



حق برخورداری از تأمین اجتماعی: ویژگی‌ها، محتوا و اصول کلی حاکم بر آن

دکتر مرتضی شهبازی‌نیا^۱

چکیده

حق برخورداری از تأمین اجتماعی یکی از مهمترین حقوق انسان‌هاست که در اسناد حقوق بشر، تعهدات بین‌المللی دولت‌ها و نیز قوانین اساسی مورد تأکید قرار گرفته است. این حق امروزه در چهره یک سازمان حقوقی با خصوصیات ویژه و محتوی مشخص (دارای استانداردهای حداقلی در سطح جهانی) ظاهر شده است و تأمین آن از یک رشته اصول کلی تبعیت می‌کند که در اعمال و تفسیر قوانین و مقررات ملی و بین‌المللی ناظر بر آن منشأ اثر هستند. این مقاله ضمن تبیین حق برخورداری از تأمین اجتماعی، محتوا و ویژگی‌های آن، تلاش کرده است مهمترین اصول حاکم بر آن را احصا نماید.

کلید واژه‌ها: حق تأمین اجتماعی، بیمه اجتماعی حمایت‌های تأمین اجتماعی، اصول کلی، قانون ساختار.

۱. عضو هیأت علمی و مدیرگروه حقوق دانشگاه تربیت مدرس

مقدمه

شاید به سختی بتوان سند بین‌المللی یا قانون مرتبط با حقوق بشر و حقوق اقتصادی اجتماعی را یافت که بر حق انسانها برای برخورداری از تأمین اجتماعی تأکید نکرده و با لحاظ خصیصه حقوق بشری استانداردها و اصولی را برای آن مقرر ننموده باشد. اهمیتی چنین برجسته، ضرورت شناخت این حق و خصوصیات و اصول حاکم بر آن را بدیهی می‌سازد. مقاله حاضر در دو بخش این موضوعات را مورد بررسی قرار می‌دهد.

۱. بخش اول: حق تأمین اجتماعی و محتوای آن

۱-۱. تعریف

تأمین اجتماعی حوزه‌ای از خدمات رفاه اجتماعی است که مرتبط با حمایت اجتماعی در مقابل شرایط مشخص اجتماعی شامل فقر، سن پیری، ناتوانی، بیکاری خانواده‌های دارای فرزند و نظایر آن می‌شود. واژه‌های تأمین اجتماعی و حمایت اجتماعی گاهی به جای هم به کار می‌روند.^۱

تأمین اجتماعی دارای دو مفهوم موسع و مضیق است. در مفهوم موسع به طیفی قابل توجه از خدمات رفاه اجتماعی اطلاق می‌شود و به مفهوم مضیق برنامه خاصی است که مشخصاً تحت نام «تأمین اجتماعی»^۲ است. از حیث تنوع کاربرد واژه تأمین اجتماعی یا اصطلاحات معادل آن می‌توان گفت که در ادبیات مرتبط کشورهای مختلف، اصطلاح مذکور اجتماعی ممکن است برای موارد زیر به کار رود:

۱. بیمه اجتماعی که در آن دریافت‌کنندگان خدمات و مزایا در یک برنامه بیمه‌ای مشارکت دارند و معمولاً شامل بازنشستگی از کارافتادگی، بازماندگان و بیمه بیکاری می‌شود.

۲. حفظ درآمد که عمدتاً پرداخت و توزیع پول در حالت نقصان درآمد است، شامل بازنشستگی از کارافتادگی و بیکاری

1. History of Social Security: available at: <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/social+security>, see also, social security at: <http://www.nolo.com/definition.cfm/term/3CC1E23B-450E-42D3-B980E4538760C8AC>

2. social security

۳. خدماتی که به وسیله برخی سازمانها متولی تأمین اجتماعی ارائه می‌شود ممکن است شامل مراقبت پزشکی و جنبه‌های کار، اجتماع و حتی روابط صنعتی شود.
۴. این واژه به ندرت برای نیازهای ضروری (شامل دسترسی به ضروریات اولیه مثل مسکن، لباس و غذا) هم به کار می‌رود.^۱

۱-۲. مبانی قانونی

یکی از مهمترین رویکردها در باب ماهیت تأمین اجتماعی، حق مذکور را از حقوق طبیعی و در نتیجه همزاد بشر می‌داند. این رویکرد در مرحله وضعی نیز توفیقات بسیاری یافته و رد پای آن را در بسیاری از قوانین اساسی و عادی کشورها و اسناد و کنوانسیون‌های بین‌المللی می‌توان به روشنی نظاره کرد.^۲ بر اساس این دیدگاه، حق مذکور را نه قانونگذاران بلکه طبیعت بشر به وی اعطاء کرده است.^۳ به نظر می‌رسد این رویکرد چندان با فرهنگ دینی ما نیز بیگانه نیست. خداوند انسان را با جایگاه ویژه در نظام خلقت آفریده و ایر و باد و مه و خورشید و فلک را دست اندرکار معیشت وی کرده است. این امتیاز بی‌بدیل مسئولیتی بی‌نظیر را نیز در پی دارد؛ مسئولیتی که صرفاً در برابر خالق نیست بلکه نسبت به دیگر مخلوقات وی از جماد و نبات و حیوان و انسان نیز جریان دارد. در فرهنگ دینی، مسئولیت در مقابل طبیعت، محیط زیست، حفظ حیات وحش و... فقط از این باب نیست که لطمه به آنها حیات بشری را تهدید می‌کند بلکه از باب مسئولیت اشرف مخلوقات بودن نیز هست.

بر این اساس آنان که از مواهب خلقت به شایستگی بهره بیشتری گرفته‌اند، در مقابل معیشت تنگدستان مسئولند. این مسئولیت منحصر به جنبه اخلاقی و دینی (حکم تکلیفی) نیست بلکه از ضمانت حقوقی (حکم وضعی) نیز برخوردار است. مشارکت در تأمین منابع مالی بیمه‌های اجتماعی (خصوصاً بیمه‌های اجباری)، پرداخت نفقه و مالیات از این باب است که با راهکارهای شرعی نظیر انفاق و صدقه‌دادن، زکات و خمس تقویت می‌شود. برای اثبات این مسئولیت از نصوص مصحف شریف و دستورات بزرگان دین از جمله نامه گرانسنگ حضرت علی (ع) به مالک اشتر می‌توان شاهد فراوان آورد.

1. Social security at: http://en.wikipedia.org/wiki/Social_security

2. Russell E. Morgan, Jr. and Sam David: Human Rights: A New Language for Aging Advocacy, Gerontologist no.42, 2002, pp 436-442.

3. A Brief History of Social Security, issued on social security anniversary august 2000, available at: <http://www.infousa.ru/society/ssbriefhistory.pdf>

اسناد بین‌المللی حقوق بشر از جمله مواد ۲۲ و ۲۵ اعلامیه جهانی حقوق بشر نیز رویکرد حقوق بشری به تأمین اجتماعی را مورد تأکید قرار داده‌اند. ماده ۲۲ اعلامیه مذکور اشعار می‌دارد: «هر کس به عنوان عضو اجتماع حق تأمین اجتماعی دارد و مستحق است بوسیله مساعی ملی و همکاری بین‌المللی، حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی خود را که لازمه مقام و نمو آزادانه شخصیت اوست با رعایت تشکیلات و منابع هر کشور بدست آورد».

ماده ۲۵ نیز مقرر می‌دارد:

۱. هر کس حق دارد که سطح زندگانی او، سلامتی و رفاه خود و خانواده‌اش را از حیث خوراک و مسکن و مراقبت‌های طبی و خدمات لازم اجتماعی تأمین کند و همچنین حق دارد که در مواقع بیکاری، بیماری، نقص اعضاء، بیوگی، پیری یا در تمام موارد دیگری که به علل خارج از اراده انسان و سائل امرار معاش از دست رفته باشد، از شرایط آبرومندانه زندگی برخوردار شود.

۲. مادران و کودکان حق دارند که از کمک و مراقبت مخصوصی بهره‌مند شوند کودکان چه بر اثر ازدواج و چه بدون ازدواج به دنیا آمده باشند، حق دارند که همه از یکنوع حمایت اجتماعی برخوردار شوند».

در عصر جدید این مسئولیت با حفظ جنبه‌های مشارکتی در تأمین منابع مالی (پرداخت حق بیمه، مالیات و ...) به عهده دولت‌ها واگذار شده و به یکی از وظایف اصلی آنها بدل شده است.

بسیاری اسناد و کنوانسیون‌های بین‌المللی از جمله دو سند فوق‌الذکر به تعهد دولت‌ها در این زمینه تصریح دارند، علاوه بر آن، برخی کنوانسیون‌های تخصصی نظیر «کنوانسیون سازمان بین‌المللی کار برای (حداقل استانداردهای) تأمین اجتماعی ۱۹۵۲ نیز دولت‌های متعاقد را ملزم به ارائه خدمات و حمایت‌های تأمین اجتماعی کرده است که متعاقباً به آن خواهیم پرداخت.

اضافه بر تعهدات بین‌المللی، قوانین اساسی کشورها نیز بر حق برخورداری از تأمین اجتماعی برای شهروندان و تعهد و تکلیف دولت به تدارک آن در زمره یکی از اساسی‌ترین حقوق ملت تأکید دارند. برای مثال بند ۱۲ اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، یکی از وظایف ۱۶ گانه اصلی دولت جمهوری اسلامی را «پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه» ذکر می‌کند که بایستی در راستای

تحقق اهداف جمهوری اسلامی به شرح مذکور در اصل دوم با تمام امکانات مورد اهتمام دولت قرار گیرد. بدیهی است مفهوم دولت در اصل مذکور، صرفاً قوه مجریه نیست بلکه مقصود حاکمیت با تمام اجزا و عناصر آن است.

اصول ۲۱ و ۲۹ قانون اساسی این وظیفه دولت را در چهره دو سویه «حق آحاد مردم» و «تکلیف دولت» تبیین کرده و اجزای اصلی آن را بر شمرده‌اند. در مباحث آتی به مفاد این اصول بیشتر خواهیم پرداخت.

۱-۳. ویژگی‌های عمده حق تأمین اجتماعی

برای اینکه حق تأمین اجتماعی و بویژه اصول حاکم بر تحلیل، تفسیر و اجرای آن را بدرستی بشناسیم، ناگزیر باید ویژگی‌ها و عناصر و اجزا این حق را بررسی نمائیم. عناصر و اجزا و به‌طور کلی محتوی حق تأمین اجتماعی را در مبحثی جداگانه بررسی خواهیم کرد. در اینجا مهمترین ویژگی‌های این حق را به اختصار بر می‌شماریم:

۱-۳-۱. برخورداری از تأمین اجتماعی در ماهیت «حکم» است:

در ادبیات حقوقی، حق به امتیاز و توانایی اطلاق می‌شود که قانون به شخص اعطا کرده تا در مالی تصرف کند، کاری را انجام دهد یا انجام کاری را از دیگران بخواهد. حق به این مفهوم از ضمانت اجرا برخوردار است، بدین مفهوم که دیگران بی‌اجازه قانون از ممانعت یا ایجاد مزاحمت برای این امتیاز و توانایی ممنوع هستند و در صورت بی‌اعتنایی بدان با اجبار قانونی روبه‌رو خواهند شد. پس در برابر حق، تکلیف اشخاص دیگر به رعایت آن به‌طور عام یا تعهد شخص متعهد و مدیون به انجام موضوع حق قرار دارد. حق به این مفهوم عمدتاً در خدمت منفعت و مصلحت فرد است و لذا قابل اسقاط است و اجرای آن نیاز به اراده و مطالبه صاحب حق دارد.

گاه «قانونگذار برای تنظیم روابط اجتماعی ناچار است که پاره‌ای از مردم را در برابر دیگران مکلف به انجام اموری سازد. این تکلیف سبب می‌شود که دسته دوم برای خود امتیازی احساس کنند و بتوانند اجرای تکالیف دسته نخست را از ایشان بخواهند. در این گونه موارد، هدف قانونگذار حفظ مصالحی بالاتر از نفع اشخاص معین است. او ناگزیر است که موقعیت

هر شخص را در اجتماع معین سازد و بر آن آثاری بار کند. در ایجاد این موقعیت‌ها، یا اراده شخص و خواسته‌های او اثر ندارد یا شرط اجرای حکم است نه علت حق^۱.

موقعیت‌های مذکور را در ادبیات حقوقی، «حکم» می‌نامند که گاه در برابر «حق» به مفهوم نخست به کار می‌رود. «حکم» به این مفهوم عبارت است از آن بخش از مقررات قانونی (یا شرعی) که متضمن مصلحت اکید مردم است و اراده افراد خلاف آن فاقد اثر است، یعنی با اراده و توافق نمی‌توان آن را اسقاط نمود یا از آن صرف‌نظر کرد.

از مجموع مباحث فوق به روشنی تفاوت آثار و احکام این دو نوع از امتیازات و موقعیت‌ها را می‌توان فهمید. حال باید دید آنچه که ما از آن به عنوان «حق تأمین اجتماعی» یاد می‌کنیم در زمره کدام یکی از اشکال فوق (یعنی حق یا حکم) است.

مداقه در مبانی حقوقی پیش گفته، بویژه اسناد حقوق بشر و اصول قانون اساسی، تردیدی باقی نمی‌گذارد که برخورداری از تأمین اجتماعی اگر چه با عنوان «حقی همگانی» ابراز شده است لیکن در واقع از نوع حکم است و در تبیین آن باید این ویژگی را مدنظر داشت.

۲-۳-۱. برخورداری از تأمین اجتماعی از جمله حقوق بشر است:

درباره این ویژگی و مبانی و دیدگاه‌های پیرامون آن پیشتر سخن گفتیم و لذا از توضیح بیشتر در اینجا خودداری می‌کنیم.^۲

۳-۳-۱. قواعد حقوقی تأمین اجتماعی در زمره حقوق عمومی است:

علی‌رغم اشکالات و انتقاداتی که از سوی حقوقدانان در نظام‌های حقوقی مختلف صورت می‌گیرد، هنوز هم یکی از مهمترین تقسیمات قواعد حقوقی، تقسیم آنها به قواعد حقوق خصوصی و قواعد حقوق عمومی است. این دسته‌بندی نه فقط در تقسیم شاخه‌های دانش حقوق ارزش نظری دارد بلکه از آثار و تبعات عملی فراوانی نیز برخوردار است.

برای مثال قواعد حقوق عمومی را نوعاً قواعد آمره می‌دانند و توافق خلاف آن را نمی‌پذیرند در حالی که در حوزه حقوق خصوصی، اصل، تکمیلی بودن قواعد حقوقی است،^۳ دادرسی در حوزه حقوق عمومی با حقوق خصوصی متفاوت است^۴ و ...

۱. کاتوزیان، ناصر. مقدمه علم حقوق، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۳، ص ۲۵۱.

2. Russell E. Morgan, Jr. and Sam David, Op. Cit: pp 436-442.

۳. کاتوزیان، ناصر، همان، ص ۸۴.

۴. همان، ص ۸۷.

به نظر می‌رسد این دسته‌بندی حتی در تفسیر قواعد و احکام مربوط به یک نهاد حقوقی، بسته به آنکه در زمره حقوق خصوصی باشد یا عمومی، منشأ اثر است. حقوق تأمین اجتماعی را با توجه به ماهیت آن که عمدتاً در حوزه روابط مردم (صاحبان حق) و دولت (متعهد یا مکلف) قرار دارد و چنانکه گفته شد در شمار حقوق بشر و حقوق اساسی ملت است، بایستی از زیر شاخه‌های حقوق عمومی تلقی کرد.^۱ تأمین بخشی از منابع مالی از سوی بیمه‌شده در بیمه‌های اجتماعی، خللی به این ادعا وارد نمی‌سازد چه در هر حال، بیمه‌های اجتماعی با مشارکت دولت و با اجبار قانونگذار به بیمه‌شده تحمیل می‌شوند و عمدتاً نقش اصلی در سیاستگذاری آنها به عهده دولت است. بر این اساس در تفسیر قواعد حقوقی ناظر بر تأمین اجتماعی و استخراج و استنباط اصول حاکم بر آن، باید این ویژگی را نیز از نظر دور نداشت.

۴-۳-۱. برخورداری از تأمین اجتماعی غیرقابل اعراض و اسقاط است:

با توجه به آنچه که در مورد ماهیت حق تأمین اجتماعی و «حکم بودن» آن گفتیم، روشن شد که این حق صرفاً مبتنی بر مصلحت و اراده اشخاص معین نیست بلکه هدف از آن مصالح جامعه است و از این رو قواعد حقوقی ناظر بر آن را نوعاً باید در شمار قواعد آمره تلقی کرد. بر این مبنا، حق تأمین اجتماعی، غیرقابل اعراض و اسقاط است و هر گونه قرارداد خلاف آن را باید بی‌اعتبار شمرد. علاوه بر این، چون حق تأمین اجتماعی از حقوق بشر و حقوق اساسی ملت مندرج در قانون اساسی است، قانونگذار نیز نمی‌تواند آن را از کسی سلب نماید. تصویب مقرراتی نظیر «قانون معافیت کارگاه‌های دارای ۵ نفر کارگر یا کمتر از شمول قانون کار مصوب ۱۳۷۰» اگر حکم آن حمل بر عدم لزوم بیمه کارگران کارگاه‌های مذکور باشد، با این ویژگی حق تأمین اجتماعی و نتیجتاً اصول سوم (بند ۱۲) و بیست و نهم قانون اساسی مغایرت دارد.

لازم به ذکر است، برخی قوانین تأمین اجتماعی نظیر قانون عام تأمین اجتماعی پرتغال صراحتاً به غیرقابل اعراض بودن حق تأمین اجتماعی اشاره کرده‌اند. ماده ۳ این قانون تحت عنوان «غیرقابل اعراض بودن حق تأمین اجتماعی» مقرر می‌دارد:

۱. عراقی، عزت‌اله، «اهمیت و جایگاه حقوق تأمین اجتماعی»، فصلنامه حقوق تأمین اجتماعی، پیش شماره، زمستان ۱۳۸۳، ص ۵ به بعد.

«مفاد هر قرار داد فردی یا جمعی که متضمن اعراض از حقوق ناشی از این قانون باشد، باطل و بلا اثر است»^۱.

۵-۳-۱. برخورداری از تأمین اجتماعی یک سازمان یا نهاد حقوقی^۲ است:

رابطه صاحبان حق برخورداری از تأمین اجتماعی و دولت به عنوان مکلف اصلی و اشخاص دولتی، عمومی و خصوصی متولی اجرای این حق، با قواعد حقوقی عدیده‌ای احاطه شده است. از اینرو همانگونه که مجموعه قواعدی شامل نکاح، طلاق، انفاق و حضانت و ... سازمان حقوقی خانواده را تشکیل می‌دهد، مجموعه قواعد حاکم بر نظام تأمین اجتماعی نیز یک سازمان حقوقی است که قواعد آن کارکردی همگرا و تکمیل کننده دارند. این ویژگی، بی‌تردید در تفسیر قواعد حاکم بر تأمین اجتماعی و استخراج اصول حاکم بر آن، نقش بسیار تعیین‌کننده دارد. در واقع از آنجا که قرار است، این قواعد و اصول در چارچوب یک ساختمان حقوقی ایفای نقش کنند، نمی‌توانند متفرق و بی‌ارتباط با هم باشند بلکه باید به گونه‌ای تفسیر شوند که منجر به استحکام سازمان حقوقی شوند.

۶-۳-۱. حق تأمین اجتماعی مبتنی بر مطالبه نیست:

اگر چه برخورداری از مزایا و حمایت‌های تأمین اجتماعی بویژه در حوزه بیمه‌های اجتماعی، مشروط به درخواست و مطالبه شخص ذینفع است، اما اینگونه نیست که این حق بطور کلی همانند حقوق فردی، مبتنی بر مطالبه صاحب حق باشد. به عبارت دیگر تکلیف دولت به تدارک امکانات برخورداری از حق تأمین اجتماعی، موقوف به مطالبه مردم نیست. مطالبه مردم حداکثر می‌تواند نقش شرط اجرای حق را در بیمه‌های اجتماعی ایفا کند و نه فراتر از آن. این خصوصیت حق برخورداری از تأمین اجتماعی نیز مبتنی بر ماهیت و جایگاه حق مذکور است که پیشتر بیان گردید.

۴-۱. محتوی حق برخورداری از تأمین اجتماعی

اسناد و کنوانسیون‌های بین‌المللی و قوانین ملی در مقام تبیین محتوای حق برخورداری از تأمین اجتماعی با ویژگی‌های فوق، استانداردهای حداقلی را از حیث حمایت‌ها و نحوه ارائه

1. Article 3: Unrenounceability of the right to social security The clauses of an individual or collective contract allowing for the waiving of the rights provided for in this Act are null and void.

۲. برای شناخت این مفهوم نک به: کاتوزیان، ناصر، همان، ص ۲۵۳.

آنها مشخص کرده‌اند به نحوی که با تسامح می‌توان گفت امروزه محتوای حداقلی این حق تا حد قابل توجهی، روشن و از برخی جهات در سطح بین‌المللی یکنواخت شده است. در این بند، عناصر و اجزا این حق را با لحاظ اسناد و کنوانسیون‌ها و قوانین مذکور به اجمال بررسی خواهیم کرد.

۱-۴-۱. اسناد و کنوانسیون‌های بین‌المللی و قوانین برخی کشورها

بی‌تردید مهمترین سند در مورد اجزا و عناصر حق تأمین اجتماعی، کنوانسیون ۱۹۵۲ تأمین اجتماعی (استانداردهای حداقلی) سازمان بین‌المللی کار موسوم به مقاله‌نامه شماره ۱۰۲^۱ است. این مقاله‌نامه تنها سند بین‌المللی مبتنی بر اصول پایه‌ای تأمین اجتماعی است که استانداردها حداقل پذیرفته‌شده جهانی را برای همه حمایت‌های ۹ گانه تأمین اجتماعی ایجاد کرده است.

این شعب یا اجزای ۹ گانه حق برخورداری از تأمین اجتماعی عبارتند از: مراقبت پزشکی، مزایای مربوط به حالات بیماری، بیکاری، سالخوردگی، حوادث کار، زایمان، ازکارافتادگی و نیز مزایای خانواده و بازماندگان.

در حالی که مقاله شماره ۱۰۲ همه حمایت‌های مذکور را تحت پوشش قرار داده است، اما تنها شناسایی و برقراری ۳ نوع از آنها را برای عضویت کشورها ضروری می‌داند. این بدان معناست که کنوانسیون توسعه تدریجی پوشش تأمین اجتماعی توسط دولت‌های عضو کنوانسیون را اجازه می‌دهد.^۲

اهداف حداقلی کنوانسیون در همه انواع حمایت‌ها مربوط می‌شود به: ۱. درصدی از جمعیت که تحت حمایت برنامه‌های تأمین اجتماعی قرار می‌گیرند، ۲. سطح حداقل مزایایی که برای افراد مورد حمایت تضمین می‌شود و نیز ۳. شرایط و مدت زمان برخورداری از مزایا.^۳ اصولی که در مقاله نامه ۱۰۲ مورد توجه قرار گرفته‌اند، عبارتند از:

- تضمین مزایای تعریف شده؛
- مشارکت کارگران و مستخدمان در اداره طرح‌های تأمین اجتماعی؛

1. Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952

2. The ILO Social Security (Minimum Standards) Convention AA:

<http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/areas/legal/conv102.htm>

3. Ibid

- مسئولیت عام دولت در ارائه صحیح مزایا و اداره مناسب موسسات تأمین اجتماعی؛
- تأمین مالی جمعی مزایا از طریق سهم حق بیمه و مالیات.
مقاله‌نامه شماره ۱۰۲، نحوه رسیدن به اهداف فوق را مشخص نکرده لیکن با انعطاف اختیاراتی را در این زمینه به دولت‌های عضو داده است. اهداف مذکور می‌تواند از طرق زیر تأمین شود:

- طرح‌های جامع^۱؛

- طرح‌های بیمه اجتماعی مبتنی بر درصدی از درآمد یا حق بیمه ثابت یا هر دو؛

- طرح‌های امداد اجتماعی.

این کنوانسیون همچنین اجرای محاسبات بیمه‌ای منظم را با هدف تضمین پایداری طرح‌های تأمین اجتماعی ضروری می‌داند. علاوه بر این ضروری می‌داند که طرح‌های تأمین اجتماعی با هدف تضمین و تقویت گفتگوی اجتماعی بین دولت‌ها، کارفرمایان و کارگران بر مبنایی سه جانبه اداره شود.

از این رو، مقاله‌نامه شماره ۱۰۲، به عنوان ابزاری برای توسعه پوشش تأمین اجتماعی شناخته شده است و با پیش‌بینی انعطاف در اجرای آن، بسته به سطح اجتماعی - اقتصادی کشورها، دولت‌های عضو را تشویق به توسعه تأمین اجتماعی می‌کند.

متعاقب این کنوانسیون، اسناد مهم دیگری نیز با الگوبرداری از مفاد آن بین دولت‌ها امضا شده است. از جمله این اسناد کد اروپایی تأمین اجتماعی^۲ است که به تصویب کشورهای عضو اتحادیه اروپا رسیده است.

سازمان بین‌المللی کار اجزا حمایت‌های مذکور در کنوانسیون ۱۰۲ را در کنوانسیون‌های دیگری به تفصیل بیان کرده است. از جمله این اسناد می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- مقاله‌نامه شماره ۱۱۸ راجع به رفتار برابر (۱۹۶۲)^۳؛

- مقاله‌نامه شماره ۱۲۱ راجع به مستمری خدمات ناشی از کار (۱۹۶۴)^۴؛

- مقاله‌نامه شماره ۱۲۸ راجع به مستمری ناتوانی، سالخوردگی و بازماندگان (۱۹۶۷)^۵؛

1. universal schemes.

2. the european code of social security

3. The Equality of Treatment (Social Security) Convention, 1962 (No. 118).

4. The Employment Injury Benefits Convention, 1964 (No. 121).

5. The Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Convention, 1967 (No. 128).

- مقاله‌نامه شماره ۱۳۰ راجع به مراقبت پزشکی و مستمری بیماری (۱۹۶۹)^۱؛
 - مقاله‌نامه شماره ۱۵۷ راجع به حفظ حقوق تأمین اجتماعی (۱۹۸۲)^۲؛
 - مقاله‌نامه شماره ۱۶۸ راجع به ترویج اشتغال و حمایت در برابر بیکاری (۱۹۸۸)^۳؛
 - مقاله‌نامه شماره ۱۸۳ راجع به حمایت بارداری (۲۰۰۰)^۴.
- کنوانسیون‌های مذکور شرایط و حداقل ضروریات هر یک از شعب ۹ گانه حمایت‌های تأمین اجتماعی را مقرر کرده‌اند. حمایت‌های ۹ گانه فوق در اغلب قوانین جامع تأمین اجتماعی نیز پیش‌بینی شده‌اند. برای مثال می‌توان به قانون جامع تأمین اجتماعی پرتغال اشاره نمود^۵.
- با این حال باید توجه داشت که کنوانسیون‌های بین‌المللی پیش گفته، عمدتاً ناظر بر بیمه‌های اجتماعی مبتنی بر شغل می‌باشند. علاوه بر حمایت‌هایی که این اسناد مقرر کرده‌اند، حمایت‌های دیگری در سایر اسناد بین‌المللی بویژه اسناد حقوق بشر پیش‌بینی شده‌اند که وابستگی به اشتغال ندارند. از جمله این حمایت‌ها می‌توان به حمایت‌های خاص مربوط به زنان نظیر بیوگی اشاره کرد که در ماده ۲۵ اعلامیه جهانی حقوق بشر مذکور افتاده است.

۲-۴-۱. نظام تأمین اجتماعی ایران

اکنون که محتوای حق تأمین اجتماعی را به اجمال در اسناد بین‌المللی و نظام برخی کشورها ملاحظه کردیم، ضرورت دارد که به نظام تأمین اجتماعی ایران و میزان انطباق آن با استانداردهای جهانی بویژه تعهدات بین‌المللی کشورها نیز نگاهی بیافکنیم.

در این قسمت اجمالاً به حمایت‌های مقرر در قانون اساسی، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳ و قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ خواهیم پرداخت.

۱-۴-۲-۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: چنانکه پیشتر گفته شد، اصول ۲۱ و ۲۹ قانون اساسی متضمن احکامی در خصوص تأمین اجتماعی و حمایت‌های موضوع آن است.

1. The Medical Care and Sickness Benefits Convention, 1969 (No. 130).
2. the Maintenance of Social Security Rights Convention, 1982 (No. 157).
3. The Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention, 1988 (No. 168).
4. The Maternity Protection Convention, 2000, (No. 183).
5. Ferreira, Silvia, *The Past in The Present: Portuguese Social Security Reform: Social Policy and Society*, Cambridge University Press, No. 4, 2005, pp 331-338.

نگاهی اجمالی به این دو ماده روشن می‌سازد که همهٔ حمایت‌های ۹ گانه تأمین اجتماعی با رویکرد حقوق بشری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پیش‌بینی شده‌اند. اصل ۲۹ قانون اساسی صراحتاً حمایت‌های مربوط به بازنشستگی، بیکاری، سالخوردگی، ازکارافتادگی، مراقبت پزشکی و حوادث را احصاء نموده و علاوه بر آن برخی فعالیت‌های مربوط به بخش امدادی و حمایتی نظیر در راه‌ماندگی، حوادث و سوانح (به‌طور عام) را نیز ذکر کرده است. در اصل ۲۱ نیز حمایت‌های بارداری و بیمه خاص بیوگان و زنان سالخورده و بی‌سرپرست پیش‌بینی شده که به نظر می‌رسد بویژه حمایت اخیر (بیمه بیوگان) متأثر از ماده ۲۵ اعلامیه جهانی حقوق بشر است. لازم به ذکر است که بند ۴ ماده ۲۱ قانون اساسی ایجاد بیمه خاص برای بانوان بیوه، سالخورده و بی‌سرپرست را به‌طور خاص و خارج از چارچوب کلی بیمه‌های اجتماعی عام مدنظر داشته است و الا اگر منظور قرار گرفتن این افراد در چارچوب برنامه‌های عام تأمین اجتماعی بود، با توجه به اطلاق اصل ۲۹ قانون اساسی، وضع حکم خاص برای بانوان ضرورتی نداشت. این امر در قانون ساختار نظام جامع تأمین اجتماعی نیز مدنظر قرار گرفته و در بند «ی» ماده ۱، بیمه خاص بانوان از جهات مقرر در بند «۴» اصل ۲۱ قانون اساسی را پیش‌بینی کرده است. بر این اساس، دولت مکلف است صرف‌نظر از وضعیت اشتغال بانوان، نظام خاص بیمه آنان از جهات مذکور را ایجاد و حمایت‌های ضروری را اعمال نماید. با توجه به مطالب فوق، وضعیت دو نوع از حمایت‌های ۹ گانه تأمین اجتماعی در قانون اساسی دچار ابهام است؛ مزایای خانواده و مستمری بازماندگان.

اگر چه این دو نوع مستمری صراحتاً در قانون اساسی ذکر نشده‌اند اما مصادیق و مبانی برقراری آنها در اصول ۲۱ و ۲۹ وجود دارد. بویژه حمایت مربوط به حالت بی‌سرپرستی که در هر دو اصل فوق بدان تصریح شده است، به مفهوم گسترده و با توجه به قوانین عادی مرتبط با موضوع، ناظر به دو حمایت مورد نظر نیز می‌باشد. در مورد مزایای خانواده متعاقباً بیشتر توضیح خواهیم داد.

۲-۴-۱. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی: ماده ۲ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، نظام تأمین اجتماعی را شامل سه حوزه: ۱. بیمه‌ای، ۲. حمایتی و توانبخشی و ۳. امدادی می‌داند. در حوزه بیمه‌های اجتماعی که مفهوم خاص تأمین اجتماعی ناظر به آن است و ما نیز در این نوشته بیشتر حول آن صحبت می‌کنیم، حمایت‌های متعددی پیش‌بینی شده است.

مطابق بند «الف» ماده ۲، حوزه بیمه‌ای شامل بخش بیمه‌های اجتماعی از جمله بازنشستگی، بیکاری، حوادث و سوانح، از کارافتادگی، بازماندگی و بخش بیمه‌های درمانی (بهداشت و درمان) می‌باشد. تبصره همین بند بیمه‌های مذکور را به دو سطح بیمه‌های همگانی و بیمه‌های تکمیلی تقسیم می‌کند که البته این تقسیم‌بندی، نامناسب و متفاوت با استانداردهای جهانی به نظر می‌رسد. در اغلب نظام‌های تأمین اجتماعی کشورهای توسعه‌یافته با درک صحیح از ماهیت بیمه‌های اجتماعی و بیمه‌های تکمیلی، ساختار نظام جامع را به سه دسته نظام بیمه‌های اجتماعی، نظام امدادی و حمایتی و نظام تکمیلی تقسیم می‌کنند.^۱ در این زمینه ماده ۵ قانون جامع تأمین اجتماعی پرتغال قابل توجه است.^۲

این امر به لحاظ ماهیت فعالیت‌های هر کدام از این حوزه‌ها و تشابه مفاهیم و قواعد حاکم بر آن صورت گرفته است چرا که بیمه‌های اجتماعی سطح حداقلی حمایت‌ها را پوشش می‌دهد و اغلب صبغه اجباری دارد و نقش دولت نیز در تأمین منابع مالی آن جدی‌تر است در حالی که بیمه‌های تکمیلی با هدف برخورداری از حمایت‌های فراتر و بر اساس اختیار افراد برقرار می‌گردد و دولت نیز در تأمین منابع مالی آن نقش اصلی را به عهده ندارد.^۳ وضعیت حوزه‌های حمایت و امداد نیز از حیث منابع مالی و قواعد حاکم بر آن یکسان است.

صرف نظر از مطلب فوق، چنان که ملاحظه می‌شود بند «الف» ماده ۲ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، دو نوع از حمایت‌های مقرر در اسناد بین‌المللی را به صراحت مورد توجه قرار نداده است. یکی از این حمایت‌ها، نظام مستمری خانواده است و دیگری حمایت زایمان. ضمن آنکه حوادث و سوانح به طور کلی در قلمرو بیمه‌های اجتماعی قرار گرفته در حالی که علی‌الاصول قلمرو بیمه‌های اجتماعی مربوط به حوادث و سوانحی نظیر

1. Ferreira, Silvia, Op. Cit, p331.

2. Article 5: Composition of the system

- a) The social security system integrates the public social security system, the social aid system and the supplementary system.
- b) The public social security system comprises the insurance subsystem, the solidarity subsystem and the family protection subsystem.
- c) The social aid system is carried out by public institutions, namely by local authorities, and private non profit-making institutions.
- d) The supplementary system comprises legal schemes, contractual schemes and optional schemes.

۳. شق ص بند «الف» ماده ۲ ق، ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی.

نقص عضو و حوادث ناشی از کار است. ضمناً دو حمایت مراقبت پزشکی و حمایت در حالت بیماری را در قالب بیمه‌های درمانی (بهداشت و درمان) پیش‌بینی کرده است در حالی که حمایت‌های حالت بیماری منحصر به درمان نیست و علی‌الاصول شامل مستمری‌ها و سایر مزایا نیز می‌گردد. براین اساس به نظر می‌رسد بند «الف» ماده ۲ قانون ساختار، در مقام احصاء حمایت‌های تأمین اجتماعی، به استانداردهای جهانی در این زمینه توجه کافی نداشته است.

ممکن است گفته شود که قانونگذار با توجه به اختیاراتی که اسناد بین‌المللی در عدم برقراری برخی انواع حمایت‌ها به دولت‌های عضو اعطا می‌کنند، در مقام محدود کردن برخی حمایت‌ها با لحاظ منابع مالی بوده است. لیکن با توجه به اینکه برخی از این حمایت‌ها (نظیر بارداری و زایمان) در قوانین دیگر از جمله قانون تأمین اجتماعی پیش‌بینی شده‌اند، چنین استدلالی قابل قبول نخواهد بود.

۳-۲-۱. قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴: ماده ۳ قانون تأمین اجتماعی حمایت‌های مشمول قانون را به این شرح اعلام کرده است:

۱. حوادث و بیماری‌ها؛ ۲. بارداری؛ ۳. غرامت دستمزد؛ ۴. از کارافتادگی؛ ۵. بازنشستگی؛ ۶. مرگ؛ ۷. ازدواج و عائله‌مندی.

حوادث و بیماری‌ها: به موجب ماده ۵۴ قانون تأمین اجتماعی بیمه‌شده و افراد خانواده وی از زمانی که مشمول مقررات قانون تأمین اجتماعی قرار می‌گیرند، در صورت مصدوم شدن بر اثر حوادث یا ابتلای به بیماری می‌توانند از خدمات پزشکی استفاده نمایند که شامل کلیه اقدامات درمانی، سرپایی بیمارستانی- تحویل داروهای لازم و انجام آزمایشات تشخیص طبی است.

حسب ماده ۵۵ این خدمات به دو شکل مستقیم (توسط بیمارستانهای وابسته به سازمان تأمین اجتماعی) و غیر مستقیم (از طریق مراکز درمانی دیگر) انجام می‌شود که اولویت با شکل مستقیم درمان است.

تا سال ۱۳۶۸ ارائه این خدمات به عهده سازمان خدمات درمانی بود که در واقع طرف قرارداد سازمان تأمین اجتماعی به حساب می‌آمد. در این سال به موجب قانون الزام سازمان تأمین اجتماعی به اجرای بندهای «الف» و «ب» ماده ۳ قانون تأمین اجتماعی، ارائه خدمات مذکور به سازمان تأمین اجتماعی واگذار شد. به موجب قانون یاد شده، در صورت استفاده بیمه‌شده و افراد خانواده وی از درمان مستقیم خدمات درمانی به طور کامل رایگان خواهد بود

و بنابراین در این حالت سازمان تأمین اجتماعی تمام هزینه درمانی را می‌پردازد لیکن در صورتی که بیمه‌شده به مراکز درمانی غیروابسته مراجعه کند سازمان صرفاً بر اساس تعرفه وزارت بهداشت هزینه‌ها را خواهد پرداخت.

بارداری: مطابق ماده ۶۷ قانون تأمین اجتماعی، بیمه‌شده زن و همسر بیمه‌شده و مرد در صورت داشتن شرایطی از کمک بارداری برخوردار خواهند شد. میزان کمک بارداری دو سوم آخرین مزد است و برای مدت ۱۲ هفته پرداخت می‌شود.

شرایط برخورداری از این کمک عبارتند از ۱. سابقه پرداخت ۶۰ روز حق بیمه ظرف یکسال قبل از زایمان ۲. عدم اشتغال فعلی به کار.

سازمان مکلف است کمک‌های پزشکی لازم را نیز به بارداران ارائه نماید یا به جای آن به درخواست بیمه‌شده وجه نقد پرداخت نماید.

غرامت دستمزد: بر خلاف کارکنان دولت که در زمان مرخصی استعلاجی ناشی از بیماری یا حادثه حقوق و مزایای خود را از دستگاه مربوط دریافت می‌کنند، کارگران مشمول قانون کار فقط در صورت اشتغال به کار یا مرخصی‌های استحقاقی، حقوق دریافت می‌کنند و اگر به لحاظ حادثه یا بیماری موقتاً قادر به کار نباشند، کارفرما، مکلف به پرداخت حقوق و مزایای آنان نیست.

از این رو برای اینکه این قبیل افراد در چنین حالاتی با مشکلات ناشی از کسر یا قطع درآمد مواجه نشوند، قانون تأمین اجتماعی به عنوان یکی از تعهدات بیمه‌ای، سازمان تأمین اجتماعی را مکلف به پرداخت مبلغی تحت عنوان غرامت دستمزد کرده است. شرایط پرداخت غرامت دستمزد در ماده ۵۹ قانون مورد بحث ذکر گردیده است.

ازکارافتادگی: مطابق مواد ۷۰ تا ۷۵ قانون تأمین اجتماعی، بیمه‌شدگانی که دچار بیماری یا حادثه می‌شوند، اگر طبق نظر پزشک غیرقابل علاج تشخیص داده شوند، به کمیسیون پزشکی معرفی می‌شوند و طبق نظر کمیسیون مذکور در یکی از سه دسته زیر قرار می‌گیرند:

۱. کاهش قدرت کار ۶۶٪ یا بیشتر که در این حالت شخص ازکارافتاده کلی تلقی می‌شود؛
۲. کاهش قدرت کار از ۳۳ تا ۶۶ درصد بر اثر حادثه ناشی از کار که مشمول مقررات ازکارافتادگی جزئی است؛

۳. کاهش قدرت کار بین ۱۰ تا ۳۳ درصد بر اثر حادثه ناشی از کار که سبب استحقاق شخص برای دریافت غرامت مقطوع می‌شود.

ضوابط و شرایط برقراری و میزان مستمری‌های ازکارافتادگی و غرامت مقطوع به تفصیل در این قانون آمده است.

بازنشستگی: یکی از مهمترین حمایت‌های تأمین اجتماعی حمایت در دوران سالخوردگی است. در نظام‌های بیمه اجتماعی که مبتنی بر اشتغال هستند این حمایت تحت عنوان بازنشستگی مطرح می‌شود. بر این اساس قانون تأمین اجتماعی نیز این حمایت را تحت عنوان بازنشستگی پیش‌بینی نموده و مقررات آن را در مواد ۷۶ تا ۷۹ بیان کرده است. از آنجا یکی از مهمترین مسایل و چالش‌های این نوع حمایت، سن و سابقه کار لازم برای برخورداری از مستمری بازنشستگی است، مواد مذکور و سایر مقررات مربوط به بازنشستگی طی سال‌های پس از تصویب با اصلاحات عدیده‌ای مواجه شده‌اند.

بازماندگان: قانون تأمین اجتماعی حمایت از بازماندگان بیمه‌شده متوفی را نیز یکی از تعهدات سازمان تأمین اجتماعی ذکر نموده و مقررات آن را در مواد ۸۰ تا ۸۴ بیان کرده است. **ازدواج و عائله‌مندی:** این حمایت شامل کمک نقدی به بیمه‌شدگانی که برای اولین بار ازدواج می‌کنند و نیز کمک نقدی به بیمه‌شدگانی که دارای فرزند هستند، در مواد قانون پیش‌بینی شده و به نظر می‌رسد شامل بخشی از حمایت کلی موسوم به مزایای خانواده است که در اسناد بین‌المللی ذکر شده است.^۱ علی‌رغم پیش‌بینی در قانون، به نظر می‌رسد ساز و کار مقرر برای این مزایا و بویژه میزان آن به نحوی نیست که بتوان آن را از حمایت‌های واقعی تأمین اجتماعی به حساب آورد و لذا منظور اسناد بین‌المللی و حتی قانونگذار داخلی در این رابطه، به شکل مؤثر تأمین نشده است.

بیکاری: اگر چه ماده ۳ قانون تأمین اجتماعی حمایت از بیمه‌شدگان در مقابل بیکاری را در زمره حمایت‌های مورد نظر قرار نداده است لیکن قانون بیمه بیکاری مصوب ۱۳۶۹، سازمان تأمین اجتماعی را مکلف می‌کند که در مقابل دریافت حق بیمه اضافی و تحت شرایط خاص، به بیمه‌شدگانی که خلاف میل خود کار خود را از دست می‌دهند، مقرری بیکاری پرداخت نماید.

نتیجه

با توجه به مطالب فوق به نظر می‌رسد قانون تأمین اجتماعی همه حمایت‌های مقرر در اسناد بین‌المللی را به نحوی مقرر نموده است. با این حال برخی از این حمایت‌ها به صورت محدود

۱. به صفحه ۲۲ همین مقاله رجوع شود.

و برخی نیز از نظر میزان و نحوه حمایت، غیر کافی و نامناسب قلمداد می‌شوند. در این میان به نظر می‌رسد قانونگذار ایران نه در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و نه در قانون تأمین اجتماعی توجه کافی به حمایت‌های مربوط به خانواده مبذول نداشته است. حمایت‌های مربوط به خانواده با هدف جبران هزینه‌هایی که به شکل غیر مترقبه بر خانواده تحمیل می‌شود، ارایه می‌گردند و از این رو ذی‌نفع آن نهاد خانواده است و نه شخص خاصی از اعضای آن. برخی حمایت‌های مقرر در قوانین ایران نظیر کمک ازدواج و عائله‌مندی اگر چه با هدف تأمین مالی خانواده صورت می‌گیرد، لیکن به مفهوم فوق نمی‌تواند مزایای خانواده مورد نظر اسناد بین‌المللی قلمداد شود. شاید یکی از علل عدم تصریح به مزایای خانواده در قوانین تأمین اجتماعی ایران این است که نهاد خانواده دارای نظام مالی مستقل از اعضا نیست. با توجه به مطالب فوق به نظر می‌رسد قانون تأمین اجتماعی از حیث پوشش انواع حمایت‌های موضوع حق تأمین اجتماعی در مجموع از مقررات بخش بیمه‌های اجتماعی قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مناسب‌تر است.

۲. بخش دوم: اصول کلی نظام تأمین اجتماعی

اصول کلی نظام تأمین اجتماعی عبارتند از: اصل‌های جامعیت^۱، عمومیت^۲، برابری^۳، همبستگی^۴، انصاف اجتماعی^۵، تبعیض مثبت^۶، عمل مؤثر اجتماعی^۷، برخورداری اجتماعی^۸، همبستگی بین نسلی^۹، تقدم مسئولیت عمومی^{۱۰}، مکملی بودن^{۱۱}، پیوستگی^{۱۲}، تمرکززدایی^{۱۳}،

1. Principle of Comprehensiveness
2. universality
3. equality
4. solidarity
5. social equity
6. positive discrimination
7. social subsidiarity
8. social inclusion
9. intergenerational cohesion
10. the primacy of public responsibility
11. supplementarity
12. unity
13. decentralisation

مشارکت^۱، اثر بخشی^۲، حفظ حقوق مكتسب یا در حال اكتساب^۳، ضمانت حقوقی^۴، و اطلاعات^۵.

در این بخش اصول مذکور و مفهوم آنها به اختصار بررسی می‌شود.

۲-۱. اصل جامعیت

مفهوم اصل فوق این است که نظام تأمین اجتماعی باید به منظور تأمین حداقل استانداردهای زندگی، همه وضعیت‌ها و اوضاع و احوالی را که درآمد شخص و توانایی و سلامت وی را تهدید می‌کند، تحت پوشش قرار دهد^۶. این شرایط همان است که در بخش قبل تحت عنوان محتوای حق تأمین اجتماعی بحث شد و شعب نه‌گانه حمایت‌های تأمین اجتماعی مذکور در مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار با هدف تأمین پوشش حداقلی این شرایط طراحی شده‌اند. بند «الف» ماده ۹ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی این اصل را در قالب یکی از سیاست‌های نظام مذکور بیان کرده است^۷.

۲-۲. اصل عمومیت (فراگیری)

اصل عمومیت یا فراگیر بودن به معنی دسترسی هر شخص به حمایت اجتماعی ارائه شده توسط نظام تأمین اجتماعی در چارچوب قانون است^۸. این اصل به عنوان یکی از بنیادی‌ترین اصول حاکم بر تأمین اجتماعی در ماده ۲۲ اعلامیه جهانی حقوق بشر، ماده ۹ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی اجتماعی و فرهنگی، اصل ۲۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و نیز

1. participation

2. efficacy

3. the maintenance of the acquired rights and of those in course of acquisition

4. legal guarantee

5. information

6. Social security as a human right; AA:

<http://www1.umn.edu/humanrts/edumat/IHRIP/circle/modules/module11b.htm>

۷. بند مذکور مقرر می‌دارد: "سیاست جامعیت: جامعیت به معنای ارائه کلیه خدمات متنوع و مصرح در این قانون قانون است."

8. ER Kingson, "Testing the boundaries of universality: what's mean? What's not?", Gerontologist 1994, No.34, pp. 736-742& P. Herd, *Universalism Without the Targeting: Privatizing the Old-Age Welfare State*, Gerontologist, June 1, 2005, No. 45(3), pp 292 - 298.

تبصره ۱ ماده ۱ قانون ساختار نظام رفاه و تأمین اجتماعی مورد توجه قرار گرفته و در بند ج ماده ۹ قانون اخیر به عنوان یکی از اصول و سیاست‌های این نظام ذکر شده است.^۱

۳-۲. اصل برابری

اصل برابری به معنی عدم تبعیض بین برخوردارشدگان از تأمین اجتماعی به علل جنسیتی، نژادی، مذهبی، سیاسی، طبقه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی یا علل تابعیتی است که البته مورد اخیر مشروط به اقامت و شرایط عمل متقابل است. تبعیض در این زمینه اعم از تبعیض‌های مستقیم و غیرمستقیم است.^۲ در این زمینه مواد ۲۲ و ۲۵ اعلامیه جهانی حقوق بشر، ماده ۱۱ کنوانسیون منع همه اشکال تبعیض علیه زنان^۳ و مقاله‌نامه شماره ۱۱۸ راجع به رفتار برابر (۱۹۶۲)^۴ سازمان بین‌المللی کار قابل توجه هستند. اصل مذکور به صراحت در قوانین و مقررات مرتبط در نظام تأمین اجتماعی ایران تصریح نگردیده است و قانونگذار و نیز دستگاه‌های متولی تأمین اجتماعی ایران توجه کافی به آن مبذول نداشته‌اند به گونه‌ای که حداقل در برخی زمینه‌ها از جمله برقراری مزایای عائله‌مندی و بازماندگان از نظر جنسیتی تبعیض وجود دارد. با این حال به نظر می‌رسد تبعیض به علل جنسیتی و ... در این حوزه کمتر از سایر حوزه‌هاست.^۵

در مورد استفاده خارجیان از مزایای تأمین اجتماعی تبصره ۳ ماده ۱ قانون ساختار نظام رفاه و تأمین اجتماعی مقرر می‌دارد:

”شهروندان خارجی مقیم جمهوری اسلامی ایران نیز در چارچوب موازین اسلامی، مقاله‌نامه‌ها و قراردادهای بین‌المللی مصوب و با رعایت شرط عمل متقابل، از حمایت‌های مربوط به نظام جامع تأمین اجتماعی برخوردار خواهند بود.”

۱. عراقی، عزت‌اله و همکاران، *درآمدی بر حقوق تأمین اجتماعی*، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، چاپ اول، ۱۳۸۶، صص ۹۳ - ۹۶.

2. Social security as a human right, AA:

<http://www1.umn.edu/humanrts/edumat/IHRIP/circle/modules/module11b.htm>

3. Convention on the elimination of all forms of discrimination against Women

4. The Equality of Treatment (Social Security) Convention, 1962 (No. 118).

۵. عراقی، عزت‌اله و همکاران، *درآمدی بر حقوق تأمین اجتماعی*، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، چاپ

چاپ اول، ۱۳۸۶، ص ۹۸.

۲-۴. اصل همبستگی

اصل همبستگی مبتنی است بر مسئولیت جمعی افراد در سطح ملی، کارگری و بین‌المللی در جهت نیل به اهداف نظام تأمین اجتماعی. این اصل دولت را در تأمین منابع مالی طبق قانون دخیل می‌کند.

۲-۵. اصل انصاف اجتماعی

اصل انصاف اجتماعی بوسیله رفتار یکسان با وضعیت‌ها و شرایط یکسان و برخورد متفاوت با شرایط و حالات متفاوت بدست می‌آید.^۱ این اصل به مفهوم برخورد فعال و هوشمند نظام تأمین اجتماعی با افراد و حمایت‌های تحت پوشش و در راستای اهداف پیش‌بینی شده است و توجه به آن نشانه درک صحیح مفهوم تأمین اجتماعی می‌باشد.^۲ اجرای این اصل مقدمه ضروری اثر بخشی حمایت‌های تأمین اجتماعی است. به نظر می‌رسد در نظام تأمین اجتماعی ایران، این اصل نیز به نحو شایسته‌ای شناخته شده نیست و اغلب حمایت‌های تأمین اجتماعی بدون لحاظ شرایط ذینفع و بطور یکسان ارایه می‌شود.

۲-۶. اصل تبعیض مثبت

اصل تبعیض مثبت مبتنی است بر اعطاء مزایای تأمین اجتماعی بر مبنای انعطاف و تعدیل بر اساس درآمد، حوادث و وقایع اجتماعی، و سایر عوامل دارای ماهیت خانوادگی، اجتماعی، کارگری و جمعیت‌شناسی.^۳ به نظر می‌رسد این اصل نیز همانند اصل انصاف اجتماعی مورد توجه شایسته قانونگذار ایران قرار نگرفته است. با این حال باید اذعان نمود که اهمیت اساسی

۱. ماده ۱۰ قانون جامع تأمین اجتماعی پرتغال این اصل را چنین تعریف کرده است:

Article 10 : Principle of social equity The principle of social equity is achieved by the equal treatment of equal situations and by the different treatment of different situations.

2. TL Heflin: Social security: individual or social equity? Gerontologist, Vol. 16, Issue 5 October 1, 1976, pp., 455-457, see also: American Academy of Actuary : Social Adequacy and Individual Equity in social security, AA:

http://www.actuary.org/pdf/socialsecurity/individual_jan04.pdf

3. Social security as a human right, AA:

<http://www1.umn.edu/humanrts/edumat/IHRIP/circle/modules/module11b.htm>

و عمده این اصل و اصل انصاف اجتماعی در حوزه بخش امدادی و حمایتی نظام جامع تأمین اجتماعی است.^۱

۲-۷. اصل ضرورت عمل مؤثر اجتماعی

این اصل مبتنی است بر شناسایی نقش اساسی و بنیادین مردم، خانواده و واحدها و بنگاه‌های واسطه‌ای در نیل به اهداف تأمین اجتماعی.^۲ این اصل دولت را عمدتاً در جایگاه سیاستگذار قرار می‌دهد و آن را از دخالت در امور اجرایی جز در مواردی که توسط واحدهای محلی قابل انجام نیست، بر حذر می‌دارد.^۳

به نظر می‌رسد این اصل در جز ۳ بند «ز» ماده ۶ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی^۴ مورد توجه قرار گرفته است.

۲-۸. اصل برخورداری اجتماعی

اصل برخورداری یا شمولیت اجتماعی با ماهیت فعال، پیشگیرانه و فردی شده اقداماتی که در چارچوب نظام تأمین اجتماعی با نگاه به برطرف شدن علل بی‌سامانی و محرومیت اجتماعی و تشویق و ترویج کرامت انسانی صورت می‌گیرد، توصیف می‌شود. علاوه بر این اصل مذکور اقتضا دارد که جامعه محروم مخاطب نقش مناسبی در تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌های رفع محرومیت به عهده داشته باشند.^۵ این اصل با عبارات مختلف در قانون ساختار نظام جامع تأمین اجتماعی مورد توجه قانونگذار قرار گرفته است که از آن جمله می‌توان به بند «ز» ماده ۹ اشاره نمود.

1. Ibid

2. The Principle of Subsidiarity, AA.:

<http://www.kolbe.org/files/Articles/Principle%20of%20Subsidiarity.pdf>

3. Principles of subsidiarity and proportionality, AA:

http://www.uealc.at/en/The_Council_Presidency/subsidiarity/subsidiaritetverh_ltnism_igkeit.html?month=5&day=1

۴. "۳ - دخالت دولت در سطح فعالیت‌های اجرایی و کارگزاری تأمین اجتماعی در مواردی صورت می‌گیرد که میزان فعالیت مؤسسات غیردولتی کفایت لازم برای ارائه خدمات را ننماید و یا برای تنظیم بازار خدمات تأمین اجتماعی و جبران نقص بازار دخالت دولت لازم باشد."

5. What is social inclusion? AA:

<http://www.darlington.org.uk/Gateways/ImprovingHealth/Social+Inclusion/>

۹-۲. اصل پیوستگی بین نسلی

اصل پیوستگی بین نسلی متضمن لزوم توجه به انصاف و توازن عادلانه بین نسلی در رابطه با طرق اعمال و انجام مسئولیت‌های نظام تأمین اجتماعی از جمله در رابطه با منابع مالی نظام مذکور است.^۱ این اصل در ماده ۱۴ قانون جامع تأمین اجتماعی پرتغال و بند «د» ماده ۷ قانون ساختار نظام جامع تأمین اجتماعی ایران^۲ مورد توجه قرار گرفته است.

۱۰-۲. اصل تقدم مسئولیت عمومی

اصل تقدم مسئولیت عمومی مبتنی است بر وظیفه دولت به ایجاد شرایط لازم برای نیل به حق برخورداری از تأمین اجتماعی و سازماندهی، هماهنگی و اعطاء یارانه و نیز محلی و مؤثرسازی نظام تأمین اجتماعی. این اصل در ماده ۱۵ قانون جامع تأمین اجتماعی پرتغال، اصل ۲۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده ۶ قانون ساختار نظام جامع تأمین اجتماعی ایران مورد تأکید واقع شده است.

۱۱-۲. اصل مکملی بودن

این اصل مبتنی است بر تعامل اشکال متعدد حمایت‌های عمومی، اجتماعی، تعاونی، دوجانبه و خصوصی با نگاه به پوشش دادن به همه وضعیت‌ها و حالات و تشویق تسهیم قراردادی مسئولیتها در زمینه‌های مختلف حمایت اجتماعی.

۱۲-۲. اصل پیوستگی

اصل وحدت به معنی حرکت مشترک نظام‌های تأمین اجتماعی، نظام‌های بخشی یا فرعی و طرح‌های مختلف تأمین اجتماعی در جهت هماهنگی با هم و تکمیلی بودن است. این اصل نیز

1. "Intergenerational Solidarity: Strengthening Economic and Social Ties", Report of Expert Group, the United Nation, 2007; AA: http://www.un.org/esa/socdev/unyin/documents/egm_unhq_oct07_recommendations.pdf

see also: Vern L. Bengtson and Robert E.L. Roberts. "Intergenerational solidarity in Aging Families: An Example of Formal Theory Construction," Journal of Marriage and the Family, no. 53, 1991 (November), pp 856-870.

۲. د - وجوه، اموال، ذخائر 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، هرگونه تصرف دولت در این اموال و رابطه مالی دولت با صندوق‌های موصوف در چارچوب قوانین و مقررات مورد عمل صندوق‌ها خواهد بود.

در ماده ۱۷ قانون جامع تأمین اجتماعی پرتغال و بند «الف» ماده ۶ قانون ساختار نظام جامع تأمین اجتماعی ایران بیان شده است.

۱۳-۲. اصل تمرکززدایی

این اصل توصیف می‌شود با استقلال مؤسسات و صندوق‌های تأمین اجتماعی به منظور برقراری ارتباط نزدیکتر با جامعه و مردم در چارچوب سازماندهی و برنامه‌ریزی نظام تأمین اجتماعی و هنجارهای و سیاست‌های کلی ملی و نیز در چارچوب نظارت و وظایف کنترلی مقامات و مراجع عمومی. این اصل به عنوان یکی از اصول نظام جامع تأمین اجتماعی در ماده ۶ قانون ساختار نظام جامع ذکر شده است. بند «ز» این ماده مقرر می‌دارد:

”ز - تمرکز و تمرکززدایی: این اصل بر سیاستهای زیر تأکید دارد:

۱. برنامه‌ریزی، سیاستگذاری، نظارت، ارزشیابی و توزیع منابع عمومی به صورت متمرکز و توسط دولت انجام می‌شود.
۲. امور اجرایی و کارگزاری به صورت غیرمتمرکز صورت می‌گیرد.
۳. دخالت دولت در سطح فعالیتهای اجرایی و کارگزاری تأمین اجتماعی در مواردی صورت می‌گیرد که میزان فعالیت مؤسسات غیردولتی کفایت لازم برای ارائه خدمات را ننماید و یا برای تنظیم بازار خدمات تأمین اجتماعی و جبران نقص بازار دخالت دولت لازم باشد.
۴. دخالت‌دادن شرایط منطقه‌ای در برنامه‌ریزی.”

۱۴-۲. اصل مشارکت

اصل مشارکت مستلزم مسئولیت و دخالت جامعه هدف (مشمولان تأمین اجتماعی) در تعاریف، برنامه‌ریزی و مدیریت نظام تأمین اجتماعی و نیز در نظارت و ارزیابی عملکرد آن است.^۱ این اصل نیز در بندهای «د» و «ه» ماده ۶ قانون ساختار مورد توجه قرار گرفته است. مطابق بندهای مذکور:

1. Fay Lomax Cook, "Social Security and Senior Participation", Gerontologist, 2005, no. 45, pp131-133.

د - مشارکت بخش‌های غیردولتی: نظام تأمین اجتماعی بر اصل مشارکت در سطوح سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، اجرا و ارزشیابی استوار است به نحوی که دستگاه‌ها و سازمان‌های غیردولتی به روش‌های تعریف شده امکان مشارکت داشته باشند. این مشارکت خدمت‌گیرندگان متشکل و سازمان یافته از قبیل سازمان‌ها و نهادهای غیردولتی را نیز شامل می‌شود. این مشارکت به معنای رفع مسئولیت از دولت نیست و در هر حال دولت مسئولیت تأمین اجتماعی را به عهده دارد.

ه - کمک‌های داوطلبانه مردمی جهت تأمین منابع مالی توسط نهادها، مؤسسات، سازمان‌ها و شرکت‌های غیردولتی و عمومی نظام تأمین اجتماعی مجاز است مشروط بر آن که این امر طبق آئین‌نامه مصوب هیأت وزیران صورت گرفته و امکان نظارت نظام تأمین اجتماعی فراهم باشد.

۱۵-۲. اصل اثربخشی

اصل اثربخشی مبتنی است بر اعطا مزایای قانونی در زمان مناسب با نگاه به پیشگیری و جبران حوادث وقایع و ارتقا شرایط زندگی که در ماده ۹ قانون ساختار با عبارات مختلف مورد تأکید قرار گرفته است.

۱۶-۲. اصل حفظ حقوق مکتب یا در حال اکتساب

هدف این اصل تضمین رعایت حقوق (تأمین اجتماعی) بر اساس قانون است.

۱۷-۲. اصل تضمین قضایی

این اصل دسترسی به محاکم در زمان مناسب را برای اشخاص مرتبط در رابطه با اعمال حق آنها بر مزایای تأمین اجتماعی را تضمین می‌کند.

۱۸-۲. اصل اطلاع رسانی یا اطلاعات

این اصل مبتنی است بر اعلام و افشای حقوق و وظایف افراد به آنها و نیز اطلاع دادن به آنها در مورد وضعیتشان در برابر نظام تأمین اجتماعی و نیز ارائه راهنمایی‌های مشخص به آنان.

نتیجه

حق برخورداری از تأمین اجتماعی یکی از مهمترین حقوق انسان است که در اسناد حقوق بشر، کنوانسیون‌های بین‌المللی و اسناد مربوط به تعهدات بین‌المللی دولت‌ها، قوانین اساسی و نیز قوانین عادی مورد تأکید واقع شده است. این حق به اعتبار اینکه در زمره حقوق بنیادین بشر قرار گرفته است، واجد خصوصیات مهمی نظیر عمومی، غیرقابل اعراض و اسقاط بودن و عدم وابستگی به مطالبه ذی‌نفع می‌باشد که خود، آثار حقوقی مهمی، را در پی دارند. این حق به لحاظ گستردگی و ویژگی‌های خاص دیگر، در چهره یک نهاد و سازمان حقوقی ظاهر گردیده و علاوه بر محتوی مشخص دارای اصول کلی نیز می‌باشد. از حیث محتوی این حق به صورت حداقلی شامل شعب ۹ گانه حمایت‌های اجتماعی تحت عناوین مراقبت پزشکی، مزایای مربوط به حالات بیماری، بیکاری، سالخوردگی، حوادث کار، زایمان، ازکارافتادگی و نیز مزایای خانواده و بازماندگان است که باید با لحاظ اصول کلی نظام تأمین اجتماعی برای آحاد جامعه تأمین شوند. با ملاحظه قوانین مربوط به نظام تأمین اجتماعی ایران و مقایسه آن با استانداردهای جهانی و اصول کلی می‌توان دریافت که از حیث برقراری انواع حمایت‌ها، نظام تأمین اجتماعی ایران جزو مزایای خانواده، سایر حمایت‌ها را برقرار نموده است هر چند که با توجه به اصل کلی کفایت و اثربخشی، برخی از این حمایت‌ها در حد مطلوب ارائه نمی‌شود. لازم به ذکر است که در قوانین مرتبط با نظام تأمین اجتماعی برخی از اصول مهم حاکم بر این حوزه مورد توجه کافی قرار نگرفته است.

منابع و مأخذ

منابع فارسی

۱. کاتوزیان، ناصر، *مقدمه علم حقوق*، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۳.
۲. عراقی، عزت‌اله، «اهمیت و جایگاه حقوق تأمین اجتماعی»، *فصلنامه حقوق تأمین اجتماعی*، پیش شماره، زمستان ۱۳۸۳.
۳. عراقی، عزت‌اله و همکاران، *درآمدی بر حقوق تأمین اجتماعی*، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، چاپ اول، ۱۳۸۶.

منابع انگلیسی

1. History of Social Security, available at: <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/social+security>
2. social security at: <http://www.nolo.com/definition.cfm/term/3CC1E23B-450E-42D3-B980E4538760C8AC>
3. Social security at: http://en.wikipedia.org/wiki/Social_security
4. Russell E. Morgan, Jr. and Sam David, "Human Rights: A New Language for Aging Advocacy", *Gerontologist* no.42, 2002.
5. A Brief History of Social Security, issued on social security anniversary august 2000, available at: <http://www.infousa.ru/society/ssbriefhistory.pdf>
6. The ILO Social Security (Minimum Standards) Convention; AA: <http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/areas/legal/conv102.htm>
7. Ferreira, Silvia, *The Past in The Present: Portuguese Social Security Reform: Social Policy and Society*, Cambridge University Press, No. 4, 2005.
8. Social security as a human right. AA: <http://www1.umn.edu/humanrts/edumat/IHRIP/circle/modules/module11b.htm>
9. ER Kingson, "Testing the boundaries of universality: what's mean? What's not?", *Gerontologist*, 1994, No.34.
10. P. Herd, "Universalism Without the Targeting: Privatizing the Old-Age Welfare State", *Gerontologist*, June 1, 2005, No. 45(3).
11. Social security as a human right; AA: <http://www1.umn.edu/humanrts/edumat/IHRIP/circle/modules/module11b.htm>
12. TL Heflin, "Social security: individual or social equity?", *Gerontologist*, Vol. 16, Issue 5 October 1, 1976.
13. American Academy of Actuary : Social Adequacy and Individual Equity in social security; AA:http://www.actuary.org/pdf/socialsecurity/individual_jan04.pdf
14. The Principle of Subsidiarity; AA: <http://www.kolbe.org/files/Articles/Principle%20of%20Subsidiarity.pdf>
15. Principles of subsidiarity and proportionality; AA: http://www.uealc.at/en/The_Council_Presidency/subsidiarity/subsidiarit_tverh_ltnism_igkeit.html?month=5&day=1
17. What is social inclusion?; AA: <http://www.darlington.org.uk/Gateways/ImprovingHealth/Social+Inclusion>
18. "Intergenerational Solidarity: Strengthening Economic and Social Ties", Report of Expert Group, the United Nation, 2007; AA: http://www.un.org/esa/socdev/unyin/documents/egm_unhq_oct07_recommendations.pdf
19. Vern L. Bengtson and Robert E.L. Roberts. "Intergenerational solidarity in Aging Families: An Example of Formal Theory Construction," *Journal of Marriage and the Family*, No. 53, 1991 (November).
20. Fay Lomax Cook, "Social Security and Senior Participation", *Gerontologist*, No. 45. 2005.
21. John B. Williamson, "What is the Central Goal for Social Security Reform? Adding Individual Accounts or Preserving the Social Insurance Mission?" *Gerontologist*, No. 44, 2004.