

قابلیت دادرسی حق بر تأمین اجتماعی؛

مطالعه تطبیقی حقوق ایران و انگلستان در پرتو اسناد بین‌المللی حقوق بشر

حسن کولیوند*

زینب عصمتی**

چکیده

در گذار از مرحله «شناسایی حق» به دوران «اجرایی‌شدن حقوق» که در مورد مفاهیم مرتبط با حقوق بشر در قرن بیستم به نکته کمال خود رسید حقوق تأمین اجتماعی نیز از مقوله‌هایی بوده که همواره در این فرایند، نقش مهمی ایفا کرده است. تأمین اجتماعی از اصول بنیادین حقوق بشر است که انسان به دلیل انسان‌بودن، حق دارد از مزایای آن برخوردار شود. بنابراین باید در این راستا به‌منظور احقاق حقوق افراد، سازوکارهای لازم پیش‌بینی شود. این پژوهش، ضمن بررسی مفهوم حق بر تأمین اجتماعی و اینکه تأمین اجتماعی، هم حق بشری و هم جزء حقوق شهروندی است، در پرتو اسناد بین‌المللی حقوق بشری از جمله معاهده اروپایی حقوق بشر و دیوان حقوق بشر اتحادیه اروپا که سهم عمده‌ای در تحول حقوق بشر و تضمین اعطای این حقوق دارند به بررسی قابلیت دادرسی حق بر تأمین اجتماعی می‌پردازد. نتایج مطالعه تطبیقی حاصل از این پژوهش در خصوص حق بر تأمین اجتماعی در ایران و انگلستان نشان می‌دهد که دادرسی حق بر تأمین اجتماعی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، دارای نارسایی‌هایی بوده از جمله اینکه مرجع 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 و امروزه بسیاری از کشورها شاهد تغییر ماهیت حق بر مساعدت اجتماعی، از یک حق انعکاسی یا ادعای مشروع به یک حق

koolivandhasan@yahoo.com

* مدرس دانشگاه پدافند هوایی خاتم‌الانبیاء(ص)

** دکترای حقوق عمومی از دانشگاه تهران (نویسنده مسئول) esmati_tehranbar@yahoo.com

شخصی یا حق قانونی هستند. در کشور ما مساعدت اجتماعی هنوز حق قانونی تلقی نمی‌شود. اصل ۲۹ قانون اساسی که همچون دیگر اسناد مهم حقوق بشری، «برخورداری از تأمین اجتماعی» را «حق همگان» دانسته، تا حد بسیار زیادی محقق نشده است لذا نیازمند بازنگری جدی در قوانین و مقررات مربوط به آن است.

واژگان کلیدی: حق، تأمین اجتماعی، دادرسی، حقوق بشر، اسناد بین‌المللی.

از گذشته تاکنون برای نیل به حق بر تأمین اجتماعی، تلاش‌های بسیاری شده است. آنچه امروز از تأمین اجتماعی شناخته می‌شود ثمره تلاش و مبارزات پیگیر انسان‌هایی بوده که در طول قرن‌های متمادی به ضرورت وجود این حق برای تک‌تک انسان‌ها پی برده بودند. پس بی‌دلیل نیست که یکی از مباحث کلیدی که از دیرباز تاکنون، ذهن برنامه‌ریزان، اقتصاددانان، سیاست‌مداران و دیگران را به خود معطوف داشته، حق بر تأمین اجتماعی است. نخستین انقلاب‌ها، طغیان‌ها، نافرمانی‌ها و شورش‌ها، به هر اسمی که خوانده شوند، خواسته‌هایی را مطرح می‌کردند که ناظر بر حق تأمین اجتماعی بود. اعلامیه فیلادلفیا در سال ۱۹۴۴ اولین سند بین‌المللی است که تأمین اجتماعی را به‌منزله حق بشری می‌نگرد. اما فارغ از توجه خاص دولت‌ها به ضرورت دستیابی به حداقل‌هایی از تأمین اجتماعی، پس از تصویب اعلامیه جهانی حقوق بشر در سال ۱۹۴۸ حق بر تأمین اجتماعی به‌منزله حقی که لازمه کرامت انسانی است و متعلق به همه بشریت، قلمداد شد.

تأمین اجتماعی از دنیای سنت تا دنیای مدرن برای «حق‌شدن»، راه پر پیچ‌وخمی را پیموده است.^۱ به رسمیت‌شناختن حقوق تأمین اجتماعی به مفهوم اجرای کامل و فعلیت این حقوق نیست و آنچه در اسناد بین‌المللی به‌عنوان حق افراد و تکلیف دولت آمده است زمانی در عمل قابل تحقق خواهد بود که وارد حقوق داخلی کشورها شده و تضمین‌های قضایی لازم برای آن اتخاذ شود. به‌عنوان مثال، زمانی که نهاد تأمین اجتماعی، تقاضای افراد را بر مبنی بر دریافت مزایا رد کند یا زمانی که مزایای ارائه‌شده، پاسخ‌گوی نیاز افراد نباشد در این خصوص با امعان‌نظر به اصل حاکمیت قانون، باید سازوکارهای لازم به‌منظور احقاق حقوق افراد در مقابل تصمیمات و اقدامات نهاد تأمین اجتماعی پیش‌بینی شود. به‌عبارت‌دیگر، افراد باید از حمایت قضایی لازم برخوردار شوند. سخن‌گفتن از حقوق تأمین اجتماعی بدون بررسی این تضمین‌ها نیز همانند گفتگو از حقوق طبیعی است که اعطای آن، بیش از آنکه تکلیف قانونی باشد، تعهد وجدانی است و از سوی دیگر، تداوم حیات یک جامعه مدنی پیشرفته، مستلزم نگرش اجتماعی و مسئولانه کلیه اقشار جامعه به ضرورت برقراری امنیت، ایجاد آرامش، امید

۱. مالجو، محمد؛ «حقوق شهروندی و تأمین اجتماعی»، فصلنامه تأمین اجتماعی، سال اول، شماره اول، تابستان، ۱۳۷۸، ص. ۲۹.

به آینده و تأمین معاش مادی کافی برای همه افراد است و دولت یا حاکمیت سیاسی به این سه ضرورت، مأخوذ، مسئول و مبعوث است.

همواره این امکان وجود دارد که تصمیمات نهاد تأمین اجتماعی مورد اعتراض ذی‌نفعان قرار گیرد. بنابراین با توجه به اصل حاکمیت قانون و اصل مسئولیت و پاسخ‌گویی، متصدیان امور باید سازوکارهای لازم به‌منظور احقاق حقوق افراد در مقابل تصمیمات و اقدامات نهاد تأمین اجتماعی را پیش‌بینی کنند زیرا حاکمیت قانون وقتی محقق می‌شود که افراد بتوانند زمانی که دستگاه‌ها برخلاف قانون عمل می‌کنند به مراجع بی‌طرف رجوع و احقاق حق کنند. لذا ملازمه حاکمیت قانون، وجود مراجع و دادگاه‌هایی است که بتوانند به دعاوی مردم در زمینه اداری رسیدگی کنند. تأمین اجتماعی از مسائل مربوط به حوزه عمومی است. لاجرم شیوه‌های دادرسی و قواعد شکلی رسیدگی به دعاوی و حل اختلاف در حوزه حقوق عمومی، متناسب با ماهیت حوزه حقوق عمومی نیز به نحوه ویژه‌ای تدوین شده است. اصولاً بدون حق مراجعه به دادگاه برای برآورده‌ساختن حقوق تأمین اجتماعی، حق بر تأمین اجتماعی معنا و مفهوم نخواهد داشت. بسیاری از نویسندگان بر این باورند که حقوق اقتصادی و اجتماعی (حقوق نسل دوم) از جمله تأمین اجتماعی به دلیل ماهیت خود، قابل دادخواهی نیستند یعنی قابلیت مورد استناد قرارگرفتن در دادگاه‌های حقوقی و قابلیت اعمال به وسیله قضاات را ندارند. برخی نویسندگان، موضع عدم قابلیت شکایت از این حقوق را به ویژگی سیاسی مبتنی بر معاهدات موجود در حوزه حقوق اقتصادی و اجتماعی نسبت داده‌اند. برخی نیز اعتقاد دارند که حق تأمین اجتماعی خصوصاً در حوزه حمایتی آن، قابل دادخواهی نیست و هنوز فرهنگ طرح دعوا در این حوزه ایجاد نشده است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، حقوق رفاهی به‌صورت حق‌های قوی شناخته شده است و از طرفی از درآمدهای غیرمالیاتی نیز بهره‌مند است لذا می‌توان برای حقوق رفاهی از جمله حق بر تأمین اجتماعی، سازوکار دادرسی قائل شد. بنابراین برای استیفای حق بر تأمین اجتماعی، دادرسی مربوط به آن نیز باید مشخص باشد. از این‌رو این پژوهش، تحت عنوان «قابلیت دادرسی حق بر تأمین اجتماعی»، دادرسی حوزه حقوق عمومی یا به تعبیر دیگر، دادرسی‌های اداری را مطالعه تطبیقی می‌نماید.

از آنجاکه در انگلستان مانند ایران، دادگاه‌های دادگستری و دیوان عدالت اداری که مهم‌ترین مرجع رسیدگی به دعاوی تأمین اجتماعی محسوب می‌شود، زیر نظر رئیس قوه قضائیه بوده و این کشور، جزو کشورهای کامن-لا محسوب شده که اهمیت رویه

قضایی و آرای محاکم در این کشورها بیش از کشورهای حقوق نوشته است، از طرفی نظام کنونی تأمین اجتماعی انگلستان در حد وسیعی افراد جامعه را اعم از شاغلین، کارگران و کارفرمایان و غیرشاغلین، بیوه‌گان، زنان خانه‌دار و معلولین را تحت پوشش قرار می‌دهد و همچنین در انگلستان برنامه‌های تأمین اجتماعی شامل همه آحاد جامعه است و صرف‌نظر از یک مستمری نسبتاً کم که به همگان تعلق می‌گیرد، در هر مورد خاص نیز مزایایی دیگر به افراد تعلق می‌گیرد و حتی ممکن است شخص به جهت تطبیق وضعیت بتواند از چندین امتیاز بهره بگیرد، در این کشور، اصل الزام قانونی دولت در برآوردن نیازهای رفاهی مردم پذیرفته شده است و نسبت به آن، کمتر ابراز تردید می‌شود. از این‌رو در این مقاله، نظام دادرسی حقوق تأمین اجتماعی ایران که کاستی‌هایی دارد با نظام دادرسی انگلستان تطبیق داده شده است تا کاستی‌های نظام حقوقی ایران مشخص و نحوه رسیدگی عملی به دعاوی تأمین اجتماعی نیز آسیب‌شناسی شود. مطالعه رویه قضایی در ایران به آرای صادره از سوی دیوان عدالت اداری ایران (مهم‌ترین مرجع دادرسی در زمینه تأمین اجتماعی)، نشانگر آن است که دیوان، کمتر به اصول حقوقی به‌ویژه اصول حاکم بر تأمین اجتماعی از جمله برابری، فراگیری و جامعیت توجه نموده است باعث صدور آرای نادرست از سوی دیوان شده است و بسیاری از تفاسیری که در آرای دیوان صادر شده با اصول حقوقی سازگار نیست. این اصول در تفسیر شماره ۱۹ که کمیته از ماده ۹ میثاق نموده است مورد تأکید قرار گرفته است. علی‌رغم پذیرش ماده ۹ میثاق توسط ایران، به دلایل ذیل، آنچه این سند حقوق بشری در پی آن است، در ایران مصداق ندارد؛ الف- سیاست‌های تعدیل ساختاری نباید مانع این حق شود. این در حالی است که برنامه‌های توسعه ایران در جهت عکس این قضیه است. ب- عناصر اساسی حق بر تأمین اجتماعی عبارت‌اند از: قابلیت استفاده، کفایت و قابلیت دسترسی (دربرگیری- فراگیری، قابلیت تأمین، اطلاعات و مشارکت)، اما نتایج پژوهش‌ها، عدم دستیابی کامل به این اصول را در ایران نشان می‌دهد. ج- نظام تأمین اجتماعی مبتنی بر دو راهبرد است؛ مشارکتی (نظام بیمه‌ای) و غیر مشارکتی (نظام حمایتی). این در حالی است که هیچ قانونی در ایران به‌صورت دقیق و شفاف، نحوه قرارگرفتن در پوشش‌های حمایتی و میزان و نوع کمک‌ها را مشخص نکرده است. د- در هر کشوری دسترسی به سازوکارهای جبران خسارت باید میسر باشد. متأسفانه راه‌های جبران خسارت در مورد مساعدت‌های اجتماعی در ایران وجود ندارد. از این‌رو نظام دادرسی حقوق تأمین اجتماعی ایران که دارای کاستی‌هایی است با نظام دادرسی انگلستان تطبیق داده شده است تا کاستی‌های نظام حقوقی

ایران، مشخص و نحوه رسیدگی عملی به دعاوی تأمین اجتماعی نیز آسیب‌شناسی شود.

۱. مفهوم تأمین اجتماعی

اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی را این‌چنین تعریف کرده است. «تأمین اجتماعی عبارت است از مجموعه کوشش‌ها و فعالیت‌های برخی از سازمان‌ها و مؤسسات اجتماعی به منظور رسیدن به رفاه اجتماعی». در مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ دفتر بین‌المللی کار آمده است: «تأمین اجتماعی به منزله حمایتی است که جامعه در قبال پیریشانی‌های اجتماعی و اقتصادی ناشی از قطع یا کاهش شدید درآمد افراد به علت بیماری، بارداری، حوادث و بیماری ناشی از کار، بیکاری، از کارافتادگی، سالمندی، فوت و همچنین ناشی از افزایش هزینه‌های درمان و نگهداری خانواده به اعضای خود ارائه می‌دهد».

تأمین اجتماعی حوزه‌ای از خدمات رفاه اجتماعی است که با حمایت اجتماعی در مقابل شرایط مشخص اجتماعی شامل فقر، سن پیری، ناتوانی، بیکاری، خانواده‌های دارای فرزند و نظایر آن مرتبط است. از بُعد تطبیقی تعریف مضیق‌تری از واژه تأمین اجتماعی در انگلستان به عمل آمده است و برای مثال در مجموعه مقررات شماره ۱۴۰۸ مصوب ۱۹۷۱ راجع به کارگران مهاجر، تنها به شاخه‌های کلاسیکی از تأمین اجتماعی که بیشتر جنبه تأمین بیمه‌ای دارند محدود شده است.^۱

تأمین اجتماعی با رفاه اجتماعی نیز در ارتباط است. نظریه رفاه اجتماعی در واقع بیانگر جزئی از ساختار دولت است که خط‌مشی خاصی را در زمینه رفاه اجتماعی دنبال می‌کند.^۲

تأمین اجتماعی به معنای برقراری نظامی پایدار و فراگیر است که در متن اقتصاد جامعه و سیاست، سازوکارهای خود را می‌یابد تا به‌موجب آن، به هیچ‌عذر و بهانه‌ای بتواند به یک حق انسانی پاسخ دهد و آن نیز حق برخورداری همگانی از امکانات معیشتی و سکونتی و فرهنگی متناسب با شأن انسانی است. این حق، نه لطف است از طرف دولت و نه می‌تواند در چارچوب درخواست‌های فردی برای بیشترین امکانات و تعریف نیازهای خودخواهانه تضمین شود.^۳

1 . Harris, Nevill; Social Security Law in Context, Oxford University Press, 1999, p. 4.

2 . Ibid. , p. 15.

۳. فیض‌زاده، علی و سعید مدنی قهفرخی؛ بررسی مفهوم رفاه و تأمین اجتماعی در ایران و جهان، مؤسسه پژوهشی تأمین اجتماعی، ۱۳۷۹، ص. ۶۴.

۲. ماهیت حق تأمین اجتماعی: حق بر یا حق از

حق برخورداری انسان از امکانات زندگی بر این مبناست که با وجود تأکید بر استقلال فردی و حق آزادی افراد در حاکمیت بر امور خویش، نیازهای انسان بسیار فراوان است و هیچ‌کس به‌تنهایی نمی‌تواند آن را برآورده کند. حکومت‌ها در واقع مقام مسئول تأمین این نیازها هستند. استحقاق افراد به تأمین این نیازها، اصطلاحاً «حق-مطالبات» نامیده می‌شود. با این فرض، مداخله حکومت، به نمایندگی از طرف جامعه، ضروری است. حق بر تأمین معاش، حق بر سلامت، حق بر آموزش، حق بر امکانات آموزشی و حق بر تأمین اجتماعی از جمله این حقوق به شمار می‌رود. حق بر تأمین اجتماعی، در واقع زیرمجموعه «حق-مطالبات» است اما نمی‌توان برای دستیابی هرچه بیشتر به این حقوق، از حق بر حیات، حق بر دادخواهی، حق بر اجتماعات و دیگر حقوق زیرمجموعه حقوق موصوف به «آزادی-استقلال» صرف‌نظر کرد.

حق‌های رفاهی که حق بر تأمین اجتماعی را نیز شامل می‌شود، گاه با مداخله حمایتی دولت محقق می‌شود و گاه با عدم مداخله تحدیدی دولت تضمین می‌شود. البته باید اذعان کرد که وجه غالب در حق‌های رفاهی همانا وجه مطلوبیت مداخله حمایتی دولت است. از این‌رو حق بر تأمین اجتماعی به‌عنوان مصادیق بارز حق‌های مثبت ارزیابی می‌شود. البته واضح است که تحلیل حق‌های رفاهی به‌عنوان مصادیق حق‌های مثبت، تنها در چارچوب نظری حق - ادعا قابل تفسیر است. نتیجه چنین تحلیلی این خواهد بود که حق‌های رفاهی مانند حق بر تأمین اجتماعی، مطالبات و ادعاهای حقوقی تضمین‌شده‌ای بر ضد دولت خواهد بود زیرا متعهد اصلی در تمام حق‌های بشری، دولت است.^۱

کمیته بررسی می‌کند که آیا دول عضو، به وظایفشان در رابطه با حق بر تأمین اجتماعی، شامل الزام و تعهد به رعایت، حمایت، اجرای حداقل استانداردهای ضروری عمل نموده‌اند و آیا دولت عضو، ظرفیت و توانایی لازم برای اقدام در راستای تحقق کامل حق بر تأمین اجتماعی را دارد یا خیر؟

باید اشاره شود که در هر ارزیابی درباره اینکه آیا یک دولت به تعهدات عمده خود عمل نموده یا نه، محدودیت منابع در کشور نیز باید مدنظر قرارگیرد. ماده ۲ (۱) هر دولت را به اتخاذ اقدام با حداکثر منابع در دسترس فرامی‌خواند. هر دولت باید نشان دهد که

۱. قاری سید فاطمی، سید محمد؛ حقوق بشر در جهان معاصر، دفتر دوم، جستارهایی تحلیلی از حق‌ها و آزادی‌ها، نشر شهر دانش، ۱۳۸۸، صص. ۲۵۴-۲۵۶.

همه تلاش‌ها را برای به‌کارگیری همه منابع در اختیارش به‌کارگرفته است. ضمناً در تفسیری که میثاق حقوق اقتصادی اجتماعی از «حق بر تأمین اجتماعی» ارایه کرده است نکات ذیل مشهود است:

۲-۱. الزامات دولت‌های عضو

الف. الزام عام حقوقی

دولت عضو، الزام فوری در ارتباط با حق بر تأمین اجتماعی دارند. کمیته تصریح می‌کند که تحقق حق بر تأمین اجتماعی به‌طور معمول، پیامدهای مالی مهمی را برای دولت عضو در بردارد، اما توجه می‌کند که اهمیت محوری تأمین اجتماعی برای کرامت انسانی و به‌رسمیت‌شناختن این حق توسط دولت‌های عضو، به این معناست که به این حق باید اولویتی عمده در قانون و سیاست داده شود. مثلاً در تخصیص مالیاتی و دیگر منابع یا همکاری بین‌المللی و فنی.

ب. الزام خاص حقوقی

الزام به رعایت: دولت‌های عضو را ملزم به منع دخالت مستقیم و غیرمستقیم در حق بر تأمین اجتماعی می‌کند. این الزام به‌ویژه شامل منع دخالت در رویه یا فعالیتی است که دسترسی برابر به تأمین اجتماعی کافی را منع یا محدود می‌کند.

الزام به حمایت: دولت‌های عضو را ملزم به جلوگیری و منع طرف‌های سوم از هرگونه دخالت در استفاده از این حق می‌کند. طرف‌های سوم شامل افراد، گروه‌ها و شرکت‌ها و سایر موجودیت‌ها و نیز نهادهای تحت اختیار دولت‌هاست. این الزام به‌ویژه شامل اتخاذ اقدامات قانونی، مؤثر و ضروری برای جلوگیری از انکار حق بر تأمین اجتماعی توسط دیگر گروه‌ها است.

تعهد و الزام به انجام: کمیته دول عضو را ملزم به اتخاذ اقداماتی ضروری می‌کند، مانند تحقق و اجرای برنامه‌های تأمین اجتماعی که مستقیماً در راستای تحقق حق بر تأمین اجتماعی است.

۲-۲. تعهدات اصلی دولت‌ها

الف: تضمین دسترسی به حداقل سطح ضروری تأمین اجتماعی که همان به‌دست‌آوردن آب، بهداشت، غذا و مراقبت‌های بهداشتی و سرپناه و مسکن و اولیه‌ترین اشکال آموزش است.

ب: تضمین دسترسی به نظام تأمین اجتماعی بر مبنای غیرتبعیض‌آمیز، خصوصاً برای اقشار محروم و حاشیه‌ای.

ج: اتخاذ و اجرای راهبرد تأمین اجتماعی ملی و برنامه اقدام، که باید شاخص‌های اساسی حق بر تأمین اجتماعی در آن درج شود.

۲-۳. نقض حق بر تأمین اجتماعی

الف: دولتی که تمایلی به استفاده از حداکثر منابع برای تحقق این حق ندارد.

ب: قوانین و راهبردهایی که در هر کشور تصویب می‌شود مطابق با تعهدات مربوط به این حق نباشد.

ج: در هر کشوری باید دسترسی به سازوکارهای جبران خسارت، میسر باشد.

د: جایی که برنامه‌های تأمین اجتماعی مشارکتی یا عدم مشارکتی، توسط گروه‌های سومی کنترل یا عمل می‌شود، دول عضو، مسئولیت اداره نظام تأمین اجتماعی ملی و تضمین این مسئله را دارند که بازیگران خصوصی از تأمین اجتماعی برابر، کافی، قابل تأمین و دسترس جلوگیری نکنند. برای جلوگیری از این سوءاستفاده‌ها باید نظامی قاعده‌مند و مؤثر ایجاد شود که شامل نظارت مؤثر، مشارکت عضوی حقیقی و وضع مجازات برای عدم اطاعت باشد.

۲-۴. سیاست‌های تعدیل ساختاری نباید مانع این حق شود

با توجه به اینکه کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ملزم به کنترل دولت‌های متعهد به میثاق است، بررسی‌های انجام‌شده نشان می‌دهد که کمیته به نکات ذیل که بسیار مهم است توجه شایانی نداشته است:

الف- فقدان هرگونه سنجش مرتب و قاعده‌مند برای تعیین میزان خط فقر، مقایسه بین دولت‌ها را نامناسب و نادرست کرده و به‌طور مشخص، عملاً به دلیل اینکه انتخاب روش سنجش خط فقر به‌طور آزادانه توسط دولت‌ها انتخاب می‌شود، نهادی همانند کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را که موظف به بررسی مطلوبیت تأمین اجتماعی در کشورهای متعهد به میثاق است، دچار چالش می‌کند.

ب- معمولاً نهادهای قضایی داخلی همکاری بسیار کمی با کمیته دارند. فقدان همکاری سبب شده است که کمیته برای سنجش منابع اختصاص‌یافته از طرف دولت برای بهبود حق بر تأمین اجتماعی، دچار سردرگمی شود.

ج- کمیته معمولاً دولت‌ها را بابت هدایت منابع به سمت آن‌هایی که زندگی‌شان درست روی خط فقر است، تشویق می‌کند. این درحالی است که کمیته به‌ندرت دولت‌ها را به سوق دادن منابع به سمت آن‌هایی که زیر خط فقر هستند تشویق می‌کند. د- کمیته لازم است تأکید کند که سطح مزایا در بیمه‌های اجتماعی باید به‌گونه‌ای باشد که افراد برای تأمین نیازهای اولیه خود، مجبور به استفاده از مساعدت‌های اجتماعی نشوند. بدین منظور، کمیته باید درخواست سطح مزایای تأمین اجتماعی (بیمه‌های اجتماعی) به‌عنوان درصدی از درآمد حداقلی را مدنظر بگیرد.

۳. حق بر تأمین اجتماعی؛ حق بشری یا حق شهروندی

برای افرادی که طرفدار حقوق رفاهی ازجمله تأمین اجتماعی هستند دو راه‌گزینه وجود دارد. یکی اینکه ایده حق بر تأمین اجتماعی، به‌عنوان حقی بشری را کنار بگذارند و بر این اصرار ورزند که حق بر تأمین اجتماعی، حقی است که افراد به‌عنوان شهروندان جوامع خاص دارند. روش دیگر این است که فوراً حقوق رفاهی بشر را مطرح کرده، حق بر تأمین اجتماعی را حقی بشری بدانند و این مفهوم عموماً پذیرفته‌شده را به چالش بکشند که جوامع، حق مالکیت انحصاری بر منابعی را دارند که درون سرزمین آن‌ها قرار دارد. البته لزومی ندارد که حق بر تأمین اجتماعی، منحصرأ یک حق بشری یا حقوق شهروندی دانسته شود. به نظر می‌رسد همه انسان‌ها بما هوانسان، حق بر حداقل معینی از رفاه مادی را دارند اما به‌عنوان شهروند خاص، می‌توانند حق بر تأمین اجتماعی بیشتری را که فراتر از آن حداقل جهان‌شمول است داشته باشند. طرفداران حقوق رفاهی بشری به‌طور کلی این را پذیرفته‌اند که درست است که مرزها برخی ملاحظات و ضرورت‌ها را دارد اما معتقدند که هنوز حداقلی از رفاه مادی وجود دارد که همه انسان‌ها بدون ارجاع به آن مرزها بر آن محق هستند.^۱

۴. دادرسی حق بر تأمین اجتماعی

همواره این امکان وجود دارد که تصمیمات نهاد تأمین اجتماعی مورد اعتراض ذی‌نفعان قرار گیرد. بنابراین با توجه به اصل حاکمیت قانون و اصل مسئولیت و پاسخ‌گویی، متصدیان امور باید سازوکارهای لازم به‌منظور احقاق حقوق افراد در مقابل تصمیمات و اقدامات نهاد تأمین اجتماعی را پیش‌بینی کنند زیرا حاکمیت قانون وقتی محقق می‌شود که افراد بتوانند زمانی که دستگاه‌ها برخلاف قانون عمل می‌کنند به

۱. امیرارجمند، اردشیر و مجتبی همتی؛ «حقوق رفاه اجتماعی و اشکال کنترل قضایی»، راهبرد، شماره ۵۰، سال هجدهم، بهار ۱۳۸۸، ص. ۷۰.

مراجع بی‌طرف رجوع و احقاق حق کنند. لذا ملازم حاکمیت قانون، وجود مراجع و دادگاه‌هایی است که بتوانند به دعاوی مردم در زمینه اداری رسیدگی کنند. آگاهی فزاینده‌ای در نظام قانون اساسی کل جهان پدید آمده که دیگر برای یک دولت، خودداری از دخالت در حقوق فردی کفایت نمی‌کند. دولت‌ها با توجه به افزایش قدرت واقعی‌شان در حیات اجتماعی، به میزان قابل‌ملاحظه‌ای مسئولیت تأمین و تضمین رفاه شهروندان‌شان را عهده‌دار شدند. از منظر حقوقی، این گرایش در دکتترین ناظر بر اهمیت بال‌سویه حقوق مدنی و سیاسی از یک طرف و حقوق اقتصادی و اجتماعی از طرف دیگر منعکس شده است. با وجود این، هیچ موافقت‌نامه‌ای که در پرتو آن، راهکارها و ابزارهایی برای تضمین و تحقق حقوق اقتصادی و اجتماعی مقرر شده باشد وجود ندارد و هیچ‌کس نمی‌تواند منکر شود که حقوق نسل دوم در مقایسه با حقوق سنتی نسل اول، غیرمنسجم‌تر و ناهماهنگ‌تر است. به همین دلیل برخی از دولت‌ها از تضمین آن‌ها در سطح قانون اساسی خودداری ورزیده‌اند. شاید ایالات متحده آمریکا تنها دولتی باشد که قاطعانه حقوق اقتصادی و اجتماعی را به‌عنوان حقوق ملحوظ در قانون اساسی رد کرده، درحالی‌که چنین امتیازاتی را بدون هیچ گونه تردیدی در سطح قوانین عادی مورد توجه قرار داده است.^۱

اعتقاد بر این است که قوانین اساسی نباید به شناسایی حقوق اجتماعی و رفاهی بپردازد به این دلیل که دادگاه‌ها باید آن‌ها را اعمال کنند و این امر به دلیل داشتن هزینه‌های بیشتر نسبت به حقوق نسل اول مستلزم تحمیل بودجه‌های هنگفت به دولت است. بنابراین قابلیت استناد در دادگاه‌ها وجود ندارد. تضمین مؤثر این حقوق مصرح در قانون اساسی مستلزم افزایش مالیات‌بندی و هدایت آنان به سمت اقشار آسیب‌پذیر جامعه است اما دادگاه‌ها که فاقد قدرت قانونگذاری هستند و الزام آن‌ها به اعمال این حقوق باعث می‌شود که تضمینات قوه مقننه را به مقیاس وسیع تغییر دهند و اصل تفکیک قوا را مخدوش سازند.^۲

دولت‌ها در راستای اعمال حقوق مقرر در قانون اساسی و اسناد حقوق بشر بین‌الملل باید به تصویب قوانین و مقررات مناسب بپردازند. سه راه عمده برای شناسایی این حقوق در قوانین اساسی ذکر می‌شود: نخست شمارش آنان بدون قابلیت اعمال از سوی دادگاه‌ها که معمولاً در مقدمه و اعلامیه قانون اساسی ذکر می‌شود و به حقوق اعلامی

۱. تامووات، کریستیان؛ حقوق بشر، ترجمه حسین شریفی طرازکوهی، میزان، ۱۳۸۶، ص. ۱۰۸.

2 . Tushnet, Mark; Social Welfare Rights and Forms of Judicial Review, Texas Law Review, 2004, p. 1895.

معروف هستند. این حقوق غیرقضایی را می‌توان برای تفسیر قوانین مبهم یا تفاسیری که منطبق بر اصول پذیرفته‌شده استوار نیستند به کار بست. دوم حقوق ماهوی ضعیف هستند که بنابر آن دادگاه‌ها اجازه مداخله را در صورت نقض آشکار قانون اساسی و فاصله‌گرفتن قوه مقننه از اصول آن را دارند. پس این حقوق برخلاف حقوق غیرقضایی از اعمال توسط دادگاه‌ها مصون نیستند و سرانجام راه دیگر شناسایی این حقوق در قوانین اساسی و قابل‌اجرا دانستن آن‌ها به اندازه حقوق مدنی و سیاسی است که با عنوان حقوق ماهوی قوی یاد می‌شوند. دادگاه‌ها به‌طور کامل این حقوق را اعمال می‌کنند حتی در صورت قصور قوه مقننه در تصویب قوانین ارگانیک مرتبط با قانون اساسی. اشکالی که می‌توان به این تقسیم‌بندی وارد دانست این است که چگونه می‌توان حقوقی را تصور کرد که قابلیت اجرا نداشته باشد و آیا قابلیت اجرا همان جبران خسارت وارده از عدم اعمال این حقوق است؟ به نظر می‌رسد که جبران خسارت، هر چند آنی نباشد باز هم می‌تواند به تکمیل فرایند دموکراسی و برابری شهروندی کمک کند. در این راستا در ذیل قابلیت دادرسی حق بر تأمین اجتماعی را در اسناد حقوق بشری و دو نظام حقوقی ایران و انگلیس بررسی می‌کنیم.

۴-۱. دادرسی حق بر تأمین اجتماعی در اسناد حقوق بشری

الف. کنوانسیون اروپایی حقوق بشر

کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، مربوط به حقوق مدنی و سیاسی، یعنی حقوقی از نوع حق آزادی‌ها است. در ذیل، تجربه موفق کاربرد این کنوانسیون در ارتقای هرچه بیشتر مطالبات تأمین اجتماعی، در دیوان اروپایی حقوق بشر بررسی می‌شود. در پاسخ به کشتارها و فجایع انسانی جنگ جهانی دوم، دولت‌های اروپایی لزوم ایجاد یک سامانه منطقه‌ای برای حمایت از حقوق بشر را مورد تأیید قرار دادند و پس از تأسیس شورای اروپا در ۱۹۴۹، اعضای این شورا از دولت‌ها خواستند که در حفظ و توسعه حقوق بشر بکوشند. در این راستا شورای اروپا، کنوانسیون حمایت از حقوق بشر و آزادی‌های اساسی معروف به «کنوانسیون اروپایی حقوق بشر» را تنظیم کردند. این سند در سپتامبر ۱۹۵۳ قدرت اجرایی پیدا کرد. در مقاله‌نامه اروپایی حقوق بشر، سه نهاد، مسئولیت نظارت بر اجرای تعهدات دولت‌های متعهد را دارند: کمیسیون اروپایی حقوق بشر، کمیته وزیران شورای اروپا، دیوان اروپایی حقوق بشر. از زمان تصویب، کنوانسیون اروپایی حقوق بشر ۱۳ پروتکل به آن اضافه شده است. کنوانسیون و پروتکل‌های الحاقی به آن، مرکب از حقوق مدنی و سیاسی است و شامل

حق بر تأمین اجتماعی نمی‌شود. اما بعدها کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، به حق بیمه (عواید نقدی) تحت بیمه‌های اجتماعی مقرر و برنامه‌های همیاری اجتماعی، توجه خاصی مبذول داشته است. در حال حاضر، بیش از ۲۰ سال است که کنوانسیون اروپایی حقوق بشر برای حل منازعات و اختلافات در زمینه تأمین اجتماعی مورد استفاده قرار گرفته است.^۱

با وجود اینکه کنوانسیون اروپایی حقوق بشر در مورد حمایت از حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین مربوط به آن است و شامل حق بر تأمین اجتماعی نیست، به دلیل تأثیر فراگیر کنوانسیون بر دولت‌های عضو و سازوکارهای اجرایی قوی آن، از ابتدا افراد در مقابل کمیسیون اروپایی حقوق بشر و دیوان اروپایی حقوق بشر، اقدام دعوا می‌کردند. با وجود اینکه ماده خاصی به مقوله تأمین اجتماعی اختصاص داده نشده بود، زمانی که شکایات در مورد موضوعات تأمین اجتماعی مطرح می‌شود به حقوق مختلفی که توسط کنوانسیون تصریح شده، استناد می‌کنند. اغلب آن‌ها، ماده ۲ (حق حیات) ماده ۳ (منع شکنجه) ماده ۴ (منع برده‌داری و کار اجباری) ماده ۶ (حق بر محاکمه منصفانه) ماده ۸ (حق بر احترام به زندگی خصوصی و خانواده‌گی) ماده ۹ (آزادی اندیشه، عقیده و مذهب) را مورد استناد قرار می‌دهند. ماده ۱ اولین پروتکل کنوانسیون در مورد حفاظت اموال ماده ۴ همین پروتکل (حق بر عدم محاکمه و مجازات در رویه‌های کیفری که برای آن جرم، قبلاً فرد دیگری محاکمه و تبرئه شده است) همه این مواد به‌تنهایی یا به همراه ماده ۱۴ (منع تبعیض) مورد استفاده قرار گرفته است.^۲ از میان این مواد، دو ماده حق بر دادگاه منصفانه (ماده ۶) و حمایت از اموال (ماده ۱ اولین پروتکل کنوانسیون) به‌عنوان قواعد کلی و قابل کاربرد در حوزه مبحث تأمین اجتماعی یاد می‌شود و برعکس، حمایت از حیات خانوادگی (ماده ۸) در حوزه مبحث تأمین اجتماعی، تنها در زمینه‌های خاصی از موضوعات تأمین اجتماعی قابل کاربرد است یا تنها در ارتباط با اقرار ذی‌نفع قابل طرح است.

در ادامه چند ماده که در رویه‌های قضایی بسیار مورد استفاده قرار گرفته است بررسی می‌شود.

1 . Kapuy, Klaus; Social Security and European Convention on Human Rights, European Journal of Social Security, Vol. 9, No. 3, 2007 , p. 221.
2 . Ibid, p. 22.

۱) حق بر محاکمه منصفانه

ماده ۶ کنوانسیون می‌گوید: «در تعیین حقوق و تکالیف یا هر مسئولیت کیفری در مقابل فرد، هر فرد، حق دادرسی علنی و منصفانه را در چارچوب زمان معقول توسط یک دادگاه بی‌طرف و مستقل که توسط قانون مقرر شده دارد. رأی باید به‌طور عمومی منتشر شود اما نشریات و رسانه‌ها به دلیل اخلاقیات، نظم عمومی یا امنیت ملی در جامعه دموکراتیک یا جایی که مصلحت یا حمایت از زندگی خصوصی افراد بسیار ضروری است، می‌توانند از همه یا بخشی از روند محاکمه مستثنی شوند»^۱.

در اوائل دهه ۱۹۹۰، زمانی که قضات استراسبورگ قرار بود پیرامون کاربرد ماده ۶ در دادرسی‌های مرتبط با عواید مساعدت‌های اجتماعی تصمیم بگیرند، پرونده‌ای مطرح شد که در آن، شخصی علیه دولت ایتالیا به دلیل عدم پرداخت فوق‌العاده ماهیانه ناشی از ناتوانی که باید از سوی دپارتمان رفاه اجتماعی به وی اعطا می‌شد، شکایت کرده بود. زمان صدور رأی نهایی دادگاه ۶ سال طول کشید. هم کمیسیون و هم دیوان معتقد بودند که ماده ۶ (۱) در پرونده وی قابل کارکرد است. دیوان تا بدانجا پیش رفت که اظهار داشت گرچه تفاوت‌هایی میان همیاری (مساعدت) اجتماعی و بیمه اجتماعی وجود دارد، این تفاوت‌ها نمی‌تواند در مرحله کنونی توسعه حق بر تأمین اجتماعی، حیاتی و بنیادین تلقی شود. در اواسط دهه ۹۰ دیوان این مسئله را که ماده ۶ (۱) در زمینه بیمه و همیاری اجتماعی نیز به کار گرفته شود به‌عنوان قاعده عام تلقی کرد.^۲

۲) حق مالکیت

ماده ۱ اولین پروتکل کنوانسیون اظهار می‌دارد: «هر فرد حقیقی یا حقوقی حق بهره‌مندی صلح‌آمیز از اموالش را دارد. هیچ‌کس نباید او را از اموالش محروم کند، به‌جز در موارد منافع عمومی و شرایطی که توسط قانون و همچنین اصول کلی حقوق بین‌الملل مقرر شده است».

از ابتدای دهه ۱۹۶۰ این سؤال جدی مطرح شد که پرداخت اجباری حق بیمه به برنامه‌های تأمین اجتماعی، محاسبه نادرست عواید تأمین اجتماعی از دست‌دادن یا کاهش عواید به دلیل تغییرات در شرایط برخورداری و ... چگونه قابل پیگیری است. در موضوعات تأمین اجتماعی، به دو شیوه به مفهوم مالکیت پرداخته می‌شود:

1 . Ibid, p. 21.
2 . Ibid, p. 22.

۱- با ملاحظه الزام به پرداخت حق بیمه به برنامه‌های تأمین اجتماعی به‌مثابه مداخله در حق بهره‌مندی صلح‌آمیز از مالکیت.

۲- با رعایت موقعیت حقوقی افراد در قوانین تأمین اجتماعی به‌مثابه مالکیت و مداخله‌ای به‌عنوان نقض حق مالکیت.

با توجه به قسمت دوم ماده ذکرشده، به‌صراحت حق یک دولت در اجرای قانونی که برای تأمین پرداخت مالیات و حق بیمه ضروری است، محفوظ است. از این‌رو وضع حق بیمه تأمین اجتماعی، اساساً مطابق با ماده ذکرشده است، به شرط آنکه اقدام بر مبنای قانون و متناسب باشد، یعنی میزان حق بیمه متناسب با سطح درآمد باشد.

۳) حق احترام به زندگی شخصی و خانوادگی

ماده ۸ می‌گوید: «هر فرد، حق احترام به زندگی خانوادگی و شخصی، خانه و مکاتباتش را دارد. هیچ دخالتی توسط مراجع دولتی در اجرای این حق نباید وجود داشته باشد به‌جز موارد مطابق با قانون و در مواردی که در راستای امنیت ملی، امنیت عمومی یا رفاه اقتصادی جامعه دموکراتیک، حمایت و حفاظت از سلامت و اخلاقیات یا حفاظت از حقوق و آزادی‌های دیگران ضروری باشد.^۱ زمانی که افراد با کاهش درآمد یا از دست‌دادن عواید تأمین اجتماعی روبه‌رو می‌شوند، در مقابل نهادهای نظارتی در استراسبورگ با توجه به اینکه حق بر محاکمه منصفانه دارند و با توجه به همین ماده، به نقض حقوق خود در مورد احترام به زنگ شخصی و خانوادگی متوسل می‌شوند. به‌عنوان نمونه در سال ۱۹۸۶ در کشور سوئد، دولت از ارایه نقدی عواید همکاری اجتماعی به زن و شوهری که دارای ۲ فرزند بودند خودداری کرد و در عوض، مرکزی برای نگهداری کودکانشان به آن‌ها معرفی شد تا مادر آن‌ها بتواند به اشتغال خود توجه کند. والدین این پیشنهاد را نپذیرفتند زیرا معتقد بودند که مادر دو فرزند مایل است در خانه بماند و خود از ۲ فرزندش مراقبت کند. کمیسیون پس از دریافت شکایت این والدین، به این مسئله توجه کرد که حق بر همکاری دولتی را به‌طور نقدی تضمین کرده است. در نتیجه دادگاه اعلام کرد که ارایه کمک‌های مالی به افراد (از جمله شاکیان این پرونده) باید در راستای توانمندسازی والدین برای ماندن در خانه و نگهداری از فرزندان باشد.^۲

1 . Ibid.

2 . Ibid, p. 21.

۴) منع تبعیض: در ماده ۱۴ کنوانسیون آمده است: «بهره‌مندی از حقوق و آزادی‌های مندرج در این کنوانسیون باید بدون تبعیض جنسیتی، نژادی، رنگ، زبان، مذهب، دیدگاه‌های سیاسی، ملیت یا اصالت اجتماعی اعمال شود».^۱

ماده ۱۴ کنوانسیون در دادرسی‌ها به‌تنهایی مورد استناد قرار نمی‌گیرد. در واقع کاربرد این ماده زمانی است که واقعیات مورد مسئله در چارچوب حوزه یک یا مواد بیشتری از کنوانسیون قرار بگیرد. دیوان اروپایی حقوق بشر، در رویه قضایی خود مقرر نموده است که ماده ۱۴ زمانی مورد نقض قرار می‌گیرد که هیچ توجیه مستدل و عقلانی برای این نقض وجود نداشته باشد. یعنی اینکه اقدام صورت‌گرفته، هیچ هدف مشروعی نداشته یا اینکه ارتباط معقولی از جهت تناسب میان ابزارهای به‌کاررفته و هدف دنبال‌شده وجود نداشته باشد. به‌عنوان نمونه می‌توان به پرونده‌ای اشاره کرد که در آن نقض ماده ۱۴، با ماده ۸ که حمایت از زندگی خانوادگی است ترکیب می‌شود. در سال ۲۰۰۵ دولت آلمان، با خارج‌یانی که انواع مختلف اجازه اقامت‌های قانونی را داشتند در پرداخت عواید ویژه فرزندان به‌گونه‌ای متفاوت برخورد می‌کرد. بعد از شکایت‌هایی که در دیوان مطرح شد، دیوان اعلام کرد اجازه اقامت‌های مختلف که هرکدام به دلیل خاص صادر شده است نباید سبب توجیه تفاوت‌های رفتاری در زمینه عواید اجتماعی شود.^۲

۴-۲. میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، یکی از اسناد مهم و تأثیرگذار بر مقوله حق بر تأمین اجتماعی است. این میثاق که بحث بر سر ضرورت یا عدم ضرورت شکل‌گیری آن (که ناشی از جدل‌های ایدئولوژیک و جنگ سرد میان دو قدرت بزرگ شوروی و آمریکا بود) بسیار بالا بود، در تعریف و برشمردن آنچه می‌توان آن را حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نامید، نقش تعیین‌کننده‌ای دارد. این میثاق از این‌رو که دولت‌ها را در برپایی این حقوق ملزم می‌داند، بسیار مهم است.

بند یک از ماده ۲ میثاق مقرر می‌دارد که: «دولت‌های عضو میثاق باید به طرق مناسب از جمله تصویب قوانین لازم به‌طور انفرادی یا با کمک و همراهی بین‌المللی مخصوصاً کمک‌های فنی و اقتصادی در جهت استفاده از حداکثر منابع قابل حصول خود برای دستیابی تدریجی به تحقق کامل حقوق مندرج در میثاق گام بردارند» زیرا اجرای حقوق اقتصادی اجتماعی و فرهنگی اغلب نیاز به تأمین منابع و امکانات و گاه همکاری

1 . Ibid, p. 22.

2 . Ibid, p. 227.

بین‌المللی و تصویب قانون دارد. لذا پیش‌بینی شده که به تدریج کوشش برای اجرای آن‌ها باید صورت گیرد ولی دو چیز باید فوراً اجرا شود: یکی تضمین این امر که حقوق مندرج در این میثاق بدون تبعیض اجرا خواهد شد و دیگری تعهد به برداشتن گام‌هایی برای اجرای این حقوق. در بعضی موارد، خود میثاق رهنمود داده است که چگونه دولت‌های عضو، گام‌های تدریجی در اجرای مواد میثاق بردارند.^۱

میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی اعلام می‌دارد که کشورهای طرف این میثاق، حق هر شخص به تأمین اجتماعی را از جمله بیمه‌های اجتماعی به رسمیت می‌شناسند. کمیته‌ای با عنوان کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تشکیل شده است که به منظور هرچه بیشتر روشن شدن مواد میثاق، اقدام به تفسیر آن کرده است. مشکل پیش روی کمیته این است که دادخواهی داخلی اندکی برای همکاری با کمیته در این زمینه وجود دارد زیرا دادگاه‌ها اغلب در بررسی موضوعات مربوط به تخصیص منابع بر این مبنا که تخصیص منابع بیش از آنکه حقوقی باشد سیاسی است، قدرت و تخصص لازم برای پاسخ‌گویی را ندارند. پس در این ارتباط دولت‌ها باید تعهداتی را در سطح ملی اجرا کنند. هر فرد یا گروهی که نقض این حق را تجربه کرده باید به روش‌های جبران خسارت متناسب قضایی یا دیگر روش‌ها در سطح ملی و بین‌المللی دسترسی داشته باشد. قربانیان نقض این حق باید از جبران خسارت کافی، شامل اعاده، پرداخت خسارت در رضایت یا تضمین عدم تکرار آن برخوردار شوند. وارد کردن مستقیم اسناد بین‌المللی در حقوق داخلی، می‌تواند به‌طور مؤثری دامنه و کارایی اقدامات جبران خسارت را افزایش دهد و باید مورد تشویق قرار گیرد. همچنین دولت‌های عضو باید قضات، داوران و اعضای حرفه‌های حقوقی را برای توجه بیشتر به نقض حق بر تأمین اجتماعی در اجرای وظایفشان ترغیب کنند. دولت‌های عضو باید به کار مدافعان حقوق بشر و دیگر اعضای جامعه مدنی با هدف کمک به افراد و اقشار حاشیه‌ای در تحقق کامل این حق احترام بگذارند.^۲

۳-۴. دادرسی حق بر تأمین اجتماعی در نظام حقوقی ایران

ضمانت اجرای حقوقی برای تأمین اجتماعی از دو جنبه قابل بررسی است از یک دید که در داخل کشورها چه رویه‌ای برای اجرایی کردن حقوق تأمین اجتماعی لحاظ شده و

۱. میرعباسی، سیدباقر، و رزی میرعباسی؛ نظام جهان ارزیابی و حمایت از حقوق بشر، انتشارات جنگل، ۱۳۸۷، ص. ۱۵۵.

2. The Right to Social Security, General Comment No.20, 2006.

اهمیت دارد و از سوی دیگر، فشارهای تبلیغاتی و حتی قضایی فراملی نیز در پایدارکردن این حقوق مؤثرند. البته در حوزه داخلی انحصار دولت در این زمینه بدون وجود نهادهای پیگیری و بازرسی، منجر به فساد و تضییع حقوق کسانی خواهد بود که در واقع مستحق برخورداری از تأمین اجتماعی هستند.^۱

در ایران با توجه به عدم انطباق الگوی حکومتی پی‌ریزی‌شده در قانون اساسی با مدل‌های مألوف مبتنی بر دموکراسی، تفاوت منشأ و خاستگاه حاکمیت، و علی‌رغم ذکر حقوق رفاهی در این قانون، نمی‌توان آن را بیانگر ارائه تصویری از یک دولت رفاه دانست. ذکر این حقوق در قانون اساسی بدون تعبیه سازوکارهای ضمانتی است و حتی با وجود تصویب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی نیز برای مردم، حق دادرسی در زمینه حق‌های رفاهی مطروحه در این قانون و قانون اساسی به رسمیت شناخته نشده و دعاوی مطرح‌شده در دیوان عدالت اداری و سایر مراجع، منحصر به دعاوی حوزه بیمه‌ای است. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی علی‌رغم اینکه برخلاف حکم قانون برنامه سوم توسعه، ایجاد وزارت رفاه را پیش‌بینی کرده است در راستای ایجاد هماهنگی، از بین بردن موازی‌کاری‌ها و ایجاد متولی خاص در مورد حق‌های رفاهی به تصویب مجلس رسید. بنابراین حد اعمال، چارچوب و ساختار قواعد ماهوی مرتبط با مقوله رفاه اجتماعی قلمداد می‌شود.

پس از انقلاب اسلامی نیز با وجود بیان صریح قانون اساسی از حق‌های رفاهی و مکلف‌ساختن دولت در جهت تأمین آن‌ها برای آحاد جامعه، متأسفانه عدم تصویب قوانین عادی مناسب در جهت تضمین و ارائه راهکارهای عملی برای اعمال این حق مشاهده می‌شود. بنابراین هرچند مقرراتی در ارتباط با رفاه اجتماعی در قوانین برنامه اول و دوم توسعه مشاهده می‌شد، به‌وضوح می‌توان بی‌نظمی و تشتت را در این زمینه مشاهده نمود. از دیگر معضلات موجود در ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، عدم اعمال حق آزادی اطلاعات و نبود سازوکار ضمانت اجرا در این قانون برای رسیدگی به شکایات رفاهی است. وابستگی شدید به منابع طبیعی و به تبع آن، عدم احساس نیاز به اخذ مالیات و عدم پاسخ‌گویی صحیح به نیازهای مردم و عدم وجود قوانین متناسب با اصل ۲۹ و دیگر اصول مرتبط با رفاه اجتماعی در راستای پیش‌بینی سازوکارهایی برای مراجعه مردم به نظام قضایی و دادگاه‌ها و جریان‌کند اطلاعات و تمرکزگرایی، همه و همه دست به دست هم داده تا دولت در ارضای نیازهای اولیه مردم

۱. السان، مصطفی، و مجتبی همتی؛ «روند شکل‌گیری حقوق تأمین اجتماعی در اسناد و موازین بین‌المللی»، فصلنامه علمی و پژوهشی رفاه اجتماعی، سال پنجم، شماره ۱۹، زمستان ۱۳۸۴، ص. ۲۷۱.

و دچار مشکل شود. اما این نکته را نباید نادیده انگاشت که علی‌رغم حذف ضمانت اجرای مطروح در لایحه اولیه و عدم پیش‌بینی سازوکار قضایی به‌منظور طرح دعاوی رفاهی، می‌توان تصویب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی را گامی مهم در راستای ایجاد رفاه حداقلی برای افراد دانست.

در ماده یک قانون نظام جامع با استناد به اصول ۲۱ و ۲۹ قانون اساسی، همه افراد کشور در مقابل رویدادهای اقتصادی، اجتماعی و طبیعی مورد حمایت قانونی قرار می‌گیرند که عبارت‌اند از: بازنشستگی، بیکاری، بیمه خدمات بهداشتی، کاهش نابرابری و فقر و امداد و نجات. سؤالی که مطرح می‌شود این است که آیا می‌توان با تمسک به اصول ۲۹ قانون اساسی و دیگر اصول مرتبط با رفاه اجتماعی بر علیه دولت اقدام دعاوی کرد؟ در پاسخ باید گفت که معمولاً در مورد حقوق رفاهی مطرح‌شده در قانون اساسی گرایش به عدم امکان استناد به آن‌ها در دادگاه‌ها جهت احقاق حق خود وجود دارد چرا که به علت فنی بودن این حق‌ها مستلزم تحمیل هزینه‌های هنگفتی به دولت است.

البته برخی دیگر معتقدند از آنجاکه اصل ۲۹ صراحتاً بر مسئولیت دولت در ایجاد و گسترش تأمین اجتماعی تأکید می‌کند و ضمن شناسایی تعهد دولت، تکلیف دولت را در این زمینه به رسمیت می‌شناسد. از این‌رو افراد حق اقامه دعاوی را با استناد به این اصل دارند. مؤسسات خیریه که به ارائه کمک‌های انسان‌دوستانه می‌پردازند اصل بر عدم ایجاد رابطه حقوقی بین این مؤسسات و افراد دریافت‌کننده است. با این حال در صورتی که مؤسسه تعهد به پرداخت کمک‌های حمایتی به اشخاص کند در صورت عدم ارائه این حمایت‌ها می‌توان الزام آن‌ها را درخواست کرد. همچنین با توجه به تبصره یک ماده ۱ این قانون که اشاره به تضمین حق برخورداری از تأمین اجتماعی دارد، حق اقامه دعاوی را برای تحقق این حق بشری باید به رسمیت بشناسیم.^۱

در ایران تصویب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۱ مجلس شورای اسلامی و تدوین «لایحه تأسیس نهاد ملی دفاع از حقوق شهروندی» در کمیسیون لوایح دولت را باید گامی بلند برای شناسایی و اجرای تمامی اقسام شهروندی و تأمین اجتماعی محسوب داشت. برای آینده این حرکت مثبت و همسو با تحولات جهانی باید به دنبال پیش‌بینی تضمین‌های دقیق و هماهنگ با این تغییر و تحولات بود.

۱. نصیری، مرتضی؛ «اصول و تحولات حقوقی نهاد تأمین اجتماعی»، فصلنامه تأمین اجتماعی، شماره ۹، ۱۳۸۰، ص. ۱۱۴.

نقض، اجمال، سکوت، تعارض و تورم و پراکندگی نابهنجار قوانین در ارتباط با تأمین اجتماعی در مرحله اجرا ممکن است منجر به طرح دعاوی بیمه‌شدگان و کارفرمایان علیه صندوق‌ها و سازمان‌های بیمه‌گر شود یا متقابلاً نهادهای تأمین اجتماعی مجبور به اعمال قدرت عمومی علیه کارفرمایانی شوند که تکالیفی را بر عهده داشته‌اند. اعتقاد غالب بر این است که برای دعاوی مردم علیه دولت و نهادهای عمومی از جمله سازمان و صندوق‌های تأمین اجتماعی که انجام خدمت عمومی را بر عهده دارند باید ترتیب خاصی متفاوت از آنچه در حقوق خصوصی وجود دارد اندیشید. اما در حال حق برخورداری از دادرسی عادلانه در دعاوی مردم علیه دولت نیز باید رعایت شود. در ایران، نظام منسجم و کارایی برای رسیدگی به دعاوی تأمین اجتماعی طراحی نشده است.

در بسیاری از کشورهای اروپایی برای اینکه شخص، قادر به اقامه دعوا علیه تصمیمات نهاد تأمین اجتماعی در مراجع قضایی باشد باید پیش از آن خواستار تجدیدنظر این نهاد در تصمیمات مذکور باشد. چنانچه روند رسیدگی اداری، رضایت شخص مذکور را به دنبال نداشته باشد وی اساساً با اتکا به حمایت‌های قضایی در پی احقاق حقوق خود برمی‌آید.^۱ در سازمان تأمین اجتماعی جمهوری اسلامی ایران نیز مراجع مشابهی با صلاحیت خاص و موردی پیش‌بینی شده است: کمیسیون پزشکی برای تعیین میزان از کارافتادگی جسمی و روحی بیمه‌شدگان و افراد خانواده آن‌ها (ماده ۹۰ قانون تأمین اجتماعی) اما مرجع خاصی که صلاحیت رسیدگی به شکایت بیمه‌شدگان در مورد مسائل بیمه‌ای را داشته باشد پیش‌بینی نشده است.^۲

البته قابل ذکر است که تشریفات اداری در این رسیدگی‌های اداری همواره به‌طور کامل رعایت نمی‌شود. مثلاً اصل تساوی سلاح طرفین به‌طور کامل تضمین نشده است و این آرا غالباً مغرضانه است و شخص ترجیح می‌دهد که مسئله مورد اعتراض را در دادگاه حل کند. ممکن است دعاوی مربوط به مسائل تأمین اجتماعی، خارج از صلاحیت دادگاه‌های مدنی یا دادگاه‌های عمومی اداری باشد.^۳ هرچند که غالباً این چنین نیست. در نظام حقوقی ایران، مرجع صالح به رسیدگی شکایات مردم علیه دولت

1 . Pieters, Danny; Social Security: An Introduction to the Basic Principles, Kluwer Law International, 2006, p.206.

۲ . بادینی، حسن؛ «جستاری نقادانه در نظام حقوقی تأمین اجتماعی ایران»، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، سال سی و هشتم، شماره ۴، زمستان ۱۳۸۷، ص. ۷۰.

3 . General Administrative Court.

و نهادهای عمومی به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گرفته است. از آنجاکه آیین نامه و دستورالعمل‌هایی که با استناد قانون تأمین اجتماعی تصویب می‌شود مهم‌ترین مبنای حق و تکلیف افراد و سازمان‌ها در مقابل یکدیگر است، اعتراض به غیرقانونی بودن این مصوبات و تصمیمات در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارد.^۱ هرچند لازم به ذکر است که تعیین میزان خسارت از صلاحیت دیوان خارج شده است و مستلزم رسیدگی قضایی بوده و بر عهده دادگاه عمومی قرار دارد.

دادگاه‌های تخصصی تأمین اجتماعی از لحاظ نحوه تشکیل و همچنین آیین دادرسی، متفاوت از سایر دادگاه‌ها هستند و اعضای دادگاه‌های تخصصی تأمین اجتماعی از میان قضات حرفه‌ای انتخاب می‌شوند و همچنین قضات غیرحرفه‌ای که از میان اتحادیه‌های کارگران و کارفرمایان انتخاب می‌شوند و درک بهتری از حوزه تأمین اجتماعی دارند و آیین و تشریفات رسیدگی در این دادگاه‌ها به مراتب آسان‌تر و ساده‌تر از سایر دادگاه‌ها است و هزینه‌های دادرسی در دعاوی تأمین اجتماعی بر عهده مدعی نیست. هزینه‌های حقوقی رایگان و کلاً بر عهده نهاد اداری است و روند رسیدگی و دادرسی سریع‌تر از روندهای معمول و مرتبط با دعاوی مدنی انجام می‌شود.^۲

هرچند در اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به شکایات مردم علیه دولت و نهادهای عمومی و دولتی تأسیس شده است، این نهاد به‌ویژه در زمینه شکایت نسبت به بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها می‌تواند نقش مؤثر داشته باشد. اما این دیوان به‌تنهایی کفایت نمی‌کند زیرا ماهیت خصوصی بعضی از صندوق‌ها مانند صندوق بیمه و کلا و کارگشایان، مانع از طرح دعاوی بیمه‌شدگان آن‌ها در دیوان عدالت اداری است و آن‌ها ناگزیرند به دادگاه‌های عمومی مراجعه کنند. از طرف دیگر، تخصصی بودن مسائل اجتماعی و کندبودن و تشریفات بودن رسیدگی در دیوان عدالت اداری، صلاحیت انحصاری آن دیوان را برای رسیدگی به مسائل تأمین اجتماعی زیر سؤال می‌برد. شاید به همین دلیل است که در بیشتر سازمان‌های دولتی و عمومی در کنار دیوان عدالت اداری، مراجع و دادگاه‌های اختصاصی اداری تحت عنوان دادگاه، کمیسیون، شورا و هیئت و... برای رسیدگی به دعاوی مردم پیش‌بینی شده است و آرای آن‌ها از حیث شکلی و نقض قوانین و مقررات، قابل شکایت در دیوان

۱. نصیری، مرتضی؛ مبانی حقوق تأمین اجتماعی در ایران، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۸۲، ص. ۱۱۷.

2. Pieters, Op.cit, p. 208.

عدالت اداری است مانند کمیسیون رسیدگی به اختلافات مالیاتی و کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها.^۱

با وجودی که دعاوی تأمین اجتماعی اساساً مربوط به حقوق ذاتی است (مانند بیمه‌های اجتماعی که افراد استحقاق برخورداری از آن را دارند) این دعاوی می‌تواند در ارتباط با ادعاهای مشروع (حقوق انعکاسی مانند مساعدت اجتماعی) نیز مطرح شوند. مطالبه ادعاهای مشروع (حقوق انعکاسی) زمانی مشروعیت می‌یابد که قانون تأمین اجتماعی، آن حقوق را به‌عنوان حقوق ذاتی افراد اعلام نکرده باشد بلکه از آن‌ها تنها به‌عنوان مزایایی یاد کرده باشد که شخص مذکور بتواند در صورت داشتن شرایطی از آن بهره‌مند شود. هرچند که نهاد تأمین اجتماعی، قانون دارای صلاحیت عام است حمایت قضایی هرچند اندک کماکان امکان‌پذیر است. در روند رسیدگی به دعاوی تأمین اجتماعی، دادگاه تأمین اجتماعی علاوه بر بررسی قانونی بودن تصمیمات مورد اختلاف، به بررسی ماهیت تصمیم اتخاذشده و اینکه آیا می‌تواند حافظ منافع عموم به بهترین نحو ممکن باشد یا خیر نیز می‌پردازد.

دعاوی تأمین اجتماعی مطرح‌شده در دیوان عدالت اداری و سایر مراجع منحصر به دعاوی حوزه بیمه‌ای است و هنوز فرهنگ طرح دعوا در حوزه حمایتی به وجود نیامده است. در واقع تا به حال دیده نشده است که فرد معلول و زن بدون سرپرست به دلیل عدم ارائه حمایت‌های قانونی، علیه سازمان بهزیستی شکایت کند و خواهان استیفای حقوق خود شود. درحالی‌که تأمین اجتماعی (تأمین اقتصادی نیازمندان از طریق حوزه حمایتی) درعین حال که حق افراد است تکلیف دولت نیز هست. حق و تکلیف، وقتی معنا پیدا می‌کند که ذی‌حق بتواند از طریق دادگاه نهادی که باید این حق را تأمین کند طرف دعوا قرار بگیرد. یکی از دلایل عمده این وضعیت، فراهم‌نکردن شیوه دادرسی ساده، تخصصی، ساده و کم‌هزینه است. علاوه بر این، یکی از مهم‌ترین ایرادات وارده بر دیوان عدالت اداری، تفسیر لفظی قوانین و و نص‌گرایی بیش از حد قضاات است. قضاات دیوان در تفسیر قوانین به‌جای توجه به اصول حقوقی و موازین منطقی و ارائه تفسیر منطقی از قوانین، اصولاً به نص‌گرایی و تفسیر لفظی قوانین علاقه دارند چنانکه بسیاری از تفاسیر ارائه‌شده در آرای دیوان با موازین و اصول حقوقی سازگار نیست و همچنین عدم آشنایی قضاات دیوان با اصول حقوق تأمین اجتماعی منجر به صدور آرای نادرست از سوی قضاات دیوان شده است. راه‌حل منطقی، ایجاد مراجع خاص برای رسیدگی به دعاوی تأمین اجتماعی اعم از بیمه‌ای و حمایتی) و طرح آیین دادرسی متناسب با آن

است و دیوان عدالت اداری نیز می‌تواند نقش نظارت عالی را برعهده داشته باشد و آرای این مراجع همانند سایر دادگاه‌های اداری و هیئت‌ها از حیث شکلی و رعایت قوانین و مقررات قابل تجدیدنظر در دیوان باشد.

۴-۴. قابلیت دادرسی حق بر تأمین اجتماعی در نظام حقوقی انگلستان

الف. حق بر تأمین اجتماعی در نظام تأمین اجتماعی (نظام حقوقی) انگلستان در اوایل سال ۱۹۴۱، به دلیل نارضایتی وسیع مردم نسبت به پرداخت خسارت و کمک‌های پیش‌بینی‌شده توسط مؤسسات بیمه‌های اجتماعی، عدم پوشش همه افراد جامعه که احتیاج به کمک داشتند و عدم توانایی نظام بیمه در حل مشکلات بیمه‌شدگان، کمیته‌ای به ریاست ویلیام بوریچ که دارای سوابق علمی و عملی بالایی در زمینه تأمین اجتماعی بود تشکیل شد. این کمیته در سال ۱۹۴۲، طرحی ارائه داد که در واقع نظام نوین تأمین اجتماعی انگلستان را پایه‌گذاری کرده است. طبق این طرح، نظام تأمین اجتماعی باید کل افراد جامعه انگلستان اعم از شاغل و غیرشاغل را در برگیرد. به‌علاوه در این طرح، وزارتی با عنوان وزارت تأمین اجتماعی پیش‌بینی شد.^۱ مهم‌ترین اصلی که طرح بوریچ بر آن تأکید داشت این بود که سیاست‌های تأمین اجتماعی باید فراگیر باشد و تا آن حد گسترش یابد که بیشترین تعداد جمعیت را تحت پوشش قرار دهد. در گزارشی که ویلیام بوریچ در سال ۱۹۴۲ ارائه داد، اصول زیر تجویز شده بود:^۲

- ۱- دولت مسئول است که اشتغال کامل را تأمین کند.
- ۲- کمک‌هزینه عاقله‌مندی باید به همه فرزندان و اعضای بلافصل خانواده پرداخت شود. (اصل جامعیت)
- ۳- خدمات درمانی باید برای همه اهالی کشور تأمین شود.
- ۴- بیمه‌های اجتماعی باید به مدیریت دولت برای همگان به‌طور یکسان فراهم شود. (اصل فراگیری)
- ۵- تور ایمنی تأمین اجتماعی باید به‌طور یکسانی همه را پوشش داده و نیازهای انسانی آنان را تأمین کند. (اصل کفایت)
- ۶- یک سازمان واحد کشوری، مجموع درآمد و هزینه را اداره کند. (اصل وحدت)

۱. دینتینانو، بئاتریس ماینوی؛ بیمه‌ها و حمایت‌های اجتماعی، ترجمه: ایرج علی‌آبادی، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۸۰، ص. ۲۰.

۲. پناهی، بهرام؛ اصول و مبانی نظام تأمین اجتماعی، نشر سوره، پاییز ۱۳۷۶، ص. ۲۳.

۷- هرکس به موجب نیازهایش و مستقل از درآمدش کمک دریافت کند. (اصل یکنواختی)^۱

نظام کنونی تأمین اجتماعی انگلستان در حد وسیعی افراد جامعه را اعم از شاغلین، کارگران و کارفرمایان و غیرشاغلین، بیوه‌گان، زنان خانه‌دار و معلولین، تحت پوشش قرار می‌دهد. لازم به ذکر است که امروزه در انگلستان برنامه‌های تأمین اجتماعی شامل همه آحاد جامعه است و صرف‌نظر از یک مستمری نسبتاً کم که به همگان تعلق می‌گیرد در هر مورد خاص نیز مزایایی دیگر به افراد تعلق می‌گیرد. حتی ممکن است شخص به جهت تطبیق وضعیت بتواند از چندین امتیاز بهره بگیرد مانند معلولان سالمند یا اشخاص دارای نقص عضو که به تحصیل ادامه می‌دهند یا شغل نیمه‌وقت دارند یا کسانی که هم نقص عضو دارند و هم سرپرستی اطفال را به عهده دارند. به عبارت دیگر، به جهت هریک از عوامل، از امتیازی اضافی بهره می‌گیرند. در انگلستان این نکته را باید خاطر نشان ساخت که اصل الزام قانونی دولت در برآوردن نیازهای رفاهی مردم، پذیرفته شده است و نسبت به آن، کمتر ابراز تردید می‌شود.^۲

ب. نظام دادرسی واحد در انگلستان

در مقابل نظام دادرسی دوگانه که در فرانسه است سیستم انگلیسی وجود دارد که در کشورهای آنگلو ساکسون برقرار است و محاکم به‌طور هم‌زمان صلاحیت رسیدگی به دعاوی حوزه اداری و دعاوی میان اشخاص خصوصی را دارند. نظام دادرسی واحد بر مبنای اصل حاکمیت قانون و مساوات در برابر قانون در حقوق انگلیس برقرار شده است. در حقوق انگلیس، قانون برای همه اشخاص (اعم از عمومی و خصوصی) یکسان است. از آنجاکه در نظام حقوق انگلیس بین قانون و دادرسی ملازمه وجود دارد نظام دادرسی نیز در این کشور واحد است. کشورهای دارای نظام دادرسی به دو دسته قابل تقسیم هستند: ۱- کشورهایی که در آن‌ها برخی شعب مراجع عادی (عمومی) رسیدگی به برخی دعاوی اداری اختصاص یافته‌اند. نمونه بارز آن، کشور اسپانیا است. ۲- مجموعه کشورهایی که در آن‌ها نظام قضایی مبتنی بر وجود دادگاه‌های عادی است. نظام دادرسی متمرکز به یک قانون قابل اعمال در خصوص تشکیلات اداری و افراد است. مصداق بارز این کشورها، انگلیس است. اصل حاکمیت قانون در نزد انگلیسی‌ها به معنای برتری قانون و تسلیم همگان در برابر آن به نحو یکسان است. از این‌رو تشکیلات اداری نیز مشمول قانونی می‌شود که اشخاص خصوصی از آن حمایت

۱. دنی‌تینیانو، همان، ص. ۲۱.

۲. نصیری، همان، ۱۳۸۲، ص. ۸۴.

می‌کنند و از این حیث امتیازی ندارند. علاوه بر یگانگی قانون، وحدت دادرسی نیز وجود دارد و جایی برای اختصاص دادگاه و قاضی خاصی جهت تشکیلات حقوق عمومی وجود ندارد. اما در نظام دادرسی واحد نیز استثنائاتی نیز وجود دارد. این استثنائات، وجود دیوان‌های اداری متعددی است که در زمینه رسیدگی به برخی دعاوی اداری تشکیل شده‌اند و علت این امر، تخصصی شدن رسیدگی در عرصه‌های فنی مثل تأمین اجتماعی نظیر از کارافتادگی، بیکاری و بازنشستگی بود. به واقع در آغاز قرن بیستم، تحول مهمی در جامعه انگلیس رخ داد و حرکتی آرام از فردگرایی به سوی گرایش منافع عمومی و مصلحت اجتماعی شروع شد. گستردگی فعالیت‌های مربوط به تشکیلات عمومی و افزایش ارتباط میان تشکیلات عمومی و شهروندان، در نهایت، به افزایش دعاوی مربوط به این حوزه منجر شد و نیاز به دیوان‌های خاصی که قادر به درک شرایط پیچیده فنی دستگاه‌های مربوط به حوزه عمومی داشته باشند به وجود آمد. این دیوان‌های ویژه اداری، نظام نوین عدالت اداری را به وجود آوردند.^۱

در انگلستان از سال ۱۹۴۸ دادگاه‌ها و تشکیلات اداری خاصی برای رسیدگی به دعاوی مربوط به مزایا و حمایت‌های مشارکتی و غیرمشارکتی و مزایای مبتنی بر نیاز تأسیس شده است که در رأس آن‌ها کمیسیونرها قرار دارد. آرای صادر شده توسط کمیسیونرها منبع اصلی حقوق تأمین اجتماعی این کشور محسوب می‌شود و خود این آرا در مراجع قضایی که تشریفات اندکی و هزینه ناچیزی دارد، قابل تجدیدنظر است.

الگوی دادرسی در ایران به جهت صلاحیت مرجعی متفاوت از دادگاه‌های دادگستری که در دیوان عدالت اداری تجلی یافته است به سیستم فرانسوی (سیستم دادرسی دوگانه) مشابه است. ولی از این جهت که هم دادگاه‌های دادگستری و هم دیوان عدالت اداری زیر نظر رییس قوه قضاییه هستند همین امر، نظام دادرسی ایران را از سیستم فرانسوی متمایز ساخته و تا حدودی به سیستم انگلیسی شبیه کرده است.^۲

۱. انصاری، مجید؛ «دادرسی در حقوق تأمین اجتماعی»، فصلنامه تأمین اجتماعی، سال نهم، پاییز ۱۳۸۶، صص. ۷۳-۷۵.
۲. واسعی، فریدون؛ نظارت قضایی بر اعمال دولت، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق دانشگاه تهران، ۱۳۷۷، ص. ۱۹۸.

نتیجه

مهم‌ترین ویژگی که مفهوم تأمین اجتماعی مدرن را از آنچه تأمین اجتماعی در دنیای پیشامدرن خوانده می‌شد تفکیک می‌کند، این است که تأمین اجتماعی به‌منزله حق است و جنبه نیکوکاری و لطف و احسان ندارد. این در حالی است که اصل ۲۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پس از گذشت ۳۲ سال از پیروزی انقلاب اسلامی، که همچون دیگر اسناد مهم حقوق بشری «برخورداری از تأمین اجتماعی» را «حق همگان» دانسته، تا حد بسیار زیادی محقق نشده است.

از سوی دیگر، یکی از مهم‌ترین راهکارهای صیانت و ضمانت حقوق مردم، وجود قوه قضاییه حق‌محور است تا در جهت رسیدگی به شکایات رفاهی مردم علیه دولت وارد عمل شود. متأسفانه این مهم در قانون اساسی علی‌رغم بیان این حقوق و همچنین در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مغفول مانده و ایجاد رویه قضایی در این زمینه و تغییر گرایش قضات در مورد مقوله حق‌های اجتماعی و رفاهی مستلزم گذر زمان است. برنامه‌های توسعه در ایران مطابق با آنچه اسناد حقوق بشری در پی آن هستند نبود. در هر کشوری دسترسی به راهکارهای جبران خسارت باید میسر باشد. متأسفانه راه‌های جبران خسارت در مورد مساعدت‌های اجتماعی یا در هنگامه‌ای که برنامه‌های توسعه، پوشش جمعیتی نسبتاً بالایی را نه‌تنها از حق بر تأمین اجتماعی محروم می‌کند بلکه آنان را به زیر خط فقر می‌کشاند، وجود ندارد. دولت‌ها باید پاسخ‌گوی مردم در برابر کوتاهی آنان در عدم توجه به حق بر تأمین اجتماعی (بیمه‌های اجتماعی و هم مساعدت‌های اجتماعی) باشند. بدین منظور باید در قوانین داخلی به‌طور دقیق موارد نقض درج‌شده و قضات مستقل از دولت‌ها به موارد نقض بپردازند. پس همچنان وضعیت پاسخ‌گوی مجریان این امر مشخص نیست یعنی اینکه آیا کسی می‌تواند به دلیل افت درآمد ناگهانی که سبب از دست‌دادن حق بر تأمین اجتماعی‌اش می‌شود که ناشی از برنامه‌های توسعه شتاب‌زده است یا کاهش یا عدم تناسب عواید مساعدت اجتماعی دادخواهی کند؟ (همچون دیوان اروپایی حقوق بشر) در ایران نهاد کمیته امداد امام خمینی(ره) یک سازمان غیردولتی است که در چارچوب امور خیریه‌ای گام برمی‌دارد. پس باید به این نهاد فقط به اندازه «کمک‌های خیریه‌ای» نگاه کرد، نه نهادی که در شناسایی فقرا و مستحقین کمک و توانمندسازی فقرا نقش مؤثری دارد.^۱ تعیین کمیته امداد امام خمینی(ره) به‌عنوان نهاد رسمی حمایتی، کاری

۱. کمیته امداد در طی این سال‌ها اتفاقاً اصلاً سعی در نشان‌دادن خود به‌گونه‌ای غیر از سازمان خیریه نکرده است. از آرم صندوق‌های کمیته امداد که دستی به نشانه کمک را نشان می‌دهد که یادآور خیرات

بس نابجا بوده است و عملاً ایران از نداشتن یک نظام مساعدت اجتماعی کارآمد و مدون در کنار نظام بیمه‌ای رنج می‌برد.

در کشورهای پیشرفته مثل انگلستان، دادگاه‌ها و هیئت‌های تخصصی برای رسیدگی به دعاوی تأمین اجتماعی وجود دارد. دادگاه‌ها و تشکیلات اداری خاصی برای رسیدگی به دعاوی مربوط به مزایا و حمایت‌های مشارکتی و غیرمشارکتی و مزایای مبتنی بر نیاز تأسیس شده است. از این رو نقص بزرگی در نظام دادرسی تأمین اجتماعی ایران مشاهده می‌شود که مرجع تخصصی برای رسیدگی به دعاوی تأمین اجتماعی وجود ندارد. به همین دلیل، بیمه شدگان سازمان تأمین اجتماعی و سایر سازمان‌ها و صندوق‌ها در خصوص مرجع صالح برای رسیدگی به شکایاتشان در امور بیمه‌ای و حمایتی دچار سردرگمی هستند.

برای دستیابی به سطحی بالاتر از آنچه در نظام تأمین اجتماعی در اکثر کشورها وجود دارد دیوان اروپایی حقوق بشر در زمینه تحقق هرچه بیشتر این حق، تجربه موفقی دارد. از سال ۱۹۸۶ جنبه‌های مختلف تأمین اجتماعی تحت تضمین کنوانسیون درآمده است و این دیوان، تجربه موفقی از ترکیب حقوق مدنی سیاسی (حق آزادی‌ها) با حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (حق مطالبه‌ها) دارد. به علاوه دیوان طی این سال‌ها با توجه ویژه‌ای که به مزایای تأمین اجتماعی ناشی از مساعدت‌های اجتماعی داشته، نشان داده است که مساعدت‌های اجتماعی را جزء لاینفک نظام تأمین اجتماعی تلقی می‌کند و امروز بسیاری از کشورها شاهد تغییر ماهیت حق بر مساعدت اجتماعی از یک حق انعکاسی یا ادعای مشروع به یک حق شخصی یا حق قانونی هستند.

۱- امروزه تأمین اجتماعی به صورت یکی از اصول بنیادین حقوق بشر مطرح است بدین معنا که انسان به دلیل انسان بودن حق دارد از مزایای تأمین اجتماعی برخوردار شود و این لطفی نیست که دیگران در حق استفاده‌کنندگان از تأمین اجتماعی مبدول دارند.

۲- پیشنهاد می‌شود موارد نقض حق بر تأمین اجتماعی در قوانین تعیین و نحوه دادخواهی مؤثر در آن پیش‌بینی شود.

۳- با عنایت به اینکه دولت ضامن اجرای حق بر تأمین اجتماعی است در این راستا پیشنهاد می‌شود وظیفه زمینه‌سازی و تحقق حق بر تأمین اجتماعی را به خوبی اجرا نماید و مساعدت‌های اجتماعی به هیچ عنوان نباید به عنوان اعانه تلقی شود.

و نذورات است تا پخش تلویزیونی مراسم عروسی برای مردمی که فقرشان زاییده سیاست‌های غلط برنامه‌ریزان است، همه و همه نشانگر این است که کمیته امداد، خود را بنگاه خیریه‌ای می‌داند که از سر لطف و عنایت، گوشه چشمی به مردم این سرزمین داشته است.

۴- تصویب قانون و تشکیل دادگاهی با عنوان «دادگاه حقوق بشر» که بر مبنای قواعد عدالت و انصاف و با لحاظ اسناد و مقررات بین‌المللی راجع به حقوق بشر تصمیم‌گیری نماید، یکی از اقدامات ابتکاری در این مسیر خواهد بود که می‌تواند علاوه بر جبران خلأ قانونی در رسیدگی به برخی پرونده‌ها، زمینه تضمین کامل حقوق شهروندی را فراهم نماید.

۵- تشکیل دادگاه‌ها و هیئت‌های تخصصی برای رسیدگی به دعاوی تأمین اجتماعی اعم از بیمه‌ای و حمایتی.

منابع:

- السان، مصطفی و مجتبی همتی؛ روند شکل‌گیری حقوق تأمین اجتماعی در اسناد و موازین بین‌المللی، فصلنامه رفاه اجتماعی، سال پنجم، شماره ۱۹، زمستان ۱۳۸۴.
- امیرارجمند، اردشیر و مجتبی همتی؛ حقوق رفاه اجتماعی و اشکال کنترل قضایی، راهبرد، شماره پنجاه، سال هجدهم، بهار ۱۳۸۸.
- انصاری، مجید؛ «دادرسی در حقوق تأمین اجتماعی»، فصلنامه تأمین اجتماعی، سال نهم، پاییز ۱۳۸۶.
- بادینی، حسن؛ «جستاری نقادانه در نظام حقوقی تأمین اجتماعی ایران»، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، سال سی و هشتم، شماره ۴، زمستان ۱۳۸۷.
- بئاتریس ماینوی، دنیترینانو؛ بیمه‌ها و حمایت‌های اجتماعی، ترجمه: ایرج علی‌آبادی، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۸۰.
- پناهی، بهرام؛ اصول و مبانی نظام تأمین اجتماعی، نشر سوره، پاییز ۱۳۷۶.
- پناهی، بهرام؛ کارکردهای تأمین اجتماعی در ایران (ضرورت برپایی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی)، انتشارات اسپید، ۱۳۸۵.
- تاموشات، کریستیان؛ حقوق بشر، ترجمه و نگارش: حسین شریفی طرازکوهی، میزان، ۱۳۸۶.
- فیض‌زاده، علی و سعید مدنی قهفرخی؛ بررسی مفهوم رفاه و تأمین اجتماعی در ایران و جهان، مؤسسه پژوهشی تأمین اجتماعی، ۱۳۷۹.
- قاری سیدفاطمی، سید محمد؛ حقوق بشر در جهان معاصر: دفتر دوم، جستارهایی تحلیلی از حق‌ها و آزادی‌ها، نشر شهر دانش، ۱۳۸۸.
- مالجو، محمد؛ «حقوق شهروندی و تأمین اجتماعی»، فصلنامه تأمین اجتماعی، سال اول، شماره اول، تابستان، ۱۳۷۸.
- میرعباسی، سیدباقر، و رزی میرعباسی؛ نظام جهان‌ارزیابی و حمایت از حقوق بشر، انتشارات جنگل، ۱۳۸۷.
- نصیری، مرتضی؛ «اصول و تحولات حقوقی نهاد تأمین اجتماعی»، فصلنامه تأمین اجتماعی، شماره ۹، ۱۳۸۰.

-
- _____؛ مبانی حقوق تأمین اجتماعی در ایران، مؤسسه پژوهش‌های تأمین اجتماعی، ۱۳۸۲.
- واسعی، فریدون؛ نظارت قضایی بر اعمال دولت، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۱۳۷۷.
- هاشمی، محمد؛ حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، میزان، ۱۳۸۴.

- Harris, Nevill; **Social Security Law in Context**, Oxford University Press, 1999.

- Kapuy, Klaus; **Social Security and European Convention on Human Rights**, European Journal of Social Security, Vol.9, No. 3, 2007.

- Pieters, Danny; **Social Security: An Introduction to the Basic Principles**, Kluwer Law International, 2006.

- Tushnet, Mark; **Social Welfare Rights and Forms of Judicial Review**, Texas Law Review, vol. 82, 2004.