

حق بر تأمین اجتماعی کارگران بیگانه در ایران از منظر موازین حقوق بشر

مصطفی رضایی*

هادی صالحی**

DOI: 10.22096/HR.2023.1988504.1598

[تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۴/۲۴ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۷/۱۵]

چکیده

چون حقوق کارگران بیگانه از طرف کشورهای مقصد در معرض نقض گسترده قرار دارد، این افراد تحت حمایت‌های مختلف اسناد بین‌المللی قرار گرفته‌اند. از جمله مهم‌ترین این حقوق، حق برخورداری از تأمین اجتماعی است. اعلامیه جهانی حقوق بشر و معاهدات بین‌المللی همچون میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، کنوانسیون پناهندگان و کنوانسیون بین‌المللی حمایت از حقوق کلیه کارگران مهاجر از جمله اسنادی هستند که به تعلق حق تأمین اجتماعی بیگانگان تأکید نموده‌اند. مقاله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار نیز بر رفتار برابر با کارگران بیگانه و اتباع داخلی در برخورداری از تأمین اجتماعی تأکید نموده‌اند. این مقاله کوشیده است با روش توصیفی-تحلیلی، میزان برخورداری کارگران بیگانه از این حق را در نظام حقوقی ایران بررسی کند. یافته‌های این پژوهش نشانگر آن است که مسئله در نظام حقوقی ایران پیچیده و چندلایه است؛ فراگیری نظام حقوقی تأمین اجتماعی در شناسایی کارگران بیگانه به‌مثابه مهاجر یا پناهنده از یک طرف و ضرورت‌های اقتصادی پیش‌رو در تأمین نیروی کار ارزان همگی مؤید چالشی است که دولت ایران با عدم الحاق به مقاله‌نامه‌های شماره ۹۷، ۱۱۸، ۱۴۳ و ۱۵۷ سازمان بین‌المللی کار بیش از پیش با آن روبه‌رو است. این امر سبب شده است که حمایت کاملی از حقوق کارگران بیگانه به‌ویژه در خصوص حقوق مکنتسبه تأمین اجتماعی آنها و کارگران فاقد پروانه کار صورت نگیرد.

واژگان کلیدی: تأمین اجتماعی؛ کارگران بیگانه؛ سازمان بین‌المللی کار؛ رفتار برابر.

* دکترای تخصصی حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)
Email: mostafa.rezaei1908@gmail.com

** استادیار، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه شیراز، شیراز، ایران.
Email: salehi.0306@gmail.com



۱. مقدمه

فقدان فرصت برای اشتغال کامل و کار شایسته در کشورهای در حال توسعه، تعداد بی‌شماری از مردان و زنان را وادار کرده است تا برای امرار معاش به فراتر از مرزهای خود نگاه کنند. به‌طور همزمان، کشورهای دیگر با کمبود نیروی کار ماهر در بخش‌های مختلف اقتصاد خود مواجه شده‌اند که این مشکل تقاضا برای نیروی کار از خارج از کشور را ایجاد می‌کند. برخی دیگر از عوامل مهاجرت عبارت‌اند از تغییرات جمعیتی، تنش‌های اجتماعی-اقتصادی و سیاسی و افزایش شکاف دستمزدها در داخل و میان کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه.^۱ مطابق گزارش سازمان بین‌المللی مهاجرت در سال ۲۰۲۲، حدود ۲۶۰ میلیون نفر از جمعیت جهان، مهاجران هستند که شامل ۳/۶ درصد از جمعیت جهان می‌شود و از این تعداد نیز ۱۶۹ میلیون نفر کارگران مهاجرند.^۲ این کارگران از آنجا که دور از خانه و خانواده خود هستند، به زبان رایج سخن نمی‌گویند یا عرف‌های محلی و قوانین را نمی‌دانند و ممکن است در مشاغل کار کنند که از حمایت‌های قوانین کار محروم هستند، در معرض تبعیض و بهره‌کشی قرار دارند. در مورد مهاجران غیرقانونی این تبعیض و بهره‌کشی بیشتر است؛ بنابراین کارگران مهاجر نیازمند توجه بیشتری می‌باشند.^۳

از جمله حقوقی که بیگانگان و مهاجران بر اساس اسناد بین‌المللی حقوق بشر دارا می‌باشند، حق برخورداری از تأمین اجتماعی (Right to Social Security) است. بر طبق بند ۲ ماده ۲ میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، اعمال تبعیض در خصوص افراد بی‌تابعیت در برخورداری از حق تأمین اجتماعی ممنوع است. کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی سازمان ملل در نظریه شماره ۱۸ سال ۲۰۰۸ خود نیز تأکید کرده است که میثاق در بردارنده هیچ‌گونه محدودیتی در برخورداری از تأمین اجتماعی بر مبنای تابعیت نیست.

پیش از شروع بحث لازم است به این نکته اشاره کنیم که مبنای برخورداری بیگانگان از تأمین اجتماعی را باید در «اصل جهان‌شمولی حقوق بشر» (Principle of Universality of Human Rights) و «اصل فراگیری تأمین اجتماعی» (Principle of Universal

1. Emilyzen Ignacio and Yesenia Mejia, *Managing Labour Migration: The Case of the Filipino and Indonesian Domestic Helper Market in Hong Kong* (Geneva: ILO, 2009), 6.

2. IOM, *World Migration Report 2022* (Geneva: International Organization for Migration, 2022), 3.

3. Shauna Olney and Ryszard Cholewinski, "Migrant Workers and the Right to Non-discrimination and Equality," in *Migrants at Work: Immigration and Vulnerability in Labour Law*, eds. Cathryn Costello and Mark Freedland (Oxford: Oxford University Press, 2014), 265.

(Social Security) جست‌وجو کرد. جهان‌شمولی ایده‌ای است که بر اساس آن حقوق بشر فراتر از مرزهای ملی، تاریخی و فرهنگی است و همه فعالان عرصه بین‌المللی باید آن را بپذیرند.^۴ به موجب این اصل، تمامی اشخاص یک کشور اعم از اتباع آن و بیگانگان ساکن آن باید از حقوقی یکسان برخوردار باشند.^۵ برداشت غالب از مفهوم جهان‌شمولی حاکی از مطلق‌انگاری است؛ بدین معنا که حقوق بشر اختصاص به فرهنگ، جامعه یا زمانی خاصی ندارد.^۶ «گفتمان حقوق بشر مدعی است که فهرست حقوق بشر، جهانی است و برای هر انسانی بدون هیچ‌گونه تبعیض باید اجرا شود».^۷ از آنجا که حقوق بشر به تمامی اشخاص، در مقام موجوداتی انسانی نظر دارد، موازین آن از مرزهای ملی عبور می‌کند و اعتبار خود را در محدوده‌ای جهانی مطرح می‌سازد. بدین ترتیب، حقوق بشر چهارچوب جامعه حقوقی جهانی می‌شود.^۸ ماده ۱ اعلامیه جهانی حقوق بشر در این خصوص تصریح می‌کند: «تمام افراد بشر آزاد به دنیا می‌آیند و از لحاظ حیثیت و حقوق با هم برابرند». از این رو، آلفرد وردروس (Alfered Werdross) معتقد است: «دولت‌ها باید حقوقی که لازمه احترام به شخصیت انسان است، مانند آزادی شخص، حق اشتغال و کسب و کار برای اتباع بیگانه را به رسمیت بشناسند».^۹ به همین جهت در عصر حاضر، تفاوت میان بیگانگان و اتباع یک کشور روز به روز کمرنگ‌تر می‌شود. به زبان دیگر، دولت باید به بیگانگان مقیم کشور، بر حسب موازین شناخته‌شده و قواعد جاری بین‌المللی، حداقل حقوق را اعطا کند.^{۱۰} به عبارت دیگر، هرگاه دولتی به بیگانه‌ای اجازه ورود داد و او را در خاک خود پذیرفت، باید برخی اصول اولیه انسانی را در قبال وی رعایت کند؛ این اصول به «حداقل استاندارد» (Minimum Standard) شهرت دارد.^{۱۱} بر این اساس، کشورها موظف‌اند میان اتباع خود و بیگانگان در

4. Sue Farran, *Human Rights in the South Pacific: Challenges and Changes* (New York: Routledge, 2009), 103- 104.

۵. علی آزاد دوین، تضمین حق تأمین اجتماعی در نظام حقوق بین‌الملل (تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، ۱۳۹۸)، ۱۸۵.

۶. سید محمد قاری سیدفاطمی، حقوق بشر در جهان معاصر، دفتر اول (تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، ۱۳۸۸)، ۱۷۱.

۷. فرشید هکی، گفتمان حقوق بشر برای همه (تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، ۱۳۹۱)، ۱۰۱.

۸. هدایت‌الله فلسفی، «حق، صلح و منزلت انسانی: تأملاتی در مفاهیم قاعده حقوقی، ارزش اخلاقی و بشریت»، مجله حقوقی بین‌المللی، ۱۹، شماره ۲۶ و ۲۷ (زمستان ۱۳۸۰): ۱۲۵-۱۲۴.

۹. محمد نصیری، حقوق بین‌المللی خصوصی (تهران: آگاه، ۱۳۸۳)، ۸۹.

۱۰. سید ابوالفضل قاضی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی (تهران: میزان، ۱۳۸۳)، ۱۹۹.

۱۱. علی قاسمی، «مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها در قبال اخراج بیگانگان»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۱۹، شماره ۶۸ (دی ۱۳۹۳): ۲۱۸.

برخوردراری از تأمین اجتماعی به صورت برابر رفتار کنند و تبعیضی قائل نشوند.

به موجب «اصل فراگیری تأمین اجتماعی» نیز برخورداری از تأمین اجتماعی، حق همه شهروندان و حتی بیگانگان است.^{۱۲} از این رو، برخورداری از مزایای تأمین اجتماعی نمی‌تواند محدود به شخص یا طبقه خاصی گردد و همه انسان‌ها به صرف انسان بودن حق برخورداری از مزایای این حق را دارند.^{۱۳} به موجب این اصل، در صورتی که درباره شمول قانون تأمین اجتماعی یا بعضی از حمایت‌های مندرج در آن نسبت به بعضی اشخاص یا گروه‌ها تردید شود، باید به شمول قانون نسبت به آنان نظر داد.^{۱۴} به عبارت دیگر، تمام کسانی که در مقابل مزد یا حقوق کار می‌کنند، مشمول قانون تأمین اجتماعی هستند، مگر اینکه به طریق دیگری از حمایت‌های قانون‌گذار برخوردار شوند؛ بنابراین تابعیت یک شخص نباید در برخورداری از تأمین اجتماعی دخیل باشد؛ بلکه باید با تمام افرادی که به صورت قانونی مقیم یک کشور هستند، به صورت برابر رفتار نمود.^{۱۵} در همین راستا، مواد ۲۲ و ۲۵ اعلامیه جهانی حقوق بشر نیز تمامی اشخاص را برخوردار از حق بر تأمین اجتماعی و حمایت‌های ناشی از آن می‌داند. حال با توجه به مراتب یادشده، پرسش اصلی مقاله این است که دولت‌ها به موجب اسناد بین‌المللی چه تعهداتی در قبال حق بر تأمین اجتماعی بیگانگان دارند و متعاقب آن، در نظام حقوقی ایران، اتباع بیگانه تا چه میزانی از این حق برخوردارند؟ در حقیقت به دنبال آن هستیم که میزان انطباق قوانین و مقررات ایران با اسناد بین‌المللی را در خصوص حق بر تأمین اجتماعی بیگانگان ارزیابی کنیم. بدین منظور ابتدا اسناد بین‌المللی متضمن این حق را در دو بخش اسناد عام و خاص بررسی می‌کنیم. سپس به تبلور این حق در قوانین و مقررات ایران و چالش‌های تضمین آن می‌پردازیم.

۲. حق بر تأمین اجتماعی بیگانگان از منظر اسناد بین‌المللی

همانطور که ذکر شد حق بر تأمین اجتماعی به‌مثابه یکی از حق‌های بشری فارغ از تابعیت اشخاص در جهان امروز به رسمیت شناخته شده است. به‌طور کلی اسناد بین‌المللی نقش دو عامل تابعیت و رفتار متقابل را جهت برخورداری کارگران از حمایت‌های تأمین اجتماعی

۱۲. مجتبی همتی، حقوق تأمین اجتماعی (تهران: دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، ۱۳۹۶)، ۳۱.

۱۳. عمران نعیمی و حمیدرضا پرتو، حقوق تأمین اجتماعی: با تأکید بر حوزه بیمه‌ای (تهران: سمت، ۱۳۹۶)، ۱۱.

۱۴. عزت‌الله عراقی و دیگران، درآمدی بر حقوق تأمین اجتماعی (تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۸۶)، ۹۴.

۱۵. دنی پیترز، تأمین اجتماعی: مقدمه‌ای بر اصول اساسی، ترجمه فراز فیروزمندی و سمیره احمدی (تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، ۱۳۸۸)، ۷۲.

حق بر تأمین اجتماعی کارگران بیگانه در ایران از منظر... / رضایی و صالحی ۱۰۵

کاهش داده‌اند.^{۱۶} در این گفتار اسناد بین‌المللی متضمن این حق را در دو بخش اسناد عام و اسناد خاص (مقاوله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار) بررسی می‌کنیم.

۱-۲. اسناد عام متضمن حق بر تأمین اجتماعی بیگانگان

برخورداری بیگانگان از حق بر تأمین اجتماعی در اسنادی از جمله اعلامیه جهانی حقوق بشر (Universal Declaration of Human Rights 1948)، میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) (1966)، کنوانسیون حقوق پناهندگان (Convention Relating to the Status of Refugees 1951)، کنوانسیون افراد بی‌تابعیت (Convention Relating to the Status of Stateless Persons 1954) و کنوانسیون حمایت از حقوق کلیه کارگران مهاجر (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families 1990) به رسمیت شناخته شده است. بررسی این اسناد نشانگر آن است که حقوق بین‌الملل به‌طور دائمی در تلاش است که وضعیت خارجی‌ان را در سرزمین‌های محل استقرار آنها بهبود بخشد و حتی آنان بتوانند از رفتاری همانند رفتار با اتباع، بهره‌مند شوند.^{۱۷}

اعلامیه جهانی حقوق بشر یک ماده کامل را به تأمین اجتماعی اختصاص داده است. بر اساس ماده ۲۲ این اعلامیه، همه اعضای جامعه حق بر تأمین اجتماعی دارند. همچنین مطابق این ماده، بهره‌مندی و شناسایی این حق از راه تلاش‌های ملی و همکاری‌های بین‌المللی میسر است. بر این اساس، حق بر تأمین اجتماعی را باید به‌گونه‌ای در چهارچوب «حق جمعی» ملت‌ها بر توسعه دید که افزون بر تعهد دولت‌های متبوع خود، نیازمند حمایت جدی دیگر اعضای جامعه ملل است. از سوی دیگر، ماده ۹ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که به حق بر تأمین اجتماعی پرداخته است، نسبت به دیگر مواد این میثاق که به حق‌های رفاهی پرداخته است، کوتاه‌ترین و مجمل‌ترین آنها است. جالب آنکه این ماده حتی کشورها را متعهد به تضمین «تأمین اجتماعی» ندانسته و تنها از «شناسایی» این حق سخن گفته است.^{۱۸} در حقیقت می‌توان رویکرد میثاق را در ادامه بند ۳

۱۶. جعفر براتی، احمد خسروی و حسن شعبانی‌نژاد، «حق دسترسی کارگران مهاجر به حمایت‌های تأمین اجتماعی به موجب اسناد بین‌المللی و موافقت‌نامه‌های دوجانبه کار»، *تأمین اجتماعی* ۱۵، شماره ۵۵ (بهار ۱۳۹۹): ۱۴۰.

۱۷. ابراهیم بیگزاده، *حقوق بین‌الملل*، جلد اول (تهران: انتشارات میزان: ۱۴۰۱)، ۵۵۰.

۱۸. سید محمد قاری سیدفاطمی، *حقوق بشر در جهان معاصر*، دفتر دوم (تهران: نشر نگاه معاصر، ۱۳۹۶)، ۲۴۳-۲۴۲.

ماده ۲ آن تفسیر کرد که تصریح می‌کند: «کشورهای درحال توسعه با توجه لازم به حقوق بشر و وضع اقتصاد ملی خود می‌توانند تعیین کنند تا چه اندازه حقوق اقتصادی شناخته شده در این میثاق را درباره اتباع بیگانه تضمین خواهند کرد». بر این اساس معیار ملی در برخورداری اتباع بیگانه از حق بر تأمین اجتماعی بر معیار بین‌المللی ترجیح داده شده است. به بیان دیگر، یک دولت نمی‌تواند آن دسته از حمایت‌ها و امتیازاتی را که به هر دلیلی از جمله ناتوانی اقتصادی از شهروندان خود دریغ می‌کند، برای اتباع بیگانه لحاظ کند.^{۱۹} البته شناسایی و تضمین این حق برای بیگانگان در سایر اسناد بین‌المللی از جمله مقاله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار به صورت موسع در نظر گرفته شده است و عدم جامعیت میثاق را پوشش داده است. «متن این میثاق درباره مسائل تأمین اجتماعی به شکل کلی‌گویی است که می‌تواند با وجود معیارهای کاملاً توسعه‌یافته سازمان بین‌المللی کار در این زمینه تشریح شود».^{۲۰} همچنین بند ۲ ماده ۲ میثاق حقوق اقتصادی نیز تأکید کرده است که دولت‌های طرف این میثاق متعهد هستند که اجرای حقوق مذکور در آن را بدون هیچ تبعیضی از حیث تابعیت یا هر وضعیت دیگر تضمین کنند. در همین خصوص کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی سازمان ملل در نظریه عمومی شماره ۲۰ خود بر ممنوعیت تبعیض ناروا بر مبنای ملیت و مهاجرت تأکید می‌کند: «تابعیت نباید مانع دستیابی به حقوق مصرح در این میثاق شود. حقوق مصرح میثاق برای همه افراد از جمله غیرتابعان مانند پناهندگان، پناهجویان، افراد بدون تابعیت، کارگران مهاجر و قربانیان قاچاق بین‌المللی صرف‌نظر از وضعیت قانونی و اسناد قانونی اعمال می‌شود».^{۲۱}

در این خصوص بند ۱ ماده ۲۴ کنوانسیون مربوط به وضع پناهندگان نیز که در تاریخ ۱۳۵۵/۳/۲۵ دولت ایران به آن پیوسته است، دولت‌های عضو را مکلف می‌کند که در خصوص حقوق مربوط به تأمین اجتماعی نسبت به پناهندگانی که مطابق قانون در سرزمین آنها به سر می‌برند، مانند اتباع خود رفتار کنند. دولت ایران هنگام الحاق به این کنوانسیون اعلام داشت که مقررات ماده ۲۴ را صرفاً توصیه تلقی کرده و خود را متعهد به اجرای آن

۱۹. مصطفی‌السان و مجتبی‌همتی، «روند شکل‌گیری حقوق تأمین اجتماعی در اسناد و موازین بین‌المللی»، فصلنامه رفاه اجتماعی، ۵، شماره ۱۹ (زمستان ۱۳۸۴): ۲۶۴.

۲۰. مارتین شینین، «حق بر تأمین اجتماعی»، ترجمه ماهر و غدیری، در *حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی*، ویراست: آسیبورن ایده، کاتارینا کراوزه و الن روساس (تهران، مجد: ۱۳۹۱)، ۲۲۰.

21. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 'General Comment No 20: Nondiscrimination in Economic, Social and Cultural Rights (art. 2, para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)' (2009) UN Doc E/C.12/GC/20 [30].

حق بر تأمین اجتماعی کارگران بیگانه در ایران از منظر... / رضایی و صالحی ۱۰۷

نمی‌داند، ولی بعداً در اثر قوانینی که به تصویب رسید، تعهدات مندرج در این ماده را اجرا نمود.^{۲۲} ماده ۲۴ کنوانسیون مربوط به وضعیت افراد بی‌تابعیت نیز دقیقاً مفادی مشابه ماده ۲۴ کنوانسیون پناهندگان را دارد.

افزون بر این، به موجب مواد ۱ و ۲ کنوانسیون رفع کلیه اشکال تبعیض نژادی، هرگونه تمایز و ممنوعیت یا محدودیتی یا رجحانی که بر اساس نژاد و رنگ یا نسب و منشأ ملی و قومی باشد از سوی دولت‌های عضو محکوم است. بر طبق جز ۴ بند «ث» ماده ۵ این کنوانسیون، دولت‌های عضو موظف‌اند تبعیض نژادی در خصوص حق بر تأمین اجتماعی و خدمات اجتماعی به هر شکل و صورتی را ممنوع و ریشه‌کن سازند. به موجب بند ۱ ماده ۲۷ کنوانسیون بین‌المللی حمایت از حقوق کلیه کارگران مهاجر و اعضای خانواده آنها نیز با کارگران مهاجر و اعضای خانواده آنها در ارتباط با تأمین اجتماعی همان رفتاری صورت خواهد گرفت که با اتباع آن کشور می‌شود. بر اساس مواد ۴۵ و ۵۴ این کنوانسیون حمایت‌های نظام تأمین اجتماعی مشمول کارگران مهاجر نیز خواهد بود و این حمایت‌ها نباید به گونه‌ای باشد که کارگران مهاجر را در وضعیتی تبعیض‌آمیز نسبت به اتباع کشور محل سکونت آنها قرار دهد.

با وجود این قواعد کلی، وضع کارگران بیگانه در عمل بسیار متفاوت است. در حقیقت، حقوق بشر مهاجران به‌ویژه حق بر کار آنها در بسیاری از مناطق جهان تحقق نیافته یا در معرض خطر است و آنها اغلب در معرض استثمار گسترده قرار دارند.^{۲۳} از این جهت، سازمان بین‌المللی کار توجه ویژه‌ای به حقوق کارگران مهاجران کرده است که در ادامه به آن می‌پردازیم.

۲-۲. اسناد خاص متضمن حق بر تأمین اجتماعی بیگانگان

سازمان بین‌المللی کار در مقاله‌نامه‌ها و توصیه‌نامه‌های خود به‌صورت خاص به حق بر تأمین اجتماعی بیگانگان توجه نموده و اعضای خود را مکلف کرده است که نسبت به کارگران مهاجر حمایت‌هایی همسان با اتباع خود در نظر بگیرند. مقاله‌نامه‌های این سازمان، اجرای عملی مجموعه‌ای از اصول کلی مندرج در میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را به شکلی خاص‌تر و جزئی‌تر در سطح ملی متکفل هستند.^{۲۴} به موجب قاعده‌ای

۲۲. شیرین عبادی، حقوق پناهندگان (تهران: انتشارات گنج دانش، ۱۳۷۳)، ۹۳-۹۲.

23. Olney and Cholewinski, "Migrant Workers," 264.

۲۴. نیکولاس والتیکوس، «معیارهای بین‌المللی کار و حقوق بشر»، ترجمه جواد کارگزاری، کار و جامعه، شماره ۵۲ (بهمن ۱۳۸۲): ۴.

کلیه استانداردهای اخیر سازمان مذکور در زمینه تأمین اجتماعی، حوزه شمول این استانداردها را صرف نظر از «ملیت» تعریف می‌کند و تقریباً همه مقاله‌نامه‌های این سازمان حاوی بند مشابهی است که رفتار برابر میان کارگران ملی و بیگانه در کشور میزبان در آن گنجانده شده است. همچنین، اغلب آنها حاوی بندهایی در رابطه با منع تبعیض است.^{۲۵} «اصولاً نظر سازمان بین‌المللی کار این است که خارجیانی که در یک کشور کار می‌کنند از حقوق برابر با اتباع داخلی برخوردار شوند و در مورد آنها رفتار برابر معمول شود».^{۲۶} از جمله اسناد مهم این سازمان در خصوص حق بر تأمین اجتماعی بیگانگان می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

- مقاله‌نامه شماره ۱۹ در خصوص رفتار برابر در جبران حوادث ناشی از کار مصوب ۱۹۲۵: این مقاله‌نامه مشتمل بر حق بر رفتار برابر در زمینه جبران حوادث ناشی از کار با کارگران خارجی دولتهایی است که به مقاله‌نامه پیوسته‌اند. دولت ایران در تاریخ ۱۳۵۱/۲/۱۸ به این مقاله‌نامه پیوسته است. هیئت وزیران نیز در همین راستا در تاریخ ۱۳۸۰/۶/۱۴ «آیین‌نامه نرخ و مأخذ حق بیمه حوادث ناشی از کار اتباع کشورهای ملحق شده به مقاله‌نامه شماره (۱۹) سازمان بین‌المللی کار» را تصویب کرده است.^{۲۷}

- مقاله‌نامه شماره ۴۸ در خصوص حفظ حقوق مربوط به غرامت دستمزد و بازنشستگی مهاجران مصوب ۱۹۳۵: موضوع آن حمایت از حقوق در حال اکتساب و حقوق مکتسبه کارگران مهاجر^{۲۸} راجع به بیمه ازکارافتادگی و مستمری بازنشستگی آنها و افراد تحت تکفل آنها است.

- مقاله‌نامه شماره ۹۷ در خصوص مهاجرت برای اشتغال مصوب ۱۹۴۹: به موجب این سند، کشورهای عضو مکلف‌اند که برای کارگران مهاجر در زمینه مزد، ساعت کار،

25. ILO, Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination, (2006), 155.

۲۶. عزت‌الله عراقی و امیرحسین رنجبریان، تحول حقوق بین‌المللی کار (تهران: مؤسسه کار و تأمین اجتماعی، ۱۳۸۵)، ۶۲.

۲۷. بر اساس این آیین‌نامه، کلیه اتباع کشورهای ملحق شده به این مقاله‌نامه که طبق قوانین و مقررات مربوط در ایران به کار اشتغال دارند، در مقابل حوادث ناشی از کار تحت پوشش حمایت‌های خدمات درمانی تا بهبود حادثه دیده، غرامت دستمزد، غرامت نقص عضو، ازکارافتادگی جزئی، ازکارافتادگی کلی ناشی از کار و فوت در اثر حادثه ناشی از کار قرار می‌گیرند.

۲۸. در این زمینه رجوع کنید به: مرتضی رستمی، سازکارهای حمایت از حقوق مکتسبه اشخاص حقیقی در کشور بیگانه (تهران: خرسندی، ۱۳۹۸).

حق بر تأمین اجتماعی کارگران بیگانه در ایران از منظر... / رضایی و صالحی ۱۰۹

مرخصی‌ها، شرایط کار و تأمین اجتماعی، حقوق و امتیازات برابری با اتباع خود در نظر بگیرند و هیچ‌گونه تبعیضی قائل نشوند. دولت ایران به مقاله‌نامه مذکور نپیوسته است.

- مقاله‌نامه شماره ۱۱۸ در خصوص رفتار برابر در حوزه تأمین اجتماعی مصوب ۱۹۶۲: این سند متضمن حق بر رفتار برابر در تمامی حوزه‌های تأمین اجتماعی میان اتباع داخلی و خارجی است. به موجب این سند هر یک از دولت‌های عضو باید زمینه پذیرش مزایای تأمین اجتماعی اتباع خود و اتباع دولت‌های عضو که در کشور بیگانه اشتغال دارند را فراهم کنند. شایان ذکر است حداقل استانداردهای تأمین اجتماعی و نه شاخه اصلی آن به موجب مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ مصوب ۱۹۵۲ تعیین شده است. دولت ایران در تاریخ ۱۳۳۸/۲/۲۱ به مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ پیوسته، اما تاکنون به مقاله‌نامه شماره ۱۱۸ نپیوسته است.

- مقاله‌نامه شماره ۱۴۳ در خصوص مقررات تکمیلی کارگران مهاجر مصوب ۱۹۷۵: این مقاله‌نامه دولت‌ها را موظف می‌کند که یک سری اقدامات را جهت پیشگیری و مقابله با مهاجرت در شرایط بد و اشتغال «غیرقانونی» کارگران مهاجر انجام دهند. همزمان نیز بر تضمین برخورداری همه کارگران مهاجر، صرف‌نظر از وضعیت مهاجرت آنها، از حقوق بنیادین بشر و حقوق ناشی شغل گذشته آنها تأکید می‌کند. همچنین از دولت‌ها می‌خواهد که سیاست داخلی مبنی بر فرصت برابر و رفتار برابر با کارگران مهاجر قانونی در کشورشان در مقایسه با اتباع خود در پیش گیرند.^{۲۹} به موجب ماده ۱۰ این مقاله‌نامه دولت‌های عضو متعهدند که در سیاست داخلی در خصوص اشتغال، تأمین اجتماعی، حق بر تشکیل اتحادیه، حقوق فرهنگی و آزادی‌های فردی و عمومی کارگران مهاجر و خانواده آنها، برابری فرصت و برابری رفتار را ارتقا بخشیده و تضمین کنند. دولت ایران به مقاله‌نامه فوق نیز ملحق نشده است. در خصوص دو مقاله‌نامه شماره ۱۴۳ و ۹۷ باید گفت که از اولین اقداماتی است که جهت حل مسائل کارگران مهاجر برداشته شده است و بسیاری از مفاد کنوانسیون بین‌المللی حمایت از حقوق کلیه کارگران مهاجر و اعضای خانواده آنها مقتبس از این دو مقاله‌نامه است.^{۳۰}

- مقاله‌نامه شماره ۱۵۷ در خصوص حفظ حقوق مکتسبه تأمین اجتماعی مصوب ۱۹۸۲: این سند مبتنی بر دو اصل است: ۱- حفظ حقوق مکتسبه: به موجب این اصل باید حقوق متعلق به کارگر مهاجر محفوظ بماند، یعنی هرگونه حق برخورداری از حمایت فعلی و آینده باید تضمین شود، حتی اگر آن حق در سرزمین دیگری به دست آمده باشد.^{۳۱} ۲- حمایت

29. Olney and Cholewinski, "Migrant Workers," 267.

30. Olney and Cholewinski, "Migrant Workers," 266.

۳۱. زینب عصمتی، برابری در حقوق تأمین اجتماعی ایران (تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۴۰۱)، ۱۰۷.

از حقوق در حال اکتساب: به منظور قرار دادن کارگران مهاجر در جایگاه کاملاً برابر با جایگاه کارگران همتای خود که در وطنشان باقی مانده‌اند، تحقق این تضمین کافی نیست که کارگران مهاجر حقوقی را که سابقاً به دست آورده‌اند را از دست ندهند؛ بلکه آنها باید قادر باشند که به اکتساب حقوق خود ادامه دهند. این موضوع اهمیتی ندارند که آنها چند بار در طول زندگی کاری خود از کشوری به کشور دیگر مهاجرت کرده‌اند.^{۳۲} در حقیقت، این سند حفظ حقوق مکتسب یا در حال اکتساب تأمین اجتماعی را زمانی که کارگران از کشوری به کشور دیگر مهاجرت می‌کنند، تضمین می‌کند. در همین راستا، مقاله‌نامه کشورهای عضو را به انعقاد موافقت‌نامه‌های تأمین اجتماعی دو یا چندجانبه تشویق می‌کند.^{۳۳} توصیه‌نامه شماره ۱۶۷ سازمان بین‌المللی کار نیز مشتمل بر مدل‌هایی جهت انعقاد چنین موافقت‌نامه‌هایی است. دولت ایران به این مقاله‌نامه نیز ملحق نشده و همانند بسیاری از کشورهای مهاجرفرست در انعقاد چنین موافقت‌نامه‌هایی موفق نبوده است. بنابراین، دولت ایران نه می‌تواند با همکاری و هماهنگی با نهادهای مرتبط با تأمین اجتماعی سایر کشورها، اتباع ایرانی مهاجر به کشورهای طرف موافقت‌نامه را از حقوق و مزایای آنها بهره‌مند کند و نه بر عکس، می‌تواند از حقوق کارگران مهاجر مقیم ایران حمایت کند.^{۳۴}

۳. حق بر تأمین اجتماعی بیگانگان در نظام حقوقی ایران

در قسمت قبل اشاره شد که دولت ایران به جز مقاله شماره ۱۹ به سایر مقاله‌نامه‌های مربوط به کارگران بیگانه و مهاجر نپیوسته است و تعهد بین‌المللی در این خصوص ندارد. با وجود این، قوانین داخلی ایران تا حدودی این نقصه را برطرف کرده‌اند؛ بنابراین بدون تغییر قوانین داخلی می‌توان به بسیاری از این مقاله‌نامه‌ها پیوست.^{۳۵}

مطابق اصل ۲۸ قانون اساسی نباید میان اتباع داخلی و بیگانگانی که مجوز کار دارند، تبعیض قائل شد، چراکه به موجب اصل فوق دولت موظف شده است برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل را ایجاد نماید. تبصره ۳ ماده ۱ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی نیز در این خصوص تصریح می‌کند: «شهروندان

۳۲. عصمتی، برابری در حقوق تأمین اجتماعی ایران، ۱۰۸-۱۰۷.

۳۳. خیرالله پروین و مرتضی رستمی، «بررسی اثربخشی حق کار کارگران مهاجر قانونی در ایران از اسناد بین‌المللی»، فصلنامه حقوق ۴۲، شماره ۳ (پاییز ۱۳۹۱): ۱۰۰.

۳۴. پروین و رستمی، «بررسی اثربخشی حق کار کارگران مهاجر»، ۱۰۴.

۳۵. حسن بادینی، «جستاری نقادانه در نظام حقوق تأمین اجتماعی ایران»، فصلنامه حقوق ۳۸، شماره ۴ (زمستان ۱۳۸۷): ۶۶.

خارجی مقیم جمهوری اسلامی ایران نیز در چهارچوب موازین اسلامی، مقاله‌نامه‌ها و قراردادهای بین‌المللی مصوب و با رعایت شرط عمل متقابل، از حمایت‌های مربوط به نظام جامع تأمین اجتماعی برخوردار خواهند بود). در همین راستا، ماده ۵ قانون تأمین اجتماعی (اصلاحی ۱۳۵۸/۶/۲۷) نیز مقرر می‌کند: «بیمه اتباع بیگانه که طبق قوانین و مقررات مربوط در ایران به کار اشتغال دارند تابع مقررات این قانون خواهد بود مگر در موارد زیر: الف - در صورتی که بین دول متبوع آنان و دولت جمهوری اسلامی ایران موافقت‌نامه‌های دوجانبه یا چندجانبه تأمین اجتماعی منعقد شده باشد^{۳۶} که در این صورت طبق موافقت‌نامه عمل خواهد شد. ب - هرگاه تبعه بیگانه طبق گواهی مقامات صالح دولت متبوع خود در مدت اشتغال در ایران در کشور خود یا در کشور دیگر در موارد پیش‌بینی شده در ماده ۳ این قانون کلاً یا بعضاً بیمه شده باشند که در این صورت در همان موارد از شمول مقررات این قانون معاف می‌باشند». ماده ۴ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور نیز تأکید می‌کند: «کلیه اتباع خارجی مقیم کشور موظف به دارا بودن بیمه‌نامه برای پوشش حوادث و بیماری‌های احتمالی در مدت اقامت در ایران می‌باشند». جز ۵ بند «ب» ماده ۷۰ قانون برنامه ششم توسعه نیز پوشش بیمه سلامت برای افراد خارجی مقیم در کشور را الزامی دانسته است. البته به موجب تبصره ماده ۱ قانون بیمه بیکاری، اتباع خارجی از شمول مقررات این قانون مستثنی هستند.

به‌طور کلی حمایت از حقوق کارگران بیگانه با دو روش متفاوت صورت می‌گیرد: نخست، آنکه در برخی مقاله‌نامه‌ها میان کارگران خارجی و داخلی برابری مطلق در نظر گرفته شده است. دوم آنکه در برخی مقاله‌نامه اصل رفتار متقابل میان دولت‌ها مطرح شده است که در این صورت تعهد کشور محل اقامت کارگر خارجی که مقاله‌نامه ملحق شده است به خارجیانی است که دولت متبوع آنها نیز به مقاله‌نامه ملحق شده باشد.^{۳۷} بر این اساس به نظر می‌رسد قانون‌گذار ایران حالت دوم، یعنی اصل رفتار متقابل را به‌منزله معیاری برای بهره‌مندی کارگران خارجی از تأمین اجتماعی در نظر داشته است. البته به موجب بند ۲ ماده ۷ کنوانسیون مربوط به وضع پناهندگان، کلیه پناهندگان پس از سه سال سکونت در سرزمین دول متعاقد از شرط به عمل متقابل که قانوناً مقرر شده باشد، معاف خواهند بود.

فراتر از رفتار متقابل اما شرط اساسی برخورداری بیگانگان از تأمین اجتماعی، صدور «مجوز اشتغال» است. این مجوز حاوی اطلاعاتی درباره نوع کار، محل اشتغال و مدت

۳۶. در این خصوص با تصویب مجلس تنها با دو کشور کره جنوبی و ترکیه موافقت‌نامه منعقد شده است.

۳۷. عراقی و رنجبریان، تحول حقوق بین‌المللی کار، ۲۲۹.

اعتبار پروانه کار است.^{۳۸} بر این اساس، اتباع بیگانه و همچنین پناهندگانی که با اخذ پروانه کار در ایران اشتغال دارند، تابع مقررات تأمین اجتماعی بوده و مانند یک ایرانی تحت حمایت قانون قرار دارند.^{۳۹} البته به موجب ماده ۵ قانون تأمین اجتماعی کارگران خارجی که از طریق دیگری تحت پوشش بیمه قرار گرفته باشند، به دلیل منع بیمه مضاعف مشمول حمایت‌های قانون تأمین اجتماعی نمی‌باشند.

شرایط اشتغال اتباع بیگانه در مواد ۱۲۰ تا ۱۲۹ قانون کار تعیین شده است. به موجب ماده ۱۲۰ این قانون، اتباع بیگانه نمی‌توانند در ایران مشغول به کار شوند مگر آنکه اولاً دارای روایت با حق کار مشخص بوده و ثانیاً مطابق قوانین و آیین‌نامه‌های مربوطه، پروانه کار دریافت دارند؛^{۴۰} بنابراین اشتغال اتباع بیگانه اصولاً مشروط به دارا بودن دو مجوز است: ۱- روایت ورود با حق کار مشخص؛ ۲- پروانه کار. بر این اساس، تبعه بیگانه بدون داشتن مجوز نخست نه تنها اشتغالش به کار ممکن نیست، بلکه حق ورود به ایران را هم ندارد.^{۴۱} شایان ذکر است اقدام در خصوص صدور این مجوز نمی‌تواند بر عهده جوینده کار باشد، زیرا کار او مستقل نبوده و در خدمت دیگری است، پس باید محرز باشد که کارفرما آمادگی پذیرش او را برای کاری معین دارد.^{۴۲} اخذ پروانه کار سبب می‌شود که تبعه بیگانه دارای پروانه همانند کارگران ایرانی مشمول قانون کار و تأمین اجتماعی شناخته شده و از مزایای مقرر در این قوانین برخوردار شود. دیوان عدالت اداری نیز در آرای خود بر این امر تصریح کرده است. برای نمونه، شعبه ۱۲ دیوان تأکید کرده است: «اتباع خارجی فاقد مجوز مشغول به کار در کارگاه‌ها از شمول قانون تأمین اجتماعی خارج بوده و مطالبه حق بیمه آنان فاقد جایگاه قانونی است».^{۴۳} هیئت عمومی دیوان نیز ارائه خدمات بیمه‌ای به اتباع بیگانه که مطابق قانون کار حق اشتغال در کشور را ندارند، ممنوع دانسته است.^{۴۴}

شرایط صدور پروانه کار در ماده ۱۲۱ قانون کار مشخص شده است و به موجب تبصره

۳۸. محسن قاسمی، «برخورداری اتباع بیگانه از مزایای تأمین اجتماعی (قسمت دوم: حقوق ایران)»، فصلنامه قوانین و مقررات تأمین اجتماعی ۳، شماره دهم (بهار ۱۳۸۷): ۱۱۵.

۳۹. عبادی، حقوق پناهندگان، ۹۴.

۴۰. بررسی تازه‌ترین گزارش آماری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی نشان می‌دهد در سال ۱۴۰۰ تعداد ۴ هزار و ۶۴۱ مورد روایت کار با حق کار مشخص برای اتباع بیگانه به‌عنوان نیروی کار ماهر جهت اشتغال در کشورمان صادر شده است. همچنین ۵ هزار و ۱۳۴ پروانه اشتغال اتباع بیگانه تمدید شده است (هفته‌نامه آتیه نو ۳۵۶، ۱۴۰۱/۸/۸): ۱۰.

۴۱. احمد رفیعی، قانون کار در نظم حقوقی کنونی (تهران: انتشارات نگاه بینه، ۱۳۹۹)، ۷۸۲.

۴۲. عزت‌الله عراقی، حقوق کار، جلد ۲ (تهران: انتشارات سمت، ۱۳۹۱)، ۳۲۴-۳۲۳.

۴۳. دادنامه شماره ۲۰۹۹۷۰۹۰۱۲۰۰۶۸۰ مورخ ۱۳۹۲/۴/۱۹.

۴۴. دادنامه شماره ۶۰۳ مورخ ۱۳۸۹/۱۲/۱۶.

حق بر تأمین اجتماعی کارگران بیگانه در ایران از منظر... / رضایی و صالحی ۱۱۳

این ماده احراز شرایط فوق با «هیئت فنی اشتغال»^{۴۵} است. مدت اعتبار این پروانه نیز به موجب ماده ۱۲۴ قانون کار یک ساله و قابل تمدید است.^{۴۶} همچنین اگر رابطه استخدامی کارگر بیگانه دارای پروانه کار به هر دلیلی قطع شود، این کارگران مشمول اخذ حق سنوات به میزان مقرر در ماده ۲۴ قانون کار خواهند بود.^{۴۷} ضمانت اجرای به کارگیری کارگران بیگانه بدون پروانه کار بر طبق ماده ۱۸۱ قانون کار، حبس از ۹۱ روز تا ۱۸۰ روز است. البته مجازات حبس مذکور در این ماده، مطابق بند «ج» ماده ۷۹ «قانون وصول برخی درآمدهای دولت»^{۴۸} به جزای نقدی تبدیل شده است. مقایسه این دو ماده نشانگر آن است که مقنن در راستای قضازدایی گام برداشته و بدین ترتیب شرط تعقیب کیفری بزه به کارگماری غیرمجاز تبعه بیگانه و تعیین مجازات حبس، احراز وصف خودداری از پرداخت جریمه نقدی تعیین شده وزارت کار است.^{۴۹} با توجه به قواعد فوق واضح است اشتغال اتباع بیگانه‌ای که بدون مجوز وارد کشور شده‌اند، ممنوع است.

بنابراین، در مجموع می‌توان گفت قوانین ایران تا حدودی توانسته‌اند از حق بر تأمین اجتماعی بیگانگان حمایت کنند؛ اما از آنجا که دولت ایران به مقاوله‌نامه‌های شماره ۹۷، ۱۱۸ و ۱۵۷ سازمان بین‌المللی کار نیبوسته است، حمایت کاملی را از حقوق کارگران مهاجر نمی‌تواند انجام دهد و در این خصوص مقررات جامعی وجود ندارد. برای نمونه در خصوص حقوق مکتسبه تأمین اجتماعی کارگران مهاجر در قوانین داخلی حکمی وجود ندارد و در قوانین موجود تنها به برخورداری اتباع بیگانه از تأمین اجتماعی اشاره شده، بدون آنکه سازوکاری دقیقی در مورد حقوق مکتسبه تأمین اجتماعی آنان در نظر گرفته شود.^{۵۰}

۴۵. این هیئت نیز با توجه به موارد مذکور در ماده ۱۲ آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۲۹ قانون کار مصوب ۱۳۷۱/۳/۲۴ هیئت وزیران، در خصوص اعطای اجازه کار به متخصصین خارجی، تصمیم‌گیری می‌کند.

۴۶. البته به موجب ماده ۸۹ قانون مالیات‌های مستقیم، تمدید پروانه اشتغال اتباع خارجی، موکول به ارائه مفاصا حساب مالیاتی یا تعهد کتبی کارفرما یا اشخاص حقوقی ثالث ایرانی شده است.

۴۷. احمد رفیعی، قانون کار در نظم حقوقی کنونی، ۷۹۳-۷۹۲.

۴۸. بند «ج» ماده ۷۹ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت (الحاقی ۱۳۸۰/۱۱/۷): «... وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است کارفرمایانی که اتباع خارجی فاقد پروانه را به کار می‌گیرند، بابت هر روز اشتغال غیرمجاز هر کارگر خارجی معادل پنج برابر حداقل دستمزد روزانه جریمه نماید، در صورت تکرار تخلف این جریمه دو برابر خواهد شد... در صورت خودداری کارفرمایان از پرداخت جریمه مقرر در این بند، تعقیب کیفری بر اساس ماده (۱۸۱) قانون کار به عمل خواهد آمد».

۴۹. احمد رفیعی، قانون کار در نظم حقوقی کنونی، ۱۳۴۸.

۵۰. پروین ورستی، «بررسی اثربخشی حق کار کارگران مهاجر»، ۱۰۱.

۴. چالش‌های برخورداری بیگانگان از تأمین اجتماعی

لازم به ذکر است که حمایت‌های مذکور در اسناد بین‌المللی و قوانین ایران مشمول «کارگران بیگانه مجاز» می‌شود و کارگرانی که پروانه کار ندارند، از هیچ‌گونه حمایتی برخوردار نیستند. این مسئله زمانی واجد اهمیت می‌شود که بدانیم بر اساس اظهارات مسئولان وزارت کار در ایران بیشتر کارگران خارجی فاقد پروانه کار هستند. معاون اشتغال وزارت کار در این خصوص می‌گوید: «برآورد ما از اتباع خارجی مشغول به کار در ایران، یک میلیون و ۳۰۰ هزار نفر است که تنها حدود ۳۰۰ هزار نفر از آنها دارای پروانه کار هستند».^{۵۱} بر اساس سالنامه آماری سال ۱۴۰۰ سازمان تأمین اجتماعی نیز مجموع بیمه‌شدگان اتباع خارجی این سازمان ۴۰۰۲۷ نفر هستند.^{۵۲}

علت این امر را باید در استقبال کارفرمایان از نیروی کار ارزان خارجی جست‌وجو نمود که نیازی به پرداخت حق بیمه و حداقل دستمزد مصوب نسبت به آنها وجود ندارد. همچنین، کارفرمایان پرداخت جریمه‌های اشتغال غیرمجاز اتباع بیگانه را نسبت به به‌کارگیری مجاز آنها به دلیل هزینه‌های کمتر ترجیح می‌دهند. همانطور که می‌دانیم بیشتر کارگران بیگانه شاغل در ایران از افغانستان به ایران مهاجرت کرده‌اند. بخش اعظم آنان نیز کارگران غیرماهر و ارزان‌قیمتی هستند که به‌صورت غیرقانونی کار می‌کنند. به همین دلیل هر کاری را که به آنها پیشنهاد شود، می‌پذیرند.^{۵۳} در حقیقت، کارگران مهاجر به‌طور معمول در «اقتصاد غیررسمی» مشغول به کار می‌شوند.^{۵۴} بررسی مشاغل در کشورهای مهاجرپذیر نشانگر آن است که کارگران مهاجر فرصت احراز مشاغل مناسبی با درآمد کافی را نداشته و به دلیل رقابت شدید جهت یافتن کار، سخت‌ترین شرایط کاری را تحمل می‌کنند. از سوی دیگر، دولت‌های مقصد نیز نگرانی بابت ایجاد رفاه و حمایت از کارگران مهاجر را ندارند.^{۵۵} در این خصوص بند ماده ۹ مقاله‌نامه شماره ۱۴۳ سازمان بین‌المللی کار تأکید می‌کند: «هیچ چیز در این مقاله‌نامه مانع از آن نمی‌شود که اعضا به اشخاصی که به‌طور غیرقانونی در داخل کشور اقامت یا کار می‌کنند، حق اقامت و استخدام قانونی بدهند».

۵۱. خبرگزاری ایسنا، خبر شماره ۱۴۰۱۲۱۱۳۵۹، مورخ ۱۴۰۱/۱/۲۱.

۵۲. «سالنامه‌های آماری»، سازمان تأمین اجتماعی، accessed July 19, 2023, <https://www.tamin.ir/News/Item/101014?catid=223>

۵۳. زهرا کریمی، «حضور مهاجرین افغانی در صنعت فرش دستباف کاشان»، گفتگو، شماره ۵۰ (دی ماه ۱۳۸۶): ۹۹.

۵۴. پیترز، تأمین اجتماعی، ۷۸.

۵۵. امیرحسین رنجبریان و بهرام فرهمند صابر، «تأثیر جهانی شدن بر روابط کار و تأمین اجتماعی»، مجله مطالعات حقوقی ۴، شماره ۱ (بهار و تابستان ۱۳۹۱): ۸۵.

با وجود این، متأسفانه دولت به جریمه‌های حاصل از به‌کارگیری غیرمجاز کارگران بیگانه از کارفرمایان و عوارض صدور پروانه به‌مثابه درآمد نگاه می‌کند. مدیرکل اداره اشتغال اتباع خارجی وزارت کار اخیراً مجموع درآمد دولت از محل وصول پروانه کار، کارت کار موقت و جریمه کارفرمایان متخلف را در سال ۱۳۹۸، مبلغ ۴۰ هزار و ۹۳۵ میلیون تومان اعلام کرده است. گفته‌های مدیر اداره اتباع، از روند نزولی ارائه روایید به اتباع و کاهش حدود ۶۰ درصدی صدور روایید برای نیروی کار خارجی حکایت دارد. در واقع، این مقام مسئول افزایش درآمد دولت از محل جریمه کارفرمایان را که از ۲۶ میلیارد در سال ۱۳۹۷ به بیش از ۴۰ میلیارد تومان ارتقا یافته است،^{۵۶} در کنار کاهش ۶۰ درصدی صدور روایید نیروی کار را نشانه‌ای از موفقیت عملکرد اداره متبوع بیان کرده است.^{۵۷} این وضعیت از یک طرف در اشتغال اتباع ایرانی تأثیرگذار است و عرضه و تقاضای بازار داخلی کار را به‌ویژه در مشاغل آسان دگرگون می‌کند و از طرف دیگر، احقاق حقوق مهاجران طبق قانون کار امکان‌پذیر نیست و جبران خسارات ناشی از کار در مورد آنان با مشکل روبه‌رو می‌شود.^{۵۸} البته باید خاطرنشان ساخت زمانی که دستمزد در برخی مشاغل کاهش می‌یابد، کارگران بومی گرایشی به آن مشاغل نشان نمی‌دهند، ولی مهاجران بیشتر به‌سوی چنین فعالیت‌هایی جذب می‌شوند؛ بنابراین کارگران مهاجر معمولاً در مشاغلی استخدام می‌شوند که کارفرمایان در جذب کارگران بومی دچار مشکل هستند. در اثر حضور کارگران مهاجر، نرخ افزایش دستمزد در این‌گونه مشاغل، در مقایسه با مشاغلی که کارگر مهاجر استخدام نمی‌کنند، پایین است، از این‌رو به‌مرور زمان کارهایی که عمدتاً توسط کارگران مهاجر انجام می‌شود، بیشتر از کارگران بومی خالی می‌گردد.^{۵۹}

مشکلی دیگری که برای بیگانگان در ایران وجود دارد این است که اجازه اقامت موقت آنها بر طبق تبصره ۳ ماده ۳ «آیین‌نامه اجرایی قانون ورود و اقامت اتباع بیگانه»، تنها برای مدت یک ماه صادر می‌شود و این کارگران هر ماهه موظف‌اند با مراجعه به اداره امور اتباع و مهاجرین خارجی وزارت کشور با پرداخت مبلغی روایید خود را تمدید کنند. این امر باعث

۵۶. بر اساس تازه‌ترین داده‌های اعلامی از طرف وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در سال ۱۴۰۰ مبلغی بالغ بر ۵۳۸ میلیارد ریال میزان مجموع جریمه کارفرمایان در حوزه استفاده از نیروی کار اتباع غیرمجاز اعلام شده است (هفته‌نامه آتیه نو، ۳۵۶، ۱۴۰۱/۸/۸): ۱۰.

۵۷. مرضیه امیری، «درآمد میلیاردی از جریمه افغان‌ها»، روزنامه شرق، ۳۷۴۵ (۱۳۹۹/۳/۳۱).

۵۸. منوچهر توسلی نائینی، «تبعات ورود و اقامت غیرمجاز اتباع بیگانه در ایران»، نامه حقوقی، شماره ۸ (شهریور ۱۳۸۴): ۵۸.

۵۹. کریمی، «حضور مهاجرین افغانی در صنعت فرش»، ۱۰۰.

شده است که بسیاری از کارگران جهت صرفه‌جویی در وقت و هزینه‌های خود قید اخذ روادید و پروانه را بزنند^{۶۱} و به‌صورت غیرمجاز کار کنند یا به کارهای موقت اشتغال داشته باشند. اشتغال به کارهای موقت نیز مشکلات بسیاری در تضمین حقوق آنها به وجود می‌آورد. مطالعه تطبیقی که در مورد برنامه‌های کارگران مهاجر موقت پنج کشور آلمان، کویت، سنگاپور، سوئیس و آمریکا صورت گرفته، مشکلات زیر را جهت حمایت از آنها شناسایی کرده است: مدت زمان محدود این طرح‌ها، عدم امکان فراهم ساختن اقامتی امن‌تر و گرد هم آوردن خانواده، اشتغال محدود به یک کارفرما و یک حوزه کاری خاص، درآمد و پس‌انداز کمتر، عدم برخورداری از تأمین اجتماعی و سایر محدودیت‌هایی که مستقیماً با شغل مرتبط نیستند، مانند ممنوعیت باردار شدن یا ازدواج با اتباع کشور مقیم.^{۶۱}

به‌طور کلی، حمایت از بیگانگانی که به‌صورت غیرقانونی در یک کشور کار می‌کنند، منشأ مشکلات پیچیده و فزاینده‌ای برای کشورها است. پاسخ به این مسئله می‌تواند در راستای دو نظریه قرار گیرد: نخست اینکه اشخاص مذکور به‌صورت غیرقانونی در آن کشور حضور دارند یا کار می‌کنند و از این‌رو از هیچ حقی مشتمل بر حمایت‌های اجتماعی برخوردار نیستند. دوم این نظریه وجود دارد که تأمین اجتماعی از جمله مصادیق مهم حقوق بشر است و بنابراین باید بدون در نظر داشتن وضعیت حقوقی اشخاص به همگان اعطا شود.^{۶۲}

۵. نتیجه‌گیری

از منظر اسناد بین‌المللی حقوق بشر به‌ویژه اعلامیه جهانی حقوق بشر، میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، کنوانسیون مربوط به وضع پناهندگان و کنوانسیون بین‌المللی حمایت از حقوق کلیه کارگران مهاجر، کارگران بیگانه و مهاجر همچون اتباع هر کشور از حق بر تأمین اجتماعی برخوردارند. سازمان بین‌المللی کار نیز در مقاله‌نامه‌های شماره ۱۹، ۴۸، ۹۷، ۱۱۸، ۱۴۳ و ۱۵۷ خود بر حق بر تأمین اجتماعی بیگانگان و عدم تبعیض و برابری میان آنها با اتباع هر کشور صحنه گذاشته است؛ اما پرسش اینجاست که بیگانگان شاغل در

۶۰. بر اساس اعلام معاون امنیتی و انتظامی وزیر کشور در تیرماه سال ۱۴۰۰، بین ۴ میلیون و ۳۰۰ تا ۴ میلیون و ۵۰۰ هزار نفر اتباع افغانستانی و ۵۰۰ هزار نفر اتباع سایر کشورها در ایران اقامت دارند و شمار اتباع خارجی به ۵ میلیون نفر می‌رسد. از مجموع اتباع افغانستانی نیز تنها یک میلیون و ۷۰۰ هزار نفر، مجاز هستند (هفته‌نامه آتیه‌نو، شماره ۳۴۶، ۱۴۰۱/۵/۲۵: ۷).

61. Martin Ruhs, *Temporary Foreign Worker Programmes: Policies, Adverse Consequences, and the Need to Make them Work* (Geneva: ILO, 2003), 8-9.

۶۲. پیترز، تأمین اجتماعی، ۷۶.

ایران تا چه میزان از چنین حقی در نظام حقوقی ایران برخوردارند؟ در پاسخ باید گفت با وجود اینکه ماده ۵ قانون تأمین اجتماعی و تبصره ۳ ماده قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی بر حق برخورداری بیگانگان از تأمین اجتماعی تأکید کرده‌اند، به سبب عدم پذیرش مقابله‌نامه‌های شماره ۱۱۸، ۱۴۳ و ۱۵۷ سازمان بین‌المللی کار و عدم تصویب موافقت‌نامه‌های تأمین اجتماعی میان دولت ایران و همسایگانش، بیگانگان شاغل در ایران از حقوق مکاتبه و در حال اکتساب تأمین اجتماعی محروم هستند و سوابق تأمین اجتماعی آنها که در گذشته در کشور خود یا کشور دیگری اشتغال داشته‌اند، محاسبه نمی‌شود. همچنین، در صورت مهاجرت از ایران نیز نمی‌توانند سوابق خود را منتقل کنند. افزون بر این، مشکل دیگری در خصوص برخورداری بیگانگان از تأمین اجتماعی در ایران وجود دارد این است که بیشتر کارگران مهاجر در ایران غیرقانونی و فاقد پروانه کار هستند. این امر سبب عدم برخورداری آنها از تأمین اجتماعی و حمایت‌های ناشی از آن می‌گردد. در این خصوص لازم است ضمن اصلاح قوانین در زمینه برخورد با کارفرمایان متخلف و مجازات آنها، زمینه‌های کار قانونی مهاجران از جمله تسهیل صدور روادید و افزایش مدت اقامت قانونی آنها نیز فراهم شود. در این صورت، از یک سو حقوق آنها تضمین خواهد شد و دولت ایران نیز می‌تواند از حمایت‌های نهادهای بین‌المللی بشردوستانه برخوردار گردد و از سوی دیگر، از به‌کارگیری نیروی کار غیرمجاز خارجی پیشگیری می‌شود. علاوه بر این، با توجه حضور بالای نیروی کار خارجی ضرورت دارد دولت ایران به مقابله‌نامه‌های مرتبط با کارگران مهاجر از جمله مقابله‌نامه‌های شماره ۹۷، ۱۱۸، ۱۴۳ و ۱۵۷ ملحق شود. این امر علاوه بر تضمین حقوق کارگران بیگانه در ایران موجب می‌شود که کارگران ایرانی نیز در صورت مهاجرت از شرط عمل متقابل در سایر کشورها برخوردار و حقوق آنها نیز تضمین شود.

سیاهه منابع

الف- منابع فارسی:

- امیری، مرضیه. «درآمد میلیاردی از جریمه افغان‌ها»، *روزنامه شرق* ۳۷۴۵، سی‌ویک خرداد ۱۳۹۹.
- آزاد دوین، علی. *تضمین حق تأمین اجتماعی در نظام حقوق بین‌الملل*. تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، ۱۳۹۸.
- بادینی، حسن. «جستاری نقادانه در نظام حقوق تأمین اجتماعی ایران»، *فصلنامه حقوق* ۳۸، شماره ۴ (زمستان ۱۳۸۷): ۵۷-۸۸.
- براتی، جعفر، احمد خسروی، و حسن شعبانی‌نژاد. «حق دسترسی کارگان مهاجر به حمایت‌های تأمین اجتماعی به موجب اسناد بین‌الملل و موافقت‌نامه‌های دوجانبه کار»، *تأمین اجتماعی* ۱۵، شماره ۵۵ (بهار ۱۳۹۹): ۱۳۳-۱۵۳.
- بیگزاده، ابراهیم. *حقوق بین‌الملل*. جلد اول. تهران: انتشارات میزان، ۱۴۰۱.
- پروین، خیرالله، و مرتضی رستمی. «بررسی اثرپذیری حق کار کارگان مهاجر قانونی در ایران از اسناد بین‌المللی»، *فصلنامه حقوق* ۴۲، شماره ۳ (پاییز ۱۳۹۱): ۱۰۶-۸۷.
- پیترز، دنی. *تأمین اجتماعی: مقدمه‌ای بر اصول اساسی*. ترجمه فراز فیروزمندی و سمیره احمدی. تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، ۱۳۸۸.
- توسلی نائینی، منوچهر. «تبعات ورود و اقامت غیرمجاز اتباع بیگانه در ایران»، *نامه حقوقی*، شماره ۸ (شهریور ۱۳۸۴): ۶۴-۴۷.
- رفیعی، احمد. *قانون کار در نظم حقوقی کنونی*. تهران: انتشارات نگاه بینه، ۱۳۹۹.
- رنجریان، امیرحسین، و بهرام فرهمند صابر. «تأثیر جهانی‌شدن بر روابط کار و تأمین اجتماعی»، *مجله مطالعات حقوقی* ۴، شماره ۱ (بهار و تابستان ۱۳۹۱): ۱۰۱-۷۳.
- السان، مصطفی، و مجتبی همتی. «روند شکل‌گیری حقوق تأمین اجتماعی در اسناد و موازین بین‌المللی»، *فصلنامه رفاه اجتماعی* ۵، شماره ۱۹ (زمستان ۱۳۸۴)، ۲۷۸-۲۵۳.
- شینین، مارتین. «حق بر تأمین اجتماعی»، ترجمه: ماهرو غدیری، در *حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی*، ویراست: آسیبورن ایده، کاتارینا کراوزه و الن روساس، ۲۱۷-۲۲۸. تهران، مجد: ۱۳۹۱.
- عبادی، شیرین. *حقوق پناهندگان*. تهران: انتشارات گنج دانش، ۱۳۷۳.

حق بر تأمین اجتماعی کارگران بیگانه در ایران از منظر... / رضایی و صالحی ۱۱۹

عراقی، عزت‌الله. حقوق کار. جلد ۲. تهران: انتشارات سمت، ۱۳۹۱.

عراقی، عزت‌الله، و امیرحسین رنجبریان. تحول حقوق بین‌المللی کار. تهران: مؤسسه کار و تأمین اجتماعی، ۱۳۸۵.

عراقی، عزت‌الله، و دیگران. درآمدی بر حقوق تأمین اجتماعی. تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۸۶.

عصمتی، زینب. برابری در حقوق تأمین اجتماعی/ ایران. تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۴۰۱.

فلسفی، هدایت‌الله. «حق، صلح و منزلت انسانی: تأملاتی در مفاهیم قاعده حقوقی، ارزش اخلاقی و بشریت»، مجله حقوقی بین‌المللی، ۱۹، شماره ۲۶ و ۲۷ (زمستان ۱۳۸۰): ۵-۱۳۰.

قاری سیدفاطمی، سید محمد. حقوق بشر در جهان معاصر. دفتر اول. تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، ۱۳۸۸.

قاری سیدفاطمی، سید محمد. حقوق بشر در جهان معاصر. دفتر دوم. تهران: نشر نگاه معاصر، ۱۳۹۶.

قاسمی، علی. «مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها در قبال اخراج بیگانگان»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۱۹، شماره ۶۸ (دی ۱۳۹۳): ۲۴۰-۲۰۷.

قاسمی، محسن. «برخورداری اتباع بیگانه از مزایای تأمین اجتماعی (قسمت دوم: حقوق ایران)»، فصلنامه قوانین و مقررات تأمین اجتماعی، ۳، شماره ۱۰ (بهار ۱۳۸۷): ۱۰۱-۱۱۸.

قاضی، سید ابوالفضل. حقوق اساسی و نهادهای سیاسی. تهران: میزان، ۱۳۸۳.

کریمی، زهرا. «حضور مهاجرین افغانی در صنعت فرش دستباف کاشان»، گفتگو، شماره ۵۰ (دی ماه ۱۳۸۶): ۹۹-۱۱۵.

نصیری، محمد. حقوق بین‌المللی خصوصی. تهران: آگاه، ۱۳۸۳.

نعیمی، عمران، و حمیدرضا پرتو. حقوق تأمین اجتماعی: با تأکید بر حوزه بیمه‌ای. تهران: سمت، ۱۳۹۶.

والتی‌کوس، نیکولاس. «معیارهای بین‌المللی کار و حقوق بشر»، مترجم: جواد کارگزاری، کار و جامعه، شماره ۵۲ (بهمن ۱۳۸۲): ۸-۱.

هکی، فرشید. گفتمان حقوق بشر برای همه. تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، ۱۳۹۱.

همتی، مجتبی. حقوق تأمین اجتماعی. تهران: دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، ۱۳۹۶.

ب- منابع لاتین:

- Farran, Sue. *Human Rights in the South Pacific: Challenges and Changes*. New York: Routledge, 2009.
- Ignacio, Emilyzen, and Yesenia Mejia. *Managing Labour Migration: The Case of the Filipino and Indonesian Domestic Helper Market in Hong Kong*. Geneva: ILO, 2009.
- ILO. *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination*. Geneva: ILO, 2006.
- Olney, Shauna, and Ryszard Cholewinski. "Migrant Workers and the Right to Non-discrimination and Equality." in *Migrants at Work: Immigration and Vulnerability in Labour Law*, edited by Cathryn Costello and Mark Freedland, 259- 281. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- Ruhs, Martin. *Temporary Foreign Worker Programmes: Policies, Adverse Consequences, and the Need to Make them Work*. Geneva: ILO, 2003.
- Van Ginneken, Wouter. "Social Protection for Migrant Workers: National and International Policy Challenges." *European Journal of Social Security* 15, no. 2 (Jun 2013): 209- 221.