

جستاری نقادانه در نظام حقوقی تأمین اجتماعی ایران

حسن بادینی*

استادیار گروه حقوق خصوصی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۱۳۸۷/۲/۲۵ - تاریخ تصویب: ۱۳۸۷/۴/۱۹)

چکیده:

امروزه نظام تأمین اجتماعی ایران بعد از پشت سر گذاشتن دوره‌های مختلف وارد مرحله تکامل سازمانی و توجه به پوشش همگانی شده است. اما این نظام همانند تمام نظام‌های طراحی شده توسط انسان کاستی‌هایی دارد که باید نسبت به رفع آن اقدام شود. در این مقاله نظام تأمین اجتماعی از جنبه حقوقی مورد نقد و بررسی قرار گرفته و برای مهم‌ترین چالش‌ها و کاستی‌های آن پیشنهادهای لازم ارایه شده است. محورهای اصلی بحث عبارت است از: مفهوم و محتوای حق برخورداری از تأمین اجتماعی و اصول حاکم بر آن مانند اصل فراگیری، اصل جامعیت و کفایت و اصل برابری و تکلیف دولت در این زمینه و بررسی ساختارها و تشکیلات مربوط به عملیاتی کردن آن؛ ناهمگونی‌ها، تبعیض‌ها، تفاوت‌های غیرقابل توجیه، تعارض‌ها، همپوشانی‌ها و وجود ضوابط غیرمنطقی در نظام تأمین اجتماعی ایران و آسیب-شناسی وضع قوانین و مقررات.

واژگان کلیدی:

حق تأمین اجتماعی - اصل فراگیری - اصل جامعیت و کفایت - اصل برابری - معیارهای بین‌المللی تأمین اجتماعی - قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی - دادرسی در تأمین اجتماعی - همپوشی در برخورداری از مزایا - ناهمگونی در ارایه مزایا - نقل و انتقال و احتساب سابقه - استفاده ایزاری از قوانین - تورم و پراکندگی قوانین.

Email: hbadini@ut.ac.ir

* فاکس: ۶۶۴۰۹۵۹۵

از این نویسنده تاکنون مقالات زیر در همین مجله منتشر شده است:

«مبانی فلسفی نگرش اقتصادی به حقوق»، سال ۸۲، شماره ۶۲؛ «هدف مسئولیت مدنی»، سال ۸۳، شماره ۶۶؛ آیا حقوق دانش مستقلی است؟ سال ۸۵، شماره ۷۴؛ قواعد حاکم بر اعمال همزمان نظام‌های جبران خسارت، دوره ۳۸، شماره ۲، تابستان ۱۳۸۷.

مقدمه

با توجه به این که امروزه قوانین و مقررات تأمین اجتماعی حقوق و تکالیف متعدد را برای مردم و دولت به وجود آورده است، این شاخه از دانش بشری به قلمرو حقوق نیز راه پیدا کرده است. پس، لازم است نظام تأمین اجتماعی از جنبه حقوقی مورد نقد و بررسی قرار گیرد. از دیدگاه حقوقی هم در سطح کلان و هم در سطح خرد می‌توان به مسائل تأمین اجتماعی نگاه کرد. حق برخورداری شهروندان از تأمین اجتماعی و تکلیف دولت در این زمینه و حدود و قلمرو آن، جایگاه سازمان‌ها، نهادها و صندوق‌های متولی تأمین اجتماعی در تشکیلات اداری کشور و ماهیت حقوقی و چگونگی اداره آنها، تمرکزگرایی یا تمرکززدایی در طراحی و بازنگری نظام تأمین اجتماعی، نقش دولت در تأمین منابع مالی تأمین اجتماعی و نحوه نظارت بر مصارف آن جزو مهم‌ترین موضوعات حقوقی کلان نظام تأمین اجتماعی است.

اما بخش ملموس‌تر جنبه حقوقی نظام تأمین اجتماعی مربوط به مسائل و مشکلاتی است که در مرحله تفسیر و اجرای قوانین و مقررات بروز می‌کند، زیرا، نظام حقوقی تأمین اجتماعی متشکل از حجم وسیعی از قوانین و مقرراتی است که در مرحله اجراء باعث بروز مسائل حقوقی پیچیده و طرح دعاوی بیشمار می‌شود: نقص، اجمال، سکوت و تناقض قوانین و مقررات ممکن است منجر به برداشتهای متفاوت و اتخاذ رویه‌های مختلف شود و همین امر زمینه طرح شکایت و اعتراض در مراجع قضایی، نظارتی و دادگاه‌های اداری را فراهم می‌سازد. در واقع، روشن ساختن حقوق و تکالیف متقابل بیمه‌شدگان، کارفرمایان و سازمان‌ها و نهادهای بیمه‌گر در دعاوی خاص و موردی مهم‌ترین دغدغه حقوقدانان است.

امروزه تأمین اجتماعی به صورت یکی از نیازهای حیاتی و اصلی جوامع بشری درآمده است. کمتر فردی است که در طول زندگی دست کم یک بار حق خود مبنی بر استفاده از مزایای تأمین اجتماعی را اعمال نکرده باشد. کارفرمایان زیادی نیز ملزم به پرداخت حق بیمه تأمین اجتماعی هستند. تنها منبع درآمد شمار زیادی از خانواده‌ها، نظام تأمین اجتماعی است و عده‌ای هم برای گذران زندگی به آن وابستگی دارند.

حق برخورداری از تأمین اجتماعی در اسناد مهم بین‌المللی و قوانین اساسی کشورها مورد تأکید قرار گرفته است و به طور متوسط ۲۵ تا ۳۰ درصد از تولید ناخالص ملی سالانه کشورها صرف مزایا و حمایت‌های تأمین اجتماعی می‌شود.^۱ اعتباراتی که سالیانه در کشور ما به مقوله

۱. برای مثال در سال ۲۰۰۳ بودجه بخش تأمین اجتماعی انگلستان حدود ۱۱۵ بیلیون لیر بوده که در کل ۲۸ درصد از هزینه‌های عمومی را به خود اختصاص داده است و این مبلغ تقریباً برابر است با کل مبالغ اختصاص داده شده به خدمات ملی سلامت و آموزش. در این خصوص رک. به (Wikeley, N J & Ogu, A I, 2002, London, p.1.) در خصوص

تأمین اجتماعی و یارانه‌ها تخصیص می‌یابد به طور متوسط بالغ بر ۲۵ هزار میلیارد تومان است، به نحوی که حدود ۵۰ درصد از بودجه کل کشور و ۲۵ درصد از اعتبارات را به خود اختصاص داده است (اکبری، ج. اول، ۱۳۸۲ ص. ۱۸۷ به بعد و ج. دوم، ۱۳۸۳، ص. ۳۱۳ به بعد؛ پناهی، ۱۳۸۴، ص. ۴۲ به بعد).

در این مقاله مهم‌ترین چالش‌هایی که در عمل نظام تأمین اجتماعی ایران در دو سطح کلان و خرد با آن روبرو است در سه گفتار مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.

گفتار نخست: حق تأمین اجتماعی و ساختارها و تشکیلات مربوط به آن

الف - اصل فراگیری

اصل فراگیری که در مواد ۲۲ و ۳۵ اعلامیه جهانی حقوق بشر، ماده ۹ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و اصل ۲۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۱ به عنوان یکی از اصول بنیادین نظام تأمین اجتماعی مورد تأکید قرار گرفته است به معنی لزوم حمایت از همه ساکنین کشور در مقابل خطرات اجتماعی و گسترش نظام بیمه‌ای برای آحاد جامعه است. متأسفانه اصل فوق هنوز بطور کامل اجرایی نشده و برای دسته‌های خاص از افراد نظام بیمه‌ای ایجاد نشده و از طریق نظام حمایتی نیز کمک مؤثری صورت نمی‌گیرد. از جمله اینها موارد زیر را می‌توان نام برد:

۱- برخی از بیمه‌شدگان مشمول نظام بیمه‌ای ممکن است قبل از رسیدن به سن بازنشستگی و یا احراز شرایط دریافت مستمری از کارافتادگی از شمول این نظام خارج شوند؛ برای مثال، کارمند دولت ممکن است استعفاء دهد؛ اخراج شود؛ بازخرید گردد؛ منفصل شود و یا بعد از اتمام مدت قرارداد پیمانی به هر دلیلی قرارداد پیمانی وی تمدید نگردد. یا کارگر مشمول قانون کار اخراج شود؛ کارگاهی که در آن کار می‌کند تعطیل گردد و یا پس مدت زمانی که استحقاق دریافت بیمه بیکاری را دارد، نتواند کاری جدید به دست آورد. چنین افرادی کم و بیش مدتی سابقه پرداخت حق بیمه دارند و برای این که این سابقه در برخورداری از مزایای بلند مدت تأمین اجتماعی مورد استفاده قرار گیرد، باید بتوانند بیمه خود را به صورت اختیاری ادامه دهند.

میزان بودجه اختصاص داده شده به تأمین اجتماعی در فرانسه (حدود ۲۹ درصد تولید ناخالص ملی) رک. به (Matt, 2001, p.7).

۱. در این خصوص رک. به ماده ۱ و بند الف ماده ۳ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی.

قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ از این دوران دیشی غافل نبوده است و در تبصره ماده ۸ به کسانی که به هر علتی از ردیف بیمه شدگان اجباری خارج می‌شوند و تحت پوشش نظام بیمه اجباری دیگری قرار نمی‌گیرند اجازه داده است تا برای بهره‌مندی از تمام یا برخی از حمایت‌های قانون تأمین اجتماعی بیمه خود را بر اساس آیین‌نامه‌ای که به تصویب خواهد رسید به صورت اختیاری ادامه دهند. در اجرای این تبصره شورای عالی تأمین اجتماعی تاکنون چندین آیین‌نامه تصویب نموده است که در حال حاضر آیین‌نامه مورخ ۱۳۸۵/۶/۱۴ لازم‌الاجرا است. در این آیین‌نامه، ادامه بیمه به صورت اختیاری منوط به داشتن حداقل ۳۰ روز سابقه^۱ شرط سنی (حداکثر ۵۵ سال برای مردان و زنان)^۲ شده است. چنانچه سن متقاضی در زمان تقاضا بیش از سنین مذکور باشد پذیرش درخواست وی منوط به داشتن سابقه پرداخت حق بیمه قبلی معادل مدت مازاد سنی خواهد بود. لذا متقاضیانی که دارای شرط سنی و سابقه مندرج در آیین‌نامه یاد شده نباشند، امکان ادامه بیمه به صورت اختیاری را ندارند و اگر دوباره مشمول نظام بیمه اجباری قرار نگیرند، سابقه‌ای که قبلاً احراز کردند در عمل هیچ فایده‌ای برای آنان نخواهد داشت. این در حالی است که تبصره ماده ۸ قانون تأمین اجتماعی چنین محدودیتی وجود ندارد و اصل ادامه بیمه به صورت اختیاری را برای تمام مشمولین این تبصره فراهم نموده است. از این رو، به نظر می‌رسد که مصوبه شورای عالی از این جهت فراتر از قانون است. احساس بی‌عدالتی وقتی بیشتر خواهد شد که درایم، طبق قانون تأمین اجتماعی این افراد حتی نمی‌توانند حق بیمه‌ای را که از این بابت پرداخت کرده‌اند، مسترد دارند.^۳

در خصوص مشمولین سایر صندوق‌ها، در صورت قطع ارتباط بیمه‌ای به هر دلیلی، امکان ادامه بیمه به صورت اختیاری وجود ندارد.^۴ از نظام جامع تأمین اجتماعی که یکی از اصول اساسی آن اصل «فراگیر بودن» است انتظار می‌رود که ترتیبی اتخاذ نماید که آنان نیز بتوانند بیمه خود را نزد صندوق بیمه قبلی و یا سازمان تأمین اجتماعی که صندوق بیمه پایه است، ادامه دهند. در برخی از صندوق‌ها مانند صندوق بازنشستگی کشوری به جای ادامه ارتباط

۱. اصلاح شده به موجب بند ۳ صورتجلسه سیصد و پنجاه و هفتمین جلسه شورای عالی تأمین اجتماعی مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۲۰.

۲. اصلاح شده به موجب بند ۳ صورتجلسه سیصد و پنجاه و هفتمین جلسه شورای عالی تأمین اجتماعی مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۲۰.

۳. برخلاف قانون استخدام کشوری و مقررات برخی دیگر از صندوق‌ها، در قانون تأمین اجتماعی استرداد حق بیمه پیش‌بینی شده است.

۴. البته شایان ذکر است که بند الف ماده ۱۴۷ قانون برنامه‌ی چهارم توسعه به کارکنان مشمول صندوق‌های بازنشستگی اجازه داده است تا چنانچه بازخرید شوند یا به دستگاه‌های دیگر منتقل گردند و یا با استفاده از مرخصی بدون حقوق در بخش غیردولتی اشتغال یابند، کماکان مشمول صندوق بازنشستگی خود باشند. امید است قلمرو این بند گسترش یابد، به نحوی که تمام مصادیق قطع ارتباط بیمه‌ای را برگیرد و به قانونی دائمی تبدیل شود.

بیمه‌ای استرداد حق بیمه^۱ پیش‌بینی شده است که راه‌حلی منطقی نیست. زیرا، اولاً با توجه به نرخ تورم و کاهش ارزش پول مبلغ قابل استرداد بسیار ناچیز است. ثانیاً، این امر با اصول حاکم بر تأمین اجتماعی که پرداخت مزایا به صورت مستمری و تأمین معاش خانواده بیمه‌شده در طول زمان را مورد تأکید قرار می‌دهد، مغایر است.

۲- بیمه بیکاری: ماده ۲۳ اعلامیه جهانی حقوق بشر بر حق کار کردن افراد و حمایت از آنان در مقابل بیکاری تأکید کرده است. مواد ۱۹ تا ۳۴ مقاوله‌نامه شماره ۱۰۲ و مقاوله‌نامه شماره ۱۶۸ سازمان بین‌المللی کار نیز در ارتباط با بیمه بیکاری است. در کشورهای مختلف سعی شده است تا از طریق نظام بیمه اختیاری یا اجباری و یا نظام حمایتی (کمک بیمه بیکاری) از بیکاران حمایت به عمل آید. اصل ۲۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران متضمن حق افراد برای اشتغال و تکلیف دولت در خصوص ایجاد زمینه‌های آن است.

متأسفانه در وضعیت فعلی حقوق ایران تنها بخشی از جمعیت شاغل کشور (کارگران مشمول قانون کار و کار کشاورزی) به موجب قانون بیمه بیکاری مصوب ۱۳۶۹/۶/۲۶ در مقابل خطر بیکاری حمایت شده‌اند و سایر شاغلین (کارمندان دولت مشمول قانون استخدام کشوری و سایر قوانین و مقررات خاص، حرف و مشاغل آزاد، خویش‌فرمایان و...) و افرادی که بعد از سن فعالیت موفق به یافتن کار نشده‌اند، تحت پوشش نیستند. در ماده ۵۰ قانون مدیریت خدمات کشوری^۲ بیمه بیکاری به کارکنان دولت نیز تسری داده شده است. اما، بخش عظیمی از جمعیت شاغل کشور و بیکاران همچنان از حداقل حمایت در مقابل بیکاری محرومند. رفع این کاستی مستلزم برقراری نظام بیمه بیکاری جامعی است که دولت در تأمین هزینه‌های آن نقش اساسی بر عهده داشته باشد.

۳- زنان خانه‌دار: دسته زیادی از زنان تنها به امور خانه‌داری و تربیت فرزند مشغولند و شغل و درآمد کافی ندارند. تعدادی از این زنان بدون سرپرست هستند و از گرفتن نفقه از شوهر نیز محرومند. اما شمار زیادی از آنان که شوهر دارند تنها طبق مقررات قانون مدنی می‌توانند از شوهرشان نفقه بگیرند و یا به تبع وی (چنانچه شاغل باشد) تحت پوشش برخی از حمایت‌های نظام بیمه‌ای (مانند درمان و مستمری بازماندگان) قرار گیرند، اما در صورتی که به دلیلی مانند طلاق و یا مرگ شوهر (چنانچه حداقل سابقه لازم برای برقراری مستمری

۱. در ماده ۶۴ و تبصره ۱ یک ماده‌ی و تبصره ۱ ماده ۱۲۰ و ماده ۷۴ قانون استخدام کشوری، ماده ۶۵ قانون مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی، ماده ۳۹ آیین‌نامه‌ی استخدامی هیأت علمی دانشگاه، تبصره ۲ ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری و ماده ۷۰ آیین‌نامه‌ی استخدامی شهرداری‌ها در صورت استعفاء، بازخریدی به درخواست مستخدم، بازخریدی اجباری، اخراج و انفصال دائم استرداد کسور پیش‌بینی شده است.

۲. لازم به ذکر است که این ماده هنوز اجراء نشده است.

بازماندگان را نداشته باشد) از شمول خارج شوند از هر گونه حمایتی محروم خواهند شد. لذا لازم است خود تحت پوشش نظام بیمه‌ای باشند.

برای حل این مشکل پیشنهاد می‌شود که «خانه‌دار بودن» به عنوان یک شغل به رسمیت شناخته شود و آن دسته از زنان خانه‌داری که تابع نظام بیمه‌ای نیستند، همانند بسیجیان فعال، طلاب و روحانیون، خادمان مساجد و رانندگان درون شهری از طریق نظام بیمه اجباری یا بیمه حرف و مشاغل آزاد مورد حمایت قرار گیرند و دولت خود بخشی از حق بیمه را پرداخت نماید (در تأیید این نظر رک. به: شید، ۱۳۷۳، ص. ۱۷۳-۱۶۸). در کوتاه مدت خدمات نظام حمایتی زنان بدون سرپرست نیز افزایش یابد و در دراز مدت از نظام حمایتی خارج شوند و در داخل نظام بیمه‌ای تحت پوشش قرار گیرند. تجربه کشورهای دیگر نشان می‌دهد که نظام بیمه‌ای مناسبی را برای حمایت از زنان خانه‌دار می‌توان طراحی کرد (Douglas 2000, pp. 259-289; Woman and the Welfare State, 1977; International Social Security Association, Vienna, 1973).

۴- هنوز بخشی بزرگ از جمعیت فعال کشور و روستائیان و عشایر^۱ تحت پوشش نظام تأمین اجتماعی قرار نگرفته‌اند. همچنین تعداد زیادی از کسانی که دارای نظام بیمه‌ای اختیاری هستند بنا به دلایل متعددی نسبت به انعقاد قرارداد بیمه‌ای اختیاری بی‌میلی نشان می‌دهند. به نظر می‌رسد، این نوع بیمه راه‌حل نهایی مشکل نباشد و لازم است از طریق سازوکار بیمه‌ای اجباری افراد بیشتری، بویژه شاغلین، از مزایای تأمین اجتماعی بهره‌مند شوند.

ب- اصول جامعیت و کفایت

اصول فوق نیز که جزو اساسی‌ترین اصول تأمین اجتماعی محسوب می‌شود، لازم می‌دارد که نظام تأمین اجتماعی از طرفی تمام خطرات اجتماعی، بویژه شاخه‌های نه‌گانه تأمین اجتماعی را که در مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار^۲ به عنوان حداقل استانداردهای تأمین اجتماعی مورد تصریح قرار گرفته است، دربر گیرد و از طرف دیگر مزایا و حمایت‌های ارائه شده به نحوی باشد که بتواند زندگی مطلوب و شایسته را برای افراد تأمین نماید و تمام

۱. آئین‌نامه‌ی صندوق بیمه‌ی اجتماعی روستائیان و عشایر در تاریخ ۱۳۸۳/۱۱/۱۲ به تصویب رسیده و در اجرای این آئین‌نامه «صندوق بیمه‌ی اجتماعی روستائیان و عشایر» تشکیل گردیده است. اما هنوز بخش زیادی از جمعیت روستایی کشور تحت پوشش قرار نگرفته است. لازم به ذکر است که بیمه‌ی اجتماعی روستائیان و عشایر از نوع بیمه‌ی اختیاری است.

۲. این حمایت‌ها عبارتند از: الف- مراقبت پزشکی؛ ب- حمایت ایام بیماری؛ ج- حمایت ایام بیکاری؛ د- حمایت ایام سالمندی؛ ه- حادثه کار؛ و- حمایت خانواده؛ ز- حمایت ایام بارداری؛ ح- حمایت از کارافتادگی ت- حمایت از بازماندگان.

هزینه‌ها یا بخش عمده‌ای از آن را تحت پوشش قرار دهد. در واقع، حمایت‌های تأمین اجتماعی نه تنها باید فراگیر باشد، لازم است عمق نیز داشته باشد.

مطالعه نظام تأمین اجتماعی نشان می‌دهد که در این زمینه کاستی‌هایی وجود دارد که به ذکر تنها چند نمونه مهم اشاره می‌شود:

۱- «سهم مردم از هزینه سلامت» که عبارت است از نسبت میزان پرداخت مستقیم خانوارها در امر سلامت هنگام دریافت خدمات به کل هزینه‌های بخش سلامت، بسیار بیشتر از استاندارد اعلام شده توسط سازمان بهداشت جهانی است و حدود ۶۰ درصد را تشکیل می‌دهد و از این لحاظ ایران در بین کشورهای جهان رتبه ۱۲۱ را دارد.

۲- در حال حاضر مستمری حدود ۵۰ درصد از مستمری‌بگیران سازمان تأمین اجتماعی به میزان حداقل دستمزد کارگر عادی است. این حداقل در سال ۱۳۸۷ در حدود ۲۵۰ هزار تومان است، در حالی که خط فقر بر اساس آمارهای رسمی بویژه در کلان‌شهرها بالای ۵۰۰ هزار تومان است. مبلغی نیز که بابت کمک عائله‌مندی و اولاد پرداخت می‌شود بسیار ناچیز است و با هزینه‌های مربوط همخوانی ندارد.

۳- تاکنون نظامی خاص برای پرداخت و رایه مزایای نقدی کوتاه مدت (مانند غرامت دستمزد، کمک بارداری و ازدواج، کمک عائله‌مندی و اولاد و کمک هزینه کفن و دفن) به صاحبان حرف و مشاغل آزاد،^۱ قالیبافان^۲ و افرادی که بیمه خود را به صورت اختیاری ادامه می‌دهند،^۳ طراحی نشده است.

۴- مبالغی که از طریق نظام حمایتی به افراد تحت پوشش آن نظام مانند زنان بدون سرپرست، معلولین و... پرداخت می‌شود در حدی نیست که بتواند نیاز آن را برآورده است و حداقل معاش را برایشان تأمین کند.

۵- آن دسته از کارگرانی که به کارهای ساختمانی اتفاقی و فصلی اشتغال دارند و دائماً کارگاه، کارفرما و میزان دستمزد آنها تغییر می‌کند، به دلیل عدم شناخت از کارگاه، فصلی و اتفاقی بودن اشتغالشان، عملی نبودن اجرای ضوابط مربوط به ارسال لیست و بازرسی، مقررات مربوط به وصول حق بیمه و غیره، همانند سایر مشمولان قانون کار، اجرای مقررات قانون

۱. صاحبان حرف و مشاغل آزاد با نرخ حق بیمه مقرر تنها در مقابل بازنشستگی، فوت، ازکارافتادگی و درمان تحت پوشش قرار می‌گیرند (ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح بند ب و تبصره ۳ ماده ۲ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۶۷/۲۹).

۲. قانون بیمه بازنشستگی، فوت و ازکارافتادگی بافندگان قالی، قالیچه، گلیم و زیلو مصوب ۱۳۷۶/۹/۱۱، همان‌طور که از عنوان آن پیداست تعهدات کوتاه مدت را در بر نمی‌گیرد.

۳. برابر ماده ۷ آیین‌نامه ادامه بیمه به صورت اختیاری مصوب ۱۳۸۵/۶/۱۴ شورای عالی تأمین اجتماعی «تعهدات کوتاه مدت (غرامت دستمزد، کمک بارداری و کمک ازدواج و...) در این نوع بیمه (با در نظر گرفتن میزان حق بیمه به مأخذ ۲۶ درصد) مورد تعهد نمی‌باشد».

تأمین اجتماعی در خصوص آنها دشوار است. از این رو، قانون‌گذار در ماده یک قانون بیمه اجباری کارگران ساختمانی مصوب ۱۳۵۲/۸/۲۱ برای آنان مقررات خاصی را وضع کرده است و آنها را تنها در مقابل حوادث کار مورد حمایت قرار داده است. قانونی جدید نیز در ۱۳۸۶/۸/۹ با عنوان «قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی» تصویب شده که هر چند مزایا و حمایت‌ها را گسترش داده و آن را شامل حوادث و بیماری‌ها، غرامت دستمزد و مستمری‌های سه گانه دانسته است، هنوز اجراء نشده و در تبصره ماده ۱ آن مقرر شده است که کارگران ساختمانی تا زمان تحت پوشش قرار گرفتن به موجب این قانون مشمول قانون قبلی خواهند بود.

تحقق کامل اصول فراگیری، جامعیت و کفایت مستلزم لایه‌بندی نظام تأمین اجتماعی است؛ بدان معنی که هیچ کس از پوشش بیمه‌ای بی‌بهره نباشد و در صورت ممکن نبودن حمایت از طریق نظام بیمه‌ای، نظام حمایتی وارد عمل شود و از فرد حمایت مؤثر و مکفی به عمل آورد و در کنار آنها بیمه‌های تکمیلی هم برای انواع مزایا (مستمری‌ها، درمان و ...) فراهم شود. وانگهی قوانین با معیارهای بین‌المللی تأمین اجتماعی که در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرد، منطبق شود.

ج- اصل برابری

بر اساس این اصل تمامی شهروندان بطور یکسان از تأمین اجتماعی برخوردارند و قومیت، نژاد، زبان، مذهب، جنسیت، و حتی تابعیت موجب تبعیض نخواهد بود. در این میان آنچه بیش از همه مورد بحث قرار گرفته است، اثر جنسیت در برخورداری از مزایای تأمین اجتماعی است. علاوه بر اسناد بین‌المللی و قوانین اساسی کشورها که بطور عام بر رفع تمامی اشکال تبعیض در بین زنان و مردان تأکید کرده و حق تأمین اجتماعی را برای همگان بطور برابر مقرر داشته‌اند، برخی از اسناد اختصاصاً به برابری زنان و مردان در حوزه تأمین اجتماعی پرداخته‌اند که از جمله آنها می‌توان ماده ۱۱ مقاله‌نامه کلیه اشکال تبعیض علیه زنان مصوب مجمع عمومی سازمان ملل،^۱ قطعنامه سال ۱۹۸۵ سازمان بین‌المللی کار در هفتاد و یکمین نشست آن و اسناد مختلف جامعه اروپایی را نام برد.

با این همه از دیرباز در تأمین اجتماعی به خانواده به عنوان واحد مالی بسیطی نگاه می‌شده است که در آن زن به خانه‌داری و تربیت فرزند می‌پردازد و مرد نان‌آور خانه است؛ زنان بدون

۱. در ماده ۱۱ این کنوانسیون، با در نظر گرفتن وضعیت خاص زنان، دولت‌های عضو مکلف به تضمین حق استفاده از مزایای تأمین اجتماعی مانند مستمری بازنشستگی، بیمه بیکاری، بیماری، ازکارافتادگی و پیری (بند ه) و برخورداری از حمایت‌های بهداشتی و ایمنی شرایط کار (بند و) برای آنان شده‌اند.

سرپرست نیز از طریق نظام حمایتی تحت پوشش قرار می‌گیرند (Douglas, 2000, pp.260-263). چنین نگرشی در حقوق سنتی ما رواج بیشتری دارد و به این خاطر در حقوق خانواده زن همواره تحت تکفل مرد محسوب می‌شود و باید نفقه او را بپردازد، در حالی که مرد هیچگاه تحت تکفل زن نیست.

قوانین تأمین اجتماعی ایران با شدت کمتر از نگرش فوق تأثیر پذیرفته است: در قانون تأمین اجتماعی، قانون استخدام کشوری و سایر قوانین مربوط، زن از نظر اقتصادی همواره وابسته به مرد فرض شده است (فرضی که خلاف آن را نمی‌توان ثابت کرد)، لذا تنها شرط برخورداری او از مزایای تأمین اجتماعی به تبع شوهرش، اثبات رابطه زوجیت (غالباً زوجیت دائم) است. در حالی که شوهر تنها در صورت اثبات وابستگی مالی به زن به تبع او می‌تواند از این مزایا برخوردار شود. دیدیم که یکی از نتایج این طرز تلقی محرومیت زنان خانه‌دار از پوشش بیمه اجتماعی به عنوان بیمه شده اصلی است.

افزون بر این، فرزندان و نوادگان پسر و دختر^۱ و پدر و مادر بیمه‌شده اصلی با شرایط متفاوتی (غالباً شرایط سهل‌تر برای اناث) تحت پوشش مزایای تأمین اجتماعی قرار می‌گیرند. تا چندی پیش فرزندان زنان بیمه شده تنها در شرایط استثنایی می‌توانستند به اعتبار مادرشان از مستمری بازماندگان استفاده کنند،^۲ اما خوشبختانه قانون پرداخت مستمری به فرزندان زنان متوفی مشمول قانون تأمین اجتماعی و سایر صندوق‌های بازنشستگی مصوب ۱۳۸۶/۱۰/۵ این محدودیت را برداشته شده و برقراری مستمری جهت این قبیل فرزندان همانند فرزندان بیمه‌شده مرد امکان‌پذیر شده است.

د- بحث انطباق با معیارهای بین‌المللی تأمین اجتماعی

منظور از معیارهای بین‌المللی تأمین اجتماعی،^۳ حقوق، ضوابط و هنجارهایی است که از سوی سازمان‌های بین‌المللی به دولت‌های عضو این سازمان‌ها ارایه می‌شود. این معیارها گاه اجباری و متضمن حق برخورداری از تأمین اجتماعی و حداقل‌ها است و در مواردی اختیاری است و دولت‌های عضو در عمال آنها در قوانین داخلی خود آزاد گذاشته شده‌اند. مواد ۲۲ و ۳۵ اعلامیه جهانی حقوق بشر، میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و

۱. منشأ این تفاوت قانون اصلاح تبصره ۲ ماده واحده قانون اجازه پرداخت وظیفه و مستمری وراثت کارمندان مصوب ۲۸ آذرماه ۱۳۳۸ و برقراری حقوق وظیفه در مورد فرزندان و نوادگان اناث مصوب ۱۳۶۳/۱۰/۲. از مقایسه قانون یادشده با مواد ۵۸، ۸۱ و ۸۲ قانون تأمین اجتماعی و ماده ۸۶ قانون استخدام کشوری تفاوت آشکار می‌شود.

۲. مانند بند ۲ ماده ۸۲ قانون تأمین اجتماعی که پرداخت مستمری به فرزندان زنان بیمه شده را مشروط به این کرده بود که پدرشان در قید حیات نباشد یا خود تحت تکفل زن باشد.

۳. در خصوص تأثیر معیارهای بین‌المللی تأمین اجتماعی بر حقوق داخلی رک. به عراقی، ۱۳۸۷، ص. ۳۸-۱۳.

مقاله‌نامه‌ها و توصیه‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار جزو مهم‌ترین اسنادی است که در بردارنده‌ی چنین معیارهایی است. اتحادیه‌ی اروپایی نیز برای دولت‌های عضو آن اتحادیه معیارهایی را در زمینه‌ی تأمین اجتماعی وضع نموده است که همه‌ی دولت‌های عضو مکلف به تبعیت از آن هستند، به نحوی که امروزه بحث بر سر «حقوق تأمین اجتماعی اروپایی» است (Pennings, 2001, Usher, 2001; De Búrca, 2005). گزارش‌ها و اسناد منتشر شده توسط اتحادیه‌ی بین‌المللی تأمین اجتماعی (International Social Security Association) را نمی‌توان در بردارنده‌ی معیارهای بین‌المللی دانست؛ زیرا، دولت‌های عضو آن اتحادیه تکلیفی به رعایت آن ندارند و تنها دارای جنبه‌ی علمی، تحقیقی و گزارشی هستند.

در بین اسناد بین‌المللی تأمین اجتماعی مقاله‌نامه‌ها و توصیه‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار که در بردارنده‌ی معیارهای عینی و ماهوی مربوط به حمایت‌ها و مزایای تأمین اجتماعی است از اهمیت خاصی برخوردار است. هر چند کشور ما به بیشتر این اسناد ملحق نشده است، اما در قوانین موجود در بسیاری از موارد حداقل معیارهای مندرج در آنها رعایت شده است (عراقی و همکاران، ۱۳۸۶). بنابراین بدون لزوم تغییر مقررات داخلی می‌توان به بسیاری از مقاله‌نامه‌ها پیوست.

با این همه، در برخی از زمینه‌ها کشور ما هنوز نتوانسته است خود را بطور کامل با آنها تطبیق دهد. در این مقاله امکان پرداختن به تمام مصادیق وجود ندارد (پیشین) و تنها موارد زیر به عنوان مثال ذکر می‌شود:

۱- در اسناد سازمان بین‌المللی کار در خصوص بیشتر مزایا بر این نکته تأکید شده است که اشخاص حمایت شده باید شامل تمام مزدبگیران یا بیشتر جمعیت فعال یا همه‌ی ساکنان یا حداقل بخشی از آنها باشد که امکانات مالی آنها از حد معینی بیشتر نباشد. همان‌طور که در بحث مربوط به اصل فراگیری گفته شد، در کشور ما هنوز بخش زیادی از جمعیت فعال و ساکنین کشور از پوشش بیمه‌ی اجتماعی و یا دست کم بیمه‌ی اجباری محروم هستند. به علاوه، دیدیم که در مواردی مزایا و حمایت‌ها جامع و کافی نیست و با معیارهای بین‌المللی انطباق ندارد.

۲- در نظام فعلی تأمین اجتماعی ایران در زمینه‌ی مستمری‌ها «قانون همه یا هیچ» حاکم است؛ به این معنی که ذینفع یا استحقاق دریافت مستمری کامل را دارد یا نه و چیزی به نام مستمری کاهش یافته پیش‌بینی نشده است. در حالی که در اسناد سازمان بین‌المللی کار (مقاله‌نامه‌ی شماره‌ی ۱۲۸ و توصیه‌نامه‌ی شماره‌ی ۱۳۱) برای افرادی که دوره‌ی احراز را بطور کامل سپری نکرده‌اند، پرداخت مزایا به صورت ناقص پیش‌بینی شده است. خوشبختانه اخیراً در خصوص مشمولین قانون تأمین اجتماعی در زمینه‌ی مستمری بازماندگان این امر عملی

شده است^۱ و در صورت فوت بیمه‌شده‌ای که سابقه کامل ندارد و تنها بین ده تا بیست سال سابقه پرداخت حق بیمه دارد به بازماندگان وی به نسبت سنوات پرداخت حق بیمه و بدون الزام به رعایت ماده ۱۱۱ قانون تأمین اجتماعی (حداقل مبلغ مستمری) مستمری پرداخت می‌گردد که امید است به سایر مستمری‌های موضوع قانون تأمین اجتماعی و مشمولین سایر صندوق‌ها هم سرایت پیدا کند.

۳- در مقاله‌نامه شماره‌ی ۱۲۱ و توصیه‌نامه‌ی شماره ۱۹۴ فهرست بیماری‌های حرفه‌ای احصاء شده و نظامی مختلط برای آن پیش‌بینی شده است در حالی که بعد از گذشتن بیش از سه دهه از تصویب قانون تأمین اجتماعی هنوز فهرست بیماری‌های حرفه‌ای (موضوع ماده‌ی ۶۱ قانون تأمین اجتماعی) تهیه نشده است.

۴- در ماده‌ی ۱۱ مقاله‌نامه‌ی شماره‌ی ۱۲۸ شرط برخورداری از مستمری از کارافتادگی غیرناشی از کار تنها سابقه‌ی پرداخت حق بیمه دانسته شده است، اما در ماده‌ی ۷۵ قانون تأمین اجتماعی ایران، ضابطه‌ی مبهم «ابتلاء بیماری» به عنوان مبنای زمان احتساب حداقل سابقه‌ی لازم برای برخورداری از مستمری از کارافتادگی غیرناشی از کار دانسته شده است و همین امر در عمل مشکلاتی را بوجود آورده است.^۲

ه- قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی

به باور عده‌ای، تصویب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۱ که منجر به تشکیل وزارت رفاه و تأمین اجتماعی گردید، هنوز نتوانسته است تحولی چشمگیر در نظام تأمین اجتماعی ایران ایجاد کند و بر عملکرد صندوق‌ها و سازمان‌های بیمه‌ای و حمایتی تأثیر مثبت داشته باشد.

این ناکامی دلایل فراوان دارد که شاید بتوان مهم‌ترین آنها را «غیرعملیاتی بودن» قانون یادشده دانست. در قانون ساختار نظام جامع، اهداف، سیاست‌ها و اصول کلی نظام تأمین اجتماعی مانند «انسجام کلان سیاست‌های رفاهی»، «حمایت از همه‌ی افراد کشور»، ایجاد هماهنگی در بین حوزه‌هی سه‌گانه و ... بیان شده، اما راهکارهای اجرایی آن مشخص نگردیده است.

بحث «تمرکزگرایی» یا «تمرکززدایی» در تأمین اجتماعی از دیرباز مطرح بوده است و هر کدام از این دو سیاست موافقین و مخالفینی دارد. چنانکه لرد بُورِیج (Lord Beverage) در

۱. به موجب قانون اصلاح تبصره ۳ بند ۳ ماده ۸۰ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۶/۱۲/۲۸.

۲. دستور اداری مورخ ۱۳۸۴/۸/۱۰ نیز نتوانسته است مشکلات پیش آمده را بطور کامل برطرف سازد. به نظر می‌رسد تنها راه چاره اصلاح قانون و تعیین معیاری شفاف و روشن است.

طرحی که در سال ۱۹۴۲ برای نظام تأمین اجتماعی انگلستان ارائه داد و منجر به تحولات عظیمی در آن کشور گردید و در کشورهای زیادی نیز به عنوان الگو از آن تبعیت شد، پیشنهاد داد تا وزارتخانه‌ای برای پیگیری اقدامات مربوط به تأمین اجتماعی و انجام اصلاحات در بخش‌های مختلف تأمین اجتماعی تأسیس شود (Giddens, 1994; Wikeley, N J & Ogu A I, 2002, p.4). از این رو، یکپارچه کردن مساعی و سیاست‌گذاری‌های مربوط به تأمین اجتماعی را به خودی خود نمی‌توان مزاحم و دست و پاگیر دانست، بلکه تمام بحث در خصوص نحوه‌ی اجرایی نمودن این سیاست و موانع و مشکلات آن، از جمله وضعیت موجود نظام تأمین اجتماعی، ضرورت ایجاد دگرگونی در آن و شرایط خاص اجتماعی و اقتصادی است.

صرف‌نظر از بحث کلی در این زمینه، برخی از مهم‌ترین چالش‌ها و مسائل حقوقی را که این قانون برای نهادها و سازمان‌های فعال در زمینه‌ی تأمین اجتماعی به دنبال داشته است مورد نقد و بررسی قرار می‌دهیم:

۱- می‌دانیم که قبل از تصویب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی قوانین متعدد که سابقه‌ی برخی از آنها به بیش از نیم قرن می‌رسد، تصویب شده است و این قوانین ساختار اداری و مالی و قلمرو حقوق و تعهدات صندوق‌ها، نهادها و سازمان‌های مختلف فعال در قلمرو تأمین اجتماعی ایران را بیان کرده‌اند. قانون مورد بحث به جای این که آن دسته از قوانینی را که با اجرایی شدن این قانون نسخ شده تلقی می‌شوند، احصاء نماید، در ماده‌ی ۱۹ مقرر داشته است: «از تاریخ تصویب این قانون، آن قسمت از قوانین امور بیمه‌های اجتماعی، بیمه‌ی خدمات درمانی، امور حمایتی و امدادی که مغایر با این قانون باشد، ملغی‌الآثر می‌گردد». با توجه به وسعت و قدمت قوانین تأمین اجتماعی، این امر در عمل مجریان قانون را دچار سردرگمی می‌نماید. وانگهی از این ماده در مواردی ممکن است تفسیرهای خودسرانه‌ی که مد نظر قانون‌گذار نبوده است به عمل آید و به این ترتیب قانون از اهداف خود دور شود.

چنانچه معتقد باشیم که قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی جزو قوانین ساختاری و بنیادین است و چارچوب و قالبی را فراهم می‌سازد که سایر قوانین و مقررات نظام تأمین اجتماعی ایران باید بر مبنای آن تفسیر شود، مشکل دو چندان خواهد شد (در این خصوص رک. به: نجفی‌خواه، ۱۳۸۴، ص. ۱۱۳-۱۰۵).

۲- جایگاه حقوقی وزارت رفاه و تأمین اجتماعی: رابطه‌ی حقوقی وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و صندوق‌ها، مؤسسات و سازمان‌های بیمه‌ای، حمایتی و امدادی و جایگاه آن وزارتخانه در نظام تأمین اجتماعی کشور یکی از بحث‌برانگیزترین موضوعاتی است که در چند سال اخیر مورد مناقشه بوده است.

بند لام ماده‌ی ۶ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مقرر می‌دارد: «سازمان‌ها، مؤسسات و صندوق‌های فعال در قلمرو بیمه‌ای نظام دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری بوده و طبق ضوابط و مقررات مورد عمل خود، در چارچوب این نظام فعالیت می‌نمایند». حال این پرسش مطرح می‌شود که اگر سازمان‌ها و صندوق‌های یاد شده مستقلاً می‌توانند طرف حق و تکلیف قرار گیرند و طبق ضوابط خویش عمل نمایند، پس نقش وزارت رفاه و تأمین اجتماعی چیست؟ قانون ساختار در این زمینه ابهام جدی دارد و نتواسته است بخوبی جایگاه حقوقی وزارت رفاه را در نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی تبیین نماید. اختلاف نظرهایی که بعد از اجرایی شدن قانون ساختار، بویژه بین سازمان تأمین اجتماعی و وزارت رفاه، بروز کرده و باعث ایجاد مشکلاتی گردیده است، شاهد این مدعا است.

۳- در قانون ساختار، سیاست‌ها و اصول متعارض و ناسازگاری به چشم می‌خورد که از جمله مهم‌ترین آنها ماده‌ی ۱۷ آن قانون و نحوه‌ی جمع آن با سایر مواد قانون است. در مواد مختلف قانون ساختار بر استقلال مالی و اداری صندوق‌های بیمه‌ای، رعایت اصل بنگاه‌داری و رقابت‌پذیری بین آنها تأکید شده است، اما ماده‌ی ۱۷ که به وزارت رفاه اجازه داده است تا نسبت به بررسی و اصلاح اساسنامه‌های کلیه دستگاه‌های اجرایی، صندوق‌ها و نهادهای دولتی و عمومی فعال در قلمرو بیمه‌ای، حمایتی و امدادی اقدام کند، به یکباره تمام این اصول و سیاست‌ها را خنثی کرده و افسار دستگاه‌ها، صندوق‌ها و سازمان‌های یادشده را در دست وزارت رفاه و تأمین اجتماعی قرار داده است. امری که نه با اصل استقلال اداری و مالی و نه با اصول رقابت‌پذیری، بنگاه‌داری و خصوصی‌سازی سازگار است.

بند الف ماده‌ی ۱۷ که ترکیب شورا، مجمع یا هیأت امنای نهادهای تأمین اجتماعی را مشخص کرده است و انتخاب نصف به علاوه‌ی یک اعضای آنها را به پیشنهاد وزیر رفاه و تأیید شورای عالی رفاه و تصویب هیأت وزیران دانسته است، عیب آن ماده را کامل ساخته است. زیرا چنین ترتیبی برخلاف اصل سه‌جانبه‌گرایی در بیمه‌های اجتماعی است و در عمل مدیریت صندوق‌ها را در اختیار اعضای پیشنهاد شده از طرف وزیر رفاه قرار می‌دهد.

و- دادرسی در نظام تأمین اجتماعی ایران

نقص، اجمال، سکوت، تعارض و تورم و پراکندگی نابهنجار این قوانین در مرحله‌ی اجراء، ممکن است منجر به طرح دعوی بیمه‌شدگان و کارفرمایان علیه صندوق‌ها و سازمان‌های بیمه‌گر شود و یا متقابلاً نهادهای تأمین اجتماعی مجبور به اعمال قدرت عمومی علیه کارفرمایانی شوند که تکالیفی را بر عهده دارند.

اعتقاد غالب بر این است که برای دعاوی مردم علیه دولت و نهادهای عمومی، از جمله سازمان‌ها و صندوق‌های تأمین اجتماعی، که انجام خدمتی عمومی را بر عهده دارند، باید ترتیباتی خاص متفاوت از آنچه که در حقوق خصوصی وجود دارد اندیشه شود. اما در هر حال حق برخورداری از دادرسی عادلانه که «عدالت آیینی» متضمن آن است در دعاوی مردم علیه دولت نیز باید رعایت گردد.

در کشور ما، نظام منسجم و کارایی برای رسیدگی به دعاوی تأمین اجتماعی طراحی نشده است. هر چند در اجرای اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به شکایات مردم علیه دولت و نهادهای عمومی تأسیس گردیده است و این نهاد بویژه در زمینه شکایات نسبت به بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها می‌تواند نقش مؤثر ایفاء نماید، اما دیوان به تنهایی کفایت نمی‌کند؛ زیرا، از طرفی ماهیت خصوصی بعضی از صندوق‌ها (برای مثال صندوق بیمه‌ی وکلاء و کارگشایان) مانع از طرح دعاوی بیمه‌شدگان آنها در دیوان عدالت اداری می‌شود و آنان ناگزیرند به دادگاه‌های عمومی مراجعه نمایند. از طرف دیگر، تخصصی بودن مسائل تأمین اجتماعی و کند بودن و تشریفاتی بودن رسیدگی در دیوان عدالت اداری صلاحیت آن دیوان را برای رسیدگی انحصاری به دعاوی تأمین اجتماعی زیر سؤال می‌برد.

شاید به همین دلیل است که در بیشتر سازمان‌های دولتی و عمومی در کنار دیوان عدالت اداری، مراجع و دادگاه‌های اختصاصی اداری تحت عنوان دادگاه، کمیسیون، شورا، هیأت و ... برای رسیدگی به دعاوی مردم تأسیس شده است و آرای آنها از حیث شکلی و نقض قوانین و مقررات قابل شکایت در دیوان عدالت اداری است؛ مانند هیأت‌های رسیدگی به اختلافات مالیاتی، کمیسیون موضوع ماده‌ی ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها، هیأت‌های تشخیص و حل اختلافات قانون کار، کمیسیون موضوع ماده‌ی ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و منابع طبیعی (در این خصوص رک. به: طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۱، ص. ۴۱۹ به بعد).

در سازمان تأمین اجتماعی نیز مراجع مشابهی با صلاحیت موردی و خاص پیش‌بینی شده است: هیأت‌های تشخیص مطالبات برای رسیدگی به اعتراضات کارفرما نسبت به میزان حق بیمه و خسارات تأخیر تعیین شده از طرف سازمان (مواد ۴۲ تا ۴۵ قانون تأمین اجتماعی)؛ کمیسیون‌های پزشکی برای تعیین میزان ازکارافتادگی جسمی و روحی بیمه‌شدگان و افراد خانواده‌ی آنها (ماده‌ی ۹۰ قانون تأمین اجتماعی). کمیته‌های استانی برای تشخیص و تطبیق مشاغل سخت و زیان‌آور (آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون مشاغل سخت و زیان‌آور). اما، مرجعی خاص که صلاحیت رسیدگی به شکایات بیمه‌شدگان در زمینه‌ی مسائل بیمه‌ای را داشته باشد، پیش‌بینی نشده است. کما این که چنین مرجعی در سایر صندوق‌ها و سازمان‌های بیمه‌ای و حمایتی نیز وجود ندارد.

در کشورهای پیشرفته دادگاه‌ها و هیأت‌های تخصصی برای رسیدگی به دعاوی تأمین اجتماعی وجود دارد؛ به عنوان مثال، در انگلستان از سال ۱۹۴۸ دادگاه‌ها و تشکیلات اداری خاصی برای رسیدگی به دعاوی مربوط به مزایا و حمایت‌های مشارکتی و غیر مشارکتی و مزایای مبتنی بر نیاز تأسیس شده است که در رأس آنها کمیسیونرها (Commissioners) قرار دارد. آرای صادرشده توسط کمیسیونرها منبع اصلی حقوق تأمین اجتماعی این کشور محسوب می‌شود و خود این آراء در مراجع قضایی که تشریفات اندک و هزینه‌ای ناچیز دارد، قابل تجدیدنظر است (Buck, 2005; Ogus, Barendt and Lynes, 1998, p.564).

در فرانسه دعاوی تأمین اجتماعی را به دو دسته تقسیم می‌کنند: دعاوی عمومی تأمین اجتماعی (Le contentieux général) که در صلاحیت تشکیلات موضوع ماده‌ی ۱-۱۴۲ قانون تأمین اجتماعی آن کشور است و دارای دو مرحله‌ی بدوی (Les juridictions de première instance) و تجدیدنظر (La juridiction d'appel) است. رسیدگی به دعاوی ناشی از اجرای قوانین و مقررات تأمین اجتماعی و همیاری اجتماعی کشاورزی در صلاحیت آنها است. برای رسیدگی به دعاوی خاص تأمین اجتماعی (Les contentieux spéciaux) مانند از کارافتادگی، عدم اهلیت و... نیز مراجع دیگری پیش‌بینی شده است. همچنین در کنار آنها در مواردی دادگاه‌های کیفری، اداری و مدنی نیز ممکن است صلاحیت رسیدگی به موضوعات تأمین اجتماعی را داشته باشند (Dupeyroux, Borgeto, Lafore & Ruelan., 2005, pp. 983-998).

از این رو، نقص بزرگی که در نظام دادرسی تأمین اجتماعی ایران مشاهده می‌شود این است که مرجعی تخصصی برای رسیدگی به دعاوی تأمین اجتماعی وجود ندارد. به همین دلیل، بیمه‌شدگان سازمان تأمین اجتماعی و سایر سازمان‌ها و صندوق‌ها در خصوص مرجع صالح برای رسیدگی به شکایاتشان در امور بیمه‌ای و حمایتی دچار سردرگمی هستند: کارگران مشمول قانون کار در مواردی به هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف اداره‌ی کار (موضوع مواد ۱۵۷ تا ۱۶۶ قانون کار) مراجعه می‌کنند و پس از مدت‌ها سردرگمی می‌فهمند که هیأت‌های یادشده تنها می‌توانند به اختلافات کارگر و کارفرما رسیدگی کنند و آرای آنها برای سازمان تأمین اجتماعی لازم‌الاتباع نیست. پس از آن به دادگاه‌های عمومی یا دیوان عدالت اداری متوسل می‌شوند و به دنبال سال‌ها پیگیری و صرف هزینه‌ی مادی و روانی هنگفت، به دلیل تخصصی نبودن این مراجع، ممکن است بر حسب شانس و اتفاق حکم به نفع یا ضرر آنها صادر شود. و حتی پس از صدور حکم قطعی در موارد زیادی به دلیل روشن نبودن مفاد حکم و یا عدم انطباق آن با مسائل بیمه‌ای سازمان تأمین اجتماعی در می‌ماند که چگونه حکم را اجراء کند.

دعای تأمین اجتماعی مطرح شده در دیوان عدالت اداری و سایر مراجع صالح منحصر به دعای حوزه بیمه‌ای است و هنوز فرهنگ طرح دعوا در حوزه حمایتی بوجود نیامده است. در واقع، تا حال دیده نشده است که فرد معلول یا زن بدون سرپرستی به دلیل عدم رایحه‌ی حمایت‌های قانونی علیه سازمان بهزیستی شکایت کند و خواهان استیفای حقوق خود شود. در حالی که تأمین اجتماعی (از جمله تأمین اقتصادی نیازمندان از طریق حوزه‌ی حمایتی) در عین حال که حق افراد است تکلیف دولت نیز هست و حق و تکلیف وقتی معنا پیدا می‌کند که ذیحق بتواند از طریق دادگاه نهادی را که باید این حق را تأمین نماید طرف دعوا قرار دهد. یکی از دلایل عمده‌ی این وضعیت فراهم نکردن شیوه‌ی دادرسی ساده، سریع، تخصصی و کم‌هزینه است.

راه‌حل منطقی ایجاد مراجع خاص برای رسیدگی به دعای تأمین اجتماعی (اعم از حوزه‌ی بیمه‌ای و حمایتی) و طراحی آیین دادرسی متناسب با آن است. دیوان عدالت اداری نیز می‌تواند نقش نظارت عالی را بر عهده داشته باشد و آرای این مراجع، همانند سایر دادگاه‌های اداری و هیأت‌ها، از حیث شکلی و رعایت قوانین و مقررات قابل تجدیدنظر در دیوان باشد.

گفتار دوم: ناهمگونی‌ها، تفاوت‌ها، تبعیض‌ها، همپوشانی‌ها و ضوابط غیرمنطقی

الف - ناهمگونی در شرایط رایحه‌ی حمایت‌ها و مزایا

تفاوت در رایحه‌ی مزایا و حمایت‌های تأمین اجتماعی در بین صندوق‌ها و سازمان‌های بیمه‌گر، چنانچه منطبق بیمه‌ای داشته باشد، قابل توجیه است و ایرادی بر آن وارد نیست. همچنان که در سازمان تأمین اجتماعی برای دستمزد مشمول کسر حق بیمه سقف وجود دارد و از دستمزدهای بیش از سقف حق بیمه دریافت نمی‌شود،^۱ اما در عین حال برای مبلغ مستمری‌ها نیز این سقف وجود دارد و در واقع رابطه‌ای مستقیم بین میزان حق بیمه‌ی دریافتی و مستمری استحقاقی وجود دارد. در حالی که در سازمان بازنشستگی کشوری از کلیه‌ی حقوق و مزایای مشمول کسر کسور بازنشستگی حق بیمه دریافت می‌شود و برای آن سقف وجود ندارد^۲ و در مقابل، حداکثر مستمری که ذینفع می‌تواند دریافت کند محدودیت ندارد و تمام مستمری استحقاقی بر اساس ضوابط مربوط قابل پرداخت است.^۳

۱. در خصوص دستمزد مبنای کسر حق بیمه‌ی بیمه‌شدگان سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۳۸۶ رک به بخشنامه‌ی شماره‌ی ۵۰۲۰/۱۳۰۹۴۱ مورخ ۱۳۸۵/۱۲/۲۸.

۲. با توجه به ماده‌ی ۷۱ قانون استخدام کشوری حقوق و مزایای مشمول کسر کسور بازنشستگی عبارت است از: حقوق، تفاوت تطبیق حقوق، مابه‌التفاوت حقوق و کلیه‌ی فوق‌العاده‌ها به جز موارد استثناء شده.

۳. در این خصوص رک. به ماده‌ی ۶ قانون اصلاح پاره‌ای از مقررات مصوب ۱۳۷۹/۹/۱۳.

اما، در مواردی تفاوت‌هایی در قوانین و مقررات حاکم بر صندوق‌ها و سازمان‌های بیمه‌گر در خصوص شرایط ارایه‌ی حمایت‌ها و مزایا وجود دارد که با هیچ منطقی قابل توجیه نیست. حتی گاه در یک سازمان و صندوق واحد نیز چنین تفاوت‌های دیده می‌شود. در خلال برخی از مباحث دیگر، پاره‌ای از این ناهمگونی‌ها را مورد بحث قرار دادیم. در این مقاله امکان پرداختن به تمام این موارد وجود ندارد و تنها به ذکر چند نمونه بسنده می‌شود:

۱- مستمری همسران بیمه‌شدگان متوفی در صورت ازدواج مجدد به صورت عقد دائم (نه منقطع) قطع خواهد شد. اما اینکه آیا در صورت انحلال نکاح دوم این مستمری دوباره قابل برقراری است یا نه در خصوص مشمولین سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری مقررات متفاوتی وجود دارد: طبق تبصره ماده ۸۱ قانون تأمین اجتماعی، مستمری تنها در صورتی که انحلال نکاح به سبب مرگ شوهر دوم باشد دوباره برقرار می‌شود و در صورت انحلال نکاح دوم به سبب طلاق قانون ساکت است و طبق رویه جاری سازمان تأمین اجتماعی در این فرض مستمری برقراری نمی‌شود. اما، در خصوص مشمولین صندوق بازنشستگی کشوری طبق تبصره ۱ قانون اصلاح ماده ۹ قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۰/۲۲، اعم از این که انحلال نکاح به سبب مرگ شوهر دوم بوده باشد یا طلاق، مستمری مجدداً برقرار می‌شود.

۲- به موجب بند ۲ ماده ۸۱ قانون تأمین اجتماعی، فرزندان پسر بیمه‌شده‌ی متوفای مرد در صورتی که سن آنان کمتر از هجده سال تمام باشد و یا منحصراً به تحصیل اشتغال داشته باشند، می‌توانند مستمری دریافت کنند و در فرض ادامه‌ی تحصیل سقف سنی تعیین نشده است و به شرط اینکه ادامه‌ی تحصیلات متصل به سن هجده سالگی باشد تا هر سنی مستمری قابل پرداخت است. در حالی که در قانون استخدام کشوری (بندهای الف و ج ماده ۸۶) و اخیراً قانون مدیریت خدمات کشوری (بند ۲ ماده ۱۱۱) فرزندان پسر مستخدم متوفی تا پایان ۲۰ سالگی و در صورت اشتغال به تحصیل در یکی از دانشگاه‌ها یا مؤسسات آموزش رسمی عالی تنها تا سن ۲۵ سالگی استحقاق دریافت مستمری را دارند.

۳- در خصوص مشمولین صندوق بازنشستگی کشوری نوادگان پسر و دختر مستخدم متوفی در صورت داشتن شرایط لازم^۱ استحقاق دریافت مستمری را دارند (بندهای الف و ج ماده ۸۶ قانون استخدام کشوری). اما در قانون تأمین اجتماعی نوادگان پسر و دختر بیمه‌شده‌ی متوفی در هیچ فرضی جزو بازماندگان محسوب نشده‌اند.

۱. از جمله این که پدرشان فوت شده باشد و تحت تکفل مستخدم متوفی بوده باشند.

۴- در قوانین برخی از صندوق‌ها و سازمان‌های بیمه‌ای خواهر و برادر تحت تکفل بیمه‌شده‌ی متوفی نیز استحقاق دریافت مستمری بازماندگان را دارند. به عنوان مثال، می‌توان به ماده‌ی ۱۶۴ قانون ارتش جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۶/۷/۷، ماده‌ی ۱۸۲ قانون مقررات استخدامی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۷۰/۷/۲۱ و ماده‌ی ۱۹۱ قانون نیروی استخدامی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۲/۱۱/۷ اشاره کرد. اما در قوانین حاکم بر بسیاری از صندوق‌ها و سازمان‌های بیمه‌گر مانند سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری چنین حکمی وجود ندارد.

۵- در ماده ۸۳ قانون تأمین اجتماعی برای هر یک از بازماندگان سهمی متفاوت از مستمری تعیین شده است: همسر بیمه‌شده متوفی معادل پنجاه درصد، هر فرزند بیمه‌شده متوفی معادل بیست و پنج درصد^۱ و هر یک از پدر و مادر بیمه‌شده متوفی معادل بیست درصد مستمری استحقاقی. علی‌رغم صراحت ذیل بند ۳ ماده ۸۳ قانون تأمین اجتماعی^۲، طبق رویه سازمان تأمین اجتماعی در صورت فوت یک یا چند نفر از مستمری‌بگیران میزان مستمری سایر مستمری‌بگیران افزایش نمی‌یابد و آنان کما کان سهم خود را دریافت می‌کنند. در حالی که مطابق ماده ۸۷ قانون استخدام کشوری حقوق وظیفه به تساوی بین وراث قانونی تقسیم می‌شود و در صورت فوت یک یا چند نفر از وراث سهم آنان به بقیه وراث داده می‌شود و اگر تنها یکی از وراث واجد شرایط باشد تمام مبلغ حقوق وظیفه را دریافت می‌کند.^۳

۶- مستمری از کارافتادگی جزئی ناشی از کار تنها در قانون تأمین اجتماعی (ماده‌ی ۷۳) پیش‌بینی شده است و در قوانین و مقررات حاکم بر صندوق بازنشستگی کشوری و سایر صندوق‌ها وجود ندارد.

۷- در قانون استخدام کشوری و قوانین بعضی دیگر از صندوق‌ها (مانند نیروهای مسلح^۴) در مواردی، بازنشستگی بدون در نظر گرفتن میزان سابقه و تنها در صورت احراز شرط سنی

۱. در صورتی که پدر و مادر را از دست داده باشد مستمری او دو برابر میزان مذکور خواهد بود.

۲. برابر ذیل بند ۳ ماده ۸۳ قانون تأمین اجتماعی، اگر یکی از مستمری‌بگیران فوت شود یا فاقد شرایط استحقاقی دریافت مستمری گردد، سهم بقیه آنان با توجه به تقسیم‌بندی مذکور در این ماده افزایش خواهد یافت و در هر حال بازماندگان بیمه شده از صد درصد مستمری بازماندگان متوفی استفاده خواهند کرد.

۳. در مقررات استخدامی نیروهای مسلح نیز همین ترتیب پذیرفته شده است (مواد ۱۶۵ و ۱۶۶ قانون ارتش جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۶/۷/۷، مواد ۱۸۳ و ۱۸۴ قانون مقررات استخدامی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۷۰/۷/۲۱ و مواد ۱۹۲ و ۱۹۳ قانون نیروی استخدامی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۲/۱۱/۷ اشاره کرد).

۴. به موجب ماده‌ی ۱۱۰ قانون ارتش جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۶/۷/۷ پرسنل مشمول این قانون با داشتن (۳۰) سال سابقه‌ی خدمت یا (۶۰) سال سن بازنشسته می‌شوند. در ماده‌ی ۱۲۳ مقررات استخدامی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۷۰/۷/۲۱ و ماده‌ی ۱۳۰ قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۲/۱۱/۷ نیز ضابطه‌ی مشابهی مقرر شده است.

پیش‌بینی شده است،^۱ اما در قانون تأمین اجتماعی رسیدن به سنی خاص بدون احراز حداقل سابقه‌ی پرداخت حق بیمه به تنهایی برای بازنشستگی کافی نیست.^۲ همچنین در صورت ازکارافتادگی یا فوت غیرناشی از کار مستخدم دولت، بدون در نظر گرفتن حداقل سابقه‌ی پرداخت حق بیمه، وی یا بازماندگانش در هر حال مستمری دریافت می‌کنند (راهنمای مقررات بازنشستگی کشوری، ۱۳۸۴، ص. ۱۵۷-۱۳۹)، در حالی که در قانون تأمین اجتماعی پرداخت مستمری ازکارافتادگی و بازماندگان در فرض غیرناشی از کار بودن ازکارافتادگی و فوت، منوط به داشتن حداقل سابقه‌ی پرداخت حق بیمه است.^۳

۸- بازنشستگان سازمان تأمین اجتماعی نمی‌توانند به صورت تمام وقت در کارگاه مشمول قانون تأمین اجتماعی اشتغال داشته باشند،^۴ در حالی که چنین معنی برای اشتغال کارکنان بازنشسته دولت در بخش خصوصی وجود ندارد.

ب- همپوشی در برخورداری از مزایای تأمین اجتماعی

همپوشی در برخورداری از مزایای تأمین اجتماعی به حالتی گفته می‌شود که فردی تحت پوشش دو سازمان بیمه‌گر باشد و یا بتواند همزمان از دو کمک و حمایت بهره‌مند گردد. در نظام تأمین اجتماعی ایران هنوز در این زمینه مسائل به گونه‌ای روشن تبیین نگشته است و ضوابط خاصی که بتواند با حفظ منافع بیمه‌شدگان در بین صندوق‌ها و سازمان‌های بیمه‌گر نوعی وحدت رویه بوجود آورد وجود ندارد و هر صندوق و سازمانی در موارد خاص دلبخواهی و بر اساس استنباط خویش از قوانین عمل می‌نماید. موارد زیر از آن جمله است:

۱- درمان: «بیمه‌شدگان تبعی» ممکن است در موارد مختلفی از دو جهت تحت پوشش بیمه درمان باشند: یکی از این موارد فرضی است که زن کارمند دولت و مشمول سازمان بیمه خدمات درمانی است و شوهر او در کارگاه مشمول قانون کار شاغل است و به این اعتبار از لحاظ درمان تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی است، فرزندان آنان می‌توانند به تبع پدر و

۱. کارمندان دولت مشمول صندوق بازنشستگی کشوری، در صورت داشتن دست کم ۶۰ سال سن با هر میزان سابقه خدمت می‌توانند تقاضای بازنشستگی نمایند (بند الف ماده ۷۴ قانون استخدام کشوری و تبصره ۲ و ۴ ماده ۲ قانون اصلاح مقررات بازنشستگی و وظیفه قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۶۸/۱۲/۱۳). وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مکلفند مستخدمینی را که دارای ۶۵ سال سن هستند با هر میزان سابقه خدمت باشند بازنشسته نمایند (ماده ۷۷ قانون استخدام کشوری و تبصره ۴ ماده ۲ قانون اصلاح مقررات بازنشستگی و وظیفه قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۶۸/۱۲/۱۳). اما در قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ بازنشستگی تنها با احراز شرط سنی و بدون در نظر گرفتن حداقل سابقه پیش‌بینی نشده است (ماده ۱۰۴).

۲. در این خصوص ر.ک. به ماده‌ی ۷۶ قانون تأمین اجتماعی.

۳. در این خصوص ر.ک. به مواد ۷۵ و ۸۰ قانون تأمین اجتماعی.

۴. ر.ک. به رأی شماره ۹۰ مورخ ۱۳۷۱/۵/۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

مادر خود همزمان هم از سازمان بیمه خدمات درمانی و هم از سازمان تأمین اجتماعی دفترچه درمان دریافت کنند. فرض عکس آن نیز صادق است. در ماده ۵۷ قانون تأمین اجتماعی اعلام شده است که فرزندان بیمه شده، اعم از بیمه شده زن و مرد، می توانند از خدمات درمانی مقرر در ماده ۵۴ قانون تأمین اجتماعی استفاده نمایند و صدور دفترچه برای فرزندان بیمه شده زن منوط به این نشده است که تحت تکفل مادرشان باشند و یا پدر آنها در قید حیات نباشد. همچنین زن ممکن است کارمند دولت باشد که در این صورت به عنوان بیمه شده اصلی مشمول سازمان بیمه خدمات درمانی است و چنانچه شوهرش بیمه شده سازمان تأمین اجتماعی باشد به اعتبار او و به عنوان بیمه شده تبعی تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی نیز خواهد بود. فرض دیگر موردی است که پدر و مادر بتوانند در صورت داشتن شرایط قانونی و به تبع فرزندان که ممکن است در جاهای مختلفی شاغل باشند دفترچه درمان بگیرند.

با توجه به این که در موارد فوق فرد بیمار در صورت مراجعه به پزشک و مراکز درمانی تنها می تواند از یکی از دفترچه ها استفاده کند، به نظر می رسد داشتن دو دفترچه از دو سازمان بیمه گر را نمی توان از موارد پوشش بیمه ای مضاعف دانست. با این همه، چون صدور دو دفترچه درمان برای یک فرد هزینه ای اضافی را به جامعه تحمیل می کند، پیشنهاد می شود در این موارد به ذی نفع اختیار داده شود تا یکی از دو نظام درمان را انتخاب نماید.

۲- مستمری ها: گاه بیمه شده ای اصلی یا تبعی ممکن است شرایط دریافت دو مستمری از یک صندوق یا دو صندوق بیمه ای را داشته باشد، در این صورت این پرسش مطرح می شود که آیا او می تواند از هر دو مستمری استفاده کند یا نه؟ برای پاسخ به این سؤال لازم است مقررات حاکم بر صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی به صورت جداگانه مورد بررسی قرار گیرد:

یک- مشمولین صندوق بازنشستگی کشوری: به موجب ماده ۱ قانون اصلاح پاره ای از مقررات مربوط به حقوق بازنشستگی، بانوان شاغل، خانواده ها و سایر کارکنان مصوب ۱۳۷۹ (اصلاحیه ماده ۸۸ قانون استخدام کشوری): «دریافت بیش از یک حقوق بازنشستگی یا حقوق وظیفه یا مستمری یا بازخریدی خدمت برای ایام واحد خدمت از سازمان ها و صندوق های مربوط، وزارتخانه ها، مؤسسات، شرکت های دولتی، شهرداری ها و مؤسسات تابعه و یا وابسته به آنها و همچنین مؤسسات غیردولتی که بیش از ۲۵ درصد سرمایه یا بودجه سالانه آنها به تشخیص هیأت وزیران از محل درآمد عمومی تأمین می شود، ممنوع است»^۱.

۱. در ماده ۶۲ آیین نامه استخدامی شهرداری ها و تبصره ۲ قانون برقراری حقوق وظیفه و مستمری نمایندگان مجلس شورای اسلامی و عائله تحت تکفل آنان در مقابل حوادث و سوانح ناشی از مسئولیت های خطیر نمایندگی مصوب ۱۳۶۵/۴/۱۹ نیز

اما در قانون پرداخت حقوق وظیفه به فرزندان مستخدمین متوفی مصوب ۱۳۵۵/۳/۱۹ مقرر شده است که استفاده از حقوق وظیفه پدر و مادر توأمأ با توجه به با رعایت مقررات مربوط مجاز است.

دو- مشمولین تأمین اجتماعی: با توجه به این که سازمان تأمین اجتماعی نهاد عمومی غیردولتی است، به نظر می‌رسد، مفاد ماده ۱ قانون اصلاح پاره‌ای از مقررات مربوط به حقوق بازنشستگی، بانوان شاغل، خانواده‌ها و سایر کارکنان مصوب ۱۳۷۹ (اصلاحیه ماده ۸۸ قانون استخدام کشوری) در خصوص مشمولین قانون تأمین اجتماعی قابلیت اجراء نداشته باشد. اما با عنایت به تبصره ۱ ماده ۴ قانون تأمین اجتماعی، چون مستخدمین دولت تنها در صورتی مشمول قانون تأمین اجتماعی خواهند بود که نظام حمایتی خاصی برای آنها وجود نداشته باشد، این فرض که کسی هم از صندوق بازنشستگی کشوری و هم از سازمان تأمین اجتماعی مستمری بازنشستگی دریافت کند از لحاظ قانونی امکان ندارد و اگر در عمل چنین مواردی وجود داشته باشد، روشن است که برقراری یکی از مستمری‌ها منطبق با قانون نبوده است.

به موجب ماده ۹۴ قانون تأمین اجتماعی: «هر گاه برای یک مدت دو یا چند کمک نقدی موضوع این قانون به بیمه‌شده تعلق گیرد، فقط آن کمک نقدی که میزان آن بیشتر است، پرداخت خواهد شد، به استثنای کمک ازدواج و عائله‌مندی و نوزاد که دریافت آنها مانع استفاده از سایر کمک‌های مقرر نخواهد بود».

تا چندی پیش سازمان تأمین اجتماعی به استناد این ماده دو مستمری را بطور همزمان قابل پرداخت نمی‌دانست، اما پس از تصویب قانون پرداخت مستمری به فرزندان زنان متوفی مشمول قانون تأمین اجتماعی و سایر صندوق‌های بازنشستگی مصوب ۱۳۸۶/۱۰/۵ به موجب بخشنامه شماره ۵۰ مستمری‌ها مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۶ رویه سازمان تغییر پیدا کرده و در دو فرض زیر پرداخت دو مستمری بطور همزمان را قابل پرداخت می‌داند: ۱- در صورت فوت مادر و پدری که هر دو بیمه‌پرداز سازمان بوده‌اند، فرزندان آنان می‌توانند از هر دو مستمری همزمان استفاده نمایند. ۲- زنان مستمری‌بگیر بازنشسته یا ازکارافتاده کلی مشمول قانون تأمین اجتماعی می‌توانند به عنوان همسر بیمه‌شده متوفی، مستمری بازماندگان شوهر متوفای خود را نیز دریافت نمایند.

در خصوص امکان یا عدم امکان دریافت دو مستمری توجه همزمان به اهداف کفایت اجتماعی (Social adequacy) و انصاف فردی (Individual equity) لازم است. بر این اساس، زنی

حکم مشابهی وجود دارد و در آنها تأکید شده است که در این قبیل موارد مستخدم می‌تواند یکی از دو مستمری را انتخاب نماید.

که خود و شوهرش سال‌ها کار کرده و حق بیمه پرداخته‌اند در صورت فوت شوهرش باید بتواند هم مستمری بازنشستگی خود و هم مستمری بازماندگان شوهر متوفایش را دریافت کند، لذا تغییر رویه سازمان منطقی و عادلانه است.

هر چند تبصره ۳ ماده ۳ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی^۱ بطور ضمنی عضویت در چند صندوق بیمه‌ای را منع کرده است، اما در عمل شاهد عضویت برخی از افراد (هر چند علی‌رغم خواستشان) در چند صندوق بیمه‌ای هستیم و هنوز راهکار عملی برای جلوگیری از این امر طراحی نشده است. به عنوان مثال، اعضای هیأت علمی دانشکده‌های حقوق که همزمان با اشتغال در دانشگاه می‌توانند پروانه‌ی وکالت نیز داشته باشند، چنانچه قبل از عضویت در هیأت علمی دانشگاه پروانه‌ی وکالت گرفته باشند، مجبورند هم به صندوق بازنشستگی کشوری یا تأمین اجتماعی (در فرض پیمانی بودن) و هم به صندوق بیمه‌ی اجباری وکلاء و کارگشایان حق بیمه پرداخت کنند که در این صورت این پرسش مطرح می‌شود که آیا در صورت رسیدن به سن بازنشستگی می‌توانند از دو مستمری برخوردار شوند؟ پاسخ به این پرسش بر اساس مقررات حاکم بر هر یک از صندوق‌ها متفاوت خواهد بود.

ج- نظام حقوقی نقل و انتقال حق بیمه و احتساب سوابق

نقل و انتقال سوابق و حق بیمه در بین صندوق‌های بیمه‌ای را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد: نقل و انتقال تبعی و نقل و انتقال اختیاری.

۱- نقل و انتقال تبعی: ممکن است فردی که قبلاً به اعتبار اشتغالش مشمول صندوقی خاص بوده است به دلیل تغییر شغل صندوقش نیز تغییر پیدا کند؛ برای مثال کارگر مشمول قانون کار که از لحاظ بیمه مشمول قانون تأمین اجتماعی است، ممکن است به استخدام رسمی دولت درآید که در این صورت به تبع وضعیت استخدامی جدید از شمول قانون تأمین اجتماعی خارج و مشمول صندوق بازنشستگی کشوری می‌شود.

قانون نقل و انتقال حق بیمه یا بازنشستگی مصوب ۱۳۶۵/۳/۲۷ سوابق پرداخت کسور بازنشستگی یا حق بیمه مستخدمی که محل کار یا خدمت وی تغییر نموده و به تبع آن از شمول خدمات صندوق مربوط خارج شده باشد و یا طبق ضوابط قانونی مشترک صندوق دیگری شده باشد، قابل انتقال به صندوق جدید دانسته است.

۱. برابر تبصره ۳ ماده ۳ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی: «تعهدات قبلی سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر به افراد تحت پوشش، مشروط بر آن که فقط در یک سازمان یا صندوق عضویت داشته‌اند، کماکان به قوت خود باقی است...».

۲- نقل و انتقال اختیاری: به موجب ماده ۴۲ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران که توسط ماده ۱۰۴ قانون برنامه چهارم در طول مدت آن برنامه (از اول سال ۱۳۸۴ به مدت ۵ سال) تنفیذ شده است، تمام بیمه‌شدگان (به استثنای کادر نیروهای مسلح و وزارت اطلاعات) می‌توانند نسبت به تغییر سازمان بیمه‌ای خود اقدام کنند. نقل و انتقال حق بیمه و کسورات بیمه‌ای بین صندوق‌های بیمه‌ای بر اساس ضوابطی خواهد بود که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

در تصویب‌نامه مورخ ۱۳۸۰/۳/۲۷ هیأت وزیران چگونگی محاسبه مبلغ مابه‌التفاوت وجوه حق بیمه یا کسور بازنشستگی قابل انتقال که توسط مستخدم پرداخت می‌شود، مشخص شده است و تغییر صندوق بیمه‌ای فقط برای یک بار مجاز اعلام گردیده است.

پذیرش نقل و انتقال تبعی از هدر رفتن سوابق قبلی مستخدم جلوگیری می‌کند و نقل و انتقال اختیاری نیز، علاوه بر ایجاد رضایت خاطر در افراد، می‌تواند زمینه‌ساز رقابت در بین صندوق‌ها و سازمان‌های بیمه‌گر شود. اما، متأسفانه مقررات دیگری در کنار آن وضع شده است که مغایر با فلسفه وجودی این قوانین است و اثر آن را خنثی می‌کند.

در تاریخ ۱۳۷۲/۲/۱۹ قانونی تحت عنوان «قانون نحوه تأثیر سوابق خدمت غیردولتی در احتساب حقوق بازنشستگی و وظیفه و مستمری کارکنان دولت» وضع شده است که سوابق خدمت غیر دولتی کارکنان دولت (برای مثال سابقه اشتغال آنان در کارگاه‌های مشمول قانون کار) را که به صندوق بازنشستگی کشوری (و یا صندوق دیگری که کارمند دولت مشمول آن است) منتقل می‌شود، تنها در محاسبه میزان مستمری مؤثر می‌داند و در احراز شرایط لازم برای بازنشستگی و برقراری مستمری از کارافتادگی و بازماندگان بی‌تأثیر است و حتی تأثیر این گونه سوابق را در میزان مستمری بازنشستگی مشروط به آن می‌داند که مستخدم در زمان بازنشستگی حداقل دارای بیست سال سابقه خدمت دولتی باشد.

به عنوان مثال، فرض کنید فردی ۱۰ سال به عنوان کارگر مشمول قانون کار سابقه‌ی پرداخت حق بیمه نزد سازمان تأمین اجتماعی دارد و به استخدام رسمی دولت درمی‌آید. به موجب تبصره ۱ ماده ۲ قانون اصلاح مقررات بازنشستگی و وظیفه قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۶۸/۱۲/۱۳، مستخدمین مرد با داشتن ۵۰ سال سن و حداقل ۲۵ سال سابقه خدمت و مستخدمین زن با حداقل ۲۰ سال سابقه خدمت می‌توانند تقاضای بازنشستگی نمایند، مشروط بر این که تقاضای آنان مورد موافقت دستگاه متبوع قرار گیرد. سابقه پرداخت حق بیمه فرد مزبور در سازمان تأمین اجتماعی حتی در صورت انتقال و پرداخت مابه‌التفاوت، به عنوان حداقل سابقه لازم برای احراز شرایط بازنشستگی توافقی به حساب نمی‌آید و در واقع این فرد مانند کسی است که تازه شروع به کار کرده و باید از زمان پذیرفته شدن به خدمت

رسمی دولت بر حسب مورد (جنسیت) ۲۰ یا ۲۵ سال کار کند تا بتواند تقاضای بازنشستگی با این شرایط را بنماید.

متقابلاً به پیشنهاد سازمان تأمین اجتماعی در تاریخ ۱۳۸۰/۲/۹ قانون مشابهی با عنوان «قانون نحوه تأثیر سوابق منتقله بر سازمان تأمین اجتماعی برای استفاده از مزایای مقرر در قانون تأمین اجتماعی» به تصویب رسیده است که سوابق خدمت غیرمشمول قانون تأمین اجتماعی بیمه‌شدگان را که به سازمان تأمین اجتماعی منتقل می‌شود، حتی در صورت پرداخت مابه‌التفاوت بر اساس محاسبات بیمه‌ای صرفاً در تعیین مبلغ مستمری بازنشستگی، از کارافتادگی و بازنشستگی قابل احتساب می‌داند و در احراز شرایط لازم برای بازنشستگی بی‌تأثیر است. به عنوان مثال، کارمند رسمی دولت که ۱۰ سال سابقه‌ی پرداخت حق بیمه در صندوق بازنشستگی کشوری دارد، طبق قانون نقل و انتقال حق بیمه مصوب ۱۳۶۵ می‌تواند سابقه‌ی خود را به سازمان تأمین اجتماعی منتقل کند. در این صورت مبلغی تحت عنوان مابه‌التفاوت از وی گرفته خواهد شد. اما، در هر حال این سابقه در احراز حداقل سابقه‌ی لازم برای دریافت مستمری‌های سه‌گانه بی‌تأثیر است. مثلاً اگر چنین فردی بخواهد بازنشسته شود، در کنار شرط سنی (۶۰ سال برای مردان و ۵۵ سال برای زنان) باید حداقل سابقه‌ی لازم را که در سال ۱۳۸۶ شانزده سال است داشته باشد و ۱۰ سالی را که کارمند دولت بوده است، به حساب نمی‌آید.

قوانین فوق بشدت قابل انتقاد است؛ زیرا، سابقه‌ی کار افراد را تنها به بهانه‌ی تغییر شغل و جلوگیری از ضرر صندوق منتقل‌الیه نادیده می‌گیرد. در حالی آنچه که از لحاظ اصول بیمه‌های اجتماعی آنچه مهم است و شرط لازم برای دریافت مزایا محسوب می‌شود سابقه‌ی کاری است که بابت آن حق بیمه پرداخت گردیده است و تغییر شغل و صندوق نباید به این حق مکتسب لطمه‌ای وارد کند. در واقع، سن فعالیت انسان محدود است و اگر به بهانه‌ی تغییر صندوق بخشی از سابقه‌ی کار وی برای احراز شرایط دریافت مستمری به حساب نیاید ممکن است به دلیل فرارسیدن پیری و خروج از سن فعالیت نتواند در صندوق جدید هیچگاه حداقل سابقه‌ی لازم را به دست آورد.

بویژه که در قانون تأمین اجتماعی در هر حال داشتن حداقل سابقه‌ی پرداخت حق بیمه یکی از شرایط اساسی بازنشستگی و دریافت مستمری‌های از کارافتادگی و بازماندگان است و در هیچ فرضی سن به تنهایی برای بازنشستگی کافی نیست (بندهای ۱ و ۲ ماده ۷۶ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ با اصلاحات بعدی). قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ هم بر خلاف قانون استخدام کشوری رسیدن به سنی خاص را به تنهایی برای بازنشستگی کافی نمی‌داند و احراز شرط سابقه نیز ضروری است.

در مقاله‌نامه‌ها و توصیه‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار شرط اصلی دریافت مستمری‌های بازنشستگی از کارافتادگی و فوت تنها میزان مشخصی سابقه‌ی پرداخت حق بیمه، اشتغال یا اقامت است و محدودیتی در زمینه‌ی محل کسب سابقه و نوع شغل مقرر نشده است (مقاله‌نامه‌های شماره‌ی ۱۰۲ و ۱۲۸ و توصیه‌نامه‌ی شماره‌ی ۱۳۱).

استدلالی که معمولاً در این زمینه مطرح می‌شود این است که تأثیر سوابق منتقله در احراز شرایط دریافت مستمری به ضرر صندوق منتقل‌الیه است. اما، باید توجه داشت که این استدلال پایه‌ای محکم ندارد؛ زیرا، طبق قوانینی که مورد بررسی قرار گرفت به صندوق منتقل‌الیه اختیار داده شده تا بر اساس محاسبات بیمه‌ای از متقاضی انتقال مابه‌التفاوت دریافت کند و می‌توان این مابه‌التفاوت را به نحوی تعیین کرد که در عین جلوگیری از تضرر صندوق، سابقه‌ی منتقل شده نیز از هر لحاظ مؤثر باشد. عدم تأثیر سابقه در احراز شرایط دریافت مستمری نوعی پاک کردن صورت مسئله است و همان‌طور که گفته شد بر خلاف انصاف و اصول حاکم بر بیمه‌های اجتماعی است.

شاید به همین دلیل بند الف ماده‌ی ۱۴۷ قانون برنامه‌ی چهارم توسعه به کارکنان مشمول صندوق‌های بازنشستگی اجازه داده است تا چنانچه بازخرید شوند یا به دستگاه‌های دیگر منتقل گردند و یا با استفاده از مرخصی بدون حقوق در بخش غیردولتی اشتغال یابند، کماکان مشمول صندوق بازنشستگی خود باشند. پیشنهاد می‌شود قلمرو این بند گسترش یابد و تمام مصادیق را برگردد و به قانونی دائمی تبدیل شود.

گفتار سوم: نظام وضع قوانین و مقررات

الف- تورم، پراکندگی و پیچیدگی نابهنجار قوانین و مقررات تأمین اجتماعی یکی از مسائل و مشکلاتی که در نظام تأمین اجتماعی ایران مشاهده می‌شود، پراکندگی قوانین و مقررات و افزایش روزافزون بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های اداری است. در کشورهای پیشرفته، بویژه کشورهای تابع حقوق نوشته و مشخصاً فرانسه، همانند قوانین مدنی، تجارت، آیین دادرسی و... برای تأمین اجتماعی هم قانون جامعی (Code de la sécurité sociale) وجود دارد که در صورت نیاز به بازنگری و تغییر قانون تنها ماده یا بخشی از مواد آن قانون تغییر می‌کند و قانونی جدید با عنوانی متفاوت به تصویب نمی‌رسد و بدین ترتیب پیکره و ساختار اصلی قانون تأمین اجتماعی حفظ می‌شود و این خود مانع سردرگمی مجریان قانون است. در خصوص مقررات اداری نیز به حداقل کفایت می‌شود و بخشنامه و دستورالعمل تنها در موارد خاصی که قانون پیش‌بینی کرده و یا برای رفع ابهام از قانون و ایجاد وحدت رویه ضرورت دارد، صادر می‌گردد.

متأسفانه کشور ما از این لحاظ وضعیتی آشفته دارد؛ نگاهی به قوانین و مقررات حاکم بر سازمان تأمین اجتماعی این نکته را روشن می‌سازد: با وجود این که قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴/۴/۳ درصد بوده تا حکم تمام مسائل بیمه‌ای، ساختاری و مالی را با نظم منطقی بیان کند، اما تغییرات و الحاقاتی که بعد صورت گرفته است یکپارچگی و تمامیت قانون را از بین برده و در حال حاضر تنها حکم پاره‌ای از مسایل را در قانون تأمین اجتماعی می‌توان یافت و برای بسیاری از موضوعات لازم است به قوانین پراکنده‌ی دیگر مانند قانون بیمه‌ی بیکاری، قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی، قانون دریافت جرائم نقدی از کارفرمایان، قانون بیمه‌ی... بافندگان، قانون بیمه‌ی اجتماعی رانندگان و دهها قانون دیگر مراجعه کرد.

قوانین حاکم بر سایر صندوق‌ها و سازمان‌های بیمه‌ای نیز وضعیتی مشابه دارد. به عنوان مثال، مسائل تأمین اجتماعی مربوط به مشمولین صندوق بازنشستگی کشوری در قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵/۳/۳۱ آمده است، در حالی که همان گونه که از عنوان این قانون بر می‌آید، قانونی مربوط به نظام استخدامی است نه نظام تأمین اجتماعی و لازم بود برای مسائل تأمین اجتماعی کارکنان دولت قانونی جداگانه تصویب می‌شد. این شیوه‌ی طرح موضوعات تأمین اجتماعی مربوط به نسل اول قوانین است. تغییرات و اصلاحات بعدی این بی‌نظمی و آشفتگی را کامل ساخته است، به نحوی که از قانون استخدام کشوری تنها اسم آن باقی مانده است و حکم مسائل اساسی تأمین اجتماعی کارکنان دولت را باید در قوانینی مانند قانون اصلاح مقررات بازنشستگی و وظیفه‌ی قانون استخدام کشوری، قانون نظام هماهنگ حقوق بازنشستگی و وظیفه، قانون پرداخت پاداش پایان خدمت و بخشی از هزینه‌های ضروری به کارکنان دولت و... یافت. ظاهراً قانون‌گذار قصد دست برداشتن از این رویه را ندارد و در لایحه‌ی مدیریت خدمات کشوری که با هدف تحول در ساختار اداری کشور تدوین شده است، نظام تأمین اجتماعی هم بی‌بهره نمانده است.

نگاهی به عنوان دو قانون مرتبط با تأمین اجتماعی بی‌نظمی و آشفتگی قانون‌گذاری در این حوزه را بخوبی نشان می‌دهد: «قانون اصلاح تبصره‌ی ۲ الحاقی ماده‌ی ۷۶ قانون اصلاح مواد ۷۲ و ۷۷ و تبصره‌ی ماده‌ی ۷۶ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ و الحاق دو تبصره به ماده‌ی ۷۶ مصوب ۱۳۷۱ مصوب ۱۳۸۰/۷/۱۴ مجمع تشخیص مصلحت نظام»^۱ و «قانون اصلاح پاره‌ای از مقررات مربوط به حقوق بازنشستگی، بانوان شاغل، خانواده‌ها و سایر کارکنان مصوب ۱۳۷۹/۲/۱۳».

۱. این قانون در ارتباط است با بازنشستگی پیش از موعد در کارهای سخت و زیان‌آور.

قوانین پراکنده را هر چند مربوط به صندوق‌ها و سازمان‌های مختلف باشد می‌توان در قانون واحدی گرد آورد و بدون دست زدن به چارچوب اصلی قانون اصلاحات و تغییرات احتمالی آینده را در همان قانون اعمال کرد.

بخشی دیگر از مشکل مربوط به بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های اداری است که، علاوه بر این که گاه اصل صدور آنها غیر ضروری است و تکرار مفاد قوانین و تصویب‌نامه‌های هیأت وزیران می‌باشند، از نظر ماهوی نیز در مواردی با قوانین منطبق نیست و همین امر زمینه‌ی طرح شکایت افراد در مراجع قضایی، اداری، بازرسی و نظارتی را علیه نهادهای تأمین اجتماعی فراهم می‌نماید. نگاهی به بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های ابطال شده سازمان تأمین اجتماعی در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مؤید این امر است (رک. به: مجموعه آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری از سال ۱۳۶۵ لغایت تیر ۱۳۸۴). وانگهی این‌گونه مقررات از نظر شکلی نیز ایرادات فراوانی دارد و اصول بخشنامه نویسی در نگارش آنها رعایت نشده است و چه بسا عبارات مبهمشان باعث تضییع حقوق افراد و یا تحمیل تعهدات اضافی به سازمان‌های بیمه‌گر می‌شود. از این رو، ساماندهی شکلی و ماهوی مقررات درون سازمانی در حوزه‌ی تأمین اجتماعی یک ضرورت است.

ب- استفاده‌ی ابزاری از تأمین اجتماعی

حق برخورداری از تأمین اجتماعی در اعلامیه‌ی جهانی حقوق بشر، میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی، مقاله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار و قوانین اساسی بسیاری از کشورها مورد تأکید قرار گرفته است (هاشمی، ۱۳۸۴، ص. ۹۹-۶۸) و امروزه این حق که گاه از آن با عنوان «حق شهروندی اجتماعی» (Social citizenship right) نیز یاد می‌شود در عمل در میان ملل متمدن به عنوان یکی از حقوق غیرقابل سلب انسان تثبیت شده است (Harris, 2000, pp. 3-38).

این حق به خودی خود اصالت دارد و هدف است، لذا نمی‌توان از آن استفاده‌ی ابزاری نمود و برای رسیدن به اهداف سیاسی و اقتصادی مورد استفاده قرار داد. شاید به همین دلیل است که بیمه‌ی اجتماعی اصولاً اجباری است و افراد حق انتخاب ندارند. غیرقابل اسقاط، انتقال و مصالحه بودن حق برخورداری از تأمین اجتماعی و نقش آن در تأمین معاش خانواده این حق را از حقوق مالی صرف متمایز می‌گرداند و به این دلیل بیشتر شبیه «حکم» است تا «حق».

علی‌رغم این، در سال‌های اخیر در ایران قوانینی به تصویب رسیده که این ویژگی‌ها را نادیده گرفته و حق تأمین اجتماعی را برای رسیدن به اهداف خاصی مورد استفاده‌ی ابزاری قرار داده است. نگاهی گذرا به چند قانون زیر موضوع را روشن می‌سازد:

۱- در ماده واحده‌ی قانون معافیت کارگاه‌ها و مشاغل دارای پنج نفر کارگر و کمتر از شمول قانون کار تا پایان برنامه‌ی سوم توسعه مصوب ۱۳۷۸/۱۲/۸ کارگاه‌ها و مشاغل دارای پنج نفر کارگر و کمتر تا پایان برنامه‌ی سوم از شمول قانون کار معاف شده‌اند. در تبصره‌ی یک آن قانون نیز اعلام شده است: «هر یک از کارگران و کارفرمایان نسبت به پرداخت حق بیمه‌ی کارگری مخیرند باتوافق همدیگر اقدام نمایند». هر چند این ماده واحده تنها در طول قانون برنامه‌ی سوم اعتبار داشته و تمدید نگردیده است، اما بخوبی نحوه‌ی رفتار قانون‌گذار را با مسائل تأمین اجتماعی نشان می‌دهد.

هدف قانون این است که کارفرمایان را از الزامات قانون کار معاف کند. در خصوص پرداخت حق بیمه نیز ترتیبات مقرر در ماده‌ی ۲۸ قانون تأمین اجتماعی را بر هم زده و به کارگر و کارفرما اجازه داده است تا نسبت به میزان سهم هر یک از حق بیمه‌ی تأمین اجتماعی توافق نمایند. به امید این که کارفرمایان تشویق شوند تا کارگر جدید استخدام کنند و این امر به اشتغال‌زایی کمک نماید. روشن است در این قبیل موارد کارگری که در جستجوی شرایط کار است حاضر است شرایط کارفرما را هر چه باشد بپذیرد و پرداخت کل حق بیمه را بر عهده گیرد. چنین ترتیبی بر خلاف اصول حاکم بر بیمه‌های اجتماعی است و برای رسیدن به اهداف دیگر، حق تأمین اجتماعی که خود هدف است، پایمال شده است.

۲- چه بسا ممکن است کارفرما به قصد سودجویی و فرار از پرداخت حق بیمه صورت مزد یا حقوق کارگران خود را به سازمان تأمین اجتماعی اعلام نکند و عملاً آنان را از برخورداری از مزایای تأمین اجتماعی محروم سازد. برای جلوگیری از این امر ماده‌ی ۴۷ قانون تأمین اجتماعی به بازرسان سازمان تأمین اجتماعی اجازه داده است تا کارگاه‌های مشمول قانون کار را مورد بازرسی قرار دهند تا اگر کارگر مشمول قانون کار در آنجا اشتغال دارد و نام وی در لیست ارسال شده به سازمان تأمین اجتماعی وجود ندارد و یا دستمزدها به گونه‌ای غیرواقعی اعلام شده است مراتب را اعلام نمایند.

اما، متأسفانه در ماده‌ی ۹۲ قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴ مقرر شده است که سازمان تأمین اجتماعی فقط در صورت شکایت کارکنان واحدهای صنفی مبنی بر عدم پرداخت حق بیمه توسط کارفرما در مدت اشتغالشان در واحد صنفی می‌تواند به نظر بازرس یا مندرجات دفاتر قانونی فرد صنفی استناد کند و بر این اساس حق بیمه دریافت کند. مفهوم

مخالف این ماده آن است که در صورت عدم شکایت فرد ذینفع، سازمان نمی‌تواند بر مبنای نظر بازرس یا مندرجات دفاتر قانونی حق بیمه دریافت نماید.

در غالب موارد کارگر به خاطر ترس از اخراج مایل نیست تا نسبت به عدم پرداخت حق بیمه توسط کارفرما اعتراض کند و در بین از دست دادن کار و محروم شدن از حق تأمین اجتماعی دومی را انتخاب می‌نماید. بنابراین، ماده‌ی یادشده با هدف تأمین آرامش خاطر کارفرما و حمایت بیشتر از سرمایه‌دار، نظام بیمه‌ی اجباری تأمین اجتماعی را خنثی کرده و حق برخورداری از تأمین اجتماعی را به حقی کاملاً خصوصی که فرد می‌تواند از آن اعراض کند، تبدیل کرده است. در واقع، برای کارفرمایان مجوز فرار از پرداخت حق بیمه و بیمه نکردن کارگران صادر گردیده و به دسیسه‌ی سکوت کارفرما و کارگر جنبه‌ی قانونی داده شده است. امید است با حذف این ماده زمینه‌ی اجرای کامل مواد ۳۶ و ۴۰ قانون تأمین اجتماعی و مواد ۱۴۸ و ۱۸۳ قانون کار که در هر حال کارفرما را ملزم به بیمه نمودن کارگر و پرداخت حق بیمه‌ی تأمین اجتماعی می‌داند، فراهم شود.

۳- در ماده‌ی ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل و نوسازی صنایع کشور مصوب ۱۳۸۲/۴/۴ که تا پایان برنامه‌ی چهارم توسعه قابل اجرا است به کارفرمایان واحدهای صنعتی و تولیدی اجازه داده شده است که به ازای هر نفر اشتغال جدید یک نفر از کارکنان باسابقه‌ی پرداخت حق بیمه‌ی بیش از بیست و پنج سال را با پرداخت پنجاه درصد مابه‌التفاوت کسورات باقیمانده تا زمان بازنشستگی قانونی، پیش از موعد بازنشسته نماید. پنجاه درصد دیگر مابه‌التفاوت توسط دولت پرداخت می‌گردد.

همان‌گونه که از متن ماده‌ی فوق بر می‌آید، با هدف به کارگیری نیروی‌های جدید و بهینه‌سازی نیروی انسانی شاغل در واحدهای صنعتی و تولیدی، سعی شده برای کارفرما انگیزه ایجاد شود تا نیروهای قدیمی را که هنوز شرایط بازنشستگی را احراز نکرده‌اند بر طبق این قانون بازنشسته نماید. اهداف قانون مورد بحث به خودی خود مهم و قابل توجیه است، اما شیوه‌ی دستیابی به آن که استفاده‌ی ابزاری از نظام تأمین اجتماعی است، مورد انتقاد است.

ایجاد اشتغال و ارتقای کیفی نیروی انسانی باید از طریق فراهم کردن بسترهای اقتصادی، آموزش و سایر شیوه‌های متعارف صورت گیرد. وانگهی، اتخاذ چنین روشی بدان معنی است که هزینه‌ی فراهم کردن زمینه‌های اشتغال و نوسازی صنایع کشور بر دوش بیمه‌شدگان تأمین اجتماعی افتد. زیرا، هر چند کارفرما و دولت هر کدام نصف مابه‌التفاوت حق بیمه تا زمان بازنشستگی را پرداخت می‌نمایند، هزینه‌های اضافی بازنشستگی مشمولین ماده‌ی مورد بحث منحصر به مابه‌التفاوت نیست. حذف شرط سنی برای بازنشستگی این افراد و پرداخت مدت زمان طولانی‌تر مستمری به آنان نسبت به سایر بیمه‌شدگان (به دلیل بازنشستگی پیش از موعد

و طول عمر بیشتر در زمان بازنشستگی) نیز هزینه‌هایی در بر دارد که نحوه‌ی جبران بار مالی آن پیش‌بینی نشده است. به علاوه، مقرر نمودن شرایط خاص بازنشستگی برای دسته‌ای خاص از بیمه‌شدگان، بدون داشتن توجیه بیمه‌ای، منجر به تبعیض بین بیمه‌شدگان خواهد شد.

نتیجه‌ی نهایی

از مجموع بحث‌های مطرح شده در این مقاله این نتیجه به دست می‌آید که نظام حقوقی تأمین اجتماعی ایران نیاز به بازننگری و انجام اصلاحاتی دارد که به اختصار می‌توان آن را به شرح زیر دسته‌بندی کرد:

۱- لازم است نظام حق و تکلیف متقابل دولت و شهروندان که در اسناد بین‌المللی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مورد تأکید قرار گرفته است، در قوانین به روشنی تبیین شود و چارچوب و ساختار سازمانی مناسب برای تحت پوشش قرار دادن تمامی شهروندان و جمعیت فعال فراهم گردد. تصویب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی گامی به پیش محسوب می‌شود، اما به تنهایی کافی نیست و راهکارهایی اجرایی آن باید مشخص شود و با تصویب قوانین و مقررات خاص دیگر جنبه‌ی عملیاتی به خود گیرد و به طور کلی ابهامات و مشکلات عملی و ایرادات منطقی این قانون که به برخی از آنها اشاره شد، برطرف گردد. همچنین، الحاق ایران به مقاله‌نامه‌ها و توصیه‌نامه‌های مرتبط با تأمین اجتماعی سازمان بین‌المللی کار و رعایت معیارهای بین‌المللی در حقوق داخلی انتظاری است که دیر یا زود باید جامه‌ی عمل به خود پوشد.

۲- نقصی بزرگ که در نظام دادرسی تأمین اجتماعی ایران مشاهده می‌شود، فقدان مرجعی تخصصی برای رسیدگی به دعاوی تأمین اجتماعی است. به همین دلیل بیمه‌شدگان سازمان تأمین اجتماعی و سایر سازمان‌ها و صندوق‌ها در خصوص مرجع صالح برای رسیدگی به شکایاتشان در امور بیمه‌ای و حمایتی دچار سردرگمی هستند. وانگهی، دعاوی تأمین اجتماعی مطرح‌شده در دیوان عدالت اداری و سایر مراجع صالح منحصر به دعاوی حوزه‌ی بیمه‌ای است و هنوز فرهنگ طرح دعوا در حوزه‌ی حمایتی وجود نیامده است. یکی از دلایل عمده‌ی این وضعیت فراهم نکردن شیوه‌ی دادرسی ساده، سریع، تخصصی و کم‌هزینه است. راه‌حل منطقی ایجاد مراجع خاص برای رسیدگی به دعاوی تأمین اجتماعی (اعم از حوزه‌ی بیمه‌ای و حمایتی) و طراحی آیین دادرسی متناسب با آن است. دیوان عدالت اداری نیز می‌تواند نقش نظارت عالی را بر عهده داشته باشد و آرای این مراجع، همانند سایر دادگاه‌های اداری و هیأت‌ها، از حیث شکلی و رعایت قوانین و مقررات قابل تجدیدنظر در دیوان باشد.

۳- سیری در قوانین تبعیض‌های غیرقابل توجیه، تفاوت‌ها و ضوابط غیرمنطقی در ارزیابی حمایت‌ها و مزایا، ناهمگونی‌ها و همپوشانی‌های زیادی را در بین صندوق‌ها و سازمان‌های بیمه‌ای نشان می‌دهد. رفع این ایرادات نیاز به باز مهندسی کل نظام تأمین اجتماعی ایران دارد.

۴- از آنجا که حق برخورداری از تأمین اجتماعی به خودی خود هدف محسوب می‌شود و اصالت دارد نباید از آن برای رسیدن به هدف‌هایی خاص استفاده‌ی ابزاری شود. متأسفانه دیدیم که در سال‌های اخیر قوانینی که از تأمین اجتماعی چنین استفاده‌ای می‌کنند افزایش یافته است که امید است ادامه پیدا نکند. مشکل دیگر نظام وضع قوانین و مقررات تأمین اجتماعی ایران تورم و پراکندگی نابهنجار و نابسامانی شکلی و ماهوی آنها است. پیشنهاد می‌شود مقررات پراکنده‌ی مربوط به صندوق‌ها و سازمان‌های مختلف در قانون واحدی گرد آوردی شود و در صورت نیاز به تغییر و اصلاح، بدون دست زدن به چارچوب اصلی قانون، اصلاحات و تغییرات لازم در همان قانون اعمال گردد و از تصویب قوانین پراکنده و ناهمگون پرهیز شود. ساماندهی شکلی و ماهوی مقررات درون سازمانی و رعایت اصول بخشنامه‌نویسی در آنها در حوزه‌ی تأمین اجتماعی نیز ضرورتی است که به شفاف شدن حقوق و تکالیف متقابل سازمان‌ها و نهادهای تأمین اجتماعی و بیمه‌شدگان کمک فراوانی می‌کند.

منابع و مأخذ

الف- فارسی

۱. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۸۳)، حقوق اداری ایران، جلد دوم، انتشارات توس، چاپ هفتم.
۲. اکبری، محمد علی (۱۳۸۲ و ۱۳۸۳)، بررسی برنامه‌ریزی دولتی در حوزه تأمین اجتماعی، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی جلد نخست، چاپ اول، ۱۳۸۲ ص ۱۸۷ به بعد و جلد دوم، چاپ نخست ۱۳۸۳.
۳. بابایی، ایرج (۱۳۸۲)، حقوق بیمه، انتشارات سمت.
۴. بناتریس ماینونی دیتینیانو (۱۳۸۰)، بیمه‌ها و حمایت‌های اجتماعی، ترجمه ایرج علی آبادی.
۵. پناهی، بهرام (۱۳۸۴)، کارکردهای تأمین اجتماعی در ایران: ضرورت‌های برپایی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، چاپ اول.
۶. راهنمای مقررات بازنشستگی کشوری (۱۳۸۴)، مؤسسه‌ی حسابرسی صندوق بازنشستگی کشوری.
۷. زارع، حسین (۱۳۸۴)، بیمه درمان مکمل، سازمان بیمه خدمات درمانی، چاپ اول.
۸. شهید، ناهید (۱۳۷۳)، زن در نظام تأمین اجتماعی ایران، مجموعه مقالات برگزیده نخستین کنگره شناخت تأمین اجتماعی و نحوه توسعه آن در ایران، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، چاپ اول.
۹. عراقی، سید عزت اله، بادینی، حسن و شهابی، مهدی (۱۳۸۶)، درآمدی بر حقوق تأمین اجتماعی: نقد قانون تأمین اجتماعی بر اساس مطالعه تطبیقی، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، چاپ اول.
۱۰. عراقی، سید عزت الله (۱۳۸۷)، تأثیر معیارهای بین‌المللی تأمین اجتماعی بر حقوق داخلی، فصلنامه تأمین اجتماعی، شماره ۳۰.
۱۱. غمامی، مجید و محسنی، حسن (۱۳۸۵)، اصول تضمین کننده‌ی عملکرد موکراتیک در دادرسی و اصول مربوط به ویژگی‌های دادرسی مدنی، مجله‌ی دانشکده‌ی حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شماره‌ی ۷۴.

۱۲. قره‌باغیان، مرتضی (۱۳۷۶)، فرهنگ اقتصاد و بازرگانی .
۱۳. طباطبائی مؤتمنی (۱۳۸۱)، حقوق اداری، انتشارات سمت، چاپ هشتم.
۱۴. مجموعه آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری از سال ۱۳۶۵ لغایت تیر ۱۳۸۴ (۱۳۸۴)، تهیه و تنظیم: دفتر امور قوانین و مقررات سازمان تأمین اجتماعی، شرکت انتشارات علمی و فرهنگی، چاپ اول.
۱۵. موحد، محمد علی (۱۳۸۱)، در هوای حق و عدالت، نشر کارنامه، چاپ اول.
۱۶. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۴)، تأمین اجتماعی در حقوق بشر و حقوق اساسی، دیدگاه‌هایی در حقوق تأمین اجتماعی (مجموعه مقالات تبیین جایگاه حقوق تأمین اجتماعی)، چاپ اول، ص. ۶۸-۹۹.
۱۷. نجفی‌خواه، محسن (۱۳۸۴)، نقش قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در تفسیر قواعد ماهوی این نظام، فصلنامه‌ی حقوق تأمین اجتماعی، سال اول، شماره‌ی یک.

ب- خارجی

- 1-Buck, Trevor, Bonner, David and Sainsbury (2005), "Making Social Security Law: The role and Work of the Social Security and child Support Commissioners", ASHGATE.
- 2-Chauchard, Jean-Pearre (2005), **Droit de la sécurité sociale**, 4e edition, L.G.D.J.
- 3-Code de la sécurité sociale (2006), 30e edition, Dalloz.
- 4-De Búrca, Gráinne (2005) : "EU Law and the Welfare State: In Search of Solidarity", Oxford University Press.
- 5-Douglas, Gillian (2000), **The Family, Gender, and Social Security**, in Social Security Law in context, edited by Neville Harris, Oxford University Press.
- 6-Dupeyroux, Jean-Jacques et Prétot, Xavier (2005), **Droit de la sécurité sociale**, Dalloz, 11e edition.
- 7- Dupeyroux, Jean-Jacques, Borgeto Michel, Lafore Robert & Ruelan Rolande (2005): "**Droit de la sécurité sociale**, Dalloz, 15e edition.
- 8- Giddens, Anthony (1994)"**Beveridge and Social Security: An International Retrospective**, Oxford, Clarendon Press.
- 9-Harris, Neville (2000), **The Welfare State, Social Security and Social Citizenship Rights**, In Social Security Law in context, Oxford university Press.
- 10- Matt, Jean-Luc (2001), **La sécurité sociale: organisation et financement**, L.G.D.J.
- 11- Meyer Charles W. & Wolff Nancy (1993); "**Social security and individual equity: evolving standards of equity and adequacy**, Greenwood Press.
- 12-Ogus, A I, Barendt, E M, Buck T G and Lynes T (1998), "**The Law of Social Security**" third editon, Butterworths.
- 13- Pennings, Frans (2001): "**Introduction to European Social Security Law**", Third edition, Kluwer Law International.
- 14- Pennings, Frans (2006), "**Between Soft and Hard Law: The Impact of International Social Security Standards on National Social Security Law**" Kluwer Law International.
- 15- Usher, John A. (2002): "**EU Social Security Law**", European Law Series.
- 16- Wikeley, N J & Ogus A I (2002) "**The Law of social Security**" Butterworths, Fifth edition.
- 17-**Woman and Social Security** (1973): Report of the Research Conference on Woman and Social Security, International Social Security Association, Vienna.
- 18 -**Woman and the Welfare State** (1977), London, Tavistock Publications.