

The right to health and the legal system of social security pensions in Iran from the perspective of fundamental human rights

Farid Noor Mohammadan¹, Emran Naemi², Mohsen Ghasemi³

Abstract

Field and Aims: The right to social security is one of the fundamental human rights that has received special attention in human rights instruments. Therefore, paying attention to the issue of social security is one of the criteria of good governance, which is one of the important indicators of compliance with the human rights obligations of governments. One of the issues that is considered in the field of social security is the issue of retirement, which in this study examines the legal system of social security pension in Iran in the light of fundamental human rights.

Method: This research has been done in terms of practical purpose and in terms of collecting information by documentary method and by studying valid laws and sources and the obtained information has been analyzed descriptively-analytically.

Finding and Conclusion: Social security as one of the characteristics of social security and a human right is based on various principles such as the principle of inclusiveness, equality and human dignity, which originate from the principles of the obligations of governments under international human rights instruments. Pension fund challenges also include inefficiency in public administration, weakness in the regulatory system, and financial instability. Not all sections of society enjoy the benefits of social security and retirement support in old age, and this has violated the principle of universal social security, and the lack of a specialized authority to handle social security claims is another benefit. Inflation, dispersion and abnormal complexity of social security pension laws and regulations are other issues and problems observed in the Iranian social security pension system. In addition, another proposal to reform the legal system of social security pensions is to review some laws in the field of pensions.

Keywords: The right to health, retirement, social security, fundamental human rights, international instruments.

*Citation (APA): Noor Mohammadan, F., Naemi, E., Ghasemi, M. (2022). The right to health and the legal system of social security pensions in Iran from the perspective of fundamental human rights. *International Legal Research*, 15(55), 273-298.

http://alr.iauctb.ac.ir/article_691322.html?lang=en

1. Department of Public Law, Central Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran. Email: Farid_noormohammadan@Yahoo.com

2. Department of Public Law, Central Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran. (Correspondent Author). Email: emrannaimi53@gmail.com

3. Department of Public Law, Central Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran. Email: Mghjur1970@gmail.com



حق بر سلامت و نظام حقوقی بازنشستگی تأمین اجتماعی ایران از منظر حقوق بنیادین بشر

فرید نورمحمدان^۱، عمران نعیمی^۲، محسن قاسمی^۳

چکیده

زمینه و هدف: حق بر تأمین اجتماعی یکی از حقوق بنیادین بشر بشمار می رود که در اسناد حقوق بشری به آن توجه ویژه‌ای شده است. لذا، توجه به موضوع تأمین اجتماعی یکی از معیارهای حکمرانی مطلوب می باشد که از شاخص‌های مهم رعایت تعهدات حقوق بشری دولتها محسوب می گردد. از جمله مواردی که در خصوص تأمین اجتماعی به آن توجه می گردد، موضوع بازنشستگی است که در این پژوهش به بررسی نظام حقوقی بازنشستگی تأمین اجتماعی ایران در پرتو حقوق بنیادین بشر پرداخته می شود. **روش:** این پژوهش از نظر هدف کاربردی و به لحاظ گردآوری اطلاعات به روش اسنادی و از طریق مطالعه قوانین و منابع معتبر انجام شده و اطلاعات به دست آمده به صورت توصیفی - تحلیلی مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است.

یافته‌ها و نتایج: تأمین اجتماعی به عنوان یکی از شاخصه‌های امنیت اجتماعی و یک حق بشری بر اصول مختلفی چون فراگیری، برابری و کرامت بشری پایه گذاری شده است که منشاء این اصول تعهدات دولتها ذیل اسناد بین المللی حقوق بشر می باشد. همچنین، چالش‌های صندوق بازنشستگی شامل ناکارآمدی مدیریت دولتی، ضعف در نظام نظارتی و ناپایداری مالی می باشد. تمامی اقشار جامعه از مزایای تأمین اجتماعی و حمایت‌های بازنشستگی در سنین سالمندی برخوردار نیستند و این امر اصل فراگیری تأمین اجتماعی را نقض نموده است و فقدان مرجعی تخصصی برای رسیدگی به دعاوی تأمین اجتماعی نیز به عنوان نقیصه‌ای دیگر مطرح می باشد. تورم، پراکندگی و پیچیدگی ناهنجار قوانین و مقررات بازنشستگی تأمین اجتماعی از دیگر مسائل و مشکلاتی است که در نظام بازنشستگی تأمین اجتماعی ایران مشاهده می شود. به علاوه، از دیگر موارد پیشنهادی جهت اصلاح نظام حقوقی بازنشستگی تأمین اجتماعی، بازبینی در برخی قوانین حوزه بازنشستگی است.

کلیدواژه‌ها: حق بر سلامت، بازنشستگی، تأمین اجتماعی، حقوق بنیادین بشر، اسناد بین المللی.

* استناددهی (APA): نورمحمدان، فرید؛ نعیمی، عمران؛ قاسمی، محسن. (۱۴۰۱). حق بر سلامت و نظام حقوقی بازنشستگی تأمین اجتماعی ایران از منظر حقوق بنیادین بشر. *تحقیقات حقوقی بین المللی*، ۱۵(۵۵)، ۲۹۸-۲۷۳.
http://alr.iuctb.ac.ir/article_691322.html

۱. گروه حقوق عمومی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. رایانامه: Farid_noormohammadan@Yahoo.com

۲. گروه حقوق عمومی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. (نویسنده مسئول).
رایانامه: emrannaimi53@gmail.com

۳. گروه حقوق عمومی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. رایانامه: Mghjur1970@gmail.com

مقدمه

امروزه وظیفه دولت در احترام به حق زندگی افراد و اتباع، تنها به حمایت از جان آنها و جلوگیری از جرائم و تأمین نظم عمومی محدود نمی‌شود، بلکه این حق، متضمن حقوق دیگری از قبیل حق تغذیه، حق مسکن، حق بهداشت، حق بر تأمین اجتماعی و... است که بدون آنها حق زندگی و دیگر آزادی‌های فرد آسیب‌پذیر خواهند بود، زیرا برای گرسنه، بیمار، بیکار و یا کسی که سرپناه و بدن سالمی ندارد، بهره‌گیری از همه‌ی آزادی‌ها ممکن نمی‌باشد (موتمنی طباطبایی، ۱۳۸۸: ۴۰). لذا، با توجه به اسناد بین‌المللی و به موجب ماده‌ی ۲۲ اعلامیه جهانی حقوق بشر، «هر کس به عنوان عضو جامعه حق تأمین اجتماعی دارد و بجاست که به وسیله مساعی ملی و همکاری بین‌المللی حقوق اقتصادی اجتماعی و فرهنگی خود را که لازمه حیثیت و ارتقای آزادانه شخصیت اوست، با رعایت تشکیلات و منابع هر کشور به دست آورد».

اصل ۲۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز جایگاه ویژه تأمین اجتماعی را در کشور نشان می‌دهد. مطابق این اصل، «برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح نیاز، به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی، به صورت بیمه و غیره حقی است همگانی. دولت مکلف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمد حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یک‌یک افراد کشور تأمین کند». در این تعریف، تأمین اجتماعی حقی است همگانی و تکلیفی است که دولت باید نسبت به کلیه افراد کشور از جمله بازنشستگان انجام دهد.

با توجه به اینکه امروزه قوانین و مقررات بازنشستگی تأمین اجتماعی حقوق و تکالیف متعدد را برای مردم و دولت به وجود آورده است، این شاخه از دانش بشری به قلمرو حقوق نیز راه پیدا کرده است. پس لازم است نظام حقوقی بازنشستگی تأمین اجتماعی از جنبه‌ی حقوقی مورد نقد و بررسی قرار گیرد. از دیدگاه حقوقی هم در سطح کلان و هم در سطح خرد می‌توان به مسائل تأمین اجتماعی نگاه کرد. حق برخورداری شهروندان از تأمین اجتماعی و تکلیف دولت در این زمینه و حدود و قلمرو آن، جایگاه سازمان‌ها، نهادها و صندوق‌های متولی تأمین اجتماعی در تشکیلات اداری کشور و ماهیت حقوقی و چگونگی اداره‌ی آنها، تمرکزگرایی یا تمرکززدایی در طراحی و بازنگری نظام تأمین اجتماعی، نقش دولت در تأمین منابع مالی تأمین اجتماعی و نحوه‌ی نظارت بر مصارف آن جزو مهمترین موضوعات حقوقی کلان نظام تأمین اجتماعی است.

اما بخش ملموس‌تر جنبه‌ی حقوقی نظام بازنشستگی تأمین اجتماعی مربوط به مسائل و مشکلاتی است که در مرحله‌ی تفسیر و اجرای قوانین و مقررات بروز می‌کند، زیرا نظام حقوقی بازنشستگی متشکل از حجم وسیعی از قوانین و مقرراتی است که در مرحله‌ی اجرا، باعث بروز مسائل حقوقی پیچیده شده است. نقص، اجمال، سکوت و تناقض قوانین و مقررات ممکن است

منجر به برداشت‌های متفاوت و اتخاذ رویه‌های مختلف شود و همین امر زمینه تبعیض و به دنبال آن نارضایتی و طرح شکایات در مراجع قضایی را فراهم می‌سازد.

۱. جایگاه تأمین اجتماعی در اسناد حقوق بشر

حق بر تأمین اجتماعی یکی از حقوق بنیادین بشر بشمار می‌باشد که در اسناد حقوق بشری به آن توجه ویژه‌ای شده است. سلامت و حق بر خورداری از زندگی سالم و ایمن، از حقوق مسلم شهروندی محسوب می‌شود، به نحوی که از شاخصه‌های اصلی جامعه ایده‌آل، بر خورداری از حقوق مرتبط با تأمین اجتماعی است. با نگاهی به میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نشان می‌دهد که تعهدات دولتها در خصوص تعهدات مندرج در آن امروز تحول یافته است.

در گذشته تعهدات دولتها ذیل این میثاق «تعهد به وسیله» بوده که دولتها وظیفه تأمین آن را داشتند. به موازات شکل‌گیری، ظهور و بروز و تقویت گفتمان امنیت انسانی، حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی گستره ظهور و بروز پیدا کرده و بالطبع، در پرتو دگرگونی‌های مفهومی صورت گرفته، گفتمان واقع‌گرایی و نقش دولت کمرنگ می‌شود. در این راستا منطقی است که از نقش دولت و کارکردهای آن در حوزه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تعریفی دیگر ارائه شود (ملکی، ۱۳۹۳: ۱۴۹).

تأمین اجتماعی به عنوان یک پدیده تاریخی و اجتماعی حاصل فرآیند تحولات اقتصادی و اجتماعی جوامع، به ویژه جوامع پیشرفته صنعتی محسوب می‌شود که حسب ضرورت نیاز افراد انسانی به امنیت در مقابل مخاطرات اجتماعی مطرح گردید، ولی هنجارمندی حقوقی آن در قالب یک حق بشری مرهون توجه جامعه بین‌الملل با استناد به صدور اسناد و مقررات بین‌المللی می‌باشد که در این اسناد، حق بر خورداری از تأمین اجتماعی با گستره موضوعی متنوع آن به عنوان یک حق اساسی و بنیادی به منظور حفظ کرامت ذاتی بشر و تأمین منافع آن در زندگی فردی و اجتماعی مورد شناسایی واقع شده است که در مقابل، دولتها نیز وظیفه اجرای تحقق این حق را عهده‌دار می‌باشند؛ هرچند دولتها در اجرای این حق، فراخور امکانات و منابع مالی و سایر شرایط سیاسی و اجتماعی به طور یکسان عمل نمی‌نمایند، ولی آنچه مهم است این می‌باشد که حق بر خورداری از تأمین اجتماعی مورد شناسایی و پذیرش بین‌المللی و ملی قرار گرفته و از حقوق مكتسب انسان‌ها محسوب می‌شود که اجرای آن از سوی دولتها می‌تواند آن‌ها را در برقراری عدالت و امنیت اجتماعی و اقتصادی یاری دهد و شاخص مناسبی برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی باشد (زمانی و آزاددوین، ۱۳۹۶: ۷). لذا، توجه به موضوع امنیت اجتماعی و تأمین اجتماعی از شاخص‌های حکمرانی مطلوب می‌باشد که از شاخص‌های مهم رعایت تعهدات حقوق بشری دولتها محسوب می‌گردد.

۱-۱. تأمین اجتماعی در میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی اجتماعی و فرهنگی

یکی از شاخصه‌های حقوق بشر نسل دوم، بُعد اجتماعی است که می‌توان در قالب امنیت اجتماعی به آن پرداخت. مقوله تأمین اجتماعی، اساسی‌ترین، ضروری‌ترین و مبنائی‌ترین مسئله و اساساً حق هر فرد بشری؛ وراثت، سن، جنس، خاستگاه قومی، نژادی، مذهب، عقیده سیاسی و... به شمار می‌آید. نظام حقوق بشر ملل متحد، با درک اهمیت مسئله، از همان بدو شکل‌گیری، عنایت ویژه‌ای را به این حق مبذول داشت. سازمان بهداشت جهانی به طور مشخص، تلاش نظاممند و مستمر برای تحقق این حق را سرلوحه اقدام و عمل خود قرار داده است. فلذا، برخورداری از بالاترین استاندارد قابل حصول تأمین اجتماعی، از حقوق بنیادین هر شخص انسانی به شمار می‌آید (سند تأسیس سازمان بهداشت جهانی: ۱).

میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (مصوب ۱۹۶۶)، به مثابه اصلی‌ترین سند بین‌المللی راجع به این حق، حق هر کس به بهره‌مندی از بالاترین استاندارد قابل حصول سلامت جسم و روان را در نص صریح ماده ۱۲ خود به رسمیت شناخت. ماده (۱۲) مقرر می‌دارد: «نخست- کشورهای طرف این میثاق حق هر کس را به تمتع از بهترین حال سلامت جسمی و روحی ممکن الحصول به رسمیت می‌شناسند. دوم- تدابیری که کشورهای طرف این میثاق برای تأمین استیفای کامل این حق اتخاذ خواهند کرد، شامل اقدامات لازم برای تأمین امور ذیل خواهد بود: الف- تقلیل میزان مرده متولد شدن کودکان- مرگ‌ومیر کودکان و رشد سالم آنان. ب- بهبود بهداشت محیط و بهداشت صنعتی از جمیع جهات. ج- پیشگیری و معالجه بیماری‌های همه‌گیر- بومی- حرفه‌ای و سایر بیماریها، همچنین پیکار علیه این بیماریها. د- ایجاد شرایط مناسب برای تأمین مراجع پزشکی و کمکهای پزشکی برای عموم در صورت ابتلاء به بیماری.»

با استناد به منطوق ماده (۱۲) میثاق، و بالاخص، با دقت در رویه عملی ارکان معاهده- محور ناظر بر تحقق و حسن اجرای پیمان‌نامه‌های بین‌المللی؛ نظیر کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی رکن ناظر بر اجرای میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و نیز مذاقّه در رویه گزارشگر ویژه ملل متحد در حق بر بهره‌مندی از بالاترین استاندارد قابل حصول سلامت جسم و روان، اجزای ضروری امنیت اجتماعی مشتمل بر موارد ذیل می‌باشند: آب آشامیدنی سالم و سیستم فاضلاب مناسب، غذای سالم، تغذیه و مسکن مناسب، شرایط زیست محیطی سالم، محیط کار مناسب، آموزش و اطلاع‌رسانی سلامت محور و برابری جنسیتی و تأمین اجتماعی مناسب می‌شود (کنت^۱، ۲۰۰۹: ۱۲).

یکی از مهمترین شاخص‌های امنیت اجتماعی حق بر سلامت است که باید گفت در واقع امر، تمامی حقوق انسانی غیرقابل تفکیک و به هم پیوسته هستند. لذا، نقض حق بر سلامت در اغلب

1. Kent

اوقات منتهی به نقض دیگر حقوق انسان نظیر حق بر آموزش، حق بر اشتغال و بالعکس می‌شود. فی الواقع، تحقق حق بر سلامت در گرو تحقق تعداد زیادی از حقوق دیگر و در عین حال، متضمن تحقق اکثر این حقوق می‌باشد. حقوق موصوف عبارتند از: حق بر غذا، حق بر آب، حق بر بهره‌مندی از استاندارد مناسب زندگی، حق بر برخورداری از مسکن مناسب، حق‌رهایی از نابرابری، حق برخورداری از حریم شخصی، حق دسترسی به اطلاعات، حق مشارکت، حق بهره‌مندی از پیشرفت‌های علمی، و حق به‌کارگیری این پیشرفت‌هاست.

از نظرگاه شیوه تحلیل، نخست، ماهیت تعهد دولت‌ها در تحقق حق بر سلامت، واجد دو ویژگی سلبی و ایجابی می‌باشد. وفق این دو خصیصه، دولت‌ها ملزم هستند تا خصوصاً در رعایت حق بر سلامت، رویکردی سلبی را در پیش گیرند؛ به عبارت دیگر، این خصیصه مستلزم خویشن‌داری دولت‌هاست و آن‌ها را ملزم می‌دارد از هرگونه مداخله در تحقق این حق که بالاخص در شکل محروم‌سازی افراد از دسترسی به اطلاعات مربوط به سلامت، خصوصاً سلامت جنسی به‌منصه ظهور می‌رسد، خودداری به عمل آورند. از دیگر سو، تعهد دولت واجد ویژگی ایجابی و مثبت می‌باشد. این خصیصه دولت‌ها را ملزم می‌دارد تا با بهره‌گیری از کلیه منابع انسانی، مالی، فنی، قانون‌گذاری، قضایی، اجرایی، و نیز بهره‌گیری از مشارکتهای ملی و بین‌المللی، تمامی تلاش خود را بر تحقق تدریجی بهره‌مندی همگان از بالاترین استاندارد سلامت جسم و ذهن متمرکز کنند. این مهم به ویژه در منطوق بند ۱ ماده ۲ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی انعکاس یافته است (هربل و کرولی^۱، ۲۰۱۲: ۴۵).

ماهیت تعهدات دولت‌ها در تحقق امنیت اجتماعی از سه طریق تعهد به احترام، حمایت و ایفا پردازش می‌شود. تعهد به احترام مستلزم این است که دولت‌ها از مداخله مستقیم یا غیرمستقیم در اجرای حق بر سلامت استنکاف نمایند. برای مثال، نهادهای دولتی ملزم می‌باشند وفق این تعهد، از اتخاذ سیاست‌ها و خط‌مشی‌های قانونی، قضایی، اجرایی، و دیگر اقدامات متضمن نقض این حق خودداری ورزند. و به ویژه در حین تدوین و اجراء و نظارت بر دستورالعمل‌های شهرسازی و صیانت از محیط‌زیست و نیز اعمال محدودیت بر شبکه‌های ماهواره‌ای و اینترنتی، تأثیر و تبعات منفی این طرح‌ها بر سلامت شهروندان را به‌شکلی مؤثر و مستمر، مطمح توجه بدارند. تعهد به احترام همچنین شامل تعهد دولت به اجتناب از ممنوع ساختن یا محدود نمودن رویه‌ها و داروهای سنتی مراقبت پیشگیرانه و مداوا، خودداری از بازاری کردن داروهای غیر امن و به‌کارگیری معالجات اجباری پزشکی است، مگر این که مبنایی استثنائی برای مداوای بیماری روانی یا پیشگیری و کنترل امراض مسری وجود داشته باشد. این موارد استثنائی باید تابع شرایط خاص و

1. Herbel & Crowley



مضیق باشد و رویه‌های عالی و ضوابط قابل اعمال بین‌المللی از جمله اصول حمایت از اشخاص دارای بیماری روانی و بهبود سلامتی روانی را رعایت کند.^۱

حق برابر تمامی افراد به برخورداری از همه حق‌های بشری یکی از اصول بنیادین شناخته شده در حقوق بین‌الملل و مندرج در اسناد اصلی بین‌المللی حقوق بشر است. میثاق بین‌المللی حقوق ۱.۱.ف از حقوق بشری که برای کرامت هر شخص انسانی اساسی است، حمایت می‌کند. به طور خاص، ماده این میثاق، حق برابر افراد در بهره‌مندی از حقوق مصرّح در آن را پیش‌بینی می‌کند. این مقررّه بر پایه بند اول ماده (۱) منشور ملل متحد و ماده (۲) اعلامیه جهانی حقوق بشر استوار است. به استثنای اشاره‌ای که در متن این ماده به میثاق بین‌المللی حقوق ۱.۱.ف شده است، این ماده مشابه ماده (۳) میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی است که همزمان با این میثاق تدوین شده است.

۱-۲. تأمین اجتماعی در پرتو دکترین امنیت انسانی

درک مفهوم امنیت امروزه فراتر از جنگ و صلح است و امنیت نمی‌تواند فقط در حیطه مسائل نظامی فهمیده شود و لذا، باید توسعه اقتصادی، عدالت اجتماعی، حمایت از محیط زیست، دموکراتیزاسیون، خلع سلاح و مسائل حقوق بشر و حاکمیت قانون را نیز در برگیرد (موری و کینگ، ۱۳۸۳: ۹).

خطراتی که امنیت و رفاه آینده جامعه بین‌المللی را تهدید می‌کند، لزوماً خطراتی مثل جنگ‌های بین‌المللی نیستند. عامل عمده نگرانی، بی‌ثباتی اقتصادی و اجتماعی به ویژه امنیت غذایی و حق سلامت است. گسترش بیماری‌ها خصوصاً بیماری‌های ویروسی مانند کرونا در سالهای گذشته مهمترین تهدید برای سلامتی بشر بوده است. بر این اساس، نظام کارآمد درمانی در کنار خدمات تأمین اجتماعی مناسب می‌تواند ابزاری کارآمد در مقابله با این وضعیت خطرناک باشد.

رابطه امنیت اجتماعی در قالب و امنیت جهانی هر روز به مراتب بیشتر از گذشته مورد توجه قرار می‌گیرد و این مسئله به دلیل افزایش بیماری‌های مهلک و چاره‌جویی جهانی برای مقابله با آن بوده است. در پرتو فرآیند انسانی شدن حقوق بین‌الملل، هدف از امنیت، تأمین نیازها و منافع فرد انسانی و بهبود کیفیت زندگی وی می‌باشد. بهداشت از جمله مولفه‌های امنیتی است که زندگی فرد انسانی را مورد تهدید قرار می‌دهد. در ادبیات مربوط به مطالعات امنیتی جدید به ارتباط بهداشت و امنیت و نیز پیامدهای امنیتی بیماری‌های فراگیردار توجه شایانی شده است (متسورا^۲، ۲۰۰۸: ۳).

1. GA/Res/46/119
2. Matsuura

از جمله اقدامات دولتها برای تأمین امنیت انسانی و تعهد به حمایت مستمر در این خصوص می باشد. تعهد به حمایت مستلزم این است که دولتها از مداخله اشخاص ثالث در تحقق حق بر سلامت استنکاف به عمل آورند؛ برای مثال، این تعهد دولتها را ملزم می دارد تضمین نمایند که خصوصی سازی در حوزه بهداشت و درمان، دسترسی برابر شهروندان به خدمات بهداشتی و درمانی و داروهای مورد نیاز را مخدوش نخواهد کرد. در واقع، وفق این تعهد، دولت مسئولیت حمایت از افراد و گروهها در برابر نقض حقوق انسانی، (من جمله حق بر سلامت)، توسط بازیگران غیردولتی را بر عهده دارد و ملزم می باشد تا با وضع قوانین مناسب و کنترل مؤثر بر عملکرد افراد خصوصی از نقض این حق توسط آنها جلوگیری به عمل آورده و در صورت نقض، اقدامات مؤثر و ضروری را در تعقیب متخلفان، و جبران خسارات وارد بر قربانی ترتیب دهد.

امنیت اجتماعی به عنوان یکی از مؤلفه های امنیت انسانی، یعنی امنیت خاطر یک فرد به عنوان یک شهروند در میان تمام مردم جامعه. در واقع، امنیت اجتماعی را می توان به عنوان ایمنی خاص مردم تعبیر کرد. این مفهوم دو وجه قابل تفکیک دارد: در یک وجه، امنیت اجتماعی در قالب ایمنی خاطر یک شهروند به عنوان نماینده تمامی مردم مورد بررسی قرار می گیرد. در این بررسی، امنیت اجتماعی یک جامعه (یک کشور، یک شهر و یا یک محله) بر اساس میزان رضایتمندی و آرامش خاطر یک عضو نمونه آن جامعه بررسی و ارزیابی می شود. در این نوع مطالعه، جامعه مجموعه ای همگن تلقی شده و از تفاوتها، نابرابریها و ناهمگنی های درون جامعه صرف نظر می شود (ملکی، ۱۳۹۳: ۱۷۱). وجه دوم امنیت اجتماعی به تعامل افراد جامعه با یکدیگر نظر دارد. در این بُعد، رابطه مردم یک جامعه با دولت، نهادها و مردم دیگر جوامع مدنظر می باشد. اما به صورت اجمال می توان امنیت اجتماعی را چنین تعریف کرد: امنیت اجتماعی توانایی جامعه برای حفظ هویت و منافع و ویژگی های اساسی خود در برابر شرایط متحول و تهدیدات و با تعامل با دولت، نهادها و جوامع دیگر و نیز توانایی وضعیت اجتماعی به سمت ارزش ها و آرمان های جامعه است (همان: ۱۷۲). تأمین اجتماعی نیز از جمله شاخصه های امنیت اجتماعی است که در اسناد حقوق بشری مورد توجه قرار گرفته است، از جمله در خصوص وضعیت بازنشستگان که ذیلاً مورد بررسی قرار می گیرد.

۲. تأمین اجتماعی پیرامون حقوق بازنشستگی

امروزه ثابت شده است که تأمین اجتماعی یک حق بشری است و بر این مبناء مانند دیگر اصول بشری مبتنی بر مبنای اساسی حیثیت و کرامت بشری است. در این خصوص، آنچه باید مورد توجه قرار گیرد، حیثیت، کرامت و شأن انسانی است که خاستگاه تمامی حقوق و آزادی های فردی و جوهره هر گونه حمایت از افراد بشری را تشکیل می دهد. اصطلاح تأمین اجتماعی دارای دو مفهوم عام و خاص است. تأمین اجتماعی در مفهوم عام به تمام اقداماتی که دولت در جهت افزایش رفاه

عمومی و کمک به بهره‌مندی افراد جامعه از حداقل امکانات مالی و درآمد لازم جهت امرار معاش انجام می‌دهد، اطلاق می‌گردد و تأمین اجتماعی در مفهوم خاص حمایتی است که از بیمه‌پردازان و افراد تحت تکفل آنان در برابر خطرهایی چون پیری، از کارافتادگی، بیماری و مرگ در قالب یک نظام منسجم و قاعده‌مند به عمل می‌آید. بر این مبناء، به بررسی مفهوم و مبانی تأمین اجتماعی به عنوان یک حق بشری می‌پردازیم.

۲-۱. مفهوم تأمین اجتماعی

نظام تأمین اجتماعی در معنای خاص کلیه مشمولین صندوق‌های بیمه‌ای اجتماعی را در بر می‌گیرد، به گونه‌ای که با پرداخت حق بیمه مقرر مطابق مقررات مربوط به بیمه‌های اجتماعی، اشخاص از حمایت‌های مختلفی نظیر دریافت مستمری‌های بازنشستگی، بازماندگان، از کارافتادگی، خدمات درمانی و... برخوردار می‌گردند. بنابراین، کلیه شاغلین بیمه‌پرداز، اعم از شاغلین لشگری و کشوری و کارکنان بخش خصوصی مشمول تأمین اجتماعی به معنای خاص می‌باشند (نعیمی پرتو، ۱۳۹۳: ۱۷). از دیدگاه دیگر، تأمین اجتماعی عبارت است از حمایتی که از طریق مجموعه‌ای از اقدامات همگانی برای مقابله با پریشانی اقتصادی و اجتماعی توسط جامعه برای اعضاء خود تدارک می‌شود که در غیر اینصورت، پریشانی اقتصادی و اجتماعی به واسطه قطع یا کاهش چشمگیر درآمد بر اثر بیماری، بارداری، حادثه ناشی از کار، بیکاری، سالمندی و مرگ پدیدار می‌گردد (نوروز طالقانی، ۱۳۷۵: ۱۸).

اگر تأمین اجتماعی در معنای کلی مد نظر قرار گیرد، عبارت است از کوشش‌ها و مساعی دولت‌ها در جهت خسارت در پاره‌ای حوادث و اتفاقات اجتماعی با توجه به امکانات خود و به تبعیت از شرایط اقتصادی و اجتماعی جامعه مربوطه (طالب، ۱۳۸۱: ۴۰).

امروزه در بیشتر کشورها، نهادهای متعددی عهده دار تحقق حق بر تأمین اجتماعی هستند که در میان آنها، صندوق بازنشستگی، اهمیت و جایگاه ویژه‌ای دارند. صندوق بازنشستگی، شخصیت‌های حقوقی‌اند که به منظور تسهیل و سازمان‌دهی سرمایه‌گذاری و جوه بازنشستگی تأمین شده توسط کارکنان و کارفرمایان تشکیل می‌شوند. این نهادها را می‌توان مجموعه‌ای از دارایی مشترک دانست که هدف آنها ایجاد رشد پایدار و بلندمدت در ارزش دارایی‌هاست و پس از بازنشستگی، از کارافتادگی یا فوت کارکنان، طبق رویه مشخص حسب مورد به آنان یا افراد تحت تکفلشان، مستمری‌های بازنشستگی، از کارافتادگی یا بازماندگان پرداخت می‌کنند (اسکندری، ۱۳۹۴: ۹).

۲-۲. مبانی تأمین اجتماعی در خصوص بازنشستگی

تأمین اجتماعی به عنوان یکی از شاخصه‌های امنیت اجتماعی و یک حق بشری بر اصول مختلفی پایه‌گذاری شده است که منشاء این اصول تعهدات حقوق بشری دولتها ذیل اسناد بین‌المللی حقوق بشر می‌باشد و این اصول ذیلاً مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۲-۲-۱. اصل کرامت بشری

نگاهی به اسناد حقوق بشری نشان می‌دهد که توجه به کرامت انسانی از جمله اصول مهم در تمام اسناد حقوق بشری می‌باشد. در مقدمه منشور ملل متحد به موضوع کرامت انسانی توجه شده است. در ماده (۱) همه افراد بشری از لحاظ حیثیت و حقوق با هم برابر معرفی شده‌اند. همچنین، در ماده (۱۰) میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی مقرر شده است: «در باره کلیه افراد که از آزادی خود محروم شده‌اند، باید با انسانیت و احترام به حیثیت ذاتی شخص انسان رفتار کرد.» در خصوص 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 شده‌اند و یا کسانی که به واسطه پیری یا نقص عضو تکدی را پیشه می‌کنند و یا افرادی که در اثر نداشتن مسکن مناسب و وسایل اولیه زندگی بطور اجباری به زندگانی حیوانی ادامه می‌دهند، دیگر آزادی و حیثیت انسانی کیمیایی است که نیل به آن ممتنع و بلکه محال می‌شود (پاکپاز، ۱۳۴۷: ۹۴).

۲-۲-۲. اصل فراگیری

منظور از این اصل آن است که حمایت‌های تأمین اجتماعی به مفهوم عام شامل همه افراد ملت است و برخورداری از این مزایا محدود به اشخاص یا طبقه خاصی نیست که این اصل را می‌توان در اصل ۲۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تبصره ۱ ماده ۱ و بند ج ماده ۹ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳ و مواد ۲۲ و ۳۵ اعلامیه جهانی حقوق بشر ۱۹۴۸ مشاهده کرد که به عنوان یکی از اصول بنیادین نظام تأمین اجتماعی مورد تأکید قرار گرفته است و به معنی لزوم حمایت از همه‌ی ساکنین کشور در مقابل خطرات اجتماعی و گسترش نظام بیمه‌ای برای آحاد جامعه است.

متأسفانه اصل فوق هنوز به طور کامل اجرایی نشده و برای دسته‌های خاص از افراد نظام بیمه‌ای ایجاد نشده و از طریق نظام حمایتی نیز کمک مؤثری در جهت دوران بازنشستگی و سالمندی صورت نمی‌پذیرد، از جمله‌ی آنها می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

الف- برخی از بیمه‌شدگان نظام بیمه‌ای ممکن است قبل از رسیدن به سن بازنشستگی و یا احراز شرایط دریافت مستمری از شمول این نظام خارج شوند؛ به طور مثال، کارمند دولت ممکن است استعفا دهد، اخراج شود، باز خرید گردد، منفصل شود و یا بعد از اتمام مدت قرارداد پیمانی

به هر دلیلی قرارداد پیمانی وی تمدید نگردد یا کارگر مشمول قانون کار اخراج شود، کارگاهی که در آن کار می‌کند، تعطیل شود. چنین افرادی بدون شک مدتی سابقه‌ی پرداخت حق بیمه دارند و برای اینکه سابقه در برخوردارگی از مزایای تأمین اجتماعی مورد استفاده قرار گیرد، باید بتوانند بیمه‌ی خود را به صورت اختیاری ادامه بدهند. قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ از این دوران‌دیشی غافل نبوده است و در تبصره‌ی ماده‌ی ۸ به کسانی که به هر علتی از ردیف بیمه‌شدگان اجباری خارج می‌شوند و تحت پوشش نظام بیمه‌ای اجباری دیگری قرار نمی‌گیرند، اجازه داده است تا برای بهره‌مندی از تمام یا برخی از حمایت‌های قانون تأمین اجتماعی بیمه‌ی خود را بر اساس آیین‌نامه‌ای که به تصویب رسیده است، به صورت اختیاری ادامه دهند. در اجرای این تبصره، شورای عالی تأمین اجتماعی تاکنون چندین آیین‌نامه تصویب نموده است که در حال حاضر آیین‌نامه مورخ ۱۳۸۵/۶/۱۴ لازم‌الاجرا است. در این آیین‌نامه، ادامه‌ی بیمه به صورت اختیاری منوط به داشتن حداقل ۳۰ روز سابقه و شرط سنی (حداکثر ۵۵ سال برای مردان و زنان) شده است. چنانچه سن متقاضی در زمان تقاضا بیش از سنین مذکور باشد، پذیرش درخواست وی منوط به داشتن سابقه‌ی پرداخت حق بیمه قبلی معادل مدت مازاد سنی خواهد بود. لذا، متقاضیانی که دارای شرط سنی و سابقه‌ی مندرج در آیین‌نامه یاد شده نباشند، امکان ادامه به صورت اختیاری را ندارند و اگر دوباره مشمول بیمه اجباری نشوند، سابقه‌ای که قبلاً احراز کرده‌اند، در عمل هیچ فایده‌ای برای آنان نخواهد داشت. این در حالی است که در تبصره ماده ۸ قانون تأمین اجتماعی چنین محدودیتی وجود ندارد و اصل ادامه‌ی بیمه به صورت اختیاری را برای تمام مشمولین این تبصره فراهم نموده است. از این رو، به نظر می‌رسد که مصوبه شورای عالی از این جهت فراتر از قانون است. در خصوص مشمولین سایر صندوق‌ها، در صورت قطع ارتباط بیمه‌ای به هر دلیلی، امکان ادامه بیمه به صورت اختیاری وجود ندارد. از نظام جامع تأمین اجتماعی که یکی از اصول آن اصل فراگیر بودن است، انتظار می‌رود که ترتیبی اتخاذ نماید که آنان نیز بتوانند بیمه‌ی خود را نزد صندوق بیمه‌ی قبلی و یا سازمان تأمین اجتماعی که صندوق بیمه پایه است، ادامه دهند. در برخی از صندوق‌ها مانند صندوق بازنشستگی کشوری به جای ادامه ارتباط بیمه‌ای استرداد حق بیمه پیش‌بینی شده است که راه‌حل منطقی نیست؛ زیرا اولاً، با توجه به نرخ تورم و کاهش ارزش پول مبلغ قابل استرداد بسیار ناچیز است. ثانیاً، این امر با اصول حاکم بر تأمین اجتماعی که پرداخت مزایا به صورت مستمری و تأمین معاش خانواده‌ی بیمه‌شده در طول زمان را مورد تأکید قرار می‌دهد، مغایر است.

ب- در خصوص زنان باید گفت دسته‌ی زیادی از زنان تنها به امور خانه‌داری و تربیت فرزند مشغول‌اند و شغل و درآمد کافی ندارند. تعداد زیادی از این زنان بدون سرپرست هستند و از گرفتن نفقه از شوهر محروم‌اند. اما شمار زیادی از آنان که شوهر دارند، طبق مقررات قانون مدنی

می توانند از شوهرشان نفقه بگیرند و یا به تبع وی (چنانچه شاغل باشد)، تحت پوشش برخی حمایت‌های نظام بیمه ای (مانند درمان و مستمری بازماندگان) قرار گیرند، اما در صورتی که به دلیلی مانند طلاق یا مرگ شوهر (چنانچه حداقل سابقه ی لازم برای برقراری مستمری بازماندگان را نداشته باشد) از شمول خارج شوند، از هرگونه حمایتی محروم خواهند شد. لذا، نیاز است تا خود تحت پوشش نظام بیمه‌ای باشد. برای حل این مشکل پیشنهاد می‌گردد ((خانه‌دار بودن)) به عنوان یک شغل به رسمیت شناخته شود و آن دسته زنان خانه‌داری که تابع نظام بیمه‌ای نیستند، از طریق نظام بیمه‌ی اجباری بیمه‌ی حرف و مشاغل آزاد مورد حمایت قرار گیرند و دولت خود بخشی از حق بیمه را پرداخت نماید تا زنان خانه‌دار نیز در دوران بازنشستگی و سالمندی از حمایت‌های تأمین اجتماعی بهره‌مند شوند. همچنین، هنوز بخش بزرگی از جمعیت فعال کشور و روستائیان و عشایر تحت پوشش نظام تأمین اجتماعی قرار نگرفته‌اند، لذا این دسته از افراد نیز از داشتن مستمری‌های بازنشستگی محروم خواهند ماند.

۲-۲-۳. اصل برابری

اصل تساوی و برابری به عنوان یکی از اصول پایه‌ای حقوق بشر تقریباً در تمامی اسناد حقوق بشر منعکس و مورد تأکید قرار گرفته است. از جمله در ماده (۱) اعلامیه جهانی حقوق بشر که مقرر می‌دارد: «همه افراد بشر آزاد و با حیثیت و حقوق یکسان زاییده می‌شوند و دارای موهبت خرد و وجدان هستند و با یکدیگر با روحیه برادری رفتار کنند.» همچنین، در بند (۱) ماده (۲) میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی مقرر گردیده: «دولت‌های طرف این میثاق متعهد می‌شوند که حقوق شناخته شده در این میثاق را درباره کلیه افراد مقیم در قلمرو تابع حاکمیتشان بدون هیچگونه تمایزی از قبیل نژاد رنگ جنس زبان مذهب عقیده سیاسی یا عقیده دیگر اصل و منشأ ملی یا اجتماعی ثروت نسب یا سایر وضعیت‌ها محترم شمرده و تضمین بکنند.» 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.

بر اساس این اصل، تمامی شهروندان به طور یکسان از تأمین اجتماعی برخوردارند و قومیت، نژاد، مذهب، زبان، جنسیت و حتی تابعیت موجب تبعیض نخواهد بود. در این میان، آنچه بیش از همه مورد بحث قرار گرفته است، اثر جنسیت در برخورداری از مزایای تأمین اجتماعی است. علاوه بر اسناد بین‌المللی و قوانین اساسی کشورها که به طور عام بر رفع تمامی اشکال تبعیض در بین زنان و مردان تأکید کرده و حق تأمین اجتماعی را برای همگان به طور برابر مقرر داشته‌اند، برخی از اسناد اختصاصاً به برابری زنان و مردان در حوزه‌ی تأمین اجتماعی پرداخته‌اند که از جمله ی آنها می‌توان به ماده ۱۱ مقاله‌نامه کلیه اشکال تبعیض علیه زنان مصوب مجمع عمومی



سازمان ملل، قطعنامه سال ۱۹۸۵ سازمان بین‌المللی کار در هفتاد و یکمین نشست آن و اسناد مختلف جامعه‌ی اروپایی را نام برد.

در قانون تأمین اجتماعی، قانون استخدام کشوری و سایر قوانین مربوط، زن از نظر اقتصادی همواره وابسته به مرد فرض شده است (فرضی که خلاف آن را نمی‌توان ثابت کرد)، لذا تنها شرط برخورداری او از مزایای تأمین اجتماعی به تبع شوهرش، اثبات رابطه زوجیت (غالباً زوجیت دائم) است. در حالی که شوهر تنها در صورت اثبات وابستگی مالی به زن به تبع او می‌تواند از این مزایا برخوردار شود.

۳. چالش‌های صندوق بازنشستگی ایران

بر اساس آمارهای منتشرشده، صندوق‌های بازنشستگی در ایران به خصوص سه صندوق بازنشستگی بزرگ، یعنی تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری و صندوق نیروهای مسلح، یا مشکلات مالی شدیدی دارند یا در آینده نزدیک به آن دچار خواهند شد (عمادی، نصر اصفهانی، ۱۳۷۹: ۱۱). نظام تأمین اجتماعی کشورها، عرصه فعالیت نهادهای متعددی است که هر یک با هدف مشخصی در این نظام حضور دارند. در این نظام، صندوق‌های بازنشستگی باید مورد توجه خاص قرار گیرند؛ چراکه هر گونه اختلال در عملکرد آنها ممکن است موجب خدشه به حق بر تأمین اجتماعی در معنای خاص آن (بیمه‌های اجتماعی) شود. با این حال، با وجود اهمیتی که اسناد بین‌المللی برای نقش صندوق‌های بازنشستگی در تحقق تأمین اجتماعی قائل شده‌اند، این نهادها در ایران با مشکلات متعددی دست‌وپنجه نرم می‌کنند؛ به طوری که در دو دهه اخیر در ایران، از بحران مالی و ورشکستگی برخی صندوق‌های بازنشستگی سخن به میان آمده و در قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۹۶) نیز به این موضوع توجه شده است (معصومی، ۱۳۹۶: ۴۰۹). چالش‌های صندوق بازنشستگی شامل ناکارآمدی مدیریت دولتی، ضعف در نظام نظارتی، ناپایداری مالی، سطح پوشش ناکافی بیمه و ناکافی بودن حقوق بازنشستگی می‌باشد.

۳-۱. ناکارآمدی مدیریت دولتی

در نظام تأمین اجتماعی ایران، بخش زیادی از مشکلات صندوق‌های بازنشستگی ناشی از مسائل مدیریتی است. این ضعف در سه حوزه نظام اداری، نظام مدیریتی و انتصاب مدیران محسوس است. در خصوص ضعف در نظام اداری باید گفت که نظام اداری هر کشور از عناصر متعددی همچون منابع انسانی (شامل مدیران و غیرمدیران)، ساختار و تشکیلات و فرآیندها و روش‌ها تشکیل می‌شود که علاوه بر دستگاه‌های دولتی، در مؤسسات عمومی غیردولتی نیز وجود دارد.

نظام اداری ایران در حال حاضر از جهات مختلفی دچار ناکارآمدی است. وجود نهادهای دولتی با وظایف مشابه و موازی، افزایش سلسله مراتب اداری و سطوح مدیریتی، دیوانسالاری و بروکراسی حجیم و پیچیده، کمبود انگیزه در نیروی انسانی و به روز نبودن اطلاعات فنی و تخصصی کارکنان، مهمترین مشکلات نظام اداری کشور هستند (موذن، ۱۳۹۰: ۱۶۶).

بیشتر صندوق‌های بازنشستگی در ایران از نظر ماهیت جزو مؤسسات دولتی یا نهادهای عمومی غیردولتی هستند و تحت تاثیر نظام اداری حاکم بر کشور قرار دارند. در نتیجه، از آنجا که صندوق‌های بازنشستگی جزئی از دیوان سالاری اداری کشور هستند، از ضعف و ناکارآمدی آن تاثیر می‌پذیرند و بسیاری از قواعد جاری در نظام اداری بر آنها نیز حاکم است (عبده، ۱۳۸۲: ۲۰). به زعم بسیاری از متخصصان تأمین اجتماعی برای ارائه بهتر خدمات اجتماعی به ابزار ساده، شفاف، توانا و پرتحرک نیاز است و بروکراسی اداری به سنگینی سازمان، اتلاف و هرز نیروها و طولانی شدن زمان ارائه خدمات منجر خواهد شد (ساروخانی، ۱۳۸۲: ۳۳).

در ایران اگرچه قسمت زیادی از منابع مالی صندوق‌ها توسط اعضاء صندوق‌ها تأمین می‌شود، اعضاء معمولاً سهمی در اداره صندوق‌ها ندارند و حتی نسبت به شیوه اداره این نهادهای مالی و شرکت‌های تابعه آن نیز بی‌اطلاع هستند (فرهادی پور، ۱۳۸۶: ۱۳۸). بسیاری از متخصصان تأمین اجتماعی، مدیریت دولتی صندوق‌های بازنشستگی را به عنوان یک آسیب مطرح کرده‌اند (سلیمانی و سیار، ۱۳۹۶: ۲۳۷). بدیهی است که انتخاب مدیران توسط دولت ممکن است نه تنها منجر به انتخاب افراد غیر متخصص گردد بلکه مدیران منتخب نیز ممکن است در جهت منافع دولت حرکت نمایند.

۲-۳. ضعف در نظام نظارتی

ایجاد چارچوب نظارتی برای یک نهاد تأمین اجتماعی می‌تواند به تضمین استقلال و خودمختاری آن در تمام جنبه‌های مدیریت سرمایه‌گذاری، صرف نظر از هر تغییرات سیاسی در سطح ملی یا محلی کمک مؤثری کند (آیسا^۱، ۲۰۱۸: ۵۶). به همین سبب، امروزه نظارت بر صندوق‌های بازنشستگی در نظام تأمین اجتماعی بیشتر کشورها پیش‌بینی شده و با توجه به اهداف اجتماعی که این نهادهای مالی دارند، سازوکارهای نظارت بر آنها تا حدی با نظارت بر سایر نهادهای مالی همچون بانک‌ها متفاوت است (کورت لیو^۲ و دیگران، ۲۰۱۱: ۱۵). با این حال، با وجود اهمیت نظارت بر صندوق‌ها برای تحقق اهداف اجتماعی و اقتصادی ساختارهای نظارتی صندوق‌ها در ایران چندان مناسب نیست.

1. Issa

2. Kortleve et al

۳-۳. ناپایداری مالی

هدف از تأسیس صندوق‌های بازنشستگی کمک به افراد تحت پوشش، در قبال دریافت حق بیمه است؛ یعنی این صندوق‌ها موظف هستند وجوه بازنشستگی را در امور مختلف سرمایه‌گذاری و از محل آن، حقوق بازنشستگی را تأمین کنند. پایداری این صندوق‌ها در انجام این نقش، به توازن منابع و هزینه‌های آنها وابسته است. به طور معمول، به دلیل اینکه در سال‌های اولیه فعالیت صندوق، تعداد کسانی که سهم خود را به آن می‌پردازند، زیاد و تعداد کسانی که از آن سهمی دریافت می‌کنند، کم است، صندوق پایدار می‌ماند؛ اما پس از اینکه تعداد بازنشستگان زیاد می‌شود، منابع و هزینه‌ها تحت تأثیر جمعیت بازنشستگان و افراد شاغل که حق بازنشستگی می‌پردازند، تغییر می‌کند. این مسئله کلید فهم عملکرد این صندوق‌ها در ایران و دلیل شکل‌گیری بحران موجود است.

ارزیابی‌های موجود از وضعیت صندوق‌ها نشان می‌دهد که شرایط کنونی و دورنمای آنها به سمت مشکلاتی حاد و فراگیر در آینده پیش می‌رود؛ درحالی که تعداد شاغلان پرداخت‌کننده حق بیمه در برخی از این صندوق‌ها در سال‌های اخیر کاهش یافته و مستمری‌بگیران بیشتر شده‌اند. این مسئله از یک سو، منابع دریافتی صندوق (حق بیمه‌ها) را کاهش و از سوی دیگر، مصارف آن را افزایش داده است. نسبت تعداد شاغلان پرداخت‌کننده حق بیمه به دریافت‌کنندگان حقوق بازنشستگی از صندوق، نسبت پشتیبانی نام دارد.

برای اینکه یک صندوق پایدار باشد، این نسبت پشتیبانی باید حدود هفت باشد؛ یعنی هفت نفر حق بیمه پرداخت کنند تا صندوق حقوق یک نفر را پرداخت کند؛ اما در حال حاضر این نسبت برای دو صندوق بازنشستگی کشوری و نیروهای مسلح کمتر از یک است. در واقع، از سال ۱۳۸۲ به بعد، پس از تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری، استخدام‌های جدید دولت به صورت پیمانی انجام می‌شود و به طور طبیعی فرد استخدام شده زیرمجموعه سازمان تأمین اجتماعی قرار می‌گیرد. در نتیجه، شاغلان تحت پوشش صندوق بازنشستگی کاهش یافته و نسبت پشتیبانی صندوق به زیر یک رسیده است (عطاریان، ۱۳۹۰: ۴).

سازمان تأمین اجتماعی هم با مسائل مشابهی روبه‌روست؛ این نهاد نیز با خطر پیشی گرفتن مصارف بر منابع مواجه است که در سال‌های اخیر صندوق را به مرز ناپایداری رسانده است که بخشی از دلایل مشکلات کنونی را می‌توان وجود انباشت مطالبات از دولت، افزایش تعداد مستمری‌بگیران سازمان، اجرای چند دوره بازنشستگی پیش از موعد، کوتاه بودن دوره محاسبه دستمزد برای برقراری مستمری که شرایط فرار از پرداخت حق بیمه را فراهم کرده است، وجود قوانین مغایر با اصول حاکم بر صندوق‌های بیمه‌ای نظیر قانون الزام، قانون بازنشستگی پیش از موعد در مشاغل سخت و زیان‌آور، قانون نوسازی صنایع و نظایر آن دانست.

۳-۴. سطح پوشش ناکافی بیمه بازنشستگی

سازمان جهانی کار بر این نکته تأکید دارد که بسیاری از کارگران در جهان، تحت پوشش طرح‌های بازنشستگی و خدمات بیمه‌ای نیستند. بر اساس شواهد موجود، این مسئله در مورد ایران هم صدق می‌کند؛ یعنی بخشی از افراد بالاتر از ۶۰ یا ۶۵ سال که ممکن است از بازار کار خارج شده باشند یا حتی به سبب از کارافتادگی، قادر به اشتغال نباشند، حقوق بازنشستگی نمی‌گیرند. در مقابل، در کشورهایی که همه افراد با رسیدن به یک سن مشخص از حقوق بازنشستگی ثابت برخوردارند، بازنشستگی با تعریف مبتنی بر دریافت حقوق بازنشستگی و سالمندی بر هم انطباق کامل دارند. در نتیجه، اولین مسئله در کشور، پوشش ناکافی بیمه بازنشستگی و خارج شدن بخشی از سالمندان از این خدمات است.

از طرفی، بخش زیادی از جمعیت کشور، به ویژه در مناطق فقیرنشین شهری و روستایی، در بخش غیررسمی اقتصاد فعال هستند، عملاً در مدت زمان کار خود حق بیمه‌ای پرداخت نمی‌کنند و در نتیجه، پس از جدایی از بازار کار در سنین بالا، از مزایای بازنشستگی محروم هستند. همچنین، باید به این نکته نیز توجه کرد که در سطوح پایین درآمدی، افراد مشغول به حرفه‌های سخت و نیازمند کار بدنی در موارد متعدد به دلیل از کارافتادگی، بازار کار را رها می‌کنند و در این شرایط محروم بودن از حقوق بازنشستگی به معنای شرایط وخیم معیشتی و وابستگی کامل آنها به اطرافیان در سنین سالمندی است. در نتیجه، باید بر این مسئله تأکید کرد که پوشش ناکافی بیمه بازنشستگی برای سالمندان در کشور، اولین و مهمترین مسئله در این حوزه است و گسترش چتر حمایتی سالمندان باید به طور جدی برای اصلاح این نظام مدنظر باشد.

۳-۵. ناکافی بودن حقوق بازنشستگی

مطالعات اجتماعی صورت گرفته در مورد بازنشستگان نشان می‌دهد نارضایتی از وضعیت اقتصادی و معیشتی خانوار، یکی از مهمترین دغدغه‌های این گروه است. ناکافی بودن حقوق بازنشستگی برای پوشش هزینه‌های یک بازنشسته از جمله موضوعاتی است که به اشکال مختلف در تحقیقات نشان داده شده است و از عوامل بازگشت مجدد بازنشستگان به بازار کار محسوب می‌شود. بر اساس گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس در سال ۱۳۹۵، حقوق بازنشستگی در ایران به طور متوسط تنها ۴۸ درصد از هزینه‌های خانوار را تأمین می‌کند. باید توجه داشت در ایران فرد بازنشسته شغل و بخشی از درآمد خود را در مقطعی از زندگی از دست می‌دهد که مسئولیت‌های بسیار زیادی برای حمایت از سایر اعضای خانواده بر دوش دارد. به سبب ویژگی‌های روابط خانوادگی در ایران، دوران بازنشستگی برخلاف تصور آرمانی که آن را دوره استراحت و لذت بردن از زندگی معرفی می‌کند، دورانی است که با بزرگ شدن فرزندان، مخارج و هزینه‌های خانواده که شامل هزینه‌های

تحصیلات دانشگاهی، ازدواج و درمان بیماری‌های خود و همسر است، افزایش یافته و کاهش درآمد ناشی از بازنشستگی به بحران مالی منجر می‌شود.

آنچه باید مورد توجه قرار گیرد، مشکلات معیشتی در شرایط کنونی بر شدت مشکلات ناشی از بازنشستگی (فارغ از مسائل معیشتی) می‌افزاید و در نتیجه، نارضایتی عمیقی را در بازنشستگان شکل می‌دهد. از دست دادن یکباره بخشی از درآمد، منزلت شغلی و روابط اجتماعی در شرایط دشوار معیشتی، بر روی هم برای بسیاری ضربه بزرگی به حساب می‌آید. نکته مهم در بحث ناکافی بودن حقوق بازنشستگی، که سبب نارضایتی گروهی از بازنشستگان شده، احساس بی‌عدالتی در میزان حقوق بازنشستگی در میان دستگاه‌های مختلف است. برخی معتقدند اغلب بازنشستگان دستگاه‌های دولتی و عمومی حقوق پایینی دارند؛ درحالی‌که گروهی معدود از بازنشستگان در برخی دستگاه‌ها حقوق بازنشستگی بسیار بالایی دریافت می‌کنند. این احساس بی‌عدالتی، دلیل تشدید نارضایتی بازنشستگان از وضعیت معیشتی و میزان حقوق دریافتی آنهاست. در سال‌های اخیر اقداماتی برای تعدیل شکاف درآمدی و متوازن کردن حقوق بازنشستگان دستگاه‌های مختلف انجام شده، اما همچنان فاصله حقوق دریافتی از نظر برخی بازنشستگان زیاد و گواه رعایت نشدن عدالت است.

۴. ارزیابی مقررات صندوق‌های بازنشستگی از منظر حقوق بنیادین بشر

در حال حاضر، هجده صندوق بازنشستگی در کشور فعال است که مهم‌ترین آنها و پرجمعیت‌ترین آنها صندوق بازنشستگی سازمان تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری و صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح است (عمادی، نصر اصفهانی، ۱۳۹۷: ۱۱). لذا، باتوجه به بالا بودن تعداد صندوق‌ها و همین‌طور به دلیل اینکه صندوق‌های مذکور بیشترین جمعیت بیمه‌ای را شامل می‌شوند و از طرفی، سایر صندوق‌ها جنبه‌ی خصوصی‌تر نسبت به این صندوق‌ها دارند و جمعیت مشخصی از جامعه را تحت پوشش قرار می‌دهند و چهارچوب کلی آنها به تبعیت از صندوق‌های مذکور است، در این قسمت بیشتر به بیان قوانین و مقررات بازنشستگی چالش برانگیز صندوق‌های پرجمعیت از منظر حقوق بنیادین خواهیم پرداخت و کاستی‌هایی که این قوانین و مقررات به دلیل عدم رعایت حقوق بنیادین بشر دارا می‌باشند را به صورت جداگانه بیان خواهیم نمود.

۴-۱. ناهمگونی در شرایط ارایه حمایت‌ها و مزایای بازنشستگی

تفاوت در ارایه‌ی حمایت‌های تأمین اجتماعی در بین صندوق‌ها، چنانچه منطق بیمه‌ای داشته باشد، قابل توجیه است و ایرادی بر آن وارد نیست. همچنان که در سازمان تأمین اجتماعی برای دستمزد مشمول کسر حق بیمه سقف وجود دارد و از دستمزدهای بیش از سقف حق بیمه دریافت نمی‌شود، اما در عین حال برای مبلغ مستمری‌ها نیز این سقف وجود دارد. در حالی که در سازمان

بازنشستگی کشوری از کلیه حقوق و مزایای مشمول کسر کسور بازنشستگی حق بیمه دریافت می‌شود و برای آن سقف وجود ندارد و در مقابل، حداکثر مستمری که ذینفع می‌تواند دریافت کند، محدودیت ندارد و تمام مستمری استحقاقی بر اساس ضوابط مربوط قابل پرداخت است؛ اما در مواردی تفاوت‌هایی در قوانین و مقررات حاکم بر صندوق‌ها در خصوص شرایط ارایه‌ی حمایت‌ها و مزایا وجود دارد که با هیچ منطقی قابل توجیه نیست. حتی گاه در یک سازمان و صندوق واحد نیز چنین تفاوت‌هایی دیده می‌شود که در ذیل به بیان این تفاوت‌ها می‌پردازیم:

- در قانون استخدام کشوری در مواردی، بازنشستگی بدون در نظر گرفتن میزان سابقه و در صورت احراز شرط سنی پیش‌بینی شده است، اما در قانون تأمین اجتماعی رسیدن به سنی خاص بدون احراز حداقل سابقه‌ی پرداخت حق بیمه به تنهایی برای بازنشستگی کافی نیست.

- بازنشستگان سازمان تأمین اجتماعی نمی‌توانند به صورت تمام وقت در کارگاه مشمول قانون تأمین اجتماعی اشتغال داشته باشند، در حالی که چنین منعی برای اشتغال کارکنان بازنشسته‌ی دولت در بخش خصوصی وجود ندارد.

- از دیگر قوانین متعارض در صندوق‌های بازنشستگی ماده‌ای است که در قوانین سازمان تأمین اجتماعی به چشم می‌خورد و آن ماده ۸۹ قانون تأمین اجتماعی است که مطابق آن، فرد بازنشسته در دوران بازنشستگی خود مجدد جهت دریافت خدمات درمانی باید مبلغی را پرداخت نماید که این قانون به جد در تضاد با حقوق بنیادین می‌باشد؛ زیرا فردی که سالیان متمادی با پرداخت حق بیمه به صندوق بیمه‌ای خود به دنبال استفاده از مزایای آن در دوران بازنشستگی بوده، حال پس از رسیدن به آن دوران مجدد باید دو درصد از مستمری خود را جهت بهره‌مندی از مزایایی که سال‌ها هزینه‌ی آن را به امید بهره‌مندی در دوران بازنشستگی پرداخته، بپردازد.

۲-۴. همپوشی در برخورداری از مزایای بازنشستگی

همپوشی در برخورداری از مزایای بازنشستگی تأمین اجتماعی به حالتی گفته می‌شود که فردی تحت پوشش دو سازمان بیمه‌گر باشد و یا بتواند همزمان از دو کمک بهره‌مند گردد. در این زمینه در بین صندوق‌ها و سازمان‌های بیمه‌گر نوعی وحدت رویه وجود ندارد و هر صندوق و سازمانی در موارد خاص دلخواهی و بر اساس استنباط خویش از قوانین عمل می‌نماید؛ به عنوان مثال، به موجب ماده ۱ قانون اصلاح پاره‌ای از مقررات مربوط به حقوق بازنشستگی، بانوان شاغل، خانواده‌ها و سایر کارکنان مصوب ۱۳۷۹ (اصلاحیه ماده ۸۸ قانون استخدام کشوری): ((دریافت بیش از یک حقوق بازنشستگی یا حقوق وظیفه یا مستمری یا بازخریدی خدمت برای ایام واحد خدمت از سازمان‌ها و صندوق‌های مربوط، وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و مؤسسات تابعه و یا وابسته به آنها و همچنین، مؤسسات غیردولتی که بیش از ۲۵

درصد سرمایه یا بودجه‌ی سالانه‌ی آنها به تشخیص هیأت وزیران از محل درآمد عمومی تأمین می‌شود، ممنوع است)).

در مشمولین تأمین اجتماعی با توجه به اینکه سازمان تأمین اجتماعی نهاد عمومی غیردولتی است، به نظر می‌رسد مفاد ماده قانون اصلاح پاره‌ای از مقررات مربوط به حقوق بازنشستگی، بانوان شاغل، خانواده‌ها و سایر کارکنان مصوب ۱۳۷۹ (اصلاحیه ماده ۸۸ قانون استخدام کشوری) در خصوص مشمولین قانون تأمین اجتماعی قابلیت اجرا نداشته باشد. اما با عنایت به تبصره‌ی ۱ ماده‌ی ۴ قانون تأمین اجتماعی، چون مستخدمین دولت تنها در صورتی مشمول قانون تأمین اجتماعی خواهند بود که نظام حمایتی خاصی برای آنها وجود نداشته باشد، این فرض که کسی هم از صندوق بازنشستگی کشوری و هم از سازمان تأمین اجتماعی مستمری بازنشستگی دریافت کند، از لحاظ قانونی امکان ندارد و اگر در عمل چنین مواردی وجود داشته باشد، روشن است که برقراری یکی از مستمری‌ها منطبق با قانون نبوده است.

هرچند تبصره‌ی ۳ ماده ۳ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به طور ضمنی عضویت در چند صندوق بیمه‌ای را منع کرده است، اما در عمل شاهد عضویت برخی از افراد (هرچند علی‌رغم خواستشان) در چند صندوق بیمه‌ای هستیم و هنوز راهکار عملی برای جلوگیری از این امر طراحی نشده است؛ به عنوان مثال، اعضای هیأت علمی دانشکده‌های حقوق که همزمان با اشتغال در دانشگاه می‌توانند پروانه‌ی وکالت گرفته باشند، مجبورند هم به صندوق بازنشستگی کشوری یا تأمین اجتماعی (در فرض پیمانی بودن) و هم به صندوق بیمه‌ی اجباری وکلا و کارگشایان حق بیمه پرداخت کنند که در این صورت با رسیدن به سن بازنشستگی برای برخورداری از مزایا مقررات حاکم بر هر یک از صندوق‌ها متفاوت خواهد بود.

۳-۴. نظام حقوقی نقل و انتقال حق بیمه و احتساب سوابق بازنشستگی

نقل و انتقال سوابق و حق بیمه در بین صندوق‌های بیمه‌ای را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد: نقل و انتقال تبعی و انتقال اختیاری. در نقل و انتقال تبعی ممکن است فردی که قبلاً به اعتبار اشتغالش مشمول صندوقی خاص بوده است، به دلیل تغییر شغل صندوقش نیز تغییر پیدا کند؛ اما در نقل و انتقال اختیاری به موجب ماده ۴۲ قانون برنامه‌ی سوم توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران که توسط ماده ۱۰۴ قانون برنامه‌ی چهارم در طول مدت آن برنامه (از اول سال ۱۳۸۴ به مدت ۵ سال) تنفیذ شده است، تمام بیمه‌شدگان (به استثنای کادر نیروهای مسلح و وزارت اطلاعات) می‌توانند نسبت به تغییر سازمان بیمه‌ای خود اقدام کنند. نقل و انتقال حق بیمه و کسورات بیمه‌ای بین صندوق‌های بیمه‌ای بر اساس ضوابطی خواهد بود که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

در تصویب‌نامه‌ی مورخ ۱۳۸۰/۳/۲۷ هیأت وزیران چگونگی محاسبه‌ی مبلغ مابه‌التفاوت وجود حق بیمه یا کسور بازنشستگی قابل انتقال که توسط مستخدم پرداخت می‌شود، مشخص شده است و تغییر صندوق بیمه‌ای فقط برای یک بار مجاز اعلام گردیده است.

پذیرش نقل و انتقال تبعی از هدر رفتن سوابق قبلی مستخدم جلوگیری می‌کند و نقل و انتقال اختیاری نیز، علاوه بر ایجاد رضایت خاطر در افراد، می‌تواند زمینه‌ساز رقابت در بین صندوق‌ها و سازمان‌های بیمه‌گر شود. اما متأسفانه مقررات دیگری در کنار آن وضع شده است که مغایر با فلسفه‌ی وجودی این قوانین است و اثر آن را خنثی می‌کند.

در تاریخ ۱۳۷۲/۲/۲۹ قانونی تحت عنوان ((قانون نحوه‌ی تأثیر سوابق خدمت غیردولتی در احتساب حقوق بازنشستگی و وظیفه و مستمری کارکنان دولت)) وضع شده است که سوابق خدمت غیردولتی کارکنان دولت (برای مثال، سابقه‌ی اشتغال آنان در کارگاه‌های مشمول قانون کار) را که به صندوق بازنشستگی کشوری (و یا صندوق دیگری که کارمند دولت مشمول آن است) منتقل می‌شود، تنها در محاسبه‌ی میزان مستمری موثر می‌داند و در احراز شرایط لازم برای بازنشستگی و برقراری مستمری از کارافتادگی و بازماندگان بی‌تأثیر است و حتی تأثیر این گونه سوابق را در میزان مستمری بازنشستگی مشروط به آن می‌داند که مستخدم در زمان بازنشستگی حداقل دارای بیست سال سابقه‌ی خدمت دولتی باشد؛ به عنوان مثال، فرض کنید فردی ۱۰ سال به عنوان کارگر مشمول قانون کار سابقه‌ی پرداخت حق بیمه نزد سازمان تأمین اجتماعی دارد و به استخدام رسمی دولت در می‌آید. به موجب تبصره‌ی ۱ ماده ۲ قانون اصلاح مقررات بازنشستگی و وظیفه‌ی قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۶۸/۱۲/۱۳، مستخدمین مرد با داشتن ۵۰ سال سن و حداقل ۲۵ سال سابقه‌ی خدمت و مستخدمین زن با حداقل ۲۰ سال سابقه‌ی خدمت می‌توانند تقاضای بازنشستگی نمایند، مشروط بر اینکه تقاضای آنان مورد موافقت دستگاه متبوع قرار گیرد. سابقه‌ی پرداخت حق بیمه‌ی فرد مزبور در سازمان تأمین اجتماعی حتی در صورت انتقال و پرداخت مابه‌التفاوت، به عنوان حداقل سابقه‌ی لازم برای احراز شرایط بازنشستگی توافقی به حساب نمی‌آید و در واقع، این فرد مانند کسی است که تازه شروع به کار کرده و باید از زمان پذیرفته شدن به خدمت رسمی دولت بر حسب مورد (جنسیت) ۲۰ یا ۲۵ سال کار کند تا بتواند تقاضای بازنشستگی با این شرایط بنماید.

متقابلاً به پیشنهاد سازمان تأمین اجتماعی در تاریخ ۱۳۸۰/۲/۹ قانون مشابهی با عنوان ((قانون نحوه‌ی تأثیر سوابق منتقله بر سازمان تأمین اجتماعی برای استفاده از مزایای مقرر در قانون تأمین اجتماعی)) به تصویب رسیده است که سوابق خدمت غیرمشمول قانون تأمین اجتماعی بیمه‌شدگان را که به سازمان تأمین اجتماعی منتقل می‌شود، حتی در صورت پرداخت مابه‌التفاوت بر اساس محاسبات بیمه‌ای صرفاً در تعیین مبلغ مستمری بازنشستگی و از کارافتادگی قابل احتساب می‌داند و

در احراز شرایط لازم برای بازنشستگی بی‌تأثیر است؛ به عنوان مثال، کارمند رسمی دولت که ۱۰ سال سابقه‌ی پرداخت حق بیمه در صندوق بازنشستگی کشوری دارد، طبق قانون نقل و انتقال حق بیمه مصوب ۱۳۶۵ می‌تواند سابقه‌ی خود را به سازمان تأمین اجتماعی منتقل کند. در این صورت، مبلغی تحت عنوان مابه‌التفاوت از وی گرفته خواهد شد، اما در هر حال این سابقه در احراز حداقل سابقه‌ی لازم برای دریافت مستمری‌های سه‌گانه بی‌تأثیر است؛ مثلاً اگر چنین فردی بخواهد بازنشسته شود، در کنار شرط سنی (۶۰ سال برای مردان و ۵۵ سال برای زنان) باید حداقل سابقه‌ی لازم را که در سال ۱۳۸۶ شانزده سال است، داشته باشد و ۱۰ سالی را که کارمند دولت بوده است، به حساب نمی‌آید.

قوانین فوق به شدت قابل انتقاد است، زیرا سابقه‌ی کار افراد را تنها به بهانه‌ی تغییر شغل و جلوگیری از تضرر صندوق منتقل‌اله نادیده می‌گیرد. در حالی که از لحاظ اصول بیمه‌های اجتماعی آنچه مهم است و شرط لازم برای دریافت مزایا محسوب می‌شود، سابقه‌ی کاری است که بابت آن حق بیمه پرداخت گردیده است و تغییر شغل و صندوق نباید به این حق مکتسب لطمه‌ای وارد کند. در واقع، سن فعالیت انسان محدود است و اگر به بهانه‌ی تغییر صندوق بخشی از سابقه‌ی کار وی برای احراز شرایط دریافت مستمری به حساب نیاید، ممکن است به دلیل فرا رسیدن پیری و خروج از سن فعالیت نتواند در صندوق جدید هیچگاه حداقل سابقه‌ی لازم را به دست آورد.

به ویژه که در قانون تأمین اجتماعی، در هر حال داشتن حداقل سابقه‌ی پرداخت حق بیمه یکی از شرایط اساسی بازنشستگی و دریافت مستمری‌های از کارافتادگی و بازماندگان است و در هیچ فرضی سن به تنهایی برای بازنشستگی کافی نیست (بندهای ۱ و ۲ ماده‌ی ۷۶ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ با اصلاحات بعدی). قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ هم بر خلاف قانون استخدام کشوری رسیدن به سنی خاص را به تنهایی برای بازنشستگی کافی نمی‌داند و احراز شرط سابقه نیز ضروری است.

در مقاله‌نامه‌ها و توصیه‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار (مقاله‌نامه‌های شماره‌ی ۱۰۲ و ۱۲۸ و توصیه‌نامه‌ی شماره ۱۳۱) شرط اصلی دریافت مستمری‌های بازنشستگی از کارافتادگی و فوت تنها میزان مشخصی سابقه‌ی پرداخت حق بیمه، اشتغال یا اقامت است و محدودیتی در زمینه‌ی محل کسب سابقه و نوع شغل مقرر نشده است.

استدلالی که معمولاً در این زمینه مطرح می‌شود، این است که تأثیر سوابق منتقله در احراز شرایط دریافت مستمری به ضرر صندوق منتقل‌الیه است؛ اما باید توجه داشت که این استدلال پایه‌ای محکم ندارد، زیرا طبق قوانینی که مورد بررسی قرار گرفت، به صندوق منتقل‌الیه اختیار داده شده تا بر اساس محاسبات بیمه‌ای از متقاضی انتقال مابه‌التفاوت دریافت کند و می‌توان این

مابه‌التفاوت را به نحوی تعیین کرد که در عین جلوگیری از تضرر صندوق، سابقه‌ی منتقل شده نیز از هر لحاظ مؤثر باشد. عدم تأثیر سابقه در احراز شرایط دریافت مستمری نوعی پاک کردن صورت مسئله است و همان طور که گفته شد، برخلاف انصاف و اصول حاکم بر بیمه‌های اجتماعی است (بادینی، ۱۳۸۷: ۸۱) و بدون شک هر قانونی که به دور از انصاف باشد و کرامت انسانی افراد را خدشه‌دار کند، ناقض حقوق بنیادین خواهد بود. به علاوه که چنین قوانینی علاوه بر نقض کرامت انسانی، اصل حق بر سلامت را خدشه‌دار می‌کند؛ زیرا فردی که سابقه‌ی اشتغالش به صندوق بیمه‌ای جدید منتقل نمی‌شود، مجبور است سال‌های بیشتری را به کار ادامه دهد تا شرایط بازنشستگی را کسب کند که این امر بدون شک به سلامت جسم و روان او و خانواده‌اش آسیب‌های جبران‌ناپذیری خواهد زد. شاید به همین دلیل بند الف ماده‌ی ۱۴۷ قانون برنامه چهارم توسعه به کارکنان مشمول صندوق‌های بازنشستگی اجازه داده است تا چنانچه بازخرید شوند یا به دستگاه‌های دیگر منتقل گردند و یا با استفاده از مرخصی بدون حقوق در بخش غیردولتی اشتغال یابند، کماکان مشمول صندوق بازنشستگی خود باشند. پیشنهاد می‌شود قلمرو این بند گسترش یابد و تمام مصادیق را در بر گیرد و به قانونی دائمی تبدیل شود.

بحث و نتیجه گیری

حق بر تأمین اجتماعی یکی از حقوق بنیادین بشر بشمار می‌آید که در اسناد حقوق بشری به آن توجه ویژه‌ای شده است. سلامت و حق بر خورداری از زندگی سالم و ایمن، از حقوق مسلم شهروندی محسوب می‌شود، به نحوی که از شاخصه‌های اصلی جامعه ایده‌آل، برخوردار بودن از حقوق مرتبط با تأمین اجتماعی است. لذا، توجه به موضوع امنیت اجتماعی و تأمین اجتماعی از شاخص‌های حکمرانی مطلوب می‌باشد که از شاخص‌های مهم رعایت تعهدات حقوق بشری دولتها محسوب می‌گردد. تأمین اجتماعی در مفهوم عام به تمام اقداماتی که دولت در جهت افزایش رفاه عمومی و کمک به بهره‌مندی افراد جامعه از حداقل امکانات مالی و درآمد لازم جهت امرار معاش انجام می‌دهد، اطلاق می‌گردد و تأمین اجتماعی در مفهوم خاص حمایتی است که از بیمه‌پردازان و افراد تحت تکفل آنان در برابر خطرهایی چون پیری، از کارافتادگی، بیماری و مرگ در قالب یک نظام منسجم و قاعده مند به عمل می‌آید. تأمین اجتماعی به عنوان یکی از شاخصه‌های امنیت اجتماعی و یک حق بشری بر اصول مختلفی چون فراگیری، برابری و کرامت بشری پایه گذاری شده است که منشاء این اصول تعهدات حقوق بشری دولتها ذیل اسناد بین‌المللی حقوق بشر می‌باشد. چالش‌های صندوق بازنشستگی شامل ناکارآمدی مدیریت دولتی، ضعف در نظام نظارتی و ناپایداری مالی می‌باشد. از مجموع بحث‌های مطرح شده در این مقاله این نتیجه به دست می‌آید که نظام حقوقی بازنشستگی تأمین اجتماعی ایران نیاز به بازنگری و انجام اصلاحاتی دارد که به اختصار می‌توان آن را به شرح زیر دسته‌بندی کرد:

۱- تمامی اقشار جامعه از مزایای تأمین اجتماعی و حمایت‌های بازنشستگی در سنین سالمندی برخوردار نیستند و این امر اصل فراگیری تأمین اجتماعی را نقض نموده که نادیده انگاشتن این مورد موجب نقض حقوق بنیادین افراد جامعه است؛ چون هر فرد به صرف انسان بودن حق برخورداری از تأمین اجتماعی را دارا می‌باشد، لذا باید نظامی طراحی شود که کلیه افراد جامعه را تحت حمایت مزایای بازنشستگی قرار دهد.

۲- نقضی بزرگ که در نظام دادرسی تأمین اجتماعی ایران مشاهده می‌شود، فقدان مرجعی تخصصی برای رسیدگی به دعاوی تأمین اجتماعی است. به همین دلیل، بیمه‌شدگان و به خصوص بازنشستگان پیرامون شکایتشان در امور بیمه‌ای و حمایتی مرجعی تخصصی برای داشتن یک دادرسی عادلانه ندارند و این امور در نهایت به دیوان عدالت اداری ختم می‌شود که بدون شک، رسیدگی دیوان تخصصی نخواهد بود مگر زمانی که افرادی متخصص در این حوزه تصمیم‌گیری نمایند. لذا، برای برقراری یک رسیدگی سریع، تخصصی و کم‌هزینه، راه‌حل منطقی ایجاد مراجع خاص برای رسیدگی به دعاوی تأمین اجتماعی و طراحی آیین دادرسی متناسب با آن است و دیوان عدالت اداری نیز می‌تواند نقش نظارت عالی را برعهده داشته باشد و آرای این مراجع، همانند سایر دادگاه‌های اداری و هیأت‌ها از حیث شکلی و رعایت قوانین و مقررات قابل تجدیدنظر در دیوان باشد.

۳- تورم، پراکندگی و پیچیدگی نابهنجار قوانین و مقررات بازنشستگی تأمین اجتماعی از دیگر مسائل و مشکلاتی است که در نظام بازنشستگی تأمین اجتماعی ایران مشاهده می‌شود؛ پراکندگی قوانین و مقررات و افزایش روزافزون بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های اداری این مشکلات را دوچندان کرده است. در کشورهای پیشرفته برای تأمین اجتماعی هم قانون جامعی وجود دارد که در صورت نیاز به بازنگری و تغییر قانون تنها ماده یا بخشی از مواد آن قانون تغییر می‌کند و قانونی جدید با عنوانی متفاوت به تصویب نمی‌رسد و بدین ترتیب، پیکره و ساختار اصلی قانون تأمین اجتماعی حفظ می‌شود و این خود مانع سردرگمی مجریان قانون است.

۴- سیری در قوانین و مقررات و بررسی تبعیض‌های غیرقابل توجیه، تفاوت‌ها و ضوابط غیرمنطقی در ارایه حمایت‌ها و مزایا، ناهمگونی‌ها و همپوشانی‌های زیادی را در بین صندوق‌ها و سازمان‌های بیمه‌ای نشان می‌دهد که رفع این ایرادات نیاز به بازمهندسی کل نظام بازنشستگی تأمین اجتماعی ایران دارد.

۵- از دیگر موارد پیشنهادی جهت اصلاح نظام حقوقی بازنشستگی تأمین اجتماعی، بازبینی در برخی قوانین و مقررات حوزه‌ی بازنشستگی است. برخی از این قوانین همانند قوانین بازنشستگی پیش از موعد آسیب‌های بزرگی را به صندوق‌های بازنشستگی از نظر مالی وارد نموده است و موجب بروز ناپایداری مالی در این صندوق‌ها شده است؛ زیرا بازنشستگی‌های پیش از موعد باعث

خروج زودهنگام بیمه پردازان از سیستم خواهد شد و این امر باعث بروز اختلال در سیستم پرداخت مستمری‌های بازنشستگی می‌شود.

پیشنهادها

پیشنهاد می‌شود برای رفع این مشکل پیش از تصویب چنین قوانینی نحوه جبران مالی آنها پیش‌بینی شود و از طرف دیگر، مشاغل سخت و زیان‌آور در قوانین احصاء شوند؛ زیرا بسیاری از موارد بازنشستگی پیش از موعد مربوط به قوانین مشاغل سخت و زیان‌آور می‌باشد.

سپاسگزاری

پژوهشگران، از عزیزانی که در فرآیند ویراستاری ادبی و صفحه‌آرایی این مقاله همکاری و راهنمایی داشتند، کمال تشکر و امتنان را دارند.

منابع

- بادینی، حسن. (۱۳۸۷). جستار نقادانه در نظام حقوقی تأمین اجتماعی ایران. فصلنامه حقوق، ۳۸(۴)، ۵۷-۸۸.

<https://www.sid.ir/fa/journal/ViewPaper.aspx?id=84403>

- پاکباز، خسرو. (۱۳۴۷). تأمین اجتماعی. چاپ اول. کتابخانه ملی ایران.
- توحیدی، احمدرضا. (۱۳۸۰). حق صلح و حق محیط‌زیست در پرتو حقوق همبستگی و حقوق بین‌الملل. دانشگاه مفید.

- زمانی، قاسم؛ آزادوین، علی. (۱۳۹۶). مفهوم و جایگاه حق تأمین اجتماعی در اسناد بین‌المللی. حقوق پزشکی، ۱۱(۴۲)، ۷-۳۰.

https://ijmedicallaw.ir/browse.php?mag_id=52&slc_lang=fa&sid=1

- شید، ناهید. (۱۳۷۳). زن در نظام تأمین اجتماعی ایران. چاپ اول. موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.

- طالب، مهدی. (۱۳۸۱). تأمین اجتماعی. چاپ ششم. انتشارات آستان قدس رضوی.
- عطاریان، ایراندخت. (۱۳۹۰). چالش‌های پیش روی صندوق بازنشستگی کشوری و راهبردهای برونرفرت از آن. صندوق بازنشستگی کشوری.

- عمادی، محمدحسین؛ نصر اصفهانی، آرش. (۱۳۹۷). بازانندیشی در راهبردهای نظام بازنشستگی. چاپ اول. روزنه.

- عمید، حسن. (۱۳۴۲). فرهنگ فارسی. چاپ اول. امیرکبیر.
- کینگ، گری؛ موری، کریستوفر. (۱۳۸۳). بازانندیشی در امنیت انسانی. ترجمه مرتضی بحرانی. نشریه مطالعات راهبردی، ۷(۲۶)، ۷۹۹-۷۷۵.

<https://www.magiran.com/volume/26369>

- قاری سید فاطمی، سید محمد. (۱۳۹۷). حق حیات، فصلنامه تحقیقات حقوقی، ۳۱(۳۲ و ۳۱)، ۱۶۶-۱۴۹.

<http://ensani.ir/fa/article/7137>

- ملکی، پگاه. (۱۳۹۳). تحول در تعهدات دولتها ناشی از میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در پرتو امنیت انسانی. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تربیت مدرس.
- موتمنی طباطبایی، منوچهر. (۱۳۸۳). آزادی‌های عمومی و حقوق بشر. چاپ چهارم. دانشگاه تهران.

- نعیمی، عمران؛ پرتو، حمیدرضا. (۱۳۹۳). حقوق تأمین اجتماعی با تأکید بر حوزه بیمه‌ای. چاپ اول. سمت.

- نوروزی طالقانی، ابوالقاسم. (۱۳۷۵). تأمین اجتماعی راهنمای آموزش کارگران. چاپ دوم. موسسه پژوهش تأمین اجتماعی.

- Herbel, Denis and Eve Crowley. (2012). *Good Practices in Building Innovative Rural Institutions to Increase Food Security*. Italy, FAO publications.



- Kent, George. (2009). *The Human Right to Adequate Food*. Honolulu, Hawaii, Department of Political Science university of Hawaii.
- Matsuura, Koichiro. (2008). *Human Security approaches and Challenges*. Paris, UNESCO Publishing.
- Kortleve, Niels, Mulder, Wilfried and Pelsser, Antoon. (2011). European supervision of pension funds: purpose, scope and design, Network for Studies on Pensions, Aging and Retirement (Netherlands). *Tilburg University*, 1 – 54. <http://www.iopsweb.org/resources/49892362.pdf>
- Ogus, A. I, Barented, E. M, Buck, T.G, Lynes, T. (1998). *The Law of Social Security*.third edition. Butterworths.

