



نقش دولت در تامین اجتماعی مردم، در پرتو حقوق عمومی

***رامین موحدی ***سید حسین ملکوتی هشتجین ***ابوالفضل رنجبری

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۸/۱۷ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۱۱/۰۵

چکیده

تامین اجتماعی، عنصری مهم در هر جامعه، و از مهمترین ساز و کارهای تحقق عدالت اجتماعی محسوب می‌گردد، هر چند که اجرای طرح‌های مربوط به گسترش تامین اجتماعی، می‌تواند موجب افزایش هزینه‌های دولتی گردد، اما ره‌آورد دولت از گسترش تامین اجتماعی، بالاتر از هزینه‌هایی است که در مسیر اجرای آن هزینه می‌نماید اجرای کامل تامین اجتماعی می‌تواند موجبات رفاه اجتماعی را افزایش داده و درصد رضایتمندی مردم از دولت افزایش یابد، که این امر می‌تواند پشتوانه محکمی برای دولت در داخل و خارج از کشور محسوب گردد. از سوی دیگر، تمسک به قوانین داخلی و برخی مقوله نامه‌ها و کنوانسیون‌های بین‌المللی در خصوص ایجاد رفاه و آسایش که مخاطبان اصلی آن دولت‌ها می‌باشند، از جمله مصادیقی است که دولت‌ها می‌توانند با اختیارات قانونی بیشتر، نسبت به اولویت قرار دادن طرح‌های تامین اجتماعی گام‌های اساسی در این حوزه برداشته و موجب افزایش رفاه اجتماعی گردند، امروزه ضرورت رفاه و تامین اجتماعی مردم، نقش و مبانی مداخله دولت‌ها را در نظام تامین اجتماعی جوامع متعدد دگرگون ساخته، امری که تقریباً و تنها با اختلاف در میزان اهمیت، در همه نظریه‌های دولت، از دولت لیبرال تا دولت رفاه و حتی دولت‌های پسا رفاهی، مشترک است. سیاست‌های تامین اجتماعی، به عنوان محور کلیدی سیاست‌های اجتماعی، و یکی از موثرترین ابزارهای دولت برای مبارزه با فقر و نابرابری‌ها در جامعه، همواره اهمیت ویژه‌ای نزد دولت‌ها داشته است. طراحی نظام اثربخش تامین اجتماعی متناسب با بستر اقتصادی کشور و مبتنی بر اصول حکمرانی خوب تامین اجتماعی، اثربخشی این نظام را در افق چشم‌انداز توسعه ملی تضمین می‌کند. مقاله حاضر با استفاده از روش استقرایی (رویکرد از جزء به کل) حمایت دولت از مردم را در برقراری تامین اجتماعی در پرتو حقوق عمومی مورد بحث قرار داده است که به نظر می‌رسد، اصول و قواعد حاکم بر حقوق عمومی به عنوان مکانیسمی مطمئن و قانونی در جهت اجرای طرح‌های تامین اجتماعی از سوی دولت می‌باشد.

واژگان کلیدی: تامین اجتماعی، حقوق عمومی، دولت، مردم.

***دانشجوی دوره دکترای تخصصی حقوق عمومی، گروه حقوق، واحد تبریز، دانشگاه آزاد اسلامی، تبریز، ایران.
***دکترای حقوق عمومی، استادیار، عضو هیئت علمی دانشگاه تبریز، گروه حقوق، واحد تبریز، دانشگاه آزاد اسلامی، تبریز، ایران. نویسنده مسئول: Gmail;malakooti.h@gmail.com
***دکترای حقوق عمومی استادیار، عضو هیئت علمی، گروه حقوق، واحد تبریز، دانشگاه آزاد اسلامی، تبریز، ایران.

مقدمه

تامین اجتماعی از مهمترین مسائل جامعه امروز ماست، و به عنوان یکی از نهادهای ضروری برای زندگی نوین، در سایه تحولات جهانی در مفهوم حق و ساختار سیاسی حکومت شکل گرفته است، که تحقق عدالت اجتماعی بدون توجه به آن میسر نخواهد بود و دولت‌ها نیک می‌دانند که بدون تحقق عدالت، نظم اجتماعی واقعی و مطلوب نیز تحقق نخواهد یافت. هر سیاستی که در تأمین اجتماعی اتخاذ شود، بنیان و اساس خود را جبران آثار زیان‌بار حوادث مختلفی می‌داند که وضعیت اقتصادی فرد را دگرگون می‌کنند و سیاستگذاری‌ها در نظام حقوقی، اقتصادی و اجتماعی کشورها، بدون توجه به این مبانی، ره به جایی نخواهند برد. اجرای این سیاست در ایران نیز صادق است و نظام حقوقی ایران، به ویژه بعد از پیروزی انقلاب اسلامی و گسترش شعارهای عدالت و برابری، دست کم در سیاست‌ها و برنامه‌ها به دنبال تحقق عدالت اجتماعی از طریق ساز و کار تأمین اجتماعی در اصول متعدد قانون اساسی و قوانین عادی بوده و هست.

حق بر تأمین اجتماعی از حقوق اساسی و بنیادین به شمار می‌رود، و نخستین بار در سطح بین‌المللی در اعلامیه جهانی حقوق بشر ۱۹۴۸ جزء حقوق اساسی و اصلی بشر آورده شده است. (مجتهدی، ۱۳۸۳: ۳۷) حق بر تأمین اجتماعی که در نسل دوم حقوق بشر مورد تأکید واقع شده، در حوزه اقتصادی اجتماعی بروز می‌کند. حق‌هایی همچون آموزش، مراقبت بهداشتی، اشتغال و سطح مناسب زندگی از حقوق این نسل به شمار می‌آیند. حقوق بشر علاوه بر آزادی‌های اساسی، حق بر تأمین اجتماعی را برای برخوردارانی از یک سطح حداقل زندگی ضروری می‌داند. به نوعی نسل دوم حقوق بشر تمامی حقوق اقتصادی و اجتماعی را در بر می‌گیرد. برخلاف حق‌های نسل اول که به طور عموم بر عدم مداخله دولت و نبود مانع تأکید دارند، حق‌های نسل دوم بر مداخله دولت جهت تحقق حقوق مردم تأکید دارد. باتوجه به مواد ۲۲-۲۷ اعلامیه

جهانی حقوق بشر،^۱ حقوق نسل دوم، جزو حقوق مثبت است و دولت‌ها را در مقابل افراد به مسئولیت وا می‌دارد. و این حقوق با اصطلاح "حق بر" مطرح شده است. هدف اصلی این نسل از حقوق بشر را باید استقرار برابری و عدالت اجتماعی و هدف نهایی آن را نیل به نفع عمومی بدانیم. بر همین اساس، با توجه به حق‌های موجود که در قوانین داخلی و اسناد بین‌المللی، به آن اشاره شده، مداخله دولت در برقراری تامین اجتماعی مردم چه تاثیری خواهد داشت؟ اصولاً رابطه بین عملکرد دولت و حقوق عمومی در این حوزه چگونه خواهد بود؟ این موضوع موجب گردیده، نویسندگان مقاله اهتمام ورزند تا لزوم مداخله دولت در تامین اجتماعی مردم با استفاده از قواعد حقوق عمومی را مورد بحث و بررسی قرار دهند.

۱- مبانی تاریخی - نظری اندیشه تأمین اجتماعی

تامین اجتماعی در ایران دارای سابقه‌ای دیرینه است، با توجه به برخی کشفیات که در مناطق مختلف باستانی ایران انجام گردیده، نشانه‌هایی از وجود نوعی تامین اجتماعی برای کارگران در زمان هخامنشیان مشاهده شده است، «این کارگران علاوه بر

۱. ماده ۲۳ هر انسانی حق دارد که صاحب شغل بوده و آزادانه شغل خویش را انتخاب کند، شرایط کاری منصفانه مورد رضایت خویش را دارا باشد و سزاوار حمایت در برابر بیکاری است.

هر انسانی سزاوار است تا بدون رواداشت هیچ تبعیضی برای کار برابر، مزد برابر دریافت نماید. هر کسی که کار می‌کند سزاوار دریافت پاداشی منصفانه و مطلوب برای تامین خویش و خانواده خویش موافق با حیثیت و کرامت انسانی بوده و نیز می‌بایست در صورت نیاز از پشتیبانی‌های اجتماعی تکمیلی برخوردار گردد. هر شخصی حق دارد که برای حفاظت از منافع خود اتحادیه صنفی تشکیل دهد یا به اتحادیه‌های صنفی بپیوندد. ماده ۲۴ هر انسانی سزاوار استراحت و اوقات فراغت، زمان محدود و قابل قبولی برای کار و مرخصی‌های دوره‌ای همراه با حقوق است.

ماده ۲۵ هر انسانی سزاوار یک زندگی با استانداردهای قابل قبول برای تامین سلامتی و رفاه خود و خانواده‌اش، از جمله تامین خوراک، پوشاک، مسکن، مراقبت‌های پزشکی و خدمات اجتماعی ضروری است و همچنین حق دارد که در زمان‌های بیکاری، بیماری، نقص عضو، بیوگی، سالمندی و فقدان منابع تامین معاش، تحت هر شرایطی که از حدود اختیار وی خارج است، از تامین اجتماعی بهره‌مند گردد.

دوره مادری و دوره کودکی سزاوار توجه و مراقبت ویژه است. همه کودکان، اعم از آن که با پیوند زناشویی یا خارج از پیوند زناشویی به دنیا بیایند، می‌بایست از حمایت اجتماعی یکسان برخوردار شوند.

۱۷۰.....تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره چهل و دوم، زمستان ۱۳۹۷

حقوق ماهیانه، از برخی اقدامات تامینی از سوی دولت هخامنشی از قبیل کمک هزینه غذا، مسکن، لباس و سایر ملزومات برخوردار بوده‌اند حتی برخی کشفیات بیانگر آن است که، زنان کارگر در دوران بارداری از برخی حمایت‌های مالی دولت نیز بهره‌مند گردیده‌اند.» (وامقی، ۱۳۷۸: ۱۴)

روند حمایتی از مردم توسط دولت، «بعد از حاکمیت اسلام در کشور ادامه یافت و در گام اول، پوشش حمایتی تامین اجتماعی از سوی دولت، شامل کمک به فقیران، بازماندگان، یتیمان و امثالهم را شامل گردید.» (محمودی و ابراهیمی، ۱۳۶۵: ۷۵) هر چند اولین گام‌های رسمی دولت در تأسیس تامین اجتماعی به معنای امروزی، در پایان دوران حکومت قاجار و به پیروی از کشورهای اروپایی انجام پذیرفت. و در نهایت برای اولین بار در ایران به سال ۱۲۸۷ اولین قانون وظایف برای پرداخت حقوق وظیفه به بازماندگان صاحبان حقوق دیوانی (کارمندان دولت) تصویب گردیده و در نهایت «در سال ۱۳۱۴، ادراه تقاعد به اداره کل بازنشستگی وزارت دارایی تبدیل گردید که این اداره نیز در سال ۱۳۴۵ ضمن انتزاع، به سازمان امور اداری و استخدامی کشور ملحق شد.» (حسینی، ۱۳۸۸: ۶۳) با این وصف می‌توان به این نتیجه دست یافت که رویکرد دولت ایران به تامین اجتماعی، سابقه طولانی داشته و به مرور و با گذشت زمان، تغییر و تحولاتی را پذیرفته و با ظهور قوانین جدید و مترقی، کالبد امروزی به خود گرفته است.

تامین اجتماعی را باید نهادی دانست، که دولت‌ها بنابر ضرورت‌های حادث شده در جامعه، اقدام به تاسیس و حمایت از آن نمودند. زیرا شرایط بد اقتصادی در اروپا موجب گردید تا بیشتر اقشار جامعه با فقر و بدبختی درگیر باشند، به نحوی که حکومت‌ها بیم آن می‌دادند که عدم حمایت از اقشار ضعیف جامعه، موجب ایجاد بحران‌های سیاسی و اجتماعی شده و پایه‌های حکومت را به لرزه اندازد، هر چند که احزاب مخالف دولت‌ها نیز از این وضعیت نهایت بهره را برده و با مقصر جلوه دادن دولت‌ها سعی در خراب نمودن چهره‌ی آن‌ها در نزد آحاد جامعه داشتند در این زمان،

بهترین مکانیسمی که دولت‌ها می‌توانستند بکار گیرند تا به نوعی هم جلوی احزاب مخالف درآمده و هم اینکه کمی از آلام و درد مردم بکاهند، طرح تامین اجتماعی بود که اولین وظیفه آن حمایت از قشر آسیب‌پذیر جامعه در قبال حوادث ناشی از کار و سایر خطرات در حوزه کار و اشتغال را در بر می‌گرفت. در این میان از آلمان به عنوان اولین خاستگاه تامین اجتماعی نام برده می‌شود، شاید به جرات می‌توان مبنای دخالت دولت در ساماندهی تامین اجتماعی آلمان را نشأت گرفته از افکار فیلسوفانی همچون هگل، ماکس وبر، کارل مارکس دانست زیرا عبور از جامعه کشاورزی به جامعه صنعتی امری نبود که صنایع و شرکت‌های خصوصی توانایی داشته باشند به تنهایی آن را انجام دهند. (آراسته خو، ۱۳۷۴: ۹۸)

اصطلاح تامین اجتماعی برای اولین بار به طور رسمی توسط روزولت در قانون ۱۹۳۵ ایالات متحده آمریکا^۱ به کار رفته است. (مجتهدی، ۱۳۸۳: ۳۴) و در آن به صراحت از دولت خواسته شد تا با سیاستگذاری صحیح در برخی از ابعاد جامعه همچون اشتغال و سلامت، در برقراری نظام تامین اجتماعی تلاش نماید و از افراد تحت پوشش آن نیز حمایت نماید. (طالب، ۱۳۸۹: ۱۳۷) در این راستا، بنا بر نظر برخی، اصطلاح تامین اجتماعی پیش از آنکه در قانون ایالات متحده آمریکا به کار برده شود، به طور غیررسمی در جمله معروفی از سیمون بولیوار^۲، دولتمرد و مبارز آمریکای لاتین، به کار رفته است. به تعبیر بولیوار، کاملترین نظام حکومتی آن است که بیشترین میزان تامین اجتماعی و بیشترین میزان امنیت سیاسی را فراهم آورد. (عراقی، ۱۳۸۲: ۱۰)

انسان در ابتدا، برای مصون ماندن از حوادث تهدید کننده امنیت اقتصادی‌اش، به پس‌انداز روی آورد که در گذشته به علت محدودیت خطرهای اجتماعی و ساده بودن زندگی می‌توانست متمرکض باشد. (پناهی، ۱۳۷۶: ۲۳)، اما به تدریج، اندیشه تضمین با مداخله شخص ثالث به عنوان حرکت آغازین برای ایجاد نظام‌های تامین اجتماعی

۱. The Social Security Act

۲. Simón Bolívar

۱۷۲.....تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره چهل و دوم، زمستان ۱۳۹۷

پذیرفته شد (همایون پور، ۱۳۸۶: ۱۲۸). از آنجا که در بسیاری از خطرهای همچون پیری، از شخص ثالث مسئول زیان، خبری نیست، لذا این امر موجب تحول بیمه‌های اجتماعی با رویکرد حقوق عمومی شد.^۱ در تبیین زمینه‌های ظهور تأمین اجتماعی در دوران جدید، می‌توان به دو سیاست‌مدار و نویسنده تاریخ ساز اشاره کرد که نظریات عمده در رابطه با بیمه اجتماعی ارائه داده‌اند: ابتدا صدراعظم آلمان، اتو ون بیسمارک^۲، سپس سیاستمدار و نویسنده بریتانیایی، لرد بورلیج^۳ (عراقی، ۱۳۸۶: ۲۵)

براساس دیدگاه بیسمارک، هدف بیمه‌های اجتماعی، پوشش جمعیت شاغل، به ویژه کارگران است. در این دیدگاه^۴، میزان و طول دوره اعطای مزایا براساس سنوات کاری افراد و میزان و سابقه پرداخت حق بیمه آنان و همچنین درآمدی که پیش از وقوع مخاطره اجتماعی داشته‌اند، تعیین می‌شود (فیتز پتریک، ۱۳۸۵: ۱۱) از این رو مدیریت و اداره این طرح به گروه‌هایی سپرده می‌شود که مستقیماً از ذینفعان طرح محسوب می‌شوند، مانند اتحادیه‌های صنفی کارگران و کارفرمایان. در این جریان فکری، حق برخورداری از تأمین اجتماعی، در اصل، بر یک فعالیت حرفه‌ای استوار است، و این فعالیت نیز می‌تواند با اجرت و حقوق یا بدون اجرت و حقوق باشد. (حسینی، ۱۳۸۲: ۶)

۱. در ایران، شکل‌گیری جدی بیمه‌های اجتماعی به ۱۳۰۴ یعنی سال تأسیس صندوق بازنشستگی کشوری (کارکنان دولت) برمی‌گردد. در سال ۱۳۰۹ نیز به موجب مصوبه دولت مقرر شد صندوق احتیاط طرق و شوارع در کشور تأسیس شود که هدف آن بیمه کردن کارگران شاغل در عملیات راه‌سازی راه آهن در برابر حوادث ناشی از کار بود که عملاً از ۱۳۱۰ قوت اجرایی گرفت. براساس این مصوبه، از مزد هر کارگری، روزی یک شاهی و از حقوق کلیه روزمزدها و کنتراهای هابی که در طرق کار می‌کردند، دو درصد کسر می‌شد تا صرف کارگرانی شود که حین انجام کار دچار سانحه می‌شوند.

۲. Otto Von Bismarck

۳. William Henry Beveridge

۴. نظام بیسمارکی دارای اشکالاتی به این شرح است: ۱. شهروندانی که کاری نمی‌کنند، از تأمین‌های خاص برخوردار نیستند. ۲. در بین گروه‌های مختلف نابرابری در هزینه تأمین وجود دارد که یکپارچگی ملی را به خطر می‌اندازد. ۳. تحول نامناسب مشاغل و جمعیت، ورشکستگی صندوق‌ها را موجب شود. همچنین نحوه اداره این نظام، محتاج افراد حرفه‌ای و علاقه‌مند به امور عمومی است به دور از وسوسه‌های صنفی.

در نظام‌های عام یا بورجی، هدف طرح بیمه اجتماعی پوشش همگانی جمعیت است. در این دیدگاه، مزایایی با نرخ ثابت در نظر گرفته می‌شوند که منابع مالی آن‌ها از طریق مالیات تأمین می‌شود و دولت نیز عمدتاً مسؤول مدیریت و اداره طرح است.^۱ با وجود اهمیت تفاوت‌های این دو دیدگاه، امروزه اجماع گسترده‌ای در این رابطه وجود دارد که هر دو نوع این بیمه‌های اجتماعی را نمی‌توان در شکل «کامل» خود در نظام‌های تأمین اجتماعی یافت و همچنین نمی‌توان نمونه‌ای از نظام تأمین اجتماعی کشوری را نام برد که بتوان آن را جانشین تمام و کمال دیدگاه بیسمارک یا بورجی از تأمین اجتماعی دانست. نظام‌های بیمه اجتماعی اکثر کشورها دارای ویژگی‌هایی از هر دو نوع این دیدگاه‌ها هستند. (سجادی، ۱۳۹۰: ۷)

۲- مفهوم نظام حقوقی تأمین اجتماعی

تعریف دقیق یا حداقل تعریفی که مورد قبول همگان باشد، از تأمین اجتماعی ارایه نشده است. به نظر می‌رسد، بررسی مساله تأمین اجتماعی همواره با دو جهت‌گیری همراه بوده است. یکی نظریه تفسیر مضیق از تأمین اجتماعی و دیگری بیان مفهومی موسع از آن می‌باشد. در دید موسع، تأمین اجتماعی مجموعه‌ای از سیاست‌ها، ساز و کارها و برنامه‌های عمل برای حمایت از آسیب‌پذیران و کمک‌رسانی به مددجویان است (زاهدی مازندرانی، ۱۳۷۸: ۲۳). در نگاه مضیق نیز شاید بتوان آن را به مفهوم بیمه بیکاری یا یکی از سایر انواع بیمه‌هایی که برای قشر آسیب‌پذیر جامعه در نظر گرفته می‌شود، تعریف کرد.

۱. این نظام ادامه نظام بیسمارکی و مبتنی بر سه اصل جدید بود: ۱. اصل همگانی بودن: همه مردم صرفنظر از وضع حرفه‌ای در مقابل مخاطرات اجتماعی تأمین باشند. ۲. اصل وحدت: یک سازمان واحد کشوری مجموع درآمد و هزینه را اداره کند. ۳. اصل یکنواختی: هر کس برحسب نیازهایش و مستقل از درآمدش کمک دریافت کند.

۱۷۴.....تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره چهل و دوم، زمستان ۱۳۹۷

از بعد تطبیقی، واژه تأمین اجتماعی حداقل در قانون فدرال آمریکا راجع به تأمین اجتماعی که در سال ۱۹۳۵ به تصویب کنگره رسید، به مفهوم حقوقی آن مطرح شده و دارای مفهوم عامی از حیث هدف حمایتی دولت است که از حالت محدود تعریف به بیمه و بیمه کارگران تا سیستمی از حمایت اجتماعی از تمامی ضعفا و نیازمندان را شامل می‌شود. (۱: ۱۹۸۰، Watson)

عده‌ای از دانشمندان و صاحب‌نظران در بیان مفهوم تأمین اجتماعی بیشتر بر روی بحث «سیاست‌گذاری» تأکید کرده‌اند. (Atkinson, ۱۹۸۹:۹۹) واژه «تأمین اجتماعی» را دارای معنایی دوجانبه می‌دانند که سیاست‌گذاری دولت در زمینه تأمین اجتماعی یا مجموعه‌ای از رویه‌ها را شامل می‌شود و در هر صورت بیش از اینکه نتیجه اقدام عملی باشد، ناشی از طرز تفکر دولت‌ها و رویه‌ای است که آن‌ها به عنوان یکی از ابعاد سیاست کلان خود در زمینه تأمین اجتماعی لحاظ می‌کنند.

با توجه به مطالب گفته شده و تعریفی که از مفهوم تأمین اجتماعی ارائه شد حقوق تأمین اجتماعی را می‌توان اینگونه تعریف کرد:

حقوق تأمین اجتماعی مجموعه قواعد و مقررات حاکم بر اقداماتی است که جامعه به نحو سازمان‌یافته برای حمایت از اعضای خود به هنگام پریشانی‌ها و تنگناهای اقتصادی و اجتماعی انجام می‌دهد. (استوار سنگری، ۱۳۹۳: ۱۸)

۳- تأمین اجتماعی در اسناد بین‌المللی

حق بر تأمین اجتماعی در اسناد بین‌المللی نیز تجلی و بازتاب یافته و به رسمیت شناخته شده است. از مهمترین اسناد بین‌المللی در ارتباط با تأمین اجتماعی؛ منشور ملل متحد، اعلامیه جهانی حقوق بشر و مقاله نامه‌های سازمان بین‌المللی کار و اعلامیه فیلادلفیا و دیگر اسناد بین‌المللی مانند؛ کنوانسیون حقوق کودک، کنوانسیون منع تبعیض از زنان و... است، که در این اسناد، بر حق برخورداری از تأمین اجتماعی برای همه افراد بشر تأکید شده است. یعنی همه افراد به دلیل انسان بودن صرف‌نظر از هر نوع قیدی

نقش دولت در تامین اجتماعی مردم، در پرتو حقوق عمومی..... ۱۷۵

اعم از جنس، رنگ، نژاد و مذهب از حداقل امکانات بایستی برخوردار باشند و در برابر خطرهای اجتماعی مورد حمایت دولت‌ها قرار گیرند. در این چارچوب، اسناد بین‌المللی دولت‌ها را مکلف کرده‌اند تا «حق بر تامین اجتماعی» و موضوعات رفاهی شهروندان را تامین نمایند.

تامین اجتماعی در اسناد بین‌المللی به عنوان حق بشری به رسمیت شناخته شده است، زیرا اسناد بین‌المللی عدالت اجتماعی را شرط لازم برای صلح پایدار دانسته‌اند و دولت‌ها را مسئول برقراری تامین اجتماعی مناسب برای همه شهروندان خود به دور از هرگونه قیدی اعم از جنس، رنگ، نژاد و مذهب دانسته‌اند.

نسل دوم حقوق بشر؛ که با حق بر تامین اجتماعی و برابری مرتبط است. بعد از جنگ جهانی اول توسط دولت‌ها به رسمیت شناخته شد. این دسته از حقوق ماهیت اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی دارند. این نسل به حقوق جمعی توجه دارد و از نظر این دسته، دولت یک دولت حداکثری می‌باشد زیرا منافع و امکانات در اختیار دولت قرار دارد. نسل دوم شامل حق برخورداری از اشتغال، حقوق مربوط به مراقبت‌های درمانی و نیز حق تامین اجتماعی و مزایای بیکاری می‌باشد؛ همانند نسل اول، نسل دوم نیز توسط اعلامیه جهانی حقوق بشر پوشش داده شده است. (Pennings, ۲۰۰۶: ۴۵)

نسل دوم حقوق بشر به عنوان حقوق مطالبه‌ای و به عنوان حق طبیعی انسان است، حقوق مطالبات را هیچکس قادر نیست به تنهایی آن‌ها را برآورده کند. تامین پاره‌ای از نیازها بویژه حق بر تامین اجتماعی، نیازمند نهادهای توانمند اجتماعی است که حکومت در مقام مسئول و تصدی این نهادها، اینگونه نیازها را برآورده می‌کند (هاشمی، ۱۳۸۴:

(۱۳)

حقوق اجتماعی، پایه‌گذار هر نوع نظام منطقی حمایت اجتماعی است. برخورداری از حقوق اجتماعی مستلزم ایفای نقش فعال از سوی دولت است و بر این پایه استوار است که دولت نه تنها مسئول حفظ نظم و امنیت عمومی است بلکه مسئول رفاه و تامین اجتماعی مردم نیز هست و به طور کلی موظف به ایجاد شرایطی است که مردم

۱۷۶.....تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره چهل و دوم، زمستان ۱۳۹۷

بتوانند از حقوق فردی و اساسی که به آن‌ها تعلق دارد و تحت عنوان «حقوق شهروندی» مطرح می‌باشند برخوردار شود. (شولت، ۱۳۸۳: ۲)

در نهایت، برعکس نسل اول حقوق بشر، برخورداری از حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (نسل دوم) مستلزم دخالت جدی دست‌اندرکاران خدمات عمومی، همراه با کمک مالی، حقوقی، سازمانی، اجرایی دولت می‌باشد (هاشمی، ۱۳۸۴: ۱۳)

۴- تامین اجتماعی در حقوق داخلی

حقوق تأمین اجتماعی، هم اکنون به طور قطع به رشته «حقوق عمومی» وابسته است و نمی‌توان تردید کرد که یکی از گرایش‌های حمایتی از افراد است که به موجب اسناد حقوق بشر، حقوق کار و حقوق پناهندگی باید تحت حمایت قرار بگیرند. این رشته از حقوق به لحاظ ساختاری از حیث قراردادی که میان سازمان تأمین‌کننده یا ارایه‌دهنده خدمات اجتماعی با افراد و گروه‌ها، منعقد می‌شود به رشته حقوق خصوصی نزدیک می‌شود و از آن جهت که مدیریت آن در سطح کلان را دولت بر عهده دارد شعبه‌ای از حقوق عمومی است. البته نمی‌توان رابطه تنگاتنگ حقوق تأمین اجتماعی را با حقوق اقتصادی، حقوق سیاسی و سایر مفاهیم غیرحقوقی نظیر جامعه‌شناسی و توسعه پایدار انکار کرد. به طور کلی یکی از مؤثرترین راه‌حل‌های حقوقی برای حمایت از کارگران، حمایت از ایشان در مقابل حوادث ناشی از کار و تدوین نظام جامعی برای تأمین اجتماعی است (بادینی، ۱۳۸۲: ۴۸).

هر اندازه که دولت‌ها در این زمینه منظم، قاطع و کارآمد عمل کنند، نشانگر اقتدار آن‌ها و نمود توان اقتصادی و توجه به خواسته‌های همگان است. به همین دلیل در حقوق اساسی، همواره از تأمین اجتماعی به عنوان یکی از حقوق بنیادین مردم و از عمده‌ترین تکالیف دولت یاد می‌شود که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۲۹ این وظیفه مهم را مورد تأیید و تأکید قرار می‌دهد.^۱

۱. اصل بیست و نهم (۲۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران:

در حقوق کشورمان، به موجب بند ۲ و ۴ اصل ۲۱ قانون اساسی،^۲ حمایت از مادران و کودکان بی سرپرست و ایجاد بیمه خاص بیوگان و زنان سالخورده و بی سرپرست به عنوان قسمتی از وظایف «دولت» تعریف شده است. پذیرش این دیدگاه در یک قانون بنیادین ممکن است موجب این تصور شود که تأمین اجتماعی در مفهوم عام آن نیز از جمله وظایف و اختیارات دولت می باشد. زیرا هدف از ذکر حمایت از مادران و کودکان بی سرپرست و ایجاد بیمه خاص اشاره به موارد غالب تأمین اجتماعی بوده و لذا سایر موارد آن را نیز باید بر همین اساس تعبیر کرد. به علاوه، قسمت اخیر اصل ۲۹ قانون اساسی این تفسیر را به گونه ای تقویت می کند. مطابق با این اصل، دولت موظف به ارائه خدمات و حمایت مالی و به طور کلی تأمین اجتماعی برای یکایک افراد کشور شده است. (فیض زاده، ۱۳۷۹: ۲۱۲)

با وجود امکان ارائه نظر فوق، تحلیل در اصل ۲۹ ما را به نتایج دقیق تری می رساند. از یک سو، بنابر تصریح قسمت اخیر اصل، تکلیف دولت به تأمین اجتماعی به اشخاص نیازمند اختصاص ندارد و لذا حکم مذکور در بند ۲ و ۴ اصل ۲۱ را تنها باید تأکید بر تأمین اجتماعی و نه احصاء و حصر موارد آن دانست. از سوی دیگر، تکلیف دولت به گونه ای نیست که انحصار ایجاد کرده و از مشارکت بخش خصوصی برای تحقق این وظیفه جلوگیری نماید. چنانچه در قسمت آخر اصل ۲۹ به «درآمدهای

«برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کار افتادگی، بی سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح و نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت های پزشکی به صورت بیمه و غیره حقی است همگانی. دولت مکلف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت های مالی فوق را برای یکایک افراد کشور تأمین کند».

۲. اصل بیست و یکم (۲۱) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران:

دولت موظف است حقوق زن را در تمام جهات با رعایت موازین اسلامی تضمین نماید و امور زیر را انجام دهد:

۱. ایجاد زمینه های مساعد برای رشد شخصیت زن و احیای حقوق مادی و معنوی او.
۲. حمایت مادران، بالخصوص در دوران بارداری و حضانت فرزند، و حمایت از کودکان بی سرپرست.
۳. ایجاد دادگاه صالح برای حفظ کیان و بقای خانواده.
۴. ایجاد بیمه خاص بیوگان و زنان سالخورده و بی سرپرست.
۵. اعطای قیومت فرزندان به مادران شایسته در جهت غبطه آنها در صورت نبودن ولی شرعی.

۱۷۸.....تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره چهل و دوم، زمستان ۱۳۹۷

حاصل از مشارکت مردم» اشاره شده که نشان می‌دهد، دولت در پاره‌ای از موارد تنها ممکن است نقش نظارتی را نسبت به امر خطیر تأمین اجتماعی ایفا نماید. (زاهدی مازندرانی، ۱۳۷۸: ۵۴)

بند ۴ ماده ۱۲ «قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی»^۱ در مقام شمارش ارکان چهارگانه نظام جامع تأمین اجتماعی، از جمله به «شرکت‌های بیمه تجاری، شهرداری، دهداری‌ها و...» اشاره دارد که باز مؤید این است که تأمین اجتماعی امکان دارد به عنوان رابطه‌ای میان بخش خصوصی و مردم تشکیل شود، چنانچه در اغلب بیمه‌ها چنین است. البته نباید در هیچ حال نظارت عالی دولت را انکار یا در صدد تحدید آن بود. چرا که تأمین اجتماعی به نوعی مکلف به حضور یا نظارت می‌باشد. (نصیری، ۱۳۸۰: ۱۲۵)

به همین دلیل برخی از نویسندگان تأمین رفاه مردم را از اعمال حاکمیت^۲ محسوب داشته‌اند.

در مورد این مساله که محدوده اختیار و تکلیف دولت در زمینه تأمین اجتماعی تا به کجاست نیز اختلاف نظر وجود دارد. به طور کلی، «در مقابل نظریه محدودیت وظایف دولت در حقوق اساسی کلاسیک، اندیشمندان سوسیالیست نه تنها دخالت دولت را در اعمال تصدی ضروری می‌دانند، بلکه مهمترین وظیفه دولت را تأمین رفاه مردم و گسترش عدالت اجتماعی تلقی می‌کنند» (نصیری، ۱۳۸۰: ۱۱۴).

۱. «قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی» مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۱ مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان در ۱۳۸۳/۳/۹

۲. «اعمال حاکمیت» در مقابل «اعمال تصدی» قرار می‌گیرد. «در اعمال حاکمیت، دولت در مقام استفاده از حق حاکمیت و اقتدار ملی است، تنها نفع عموم را در نظر دارد و برای اجرای وظایف خود در نقش آمر و فرمانده ظاهر می‌شود. ولی در اعمال تصدی، دولت به کارهایی می‌پردازد که مردم نیز در روابط خصوص خود انجام می‌دهند. در این گونه اعمال، دولت در نقش تاجر و صنعتگر ظاهر می‌شود و بسان اشخاص حقوقی به داد و ستد می‌پردازد» (به نقل از: کاتوزیان ناصر (۱۳۷۸)، حقوق مدنی، الزامات خارج از قرارداد ضمان قهری، جلد اول: مسؤلیت مدنی، چاپ دوم، انتشارات دانشگاه تهران، ش ۲۸۸، ص ۵۶۹).

«قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی» مهمترین سند بالادستی و مرجع خط مشی گذاری در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی ایران، است که در سال ۱۳۸۳ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. این قانون که با هدف اجرای اصل بیست و نهم قانون اساسی و به منظور گسترش پوشش بیمه‌های اجتماعی ایجاد شده است، نظام جامع تأمین اجتماعی در ایران را شامل سه حوزه بیمه‌ای، حمایتی و توان بخشی و امدادی می‌داند.

ماده چهل و دوم قانون برنامه پنجم توسعه، ۱۳۸۹،^۱ فراگیری پوشش بیمه‌ها را به دولت تکلیف کرده است. از این رو دولت، صندوق بیمه اجتماعی فراگیر وابسته به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی را طراحی کرده است. بیمه اجتماعی فراگیر بیمه‌ای است که به منظور پوشش همگانی بیمه‌های اجتماعی برای آن بخش از جمعیت که مشمول بیمه اجتماعی اجباری نیستند و یا شرایط بیمه شدن در چارچوب مقررات بیمه‌های یادشده را ندارند، ایجاد شده است

این طرح لایه بندی شده، ناشی از عدم توانایی نظام بیمه‌های اجتماعی در پاسخگویی به نیازهای کلیه افراد جامعه ایجاد شده است. مطابق اصل بیست و نهم قانون اساسی برخورداری از تأمین اجتماعی، حقی است همگانی. هدف از استقرار چنین نظامی به گفته وزیر کار و رفاه اجتماعی (دکتر علی ربیعی) برقراری عدالت اجتماعی و زدودن فقر و محرومیت از جامعه است.^۱

همه شهروندان حق دارند از حق بر تأمین اجتماعی براساس اسناد بین‌المللی که در قوانین اساسی کشورشان لحاظ شده، بهره‌مند شوند. براساس رویکرد حق- بنیان این‌گونه حق بر تأمین اجتماعی جزو حقوق بنیادین افراد ملت است و همگی تحت

۱. ماده ۴۲- دولت مجاز است خانواده‌هایی را که سرپرست آن‌ها تحت پوشش هیچ‌گونه بیمه‌ای نیست، تحت پوشش مقررات عام تأمین اجتماعی قرار دهد.

۱. دسترسی به خبر در لینک زیر ۴۳۸۲۴: <http://www.mcls.gov.ir/fa/news/>

۱۸۰.....تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره چهل و دوم، زمستان ۱۳۹۷

حمایت قانون قرار دارند. با نقض هرکدام از این حقوق می‌توان دولت را به جبران خسارت مجبور ساخت. (ژوردن، ۱۳۸۵: ۷۴)

بنابراین، دولت مسؤلیت کلی دارد تا نهادها و دستگاه‌هایی که وظیفه تامین اجتماعی را برعهده دارند، حمایت‌های مقرر در قوانین بین‌المللی و قوانین داخلی را به درستی رعایت کنند و برقراری آن‌ها را در مورد افراد مورد حمایت از شهروندان تضمین نمایند، البته مسؤلیت کلی دولت و نظام حاکم، مانع استقلال نهادهای مسؤل تامین اجتماعی در اداره امور خود نخواهد بود (عراقی، ۱۳۸۶: ۲۴)

نکته بسیار مهمی که جا دارد بدان اشاره شود، اظهارنظر نهادهای نظارتی سازمان بین‌المللی کار است. در مطالعه جامعی که در مورد عملکرد دولت‌های عضو در زمینه حمایت از دوران پیری و مستمری بازنشستگی از سوی نهادهای نظارتی صورت گرفت، تاکید شده است، اختیاری که برای دولت‌ها در مورد نظارت و کنترل نهادهای تامین اجتماعی در داخل هر کشور شناخته شده است به هیچ وجه به معنای آن نیست که مقامات عمومی و دولت به خود اجازه دهند در منابع مالی نهادهای تامین اجتماعی دخل و تصرف نمایند. هر نوع دخالت دولت در این منابع و استفاده از آن‌ها به هر صورت که باشد، ممنوع است، زیرا چنین اقداماتی موجب خواهد شد، افرادی که باید مورد حمایت قرار گیرند، اعتمادشان از نهادهایی که باید از آنان حمایت کنند، سلب شود. از همین رو مشارکت بیمه شدگان در اداره امور نهادهای تامین اجتماعی ضروری است. (Pennings, ۲۰۰۶: ۲۹)

به همین دلیل تضمن دولت در امور تامین اجتماعی از جمله مباحث مهم محسوب شده به نحوی که در ذیل بند د ماده ۶ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی، به اصل تضمین دولت نیز به صراحت اشاره گردیده است. از جهتی دیگر به دلیل گستردگی و حجم اموری که در حوزه شمول تامین اجتماعی قرارداد، تفویض و انجام شرح وظایف از عهده یک سازمان بدون پشتوانه دولت امکانپذیر نخواهد بود. هر چند که دولت در تلاش است تا با استفاده از اصل ۴۴ قانون اساسی، نسبت به واگذاری

نقش دولت در تامین اجتماعی مردم، در پرتو حقوق عمومی..... ۱۸۱

و تفویض برخی از ارکان تامین اجتماعی دولت به بخش خصوصی به جهت ارائه خدمات بهتر به شهروندان اقدام نماید. (پناهی، ۱۳۷۶: ۶۳)

۵- همسویی مبانی تامین اجتماعی و حقوق عمومی

سخن گفتن در خصوص تامین اجتماعی، و با توجه به اهداف و ویژگی‌های آن و علی‌الخصوص مداخله دولت‌ها در آن، بدون توجه به حقوق عمومی، امری بسیار دشوار به نظر می‌رسد، اصولاً حقوق عمومی، به دنبال حمایت از شهروندان بر مبنای قوانین است که این قوانین می‌تواند بر مبنای اسناد خارجی (کنوانسیون و مقاله‌نامه‌ها) و یا قوانین مصوب داخلی تشکیل شده باشد. (ویژه، ۱۳۸۶: ۳۹) بر این اساس یکی از عناصری که حقوق عمومی بدان پرداخته است موضوع تامین رفاه اجتماعی شهروندان است. با این اوصاف ایجاد و تداوم رفاه عمومی از جمله تلاش‌های هر حکومت می‌باشد. «دولت ایران نیز با توجه به کرامت و شان انسان‌ها، وظیفه خود می‌داند که شرایطی را مهیا نماید که در تمامی مناطق کشور حداقل رفاه عمومی ایجاد شده و سپس با توجه به امکانات و فضای کشور نسبت به تداوم و افزایش این رفاه اقدام نماید.» (ستاری فر، ۱۳۹۰: ۱۱۴) این امر مهم در اصل ۷۴ قانون اساسی چنین بیان گردیده است: اصل ۷۴ - برای تأمین هرچه سریعتر رفاه عمومی و پیشبرد اصلاحات بهداشتی، آموزشی، فرهنگی و اقتصادی، با توجه به مقتضیات بومی و جلب همکاری مردم در این مقاصد، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان، با نظارت شورائی بنام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند صورت می‌گیرد. حدود اختیارات، و عمل و نحوه نظارت شوراهای مذکور و سلسله مراتب آن‌ها را که باید رعایت اصول و حدت ملی و تمامیت ارضی و تابعیت حکومت مرکزی باشد، قانون تعیین می‌کند.

«همچنین قانون اساسی در اصل ۲۹ و سایر اصول، حمایت از مخاطرات اجتماعی مشخصی چون بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کارافتادگی، بی‌سرپرستی در راه ماندگی،

۱۸۲.....تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره چهل و دوم، زمستان ۱۳۹۷

حوادث و سوانح، ریشه کن کردن فقر و محرومیت و غیره را از جمله اهداف نظام تامین اجتماعی دانسته است.» (صرافی، ۱۳۹۰: ۲۵) بر همین اساس می‌توان به یک نتیجه منطقی دست یافت و آن اینکه اصولاً مبنای تامین اجتماعی بر همان اصول و اهدافی استوار است که حقوق عمومی بر آن تأکید داشته است.

۶- کرامت و منزلت انسانی اصل مشترک بین تامین اجتماعی و

حقوق عمومی

یکی از اصول مشترک بین تامین اجتماعی و حقوق عمومی که دولت بر اساس آن، به استقرار تامین اجتماعی می‌پردازد، بحث کرامت و منزلت انسانی است. اعتراف به بنیادی بودن کرامت و منزلت انسانی سابقه طولانی دارد و ادیان و مذاهب نسبت به آن داد سخن داده‌اند. «هر چند که تاریخ بشریت حکایت از ناهنجاری‌های حرمت‌شکن انسانی همچون کشتار جمعی، تخریب، جنگ و ... دارد و این روند موجب پایمال شدن حیثیت و منزلت انسانی گردیده است.» (ویژه، ۱۳۶: ۱۹)

اصل حمایت از حیثیت و کرامت انسانی ترجمان انسان‌گرایانه وجدان جهان‌شمول بشری و مبتنی بر توقع اخلاقی است که نظام حقوقی بین‌المللی را نیز تحت تاثیر قرار داده است. گذشته از منشور ملل متحد و اعلامیه جهانی حقوق بشر، قواعد اسلامی حاکم بر قوانین ایران نیز، به کرامت انسانی پرداخته‌اند.

از جمله مصادیقی که در حوزه کرامت انسانی می‌تواند حائز اهمیت محسوب گردد بحث عدالت اجتماعی و برابری آحاد جامعه است که علاوه بر اینکه از اصول اولیه تامین اجتماعی محسوب می‌گردد، از مبانی حقوق عمومی نیز به شمار می‌آید. «بر همین اساس راهکارهای کلی تحقق تامین اجتماعی را می‌توان به دو صورت غیرمستقیم و مستقیم در جامعه مشاهده نمود که البته هر دو مسیر، در راستای تحقق عدالت اجتماعی و احترام به کرامت انسانی است.» (حسینی، ۱۳۸۹: ۵۸)

۷- روش غیرمستقیم اجرای عدالت اجتماعی توسط تامین اجتماعی

در بررسی راهکار غیرمستقیم اجرای عدالت توسط تامین اجتماعی که نشأت گرفته از احترام به انسان و کرامت اوست، و حکومت نیز به دنبال آن می‌باشد، بحث سازوکارها و مکانیسم‌هایی است که به صورت غیرمستقیم می‌تواند در برقراری عدالت اجتماعی موثر واقع گردد، به عنوان مثال، تصویب قوانین در راستای حمایت از کارگران و اقشار ضعیف جامعه، می‌تواند از جمله حمایت‌های دولت در اجرای عدالت اجتماعی توسط تامین اجتماعی باشد، زیرا بی‌توجهی به برخی مفاهیم در لوایح تنظیمی دولت و یا آیین‌نامه‌هایی که توسط دولت جهت اجرای قوانین مصوب، تنظیم می‌گردد، می‌تواند نتیجه سرنوشت سازی در وضعیت اقتصادی و رفاهی کارگران و اقشار کم درآمد ایفا نماید به گونه‌ای که در چنین مواقعی، اشتباه دولت می‌تواند فاصله طبقاتی بین اقشار ضعیف و ثروتمند را دو چندان سازد. توجه به این موضوع در حقوق عمومی دارای سابقه دیرینه‌ای است، با نگاهی به مقدمه قانون اساسی می‌توان به این نتیجه دست یافت که به صراحت نظام‌های اقتصادی مبتنی بر تمرکز و تکاثر ثروت و سودجویی که عامل تخریب و فساد و تباهی در مراحل انسان هستند نفی شده و برنامه اقتصاد اسلامی، فراهم کردن زمینه مناسب برای بروز خلاقیت‌های متفاوت انسانی ذکر شده است.

در بند دوازدهم از اصل سوم نیز در بیان وظایف دولت برای نیل به اهداف مذکور و در اصل دوم، بر پی ریزی اقتصادی صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و بر طرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت تاکید شده است. «همچنین در بند سوم از اصل چهارم و سوم نیز آمده است: تنظیم برنامه اقتصادی کشور به صورتی که شکل و محتوا و ساعات کار چنان باشد که هر فرد علاوه بر تلاش شغلی، فرصت و توان کافی برای خودسازی معنوی، سیاسی و اجتماعی و شرکت فعال در رهبری کشور و افزایش مهارت و ابتکار داشته باشد.» (جاویدی، ۱۳۸۹: ۴۴) بهر حال آنچه که مشخص است، از جمله مصادیق

۱۸۴.....تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره چهل و دوم، زمستان ۱۳۹۷

مهم دیگر که از طریق قانون اساسی در جهت پیشگیری از اجرای قوانین تامین اجتماعی به صورت غیرمستقیم ارائه گردیده است بحث فونداسیون اقتصاد ایران بر حول سه محور بخش دولتی، تعاونی و خصوصی است که باید با انجام برنامه‌ریزی صحیح توسط دولت به مرحله اجرا درآید.

۸- روش مستقیم اجرای عدالت اجتماعی توسط تامین اجتماعی

در روش مستقیم باید به یک موضوع اساسی پرداخت و آن اینکه، عدالت اجتماعی توسط تامین اجتماعی زمانی می‌تواند به صورت مستقیم به مرحله اجرا در آید که زیرساخت‌های عدالت اجتماعی که به صورت غیرمستقیم (تئوری) وضع گردیده، به طور صحیح به اجرا در آمده و آثار مطلوب خود را به گونه‌ای رقم بزند که بخش عظیمی از آحاد جامعه را تحت پوشش خود قرار دهد و در این میان احیاناً اگر تعداد محدودی از جامعه، توانایی ادامه زندگی عادی خویش را بدون حمایت تامین اجتماعی نداشته باشند، آنگاه دولت با در نظر گرفتن حقوق عمومی (رسیدگی به وضعیت شهروندان) و با تمسک بر تامین اجتماعی به حمایت از قشر آسیب‌پذیر پردازد لذا در صورتی که روش غیرمستقیم اجرای عدالت در تامین اجتماعی به طرز صحیح و کامل به مرحله اجرا در نیاید، مطمئناً نتیجه حاصله مبین آن خواهد بود که قریب به اتفاق افراد جامعه نیازمند حمایت و پوشش تامین اجتماعی شده که این امر به جهت گستردگی، از توان دولت در اجرای پوشش تامین اجتماعی خارج خواهد بود به همین منظور عدالت اجتماعی هیچگاه بدرستی در جامعه فراگیر نمی‌شود.

۹- راهبردهای دولت در برقراری تامین اجتماعی

دولت‌ها جهت برقراری تامین اجتماعی ابزارهای گوناگونی را در اختیار دارد که عبارتند از بیمه‌های اجتماعی و تعاون اجتماعی و خدمات اجتماعی. به این ترتیب تامین اجتماعی هدفی است که بیمه‌های اجتماعی همراه با تعاون اجتماعی و خدمات

اجتماعی هر کدام ابزار و راهبرد مهمی جهت تحقق آن به حساب می‌آیند. بیمه‌های اجتماعی با مشارکت مادی فرد ذینفع یعنی شخصی که باید مورد حمایت قرار گیرد تکوین پیدا می‌کند ولی باید توجه داشت که تعاون اجتماعی و خدمات اجتماعی بدون مشارکت ذینفع تماما و یا بعضا با بودجه دولت و یا توسط تشکل‌ها و سازمان‌های علاقمند و داوطلب شکل می‌یابد. بنابراین هم بیمه‌های اجتماعی مبتنی بر نظام‌های مشارکتی و هم تعاون اجتماعی مبتنی بر نظام‌های غیر مشارکتی زیرمجموعه تامین اجتماعی تلقی می‌گردند. «دفتر قونین و مقررات معاونت حقوقی و امور مجلس، (۱۳۸۹:۱۲۳)

۱۰- توجه به منابع جامعه توسط دولت در راستای اجرای تامین

اجتماعی

امروزه منابع موجود در جامعه به جهت افزایش جمعیت، و مصرف آن، با کمبودهایی مواجه می‌باشد این کمبود موجب گردیده تا همگان توانایی بهره‌مندی از منابع موجود در جامعه را نداشته باشند، بدین منظور دولت موظف است که در راستای اجرای اصل برابری و عدالت که از مباحث مهم در حقوق عمومی محسوب می‌گردد، تدابیری را اتخاذ نماید که براساس آن، همگان فرصت بهره‌مندی از منابع موجود در جامعه را داشته باشند، این امر امکانپذیر نخواهد بود مگر با مدیریت و اجرای دقیق برنامه‌های کلان در این حوزه. از جمله منابع مهم که دولت با تمسک بر آن می‌تواند در اجرای تامین اجتماعی به آن توجه نماید بحث وجوه خیریه و درآمدهای ناشی از نهاد وقف است همانگونه که در سطور قبل مورد اشاره قرار گرفت، حمایت مردم از دولت می‌تواند عامل مهم و اثرگذاری در جهت اجرای برنامه‌های دولت محسوب گردد، موسسات خیریه و وجوه حاصله از اموری همچون وقف، و مالیات می‌تواند به سرمایه‌های کلان در دست دولت تبدیل گردد که براساس آن طرح‌های تامین اجتماعی، افزون بر بودجه تخصیص یافته، مورد اجرا و بهره‌برداری قرار گیرد. با این وصف آنچه

۱۸۶.....تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره چهل و دوم، زمستان ۱۳۹۷

که بسیار حائز اهمیت است و می‌توان با صراحت به آن اشاره نمود، همان روش‌های غیرمستقیم حمایت از تامین اجتماعی است که به مباحث اصلی و ریشه‌ای اقتصادی از سوی دولت اختصاص دارد. تا با اجرای دقیق آن‌ها، مرحله اجرای مستقیم حمایت از طریق تامین اجتماعی از مردم به وقوع بپیوندد.

نتیجه‌گیری

دولت اهداف و وظایف متفاوتی را در پیش رو دارد که تامین اجتماعی یکی از آن‌ها محسوب می‌گردد، هر چند که تامین اجتماعی از جمله اهدافی است که دولت برای رسیدن به سطح مطلوب در آن، نیازمند هزینه می‌باشد، اما اجرای تامین اجتماعی به صورت بی نقص، می‌تواند ره آوردهای قابل توجهی را نیز برای دولت به همراه آورد، از جمله ثمرات اجرای مطلوب تامین اجتماعی، می‌توان به افزایش درجه رضایت‌مندی جامعه از دولت و حمایت مردم از دولت اشاره نمود، در جهان امروز، حمایت مردم از دولت، یکی از بزرگترین سرمایه‌های هر حکومتی محسوب می‌گردد، زیرا دولت‌ها بدون حمایت مردم، علاوه بر اینکه در نظام داخلی فاقد اعتبار خواهند بود در نظام بین‌المللی نیز از جایگاه مناسبی برخوردار نیستند، از سوی دیگر قواعد حقوق عمومی حاکم بر نظامات دولتی، صرفاً به قوانین و قواعد داخلی بسنده نکرده و برخی قوانین کنوانسیون‌های بین‌المللی نیز از جمله مباحثی است که دولت، موظف به اجرای صحیح آن‌ها نیز می‌باشد، لذا از جمله آرمان‌ها و اهداف مهمی که دولت‌ها در اجرای وظایف خویش به دنبال آن هستند، تحقق و اجرای کامل تامین اجتماعی است.

به این منظور دولت‌ها در تحقق تامین اجتماعی، برخی اقشار جامعه را در اولویت پوشش خویش قرار داده و برنامه‌ریزی‌های کلان خود را ابتدا در راستای تامین منابع این اقشار دانسته‌اند از جمله این اقشار می‌توان به کارگران، معلولان، زنان بی‌سرپرست و امثالهم از جمله این اقشار محسوب می‌گردند ضمن آنکه بحث لزوم بهداشت و درمان توسط تامین اجتماعی نیز از جمله مباحثی است که دولت، سعی در پوشش آن

در قالب طرح‌های تامین اجتماعی خواهد داشت هر چند که تمامی عناصر نام برده شده به نوعی به همان اهدافی باز می‌گردد که می‌توان آن را حقوق شهروندی نامگذاری نمود، اما نکته حائز اهمیت در خصوص رویکرد حمایتی دولت از مردم در تامین اجتماعی باید به گونه‌ای اجرا گردد که حقوق شهروندان به طور مساوی و همزمان اجرا گردد. در این میان وجود حقوق عمومی و قواعد مترتب بر آن، می‌تواند به عنوان عاملی مهم در تسریع از سوی دولت در جهت برقراری تامین اجتماعی در جامعه است، وجود قانون اساسی و همچنین قوانین داخلی به انضمام برخی مقاوله نامه‌ها و کنوانسیون‌های بین‌المللی، از جمله دستاوردهایی است که می‌تواند در ترغیب دولت به اجرای طرح‌های مربوط به تامین اجتماعی در کشور مفید به فایده محسوب گردد.

پیشنهادات

- ۱- با توجه به فراگیر بودن تامین اجتماعی، از اجرای طرح‌ها و سیاستگذاری در حوزه‌هایی که نتایج آن ضعیف و بدون بهره‌مندی کافی برای آحاد جامعه می‌باشند پرهیز نمایند.
- ۲- نکته بسیار مهم در سیاستگذاری برای حوزه تامین اجتماعی، پرهیز از آزمایش و خطاست زیرا حوزه تامین اجتماعی به جهت گستره فراگیران آن، هرگز طرح‌ها را بر اساس آزمون و خطا بر نخواهد تابید و اجرای هرگونه طرح بدون پشتوانه مطالعات و علمی، که محکوم به شکست گردد موجبات نارضایتی عمومی و رضایت مندی از دولت را فراهم خواهد ساخت.
- ۳- ایجاد زمینه‌های لازم برای بخش خصوصی و نظارت دقیق بر آن در خصوص فعالیت در برخی از بخش‌های مربوط به تامین اجتماعی با پرهیز از پدیده رانت و با محوریت عدالت پروری می‌تواند هزینه‌های دولت را به صورت معقولانه کاهش داده و موجبات افزایش خدمات به مردم را فراهم سازد.

۱۸۸.....تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره چهل و دوم، زمستان ۱۳۹۷

- ۴- تأمین اجتماعی به عنوان مدلی عملی از عملکرد نظام محسوب می‌گردد لذا هر میزان دقت در اجرای قوانین آن و نظارت بر نتایج حاصله می‌تواند در محبوبیت و استحکام پایه‌های نظام اسلامی موثر واقع گردد.
- ۵- توجه دولت به موسسات خیریه و نهادهایی که به انحاء مختلف در حوزه اعمال خیر در جامعه فعالیت می‌نمایند می‌تواند در افزایش ارائه خدمات تأمین اجتماعی به مردم موثر واقع گردد لذا پیشنهاد می‌گردد تا در ردیف بودجه‌های مربوط به تأمین اجتماعی، تسهیلاتی را برای این دسته از موسسات خیریه در نظر گرفته شود یا به لحاظ بورکراسی اداری شرایطی ایجاد گردد تا فرآیند خدمات‌رسانی اینگونه موسسات تسهیل شود.

منابع:

منابع فارسی

۱. آراسته خو، محمد، (۱۳۷۴)، تامین ورفاه اجتماعی، انتشارات دانشگاه پیام نور تهران
۲. استوار سنگری، کوروش، (۱۳۹۳)، حقوق تامین اجتماعی، چاپ چهارم، تهران، انتشارات میزان.
۳. بادینی، حسن (۱۳۸۲). نظام تأمین اجتماعی حوادث ناشی از کار در حقوق ایران و فرانسه (قسمت اول)، فصلنامه حقوق تأمین اجتماعی، سال اول، پیش شماره.
۴. پناهی، بهرام، (۱۳۷۶)، اصول و مبانی تامین اجتماعی، تهران موسسه عالی پژوهشی تامین اجتماعی.
۵. جاویدی، مجتبی، (۱۳۸۹)، قاموس عدالت، تهران خانه کتاب.
۶. حسینی، سیدرضا، (۱۳۸۸)، تامین اجتماعی و رشد و توسعه اقتصادی، دو فصلنامه جستارهای اقتصادی ش. ۱۱.
۷. حسینی، سیدرضا، (۱۳۸۹)، معیارهای عدالت اقتصادی در منابع و مصارف بیت‌المال، مجموعه مقالات همایش مالیات‌های اسلامی، دانشگاه مفید.
۸. حسینی، محمد تقی (۱۳۸۲) نظام تامین اجتماعی آلمان، انتشارات موسسه کار و تامین اجتماعی.
۹. دفتر قوانین و مقررات معاونت حقوقی و امور مجلس، (۱۳۸۹)، حقوق تامین اجتماعی (تهران نشر موسسه فرهنگی هنری آهنگ آتیه).
۱۰. زاهدی مازندرانی، محمدجواد. (۱۳۷۸)، نظام‌های سستی تأمین اجتماعی، سال اول، شماره سوم.
۱۱. ژوردن، پاتریس (۱۳۸۵). اصول مسؤولیت مدنی، ترجمه مجید ادیب، چاپ دوم، تهران: میزان.

- ۱۹۰.....تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره چهل و دوم، زمستان ۱۳۹۷
۱۲. ستاری فر، زهرا، (۱۳۹۰)، تامین اجتماعی و حمایت دولت، تهران فصلنامه تامین اجتماعی ش ۱۵.
۱۳. سجادی، حمیرا، (۱۳۹۰) ارزیابی وضعیت حوزه مطالعات اجتماعی در ایران با تاکید بر سلامت اجتماعی، معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری.
۱۴. شولت، برند (۱۳۸۳). دفاع از حق برخورداری از حمایت اجتماعی، ترجمه اداره کل امور بین‌الملل سازمان تامین اجتماعی، چاپ اول، تهران: انتشارات سازمان تامین اجتماعی.
۱۵. صرافی، مظفر، (۱۳۹۰)، «تحلیل مفهوم شهروندی و ارزیابی جایگاه آن در قوانین، مقررات و مدیریت شهری کشور»، تهران: مجله پژوهش‌های جغرافیایی، شماره ۶۳.
۱۶. طالب، مهدی، (۱۳۸۹)، تامین اجتماعی، مشهد، چاپ میثاق.
۱۷. عراقی، سیدعزت‌الله، (۱۳۸۲)، اهمیت و جایگاه حقوق تامین اجتماعی، فصلنامه حقوق تامین اجتماعی، سال سوم، شماره ۱۱.
۱۸. عراقی، سیدعزت‌الله، (۱۳۸۶)، «تاثیر معیارهای بین‌المللی تامین اجتماعی بر حقوق داخلی» فصلنامه تامین اجتماعی، سال نهم، شماره ۳۰.
۱۹. فیتزپاتریک، تونی (۱۳۸۵). نظریه‌های جدید رفاه، ترجمه هرمز همایون پور، تهران: انتشارات موسسه عالی تامین اجتماعی.
۲۰. فیض زاده، علی و مدنی، سعید (۱۳۷۹). تأمین اجتماعی و رفاه اجتماعی «شاخص‌شناسی برای تعیین و سنجش»، فصلنامه تأمین اجتماعی، سال دوم، شماره چهارم.
۲۱. مجتهدی، محمدرضا، (۱۳۸۳)، مبانی حقوق و فرآیند تاریخی تامین اجتماعی، مجموعه مقالات همایش تبیین جایگاه تامین اجتماعی، انتشارات آدینه.
۲۲. محمودی. مالک، ابراهیمی. بهادر، (۱۳۶۵)، تامین اجتماعی در اسلام زیر نظر استاد جعفر سبحانی، تهران انتشارات مسجد الغدیر.

نقش دولت در تامین اجتماعی مردم، در پرتو حقوق عمومی..... ۱۹۱

۲۳. نصیری، مرتضی. (۱۳۸۰)، اصول و تحولات حقوقی نهاد تأمین اجتماعی، تهران، فصلنامه تأمین اجتماعی، سال سوم، شماره دوم.

۲۴. وامقی، ایرج، (۱۳۷۸)، تامین اجتماعی در ایران باستان، فصلنامه تامین اجتماعی

ش ۱

۲۵. ویژه، سارا، (۱۳۸۶)، «بررسی حقوق شهروندی در ایران و سایر کشورهای جهان»، تهران، نشر الهی.

۲۶. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۴). مجموعه مقالات دیدگاه‌هایی در حقوق تامین اجتماعی (تامین اجتماعی در حقوق بشر و حقوق اساسی)، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی.

۲۷. همایون پور، هرمز، (۱۳۸۶)، تامین اجتماعی در ایران، تهران موسسه علمی پژوهشی تامین اجتماعی.

ب: منابع لاتین

۲۷. Atkinson, A. B (۱۹۸۹). Poverty and Social Security, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

۲۸. ILO. (۲۰۱۲a). Decent Work Indicators: Concepts and definitions. Geneva: International Labour Organization.

۲۹. Pennings, F. (۲۰۰۶). Between Soft and Hard Law, The Impact of International Social Security Standards on National Social Security Law, Kluwer Law International, Netherlands.

۳۰. Terwey, Franz (۲۰۰۴). Trends in the development of a European Social Union European Social Insurance Partners (ESIP), International Social Security Association, ۲۰۰۴ International Social Security Review, Vol. ۵۷, ۱/۲۰۰۴.

۳۱. Watson, P (۱۹۸۰). Social Security Law of the European Communities, Oxford: Mansell.