




The University of Tehran Press

The Mechanisms for and Challenges of the International Transfer of Social Security Contributions

Morteza Rostami¹  | Hasan Badini²

1. Corresponding Author; Ph.D. in Public Law, Visiting Professor of Tehran University, Tehran, Iran.
Email: Rostami300@ut.ac.ir
2. Associate Prof., Department of Law, Faculty of Law and Political Science, Tehran University, Tehran, Iran. Email: Hbadini@ut.ac.ir

Article Info	Abstract
Article Type: Research Article	Supporting the social security rights of migrant workers and their family members as a human rights issue has been the focus of many international institutions in the last century. One of the manifestations of this attention is the issue of recognizing and accepting their acquired social security rights; among the examples of acquired social security rights of migrant workers, the contribution periods acquired by them in the country or countries of their previous employment should be considered. Considering the importance of this issue for migrant workers, this paper examines the legal aspects of the international transfer of social security contribution periods. The findings of this research indicate that the international transfer of contribution periods has several conditions, including: membership in the insurance system, residence in the host country, and the existence of an international social security agreement between the migrant worker's origin and destination country. Currently, most of the developing countries are facing various challenges in the field of international transfer of contribution periods, the most prominent of which are: limitations of the internal transfer of contribution periods, differences in the social security system of countries and the negative approach of countries towards concluding agreements between International social security or accession to the documents approved by the United Nations and the International Labor Organization.
Pages: 1855-1880	
Received: 2021/09/17	
Received in revised form: 2022/11/13	
Accepted: 2022/12/31	
Published online: 2023/12/22	
Keywords: <i>social security acquired rights, social security agreement, convention no. 157, aggregation of contribution periods, migrant worker</i>	
How To Cite	Rostami, Morteza; Badini, Hasan (2023). The Mechanisms for and Challenges of the International Transfer of Social Security Contributions. <i>Public Law Studies Quarterly</i> , 53 (4), 1855-1880. DOI: https://doi.com/10.22059/JPLSQ.2023.348812.3180
DOI	10.22059/JPLSQ.2023.348812.3180
Publisher	University of Tehran Press. 



انتشارات دانشگاه تهران

فصلنامه مطالعات حقوق عمومی

شاپا الکترونیکی: ۸۱۳۹-۲۳۳۳

دوره: ۵۳، شماره: ۴

زمستان ۱۴۰۲

Homepage: <http://jplsqt.ac.ir>

سازوکارها و چالش‌های انتقال بین‌المللی سوابق بیمه تأمین اجتماعی

مرتضی رستمی^۱ | حسن بادینی^۲

۱. نویسنده مسئول؛ دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، قاضی دیوان عدالت اداری، تهران، ایران.

رایانامه: Rostami300@ut.ac.ir

۲. دانشیار، گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: Hbadini@ut.ac.ir

اطلاعات مقاله	چکیده
نوع مقاله: پژوهشی	حمایت از حقوق تأمین اجتماعی کارگران مهاجر و اعضای خانواده آنان به‌عنوان یک مسئله حقوق بشری، در یک قرن اخیر مورد توجه بسیاری از نهادها بین‌المللی قرار گرفته است. یکی از جلوه‌های این توجه، مسئله شناسایی و پذیرش حقوق مکتسبه تأمین اجتماعی آنان است؛ از جمله مصادیق حقوق مکتسبه تأمین اجتماعی کارگران مهاجر را باید سوابق بیمه‌ای کسب‌شده توسط آنان در کشور یا کشورهای محل اشتغال پیشین دانست. با توجه به اهمیتی که این موضوع برای کارگران مهاجر دارد در این مقاله به بررسی ابعاد حقوقی انتقال بین‌المللی سوابق بیمه تأمین اجتماعی پرداخته شده است. یافته‌های این پژوهش، دلالت بر آن دارد انتقال بین‌المللی سوابق بیمه‌ای دارای شرایط متعدد، شامل عضویت در نظام بیمه‌ای، اقامت در کشور میزبان و وجود موافقت‌نامه بین‌المللی تأمین اجتماعی میان کشور مبدأ و مقصد کارگر مهاجر است. در حال حاضر، بیشتر کشورهای در حال توسعه در زمینه انتقال بین‌المللی سوابق بیمه‌ای با چالش‌های مختلفی مواجه‌اند که برجسته‌ترین آنها عبارت‌اند از: محدودیت‌های انتقال داخلی سوابق بیمه‌ای، تفاوت در نظام تأمین اجتماعی کشورها و رویکرد سلبی کشورها نسبت به انعقاد موافقت‌نامه‌های بین‌المللی تأمین اجتماعی یا الحاق به اسناد مصوب سازمان ملل متحد و سازمان بین‌المللی کار.
صفحات: ۱۸۸۰-۱۸۵۵	
تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۶/۲۷	
تاریخ بازنگری: ۱۴۰۱/۰۸/۲۳	
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۱/۱۰	
تاریخ انتشار برخط: ۱۴۰۲/۱۰/۰۱	
کلیدواژه‌ها: تجمیع سوابق بیمه‌ای، حقوق مکتسبه تأمین اجتماعی، کارگر مهاجر، موافقت‌نامه تأمین اجتماعی، مقاله‌نامه شماره ۱۵۷.	
استناد	رستمی، مرتضی؛ بادینی، حسن (۱۴۰۲). سازوکارها و چالش‌های انتقال بین‌المللی سوابق بیمه تأمین اجتماعی. <i>مطالعات حقوق عمومی</i> ، ۵۳ (۴)، ۱۸۵۵-۱۸۸۰.
DOI	DOI: https://doi.com/10.22059/JPLSQ.2023.348812.3180
ناشر	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.



۱. مقدمه

انسان‌ها در طول حیات شغلی خود، ممکن است مشاغل متعددی را تجربه کنند. در مورد شاغلانی که عضو صندوق بیمه‌ای بازنشستگی (و یا درمانی) هستند، زمانی که در قلمرو یک کشور، شغل خود را تغییر می‌دهند، در بیشتر موارد این موضوع، تغییر صندوق بیمه‌ای آنان را به دنبال دارد. یکی از مسائل مهمی که در این موارد مطرح می‌شود امکان احتساب یا به رسمیت شناختن سوابق بیمه‌ای کسب‌شده در صندوق بازنشستگی پیشین، از سوی صندوق بازنشستگی جدید است. به رسمیت شناختن این موضوع، به اشخاص، این امکان را می‌دهد که سوابق بیمه‌ای خود را از صندوق پیشین به صندوق جدید که با تغییر شغل به عضویت آن درآمده‌اند، منتقل کنند. امروزه این موضوع یعنی انتقال داخلی سوابق بیمه‌ای در بیشتر نظام‌های تأمین اجتماعی با شرایطی پذیرفته شده است.

مسئله تغییر صندوق بیمه‌ای در برخی موارد، به دنبال مهاجرت بین‌المللی اشخاص نیز مطرح می‌شود. در این صورت این سؤال پیش می‌آید که آیا صندوق بیمه‌ای فعال در کشور مقصد (یا همان کشور میزبان که شخص در حال حاضر در آن اشتغال دارد)، سوابق بیمه‌ای را که وی در قلمرو کشور مبدأ (اعم از کشور موطن خود یا کشور دیگر) کسب کرده است به رسمیت خواهد شناخت؟

پذیرش این سوابق که به مهاجران بین‌المللی، امکان «انتقال بین‌المللی سوابق بیمه‌ای» را می‌دهد، برای دولت‌ها و کارگران مهاجر اهمیت فراوانی دارد، زیرا امکان انتقال بین‌المللی سوابق بیمه‌ای، زمینه‌ساز تسهیل جابه‌جایی بین‌المللی نیروی کار به‌عنوان یکی از اهداف جهانی‌سازی است و افزایش مهاجرت‌های بین‌المللی را موجب می‌شود (Holzmann, 2016: 1-2). چنین مهاجرت‌هایی برای بسیاری از دولت‌ها منافع فراوانی به دنبال دارد؛ از یک طرف، مهاجرت بین‌المللی برای کشورهای مبدأ، مزایایی چون کاهش آمار بیکاری و حواله پول از سوی اتباع شاغل در خارج به کشور مبدأ را به همراه دارد و از دیگر سو، برای کشورهای مقصد، می‌تواند یک راه‌حل جبران کمبود نیروی کار باشد که به‌طور معمول دسترسی به نیروی کار نسبتاً ارزان را فراهم می‌سازد. بر این اساس، بسیاری از دولت‌ها در راستای تسهیل جابه‌جایی نیروی کار، سازوکارهایی را در جهت انتقال بین‌المللی سوابق بیمه‌ای ایجاد کرده‌اند (Van Ginneken, 2013: 210). علاوه بر دولت‌ها، انتقال بین‌المللی سوابق بیمه‌ای برای کارگران مهاجر نیز مسئله مهمی محسوب می‌شود، زیرا با شناسایی سوابق بیمه‌ای کارگر مهاجر در کشور مقصد، لازم نیست وی برای بازنشسته شدن در این کشور، دوره کامل بیمه‌پردازی (به‌عنوان مثال سی سال) را طی کند؛ بلکه سوابق بیمه‌ای پیشین وی در کشور مبدأ (برای مثال بیست سال) با سوابق بیمه‌ای کسب‌شده در کشور مقصد (برای مثال ده سال)، جمع، شده و نائل شدن به بازنشستگی را برای کارگری که در دو کشور متفاوت کار کرده است، ممکن می‌سازد.

با توجه به اهمیت انتقال بین‌المللی سوابق بیمه‌ای، در این مقاله با استفاده از روش توصیفی و تحلیلی و بر مبنای تحقیقات کتابخانه‌ای به بررسی ابعاد حقوقی این موضوع پرداخته می‌شود. در این زمینه در بخش نخست مقاله، در مورد مفهوم و مبانی انتقال بین‌المللی سوابق بیمه‌ای، توضیح داده خواهد شد. پس از آن در بخش دوم در مورد شرایط انتقال سوابق بیمه‌ای بحث می‌شود و در نهایت در بخش سوم، چالش‌های این موضوع، بررسی خواهد شد.

۲. مفهوم و مبانی انتقال بین‌المللی سوابق بیمه‌ای

به‌منظور فهم دقیق موضوع انتقال بین‌المللی سوابق بیمه‌ای در این قسمت به ترتیب در مورد مفهوم و مبانی قابلیت انتقال بین‌المللی سوابق بیمه‌ای توضیح داده می‌شود.

۱.۲ مفهوم قابلیت انتقال

«قابلیت انتقال» در معنای موسع، وضعیت یا کیفیتی است که به‌آسانی حمل و یا منتقل می‌شود. این عبارت در اسناد بین‌المللی مرتبط با کارگران مهاجر، رایج است. در مورد کارگران مهاجر، قابلیت انتقال، توانایی آنان به حفظ (یا نگهداشت)^۲ و انتقال حقوق تأمین اجتماعی‌ای است که در کشور یا کشورهای محل اشتغال پیشین خود کسب نموده باشند و در کشور محل اقامت کنونی بتوانند بدون تبعیض از حیث ملیت، از آثار آن (به‌ویژه از نظر بازنشستگی) بهره‌مند شوند (T. Cruz, 2004: 1).

از نظر برخی نویسندگان اصطلاح قابلیت انتقال^۳ شامل تجمیع^۴ و صدور^۵ مزایای تأمین اجتماعی است (Hoda & K. Rai, 2019: 1). تجمیع یا جمع کردن و در کنار هم قرار دادن سوابق بیمه‌ای که کارگر مهاجر در کشورهای مختلف، کسب کرده است، به‌نوعی دلالت بر انتقال سوابق کسب‌شده در کشور محل اشتغال پیشین به کشور محل اشتغال کنونی وی دارد. این سازوکار در واقع، به معنای شناسایی حقوق

مکتسبه تأمین اجتماعی ناشی از بیمه‌پردازی در کشور محل اشتغال پیشین از سوی کشور میزبان است. اما صدور مزایا مربوط به زمانی است که پرداخت مزایا در خارج از مرزهای یک کشور اجازه داده شود (Hoda & K. Rai, 2019: 2); یعنی زمانی که کارگر مهاجر، مستحق بهره‌مندی از یکی از مزایای تأمین

1. Portability
2. Maintance
3. Portability
4. Totalisation
5. Exportability

اجتماعی یا یک مستمری است، امکان دریافت آن را در خارج از آخرین کشور محل اشتغال خود داشته باشد. در این فرض مانند آن است که مستمری وی از کشور مبدأ به کشور مقصد مهاجرت، منتقل شده است. قابلیت صدور مزایا در مورد هر دو دسته از مزایای بلندمدت و کوتاهمدت برای کارگران مهاجر اهمیت دارد. در مورد مزایای بلندمدت، اهمیت قابل صدور^۱ از آن حیث است که ممکن است پس از پایان رسیدن دوره اشتغالشان، آنان دیگر در کشوری که باید به آنان مستمری بازنشستگی، از کارافتادگی یا به خانواده آنان مستمری بازماندگان پرداخت کند، نخواهند اقامت داشته باشند. در مورد مزایای کوتاهمدت به‌ویژه مزایای نقدی، بیماری، بارداری و حوادث حین کار نیز صدور مزایا، حائز اهمیت محسوب می‌شود، زیرا بسیاری از کارگران مهاجر، زمانی که در خارج از آخرین کشور محل اشتغال، خانواده یا بستگانی دارند که به آنان در زمان بارداری، بیماری یا مصدومیت شغلی طولانی‌مدت، کمک کنند، ترجیح می‌دهند به کشور خود بازگردند (Hirose & Others, 2011: 41).

۲.۲. مبانی قابلیت انتقال

در مورد قابلیت انتقال سوابق بیمه‌ای، این سؤال مبنایی مطرح است به چه دلیل، از یک سو، کشور میزبان باید سوابق بیمه‌ای را که در خارج از قلمرو آن، ایجاد شده است، شناسایی کند و از دیگر سو، به چه دلیل، کشور مبدأ باید انتقال سوابق بیمه‌ای و مزایای تأمین اجتماعی از کشور خود به کشور دیگر را تسهیل کند؟ در خصوص مبانی قابلیت انتقال، فروض متعددی می‌توان مطرح نمود. برخی نویسندگان، مهم‌ترین مبنای قابلیت انتقال را رعایت «انصاف» دانسته‌اند. ملاحظات مربوط به انصاف بیشتر از جهت ضرر ناروایی است که وارد می‌شود. ضرر ناروایی ناشی از عدم امکان قابلیت انتقال بین‌المللی مزایا می‌تواند به فرد و دولت وارد شود. در مقیاس فردی این ادعا می‌تواند مطرح شود که عدم قابلیت انتقال کامل از آن جهت که موجب ضرر ناروا به کارگر مهاجر می‌شود، به دور از انصاف است؛ به عبارت دیگر، فردی که (به‌طور اجباری یا اختیاری) در طرح‌های تأمین اجتماعی مشارکت می‌کند تا خطرهای آینده را تقلیل دهد، انصاف، آن است که امکان استفاده بدون دردسر از مزایای آن در کشورهای دیگر برای وی فراهم باشد. ملاحظات مربوط به انصاف در سطح کشور هم می‌تواند مطرح شود؛ «فردی که به قصد اشتغال وارد کشور دیگری شده است، اگر قابلیت انتقال سوابق وی نادیده گرفته شود، منفعت بادآورده‌ای را برای کشوری که آن را ترک نموده [از حیث پرداخت حق بیمه به صندوق بازنشستگی این کشور]، فراهم

1. Exportable

2. Fairness

ساخته و به طور بالقوه کشور جدید محل اقامت را متعهد ساخته است» (Holzmann, 2011: 10-11) عدالت بیمه‌ای اقتضا دارد قابلیت انتقال سوابق بیمه‌ای کارگر مهاجر که پس از اشتغال در کشور بیگانه به کشور خود باز می‌گردد نیز فراهم باشد، زیرا مهاجر بازگشت‌کننده به کشور مبدأ پس از بازگشت، از نظام مراقبت‌های پزشکی یا تأمین اجتماعی در کشور مبدأ بهره‌مند می‌شود، حال آنکه ممکن است وی بیشتر حیات مولد خود را در کشور میزبان زندگی کرده و به نظام تأمین اجتماعی کشور میزبان، حق بیمه پرداخته باشد (Olivier & Govindjee, 2013: 26). بر این اساس، انصاف مالی برای کشورهای میزبان و مبدأ باید رعایت شود و هیچ بار مالی نباید برای نظام تأمین اجتماعی یک کشور به‌وجود آید، درحالی‌که نظام تأمین اجتماعی کشور دیگر از آن بهره‌مند می‌شود (Holzmann, 2011: 12).

برخی دیگر از نویسندگان، حمایت از حق اشتغال را مهم‌ترین مبنای قابلیت انتقال سوابق بیمه‌ای دانسته‌اند. ماده ۶ میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۹۶۶)، «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 نشود، بلکه امکان داشته باشد به هر شغلی که می‌خواهد در آن انجام آن توانمند است، دست یابد (عراقی و طاهری، ۱۳۹۱: ۹۳). بر این اساس، 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 ناتوانی افراد به جابه‌جایی از یک کارفرما به کارفرمای دیگر است. 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 سر باز می‌زنند. این موضوع علاوه بر مقیاس داخلی یعنی تغییر شغل مستلزم تغییر صندوق‌های بازنشستگی در درون یک کشور، در ابعاد بین‌المللی نیز می‌تواند مطرح باشد؛ در این صورت، از آنجا که تغییر شغل از شغلی که شخص در کشور مبدأ دارد، به شغل دیگری که در کشور مقصد وجود دارد، مستلزم تغییر در صندوق بیمه‌ای است، در مواردی که صندوق کشور مقصد، سوابق بیمه‌ای وی (در کشور مبدأ) را به رسمیت نشناسد، وی ممکن است از تغییر شغل خود، صرف‌نظر کند (رستمی، ۱۳۹۸: ۴۲-۴۳).

گروه دیگری از نویسندگان در توجیه مبنای قابلیت انتقال سوابق بیمه‌ای، مبنای آن را حمایت از حق مالکیت دانسته‌اند. از نظر آنان، حقوق تأمین اجتماعی به‌عنوان یک مالکیت و دارایی، بر اساس بسیاری از قوانین اساسی و کنوانسیون‌های بین‌المللی مانند کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، شناسایی و حمایت شده

است. حمایت قانون اساسی از مالکیت خصوصی که بر اساس قانون مدنی، گسترده‌تر است نیز به مزایای تأمین اجتماعی تعمیم می‌یابد. این امر به‌ویژه در مواردی که مطالبات مزایا بر اساس حق بیمه پرداختی توسط بیمه‌شدگان و کارفرمای آنان صرف‌نظر از ملیت یا محل زندگی آنان باشد، ملموس‌تر است. این مبنا از سوی برخی مراجع قضایی نیز پذیرفته شده است؛ به طوری که دادگاه قانون اساسی آلمان فدرال در سال ۱۹۸۰ بیان کرد محدودیت صدور برای مستمری بازنشستگی، مغایر با حمایت قانونی اساسی از مالکیت است (ILO, 2012: 32).

به نظر می‌رسد در میان نظرهای مذکور، نظری که مبنای قابلیت انتقال را حمایت از حق مالکیت می‌داند، دلیل مستحکم‌تری دارد؛ در واقع بر اساس این نظر، اشخاص عضو یک صندوق بیمه‌ای با پرداخت حق بیمه به صندوق، نسبت به آنچه به صندوق پرداخته‌اند به نوعی حق مالکیت دارند (رستمی، ۱۳۹۷: ۲۵) و یک حقوق مکتسبه در زمینه مالکیت برای آنان شکل گرفته است که باید همه جا مورد احترام قرار گیرد. مالکیت اشخاص بر آنچه به صندوق پرداخته‌اند، در نظام حقوقی ایران نیز در برخی قوانین مورد توجه قرار گرفته است. برای مثال، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۳) در این زمینه بیان می‌دارد: «وجوه، اموال، ذخایر و دارایی‌های صندوق‌های بیمه اجتماعی و درمانی در حکم اموال عمومی بوده و مالکیت آن مشاع و متعلق به همه نسل‌های جامعه تحت پوشش است...» (بند «د» ماده ۷).

۳. شرایط انتقال بین‌المللی سوابق بیمه‌ای

انتقال سوابق بیمه‌ای از قلمرو یک کشور به کشور دیگر منوط به وجود شرایط متعددی است. این شرایط عمدتاً عبارت‌اند از عضویت در صندوق بیمه‌ای، اقامت در کشور میزبان و وجود موافقت‌نامه بین‌المللی تأمین اجتماعی که در این قسمت در مورد هریک توضیح داده می‌شود.

۱.۳. عضویت در صندوق بیمه‌ای

در بیشتر نظام‌های تأمین اجتماعی، انتقال بین‌المللی سوابق بیمه‌ای (همانند بهره‌مندی از مزایای تأمین اجتماعی)، منوط به اشتغال در کشور میزبان و عضویت در یک صندوق بیمه‌ای در این کشور است، زیرا انتقال سوابق بیمه‌ای در معنای دقیق‌تر به معنای انتقال سابقه بیمه از یک صندوق به صندوق دیگر است. با این حال، در بیشتر کشورها صرف عضویت در صندوق بازنشستگی برای انتقال سوابق یا

برخورداری از مزایا کافی نیست؛ بلکه کارگر مهاجر باید «دوره استحقاق»^۱ را نیز سپری کند. منظور از دوره استحقاق، یک حداقل دوره وابستگی به نظام تأمین اجتماعی کشور میزبان است که شخص را مستحق به دریافت مزایا از نظام تأمین اجتماعی این کشور می‌نماید؛ بر این اساس، استحقاق به برخورداری از یک مستمری بازنشستگی در زمانی که شخص به سن بازنشستگی رسیده است، برای مثال ممکن است حداقل ده سال مشارکت (بیمه‌پردازی به صندوق) باشد (Pasadilla & Abella, 2012: 19-20). بر این اساس باید گفت در برخی از نظام‌های تأمین اجتماعی، به محض شروع به اشتغال شخص در کشور میزبان و بیمه‌پردازی به صندوق بیمه‌ای در این کشور، وی نمی‌تواند سوابق بیمه‌ای خود را از کشور محل اشتغال پیشین به کشور میزبان منتقل نماید، بلکه باید در کشور میزبان مدتی را که به موجب قوانین این کشور تعیین شده است، به صندوق بیمه‌ای آن، حق بیمه بپردازد.

۲.۳. اقامت در کشور میزبان

شرط اقامت از جمله مواردی است که در قوانین بیشتر کشورها به‌عنوان یکی از شروط قابلیت انتقال مطرح بوده و از دو منظر قابل بررسی است: نخست، از منظر قانونی یا غیرقانونی بودن اقامت و دوم، از نظر مدت اقامت. در خصوص شرط قانونی بودن اقامت می‌توان گفت همچنان‌که بهره‌مندی از مزایای تأمین اجتماعی اغلب منوط به اقامت قانونی در کشور میزبان است، انتقال بین‌المللی سوابق بیمه‌ای نیز منوط به این شرط است، زیرا عضویت اشخاص در صندوق‌های بیمه‌ای کشور میزبان عمدتاً منوط به اشتغال و اقامت قانونی در این کشور است و برای اشخاصی که به شکل غیرقانونی در کشور میزبان اقامت دارند، امکان عضویت در صندوق بیمه‌ای و انتقال سوابق بیمه‌ای از کشور مبدأ به کشور میزبان فراهم نیست. در عمل نیز بیشتر کشورها شرط اقامت را برای بهره‌مندی از مزایای تأمین اجتماعی و انتقال سوابق بیمه‌ای ضروری می‌دانند. برای مثال در انگلستان بهره‌مندی اتباع بیگانه از مزایای تأمین اجتماعی، منوط به داشتن مجوز کار معتبر است که البته چنین مجوزی، تنها به مهاجران قانونی اعطا می‌شود. به‌موجب قانون اصلاحی ۱۹۹۵ نخستین شرط برخورداری از مزایای تأمین اجتماعی، احراز اقامت قانونی در این کشور است. منظور از اقامت در انگلستان آن است که متقاضی، محل زندگی معمولی خود را در انگلستان قرار داده باشد. برای احراز این موضوع از قراین و ضوابطی استفاده می‌شود که به نحو معقولی حاکی از اقامت در انگلستان باشد. به‌موجب قوانین این کشور، خارجیانی که با ویزای غیر اقامتی در

1. Qualifying period

انگلستان زندگی می‌کنند، حتی اگر دوره سکونتشان طولانی باشد از شرط اقامت معاف نمی‌شوند (نصیری، ۱۳۸۲: ۸۱ - ۸۲).

در مورد شرط دیگر یعنی مدت اقامت باید گفت بیشتر دولت‌ها انتقال سوابق بیمه‌ای را منوط به اقامت و اشتغال در قلمرو خود، به مدت معینی دانسته و یا زمانی سوابق بیمه‌ای را شناسایی می‌کنند که تبعه در چند سال پایانی اشتغال (متصل به زمان بازنشستگی)، به‌طور مستمر در قلمرو آنها ساکن بوده باشد. در اتحادیه اروپا، در ارتباط با اتباع دولت‌های غیراروپایی، تساوی در رفتار در زمینه تأمین اجتماعی از جمله شناسایی حقوق مکتسبه تأمین اجتماعی، پس از یک دوره مشخص اقامت که بر اساس دستورالعمل ۲۰۰۳/۱۰۹ بیش از پنج سال نخواهد بود، تجویز شده است (Directive 2003/109 or the Legal Exclusion of the Long-term Resident, 2003). در همین زمینه «قانون مزایای از کارافتادگی» هلند از جمله قوانینی است که برخورداری مزایای تأمین اجتماعی مربوط به از کارافتادگی را منوط به شرط مدت اقامت دانسته است. این قانون، تبعه بیگانه را در صورتی شایسته برخورداری از این مزایا می‌داند که وی زمانی که در سرزمین هلند اقامت دارد، به مدت پنجاه و دو هفته، از کار کردن ناتوان باشد (Netherlands Sickness Benefits Act, 1913, Revised 2004).

با توجه به شرط مدت اقامت، بسیاری از کارگران مهاجر موقت، نخواهند توانست حداقل سال‌های مشارکت را به‌عنوان شرط شایستگی برخورداری از برخی مزایای بلندمدت تأمین اجتماعی به‌دست آورند؛ در نتیجه، قادر به انتقال سوابق بیمه‌ای خود نخواهند بود (ILO, 2016: 72). مهم‌ترین گروه از کارگران مهاجران موقت که در اثر شرط اقامت تعیین شده در قوانین کشور میزبان، ممکن است از انتقال سوابق محروم شوند کارگران فصلی‌اند. برای مثال، قوانین کشور آلبانی، تأمین اجتماعی را برای کارگران فصلی که به این کشور مهاجرت می‌کنند، به‌طور کامل به رسمیت نمی‌شناسد. این افراد فقط از مزایای خدمات درمانی و بیماری برخورداری می‌شوند و حقوق مکتسبه تأمین اجتماعی آنان نادیده گرفته می‌شود (Strban, 2010: 8).

شاید در توجیه چنین رویکردی، گفته شود ماهیت کوتاه‌مدت کار فصلی، مزایای بازنشستگی را که ماهیت بلندمدت دارند برای کارگران فصلی یک موضوع فرعی و کم‌اهمیت جلوه می‌دهد؛ به همین سبب، کارگران فصلی در کشور محل سکونت موقت نباید به مشارکت (بیمه‌پردازی) اجباری برای حمایت‌های اجتماعی متعهد شوند.

با وجود این، چنین توجیهی در خصوص همه کارگران فصلی، منطقی به‌نظر نمی‌رسد، زیرا در کشورهای با سنت دیرینه اشتغال کارگران فصلی خارجی مانند آلمان و فرانسه، بازگشت به کشور میزبان در هر فصلی برای کارگران، امری متداول بوده و در برخی موارد چنین بازگشت‌هایی برای مدت بیش از

بیست سال انجام شده است. حمایت‌های اجتماعی از کارگران مهاجر فصلی از آن حیث با اهمیت تلقی می‌شود که بیشتر آنها به شغل کشاورزی (به‌عنوان شغل توأم با حوادث پرخطر)، اشتغال دارند و اشخاص به‌کارگیرنده کارگران فصلی عمدتاً کارگران ناتوان از کار را در زمان پیری یا حتی قبل از رسیدن به سن بازنشستگی نادیده می‌گیرند (Brickenstein, 2015: 10).

با این حال با اینکه اقامت در بیشتر کشورها شرط برخورداری از مزایای تأمین اجتماعی است، دادگاه اروپایی حقوق بشر در یکی از آرای خود این شرط را با حمایت از حقوق مکتسبه، مغایر دانسته و بیان کرده است. زبان صریح ماده ۱۰ «قواعد ۱۸۰۴/۷۱» نه‌تنها کاهش یا تعلیق مزایای جمع‌شده^۱ را در زمانی که خواهان در قلمرو دولت دیگر اقامت دارد، مجاز نمی‌داند، بلکه شرایط مربوط به اقامت را که با هدف محدود کردن اکتساب حق برخورداری از یک مزیت وضع می‌شود، نیز منع می‌کند؛ در نتیجه، شرایط اقامت، مغایر با هدف قسمت نخست ماده ۱۰ (با عنوان اعراض از شروط اقامت) است^۲ که مقرر می‌دارد: «مستمری‌های از کارافتادگی، بازنشستگی، بازماندگان، حوادث ناشی از کار یا بیماری‌های ناشی از شغل و کمک‌هزینه‌های فوت که بر اساس قانون یک یا چند کشور کسب‌شده، به‌دلیل آنکه متقاضی دریافت مزایا، در سرزمین دولت عضوی اقامت دارد که متفاوت با کشور محل اقامت موسسه مسئول پرداخت مستمری است، نباید در معرض تقلیل، تغییر، تعلیق، بازپس‌گیری یا مصادره باشد» (Council Regulations (EEC) no. 1408/71). اگرچه دادگاه اروپایی حقوق بشر در این رأی درصدد حمایت از حقوق کارگران مهاجر خارجی برآمده است، اما در عمل بیشتر کشورهای عضو اتحادیه اروپا در راستای سیاست‌های مهاجرتی خود و نیز جلوگیری از متضرر شدن نظام تأمین اجتماعی‌شان، همچنان رعایت شرط اقامت را ضروری می‌دانند.

۴. وجود موافقت‌نامه بین‌المللی تأمین اجتماعی

موافقت‌نامه‌های بین‌المللی تأمین اجتماعی^۳ عهدنامه‌های بین‌المللی دو یا چندجانبه‌ای هستند که به‌منظور ایجاد هماهنگی میان نظام‌های تأمین اجتماعی دو یا چند کشور با استفاده از ایجاد سازوکارهای متعدد در راستای بهره‌مندی کارگران مهاجر از مزایای تأمین اجتماعی، منعقد می‌شوند (Pasadilla & Abella, 2012: 19-20). این موافقت‌نامه‌ها مبتنی بر شرط عمل متقابلند؛ بدین معنی که دولت‌های طرف این موافقت‌نامه‌ها،

1. Rights accruing
2. Camara v. Institut national d'assurance maladie-invalidité
3. International Social Security Agreement

تعهد می‌نماید تا برای اتباع دولت یا دولت‌های دیگر عضو موافقت‌نامه همان حقوق و مزایایی را شناسایی کنند که دولت دیگر برای اتباع آنان در سرزمین خود، شناسایی می‌کند (Hirose & Others, 2011: 8). موافقت‌نامه‌های بین‌المللی تأمین اجتماعی معمولاً سه هدف عمده دارند که عبارت‌اند از: ۱. حذف پوشش تأمین اجتماعی مضاعف؛ ۲. حذف مالیات مضاعف و ۳. تجمیع سوابق بیمه‌ای یا مزایای تأمین اجتماعی (Thakur, 2010: 612).

در مورد هدف نخست می‌توان گفت با توجه به اصل سرزمینی بودن و جنبه درون‌مرزی داشتن قواعد تأمین اجتماعی، هر کشور قوانین تأمین اجتماعی خود را در قلمروش اعمال می‌کند (Van Panhuys & Others, 2017: 2). به همین سبب، در برخی موارد، ممکن است افرادی که در خارج از قلمرو دولت متبوع خود کار می‌کنند به‌طور ناخواسته همزمان، مشمول نظام تأمین 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 تأمین اجتماعی دو کشور قرار دهند. برای مثال همه اشخاصی که در ایالات متحده آمریکا به‌عنوان کارگر تابع، اشتغال دارند، صرف‌نظر از تابعیت یا کشور محل اقامت کارگر یا کارفرما و صرف‌نظر از مدت اقامت کارگر در این کشور، تحت پوشش اجباری نظام تأمین اجتماعی آمریکا هستند. ایالات متحده (بر خلاف بسیاری از کشورها) به‌طور کلی برای کارگران بیگانه غیرمقیم یا کارگرانی که برای مدت کوتاهی جهت کار به قلمرو آن فرستاده شده‌اند، معافیت‌های پوشش را ارائه نمی‌دهد. به همین دلیل، بسیاری از کارگران علاوه بر آنکه مشمول نظام تأمین اجتماعی دولت متبوع خود یا دولت دیگرند، همزمان مشمول نظام تأمین اجتماعی آمریکا نیز می‌باشند.

به‌منظور تحقق حذف پوشش مضاعف، موافقت‌نامه‌های بین‌المللی تأمین اجتماعی، مقررات اصلی مربوط به پوشش قوانین تأمین اجتماعی کشورهای طرف موافقت‌نامه (مانند قواعد تعیین‌کننده درآمد یا کار تحت پوشش) را تغییر نمی‌دهند؛ بلکه آنها کارگرانی را که در دایره شمول دو نظام تأمین اجتماعی قرار می‌گیرند، به‌سادگی از پوشش تحت نظام یکی از کشورها معاف می‌کنند (پروین و رستمی، ۱۳۹۱: ۱۰۳-۱۰۴).

قواعد مربوط به حذف پوشش مضاعف به محل اشتغال کارگر به‌عنوان یک معیار یا قاعده پایه‌ای نگاه می‌کند. بر اساس این قاعده پایه‌ای، کارگری که در فرض فقدان موافقت‌نامه تأمین اجتماعی، تحت شمول دو نظام تأمین اجتماعی (شامل کشور محل اشتغال پیشین و محل اشتغال کنونی) قرار می‌گرفت، منحصراً تحت شمول قوانین کشوری که وی در آن در حال کار کردن است، قرار می‌گیرد (https://www.ssa.gov/international/agreements_overview.html).

بر همین اساس، لازم نیست شخص در هر دو نظام تأمین اجتماعی، مشارکت یا بیمه‌پردازی کند.

بدین صورت موافقت‌نامه‌های تأمین اجتماعی با معاف کردن کارگر از مشارکت مضاعف در یکی از دو سیستمی که در غیر این صورت مجبور به مشارکت بوده‌اند، مشارکت دوگانه را از بین می‌برند (Thakur, 2010: 613). معافیت از پرداخت مضاعف در مورد «کارگران اعزام‌شده» (کارگرانی که از طرف کارفرمایان خود در کشور مبدأ برای کار به مدت موقت به کشور میزبان اعزام می‌شوند) نیز مطرح می‌شود و اهمیت فراوانی دارد (Hoda & K. Rai, 2019: 34). به همین سبب، موافقت‌نامه‌ها عمدتاً شامل یک استثنا در قاعده سرزمینی هستند که برای به حداقل رساندن تعارضات در پوشش مشاغل کارگرانی که کارفرمایان آنان را به عنوان کار موقت به خارج از کشور می‌فرستند، طراحی شده‌اند. بر این اساس، موافقت‌نامه‌های تأمین اجتماعی به بازداشتن از مشارکت یا پرداخت حق بیمه مضاعف کارگران موقت در یک کشور میزبان، توجه دارند و آنان را به ذخیره کردن هزینه‌های مشارکت در نظام تأمین اجتماعی کشور میزبان، بدون کاهش حمایت‌های اجتماعی، قادر می‌سازند (ISSA, 2021).

به موجب قاعده استثنایی «کارگر اعزام‌شده»^۲ شخصی که به منظور کار برای کارفرما به طور موقت، منتقل می‌شود، در کشور دیگر تنها تحت پوشش نظام تأمین اجتماعی کشوری که او از آن اعزام شده است، باقی می‌ماند. برای مثال یک شهروند آمریکا که به طور موقت، از سوی یک کارفرمای آمریکایی برای کار در یک کشور طرف موافقت‌نامه انتقال یافته است، به تحت پوشش بودن تحت برنامه آمریکا ادامه می‌دهد و از پوشش تحت نظام تأمین اجتماعی کشور میزبان، معاف خواهد بود؛ در این صورت، کارگر و کارفرما تنها برای برنامه تأمین اجتماعی آمریکا حق بیمه می‌پردازند. البته قاعده کارگر اعزام‌شده در موافقت‌نامه‌های ایالات متحده معمولاً برای مستخدمانی اعمال می‌شود که انتظار می‌رود وظایف آنان در کشور میزبان پنج سال یا کمتر از این مدت طول بکشد (U.S. International Social Security Agreements, 2021). در مورد هدف دوم، یعنی حذف مالیات مضاعف می‌توان گفت مالیات بر تأمین اجتماعی امروزه در قوانین بسیاری از کشورها پذیرفته شده است؛ به طوری که بر مبنای این قوانین در برخی کشورها شاغلان و یا حتی بازنشستگان، مکلف به پرداخت مالیات تأمین اجتماعی^۳ آند. برای مثال در ایالات متحده آمریکا برخی از ایالات به کارگران در خصوص مزایای تأمین اجتماعی با توجه به میزان درآمد، مالیات تحمیل می‌کنند. در این کشور حدوداً ۴۰ درصد از اشخاصی که مزایای تأمین اجتماعی دریافت می‌کنند، در خصوص آن مالیات بر درآمد پرداخت می‌کنند (Brandon, 2021: 1-3).

-
1. Exemption from double payment
 2. Detached-worker rule
 3. Social Security Tax

زمانی که کارگر مهاجر تحت پوشش نظام تأمین اجتماعی دو کشور قرار می‌گیرد، به‌طور کلی هر دو کشور کارفرما و کارگر یا فرد خود اشتغال را ملزم به پرداخت مالیات تأمین اجتماعی می‌کنند، زیرا بیشتر کشورها به‌عنوان یک قاعده، حق بیمه‌های تأمین اجتماعی را به هر کسی که در قلمرو آنها به‌طور قانونی، کار می‌کند، تحمیل می‌کنند (U.S. International Social Security Agreements, 2021) و به‌تبع آن، مالیات تأمین اجتماعی نیز بر آنها تحمیل می‌شود.

این مسئله امروزه در بیشتر کشورها قابل مشاهده است. برای مثال در ایالات متحده آمریکا تکلیف به پرداخت مالیات دوگانه در مورد شهروندان ایالات متحده و مقیمان شاغل در شرکت‌های خارجی فعال در این کشور وجود دارد. علاوه بر این، شهروندان و ساکنان ایالات متحده که در خارج از این کشور خوداشتغالی دارند، اغلب مشمول تکلیف مالیات دوگانه تأمین اجتماعی‌اند؛ زیرا حتی اگر هیچ‌گونه فعالیت تجاری در ایالات متحده نداشته باشند، تحت برنامه تأمین اجتماعی ایالات متحده قرار دارند (U.S. International Social Security Agreements, 2021).

مسئله مالیات‌های مضاعف تأمین اجتماعی، از جهت تحمیل هزینه مضاعف، بدون تردید به زیان کارگر مهاجر خواهد بود. در راستای رفع این مشکل، یکی از اهداف مهم موافقت‌نامه‌های بین‌المللی تأمین اجتماعی، ایجاد نظام مالیاتی واحد برای کارگران مهاجر و رها نمودن آنان از پرداخت مالیات‌های تأمین اجتماعی در هر دو کشور میزبان و مبدأ است (Hoda & K. Rai, 2019: 30). بر این اساس، موافقت‌نامه‌های تأمین اجتماعی، مالیات مضاعف تأمین اجتماعی را در وضعیتی که یک کارگر تبعه یک کشور، در کشور دیگر کار می‌کند و برای درآمد مشابه، نیاز است تا مالیات تأمین اجتماعی به هر دو کشور بپردازد، حذف می‌کنند (U.S. International Social Security Agreements, 2021).

در نهایت در مورد سومین هدف اصلی موافقت‌نامه‌های تأمین اجتماعی باید گفت مهم‌ترین هدف بیشتر موافقت‌نامه‌های بین‌المللی تأمین اجتماعی، تجمیع سوابق بیمه‌ای یا دوره‌های بیمه‌پردازی است 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 موردنظر شکل می‌گیرد (Hoda & K. Rai, 2019: 34).

اهمیت این موضوع از آن حیث است که کارگرانی که دوره اشتغالشان را بین دو (یا چند) کشور تقسیم کرده‌اند، گاهی اوقات نمی‌توانند از مزایای بلندمدت در هیچ‌یک از این کشورها برخوردار شوند؛ زیرا آنان به اندازه کافی اشتغال نداشته‌اند در هریک از این کشورها یا مدت اشتغال آنان در آخرین کشور

1. Totalisation of contribution periods

محل اشتغال که باید برای آنان مستمری برقرار کند، کافی نبوده است. برای مثال در برنامه تأمین 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 روبه‌رو می‌شوند که اگرچه در چندین کشور به اندازه کافی کار کرده و بیمه‌پردازی کرده‌اند، اما ممکن است در کشور میزبان یا کشور خود شرط حداقل دوره عضویت برای واجد شرایط بودن مزایا را برآورده نکنند.

موافقت‌نامه‌های بین‌المللی تأمین اجتماعی با تعیین سازوکار تجمیع، به کارگران مهاجر کمک می‌کنند تا ضرورت‌های اقامت یا حداقل دوره مشارکت لازم برای شایستگی را که برای شاغلان یا مقیمان در قوانین تأمین اجتماعی کشورهای مختلف تصریح شده است، تکمیل یا احراز کنند (Hoda & K. Rai, 2019: 30) و بدین طریق به تضمین تداوم حمایت از مزایای افرادی که اعتبارات تأمین اجتماعی را تحت نظام تأمین اجتماعی دو یا چند کشور کسب کرده‌اند، کمک می‌کنند (U.S. International Social Security Agreements, 2021).

۵. چالش‌های انتقال بین‌المللی سوابق بیمه‌ای

با وجود اهمیت انتقال بین‌المللی سوابق بیمه‌ای برای کارگران مهاجر و تأکید اسناد بین‌المللی بر آن، این موضوع در عمل با مشکلات و چالش‌های متعددی مواجه است. به همین دلیل در این بخش به بررسی مهم‌ترین چالش‌های موجود در این زمینه، شامل محدودیت‌های انتقال داخلی سوابق بیمه‌ای، تفاوت در نظام‌های تأمین اجتماعی کشورها و رویکرد کشورها به موافقت‌نامه‌های تأمین اجتماعی، پرداخته می‌شود.

۵.۱. محدودیت‌های انتقال داخلی سوابق بیمه‌ای

در بسیاری از کشورها تغییر صندوق بیمه‌ای (در درون نظام تأمین اجتماعی) با محدودیت‌هایی همراه است؛ چنین محدودیت‌هایی که عمدتاً مبتنی بر دلایل اقتصادی یا بیمه‌ای است در نظام تأمین اجتماعی ایران نیز قابل مشاهده است. برای مثال برخی صندوق‌ها به هنگام انتقال سوابق از انتقال کامل آن خودداری می‌کنند^۱ و یا آنکه انتقال سوابق بیمه‌ای میان دو صندوق فعال در نظام تأمین اجتماعی ایران،

۱. برای مثال سازمان تأمین اجتماعی، طبق تبصره ۱ ماده ۴ «ضوابط نقل و انتقال حق بیمه و کسورات بیمه‌ای بین صندوق‌های بیمه (مصوب ۱۳۸۰)، علاوه بر سهم درمان، یک درصد از وجوه انتقالی را نیز بابت حقوق ایام بیماری،

باید به درخواست و توسط شخص بیمه‌پرداز یا بیمه‌شده اصلی انجام شود؛ در نتیجه در صورت فوت این شخص، امکان انتقال و تجمیع سوابق بیمه‌ای متوفی توسط بازماندگان وی، وجود ندارد (آهویی، ۱۳۸۹: ۲۸). یکی دیگر از این محدودیت‌ها پرداخت مبلغی با عنوان مابه‌التفاوت، جهت پذیرش سوابق بیمه‌ای است. در حال حاضر، صندوق مبدأ حق بیمه‌های دریافت شده را بدون محاسبه ارزش روز آن به صندوق جدید منتقل کرده و صندوق جدید نیز حق بیمه مربوط به سوابق مورد انتقال را به نرخ روز مطالبه می‌کند. مابه‌التفاوت این دو مبلغ در بیشتر موارد مبلغ سنگینی است که به بیمه‌شده تحمیل می‌شود. علاوه بر این، انتقال سوابق بیمه‌ای از برخی صندوق‌ها به صندوق‌های دیگر، مشروط به سابقه بیمه‌پردازی یا خدمت در صندوق مقصد به تعداد سال‌های معین («دوره انتظار») است. برای مثال فردی که از صندوق بازنشستگی دیگر به صندوق تأمین اجتماعی، تغییر صندوق داده است، سوابق بیمه‌ای او در صندوق تأمین اجتماعی در صورتی پذیرفته می‌شود که وی در این صندوق، حداقل ده سال سابقه پرداخت حق بیمه داشته باشد.^۱ همچنین یکی از شروط پذیرش انتقال سوابق بیمه‌ای سابق شخصی که به عضویت صندوق بازنشستگی کشوری درآمده، آن است که شخص در صندوق بازنشستگی کشوری حداقل بیست سال سابقه خدمت رسمی داشته باشد.^۲ در نهایت می‌توان، عدم شناسایی کامل حقوق کسب‌شده در صندوق‌های دیگر را به عنوان یکی دیگر از این محدودیت‌ها دانست. برخی از صندوق‌های بازنشستگی با وجود پذیرش سوابق بیمه‌ای کسب‌شده در صندوق‌های دیگر، حقوق مکسب ناشی از آن سوابق یا به عبارت دیگر همه آثار قانونی آن حق را به‌طور کامل شناسایی نمی‌کنند.^۳

این موانع و محدودیت‌ها همچنان که بر انتقال داخلی سوابق بیمه‌ای، مؤثر است، برای انتقال بین‌المللی آن از صندوق بازنشستگی فعال در یک کشور به صندوق بازنشستگی فعال در قلمرو کشور دیگر نیز محدودیت به‌شمار می‌آید.

کمک هزینه‌های ازدواج، بارداری، غرامت نقص عضو و مستمری از کارافتادگی کسر می‌نماید.

۱. قانون نحوه تأثیر سوابق منتقله در سازمان تأمین اجتماعی برای استفاده از مزایای مقرر در قانون تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۰)

۲. ماده‌واحد قانون نحوه تأثیر سوابق خدمت غیردولتی در احتساب حقوق بازنشستگی و وظیفه و مستمری کارکنان دولت (مصوب ۱۳۷۲)

۳. برای مثال طبق تبصره ۱ «ماده‌واحد قانون نحوه تأثیر سوابق خدمت غیردولتی در احتساب حقوق بازنشستگی و وظیفه و مستمری کارکنان دولت» (۱۳۷۲)، انتقال سوابق خدمات غیردولتی از سازمان تأمین اجتماعی به صندوق بازنشستگی کشوری با فرض احراز شرایط بازنشستگی، تنها در محاسبه حقوق بازنشستگی به جمع سنوات خدمت آنان (حداکثر تا سی سال) اضافه می‌گردد و این مدت از سابقه خدمت در محاسبه سنوات خدمت لازم برای بازنشستگی، اعطای پایه، درجه یا نظایر آن منظور نخواهد شد.

۵.۲. تفاوت در نظام تأمین اجتماعی کشورها

نظام تأمین اجتماعی هر کشوری متأثر از نظام حقوقی، اقتصادی و سیاسی آن کشور است؛ به همین سبب، امروزه میان نظام‌های تأمین اجتماعی کشورها تفاوت‌هایی وجود دارد. مهم‌ترین تفاوت‌ها در این زمینه را می‌توان تفاوت در میزان شناسایی حقوق تأمین اجتماعی اتباع بیگانه و تفاوت در طرح‌های بازنشستگی دانست.

در خصوص مورد نخست می‌توان گفت در زمینه میزان توجه به حقوق تأمین اجتماعی بیگانگان، کشورها را می‌توانیم به سه دسته تقسیم کنیم؛ نخست، کشورهای توسعه‌یافته؛ در کشورهای توسعه‌یافته از جمله کشورهای عضو اتحادیه اروپا، سازوکارهای مناسبی برای تضمین حقوق تأمین اجتماعی اتباع بیگانه در قوانین داخلی پیش‌بینی شده است؛ در نتیجه بسترهای قانونی قابلیت انتقال بین‌المللی سوابق تأمین اجتماعی تا حد زیادی فراهم است؛ دوم، کشورهای در حال توسعه با درآمد متوسط؛ در بیشتر این کشورها حقوق تأمین اجتماعی اتباع بیگانه به رسمیت شناخته شده است اما در قوانین و مقررات، سازوکار مشخصی برای انتقال بین‌المللی سوابق بیمه‌ای وجود ندارد. بیشتر کشورهای در حال توسعه مانند ایران در این گروه جای می‌گیرند. در نظام حقوقی ایران، موضوع انتقال بین‌المللی سوابق بیمه‌ای یا شناسایی حقوق و مزایای مکتسبه تأمین اجتماعی اتباع بیگانه در قوانین اصلی مربوط به تأمین اجتماعی، پیش‌بینی نشده است. تنها برخی از مقررات مصوب به‌طور جزئی به این موضوع اشاره کرده‌اند بدون اینکه سازوکارهای مشخصی برای شناسایی و انتقال سوابق تأمین اجتماعی اتباع بیگانه، تعیین کنند. علاوه‌بر ایران در کشورهای عضو «آ سه آن»، کشورهای حوزه کارائیب، کشورهای اروپای شرقی، آمریکای لاتین و شمال آفریقا، مهاجران خارجی به موجب قوانین و مقررات به حق تأمین اجتماعی دسترسی دارند، اما به دلیل عدم پیش‌بینی حقوق مکتسبه تأمین اجتماعی بیگانگان در قوانین و فقدان موافقت‌نامه بین‌المللی تأمین اجتماعی میان دولت میزبان با دولت مبدأ قابلیت انتقال بین‌المللی سوابق بیمه‌ای برای آنان وجود ندارد (Pasadilla & Abella, 2012: 17). سوم، کشورهای با درآمد پایین؛ در بیشتر این کشورها حقوق تأمین اجتماعی اتباع بیگانه در قوانین و مقررات یا به‌طور کلی شناسایی نشده و یا آنکه دسترسی مهاجران خارجی به حمایت‌های اجتماعی بسیار محدود است؛ در این خصوص می‌توان کشورهای کامبوج، میانمار و ویتنام را نام برد. در این سه کشور عضو «آ سه آن»، نظام تأمین اجتماعی بسیار ضعیف

۱. برای مثال ر.ک: «مقررات اشتغال نیروی انسانی، بیمه و تأمین اجتماعی در مناطق آزاد تجاری- صنعتی جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۳۷۳).

و هیچ وضعیت مشخصی در خصوص تأمین اجتماعی کارگران مهاجر وجود ندارد (Pasadilla, 2012). در واقع در این گروه از کشورها این رویکرد وجود دارد که با توجه به اینکه بسیاری از اتباع این کشورها، به دلیل ناتوانی دولت، از دستیابی به تأمین اجتماعی محروم‌اند، توجه به تأمین اجتماعی اتباع بیگانه ضرورتی ندارد (International Labour Office, 2004: 91).

بر این اساس می‌توان گفت در مواردی که یک کارگر مهاجر تبعه یکی از کشورهای گروه نخست به یکی از کشورهای گروه دوم یا سوم مهاجرت می‌کند، به دلیل تفاوت در شناسایی حقوق مکاتبه تأمین اجتماعی، ممکن است انتقال بین‌المللی سوابق بیمه‌ای نیز در مورد وی منتفی باشد.

در خصوص مورد دیگر یعنی تفاوت در طرح‌های بازنشستگی باید گفت تفاوت در طرح‌ها در بیشتر موارد موجب تفاوت در مواردی چون حق بیمه‌ها و سطح مزایاست؛ به عبارت دیگر طرح‌ها ممکن است از نظر ساختار مزایا، نحوه محاسبه مزایا، سن بازنشستگی معمولی و پیش از موعد و نیز نرخ حق بیمه متفاوت باشند. از نظر متخصصان تأمین اجتماعی این تفاوت‌ها علاوه بر آنکه در درون نظام تأمین اجتماعی یک کشور ممکن است انتقال سوابق را با مشکلاتی همراه سازد، انتقال بین‌المللی سوابق بیمه‌ای را نیز با چالش‌هایی مواجه می‌نماید. در برخی کشورها به‌ویژه کشورهایی که دارای ساختار فدرالی هستند قواعد حاکم بر طرح در زمینه سطوح مزایا و حق بیمه‌ها در ایالت‌های مختلف، متفاوت‌اند. علاوه بر این، ممکن است برای مناطق روستایی یا شهری و یا برای برخی از صنایع (مانند بخش کشاورزی)، طرح‌های مجزا و متفاوتی وجود داشته باشد. این موضوع تأثیر شدیدی بر قابلیت انتقال مزایا و چندپاره شدن استحقاقات دارد و برای امکان جابجایی کارگران، همکاری گسترده اداری را می‌طلبد (ISSA, 2014: 26-27).

از آنجایی که تفاوت‌های میان طرح‌های تأمین اجتماعی موجود در دو کشور مختلف نسبت به طرح‌های موجود در نظام تأمین اجتماعی یک کشور، بیشتر است، دشواری‌های انتقال بین‌المللی سوابق بیمه‌ای نسبت به انتقال داخلی سوابق بیمه‌ای بیشتر خواهد بود. تفاوت در طرح‌های موجود در دو کشور عمدتاً به صورت ناهم‌نگی میان نظام‌های تأمین اجتماعی کشورها بروز می‌یابد؛ در این صورت، انتقال سوابق، منوط به ایجاد هماهنگی میان نظام‌های تأمین اجتماعی است. «هماهنگی»^۱ که اغلب مستلزم اصلاح طرح‌های ملی با هدف کاهش تفاوت‌ها میان طرح‌ها است، در برخی کشورها ممکن است بر اساس خودمختاری و استقلال‌طلبی مقامات محلی با مقاومت آنان مواجه شود (Forteza, 2008: 6).

تفاوت در طرح‌های موجود در دو کشور، ایجاد سازوکارهایی را که به موجب آن کارگران مهاجر بتوانند از حمایت اجتماعی برخوردار شوند پیچیده کرده و انعقاد موافقت‌نامه‌های تأمین اجتماعی را نیز با

دشواری‌هایی همراه می‌سازد (Hall, 2012: 18)، زیرا پیش‌نیاز این موافقت‌نامه‌ها همخوانی بین طرح‌های تأمین اجتماعی کشورهای طرف قرارداد است.

مشکلات قابلیت انتقال سوابق بیمه‌ای در اثر تغییر طرح در انتقال از طرح‌های مزایای معین به طرح‌های دیگر بیشتر است، زیرا در طرح‌های مشارکت معین، مزایا به سهولت قابل انتقال هستند. برای مثال در کشورهای اندونزی، مالزی و سنگاپور که صندوق‌های بازنشستگی این طرح‌ها را اجرا می‌کنند، این چنین است. اما در صورتی که طرح از نوع مزایای معین باشد مانند آنچه در کشور فیلیپین وجود دارد، به دوره زمانی حداقلی از مشارکت ۵ تا ۱۵ ساله نیاز است (Pasadilla & Abella, 2012: 23). در طرح‌های از نوع مزایای معین، اگر کارگری کاری را پیش از تکمیل بازه زمانی لازم برای برخورداری از مزایا (به عبارت دیگر حداقل سال‌های خدمت که در برنامه برای دریافت مزایا نیاز است)^۱ ترک کند، چیزی را از این دوره به دست نمی‌آورد (Forteza, 2008: 7). مزایای ناشی از طرح‌های مزایای معین از نظر قابلیت انتقال، متفاوت است. برخی کشورها ممکن است به‌طور کلی صدور مزایای بازنشستگی را به خارج، ممنوع کنند. گروهی دیگر از کشورها مانند انگلستان و آلمان برخی از مزایا را آن هم توأم با کاهش مزایا، قابل انتقال می‌دانند (Pasadilla & Abella, 2012: 19).

۵.۳. رویکرد دولت‌ها به موافقت‌نامه‌ها و اسناد سازمان‌های بین‌المللی

یکی دیگر از چالش‌های موجود در زمینه انتقال بین‌المللی سوابق بیمه‌ای را باید رویکرد سلبی دولت‌ها نسبت به اسناد بین‌المللی (اعم از موافقت‌نامه‌های بین‌المللی تأمین اجتماعی و اسناد مصوب سازمان بین‌المللی کار و سازمان ملل متحد) دانست.

امروزه بسیاری از دولت‌ها به دلایل متعدد، تمایل چندانی به انعقاد موافقت‌نامه بین‌المللی تأمین اجتماعی یا الحاق به مقابله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار یا ملزم شدن به قواعد اسناد مصوب سازمان ملل متحد در ارتباط با حقوق مکتسبه تأمین اجتماعی را ندارند.

در خصوص عدم تمایل به انعقاد موافقت‌نامه‌های تأمین اجتماعی، باید گفت بیشتر کشورهای توسعه‌یافته در حالی که با کشورهای توسعه‌یافته دیگر، موافقت‌نامه تأمین اجتماعی دارند، اغلب تمایلی به انعقاد موافقت‌نامه با کشورهای در حال توسعه ندارند (ISSA, 2010: 4)؛ زیرا ارتقای حمایت اجتماعی از مهاجران برای کشور میزبان موجد هزینه است. علاوه بر این، موضوع «مدیریت مهاجرت» نیز در این زمینه مؤثر است؛ به دلیل آنکه

انعقاد موافقت‌نامه تأمین اجتماعی میان کشورهای توسعه‌یافته و کشورهای در حال توسعه، ممکن است شمار زیادی از اتباع کشورهای در حال توسعه را ترغیب به مهاجرت به کشور توسعه‌یافته برای ادامه اشتغال و زندگی نماید. به همین دلایل است که تعداد اندکی از این موافقت‌نامه‌ها میان کشورهای توسعه‌یافته (مهاجرفرست) و کشورهای توسعه‌یافته (مهاجرپذیر)، منعقد شده است (Hirose et al., 2011: 9).

در حال حاضر بیشتر کشورهای در حال توسعه نیز رویکرد سلبی نسبت به انعقاد موافقت‌نامه‌های بین‌المللی تأمین اجتماعی دارند؛ از جمله دلایلی که این دسته از کشورها خود را درگیر مذاکرات دوجانبه یا چندجانبه تأمین اجتماعی نمی‌کنند، عبارت‌اند از: ۱. وضعیت اقتصادی کشورهای در حال توسعه و تفاوت‌های اقتصادی آنها با کشورهای توسعه‌یافته؛ مشکلات یا بحران‌های اقتصادی بیشتر کشورهای در حال توسعه و عدم تعادل و توازن توان مالی میان این کشورها با کشورهای توسعه‌یافته و نیز تفاوت قابل توجه در نرخ ارز این کشورها با کشورهای توسعه‌یافته، نخستین دلیل این موضوع است؛ ۲. توسعه ضعیف داخلی ارائه خدمات تأمین اجتماعی و سطوح کم‌دامنه پوشش تأمین اجتماعی جمعیت داخلی؛ نظام‌های تأمین اجتماعی کشورهای مهاجرفرست حتی در مورد ارائه خدمات اجتماعی به اتباع خودی به اندازه کافی توسعه‌یافته نیستند. نارسایی‌های موجود در کشورهای در حال توسعه یا کمتر توسعه‌یافته در ارائه خدمات تأمین اجتماعی به اتباع خودی و فقدان پوشش بیمه اجتماعی بسیاری از اتباع این کشورها، نگرانی درباره فقدان قابلیت انتقال مزایا و بحث از حقوق مکتسبه تأمین اجتماعی اتباع بیگانه در این کشورها را زود هنگام نشان می‌دهد (ISSA, 2010: 157)؛ ۳. فقدان ظرفیت‌های اجرایی ملی؛ در بسیاری از موارد، بسترهای اجرای موافقت‌نامه‌های تأمین اجتماعی در کشورهای در حال توسعه فراهم نبوده و فقدان صلاحیت قانونی برای انجام یا اجرای هر نوع از چنین موافقت‌نامه‌هایی، آنها را از انعقاد موافقت‌نامه با کشورهای مهاجرپذیر منع می‌کند (Hirose et al., 2011: 4). به همین دلیل موافقت‌نامه‌های تأمین اجتماعی منعقد شده میان کشورهای توسعه‌یافته به سهولت قابل تسری به کشورهای فقیر که دارای ساختارهای حمایت اجتماعی متفاوت و کمتر توسعه‌یافته هستند، نیست (Organization for Security and Co-operation in Europe, 2006: 157).

این کشورها علاوه بر آنکه با کشورهای توسعه‌یافته، موافقت‌نامه‌های چندانی ندارند، موافقت‌نامه‌های میان آنان با دیگر کشورهای در حال توسعه نیز اندک است.^۱

۱. کمیته اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیز در بند هجدهم تفسیر عمومی شماره ۱۸، بر نیاز به تدوین و اجرای طرح‌های ملی در راستای احترام و ترویج اصل عدم تبعیض میان کارگران خودی و اتباع بیگانه با کلیه تدابیر مناسب از قبیل قانونگذاری تأکید کرده است (General Comment no. 18; the right to work, 2005).

در خصوص چالش دیگر یعنی عدم تمایل کشورها به الحاق به اسناد مصوب سازمان بین‌المللی کار و سازمان ملل متحد که در قابلیت انتقال بین‌المللی سوابق مؤثرند باید گفت در طی نیم قرن اخیر در راستای حمایت از حقوق کارگران مهاجر، پناهندگان و افراد بدون تابعیت، سازمان‌های بین‌المللی همچون سازمان بین‌المللی کار و سازمان ملل متحد به حقوق مکتسبه تأمین اجتماعی و انتقال سوابق بیمه‌ای بیگانگان توجه نشان داده‌اند. با این حال با اینکه تصویب این اسناد توسط دولت‌ها می‌تواند تضمینی برای انتقال بین‌المللی سوابق بیمه‌ای آنان باشد اما نگاه به رویه عملی بسیاری از دولت‌ها بیانگر آن است که دولت‌ها از این اسناد استقبال چندانی به عمل نیاورده‌اند.

در میان اسناد سازمان بین‌المللی کار، مقاله‌نامه شماره ۱۵۷ مهم‌ترین سند در زمینه حمایت از انتقال بین‌المللی سوابق بیمه‌ای است. «این مقاله‌نامه مهم‌ترین سند در زمینه حقوق مکتسبه تأمین اجتماعی است که به همراه توصیه‌نامه شماره ۱۶۷ یک نظام بین‌المللی را برای حفظ حقوق مکتسبه و در فرایند اکتساب برای کارگرانی که اقامتگاهشان را از یک کشور به کشور دیگر تغییر می‌دهند، بنیان نهاده و برخورداری از حقوق مربوط به مزایایی را که در خارج از کشور کسب نموده‌اند، پس از بازگشت به کشور مبدأ، تضمین می‌کند. اگرچه در این سند با توجه به تفاوت سطح توسعه اقتصادی و امکانات مالی، اداری و درمانی کشورها (به‌ویژه در زمان تصویب مقاله‌نامه) و برای آنکه دولت‌ها بتوانند در عمل معیارهای آن را در حقوق داخلی خود وارد سازند و به اجرا در آورند، قابلیت انعطاف و حق انتخاب وسیعی از لحاظ روش سازماندهی دستگاه‌هایی که مأمور ارائه خدمات تأمین اجتماعی هستند، در نظر گرفته شده است» (عراقی، ۱۳۸۹: ۱۸-۲۱)؛ اما دولت‌ها تاکنون استقبال چندانی از آن نکرده و این سند تا سال ۲۰۲۱ میلادی تنها توسط چهار دولت به تصویب رسیده است (<http://www.ilo.org>).

دلایل عدم استقبال دولت‌ها از این مقاله‌نامه متعدد است که مهم‌ترین آنها عبارت‌اند از: ۱. «دولت‌هایی که به مقاله‌نامه‌ای ملحق می‌شوند علاوه بر تعهد به تصویب قوانین مناسب در جهت اجرای مفاد آن، باید تدابیر مقتضی برای اجرای مفاد مقاله‌نامه در نظام حقوق داخلی خود اتخاذ نموده و در فواصل زمانی مشخص و برابر نمونه‌هایی که دفتر بین‌المللی کار ارائه می‌دهد، از عملکرد خود در خصوص نحوه اجرای مقاله‌نامه، گزارش ارائه کنند. گزارش عملکرد دولت‌ها نیز از سوی نهادهای نظارتی سازمان بین‌المللی کار ارزیابی می‌شود و در صورت عدم رعایت تعهدات، نام دولت مربوط در فهرست خاص، درج و ممکن است چنین دولتی ناقض موازین حقوق بین‌المللی کار شناخته شود. همچنین از آنجا که علاوه بر تعهدات مذکور چنانچه دولت مربوط در آینده مقررات خود را در جهتی مغایر با مفاد مقاله‌نامه تغییر دهد باید در برابر سازمان بین‌المللی کار پاسخگو باشد، بسیاری از دولت‌ها ترجیح

می‌دهند با وجود پذیرش مفاد مقاوله‌نامه یا راهکارهایی که نزدیک به معیارهای بین‌المللی باشد، به‌طور رسمی به مقاوله‌نامه‌ها ملحق نشوند. اگرچه این رفتار مورد تأیید سازمان بین‌المللی کار نیست، اما ضمانت اجرای مؤثری نیز در مورد آن وجود ندارد؛ ۲. با توجه به اینکه مقاوله‌نامه شماره ۱۵۷ (همانند سایر مقاوله‌نامه‌های تأمین اجتماعی) برای تعیین دامنه شمول و وضع کسانی که تحت پوشش حمایت‌های تأمین اجتماعی قرار می‌گیرند به ضوابط کمی توجه دارد، دولتی که به آن ملحق می‌شود، افزون بر مشخص ساختن فرایند وضع قوانین و مقررات خود در راستای مفاد مقاوله‌نامه، باید به‌طور مستند درصد افرادی که به‌طور واقعی، تحت پوشش هستند را نسبت به میزان مقرر (مورد انتخاب) در مقاوله‌نامه به اطلاع دفتر بین‌المللی کار و نهادهای نظارتی برساند» (عراقی، ۱۳۸۹: ۳۵-۳۶). این الزام نیز از جمله مواردی است که در کنار موارد دیگر به عدم رغبت کشورها در تصویب این سند، دامن می‌زند؛ ۳. مقاوله‌نامه شماره ۱۵۷ و توصیه‌نامه آن، به دنبال ترغیب دولت‌ها به انعقاد موافقت‌نامه‌های بین‌المللی تأمین اجتماعی اند؛ حال آنکه بسیاری از دولت‌ها به دلایلی که پیش از این بیان شد نمی‌خواهند و یا به دلیل فراهم نبودن شرایط و بسترهای لازم نمی‌توانند چنین موافقت‌نامه‌هایی را منعقد کنند؛ در نتیجه، تمایل به پذیرش مقاوله‌نامه و توصیه‌نامه آن ندارند.

در نهایت در خصوص رویکرد دولت‌ها به اسناد سازمان ملل متحد باید گفت مسئله قابلیت انتقال بین‌المللی سوابق بیمه‌ای در برخی از اسناد مصوب این سازمان نیز مورد توجه قرار گرفته است که در میان آنها می‌توان کنوانسیون بین‌المللی پناهندگان (۱۹۵۱) و کنوانسیون بین‌المللی افراد بی‌تابعیت (۱۹۵۴) را به‌عنوان نمونه ذکر کرد.

کنوانسیون بین‌المللی پناهندگان (۱۹۵۱) که مهم‌ترین سند بین‌المللی در حمایت از پناهندگان است در ماده ۲۴ که مربوط به حقوق تأمین اجتماعی پناهندگان است به شناسایی حقوق مکسبیه تأمین اجتماعی آنان، توجه کرده است. با توجه به اینکه سوابق بیمه‌ای کسب‌شده در کشور دیگر نیز یکی از مصادیق حقوق مکسبیه تأمین اجتماعی است، این ماده را می‌توان سازوکاری در جهت حمایت از انتقال بین‌المللی سوابق بیمه‌ای دانست.

اگرچه بیشتر کشورهای جهان تاکنون به این کنوانسیون بین‌المللی ملحق شده‌اند اما بسیاری از آنها، به دلایل مختلف بر تمام یا قسمتی از ماده ۲۴ حق شرط وارد کرده‌اند.^۱ برای مثال، دولت ایران که این

۱. ماده ۲۴ این کنوانسیون با عنوان «قوانین کار و بیمه‌های اجتماعی» مقرر می‌دارد: «۱. دولت‌های متعاقد در موارد زیر نسبت به پناهندگانی که مطابق قانون در سرزمین آنها به‌سر می‌برند مانند اتباع خود رفتار خواهند کرد: الف- حقوق، ساعات کار، ساعات اضافه کار، مرخصی با حقوق، محدودیت‌های مربوط به کار کردن در منزل، حداقل سن برای استخدام، یادگیری و

سند را با حق شرط پذیرفته است، در خصوص ماده ۲۴ آن (همانند دولت‌های فنلاند، هلند و استونی) بیان کرده است: به موارد مصرح در ماده ۲۴ تنها به‌عنوان «توصیه» می‌نگرد. برخی دیگر از دولت‌ها مانند انگلستان و نیوزیلند نیز بیان کرده‌اند که این ماده را به میزانی خواهند پذیرفت که قانون داخلی آنها اجازه دهد. دولت مصر نیز به دلیل آنکه این ماده، پناهندگان را مساوی با اتباع تلقی کرده است، آن را نپذیرفته و بیان کرده است: شرایط اعطای حقوق مندرج در این ماده در مورد هر پناهنده، به‌صورت موردی و جداگانه بررسی خواهد شد (<http://treaties.un.org/>).

سند بین‌المللی دیگر در این زمینه، کنوانسیون بین‌المللی در خصوص وضعیت افراد بی‌تابعیت (۱۹۵۴) است. ماده ۲۴ این کنوانسیون در عبارتی مشابه با کنوانسیون بین‌المللی پناهندگان (۱۹۵۱) به موضوع حق بر تأمین اجتماعی اشخاص بی‌تابعیت توجه نشان داده است. اگرچه این سند بین‌المللی به تصویب تعداد زیادی از دولت‌ها رسیده است، با این حال در خصوص ماده ۲۴ (با موضوع تأمین اجتماعی) بسیاری از دولت‌های ملحق‌شده بر آن حق شرط وارد کرده‌اند که مانعی برای تضمین حق تأمین اجتماعی افراد بی‌تابعیت محسوب می‌شود. برخی دولت‌ها که نسبت به این ماده حق شرط قرار داده‌اند، مانند دولت‌های دانمارک، فنلاند و سودان، خود را نسبت به مفاد ماده ۲۴ (بند ۳) ملزم ندانسته‌اند. دولت انگلستان نیز بیان کرده است: این کشور در ارتباط با ماده ۲۴ و دایره شمول سرویس خدمات درمانی، فقط می‌تواند به‌کارگیری

تعلیمات حرفه‌ای، اشتغال به کار بانوان و نوجوانان و استفاده از مزایای کنوانسیون‌های جمعی تا حدودی که موارد مذکور تابع قوانین یا مقررات بوده یا منوط به نظر مقامات اداری است. ب) بیمه اجتماعی (مقررات قانونی درباره حوادث امراض ناشی از زایمان، بیماری، از کارافتادگی، پیری، مرگ، بیکاری، مسئولیت‌های خانوادگی و سایر پیش‌آمدهای احتمالی که طبق قوانین داخلی مشمول بیمه‌های اجتماعی است) با رعایت محدودیت‌های زیر: نخست - ترتیبات مقتضی مربوط به حفظ حقوق مکتسبه و حقوقی که در فرآیند اکتساب است. دوم - مقررات خاصی که در قوانین داخلی کشور محل سکونت راجع به مزایای یا سهمی از مزایایی که به‌طور کلی از بودجه عمومی پرداخت می‌شود و همچنین راجع به پرداخت فوق‌العاده به اشخاصی که واجد شرایط لازم برای دریافت مقرری نیست، پیش‌بینی شده است. ۲. چنانچه پناهنده بر اثر حادثه یا بیماری ناشی از کار فوت نماید حقی که باید به این مناسبت پرداخت گردد، به‌علت اینکه اقامتگاه استفاده‌کننده از این حق در خارج از سرزمین دولت متعاقد است، زایل نخواهد شد. ۳. دولت‌های متعاقد پناهندگان را از مزایای موافقت‌نامه‌هایی که بین آنان در خصوص حفظ حقوق مکتسبه یا حقوق در فرآیند اکتساب در زمینه بیمه‌های اجتماعی منعقد گردیده یا در آینده منعقد می‌گردد، بهره‌مند خواهند ساخت، مشروط بر اینکه پناهندگان دارای شرایطی باشند که برای اتباع کشورهای امضاکننده این موافقت‌نامه‌ها پیش‌بینی شده است. ۴. در مورد موافقت‌نامه‌های مشابهی که ممکن است بین دولت‌های متعاقد و دول دیگر لازم‌الاجرا باشد یا بعدها به‌موقع اجرا گذاشته شود، دولت‌های متعاقد امکان برخورداری پناهندگان را از مزایای موافقت‌نامه‌های مزبور با حسن نیت مورد بررسی قرار خواهند داد.»

I. Recommendation

مقررات را در مورد افراد بی‌تابعیت تا جایی که قانون داخلی اجازه دهد، تعهد کند. دولت بلغارستان نیز با اعمال حق شرط نسبت به این ماده بیان کرده است آن را در چارچوب شرایط و نظم مقرر در قوانین داخلی خواهد پذیرفت و مقررات مندرج در ماده ۲۴ را تنها در ارتباط با موافقت‌نامه‌هایی که در آینده در این زمینه منعقد خواهد ساخت، اعمال خواهد کرد. دولت چک نیز اجرای مفاد این ماده را تنها در حدی که مقررات داخلی این کشور اجازه می‌دهد، پذیرفته است (Convention relating to the Status of Refugees, 1951). بدون تردید چنین رویکردی نسبت به این ماده، قواعد الزام‌آور تعیین‌شده برای حمایت از حقوق مکتسبه تأمین اجتماعی و قابلیت انتقال بین‌المللی سوابق را تضعیف می‌کند.

۶. نتیجه

امروزه، حمایت از حقوق تأمین اجتماعی کارگران مهاجر به‌عنوان یک مسئله حقوق بشری نگریسته می‌شود. یکی از جلوه‌های این حمایت، شناسایی و پذیرش سوابق بیمه‌ای کسب‌شده در کشور یا کشورهای محل اشتغال پیشین کارگران مهاجر است که زمینه انتقال بین‌المللی سوابق بیمه‌ای را فراهم می‌سازد. مهم‌ترین سازوکار بین‌المللی موجود در زمینه انتقال بین‌المللی تأمین اجتماعی را باید موافقت‌نامه‌های بین‌المللی تأمین اجتماعی دانست؛ به طوری که در عصر کنونی بسیاری از دولت‌ها به‌منظور حمایت از حقوق مکتسبه تأمین اجتماعی کارگران مهاجر تبعه خود که در کشورهای دیگر اشتغال دارند یا شناسایی حقوق مکتسبه تأمین اجتماعی اتباع بیگانه مهاجر در قلمرو خود، مبادرت به انعقاد چنین موافقت‌نامه‌هایی کرده‌اند. با این حال بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته، تمایل چندانی به انعقاد چنین موافقت‌نامه‌هایی با کشورهای در حال توسعه ندارند و بیشتر کشورهای در حال توسعه نیز به دلایلی چون فراهم نبودن بسترهای قانونی یا اقتصادی لازم، تلاش چندانی برای انعقاد چنین موافقت‌نامه‌هایی نمی‌کنند. سازوکار بین‌المللی دیگری که در مورد انتقال بین‌المللی سوابق بیمه‌ای وجود دارد، مقاله‌نامه شماره ۱۵۷ سازمان بین‌المللی کار است. با این حال در بسیاری از کشورها ظرفیت‌های قانونی لازم برای الحاق به این مقاله‌نامه وجود ندارد و در برخی دیگر با وجود فراهم بودن ظرفیت قانونی، ظرفیت‌های اقتصادی لازم برای الحاق به این مقاله‌نامه فراهم نیست، زیرا مقاله‌نامه شماره ۱۵۷ از یک سو دولت‌ها را ملزم به اجرای تمام شاخه‌های نه‌گانه تأمین اجتماعی بدون توجه به نوع برنامه و طرح (عمومی و خاص، مشارکتی و غیرمشارکتی) می‌نماید و از دیگر سو، به‌منظور تحقق مهم‌ترین اهداف مقرر در این مقاله‌نامه (شناسایی حقوق مکتسبه و تجمیع سوابق بیمه‌ای)، انعقاد موافقت‌نامه‌های تأمین اجتماعی از سوی دولت‌ها را ضروری می‌داند. حال آنکه نظام تأمین اجتماعی بسیاری از کشورهای در حال توسعه مانند ایران در بحران مالی به

سر می‌برد، توانایی اعمال تمام شاخه‌های تأمین اجتماعی برای کارگران مهاجر خارجی را ندارد. به‌منظور کاهش مشکلات موجود در این زمینه و فراهم شدن هرچه بیشتر زمینه انتقال بین‌المللی سوابق بیمه تأمین اجتماعی، موارد زیر قابل پیشنهاد است؛ نخست آنکه، امروزه در قوانین تأمین اجتماعی بیشتر کشورها قواعد مربوط به انعقاد موافقت‌نامه‌های تأمین اجتماعی به‌صراحت در قوانین تأمین اجتماعی بیان شده و حتی در برخی قوانین، بخش مستقلی با عنوان «موافقت‌نامه‌های تأمین اجتماعی» یا «موافقت‌نامه‌های متقابل با سایر کشورها»، گنجانده شده است. به همین سبب، ضروری است در قوانین تأمین اجتماعی کشورهای در حال توسعه در جهت فراهم‌سازی هر چه بیشتر زمینه‌های قانونی انعقاد موافقت‌نامه‌های تأمین اجتماعی، برخی مسائل مرتبط با انعقاد این موافقت‌نامه‌ها به‌صراحت بیان شود و مواد مستقلی به موافقت‌نامه‌های بین‌المللی تأمین اجتماعی، اختصاص یابد. دوم آنکه، علاوه بر اصلاحاتی که در قانون تأمین اجتماعی، لازم است، انجام گیرد، ایجاد تکلیف قانونی برای دولت‌ها، جهت انعقاد موافقت‌نامه‌های تأمین اجتماعی در آینده، ضرورت دارد، زیرا از یک سو، در نظام تأمین اجتماعی برخی کشورهای در حال توسعه (مانند ایران) هیچ‌یک از قوانین موجود، دولت را مکلف به مذاکره و تلاش برای انعقاد موافقت‌نامه تأمین اجتماعی نکرده‌اند و از دیگر سو، این دولت‌ها نیز در حال حاضر، برنامه مشخص و تلاش چندانی برای انعقاد چنین موافقت‌نامه‌هایی ندارد. بر این اساس، به‌نظر می‌رسد تصویب قوانین مشخص که در آنها دولت، مکلف به انعقاد موافقت‌نامه‌های بین‌المللی تأمین اجتماعی جدید در بازه زمانی مشخص (از زمان لازم‌الاجرا شدن آن قانون تا مدت معین پس از لازم‌الاجرا شدن آن) شود، در جهت حمایت از حقوق کارگران مهاجر، ضرورت دارد.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. آهویی، عبدالرضا (۱۳۸۹). *واکاوی قوانین و مقررات بازنشستگی؛ مشکلات نقل و انتقال کسور/ حق بیمه بین صندوق‌های بازنشستگی*. چ اول، تهران: سازمان بازنشستگی کشور (واحد مطالعات و تحقیقات بیمه‌ای).
۲. بادینی، حسن و رستمی، مرتضی (۱۴۰۱). *حقوق تأمین اجتماعی*. چ اول، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۳. رستمی، مرتضی (۱۳۹۷). *الگوی حقوقی شایسته صندوق‌های بازنشستگی در نظام تأمین اجتماعی ایران*. چ اول، تهران: میزان.
۴. رستمی، مرتضی (۱۳۹۸). *سازوکارهای حمایت از حقوق مکتسبه اشخاص حقیقی در کشور بیگانه*. چ دوم،

تهران: خرسندی.

۵. نصیری، مرتضی (۱۳۸۲). مبانی حقوقی تأمین اجتماعی در ایران. ج اول، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.

ب) مقالات

۶. پروین، خیراله و رستمی، مرتضی (۱۳۹۱). بررسی اثربخشی حق کار کارگران مهاجر قانونی در ایران از اسناد بین‌المللی. فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، ۴۲(۳)، ۱۰۳-۱۰۴.
۷. عراقی، عزت‌اله و طاهری، آزاده‌السادات (۱۳۹۱). بررسی انتخاب آزادانه شغل در پرتو حق اشتغال». مجله تحقیقات حقوقی، ۳، ۶۳-۹۶.
۸. عراقی، عزت‌اله (۱۳۸۹). تأثیر معیارهای بین‌المللی تأمین اجتماعی بر حقوق داخلی. فصلنامه تأمین اجتماعی، ۳۰، ۲-۲۵.

۲. انگلیسی

A) Books

- Hirose, K. & Others;(2011). *Social Security for Migrant Workers; A rights-based approach*. International Labour Organization, Budapest, First pub.
- 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).
- 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*, Institute for the Study of Labor, Bonn, first pub.
- Holzmann, R., & Koettl,(2011). *Johannes, Portability of Pension, Health, and other Social Benefits: Facts, Concepts, Issues*. University of Vienna, World Bank.
- ILO (2016). *Labour migration in Latin America and the Caribbean, Regional Office for Latin America and the Caribbean*, Lima, First pub.
- ILO,(2012). *Social security coordination for non-EU countries in South and Eastern Europe; A legal analysis*, First pub.
- ISSA,(2014) *Hand Book on the extension of social security coverage to migrant workers*, International Social Security Association, First pub.
- ISSA(2021). *Information and Communication Technology- C.2. ICT-based Implementation of International Social Security Agreements*, First pub.
- Organization for Security and Co-operation in Europe,(2006). *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination*, Helsinki.

10. Olivier, Marius & Govindjee,(2013). Avinash, *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, First pub.
11. T. Cruz, A. (2004) *Portability of benefit rights in response to external and internal labor mobility: The Philippine experience, Thirteenth regional conference for Asia and the Pacific*, Kuwait, first pub.
12. Van Panhuys, C. & Others,(2017). *Migrant access to social protection under Bilateral Labour Agreements: A review of 120 countries and nine bilateral arrangements*, International Labour Organization, First pub.

B) Articles

13. Brickenstein, C. (2015). *Social protection of foreign seasonal workers:from state to best practice*. Brickenstein Comparative Migration Studies, *Springer Open Journal*.
14. Forteza, A.(2008). The Portability of Pension Rights: General Principals and the Caribbean Case. *World Bank* (SP Discussion Paper no. 0825).
15. Hall, A.(2012). Migrant Workers and Social Protection in ASEAN: Moving Towards a Regional Standard?. *Journal of Population and Social Studies*, 21(1).
16. Pasadilla, G. O. & Abella,(2012). Manolo, Portability of Social Benefits: The Economics of a Critical Topic in Globalisation. *Venice International University*.
17. Strban, G. (2010). Social Security of Migrant Seasonal Workers. *Faculty of Law University of Ljubljana*.
18. Thakur, R.(2010). Totalization with Mexico: A Path to Immigration Reform.*Washington and Lee Journal of Civil Rights and Social Justice*, Vol. 16.
19. Van Ginneken, W.(2013). Social Protection for Migrant Workers: National and International Policy Challenges. *European Journal of Social Security*, 15(2).

C) Instruments

20. Directive 2003/109 or the Legal Exclusion of the Long-term Resident, 2003.
21. Case 92/81, Camara v. Institut national d'assurance maladie-invalidité, 1982.
22. Convention relating to the Status of Refugees, Geneva, 28 July 1951.
23. Convention relating to the Status of Stateless Persons, New York, 28 September 1954.
24. Council Regulations (EEC) no. 1408/71, Council of Europe, 1971.
25. Netherlands Sickness Benefits Act (1913, Revised 2004).
26. General Comment no. 18 (The right to work), 2005.

D) Others

27. Brandon, Emily,(2021). When You Need to Pay Taxes on Social Security, US News & Reports.
28. ISSA,(2010). Social security and migrants: Policy challenges and responses, periodical «Social Policy Highlight», no.17, Geneva.
29. Pasadilla, Gloria,(2012). Portable Social Security for ASEAN Migrants.
30. U.S. International Social Security Agreements, 2021.