

Concept and Place of Social Security Right in International Documents*Seyed Ghasem Zamani¹, Ali Azad Devin²***Abstract**

Social security as a social and historical phenomenon, is being considered as the result of economic and social development process especially in developing industrial societies proposed as the individual security requirements against the social risks but its legal norms in the human right framework needs international community attention on the basis of issuing international documents, rules and regulations. In the documents, the social security right with all subject varieties is being recognized as the fundamental right to preserve human inherent dignity and supply its social and individual benefits indicating governments are in charge of human right fulfillment. Although all governments regarding, facilities financial resources and other political social conditions, do not fulfill all rights as the same, the right to social security as a fundamental right of every individual is being accepted nationally and internationally which assists governments to do justice and establish social security as well. The right to social security is also regarded as an appropriate indicator in international peace and security preservation. This paper seeks to answer the following questions, What is the position of social security on international system of human rights? What are the social security rights' components and concepts? In addition, what is the government role for the social security right fulfillment?

Keywords

International Documents, Government Role, Human Rights, Right of Social Security, Economic Social and Cultural Rights

1. Associate Professor, Faculty of Law and Political Sciences, University of Allameh Tabatabaei, Tehran, Iran. (Corresponding author)
Email: drghzamani@gmail.com

2. PhD Candidate in International Law, Faculty of Law, University of Allameh Tabatabaei, Tehran, Iran.

Please cite this article as: Zamani SG, Azad Devin A. Concept and Place of Social Security Right in International Documents. Iran J Med Law 2017; 11(42): 7-40.

مفهوم و جایگاه حق تأمین اجتماعی در اسناد بین‌المللی

سیدقاسم زمانی^۱

علی آزاد دوزین^۲

چکیده

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 مرسوم توجه جامعه بین‌الملل با استناد به صدور اسناد و مقررات بین‌المللی می‌باشد که در این اسناد، حق برخورداری 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، فزاینده امکانات و منابع مالی و سایر شرایط سیاسی و اجتماعی به طور یکسان عمل نمی‌نمایند، ولی آنچه مهم است این می‌باشد که حق برخورداری از تأمین اجتماعی مورد شناسایی و پذیرش بین‌المللی و ملی قرار گرفته و از حقوق مکتسب 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. از این رو این مقاله درصدد پاسخ به سؤالاتی از قبیل این‌که حق بر تأمین اجتماعی چه جایگاهی در نظام بین‌المللی حقوق بشر دارد؟ ارکان و مفهوم محتوایی این حق چیست؟ و انواع تعهد دولت‌ها در قبال این حق چه می‌باشد؟

واژگان کلیدی

اسناد بین‌المللی، تکلیف دولت‌ها، حقوق بشر، حق تأمین اجتماعی، حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

۱. دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. (نویسنده مسؤول)

Email: drghzamani@gmail.com

۲. دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.

مقدمه

نیاز به امنیت اقتصادی و اجتماعی همواره یکی از نیازهای اساسی بشر در طول تاریخ بوده است که با شیوه‌های مختلف و اتخاذ تدابیر و تمهیداتی اجرایی از سوی دولت‌ها برای شهروندان اعمال می‌شده است. که زمزمه شروع آن از قرن هجدهم میلادی با وقوع انقلاب صنعتی با ایجاد طبقه کارگر و تلاش در جهت بهبود شرایط زندگی آنان و همچنین بسط عدالت، امنیت و ثبات اقتصادی و اجتماعی برای این طبقه جدید آغاز گردید که به تدریج با افزایش تعداد کارگران و رشد و توسعه صنایع بر اهمیت آن افزوده شد تا جایی که برخی دولت‌های پیشرفته صنعتی برای تأمین رفاه کارگران و خانواده آنان و در پناه این قشر، سایر افراد نیازمند که قبلاً از نوعی حمایت خیرخواهانه افراد و کلیسا منتفع بودند، اقدامات حمایتی معمول داشتند و بعداً تحت تأثیر سازمان بین‌المللی کار (۱۹۱۹ م.) اهمیت و ضرورت آن در قالب بیمه‌های اجتماعی، خدمات اجتماعی و خدمات رفاهی در این کشورها مطرح شد، ولی با رخداد بحران اقتصادی آمریکا در دهه ۱۹۳۰ و پیدایش مفهوم «تأمین اجتماعی»، حمایت از امنیت اقتصادی و اجتماعی افراد جامعه که حالا درجه پوشش آن فراتر از طبقه کارگر شده بود، وارد مرحله جدیدی از تحول گردید که نهایتاً با وقوع جنگ جهانی دوم و اتمام آن در سال ۱۹۴۵ و تأسیس سازمان ملل متحد و به تبع آن صدور اعلامیه جهانی حقوق بشر (۱۹۴۸ م.) مفهوم تأمین اجتماعی و حق برخورداری از آن در قالب یکی از حق‌های اساسی بشر تبیین گردید، پیرو این توجه بین‌المللی، به تدریج این حق در سایر اسناد و مقررات بین‌المللی از قبیل مقاله‌نامه‌ها و توصیه‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار و میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و کنوانسیون‌های بین‌المللی، همچنین سایر اسناد منطقه‌ای در مناطق مختلف جهان مد نظر قرار گرفت. پیرو این تحولات مفهوم تأمین اجتماعی از قاعده‌ای صرفاً حمایت اجتماعی سنتی به نوعی هنجار و مفهوم حقوقی تبدیل وضعیت یافته که دولت‌ها در مقام تکلیف و به جهت احترام به ارزش والای انسان و کرامت ذاتی بشر وظیفه دارند تا نسبت به اجرای آن اقدام نمایند. بنابراین حق برخورداری افراد از امنیت و آسایش خاطر در خطرات اجتماعی و عدم تعادل اقتصادی و مورد حمایت قرارگرفتن در تنگناهای زندگی با پشتوانه قواعد حقوق بشری و تحقق آن در قالب یک حق بشری از شاخص‌های مؤثر در برقراری عدالت

اجتماعی و توسعه اقتصادی دولت‌ها و عامل همبستگی بین‌المللی دولت‌ها در تأمین صلح و ثبات امنیت بین‌المللی محسوب می‌شود.

مفهوم تأمین اجتماعی

اصطلاح تأمین اجتماعی دارای تعریف معین و از پیش تعیین شده‌ای نمی‌باشد و مفهوم آن در هر یک از کشورها به دلخواه و ذوق و سلیقه هریک از نویسندگان و صاحب‌نظران حقوق تأمین اجتماعی تعریف شده است. در این تعریف‌ها عده‌ای آن را چاره‌ای برای حل مسأله عدم امنیت اقتصادی داشته‌اند و برخی دیگر آن را نوعی تأمین و تضمین درآمد می‌دانند، برخی دیگر آن را یک سلسله اقدامات جهت ایجاد امنیت فکر و خیال انسان‌ها می‌دانند که به هنگام قطع درآمد به هنگام مخاطرات اجتماعی آنان را یاری می‌دهد. با این حال، دفتر بین‌المللی کار در گزارشی که با عنوان نظام تأمین اجتماعی در سال ۱۹۴۹ ارائه داده است، اعلام نموده که: «از تأمین اجتماعی هنوز تعریف مورد قبول بین‌الملل وجود ندارد» با این‌که این سازمان اطلاعات مربوط به نظام‌های تأمین اجتماعی کشورهای عضو را در اختیار دارد، اذعان می‌دارد که تعریف یکسانی از مفهوم تأمین اجتماعی در این کشورها وجود ندارد و علت آن را تفاوت در پیشرفت اقتصادی و اجتماعی جوامع می‌داند» (۱).

همچنین اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی، به عنوان یک سازمان بین‌المللی تخصصی، مفهوم تأمین اجتماعی را این‌گونه تعریف نموده است: «تأمین اجتماعی عبارتست از مجموعه کوشش‌ها و فعالیت‌های برخی از سازمان‌ها و مؤسسات اجتماعی، به منظور رسیدن به رفاه اجتماعی» علاوه بر این تعریف در حوزه بین‌الملل، مفهوم تأمین اجتماعی در مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار نیز این‌گونه تعریف شده است: «تأمین اجتماعی به منزله حمایتی است که جامعه در قبال پریشانی‌های اجتماعی و اقتصادی ناشی از قطع یا کاهش شدید درآمد افراد به علت بیماری، بارداری، حوادث و بیماری ناشی از کار، بیکاری، از کارافتادگی، سالمندی، فوت و همچنین ناشی از افزایش هزینه‌های درمان و نگهداری خانواده به اعضای خود ارائه می‌دهد.»

در کشور ما نیز تعریف صریحی از تأمین اجتماعی در قانون اساسی و قانون تأمین اجتماعی و قانون ساختار نظام جامع رفاه از تأمین اجتماعی به عمل نیامده است. فقط در یکی از

بخشنامه‌های صادره از سوی سازمان تأمین اجتماعی تعریف نسبتاً جامع و مانعی از تأمین اجتماعی به عمل آمده است، طبق این تعریف تأمین اجتماعی عبارتست از: «امنیت خاطر و فراغت بال از آتیه و اطمینان از حضور چتر حمایتی به هنگام پیری و از کارافتادگی و درمانی و...» (۲).

با این حال، آنچه که در تمامی تعاریف به عمل آمده مشترک است، این می‌باشد که تأمین اجتماعی اتخاذ تدابیر لازم برای «جبران عواقب و نتایج حاصل از بیماری‌ها، حوادث و وقایع اجتماعی» و به طور کلی حمایت از افراد تحت حمایت در مقابل تنگناهای اقتصادی و اجتماعی جهت بهبود و پیشرفت سطح زندگی و تأمین امنیت فکر و خیال آن‌ها می‌باشد، لذا مفهوم تأمین اجتماعی به دو مفهوم «مشارکتی» و «غیر مشارکتی» تقسیم می‌شود: در مفهوم مشارکتی، تأمین اجتماعی مجموعه‌ای جامع از طرح‌هایی است که شکل‌دهنده همبستگی اجتماعی در میان افرادی است که با تهدیدهای ناشی از فقدان درآمد یا با هزینه‌های خاصی مواجه هستند (۳). در چارچوب این طرح‌ها که در قالب «بیمه‌های اجتماعی» مطرح می‌شود. برخورداری از تأمین اجتماعی منوط به پرداخت مبلغی تحت عنوان «حق بیمه» و غالباً داشتن کار یا حرفه مشخص یا وابستگی خانوادگی به فرد شاغل است، یعنی حمایت اجتماعی از کارگران و شاغلان و خانواده آنان در مقابل برخی حوادث و وقایع احتمالی (۴)، اما تأمین اجتماعی در معنای غیر مشارکتی شامل «مساعدت اجتماعی» و «خدمات اجتماعی» می‌باشد. مساعدت اجتماعی برای کسانی است که نظام بیمه‌ای، پاسخگوی نیاز آنان نمی‌باشد و تأمین مالی این نظام از طریق مالیات انجام می‌پذیرد، مساعدت اجتماعی بر اساس اصولی طراحی شده است که در آن هریک از افراد جامعه، اعم از شاغل یا غیر شاغل، در زمان بروز وقایع پیش‌بینی شده در قانون، استحقاق دریافت کمک‌های مالی از کل اعتبارات عمومی دولت دارند. خصوصیات بارز مساعدت‌های اجتماعی این است که دولت بر اساس موفقیت اضطراری هریک از افراد جامعه اعم از این‌که وضعیت اجتماعی و اقتصادی آنان بر اثر سهل‌انگاری و یا قصور فردی دچار مخاطره گردیده باشد یا خیر، آنان را تحت پوشش قرار می‌دهد (۵). در بخش خدمات اجتماعی نیز، اقداماتی از قبیل نگهداری افراد بی‌سرپرست و معلولان جسمی و ذهنی و همچنین بازپروری و توان‌بخشی و ایجاد زمینه‌های شغلی و مهارتی برای نیازمندان از مهم‌ترین خدمات این راهبرد است (۶).

با توجه به این که حمایت‌های مذکور با تدوین و تصویب قوانین حمایتی و اجرای آن توسط دولت‌ها و از طریق سازمان‌ها و مؤسسات ذی‌ربط در قالب سیاست‌ها و برنامه‌های نظام تأمین اجتماعی نمایان می‌شود، مفهوم دیگری از تأمین اجتماعی انتزاع می‌شود که مبین «مفهوم حقوقی تأمین اجتماعی» می‌باشد. در این مفهوم، اگر تأمین اجتماعی را به عنوان یک «حق» و از منظر قوانین و مقررات حمایتی آن چه جنبه بین‌المللی و چه جنبه ملی (داخلی) برای حمایت از افراد بشر بررسی و ارزیابی نماییم، می‌توان آن را یکی از شاخه‌های حقوقی محسوب نمود که از لحاظ تقسیم‌بندی شاخه‌های حقوقی در جایگاه حقوقی عمومی قرار گرفته و نقش دولت‌ها را در تأمین و تضمین حقوق بشری بیان می‌نماید و می‌توان آن را این‌گونه تعریف نمود: «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» (۷).

همچنین در تفسیر دیگری از مفهوم حقوقی تأمین اجتماعی که نقش حقوق بین‌الملل را در تحکیم جایگاه این حق برای افراد بشری تبیین می‌نماید، تأمین اجتماعی متشکل از حوزه گسترده‌ای است که به موازات ضرورت‌های زندگی در جوامع صنعتی و شهری ایجاد و تحول یافته است، به طوری که تا پیش از شروع دوره جدید حقوق بین‌الملل و تشکیل جامعه ملل و به ویژه تا زمان تأسیس سازمان ملل متحد، تأمین اجتماعی بیشتر جلوه اخلاقی داشته است، اما در نتیجه تحول ایجادشده در نظام حقوق بین‌الملل و ترویج گفتمان حقوق بشری در میان دولت‌ها، مفهوم تأمین اجتماعی جنبه حقوقی به خود گرفته است (۸).

به طور کلی، تبیین مفهوم تأمین اجتماعی ما را به نتایج زیر رهنمون می‌سازد:

- تأمین اجتماعی «پدیده‌ای اجتماعی است»، یعنی مربوط به جامعه بوده و از بطن آن متولد می‌شود و در ارتباط با امکانات جامعه از یکسو و ارزش‌ها و ایدئولوژی‌های حاکم از سوی دیگر، شکل می‌گیرد و حجم خدمات و میزان پوشش آن تعیین می‌شود.

- تأمین اجتماعی «پدیده‌ای تاریخی است»، منظور این است که به یک‌باره ایجاد نشده است، بلکه در طول تاریخ و با تحولات حاکم بر دولت‌ها (به ویژه دولت‌های صنعتی) تکوین یافته و در بستر این تحولات شکل گرفته است.

- تأمین اجتماعی «پدیده‌ای چند بعدی است»، یعنی دارای ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی می‌باشد (۹).

- تأمین اجتماعی «پدیده‌ای جهانی» است، یعنی خاص یک نظام یا یک منطقه خاص جغرافیایی نمی‌باشد، بلکه ماهیتی فراگیر و جهان‌شمول دارد.

- تأمین اجتماعی «حقی برای نوع بشر» است که به موجب اسناد این حق یکی از حقوق بنیادین بشر محسوب می‌شود.

- با تحولات بنیادین توسعه تأمین اجتماعی، دو گروه در گستره مشمول تأمین اجتماعی واقع شده‌اند، گروه اول، «کارگران و مزدبگیران» و گروه دوم «افراد جامعه به طور کلی»، صرف نظر از نوع کار یا حتی فعالیت آنان، خواست این دو گروه ماهیتاً با یکدیگر متفاوت است، گروه اول، یعنی مزدبگیران به دلیل انجام فعالیت در جامعه و این‌که در دوران فعالیت، نیروی کار و فکر خود را صرف جامعه می‌نمایند، توقع دارند که در دوران عدم فعالیت (بیماری، پیری، از کارافتادگی، بیکاری) جامعه آن‌ها را تحت حمایت خود قرار دهد؛ گروه دوم یا افراد جامعه نیز توقع حمایت جامعه از خود را دارند. حمایتی یکسان برای همه، بدون ارتباط با نقشی که هر فرد در جامعه دارد به عبارت دیگر خواستار تأمین اجتماعی به معنای تأمین حداقل هزینه‌های ضروری، برای زندگی مناسب و در شأن می‌باشند (۱).

حق تأمین اجتماعی در اسناد بین‌المللی

تأمین اجتماعی تا قبل از تأسیس سازمان ملل متحد، در مفهومی غیر حقوقی و صرفاً در قالب ساز و کارهای اجرایی برخی دولت‌های پیشرفته برای حمایت از افراد جامعه بود که از هیچ‌گونه مبنای حقوقی برخوردار نبود، ولی با تصویب منشور ملل متحد و تصویب اعلامیه جهانی حقوق بشر، جامعه بین‌المللی عزم خود را در جهت حرکت به سمت و سوی صلح و امنیت پایدار نشان داد و در این میان به نقش تأمین اجتماعی با توجه به اهمیت و گستره موضوعی آن نیز توجه‌ای ویژه‌ای شد تا جایی که از تأمین اجتماعی و نقش عمده آن در برقراری صلح و امنیت به عنوان یکی از اهداف منشور ملل متحد نام برده شد (۱۰) و این امر باعث شد تا فرآیند حقوقی‌شدن و جهان‌شمولی تأمین اجتماعی به عنوان یک حق بنیادین بشری با

استناد به اسناد بین‌المللی و منطقه‌ای ارتقا یابد، مهم‌ترین این اسناد که به «شناسایی حق تأمین اجتماعی» پرداخته‌اند عبارتست از:

۱- اعلامیه جهانی حقوق بشر

این اعلامیه که در تاریخ دهم دسامبر ۱۹۴۸ میلادی مورد پذیرش قرار گرفت، به عنوان سند مادر حقوق بشر، نخستین سند بین‌المللی است که در موارد ۲۲، ۲۳ و ۲۵ آن تأمین اجتماعی در مفهوم حقوقی آن، به عنوان یک «حق بشری جهانشمول» به رسمیت شناخته است.

هر یک از مواد ۲۲ و ۲۳ اعلامیه، ابتدا به «بیان حق» می‌پردازند. در ماده ۲۲ آمده است: «هر کس به عنوان عضو اجتماع از حق تأمین اجتماعی برخوردار است و مجاز است به وسیله مساعی ملی و همکاری بین‌المللی با توجه به سازمان و امکانات هر کشور، حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خود را که لازمه حیثیت و تکامل آزاد شخصیت اوست تحقق بخشد» و در ادامه ماده ۲۳ «به حق آزادی شغل و دریافت مزد مساوی در مقابل کار مساوی برای همه و حق تشکیل اتحادیه و سندیکا جهت دفاع از منافع خود تأکید می‌کند» که به نظر می‌رسد پیش‌بینی این تدابیر حمایتی در ماده ۲۳ در چارچوب تحقق مفاد ماده ۲۲ اعلامیه می‌باشد و سپس ماده ۲۵ اعلامیه، در تکمیل مواد ۲۲ و ۲۳، حداقل‌های استانداردهای حق برخورداری از تأمین اجتماعی را مشخص می‌نماید و مقرر می‌دارد: «هر کس حق دارد سطح زندگانی او، سلامتی و رفاه خود و خانواده‌اش را از حیث خوراک، مسکن و مراقبت‌های پزشکی و خدمات لازم اجتماعی تأمین کند. همچنین حق دارد که در مواقع بیکاری، بیماری، نقص اعضا، بیوه‌گی، پیری یا در تمام موارد دیگری که به علل خارج از اراده انسان، وسایل امرار معاش از بین رفته باشد، از شرایط آبرومندانه زندگی برخوردار شود.» همچنین در ادامه، توجه خاصی به مادران و کودکان نیز مبذول داشته و اعلام می‌دارد: «مادران و کودکان حق دارند از کمک و مراقبت مخصوص بهره‌مند شوند، کودکان چه بر اثر ازدواج و چه بدون ازدواج به دنیا آمده باشند، حق دارند که همه از یک نوع حمایت اجتماعی برخوردار شوند.» بنابراین:

- اعلامیه به «شناسایی حق تأمین اجتماعی» به عنوان یک حق بشری پرداخته است و با بیان این حق، دولت‌ها را به تحقق حق تأمین اجتماعی چه در داخل و چه از طریق همکاری بین‌المللی دعوت نموده است.

- در اعلامیه، حق برخورداری از تأمین اجتماعی، در مفهومی «کلی و عمومی» مطرح شده است و از پرداختن به جزئیات «چگونگی استفاده از حق» و همچنین «تضمین اجرای حق» اشاره ای نشده است.

- در اعلامیه، فرد بشر به عنوان ذی حق تأمین اجتماعی مورد حمایت قرار گرفته است، ولی از طرف مقابل که مکلف به اجرا و تضمین حق می‌باشد یعنی «دولت‌ها» صحبتی به میان نیامده است و اجرای حق مذکور در قالب نوعی پیشنهاد و توصیه به دولت‌ها اعلام شده است.

- قید «همکاری بین‌المللی» در ماده ۲۲ مبین این است که تأمین اجتماعی تنها یک مسأله داخلی (ملی) نمی‌باشد، بلکه تضمین آن نیازمند به هم یاری و همکاری بین‌المللی می‌باشد.

- از ماده ۲۵ اصلاحیه استنباط می‌شود که منظور اعلامیه جهانی از تأمین اجتماعی، مفهوم خاص آن است نه عام و بیشتر بر بهره‌مندی اعضای جامعه از مزایای اقتصادی در هنگام بروز مشکلات تأکید دارد (۱۱).

۲- مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار

سازمان بین‌المللی کار، به عنوان یک نهاد بین‌المللی نقش حائز اهمیتی در ارتقا و عینیت بخشیدن به حق تأمین اجتماعی داشته است، به طوری که این سازمان، مقاله‌نامه‌ها و توصیه‌نامه‌های متعددی را ناظر بر تأمین اجتماعی تصویب نموده است که مهم‌ترین آن‌ها مقاله‌نامه ۱۰۲ (مصوب سال ۱۹۵۲ م.) می‌باشد که پایه و اساس حداقل‌های تأمین اجتماعی در جهان شناخته شده است. این مقاله‌نامه که در راستای توصیه‌های مندرج در اعلامیه ۱۹۴۴ فیلادلفیا تصویب گردید، به عنوان یک سند مهم مربوط به سیاست مشترک بین‌المللی برای کلیه کشورها اعم از ثروتمند، فقیر، پیشرفته و عقب‌مانده به شمار می‌رود. مقاله‌نامه مذکور که حداقل استانداردهای تأمین اجتماعی را تعیین نموده است، پایه‌های کلی «بیمه‌های اجتماعی» و «کمک‌های اجتماعی» را مشخص ساخته و علاوه بر «کارگران و مزدبگیران»، بیگانگان را نیز در تأمین تداوم زندگی خود احصا کرده است. افزون بر آن هر کشور را در انتخاب روش اداری و مالی جهت برقراری تأمین اجتماعی آزاد گذاشته است که اتخاذ چنین موضعی نیز موجب افزایش جرأت و جسارت کشورهای گردیده که درصدد ایجاد نظام تأمین اجتماعی هستند (۱۲)، هرچند توصیف دامنه اصلی شمول مقاله‌نامه در مورد معیارهای حداقل در تأمین اجتماعی دارای تأثیر گسترده‌ای به منظور «معیارسازی» در این زمینه بوده است (احصای

طرح‌های نه‌گانه حمایت)، مع‌هذا این مقاله‌نامه نیز توصیف محتوای تأمین اجتماعی را مد نظر قرار نمی‌دهد، بلکه به توصیف طرح‌های مورد نظر خود می‌پرداخت. از آنجا که چنین توصیفی از پویایی کافی برای شناسایی مخاطرات اجتماعی برخوردار نیست، ممکن است ظرفیت کافی برای توسعه و پیشبرد پاسخ‌های جدید مشکلات اجتماعی نوظهوری که می‌توانند در آینده بروز کنند، نداشته باشد. در این راستا، می‌توان به نیاز به مراقبت برای افرادی که قادر به رویارویی با این مشکلات جدید اجتماعی نیستند، امعان نظر داشت، چنین توصیفی از تأمین اجتماعی توسط سازمان بین‌المللی کار، حتی می‌تواند مانعی بر سر راه واردکردن معیارهای حداقل در حقوق داخلی باشد، به صورتی که نتوان مشکلات اجتماعی دیرینه‌ای را که در جامعه وجود داشته‌اند را در زمره مخاطرات اجتماعی قلمداد کرد، در این خصوص می‌توان به شماری از کشورها اشاره داشت که تمهیداتی را در قالب حمایت‌های مالی از دانش‌آموزان یا مستأجران به عنوان جزء لاینفکی از تأمین اجتماعی به حساب می‌آورند (۱۳).

با وجود تلاش مستمر سازمان بین‌المللی کار، متأسفانه هنوز بسیاری از کشورها، مهم‌ترین مقاله‌نامه این سازمان یعنی مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ را به تصویب نرسانده‌اند که در این میان برخی از کشورهای توسعه‌یافته مانند آمریکا و کانادا به چشم می‌خورد، در بین کشورهای اسلامی تنها دو کشور ترکیه و لیبی می‌باشند که مبادرت به تصویب این مقاله‌نامه نموده و گام‌های عملی مؤثری در راستای برآورده‌شدن این حق برداشته‌اند. متأسفانه جمهوری اسلامی ایران با وجود تصریح حق تأمین اجتماعی در اصل ۲۹ قانون اساسی تاکنون این مقاله‌نامه را امضا نکرده است.

پس از تصویب مقاله‌نامه ۱۰۲، برقراری معیارهایی به صورت پایه و ضوابط حداقل در زمینه تأمین اجتماعی، مقاله‌نامه و توصیه‌های دیگری به تصویب رسیده است که هدف از آن‌ها تکمیل مقاله‌نامه‌های پیشین یا تجدید نظر در آن‌ها بوده است و برخی نیز معیارهای بالاتر از ضوابط حداقل مندرج در مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ را مطرح نموده‌اند، به طور مثال، مانند مقاله‌نامه شماره ۱۱۸ (مصوب ۱۹۶۲ م.) در مورد حمایت یکسان و برابر از «اتباع بیگانه» همانند اتباع داخلی در بهره‌مندی از تأمین اجتماعی و حمایت‌های ناشی از آن، (البته اتباع بیگانه‌ای که کشور متبوع آن‌ها به مقاله‌نامه ملحق شده باشد).

سایر مقاله‌نامه‌ها و توصیه‌نامه‌ها عبارتند از: مقاله‌نامه ۱۲۱ و توصیه‌نامه مکمل (۱۹۶۴ م.) مربوط به برقراری مستمری در صورت وقوع حوادث ناشی از کار و بیماری‌های شغلی، مقاله‌نامه ۱۲۸ و توصیه‌نامه ۱۲۱ (۱۹۶۷ م.) مربوط به مستمری‌های از کارافتادگی، پیری و مرگ مسؤول خانواده، مقاله‌نامه ۱۳۰ و توصیه‌نامه ۱۳۸ (۱۹۶۹ م.) مربوط به خدمات درمانی و غرامت بیماری، مقاله‌نامه ۱۵۷ (۱۹۸۲ م.) در مورد حفظ مزایا و حقوق ناشی از تأمین اجتماعی، توصیه‌نامه شماره ۱۶۷ (۱۹۸۳ م.) مکمل مقاله‌نامه ۱۵۷ در مورد تأمین اجتماعی، مقاله‌نامه ۱۶۸ و توصیه‌نامه ۱۷۶ (۱۹۸۸ م.) در مورد مستمری بیکاری، مقاله‌نامه ۱۸۳ و توصیه‌نامه ۱۹۱ (۲۰۰۰ م.) در مورد حمایت‌های زایمان و بارداری، توصیه‌نامه ۲۰۲ (۲۰۱۲ م.) در مورد کف حمایت‌های اجتماعی است.

به طور کلی، در هریک از مقاله‌نامه و توصیه‌نامه‌ها، سعی گردیده راه حل‌های ارائه‌شده قابلیت انعطاف بسیار داشته باشد تا کشورهای مختلف بتوانند با توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی خود، روش مناسب را انتخاب نمایند.

۳- میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (International Covent on Economic Social and Cultural Rights, 1966)

این میثاق که در ۱۶ دسامبر ۱۹۶۶ به تصویب مجمع عمومی سازمان ملل متحد رسیده است، سندی است که در آن حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی افراد بشر که حق تأمین اجتماعی نیز از جمله این حقوق می‌باشد، مورد شناسایی بین‌المللی قرار گرفته است، این سند مهم‌ترین سند در خصوص حق بر تأمین اجتماعی محسوب می‌شود که فلسفه ایجاد آن به دو دلیل عمده بوده است: یکی این‌که اعلامیه جهانی حقوق بشر کلیات حقوق مکتسبه آن‌ها را مطرح کرده است و در اجرای هریک، نیازمند تبیین و تفسیر است؛ دوم این‌که اعلامیه جهانی حقوق بشر از ضمانت اجرای لازمی برخوردار نمی‌باشد و علی‌رغم اهمیت تاریخی و سیاسی که داراست، به خودی خود از اعتبار حقوقی برخوردار نیست، زیرا نه تضمیناتی به نفع خود در بردارد و نه ضمانت اجرایی علیه کشورها، نتیجه این‌که اعلامیه مانند سایر اعلامیه‌های اصولی مجمع فاقد ارزش حقوقی است (۱۴)، لذا کمیسیون حقوق بشر با تدوین میثاق حقوق مدنی، سیاسی و همچنین میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی این نقصان را مرتفع نمود. حق برخورداری از تأمین اجتماعی در ماده ۹ و بند ۱ ماده ۱۱ میثاق به صراحت بیان شده است، در

ماده ۹ میثاق «کشورهای متعهد به میثاق، حقوق هر شخص را به تأمین اجتماعی به رسمیت می‌شناسند» و در بند ۱ ماده ۱۱ نیز کشورهای متعهد حق هر کس را به داشتن سطح زندگی کافی برای خود و خانواده‌اش شامل خوراک و پوشاک و مسکن کافی همچنین بهبود مداوم شرایط زندگی به رسمیت می‌شناسند و به منظور تأمین تحقق این حق تدابیر مقتضی اتخاذ خواهند کرد و از این لحاظ اهمیت اساسی همکاری بین‌المللی بر اساس رضایت آن‌ها را قبول دارند.» مواد دیگر که مربوط به حق تأمین اجتماعی می‌باشد، عبارتند از: مواد ۶ و ۷ میثاق، در مورد کارگران (حق کار و شرایط کار)، ماده ۱۰ (بند دوم)، در مورد حمایت مادران در دوران زایمان و مرخصی و بهره‌مندی از مزایای تأمین اجتماعی در دوره بارداری، ماده ۱۲، در مورد استفاده افراد از بهترین وضع سلامت جسمی و روحی از طریق بهبود وضعیت بهداشتی و پیشگیری و معالجه بیماری‌ها و ایجاد و شرایط مناسب برای معالجه و کمک‌های پزشکی برای همه مردم در صورت مبتلا شدن به بیماری می‌باشد.

بنابراین تبیین حق تأمین اجتماعی در میثاق از لحاظ نکات ذیل قابل تأمل می‌باشد:

- میثاق نیز همانند اعلامیه جهانی حقوق بشر فقط به «بیان حق» پرداخته و در ماده ۹ که منحصراً این حق را شناسایی نموده، اشاره‌ای به نحوه اجرای آن و همچنین تکلیف دولت‌ها و یا همکاری آن‌ها اشاره‌ای ننموده است.

- در میثاق، حق تأمین اجتماعی، در زمره سایر حق‌های رفاهی بشر مطرح شده است.

- در ماده ۹ میثاق برخلاف ماده ۲۲ اعلامیه جهانی حقوق بشر، ذکری از «همکاری‌های بین‌المللی» در تأمین و توسعه حق مذکور به عمل نیامده است که به نظر می‌رسد علت این امر عدم تمایل کشورهای توسعه‌یافته به حمایت از کشورهای محروم و فقیر باشد، در این خصوص یکی از حقوقدانان ایران بر این عقیده‌اند که: «روشن است که کشورهای توسعه‌یافته که نقش اصلی و محوری در تدوین پیش‌نویس اولیه و تصویب نهایی این سند محوری رفاهی داشتند، باهوش‌تر از آن بوده‌اند که الزامات حقوقی در کمک به کشورهای فقیر را بر اقتصاد ثروتمند خود تحمیل کنند، اساساً تاریخ نیم قرن گذشته به خوبی نشانگر آن است که کشورهای توسعه یافته هرگز به طوری جدی در پی حل مشکل بین‌المللی فقر و کاستن شکاف بین کشورهای فقیر و غنی نبوده‌اند» (۱۵).

- میثاق در ماده ۱۱، در بیان تعهد دولت‌ها برای «اتخاذ تدابیر مقتضی» برای بهبود مداوم شرایط زندگی انسان‌ها، آن‌ها را متعهد به اتخاذ تدابیر لازم نموده، ولی در این ماده و یا سایر مواد در خصوص بهبود معیشت زندگی، نوع تدابیر و چگونگی اجرای آن را بیان ننموده است. از این رو کمیته بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی سازمان ملل متحد در تفسیری که از ماده ۹ میثاق در شماره ۱۹ مصوب ۲۳ نوامبر ۲۰۰۷ به عمل آورده، خلأ مذکور را برطرف نموده و صراحتاً، تأمین اجتماعی را در زمره حقوق بنیادین بشر اعلام نموده و اظهار می‌دارد: «زمانی که افراد با شرایطی مواجه می‌شوند که آن‌ها را از امکان برخورداری از حقوق به رسمیت شناخته شده آن‌ها در این میثاق محروم کند، حق بر تأمین اجتماعی دارای اهمیت بنیادینی به منظور پاسداری از کرامت ذاتی تمامی افراد بشر خواهد بود.» بنابراین حق برخورداری از تأمین اجتماعی دربردارنده حق برخورداری از مزایای نقدی یا غیر نقدی، بدون تبعیض و به منظور حمایت از افراد در مقابل فقدان درآمدهای حاصل از کار به دلیل بیماری، از کارافتادگی، بچه‌دار شدن، حوادث ناشی از کار، بیکاری، سالمندی یا فوت یکی از اعضای خانواده، عدم امکان دسترسی به خدمات سلامت، عدم حمایت کافی خانواده از فرزندان و افراد تحت تکفل می‌باشد. همچنین ماده ۹ میثاق نشانگر آن است معیارهایی که باید به منظور فراهم کردن مزایای تأمین اجتماعی مورد استفاده واقع شوند نباید به صورت «مضیق» تعریف شوند و باید حداقل برخورداری تمامی افراد را از این حق بشری تضمین کنند، این معیارها می‌توانند شامل موارد زیر باشند:

- طرح‌های بیمه‌ای یا مبتنی بر حق بیمه، مانند بیمه‌های اجتماعی، این طرح‌ها مستلزم اخذ حق بیمه اجباری از ذی‌نفعان، کارفرمایان و برخی اوقات نیز از دولت‌ها با پرداخت مزایا و هزینه‌های اجرایی از طریق یک صندوق مشترک است. در کشور ما، این طرح در دو سطح بیمه‌های همگانی و تکمیلی اجرا می‌گردد. در بیمه همگانی به موجب قانون بیمه همگانی (مصوب ۱۳۷۱ ش.) و قانون تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۵۴ ش.) بیمه افراد مشمول به نحو «اجباری» است، ولی در طرح بیمه تکمیلی، علاوه بر سطح خدمات بیمه همگانی، با انعقاد قراردادهای انفرادی یا گروهی مابین بیمه شده و بیمه‌گر و پرداخت حق بیمه، حمایت بیمه‌ای انجام می‌پذیرد و دولت در قبال آن تعهد مالی ندارد، اما مکلف به پشتیبانی حقوقی و قانونی از این بیمه می‌باشد.

- طرح‌های غیر حق بیمه‌ای، این طرح در کشور ما در قالب نظام غیر بیمه‌ای (حمایتی) و امدادی توسط برخی سازمان‌ها و نهادهای دولتی و غیر دولتی انجام می‌پذیرد که در قانون ساختار و نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۱) در کنار طرح‌های بیمه‌ای، مورد حمایت قانونگذار قرار گرفته است یا طرح‌های خاص مساعدت اجتماعی (که مزایا به افراد نیازمند به آن اعطاء می‌شود).

کمیته در ادامه اشعار می‌دارد: «حق بر تأمین اجتماعی قویاً مورد تأیید حقوق بین‌المللی قرار گرفته است، ابعاد حقوقی بشری تأمین اجتماعی صراحتاً در اعلامیه فیلادلفیا (۱۹۴۴ م.) که مستلزم گسترش معیارهای تأمین اجتماعی به منظور تضمین درآمد پایه برای تمامی افراد نیازمند به این حمایت و مراقبت‌های پزشکی همگانی بود، قید شده است (۱۶). تأمین اجتماعی به عنوان یک حق بشری در اعلامیه جهانی حقوق بشر (۱۷) به رسمیت شناخته شده است (۱۸). این حق متعاقباً در معاهدات بین‌المللی حقوق بشری دیگر و معاهدات منطقه‌ای حقوق بشر نیز ذکر شده‌اند (۱۹).

در سال ۲۰۰۱ و در کنفرانس بین‌المللی کار که متشکل از نمایندگان دولت‌ها و کارفرمایان و کارگران بود، این مطلب مورد اذعان قرار گرفت که تأمین اجتماعی حق بنیادین بشر و وسیله لازم برای ایجاد همبستگی اجتماعی است.»

۴- کنوانسیون‌های بین‌المللی

هرچند اعلامیه جهانی حقوق بشر و میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و مقاله‌نامه ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار به عنوان اسناد اصلی و اساسی مربوط به «حق تأمین اجتماعی» می‌باشند، ولی اسناد بین‌المللی دیگری نیز وجود دارند که در راستای تأکید بر حق تأمین اجتماعی افراد بشر و یا چگونگی استفاده مطلوب آنان از مزایا و حمایت‌های این حق وضع و تصویب شده‌اند که موجب تحکیم پایه‌های آن شده‌اند. این اسناد که تحت عنوان کنوانسیون‌های بین‌المللی مطرح می‌باشند، عبارتند از:

۴-۱- کنوانسیون رفع کلیه اشکال تبعیض نژادی: در این کنوانسیون حق تأمین

اجتماعی «بدون تبعیض» به رسمیت شناخته شده است و صراحتاً اعلام می‌نماید: «دولت‌های عضو باید تبعیض نژادی را در همه اشکالش ممنوع و ملغی کنند و حق هر کس به برابری در پیشگاه قانون، به ویژه در برخورداری از حق بهداشت (سلامت عمومی)، مراقب درمانی، تأمین

اجتماعی و خدمات اجتماعی را بدون تفاوت از حیث نژاد، رنگ پوست، یا ریشه ملی یا قومی تضمین کنند» (۲۰).

۲-۴- کنوانسیون الغای کلیه اشکال تبعیض علیه زنان: در این کنوانسیون به حق برخورداری از تأمین اجتماعی زنان تأکید شده است: «زنان از حق تأمین اجتماعی به ویژه در موارد بازنشستگی، بیماری، بیکاری، ازکارافتادگی، سالخوردگی و دیگر موارد عدم توانایی برای کار و نیز حق مرخصی با حقوق برخوردارند» (۲۱).

۳-۴- کنوانسیون حقوق کودک: این سند با تأکید بر حق تأمین اجتماعی کودکان مقرر می‌دارد: «دولت‌های عضو باید حق هر کودک به بهره‌مندی از تأمین اجتماعی شامل بیمه‌های اجتماعی را به رسمیت شناخته و اقدامات ضروری برای دستیابی به تحقق کامل این حق بر اساس حقوق ملی‌شان را اتخاذ کنند» (۲۲). پذیرش حق تأمین اجتماعی برای کودکان به نوعی تکامل حقوق تأمین اجتماعی را نشان می‌دهد که تمامی افراد انسان حتی کودکان نیز مشمول حمایت‌های تأمین اجتماعی قرار دارند.

۴-۴- کنوانسیون بین‌المللی حمایت از حقوق افراد دارای معلولیت: در این سند افراد معلول نیز فارغ از مشکل جسمانی که دارند، به عنوان نوع بشر همانند سایر افراد از مستحق برخورداری از حق تأمین می‌باشند (۲۳).

۵-۴- کنوانسیون بین‌المللی حمایت از حقوق تمامی کارگران مهاجر و خانواده‌های آنان: با توجه به این که یکی از دغدغه‌های اصلی کارگران مهاجر به کشورهای همسایه و یا سایر کشورهای دوردست، مواجهه با بیماری و خطرات اجتماعی و مشکلات اقتصادی می‌باشد، لذا در این کنوانسیون موضوع حمایت از این کارگران در برخورداری از مزایای حق تأمین اجتماعی مورد تأکید قرار گرفته است (۲۴).

۵- اسناد منطقه‌ای

یکی از عوامل رشد و تکامل تأمین اجتماعی در قالب یک حق بشری و همچنین ابتکار و خلاقیت دولت‌ها در اجرای برنامه‌های تأمین اجتماعی با اتخاذ شیوه‌های جدید در نظام تأمین اجتماعی تنظیم و تصویب اسناد منطقه‌ای در تعمیم و گسترش مزایا و حمایت‌های تأمین اجتماعی می‌باشد، این اسناد عبارتند از:

۱-۵- منشور اجتماعی اروپایی (European Social Charter, 1961): این سند که «عهدنامه اروپایی حقوق اجتماعی» نیز نامیده می‌شود، از اسناد مهم در زمینه پذیرش مقررات پیشرفته مربوط به حقوق بنیادین بشمار می‌رود. بر اساس ماده ۱۲ منشور: «با هدف تضمین اجرای مؤثر حق تأمین اجتماعی، طرفین متعاقد به ایجاد یا ابقای یک نظام تأمین اجتماعی به منظور تحقق یک سطح موجه تأمین اجتماعی، حداقل برابر با سطح مقرر با مقابله‌نامه شماره ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار و تلاش برای ارتقای تدریجی نظام تأمین اجتماعی به یک سطح بالاتر متعهد می‌شوند (۲۵).

۲-۵- عهدنامه اتحادیه اروپا (Treaty of European Union, T.E.U): عهدنامه اتحادیه اروپا، ابتدا در تاریخ ۱۹۵۷/۳/۲۵ بر اساس قرارداد پیمان رم، با مشارکت شش کشور مؤسس اروپایی امضا شد، سپس به تشکیل سازمان همکاری اقتصادی اروپا اقدام گردید و در سه مقطع زمانی با افزایش امضا و تغییر نام خود به بازار مشترک اروپایی سرانجام در سال ۱۹۹۲ در «ماستریخت» با امضای پیمانی، گام اساسی به سوی وحدت اروپا و واحد پولی مشترک برداشت و با انضمام پروتکلی با نام «سیاست اجتماعی» لزوم تأمین «حمایت اجتماعی» کاملی را مقرر ساخت. یکی از اهداف دولت‌های متعاقد در عهدنامه اتحادیه اروپا، «ایجاد تأمین حمایت کامل اجتماعی مردم» می‌باشد که در بخش تأمین اجتماعی حمایت‌های خاصی را برای کارگران و خانواده آنان و همچنین عدم اعمال تبعیض در نظر گرفته است. این حمایت شامل آزادی تردد افراد، مخاطرات اجتماعی، عدم حذف سابقه کار در موقع تغییر محل اشتغال، ادامه و استمرار وضعیت کمک و حمایت حتی در زمان اقامت در کشور دیگر، برخورداری گسترده افراد خانواده کارگران از کمک‌های اجتماعی و ایجاد هماهنگی در مقررات کشورهای عضو می‌شود (۲۶).

۳-۵- عهدنامه اروپایی تأمین اجتماعی (۱۹۷۲ م.): به موجب این سند، کشورهای اروپایی متعهد شده‌اند تا در خصوص برخی حوادث و خطرات مانند بیماری، زایمان، نقض عضو (معلولیت)، سالمندی، حوادث کار، بیماری‌های شغلی بیکاری، کمک عایله‌مندی و کمک هزینه فوت حمایت گسترده‌ای به عمل آورند. این پیمان‌نامه خواستار آن است که همه اعضای اتحادیه اروپایی تحت چتر حمایتی تأمین اجتماعی قرار بگیرند. علاوه بر آن، این حق را برای افرادی که مهاجر بوده یا تبعه کشورهای اروپایی نیستند، مورد شناسایی قرار داده است. مضاف بر آن

می‌خواهد این حمایت‌ها از اعضای خانواده آنان هم صورت پذیرد. رفتار برابر در مورد حق تأمین اجتماعی، یکی دیگر از اصولی می‌باشد که این پیمان‌نامه از اعضای اتحادیه اروپایی خواهد و خواستار این است که هیچ‌گونه تبعیضی در این مورد اجرا نشود. این موضوع به قدری بااهمیت است که دیوان دادگستری اروپایی از کشورهای اروپایی خواسته حتی از تبعیض پنهان هم نسبت به مهاجران و بی‌تابعیت‌ها خودداری به عمل آید (۲۷). اسنادی که در رابطه با حق تأمین اجتماعی هستند به نوعی مقابله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار را مبنای خود قرار می‌دهند، اما این پیمان‌نامه به طور صریح اعلام می‌کند که اسناد سازمان کار به هیچ‌وجه در این پیمان‌نامه تأثیر ندارد، از این رو با دیگر اسناد متمایز می‌باشد (۲۸).

۴-۵- کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر: منشور سازمان کشورهای آمریکایی (OAS)

در نهمین کنفرانس بین‌المللی کشورهای آمریکایی که در بوگوتا (کلمبیا) و در سال ۱۹۴۸ برگزار شد، به تصویب رسید. در همان کنفرانس کشورهای منطقه آمریکا، اعلامیه آمریکایی حقوق و تکالیف انسان را که در انگیزه و هدف مانند اعلامیه جهانی حقوق بشر ملل متحد می‌باشد، شش ماه پیش از اعلامیه جهانی به تصویب رساندند (۲۹). این پیمان‌نامه در ماده ۲۶ خود، علاوه بر آنکه از کشورهای آمریکایی می‌خواهد که در جهت ارتقای حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی گام بردارند، دستورالعمل پیشبرد این حقوق را به پیمان‌های دیگر معطوف می‌کند. از این رو کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر، در سال ۱۹۸۸ پروتکلی را در مورد رعایت حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در سان‌سالوادور تصویب کرد، این پروتکل از شانزده نوامبر ۱۹۹۹ برای همه کشورهای عضو لازم‌الاجرا گردید (۳۰).

بر اساس بند الف ماده ۹ پروتکل مذکور که تاکنون به امضای ۲۱ کشور آمریکایی رسیده است «هر فرد از حق تأمین اجتماعی برخوردار است که او را در برابر پیامدهای سالخوردگی و ازکارافتادگی مورد حمایت قرار داده و از نظر جسمانی و روحی برخوردار می‌کند و او را از ابزارهای یک زندگی شرافتمندانه و مناسب تضمین کند.»

۵-۵- منشور آفریقایی حقوق بشر و خلق‌ها: سران کشورهای عضو اتحادیه آفریقا در

شانزدهمین نشست دوره‌ای خود در لیبی (بیستم جولای ۱۹۷۰ م.) با تبعیت از اعلامیه جهانی حقوق بشر و میثاقین حقوق مدنی و سیاسی و حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی پیمان‌نامه‌ای

را تحت عنوان «پیمان‌نامه حقوق بشر آفریقایی» به تصویب رساندند که هدف از ایجاد این پیمان‌نامه را پاسداشت حقوق انسانی و تلاش در ارتقای آن اعلام نمودند (۳۱).

هرچند در این منشور تأمین اجتماعی را به صورت خاص به رسمیت نشناخته است، اما برخی مصادیق آن را در حوزه حمایتی دولت‌های متعهد منشور قرار داده است، بر اساس ماده ۱۶ این منشور: «هر فرد حق برخورداری از بهترین وضعیت موجود سلامت جسم و روح را دارد و دول عضو موظف به اتخاذ اقدامات ضروری برای حمایت از سلامت مردمشان و تضمین این‌که آن‌ها در هنگام مواجهه با بیماری، مراقبت دارویی دریافت خواهند کرد، می‌باشند.» در این ماده، منشور، خواستار آن شده است که کشورهای عضو، خدمات بهداشتی را در هنگام بیماری برای اتباع خود تهیه نمایند. همچنین در ماده ۲۲ از کشورهای عضو خواسته شده است که حق بر توسعه (اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی) را به رسمیت بشناسند (۳۲) که خود این موضوع، به طور غیر مستقیم موجب حق بر تأمین اجتماعی است، چراکه یکی از نتایج توسعه‌یافتگی جامعه توجه به موضوع تأمین اجتماعی و سعی در گسترش آن می‌باشد. اگر بخواهیم از منظر حق تأمین اجتماعی مقایسه‌ای میان اسناد منطقه‌ای - نه اسناد الحاقی حقوق بشر انجام دهیم، پیمان‌نامه حقوق بشر آفریقایی از وضعیت بهتری نسبت به سایر اسناد برخوردار است، چراکه در این پیمان، یک مورد از موارد نه‌گانه حداقل استانداردهای تأمین اجتماعی به طور صریح ذکر شده است (خدمات بهداشتی - درمانی). همچنین اتحادیه آفریقا بعد از تصویب منشور آفریقایی حقوق بشر و خلق‌ها، اقدام به تصویب برخی از پیمان‌نامه‌های حقوق بشری در موضوع‌های خاص کرده است و از اعضای خود خواسته حق تأمین اجتماعی را برای آنان به رسمیت بشناسند، به طور مثال می‌توان به «پیمان‌نامه حقوق زنان» اشاره کرد که در ماده سیزدهم خواهان تشکیل بیمه‌های اجتماعی برای زنانی است که در فعالیت‌های غیر رسمی مشغول به کار هستند (۳۳). مورد دیگر، «پیمان‌نامه ایجاد قرارداد جامعه اقتصادی آفریقا» می‌باشد که در ماده ۷۲، بند ۲ از کشورهای آفریقایی درخواست می‌کند که قوانین کار و تأمین اجتماعی به گونه‌ای باشد که آثار فقر به آرامی از جامعه کم شود (۳۴) و در ماده چهاردهم پیمان‌نامه حقوق کودک نیز از کشورهای عضو می‌خواهد که خدمات بهداشتی را برای کودکان فراهم کند (۳۵).

ارکان و گستره موضوعی حق بر تأمین اجتماعی

محتوای هنجار بنیاد حق برخورداری از تأمین اجتماعی در هر یک از مجموعه اسناد و مقررات بین‌المللی مبین این مهم است که تأمین اجتماعی باید به عنوان یک «کالای اجتماعی» و نه صرفاً به عنوان یک سند اقتصادی یا سیاست مالی در نظر گرفته شود و نباید مشمول محدودیت‌های خودسرانه و غیر منطقی پوشش از سوی دولت‌ها قرار بگیرد. لزوم مداخله دولت در امر حمایت‌های اجتماعی، ایجاب می‌نماید تا دولت‌ها با بکارگیری سیاست‌های اجتماعی و اقتصادی لازم و سایر تمهیدات (وضع قوانین و مقررات) موجبات اجرای آن را فراهم نمایند. اجرای حق تأمین اجتماعی، باید در بردارنده حق برخورداری برابر، کافی در مقابل مخاطرات و پیشامدهای اجتماعی و اقتصادی باشد و دسترسی به این حق برای همگان امکان‌پذیر باشد و نظام تأمین اجتماعی در مقابله با پیشامدها و مخاطرات اقتصادی و اجتماعی، باید ۹ مقوله مهم تأمین اجتماعی را تحت پوشش قرار دهد که در مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ (۱۹۵۲ م.) سازمان بین‌المللی کار تصریح شده است، ولی تفسیری که کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی سازمان ملل متحد از ماده ۹ میثاق در سال ۲۰۰۷ به عمل آورده است، به جهت یک نظریه تفسیری جدید در مورد حق بر تأمین اجتماعی حائز اهمیت است که وظایف و تکالیف هر یک از دولت‌های عضو میثاق در اجرای حداقل استانداردهای حق بر تأمین اجتماعی تبیین شده است، هرچند کشور ما مقاله‌نامه ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار را در خصوص حداقل‌های تأمین اجتماعی نپذیرفته است، ولی با پذیرش میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و تصویب آن در سال ۱۳۵۴ وفق ماده ۹ قانون مدنی، میثاق جزء مقررات موضوعه ایران محسوب می‌شود که در ارتباط با هر یک از گستره‌های موضوعی تأمین اجتماعی مقرراتی را پیش‌بینی نموده است که به تبع تفسیر کمیته، به شرح زیر بیان می‌شود:

۱- خدمات سلامت

حق بر سلامت یک حق اساسی بشری است که حتی برای اجرای دیگر حقوق بشر نیز لازم و ضروری قلمداد می‌شود، هر انسانی حق دارد از بالاترین استاندارد قابل حصول سلامتی جهت داشتن یک زندگی با کرامت برخوردار شود، حق بر سلامت در اسناد بین‌المللی متعددی مورد توجه قرار گرفته است، اساسنامه سازمان بهداشت جهانی، سلامتی را نه صرفاً به معنای فقدان بیماری، بلکه در مفهوم سلامت کامل جسمی و روانی قلمداد کرده و هدف سازمان را ارتقای

سطح سلامتی تمام افراد بشر تا بالاترین حد ممکن تلقی نموده است (مقدمه و ماده ۱)، حق بر سلامتی در بند ۱ ماده ۲۵ اعلامیه جهانی حقوق بشر هم به رسمیت شناخته شده است. همچنین در مفهوم جامع خود در ماده ۱۲ میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مورد توجه قرار گرفته است. علاوه بر این، حق بر سلامتی در دیگر اسناد بین‌المللی نیز از شأن و منزلت رفیعی برخوردار گشته است، ماده ۵ کنوانسیون رفع کلیه اشکال تبعیض نژادی (۱۹۶۵ م.) مواد ۱۱ و ۱۲ کنوانسیون امحای کلیه اشکال تبعیض نژادی علیه زنان (۱۹۷۹ م.) و ماده ۲۴ کنوانسیون حقوق کودک (۱۹۸۹ م.) از جمله اسناد بین‌المللی هستند که این حق را مورد تأیید قرار داده‌اند (۳۶).

از این رو در تفسیر شماره ۱۹ کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، دولت‌های عضو میثاق متعهد به تضمین نظام‌های سلامت به منظور دسترسی همگان به این خدمات هستند. در مواردی که نظام سلامت طرح‌های خصوصی و یا مرکبی را پیش‌بینی می‌کند، این طرح‌ها باید بر اساس ارکان حق بر تأمین اجتماعی در دسترس عموم باشند. کمیته در این مقوله، ضمن دادن این اختیار به دولت‌ها برای استفاده از بخش خصوصی برای ارائه خدمات تأمین اجتماعی، تعهد اصلی را بر عهده دولت‌ها گذاشته است. به تعبیری دیگر فقط در راستای اجرای حق بر تأمین اجتماعی، بخش خصوصی می‌تواند با دولت همکاری نماید، ولی مسؤلیت اصلی و اساسی بر عهده دولت‌ها می‌باشد (۱۸). در ایران، بخش دولتی و خصوصی در کنار هم ارائه خدمات مختلف بهداشتی و درمانی را به عهده دارند، ولی عمدتاً بخش دولتی به ویژه وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی در این زمینه از سهم بیشتری برخوردار است (۳۷).

همچنین کمیته در مقوله خدمات سلامت، اهمیت ویژه‌ای به حق بر تأمین اجتماعی در خصوص بیماری‌های همه‌گیر از قبیل ایدز، سل و مالاریا داده و نیاز به مهیا کردن معیارهای پیشگیرانه و درمانی را برای دسترسی افراد بیمار مورد تأکید قرار داده است.

۲- سالمندی

طبق نظر کمیته، دولت‌های عضو می‌بایستی معیارهای لازم را برای ایجاد طرح‌های تأمین اجتماعی که مزایایی را در یک سن خاص بر اساس قانون ملی آن کشور در اختیار سالمندان قرار می‌دهد، اتخاذ نمایند. کمیته بر این امر تأکید دارد که دولت‌های عضو باید یک سن بازنشستگی مناسب را بر اساس شرایط داخلی آن کشور و با در نظر گرفتن ماهیت مشاغل،

خصوصاً مشاغل خطرناک و زیان‌بار و توانایی کاری سالمندان تعیین کنند. همچنین دول عضو باید با توجه به محدودیت‌های دسترسی به منابع، مزایایی از قبیل مزایای سالمندی غیر حق بیمه‌ای، خدمات اجتماعی و سایر مساعدت‌های لازم را برای سالمندانی که به سن مقرر بازنشستگی می‌رسند و نتوانسته‌اند سنوات مقرر را در پرداخت حق بیمه کسب کنند یا مشمول مستمری بیمه‌ای یا سایر مزایای تأمین اجتماعی نمی‌شوند و هیچ‌گونه منبع درآمدی ندارند، مهیا کنند. بنابراین آنچه در اسناد سازمان بین‌المللی کار در مورد سالمندی آمده، تنها بر پایه اقتصادی مبتنی نیست، زندگی کردن فرد پس از سن مشخصی که همان سن بازنشستگی یا سالمندی است، مورد توجه بوده و نگهداشت این زندگی در سطح مطلوبی، از نظر اقتصادی و اجتماعی ملاک است (۱۸). قانون تأمین اجتماعی ایران، در تبصره ماده ۷۶ سن بازنشستگی عادی را برای مردان ۶۰ سال تمام و برای زنان ۵۵ سال تمام می‌داند. همچنین وفق بند الف ماده ۷۴ قانون استخدام کشوری و همچنین تبصره ۱، ۲ و ۴ ماده ۲ قانون اصلاح مقررات بازنشستگی و وظیفه قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۶۸/۱۲/۱۳ در مورد مشمولان صندوق بازنشستگی کشوری غالباً ۵۰ تا ۶۰ سال، مشروط به داشتن سنوات خدمت مقرر شده و در موارد بازنشستگی اجباری، ۶۵ سال در نظر گرفته شده است.

۳- بیکاری

بیکاری به عنوان یکی از تهدیدهای اجتماعی، از موضوعات مهمی است که تحت پوشش نظام تأمین اجتماعی قرار دارد. در این مورد بیکاری که موضوع حمایت تأمین اجتماعی است، ناظر به موقعیتی است که کارگران در نتیجه اوضاع و احوال خارج از کنترل و اراده خود بیکار شده و درآمد خود را از دست داده‌اند (۳۸). از این رو کمیته اعلام می‌دارد: «نظام تأمین اجتماعی باید حمایت‌های لازم را از شخص بیکار به عنوان مثال از طریق مساعدت‌های اجتماعی به عمل آورد. همچنین نظام تأمین اجتماعی باید سایر کارگران از جمله کارگران نیمه وقت، موقت، فصلی، خویش‌فرما و افرادی که در بخش غیر رسمی بازار کار اشتغال دارند را تحت پوشش قرار دهد. مزایایی نیز برای افرادی که به دلیل وضعیت سلامت عمومی فرد یا هر اضطرار دیگری قادر به کسب درآمد نیستند، در نظر گرفته شود» (۱۸).

از نظر مقاله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار، بیکاری کارگر اگر در حین اشتغال، ناشی از اراده و خواست و عمل شخص کارگر باشد، مشمول حمایت‌های نظام بیکاری قرار نمی‌گیرد. در

حقوق ایران نیز اگرچه در ماده ۱ قانون بیمه بیکاری (مصوب ۱۳۶۹/۶/۲۶) کلیه مشمولان قانون کار که تحت پوشش قانون تأمین اجتماعی هستند، مشمول برخورداری از مزایای بیکاری می‌داند، اما در ماده ۲ دایره مشمولان تنگ‌تر شده و صرفاً افرادی را که به عللی غیر از خواست و اراده خویش بیکار شده‌اند را شامل می‌شود (۱۱).

۴- از کارافتادگی

کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در تفسیر کلی شماره ۵ مصوب ۱۹۴۴ در مورد از کارافتادگی، بر اهمیت فراهم کردن حمایت‌های درآمدی لازم از افرادی که به دلیل معلولیت یا از کارافتادگی به طور موقت از کسب درآمد محروم شده‌اند یا فرصت‌هایی را برای اشتغال از دست داده‌اند یا دچار از کارافتادگی دائمی شده‌اند، تأکید داشته و اعلام می‌نماید که این حمایت‌ها باید با حفظ شأن ذاتی افراد به آن‌ها ارائه شود و حمایت‌های ارائه شده باید همه اعضای خانواده و سایر مراقبت‌کنندگان غیر رسمی را تحت پوشش قرار دهد (۱۸). در این خصوص ماده ۷۰ قانون تأمین اجتماعی ایران برخورداری از مزایای از کارافتادگی را ابتدا منوط به انجام خدمات توانبخشی و سپس اعلام نظر کمیسیون پزشکی در خصوص عدم توانایی بیمه شده می‌کند. همچنین در مورد پرداخت حداقلی از حق بیمه، قانونگذار میان دو حالت قائل به تفکیک شده، در حالتی که حادثه غیر ناشی از کار یا ابتلا به بیماری باشد، به موجب ماده ۷۵ قانون تأمین اجتماعی باید ظرف مدت ده سال قبل از وقوع حادثه حداقل حق بیمه یک سال را متضمن حق بیمه ۹۰ روز کاری ظرف مدت یک سال قبل از وقوع حادثه را پرداخت نموده باشد که در حالت حادثه ناشی از کار یا بیماری حرفه‌ای به موجب ماده ۷۱ بیمه شده بدون در نظر گرفتن مدت پرداخت حق بیمه استحقاق دریافت مستمری از کارافتادگی کلی را دارد.

۵- حمایت از خانواده و فرزندان - عائله مندی

مزایای عائله‌مندی نقش تعیین‌کننده‌ای در به رسمیت‌شناختن حقوق فرزندان و افراد تحت تکفل فرد حمایت‌شده در مواد ۹ و ۱۰ میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی دارد. در راستای این حمایت، دولت‌های عضو باید در فراهم کردن این مزایا، شرایط فرزندان و همچنین منابع درآمدی که مسؤولیت نگهداری و تأمین مخارج آن‌ها یا سایر افراد تحت تکفل را بر عهده دارند. همچنین هر گونه ملاحظات دیگری را در خصوص درخواستی که از طرف فرزند یا افراد تحت تکفل برای دریافت مزایا ارائه می‌شود، در نظر گیرند. مزایای عائله‌مندی و حق اولاد

که شامل مزایای نقدی و خدمات اجتماعی است، باید به دور از هر گونه تبعیض یا ممنوعیتی در اختیار خانواده‌ها قرار داده شود. این مزایا معمولاً خوراک، پوشاک، مسکن، آب شرب سالم و بهداشت و سایر حقوق مقتضی خانواده‌ها را پوشش می‌دهد (۱۸). در نظام حقوقی تأمین اجتماعی ایران برای کمک هزینه عائله‌مندی می‌توان سه معنای عام، خاص و اخص در نظر گرفت: در معنای عام، منظور کلیه کمک‌های مستقیم و غیر مستقیم است که برای کاهش کلیه فشار هزینه‌های مسؤولیت‌های خانوادگی صورت می‌پذیرد؛ در معنای خاص عبارت است از کلیه کمک‌های مستقیمی که در قالب کمک هزینه مسکن، کمک هزینه خانواده تک‌سرپرست و کمک هزینه اداره کودک و... صورت می‌پذیرد؛ در معنای اخص آن عبارت است از کمک هزینه‌ای که برای فرزندان (حق اولاد) اختصاص می‌یابد (۱۱). هم‌چنانکه ماده ۸۶ قانون تأمین اجتماعی ایران، کمک عائله‌مندی در مورد دو فرزند قابل پرداخت می‌باشد و پرداخت را مشروط به حداقل حق بیمه (هفتصد و بیست روز کاری) از سوی بیمه‌شده و همچنین فرزندان ۱۸ سال کم‌تر و یا به تحصیل اشتغال داشته باشند تا پایان تحصیل یا در اثر بیماری یا نقص عضو بنا بر تشخیص کمیسیون پزشکی ماده ۹۱ قادر به کارکردن نباشد، می‌داند.

۶- بازماندگان و یتیمان

در خصوص این حمایت، کمیته اعلام می‌دارد که دولت‌های عضو باید ارائه مزایای مقتضی را به بازماندگان و یتیمانی که به دلیل فوت نان‌آور خانواده که تحت پوشش تأمین اجتماعی یا مستمری‌بگیر بوده است، تضمین کنند (۳۹). این مزایا باید هزینه‌های کفن و دفن گزاف و سرسام‌آور است را پوشش دهد. بازماندگان یا یتیمان نباید به دلیل هر گونه تبعیضی از طرح‌های تأمین اجتماعی محروم شوند، بلکه باید مساعدت لازم را در خصوص دسترسی به طرح‌های تأمین اجتماعی برای آن‌ها فراهم آورد (۱۸). این حمایت در کشور ما تحت عنوان مستمری بازماندگان مطرح شده است، «مستمری بازماندگان» بر اساس بند ۱۶ ماده ۲ قانون تأمین اجتماعی عبارت از وجهی است که پس از فوت بیمه‌شده اصلی برای تأمین معیشت بازماندگان به آن‌ها پرداخت می‌شود، در حالی که قانون تأمین اجتماعی از عنوان یادشده استفاده می‌کند، قانون استخدام کشوری اصطلاح «حقوق وظیفه وراثت» را به کار برده است، در قانون ارتش جمهوری اسلامی ایران و قانون مقررات استخدامی نیروی انتظامی - به جای اصطلاح مستمری

بازماندگان و حقوق وظیفه وراثت از اصطلاح «حقوق مستمری یا سهمیه مستمری» استفاده شده است (۴۰).

۷- حوادث ناشی از کار

بر طبق نظر کمیته دولت‌های عضو باید حمایت از کارگرانی را که در هنگام کار دچار آسیب‌دیدگی و جراحت می‌شوند، تضمین کند. نظام تأمین اجتماعی باید هزینه‌ها و فقدان درآمد ناشی از سانحه یا شرایط نامساعد و فقدان حمایتی که همسران یا افراد تحت تکفل در نتیجه فوت فرد نان‌آور خانواده متحمل می‌شوند را پوشش دهد. در این صورت مزایای کافی باید در قالب دسترسی به خدمات بهداشتی درمانی و مزایای نقدی به منظور تأمین درآمد این افراد و خانواده‌های آن‌ها مهیا شود. برخورداری از مزایا نباید مشمول سنوات کاری، سنوات بیمه‌ای یا میزان پرداخت حق بیمه باشد. قانون تأمین اجتماعی ایران در بند ۸ ماده ۲ حادثه را در معنای عام آن تعریف می‌کند: «به عنوان اتفاقی پیش‌بینی نشده که تحت تأثیر عامل یا عوامل خارجی در اثر عمل یا اتفاق ناگهانی رخ می‌دهد و موجب صدمات بدنی برجسم یا روان بیمه‌شده می‌گردد»، اما حادثه ناشی از کار را در ماده ۶۰ تعریف می‌کند و رابطه سببیت میان حادثه و کار را در امکان برخورداری از مزایا لازم می‌داند. همچنین در این ماده «اوقات رفت و برگشت بیمه‌شده از منزل به کارگاه جز اوقات انجام وظیفه محسوب می‌گردد. مشروط بر این که حادثه در زمان عادی رفت و برگشت بیمه‌شده به کارگاه اتفاق افتاده باشد. حوادثی که برای بیمه‌شده حین اقدام برای نجات سایر بیمه‌شدگان و مساعدت به آنان اتفاق می‌افتد، حادثه ناشی از کار محسوب می‌شود.» در نظام حقوقی ایران، قانونگذار، برای کسانی که دچار ناتوانی موقت ناشی از کار شده‌اند و دریافت غرامت دستمزد را پیش‌بینی کرده و برای کسانی که دچار ناتوانی دائم شده‌اند، به تناسب میزان از کارافتادگی، مستمری از کارافتادگی یا نقص عضو را پیش‌بینی کرده است که در مواد ۵۹، ۷۱، ۷۳ و ۷۴ قانون تأمین اجتماعی به آن اشاره شده است.

۸- بیماری

کمیته در راستای این حمایت اعلام می‌دارد: «برای افرادی که به دلیل عدم سلامت جسمانی یا روانی قادر به کارکردن نیستند و به منظور پوشش مقطعی که با فقدان درآمد مواجه هستند، باید مزایای نقدی در نظر گرفته شود و افرادی که دچار بیماری‌های بلندمدت

می‌شوند، باید از مزایای از کارافتادگی برخوردار شوند» (۱۸). بنابراین هدف این قبیل حمایت‌ها مراقبت از سلامت فرد بیمه‌شده، توان بخشی او و افزایش کارآیی‌های شخصی و تجدید فعالیت وی می‌باشد. در کشور ما طبق ماده ۵۴ قانون تأمین اجتماعی، «بیمه‌شده از زمان بیمه‌شدن امکان استفاده از خدمات درمانی و پزشکی را پیدا می‌کند، اما به غیر از خدمات درمانی و پزشکی، از نخستین روزی» که بیمه‌شده بر اثر حادثه یا بیماری حرفه‌ای قادر به کار نباشد، غرامت دستمزد پرداخت می‌شود که در بند ۱، ۳ و ۴ ماده ۶۲ قانون به آن اشاره شده است.

۹- بارداری

در خصوص موضوع حمایتی بارداری، ماده ۱۰ میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی اظهار می‌دارد که: «مادران شاغل از مرخصی با حقوق یا مرخصی با بهره‌مندی از سایر مزایای کافی تأمین اجتماعی برخوردار باشند. مرخصی بارداری با حقوق باید برای تمامی زنان از جمله زنانی که به کارهای غیر متعارف اشتغال دارند، در نظر گرفته شود. این مزایا باید برای مقطع زمانی مشخصی به آن‌ها اعطا شود، مزایای پزشکی مناسب نیز باید برای مادران و فرزندان آن‌ها که شامل مراقبت‌های پزشکی پیش از تولد، تولد و پس از تولد و مراقبت‌های بیمارستانی در صورت لزوم است، فراهم شود» (۱۸). در برخی از قوانین کشورها از عنوان بیمه مادری که بارداری نیز داخل آن قرار دارد استفاده شده است، بارداری و زایمان نیز مانند یک بیماری از عوامل بازدارنده موقت کار و فعالیت هستند، بارداری و زایمان به نوعی آفت درآمد و حتی موجب هزینه‌های مضاعفی می‌گردد، گرچه در ایران سهم اشتغال زنان در مقایسه با مردان در سطح پایینی قرار دارد، با این حال امروزه فعالیت زنان در بخش‌های خدمات، صنایع و کشاورزی نمی‌تواند از نظرها دور بماند. بارداری، زایمان و تربیت فرزندان که جزء وظایف مادری می‌باشد، خود به زنان وجه تمایزی در برابر مردان می‌بخشد، اما بدون تردید، عمل به وظیفه مادری بر روی فعالیت اقتصادی زن تأثیر منفی دارد. به مناسبت وجود این قبیل آثار، بارداری نیز در جزء مخاطرات بیمه‌های اجتماعی منظور گردیده است که البته نقش مثبت مقابله‌نامه‌ها و توصیه‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار در این زمینه که تأکید بر لزوم حمایت از زنان در دوران بارداری و زایمان دارد قابل انکار نیست (۴۱). در کشور ما قرارگرفتن حمایت از مادران به خصوص در دوران بارداری و حضانت فرزند در بند ح ماده ۱ قانون ساختار جامع رفاه و تأمین اجتماعی به عنوان یکی از موضوعات تأمین اجتماعی و اختصاص دو ماده ۶۷ و ۶۸ در

قانون تأمین اجتماعی و دو ماده ۷۶ و ۷۸ در قانون کار، نشانه پیش‌بینی نظامی جمعی در حقوق ایران برای پذیرش خطر بارداری می‌باشد.

اجرای حق تأمین اجتماعی

اجرای حق تأمین اجتماعی به عنوان یک حق اقتصادی - اجتماعی (نسل دوم حقوق بشر) به جهت ماهیت اثباتی و ایجابی (حق مثبت) مستلزم دخالت دولت می‌باشد. این مداخله از لحاظ حقوقی نوعی «تعهد» از نوع «تعهد به نتیجه» می‌باشد که به نظر می‌رسد تا حصول نتیجه، یک سری تکالیفی برای دولت‌ها متصور است که در قالب «تعهد به نتیجه» شناسایی می‌شود، این تعهدات در سه مرحله «احترام به رعایت حق»، «حمایت از حق» و «اجرای حق» توسط دولت‌ها عملیاتی می‌شود. از این رو میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در ماهیت کلی این تعهدات در بند ۱ ماده ۲ اشعار می‌دارد: «دولت‌های عضو میثاق متعهد می‌شوند که با سعی و اهتمام خود و از طریق همکاری و تعاون بین‌المللی به ویژه در زمینه‌های اقتصادی و فنی و با استفاده از حداکثر منابع موجود به منظور حصول تدریجی و اعمال کامل حقوق شناخته‌شده در این میثاق با کلیه وسایل مقتضی به خصوص با اقدامات قانونگذاری اقدام نمایند»، البته تسری مفاد بند ۱ ماده ۲ میثاق در خصوص حق تأمین اجتماعی با توجه به تعهد دولت‌ها مستلزم این است که ابتدا حق تأمین اجتماعی به عنوان یک حق بشری مورد احترام و پذیرش و شناسایی آن‌ها قرار گرفته و سپس حمایت‌های لازم از افراد انسانی در مقابل خطرات اجتماعی و اقتصادی مد نظر قرار گرفته و نهایتاً با اقدامات مالی، قانونی، قضایی و... نسبت به اجرای حق و نظارت بر اجرای آن اقدام نمایند. از این رو هریک از دولت‌ها در زمینه اجرای حق تأمین اجتماعی و نظارت بر آن و همچنین تضمین این حق تعهداتی را در داخل قلمرو سرزمینی خود و همچنین در عرصه بین‌الملل بر عهده دارند.

۱- تعهدات داخلی (ملی) دولت‌ها

با توجه به مراتب فوق، تعهدات حقوقی دولت‌ها در زمینه حق برخورداری از تأمین اجتماعی افراد جامعه خود، مانند هر یک از حق‌های بشری، مبتنی بر سه نوع تعهد می‌باشد: تعهد به رعایت و احترام به حق، تعهد به حمایت و تعهد به اجرای حق (۴۲).

۱-۱- **تعهد به رعایت حق تأمین اجتماعی:** در چارچوب این تعهد دولت‌ها می‌بایستی ضمن احترام به حق برخورداری از تأمین اجتماعی از اعمال هر گونه رفتار یا فعالیتی که دسترسی برابر و یکسان افراد به تأمین اجتماعی را محدود نموده و یا مانع آن شود، اجتناب نمایند. همچنین از هر گونه برخورد و مداخله خودسرانه و غیر معقول در امور خودیاری یا تمهیدات متعارف یا سنتی تأمین اجتماعی که توسط افراد یا شرکت‌هایی به منظور فراهم کردن خدمات تأمین اجتماعی ایجاد شده‌اند، خودداری نمایند (۱۸).

۱-۲- **تعهد به حمایت:** تعهد به حمایت مستلزم این است که دولت‌ها با اتخاذ معیارهای مؤثر قانونی از مداخله خودسرانه اشخاص ثالث اعم از شخص حقیقی یا حقوقی به هر شیوه‌ای در برخورداری افراد از حق بر تأمین اجتماعی ممانعت به عمل آورند. همچنین در راستای این تعهد دولت‌ها، در صورتی که طرح‌های تأمین اجتماعی، چه طرح‌های مبتنی بر حق بیمه و یا غیر حق بیمه‌ای، توسط اشخاص ثالث اداره شوند، مسؤلیت مدیریت و اداره نظام ملی تأمین اجتماعی و تضمین این‌که بخش خصوصی نیز قابلیت در دسترس بودن و برابری تأمین اجتماعی را برای همگان به مخاطره نمی‌اندازد، کماکان بر عهده داشته باشند و با یک نظام نظارتی مؤثر و قانونی اجرای حق تأمین اجتماعی را تضمین نمایند.

۱-۳- **تعهد به اجرا:** تعهد به اجرا مستلزم این است که دولت‌ها معیارهای لازم را که شامل اجرای طرح‌های تأمین اجتماعی با هدف تحقق کامل حق بر تأمین اجتماعی است، اتخاذ نمایند که در اکثر کشورها و از جمله در کشور ما نیز نظام تأمین اجتماعی، مبتنی بر سه نظام بیمه‌ای، حمایتی و امدادی پایه‌ریزی شده است. تعهد به اجرا می‌تواند تعهد به تسهیل کردن، ارتقاداتن و فراهم کردن تقسیم‌بندی شود:

۱-۳-۱- **تعهد به تسهیل کردن:** مستلزم این است که دولت‌ها معیارهایی را برای کمک به افراد جامعه در برخورداری از حق بر تأمین اجتماعی اتخاذ کنند. این تعهد شامل به رسمیت شناختن حق بر تأمین اجتماعی در نظام‌های ملی، سیاسی و حقوقی توسط اجرای قوانین، اتخاذ یک راهبرد ملی تأمین اجتماعی و اتخاذ دستور کاری برای تحقق این حق و تضمین این امر که نظام تأمین اجتماعی باید در اختیار همگان باشد و پیشامدها و مخاطرات اجتماعی مرتبط را پوشش دهد. در چارچوب این تعهد در کشور ما، اصل ۲۹ قانون اساسی ضمن شناسایی حق تأمین اجتماعی به عنوان یک «حق همگانی»، دولت را مکلف نموده است تا از

مخاطراتی از قبیل بیماری، بیکاری، پیری، بازنشستگی، از کارافتادگی، بی‌سرپرستی و... حمایت نماید.

۲-۳-۱- تعهد به ارتقاداتن: دولت‌ها می‌بایستی با اتخاذ اقداماتی از قبیل آموزش مناسب و آگاهی عمومی در ارتباط با دسترسی به طرح‌های تأمین اجتماعی خصوصاً در مناطق روستایی و محروم شهری اقدام نمایند که مبین رعایت اصل اطلاع‌رسانی حاکم بر حق برخورداری از تأمین اجتماعی نیز می‌باشد.

۳-۳-۱- تعهد به فراهم کردن حق بر تأمین اجتماعی برای افراد و یا اقشاری از جامعه که بنا بر هر دلیلی (خارج از اراده شخصی) قادر به تحقق حق بر تأمین اجتماعی خود نیستند: در راستای این تعهد، دولت‌ها می‌بایستی طرح‌های غیر حق بیمه‌ای یا طرح‌های حمایت اجتماعی خاصی را به منظور تأمین حمایت لازم از این دسته افراد و اقشاری که قادر به پرداخت حق بیمه‌ای نیستند، تدارک ببینند و یا در قالب طرح‌های مساعدت اجتماعی، حمایت‌هایی را در زمان اضطرار از قبیل رخدادهای طبیعی از افراد به عمل آورند (۱۸). از این رو در نظام حقوق تأمین اجتماعی کشور ما تعهدات دولت در امر حق تأمین اجتماعی، شامل «تکالیف دولت در برقراری حق تأمین اجتماعی» و «تکلیف دولت در اجرای حق تأمین اجتماعی» می‌شود که در قانون اساسی و قوانین عادی تبیین شده است که مبین توجه قانونگذار به لزوم رعایت این حق بشری در ابعاد «سیاست‌گذاری» و «عملیات اجرایی» برای شهروندان می‌باشد.

۲- تعهدات بین‌المللی (فراملی) دولت‌ها

دولت‌ها علاوه بر تعهداتی که در داخل مرزهای جغرافیایی خود برای اجرای حق تأمین اجتماعی دارند، بنا بر ماهیت بین‌المللی و بشری حق تأمین اجتماعی، تعهداتی را نیز در عرصه بین‌المللی بر عهده دارند که این تعهدات در بند ۱ ماده ۲ و بند ۱ ماده ۱۱ و ماده ۲۳ میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به صراحت اعلام شده است. در این مواد دولت‌های عضو مؤظف هستند که نقش ضروری کمک و همکاری‌های بین‌المللی را به رسمیت شناخته و اقدامات مشترک جداگانه‌ای را به منظور تحقق کامل حقوق مندرج در میثاق و از جمله حق بر تأمین اجتماعی اتخاذ کنند. بنابراین تعهدات بین‌المللی دولت‌ها را در حوزه تأمین اجتماعی می‌توان به شرح زیر احصا نمود:

- دولت‌های عضو در ایفای تعهدات بین‌المللی خود در ارتباط با حق تأمین اجتماعی باید از اقداماتی که به صورت مستقیم یا غیر مستقیم، مانع از برخورداری سایر دولت‌ها از حق برخورداری از تأمین اجتماعی می‌شود، اجتناب نمایند.

- دولت‌های عضو می‌بایستی با حمایت فرامرزی از حق بر تأمین اجتماعی از تزییع این حق در سایر دولت‌ها توسط شهروندان یا نهادهای ملی خود اجتناب کنند.

- دولت‌های عضو بر اساس منابع موجود خود باید تحقق حق بر تأمین اجتماعی را در سایر دولت‌ها تسهیل نمایند. به عنوان مثال می‌توانند این کار را از طریق فراهم کردن کمک‌های اقتصادی و تخصصی انجام دهند. کمک‌های بین‌المللی باید به گونه‌ای فراهم شوند که با میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و سایر معیارهای حقوق بشری مطابقت داشته و دارای ثبات و از لحاظ فرهنگی مناسب باشند. در این راستا، دولت‌های توسعه‌یافته مسؤلیت مهمی در کمک به دولت‌های در حال توسعه دارند (۱۸).

- دولت‌های عضو باید تضمین حق تأمین اجتماعی را در موافقت‌نامه‌های بین‌المللی مد نظر داشته و بدین منظور باید توسعه اسناد حقوقی بیشتری را مورد توجه قرار دهند. در این خصوص کمیته اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بر اهمیت انعقاد موافقت‌نامه‌های دوجانبه و چندجانبه بین‌المللی یا سایر اسناد برای هماهنگی طرح‌های تأمین اجتماعی مبتنی بر حق بیمه با وضعیت کارگران مهاجر تأکید دارد (۴۳)، یعنی اشخاصی که به طور موقت در کشور دیگری کار می‌کنند، می‌بایستی توسط طرح تأمین اجتماعی کشور خود تحت پوشش قرار بگیرند.

- دولت‌های عضو باید تضمین نمایند که در اقدامات خود، اهمیت لازم را برای حق برخورداری از تأمین اجتماعی قائل هستند. از این رو دولت‌هایی که عضو سازمان‌های مالی بین‌المللی، خصوصاً صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی و بانک‌های توسعه‌ای منطقه‌ای هستند، باید اقدامات لازم را به منظور تضمین و رعایت حق بر تأمین اجتماعی در سیاست‌های وام‌دهی خود، موافقت‌نامه‌های اعتباری و سایر معیارهای بین‌المللی اتخاذ کنند (۱۸).

نتیجه‌گیری

حق برخورداری از تأمین اجتماعی در اسناد و مقررات بین‌المللی و منطقه‌ای به عنوان یک حق اساسی و بنیادین بشری مورد شناسایی قرار گرفته است و در مقابل احقاق این حق که

درصد حفظ سلامتی، تأمین بهداشت و حمایت از افراد بشر در مقابل سایر تنگناهای اجتماعی و اقتصادی می‌باشد. وظایف و تکالیفی نیز برای دولت‌ها تعریف و تعیین شده است که مبین قاعده‌مندی این «حق و تکلیف» برای حفظ حقوق مکتسب افراد بشر برای داشتن یک زندگی سالم و شرافتمندانه برای حفظ کرامت و ارزش والای او می‌باشد، ولی به نظر می‌رسد تنها «ضابطه‌مندی حق» و تعیین معیارها و استانداردها و تبیین حداقل‌های تأمین اجتماعی نمی‌تواند حق افراد بشر را در برخورداری از حقوق تأمین اجتماعی تضمین نماید، بلکه نکته اساسی در اجرای حق و تحقق آن در عالم واقع می‌باشد که متأسفانه امروزه شاهد این می‌باشیم که جمعیت کثیری از انسان‌ها از حمایت‌ها و مزایای حق تأمین اجتماعی محروم می‌باشند و این ناشی از عملکرد نه‌چندان مطلوب دولت‌ها به عنوان متعهدان اصلی اجرای حق تأمین اجتماعی می‌باشد که بنا بر دلایل مختلف سیاسی، اقتصادی و مالی سعی بر توجیه عدم پایبندی خود به تعهدات ملی و بین‌المللی دارند، ولی آنچه که در تحلیل این تحقیق مد نظر می‌باشد، این است که حق برخورداری از تأمین اجتماعی در اسناد و مقررات بین‌المللی و قوانین داخلی دولت‌ها از جایگاه ارزشمندی برخوردار بوده و هر یک از دولت‌ها فراخور امکانات و منابع مالی خود سعی در تحقق آن برای شهروندان خود دارند، ولی با بررسی وضعیت موجود به ویژه در قلمرو شمول آن در حوزه سلامت و بهداشت و پیدایش برخی بیماری‌های جدید و همچنین سایر خطرات اقتصادی و اجتماعی که منجر به کاهش شدید درآمد افراد می‌گردد، این نتیجه حاصل می‌شود که تحقق مطلوب این حق می‌تواند اهرم مناسبی برای حفظ «حقوق انسانی» برای برقراری عدالت اجتماعی و اقتصادی و همچنین «ثبات حاکمیت ملی» از طریق نیل به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی باشد.

References

1. Taleb M. Social Security. Mashhad: University of Imam Reza Press; 1997. p.38. [Persian]
2. Social Security Organization. Technical Directive Set. Tehran: Social Security Organization press; 1984. Vol.1 p.4. [Persian]
3. Pieters D. Social Security an Introduction to the Basic principles. Translated and Researched in the Iranian Legal system by Faraz Firouzmandi and Samireh Ahmadi. Tehran: Science City Institute of Law Research and Study Publications; 2010. p.65. [Persian]
4. Beatrice MD. Insurance and Social Assistance. Translated by Aliabadi E. Tehran: Higher Institute of Social Security Publications; 2002. p.15. [Persian]
5. Panahi B. Social Security Functions in Iran. The Establishment of a Comprehensive System of Welfare and Social Security. Tehran: Espid Publications; 2007. p.38-40. [Persian]
6. Higher Institute of Social Security Research Council. Welfare and social security system (summary report). Tehran: The Higher Institute of Social Security; 2009. p.23. [Persian]
7. Ostovarsangari K. Social Security Rights. Tehran: Mizan Legal Foundation; 2012. p.13. [Persian]
8. Branco CM. Economics Versus Human Rights. London: Routledge Publications; 2009. p.60.
9. Saroukhani B. Trimming and Evolution of Social Security. Higher Institute of Social Security Research Journal 2004; 15: 31. [Persian]
10. Charter of the United Nations. 1945. Article.1.
11. Iraqi E. Introduction to Social Security Rights. Tehran: Higher Institute of Social Security Research Publications; 2008. p.4, 64, 268, 448, 450. [Persian]
12. Mojtahedi MR. Social Security Rights. Tabriz: Aydin Publications; 2013. p.44-45. [Persian]
13. Panahi B. The Fundamentals of the Social Security System. Tehran: Higher Institute of Social Security Research Publications; 2008. p.285. [Persian]
14. Ziaei Bigdeli MR. Public International Law. Tehran: Ganj Danesh Publications; 1994. p.293. [Persian]

15. Ghari Seyed Fatemi SM. Human Rights in the Contemporary world: the second book, Essays, Analysis of the Rights and Freedoms. Tehran: Science city Institute of Law Research and Study Publications; 2010. p.315. [Persian]
16. The Ilo Declaration Concerning the Aims and purposes of the International Labour organization. 1944. Section.3(f).
17. Universal Declaration of Human Rights. Adopted on December 10, 1948. Articles.22, 23, 25.
18. General Comment No.19, Economic and Social Council, E/C. 12/GC019; 2007. p.4-19. Report on the forty-Second and forty-Third Session, Economic and Social Council, E/C.12/2009/3; 2010. p.21.
19. The American Declaration of the Rights and Duties of Man, Adopted by the Ninth International Conference of American State. 1948. Article.16. The Additional Protocol to The American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights (protocol of San Salvador) OAS, Treaty Series, No.69. 1988. Article.9. The European Social Charter, Adopted by the Council of Europe in 1961. Revised in 1996. Articles.12, 13, 14.
20. The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. Adopted on December 21, 1965. Article.5(e).
21. The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. Adopted December 18, 1979. Article.11(1), 11(2), 14(2).
22. The Convention on the Rights of the Child. Adopted on November 20, 1989. Articles.18, 20, 27(1), 27(2), 27(4).
23. The Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Adopted on March 30, 2007. Articles.25, 28.
24. The international Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Their Families. 1990. Articles.25, 54.
25. The European Social Charter, Adopted by the Council of Europe in 1961 and its revised version of 1996.
26. Okur C. Social Security Rights. Istanbul: Istanbul University Press; 2008. p.42.
27. The European Meeting Social Protection of Migrant Workers and Globalization. 2005. p.6.

28. European Convention of Social Security. 1972. Article.26.
29. Lee HF. Regional Institutions and Mechanisms to protect Human Rights, Translated by seyed Ghasem Zamani and others. Tehran: science city Institute of Law Research and study Publications; 2008. p.135. [Persian]
30. The American Convention of Social Security. 1988. Article.26.
31. The African Charter of Human and Peoples Rights. Adopted on October 21, 1981. Article.16.
32. African (BANJUL) Charter on Human and People's Rights, C.A.B/LEG/67/3rev. 1982. Article.22.
33. Protocol to the African Charter on Human and People's Rights on the Rights of women in Africa. 1998. Article.13. Part.f.
34. Treaty Establishing the African Economic Community. 1991. Article.72 Part.b.
35. The African charter on the Rights and Welfare of Child, C.A.B/LEG/24.9. 1990. Article.14.
36. Zamani SG. Therapeutic Simulation and the Right to Health in the Realm International Human Rights. Politic and law Journal 2007; 19: 30. [Persian]
37. Zare H. The Health System in the world. Tehran: Culture and Science Publications; 2006. Vol.2 p.329. [Persian]
38. International Labour Office. Geneva: Introduction to Social Security; 1989. p.83.
39. The Committee also notes that Children have Right to Social Security. See Convention on The Rights of the Child. 1989. Article.26.
40. Eizanlo M. Economic Analysis of survivor Pension in Iran. Jurnal of Social Security Rights 2008; 30: 153. [Persian]
41. Mousavi SF. Check Reconcile work and Adolescents. Tehran: Social Security and Work Publications; 2007. p.81-90. [Persian]
42. Absyorn E. Economic Social and Cultural Rights as Human Rights. Boston: Martinus Nijhoff Publisher; 2001. p.79.
43. The International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant workers and their Families. 1990. Article.27.