

# تأثیر معیارهای بین‌المللی تأمین اجتماعی بر حقوق داخلی

دکتر سید عزت‌اله عراقی<sup>۱</sup>

## چکیده

در سال‌های پایانی قرن نوزدهم میلادی، در چند کشور اروپایی قوانینی در جهت حمایت از کارگران در برابر حوادث ناشی از کار در چارچوب بیمه اجتماعی به تصویب رسید. در یکی از این کشورها یعنی آلمان، این گونه قوانین در زمینه‌های دیگر مانند بیماری، ازکارافتادگی و پیری هم تصویب شد. در دهه‌های آغازین قرن بیستم و با تأسیس سازمان بین‌المللی کار تدوین معیارهایی در زمینه برخی از خطرهایی که در دهه‌های بعد در چارچوب عنوان کلی تأمین اجتماعی مطرح شدند در دستور کار این سازمان قرار گرفت همچنین مقاله‌نامه‌ها و توصیه‌نامه‌های چندی در این باره تصویب شد. بدین ترتیب این پرسش قابل طرح است که آیا سازمان بین‌المللی تازه تأسیس که به شیوه‌ای کم و بیش مشابه کشورهای صنعتی اروپا در وادی «بیمه‌های اجتماعی» گام نهاد از آنها تأثیر پذیرفته است یا آنکه معیارهای بین‌المللی بر آمده از آن سازمان، راهنمای حقوق داخلی کشورهای مختلف بوده آنها را در ایجاد نظامی کم و بیش گسترده در خصوص تأمین اجتماعی مددکار شده‌اند؟

---

۱. استاد دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

پرسش دیگری که ممکن است پاره‌ای ذهن‌ها را به خود مشغول سازد این است که با وجود تأسیس سازمان ملل متحد در نیمه قرن بیستم و اشاره به مقوله تأمین اجتماعی در اسناد مصوب این سازمان آیا می‌توان «معیارهای بین‌المللی تأمین اجتماعی» را در چارچوب مصوبه‌های سازمان بین‌المللی کار محصور نمود؟

هر چند سازمان بین‌المللی کار در دوران فعالیت هشتاد و چند ساله خود دوره‌های متفاوتی را تجربه کرده است که از این‌رو حقوق بین‌المللی کار - که به طور عمده محصول «قانونگذاری»<sup>۱</sup> این سازمان است - تحول چشمگیری یافته است و با آنکه در دوره نخست که می‌توان آن را دوره «جزئی‌گرایی» در تدوین معیارهای بین‌المللی نامید<sup>۲</sup> شباهت‌هایی بین عملکرد سازمان بین‌المللی کار و روش قانونگذاری کشورهای اروپایی که در دهه‌های آغازین توجه آنها به حمایت‌های اجتماعی از کارگران بود، به چشم می‌خورد؛ با این همه آنچه جنبه محوری دارد و شایسته مطالعه در چارچوب این نوشته است و همچنین چگونگی تأثیر معیارهای بین‌المللی بر حقوق داخلی و نه تأثیرپذیری احتمالی برخی معیارها در دوره‌ای خاص از الگوی پاره‌ای دولت‌ها است. از این رو بخش دوم این یادداشت به میزان و چگونگی تأثیرپذیری حقوق داخلی از معیارهای بین‌المللی اختصاص دارد.

در خصوص پاسخ به پرسش دوم که مایه تبیین «معیارهای بین‌المللی» و محدوده آن خواهد شد، با آنکه سازمان ملل متحد در بین سازمان‌های بین‌المللی جایگاه ویژه‌ای دارد و در نتیجه، اسناد آن هم، چه از لحاظ موضوع و چه از نظر تأثیرگذاری، از گستره‌ای وسیع‌تر از مصوبه‌های دیگر سازمان‌های بین‌المللی برخوردارند، اما در خصوص بحث ما به دشواری می‌توان حق برخورداری از تأمین اجتماعی را که در اعلامیه جهانی حقوق بشر (ماده ۲۲) و میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که بدان اشاره و به رسمیت شناخته شده است یک معیار بین‌المللی به شمار آورد.

۱. تکیه بر جنبه قانونگذاری برخی نهادهای سازمان بین‌المللی کار (کنفرانس بین‌المللی کار) که از سوی ژرژسل استاد برجسته و نامدار حقوق بین‌الملل در دهه‌های پیشین صورت گرفته بود کم و بیش از سوی شماری دیگر از صاحب‌نظران حقوق بین‌المللی کار پذیرفته شده است. نک به: عراقی، عزت‌اله، *حقوق بین‌المللی کار* ۱۳۱۷، شماره‌های ۶۵ و ۱۴۰ تا ۱۴۵.

۲. عراقی، عزت‌اله و امیرحسین رنجریان، *تحول حقوق بین‌المللی کار* ۱۳۸۵، دفتر اول، صص ۱۱۵ به بعد.

در واقع معیار را معادل کلمه استاندارد (که در زبان فارسی هم کاربرد دارد) به کار می‌بریم و منظور ضوابط و هنجارهایی است که به صورتی هر چند انعطاف‌پذیر، اما مشخص به دولت‌های عضو یک سازمان بین‌المللی، (در بحث ما سازمان بین‌المللی کار)، ارائه می‌شود و این دولت‌ها براساس تعهدی که به عنوان عضو این سازمان دارند، با در نظر گرفتن شرایط اقتصادی و اجتماعی خود از آنها در جهت تدوین مقررات مناسب استفاده می‌کنند. معیارهای بین‌المللی تأمین اجتماعی را در این نوشته براساس اسناد مصوب سازمان بین‌المللی کار مورد بررسی قرار می‌دهیم و از آنجا که این معیارها در طول زمان و در دوران فعالیت سازمان بین‌المللی کار تحول یافته‌اند، عنوان بخش یکم را تحول معیارهای بین‌المللی قرار می‌دهیم و امید است با مطالعه این تحول (بخش اول) و نیز چگونگی تأثیر این معیارها (بخش دوم) بتوانیم در پایان به نتیجه روشنی دست یابیم.

کلید واژه‌ها: حقوق بین‌المللی، مقاله‌نامه، نظام حمایتی، تأمین منابع مالی، اصل برابری.

## ۱. تحول معیارهای بین‌المللی

سازمان بین‌المللی کار از آغاز، به مسایلی که در محدوده تأمین اجتماعی در معنای عام آن قرار می‌گیرند توجهی ویژه مبذول داشته است. در مقدمه اساسنامه این سازمان بهبود شرایط کار از راه «مبارزه با بیکاری ... حمایت از کارگران در برابر بیماری‌های عادی و حرفه‌ای و حوادث ناشی از کار...» و نیز برقراری مستمری پیری و ازکارافتادگی جزء هدف‌های سازمان آمده است. این تعهد و تکلیف کلی مجدداً در زمان صدور اعلامیه ۱۹۴۴ معروف به اعلامیه فیلادلفیا که بعداً ضمیمه اساسنامه شد مورد تأکید قرار گرفت. با صدور این اعلامیه مفهوم تأمین اجتماعی وارد مرحله جدیدی گردید و بر این نکته پافشاری شد که تدابیر مربوط به تأمین اجتماعی باید گسترش یابند تا «برای کسانی که نیاز به حمایت دارند درآمد پایه‌ای تضمین و خدمات کامل پزشکی فراهم شود».

گذشته از اساسنامه و اعلامیه یاد شده، معیارهای بین‌المللی در طول بیش از هشتاد سال ضمن ۳۱ مقاله‌نامه و ۲۲ توصیه‌نامه که از ۱۹۱۹ تاکنون درباره بیمه‌های اجتماعی و تأمین اجتماعی تدوین شده‌اند. این معیارها را به چند دسته یا آن‌گونه که برخی گفته‌اند به سه نسل یا سه دوره می‌توان تقسیم کرد. نخست به مطالعه اجمالی این موارد می‌پردازیم و سپس اصول کلی حاکم بر این معیارها و خطرهای تحت پوشش را بررسی می‌نماییم.

## ۱-۱. دوره‌های سه‌گانه تدوین معیارها

### ۱-۱-۱. دوره اول: معیارهای مصوب ۱۹۱۹ تا ۱۹۴۴

معیارهای مربوط به تأمین اجتماعی در این سال‌ها، همانند دیگر معیارهای بین‌المللی تصویب شده از سوی کنفرانس بین‌المللی کار به صورت موردی درباره آسیب‌های مختلف (بیکاری، ازکارافتادگی، پیری و ...) در خصوص گروه‌های مشخصی از کارگران به طور جداگانه و به صورت بیمه‌های اجتماعی بوده است. راهکار پیش‌بینی شده در اسناد مصوب این دوره برقراری نظام بیمه اجباری درباره یک آسیب مشخص بوده است و در عین حال کوشش می‌شده است تا مهمترین بخش‌های فعالیت اقتصادی و مهمترین گروه‌های کارگران را تحت پوشش حمایت‌های بیمه اجباری قرار دهند. زمینه‌هایی بیشتر مدنظر بوده‌اند که تدابیر فوری‌تری را برای مقابله با حساس‌ترین موارد اقتضا می‌شده است. هر چند به زودی مشخص شد که معیارهای مصوب در این دوره با تحول نظام‌های تأمین اجتماعی همخوانی ندارند.<sup>۱</sup> اما اشاره‌ای فهرست‌وار به آنها خالی از فایده نخواهد بود.

معیارهای مصوب این دوره را در اسناد زیر می‌توان یافت:

- مقاله‌نامه شماره ۳ مصوب ۱۹۱۹ در مورد مرخصی زایمان که متضمن برقراری نوعی کمک بارداری بود،
- مقاله‌نامه شماره ۱۷ مصوب ۱۹۲۵ مربوط به پرداخت خسارت حوادث ناشی از کار به صورت اقساط یا یک جا،
- مقاله‌نامه شماره ۱۸ مصوب ۱۹۲۵ در مورد بیماری‌های حرفه‌ای (مذکور در فهرست مندرج در مقاله‌نامه) و نیز مقاله‌نامه شماره ۱۹ مصوب ۱۹۲۵ در خصوص رعایت برابری در مورد کارگران داخلی و خارجی از لحاظ جبران حوادث ناشی از کار. اضافه می‌نماید که در سال‌های ۱۹۱۹ و ۱۹۲۱ دو مقاله‌نامه‌های شماره ۲ و ۱۲ در مورد کارگران کشاورزی تصویب شد که حکمی کلی را مقرر می‌داشت و به موجب آن، کشورهای که در آنها مقرراتی در خصوص بیمه بیکاری یا حوادث ناشی از کار در مورد کارگران صنایع وجود داشت متعهد می‌شدند که این مقررات را به کارگران کشاورزی هم تعمیم دهند.

۱. دفتر بین‌المللی کار، ۲۰۰۱، ص ۴۸۱، زیرنویس ۷.

- مقاله‌نامه شماره ۸ نیز در مورد دریانوردان مقرر می‌داشت که در صورت غرق شدن کشتی، غرامت ایام بیکاری به دریانوردان پرداخت شود.

در سال‌های بعد از ۱۹۲۵ تا آغاز جنگ جهانی دوم، مقاله‌نامه‌ها و توصیه‌نامه‌هایی به تصویب رسید که آسیبی خاص را در مورد گروهی از کارگران مورد توجه قرار می‌داد. بدین‌گونه بود که در سال ۱۹۲۷ مقاله‌نامه‌های شماره ۲۴ و ۲۵ یکی در مورد بیمه بیکاری کارگران صنایع، بازرگانی و کارگرانی که در خانه خود کار می‌کنند و دیگری درباره کارگران کشاورزی تصویب شد. در سال ۱۹۳۳ مقاله‌نامه‌های شماره ۳۵، ۳۷ و ۳۹ به ترتیب در مورد بیمه پیری، بیمه از کارافتادگی و بیمه فوت در صنعت، بازرگانی و کارگران شاغل در خانه خود و مقاله‌نامه‌های شماره ۳۶، ۳۸ و ۴۰ درباره سه موضوع فوق برای کار کشاورزی تصویب گردید. در سال ۱۹۳۴ مقاله‌نامه شماره ۴۲، مقاله‌نامه شماره ۱۸ در مورد بیماری‌های حرفه‌ای را مورد توجه قرار داد و فهرست بیماری‌های حرفه‌ای را از سه مورد به ده مورد افزایش داد. در همان سال مقاله‌نامه شماره ۴۴ و توصیه‌نامه مکمل آن از تصویب گذشت که موضوع آن‌ها برقراری غرامت مزد یا مستمری در مورد کارگرانی بود که به طور غیرارادی بیکار شده‌اند. در سال ۱۹۳۵ مقاله‌نامه شماره ۴۸ تصویب شد که هدف آن برقراری نظامی بین‌المللی برای حفظ حقوق مکتسب یا در حال اکتساب کارگران مهاجر بود. در سال ۱۹۳۶ دو مقاله‌نامه در مورد دریانوردان تدوین شد که در یکی (مقاله‌نامه شماره ۵۵) به تعهد صاحب کشتی در صورت بیماری دریانورد اشاره شده بود و در دیگری (مقاله‌نامه شماره ۵۶) بیمه بیماری دریانوردان مطرح و مقرر شده بود.

#### ۱-۱-۲. دوره دوم: معیارهای مصوب ۱۹۴۴ تا ۱۹۵۲

این دوره را می‌توان دوره‌ای نامید که در آن حقوق تأمین اجتماعی به صورت گسترده‌تر مورد توجه قرار گرفت. به تعبیر دقیق‌تر این دوره با عصر تأمین اجتماعی مرتبط است زیرا نه تنها این اصطلاح در سطح جهانی رواج یافته بود (قانون ۱۹۳۵ ایالات متحد آمریکا و قانون ۱۹۳۸ زلاندنو) بلکه سازمان بین‌المللی کار هم به یک مفهوم کلی و وسیع از تأمین اجتماعی دست یافت.

اندیشه حاکم بر تصمیم‌های سازمان بین‌المللی کار در این دوره آن است که حمایت‌های مختلف پیش‌بینی شده در قالب بیمه‌های اجتماعی بر حسب رشته فعالیت اقتصادی یا خطرهای

گوناگون در نظامی واحد منعکس گردد تا همه رشته‌ها، همه خطر‌ها و همه کارگران را تحت پوشش قرار دهد. بر همین اساس دو توصیه‌نامه مهم که در سال ۱۹۴۴ به تصویب رسید بر مفهوم جدید یعنی تأمین اجتماعی مبتنی بود. در توصیه‌نامه‌های شماره ۶۷ و ۶۹ مسائل مربوط به تأمین اجتماعی به صورت جامع‌تر مطرح شد. بدین گونه که در توصیه‌نامه شماره ۶۷ درباره تضمین وسایل زیستن برای افراد تسهیلاتی مقرر گردید و کسانی که به سبب ناتوانی از انجام کار \_ از جمله بر اثر پیری و کهولت \_ یا نیافتن کار و شغل و از دست دادن سرپرست خانواده از درآمد پایه‌ای محروم می‌شوند، درآمدی در نظر گرفته شد. دومین توصیه‌نامه یعنی توصیه‌نامه شماره ۶۹ مربوط به خدمات پزشکی است که خدمات پزشکی، اعم از درمان یا پیشگیری برای همه افراد جامعه فراهم گردد.<sup>۱</sup>

اصول مندرج در این دو سند پایه اقدامات و فعالیت‌های بعدی سازمان در زمینه تأمین اجتماعی گردید که نخستین و مهمترین بازتاب آن مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ مصوب ۱۹۵۲ است که با تصویب آن موضوع تأمین اجتماعی از لحاظ سازمان بین‌المللی کار جایگاه ویژه‌ای یافت. این مقاله‌نامه که به مقاله‌نامه معیارهای حداقل معروف است، پس از گذشت بیش از نیم قرن همچنان اهمیت خود را حفظ کرده است. تفاوت اصلی این سند با مقاله‌نامه‌هایی که در دوره اول به تصویب رسید در آن است که مقاله‌نامه ۱۰۲ بر این اصل استوار است که نظام تأمین اجتماعی به عنوان یک کل، باید با همه آسیب‌ها مقابله کند و حمایت‌های ناشی از آن به تدریج به همه جمعیت فعال و در نهایت به درصد بالایی از افراد مقیم در یک کشور گسترش یابد. بدین گونه است که در مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ درباره ۹ زمینه مربوط به تأمین اجتماعی شامل خدمات درمانی، غرامت دستمزد ایام بیماری، بیمه بیکاری، مستمری پیری، مستمری مربوط به حوادث ناشی از کار و بیماری‌های شغلی، مستمری مربوط به خانواده، مستمری بارداری، مستمری ازکارافتادگی و مستمری ناشی از فوت سرپرست خانواده، مقرراتی پیش‌بینی شده است. با توجه به تفاوت سطح توسعه اقتصادی و امکانات مالی، اداری و درمانی کشورهای عضو (به ویژه در زمان تصویب مقاله‌نامه) و برای آنکه دولت‌ها بتوانند عملاً معیارهای آن را در حقوق داخلی خود وارد سازند و به اجرا در آورند، قابلیت انعطاف و حق انتخاب وسیعی در نظر گرفته شده است.<sup>۲</sup>

۱. والتیکوس، ۱۹۸۳، ش ۵۱۸.

۲. همان، ش ۵۱۹.

نکته مهم در خصوص این مقاله‌نامه که یادآوری آن ضروری می‌نماید این است که به جای روش‌های اجرایی مشخص، هدف‌هایی را پیشنهاد می‌کند و دولت‌ها را در انتخاب راه‌حل‌ها آزاد می‌گذارد. هر یک از این دولت‌ها می‌توانند با توجه به امکانات خود، تعهدات خویش را در آغاز محدود به اجرای مفاد سه بخش از نه بخش و به تعبیر دیگر سه مورد از نه مورد مذکور در مقاله‌نامه نمایند و در آینده تعهدات ناشی از بخش‌های دیگر و نیز اجرای تعهدات مربوط به سایر زمینه‌ها را بپذیرند تا سرانجام بتوانند همه موارد مذکور در مقاله‌نامه را در کشور خود اعمال نمایند. در خصوص اشخاص مشمول حمایت و نیز میزان حمایت و مزایای تأمین اجتماعی مقاله‌نامه، راه‌حل‌های انعطاف‌پذیر و قابل انطباق با شرایط مختلف را عرضه می‌کند. با توجه به جهات یاد شده می‌توان گفت که مقاله‌نامه ۱۰۲ هم هدف‌های حداقل را که دولت‌های عضو باید بدان دست یابند تعیین می‌کند و هم برنامه‌ای حمایتی با ابعاد مختلف را معرفی می‌نماید و بدین ترتیب ضابطه‌ای مقرر می‌کند که با مقایسه با آن می‌توان میزان و حدود حمایت را در هر کشور سنجید و دانست که آیا دولت مربوط بدان دست یافته یا از آن فراتر رفته است.<sup>۱</sup>

### ۳-۱-۱. دوره سوم: معیارهای مصوب ۱۹۵۲ به بعد

در این قسمت به معرفی اجمالی معیارهایی می‌پردازیم که پس از مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ تصویب شده‌اند. باین وصف ابتدا یادآوری می‌شود که در سال ۱۹۵۲، این موضوع مطرح شد که همزمان با مقاله‌نامه ۱۰۲ که شامل معیارهای حداقل است سند دیگری نیز تصویب شود که متضمن معیارهای بالاتر باشد اما به سبب نبود فرصت کافی و به ویژه دشواری موضوع، این امر در کنفرانس سال ۱۹۵۲ مطرح نگردید و قرار شد بعداً بررسی آن در دستور کار نشست دیگری قرار گیرد. اما سرانجام اندیشه مربوط به تدوین سند واحدی که شامل همه جنبه‌های تأمین اجتماعی باشد (مشابه مقاله‌نامه ۱۰۲) به فراموشی سپرده شد و به جای آن راه‌حلی دنبال شد که مستلزم تجدیدنظر در مقاله‌نامه‌های پیشین (دوره اول) بود. این دسته از مقاله‌نامه‌ها که فهرست آنها در ادامه ارائه خواهد شد ضمن الهام گرفتن از مقاله‌نامه شماره ۱۰۲، هر یک در موضوع خاص مورد بحث خود، معیارهای بالاتر و حمایت‌های بیشتری را

۱. دفتر بین‌المللی کار، ۲۰۰۱، ص ۴۸۱.

نسبت به افراد زیادتری مقرر می‌نماید. با این همه به منظور رعایت انعطاف‌پذیری به دولت‌هایی که نمی‌توانند معیارهای مندرج را به صورت کامل در کشور خود اعمال نمایند، امکان می‌دهد از برخی معافیت‌ها برخوردار شوند.

بدین ترتیب کنفرانس بین‌المللی کار در سال ۱۹۶۲، مقاله‌نامه شماره ۱۱۸ را تصویب کرد تا در زمینه تأمین اجتماعی و حمایت‌های ناشی از آن نسبت به اتباع بیگانه و اتباع داخلی به طور یکسان عمل شود. البته منظور، اتباع بیگانه‌ای هستند که دولت متبوع آنها به مقاله‌نامه ملحق شده‌اند. همچنین در سال ۱۹۶۴ مقاله‌نامه شماره ۱۲۱ و توصیه‌نامه مکمل آن به تصویب رسید که مربوط به برقراری مستمری در صورت وقوع حوادث ناشی از کار و بیماری‌های شغلی است. مقاله‌نامه شماره ۱۲۸ و توصیه‌نامه شماره ۱۲۱ مصوب سال ۱۹۶۷ درباره مستمری‌های ازکارافتادگی، پیری و مرگ مسئول خانواده است. در سال ۱۹۶۹ مقاله‌نامه شماره ۱۳۰ و توصیه‌نامه شماره ۱۳۸ مربوط به خدمات درمانی و غرامت بیماری تصویب شد. علاوه بر این در سال ۱۹۸۲ مقاله‌نامه شماره ۱۵۷ در زمینه تأمین اجتماعی تصویب شد که طی آن، ضوابطی در مورد چگونگی حفظ مزایا و حقوق ناشی از تأمین اجتماعی پیش‌بینی شده بود. توصیه‌نامه شماره ۱۶۷ مصوب ۱۹۸۳ مکمل مقاله‌نامه شماره ۱۵۷ است. فعالیت‌های سازمان بین‌المللی کار محدود به مقاله‌نامه‌ها و توصیه‌نامه‌های فوق‌الذکر نشد و در سال ۱۹۸۷ مقاله‌نامه شماره ۱۶۵ در مورد تأمین اجتماعی دریانوردان به تصویب رسید.

پس از آن، مقاله‌نامه شماره ۱۶۸ و توصیه‌نامه شماره ۱۷۶ در مورد مستمری بیکاری را می‌توان نام برد که هر دو در سال ۱۹۸۸ به تصویب رسیدند. سرانجام مقاله‌نامه شماره ۱۸۳ و توصیه‌نامه شماره ۱۹۱ مصوب سال ۲۰۰۰ در مورد حمایت‌های زایمان و بارداری، از جمله آخرین مصوبه‌های سازمان بین‌المللی کار در زمینه تأمین اجتماعی محسوب می‌شوند.

## ۱-۲. اصول مشترک حاکم بر معیارها و رشته‌های مختلف تأمین اجتماعی

معیارهای مندرج در مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ و دیگر اسناد مصوب در دوره سوم که در حال حاضر معتبر و قابل اجرا هستند تابع اصولی می‌باشند که می‌توان گفت در مورد همه یا بیشتر مقاله‌نامه‌های مصوب دوره مورد بحث که هر یک به زمینه‌ای از حمایت‌ها و بخشی از خطرها مربوط می‌شوند، مشترک هستند. مهمترین این اصول را در زیر مورد مطالعه قرار می‌دهیم:



### ۱-۲-۱. انعطاف‌پذیری از جهت روش‌های حمایت در برابر خطرها

از چند دهه پیش و با افزایش شمار دولت‌های عضو سازمان بین‌المللی کار و تفاوت درجه توسعه اقتصادی و پیشرفت اجتماعی این کشورها، موضوع انعطاف‌پذیری معیارهای مصوب مورد توجه قرار گرفت<sup>۱</sup> و در گذر زمان عنایت به این اصل بیشتر شد.<sup>۲</sup>

در مورد معیارهای تأمین اجتماعی این دغدغه بیشتر است. مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ و بیشتر مقاله‌نامه‌های تصویب شده در نیم قرن اخیر در خصوص تأمین اجتماعی به گونه‌ای تنظیم شده‌اند که از لحاظ روش سازماندهی، دستگاه‌هایی که مأمور ارائه خدمات تأمین اجتماعی هستند به دولت‌هایی که این معیارها را می‌پذیرند اختیار وسیعی می‌دهند.

مقاله‌نامه شماره ۱۰۲، اعمال روش‌های بسیار متفاوتی را برای تضمین مستمری‌ها و حمایت‌های مندرج مجاز می‌شمارد. برابر ماده ۷۲ مقاله‌نامه مزبور، دستگاه مسئول ارائه خدمات تأمین اجتماعی می‌تواند نهادی باشد که مقررات حاکم بر آن از سوی مقامات عمومی تنظیم گردد یا مستقیماً بخشی از یک وزارت باشد. همچنین با رعایت پاره‌ای قواعد این دستگاه، می‌تواند نهادی تا اندازه‌ای مستقل باشد.

مقاله‌نامه‌های شماره‌های ۱۲۱، ۱۲۸ و ۱۳۰ به همین ترتیب تنظیم شده‌اند و روش‌های خاصی را برای حمایت‌های مندرج، تحمیل نمی‌کنند. به عنوان مثال در جریان تصویب مقاله‌نامه شماره ۱۲۱ درباره حوادث ناشی از کار و بیماری‌های حرفه‌ای، این موضوع مطرح شد که مقاله‌نامه باید به گونه‌ای تنظیم شود که هر کشور در انتخاب روش‌ها و نظام مقرر برای حمایت آسیب‌دیدگان از آزادی کامل برخوردار باشد. مشروط بر اینکه مجموع حمایت‌های مقرر در حقوق داخلی و نظام پیش‌بینی شده از سطح و گستره حمایت‌های مشروح در مقاله‌نامه پایین‌تر و کمتر نباشد.<sup>۳</sup>

مقاله‌نامه شماره ۱۶۸ درباره بالا بردن سطح اشتغال و حمایت در برابر بیکاری نیز ضمن تشریح روش‌های حمایت، به دولت‌هایی که به مقاله‌نامه ملحق می‌شوند در انتخاب راهکارها آزادی عمل می‌دهد بدین معنا که این دولت‌ها می‌توانند بیمه بیکاری را به صورت مشارکتی یا غیرمشارکتی یا ترکیبی از این دو در نظر گیرند (ماده ۱۲ مقاله‌نامه).<sup>۴</sup> همچنین ماده ۶

۱. والتیکوس، یاد شده شماره‌های ۲۷۴ و ۲۷۸.

2. I. L. O., "Flexibility in I. L. O. Standards", 1987.

۳. دفتر بین‌المللی کار، ۲۰۰۱، یاد شده صص ۵۰۲ و ۵۰۳.

۴. ماده ۱۲ مقاله‌نامه.

خصوص حمایت از مادری و مرخصی بارداری و زایمان به دولت‌ها امکان می‌دهد که حمایت‌های مقرر را از طریق بیمه اجتماعی اجباری یا استفاده از بودجه دولتی برقرار نمایند. در زمینه انعطاف‌پذیری معیارهای تأمین اجتماعی این نکته را هم بیافزاییم که علاوه بر آنکه متن اسناد مصوب، به ترتیبی که دیدیم، متضمن راه‌حل‌های مختلف است و حق انتخاب دولت‌ها را رعایت می‌نمایند، نهادهای نظارتی سازمان، که در بخش دوم بدان‌ها اشاره خواهد شد، نیز در ارزیابی خود از عملکرد دولت‌ها و تفسیر اسناد یاد شده، همین گونه رفتار کرده‌اند. به عنوان مثال کمیسیون اجرای مقاله‌نامه‌ها که از سوی کنفرانس بین‌المللی کار همه ساله انتخاب می‌شود در نشست سال ۱۹۹۷ خود درباره مجاز بودن استفاده از یک نهاد خصوصی برای تأمین پاره‌ای از حمایت‌های اجتماعی چنین نظر داده است که «هم زیستی دو نهاد یکی عمومی و دیگری خصوصی در نظام تأمین اجتماعی ... به خودی خود، با مفاد مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ ناسازگار نیست زیرا این سند برقراری حداقلی از تأمین اجتماعی را به وسایل مختلف مجاز می‌شمارد».<sup>۱</sup> نهاد دیگر نظارتی یعنی کمیسیون کارشناسان مستقل نیز مشابه این نظر را بعداً ابراز و اعلام کرده است که مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ ضمن تعیین پاره‌ای قواعد مشخص و دقیق درباره اصول کلی سازماندهی و اداره نظام‌های تأمین اجتماعی روش‌های رسیدن به حداقلی از تأمین اجتماعی را به صورتی انعطاف‌پذیر در نظر گرفته است.<sup>۲</sup>

در پایان بحث انعطاف‌پذیری می‌توان گفت که دیدگاه یاد شده درباره مقاله‌نامه‌های قابل اجرای فعلی در رشته‌های مختلف تأمین اجتماعی صادق است و انعطاف در روش‌ها با تعیین دقیق و روشن اصول حاکم بر سازماندهی و مدیریت همراه است. این اصول به ویژه در مورد مسئولیت کلی دولت و لزوم نظارت نهایی آن بر اداره نظام تأمین اجتماعی و نیز لزوم رعایت حقوق افراد ذی‌نفع و نحوه تأمین مالی نظام تأمین اجتماعی حائز اهمیت است که بدان خواهیم پرداخت.

## ۲-۲-۱. مسئولیت کلی دولت

از دیدگاه مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ و مقاله‌نامه‌های بعدی مسئولیت کلی نظام حاکم در هر کشور در مورد ساماندهی و حسن اداره نظام تأمین اجتماعی یکی از قواعد مهم محسوب می‌شود. از

۱. گزارش سال ۱۹۹۷، کنفرانس ۱۹۹۷، شماره ۱۹، ص ۱۲۸.

۲. دفتر بین‌المللی کار، یاد شده ص ۵۰۳، زیرنویس ۴۴.

لحاظ این اسناد روشی که برای اداره امور نظام تأمین اجتماعی (یا نظام‌های تأمین اجتماعی) در نظر گرفته شده است هر چه باشد (نهاد مستقل، بخشی از یک وزارت و غیره) به هر حال دولت مسئولیت کلی دارد تا نهادها و دستگاه‌هایی که این وظیفه را بر عهده دارند، حمایت‌های مقرر در مقاله‌نامه‌ها را به درستی رعایت کنند و برقراری آنها را در مورد افراد مورد حمایت تضمین نمایند. در این زمینه مطالعات مقدماتی که به تصویب مقاله‌نامه شماره ۱۶۸ انجامید نشانگر آن است که مسئولیت کلی دولت و نظام حاکم، مانع استقلال نهادهای مسئول تأمین اجتماعی در اداره امور خود نخواهد بود.

مسئولیت دولت شامل خدماتی نیز می‌شود که به صورت مستمری ارائه می‌گردد. صرفنظر از روش تأمین منابع مالی، مقامات مسئول باید ترتیبی اتخاذ کنند که مستمری‌ها، در هر حال، به صورت مناسب به افراد ذی‌نفع تعلق گیرد و پرداخت شود. مقاله‌نامه شماره ۱۰۲، به ویژه بر این نکته تأکید می‌ورزد که دولت بایستی مطمئن شود که مطالعات لازم و محاسبات اکچوئری در خصوص تعادل بین هزینه و درآمد به صورت ادواری انجام می‌شود. هر نوع تغییر در میزان مستمری یا درصد حق بیمه یا میزان مالیات که برای تأمین هزینه‌های تأمین اجتماعی مقرر می‌شود بایستی مسبقاً به مطالعات و محاسبات یاد شده باشد.<sup>۱</sup>

نکته بسیار مهمی که جا دارد بدان اشاره شود، اظهارنظر نهادهای نظارتی سازمان بین‌المللی کار است. در مطالعه جامعی که در مورد عملکرد دولت‌های عضو در زمینه حمایت از دوران پیری و مستمری بازنشستگی از سوی نهادهای نظارتی صورت گرفت تأکید شده است، اختیاری که برای دولت‌ها در مورد نظارت و کنترل بر نهادهای تأمین اجتماعی در داخل هر کشور شناخته شده است به هیچ وجه به معنای آن نیست که مقامات عمومی و دولت به خود اجازه دهند در منابع مالی نهادهای تأمین اجتماعی دخل و تصرفی نمایند. هر نوع دخالت دولت در این منابع و استفاده از آنها به هر صورت که باشد، ممنوع است زیرا چنین اقداماتی موجب خواهد شد افرادی که باید مورد حمایت قرار گیرند اعتمادشان از نهادهایی که باید از آنان حمایت کنند سلب شود. از همین رو مشارکت بیمه‌شدگان در اداره امور نهادهای تأمین اجتماعی ضروری است.<sup>۲</sup>

۱. پنینگز، ۲۰۰، ص ۲۹.

۲. گزارش کمیسیون کارشناسان، ۱۹۸۹، بند ۲۱۰.

## ۳-۲-۱. نحوه تأمین منابع مالی نظام‌های تأمین اجتماعی

در مورد نحوه تأمین منابع مالی، معیارهای مندرج در مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ و مقاله‌نامه‌های دوره سوم یکسان نیست. در حالی که مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ به این موضوع پرداخته است (هر چند به صورتی محدود و در چارچوب تعیین اصول) اما بیشتر مقاله‌نامه‌های بعدی در این خصوص ساکتند و گاه روشی متفاوت را در پیش گرفته‌اند.

برابر ماده ۷۱ مقاله‌نامه ۱۰۲، هزینه‌های حمایت‌ها و مستمری‌های پیش‌بینی شده در این سند و نیز هزینه‌های اداری مربوط به مجموعه حمایت‌ها و مستمری‌ها باید جمعاً یا از طریق دریافت حق بیمه یا بر پایه نظام مالیاتی یا ترکیبی از آن دو تأمین گردد. در این ماده همچنین به میزان مشارکت و نیز تقسیم مسئولیت‌ها اشاره شده است.

به طور کلی از لحاظ مقاله‌نامه ۱۰۲، تأمین منابع مالی باید به صورتی باشد که هزینه زیادی بر افراد کم درآمد تحمیل نشود و در عین حال وضعیت اقتصادی کشور و نیز گروه‌های مختلف مورد حمایت در نظر گرفته شود و در مواردی که درآمد صندوق‌ها و نهادهای تأمین اجتماعی از طریق مشارکت افراد ذی‌نفع تأمین می‌شود سهمی که به عهده کارکنان مزدبگیر حمایت شده قرار داده می‌شود باید در هر حال کمتر از ۵۰ درصد منابع اختصاص یافته به حمایت‌ها باشد.

همان‌گونه که اشاره شد بیشتر مقاله‌نامه‌های دوره سوم اساساً مقررات خاصی در زمینه نحوه تأمین منابع در نظر نگرفته‌اند. مقاله‌نامه‌های شماره ۱۲۱، ۱۲۸، ۱۳۰ و ۱۶۸ (به ترتیب در مورد حوادث ناشی از کار و بیماری‌های حرفه‌ای، مستمری‌های ازکارافتادگی، بازنشستگی و مرگ سرپرست خانواده، خدمات درمانی و غرامت دستمزد دوره بیماری و حمایت در برابر بیکاری) در این دسته جای دارند. به نظر می‌رسد سازمان بین‌المللی کار با در نظر گرفتن تفاوت شرایط اقتصادی، اجتماعی و اداری موجود در کشورهای مختلف خواسته است دولت‌ها از آزادی عمل برخوردار باشند و به تناسب وضع خود شیوه مناسب را انتخاب نمایند. با این وصف مقاله‌نامه شماره ۱۸۳ مصوب سال ۲۰۰۰ جایگاه متفاوتی دارد. این مقاله‌نامه که حمایت از مادری و برقراری مرخصی بارداری و زایمان را (به صورتی بیش از مقاله‌نامه‌های پیشین) مقرر می‌دارد به پیروی از سنت متداول در زمینه این حمایت خاص لازم دانسته است به شیوه تأمین منابع مالی پردازد. در این خصوص، مقاله‌نامه هم نظام بیمه را

تجویز می‌کند و هم استفاده از بودجه عمومی را. بدین معنا که دولت‌ها آزادند یکی از این دو راه‌حل یا ترکیبی از آن را در نظر گیرند ولی در هر حال باید به گونه‌ای عمل شود که کارفرما شخصاً و به تنهایی هزینه مستمری مربوط به مرخصی بارداری و زایمان را متحمل نشود. تأکید بر این موضوع و اجتناب از تحمیل کل هزینه بر کارفرما بدان سبب است که این گونه هزینه‌ها می‌تواند استخدام زنان باردار را برای کارفرما نسبت به مردان گران‌تر سازد و موجب گردد که از نیروی کار زنان کمتر استفاده شود. از همین رو بند ۸ ماده ۶ مقاله‌نامه شماره ۱۸۳ مقرر می‌دارد که هزینه‌های مستمری دوران مرخصی بارداری و زایمان باید از طریق بیمه تأمین اجتماعی اجباری یا با استفاده از بودجه عمومی تأمین شود. البته روش‌های دیگری که از سوی قانونگذار داخلی اتخاذ شود یا روال معمول در یک کشور بر آن استوار باشد در صورت لحاظ کردن اصول فوق و دغدغه یاد شده مجاز خواهد بود. با این همه مقاله‌نامه مزبور، با عنایت به وضع کشورهای مختلف، سه مورد را به صورت استثنا بر اصل عدم مسئولیت کارفرما مجاز می‌شمارد. نخست آنکه کارفرما ممکن است در فرضی که به صراحت تأمین مستمری را به صورت نقدی پذیرفته باشد مسئول پرداخت آن گردد. دوم در فرضی که برابر روال موجود در کشور عضو سازمان بین‌المللی کار یا قوانین داخلی آن (پیش از زمان تصویب مقاله‌نامه) چنین امری وجود داشته باشد و سوم در صورتی که با توافق دولت و سازمان‌های کارفرمایی و کارگری چنین راه‌حلی پذیرفته شود.

### ۴-۲-۱. مشارکت بیمه‌شدگان و دیگر گروه‌های ذی‌نفع

معیارهای بین‌المللی تأمین اجتماعی، ضمن آنکه روش خاص و واحدی برای اداره نظام‌های تأمین اجتماعی در کشورهای عضو سازمان بین‌المللی کار ارائه نمی‌کنند اما در خصوص مدیریت نهادهای مسئول تأمین اجتماعی رعایت اصولی را لازم می‌شمارند، تا منابع گروه‌های مختلف و به ویژه اشخاص مورد حمایت تأمین شود و حسن اداره نهاد مربوط نیز تضمین گردد. از همین رو در مواردی که نهاد مسئول تأمین اجتماعی تحت نظارت یک دستگاه دولتی است و نمایندگان مردم در مجلس قانونگذاری می‌توانند از آن بازخواست کنند و وزارت یا دستگاه دولتی مربوط در برابر نمایندگان ملت پاسخگو خواهند بود، به نظر می‌رسد مشکل چندانی از لحاظ تأمین منافع افراد ذی‌نفع پیش نیاید. اما در غیر این صورت، قانونگذار داخلی

می‌تواند (یا برابر برخی مقاله‌نامه‌ها مکلف است) مشارکت نمایندگان کارفرمایان و مقامات دولتی را در کنار نمایندگان بیمه‌شدگان مقرر دارد (ماده ۷۲ مقاله‌نامه شماره ۱۰۲، ماده ۲۴ مقاله‌نامه شماره ۱۲۱، ماده ۳۶ مقاله‌نامه شماره ۱۲۸، ماده ۳۱ مقاله‌نامه شماره ۱۳۰ و ماده ۲۹ مقاله‌نامه شماره ۱۶۸).

#### ۵-۲-۱. به حال تعلیق درآمدن برخورداری از مستمری‌ها

مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ و دیگر مقاله‌نامه‌های مورد بحث مواردی را پیش‌بینی می‌کنند که در آن حالت، با مستمری‌هایی که بیمه‌شده حق برخورداری از آنها را دارد، به حال تعلیق در می‌آیند. این موارد شامل سه حالت مختلف می‌شوند. موردی که ذی‌نفع، دیگر در خاک کشوری که در آنجا نسبت به مستمری حقی به دست آورده است، سکونت ندارد. دوم وضعیتی که بیمه‌شده از کمک‌های دولتی استفاده می‌کند یا از مزایای نظام دیگری بهره‌مند می‌شود که جمع این مزایا با یکدیگر مجاز نیست. سوم حالتی که رفتار نادرست بیمه‌شده موجب تعلیق برخورداری از مستمری می‌شود مانند اقدامات تقلب‌آمیز برای درست وانمود کردن استحقاق خود، ارتکاب جرم یا جنایت یا تقصیری که منجر به ایجاد خطر شده باشد یا قصور و بی‌توجهی در استفاده از خدمات مربوط (به عنوان مثال برخورداری استفاده از دوره‌های ارتقاء مهارت یا بازآموزی به منظور اشتغال مجدد).

یادآور می‌شود که برابر مقاله‌نامه‌های شماره ۱۲۱، ۱۲۸ و ۱۳۰، در برخی موارد با آنکه استفاده ذی‌نفع از حمایت مورد نظر به حال تعلیق در می‌آید با این وصف بخشی از مستمری‌های نقدی به افراد تحت تکفل بیمه‌شده بایستی پرداخت شود.

در خصوص بیمه بیکاری، ماده ۲۰ مقاله‌نامه شماره ۱۶۸ موارد دیگری را هم ذکر می‌کند که مستمری بیکاری ممکن است اساساً به متقاضی تعلق نگیرد یا دیگر پرداخت نشود یا به حال تعلیق در آید. این موارد شامل حالتی می‌شود که شخص بیکار شده، آگاهانه و به صورت عمدی در اخراج شدن خویش نقش داشته یا کار خود را به صورت ارادی و بدون دلیل موجه ترک کرده باشد.

#### ۶-۲-۱. اصل برابری و عدم تبعیض در برخورداری از تأمین اجتماعی

بیشتر مقاله‌نامه‌های مربوط به تأمین اجتماعی اصل عدم تبعیض یا به تعبیر دیگر تساوی در رفتار را نسبت به کسانی که باید منطقاً از حمایت‌های تأمین اجتماعی برخوردار شوند، به‌طور

صریح یا ضمنی، یادآور می‌شوند. رعایت این اصل، به ویژه در مورد کارگران مهاجر و خارجیان مقیم در یک سرزمین مورد تأکید قرار گرفته است. به منظور حمایت از این گروه از کارگران که بیش از همه آسیب‌پذیرند، اسناد متعددی تصویب شده است که آنها را می‌توان به سه دسته تقسیم کرد:

نخست اسنادی که منحصرأ مربوط به کارگران مهاجر است و شامل تمام حمایت‌های مربوط به این گروه از کارگران می‌شود. مقاله‌نامه شماره ۹۷ و توصیه‌نامه شماره ۸۶ درباره کارگران مهاجر مصوب ۱۹۴۹ و مقاله‌نامه شماره ۱۴۳ و توصیه‌نامه شماره ۱۵۱ مصوب ۱۹۷۵ در این دسته جای دارند.<sup>۱</sup>

دوم اسناد مربوط به تأمین اجتماعی کارگران مهاجر و اعضای خانواده آنها است. در این اسناد به حق تساوی رفتار بین کارگران خارجی و کارگران اتباع دولت مربوط اشاره شده است<sup>۲</sup> و کوشش به عمل آمده است که نظامی بین‌المللی را پدید آورد که به موجب آن کارگرانی که محل اقامتشان تغییر می‌یابد و از کشوری به کشور دیگر می‌روند حقوقی را که به دست آورده‌اند (حقوق مکتسب) یا حقوق در حال اکتساب آنان محفوظ بماند و بتوانند از آن حقوق برخوردار شوند.<sup>۳</sup>

سومین دسته اسناد مورد نظر مقاله‌نامه‌هایی هستند که قلمرو شمول آنها عام و کلی است و به طور صریح یا ضمنی به اصل تساوی رفتار بین کارگران داخلی و خارجی اشاره می‌کنند. در توضیح اسناد یاد شده، در آغاز به مطالعه دسته اخیر می‌پردازیم سپس مهمترین نکات مندرج در دو مقاله‌نامه شماره‌های ۱۱۸ و ۱۵۷ را بررسی می‌نماییم.

۱-۲-۶-۱. *مقاله‌نامه‌های کلی*: همان‌گونه که پیش‌تر اشاره شد بیشتر مقاله‌نامه‌های

مربوط به یک یا چند رشته از حمایت‌های تأمین اجتماعی، به طور صریح یا ضمنی بدین اصل می‌پردازند که کارگران خارجی که در سرزمین دولتی دیگر به کار مشغولند از حقوقی مشابه کارگران داخلی باید برخوردار باشند. این معنا، گاه بدین صورت عنوان شده است که قلمرو شمول وسیع تلقی شده و همه کارگران، بدون اشاره به ملیت و تابعیت، را در بر می‌گیرد. بیشتر

۱. عراقی، عزت‌اله، *حقوق بین‌المللی کار*، ۱۳۶۷، شماره‌های ۳۴۹ تا ۳۵۳.

۲. مقاله‌نامه شماره ۱۱۸.

۳. مقاله‌نامه شماره ۱۵۷ و توصیه‌نامه ۱۶۷.

مقاله‌نامه‌های مصوب در دوره اول یعنی سال‌های ۱۹۱۹ تا ۱۹۴۴ در این دسته جای می‌گیرند. تازه‌ترین مقاله‌نامه مربوط به تأمین اجتماعی یعنی مقاله‌نامه شماره ۱۸۳ سال ۲۰۰۰ نیز در این زمره قرار دارد.

در مورد اسناد دوره‌های دوم و سوم یعنی مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ و اسناد بعدی، اصل عدم تبعیض یکی از مواردی است که به صراحت در آنها ذکر شده است. بخش یازدهم مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ به اصل تساوی رفتار اختصاص یافته است. ماده ۸۶ این سند که شامل همه رشته‌های تأمین اجتماعی مندرج در مقاله‌نامه می‌شود این اصل را یادآور می‌گردد که همه افراد مقیم در یک کشور که تابع آن دولت نیستند بایستی از همان حقوقی برخوردار باشند که اتباع داخلی مقیم از آن بهره‌مند می‌شوند. البته این اصل دو استثنا یا تسهیل را برای دولت‌های عضو مجاز می‌شمارد.

از یک سو دولت‌ها می‌توانند در مورد مستمری‌ها و حمایت‌هایی که هزینه آنها از محل بودجه عمومی تأمین می‌شود مقررات خاصی در نظر گیرند. هدف از این امر آن است که از سوء استفاده‌های احتمالی جلوگیری شود و تعادل بین هزینه و بودجه اختصاصی، به ویژه در مورد مستمری متعلق به بازماندگان یا مستمری بازنشستگی و از کارافتادگی، حفظ شود. به عنوان مثال مقررات یک کشور می‌توانند ضمن حفظ رعایت اصول مندرج در مقاله‌نامه برای برخوردارانی اتباع خارجی مقیم در کشور، شرط حداقل مدت اقامت را در نظر گیرند و چنین شرطی را برای اتباع داخلی مقرر نمایند.

از سوی دیگر در نظام‌های تأمین اجتماعی که بر پایه مشارکت بیمه‌شدگان استوار است و شامل همه مزدبگیران می‌شود مقاله‌نامه اجازه می‌دهد که دولت مربوط اعمال اصل تساوی رفتار را به اتباع دولت‌هایی محدود سازد که تعهدات مندرج در بخش ۱۱ مقاله‌نامه را پذیرفته‌اند. در این صورت بهره‌مند شدن از رفتار برابر می‌تواند به رفتار متقابل دولت‌ها یا امضای موافقت‌نامه‌های دو یا چند جانبه بین آنان موقوف گردد.

علاوه بر مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ بیشتر مقاله‌نامه‌هایی که در زمینه تأمین اجتماعی قابل اجرا بوده و به اصطلاح به روز هستند مشتمل بر ماده‌ای است که برابر آن دولتی که به مقاله‌نامه ملحق می‌شود متعهد می‌گردد در سرزمین خود با اتباع خارجی رفتاری مشابه اتباع خود داشته باشد (ماده ۲۷ مقاله‌نامه شماره ۱۲۱، ماده ۳۲ مقاله‌نامه شماره ۱۳۰ و ماده ۶ مقاله‌نامه



شماره ۱۶۸) فقط مقاله‌نامه شماره ۱۲۸ درباره مستمری از کارافتادگی، پیری و بازماندگان فاقد چنین حکمی است.

۲-۶-۱. *نگاهی به مقاله‌نامه شماره ۱۱۸ مصوب ۱۹۶۲* درباره رفتار برابر بین اتباع داخلی و خارجی (در زمینه تأمین اجتماعی): مقاله‌نامه شماره ۱۱۸ مشخصاً به منظور روشن کردن وضع کارگران خارجی از لحاظ نحوه برخورداری از حمایت‌های تأمین اجتماعی تصویب شده است. برابر این سند هر دولتی که بدان ملحق می‌شود متعهد می‌گردد که در مورد برخورداری از حمایت‌های تأمین اجتماعی اصل «رفتار برابر» را بین اتباع داخلی و خارجی رعایت کند. این افراد چه در زمینه حکومت مقررات تأمین اجتماعی (بیمه اجتماعی اجباری) و چه از جهت برخورداری از مستمری‌ها باید در وضعیتی برابر قرار داشته باشند. با این همه دولت‌ها می‌توانند در این خصوص تنها نسبت به یک رشته از رشته‌های نه‌گانه تأمین اجتماعی (مندرج در مقاله‌نامه ۱۰۲ که پیش‌تر بدانها اشاره شد) خود را متعهد سازند. به هر حال مقاله‌نامه ۱۱۸ شامل نظام‌های حمایتی ویژه کارکنان دولت، قربانیان جنگ و کمک‌های عمومی نمی‌شود.

هر چند دولتی که به مقاله‌نامه مورد بحث ملحق می‌شود متعهد است اصل رفتار برابر را در سراسر سرزمین خود نسبت به اتباع داخلی و خارجی رعایت کند با این وصف این تعهد شامل اتباع دولت‌هایی می‌شود که آنان نیز به مقاله‌نامه ملحق شده باشند. البته مقررات مقاله‌نامه در خصوص پناهندگان و قربانیان آوارتاید، به طور کامل باید اجرا شود یعنی رفتار برابر در مورد این افراد باید، بدون قید و شرط (و از جمله شرط رفتار متقابل)، اعمال گردد.

مقاله‌نامه دولت‌های عضو را تشویق می‌کند که به هنگام الحاق بدان کوشش کنند همراه با دولت‌های دیگر که به این سند پیوسته‌اند قواعد مشترکی به وجود آورند که بر اساس آن حقوق مکتسب یا در حال اکتساب اتباع خارجی محفوظ بماند. برابر مقاله‌نامه، دولت‌ها موظفند برخی مستمری‌ها را به اتباع خود که در خارج از کشور زندگی می‌کنند و نیز اتباع خارجی که به کشور خود بازگشته‌اند، در سرزمین اصلی آنان یا محل اقامتشان پرداخت کنند.

۳-۶-۱. *اشاره‌ای به موارد مهم مقاله‌نامه شماره ۱۵۷ مصوب ۱۹۸۲ درباره حفظ حقوق افراد در زمینه تأمین اجتماعی*: برای آنکه کارگران مهاجر بتوانند در وضعی مشابه کارگران داخلی قرار گیرند ضرورت دارد ترتیبی داده شود که اینان بتوانند، به رغم جابجایی و مهاجرت از کشوری به کشور دیگر حقوقی نسبت به مستمری‌های تأمین اجتماعی به دست

آورند. علاوه بر آن حقوق مکتسبی که بر پایه مقررات کشور محل مهاجرت به دست آمده است در کشور اصلی کارگر مهاجر مورد استفاده قرار گیرد و او بر پایه همان حقوق به دست آمده بتواند در کشور خود از مستمری‌های مربوط بهره‌مند گردد. از نظر عدالت و انصاف، شناختن چنین حقی برای کارگران مهاجر کاملاً منطقی و حتی می‌توان گفت طبیعی به نظر می‌رسد. با این همه اجرای این حق با مشکلات زیادی روبرو است.

در بین اسناد نسل اول تأمین اجتماعی مقاله‌نامه شماره ۴۸ مصوب ۱۹۳۵ بدین مهم توجه کرده بود. هدف مقاله‌نامه مزبور آن بود که بین دولت‌هایی که به مقاله‌نامه ملحق می‌شوند، برای حفظ حقوق مکتسب یا در حال اکتساب کارگران مهاجر، نظامی بین‌المللی به وجود آید و دست کم در سه زمینه مستمری‌های ازکارافتادگی، پیری و بازماندگان از لحاظ مقررات مربوط هماهنگی لازم بین دولت‌ها ایجاد شود. به سبب مشکلات عملی، شمار اندکی از دولت‌ها بدان ملحق شدند. مقاله‌نامه شماره ۱۵۷ در مقاله‌نامه شماره ۴۸ تجدیدنظر نموده است و در حال حاضر (به ویژه با تحولات حقوق بین‌المللی کار) مقاله‌نامه شماره ۱۵۷ اساس کار را در زمینه حفظ حقوق کارگران مهاجر تشکیل می‌دهد.

مقاله‌نامه شماره ۱۵۷ با این هدف تنظیم شده است که بین نظام‌های تأمین اجتماعی کشورهای مختلف، به صورتی قابل انعطاف و در عین حال وسیع هماهنگی ایجاد کند.<sup>۱</sup> از آنجا که میزان توسعه تأمین اجتماعی یکسان نیست مندرجات مقاله‌نامه به گونه‌ای تنظیم گردیده است که این هماهنگی ممکن گردد. از همین رو بین مواردی که پس از الحاق، مستقیماً و بدون انعقاد موافقت‌نامه‌های دوجانبه یا چندجانبه قابل اجرا هستند و مقرراتی که اعمال آنها نیازمند انعقاد موافقت‌نامه است فرق قائل شده است. علاوه بر آن دولتی که به مقاله‌نامه ملحق می‌شود می‌تواند در مواردی خود را مستقیماً نسبت به اجرای برخی قسمت‌های مقاله‌نامه متعهد نسازد.

مندرجات مقاله‌نامه علاوه بر کارگران مزدبگیر و کسانی که کار مستقل دارند (و در خاک کشور دیگری که به مقاله‌نامه ملحق شده است کار می‌کنند) شامل اعضا خانواده کارگران ذینفع (در حدود مقررات) می‌شود. از لحاظ مستمری‌ها نیز تأمین اجتماعی به مفهوم وسیع آن مورد توجه بوده است و همه رشته‌های نه گانه مندرج در مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ اصولاً مشمول حکم مقاله‌نامه درباره حقوق مکتسب یا در حال اکتساب می‌باشند.

۱. والتیکوس، یاد شده ش ۵۶۱، والتیکوس و فن پتفسکی، ش ۴۵۵.

در هر یک از زمینه‌های: چگونگی احتساب مجموع دوره‌های پرداخت حق بیمه، اشتغال، فعالیت‌های شغلی، اقامت و نیز در مورد شرایط حفظ حقوق مکنت (یا در حال اکتساب) بر حسب مستمری مورد نظر یا بر حسب اینکه در دولت عضو سازمان بین‌المللی کار در مورد رشته مورد نظر از رشته‌های نه‌گانه، چه مقرراتی وجود دارد یا نه، در مقاله‌نامه به تفصیل مقرراتی پیش‌بینی شده است. بخشی از مواد مقاله‌نامه نیز به چگونگی همکاری اداری بین کشورها و دولت‌ها و کمک به اشخاص مشمول مقاله‌نامه اختصاص یافته است.

علاوه بر مراتب فوق، به موجب ماده ۹ هر دولتی که به مقاله‌نامه ملحق می‌شود بایستی مستمری‌های از کارافتادگی، پیری، بازماندگان و نیز غرامت دستمزد (در صورت بروز حوادث ناشی از کار و بیماری‌های شغلی) و کمک هزینه‌های مربوط به زمان مرگ (دفن) را که جنبه پرداخت نقدی دارند نسبت به افراد ذی‌نفعی که اتباع دولت دیگر عضو سازمان بین‌المللی کار هستند تعیین نماید. این تکلیف و تعهد افراد پناهنده و آپارتایدی را هم که در خاک دولت مربوط حضور دارند، صرف نظر از محل اقامت اصلی آنان، در بر می‌گیرد.

اینک که مهمترین نکات معیارهای بین‌المللی تأمین اجتماعی بررسی شد به نحوه تأثیر این معیارها در حقوق داخلی دولت‌های عضو می‌پردازیم.

## ۲. چگونگی تأثیرپذیری حقوق داخلی

با عنایت به اینکه معیارهای بین‌المللی مورد بحث در این یادداشت، هنجارهای موجود در اسناد سازمان بین‌المللی کار است هر چند ساختار و عملکرد این سازمان در مطالعه حاضر بررسی نمی‌شود اما اشاره‌ای کوتاه به این امور برای ورود به موضوع تأثیرپذیری حقوق داخلی از معیارهای بین‌المللی ضروری می‌نماید.

از آنجا که تأسیس سازمان بین‌المللی کار برآیند یک جنبش صد ساله و راهکاری بود پیشگیرانه، تا این حرکت و به ویژه جنبش کارگری به صورت انقلابی فراگیر در کشورهای سرمایه‌داری پیشرفته، این نظام را مورد تهدید جدی قرار ندهد لذا ضرورت داشت که تدابیری که اتخاذ می‌شود بتواند در روابط بین کارگر و کارفرما اثرگذار باشد. ساختار سه جانبه این نهاد بین‌المللی (در کنفرانس بین‌المللی کار که نهاد قانونگذاری سازمان به شمار می‌آید نمایندگان کارگران و کارفرمایان در کنار نمایندگان دولت‌ها از حق رأی برخوردارند) تصویب مقاله‌نامه‌ها و توصیه‌نامه‌ها با اکثریت آرا دوسوم نمایندگان سه گروه، عدم ضرورت امضای دولت‌ها، تعهد دولت‌ها به تسلیم مقاله‌نامه‌ها و توصیه‌نامه‌ها به قوه قانونگذاری خود و تشویق

دولت‌ها به پذیرش این اسناد (بدون الزام آنها به این امر) همه تدابیری هستند تا مصوبه‌های کنفرانس بین‌المللی کار به صورت اسنادی حاوی شعارهای دلخوش‌کننده در نیایند.

با توجه به نکات فوق می‌توان تأثیر معیارهای بین‌المللی در حقوق داخلی را به دو صورت دانست نخست موردی که دولتی به تعهد خود در قبال سازمان عمل می‌کند و مقاله‌نامه یا توصیه‌نامه را (ظرف مهلت مقرر یا پس از آن) به قوه قانونگذاری تسلیم می‌کند و پارلمان هم با الحاق دولت مربوط و پذیرش سند بین‌المللی خود را به اجرای مفاد این اسناد در حقوق داخلی متعهد می‌سازد. دوم فرضی که دولتی بدون رعایت ضوابط مربوط، از معیارهای بین‌المللی الهام می‌گیرد و برای تدوین مقررات داخلی کم و بیش از اسناد بین‌المللی الگوبرداری می‌کند. مهمترین نکات این دو مورد را تا جایی که محدوده این مطالعه اجازه می‌دهد با دو عنوان تأثیرپذیری مستقیم و غیرمستقیم بررسی می‌نمائیم اما باید یادآور شویم که در فرض نخست با توجه به نظام حقوقی کشورها و چگونگی رابطه حقوق داخلی با حقوق بین‌الملل راه‌های انعکاس و ورود معیارهای بین‌المللی به حقوق داخلی متفاوت است.

#### ۱-۲. تأثیرپذیری مستقیم

منظور از تأثیرپذیری مستقیم، همان‌گونه که اشاره شد، حالتی است که نظام حاکم بر یک کشور که در ادبیات حقوقی ما از آن به دولت در معنای وسیع کلمه تعبیر می‌شود الحاق خود را به یک مقاله‌نامه یا پذیرش خود را نسبت به یک توصیه‌نامه سازمان بین‌المللی کار اعلام می‌دارد، به مدیرکل دفتر بین‌المللی کار گزارش می‌دهد که مراحل قانونی طی شده و قوه قانونگذاری قانون مربوط به اجازه الحاق را تصویب کرده و تشریفات لازم در این زمینه انجام گردیده است که متن قانون مصوب پارلمان در روزنامه رسمی منتشر شده است. از آنجا که عدم رعایت دقیق مهلت‌ها و جزئیات مقررات مندرج در اساسنامه و در نتیجه بحث ما تأثیری ندارد به مطالعه تکالیف دولت عضو سازمان پس از این مرحله بسنده می‌کنیم.

پس از ارائه گزارش دولت عضو مبنی بر الحاق به یک مقاله‌نامه، مراتب الحاق برابر ماده ۲ اساسنامه به ثبت می‌رسد و به سازمان ملل متحد نیز اعلام می‌گردد از آن تاریخ دولت مربوط ظرف یک سال باید تدابیر لازم را برای اجرای مفاد مقاله‌نامه در داخل کشور اتخاذ نماید. این تدابیر بر حسب نظام حقوقی کشورها و نیز به تناسب موضوع مقاله‌نامه می‌تواند

متفاوت باشد. ابتدا به صورت کوتاه به تفاوت نظام حقوقی کشورها می‌پردازیم و پس از آن نقش موضوع مقاله‌نامه را در نحوه تأثیرپذیری حقوق داخلی خواهیم دید.

### ۱-۲. تفاوت نظام حقوقی کشورها

هر چند در دهه‌های اخیر معاهده‌های بین‌المللی و میثاق‌ها و مقاله‌نامه‌هایی تصویب شده و می‌شوند که به تعبیر متداول در سال‌های اخیر با «منافع مشترک بشریت» مرتبط هستند و هنگامی به درستی نقش خود را ایفا می‌کنند که عملاً در حقوق داخلی کشورها نفوذ کرده جزء مقرراتی درآیند که در رابطه افراد با یکدیگر و فرد با دولت قابل استناد باشند و در دادگاه‌ها و مراجع صلاحیت‌دار داخلی اجرا شده و رعایت گردند با این وصف چگونگی تعامل حقوق بین‌الملل و حقوق داخلی، همانند گذشته در این زمینه مطرح و تأثیرگذار است.

آنچه به صورت نظریه وحدت (مونیسیم) یا دوگانگی (دوالیسم) معاهده و قانون داخلی عنوان شده است، با آنکه بحثی قدیمی است اما در حال حاضر نیز اثرگذار است.<sup>۱</sup> بنابر نظریه نخست حقوق بین‌الملل و حقوق داخلی، هر دو بخشی از نظام حقوقی واحدی را تشکیل می‌دهند که در آن معمولاً معاهده بین‌المللی بر قانون داخلی مقدم است و نسبت بدان اولویت دارد. از دیدگاه دوم حقوق بین‌الملل و حقوق داخلی دو نظام محسوب می‌شوند که هر چند با یکدیگر در ارتباط هستند ولی هر کدام قلمروی جداگانه دارند. این تفاوت، بویژه با توجه به راه‌حل‌های پیش‌بینی شده در قوانین اساسی هر یک از کشورها می‌تواند در عمل به صورت روش‌های متفاوت در نحوه پذیرش مفاد معاهده‌های بین‌المللی در حقوق داخلی متجلی گردد. در کشورهایی که بر یگانگی نظام حقوق بین‌الملل و حقوق داخلی تکیه شده و کم و بیش برتری معاهده بین‌المللی بر قانون داخلی پذیرفته شده است، الحاق دولت مربوط به مقاله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار انتشار قانون مربوط به اجازه الحاق همراه متن مقاله‌نامه در روزنامه رسمی (یا تشریفات مشابه آن، که برای انتشار قوانین داخلی وجود دارد) برای پذیرش مفاد مقاله‌نامه در حقوق داخلی کافی است و دادگاه‌ها، مقامات اجرایی و افراد می‌توانند به مفاد مقاله‌نامه استناد کنند. در حقوق فرانسه که به موجب ماده ۵۵ قانون اساسی ۱۹۵۸ اولویت معاهده بین‌المللی پذیرفته شده است، دادگاه‌ها به مقاله‌نامه‌ها استناد کرده‌اند. به عنوان نمونه می‌توان به رأی مورخ ۲۴ مه ۱۹۷۵ دیوان عالی فرانسه اشاره کرد که این حق را

۱. پنینگز، ۲۰۰۶، یاد شده صص ۷۰ و ۹۲.

برای قاضی شناخته است که به استناد قانون اساسی، مقاله‌نامه را بر قانون داخلی مقدم دارد.<sup>۱</sup> در کشورهای دیگر نظیر اتریش، اسپانیا، هلند، ایالات متحد آمریکا و نیز دولت‌های متعددی در آسیا و آفریقا و امریکای لاتین بدین ترتیب عمل می‌شود.<sup>۲</sup>

در کشورهایی که با توجه به قانون اساسی یا بر پایه عرف و روال موجود در واقع نظریه دوگانگی حقوق داخلی و حقوق بین‌الملل پذیرفته شده است برای آنکه مقاله‌نامه‌ای جزء حقوق داخلی درآید و افراد، دادگاه‌ها و مراجع اداری بتوانند بدان استناد کنند باید مفاد مقاله‌نامه به صورت قانون داخلی درآید یعنی قانونی جداگانه تصویب شود یا با تغییر تمام یا پاره‌ای از موارد قانون موجود یا با تدوین قانون تازه مفاد مقاله‌نامه را به صورت مستقل در حقوق داخلی وارد نماید. این روش در انگلیس، کشورهای مشترک‌المنافع بریتانیا و کشورهای اسکاندیناوی معمول است.<sup>۳</sup> البته روش سومی هم وجود دارد که یکی دو کشور بدان عمل می‌کنند و بدین صورت است که قانون اجازه الحاق و قانون مربوط به اعمال آن در حقوق داخلی به طور هم زمان تصویب می‌گردد.

هر چند نکات فوق که در رابطه بین معاهده‌های بین‌المللی و حقوق داخلی مطرح است اصولاً در مورد مقاله‌نامه‌های مصوب سازمان بین‌المللی کار هم صادق است اما نتیجه‌گیری دقیق اقتضا دارد که تأثیر موضوع مقاله‌نامه را هم نادیده نگیریم زیرا خواهیم دید که با توجه به موضوع مقاله‌نامه در عمل، در مورد بسیاری مقاله‌نامه‌ها، عملکرد دولت‌ها ناگزیر منطبق با روش دوم یا سوم خواهد شد.

## ۲-۱-۲. تفاوت موضوع مقاله‌نامه و چگونگی تأثیر در حقوق داخلی

مطالعه معیارهای بین‌المللی مندرج در نزدیک به چهارصد سند (شامل مقاله‌نامه و توصیه‌نامه) نشان‌دهنده این واقعیت است که سازمان بین‌المللی کار پس از رویارویی با پاره‌ای مشکلات، در سال‌های نخست فعالیت خود توانست صلاحیت عام خویش را در تصویب و تبیین معیارهایی برای کار انسان تثبیت کند. این سازمان در خلال چند دهه فعالیت خود نشان داد که سرنوشت کسانی که کار می‌کنند اعم از کارگر، کارمند، شاغل در صنعت یا کشاورزی یا

۱. والتیکوس و فن پتسکی، شماره ۶۵۲.

۲. لری ۱۹۸۲، صص ۴۴ تا ۵۴.

۳. همان.

خدمات، بخش خصوصی یا عمومی و حتی افرادی که کار مستقل دارند، کارگران بیکار شده، مهاجران، همه و همه مورد توجه و در قلمرو فعالیت اوست و در برخی زمینه‌ها، همانند تأمین اجتماعی، منع کار اجباری، منع تبعیض می‌توان گفت که همه افراد در حوزه شمول مصوبه‌های سازمان قرار می‌گیرند. این گستردگی فعالیت، به ویژه در دوران شکوفایی حقوق بین‌المللی کار<sup>۱</sup> به اوج خود می‌رسد تا جایی که حقوقدان نامداری که بیشترین آثار را در این زمینه از خود به یادگار گذاشته است یعنی نیکل‌والتی‌کوس سازمان بین‌المللی کار را به صورت «ماهنگ کننده بزرگ سیاست اجتماعی در سطح جهانی» معرفی می‌نماید.<sup>۲</sup>

تفاوت بسیار بین موضوع مقاله‌نامه‌ها از لحاظ بحث ما بدین جهت اهمیت دارد که شمار زیادی از مقاله‌نامه‌ها به منظور رعایت تفاوت سطح توسعه اقتصادی و اجتماعی کشورها، به صورتی انعطاف‌پذیر تنظیم می‌شوند یا راه‌حل‌های متفاوتی ارائه می‌دهند و برای دولت‌هایی که به این اسناد ملحق می‌شوند آزادی عمل و حق انتخاب قائل می‌شوند. مقاله‌نامه‌های مربوط به بیمه‌های اجتماعی و تأمین اجتماعی در این دسته از مقاله‌نامه‌ها جا دارند. در مورد این دسته از مقاله‌نامه‌ها دولتی که به هر یک از آنها ملحق می‌شود ناگزیر است قانونی درباره هر یک از موضوع‌های مورد نظر تصویب کند.

بدین ترتیب در مورد معیارهای بین‌المللی تأمین اجتماعی که در بخش یکم به آنها اشاره شد دولت‌هایی که آمادگی دارند به مقاله‌نامه‌های مربوط ملحق شوند، صرف نظر از آنکه به دسته اول یا دوم (وحدت یا دوگانگی حقوق بین‌الملل و حقوق داخلی) تعلق داشته باشند باید مفاد آنها را، یا آن قسمت از مقاله‌نامه را که می‌پذیرند، در قالب قانون جداگانه‌ای در حقوق داخلی خویش بپذیرند و نمی‌توان به این اسناد مستقیماً در برابر دادگاه‌ها استناد کرد. دادگاه قانون اساسی اسپانیا در رأی مورخ ۲۲ مه ۱۹۹۵ خود بدین معنا تصریح نموده است.<sup>۳</sup>

## ۲-۲. تأثیرپذیری غیرمستقیم

نظر به اینکه تعهدات دولت‌هایی که به مقاله‌نامه‌ای ملحق می‌شوند در تصویب قوانین مناسب خلاصه نمی‌شوند بلکه باید تدابیر مقتضی برای اجرای مفاد مقاله‌نامه در حقوق داخلی اتخاذ

۱. تحول حقوق بین‌المللی کار یادشده دفتر دوم صص ۱۵۵ به بعد.

۲. والتیکوس یادشده شماره ۲۳۷ تا ۲۴۲.

۳. والتیکوس یادشده صص ۷۰-۷۱.

شود، در فواصل زمانی معین و برابر نمونه‌هایی که هیأت مدیره دفتر بین‌المللی کار ارائه می‌کند، از عملکرد دولت مربوطه گزارش ارائه شود و با عنایت به اینکه گزارش دولت‌ها از سوی نهادهای نظارتی سازمان بین‌المللی کار مورد ارزیابی قرار می‌گیرد و در صورت عدم رعایت تعهدات، نام دولت مربوط سرانجام در فهرست خاص آورده می‌شود و چنین دولتی ناقض موازین حقوق بین‌المللی کار شناخته می‌شود از آنجا که علاوه بر تعهدات فوق چنانچه دولت مربوط در آینده مقررات خود را در جهتی مغایر با مفاد مقاله‌نامه تغییر دهد مورد بازخواست قرار می‌گیرد، شماری از دولت‌ها ترجیح می‌دهند با وجود پذیرش مفاد مقاله‌نامه یا راهکارهایی که نزدیک به معیارهای بین‌المللی باشد، رسماً به مقاله‌نامه‌ها ملحق نشوند. البته این رفتار مورد تأیید سازمان بین‌المللی کار نیست ولی ضمانت اجرای مؤثری هم وجود ندارد از این رو تأثیرپذیری از معیارهای بین‌المللی، بدون بر عهده گرفتن رسمی تعهدات ناشی از الحاق، امری شگفت‌آور محسوب نمی‌شود.

در خصوص معیارهای مربوط به تأمین اجتماعی، با توجه به اینکه مقاله‌نامه‌ها برای تعیین دامنه شمول و وضع کسانی که تحت پوشش حمایت‌های تأمین اجتماعی قرار می‌گیرند به ضوابط کمی توجه دارند از این رو دولتی که به مقاله‌نامه‌ای در این زمینه ملحق می‌شود افزون بر مشخص ساختن وضع قوانین و مقررات خود باید به طور مستند درصد افرادی را که عملاً تحت پوشش هستند نسبت به میزان مقرر (مورد انتخاب) در مقاله‌نامه به اطلاع دفتر بین‌المللی کار و نهادهای نظارتی برساند.

ارائه آمارهای کامل و روزآمد به نهادهای نظارتی امکان می‌دهد وضع موجود در کشور مورد نظر را چه از لحاظ رعایت درصد لازم (نسبت به جمعیت فعال، یا افراد مقیم و غیره) و چه از نظر سطح مستمری‌ها و حمایت‌ها ارزیابی کند. چنانچه آمارهای ارائه شده کامل یا به روز نباشند نهادهای نظارتی از دولت مربوط می‌خواهند آمارهای تکمیلی را تهیه و ارسال نمایند.

نکته دیگری که در زمینه معیارهای تأمین اجتماعی مورد توجه سازمان بین‌المللی کار می‌باشد ضرورت ارزیابی مجدد مستمری‌های درازمدت است. با توجه به تورم و افزایش هزینه زندگی، مستمری‌هایی مانند مستمری بازنشستگی بازماندگان، بایستی به صورت مکرر و در فواصل زمانی مناسب مورد بازنگری قرار گیرد تا سطح زندگی و میزان دریافتی واقعی مستمری‌بگیر کاهش چشمگیری پیدا نکند.



در سال‌های اخیر نهادهای نظارتی نگرانی خود را بارها از تغییرها و دگرگونی مستمری‌های قوانین تأمین اجتماعی در دولت‌های عضو سازمان بین‌المللی کار ابراز داشته‌اند. این نهادها نگران آنند که شرایط نوین اقتصادی و سیاست‌های مربوط به آزادسازی اقتصاد آثار نامطلوبی بر میزان حمایت‌های اجتماعی داشته باشد. در پاره‌ای کشورها محدودیت‌های بیشتری برای استفاده از بیمه بیکاری ایجاد می‌شود و اشخاص کمتری از مقرری بیکاری استفاده می‌کنند یا به مدت کمتر و یا با مبلغ کمتر و همه این امور به ویژه برای آسیب‌پذیرترین گروه‌های کارگران می‌تواند خطرآفرین باشد. کمیسیون کارشناسان مستقل که بیشترین نقش را در نظارت بر اجرای مقاله‌نامه‌ها دارد بارها بر این نکته تأکید ورزیده است که دولت‌ها باید تعهدات ناشی از مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ را به طور کامل رعایت کنند و در هر نوع تصمیم جدیدی این مهم را مورد توجه قرار دهند.

بر پایه چنین دیدگاه و براساس گزارش دریافتی، نهادهای نظارتی همواره به مسئولیت مستقیم دولت‌ها در زمینه حسن اداره نهادهای تأمین اجتماعی و نیز خدمات مربوط به مستمری‌ها اشاره و بر آن تأکید می‌ورزند.

چند مورد یاد شده که از جمله مهمترین تذکرات نهادهای نظارتی به دولت‌های ملحق شده به مقاله‌نامه‌هاست نشان‌دهنده بخشی از تعهدات دولت‌ها و تکالیفی است که در صورت الحاق بر عهده آنان قرار می‌گیرد. علاوه بر آن ماهیت حمایت‌ها و تنوع نظام‌های تأمین اجتماعی خود مانعی بر سر راه الحاق دولت‌ها به شمار می‌آید. از همین رو شگفت‌آور نیست که تعداد دولت‌هایی که به مقاله‌نامه حداقل معیارها یعنی مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ ملحق شده‌اند زیاد نیست و ظرف مدت نیم قرن تنها چهل دولت رسماً خود را نسبت به این مقاله‌نامه متعهد ساخته‌اند. شمار دولت‌های ملحق شده به مقاله‌نامه‌های مهم و روزآمد از این هم کمتر است. لازم به ذکر است که از بین مقاله‌نامه‌های مصوب در سال‌های نخستین فعالیت سازمان، شمار قابل توجهی از دولت‌ها به چهار مقاله‌نامه شماره‌های ۱۲، ۱۷، ۱۸ و ۱۹ ملحق شده‌اند.

با این همه همان‌گونه که پیش‌تر گفته شد، عدم الحاق به معنای تأثیرناپذیری نیست و برای خودداری از اطاله کلام می‌توانیم به قوانین خودمان مراجعه کنیم. در مطالعه‌ای که چندی پیش انجام شد و مقایسه‌ای بین قانون تأمین اجتماعی و معیارهای بین‌المللی صورت گرفته است

ملاحظه می‌نمائیم که با وجود عدم الحاق دولت ایران، در موارد زیادی مقررات داخلی با موازین بین‌المللی هماهنگی دارد.<sup>۱</sup>

### منابع و مأخذ

1. Bartolomei de La Cruz, H.G. Euzeby, A., *L'organisation internationale du travail*, PUF, Paris, 1997.
2. Bureau international du Travail (B.I.T), *Sécurité sociale, Quertions, defits et perspectives*, Genève, 2001.
3. Leary, V., *International Labour Conventions and National Law*, Mtrtinus nijhoff publishers, The Hague, 1982.
4. Pennings, F., *Between Soft and Hard Law*, The Impact of International Social Security Standards on National Social Security Law, Kluwer Law International, 2006.
5. Valticos, N., *Droit international du travail*, T.8 du. Traité de Droit du travail 2<sup>eme</sup> edition, Paris, Dalloz, 1983.
6. Valticos, N. and G. von Potobsky, *International Labour Law*, second edition, Kluwer, 1995.
7. L'opez Morales & G. Silva & A., R.et Egorov, "Sécurité Sociale" *Les normes internationles du travail, Une approche globale*, B.I.T. Genève, 2001.
8. *Protection de la veillesse par la sécurité sociale*, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Genève, 1989.
9. Rapport de la "Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations", 1996, 1997, et 2001.

---

۱. عراقی، عزت‌اله و همکاران، *درآمدی بر حقوق تأمین اجتماعی*، موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، تهران، ۱۳۸۶.