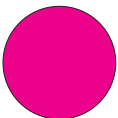


یادداشت

O P I N I O N



حمیدرضا آقابائیان

دکترای حقوق بین الملل عمومی

## راهکار اشتغال اتباع در چارچوب قانون

افزایش تورم، بیکاری و گسترش فقر در سال‌های اخیر نه تنها دامن شهروندان ایرانی را گرفته، بلکه وضعیت معیشتی و اجتماعی اتباع مهاجر خارجی در ایران را نیز تحت تأثیر قرار داده است. در میان این جمعیت، مهاجران افغانستانی بیشترین حضور را دارند؛ گروهی که با وجود قربات‌های فرهنگی، زبانی و تاریخی، این روزها در معرض موجی از قضاوت‌های منفی و کلیشه‌سازی‌های رسانه‌ای قرار گرفته‌اند. بسیاری از مطالب منتشرشده در فضای مجازی، مهاجران را عامل کمبود منابعی همچون آب، برق، نان و حتی افزایش قیمت حامل‌های انرژی معرفی می‌کنند؛ در حالی که این نگاه تقلیل‌گرایانه، ابعاد پیچیده‌تری از مسئله مهاجرت و اشتغال اتباع بیگانه را نادیده می‌گیرد.

ورود مهاجران افغانستانی به ایران قدمتی نزدیک به نیم قرن دارد. جنگ و ناامنی‌های مزمن در افغانستان از دهه‌های گذشته، خانواده‌های بسیاری را ناگزیر به ترک خانه و وطن کرده و ایران همواره یکی از مقاصد اصلی این مهاجرت‌ها بوده است. با تسلط دوباره طالبان بر افغانستان، موج جدیدی از مهاجرت شکل گرفت و ایران شاهد ورود شمار قابل توجهی از اتباع افغانستانی شد. برخی منابع غیر رسمی از ورود معادل پنجاه سال مهاجر، تنها طی یک سال از دولت مرحوم رئیسی سخن می‌گویند؛ موضوعی که نیازمند بررسی دقیق‌تر از منظرهای حقوقی، اجتماعی و اقتصادی است. از جمله این پرسش‌ها، موضوع اشتغال این مهاجران و جایگاه قانونی آنان در بازار کار ایران است.

بر اساس مواد ۱۲۰ تا ۱۲۹ قانون کار جمهوری اسلامی ایران، اتباع بیگانه تنها در صورتی مجاز به اشتغال هستند که نخست، روادید ورود با حق کار داشته باشند و دوم، از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی پروانه کار دریافت کرده باشند. این مجوز، تحت شرایط خاص و با رعایت ضوابط قانونی صادر می‌شود. در غیر این صورت، اشتغال اتباع بیگانه غیرمجاز تلقی شده و پیامدهای حقوقی برای کارفرمایان به همراه دارد. قانون کار، در ماده ۱۸۱، برای کارفرمایانی که اتباع فاقد پروانه یا با مجوز منقضی شده را استخدام کنند، یا آنان را در مشاغل خارج از حوزه مجاز به کار گیرند، مجازات حبس از ۹۱ تا ۱۸۰ روز در نظر گرفته است. همچنین، این قانون کارفرمایانی را که پایان رابطه استخدامی را به وزارت کار اعلام نکنند، نیز مشمول همین مجازات می‌داند.

علاوه بر مجازات حبس، قانون‌گذار در بند (ج) ماده ۱۱ قانون تنظیم‌بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰، جریمه‌ای مالی نیز برای این تخلف تعیین کرده است. بر اساس این بند، کارفرمایان موظف به پرداخت جریمه‌ای معادل پنج‌برابر حداقل دستمزد روزانه برای هر روز اشتغال غیرمجاز یک تبه خارجی هستند و در صورت تکرار، این جریمه دو برابر خواهد شد. درآمد حاصل از این جریمه‌ها به خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود.

بدون تردید، مدیریت پدیده مهاجرت و اشتغال اتباع بیگانه نیازمند نگاهی جامع، متوازن و مبتنی بر داده‌های واقعی است. برخورد صرفاً امنیتی با تقلیل‌گرایانه با این مسئله، نه تنها راه‌حلی پایدار ارائه نمی‌دهد، بلکه زمینه‌ساز تبعیض، خشونت و نقض حقوق انسانی مهاجران نیز خواهد بود.



مهناز مهرداد

روزنامه نگار

داخلی با پرداخت حقوق مکفی بتوانند توسط نیروی داخلی پر شوند. وی همچنین اشاره می‌کند که برخی اتباع خارجی حاضر به کار با دستمزد پایین نیستند و در عین حال از حمایت‌های قانونی و یارانه‌ها بهره‌مندند ولی مالیات پرداخت نمی‌کنند.

از سوی دیگر، علی باقری، مدیرکل اداره اشتغال اتباع خارجی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، تأکید می‌کند که سهم نیروی کار خارجی در بازار ایران به اندازه‌ای که برخی تصور می‌کنند نیست و بیشتر مسئله، عدم توازن بین ظرفیت‌های شغلی و نیروی کار ایرانی است. وی به تغییر فرهنگ کار نسل جدید اشاره می‌کند که به دلیل حمایت خانواده‌ها و تمایل به مشاغل نوظهور، کمتر به مشاغل سنتی روی می‌آورند. باقری می‌گوید: «مهاجرت نخبگان، مدرک‌گرایی و درآمد‌های غیرشغلی باعث شده‌اند بخش قابل توجهی از ظرفیت‌های شغلی در کشور خالی بماند. همچنین اتباع خارجی معمولاً با مشکلاتی مانند تردد و اسکان در شهرهای بزرگ مشکلی ندارند.» او درباره پیامدهای عدم استفاده از نیروی کار افغان هشدار می‌دهد: «حذف این نیروی کار باعث بروز مشکلات در مشاغل سخت و زبان‌آور خدماتی مانند خدمات شهری، تفکیک پسماند، راه‌سازی، عمران، صنایع و معادن خواهد شد.

باقری اعلام کرده است که انجمن‌ها و شهرک‌های صنعتی بارها گزارش داده‌اند که با وجود آگهی‌های استخدامی گسترده، موفق به جذب نیروی کار ایرانی در این مشاغل نشده‌اند.»

باقری در پایان اشاره می‌کند که از حدود ۵۰۰ هزار فرصت شغلی ثبت شده در سامانه‌های جستجوی کار، تنها حدود یک چهارم توسط کارجویان پذیرفته شده و بخش زیادی از فرصت‌ها همچنان خالی مانده که این نشان‌دهنده تمایل پایین نیروی کار ایرانی به انجام بسیاری از مشاغل موجود است.

### جریمه به کارگیری اتباع غیرمجاز

باتوجه به لزوم ساماندهی حضور اتباع مهاجر در کسب و کارهای مختلف، اداره کل اشتغال اتباع خارجی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی بابت به کارگیری غیرمجاز این افراد قوانینی تدوین کرده و طی بخشنامه‌ای میزان مبلغ جریمه کارفرمایان متخلف در به کارگیری اشتغال غیرمجاز اتباع خارجی در سال ۱۴۰۴ را به ادارات کل تعاون، کار و رفاه اجتماعی استان‌ها ابلاغ کرده است. بر این اساس طبق ابلاغیه شورای عالی کار مبنی بر افزایش حقوق دستمزد روزانه در سال ۱۴۰۴، کارفرمایان استفاده کننده از خدمات اتباع خارجی فاقد پروانه کار، بابت هر روز اشتغال غیرمجاز معادل پنج برابر حداقل دستمزد روزانه به مبلغ «۳۱۸،۲۸۰ ریال» (هفده میلیون و سیصد و هجده هزار و دویست و هشتاد ریال) جریمه خواهند شد که در صورت تکرار تخلف، این میزان دو برابر خواهد شد.

تأکید می‌کند که خروج نیروهای کار افغان، به ویژه ماهر و نیمه‌ماهر، تأثیر چشمگیری بر بازار کار و به ویژه صنعت ساخت‌وساز داشته است. به گفته وی، جایگزینی این نیروها به سادگی ممکن نیست، چرا که کارگران ایرانی یا مهارت کافی ندارند یا با دستمزدهای پایین تمایلی به فعالیت در این بخش نشان نمی‌دهند و این روند ممکن است ماه‌ها یا حتی سال‌ها طول بکشد. از سوی دیگر، برخی کارشناسان به تأثیرات دیگر حضور مهاجران اشاره دارند. بیت‌الله ستاریان، استاد دانشگاه و پژوهشگر اقتصاد مسکن، می‌گوید مطالعات ۱۰ سال گذشته نشان می‌دهد که ایران سالانه به ساخت حدود یک میلیون واحد مسکونی نیاز دارد. این مطالعات جمعیت مهاجران را لحاظ نکرده‌اند، در حالی که افزایش جمعیت مهاجر، فشار مضاعفی بر بازار مسکن وارد کرده و نیاز به ساخت حدود ۲۰۰ هزار واحد مسکونی بیشتر را ایجاد می‌کند تا پاسخگوی جمعیت تقریبی ۹۰ میلیون نفر در کشور باشد.

به گفته وی، تقاضای بالاتر برای مسکن از سوی مهاجران، فشار بر بازار را افزایش می‌دهد و با توجه به اینکه هنوز کشور در تأمین مسکن کافی با چالش روبه‌رو است، توان پاسخگویی به نیازهای مسکونی مهاجران افغان نیز محدود است.

### پذیرش مشاغل کم‌درخواست

در سال‌های گذشته، بسیاری از کارفرمایان به دلیل کاهش هزینه‌ها، از نیروی کار خارجی به‌ویژه اتباع افغان بهره‌برده‌اند. این نیروی کار با دستمزد پایین‌تر و پذیرش مشاغلی که معمولاً کارگران داخلی کمتر تمایل به انجام آن دارند، بخش مهمی از بازار کار ایران را تشکیل داده است؛ مشاغلی مانند کار در مرغداری‌ها، گاو‌داری‌ها و کندن چاه و فنوات که اغلب کارگران ایرانی تمایلی به انجام آن ندارند.

سید مالک حسینی، معاون توسعه کارآفرینی و اشتغال وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، معتقد است حضور نیروی کار خارجی بخشی جدایی‌ناپذیر از چرخه تولید است و حذف کامل آنها می‌تواند به بخش‌های مختلف اقتصاد آسیب برساند. وی تأکید می‌کند که صرف پرداخت حقوق و مزایا برای جذب نیروی کار کافی نیست و باید بسته‌های تشویقی مانند تأمین مسکن و حمایت‌های رفاهی برای حفظ این نیروها فراهم شود. سمیه گلیور، رئیس کانون عالی انجمن‌های صنفی کارگران، نیز می‌گوید در شرایط فعلی، صنوف تخصصی بسیاری در بخش کارگری و کارفرمایی به شدت به نیروی کار خارجی وابسته‌اند و ادامه این روند در صورت مدیریت نادرست می‌تواند به ضرر کل جامعه کارگری باشد.

فتح‌الله بیات، رئیس اتحادیه کارگران قراردادی و پیمانی، معتقد است که جذب نیروی متخصص خارجی امری طبیعی است، اما باید این نیروها را تخصص و دانش لازم بر خوردار باشند و مشاغل

جمعیت مهاجران همسایه شرقی در ایران آمارهای متعددی ارائه می‌شود و در این سال‌ها همواره جای آماری کارشناسی شده از تعداد دقیق، شرایط سنی، تحصیلات و شغلی که این دسته از مهاجران به آن اشتغال دارند، خالی بوده است. حال فارغ از هر نوع دید ملی‌گرایانه لازم است به طور دقیق بررسی شود در شرایطی که پنجره جمعیتی ایران رو به بسته شدن پیش می‌رود، بودن یا نبودن این افراد چه تبعاتی بر اقتصاد و اشتغال کشور خواهد داشت؟!

### حضور گسترده اتباع خارجی در ایران

آمارهای رسمی قبلی نشان می‌داد حدود ۲ میلیون کارگر افغان در ایران فعالیت دارند که سهم قابل توجهی در بازار کار، به ویژه در بخش ساخت‌وساز، دارند. اما اخیراً رئیس مرکز امور اتباع و مهاجرین خارجی وزارت کشور اعلام کرده بیش از ۶ میلیون تبعه خارجی در ایران حضور دارند که نزدیک به ۴ میلیون نفر از آن‌ها بدون مجوز و سند هویتی وارد کشور شده‌اند. طبق آمار، بیش از ۱۰۰ ملیت مختلف در ایران زندگی می‌کنند، اما جمعیت اتباع افغان به مراتب بیشتر است. در شرایط اقتصادی فعلی و فشار تحریم‌ها، زیرساخت‌های کشور با وجود تلاش دولت در تأمین یارانه‌ها، با چالش‌هایی در حمایت از این جمعیت روبه‌روست. در روزهای اخیر، کمیسیون عالی رسیدگی به مشکلات مهاجرین از بازگشت اجباری ۳ هزار و ۳۰۱ نفر به افغانستان و پاکستان خبر داده است. همچنین رئیس مرکز امور اتباع اعلام کرده که برگره‌های سرشماری اتباع افغان لغو شده و به جز شش گروه خاص، مابقی اتباع غیرمجاز تا ۱۵ تیر فرصت دارند ایران را ترک کنند.

### سهم قابل توجه در بخش ساختمان

در سال‌های اخیر، حضور مهاجران افغان در بازار کار ایران، به ویژه در صنعت ساختمان‌سازی، غیرقابل انکار بوده است. دستمزد پایین‌تر و محدودیت‌هایی مانند عدم برخورداری از برخی مزایا مانند بیمه موجب شده بود این گروه سهم قابل توجهی از مشاغل ساده ویدی را به خود اختصاص دهند. همزمان، کمبود نیروی کار متخصص، چالشی است که بسیاری از کارفرمایان با آن مواجه هستند.

برخی گزارش‌ها نشان می‌دهند که در سال‌های گذشته، تا ۷۵ درصد نیروی کار ساده در صنعت ساختمان را اتباع افغان تشکیل می‌دادند. با این حال، اخیراً و با بازگشت بخشی از این کارگران به کشورشان و گسترش فعالیت آن‌ها در بخش‌های مختلف، سهم آنها در این صنعت به حدود ۵۰ درصد کاهش یافته است. از آنجا که دستمزد کارگران بین ۲۵ تا ۳۰ درصد از هزینه کل ساخت مسکن را تشکیل می‌دهد، خروج کارگران افغان می‌تواند باعث کاهش نیروی کار ساده و افزایش هزینه‌های ساخت شود. مهدی سلطان محمدی، کارشناس حوزه مسکن،

در حالی که دولت اعلام کرده تا تیرماه امسال بیش از سه هزار و سیصد مهاجر افغان غیرمجاز از کشور خارج شده و به کشور خود باز می‌گردند، بازار کار برخی مشاغل که سال‌ها به این نیروی کار ارزان و پرتوان وابسته بود، با چالش جدی مواجه شده است. حضور گسترده کارگران افغان در بخش‌هایی مانند خدمات، صنعت ساختمان و تولید، امروز بیش از هر زمان دیگری نشان می‌دهد حذف این نیروی کار می‌تواند نه تنها جای خالی بزرگی بر جای بگذارد، بلکه افزایش هزینه‌ها و کمبود نیروی کار ماهر را نیز در پی داشته باشد. این رویکرد تازه دولت در کنار فشارهای اقتصادی و کمبود نیروی کار ایرانی در مشاغل سخت ویدی، سؤال مهمی را پیش می‌آورد: آیا بازار کار ایران توان جایگزینی این حجم نیروی کار را دارد؟

چند وقت پیش برای درمان پرنده‌ام به یکی از کلینیک‌های دامپزشکی مرکز شهر مراجعه کردم که حضور چند ساعته در آن مرکز حس و حال غربی به همراه داشت؛ چرا که بیش از آنکه هموطن در محیط باشد نیروهای خدماتی بودند که نه تنها سن و سال چندانی نداشتند بلکه همگی از اتباع افغانستان بودند. موقعی که به بخش پذیرش رفتم گفتم چقدر تعداد نیروهای غیر ایرانی اینجا زیاد است خانم مصدق تأکید کرد که مدت‌هاست وضعیت همین است و برای کارهای خدماتی این مرکز صرفاً از نیروهای افغان استفاده می‌شود. همان لحظه داستان همیشگی امتناع ایرانیان از فعالیت در برخی مشاغل به ذهنم رسید و به نوعی مسئله توجیه شده به نظر آمد. در مشاغل دیگری مانند کارواش، کارگران سبزی‌فروشی‌ها، مشاغل ساختمانی و بسیاری از مشاغل بدی نیز گویی در این سال‌ها دیدن کارگرانی که از کشور همسایه آمده‌اند، برایمان امری عادی شده اما این بار در محله صالح آباد تجربه متفاوتی داشتم. در این محله که چند سالی است بیش از قبل برای پایتخت‌نشینان به محل خرید وسایل خانه، دکوربجات و اسباب‌بازی تبدیل شده بسیاری از واحدهای تولیدی حضور دارند و به همین دلیل هم قیمت اجناس به مراتب پایین‌تر بوده و موجب شده این محله بیشتر مرکزی برای پخش این نوع محصولات باشد. در گذشته هم در صالح آباد کارگران افغانستانی زیاد دیده بودم اما این بار جالب بود که وقتی در خیابان اصلی صالح آباد وارد چند واحد تولیدی شدم تمام افراد شاغل در آن‌ها از اتباع بودند. یعنی نه تنها کارگران بلکه فروشنده و تولیدکننده همه و همه از دیار همسایه به ایران آمده بودند.

جدا از هرگونه بحثی درباره حضور یا عدم حضور اتباع افغان در ایران، واقعیت این است که سهم زائدگان این همسایه شرقی را نمی‌توان در اشتغال و اقتصاد ایران نادیده گرفت و طی سال‌های اخیر به واسطه افزایش تعداد افغانیان مقیم ایران، گویا این سهم پررنگ‌تر و حتی متنوع‌تر شده است. درباره

