

تأمین اجتماعی به عنوان یک حق بشری^۱

روح الله ملکی^۲

چکیده

این مقاله نگاهی به جایگاه تأمین اجتماعی از بعد حقوق بشر دارد. موضوعی که در سالهای اخیر به عنوان یکی از حقوق اقتصادی - اجتماعی - فرهنگی، بخش مهمی از مطالبات مردم را تشکیل می دهد. تأمین اجتماعی مفهومی است که نه تنها از جنبه ملی حایز اهمیت است بلکه از جنبه بین المللی و در چارچوب مسایل اساسی حقوق بشر در اسناد مهم حقوق بین المللی بشر نیز انعکاس یافته است.

کلید واژه ها: حقوق بشر، حقوق اقتصادی، بیمه تأمین اجتماعی، قانون اساسی.

^۱ تاریخ دریافت: ۱۳۸۴/۴/۲۸

^۲ تاریخ پذیرش: ۱۳۸۴/۹/۶

^۲ دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق بشر.

مقدمه

در دنیای معاصر بشر متمدن در معرض تهاجم خطرانی است که بیش از گذشته او را در مقابل ارکان متزلزل جهان هستی زبون و بی چاره نموده است، انسان ابتدایی قادر به تجسم آینده نبود، در آن هنگام تأمین اجتماعی به نظر او عبارت بود از استحکام پناهگاهش در هر زمان که این استحکام به وجود می آمد توانایی فرار از برخی ناسازگاری های عوامل مختلف محیط خارج، از جمله مصون ماندن از درندگی حیوانات و خشونت های سایر انسانها را داشت.

اما بشر امروز که در لابه لای چرخ های عظیم صنایع و در دنیای پر آشوب محکوم به زندگی پر از دغدغه و ناراحتی است همواره فکر فردا و تأمین زندگی امروز او را به خود مشغول می دارد فقر دیگر مفهومی جدید یافته است و بشریت را تهدید می کند اقتصاد فردی و خانوادگی در اثر بیماری، حادثه، پیری و مرگ نابهنگام رئیس خانواده و مخاطرات ناشی از گسترش صنایع و بسیاری خطرات دیگر در معرض نابودی قرار می گیرد، چون انسان امروزی بیش از نیاکان خود از قبیله و طایفه اش در مانده است حمایت از او مستلزم دخالت عوامل دیگری می باشد شاید به همین جهت باشد که سازمان حمایت جمعی و اجباری جانشین کمک های فردی و اختصاصی اولیه شده است.

از سوی دیگر بلایای دو جنگ جهانی و آوارگی و فقر گسترده در دنیا عنایت جهانی به پدیده تأمین اجتماعی را در بر داشت به گونه ای که اسناد مهم بین المللی این مسأله را طرح و از دولت ها خواستند تا اقدامات وسیع و موثری را در جهت ارتقاء سطح زندگی مردم و ایجاد امنیت اجتماعی به کار گیرند تا بدانجا که امروزه مقوله تأمین اجتماعی به عنوان یکی از حقوق اصلی و اولیه بشری محسوب شده و در صدر حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مورد مطالبه و درخواست بشریت قرار گرفته است. با این مقدمه تحقیق حاضر به بررسی مبانی و اصول و تاریخچه تحولات تأمین اجتماعی و جایگاه آن به عنوان یک حق بشری پرداخته و مختصری توجه نیز به تأمین اجتماعی در ایران نشان خواهد داد.

فصل اول: تبیین مبانی تأمین اجتماعی

امروزه ثابت شده است که تأمین اجتماعی یک حق بشری است و لذا همچون دیگر اصول بشری مبتنی بر مبانی اساسی حیثیت و کرامت بشری است. به طور کلی در حوزه علوم انسانی هرگاه سخن از انسان می رود بایستی ابعاد وجودی آن کاملاً مورد بررسی قرار گیرد در این خصوص آنچه مرجع است مسأله ای است که تحت

عنوان حیثیت، کرامت و یا شأن بشری مطرح می گردد که خاستگاه تمامی حقوق و آزادی های فردی و جوهره هرگونه حمایت از افراد بشری را تشکیل می دهد. چنین حیثیتی ناشی از ارزش انسان به عنوان خلیفه خداوند در زمین است. از این رو کرامت بشر از یک سو احترام و حمایت از ارزش های اساسی انسان و از سوی دیگر برابری افراد در برخورداری و حمایت در خصوص حقوق بشر را بیان می کند به عبارت دیگر این اصول اساسی و ارزش های بشری اصل تساوی و برابری افراد بشر در برخورداری از حقوق لازمه شأن بشری آنها را به عنوان نتیجه منطقی برخورداری یکسان از حیثیت و کرامت مطرح می سازند که به نحو مستقیم یا غیر مستقیم در عرصه حقوق داخلی و بین المللی قاعده ساز می باشد. چنانکه ماده یک اعلامیه جهانی حقوق بشر اشعار می دارد: ((تمامی افراد بشر آزاد به دنیا می آیند و از لحاظ حیثیت و حقوق با هم برابرند همه دارای عقل و وجدان می باشند و باید نسبت به یکدیگر با روح برادری رفتار کنند)).

جهت بررسی مبانی تأمین اجتماعی ابتدا بهتر است مفهوم تأمین اجتماعی را مورد بررسی قرار دهیم و پس از شناخت تعریف و مفهوم تأمین اجتماعی آنگاه حیثیت و کرامت بشری و تساوی افراد بشر را به عنوان مبانی حق تأمین اجتماعی ارزیابی نمائیم.

بخش اول: مفهوم تأمین اجتماعی

اصطلاح تأمین اجتماعی با تصویب قانون ۱۹۳۵ ایالات متحده امریکا باب شده است اما برخی نویسندگان مثل سن ژور که متخصص تأمین اجتماعی است معتقد است که قبل از تصویب قانون ۱۹۳۵ امریکا هم این اصطلاح در فرمانی در اکتبر ۱۹۱۸ بعد از انقلاب در روسیه به کار برده شده است.^۱

واژه تأمین اغلب مترادف با واژه هایی نظیر رفاه اجتماعی، بیمه های اجتماعی، خدمات اجتماعی و... به کار می رود به طور کلی تعاریفی که از تأمین اجتماعی می شود متأثر از شرایط اقتصادی و اجتماعی و قدرت دولت ها در اختصاص برنامه ها و اولویت ها و هزینه های در این راستا است از این رو سازمان بین المللی کار در سال ۱۹۴۹ اعلام داشت که «از تأمین اجتماعی هنوز تعریف مورد قبول (توافق شده) بین المللی وجود ندارد»^۲

۱- عزت الله عراقی، اهمیت و پایگاه حقوق تأمین اجتماعی، فصلنامه حقوق تأمین اجتماعی، سال اول، پیش شماره،

زمستان ۸۲، ص ۶

۲- نشریه سازمان بین المللی کار تحت عنوان P.3. 1949. Systems of social security , newzealand

و در سال ۱۹۶۱ تأکید کرد که «مفهوم تأمین اجتماعی از کشوری به کشور دیگر به گونه ای آشکار فرق می کند»^۳.

یکی از طرفداران روش افراطی و انتزاعی نیل به تأمین اجتماعی مقصود و مفهوم تأمین اجتماعی را به روشنی چنین توصیف نموده است: ((تأمین اجتماعی یک هدف و آرمان اجتماعی نمایشگر بنیاد جامعه ایست که در آن جامعه هر فرد از اعلی درجه بهزیستی مادی در خور استعداد و امکانات و منابع تولیدی بهره‌مند است، شرایط نامطلوب مربوطه بیماری ها و انحرافات اجتماعی - اقتصادی بیکاری‌های مداوم گروه‌های کثیر از مردم و هرگونه نابهنجاری از این قبیل با تأمین اجتماعی دمساز نیست، مادام که این بلایا و ریشه های سرطانی زایل نشده اند تأمین اجتماعی تنها یک افسانه ناپایدار است. کوتاه سخن اینکه تأمین اجتماعی مفهومی است عملی و مثبت و تنها این نظر است که در خصوص تأمین اجتماعی و در مقام بحث درباره جنبه های محدود و خاص آن بایستی به عنوان اساس و غایت مطلوب ملحوظ باشد.^۴

البته تعریف مذکور چنانکه گفته شد یک تعریف انتزاعی و مفهومی بسیار عام از تأمین اجتماعی است، چیزی که حتی امروزه مجامع حقوق بشری با وجود دید آرمانگرا به پدیده تأمین اجتماعی آن را ملحوظ نمی دارند و از این رو چنین تعریفی با شرایط واقعی و ملموس اقتصادی فرهنگی و اجتماعی کشورها و نیز توانایی و امکانات دولت‌ها انطباق ندارد.

از دیدگاه دیگر تأمین اجتماعی عبارتست از حمایتی که از طریق مجموعه ای از اقدامات همگانی برای مقابله با پریشانی اقتصادی و اجتماعی توسط جامعه برای اعضای خود تدارک می شود که در غیر این صورت پریشانی اقتصادی و اجتماعی به واسطه قطع یا کاهش چشمگیر درآمد بر اثر بیماری، بارداری، حادثه ناشی از کار، بیکاری، سالمندی، مرگ، پدیدار می گردد...^۱

۳- نشریه سازمان بین المللی کار تحت عنوان (P.2. 1961) The cost of social security 1949-1957

۴ -حیدرقلی عمرانی، مقدمه ای بر بیمه های اجتماعی، چاپخانه سکه، بی جا، بی تا، ص ۱۵

۱ - تأمین اجتماعی راهنمای آموزش کارگران، دفتر بین المللی کار، ترجمه ابوالقاسم نوروز طالقانی، موسسه

پژوهش تأمین اجتماعی، تهران، چاپ دوم، سال ۱۳۷۵، ص ۱۸

۲- مهدی طالب، تأمین اجتماعی، انتشارات آستان قدس رضوی، چاپ ششم، ۱۳۸۱، ص ۴۰

نهایتاً اینکه اگر تأمین اجتماعی در معنای کلی مدنظر قرار گیرد عبارتست از کوشش‌ها و مساعی دولت‌ها در جهت جبران خسارت در پاره‌ای حوادث و اتفاقات اجتماعی با توجه به امکانات خود و به تبعیت از شرایط اقتصادی و اجتماعی جامعه مربوطه.^۲

بخش دوم: مبانی حق تأمین اجتماعی

الف- اصل کرامت بشری

در جای‌جای اسناد مختلف حقوق بشری مفهوم و اصطلاح ارزش و کرامت انسانی به کرات مورد توجه و بیان واقع شده است، در مقدمه منشور ملل متحد ایمان به حقوق اساسی بشر و به حیثیت و ارزش شخصیت انسانی و تساوی حقوق زن و مرد اشاره شده است که از اولین انگیزه‌های ملل متحد در تدوین این منشور بیان شده است. در مقدمه اعلامیه جهانی حقوق بشر نیز سخن از حیثیت ذاتی کلیه اعضای خانواده بشری و ارزش فرد انسانی رانده شده است و در ماده ۱ همه افراد بشری از لحاظ حیثیت و حقوق با هم برابر معرفی شده‌اند. در مقدمه میثاق حقوق مدنی و سیاسی و نیز ماده ۱۰ آن میثاق (رفتار با افراد محروم از آزادی مطابق با انسانیت و با احترام به حیثیت ذاتی آنها) عبارات حیثیت بشری و شخصیت فرد انسانی تکرار شده است همچنین است مقدمه میثاق حقوق اقتصادی اجتماعی و فرهنگی که این حقوق را ناشی از حیثیت ذاتی شخص انسان دانسته است؛ مفهومی که سنگ بنای تمامی اندیشه و تئوری است که امروزه تحت عنوان حقوق بشر مطرح است در واقع تمامی حقوق بشر و اسنادی که در این خصوص موجود می‌باشند توجه خود را از مفهوم کرامت و ارزش انسانی می‌گیرند به گونه‌ای که حقوق بشر به عنوان حقوقی منبث از حیثیت بشری و در راستای احترام به شخصیت انسانی او نگریسته می‌شود و همین امر به اتفاق جهانی در خصوص مفاهیم حقوق بشری کمک می‌نماید.

قطعاً وقتی سخن از کرامت انسانی مطرح می‌شود باید به فاکتوری رجوع کرد که خمیرمایه آفرینش انسان و جزء لاینفک تعریف انسان است به گونه‌ای که سلب این شرط ذاتی عدم مشمول تعریف انسان را بر موجود مذکور به دنبال خواهد داشت بنابراین می‌توان کرامت انسان را به عنوان درون‌مایه اصلی بشر و قدر متیقن تمام افراد بشر دانست که در قالب عباراتی چون ارزش بشری و شخصیت انسانی، فرد افراد انسانی را محق به حقوقی می‌سازد که بدون نیاز به اثبات، قابل استناد و احترام در مقابل تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی است.

هر چند کرامت انسانی در هیچ یک از اسناد بین المللی تعریفی ندارد اما با این حال به نظر می رسد این مقوله را باید مساله ای دانست که صاحب بعدی فلسفی است و یا لاقلاً ابعاد فلسفی آن بر ابعاد حقوقی اش ارجحیت دارد ولی نمی توان آن را فارغ از بعد حقوقی دانست.^۱

درخصوص جایگاه کرامت انسانی در مفاهیم مربوط به تأمین اجتماعی باید گفت که با وجود اشخاصی در اجتماع که به واسطه بروز بیماری یا بیکاری محکوم به فقر شده اند و یا کسانی که به واسطه پیری یا نقص عضو تکدی را پیشه می کنند و یا افرادی که در اثر نداشتن مسکن مناسب و وسایل اولیه زندگی مجبوراً به زندگانی حیوانی ادامه می دهند دیگر آزادی و حیثیت انسانی کیمیایی است که نیل به آن ممتنع و بلکه محال می شود.^۱

قطعاً مشکلات اقتصادی و فقدان تأنی خاطر و امنیت اجتماعی و نیز بروز برخی حوادث، بشر را در شرایطی قرار می دهد که نه تنها جسم او بلکه شأن و کرامت بشری او در معرض نابودی قرار می گیرد در چنین شرایطی همین ارزش بشری یا ضرورت حمایت قاطع از تأمین جسمانی و روحی فرد و ارج نهادن به حیثیت ذاتی او ایجاب می نماید که اقدامات تضمینی و حمایتی خاصی در جهت تأمین آسایش و رفاه اجتماعی افراد در مقابل حوادث گوناگون به عمل آید.

ب- اصل تساوی و برابری:

مفهوم فلسفی تساوی و برابری ریشه در اصل اساسی حیثیت و کرامت انسانی داشته و حاکم بر کلیه حقوق و آزادی های فردی است. به موجب این اصل از آنجایی که تمامی افراد بشر به یک میزان از انسانیت برخوردار هستند لذا طرز برخورد با آنها نیز بایستی به گونه ای یکسان و برابر صورت پذیرد.

اصل تساوی و برابری به عنوان یکی از اصول پایه ای حقوق بشر تقریباً در تمامی اسناد حقوق بشر منعکس و مورد تأکید قرار گرفته است از جمله در ماده یک اعلامیه جهانی حقوق بشر آمده است: ((تمام افراد بشر آزاد به دنیا می آیند و از لحاظ حیثیت و حقوق با هم برابرند همه دارای عقل و وجدان می باشند و باید نسبت به یکدیگر با روح برادری رفتار کنند)) همچنین در ماده ۲ آمده است ((هر کس می تواند بدون هیچ گونه تمایز از مخصوصاً حیث نژاد، رنگ، جنس، زبان، مذهب، عقیده سیاسی یا هر عقیده دیگر و همچنین ملیت، وضع

۱- حقوق بشر از دیدگاه مجامع بین الملل، تهران، وزارت امور خارجه، موسسه چاپ و انتشارات، ۱۳۷۳، ص ۱۷۵

۲- خسرو پاکباز، تأمین اجتماعی، تهران، کتابخانه ملی ایران، چاپ اول، ۱۳۴۷، ص ۹۴

اجتماعی، ثروت، نسب یا هر موقعیت دیگر از تمام حقوق و کلیه آزادیهای که در اعلامیه حاضر ذکر شده است بهره مند گردد)).

در حالی که ماده یک مفهوم فلسفی اصل تساوی و برابری و مبنای آن را که حیث برابر است تشریح می کند اصل دوم اعلامیه جهانی حقوق بشر پیامد تساوی و برابری ذاتی افراد بشر که عدم تمایز در عرصه های مختلف اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و اقتصادی ... است را بیان می نماید. به علاوه در ماده ۷ اعلامیه مذکور نتیجه اساسی اصل تساوی شأن بشری افراد بشر یعنی برابری همه در برابر قانون ذکر شده است، از موارد دیگر انعکاس اصل تساوی و برابری در اعلامیه جهانی حقوق بشر می توان به بند ۳ ماده ۲۱ (تساوی در انتخابات) بند ۲ ماده ۲۳ (مزد مساوی در مقابل کار مساوی) بند ۱ ماده ۲۶ (تساوی و بهره مندی از آموزش عالی) اشاره نمود.

در میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی در ماده ۲ بند ۱ آمده است: ((دولت های طرف این میثاق متعهد می شوند که حقوق شناخته شده در این میثاق را درباره کلیه افراد مقیم در قلمرو تابع حاکمیتشان بدون هیچ گونه تمایزی از قبیل نژاد، رنگ، جنس، زبان، مذهب، عقیده سیاسی یا عقیده دیگر، اصل و منشأ ملی یا اجتماعی، ثروت، نسب یا سایر وضعیت ها محترم شمرده و تضمین بکنند)). همچنین ماده ۴ به منع تبعیض در وضعیت های استثنایی اشاره

می نماید و ماده ۱۴ تساوی در مقابل دادگاه ها و دیوان های دادگستری را اعلام می دارد. موارد دیگر شامل بند ۱ ماده ۲۴ (منع تبعیض در اعمال حمایت از کودکان) ماده ۲۵ (منع تبعیض در دخالت در امور سیاسی و انتخابات عمومی) و بند ۱ ماده ۲۶ است که تساوی همگان بدون هیچ گونه تبعیض را در مقابل قانون بیان می نماید.

اصول مشابهی نیز در میثاق بین المللی حقوق اقتصادی اجتماعی و فرهنگی بیان شده است که با توجه به وضعیت تکراری و جلوگیری از اطناب کلام در اینجا از ذکر آنها خودداری می کنیم به طور کلی تمام اسناد حقوق بشر مبتنی بر اصل تساوی و برابری افراد بشر هستند که جهان شمولی حقوق بشر را در پی دارد. چونانکه کنوانسیون بین المللی رفع هرگونه تبعیض نژادی مصوب ۲۱ دسامبر ۱۹۶۵ و نیز کنوانسیون رفع هرگونه تبعیض علیه زنان مصوب ۱۸ دسامبر ۱۹۷۹ به روشنی نمایانگر ابتای حقوق بشر بر پایه اصل تساوی و برابری انسان هاست.

در حقوق ایران اصول نوزدهم و بیستم قانون اساسی بیانگر اصل تساوی افراد در مقابل قانون و عدم برخورد تبعیض آمیز با افراد به خاطر مسائل نژادی، جنسی، زبانی، مذهبی و ... است.

در عرصه تأمین اجتماعی نیز باید گفت که اگر در دنیای امروز با ایجاد روابط نوین اجتماعی و اقتصادی و به رسمیت شناختن حقوق اجتماعی نیروی انسانی جامعه، تقسیم عادلانه ثروت و توزیع عادلانه امکانات اجتماعی و اقتصادی عملی نگردد دلهره‌ها و تشویش‌های گوناگون ایمنی و مصونیت انسان‌ها را از ترس مختل می‌سازد و به طور غیر مستقیم سبب کاهش بهره‌وری نیروی کار جامعه می‌شود.

در این خصوص بایستی توجه داشت که ((هدف از توزیع عادلانه درآمدها تنها این نیست که درآمدها از طبقه یا طبقات معینی از اجتماع به طبقه یا گروه‌های اجتماعی دیگر منتقل گردد و در حقیقت بنابر اهداف اجتماعی و سیاست‌های خاص اجتماعی و سیاسی از منبع ملی سهم بیشتری به افراد و گروه‌های کم درآمد اختصاص داده شود بلکه در درجه اول هدف از توزیع عادلانه درآمدها تغییر بنیاد اقتصادی و اجتماعی کشور است... تنها از این طریق است که می‌توان امیدوار بود اختلاف فاحش درآمد بین گروه‌های مختلف اجتماعی کاهش یابد و در سایه این سیاست بازار داخل مصنوعات و تولیدات کشور گسترش یافته و موجبات رشد صنعتی و ترقی و تعالی اقتصادی فراهم گردد و بالاخره سلامت و آرامش جامعه و همبستگی نیروهای ملی تأمین شود^(۱))).

فصل دوم: جایگاه تأمین اجتماعی در میان حقوق بشر نسل دوم

در یک تقسیم‌بندی سه نسل برای حقوق بشر ذکر شده است که ترتیب نسل‌های آن بنابر معیار زمانی و تاریخی است، به عبارت دیگر با توجه به زمان طرح هر دسته از این حقوق ترتیب خاصی برای آنها ذکر شده است به گونه‌ای که حقوق مدنی و سیاسی به جهت سابقه تاریخی مقدم‌تر در طرح آن حقوق نسل اول و حقوق اقتصادی اجتماعی و فرهنگی که بعدها مطرح گردید حقوق نسل دوم نامگذاری شده‌اند البته دسته دیگری از حقوق بشر تحت عنوان همبستگی به عنوان حقوق بشر نسل سوم اخیراً طرح شده است که هنوز در خصوص شناخت آن بین کشورهای جهان سوم و کشورهای توسعه یافته اختلاف نظر است.

تأمین اجتماعی نیز با توجه به جنبه اقتصادی و اجتماعی آن از جمله اساسی‌ترین حقوقی است که در زمره حقوق اقتصادی اجتماعی و فرهنگی یعنی نسل دوم حقوق بشر قرار می‌گیرد نکته شایان توجه در این خصوص این است که هر یک از حقوق مندرج در این نسل از حقوق بشر، به عنوان یک حداقل برای زندگی متناسب با شأن بشری در نظر گرفته می‌شود بنابراین وجود تأمین اجتماعی از جمله حقوق ذاتی لازمه شأن بشری است

اگرچه میزان رعایت آن بستگی به سطح توسعه اقتصادی- اجتماعی جوامع دارد اما اصل حقوق مذکور به عنوان یک حق بشری افراد ملت و یک تکلیف و تعهد حقوقی برای دولت ها مطرح می باشد.

بخش اول: بررسی تاریخچه تحولات تأمین اجتماعی

الف- دوره کلاسیک تأمین اجتماعی

انقلاب صنعتی اروپا و تغییرات حاصل از جریان صنعتی شدن از یک سو و عدم چاره جویی دولت ها در این زمینه از سوی دیگر عرصه را بر کارگران و اصولاً افرادی که چاره ای جز فروش نیروی کار خویش نداشتند تنگ کرد.^۱

طرح چنین مسائلی انتظام امور اجتماعی را بر هم می زد و لذا دولت ناچار از دخالت در امور اقتصادی بازار آزاد می گردید در چنین شرایطی عدم توجه به مشکلات اقشار آسیب پذیر می توانست معطلات فراوان سیاسی، اجتماعی و اقتصادی را به دنبال داشته باشد و همین امر دولت های اروپایی را به تأمل و چاره جویی بیشتر وادار می کرد.

((توجهی که به ویژه کارگران به مسائل مطروحه از سوی مارکسیسم معطوف می داشتند از یک طرف و گرایش آنها به احزاب سوسیالیستی از طرف دیگر زمامداران کشورهای صنعتی اروپا را بر آن داشت تا برای لیبرالیسم اقتصادی از خود انعطاف نشان دهند و اقداماتی را شروع کنند که تا آن زمان تحت اصول لیبرالیسم غیر ممکن بود بیسمارک برای اولین بار در سال ۱۸۸۱ زنگ خطر را برای سرمایه داران به صدا درآورد و با تصویب «قانون بیمه های اجتماعی» اصل عدم دخالت دولت در امور اقتصادی را برای حفظ لیبرالیسم اقتصادی قربانی کرد موضوعی که حدود نیم قرن بعد (۱۹۳۵) روزولت در برنامه نیودیل* خود بر آن صحنه گذاشت و مسئولیت دولت را در قبال تأمین حداقل ملی* پذیرفت به این ترتیب نظام های سرمایه داری با به اجرا درآوردن بخش عمده ای از برنامه های مورد نظر مارکس حرکتی نسبتاً موازی با مارکسیسم را آغاز کردند و تأمین اجتماعی مولد این تغییر سیستم لیبرالیسم اقتصادی است^(۱))).

۱- طالب، مأخذ پیشین، ص ۱۳

* New deal

*- حداقل ملی National minimum یا سبد زندگی عبارتست از تعیین مبلغی برای تأمین مخارج نیازهای

اساسی انسان در حداقل ممکن

۱- طالب، مأخذ پیشین، ص ۱۶

هر چند که در ابتدا بیمه های خصوصی در جامعه سرمایه داری تا حدودی برخی خطرات را در مورد برخی طبقات شغلی جامعه تضمین می نمود و آسایش نسبی برای اقشار خاصی را فراهم می ساخت با این حال واضح بود که اولاً به جهت خاص بودن، این پوشش نمی توانست میزان قابل توجهی از اقشاری را که واقعاً نیازمند حمایت بودند تحت پوشش قرار دهد و لذا تأمین یک تأمین صنفی خاص بود و ثانیاً این حداقل حمایت ها حتی در خصوص اقشار خاص نیز قانع کننده و کافی نبود. از این رو تفکرات حاکم بر فلسفه اقتصادی اجتماعی و نظریه های مربوط به شیوه حکومت داری و نظام سیاسی، دولت را ملزم به فراهم کردن یک پوشش حمایتی عمومی برای همه اقشار جامعه می نمود.

با این جهت اصول مکتب رفاه قراردادی بیمه جای خود را به قانون داد و ترمیم خسارات فقط به عهده مشمولین بیمه محول نمی شد بلکه دولت هم در راه تأمین رفاه اجتماعی متعهد و ملزم به پرداخت های موثری می گردید تا صندوق تأمین اجتماعی همواره برای تضمین انواع خطرات و خسارات همه افراد آماده باشد این تحولات در اثر اشاعه افکار علمای اقتصاد حاصل شد زیرا بیمه های اجتماعی بر اساس نظریه تضمین مبتنی بود به این معنی که چون کارگران نیرو و استعداد خود را برای کار فرما مصرف می کنند حق دارند تضمین خطرات احتمالی را از او مطالبه کنند. در نیمه دوم قرن نوزدهم اصل همبستگی اجتماعی عنوان شد طبق این اصل چون بالاخره نتیجه کار کارگران به اجتماع می رسد و همه افراد یک اجتماع با یکدیگر همبستگی دارند لذا در صورتی که یکی از اجزاء آن نیازمند کمکی باشد دولت که نماینده اجتماع است ملزم به رفع نیاز و کمک خواهد بود این تعهدی است که حاصل هیچ نوع قراردادی نمی باشد به این ترتیب نظریه تعاون اجتماعی و بیمه های اجتماعی اجباری گسترش یافت و لزوم دخالت دولت در رفاه اجتماعی و مشارکت در هزینه های اجتماعی را توجیه نمود.^۱

به طور کلی در دوره کلاسیک تأمین اجتماعی که از سالهای آخر قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم شروع می شود به تدریج قوانین و مقرراتی در جهت کاهش مشکلات و بهبود شرایط زندگی کارگران وضع گردید که عمده ترین اقدامات و برنامه های انجام شده در این دوره عبارتند از: ۱- نظام مربوط به جبران خسارت حوادث ناشی از کار و بیماری های حرفه ای شغلی ۲- نظام بیمه های اجتماعی ۳- نظام تأمین هزینه های عائله مندی^۲

۱ - پاکباز، مأخذ پیشین، ص ۶۶

۲ - طالب، مأخذ پیشین، ص ۷۴

ب- عصر نوین تأمین اجتماعی

((دوره نوین تأمین اجتماعی از سالهای پس از بحران اقتصادی امریکا و اروپا (۱۹۳۲-۱۹۲۹) و خاصه پس از جنگ دوم جهانی آغاز می گردد که در این دوره گرایش به تحت پوشش قرار دادن همه اقشار جامعه جامعه مشاهده می شود^۱)).

در واقع پس از جنگ دوم جهانی، حوادث و بلایای ناشی از جنگ سبب افزایش همبستگی ملی کشورها و توجه بیشتر دولت به حقوق ملت گردید، از این رو با طرح مفاهیمی چون دولت رفاه در عرصه فلسفه سیاسی به تدریج نه تنها توجه و اعمال تأمین اجتماعی به عنوان یکی از وظایف و تعهدات دولتها در مقابل ملت خود جلوه نمود بلکه ضرورتهای اقتصادی و خواست سیاسی گسترش همبستگی ملی دولت ها را تشویق نمود که حمایتها و تضمینات مربوط به حقوق تأمین اجتماعی به تمام اقشار جامعه تسری دهند. ضمن اینکه در این راستا تلاشهای بین المللی و توجه به تأمین اجتماعی در اسناد معتبر جهانی چون منشور ملل متحد و اعلامیه جهانی حقوق بشر که در آن برهه تاریخی در جهان شمول کردن تأمین اجتماعی تأثیر قاطع داشتند، را نباید نادیده گرفت.

امروزه با توسعه تأمین اجتماعی دو گروه گسترده مشمول تأمین اجتماعی واقع شده اند: گروه اول: کارگران و مزدبگیران، گروه دوم: افراد جامعه به طور کلی صرف نظر از نوع کار یا حتی فعالیت آنان، خواست این دو گروه ماهیتاً با یکدیگر متفاوت است گروه اول یعنی مزدبگیران به دلیل انجام فعالیت در جامعه و اینکه در دوران فعالیت نیروی کار و فکر خود را صرف جامعه می نمایند توقع دارند که در دوران عدم فعالیت (پیری، از کار افتادگی و بیکاری) جامعه آنها را تحت حمایت خود قرار داده و زندگی آنان را تأمین نماید. گروه دوم یا افراد جامعه نیز توقع حمایت جامعه از خود را دارند، حمایتی یکسان برای همه بدون ارتباط با نقشی که هر فرد در جامعه دارد به عبارت دیگر خواستار تأمین اجتماعی به معنای تأمین حداقل هزینه های ضروری افراد هستند این گروه معتقد هستند زمانی که افراد ناتوان و یا ناخواسته بیکار می شوند و یا در وضعیت غیر فعال قرار می گیرند جامعه باید حداقل لازم را برای زندگی آنها فراهم کند.^۱

۱- همان، ص ۱۳۵

۱- طالب، مأخذ پیشین، ص ۱۷۰

بخش دوم: جایگاه تأمین اجتماعی در نسل دوم حقوق بشر

برای بررسی جایگاه تأمین اجتماعی در حقوق اقتصادی اجتماعی و فرهنگی ناگزیر از بررسی اسناد اساسی حقوق بشر و حقوق اقتصادی اجتماعی و فرهنگی هستیم تا از این طریق به جایگاه حقوق تأمین اجتماعی آگاهی یابیم.

الف- اعلامیه جهانی حقوق بشر:

اعلامیه جهانی حقوق بشر به عنوان پایه ای ترین سند حقوق بشر، مبنای بسیاری از ملاحظات در خصوص حقوق بشر قرار می گیرد از این رو در اینجا جهت دستیابی به جایگاه تأمین اجتماعی در نسل دوم حقوق بشر به بررسی اجمالی این اعلامیه می پردازیم.

در مقدمه اعلامیه جهانی حقوق بشر^۲ مصوب ۱۰ دسامبر ۱۹۴۸ به روشنی هم به کرامت انسانی و لزوم تساوی افراد بشر و هم به اساسی بودن تأمین اجتماعی به عنوان یک حق بشری اشاره شده است: ((از آنجا که مردم ملل متحد، ایمان خود را به حقوق اساسی بشر و مقام و ارزش فرد انسانی و تساوی حقوق مرد و زن مجدداً در منشور اعلام کرده اند و تصمیم راسخ گرفته اند که به پیشرفت اجتماعی کمک کنند و در محیطی آزاد، وضع زندگی بهتری به وجود آورند...)).

از سوی دیگر ماده ۲۲ اعلامیه جهانی حقوق بشر در خصوص تأمین اجتماعی به مفهوم عام اشعار دارد که: ((هرکس به عنوان عضو اجتماع حق دارد و مجاز است به وسیله مساعی ملی و همکاری بین المللی، حقوق اقتصادی اجتماعی و فرهنگی خود را که لازمه مقام و نمو آزادانه شخصیت اوست با رعایت تشکیلات و منابع هر کشور به دست آورد)).

در اینجا حق تأمین اجتماعی فراتر از سایر حقوق اقتصادی اجتماعی و فرهنگی مورد توجه قرار گرفته است و به فرد اجازه داده شده است تا جهت مطالبه این حقوق که لازمه مقام و شخصیت انسانی اوست تمامی راهکارهای ملی و بین المللی لازم را جهت رسیدن به تأمین اجتماعی طی نماید، در واقع در این ماده تأمین اجتماعی به عنوان خمیر مایه حقوق اقتصادی اجتماعی و فرهنگی دانسته شده و با وجود تأمین اجتماعی نسل دوم حقوق بشر تضمین شده تلقی گشته است.

2- Universal declaration of human rights / adopted / december 1948 , G.A.Res. 217A (III), undoc. A/810/71 (1948)

در ماده ۲۳ از حق کار و حق داشتن مزد مساوی در مقابل کار مساوی و همچنین از مزد منصفانه که تأمین کننده شئون انسانی فرد و خانواده اش باشد سخن رفته است که تأثیر بسیار مهمی در رسیدن به تأمین اجتماعی دارد.

در ماده ۲۴ مرخصی و استراحت و تفریح به عنوان یک حق بشری و ایجاد کننده تأمین اجتماعی آورده شده است. در ماده ۲۵ به گونه ای روشن مفهوم عمومی و توافق شده تأمین اجتماعی به عنوان حداقل استانداردهای تأمین اجتماعی در جوامع مختلف اقتصادی اجتماعی و فرهنگی ذکر شده است: ((۱- هر کس حق دارد سطح زندگانی او، سلامتی و رفاه خود و خانواده اش را از حیث خوراک، مسکن و مراقبتهای طبی و خدمات لازم اجتماعی تأمین کند و همچنین حق دارد که در مواقع بیکاری، بیماری، نقص اعضا، بیوه گی، پیری یا در تمام موارد دیگری که به علل خارج از اراده انسان، وسایل امرار معاش از بین رفته باشد از شرایط آبرومندانه زندگی برخوردار شود. ۲- مادران و کودکان حق دارند از کمک و مراقبت مخصوص بهره مند شوند کودکان چه بر اثر ازدواج و چه بدون ازدواج به دنیا آمده باشند حق دارند که همه از یک نوع حمایت اجتماعی برخوردار شوند)).

از بررسی موارد فوق اعلامیه جهانی حقوق بشر این نکته به ذهن متبادر می شود که اصولاً امروزه با توجه به گسترش مفهوم تأمین اجتماعی می توان گفت که از نظر اعلامیه جهانی حقوق بشر، تأمین اجتماعی در بر دارنده تمامی حقوق اقتصادی اجتماعی و فرهنگی است، به عبارت دیگر کلیه حقوق اقتصادی اجتماعی و فرهنگی یا از جمله حقوقی هستند که مستقیماً به عنوان حقوق تأمین اجتماعی پذیرفته شده و در سطح بین المللی نسبت به آن اجماع وجود دارد و یا اینکه به نحوی لازمه برقراری تأمین اجتماعی هستند.

ب- میثاق بین المللی حقوق اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی^۱

این میثاق که در ۱۶ دسامبر ۱۹۶۶ میلادی مطابق با ۱۳۴۵/۹/۲۵ شمسی به تصویب مجمع عمومی سازمان ملل متحد رسیده است سندی است که در آن حقوق اقتصادی اجتماعی و فرهنگی مورد شناسایی و تأکید قرار گرفته اند از این رو بررسی آن را می توان وسیله ای جهت شناخت جایگاه حقوق تأمین اجتماعی قرار داد.

1- Inter national covenat on economic, social and cultural rights. /A dopted by G.A.on 16 december 1966 unts , vol. 1993, P.3.

در مقدمه میثاق با اشاره به اینکه هر فرد نسبت به افراد دیگر و نیز نسبت به اجتماعی که بدان تعلق دارد عهده دار وظایفی است. لازمه رهایی از فقر و حفظ حیثیت ذاتی افراد بشر را تمتع هر کس از حقوق اقتصادی اجتماعی و فرهنگی در کنار حقوق مدنی و سیاسی می داند.

در ماده ۹ میثاق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به صراحت به حق تأمین اجتماعی به عنوان یک حق بشری تأکید شده است: «کشورهای طرف این میثاق حقوق هر شخص را به تأمین اجتماعی از جمله بیمه های اجتماعی به رسمیت می شناسند». عبارات این ماده میثاق در برگیرنده دو نکته اساسی است. اولاً ذکر بیمه های اجتماعی به عنوان تنها مصداق ذکر شده از حقوق تأمین اجتماعی از آن جهت است که در زمان تصویب میثاق، بیمه های اجتماعی با توجه به ناهمگون بودن زیر ساخت های حقوقی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در کشورهای مختلف جهان از معدود مواردی بود که تمامی کشورها آن را به عنوان یک موضوع مربوط به تأمین اجتماعی شناخته بودند، و انطباق مفهوم سنتی تأمین اجتماعی بر بیمه های اجتماعی بیانگر همین مطلب است. به علاوه اینکه اولاً هدف اسناد حقوق بشر کمک به جهان شمولی این حقوق است لذا بایستی با ذکر مصادیق مورد توافق به همگرایی بیشتر جهانی در این خصوص کمک نمایند.

ثانیاً نظر به اینکه مصادیق تأمین اجتماعی مبتنی بر وضعیت اقتصادی اجتماعی و فرهنگی و سیاسی هر کشوری است لذا میثاق با عدم حصر موارد تأمین اجتماعی، بیمه های اجتماعی را صرفاً به عنوان یک نمونه اساسی از موارد تأمین اجتماعی ذکر کرده است و زمینه برای توسعه مصادیق تأمین اجتماعی همچنان مهیا می باشد.

حمایت از مادران در دوران زایمان و مرخصی و مزایای تأمین اجتماعی دوره بارداری که در بند ۲ ماده ۱۰ آمده است، توجه به آموزش و پرورش (در ماده ۱۳)، تمتع افراد از بهترین وضع سلامت جسمی و روحی ممکن الحصول از طریق بهبود وضعیت بهداشتی و پیشگیری و معالجه بیماری ها و ایجاد شرایط مناسب برای تأمین راجع پزشکی و کمک های پزشکی برای عموم در صورت ابتلاء به بیماری که در ماده ۱۲ ذکر شده است، و نیز حق کار و شرایط کار و کارگران در مواد ۶ و ۷ میثاق از جمله موارد مربوط به تأمین اجتماعی است که در میثاق مذکور بدانها توجه و بر تأمین آنها تأکید گردیده است.

با این حال می توان گفت ماده اساسی در خصوص تأمین اجتماعی بند ۱ ماده ۱۱ میثاق بین المللی حقوق اقتصادی اجتماعی و فرهنگی است که اشعار می دارد: «کشورهای طرف این میثاق حق هر کس به داشتن سطح زندگی کافی برای خود و خانواده اش شامل خوراک، پوشاک و مسکن کافی همچنین بهبود مداوم شرایط زندگی به رسمیت می شناسند. کشورهای طرف این میثاق به منظور تأمین تحقق این حق تدابیر مقتضی اتخاذ خواهند کرد و از این لحاظ اهمیت اساس همکاری بین المللی بر اساس رضایت آنها را قبول دارند».

ج- منشور ملل متحد:

در منشور ملل متحد ماده ۵۵ اعتقاد به تأمین اجتماعی به عنوان یک حق مسلم بشری و تلاش در جهت برقراری سیستم جهانی تأمین اجتماعی را چنین اعلام می کند ((با توجه به ضرورت ایجاد ثبات و رفاه برای تأمین روابط مسالمت آمیز و دوستانه بین المللی بر اساس احترام به اصل تساوی حقوق و خود مختاری ملل، سازمان ملل متحد امور زیر را تشویق خواهد کرد :

- ۱- بالا بردن سطح زندگی، فراهم کردن کار برای حصول شرایط ترقی و توسعه در انتظام اقتصادی واجتماعی.
- ۲- حل مسائل بین الملل اقتصادی- اجتماعی- بهداشتی و مسائل مربوط به آنها و همکاری بین المللی فرهنگی و آموزشی (...)).

د- منشور آتلانتیک:

در منشور آتلانتیک که به وسیله روزولت و چرچیل در ۱۲ اوت ۱۹۴۱ به امضاء رسیده است یکی از هدفها عبارت بود از تأکید بر لزوم همکاری همه جانبه در بین تمام جوامع در زمینه اقتصادی به منظور تأمین بهترین شرایط کار برای همه، استقرار شرایط اقتصادی مناسب و تأمین اجتماعی.

و- اعلامیه فیلادلفیا:

این اعلامیه که در ۱۰ مه ۱۹۴۴ صادر شده است و متعاقب آن در بیست و هشتمین جلسه کنفرانس بین المللی کار مورد تصویب قرار گرفته است در بر گیرنده اصول مربوط به تأمین اجتماعی است از جمله اینکه توصیه هایی را در خصوص جبران خسارات ناشی از ریسک اجتماعی و تأمین حداقل ملی لازم برای افراد جامعه به منظور رفع فقر و نیاز، در بر می گیرد.

گذشته از موارد یاد شده در بررسی جایگاه تأمین اجتماعی در نسل دوم حقوق بشر، نمی توان تأثیر سازمان بین المللی کار را نادیده گرفت چرا که سازمان بین المللی کار به عنوان یکی از کارگزاران تخصصی سازمان ملل متحد از جمله نهادهای بسیار موثر در توسعه و تدوین حقوق تأمین اجتماعی محسوب می شود، توصیه نامه ها و مقاوله نامه های سازمان بین المللی کار از جمله مقاوله نامه ۱۰۲ مصوب ۱۹۵۲ با عنوان استانداردهای حداقل تأمین اجتماعی از مهمترین این اقدامات است.

به طور کلی در طول وبعد از جنگ جهانی دوم سازمان بین المللی کار دیدگاه تأمین اجتماعی خود را که تا آن زمان در جهت تمرکز بر برنامه‌های بیمه ای قرار داشت گسترش داد و توجه اش را به همه انواع برنامه های حمایت اجتماعی معطوف نمود.^۱

بنابراین با عطف توجه به سابقه تاریخی کارایی اقدامات سازمان بین المللی کار می توان گفت که این سازمان از طریق شناخت مصادیق جدید حقوق تأمین اجتماعی و توصیه و تشویق کشورهای عضو به رعایت و احترام به آنها از یک سو تأمین اجتماعی را به عنوان یک حق بشری از حالت انتزاعی خارج ساخته و آن را هرچه بیشتر در قلمرو حقوق موضوعه داخلی کشورها وارد نموده است و از سوی دیگر با ارائه راهکارها و استانداردهای مناسب به کشورهای عضو بسترهای اقتصادی واجتماعی لازم را جهت اعمال اینگونه حقوق فراهم کرده و همکاریهای فنی لازم را جهت ارتقاء سطح اجرایی این حقوق ارائه می نماید،

به عنوان مثال در مقاله نامه شماره ۱۰۲، دفتر بین المللی کار اقدام به ارائه فهرستی از حقوق تأمین اجتماعی آن هم در سطح حداقل و با در نظر گرفتن شرایط کشورهای جهان سوم نمود که هدف ان عمومیت بخشیدن به تأمین اجتماعی به عنوان یکی از حقوق اساسی افراد ملت و قابلیت طرح آن در کشورهای جهان سوم بود، به گونه ای که عدم توسعه اقتصادی و اجتماعی با توجه به حداقل بودن سطح حقوق مذکور در این مقاله نامه، دستاویزی جهت عدم رعایت تأمین اجتماعی قرار نگیرد.

با این اوصاف حقوق تأمین اجتماعی اگرچه از حقوق اساسی برای زندگی بشر در جوامع امروزی می باشد با این حال امروزه عقیده جهانی حاکم در خصوص تأمین اجتماعی این است که انسان به جهت کرامت ذاتی مستحق برخورداری از تأمین اجتماعی است و چنین امری یک حق بشری محسوب می شود، حقی که در نظر گرفتن و اعمال آن از سوی دولت یک لطف نیست بلکه عمل به تکلیفی است که دولت به دلایل مختلف همچون کرامت ذاتی بشر و قرارداد اجتماعی عهده دار آن شده است. از این رو لازم به ذکر است که اعمال بیمه های اجتماعی از سوی بخش خصوصی در کشورهای سرمایه داری و تبدیل آن به یک الگوی جهانی در عصر کنونی منکر تعهدات دولت ها در این باب نیست بلکه دولت بایستی به عنوان مکمل و در صورت فقدان نظام خصوصی رأساً اقدامات مثبت در راستای تأمین هر چه بهتر و مناسب تر زندگی افراد جامعه به کار بندد. البته از آنجا که نیل به تأمین اجتماعی شایسته، وابسته به شرایط اقتصادی هر کشوری است از این رو اسناد بین

۱- تأمین اجتماعی راهنمای آموزش کارگران، همان منبع، ص ۱۴۸

المللی مربوطه از این تکلیف دولت‌ها به عنوان یک تکلیف فوری یاد نمی‌کنند بلکه چون بسیاری از حقوق اقتصادی و اجتماعی دیگر یک تعهد تدریجی محسوب می‌شود.

فصل سوم: تأمین اجتماعی در حقوق ایران

چونانکه اشاره شد، ظهور تأمین اجتماعی در نتیجه انقلاب صنعتی و بروز کارخانجات و اشتغال تعداد کثیری از کارگران در آن مکانها و مشکلات ناشی از آن از جمله نابرابری دستمزدها و تعداد ساعات کار و ... شکل گرفت و در واقع لزوم حمایت از اقشار آسیب پذیر و در عین حال مولد جامعه (نیروی انسانی)، ضرورت دخالت دولت در قالب تأمین اجتماعی را ایجاب می‌نمود. با این حال روند شکل گیری تأمین اجتماعی در جامعه ایران به کندی و طی پروسه خاصی صورت گرفته است که به نظام اقتصاد سنتی جامعه ایرانی و مسائل اجتماعی آن بر می‌گردد از این رو در این فصل به بررسی تاریخچه تأمین اجتماعی در ایران و نیز جایگاه آن در مقررات نظام حقوقی ایران می‌پردازیم:

بخش اول: تاریخچه تأمین اجتماعی در ایران

جهت بررسی تاریخچه تأمین اجتماعی در ایران ضرورت دارد که مساله را در دو برهه تاریخی به جهت نظام متفاوت در این ۲ برهه مورد ارزیابی قرار دهیم.

الف - تأمین اجتماعی در دوره سنتی

نظام اقتصادی ایران قبل از رواج ماشینیسیم یک نظام کشاورزی بوده که در این نظام سیستم ارباب ورعیتی حاکم بر اراضی کشاورزی، بر روابط کارگر و کارفرما به مفهوم امروزی حکمفرما بوده است.

از آنجایی که هنوز جوامع شهری در شکل جدید آن نمود پیدا نکرده بود، دخالت دولت در امور مردم نیز چندان جلوه ای نداشت ولذا دولت خود را موظف به حمایت از اقشار آسیب پذیر جامعه نمی‌دید. از این رو طبقات اقتصادی و اجتماعی به شکل کاملاً ابتدایی آن وبه صورت اقشار مرفه و فقیر و سیستم استثمار و استضعاف و خودحمایتی مطرح بوده است، به عبارت دیگر دولت هیچ گونه دخالت مثبتی در جهت رفع تبعیض

و کم کردن اختلاف طبقاتی در جامعه نداشت با این حال نظام تکامل عام به جهت توصیه های اسلام به انفاق، دستگیری از نیازمندان، صدقه، هبه و بخشش و نوع دوستی و ... در جامعه رایج بود.

به تدریج با رواج شهرنشینی هر چند که شیوه فعالیت ها، تا حدودی تحول پیدا کرد، با این حال هنوز دولت اقداماتی را به صورت تأمین اجتماعی و کاستن از خطرات شغلی و ایجاد امنیت اقتصادی شهروندان صورت نمی داد. چرا که هنوز به لحاظ فقدان مبانی موجه، دولت نه لزومی جهت ارائه چنین حمایتی از خود نشان می داد و نه سیستم اقتصادی چنین ضرورتی را ایجاد می نمود؛ از آن جهت که صنعت آنگونه که باید در ایران شکل نگرفته بود و در نتیجه صنف کارگر به لحاظ کمی چندان مطرح نبود و از سوی دیگر وجود کارگران و صنایع در اقتصاد ایران که یک اقتصاد سنتی مبتنی بر کشاورزی بود، اساسی تشخیص داده نمی شد.

((در جامعه شهری در زمانی که هنوز خدمات دولتی و فعالیت های صنعتی گسترش پیدا نکرده بود خانواده ها اعم از صاحبان حرف و یا تجار و کسبه و یا افرادی که در بخش خدمات اشتغال داشتند، به شکل خانواده گسترده فعال بود و فرزندان شغل پدر را آموخته و حرفه او را دنبال می کردند، لذا پدر زمانی که از کار افتاده می شد مدیریت کل واحد خود اعم از تولیدی یا کسبی را بر عهده داشت ولی پسر یا پسران او مجموعه چرخ های اقتصادی او را به گردش در می آوردند^(۱))).

در واقع در این دوره حمایت از نیازمندان و کارگران از سوی دیگر افراد جامعه و یا اعضای صنف مربوطه و یا مؤسسات خیریه مذهبی و موقوفات صورت می گرفت و چیزی تحت عنوان تأمین اجتماعی به عنوان مسأله که دولت عهده دار آن است وجود نداشت و نظام حمایتی یک نظام مبتنی بر همکاری متقابل اجتماعی اعضای جامعه بود.

در واحد های صنفی نیز در مواردی که یکی از کارگران، در صنفی یا واحدی مواجه با مشکلی می شد کارفرما و استاد کار وی در مرحله اول به کمک او می شتافت و اگر کارفرما و استاد کار توان کمک نداشت و یا خود با مشکلی مواجه می شد در آن صورت اعضای صنف و تشکیلات مربوطه تا حد ممکن و مرسوم به کمک بر می خاست.^۱

۱- طالب، مأخذ پیشین، ص ۱۹۰

۱- همان، ص ۱۹۰.

ب: نظام نوین تأمین اجتماعی در ایران

توسعه صنعتی و نتایج اقتصادی آن طبعاً تحولات اجتماعی وسیعی را به دنبال دارد. تجربه کشورهای صنعتی اروپا نیز از نظر اجتماعی برای ایران که به تازگی در راه صنعتی شدن گام می‌نهد، آموزشی بزرگ بود زیرا از همان ابتدا، گسترش دامنه فعالیت‌ها صنعتی و نتایج اقتصادی آن، ترقی اجتماعی و بهزیستی و رفاه افراد جامعه خصوصاً کارگران، مورد توجه دولت قرار گرفت.

در آن زمان هنوز جاذبه شهرنشینی به شدتی که در کشورهای صنعتی دیده شده است، در ایران به وجود نیامده بود و ترک ده و مهاجرت از روستا به شهر چندان طرف توجه و اقبال روستائیان نبود. در نتیجه ایجاد مراکز صنعتی و شهرها برای فعالیت‌های راهسازی و ساختمانی و بالاخره کارخانه‌های جدید الاحداث، در بازار کار عرضه کمتر از تقاضا بود. بنابراین صرف نظر از ضرورت‌های ناشی از اصول عدالت اجتماعی انگیزه‌های مشوق صرفاً اقتصادی نیز ایجاب می‌کرد که به مسائل مربوط به رفاه اجتماعی کارگران التفات شود، علاوه بر این دولت ایران به مناسبت عضویت در سازمان بین‌المللی کار نمی‌توانست نسبت به نظامات و قواعد مربوط به شرایط کار و بیمه‌های اجتماعی بی‌اعتنا باقی بماند. خاصه اینکه ایران بعد از جنگ جهانی اول نخستین کشور مسلمانی بود که عضویت سازمان بین‌المللی کار را پذیرفت.^۲

از همین رو در سال ۱۳۰۹ دولت ایران برای نخستین بار اقدام به تصویب مقرراتی در باب بیمه‌های اجتماعی در مفهوم نوین آن تحت عنوان طرح تشکیل صندوق احتیاط یا قانون صندوق احتیاط طرق و شوارع نمود که به موجب آن کارگران خط آهن سرتاسری ایران مشمول بیمه حوادث ناشی از کار قرار گرفتند.^۳

با گسترش فعالیت دولت و افزایش تعداد وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی، قوانین استخدامی نیز متحول گردیده و تأثیر بیشتری از فرهنگ کشورهای غربی گرفته است. به این ترتیب بر تعداد ریسک‌ها و یا وقایع تحت پوشش تأمین اجتماعی اضافه شد به طوریکه علاوه بر بازنشستگی، غرامت دستمزد به هنگام مرگ، بیماری (مرخصی استعلاجی)، یا برقراری مستمری از کار افتادگی برای کارمندی که هنگام کار یا مأموریت دچار حادثه می‌گردد و یا مستمری بازماندگان برای ورثه کارمندی که در حین انجام وظیفه فوت می‌کند و... در قوانین مربوط گنجانیده شد. کمک‌های دیگر نیز بر حسب شرایط به طور موفق یا دائم تحت پوشش مقررات مکمل قرار دارند مثل مثل عائله مندی و پرداخت حق تأهل یا پرداخت مبلغی ماهانه به فرزندان کارمندان دولت.

۲- عمرانی، مأخذ پیشین، ص ۱۰۱.

۳- تصویب نامه شماره ۸۸۲۴ مورخ ۱۳۰۹/۱۲/۳۰ هیأت دولت.

بخش دوم: مقررات حقوقی ایران وسازوکارهای مرتبط با تأمین اجتماعی

مقررات وسازوکارهای موجود در خصوص تأمین اجتماعی در ایران با توجه به پیشینه ای که گفته شد، چندان قابل توجه نیست. البته چنین نقصانی شاید از جنبه عملی باشد که تبعاً لزوم قانونگذاری در این خصوص را مطرح نمی نماید. با این حال در ایران در خصوص تأمین اجتماعی هم قوانین ومقررات خاصی وجود دارد و هم نهادها وسازمانهایی هستند که عهده دارانجام وظایف مربوط به تأمین اجتماعی باشند.

الف- سازمانها ونهادهای فعال در زمینه تأمین اجتماعی در ایران

به طور کلی نهادها و مؤسساتی که در حال حاضر در ایران در زمینه تأمین اجتماعی فعالیت دارند عبارتند از: سازمان تأمین اجتماعی، سازمان خدمات درمانی، صندوق بازنشستگی کارمندان دولت، صندوقها و مؤسسات بازنشستگی برخی شرکت ها ومؤسسات دولتی خاص مثل نیروهای مسلح و نهادهای حمایتی دیگری چون کمیته امداد امام خمینی(ره)،سازمان بهزیستی، بنیاد شهید انقلاب اسلامی، بنیاد ۱۵ خرداد، بنیاد مستضعفان و جانبازان، جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران وسازمانهای غیر دولتی چون مؤسسات خیریه ومؤسسات مذهبی واوقاف.

ب- مقررات وقوانین حقوقی تأمین اجتماعی در ایران:

۱- قانون اساسی:

در بررسی مقررات حقوقی یک کشور، معمول است که ابتدا قانون اساسی آن کشور مورد کنکاش قرار می گیرد، چرا که یکی از بزرگترین دلایل تدوین قانون اساسی در هر کشوری تعیین، تأیید و تثبیت حقوق ملت است که به گونه ای قاطع مورد حمایت والتزام از سوی دولت ها قرار می گیرد. در قانون اساسی، حقوق اولیه، اساسی و مورد تعهد یک دولت در قبال ملت آن مشخص و ابزارهای اجرایی آن حقوق جهت برقراری رفاه اجتماعی تعیین می گردند.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که هدف آن ترویج نفی استثمار و قائل شدن ارج و منزلت برای افراد بشری است، سرشار از مفاهیم مرتبط با تأمین اجتماعی است. در مقدمه قانون اساسی هدف از اقتصاد اسلامی، فراهم کردن زمینه مناسب برای بروز خلاقیت های مختلف انسانی بیان شده است و بدین جهت تأمین امکانات مساوی و متناسب و ایجاد کار برای همه افراد و رفع نیازهای ضروری جهت استمرار حرکت تکاملی او بر عهده حکومت اسلامی نهاده شده است.

در اصل سوم قانون اساسی ایجاد محیط مساعد برای رشد فضایل اخلاقی بر اساس ایمان و تقوی و مبارزه با کلیه مظاهر فساد و تباهی (بند ۱)، آموزش و پرورش و تربیت بدنی رایگان برای همه در تمام سطوح و تسهیل و تعمیم آموزش عالی (بند ۳)، رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمام زمینه های مادی و معنوی (بند ۹)، پی ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در

زمینه های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه (بند ۱۱)، به عنوان مصادیق تأمین اجتماعی از جمله وظایف دولت ذکر شده اند. همچنین اصل بیست و یکم ایجاد زمینه های مساعد برای رشد شخصیت زن و احیای حقوق مادی و معنوی او (بند ۱)، حمایت مادران علی الخصوص در دوران بارداری و حضانت از فرزند و حمایت از کودکان بی سرپرست (بند ۲)، ایجاد بیمه خاص بیوه گان و زنان سالخورده و بی سرپرست (بند ۴) را به عنوان موارد مربوط به تأمین اجتماعی در ارتباط با حمایت از زنان و کودکان بی سرپرست اعلام می دارد. حق کار و آزادی در اصل بیست و هشتم از موارد دیگر مرتبط با تأمین اجتماعی است که مورد توجه قانون اساسی قرار گرفته است و نیز حق داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی دانسته شده که دولت بایستی با رعایت اولویت برای آنها که نیازمندترند به خصوص روستائینان و کارگران بدان اقدام نماید (اصل ۳۱).

اما اصول اساسی مربوط به تأمین اجتماعی اصل ۲۹ قانون اساسی و نیز اصل ۴۳ است. در اصل ۲۹ مقرر شده است برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کار افتادگی، بی سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح، نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبتهای پزشکی به صورت بیمه و غیره حقی است همگانی.

دولت موظف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم خدمات و حمایت های مالی فوق را برای یک یک افراد کشور تأمین نماید.

۲ نکته اساسی که از این اصل استنباط می شود یکی همگانی بودن تأمین اجتماعی است که تمامی افراد جامعه می توانند خواستار تأمین اجتماعی متناسب با شأن بشری خویش باشند و دیگری تکلیف دولت به پاسخگویی به این حق همگانی است.

اصل ۴۳ نیز به نوبه خود نکات مهمی را در خصوص تأمین اجتماعی مورد تأکید قرار می دهد مطابق این اصل ((برای تأمین استقلال اقتصادی جامعه وریشه کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهایی انسان در جریان رشد با حفظ آزادی او، اقتصاد جمهوری اسلامی ایران بر اساس ضوابط زیر استوار است

۱- تأمین نیازهای اساسی: مسکن، خوراک، پوشاک بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه.

۲- تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به منظور رسیدن به اشتغال کامل.....

۴- رعایت آزادی انتخاب شغل وعدم اجبار افراد به کاری معین و جلوگیری از بهره کشی از کار دیگری)).

۲- قوانین عادی:

گذشته از قانون اساسی، تأمین اجتماعی در قوانین عادی متعدد نیز منعکس گردیده است که چونانکه قبلاً ذکر شد اولین قانون "طرح صندوق احتیاط طرق و شوارع ۱۳۰۹" بود که مقررات قابل ملاحظه ای را شامل می شد. سایر مقررات مربوط به تأمین اجتماعی در یک نگاه اجمالی عبارتند از:

- متمم قانون بودجه سال ۱۳۱۱ در خصوص از کارافتادگی و غرامت ناشی از مرگ.
- نظام نامه کارخانه ها و مؤسسات صنعتی مصوب ۱۳۱۵ که صندوق احتیاط کارخانه را پیش بینی می کرد.
- آئین نامه وزارت راه در مورد حوادث ناشی از کار مصوب ۱۳۲۰، معروف به آئین نامه صندوق احتیاط.
- قانون بیمه اجباری کارگران ۱۳۲۲ و آئین نامه اصلاحی آن ۱۳۲۶ مصوب هیأت وزیران (این آئین نامه توسط وزارت به توصیه دفتر بین المللی کار تأسیس شده بود در سال ۱۳۲۵ تهیه گردید).
- قانون کار مصوب اردیبهشت ۱۳۲۵ که صندوق تعاون و بهداشت را پیش بینی می کرد.
- قانون بیمه های اجتماعی کارگران مصوب اردیبهشت ۱۳۳۹.
- قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ (که برای اجرای آن سازمان تأمین اجتماعی تأسیس شد).
- و نهایتاً قانون کار جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۹.

نتیجه گیری:

آنچه که در خصوص تأمین اجتماعی در ایران قابل توجه است، نظام حقوقی حاکم بر تأمین اجتماعی است که نظامی مبتنی بر مفاهیم جدید حقوق بشری است و از این رو با نظام سنتی حقوق ایران که مستلزم تبعیضاتی از جمله تساوی زن و مرد است، پویاتر و متحول تر جلوه می کند.

در مجموع اگر چه قوانین متعددی در ایران در خصوص تأمین اجتماعی وجود دارد، اما به نظر می رسد که بایستی در تعیین چارچوب مصادیق تأمین اجتماعی با دیدی وسیع تر به این مسأله نگریسته شود و لذا موارد خاصی چون بیمه زنان بارداری که چند قلو زائیده اند و مواردی از این قبیل که در کشورهای دیگر مورد پوشش قرار گرفته اند داخل در مصادیق تأمین اجتماعی گردند، به علاوه قوانین مربوط به تأمین اجتماعی در ایران جز در مورد قانون تأمین اجتماعی (۱۳۵۴)، قوانینی پراکنده و جزیی هستند و بیشتر در قالب آئین نامه ها و بخشنامه های خاصی تعریف شده اند تا در قالب قانون مصوب مجلس، ضمن اینکه ضرورت ایجاد سازوکارهای عملی کاراتر در این خصوص و ایجاد انتظام در امر تأمین اجتماعی و تلقی آن به عنوان یکی از اصول اساسی حقوق ملت که یک مفهوم پایه ای حقوق بشر نیز محسوب می شود، به صورت قاطع وجود دارد که با ایجاد وزارت رفاه و تأمین اجتماعی که تأسیس آن مورد بحث است، تا حدودی شاهد ساماندهی امر تأمین اجتماعی خواهیم بود.

منابع:

الف: کتب

- ۱- پاکباز، خسرو، تأمین اجتماعی، تهران، انتشارات کتابخانه ملی ایران، چاپ اول، ۱۳۴۷.
- ۲- دفتر بین المللی کار (ژنو)، تأمین اجتماعی راهنمای آموزش کارگران، ترجمه ابوالقاسم نوروز طالقانی، موسسه پژوهش تأمین اجتماعی، تهران، چاپ دوم ۱۳۷۱.
- ۳- عمرانی، حیدر قلی، مقدمه ای بر بیمه های تأمین اجتماعی، تهران، چاپخانه سکه، بی تا.
- ۴- طالب، مهدی، تأمین اجتماعی، انتشارات آستان قدس رضوی، چاپ ششم، ۱۳۸۱.
- ۵- موسسه چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه، حقوق بشر از دیدگاه مجامع بین المللی، تهران ۱۳۷۳.

ب: نشریات

- ۶- فصلنامه حقوق تأمین اجتماعی، سال اول، پیش شماره، زمستان ۱۳۸۲.
- ۷- نشریه سازمان بین المللی کار تحت عنوان System of social security, newzealand, 1949.
- ۸- نشریه سازمان بین المللی کار تحت عنوان: The cost of social security, 1961.

ج: سایر منابع

- ۹- اعلامیه جهانی حقوق بشر.
- ۱۰- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- ۱۱- منشور ملل متحد.
- ۱۲- میثاق بین المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.
- ۱۳- میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی.

