

**Analysis of the Iranian Social Security Retirement Legal System in the
Light of Fundamental Human Rights**

Farid Noormohammadan¹
Emran Naimi²
Mohsen Ghasemi³

Received Date: 15 Oct 2021
Reception Date: 31 Dec 2021

Abstract

21st century society is facing a massive aging population, this feature along with other changes in the socio-economic environment such as increasing rural migration to cities and globalization has created serious challenges in the social security systems of many countries so that the growth of pension expenditures for The public sector has become a serious financial threat in some developing countries, and pension reform has become an inevitable necessity. Iran's social security pension system, like all designed pension systems, has shortcomings that must be addressed. To address these shortcomings, the principles of fundamental human rights must be used as an international standard. Because human rights, in addition to fundamental freedoms, include "the right to social security, which in a way includes economic and social rights (education, health care, employment and an adequate standard of living). In this article, the legal system of social security pension in Iran is reviewed from the legal point of view using analytical, descriptive research method and in comparison with

¹ . PhD Student, Department of Public Law, Central Tehran Branch of Islamic Azad University, Tehran, Iran

² . Assistant Professor, Department of Public Law, Central Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran. (Corresponding Author)email: emrannaimi53@gmail.com

³ . Assistant Professor, Department of Public Law, Central Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran.

the principles of fundamental human rights, and the necessary suggestions for its most important challenges and shortcomings are presented.

Keywords: legal system, retirement, social security, fundamental human rights

تحلیل نظام حقوقی بازنشستگی تأمین اجتماعی ایران در پرتو حقوق بنیادین بشر

فرید نورمحمدان^۱

عمران نعیمی^۲

محسن قاسمی^۳

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۷/۲۳

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۰/۱۰

چکیده

در قرن حاضر جوامع با سالخورده‌گی جمعیت مواجه هستند و این ویژگی به همراه سایر تغییرات همانند افزایش مهاجرت روستاییان به شهرها در نظام‌های تأمین اجتماعی بسیاری از کشورها چالش‌های جدی ایجاد نموده به طوری که رشد مخارج بازنشستگی برای بخش عمومی در برخی از کشورهای در حال توسعه به یک تهدید مالی جدی منجر گردیده و اصلاحات نظام بازنشستگی به ضرورتی اجتناب‌ناپذیر بدل شده است. نظام بازنشستگی تأمین اجتماعی ایران نیز همانند تمامی نظام‌های بازنشستگی طراحی شده کاستی‌هایی دارد که باید نسبت به رفع آنها اقدام شود. جهت رفع این کاستی‌ها باید از اصول حقوق بنیادین بشر به عنوان یک معیار بین‌المللی بهره‌مند شد. زیرا حقوق بنیادین و رای‌آزادی‌های اساسی، حق بر تأمین اجتماعی که شامل آموزش، مراقبت بهداشتی، اشتغال و سطح مناسب رفاه در زندگی می‌

۱. گروه حقوق عمومی، واحد تهران مرکزی دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

۲. گروه حقوق عمومی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)

emrannaimi53@gmail.com

۳. گروه حقوق عمومی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

شود را در بر می گیرد. در این مقاله نظام حقوقی بازنشستگی تأمین اجتماعی کشور ایران از جنبه حقوقی با استفاده از روش تحقیق تفسیری، کیفی و در مقایسه با اصول حقوق بنیادین بشر مورد نقد و بررسی قرار گرفته و برای کاستی های نظام حقوقی بازنشستگی ایران راه کارهایی ارائه شده است.

واژگان کلیدی: نظام حقوقی، بازنشستگی، تأمین اجتماعی، حقوق بنیادین بشر

۱- مقدمه و بیان مسئله

امروزه وظیفه‌ی دولت در احترام به حق زندگی افراد و اتباع، تنها به حمایت از جان آنها و جلوگیری از جرایم 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 آسیب پذیر خواهند بود زیرا برای گرسنه، بیمار، بیکار و یا کسی که سرپناه و بدن سالمی ندارد بهره‌گیری از همه‌ی آزادی‌ها ممکن نمی‌باشد (موتنی طباطبایی، ۴۰ : ۱۳۸۸). لذا باتوجه به اسناد بین‌المللی و به موجب ماده‌ی ۲۲ اعلامیه جهانی حقوق بشر (هرکس به عنوان عضو جامعه حق تأمین اجتماعی دارد و بجاست که بوسیله مساعی ملی و همکاری بین‌المللی حقوق اقتصادی اجتماعی و فرهنگی خود را که لازمه‌ی حیثیت و ارتقای آزادانه شخصیت اوست با رعایت تشکیلات و منابع هر کشور بدست آورد).

اصل ۲۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز جایگاه ویژه تأمین اجتماعی را در کشورمان 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، همان‌طور که مشخص است تأمین اجتماعی یک حق است که متعلق به همه‌ی افراد جامعه است و یک تکلیفی است بر عهده‌ی دولت که باید نسبت به کلیه افراد کشور از جمله بازنشستگان انجام دهد.

مسئله تأمین اجتماعی و بازنشستگی را هم در سطح کلان و هم در سطح خرد می‌توان بررسی نمود. حق برخورداری تمامی شهروندان از تأمین اجتماعی و تکلیف دولت به برقراری این حق، جایگاه صندوق‌های بازنشستگی و چگونگی اداره‌ی آنها، نقش دولت در تأمین منابع مالی و نحوه‌ی نظارت بر آنها جزو موضوعات حقوقی کلان به حساب می‌آیند.

اما در بخش خرد و ملموس تر نظام بازنشستگی که در مرحله ی تفسیر و اجرای قوانین و مقررات است متأسفانه شاهد حجم وسیعی از قوانین و مقررات هستیم که باعث بروز مسائل حقوقی پیچیده شده است که همین موضوع زمینه ی تبعیض و در پی آن نارضایتی و طرح شکایات در مراجع قضایی را فراهم ساخته است..

در این مقاله مهمترین کاستی هایی که نظام حقوقی بازنشستگی ایران با آن مواجه است مورد بررسی قرار گرفته است.

۲- مبنای نظری پژوهش: وضعیت فعلی نظام حقوقی بازنشستگی تأمین اجتماعی ایران

بر اساس آمارهای منتشرشده، صندوق های بازنشستگی در ایران به خصوص سه صندوق سازمان تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری و صندوق نیروهای مسلح، با مشکلات مالی رو به رو هستند. (عمادی، نصر اصفهانی، ۱۱ : ۱۳۷۹). تشدید مشکلات مالی نه تنها تهدیدی برای نظام اقتصادی کشور است بلکه به دنبال خود می تواند پیامدهای اجتماعی و سیاسی گسترده ای همچون بروز نارضایتی و آشوب و به تبع آن اختلال در امنیت جامعه را به همراه داشته باشد. مضاف بر اینکه بروز مشکلات مالی در صندوق ها باعث پایین آمدن سطح ارائه خدمات به بیمه شدگان خواهد شد و این موضوع موجب خدشه دار شدن حق برخورداری از تأمین اجتماعی و زندگی مناسب افراد که خود یکی از اصول حقوق بنیادین است می شود.

قاعده عمل این صندوق ها این است که با استفاده از منابع حاصل از دریافت حق بیمه شاغلین و سود حاصل از سرمایه گذاری هایی که انجام داده اند، حقوق بازنشستگی افراد را تأمین و پرداخت کنند؛ اما تحقق نیافتن منابع پیش بینی شده باعث می شود تا دولت مجبور باشد مستقیماً از منابع خود کسری این صندوق ها را جبران کند و با وخامت بیشتر مشکلات مالی صندوق ها، دولت باید سالانه سهم بیشتری از بودجه عمومی کشور را به مستمری های بازنشستگی تخصیص دهد.

در حال حاضر، هجده صندوق بازنشستگی در کشور فعال است، اما بیش از ۹۵ درصد افراد تحت پوشش چهار صندوق بزرگ شامل سه صندوق ذکرشده در بالا به همراه صندوق بیمه

اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر قرار دارند. در حال حاضر تقریباً تمام حقوق بازنشستگان عضو صندوق های نیروی مسلح و بیش از ۸۰ درصد از حقوق بازنشستگانی که در صندوق بازنشستگی کشوری عضو هستند مستقیماً از بودجه دولت پرداخت می شود (وبسایت الف) و با ورود صندوق تأمین اجتماعی به کسری منابع در چند سال آینده، این بار مالی بر دولت به طور روزافزون افزایش خواهد یافت. به همین سبب در فرایند تدوین برنامه ششم توسعه کشور، موضوع صندوق های بازنشستگی و به خصوص مسائل مالی آنها در کنار بحران های محیط زیست، کمبود آب و بیکاری، به عنوان مشکلات اصلی فرا روی کشور در سال های آتی مطرح شده است.

۱-۲- حق بازنشستگی تأمین اجتماعی از منظر اصول پایه ای تأمین اجتماعی

اصطلاح تأمین اجتماعی دو مفهوم عام و خاص دارد. که در مفهوم عام به تمام اقداماتی که دولت در جهت افزایش رفاه عمومی و کمک به بهره مندی افراد جامعه از حداقل امکانات مالی و درآمد لازم جهت امرار معاش انجام می دهد اطلاق می گردد و تأمین اجتماعی در مفهوم خاص حمایتی است که از بیمه پردازان 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 می آید.

نظام تأمین اجتماعی در معنای خاص به کلیه مشمولین صندوق های بیمه ای اجتماعی گفته می شود، به نحوی که اشخاص با پرداخت حق بیمه از حمایت های مختلفی همانند دریافت مستمری های بازنشستگی، بازماندگان، از کارافتادگی، خدمات درمانی و... برخوردار می گردند. بنابراین کلیه شاغلین بیمه پرداز، اعم از شاغلین لشگری و کشوری و کارکنان بخش خصوصی مشمول تأمین اجتماعی به معنای خاص می باشند (نعیمی، پرتو، ۱۷: ۱۳۹۳)، که در این مقاله هدف بررسی نظام حقوقی بازنشستگی از منظر خاص تأمین اجتماعی که پیرامون حمایت های بیمه ای است مورد بررسی قرار خواهد گرفت اما ابتدا باید بررسی نمود ایران در تبیین نظام حقوقی بازنشستگی خود اصول پایه ای تأمین اجتماعی را مد نظر قرار داده است یا خیر؟

اصول پایه ای تأمین اجتماعی، اصولی هستند که در ماده ۹ قانون ساختار نظام جامع مصوب ۱۳۸۳ به آن اشاره شده است و شامل اصل فراگیری، اصل برابری، اصل تکلیف دولت به ارائه حمایت های تأمین اجتماعی، اصل حداقلی بودن، اصل حمایتی بودن، اصل جامعیت، اصل پیشگیری، اصل کارگستری و اصل توانمند سازی می باشد که می توان اذعان داشت ایران به طور کلی از این اصول در تبیین نظام حقوقی بازنشستگی خود بهره برده است اما شوربختانه در برخی موارد دچار کاستی هایی می باشد که در ذیل به آنها اشاره خواهیم نمود.

۱-۱-۲- اصل فراگیری

مطابق این اصل حمایت های تأمین اجتماعی به مفهوم عام شامل همه افراد جامعه است و برخوردار از این مزایا محدود به اشخاص یا طبقه خاصی نیست که این اصل را می توان در اصل ۲۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تبصره ۱ ماده ۱۰ و بند ج ماده ۹ قانون ساختار نظام جامع و مواد ۲۲ و ۳۵ اعلامیه جهانی حقوق بشر ۱۹۴۸ مشاهده کرد که به عنوان یکی از اصول اصلی نظام تأمین اجتماعی مورد شناسایی قرار گرفته است.

شوربختانه این اصل هنوز به طور کامل به مرحله اجرا در نیامده است و برای دسته های خاص از افراد نظام بیمه ای ایجاد نشده و از طریق نظام حمایتی نیز کمک مؤثری در جهت دوران بازنشستگی و سالمندی صورت نمی پذیرد از جمله ی آنها می توان به موارد زیر اشاره نمود:

- برخی از بیمه شدگان امکان دارد پیش از رسیدن به سن بازنشستگی و یا احراز شرایط دریافت حقوق بازنشستگی از شمول این نظام خارج شوند. به عنوان مثال می توان کارمند دولتی را گفت که می خواهد استعفا دهد و یا شاید اخراج شود و یا حتی بازخرید گردد و یا بعد از پایان مدت قرارداد پیمانی به هر دلیلی قرارداد پیمانی اش تمدید نگردد یا کارگر مشمول قانون کار اخراج شود، کارگاهی که در آن کار می کند تعطیل شود. این افراد حتما مدتی سابقه ی پرداخت حق بیمه دارند و برای اینکه سابقه در برخوردار از مزایای تأمین اجتماعی مورد استفاده قرار گیرد، باید بتوانند بیمه ی خود را به صورت اختیاری ادامه بدهند.

قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ به این موضوع دقت رده است و در تبصره ی ماده ی ۸ به کسانی که به هر دلیلی از ردیف بیمه شدگان اجباری خارج می شوند و تحت پوشش نظام بیمه ای اجباری دیگری قرار نمی گیرند اجازه داده است تا بیمه ی خود را بر اساس آیین نامه ای که به تصویب رسیده است به صورت اختیاری ادامه دهند. در اجرای این تبصره شورای عالی تأمین اجتماعی تا کنون چندین آیین نامه تصویب نموده است که در حال حاضر آیین نامه مورخ ۱۳۸۵/۶/۱۴ لازم الاجرا است. در این آیین نامه، ادامه ی بیمه به صورت اختیاری نیاز به داشتن حداقل ۳۰ روز سابقه و شرط سنی (حداکثر ۵۵ سال برای مردان و زنان) شده است و اگر سن متقاضی بیشتر از سنین بیان شده باشد پذیرش درخواست او مشروط به داشتن سابقه ی پرداخت حق بیمه قبلی معادل مدت مازاد سنی خواهد بود. لذا متقاضیانی که دارای شرط سنی و سابقه ی مندرج در آیین نامه یاد شده نباشند، امکان ادامه به صورت اختیاری را ندارند و اگر دوباره مشمول بیمه اجباری نشوند سابقه ای که قبلاً کسب کرده اند هیچ فایده ای نخواهد داشت. این در حالی است که در تبصره ماده ۸ قانون تأمین اجتماعی چنین محدودیتی وجود ندارد و اصل ادامه ی بیمه به صورت اختیاری را برای تمام مشمولین این تبصره فراهم نموده است.

در دیگر صندوق ها، در صورت قطع ارتباط بیمه ای، امکان ادامه بیمه به صورت اختیاری وجود ندارد. لذا انتظار می رود که نظام جامع تأمین اجتماعی که یکی از اصول آن اصل فراگیر بودن است ترتیبی را پیش بینی نماید که اعضای آن صندوق ها هم بتوانند بیمه ی خود را نزد صندوق بیمه ی قبلی و یا سازمان تأمین اجتماعی که صندوق بیمه ی پایه است، ادامه دهند. در بعضی از صندوق ها همانند صندوق بازنشستگی کشوری به جای ادامه ارتباط بیمه ای حق بیمه شخص مسترد می شود که این عمل راه حل منطقی نخواهد بود زیرا با توجه به نرخ تورم و کاهش ارزش پول مبلغی که مسترد می شود بسیار ناچیز است و از طرف دیگر این موضوع با اصول حاکم بر تأمین اجتماعی که پرداخت مزایا به صورت مستمری و تأمین معاش خانواده ی بیمه شده در طول زمان را مورد تأکید قرار می دهد، در تضاد است.

-هنوز بخش بزرگی از جمعیت کشور که جزء جمعیت فعال محسوب می گردند و همین طور روستائی ها و عشایر عزیزمان تحت پوشش نظام تأمین اجتماعی نیستند،لذا این دسته از افراد نیز از داشتن مستمری های بازنشستگی محروم خواهند ماند.

۲-۱-۲- اصول جامعیت و کفایت

اصل جامعیت و کفایت به پوشش همه خطرهایی اشاره دارد که باعث کاهش درآمد می شود.بر اساس این اصل باید در هر وضعیت تهدید کننده،نظام تأمین اجتماعی حداقل استانداردهای لازم جهت تداوم حیات شرافتمندانه را تأمین کند.این اصل جزو اساسی ترین اصول تأمین اجتماعی به حساب می آید و لازم می دارد که نظام تأمین اجتماعی را که در مقاله نامه ی ۱۰۲ سازمان بین المللی کار به عنوان حداقل استانداردهای تأمین اجتماعی مورد تصریح قرار گرفته است،در برگیرد و از طرف دیگر مزایا و حمایت های ارائه شده به شکلی باشد که بتواند زندگی مطلوب و شایسته ای را برای افراد جامعه تأمین نماید و تمام هزینه ها یا بخش عمده ای از آن را تحت پوشش قرار دهد.

بررسی نظام بازنشستگی ایران نشان می دهد که در این زمینه ضعف هایی وجود دارد که در ذیل به ذکر کاستی های آن می پردازیم:

-در حال حاضر حقوق بازنشستگان حدود ۵۰درصد از دستمزد کارگر عادی است.این حداقل در سال ۱۴۰۱(بر مبنای ۳۰روز) در حدود ۵۰/۰۰۰/۰۰۰ ریال است در صورتی که خط فقر بر اساس آمارهای رسمی حدود ۷۰/۰۰۰/۰۰۰ ریال در ماه و برای شهرهای بزرگ حدود ۹۰/۰۰۰/۰۰۰ ریال است.

-آن دسته از کارگرانی که به کارهای ساختمانی مشغول هستند به دلیل فصلی و اتفاقی بودن شغلشان و تغییر دائمی کارگاه،کارفرما و میزان دستمزدشان و به دلیل عدم شناخت از کارگاه،عملی نبودن اجرای ضوابط مربوط به ارسال لیست و بازرسی،مقررات مربوط به وصول حق بیمه و غیره،همانند سایر مشمولان قانون کار،اجرای مقررات قانون تأمین اجتماعی در خصوص آنها دشوار است.این نوع از کارگران ممکن است فصلی از سال را شاغل باشند و فصل دیگری را اشتغال نداشته باشند.بنابراین سال های بیشتری زمان می برد تا شرایط

بازنشستگی برای او فراهم شود و از طرفی این گونه مشاغل چون هم حادثه خیز و هم دشوار است کارگر زودتر از کار افتاده می شود و قدرت و توانایی خود را از دست می دهد لذا نیاز بیشتری به مستمری های بازنشستگی و خدمات تأمین اجتماعی در دوران بازنشستگی خود خواهد داشت.

تحقق کامل اصول فراگیری، جامعیت و کفایت نیازمند لایه بندی نظام تأمین اجتماعی است، به این معنی که هیچ کس از پوشش بیمه ای بی بهره نباشد و در کنار آنها بیمه های تکمیلی هم برای انواع مزایا (مستمری ها، درمان و ...) فراهم شود و همین طور قوانین با معیارهای حقوق بنیادین بشر که در ادامه مورد بررسی قرار می گیرد، منطبق شود.

۳-۱-۲- اصل برابری

مطابق اصل برابری اتمامی شهروندان جامعه باید به طور برابر از تأمین اجتماعی برخوردار باشند 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 بین المللی و قوانین اساسی کشورها که بر رفع تمامی اشکال تبعیض در بین زنان و مردان تأکید کرده اند و حق تأمین اجتماعی را برای همهی اقشار به طور برابر مقرر داشته اند، برخی از اسناد مختص به برابری زنان و مردان در حوزه ی تأمین اجتماعی تبیین شده اند که از جمله ی آنها می توان به ماده ی ۱۱ مقاله نامه ی کلیه اشکال تبعیض علیه زنان مصوب مجمع عمومی سازمان ملل، قطعنامه سال ۱۹۸۵ سازمان بین المللی کار در هفتاد و یکمین نشست آن و اسناد مختلف جامعه ی اروپایی اشاره نمود.

در قانون تأمین اجتماعی و قانون استخدام کشوری و همین طور سایر قوانین مربوطه، از نظر اقتصادی زنان همواره وابسته به مرد فرض شده اند (فرضی که خلاف آن را نمی توان ثابت کرد)، لذا تنها شرط برخورداری زنان از مزایای تأمین اجتماعی به تبع شوهرشان و اثبات رابطه زوجیت (غالباً زوجیت دائم) است. در حالی که شوهر تنها در صورت اثبات وابستگی مالی به زن به تبع او می تواند از این مزایا برخوردار شود.

۲-۲- مشکلات نظام بازنشستگی ایران

۲-۲-۱- ناپایداری مالی

هدف از تأسیس صندوق های بازنشستگی کمک به افراد تحت پوشش، در قبال دریافت حق بیمه است؛ یعنی این صندوق ها موظف هستند وجوه بازنشستگی را در امور مختلف سرمایه گذاری و از محل آن، حقوق بازنشستگی را تأمین کنند. پایداری این صندوق ها در انجام این نقش، به توازن منابع و هزینه های آنها وابسته است. به طور معمول به دلیل اینکه در سال های اولیه فعالیت صندوق، تعداد کسانی که سهم خود را به آن می پردازند زیاد و تعداد کسانی که از آن سهمی دریافت می کنند کم است، صندوق پایدار می ماند؛ اما پس از اینکه تعداد بازنشستگان زیاد می شود، منابع و هزینه ها تحت تأثیر جمعیت بازنشستگان و افراد شاغل که حق بازنشستگی می پردازند تغییر می کند. این مسئله کلید فهم عملکرد این صندوق ها در ایران و دلیل شکل گیری بحران موجود است.

ارزیابی های موجود از وضعیت صندوق ها نشان می دهد که شرایط کنونی و دورنمای آنها به سمت مشکلاتی حاد و فراگیر در آینده پیش می رود؛ درحالی که تعداد شاغلان پرداخت کننده حق بیمه در برخی از این صندوق ها در سال های اخیر کاهش یافته و مستمری بگیران بیشتر شده اند. این مسئله از یک طرف منابع دریافتی صندوق که حق بیمه ها است را کاهش می دهد و از طرف دیگر مصارف آن را افزایش خواهد داد.

برای اینکه یک صندوق پایدار باشد، این نسبت پشتیبانی^۱ 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، استخدام های جدید دولت به صورت پیمانی انجام می شود و به طور طبیعی فرد استخدام شده زیرمجموعه سازمان تأمین

۱. نسبت تعداد شاغلان پرداخت کننده حق بیمه به دریافت کنندگان حقوق بازنشستگی از صندوق، نسبت پشتیبانی نام دارد.

اجتماعی قرار می‌گیرد. در نتیجه، شاغلان تحت پوشش صندوق بازنشستگی کاهش یافته و نسبت پشتیبانی صندوق به زیر یک رسیده است (عطاریان، ۱۳۹۰).

سازمان تأمین اجتماعی هم با مسائل مشابهی روبه روست؛ 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 مستمری بگیران 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 و نظایر آن دانست.

۲-۲-۲- 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 علت ازکارافتادگی، نتوانند مشغول به کار باشند، 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 ازکارافتادگی، 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.

۳-۲-۲- 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 عدم رعایت عدالت در میزان حقوق بازنشستگی در میان دستگاه‌ها

و صندوق های مختلف است. برخی معتقدند اغلب بازنشستگان دستگاه های دولتی و عمومی حقوق پایینی دارند؛ درحالیکه گروهی معدود از بازنشستگان در برخی دستگاه ها حقوق بازنشستگی بسیار بالایی دریافت می کنند. این احساس بی عدالتی، دلیل تشدید نارضایتی بازنشستگان از وضعیت معیشتی و میزان حقوق دریافتی آنهاست. در سال های اخیر اقداماتی برای تعدیل شکاف درآمدی و متوازن کردن حقوق بازنشستگان دستگاه های مختلف انجام شده، اما همچنان فاصله حقوق دریافتی از نظر برخی بازنشستگان زیاد و گواه رعایت نشدن عدالت است.

۳- روش تحقیق

روش پژوهش حاضر، روش تحلیلی-توصیفی از روش گردآوری اطلاعات کتابخانه ای است. از ویژگی های تحقیق توصیفی این است که محقق دخالتی در موقعیت، وضعیت و نقش متغیرها ندارد و آنها را دستکاری یا کنترل نمی کند و صرفاً آنچه را وجود دارد مطالعه کرده، به توصیف و تشریح آن می پردازد. همچنین، تحقیقات توصیفی ممکن است به کشف قوانین و ارائه نظریه منتهی شود؛ این سخن بدان معناست که از طریق این گونه تحقیقات شناخت های کلی حاصل می شود.

۴- یافته ها : نظام حقوقی بازنشستگی تأمین اجتماعی از منظر حقوق بنیادین بشر

۴-۱- ضرورت انطباق قوانین بازنشستگی با حقوق بنیادین بشر

حیثیت و کرامت انسانی، آزادی و برابری اصول مبنایی و پایه ای برای توجیه بهره مندی انسان ها از حقوق بنیادین شان می باشد. لذا حقوق بنیادین به دنبال دستیابی هرچه بیشتر این اصول می باشد. حقوق بنیادین بشر را به سه نسل تقسیم بندی کرده اند.

در حیات انسانی، نسل ها متعاقب یکدیگر می آیند و در مقایسه ممکن است این فکر به ذهن متبادر شود که نسل های جدید حقوق بشر، نسل های قدیمی تر را نسخ می کنند اما در بحث نسل های حقوق بشر موضوع این نیست. بین سه نسل حقوق بشر یک رابطه همزیستی و حمایت متقابل وجود دارد.

در موضوع بازنشستگی و تأمین اجتماعی نسل دوم و سپس نسل اول حقوق بنیادین است که ارتباط بیشتری با موضوع تأمین اجتماعی دارد که در ذیل به مطالعه آنها خواهیم پرداخت.

۱-۱-۴- نسل اول حقوق بنیادین

نسل اول حقوق بنیادین دارای اصولی است که در آن حق حیات، حق امنیت، حق بهره مندی از دادرسی عادلانه و حق مساوات در برابر قانون و عدم تبعیض از مواردی است که باید در نظام بازنشستگی تأمین اجتماعی هر کشوری رعایت شود تا بتوان گفت حقوق بنیادین افراد جامعه در موضوع بازنشستگی در معرض آسیب و تعرض نمی باشد.

حق حیات:

حق حیات بنیادین ترین حق انسانی است. دیگر حقوق بیان شده در اسناد بین المللی حقوق بشر متوقف بر حق حیات است. در حقیقت به تصریح بخش دوم ماده ۴ میثاق حقوق مدنی سیاسی حتی در موارد اضطراری کشورها نمی توانند به بهانه اینکه حیات و بقا و ملت در معرض تهدید است حق حیات افراد را نقض کند. ماده ۶ میثاق حقوق مدنی سیاسی به تفصیل از حق حیات سخن می گوید: حق حیات در حالت های مختلفی ممکن است مورد مخاطره قرار گیرد. مانند عدم حمایت دولت از افراد و یا گروه های در معرض تهدید می تواند جلوه ای از نقض حق حیات است بنابراین به تصریح میثاق حقوق مدنی-سیاسی دولت ها مکلف هستند تمهیداتی را در جهت پاسداری از حق حیات تمام شهروندان فراهم کنند (قاری، ۱۳۹۷)

با توجه به این اصل اساسی باید بیان داشت که دولت ها موظف هستند از قشر بازنشسته و سالمند در برابر خطرهایی همچون بیماری محافظت نمایند زیرا همان طور که بیان شد یکی از وظایف و کارکردهای دولت حمایت از اقشاری است که در معرض تهدید قرار دارند. قشر بازنشسته نیز به دلیل ورود به دوران سالمندی بدون شک در معرض بیماری ها قرار دارد به همین منظور نیازمند حمایت بیش از پیش خواهد بود.

حق امنیت:

امنیت در لغت به معنی در امان بودن، ایمنی، آرامش و آسودگی است (عمید، ۱۵۶) با توجه به مفهوم لغتی، امنیت صرفاً به منزله ی امنیت جسم و جان نمی باشد و در مفهومی دیگر امنیت خاطر و آرامش و آسودگی نیز معنا خواهد داشت. لذا با این تعریف حق داشتن امنیت که یکی از اصول حقوق بنیادین نسل اول است هر فردی در جامعه نیازمند داشتن امنیت روانی می باشد. تأمین این گونه امنیت ها را علاوه بر تأمین امنیت جانی می توان بر عهده دولت ها دانست.

دولت ها موظف اند در جهت برقراری حقوق بنیادین افراد امنیت روانی و سلامت خاطر آنها را نیز تضمین نمایند و بالتبع بازنشستگان از این امر مستثنی نیستند و حتی می توان بیان داشت به دلیل آنکه در دوران بازنشستگی قدرت درآمدزایی آنها کاهش می یابد و بدون شک یکی از دغدغه های ذهنی آنها خواهد شد این قشر نیازمند حمایت بیشتری در جهت حفظ سلامت و آسودگی خاطر را دارا می باشند.

حق بهره مندی از دادرسی عادلانه:

در کشور های پیشرفته همانند انگلستان، فرانسه، استرالیا و... دادگاه ها و هیأت های تخصصی برای رسیدگی به دعاوی تأمین اجتماعی وجود دارد؛ به عنوان مثال، در انگلستان دادگاه ها و تشکیلات اداری خاصی برای رسیدگی به دعاوی مربوط به مزایا و حمایت های مشارکتی و غیر مشارکتی و مزایای مبتنی بر نیاز تأسیس شده است که در رأس آنها کمیسیونرها قرار دارد. آرای صادر شده توسط کمیسیونرها منبع اصلی حقوق تأمین اجتماعی این کشور محسوب می شود و خود این آراء در مراجع قضایی که تشریفات اندک و هزینه ای ناچیز دارد، قابل تجدید نظر است (ogus, et al, 1998 : 564).

بنابراین با توجه به اهمیت موضوع تأمین اجتماعی نیاز است تا کشورها در نظام قضایی خود مراجعی را جهت رسیدگی به یک دادرسی عادلانه طراحی و برنامه ریزی نمایند تا افراد بتوانند در این مراجع به دنبال احقاق حقوق خود پیرامون موضوعات تأمین اجتماعی و بازنشستگی با رعایت اصول دادرسی عادلانه باشند.

حق مساوات در برابر قانون و عدم تبعیض:

حق مساوات یا برابری در برابر قانون موید این امر است که زنان و مردان در برخورداری از مزایای بازنشستگی با یکدیگر برابرند و به لحاظ جنستی تفاوتی در برخورداری از مزایای بازنشستگی وجود ندارد. با عنایت به این اصل حقوق بنیادین تمامی افراد بدون در نظر گرفتن وابستگی های نژادی، جنسیتی و یا ناتوانی ها باید بدون تبعیض مورد حمایت قانون گذار باشند و بتوانند از تمامی مزایای نظام بازنشستگی بهره مند شوند.

آزادی تجمعات و حق تشکیل انجمن ها و تشکیلات:

بازنشستگان نیز همانند سایر اقشار جامعه باید از این حق بهره مند باشند که بتوانند در چهارچوب قانون انجمن ها و تشکیلاتی داشته باشند و در موارد نیاز با رعایت قانون بتوانند از این حق بهره مند شوند.

۲-۱-۴- نسل دوم حقوق بنیادین

به موجب ماده ی ۲۲ اعلامیه جهانی حقوق بشر ((هرکس به عنوان عضو جامعه حق تأمین اجتماعی دارد و بجاست که بوسیله مساعی ملی و همکاری بین المللی حقوق اقتصادی اجتماعی و فرهنگی خود را که لازمه ی حیثیت و ارتقای آزادانه شخصیت اوست با رعایت تشکیلات و منابع هر کشور بدست آورد)).

نسل دوم حقوق بنیادین ریشه ی حق تأمین اجتماعی است و در این نسل از حقوق بنیادین است که به حق برخورداری از تأمین اجتماعی اشاره شده و به واسطه ی شکل گیری نسل دوم است که دول موظف اند جهت برخورداری تمامی اقشار جامعه از حمایت های تأمین اجتماعی در تلاش باشند.

حقوق اقتصادی که یکی از ارکان تشکیل دهنده ی این نسل است شامل حق داشتن حداقل رفاه یا امکانات معیشتی در زندگی (حق تغذیه، حق پوشاک و ...)، آزادی کسب و کار و حق مالکیت است. بازنشستگان با توجه به داشتن این حق باید از حداقل های رفاه و امکانات معیشتی در دوران بازنشستگی و سالمندی خود بهره مند باشند تا کرامت انسانی شان خدشه دار نگردد، زیرا نقض کرامت انسانی مساوی است با نقض حقوق بنیادین بشر.

رکن دیگر تشکیل دهنده ی نسل دوم، حقوق اجتماعی است که شامل حقوق و آزادی های مربوط به کارگران، حق تأمین اجتماعی، حق حمایت از سلامت یا حق بهداشت، حق برخورداری از مسکن مناسب و حق تشکیل خانواده و زندگی با آن می باشد.

بازنشستگان که به دلیل ورود به دوران کهنسالی و کاهش قدرت اقتصادی در معرض آسیب ها و بیماری ها قرار دارند باید بتوانند در لوای این حق از حمایت های تأمین اجتماعی بهره مند باشند و بتوانند از حق حمایت از سلامت و بهداشت به بهترین نحو استفاده کنند تا به دلیل بیماری سلامتی شان به خطر نیفتند و همین طور تدابیری اندیشیده شود تا فرد بازنشسته در دوران سالمندی درگیر تأمین سرپناه و مسکن برای خود و خانواده اش نباشد.

حق برخورداری از استراحت، اوقات فراغت نیز از دیگر محتوا و ابعاد حق تأمین اجتماعی است که در ماده ی ۲۴ اعلامیه ی جهانی حقوق بشر، مرخصی، استراحت و تفریح یک حق بشری به شمار آمده است: ((هرکس حق استراحت و فراغت و تفریح دارد و به خصوص به محدودیت معقول ساعات کار و مرخصی های ادواری با اخذ حقوق ذی حق می باشد)). لذا باید ساز و کاری در نظر گرفته شود که بازنشسته در دوران بازنشستگی خود بعد از سال ها کار و تلاش بتواند با توجه به امکاناتی که دولت برایش تهیه می کند زمانی را به استراحت، فراغت و تفریح اختصاص دهد.

رکن سوم شکل دهنده ی نسل دوم حقوق بنیادین حقوق فرهنگی است که این حق شامل حق بهره مندی از آموزش، پرورش و فرهنگ، حق حفاظت از محصولات علمی، فرهنگی، هنری و غیره می باشد که بازنشستگان نیز همانند دیگران محق به داشتن این حقوق می باشد.

هدف اصلی این نسل از حقوق بنیادین، حمایت از انسان در برابر فقر، بیماری، بیکاری، بیسوادی و استقرار برابری، عدالت اجتماعی و در نهایت، رسیدن به نفع عمومی است.

۳-۱-۴- نسل سوم حقوق بنیادین

امروزه منافع کل بشری به هسته تفکر سیاسی و حقوقی جدید، تبدیل شده است. این منافع کلی بشری شامل مسائلی چون خطر جنگ هسته ای، حوادث زیست محیطی، بحران توسعه

نیافتگی، فقر و گرسنگی می باشد و چون حل و فصل آنها از عهده چند کشور بر نمی آید، کل جامعه بین المللی باید در حل آنها سهیم باشند (توحیدی، ۵۵ : ۱۳۸۰). حقوقی که نه صرفاً برای یک فرد بلکه متعلق به یک جمع است و برای تحقق آن تنها اراده دولت کافی نیست و همکاری جامعه بین المللی، نهادهای غیر دولتی و افراد را نیز می طلبد به همین سبب به آن حقوق همبستگی می گویند (مهر نامه، شماره ۷). برای این اساس، پیش نویس سومین میثاق بین المللی حقوق همبستگی ۱۹۸۲ سازمان ملل متحد، حقوق همبستگی یا همان نسل سوم حقوق بشر را به چهار دسته حق بر صلح، حق بر توسعه، حق بر محیط زیست و حق بر میراث مشترک بشریت تقسیم نموده است.

مطابق این نسل کلیه انسان ها اعم از بازنشستگان دارای حق بر صلح، حق بر توسعه، حق بر محیط زیست سالم و حق بر میراث مشترک بشریت خواهند داشت که بدون تبعیض این حقوق متعلق به کلیه افراد بشری خواهد بود اما همان طور که بیان شد اصول دو نسل پیشین بیشتر با مقوله ی بازنشستگان و حمایت های دوران بازنشستگی در ارتباط است لذا این نسل را به عنوان یک حق کلی برای کلیه افراد بشری فارغ از بازنشسته و سالمند بودن باید در نظر گرفت.

۲-۴- ارزیابی قوانین و مقررات صندوق های بازنشستگی از منظر حقوق بنیادین بشر

در حال حاضر، هجده صندوق بازنشستگی در کشور فعال است که پرجمعیت ترین آنها صندوق بازنشستگی سازمان تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری و صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح است (عمادی، نصر اصفهانی، ۱۱ : ۱۳۹۷). لذا باتوجه به بالا بودن تعداد صندوق ها و همین طور به دلیل اینکه صندوق های مذکور بیشترین جمعیت بیمه ای را شامل می شوند و از طرفی سایر صندوق ها جنبه ی خصوصی تر نسبت به این صندوق ها دارند و جمعیت مشخصی از جامعه را تحت پوشش قرار می دهند و چهارچوب کلی آنها به تبعیت از صندوق های مذکور است، در این قسمت بیشتر به بیان قوانین و مقررات بازنشستگی چالش بر انگیز صندوق های پرجمعیت از منظر حقوق بنیادین خواهیم پرداخت و کاستی هایی

که این قوانین و مقررات به دلیل عدم رعایت حقوق بنیادین بشر دارا می باشند به صورت جداگانه بیان خواهیم نمود.

۱-۲-۴- ناهمگونی در شرایط ارایه حمایت ها و مزایای بازنشستگی

تفاوت در ارایه ی حمایت های تأمین اجتماعی در بین صندوق ها، اگر منطق بیمه ای 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 نمی شود، اما در عین حال برای مبلغ مستمری ها نیز این سقف وجود دارد. در حالی که در سازمان بازنشستگی کشوری از کلیه ی حقوق و مزایای مشمول کسر کسور بازنشستگی حق بیمه دریافت می شود و برای آن سقف وجود ندارد و در مقابل، حداکثر مستمری که ذینفع می تواند دریافت کند محدودیت ندارد و تمام مستمری استحقاقی بر اساس ضوابط مربوط قابل پرداخت است. اما در مواردی تفاوت هایی در قوانین و مقررات حاکم بر صندوق ها در خصوص شرایط ارایه ی حمایت ها و مزایا وجود دارد که قابل توجیه نیست. حتی گاه در یک سازمان و صندوق واحد نیز چنین تفاوت هایی دیده می شود که در ذیل به بیان این تفاوت ها می پردازیم:

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

- بازنشستگان سازمان تأمین اجتماعی نمی توانند به صورت تمام وقت در کارگاه مشمول قانون تأمین اجتماعی مشغول به کار شوند داشته باشند اما این در حالی است که چنین منعی برای اشتغال کارکنان بازنشسته ی دولت در بخش خصوصی وجود ندارد.

- از دیگر قوانین متعارض در صندوق های بازنشستگی ماده ای است که در قوانین سازمان تأمین اجتماعی به چشم می خورد 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 پراخت نماید که این قانون به جد در تضاد با حقوق بنیادین می باشد. زیرا فردی که سالیان

متمادی با پرداخت حق بیمه به صندوق بیمه ای 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 بهره مندی از مزایایی که سال ها هزینه ی آن را به امید بهره مندی در دوران بازنشستگی پرداخته پردازد.

۲-۲-۴- همپوشی در برخورداری از مزایای بازنشستگی

همپوشی در برخورداری از مزایای بازنشستگی تأمین اجتماعی زمانی اتفاق می افتد که فردی تحت پوشش دو صندوق بیمه گر باشد و یا بتواند همزمان از دو کمک بهره مند گردد. در این زمینه در بین صندوق ها و سازمان های بیمه گر وحدتی وجود ندارد و هر صندوق و سازمانی در موارد خاص دلبخواهی و بر اساس استنباط خویش از قوانین عمل می کند. به عنوان مثال به موجب ماده ۱ قانون اصلاح پاره ای از مقررات مربوط به حقوق بازنشستگی، بانوان شاغل، خانواده ها 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 سازمان ها و صندوق های مربوط، وزارتخانه ها، مؤسسات، شرکت های دولتی، شهرداری ها و مؤسسات تابعه و یا وابسته به آنها و همچنین مؤسسات غیردولتی که بیش از ۲۵ درصد سرمایه یا بودجه ی سالانه ی آنها به تشخیص هیأت وزیران از محل درآمد عمومی تأمین می شود، ممنوع است)).

در مشمولین تأمین اجتماعی با توجه به اینکه سازمان تأمین اجتماعی نهاد عمومی غیر دولتی است، به نظر می رسد، مفاد ماده قانون اصلاح پاره ای از مقررات مربوط به حقوق بازنشستگی، بانوان شاغل، خانواده ها 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 تبصره ی ۱ ماده ی 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 تبصره ی ۳ ماده ۳ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به طور ضمنی عضویت در چند صندوق بیمه ای را منع کرده است، اما در عمل شاهد عضویت برخی از افراد (هرچند علی‌رغم خواستشان) در چند صندوق بیمه ای هستیم و هنوز راهکار عملی برای جلوگیری از این امر طراحی نشده است. به عنوان مثال، اعضای هیأت علمی دانشکده های حقوق که همزمان با اشتغال در دانشگاه می‌توانند پروانه ی وکالت گرفته باشند، مجبورند هم به صندوق بازنشستگی کشوری یا تأمین اجتماعی (در فرض پیمانی بودن) و هم به صندوق بیمه ای 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.

۳-۲-۴- نظام حقوقی نقل و انتقال حق بیمه و محاسبه سوابق بازنشستگی

نقل و انتقال سوابق و حق بیمه در بین صندوق‌های بیمه ای 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 شغلش 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 برنامه ی سوم توسعه ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران که توسط ماده ۱۰۴ قانون برنامه ی چهارم در طول مدت آن برنامه (از اول سال ۱۳۸۴ به مدت ۵ سال) تنفیذ شده است، تمام بیمه شدگان (به استثنای کادر نیروهای مسلح و وزارت اطلاعات) می‌توانند نسبت به تغییر سازمان بیمه ای خود اقدام کنند. نقل و انتقال حق بیمه و کسورات بیمه ای بین صندوق‌های بیمه ای بر اساس ضوابطی خواهد بود که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

در تصویب نامه ی مورخ ۱۳۸۰/۳/۲۷ هیأت وزیران چگونگی محاسبه ی مبلغ مابه التفاوت وجوه حق بیمه یا کسور بازنشستگی قابل انتقال که توسط مستخدم پرداخت می شود، مشخص شده است و تغییر صندوق بیمه ای فقط برای یک بار مجاز اعلام گردیده است. پذیرش نقل و انتقال تبعی از هدر رفتن سوابق قبلی مستخدم جلوگیری می کند و نقل و انتقال اختیاری نیز، علاوه بر ایجاد رضایت خاطر در افراد، می تواند زمینه ساز رقابت در بین صندوق ها و سازمان های بیمه گر شود. اما متأسفانه مقررات دیگری در کنار آن وضع شده است که مغایر با فلسفه ی وجودی این قوانین است و اثر آن را خنثی می کند.

در تاریخ ۱۳۷۲/۲/۲۹ قانونی تحت عنوان ((قانون نحوه ی تأثیر سوابق خدمت غیر دولتی در احتساب حقوق بازنشستگی و وظیفه و مستمری کارکنان دولت)) وضع شده است که سوابق خدمت غیر دولتی کارکنان دولت (برای مثال سابقه ی اشتغال آنان در کارگاه های مشمول قانون کار) را که به صندوق بازنشستگی کشوری (و یا صندوق دیگری که کارمند دولت مشمول آن است) منتقل می شود، تنها در محاسبه ی میزان مستمری موثر می داند و در احراز شرایط لازم برای بازنشستگی و برقراری مستمری از کارافتادگی و بازماندگان بی تأثیر است و حتی تأثیر این گونه سوابق را در میزان مستمری بازنشستگی مشروط به آن می داند که مستخدم در زمان بازنشستگی حداقل دارای بیست سال سابقه ی خدمت دولتی باشد. به عنوان مثال فرض کنید فردی ۱۰ سال به عنوان کارگر مشمول قانون کار سابقه ی پرداخت حق بیمه نزد سازمان تأمین اجتماعی دارد و به استخدام رسمی دولت در می آید. به موجب تبصره ی ۱ ماده ۲ قانون اصلاح مقررات بازنشستگی و وظیفه ی قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۶۸/۱۲/۱۳، مستخدمین مرد با داشتن ۵۰ سال سن و حداقل ۲۵ سال سابقه ی خدمت و مستخدمین زن با حداقل ۲۰ سال سابقه ی خدمت می توانند تقاضای بازنشستگی نمایند، مشروط بر اینکه تقاضای آنان مورد موافقت دستگاه متبوع قرار گیرد. سابقه ی پرداخت حق بیمه ی فرد مزبور در سازمان تأمین اجتماعی حتی در صورت انتقال و پرداخت مابه التفاوت، به عنوان حداقل سابقه ی لازم برای احراز شرایط بازنشستگی توافقی به حساب نمی آید 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 نحوه ی 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 بیمه شدگان را که به سازمان تأمین اجتماعی منتقل می شود، حتی در صورت پرداخت مابه التفاوت بر اساس محاسبات بیمه ای صرفاً در تعیین مبلغ مستمری بازنشستگی و از کارافتادگی قابل احتساب می داند و در احراز شرایط لازم برای بازنشستگی بی تأثیر است. به عنوان مثال، کارمند رسمی دولت که ۱۰ سال سابقه ی پرداخت حق بیمه در صندوق بازنشستگی کشوری دارد، طبق قانون نقل و انتقال حق بیمه مصوب ۱۳۶۵ می تواند سابقه ی خود را به سازمان تأمین اجتماعی منتقل کند. در این صورت مبلغی تحت عنوان مابه التفاوت از وی گرفته خواهد شد. اما، در هر حال این سابقه در احراز حداقل سابقه ی لازم برای دریافت مستمری های سه گانه بی تأثیر است. مثلاً اگر چنین فردی بخواهد بازنشسته شود، در کنار شرط سنی (۶۰ سال برای مردان و ۵۵ سال برای زنان) باید حداقل سابقه ی لازم را که در سال ۱۳۸۶ شانزده سال است داشته باشد و ۱۰ سالی را که کارمند دولت بوده است، به حساب نمی آید.

قوانین فوق به شدت قابل انتقاد است. زیرا سابقه ی کار افراد را تنها به بهانه ی تغییر شغل و جلوگیری از تضرر صندوق منتقل اله نادیده می گیرد. در حالی آنچه که از لحاظ اصول بیمه های اجتماعی آنچه مهم است و شرط لازم برای دریافت مزایا محسوب می شود سابقه ی کاری است که بابت آن حق بیمه پرداخت گردیده است و تغییر شغل و صندوق نباید به این حق مکتسب لطمه ای وارد کند. در واقع، سن فعالیت انسان محدود است و اگر به بهانه ی تغییر صندوق بخشی از سابقه ی 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 سابقه ی لازم را به دست آورد.

به ویژه که در قانون تأمین اجتماعی در هر حال داشتن حداقل سابقه ی پرداخت حق بیمه یکی از شرایط اساسی بازنشستگی و دریافت مستمری های از کارافتادگی و بازماندگان است و در هیچ فرضی سن به تنهایی برای بازنشستگی کافی نیست (بندهای ۱ و ۲ ماده ی 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 نمی داند و احراز شرط سابقه نیز ضروری است.

در مقاله نامه ها و توصیه نامه های سازمان بین المللی کار (مقاله نامه های شماره ۱۰۲ و ۱۲۸ و توصیه نامه ی شماره ۱۳۱) شرط اصلی دریافت مستمری های بازنشستگی از کارافتادگی و فوت تنها میزان مشخصی سابقه ی پرداخت حق بیمه، اشتغال یا اقامت است و محدودیتی در زمینه ی محل کسب سابقه و نوع شغل مقرر نشده است.

استدلالی که معمولاً در این زمینه مطرح می شود این است که تأثیر سوابق منتقله در احراز شرایط دریافت مستمری به ضرر صندوق منتقل الیه است. اما باید توجه داشت که این استدلال پایه ای محکم ندارد، زیرا طبق قوانینی که مورد بررسی قرار گرفت به صندوق منتقل الیه اختیار داده شده تا بر اساس محاسبات بیمه ای از متقاضی انتقال ما به التفاوت دریافت کند و می توان این مابه التفاوت را به نحوی تعیین کرد که در عین جلوگیری از تضرر صندوق، سابقه ی منتقل شده نیز از هر لحاظ مؤثر باشد. عدم تأثیر سابقه در احراز شرایط دریافت مستمری نوعی پاک کردن صورت مسأله است و همان طور که گفته شد بر خلاف انصاف و اصول حاکم بر بیمه های اجتماعی است (بادینی، ۸۱: ۱۳۸۷) و بدون شک هر قانونی که به دور از انصاف باشد و کرامت انسانی افراد را خدشه دار کند ناقض حقوق بنیادین خواهد بود. به علاوه که چنین قوانینی علاوه بر نقض کرامت انسانی، اصل حق بر سلامت را خدشه دار می کند. زیرا فردی که سابقه ی اشتغالش به صندوق بیمه ای جدید منتقل نمی شود مجبور است سال های بیشتری را به کار ادامه دهد تا شرایط بازنشستگی را کسب کند که این امر بدون شک به سلامت جسم و روان او و خانواده اش آسیب های جبران ناپذیری خواهد زد.

شاید به همین دلیل بند الف ماده ی ۱۴۷ قانون برنامه چهارم توسعه به کارکنان مشمول صندوق های بازنشستگی اجازه داده است تا چنانچه با خرید شوند یا به دستگاه های دیگر منتقل گردند و یا با استفاده از مرخصی بدون حقوق در بخش غیر دولتی اشتغال یابند، کماکان مشمول صندوق بازنشستگی خود باشند. پیشنهاد می شود قلمرو این بند گسترش یابد و تمام مصادیق را در برگیرد و به قانونی دائمی تبدیل شود.

۵- نتیجه گیری

باتوجه به مطالب معنون در این پژوهش می توان بیان داشت که نظام حقوقی بازنشستگی تأمین اجتماعی ایران نیاز به بازنگری و انجام اصلاحاتی دارد. که می توان آن را به شرح زیر دسته بندی کرد:

۱- همان طور که بررسی شد تمامی اقشار جامعه از مزایای تأمین اجتماعی و حمایت های 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 برخوردار از تأمین اجتماعی را دارا می باشد 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 می شود، نبود مرجعی تخصصی برای رسیدگی به مشکلات تأمین اجتماعی است. به همین دلیل بیمه شدگان و به دنبال آن بازنشستگان نیز پیرامون شکایاتشان در امور بیمه ای و حمایتی مرجعی تخصصی برای داشتن یک دادرسی عادلانه ندارند و این امور در نهایت به دیوان عدالت اداری ختم می شود که بدون شک رسیدگی دیوان تخصصی نخواهد بود مگر زمانی که افرادی متخصص در این حوزه تصمیم گیری نمایند. لذا در جهت داشتن یک رسیدگی سریع، تخصصی و کم هزینه راه حل منطقی ایجاد مراجع خاص برای رسیدگی به دعاوی تأمین اجتماعی و طراحی آیین دادرسی متناسب با آن است و دیوان عدالت اداری نیز می تواند 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 تجدید نظر در دیوان باشد.

۳- تورم، پراکندگی و پیچیدگی قوانین و مقررات بازنشستگی از دیگر مسائل و مشکلاتی است که در نظام بازنشستگی تأمین اجتماعی ایران مشاهده می‌شود، پراکندگی قوانین و مقررات و افزایش روز افزون بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های اداری این مشکلات را دو چندان کرده است. در کشورهای پیشرفته برای تأمین اجتماعی یک 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 ارایه‌ی حمایت‌ها و مزایا، ناهمگونی‌ها و همپوشانی‌های زیادی را در بین صندوق‌ها و سازمان‌های بیمه‌ای نشان می‌دهد که رفع این ایرادات نیاز به بازنگری کلی در نظام بازنشستگی ایران دارد.

۵- از دیگر موارد پیشنهادی جهت اصلاح نظام بازنشستگی ایران، 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 بیمه‌پردازان از سیستم خواهد شد و این امر باعث بروز اختلال در سیستم پرداخت مستمری‌های بازنشستگی می‌شود.

لذا پیشنهاد می‌شود برای رفع این مشکل پیش از تصویب چنین قوانینی نحوه‌ی 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.

کتابنامه

۱. بادینی، حسن. جستار نقادانه در نظام حقوقی تأمین اجتماعی ایران. فصلنامه حقوق ۳۸، (۱۳۸۷) ۴.
۲. توحیدی، احمد رضا. حق صلح و حق محیط زیست در پرتو حقوق همبستگی و حقوق بین الملل. قم: دانشگاه مفید. ۱۳۸۰.
۳. شید، ناهید زن. در نظام تأمین اجتماعی ایران، چاپ اول. تهران: موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی ۱۳۷۳.
۴. عمادی، محمد حسین و نصر اصفهانی، آرش. بازنشستگی در راهبردهای نظام بازنشستگی. چاپ اول. تهران: روزنه. ۱۳۹۷.
۵. عطاریان، ایراندخت. چالشهای پیش روی صندوق بازنشستگی کشوری و راهبردهای برونرفرت از آن، تهران: صندوق بازنشستگی کشوری، ۱۳۹۰.
۶. عمید، حسن. فرهنگ فارسی، چاپ اول. تهران: امیرکبیر، ۱۳۴۲.
۷. قاری سید فاطمی، سید محمد. ((حق حیات))، فصلنامه تحقیقات حقوقی ۳ (۱۳۹۷)، ۳۱-۳۲.
۸. موتمنی طباطبایی، منوچهر. آزادی های عمومی و حقوق بشر. چاپ چهارم. تهران: دانشگاه تهران. ۱۳۸۸.
۹. نعیمی، عمران و پرتو، حمید رضا. حقوق تأمین اجتماعی با تأکید بر حوزه بیمه ای، چاپ اول. تهران: سمت. ۱۳۹۳.

10. Ogus A.I, Barented E.M, Buck T.G, Lynes T, The Law of Social Security. third edition. Butterworths. 1998.

منابع اینترنتی

وبسایت الف، ۸/۵ میلیون ایرانی حقوق بگیر دولت، قابل دسترسی در آدرس ذیل. تاریخ بازدید

۱۴۰۰/۵/۲۱

<http://old.alef.ir/vdchmqnix23nm6d.tft2.html?257853>

بورسان، خط فقر دو برابر دستمزد شد، قابل دسترس در آدرس ذیل. تاریخ آخرین بروز رسانی

۱۳۹۹/۱۲/۲۲

<https://bourseon.com/D2g9-%D8%AE%D8%B7-%D9%81%D9%82%D8%B1-%D8%AF%D9%88%D8%A8%D8%B1%D8%A7%D8%A8%D8%B1-%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%85%D8%B2%D8%AF-%D8%B4%D8%AF>

شناسنامه قانون، جدول حقوق و دستمزد ۱۴۰۰، قابل دسترس در آدرس ذیل، تاریخ آخرین بازدید

۱۴۰۰/۶/۲۱

<https://shenasname.ir/kar/7322-%d8%ac%d8%af%d9%88%d9%84-%d8%af%d8%b3%d8%aa%d9%85%d8%b2%d8%af-1400>