

The Encyclopedia of Comparative Jurisprudence and Law

Comparison of the Status of Refugees' Civil Rights in the Laws and Regulations of Iran and Iraq

Hussein Saleem Shekh Omar¹, Mohammad Mazhari*², Ayat Mulaee², Seyed Hossein Malakooti Hashjin²

1. Ph.D. Student, Department of Public Law, Faculty of Law and Social Science, University of Tabriz, Tabriz, Iran
2. Associate Professor, Department of Law, Faculty of Law and Social Science, University of Tabriz, Tabriz, Iran

* Corresponding Author's Email: m.mazhari@tabrizu.ac.ir

ABSTRACT

One of the most important political, social, and legal concerns of governments—which has become a major issue in human rights—is the matter of refugeehood. Undoubtedly, within the domain of international law, significant instruments have been adopted in this regard, and many countries, by accepting the obligations of these instruments, have guaranteed the rights related to refugees. Among these countries, Iran and Iraq are regarded as major hosts of refugees in the Middle East. The presence of millions of refugees—mainly migrating from Syria and Afghanistan—has brought the issue of their civil rights into sharper focus. Although many relevant international instruments have been adopted, and both Iran and Iraq have incorporated this issue into their domestic laws, several challenges remain—such as ambiguity in the legal status of refugees, discrimination in access to social and economic rights, and the lack of alignment between domestic legislation and international standards. These challenges have hindered the full realization of refugees' civil rights. This article seeks to answer a key question: What are the differences and shortcomings between the Iranian and Iraqi legal systems in guaranteeing the civil, social, and economic rights of refugees, and how can legal reforms and international cooperation improve their situation? The central issue of this study is “the civil rights of refugees,” which will be examined through a descriptive–analytical method. The findings indicate that the effective realization of refugees' civil rights requires domestic legal reforms, the strengthening of international cooperation, and the adoption of global standards in both countries.

Keywords: *civil rights, refugee, laws of Iran and Iraq, international instruments, human rights.*

تاریخ ارسال: ۲۳ فروردین ۱۴۰۳
 تاریخ بازنگری: ۱۵ مرداد ۱۴۰۳
 تاریخ پذیرش: ۲۳ مرداد ۱۴۰۳
 تاریخ چاپ: ۱۰ شهریور ۱۴۰۳

دانشنامه فقه و حقوق تطبیقی

همسنگی وضعیت حقوق شهروندی پناهندگان در قوانین و مقررات ایران و عراق

حسین سلیم شیخ اوامر^۱، محمد مظهري^{۲*}، آیت مولایی^۳، سید حسین ملکوتی هشیجین^۴

۱. دانشجوی دکتری، گروه حقوق عمومی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران

۲. دانشیار، گروه حقوق، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران

* پست الکترونیک نویسنده مسئول: m.mazhari@tabrizu.ac.ir

چکیده

یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های سیاسی، اجتماعی و حقوقی در دولت‌ها که به عنوان موضوع جدی حقوق بشر تبدیل شده است، مسئله پناهندگی است. بی‌شک در حوزه حقوق بین‌الملل، اسناد مهمی در این زمینه به تصویب رسیده‌اند و کشورهای بسیاری نیز ضمن پذیرش تعهدات این اسناد، حقوق مرتبط با پناهندگان را تضمین نموده‌اند. در این میان، ایران و عراق نیز از جمله کشورهایی هستند که به عنوان پذیرنده پناهندگان در خاورمیانه تلقی می‌شوند و شاید حضور میلیون‌ها پناهنده در آن‌ها که عمدتاً از کشورهای سوریه و افغانستان به آنجا مهاجرت می‌کنند، مسئله حقوق شهروندی آنان را بیش از پیش مطرح می‌سازد. با وجود آن‌که هم بسیاری از اسناد مرتبط در این خصوص پذیرفته شده و هم در قوانین داخلی دو کشور ایران و عراق نیز به موضوع توجه صورت گرفته است، اما چالش‌هایی مانند: ابهام در جایگاه حقوقی پناهندگان، تبعیض در برخورداری از حقوق اجتماعی و اقتصادی، و ضعف در هم‌سویی قوانین داخلی با استانداردهای بین‌المللی موجب شده است تا تحقق کامل حقوق شهروندی آنان با موانع جدی مواجه شود. این مقاله به دنبال یافتن پاسخ برای این سوال کلیدی است که: نظام‌های حقوقی ایران و عراق در تضمین حقوق مدنی، اجتماعی و اقتصادی پناهندگان چه تفاوت‌ها و کاستی‌هایی دارند و چگونه می‌توان از طریق اصلاحات قانونی و همکاری‌های بین‌المللی، وضعیت آنان را بهبود بخشید؟ مسئله اصلی پژوهش حاضر حقوق شهروندی پناهندگان است که با روش توصیفی-تحلیلی بررسی خواهد شد. نتیجه پژوهش حاکی از آن است که برای تحقق مؤثر حقوق شهروندی پناهندگان، اصلاح قوانین داخلی، تقویت همکاری‌های بین‌المللی و پذیرش استانداردهای جهانی در هر دو کشور ضروری است.

کلیدواژگان: حقوق شهروندی، پناهنده، قوانین ایران و عراق، اسناد بین‌المللی، حقوق بشر.

نحوه استناددهی: سلیم شیخ اوامر، حسین، مظهري، محمد، مولایی، آیت، و حسین ملکوتی هشیجین، سید. (۱۴۰۳). همسنگی وضعیت حقوق شهروندی پناهندگان در قوانین و مقررات ایران و عراق. *دانشنامه فقه و حقوق تطبیقی*، ۲(۲)، ۳۹۱-۴۰۷.



ضعیف تلقی می‌شود. پناهندگان اغلب با محدودیت‌های مختلفی از جمله محدودیت در سفر، اشتغال و دسترسی به خدمات ضروری مانند مراقبت‌های بهداشتی و آموزش مواجه می‌شوند. در عراق، وضعیت حقوق شهروندی پناهندگان ممکن است به دلیل جو سیاسی ناپایدار و نگرانی‌های امنیتی کشور نامشخص باشد. پناهندگان ممکن است با چالش‌های حقوقی و اجتماعی مواجه شوند و گزارش‌ها حاکی از نادیده گرفتن حقوق پناهندگان مستند شده است. بررسی موضوع حقوق شهروندی پناهندگان از دریچه اسناد بین‌المللی حقوق بشر، چشم‌انداز وسیع‌تری را ارائه می‌دهد. در این راستا، موافقت‌نامه‌های بین‌المللی مصوب سازمان ملل مانند کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو، حقوق اساسی مانند حق زندگی، امنیت شخصی، حریم خصوصی و دسترسی به عدالت حق بر آموزش و اشتغال و ... را برای پناهندگان را پیش‌بینی و تضمین می‌کند. با وجود این، تحقق حقوق یادشده می‌تواند در بین کشورها از جمله ایران و عراق متفاوت باشد و از منظر رعایت استانداردهای این حقوق، اغلب با تعارض‌هایی میان قوانین داخلی کشورهای مذکور و استانداردهای بین‌المللی برای تضمین حمایت از حقوق پناهندگان روبرو هستیم. با عنایت به آنچه ذکر شد، هدف نوشتار حاضر، بررسی تطبیقی وضعیت حقوق شهروندی پناهندگان در ایران و عراق با تاکید بر اسناد بین‌المللی حقوق بشر است.

در این مقاله، با بهره‌گیری از تحلیل تطبیقی، چارچوب‌های قانونی و اجرایی ایران و عراق در زمینه حقوق شهروندی پناهندگان مورد بررسی قرار گرفته و تلاش شده است تا نقاط قوت و ضعف هر یک از دو نظام حقوقی در پرتو تعهدات بین‌المللی روشن گردد. از اینرو در پژوهش حاضر، با روش کیفی (توصیفی-تحلیلی) و استفاده از منابع کتابخانه‌ای و مرور قوانین داخلی و اسناد و رویه قضایی بین‌المللی، دستیابی به پاسخ این پرسش‌ها دنبال می‌شود: قانون‌گذاری جامع و دربردارنده استانداردهای شناسایی وضعیت حقوقی مهاجران در کشور تا چه اندازه ضروری است؟ و قوانین

مسئله پناهندگی در جهان معاصر یکی از مهم‌ترین موضوعات حقوق بشری است که به ویژه در کشورهای خاورمیانه از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. هرچند ایران و عراق هر دو در زمره کشورهای پذیرنده پناهندگان هستند، اما از حیث چارچوب قانونی و میزان انطباق با استانداردهای بین‌المللی تفاوت‌های بنیادینی میان آن‌ها وجود دارد. در ایران، علی‌رغم الحاق به کنوانسیون ۱۹۵۱ و پروتکل ۱۹۶۷، هنوز قانون جامعی در خصوص تعیین وضعیت پناهندگان وجود ندارد، در حالی که عراق با وجود عدم تصویب رسمی کنوانسیون، در قالب قانون پناهندگان سیاسی ۱۹۷۱ برخی حمایت‌ها را پیش‌بینی نموده است. مسئله پناهندگی و چگونگی تضمین حقوق شهروندی پناهندگان در دهه‌های اخیر به یکی از دغدغه‌های جدی نظام‌های حقوقی و سیاسی بدل شده است. امروزه وضعیت اسفبار پناهندگان به یک نگرانی جهانی تبدیل شده است. از آنجایی که افراد در جستجوی امنیت از کشورهای خود فرار می‌کنند، حقوق آن‌ها به‌عنوان شهروند اغلب با چالش‌های مهمی روبرو می‌شود. چالش‌های مذکور در خاورمیانه که بیشتر درگیر تنش‌های سیاسی، جنگ و مسائل زیست‌محیطی مانند خشکسالی، نابودی زمین‌های کشاورزی و .. است، بیش از سایر مناطق جهان است تا جایی که بسیاری از کشورهای امن را به جاذبه‌ای برای پناهندگی بدل نموده است. در این میان وضعیت دو کشور ایران و عراق که دارای چشم‌اندازهای پیچیده سیاسی و اجتماعی هستند کمی متفاوت است و دهه‌هاست این دو کشور با ورود پناهندگان دست‌وپنجه نرم می‌کنند. درک وضعیت حقوق شهروندی پناهندگان در این کشورها برای درک چالش‌های پیش‌روی پناه‌جویان در داخل مرزهای خود بسیار مهم است. علاوه بر این، تجزیه و تحلیل این موضوعات در چارچوب اسناد بین‌المللی حقوق بشر، استانداردها و انتظارات جهانی گسترده‌تر را روشن می‌کند. در ایران، وضعیت حقوق شهروندی پناهندگان عموماً

تحویل مدارک و اسناد خود و اعلام بروز این خطرات بتواند ثابت کند که لاقلاً یکی از پنج فاکتور مشخص شده در پروتکل با آسیب‌ها و تهدیداتی که وی مدعی آن است دارای ارتباط است. این پنج فاکتور عبارتند از: نژاد، مذهب، ملیت، عقاید سیاسی و عضویت در گروه اجتماعی خاص (جامعه حقوق بین‌الملل هند، ۲۰۰۸: ۱۰۹).^۲

جایگاه پناهندگان در اسناد بین‌المللی حقوق بشر

بر اساس کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو و پروتکل ۱۹۶۷، پناهنده شخصی است که به دلیل ترس از آزار به دلایل نژادی، مذهبی، ملیتی یا سیاسی از کشور خود گریخته باشد. در پرتو این اسناد، دولت‌های عضو مکلف‌اند حقوق بنیادین از جمله حق زندگی، امنیت شخصی، اشتغال، آموزش و دسترسی به خدمات اجتماعی را برای پناهندگان تضمین کنند. هر نظریه حقوقی در خصوص وضعیت پناهندگان، باید مشتمل بر یک درک نظری برای توضیح ارتباط حقوق شهروندی ملی و حقوق بشر جهانی باشد و ارزیابی و تکمیل و متمیم یا تضییق و تحدید قواعد و ترتیبات حقوق بشری را با قواعد حقوق شهروندی یا بالعکس تبیین کند. پیچیدگی و درهم تنیدگی و هم‌پوشانی حقوق شهروندی و حقوق بشر و فراگیر شدن گفتمان حقوق بشر و تسبیق و جذب آن در قوانین اساسی و تطورات مفهوم شهروندی را ناگزیر می‌سازد. حقوق‌دانان و فعالان حامی حقوق پناهندگان نیز همواره تمایل داشته‌اند از ظرفیت‌های قواعد حقوق بشری برای مشروعیت‌بخشی و کاربردپذیرکردن مطالبات خود استفاده نمایند (Hashemi, 2016).

بر این اساس، اصولاً این وظیفه‌ی دولت‌هاست تا از همه شهروندان خود در هر حالی و در هر سرزمینی حمایت کنند. ولی در مواقعی که به هر دلیل، دولتی ناتوان از حمایت شهروندان خود باشد و این شهروندان حقوق خود را نقض شده ببینند، ممکن است

و مقررات موجود در کشور به چه میزان پاسخگوی این ضرورت است؟ برای پاسخ دادن به این پرسش‌ها، ضمن ارائه یک چارچوب نظری چارچوب‌های حقوقی بین‌المللی و داخلی در بخش اول بررسی می‌شود و، در بخش دوم، کیفیت سیستم تعیین وضعیت پناهندگی ایران در سال‌های گذشته، در دوره سیاست درهای باز و سیاست بازگشت‌های داوطلبانه بررسی خواهد شد. در پایان، با در نظر گرفتن آخرین موج ورود مهاجران جدید به کشور از سال گذشته (۱۴۰۰) تاکنون (۱۴۰۱) و با ارزیابی شیوه سرشماری، مدارک اقامتی پناهندگان در ایران بررسی خواهد شد و به چالش‌های برآمده از آسیب‌شناسی این روش تا حد امکان پرداخته می‌شود.

چارچوب نظری

در قسمت حاضر ضمن تعریف واژه پناهنده از منظر اسناد بین‌المللی و کنوانسیون‌های مرتبط (بند ۱-۱)، جایگاه حقوق پناهندگان در اسناد بین‌المللی حقوق بشر (۱-۲) به طور مختصر بررسی می‌شود:

پناهنده

واژه پناهنده در لاتین از واژه *Asylum* یونانی اخذ شده که از نظر ادبیات به معنی توقیف‌نشدن یا آزادبودن از توقیف می‌باشد (Kazerouni, 2015). کنوانسیون مربوط به وضعیت پناهندگان سازمان ملل متحد ۱۹۵۱^۱ و پروتکل ۱۹۶۷ آن، پناهنده را به عنوان شخصی معرفی می‌نماید که: به‌خاطر ترس از آزار مربوط به نژاد، مذهب، ملیت، عقاید سیاسی یا عضویت در گروه اجتماعی خاص، خارج از سرزمین خود زندگی می‌کند و اگر بخواهد به کشور خود برگردد، به‌خاطر تهدیدات متعدد و متنوع از عهده انجام این کار ناتوان است. چنین فردی تا زمانی که درخواست پناهندگی‌اش پذیرفته شود متقاضی پناهدگی نامیده می‌شود. اگر فردی در وضعیت تهدید و اذیت و آزار بالقوه و بالفعل باشد بایستی در زمان

^۲. <https://UNHCR.org/avalabla at3/7/2020>.

^۱. Convention Relating to the Status of Refugees

اجتماعی شامل حمایت‌های مادی و درآمدی از پناهندگان، تامین شغل، داشتن حق دریافت حداقل دستمزد، تامین اجتماعی، برخورداری از بیمه‌های درمانی؛ ۳- حمایت‌های قضایی مثل حق داشتن وکیل، حق دادخواهی و مراجعه به دادگاه‌ها توسط پناهندگان و ...؛ ۴- حقوق اقتصادی، شامل آزادی مالکیت، آزادی کار، انتقال دارایی‌ها و ... ۵- حقوق فرهنگی که به‌خاطر حفظ امنیت و تضمین حقوق پناهندگان لازم است که حمایت‌هایی نیز در حوزه حقوق فرهنگی پناهندگان از آنان صورت گیرد.

پناهندگی در عراق از نظر قانونی

قانون پناهندگان سیاسی مصوب ۱۹۷۱ عراق، مهم‌ترین منبع حقوقی در زمینه پناهندگی در این کشور است. این قانون هرچند نواقصی دارد، اما برخی حقوق از جمله حق اقامت موقت، منع استرداد و بهره‌مندی از کمک‌های معیشتی را برای پناهندگان مقرر داشته است. دولت عراق کنوانسیون ۱۹۵۱ در مورد وضعیت پناهندگان و پروتکل ۱۹۶۷ آن را تصویب نکرده است ولی در عمل همکاری‌هایی با کمیساریای عالی پناهندگان سازمان ملل داشته است. حمایت از پناهندگان توسط قانون پناهندگان سیاسی ۱۹۷۱ صورت می‌گیرد و بعد از آن قانونی در این خصوص به تصویب نرسیده است. کمیته دائمی وزارت کشور مسئول تعیین وضعیت پناهندگی است. بند ۳ ماده ۱ قانون مذکور، پناهنده را این-گونه تعریف می‌کند: «هر فردی که به دلایل سیاسی یا نظامی در عراق درخواست پناهندگی می‌کند». این قانون شامل مقررات مربوط به حق کار و برخورداری از مزایای اجتماعی است. با این حال، در ارائه حمایت موثر از پناهجویان و پناهندگان در عراق کوتاهی می‌کند. در غیاب قوانین و رویه‌های کافی برای پناهندگان و پناهجویان در عراق، حمایت، حقوق، نیازها و راه‌حل‌های بادوام آن‌ها عمدتاً به‌صورت موردی بررسی می‌شود. بر این اساس،

دست از ماندن در کشور خود کشیده و به‌دنبال یافتن پناهگاهی امن، وارد سایر کشورها بشوند. از همین جاست که نقش و جایگاه حقوقی جامعه بین‌المللی آغاز می‌شود. بایستی به‌خاطر حقوق بشر از این افراد حمایت کند تا حقوق این افراد را تضمین نماید (Nazari, 2017). مجمع عمومی سازمان ملل متحد پس از جنگ جهانی اقدام به تاسیس کمیساریای عالی پناهندگان ملل متحد نمود که تا به امروز متولی رسیدگی به وضعیت پناهندگان در سطح جهان می‌باشد. این سازمان فعالیت‌های خود را در چارچوب حقوق و استانداردهای بین‌المللی انجام می‌دهد که مبتنی بر اعلامیه‌ی جهانی حقوق بشر (۱۹۴۸) است. بعد از تصویب کنوانسیون پناهندگی، تاکنون سند الزام‌آوری در عرصه‌ی بین‌المللی رسمیت نیافته است که بتواند به‌طور خاص وضعیت پناهندگی و چگونگی تعیین آن را شرح دهد (Asmat, 2009).

درخصوص مساله پناهندگی و پناهنده‌پذیری این سؤال مطرح می‌شود که آیا پناهندگی برای افراد یک حق است که در شرایط خاص باید از آن استفاده کنند و نسبت به دولت مورد درخواست پناهندگی یک تکلیف به‌شمار می‌آید؟ رویه موجود در اسناد بین-المللی، چه جایگاهی را برای پناهندگان قائل شده‌اند؟ در پاسخ باید گفت که آنچه از بررسی اسناد بین‌المللی مانند کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو^۱، اعلامیه جهانی حقوق بشر^۲، و اعلامیه‌ی پناهندگی سرزمینی^۳ می‌توان برداشت کرد این است که افراد در شرایط خاص که در معرض خطر و ترس قرار می‌گیرند، حق دارند به کشورهای دیگری پناهنده شوند و کشورهای مقصد فرد که عضو سازمان ملل باشند، مکلف به پذیرش آن‌ها هستند. در این میان، پناهندگان دارای حقوق مختلفی در آن کشور پذیرنده نیز هستند از جمله ۱- حقوق سیاسی مانند انتخاب‌شدن در مشاغل سیاسی، شرکت در انتخابات، حق دارا بودن تابعیت و...؛ ۲- حقوق

۱. ماده ۱ کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو.

۲. ماده ۱۴ "الف- هر کس حق دارد در برابر تعقیب شکنجه و آزار پناهمانی جستجو کند و در کشورهای دیگر پناه اختیار کند..."

۳. م. ۲: "هر فردی که به‌خاطر نقض اصول اعلامیه جهانی حقوق بشر، حیات، جسم و جان و آزادی در معرض خطر باشد صلاحیت پناه‌جستن دارد"

یکی از ادارات رسمی یا نیمه‌رسمی، ماهانه کمک‌هزینه دریافت می‌کند.

در صورتی که پناهنده امنیت کشور یا منافع سیاسی آنرا نقض کند، وزیر حق دارد تصمیم پناهندگی وی را باطل و دستور اخراج وی را صادر کند و در صورتی که کار وی مستوجب مجازات قانونی باشد، وی را به دادگاه معرفی کند. به موجب ماده ۱۶ نیز وزیر می‌تواند در صورت تخطی از امنیت یا دستور، دستور بازداشت پناهنده را برای مدت حداکثر دو ماه تا صدور حکم اخراج صادر کند.

الحاق به کنوانسیون ۱۹۵۱ پناهندگان و تصویب قانون جدید پناهندگان، مبنای روشن‌تری را برای دولت عراق فراهم می‌کند تا پناهندگان از حمایت بین‌المللی برخوردار شوند. این امر به طور رسمی همبستگی عراق با پناهندگان را به رسمیت می‌شناسد و بر اهمیتی که عراق برای همکاری با جامعه بین‌المللی در تلاش برای یافتن راه‌حلهایی برای پناهندگان قائل است تأکید می‌کند. همچنین با الحاق عراق به کنوانسیون ۱۹۵۴ مربوط به وضعیت افراد بدون تابعیت و کنوانسیون ۱۹۶۱ در مورد کاهش بی‌تابعیتی، چارچوب قوی‌تری را برای پیشگیری و کاهش بی‌تابعیتی ایجاد می‌گردد و از اثرات مخرب بی‌تابعیتی بر افراد و جامعه با تضمین حداقل استانداردها جلوگیری می‌کند.

پناهندگی در ایران از نظر قانونی

ایران از کشورهای پیشگام در پذیرش پناهندگان در منطقه است و در سال ۱۹۷۶ به کنوانسیون ۱۹۵۱ و پروتکل ۱۹۶۷ پیوست. با این حال، نظام حقوقی ایران هنوز قانون جامع داخلی برای تعیین وضعیت پناهندگان ندارد و عمدتاً از طریق مصوبات اجرایی و سیاست‌های وزارت کشور عمل می‌کند. پناهندگان دارای کارت آمایش از برخی حقوق مانند آموزش و خدمات بهداشتی

وضعیت اتباع سوری که از زمان آغاز درگیری در اوایل سال ۲۰۱۲ از کشور خود گریخته‌اند، نامشخص است. قانون جدید پناهندگان، که کمیساریای عالی پناهندگان سازمان ملل در مورد آن اظهار نظر کرده است، تهیه شده است، اما در حال بررسی در پارلمان عراق بوده و هنوز به تصویب نرسیده است. این قانون شامل تعریف جامع پناهندگی شامل پنج دلیل مندرج در کنوانسیون ۱۹۵۱ و همچنین به رسمیت‌شناختن نیازهای افرادیست که از خشونت عمومی فرار می‌کنند (Ali Yousuf, 2010).

به موجب ماده ۲ قانون مذکور،^۱ پناهندگی در عراق با ارائه درخواست به مراجع ذیصلاح توسط هر یک از موارد زیر است: اتباع عرب یا خارجیان مقیم خارج از عراق؛ اتباع عرب یا اتباع خارجی مقیم عراق؛ آواره از منطقه مرزی به خاک عراق. و مطابق ماده ۳ قانون، درخواست پناهندگی شخص پذیرفته نمی‌شود مگر اینکه پس از احراز موارد زیر:

پناهنده بودن وی؛ اثبات حسن‌نیت خود برای پناهندگی به جمهوری عراق؛ تنها هدف او از پناه‌بردن، یافتن راهی برای امرار معاش نباشد؛ در مورد درخواست او تردیدی وجود نداشته باشد. و در ماده ۴ قانون نیز آمده که استرداد پناهنده به کشورش تحت هر شرایطی ممنوع است. در صورت رد درخواست شخصی برای پذیرش پناهندگی وی در عراق، بنا به توصیه ادارات ذیصلاح و تایید وزیر، می‌توان وی را به کشوری غیر از کشور خود اخراج کرد.

در ماده ۱۲ نیز پناهندگان کلیه تکالیفی را که طبق قوانین جاری بر عهده شهروندان عراقی است، بجز خدمت سربازی و صرفاً پس از تأیید رئیس‌جمهور و با در نظر گرفتن قوانین لازم‌الاجرا خواهد بود. همچنین پناهنده در صورت ناتوانی در تأمین معاش یا استخدام در

^۱ منظور ما از قانون عراق (قانون پناهندگان سیاسی) است که ما آنرا به اختصار از این به بعد در این مقاله قانون عراق می‌نامیم.

پذیرفت که واجد وصف "خائن" یا "تبهکار" مطابق قوانین و مقررات ایران نباشد.

وضعیت حقوقی پناهندگان توسط دو سند بین‌المللی کنوانسیون وضعیت پناهندگان ۱۹۵۱ و الحاقیه ۱۹۶۷ مربوط به آن تعریف شده است. ایران با حق شرط بر مفاد ۱۷ (مشاغل انتفاعی)، ۲۳ (امور خیریه دولتی)، ۲۴ (قوانین کار و بیمه اجتماعی) و ۲۵ (آزادی رفت و آمد) در تاریخ ۲۸ جولای ۱۹۶۷، به هر دو کنوانسیون ۱۹۵۱ و پروتکل ۱۹۶۷ ملحق گردید. با این حال در سال‌های اخیر، دولت ایران توانسته به تدریج سیاست‌هایی راهبردی برای پناهندگان و احقاق حقوق بیشتر برای مردم افغانستان و عراق ساکن معرفی کند و دسترسی به خدمات اولیه، آموزشی، بهداشتی و معیشتی به پناهندگان را با کمترین کمک مالی از جامعه بین‌المللی میسر کند. در عین حال، اتباع خارجی که پاسپورت و ویزای کار داشته و یا بی مدرک هستند و اتفاقاً درصد بیشتری را نسبت به پناهندگان تشکیل می‌دهند، تحت حمایت مقررات بین‌المللی در حوزه پناهندگان قرار نداشته و حتی کمیساریای عالی پناهندگان سازمان ملل متحد توان خدمت‌رسانی و حمایت از این دسته افراد را ندارد.

چارچوب‌ها و سیاست‌های قانونی اتخاذ شده در ایران و عراق
در هر دو کشور ایران و عراق، از منظر حقوقی چارچوب‌ها و سیاست‌هایی از منظر قانونی برای پناهندگان پیش‌بینی شده است که در مبحث پیش‌رو، مورد بررسی قرار می‌گیرند:

ایران

پس از روی کار آمدن طالبان، ایران برای پذیرش مهاجران افغانستانی با فشار مضاعفی روبرو شد. این امر ضرورت توجه به سیاستگذاری در این حوزه را به‌خوبی نمایان می‌کند. یکی از زمینه‌های اصلی سیاستگذاری اتکا به آمار دقیق است.^۱ اما آمارها

بهره‌مندند، اما از حق تابعیت و اشتغال گسترده محروم‌اند. در تحلیل و بررسی رویکرد جمهوری اسلامی ایران در اعطای تابعیت به پناهندگان به این سوال پاسخ خواهیم داد که آیا رویکرد اعطای تابعیت به پناهندگان و مهاجرین در این کشور مثبت تلقی می‌شود و اینکه چه شرایطی باید در این زمینه در نظر گرفته شود. در پاسخ ابتدا باید گفت که ایران میزبان یکی از بزرگترین جمعیت پناهندگان جهان است که عمدتاً در مناطق شهری زندگی می‌کنند و از نزدیک به چهار دهه پیش، روند بازگشایی مرزها به روی پناهندگان آغاز شده است. پناهندگان رسمی ساکن ایران را با اعطای کارت آمایش به اتباع افغانستانی و کارت هویت اتباع دیگر کشورها شناسایی می‌شوند. با این حال عده زیادی از پناهندگان در ایران غیر قانونی محسوب شده یا با داشتن پاسپورت و ویزای معتبر به عنوان مهاجر بلند مدت شناسایی می‌شوند (Unece, 2018).

در هر حال، ایران کشوری است مهاجرپذیر و پناهنده‌پذیر؛ به همین علت انتظار می‌رود موضوع مهاجرت برای سیاست‌گذاران و قانون‌گذار این کشور دغدغه‌ای مهم باشد. با وجود این، بررسی ادبیات پژوهشی موجود حاکی از آن است که بسیاری از زوایای این موضوع، به ویژه مسئله ضرورت ایجاد سیستم تعیین وضعیت پناهندگی، مغفول مانده است. در هر حال، اصل (۱۵۵) قانون اساسی ایران مقرر داشته: «دولت جمهوری اسلامی ایران می‌تواند به کسانی که پناهندگی سیاسی بخواهند پناه دهد مگر این که بر طبق قوانین ایران خائن و تبهکار شناخته شوند». به طور کلی، پناهندگی در قوانین ایران تعریفی خاص از پناهندگی سیاسی ارائه نشده است. با وجود این، اصل مذکور صراحت دارد که از نظر قوانین ایران، پناهندگی پذیرفته است و شرایط خاصی را هم برای آن پیش‌بینی نموده است یعنی فردی را می‌توان به عنوان پناهنده

<https://www.refworld.org/cases,CAT,3ae6b69420.html>
(Accessed: 8 April 2022)

¹ Seid Mortesa Aemei v. Switzerland, CAT/C/18/D/34/1995 (UN Committee against Torture [CAT]), 29 May 1997. Available At:

در این زمینه ضدونقیض است و به روشنی مشخص نیست. این موضوع از چند منظر قابل تأمل است:

نخست، بدون آمار متقن، سیاست‌گذاری نابینا است. سیاست‌گذاری مؤثر و قابل‌پذیرش از سوی جامعه به پشتوانه آماری صحیح نیاز دارد (Maghami & Saberi, 2019). دوم، در صورتیکه سیاست‌گذاری به مرحله اجرا و تسهیل امر حکومت‌داری نرسد بی‌فایده است. برای این منظور سیاست‌گذاریها را باید عموم‌پذیرند. در صورتیکه سیاست‌گذاری شواهدمحور¹ و آمار شفاف باشد چنین نتیجه مهمی را در بر خواهد داشت (Unicef, 2008). سوم، اطلاع‌دقیق و مطمئن از آمار صحیح به‌طور مستقیم در شناخت منابع موجود، خدمات قابل‌ارائه و محدودیتها تأثیرگذار است و به تبع آن سیاست‌های محتمل یا اجراشدنی را تعریف می‌کند (Unece, 2018).

سؤالی اساسی که در این زمینه مطرح می‌شود این است که چرا در خصوص چالشی که سال‌ها است ایران درگیرش شده است، هنوز متولی مشخص و سازمان یافته‌ای که به نوعی تسهیلگر امر باشد وجود ندارد؟ سؤال دیگر این است که در دستور کار قرارداد تشکیل سازمانی جدید با عنوان سازمان ملی مهاجرت² چگونه به حل این بی‌سامانی قانونی و سیاست‌گذاری جدید کمک خواهد کرد؟ به نظر می‌رسد اساسی‌ترین کاستی‌ای که در این زمینه بیشتر به چشم می‌خورد، فقدان قوانین و سیاست‌های روشنی است که با ظرفیت‌های دولت و نهادهای مدنی مطابقت داشته باشد. افزودن یک نهاد دولتی به فهرست نهادهای موجود، مانند اداره اتباع که به نوعی متولی این امر محسوب می‌شود، موازی‌کاری و تشکیک در تقسیم مسئولیت‌ها است.

از دیگر ضروریات طراحی سیستم تعیین وضعیت پناهندگی کارآمد، برطرف کردن معایب یا چالش‌های کارت اقامت موقت فعلی (آمایش) است. صدور این کارت بدون بررسی وضعیت فردی و بدون استفاده از بستر قانونی کمیته تعیین وضعیت

پناهندگی و به صورت جمعی صورت گرفت. همه کسانی که سابقه زندگی در ایران داشتند و به نحوی در مراجعه خود به اداره اتباع مدارک هویتی خود را ارائه می‌کردند «کارت اقامت موقت اتباع خارجی» را دریافت می‌کردند. این کارت مجوز اقامت یک ساله مهاجران در کشور بود که بعدها در دوره‌های مختلف تمدید شد.¹

دوم، کودکان فقط زمانی می‌توانند کارت آمایش یا کارت هویت دریافت کنند که والدین آنها نیز کارت آمایش یا کارت هویت معتبر داشته باشند.² اگر یکی از والدین کودک دارای گذرنامه و دیگری دارای کارت آمایش باشد، یا یکی دارای مدرک اقامت قانونی و دیگری فاقد مدرک باشد، کودک یا دارای گذرنامه خواهد شد یا فاقد مدرک. به همین صورت ازدواج فردی که گذرنامه دارد یا فاقد مدرک است با فردی که کارت آمایش یا هویت دارد سبب اخذ این کارت نخواهد شد.

سوم، امکان تمدید مجدد کارت فقط برای کسانی وجود دارد که در دوره‌های قبلی کارت آمایش دریافت کرده باشند. به عبارت دیگر، هیچ فردی که مثلاً در دهه ۱۳۹۰ به ایران وارد شده باشد، نمی‌تواند درخواست دریافت کارت آمایش کند. فقدان وجود سیستمی برای دریافت درخواست متقاضیان جدید دریافت کارت آمایش باعث خواهد شد که افراد بسیاری که بدون روایید معتبر وارد ایران شده‌اند از دسترسی به فرایند بررسی درخواست پناهندگی و دریافت مدارک اقامت قانونی محروم بمانند.

در هر صورت از نظر چارچوب‌های قانونی، از یک طرف ایران کنوانسیون ۱۹۵۱ پناهندگان یا پروتکل ۱۹۶۷ آن را امضا کرده است و عضو کنوانسیون ۱۹۶۹ سازمان وحدت آفریقا است که از پناهندگان حمایت می‌کند. از طرف دیگر، قانون اساسی ایران برای خارجی‌ان از جمله پناهندگان حقوق خاصی قائل شده است، از جمله حق زندگی در ایران با احترام به کرامت انسانی و مصونیت از تعرض خانه. به طور کلی، قوانین ایران به صراحت به پناهندگان

پناهندگانی می‌شود که به دنبال فرصت‌های شغلی غیررسمی با حمایت قانونی محدود هستند (Mousazadeh et al., 2017). در ایران به پناهندگان آزادی رفت و آمد در داخل کشور داده شده است. آن‌ها مجاز به اقامت در مناطق تعیین شده هستند که به آن‌ها "اسکان پناهندگان" یا "شهرهای پناهندگان" گفته می‌شود، جایی که می‌توانند خانه ایجاد کنند و به فعالیت‌های اقتصادی بپردازند. با این حال، ترک این مناطق بدون مجوز می‌تواند منجر به عواقب قانونی شود.

عراق

دولت عراق کنوانسیون ۱۹۵۱ در مورد وضعیت پناهندگان و پروتکل ۱۹۶۷ آن (که از این پس به طور مشترک کنوانسیون ۱۹۵۱ پناهندگان نامیده می‌شود) را تصویب نکرده است. به طور کلی، حمایت از پناهندگان، توسط قانون پناهندگان سیاسی ۱۹۷۱ شماره ۵۱ اداره می‌شود.

بنابراین به لحاظ چارچوب قانونی از یک طرف، عراق یکی از امضاکنندگان کنوانسیون ۱۹۵۱ پناهندگان و پروتکل ۱۹۶۷ آن است و کنوانسیون ۱۹۶۹ سازمان وحدت آفریقا را تصویب کرده است. از طرف دیگر، قانون اساسی عراق، حق پناهندگی را به رسمیت می‌شناسد و استرداد پناهندگان به کشورهایی را که ممکن است با آزار و اذیت روبرو شوند، ممنوع دانسته است. از جمله سیاست‌هایی که در عراق وجود دارد آن است که بیشتر مقصد پناهجویان به ویژه از کشورهای همسایه مانند سوریه بوده است. افزون بر آن، دولت عراق با هماهنگی کمیساریای عالی سازمان ملل متحد در امور پناهندگان (UNHCR)، کمپ‌هایی ایجاد کرده و به پناهندگان کمک کرده است. پناهندگان در عراق می‌توانند درخواست پناهندگی دهند و در صورت موافقت، مجوز اقامت موقت دریافت می‌کنند. با این حال، این مجوزها به طور خودکار منجر به شهروندی نمی‌شوند.

حق شهروندی نمی‌دهد، اما آن‌ها می‌توانند مجوز اقامت قانونی و دسترسی به برخی خدمات عمومی را دریافت کنند. از جمله سیاست‌های که در ایران می‌توان مشاهده نمود آن است که بزرگترین جمعیت پناهندگان ایران، عمدتاً از پناهجویان افغان تشکیل شده و در این راستا سیاست حمایت موقت از این پناهندگان را اتخاذ کرده است. افزون بر آن، پناهندگان افغانستانی در ایران می‌توانند مجوزهای اقامت تجدیدپذیر را دریافت کنند که به کارت آمایش معروف است و به آن‌ها اجازه اقامت قانونی در کشور را می‌دهد. در حالی که این مجوزها به پناهندگان برخی حقوق مانند دسترسی به مراقبت‌های بهداشتی و آموزش می‌دهد، اما به آن‌ها شهروندی یا اقامت دائم نمی‌دهد (Keyhanlou, 2021).

در ایران، پناهندگان حق دسترسی به آموزش ابتدایی و متوسطه را در شرایط مساوی با اتباع ایرانی دارند. دولت سیاست‌هایی را برای اطمینان از ثبت نام کودکان پناهنده در مدارس دولتی و تامین منابع آموزشی لازم اجرا کرده است. با این حال، چالش‌هایی مانند موانع زبانی و محدودیت‌های مالی، اغلب مانع مشارکت کامل آن‌ها در سیستم آموزشی می‌شود.

در ایران، پناهندگان حق دارند مانند اتباع ایرانی از مراقبت‌های بهداشتی و درمانی، از جمله مراقبت‌های اضطراری، بستری در بیمارستان و خدمات پیشگیرانه بهره‌مند شوند. با این حال، اجرای این سیاست می‌تواند متفاوت باشد و موانع اداری ممکن است مانع دسترسی پناهندگان به مراقبت‌های بهداشتی شود.

در ایران، پناهندگان مجاز به کار در بخش‌های خاصی هستند، مشروط به دریافت مجوز کار. در حالی که آن‌ها حق کار در صنایع خاص را دارند، محدودیت‌هایی در مورد دسترسی به استخدام بخش دولتی و برخی از حرفه‌ها وجود دارد. اخذ مجوز کار می‌تواند یک فرآیند طولانی و بوروکراتیک باشد که اغلب منجر به

به طور خلاصه، در مقایسه میان چارچوب‌های قانونی و سیاست‌های میان دو کشور ایران و عراق می‌توان گفت که در حالی که ایران از پناهندگان حمایت موقت می‌کند، به آن‌ها حقوق شهروندی اعطا نمی‌کند، عراق یک چارچوب قانونی منسجم‌تری دارد که ضمن به رسمیت شناختن حق پناهندگی، اجازه اقامت موقت را به پناهندگان می‌دهد، اما به طور خودکار به آن‌ها تابعیت اعطا نمی‌کند (Aghaie, 2017).

در عراق پناهندگان حق دسترسی به آموزش، از جمله مدارس ابتدایی و متوسطه را دارند. دولت عراق با همکاری سازمان‌های بین‌المللی تلاش‌هایی برای فراهم کردن فرصت‌های آموزشی برای کودکان پناهنده انجام داده است. با این حال، منابع محدود و کلاس‌های شلوغ درس، موانع مهمی برای تضمین کیفیت آموزش برای همه باقی مانده است.

در عراق، پناهندگان حق دریافت خدمات بهداشتی را از طریق سیستم بهداشت ملی دارند. دولت تلاش‌هایی را برای اطمینان از دسترسی پناهندگان به مراقبت‌های بهداشتی اولیه، ایمن‌سازی، و خدمات بهداشتی مادر و کودک انجام داده است. با این حال، فشار بر زیرساخت‌های مراقبت‌های بهداشتی به دلیل جمعیت زیاد پناهندگان و منابع محدود، چالش‌هایی را برای ارائه خدمات جامع مراقبت‌های بهداشتی ایجاد می‌کند.

در عراق، پناهندگان حق دارند کار کنند و به مشاغل آزاد بپردازند. دولت سیاست‌هایی را برای تسهیل دسترسی آن‌ها به بازار کار اجرا کرده است. با این حال، نرخ بالای بیکاری و رقابت با جمعیت محلی برای فرصت‌های شغلی همچنان چالش‌هایی را برای پناهندگانی که به دنبال شغل رسمی هستند، ایجاد می‌کند.

در عراق، پناهندگان حق آزادی رفت و آمد در داخل کشور را دارند. با این حال، برخی نگرانی‌های امنیتی و رویه‌های بوروکراتیک ممکن است تحرک آن‌ها را به‌ویژه در مناطق متأثر از درگیری محدود کند.

مقایسه تطبیقی قوانین داخلی در ایران و عراق در مواجهه با اسناد بین‌المللی حقوق بشر

در مقایسه تطبیقی میان دو کشور، مشاهده می‌شود که ایران از لحاظ تعداد پناهندگان و تجربه تاریخی غنی‌تر است، در حالی که عراق در حال تلاش برای ایجاد چارچوب قانونی نوین و هماهنگ با استانداردهای بین‌المللی است. چالش‌های مشترک دو کشور شامل کمبود منابع مالی، فقدان نظام تعیین وضعیت پناهندگی شفاف و ضعف نظارت بین‌نهادی است. راهکار پیشنهادی تقویت همکاری با نهادهای بین‌المللی و تدوین قوانین جامع و هماهنگ با اصول حقوق بشر است. به طور کلی، هم ایران و هم عراق اسناد مهم حقوق بشر بین‌المللی مربوط به حمایت از پناهندگان را تصویب کرده‌اند. با این حال، رعایت این اسناد چالش‌هایی را برای هر دو کشور ایجاد می‌کند. زمینه‌های بهبود عبارتند از تضمین اسناد و دسترسی مناسب به خدمات، جلوگیری از بازگرداندن، و رسیدگی به مسائلی مانند بازداشت خودسرانه، محدودیت در آزادی بیان، و شکنجه یا بدرفتاری. با وجود این، پرسش این است که با وجود پذیرش بسیاری از اسناد بین‌المللی مرتبط با حقوق پناهندگان، چرا در دو کشور ایران و عراق هنوز هم چالش‌هایی در این خصوص به چشم می‌خورد. از این‌رو، در این مبحث به مقایسه تطبیقی قوانین داخلی دو کشور ایران و عراق در مواجهه با اسناد بین‌المللی حقوق بشر که با حقوق شهروندی پناهندگان مرتبط هستند، پرداخته خواهد شد:

کنوانسیون مربوط به وضعیت پناهندگان (۱۹۵۱) و پروتکل آن (۱۹۶۷):

هم ایران و هم عراق کنوانسیون مربوط به وضعیت پناهندگان را تصویب کرده‌اند که مشخص می‌کند چه کسی پناهنده محسوب می‌شود و حقوق و تعهدات آن‌ها را مشخص می‌کند. این امر شامل محافظت در برابر بازگرداندن (بازگرداندن پناهنده به کشوری که

رفتارهای ظالمانه، غیرانسانی یا تحقیرآمیز محافظت می‌شوند. این به طور مستقیم در مورد پناهندگان نیز صدق می‌کند، زیرا ممکن است در کشورهای میزبان در معرض خطر چنین رفتاری قرار گیرند.

با وجود این، گزارش‌های شکنجه و بدرفتاری، به ویژه در مراکز بازداشت، در ایران و عراق مستند شده است. حصول اطمینان از نظارت و پاسخگویی موثر، و همچنین ارائه حفاظت کافی از پناهندگان، زمینه‌های کلیدی برای بهبود است. اگر چه ایران اسناد کلیدی بین‌المللی حقوق بشر را تصویب کرده است، نیاز به قوانین داخلی خاص برای رسیدگی به حقوق پناهندگان مطابق با این استانداردها وجود دارد (Zarei, 2021).

چالش‌های فراروی اجرای سیاست‌های پناهندگی در ایران و

عراق

اجرای سیاست‌های پناهندگی می‌تواند چالش برانگیز باشد، به ویژه زمانی که عوامل اجتماعی، اقتصادی و سیاسی در قوانین ایران و عراق در نظر گرفته شود. در اینجا به برخی از چالش‌ها و خلأهای موجود در اجرای سیاست‌های پناهندگی در این کشورها اشاره می‌کنیم:

چارچوب قانونی

یکی از چالش‌های موجود در اجرای سیاست‌های پناهندگی، نبود چارچوب‌های قانونی جامع و به روز است. در ایران، اگرچه این کشور کنوانسیون ۱۹۵۱ پناهندگان و پروتکل ۱۹۶۷ آن را تصویب کرده است، اما هیچ قانون داخلی خاصی که به وضعیت و حقوق پناهندگان بپردازد وجود ندارد. به طور مشابه، در عراق، در حالی که قوانین مربوط به پناهجویان و پناهندگان وجود دارد، آن‌ها به اندازه کافی تمام جنبه‌های حمایت از پناهندگان را پوشش نمی‌دهند.

دسترسی محدود به خدمات اولیه

زندگی یا آزادی آن‌ها در خطر است)، دسترسی به حقوق اولیه مانند تحصیل و اشتغال و حق داشتن اسناد و مدارک است. با تصویب پروتکل، هر دو کشور همچنین تعهدات خود را گسترش دادند تا پناهندگانی را که ممکن است با تعریف سنتی مطابقت نداشته باشند، اما همچنان نیاز به حمایت دارند، در بر گیرند. از نظر انطباق، هم برای ایران و هم برای عراق زمینه‌های بهبود وجود دارد. در حالی که هر دو کشور تمایل خود را برای ارائه سرپناه برای تعداد زیادی از پناهندگان نشان داده‌اند، برخی از چالش‌ها همچنان وجود دارد. به عنوان مثال، اطمینان از اینکه پناهندگان دارای اسناد و مدارک مناسب هستند و دسترسی به خدمات را می‌توان بهبود بخشید.

میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی (ICCPR)

ایران و عراق طرف‌های میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی هستند که حقوق مدنی و سیاسی افراد در قلمرو خود از جمله پناهندگان را تضمین می‌کند. میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی طیف وسیعی از حقوق مانند حق حیات، آزادی و امنیت شخصی، آزادی بیان، اجتماعات و حق محاکمه عادلانه را پوشش می‌دهد. رعایت این میثاق مستلزم تضمین این است که پناهندگان به طور خودسرانه بازداشت یا تحت شکنجه یا بدرفتاری قرار نگیرند (Ahmadi, 2001).

از نظر پایبندی، هم ایران و هم عراق با چالش‌هایی روبرو هستند. گزارش‌هایی از بازداشت‌ها، محدودیت‌های آزادی بیان و تجمع و دسترسی محدود به محاکمات عادلانه در هر دو کشور مطرح شده است. پناهندگان، به عنوان جمعیت آسیب پذیر، ممکن است به طور خاص تحت تأثیر این مسائل قرار گیرند.

کنوانسیون علیه شکنجه و سایر رفتارها یا مجازات‌های ظالمانه، غیرانسانی یا تحقیرآمیز (CAT):

هم ایران و هم عراق CAT را تصویب کرده‌اند که استفاده از شکنجه را ممنوع می‌کند و تضمین می‌کند که افراد در برابر

دسترسی به خدمات ارائه شده به پناهندگان تأثیر بگذارند و سختی‌های آن‌ها را تشدید کند.

تحلیل چالش‌های پیش روی حفاظت از حقوق شهروندی پناهندگان در ایران و عراق

حمایت از حقوق شهروندی پناهندگان در ایران و عراق با چالش‌های متعددی مواجه است. این چالش‌ها شامل چارچوب‌های قانونی محدود، ظرفیت و منابع ناکافی، تبعیض و عوامل ژئوپلیتیکی است. برای مقابله با این چالش‌ها، راه‌حل‌های مختلفی مانند اصلاحات سیاست‌گذاری، ظرفیت‌سازی و همکاری‌های بین‌المللی قابل اجراست. ابتکارات موفق و بهترین شیوه‌ها از کشورهای دیگر نیز می‌تواند اتخاذ شود. در زیر هر جنبه را با جزئیات بیشتری تجزیه و تحلیل می‌کنیم.

چارچوب‌های قانونی محدود

هم ایران و هم عراق چارچوب‌های قانونی محدودی دارند که حقوق پناهندگان و پناهجویان را به رسمیت می‌شناسد و از آن‌ها حمایت می‌کند. در ایران، پناهندگان فاقد راه‌های قانونی برای شهروندی هستند که آن‌ها را در معرض استثمار و تبعیض قرار می‌دهد. از سوی دیگر، عراق چارچوب قانونی اختصاصی برای پناهندگان ندارد.

راه‌حل: اصلاحات سیاستی در رسیدگی به این چالش‌ها بسیار مهم است. ایران و عراق باید چارچوب‌های قانونی جامعی را ایجاد کنند که حقوق و مسئولیت‌های پناهندگان از جمله دسترسی به شهروندی را مشخص کند. این سیاست‌ها باید به استانداردهای بین‌المللی حقوق بشر، مانند کنوانسیون پناهندگان ۱۹۵۱ و پروتکل ۱۹۶۷ آن، پایبند باشند.

ابتکارات موفقیت‌آمیز برای الهام گرفتن از قانون پناهندگان اوگاندا است که به پناهندگان حق کار، آزادی حرکت و دسترسی به خدمات اجتماعی را می‌دهد. رویکرد فراگیر اوگاندا به عنوان

پناهندگان اغلب با دسترسی محدود به خدمات اولیه مانند مراقبت‌های بهداشتی، آموزش و پرورش و فرصت‌های شغلی مواجه هستند. هم در ایران و هم در عراق، هجوم زیاد پناهندگان بر این خدمات فشار وارد کرده است و در نتیجه کمبود منابع برای پاسخگویی به نیازهای پناهندگان و جوامع میزبان ایجاد شده است. این وضعیت به چالش‌های اجتماعی و اقتصادی برای پناهندگان منجر می‌شود و می‌تواند روابط بین جوامع میزبان و پناهندگان را تیره کند.

بی‌ثباتی سیاسی

هم در ایران و هم در عراق، بی‌ثباتی سیاسی و درگیری‌ها در کشورهای همسایه به چالش‌ها در اجرای سیاست‌های پناهندگی کمک می‌کند. این مسائل می‌تواند بر توانایی دولت‌ها برای رسیدگی موثر به نیازهای پناهندگان تأثیر بگذارد و می‌تواند منجر به عدم اطمینان و تأخیر در رسیدگی به درخواست‌های پناهندگی شود. علاوه بر این، تنش‌های سیاسی و نگرانی‌های امنیتی ممکن است منجر به سیاست‌های محدودکننده و حمایت محدود از پناهندگان شود.

تبعیض و ادغام اجتماعی

پناهندگان اغلب با تبعیض و طرد اجتماعی مواجه می‌شوند که می‌تواند مانع ادغام آن‌ها در جوامع میزبان شود. موانع زبانی، تفاوت‌های فرهنگی و عدم آگاهی یا پذیرش جمعیت محلی می‌تواند دسترسی پناهندگان به شغل، آموزش و مراقبت‌های بهداشتی را دشوار کند و چشم‌انداز ادغام آن‌ها را محدود کند.

فقدان حمایت بین‌المللی

بار مالی میزبانی تعداد زیادی از پناهندگان، منابع ایران و عراق را تحت فشار قرار می‌دهد. کمک‌های مالی محدود جامعه بین‌المللی می‌تواند به چالش‌های پیش روی این کشورها در ارائه حمایت کافی از پناهندگان بیفزاید. حمایت ناکافی می‌تواند بر کیفیت و

رویکرد سوئد به ادغام پناهندگان می‌تواند به عنوان یک الگو باشد. سوئد بر آموزش زبان و حرفه‌ای زود هنگام و جامع برای پناهندگان تمرکز دارد تا مشارکت پایدار آن‌ها در جامعه را ممکن سازد.

عوامل ژئوپلیتیک

وضعیت ژئوپلیتیکی در ایران و عراق، از جمله درگیری‌های جاری، بی‌ثباتی اقتصادی، و چالش‌های سیاسی، حفاظت مؤثر از حقوق شهروندی پناهندگان را دشوار می‌سازد.

راه‌حل: همکاری بین‌المللی برای رسیدگی به چالش‌های ژئوپلیتیکی بسیار مهم است. سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی، مانند سازمان ملل متحد و سازمان امنیت و همکاری اروپا (OSCE)، باید حمایت کنند و با ایران و عراق تعامل کنند تا چارچوب‌های حمایت از پناهندگان خود را تقویت کنند.

تعامل لبنان با بازیگران بین‌المللی و منطقه‌ای برای مدیریت بحران پناهجویان سوری را می‌توان یک ابتکار موفق تلقی کرد. لبنان مکانیسم‌های هماهنگی را با ذینفعان مختلف ایجاد کرد تا از کمک و حفاظت مؤثر برای پناهندگان و جوامع میزبان اطمینان حاصل کند.

در پایان، چالش‌های پیش روی حمایت از حقوق شهروندی پناهندگان در ایران و عراق را می‌توان از طریق اصلاحات سیاستی، ظرفیت‌سازی، همکاری‌های بین‌المللی و اتخاذ رویه‌های موفق دیگر کشورها برطرف کرد. ایران و عراق با ایجاد چارچوب‌های حقوقی جامع، سرمایه‌گذاری در ظرفیت‌سازی، مبارزه با تبعیض و مشارکت در همکاری‌های بین‌المللی می‌توانند از حقوق پناهندگان و پناهجویان بهتر محافظت کنند.

نتیجه‌گیری

پناهندگی، مسئله‌ای چندوجهی است که هم بعد انسانی و اخلاقی دارد و هم ابعاد حقوقی و سیاسی. پژوهش حاضر نشان داد که با وجود تلاش‌های ایران و عراق برای حمایت از پناهندگان، هنوز نواقص مهمی در حوزه شناسایی، اسکان و حمایت حقوقی وجود

الگویی برای مدیریت جمعیت پناهندگان و حمایت از حقوق آن‌ها مورد ستایش قرار گرفته است.

ظرفیت و منابع ناکافی

ایران و عراق برای حفاظت مؤثر از حقوق شهروندی پناهندگان و پناهجویان با محدودیت‌های منابع، از جمله بودجه محدود، زیرساخت‌ها و پرسنل آموزش دیده مواجه هستند.

راه‌حل: دولت‌ها باید در ظرفیت‌سازی، از جمله برنامه‌های آموزشی برای مقامات مسئول حفاظت از پناهندگان، سرمایه‌گذاری کنند. تقویت سیستم پناهندگی از طریق افزایش تخصص قضات، وکلا و افسران مهاجرت نیز می‌تواند رسیدگی بهتر به درخواست‌های پناهندگی را تضمین کند. تخصیص منابع کافی به برنامه‌ها و خدمات ویژه پناهندگان برای اجرای موفقیت آمیز حیاتی است.

بهترین شیوه‌ها را می‌توان در کشورهایی مانند کانادا مشاهده کرد که دارای برنامه اسکان مجدد پناهندگان است. ابتکارات کانادایی، مانند برنامه کمک به پناهندگان و برنامه کمک به مسکن پناهندگان، حمایت اساسی از پناهندگان، تسهیل ادغام و دسترسی به حقوق کامل آن‌ها به عنوان شهروند را فراهم می‌کند.

تبعیض و چالش‌های اجتماعی

پناهندگان در ایران و عراق اغلب با تبعیض، دسترسی محدود به آموزش، مراقبت‌های بهداشتی و اشتغال و چالش‌های اجتماعی مواجه هستند که مانع ادغام و برخورداری آن‌ها از حقوق شهروندی می‌شود.

راه‌حل: در کنار اصلاحات سیاستی، کمپین‌های آگاهی اجتماعی برای مبارزه با نگرش‌های تبعیض آمیز نسبت به پناهندگان باید راه-اندازی شود. ابتکارات آموزشی باید همدلی، شمولیت و احترام به حقوق پناهندگان را ترویج کند. علاوه بر این، تلاش برای فراهم کردن دسترسی برابر به آموزش، مراقبت‌های بهداشتی، و اشتغال برای پناهندگان حیاتی است.

دارد. ضروری است این کشورها با تصویب قوانین جامع و به‌روز، در راستای تعهدات بین‌المللی خود گام بردارند و از تجارب کشورهای موفق در این زمینه بهره‌مند شوند. وضعیت حقوق شهروندی برای پناهندگان در ایران و عراق همچنان یک موضوع پیچیده است که توجه دولت‌های ملی و جامعه بین‌المللی را می‌طلبد. اسناد بین‌المللی حقوق بشر مانند کنوانسیون ۱۹۵۱ پناهندگان و پروتکل ۱۹۶۷ آن استانداردهای مهمی را برای حمایت از پناهندگان و حقوق آن‌ها تعیین می‌کند. با این حال، اجرا و اجرای این حقوق در عمل متفاوت است و اغلب منجر به عدم دسترسی پناهندگان به شهروندی در هر دو کشور می‌شود.

اگرچه امر پذیرش درخواست پناهندگی در کنار بحث حاکمیت کشورها مطرح می‌شود و مطابق قواعد حقوق بین‌الملل دولت‌ها الزامی به پذیرش آن ندارند، درعین حال، همه دولت‌ها موظف به رعایت حقوق بشر افراد پناهجو و نیز احترام به اصل ممنوعیت بازگرداندن اجباری درباره پناهجویان حاضر در محدوده سرزمینی خود هستند. علاوه بر علل مطرح شده درمورد ضرورت قانونی این امر در مقاله حاضر، این حقیقت که ایران، با در نظر گرفتن وضعیت همسایگان آن، تا مدت نامعلومی با مسئله ورود مهاجران اجباری و بحران پناهجویی روبه‌رو خواهد بود امری انکارناپذیر است. این موضوع، که با قدرت‌گیری طالبان در سال ۱۴۰۰ به اوج خود رسید، بیش از پیش ضعف ساختاری و نظارتی دستگاه‌های اجرایی و نبود متولی مشخص برای وضعیت پناهجویان و مهاجران در ایران را نشان داد. علاوه بر این، اهمیت فقدان زیرساخت قانونی و سیاست‌گذاری مناسب و شفاف که به امر تعیین وضعیت پناهجویان به صورتی همه‌جانبه با مشارکت نهادهای متعدد با در نظر گرفتن زمینه‌های حقوقی، اقتصادی، امنیتی، و مرزی پردازد مشخص‌تر شد.

نکته حائز اهمیت این است که علاوه بر ضرورت استفاده از سند راهنمای عمل کمیساریا درباره استانداردهای فرایند تعیین وضعیت

پناهندگی و نیز رویه‌های موفق کشورهای دیگر در امر پذیرش پناهندگان در تدوین سیستم وضعیت پناهندگی، این فرایند باید به نحوی طراحی شود که ضمن هماهنگی با ساختارهای کشور و حساسیت‌های قانونی و امنیتی، بیشترین میزان حمایت را از افراد آسیب‌پذیر را به عمل آورد؛ فرایند قانونی و اداری کاملی که با پیشگیری از حضور غیرقانونی افرادی که با ادعای پناهندگی وارد کشور می‌شوند حقوق پناهندگان واقعی را مطابق «کنوانسیون ۱۹۵۱ درباره وضعیت پناهندگان» حفظ و از آنان حمایت کند.

نکته آخر آنکه مهاجرت موضوعی دوسویه و تأثیرگذار در حقوق و تکالیف جامعه میزبان و مهاجران است. شناسایی دقیق وضعیت حقوقی افراد پناهجو، پناهندهو مهاجر از آن جهت حائز اهمیت است که عناوین حقوقی دارای بارمعنایی متمایزی هستند که میزان برخورداری و محرومیت افراد از حقوق خاصی را مشخص می‌کنند. اظهارنظر مقامات غیرمسئول در این زمینه؛ می‌تواند سبب خلط مبحث، اظهارنظرهای غیر کارشناسانه، و در مواردی ایجاد انتظارات فراقانونی برای مهاجران و پناهندگان شود.

در عراق، به دلیل درگیری‌ها و آوارگی‌های جاری، وضعیت ناامن‌تر است. دولت عراق در تامین نیازهای اولیه جمعیت آواره داخلی خود با چالش‌های مهمی مواجه است، چه رسد به رسیدگی به حقوق شهروندی پناهندگان. علاوه بر این، فقدان یک چارچوب قانونی مشخص و اجرای ناهماهنگ سیاست‌ها، محیط آسیب‌پذیری را برای پناهندگان ایجاد می‌کند و آن‌ها را از حقوق و چشم‌انداز آینده خود مطمئن نمی‌سازد.

برای رسیدگی موثر به حقوق شهروندی پناهندگان در ایران و عراق، برای این کشورها بسیار مهم است که چارچوب‌های قانونی خود را تقویت کرده و اجرای استانداردهای بین‌المللی حقوق بشر را بهبود بخشند. این باید شامل ایجاد مسیرهای روشن برای تابعیت برای پناهندگان طولانی مدت و پایان دادن به اقدامات تبعیض آمیز

حالی که هر دو کشور اسناد بین‌المللی حقوق بشر را که از حقوق پناهندگان حمایت می‌کند، تصویب کرده‌اند، اجرای این اسناد ناکافی بوده است. پناهندگان همچنان در دسترسی به حقوق اولیه مانند آموزش، مراقبت‌های بهداشتی و اشتغال با چالش‌هایی مواجه هستند. ضروری است که مقامات ملی در ایران و عراق برای رسیدگی به این مسائل تلاش کنند و اطمینان حاصل کنند که پناهندگان می‌توانند با عزت و امنیت زندگی کنند. علاوه بر این، جامعه بین‌المللی باید به دفاع از حمایت از حقوق پناهندگان ادامه دهد و کشورها را در قبال تعهدات خود تحت قوانین بین‌الملل پاسخگو بداند. تنها از طریق تلاش‌های هماهنگ می‌توانیم اطمینان حاصل کنیم که پناهندگان می‌توانند به طور کامل از حقوق شهروندی خود استفاده کنند و با عزت و احترام زندگی کنند.

مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ‌گونه تضاد منافی وجود ندارد.

EXTENDED ABSTRACT

The issue of refugeehood represents one of the most critical global human rights challenges of the twenty-first century, particularly in regions characterized by political instability and prolonged conflict such as the Middle East. Both Iran and Iraq, as major host countries for millions of refugees from Afghanistan and Syria, face complex legal and humanitarian dilemmas in balancing national sovereignty with international obligations. Despite the adoption of the 1951 Refugee Convention and the 1967 Protocol, which define the status of refugees and outline states' responsibilities toward them, significant gaps remain in domestic implementation within both countries. The Iranian legal framework recognizes asylum through Article 155 of its Constitution but lacks a comprehensive

باشد. جامعه بین‌المللی نیز با ارائه پشتیبانی، منابع و راهنمایی برای کمک به این کشورها در دستیابی به این اهداف، نقشی ایفا می‌کند. در نهایت، تضمین تحقق کامل حقوق شهروندی برای پناهندگان همچنان یک مسئولیت جمعی است که مستلزم توجه و گفت‌وگوی مداوم بین ذینفعان مربوطه است. کشورها می‌توانند با رعایت اصولی که در اسناد بین‌المللی حقوق بشر تثبیت شده‌اند، به حمایت و ادغام پناهندگان، تسهیل مشارکت معنادار آن‌ها در جامعه و پرورش آینده‌ای فراگیرتر کمک کنند.

حمایت از حقوق شهروندی پناهندگان در ایران و عراق چالش‌های مهمی را به همراه دارد که نیازمند توجه و اقدام فوری است. در حالی که هر دو کشور چارچوب‌های قانونی را برای پناهندگان ایجاد کرده‌اند، شکاف‌هایی در قوانین و سیاست‌ها وجود دارد که مانع از برخورداری کامل پناهندگان از حقوق شهروندی خود می‌شود.

چالش‌های کلیدی شامل نیاز به اصلاحات جامع سیاست، ایجاد ظرفیت در سازمان‌های دولتی، رسیدگی به تبعیض و ارتقای یکپارچگی اجتماعی و تقویت همکاری‌های بین‌المللی است. در

refugee law, relying instead on administrative decrees and ministerial circulars. Iraq, by contrast, enacted the Political Refugees Law of 1971, which, although limited, provides a legal foundation for temporary protection, non-refoulement, and subsistence support. In both contexts, refugees' access to civil rights—such as education, healthcare, employment, and mobility—remains constrained by bureaucratic, political, and economic factors. Comparative jurisprudence thus reveals that neither Iran nor Iraq has achieved full alignment between domestic law and the normative expectations of international refugee and human-rights regimes (Asmat, 2009; Hashemi, 2016; Kazerouni, 2015; Nazari, 2017).

From a theoretical standpoint, the concept of refugeehood intersects with the tension

between national citizenship and universal human rights. Under international law, particularly the Geneva Convention of 1951 and its subsequent protocols, a refugee is defined as a person who, owing to a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group, or political opinion, is outside their country of origin and unable or unwilling to avail themselves of its protection. The legal philosophy underlying this definition situates refugee protection as both a humanitarian obligation and a test of the international system's commitment to human dignity. In Iran, this commitment is expressed formally through accession to the Convention and Protocol, yet substantively hindered by reservations that limit the applicability of articles on employment, public relief, social security, and freedom of movement. Iraq, while not formally acceding to the 1951 Convention, has developed de facto mechanisms of cooperation with the UNHCR and retains legal instruments addressing political asylum and non-refoulement (Ali Yousuf, 2010). Thus, the contrast between Iran's normative adherence and Iraq's pragmatic approach reveals differing modes of partial compliance, each shaped by historical legacies, administrative capacity, and domestic security concerns.

The comparative analysis of Iran and Iraq's domestic frameworks further demonstrates structural deficiencies in both legal and policy dimensions. Iran's system for registering and identifying refugees—most notably the “Amayesh” card program—has enabled millions of Afghan refugees to access basic education and health services but excludes newer arrivals and those lacking formal documentation. This exclusion perpetuates a class of de facto stateless individuals without the full protection of law. Similarly, Iraq's reliance on the 1971 Political Refugees Law has not kept pace with contemporary

displacement crises triggered by conflicts in Syria and the internal upheavals following 2003. Both countries face institutional fragmentation: overlapping mandates among ministries, absence of a unified asylum authority, and inconsistent coordination with international organizations. Empirical studies highlight that accurate data collection, evidence-based policy-making, and transparency are essential for effective governance of refugee populations (Keyhanlou, 2021; Maghami & Saberi, 2019; Mousazadeh et al., 2017; Unece, 2018; Unicef, 2008). Without reliable statistics and an integrated administrative framework, both states struggle to implement sustainable refugee policies that balance humanitarian imperatives with national interests.

At the level of international human-rights compliance, Iran and Iraq share both achievements and shortcomings. Both are parties to the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), which obliges states to guarantee the rights to life, liberty, security, freedom of expression, and fair trial to all persons under their jurisdiction, including refugees (Ahmadi, 2001). However, reports persist of arbitrary detention, restrictions on freedom of movement, and procedural deficiencies in asylum adjudication. Likewise, both states have ratified the Convention Against Torture (CAT), which prohibits cruel or degrading treatment and underscores the principle of non-refoulement, yet allegations of mistreatment in detention facilities remain. The lack of harmonized domestic legislation incorporating these instruments undermines enforcement and accountability (Zarei, 2021). Moreover, the economic constraints and prolonged insecurity across the region limit both countries' capacity to deliver essential services. Education for refugee children, access to healthcare, and lawful employment opportunities are unevenly distributed and

often dependent on ad hoc international assistance. Such conditions not only contravene international obligations but also hinder refugees' integration and social stability in host communities.

The socio-political and economic challenges shaping the implementation of refugee policies in Iran and Iraq are multifaceted. Legal ambiguity, resource scarcity, and social discrimination constitute the primary barriers to realizing refugees' civil rights. In Iran, despite long-standing hospitality toward Afghan refugees, the absence of a permanent naturalization pathway renders second- and third-generation refugees vulnerable to exclusion. Iraq's fragmented governance and intermittent conflict further exacerbate vulnerabilities among displaced populations. Addressing these problems requires multidimensional strategies: first, reforming asylum legislation to align with the 1951 Convention and establish transparent determination procedures; second, investing in institutional capacity-building and data management; third, promoting social-awareness campaigns to combat xenophobia and facilitate integration; and fourth, strengthening partnerships with international agencies to secure financial and technical support (Aghaie, 2017). Comparative experiences from Uganda, Canada, and Sweden illustrate that inclusive policies granting refugees the right to work, move freely, and access public services can enhance both host-country development and refugee self-reliance. Iran and Iraq could adapt such models to their legal and cultural contexts, ensuring respect for sovereignty while fulfilling global humanitarian commitments. In conclusion, refugee protection in Iran and Iraq remains an evolving domain at the intersection of international law, domestic governance, and moral responsibility. Although both countries have demonstrated a measure of compliance with global norms,

persistent legal, institutional, and socio-economic shortcomings prevent the full realization of refugees' civil rights. The study underscores the urgent need for comprehensive legislative reform, stronger inter-agency coordination, and sustained international cooperation. By integrating universal human-rights principles into national policy and fostering inclusive frameworks for legal recognition, education, healthcare, and employment, Iran and Iraq can transform their long-standing experience with refugee reception into a model of responsible regional stewardship. Ultimately, achieving genuine civil-rights protection for refugees requires not only legal instruments but also political will and societal empathy—a shared commitment to uphold human dignity beyond borders.

References

- Aghaie, B. (2017). *Human Rights Dictionary*.
- Ahmadi, E. M. (2001). *Refugee Rights in International Instruments*.
- Ali Yousuf, A.-S. (2010). *The Constitutional Regulation of the Right to Seek Asylum*. Al-Kufa Studies Center.
- Asmat, R. (2009). *International Rules of Human Rights*.
- Hashemi, S. M. (2016). *Human Rights and Fundamental Freedoms*.
- Kazerouni, S. M. (2015). *Asylum in International Law*.
- Keyhanlou, F. (2021). *Asylum, Theories and Practices*.
- Maghami, A., & Saberi, P. (2019). Entitlement to Asylum; Confrontation of Human Rights and Government Sovereignty. *International Police Studies Quarterly*, 10(37), 31-56.
- Mousazadeh, E., Kahrizi, R., & Rezvan, F. (2017). *Investigation and Analysis of Asylum Law: In the Domestic System and International Law*.
- Nazari, H. (2017). *Granting Asylum: Political Goals Under the Guise of Humanitarianism*.
- Unece. (2018). *Recommendations for Promoting, Measuring and Communicating the Value of Official Statistics*.
- Unicef. (2008). *Bridging the gap, the role of monitoring and evaluation in Evidencebased policy making*.
- Zarei, S. (2021). *Cultural Rights of Refugees in Light of the International Human Rights System*.