

## نظام حقوقی حاکم بر موافقتنامه های بین المللی تامین اجتماعی<sup>۱</sup>

مرتضی رستمی<sup>۲</sup>

### چکیده

**هدف:** یکی از سازکارهای بین المللی حمایت از کارگران مهاجر را باید انعقاد موافقتنامه های بین المللی تامین اجتماعی دانست. به همین جهت بسیاری از کشورها بویژه با هدف حمایت از اتباع خود که در قلمرو دولت های دیگر بسر می برند، به انعقاد چنین موافقتنامه هایی مبادرت می نمایند. با این حال، کشورهای در حال توسعه، عمدتاً موافقتنامه های زیادی در این زمینه با سایر کشورها ندارند. این مساله در برخی موارد موجب نادیده گرفته شدن حقوق تامین اجتماعی اتباع آنها در کشورهای خارجی یا اتباع بیگانه شاغل در قلمرو آنها می شود. با توجه به چالش های موجود در این زمینه، مقاله کنونی با هدف بررسی رویکرد نظام های حقوقی بین المللی و داخلی (اعم از رویکرد کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه) به موافقتنامه های بین المللی تامین اجتماعی، به رشته تحریر در آمده است.

**روش:** با توجه به اهمیت موافقتنامه های بین المللی تامین اجتماعی، مقاله کنونی با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی به بررسی و تحلیل ابعاد حقوقی آن پرداخته است.

**یافته ها و نتیجه:** یافته های این مقاله دلالت بر آن دارد که انعقاد موافقتنامه های بین المللی تامین اجتماعی در مورد کشورهای در حال توسعه همچون ایران با چالش های متعددی چون: فراهم نبودن بسترها و ظرفیت های قانونی، اقتصادی، سیاسی و اجرایی لازم برای انعقاد موافقتنامه های تامین اجتماعی و در مورد کشورهای توسعه یافته با مشکلاتی چون عدم تمایل به انعقاد موافقتنامه های بین المللی تامین اجتماعی با کشورهای در حال توسعه؛ افزایش هزینه های نظام تامین اجتماعی؛ مغایرت با سیاست های مهاجرتی و دشواری ارزیابی آثار اجرای موافقتنامه های تامین اجتماعی، مواجه است.

**واژگان کلیدی:** انتقال سوابق، تجمیع، پوشش مضاعف، حق بر تامین اجتماعی، کارگران مهاجر، مالیات مضاعف

۱- این مقاله برگرفته از طرح پژوهشی با عنوان "نظام حقوقی حاکم بر موافقتنامه های بین المللی تامین اجتماعی" است که توسط نویسنده مقاله زیر نظر موسسه عالی پژوهش تامین اجتماعی، انجام شده است.

۲- دانش آموخته دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، مدرس حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی ساری rostami300@yahoo.com

## ۱. مقدمه

امروزه بسیاری از کشورها در جهت حمایت از حقوق اتباع خود مبادرت به انعقاد موافقتنامه‌های بین‌المللی با دولت‌های دیگر می‌نمایند. یکی از انواع موافقتنامه‌های بین‌المللی که در نیم قرن اخیر مورد توجه بسیاری از دولت‌ها قرار گرفته است، موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی می‌باشد.

مهمترین کارکرد این موافقتنامه‌ها شناسایی و حمایت از حقوق مکاتبه تامین اجتماعی اتباع بیگانه (به‌ویژه کارگران مهاجر<sup>۱</sup>) است؛ در واقع زمانی که شخص در کشور خود (یا در کشور بیگانه) برای مدت معینی اشتغال به کار دارد و به صندوق بیمه‌ای کشور محل اشتغال، حق بیمه پرداخته است در صورت مهاجرت به کشور جدید (و وجود موافقتنامه میان کشور مبدا و میزبان)، سوابق بیمه‌ای که وی در کشور یا کشورهای محل اشتغال پیشین خود کسب نموده (و حقوق مکاتبه تامین اجتماعی وی محسوب می‌شود)، در کشور محل اشتغال کنونی (قلمرو دولت میزبان) برای بهره‌مندی از مزایای تامین اجتماعی این کشور (مانند مستمری بازنشستگی) به رسمیت شناخته می‌شود؛ به‌عنوان مثال اگر فردی به مدت ده سال در کشور «الف» مشغول به کار و تحت پوشش نظام تامین اجتماعی بوده باشد، پس از آن به هر دلیل از کشور «الف» خارج شده و در کشور «ب» اقامت نموده و سپس در آنجا مشغول کار شود و تحت پوشش نظام تامین اجتماعی این کشور قرار گیرد، به موجب موافقتنامه موجود، سوابق بیمه‌ای وی در دو کشور مبدا و میزبان با یکدیگر جمع و پس از احراز شرایط بازنشستگی و یا از کارافتادگی می‌تواند از مستمری بازنشستگی و یا از کار افتادگی بهره‌مند شود و یا در صورت فوت وی خانواده یا افراد تحت تکفلش از مستمری بازماندگان برخوردار شوند (رستمی، ۱۳۹۸: ۲۴).

با توجه به تاثیری که موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی بر حق بر تامین اجتماعی کارگران مهاجر و اعضای خانواده آنان به‌عنوان گروه‌های آسیب‌پذیر دارند، بسیاری از نهادهای بین‌المللی که در زمینه حمایت از حقوق بشر دارای اهداف و رسالت‌هایی هستند، همچون کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی سازمان ملل متحد، بر ترویج انعقاد این اسناد بین‌المللی، تاکید نموده‌اند.

اهمیت انعقاد موافقتنامه بین‌المللی تامین اجتماعی برای برخی کشورها (اعم از کشورهای مهاجر فرست و کشورهای مهاجر پذیر) تا بدان حد بوده است که در طی دو دهه اخیر برخی از آنها با کشورهای دیگر بیش از ده موافقتنامه بین‌المللی تامین اجتماعی امضاء نموده‌اند؛ در میان کشورهای توسعه یافته: ایالات متحده آمریکا، کانادا و انگلستان و در میان کشورهای در حال توسعه: فیلیپین از جمله کشورهای هستند که موافقتنامه‌های بین‌المللی متعددی منعقد نموده‌اند.

۱- بر اساس تعریف سازمان بین‌المللی کار، «کارگر مهاجر» شخصی است که به منظور دستیابی به شغل از یک کشور به کشور دیگر مهاجرت می‌کند یا مهاجرت کرده است (به غیر از اشخاص خود اشتغال). See: Article 11 of Convention No. 143.

با وجود این، دولت ایران، تاکنون گرایش چندانی به انعقاد موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی نداشته است؛ حال آنکه کشور ایران جزو کشورهای مهاجر فرست محسوب می‌شود و در طی چهار دهه اخیر بسیاری از اتباع آن جهت اشتغال در کشورهای دیگر سکونت یا اقامت یافته‌اند. علاوه بر این، در نیم قرن اخیر، قلمرو دولت ایران محل سکونت یا اقامت اتباع بیگانه (بویژه کارگران مهاجر) بی‌شماری بوده است؛ اما دولت ایران تا به امروز تنها دو موافقتنامه بین‌المللی تامین اجتماعی منعقد کرده است.

این مساله موجب طرح این سوال می‌شود که چرا دولت ایران تاکنون به انعقاد تنها دو موافقتنامه بین‌المللی تامین اجتماعی بسنده نموده است؛ حال آنکه موافقتنامه بین‌المللی تامین اجتماعی، مهمترین سازکار انتقال بین‌المللی سوابق بیمه‌ای و شناسایی حقوق مکتسبه محسوب می‌شود و می‌تواند از حقوق تامین اجتماعی اتباع ایران (بویژه کارگران مهاجر) در قلمرو کشورهای دیگر حمایت نماید. آیا رویکرد سلبی ایران و بیشتر کشورهای در حال توسعه به چنین موافقتنامه‌هایی صرفاً به عدم تمایل این کشورها باز می‌گردد یا آنکه این کشورها با وجود تمایل به انعقاد موافقتنامه‌های تامین اجتماعی، فاقد بسترهای قانونی، اقتصادی، سیاسی و اجرایی لازم برای انعقاد چنین موافقتنامه‌هایی هستند؟

با توجه به اهمیت موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی و کم‌توجهی دولت ایران به این موافقتنامه‌ها، مقاله کنونی با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی و بر مبنای مطالعات کتابخانه‌ای به بررسی حقوقی موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی خواهد پرداخت. در این راستا در بخش نخست مقاله در مورد مفهوم، مبانی و اهداف موافقتنامه‌های تامین اجتماعی توضیح داده می‌شود و پس از آن مهمترین چالش‌های انعقاد این موافقتنامه‌ها بررسی می‌گردد.

## ۲. مفهوم، انواع، مبانی و اهداف موافقتنامه تامین اجتماعی

به منظور آشنایی با مفهوم، مبانی و اهداف موافقتنامه‌های تامین اجتماعی، در این بخش، ابتدا مفهوم و انواع موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی توضیح داده می‌شود. سپس در قسمت دوم، مبانی انعقاد و در نهایت در قسمتی دیگر، اهداف آنها، تبیین خواهد شد.

### ۲-۱. مفهوم و انواع موافقتنامه بین‌المللی تامین اجتماعی

در این قسمت به ترتیب در مورد مفهوم و انواع موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی توضیح داده می‌شود.

## ۲-۱-۱- مفهوم موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی

موافقتنامه بین‌المللی، ابزاری است که به وسیله آن، دولت‌ها و دیگر تابعان حقوق بین‌الملل، از قبیل سازمان‌های بین‌المللی مشخص، موضوعات مرتبط با خودشان را قاعده‌مند می‌کنند. موافقتنامه‌ها از نظر شکل و سبک، متنوع هستند؛ اما همه آنها مشمول حقوق معاهدات که بخشی از حقوق بین‌الملل رایج است، می‌باشند (موافقتنامه بین‌المللی، دائره المعارف بریتانیکا، ۲۰۱۶).

موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی<sup>۱</sup> موافقتنامه‌هایی هستند که به منظور ایجاد هماهنگی میان نظام‌های تامین اجتماعی دو یا چند کشور با استفاده از ایجاد سازکارهایی که از طریق آنها نظام‌های تامین اجتماعی کشورهای مختلف می‌توانند با یکدیگر برای رسیدن به اهداف مورد توافق در راستای بهره‌مندی کارگران مهاجر از مزایای تامین اجتماعی همکاری نمایند، منعقد می‌شوند (پسادیلا<sup>۲</sup>، ابلا، ۲۰۱۲: ۱۹). این موافقتنامه‌ها عمدتاً نظام تامین اجتماعی یک کشور را در زمینه مستمری بازنشستگی، از کارافتادگی و بازماندگان با نظام تامین اجتماعی کشور دیگر، هماهنگ می‌کنند (موسسه سیاست مهاجرت<sup>۳</sup>، ۲۰۰۴: ۱).

موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی، در برخی کشورها به «موافقتنامه‌های تجمیع»<sup>۴</sup> نیز موسوم هستند؛ زیرا یکی از اهداف اصلی موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی، جمع کردن سوابق بیمه‌ای شخص در کشورهای مختلف می‌باشد.

موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی از نظر ماهیت یک «توافق حقوقی» هستند؛ یعنی توافقی که ناشی از روابط بین‌المللی بوده و به موجب آن یک دستگاه دولتی در مقابل دولت، موسسه و شرکت دولتی خارجی یا مجامع، شوراها و سازمان‌های بین‌المللی ملتزم می‌شود و دارای آثار و ضمانت‌اجراهای حقوقی می‌باشد (ماده ۱ آیین‌نامه چگونگی تنظیم و انعقاد توافقات بین‌المللی، مصوب ۱۳۷۱ هیات وزیران با اصلاحات و الحاقات بعدی).

## ۲-۱-۲. انواع موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی

موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی از نظر تعداد کشورهای طرف موافقتنامه به دو نوع، شامل موافقتنامه‌های دوجانبه و موافقتنامه‌های چندجانبه قابل تقسیم هستند.

موافقتنامه‌های تامین اجتماعی دوجانبه، میان دو دولت، منعقد می‌شوند و به‌طور معمول در بردارنده مقرراتی در خصوص عدم تبعیض میان اتباع خودی و مهاجران در ارتباط با تامین اجتماعی و همچنین

1- International Social Security Agreement  
2- Pasadilla ,Abella  
3- Migration Policy Institute  
4- Totalization agreements

قواعد همکاری میان موسسات تامین اجتماعی مستقر در کشورهای طرف موافقتنامه هستند. ایجاد هماهنگی و تجمیع سوابق (بیمه اجتماعی) که مهاجران در دو کشور کسب نموده‌اند و قاعده‌مندسازی انتقال و تادیه حقوق استحقاقی تامین اجتماعی کسب شده در کشور دیگر از جمله کارکردهای این موافقتنامه‌هاست. بیشتر این موافقتنامه‌ها متضمن انتقال مزایای بلندمدت مانند مستمری‌های بازنشستگی، از کارافتادگی و بازمندگان و نیز دیگر مستمری‌های سالانه هستند (ون گینکن<sup>۱</sup>، ۲۰۱۰: ۳). این موافقتنامه‌ها ممکن است به میزان کمی به مزایای مراقبت‌های درمانی نیز تعمیم یابند (هولزمن و کوتل<sup>۲</sup>، ۲۰۱۱: ۲۰-۱۹).

از جمله مزایای موافقتنامه‌های دوجانبه نسبت به موافقتنامه‌های چندجانبه آن است که انعطاف‌پذیری بیشتری داشته و امکان بیشتری را برای به رسمیت شناختن وضعیت‌های متعدد در کشورهای عضو موافقتنامه فراهم می‌سازند. علاوه بر این، حصول توافق و انعقاد آنها به زمان و فرآیند کمتری نیاز دارد. به همین دلیل موافقتنامه‌های دو جانبه رایج‌ترین سند برای همکاری‌های بین‌المللی در زمینه تامین اجتماعی هستند (هیروس<sup>۳</sup> و همکاران، ۲۰۱۱: ۴) و بیشتر موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی که تاکنون میان دولت‌ها منعقد شده است نیز از نوع موافقتنامه‌های دو جانبه بوده‌اند (سازمان بین‌المللی کار<sup>۴</sup>، ۲۰۱۲: ۴).

در مقابل، موافقتنامه‌های چندجانبه تامین اجتماعی در بیشتر موارد در میان کشورهای واقع در یک منطقه جغرافیایی که نقل و انتقال مهاجران در میان آنها وجود دارد، منعقد می‌شود. بویژه در مواردی که در یک منطقه، سازمان‌های منطقه‌ای ساز کارهای مشخصی برای انتقال بین‌المللی سوابق میان دولت‌های عضو سازمان منطقه‌ای نداشته باشند، انعقاد موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی می‌تواند سازگاری برای حمایت از حقوق مکتسبه تامین اجتماعی کارگرانی باشد که در درون کشورهای منطقه، مهاجرت می‌نمایند.

موافقتنامه‌های چند جانبه در مقایسه با موافقتنامه‌های دو جانبه این مزیت را دارند که موجد استانداردها و قواعد مشترک هستند؛ به همین جهت، مانع از تبعیض میان کارگران مهاجر کشورهای عضو موافقتنامه در بهره‌مندی از مزایای تامین اجتماعی، می‌شوند. علاوه بر این، یک سازکار چندجانبه فرایندهای بوروکراسی را از طریق تعیین استانداردهای مشترک برای نهادهای اداری اجراکننده موافقتنامه آسان می‌نماید (همان). مزیت دیگر این موافقتنامه‌ها آن است که فسخ یا برهم زدن آن (نسبت به موافقتنامه‌های دو جانبه که معمولاً با اراده یکی از طرفین موافقتنامه پایان می‌یابد)، دشوارتر

---

1- Van Ginneken  
 2- Holzmann & Koettl  
 3- Hirose  
 4- ILO

است. این مساله که موجب تداوم بیشتر چنین موافقتنامه‌هایی می‌شود به نفع کارگران مهاجر مشمول این موافقتنامه‌ها، خواهد بود.

## ۲-۲. مبانی انعقاد موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی

انعقاد موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی بر مبانی حقوق بشری استوار است. براین اساس مهمترین حقوقی که از لحاظ نظری توجیه کننده انعقاد موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی و فلسفه پیدایش آنها هستند عبارتند از: حقوق تامین اجتماعی، حق اشتغال و حق آزادی رفت و آمد که هر سه جزو مصادیق حقوق بشر محسوب می‌شوند.<sup>۱</sup>

### ۲-۲-۱. حقوق تامین اجتماعی

امروزه در بسیاری از کشورها نظام تامین اجتماعی به‌عنوان بخشی از حقوق بشر محسوب می‌شود و حمایت اجتماعی از کارگران مهاجر نیز اساسا یک موضوع حقوق بشری است؛ زیرا کارگران مهاجر یک گروه از افراد آسیب پذیر به‌شمار می‌آیند. بر همین اساس می‌توان گفت: پایه حقوق بشری برای حمایت اجتماعی و رفتار برابر با کارگران مهاجر، امری روشن است (اتحادیه بین‌المللی تامین اجتماعی<sup>۲</sup>، ۲۰۱۹: ۸۰).

از نقطه نظر حقوق بشری، افراد بر طبق قوانین ملی و کنوانسیون‌های بین‌المللی از حق بر حمایت اجتماعی برخوردارند و این حقوق، زمانی که آنان کشور یا حرفه‌شان را ترک می‌کنند باید همواره وجود داشته باشد. یکی از سازکارهای حمایت از این حقوق انعقاد موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی است. در این زمینه برخی از نویسندگان بیان داشته‌اند: موافقتنامه‌های دو جانبه تامین اجتماعی<sup>۳</sup> مهمترین سازکار بین‌المللی حقوقی برای حمایت از حقوق تامین اجتماعی کارگران مهاجر به‌شمار می‌آیند؛ زیرا چنین موافقتنامه‌هایی به تحقق به رسمیت شناخته‌شدن کارگران مهاجر و حقوق تامین اجتماعی آنان کمک می‌کنند (همان: ۸۲).

اگرچه دولت‌ها با برخی اقدامات یکجانبه می‌توانند دسترسی کارگران مهاجر به حقوق تامین اجتماعی را تسهیل یا امکان پذیر نمایند اما برخی از جنبه‌های حقوق تامین اجتماعی به‌طور یکجانبه قابل دستیابی نیستند؛ یکی از این موارد، شناسایی و تجمیع<sup>۴</sup> سوابق بیمه‌ای کسب شده در کشورهای مختلف (که کارگر در آن اشتغال به کار داشته است) می‌باشد که برای تحقق آن، توافق دو یا چند کشور در قالب

۱- ر.ک: مواد ۱۳، ۲۳ و ۲۵ اعلامیه جهانی حقوقی بشر (مصوب ۱۹۴۸)

2- ISSA

3- Bilateral Social Security Agreements

4- Totalization

موافقتنامه تامین اجتماعی، ضروری است (هودا و رای، ۲۰۱۹: ۴۷).

بنابراین می‌توان گفت: مهمترین مبنا و فلسفه پیدایش این موافقتنامه‌ها حمایت از حقوق تامین اجتماعی کارگران مهاجر بویژه کارگران مهاجر تبعه دولت‌های عضو موافقتنامه است؛ در واقع هر دولت با انعقاد موافقتنامه تامین اجتماعی در درجه نخست به دنبال حمایت از حقوق تامین اجتماعی اتباع خود (که در کشورهای دیگر اشتغال دارند)، می‌باشد. به همین منظور در قالب موافقتنامه تامین اجتماعی با شناسایی حقوق تامین اجتماعی اتباع دولت طرف موافقتنامه در قلمرو خود، متقابلاً خواستار شناسایی حقوق تامین اجتماعی اتباع خود در قلمرو کشور دیگر طرف موافقتنامه است.

## ۲-۲-۲. حق اشتغال

حق اشتغال به‌عنوان یکی از حق‌های بشری در اسناد بین‌المللی متعدد همچون اعلامیه جهانی حقوق بشر و میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۹۶۶)، مورد توجه قرار گرفته است. ماده ۶ میثاق، «انتخاب آزادانه شغل» را به‌عنوان یکی از اجزای حق اشتغال دانسته است. لازمه آزادی انتخاب شغل آن است که فرد نه تنها به کاری مجبور نگردد بلکه این امکان برای وی فراهم باشد به هر شغلی که می‌خواهد و در انجام آن توانمند است، دست یابد (عراقی و طاهری، ۱۳۹۱: ۹۳).

براین‌اساس، آزادی انتخاب شغل علاوه بر انتخاب آزادانه نخستین شغل، شامل انتخاب آزادانه مشاغل بعدی که تغییر شغل را به دنبال دارد، نیز خواهد بود؛ بنابراین در مواردی که موانعی برای تغییر شغل اشخاص وجود دارد، حق اشتغال آنان مورد خدشه قرار گرفته است. یکی از مهمترین عواملی که ممکن است مانعی برای تغییر شغل اشخاص باشد عدم توانایی افراد به جابجایی سوابق بیمه‌ای از یک صندوق به صندوق دیگر می‌باشد (سازمان همکاری و توسعه اقتصادی<sup>۱</sup>). در واقع در بسیاری موارد، اشخاص شاغلی که تمایل یا اشتیاق به کسب مشاغل دیگر را دارند به دلیل آنکه کسب شغل جدید، مستلزم عضویت در صندوق بازنشستگی جدیدی است که سوابق بیمه‌ای مربوط به عضویت در شغل کنونی آنان را نمی‌پذیرد، از تغییر شغل یا به تعبیر دیگر انتخاب شغل جدید اجتناب می‌نمایند. این موضوع علاوه بر سطح داخلی یعنی تغییر شغل مستلزم تغییر صندوق‌های بازنشستگی در درون یک کشور، در ابعاد بین‌المللی نیز می‌تواند مطرح باشد؛ در این صورت، از آنجایی که تغییر شغل از شغلی که شخص در کشور مبدا دارد به شغل دیگری که در کشور مقصد وجود دارد، مستلزم تغییر در صندوق بیمه‌ای است، در مواردی که صندوق کشور مقصد، سوابق تامین اجتماعی وی (در کشور مبدا) را به رسمیت نشناسد، وی ممکن است از تغییر شغل خود، صرف‌نظر نماید و بدین طریق آزادی انتخاب شغل وی تحت تاثیر

1- Hoda & K. Rai

2- OECD

قرار گیرد. براین اساس می‌توان گفت: یکی از مبانی انعقاد موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی، حمایت از حق اشتغال اشخاص است.

## ۲-۲-۳. حق آزادی رفت و آمد

از نظر برخی از نویسندگان یکی از دلایل انعقاد موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی، ایجاد سهولت جریان در بازار کار بین‌المللی است. این موافقتنامه‌ها از آن جهت باعث افزایش سیالیت در بازار کار بین‌المللی می‌شوند که تا حد امکان، موانع احتمالی در ارتباط با حقوق تامین اجتماعی را بر می‌دارند (تاکور<sup>۱</sup>، ۲۰۱۰: ۶۱۲). در واقع، همان‌طور که برخی از نویسندگان بیان داشته‌اند: میان حرکت آزاد و حمایت اجتماعی از کارگران مهاجر (که موافقتنامه تامین اجتماعی یکی از ابزارهای آن است) یک همبستگی وجود دارد (الیور، ۲۰۱۸: ۲۱).

در عصر کنونی یکی از عوامل موثر بر جهانی شدن، امکان انتقال جابجایی اشخاص از کشوری به کشور دیگر و بازگشت کارگران مهاجر به کشور خود می‌باشد (هودا و رای: ۴۶). با توجه به افزایش جابجایی فرامرزی در نیم قرن اخیر، مطالبات قابلیت انتقال مزایای تامین اجتماعی، یک چالش خاص مهاجرتی برای دولت‌های رفاہ مدرن ایجاد می‌نماید. به منظور فراهم کردن ثبات حقوقی در این زمینه و جلوگیری از ادعاهای ضرر بیمه‌ای بر مبنای جابجایی، بسیاری از دولت‌ها مبادرت به انعقاد موافقتنامه دو جانبه تامین اجتماعی با کشورهای دیگر نموده‌اند (مولار<sup>۲</sup>، ۲۰۱۴: ۳۷). براین اساس می‌توان گفت: حمایت از حق بر آزادی رفت و آمد، مبنای دیگر انعقاد موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی است.

حق بر آزادی رفت و آمد به عنوان یکی از مصادیق نسل اول حقوق بشر در اسناد بین‌المللی همچون میثاق حقوق مدنی و سیاسی (۱۹۶۶)، مورد شناسایی قرار گرفته است. به موجب ماده ۱۲ این سند، هر کس آزاد است هر کشوری و از جمله کشور خود را ترک کند. این حق تابع هیچ محدودیتی نخواهد بود مگر محدودیت‌هایی که به موجب قانون تعیین شده باشد. بنابراین بر مبنای این حق، افراد در خروج از کشور خود به هر نقطه‌ای از جهان آزادند و هرگاه بخواهند می‌توانند به کشور خود مراجعت نمایند و در این خصوص هیچ مانعی نباید موجب محرومیت آنان از این حق طبیعی و اولیه انسانی گردد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۷۰: ۲۹).

یکی از عواملی که ممکن است در عمل، آزادی رفت و آمد یا مهاجرت به کشور دیگر را محدود نماید، عدم شناسایی مزایای تامین اجتماعی افراد است؛ در واقع، شناسایی و تضمین این حق در کشور میزبان می‌تواند به سهولت در جابجایی افراد کمک نماید؛ زیرا چنانچه شخص بداند که در کشوری که قصد



مهاجرت به آن را دارد، حقوقی را که وی در کشور محل سکونت فعلی خود کسب نموده است، از دست خواهد داد یا به عبارت دیگر، کشور میزبان، حقوق مکتسبه وی (در کشور پیشین) را مورد شناسایی قرار نمی‌دهد، تمایلی به مهاجرت به آن کشور نخواهد داشت. براین اساس، عدم شناسایی مزایای تامین اجتماعی یا فقدان قابلیت انتقال مزایای تامین اجتماعی از آن جهت که ممکن است به یک ضرر منتهی شود، ممکن است مانع از مهاجرت اشخاص به فراتر از کشور محل سکونت فعلی آنان شود (الیویر و گاوینجی<sup>۱</sup> ۲۰۱۳: ۲۵).

## ۲-۳. اهداف موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی

موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی معمولاً سه هدف عمده دارند که عبارتند از: ۱- حذف پوشش تامین اجتماعی مضاعف؛ ۲- حذف مالیات مضاعف و ۳- تجمیع مزایای تامین اجتماعی (تاکور، ۲۰۱۰: ۶۱۲). در این قسمت به تفکیک در مورد هر یک از این اهداف، توضیح داده می‌شود.

### ۲-۳-۱. حذف پوشش تامین اجتماعی مضاعف

باتوجه به اصل سرزمینی بودن و جنبه درون‌مرزی داشتن قواعد تامین اجتماعی، هر کشور قوانین تامین اجتماعی خود را در قلمرواش اعمال می‌نماید (ون پانهویس و همکاران ۲، ۲۰۱۷: ۲)؛ به همین جهت، در برخی موارد ممکن است افرادی که در خارج از قلمرو دولت متبوع خود کار می‌کنند به‌طور ناخواسته همزمان، مشمول نظام تامین اجتماعی دولتی که تابعیت آن را دارند و دولت کشور محل اشتغال خود قرار گیرند و یا آنکه به‌طور همزمان برای کار مشابه، خود را تحت پوشش نظام تامین اجتماعی دو کشور قرار دهند؛ به‌عنوان مثال، کلیه اشخاصی که در ایالات متحده آمریکا به‌عنوان کارگر تابع، اشتغال دارند، صرف نظر از تابعیت یا کشور محل اقامت کارگر یا کارفرما و صرف نظر از مدت اقامت کارگر در این کشور، تحت پوشش اجباری نظام تامین اجتماعی آمریکا هستند. برخلاف بسیاری از کشورهای دیگر، ایالات متحده به‌طور کلی برای کارگران بیگانه غیرمقیم یا کارگرانی که برای مدت کوتاهی برای کار در درون مرزهای آن فرستاده شده‌اند، معافیت‌های پوشش را ارایه نمی‌دهد. به همین دلیل، بیشتر کارگران خارجی در ایالات متحده تحت پوشش برنامه‌های تامین اجتماعی این کشور هستند.

پوشش تامین اجتماعی ایالات متحده حتی به شهروندان و ساکنان آمریکایی خوداشتغال، اعم از اینکه در ایالات متحده یا کشور دیگری مشغول به کار باشند، گسترش می‌یابد؛ در نتیجه، هنگامی که آنان در خارج از ایالات متحده کار می‌کنند، شهروندان و ساکنان تقریباً همیشه تحت پوشش دوگانه هستند؛ زیرا کشور میزبان نیز به‌طور معمول آنها را تحت پوشش قرار خواهد داد.

موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی ضمن آنکه به دنبال حفظ پوشش حداکثری کارگران تحت نظام تامین اجتماعی کشوری که هم هنگام کار و هم بعد از بازنشستگی احتمالاً بیشترین وابستگی را در آنها دارند، می‌باشند، حذف پوشش مضاعف را مورد توجه قرار می‌دهند؛ به‌عنوان مثال، نخستین هدف همه موافقتنامه‌های تامین اجتماعی ایالات متحده آمریکا حذف پوشش تامین اجتماعی مضاعف می‌باشد. در موافقتنامه‌های تامین اجتماعی این کشور، قواعد حذف پوشش مضاعف، شامل پوشش تحت برنامه‌های بازنشستگی، بازماندگان، معلولیت و مدیکر آمریکا و نیز برنامه‌های بازنشستگی، بازماندگان و معلولیت در کشورهای خارجی است. البته برخی از موافقتنامه‌ها ممکن است شامل حذف پوشش تحت برنامه‌های اضافی در کشور خارجی مانند بیمه بیماری‌های کوتاه مدت، حوادث کار و بیکاری نیز شود. به‌منظور تحقق این هدف، موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی، مقررات اصلی مربوط به پوشش قوانین تامین اجتماعی کشورهای طرف موافقتنامه (مانند قواعد تعیین‌کننده درآمد یا کار تحت پوشش) را تغییر نمی‌دهند؛ بلکه آنها کارگرانی که در دایره شمول دو نظام تامین اجتماعی قرار می‌گیرند را به سادگی از پوشش تحت نظام یکی از کشورها معاف می‌کنند (موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی آمریکا<sup>۱</sup> ۲۰۲۱).

### ۲-۳-۲. حذف مالیات مضاعف

مالیات بر تامین اجتماعی امروزه در قوانین بسیاری از کشورها پذیرفته شده است؛ به‌طوری‌که برمبنای این قوانین در برخی کشورها شاغلان و یا حتی بازنشستگان، مکلف به پرداخت مالیات تامین اجتماعی<sup>۲</sup> هستند؛ به‌عنوان مثال، در ایالات متحده آمریکا برخی از ایالات به کارگران درخصوص مزایای تامین اجتماعی با توجه به میزان درآمد، مالیات تحمیل می‌نمایند. در این کشور زن و شوهری که هر دو شاغل باشند و مجموع درآمد آنها از ۳۲ هزار تا ۴۴ هزار دلار باشد به میزان ۵۰ درصد از مزایای تامین اجتماعی شان برای آنان مالیات احتساب می‌شود. در این کشور حدوداً ۴۰ درصد از اشخاصی که مزایای تامین اجتماعی دریافت می‌کنند درخصوص آن مالیات بر درآمد پرداخت می‌کنند (براندون<sup>۳</sup>، ۲۰۲۱: ۳-۱).

زمانی که کارگر مهاجر تحت پوشش نظام تامین اجتماعی دو کشور قرار می‌گیرد، به‌طورکلی هر دو کشور کارفرما و کارگر یا فرد خوداشتغال را ملزم به پرداخت مالیات تامین اجتماعی می‌کنند؛ زیرا بیشتر کشورها به‌عنوان یک قاعده، حق بیمه‌های تامین اجتماعی را به هر کسی که در قلمرو آنها کار می‌کند، تحمیل می‌کنند (موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی آمریکا، ۲۰۲۱) و به تبع آن، مالیات تامین اجتماعی نیز بر آنها تحمیل می‌شود.

1- U.S. International Social Security Agreements  
2- Social Security Tax  
3- Brandon

## ۲-۳-۳. تجمیع مزایای تامین اجتماعی

مهمترین هدف موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی را باید تجمیع مزایا یا سوابق بیمه‌ای دانست. به همین دلیل است که در برخی کشورها مانند ایالات متحده آمریکا از این گونه موافقتنامه‌ها با عنوان «موافقتنامه‌های تجمیع» یاد شده است و در تعریف آن گفته شده است: موافقتنامه‌های تجمیع، موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی هستند که برنامه تامین اجتماعی یک کشور را با برنامه‌ای مشابه از کشور دیگر هماهنگ می‌کنند (چیلدرز<sup>۱</sup>، ۲۰۰۷: ۲۰).

تجمیع مزایا یا به تعبیر دیگر تجمیع دوره‌های بیمه‌پردازی یعنی جمع کردن دوره‌های مشارکت (بیمه‌پردازی) که شایستگی ذینفعان در بهره‌مندی از مزایای بلندمدت را تعیین می‌کند. زمانی که این دوره‌ها با هدف تکمیل یا تحقق شایستگی ضروری برای مستمری بازنشستگی با هم جمع می‌شوند، شایستگی برای پرداخت مزایا بر مبنای دوره بیمه‌پردازی در کشور مورد نظر شکل می‌گیرد (هودا و رای: ۳۴).

درواقع، کارگرانی که دوره اشتغال خود را بین دو (یا چند) کشور تقسیم کرده‌اند، گاهی اوقات نمی‌توانند از مزایای بازنشستگی، بازماندگان یا مستمری از کارافتادگی از یک یا هر دو کشور برخوردار شوند؛ زیرا آنان به اندازه کافی در آخرین کشور محل اشتغال، مشغول به کار نبوده‌اند (یا به تازگی کار نکرده‌اند) تا حداقل شرایط لازم را داشته باشند؛ به عنوان مثال در برنامه تامین اجتماعی یک کشور ممکن است، استحقاق به مستمری بازنشستگی، زمانی که شخص به سن بازنشستگی می‌رسد به حداقل ده سال مشارکت نیاز داشته باشد. از آنجایی که کارگران مهاجر در قلمرو صلاحیت دولت‌های مختلف کار می‌کنند، غالباً با وضعیتی روبرو می‌شوند که اگرچه در چندین کشور به اندازه کافی کار کرده و بیمه‌پردازی نموده‌اند، اما ممکن است در کشور میزبان یا کشور خود شرط حداقل دوره عضویت برای واجد شرایط بودن مزایا را برآورده نکنند. در واقع در این صورت (که موافقتنامه تامین اجتماعی وجود ندارد) آنان با پرداخت حق بیمه به نظامی کمک می‌کنند که از آن هیچ منفعتی نخواهند برد (تاکور، ۲۰۱۰: ۶۳۶). چنین وضعیتی از نظر اقتصادی، از یک سو، کارگران مهاجر را متضرر می‌نماید و از دیگر سو، به نفع کشور میزبان است؛ زیرا کارگران مهاجر در حالی که به کشور میزبان حق بیمه پرداخته‌اند بدون دریافت مزایای تامین اجتماعی کشور میزبان به کشورهای خود باز می‌گردند. یکی از تحقیقات انجام شده نشان می‌دهد از میان کارگران، مهاجرانی که از کشور آمریکا به کشور خود بازگشت نمودند (یعنی ۳۲ درصد)، و دولت آنها با دولت آمریکا موافقتنامه تامین اجتماعی نداشته است، تنها پنج درصد از مشارکت کنندگان (حق بیمه پردازان) در نظام تامین اجتماعی آمریکا مزایای تامین اجتماعی مورد انتظار را دریافت کرده‌اند

1- S. Childers

2- Totalisation of contribution periods

(آگیلا و وگا، ۲۰۱۷: ۵۶۳).

موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی با تعیین سازکار تجمیع، به کارگران مهاجر کمک می‌کنند تا ضرورت‌های اقامت یا حداقل دوره مشارکت لازم برای شایستگی که برای شاغلان یا مقیمان در قوانین تامین اجتماعی کشورهای مختلف تصریح شده است را تکمیل یا احراز نمایند (هودا و رای، ۲۰۱۹: ۳۰) و بدین طریق به تضمین تداوم حمایت از مزایای افرادی که اعتبارات تامین اجتماعی را تحت نظام تامین اجتماعی دو یا چند کشور کسب کرده‌اند، کمک می‌کنند (موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی آمریکا، ۲۰۲۱).

### ۳. چالش‌های انعقاد موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی

انعقاد موافقتنامه‌های بین‌المللی با چالش‌ها و مشکلات متعددی مواجه است که در یک تقسیم‌بندی کلی می‌توان این چالش‌ها را در خصوص کشورهای در حال توسعه و کشورهای توسعه یافته به شرح زیر از یکدیگر، تفکیک نمود.

#### ۳-۱. چالش‌های کشورهای در حال توسعه

مهمترین چالش‌های کشورهای در حال توسعه عبارتند از: فراهم نبودن بسترها و ظرفیت‌های لازم و عدم تمایل به انعقاد موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی.

##### ۳-۱-۱. فراهم نبودن بسترها و ظرفیت‌های انعقاد موافقتنامه‌های تامین اجتماعی

در برخی موارد برای کشورهای در حال توسعه (حتی در مواردی که ممکن است تمایل به انعقاد موافقتنامه‌های تامین اجتماعی داشته باشند)، بسترهای قانونی، اقتصادی، سیاسی و اجرایی لازم برای انعقاد موافقتنامه‌های تامین اجتماعی فراهم نیست.

در خصوص بسترهای قانونی باید گفت: امکان انعقاد و اجرای یک موافقتنامه بین‌المللی تامین اجتماعی عمدتاً توسط قوانین تامین اجتماعی هر کشور تعیین می‌شود؛ به همین جهت، وجود خلاء در این قوانین می‌تواند منجر به فقدان هر گونه موافقتنامه تامین اجتماعی شود (تاکور، ۲۰۱۰: ۶۱۶).

در برخی از نظام‌های حقوقی شرایط انعقاد موافقتنامه‌های بین‌المللی بصراحت تعیین شده است اما در برخی دیگر قوانین موجود، تنها به این موضوع اشاره نموده‌اند که بهره‌مندی اتباع بیگانه از برخی از حقوق تامین اجتماعی منوط به انعقاد موافقتنامه تامین اجتماعی است و بدین صورت، اصل وجود چنین موافقتنامه‌هایی را مورد پذیرش قرار داده‌اند. نظام حقوقی ایران نیز چنین وضعیتی دارد. در نظام حقوقی

ایران، قوانین موجود بصراحت، انعقاد موافقتنامه بین‌المللی تامین اجتماعی را مورد توجه قرار نداده‌اند؛ تنها در برخی قوانین به این مساله اشاره شده است. قانون تامین اجتماعی (مصوب ۱۳۵۴ با اصلاحات بعدی) به‌طور ضمنی به امکان انعقاد موافقتنامه‌های تامین اجتماعی اشاره نموده است. ماده ۵ این قانون، بیان می‌دارد: «اتباع بیگانه که در ایران طبق قوانین و مقررات مربوط به کار اشتغال دارند جز در مواردی که طبق مقاوله‌نامه‌ها و قراردادهای دو جانبه یا چندجانبه بین ایران و سایر کشورها ترتیب خاص مقرر گردیده است در صورتی که مشمول قانون حمایت کارمندان در برابر اثرات ناشی از پیری و از کارافتادگی و فوت نباشد مشمول مقررات این قانون خواهند بود.»

در برخی از نظام‌های حقوقی نیز قوانین تامین اجتماعی، هیچ اشاره‌ای به انعقاد موافقتنامه‌های تامین اجتماعی ندارند. البته صرف عدم تصریح به موافقتنامه تامین اجتماعی در قوانین تامین اجتماعی یک کشور و سازکارهای انعقاد آن به منزله فراهم نبودن بسترهای قانونی نمی‌باشد؛ زیرا در برخی از کشورها اگرچه مساله انعقاد موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی در قوانین موجود مورد توجه قرار نگرفته است، اما برخی از شرایط قانونی لازم برای انعقاد موافقتنامه‌های تامین اجتماعی فراهم است؛ به‌عنوان مثال، برخی از عناصر اصلی موافقتنامه‌های تامین اجتماعی مانند برابری رفتار حتی پیش از تصویب موافقتنامه (و حتی در مورد کشورهایی که مقاوله‌نامه شماره ۱۱۸ سازمان بین‌المللی کار را تصویب نکرده‌اند یا فقط تعداد محدودی از شاخه‌های آن را پذیرفته‌اند)، ممکن است در قوانین ملی آنها لحاظ شده باشد (ون پانهویس و همکاران، ۲۰۱۷: ۱۳).

علاوه بر بسترهای قانونی، یکی از مسایل تاثیرگذار در انعقاد موافقتنامه‌های تامین اجتماعی، فراهم بودن زمینه‌های اقتصادی است؛ فراهم بودن بستر یا ظرفیت اقتصادی از دو جهت، قابل بررسی است؛ یکی از جهت، ظرفیت مالی نظام تامین اجتماعی یک کشور (بستر اقتصادی داخلی) و دیگری از جهت روابط اقتصادی یک کشور با کشورهای دیگر (بستر اقتصادی بین‌المللی).

درخصوص مورد نخست می‌توان گفت: انعقاد موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی از نظر مالی بیشترین تاثیر را بر نظام بیمه‌ای کشور طرف موافقتنامه دارند؛ زیرا مزایای مورد حمایت در بیشتر موافقتنامه‌های تامین اجتماعی، حقوق مصادیق بیمه‌های اجتماعی (مانند مستمری‌های بازنشستگی، از کارافتادگی، بازماندگان) را مورد توجه قرار می‌دهند. با توجه به آنکه امروزه در بیشتر کشورها صندوق‌های بازنشستگی مهمترین سازکار تحقق اهداف نظام بیمه اجتماعی هستند انعقاد هر موافقتنامه تامین اجتماعی بر صندوق‌های بازنشستگی دولت‌های طرف موافقتنامه تاثیر مستقیم دارد.

امروزه در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، صندوق‌های بازنشستگی در بحران مالی به سر برده و از نظر استانداردهای سازمان بین‌المللی کار، ورشکسته محسوب می‌شوند؛ به طوری که در ایفای تعهدات مالی خود نسبت به اعضای صندوق با مشکل مواجه هستند (رستمی، ۱۳۹۷: ۱۰۳-۱۰۱). بحران مالی

صندوق‌های بازنشستگی، موجب می‌شود ظرفیت اقتصادی لازم برای انعقاد چنین موافقتنامه‌هایی وجود نداشته باشد. از آن جهت که انعقاد موافقتنامه تامین اجتماعی با توجه به ایجاد تعهد به پرداخت مزایا و مستمری به‌طور مستقیم بر منابع مالی صندوق‌های بازنشستگی تاثیرگذار است؛ به‌عنوان مثال چنانچه در اثر انعقاد موافقتنامه تامین اجتماعی میان کشورهای در حال توسعه و کشورهای توسعه یافته سوابق بیمه‌ای اتباع کشور در حال توسعه (که در کشور توسعه یافته مهاجرپذیر اشتغال داشته‌اند) در کشور در حال توسعه به‌عنوان کشور مبدا پذیرفته شود، گروه عظیمی از کارگران مهاجر تبعه کشور در حال توسعه ممکن است برای همیشه به کشور موطن خود بازگرداند و مستمری‌های بلندمدت را مطالبه کنند. در این صورت ممکن است صندوق‌های بازنشستگی کشور مبدا چه بسا توانایی مالی ایفای این تعهدات (که بر مبنای موافقتنامه تامین اجتماعی به آن تحمیل می‌شود) را نداشته باشند. این موضوع صرف‌نظر از اینکه با توجه به ایجاد تغییر ناگهانی در تعهدات صندوق‌های بازنشستگی، محاسبات بیمه‌ای (اکچوئری) صندوق‌ها را بر هم می‌زند، ممکن است تعهدات مالی فراتر از ظرفیت اقتصادی نظام تامین اجتماعی این کشورها به صندوق‌ها تحمیل نماید و این نهادها را با وضعیت بحرانی تری مواجه سازد.

یکی دیگر از بسترهای اقتصادی لازم برای انعقاد موافقتنامه‌های تامین اجتماعی، روابط اقتصادی کشورهای طرف موافقتنامه است. از نظر برخی از نویسندگان، عوامل وسیع اقتصاد سیاسی همواره در ورای حمایت از کارگران مهاجر وجود داشته است. بنابراین مسایل اقتصادی همواره بر ساز کارهای حمایت از حقوق کارگران مهاجر از جمله انعقاد موافقتنامه‌های تامین اجتماعی، تاثیرگذار است. رویه عملی موجود نیز دلالت بر آن دارد، انعقاد موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی تا حد زیادی به میزان روابط اقتصادی میان کشورها بستگی دارد؛ به‌عنوان مثال، وحدت اقتصادی کشورهای عضو اتحادیه اروپا موجب هماهنگی نظام تامین اجتماعی کشورهای عضو اتحادیه اروپا شده است؛ بدون تردید این هماهنگی، شرایط انعقاد موافقتنامه تامین اجتماعی میان کشورهای عضو اتحادیه اروپا را به آسانی فراهم می‌نماید (هودا و رای: ۳۷).

علاوه بر بسترهای قانونی و اقتصادی، ظرفیت‌های سیاسی برای انعقاد موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی نیز باید وجود داشته باشد. در مورد بسترهای سیاسی باید گفت: در بیشتر موارد موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی میان کشورهایی منعقد می‌شود که با یکدیگر رابطه سیاسی دارند. فرایند انعقاد موافقتنامه تامین اجتماعی یک مساله بسیار فنی و پیچیده است که دارای مراحل متعدد شامل: گفتگوهای مقدماتی کارشناسان، تهیه متن اولیه موافقتنامه، مذاکرات نمایندگان دو کشور، بازبینی متن مورد توافق و امضای موافقتنامه و در نهایت، تصویب آن می‌باشد و این فرایند عمدتاً در بازه زمانی بیش از هجده ماه، تکمیل می‌شود (هیروس و همکاران، ۲۰۱۱: ۶۷-۶۰). انجام قسمت عمده این فرایند از جمله مذاکرات میان نمایندگان دو کشور، مستلزم وجود روابط سیاسی مناسب میان دو کشور است. به‌همین دلیل برخی از نویسندگان بیان داشته‌اند: انعقاد موافقتنامه تامین اجتماعی تا حد زیادی به روابط

سیاسی میان کشورها بستگی دارد (الیور، ۲۰۱۸: ۱۳۱).

علاوه بر این معمولاً قوانین کشورها مشخص نمی‌کنند شرایط انتخاب کشورهای طرف موافقتنامه بین‌المللی تامین اجتماعی چیست (اداره حسابداری عمومی ایالات متحده، ۲۰۰۳: ۲)؛ این موضوع دست دولت‌ها را در انتخاب دولت‌های طرف موافقتنامه باز می‌گذارد و انعقاد چنین موافقتنامه‌هایی را تابع ملاحظات سیاسی هر دولت (که بدون تردید میزان روابط سیاسی در آن تاثیر گذار است)، می‌گرداند. نمونه عملی تاثیر روابط سیاسی و اقتصادی بر انعقاد موافقتنامه‌های تامین اجتماعی را می‌توان در روابط سیاسی و اقتصادی ایران با کشورهایی که بیشتر مهاجران ایرانی در قلمرو آنها اقامت دارند، مشاهده نمود؛ بر اساس آمار اعلامی از سوی مراجع رسمی ایران (شورای عالی امور ایرانیان خارج از کشور)، بیشتر اتباع ایران به ترتیب در ایالات متحده آمریکا، کانادا، انگلستان، امارات متحده عربی، آلمان، استرالیا، سوئد و ترکیه اقامت دارند. در میان این کشورها دولت ایران با بیشتر دولت‌ها حسب مورد هیچ مرادوات سیاسی یا اقتصادی نداشته یا روابط سیاسی و اقتصادی اندکی دارد؛ در نتیجه، بسترهای سیاسی و اقتصادی انعقاد موافقتنامه بین‌المللی تامین اجتماعی با این دولت‌ها چندان فراهم نمی‌رسد؛ در عوض، مرادوه سیاسی و اقتصادی گسترده دولت ایران با دولت ترکیه، بسترهای سیاسی و اقتصادی لازم برای انعقاد موافقتنامه تامین اجتماعی میان ایران و ترکیه را فراهم ساخته است.

در نهایت، باید افزود: یکی دیگر از بسترهای لازم برای انعقاد موافقتنامه‌های تامین اجتماعی، بستر یا ظرفیت اجرایی است. اجرای موافقتنامه تامین اجتماعی، یک امر فنی مستمر است؛ به همین جهت نیازمند سازکارهای متعددی است که در هر دو کشور طرف موافقتنامه باید وجود داشته باشد.

مرحله اجرا شامل انجام عملیات روزانه موافقتنامه از طریق فرایندهای خودکار است که عمدتاً دریافت و ارسال اطلاعات و اظهارهای تغییرات، علاوه بر فرایند، مزایایی که مورد ادعا هستند را شامل می‌شود. این عملیات‌ها و اقدامات، شامل مبادله اطلاعات فرامرزی و پردازش اطلاعات است. در این راستا امروزه استفاده گسترده از فناوری اطلاعات و ارتباطات برای دستیابی به اثربخشی و قابلیت اطمینان در کاربرد موافقتنامه‌ها ضروری است. علاوه بر این باتوجه به اینکه استفاده مستمر از اسناد کاغذی در برخی از کشورها یکی از چالش‌های اداری برای کارگران مهاجر است و پرونده‌های الکترونیکی می‌تواند سرعت و تاثیر هماهنگی بین دولتی و برقراری مزایای مورد ادعا را تسهیل نماید، کشورهای توسعه یافته بسترهای لازم برای این موضوع را فراهم نموده‌اند. در واقع باتوجه به اینکه اجرای موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی مستلزم تبادل اطلاعات فرامرزی مهم و اطلاعات پشتیبان است، اجرای موثر و قابل اعتماد موافقتنامه‌ها به یک اعمال موثر فناوری اطلاعات و ارتباطات نیاز دارد تا یکپارچگی فرایند اجرا را تضمین

نماید (اتحادیه بین‌المللی تامین اجتماعی، ۲۰۲۱).

این در حالی است که نظام تامین اجتماعی بسیاری از کشورهای در حال توسعه به اندازه کافی توسعه یافته نیست و ظرفیت اداری و زیرساخت‌های فناوری کافی برای اجرای موثر موافقتنامه‌های کامل و پیچیده در آنها وجود ندارد (هیروس و همکاران، ۲۰۱۱: ۱۴). علاوه بر این در برخی از کشورهای در حال توسعه به دلایل عدم کفایت منابع مالی، اجرای برنامه ملی تامین اجتماعی با مشکلاتی مواجه است. از نظر برخی از نویسندگان اگر یک طرح یا برنامه تامین اجتماعی قادر نباشد مزایا را به‌طور صحیح و به موقع به اعضایش بپردازد آن طرح احتمالاً قادر نخواهد بود یک موافقتنامه تامین اجتماعی را به درستی اجرا نماید (مک گیلیوری<sup>۱</sup>، ۲۰۱۰: ۴۷).

### ۳-۱-۲. عدم تمایل به انعقاد موافقتنامه تامین اجتماعی

بسیاری از کشورهای در حال توسعه صرف‌نظر از اینکه ظرفیت‌ها و بسترهای انعقاد موافقتنامه تامین اجتماعی برای آنها فراهم باشد یا خیر به دلایل متعدد، تمایل چندانی به انعقاد موافقتنامه‌های تامین اجتماعی ندارند. در یک تقسیم‌بندی کلی مجموع این دلایل را می‌توان به دلایل اقتصادی، اجتماعی و سیاسی تقسیم نمود که در این بند در مورد هر یک به تفکیک توضیح داده می‌شود.

مهمترین دلایل عدم تمایل کشورهای در حال توسعه به انعقاد موافقتنامه‌های تامین اجتماعی را باید مبتنی بر عوامل اقتصادی به شرح زیر دانست؛ نخست آنکه، انعقاد موافقتنامه بین‌المللی تامین اجتماعی برای کشورها هزینه دارد. هر موافقتنامه، هزینه مالی را به برنامه‌های تامین اجتماعی هر دو کشور طرف موافقتنامه تحمیل می‌کند (اداره حسابداری عمومی ایالات متحده، ۲۰۰۳: ۱۴) و از زمان انعقاد تا سال‌ها پس از آن، ممکن است این هزینه‌ها به دلیل گسترش دایره شمول اشخاص تحت پوشش، افزایش یابد. برآورد دقیق هزینه‌ای که یک موافقتنامه به نظام اقتصادی آن کشور تحمیل می‌کند در زمان انعقاد موافقتنامه به‌طور دقیق، معلوم نیست. حتی کشورهای توسعه یافته نیز قادر به برآورد دقیق هزینه‌های انعقاد یک موافقتنامه بین‌المللی تامین اجتماعی نیستند (هیروس، ۲۰۱۱: ۶۸).

برای انعقاد موافقتنامه تامین اجتماعی، چند مساله یا سوال کلیدی وجود دارد که برای طرفین موافقتنامه باید تا حدی مشخص باشد؛ این موارد که در تعیین هزینه‌های احتمالی یک موافقتنامه، موثر است عبارتند از: چه تعداد کارگر مهاجر از کشور دیگر در کشور ما هستند؟ چه تعداد از کارگران مهاجر ما در کشور دیگر (طرف موافقتنامه) هستند؟ پس از انعقاد موافقتنامه جریان سالانه مهاجرت میان دو کشور به چه صورت خواهد بود؟

باتوجه به این سوالات، کشورها پیش از انعقاد هر موافقتنامه تامین اجتماعی به سنجش هزینه‌ها و نفع



انعقاد یک موافقتنامه می‌پردازند. در واقع، هزینه‌ها در کنار نفع ناشی از موافقتنامه‌ها مورد ارزیابی قرار می‌گیرند. عوامل تعیین کننده در نفع یک موافقتنامه، عمدتاً میزان نفع آن برای شهروندان و مقیمان آن کشور و نیز تجارت و مشاغل در آن کشور است (هودا و رای، ۲۰۱۹: ۳۶).

دوم آنکه، انعقاد موافقتنامه تامین اجتماعی با کشورهای توسعه یافته، ممکن است موجب ترغیب بسیاری از اتباع شاغل کشورهای در حال توسعه برای مهاجرت به کشور توسعه یافته شود. بدون تردید این مساله موجب خروج شاغلان از عضویت صندوق‌های بازنشستگی کشورهای در حال توسعه و در نتیجه، کاهش تعداد بیمه‌پردازان به صندوق‌های بازنشستگی این کشورها می‌شود. با توجه به آنکه مهمترین منابع درآمدی صندوق‌های بازنشستگی، حق بیمه‌های دریافتی از بیمه‌پردازان است، خروج از عضویت صندوق (بویژه زمانی که طرح بازنشستگی از نوع مزایای معین باشد)، موجب کاهش منابع درآمدی آن شده و به زیان صندوق است.

در خصوص دلایل اجتماعی باید گفت: همانطور که پیش از این بیان شد، انعقاد موافقتنامه تامین اجتماعی با کشورهای توسعه یافته، موجب ترغیب بسیاری از اتباع کشورهای در حال توسعه برای مهاجرت به کشورهای توسعه یافته و خروج نیروهای متخصص که دولت در مورد آنها سرمایه‌گذاری کرده است، خواهد شد.

به تعبیر برخی از نویسندگان، انعقاد موافقتنامه بین‌المللی تامین اجتماعی ممکن است موجب فرار مغزها شود (لن و همکاران، ۲۰۱۴: ۱۳۶). این مساله عمدتاً زمانی واقع می‌شود که چنین موافقتنامه‌هایی میان کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته منعقد شود. در این صورت، کارگران مهاجر متخصص تبعه کشور در حال توسعه با توجه به آنکه به دلیل وجود موافقتنامه تامین اجتماعی میان دولت متبوع آنها با دولت توسعه یافته، حقوق مکتسبه تامین اجتماعی‌شان در کشور توسعه یافته طرف موافقتنامه به رسمیت شناخته می‌شود، ممکن است به منظور دستیابی به شغل متناسب‌تر و زندگی بهتر به کشور توسعه یافته مهاجرت نمایند.

یکی دیگر از دلایل عدم تمایل کشورهای در حال توسعه در انعقاد موافقتنامه‌های تامین اجتماعی به نارسایی‌های موجود در کشورهای در حال توسعه یا کمتر توسعه یافته در ارائه خدمات تامین اجتماعی به اتباع خودی و فقدان پوشش بیمه اجتماعی بسیاری از اتباع این کشورها باز می‌گردد (اتحادیه بین‌المللی تامین اجتماعی، ۲۰۱۰: ۱۵۷).

این مساله بر نگرش سیاسی کشورهای در حال توسعه نسبت به موافقتنامه‌های تامین اجتماعی تاثیرگذار است؛ به طوری که بر همین مبنا برخی از کشورهای در حال توسعه، این رویکرد را دارند یک دولت در درجه

نخست، در مورد افرادی که در درون مرزهای آن زندگی می‌کنند، مسئولیت دارد (کولک<sup>۱</sup>، ۲۰۰۶: ۸)؛ در نتیجه از نظر این دولت‌ها ضرورتی به انعقاد موافقتنامه تامین اجتماعی برای حمایت از اتباعشان که در کشورهای دیگر اشتغال دارند، وجود ندارد. بر همین اساس، امروزه بسیاری از کشورهای در حال توسعه در درجه نخست، اولویت در برخورداری از مزایای تامین اجتماعی را به اتباع خودی ساکن در قلمرو کشور خود داده و به مسئله تامین اجتماعی اتباع خود در خارج از قلمروشان یا اتباع بیگانه ساکن یا مقیم در کشور خود کمتر توجه دارند.

از مجموع آنچه در این قسمت بیان شد، می‌توان گفت: عدم انعقاد موافقتنامه‌های تامین اجتماعی از سوی کشورهای در حال توسعه عمدتاً به مساله عدم تمایل آنها باز می‌گردد نه فقدان بسترها و ظرفیت‌های قانونی، اقتصادی، سیاسی و اجرایی؛ زیرا این کشورها با کشورهای در حال توسعه دیگر نیز موافقتنامه تامین اجتماعی چندانی ندارند؛ در حالی که به دلیل مشابهت میزان توسعه یافتگی نظام تامین اجتماعی این کشورها امکان انعقاد حداقل موافقتنامه‌های تامین اجتماعی محدود برای بسیاری از کشورهای در حال توسعه وجود دارد.

موافقتنامه‌های تامین اجتماعی منطقه‌ای که تاکنون میان برخی از کشورهای در حال توسعه منعقد شده است، دلیلی بر این ادعاست؛ به عنوان مثال، موافقتنامه تامین اجتماعی چندجانبه جامعه کارائیب نشان می‌دهد که امکان و توانایی انعقاد موافقتنامه‌های تامین اجتماعی برای کشورهای در حال توسعه با درآمد کم و جمعیت اندک نیز وجود دارد (سازمان بین‌المللی کار، ۲۰۲۱).

### ۲-۳. چالش‌های کشورهای توسعه یافته

چالش‌های کشورهای توسعه یافته در زمینه انعقاد موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی، عمدتاً ناظر بر انعقاد موافقتنامه تامین اجتماعی با کشورهای در حال توسعه است؛ به طوری که این چالش‌ها موجب شده است این کشورها تمایل چندانی به انعقاد موافقتنامه‌های تامین اجتماعی نداشته باشند. برخی از مهمترین چالش‌ها که در این قسمت در مورد آنها توضیح داده می‌شود عبارتند از: ۱- افزایش هزینه‌های نظام تامین اجتماعی؛ ۲- مغایرت با سیاست‌های مهاجرتی؛ ۳- دشواری ارزیابی آثار اجرای موافقتنامه‌های تامین اجتماعی.

### ۱-۲-۳. افزایش هزینه‌های نظام تامین اجتماعی

نخست آنکه، موافقتنامه‌های تامین اجتماعی به طور کلی موجب افزایش مزایای تامین اجتماعی کارگران مهاجر قانونی می‌شود و گروه‌های جدیدی از ذینفعان را در نظام تامین اجتماعی نیز ایجاد می‌کند؛ به طوری که با اجرای آن، کارگران مهاجر و اعضای خانواده آنان به تبع کارگران از مزایای ناشی از

وابستگی و بازماندگان برخوردار می‌شوند (اداره حسابداری عمومی ایالات متحده، ۲۰۰۳: ۸).

انعقاد موافقتنامه تامین اجتماعی با کشورهای در حال توسعه برای کشور توسعه یافته، به‌طور بالقوه بسیار پرهزینه‌تر از هر موافقتنامه دیگری است. در واقع، انعقاد موافقتنامه تامین اجتماعی با کشورهای در حال توسعه، ممکن است هزینه‌های ناخواسته‌ای را به کشور توسعه یافته تحمیل نماید؛ زیرا ممکن است موجب شناسایی و احتساب دوران اشتغال غیرقانونی کارگر مهاجر در کشور میزبان شود. یک موافقتنامه تامین اجتماعی که به افراد اجازه می‌دهد به آسانی برای مدت زمانی که به‌طور غیرقانونی کار کرده‌اند، مطالبه مزایا کنند می‌تواند منجر به تاثیر منفی مداوم بر پایداری بلندمدت صندوق‌های بیمه‌ای شود. بویژه زمانی که اطلاعات دقیق از تعداد مهاجران قانونی و غیرقانونی در کشور میزبان و سابقه کار، درآمد و افراد وابسته به آنان در این کشور وجود نداشته باشد و تخمین جمعیت مهاجر غیرقانونی در کشور میزبان دشوار باشد (تاکور، ۲۰۱۰: ۶۱۷).

این نگرانی در خصوص امکان انعقاد موافقتنامه تامین اجتماعی میان ایالات متحده آمریکا و مکزیک همواره مطرح بوده است؛ چرا که در ایالات متحده آمریکا در صورت وجود موافقتنامه تامین اجتماعی، کارگران غیرمجاز می‌توانند مدتی را که به‌طور غیرقانونی در ایالات متحده کار کرده‌اند، مطالبه مزایا کنند. همانطور که پیش از این بیان شد به موجب قوانین کنونی ایالات متحده آمریکا کارگران غیرقانونی در صورتی که وضعیتشان قانونی شود زمانی که آنان به‌طور غیرقانونی به کار گرفته شده بودند (زمان اشتغال غیرقانونی شان)، معتبر شناخته می‌شود. در نظام حقوقی این کشور، پس از انعقاد یک موافقتنامه تامین اجتماعی، تبدیل وضعیت کارگر مهاجر از اشتغال غیرقانونی به اشتغال قانونی، موجب شناسایی حقوق تامین اجتماعی کارگر مهاجر (از جمله سوابق بیمه‌ای وی) در دوران اشتغال غیرقانونی وی خواهد شد که این مساله برای کشور میزبان بار مالی خواهد داشت. یعنی یک موافقتنامه تامین اجتماعی می‌تواند به مهاجران غیرقانونی اجازه دهد از برخی مزایای تامین اجتماعی در کشور میزبان حتی برای مدتی که به صورت غیرقانونی کار کرده‌اند، بهره‌مند شوند (همان: ۶۱۹).

به همین جهت، برخی از کارشناسان تامین اجتماعی آمریکا بیان داشتند: انعقاد موافقتنامه بین‌المللی تامین اجتماعی میان آمریکا و مکزیک، نظام تامین اجتماعی آمریکا را به خطر می‌اندازد (کریستوف و سیمون<sup>۱</sup> ۲۰۰۴). اگر ایالات متحده با مکزیک وارد یک موافقتنامه تامین اجتماعی شود، ترس از این وجود دارد که مهاجران غیرقانونی سابق که اکنون به‌طور قانونی در ایالات متحده کار می‌کنند نیز بتوانند زمانی را که به‌طور غیرقانونی کار می‌کرده‌اند با دوران اشتغال قانونی، تجمیع نمایند (تاکور، ۲۰۱۰: ۶۱۸). این نگرانی تا حد زیادی به‌جا می‌باشد؛ زیرا اطلاعات اخیر نشان می‌دهد که شهروندان مکزیک حدود ۶۹ درصد از مهاجران غیرمجاز ایالات متحده آمریکا را تشکیل می‌دهند (اداره حسابداری عمومی ایالات متحده، ۲۰۰۳: ۱۲).

### ۳-۲-۲. مغایرت با سیاست‌های مهاجرتی

یکی دیگر از دلایل عدم تمایل کشورهای توسعه‌یافته به سیاست مهاجرتی آنها باز می‌گردد. سیاست مهاجرتی یکی از مهمترین عواملی است که تعیین می‌کند یک کشور، پذیرای چه تعداد از کارگران مهاجر است یا به‌عبارت‌دیگر تمایل دارد چه تعداد از کارگران مهاجر در آن اشتغال داشته باشند؛ به‌عنوان مثال کشور آلمان یک سیاست مهاجرتی، نسبتاً آزاد نسبت به کارگران مهاجر و بسیار آزاد نسبت به پناهندگان دارد (هودا و رای: ۶). انعقاد موافقتنامه تامین اجتماعی میان کشورهای توسعه‌یافته و کشورهای در حال توسعه پرجمعیت، سیل عظیم و نامشخصی از مهاجران را از کشورهای در حال توسعه روانه کشورهای توسعه یافته می‌نماید؛ بویژه زمانی که این دو کشور در مجاورت یکدیگر باشند (تاکور، ۲۰۱۰: ۶۱۶) و یا اختلاف اقتصادی عمیقی میان آنها وجود داشته باشد. این مسأله، با سیاست مهاجرتی برخی از کشورهای توسعه یافته، ناسازگار است. این چالش در بحث انعقاد موافقتنامه تامین اجتماعی میان ایالات متحده آمریکا و مکزیک، همواره مطرح بوده است؛ به‌طوری‌که برخی از نویسندگان بر این باورند: انعقاد موافقتنامه تامین اجتماعی با مکزیک، تعداد شهروندان مکزیک را از دو جهت در آمریکا افزایش می‌دهد؛ نخست آنکه، چنین موافقتنامه‌ای، واجد شرایط شدن کارگران مکزیک را برای بهره‌مندی از مزایا آسانتر می‌کند. دوم آنکه، برخی از محدودیت‌های عدم پرداخت که بر پرداخت مزایا به اعضای خانواده شهروندان غیر آمریکایی ساکن آمریکا تأثیر می‌گذارد را برطرف می‌کند؛ بنابراین مزایای تامین اجتماعی ایالات متحده را برای بازماندگان و افراد تحت تکفل کارگران مکزیک بیشتر از پیش فراهم می‌کند. در عمل نیز ایالات متحده آمریکا موافقتنامه‌های چندانی با کشورهای قاره آمریکا که عمدتاً در حال توسعه هستند ندارد و بیشتر موافقتنامه‌های تامین اجتماعی آمریکا با کشورهایی منعقد شده است که از نظر جغرافیایی با ایالات متحده فاصله دارند (اداره حسابداری عمومی ایالات متحده، ۲۰۰۳: ۷).

### ۳-۲-۳. دشواری ارزیابی آثار اجرای موافقتنامه‌های تامین اجتماعی

انعقاد یک موافقتنامه تامین اجتماعی، مستلزم وجود اطلاعات کامل و دقیق از نظام تامین اجتماعی کشور طرف موافقتنامه و مسایل مرتبط با آن نظام است؛ زمانی که دو کشور برای انعقاد یک موافقتنامه بین‌المللی تامین اجتماعی، وارد مذاکره می‌شوند آنها برای ایجاد هماهنگی میان نظام‌های تامین اجتماعی و نیز تعیین میزان تعهدات آتی خود (در زمینه مزایای تامین اجتماعی قابل اعطا) باید به نظام اطلاعات کشور دیگر طرف مذاکره، اتکا نمایند. اطلاعات مهم، شامل: تولد، وفات، درآمدها و دیگر اطلاعات مربوط به واجد شرایط بودن برای بهره‌مندی از مزایا است (تاکور، ۲۰۱۰: ۶۲۴). در کنار این اطلاعات پایه‌ای، کسب اطلاعات در برخی موارد دیگر نیز ضروری است. کسب اطلاعات فوق تاحدزیادی، مستلزم وجود شفافیت در نظام تامین اجتماعی کشور طرف مذاکره است؛ در واقع، اصل شفافیت در به دست آوردن

اطلاعات حیاتی در مورد سیستم‌های تایید داده دولت طرف مقابل موافقتنامه، کمک خواهد کرد. حال آنکه نظام تامین اجتماعی بسیاری از کشورهای در حال توسعه، فاقد شفافیت کافی است؛ به طوری که ارزیابی واقعی نظام تامین اجتماعی آن کشور برای کشور دیگر مذاکره کننده، دشوار است. به طوری که در برخی موارد، کشورهای توسعه یافته در جریان مذاکرات مربوط به انعقاد موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی و یا حتی قبل از آن به ارزیابی وضعیت نظام تامین اجتماعی طرف مقابل و بازدید میدانی از آن کشور می‌پردازند (اداره حسابداری عمومی ایالات متحده، ۲۰۰۳: ۲).

اهمیت این موضوع آن است که مفاد موافقتنامه را به وضعیت عینی و واقعیت‌های موجود نزدیکتر نموده و اجرای آن را امکان‌پذیر می‌نماید. بررسی‌های به عمل آمده نشان می‌دهد برخی از موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی که بر مبنای اطلاعات ناکافی از سوی کشورهای در حال توسعه منعقد شده‌اند با شرایط ایدئال‌گرا نوشته شده‌اند؛ به طوری که در امکان و چگونگی اجرای مفاد آنها تردید ایجاد شده است (دایپر، ۲۰۱۶: ۱۲).

#### ۴. نتیجه‌گیری

مهمترین سازکار بین‌المللی موجود در جهت حمایت از حقوق تامین اجتماعی کارگران مهاجر را باید موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی دانست؛ به طوری که امروزه بسیاری از دولت‌ها به منظور حمایت از حقوق تامین اجتماعی کارگران مهاجر تبعه خود که در کشورهای دیگر اشتغال دارند یا شناسایی و تضمین حقوق تامین اجتماعی اتباع بیگانه مهاجر در قلمرو خود، مبادرت به انعقاد موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی نموده‌اند. با توجه به اهمیتی که موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی دارند پژوهش کنونی به بررسی حقوقی موافقتنامه‌های تامین اجتماعی پرداخته است. بررسی‌های این پژوهش نشان می‌دهد انعقاد موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی، دارای آثار حقوقی و فراحقوقی می‌باشد. مهمترین آثار حقوقی موافقتنامه‌های تامین اجتماعی عبارتند از: شناسایی حقوق مکتسبه تامین اجتماعی، ترویج اشتغال قانونی کارگران مهاجر و در برخی موارد، تغییر و اصلاح در نظام حقوقی. در خصوص مهمترین آثار حقوقی انعقاد موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی بر نظام تامین اجتماعی، باید گفت: این موضوع در درجه نخست به نوع موافقتنامه تامین اجتماعی بستگی دارد. چنانچه موافقتنامه از نوع، موافقتنامه محدود (بدون سازکار تجمیع و صدور مزایا) باشد (مانند موافقتنامه ایران و کره)، معمولاً آثار محدودی دارد و نمی‌توان ایجاد آثاری چون شناسایی حقوق مکتسبه تامین اجتماعی را از آن انتظار داشت. اما در مواردی که موافقتنامه از نوع موافقتنامه تامین اجتماعی جامع یا کامل باشد (مانند موافقتنامه تامین اجتماعی میان ایران و ترکیه)، بدون تردید موجب

شناسایی حقوق مکتسبه تامین اجتماعی کارگران مهاجر دو کشور می‌شود و ممکن است آثاری چون ترویج اشتغال قانونی کارگران مهاجر و یا حتی اصلاح قوانین را نیز به دنبال داشته باشد؛ به‌عنوان مثال اگر چنین موافقتنامه‌هایی میان دولت ایران و افغانستان یا عراق منعقد شود، بسیاری از کارگران مهاجر غیرمجاز تبعه این کشورها که در ایران اشتغال دارند، جهت بهره‌مندی از مزایای موافقتنامه تامین اجتماعی به اشتغال در بخش رسمی سوق خواهند یافت.

یکی دیگر از یافته‌های این پژوهش آن است که انعقاد موافقتنامه تامین اجتماعی با چالش‌ها و موانع متعددی همراه است که در یک تقسیم‌بندی کلی می‌توان آنها را به رویکرد کشورها (اعم از کشورهای در حال توسعه و توسعه‌یافته) به موافقتنامه‌های تامین اجتماعی و تفاوت در نظام تامین اجتماعی کشورها تقسیم نمود. در خصوص کشورهای در حال توسعه، از یک سو، فراهم نبودن بسترهای لازم (شامل: بسترهای قانونی، اقتصادی، سیاسی و اجرایی) و از دیگر سو، عدم تمایل این کشورها به انعقاد چنین موافقتنامه‌هایی به دلایل (اقتصادی، اجتماعی و سیاسی)، مهمترین چالش‌ها برای انعقاد موافقتنامه‌های تامین اجتماعی محسوب می‌شوند. برخی از این چالش‌ها در خصوص ایران به‌عنوان یکی از کشورهای در حال توسعه نیز متصور است. در ایران، بسترهای قانونی و اجرایی لازم برای انعقاد موافقتنامه‌های تامین اجتماعی وجود دارد اما بسترهای اقتصادی و سیاسی تاحدزیادی فراهم نیست. علاوه‌براین بنابر برخی دلایل اقتصادی و سیاسی، دولت ایران تمایل چندانی به انعقاد موافقتنامه‌های تامین اجتماعی ندارد.

به نظر می‌رسد تازمانی که مشکلات اقتصادی برای کشورهای در حال توسعه وجود دارد و ضرورت انعقاد موافقتنامه‌های تامین اجتماعی از سوی این دولت‌ها درک نشود، چالش‌های انعقاد موافقتنامه‌های تامین اجتماعی همچنان باقی است. از طرف دیگر یکی دیگر از موانع مهم در این زمینه، عدم تمایل بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته به انعقاد موافقتنامه‌های تامین اجتماعی با کشورهای در حال توسعه است. یعنی حتی با رفع بسیاری از موانع از سوی کشورهای در حال توسعه برای انعقاد موافقتنامه تامین اجتماعی با کشورهای توسعه‌یافته‌ای که اتباع آنها در این کشورها اشتغال دارند، ممکن است کشورهای توسعه‌یافته به دلایل متعدد تمایلی به انعقاد موافقتنامه تامین اجتماعی با آنها نداشته باشند.

باتوجه به چالش‌های موجود به منظور حمایت از حقوق کارگران مهاجر راهکارهای زیر پیشنهاد می‌شود؛ نخست آنکه، در برخی موارد کشورهای در حال توسعه شرایط انعقاد موافقتنامه تامین اجتماعی کامل (دارای عناصر تجمیع سوابق بیمه‌ای و صدور مزایا) را ندارند، اما قادرند موافقتنامه‌های تامین اجتماعی محدود، منعقد کنند. چنین موافقتنامه‌هایی پیچیدگی‌های موافقتنامه‌های کامل را ندارند و ممکن است در آینده زمینه را برای انعقاد موافقتنامه‌های کامل‌تر فراهم نمایند. بر همین اساس، لازم است دولت ایران که به دلایل متعدد توانایی انعقاد موافقتنامه تامین اجتماعی کامل با برخی از کشورها را ندارد، در جهت حمایت از برخی از حقوق تامین اجتماعی اتباع خود، حداقل مبادرت به انعقاد موافقتنامه‌های

تامین اجتماعی ساده نماید تا در آینده، یعنی زمانی که شرایط انعقاد موافقتنامه کامل، فراهم شده است، نسبت به انعقاد چنین موافقتنامه‌ای اقدام شود.

دوم آنکه، اگرچه در قانون تامین اجتماعی ایران، انعقاد موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی به‌طور ضمنی پذیرفته شده است، اما ضروری است در جهت فراهم‌سازی هر چه بیشتر انعقاد موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی، برخی مسایل مرتبط با انعقاد چنین موافقتنامه‌هایی بصراحت در قوانین بیان شود. امروزه در قوانین تامین اجتماعی بیشتر کشورها قواعد مربوط به انعقاد موافقتنامه‌های تامین اجتماعی بصراحت در قوانین تامین اجتماعی بیان شده و حتی در برخی قوانین، بخش مستقلی با عنوان «موافقتنامه‌های تامین اجتماعی» یا «موافقتنامه‌های متقابل با سایر کشورها»، گنجانده شده است. بنابراین ضروری است که در قانون تامین اجتماعی (مصوب ۱۳۵۴ با اصلاحات بعدی)، مواد مستقلی به موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی، اختصاص یابد.

در این مواد الحاقی، مهمترین مواردی که باید مورد توجه قانونگذار قرار گیرد عبارتند از: اعطای صلاحیت به دولت برای انعقاد موافقتنامه بین‌المللی تامین اجتماعی با دولت‌های دیگر براساس رعایت اصل تساوی رفتار و عمل متقابل، تعیین مرجع صلاحیتدار برای وضع مقررات جهت اجرای موافقتنامه‌ها، تعیین مشمولان موافقتنامه‌ها، وضع قاعده در مورد رعایت حقوق مکتسبه تامین اجتماعی، تعیین محدوده زمانی اعتبار موافقتنامه، تعیین تکلیف در مورد پرداخت مابه‌التفاوت حق بیمه برای انتقال بین‌المللی سوابق بیمه‌ای از صندوق مبدا به مقصد، وضعیت حقوقی سوابق منتقل شده به نظام تامین اجتماعی ایران از لحاظ حقوق استخدامی و اشتغال، تاسیس نمایندگی از سوی دولت ایران در راستای اجرای موافقتنامه، رعایت قوانین ایران در زمینه تبادل اطلاعات مربوط به مشمولان موافقتنامه، تعیین مراجع صلاحیتدار برای رسیدگی به دعاوی مربوط به عدم اجرای مفاد موافقتنامه.

سوم آنکه، علاوه بر اصلاحاتی که در قانون تامین اجتماعی، لازم است، انجام شود، ایجاد تکلیف قانونی برای دولت، جهت انعقاد موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی در آینده، ضرورت دارد؛ زیرا از یک سو، هیچ یک از قوانین موجود، دولت ایران را مکلف به مذاکره و تلاش برای انعقاد موافقتنامه تامین اجتماعی نمی‌نمایند و از دیگر سو، دولت ایران نیز هم‌اکنون برنامه مشخص و تلاش چندانی برای انعقاد چنین موافقتنامه‌هایی ندارد. به نظر می‌رسد قوانین برنامه توسعه کشور بهترین بستر برای ایجاد چنین تکلیفی باشد؛ زیرا قانونگذار در این قوانین تاکنون دولت و یا در برخی موارد به‌طور دقیق‌تر بسیاری از دستگاه‌های اجرایی را (به تفکیک) در بسیاری از زمینه‌ها با عبارت‌هایی چون «... مکلف است از زمان لازم‌الاجرا شدن این قانون تا پایان اعتبار قانون برنامه توسعه کشور، اقدامات لازم را به عمل بیاورد»، مکلف به انجام اقداماتی نموده است. براین اساس، ضروری است در زمان تدوین لایحه قانون برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور این مساله مورد توجه قرار گیرد و قانونگذار،

دولت را مکلف به انعقاد موافقتنامه‌های بین‌المللی تامین اجتماعی جدید (و یا حداقل شروع به مذاکره برای انعقاد چنین موافقتنامه‌هایی) از زمان لازم‌الاجرا شدن این قانون تا پایان مدت اعتبار آن (یعنی پنج سال) نماید.



## منابع

۱. رستمی، مرتضی (۱۳۹۷). *الگوی حقوقی شایسته صندوق‌های بازنشستگی در نظام تامین اجتماعی ایران*، تهران، میزان، چاپ نخست.
۲. رستمی، مرتضی (۱۳۹۸)، *سازکارهای حمایت از حقوق مکتسبه اشخاص حقیقی در کشور بیگانه؛ با تاکید بر حقوق مکتسبه تامین اجتماعی، اموال و احوال شخصیه*، تهران، خرسندی، چاپ دوم.
۳. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۷۰)، *آزادی‌های عمومی و حقوق بشر*، تهران، دانشگاه تهران، چ نخست.
۴. عراقی، عزت‌اله، طاهری، آزاده السادات (۱۳۹۱)، «بررسی انتخاب آزادانه شغل در پرتو حق اشتغال»، *مجله تحقیقات حقوقی*، ش ۳.
- ۵.
6. Aguila ,Emma & Vega ,Alma ,(2017) Social Security Contributions and Return Migration among Older Male Mexican Immigrants ,Gerontologist ,Vol ,57 .No.3.
7. Brandon ,Emily ,(2021) When You Need to Pay Taxes on Social Security ,US News & Reports.
8. Dupper ,Ockert .(2016) Coordination of Social Security Schemes ;the Case of SADC ,KFG Working Paper No.60 .
9. Hirose ,Kenichi & Others (2011) Social Security for Migrant Workers ;A rights-based approach ,International Labour Organization ,Budapest ,First pub.
10. Hoda ,Anwarul & K .Rai ,Durgesh“(2019) Totalisation/Portability of Social Security Benefits :Imperatives for Global Action ,“Working Paper ,No ,379 .Provided in Cooperation with :Indian Council for Research on International Economic Relations) ICRIER.(
11. Holzmann ,Robert & Koettl ,Johannes ,(2011) Portability of Pension ,Health ,and other Social Benefits :Facts ,Concepts ,Issues ,University of Vienna ,World Bank.
12. ILO ,(2012) Social security coordination for non-EU countries in South and Eastern Europe; A legal analysis ,First published.
13. ISSA .(2010) Social security and migrants :Policy challenges and responses ,periodical» Social Policy Highlight ,«no ,17.Genava.
14. ISSA ,(2021) Information and Communication Technology -C .2.ICT-based Implementation of International Social Security Agreements.
15. ISSA ,(2019) Social security and migrants :Policy challenges and responses ,periodical» Social Policy Highlight ,«no ,17.Genava - 2010 ,ISSA 10 ,Global Challenges for Social Security ;Developments and Innovation ,International Social Security Association ,published in French.
16. Kulke ,Ursula .(2006) Filling the Gap of Social Security for Migrant Workers :ILO’s Strategy, ILO Social Security Department.
17. Lan ,Ke-Jeng & Others .(2014) Feasibility of Negotiating Social Security Agreement with Other Countries :Example of the Labor Insurance in Taiwan ,Modern Economy.
18. M .Kristof ,Kathy & Simon ,Richard ,(2004) U.S ,.Mexico Sign Deal on Social Security ,Times Staff Writers ,available at :<https://www.latimes.com/archives/la-xpm-2004-jun-30-fi>

19. McGillivray ,Warren .(2010) Strengthening social protection for African migrant workers through social security agreements ,International Labour Organization.
20. Migration Policy Institute ,(2004) International Agreements of the Social Security Administration.
21. Müller ,Andreas ,(2014) Social Security for Third-Country Nationals in Germany,Study by the German National Contact Point for the European Migration Network ,Federal Office for Migration and Refugees.
22. OECD ,(2003) OECD Guidelines for the Protection of Rights of Members and Beneficiaries in Occupational Pension Plans.
23. Olivier ,Marius & Govindjee ,Avinash ,(2013) Labour rights and social protection of migrant workers :In search of a coordinated legal response ,presented at the Inaugural Conference of the Labour Law Research Network ,Barcelona.
24. Olivier ,Marius ,(2018) Social protection for migrant workers in ASEAN :Developments, challenges ,and prospects ,International Labour Organization ,Geneva ,First published.
25. Pasadilla ,Gloria O & .Abella ,Manolo ,(2012) Portability of Social Benefits :The Economics of a Critical Topic in Globalisation ,Venice International University.
26. S .Childers ,Jared ,(2007) Expatriate Employment :Tax ,Social Security and Retirement between the United States ,Canada and Mexico ,Penn State International Law Review.
27. Thakur ,Rajeeve ,(2010) Totalization with Mexico :A Path to Immigration Reform ,Washington and Lee Journal of Civil Rights and Social Justice ,Vol.16 .
28. United States General Accounting Office ,(2003) Proposed Totalization Agreement with Mexico Presents Unique Challenges ,Report to Congressional Requesters.
29. Van Ginneken ,Wouter ,(2010) Making social security accessible to migrants ,Cape Town, paper presented at the World Social Security Forum 29 ,November 4 - December.
30. Van Panhuys ,Clara & Others ,(2017) Migrant access to social protection under Bilateral Labour Agreements :A review of 120 countries and nine bilateral arrangements ,International Labour Organization ,First published.
31. ILO ,(2021) Multilateral agreements ;Good-practice examples in multilateral social security agreement ,available at :<https://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowWiki.action?wiki.wikid938=>
32. Holzmann ,Robert ,(2016) Do bilateral social security agreements deliver on the portability of pensions and health care benefits ?A summary policy paper on four migration corridors between EU and non-EU member states ,IZA Policy Paper ,No ,111 .Institute for the Study of Labor) IZA ,(Bonn.
33. Lan ,Ke-Jeng & Others ,(2014) Feasibility of Negotiating Social Security Agreement with Other Countries :Example of the Labor Insurance in Taiwan ,Modern Economy.5,