





Legal-Policy Imperatives for the Spatial Redistribution of Afghan Migrants in Iran

Davood Eyvazlu*^{}, Valiollah Rostamalizadeh**^{}

* Ph.D. in Geography and Urban Planning, Department of Human Geography and Spatial Planning, Faculty of Earth Sciences, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran (Corresponding Author).

✉ d.eyvazlu@yahoo.com

** Associate Professor of Rural Development Sociology, Immigration and Urbanization Department, National Institute for Population Research (NIPR), Tehran, Iran.

✉ v.rostamalizadeh@nipr.ac.ir

Abstract

Nowadays, the complex dynamics of space and time have led to an increase in both internal and transnational immigrations. This research aims to examine the distribution pattern of the Afghan immigrants in Iran and identify the legal and policy imperatives associated with their spatial planing within the country. Utilizing both quantitative and qualitative methods, along with employing ArcGIS software, maps were created to illustrate the spatial distribution of Afghan immigrants in Iran. Also, to explore the policy - legal imperatives affecting their distribution, thematic analysis was used. The findings indicate that the distribution of Afghan immigrants in Iran is primarily based on areas designed as permissible or No-Go areas. Their distribution pattern is influenced by the three primary factors: a) economic-environmental factors, b) immigrants' preference to live in immigrant-dense neighborhoods and their spatial exclusion, and c) inefficient laws and policies in spatial planning for immigrants. Intra-provincial distribution of immigrants within permissible areas is predominantly driven by economic factors and access to job opportunities. At the micro and local levels, the distribution and spatial density of Afghan immigrants are affected by factors such a spatial exclusion and the concentration of immigrants in certain areas due to low rent costs or the presence of established immigrant communities. Therefore, the key policy- legal, and managerial imperatives for the spatial planning of Afghan immigrants in Iran, as identified by experts, include: formulating macro and long-term policies and integrating them into national spatial planning programs, establishing laws and regulations for the spatial planning and economic management of foreign nationals, and managing and monitoring population distribution through recognizing local capacities and inter-institutional coordination.

Keywords: Migration, Spatial Planning, No-Go Areas, Policy -Legal Imperatives, Afghan Immigrants, Spatial Segregation.

This article is derived from a research project with the same title conducted at the National Institute for Population Research (NIPR), Iran.

Citation: Eyvazlu, D., Rostamalizadeh, V. (2024). Legal-Policy Imperatives for the Spatial Redistribution of Afghan Migrants in Across the National Territory of Iran. *Iranian Population Studies Journal*, 8(1), 237-285.

 <https://doi.org/10.22034/jips.2024.442738.1225>

 https://jips.nipr.ac.ir/article_201711.html?lang=en

E-ISSN: 2717-3208 / © National Institute for Population Research, Iran. This is an open access article under the CC BY 4.0 License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).



Introduction

Nowadays, the complex dynamics of space and time have led to the formation of new spatial relationships of the populations across countries, resulting in increased migration within and even beyond national borders. Since foreign immigrants make up about 4-5% of Iran's the total population, understanding and analyzing the spatial distribution of the foreign immigrant community and enhancing the government's readiness to manage them is an inevitable necessity. The present study aims to examine the distribution pattern of Afghan immigrants in Iran and to identify the legal and policy imperatives related to the spatial planing of the Afghan immigrant population in the country.

Method and Data

In line with the research objective, which focus on examining the spatial distribution patterns of the foreign immigrant population in the country, a quantitative method has been utilized. Accordingly, the data sources referenced in this study are official statistics available in the field of foreign immigrants. These data were extracted and maps related to the spatial distribution of the foreign immigrant population in the provinces/counties of the country were drawn using GIS software. For analyzing the factors influencing the distribution pattern of foreign immigrant populations in Iran, the legal-policy imperatives for their distributing were examined using a qualitative method. In this context, data collection tool was included in-depth interviews with 13 experts and specialists in the field of migration. The results of these interviews were analyzed using thematic analysis.

Findings

Based on thematic analysis, comprehensive themes related to the geographical distribution of foreign nationals in the country were extracted, which include "tendency towards segregation due to economic-environmental factors," "tendency towards segregation due to immigrants' similarities and host society exclusion," and "lack of appropriate spatial planning for the foreign national population." The findings of this study indicate that the distribution pattern of the Afghan immigrant population in



Iran is mainly based on permitted and No-Go areas for immigrants' residence. Accordingly, the results from interviews with experts show that the distribution pattern of the Afghan immigrant population in the country is influenced by three factors: a) economic-environmental factors, b) immigrants' tendency to live in immigrant-dense neighborhoods and their spatial exclusion, and c) ineffective laws and policies for the spatial planing of the immigrant population. In other words, the intra-provincial distribution of immigrants in permitted areas is mainly influenced by economic factors and access to job opportunities. At the micro and local scale, the distribution and spatial density of the immigrant populatin are influenced by factors such as spatial exclusion and immigrant concentration in certain neighborhoods due to low rental prices or a high presence of immigrants in those areas.

Discussion and Conclusion

Although the presence of foreign nationals in Iran has entered its fifth decade, the issue of spatial planning for the foreign national population in the country remains one of the most significant challenges for the governance system. The distribution of the foreign national population in the country indicates an imbalanced distribution of immigrants. Based on the research results, the main indicators for the appropriate distribution of the foreign national's population in the country were extracted, which include "population distribution based on the economic capacity and challenges of each region," "population distribution based on the sociocultural capacity and challenges of each region," and "population distribution considering security concerns." The most important policy-legal and managerial imperatives for the spatial planing of the Afghan immigrant's population in the country, from the perspective of experts, include: setting macro and long-term policies and considering their place in spatial planning programs, enacting laws and regulations for the spatial planning and and economic management of foreign nationals, and overseeing population distribution through understanding local capacities and inter-agency coordination. The temporary perception of immigrants'

presence has resulted in the lack of macro and long-term policies to address the phenomenon of immigrants even after more than four decades of Afghan immigrants' presence in Iran. Therefore, assuming the unclear prospect of Afghan immigrants' return in the near future, it is necessary to move beyond the temporary perception of their presence and adopt comprehensive and long-term policies to address the Afghan immigrants' problem in the country.

Based on the research findings, one of the most significant challenges related to the distribution of Afghan immigrant population in the country is the formation of ethnic enclaves, in other words, their segregation. According to expert opinions, policies to prevent the creation of immigrant neighborhoods and enclaves should be considered. The issue of population spatial planning and the distribution pattern of immigrants at the provincial, county, and neighborhood levels should be addressed, and, the maximum share of immigrants in the country's population or that region should be determined based on the region's capacity to accommodate immigrants in the country and characteristics of each region. Overall, in policymaking and spatial planning of the foreign national population, in addition to determining the maximum number of immigrants in each region, attention should also be given to the economic, social, cultural, security, and other characteristics of each region.

References

- Abbasi-Shavazi, M.j., Glazebrook, D., Jamshida, G., Mahmoudian, H., & Sadeghi, R. (2005). *Return to Afghanistan? A Study of Afghans Living in Mashhad, Islamic Republic of Iran*. Tehran: Afghanistan Research and Evaluation Unit. <http://dx.doi.org/10.25673/105685>
- Alivand, R. & Samimi, M. (2016). Population and demographic trends of cities in Alborz province. Annual scientific conference on civil engineering, architecture, urban planning and geography sciences in ancient and contemporary Iran. [In Persian], <https://civilica.com/doc/521061>
- Belanger, A., & Rogers, A. (1992). The internal migration and spatial redistribution of the foreign-born population in the United States: 1965–70 and 1975–80. *International Migration Review*, 26(4), 1342-1369. <https://doi.org/10.1177/019791839202600412>



- Benassi, F., Bonifazi, C., Heins, F., Lipizzi, F., & Strozza, S. (2020). Comparing residential segregation of migrant populations in selected European urban and metropolitan areas. *Spatial Demography*, 8, 269-290. <https://doi.org/10.1007/s40980-020-00064-5>
- Blokland, T., & Vief, R. (2021). Making sense of segregation in a well-connected city: The case of Berlin. In: *Urban socio-economic segregation and income inequality: A global perspective*. Springer International Publishing, Cham, 249-270. https://doi.org/10.1007/978-3-030-64569-4_13
- Borumandzadeh, M., & Nobakht, R. (2014) A review of the new theories in the field of immigration. *Population Quarterly*, 89-90, 73-90. [In Persian], <https://ensani.ir/fa/article/387489/>
- Bourhis, R.Y., & others (1993). Towards an Interactive Acculturation Model: A Social Psychological Approach. *International Journal of Psychology*, 72(6), 769-786. <https://doi.org/10.1080/002075997400629>
- Erdal, M. B., & Oeppen, C. (2013). Migrant balancing acts: Understanding the interactions between integration and transnationalism. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 39(6), 867-884. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2013.765647>
- Eskandari-Nasab, A. (2015), Immigration policies of Iran and Afghanistan. Master's thesis in international relations. Faculty of Law and Political Sciences, University of Tehran. [In Persian]
- Farzin, F., & Jadali, S. (2013). Freedom of movement of Afghan refugees in Iran. Freedom of movement of Afghan refugees in Iran. *Forced Migration Review* 44. <https://www.fmreview.org/farzin-jadali/>
- Feizi, K., & Sarkisian, M. (2005), Quality Analysis Of Qualitative Research. *Tourism Management Studies*, 3 (9), 1-23. [In Persian], <https://dorl.net/dor/20.1001.1.23223294.1384.3.9.1.7>.
- Giddens, A. (2008). *Sociology*, Translated by Sabouri, M. Nashr-e-Ney.
- Hanslmaier, M., Teltemann, J., & Windzio, M. (2023). Spatial segregation of families with migrant background in the high-status City of Munich: How strong is the effect of socio-economic status? *Frontiers in Sociology*, 8, 1061975. <https://doi.org/10.3389/fsoc.2023.1061975>
- IOM. (n.d). IOM and Migrant Integration. Available at: https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/migrated_files/What-We-Do/docs/IOM-DMM-Factsheet-LHD-Migrant-Integration.pdf



- IRNA (2023) Minister of Interior: The published statistics about the number of Afghan nationals in Iran are incorrect. [In Persian], Available at: <https://www.irna.ir/news/85240348/%D9%88>
- Jähnen, S., & Helbig, M. (2023). The socio-spatial distribution of migrants in German cities between 2014 and 2017. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 1-23. <https://doi.org/10.1080/04353684.2023.2220332>
- Jauhainen, J., Eyvazlu, D., & Salavati, B. (2020) Afghans in Iran: Migration Patterns and Aspirations; University of Turku, Finland. <https://research.utu.fi/converis/portal/detail/Publication/44156674>
- Kamal, S. (2010). Afghan refugee youth in Iran and the morality of repatriation. In: *Deterritorialized youth: Sahrawi and Afghan refugees at the margins of the Middle East*, 29, 183. <https://doi.org/10.1515/9781845458188-009>
- Mahmoudi, H. (2007). Migration of Afghans to Iran: changes in economic, social and demographic characteristics and their adaptation in the destination society. *Journal of Population Association of Iran*, 2 (4), 42-69. [In Persian], <https://www.sid.ir/paper/127835/fa>
- Mirzaei, H. (2017). An anthropological study of economic strategies of Afghan immigrants in quotidian life. *Asian Culture and Art Studies*, 1 (1). 297-334. [In Persian], <https://doi.org/10.30465/acas.2019.2886>
- Modood, T. (2005). Remaking Multiculturalism After 7/7. Web publication/site http://www.opendemocracy.net/conflict-terrorism/multiculturalism_2879.jsp
- Moghaddamzadeh, S. (2021). Population forecast of West Azarbaijan province from 1385 to 1400. The 9th National Conference on Sustainable Development in Educational Sciences and Psychology, Social and Cultural Studies. [In Persian], <https://civilica.com/doc/1239557>
- Moshfegh, M., & Hosseini, G. (2013). Policies of Optimum Distribution of Population and Migration in Iran: Prioritization of Global Experiences from Perspectives of Iranian Experts. *Iranian Population Studies*, 1(1), 9-31. [In Persian], https://jips.nipr.ac.ir/article_89123.html?lang=en
- Murdie, R. A., & Borgegard, L. E. (1998). Immigration, spatial segregation and housing segmentation of immigrants in metropolitan Stockholm, 1960-95. *Urban studies*, 35(10), 1869-1888. <https://doi.org/10.1080/0042098984196>
- [Nasr Esfahani, A.](#) (2019). In Brother's Home. Research Institute of Culture, Art and Communication. [In Persian], <https://www.ricac.ac.ir/news/2504>.



- [Nasr Esfahani, A. \(2020\)](#) Attitude of Iranians towards Afghan immigrants. Shargh Newspaper, No 3734. Available at: <https://www.magiran.com/article/4049195>.
- Newbold, K. B. (1999). Spatial distribution and redistribution of immigrants in the metropolitan United States, 1980 and 1990. *Economic geography*, 75(3), 254-271. <https://doi.org/10.1111/j.1944-8287.1999.tb00079.x>
- O'Loughlin, J. (1980). Distribution and migration of foreigners in German cities. *Geographical Review*, 70 (3) 253-275. <https://doi.org/10.2307/214255>
- Piekut, A. (2021). Re-Theorising Spatial Segregation: A European Perspective. In: Pryce, G., Wang, Y.P., Chen, Y., Shan, J., Wei, H. (eds) *Urban Inequality and Segregation in Europe and China*. The Urban Book Series. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-74544-8_2
- Portes, A., Patricia F.K., & William H. (2009). The Adaptation of the Immigrant Second Generation in America: A Theoretical Overview and Recent Evidence, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 35 (7). 1077-1104. <https://doi.org/10.1080/13691830903006127>
- Rajaei, B. (2000). The politics of refugee policy in post-revolutionary Iran. *The Middle East Journal*, 44-63. <https://www.jstor.org/stable/4329431>
- Rasti, O., & Ashrafi, A. (2014). Afghan immigrants and settlement restricted areas Case study: southern Khorasan border province. *Journal of Southern Khorasan Disciplinary Knowledge*, 9, 54-73. [In Persian], http://skh.jrl.police.ir/article_15038.html?lang=en
- Saito, M. (2009). Searching For My Homeland: Dilemmas Between Borders; Experiences Of Young Afghans Returning "Home" From Pakistan And Iran. Afghanistan Research and Evaluation Unit. <https://reliefweb.int/report/afghanistan/searching-my-homeland-dilemmas-between-borders-experiences-young-afghans>
- Shahbazin, S. (2020) Why Do People Move? Modern Gravity Model of Inter-Provincial Migration in Iran 2011-2016. *Quarterly Journal of Urban and Regional Development Planning*. 5 (13), 109-138. [In Persian], <https://doi.org/10.22054/urdp.2021.61690.1352>
- Ta, N., Kwan, M. P., Lin, S., & Zhu, Q. (2021). The activity space-based segregation of migrants in suburban Shanghai. *Applied Geography*, 133, 102499. <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2021.102499>
- The Research Center of Islamic Legislative Assembly (1999) Foreign nationals: problems and solutions. Bureau of Political and Social Studies. [In Persian], <https://www.sid.ir/paper/796455/fa#downloadbottom>



- Tober, D. (2007). My body is broken like my country: identity, nation, and repatriation among Afghan Refugees in Iran. *Iranian Studies*, 40(2), 263-285. <https://doi.org/10.1080/00210860701269584>
- Torkashvand, Z. (2022) A comparative study of the position of international migrations in the land use planning of immigration destination countries (case study: Canada, Germany, Australia and Iran). *Development Strategy Journal*, 117 (68), 70-109. [In Persian], <http://rahbord-mag.ir/en/Article/36312>
- United Nations High Commissioner for Refugees. The State of the World's Refugees; UNHCR and Oxford University Press: Oxford, UK, 2000. <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/3ebf9bb8e.pdf>
- Van Der Laan Bouma-Doff, W. (2007). Involuntary Isolation: Ethnic Preferences and Residential Segregation. *Journal of Urban Affairs*, 29(3), 289–309. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.2007.00344.x>
- Vossughi, F., & Mohseni, M. (2016). Investigation Citizen Attitudes on Foreign Immigrants Resident in Mashhad. *Journal of Geographical Research*, 31 (2), 4-18. [In Persian], <http://georesearch.ir/article-1-51-en.html>
- Wacquant, L. (2007). Territorial Stigmatization in the Age of Advanced Marginality. *Thesis Eleven*, 91(1), 66-77. <https://doi.org/10.1177/0725513607082003>
- Wacquant, L., Slater, T., & Pereira, V. B. (2014). Territorial stigmatization in action. *Environment and planning A*, 46(6), 1270-1280. <https://doi.org/10.1068/a4606ge>
- Waters, M. C., Tran, V. C., Kasinitz, P., & Mollenkopf, J. H. (2014). Segmented assimilation revisited: Types of acculturation and socioeconomic mobility in young adulthood. In *Theorising Integration and Assimilation*. Routledge, 33(7): 1168–1193. <https://doi.org/10.1080%2F01419871003624076>
- Zamani, F. (2009) The importance of demography in land use planning (with emphasis on the study of provincial migrations). *Population Quarterly*. 69-70, 107-132. [In Persian], <https://ensani.ir/file/download/article/20120329111245-2107-12.pdf>
- Zarghani, H., Gholami, U., Ghanbari, M., Ghiasi, MH., Hoseini, M. (2017). An analysis of the spatial distribution of Afghan immigrants in Khorasan Razavi province during the years 2002-2012 (Iran's Spatial Planning 5 to 9). *Research and Urban Planning Journal*, 7(27), 77-92. [In Persian], <https://dorl.net/dor/20.1001.1.22285229.1395.7.27.8.1>
- Zeinali, S., & Alighi, M. (2023). Investigation of factors, elements and obstacles of Land use planning. International Conference on Management and Industry. [In Persian], <https://sid.ir/paper/1075634/fa>



الزامات قانونی-سیاستی بازتوزیع فضایی جمعیت مهاجران افغانستانی در پهنه سرزمینی کشور

داود عیوضلو* ^{ID}، ولی‌اله رستمعلی‌زاده** ^{ID}

* دانش‌آموخته دوره دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، گروه جغرافیای انسانی و آمایش، دانشکده علوم زمین، دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول).
✉ d.eyvazlu@yahoo.com

** دانشیار جامعه‌شناسی توسعه روستایی، گروه مهاجرت و شهرنشینی، مؤسسه تحقیقات جمعیت کشور، تهران، ایران.

✉ v.rostamalizadeh@nipr.ac.ir

چکیده: امروزه پویایی‌های پیچیده فضا و زمان باعث افزایش مهاجرت‌های درون‌کشوری و فراملی شده است. هدف این پژوهش، بررسی الگوی پراکنش مهاجران افغانستانی در ایران و شناخت الزامات قانونی و سیاستی مرتبط با آمایش جمعیت آنان در کشور است. با استفاده از روش‌های کمی و کیفی و با بهره‌گیری از نرم افزار Arc GIS، نقشه‌های مربوط به توزیع فضایی جمعیت مهاجران افغانستانی در کشور ترسیم شد. همچنین، به منظور بررسی الزامات سیاستی-قانونی توزیع جمعیت آنها از روش تحلیل مضمون استفاده گردید. یافته‌ها نشان می‌دهد که توزیع جمعیت آنان عمدتاً بر اساس مناطق مجاز و ممنوعه برای اقامت مهاجران است. الگوی توزیع جمعیت مهاجران افغانستانی در کشور تحت تأثیر سه عامل مهم الف) اقتصادی-محیطی، ب) گرایش مهاجران به زندگی در محلات مهاجرنشین و طرد فضایی آنها و ج) قوانین و سیاست‌های ناکارآمد برای آمایش جمعیت مهاجران است. توزیع درون‌استانی مهاجران در مناطق مجاز، عمدتاً تحت تأثیر عوامل اقتصادی و دسترسی به فرصت‌های شغلی است. در مقیاس کوچک‌تر و محلی، توزیع و تراکم فضایی جمعیت مهاجران افغانستانی تحت تأثیر عواملی همچون طرد فضایی و تراکم مهاجران در محلات خاص به دلیل قیمت پایین اجاره و یا حضور بالای جمعیت مهاجران مستقر است. بنابراین، مهمترین الزامات سیاستی-قانونی و مدیریتی آمایش جمعیت مهاجران افغانستانی در کشور از منظر خبرگان عبارتست از: تعیین سیاست‌های کلان و بلندمدت و توجه به جایگاه آنها در برنامه‌های آمایش سرزمین، اتخاذ قوانین و مقررات آمایش جمعیت و اقتصاد اتباع خارجی، و مدیریت و نظارت بر توزیع جمعیت از طریق شناخت ظرفیت‌های محلی و هماهنگی بین دستگاهی.

کلیدواژه‌ها: مهاجرت، آمایش سرزمین، الزامات سیاستی-قانونی، مهاجران افغانستانی، جدایی‌گزینی مهاجران.

این مقاله مستخرج از طرح پژوهشی است که با همین عنوان در مؤسسه تحقیقات جمعیت کشور انجام شده است.

شیوه ارجاع‌دهی به این مقاله: عیوضلو، داود، و رستمعلی‌زاده، ولی‌اله (۱۴۰۳). الزامات قانونی-سیاستی بازتوزیع فضایی جمعیت مهاجران افغانستانی در پهنه سرزمینی کشور. *دوفصلنامه مطالعات جمعیتی*، ۸ (۱)، ۲۳۷-۲۸۵.

doi <https://doi.org/10.22034/jips.2024.442738.1225>

URL https://jips.nipr.ac.ir/article_201711.html

E-ISSN: 2717-3208 / © National Institute for Population Research, Iran. This is an open access article under the CC BY 4.0 License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).



مقدمه

جمعیت یکی از عناصر بنیادین در برنامه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی محسوب می‌شود (مقدم‌زاده، ۱۴۰۰). بر این اساس آگاهی و شناخت از جمعیت و ساختار، ابعاد و گستردگی فضایی آن در عرصه برنامه‌ریزی حائز اهمیت بسیاری است. یکی از مباحث و موضوعات کلیدی در رابطه با جمعیت، توزیع مکانی و پراکنش جغرافیایی آن است. توزیع متوازن و هماهنگ کلیه فعالیت‌های اقتصادی - اجتماعی در پهنه سرزمین برای تعادل بخشی بین جمعیت و منابع موجود سرزمینی که شامل بازآرایی جمعیت، فعالیت‌ها و زیرساخت‌ها بر شالوده توان و استعدادها سرزمین از مباحثی است که در آمایش فضا و سرزمین مورد تأکید قرار می‌گیرد (زینلی و علیقلی، ۱۴۰۲). از این رو، عدم توجه به شاخص‌های جمعیتی در سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های منطقه‌ای و ملی، موجب می‌گردد که توان منطقه و سرزمین با جمعیت آن تناسب نداشته و مشکلات بسیاری را جهت دستیابی به توسعه متوازن در سطح ملی به وجود آورد. در این راستا، موضوع آمایش سرزمین مطرح می‌گردد که نوعی برنامه‌ریزی بلندمدت برای توزیع بهتر جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی در زمینه منابع طبیعی به منظور افزایش رفاه و توسعه جامعه است (عالی‌وند و صمیمی، ۱۳۹۵). برنامه‌ریزی آمایش سرزمین با توجه به نقش مکمل آن در زنجیره فعالیت‌های برنامه‌ریزی‌های توسعه در سطح کلان و منطقه‌ای شکل می‌گیرد (زمانی، ۱۳۸۸).

امروزه پویایی‌های پیچیده فضا و زمان در سیستم‌های باز اجتماعی - اقتصادی منجر به شکل‌گیری مناسبات جدید فضایی از جمعیت در پهنه سرزمینی کشورها شده است (ترکاشوند، ۱۴۰۰)؛ به گونه‌ای که ما امروزه شاهد افزایش جابجایی و مهاجرت جمعیت در درون کشورها و یا حتی فراتر از مرزهای آن هستیم. بنابراین، مهاجرت یکی از مؤلفه‌های اصلی توزیع مکانی جمعیت در کشورها محسوب می‌شود و در دهه‌های آینده همچنان به عنوان عامل اصلی در روند توسعه کشورهای در حال توسعه خواهد بود (شهبازین، ۱۳۹۹). از این رو، برنامه‌های آمایشی و فضایی بایستی به مقوله مهاجران به عنوان بخشی از جمعیت یک کشور توجه اساسی نمایند تا تهدیدهای این پدیده را مدیریت و به فرصت تبدیل کنند و از طرفی از مزایای آن بهره‌مند شده و به صورت



فعال نه منفعل با آن برخورد نمایند. از آنجایی که جمعیت مهاجران خارجی در ایران حدود ۴-۵ درصد از جمعیت کل کشور را تشکیل می‌دهد، شناخت و تحلیل توزیع فضایی جامعه مهاجران خارجی و ارتقاء سطح آمادگی دولت برای مدیریت آنها ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. بر اساس آمارهای ارائه شده توسط کمیساریای عالی سازمان ملل متحد در امور پناهندگان^۱، تعداد اتباع خارجی در جمهوری اسلامی ایران در حدود پنج میلیون نفر تخمین زده شده است که بیش از نیمی از آنها را مهاجران خارجی غیرمجاز (اعم از فاقدین مدارک و یا مهاجران غیرمجاز شناسایی شده) تشکیل می‌دهند. طبق آمارهای غیررسمی از منابع داخلی نیز به نقل از وزیر کشور، (۱۴۰۲)، تعداد اتباع افغانستانی (مجاز و غیر مجاز) در کشور حدود پنج میلیون نفر برآورد شده است (ایرنا، ۱۴۰۲). بنابراین، تحلیل سیاست‌های اتخاذ شده در ارتباط با مدیریت حضور این مهاجران، اهمیت زیادی برای شناخت ضعف‌ها و فرصت‌های پیش رو در زمینه آمایش سرزمین دارد.

اگرچه با بررسی اسناد آمایش سرزمین کشور می‌توان دریافت که جمعیت اتباع خارجی به‌طور مستقیم مورد اشاره قرار نگرفته است و جمعیت در مفهوم کلی آن در این اسناد گنجانده شده است اما پراکنش جغرافیایی مهاجران افغانستانی و فعالیت‌های اقتصادی آنها در پهنه سرزمینی کشور ایران تحت تأثیر کنوانسیون ۱۹۵۱ و پروتکل ۱۹۶۷ آن در ارتباط با وضعیت پناهندگان بوده است. جمهوری اسلامی ایران در زمان امضاء این کنوانسیون چند اصل آن را به‌عنوان توصیه (رزرو) پذیرفته است که از جمله آنها می‌توان به دو ماده ۱۷ (اشتغال و دستمزد) و ماده ۲۶ (آزادی رفت‌وآمد) اشاره کرد. سیاست محدودیت در مناطق مجاز برای اقامت و فعالیت‌های اقتصادی مهاجران افغانستانی در کشور در چند دهه گذشته، علاوه بر ارائه فرصت‌های اقتصادی-اجتماعی مختلف، چالش‌هایی را در عرصه برنامه‌ریزی در پهنه سرزمینی ایجاد نموده است. از سوی دیگر باتوجه به عوامل مختلف از جمله هزینه‌های بالای زمین و مسکن در شهرها، شاهد ایجاد و گسترش حاشیه‌نشینی به‌ویژه در مناطق کلان‌شهری هستیم که نقش مهاجران افغانستانی نیز در این موضوع



برجسته بوده است. این امر در طولانی مدت منجر به ایجاد نابسامانی در آرایش فضایی مهاجران افغانستانی در کشور و توزیع نامتوازن جمعیت در پهنه سرزمینی شده است. از جمله تبعات آرایش نامتوازن جمعیت مهاجران افغانستانی در کشور می‌توان به قبضه شدن مناطقی از کشور توسط اتباع افغانستانی اشاره نمود. این امر در بسیاری از موارد منجر به ایجاد نارضایتی در میان ساکنین مناطق شهری و روستایی شده است که در بلندمدت می‌تواند تعارضات مردم بومی و مهاجر را بر سر منافع به همراه داشته باشد. در این راستا، مهمترین اهداف این مقاله بررسی الگوی کنونی توزیع جمعیت اتباع افغانستانی در استان‌های کشور، تحلیل شاخص‌های کلیدی در پراکنش متوازن جمعیت و در نهایت ارائه الزامات قانونی و سیاستی در راستای آمایش جمعیت مهاجران خارجی در کشور از طریق مراجعه به نظرات نخبگان و کارشناسان خواهد شد. در راستای پاسخگویی به اهداف ذکر شده سوالات پژوهش عبارتند از:

- الگوی پراکنش فعلی جمعیت مهاجران افغانستانی در پهنه سرزمینی به چه صورت بوده و متأثر از چه عواملی است؟
- شاخص‌های کلیدی در نحوه توزیع متوازن جمعیت مهاجران افغانستانی در کشور از دیدگاه نخبگانی چیست؟
- الزامات قانونی و سیاستی در زمینه بازآرایی و ساماندهی پراکنش جمعیت مهاجران افغانستانی در کشور از دیدگاه نخبگانی چیست؟

مبانی نظری

سیاست‌های توزیع فضایی مهاجران تحت تأثیر عوامل مختلفی همچون سیاست‌های کلان کشور مقصد، وضعیت اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جامعه میزبان و همچنین ویژگی‌های خود مهاجران دارد (مشفق و حسینی، ۱۳۹۲). در ارتباط با موضوع آمایش جمعیت مهاجران در کشورهای مقصد می‌توان به سیاست‌های ادغام مهاجران^۱ در جامعه مقصد اشاره نمود. ادغام مهاجران در ادبیات مهاجرت‌های بین‌المللی طیف مختلفی از سیاست‌ها در حوزه ادغام فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی،

1. Integration of Migrants



فضایی و ساختاری را شامل می‌گردد. در این بخش به ادبیات و نظریه‌های مربوط به ادغام مهاجران با تأکید بر ادغام/جدایی‌گزینی فضایی آنها پرداخته می‌شود.

ادغام مهاجران در جامعه میزبان

در حالی که معنی واژه "ادغام" بسته به کشور و زمینه متفاوت درک می‌شود، به‌طور کلی می‌توان آن را به‌عنوان فرآیند سازگاری متقابل بین جامعه میزبان و خود مهاجران، هم به‌عنوان فرد و هم به‌عنوان گروه تعریف کرد (سازمان بین‌المللی مهاجرت^۱، بدون تاریخ). نظریه‌پردازی در خصوص ادغام مهاجران، به دهه ۱۹۲۰ میلادی بازمی‌گردد. فرآیند گفتگو و ارتباط دیالکتیک بین گروه‌ها و افراد در بسترهای مختلف مفاهیم گوناگونی را باز تولید می‌کنند. به‌عنوان نمونه در آمریکای شمالی بیشتر از واژه همانندگرمی استفاده می‌شود، ولی در اروپا در تحلیل وضعیت مهاجران از واژه ادغام استفاده می‌شود (Modood, 2005). مدل‌های مختلفی در زمینه ادغام مهاجران ارائه شده است و هر کدام از این مدل‌ها، شاخص‌های مختلف و بعضاً یکسانی را برای سنجش وضعیت ادغام مهاجران معرفی می‌نمایند. در ادامه به معرفی چند نمونه از مدل‌های شناخته‌شده ادغام مهاجران پرداخته می‌شود:

جدول ۱: مدل‌های ادغام مهاجران

Table 1: Immigrant integration models

شرح نظریه	نظریه‌های ادغام مهاجران
گیدنز معتقد است در عصر جهانی شدن و دگرگونی‌های پرشتاب، مزایای بی‌شمار و چالش‌های بغرنج تنوع قومی در برابر شمار روبه‌رشدی از دولت‌ها قرار دارد. مهاجرت بین‌المللی همراه با ادغام شدن و یکپارچگی اقتصاد جهانی شتاب بیشتری می‌گیرد؛ حرکت و مدل‌های ادغام قومی اختلاط جمعیت‌های انسانی ظاهراً در سال‌های آتی بیشتر خواهد شد. در همین حال، آتش‌تشنه‌ها و تعارض‌های قومی نیز همچنان در جوامع سراسر جهان زیانه می‌کشد، و بعضی از کشورهای چندقومیتی را به ازهم‌پاشیدن تهدید می‌کند و برخی را در معرض رواج خشونت‌های مهارناپذیر قرار می‌دهد. از نظر گیدنز سه مدل اساسی برای ادغام قومی مهاجران وجود دارد که برخی از جوامع چندقومیتی در برابر این چالش‌ها از آنها استفاده کردند: اولین	

1. International Organization for Migration (IOM)
2. Anthony Giddens



راه همانند شدن^۱ است، به این معنا که مهاجرانی که وارد یک جامعه می‌شوند دست از آداب و رسوم و کردارهای اولیه خود بردارند و رفتار خود را بر اساس ارزش‌ها و هنجارهای اکثریت شکل دهند. مدل دوم مدل کوره ذوب^۲ است. در این مدل به جای آنکه سنت‌های مهاجران به نفع سنت‌های غالب از میان برود، این دو سنت در هم می‌آمیزند تا الگوهای فرهنگی جدید و تحول یافته‌ای ایجاد کنند. مدل سوم، کثرت‌گرایی فرهنگی^۳ است. از این منظر، بهترین راه این است که از ایجاد جامعه متکثر راستینی حمایت کنیم که در آن اعتبار و اهمیت مساوی برای خرده فرهنگ‌های متعدد و متفاوت به رسمیت شناخته شود (گیدنز، ۱۳۸۷: ۳۷۳، به نقل از برومندزاده و نوبخت، ۱۳۹۳).

نظریه همانندگردی به این موضوع اشاره دارد که کودکان متولد شده از مهاجران مسیرهای ادغام متفاوتی را تجربه می‌کنند. این رویکرد استدلال می‌کند که نتایج کاملاً متفاوتی برای نسل دوم مهاجران ممکن است رخ دهد. این دسته از افراد می‌توانند «به صفوف طبقه متوسط مرفه صعود کنند یا به تعداد زیادی به صفوف یک جمعیت نژادپرستانه و دائماً فقیر در پایین جامعه بپیوندند» (Waters et al, 2014). همانندگردی قطاعی از سه بخش تشکیل شده است: الف-

نظریه همانندگردی هویت که از طریق عوامل بیرونی عمده در فرآیند بازی به وجود می‌آید. ب- توصیفی از موانع قطاعی^۴ پورتر^۵ اصلی که فرزندان مهاجران با آن مواجه هستند. ج- پیش‌بینی شیوه‌های متمایزی که از تأثیرات متقابل این نیروها قابل انتظار است. همکاران عوامل بیرونی می‌توانند به عنوان منابع اساسی معرفی شوند که خانواده‌های مهاجران در هنگام مواجه شدن فرزندان‌شان با چالش‌های بیرونی، از آن استفاده می‌کنند. این عوامل عبارتند از: ۱- سرمایه‌های انسانی که والدین مهاجر از آن برخوردارند، ۲- زمینه اجتماعی که در کشور مقصد به دست آورده‌اند و ۳- ترکیب خانوار مهاجر (Portes et al, 2009).

1. Assimilation
2. Melting Pot
3. Cultural Pluralism
4. Segmented Assimilation
5. Portes



نظریه‌های ادغام مهاجران

شرح نظریه

تأکید این مدل هم بر نقش انتظارات فرهنگ‌پذیری جامعه میزبان بوده و هم به جهت‌گیری‌های مدل فرهنگ‌پذیری فرهنگ‌پذیری که توسط مهاجران اتخاذ می‌شود. براساس این مدل ممکن است اعضای جامعه تعاملی^۱ بوریس^۲ میزبان پنج رویکرد فرهنگ‌پذیری را نسبت به مهاجران اعمال کنند: یکپارچگی، جداسازی^۳، همانندگردی، حصرگرایی^۴ و فردگرایی^۵ (Bourhis et al, 1993).

به نظر اردال و این، ادغام به‌عنوان توصیفی هنجاری از حد وسط بین چند فرهنگ‌گرایی و جذب به‌کار رفته است. از نظر آنها ادغام مهاجران در دو بعد اصلی قابل بررسی است: ادغام مدل ادغام مهاجران اردال ساختاری و ادغام فرهنگی-اجتماعی. مورد اول جنبه‌های "عملکردی" ادغام را شامل می‌شود، از جمله چگونگی ادغام مهاجران در ساختارهای اجتماعی. جنبه دوم، جنبه‌های پیچیده‌تر مانند شبکه‌های اجتماعی که جمعیت مهاجران و اکثریت را در خود جای داده‌اند، و احساسات مربوط به تعلق / بودن در خانه را شامل می‌شود (Erdal & Oeppen, 2013: 87).

هکمن و اشنپنر چهار بعد اصلی را برای ادغام اجتماعی معرفی می‌نمایند (Heckman & Schnappe, 2003):

ادغام ساختاری: ادغام ساختاری به معنای دسترسی مهاجران به نهادهای اصلی جامعه مانند بازار کار، نظام آموزشی، نهادهای خدمات رفاهی.

ادغام فرهنگی: مهاجران تنها در صورتی می‌توانند به کسب حقوق و موقعیت در جامعه جدید امیدوار باشند که مهارت‌های فرهنگی اصلی آن جامعه را فراگیرند.

مدل ادغام هکمن و اشنپنر^۷ ادغام تعاملی: ادغام تعاملی، به معنای پذیرش مهاجران در شبکه‌های روابط اجتماعی جامعه مقصد است. شاخص‌های ادغام تعاملی شامل شبکه‌های اجتماعی، دوستی، شراکت، ازدواج و عضویت در نهادهای داوطلبانه است.

ادغام هویتی: ادغام ساختاری و فرهنگی ممکن است بدون ایجاد حس تعلق به جامعه مقصد و هویت‌یابی با آن صورت پذیرد. این حس می‌تواند در نتیجه مشارکت در جامعه و احساس پذیرش شکل گیرد (نصر اصفهانی، ۱۳۹۸: ۴۹-۵۰).

1. Interactive Acculturation Model
2. Bourhis
3. Segregation
4. Exclusion
5. Individualism
6. Erdal & Oeppen
7. Heckman & Schnapper



جدایی‌گزینی فضایی^۱ مهاجران

به‌طور کلی، تفکیک سکونتگاهی یک گروه در اقلیت، خواه یک گروه مهاجر یا قومی باشد، خواه زیرگروهی از جمعیت باشد که از نظر اجتماعی یا مذهبی متمایز است، نشان‌دهنده توزیع فضایی است که با بقیه جمعیت متفاوت است (Benassi et al, 2020). جدایی‌گزینی فضایی ممکن است تنها معطوف به الگوی سکونتگاهی افراد نباشد، بلکه این تفکیک ممکن است در انواع مختلف فضاها، در محل زندگی، کار، اوقات فراغت، وسایل حمل و نقل و برخوردهای روزانه اتفاق افتد. برخی از محققان جدایی‌گزینی فضایی را به «توزیع نابرابر یک گروه جمعیتی در یک منطقه خاص (برای مثال یک شهر)» تعبیر می‌کنند که از این منظر، تفکیک به سادگی شامل بازنمایی بیش از حد برخی از گروه‌ها و بازنمایی کمتر برخی دیگر در رابطه با سهم کلی آنها در یک فضای اجتماعی بزرگتر است (Piekut, 2021).

همان‌طور که اشاره شد جدایی‌گزینی فضایی به توزیع نابرابر گروه‌های در اقلیت و اغلب محروم در فضای جغرافیایی اشاره دارد. به عبارت دیگر، جدایی‌گزینی فضایی منعکس‌کننده شیوه سازماندهی، تولید و توزیع منابع جوامع است. جامعه‌شناسانی مانند رابرت ازرا پارک^۲ و ارنست برگس^۳ توزیع نابرابر گروه‌های قومی همگن در سراسر مناطق فرعی شیکاگو را در نتیجه رقابت برای منابع مادی و فضایی می‌دانستند (Ta et al, 2021). محققانی که به‌طور خاص نابرابری‌های درآمدی و تفکیک اقتصادی-اجتماعی را بررسی می‌کنند، به این نکته اشاره دارند که «تمرکز غیرارادی یک گروه اجتماعی در یک منطقه خاص به دلیل موقعیت نامناسب آنها در جامعه است.» در نتیجه، از آن به‌عنوان یک استراتژی هدفمند و عمدی توسط افراد قدرتمندتر استفاده می‌شود که به نوعی به منزله «فاصله‌گذاری اجتماعی - فضایی آگاهانه» تلقی می‌گردد (Piekut, 2021).

1. Spatial Segregation
2. Robert Ezra Park
3. Ernest Burgess



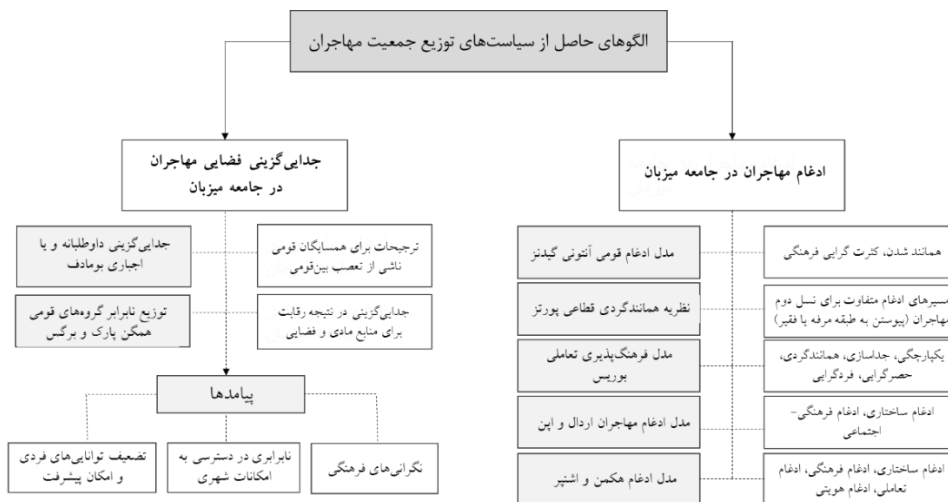
مطالعات نشان می‌دهد که جدایی‌گزینی فضایی توسط مکانیسم‌هایی مانند مهاجرت زنجیره‌وار و شبکه‌ها^۱ تقویت می‌شود و تحت تأثیر عواملی همچون محدودیت‌های مالی، محرومیت اجتماعی، تبعیض در بازار مسکن و تمرکز مسکن اجتماعی افزایش می‌یابد. چنین مکانیسم‌های جدایی‌گزینی توسط گروه‌های قومی مختلف و یا مهاجران، اغلب به‌عنوان مکانیسم "طبیعی" یا "ترجیحی"^۲ در نظر گرفته می‌شوند (Hanslmaier et al, 2023). این جدایی‌گزینی‌ها همچنین به اعتقاد وندرلاین بومادف (Van Der Laan Bouma-Doff, 2007) می‌تواند به‌صورت داوطلبانه باشد و یا اجباری. وی در مقاله خود تحت عنوان "انزوای غیرداوطلبانه: ترجیحات قومی و انزوای مسکونی" به این نکته اشاره دارد که ترجیحات برای همسایگان قومی، که عمدتاً ناشی از تعصب بین‌قومی است، تا حدی به انزوای مسکونی می‌انجامد (Van Der Laan Bouma-Doff, 2007). شواهد نشان می‌دهد که در برخی از کشورهای پذیرنده مهاجران، بسیاری از گروه‌های مهاجر از نظر فضایی تفکیک و در مناطق مسکونی خاص متمرکز شده‌اند. در برخی موارد، این اشکال جداسازی ناشی از وضع قوانین محدود کننده و یا اعمال تبعیض‌آمیز جامعه میزبان است، در حالی که در موارد دیگر تلاش‌های مهاجران برای حفظ درجه‌ای از انسجام گروهی، هم به‌عنوان راهی برای تقویت هویت فرهنگی و هم برای جلوگیری از تبعیض است (Murdie & Borgegard, 1998). سیاست‌گذاران و سیاست‌مداران به چند دلیل، جدایی‌گزینی و تفکیک گروه‌های مهاجر و اقلیت را برای جوامع میزبان مشکل‌ساز می‌دانند. نخست اینکه، جداسازی مهاجران می‌تواند نابرابری‌ها را تقویت کرده و دسترسی متفاوت به امکانات شهری را ایجاد کند. دوم، چه از منظر مهار^۳ و مجازات^۴ فقرا در ابرگتوها^۵ بحث جداسازی ممکن است نگرانی‌های فرهنگی را در جامعه میزبان برانگیزد که این انزوا، ارتباط با ارزش‌های اصلی را کاهش می‌دهد و پیامدهای منفی متفاوتی دارد. سوم، نگرانی در

1. Chain Migration and Networks
2. Preferential
3. Containment
4. Punishment
5. Hyper-ghetto

مورد جدایی‌گزینی ممکن است منجر به ایجاد پیامدهای منفی همسایگی^۱ بر ساکنان شده و امکان پیشرفت و باور به توانایی‌های خود را تضعیف می‌نماید (Blokland & Vief, 2021).

شکل ۱: الگوی نظری توزیع جمعیت مهاجران

Fig 1: The Theoretical Framework of the Immigrant Population Distribution



1. Neighborhood Effects



پیشینه تجربی

در ارتباط با موضوع جمعیت مهاجران خارجی و آمایش سرزمین در کشور مطالعات محدودی صورت گرفته است. بخش عمده مطالعات انجام شده توسط پژوهشگران داخلی و خارجی معطوف به جنبه‌های مهاجرت و یا مهاجرت مجدد اتباع خارجی و پناهندگان بوده است که در برخی از آنها به سیاست‌های کشور در حوزه اشتغال و اقامت آنها پرداخته شده است. در ادامه به برخی از مطالعات انجام شده در این حوزه پرداخته می‌شود.

مطالعات مربوط به جنبه‌های سیاستی-مدیریتی مهاجران افغانستانی

در این زمینه کمیساریای عالی سازمان ملل متحد در امور پناهندگان (UNHCR, 2000) در فصل کتاب منتشر شده تحت عنوان "وضعیت پناهندگان جهان" به بررسی تاریخچه حضور مهاجران و پناهندگان افغانستانی پرداخته و اعلام نموده است که ایران در مقایسه با پاکستان به مراتب کمک‌های مالی کمتری دریافت نموده است. همچنین پژوهش رجایی (Rajae, 2000) با عنوان «سیاست پناهندگی در ایران پس از انقلاب» جزو اولین مقالاتی است که در حوزه مهاجران افغانستانی با رویکرد سیاست‌گذاری و تحلیل سیاست‌ها و برنامه‌های جمهوری اسلامی ایران تهیه شده است. این مقاله، مروری بر سیاست پناهندگی ایران پس از انقلاب را ارائه می‌کند و درس‌های مقایسه‌ای را که می‌توان از تجربه ایران در مورد جمعیت پناهنده‌اش استخراج کرد، برجسته می‌کند. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نیز در گزارشی با عنوان «اتباع بیگانه؛ مشکلات حضور، راهکارها» در سال ۱۳۷۸ به مطالعه و تحلیل چالش‌های حضور اتباع خارجی در ایران پرداخته است. این گزارش بر چالش‌های امنیتی و اقتصادی مهاجران افغانستانی تأکید دارد که تحت تأثیر تحولات دهه ۱۳۷۰ و سیاست‌های ایران در خصوص مهاجران افغانستانی تهیه شده است. اسکندری نسب در پایان‌نامه کارشناسی ارشد خود در دانشگاه تهران در سال ۱۳۹۴ با عنوان «سیاست‌های مهاجرتی ایران و افغانستان» به بررسی سیاست‌های جمهوری اسلامی ایران در دوره‌های مختلف ریاست‌جمهوری در ایران پرداخته است. یافته‌های این تحقیق حاکی از عدم وجود استراتژی کلان و



بلندمدت در زمینه مهاجران افغانستانی در ایران است. مقالات و فصول کتب متعدد دیگری نیز در حوزه مهاجران افغانستانی نگاشته شده است که مهمترین آنها شامل فصل کتاب کمال (Kamal, 2010) در ارتباط با جوانان پناهنده افغانستانی و اخلاق بازگشت به کشور افغانستان؛ هوگو و همکاران (۲۰۱۲) توسعه و مهاجران افغانستانی و ارتقاء شغلی در میان مهاجران نسل دومی؛ محمودیان (۱۳۸۶) بررسی ویژگی‌های اقتصادی و اجتماعی مهاجران افغانستانی در ایران و انطباق آنها با جامعه ایران؛ میرزایی (۱۳۹۶) مطالعه روزمرگی راهبردهای اقتصادی مهاجران افغانستانی در ایران و... می‌باشد.

مطالعات مربوط به آمایش و توزیع جمعیت اتباع افغانستانی در کشور

فرزین و جدلی (Farzin & Jadali, 2013) در مقاله‌ای تحت عنوان «آزادی حرکت پناهندگان افغانستانی در ایران» به بررسی قوانین و سیاست‌های اسکان و اقامت اتباع خارجی و ارائه ابعاد مناطق ممنوعه برای اتباع خارجی در ایران پرداخته‌اند. زرقانی و همکارانش (۱۳۹۵) در مقاله‌ای با عنوان «تحلیلی بر توزیع فضایی مهاجران افغانستانی استان خراسان رضوی طی سال‌های ۱۳۸۲-۱۳۹۲» به بررسی توزیع جمعیت مهاجران افغانستانی در سطح شهرستان‌های استان پرداخته‌اند. نتایج این مطالعه حاکی از تمرکز شدید جمعیت اتباع افغانستانی در شهرستان مشهد در بازه زمانی مورد مطالعه می‌باشد. راستی و اشرفی (۱۳۹۳) در مقاله‌ای تحت عنوان «مهاجران افغان و مناطق ممنوعه اقامت و اسکان؛ مطالعه‌ی موردی: استان مرزی خراسان جنوبی» به بررسی تغییرات مربوط به مناطق ممنوعه برای اسکان و اقامت اتباع خارجی در استان خراسان جنوبی پرداخته‌اند. نتایج پژوهش حاکی از محدود شدن مناطق مجاز برای اسکان اتباع خارجی و بخصوص مهاجرین افغانستانی می‌باشد. قبض و بسط محدوده مناطق ممنوعه و مجاز برای اقامت اتباع خارجی بیش از همه تحت تأثیر رویکرد امنیتی و متأثر از تحولات سیاسی و ژئوپلیتیکی جاری و ساری در محیط پیرامونی ایران بوده است. نصر اصفهانی (۱۳۹۹) در پیمایشی (با حجم نمونه ۱۱۲۸ نفر) در شهر تهران با عنوان «نگرش ایرانیان به مهاجران افغانستانی» به این نتیجه رسیده است که ۲۸ درصد از افراد مشارکت‌کننده، ازدواج میان ایرانی و افغانستانی را عامل «آلودگی نژادی» می‌دانند؛ ۴۴ درصد



تهرانی‌ها موافق ممنوع شدن تهران برای سکونت اتباع افغانستانی بوده و ۴۴ درصد از تهرانی‌ها با جداسازی فضایی مهاجران موافق هستند.

مطالعات مربوط به آمایش و توزیع جمعیت مهاجر در سایر کشورها

مطالعه او-لوگلین (O'Loughlin, 1980) با عنوان «توزیع و مهاجرت اتباع خارجی در شهرهای آلمان» نشان می‌دهد که کارگران مهاجر از کشورهای غیرصنعتی نسبت به مهاجران کشورهای صنعتی به طور پیوسته بیشتر از جمعیت آلمان جدا زندگی می‌کردند. الگوهای جداسازی مهاجران خارجی بین سال‌های ۱۹۶۸ و ۱۹۷۸ تغییر قابل توجهی نداشت. کارگران خارجی در اطراف مناطق تجاری مرکزی و نزدیک هسته‌های صنعتی ساکن بودند. بلانگر و روگرز (Belanger & Rogers, 1992)، در پژوهشی با عنوان «مهاجرت داخلی و توزیع مجدد فضایی جمعیت خارجی متولد شده در ایالات متحده: ۱۹۶۵-۱۹۷۰ و ۱۹۷۵-۱۹۸۰» به مطالعه توزیع مجدد فضایی جمعیت خارجی متولد شده و تغییرات آن در طول زمان پرداختند. آنها همچنین به بررسی تغییرات دهه‌ای در تمایلات توزیع مجدد جمعیت پرداختند. نیوبلد (Newbold, 1999) در مطالعه‌ای با عنوان «توزیع فضایی و توزیع مجدد مهاجران خارجی در کلان شهر ایالات متحده، ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰» به بررسی الگوهای اسکان و دلایل مهاجرت در میان مهاجران پرداخت. گروه‌های مهاجران در پژوهش وی، بر اساس دوره ورود به ایالات متحده و سن در سال‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ تعریف شدند. نتایج وی نشان داد که گروه‌های ورودی از ویتناژهای مختلف پاسخ‌های متضادی به عوامل تعیین‌کننده رفتار اسکان و مهاجرت نشان می‌دهند، اگرچه توزیع کلی جمعیت مهاجر در طول دو دوره سرشماری کمی تغییر کرده است. مطالعه یاهنن و هلبیگ (Jähnen & Helbig, 2013) با عنوان «توزیع اجتماعی - فضایی مهاجران در شهرهای آلمان بین سال‌های ۲۰۱۴ تا ۲۰۱۷» نشان می‌دهد که نسبت مهاجران خارجی در محله‌های آسیب‌پذیر اجتماعی - به‌ویژه در آلمان شرقی، بسیار بیشتر شده است. بررسی دقیق تک‌تک شهرها، نابرابری‌های جغرافیایی بارز را نشان می‌دهد. تفاوت بین شهرها ممکن است تا حدی با درآمدهای مالیاتی شهرداری توضیح داده شود.



با مطالعه و بررسی پژوهش‌های داخلی و خارجی در حوزه اتباع خارجی در ایران می‌توان دریافت که تنها مطالعات محدودی در حوزه پراکنش فضایی جمعیت اتباع خارجی در کشور انجام گرفته است. به عبارت دیگر موضوع اتباع خارجی در ایران از منظر آمایش سرزمین و جایگاه اتباع خارجی در برنامه‌های آمایش سرزمین تاکنون مورد بررسی قرار نگرفته است. از این رو، این پژوهش به دنبال آن است تا ضمن بررسی الگوی پراکنش فضایی جمعیت مهاجران افغانستانی در کشور که یکی از مباحث اصلی در آمایش سرزمین در کشور محسوب می‌گردد، به بررسی عوامل مؤثر در شکل‌گیری الگوی کنونی بپردازد. در عین حال، شاخص‌های کلیدی در نحوه توزیع متوازن جمعیت مهاجران افغانستانی در کشور در راستای دستیابی به اهداف آمایش سرزمین و همچنین الزامات قانونی و سیاستی بازاریابی و ساماندهی پراکنش جمعیت آنها از دیدگاه نخبگانی مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

روش تحقیق و داده‌ها

به‌طور کلی این تحقیق بر اساس روش‌های کمی و کیفی انجام یافته است. در راستای هدف اول تحقیق که بررسی الگوی پراکنش فضایی جمعیت مهاجران خارجی در کشور است، از روش کمی بهره گرفته شده است. بدین ترتیب، منابع داده‌ای مورد استناد در این پژوهش، آمارهای رسمی در دسترس در حوزه مهاجران خارجی، استخراج و از طریق نرم‌افزار GIS نقشه‌های مربوط به توزیع فضایی جمعیت مهاجران خارجی در استان‌ها/شهرستان‌های کشور ترسیم شده است. با توجه به اینکه بیش از ۹۵ درصد جمعیت اتباع خارجی در کشور را مهاجران افغانستانی تشکیل می‌دهند، لذا در بررسی توزیع جمعیت اتباع خارجی بر مهاجران افغانستانی تمرکز شده است.

در راستای تحلیل عوامل مؤثر بر الگوی توزیع جمعیت مهاجران خارجی در کشور بایسته‌های قانونی-سیاستی توزیع جمعیت مهاجران در کشور، از روش کیفی استفاده شده است. در همین ارتباط، ابزار گردآوری اطلاعات، مصاحبه عمیق با ۱۳ نفر از متخصصان و خبرگان حوزه مهاجرت بوده است که شش نفر از آنها به‌عنوان کارشناس حوزه مهاجرت و اتباع خارجی، چهار نفر به‌عنوان اعضای هیئت علمی دانشگاه و سه نفر نیز پژوهشگر حوزه مهاجرت مشغول به فعالیت بوده‌اند.



نتایج حاصل از این مصاحبه‌ها از طریق روش تحلیل مضمون مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است. تحلیل مضمون روشی است که برای شناخت، تحلیل و گزارش الگوهای موجود در داده‌های کیفی به کار می‌رود. مضمون، ویژگی تکراری و متمایزی در متن است که به نظر پژوهشگر نشان‌دهنده درک و تجربه خاصی در رابطه با سوالات تحقیق است. مراحل مختلفی برای تحلیل مضمون وجود دارد که شامل: تجزیه و توصیف متن، تشریح و تفسیر متن و ترکیب و ادغام متن می‌باشد. در این پژوهش نیز در ابتدا متن اولیه مصاحبه‌ها مورد بررسی قرار گرفته، سپس مضامین اصلی استخراج گردیده است. در نهایت، مضامین استخراج شده مورد تفسیر و تشریح شده و نتایج آن به صورت طبقه‌بندی ارائه شده است.

به منظور افزایش قابلیت اعتماد یافته‌ها، افراد مصاحبه‌شونده طوری انتخاب شدند که دیدگاه‌های مختلف در خصوص اتباع خارجی را پوشش دهند. به عبارت دیگر، در بین افراد انتخاب شده برای مصاحبه، طیف مختلفی از افراد با دیدگاه‌های پذیرش کامل مهاجران (دیدگاه مثبت به اتباع خارجی) تا افراد با دیدگاه طرد اتباع خارجی (دیدگاه منفی و تهدیدمحور به اتباع خارجی) حضور داشتند. استفاده از منابع مکمل نیز یکی دیگر از روش‌های افزایش اعتبارپذیری در پژوهش است (فیضی و سرکیسیان، ۱۳۸۴) که در این پژوهش نیز به منابع مکمل از جمله پژوهش‌های پیشین مرتبط با موضوع استناد و یافته‌های تحقیق با مطالعات پیشین مورد قیاس قرار گرفت.

یافته‌ها

یافته‌های حاصل از تحلیل داده‌های ثانویه

– جمعیت مهاجران افغانستانی در ایران

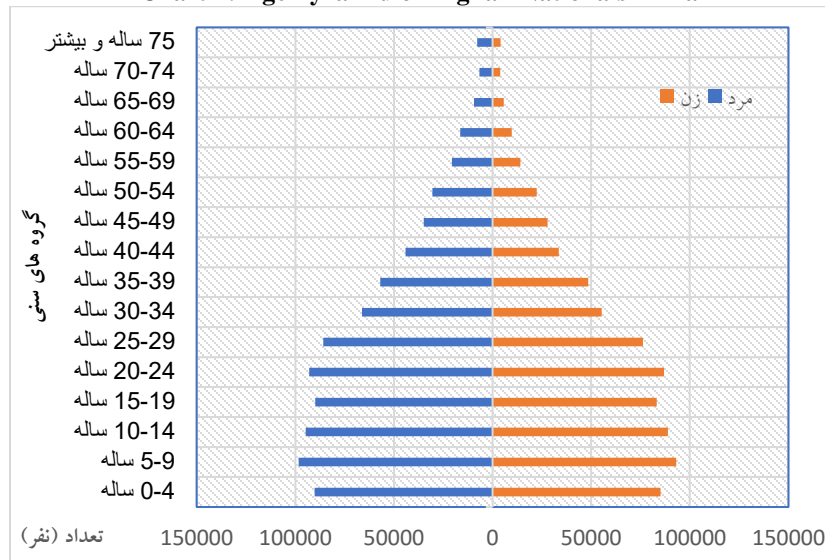
بر اساس سرشماری نفوس و مسکن سال ۱۳۹۵ حدود ۱/۶ میلیون نفر تبعه خارجی در ایران سکونت دارند که ۸۴۵ هزار و ۲۶ نفر از اتباع افغانستانی در استان‌های مختلف کشور را مردان و تعداد ۷۳۸ هزار و ۷۱۲ نفر را زنان تشکیل می‌دهند. (۵۳/۴ درصد مرد در برابر ۴۶/۶ درصد زن). بررسی گروه‌های سنی اتباع افغانستانی در ایران نیز نشان می‌دهد که بیشترین تعداد اتباع افغانستانی



در ایران مربوط به گروه سنی زیر ۱۴ سال است. پس از آن بالاترین درصد به گروه سنی ۱۵-۲۹ سال اختصاص دارد. این موضوع نشان‌گر جوان بودن ساختار سنی اتباع افغانستانی در ایران است. به عبارتی حدود دو سوم جمعیت اتباع افغانستانی در ایران زیر ۲۹ سال سن دارند.

نمودار ۱: هرم سنی اتباع افغانستانی در ایران

Chart 1: Age Pyramid of Afghan Nationals in Iran



منبع: مرکز آمار ایران، ۱۳۹۵

– مناطق ممنوعه برای تردد و اقامت اتباع خارجی

در راستای مدیریت توزیع اتباع خارجی در پهنه سرزمینی، قوانین و آیین‌نامه‌های مختلفی به تصویب رسیده است. یکی از اولین قوانین در این خصوص مربوط به ماده ۱۳ "قانون راجع به ورود و اقامت اتباع خارجه در ایران" مصوب سال ۱۳۱۰ شمسی است:

"ماده ۱۳- برای حفظ امنیت و یا مصالح عمومی و یا به ملاحظات صحتی هیئت وزراء می‌تواند تصمیمات ذیل را که ورود و اقامت و خروج و عبورخارجیان را محدود یا مشروط می‌نماید اتخاذ

کند:



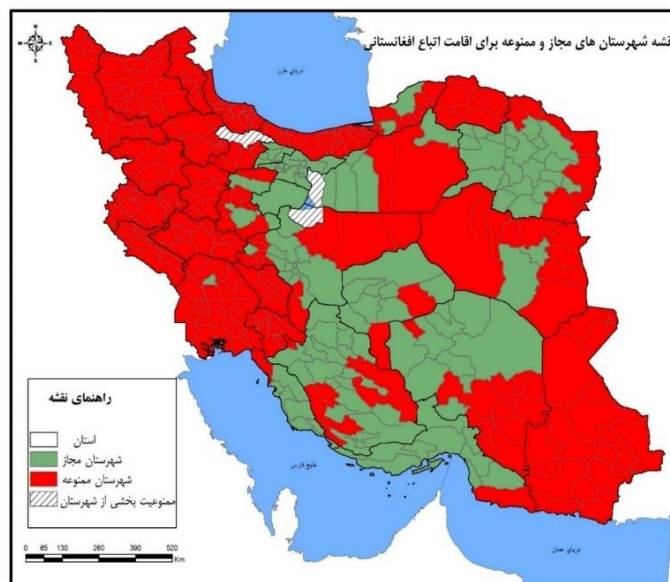
الف - جلوگیری از کلیه یا قسمتی از مرادوات سرحدی. ب - منع توقف موقتی یا دائمی در بعضی از مناطق یا عبور از بعضی مناطق ایران. ج - اتخاذ وسایل مخصوص نظارت نسبت به خارجیان در موارد فوق العاده."

همچنین "طبق ماده یک آیین نامه مربوط به تعیین مناطق ممنوعه تردد و اسکان اتباع خارجی در مرزهای کشور - مصوب سال ۱۳۸۰، اسکان و تردد اتباع خارجی در کلیه مناطق مرزی ممنوع است. همچنین طبق ماده پنجم این آیین نامه، با تشخیص وزارت کشور، اسکان اتباع بیگانه در اردوگاه‌های ویژه اتباع خارجی مستقر در مناطق ممنوع شده، موضوع ماده (۱) این تصویب نامه، بلامانع است. ماده ششم این آیین نامه نیز بیان می‌دارد که اسکان اتباع بیگانه ساکن در ایران که با زنان ایرانی ازدواج نموده‌اند ثبت ازدواج آنها به تأیید کمیته موضوع ماده (۱) آیین نامه تعیین تکلیف ازدواج زنان ایرانی با اتباع خارجی ساکن ایران (تصویب نامه شماره ۴۹۰۷ - ۷۹/م/ت/۲۲۰۴۴ هـ مورخ ۱۳۷۹/۶/۵) رسیده است، در مناطق ممنوعه ماده (۱) این تصویب نامه، بلامانع می‌باشد." در سال ۱۳۸۳ ماده یک آیین نامه سال ۱۳۸۰ اصلاح و بر اساس آن، کلیه شهرستان‌های مرزی استان‌های خراسان رضوی و جنوبی و شهرستان زابل در استان سیستان و بلوچستان همجوار با کشور افغانستان و کلیه بخش‌های مرزی استان سیستان و بلوچستان همجوار با کشور پاکستان» به عنوان مناطق ممنوعه معرفی شدند. در اوایل دهه ۱۳۸۰، در راستای تشویق مهاجران به بازگشت، دولت قانونی را تصویب کرد که موجب محدودیت جابجایی و اقامت اتباع خارجی (از جمله افغانستانی‌ها) در ایران می‌شد (Farzin & Jadali, 2013). در راستای محدودیت جابجایی و اقامت اتباع بیگانه، ورود به ۱۷ استان به طور کامل و بخشی از ۱۱ استان برای اتباع خارجی از جمله افغانستانی‌ها ممنوع شد. شورای عالی امنیت ملی ایران، برخی استان‌ها - یا برخی از شهرستان‌ها در استان‌های خاص - را به عنوان مناطق ممنوع برای اتباع بیگانه از جمله پناهندگان اعلام کرد. همچنانکه اشاره شد، مبنای قانونی این امر، ماده ۱۳ قانون ورود و اقامت اتباع بیگانه در ایران بود که بیان می‌کند دولت به دلیل «امنیت

ملی»^۱، «منافع عمومی»^۲ و «بهداشت»^۳ مناطق ممنوعه را برای ورود و اقامت پناهندگان اعلام کند. در زمان اجرای سیاست جدید، اکثریت مناطق ممنوعه اعلام شده شامل مناطق مرزی بود، اما با گذشت زمان محدوده آن گسترش یافته و اکنون شامل تعدادی از استان‌ها و شهرستان‌های سراسر کشور است. بر اساس این سیاست به پناهندگان اجازه داده نمی‌شود که در مناطق ممنوعه تردد یا اقامت داشته باشند. به‌طور کلی، الگوی فعلی پراکنش جمعیت مهاجران افغانستانی در ایران برآمده از قوانین مربوط به ساماندهی اتباع خارجی در کشور است.

شکل ۲: نقشه شهرستان‌های مجاز و ممنوعه برای تردد و اقامت اتباع افغانستانی در کشور

Fig 2: Map of permitted and no-go counties for afghan nationals to movement and residence in iran



منبع: برگرفته از شیوه‌نامه انتخاب رشته کنکور سراسری سازمان سنجش آموزش کشور؛ ترسیم: نگارندگان

1. National Security
2. Public Interest
3. Health

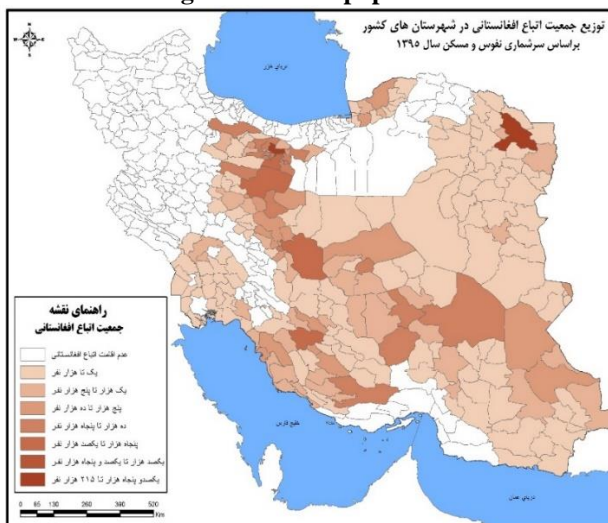


– الگوی پراکنش جغرافیایی اتباع خارجی در کشور

مهاجران و پناهندگان افغانستانی پس از ورود به ایران در مناطق شهری و روستایی ایران و همچنین در برخی از کمپ‌های پناهندگان سکونت یافتند. سیاست اصلی ایران در آن دوره، اسکان پناهندگان افغانستانی در خارج از کمپ‌ها بود تا در کنار شهروندان ایرانی در مناطق شهری و روستایی سکونت یابند. البته در اوایل دهه ۱۳۶۰، باتوجه به عدم آمادگی کافی ایران برای میزبانی از چند میلیون مهاجر افغانستانی وارد شده به ایران، اغلب مهاجران افغانستانی در مناطق شهری و روستایی شرق ایران سکونت یافتند. در این دوره زمانی، تنها حدود ۸۰ کمپ برای اسکان مهاجران افغانستانی اختصاص داده شد و در نتیجه اکثر مهاجران فرصت ادغام در شهرها و روستاهای ایران را یافتند. کمتر از ۱۰ درصد مهاجران افغانستانی در دهه ۱۳۶۰ در کمپ‌ها سکونت داشتند (Rajaei, 2000). سیاست داخلی دولت ایران از اوایل دهه ۱۳۸۰، در رابطه با مهاجران افغانستانی، با هدف ساماندهی امور اتباع بیگانه بر اساس برنامه سوم توسعه ایران (۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳ میلادی) متمرکز بوده است. باتوجه به قانون مناطق ممنوعه، توزیع جمعیت مهاجران افغانستانی در ایران نیز تحت تأثیر این موضوع قرار گرفته است و اغلب مهاجران افغانستانی در استان‌های مرکزی ایران و یا شهرستان مشهد در استان خراسان رضوی سکونت دارند. البته در برخی از استان‌های ممنوعه تعدادی از اتباع افغانستانی سکونت دارند که بخشی از آنها به صورت غیرقانونی و بخشی نیز اتباعی هستند که با اتباع ایرانی ازدواج کرده و به صورت قانونی در این مناطق زندگی می‌کنند. بر اساس آخرین سرشماری نفوس و مسکن در ایران در سال ۱۳۹۵، بیشترین جمعیت مهاجران افغانستانی در استان تهران زندگی می‌کنند. پس از استان تهران، استان خراسان رضوی، استان اصفهان و استان کرمان میزبان بیشترین تعداد اتباع افغانستانی هستند. سایر مهاجران افغانستانی نیز (۳۳ درصد) در دیگر استان‌ها زندگی می‌کنند.

شکل ۳: توزیع جمعیت اتباع افغانستانی در شهرستان‌های کشور، ۱۳۹۵

Fig 3: Distribution of afghan national population in iran's counties, 2016



منبع: مرکز آمار ایران، ۱۳۹۵؛ ترسیم: نگارندگان

یافته‌های حاصل از مصاحبه با خبرگان

در این بخش با استفاده از نتایج حاصل از مطالعه قوانین و آیین‌نامه‌ها از جمله «قانون راجع به ورود و اقامت اتباع خارجه در ایران» و «آیین‌نامه مربوط به تعیین مناطق ممنوعه تردد و اسکان اتباع خارجی در مرزهای کشور» و مصاحبه با خبرگان حوزه اتباع خارجی در کشور وضعیت توزیع فضایی جمعیت اتباع افغانستانی در کشور بررسی و الزامات سیاستی و قانونی آمایش جمعیت مهاجران مورد بررسی قرار گرفته است. در این راستا، با استفاده از تحلیل مضمون، مضامین پایه، سازمان‌دهی و فراگیر استخراج و در تجزیه و تحلیل یافته‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد.

۱. باتوجه به تعداد اندک مهاجران افغانستانی در برخی استان‌ها (مناطق) که در نقشه به صورت هاشور نشان داده شده است، جمعیت مهاجران در این مناطق مورد بررسی قرار نگرفته است.



الف) الگوی پراکنش فعلی اتباع خارجی و عوامل مؤثر بر آن

الگوی پراکنش کنونی جمعیت اتباع خارجی در کشور را به طور کلی می‌توان به دو الگوی داوطلبانه (خودانگیخته) و غیر داوطلبانه (اجباری) تعریف کرد؛ در این راستا به مطالعه بومادوف (Van Der Laan Bouma-Doff, 2007) می‌توان اشاره نمود که به موضوع انزوای داوطلبانه و غیر داوطلبانه مهاجران و گروه‌های قومی در مطالعه خود اشاره می‌نماید. تاریخچه سیاست گذاری و تنظیم‌گری دولت در حوزه مناطق مجاز برای اقامت اتباع خارجی نشانگر آن است که در زمان ورود مهاجران افغانستان به کشور، دولت از طریق ابزارهای قانونی و کنترلی در تلاش برای اقامت مهاجران در استان‌های مشخص و در سطح خرد در کمپ‌ها بوده است. رجائی (Rajaei, 2000) در مطالعه خود اشاره می‌کند که مهاجران و پناهندگان افغانستانی پس از ورود به ایران در مناطق شهری و روستایی ایران و همچنین در برخی از کمپ‌های پناهندگان سکونت یافتند. همچنانکه اشاره شد سیاست اصلی ایران، اسکان پناهندگان افغانستانی در خارج از کمپ‌ها بود تا در کنار شهروندان ایرانی در مناطق شهری و روستایی سکونت یابند. فرزین و جدلی (Farzin & Jadali, 2013)، به سیاست گذاری و قانونگذاری دولت برای تعیین مناطق مجاز و ممنوعه برای اقامت اتباع خارجی اشاره می‌کنند. از نظر آنها سیاست داخلی دولت ایران از اوایل دهه ۱۳۸۰، در رابطه با مهاجران افغانستانی، با هدف ساماندهی امور اتباع بیگانه بر اساس برنامه سوم توسعه ایران (۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳ میلادی) متمرکز بوده است. لذا در وهله اول الگوی اقامت و توزیع جمعیت اتباع خارجی در سطح ملی به صورت غیر داوطلبانه و در مناطق مشخص (کمپ که بعدها به مهمانشهر تغییر نام یافت) و یا در محدوده‌های جغرافیایی خاص (تعیین محدوده مجاز برای اقامت در مقیاس استانی-شهرستانی) بوده است. لازم به ذکر است که تعیین مناطق ممنوعه برای اقامت اتباع خارجی در زمان ورود آنها به ایران اغلب با در نظر گرفتن شاخص‌ها و ملاحظات امنیتی بوده و سایر شاخص‌ها (از جمله اقتصادی، اجتماعی-فرهنگی و...) کمتر مورد توجه قرار گرفته است. ممنوعیت استان‌ها (یا شهرستان‌های) مرزی با رویکرد کاهش تهدیدات امنیتی ناشی از حضور مهاجران و یا جلوگیری از



تغییر بافت جمعیتی شهرستان‌های مرزی بوده است. در مقیاس فرواستانی-شهرستانی مناطق مجاز برای اقامت اتباع خارجی نیز الگوی توزیع اتباع خارجی و تمرکز فضایی آنها به دو صورت خودانگیخته و غیرداوطلبانه قابل تحلیل است. با توجه به نتایج حاصل از مصاحبه با خبرگان، تمرکز فضایی مهاجران در برخی محلات به صورت خودانگیخته انجام می‌گیرد. به طور مثال تجمع مهاجران افغانستانی (شیعیان) در شهرهای مذهبی و یا در مجاورت مراکز مذهبی (مشهد مقدس، قم، اطراف شاهچراغ در شیراز، حرم شاه‌عبدالعظیم حسنی در شهر ری تهران و...) و مهاجران اهل سنت در مناطقی همچون استان سیستان و بلوچستان، جنوب استان‌های کرمان و فارس از جمله مثال‌های الگوی خودانگیخته توزیع آنها در کشور است. به علاوه، دلایل اقتصادی نیز در تصمیم مهاجران برای حضور در برخی محلات و مناطق شهری-روستایی نیز تأثیرگذار بوده است. به طور مثال، تجمع مهاجران در اطراف بازار تهران (محله هرنندی) جهت دسترسی به فرصت‌های شغلی از دیگر نمونه‌های سکونت‌گزینی خودانگیخته مهاجران در محلات شهری است. هم‌راستا با این موضوع، موردیه و بورگگارد (Murdie & Borgegard, 1998) نیز بر انزوای فاصله‌گذاری فضایی داوطلبانه مهاجران برای حفظ درجه‌ای از انسجام گروهی، هم به‌عنوان راهی برای تقویت هویت فرهنگی و هم برای جلوگیری از تبعیض تأکید کرده‌اند. از سوی دیگر توزیع مهاجران افغانستانی در مناطق محلات به صورت الگوی غیرداوطلبانه نیز قابل تحلیل است. هانزلمیر و همکارانش (Hansmaier, 2023) معتقدند که عواملی همچون محدودیت‌های مالی، محرومیت اجتماعی، تبعیض در بازار مسکن و تمرکز مسکن اجتماعی به اجبار مهاجران را به سوی جدایی‌گزینی فضایی^۱ سوق می‌دهد. وضعیت اقتصادی، هزینه‌های بالای مسکن و زندگی در کلانشهرها، مهاجران را به ناچار مجبور به سکونت در حاشیه شهرها و بخصوص در سکونتگاه‌های غیررسمی می‌کند که هم برای مهاجران قابل استطاعت بوده و هم سطحی از نامرئی بودن^۲ (دیده نشدن) را برای مهاجران غیرقانونی و یا اشتغال غیررسمی آنها فراهم می‌نماید. از نظر برخی محققان از جمله واکوآنت (Wacquant, 2007)

1. Spatial Segregation
2. Invisibility



و واکوآنت و همکاران (Wacquant et al, 2014) بر موضوع "بدنام‌سازی قلمرویی"^۱ یا انگ‌زنی مکان به دلیل حضور گروه‌های فقیرنشین و یا عواملی همچون نرخ بالای جرم و جنایت و... اشاره دارند. بدنام‌سازی قلمرویی به دلیل تمرکز مهاجران در برخی از مناطق شهری و یا روستایی نیز می‌تواند از جمله عواملی باشد که به مرور زمان باعث تخلیه جامعه میزبان از آن مناطق و شکل‌گیری گتوهای مهاجران یا مناطق قومی^۲ شود. عامل دیگر در ایجاد تمرکز و یا تشکیل گتوها، محلات و یا سکونتگاه‌های (شهری یا روستایی) با غلبه جمعیت مهاجران افغانستانی، مهاجرت نیروی کار و جامعه بومی از آن محلات و بخصوص روستاها به دلیل مسائلی همچون معضلاتی همچون بیکاری، خشکسالی و یا تغییر رفتار و انتظارات شغلی است. خروج جامعه بومی از برخی از مناطق روستایی (به‌طور مثال در شهرستان‌های استان تهران) باعث شده است که سهم جامعه مهاجران در این مناطق بیشتر از جامعه میزبان باشد.

در ارتباط با سوال اول این پژوهش و بر اساس یافته‌های حاصل از مصاحبه با خبرگان مضمون‌های ذیل در خصوص عوامل و محرک‌های اصلی تأثیرگذار بر توزیع کنونی جمعیت اتباع خارجی در کشور استخراج گردیده است.

-
1. Territorial Stigmatization
 2. Ethnic Enclaves



جدول ۲: مضامین پایه و سازمان‌دهنده مرتبط با عوامل و محرک‌های اصلی تأثیرگذار بر توزیع کنونی

جمعیت اتباع خارجی

Table 2: Codes and organizing concepts related to the main factors and drivers affecting the current distribution of the foreign national population

مضمون فراگیر	مضامین سازمان‌دهنده	مضامین پایه
		وجود فرصت‌های شغلی در کانون‌های توسعه اقتصادی کشور
		توزیع جمعیت اتباع خارجی غیرمجاز در مناطق ممنوعه جهت اشتغال در برخی مناطق
	دستیابی به فرصت‌های شغلی و مشوق‌های اقتصادی	تمرکز نیروی کار اتباع خارجی در برخی مناطق بدون توجه به ظرفیت اقتصادی و فرصت‌های شغلی
گرایش به جدایی‌گزینی ناشی از عوامل اقتصادی-محیطی		تمرکز اتباع خارجی در مراکز اقتصادی
		انتفاع جامعه میزبان از نیروی کار ارزان اتباع در مناطق ممنوعه
		دسترسی راحت‌تر به امکانات شغلی زیرزمینی در فعالیت‌های یدی و خدماتی
		پایین بودن اجاره مسکن در برخی مناطق
	گرایش به تمرکز فضایی در محلات مهاجرنشین	فرسودگی کالبدی و ضعف بنیان‌های اجتماعی و زیست محیطی و
		اقتصادی برخی محلات
		ایجاد محلات و روستاهای مهاجرنشین به دلیل مهاجرت جامعه بومی
	اشتراکات فرهنگی، اجتماعی و مذهبی	قرابت‌های فرهنگی-اجتماعی با جامعه میزبان در برخی مناطق
گرایش به جدایی‌گزینی ناشی از اشتراکات مهاجرین و طرد جامعه میزبان		نقش عوامل مذهبی
		خروج جامعه میزبان از برخی محلات به دلیل بدنام‌سازی قلمرویی ^۱
	طرد اجتماعی	ناشی از تمرکز بالای اتباع خارجی
		تمایل جامعه میزبان و مهاجران به جدایی‌گزینی فضایی
		نقش قانون مناطق ممنوعه

1. Territorial Stigmatization



مضمون فرآگیر	مضامین سازمان دهنده	مضامین پایه
عدم آمایش فضایی		اعطای مجوز اقامت بر اساس محل سکونت در زمان سرشماری اتباع
مناسب جمعیت اتباع خارجی	ناکارآمدی وضعف	عدم نیاز محور بودن قوانین و سیاست‌های توزیع جمعیت اتباع
		سیاست‌های بی اثر اقامت و بکارگیری غیرمجاز اتباع
		ناکارآمدی قوانین و مجازات‌های مربوط به اقامت اتباع خارجی در مناطق ممنوعه
		اختلاف رویکرد سیاست‌گذاران، نمایندگان مجلس و... در حوزه نگهداشت یا طرد اتباع خارجی
		عدم اشراف دولت بر اقامت و اشتغال اتباع خارجی
		ضعف نیروی انسانی، بودجه و اراده کافی برای مقابله با اشتغال خلاء سیاست‌گذاری و غیرمجاز اتباع خارجی
	برنامه‌ریزی مناسب	موقت‌انگاری مهاجران و عدم آمایش فضایی آنها در کشور در زمان ورود
	جهت آمایش فضایی	عدم انجام آمایش سرزمین در کشور و محدود شدن آمایش جمعیت مهاجران
		اتباع خارجی به اتباع مجاز
		خلاء ساز و کار مناسب برای رصد و پایش جمعیت اتباع
		عدم سیاست‌گذاری بلندمدت و وجود قوانین کارآمد در حوزه

به‌طور کلی، بر اساس یافته‌های حاصل از تحلیل مضمون مصاحبه با کارشناسان و خبرگان حوزه اتباع خارجی در کشور، الگوی توزیع جمعیت اتباع افغانستانی تحت تأثیر سه عامل اصلی عوامل اقتصادی-محیطی، گرایش مهاجران به زندگی در محلات مهاجرنشین و طرد فضایی آنها و قوانین و سیاست‌های ناکارآمد برای آمایش جمعیت مهاجران بوده است. یافته‌های این پژوهش در خصوص عوامل مؤثر بر نحوه توزیع جمعیت اتباع افغانستانی در کشور در راستای نتایج مطالعات پیشین بوده است. توزیع درون‌استانی مهاجران در مناطق مجاز نیز عمدتاً تحت تأثیر عوامل اقتصادی و دسترسی به فرصت‌های شغلی بوده است. در مقیاس خرد و محلی (سطح درون شهرستان و محلات شهری) نیز توزیع جمعیت مهاجران و تراکم فضایی آنها تحت تأثیر عواملی همچون طرد



فضایی و تراکم مهاجران در برخی محلات به دلیل قیمت پایین اجاره و یا حضور بالای مهاجران در آن مناطق بوده است.

ب) شاخص‌های کلیدی در نحوه توزیع متوازن جمعیت اتباع خارجی

همچنانکه اشاره شد، آمایش جمعیت اتباع افغانستانی در کشور در دهه‌های ۱۳۶۰ و ۱۳۸۰ عمدتاً با رویکرد امنیتی و جلوگیری از پیامدهای امنیتی ناشی از حضور گسترده آنها بوده است. در همین راستا شاخص‌هایی که باید در توزیع مناسب جمعیت اتباع خارجی در پهنه سرزمین مورد توجه قرار گیرد از خبرگان مورد پرسش قرار گرفت. مضامین استخراج شده در رابطه نحوه توزیع متوازن جمعیت اتباع خارجی در کشور با جدول ذیل ارائه شده است.

جدول ۳: مضامین پایه و سازمان‌دهنده مرتبط با شاخص‌های کلیدی در نحوه توزیع متوازن جمعیت

اتباع خارجی در کشور

Table 3: Codes and organizing concepts related to key indicators in the balanced distribution of foreign national population in iran

مضمون فراگیر	مضامین سازمان‌دهنده	مضامین پایه
		در نظر گرفتن نیاز بازار کار به نیروی کار اتباع خارجی در مقیاس‌های
توزیع جمعیت براساس	توجه به ظرفیت‌های اقتصادی	استانی، شهرستانی و حتی روستاها
ظرفیت و چالش‌های	مناطق	توجه به میزان نرخ بیکاری جامعه میزبان در تعیین مناطق ممنوعه
اقتصادی هر منطقه	اقتصادی زیرساخت-توجه به وضعیت زیرساخت	تناسب جمعیت اتباع خارجی با زیرساخت‌های اجتماعی، اقتصادی و توجه به وضعیت زیرساخت
	های مناطق	خدماتی در منطقه مورد سکونت
توزیع جمعیت براساس	توجه به ظرفیت تاب‌آوری اجتماعی-فرهنگی منطقه مقصد برای میزبانی از توجه به ظرفیت‌ها و	اتباع خارجی
ظرفیت و چالش‌های	مشخصه‌های اجتماعی-فرهنگی مناطق	توجه به انطباق فرهنگی اتباع خارجی با جامعه میزبان
اجتماعی-فرهنگی هر	توزیع جمعیت مهاجران	تعیین حداکثر سهم جمعیت اتباع خارجی نسبت به جامعه میزبان
منطقه	براساس روش سهمیه‌بندی	
اهمیت امنیت عمومی در توزیع جمعیت با لحاظ	اهمیت امنیت عمومی در توزیع جمعیت مهاجران	توجه به ملاحظات امنیتی در مناطق کشور
ملاحظات امنیتی	توزیع جمعیت مهاجران	جلوگیری از ایجاد تنش بین جامعه میزبان و مهاجر



به‌طورکلی شاخص‌های اصلی که سیاست‌گذاران در توزیع یا بازتوزیع اتباع خارجی باید به آن توجه نمایند در سه دسته ذیل قابل طرح است.

توزیع جمعیت بر اساس ظرفیت و چالش‌های اقتصادی هر منطقه

باتوجه به غلب بودن رویکرد فرصت‌محور به اتباع خارجی در میان خبرگان، لذا شاخص‌های اقتصادی و بخصوص نیاز کشور به نیروی کار خارجی بیشتر از دیگر شاخص‌ها مورد تأکید قرار گرفت. در راستای بازتوزیع جمعیت اتباع خارجی و تعیین مناطق مجاز برای اقامت و اشتغال آنها توجه به وضعیت بیکاری و هرم سنی منطقه از مهمترین مؤلفه‌ها محسوب می‌گردد. توزیع جمعیت اتباع خارجی باید به گونه‌ای تعریف گردد که هم پاسخگوی نیاز بازار کار به نیروی کار خارجی بوده و ازسوی دیگر سطحی از حمایت از نیروی کار بومی فراهم گردد. به‌علاوه باتوجه به ممنوع بودن برخی از مناطق به دلیل ملاحظات اجتماعی، امنیتی و... موضوع استفاده از ظرفیت نیروی کار فصلی و دوره‌ای در مناطق نیازمند به نیروی کار خارجی مورد تأکید بوده است. در راستای آمایش بهینه جمعیت و اشتغال اتباع خارجی در پهنه سرزمین، به‌روزرسانی اطلس مشاغل کشور که نیاز به نیروی کار خارجی را مشخص می‌نماید باید مبنای توزیع جمعیت اتباع خارجی در کشور قرار گیرد. همچنین از نظر خبرگان، با در نظر قرار دادن رویکرد فرصت‌محور به مهاجران، روش جذب مهاجران به روش امتیازمحور، مورد اشاره قرار گرفته است. به‌طوری‌که اتباع خارجی که حداقل امتیازهای تعیین شده (امتیازهای اجتماعی، اقتصادی و...) را کسب نماید امکان ورود و اقامت در کشور را داشته باشند. از سوی دیگر ظرفیت‌های اقتصادی و محیطی هر منطقه محدود بوده و دولت و مسئولان محلی باتوجه به تعداد جمعیت ساکن در آن نسبت به تأمین مایحتاج و زیرساخت‌های لازم اقدام می‌نمایند. برخی از خبرگان معتقدند که تهران برای جمعیت ایرانی هم بیش‌بارگذاری شده است و در صورت افزایش جمعیت اتباع خارجی وضعیت به مراتب وخیم‌تر خواهد شد. لذا ظرفیت محیطی و خدماتی هر منطقه باید در تعیین مناطق مجاز برای اقامت اتباع خارجی و مشخص نمودن میزان سهم اتباع خارجی از کل جمعیت منطقه مدنظر قرار گیرد.



توزیع جمعیت براساس ظرفیت و چالش‌های اجتماعی-فرهنگی هر منطقه

پناهندگان اغلب با منابع بسیار کم و مهارت‌های محدود وارد کشور جدید می‌شوند، به این معنی که برای تأمین نیازهای اولیه خود از جمله مسکن، غذا، مراقبت‌های بهداشتی، دوره‌های آموزشی و سایر هزینه‌ها به کمک‌های دولتی متکی هستند. چنین مهاجرانی که به اعتقاد برخی از افراد باری بر دوش جامعه میزبان هستند، منجر به تشدید تنش‌ها در رژیم بین‌المللی پناهندگان و افزایش جنبش‌های ضد مهاجر در بسیاری از کشورهایی شده است که پناهندگان در آن کشورها درخواست پناهندگی کرده یا اسکان داده شده‌اند. مهاجران و آوارگان افغانستانی واردشده به ایران نیز از نظر بخشی از جامعه میزبان به‌عنوان تهدید، تحمیل هزینه بر کشور و یا اشغال فرصت‌های شغلی محسوب می‌شوند. شدت رویکرد ضد‌مهاجران تحت تأثیر ویژگی‌های جامعه مهاجر و جامعه میزبان، دچار نوسان می‌شود (نصراصفهانی، ۱۳۹۸؛ وثوقی و محسنی، ۱۳۹۸). از نظر خبرگان، باتوجه به عدم اتخاذ سیاست بلندمدت در حوزه اتباع خارجی و چالش‌های ناشی از عدم جامعه‌پذیری آنها در جامعه میزبان، شاهد چالش‌های ناشی از عدم سازگاری اجتماعی مهاجران در برخی از مناطق هستیم که در برخی برهه‌های زمانی شدت آن کاهش یا افزایش می‌یابد. همچنین به دلیل تعاملات محدود جامعه میزبان با مهاجران در برخی مناطق و کلیشه‌های شکل‌گرفته از مهاجران در آن مناطق، ظرفیت پذیرش مهاجران نیز ممکن است کاهش یابد. لذا ظرفیت‌های اجتماعی - فرهنگی جامعه میزبان و ویژگی‌های جامعه مهاجر در توزیع فضایی مهاجران در پهنه سرزمین باید مورد توجه قرار گیرد.

توزیع جمعیت با لحاظ ملاحظات امنیتی

باتوجه به وضعیت سیاسی و امنیتی کشورهای همسایه ایران، ملاحظات امنیت عمومی همواره یکی از شاخص‌های اصلی در تعیین مناطق ممنوعه برای اقامت و تردد اتباع خارجی بوده است. از نظر اغلب خبرگان، ملاحظات امنیتی همچنان به‌عنوان یکی از شاخص‌های توزیع جمعیت اتباع خارجی در کشور مطرح است. جلوگیری از ایجاد کلونی‌های مهاجران، کاهش تهدیدات ناشی از سوء استفاده احتمالی از اتباع خارجی جهت اعمال خرابکارانه و به حداقل رساندن تنش بین جامعه



میزبان و مهاجران در برخی از استان‌ها از جمله دلایل تأکید بر ملاحظات امنیتی جهت آمایش جمعیت اتباع خارجی توسط خبرگان بوده است.

ج) الزامات سیاستی - قانونی آمایش فضایی جمعیت اتباع خارجی

در راستای الگوی کنونی توزیع جمعیت اتباع خارجی و چالش‌های مرتبط با آن بایسته‌های سیاستی، مدیریتی و قانونی جهت آمایش مناسب جمعیت اتباع خارجی از خبرگان مورد سؤال قرار گرفت. در جدول ذیل مضمون‌های مرتبط با موضوع الزامات سیاستی، مدیریتی و قانونی ارائه شده است.

جدول ۴: مضامین پایه و سازمان‌دهنده مرتبط با بایسته‌های آمایش جمعیت اتباع خارجی

Table 4: Codes and organizing concepts related to the requirements of spatial planing of foreign national population in iran

مضمون فراگیر	مضامین سازمان‌دهنده	مضامین پایه
		لزوم آمایش جمعیت اتباع در سطوح ملی، استانی، شهرستانی، محلات و بلوک‌های ساختمانی
		آمایش جمعیت اتباع براساس شاخص‌ها و ظرفیت‌های اقتصادی، اجتماعی - فرهنگی و امنیتی
		شناخت ظرفیت کشور از جنبه‌های مختلف اقتصادی، سیاسی، اجتماعی-فرهنگی، امنیتی، زیرساختی و...
سیاست‌گذاری بلندمدت	سیاست‌گذاری بلندمدت	توزیع اتباع خارجی در سطوح مختلف (استانی تا بلوک‌های ساختمانی)
سیاست‌گذاری جامع و بلندمدت در حوزه اتباع خارجی	براساس نیاز به نیروی کار جامع و بلندمدت در حوزه اتباع خارجی	براساس شاخص‌های سنی، اجتماعی، مذهبی و... اتباع خارجی
	توزیع متعادل آنها در کشور	استفاده از اتباع خارجی برای پر کردن خلاء نیروی کار
		استفاده از نیروی کار فصلی خارجی در برخی مناطق ممنوعه
		سیاست اشتغال اتباع در شهرک‌های صنعتی و عدم ورود آنها به جامعه
		ایجاد تعادل بین منافع کارفرما با منابع ملی (سیاسی، اجتماعی و امنیتی)
		جذب و نگهداشت نخبگان اتباع خارجی و نیروی کار مورد نیاز کشور
		(آمایش سرزمین انتفاع محور)



مضمون فراگیر	مضامین سازمان‌دهنده	مضامین پایه
		رویکرد تمدنی به اتباع خارجی و نگاه به آنها به‌عنوان سفیران فرهنگی رویکرد دولت‌سازی به اتباع خارجی از طریق پرورش نخبگان اتباع خارجی
	تعیین سیاست‌ها و راهبردها در حوزه اتباع خارجی	رویکرد ادغام فرهنگی - اجتماعی مهاجران تا زمان حضور در کشور اجازه ورود به اتباع خارجی به کشور براساس منافع ملی و در چارچوب قانون اساسی و ارزش‌های ملی
		تعیین سیاست‌های بلندمدت در حوزه اتباع خارجی قرار گرفتن موضوع اتباع خارجی در سطح گفتمانی در کشور
	مدیریت توزیع فضایی مهاجران در پهنه سرزمین	نظارت و تشدید کنترل اقامت و تردد اتباع خارجی در مناطق ممنوعه عدم اسکان اتباع خارجی بصورت کلونی از جمله در مهمانشهرها کاهش میزان زیست غیررسمی مهاجران افغانستانی
مدیریت و نظارت		تهیه اطلس مشاغل در سطوح استانی و شهرستانی در کشور ثبت اطلاعات دقیق اتباع خارجی به‌عنوان پیش شرط آمایش اتباع
آمایش مبتنی بر مطالعات بر توزیع جمعیت از طریق شناخت ظرفیت‌های محلی و هماهنگی بین دستگاهی	واقعیت میدانی	نیازسنجی و ظرفیت‌سنجی در سطوح استانی و شهرستانی برای حضور و اقامت میدانی اتباع افزایش همکاری بین دستگاهی در حوزه اتباع خارجی و اولویت قرار دادن منافع ملی بر منافع دستگاهی
		لزوم اتخاذ سیاست‌ها و اصلاح و تصویب قوانین بر پایه‌ی مطالعات و هماهنگی بین دستگاهی پژوهش‌های دانشگاهی
		ایجاد زبان مشترک در سطح نخبگانی در زمینه اتباع خارجی ضرورت تصویب قوانین متفاوت برای توزیع جمعیت اتباع خارجی در شهرهای مذهبی
اتخاذ قوانین و مقررات جهت آمایش جمعیت و اقتصاد اتباع خارجی		ممنوعیت اقامت اتباع خارجی در مناطق حساس امنیتی، اقتصادی، اقامت غیرمجاز اتباع مذهبی تعیین حداکثر سهم جمعیت اتباع خارجی از کل جمعیت شهرستان



مضمون فراگیر	مضامین سازمان‌دهنده	مضامین پایه
		تشدید نظارت و قوانین بازدارنده جهت جلوگیری از تغییر یافت جمعیتی مناطق
		مدنظر قرار دادن شاخص‌های امنیتی، مذهبی، اجتماعی و اقتصادی برای مجاز یا ممنوعه کردن مناطق
		تصویب لایحه مبارزه با قاچاق انسان و مجازات عبوردهندگان غیرمجاز افراد از مرزها
		تصویب قوانین مورد نیاز جهت افزایش مجازات ورود و اقامت اتباع خارجی غیرمجاز
		قوانین و مقررات منعطف جهت استفاده از ظرفیت نیروی کار خارجی در مناطق مورد نیاز
		تصویب قوانین و مقررات متفاوت براساس تفاوت نسلی مهاجران (بویژه نسل دوم و سوم مهاجران)
	متناسب با نیازهای کشور	توجه به اتباع خارجی در طرح‌های آمایش سرزمین و آمایش استان‌ها
		قانونی‌سازی حضور مهاجران افغانستانی در راستای افزایش میزان و ویژگی‌های مهاجران همبستگی با جامعه میزبان
		تعیین مناطق ممنوعه با رویکرد واقع‌گرایی و براساس نیاز مناطق به نیروی کار خارجی، کشش اجتماعی

بر اساس مضامین استخراج‌شده در خصوص الزامات سیاستی-قانونی در راستای آمایش فضایی جمعیت اتباع خارجی در کشور، مهمترین الزامات در سه دسته الزامات سیاستی، قانونی و مدیریتی قابل طرح است:

الزامات سیاستی: سیاست‌گذاری جامع و بلندمدت در حوزه اتباع خارجی

سیاست‌گذاری بلندمدت در حوزه اتباع خارجی: در خلاء سیاست جامع و بلندمدت در خصوص اتباع خارجی بدیهی است که آمایش جمعیت و اشتغال آنها به صورت علمی و جامع در سطح ملی مورد غفلت قرار گرفته است. در این خصوص باید به این سؤال پاسخ داد که جایگاه مهاجران در



سیاست‌ها و برنامه‌های کلان کشور چیست؟ مرور طرح‌های آمایش سرزمین و آمایش استان‌های کشور حاکی از عدم توجه به جایگاه اتباع خارجی در برنامه‌های توسعه و آمایش است. با فرض جمعیت پنج میلیون نفری اتباع خارجی در کشور، حدود شش درصد از جمعیت کل کشور را مهاجران تشکیل می‌دهند که عمدتاً در طرح‌های آمایش و یا توسعه نادیده انگاشته می‌شوند. لذا یکی از الزامات آمایش جمعیت و اشتغال اتباع خارجی در کشور، در نظر گرفتن جایگاه مهاجران در طرح‌های آمایش و توسعه در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی است.

تعیین سیاست‌ها و راهبردها در حوزه جذب و توزیع اتباع خارجی: در چارچوب اتخاذ سیاست‌های بلندمدت در خصوص اتباع خارجی در کشور، توزیع جمعیت مهاجران مستلزم تعیین سیاست‌ها و راهبردها در خصوص گروه‌های مختلف مهاجران در کشور است. در این راستا راهبردهای متناسب با گروه‌های مختلف مهاجران از جمله پناهندگان جمعی، نخبگان علمی، سرمایه‌گذاران و فعالان اقتصادی و... باید مشخص و راهبردهای متناسب با جذب، نگهداشت، توزیع فضایی و یا طرد آنها در پهنه سرزمین اتخاذ گردد.

الزامات قانونی: اتخاذ قوانین و مقررات جهت آمایش جمعیت و اقتصاد اتباع خارجی

تشدید مجازات تردد و اقامت غیرمجاز اتباع خارجی: حضور مهاجران فاقد مدرک و ورود غیرقانونی آنها به کشور از جمله مهمترین چالش‌های قانونی حوزه اتباع خارجی است. به دلیل منافع اقتصادی بکارگیری مهاجران غیرقانونی توسط کارفرمایان و ازسوی دیگر به دلیل غیرقانونی بودن حضور آنها، شاهد اقامت غیرمجاز آنها در مناطق ممنوعه هستیم. مهمترین مناطق حضور غیرمجاز اتباع خارجی در مناطق ممنوعه را می‌توان در دو استان سیستان و بلوچستان و مازندران مشاهده نمود. در سایه حضور و اشتغال اتباع خارجی غیرمجاز نه تنها جامعه‌پذیری و پذیرش مهاجران توسط جامعه میزبان با چالش جدی مواجه خواهد شد، بلکه آمایش اقامت و اشتغال آنها نیز امری دشوار خواهد بود. در راستای آمایش جمعیت اتباع خارجی در کشور، الزامات قانونی آن نیز باید مورد توجه قرار گیرد. از نظر خبرگان حوزه مهاجرت، مهمترین قوانین و مقرراتی که باید مورد توجه قرار گیرد به شرح ذیل است:



- تصویب لایحه مبارزه با قاچاق انسان و اعضای بدن و مجازات عبوردهندگان غیرمجاز افراد از مرزهای کشور؛
 - بازنگری واقع‌بینانه در مناطق ممنوعه و مجاز برای اقامت و اشتغال اتباع خارجی باتوجه به نیاز به نیروی کار و سایر ملاحظات اجتماعی، فرهنگی، امنیتی و...؛
 - بازنگری و ارائه لیست مشاغل مجاز برای اشتغال اتباع خارجی به تفکیک شهرستان‌های کشور باتوجه به نیاز به نیروی کار خارجی؛
 - تصویب قوانین بازدارنده جهت مجازات به‌کارگیری نیروی کار خارجی غیرمجاز؛
 - اصلاح قوانین و مقررات دسترسی گروه‌های خاص اتباع خارجی (ازجمله نخبگان علمی، اقتصادی و...) به خدمات اجتماعی.
- تصویب قوانین منعطف و متناسب با نیازهای کشور و ویژگی‌های مهاجران: یکی از مهمترین ضعف‌های نظام سیاست‌گذاری و قانونگذاری در حوزه اتباع خارجی، یکسان و مشابه‌انگاری تمام گروه‌های اتباع خارجی است. به‌طورمثال، قوانین مربوط به پناهندگان و سایر گروه‌های اتباع خارجی یکسان بوده و از نظر دسترسی به خدمات نیز تفاوت چندانی بین آنها وجود ندارد. همچنین در خصوص قوانین مربوط به مناطق مجاز برای گروه‌های مختلف اتباع خارجی نیز تفاوت وجود ندارد. به‌علاوه اتباع خارجی جدا از وضعیت حقوقی آنها، از نظر ویژگی‌های اقتصادی، علمی، اجتماعی و فرهنگی و... نیز دارای تفاوت‌های زیادی هستند. این در حالی است که قوانین متناسب با ویژگی‌های هرکدام از گروه‌های اتباع خارجی تصویب نشده است. این موضوع باعث عدم جذب نخبگان و سرمایه‌های اقتصادی و انسانی اتباع خارجی می‌شود.



الزامات مدیریتی: مدیریت و نظارت بر توزیع جمعیت از طریق شناخت ظرفیت‌های محلی و هماهنگی بین دستگاهی

مدیریت توزیع فضایی مهاجران در پهنه سرزمین: آمایش جمعیت اتباع خارجی در پهنه سرزمین علاوه بر سیاست‌گذاری بلندمدت و جامع، نیازمند مدیریت و برنامه‌ریزی جهت توزیع بهینه جمعیت آنها در استان‌های کشور است. نظارت بر اجرای قوانین مرتبط با آمایش اتباع خارجی و پایش مستمر نحوه توزیع و پیامدهای احتمالی آن از جمله ضرورت‌های نظام برنامه‌ریزی در حوزه اتباع خارجی است.

هماهنگی بین دستگاهی: یکی از چالش‌های مهم در حوزه سیاست‌گذاری در حوزه اتباع خارجی در کشور، تعدد مراکز سیاست‌گذاری و عدم هماهنگی بین دستگاه‌ها در حوزه سیاست‌ها و برنامه‌ها در زمینه مهاجران است. لذا سیاست‌گذاری در حوزه اتباع خارجی و همچنین اشتغال اقامت آنها باید به صورت واحد و با در نظر قرار دادن ملاحظات ملی و منطقه‌ای مورد توجه قرار گیرد.

آمایش مبتنی بر مطالعات و واقعیات میدانی: یکی از شاخص‌های اصلی آمایش جمعیت اتباع خارجی در کشور توجه به نیاز به نیروی کار خارجی برای پوشش خلاء عدم دسترسی به نیروی کار در برخی مشاغل خاص و یا در مناطقی است که نیروی کار بومی حاضر به اشتغال در آن مناطق نیست. این موضوع مستلزم تهیه و بازنگری مداوم اطلس اشتغال در کشور به تفکیک شهرستان‌ها و حتی در سطوح درون‌شهرستانی است. در اطلس اشتغال همچنین بایستی نیاز به نیروی کار خارجی به تفکیک نیروی کار دائم یا فصلی مشخص گردد. به علاوه هرگونه برنامه‌ریزی و آمایش جمعیت و اشتغال اتباع خارجی در کشور مستلزم دسترسی به پایگاه جامع اطلاعات بوده تا امکان رصد و نظارت بر اقامت و اشتغال آنها فراهم گردد و از سوی دیگر مهاجران بر اساس ویژگی‌های اقتصادی، اجتماعی-فرهنگی، مذهبی و... در کشور توزیع گردند. لذا یکی از الزامات آمایش جمعیت و اشتغال اتباع خارجی در کشور ایجاد پایگاه جامع اطلاعات اتباع خارجی است.



بحث و نتیجه گیری

اگرچه حضور اتباع خارجی در ایران وارد دهه پنجم آن شده است، اما همچنان موضوع آمایش جمعیت اتباع خارجی در پهنه سرزمین یکی از مهمترین چالش های نظام حکمرانی کشور بوده است. توزیع جمعیت اتباع خارجی در کشور نشانگر توزیع نامتوازن مهاجران در کشور است. در چهار دهه گذشته توزیع مهاجران افغانستانی بر مبنای دو گزاره اصلی کاهش آسیب های احتمالی مربوط به امنیت عمومی و حمایت از اشتغال نیروی کار بومی بوده است که این موضوع از طریق قوانین بازدارنده و کنترل کننده از جمله قانون مناطق ممنوعه و محدودیت های مربوط به اشتغال اجرا شده است.

همچنانکه اشاره شد، بیش از چهار دهه از حضور مهاجران افغانستانی در کشور سپری شده است و بخشی از مهاجران و والدین آنها در ایران متولد شده و زندگی کرده اند. لذا با فرض تداوم حضور مهاجران افغانستانی در میان مدت در کشور ضروری است تا سیاست گذاری و برنامه ریزی مبتنی بر واقعیت جهت آمایش اتباع خارجی در دستور کار سیاست گذاران قرار گیرد. کوتاه انگاری حضور مهاجران افغانستانی در کشور باعث شده است که سیاست ها و برنامه های مربوط به ساماندهی اتباع خارجی در دوره های مختلف با تغییر گسترده ای روبه رو گردد. موقت انگاری حضور مهاجران باعث گردیده است که پس از گذشت بیش از چهار دهه از حضور مهاجران افغانستانی در ایران شاهد اتخاذ سیاست های کلان و بلندمدت جهت مشخص نمودن نحوه مواجهه با پدیده مهاجران نباشیم. به علاوه وضعیت سیاسی، امنیتی و اقتصادی کشور افغانستان نشان داده است که حتی در صورت وجود شرایط برای بازگشت داوطلبانه به افغانستان، تمام مهاجران مایل به بازگشت به کشور متبوع خویش نخواهند بود (Tober, 2007; Saito, 2009; Abbasi-Shavazi, 2005; Jauhiainen et al, 2020). لذا با فرض مبهم بودن چشم انداز بازگشت مهاجران افغانستانی در آینده نزدیک، ضروری است تا با گذر از موقت انگاری حضور مهاجران، اتخاذ سیاست کلان و همه جانبه گر در میان مدت و بلندمدت به پرابلماتیک مهاجران افغانستانی در کشور پاسخ دهد.



براساس نتایج حاصل از این پژوهش، یکی از مهمترین چالش‌های مرتبط با توزیع جمعیت مهاجران افغانستانی در کشور شکل‌گیری کلونی‌ها و مناطق قومی^۱ و به عبارتی جدایی‌گزینی آنها است. باتوجه به نظرات خبرگان، سیاست جلوگیری از ایجاد محلات مهاجران و کلونی‌های مهاجران باید مورد توجه قرار گیرد. موضوع آمایش جمعیت و الگوی توزیع مهاجران در سطوح استانی، شهرستانی و محلات باید مورد توجه قرار گرفته و باتوجه به ظرفیت پذیرش مهاجران در کشور و همچنین ویژگی‌های هر منطقه حداکثر سهم مهاجران از جمعیت کشور و یا آن منطقه مشخص گردد. در مجموع، در سیاست‌گذاری و آمایش جمعیت اتباع خارجی، علاوه بر تعیین حداکثر تعداد مهاجران در هر منطقه، باید بر ویژگی‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، امنیتی و... هر منطقه نیز توجه گردد. از این رو، بر اساس نتایج حاصل از مصاحبه با خبرگان حوزه مهاجرت، پیشنهادات سیاستی در راستای آمایش متوازن جمعیت اتباع خارجی در کشور عبارت است از:

- سیاست‌گذاری جامع و بلندمدت در حوزه اتباع خارجی و در نظر گرفتن جایگاه مهاجران در طرح‌های آمایش و توسعه در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی؛
- تعیین سیاست‌ها و راهبردهای مناسب در حوزه جذب گروه‌های مختلف اتباع خارجی در کشور از جمله پناهندگان جمعی، نخبگان علمی، سرمایه‌گذاران و فعالان اقتصادی و... و تعیین راهبردهای متناسب با جذب، نگهداشت، توزیع فضایی و یا طرد اتباع خارجی در پهنه سرزمین؛
- اتخاذ قوانین و مقررات جهت آمایش جمعیت و اقتصاد اتباع خارجی و تصویب قوانین منعطف و متناسب با نیازهای کشور و ویژگی‌های مهاجران همچون بازنگری واقع‌بینانه در مناطق ممنوعه و مجاز برای اقامت و اشتغال اتباع خارجی باتوجه به نیاز به نیروی کار و سایر ملاحظات اجتماعی، فرهنگی، امنیتی و...؛

1. Ethnic Enclaves



- مدیریت و نظارت بر توزیع جمعیت از طریق شناخت ظرفیت‌های محلی و هماهنگی بین‌دستگاهی همچون نظارت بر اجرای قوانین مرتبط با آمایش اتباع خارجی و پایش مستمر نحوه توزیع و پیامدهای احتمالی آن؛
- آمایش مبتنی بر مطالعات و واقعیات میدانی همچون تهیه و بازنگری مداوم اطلس اشتغال در کشور به تفکیک شهرستان‌ها و حتی در سطوح درون‌شهرستانی.

منابع

- اسکندری‌نسب، علی (۱۳۹۴). سیاست‌های مهاجرتی ایران و افغانستان. پایان‌نامه در مقطع کارشناسی ارشد در رشته روابط بین‌الملل. دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- ایرنا (۱۴۰۲) وزیر کشور: آمار منتشره از تعداد اتباع افغانستانی در ایران نادرست است، قابل دسترس در: <https://www.irna.ir/news/85240348/%D9%88>
- برومندزاده، محمدرضا، و نوبخت، رضا (۱۳۹۳). مروری بر نظریات جدید مطرح شده در حوزه مهاجرت. فصلنامه جمعیت، ۸۹، و ۷۳-۹۰. <https://ensani.ir/fa/article/387489/>
- ترکاشوند، زهرا (۱۴۰۰). بررسی مقایسه‌ای جایگاه مهاجرت‌های بین‌المللی در برنامه‌ریزی آمایش سرزمین کشورهای مقصد مهاجرت (مطالعه موردی: کانادا، آلمان، استرالیا و ایران). نشریه علمی راهبرد توسعه، ۱۷(۶۸)، ۷۰-۱۰۹. <http://rahbord-mag.ir/en/Article/36312>
- راستی، عمران، و اشرفی، علی (۱۳۹۳). مهاجران افغان و مناطق ممنوعه اقامت و اسکان؛ مطالعه‌ی موردی: استان مرزی خراسان جنوبی. فصلنامه دانش انتظامی خراسان جنوبی، ۳(۲)، ۵۴-۷۳. http://skh.jrl.police.ir/article_15038.html?lang=en
- زرقانی، سیدهادی، غلامی، یونس، قنبری، محمد، قیاسی، محمدحسین، و حسینی، سیدمصطفی (۱۳۹۵). تحلیلی بر توزیع فضایی مهاجران افغانستانی استان خراسان رضوی طی سال‌های ۱۳۸۲-۱۳۹۲ (طرح آمایش ۵ تا ۹). نشریه پژوهش و برنامه‌ریزی شهری، ۷(۲۷)، ۱۲۷-۱۴۶. <https://dorl.net/dor/20.1001.1.22285229.1395.7.27.8.1>



زمانی، فریبا (۱۳۸۸). اهمیت جمعیت‌شناسی در برنامه‌ریزی‌های آمایش سرزمین (با تأکید بر مطالعه مهاجرت‌های استانی). فصلنامه جمعیت، ۶۹ و ۷۰، ۱۰۷-۱۳۲.

<https://ensani.ir/file/download/article/20120329111245-2107-12.pdf>

زینلی، سعیده، و علیقلی، منصوره (۱۴۰۲). بررسی عوامل، عناصر، موانع و... آمایش سرزمین. کنفرانس بین

المللی مدیریت و صنعت. [SID. https://sid.ir/paper/1075634/fa](https://sid.ir/paper/1075634/fa)

شهبازین، سعیده (۱۳۹۹). چرا افراد مهاجرت می‌کنند؟ مدل گرانث بسط‌یافته از مهاجرت‌های بین‌استانی در ایران دوره ۱۳۹۰-۹۵. فصلنامه برنامه‌ریزی توسعه شهری و منطقه‌ای، ۵(۱۳)، ۱۰۹-۱۳۸.

<https://doi.org/10.22054/urdp.2021.61690.1352>

عالی‌وند، رامین، و صمیمی، مهدی (۱۳۹۵). جمعیت و روندهای دموگرافیک شهرهای استان البرز، کنفرانس سالانه علمی - تخصصی عمران، معماری، شهرسازی و علوم جغرافیا در ایران باستان و معاصر، تهران،

<https://civilica.com/doc/521061>

فیضی، کامران، و سرکیسیان، آلفرد (۱۳۸۴). تجزیه و تحلیل معیارهای کیفیت در روش‌های تحقیق کیفی.

فصلنامه مطالعات جهانگردی، ۸، ۲۳-۱.

گیدنز، آنتونی (۱۳۸۷). جامعه‌شناسی، ترجمه منوچهر صبوری، تهران: نشر نی.

محمودیان، حسین (۱۳۸۶). مهاجرت افغان‌ها به ایران: تغییر در ویژگی‌های اقتصادی، اجتماعی و جمعیتی و انطباق با جامعه مقصد، نامه انجمن جمعیت‌شناسی ایران، ۲(۴)، ۴۲-۶۹.

<https://www.sid.ir/paper/127835/fa>

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۸). اتباع بیگانه، مشکلات حضور، راه‌کارها. دفتر مطالعات

سیاسی و اجتماعی. <https://www.sid.ir/paper/796455/fa#downloadbottom>

مشفق، محمود، و حسینی، قربان (۱۳۹۲). سیاست‌های توزیع بهینه جمعیت و مهاجرت در ایران:

اولویت‌بندی تجربیات جهانی از نگاه صاحب‌نظران ایرانی. مطالعات جمعیتی، ۱(۱)، ۹-۳۱.

https://jips.nipr.ac.ir/article_89123.html?lang=en



مقدم زاده، سجاد (۱۴۰۰). پیش‌بینی جمعیت استان آذربایجان غربی از ۱۳۸۵ تا ۱۴۰۰، نهمین کنفرانس ملی توسعه پایدار در علوم تربیتی و روانشناسی، مطالعات اجتماعی و فرهنگی،

تهران، <https://civilica.com/doc/1239557>

میرزایی، حسین (۱۳۹۶). بررسی انسان‌شناختی روزمره‌گی راهبردهای اقتصادی مهاجران افغانستانی.

مطالعات فرهنگ و هنر آسیا. ۱(۱)، ۲۹۷-۳۳۴. <https://doi.org/10.30465/acas.2019.2886>

نصراصفهانی، آرش (۱۳۹۹). نگرش ایرانیان به مهاجران افغانستانی، روزنامه شرق شماره ۳۷۳۴. قابل

دسترسی در: <https://www.magiran.com/article/4049195>

نصراصفهانی، آرش (۱۳۹۸). در خانه برادر. چاپ دوم، پژوهشگاه فرهنگ و هنر ارتباطات. تهران.

<https://www.ricac.ac.ir/news/2504>

وثوقی، فاطمه، و محسنی، محمدرضا (۱۳۹۵). بررسی نگرش شهروندان مشهدی نسبت به مهاجرین خارجی

مقیم مشهد. فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، ۳۱(۲)، ۱۸-۴. <http://georesearch.ir/article-1-51-en.html>

Abbasi-Shavazi. M.j., Glazebrook, D., Jamshida, G., Mahmoudian, H., & Sadeghi, R. (2005). *Return to Afghanistan? A Study of Afghans Living in Mashhad, Islamic Republic of Iran*. Tehran: Afghanistan Research and Evaluation Unit. <http://dx.doi.org/10.25673/105685>

Belanger, A., & Rogers, A. (1992). The internal migration and spatial redistribution of the foreign-born population in the United States: 1965-70 and 1975-80. *International Migration Review*, 26(4), 1342-1369. <https://doi.org/10.1177/019791839202600412>

Benassi, F., Bonifazi, C., Heins, F., Lipizzi, F., & Strozza, S. (2020). Comparing residential segregation of migrant populations in selected European urban and metropolitan areas. *Spatial Demography*, 8, 269-290. <https://doi.org/10.1007/s40980-020-00064-5>

Blokland, T., & Vief, R. (2021). Making sense of segregation in a well-connected city: The case of Berlin. In: *Urban socio-economic segregation and income inequality: A global perspective*. Springer International Publishing, Cham, 249-270. https://doi.org/10.1007/978-3-030-64569-4_13

Bourhis, R.Y., & others (1993). Towards an Interactive Acculturation Model: A Social Psychological Approach. *International Journal of Psychology*, 72(6), 769-786. <https://doi.org/10.1080/002075997400629>



- Erdal, M. B., & Oeppen, C. (2013). Migrant balancing acts: Understanding the interactions between integration and transnationalism. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 39(6), 867-884. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2013.765647>
- Farzin, F., & Jadali, S. (2013). Freedom of movement of Afghan refugees in Iran. Freedom of movement of Afghan refugees in Iran. *Forced Migration Review* 44. <https://www.fmreview.org/farzin-jadali/>
- Hanslmaier, M., Teltemann, J., & Windzio, M. (2023). Spatial segregation of families with migrant background in the high-status City of Munich: How strong is the effect of socio-economic status? *Frontiers in Sociology*, 8, 1061975. <https://doi.org/10.3389/fsoc.2023.1061975>
- IOM (2019) Glossary on Migration. International Organization for Migration.
- IOM. (n.d). IOM and Migrant Integration. Available at: https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/migrated_files/What-We-Do/docs/IOM-DMM-Factsheet-LHD-Migrant-Integration.pdf
- Jähnen, S., & Helbig, M. (2023). The socio-spatial distribution of migrants in German cities between 2014 and 2017. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 1-23. <https://doi.org/10.1080/04353684.2023.2220332>
- Jauhiainen, J., Eyvazlu, D., & Salavati, B. (2020) Afghans in Iran: Migration Patterns and Aspirations; University of Turku, Finland. <https://research.utu.fi/converis/portal/detail/Publication/44156674>
- Kamal, S. (2010). Afghan refugee youth in Iran and the morality of repatriation. In: *Deterritorialized youth: Sahrawi and Afghan refugees at the margins of the Middle East*, 29, 183. <https://doi.org/10.1515/9781845458188-009>
- Modood, T. (2005). Remaking Multiculturalism After 7/7. Web publication/site http://www.opendemocracy.net/conflict-terrorism/multiculturalism_2879.jsp
- Murdie, R. A., & Borgegard, L. E. (1998). Immigration, spatial segregation and housing segmentation of immigrants in metropolitan Stockholm, 1960-95. *Urban studies*, 35(10), 1869-1888. <https://doi.org/10.1080/0042098984196>
- Newbold, K. B. (1999). Spatial distribution and redistribution of immigrants in the metropolitan United States, 1980 and 1990. *Economic geography*, 75(3), 254-271. <https://doi.org/10.1111/j.1944-8287.1999.tb00079.x>
- O'Loughlin, J. (1980). Distribution and migration of foreigners in German cities. *Geographical Review*, 70 (3) 253-275. <https://doi.org/10.2307/214255>
- Piekut, A. (2021). Re-Theorising Spatial Segregation: A European Perspective. In: Pryce, G., Wang, Y.P., Chen, Y., Shan, J., Wei, H. (eds) *Urban Inequality and Segregation in*



- Europe and China. The Urban Book Series. Springer, Cham.
https://doi.org/10.1007/978-3-030-74544-8_2
- Portes, A., Patricia F.K., & William H. (2009). The Adaptation of the Immigrant Second Generation in America: A Theoretical Overview and Recent Evidence, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 35 (7). 1077-1104.
<https://doi.org/10.1080/13691830903006127>
- Rajaei, B. (2000). The politics of refugee policy in post-revolutionary Iran. *The Middle East Journal*, 44-63. <https://www.jstor.org/stable/4329431>
- Saito, M. (2009). Searching For My Homeland: Dilemmas Between Borders; Experiences Of Young Afghans Returning "Home" From Pakistan And Iran. Afghanistan Research and Evaluation Unit.
<https://reliefweb.int/report/afghanistan/searching-my-homeland-dilemmas-between-borders-experiences-young-afghans>
- Ta, N., Kwan, M. P., Lin, S., & Zhu, Q. (2021). The activity space-based segregation of migrants in suburban Shanghai. *Applied Geography*, 133, 102499.
<https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2021.102499>
- Tober, D. (2007). My body is broken like my country: identity, nation, and repatriation among Afghan Refugees in Iran. *Iranian Studies*, 40(2), 263-285.
<https://doi.org/10.1080/00210860701269584>
- United Nations High Commissioner for Refugees (2000). The State of the World's Refugees; UNHCR and Oxford University Press: Oxford, UK, 2000.
<https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/3ebf9bb8e.pdf>
- Van Der Laan Bouma-Doff, W. (2007). Involuntary Isolation: Ethnic Preferences and Residential Segregation. *Journal of Urban Affairs*, 29(3), 289-309.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.2007.00344.x>
- Wacquant, L., Slater, T., & Pereira, V. B. (2014). Territorial stigmatization in action. *Environment and planning A*, 46(6), 1270-1280.
<https://doi.org/10.1068/a4606ge>
- Wacquant, L. (2007). Territorial Stigmatization in the Age of Advanced Marginality. *Thesis Eleven*, 91(1), 66-77. <https://doi.org/10.1177/0725513607082003>
- Waters, M. C., Tran, V. C., Kasinitz, P., & Mollenkopf, J. H. (2014). Segmented assimilation revisited: Types of acculturation and socioeconomic mobility in young adulthood. In *Theorising Integration and Assimilation*. Routledge, 33(7): 1168-1193.
<https://doi.org/10.1080%2F01419871003624076>