

DOI:

[10.22034/mral.2025.2057526.1719](https://doi.org/10.22034/mral.2025.2057526.1719)

آسیب‌شناسی ماهوی و ادبیات تقنینی قوانین حمایتی تأمین اجتماعی بر مبنای کرامت انسانی

جلال احمدی^۱

رسول احمدی فر^۲*

حمیدرضا علی کرمی^۳

چکیده

قوانین حمایتی تأمین اجتماعی در ایران، با وجود مزایای متعدد، از کاستی‌های ماهوی رنج می‌برند که کارآمدی آن‌ها را در عصر کنونی به چالش کشیده و کرامت انسانی را مخدوش می‌سازد. این پژوهش، با روش کتابخانه‌ای و رویکرد توصیفی-تحلیلی، آسیب‌های این قوانین را با تأکید بر اصول کرامت انسانی کاوش کرده است. یافته‌ها نشان می‌دهند که نابرابری در حمایت از بیکاران، به‌ویژه مشاغل آزاد و افراد فاقد سابقه شغلی، تبعیض علیه زنان خانه‌دار در دسترسی به مزایای بیمه‌ای، و نابرابری در تخصیص مستمری همسر متوفی، از جمله آسیب‌های برجسته‌اند که شأن انسانی را نقض می‌کنند. همچنین، در اسناد تاریخی تأمین اجتماعی، مانند مصوبات اولیه وزارت طرق و شوارع، استفاده از واژگان نامناسب برای کارگران، که ریشه در بستر اجتماعی و اقتصادی دوران گذشته دارد، با کرامت انسانی ناسازگار بوده است. برای رفع این نارسایی‌ها، پیشنهاد می‌شود قانون‌گذار با الگوبرداری از مقاله‌نامه ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار، ماده ۳ قانون بیمه بیکاری را اصلاح کند تا پوشش همگانی بیکاران، از جمله مشاغل آزاد، را شامل شود، بیمه اجباری برای زنان خانه‌دار با تأمین مالی دولتی برقرار نماید، و ماده ۸۱ قانون تأمین اجتماعی را بازنگری کند تا تبعیض در تخصیص مستمری رفع شود. این اصلاحات، با تأکید بر شفافیت و عدالت، نظام تأمین اجتماعی را به ابزاری مؤثر برای پاسداشت کرامت انسانی بدل خواهد ساخت.

^۱ دانشجوی دکتری، گروه حقوق خصوصی، واحد اراک، دانشگاه آزاد اسلامی، اراک، ایران.

jalal.ahmadi@iau.ac.ir

^۲ گروه حقوق خصوصی، واحد اراک، دانشگاه آزاد اسلامی، اراک، ایران/ استادیار گروه حقوق، دانشگاه ملایر، ملایر،

ایران. (نویسنده مسول)

R_ahmadifar@yahoo.com

^۳ گروه حقوق خصوصی، واحد اراک، دانشگاه آزاد اسلامی، اراک، ایران.

h.r.alikarami@iau.ac.ir

واژگان کلیدی: تأمین اجتماعی، آسیب‌شناسی، قوانین حمایتی، کرامت انسانی، آسیب‌شناسی ماهوی

1. مقدمه

در شرایط کنونی ایران، جایی که تلاطم‌های اقتصادی نظیر تورم فزاینده، رکود اقتصادی، نرخ بالای بیکاری و مشکلات معیشتی گسترده، بخش عظیمی از جامعه را در تنگنای تأمین نیازهای اولیه قرار داده است، ضرورت بازنگری در نظام تأمین اجتماعی بیش از پیش آشکار می‌گردد. گزارش‌های اخیر حکایت از آن دارند که بخشی از جمعیت کشور زیر خط فقر به سر می‌برند¹، واقعیتی که نه تنها شکنندگی وضعیت معیشتی شهروندان را نمایان می‌سازد، بلکه بر اهمیت نقش نهادهای حمایتی، به‌ویژه سازمان تأمین اجتماعی، در کاهش آلام اجتماعی و تحقق عدالت اقتصادی تأکید می‌ورزد. در این میان، قوانین حمایتی تأمین اجتماعی، که باید به مثابه ستون فقرات حمایت از اقشار آسیب‌پذیر عمل کنند، در معرض پرسش‌های بنیادین قرار دارند: آیا این قوانین توانسته‌اند در چارچوب اصول کرامت انسانی، عدالت اجتماعی و امنیت اقتصادی به وظایف خود جامه عمل بپوشانند؟ آیا در سطوح هنجاری، ساختاری و رویه‌ای این نظام، نقض یا کاستی‌هایی وجود دارد که کرامت انسانی را مخدوش می‌سازد؟ فرض بنیادین این پژوهش آن است که قوانین کنونی تأمین اجتماعی در ایران، به‌رغم برخورداری از برخی محاسن، از شکاف‌ها و نارسایی‌های ماهوی رنج می‌برند که مانع از تحقق کامل اصول کرامت انسانی، نظیر برابری، عدالت و امنیت، می‌شوند. این فرض مبتنی بر این پیش‌انگاشت است که هر نظام اجتماعی و حقوقی، به‌ویژه در کشوری با پیشینه فرهنگی و دینی غنی چون ایران، باید در درجه نخست بر پایه احترام به شأن و منزلت انسانی استوار باشد.

این پژوهش می‌کوشد تا با رویکردی تحلیلی و توصیفی، به کاوش در آسیب‌های ماهوی و ادبیات تقنینی قوانین حمایتی تأمین اجتماعی بپردازد و این پرسش محوری را بررسی کند که آیا این قوانین با معیارهای جهانی کرامت انسانی همخوانی دارند یا از آن فاصله گرفته‌اند؟ فرضیه تحقیق بر این استوار است که نابرابری در حمایت از گروه‌های مختلف، از جمله بیکاران و زنان خانه‌دار، تبعیض در تخصیص مزایای مستمری، و استفاده از ادبیات تقنینی نامناسب، از جمله عواملی هستند که کرامت انسانی را در این نظام حقوقی به مخاطره می‌اندازند. افزون بر این، پژوهش این مطرح می‌سازد که در صورت وجود فاصله میان قوانین کنونی و استانداردهای کرامت انسانی، چه راهکارهای اصلاحی می‌توانند این شکاف را پر کنند؟ از این‌رو، این مطالعه با تحلیل دقیق ساختار و محتوای قوانین، به شناسایی چالش‌های موجود در تطابق این نظام حقوقی با اصول کرامت انسانی پرداخته و فرض می‌کند که اصلاحات هدفمند در قوانین، از جمله بازنگری در مواد قانونی و اتخاذ رویکردی حق‌محور به‌جای نگاه مبتنی بر مرحمت، می‌تواند نظام تأمین اجتماعی را به ابزاری کارآمد برای حمایت از آحاد جامعه، به‌ویژه در دوران بحران‌های اقتصادی، بدل سازد. بدین ترتیب، این پژوهش نه تنها در پی شفاف‌سازی کاستی‌های موجود است، بلکه با ارائه پیشنهادها علمی و عملی، درصدد است تا راه‌حلی برای ارتقای سطح انطباق نظام تأمین اجتماعی ایران با اصول کرامت انسانی، برابری، عدالت و امنیت ارائه دهد، به‌گونه‌ای که این نظام به نهادی مؤثر، عادلانه و حافظ شأن انسانی

¹ . سایت تحلیلی خبری عصر ایران، خط فقر در ایران؛ از آمار رسمی تا واقعیت زندگی روزمره ، کد خبر ۱۰۱۷۲۱۳

2. چارچوب نظری تحقیق

نظام تأمین اجتماعی، به‌عنوان یکی از ارکان بنیادین حکمرانی عادلانه، باید در خدمت پاسداشت کرامت انسانی، تحقق عدالت اجتماعی، و تضمین امنیت اقتصادی شهروندان باشد. باین‌حال، کاستی‌های ماهوی و تقنینی در قوانین حمایتی تأمین اجتماعی ایران، از جمله نابرابری در پوشش حمایتی، تبعیض علیه گروه‌های خاص مانند زنان خانه‌دار، و ناسازگاری با اصول کرامت انسانی، کارآمدی این نظام را به مخاطره انداخته است. برای رفع این نارسایی‌ها، چارچوب نظری حاضر بر سه اصل کلیدی استوار است: انطباق با استانداردهای جهانی، تمرکز بر اصلاحات قانونی عملیاتی، و تقویت شفافیت و پاسخگویی.

نخست، انطباق با استانداردهای بین‌المللی، به‌ویژه مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار (ILO)، به‌عنوان مبنایی برای بازطراحی نظام حمایتی پیشنهاد می‌شود. این مقاله‌نامه بر پوشش همگانی، حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر، و تضمین حداقل معیشت تأکید دارد. بر این اساس، اصلاح مواد قانونی نظیر ماده ۳ قانون بیمه بیکاری (مصوب ۱۳۶۹) برای گسترش پوشش به مشاغل آزاد و افراد فاقد سابقه شغلی، و ماده ۸۱ قانون تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۵۴) برای رفع تبعیض در تخصیص مستمری همسر متوفی، ضروری است. این اصلاحات باید با تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی شفاف و زمان‌بندی‌شده همراه شوند تا قابلیت اجرا تضمین گردد.

دوم، برای رفع تبعیض علیه زنان خانه‌دار، که قشری عظیم و فاقد درآمد مستقل‌اند، ایجاد نظام بیمه اجباری با تأمین مالی دولتی پیشنهاد می‌شود. این رویکرد، با الهام از مدل‌های موفق جهانی مانند برنامه‌های بیمه اجتماعی در کشورهای اسکاندیناوی، می‌تواند از طریق تخصیص بودجه عمومی یا بازتوزیع منابع یارانه‌ای محقق شود. چنین اقدامی نه‌تنها با اصل ۲۱ قانون اساسی ایران (حمایت از حقوق مادی و معنوی زنان) همخوانی دارد، بلکه کرامت انسانی این گروه را از طریق امنیت اقتصادی تقویت می‌کند.

سوم، شفافیت و پاسخگویی در فرآیندهای تقنینی و اجرایی باید تقویت شود. ایجاد یک پایگاه داده جامع و به‌روز از وضعیت اقتصادی شهروندان، با رعایت ملاحظات حریم خصوصی، امکان هدفمندسازی حمایت‌ها را فراهم می‌سازد. این پایگاه داده می‌تواند با الگوبرداری از سیستم‌های اطلاعاتی کشورهای توسعه‌یافته، نظیر کانادا یا آلمان، طراحی شود و به شناسایی دقیق گروه‌های نیازمند کمک کند. همچنین، نظارت قضایی بر اجرای قوانین، از طریق تقویت نقش دیوان عدالت اداری، می‌تواند مانع از انحرافات اجرایی شود.

این چارچوب نظری، با تأکید بر رویکرد حق‌محور به‌جای نگاه مبتنی بر مرحمت، و با تکیه بر اصول برابری، عدالت، و کرامت انسانی، مبنایی علمی برای اصلاح قوانین تأمین اجتماعی فراهم می‌آورد. پیشنهادها عملیاتی شامل اصلاح مواد قانونی مشخص، ایجاد سازوکارهای اجرایی شفاف، و بهره‌گیری از تجارب جهانی است تا نظام تأمین اجتماعی ایران به ابزاری مؤثر برای ارتقای شأن انسانی و تحقق عدالت اجتماعی بدل گردد.

2. مفهوم‌شناسی تأمین اجتماعی

اصطلاح تأمین اجتماعی مشتمل بر دو واژه است تأمین از ریشه امن و در لغت به معنای فراهم کردن، آماده ساختن، در امنیت قرار دادن، ایمن کردن، آرام دادن و امن کردن است. (معین، 1363، ج 1، ص 1017) و اجتماع نیز از ریشه جمع بوده و به دسته ای از افراد انسانی گفته می‌شود

که برای هدفی خاص گرد هم می‌آیند. مقصود از اجتماعی، امری است که به یک اجتماع انسانی و نه فرد یا افراد خاص مربوط می‌گردد. (معین، 1363، ج 1، ص 146 و دهخدا، 1388، ص 1032)

مقوله تأمین اجتماعی به معنای خاص آن اگرچه در طول قرون و اعصار متغیر بوده و دچار تحولاتی شده، اما از معنی اصلی و نخستین خود دور نشده است؛ با این حال، تعریف دقیق یا حداقل تعریفی که مورد قبول همگان باشد از تأمین اجتماعی ارائه نشده است. مفهوم تأمین اجتماعی با توجه به ایدئولوژی‌های مختلف تفاوت می‌کند و بر حسب شرایط اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی هر کشور می‌توان تعاریف مختلفی را برای تأمین اجتماعی بیان نمود. از اینرو، هر نویسنده ای به شیوه مختص به خود، تعریف خاصی را از این مفهوم بیان نموده است؛ «برخی آن را راه‌حل ناامنی اقتصادی، گروهی تضمین درآمد، و جمعی عاملی برای آرامش ذهنی انسان می‌دانند.» (استوار سنگری، 1398، ص 26).

هم اکنون تقریباً در تمام کشورهای جهان برنامه‌های گسترده ای در زمینه تأمین اجتماعی وجود دارد که همگی آنها سه ویژگی مشترک دارند:

1- پایه قانونی دارند.

2- حداقل بخشی از درآمد کاهش یافته یا قطع شده افراد را جبران می‌کند.

3- بیمه در شکل کلی بیمه اجتماعی و کمک اجتماعی اجرا می‌شود. (نجفی اسدالهی، 1381، ص 121)

با توجه به تبیینی که در سطور بالا از تأمین اجتماعی به عمل آمد، می‌توان گفت که تمامی تعریف‌ها به نوعی تأمین اجتماعی را به مثابه یکی از عمده ترین ابزارهای تحقق امیت و عدالت اقتصادی و اجتماعی تلقی می‌کنند و آن را حمایتی می‌دانند که در قبال آسیب‌ها و ریسک‌های اجتماعی به افراد جامعه ارائه می‌شود تا افراد بتوانند بدین طریق تا حدودی این آسیب‌ها و خطرات را جبران کنند پذیرش این مسئله که تأمین اجتماعی در پیشرفت و توسعه هر کشوری از اهمیت به سزایی برخوردار است، بر کسی پوشیده نیست. خوشبختانه این باور روز به روز بیشتر در اذهان عمومی جای می‌گیرد؛ به طوری که امروزه یکی از شاخص‌های اصلی سنجش پیشرفت هر کشوری میزان رشد و گستردگی تأمین اجتماعی است. چنانچه در حال حاضر کمتر فردی را می‌توان یافت که در طول زندگی، دست کم یکبار حق خود مبنی بر استفاده از مزایای تأمین اجتماعی را اعمال نکرده باشد. شمار زیادی از خانواده‌ها هستند که تنها منبع درآمدشان نظام تأمین اجتماعی است وعده ای هم برای گذران زندگی خود به آن وابسته اند.

«تأمین اجتماعی به مجموعه تدابیر سازمان‌یافته‌ای گفته می‌شود که جامعه برای حمایت از اعضایش در برابر بحران‌هایی چون بیماری، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی و مرگ سرپرست خانواده اتخاذ می‌کند» (مشایخی،

همچنین حقوق تأمین اجتماعی مجموعه قواعد و مقررات حاکم بر روابط دولت به عنوان شخص عمومی مکلف به ارائه حمایت های تأمین اجتماعی و افراد جامعه به عنوان مقابل این رابطه است. از این تعریف نتایج ذیل حاصل می شود:

- 1- مسؤولیت ارائه حمایت های تأمین اجتماعی بر عهده دولت است.
- 2- ارائه این حمایت ها نسبت به دولت تکلیف و نسبت به مردم حق است. در اینجا مقصود از حق آن چیزی است که موجد مسؤولیت باشد (بادینی، 1384، ص ۵۸)

بعضی از تعاریف بر موضوع تأمین اجتماعی تاکید کرده اند. موضوع حقوق تأمین اجتماعی حق مردم جهت برخورداری از کمینه لازم جهت تداوم زندگی شرافت مندانه در فرض کاهش قدرت درآمدزایی و تکلیف دولت به ارائه این حمایت هاست. به عبارتی موضوع حقوق تأمین اجتماعی مطالعه حقوق و تکالیف مزبور است. بر همین اساس حقوق تأمین اجتماعی مجموعه قواعد و مقررات حاکم بر روابط دولت به عنوان شخص عمومی مکلف به ارائه حمایت های تأمین اجتماعی و افراد جامعه به عنوان طرف مقابل این رابطه می باشند.

پیر لاروک تأمین اجتماعی را شامل سه سیاست می داند: اشتغال کامل، تأمین خدمات درمانی برای پیشگیری و درمان، و توزیع عادلانه درآمد با توجه به نیازها و عوامل مؤثر آتی (هزار جریبی، صفری شالی، ۱۳۹۱، ص ۸).

طبق مقاله نامه ۱۰۲ سازمان بین المللی کار، تأمین اجتماعی حمایت جامعه در برابر آسیب های ناشی از قطع یا کاهش درآمد و افزایش هزینه های زندگی است.

در چهارچوب این تعریف نظام تأمین اجتماعی به عنوان مهمترین اهرم برقراری عدالت اجتماعی تلقی می گردد در شعار اصلی انجمن بین المللی تأمین اجتماعی که ایران نیز در آن عضویت دارد. بر این معنا تصریح شده است: تحقق عدالت اجتماعی بدون تأمین اجتماعی میسر نخواهد بود. بنابراین سازمان بین المللی کار تأمین اجتماعی را بر اساس سه نیاز یا حادثه تعریف می کند:

- 1- نیاز به خدمات درمانی
- 2- از دست دادن با کاهش بالقوه درآمد به دلیل بیماری، زایمان، حوادث ناشی از کار، بازنشستگی، از کار افتادگی، فوت نان آور خانواده یا بیکاری
- 3- مخارج مرتبط با نگهداری از فرزندان

3. آسیب شناسی ماهوی قوانین حمایتی

در این مبحث طی سه گفتار به بررسی اهم موارد نقض یا فقدان عناصر سه گانه کرامت انسانی در قوانین حمایتی نظام تأمین اجتماعی می پردازیم.

1-3. قوانین حمایتی و برابری

در اهمیت مقوله برابری که اغلب با ادبیات عدم تبعیض در منابع بین‌المللی حقوق بشر مورد اشاره واقع شده است، همین بس که آن را زیربنا و مقوم کرامت انسانی می‌دانند. بر این مبنا، قانون‌گذار اصولاً باید نگاهی برابر نسبت به شهروندان در اختصاص حمایت‌ها داشته باشد. این در حالی است که مصادیق بعضاً آشکاری از نابرابری در میان قوانین حمایتی، اعم از مالی یا غیرمالی، مشهود است.

1-1-3. نابرابری در حمایت از بیکاران

مروری بر قوانین و مقررات راجع به بیمه بیکاری حاکی از آن است که اصولاً بیکاری مشمول قوانین حمایتی نمی‌شود و صرفاً این رهیافت بیمه‌ای است که ایام بیکاری را تا حدودی پوشش می‌دهد. حال آنکه در بسیاری از کشورها سعی شده است علاوه بر توسل به رهیافت‌های بیمه‌ای، از طریق قوانین حمایتی نیز بیکاران تأمین گردند. نکته شایان تأمل این است که روش فعلی نیز فقط بخشی از جمعیت شاغل کشور را در مقابل خطر بیکاری تحت پوشش قرار می‌دهد و سایر شاغلین، از جمله صاحبان حرف و مشاغل آزاد و بیمه‌شدگان اختیاری، را در بر نمی‌گیرد. از سوی دیگر، هیچ تدبیری برای حمایت از اشخاصی که بعد از رسیدن به سن فعالیت موفق به یافتن کار نمی‌شوند، اتخاذ نشده است. با این حساب، بخش عظیمی از جمعیت شاغل کشور و بیکاران همچنان از حداقل حمایت در مقابل بیکاری محروم هستند (بادینی، 1387، ش 2، ص 88). یکی از مصادیق آشفتگی و عدم وقوف قانون‌گذار به ظرایف راجع به نظام تأمین اجتماعی، ماده سوم قانون بیمه بیکاری مصوب 1369/6/26 است که اشعار می‌دارد: بیمه بیکاری از حمایت‌های تأمین اجتماعی است که با دریافت حق بیمه، به بیکاران واجد شرایط مقرر می‌پردازد.

ماده، علیرغم پیش‌بینی ساز و کار بیمه‌ای برای برخورداری از حداقل حقوق در ایام بیکاری، آن را بخشی از حمایت‌های تأمین اجتماعی می‌خواند. به دیگر سخن، قانون‌گذار نتوانسته است بین مفهوم معاوضی بیمه بیکاری و مفهوم توزیعی حمایت در ایام بیکاری تفکیک قائل شود.

اما آنچه در این باره از حیث کرامت انسانی مهم است، تبعیض بلاوجه حمایت در برابر بیکاری است. این تبعیض از یک سو جنبه درونی دارد؛ بدین معنا که همه بیمه‌پردازان نمی‌توانند ذیل پوشش بیمه بیکاری قرار گیرند. در این باره ممکن است این‌گونه استدلال شود که مشمولین این قانون، چون سه درصد از حقوق خویش را برای برخورداری از پوشش در ایام بیکاری می‌پردازند، مستحق دریافت این مزیت هستند و دیگر شاغلان که چنین سهمی را پرداخت نمی‌کنند، نمی‌توانند مستحق این مزایا باشند. در پاسخ باید اشاره کرد که این استدلال در جایی قابل قبول است که قانون امکان واریز سه درصد از حقوق به عنوان بیمه بیکاری را فراهم کرده باشد و بعد اعلام کند کسانی که این مبلغ را واریز نکنند، از مزایای ایام بیکاری محروم خواهند بود. حال آنکه در قانون فعلی اساساً به هیچ طریق چنین امکانی برای صاحبان حرف و مشاغل آزاد و بیمه‌شدگان اختیاری منظور نشده است. وانگهی، از سوی دیگر، این مزایا به طور کلی شامل بیکارانی که علیرغم آمادگی برای کار، موفق به یافتن شغل نشده‌اند، نمی‌گردد.

طبق ماده ۱۲ آیین‌نامه اجرایی بیمه بیکاری، در صورت محکومیت کیفری بیمه‌شده مجرد، پرداخت مقرری متوقف و پس از اتمام محکومیت، در صورت عدم اشتغال، با معرفی مجدد قابل دریافت است.^۱ این ماده اولاً حاکی از آن بود که نگاه مرجع تصویب به مقرری بیکاری به عنوان یکی از مصادیق تأمین اجتماعی، نه یک نگاه حق‌محور، بلکه امتیازی است که بنا به صلاحدید خود می‌تواند از اعطای آن صرف‌نظر کند. ثانیاً، مقرره مذکور به نیکی نشان می‌داد که این مرجع متوجه کارویژه تأمین اجتماعی، که همانا جلوگیری از خروج زندگی شخص از مسیر عادی برای حفظ کرامت انسانی اوست، نبوده است. ثالثاً، علیرغم آنکه تبصره دوم ماده ۷ قانون بیمه بیکاری بیان می‌داشت که مقرری ایام بیکاری علاوه بر شخص، همسر و فرزندان، چنانچه بیکار کفیل، پدر، مادر، برادر و خواهر خویش نیز باشد، تا حدودی هزینه‌های آنها را هم باید تأمین کنند (به ازای هر نفر ۱۰ درصد)، در ماده ۱۲ آیین‌نامه مذکور استثنای منظور شده صرفاً شامل شخص متأهل می‌شد و نه کفیل. بدین ترتیب، ماده ۱۲ این آیین‌نامه بی‌هیچ دلیل موجهی میان شخص متأهل و کفیل تبعیض برقرار کرده بود و منزلت انسانی اشخاص تحت تکفل شخص بیکار را در ایام محکومیت نادیده می‌انگاشت.

ماده ۱۲ آیین‌نامه بیمه بیکاری پس از حدوداً بیست سال بر اساس رأی شماره ۱۷۰۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۱۴ بدین شرح ابطال گردید. مطابق ماده ۸ قانون بیمه بیکاری، موارد قطع شدن بیمه بیکاری تعیین شده است و با توجه به اینکه حکم مقرر در ماده ۱۲ آیین‌نامه اجرایی قانون بیمه بیکاری در قطع بیمه بیکاری برای فردی که متأهل نیست و بازداشت یا زندانی شده است، در مخالفت با ماده ۸ قانون بیمه بیکاری وضع شده و اساساً تعیین مصادیق قطع بیمه بیکاری در جایی که مقنن راجع به آن تعیین تکلیف کرده، از حدود اختیارات مقامات اجرایی و حتی آیین‌نامه‌نویس خارج است. بنابراین، ماده ۱۲ آیین‌نامه اجرایی قانون بیمه بیکاری به علت مغایرت با قانون و خارج بودن از حدود اختیارات هیئت وزیران و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود. به هر حال، انتظار می‌رود همان‌گونه که طی ماده ۵۰ قانون مدیریت خدمات کشوری^۱، مزایای ایام بیکاری به کارمندان دولت نیز تسری داده شد، این حق برای سایر گروه‌ها، از جمله صاحبان حرف و مشاغل آزاد، بیمه‌شدگان اختیاری و به‌طور کل تمام کسانی که به نحوی موجه از نیافتن شغل، که در کشورهای مبتلا به نرخ بالای بیکاری معضلی معمول است، رنج می‌برند، لحاظ شود.

برای رفع نابرابری‌های موجود در حمایت از بیکاران، که به‌عنوان یکی از موانع تحقق کرامت انسانی در نظام تأمین اجتماعی ایران شناسایی شده است، اصلاحات قانونی هدفمند و مبتنی بر الگوهای بین‌المللی ضروری است. با الگوبرداری از مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار (ILO)، که بر پوشش همگانی در برابر ریسک‌های اجتماعی نظیر بیکاری تأکید دارد، پیشنهاد می‌شود ماده ۳ قانون بیمه بیکاری (مصوب ۱۳۶۹) بازنگری شود تا دامنه شمول آن به تمامی بیکاران، از جمله صاحبان مشاغل آزاد و افرادی که به دلیل فقدان

۱. ماده ۵۰ قانون مدیریت خدمات کشوری: کارمندان مشمول استفاده از مزایای بیمه بیکاری مطابق قوانین و مقررات مربوط خواهند بود.

فرصت شغلی از سابقه بیمه‌ای برخوردار نیستند، گسترش یابد. برای نمونه، مدل بیمه بیکاری آلمان^۱ پوشش جامعی را برای بیکاران با سابقه بیمه‌ای و بدون سابقه فراهم می‌کند، که از طریق ترکیب بودجه عمومی و حق بیمه تأمین مالی می‌شود. در ایران، این اصلاح می‌تواند با تخصیص بودجه از محل درآمدهای نفتی یا بازتوزیع یارانه‌های غیرهدفمند اجرایی شود. همچنین، ایجاد یک پایگاه داده جامع برای شناسایی بیکاران فاقد پوشش، مشابه سیستم‌های اطلاعاتی کانادا^۲، امکان تخصیص هدفمند منابع را فراهم می‌سازد. این پایگاه داده باید تحت نظارت دیوان عدالت اداری عمل کند تا شفافیت و پاسخگویی تضمین شود. چنین اصلاحاتی، با رفع تبعیض در دسترسی به حمایت‌های بیکاری، کرامت انسانی را در راستای اصل ۲۹ قانون اساسی ایران تقویت خواهد کرد.

3-1-2. تبعیض نسبت به شغل خانه‌داری

ایران از جمله کشورهایی است که به جهت پاره‌ای ملاحظات سنتی که ریشه در فرهنگ ملی و آموزه‌های دینی دارد و البته وجود برخی کلیشه‌های جنسیتی، بخش اعظمی از بانوان ترجیح می‌دهند توان و تمرکز خویش را مصروف امر خطیر اداره امور منزل نمایند. شغلی که در فرهنگ عمومی ما از آن به عنوان خانه‌داری یاد می‌شود^۳. خانه‌داری بانوان به نحو متعارف شامل مسئولیت‌های خطیری است که به‌طور عادی اشخاص برای انجام آن‌ها در خارج از محیط منزل شایسته برخوردار از مزایای قانون کار و تأمین اجتماعی، از جمله حق‌السعی و بیمه هستند. این در حالی است که علیرغم وجود بسترهای شرعی برخوردار از زن از مزایای مذکور در قبال اداره امور منزل، تا کنون قانونی که به‌طور مستقیم و روشن این مهم را سازماندهی کند، تصویب نشده است و تنها اقدام انجام شده در این باره به سال ۱۳۸۷ برمی‌گردد که هیئت مدیره سازمان تأمین اجتماعی با گذراندن مصوبه‌ای مقرر داشت «خانه‌داری» مشمول مقررات بیمه صاحبان حرف و مشاغل آزاد قرار گیرد و به این ترتیب، بیمه تأمین اجتماعی زنان خانه‌دار بر اساس ضوابط بیمه صاحبان حرف و مشاغل آزاد تعیین و به مرحله اجرا درآمد.

آنچه گذشت به وضوح عدم اراده لازم برای حمایت از زنان خانه‌دار در نظام تأمین اجتماعی ایران را نشان می‌دهد. چه اینکه اگر در سطوح عالی حکمرانی برنامه‌ای برای این مهم وجود می‌داشت، قطعاً مقرره مربوط به آن در سطح سازمان تأمین اجتماعی که یک مؤسسه عمومی غیر دولتی است، فروکاسته نمی‌شد. مسئله‌ای که به هیچ وجه با بند اول اصل بیست و یکم قانون اساسی مشعر بر ایجاد زمینه‌های مساعد برای رشد شخصیت زن و احیاء حقوق مادی و معنوی او سازگاری و تناسب ندارد.

مقرره سازمان تأمین اجتماعی با پیش‌بینی سطوح سه‌گانه پرداختی برای بیمه بانوان خانه‌دار، خدماتی نظیر

^۱ . Arbeitslosengeld I و II

^۲ . Employment Insurance System

^۳ . نگارنده در مقام ارزش‌گذاری یا ارزش‌زدایی نسبت به خانه‌داری نبوده و صرفاً از باب یک واقعیت اجتماعی به این مهم می‌پردازد.

مستمری بازنشستگی، از کارافتادگی و فوت را بسته به درصد انتخابی از جانب بیمه‌شدگان به آنها ارائه می‌دهد.^۱ اما سؤال اینجاست که آیا بانوان خانه‌دار درآمدی برای پرداخت حق بیمه دارند؟ در حقیقت، وقتی درآمد پایداری برای این قشر متصور نیست، چگونه می‌توان آنها را در عداد صاحبان حرف و مشاغل آزاد آورد و از آنان توقع داشت مبلغی را ماهیانه به عنوان حق بیمه پرداخت نمایند؟

در این باره، اگرچه ممکن است به اصل عدم تبرع موضوع ماده ۳۳۶ قانون مدنی به طور عام و اجرت المثل موضوع ماده ۲۹ قانون حمایت از خانواده به طور خاص استناد نمود و مطابق آن پرداخت حق بیمه منظور شده برای بانوان خانه‌دار را وظیفه همسرانشان دانست، لیکن باید اظهار داشت این قبیل تفاسیر و برداشت‌ها اگرچه به لحاظ حقوقی درخور توجه به نظر می‌رسد و می‌تواند راهی برای برخورداری بانوان از درآمد ثابت و متعاقباً بیمه تأمین اجتماعی تلقی شود، اما از آنجا که فاقد ضمانت اجرای مؤثر است، نمی‌تواند خلایهای اجرای این مقرر را پر کند.

مطابق گزارش مرکز آمار ایران در سال ۱۳۹۸، جمعیت زنان خانه‌دار ایران معادل 20/862/999 نفر است؛ قشری که اغلب آنها حتی به فرض پرداخت بخش اصلی سهم بیمه از جانب دولت، باز هم قادر به تأمین باقی‌مانده آن نیستند.

در مجموع، تبعیض در حمایت از بانوان خانه‌دار نسبت به سایر شاغلین، خاصه زنان شاغل در نظام تأمین اجتماعی ایران مشهود است. این خلا بیمه‌ای در کنار عدم حمایت از بانوان خانه‌دار، تهدیدی برای امنیت انسانی و مخرب اطمینان خاطر آنها نسبت به آینده‌رهایی از ترس و فراغت از نیاز است. مسئله‌ای که باعث بروز اختلالات روانی نظیر اضطراب و افسردگی در میان این قشر شده است. (ندری ایبانه، ۱۳۸۵، صص ۸۹-۱۲۲)

تبعیض علیه زنان خانه‌دار در دسترسی به مزایای تأمین اجتماعی، که مانع از تحقق کرامت انسانی و اصل ۲۱ قانون اساسی ایران است، نیازمند اصلاحات ساختاری و قانونی است. پیشنهاد می‌شود با الهام از مدل بیمه اجتماعی سوئد، که پوشش بیمه‌ای برای والدین خانه‌دار را از طریق بودجه عمومی تأمین می‌کند، نظام بیمه اجباری برای زنان خانه‌دار در ایران طراحی شود. این نظام می‌تواند از طریق تخصیص بخشی از منابع یارانه‌ای هدفمندشده (مطابق ماده ۷ قانون هدفمندسازی یارانه‌ها) یا درآمدهای مالیاتی تأمین مالی شود. برای اجرایی شدن، تدوین یک آیین‌نامه اجرایی ذیل قانون تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۵۴) پیشنهاد می‌شود که شرایط ثبت‌نام، نرخ حق بیمه، و مزایا (نظیر مستمری بازنشستگی و ازکارافتادگی) را مشخص کند. برای نمونه، برنامه بیمه‌ای نیروژ برای والدین خانه‌دار، حق بیمه را به صورت یارانه‌ای و متناسب با سطح درآمد خانوار تنظیم می‌کند. در ایران، ایجاد یک سامانه ثبت‌نام دیجیتال، مشابه پلتفرم‌های آنلاین تأمین اجتماعی در فنلاند، می‌تواند دسترسی زنان خانه‌دار به این مزایا را تسهیل کند. نظارت بر اجرای این طرح باید از طریق

^۱ درصد حق بیمه زنان خانه‌دار با لحاظ بازنشستگی و فوت بعد از بازنشستگی ۱۲ درصد، با لحاظ بازنشستگی و فوت قبل و بعد از بازنشستگی ۱۴ درصد و با لحاظ بازنشستگی از کارافتادگی کلی و فوت ۱۸ درصد است.

کمیته‌ای مشترک میان سازمان تأمین اجتماعی و قوه قضائیه انجام شود تا شفافیت و پاسخگویی تضمین گردد. این اصلاحات، با رفع تبعیض ساختاری، کرامت انسانی زنان خانه‌دار را پاس خواهد داشت.

3-1-3. تبعیض بانوان در برخورداری از مستمری شوهر متوفی

نمونه دیگری از تبعیض بین بانوان در برخورداری از مستمری همسر متوفی است. قانون اصلاح ماده ۹ قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت مصوب 1380/1/22 درباره کیفیت برخورداری مجدد از مستمری شوهر متوفی برای بانوانی که به جهت ازدواج مجدد مستمری ایشان قطع شده است، لیکن به دلیل متارکه یا فوت همسر به وضع پیشین بازگشته‌اند، صراحتاً اشعار می‌دارد: در صورت طلاق یا فوت همسر دوم، مستمری بالاتر میان دو همسر فوت‌شده به فرد تعلق می‌گیرد. بنابراین، چه شوهر دوم آنان فوت کند و چه متارکه کننده، مستحق برخورداری مجدد از مستمری هستند. این در حالی است که قانون الحاق یک تبصره به بند ۱ ماده ۸۱ قانون تأمین اجتماعی مصوب 1374/6/21 اشعار می‌دارد همسران بیمه‌شدگان متوفی که شوهر اختیار نموده‌اند، عقد دائم در صورت فوت شوهر دوم، توسط تأمین اجتماعی مجدداً به آنها مستمری پرداخت خواهد شد. بدین ترتیب، درباره مواردی که متارکه صورت گیرد، سکوت کرده است و بر اساس همین سکوت، طبق رویه جاری سازمان تأمین اجتماعی، در صورت متارکه زن از همسر دوم، مستمری منظور شده بعد از فوت همسر اول برای وی برقرار نمی‌شود. (بادینی، ۱۳۸۷ صص ۸۸ - ۵۷)

نکته دیگر این است که اگرچه در قانون اصلاح ماده نهم قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان، ازدواج به نحو مطلق ذکر شده است، در قانون الحاق یک تبصره به بند ۱ ماده ۸۱ قانون تأمین اجتماعی صرفاً عقد دائم منظور شده است. بدین ترتیب، اگر زنان دریافت‌کننده مستمری فوت شوهر از سازمان تأمین اجتماعی، ازدواج موقت داشته باشند، همچنان از مستمری برخوردار خواهند بود، لیکن مطلق ازدواج زنان دریافت‌کننده مستمری فوت شوهر از صندوق بازنشستگی کشوری، قطع مستمری آنان را در پی خواهد داشت. مواردی دیگری نیز از نابرابری در نظام تأمین اجتماعی به طور کلی و قوانین حمایتی به طور خاص وجود دارد که پرداختن به همه آنها در این مجمل نمی‌گنجد. از این رو، در این گفتار و گفتارهای آتی در خصوص نسبت نظام تأمین اجتماعی با عدالت و سپس امنیت انسانی، به ذکر اهم مظاهر نابرابری، ضعف در عدالت محوری و نهایتاً غفلت از امنیت انسانی شهروندان به عنوان غایت اهداف منظور شده برای حق بر تأمین اجتماعی، یعنی حفظ کرامت انسانی و تعالی شخصیت فرد اشاره خواهد شد.

نابرابری در تخصیص مستمری همسر متوفی، که کرامت انسانی زنان را به مخاطره می‌اندازد، نیازمند اصلاح فوری قوانین موجود است. پیشنهاد می‌شود ماده ۸۱ قانون تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۵۴) و تبصره الحاقی آن (مصوب ۱۳۷۴) بازنگری شود تا با قانون اصلاح ماده ۹ قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت (مصوب ۱۳۸۰) همسان گردد. این اصلاح باید صراحتاً مقرر کند که در صورت طلاق یا فوت همسر دوم، مستمری همسر اول بازگردد، مشابه آنچه در قانون نظام هماهنگ پیش‌بینی شده است. برای الگوبرداری،

سیستم تأمین اجتماعی کانادا^۱ را می‌توان مثال زد که در آن، مستمری بازمندگان بدون تبعیض جنسیتی و صرف‌نظر از وضعیت ازدواج مجدد به‌صورت خودکار بازمی‌گردد. در ایران، تدوین آیین‌نامه‌ای اجرایی ذیل ماده ۸۱، با تعیین مهلت زمانی ۶ ماهه برای بازنگری و هماهنگی بین صندوق‌های بازنشستگی و سازمان تأمین اجتماعی، می‌تواند این تبعیض را رفع کند. همچنین، ایجاد یک مکانیسم نظارتی توسط دیوان عدالت اداری برای بررسی شکایات مرتبط با مستمری‌ها، شفافیت و انصاف را تضمین خواهد کرد. این اصلاحات، با رفع نابرابری‌های جنسیتی، کرامت انسانی زنان را در راستای آموزه‌های اسلامی و اصل ۲۱ قانون اساسی تقویت خواهد نمود.

3-2. قوانین حمایتی و عدالت

علیرغم وجود قرائت‌های متفاوت از مفهوم عدالت، به نظر می‌رسد مفهوم برابری در تعریف سستی آن که متناسب به ارسطو است و عدالت را به رفتار برابر با برابرها و رفتار نابرابر با نابرابرها در ارتباط با میزان تفاوت‌های نسبی آنها تعبیر می‌کند، از سایر تعاریف مطلوب‌تر باشد. چنانکه می‌توان این تعریف را جامع همه رویکردها و قرائت‌های مطروحه در باب عدالت دانست؛ مفهومی که ناظر به بعد شکلی عدالت است و به هیچ وجه وارد ماهیت آن نمی‌گردد، چرا که ورود به ماهیت آغاز بروز آراء متشکست است.

از نقطه نظر لزوم عدالت محوری در تأمین اجتماعی، خاصه در حوزه حمایتی، نارسایی‌های جدی و عمیقی مشاهده می‌شود. این نارسایی در برخی طرق حمایتی که گستره وسیعی دارند، نظیر یارانه‌های نقدی و غیرنقدی، به نحو بارز نمایان است. برای این منظور، مروری بر قوانین و مقررات راجع به هدفمند کردن یارانه‌ها، توزیع سبد کالا و پرداخت کمک هزینه معیشتی ضروری به نظر می‌رسد.

حسب اهمیت مقوله توزیع عادلانه منابع، در این گفتار عمده مطالب مصروف بررسی هدفمندی یارانه‌ها به عنوان مسئله‌ای شده است که حرکت به سوی آن از همان آغاز اجرا، اواخر دهه هشتاد، با چالش‌هایی جدی همراه بود. پیش از بررسی هنجارهای ناظر بر یارانه‌های حمایتی در رابطه با تأمین اجتماعی، لازم است مراد از یارانه در این نوشتار را بیان داشت. در تعریف یارانه گفته‌اند: «یارانه نوعی حمایت اقتصادی دولت به واحدهای خصوصی یا عمومی برای تحقق اهداف خاص حکومتی است.»

یارانه اشکال مختلفی از جمله نقدی، کالایی، نظام همگانی قیمتی از طریق قیمت‌گذاری کالاهای اساسی و پرمصرف سبد خانوار و نهایتاً کالابری دارد که منظور از هر یک تا حدودی روشن است. حمایت یارانه‌ای از پیروزی انقلاب ۵۷ تا کنون، برنامه اصلی جمهوری اسلامی ایران بوده است (مصباحی مقدم، و همکاران، ۱۳۸۸، ص ۱۹۲). طی بیش از چهل سال اخیر، گرچه از حیث هنجاری، ساختاری و رویه‌ای برای بهبود کیفیت توزیع یارانه‌های حمایتی تلاش‌هایی صورت گرفته است، لیکن هیچ‌گاه هدف نهایی که همانا نیل به عدالت اجتماعی از طریق بازتوزیع درآمدها و کاهش شکاف طبقاتی است، محقق نشده است. به باور نگارنده، این نارسایی تا حد زیادی ریشه در تلقی نادرست نهادهای تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر در مواجهه با

¹ . Canada Pension Plan

مفهوم عدالت دارد. مروری بر کیفیت توزیع یارانه‌ها تا پیش از برنامه سوم توسعه از حیث هنجاری و پس از برنامه سوم توسعه به لحاظ اجرایی، حاکی از آن است که در توزیع منابع و امکانات، طی یک اشتباه راهبردی، عدالت به معنای برابری ترجمه و بدین ترتیب مبادرت به توزیع علی‌السویه یارانه بین شهروندان شده است. حال آنکه در خلال بررسی مفهوم عدالت، گفتیم رفتار برابر با نابرابرها نتیجه‌ای جز تشدید نابرابری و تعمیق شکاف‌های اجتماعی و طبقاتی نخواهد داشت.

چنانکه پیش‌تر گفته شد، نخستین گام قانونی در راستای هدفمندی یارانه با تدوین برنامه توسعه سوم اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برداشته شد. سپس در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به این مهم به نحو جدی پرداخته شد و ماده ۱۰ تأکید دارد سیاست‌های یارانه‌ای باید در چارچوب قانون و با تکیه بر سامانه‌های اطلاعاتی اجرا شوند تا یارانه خانوارهای پردرآمد کاهش یافته و سهم خانوارهای کم‌درآمد افزایش یابد. چهار ماه بعد از در قانون برنامه چهارم توسعه، مسئله هدفمندی بدین ترتیب در ماده ۹۵ این قانون منعکس گردید که دولت موظف است با هدف تحقق عدالت، کاهش فقر و نابرابری، از طریق تخصیص هدفمند منابع اجتماعی و یارانه‌ای، برنامه‌های جامع فقرزدایی را تدوین و اجرا کند.

سرانجام، پس از حدود یک دهه از تصویب برنامه سوم توسعه و سایر قوانین درباره لزوم هدفمند ساختن یارانه‌ها، با ارائه لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها از جانب دولت و تصویب آن در تاریخ 1388/10/15 از جانب مجلس، ساز و کار تحقق این مهم در قالب قانون عادی تعیین گردید. در این باره، گرچه شکل‌گیری اراده جدی برای هدفمند ساختن یارانه‌ها در کشور اتفاق مبارکی محسوب می‌شد، لیکن قانون مذکور هم در مرحله تدوین و هم در مرحله اجرا دچار ضعف‌هایی بود که هیچ‌گاه، حداقل تا کنون، به عدالت اجتماعی و کاهش فاصله طبقات که هدف غایی از هدفمندی یارانه‌ها بود، ختم نشد.

در ارتباط با حمایت‌های اجتماعی، شاید مناقشه‌برانگیزترین ماده در قانون هدفمندسازی یارانه‌ها، ماده هفت آن باشد که به جهت اهمیت مفاد آن، عین متن ماده ذیل آورده و سپس بررسی می‌شود.

ماده ۷ به دولت اجازه می‌دهد تا حداکثر ۵۰٪ از وجوه حاصل از اجرای قانون را در موارد زیر هزینه کند:

۱- پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی به سرپرست خانوار با توجه به درآمد

۲- گسترش بیمه‌های اجتماعی، خدمات درمانی، و ارتقاء سلامت جامعه

۳- حمایت از هزینه‌های مسکن و اشتغال و برنامه‌های توانمندسازی اجتماعی.

آئین‌نامه اجرایی این ماده حداکثر سه ماه پس از تصویب قانون به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

دولت می‌تواند حسابی برای هدفمندسازی یارانه‌ها به نام سرپرست خانوار یا فرد واجد شرایط افتتاح کند.

در مقام آسیب‌شناسی این ماده، باید اشاره داشت که اولاً با آوردن عبارت "دولت مجاز است" در ابتدای ماده، عملاً رکن رکین قانون‌نویسی سست شده است. اگرچه آوردن عباراتی نظیر "مجاز است"، "مختار است"، "می‌تواند" و ... در قانون‌نویسی ممنوع نیست، اما در عرصه حقوق عمومی، آن هم زمانی که از یک سو دستگاه اجرایی کشور مخاطب قوه مقننه است و از سوی دیگر حقوق شهروندی - در اینجا حق بر تأمین

اجتماعی - مطرح است. محلی برای کاربرد این اصطلاحات متصور نیست. چه اینکه استعمال این قبیل عبارات با آنچه پیشتر درباره محق بودن شهروندان و متعهد بودن دولت در ادبیات حقوق بشر معاصر بر آن تأکید شد، نسبتی ندارد (سلمانی، ۱۳۹۹، ص ۳۴). البته این امر به نحو تأمل برانگیزی در رابطه مجلس و دولت وقت مسبوق به سابق بود و در ماده ۲۷ برنامه پنجم توسعه نیز کاملاً مشهود است. ماده ۲۷ این قانون اشعار می‌دارد: دولت مجاز است نظام جامع تأمین اجتماعی چندلایه با سه لایه حمایتی، بیمه‌های پایه و بیمه‌های مکمل بازنشستگی و درمان را ایجاد کند، به گونه‌ای که این لایه‌ها با هم یکپارچه، هماهنگ و منسجم باشند. در این ماده از برنامه پنجم که مربوط به مقوله تأمین اجتماعی است، نیز دولت مجاز خوانده شده است و نه مکلف. این در حالی است که مفاد برنامه‌های اول تا چهارم، خاصه در زمینه تأمین اجتماعی، همواره دولت را مکلف به اجرای برنامه کرده بودند و اغلب مواد قانون با جملاتی نظیر "دولت مکلف است" و یا "دولت موظف است" شروع می‌شد. تأکید بر حق دانستن مقوله تأمین اجتماعی و جوانب مربوط به آن در اصل ۲۹ قانون اساسی، شاهد دیگری بر صحت ادعای ضرورت مکلف و مجاز شمردن دولت و درستی انتقادات مزبور به مفاد برنامه پنجم توسعه و قانون هدفمندی یارانه‌ها است.

در بند الف ماده ۷ قانون هدفمند کردن یارانه‌ها به ارائه حمایت‌ها در قالب پرداخت نقدی و غیرنقدی با لحاظ میزان درآمد خانوار نسبت به کلیه خانوارهای کشور تصریح شده است. این بند اگرچه بدو مسئله لحاظ نمودن میزان درآمد خانوار را اشاره می‌کند، اما اینکه در ادامه گفته است به کلیه خانوارهای کشور پرداخت شود، شائبه عدم امکان حذف هیچ یک از خانوار، ولو ثروتمندان، را پدید آورد. در اجرا نیز، اولاً یارانه نقدی به همه شهروندان به یک میزان پرداخت گردید و ثانیاً یارانه غیرنقدی هم که اصولاً برای کالای مصرفی منظور می‌شود، به جهت بستگی بهره‌مندی از آن به میزان مصرف، نهایتاً به نفع شهروندانی شد که به جهت برخورداری از تمکن مالی، امکان مصرف بیشتری دارند. با این تفاسیر، باید اعتراف کرد که قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و اجرای آن از نیل به هدف منظور شده (بازتوزیع عادلانه منابع و امکانات) باز ماند. این انحراف علل مختلفی دارد که یکی از آنها فقدان زیرساخت اطلاعاتی برای شناسایی گروه‌های آسیب‌پذیر بود.^۱

این در حالی است که وظیفه شناسایی نیازمندان از سال ۱۳۸۳ و به موجب بند م ماده ۱۶ قانون ساختار نظام جامع تأمین اجتماعی بر عهده دولت‌ها گذاشته شده بود و به نظر می‌رسد بازه زمانی پنج ساله از زمان تصویب این قانون تا هدفمندی یارانه‌ها برای تدارک یک بانک اطلاعاتی کارا کفایت می‌کرد. شاهد عدم اراده دولت‌ها جهت انجام این وظیفه مهم قانونی، به تعویق افتادن چهارساله تصویب آیین‌نامه اجرایی مربوط به بند م ماده ۱۶ قانون مذکور (1383/2/21 تا 1387/3/19) است که صحت ادعای مذکور را اثبات می‌کند.

۱. در این باره، گرچه که بدو برای شناسایی اقشار مختلف روش دهک‌بندی خانوارها که مبنای آن میزان درآمد بود، استفاده شد، لیکن طبقه‌بندی شهروندان بر این اساس هم چندان چاره‌ساز نبود، چرا که در کشوری نظیر ایران در دو دهه اخیر به تعاقب متلاطم‌های پی در پی، وضع معیشتی خانوار چنان متزلزل است که این امکان همواره وجود دارد که به محض اعطای یارانه به هر دهک، شرایط خانوارهای حاضر در آنها تغییر کند.

از دیگر نارسایی‌های جدی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، عدم اهتمام نسبت به مسئله توانمندسازی است؛ چنان‌که در بخش سوم از ماده هفتم این قانون و تنها در یک کلمه به آن اشاره شده است. این غفلت و نقیصه جدی از ضعف اسناد بالادستی در قبال نیازمندان نشئت می‌گیرد. توضیح آنکه در مطالعات پیرامون فقرزدایی با دو نوع فقر مواجه هستیم؛ فقر درآمدی و فقر قابلیت. در حالی که نگاه درآمدی نسبت به فقر، فقر را صرف کمبود یا نبود درآمد می‌داند، رویکرد قابلیت فقر را به مثابه عدم توانایی فردی و اجتماعی شهروند برای خروج از وضعیت فقر می‌انگارد. اگر به فقر با نگاه درآمدی بنگریم، راهکار مبارزه با آن می‌شود همان که در قانون هدفمندی یارانه‌ها در قالب حمایت‌های مادی - نقدی و غیرنقدی - پیش‌بینی شده است. اما اگر در سطوح سیاست‌گذاری‌های کلان نظیر اسناد بالادستی به فقر از زاویه قابلیت نگریسته شود، متعاقباً قانون‌گذار نیز توجه بیشتری به مقوله توانمندسازی نشان خواهد داد (سلمانی، ۱۳۹۹، ص ۷۲). البته ذکر این نکته نیز لازم است که دیدگاه درآمدی و قابلیت مکمل هم بوده و تردیدی نیست که حمایت‌ها برای ایجاد آرامش روانی و بسترسازی برای یافتن قابلیت خروج از وضعیت فقر ضروری است. لیکن مروری بر قوانین حمایتی و خاصه قانون هدفمندی یارانه‌ها حاکی از غلبه رویکرد درآمدی و غفلت از ضرورت توانمندسازی است. کوتاه سخن آنکه راهکار توانمندسازی برای مقابله با نیازمندی، نهایتاً رشد و تعالی شخصیت شهروند را در پی دارد، اما راهکارهای حمایتی مبتنی بر پرداخت صرف یارانه منجر به وابسته بار آمدن شهروند می‌شود که مناسبتی با کرامت انسانی او ندارد.

نارسایی‌های نظام تأمین اجتماعی در تحقق عدالت، به‌ویژه در توزیع یارانه‌ها، مستلزم اصلاحات هدفمند و مبتنی بر اصول جهانی است. پیشنهاد می‌شود ماده ۷ قانون هدفمندسازی یارانه‌ها (مصوب ۱۳۸۸) بازنگری شود تا عبارت «دولت مجاز است» به «دولت مکلف است» تغییر یابد، مشابه الزامات مندرج در برنامه‌های توسعه اول تا چهارم. این اصلاح، با الهام از سیستم یارانه‌ای هدفمند بریتانیا^۱، باید توزیع یارانه‌ها را به شناسایی دقیق خانوارهای کم‌درآمد از طریق پایگاه داده جامع مشروط کند. برای نمونه، بریتانیا از یک سامانه دیجیتال یکپارچه برای ارزیابی درآمد و تخصیص حمایت‌ها استفاده می‌کند. در ایران، ایجاد پایگاه داده‌ای مشابه، با استفاده از داده‌های سازمان تأمین اجتماعی و مرکز آمار ایران، می‌تواند یارانه‌ها را به‌صورت پلکانی و متناسب با سطح درآمد توزیع کند. همچنین، تدوین برنامه‌های توانمندسازی، نظیر آموزش‌های مهارتی مبتنی بر مدل سنگاپور^۲، می‌تواند وابستگی به یارانه‌ها را کاهش دهد. نظارت بر اجرای این اصلاحات باید از طریق یک کمیته مستقل نظارتی، متشکل از نمایندگان قوه مقننه و قضاییه، انجام شود تا شفافیت و پاسخگویی تضمین گردد. این اقدامات، با تحقق عدالت توزیعی و توانمندسازی شهروندان، کرامت انسانی را در راستای اصل ۲۹ قانون اساسی تقویت خواهد کرد.

^۱ . Universal Credit

^۲ . SkillsFuture

3-3. قوانین حمایتی و امنیت انسانی

مفهوم امنیت تا کنون با تجربه سه مکتب واقع‌گرایی، کپنهاگ و سازه‌نگاری، هم‌اکنون در دوره چهارم خود یعنی امنیت انسانی به سر می‌برد. امنیت انسانی امروزه قرائت رایج از امنیت در کشورهای توسعه‌یافته است که با گذار از سطوح ملی و اجتماعی، مفهوم امنیت را متوجه یکایک شهروندان به مثابه فراغت فرد انسانی از ترس و رهایی او از نیاز می‌داند. این مفهوم از امنیت نزدیک‌ترین برداشت به تأمین اجتماعی است، با توجه به کارکرد نظام تأمین اجتماعی که همانا فراغت شهروندان از ترس نسبت به آینده از طریق کاربست ساز و کارهای بیمه‌ای و رهایی آنان از نیازهای جاری از طریق رهیافت‌های حمایتی و امدادی است.¹ می‌توان مدعی شد که ناکارآمدی این نظام، امنیت شهروندان و متعاقباً کرامت انسانی آن‌ها را به مخاطره می‌اندازد.

از نقطه نظر تاریخی، می‌توان به این واقعه مهم اشاره کرد که اگرچه شوروی سوسیالیستی پیش از غرب در پی عدالت اجتماعی از طریق توزیع عادلانه درآمدها برآمده و تا یکی دو دهه پس از جنگ جهانی دوم نیز موفق‌تر از طرف مقابل بود، با افتادن در دام جنگ سرد و غفلت از امنیت انسانی، مهم‌ترین عنصر برای بقای نظام سیاسی که همانا پشتوانه مردمی باشد را از دست داد (ایمانی، ۱۳۷۸، ص 32). چنان‌که اهالی این کشور با دیدن سطح بالای امنیت انسانی در کشورهای غربی، رفته‌رفته در آرمان‌های خویش تشکیک می‌کردند و بدین ترتیب سیاست‌های دولت وقت را برنمی‌تافتند. در این زمان، شوروی به این نتیجه رسید که اگر امنیت نظامی کشور مستظهر به امنیت انسانی شهروندان نباشد، هیچ تضمینی برای بقای نظام سیاسی وجود نخواهد داشت؛ گرچه که دیگر فرصتی برای جبران نبود و هزینه این غفلت همانا فروپاشی بود. جالب آنکه در مقابل دولت‌های غربی در اروپا و آمریکا که به جهت رسوب اندیشه‌های لیبرالیستی با اکراه و از سر ناچاری به سوی تنظیم روابط کار و سپس پذیرش تأمین اجتماعی رفته بودند، با یک دید واقع‌بینانه موفق شدند از طریق کاربست سیاست‌هایی که مفید امنیت انسانی برای شهروندان باشند، ضمن مقابله با توسعه اندیشه‌های سوسیالیستی، خود به الگویی برای سایر کشورها تبدیل شوند.

مطابق آنچه گفته شد، هرگونه نارسایی در حوزه هنجاری، ساختاری و رفتاری تأمین اجتماعی که منتهی به بی‌توجهی به تأمین اجتماعی و ناکارآمدی آن شود، به نوعی امنیت انسانی را مخدوش خواهد ساخت. در چنین حالتی که شهروندان در بند نیازهای روزمره گرفتار و در هراس از آینده به سر می‌برند، سخن از کرامت انسانی سخنی بس گزاف است. به نظر می‌رسد از میان اصول حاکم بر تأمین اجتماعی، دو اصل فراگیری و جامعیت ارتباط عمیقی با مقوله امنیت انسانی دارند و مادامی که این دو اصل در حد مطلوبی محقق نشوند، شیخ تهدید بر سر کرامت انسانی شهروندان مستول خواهد بود؛ بنابراین اولاً لازم است همه نیازمندان - حداقل آن‌هایی که زیر خط فقر هستند - زیر چتر حمایتی تأمین اجتماعی قرار گیرند و ثانیاً نیازهای حیاتی آنان - خوراک، پوشاک، مسکن و ... - مرتفع شود.

¹ . البته در یک نگاه کلی، هر سه حوزه بیمه‌ای، حمایتی و امدادی تأمین اجتماعی، رهایی از ترس و فراغت از نیاز را برای شهروندان در پی خواهند داشت و اصولاً نیل به این هدف مهم امنیت انسانی مستلزم هم‌افزایی هر سه حوزه است.

بر اساس گزارش شماره ۸۹ مجموعه گزارش‌های پایش فقر، پایش فقر در سال ۱۳۹۹ که وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در مورخه ۱۳ مرداد ۱۴۰۰ منتشر کرده است، خط فقر سرانه سال ۱۳۹۹ معادل ۱۲,۵۴۰,۰۰۰ ریال بوده است و بر این اساس خط فقر برای یک خانواده سه نفره ۲۷,۵۸۰,۰۰۰ ریال و برای خانواده‌های چهار نفره این رقم برابر با ۳۳,۸۵۰,۰۰۰ ریال برآورد شده است. علیرغم سکوت گزارش مذکور در رابطه با نرخ خط فقر جمعیت زیر خط فقر در سال ۱۳۹۹، با توجه به اینکه در همین گزارش نرخ فقر در سال ۱۳۹۸ حدوداً ۳۲ درصد اعلام شده است، در خوش‌بینانه‌ترین فرض و ملاک قرار دادن همان آمار سال ۹۸ در سال ۹۹، جمعیتی بالغ بر ۲۶۵ میلیون نفر زیر خط فقر بوده‌اند. هرچند یقیناً آمار سال ۱۳۹۹ بیش از ۱۳۹۸ است، چراکه در همین گزارش آمده است.

خط فقر متوسط سال ۱۳۹۹ نسبت به خط فقر سال ۱۳۹۸ رشد ۳۸ درصدی داشته است. این در حالی است که با توجه به بررسی‌هایی که در این گزارش انجام گرفته، اولاً درآمدها به این میزان افزایش نیافته است و ثانیاً در صورت افزایش درآمد نیز ممکن است سهم خانوارهای با درآمد پایین از این افزایش کمتر باشد و یا حتی با وجود افزایش درآمد برای بسیاری از خانوارها، این افزایش با تأخیر انجام شده باشد. لذا با افزایش شدید خط فقر در سال ۱۳۹۹، می‌توان گفت به دلیل عدم افزایش متناسب درآمدها و نبود رشد اقتصادی بالا، به احتمال زیاد تعداد بیشتری از خانوارها به زیر خط فقر سقوط کرده و شاهد افزایش نرخ فقر در این سال خواهیم بود.^۱

بر اساس مفاد این گزارش، در حالی که خط فقر برای یک خانواده سه نفره ۲۷,۵۸۰,۰۰۰ ریال منظور شده، مجموع یارانه نقدی و معیشتی دولت به آنان معادل ۲,۷۴۵,۰۰۰ ریال است. بنابراین مجموع یارانه نقدی دولت به این خانواده کمتر از یک دهم مبلغ تعیین‌کننده خط فقر است. این خانواده اگر تحت پوشش کمک‌های نقدی سازمان بهزیستی کشور یا کمیته امداد امام خمینی (ره) نیز باشند و به مبلغ فوق، ۳,۳۲۰,۰۰۰ ریال دیگر مبلغ اعلامی از سوی رئیس سازمان بهزیستی کشور برای سال ۱۳۹۹^۲ نیز اضافه شود، باز هم تنها حدود یک چهارم مبلغ رسمی تعیین‌شده به عنوان خط فقر را پوشش می‌دهد. این در حالی است که تا پایان سال ۱۳۹۸، که بیش از ۲۶۵ میلیون نفر از جمعیت کشور زیر خط فقر قرار داشتند، تنها تعداد شش میلیون و ۹۲۰ هزار و ۵۷۳ نفر از کمیته امداد و بهزیستی مستمری دریافت می‌کردند؛ کمتر از یک چهارم.^۳

امنیت انسانی در قوانین جمهوری اسلامی ایران سابقه و بسامد چندانی ندارد، چنان‌که در میان قوانین و مقررات، فصل سوم «توسعه سلامت، امنیت انسانی و عدالت اجتماعی» و هشتم «ارتقاء امنیت انسانی و عدالت اجتماعی» برنامه چهارم، بی‌آنکه منظور خود را دقیقاً مشخص کرده باشد، امنیت انسانی را به کار برده است. در حالی که این مفهوم از امنیت، جای خود را در دستگاه حکمرانی ما پیدا نکرده است.

۱. گزارش شماره ۸۹، مجموعه گزارش‌های پایش فقر. پایش فقر در سال ۱۳۹۹، صص ۴۳-۳۰.

۲. مصاحبه با وحید قبادی دانا، رئیس سازمان بهزیستی کشور، خبرگزاری تسنیم، هفتم شهریور ۱۳۹۹.

۳. مصاحبه با مجید ملک‌شاهی، مدیرکل مرکز خدمات مددکاری کمیته امداد امام خمینی (ره)، خبرگزاری میزان، ۱۶/۱۰/۱۳۹۸.

3-4. ادبیات تقنینی قوانین حمایتی

بررسی قوانین حمایتی از نقطه نظر ادبیات به کار گرفته شده در آنها و کیفیت مخاطب قرار دادن جامعه هدف، از آن دست مواردی است که کمتر کسی بدان پرداخته است. در این گفتار به ذکر پاره‌ای از استعمال‌های نادرست لغات و عبارات در ادبیات تقنینی حوزه تأمین اجتماعی اشاره خواهد شد. این قبیل استعمال‌ها، گذشته از اینکه منافی با نزاکت در مخاطب قرار دادن مشمولین این حوزه است، حکایت از وجود پاره‌ای انگاره‌ها دارد که اولاً نشانگر عدم شناسایی تأمین اجتماعی به مثابه یک حق است و ثانیاً بیانگر وجود برخی کلیشه‌های جنسیتی در ذهن سیاست‌گذاران و واضعان قانون است.

3-4-1. استخدام لغات و عبارات موهن

مروری بر مفاد قوانین مرتبط با تأمین اجتماعی به معنای عام کلمه حاکی از سابقه تاریخی عدم رعایت جنبه‌های ادیبانه قانون‌گذاری در رابطه با جامعه هدف تأمین اجتماعی است. برای مثال، استفاده از واژه «عمله» یا «مزدور» به جای «کارگر» و استفاده از فعل «تلف شدن» به جای «فوت کردن» در مفاد مصوبه مربوط به صندوق احتیاط وزارت طرق و شوارع به منزله نخستین گام در شکل‌گیری تأمین اجتماعی مدرن در ایران، حکایت از فقر شدید ذهنی واضعان نظام‌نامه نسبت به مقوله کرامت انسانی دارد. جالب آنکه عملکرد این صندوق بر مبنای کمک متقابل بوده و دولت وقت نقشی در تأمین مالی آن نداشته است.

اسناد قانونی مصوب پس از انقلاب ۵۷ نیز گرچه در بسیاری از موارد متذکر کرامت انسانی شده‌اند، اما در پاره‌ای موارد در سطوح بالای هنجاری از ضعف ادبیات کرامت‌محور در تدارک قوانین رنج می‌برند. اصل بیست و یکم قانون اساسی از جمله اصولی است که به جهت وجود برخی کلیشه‌های جنسیتی در بیان لزوم برقراری بیمه خاص برای بانوان، مشمولین را به سه قشر، بیوه، سالخورده و بی‌سرپرست تقسیم می‌کند. این ادبیات که در قانون تأمین زنان و کودکان بی‌سرپرست نیز تکرار شده است، مبتنی بر پاره‌ای انگاره‌های نادرست جنسیتی است که هیچ ارتباطی به تفاوت‌های زیست‌شناختی مرد و زن ندارد. چه اینکه همین کلیشه‌ها و انگاره‌ها در درازمدت موجب جهت‌دهی افکار می‌شود (سفیری، منصوریان راوندی، 1394، ش 2، ص 66)، نظیر اینکه در کشور ما بیوگی مترادف با نیازمندی مطلقه و بی‌سرپرستی تلقی می‌شود. به این مسأله به طور مفصل از رهگذر بررسی ادبیات قانون تأمین زنان و کودکان بی‌سرپرست خواهیم پرداخت.

این قبیل نادرستی‌ها در به‌کاربردن واژه‌ها و عبارات مصادیق دیگری هم دارد که از جمله آنها می‌توان به جدول پانزدهم قانون برنامه ششم توسعه اشاره کرد که در بیان شاخص‌ها و اهداف کمی و وضعیت موجود و مطلوب حوزه اجتماعی در این برنامه به «افزایش حمایت از کودکان خیابانی» اشاره می‌کند. پر واضح است که وصف «خیابانی» به هیچ وجه مناسب کودکان بدسرپرست یا بی‌سرپرستی که حسب نارسایی‌های اقتصادی و اجتماعی مجبور به حضور در خیابان‌ها برای امرار معاش از طرق مختلف هستند، نیست. نارسایی‌هایی که بخش قابل توجهی از آنها متوجه ناکارآمدی در دستگاه حکمرانی است.

به‌کارگیری واژگانی نظیر «عمله» و «مزدور» در اسناد تاریخی تأمین اجتماعی، مانند مصوبه صندوق احتیاط

وزارت طرق و شوارع، ریشه در بستر اجتماعی و اقتصادی ایران در دوره پهلوی اول دارد. در آن زمان، ساختار اقتصادی کشور به شدت وابسته به نیروی کار یدی بود و کارگران اغلب در پروژه‌های عمرانی دولتی یا خصوصی، بدون برخورداری از حقوق قانونی مدرن، به عنوان نیروهای مزدبگیر ساده شناخته می‌شدند. این شرایط، همراه با فقدان گفتمان حقوق بشر و کرامت انسانی در نظام تقنینی آن دوره، منجر به استفاده از عباراتی شد که جایگاه کارگران را به سطح ابزارهای تولید تقلیل می‌داد. چنین ادبیاتی، که در تضاد با اصول کرامت انسانی و آموزه‌های اسلامی قرار دارد، بازتابی از نگرش‌های طبقاتی و فقر آگاهی حقوقی در آن زمان است.

2-4-3. تأمین اجتماعی، حق یا مرحمت؟

بخش بهزیستی مجموعه‌ای از خدمات غیربیمه‌ای است که برای حفظ کرامت انسانی و ارائه خدمات توان‌بخشی، حمایتی، امدادی و رفاهی به گروه‌های نیازمند، معلولین و آسیب‌دیدگان اجتماعی انجام می‌شود و همچنین خدماتی به خانواده‌های شهدا و جانبازان انقلاب و جنگ تحمیلی می‌دهد. (اکبری، ۱۳۹۷، ص 395) در این متن، به‌کارگیری پاره‌ای کلمات و عبارات در رابطه با تأمین اجتماعی برای تشریح منظور قانون‌گذار از بهزیستی جای تأمل دارد. همان‌طور که گفته شد، تأمین اجتماعی تکلیف دولت و حق شهروندان است. حال آنکه متن اخیرالذکر هدف اولیه از بهزیستی را بسط رحمت اسلامی در جامعه و پس از آن حفظ ارزش‌ها و در مرحله آخر کرامات انسانی ذکر کرده است. بررسی آموزه‌های اسلامی نیز مؤید این مهم است که رسیدگی به محرومین نه مرحمت حکومت‌ها، بلکه از جمله وظایف مهم آن‌هاست. بنابراین، محلی برای استعمال عبارت مذکور و موارد مشابه در اسناد و قوانین مربوط به تأمین اجتماعی متصور نیست، خاصه در نظام‌هایی که عمده اقتصاد دولتی بوده و منابع طبیعی و ثروت‌های ملی در اختیار حکومت قرار دارد. دیگر موردی که حاکی از نگاه حق‌نامدارانه قوانین نسبت به تأمین اجتماعی است، مختار و مجاز نمودن دولت به جای موظف و متعهد کردن آن در قبال این حق است.

نگرش مرحمت‌مآبانه به تأمین اجتماعی، که در برخی متون قانونی ایران از طریق به‌کارگیری عباراتی نظیر «دولت مجاز است» به جای «دولت مکلف است» نمود یافته، ریشه در بستر تاریخی و اجتماعی نظام تقنینی کشور دارد. در دوره‌های پیشین، به‌ویژه در ساختارهای سیاسی متمرکز پیش از انقلاب ۱۳۵۷، تأمین اجتماعی اغلب به‌عنوان امتیازی از سوی حاکمیت تلقی می‌شد که به‌صورت گزینشی و در قالب سیاست‌های خیریه‌ای اعطا می‌گردید. این رویکرد، که متأثر از فقدان گفتمان حقوق بشر مدرن و غلبه نگرش‌های پاتریمونیال در اداره امور عمومی بود، تأمین اجتماعی را از جایگاه یک حق بنیادین شهروندی به سطح یک لطف حکومتی تقلیل داد. پس از انقلاب، اگرچه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۲۹ تأمین اجتماعی را به‌عنوان حقی همگانی به رسمیت شناخت، برخی قوانین اجرایی، نظیر ماده ۷ قانون هدفمندسازی یارانه‌ها (مصوب ۱۳۸۸) و ماده ۲۷ برنامه پنجم توسعه، با استفاده از ادبیاتی اختیاری، این حق را به امری مشروط به صلاح‌دید دولت فروکاستند. این نگرش نه‌تنها با اصول کرامت انسانی و آموزه‌های اسلامی، که رسیدگی به محرومان را

تکلیفی الهی می‌داند، ناسازگار است، بلکه با استانداردهای بین‌المللی، نظیر اعلامیه جهانی حقوق بشر (ماده ۲۲) و مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار، که تأمین اجتماعی را حقی غیرقابل انکار می‌شمارند، نیز همخوانی ندارد.

برای اصلاح این کاستی، پیشنهاد می‌شود قانون‌گذار با بازنگری مواد قانونی نظیر ماده ۷ قانون هدفمندسازی یارانه‌ها، عبارات اختیاری را با عبارات الزام‌آور جایگزین کند تا تکلیف دولت در ارائه حمایت‌های اجتماعی صراحتاً تثبیت شود. برای نمونه، مدل تأمین اجتماعی کانادا^۱ با تأکید بر تعهدات قانونی دولت، الگویی موفق از رویکرد حق‌محور ارائه می‌دهد که در آن حمایت‌ها به‌عنوان تکلیف دولت و نه لطف اختیاری تعریف شده‌اند. همچنین، تدوین یک آیین‌نامه اجرایی جامع ذیل قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۳) پیشنهاد می‌شود که چارچوب‌های نظارتی، شامل تشکیل کمیته‌ای مشترک از نمایندگان قوه مقننه، قوه قضائیه، و سازمان تأمین اجتماعی، را برای تضمین اجرای حق‌محور تأمین اجتماعی مشخص کند. این کمیته می‌تواند با الگوبرداری از سازوکارهای نظارتی آلمان^۲، شفافیت و پاسخگویی در تخصیص منابع را تقویت نماید. افزون بر این، آموزش عمومی و آگاهی‌بخشی به شهروندان درباره حقوق تأمین اجتماعی، با الهام از برنامه‌های آموزشی سوئد^۳، می‌تواند نگرش مرحمت‌مآبانه را به گفتمانی حق‌محور تبدیل کند. این اصلاحات، با تکیه بر اصول عدالت و کرامت انسانی، نظام تأمین اجتماعی ایران را به ابزاری مؤثر برای پاسداشت شأن شهروندان و تحقق تکالیف قانونی دولت بدل خواهد ساخت.

¹. Canada Pension Plan

². Bundesversicherungsamt

³. Pensionsmyndigheten

4. نتیجه‌گیری

ماهیت دوگانه بشری و شهروندی حق بر تأمین اجتماعی از یک سو و رابطه بغرنج آن با حیثیت، شرافت و کرامت انسانی از سوی دیگر، بار تعهد دولت‌ها در قبال تأمین اجتماعی را مضاعف کرده است. یکی از مظاهر بسیار مهم تعهدات دولت در این خصوص، قانون‌گذاری صحیح و دقیق است.

به نظر می‌رسد قوام قوانین تأمین اجتماعی برای موافقت حداکثری با کرامت انسانی به ضریب حلول برابری، عدالت، امنیت و حق‌انگاری در آن‌ها بستگی دارد. از نقطه نظر حقوق شهروندی نیز، اصول حاکم بر تأمین اجتماعی نقش تعیین‌کننده‌ای در پاسداشت این حق در قوانین موضوعه دارد. بدین ترتیب، هرچه درجه موافقت قوانین مصوب با اصول برابری فراگیری، کفایت جامعیت و توانمندسازی بیشتر باشد، حق بر تأمین اجتماعی بهتر تأمین و رعایت شده است.

در بین حوزه‌های تأمین اجتماعی، حوزه حمایتی به جهت خاصیت غیر مشارکتی و توزیعی بودنش از حیث لزوم برخورداری از مؤلفه‌های کرامت انسانی و اصول حاکم بر تأمین اجتماعی، حساسیت بیشتری دارد. بر اساس معیارهایی که برای سنجش کیفی قوانین تأمین اجتماعی، خاصه از حیث حمایتی مطرح و سپس عرضه قوانین حمایتی نظام تأمین اجتماعی جمهوری اسلامی ایران به آن‌ها دریافتیم، هم به لحاظ اتکاء بر مؤلفه‌های کرامت انسانی و هم به لحاظ رعایت اصول ناظر بر تأمین اجتماعی، این قوانین از نارسایی‌هایی جدی رنج می‌برند؛ چه قوانینی که در مقام شناسایی حق بر تأمین اجتماعی هستند و چه قوانینی که در رابطه با حدود وظایف و اختیارات نهادهای حمایتی به تصویب رسیده‌اند. در برشی از زمان هم که قوانین خوبی در جهت نظام‌مندی سامان‌دهی و کارایی نظام تأمین اجتماعی به تصویب رسیدند، نظیر قانون برنامه سوم توسعه، قانون ساختار نظام جامع تأمین اجتماعی و قانون برنامه چهارم توسعه، خالهای اساسی در دستگاه حکمرانی، از جمله ضعف در حاکمیت قانون، نگاه جزیره‌ای به اداره امور، نظارت‌ناپذیری برخی نهادها و ... مانع از اجرایی شدن آن‌ها شده است.

احیای عملی قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، تمرکز ساختاری در حوزه‌های سه‌گانه تأمین اجتماعی، تهیه یک بانک اطلاعات روزآمد و حاوی وضعیت اقتصادی شهروندان با رعایت ملاحظات مربوط به حریم خصوصی آنان برای هدفمندی و عادلانه شدن حمایت‌های اجتماعی می‌تواند آثار مثبتی برای سطوح سه‌گانه هنجاری، ساختاری و رویه نظام تأمین اجتماعی جمهوری اسلامی ایران به ارمغان بیاورد که این مهم، هم‌افزایی کلان و نگرش سیستمی به پدیده‌های اجتماعی را می‌طلبد.

دیگر ضرورت کرامت‌محور شدن هرچه بیشتر نظام تأمین اجتماعی، پیش‌بینی قابلیت دادرسی حق بر تأمین اجتماعی در پرتو اصول حکمرانی خوب، از جمله شفافیت و مسئولیت‌پذیری است که البته تا حد زیادی متأثر از این است که نگاه قانون‌گذار به تأمین اجتماعی حق‌انگارانه باشد یا مرحمت‌مآبانه.

فهرست منابع و مآخذ

1. استوار سنگری، کورش، 1398، حقوق تأمین اجتماعی، نشر میزان، تهران، چاپ اول.
2. اکبری، محمدعلی، ۱۳۹۷، رفاه اجتماعی در ایران معاصر، تهران، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
3. ایمانی، مصطفی، ۱۳۷۸، تأمین اجتماعی و امنیت ملی، فصلنامه تأمین اجتماعی، شماره دوم.
4. بادینی، حسن، ۱۳۸۴، فلسفه مسئولیت مدنی، چاپ اول، شرکت سهامی انتشار، تهران.
5. بادینی، حسن، 1387، جستاری نقادانه در نظام حقوقی تأمین اجتماعی ایران، فصلنامه حقوق مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ش 2.
6. دهخدا، علی اکبر، 1388، لغت نامه دهخدا، چاپخانه دانشگاه تهران، تهران.
7. سفیری، خدیجه، منصوریان راوندی، فاطمه، ۱۳۹۴، کلیشه های جنسیتی و سلامت اجتماعی مطالعه زنان و مردان شهر تهران، فصلنامه علمی مطالعات اجتماعی روان شناختی زنان، شماره دوم.
8. سلمانی سبینی، مرضیه، ۱۳۹۹، الگوی شایسته فقرزدایی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، رساله دکتری، قم، پردیس فارابی دانشگاه تهران.
9. صفری شالی، رضا، هزارجریبی، جعفر، 1391، آناتومی رفاه اجتماعی، نشر جامعه و فرهنگ، تهران، چاپ اول.
10. محمد، معین، ۱۳۶۳، فرهنگ فارسی، چاپ ششم، انتشارات امیر کبیر، تهران.
11. مشایخی، همایون، 1395، مبانی و اصول حقوقی بیمه، نشر مدرسه عالی بیمه، چاپ چهارم.
12. مصاحبه با مجید ملکشاهی، مدیرکل مرکز خدمات مددکاری کمیته امداد امام خمینی (ره)، خبرگزاری میزان، 1398/10/16.
13. مصاحبه با وحید قبادی دانا، رئیس سازمان بهزیستی کشور، خبرگزاری تسنیم، هفتم شهریور ۱۳۹۹.
14. مصباحی مقدم، غلامرضا اسمعیلی‌گیوی، حمیدرضا، رعایایی، مهدی، ۱۳۸۸، بررسی و آسیب شناسی هدفمندسازی پرداخت یارانه ها، فصلنامه علمی - پژوهشی اقتصاد اسلامی، شماره ۳۵.
15. نجفی اسداللهی، جواد، 1381، بیمه عمر و موقعیت آن در ایران، پایان‌نامه دانشکده علوم اداری و مدیریت، دانشگاه تهران.
16. ندری ایبانه، فرشته، ۱۳۸۵، خانه‌داری، اشتغال و زنان ایرانی، فصلنامه بانوان شیعه، شماره 9.