

نقدی بر آرای دیوان عدالت اداری در پرتو اصول حاکم بر حقوق تأمین اجتماعی^۱

حسن بادینی^۲

زینب عصمتی^۳

چکیده

آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با توجه به الزام آور بودن آن از منابع حقوق به شمار می‌رود. این پژوهش با هدف نقد تعدادی از آرای این هیأت در پرتو اصول حاکم بر حقوق تأمین اجتماعی، به تشریح اصول عام و بنیادین حاکم بر تأمین اجتماعی نظیر اصل حمایتی، فراگیری، کفایت، برابری و جامعیت می‌پردازد؛ نتایج حاصل از این پژوهش بیانگر آن است که در مواردی با وجود صدور برخی آراء موافق اصول تأمین اجتماعی، عدم آگاهی برخی قضات نسبت به اصول حقوق تأمین اجتماعی و نص‌گرایی آن‌ها و استنادشان به قوانینی که اصول بنیادین تأمین اجتماعی را نادیده گرفته‌اند، به صدور آرای نادرست منجر شده است؛ ضمن آن‌که، وجود موارد سکوت، ابهام، اجمال و گاه تعارض میان قوانین و مقررات موضوعه از جمله قانون تأمین اجتماعی فرایند استتنباط، تفسیر و اجرای قواعد حقوقی را دشوار ساخته است. از این رو، بازنگری در قانون تأمین اجتماعی برای تحقق اصول بنیادین آن و نیز اقدام به انتشار و نقد آرای صادره از سوی محاکم به ویژه آراء دیوان عدالت اداری بر اساس مبانی و اصول حقوق تأمین اجتماعی، ضروری است؛ امری که ضمن تأثیر در اصلاح رویه‌ی محاکم و شعب دیوان عدالت اداری کشور، سازمان تأمین اجتماعی را در دفاع از مصوبات و آیین‌نامه‌های مورد شکایت در این دیوان یاری می‌رساند.

واژگان کلیدی: حقوق تأمین اجتماعی، آرای دیوان عدالت اداری، اصل حمایتی،

اصل فراگیری، اصل کفایت، اصل برابری.

۱. تاریخ دریافت مقاله ۱۳۹۱/۲/۱۲؛ تاریخ پذیرش نهایی مقاله ۱۳۹۱/۶/۱۸.

۲. دکتری حقوق خصوصی، عضو هیأت علمی دانشگاه تهران.

۳. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، پردیس قم؛ نویسنده مسؤول:

درآمد

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 مشتمل‌اند بر اصل حمایتی، فراگیری، کفایت، برابری و جامعیت (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 (حسین‌آبادی، 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.

بر این اساس نوشتار حاضر ابتدا اصول عام حاکم بر تأمین اجتماعی را تبیین و سپس در ذیل هر اصل با بررسی آرای صادره از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، درصدد پاسخ به این پرسش اصلی است که این آراء تا چه حد بر اصول حاکم بر حقوق تأمین اجتماعی انطباق دارد؟ فرضیه‌ی منتخب در این پژوهش، آن است که برخی از آراء صادره شده در این خصوص با اصول بنیادین حقوق تأمین اجتماعی منطبق نمی‌باشد.

۱. اصل حمایتی^۱

هدف از قوانین تأمین اجتماعی، حمایت از افراد در مقابل خطرهای اجتماعی مانند بیماری، بیکاری، از کارافتادگی و پیری بوده است؛ هدفی که به هنگام تفسیر قوانین ناظر بر تأمین اجتماعی باید به آن توجه شود؛ آن گونه که در موارد ابهام، اجمال و تعارض قانون تأمین اجتماعی باید به تفسیری بها داد که متضمن حمایت بیشتر از فرد بیمه شده یا مشمول قانون باشد؛ و الا اجرای قانون نتیجه‌ی مطلوبی در پی نخواهد داشت؛ به عنوان مثال، مطابق شق «الف» بند ۳ ماده‌ی ۵۸ قانون تأمین اجتماعی، فرزند ذکور بیمه شده در صورتی به تبع بیمه شده‌ی اصلی، از بیمه‌ی درمانی سازمان تأمین اجتماعی برخوردار می‌شود که کم‌تر از هیجده سال تمام داشته و یا منحصراً طبق گواهی یکی از مؤسسات رسمی آموزشی با فاصله‌ی کم یا زیاد، در آزمون ورودی یکی از دانشگاه‌ها پذیرفته شود و ادامه تحصیل دهد. در این خصوص این پرسش مطرح است که آیا با توجه به خروج چنین فردی از شمول قانون، به دلیل گذشتن از سن هیجده سالگی و تردید در ورود مجدد او به دایره‌ی شمول قانون (به دلیل اشتغال به تحصیل)، باید به عدم برخورداری وی از مزایای درمانی سازمان تأمین اجتماعی نظر داد؟ و یا از آن جا که این شروط یعنی داشتن سن کم‌تر از هیجده سال تمام و اشتغال به تحصیل، هر یک شرطی مستقل محسوب می‌شوند، باید چنین فردی را برخوردار از این مزایا دانست؟ استدلال دوم، گذشته از این که با ظاهر قانون سازگارتر و قابل دفاع‌تر است، با اصل حمایتی بودن قانون نیز منطبق است. هم‌چنین بر اساس بند ۳ ماده‌ی ۸۰ قانون تأمین اجتماعی، بازماندگان واجد شرایط بیمه شده‌ی متوفای در صورتی که بیمه شده در دو سال آخر حیات خود، حداقل حق بیمه‌ی یک سال کار را پرداخته باشد، مشروط بر آن که نود روز از این یک سال در آخرین سال حیات بیمه شده باشد، از مستمری بازماندگان برخوردار خواهند بود؛ مقصود از لفظ «روز» در این بند از مقرره‌ی مذکور مشخص نمی‌باشد. از یک سو، ماده‌ی ۵۱ قانون کار مقرر داشته است: «ساعت کار در این قانون مدت زمانی است که کارگر نیرو یا وقت خود را به منظور انجام کار در اختیار کارفرما قرار می‌دهد و به غیر از مواردی که در این قانون مستثنا شده است، ساعات کار کارگران در شبانه‌روز

نباید از هشت ساعت تجاوز کند»؛ از سوی دیگر، در بسیاری موارد در قرارداد کار، میزان ساعت کار کارگر قید می‌شود؛ گاهی این تعداد ساعت کم‌تر از هشت ساعت تعیین می‌شود. پرسش این است که آیا در احتساب نود روز موضوع بند ۳ مذکور باید قرارداد کار را ملاک دانست یا حداکثر ساعت تعیین شده در قانون کار را؟ با توجه به این که قانونگذار صرفاً حداکثر ساعت کار را تعیین نموده است، طبعاً قرارداد کار باید ملاک قرار گیرد. در صورت ملاک دانستن قرارداد کار، آیا باید مجموع ساعاتی را که کارگر در طول یک سال حیات خود کار کرده است، بر ساعات مقرر برای کار روزانه در قرارداد کار تقسیم نمود، یا آن که هر روزی که کارگر مشغول به کار بوده، هرچند بخشی از آن روز را غیبت کرده و به کار اشتغال نداشته باشد را باید یک روز محسوب و نود روز موضوع بند ۳ مذکور را این چنین محاسبه کرد؟ کدام یک از این دو تفسیر با اصل حمایتی بودن قانون تأمین اجتماعی سازگاری بیشتری دارد؟ فلسفه‌ی وضع بند ۳ مذکور و تعیین شرط داشتن نود روز سابقه‌ی پرداخت حق بیمه در یک سال آخر حیات بیمه‌شده، جلوگیری از تقلب نسبت به قانون است و گرنه صرف نود روز سابقه‌ی پرداخت حق بیمه در مقابل مستمری استحقاقی بازماندگان، امری قابل اعتنا نیست؛ به ویژه آن که مطابق ماده‌ی ۱۱۱ قانون تأمین اجتماعی مجموع مستمری بازماندگان در هر حال نباید از حداقل مزد کارگر عادی کم‌تر باشد. در ذیل آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که با اصل حمایتی مرتبط می‌باشد، بررسی می‌شود.

۱-۱. عدم ازدواج زن جهت برقراری مستمری

به موجب ماده واحده اصلاح تبصره‌ی ۲ قانون اجازه‌ی پرداخت وظیفه و مستمری وراث کارمندان و برقراری حقوق وظیفه در مورد فرزندان و نوادگان اناث مصوب ۱۳۶۳/۱۰/۲ مجلس شورای اسلامی، اصلاحی ۱۳۷۹/۲/۱۳: «حقوق وظیفه سهم فرزندان و نوادگان اناث کلیه مستخدمین وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و هم‌چنین سازمان‌های دولتی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر نام آن‌ها است و هم‌چنین مشمولین قانون استخدام نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران و قانون تأمین اجتماعی که طبق قوانین و مقررات برقرار شده یا بشود با

رعایت کلیه قوانین و مقررات مورد عمل به شرط نداشتن شوهر و شغل قابل پرداخت است؛ ماده‌ی ۹ آیین‌نامه‌ی اجرایی این قانون، در خصوص وراثی که سهم حقوق وظیفه یا مستمری آنان برقرار نشده و یا قطع شده است، اعلام می‌دارد: «چنانچه سهم حقوق وظیفه یا مستمری هریک از وراث به علت تمکن مالی یا تأمین نفقه یا دارا بودن شغل و حرفه برقرار نشده و یا قطع گردیده باشد و بار دیگر افراد مذکور شرایط لازم را برای دریافت حقوق موضوع این آیین‌نامه احراز کنند، این حقوق از تاریخ تقاضای مجدد با رعایت مقررات این آیین‌نامه قابل پرداخت خواهد بود». پس از حصول اختلاف بین شعب دیوان عدالت اداری در خصوص شمول پرداخت مستمری نسبت به بازماندگان که در زمان فوت بیمه‌شده تحت تکفل وی نبوده‌اند، هیأت عمومی دیوان چنین حکم نموده است:^۱ «با عنایت به ماده واحده اصلاح تبصره قانون اجازه پرداخت وظیفه و مستمری وراث کارمندان و برقراری حقوق وظیفه در مورد فرزندان و نوادگان اناث مصوب ۱۳۶۳ مجلس شورای اسلامی که از جمله شرط نداشتن شوهر علی‌الاطلاق به منظور حقوق وظیفه مورد تأکید قرار گرفته است و ... بنابراین محدود و مقید نمودن برقراری حقوق وظیفه یا مستمری صرفاً احراز نداشتن شوهر در زمان فوت مورث مخالف عموم و اطلاق حکم قانونگذار و منصرف از مورد به نظر می‌رسد ...».

دیوان عدالت اداری در این رأی صرفاً به اطلاق مواد استنادی و در واقع به تفسیر لفظی قانون بسنده نموده و اظهار داشته است که با عنایت به اطلاق بند «ب» ماده واحده قانون مصوب ۱۳۶۳/۱۰/۲، شرط نداشتن همسر و شغل (برای فرزندان و نوادگان اناث) مقید به زمان فوت بیمه‌شده نبوده و فرزندان و نوادگان اناث وی نیز چنانچه مدتی پس از فوت وی، همسر یا شغل خویش را از دست بدهند، واجد شرایط و مستحق دریافت مستمری بازماندگان می‌باشند؛ در حالی که افزون بر اطلاق بند «ب» قانون اصلاح تبصره‌ی ۲ ماده‌ی واحده مزبور، محدود کردن این حکم به زمان فوت با اصل حمایتی بودن مقررات تأمین اجتماعی نیز در تعارض است. همان‌گونه که گفته شد، به موجب این اصل، به هنگام تفسیر قوانین ناظر بر تأمین اجتماعی باید به هدف قانونگذار در حمایت از افراد توجه داشت و در موارد ابهام، اجمال و تعارض

۱. دادنامه‌ی شماره‌ی ۲۶۰ به تاریخ ۱۳/۷/۱۳۸۲، صادره از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (معاونت حقوقی و امور مجلس سازمان تأمین اجتماعی، زمستان ۱۳۸۷: ۸۶).

قانون تأمین اجتماعی به تفسیری بها داد که متضمن حمایت بیشتری از بیمه‌شده یا فرد مشمول قانون باشد.

۲-۱. بررسی کفالت والدین بیمه‌شده در زمان حیات او

قانون تأمین اجتماعی برای افراد تحت تکفل بیمه‌شده، حقوقی را در نظر گرفته است؛ به‌نحوی که با احراز شرایط، این افراد می‌توانند از مزایای مقرر در این قانون استفاده نمایند. تبصره‌ی ۱ ماده‌ی ۷۲ قانون تأمین اجتماعی پدر و مادر را با رعایت شرایطی مشمول عنوان فرد تحت تکفل دانسته است. به موجب این مقررده باید؛ «سن پدر از شصت سال و سن مادر از پنجاه و پنج سال بیشتر باشد و یا آن‌که به تشخیص کمیسیون پزشکی موضوع ماده‌ی ۹۱ این قانون از کارافتاده باشند و معاش آن‌ها توسط بیمه‌شده تأمین گردد و در هر حال به موجب این قانون مستمری دریافت ندارند». سازمان تأمین اجتماعی با صدور بخشنامه‌ای^۱ صرفاً بررسی موضوع کفالت افراد فوق را در زمان حیات بیمه‌شده اجازه داده است؛ به عبارت دیگر، به موجب این بخشنامه، با فوت بیمه‌شده، ادعای افراد وابسته به متوفای جهت تکفل، دیگر در سازمان مذکور قابلیت استماع ندارد. در همین راستا، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری چنین حکم نموده است:^۲ «هرچند برقراری و پرداخت مستمری به عائله تحت تکفل شخص بیمه‌شده اصلی به شرح مقرر در تبصره یک ماده ۷۲ قانون تأمین اجتماعی منوط به تحقق و اجتماع کلیه شرایط قانونی و احراز آن‌ها توسط مقام و مرجع ذی‌صلاح بر اساس دلایل و مدارک معتبر است، لیکن قاعده آمره مبنی بر امتناع از رسیدگی به ادعای عائله تحت تکفل بیمه‌شده متوفا و نفی مطلق دلایل و مدارک معتبر آن‌ها خلاف اصول و مقررات قانونی در باب لزوم رسیدگی به ادعای اشخاص ذی‌نفع و مستندات آن‌ها در زمینه مطالبه مستمری مربوط است. بنابراین بخشنامه سازمان ... خلاف قانون و خارج از حدود و اختیارات آن سازمان در وضع مقررات دولتی تشخیص داده می‌شود و ابطال می‌گردد». استدلال این رأی که در نهایت به ابطال بخشنامه‌ی مذکور منجر شده است، استدلالی صحیح است؛ زیرا

۱. بخشنامه‌ی شماره‌ی ۵۰۰۰/۹۲۶۸ به تاریخ ۱۳۷۷/۵/۱۱ (روزنامه‌ی رسمی، شماره‌ی ۱۶۸۸۳، ۱۹/۱۱/۱۳۸۳).

۲. دادنامه‌ی شماره‌ی ۳۴۹ به تاریخ ۱۳۸۱/۱۰/۱، صادره از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (معاونت حقوقی و امور مجلس سازمان تأمین اجتماعی، ۱۳۸۷: ۷۰).

هر چند عدم اقدام بیمه‌شده‌ی اصلی به طرح مسأله‌ی کفالت، در کنار اصل عدم کفالت، قرینه‌ای بر فقدان کفالت می‌باشد، اما این امر نمی‌تواند به نفی رسیدگی به درخواستی منجر شود که پس از فوت بیمه‌شده ارائه می‌گردد. هم‌چنین در قانون میان امکان بررسی مدارک افراد تحت تکفل در زمان پیش از فوت و یا پس از آن تفکیکی نشده است؛ در واقع چنانچه سازمان تأمین اجتماعی بتواند مدارک افراد تحت تکفل بیمه‌شده را در زمان حیات بررسی نماید، حکمی قانونی در خصوص منع بررسی مدارک تحت تکفل بعد از فوت بیمه‌شده وجود ندارد؛ تا به موجب آن سازمان از این امر خودداری ورزد. با این همه می‌توان گفت توجه به روح و هدف مقررهی مندرج در تبصره‌ی ۱ ماده‌ی ۷۲ قانون تأمین اجتماعی و خصوصیت حمایتی قواعد تأمین اجتماعی که مقتضی اعمال حداکثر حمایت و تفسیر قوانین به نفع بیمه‌شدگان است، متضمن همین معنی است؛ هر چند دیوان می‌بایست در رأی خود به این اصل نیز اشاره می‌کرد.

۳-۱. محدودیت بازماندگان در برخورداری از مستمری بازماندگان

بیمه‌شدگان است، متضمن همین معنی است؛ هر چند دیوان می‌بایست در رأی خود به این اصل نیز اشاره می‌کرد.

در طی برنامه‌ی سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، یعنی در فاصله‌ی زمانی ۱۳۷۹/۱/۱ تا ۱۳۸۳/۱۲/۲۹، با توجه به مفاد بند «ج» ماده‌ی ۳۹ قانون برنامه‌ی مذکور، تبصره‌ی ۳ الحاقی به بند ۳ ماده‌ی ۸۰ قانون تأمین اجتماعی تغییر یافت. در بند ۱ شق «ج» این ماده آورده شد که در صورت فوت بیمه‌شده‌ای که بین ده تا بیست سال سابقه‌ی پرداخت حق بیمه داشته باشد، به بازماندگان وی به نسبت سنوات پرداخت حق بیمه بدون الزام به رعایت ماده‌ی ۱۱۱ قانون تأمین اجتماعی و به نسبت سهام مقرر در ماده‌ی ۳۸ همان قانون، مستمری پرداخت می‌شود؛ برای مثال، در صورتی که فردی شانزده سال پرداخت حق بیمه داشته باشد، به موجب قانون قبلی می‌بایست به ازای هر سال به وی یک ماه حقوق فرد عادی به عنوان غرامت مقطوع و برای یک بار پرداخت می‌شد؛ در حالی که وفق قانون جدید، حقوق یک فرد عادی در هر ماه به بازماندگان وی پرداخت می‌شود.

سازمان تأمین اجتماعی در اقدامی مغایر با این مصوبه و بدون لحاظ روح و مبنای قانون مورد استناد، به موجب بخشنامه‌ای^۱ مفاد آن را صرفاً مشمول بیمه‌شدگان متوفایی دانست که تاریخ فوت آن‌ها از ۱۳۷۹/۱/۱ به بعد می‌باشد، حال پرسش این است که آیا قانون مذکور عطف به ماسبق می‌شود؟ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در این راستا چنین حکم نموده است:^۲ «به موجب قانون اصلاح مواد ۴۳، ۴۴ و ۸۰ قانون تأمین اجتماعی مصوب و اصلاحیه مورخ ۱۳۷۹ پرداخت غرامت مقطوع فوت به بازماندگان بیمه‌شده متوفا که ۱۰ تا ۲۰ سال پرداخت حق بیمه داشته باشند، تصریح شده است. همچنین در بند یک شق ج ماده ۳۹ قانون برنامه سوم توسعه^۳ ... پرداخت مستمری فوت به بازماندگان بیمه‌شده در طول اجرای برنامه سوم توسعه تکلیف شده است. بنا به مراتب بند یک بخشنامه شماره ۲۴/۱ مستمری‌ها مبنی بر تعیین تاریخ برای فوت بیمه‌شده جهت برخورداری بازماندگان وی از مستمری مذکور در بند یک شق ج ماده ۳۹ قانون مزبور مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع تصویب تشخیص نگردید...». هم‌چنان که در بند ۲ ماده ۳۹ همین قانون تکلیف بیمه‌شدگان پس از تاریخ تصویب این قانون نیز مشخص شده است، در این جا نیز وفق اصل حمایتی باید قوانین را به نفع بیمه‌شده تفسیر کرد؛ لذا در صورت تصویب قانونی به نفع بیمه‌شده، باید آن را عطف به ماسبق دانست؛ هم‌چنان که در ماده ۱۱ قانون مجازات اسلامی نیز بر آن تصریح شده است.^۴ بر این اساس، باید قضات با اشراف کامل نسبت به فلسفه‌ی وضع قوانین تأمین اجتماعی و جنبه‌ی حمایتی آن و به نفع

۱. بخشنامه‌ی شماره‌ی ۴۲۵۹۱/۵۰۰۰/۵۰۰۰ به تاریخ ۱۳۷۹/۵/۱ (بخشنامه‌ی شماره‌ی ۲۴/۱ مستمری‌ها)، (از روزنامه‌ی رسمی کشور، شماره‌ی ۱۶۷۲۷ به تاریخ ۱۳۸۱/۵/۱۲).
۲. دادنامه‌ی شماره‌ی ۳۰۴ به تاریخ ۱۳۸۲/۸/۱۸، صادره از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (معاونت حقوقی و امور مجلس سازمان تأمین اجتماعی، زمستان ۱۳۸۷: ۸۸).
۳. در طول برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، تبصره‌ی ۳ ردیف ۳ ماده واحده قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۷۶/۷/۲۷ مجلس شورای اسلامی بدین شرح اصلاح شد: «در صورت فوت بیمه‌شده‌ای که بین ده تا بیست سال سابقه پرداخت حق بیمه داشته باشد به بازماندگان وی به نسبت سنوات پرداخت حق بیمه بدون الزام به رعایت ماده (۱۱۱) قانون تأمین اجتماعی و به نسبت سهام مقرر در ماده (۸۳) همان قانون مستمری پرداخت می‌گردد».
۴. «در مقررات و نظامات دولتی، مجازات و اقدامات تأمینی و تربیتی باید به موجب قانونی باشد که قبل از وقوع جرم مقرر شده باشد و هیچ فعل یا ترک فعل را نمی‌توان به عنوان جرم به موجب قانون متأخر مجازات نمود، لیکن اگر بعد از وقوع جرم، قانونی وضع شود که مبنی بر تخفیف یا عدم مجازات بوده و یا از جهت دیگر مساعد به حال مرتکب باشد نسبت به جرائم سابق بر وضع آن قانون تا صدور حکم قطعی مؤثر خواهد بود ...»

بیمه‌شده رأی داده و اجازه نمی‌دانند سازمان تأمین اجتماعی با تدوین بخشنامه‌ای، حقوق بیمه‌شدگان را تضييع نماید.

به موجب ماده‌ی ۴ قانون تأمین اجتماعی افرادی که به هر عنوان در مقابل دریافت فرد یا حقوق کار می‌کنند و دریافت‌کنندگان مستمری‌های بازنشستگی، از کار افتادگی و فوت، مشمولین این قانون را تشکیل می‌دهند.

از سوی دیگر وفق ماده‌ی ۳۶ آن قانون، «کارفرما مسؤول پرداخت حق بیمه سهم خود و بیمه‌شده به سازمان می‌باشد و مکلف است در موقع پرداخت مزد یا حقوق و مزایا سهم بیمه‌شده را کسر نموده و سهم خود را به آن افزوده به سازمان تأدیه نماید. در صورتی که کارفرما از که حق بیمه سهم بیمه‌شده خودداری کند شخصاً مسؤول پرداخت آن خواهد بود؛ تأخیر کارفرما در پرداخت حق بیمه یا عدم پرداخت آن رافع مسؤولیت و تعهدات سازمان در مقابل بیمه‌شده نخواهد بود».

سازمان تأمین اجتماعی با صدور بخشنامه‌ای جایگزین بخشنامه‌های ۵۱۵/۱-۵۱۵/۱ چنین مقرر نمود که «با عنایت به تعریف بیمه‌شده در ماده ۲ قانون تأمین اجتماعی قبول درخواست‌های بیمه‌شدگان جهت رسیدگی به سوابق مورد ادعا، موکول به این امر است که نام بیمه‌شده حداقل در یک لیست حق بیمه ماهانه یا گزارش بازرسی از کارگاه ذی‌ربط و یا گزارش بازرسی دفاتر قانونی مستند به دفاتر اشخاص حقوقی و در طول مدت مورد ادعا درج گردیده و درخواست منحصرأً توسط بیمه‌شده صورت گیرد، در غیر این صورت قبول درخواست موردی نخواهد داشت». این بند از بخشنامه‌ی یاد شده برخی مشمولین قانون تأمین اجتماعی را از شمول قانون و بهره‌مندی از مزایای آن محروم و منجر به رد درخواست‌های آنان شده بود. در خصوص این مقرر پرسش این است که آیا باید استدلالی را پذیرفت که به موجب آن ذیل ماده‌ی ۳۶ قانون تأمین اجتماعی^۱ را تنها ناظر به اشخاصی دانسته است که لاقلاً یک‌بار (عراقی و همکاران، ۳۸۹: ۹۶) برای آن‌ها حق بیمه پرداخت شده و به اصطلاح بیمه‌شده محسوب می‌گردند و عدم پرداخت حق بیمه‌ی چنین اشخاصی است که مشمول ذیل ماده‌ی ۳۶ مذکور است؟ یا آن‌ها باید پذیرفت تمام افراد مشمول قانون تأمین اجتماعی ذیل ماده‌ی ۳۶ یاد شده قرار می‌گیرند؛ لذا، عدم پرداخت حق

۱. «... تأخیر کارفرما در پرداخت حق بیمه یا عدم پرداخت آن، رافع مسؤولیت و تعهدات سازمان در مقابل بیمه‌شده نمی‌باشد».

بیمه‌ی آن‌ها از سوی کارفرما، رافع تعهدات سازمان تأمین اجتماعی نمی‌باشد. در نتیجه‌ی طرح دعوا در دیوان عدالت اداری، هیأت عمومی این دیوان در دادنامه‌ای با پذیرش استدلال دوم، در راستای اصل حمایتی به نفع بیمه‌شده چنین حکم نموده است: «مقررات قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ به ویژه مادتين یک و ۳۶ قانون مذکور، مبین وظایف و اختیارات سازمان تأمین اجتماعی در زمینه تعمیم و گسترش بیمه‌های اجتماعی و تعهدات و مسؤولیت‌های آن سازمان در قبال افراد مشمول قانون مذکور است. نظر به این که ایفای تعهدات مزبور مستلزم احراز شرایط قانونی به طرق مقتضی و مؤثر از جمله بررسی ادعای اشخاص ذینفع و دلایل و مدارک آنان می‌باشد، بند ۱ بخشنامه جایگزین بخشنامه‌های ۵۱۵ و ۵۱۵/۱ سازمان تأمین اجتماعی که مفهوم عدم رسیدگی به تقاضای اشخاص اعم از اصیل یا قائم‌مقام قانونی آنان در زمینه شمول قانون و مدت پرداخت حق بیمه می‌باشد، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات سازمان مذکور است».

۲. اصل فراگیری^۲

برخورداری از تأمین اجتماعی حق هر یک از افراد جامعه است (ساروخانی، ۱۳۷۸: ۷۶)؛ یک نظام جامع تأمین اجتماعی باید تمامی افراد جامعه را دربرگیرد؛ بر این اساس، اصل عمومیت یا فراگیر بودن به معنی دسترسی هر شخص به حمایت اجتماعی ارائه‌شده توسط نظام تأمین اجتماعی در چارچوب قانون است (King-son, 1994: 736)؛ این اصلی بنیادین است که در مقام وضع قانون راهنمای قانونگذار به حساب می‌آید و هم‌چنین به هنگام تفسیر و اجرای قانون و بروز ابهامات تعارضات باید مدنظر حقوقدانان و قضات باشد. در نتیجه‌ی حاکمیت این اصل، قوانین محدودکننده‌ی پوشش و حمایت‌های تأمین، 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 واحده‌ی مذکور، کارگران و کارفرمایان مشمول

۱. دادنامه‌ی شماره‌ی ۶۳ و ۶۴ به تاریخ ۱۳۸۲/۲/۱۴، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (معاونت حقوقی و امور مجلس سازمان تأمین اجتماعی، ۱۳۸۷: ۷۵).

قانون مخیرند در خصوص پرداخت حق بیمه‌ی 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 مشمولان 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.

۲-۱. 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 مشمولان قانون تأمین اجتماعی قرار گرفته است؛ به عنوان مثال در یکی از این دستورالعمل‌ها آمده است: «در صورت درج نام والدین و همسر کارفرما در بازرسی و احراز آن، از محاسبه حق بیمه آنان خودداری و به بازرسی 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

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

والدین مکلف به پرداخت نفقه به یکدیگر می‌باشند.^۱ از آن‌جا که این دستورالعمل گروهی از مشمولان تأمین اجتماعی را از شمول مقررات این قانون خارج کرده، افراد ذی‌نفع آن را در تناقض با خصیصه‌ی فراگیری قوانین مربوط دانسته و از دیوان عدالت اداری ابطال آن را درخواست نموده‌اند؛ با طرح موضوع در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، دستورالعمل مذکور بدین شرح ابطال شده است:^۲ «به موجب بند الف ماده ۴ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ افرادی که به هر عنوان در مقابل دریافت مزد یا حقوق کار می‌کنند، علی‌الاطلاق 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 شده‌اند. نظر به این که 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 مغایرت دارد، بنابراین بند سه دستورالعمل مذکور مستنداً به قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد».^۳

۲-۲. غیرقانونی بودن ایجاد محدودیت و لحاظ سقف سنی برای

متقاضیان عضویت در صندوق بیمه‌ی اجتماعی روستاییان

مدیرعامل صندوق بیمه‌ی اجتماعی روستاییان و عشایر وابسته به وزارت رفاه و تأمین اجتماعی با صدور دستوری شمول پوشش صندوق بیمه‌ی اجتماعی روستاییان نسبت به مردان بالاتر از پنجاه و پنج سال و زنان بیش از پنجاه سال را منع نموده بود.^۴ در نتیجه‌ی طرح شکایت در دیوان عدالت اداری، هیأت عمومی دیوان

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

۲. دادنامه‌ی شماره‌ی 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).

۳. 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 مادته‌ی 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 ...».

۴. دستور اداری شماره‌ی ۱۱۰۸۳ به تاریخ ۱۳۸۶/۱/۲۸، منتشره در روزنامه‌ی رسمی شماره‌ی ۱۹۰۴۳ به تاریخ

به موجب دادنامه‌ای،^۱ چنین تقریر حکم نموده است: «... نظر به این که بخشنامه ... در جهت تبیین مفاد آیین‌نامه بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر تهیه شده است و فی‌نفسه متضمن وضع قاعده آمره مستقلی نیست، بنابراین از مصادیق مقررات و نظامات دولتی موضوع قانون محسوب نمی‌شود و اتخاذ تصمیم در زمینه اعتراض نسبت به آن در هیأت عمومی موردی ندارد». در نتیجه‌ی اعتراض صورت گرفته نسبت به این دادنامه به لحاظ مغایرت دستور اداری مذکور با قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و آیین‌نامه‌ی اصلاحی بیمه‌ی اجتماعی روستاییان و عشایر مصوب ۱۳۸۴/۲/۱۲ هیأت وزیران، موضوع بار دیگر در دیوان عدالت اداری مطرح گردید؛ هیأت عمومی دیوان این بار چنین انشاء حکم نموده است: «... با امعان نظر در رأی مذکور و با عنایت به این که طبق تبصره ۲ ماده ۳ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۱ دولت مکلف گردیده ظرف مدت دو سال از تاریخ ابلاغ قانون امکان تحت پوشش قرار گرفتن اقشار مختلف جامعه از جمله روستاییان، عشایر، شاغلین فصلی را فراهم آورد ایجاد محدودیت و لحاظ سقف سنی برای متقاضیان عضویت در صندوق بیمه اجتماعی روستاییان مغایر اطلاق قانون مذکور می‌باشد...».^۲ دیوان در دادنامه‌ی نخست بدون توجه به اصل فراگیری و جایگاه آن در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی افراد مشمول قانون تأمین اجتماعی را محدود به افراد مندرج در اصلاحیه‌ی آیین‌نامه‌ی مذکور نموده بود، اما در دادنامه‌ی اخیر دیوان عدالت اداری با آگاهی کامل و استناد به تبصره‌ی ۲ ماده‌ی ۳ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی که بدون هیچ‌گونه قیدی، دولت را مکلف به تحت پوشش قرار دادن اقشار مختلف (اصل فراگیری) از جمله روستاییان کرده است و نیز با توجه به مقررات قانونی (اصلاحیه‌ی صورت گرفته توسط هیأت وزیران)، انشاء حکم نموده است.

۱. ۱۳۸۹/۴/۲۸.

۲. دادنامه‌ی شماره‌ی ۱۴۰۷ به تاریخ ۱۳۸۶/۱۱/۳۰ صادره از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (معاونت حقوقی و امور مجلس سازمان تأمین اجتماعی، ۱۳۸۷: ۳۹۸).

۳. دادنامه‌ی شماره‌ی ۹۱۲ به تاریخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۴ صادره از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (تازه‌های قوانین و مقررات تأمین اجتماعی، ۱۳۹۰: ۷۳-۷۰).

۳-۲. عدم شمول اخراج بدون اراده‌ی کارگر نسبت به بیکاری کارگر

به لحاظ پایان مدت قرارداد کار

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با صدور یک رأی، بیکاری کارگر به لحاظ پایان مدت قرارداد کار را از مصادیق اخراج بدون اراده‌ی کارگر مشمول ماده‌ی ۲ قانون بیمه‌ی بیکاری^۱ تلقی ننموده است:^۲ «با عنایت به ماده ۲۱ قانون کار و مدلول دادنامه‌های شماره ۲۳۸ مورخ ۱۳۷۸/۵/۱۶ و شماره ۹۷ مورخ ۱۳۸۲/۳/۴ هیأت عمومی دیوان، متضمن قطع رابطه استخدامی کارگر با کارفرما به واسطه انقضای مدت کار و این که تنظیم قرارداد کار و تعیین شرایط آن از جمله مدت قرارداد مبتنی بر توافق و تراضی طرفین است، بیکاری کارگر به لحاظ خاتمه مدت قرارداد کار از مصادیق اخراج بدون میل و اراده کارگر محسوب نمی‌شود تا مورد از مصادیق ماده ۲ قانون بیمه بیکاری مصوب ۱۳۶۹ تلقی گردد ...». با بررسی این رأی، موارد زیر نتیجه می‌شود؛ نخست آن که، در رأی مزبور دیوان عدالت اداری بین قرارداد کار با مدت معین برای کارهای دائمی و مستمر و کارهای غیردائمی آن گونه که قبلاً متداول بود، تمایز قائل نشده و به نحوی که از منطوق رأی برمی‌آید، در هر دو مورد کارگر از مزایای بیمه‌ی بیکاری محروم خواهد بود. در حالی که مطابق مدلول بند ۳ تصویب‌نامه‌ی هیأت وزیران مصوب ۱۳۷۸/۱۰/۲۶ در کارهایی که جنبه‌ی دائم دارند، قراردادهای موقت خلاف اصل محسوب شده و کارگر در چنین مواردی از مقرری بیمه‌ی بیکاری محروم نمی‌شود؛ دوم آن که، در رأی یاد شده دیوان عدالت اداری برای عدم امکان برخورداری کارگران دارای قرارداد موقت از مقرری بیمه‌ی بیکاری، به دو دلیل استناد می‌کند؛ این که به موجب ماده‌ی ۲۱ قانون کار، قرارداد کار با مدت موقت به پایان رسیده است و دیگر آن که تنظیم قرارداد کار و تعیین شرایط آن از جمله مدت این قرارداد بر تراضی طرفین مبتنی است؛ لذا بیکار شدن کارگر، امری ارادی و قابل پیش‌بینی بوده است.

بر این استدلال دیوان چنین خدشه شده است که انقضای مدت در قرارداد به خصوص در مواردی که کار جنبه‌ی مستمر دارد، نمی‌تواند دلیلی بر ارادی بودن

۱. «بیکار از نظر این قانون، بیمه‌شده‌ای است که بدون میل و اراده بیکار شده و آماده کار باشد. تبصره ...»
 ۲. دادنامه‌ی شماره‌ی ۸ به تاریخ ۱۳۸۳/۱/۱۶، صادره از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (معاونت حقوقی و امور مجلس سازمان تأمین اجتماعی، ۱۳۸۷: ۹۱).

بیکاری فرد باشد؛ به ویژه آن که کارگر در نتیجهی الزامات اقتصادی و اضطراب زندگی چنین قراردادی منعقد نموده است؛ انقضای مدت قرارداد موجب می‌شود کارگر در شرایطی غیرعادی و ناخواسته بیکار گردد؛ لذا می‌تواند مستحق دریافت مقرری بیمه‌ی بیکاری تلقی شود. ضمن آن که تنظیم قرارداد با مدت معین را نمی‌توان اراده و اختیار کارگر در بیکار شدن دانست (همدانی، ۱۳۷۸: ۳۷). در فرض سکوت قانون، دیوان عدالت اداری نمی‌تواند با ایفای نقش قانونگذار عموم و خصوص قانون را مورد تعرض قرار دهد؛ این قانونگذار است که باید در مقام رفع ابهام از قانون بیمه‌ی بیکاری به ویژه ماده‌ی ۲ آن برآید. بند اول تفاهم‌نامه‌ی منعقد میان وزارت کار و امور اجتماعی و سازمان تأمین اجتماعی در تاریخ ۱۳۸۴/۱۲/۱ مقرر داشته است که کارگران شاغل در کارهای دائمی با قرارداد موقت نیز با احراز شرایط مقرر در قانون، مشمول دریافت مقرری بیمه‌ی بیکاری می‌شوند. این تفاهم‌نامه برای شناسایی ماهیت کار دائم و دو ضابطه را لحاظ می‌نماید: قرارداد کار حداقل برای یک بار تمدید شده باشد و یا آن که مدت سابقه‌ی کارگر در آخرین کارگاه، کم‌تر از یک سال نباشد. در صورت وجود هر یک از این دو، ماهیت کار، دائمی شناخته شده و در نتیجه بیمه‌شده‌ی بیکار می‌تواند با رعایت شرایط مقرر در قانون از مزایای بیمه‌ی بیکاری بهره‌مند گردد. نتیجه آن که، در حال حاضر در حقوق ایران مشمولان دریافت مقرری بیمه‌ی بیکاری، تمام کارگران مشمول قانون کار اعم از دارای قرارداد کار دائم و یا قرارداد با مدت معین و نیز کارگران فصلی (با اعمال شرایطی) می‌باشند؛ مشروط بر آن که این افراد بدون اراده‌ی خود بیکار شده و آماده‌ی کار جدید باشند؛ بر این اساس، کارگران بیمه‌شده‌ای که در اثر اخراج، حوادث قهری، تغییرات ساختار اقتصادی واحد مربوطه و دیگر شرایط غیرارادی بیکار می‌شوند، مشمول دریافت مقرری بیمه‌ی بیکاری می‌باشند. به نظر می‌رسد به رغم الزام دیوان عدالت اداری مبنی بر اجرای مصوبه‌ی مورخ ۱۳۷۸/۱۰/۲۶ هیأت وزیران، انشاء حکمی کلی در آرای یاد شده، بدون توجه به ماهیت موضوع قرارداد کار با مدت موقت از موارد قابل انتقاد این آرا می‌باشد؛ چرا که به موجب بند ۳ مصوبه‌ی مذکور کارگران دارای قرارداد با مدت معین، در صورتی که ماهیت کار آنان دائمی باشد، در صورت بیکاری در پایان قرارداد مورد حمایت قرار گرفته و سازمان تأمین اجتماعی باید از منابع بیمه‌ی بیکاری نسبت به پرداخت

مقرری بیمه‌ی بیکاری آن‌ها اقدام نماید». این در حالی است که مطابق رأی دیوان عدالت اداری، کارگران شاغل در قراردادهای با مدت موقت به واسطه‌ی آگاهی آنان از اشتغال موقت و علم به بیکاری در پایان قرارداد، مورد حمایت قرار نمی‌گیرند. به نظر می‌رسد نمی‌توان فرض آگاهی کارگران از مدت زمان محدود اشتغال، را بر اراده‌ی آنان به بیکاری در قرارداد حمل نمود؛ چرا که گاه ضرورت‌های زندگی افراد را به انعقاد چنین قراردادهایی الزام می‌نماید. در واقع، آنچه کارگر اختیار نموده، اشتغال موقت است؛ لذا تمایل به بیکاری را نمی‌توان به وی نسبت داد. ضمن آن‌که، در مصوبه‌ی هیأت وزیران نیز آمده است که کارگران قراردادهای موقت با ماهیت کار غیردائمی نیز صرفاً در صورتی که در اثنای مدت قرارداد و پیش از انقضای مدت طرح بیکار شوند، تحت شمول قانون قرار می‌گیرند. در مجموع باید توجه داشت که به طور کلی قواعد حقوق داخلی ایران از حیث حمایت از کارگران فصلی و کارگران قراردادهای مدت معین با ماهیت غیردائمی و هم‌چنین با ماهیت دائمی، پایین‌تر از حداقل استانداردهای بین‌المللی است.

۳. اصل کفایت^۱

این اصل که در بند «ب» ماده‌ی ۹ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی نیز پیش‌بینی 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 وهله‌ی نخست باید حداقل نیازهای اساسی جامعه تأمین شود و در مرحله‌ی دوم کمیت و کیفیت خدمات ارتقاء یابد؛ آن‌گونه که برای رفع نیازهای بیمه‌شدگان کفایت نسبی حاصل گردد (استوارسنگری، ۱۳۸۴: ۹۴). این اصل به عنوان یکی از اساسی‌ترین اصول تأمین اجتماعی مقرر می‌دارد که مزایا و حمایت‌های ارائه‌شده 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

1. Sufficiency Principle

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. کمیته‌ی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی^۱ وابسته به سازمان ملل متحد که برای نظارت بر میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به وجود آمده، در راهنمای گزارش‌دهی خود، به هنگام تعیین کفایت عواید تأمین اجتماعی به استفاده‌ی ترکیبی از سه روش کفایت با توجه به حداقل استانداردها، کفایت با توجه به هزینه‌ی زندگی و کفایت با توجه به دوره‌ی زمانی، گرایش دارد؛ کمیته‌ی مذکور مکلف به بررسی این موضوع است که آیا دولت‌های عضو، خط فقری را مشخص کرده‌اند یا آن که در این خصوص اقدامی صورت نداده‌اند. با این وجود کمیته، دولت‌ها را به اتخاذ نوع خاصی از خط فقر تشویق و ملزم نمی‌کند. بنابراین، کمیته‌ی یاد شده، خط فقر انتخابی از سوی دولت‌ها را پذیرفته و شمار افراد زیر آن خط را به عنوان شاخص میزان و قابلیت دسترسی و کفایت حمایت‌های اجتماعی لحاظ می‌نماید (Mashood; Mccorquodale, 2007: 346).

به منظور تحقق اصل کفایت در برنامه‌ریزی نظام جامع تأمین اجتماعی باید به این موارد توجه داشت: نخست آن که، اصل کفایت یعنی برنامه‌ریزی تأمین اجتماعی نباید بدون رعایت وضع و شرایط قبلی زندگی فرد یا خانواده‌ی تحت پوشش وی صورت گیرد؛ به عبارت دیگر، ارائه‌ی امکانات باید در خور شأن و مرتبت اجتماعی فرد یا خانواده‌ی 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^۲ باید به گونه‌ای مورد توجه قرار گیرد که نظام جامع تأمین اجتماعی به مانند اهرمی در جهت ارتقاء بهره‌وری 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؛ همان‌گونه که برخورداری از مواهب تأمین

1. Committee on Economic Social and Cultural Rights

2. Vital Minimum

اجتماعی نباید موجبات بروز کاستی در منزلت انسانی را فراهم آورد، نباید پدیده‌ی «در پوشش تأمین 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: ۷۶-۷۷).

با توجه به اهمیت اصل کفایت در نظام تأمین اجتماعی ایران، برخی آراء صادره از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در پرتو این اصل تبیین می‌شود.

۱-۳. پرداخت صد در صد مستمری استحقاقی به بازماندگان

بیمه‌شده‌ی متوفا

در بند ۱۶ ماده‌ی 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 بیمه‌شده و در صورت فوت او برای تأمین معیشت بازماندگان وی به آنان پرداخت می‌شود»؛ به موجب ماده‌ی ۸۳ این قانون: «سهم مستمری هر یک از بازماندگان بیمه‌شده متوفا به شرح زیر می‌باشد: ۱- میزان مستمری همسر بیمه‌شده متوفا معادل پنجاه درصد مستمری استحقاقی بیمه شده است و در صورتی که بیمه‌شده مرد دارای چند همسر دائم باشد مستمری به تساوی بین آنان تقسیم خواهد شد. ۲- میزان مستمری هر فرزند بیمه‌شده متوفا معادل بیست و پنج درصد مستمری استحقاقی بیمه‌شده 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 بیمه‌شده متوفا معادل بیست درصد مستمری استحقاقی بیمه‌شده می‌باشد. مجموع مستمری بازماندگان بیمه‌شده متوفا نباید از میزان مستمری استحقاقی متوفا تجاوز نماید. هرگاه مجموع مستمری از این میزان تجاوز کند، سهم هر یک از مستمری‌بگیران به نسبت تقلیل داده می‌شود و در این صورت اگر یکی از مستمری‌بگیران فوت شود یا فاقد شرایط استحقاقی دریافت مستمری گردد، سهم بقیه آنان با توجه به تقسیم‌بندی مذکور در این ماده افزایش خواهد یافت. در هر حال بازماندگان بیمه‌شده از صد در صد مستمری بازماندگان متوفا استفاده خواهند کرد». به موجب تکلیف مقرر در بند ۳ ماده‌ی ۸۳ اخیرالذکر، «... در هر حال بازماندگان بیمه‌شده از صد در

صد مستمری بازماندگان متوفا استفاده خواهند کرد». به رغم این ماده‌ی 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 بخشنامه‌ی ۳۵ مستمری‌ها به تاریخ ۱۳۸۱/۲/۳ و ۳۵۰۱ به تاریخ ۱۳۸۲/۳/۳ که در بخشنامه‌ی 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 انشاء حکم نموده است:^۱ «به موجب ماده ۸۳ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴/۴/۳ سهم مستمری هر یک از بازماندگان بیمه‌شده متوفا در سه بند تعیین گردیده و در ادامه تصریح گردیده که مجموع مستمری بازماندگان بیمه‌شده نباید از میزان مستمری استحقاقی تجاوز نماید و هرگاه مجموع مستمری از این میزان تجاوز کند سهم هر یک از مستمری‌بگیران به نسبت تقلیل داده می‌شود و در این صورت اگر یکی از مستمری‌بگیران فوت شود با صدور بخشنامه‌هایی، مقرر نموده است که میزان مستمری بازماندگان وفق ماده‌ی 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 بخشنامه‌های مذکور را خواستار شده است. این سازمان مدعی است که در هر حال بازماندگان بیمه‌شده باید از صد در صد مستمری بازماندگان بهره‌مند گردند. یا فاقد شرایط استحقاقی دریافت مستمری گردد سهم بقیه آنان با توجه به تقسیم‌بندی مذکور در این ماده افزایش خواهد یافت و در هر حال بازماندگان بیمه‌شده از صد در صد مستمری بازماندگان متوفا استفاده خواهند نمود. علیهذا مثال‌های دوم بخشنامه ... که مبین پرداخت مستمری در حق یک فرزند و همسر متوفا به میزان ۷۵ درصد از مستمری بازماندگان متوفا می‌باشد و در نتیجه بازماندگان متوفا از دریافت صد در صد مستمری استحقاقی متوفا محروم خواهند گردید ... خلاف حکم مقنن و ... ابطال می‌گردند». همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، از نظر قانون‌گذار اصل بر این است که مجموع مستمری بازماندگان نباید از میزان کل مستمری استحقاقی بیمه‌شده‌ی متوفا بیشتر شود؛ بنابراین، هرگاه

۱. دادنامه‌ی شماره‌ی ۱۳۹ به تاریخ ۱۳۹۰/۳/۳۰ صادره از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری؛ (تازه‌های قوانین و مقررات تأمین اجتماعی، ۱۳۹۰: ۱۷۰).

مجموع مستمری (سه‌م کل بازماندگان) از این سقف فراتر رود، سهم هر یک از ایشان به نسبت درصدهای تعیین شده برای آن‌ها کاهش می‌یابد و برعکس، اگر یکی از مستمری‌بگیران به هر علت از عداد بازماندگان واجد شرایط خارج گردد، سهم وی به نسبت درصدهای مذکور بین سایر بازماندگان توزیع می‌شود؛ بدین ترتیب میزان دریافتی آنان از بابت مستمری، افزایش خواهد یافت. با این وجود در خصوص عبارت پایانی ماده‌ی ۸۳ مبنی بر این که «... در هر حال بازماندگان بیمه‌شده 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 آن که عموم و اطلاق آن بیانگر یک اصل کلی و ناظر بر تمامی فروض متصور در ماده‌ی 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 حمایت‌گیرنده باشد (عراقی؛ بادی‌نی؛ شهبابی، ۱۳۸۶: ۹۶). بر این اساس آنچه در پایان ماده‌ی ۸۳ مذکور آمده، بیانگر آن است که بازماندگان در هر حال از کل مستمری استفاده خواهند کرد؛ لذا در فرض مورد بحث همسر بیمه‌شده 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 (نجفی‌خواه، ۱۳۸۴: ۱۳۰-۱۲۹). رویه‌ی عملی سازمان تأمین اجتماعی مبتنی بر دیدگاه نخست است؛ به نحوی که اگر بیمه‌شده‌ی متوفا، تنها یک بازمانده داشته باشد و سهم تعلق یافته به وی از حداقل مزد کارگر عادی کم‌تر نباشد، از نظر سازمان مذکور حداقل لازم در پرداخت مستمری (موضوع ماده‌ی 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 بیمه‌شده‌ی متوفا به تنها بازمانده‌ی او خودداری می‌نماید. این رویه از حیث نحوه‌ی برداشت از قسمت اخیر ماده‌ی ۸۳ قانون تأمین اجتماعی و هم‌چنین نحوه‌ی استنباط و اجرای ماده‌ی ۱۱۱^۱ این قانون نیز محل خدشه می‌باشد. نگرانی‌های بازنشستگان و همسران آن‌ها از بابت نصف شدن مستمری پرداختی به آن‌ها و دشواری‌های تأمین

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

معاش بازماندگان موجب شد مسؤولان سازمان تأمین اجتماعی در تیرماه ۱۳۹۰ ماده‌ی ۸۳ قانون تأمین اجتماعی را بازنگری نمایند. براساس ماده‌ی ۸۳ سابق، پس از فوت بیمه‌شده، 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 ماده‌ی ۱۱۱ قانون تأمین اجتماعی، مجموع مستمری بازماندگان در هر حال نباید از حداقل مزد کارگر عادی کم‌تر باشد. در این ماده، حداقل مجموع مستمری بازماندگان و یا به عبارتی دیگر، حداقل مستمری استحقاقی بیمه‌شده‌ی 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 را نمی‌توان به سهم هر یک از بازماندگان تعبیر نمود و حداقل موضوع آن را وفق دیدگاه سازمان تأمین اجتماعی، حداقل لازم‌الرعايه 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 متوفی تعیین شده و تابعی از آن به شمار می‌رود.

۲-۳. عدم جواز افزایش مستمری افراد واجد شرایط به نسبت ماه‌های

برقراری مستمری

به موجب ماده‌ی 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 کم‌تر نباشد، با توجه به افزایش هزینه‌ی زندگی با تصویب هیأت وزیران به همان نسبت افزایش دهد. هیأت وزیران با صدور تصویب‌نامه‌ی^۱ مقرر نموده است که افزایش مستمری کلیه‌ی مستمری‌بگیران مذکور، معادل رقم افزایش حداقل دستمزد کارگر عادی در سال ۱۳۸۱ طبق مصوبه‌ی شورای عالی کار خواهد بود؛ این افزایش برای افرادی که در سال ۱۳۸۰ مستمری آن‌ها برقرار گردیده است، به نسبت ماه‌های برقراری مستمری

۱. تصویب‌نامه‌ی شماره‌ی ۵۴۸۱۰/ت/۲۶۰۸۴ به تاریخ ۸۰/۱۲/۲۶ هیأت وزیران.

می‌باشد؛ سازمان مذکور به موجب بخشنامه‌ی شماره‌ی ۳۵ مستمری‌ها با استناد به تصویب‌نامه‌ی 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 کم‌تر 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:^۱ «به موجب ماده ۹۶ قانون تأمین اجتماعی سازمان مکلف است میزان کلیه مستمری‌های بازنشستگی، از کارافتادگی و مجموع مستمری بازمندگان را در فواصل زمانی که حداکثر از سالی یک بار کم‌تر نباشد با توجه به افزایش هزینه زندگی با تصویب هیأت وزیران به همان نسبت افزایش دهد؛ نظر به این که 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، بنابراین تصویب‌نامه هیأت وزیران ... و هم‌چنین بخشنامه ... برخلاف هدف و حکم مقنن تشخیص داده می‌شود...».

در حقیقت، قانونگذار با توجه به افزایش هزینه‌ی زندگی و نرخ بالای تورم در کشور، پیش‌بینی نموده است که میزان مستمری گروه‌های سه‌گانه‌ی مندرج در ماده‌ی مذکور باید سالی یک بار بازنگیری شده و با تصویب هیأت وزیران نسبت به افزایش آن اقدام شود. به رغم آن‌که، تکلیف سازمان حداقل سالی یک بار است، مفاد ماده‌ی 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 ماده‌ی ۹۶ یاد شده، افزایش هزینه‌ی 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 توصیه‌نامه‌ای درصد این افزایش را تعیین می‌کند. به موجب بند ۲۳ توصیه‌نامه‌ی شماره‌ی ۱۳۱ سازمان بین‌المللی کار سطح مزایا باید به‌گونه‌ای باشد که سطح مطلوبی از زندگی به وسیله‌ی آن تأمین و تضمین گردد.

۱. دادنامه‌ی شماره‌ی 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).

هر چند بر اساس حکم ماده‌ی ۹۶ مذکور، افزایش مزایا پیش‌بینی شده است، اما با توجه به رکود اقتصادی کشور به نظر می‌رسد این افزایش‌ها چندان کارساز نبوده‌اند؛ روح و هدف مقرره‌ی مندرج در ماده‌ی ۹۶ قانون تأمین اجتماعی و خصوصیت قواعد حقوقی تأمین اجتماعی که مقتضی اعمال حداکثر حمایت و تفسیر موازین به نفع بیمه‌شدگان است و نیز اصل کفایت و روند فزاینده‌ی هزینه‌ی 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 ماده‌ی 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 تبصره‌ی ۴ ماده‌ی یک قانون نظام هماهنگ پرداخت،^۱ پرداختی تمامی افرادی را که تا اسفند ماه مستمری آنان برقرار می‌گردید، در سال بعد افزایش سالانه را محاسبه نموده و به مبلغ مستمری سال قبل (بدون توجه به ماه بازنشستگی آن‌ها) می‌افزود. از سال ۱۳۸۱ به بعد به استناد برخی مصوبات^۲ بر حسب آن که شخص در کدام یک از ماه‌های سال قبل بازنشسته می‌شود، افزایش مستمری متفاوت گردید. برای مثال شخصی که در شهریور ماه ۱۳۸۲ بازنشسته شود، افزایش مستمری وی از تاریخ ۱۳۸۲/۱۰/۱ به میزان پنجاه درصد افزایش مستمری خواهد بود؛ مستند چنین افزایشی آن بند از مصوبات مذکور می‌باشد که مقرر می‌دارد: «این افزایش برای افرادی که در سال ۱۳۸۱ مستمری

۱. به موجب ماده‌ی یک: «حقوق مبنای مستخدمین رسمی مشمول قانون استخدام کشوری و مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی مصوب ۱۳۵۲ برابر است با حاصل ضرب حقوق موضوع ماده ۳۲ قانون مذکور در عدد مبناء گروه مربوط به شرح جدول زیر که جایگزین جدول حقوق ماده ۳۲ قانون استخدام کشوری می‌شود تعیین می‌گردد. گروه ۱ عدد مبناء ۴۰۰، گروه ۲ عدد مبناء ۴۵۰، گروه ۳ عدد مبناء ۵۰۰، گروه ۴ عدد مبناء ۵۶۰، گروه ۵ عدد مبناء ۶۲۰، گروه ۶ عدد مبناء ۶۸۰، گروه ۷ عدد مبناء ۷۴۰، گروه ۸ عدد مبناء ۸۱۰، گروه ۹ عدد مبناء ۸۸۰، 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 ضرب حقوق موضوع ماده ۲۳ قانون استخدام کشوری و اصلاحات بعدی آن را که همه ساله با توجه به شاخص هزینه زندگی مشترکاً 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 مستمری‌بگیران را افزایش دهد».

۲. مصوبه‌ی شماره‌ی ۲۸۲۳۶۹۰ به تاریخ ۱۳۸۰/۱۱/۳۰ و بند ۳ تصویب‌نامه‌ی شماره‌ی ۱۳۷۵/ت/۲۰۲۲۴ به تاریخ ۱۳۸۳/۴/۱۰ (مجموعه‌های روزنامه‌ی رسمی ۱۳۸۳).

آن‌ها برقرار گردیده است به نسبت ماه‌های برقراری مستمری خواهد بود». با توجه به مصوبات یادشده، بخشنامه‌هایی^۱ تصویب شده است که بر مبنای حکم مندرج در مصوبه‌ی مذکور مبین ضرورت رعایت تناسب در برقراری مستمری است.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در این راستا چنین حکم نموده است:^۲ «مطابق ماده ۹۶ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ سازمان مکلف است میزان کلیه مستمری‌های بازنشستگی از کارافتادگی کلی و مجموع مستمری بازماندگان را در فواصل زمانی که حداکثر از سالی یک بار کم‌تر 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 مستمری‌ها قابل افزایش دانسته است، خلاف قانون ... تشخیص داده می‌شود ...». با بررسی مفاد این رأی، چنین نتیجه می‌شود که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تفسیر ماده‌ی ۹۶ قانون تأمین اجتماعی، دچار اشتباه شده است؛ امری که نتیجه‌گیری را نیز مخدوش نموده است؛ زیرا، به رغم آن‌که هیأت عمومی اراده‌ی قانونگذار را بر ضرورت افزایش مستمری واجدین شرایط به نسبت افزایش هزینه‌ی 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 هزینه‌های زندگی نیز افزایش یابد، با ابطال این مصوبه بدون وجود مقرره‌ای، برخی مستمری‌بگیران پس از گذشت مدت زمان بسیار کوتاهی از تاریخ بازنشستگی، حتی پنج روز همان افزایش را دریافت می‌دارند 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 فاصله‌ی زمانی یک‌ساله که در خصوص تمامی مستمری‌بگیران باید

۱. از این جمله است بندهای ۲-۱ و ۱-۱ بخشنامه‌ی ۳۷ مستمری‌ها و بندهای ۱-۱ و ۵-۱ بخشنامه‌ی ۷۲ مستمری‌ها.

۲. دادنامه‌ی شماره‌ی 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).

رعایت شود، به تمامی افرادی تعمیم داده است که در سال قبل بازنشسته شده‌اند. به نظر می‌رسد صدور چنین حکمی ناشی از آن است که سازمان تأمین اجتماعی، در ابتدای هر سال صرفاً یک نرخ تورم و افزایش هزینه‌ی زندگی را پیش‌بینی می‌نماید؛ این در حالی است که به استناد نص صریح ماده‌ی ۹۶ قانون تأمین اجتماعی، سازمان مذکور باید در پایان هر ماه نرخ تورم یک‌ساله‌ی قبل را پیش‌بینی نموده و برای کسانی که تا پایان آن ماه، حداقل یک سال تمام از دریافت مستمری آن‌ها می‌گذرد، افزایش مستمری را لحاظ کند. این اقدام، ضمن آن‌که اقدامی قانونی است، مانع از پرداخت بلاوجه به افرادی می‌شود که بر خلاف قانون از افزایش مستمری برخوردار می‌شوند.

۴. اصل جامعیت^۱

یکی از مهم‌ترین و اساسی‌ترین اصول تأمین اجتماعی، اصل جامعیت است. این اصل بدین معنی است که نظام تأمین اجتماعی باید به منظور تأمین حداقل استانداردهای زندگی، تمامی وضعیت‌ها و اوضاع و احوالی را که درآمد شخص، توانایی و سلامت وی را تهدید می‌کند، تحت پوشش قرار دهد (www 1. Umn.edu/humanrts / edumat / IHRIP / circle/modules 1 1 b.htm). اصل جامعیت مستلزم آن است که نظام تأمین اجتماعی تمامی مخاطرات اجتماعی به ویژه شاخه‌های نه‌گانه‌ی تأمین اجتماعی که در مقاله‌نامه‌ی شماره‌ی ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار به عنوان حداقل استانداردهای تأمین اجتماعی بدان تصریح شده است را دربرگیرد؛ این شعب نه‌گانه‌ی حمایت‌های تأمین اجتماعی با هدف تأمین پوشش حداقلی این شرایط طراحی شده‌اند. بند «الف» ماده‌ی ۹ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، این اصل را در قالب یکی از سیاست‌های نظام مذکور بیان کرده است.^۲ به موجب این اصل فردی که تحت پوشش بیمه‌های اجتماعی قرار می‌گیرد، حق برخورداری از تمامی خدمات مصرح در قانون را دارا می‌گردد.

به موجب ماده‌ی ۳ قانون تأمین اجتماعی، مزایای موضوع قانون مشتمل است بر حوادث و بیماری‌ها، بارداری، غرامت دستمزد، از کارافتادگی، بازنشستگی و مرگ؛

1. Comprehensiveness Principle

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

بیمه‌ی بیکاری نیز به موجب قانون بیمه‌ی بیکاری مصوب ۱۳۶۹، به این حمایت‌ها افزوده شده است. بیمه‌شده‌ی تأمین اجتماعی، اعم از بیمه‌شده‌ی اصلی و تبعی، باید بتواند از مزایای قانونی استفاده کند؛ ضمن آن که در این خصوص نباید تا حد امکان میان بیمه‌شده‌ی اجباری و اختیاری تفاوت قائل شد؛ این حمایت‌ها به موجب شرایط بیمه‌شده ارائه می‌گردد؛ مواردی مانند بیماری، بارداری و بیکاری معمولاً رخدادهایی کوتاه‌مدت هستند و به نحو موقت کاهش درآمد را در پی دارند؛ در حالی که حوادثی چون از کارافتادگی، بازنشستگی و فوت نان‌آور خانواده، به طور بلندمدت در کاهش درآمد مؤثرند.

۴-۱. توسعه‌ی دامنه‌ی کارگران ساختمانی خارج از شمول قانون

بیمه‌ی اجباری کارگران ساختمانی

قانون بیمه‌ی 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. تبصره‌ی یک ماده‌ی این قانون برخی از کارگران شاغل در کارهای ساختمانی را از شمول قانون خارج نموده و آن‌ها را مشمول قانون بیمه‌های اجتماعی قرار داده است. به موجب این تبصره، «کارگران شاغل در کارهای ساختمانی مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت، شهرداری‌ها و مؤسسات عام‌المنفعه و بانک‌ها اعم از این که انجام کار به پیمانکار واگذار یا رأساً به وسیله مؤسسات مزبور تصدی شود و همچنین کارگران ساختمانی کارخانجات که مقررات قانون بیمه‌های اجتماعی درباره آن‌ها اجرا شده و می‌شود مشمول مقررات این قانون نخواهند بود». سازمان تأمین اجتماعی به موجب بخشنامه‌ی^۱ با استناد به تبصره‌ی یادشده، فعالیت‌هایی که نیازمند پروانه‌ی تأسیس یا بهره‌برداری از مراجعی غیر از مراجع صنفی می‌باشند را نیز از شمول قانون بیمه‌ی اجباری خارج و این افراد را مشمول قانون تأمین اجتماعی دانسته بود. از این بخشنامه به دلیل مغایرت آن با قانون و توسعه‌ی حکم مندرج در تبصره‌ی یک ماده‌ی یک قانون بیمه‌ی اجباری کارگران ساختمانی، شکایت شد. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با ابطال بخشنامه‌ی مذکور چنین حکم نموده

۱. بخشنامه‌ی شماره‌ی ۱۵۱ به تاریخ ۱۳۷۰/۴/۲ سازمان تأمین اجتماعی.

است: «... بنابراین توسعه محدود به بالا از طریق تخریب مناط مقررات قانونی بوده و نیز تصویب و اعمال مقررات یاد شده برخلاف وظایف و اختیارات قانونی است و بدین لحاظ بند دوم بخشنامه شماره ۱۵۱ درآمد 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 توسعه‌ی دامنه‌ی تبصره‌ی یک ماده‌ی یک قانون بیمه‌ی اجباری کارگران ساختمانی را از طریق تخریب مناط خلاف مقررات دانسته است؛ در حالی که بیان این جهت در رأی صادره مخدوش می‌باشد؛ زیرا مقصود از تخریب مناط آن است که حکمی معلوم باشد، اما علت آن بیان نشده باشد (بنگرید به: قبله‌ای خویی، ۱۳۸۶: ۱۰)؛ در حالی که در این دعوا، آنچه مورد نزاع می‌باشد، استنباط علت صدور حکم نمی‌باشد، بلکه توسعه‌ی 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 بیمه‌ای و در راستای اصل تعمیم و فراگیر بودن تأمین اجتماعی شایسته‌ی 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 آیین‌نامه یا بخشنامه، تنها راه‌حل 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.

وفق اصل جامعیت، نظام تأمین اجتماعی باید تمامی اوضاع و احوالی که درآمد شخص، توانایی و سلامت وی را تهدید می‌کند، را تحت پوشش قرار دهد. این در حالی است که تاکنون نظام خاصی برای پرداخت و ارائه‌ی مزایای نقدی کوتاه‌مدت (مانند غرامت دستمزد، کمک بارداری و ازدواج، کمک عائله‌مندی و اولاد و کمک هزینه‌ی کفن و دفن) آن دسته از کارگرانی که به کارهای ساختمانی اتفاقی و فصلی اشتغال دارند و دائماً کارگاه، کارفرما و میزان دستمزد آن‌ها تغییر می‌کند، پیش‌بینی نشده است. افزون بر این، به دلیل عدم شناخت جامع از کارگاه محل اشتغال و

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

فصلی و اتفاقی بودن اشتغال چنین کارگرانی، اجرای ضوابط مربوط به ارسال لیست و بازرسی و مقررات ناظر بر وصول حق بیمه، اجرای مقررات قانون تأمین اجتماعی در خصوص کارگران مذکور دشوار است. از این رو قانونگذار در ماده‌ی یک قانون بیمه‌ی اجباری کارگران ساختمانی مصوب ۱۳۵۲/۸/۲۱، با وضع مقررات خاصی، چنین کارگرانی را تنها در مقابل حوادث ناشی از کار حمایت نموده است؛ لذا افراد مذکور تحت پوشش بیمه‌ی درمان و دیگر حمایت‌ها نمی‌باشند؛ رویه‌ای که قابل انتقاد است؛ زیرا کارگران یادشده نیز در قلمرو تعریف ماده‌ی ۲ قانون کار^۱ از «کارگر» قرار دارند، لذا باید به مانند دیگر کارگران از مزایای تأمین اجتماعی برخوردار باشند. با وجود آن‌که قانونگذار در تاریخ ۱۳۸۶/۸/۹، با «قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی»، مزایا و حمایت‌های اجتماعی چنین کارگرانی را گسترش داده و آن را شامل حوادث و بیماری‌ها، غرامت و دستمزد و مستمری‌های سه‌گانه دانسته است، این قانون تاکنون وصف اجرایی نیافته است؛ بر این اساس، وفق تبصره‌ی ماده‌ی یک قانون اخیرالتصویب کارگران ساختمانی تا زمان تحت پوشش قرار گرفتن به موجب این قانون، هم‌چنان مشمول قانون قبلی خواهند بود.

۲-۴. عدم لزوم پرداخت حق بیمه مقرر در ماده‌ی ۲۹ قانون تأمین اجتماعی^۲ در قبال برخورداری بیمه‌شدگان حرف و مشاغل آزاد از خدمات درمانی

بند ۷ دستور اداری شماره‌ی 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 کم‌تر 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

۱. «کارگر از لحاظ این قانون کسی است که به هر عنوان در مقابل دریافت حق‌السعی اعم از مزد، حقوق، سهم سود و سایر مزایا به درخواست کارفرما کار می‌کند»
 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».

دعوا در دیوان عدالت اداری مبنی بر ابطال این بخشنامه، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری چنین حکم نموده است:^۱ «نظر به این که بیمه‌شدگان اختیاری از طریق حرف و مشاغل علاوه بر پرداخت حق بیمه بر اساس آیین‌نامه اجرایی بیمه صاحبان حرف و مشاغل آزاد مصوب ۱۳۶۶ هیأت وزیران در قبال برخورداری از خدمات درمانی موظف به پرداخت حق بیمه مقرر در ماده ۲۹ قانون تأمین اجتماعی بوده‌اند 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 ۶۸ قانون تأمین اجتماعی «بیمه‌شده زن یا همسر بیمه‌شده 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 بیمه‌شده با استفاده از دفترچه‌ی درمانی از تمامی کمک‌های موضوع ماده ۵۴ قانون تأمین اجتماعی سازمان در زمینه‌ی درمان سرپایی، تحویل داروهای لازم و... بهره‌مند می‌شود؛ افزون بر بیمه‌شدگان اجباری، صاحبان حرف و مشاغل آزاد که خود را نزد سازمان بیمه کرده‌اند، بر اساس تبصره‌ی یک ماده ۴ آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون اصلاح بند «ب» و تبصره‌ی ۳ ماده ۴ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۶۶/۷/۲۹ می‌توانند با پرداخت حق بیمه‌ی اضافی و دریافت دفترچه‌ی درمانی از این حمایت‌ها برخوردار گردند. در خصوص ادامه‌دهندگان بیمه به صورت اختیاری، موضوع تبصره‌ی ماده ۸ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۶۴/۳/۴ نیز وضع به همین گونه است؛ بیمه‌شدگان می‌توانند با پرداخت حق بیمه‌ی مذکور در ماده ۲۹ قانون تأمین اجتماعی و اصلاحات بعدی آن، از حمایت‌های موضوع بندهای «الف» و «ب» ماده ۳ قانون مذکور نیز استفاده کنند؛ با این وجود، مفاد این تبصره در آیین‌نامه‌ی جدید بیمه‌ی اختیاری مصوب ۱۳۸۰/۱۰/۸ حذف شده است؛ به نحوی که تبصره ۲ ماده ۴ این آیین‌نامه، تنها استفاده از حمایت‌های درمانی را در خصوص این عده از بیمه‌شدگان پیش‌بینی نموده است. با وجود این، بیمه‌شده‌ی اختیاری که دفترچه‌ی

۱. دادنامه‌ی شماره‌ی 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).

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 بیمه‌شده‌ی مرد» در این ماده و سایر مواد تنها به بیمه‌شدگان اجباری اختصاص دارد؛ لذا در خصوص بیمه‌های حرفه‌ای حرف و مشاغل آزاد و ادامه‌ی بیمه‌دهندگان بیمه‌ی اختیاری، سازمان تأمین اجتماعی تنها در صورتی مکلف به انجام کمک موضوع ماده‌ی ۶۷ مذکور به همسر بیمه‌شده‌ی مرد است که مرد بیمه‌شده با پرداخت حق بیمه‌ی لازم، همسر خود را نیز بیمه نموده و برای او دفترچه‌ی درمانی تحصیل نموده باشد. تاکنون نظام خاصی برای پرداخت و ارائه‌ی مزایای نقدی کوتاه‌مدت، مانند غرامت دستمزد، کمک بارداری و ازدواج، کمک عائله‌مندی و اولاد و کمک هزینه‌ی کفن و دفن، به صاحبان حرف و مشاغل آزاد،^۱ قالیبافان^۲ و افرادی که بیمه‌ی خود را به صورت اختیاری ادامه می‌دهند،^۳ طراحی نشده است.

۵. اصل برابری^۴

اصل برابری به معنای عدم تبعیض بین برخوردارشوندگان از تأمین اجتماعی به علل جنسیتی، نژادی، مذهبی، سیاسی، طبقه‌ی اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی یا علل تابعیتی است؛ مورد اخیر منوط به اقامت و شرط عمل متقابل است (شهبازی‌نیا، ۱۳۸۶: ۵۷). تبعیض در این زمینه اعم از تبعیض مستقیم و غیرمستقیم است (-SO-cial security as a human right : AA : http://www.1.Umn.edu/humanrts/edumat/IHRIP/circle/modules11b.htm). اصل برابری در قوانین و مقررات حاکم بر نظام تأمین اجتماعی ایران به صراحت نیامده است؛ بنابراین قانونگذار و نیز دستگاه‌های متولی تأمین اجتماعی ایران، به این اصل توجه چندانی

۱. به موجب ماده‌ی ۴ آیین‌نامه‌ی قانون اصلاح بند «ب» و تبصره‌ی ۳ ماده‌ی ۲ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۶۶/۷/۲۹، صاحبان حرف و مشاغل آزاد با نرخ حق بیمه‌ی مقرر، تنها در مقابل بازنشستگی، فوت، از کارافتادگی و درمان تحت پوشش قرار می‌گیرند.

۲. قانون بیمه بازنشستگی، فوت و از کارافتادگی بافندگان قالی، قالیچه، گلیم و زلیو مصوب ۱۳۷۶/۹/۱۱.

همان‌گونه که از عنوان آن پیداست، تعهدات کوتاه‌مدت را در بر نمی‌گیرد.

۳. برابر ماده‌ی ۷ آیین‌نامه‌ی ادامه‌ی بیمه به صورت اختیاری مصوب ۱۳۸۵/۶/۱۶ شورای عالی تأمین اجتماعی «تعهدات کوتاه‌مدت (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».

4. Equality Principle

نداشته‌اند؛ به گونه‌ای که حداقل در برخی زمینه‌ها از جمله برقراری مزایای عائله‌مندی و بازماندگان از نظر جنسیتی، تبعیض و تفاوت وجود دارد (عراقی و همکاران، ۱۳۸۶: ۹۸)؛ این در حالی است که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در بند «و» اصل سوم، دولت را به رفع کلیه تبعیض‌های ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمام زمینه‌ها مکلف نموده است.

نابرابری‌ها و تفاوت‌های رفتاری بین زنان و مردان در حوزه‌ی تأمین اجتماعی به دو گروه نابرابری‌های قانونی و نابرابری‌های برآمده از نظام اقتصادی و اجتماعی قابل تقسیم‌اند (سازمان تأمین اجتماعی، ۱۳۷۵: ۳). قسم نخست به قانونگذار باز می‌گردد؛ چرا که گاه با توجه به جنس زن و مرد، احکام و شرایط متفاوتی را برای دریافت مزایا پیش‌بینی می‌نماید. مصادیقی از تبعیض غیرمستقیم بر مبنای جنسیت در حوزه‌ی حقوق تأمین اجتماعی استفاده از معیارهای ذیل است: استفاده از مفهوم نان‌آور خانواده^۱ یا رئیس خانواده^۲ به منظور اعطای مزایای ویژه یا مکمل، اعمال تفاوت بین کارگر پاره‌وقت و تمام‌وقت، پیش‌بینی شرط حداقل سابقه‌ی مستمر برای برخورداری از برخی از مزایا و نیز شرایط جسمی ویژه نظیر حداقل قد یا موفقیت در آزمون‌های جسمی خاص به منظور استخدام در برخی از مشاغل. پیش‌بینی چنین ملاک‌هایی در بسیاری موارد تضرر زنان را در پی دارد؛ زیرا تعداد زنانی که نان‌آور خانواده‌اند، به مراتب کمتر از مردان نان‌آور است و یا زنانی که به کار پاره‌وقت اشتغال دارند، به مراتب بیش از مردانی هستند که دارای کار پاره‌وقت هستند. در آراء زیر رعایت اصل برابری در حوزه‌ی تأمین اجتماعی از منظر دیوان عدالت اداری بررسی می‌شود.

1. Breadwinner

۲- Head of Family برای مثال برخی مزایا و یا افزایش تعدادی از مزایا صرفاً به مرد متأهل، به جهت این‌که نان‌آور خانواده است، تعلق می‌گیرد و تعلق آن به زنان مشروط بر اثبات نان‌آور بودن خانواده است. در ایران زن همواره به عنوان بیمه‌شده‌ی تبعی محسوب شده است؛ آن‌گونه که فرزندان آن‌ها نمی‌توانند از مستمری بازماندگان ناشی از کار مادر خود استفاده کنند؛ و یا بند ۲ ماده‌ی ۸۲ قانون تأمین اجتماعی و تبصره‌ی ۲ ماده‌ی ۱۹ آیین‌نامه‌ی ماده‌ی ۸ قانون تشکیل صندوق حمایت و کلا بر شرایط برخورداری فرزندان بیمه‌شده‌ی زن از مستمری بازماندگان شرایطی افزوده است؛ از جمله این‌که مادر آن‌ها در قید حیات نباشد و تحت تکفل وی باشند.

۵-۱. محرومیت زنان دارای سابقه‌ی خدمت در مشاغلی غیر از

مشاغل قانون کار از امتیاز بازنشستگی

به موجب بند «ب» تبصره‌ی یک ماده‌ی ۲ قانون اصلاح مقررات بازنشستگی و وظیفه قانون استخدام کشوری که در تاریخ ۱۳۷۰/۱۰/۳ به موجب ماده واحده‌ای اصلاح شده است، مستخدمین زن با داشتن بیست سال سابقه‌ی خدمت می‌توانند بازنشسته شوند. عدالت اجتماعی ایجاب می‌نمود که برای زنان کارگر نیز چنین مقرره‌ای پیش‌بینی شود و بر این اساس، مقررات اجتماعی مزایایی بیشتر برای آن‌ها در نظر گیرد. ماده واحده‌ای در تاریخ ۱۳۷۶/۷/۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و به موجب آن تبصره‌ای به عنوان تبصره‌ای ۴ به ماده‌ی ۷۶ قانون تأمین اجتماعی الحاق گردید. این تبصره مقرر می‌دارد: «زنان کارگر با داشتن بیست سال سابقه کار و ۴۲ سال سن به شرط پرداخت حق بیمه با بیست روز حقوق می‌توانند بازنشسته شوند». با این وجود، سازمان تأمین اجتماعی با صدور بخشنامه‌ای^۱ نحوه‌ی اجرای تبصره‌ی ۴ الحاقی را با قیودی مواجه ساخته بود؛ به نحوی که استفاده‌ی زنان کارگر از مزایای بازنشستگی را منوط به این نموده که چنین زنانی در تمام دوران خدمت در مشاغل مشمول قانون کار فعالیت داشته باشند؛ بر این اساس، سابقه‌ی اشتغال زنان کارگر در مشاغلی غیر از مشاغل قانون کار لحاظ نمی‌شد. با طرح شکایتی در دیوان عدالت اداری در خصوص این بخشنامه، هیأت عمومی دیوان بند دوم بخشنامه را در قسمت اول، مغایر با قانون تشخیص داده و آن را ابطال نمود.^۲ بنابراین با صدور این بخشنامه سازمان تأمین اجتماعی دیگر نمی‌تواند از پذیرش تقاضای کارکنانی اجتناب ورزد که قسمتی از سوابق خدمت خود را در سازمان‌های دیگر گذرانده و سپس حق بیمه‌ی خود را به سازمان تأمین اجتماعی انتقال داده‌اند. افزون بر این، زنان کارگر ضمن برخورداری از بازنشستگی موضوع تبصره‌ی ۴ ماده‌ی ۷۶ قانون تأمین اجتماعی، مشمول دیگر مزایا و امکانات مذکور در ماده‌ی ۷۶ این قانون و تبصره‌های آن نیز می‌گردند.

۱. بخشنامه‌ی شماره‌ی ۲۳ مستمری‌ها مصوب ۱۳۷۶/۱۰/۳۰.

۲. رأی شماره‌ی ۲۱۷ به تاریخ ۱۳۷۷/۱۰/۱۲ صادره از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (معاونت حقوقی و امور مجلس سازمان تأمین اجتماعی، ۱۳۸۴: ۲۵۱).

۲-۵. لزوم پرداخت مستمری به همسران بیمه‌شده‌ی متوفا در صورت

فوت شوهر دوم

به موجب تبصره‌ی ماده‌ی یک آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون الحاق یک تبصره به بند یک ماده‌ی ۸۱ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۷۵/۴/۶ همسران بیمه‌شده‌ی متوفا که شوهر اختیار نکرده‌اند (عقد دائم) از تاریخ تصویب قانون در صورت فوت همسر دوم آن‌ها می‌توانند از مزایای مستمری همسر نخست خود بهره‌مند شوند.^۱ سازمان تأمین اجتماعی با صدور بخشنامه‌ای^۲ مستند به این تبصره، با طرح دعوی در دیوان عدالت اداری بخشنامه‌ی مذکور مغایر ماده‌ی ۸۰ قانون تأمین اجتماعی اعلام گردید. چرا که ماده‌ی مذکور حالات مختلف بیمه‌شده‌ی متوفا را بیان داشته که در صورت انطباق وضعیت بیمه‌شده با موارد مذکور، بازماندگان وی حسب مورد می‌توانند از مزایای مقرر قانونی استفاده نمایند. لذا در صورتی که بازماندگان بیمه‌شده‌ی متوفی واجد شرایط مقرر در ماده‌ی ۸۱ قانون تأمین اجتماعی باشند، می‌توانند از مستمری بازنشستگی به نسبت سهام مقرر در ماده‌ی ۸۳ این قانون بهره‌مند گردند؛ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در مقام رسیدگی به این دعوا چنین حکم نموده است:^۳ «مطابق ماده ۱۰ قانون تأمین اجتماعی از تاریخ اجرای قانون، سازمان بیمه‌های اجتماعی و ... در سازمان تأمین اجتماعی ادغام شده‌اند ... و به موجب حکم مقرر در قانون الحاق یک تبصره به بند یک ماده ۸۱ قانون تأمین اجتماعی همسران بیمه‌شده متوفا در صورت فوت شوهر دوم، توسط سازمان تأمین اجتماعی مجدد به آن‌ها

۱. در حال حاضر به موجب ماده‌ی ۵۰ قانون حمایت خانواده مصوب ۱۳۹۰/۱۲/۱۶، این مقرر که در قالب آیین‌نامه بود، وجهه‌ی قانونی یافته است. با این وجود باید توجه داشت که قانون مذکور تاکنون در مرحله‌ی رفع ایرادهای شورای نگهبان بوده و لازم‌الاجرا نگردیده است. به موجب این ماده: «میزان حقوق وظیفه یا مستمری زوجه دائم متوفی و فرزندان و سایر وراث قانونی و نحوه تقسیم آن در تمام صندوق‌های بازنشستگی اعم از کشوری، لشکری، تأمین اجتماعی و سایر صندوق‌های خاص به ترتیب زیر است:

۱- زوجه دائم متوفی از حقوق وظیفه یا مستمری وی برخوردار می‌گردد و ازدواج وی مانع دریافت حقوق مذکور نیست و در صورت فوت شوهر بعدی و تعلق حقوق زوجه در اثر آن، بیشترین مستمری ملاک عمل است. تبصره- اگر متوفی چند زوجه دائم داشته باشد حقوق وظیفه یا مستمری به تساوی بین آنان و سایر وارث قانونی تقسیم می‌شود.

۲- دریافت حقوق بازنشستگی یا از کارافتادگی، مستمری از کار افتادگی یا بازنشستگی حسب مورد توسط زوجه متوفی مانع از دریافت حقوق وظیفه یا مستمری متوفی نیست ...».

۳. بخشنامه‌ی شماره ۲۰/۱ مستمری‌های سازمان تأمین اجتماعی.

۳. دادنامه شماره ۲۰۰ به تاریخ ۱۳۹۰/۵/۱۰، صادره از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، (تازه‌های قوانین و مقررات تأمین اجتماعی، ۱۳۹۰: ۱۷۴).

مستمری پرداخت می‌گردد ... بخشنامه ... ابطال می‌شود».

در مجموع می‌توان گفت، در حقوق موضوعه‌ی ایران، سیاست اتخاذ شده از سوی قانونگذار در پرداخت مستمری بازماندگان به نفع زنان است؛ چرا که، زوجه، اغلب تنها به شرط نداشتن شوهر از مستمری بازماندگان برخوردار می‌شود؛ حتی در صورت ازدواج مجدد و فوت شوهر دوم با توجه رأی فوق از مستمری برخوردار می‌گردد. تعلق مستمری به زوجه به وضع مالی او ارتباطی ندارد؛ لذا، در صورت تمکن مالی نیز این مستمری پرداخت می‌شود؛ ضمن آن که، زوجه می‌تواند این مستمری را با مستمری بازنشستگی خود نیز جمع کند. در مقابل، شوهر در شرایطی استثنایی مستمری بازماندگی دریافت می‌کند؛ نوادگان اناث و فرزندان اناث نیز وضع مشابهی دارند این افراد تا زمانی که ازدواج نکرده‌اند، بدون محدودیت سنی از این مستمری برخوردار می‌شوند.^۱

۱. بند ۳ ماده‌ی ۵۰ قانون حمایت خانواده مصوب ۱۳۹۰/۱۲/۱۶: «فرزندان اناث در صورت نداشتن شغل یا شوهر و فرزندان ذکور تا سن بیست سالگی و بعد از آن منحصراً در صورت اشتغال به تحصیلات دانشگاهی حسب مورد از کمک هزینه اولاد، بیمه و مستمری بازماندگان یا حقوق وظیفه والدین خود برخوردار می‌گردند».

برآمد

در این نوشتار با تکیه بر اصول بنیادین حقوقی حاکم بر تأمین اجتماعی، برخی آراء 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 بیمه‌شدگان به طور کامل استیفا 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 به‌ویژه 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 آن‌جا که بازنگری در قانون، امری طولانی‌مدت است، پیش از تحقق این امر، می‌توان با تصویب آیین‌نامه‌هایی منطبق با اصول حقوقی حاکم بر تأمین اجتماعی و متضمن راهکارهایی برای تحقق این اصول، تا حدودی خلأ موجود را مرتفع نمود.

فهرست منابع

- اداره کل روابط بین الملل، «*رعایت اصل برابری زن و مرد در تأمین اجتماعی*»، تهران: سازمان تأمین اجتماعی، معاونت امور بین الملل، تیرماه ۱۳۷۵.
- اداره کل روابط بین الملل، *اصول و مبانی تأمین اجتماعی*، تهران: شرکت انتشارات علمی و فرهنگی، چاپ اول، مهرماه ۱۳۸۴.
- افتاده، غلام حسین؛ واثقی، محمد، «*بررسی اهداف و کارکردهای تأمین اجتماعی و ارزیابی مقررات فعلی تأمین اجتماعی در برآورده ساختن آن*»، فصلنامه تأمین اجتماعی، سال ششم، شماره ی هفدهم، ۱۳۸۳.
- افشین نیا، شیرین، «*بیمه بیکاری در ایران و کشورهای صنعتی و غیرصنعتی*»، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، چاپ اول، ۱۳۸۲.
- انصاری، علی، «*دادرسی در حقوق تأمین اجتماعی*»، فصلنامه تأمین اجتماعی، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، سال نهم، شماره ی سی ام، ۱۳۸۶.
- تازه های 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*»، دیدگاهی در حقوق تأمین اجتماعی، تهران: مؤسسه ی فرهنگی هنری آهنگ آتیه، چاپ اول، ۱۳۸۴.
- درودیان، حسنعلی؛ نجفی خواه، محسن، «*رابطه حقوق تأمین اجتماعی و حقوق مدنی*»، دیدگاهی 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 تأمین اجتماعی، تهران: ناهید، مؤسسه ی عالی پژوهش تأمین اجتماعی، شماره ی اول، ۱۳۷۸.
- سپهری، محمدرضا و همکاران، «*مقاله نامه های بین المللی کار*»، جلد نخست، تهران: مؤسسه ی کار و تأمین اجتماعی، ۱۳۸۳.
- سازمان تأمین اجتماعی، «*رعایت اصل برابری بین زن و مرد در تأمین اجتماعی*»،

تهران: اداره کل روابط عمومی و امور بین‌الملل، معاونت امور بین‌الملل، تیرماه ۱۳۷۵.
 شهبازی‌نیا، مرتضی، **حق برخورداری از تأمین اجتماعی: ویژگی‌ها، محتوا و اصول کلی حاکم بر آن**، تهران: مؤسسه‌ی عالی پژوهش تأمین اجتماعی، فصلنامه‌ی تأمین اجتماعی، شماره ۳۰، ۱۳۸۶.

عراقی، سیدعزت‌الله؛ بادینی، حسن؛ شهبازی، مهدی، «**درآمدی بر حقوق تأمین اجتماعی**»، نقد قانون تأمین اجتماعی ایران براساس مطالعه‌ی تطبیقی، تهران: مؤسسه‌ی 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.

موسوی، سیدفضل‌الله، **نظام تأمین اجتماعی از دیدگاه اسلام، دیدگاه‌هایی در حقوق تأمین اجتماعی**، تهران: شرکت انتشارات علمی و فرهنگی، چاپ اول، ۱۳۸۴.
 نجفی‌خواه، محسن، «**نقش قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در تفسیر قواعد ماهوی این نظام**»، فصلنامه‌ی حقوق تأمین اجتماعی، سال اول، شماره‌ی یک، بهار ۱۳۸۴.

نعیمی، عمران؛ جوان جعفری، محمدرضا؛ رشوند بوکانی، مهدی؛ جعفری، زهرا؛ طباطبایی حصار، نسرین، **قانون تأمین اجتماعی در نظم حقوقی کنونی**، تهران: جنگل، چاپ اول، ۱۳۸۹.

هاشمی، سیدعلی، «**جایگاه اشتغال در نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی**»، فصلنامه‌ی مجلس و پژوهش، سال هشتم، شماره‌ی سی و سوم، ۱۳۸۱.
 همدانی، علی، «**کارگران و بیمه بیکاری**»، نشریه‌ی کارآفرین، پیش‌شماره، آبان ۱۳۷۸.

الهیان، محمدجواد، **آرای وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور در زمینه مسائل کار و تأمین اجتماعی**، جلد اول، تهران:

مؤسسه‌ی کار و تأمین اجتماعی، چاپ اول، ۱۳۸۳.
دنی پیترز، **تأمین اجتماعی: مقدمه‌ای بر اصول اساسی**، مترجم: فراز، فیروزمندی؛
سمیره، احمدی، مؤسسه‌ی مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، چاپ اول،
۱۳۸۸.

قبله‌ای خوبی، خلیل، «**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, 2000.

Kingson, ER., **Testing the boundaries of universality: whats
mean?whats not?**, Geronotologist 1994, No. 34, Herd, Universal-
ism Without the Targeting: Privatizing the old –age Welfare State,
Geronotologist, No. 45, June 1, 2005.

Mashood, A. Baderani; Mccorquodale, Robert, **Economic, Social
and Cultural Rights In Action**, Oxford, USA, 2007.

Social Security as a Human Right : AA: [http://www1.umn.edu/
humanrts/edumat/IHRIP/circle/modules11b.htm](http://www1.umn.edu/humanrts/edumat/IHRIP/circle/modules11b.htm).

Social security Principle (ILO).