

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره: « طرح تأسیس سازمان ملی اقامت »

مصطفی جهانبخش

مقدمه

عصر حاضر به دلیل افزایش چشمگیر تعداد مهاجران در سطح جهان در حوزه‌های داخلی و خارجی و همچنین تبعات و پیامدهای گسترده آن، «عصر مهاجرت» یا «شهر جهانی» نامگذاری شده است [1] از سوی دیگر وسعت و گستردگی شتابان تأثیر این پدیده بر جوامع مبدأ و مقصد موجب شده است که در کانون توجه بسیاری از کشورهای مهاجرپذیر و مهاجرفرست قرار گیرد. جمهوری اسلامی ایران همواره پذیرای مهاجران از کشورهای متعددی از جمله افغانستان و عراق بوده است. افزایش کمی و کیفی مهاجرت اتباع خارجی به جمهوری اسلامی ایران نیازمند سیاستگذاری و مدیریت مناسب است. متأسفانه مدیریت متداخل، جزیره‌ای و موقتی در حوزه اتباع خارجی به دلایل متعدد از جمله رویکردهای موقتی و کوتاه‌مدت، فقدان راهبرد مشخص و منسجم، خلأها و روزآمد نبودن قوانین و تداخل وظایف نهادهای درگیر موجب شده است که نه تنها ظرفیت‌های بالقوه موجود بالفعل نگردد، بلکه مشکلات و پیامدهایی برای کشور به همراه داشته باشد.

سابقه موضوع

وضعیت چالش‌برانگیز مهاجرت به‌ویژه پس از انقلاب اسلامی نیازمند توجه بیشتر به این امر بوده است که متأسفانه تاکنون مغفول مانده است. به‌نحوی که رهبر معظم انقلاب با عنایت به اهمیت مقوله جمعیت در اقتدار ملی، سیاست‌های کلی جمعیت را ابلاغ فرمودند و خواستار برنامه‌ریزی‌های جامع برای رشد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور متناسب با سیاست‌های جمعیتی در حوزه‌های مهاجرتی با تدوین و اجرای سازوکارهای مناسب شدند.

مخصوص سخن علمی

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۷۶۵

شماره چاپ:

۱۱۷۸

تاریخ چاپ:

—

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۶۰۱۸۵۰۳-۱

تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۴/۴



یکی از مهم‌ترین مشکلات و مسائل در حوزه مهاجرت نبود سازمان یا نهاد متولی و پاسخگو در این عرصه و به تبع آن پراکندگی، تداخل، تضاد در تدوین و اجرای سیاست‌ها و فقدان انسجام بوده است. از این رو شورای عالی اداری کشور براساس مصوبه شماره ۷۶۲۲۹ در ۲۳ اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۷، با تشکیل سازمان ملی مهاجرت موافقت کرد. پیشنهاد تشکیل این سازمان از سوی وزارت کشور و سازمان اداری و استخدامی کشور و در اجرای فرایند مقرر در تبصره ذیل ماده (۱۱۵) قانون مدیریت خدمات کشور ارائه شده بود. شورای عالی اداری، براساس مصوبه مذکور وزارت کشور را مأمور تهیه لایحه طی سه ماه کرد. متن لایحه سازمان ملی مهاجرت در تاریخ ۱۳۹۸/۰۸/۲۸ توسط وزارت کشور ارائه شده، در تاریخ ۱۱ تیرماه ۱۳۹۹ در کمیسیون سیاسی و دفاعی و در نهایت در ۱۶ شهریورماه ۱۳۹۹ در هیئت وزیران به تصویب رسیده و در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است.

هدف اصلی اعلام شده در ارائه لایحه سازمان ملی مهاجرت، تمرکز سیاستگذاری، راهبری، برنامه‌ریزی، نظارت و ساماندهی امور اتباع و مهاجران خارجی و پناهندگان و برقراری ارتباط مؤثر با نهادها و سازمان‌های بین‌المللی عنوان و همچنین مقرر شد که این سازمان با شخصیت حقوقی مستقل و وابسته به وزارت کشور تأسیس شود. گفتنی است لایحه تشکیل سازمان ملی مهاجرت پس از رایزنی‌های فراوان در کمیسیون دفاعی دولت به لایحه تشکیل سازمان مهاجران اتباع خارجی تقلیل یافت. [2] لذا کارشناسان امر معتقدند که این لایحه فعلی تنها به ارتقای سازمانی اداره کل اتباع خارجی وزارت کشور منجر خواهد شد و نتایج قابل توجهی در تغییر روند موجود نخواهد داشت. بررسی وضعیت اتباع خارجی در ایران حاکی از این است که لایحه مذکور توانایی ایجاد تغییر قابل توجهی در وضعیت موجود و توانایی رفع مشکلات این حوزه را ندارد. بنابراین ریاست محترم کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها براساس ماده (۱۴۲)، دستور تشکیل کارگروهی را با محوریت مرکز پژوهش‌های مجلس برای اصلاح لایحه مذکور صادر کردند. لذا کارگروه مذکور تشکیل و مجدداً جلسات متعددی با نهادهای مرتبط در حوزه اتباع و مراکز علمی و پژوهشی برگزار شد. بررسی‌ها و مطالعات انجام شده، بیانگر مشکلات متعدد و آسیب‌های جدی در حوزه مدیریت اتباع خارجی است از مهم‌ترین چالش‌های موجود در این حوزه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. تعداد بالای اتباع خارجی (اعم از مجاز و غیرمجاز)،
۲. فقدان وجود تمرکز در سیاستگذاری و برنامه‌ریزی و نظارت و ساماندهی در این حوزه،
۳. تأکید بر سیاست بازگشت با وجود نبود شرایط مناسب در کشور مبدأ و تمایل مهاجران برای بازگشت،
۴. ناهماهنگی میان نهادها و سازمان‌ها متولی و تداخل و موازی‌کاری آنها،
۵. نبود ارتباط مؤثر و منسجم با نهادها و سازمان‌های بین‌المللی و کشورهای منطقه‌ای برای پیگیری موضوع،
۶. فقدان سیاست‌های مشخص در حوزه غربالگری و جذب اتباع خارجی و بهره‌گیری از فرصت‌های این حوزه،
۷. عدم شفافیت و روزآمدی قوانین موجود و نبود بازدارندگی لازم در قوانین. [3]

ارزیابی طرح

طرح سازمان ملی اقامت (سازمان ملی مهاجرت) در راستای رفع دغدغه‌های مذکور با عنایت به قوانین داخلی، بهره‌گیری از قوانین و سیاست‌های کشورهای موفق در این حوزه، نظرات نهادهای متولی، اساتید دانشگاه و نخبگان و همچنین مطالبات اتباع خارجی به‌عنوان ذی‌نفع، با تأکید بر محورهای زیر تدوین و تقدیم مجلس شورای اسلامی شد.

۱. **اتخاذ رویکردهای جامع و بلندمدت:** متأسفانه نگاه‌های مقطعی در زمان‌های مختلف در موضوع مهاجرت موجب شده است که با تغییر سیاست‌ها، نتوان از فرصت‌های موجود در این حوزه بهره‌برداری کرد. در حال حاضر تمامی دستگاه‌های امنیتی در موضوع اتباع خارجی به‌صورت ویژه فعال و دخیل هستند. تشدید نگاه امنیتی موجب شده، تا فرصت‌های موجود در این حوزه مورد غفلت قرار گیرد. البته لزوم حساسیت‌های امنیتی در این حوزه غیرقابل‌انکار است، ولی برتری نگاه امنیتی، نباید فرصت‌ها را در این حوزه محدود کند.

۲. **تدوین قانونی منسجم و جامع و شفاف:** قانون، نقش اساسی را در اعمال حاکمیت در دوران مدرن ایفا می‌کند. در این میان مدیریت و اعمال حاکمیت برای حوزه مهاجرت به‌ویژه اتباع خارجی اهمیت فراوانی دارد. در حال حاضر چند مشکل اساسی در حوزه قوانین وجود دارد که باید در تدوین قانون جامع مرتفع شوند. نخست؛ مشکل روزآمد نبودن و عدم انطباق با شرایط روز و توانایی حل مشکلات است (مهم‌ترین قانون در این حوزه قانون راجع به ورود و اقامت مصوب سال ۱۳۱۰ است). دوم؛ قوانین به‌قدری پراکنده و متعدد هستند که اتباع خارجی اطلاع کاملی از محدودرات و مقدرات قانونی خود ندارند، از این‌رو بازدارندگی قوانین کاهش یافته است. سوم؛ تداخل وظایف و اختیارات در قوانین موجود است که مدیریت در این حوزه را با چالش‌های اساسی مواجه ساخته است.

۳. **انسجام وظایف و اختیارات:** تداخل وظایف، اصطکاک میان دستگاه‌ها، تضاد منافع و جزیره‌ای عمل کردن نهادهای متولی در این حوزه، از تبعات عدم وجود انسجام در مدیریت اتباع خارجی است. در حال حاضر بیش از ۲۴ دستگاه و نهاد، در موضوع مهاجرت فعال هستند که تداخل وظایف، کارکردهای آنها را تضعیف کرده است. به‌نحوی که در وضعیت فعلی تعداد اتباع خارجی غیرمجاز از اتباع مجاز پیشی گرفته است. بنابراین در این حوزه پیشنهاد می‌شود سازمانی ملی با اختیارات لازم به‌عنوان کانون مدیریت مهاجرت ایجاد شود. شایان ذکر است که موضوع مهاجرت بسیار وسیع بوده و نیازمند همکاری دستگاه‌ها و هماهنگی کامل میان آنهاست. در این خصوص نیز پیشنهاد می‌شود شورا یا کمیسیونی با حضور دستگاه‌ها و نهادهای درگیر برای تدوین سیاست‌ها و راهبردهای کلان ایجاد شود.

۴. **ایجاد بانک اطلاعاتی منسجم:** مدیریت کارآمد و مؤثر نیازمند اطلاعات دقیق است. بر همین اساس ایجاد سامانه‌ای متمرکز از اطلاعات دقیق اتباع خارجی ضروری است. در حال حاضر تعدد نهادها منجر به تعدد مراکز جمع‌آوری اطلاعات (وزارت کشور، وزارت اطلاعات و نیروی انتظامی) شده است که علاوه بر نقص و همپوشانی، موجب هدررفت منابع کشور شده و ازسوی دیگر مدیریت منسجم و مؤثر را تضعیف کرده است. از این‌رو پیشنهاد می‌شود بانک اطلاعاتی جامع در سازمان ملی ایجاد شود تا با تمرکز اطلاعات، زمینه مدیریت کارآمد و مؤثر را فراهم کند.

۵. **افزایش تحرکات در سطح منطقه و بین‌الملل:** با عنایت به تسهیل روندهای مهاجرت و جهانی شدن آن، تقویت همکاری با سازمان‌های بین‌المللی و کشورهای مبدأ می‌تواند زمینه‌ساز بهره‌مندی از تجارب و اتخاذ سیاست‌های جامع در سطح منطقه‌ای و جهانی برای مدیریت مهاجرت باشد. علاوه بر این، می‌توان از ظرفیت‌های جهانی موجود در این عرصه نیز بهره برد.

۶. **تأکید بر اقامت به‌جای تابعیت:** مشکلات موجود در حوزه تابعیت و شرایط سخت اعطای تابعیت و غفلت از ظرفیت‌های اعطای اقامت موجب شده است بخش عظیمی از اتباع خارجی با وجود حضور چندین دهه در ایران، از داشتن مدارک شناسایی اولیه محروم بمانند. ازسوی دیگر نبود اطلاعات فردی مناسب در این حوزه موجب شده است که مدیریت و ساماندهی با

مشکلات فراوانی مواجهه باشد. بنابراین در این پیش‌نویس بر موضوع اقامت برای ساماندهی بهتر و مدیریت حوزه اتباع تأکید شده است.

کلیات طرح تاسیس سازمان ملی اقامت در تاریخ ۲۲ آبان ۱۴۰۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و جهت بررسی به عنوان شور دوم به کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها ارجاع داده شد. در ادامه مجدداً جلساتی در کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها با حضور نهادهای ذیربط و کارشناسان مرکز پژوهشها برگزار و در نهایت طرح مذکور با اعمال تغییراتی و رفع مشکلات و نواقص، در جلسه مورخ ۱۹ دی‌ماه ۱۴۰۱ به تصویب کمیسیون مذکور رسیده و در دستور کار صحن مجلس قرار گرفته است. با عنایت به اینکه هدف طرح سازمان ملی اقامت، ایجاد یک سازمان منسجم در راستای ساماندهی مدیریت اتباع خارجی است و این طرح هدف مذکور را پوشش داده، بنابراین پیشنهاد مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی **موافقت با طرح** است. با وجود این برخی اصلاحات جزئی با هدف تقویت برخی از مواد، تبصره‌ها و بندهای طرح به شرح زیر پیشنهاد می‌شود:

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
عنوان			✓	
ماده ۱			✓	
ماده ۲			✓	
ماده ۳			✓	
ماده ۴			✓	
ماده ۵			✓	
ماده ۶			✓	
ماده ۷			✓	
ماده ۸			✓	
ماده ۹	✓			
ماده ۱۰			✓	
ماده ۱۱	✓			
ماده ۱۲			✓	
ماده ۱۳	✓			
ماده ۱۴			✓	
ماده ۱۵	✓			
ماده ۱۶			✓	
ماده ۱۷	✓			
ماده ۱۸			✓	
ماده ۱۹			✓	
ماده ۲۰	✓			
ماده ۲۱			✓	

ارجاع به کمیسیون	موافق به شرط اصلاح	مخالف	موافق	شماره ماده
	✓			ماده ۲۲
			✓	ماده ۲۳
			✓	ماده ۲۴
			✓	ماده ۲۵
	✓			ماده ۲۶
			✓	ماده ۲۷
			✓	ماده ۲۸
			✓	ماده ۲۹
			✓	ماده ۳۰
	✓			ماده ۳۱
	✓			ماده ۳۲
			✓	ماده ۳۳
			✓	ماده ۳۴
	✓			ماده ۳۵
			✓	ماده ۳۶
			✓	ماده ۳۷
	✓			ماده ۳۸
	✓			ماده ۳۹
		✓		ماده ۴۰
			✓	ماده ۴۱

ارزیابی طرح تأسیس سازمان ملی اقامت

شماره ماده	مصوبه کمیسیون برای رفع ایرادهای شورای نگهبان	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
عنوان طرح	طرح تأسیس سازمان ملی اقامت			✓		با عنایت به اینکه مفاد طرح در مورد ساماندهی مدیریت در حوزه اتباع خارجی است و علاوه بر اقامت سایر موضوعات این حوزه را شامل می‌شود، پیشنهاد می‌شود عنوان طرح تغییر یابد.	طرح تأسیس سازمان ملی مهاجرت
ماده ۱ (بند الحاقی)	-			✓		با عنایت به کاربرد برگ گذر در امور اتباع خارجی، این بند به ماده ۱ اضافه شود.	برگ گذر: سندی است که به منظور عبور یا خروج از مرزهای جمهوری اسلامی به جای گذرنامه توسط نمایندگی های رسمی کشورهای متبوع یا حسب مورد توسط سازمان صادر می گردد.
ماده ۱ بند ۱۵	۱۵. کارت اقامت: سند هویتی (به صورت موقت یا مدت دار) برای اتباع خارجی مقیم جمهوری اسلامی ایران می‌باشد.			✓		صدور یک کارت شناسایی و اعمال مشخصات اقامتی بر روی آن می‌تواند اطلاعات دقیقتر در راستای مدیریت منسجم تر ارائه نماید. کارت شناسایی به عنوان مرجع اصلی برای اتباع خارجی قانونی صادر می شود.	کارت شناسایی: سندی برای احراز هویت و وضعیت اقامت تبعه خارجی که مبنای انجام کلیه امورات و خدمات از قبیل بانکی، قضایی، انتظامی، اداری و مالی در جمهوری اسلامی ایران است.
ماده ۱ بند ۱۵				✓			پروانه اقامت: اجازه اقامت که به صورت موقت، مدت دار یا دائم برای تبعه خارجی در جمهوری اسلامی ایران صادر می شود.
ماده ۱ بند ۱۸	۱۸. شماره شناسایی اتباع خارجی: شماره‌ای منحصر بفرد است که تمامی درخواست‌ها و خدمات برای اتباع خارجی منوط به دریافت این شماره است.			✓		تغییر به شماره یکتا با پیوست‌های بیومتریک در راستای درج دقیق اطلاعات اتباع خارجی	شناسه یکتای اتباع خارجی: شماره‌ای منحصر بفرد است که تمامی درخواست‌ها و خدمات برای اتباع خارجی منوط به دریافت این شماره است.
ماده ۱ (بند الحاقی)	-			✓		ایجاد یک سامانه واحد در سازمان برای ثبت اطلاعات زیست سنجی و هویتی اتباع خارجی	سامانه: پایگاهی است جهت ثبت اطلاعات هویتی، زیست سنجی و سایر اطلاعات اتباع خارجی و مرجع تعیین شناسه یکتا به اتباع که به خدمات جمهوری اسلامی ایران نیاز دارند که در تابعیت سازمان ملی مهاجرت وزارت کشور ایجاد و در این قانون به اختصار سامانه نامیده می شود.
ماده ۲	به منظور تدوین راهبرد، هماهنگی، ساماندهی و برنامه‌ریزی در حوزه اتباع خارجی و همچنین مهاجرت به کشور، شورای هماهنگی مهاجرت که در این قانون به اختصار شورای هماهنگی نامیده می‌شود، با اعضای اصلی یا نمایندگان تام الاختیار و عضو ناظر به شرح زیر تشکیل می‌شود.			✓		شورا علاوه بر هماهنگی، وظایفی چون تدوین راهبردهای بلند مدت و برنامه ریزی در حوزه اتباع خارجی را بر عهده دارد.	به منظور تدوین راهبرد، هماهنگی، ساماندهی و برنامه‌ریزی در حوزه اتباع خارجی و همچنین مهاجرت به کشور، شورای سیاست‌گذاری و هماهنگی مهاجرت که در این قانون به اختصار شورا نامیده می‌شود، با اعضای اصلی یا نمایندگان تام الاختیار و عضو ناظر به شرح زیر تشکیل می‌شود.

شماره ماده	مصوبه کمیسیون برای رفع ایرادهای شورای نگهبان	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده (۲) «الف»	اعضای اصلی ۱. وزیر کشور (رئیس شورا) ۲. دادستان کل کشور ۳. فرمانده کل انتظامی جمهوری اسلامی ایران ۴. فرمانده نیروی سپاه قدس سپاه پاسداران انقلاب اسلامی ۵. رئیس سازمان اطلاعات سپاه پاسداران انقلاب اسلامی ۶. رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور ۷. وزیر اطلاعات ۸. وزیر امور خارجه ۹. وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی ۱۰. وزیر علوم، تحقیقات و فناوری ۱۱. وزیر امور اقتصادی و دارایی ۱۲. وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی ۱۳. وزیر آموزش و پرورش ۱۴. وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی ۱۵. رئیس کل بانک مرکزی ۱۶. رئیس سازمان ملی مهاجرت (دبیر شورا) ۱۷. رئیس سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران ۱۸. رئیس بنیاد شهید و امور ایثارگران ۱۹. رئیس سازمان ثبت احوال کشور ۲۰. رئیس سازمان ثبت اسناد و املاک ۲۱. معاون علمی و فناوری ریاست جمهوری ۲۲. رئیس سازمان هلال احمر جمهوری اسلامی ایران ۲۳. معاون حقوق بشر قوه قضائیه ۲۴. رئیس دانشگاه آزاد اسلامی			✓		پیشنهاد می شود اعضا در راستای چابک سازی و تسریع در امور تعداد اعضای شورا کاهش یابد.	۱. وزیر کشور به عنوان رئیس شورا ۲. رئیس سازمان ملی مهاجرت به عنوان دبیر شورا ۳. ستاد کل نیروهای مسلح ۴. سپاه پاسداران انقلاب اسلامی ۵. فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران ۶. دادستان کل کشور ۷. وزارت اطلاعات ۸. وزارت امور خارجه ۹. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی ۱۰. وزارت امور اقتصادی و دارایی ۱۱. سازمان برنامه و بودجه ۱۲. وزارت آموزش و پرورش ۱۳. وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی ۱۴. وزارت علوم، تحقیقات و فناوری ۱۵. سازمان صدا و سیما ۱۶. سازمان ثبت احوال کشور

شماره ماده	مصوبه کمیسیون برای رفع ایرادهای شورای نگهبان	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهاری نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده (۲) «ب»	ب- یکی از نمایندگان عضو کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای به انتخاب مجلس شورای اسلامی به عنوان عضو ناظر			✓		حضور دو عضو کمیسیون‌های امور داخلی کشور و شوراهای و همچنین امنیت ملی و سیاست خارجی می‌تواند زمینه‌ساز گسترش نظارت و پیگیری انجام امور در شورای هماهنگی گردد...	۱. یکی از نمایندگان عضو کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای به انتخاب مجلس شورای اسلامی
ماده ۲ تبصره ۱	تبصره ۱: عضو ناظر بدون حق رأی در جلسات شرکت می‌کند و اعضای اصلی و عضو ناظر به صورت رسمی از سوی دبیر به جلسات دعوت می‌شوند.			✓	-		تبصره ۱: اعضای اصلی و مدعو دارای حق رأی بوده و اعضای ناظر بدون حق رأی در جلسات شرکت می‌کنند. اعضای اصلی و ناظر به صورت رسمی از سوی دبیر شورا به جلسات دعوت می‌شوند.
ماده ۲ (تبصره الحاقی)				✓		تعیین اعضای لازم برای رسمیت یافتن جلسات شورا	تبصره ۵: جلسات شورا با حضور دوسوم اعضای اصلی رسمیت می‌یابد و مصوبات آن با آرای اکثریت مطلق اعضای حاضر در جلسه قابلیت اجرا دارد.
ماده ۲ «الف»	ب- تدوین راهبرد کلان کشور، هماهنگی، راهبری و برنامه‌ریزی منسجم و بلندمدت در موضوع اتباع خارجی			✓		با عنایت به جایگاه شورا و اهمیت اتخاذ رویکردهای بلند مدت در حوزه اتباع خارجی	الف- تدوین راهبرد کلان و بلند مدت، هماهنگی، سیاست‌گذاری، تعیین خط مشی و تصمیم‌گیری در امور اتباع خارجی
ماده (۳) تبصره ۲	شورای هماهنگی مکلف است شش ماه پس از تصویب این قانون به گونه‌ای اتخاذ تصمیم نماید که شماره با نام سیمکارت تلفن همراه اعلامی در زمان اخذ کارت ملی یا کارت مهاجرت به عنوان شناسنامه الکترونیکی برای کلیه ایرانیان و مهاجرین به خاک جمهوری اسلامی ایران مبنای کلیه امورات الکترونیکی از قبیل بانکی، قضایی، اداری، مالی و انتخاباتی باشد.			✓		با عنایت به اینکه قانون در خصوص اتباع خارجی است، موضوع ایرانیان حذف شود.	شورای هماهنگی مکلف است شش ماه پس از تصویب این قانون به گونه‌ای اتخاذ تصمیم نماید که شماره با نام سیمکارت تلفن همراه اعلامی در زمان اخذ کارت ملی یا کارت مهاجرت به عنوان شناسنامه الکترونیکی برای کلیه مهاجرین به خاک جمهوری اسلامی ایران مبنای کلیه امورات الکترونیکی از قبیل بانکی، قضایی، اداری، مالی باشد.
ماده (۳) تبصره ۴	شورای هماهنگی مکلف است با همکاری بانک مرکزی و سازمان ثبت احوال و سازمان ملی مهاجرت با تجمیع کلیه کارت های بانک ها با کارت ملی، نسبت به ایجاد کیف پول ملی برای کلیه ایرانیان و مهاجرین به خاک جمهوری اسلامی ایران اقدام نماید. شیوه نامه کیف پول ملی و نحوه برداشت پول در قبال ارائه خدمات عمومی توسط شورا تهیه و اعلام می‌گردد.			✓		با عنایت به اینکه قانون در خصوص اتباع خارجی است، موضوع ایرانیان حذف شود.	شورای هماهنگی مکلف است با همکاری بانک مرکزی و سازمان ثبت احوال و سازمان ملی مهاجرت با تجمیع کلیه کارت های بانک ها با کارت ملی، نسبت به ایجاد کیف پول ملی برای کلیه مهاجرین به خاک جمهوری اسلامی ایران اقدام نماید. شیوه نامه کیف پول ملی و نحوه برداشت پول در قبال ارائه خدمات عمومی توسط شورا تهیه و اعلام می‌گردد.

شماره ماده	مصوبه کمیسیون برای رفع ایرادهای شورای نگهبان	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهاری نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده (۴)	ماده ۴- سازمان ملی مهاجرت که در این قانون به اختصار سازمان نامیده می‌شود، دارای شخصیت حقوقی مستقل و به عنوان موسسه دولتی ذیل وزارت کشور است که رئیس آن معاون وزیر کشور بوده و با حکم وی منصوب می‌شود. این سازمان برای اجرای مصوبات شورای هماهنگی به منظور ایجاد مدیریت یکپارچه در سطح ملی برای انجام وظایف و مأموریت‌های موضوع ماده (۵) این قانون و نظارت در امور اتباع خارجی تشکیل می‌شود.			✓		تعیین دقیق جایگاه سازمان در وزارت کشور از نظر اداری، مالی و اجرایی	سازمان ملی مهاجرت که در این قانون به اختصار سازمان نامیده می‌شود، دارای شخصیت حقوقی مستقل از لحاظ اداری، مالی و اجرایی و از حیث تشکیلاتی در دولت وابسته به وزارت کشور است که رئیس آن معاون وزیر کشور بوده و با حکم وی منصوب می‌شود. این سازمان برای اجرای مصوبات شورا و سایر وظایف محوله قانونی و به منظور ایجاد مدیریت یکپارچه در سطح ملی برای انجام وظایف و مأموریت‌های موضوع ماده (۵) این قانون و نیز نظارت بر امور مهاجرین تشکیل می‌شود. این سازمان به صورت متمرکز اداره می‌شود و کلیه ادارات در سطح کشور تابع ستاد مرکزی است.
ماده (۴) (تبصره الحاقی)				✓	-		تبصره ۵- سازمان موظف است ساختار و تشکیلات پیشنهادی خود را ظرف مدت سه ماه از ابلاغ این قانون جهت انجام سیر مراحل تصویب به سازمان امور اداری و استخدامی کشور ارائه کند.
ماده (۵) بند ۱	۱. اجرای کلیه امور مربوط به سیاست‌ها و مصوبات مرتبط از قبیل تابعیت، اقامت، اشتغال، آموزش، بهداشت و درمان، امور اجتماعی و فرهنگی، استملاک و اسکان کلیه اتباع خارجی با هماهنگی نهادهای مرتبط			✓			وقایع حیاتی هر تبعه خارجی اعم از ولادت، ازدواج، طلاق و وفات در راستای ساماندهی باید در سامانه‌های سازمان ثبت شده و سیاست‌های شورا در این زمینه اعمال شود. بنابراین ضروری است که این مورد نیز به این بند اضافه شود
ماده (۵) بند ۷	۷. صدور کلیه مدارک اقامت، اشتغال، تابعیت و خروج از کشور با هماهنگی دستگاه‌های مرتبط تعیین شده بر اساس مفاد این قانون.			✓			۷- صدور کارت شناسایی و شناسه یکتا، پروانه اقامت، پناهندگی و اشتغال برای اتباع خارجی با هماهنگی دستگاه‌های مرتبط تعیین شده بر اساس مفاد این قانون؛
ماده (۵) بند ۸ تبصره ۲	تبصره ۲- سازمان موظف است، پس از تشکیل پایگاه اطلاعاتی مرجع اتباع خارجی با رعایت سطح دسترسی نسبت به ارائه اطلاعات، امنیتی، انتظامی و ثبت احوال جهت ارائه خدمات عمومی به کلیه دستگاه‌ها اقدام نماید.			✓			تبصره ۲ - سازمان موظف است، پس از تشکیل پایگاه اطلاعاتی مرجع اتباع خارجی با رعایت سطح دسترسی نسبت به ارائه اطلاعات به نهادهای اطلاعاتی، امنیتی، انتظامی و ثبت احوال جهت ارائه خدمات عمومی به کلیه دستگاه‌ها اقدام نماید.
ماده (۵) بند ۸ (تبصره الحاقی)				✓			تبصره ۳: سازمان می‌تواند برای تسریع در کشور و پراکندگی جغرافیایی گسترده، فرایند صدور شناسه یکتا و کارت شناسایی پیشنهاد می‌شود این تبصره به منظور و جمع‌آوری اطلاعات، از ظرفیت دفاتر

شماره ماده	مصوبه کمیسیون برای رفع ایرادهای شورای نگهبان	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
						بهره‌گیری از تمامی ظرفیتهای موجود با هدف تسریع در ساماندهی اتباع خارجی، اضافه شود. ملی پست ایران، بهره‌برداری کند.	
ماده (۶)	ماده ۶: سازمان مکلف است شش ماه پس از تصویب این قانون با همکاری سازمان ثبت احوال کشور نسبت به صدور کارت شناسایی دارای شناسه ملی برای اتباع خارجی اقدام نماید. کارت شناسایی مهاجرین مشمول این قانون، تنها مدرک مثبت جهت انجام کلیه امورات از قبیل بانکی، قضایی، انتظامی، اداری و مالی در جمهوری اسلامی ایران است.			✓		با عنایت به اصلاحات انجام شده در ماده ۱، پیشنهاد می‌شود این بند تغییر یابد.	ماده ۶: سازمان مکلف است شش ماه پس از تصویب این قانون نسبت به صدور شناسه یکتا و کارت شناسایی برای اتباع خارجی اقدام نماید. کارت شناسایی مهاجرین مشمول این قانون، تنها مدرک مثبت جهت انجام کلیه امورات از قبیل بانکی، قضایی، انتظامی، اداری و مالی در جمهوری اسلامی ایران است.
ماده (۷) بند ۱	۱- اتباع خارجی که درخواست ورود و عبور از جمهوری اسلامی ایران را دارند، باید وفق قوانین و مصوبات شورا اقدام نمایند.			✓		با عنایت به اصلاحات انجام شده در ماده ۱ و شفافیت بیشتر، پیشنهاد می‌شود این بند تغییر یابد.	اتباع خارجی که درخواست ورود و عبور از جمهوری اسلامی ایران را دارند، باید با ارائه گذرنامه یا برگ گذر به مأموران صلاحیت دار وزارت امور خارجه در داخل و یا خارج از کشور، اقدام به دریافت روادید نمایند.
ماده (۷) بند ۴	۴- هر یک از اتباع خارجی برای ورود و عبور از ایران باید اثر انگشت را ثبت و چهره‌نگاری شوند. بر اساس اعلام نیاز سازمان مشخصات زیست‌سنجی (ثبت آثار بیومتریک) و آزمایش بیماری‌های واگیردار نیز به موارد فوق اضافه می‌شود.			✓		با عنایت به حضور فرماندهی کل انتظامی در مبادی ورودی و خروجی، اخذ اثر انگشت و مشخصات بیومتریک باید توسط فراجا صورت پذیرد.	۴- هر یک از اتباع خارجی برای ورود و عبور از ایران باید توسط فرماندهی کل انتظامی اثر انگشت را ثبت و چهره‌نگاری شوند. بر اساس اعلام نیاز سازمان مشخصات زیست‌سنجی (ثبت آثار بیومتریک) و آزمایش بیماری‌های واگیردار نیز به موارد فوق اضافه می‌شود.
ماده (۷) بند ۵	۵- صاحبان و متصرفان اماکن شخصی که خدمات عمومی ارائه می‌کنند و مسئولین اماکن عمومی موظف‌اند ظرف مدت ۲۴ ساعت، توقف هر تبعه خارجی را در اماکن ذیربط خود را که فاقد مدارک شناسایی معتبر هستند، به فرماندهی کل انتظامی اعلام کنند.			✓		در راستای افزایش بازدارندگی به فرماندهی کل انتظامی اعلام و در سامانه قانون، مجازات به انتهای بند اضافه شده است	۵- صاحبان و متصرفان اماکن شخصی و مسئولین اماکن عمومی موظف‌اند ظرف مدت ۲۴ ساعت، توقف هر تبعه خارجی را در اماکن ذیربط خود را که فاقد مدارک شناسایی معتبر هستند، به فرماندهی کل انتظامی اعلام کنند.
ماده (۸) بند ۳	۳- تردد و اسکان اتباع خارجی بر اساس محدود مقرر در روادید یا پروانه اقامت یا مدارک معتبر صادره توسط سازمان می‌باشد.			✓		ممکن است در شرایط و موقعیت‌های خاص، سازمان مدارک و اسناد موقت صادر نماید بنابراین پیشنهاد می‌شود این بند تغییر یابد.	۳- تردد و اسکان اتباع خارجی بر اساس محدود مقرر در روادید یا پروانه اقامت یا مدارک معتبر صادره توسط سازمان می‌باشد.

شماره ماده	مصوبه کمیسیون برای رفع ایرادهای شورای نگهبان	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهاری نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده (۸) بند ۵	۵- اتباع خارجی که بدون داشتن مدارک هویتی یا روادید وارد خاک ایران شده و یا علی‌رغم داشتن مدارک، از مسیرهای غیرمجاز به کشور وارد شوند با رعایت ماده ۳۵ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲/۲/۱، در اولین فرصت نسبت به اخراج آنها اقدام می‌شود.			✓		با عنایت به اصلاحات انجام شده در ماده ۱، پیشنهاد می‌شود این بند تغییر یابد.	۵- اتباع خارجی که بدون داشتن مدارک هویتی یا روادید وارد خاک ایران شده و یا علی‌رغم داشتن مدارک، از مسیرهای غیرمجاز به کشور وارد شوند با رعایت ماده ۳۵ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲/۲/۱، در اولین فرصت نسبت به اخراج آنها اقدام می‌شود.
ماده (۸) بند ۵ (تبصره‌های الحاقی)				✓	-		تبصره ۱: شرایط ورود، مدت حضور و خروج اتباع خارجی دارای روادید سیاسی توسط وزارت امور خارجه تعیین و به فرماندهی کل انتظامی اعلام می‌شود. تبصره ۲: آوارگان از قاعده مذکور در بند ۵ مستثنی بوده و جهت تعیین تکلیف به اردوگاه‌های اسکان موقت منتقل می‌شوند.
ماده (۱۰) بند ۱	۱- اتباع خارجی که دارای کارت اقامت مدت‌دار و یا کارت اقامت موقت می‌باشند به اقامت موقت می‌باشند به شرطی که ۱۰ روز از مهلت اعتبار کارت اقامت موقت باقی مانده باشد. به شرطی که ۳۰ روز از مهلت اعتبار پروانه اقامت مدت‌دار و ۱۰ روز از اعتبار پروانه اقامت موقت باقی مانده باشد.			✓		پیشنهاد می‌شود برای پروانه اقامت مدت‌دار ۳۰ روز مهلت تعیین شود.	۱- اتباع خارجی که دارای کارت اقامت مدت‌دار و یا کارت اقامت موقت می‌باشند به اقامت موقت می‌باشند به شرطی که ۱۰ روز از مهلت اعتبار کارت اقامت موقت باقی مانده باشد. به شرطی که ۳۰ روز از مهلت اعتبار پروانه اقامت مدت‌دار و ۱۰ روز از اعتبار پروانه اقامت موقت باقی مانده باشد.
ماده (۱۲) (تبصره الحاقی)				✓		با عنایت به اینکه ممکن در تمدید پروانه و اعلام به سازمان در زمان و موعد مقرر مشکلاتی ایجاد شود پیشنهاد می‌شود در مرحله اول محرومیت اجتماعی و جرایم نقدی جایگزین اخراج شود.	در خصوص موضوع بند ۵ و ۷ این ماده، در مرحله اول محرومیت اجتماعی و قطع خدمات همراه با جزای نقدی برای تبعه خارجی در نظر گرفته می‌شود و در صورت عدم اقدام برای تمدید یا اخذ مدارک یا اعلام تغییرات به سازمان ظرف مدت یک هفته کاری، تبعه خارجی اخراج خواهد شد.
ماده (۱۴) بند ۱۵	ماده ۱۵- هر تبعه خارجی برای خروج از کشور، باید گذرنامه، روادید یا سند سفر معتبر داشته و از مبادی رسمی اقدام به خروج نماید. اجازه خروج از ایران پس از بررسی مدارک، توسط فرماندهی کل انتظامی صادر می‌شود.			✓		با عنایت به اصلاحات انجام شده در ماده ۱، پیشنهاد می‌شود سند سفر به برگ گذر تغییر یابد.	ماده ۱۵- هر تبعه خارجی برای خروج از کشور، باید گذرنامه، روادید یا برگ گذر معتبر داشته و از مبادی رسمی اقدام به خروج نماید. اجازه خروج از ایران پس از بررسی مدارک، توسط فرماندهی کل انتظامی صادر می‌شود.
ماده (۱۶) تبصره الحاقی				✓	-		تبصره ۴: در محدوده حریم مرزی، مدیریت، کنترل و اخراج اتباع غیرقانونی با رعایت ماده ۳۵ قانون مجازات اسلامی بر عهده فرمانده مرزبانی است.
ماده (۱۸) تبصره ۲	تبصره ۲- در مواردی که تبعه خارجی به دیگری خسارت زده باشد، بلافاصله نسبت به اخراج			✓	-		تبصره ۲: در مواردی که تبعه خارجی به دیگری خسارت وارد کرده باشد، بلافاصله خسارت وارده از اموال وی جبران و از

شماره ماده	مصوبه کمیسیون برای رفع ایرادهای شورای نگهبان	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
	وی اقدام گردیده و خسارت وارده از اموال وی جبران و در صورتی که تمکن مالی نداشته باشد، جبران خسارت به عهده سازمان ملی مهاجرت است که در بودجه سالیانه منظور می گردد.						کشور اخراج می گردد و در صورتی که تمکن مالی نداشته باشد جبران خسارت بر عهده سازمان ملی مهاجرت است که در بودجه سالیانه برای این موضوع منظور می گردد.
ماده (۱۹)	ماده ۱۹- اقامت اتباع خارجه در ایران به دو صورت، اقامت موقت تا یکسال و اقامت مدت دار بیش از یکسال می باشد. اجازه اقامت توسط سازمان تحت شرایط و اولویتهای مقرر در این قانون صادر می شود.			✓		در راستای توزیع جغرافیایی مناسب اتباع در کشور، پیشنهاد (سه ساله و هفت می شود سازمان مکلف به رعایت رعایت) و اقامت ویژه است. اجازه هر یک آمایش سرزمینی در اعطای اقامت مقرر در این قانون و با رعایت آمایش سرزمینی و اقدامات کنترلی صادر می شود.	
ماده (۲۱) تبصره الحاقی	-			✓		-	تبصره: شرایط (شمولیت) متقاضیان افراد مذکور در این ماده و نحوه اثبات آن توسط سازمان تعیین و ملاک عمل قرار خواهد گرفت.
ماده (۲۲) بند ۳	۳- داشتن اقامتگاه قانونی			✓		۳- داشتن اقامتگاه قانونی وفق ماده ۱۰۰۲ قانون مدنی	
ماده (۲۲) بند ۵	۵- ادای سوگند وفاداری به منافع ملی و پرچم مقدس جمهوری اسلامی ایران			✓		۵- ادای سوگند در رابطه با اعطای تابعیت می باشد و پیشنهاد می شود این بند تغییر یابد.	
ماده (۲۶) بند ۲	۲. سازمان موظف است، نسبت به دریافت اطلاعات هویتی زیست سنجی برای داده های اتباع خارجی اقدام کند.			✓		۲. سازمان موظف است، نسبت به دریافت اطلاعات هویتی زیست سنجی برای ایجاد سامانه مرجع اتباع خارجی اقدام کند.	
ماده (۳۱) بند ۲	ماده ۳۱- واگذاری اموال منقول و غیرمنقول به صورت مستقیم یا غیرمستقیم، به اتباع خارجی فاقد مدارک معتبر مورد اشاره در این قانون ممنوع است.			✓		با عنایت به گستره وسیع اموال غیرمنقول، پیشنهاد می شود اموال غیر منقول محدود به وسائط نقلیه موتوری شود.	
ماده (۳۲) بند ۱	۱- اتباع خارجی موظفاند، نوع اشتغال، بیمه و میزان درآمد خود را در سامانه جامع مهاجرت ثبت کنند.			✓		پیشنهاد می شود عبارت محل کار، بواسطه اهمیت آن، به این بند اضافه شود.	
ماده (۳۲) بند الحاقی	-			✓		-	۴- اتباع خارجی موظفاند، هرساله نسبت به تکمیل اظهارنامه مالیاتی در مهلت تعیین شده و دریافت برگه تسویه مالیاتی اقدام نمایند.
ماده (۳۵)	ماده ۳۵- مصادیق مهاجرین کشورهایی که بر اساس اصل یکصد و پنجاه و پنجم قانون اساسی، درخواست پناهندگی می کنند توسط شورای هماهنگی مشخص و بر اساس شرایط زیر عمل می گردد.			✓		تغییر عبارت مهاجرین به پناهندگی	ماده ۳۵- مصادیق پناهندگی کشورهایی که بر اساس اصل یکصد و پنجاه و پنجم قانون اساسی، درخواست پناهندگی می کنند، توسط شورای هماهنگی مشخص و بر اساس شرایط زیر عمل می گردد.

شماره ماده	مصوبه کمیسیون برای رفع ایرادهای شورای نگهبان	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده (۳۸) تبصره ۳	تبصره ۳- سازمان مکلف است هر سال یکبار، تعرفه‌های صدور و تمدید مجوز اقامت، تردد، خروج، اشتغال، شناسایی، اسکان، اخراج، سرشماری و سایر خدمات اداری مربوط به اتباع خارجی و درآمد‌های موضوع این قانون که توسط شورا پیشنهاد می‌شود را بروزسانی کند. درآمد حاصل از این ماده معادل صد در صد درآمد اختصاصی در بودجه سنواتی کل کشور پیش بینی و در اختیار سازمان قرار می‌گیرد تا در امور هزینه‌های مصوب منظور گردد.			✓		پیشنهاد می‌شود با عنایت به ضرورت و اهمیت، به ماده تبدیل شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و همچنین هدایا و کمک های دولت و اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از داخلی و بین المللی را از طریق دستگاه های ذیربط به حساب درآمدهای اختصاصی خزانه واریز نماید. معادل صد در صد درآمد اختصاصی مذکور هر ساله در قوانین بودجه سنواتی کل کشور پیش‌بینی و در اختیار سازمان قرار می‌گیرد تا در امور هزینه‌ای (جاری) و تملک دارایی های سرمایه‌ای (عمرانی) سازمان و نیز اجرای مصوبات شورا و کمیسیون هزینه گردد.	سازمان مکلف است هر سال یکبار؛ تعرفه های صدور و تمدید مجوز اقامت، تردد، خروج، اشتغال، شناسایی، اسکان، اخراج، سرشماری و سایر خدمات اداری مربوط به اتباع خارجی و درآمدها و جرایم موضوع این قانون، توسط شورا مورد بازنگری قرار گرفته و مصوب می‌گردد. سازمان موظف است حسب تعرفه مصوب شورا، وجوه دریافتی خدمات اداری اموراتابع خارجی و همچنین ۵۰ درصد از تعرفه خدمات شهرداری ها به اتباع خارجی موضوع بند ۲۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و همچنین هدایا و کمک های دولت و اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از داخلی و بین المللی را از طریق دستگاه های ذیربط به حساب درآمدهای اختصاصی خزانه واریز نماید. معادل صد در صد درآمد اختصاصی مذکور هر ساله در قوانین بودجه سنواتی کل کشور پیش‌بینی و در اختیار سازمان قرار می‌گیرد تا در امور هزینه‌ای (جاری) و تملک دارایی های سرمایه‌ای (عمرانی) سازمان و نیز اجرای مصوبات شورا و کمیسیون هزینه گردد.
ماده ۴۰	ماده ۴۰- قانون اصلاح قانون تعیین تکلیف تابعیت فرزندان حاصل از ازدواج زنان ایرانی با مردان خارجی مصوب ۱۳۹۸/۷/۲ از زمان لازم الاجرا شدن این قانون به استثنا افرادی که فرزندان ناشی از ازدواج قانونی داشته یا در سامانه مذکور ثبت نام کرده اند لغو می گردد.		*			وضعیت مادران ایرانی در خلا حمایت‌های قانونی در چند دهه اخیر شرایطی را به وجود آورده است که نه تنها بانوان ایرانی از حمایت‌های قانونی محروم باشند، بلکه بسیاری از فرزندان این بانوان در حاشیه جامعه ایرانی رشد کرده و اکنون نسل دوم آنها در همان وضعیت به سر می‌برند. این قانون می‌تواند این قشر حاشیه‌ای را در درون جامعه ایرانی جذب نماید. البته در اجرای این قانون رعایت مسائل امنیتی و جلوگیری از سوء استفاده ضروری است. بنابراین پیشنهاد می‌شود این ماده حذف گردد.	

- [۱] ی. فروتن، «بررسی اجتماعی و جمعیت‌شناختی مناسبات هویت و مهاجرت»، فصلنامه مطالعات ملی، فصلنامه مطالعات ملی، سال سیزدهم، شماره 139151، ص ۷۱.
- [۲] «لایحه تشکیل سازمان مهاجران اتباع خارجی»، ۲۲ مهر ۱۳۹۹: https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/1631409.
- [۳] م. جهانبخش، «آسیب‌شناسی مدیریت مهاجرت در ایران؛ با نگاهی بر رویکرد کشورهای منتخب»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۴۰۰، ص ۱۲-۱۶.