

فصلنامه بین المللی قانون یار

License Number: ۷۸۸۶۴ Article Cod: Y۶SH۲۱A۱۰۰۱۵۵ ISSN-P: ۲۵۳۸-۳۷۰۱

اثرگذاری آراء دیوان عدالت اداری بر حقوق موضوعه تأمین اجتماعی
در نظام حقوقی کنونی

(تاریخ دریافت ۱۴۰۰/۰۹/۱۵، تاریخ تصویب ۱۴۰۱/۰۲/۱۸)

احسان قاسمی^۱

چکیده

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. در شرایط حاضر که سرلوحه‌ی برنامه‌های دولت، امر توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور است، تبیین مقوله تأمین اجتماعی و اصول حاکم بر آن از اولویت و اهمیت به سزایی برخوردار است؛ با این وجود حقوق تأمین اجتماعی در ایران کمتر مورد توجه قرار گرفته است؛ ضمن آن که، آرای صادره از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز مجال اندکی برای شکل دهی به این شاخه از حقوق یافته است. این در حالی است که سازمان تأمین اجتماعی، یکی از سازمان‌هایی است که بیشترین حجم دعاوی مطرح در دیوان عدالت اداری را به خود اختصاص داده است. بررسی آرای دیوان عدالت اداری در پرتو اصول حاکم بر حقوق تأمین اجتماعی می‌تواند در ارزیابی عملکرد دیوان عدالت اداری و گسترش ادبیات حقوقی تأمین اجتماعی مؤثر باشد. همچنین بررسی نقش آرای دیوان عدالت اداری در اصول حاکم بر سازمان تأمین اجتماعی می‌تواند در ارزیابی عملکرد دیوان عدالت اداری و گسترش ادبیات حقوقی تأمین اجتماعی مؤثر باشد.

واژگان کلیدی: دیوان عدالت اداری، تأمین اجتماعی، حقوق اداری، قراردادهای جمعی

بخش اول: مفهوم حقوق تأمین اجتماعی

تأمین اجتماعی را باید دارای ریشه در قراردادهای خصوصی دانست که برای تأمین اجتماعی فردی از سوی شخص دیگری که دارای توان مالی بیش از او بود، انجام می گرفت. بعدها قراردادهای جمعی که باز هم جنبه حقوق خصوصی داشتند، برای تأمین جمعی کارگران یک کارخانه از سوی مالک آن منعقد گردید. این کار اغلب به منظور حفظ کارگران ماهر صورت می گرفت و هدف آن تأمین منافع خصوصی هر دو طرف بود. با تحول در مفهوم «حق» از حقوق فطری به حقوق ناشی از آزادی، تأمین اجتماعی چهره‌ای منظم یافت و وارد حقوق اساسی کشورها گردید.

بخش دوم: تأمین اجتماعی، اهداف و مبنای آن

عمدتاً تأمین اجتماعی بر اصول زیر استوار است. این اصول نتیجه نظریات دانشمندان و جامعه شناسانی است که در این حوزه اظهار نظر کرده اند و خلاصه نظریات در این مورد چنین است:

بند اول: تأمین اجتماعی بر مبنای مقابله با خطرات اجتماعی

ایجاد سازمانهای تأمین اجتماعی ناظر بر یک سلسله حوادث و موقعیت‌های خاص است. مانند بیماری، بیکاری، از کارافتادگی و... به همین دلیل عده ای معتقدند که مبنا و اساس تأمین اجتماعی بر جبران خسارات از خطرات اجتماعی است.

بند دوم: تأمین اجتماعی بر مبنای حفظ تعادل اقتصادی افراد

هرگاه وضعیت جامعه متأثر از خطرات اجتماعی شود، عدم تعادل اقتصادی بین افراد جامعه به وجود می آید، که در نتیجه کاهش و یا قطع درآمد برخی از اعضای جامعه را مبنی بر افزایش هزینه‌های زندگی ناشی از عائله مندی و یا بیکاری در پی دارد. یا عامل بیماری سبب کاهش درآمد می شود. در اینجا نقش اصلی تأمین اجتماعی حفظ تعادل اقتصادی افراد است. در مجموع این نظر مورد قبول پژوهشگران واقع نشده و معتقدند که در صورت پذیرفتن این نظریه، حوادث خشکسالی و آفات زراعتی و هرآنچه که موجب برهم زدن تعادل اقتصادی افراد شود باید مورد حمایت قرار گیرد. در حالی عملاً چنین کاری ناممکن است. نظریه دیگری در همین رابطه وجود دارد که مبنای حفظ تعادل اقتصادی افراد متوجه کسانی هست که از طریق اشتغال درآمد دارند. هرگاه نیروی کار را حوادثی مثل اخراج بی رویه کارگران از کار تهدید نماید، تأمین اجتماعی به کمک آنها شتافته و در جهت برقراری تعادل و یا حمایت از آنان نقش خود را ایفا می کند. این نظریه هم ایراد خود را دارد زیرا در این صورت تأمین اجتماعی، از حد یک موضوع مستقل خارج شده و در قالب اقتصاد ملی یک کشور

مطرح خواهد شد.

بند سوم: تأمین اجتماعی بر مبنای رشد و تعالی شخصیت فردی

از آنجایی که تأمین اجتماعی بر مبنای تعادل اقتصادی و یا مقابله با آسیب و خطرات اجتماعی برای انسانها به تنهایی نمی‌تواند به عنوان مبنای و هدف تأمین اجتماعی مطرح باشد، از دیدگاه انسانی قضیه، هدف اصلی این است که برای رسیدن به هدف والاتر یعنی رشد و تعالی شخصیت انسانها از اهداف فوق باید استفاده کرد و آن را به عنوان یک حق برای همه اعضای جامعه تلقی کرد.

بند چهارم: تأمین اجتماعی بر مبنای دفاع از اجتماع

این نظریه ابتدا به وسیله حقوقدانان ایتالیایی و فرانسوی در حقوق جزا مطرح شد. روش این نظریه این است که هرگاه فردی به میل و رغبت خود مرتکب خطا و جرمی شد که نظم و امنیت اجتماع را برهم بزند، جامعه حق مجازات آنها را دارد. از سوی دیگر جامعه نیز باید عوامل و شرایطی را که مجرمین بر همان مبنای مرتکب می‌شوند، در حد ممکن برطرف سازد و در جهت بهبود وضع فردی مجرم بکوشد. تأمین حداقل معیشت توسط نظام تأمین اجتماعی این تهدید را تا حدی کاهش می‌دهد. اما این نظریه هم از آنجایی که بزهکاران در صورت داشتن تمایل و زمینه بزهکاری از این حمایتها بهره مند می‌شوند، قابل نقد است بخصوص اگر جامعه ای از نظر رشد فرهنگی، اخلاقی و اقتصادی توسعه یافته نباشد، این راهکار چندان صحیح به نظر نمی‌رسد. گسترش تأمین اجتماعی در یک جامعه در گرو ثبات و امنیت آن از زوایای گوناگون از جمله وجود یک جامعه سازمان یافته است.

بخش سوم: جایگاه و ارکان دیوان عدالت اداری

بند اول: جایگاه دیوان عدالت اداری

حقوق مجموعه مقرراتی را دربرمی‌گیرد که به دلیل زندگی در اجتماع بر اشخاص حاکم است. در نتیجه هر اندازه روابط اجتماعی گسترده‌تر باشد قواعد حقوقی نیز از تنوع بیشتری برخوردار خواهد بود و به دلیل وسعت دامنه علم حقوق، اشراف یک شخص بر تمام اصول و شاخه‌های آن مشکل می‌باشد. بدین جهت ایجاد رشته‌های متعدد در این علم اجتناب‌ناپذیر تلقی می‌شود. یکی از تقسیمات اساسی در علم حقوق، تقسیم آن به حقوق عمومی و حقوق خصوصی می‌باشد. تمیز بین دو شعبه فوق در بین رومیان هم مرسوم بوده ولی با تدوین قانون ناپلئونی قطعیت بیشتری پیدا کرد. عده‌ای از حقوق دانان ماهیت قواعد حقوق عمومی را امری می‌دانند؛ یعنی اشخاص حق ندارند بر خلاف آن با هم توافق و تراضی نمایند و در عین حال هدف قواعد حقوق عمومی را حفظ منافع جامعه قلمداد می‌کنند. در

حالی که قواعد حقوق خصوصی در جهت تأمین منافع اشخاص بوده و تراضی خلاف آن نیز از سوی اشخاص معمولاً امکان پذیر خواهد بود. بدین ترتیب حقوق عمومی عبارت از «قواعد حاکم بر تشکیلات دولت و روابط سازمان های وابسته آن با مردم است تا جائیکه این سازمان ها در مقام اعمال حاکمیت و اجرای اقتدار عمومی هستند»^۱ در حالی که حقوق خصوصی، قواعد حاکم بر روابط افراد با یکدیگر می باشند مثل موردی که شخص جهت تأمین نیاز خود اتومبیل یا خانه ای را خریداری می نماید. با توجه به مطالب فوق روشن می شود که دیوان عدالت اداری که به شکایات مردم علیه دولت یا اعتراض به عملکرد وی یا تظلم خواهی راجع به اقدامات یا تصمیمات اش رسیدگی می نماید در قالب حقوق عمومی گنجانده می شود.

بند دوم: پیشینه تاریخی

در نظام های سیاسی مردم سالار و غیر استبدادی که روابط متقابل قدرت عمومی و مردم بر اساس قانون اساسی تنظیم شده است، حاکمیت قانون اقتضا می کند که انجام امور سیاسی و اداری و اجرایی اعمال دولت به طریق قوانین و قواعد کلی موضوعه ای باشد که برای همگان ایجاد حق و تکلیف نماید.^۲ با توجه به اصل مذکور، دولت به سبب مدیریت سیاسی دارای مسئولیت سیاسی و به سبب مدیریت اداری دارای مسئولیت اداری است. مسئولیت های سیاسی دولت در مقابل پارلمان و مسئولیت های اجرایی و اداری آن در مقابل دستگاه قضایی صالح است.^۳ دستگاه قضایی ذی صلاح برای تضمین عملی مسئولیت اداری دولت از دیر باز تاکنون مورد توجه مغرب زمین بوده است. امروزه بسیاری از کشورهای دنیا این سیستم حقوقی را پذیرفته و مورد توجه قرار داده اند.^۴ در ایران ابتدا اصل سی و دوم قانون اساسی مشروطه حق عرض حال و شکایت علیه مجلس و وزارتخانه ها را در بیان کلی مقرر داشته بود. به موجب این اصل «هر کس از افراد ناس می تواند عرض حال یا ایرادات یا شکایات خود را کتباً به دفترخانه عرایض مجلس عرضه بدارد. اگر مطالب راجع به خود مجلس باشد جواب کافی به او خواهد داد و چنانچه راجع به یک وزارتخانه است به آن وزارتخانه خواهد فرستاد که رسیدگی نماید و

۱. کاتوزیان، دکتر ناصر، مقدمه علم حقوق، چاپ دوم، صفحه ۲۷۵.

۲. دکتر کریم سنجابی، حقوق اداری ایران، تهران، چاپ زهره ۱۳۴۲، صفحه ۲۵۹.

۳. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، نشر میزان ۱۳۸۹ جلد دوم حاکمیت و نهادهای سیاسی، صفحه ۴۴۰.

۴. حیدری، مسعود، شورای دولتی و مطالعه تطبیقی در داوری های اداری، چاپخانه دانشگاه تهران ۱۳۴۷.

جواب مکفی بدهد». علاوه بر این اصل نخستین تأسیسی که در ایران به مرجع اداری شباهت داشته و در «قانون تشکیلات وزارت مالیه کل مملکت ایران» مصوب ۲۱ رجب ۱۳۳۳ آمده بود، «اداره محاکمات مالیه» بود که احکام آن بیشتر به گزارش شیه بود و به وزیر مالیه وقت تسلیم و در صورت امضا وی قطعی و اجرا می‌گردید.^۱ بعدها در «قانون راجع به دعاوی بین اشخاص و دولت» مصوب ۱۲ آبان ماه ۱۳۰۹ مرجعی به نام محاکمات مالیه تشکیل شد و متعاقب آن با الهام از حقوق فرانسه و به تقلید از شورای دولتی آن کشور قانونی راجع به شورای دولتی در سال ۱۳۳۹ به تصویب رسید.^۲ ولی این قانون هرگز اجرا نشد و به نظر می‌رسد اوضاع نامطلوب سیاسی و عدم تمکین دولت‌های وقت به حاکمیت قانون در بلااجرا ماندن قانون بی‌تأثیر نبوده است. در این میان، قانون مسئولیت مدنی مصوب اردیبهشت ۱۳۳۹ که قبل از وضع قانون شورای دولتی وجود داشت مسئولیت مدنی دولت را در مقابل افراد مطرح می‌ساخت و با اینکه قانون شورای دولتی بلااجرا ماند این قانون معیار و میزان مسئولیت مدنی دولت چه قبل از انقلاب و چه بعد از انقلاب بوده و همچنان ملاک تعیین مسئولیت دولت در قبال شکایات اشخاص توسط محاکم است و به موجب ماده ۱۱ این قانون «کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی خساراتی به اشخاص وارد نمایند شخصاً مسئول جبران خسارت وارده می‌باشند ولی هرگاه خسارت وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسائل ادارات و مؤسسات مزبور باشد در این صورت جبران خسارت وارده به عهده اداره یا مؤسسه مربوط است.» پس از پیروزی انقلاب اسلامی، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به منظور رسیدگی به دعاوی و شکایات اداری یک دادگاه عالی به نام دیوان عدالت اداری تأسیس نمود که عهده‌دار نظارت بر مطابقت آیین‌نامه‌ها، تصمیمات و اقدامات اداری قوه مجریه با قوانین و حل اختلاف بین افراد و دولت است.^۳ 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. (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

۱. پژوهش‌نامه شماره ۱ دیوان عدالت اداری پژوهشکده تحقیقات استراتژیک زمستان ۱۳۸۶ به کوشش دکتر محمدجواد شریعت باقری.

۲. حقوق اداری ایران عبدالحمید ابوالحمد انتشارات توس شهریور ۱۳۷۰، صفحه ۵۷۲.

۳. طباطبائی مومنی، منوچهر حقوق اداری، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی (سمت)، صفحه ۴۲۳.

بازنشستگی، بیمه بیکاری، از کارافتادگی و پیری (بند ۵) و برخورداری از حمایت‌های بهداشتی و ایمنی شرایط کار (بند و) برای آنان شده‌اند. سرپرست نیز از طریق نظام حمایتی تحت پوشش قرار می‌گیرند. 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، درحالی 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. درحالی 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 و پدر و مادر بیمه شده 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، اما خوشبختانه قانون پرداخت مستمری به فرزندان زنان متوفی مشمول تأمین اجتماعی و سایر صندوق‌های بازنشستگی مصوب ۱۳۸۶/۱۰/۵ این محدودیت را برداشته شده و برقراری مستمری جهت این قبیل فرزندان همانند فرزندان بیمه شده مرد امکان‌پذیر شده است. این اصل به عنوان یکی از اساسی‌ترین اصول تأمین اجتماعی مقرر میدارد که مزایا و حمایت‌های ارائه شده باید به نحوی باشد که بتواند زندگی مطلوب و شایسته‌ای را برای افراد تأمین کرده و تمامی هزینه‌ها و یا بخش عمده‌ای از آن را تحت پوشش قرار دهد. به موجب این اصل، سطح مزایای قابل ارائه باید کافی و متناسب باشد؛ هر چند مزایای خاص به نوع نظام تأمین اجتماعی و مقررات آن بستگی دارد، اما باید بر مبنای «نیاز» پایه‌ریزی شده باشد و حداقل برای برخورداری فرد از سطح حداقلی زندگی و یا عدم تنزل به زیر خط فقر کافی باشد. همچنین نوع مزایای مذکور باید با اوضاع و احوالی که فرد با آن مواجه می‌گردد، متناسب باشد. کمیته ی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی^۱ وابسته به سازمان ملل متحد که برای نظارت بر میثاق بین المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

۱. Committee on Economic Social and Cultural Rights

به وجود آمده، در راهنمای گزارش دهی خود، به هنگام تعیین کفایت عواید تأمین اجتماعی به استفاده ی ترکیبی از سه روش کفایت با توجه به حداقل استانداردها، کفایت با توجه به هزینه ی زندگی و کفایت با توجه به دوره ی زمانی، گرایش دارد؛ کمیته ی مذکور مکلف به بررسی این موضوع است که آیا دولت های عضو، خط فقری را مشخص ک رده اند یا آن که در این خصوص اقدامی صورت نداده اند. با این وجود کمیته، دولت ها را به اتخاذ نوع خاصی از خط فقر تشویق و ملزم نمیکند. بنابراین، کمیته ی یاد شده، خط فقر انتخابی از سوی دولت ها را پذیرفته و شمار افراد زیر آن خط را به عنوان شاخص میزان و قابلیت دسترسی و کفایت حمایت های اجتماعی لحاظ می نماید. یکی از مهم ترین و اساسی ترین اصول تأمین اجتماعی، اصل جامعیت است. این اصل بدین معنی است که نظام تأمین اجتماعی باید به منظور تأمین حداقل استانداردهای زندگی، تمامی وضعیت ها و اوضاع و احوالی را که درآمد شخص، توانایی و سلامت وی را تهدید میکند، تحت پوشش قرار دهد (اصل جامعیت مستلزم آن است که نظام تأمین اجتماعی تمامی مخاطرات اجتماعی به ویژه شاخه های نه گانه ی تأمین اجتماعی که در مقاله نامه ی شماره ی ۱۰۲ سازمان بین المللی کار به عنوان حداقل استانداردهای تأمین اجتماعی بدان تصریح شده است را دربرگیرد؛ این شعب نه گانه ی حمایت های تأمین اجتماعی با هدف تأمین پوشش حداقلی این شرایط طراحی شده اند. بند «الف» ماده ی ۹ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، این اصل را در قالب یکی از سیاست های نظام مذکور بیان کرده است.^۱ به موجب این اصل فردی که تحت پوشش بیمه های اجتماعی قرار میگیرد، حق برخورداری از تمامی خدمات مصرح در قانون را دارا میگردد. به موجب ماده ۳ قانون تأمین اجتماعی، مزایای موضوع قانون مشتمل است بر حوادث و بیماری ها، بارداری، غرامت دستمزد، از کارافتادگی، بازنشستگی و مرگ؛ بیمه ی بیکاری نیز به موجب قانون بیمه ی بیکاری مصوب ۱۳۸۹، به این حمایت ها افزوده شده است. بیمه شده ی تأمین اجتماعی، اعم از بیمه شده ی اصلی و تبعی، باید بتواند از مزایای قانونی استفاده کند؛ ضمن آنکه در این خصوص نباید تا حد امکان میان بیمه شده ی اجباری و اختیاری تفاوت قائل شد؛ این حمایت ها به موجب شرایط بیمه شده ارائه میگردد؛ مواردی مانند بیماری، بارداری و بیکاری معمولاً رخدادهایی کوتاه مدت هستند و به نحو موقت کاهش درآمد را در پی دارند؛ در حالی که حوادثی چون از کارافتادگی، بازنشستگی و فوت نان آور خانواده، به طور بلندمدت در کاهش درآمد مؤثرند.

۱. «سیاست جامعیت: جامعیت به معنای ارائه کلیه خدمات متنوع و مصرح در این قانون است.»

بخش چهارم: اصول کفایت و فراگیری در 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 «غیر عملیاتی بودن» قانون یاد شده 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 حوزه‌ی 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 بوربیج در 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. 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، احصا 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 مدنظر 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 ر.ک. به: نجفی‌خواه، ۱۳۸۴، ص. ۱۱۳-۱۰۵).

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 نتوانسته است بخوبی جایگاه حقوقی وزارت رفاه را در نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی تبیین نماید. اختلاف نظرهایی که بعد از اجرای شدن قانون ساختار، بویژه بین سازمان تأمین اجتماعی و وزارت رفاه، بروز کرده و باعث ایجاد مشکلاتی گردیده است، شاهد این مدعا است.

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 کلیه‌ی 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 یاد شده 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 سه جانبه‌گرایی در بیمه‌های اجتماعی است و در عمل مدیریت صندوق‌ها را در اختیار اعضای پیشنهاد شده از طرف وزیر رفاه قرار می‌دهد.

بخش پنجم: دادرسی در نظام تأمین اجتماعی ایران در پرتو اصول کفایت و فراگیری

نقص، اجمال، سکوت، تعارض و تورم و پراکندگی نابهنجار این قوانین در مرحله‌ی اجرا، ممکن است منجر به طرح دعوای 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 دعوای 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 دعوای مردم علیه دولت نیز باید رعایت گردد. در کشور ما، نظام منسجم و کارایی برای رسیدگی به دعوای تأمین اجتماعی طراحی نشده است. هرچند 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 دستور العمل‌ها می‌تواند نقش مؤثر ایفا نماید، اما دیوان به تنهایی کفایت نمی‌کند؛ زیرا، از طرفی ماهیت خصوصی بعضی از صندوق‌ها (برای مثال صندوق بیمه‌ی وکلا و کارگشایان) مانع از طرح دعوای 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 دعوای 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 عناوین 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 ر.ک. 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 از کارافتادگی 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 کمیسیون‌ها قرار دارد. آرای صادر شده توسط کمیسیون‌ها منبع اصلی حقوق تأمین اجتماعی این کشور محسوب می‌شود و خود این آرا در مراجع قضایی که تشریفات اندک و هزینه‌ای ناچیز دارد، قابل تجدیدنظر است. در فرانسه دعاوی تأمین اجتماعی را به دو دسته تقسیم می‌کنند: دعاوی عمومی تأمین اجتماعی که در صلاحیت تشکیلات موضوع ماده‌ی ۱-۱۴۲ قانون تأمین اجتماعی آن کشور است و دارای دو مرحله‌ی بدوی 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 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.

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 اداره کار (موضوع مواد ۱۵۷ تا ۱۶۶ قانون کار) مراجعه می‌کنند و پس از مدت‌ها سردرگمی می‌فهمند که هیأت‌های یاد شده تنها می‌توانند به اختلافات کارگر و کارفرما رسیدگی کنند و آرای آنها برای سازمان تأمین اجتماعی لازم‌الایتناب نیست. پس از آن به دادگاه‌های عمومی یا دیوان عدالت اداری متوسل می‌شوند و به دنبال سال‌ها پیگیری و صرف هزینه‌های 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 تأمین اجتماعی درمی‌ماند که چگونه حکم را اجرا کند. دعاوی تأمین اجتماعی مطرح شده در دیوان عدالت اداری و سایر مراجع صالح منحصر به دعاوی حوزه‌ی بیمه‌ای است و هنوز فرهنگ طرح دعوا در حوزه‌ی حمایتی بوجود نیامده است. در واقع، تا حال دیده نشده است که فرد معلول یا زن بدون سرپرستی به دلیل عدم ارائه‌ی 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. راه حل 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.

بخش ششم: اصل فراگیری تأمین اجتماعی در رویه دیوان عدالت اداری

تأمین اجتماعی نمیتواند اقدامی گذرا یا مقطعی تلقی شده یا صرفاً موجبات توجه گروهی خاص از مردم را فراهم آورد؛ این نهاد باید به صورت نظامی جامع مدنظر قرار گیرد؛ تحقق چنین نظامی به

پذیرش اصول اساسی، اندیشه‌های راهبردی و نوعی فلسفه‌ی اجتماعی منوط است؛ این اصول مشتمل اند بر اصل فراگیری، کفایت (بنگرید به: پیترز، ۱۳۸۸: ۱۹۱-۶۵). تبیین این اصول از جهات مختلف واجد اهمیت است (عراقی و همکاران، ۱۳۸۶: ۹۲).

در شرایط حاضر که سرلوحه‌ی برنامه‌های دولت، امر توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور است، تبیین مقوله‌ی تأمین اجتماعی و اصول حاکم بر آن از اولویت و اهمیت به‌سزایی برخوردار است؛ با این وجود حقوق تأمین اجتماعی در ایران کم‌تر مورد توجه قرار گرفته است؛ ضمن آنکه، آرای صادره از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز مجال اندکی برای شکلدهی به این شاخه از حقوق یافته است. این در حالی است که سازمان تأمین اجتماعی، یکی از سازمانهایی است که بیشترین حجم دعاوی مطرح در دیوان عدالت اداری را به خود اختصاص داده است (حسین آبادی، ۱۳۸۴: ۲۲۰). بررسی آرای دیوان عدالت اداری در پرتو اصول حاکم بر حقوق تأمین اجتماعی میتواند در ارزیابی عملکرد دیوان عدالت اداری و گسترش ادبیات حقوقی تأمین اجتماعی مؤثر باشد.

در نتیجه‌ی حاکمیت اصل فراگیری، قوانین محدودکننده‌ی پوشش و حمایت‌های تأمینی، خلاف اصل بوده و باید تفسیر مضیق شود؛ در این راستا میتوان به ماده واحده قانون معافیت کارگاه‌ها و مشاغل اداری پنج نفر کارگر و کم‌تر از شمول قانون تا پایان برنامه‌ی سوم مصوب ۱۳۸۷/۱۲/۸ اشاره نمود. به موجب تبصره‌ی یک ماده واحده مذکور، کارگران و کارفرمایان مشمول قانون مخیرند در خصوص پرداخت حق بیمه کارگر با توافق یکدیگر اقدام نمایند. در نتیجه‌ی برداشتی که مخالف اصل فراگیر بودن تأمین اجتماعی است، کارگر و کارفرما می‌توانند توافق کنند که کارفرما هیچ تعهدی نسبت به بیمه کردن کارگر نداشته باشد؛ در این صورت کارگر نیز تکلیفی در بیمه نمودن خود نزد سازمان تأمین اجتماعی ندارد؛ در حالی که برداشت درست و موافق اصل از تبصره‌ی مذکور آن است که توافق کارگر و کارفرما میتواند صرفاً ناظر بر این باشد که حق بیمه بر عهده‌ی کدامیک از طرفین قرار گیرد؛ لذا با استفاده از حکم این تبصره نمیتوان دایره‌ی شمول بیمه‌ی اجباری سازمان تأمین اجتماعی را صرفاً نسبت به کارگران موضوع قانون محدود و مضیق نمود (عراقی و همکاران، ۱۳۸۶: ۹۶)؛ از منظر حقوقی، سازمان تأمین اجتماعی برای انجام تعهدات موضوع قوانین مربوط به تأمین اجتماعی، نسبت به تمامی بیمه‌شدگان ایجاد شده است؛ لذا کارکردهای آن باید به گونه‌ای باشد که همه‌ی مشمولین قانون را بدون تبعیض تحت پوشش قرار دهد (افتاده و واثقی، ۱۳۸۳: ۲۴۸). بدین ترتیب در صورتی که در خصوص شمول قانون تأمین اجتماعی یا بعضی از حمایت‌های مندرج

در آن بر برخی افراد و گروه‌ها تردید شود، بر اساس اصل فراگیر بودن تأمین اجتماعی باید به شمول قانون حکم داد. برخی آرای دیوان عدالت اداری در این خصوص بررسی میشود.

بخش هفتم: عدم شمول قانون تأمین اجتماعی به مطلق والدین و همسر کارفرما همراه با ذکر قیود مقرر در قانون

برخی از دستورالعمل‌های صادره از سوی سازمان تأمین اجتماعی، با این استدلال که در صدور آن‌ها اصل فراگیری رعایت نشده، مورد اعتراض مشمولین قانون تأمین اجتماعی قرار گرفته است؛ به عنوان مثال در یکی از این دستورالعمل‌ها آمده است:^۱ «در صورت درج نام والدین و همسر کارفرما در بازرسی و احراز آن، از محاسبه حق بیمه آنان خودداری و به بازرسین تأکید شود از ثبت آنان در گزارش اکیداً خودداری نمایند». وفق این دستورالعمل فرزند نمی‌تواند کارفرمای پدر خود باشد؛ زیرا به موجب قانون مدنی ایران، خویشاوندان در خط عمودی مانند فرزند و والدین مکلف به پرداخت نفقه به یکدیگر می‌باشند.^۲ از آن جا که این دستورالعمل گروهی از مشمولین تأمین اجتماعی را از شمول مقررات این قانون خارج کرده، افراد ذینفع آن را در تناقض با خصیصه ی فراگیری قوانین مربوط دانسته و از دیوان عدالت اداری ابطال آن را درخواست نموده اند؛ با طرح موضوع در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، دستورالعمل مذکور بدین شرح ابطال شده است:^۳ «به موجب بند الف ماده ۴ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ افرادی که به هر عنوان در مقابل دریافت مزد یا حقوق کار میکنند، علی الطلاق مشمول قانون مذکور می‌باشند و حسب ماده ۱۸۸ قانون کار مصوب ۱۳۶۹ کارگران کارگاه‌های خانوادگی که انجام کار آن‌ها منحصراً توسط صاحبکار و همسر و خویشاوندان نسبی درجه یک از طبقه اول وی انجام شود از شمول قانون اخیرالذکر مستثنی شده اند. نظر به اینکه مفاد بند سه دستورالعمل... سازمان تأمین اجتماعی که مفهوم عدم شمول قانون تأمین اجتماعی به مطلق والدین و همسر کارفرما بدون ذکر قیود مقرر در قانون است با هدف احکام مقنن به شرح فوقالذکر

۱. بند ۳ دستورالعمل شماره ی ۵۲/۲۲۹۸۰ به تاریخ ۱۳۷۷/۱۰/۲۷، سازمان تأمین اجتماعی، (روزنامه ی رسمی کشور، شماره ی ۱۶۷۲۷ به تاریخ ۱۳۸۱/۵/۱۲).

۲. ماده ی ۱۱۹۷ قانون مدنی: «در روابط بین اقارب فقط اقارب نسبی در خط عمودی اعم از صعودی یا نزولی ملزم به انفاق به یکدیگرند».

۳. دادنامه ی شماره ی ۱۱۳-۱۱۴ به تاریخ ۱۳۸۱/۴/۲ صادره از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (معاونت حقوقی و امور مجلس سازمان تأمین اجتماعی، ۱۳۸۷: ۶۰).

مغایرت دارد، بنابراین بند سه دستورالعمل مذکور مستنداً به قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال میگردد.^۱

بند اول: اصل کفایت^۲ تأمین اجتماعی در رویه دیوان عدالت اداری

این اصل که در بند «ب» ماده ۹ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی نیز پیش بینی شده است، بر ارتقای سطح خدمات بیمه‌های اجتماعی برای پوشش تمامی نیازها بر اساس شرایط اقتصادی، فرهنگی، قومی و مذهبی هر جامعه مبتنی است. اصل کفایت بر این موضوع تأکید دارد که در وهله ی نخست باید حداقل نیازهای اساسی جامعه تأمین شود و در مرحله ی دوم کمیت و کیفیت خدمات ارتقا یابد؛ آنگونه که برای رفع نیازهای بیمه شدگان کفایت نسبی حاصل گردد (استوارسنگری، ۱۳۸۴: ۹۴).

به منظور تحقق اصل کفایت در برنامه ریزی نظام جامع تأمین اجتماعی باید به این موارد توجه داشت: نخست آنکه، اصل کفایت یعنی برنامه ریزی تأمین اجتماعی نباید بدون رعایت وضع و شرایط قبلی زندگی فرد یا خانواده ی تحت پوشش وی صورت گیرد؛ به عبارت دیگر، ارائه ی امکانات باید در خور شأن و مرتبت اجتماعی فرد یا خانواده ی مورد نظر باشد؛ دیگر آن که، امکانات ارائه شده از سوی جامعه در شرایط دشوار باید با وضع و شرایط جامعه نیز متناسب باشد؛ بنابراین روشهایی که جامعه در مسیر تأمین مردمانش در پیش میگیرد، در تمامی جوامع یکسان نیست؛ به نحوی که این شیوه‌ها به فراخور وضعیت جامعه متغیر می‌باشد؛ سوم آن که، تأمین حداقل معیشت^۳ باید به گونه ای مورد توجه قرار گیرد که نظام جامع تأمین اجتماعی به مانند اهرمی در جهت ارتقا بهره وری و بسط فرهنگ کار، مورد استفاده قرار گیرد. در پرتو تحقق هدف‌های این نظام است که کار در جامعه و برای آحاد مردم به صورت یک ارزش جلوه می‌نماید؛ همان گونه که برخورداری از مواهب تأمین اجتماعی نباید موجبات بروز کاستی در منزلت انسانی را فراهم آورد، نباید پدیده‌ی «در پوشش تأمین

۱. همچنین هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در یکی دادنامه‌های شماره‌های ۶۳ و ۶۴ مورخ ۱۳۸۲/۲/۱۴ با تأکید بر اصل تعمیم و فراگیر بودن، چنین مقرر می‌دارد: «مقررات قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ به ویژه مادتين یک و ۳۶ قانون مذکور مبین وظایف و اختیارات اصولی سازمان تأمین اجتماعی در زمینه تعمیم و گسترش بیمه‌های اجتماعی و تعهدات و مسؤولیت‌های آن سازمان در قبال افراد مشمول قانون مذکور است...».

۲. Sufficiency Principle

۳. Vital Minimum

اجتماعی بودن» نیز وضعیتی عادی تلقی گردد. اصل کار و تولید و شرکت در سازندگی باید برای خانواده‌ها و افراد تحت پوشش، غایت اساسی تلقی گردد (ساروخانی، ۱۳۷۸: ۷۷-۷۶)

بند دوم: پرداخت صد در صد مستمری استحقاقی به بازماندگان بیمه شده‌ی متوفا

در بند ۱۶ ماده ی ۲ قانون تأمین اجتماعی آمده است: «مستمری وجهی است که طبق شرایط مقرر در این قانون به منظور جبران قطع تمام یا قسمتی از درآمد بیمه شده و در صورت فوت او برای تأمین معیشت بازماندگان وی به آنان پرداخت میشود؛ به موجب ماده ی ۸۳ این قانون: «سهم مستمری هر یک از بازماندگان بیمه شده متوفا به شرح زیر می‌باشد: ۱- میزان مستمری همسر بیمه شده متوفا معادل پنجاه درصد مستمری استحقاقی بیمه شده است و در صورتی که بیمه شده مرد دارای چند همسر دائم باشد مستمری به تساوی بین آنان تقسیم خواهد شد. ۲- میزان مستمری هر فرزند بیمه شده متوفا معادل بیست و پنج درصد مستمری استحقاقی بیمه شده می‌باشد و در صورتی که پدر و مادر را از دست داده باشد، مستمری او دو برابر میزان مذکور خواهد بود. ۳- میزان مستمری هر یک از پدر و مادر بیمه شده متوفا معادل بیست درصد مستمری استحقاقی بیمه شده میباشد. مجموع مستمری بازماندگان بیمه شده متوفا نباید از میزان مستمری استحقاقی متوفا تجاوز نماید. هرگاه مجموع مستمری از این میزان تجاوز کند، سهم هر یک از مستمری بگیران به نسبت تقلیل داده می‌شود و در این صورت اگر یکی از مستمری بگیران فوت شود یا فاقد شرایط استحقاقی دریافت مستمری گردد، سهم بقیه آنان با توجه به تقسی مبنی مذکور در این ماده افزایش خواهد یافت. در هر حال بازماندگان بیمه شده از صد در صد مستمری بازماندگان متوفا استفاده خواهند کرد». به موجب تکلیف مقرر در بند ۳ ماده ی ۸۳ اخیرالذکر، «... در هر حال بازماندگان بیمه شده از صد در صد مستمری بازماندگان متوفا استفاده خواهند کرد». به رغم این ماده ی قانونی، سازمان تأمین اجتماعی در با صدور بخشنامه‌هایی متوالی حق برخورداری صد در صد بازماندگان از مستمری متوفا را نادیده گرفت؛ از این جمله است بخشنامه ی ۳۵ مستمری‌ها به تاریخ ۱۳۸۱/۲/۳ و ۳۵۰۱ به تاریخ ۱۳۸۲/۳/۳ که در بخشنامه ی اخیر در قسمت مثالها، مستمری قابل پرداخت به همسر و یک فرزند متوفا را هفتاد و پنج درصد لحاظ نموده و بیست و پنج درصد مابقی را شامل آنها ندانسته است. بر این اساس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در مقام

رسیدگی به این دعوا چنین انشا حکم نموده است:^۱ «به موجب ماده ۸۳ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴/۴/۳ سهم مستمری هر یک از بازماندگان بیمه شده متوفا در سه بند تعیین گردیده و در ادامه تصریح گردیده که مجموع مستمری بازماندگان بیمه شده نباید از میزان مستمری استحقاقی تجاوز نماید و هرگاه مجموع مستمری از این میزان تجاوز کند سهم هر یک از مستمری بگیران به نسبت تقلیل داده می شود و در این صورت اگر یکی از مستمری بگیران فوت شود با صدور بخشنامه هایی، مقرر نموده است که میزان مستمری بازماندگان وفق ماده ی ۸۳ قانون تأمین اجتماعی و براساس سهام مقرر در این قانون تعیین میگردد، در مقابل، سازمان بازرسی کل کشور با طرح دعوایی در دیوان عدالت اداری ابطال این بند از بخشنامه های مذکور را خواستار شده است. این سازمان مدعی است که در هر حال بازماندگان بیمه شده باید از صد در صد مستمری بازماندگان بهره مند گردند. یا فاقد شرایط استحقاقی دریافت مستمری گردد سهم بقیه آنان با توجه به تقسیم بندی مذکور در این ماده افزایش خواهد یافت و در هر حال بازماندگان بیمه شده از صد در صد مستمری بازماندگان متوفا استفاده خواهند نمود. علی هذا مثال های دوم بخشنامه... که مبین پرداخت مستمری در حق یک فرزند و همسر متوفا به میزان ۷۵ درصد از مستمری بازماندگان متوفا می باشد و در نتیجه بازماندگان متوفا دریافت صد در صد مستمری استحقاقی متوفا محروم خواهند گردید... خلاف حکم مقنن و... ابطال میگردند». همانگونه که ملاحظه می شود، از نظر قانون گذار اصل بر این است که مجموع مستمری بازماندگان نباید از میزان کل مستمری استحقاقی بیمه شده ی متوفا بیشتر شود؛ بنابراین، هرگاه مجموع مستمری (سهم کل بازماندگان) از این سقف فراتر رود، سهم هر یک از ایشان به نسبت درصدهای تعیین شده برای آن ها کاهش می یابد و برعکس، اگر یک یا چند مستمری بگیران به هر علت از عداد بازماندگان واجد شرایط خارج گردد، سهم وی به نسبت درصدهای مذکور بین سایر بازماندگان توزیع می شود؛ بدین ترتیب میزان دریافتی آنان از بابت مستمری، افزایش خواهد یافت. با این وجود در خصوص عبارت پایانی ماده ی ۸۳ مبنی بر ای نکه «... در هر حال بازماندگان بیمه شده از صد در صد مستمری بازماندگان متوفا استفاده خواهند کرد»، این پرسش مطرح است که آیا عبارت صرفاً بر فرض مذکور در عبارت ماقبل آن ناظر است یا آنکه عموم و اطلاق آن بیانگر یک اصل کلی و ناظر بر

۱. دادنامه ی شماره ی ۱۳۹ به تاریخ ۱۳۹۰/۳/۳۰ صادره از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری؛ (تازه های قوانین و مقررات تأمین اجتماعی، ۱۳۹۰: ۱۷۰)

تمامی فروض متصور در ماده ی ۸۳ مذکور می‌باشد؟ گروهی بر این باورند که با توجه به اصل حمایتی بودن تأمین اجتماعی، تفسیری مرجح و قابل قبول است که بیشتر به نفع حمایت گیرنده باشد (عراقی؛ بادینی؛ شهابی، ۱۳۸۶: ۹۶). بر این اساس آنچه در پایان ماده ی ۸۳ مذکور آمده، بیانگر آن است که بازماندگان در هر حال از کل مستمری استفاده خواهند کرد؛ لذا در فرض مورد بحث همسر بیمه شده باید صد در صد مستمری را دریافت نماید و تعیین سهم پنجاه درصدی برای وی مربوط به فرضی است که بازماندگان دیگری نیز برای متوفی وجود داشته باشند. اصل کفایت خدمات نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی نیز مؤید این دیدگاه است (نجفی خواه، ۱۳۸۴: ۱۳۰-۱۲۹). رویه ی عملی سازمان تأمین اجتماعی مبتنی بر دیدگاه نخست است؛ به نحوی که اگر بیمه شده ی متوفی، تنها یک بازمانده داشته باشد و سهم تعلق یافته به وی از حداقل مزد کارگر عادی کم تر نباشد، از نظر سازمان مذکور حداقل لازم در پرداخت مستمری (موضوع ماده ی ۱۱۱ قانون تأمین اجتماعی) رعایت شده و سازمان در پرداخت مازاد بر آن تکلیفی ندارد؛ بر این اساس سازمان مذکور در عمل از پرداخت مابقی مستمری استحقاقی بیمه شده ی متوفی به تنها بازمانده ی او خودداری مینماید. این رویه از حیث نحوه ی برداشت از قسمت اخیر ماده ی ۸۳ قانون تأمین اجتماعی و همچنین نحوه ی استنباط و اجرای ماده ی ۱۱۱^۱ این قانون نیز محل خدشه می‌باشد. نگرانی‌های بازنشستگان و همسران آنها از بابت نصف شدن مستمری پرداختی به آنها و دشواری‌های تأمین معاش بازماندگان موجب شد مسؤولان سازمان تأمین اجتماعی در تیرماه ۱۳۹۰ ماده ی ۸۳ قانون تأمین اجتماعی را بازنگری نمایند. براساس ماده ی ۸۳ سابق، پس از فوت بیمه شده، پنجاه درصد حقوق متوفی به همسر و پنجاه درصد باقیمانده به فرزندان وی تعلق میگرفت، اما هنگامی که متوفی فرزندی نداشت، همسر وی تنها پنجاه درصد حقوق متوفی را دریافت میکرد؛ با اصلاح این بخش از ماده، صد در صد حقوق متوفی به همسر وی تعلق میگیرد. طبق ماده ی ۱۱۱ قانون تأمین اجتماعی، مجموع مستمری بازماندگان در هر حال نباید از حداقل مزد کارگر عادی کم تر باشد. در این ماده، حداقل مجموع مستمری بازماندگان و یا به عبارتی دیگر، حداقل مستمری استحقاقی بیمه شده ی متوفی تعیین شده است که عبارت است از حداقل مزد کارگر عادی که وفق ضوابط مقرر در قانون کار تعیین میشود. عبارت مجموع مستمری بازماندگان مذکور در این ماده

۱. «مستمری از کارافتادگی کلی و مستمری بازنشستگی و مجموع مستمری در هر حال نباید از حداقل مزد کارگر عادی کم تر باشد.»

را نمیتوان به سهم هر یک از بازماندگان تغییر نمود و حداقل موضوع آن را وفق دیدگاه سازمان تأمین اجتماعی، حداقل لازم الرعایه در پرداخت مستمری به هر یک از بازماندگان دانست. در واقع، سهم هر یک از بازماندگان فینفسه دارای حداقل نیست؛ بلکه به صورت درصدی از میزان کل مستمری استحقاقی متوفا تعیین شده و تابعی از آن به شمار می‌رود.

بند سوم: عدم جواز افزایش مستمری افراد واجد شرایط به نسبت ماه‌های برقراری مستمری

به موجب ماده ی ۹۶ قانون تأمین اجتماعی، سازمان تأمین اجتماعی مکلف است میزان تمامی مستمری‌های بازنشستگی، از کارافتادگی کلی و مجموع مستمری بازماندگان را در فواصل زمانی که حداکثر از سالی یک بار کم تر نباشد، با توجه به افزایش هزینه ی زندگی با تصویب هیأت وزیران به همان نسبت افزایش دهد. هیأت وزیران با صدور تصویب نامه ای^۱ مقرر نموده است که افزایش مستمری کلیه ی مستمری بگیران مذکور، معادل رقم افزایش حداقل دستمزد کارگر عادی در سال ۱۳۸۱ طبق مصوبه ی شورای عالی کار خواهد بود؛ این افزایش برای افرادی که در سال ۱۳۸۰ مستمری آنها برقرار گردیده است، به نسبت ماه‌های برقراری مستمری می‌باشد؛ سازمان مذکور به موجب بخشنامه ی شماره ی ۳۵ مستمری‌ها با استناد به تصویب نامه ی مذکور، افزایش را به نسبت ماه‌های برقراری مستمری در سال ۱۳۸۰ قابل پرداخت دانسته است؛ به موجب این مقرر، چنانچه روزهای برقراری مستمری از سی روز کم تر باشد، به طور کلی آن ماه از افزایش برخوردار نمی‌گردد. با طرح شکایت در دیوان عدالت اداری نسبت به این اقدام سازمان تأمین اجتماعی، هیأت عمومی مذکور چنین حکم نموده است:^۲ «به موجب ماده ۹۶ قانون تأمین اجتماعی سازمان مکلف است میزان کلیه مستمری‌های بازنشستگی، از کارافتادگی و مجموع مستمری بازماندگان را در فواصل زمانی که حداکثر از سالی یک بار کم تر نباشد با توجه به افزایش هزینه زندگی با تصویب هیأت وزیران به همان نسبت افزایش دهد؛ نظر به اینکه حکم مقنن مفید لزوم افزایش مستمری واجدین شرایط به نسبت افزایش هزینه زندگی در هر سال فارغ از تأثیر نسبت مدت برقراری مستمری در افزایش مذکور است. در حقیقت، قانونگذار با توجه به افزایش هزینه ی زندگی و نرخ بالای تورم در کشور، پیش بینی نموده

۱. تصویب نامه ی شماره ی ۵۴۸۱۰/ت/۲۶۰۸۴ به تاریخ ۸۰/۱۲/۲۶ هیأت وزیران.

۲. دادنامه ی شماره ی ۴۰۹، ۴۱۰، ۴۱۱ به تاریخ ۱۳۸۳/۸/۲۶، صادره از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (معاونت حقوقی و امور مجلس سازمان تأمین اجتماعی، ۱۳۸۷: ۹۸).

است که میزان مستمری گروه‌های سه گانه ی مندرج در ماده ی مذکور باید سالی یک بار بازنگری شده و با تصویب هیأت وزیران نسبت به افزایش آن اقدام شود. به رغم آنکه، تکلیف سازمان حداقل سالی یک بار است، مفاد ماده ی ۹۶ قانون تأمین اجتماعی ایران بیانگر آن است که این سازمان می‌تواند حسب مورد و در چارچوب موازین و مقررات قانونی و با لحاظ امکانات و توانایی خود، کمک‌های احتمالی دولت و وضعیت اقتصادی کشور، این افزایش را برای دو یا چند برابر در سال نیز اعمال نماید. ملاک و مبنای اصلی افزایش موضوع ماده ی ۹۶ یاد شده، افزایش هزینه ی زندگی در هر سال است؛ هیأت دولت نیز با لحاظ شاخص تغییر قیمت‌ها که از سوی بانک مرکزی در فواصل زمانی معین اعلام می‌گردد، حداقل سالی یک بار با صدور توصیه نامه ای درصد این افزایش را تعیین میکند. به موجب بند ۲۳ توصیه نامه ی شماره ی ۱۳۱ سازمان بین المللی کار سطح مزایا باید به گونه ای باشد که سطح مطلوبی از زندگی به وسیله ی آن تأمین و تضمین گردد. هر چند بر اساس حکم ماده ی ۹۶ مذکور، افزایش مزایا پیش بینی شده است، اما با توجه به رکود اقتصادی کشور به نظر میرسد این افزایش‌ها چندان کارساز نبوده اند؛ روح و هدف مقرر در ماده ی ۹۶ قانون تأمین اجتماعی و خصوصیت قواعد حقوقی تأمین اجتماعی که مقتضی اعمال حداکثر حمایت و تفسیر موازین به نفع بیمه شدگان است و نیز اصل کفایت و روند فزاینده ی هزینه ی زندگی در هر سال، اکتفا به قدر متیقن را منع میکند. در رأی صادره از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به خوبی به حکم مقرر در ماده ی ۹۶ قانون تأمین اجتماعی توجه شده است؛ در ذیل به رأی دیگری از این هیأت پرداخته میشود که راجع به عدم جواز افزایش مستمری افراد واجد شرایط به نسبت ماه‌های برقراری مستمری می‌باشد. سازمان تأمین اجتماعی تا سال ۱۳۸۱ به استناد تبصره ی ۴ ماده ی یک قانون نظام هماهنگ پرداخت،^{۱۲} پرداختی تمامی افرادی را که تا اسفند ماه مستمری آنان برقرار می‌گردید، در سال بعد افزایش سالانه

۱. گروه ۱۰ عدد مبناء ۹۵۰، گروه ۱۱ عدد مبناء ۱۰۲۰. فواصل اعداد مبناء گروه‌های متوالی بعد از گروه ۱۱ به ترتیب ۷۰ و حداکثر گروه قابل احراز، گروه ۲۰ خواهد بود... تبصره ۴: «دولت مکلف است تغییر ضریب حقوق موضوع ماده ۲۳ قانون استخدام کشوری و اصلاحات بعدی آن را که همه ساله با توجه به شاخص هزینه زندگی مشترک توسط سازمان امور اداری و استخدامی کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان برنامه و بودجه و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران پیشنهاد خواهد شد مورد تصویب قرار دهد و به همین نسبت حقوق بازنشستگان و مستمریگیران را افزایش دهد.»

۲. به موجب ماده ی یک: «حقوق مبنای مستخدمین رسمی مشمول قانون استخدام کشوری و مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی مصوب ۱۳۵۲ برابر است با حاصل ضریب حقوق موضوع ماده ۳۲ قانون مذکور در عدد مبناء گروه

را محاسبه نموده و به مبلغ مستمری سال قبل (بدون توجه به ماه بازنشستگی آن ها) می افزود. از سال ۱۳۸۱ به بعد به استناد برخی مصوبات^۱ بر حسب آنکه شخص در کدام یک از ماههای سال قبل بازنشسته می شود، افزایش مستمری متفاوت گردید. برای مثال شخصی که در شهریور ماه ۱۳۸۲ بازنشسته شود، افزایش مستمری وی از تاریخ ۱۳۸۳/۱۰/۱ به میزان پنجاه درصد افزایش مستمری خواهد بود؛ مستند چنین افزایشی آن بند از مصوبات مذکور می باشد که مقرر میدارد: «این افزایش برای افرادی که در سال ۱۳۸۱ مستمری آنها برقرار گردیده است به نسبت ماههای برقراری مستمری خواهد بود». با توجه به مصوباتی ادا شده، بخشنامه هایی^۲ تصویب شده است که بر مبنای حکم مندرج در مصوبه ی مذکور مبین ضرورت رعایت تناسب در برقراری مستمری است. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در این راستا چنین حکم نموده است:^۳ «مطابق ماده ۹۶ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ سازمان مکلف است میزان کلیه مستمری های بازنشستگی از کارافتادگی کلی و مجموع مستمری بازماندگان را در فواصل زمانی که حداکثر از سالی یک بار کم تر نباشد با توجه به افزایش هزینه زندگی با تصویب هیأت وزیران به همان نسبت افزایش دهد... حکم مقنن مفید لزوم افزایش مستمری واجدین شرایط به نسبت افزایش هزینه زندگی در هر سال فارغ از تأثیر نسبت به مدت برقراری مستمری در افزایش مذکور است. بنابراین مصوبات مذکور مورد اعتراض که مستمری بازنشستگی و... را به نسبت ماههای برقراری مستمری ها قابل افزایش دانسته است، خلاف قانون... تشخیص داده می شود...». با بررسی مفاد این رأی، چنین نتیجه می شود که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تفسیر ماده ی ۹۶ قانون تأمین اجتماعی، دچار اشتباه شده است؛ امری که نتیجه گیری را نیز مخدوش نموده است؛ زیرا، به رغم آنکه هیأت عمومی اراده ی قانونگذار را بر ضرورت افزایش مستمری

مربوط به شرح جدول زیر که جایگزین جدول حقوق ماده ۳۲ قانون استخدام کشوری می شود تعیین میگردد. گروه ۱ عدد مینا ۴۰۰، گروه ۲ عدد مینا ۴۵۰، گروه ۳ عدد مینا ۵۰۰، گروه ۴ عدد مینا ۵۶۰، گروه ۵ عدد مینا ۶۲۰، گروه ۶ عدد مینا ۶۸۰، گروه ۷ عدد مینا ۷۴۰، گروه ۸ عدد مینا ۸۱۰، گروه ۹ عدد مینا ۸۷۰. ۱. مصوبه ی شماره ی ۲۸۳۲۳۶۹۰ به تاریخ ۱۳۸۰/۱/۳۰ و بند ۳ تصویب نامه ی شماره ی ۱۳۷۵ ات ۲۰۷۲۴/ به تاریخ ۱۳۸۳/۴/۱۰ (مجموعه های روزنامه ی رسمی ۱۳۸۳).

۲. از این جمله است بندهای ۲-۲ و ۱-۱ بخشنامه ی ۳۷ مستمریها و بندهای ۱-۱ و ۱-۵ بخشنامه ی ۷۲ مستمریها. ۳. دادنامه ی شماره ی ۳۶۳ تا ۳۷۶ به تاریخ ۱۳۸۴/۷/۱۷ صادره از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (معاونت حقوقی و امور مجلس سازمان تأمین اجتماعی، ۱۳۸۷: ۱۱۶).

واجدین شرایط به نسبت افزایش هزینه ی زندگی در هر سال تفسیر نموده، این امر را فارغ از تأثیر نسبت برقراری مستمری در افزایش سالانه دانسته است؛ به بیان دیگر، با وجود تأکید بر این موضوع که باید وفق قانون حداقل سالی یک بار مبلغ مستمری با توجه به افزایش هزینه های زندگی نیز افزایش یابد، با ابطال این مصوبه بدون وجود مقرر ای، برخی مستمری بگیران پس از گذشت مدت زمان بسیار کوتاهی از تاریخ بازنشستگی، حتی پنج روز همان افزایش را دریافت می دارند که اشخاص دیگر با داشتن یک سال کامل مستحق آن خواهند بود. در واقع هیأت عمومی دیوان عدالت اداری تعیین نرخ تورم کامل را در هر سال بدون توجه به رعایت فاصله ی زمانی یک ساله که در خصوص تمامی مستمریگیران باید رعایت شود، به تمامی افرادی تعمیم داده است که در سال قبل بازنشسته شده اند. به نظر میرسد صدور چنین حکمی ناشی از آن است که سازمان تأمین اجتماعی، درابتدای هر سال صرفاً یک نرخ تورم و افزایش هزینه ی زندگی را پیش بینی می نماید؛ این در حالی است که به استناد نص صریح ماده ی ۹۶ قانون تأمین اجتماعی، سازمان مذکور باید در پایان هر ماه نرخ تورم یک ساله ی قبل را پیش بینی نموده و برای کسانی که تا پایان آن ماه، حداقل یک سال تمام از دریافت مستمری آن ها می گذرد، افزایش مستمری را لحاظ کند. این اقدام، ضمن آن که اقدامی قانونی است، مانع از پرداخت بلاوجه به افرادی می شود که بر خلاف قانون از افزایش مستمری برخوردار می شوند.

بخش هشتم: توسعه ی دامنه ی کارگران ساختمانی خارج از شمول قانون بیمه ی اجباری کارگران ساختمانی

قانون بیمه ی اجباری کارگران ساختمانی در سال ۱۳۵۲ به تصویب قانونگذار رسید. به موجب این قانون کارگران شاغل در کارهای ساختمانی در مقابل حوادث ناشی از کار بیمه میشوند. تبصره ی یک ماده ی این قانون برخی از کارگران شاغل در کارهای ساختمانی را از شمول قانون خارج نموده و آن ها را مشمول قانون بیمه های اجتماعی قرار داده است. به موجب این تبصره «کارگران شاغل در کارهای ساختمانی مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت، شهرداریها و مؤسسات عام المنفعه و بانک ها اعم از ای نکه انجام کار به پیمانکار واگذار یا رأساً به وسیله مؤسسات مزبور تصدی شود و همچنین کارگران ساختمانی کارخانجات که مقررات قانون بیمه های اجتماعی درباره آنها اجرا شده و می شود مشمول مقررات این قانون نخواهند بود». سازمان تأمین اجتماعی به موجب بخشنامه ای^۱ با استناد به

۱. بخشنامه ی شماره ی ۱۵۱ به تاریخ ۱۳۷۰/۴/۲ سازمان تأمین اجتماعی.

تبصره ی یادشده، فعالیت‌هایی که نیازمند پروانه ی تأسیس یا بهره برداری از مراجعی غیر از مراجع صنفی میباشند را نیز از شمول قانون بیمه ی اجباری خارج و این افراد را مشمول قانون تأمین اجتماعی دانسته بود. از این بخشنامه به دلیل مغایرت آن با قانون و توسعه ی حکم مندرج در تبصره ی یک ماده ی یک قانون بیمه ی اجباری کارگران ساختمانی، شکایت شد. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با ابطال بخشنامه ی مذکور چنین حکم نموده است:^۱ «... بنابراین توسیع محدوده بال از طریق تخریج مناط مقررات قانونی بودو نیز تصویب و اعمال مقررات یاد شده برخلاف وظایف و اختیارات قانونی است و بدین لحاظ بند دوم بخشنامه شماره ۱۵۱ در آمد سازمان تأمین اجتماعی که به دلیل مخالفت با قانون و خارج از حدود اختیارات بودن تصویب آن به استناد ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال میگردد». رأی مذکور توسعه ی دامنه ی تبصره ی یک ماده ی یک قانون بیمه ی اجباری کارگران ساختمانی را از طریق تخریج مناط خلاف مقررات دانسته است؛ در حالی که بیان این جهت در رأی صادره مخدوش می‌باشد؛ زیرا مقصود از تخریج مناط آن است که حکمی معلوم باشد، اما علت آن بیان نشده باشد (بنگرید به: قبله ای خوبی، ۱۳۸۶: ۱۰)؛ در حالیکه در این دعوا، آنچه مورد نزاع می‌باشد، استنباط علت صدور حکم نمی‌باشد، بلکه توسعه ی شمول حکم قانونگذار از سوی سازمان تأمین اجتماعی محل اختلاف است. هر چند اقدام سازمان تأمین اجتماعی در تدوین این بخشنامه، به منظور گسترش قلمرو قانون تأمین اجتماعی، گسترش پوشش بیمه ای و در راستای اصل تعمیم و فراگیر بودن تأمین اجتماعی شایسته ی توجه است، اما این اقدام باید با تصویب و یا اصلاح قوانین مربوط صورت گیرد، نه از طریق تدوین بخشنامه‌هایی که به طور معمول از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال می‌شود. سازمان مذکور باید به این موضوع توجه نماید که وضع آیین نامه یا بخشنامه، تنها راه حل مشکلات قانونی این سازمان نمی‌باشد؛ دیوان عدالت اداری نیز در مقام صدور رأی باید از توجه بسیار به مسائل ظاهری کاسته و بیشتر در جهت اهداف قانونگذار گام بردارد.

بخش نهم: عدم لزوم پرداخت حق بیمه مقرر در ماده ی ۲۹ قانون تأمین اجتماعی^۲ **در قبال برخورداری بیمه شدگان حرف و مشاغل آزاد از خدمات درمانی**

۱. دادنامه ی شماره ی ۴۰۹ به تاریخ ۱۳۷۸/۱۲/۲۲ صادره از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (معاونت حقوقی و امور مجلس سازمان تأمین اجتماعی، ۱۳۸۷: ۴۳).

۲. «نه درصد از مأخذ محاسبه حق بیمه مذکور در ماده ۲۸ این قانون حسب مورد برای تأمین هزینه‌های ناشی از موارد مذکور در بندهای الف و ب ماده ۳ این قانون تخصیص مییابد و بقیه به سایر تعهدات اختصاص خواهد یافت».

بند ۷ دستور اداری شماره ی ۵۰۱۵/۸۱ به تاریخ ۱۳۷۹/۱/۱۷ سازمان تأمین اجتماعی، مقرر می‌دارد: «افرادی که مستمری آنان با احتساب مدت پرداخت حق بیمه حرف و مشاغل آزاد با بیمه اختیاری از تاریخ ۱۳۷۸/۳/۱ به بعد برقرار گردیده و یا می‌گردد و سابقه پرداخت حق بیمه آنان بدون در نظر گرفتن سابقه بیمه حرف و مشاغل آزاد و بیمه اختیاری کم تر از ده سال می‌باشد از تاریخ ۱۳۷۹/۱/۱ کسر حق سرانه از مستمری آنان در صورت گزینش درمان سازمان الزامی خواهد بود». با طرح دعوا در دیوان عدالت اداری مبنی بر ابطال این بخشنامه، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری چنین حکم نموده است:^۱ «نظر به اینکه بیمه شدگان اختیاری از طریق حرف مشاغل علاوه بر پرداخت حق بیمه بر اساس آیین نامه اجرایی بیمه صاحبان حرف مشاغل آزاد مصوب ۱۳۶۶ هیأت وزیران در قبال برخورداری از خدمات درمانی موظف به پرداخت حق بیمه مقرر در ماده ۲۹ قانون تأمین اجتماعی بوده اند و از تاریخ اجرای قانون بیمه همگانی مصوب ۱۳۷۳ به شرح بند ۵ ماده یک قانون مذکور مشمول مقررات قانون اخیرالذکر می‌باشند، بنابراین مفاد بخشنامه شماره ۵۰۱۵/۸۱ مورخ ۱۳۷۹/۱/۱۷ مغایرتی با قانون ندارد...».

به موجب ماده ی ۶۸ قانون تأمین اجتماعی «بیمه شده زن یا همسر بیمه شده مرد در صورتی که در طول مدت یک سال قبل از وضع حمل، حق بیمه شصت روز را پرداخته باشد از کمکها و معاینه‌های طبی و معالجات قبل از زایمان و حین زایمان و بعد از وضع حمل استفاده خواهد کرد...»؛ بر این اساس بیمه شده با استفاده از دفترچه ی درمانی از تمامی کمک‌های موضوع ماده ی ۵۴ قانون تأمین اجتماعی سازمان در زمینه ی درمان سرپایی، تحویل داروهای لازم و... بهره مند میشود؛ افزون بر بیمه شدگان اجباری، صاحبان حرف و مشاغل آزاد که خود را نزد سازمان بیمه کرده اند، بر اساس تبصره ی یک ماده ی ۴ آیین نامه ی اجرایی قانون اصلاح بند «ب» و تبصره ی ۳ ماده ی ۴ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۶۶/۷/۲۹ میتوانند با پرداخت حق بیمه ی اضافی و دریافت دفترچه ی درمانی از این حمایت‌ها برخوردار گردند. در خصوص ادامه دهندگان بیمه به صورت اختیاری، موضوع تبصره ی ماده ی ۸ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۶۴/۳/۴ نیز وضع به همین گونه است؛ بیمه شدگان می‌توانند با پرداخت حق بیمه ی مذکور در ماده ی ۲۹ قانون تأمین اجتماعی و اصلاحات بعدی آن، از

۱. دادنامه ی شماره ی ۲۲ به تاریخ ۱۳۸۴/۱/۲۱ صادره از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (معاونت حقوقی و امور مجلس مرتبط با سازمان تأمین اجتماعی، ۱۳۸۴: ۵۹۹).

حمایت‌های موضوع بندهای «الف» و «ب» ماده ۳ قانون مذکور نیز استفاده کنند؛ با این وجود، مفاد این تبصره در آیین نامه ی جدید بیمه ی اختیاری مصوب ۱۳۸۰/۱۰/۸ حذف شده است؛ به نحوی که تبصره ۲ ماده ی ۴ این آیین نامه، تنها استفاده از حمایت‌های درمانی را در خصوص این عده از بیمه شدگان پیش بینی نموده است. با وجود این، بیمه شده ی اختیاری که دفترچه ی درمانی دریافت کرده است، میتواند با استفاده از آن از مزایای پزشکی دوران بارداری و پس از آن استفاده کند. باید توجه داشت که قید «همسر بیمه شده ی مرد» در این ماده و سایر مواد تنها به بیمه شدگان اجباری اختصاص دارد؛ لذا در خصوص بیمه‌های حرفه ای حرف و مشاغل آزاد و ادامه ی بیمه دهندگان بیمه ی اختیاری، سازمان تأمین اجتماعی تنها در صورتی مکلف به انجام کمک موضوع ماده ی ۶۷ مذکور به همسر بیمه شده ی مرد است که مرد بیمه شده با پرداخت حق بیمه ی لازم، همسر خود را نیز بیمه نموده و برای او دفترچه ی درمانی تحصیل نموده باشد. تاکنون نظام خاصی برای پرداخت و ارائه ی مزایای نقدی کوتاه مدت، مانند غرامت دستمزد، کمک بارداری و ازدواج، کمک عائله مندی و اولاد و کمک هزینه ی کفن و دفن، به صاحبان حرف و مشاغل آزاد،^{۱۲} قالیباغان^۳ و افرادی که بیمه ی خود را به صورت اختیاری ادامه میدهند،^۴ طراحی نشده است.

نتیجه گیری

در این مقاله با تکیه بر اصول کفایت و فراگیری حاکم بر تأمین اجتماعی، برخی آرا دیوان عدالت اداری بررسی گردید. تحلیل مواد قانونی ناظر بر این اصول بیانگر آن است که گاه عبارات قانون از وضوح و صراحت کافی برخوردار نیست؛ این امر موجب میشود قانون به نحو مطلوب و هماهنگ با اصول و اهداف بنیادین ناظر بر تأمین اجتماعی به اجرا در نیاید؛ حقوق بیمه شدگان به طور کامل استیفا

۱۳۶۶/۷۱، صاحبان حرف و مشاغل آزاد با نرخ حق بیمه ی مقرر، تنها در مقابل بازنشستگی، فوت، از کارافتادگی و درمان تحت پوشش قرار میگیرند.

۲. به موجب ماده ی ۴ آیین نامه ی قانون اصلاح بند «ب» و تبصره ی ۳ ماده ی ۲ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۷۶/۹/۱۱، همانگونه که از عنوان آن پیداست، تعهدات کوتاه مدت را در برنمیگیرد.

۴. برابر ماده ی ۷ آیین نامه ی ادامه ی بیمه به صورت اختیاری مصوب ۱۳۸۵/۶/۱۶ شورای عالی تأمین اجتماعی «تعهدات کوتاه مدت (غرامت دستمزد، کمک بارداری و کمک ازدواج) در این نوع (با در نظر گرفتن حق بیمه به مأخذ بیست و شش درصد) مورد تعهد نمی‌باشد».

نشده و تکلیف دولت در فراهم نمودن تأمین اجتماعی ادا نشود. باید توجه داشت آنچه بیش از همه می‌تواند قضات را در تفسیر منطقی و کشف اهداف قانونگذار یاری کند، اصول حقوقی است؛ این در حالی است که مهم‌ترین علت صدور آرای نادرست از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، عدم توجه به اصول حقوقی به ویژه اصول حاکم بر حقوق تأمین اجتماعی است؛ آنگونه که، برخی قضات در مقام صدور رأی، بیشتر به الفاظ قوانین توجه داشته و کم‌تر به اصول حقوقی تأمین اجتماعی استناد می‌نمایند؛ ضمن آنکه، در برخی موارد قضات به قانونی استناد نموده‌اند که اصول بنیادین تأمین اجتماعی را نادیده گرفته است؛ هرچند در این میان، برخی قضات به تصریح و یا تلویح، اصول مذکور را مجرا دانسته و در راستای این اصول تقریر حکم نموده‌اند. به هر حال گام اساسی در این مسیر، آن است که اصول مذکور به صراحت به حیطه‌ی قانونگذاری درآیند؛ از آن جا که بازنگری در قانون، امری طولانی مدت است، پیش از تحقق این امر، می‌توان با تصویب آیین نامه‌هایی منطبق با اصول حقوقی حاکم بر تأمین اجتماعی و متضمن راهکارهایی برای تحقق این اصول، تا حدودی خلأ موجود را مرتفع نمود.

پیشنهادهای اجرایی

پس از بررسی عملکرد حقوقی سازمان تأمین اجتماعی و دیوان عدالت اداری می‌توان دریافت که ابطال بخشنامه‌های سازمان، بیش از اینکه نتیجه تجاوز سازمان از مقررات قانونی باشد، نتیجه عدم توجه به اصول حقوقی حاکم بر حقوق تأمین اجتماعی در دیوان عدالت اداری است؛ از این رو پیشنهادات اجرایی زیر می‌تواند راهگشایی برای عملکرد آتی این دو نهاد باشد که برای بسیاری دیگر از سازمان‌های عمومی و دولتی مشابه نیز قابل استفاده است.

الف) بررسی حقوقی آئین‌نامه‌ها قبل از صدور: بسیاری از بخشنامه‌های صادره از سوی سازمان تأمین اجتماعی که برخلاف قوانین صادر شده و نهایتاً بوسیله دیوان ابطال شده‌اند، دارای ایراداتی جزئی بوده‌اند به گونه‌ای می‌توان با اصلاحی کوچک مغایرت آنان را با قوانین مرتفع نمود. در حقیقت، سازمان تأمین اجتماعی در راستای دستیابی به اهداف و اجرای وظایف خود بخشنامه‌هایی را صادر می‌کند که در برخی موارد صرفاً به دلیل بی‌توجهی به قوانین ابطال می‌شوند. لذا به نظر می‌رسد در صورتی که این سازمان تمامی بخشنامه‌های خود را قبل از صدور از حیث مطابقت با مقررات قانونی بررسی کند، می‌تواند با اعمال پاره‌ای اصلاحات جزئی و حتی عبارتی، ضمن دستیابی به اهداف سازمان، میزان ابطال بخشنامه‌ها و آئین‌نامه‌های سازمان را تا اندازه قابل توجهی کاهش دهد. براساس

مطالعات آماری صورت گرفته، میزان صدور بخشنامه‌های مخالف قانون که به درستی در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال شده در سال‌های اخیر با کاهش روبه‌رو بوده است. نتیجه بررسی‌های آماری نشان می‌دهد که نسبت بخشنامه‌های نادرست به کل شکایات مطروحه در سال‌های ۶۵ تا ۷۰ صفر، در سالهای ۷۰ تا ۷۵، ۹ درصد، در سالهای ۷۵ تا ۸۰، ۵/۹ درصد و در سالهای ۸۰ تا ۸۶، ۷/۸ درصد بوده است. یعنی علی‌رغم افزایش این نسبت در سالهای ۶۵ تا ۸۰، پس از سال ۱۳۸۰، این نسبت کاهش یافته است (انصاری و همکاران، ۱۳۸۷، ص ۵۶۸). کاهش نسبت بخشنامه‌هایی که به درستی از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال شده‌اند، در کنار کاهش نسبت دعاوی مرتبط با سازمان تأمین اجتماعی به کل دعاوی مطروحه در هیأت عمومی، بیان‌گر بهبود فرآیند حقوقی تنظیم بخشنامه‌ها و آئین‌نامه‌های سازمان پس از سال ۱۳۸۰ بوده است.

ب) تهیه لوایح قانونی مورد نیاز برای حل برخی مشکلات قانونی: سازمان تأمین اجتماعی بایستی به این نکته توجه کند که وضع آئین‌نامه و بخشنامه تنها راه حل مشکلات قانونی سازمان نیست. وضع آئین‌نامه اختیاری است که از سوی قانون به صورت محدود به سازمان‌ها و مؤسسات عمومی و دولتی واگذار شده است. در برخی موارد مقررات مورد نظر سازمان نمی‌تواند در قالب بخشنامه و آئین‌نامه ارائه شود و باید در قالب قانون تنظیم شود؛ لذا ضروری است، سازمان در این گونه موارد به جای اصرار در وضع آئین‌نامه‌هایی که معمولاً بوسیله دیوان عدالت اداری ابطال می‌شود، لوایح قانونی مورد نیاز خود را تهیه و جریان تصویب آن را پیگیری کنند.

ج) تنقیح مقررات و آئین‌نامه‌ها: یکی دیگر اقدامات ضروری در زمینه امور حقوقی در سازمان تأمین اجتماعی، تنقیح آئین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستور العمل‌های صادره از سوی سازمان است. اگرچه اقدامات خوبی از سوی معاونت حقوقی سازمان در زمینه تهیه مجموعه قوانین تنقیح شده انجام پذیرفته است، ولی این اقدامات در خصوص تنقیح آئین‌نامه‌ها، دستور العمل‌ها و بخشنامه‌ها ناکافی به نظر می‌رسد؛ به گونه‌ای که امکان دسترسی به بسیاری از بخشنامه‌ها و دستور العمل‌ها به آسانی و برای همگان میسر نیست. حجم بسیار بالای بخشنامه‌های صادره از سوی سازمان و صدور بخشنامه‌های متعدد در برخی موارد، به‌ویژه زمانی که تعدادی از این بخشنامه‌ها هم از سوی دیوان عدالت اداری ابطال شده است، حتی متخصصین و کارشناسان حقوقی را هم برای یافتن بخشنامه و قانون لازم الاجرا با تردیدهایی روبه‌رو می‌کند؛ چه رسد به کارشناسان و کارمندانی که کمتر با موازین قانونی آشنا هستند. لذا ضروری به نظر می‌رسد که سازمان، نسبت به تنقیح و تدوین مجموعه آئین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های

خود اقدام کند و مجموعه مقررات خود را به صورت تنقیح شده منتشر کند تا از این طریق ضمن یافتن خلأهای بخشنامه‌ای و آئین‌نامه‌ای، حتی الامکان از صدور آئین‌نامه‌ها و بخشنامه‌هایی که مغایر با قوانین باشد، جلوگیری شود.

د) تخصصی کردن شعب دیوان عدالت اداری: یکی از معضلات موجود در دیوان عدالت اداری در زمینه حقوق تأمین اجتماعی و دعاوی مرتبط با آن، عدم آشنایی قضات دیوان با مبانی و اصول حقوق تأمین اجتماعی و مقررات حاکم بر این سازمان است. تخصصی کردن شعب دیوان عدالت اداری و ارجاع پرونده‌های مرتبط با سازمان و حقوق تأمین اجتماعی به چند شعبه خاص که قضات آن از تخصص و تجربه بیشتری در زمینه حقوق تأمین اجتماعی برخوردار باشند، سبب می‌شود کیفیت آرا صادره بهبود یافته و نیز از صدور آرا متعارض از شعب مختلف دیوان جلوگیری شود.

منابع و مآخذ

- افشین نیا، شیرین، «بیمه بیکاری در ایران و کشورهای صنعتی و غیرصنعتی»، تهران: مؤسسه ی عالی پژوهش تأمین اجتماعی، چاپ اول، ۱۳۸۲.
- انصاری، علی، «دادرسی در حقوق تأمین اجتماعی»، فصلنامه ی تأمین اجتماعی، مؤسسه ی عالی پژوهش تأمین اجتماعی، سال نهم، شماره ی سیام، ۱۳۸۶.
- تازه‌های قوانین و مقررات تأمین اجتماعی، همایش سراسری کارشناسان حقوقی و رابطین امور مجلس صندوق تأمین اجتماعی، تهران: چاپ اول، بهمن ۱۳۹۰.
- حسین آبادی، امیر، «رویه قضایی در حقوق تأمین اجتماعی»، دیدگاههایی در حقوق تأمین اجتماعی، تهران: مؤسسه ی فرهنگی هنری آهنگ آتیه، چاپ اول، ۱۳۸۴.
- درویدیان، حسنعلی؛ نجفی خواه، محسن، «رابطه حقوق تأمین اجتماعی و حقوق مدنی»، دیدگاههایی در حقوق تأمین اجتماعی (مجموعه ی مقالات همایش تبیین جایگاه حقوق تأمین اجتماعی)، تهران: مؤسسه ی فرهنگی هنری آهنگ آتیه، چاپ اول، ۱۳۸۴.
- ساروخانی، باقر، «اصول پایه در تدوین نظام جامع تأمین اجتماعی»، فصلنامه ی تأمین اجتماعی، تهران: ناهید، مؤسسه ی عالی پژوهش تأمین اجتماعی، شماره ی اول، ۱۳۷۸.
- سپهری، محمدرضا و همکاران، «مقاله نامه‌های بین المللی کار»، جلد نخست، تهران: مؤسسه ی کار و تأمین اجتماعی، ۱۳۸۳.
- شهبازی نیا، مرتضی، حق برخورداری از تأمین اجتماعی: ویژگی ها، محتوا و اصول کلی حاکم بر آن، تهران: مؤسسه ی عالی پژوهش تأمین اجتماعی، فصلنامه ی تأمین اجتماعی، شماره ۳۰، ۱۳۸۶.
- عراقی، سیدعزت الله؛ بادی، حسن؛ شهابی، مهدی، «درآمدی بر حقوق تأمین اجتماعی»، نقد قانون تأمین اجتماعی ایران براساس مطالعه ی تطبیقی، تهران: مؤسسه ی عالی پژوهش تأمین اجتماعی، چاپ اول، ۱۳۸۶.
- معاونت حقوقی و امور مجلس سازمان تأمین اجتماعی، مجموعه آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مرتبط با سازمان تأمین اجتماعی (از سال ۱۳۶۵ لغایت تیر ۱۳۸۴)، تهران: شرکت انتشارات علمی و فرهنگی، چاپ اول، ۱۳۸۴.
- معاونت حقوقی و امور مجلس سازمان تأمین اجتماعی، مجموعه آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مرتبط با سازمان تأمین اجتماعی (از خردادماه ۱۳۶۵ تاکنون)، تهران: شرکت انتشارات علمی و

فرهنگی، چاپ اول، زمستان ۱۳۸۷.

نجفی خواه، محسن، «نقش قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در تفسیر قواعد ماهوی این نظام»، فصلنامه ی حقوق تأمین اجتماعی، سال اول، شماره ی یک، بهار ۱۳۸۴.

قبله ای خویی، خلیل، (۱۳۸۸) «علم اصول در فقه و قوانین موضوعه»، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت)، چاپ اول، تابستان ۱۳۸۶.

Douglas, Gillan, Woman and the Welfare State, International So cial Security Association, Viena, ۲۰۰۰.

Kingson, ER., Testing the boundaries of universality: whats mean?whats not?, Gerontologist ۱۹۹۴, No. ۳۴, Herd, Universal ism Without the Targeting:

Privatizing the old –age Welfare State, Gerontologist, No. ۴۵, June ۱, ۲۰۰۵.