، وضعیت قانونی اعطا کرد. همچنین اکوادور یک برنامه تنظیم‌گری

1. Border Mobility Card (Tarjeta de Movilidad Fronteriza یا TMF)

را در اکتبر ۲۰۱۹ آغاز کرد و ترینیداد و توباگو برنامه‌هایی در مقیاس کوچک‌تر در ماه می و ژوئن ۲۰۱۹ کلید زدند. در نهایت نیز بعضی از کشورها برنامه‌هایی را طراحی کردند که جمعیتی ویژه را هدف می‌گیرد. برای مثال، کاستاریکا یک برنامه تنظیم‌گری مبتنی بر کار^۱ را در نوامبر ۲۰۱۹ برای کارگران کشاورزی شروع کرد که بیشتر آنان نیکاراگوئه‌ای بودند، در حالی که کلمبیا برنامه‌ای را برای افراد مشغول در بخش رسمی اقتصاد ترتیب داد و می‌خواست برنامه‌ای را برای آنهایی سامان دهد که در مدارس شرکت کرده‌اند.

این برنامه‌های تنظیم‌گری از لحاظ موقت/ دائمی بودن و میزان پوشش درجات و سطوح مختلفی دارند. به جز مورد برزیل و پرو، تعداد اندکی از کشورها مسیرهایی برای دستیابی به مجوز اقامت دائم ترتیب داده‌اند؛ بنابراین نیازی فوری از این منظر وجود دارد که مسیرهایی را برای آینده پیش‌بینی نموده و به پرسش‌های طولانی‌مدت‌تر پاسخگو باشند- مثلاً اینکه مهاجران در صورت منقضی شدن وضعیت قانونی خود چه گزینه‌های خواهند داشت- چراکه روزبه‌روز بیشتر مشخص می‌شود که بیشتر مهاجران ونزوئلایی و نیکاراگوئه‌ای قادر نخواهند بود به زودی به کشور اصلی خود بازگردند.

جدول ۱۲: نسبت ونزوئلایی‌ها از کل آن‌هایی وضعیت قانونی ویژه دارند؛ کشورهای منتخب؛ از میانه تا پایان ۲۰۱۹

کشور	ونزوئلایی‌های دارای این وضعیت نسبت به جمعیت کل ونزوئلایی-های آن کشور	تعداد ونزوئلایی‌های دارای این وضعیت قانونی	نوع وضعیت / مجوز قانونی
کلمبیا	٪۳۷	۵۹۸۰۰۰	مجوز اقامت ویژه PEP
پرو	٪۴۹	۴۲۰۰۰۰	مجوز اقامت موقت PTP
اکوادور	٪۴	۱۵۰۰۰	ویزای استثنائی برای موارد بشردوستانه
برزیل	٪۴۳	۹۷۰۰۰	مجوز اقامت موقت
ترینیداد و توباگو	٪۷۹	۱۷۰۰۰	مجوز معافیت ۶ ماهه کاری

۴-۶- کلمبیا: کشوری که نوآورانه عمل می‌کند اما آینده‌ای نامطمئن دارد

از بعضی جنبه‌ها پاسخ کلمبیا به بحران مهاجرت، یکی از نوآورانه‌ترین برنامه‌های تنظیم‌گری کلان^۲ در جهت ارائه وضعیت قانونی به مهاجران ونزوئلایی بوده است. کلمبیا در اوت ۲۰۱۷ شروع به صدور مجوز ویژه اقامتی^۳ یا PEP برای ونزوئلایی‌هایی کرد که به صورت قانونی وارد شدند. نخستین دور از PEP ونزوئلایی‌هایی را پوشش

1. Work-based regularization program
2. Mass regularization program
3. Special Stay Permit (Permiso Especial Permanencia)

می‌داد که پیش از ۲۸ جولای ۲۰۱۷ بدون پاسپورت وارد این کشور شدند. با تداوم مهاجرت ونزوئلایی‌ها، دولت کلمبیا شش دور دیگر از برنامه PEP را ارائه کرد که سه تای آنها برای تضمین محافظت از هزاران مهاجر در سطحی گسترده کافی بودند (یکی از آنها همچنان ادامه دارد).

یکی از جنبه‌های پاسخ کلمبیا، تأسیس «اداره ثبت نام مهاجران ونزوئلایی»^۱ یا RAMV بود. مقامات امور مهاجرتی، از ونزوئلایی‌ها خواستند تا بین آوریل تا ژوئن ۲۰۱۸ ثبت نام کرده و شروع به جمع‌آوری اطلاعات در مورد اندازه و ویژگی‌های این جمعیت کردند. در انتهای سال ۲۰۱۸، دولت اعلام نمود آن‌هایی که ثبت نام کرده‌اند، مشمول برنامه PEP خواهند بود. بنابراین نه تنها دولت قادر شد که وضعیت بیش از ۲۸۰ هزار مهاجر را به صورت قانونی تعیین و قاعده‌مند نماید بلکه توانست داده‌هایی گسترده را در مورد ۴۲۴ مهاجر بی‌قاعده و غیرقانونی گردآوری کند.

با این حال ونزوئلایی‌های که به صورت غیرقانونی به این کشور پس از ۸ ژوئن ۲۰۱۸ وارد شدند، تقریباً هیچ‌گونه دسترسی به فرایند قانونی شدن تا زمان اجرای «مجوز ویژه اقامتی برای ارتقاء رسمی‌سازی»^۲ یا PEPFF در ۲۸ ژانویه ۲۰۲۰ وجود نداشت. PEPFF به ونزوئلایی‌های ۱۸ سال به بالا اجازه می‌دهد که پیشنهاد استخدام رسمی داشته و بتوانند اجازه کار موقت برای طول دوره قرارداد خود داشته باشند. مقامات ونزوئلا اعلام کرده‌اند که برنامه دیگری را برای نسخه‌ای از PEP برای ونزوئلایی‌هایی خواهند داشت که تحصیل کرده‌اند.

البته یکی از کمبودهای PEP، وضعیت موقت بوده که مدت آن دو سال است (و در مورد PEPFF کمتر)، بدون این امکان که بتوان آن را به ویزای دائم منتقل کرد. گرفتن اقامت در کلمبیا نیازمند سپری کردن ۵ سال حضور است؛ اما آن‌هایی که PEP دارند، نمی‌توانند زمانی که در کلمبیا می‌گذرانند را برای کسب اقامت و تبدیل آن به وضعیت اقامت دائمی به حساب آورند. همچنین به‌طور روزافزونی مشخص می‌شود که بیشتر مهاجران ونزوئلایی حتی اگر مایل به اقامت دائم نباشند، احتمالاً برای مدت زمانی طولانی در کلمبیا خواهند ماند. در واقع دولت کلمبیا برآورد می‌کند که ۷۰ درصد مهاجران ونزوئلایی، حداقل دو یا چند سال آینده را در کلمبیا خواهند ماند که البته احتمالاً یک برآورد محافظه‌کارانه است؛ در حالی که دولت PEP را تمدید، به‌روز و مهیا کرده و در حال حاضر همه امکانات موجود برای کسب اقامت برای مهاجران، موقتی است.

همچنین ذکر این نکته اهمیت دارد که توجه داشته باشیم کلمبیا به‌طور همزمان در حال تجربه چالش مرتبط با مهاجرت دیگری نیز بوده است: بازگشت بیش از ۵۰۰ هزار کلمبیایی که در ونزوئلا زندگی می‌کردند و بعضی از آنها برای دهه‌ها و همچنین بحران و ورشکستگی اقتصادی سال ۲۰۱۴ آنجا بوده‌اند. در حالی که این

1. Administrative Registry of Venezuelan Migrants (Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos)
2. Special Stay Permit for the Promotion of Formalization (Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización, PEPFF)

کلمبیایی‌ها دارای مدارک شهروندی برای استقرار مجدد خود در کلمبیا نیستند. دولت منابعی را جهت کمک به آن‌ها برای تسهیل کارهای اداری ضروری و دسترسی به امکانات نظام سلامت و بهره‌مندی از کارت ملی تخصیص داده است.

۴-۷- پرو: اقامت دائم را اعطاء می‌کند اما مسیر را به روی مهاجران جدید بسته است

پرو برنامه تنظیم‌گری خود را پیش از کلمبیا شروع کرد و تا حد زیادی به مراتب سخاوتمندانه‌تر از برنامه کلمبیا بود از جمله و به‌طور خاص به شرکت‌کنندگان اجازه می‌داد تا پس از یک سال به وضعیت اقامت بلندمدت دست یابند؛ اما اکنون این برنامه متوقف شده است و نشانه‌ای از اینکه دولت برنامه تنظیم‌گری دیگری را در کوتاه‌مدت یا میان‌مدت در نظر گرفته باشد، وجود ندارد.

ونزوئلایی‌ها می‌توانستند برای «مجوز اقامت موقت پرو»^۱ یا PTP از ۲ فوریه ۲۰۱۷ تا ۳۱ دسامبر ۲۰۱۸ اقدام کنند. این برنامه اقامت موقت یک ساله‌ای را به ونزوئلایی‌هایی ارائه می‌کرد که پیش از ۱ نوامبر ۲۰۱۸ به کشور وارد شده بودند. برخلاف کلمبیا، دولت پرو این مجوز را به مهاجران آینده نیز ارائه نمود؛ بدین معنا که این تاریخ برای کسانی بود که تا زمان اعلام برنامه، وارد نشده بودند. این مسئله به ونزوئلایی‌ها اجازه داد که بتوانند بهتر تصمیم‌گیری کنند که به کجا مهاجرت نموده و دقیقاً به همین دلیل است که پرو دومین میزبان بزرگ جمعیت ونزوئلایی‌ها بوده و پس از کلمبیا در رتبه دوم قرار دارد.

بنابراین حداقل ۳۵۰ هزار مهاجر ونزوئلایی از همان تاریخ نوامبر ۲۰۱۸ وارد شدند. مسیر مشخصی برای این جمعیت تازه از راه رسیده برای قانونی نمودن وضعیتشان وجود ندارد. همچنین به نظر می‌رسد که در آینده نیز دوره‌های جدیدی از PTP وجود نخواهد داشت، چراکه دولت نگران است که قانونی کردن عمده ممکن است منجر به واکنش‌های منفی بیگانه‌هراسانه بین بومی‌های پرویی شود. در طول سال ۲۰۱۹، بیگانه‌هراسی نسبت به ونزوئلایی‌ها در پرو افزایش یافته است که بخشی از آن ناشی از برجسب‌زنی‌های رسانه‌ای بر ونزوئلایی‌ها به عنوان «مجرم» بوده و همین مسئله در مواردی باعث حمله به جمعیت مهاجر ونزوئلایی شده است.

همچنان آن‌هایی که می‌توانستند PTP را به دست آورند، به مسیری برای دستیابی به اقامت بلندمدت دست یافته‌اند. سی روز پیش از آنکه PTP آن‌ها منقضی شود، آن‌ها می‌توانند برای «وضعیت اقامتی مهاجران ویژه»^۲ ثبت نام نمایند که به دفعات نامحدودی می‌تواند تمدید شود. تا ماه مارس ۲۰۱۹، سی هزار ونزوئلایی به این وضعیت قانونی دست یافته‌اند. همچنین مسیری ویژه نیز برای تسریع اقامت بلندمدت برای مهاجران و به‌طور خاص آن‌هایی که آسیب‌پذیرند، طراحی شده است (قربانیان قاچاق و آن‌هایی که بیماری‌های مزمن دارند).

1. Peru's Temporary Stay Permit (Permiso Temporal de Permanencia)
2. Special Migrant Residency Status

پس از آنکه این تقاضاها توسط مقامات آموزش دیده ویژه ارزیابی و تأیید گردد، متقاضیان می‌توانند کارت اقامت دریافت کنند. تا سپتامبر ۲۰۱۹، ۶۰ هزار ونزوئلایی به این طریق توانسته‌اند اقامت را به دست آورند.

بنابراین پرو از طریق PTP مسیرهایی برای بقاء ۴۲۰ هزار ونزوئلایی ترتیب داده است. با این حال، گزینه‌هایی اندک حتی برای وضعیت موقت، برای آن‌هایی در نظر گرفته شده که نتوانستند به مجوز دست یابند. از این منظر، پرو و کلمبیا رویکردهایی متضاد را به کار بسته‌اند: در حالی که پرو راه‌حلی دائمی برای جمعیتی ثابت از افرادی که در آغاز وارد شده‌اند را ارائه کرده است، کلمبیا مسیری را برای اقامت دائمی در نظر نگرفته، اما همچنان مسیرهایی را برای تنظیم‌گری و قانونی کردن مهاجران تازه‌وارد در نظر می‌گیرد. اکوادور اولین طرح خود برای تنظیم‌گری ویژه برای برخی از ونزوئلایی‌ها را بنا می‌گذارد.

پس از سال‌ها مقاومت در برابر ایده خلق یک برنامه تنظیم‌گری ویژه برای مهاجران ونزوئلایی، دولت اکوادور در سپتامبر ۲۰۱۹ شروع به ثبت نام ونزوئلایی‌ها در پروسه‌ای کرد که به بخشی از آن‌ها اجازه می‌داد که به وضعیت قانونی دست یابند. پروسه ثبت نام همچنین به مقامات این امکان را می‌دهد که به تعداد مهاجران ونزوئلایی در کشور و ویژگی‌های آن‌ها از جمله وضعیت قانونی، موقعیت اجتماعی-اقتصادی و رزومه و سابقه تحصیلی و کاری آن‌ها پی ببرند. تا اواسط ژانویه ۲۰۲۰، ۱۸۳ هزار ونزوئلایی ثبت نام کردند. از ۲۶ اکتبر ۲۰۱۹ تا ۳۱ مارس ۲۰۲۰، ونزوئلایی‌هایی که به کشور از طریق مسیرهای قانونی پیش از ۲۶ جولای ۲۰۱۹ وارد شده بودند و آن‌هایی که ۵۰ دلار آمریکا می‌پرداختند، می‌توانستند ویزای بشردوستانه دریافت نمایند. در میانه ژانویه ۲۰۲۰، حدود ۱۵ هزار ونزوئلایی به این ویزا دست یافتند. با این حال مهاجرانی که به صورت غیرقانونی به کشور وارد شدند، واجد شرایط بهره‌مندی از این فرایند نیستند؛ مقامات اعلام کرده‌اند که ممکن است در آینده مسیری برای بررسی وضعیت این جمعیت و قانونی کردن آن‌ها در نظر بگیرد.

در گذشته، فرایند ثبت‌نام و تنظیم‌گری، دستیابی به وضعیت قانونی در اکوادور به نسبت دشوار بود، به‌ویژه زمانی که با فرصت‌های موجود در کلمبیا و پرو آن را مقایسه کنیم. قابل دسترس‌ترین ویزا برای ونزوئلایی‌ها، یعنی ویزای UNASUR^۱ یا همان ویزای اتحادیه کشورهای آمریکای جنوبی بود که ۲۵۰ دلار آمریکا هزینه داشت. با وجود هزینه و شرایط تهیه یک پاسپورت معتبر، حدود ۶۶ هزار ونزوئلایی توانستند تا ماه مه ۲۰۱۹ به ویزای UNASUR دست یابند.

1. Union of South American Nations

۴-۸- برزیل همچنان درهای خود را به روی مهاجران گشوده نگاه داشته است

برزیل نمونه استثنایی در میان آن دسته کشورهای منطقه است که مسیرهای مهاجرتی ویژه برای ونزوئلایی‌ها ترتیب داده‌اند؛ چراکه این کشور همچنان گزینه‌های اقامتی موقت ویژه را که از سال ۲۰۱۷ بنا نهاده بود، ارائه می‌دهد. دولت برزیل به جای آنکه این طرح را محدود به مهاجرانی کند که پیش از آن تاریخ خاص به صورت قانونی وارد شده باشند، این امکان را در اختیار همه ونزوئلایی‌ها قرار می‌دهد که وارد شده و نوعی از مدارک هویتی را به همراه خود داشته است.

علاوه بر این در مارس ۲۰۱۸، دولت شروع به ارائه نوعی خاص از اقامت موقت به ونزوئلایی‌ها کرد تا آن‌ها بتوانند برای اقامت دائمی - سه ماه پیش از آنکه اقامت موقت آن‌ها منقضی شود - تقاضا نمایند. این فرصت در عمل تنها برای ونزوئلایی‌هایی فراهم است که یک کار در اقتصاد رسمی پیدا کرده باشند؛ چراکه متقاضیان اقامت دائم باید ثابت کنند که یک منبع قانونی درآمد دارند. با این حال، ونزوئلایی‌هایی که نتوانند چنین مدرکی ارائه کنند، ظاهراً اجازه دارند که مجوز اقامت دائم خود را به دفعات نامحدودی تمدید نمایند.

اگرچه برزیل توانسته است به ارائه مجوز اقامت موقت به ونزوئلایی‌ها ادامه دهد، دیگر کشورهای میزبان باید ارزیابی نمایند که آیا این رویکرد برای آن‌ها مناسب است یا خیر. به این دلیل که برزیل میزبان مهاجران ونزوئلایی کمتری نسبت به سایر کشورهای میزبان عمده همچون کلمبیا بوده است؛ هرچند که کلمبیا با ونزوئلا هم‌مرز است. با این حال، دیگر کشورهای میزبان می‌توانند از ثبات و تمرکز بلندمدت تلاش‌های برزیل در برنامه‌ریزی استراتژی آینده خود درس‌هایی بیاموزند.

۴-۹- ترینیداد و توباگو مهاجران را می‌پذیرد، اما با مزایای اندک

اگرچه ترینیداد و توباگو سیاست‌های مهاجرتی و ادغام به نسبت سخت‌گیرانه‌ای دارد، با این حال باید با این واقعیت نیز مواجه شد که تنها هفت مایل با ساحل ونزوئلا فاصله دارد که مسیری کوتاه است و به راحتی با قایق طی می‌شود. در سال‌های اخیر، ورود غیرقانونی ونزوئلایی‌ها افزایش یافته است. مسیر دستیابی به اقامت قانونی تنها برای تعداد اندکی از این مهاجران باز بوده و این کشور نظام پناهجویی هم ندارد.

در آوریل ۲۰۱۹، دولت اعلام کرد که یک فرایند ثبت نام دو هفته‌ای از ۳۱ مه تا ۱۴ ژوئن ۲۰۱۹ برای مهاجران ونزوئلایی که وضعیت غیرقانونی دارند را آغاز خواهد کرد. متقاضیانی که موفق شوند، مجوزی ۶ ماهه برای کار دریافت کنند، یک‌بار و با تأیید اداره مهاجرت قابل تمدید است. بیش از ۱۶۵۰۰ ونزوئلایی در این پروسه ثبت نام کردند. با این حال، آمار معتبری برای تعداد کلی ونزوئلایی‌هایی که در ترینیداد و توباگو زندگی می‌کنند در دسترس نیست؛ بنابراین فهم میزان فراگیری این فرایند دشوار است.

در حالی که تصمیم‌ترینیداد و توپاگو برای تقبل فرایند ثبت نام به خصوص به عنوان یک جزیره کوچک با تجربه اندک در مواجهه با مهاجران عمده، قابل ستایش است؛ اما به نظر می‌رسد تأثیرات بلندمدت آن محدود خواهد بود. دارندگان مجوز راهی به اقامت دائمی ندارند و به نظر نمی‌رسد که دولت نیز بخواهد آن را به بیشتر از یک سال برساند. کوتاه بودن این مدت زمان با بی‌اعتمادی دولت به مهاجران ونزوئلایی ترکیب شد- به خصوص پس از حادثه ۲۰۱۸ که طی آن، ۸۲ ونزوئلایی که توسط کمیساریای عالی حقوق بشر پناه‌جو شناخته می‌شدند، اخراج گردیدند- و چنان‌که گفته می‌شود، موجب امتناع بعضی از مهاجران از ثبت نام و ارائه اطلاعاتشان به دولت گردید. با وجود آنکه ثبت نام با اجازه کار همراه می‌شد، دیگر مزایای آن محدود بود؛ مثلاً کودکانی که والدینشان قانونی شده‌اند همچنان از شرکت در مدارس محروم بودند مانند زمانی که قانونی نبودند؛ بنابراین، در حالی که فرایند ثبت نام یک گام مهم بود، تأثیرات بلندمدت آن همچنان نامشخص است.

۴-۱۰- آرژانتین و اروگوئه مسیرهای آسانی را برای اقامت فراهم کرده‌اند

ونزوئلایی‌ها عموماً تحت پوشش توافقنامه‌های جابه‌جایی منطقه‌ای همچون مرکوسور و CARICOM نیستند. آرژانتین و اروگوئه موارد استثناء محسوب می‌شوند. هر دو این دولت‌ها ویزای مرکوسور را به ونزوئلایی‌ها همچون دیگر ملل آمریکای جنوبی ارائه می‌کنند؛ با وجود آنکه ونزوئلا از این پیمان در سال ۲۰۱۶ تعلیق شد.

در آرژانتین، مهاجران ونزوئلایی می‌توانند با ارائه این مدارک ویزای اقامتی موقت دوساله، تحت توافق جابجایی مرکوسور دریافت نمایند: کارت ملی یا پاسپورت، مدارک نشان‌دهنده ورود قانونی به کشور، مدارکی که نشان‌دهنده عدم سوءسابقه در آرژانتین و هر جای دیگری که بیش از یک سال در سه سال گذشته مقیم بوده‌اند و همچنین مدرک اقامت در آرژانتین. با ورود مهاجران بیشتر به آرژانتین، زمان انتظار برای دریافت ویزا نیز بیشتر شده و به سه ماه در جولای ۲۰۱۹ رسیده است.

در اروگوئه، ونزوئلایی‌ها می‌توانند ویزای اقامت دائم را تحت توافق جابجایی مرکوسور به دست آورند. بدین منظور آن‌ها باید این مدارک را ارائه نمایند: کارت ملی یا پاسپورت، مدرکی که اثبات‌کننده عدم سوءسابقه در کشورهای باشد که بیش از ۶ ماه در پنج سال اخیر در آن اقامت داشته‌اند و همچنین مدرک واکسیناسیون. این فرایند در بیشتر موارد آسان است، کودکان در صورتی که تأیید هر دوی پدر و مادر خود را نداشته باشند از دستیابی به اقامت در اروگوئه منع می‌شوند. این شرط در ابتدا با هدف جلوگیری از کودکان‌ربایی توسط هر یک از والدین و گریختن به اروگوئه وضع شد؛ اما در ادامه مشکلاتی را برای والدین بدون همسر و همچنین مواردی که کل خانواده ونزوئلا را ترک کرده و والدین به کشورهای متفاوتی سفر کرده باشند، ایجاد نمود.

در حالی که آرژانتین و اروگوئه همچنان به آسان‌گیری به ونزوئلایی‌هایی که می‌توانند اقامت قانونی بگیرند ادامه می‌دهند، ذکر این نکته نیز مهم است که هر دوی این کشورها میزبان تعداد ونزوئلایی‌های کمتری نسبت به کشورهای با اندازه مشابه بوده‌اند (۱۴۵ هزار نفر در آرژانتین و ۱۴ هزار نفر در اروگوئه در پایان ۲۰۱۹)؛ این مهاجران همچنین تحصیلات بالاتری نسبت به آن‌هایی دارند که به کشورهای نزدیک‌تر به ونزوئلا مهاجرت کرده‌اند. علاوه بر این، هر دو کشور سابقه‌های طولانی در مهاجرت دارند که ممکن است همین مسئله آن‌ها را برای تطبیق با موج‌های ورودی جدیدتر آماده کرده باشد. استفاده از ویزای مرکوسور می‌تواند مسیری باشد که سایر کشورها نیز از آن بتوانند بهره ببرند، چراکه بیشتر آن‌ها عضو این توافق بوده که بخشی از آن هم مسئله ویزا را پوشش می‌دهد.

۴-۱۱- بحران پناهجویان بوسنیایی و پاسخ‌های سیاستی کشورهای میزبان

۴-۱۱-۱- ضرورت مطالعه و زمینه تاریخی

در این بخش از مطالعات موردی، به بررسی بحران پناهجویان بوسنیایی و پاسخ‌های سیاستی کشورهای میزبان می‌پردازیم. با توجه به ماهیت پژوهش حاضر، هدف از انتخاب این مورد مطالعاتی شباهت‌های آن با سابقه ایران در میزبانی مهاجران افغانستانی است. مطالعه این مورد، با وجود همه تفاوت‌ها به ما این امکان را می‌دهد که پی ببریم در رخدادهای مهاجرتی مشابه کشورهای مختلف چه موضع سیاستی را اتخاذ کرده‌اند و این جهت‌گیری‌های متفاوت چه نتایجی را به دنبال داشته است. نکته مهم دیگر، تحول و انعطاف/عدم انعطاف نظام سیاست‌گذاری کشورها است. این مورد به نوبه خود تا حدی می‌تواند نشان دهد که درنهایت کدام جهت‌گیری سیاستی می‌تواند مناسب‌تر باشد.

با توجه به گستره بحران پناهجویان بوسنیایی، پرداختن به زمینه‌های تاریخی این بحران و وضعیتی که مهاجران در بدو ورود با آن مواجه بودند شرایط را بیش از پیش برای خواننده روشن می‌کند. جنگ بوسنی - که در میان قومیت‌های مختلف در کشور فعلی بوسنی و هرزگوین جاری بود- بین آوریل ۱۹۹۲ تا دسامبر سال ۱۹۹۵ و دستیابی به توافق دایتون جریان داشت.^۱ پس از فروپاشی یوگسلاوی، صرب‌های بوسنی نتیجه فراندوم جدایی آنچه از بوسنی باقیمانده بود را نپذیرفتند. نسل‌کشی علیه مسلمانان بوسنیایی و کروات‌های کاتولیک سریعاً به یک جنگ تمام عیار بدل شد. بر اساس یک برآورد تعداد کشته‌شدگان و مفقودین، حداقل ۸۹۱۸۶ یا معادل ۲ درصد از جمعیت بوسنی و هرزگوین بود.^۲ در این میان بوسنیایی‌ها بیشترین رنج را متحمل شدند و تعداد

1. Dayton Agreement

2. J. Zwierzchowski, E. Tabeau: The 1992-95 War in Bosnia and Herzegovina: Census-based Multiple System Estimation of Casualties' Undercounting. Conference Paper for the International Research Workshop on 'The

کشته‌شدگان و مفقودین آن ۵۷۹۹۲ نفر برآورد شده که ۳,۱ درصد از کل جمعیت آن‌ها بود. حدود یک میلیون نفر آواره داخلی شده و حدود ۱,۲ میلیون نفر نیز به عنوان پناهنده جنگی به دیگر کشورها گریختند.^۱ حدود نیمی از بوسنیایی‌های آواره به صربستان و مونته‌نگرو و کرواسی گریخته و نیم دیگر که عمدتاً مسلمان بودند به کشورهای اروپای غربی رفتند.

۴-۱۱-۲- تجربه کشورهای منتخب در قبال پناهندگان بوسنیایی: نمای کلی^۲

در اینجا به تجربه کشورهای اروپایی که بزرگ‌ترین میزبانان آوارگان بوسنیایی بوده‌اند پرداخته می‌شود و همچنین تأکید بیشتری بر روی دو کشور آلمان و اتریش خواهد شد، چراکه این دو به ترتیب میزبان بیشترین تعداد از این آوارگان بودند؛ بنابراین پاسخ پنج کشور در قبال بحران آوارگان بوسنیایی مورد بررسی قرار گرفته تا از این طریق بتوان به امکان مطالعه تطبیقی دست یافت و همچنین از تجربیات این کشورها درس‌هایی استخراج نمود. این پنج کشور عبارت‌اند از: اتریش، دانمارک، آلمان، هلند و سوئد. البته باید توجه داشت که با معیار دیگر، یعنی نسبت تعداد پناهندگان به جمعیت، اتریش و سوئد در جایگاه‌های اول و دوم قرار می‌گیرند. مطالعه تجربه این کشورها از این نظر اهمیت دارد که می‌توان اکنون تبعات سیاست‌های این کشورها را سنجیده و به یک ارزیابی از پیامدهای سیاستی این کشورها در قبال مهاجران بوسنیایی رسیده و همچنین میزان موفقیت این سیاست‌ها را در ادغام آن‌ها سنجید.

در ابتدا ضروری است که نمایی کلی از تعداد مهاجران و توزیع آن در کشورهای منتخب داشته باشیم. جدول ۱۳ به این امر اختصاص یافته و تعداد پناهندگان ثبت شده بوسنی و هرزگوین بین سال‌های ۱۹۹۲ تا ۱۹۹۵ و همچنین درصد آن‌ها از جمعیت این کشورها را نشان می‌دهد.

جدول ۱۳: پناهندگان ثبت شده از بوسنی و هرزگوین در کشورهای منتخب بین سال‌های ۹۵-۱۹۹۲

کشور میزبان	تعداد پناهندگان ثبت شده	تعداد پناهندگان نسبت به جمعیت کشور میزبان (درصد)
آلمان	۳۲۰۰۰۰	۰,۴٪
اتریش	۸۶۵۰۰	۱,۱٪
سوئد	۵۸۷۰۰	۰,۷٪
هلند	۲۲۰۰۰	۰,۱٪
دانمارک	۱۷۰۰۰	۰,۳٪

Global Costs of Conflict', The Households in Conflict Network (HiCN) and The German Institute for Economic Research (DIW Berlin), 1-2 February 2010.

1. M. Valenta, Z. Strabac: The Dynamics of Bosnian Refugee Migrations in the 1990s, Current Migration Trends and Future Prospects, in: Refugee Survey Quarterly, Vol. 32, No. 3, 2013, pp. 1-22.

۲. داده‌های این بخش غالباً متکی بر پروژه‌ای تحقیقاتی است که توسط بنیاد مرکاتور (Mercator Foundation) و ذیل پروژه مدام (MEDAM PROJECT) صورت پذیرفته است.

زمینه‌های سیاسی و اقتصادی و پاسخ کشورهای منتخب

پیش از ورود به بحث پاسخ‌های سیاستی این کشورها مفید است که نگاهی به بستر سیاسی و اقتصادی که این مهاجران به آن وارد شده‌اند، داشته باشیم، چراکه همواره نسبتی را بین شدت و کیفیت پاسخ‌های سیاستی و زمینه از پیش موجود کشورها می‌توان ردگیری کرد.

نمود وضعیت این کشورها را به خوبی می‌توان در رویکرد آنها در قبال پذیرش پناهندگان بوسنیایی ملاحظه کرد. پناهندگان بوسنیایی توانستند در دوره جنگ، محافظت موقت^۱ را در زمان ورود به تمام کشورهای اروپای غربی به دست آورند. برای کشورهای میزبان این تنها راه مواجهه با موج گسترده مهاجران بود؛ بدون اینکه بخواهند نظام‌های مربوط به پناهجویی را اصلاح نموده یا بار بیش از حدی را بر دوش آن بگذارند. با این حال آژانس پناهندگان سازمان ملل (UNHCR) نگرانی‌های فزاینده‌ای در قبال این مسئله داشت. این سازمان خواهان تقسیم بار و وظایف کشورهای اروپا در قبال این مهاجران بود. سیاست محافظت موقت اگرچه که به‌ظاهر فرصتی موقتی را در اختیار کشورهای میزبان قرار می‌دهد؛ اما به‌شدت ناموفق بود. نگرانی دیگر این بود که سیاست تضمین اقامت دائمی می‌توانست به معنای تأیید ضمنی این واقعیت باشد که حتی پس از جنگ نیز نیازی به بازگشت وجود نخواهد داشت.

علی‌رغم اجماع موجود بر سر ارائه پناهندگی موقت، تفاوت‌های گسترده از منظر رویکردهای قانونی و نهادی در قبال پناهندگان مذکور بود؛ بنابراین رویکرد کشورها در قبال پناهندگان برای دوره پس از اتمام پناهندگی موقت بسیار متفاوت است و هر کدام از این کشورها، انواع مختلفی از اقامت را به بوسنیایی‌ها اعطا کرده و امکان‌های دسترسی متفاوتی را در زمینه آموزش، مشارکت در بازار کار، حمایت‌های مالی و اقدامات در جهت ادغام، فراهم نمودند. این تفاوت‌ها را به خوبی می‌توان بر اساس نوع اقامت اعطایی، دسترسی به آموزش و بازار کار، سیاست‌های ادغامی و حمایتی و حمایت‌های مالی ارائه شده به پناهجویان، به صورت تطبیقی و به شرح زیر مشاهده کرد:

1. Temporary protection

جدول ۱۴: نوع اقامت اعطایی کشورهای منتخب به پناهندگان بوسنیایی

کشور میزبان	نوع اقامت اعطایی
آلمان	اقامت موقت همراه با بازگرداندن اجباری پناهندگان به کشورشان بلافاصله پس از اتمام جنگ
دانمارک	در ابتدا اقامت کوتاه مدت شش ماهه و قابل تجدید که سپس به پناهندگی دائمی برای بیشترین پناهندگان در سال ۱۹۹۵ تبدیل شد.
اتریش	در ابتدا اقامت موقت که به‌طور ضمنی به اقامت دائمی پس از توافق دایتون بدل شد. بازگرداندن اجباری نیز صورت نگرفت.
هلند	در ابتدا اقامت موقت اعطا شد؛ اما بیشتر آن‌ها وضعیت رسمی پناهندگی دریافت نموده و اقامت دائم را در سال ۱۹۹۳ به دست آوردند.
سوئد	در ابتدا اقامت موقت اعطا شد. در ژوئن ۱۹۹۳ بیشتر پناهندگان بوسنیایی اقامت دائم به دست آوردند.

جدول ۱۵: نوع دسترسی اعطا شده در زمینه آموزش و بازار کار به پناهندگان بوسنیایی در کشورهای منتخب

کشور میزبان	دسترسی به آموزش و بازار کار
آلمان	محدود؛ پناهندگان در رده آخر این نظامات به لحاظ دسترسی قرار داشتند و تنها پس از چهار سال کار یا یک سال آموزش می‌توانستند دسترسی نامحدود را به دست آورند
دانمارک	بسیار محدود؛ در ابتدا دسترسی به بازار کار وجود نداشت؛ اما سپس جزء اولویت‌های این نظام‌ها به حساب آمدند. دسترسی کامل تنها با وضعیت رسمی پناهجویی که در ۱۹۹۵ اعطا شد، به دست آمد. کودکان تا ژوئن ۱۹۹۴ از شرکت در مدارس رسمی محروم بودند.
اتریش	محدود تا ۱۹۹۵ و سپس نامحدود. کودکان امکان شرکت در مدرسه از زمان ورود داشتند.
هلند	دسترسی اندک یا عدم دسترسی به بازار کار در هنگام بررسی فرایند پناهجویی. دسترسی کامل به بازار کار و مدارس به محض دریافت وضعیت پناهندگی قانونی.
سوئد	دسترسی نامحدود به بازار کار از ژوئن ۱۹۹۳؛ دسترسی نامحدود به آموزش.

جدول ۱۶: نوع سیاست‌های ادغامی و حمایتی کشورهای منتخب در قبال پناهندگان بوسنیایی

کشور میزبان	سیاست‌های ادغامی و حمایتی
آلمان	نبود حمایت رسمی یا دسترسی اندک به حمایت‌ها منوط به داشتن وضعیت قانونی ویژه
دانمارک	در ابتدا بسیار محدود؛ سیاست‌های ادغامی در سال ۱۹۹۵ بکار بسته شد.
اتریش	آموزش زبان و مهارت‌های فنی و حرفه‌ای و همچنین ارتقا سطح ادغام اجتماعی و ترویج آن.
هلند	در ابتدا بسیار اندک؛ امکان شرکت در دوره‌های زبان و ادغام به صورت داوطلبانه در ابتدای کار و سپس به شکلی سخت‌گیرانه‌تر.
سوئد	افرادی که اقامت دائم داشتند به صورت خودکار می‌بایست دوره‌های آموزش زبان و مهارتی را می‌گذراندند، اشتغال همراه با یارانه برای پناهندگان و تسهیل ورود به بازار کار.

جدول ۱۷: نوع حمایت مالی کشورهای منتخب از پناهندگان بوسنیایی

کشور میزبان	حمایت مالی
آلمان	دسترسی به اعانه اجتماعی مشابه با بومیان
دانمارک	در ابتدا تنها ارائه امکانات اولیه زندگی در کمپ‌ها؛ سپس ارائه اعانه اجتماعی ^۱ از سال ۱۹۹۵
اتریش	کمک و تأمین مالی برای تأمین امکانات ضروری زندگی و مبالغی اندک برای گذران زندگی
هلند	در ابتدا ارائه امکانات اولیه زندگی؛ ۴۴۵ گیلدر هلند ^۲ برای بهره‌مندی از خدمات اجتماعی. پس از ۱۹۹۳ دسترسی کامل به مزایا و خدمات تأمین اجتماعی ^۳ .
سوئد	دسترسی به اعانه اجتماعی مشابه با بومیان

این مقایسه تطبیقی به خوبی نشان‌دهنده سطح و گستردگی استقبال و گشودگی کشورهای میزبان است. همان‌طور که مشاهده می‌شود سطح استقبال و پذیرش در میان کشورها بسیار متفاوت است، برای نمونه: سوئد فوراً اقامت دائم به پناهندگان بوسنیایی اعطا کرد و تنها کمی پس از ورود، پناهندگان اجازه دسترسی نامحدود به نظام آموزش و مشارکت در بازار کار را داشتند. این کشور همچنین در جهت ادغام پناهندگان اقداماتی چون برگزاری دوره‌های آموزش زبان را در دستور کار قرار داد. در مقابل آلمان هیچ‌گاه نمی‌خواست که میزبان دائمی پناهندگان بوسنیایی باشد و عمده این پناهندگان را به محض پایان جنگ به وطنشان بازگرداند. آن‌ها در آلمان دسترسی اندکی به بازار کار داشتند و اقدامات اندکی در جهت ادغام و حمایت از آن‌ها صورت گرفت. سایر کشورها رویکردی بینابین در قبال پناهندگان داشتند: اتریش، دانمارک و هلند در ابتدا پناهجویان را به صورت موقت می‌پذیرفتند؛ اما در ادامه دسترسی محدودی به بازار کار دادند و سال‌های بعد از آن، اقامت دائمی و دسترسی کامل را فراهم کردند.

سه سال پس از بالا گرفتن جنگ «چهارچوب عمومی توافقنامه صلح بوسنی و هرزگوین»^۴ (که عموماً تحت عنوان توافقنامه دایتون شناخته می‌شود) در سال ۱۹۸۵ به امضای طرفین رسید. بازگشت بوسنیایی‌ها به وطن به‌طور ویژه در توافق دایتون پیش‌بینی شده بود و همه پنج کشور مورد بررسی، اقدامات مختلفی را در جهت تسهیل بازگشت پناهندگان در پیش گرفتند. علی‌رغم وجود و شکل‌گیری توافق دایتون، جنبه نژادی و قومی این جنگ به معنای آن بود که بوسنیایی‌هایی که در داخل آواره شده بودند می‌توانستند و یا نمی‌خواستند به خانه‌شان که در آن در اقلیت بودند بازگردند، چراکه ترس از مورد تعقیب و آزار و اذیت قرار گرفتن داشتند.

1. Social assistance

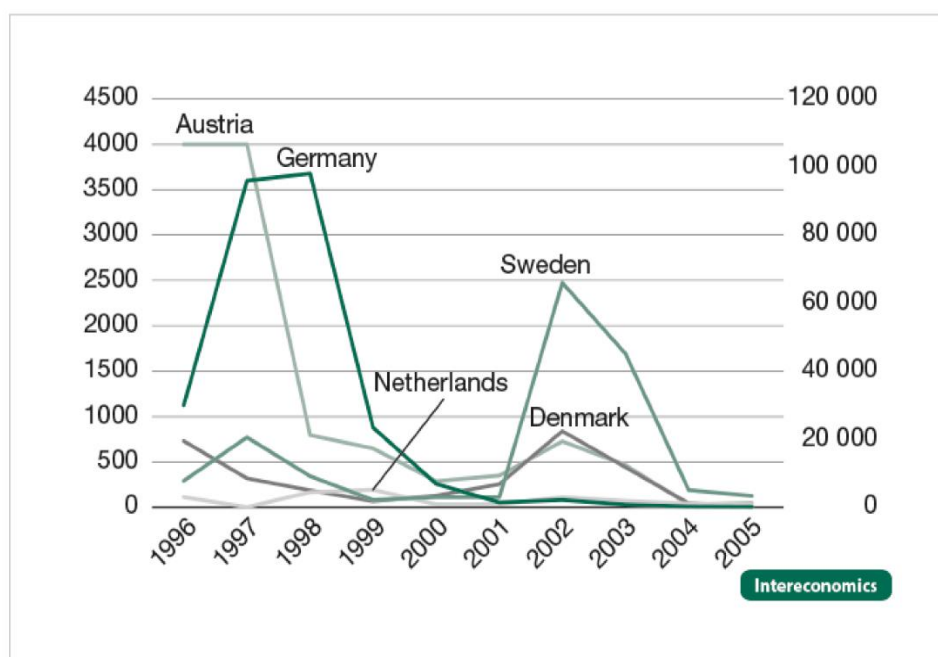
۲. واحد پول هلند پیش از سال ۲۰۰۲ و قبل از تبدیل شدن به یورو.

3. Social security

4. General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina

شرایط اقتصادی آن‌ها نیز بسیار دشوار بود؛ نرخ بیکاری در بین آن‌ها حدود ۴۰ درصد تقریباً برای کل دوره پس از جنگ بود.

بنابراین تا سال ۲۰۰۵ تنها آلمان گروه‌های گسترده‌ای از پناهندگان بوسنیایی را به وطنشان بازگرداند (که در نمودار قابل مشاهده است). بوسنیایی‌ها با جمعیتی زیاد آلمان را ترک کرده (اما در چهار کشور دیگر ماندند)، چراکه به ندرت امکان دستیابی به اقامت دائمی را داشتند.

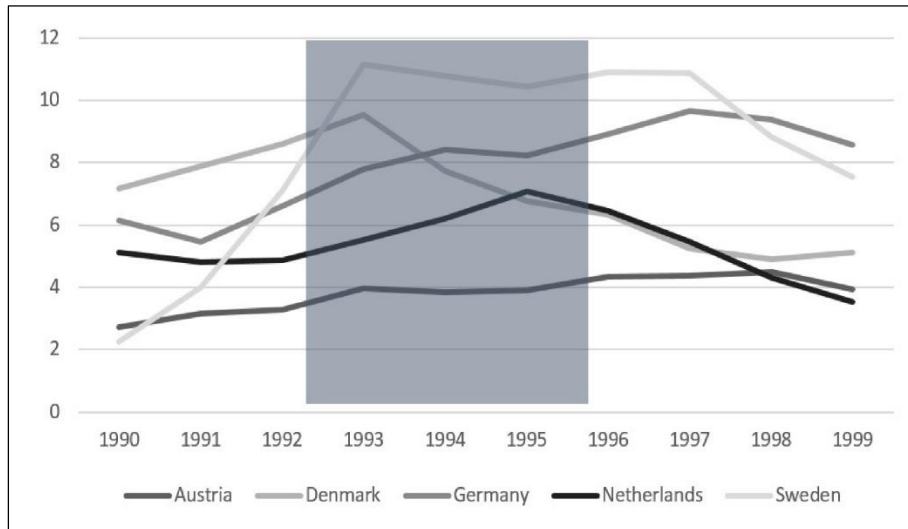


نمودار ۶: تعداد سالانه پناهندگان بازگشته به بوسنی و هرزگوین

بنابراین ده سال پس از توافقنامه دایتون، کمتر از ۱۰ درصد از جمعیت اولیه پناهندگان توانستند در آلمان بمانند. در چهار کشور دیگر مورد بررسی، عمده پناهندگان بوسنیایی به‌طور دائم مقیم کشورهای میزبان شده بودند.

در دوره‌ای که جنگ بوسنی در حال اوج گرفتن بود، محیط اقتصادی در کشورهای میزبان نامطلوب و رو به زوال بود (به‌جز اتریش). رکود جهانی پس از دوشنبه سیاه و سقوط بازار بورس در سال ۱۹۸۷، وضعیت اقتصادی را در انتهای دهه ۱۹۸۰ و آغاز دهه ۱۹۹۰ متأثر نمود. در آن زمان سوئد در حال تجربه پیش‌درآمدی از یک بحران اقتصادی گسترده بود. دانمارک نیز وضعیت مشابهی داشت و نرخ بیکاری بالایی را همچون سوئد تجربه می‌کرد؛ اگرچه در ادامه سال‌های رو به پایان این دهه شرایط این کشور متحول شد و نرخ بیکاری کاهش و نرخ رشد افزایش یافت. هلند و اتریش تقریباً در وضعیت اشتغال کامل بسر می‌بردند و آلمان نیز در آستانه بدل

شدن به کشوری بیمار و درگیر مصائب اقتصادی بود. نمودار ۷ وضعیت کشورهای منتخب را از لحاظ نرخ بیکاری در دوره جنگ بوسنی نشان می‌دهد. این متغیر بدین علت برگزیده و نمایش داده شده که وضعیت بازار کار را که متغیری تعیین‌کننده در پذیرش و ادغام پناهجویان و مهاجران در کشورهای میزبان است، نشان می‌دهد.



نمودار ۷: نرخ بیکاری در دوره زمانی جنگ بوسنی

توجه به این ارقام و نمودار ۷ در ارتباط با وضعیت اشتغال از این رو اهمیت دارد که نخست، متغیرهای اقتصادی همچون نرخ رشد و بیکاری که تحت تأثیر نوسانات شدید کوتاه‌مدت بوده عاملی مهم در تصمیم‌گیری پناهندگان برای انتخاب مقصد است.^۱ با این حال، این متغیرها بر میزان فرصت‌های شغلی در بازار کار برای مهاجران تأثیر می‌گذارد و بر آن فشار مضاعفی وارد می‌کند؛ وضعیتی که با وجود نظام‌های اولویت‌بندی دشوارتر نیز می‌شود. ادغام سریع در بازار کار، عموماً در جهت ادغام اجتماعی در جوامع میزبان ضروری و مهم پنداشته شده‌اند. شرایط بازار کار ضعیف و شانس ضعیف دستیابی به اشتغال می‌تواند نوعی وابستگی به مسیر با توجه به چشم‌اندازهای میان‌مدت و بلندمدت اشتغال برای پناهجویان ایجاد کند.

دوم اینکه، شرایط نامطلوب بازار کار همچنین ممکن است امکان پذیرش مهاجران توسط جوامع میزبان را کاهش دهد؛ به خصوص در بین کارگران بخش‌هایی که به کارگر بامهارت پایین نیاز دارند. این مسئله و نگرش رایج در حالی وجود دارد که شواهد موجود در بریتانیا، اتریش و دانمارک نشان می‌دهند که جریان ورودی

1. E. Neumayer: Asylum Destination Choice – What Makes Some West European Countries More Attractive Than Others?, in: European Union Politics, Vol. 5, No. 2, 2004, pp. 155-180; W.H. Moore, S.M. Shellman: Whither Will They Go? A Global Study of Refugees' Destinations, 1965-1995, in: International Studies Quarterly, No. 51, 2007, pp. 811-834.

کارگران با مهارت اندک، بندرت منجر به از دست رفتن مشاغل کارگران بومی و محلی شده است.^۱ بنابراین مشخص می‌شود که پناهندگان بوسنیایی با شرایط چندان مطلوبی چه در کوتاه‌مدت و چه بلندمدت مواجه نبوده‌اند.

جدول ۱۸: جریان خروجی مهاجران بوسنیایی از کشورهای میزبان در سال ۲۰۰۵

کشور میزبان (۹۵-۱۳۹۲)	مهاجرت به کشور میزبان دیگر	بازگشت به بوسنی و هرزگوین (۲۰۰۵-۱۹۹۶)	تعداد پناهندگان بوسنیایی باقیمانده در سال ۲۰۰۵
اتریش	۵۵۰۰	۱۰۱۰۰	۷۰۹۰۰
دانمارک	-	۱۶۰۰	۱۵۴۰۰
آلمان	۵۲۰۰۰	۲۴۶۰۰۰	۲۲۰۰۰
هلند	۲۰۰۰	۴۰۰۰	۱۶۰۰۰
سوئد	-	۱۹۰۰	۵۶۰۰۰

بازار کار و پیامدهای ادغام پناهندگان بوسنیایی

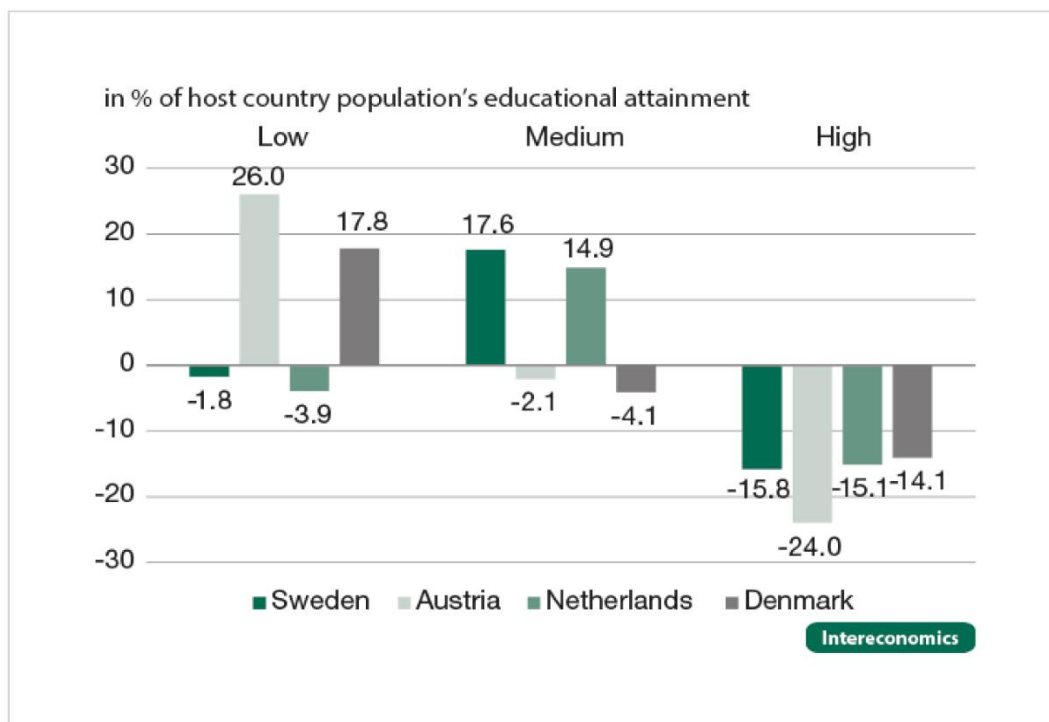
با توجه به آنچه ارائه شده می‌توان به نتایج ادغام پناهجویان بوسنیایی در چهار کشوری که امکان مشارکت در بازار کار را فراهم نمودند، پرداخت. کشور آلمان با توجه به سیاست‌هایی که در پیش گرفت که در نتیجه آن درصد اندکی از بوسنیایی‌ها پس از جنگ در این کشور ماندند، از این بخش حذف شده است. لازم به ذکر است چنین بررسی تطبیقی، محدودیت‌های داده‌ای عمده‌ای را به همراه دارد. علاوه بر مسئله وجود داده‌های کافی، فقدان داده‌های هماهنگ و یکدست و همچنین عدم ارائه داده‌های تجمیع شده توسط پایگاه‌های داده ملی و پیمایش‌های بازار کار از دیگر مشکلات در این مسیر است.

بنابراین به نظر می‌رسد نیازی ضروری برای داده‌های با کیفیت بلندمدت در سطح عمومی و به‌طور خاص در مورد مهاجران وجود دارد تا به واسطه آن بتوان به تحلیل بهتری از تجربه‌های کشورهای پرداخت و نتایج سیاستی بهتری را استخراج کرد.

1. C. Dustmann, T. Frattini, I. Preston: The Effect of Immigration along the Distribution of Wages, in: Review of Economic Studies, Vol. 80, No. 1, 2013, pp. 145-173; J. Bock-Schappelwein, P. Huber: Auswirkungen einer Erleichterung des Arbeitsmarktzuganges für Asylsuchende in Österreich, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, WIFO Project No. 9714, 2015; M. Foged, G. Peri: Immigrants' Effect on Native Workers: An Analysis on Longitudinal Data, IZA Discussion Paper No. 8961, Institute of Labor Economics, 2015.

با وجود چنین مشکلاتی، همچنان استخراج اطلاعات و داده در ارتباط با تجربه ادغام از منابع متعدد ملی و مقایسه آن با وضعیت بومیان و همچنین مقایسه تطبیقی آن با بقیه کشورها کاری ارزشمند است. به‌علاوه در کنار داده‌ها و منابع ملی، از داده‌های مرکز پیمایش‌های نیروی کار اروپا (EULFS) نیز استفاده شده است.

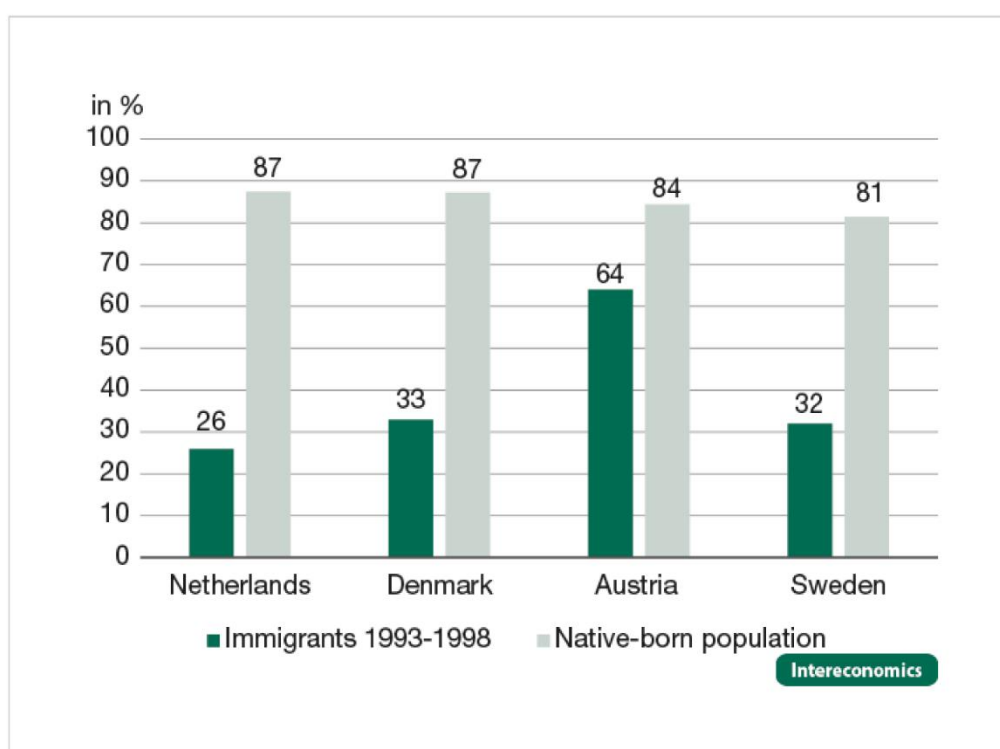
در ابتدا توجه به این نکته مهم است که سطح تحصیلات و مهارت متغیر تعیین‌کننده در دسترسی و موفقیت برای مهاجران در بازارهای کار کشورهای میزبان است. از این منظر نکته جالب در مورد مهاجران بوسنیایی آن است که سطح تحصیلات پناهندگان بوسنیایی تفاوتی محسوس بر اساس کشورهای مقصد و انتخابی آنان داشته است. سطح تحصیلات این پناهندگان عموماً مقداری بالاتر از سایر پناهندگان کشورهای اروپایی در همان زمان بوده است. با این حال سطح تحصیلات آن‌ها همچنان به‌طور قابل توجهی پایین‌تر از جوامع میزبان می‌باشد. نمودار ۸ نشان‌دهنده اطلاعات ارائه شده است.



نمودار ۸: سطح تحصیلات بوسنیایی‌ها در کشورهای مختلف میزبان در مقایسه با جمعیت کشور میزبان

اتریش به‌طور خاص و همچنین دانمارک میزبان جمعیت‌های قابل توجهی از پناهندگان بوسنیایی در قیاس با سطح متوسط تحصیلات جوامع میزبان بودند. برای اتریش که بازار کارش دارای شرایط به نسبت مطلوبی بود، این مسئله تأثیر چندانی بر خروجی این وضعیت نداشت، چنانکه در ادامه هم نشان داده شده است. در دانمارک که نرخ بیکاری آن در سال ۱۹۹۲ حدود ۹ درصد بود، تعداد بالای پناهندگان کم مهارت، احتمالاً در تعیین وضعیت بازار کار تأثیرگذار بوده است.

در ابتدا لازم است که به وضعیت بازار کار در انتهای جنگ بوسنی پرداخته شود. در حالی که تجمیع همه پناهندگان منطقه با عنوان «یوگسلاوی‌های سابق» کار را برای تعیین پناهندگان بوسنیایی به‌طور خاص دشوار می‌کند، با این حال می‌توان تخمینی از اندازه آن داشت. جدول زمانی جنگ در یوگسلاوی سابق و مقایسه‌های شکل گرفته از تعداد پناهندگان یوگسلاو با آن‌هایی که از بوسنی آمده بودند نشان می‌دهد که مهاجران یوگسلاوی سابق که به کشورهای میزبان از سال ۱۹۹۳ به این سو وارد شده‌اند، معیار خوبی برای تخمین پناهندگان جنگ بوسنی است. نمودار ۹ نرخ‌های اشتغال پناهندگان در کشورهای مختلف مورد مطالعه را بررسی نموده و آن را با نرخ اشتغال جمعیت بومی مقایسه می‌کند.



نمودار ۹: نرخ اشتغال پناهندگان با ملیت سابق یوگسلاویایی در کشورهای منتخب

نرخ‌های اشتغال نشان‌دهنده تصویری بسیار مثبت از بازار کار برای افراد با ملیت سابق یوگسلاویایی در اتریش است که نرخ آن به ۶۴ درصد برای مهاجران در سال ۱۹۹۸ رسیده بود. در سایر کشورها، این نرخ‌ها بین ۲۶ درصد در هلند و ۳۳ درصد در دانمارک کمتر بودند.

به این ترتیب، نرخ اشتغال در همه این کشورها، البته با سرعتی متفاوت افزایش یافت. در اتریش حدود ده سال پس از پایان جنگ بوسنی نرخ اشتغال پناهندگان با بومیان برابر شده بود. در دانمارک، هلند و سوئد، بوسنیایی‌ها همچنان مشارکت به مراتب کمتری در بازار کار در قیاس با بومیان داشته و نرخ بیکاری بالاتری

داشتند؛ اما شکاف موجود بین نرخ اشتغال آن‌ها و بومیان، به خصوص برای گروه‌های سنی جوان‌تر به وضوح کم شده بود.

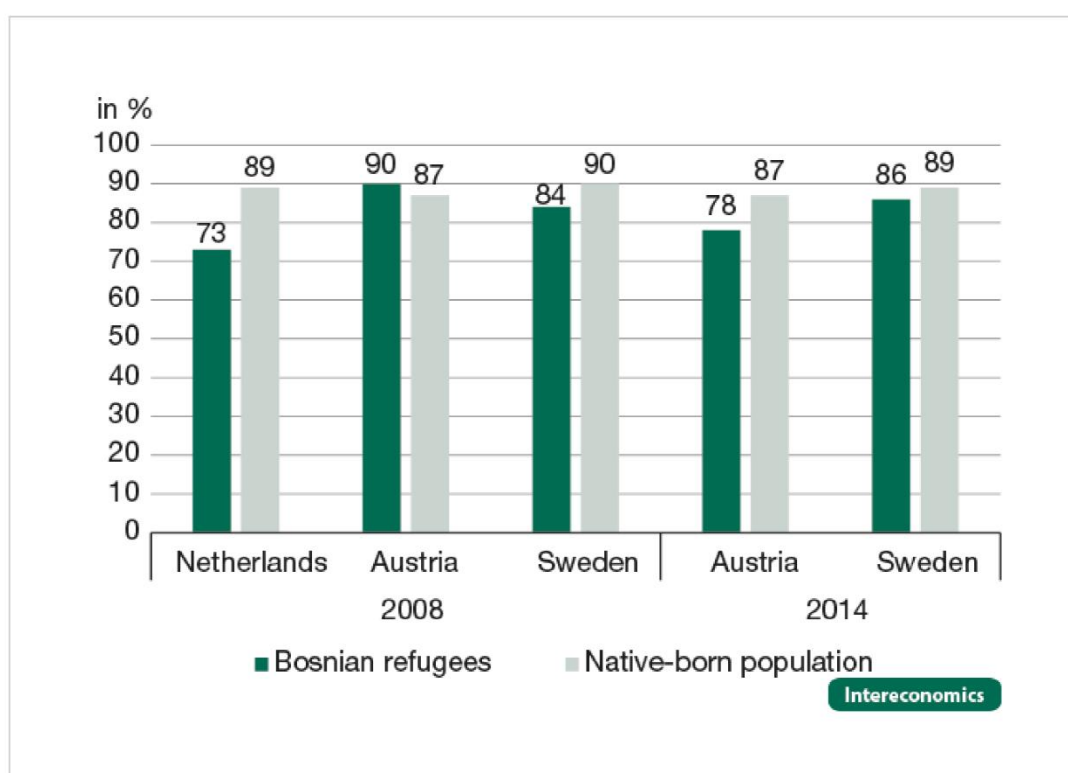
چنانکه نمودار ۱۰ نشان می‌دهد، شکاف در نرخ اشتغال برای پناهندگان بوسنیایی و جمعیت بومیان بین ۲۵ تا ۵۴ سال تا سال ۲۰۰۸ در اتریش و سوئد از بین رفته است. در هلند، نرخ اشتغال برای بوسنیایی‌ها همچنان کمتر از بومیان بوده است. با این حال، در همین کشورها نیز وضعیت نسبت به سال ۲۰۰۸ به مراتب بهبود یافته و در سال ۲۰۱۴، داده‌ها فقط برای اتریش و سوئد موجود است.

داده‌های آماری ملی برای دانمارک همچنان به مراتب کمتر مثبت بوده است. مشارکت نیروی کار بوسنیایی در سال ۲۰۱۳ حدود ۲۰ درصد کمتر از دانمارکی‌ها بوده است که برابر با همان شکاف و نرخ‌های اشتغالی است که در سال ۲۰۱۵ گزارش شده است.^۱

با داشتن چنین تصویری، می‌توان انتظار داشت که نتایج بسیار متفاوتی در ارتباط با فرایند ادغام، به بار آمده باشد. با این حال، اگر آلمان را لحاظ نکنیم، می‌توان فرایند ادغام در کشورهای میزبان را از نمونه‌های موفق در بلندمدت دانست. ناظر به موضوع بازار کار که پیش‌تر اشاره شد و با نرخ بیکاری که قابل اندازه‌گیری است، می‌توان بر اساس نتایج نشان داد که وضعیت آن بر اساس رویکردهای مختلف کشورها در قبال مسئله ادغام و همچنین وضعیت اولیه بازار، متفاوت بوده است. برای نمونه نرخ اشتغال به سرعت در اتریش بالا رفت و در سال ۱۹۹۸ حدود ۶۴ درصد پناهندگان بوسنیایی شاغل بودند. در سه کشور دیگر، ادغام چندان آغاز نشده بود. یکی از دلایل این مسئله، برای سوئد نرخ بالای بیکاری و وضعیت اقتصادی آن بود، در حالی که برای دانمارک و هلند که هر دو در سال ۱۹۹۸ نزدیک به اشتغال کامل بودند، عدم ادغام دلیل اصلی بود که این نیز احتمالاً خود به نبود اقداماتی زودهنگام و به‌موقع به منظور ادغام بازمی‌گردد؛ بنابراین می‌توان اشتغال مهاجران را شاخص خوبی از وضعیت و کیفیت فرایند ادغام دانست و نرخ آن نشانگر خوبی برای ارزیابی کیفیت پاسخ سیاستی و وضعیت قانونی و نهادی کشورها در قبال پناهندگان و مهاجران است. آنچه در اینجا شرح داده شد را می‌توان در نمودار ۱۰ برای کشورهای منتخب ملاحظه کرد.

1. M. Barslund, M. Busse, K. Lenaerts, L. Ludolph, V. Renman: Labour Market Integration of Refugees: A comparative survey of Bosnians in five EU countries, CEPS, 2016; Statistics Denmark: Statistical Yearbook 2017.

همچنین ذکر این نکته ضروری است که طبق داده‌های موجود، شکاف در نرخ‌های اشتغال بین زنان و مردان در میان بوسنیایی‌ها بیشتر از بومیان بوده است. این مسئله در ارتباط با سایر گروه‌های مهاجر نیز صدق می‌کند.^۱ تفاوت نرخ اشتغال بین مردان و زنان بومی هلند تنها کمی بیشتر از ۱۰ واحد درصد است؛ در حالی که این شکاف برای پناهندگان بوسنیایی حدود ۳۰ واحد درصد بوده است. شکاف‌های مشابهی در سال ۲۰۱۴ برای سوئد (بیش از ۵ واحد درصد) و در اتریش (حدود ۱۰ واحد درصد) گزارش شده است. با وجود اینکه شدت این شکاف در میان کشورهای مختلف، متفاوت می‌باشد، شکاف جنسیتی در زمینه ادغام در بازار کار مسئله‌ای جدی در میان پناهندگان بوسنیایی بوده است.



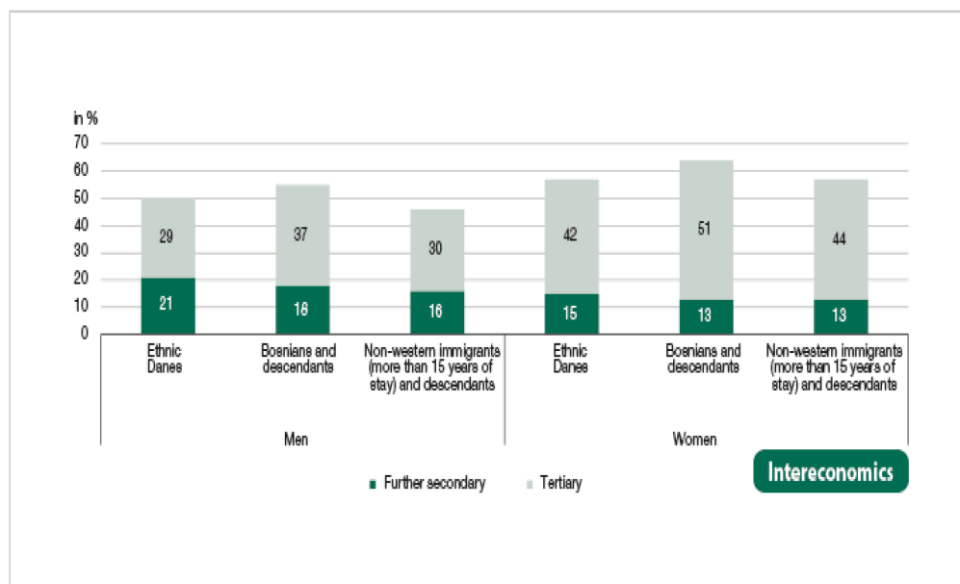
نمودار ۱۰: نرخ اشتغال پناهندگان بوسنیایی در سال ۲۰۱۴ و ۲۰۰۸ در کشورهای منتخب میزبان، سنین ۲۵-۵۴ سال به نظر می‌رسد تفاوت‌های بیشتر در نرخ اشتغال بوسنیایی‌های پناهنده و جمعیت بومی، نتیجه نمونه‌های کوچک‌تر در پژوهش EULFS باشد. با این حال نمودار ۱۰ نشان می‌دهد که وضعیت و شرایط بازار کار اتریش و سوئد برای پناهندگان بوسنیایی بسیار مشابه با جمعیت بومی بوده است. باید توجه داشت که نرخ‌های اشتغال ممکن است به واسطه دو عامل دچار برآورد بیش از حد شده باشد؛ نخست، انتخاب شخصی مثبت بوسنیایی‌هایی که در کشورهای میزبان مانده و نسبت به یافتن شغل خوش بین بوده‌اند. دوم، ترکیب جمعیتی جوامع میزبان

1. M. Barslund, A. Di Bartolomeo, L. Ludolph: Gender Inequality and Integration of Non-EU Migrants in the EU, CEPS Policy Insights No. 2017/06, February 2017.

در قیاس با جمعیت جوامع میزبان مطلوب بوده است. بسیاری از پناهندگان هنگام گریختن از خطر جنگ در بوسنی و در زمان مطالعه انجام شده، در سال‌های اولیه سن اشتغال بوده‌اند. مسئله اول، کاملاً پذیرفتنی است؛ اما در هر صورت نتایج ما در مورد کسانی صادق است که در کشور میزبان مانده‌اند. مسئله دوم نیز باعث شد که محدوده سنی نمونه ما به سنین ۲۵ تا ۵۴ سال محدود شود.

نتایج تحصیلی نسل دوم مهاجران

اگرچه شواهد موجود درباره ادغام در بازار کار برای دانمارک و هلند ضد و نقیض و نابسامان است، هنگامی که به دستاوردهای تحصیلی بوسنیایی‌های جوان در دانمارک نگاه می‌کنیم، با تصویر مثبت‌تری مواجه می‌شویم (نمودار ۱۱). در حالی که همه جمعیتی که به عنوان نسل دوم در نظر گرفته شده است لزوماً با تعریف سفت و سخت نسل دوم (به معنای کسانی که توسط والدین مهاجرشان در جوامع میزبان متولد شده‌اند) مطابقت ندارد؛ اما آن‌هایی هم که خارج از کشورهای میزبان متولد شده و با والدینشان به بیرون مهاجرت کرده‌اند و در تعریف ما جای می‌گیرند، بسیار جوان بوده‌اند؛ بنابراین به نظر می‌رسد تخمین ما از عملکرد تحلیلی مهاجران نسل دوم بوسنیایی به واقعیت نزدیک‌تر باشد.



نمودار ۱۱: نسبت پناهجویان ۲۰-۲۴ ساله که تحصیلات خود را در دانمارک ادامه داده‌اند به تفکیک جنسیت، ۲۰۱۲-۱۳

چه برای مهاجران زن و چه مهاجران مرد، به نظر می‌رسد که مهاجران بوسنیایی بیشتر تمایل به ادامه تحصیل در مقاطع دانشگاهی نسبت به دانمارکی‌ها و سایر مهاجران غیرغربی در دانمارک داشته باشند. این شرایط مشابه با هلند است؛ جایی که ۴۰ درصد از کودکان پناهجوی بوسنیایی مدارک دانشگاهی یا فنی و حرفه‌ای به

دست آورده‌اند که این میزان بیش از متوسط ملی است.^۱ طبق پژوهش بوم و دیگران، ۵۹,۴ درصد از یوگسلاوهای سابق بین ۱۵ تا ۲۴ سال، در دوره‌های آموزشی تمام وقت سال ۲۰۰۷ شرکت کرده‌اند و این میزان برابر با درصد موجود برای بومیان هلند است.^۲ علاوه بر این، طبق گزارش هسلز فرزندان یوگسلاوها در هلند در زمینه درجات تحصیلی از والدین خود پیشی گرفته و بیشتر آنان در آموزش عالی شرکت داشته‌اند.^۳ ما این را به عنوان نشانه‌ای از تبعیض‌های قبلی موجود در بازار کار تفسیر می‌کنیم که نیاز به غلبه داشته است، اگرچه این مسئله منجر به دستاوردهای تحصیلی برای نسل دوم مهاجران شده است.

۱- درس‌های سیاستی از تجارب کشورهای منتخب برای سیاست‌گذاری مهاجران در ایران

درس‌های سیاستی نظام مهاجرتی آلمان جهت ساماندهی حضور مهاجران در ایران

- یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های نظام مهاجرتی متری آلمان، توجه به نیازهای بازار کار و اقتصاد این کشور به عنوان مبنایی برای پذیرش مهاجران و تنظیم سیاست‌های مهاجرتی است. در کشور ما این موضوع به دلایل مختلف از جمله نبود داده‌های قابل اتکا در ارتباط با مهاجران و توانایی‌ها و مهارت آن‌ها، مهم‌تر از آن فقدان قانون و سیاست مهاجرتی، عدم تعریف ویزاهای کاری (به خصوص با توجه به آنکه عمده مهاجران حاضر در ایران مهاجران کاری بوده که بخش قابل توجهی از آن‌ها نیز متردد و فصلی محسوب می‌شوند)، مغفول واقع شده است. با توجه به این مورد مطالعاتی، ضرورت «هدفمند و ضابطه‌مند کردن صدور روادید موقت و دائم بر اساس رصد نیازمندی بخش‌های اقتصادی، تولیدی و خدماتی» به عنوان یکی از احکام توسعه و همراستا با سند ساماندهی حضور مهاجران در ایران، بیش از پیش و با همکاری نهادهای متولی باید مورد توجه قرار گیرد.

- یکی از نقاط قوت نظام مهاجرتی آلمان، توجه به امر گردآوری داده در ارتباط با مهاجران است. اساساً هرگونه سیاست‌گذاری در زمینه مهاجرت، بدون دسترسی به داده‌های متمرکز قابل اتکا در ارتباط با مهاجران محکوم به شکست و عدم اثربخشی آن است. در مقابل، نظام سیاست‌گذاری ایران همچنان پس از گذشت دهه‌ها از حضور مهاجران در ایران از فقدان داده‌های متکی و قابل اتکا در ارتباط با مهاجران رنج می‌برد و این موضوع موجب شده است که حتی در زمینه داده‌های کلان و ابتدایی همچون تعداد مهاجران حاضر در ایران نیز گمانه‌زنی‌ها و شک و شبهه فراوانی وجود داشته باشد. این مسئله به نوبه

1. M. Bolwijn, G. De Mooij: Ex-Joegoslaven zijn een succesverhaal, De Volkskrant, 24 September 2015.
2. J. de Boom, A. Weltevrede, S. Rezai, G. Engbersen: Oost-Europeaanen in Nederland. Een verkenning van de maatschappelijke positie van migranten uit Oost-Europa en voormalig Joegoslavië, Rotterdam 2008, Risbo, Erasmus Universiteit Rotterdam.
3. T. Hessels: Voormalig Joegoslaven in Nederland. Bevolgingstrends, 1e kwartaal 2005, Centraal Bureau voor de Statistiek, 2005.

خود موجب گردیده است که طرح‌های مختلف سیاستی که در چند دهه گذشته به اجرا درآمده است، با شکست مواجه شده و یا اثربخش نباشند. بر این اساس «متمرکز کردن نظام تولید داده و ثبت احوال مهاجران ساکن در ایران» به عنوان یکی از احکام توسعه، ضروری است که باید در دستور کار نهادهایی همچون مرکز آمار ایران قرار گیرد. باید توجه داشت که این گردآوری داده باید به صورت یکپارچه و متمرکز صورت پذیرفته و نهادهای مرتبط با امور مهاجران نیز با اتکا به همین داده‌ها اقدام به طراحی و اجرای سیاست‌ها نمایند. همچنین گردآوری داده باید به صورت فراگیر انجام شود و مهاجران فارغ از قانونی یا غیرقانونی بودن، دارای مدرک یا فاقد مدرک و... مشمول این نظام گردآوری داده شوند. همچنین تحقق این امر پیش‌نیازی اساسی برای «ارائه برنامه هدفمند و اجرایی برای شناسایی اتباع خارجی فاقد مدرک اقامت در ایران»، «تهیه و تدوین نقشه آمایشی مربوط به اقامت، اشتغال و تحصیل اتباع خارجی» و «شناسایی، تشکیل پرونده و غربالگری اتباع خواستار پناهندگی» که از دیگر احکام توسعه در ارتباط با ساماندهی مهاجران در ایران هستند، به شمار می‌رود.

همان‌طور که در مطالعه موردی نظام مهاجرتی کشور آلمان شرح داده شد، یکی از پایه‌های سیاست‌های مهاجرتی آلمان، همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی این کشور ذیل قواعد اتحادیه اروپا در ارتباط با مهاجران است. با وجود آنکه در حال حاضر ظرفیت‌های همکاری‌های منطقه‌ای بین ایران و کشورهای همسایه برای مدیریت مهاجرت در منطقه وجود دارد (از جمله سازمان همکاری اقتصادی (ا.ک.و.))، این ظرفیت‌ها مغفول مانده و البته ظرفیت جدیدی نیز برای همکاری و تقسیم کار منطقه‌ای جهت مدیریت مهاجرت - که در ماهیت خود امری بین‌المللی بوده - ایجاد نشده است. بر این اساس، همان‌طور که در احکام قانونی برنامه‌های پنج ساله توسعه نیز به کرات مورد اشاره قرار گرفته است، «همکاری منطقه‌ای و بین‌المللی» یکی از ضرورت‌ها و ابزارهای لازم برای ساماندهی امور مهاجران در ایران است. با توسعه این همکاری‌ها، امکان تحقق اموری همچون «مدیریت مرزها، مقابله با مهاجرت بی‌قاعده و غیرقانونی و تسریع و تقویت برنامه‌های بازگشت» فراهم خواهد شد. با توجه به ساختار نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران، وزارت امور خارجه و وزارت کشور نهادهای کلیدی برای تحقق این امر به شمار می‌روند.

درس‌های سیاستی نظام مهاجرتی امارات جهت ساماندهی حضور مهاجران در ایران

یکی از ویژگی‌های بارز نظام مهاجرتی امارات متحده عربی، تعدد انواع روادید (ویزا) تعریف شده است. این روادید بر حسب نیازها و اقتضائات مختلف تعریف شده‌اند؛ بنابراین این تنوع روادید می‌تواند به عنوان نمونه‌ای برای تعریف انواع روادید بر حسب نیازها و شرایط ایران مفید واقع شود. وجه دیگر این نمونه مطالعاتی، ضوابط و مکانیسم‌های دقیق هر یک از انواع ویزاها است که همراستا با دغدغه‌های احکام

توسعه در ارتباط با ضابطه‌مند کردن و تدقیق مکانیسم انواع روادید است. برای نمونه «هدفمند و ضابطه‌مند نمودن صدور روادید موقت و دائم بر اساس رصد نیازمندی بخش‌های اقتصادی، تولیدی و خدماتی»، «ایجاد سامانه برخط برای صدور روادید اشتغال مدت‌دار در مبدأ و تعیین مکانیسم‌های لازم و موثق برای بازگشت»، «توسعه روادید اشتغال کوتاه‌مدت جهت ورود قانونی مهاجران کاری از افغانستان» از مواردی است که ضرورت توجه به تسهیل، تدقیق و تنوع ویزاها را یادآور می‌شود. تجربه طولانی امارات در صدور ویزاهای کوتاه‌مدت کاری و سیستم کفالت با در نظر داشتن تمام نقاط ضعف و قوت آن می‌تواند برای طراحی دقیق‌تر و کارآمدتر مکانیسم‌های روادید اشتغال و اجتناب از آثار سوء آن از مواردی باشد که تجربه امارات را برای مطالعه، به موردی مناسب تبدیل کند.

– از آنجاکه یکی از انواع ویزا در این کشور، سیستم ویزای آنلاین است، بر ضرورت طراحی «سامانه برخط برای صدور روادید اشتغال مدت‌دار در مبدأ» که یکی از موارد احکام قانونی برنامه‌های پنج ساله توسعه است، صحنه می‌گذارد.

– بخش قابل توجهی از مهاجران امارات متحده عربی را کارگران و مهاجران کاری تشکیل می‌دهند، کارفرما در این سیستم نقش قابل توجهی برای پذیرش مسئولیت کارگران، بیمه، تقاضا و جذب کارگران مهاجر را دارد. در مقابل در ایران، کارفرمایان تا به حال نقش چندانی در روند اداری و قانونی کارگران مهاجر و پذیرش مسئولیت آن‌ها نداشته‌اند. با توجه به اینکه در ایران نیز عمده مهاجران را مهاجر کاری تشکیل می‌دهد، این موضوع نشان‌دهنده آن است که کارفرمایان باید نقش و مسئولیت بیشتری در این میان پذیرفته و ایفا نمایند. در همین راستا مطابق با احکام قانونی برنامه‌های پنج ساله توسعه، لازم است که «وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تمهیدات لازم را برای برقراری نظام ثبت تقاضای نیروی کار جهت کارفرمایان ایرانی به منظور رسمی‌سازی تأمین نیازهای آنان فراهم کند». از این منظر، این بند را می‌توان گامی رو به جلو برای ساماندهی نیروی کار مهاجر در کشور دانست. البته نباید فراموش کرد که نظام کفالت امارات متحده عربی کاستی‌های قابل توجهی از منظر رعایت حقوق کارگران دارد و هرگونه مسئولیت‌پذیری کارفرما باید با شفافیت و پاسخگویی از جانب او همراه شود.

درس‌های سیاستی نظام مهاجرتی مالزی جهت ساماندهی حضور مهاجران در ایران

یکی از ویژگی‌های نظام مدیریت مهاجرت در کشور مالزی، تدوین قانون مهاجرت در سالیان پیش از استقلال این کشور است. وجود قانون مهاجرت باعث شد که از همان ابتدای تشکیل این کشور، متصدیان امور بتوانند چهارچوب کاری مشخصی داشته باشند. از این رو به عنوان یک درس سیاستی از این کشور، کمک به تدوین قانون مستقل در جهت ساماندهی و تعیین تکلیف اتباع خارجی و مدیریت هزینه‌های عمومی آنان در کشور

جمهوری اسلامی ایران اهمیت دوچندانی پیدا می‌کند. نکته جالب توجه، اصلاحات متعدد بر این قانون قدیمی متناسب با نیازهای روز جامعه کشور مالزی است. آخرین اصلاحیه بر قانون مهاجرت مالزی در سال ۲۰۱۷ رخ داده است. این نشان می‌دهد که اگر قانونی وجود داشته که مبنای کار باشد، در صورت هرگونه کاستی امکان اصلاح وجود دارد و اصلاح یک قانون بد سودمندتر از نبود هرگونه قانونی است. مواجهه مالزی با مهاجرت بیشتر از نوع اقتصادی و اشتغال اتباع کشورهای همسایه در این کشور است. تمایل مالزی بر جذب سرمایه‌گذاران و افراد خبره است؛ اما نیاز بازار کار این کشور به نیروهای کم‌مهارت باعث می‌شود که مهاجرت این افراد را نیز شاهد باشد. مالزی حضور مهاجران کم‌مهارت را به صورت غیررسمی نپذیرفته و علاوه بر تدوین قوانین لازم (قانون به کارگیری اتباع خارجی مصوب ۱۹۶۸)، سازوکارهای ضروری برای ورود با ویزا را فراهم کرده است. این امر اهمیت احکامی همچون «هدفمند و ضابطه‌مند نمودن صدور روادید موقت و دائم بر اساس رصد نیازمندی بخش‌های اقتصادی، تولیدی و خدماتی»، «ایجاد سامانه برخط برای صدور روادید اشتغال مدت‌دار در مبدأ و تعیین مکانیسم‌های لازم و موثق برای بازگشت دارندگان روادید اشتغال پس از اتمام مدت روادید به کشور مبدأ و یا تمدید آن در صورت لزوم» و «توسعه صدور روادید اشتغال کوتاه‌مدت جهت ورود قانونی مهاجران کاری از افغانستان» در سند ساماندهی حضور مهاجران (اتباع خارجی) در ایران آشکار می‌شود.

درس‌های سیاستی نظام مهاجرتی کشورهای آمریکای لاتین جهت ساماندهی حضور مهاجران در ایران یکی از نکات بسیار مهم در مطالعه مواجهه کشورهای آمریکای لاتین در برابر موج پناهجویی و پناهندگی اهالی کشور ونزوئلا، مشارکت آنان در پذیرش پناهجویان است. درست است که کلمبیا و برزیل به عنوان همسایگان نزدیک ونزوئلا، پذیرای بیشترین تعداد پناهنده ونزوئلایی بودند؛ اما این دو کشور به تنهایی بار پناهندگان ونزوئلایی را به دوش نکشیدند و دیگر کشورها نیز در این امر سهیم شدند. از این منظر «همکاری‌های منطقه‌ای و جذب منابع بین‌المللی» و «افزایش ظرفیت سایر کشورها برای پذیرش اتباع افغان دارای مدرک اقامت معتبر در ایران» در احکام سند ساماندهی حضور مهاجران در مواجهه با موج مهاجرتی از کشور افغانستان مهم خواهد بود.

از دیگر نکات شایان توجه در سیاست‌های مهاجرتی کشورهای حوزه آمریکای لاتین، تلاش آنان برای رسمی‌سازی هرچه بیشتر حضور پناهندگان ونزوئلایی در کشورهای خود است. این امر به حاکمیت‌ها کمک می‌کند که جریان‌های قاچاق مهاجر را تضعیف کنند. البته که پرشمار بودن پناهندگان ونزوئلایی باعث شده که سازوکارهای اقامت دائم از سوی این کشورها اجرایی نشود و بیشتر به سوی اقامت موقت حرکت کنند؛ اما تلاش برای رسمی‌سازی و ارائه خدمات حداقلی شهروندی (آموزش، بهداشت، اشتغال) بر مبنای مدارک اقامتی یکی درس‌هایی است که ما می‌توانیم فراگیریم. پیرو این درس سیاستی حکم «شناسایی، تشکیل پرونده و

غریبالگری اتباع خارجی خواستار پناهندگی» و «ارائه برنامه هدفمند و اجرایی برای شناسایی اتباع خارجی فاقد مدرک اقامت در ایران» اهمیت خود را نشان می‌دهند.

درس‌های سیاستی از بوسنی

- در اتریش، جایی که شرایط بازار کار و سیاست‌ها و حمایت‌های ادغامی ارائه شده به بوسنی و هرزگوین نسبتاً مطلوب بوده است و نرخ اشتغال به سرعت به میزان موجود برای بومیان رسید. در هلند و سوئد کمی بیش از یک دهه طول کشید که پناهندگان بوسنیایی به جمعیت بومی برسند. شرایط نامطلوب اولیه بازار کار شاید باعث شده که سیاست‌گذاران به اقداماتی در جهت سیاست‌های ادغامی تمایل پیدا کنند؛ با این حال، همان شرایط نامطلوب اولیه آثار منفی بلندمدت نداشته است. این مسئله مجدداً یادآور اهمیت سیاست‌های ادغامی در شکوفایی مهاجران است. «الزام کلیه اتباع خارجی مقیم ایران برای بیمه خویش‌فرما» را در احکام ساماندهی مهاجران می‌توان یک حکم ادغامی مناسب در این راستا دانست.
- علی‌رغم تفاوت‌های موجود در سطح تحصیلات بوسنیایی‌ها در هنگام ورود به جوامع میزبان، به نظر نمی‌رسد که رابطه‌ای بین سطح تحصیلات و پیامدهای بازار کار چه در کوتاه‌مدت و چه در بلندمدت وجود داشته باشد.
- آلمان هیچ‌گاه قصد میزبانی دائمی مهاجران بوسنیایی را نداشت، چراکه حمایت‌های اندکی به عمل آورده و عمده پناهجویان را به محض پایان جنگ و انعقاد توافقنامه دایتون به وطنشان بازگرداند. در مقابل، موضع سوئد همواره پذیرش و ادغام سخاوتمندانه بود. اگر معیار را موفقیت سیاست‌ها در نظر بگیریم به این نکته پی می‌بریم که زمانی یک سیاست مهاجرتی می‌تواند موفق باشد که تداوم و ثبات کافی را در طول سالیان داشته باشد. تردید و بلاتکلیفی در سطح سیاستی، شکست سیاستی را به دنبال خواهد داشت. «تهیه و تدوین نقشه آمایشی مربوط به اقامت، اشتغال و تحصیل اتباع خارجی در کشور» و «تدوین قانون مستقل در جهت ساماندهی و تعیین تکلیف اتباع خارجی و مدیریت هزینه‌های عمومی اقامت آنان در کشور جمهوری اسلامی ایران» در احکام ساماندهی مهاجران می‌تواند ناظر بر این درس سیاستی باشد.
- شواهد نشان می‌دهد که دستاوردها و وضعیت پناهندگان بوسنیایی جوان و نسل دوم امیدبخش بوده است. در دانمارک و هلند، نسبت مهاجران شرکت کرده در تحصیلات عالی از بومی‌ها پیشی گرفته است. بر اساس این معیار تجربه ادغام، موفق قلمداد می‌شود. این وضعیت خود نتیجه الگوهای موفق ادغام بوده است. یافته‌های جدیدتر نشان می‌دهد که دستاوردهای تحصیلی نسل دوم بوسنیایی‌ها برابر و در مواردی بیشتر از بومیان این کشورها بوده است. البته به زمان بیشتری نیاز است تا بتوان نتایج این دستاوردهای

تحصیلی را در قالب نرخ‌های اشتغال بالاتر مشاهده کرد؛ اما همین ارزیابی‌های اولیه نیز تحسین‌برانگیز است. به‌طور کلی به نظر می‌رسد که برای سه کشور از این چهار کشور، فرایند ادغام طی یک نسل اتمام یافته و کامل شده باشد. یکی از عواملی که این ادغام سریع را می‌تواند توضیح دهد همین واقعیت است که بوسنیایی‌ها نسبت به دیگر پناهندگان، تحصیلات بهتری داشتند.

– در نهایت نکته‌ای که در زمینه این تجربه باید مورد توجه سیاست‌گذاران قرار گیرد، نیاز داده‌های گسترده‌تر و بهتر در ارتباط با مهاجران و وضعیت ادغام آن‌هاست. تداوم ردگیری نتایج اقدامات سیاستی در جهت ادغام و تفسیر آن‌ها نه تنها ضروری است بلکه مهم‌تر از آن، امکان تحلیل نتایج مداخلات سیاستی در جهت بهبود ادغام است. برای مهاجران کشورهای ثالث، دسترسی به بازار کار و ادغام در آن در بیشتر کشورهای اروپایی ممکن نیست و در همین راستا، ارتقای مشارکت نیروی کار و نرخ اشتغال از مسائل با اهمیت است. در احکام ساماندهی مهاجران و اتباع خارجی نیز حکم «متمرکز کردن نظام تولید داده و ثبت احوال مهاجران ساکن در ایران فارغ از وضعیت اقامتی‌شان» را می‌توان ناشی از این درس سیاستی دانست.

۵- راهبردها و راهکارهای سیاستی

ساماندهی اتباع خارجی: در خصوص این راهبرد توجه به برخی موارد مانند اجرای قوانین و مقررات ورود، اقامت و اشتغال اتباع خارجی در ایران، کاهش آسیب‌پذیری‌های ناشی از ورود، خروج، اقامت و اشتغال اتباع خارجی در ایران، شفاف‌سازی و اقدامات زیر قابل تأمل است:

- تهیه و تدوین نقشه آمایش سرزمینی مربوط به اقامت، اشتغال و تحصیل اتباع خارجی در کشور؛
- تعیین ضریب تأثیرپذیری و آسیب‌پذیری منطقه‌ای ورود، اقامت و اشتغال اتباع خارجی؛
- متمرکز کردن نظام تولید داده و ثبت احوال زندگی مهاجران ساکن در ایران فارغ از وضعیت اقامتی‌شان و انتشار شفاف این داده‌ها؛
- هدفمند و ضابطه‌مند کردن صدور ویزاهای موقت و دائم بر اساس رصد و نیازمندی بخش‌های اقتصادی، تولیدی و خدماتی؛
- ایجاد سامانه برخط برای صدور روادید اشتغال مدت‌دار در مبدأ و تعیین مکانیسم‌های لازم و موثق برای بازگشت دارندگان روادید اشتغال پس از اتمام مدت آنها؛
- تدوین دستورالعمل‌های لازم برای صدور روادید گردشگری و تجاری با اخذ وثایق لازم برای بازگشت و ارائه گواهی تأیید تمکن مالی برای سفر و اقامت شایسته در ایران؛
- اجرای حداکثری ماده ۱۲۰، ۱۲۱ و ۱۸۰ قانون کار مصوب ۱۳۶۹/۸/۲۹ اقدام و ارائه گزارش‌های سالانه ادواری؛
- الزام کلیه اتباع خارجی مقیم ایران برای بیمه خویش‌فرما؛
- لغو و محدود کردن ارائه هرگونه خدمات و امتیاز پولی و بانکی برای اتباع خارجی فاقد مدرک اقامت به منظور ارتقای ظرفیت‌های قانونی و اجرایی برای مبارزه با پولشویی و جلوگیری از تهدید نظام پولی و بانکی کشور؛
- تدبیر برای خروج حداکثری اتباع خارجی فاقد مدارک شناسایی؛
- ارائه برنامه هدفمند و اجرایی برای شناسایی و اخراج اتباع خارجی فاقد مدرک اقامت در ایران حداکثر ظرف ۶ ماه پس از تصویب قانون برنامه؛
- اقدام به شناسایی و تشکیل پرونده و غربالگری اتباع خارجی متقاضی پناهندگی از ایران بر اساس کنوانسیون ۱۹۵۱ حقوق پناهندگان و آئین نامه مصوب ۱۳۴۲/۹/۲۵ هیئت وزیران.

حفاظت از تمامیت ارضی کشور، ایجاد امنیت پایدار در مناطق مرزی و کنترل مؤثر مرزها و جلوگیری از قاچاق مهاجران از مرزهای شرقی ایران و تضعیف شبکه قاچاق در مرزها

تقویت و گسترش زیرساخت‌های مرزی

- انسداد فیزیکی و الکترونیکی مرزهای شرقی کشور؛
- اقدام به ساخت دیوار مرزی و حذف معابر غیرمجاز و آسیب‌پذیر مرزهای شرقی از طریق همکاری‌های منطقه‌ای و جذب منابع بین‌المللی از آژانس‌های مرتبط سازمان ملل؛
- تکمیل و تقویت شبکه مرزبانی کشور؛
- تصویب لایحه مبارزه با قاچاق انسان و اعضای بدن و مجازات عبور دهندگان غیرمجاز افراد از مرزهای کشور به منظور ارتقای ظرفیت‌های قانونی و اجرایی برای مبارزه با قاچاق انسان.

تقویت انسجام ملی در مناطق مرزی

- اجرای حداکثری قوانین مربوط به عدم اسکان اتباع خارجی در مناطق ممنوعه؛
- شناسایی و تخلیه اتباع خارجی فاقد مدارک اقامت قانونی از استان‌ها، شهرها و روستاهای مرزی تا پایان برنامه هفتم؛
- رسمی‌سازی ورود و خروج دارندگان روادید اشتغال و متردد از طریق توسعه اعطای روادید کاری کوتاه‌مدت در دستور کار دستگاه‌های مسئول قرار گیرد؛
- هوشمندسازی مرزها؛
- تقویت اقتصاد مناطق مرزی از طریق ایجاد بازارهای مرزی و اشتغال‌زایی برای مرزنشینان؛
- ایجاد همکاری‌های چندجانبه با کشورهای افغانستان، پاکستان و سازمان‌های بین‌المللی برای کاهش پدیده قاچاق مهاجران؛
- توسعه روادید اشتغال کوتاه‌مدت جهت ورود قانونی دارندگان روادید اشتغال از افغانستان؛
- ایجاد تمهیدات لازم برای برقراری نظام ثبت تقاضای نیروی کار جهت کارفرمایان ایرانی برای رسمی‌سازی تأمین نیازهای آنان.

کاهش آسیب‌پذیری اجتماعی، سیاسی و اقتصادی جامعه میزبان

- اتخاذ سیاست‌های پیشگیرانه ازدواج‌های غیرقانونی و غیررسمی زنان ایرانی با مردان خارجی؛

- ایجاد چتر رفاه و حمایت اجتماعی برای زنان و دختران آسیب‌دیده و آسیب‌پذیر در استان‌ها، شهرها و روستاهای مرزی از طریق حمایت از تکمیل آموزش دختران تا پایان مقاطع متوسطه و بیمه سلامت؛
 - برنامه‌ریزی و اجرای سیاست‌های جمعیتی معطوف به خانواده سالم در میان اتباع خارجی مقیم.
- کاهش هزینه‌های مادی و معنوی ناشی از اقامت‌های درازمدت و غیر پایدار اتباع خارجی در کشور
- بررسی و برآورد هزینه‌های عمومی اقامت اتباع خارجی در ایران؛
 - تعریف و تعیین مکانیسم‌های تأمین حداقل یک‌سوم هزینه‌های اقامت اتباع خارجه در ایران از سوی سازمان‌های بین‌المللی و اتباع مقیم؛
 - بازگشت پایدار اتباع افغانستان؛
 - افزایش ظرفیت سایر کشورها برای پذیرش اتباع افغان دارای مدارک اقامت معتبر در ایران؛
 - ایجاد مشوق‌های لازم و انتقال برخی خدمات و ظرفیت‌های آموزشی و بهداشتی به داخل افغانستان برای بازگشت اتباع این کشور؛
 - اعطای تابعیت ایرانی به مهاجران نسل‌های دوم و سوم و چهارم واجد شرایط بندهای ۴ و ۵ ماده ۹۷۶ قانون مدنی و بلندمدت به مهاجران دارای سابقه حضور طولانی‌مدت در ایران.
- افزایش بهره‌مندی از ظرفیت‌های اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی مهاجران نخبه، کارآفرین، سرمایه‌گذار و دانشجویان بین‌المللی در جهت اعتلای آرمان‌های جمهوری اسلامی ایران
- پذیرش و ارائه اقامت ۳ یا ۵ ساله به نخبگان علمی خارجی با مدرک تحصیلی حداقل دکترا و نخبگان اقتصادی مشروط به سرمایه‌گذاری بلندمدت و استخدام حداقل نیمی از اتباع ایرانی؛
 - اعطای همه حقوق شهروندی به مهاجران نخبه، کارآفرین و سرمایه‌گذار به جز حق رأی؛
- تعیین تکلیف ارائه خدمات شهروندی به دسته‌های مختلف مهاجر حاضر در ایران
- ارائه حقوق شهروندی اولیه به مهاجران دارای مدارک اقامتی معتبر بدون کم‌وکاست و رفع موانع فعلی در ارائه خدمات؛
 - تعیین دقیق حدود بهره‌مندی از خدمات شهروندی بر اساس نوع اقامت فرد مهاجر در ایران و پایبندی به این حدود از سوی حاکمیت.

گسترش زبان و فرهنگ فارسی از طریق آموزش به کودکان مهاجر و جذب دانشجویان بین‌المللی

- ارائه خدمات تحصیلات ابتدایی و متوسطه به کودکان مهاجر مبتنی بر قوانین موضوعه؛
- برنامه‌ریزی برای جذب و ادغام آن دسته از کودکان مهاجر که از ابتدای تحصیلات ابتدایی تا انتهای تحصیلات متوسطه را در مدارس ایرانی مشغول به تحصیل می‌شوند؛
- افزایش جذب دانشجویان بین‌المللی از طریق رفع موانع جذب.

۶- احکام پیشنهادی برای برنامه هفتم توسعه

- سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری وزارت کشور موظف است تا نسبت به تهیه و تدوین نقشه آمایش سرزمین مربوط به اقامت و اشتغال تحصیل اتباع خارجی در کشور اقدام نماید.
- سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری وزارت کشور و نیروی انتظامی موظف است تا نسبت به تعیین ضریب تأثیرپذیری و آسیب‌پذیری منطقه‌ای ورود، اقامت و اشتغال اتباع خارجی اقدام کند.
- سازمان برنامه و بودجه کشور موظف است نسبت به متمرکز کردن نظام تولید داده و ثبت احوال مهاجران ساکن در ایران فارغ از وضعیت اقامتی‌شان و انتشار شفاف این داده‌ها اقدام نماید.
- وزارت امور خارجه با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و وزارت کشور موظف است تا نسبت به هدفمند و ضابطه‌مند نمودن صدور ویزاهای موقت و دائم بر اساس رصد و نیازمندی بخش‌های اقتصادی، تولیدی و خدماتی اقدام کند.
- وزارت امور خارجه با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت کشور و نیروی انتظامی موظف است تا نسبت به ایجاد سامانه برخط برای صدور روادید اشتغال مدت‌دار در مبدأ و تعیین مکانیسم‌های لازم و موثق برای بازگشت دارندگان روادید اشتغال پس از اتمام مدت روادید به کشور مبدأ و یا تمدید آن در صورت لزوم اقدام نماید.
- وزارت امور خارجه موظف است تا دستورالعمل‌های لازم برای صدور روادید توریستی و تجاری با اخذ وثایق لازم برای بازگشت دارندگان روادید به کشور مبدأ و ارائه گواهی تأیید تمکن مالی برای سفر و اقامت شایسته در ایران را تعیین و اقدام نماید و از صدور روادید گروهی اجتناب کند.
- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف است تا به منظور ساماندهی اشتغال اتباع خارجی در ایران نسبت به اجرای حداکثری ماده ۱۲۰، ۱۲۱ و ۱۸۰ قانون کار مصوب ۱۳۶۹/۸/۲۹ اقدام و گزارش‌های سالانه ادواری را ارائه نماید.
- وزارت کشور موظف است تا پایان برنامه هفتم از هرگونه صدور جواز و مدرک اقامتی موقت و دائم برای اتباع خارجی فاقد مدرک اقامت و جدیدالورود به منظور کنترل و تعدیل جمعیتی اتباع خارجی در ایران پرهیز کند.
- وزارت کشور با همکاری بیمه سلامت موظف است نسبت به الزام کلیه اتباع خارجی مقیم ایران برای بیمه خویش‌فرما اقدام نماید.

- وزارت امور اقتصاد و دارایی با همکاری وزارت کشور موظف است تا به منظور ارتقای ظرفیت‌های قانونی و اجرایی برای مبارزه با پولشویی و جلوگیری از تهدید نظام پولی و بانکی کشور، هرگونه خدمات و امتیاز پولی و بانکی برای اتباع خارجی فاقد روادید اقامت را لغو و محدود کند.
- وزارت کشور با هماهنگی نیروی انتظامی موظف است تا نسبت به خروج حداکثری اتباع خارجی فاقد مدارک شناسایی معتبر اقدام نماید.
- وزارت کشور موظف است با همکاری نیروی انتظامی حداکثر ظرف مدت شش ماه پس از تصویب قانون برنامه، نسبت به ارائه برنامه هدفمند و اجرایی برای شناسایی و اخراج اتباع خارجی فاقد مدرک اقامت در ایران اقدام کند.
- وزارت کشور موظف است بر اساس کنوانسیون ۱۹۵۱ حقوق پناهندگان و آئین نامه مصوب ۱۳۴۲/۹/۲۵ هیئت وزیران، نسبت به شناسایی و تشکیل پرونده و غربالگری اتباع خارجی که درخواست پناهندگی از ایران را دارند، اقدام و در صورت عدم احراز شرایط، برای خروج آنها اقدام نماید.
- وزارت کشور با همکاری وزارت امور خارجه موظف است تا از طریق همکاری‌های منطقه‌ای و جذب منابع بین‌المللی از آژانس‌های مرتبط سازمان ملل برای ساخت دیوار مرزی و حذف معابر غیرمجاز و آسیب‌پذیر مرزهای شرقی اقدام کند.
- تکمیل و تقویت شبکه مرزبانی کشور توسط وزارت کشور.
- وزارت دادگستری با همکاری معاونت پارلمانی ریاست جمهوری موظف است تا به منظور ارتقای ظرفیت‌های قانونی و اجرایی برای مبارزه با قاچاق انسان و تصویب لایحه مبارزه با قاچاق انسان و اعضای بدن و مجازات عبوردهندگان غیرمجاز افراد از مرزهای کشور، اقدام کند.
- وزارت کشور با هماهنگی و همکاری نیروی انتظامی موظف است تا نسبت به اجرای حداکثری قوانین مربوط به عدم اسکان اتباع خارجی در مناطق ممنوعه اقدام کند و در پایان سال دوم اجرای برنامه، گزارش عملکرد ارائه نماید.
- وزارت کشور با همکاری نیروی انتظامی موظف است تا نسبت به شناسایی و تخلیه اتباع خارجی فاقد مدارک اقامت قانونی از استان‌ها، شهرها و روستاهای مرزی تا پایان برنامه هفتم اقدام کند.
- وزارت امور خارجه و وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی توسعه روادید اشتغال کوتاه‌مدت برای ورود قانونی مهاجران کاری از افغانستان را در اولویت قرار دهند.

- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تمهیدات لازم برای برقراری نظام ثبت تقاضای نیروی کار جهت کارفرمایان ایرانی به منظور رسمی‌سازی، تأمین نیازهای آنان را فراهم کند.
- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف است تا با همکاری معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم ریاست جمهوری نسبت به ایجاد چتر رفاه و حمایت اجتماعی برای زنان و دختران آسیب‌دیده و آسیب‌پذیر در استان‌ها، شهرها و روستاهای مرزی از طریق حمایت از تکمیل آموزش دختران تا پایان مقاطع متوسطه و بیمه سلامت اقدام نماید.
- وزارت کشور موظف است تا با همکاری وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و با جذب منابع بین‌المللی و با همکاری سازمان‌های غیردولتی ایرانی نسبت به برنامه‌ریزی و اجرای سیاست‌های جمعیتی معطوف به خانواده سالم در میان اتباع خارجی مقیم اقدام کند.
- سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری وزارت کشور موظف است تا نسبت به بررسی و برآورد هزینه‌های عمومی اقامت اتباع خارجی در ایران تا شش ماه پس از تصویب این قانون اقدام نماید.
- وزارت کشور با همکاری وزارت امور خارجه، وزارت آموزش و پرورش، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان حفاظت محیط‌زیست و سایر دستگاه‌های اجرایی موظف است تا نسبت به تعریف و تعیین مکانیسم‌های تأمین حداقل یک سوم هزینه‌های اقامت اتباع خارجه در ایران از سوی سازمان‌های بین‌المللی و اتباع مقیم اقدام کند.
- وزارت کشور با همکاری وزارت امور خارجه و نیروی انتظامی موظف است تا از طریق همکاری‌های مؤثر با مراجع ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی برای بازگشت پایدار اتباع افغانستان به کشورشان اقدام نماید.
- وزارت کشور با همکاری وزارت امور خارجه موظف است تا از طریق آژانس‌های سازمان ملل نسبت به افزایش ظرفیت سایر کشورها برای پذیرش اتباع افغان دارای مدارک اقامت معتبر در ایران اقدام کند.
- وزارت امور خارجه موظف است تا از طریق همکاری‌های ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی برای ایجاد مشوق‌های لازم و انتقال برخی خدمات و ظرفیت‌های آموزشی و بهداشتی به داخل افغانستان جهت بازگشت اتباع این کشور اقدام نماید.
- وزارت کشور با هماهنگی وزارت امور خارجه می‌تواند نسبت به پذیرش و ارائه اقامت ۳ یا ۵ ساله به نخبگان علمی خارجی با مدرک تحصیلی حداقل دکترا و نخبگان اقتصادی مشروط به سرمایه‌گذاری بلندمدت و استخدام حداقل نیمی از اتباع ایرانی اقدام کند.

۷- نتیجه‌گیری

موضوع مهاجران و سیاست‌گذاری برای امور مرتبط با آنها مخصوصاً در شرایط فعلی که کشور پذیرای بیش از ۶ میلیون پناهنده می‌باشد و طبق گزارش سازمان‌های بین‌المللی مسیر مهاجرت از افغانستان به ایران ششمین کریدور مهم مهاجرتی در دنیا محسوب می‌شود، بسیار حائز اهمیت است. در پیش بودن تصویب برنامه هفتم توسعه در مجلس شورای اسلامی و وجود برخی بندها و احکام در این خصوص بر اهمیت گفت‌وگو و ارائه راهکارهای سیاستی در این خصوص می‌افزاید.

مطالعات انجام شده در حوزه مهاجران، فهرستی از چالش‌های مرتبط با این حوزه را در ابعاد مختلف برمی‌شمارد. با وجود آنکه در این سال‌ها، قوانین و آیین‌نامه متعددی پیرامون موضوع مهاجران تصویب و اعلام شده است؛ اما باید اذعان داشت هنوز کشور از اشکالات متعدد در موارد قانونی، اجرایی، رصد، تدوین سیاست، ارزیابی سیاست‌های مرتبط با مهاجران رنج می‌برد.

با این وصف با مطالعه تطبیقی سیاست‌های مربوط به مهاجران در برخی کشورهای منتخب و احصا مشکلات و چالش‌ها، راهکارهای سیاستی و احکام پیشنهادی برای درج در برنامه هفتم توسعه در این گزارش ارائه شده است که می‌تواند برای تصمیم‌گیران، کمک‌کننده باشد.

- Deutsche Welle (DW) (2019). *Germany: In 20 years, 1 in 3 people will have migrant roots.*
- Federal Foreign Office (2023). Immigration Act. <https://www.auswaertigesamt.de/en/einreiseundaufenthalt/-/229966>
- Federal Ministry of Education and Research. (2020). Skilled Immigration Act. <https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/en/pro/skilled-immigration-act.php>
- Federal Ministry of Education and Research. (2020). Skilled Immigration Act. <https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/en/pro/skilled-immigration-act.php>
- Federal Office of Justice (2023). Act on the Residence, Economic Activity and Integration of Foreigners in the Federal Territory. https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_aufenthg/
- Federal Statistical Office (2022). *Population with a migration background.*
- Gesley, J. (2017). Germany: The development of migration and citizenship law in postwar Germany. Law Library of Congress, Global Legal Research Center.
- Green, S. (2013). Germany: A changing country of immigration. *German Politics*, 22(3), 333-351.
- Hess, C., & Green, S. (2016). Introduction: the changing politics and policies of migration in Germany. *German Politics*, 25(3), 315-328.
- Higgins Matthew & Thomas Kligaard (2019). How Has Germany's Economy Been Affected by the Recent Surge in Immigration? Retrieved May 20, 2019 from: <https://libertystreeteconomics.newyorkfed.org/2019/05/how-has-germanys-economy-been-affected-by-the-recent-surge-in-immigration/>
- International Migrant Stock 2019: country profile: Germany. 2019. United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Population Division.
- Statista (2023). Number of immigrants in Germany in 2021, by country of origin.
- UNHCR(2004). New German immigration law includes advances in refugee protection, says UNHCR. <https://www.unhcr.org/news/news/new-german-immigration-law-includes-advances-refugee-protection-says-unhcr>.
- United Nations (2019). International Migrant Stock. Department of Economic and Social Affairs. Population Division.
- Babar, Zahra (2020). Labor migration in the Persian Gulf, Published in the book of "ROUTLEDGE HANDBOOK OF PERSIAN GULF POLITICS" that edited by mehran Kamrava: <https://doi.org/10.4324/9780429201981>
- Bulatovic, I., & Iankova, K. (2021). Barriers to Medical Tourism Development in the United Arab Emirates (UAE). *International journal of environmental research and public health*, 18(3), 1365. <https://doi.org/10.3390/ijerph18031365>
- Council on Foreign Relations (2022). What is the Kafala System?, <https://www.cfr.org/background/what-kafala-system>
- Dxboffplan (2022). All About New UAE Citizenship Laws in 2023, <https://dxboffplan.com/definitive-guide-on-apply-for-uae-citizenship-in-2022/>

-
- Hamza, Sara (2015). Migrant Labor in the Arabian Gulf: A Case Study of Dubai, UAE, Pursuit - The Journal of Undergraduate Research at The University of Tennessee: Vol. 6: Iss. 1, Article 10. Available at: <https://trace.tennessee.edu/pursuit/vol6/iss1/10>
- Hindu Times (2022). Many countries have eased Covid restrictions for Indian students: ministers, <https://www.hindustantimes.com/india-news/many-countries-have-eased-covid-restrictions-for-indian-studentsminister-101627558736003.html>
- Independent (2022). UAE turns to deportation to silence regime's critics, <https://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/uae-turns-to-deportation-to-silence-regime-s-critics-7821155.html>
- Jamal, Manal A: The "Tiering" of Citizenship and Residency and the "Hierarchization" of Migrant Communities: The United Arab Emirates in Historical Context, international migration review, Volume 49 Number 3 (Fall 2015):601–632: DOI: 10.1111/imre.12132
- Khaleej Times (2022). UAE Green Visas 5 year residency announced, <https://www.khaleejtimes.com/visa-and-immigration-in-uae/uae-green-visa-5-year-residency-scheme-announced>
- Masour, Ahmed Mustafa Elhussein (2014). "The Population Imbalance as a Public Policy Problem in United Arab Emirates." Available at: <http://www.umdcipe.org/conferences/DecliningMiddleClassesSpain/Papers/Mansour.pdf>
- Migration Policy (2020). United Arab Emirates, <https://www.migrationpolicy.org/country-resource/united-arab-emirates>
- Palik, J. (2018). The Challenges of Dual-Societies: The Interaction of Workforce Nationalisation and National Identity Construction through the Comparative Case Studies of Saudisation and Emiratisation. *Migration to the Gulf: Policies in Sending and Receiving Countries*, 105, 1.
- Rajan, S. Irudaya and Oommen, Ginu Zacharia (2020). Asianization in the Gulf: A Fresh Outlook published in the book of "Asianization of Migrant Workers in the Gulf Countries": <https://doi.org/10.1007/978-981-32-9287-1>
- Routed Magazine (2022). UAE Citizenship, <https://www.routedmagazine.com/uae-citizenship>
- The National News (2022). New Emirates ID rules replacing residency visas come to effect, <https://www.thenationalnews.com/uae/government/2022/04/12/new-emirates-id-rules-replacing-residency-visas-come-into-effect>
- The United Arab Emirates' Government Portal (2022). Working In Free Zones, <https://u.ae/en/information-and-services/jobs/working-in-free-zones>
- United Arab Emirates Ministry of Economy (2022). Investment Incentives, <https://www.moec.gov.ae/en/investment-incentives>
- World Atlas (2022), United Arab Emirates, <https://www.worldatlas.com/maps/united-arab-emirates>
- Yale Global (2022). UAEs unsustainable nation building, <https://archive-yaleglobal.yale.edu/content/uaes-unsustainable-nation-building>
- Ali Mohamed, A. (2019). Don't discriminate a permanent resident. Malaysiakini. <https://www.malaysiakini.com/news/492989>.

- Department of Economic and Social Affairs/ Population Division. (2003). Levels and Trends of International Migration to Selected Countries in Asia.
- Department of Statistics (2021). Labor Market Review Malaysia.
- Gung Wu, W. (1985). Migration Patterns in History: Malaysia and the Region. *Journal of the Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society*, 58(1), 43-57.
- Immigration Department of Malaysia (2022), Entry Permit, <https://www.imi.gov.my/index.php/en/main-services/permit/>
- Immigration Department of Malaysia (2022), Entry Permits, <https://www.imi.gov.my/portal2017/index.php/en/>.
- Kassim, A. (2014). Recent Trends in Transnational Population Inflows into Malaysia: Policy, Issues and Challenges. Mazlan, A. S, Abd Manaf, Z, Abd Rahman, R, Saad, S. (Eds). *Foreign Labour in Malaysia: Selected Works*. (2017). 19-45.
- Kaur, M. (2014). Managing Labour Migration in Malaysia: Guest Worker Programs and the Regularisation of Irregular Labour Migrants as a Policy Instrument. *Asian Studies Review*.
- Lee, H. (2017). Majority Affirmative Action in Malaysia: Imperatives, Compromises and Challenges. *Institute for Southeast Asian Studies*.
- Li, F. (2021). Malaysia My Second Home Programme Relunched. *Mondaq*. <https://www.mondaq.com/general-immigration/1115376/malaysia-my-second-home-programme-relaunched>. Last access in: 22 April 2022.
- Lim, L. (1996). The Migration Transition in Malaysia. *Asian and Pacific Migration Journal*, 5(2-3), 319-337.
- Malaysian Immigration Department (2022). Types of Visas, <https://www.imi.gov.my/index.php/en/main-services/visa/types-of-visas/>
- The World Bank. (2022). Malaysian Economic Monitor: Immigration Labour. Malaysia. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23565/Malaysia000Eco0or000immigrant0labor.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- World Bank. (2013). Immigration in Malaysia: Assessment of its Economic Effects, and a Review of the Policy and System.
- Worldwide Travel Visa Guide (2022), Malaysia Visa, <https://visaguide.world/asia/malaysia-visa/>
- Worldwide Visa Travel Guide (2022). Malaysia Permanent Visa Permit, <https://visaguide.world/asia/malaysia-visa/residence-pass/permanent/>