

حق دسترسی کارگران مهاجر به حمایت‌های تأمین اجتماعی به موجب اسناد بین‌المللی و موافقت‌نامه‌های دوجانبه کار

جعفر براتی^۱، احمد خسروی^۲، حسن شعبانی‌نژاد^۳

چکیده

تعریف: از منظر استانداردهای بین‌المللی، کشورهای مقصد مهاجرت باید حمایت‌های تأمین اجتماعی- حداقل در زمینه مزایای مشاغل را بر مبنای اصل برخورد برابر با کارگران ملی، به کارگران مهاجر گسترش دهند. با این حال، با توجه به تفاوت اقتصادی میان کشورها، ضمانت اجرای ناکافی اسناد بین‌المللی در زمینه حق بر تأمین اجتماعی و فقدان موافقت‌نامه‌های گسترده دوجانبه در زمینه تأمین اجتماعی، بسیاری از کارگران مهاجر را در واقعیت از حمایت‌های تأمین اجتماعی محروم کرده است.

هدف: ارائه راهکارهایی به‌منظور تضمین حق دسترسی همه اقسام کارگران مهاجر به تأمین اجتماعی، بررسی کاستی‌ها و خلأ در این زمینه و ارائه راهکار مناسب از اهداف بنیادین این مقاله به شمار می‌رود.

روش: در مقاله حاضر، با روش توصیفی-تحلیلی تلاش شده است پس از تحلیل وضعیت کارگران مهاجر، به حمایت‌های تأمین اجتماعی از کارگران مهاجر بپردازد.

نتیجه: نتایج پژوهش نشان می‌دهد که ضعف ضمانت اجرای اسناد بین‌المللی و نیز تفاوت اقتصادی میان کشورها باعث شد بسیاری از کارگران مهاجر از حمایت‌های تأمین اجتماعی محروم گردند. در این میان، موافقت‌نامه‌های دوجانبه کار به دلیل انطباق با واقعیات اقتصادی کشورها به شکل بهتری می‌تواند دسترسی کارگران مهاجر به حمایت‌های تأمین اجتماعی را تضمین کند.

واژگان کلیدی: تأمین اجتماعی، مهاجرت، کارگران مهاجر، حمایت‌های اجتماعی

۱- دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد واحد علوم و تحقیقات، تهران (نویسنده مسئول)

jafarbarati136270@yahoo.com

۲- دکتری حقوق عمومی، استادیار دانشگاه بیرجند a.khosravi@birjand.ac.ir

۳- دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد، واحد تهران مرکز hasanshabaniejad63@gmail.com

مهاجرت کارگران از زمان‌های گذشته بسیار دور وجود داشته است؛ با وجود این، امروزه مهاجرت به ویژگی معمول جهانی شدن تبدیل شده و در حال اثرگذاری عمیق بر اقتصاد جهان است. اجماع جهانی درباره مشارکت کارگران مهاجر در رشد و توسعه هم در کشورهای مبدأ و هم مقصد وجود دارد. تحرک کار در سطح جهانی به کارگران اجازه داده است که به‌طور کارآمد و خوش‌بینانه‌ای مورد استفاده قرار گیرند. امروزه، بسیار بیشتر از گذشته، مهاجرت موقت محبوبیت یافته است. تعداد زیادی از این مهاجران مقیم کشورهایی هستند که به‌طور سنتی کشورهای مهاجرفرست تلقی می‌شوند. با وجود این، موانعی زیادی نیز در راه آزادی مهاجرت کارگران در جست‌وجوی شغل وجود دارد. از نتایج این امر آن است که تعداد زیادی از کارگران مهاجران غیرقانونی یا فاقد مدارک کار هستند. به‌علاوه، کارگران مهاجر غالباً موضوع تبعیض در این معنا قرار می‌گیرند که همان رفتاری که با کارگران مقیم آن کشور می‌شود، با آنها نمی‌شود. در زمینه تأمین اجتماعی، موافقت‌نامه دوجانبه و اسناد بین‌المللی می‌تواند نقش مهمی در مبارزه علیه تبعیض در مورد کارگران مهاجر داشته باشد. موافقت‌نامه‌های دوجانبه کار و اسناد بین‌المللی نقش مؤثری در حمایت از کارگران مهاجر دارد؛ اما تاکنون نتوانسته است باعث ایجاد برابری کامل بین کارگران بومی و مهاجر شود. سیاست بین‌المللی در رابطه با تأمین اجتماعی به‌طور خاص متمرکز بر گروه‌های آسیب‌پذیر، برای مثال، کارگران فاقد مدارک کار است. کارگران مهاجر که مهارت‌های بسیار بالایی دارند، معمولاً به اندازه کافی ثروتمند هستند؛ از این‌رو، وابستگی زیادی به تأمین اجتماعی ندارند و از دیدگاه سیاست‌گذاری اهمیت کمتری دارند.

از آنجا که مسائل مربوط به مهاجرت، از جمله اینکه چه کسانی و تحت چه شرایطی حق ورود به کشوری غیر از کشور متبوع خود را دارند از حقوق بنیادین و از مصادیق اعمال حق اعمال حاکمیت آن کشور است، دولت‌ها به‌دنبال ایجاد ساز کار قانونمند و منصفانه و در عین حال، باثبات هستند تا بتوانند خطرات امر مهاجرت را کاهش دهند؛ از این‌رو، در سال ۱۹۵۱ سازمان بین‌المللی مهاجرت (IOM)^۱ را به‌عنوان تشکیلاتی بین‌المللی بین‌دولتی پدید آوردند. رسالت سازمان بین‌المللی مهاجرت بر این باور استوار است که مهاجرت انسانی و قانونمند، در جهت منافع دولت‌ها و انسان‌ها است و از این‌رو، حوزه فعالیت سازمان بین‌المللی مهاجرت شامل ارائه کمک‌های فنی و آموزشی برای مدیران دولتی در زمینه مدیریت مرزها، مبارزه با قاچاق انسان، مهاجرت نیروی کار، بازگشت داوطلبانه و استقرار مجدد و خدمات تسهیلی مربوط به امر مهاجرت می‌شود (آزادی، ۱۳۹۸: ۲۷).

این تحقیق به بررسی نقش تأمین اجتماعی در حمایت از کارگران مهاجر می‌پردازد. در بخش نخست،

به تعریف مهاجرت، انگیزه و دلایل گسترش مهاجرت‌های بین‌المللی در گوشه‌وکنار دنیا خواهیم پرداخت و نیز انواع گروه‌های مختلف مهاجران توصیف می‌شود. در بخش دوم، از اسناد بین‌المللی در زمینه حمایت از کارگران مهاجر به اختصار بحث می‌گردد. در ادامه، وضعیت معاهدات دوجانبه و چندجانبه بین دولت‌ها در رابطه با حمایت‌های تأمین اجتماعی و نقش آنها در وضعیت کنونی در حمایت از کارگران مهاجر بررسی می‌شود.

پرسش اساسی این پژوهش این است که چه سازکار بین‌المللی برای تداوم حمایت‌های تأمین اجتماعی از کارگران مهاجر وجود دارد؟ رفتار با کارگران مهاجر در زمینه حمایت‌های تأمین اجتماعی تابع چه اصول و قواعدی است؟ آیا سازکارهای تسری حمایت‌های تأمین اجتماعی به کارگران مهاجر که شامل اسناد بین‌المللی و موافقت‌نامه‌های دوجانبه بین کشور مهاجرفرست و کشور مهاجرپذیر است، در برخورداری کارگران مهاجر از حمایت‌های تأمین اجتماعی موفق بوده است؟ با توجه به اهمیت برخورداری کارگران مهاجر از حق بر تأمین اجتماعی به عنوان یک حق بشری، تاکنون تحقیق جامعی در رابطه با نقش تأمین اجتماعی در حمایت از کارگران مهاجر انجام نگرفته است و از این رو، بررسی پدیده مهاجرت کارگران و همچنین، مکانیسم‌های تسری حمایت‌های تأمین اجتماعی به کارگران مهاجر و نیز تداوم حمایت‌های تأمین اجتماعی با وجود نظام‌های مختلف تأمین اجتماعی که در کشورهای گوناگون وجود دارد، ضروری است.

روش تحقیق

روش انجام این تحقیق از نظر هدف توصیفی-تحلیلی است که به توصیف وضعیت کارگران مهاجر در وضعیت کنونی از جهت دسترسی به حمایت‌های تأمین اجتماعی می‌پردازد و برای این منظور به تحلیل اسناد بین‌المللی، به‌طور خاص مقاوله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار و موافقت‌نامه‌های دوجانبه میان کشورها می‌پردازد. فرضیه تحقیق این است که به دلیل تفاوت‌های اقتصادی بین کشورها و وابستگی حمایت‌های تأمین اجتماعی به وضعیت اقتصادی کشورها، اسناد بین‌المللی با وجود پیش‌بینی حمایت‌ها از کارگران مهاجر، در عمل نتوانسته‌اند به نحوی شایسته حق تأمین اجتماعی کارگران مهاجر را تضمین کنند. در این میان، توافق‌نامه‌های دوجانبه میان کشورها به دلیل انطباق با واقعیت اهمیت خود را نشان می‌دهد. روش گردآوری اطلاعات روش کتابخانه‌ای است که با مطالعه کتاب، مقالات و منابع اینترنتی در این زمینه انجام می‌گیرد.

مهاجرت

در این قسمت به تعریف مهاجرت، گستره مهاجرت در سطح بین‌المللی، انگیزه مهاجرت و گروه‌های مهاجر خواهیم پرداخت.

الف) مفهوم مهاجرت

مهاجرت در فرهنگ لغت به نقل مکان، اقدام برای ترک دیار، کوچ و اقامت در مکان دیگر اطلاق می‌شود. از دیدگاه جامعه‌شناسی، مهاجرت نیز به معنای زندگی و پیشرفت یک جمعیت بی‌حرکت و متضمن عملی با آزادی انتخاب و اساساً متفاوت از اعمال از قبیل تبعید یا بردگی است (غفاری نمین، ۱۳۹۰: ۱۰).

مفهوم مهاجرت از کشوری به کشوری دیگر متفاوت است. به همین خاطر، تعاریف واژه مهاجرت و سایر واژه‌های مشتق از آن، مبهم و مورد مناقشه و گاهی حتی دارای تناقض است. مشکل دیگر در تعریف واژه‌ها، تنوع واژه‌های به کاررفته برای شرح یک پدیده یا پدیده‌های مشابه است. برای نمونه می‌توان از اختلافات جزئی که میان واژه «مهاجرت غیرقانونی»^۱، «مهاجرت مخفیانه»^۲، «مهاجرت بدون مدرک»^۳ و «مهاجرت غیرمجاز یا نامنظم»^۴ یاد کرد (سرافراز، ۱۳۹۸: ۳). با وجود این، تعریف‌های متعدد حقوقی از مهاجرت صورت گرفته است.

سازمان بین‌المللی مهاجرت، مهاجران اقتصادی^۵ را از مهاجران کار^۶ متمایز می‌کند. این سازمان چند زیرگروه کارگر مهاجرت را تعریف کرده است که شامل مسافران تجاری، کارگران مهاجر قراردادی، کارگران مهاجر مستقر، کارگران مهاجر ماهر، سرمایه‌گذاران مهاجر، کارگران طرح، کارگران مهاجر فصلی و کارگران مهاجر موقت می‌شود.^۷

«مهاجران کار» تحت عنوان آن دسته از کارگرانی تعریف می‌گردد که در جست‌وجوی شغل مهاجرت می‌کنند. «مهاجران اقتصادی» یک گروه بالقوه گسترده‌تر را تشکیل می‌دهند که شامل افرادی می‌شود که برای انجام فعالیت‌های اقتصادی، از جمله سرمایه‌گذاران یا مسافران تجاری وارد کشور می‌شوند؛ اما می‌توان آنها را با یک مفهوم محدودتر شبیه به دسته «مهاجران کارگر» نیز دسته‌بندی کرد.

به موجب تعریف ماده ۱۱ مقاله‌نامه شماره ۹۷ و ۱۴۳ سازمان بین‌المللی کار، کارگر مهاجر شخصی است که به قصد استخدام برای یک شغل خاص و نه شاغل شدن به عنوان خویش فرما از کشوری به کشور دیگر می‌رود و به شکل قانونی پذیرفته می‌شود و شامل کارگران مرزی، صاحبان مشاغل آزاد که ورود و اقامت آنها کوتاه‌مدت است، هنرمندان و دریانوردان، اشخاص که به قصد تحصیل مهاجرت می‌کنند و کارکنان سازمان‌ها و کارخانه‌ها نمی‌شود. بدیهی است که این گروه‌ها از دایره کارگر مهاجر خارج‌اند.

1- Illegal migration

2- Clandestine migration

3- Undocumented Migration

4- Irregular Migration

5- Labour migrants

6- Economic migrants

7- Available at: <https://www.iom.int/key-migration-terms>.

«کنوانسیون بین‌الملل حقوق همه کارگران مهاجر و خانواده‌های آنها»^۱ در ماده ۲ کارگر مهاجر را تعریف و هفت طبقه کارگر مهاجر را برمی‌شمارد (مصفا، ۱۳۸۷: ۷۲). مطابق این تعریف، کارگر مهاجر به شخصی اطلاق می‌شود که در کشوری که تابعیت آن را ندارد برای شغلی که از بابت آن دستمزد دریافت می‌کند ملزم به کارکردن یا در حال کارکردن است یا برای مدتی به کار اشتغال داشته است. با در نظر گرفتن تعاریف اسناد بین‌المللی فوق‌الذکر از کارگر مهاجر، فاکتورهای کلیدی شناخت کارگران مهاجر عبارت‌اند: نخست، کارگر مهاجر عنوان کلی است که بر کارگرانی اطلاق می‌گردد که در جست‌وجوی کار در درون سرزمین خود مهاجرت می‌کنند یا اینکه از کشور خود خارج می‌شوند. با این حال، آنچه موضوع حمایت از کارگران مهاجر در اسناد بین‌المللی است، شامل آن دسته از کارگرانی می‌گردد که از کشور خود خارج شده‌اند. دوم، کارگران مهاجر ممکن است به‌طور قانونی به کشوری بیگانه جهت کار فرستاده شوند یا به دعوت رسمی دولت میزبان وارد آن کشور شوند یا اینکه به‌طور غیرقانونی به کار اشتغال دارند. سوم، کارگر مهاجر هم به کسی اطلاق می‌گردد که در کشور بیگانه به کار اشتغال دارد و هم به آن دسته از کارگرانی که در آن کشور در جست‌وجوی کار هستند. لازم به ذکر است، امروزه بخش بزرگی از کارگران مهاجر، اشخاصی هستند که به‌طور غیرقانونی وارد کشورهای دیگر می‌گردند و بخشی از آنها نیز به‌شکل برده به کار گرفته می‌شوند.

ب) وضعیت مهاجرت برای کار در سطح بین‌المللی و انگیزه‌های مهاجرت

طبق تخمین‌های سازمان بین‌المللی کار در مورد کارگران مهاجر، در سال ۲۰۱۷ کارگران مهاجر ۱۶۴ میلیون نفر از تقریباً ۲۵۸ میلیون مهاجرت بین‌المللی جهان را به خود اختصاص داده‌اند.^۲ کارگران مهاجر نقش مهمی در رشد و توسعه اقتصادی کشور مقصد دارند، هم‌زمان کشور مبدأ از پولی که توسط کارگر مهاجر ارسال می‌گردد و همچنین، مهارت‌هایی که در طی مهاجرت کسب کنند، بهره‌مند می‌گردد.

در سال ۱۹۹۰، ۳۲٪ از کل مهاجران در آسیا زندگی می‌کردند؛ ۱۴ سال بعد این شاخص به ۲۸٪ کاهش یافت. مهاجران کمتر از ۲٪ مجموع جمعیت قاره آسیا تشکیل می‌دهند. در آفریقا و آمریکای لاتین، مهاجران نیز کمتر از ۲٪ جمعیت این قاره را تشکیل می‌دهند. در مقایسه با کاهش در تعداد مهاجرانی که در آسیا زندگی می‌کنند، این شاخص در آمریکای شمالی از ۱۸٪ به ۲۳٪ در دوره زمانی بین سال‌های ۱۹۹۰ تا ۲۰۰۵ افزایش یافت. در سال ۲۰۰۵، مهاجران ۱۳٪ مجموع جمعیت آمریکای شمالی را تشکیل می‌دادند. در اروپا، بین سال ۱۹۹۰ تا ۲۰۰۵، نسبت مهاجران به مجموع جمعیت

1- The United Nations Convention on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of their Families

2- available at: <https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration->

از ۷٪ به ۹٪ افزایش یافت. با اینکه نسبت مهاجران به مجموع جمعیت در اقیانوسیه طی این دوره کاهش یافته است، هنوز این تعداد از سال ۲۰۰۵، ۱۵٪ از مجموع جمعیت کشورهای این منطقه را تشکیل می‌دهد. دلیل اصلی این تغییر را باید در این حقیقت جست‌وجو کرد که بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته امروزه شاهد کاهش در میزان نیروی کار خود هستند. در مجموع، جمعیت این کشورها در حال پیرشدن هستند و میزان مولید در این کشورها کاهش می‌یابد. مجموع نیروی کار کلیه کشورهای در حال توسعه به میزان ۴۰ میلیون در سال در حال افزایش یافتن است (IOM, 2005: 7).

انگیزه‌های مختلفی برای مهاجرت وجود دارد. تفاوت‌های اقتصادی بین کشورها همچنان مهم‌ترین نیروی محرک برای مهاجرت به شمار می‌آید. همچنین، تفاوت‌های جمعیتی بین کشورها یکی از انگیزه‌های ترغیب به مهاجرت است: هر سال نیروی کار کشورهای در حال توسعه به میزان ۴۰ میلیون افزایش می‌یابد، در حالی که در کشورهای در حال توسعه به‌ندرت شاهد هرگونه رشد جمعیت هستیم و حتی در بعضی موارد شاهد کاهش جمعیت نیز هستیم (IOM, op.cit: 185-187). با وجود این، انگیزه‌های اقتصادی و جمعیتی همیشه تنها توجیه برای مهاجرت به حساب نمی‌آید. در مواقعی مهاجرت کارگر وسیله برای رهایی خود از جایگاه نامناسبی می‌باشد که در درون جامعه محلی از آن برخوردار می‌باشند (Sabates-Wheeler & Waite, 2003: 11). برای مثال، بررسی مهاجرت کوتاه‌مدت زنان بنگلادش نشان می‌دهد که اغلب این مهاجران امیدوار بودند به این شیوه از شرایط اجتماعی ناخوشایند مانند ازدواج نامناسب با مردان خشن و بیکار رهایی یابند و از این‌رو، دوباره استقلال و عزت‌نفس خود را بازیابند. مثال دیگر، مطالعه در کشور مالی صورت گرفته است. در این کشور مهاجرت برای بسیاری جوانان به‌عنوان وسیله برای کسب استقلال و دستیابی به عزت‌نفس محسوب می‌شود (Ibid). به‌طور خلاصه، در بسیاری موارد انگیزه اصلی کارگران مهاجر بهبود شرایط موجود زندگی‌شان است.

امروزه، اکثریت کشورهای توسعه‌یافته سیاست مهاجرت محدود را پذیرفته‌اند. استرالیا، کانادا و نیوزیلند در قالب سیستمی کار می‌کنند که هدفش، تنها توسعه نیروی کار با استفاده از مهاجران تحصیل کرده است. ملاحظات اقتصادی نقش غالب را در سیاست پذیرش مهاجران در این کشورها بازی می‌کند (Schneider, 2005: 21). این سیاست مهاجرت که تقریباً به‌طور کامل متناسب با بازار کار می‌باشد، بی‌ایراد نیست. در حقیقت این سیاست به این معنی است که مهاجران، غالباً بر اساس ارزش مادی (به قیمت زیر پا گذاشتن کرامت انسانی) مورد سنجش قرار می‌گیرند. ایراد دوم که از این سیستم ناشی می‌شود، فرار مغزها است. هنگامی که اشخاص تحصیل کرده از کشورهای در حال توسعه جذب کشورهای توسعه‌یافته می‌شوند، بی‌تردید این امر باعث ایجاد خسارات علمی و اقتصادی فراوانی بر کشورها مبدأ می‌گردد.

از سال ۱۹۳۷ نیوزیلند و بسیاری دیگر از کشورهای اروپایی سیاست‌های سخت‌گیرانه را درباره مهاجرت دنبال کرده‌اند. با وجود اینکه همچنان اجازه جابه‌جایی آزادانه به کارگران ساکن در کشورهای عضو منطقه اقتصادی اروپا^۱ (EEA) داده می‌شود، لیکن مهاجرت کارگران از خارج از منطقه اقتصادی اروپا در مواردی مجاز است که نیروی کار مناسب در درون کشورهای این منطقه به اندازه کافی نباشد و فرایند پذیرش کارگران مهاجر برای بخش‌های خاصی که دارای کمبود نیروی کار هستند (برای مثال بخش آی تی) با سرعت بیشتری انجام می‌گیرد (Nicolaas, Sprangers & Witvliet, 2003: 21).

از پایان دهه ۱۹۹۰، سیل مهاجران تحصیل کرده به اروپا، به‌طور دائم یا موقت، در بخش‌هایی، مانند تکنولوژی ارتباطات و اطلاعات، مراقبت‌های بهداشتی و آموزش در حال افزایش است. با این وجود، تعداد کارگران مهاجر غیرماهر، به‌ویژه در بخش کشاورزی، ساخت‌وساز و تولید نیز در حال افزایش است. هم‌زمان تعداد مهاجران غیرقانونی به سرعت افزایش می‌یابد (Schneider, 2005: 14-15). این امر تا حدودی می‌تواند از سیاست‌های سخت‌گیرانه مهاجرت در بسیاری از کشورها مهاجرپذیر ناشی گردد که ورود مهاجران را به‌طور قانونی به این کشورها دشوارتر نموده است. بسیاری از این مهاجران به‌صورت نسبی دستمزد بسیار پایینی دریافت می‌کنند و نیز از حقوق بسیار ناچیزی برخوردار هستند (IOM, 2005, op,cit: 211). کارگران مهاجر اغلب در مشاغل با دستمزد پایین، برای مثال در بخش‌هایی مانند کشاورزی، تولید و کار در منزل، مراقبت خانگی و صنعت سکس اشتغال می‌یابند که اتباع آن کشورها تمایل به فعالیت در آن بخش‌ها را ندارند. تقاضا برای این دسته از کارگران در میان کشورهای صنعتی و اقتصادهای نوظهور در آسیا، امریکای لاتین و خاورمیانه بسیار بالا است. (Taran & Geronimi, 2003: 4)

تأمین اجتماعی و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی

در این قسمت به حمایت‌های تأمین اجتماعی از کارگران مهاجر در معاهدات بین‌المللی خواهیم پرداخت. این معاهدات، عمدتاً مقاوله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار است. در ابتدای بحث، به اختصار تاریخی و وضعیت کنونی حقوق بین‌الملل در رابطه با کارگران مهاجر بحث می‌شود.

الف) رویکرد تاریخی و استانداردهای بین‌المللی

به‌طور کلی و به‌مثابه یک اصل حقوق بین‌الملل، کشورها وظایفی را در برابر شهروندان یا اتباع خود که وارد قلمرو کشوری دیگری می‌شوند یا در خارج آن کشور اقامت دارند، حداقل در سطح حمایت دیپلماتیک بر عهده دارند. البته این بدین معنا نیست که حمایت‌های تأمین اجتماعی لزوماً به آنها تسری می‌یابد. با وجود این، این واقعیت که کارگران مهاجر به‌طور خاص به چنین حمایتی نیاز دارند،

۱- اتحادیه اروپا، نروژ، ایسلند و لیختنشتاین

موجب شده است تسری حمایت‌های تأمین اجتماعی به کارگران مهاجر در قالب موافقت‌نامه‌های دوجانبه و استانداردهای بین‌المللی که قبلاً وجود داشته است، ضرورت داشته باشد. این اقدام مستلزم اصل رفتار برابر با کارگران مهاجر است؛ به این معنی که مشابه رفتاری که با کارگران اتباع یا شهروندان کشور مقصد مهاجرت صورت می‌گیرد نسبت به کارگران مهاجر نیز اعمال گردد. البته این امر مشروط به عمل متقابل کشوری است که کارگر مهاجر تابعیت آن را دارد. به‌طور خاص، مقاوله‌نامه‌های قدیمی سازمان بین‌المللی کار دولت‌های عضو را ملزم می‌نمایند که حمایت‌های مشابه تأمین اجتماعی را که برای کارگران ملی در دسترس است به کارگران مهاجر سایر دولت‌های تصویب‌کننده مقاوله‌نامه تسری دهند.^۱

اسناد بین‌المللی جدید که به‌جهت یکپارچه‌سازی حمایت‌های تأمین اجتماعی (به‌ویژه معاهدات تأمین اجتماعی یک‌جانبه و دوجانبه) به تصویب رسیده‌اند، نقش دو عامل تابعیت و رفتار متقابل^۲ را جهت برخورداری کارگران مهاجر از حمایت‌های تأمین اجتماعی کاهش داده‌اند. این حمایت‌ها به‌شکل فزاینده‌ای بر درک حقوق بشری از نیاز کارگران مهاجر به حمایت از طریق ترتیبات حمایت اجتماعی مبتنی است. این نیز در چارچوب استاندارد فعلی بین‌المللی مشهود است.^۳ در حال حاضر، اصل کلی در اسناد بین‌المللی حقوق بشر در رابطه با بیگانگان این است که همه افراد به‌واسطه انسانیت اساسی خود باید از حقوق بشر به‌طور کامل بهره‌مند شوند؛ مگر این‌که تمایزات استثنایی، برای مثال، بین شهروندان و غیرشهروندان، در خدمت یک هدف قانونی و متناسب با دستیابی به آن هدف باشد.^۴ اصول مهمی در مقاوله‌نامه‌ها و توصیه‌های سازمان بین‌المللی کار ارائه شده است که حقوق تأمین اجتماعی کارگران مهاجر و خانواده‌های آنها را فراهم می‌کند. این اصول عبارت‌اند:

- رفتار برابر و منع تبعیض شامل رفتار برابر در زمینه تأمین اجتماعی بین کارگران دارای تابعیت و یا فاقد تابعیت؛

۱- برای مثال، مقاوله‌نامه شماره ۱۹ سازمان بین‌المللی کار مصوب ۱۹۲۵ (مقاوله‌نامه رفتار برابر در برابر پرداخت غرامت حوادث کار) و مقاوله‌نامه ۱۱۸ مصوب ۱۹۶۲ که دایره اعمال آن بسیار گسترده‌تر است (مقاوله‌نامه رفتار برابر در زمینه تأمین اجتماعی): مقاوله‌نامه اخیرکلیه دولت‌های عضو را ملزم می‌کند که اصل رفتار برابر جهت برخورداری از حمایت‌های تأمین اجتماعی برای کارگران مهاجر در تمام ۹ شاخه تأمین اجتماعی که در قلمرو آنها لازم‌الاجرا است را تضمین کنند.

2- Reciprocity

رفتار متقابل؛ یعنی، برخورداری بیگانه از حقوقی خاص در قلمرو دولت پذیرنده، بسته به آن است که دولت متبوع بیگانه برای اتباع دولت پذیرنده همان حقوق را قائل باشد (نصیری، ۱۳۸۳: ۹۵-۸۸).

۳- برای مثال نگاه کنید به ماده ۹ میثاق بین‌المللی، حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۹۶۶) و تفسیری که از این ماده به‌وسیله کمیته اقتصادی، اجتماعی فرهنگی سازمان ملل متحد در نظریه تفسیری شماره ۱۹ در رابطه با حق بر تأمین اجتماعی ارائه داده است (E/C12/GC/19 of 4 February 2008).

4- David Weissbrodt, Final report on the rights of non-citizens, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/23 (2003).

• حفظ حقوق مکتسبه کارگر؛

• حفظ حقوق در حال اکتساب؛

• پرداخت مزایا به ذی‌نفعان که در خارج از کشور اقامت دارند (ILO, 2020).

استدلال شده که «کلیه استانداردهای اخیر سازمان بین‌المللی کار در زمینه تأمین اجتماعی حوزه شمول این استانداردها را صرف‌نظر از ملیت تعریف می‌کند و تقریباً همه این مقاوله‌نامه‌ها حاوی بند مشابهی است که رفتار برابر بین کارگران ملی و بیگانه، در کشور میزبان در آن گنجانده شده است. همچنین، اغلب این مقاوله‌نامه‌ها حاوی بندهای خاصی در رابطه با منع تبعیض است. برای مثال، می‌توان به مقاوله‌نامه شماره ۱۰۲ مصوب ۱۹۵۲ اشاره نمود» (Baruah & Cholewinski, 2006: 154). در مورد حفظ حقوق مکتسبه و یا در حال اکتساب کارگران مهاجر مقاوله‌نامه ۱۱۸ در ماده ۸ مقرر می‌دارد که کشورهایی که این مقاوله‌نامه را تصویب نموده‌اند باید تلاش کنند در طرح‌های مشارکت نمایند که برای حفظ حقوق مکتسبه یا در حال اکتساب کارگران مهاجر به‌موجب قوانین ملی دولت که همچنین این مقاوله‌نامه در آن لازم‌الاجرا است، ضرورت دارد. این ماده همچنین، حاوی مقررات برای جمع دوره‌های بیمه‌پردازی، استخدام یا اقامت است که برای دستیابی و حفظ حقوق مرتبط با تأمین اجتماعی ضرورت دارد؛ برای مثال، محاسبه سنوات قبلی کار کارگر مهاجر برای محاسبه سن بازنشستگی.

بنابراین، توسعه رفتار برابر در حقیقت دیگر بر اصل عمل متقابل مبتنی نیست. این رویکرد همچنین، اخیراً در اسناد سازمان ملل متحد و اسناد سازمان بین‌المللی کار تأیید شده است. پاراگراف ۶ توصیه‌نامه شماره ۲۰۲ مصوب ۲۰۱۲ سازمان بین‌المللی کار در رابطه با «کف حمایت‌های تأمین اجتماعی» در اصل، گسترش یک کف حمایت ملی اجتماعی به «همه ساکنان» را پیشنهاد می‌کند.

مطابق با این توصیه‌نامه، اعضا باید کف حمایت ملی اجتماعی که شامل تضمین‌های بنیادین تأمین اجتماعی است را برای اطمینان از اینکه کلیه اعضا از حداقل‌های تأمین اجتماعی در سرتاسر حیات خود برخوردار می‌گردند ارائه کنند. این تضمین‌ها که مطابق قوانین و مقررات ملی و تعهدات بین‌المللی موجود تعریف شده است، باید به کلیه ساکنان کشور (بیگانه و مقیم) تسری یابد. بنابراین، کارگران مهاجر و خانواده‌های آنها باید از حق دسترسی به حداقل تضمین‌های تأمین اجتماعی در دولتی که در آن مقیم هستند و همچنین، در سرزمین اصلی خود برخوردار گردند (ILO, 2020, op, cit).

حقوق مندرج در کنوانسیون سازمان ملل متحد برای حمایت از کارگران مهاجر ۱۹۹۰ را می‌توان به دو دسته اصلی تقسیم کرد:

۱. حقوق بشر کارگران مهاجر و اعضای خانواده آنان قابل اجرا به تمام کارگران اعم از قانونی با مدرک

و یا غیر قانون و بدون مدرک؛

۲. دیگر حقوق کارگران مهاجر و اعضای خانواده‌های آنان که تنها قابل اجرا به کارگران مهاجر در وضعیت عادی قانون است (مصفا، ۱۳۸۷: ۷۲).

ماده ۲۷ این کنوانسیون گسترش حداقلی حمایت اجتماعی را برای کارگران مهاجر مقرر می‌دارد. مطابق این ماده در رابطه با حمایت‌های تأمین اجتماعی، کارگران مهاجر و اعضای خانواده آنها باید در کشوری که در استخدام می‌باشند از رفتار مشابه که با اتباع آن کشور صورت می‌گیرد، برخوردار گردند. این امر مشروط به این است که کارگر مهاجر الزاماتی را که به موجب قانون دولت میزبان مقرر شده است را رعایت کند و همچنین، مطابق با توافقات یک‌جانبه و چندجانبه عمل نماید. هم مقامات دولت مبدأ و هم دولتی که کارگر مهاجر در آن استخدام است باید زمینه اجرای این استاندارد را فراهم نمایند.

ب) هدف و فایده موافقت‌نامه‌ها در رابطه با تأمین اجتماعی

هدف از موافقت‌نامه‌های بین‌المللی در رابطه با تأمین اجتماعی حمایت از حق کارگران مهاجر و خانواده‌هایشان در رابطه با حق بر تأمین اجتماعی است. این موافقت‌نامه‌ها جنبه‌های فراملی سیستم‌های تأمین اجتماعی دو یا چند کشور مختلف را با هم هماهنگ می‌کنند و تضمین می‌کند که سیستم‌های مختلف تأمین اجتماعی به شیوه کارآمد با هم کار کنند. این پدیده را نمی‌توان یکسان‌سازی^۱ سیستم‌های تأمین اجتماعی کشورهای مختلف دانست. یکسان‌سازی سیستم‌های تأمین اجتماعی چند کشور به این معنا است که دو کشور اجازه دهند که سیستم‌های تأمین اجتماعی آنها در هم ادغام و تبدیل به یک سیستم واحد برای هر دو کشور شود. در کنار هماهنگ‌سازی^۲ نظام‌های مختلف تأمین اجتماعی، یا به عنوان بخشی از این معاهدات، موافقت‌نامه‌هایی نیز وجود دارند که از یک طرف امکان انتقال مزایای بیمه‌های اجتماعی را فراهم می‌آورد؛ در حالی که راه‌حل‌های اجرایی موجود در قوانین داخلی کشورها را نیز به رسمیت می‌شناسند و در مواردی که راه‌حلی وجود ندارد در این زمینه مقررات‌گذاری می‌کنند.

بسیاری از معاهدات هماهنگ‌سازی دربردارنده اجزای تشکیل‌دهنده زیر هستند:

- رفتار مساوی^۳: کارگران مهاجر باید تا جایی که ممکن است حقوق و تکالیف یکسانی بر اساس قانون داشته باشند و باید در شرایط مشابه با کارگران ملی در آن کشور، مزایای یکسانی دریافت کنند.

1- Harmonization

2- coordination

3- Equality of treatment

• **تعیین قوانین قابل اعمال:**^۱ کارگران مهاجر باید به‌وضوح در رابطه با اینکه کدام قانون به‌طور خاص آنها را تحت پوشش قرار می‌دهد اطلاع داشته باشند.

• **دوام فرایند دستیابی به حقوق کارگران مهاجر،** هرگونه حقی نسبت به مزایا که کارگر به دست آورده است (یا حقوق احتمالی) حتی اگر در قلمرو کشور دیگری به دست آمده باشد، باید تضمین گردد.

• **تداوم حقوقی که کارگر مهاجر اکتساب می‌کند.** به این دلیل که اگر استحقاق برای دریافت مزایا وابسته به تکمیل یک دوره زمانی خاص باشد، دوره‌هایی که کارگران مهاجر در تمام کشورهای که طرف این معاهده بوده‌اند خدمت کرده‌اند باید محاسبه گردد.

• **فقدان هرگونه محدودیت در رابطه با پرداخت مزایا به کارگران مهاجر:** شاخص که روزبه‌روز اهمیت آن در روابط بین‌الملل در زمینه تأمین اجتماعی افزایش می‌یابد (ILO, 1998: 108).

موافقت‌نامه‌ها در رابطه با تأمین اجتماعی به شرکت‌ها این امکان را می‌دهد که کارگران خود را به سایر کشورها بفرستند. بدون یک موافقت‌نامه، نمی‌توان مشخص نمود که کدام قانون بر کارگر اعمال گردد؛ و در نتیجه، یک کارگر تحت حاکمیت قانون گذاری دو کشور قرار می‌گیرد و باید میزان حق بیمه برای دریافت مزایای تأمین اجتماعی را به هر دو کشور بپردازد؛ در حالی که به‌طور یقین این اطمینان وجود ندارد که کارگر بتواند در آینده از مزایای تأمین اجتماعی در هر دو کشور استفاده کند. موافقت‌نامه‌های مربوط به تأمین اجتماعی ترتیباتی را مقرر می‌دارد که بر مبنای آن قانون‌گذار کشور میزبان ملزم می‌گردد که اعمال مزایای تأمین اجتماعی نسبت به کارگر را ادامه دهد.

در راستای توسعه موافقت‌نامه‌هایی که در ابتدا از سوی کشورهای مهاجرپذیر تصویب گردید، سازمان بین‌المللی مهاجرت اظهار می‌دارد که موافقت‌نامه‌های مربوط به مهاجرت امکان کارآمدی بیشتر در بازارهای مالی را فراهم می‌آورد و به کاهش میزان مهاجرت غیرقانونی از طریق ارائه کانال‌های قانونی جایگزین برای مهاجرت کارگر کمک می‌کند. ویژگی دیگر این موافقت‌ها این است که به کشورهای مبدأ مهاجرت اطمینان بیشتری می‌دهد که این امر همکاری این کشورها برای مدیریت مهاجرت غیرقانونی فراهم می‌آورد. سازمان بین‌المللی مهاجرت، به مثابه یک مزیت برای کشورهای مبدأ مهاجرت، امکان بهبود دسترسی به بازارهای کار از طریق موافقت‌نامه‌های مربوط به مهاجرت را ایجاد نموده است. همچنین، این موافقت‌نامه‌ها امکان مذاکره درباره دستمزد، شرایط زندگی و سایر فاکتورهای که هم‌تایان این کارگران در کشور خارجی دارا هستند را متذکر می‌گردد. این موافقت‌نامه‌ها همچنین می‌توانند توسعه و بهبودی اطلاعات شغلی را برای مثال، به‌شکل برنامه‌های

1- Determination of the applicable legislation

2- Maintenance of the migrant worker's acquired rights

یادگیری برای مشاغل تازه تأسیس تسهیل کنند. سرانجام، این موافقت نامه ها زمینه را برای گردش مالی بین قاره‌ای به سمت کشور مبدأ مهاجرت، انتقال دانش و توسعه عمومی سرمایه‌های انسانی ایجاد می‌نماید. تمام این جنبه‌ها به‌طور اساسی در توسعه کشورهای مبدأ مهاجرت دخیل است (IOM, op cit: 249-250).

ج) تأمین اجتماعی و حمایت اجتماعی

تعریفی که عموماً از تأمین اجتماعی پذیرفته شده این است: حمایتی که جامعه برای اعضای خود- از طریق یک سری اقدامات عمومی- علیه مخاطرات اجتماعی و اقتصادی که در نتیجه کاهش یا قطع درآمد به دلیل بیماری^۱، بارداری^۲، صدمه به کارگر^۳، بیکاری^۴، از کارافتادگی^۵، و ارائه مراقبت‌های پزشکی و کمک به خانواده‌های دارای فرزند به وجود آمده است، فراهم می‌آورد (ILO, 1998, op cit: 38). این تعریف تأمین اجتماعی را به نه شاخه تقسیم می‌کند. مقوله‌نامه شماره ۱۰۲^۶ سازمان بین‌المللی کار حداقل استانداردهای را برای هر یک از شاخه‌های تأمین اجتماعی مقرر می‌نماید که می‌تواند از سوی کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه برای شکل دادن به برنامه‌های تأمین اجتماعی مورد استفاده قرار گیرد. این مقوله‌نامه از آن جهت اهمیت دارد که نیازها و اولویت‌های هر کشور برای شهروندان خود را در نظر می‌گیرد که می‌تواند به شکل قابل توجهی از کشوری به کشور دیگر متفاوت باشد. از این‌رو، هر کشور باید برنامه‌های تأمین اجتماعی خود را تنظیم نماید؛ برنامه‌هایی که مبتنی بر نیازها و خواسته‌های اعضای خود است و بر اساس امکانات موجود هر کشور شکل می‌گیرد.^۷

تأمین اجتماعی میان بیمه‌های اجتماعی^۸ و کمک اجتماعی^۹ تفاوت می‌گذارد. بیمه‌های اجتماعی شامل گروهی از اشخاص می‌شوند که تحت پوشش یک طرح هستند (مانند مستمري پيري) که برای بهره‌مندی از آن طرح افراد باید از طریق پرداخت حق بیمه مشارکت کنند و این طرح مزایا را به گروه تحت شمول پرداخت می‌کنند، یا اینکه تعهد می‌کند مبلغی را در شرایط خاص یا هنگامی که خطری اتفاق افتاد به افراد تحت شمول پرداخت کند.

-
- 1- sickness
 - 2- maternity
 - 3- employment injury
 - 4- unemployment
 - 5-death
 - 6- Convention C102

این مقوله‌نامه مربوط به حداقل استانداردهای تأمین اجتماعی است که در سال ۱۹۵۲ به تصویب سازمان بین‌المللی کار رسید.

- 7- ILO, 1998, op, cit, p. 36.
- 8- social insurance
- 9- social assistance

افراد تحت پوشش می‌توانند بر اساس دوره بیمه پردازی ادعای حق کنند که این دوره در موافقت‌نامه‌های بین‌المللی بسیار مهم است. در رابطه با کمک‌های اجتماعی، مردم به صرف عضویت در یک جامعه مستحق دریافت مزایای ناشی از کمک اجتماعی هستند و جامعه برای تأمین نیازهای ضروری آن را سازمان می‌دهد (برای مثال، از طریق ذخیره کردن و اختصاص بخشی از درآمدهای مالیاتی). تفاوت بین این دو شکل از تأمین اجتماعی در همه کشورهای به‌سادگی قابل تشخیص نیست. مزایای ناشی از طرح‌های کمک اجتماعی، غالباً از طریق آزمون مینتر تست¹ پرداخت می‌شود. با وجود این، کمک اجتماعی برخلاف بیمه‌های اجتماعی، عمدتاً با هدف حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر جامعه که در یک کشور سکونت دارند و به‌طور معمول از حوزه موافقت‌نامه‌های بین‌المللی در رابطه با انتقال مزایای به خارج از مرزهای خارج می‌گردند، انجام می‌گیرد. اشخاص بعد از ترک یک کشور به‌طور معمول استحقاق دریافت کمک اجتماعی از آن کشور را از دست می‌دهند. حمایت اجتماعی مفهوم گسترده‌تری از بیمه‌های اجتماعی دارد. حمایت اجتماعی، عمدتاً هدفش کاهش آسیب‌پذیری و مدیریت خطراتی است که اشخاص و خانواده‌های تهدید می‌کند و با نیازهای بنیادین زندگی برای افراد کم‌درآمد ارتباط دارد (Sabates- Wheeler & Waite, 2003: 5).

از این‌رو مزایای حمایت اجتماعی نسبت به مزایا و میزان مستمری پرداختی به‌وسیله بیمه‌های اجتماعی بسیار بیشتر است. حمایت اجتماعی، در واقع شامل اشکال زیادی از حمایت از درآمد در وضعیتی است که یک حادثه غیر قابل پیش‌بینی روی دهد. حمایت‌های اجتماعی همچنین، مراقبت‌های بهداشتی و آموزش رایگان، یا حمل‌نقل عمومی رایگان برای سالمندان را شامل می‌گردد (Gopee, 2006: 6). از این دیدگاه، منابع مالی که توسط جامعه از طریق کارگران مهاجر در کشورهای در حال توسعه جذب می‌شود، همچنین می‌تواند به‌عنوان یک قالب حمایت اجتماعی تلقی گردد. در برخی کشورها سیستم تأمین اجتماعی شامل بعضی از اشکال حمایت اجتماعی می‌شود.

بنابراین، تفاوت‌های بین نظام بیمه‌های اجتماعی با نظام حمایت اجتماعی را می‌توان به این ترتیب خلاصه نمود: نظام بیمه‌های اجتماعی از قواعد نظام ساز کار عقد بیمه استفاده می‌کند و برای حمایت از کارگران شکل گرفته است و منابع آن از طریق حق بیمه است که از کارگر و کارفرما گرفته می‌شود. با این حال، دولت نیز در تأمین منابع مالی این صندوق مشارکت دارند. در حالی که نظام حمایت اجتماعی به‌منظور حمایت از اقشار فقیر و ضعیف جامعه شکل گرفته است و منابع آن از طریق مالیات تأمین می‌شود. کشورها در نظام حمایت اجتماعی به‌طور معمول برای پرداخت مزایا به افراد تحت شمول از آزمون مینتر تست یا سنجش منابع مالی شخص استفاده می‌کنند و به این ترتیب، بر اساس

1- means-tested

آزمون میز تست یا سنجش درآمدهای شخص، آزمونی است که با سنجش میزان درآمد شخص به نسبت درآمد به او مزایای تأمین اجتماعی پرداخت می‌شود؛ به این معنا که به نسبت نیاز میزان مزایای پرداختی زیاد یا کم می‌شود.

نیاز اشخاص از دولت کمک‌ها دریافت می‌کنند.

در استرالیا افراد بازنشسته و معلول استحقاق دریافت بعضی حمایت‌های دولتی (که در بعضی موارد از آزمون مینتز تست استفاده می‌شود)؛ برای مثال، مراقبت در منزل، تخفیف در اجاره، هزینه‌های مکالمه و کارت تخفیف برای هزینه‌های بسیاری از خدمات دولتی را دارند. نیوزیلند به مستمری‌بگیران، بازماندگان و اشخاص ناتوان در قالب‌هایی مانند تخفیف در اجاره بها و پرداخت برای نیازمندی‌های خاص کمک اجتماعی ارائه می‌دهد. در بعضی از کشورها- برای مثال، ارمنستان، برونئی و قزاقستان - سیستم بیمه درمانی هزینه‌های مراقبت درمانی را برای کلیه ساکنان کشور پرداخت می‌کند. (ISSA and IAPSF, 2015)

◀ موافقت‌نامه‌های تأمین اجتماعی در سرتاسر دنیا

در این قسمت، جایگاه موافقت‌نامه‌های تأمین اجتماعی جهت دسترسی کارگران مهاجر به حمایت‌های تأمین اجتماعی بحث و بررسی می‌شود. در ادامه به وضعیت موافقت‌نامه‌های تأمین اجتماعی بین کشورها در زمینه تسری حمایت‌های تأمین اجتماعی اشاره می‌شود. این موافقت‌نامه‌ها را همان‌طور که پیش‌تر استدلال شده است، موافقت‌نامه‌های هماهنگ‌ساز می‌نامند.

الف) نقش موافقت‌نامه‌های تأمین اجتماعی در دسترسی کارگران مهاجر به حمایت‌های تأمین اجتماعی

چارچوب چندجانبه بین‌المللی کار در زمینه مهاجرت کار (۲۰۰۶)^۱ خواستار انعقاد موافقت‌نامه‌های تأمین اجتماعی در راستای منافع کارگران است (ILO, 2006: 34). موافقت‌نامه تأمین اجتماعی موافقت‌نامه‌های است که طرح‌های تأمین اجتماعی دو یا چند کشور به‌منظور تضمین امکان برخورداری از مزایایی تأمین اجتماعی هماهنگ می‌سازد (ILO, 2020, op, cit).

موافقت‌نامه‌های تأمین اجتماعی با هدف اطمینان از سازمان‌دهی مهاجرت برای کار و تنظیم شرایط انتقال و اشتغال مهاجران در سال‌هایی اخیر رشد بسیار چشمگیری داشته است (ILO, 2012: 3). گرایش‌هایی به‌سمت توسعه موافقت‌نامه‌ها و تفاهم‌نامه‌های مرتبط با تأمین اجتماعی بین کشورها وجود دارد تا اینکه دسته‌های خاصی از کارگران تحت پوشش قرار دهد؛ برای مثال، می‌توان از توافق‌نامه عربستان سعودی و فیلیپین در سال ۲۰۱۳ برای استخدام کارگران خارجی نام برد (ILO, 2017: 7).

موافقت‌نامه‌های و یادداشت تفاهم دوجانبه نقش مهمی در طرح مشکلاتی دارد که کارگران مهاجرت در تحقق حق خود بر تأمین اجتماعی دارد. این موافقت‌نامه‌ها در درجه اول، روابط استخدامی کارگران

1- ILO Multilateral Framework on Labour Migration (2006)

مهاجر را تنظیم می‌کند. این موافقت‌نامه‌های به‌طور خاص می‌تواند در رابطه با تأمین اجتماعی کارگران مهاجر باشد، عمدتاً از این طریق که مقررات مربوط به تأمین اجتماعی در این موافقت‌نامه‌ها گنجانده می‌شود و یا اینکه در این موافقت‌نامه‌ها به آنها اشاره می‌گردد. موافقت‌نامه‌های تأمین اجتماعی به‌منظور هماهنگی الزامات مقررات تأمین اجتماعی دو یا چند کشور برای غلبه بر موانعی منعقد می‌شود که می‌تواند کارگر مهاجر را از دریافت مزایای تأمین اجتماعی تحت سیستم‌های هر یک از کشورهایی که در آن کار می‌کند محروم کند (ibid).

این موافقت‌نامه‌ها در هر یک از نه شاخه تأمین اجتماعی^۱ می‌تواند منعقد شود که در مقاله‌نامه تأمین اجتماعی (حداقل استاندارد)^۲ به آن اشاره شده است. در رابطه با اصل رفتار برابر که پیش‌تر به آن اشاره شد، می‌تواند از طریق موافقت‌نامه‌های دوجانبه، چندجانبه و یادداشت تفاهم تحقق یابد. همین‌طور موافقت‌نامه‌های دوجانبه و چندجانبه تأمین اجتماعی می‌تواند طرح‌های تأمین اجتماعی را از طریق تضمین رفتار برابر با کارگران مهاجر، تعیین قانون حاکم تداوم حقوق اکتسابی کارگر مهاجر و همچنین تضمین حقوق کارگر مهاجر در جریان اکتساب ارائه دهد (ibid).

بنابراین، موافقت‌نامه‌های تأمین اجتماعی همراه با اسناد بین‌الملل در حمایت از کارگران مهاجر می‌تواند در تضمین حق کارگران مهاجر بر تأمین اجتماعی نقش اساسی داشته باشد.

ب) وضعیت کنونی موافقت‌نامه‌های مربوط به تأمین اجتماعی کارگران مهاجر در سرتاسر دنیا

موافقت‌نامه‌های هماهنگ‌ساز در یک دوره زمان طولانی وجود داشته‌اند. از سال ۱۹۰۷ هلند موافقت‌نامه دوجانبه را با آلمان در رابطه با اعمال قانون حوادث^۳ منعقد کرد که غرامتی را برای محرومیت کارگران شرکت‌ها از درآمد در نتیجه ناتوانی از کار به‌دلیل حوادث صنعتی و اشتغال در مشاغل پرمخاطره در نظر گرفت است. یکی از مهم‌ترین اهداف این موافقت‌نامه‌ها پایان‌دادن به نظام بیمه دوگانه بود که در هر دو کشور آلمان و هلند به‌منظور مقابله با این حوادث وجود داشته بود (Pennings, 2018: 163). امروزه، معاهدات چندجانبه برای هماهنگی سیستم‌های تأمین اجتماعی در چارچوب اتحادیه اروپا وجود دارد: دو قانون وجود دارد که بر همه ۲۵ عضو اتحادیه اروپا اعمال می‌شود. نخست، قانون شماره ۷۱/۱۴۰۸ است که قابلیت اعمال طرح‌های تأمین اجتماعی بر کارگران، خویش‌فرمایان و اعضای خانواده آنها که در درون اتحادیه اروپا جابه‌جا می‌شوند را فراهم می‌آورد. قانون شماره ۷۲/۵۷۴ که ماهیت اداری دارد و اعمال قانون شماره ۷۱/۱۴۰۸^۴ را تشریح می‌کند.

۱- این شاخه‌ها می‌تواند هم مزایای تأمین اجتماعی بیمه‌ای و غیربیمه‌ای را شامل شود.

۲- مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ مصوب ۱۹۵۲.

3- Accidents Act

4- Regulation No. 1408/71

5- Regulation No. 1408/71.

در تمام دنیا قراردادهای استخدامی دوجانبه، در میانه قرن بیستم هنگام خیزش گسترده اقتصادی در کشورهایی مانند ایالات متحده آمریکا، کانادا، استرالیا و اتحادیه اروپا به تدریج به هم نزدیک شدند. با استفاده از عهدنامه‌های دوجانبه، کشورها امیدوار شدند بتوانند کمبود کارگران مرد را به دلیل جنگ جهانی دوم جبران کنند (IOM, op, cit: 248). بین سال‌های ۱۹۴۶ تا ۱۹۸۴ به تدریج بیشتر از ۱,۵ میلیون کارگر مهاجر از هلند اخراج شدند. در حدود یک سوم مهاجرت‌ها به کشورهای مانند کانادا، استرالیا، ایالات متحده آمریکا، آفریقای جنوبی، نیوزیلند و برزیل که به طور سنتی مهاجرپذیر هستند صورت گرفت. هم‌زمان این جمعیت از ۹,۳ میلیون در سال ۱۹۴۶ به ۱۴,۴ میلیون در سال ۱۹۸۴ افزایش یافت. در اروپا، کارگران مهاجر بعد از جنگ جهانی دوم برای جبران بحران ناشی از کمبود کارگران مرد در صنعت به کار گرفته شدند (ibid). در نتیجه، این سیل مهاجرت در همان اوایل دهه ۱۹۶۰ هلند عهدنامه‌های هماهنگ‌ساز را با کشورهایمانند ترکیه، مراکش، تونس و یوگسلاوی پیشین و همچنین، عهدنامه‌های مشابهی را با کشورهایمانند که سال‌ها به طور سنتی مهاجرپذیر بوده‌اند، منعقد کرد. بعد از اینکه قانون محدودیت‌های انتقال در رابطه با مزایای تأمین اجتماعی^۱ در این کشور لازم‌الاجرا شد، هلند عهدنامه‌هایی با جامعیت کمتر نسبت به گذشته با بسیاری از کشورها منعقد کرد که تنها ترتیباتی را در رابطه با انتقال مزایا و تأیید استحقاق کارگران مهاجر را مقرر داشته است (Pennings, 2018: 163).

در دهه ۱۹۹۰، هنگامی که تعداد موافقت‌نامه‌های بین کشورهای عضو «سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه»^۲ به پنج برابر افزایش یافت، معاهدات هماهنگ‌ساز دوجانبه بار دیگر کانون توجه قرار گرفت. فروپاشی شوروی سابق به انعقاد معاهدات متعدد جدید در اروپای مرکزی و شرقی و همچنین آسیای میانه انجامید. با اینکه معاهدات دوجانبه در غالب موارد بین کشورهای همسایه و همچنین بین کشورهای از قاره‌های متفاوت منعقد می‌گردد، آسیا در این زمینه وضعیت نامناسبی دارد؛ برای مثال، فیلیپین، یکی از کشورهایی که بیشترین تعداد مهاجر را دارد، در سال ۲۰۰۵ تنها ۱۳ موافقت‌نامه دوجانبه منعقد کرده بود که از این میان، ۱۰ معاهده را با کشورهای آسیایی و سه موافقت‌نامه را با کشورها اروپایی منعقد کرده است (IOM, 2005, op, cit: 244, 248). موافقت‌نامه بین قطر و سیرالئون^۳ در مقررات بیمه داوطلبانه موضوع توافق بین جمهوری دموکراتیک سوسیالیست سریلانکا و دولت قطر در مورد تنظیم اشتغال نیروی انسانی کشور قطر در سال ۲۰۰۸ منعقد گردید. این موافقت‌نامه حاوی مقرره خاصی در رابطه با تأمین اجتماعی نیست. تاکنون نیز هیچ موافقت‌نامه در رابطه با تأمین اجتماعی بین این دو کشور منعقد نگردیده است. با این حال، قرارداد نمونه

1- The Export Restrictions on Benefits Act

2- The Organisation for Economic Co-operation and Development(OECD)

3- Agreement between Qatar and sirlanka 2008

کار که ضمیمه این موافقت‌نامه است، حاوی مقررات در رابطه با مراقبت‌های بهداشتی و تأمین اجتماعی است. مطابق با ماده ۷.A قرارداد نمونه استخدام، کارفرما ملزم است که برای کارگران مراقبت‌های بهداشتی اجباری را مطابق با قوانین و مقررات قطر ارائه نمایند (ILO, 2017:31). نمونه دیگر موافقت‌نامه مربوط به تأمین اجتماعی در آسیا مربوط به یادداشت تفاهم بین جمهوری کره (جنوبی) و دولت سریلانکا^۱ است. یادداشت تفاهم همکاری بین وزارت ترویج استخدام خارجی و رفاه جمهوری سوسیالیست دمکراتیک سریلانکا و وزیر استخدام و کار جمهوری کره در رابطه با ارسال کارگر به کره جنوبی تحت سیستم اجازه کار، حاوی مقرره خاصی در رابطه با تأمین اجتماعی نیست. این یادداشت تفاهم هر دو سال تجدید می‌گردد. تنها جایی که در این موافقت‌نامه به حمایت از حقوق کارگر اشاره شده است در پاراگراف ۲ ماده ۱۳ این موافقت‌نامه است که مقرر می‌دارد که «وزیر اشتغال و کار کره جنوبی نهادهایی که کارگران خارجی در آنها اشتغال دارند، باید مطابق با مقررات کره جنوبی از کارگران مهاجر حمایت نمایند». همچنین، هیچ موافقت‌نامه تأمین اجتماعی بین او دو کشور هماهنگی‌سازی نظام تأمین اجتماعی این دو کشور منعقد نگردیده است (ministry of Foreign employment, 2016: 4).

به دلیل اینکه معاهدات هماهنگ‌ساز در رابطه با تأمین اجتماعی بسیار کم است، بسیاری از ابعاد آن ناشناخته باقی مانده است.

◀ حمایت‌های تأمین اجتماعی از کارگران مهاجر در ایران

در رابطه با قوانین داخلی ایران در زمینه حمایت از تأمین اجتماعی کارگران مهاجر قانون کار حاوی مقررات جامعی در این زمینه نیست و تنها نه ماده (۱۲۰ تا ۱۲۹) به حق کار اتباع بیگانه اختصاص داده شده است که در آن ذکری از حق کارگران بیگانه بر تأمین اجتماعی نشده است. در قانون تأمین اجتماعی ۱۳۳۹ با اصلاحات بعدی و قانون ساختار جامع رفاه و تأمین اجتماعی (۱۳۸۳) تأمین اجتماعی اتباع بیگانه به رسمیت شناخته شده است. مطابق با ماده ۵ قانون تأمین اجتماعی، اتباع بیگانه که در ایران اشتغال دارند، به جز در مواردی که طبق مقاوله‌نامه‌ها و قراردادهای دو یا چندجانبه بین ایران و سایر کشورها ترتیبی مقرر شده است، مشمول مقررات حمایت‌های ناشی از پیری، از کارافتادگی و فوت هستند. حقوق کارگران مهاجر مطابق این ماده این است که از حمایت‌های ناشی از پیری، از کارافتادگی و فوت بهره‌مند گردند؛ اما در خصوص سایر مقررات حمایتی قانون تأمین اجتماعی ساکت است.

تبصره ۳ ماده ۱ قانون ساختار جامع رفاه و تأمین اجتماعی در خصوص حمایت تأمین اجتماعی

از کارگران خارجی مقرر داشته است: «شهروندان خارجی مقیم جمهوری اسلامی ایران نیز در چارچوب موازین اسلامی و مقاله‌نامه‌ها و قراردادهای بین‌المللی مصوب و با رعایت شرط عمل متقابل، از حمایت‌های مربوط به نظام جامع تأمین اجتماعی برخوردار خواهند بود». این قانون در مقایسه با قانون تأمین اجتماعی حمایت‌های گسترده‌تری از کارگران مهاجر به عمل آورده است.

در رابطه با اسناد بین‌المللی، ایران به مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ (با عنوان حداقل استانداردهای تأمین اجتماعی) مقاله‌نامه شماره ۱۱۸ (رفتار مساوی در زمینه تأمین اجتماعی) و مقاله‌نامه شماره ۱۵۷ (با عنوان حفظ حقوق مکتسبه تأمین اجتماعی) که پیش‌تر به تفصیل بحث گردید، ملحق نشده است. بنابراین، نظام حمایتی بین‌الملل از کارگران مهاجر در نظام حقوق ایران قابلیت اجرا ندارد. کارگران مهاجر از حق بر رفتار مساوی در زمینه تأمین اجتماعی و حقوق تأمین اجتماعی مکتسبه خود، تنها در حدود مقررات داخلی ایران بهره‌مند می‌گردد.

شایان ذکر است که مقررات اشتغال نیروی انسانی، بیمه و تأمین اجتماعی در مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۳ هیئت‌وزیران) از جمله محدود مقرراتی است که به‌طور اجمالی (در ماده ۵۰) به حقوق مکتسبه تأمین اجتماعی اتباع خارجه اشاره نموده است. دولت ایران در سال ۱۹۵۹ (۱۳۳۸ ه.ش) به توصیه‌نامه شماره ۱۰۰ سازمان بین‌المللی کار، راجع به حمایت از کارگران در کشورها و سرزمین‌های توسعه‌یافته (مصوب ۱۹۵۹) ملحق شده است (پروین و رستمی، ۱۳۹۰: ۹۷).

نتیجه‌گیری

مهاجرت کارگران یک از خصیصه‌های رایج جهانی شدن اقتصاد است و تأثیرات پایداری را بر اقتصاد جهانی می‌گذارد. سیل مهاجرت کارگران، عمدتاً از کشورهای در حال توسعه به سمت کشورهای صنعتی است. تفاوت‌های اقتصادی و جمعیتی میان کشورها، انگیزه عمده مهاجرت کارگران است. در نتیجه، سیاست‌های محدودکننده که به وسیله کشورهای صنعتی اتخاذ شده است، عمدتاً مهاجران تحصیل کرده و ماهر به‌طور قانونی اجازه ورود به بازارهای کار کشورهای صنعتی را می‌یابند. این سیاست مهاجرت را محدود نکرده است؛ بلکه منجر به رشد سیل مهاجرت غیرقانونی به کشورهای صنعتی شده است.

امروزه شاهدیم که تعداد زیادی معاهدات دوجانبه در زمینه تأمین اجتماعی میان کشورها در سرتاسر دنیا منعقد می‌شود. تنها آسیا، وطن اکثریت غالب مهاجران، در این زمینه بسیار عقب‌تر از سایر کشورها است. با وجود این، برای کارگران مهاجر از بین بردن تفاوت میزان موفقیت بین کشورها مشکل است. مهاجرانی که از کشورهای در حال توسعه به کشور توسعه‌یافته مهاجرت می‌کنند، اغلب خود را در رده گروه‌های کم‌درآمد می‌یابند. به‌علاوه، معاهدات تنها از استحقاق کارگران مهاجر نسبت به مزایای تأمین اجتماعی و خانواده‌های آنها در صورتی که درون یک چرخه رسمی کار کرده باشند

و شرایط قانونی را برای زندگی در آن کشور داشته باشند، حمایت می‌کنند. مهاجران غیرقانونی که همچنین نقش تأثیرگذاری را در توسعه اقتصادی کشور ایفا می‌کنند، از هرگونه استحقاق نسبت به کار خود محروم‌اند. با این حال، این دسته از کارگران از بعضی اشکال حمایتی نسبت به خانواده‌های خود که در کشور مبدأ زندگی می‌کنند، برخوردار می‌شوند.

با اینکه عهدنامه‌های بین‌المللی در رابطه با کارگران مهاجر تنها بر بخش کوچکی از جمعیت دنیا قابل اعمال است، باید به دید مثبت درباره این معاهدات قضاوت کرد؛ زیرا این معاهدات به توسعه شمول تأمین اجتماعی کمک چشمگیری کرده‌اند. به دلایلی ناشناخته، کشورهای آسیایی از این فرایند عقب هستند و از این‌رو، باید توجه بیشتری به این منطقه شود.

معاهده «حمایت حقوق همه کارگران مهاجر و خانواده‌های آنها» نقطه عطفی در زمینه توسعه حمایت‌های تأمین اجتماعی به کارگران مهاجر است. این معاهده در رابطه با شمول مقررات حمایتی تأمین اجتماعی به کارگران مهاجر معیار رفتار برابر و همچنین، عدم استناد دولت‌های عضو معاهده به اصل رفتار متقابل که در حقوق بین‌الملل خصوصی رایج است را مقرر می‌دارد. در اسناد سازمان بین‌الملل کار نیز مقررات مشابهی وضع گردیده است. با این حال، در رابطه با انتقال مزایای تأمین اجتماعی این اسناد بین‌المللی مرتبط فاقد مقررات تفضیلی هستند و این امر یکی از نقاط ضعف معاهدات چندجانبه بین‌المللی در زمینه تأمین اجتماعی کارگران مهاجر است. در فقدان جامعیت اسناد بین‌الملل در خصوص انتقال مزایای تأمین اجتماعی نقش موافقت‌نامه‌های دوجانبه و چندجانبه بین کشورها کاملاً آشکار می‌گردد. سازمان بین‌الملل کار نیز انعقاد موافقت‌نامه‌های دوجانبه و چندجانبه جهت هماهنگی‌سازی مقررات تأمین اجتماعی کشورها را توصیه نموده است. همچنین، این معاهده حمایت‌های مشابهی را از کارگران مهاجر قانونی و غیرقانونی مقرر داشته است.

دولت ایران به هیچ‌یک از مقاوله‌نامه‌های مرتبط با حمایت از تأمین اجتماعی کارگران مهاجر ملحق نشده است؛ اما در قانون تأمین اجتماعی و نیز قانون ساختار جامع رفاه و تأمین اجتماعی، حق تأمین اجتماعی کارگران مهاجر به رسمیت شناخته شده است. با این حال، علاوه بر شرط عمل متقابل برای اعمال این حمایت‌ها، قوانین و مقررات موجود ایران در این زمینه چندان کارگشا نیست.

منابع و مآخذ

- آزادی، پورجعفر (۱۳۹۸) *سازمان بین‌المللی کار، تهران: انتشارات مجد.*
- پروین، خیرالله و مرتضی رستمی (۱۳۹۰) «بررسی اثربخشی حق کار کارگران مهاجر قانونی در ایران از اسناد بین‌المللی»، *فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۴۲، شماره ۳، پاییز ۱۳۹۱، ص ۸۷-۱۰۶.*
- سرافراز، فرشید (۱۳۹۸) *حقوق بشر مهاجران در نظام حقوق بین‌الملل، تهران: انتشارات مجد، چاپ نخست.*
- غفاری نمین، سپیده (۱۳۹۰) *حقوق مهاجرت (حقوق بین‌الملل مهاجرت، سازمان‌های بین‌المللی مهاجرت، بررسی نظام حقوقی کانادا در مهاجریزدی). انتشارات جنگل، چاپ دوم.*
- مصفا، نسرین (۱۳۸۷) «نگرشی به کنوانسیون بین‌المللی حقوق همه کارگران مهاجر و خانواده‌های آنها»، *فصلنامه سیاست خارجی، سال بیست‌ودوم، شماره ۱*
- نصیری، محمد (۱۳۸۳) *حقوق بین‌الملل خصوصی، ج ۱، تهران: نشر آگه.*
- Baruah, N. and R. Cholewinski (2006) *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination.*
- Gopee, R (2006) *The adequacy of current social security benefits.* Report presented at the ISSA Meeting of Directors of Social Security Organizations in English-speaking Africa, Mahe, Seychelles.
- ILO (1998). *Social security principles.* International Labour Organization, Geneva.
- ILO, Social protection for migrant workers. available at: <https://www.ilo.org/global/topics/labourmigration/polic-areas/social-protection/lang-en/index.htm>
- ILO (2006) *ILO Multilateral Framework on Labour Migration Non-binding principles and guidelines for a rights-based approach to labour migration.* International Labour office Geneva.
- ILO (2017) *Migrant access to Social protection under bilateral Labour Agreements: a review of 120 countries and nine bilateral arrangement.* international labour organization, 2017, first publish 2017. <http://ifro.org>.
- ILO (2006) *Facts on Labour Migration.* International Labour Organization, 5 October, 2006, www.ilo.org/migrant.
- ILO (2012) *Labour migration, governing body.* 316th Session, November 2012, GB. 316/POL/1.
- IOM (2006) *Global Estimates and Trends.* International Organization for Migration, 9 October. 2006. <http://iom.int/jahia/page255.html>.
- IOM (2015) *World Migration 2005: Costs and benefits of international migration.* IOM World Migration Report Series, Vol. 3, International Organization for Migration, Geneva, 2015.
- ISSA (2015) *Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific.* Social Security Administration, Publication No. 13-11802, Washington D.C.

- Key Migration Terms, <https://www.iom.int/key-migration-terms>, last accessed 12 April 2018
- Labour/migration (2020) <https://www.ilo.org/global/topis/labour-migration/lang--en/index.htm>.
- Ministry of Foreign Employment, Government of Sri Lanka, 2015 (Colombo). Available at: <https://parliament.lk/uploads/document/paperspent, 2015.pdf>.
- Nicolaas, H.; A. Sprangers; H. Witvliet, (2003) "Werkmigranten en hun gezinnen", in *Bevolkingstrends*. Vol. 51, 2nd quarter, CBS, Heerlen/Voorburg.
- Pennings, Frans (2018) "National approaches of EU Member States in concluding bilateral social security agreements with third countries: The case of the Netherlands", *European Journal of Social Security* Volume: 20 issue: 2, page (s): pp. 162-172
- Sabates-Wheeler, R. and M. Waite (2003) *Migration and Social Protection*. A Concept Paper, Working Paper T2, Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty, University of Sussex.
- Schneider, H. (2005) *Towards a European Migration Policy: from Maastricht to Amsterdam, from Tampere to The Hague*, in Schneider, H. (ed.), *Migration, Integration and Citizenship, A Challenge for Europe's Future*, Vol. II, The Position of Third Country Nationals in Europe, Forum Maastricht.
- Taran, P. A. & E. Geronimi (2003). *Globalization, Labour and Migration: Protection is Paramount, Perspectives on Labour Migration*. International Labour Organization.