

A Survey on the Verdicts Issued by the Administrative Justice Court In terms of the SSO Contribution Collection and Obligations

Milad Varasteh Manshadi¹, Mohammad-Ali Razizadeh², Bahareh Azizi³, Maryam Faghidi⁴

(Received April 08, 2022

Accepted June 06, 2022)

Abstract

Objective: Explaining the methods of preventing complaints on contribution collection and obligations of Social Security Organization requires reviewing and analyzing the existing complaints and verdicts issued by the Court of Administrative Justice as well as the procedure governing the principles and its related issues. The primary and appellate branches of the Court of Administrative Justice are a reflection of the current practice of governing the SSO insurance collection and obligations.

Method: This research is the result of using analytical-descriptive method, while collecting information was done through librarian method besides using different sources such as verdicts issued by the Court of Administrative Justice.

Findings and Conclusion: In this study, the issued complaints and verdicts against Social Security Organization have been reviewed. One of the most important reasons for filing complaints is the applicants' lack of knowledge about current rules and laws on the SSO insurance collection and obligations. And one of the most important reasons for the verdicts issued against the SSO is the rhetorical interpretation of the law by judges, the incompatibility of law with the executive requirements, and the judges' disregard to the SSO legal authorities.

Keywords: Judicial Rulings, Contribution Collection, Insurance Obligations, Court of Administrative Justice, Social Security Organization.

MA in Criminal Law and Criminology, University of Science and Culture, Employee of the Social Security Organization (Corresponding Author) mr.varasteh@outlook.com

2- MSc in Statistics, Employee of the Social Security Organization

3- MSc in Nanophysics, Employee of the Social Security Organization.

4- MA in Public Administration, Employee of the Social Security Organization



پرو، شہسکاه علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی

بررسی آراء دیوان عدالت اداری از منظر وصول حق بیمه و تعهدات بیمه‌ای سازمان تأمین اجتماعی

میلاد وارسته منشادی^۱، محمدعلی راضی‌زاده^۲، بهاره عزیزی^۳، مریم فقیدی^۴

(دریافت ۱۴۰۱/۱/۱۹ پذیرش ۱۴۰۱/۰۳/۱۶)

چکیده

هدف: تبیین طرق پیشگیری از شکایات پیرامون وصول حق بیمه و تعهدات بیمه‌ای سازمان تأمین اجتماعی مستلزم بررسی و تحلیل شکایات مطروحه و آراء صادره از دیوان عدالت اداری و رویه حاکم بر مبنای و مسائل موجود در آن است و نظر به اینکه شکایات مطروحه و آراء صادره در شعب بدوی و تجدیدنظر دیوان عدالت اداری انعکاسی از رویه موجود در مسائل حاکم بر وصول حق بیمه و تعهدات بیمه‌ای است، مطالعه آن کمک شایانی به تبیین نیاز به قوانین و مقررات متناسب با حال حاضر یا تنقیح قوانین و آراء قضایی، همچنین وضع مقررات متناسب با اقتضات اجرایی سازمان تأمین اجتماعی می‌کند.

روش: این پژوهش حاصل بهره‌گیری از روش تحلیلی- توصیفی است و روش گردآوری اطلاعات نیز کتابخانه‌ای و با استفاده از منابع مختلف از جمله آراء دیوان عدالت اداری است.

یافته‌ها و نتیجه‌گیری: در این پژوهش شکایات مطروحه و آراء صادره مرتبط با سازمان تأمین اجتماعی نقد و بررسی شده است. از مهم‌ترین علل طرح شکایات می‌توان به عدم آگاهی به قانون در حوزه وصول حق بیمه و تعهدات بیمه‌ای سازمان تأمین اجتماعی توسط متقاضیان و از مهم‌ترین علل آراء صادره علیه سازمان می‌توان به لفظ‌گرایی در تفسیر قانون توسط قضات، عدم تناسب قانون با اقتضات اجرایی و عدم توجه قضات به اختیارات قانونی سازمان تأمین اجتماعی اشاره کرد.

واژگان کلیدی: آراء قضایی، تعهدات بیمه‌ای، دیوان عدالت اداری، سازمان تأمین اجتماعی، وصول حق بیمه.

۱. کارشناسی ارشد حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشگاه علم و فرهنگ، کارمند سازمان تأمین اجتماعی (نویسنده مسئول)
mr.varasteh@outlook.com

۲. کارشناس ارشد آمار، کارمند سازمان تأمین اجتماعی

۳. کارشناسی ارشد نانوفیزیک، کارمند سازمان تأمین اجتماعی

۴. کارشناسی ارشد مدیریت دولتی، کارمند سازمان تأمین اجتماعی

حقوق تأمین اجتماعی یکی از رشته‌های علم حقوق است که علی‌رغم اهمیت آن در نظام حقوقی ایران کمتر مورد عنایت قرار گرفته است. این در حالی است که بعضی از رشته‌های نوظهور حقوقی، مانند تجارت الکترونیک و حقوق ارتباطات، با وجود قدمت معدود خود با پیشرفت‌های چشمگیری همراه شده و این قبیل رشته‌ها محل بحث و تحقیق‌های فراوانی در کتب، مقالات و پایان‌نامه‌ها قرار گرفته است؛ لیکن قانون تأمین اجتماعی با داشتن قدمت دیرینه خود کمتر براساس اصول حقوقی نقد و بررسی شده و نتیجتاً رشته حقوق تأمین اجتماعی به‌جز موارد اندک در تألیفات حقوقی مغفول مانده است. بنابراین تلاش در راستای توسعه ادبیات حقوقی در عرصه حقوق تأمین اجتماعی از جمله ضروریات علم حقوق در نظام حقوقی کشور ما است. در کنار متون قانونی که از مهم‌ترین منابع حقوقی در نظام حقوقی ایران هستند، مطالعه رویه قضایی که انعکاسی از رویکرد نظام قضایی ما به مسائل موجود است، اهمیت به‌سزایی دارد. بنابراین با هدف توسعه و گسترش حقوق تأمین اجتماعی موضوع نقد آراء و شکایات مطروحه در دیوان عدالت اداری مربوط به سازمان تأمین اجتماعی در خصوص وصول حق بیمه و تعهدات بیمه‌ای که شامل تعهدات کوتاه‌مدت و بلندمدت است، برای این پژوهش برگزیده شده است. دیوان عدالت اداری به‌عنوان عالی‌ترین مرجع اداری در نظام قضایی کشور ایران به‌خصوص در حقوق عمومی که حقوق تأمین اجتماعی نیز از شاخه‌های آن به‌شمار می‌آید، از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. با ذکر این مقدمه در خصوص حقوق تأمین اجتماعی، سلسله‌مراتب و جایگاه آراء دیوان عدالت اداری در حقوق تأمین اجتماعی، تحلیل آراء صادره از این مرجع و شکایات مطروحه مورد مذاقه و امعان نظر قرار گرفته است.

۲. ضرورت و اهمیت تحقیق

رویه قضایی به‌عنوان یکی از منابع حقوق اهمیت ویژه‌ای دارد. اگرچه جایگاه رویه قضایی در کشورهای با نظام کامن‌لا بیش از کشورهای حقوق‌نویسته (مدون) است، ولی باید در نظر داشت که نقد آراء محاکم در کشورهای حقوق‌نویسته نیز قدمت دیرینه‌ای دارد (وکیلان، ۱۳۹۷: ۶۳). در نظام حقوقی ما ضرورت چنین مجموعه‌هایی با وجود محدودبودن آن بسیار احساس می‌شود و از آنجایی که رویه قضایی جزئی از منابع حقوق اداری محسوب می‌شود، نقد رویه مذکور کمک شایانی می‌کند به دفاع از مصوبات و آیین‌نامه‌های قانونی سازمان تأمین اجتماعی که در دیوان عدالت اداری مورد شکایت واقع شده است. از سوی دیگر، این تحلیل‌ها می‌تواند مورداستفاده قضات دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضایی و پژوهشگران قرار گیرد و زمینه را برای دفاع از حقوق قانونی سازمان تأمین اجتماعی فراهم سازد.

۳. روش تحقیق

مناسب‌ترین روش در مطالعات حقوقی با توجه به ویژگی خاص آن، به‌ویژه در خصوص مطالعات تئوری و انتقادی روش تحلیلی- توصیفی است که در این پژوهش نیز از همین روش استفاده شده است. همچنین، روش گردآوری داده‌ها به‌صورت کتابخانه‌ای و با استفاده از منابع مختلف از جمله آراء دیوان عدالت اداری، قوانین و مقررات تأمین اجتماعی، بخشنامه‌های سازمان تأمین اجتماعی، کتب و مقالات حقوقی است (انصاری و همکاران، ۱۳۸۷: ۱۲).

۴. پیشینه تحقیق

با وجود محدودبودن مطالعات مربوط به بررسی آراء دیوان عدالت اداری در عرصه حقوق تأمین اجتماعی می‌توان به تدوین مجموعه آراء هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مرتبط با سازمان تأمین اجتماعی تا تیرماه ۱۳۸۴ اشاره نمود که توسط معاونت حقوقی و امور مجلس سازمان تأمین اجتماعی تدوین شده است و در طرح پژوهشی دیگر به قلم دکتر علی انصاری و همکاران به نقد آراء هیئت عمومی دیوان عدالت اداری تا پایان سال ۱۳۸۶ پرداخته شده است که مطالعات مذکور از جمله نخستین تحقیقات حقوقی در زمینه حقوق تأمین اجتماعی است.

۵. اهداف پژوهش

بررسی شکایات مطروحه و آراء دیوان عدالت اداری پیرامون وصول حق بیمه و تعهدات بیمه‌ای سازمان تأمین اجتماعی می‌تواند در تعیین آراء مخالف با قوانین و اصول حقوقی که از سوی دیوان علیه سازمان تأمین اجتماعی صادر شده‌اند و ارائه راهکار به‌منظور اصلاح این آراء، ارائه راهکار جهت تدوین قوانین برای برطرف کردن خلأهای قانونی موجود، کاهش صدور آراء علیه سازمان تأمین اجتماعی در دیوان عدالت اداری، یافتن تناقضات در آراء صادره علیه سازمان تأمین اجتماعی و ارائه راهکار برای رفع آنها، نقد و بررسی قوانین موجود و ارائه طرح‌هایی به‌منظور اصلاح قوانین و نهایتاً ایجاد منبع حقوقی جدید در رشته حقوق تأمین اجتماعی مؤثر باشد.

۶. رویه قضایی دیوان عدالت اداری از منظر وصول حق بیمه سازمان تأمین اجتماعی

سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان نخستین، قدیمی‌ترین و بزرگترین سازمان بیمه اجتماعی و خدمات درمانی ایران دامنه فعالیت گسترده‌ای در حوزه‌های متفاوت دارد. این سازمان هم‌راستا با مراجع قانونگذار و با رعایت مصوبات و اساسنامه تصویب‌شده توسط هیأت‌وزیران برای خدمات‌رسانی و جلب اعتماد آحاد مردم گام برمی‌دارد و رویکرد آن طی سال‌های اخیر در خصوص مواجهه با کارفرمایان حقوقی و حقیقی به‌مثابه بزرگترین شرکای اجتماعی آن با تعارض‌ها و اختلافات عدیده و ارجاع کار

به دیوان عدالت اداری به‌عنوان مرجع رسیدگی به شکایات، دادخواهی و اعتراضات مردمی نسبت به آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق ایشان زیر نظر قوه قضاییه همراه شده است. این مهم اسباب تحمیل ضررهای هنگفت مالی و پیگیری مطالبات جاری و معوق و به تبع آن، ایجاد وقفه در ارائه تعهدات و خدمات‌رسانی به بیمه‌شدگان و تعامل با سایر شرکای اجتماعی از جمله حوزه درمان و دارو را موجب شده که خود، کاهش رضایت عمومی و سلب اعتماد از این نهاد مردمی و خدمتگزار را به همراه داشته است.

با عنایت به گستردگی حوزه‌های فعالیت و به تبع آن حوزه‌های شکایات مطروحه، بخش وصول مطالبات اصلی‌ترین واحد رسیدگی و نظارت در اجرای صحیح قوانین کار و ارسال لیست حق‌بیمه پرسنل شاغل در محل کار به‌منظور صیانت از حقوق بیمه‌شدگان برابر با مفاد ماده ۱۳ و ۲۰۳ قانون کار، مصوب ۱۳۶۹/۰۸/۲۹، قانون بیمه بیکاری، مصوب ۱۳۶۹/۰۶/۲۶ و مفاد ۲، ۴، ۵، ۲۸، ۳۰، ۳۵، ۳۶، ۳۸، ۳۹، ۴۰ و ۴۷ قانون تأمین اجتماعی است.

اکثر شکایات مطروحه در حوزه وصول حق‌بیمه سازمان تأمین اجتماعی درخصوص قراردادهای مقاطعه‌کاران است که مطابق مواد ۳۸ و ۴۱ قانون تأمین اجتماعی و در اجرای بخشنامه ۱۴ و الحاقات آن (۱۴/۱۳ الی ۱۴/۱)، مصوب ۱۳۷۰/۰۱/۲۴، و بخشنامه تنقیح و تلخیص به شماره ۱۰۰۰/۹۹/۱۲۱۰۱، مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۰، محاسبه و حق‌بیمه آن وفق مفاد ۴۰ الی ۵۰ قانون سازمان تأمین اجتماعی از کارفرمای حقوقی یا حقیقی مطالبه و یا به شکایت ایشان در مهلت قانونی رسیدگی می‌شود.

۶-۱. حوزه مقاطعه‌کاران موضوع ماده ۳۸

با توجه به پراکندگی و گستردگی موضوع قراردادهای مقاطعه‌کاران و افزایش سرعت پیشرفت تکنولوژی و موضوعات این حوزه، عدم تطابق جامع و کامل موضوعات قراردادهای بعضاً موجبات گمراهی سازمان و زیرمجموعه آن (اعم از کارمندان و کاربران شعب، اعضای هیئت‌های بدوی و اعضای هیئت‌های تجدیدنظر و کارشناسان متخصص مستقر در ادارات کل و ستاد مرکزی) را فراهم آورده است و امکان بررسی جامع را از ایشان سلب می‌نماید. بدیهی است در صورت عدم صراحت موضوع مطروحه در قرارداد، شفاف‌سازی و‌گذارنده راهگشا خواهد بود که در مواقعی همکاری لازم با شعب مربوطه لحاظ نشده است و این خود به ابهامات دامن می‌زند، از جمله موضوعات مبهم، قراردادهای مقاطعه‌کاری در حوزه دانش‌بنیان بوده که تابع بند ۱۹ بخشنامه تنقیح و تلخیص به شماره ۱۰۰۰/۹۹/۱۲۱۰۱ مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۲۰ است؛ برای نمونه، پرونده شکایت مطروحه توسط شرکت نورآفرین ایده به شماره کلاس ۹۹۰۹۹۸۰۹۰۴۴۰۲۹۸۰، مورخ ۱۳۹۹/۰۹/۱۸ با موضوع اعتراض به رأی هیئت تجدیدنظر و شرح شکایت عدم رعایت بخشنامه ۱۴/۱۲، با عنایت به ادعای شرکت مبنی بر دانش‌بنیان بودن، عدم ارائه به‌موقع نامه حوزه معاونت علمی و فناوری ریاست‌جمهوری (به‌عنوان مرجع قابل‌استناد) مبنی

بر تأیید دانش بنیان بودن قرارداد در مراحل تعیین ضریب حق بیمه متعلقه وفق ماده ۳۸ و بخشنامه ۱۴/۱۲، با توجه به زمان محاسبه، یعنی ۱۳۹۷/۰۴/۲۶، بخشنامه تنقیح و تلخیص صادر نشده و بخشنامه ۱۴/۱۲ ملاک بوده است و هیئت بدوی (باعنایت به اعتراض کارفرما به اعلام بدهی وفق ماده ۴۲ و ۴۳ قانون تأمین اجتماعی) و خارج کردن پرونده از مسیر صحیح آن و ارائه نامه در هیئت تجدیدنظر به عنوان آخرین مرحله اعتراض به بدهی، نظر اعضاء هیئت تجدیدنظر جلب نشده و رأی صادره صرفاً کسر نفقات شاغل بوده است که پس از طرح در دیوان عدالت اداری طی شماره پرونده پیش گفت، رأی به ورود شکایت و ارجاع به هیئت تجدیدنظر جهت بررسی مجدد داده شده است (پرونده شماره کلاسه ۹۹۰۹۹۸۰۹۰۴۴۰۲۹۸۰)

در مورد فوق در صورت همکاری شرکت و واگذارنده ایشان با سازمان و ارائه صحیح اطلاعات امکان بررسی دقیق تر و جلوگیری از افزایش مدت زمان گردش کار و معوق ماندن مطالبات سازمان فراهم می‌شد.

با افزایش سطح دسترسی موضوعی سازمان به قراردادهای دانش بنیان و رؤیت نامه مبنی بر تأیید دانش بنیان بودن قرارداد پیش از محاسبه امکان این بررسی جامع فراهم می‌شد. شایان ذکر است این دسترسی هم‌اکنون به صورت محدود در اختیار شعب صرفاً منتخب قرار گرفته است که افزایش این سطح از دسترسی می‌تواند بسیار راهگشا باشد. پدیهی است تعامل با سازمان‌های موازی و ذی‌نفع به کاهش مکاتبات درون و برون سازمانی، کاهش زمان پاسخ‌گویی و به حداقل رساندن میزان شکایات در مراجع قضایی منجر می‌شود.

از جمله شکایات مطروحه دیگر که در حوزه قراردادهای مقاطعه‌کاری پرتکرار بود و شایسته تأمل است، قراردادهایی با موضوعی خارج از بخشنامه ۱۴، مصوب ۱۳۷۰/۰۱/۲۴، یا عدم تطابق کلی و کامل موضوع قرارداد با بندهای بخشنامه موصوف و تنقیح و تلخیص ۱۰۰۰/۹۹/۱۲۱۰۱، مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۲۰، موضوع ماده ۳۸ قانون تأمین اجتماعی بوده است که به دلیل صراحت بخشنامه در خصوص موارد و بندهای مطروحه امکان برداشت و تفسیر را از شعب، هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر سلب می‌کند و موجبات ارجاع پرونده به دیوان عدالت اداری را فراهم می‌آورد. در موارد فوق با توجه به عدم انعطاف بخشنامه و عدم تسلط و دسترسی به سوابق بیمه‌ای شرکت توسط دیوان عدالت اداری، بعضاً رأی به ورود شکایت صادر شده است که به ضرر سازمان و ذی‌نفعان آن است. در چنین مواردی دسترسی به کلیه سوابق شرکت‌ها اعم از لیست‌های حق بیمه سایر شعب، قراردادهایی با موضوعات مشابه، دسترسی به دفاتر قانونی و مالیاتی و اطلاعات ترازنامه شرکت‌ها، و شفاف‌سازی کامل از طرف واگذارنده کار می‌تواند موجبات تسهیل در تصمیم‌گیری و به تبع آن، اجرای هرچه بهتر و کامل‌تر قانون و بخشنامه‌های موصوف را برای سازمان فراهم نماید و از تبعات بعدی آن جلوگیری به عمل آورد

که این خود مستلزم رعایت تعامل با سایر سازمان‌های موازی و همچنین، اجبار واگذارنده به رعایت قانون است (بخشنامه تلخیص و تنقیح مقاطعه‌کاران و الحاقات آن، مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۲۰).

۲-۶. بازرسی دفاتر قانونی

مورد مطروحه بعدی که در حوزه بازرسی دفاتر قانونی شرکت‌ها موضوع بخشنامه ۱۱ الی ۱۱/۳، مصوب ۱۳۹۷/۰۳/۰۵ و تنقیح و تلخیص بخشنامه ۱۱ جدید درآمد، مصوب ۱۳۹۹/۰۵/۱۵ و مواد قانونی ۲، ۲۸، ۳۰، ۳۱، ۳۸، ۳۹، ۴۰، ۴۱ و ۴۷ قانون تأمین اجتماعی، قانون کار، قانون تجارت، قانون رفع موانع تولید، قانون مالیات‌های مستقیم و غیرمستقیم و قانون حداکثری استفاده از توان تولید توسط مؤسسه حسابرسی که از مؤسسات وابسته به سازمان است، انجام و توسط کارشناسان شعب وفق فصل ۶ بخشنامه تنقیح و تلخیص، مصوب ۱۳۹۹/۰۵/۱۵ و ماده ۴۲ و ۴۳ قانون تأمین اجتماعی به کارفرما ابلاغ می‌شود.

باعنایت به عدم همکاری بعضی از شرکت‌ها در ارائه و تسلیم دفاتر قانونی و مدارک مالیاتی به بازرسان مؤسسه، این گزارشات به شعب مربوطه ارسال و وفق بخشنامه ۱۲ و ماده ۴۰ الی ۵۰ قانون تأمین اجتماعی محاسبه حق بیمه طبق دفاتر قانونی به صورت علی‌الرأس محاسبه می‌شود. با توجه به علی‌الرأس بودن محاسبات سازمان به دلیل عدم دسترسی به اطلاعات حقوق و دستمزد شرکت، اظهار نظر توسط شعب و در مواقعی هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر مقدور نیست و در نهایت به دیوان عدالت اداری ارجاع می‌شود. در صورت امکان تعامل سازمان با مراجع هم‌تراز از جمله سازمان امور مالیاتی جهت دسترسی به حقوق و دستمزد تسلیمی توسط کارفرما در دفاتر قانونی و تراز مالی شرکت‌ها امکان صحت‌سنجی و بررسی همه‌جانبه را برای کارشناسان ایجاد کرده است و موجبات اعمال قانون با حداکثر رعایت انصاف به منظور عدم تضییع حقوق کارفرمایان و سازمان به صورت توأمان را فراهم می‌آورد (بخشنامه ۱۲ درآمد).

۷. رویه قضایی دیوان عدالت اداری از منظر تعهدات بلندمدت سازمان تأمین اجتماعی

بازنشستگی و مسائل پیرامون آن یکی از مسائل موجود در گستره فعالیت خدمات بیمه‌ای و تعهدات بلندمدت سازمان تأمین اجتماعی است که با اتکای همین مبحث تبیین می‌شود. پویایی در کارکرد مقررات حاکم بر آن مستلزم بازنگری مستمر متناسب با زمان حاضر است. بنابراین عواملی نظیر عدم توجه قضات دیوان عدالت اداری به عنوان شغل واقعی افراد، بررسی و تأیید مشاغل افراد مشمول قانون جانبازان انقلاب اسلامی، مصوب ۱۳۶۷ توسط کمیته‌های استانی تشخیص و تطبیق مشاغل سخت و زیان‌آور بدون لحاظ قراردادن وضعیت مشمول قانون کار بودن متقاضی، درخواست احتساب

عنوان شغلی در مشاغل سخت و زیان آور توسط بازماندگان با وجود عدم شفافیت قانون مشاغل سخت و زیان آور درخصوص عدم یا امکان بهره‌مندی بازماندگان متوفیان که در زمان حیات شغل مرحوم جزء مشاغل سخت و زیان آور بوده‌اند و عدم آگاهی متقاضیان از قانون سبب چالش‌های عدیده‌ای برای سازمان تأمین اجتماعی شده است که یکی از موارد آن در قالب ارائه شکایت به دیوان عدالت اداری است.

۷-۱. عنوان شغلی واقعی بیمه‌شدگان

تفسیر در لغت به معنی بیان و کشف مقصود گوینده است (لنگرودی، ۱۳۷۸: شماره ۱۵: ۵۰). تفسیر در اصطلاح قانونی به معنی تعیین مدلول و دایره شمول مواد قانون مبهم یا مجمل با توجه به مقصود قانونگذار در چارچوب اصول و مبانی نظام حقوق جامعه است (ولیدی، ۱۳۸۸: ۱۴۱). وجود ابهام، اجمال، نقص، سکوت و تعارض در قانون اجتناب‌ناپذیر است. به هیچ وجه نمی‌توان ادعا کرد که تنظیم‌کنندگان متن قانون اثری بی‌نیاز از تفسیر و توضیح پدید آورده‌اند و به تمام پرسش‌هایی که در عمل برای دادرسان پیش می‌آید، از پیش پاسخ گفته‌اند (امیری، ۱۳۷۷: ۱۱). علاوه بر عدم احاطه قانونگذار بر تمامی مسائل که منجر به سکوت او در موارد زیادی می‌شود، خصیصه کلی بودن قانون نیز سبب بروز ابهام، اجمال و تعارض در قانون شده است (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۲۱۲). برای حل چنین مشکلی علمای حقوق و دادرسان به تفسیر قانون دست می‌زنند. بدین جهت تفسیر قانون تجلی‌گاه اوج دانش حقوقی دادرسان و حقوقدانان و نتیجه ممارست طولانی آنان در کار دشوار فهم قانون است و طبیعی است که دست یافتن به چنین امر مهمی، قبل از هر چیز نیازمند روشی مضبوط و قانونمند باشد (قیاسی، ۱۳۷۹: ۱۵). تفسیر به قوانین موضوعه و مصادری که دارای لفظ و معنی هستند، اختصاص دارد و قوانین و قواعد عرفی به دلیل عدم نص و عبارت رسمی قابل تفسیر نیستند (دیلمی، ۱۳۸۲: ۱۱). در مواقعی قضات دیوان عدالت اداری صرفاً به الفاظ و عبارات قانون توجه دارند و می‌کوشند تا به یاری فنون مربوط به قواعد و دستور زبان معنی درست آن را بفهمند و اجمال و نقص قانون را برطرف سازند؛ برای مثال، در کارگاه‌هایی که اجرای طرح طبقه‌بندی مشاغل در آنها به روش تفکیک پست از شغل تهیه شده است، عنوان شغلی واقعی کارکنان این قبیل کارگاه‌ها که عملاً در آن اشتغال به کار دارند عنوان پست است؛ اما دیوان عدالت اداری بدون در نظر گرفتن این موضوع، صرفاً استناد به عبارت «عنوان مشاغل» مندرج در ماده ۹ آیین‌نامه اجرایی تبصره ۲ ماده ۷۶ قانون تأمین اجتماعی می‌کند و بر همین اساس، اقدام به صدور رأی می‌کند و این در حالی است که عنوان پست افراد که شغل واقعی آنان بوده فاقد رأی کمیته استانی سخت و زیان آور است و صرفاً عنوان شغلی آنها که یک عنوان کلی بوده است، دارای تأییدیه کمیته استانی سخت و زیان آور است. مطابق آیین‌نامه اجرایی قانون مشاغل سخت و زیان آور، احراز شرایط بازنشستگی بیمه‌شدگان شاغل که حداقل ۲۰ سال سابقه متوالی یا ۲۵

سال سابقه متناوب در مشاغل سخت و زیان آور داشته باشند به عهده سازمان تأمین اجتماعی است. بر همین اساس، سازمان تأمین اجتماعی نسبت به تطبیق عنوان شغلی مورد تأیید کمیته استانی با عنوان شغلی مندرج در لیست‌های پرداخت حق بیمه اقدام می‌کند؛ اما به علت عدم درج عنوان شغلی در لیست‌های پرداخت حق بیمه از جانب کارفرما و عدم ارائه مدارک و مستندات از سوی بیمه‌شدگان موجب طرح شکایات فراوان و خلاف واقع در این خصوص در دیوان عدالت اداری علیه سازمان تأمین اجتماعی شده است. طبق ماده ۴۷ قانون تأمین اجتماعی، بازرسان سازمان حق دارند از کارگاه‌های مشمول قانون بازرسی کنند؛ لذا از این حیث سازمان حائز صلاحیت تشخیص شغل واقعی افراد است که عملاً در آن اشتغال به کار دارند؛ اما در برخی موارد بدون در نظر گرفتن این مطلب و به علت اختلاف نظر در تشخیص شغل واقعی افراد منجر به اقامه دعوا علیه سازمان شده است؛ برای نمونه در دادنامه شماره ۶۹۰۶۷۹، مورخ ۱۴۰۰/۳/۱۸ شعبه ۴۶ دیوان عدالت اداری علیه سازمان تأمین اجتماعی با موضوع و خواسته الزام به احتساب سنوات خدمت به عنوان سخت و زیان آور و اصلاح سوابق براساس آن و گردش کار سخت و زیان آور بودن شغل مطابق رأی کمیته استانی و حائز شرایط ندانستن شاکی به دلیل مغایرت عنوان پست‌های واقعی شاکی با عناوین شغلی ذکر شده در کمیته استانی مشاغل سخت و زیان آور توسط سازمان اذعان می‌دارد به اینکه: «بر اساس ماده ۸ آیین‌نامه مشاغل سخت و زیان آور، مرجع تشخیص سخت و زیان آور بودن مشاغل افراد کمیته‌های استانی بوده و این کمیته‌ها مشاغل مورد اشتغال شاکی را سخت و زیان آور تشخیص داده‌اند... و متعاقب جزء ۱ بند ب تبصره ۲ اصلاحی ماده ۷۶ قانون تأمین اجتماعی و قانون تفسیر جزء ۱ بند ب تبصره ۲ اصلاحی ماده ۷۶ قانون تأمین اجتماعی، مصوب ۱۳۹۰ هر سال اشتغال در مشاغل سخت و زیان آور یک‌ونیم سال محاسبه می‌گردد»، بنابراین مطابق دادنامه، رأی الزام سازمان به پذیرش سابقه شاکی در ایام مذکور مطابق رأی کمیته بدوی استانی به عنوان مشاغل سخت و زیان آور صادر شده است؛ اما در این رأی مشاهده می‌شود بدون بررسی طرح طبقه‌بندی مشاغل و بدون در نظر گرفتن عنوان پست مندرج در احکام کارگزینی، عنوان شغل مندرج در احکام کارگزینی به عنوان شغل واقعی شاکی تعیین شده است که خلاف واقع است.

۷-۲. افراد مشمول قانون جانبازان انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۶۷

یکی از آسیب‌های ناشی از نبود نظام کارآمد تنقیح قوانین وجود احکام یک موضوع در قوانین و مقررات متعدد است. در این خصوص باید گفت هنگامی که در قانونی موضوعات مرتبط با یک قانون مادر مطرح می‌شود، نظام تنقیح اولاً، اجازه تصویب آن را خارج از جایگاه اصلی خود نمی‌دهد و ثانیاً، به فرض تصویب، احکام قانون جدید را ذیل قانون مادر قرار می‌دهد و در صورتی که موجب نسخ ماده یا حکمی شده باشد، حکم جدید را جایگزین حکم سابق می‌کند. این در حالی است که به علت عدم وجود نظام

صحیح تنقیح قوانین در ایران قوانین با موضوع واحد ذیل یک قانون مادر قرار ندارند و همچنین، احکام یک موضوع در قوانین متعدد پراکنده‌اند که این مورد موجب ابهام و سردرگمی مخاطبان حکم می‌شود (عبدالاحد و همکاران، ۱۳۹۸: ۱۳). بنابراین با وجود قوانین و مقررات پراکنده درخصوص مشاغل سخت و زیان‌آور و نبود احکام ذیل قانونی واحد موجب تناقض و تعارضاتی در اجرا از جمله پیرامون صلاحیت مراجع مختلف در بررسی افراد مشمول این قوانین شده است. بازنشستگی در مشاغل سخت و زیان‌آور کلیه کارکنان شاغل در وزارتخانه‌ها و شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و شهرداری‌ها و بانک‌ها و شرکت‌ها و مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، تابع قانون بازنشستگی قانون جانبازان انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی و آزادگان و معلولان عادی و شاغلان مشاغل سخت و زیان‌آور، مصوب ۱۳۶۷، و اصلاحات بعدی آن است و کمیته استانی صلاحیت رسیدگی به تقاضای سخت و زیان‌آوری مشاغل آنان را ندارد؛ لیکن کمیته‌های استانی بدون لحاظ وضعیت مشمول قانون کار بودن متقاضی اقدام به بررسی و تأیید مشاغل آنان می‌کند که این امر موجب ایجاد اختلاف بین بیمه‌شده با شعب سازمان تأمین اجتماعی و در نهایت منجر به طرح شکایت در دیوان عدالت اداری می‌شود؛ برای نمونه، در دادنامه شماره ۲۳۷۰ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۱۶ شعبه ۵۳ دیوان عدالت اداری علیه سازمان تأمین اجتماعی با خواسته احتساب مشاغل مورد تأیید کمیته استانی به‌عنوان مشاغل سخت و زیان‌آور با گردش کار تأیید مشاغل شاکی توسط کمیته استانی و حائز شرایط قانونی ندانستن ایشان توسط سازمان تأمین اجتماعی، صرفاً مستفاد به عناوین شغلی ایشان و رأی کمیته بدوی اقدام به صدور رأی علیه سازمان نموده است.

۷-۳. درخواست احتساب عناوین شغلی در مشاغل سخت و زیان‌آور توسط بازماندگان

بعضی حقوقدانان در کنار اوصاف مختلف قانون ویژگی‌هایی مانند نتیجه‌بخشی، کارآمدی و اثربخشی را جزء ویژگی‌های کیفی قانون محسوب می‌کنند (وکیلان و مرکز مالگیری، ۱۳۹۵: ۴۹). در نظری مشابه، وصف قابلیت اجرا داشتن یا انجام‌شدنی بودن به‌عنوان یکی از ویژگی‌های عرضی قانون و مقررات شناسایی شده است (راسخ، ۱۳۸۵: ۳۳). در این رهیافت اگرچه تمام قوانین به‌منظور اجرا وضع می‌شوند، معمولاً قوانین و مقرراتی که ویژگی قانون باکیفیت را در خود داشته باشند به اجرا در می‌آیند (مرکز مالگیری، ۱۳۹۷: ۲). این در صورتی است که قوانین مبهم و پیچیده از قوانین بی‌کیفیت به شمار می‌آیند که همواره برای شهروندان، قضات و قوای عمومی از نظر اجرا مشکل‌آفرین بوده‌اند (عبدالله‌زاده شهربابکی، ۱۳۹۸: ۳۰۱). بنابراین اجرای قانون تا حدود زیادی مربوط و منوط به وجود شرایطی در محتوای قانون از قبیل باکیفیت بودن محتوا، واضح‌بودن و فاقد ابهام بودن آن است؛ به‌طوری که محتوای قانون برای مجریان قابل درک باشد و در جهتی به کار گرفته شود که مقصود مقنن است (راسخ، ۱۳۸۵: ۲۲). به عقیده حقوقدانان، در راستای تحقق این هدف ضروری است که از

آغاز فرایند قانونگذاری از حضور فعال متخصصان و کارشناسان زبان استفاده بشود تا قوانین و مقرراتی باکیفیت و با کمترین پیچیدگی و ابهام برای مجریان و مخاطبان وضع شود (عبدالله‌زاده شهربابکی، ۱۳۹۹: ۷۶۲). بنابراین عامل اصلی اجرایی‌نشدن و معطل‌ماندن قوانین اشکال در محتوای آن است (ابریشمی راد و اسدی اوجاق، ۱۴۰۱: ۱۳۱). عدم شفافیت قانون مشاغل سخت و زیان‌آور در خصوص عدم یا امکان بهره‌مندی بازماندگان متوفیان که در زمان حیات شغل مرحوم جزء مشاغل سخت و زیان‌آور بوده، موجب طرح شکایت بازماندگان در دیوان عدالت اداری شده است. بر همین اساس، مطابق رأی شماره ۸۴۶۴۸۱ مورخ ۱۴۰۰/۰۴/۰۵ شعبه ۵۱ دیوان علیه سازمان با موضوع شکایت و خواسته الزام سازمان به اصلاح حکم مستمری بازماندگان و احتساب عناوین شغلی در مشاغل سخت و زیان‌آور و اعاده حقوق قانونی تزییع شده از تاریخ استحقاق و گردش کار تأیید عنوان شغلی مورث توسط اداره کار مبنی بر سخت و زیان‌آور بودن شغل و تبادل لایحه طرف شکایت مبنی بر بلاذلیل و فاقد مبنای قانونی بودن خواسته شاکي با این استدلال که اولاً، کمیته استانی سخت و زیان‌آور بودن مشاغل مرحوم را تأیید کرده و ثانیاً، متعاقب احکام کارگزینی متوفی در مشاغل سخت و زیان‌آور اشتغال به کار داشته، حکم به اجابت خواسته بازماندگان مستنداً به مواد تبصره ۲ ماده ۷۶ قانون تأمین اجتماعی و مواد ۱ و ۱۰ و ۶۵ قانون دیوان عدالت اداری صادر و اعلام شده است. این در حالی است که قانون مشاغل سخت و زیان‌آور و سوابق ارفاقی آن مختص افراد شاغل است و در هنگام بازنشستگی آنان لحاظ می‌شود. در واقع، سوابق ارفاقی حقی است که متوجه فرد شاغل در کارهای سخت و زیان‌آور برای بازنشستگی پیش‌ازموعود و جلوگیری از آسیب روحی و جسمی است و مختص بازماندگان مرحوم نیست. به عبارت دیگر، مراد از اجرای قانون مشاغل سخت و زیان‌آور بازنشستگی پیش‌ازموعود کارگران شاغل در کارهای سخت و زیان‌آور به‌منظور جلوگیری یا کاهش آسیب روحی و روانی و جسمی و کاهش عوارض آن است. بنابراین قابل تسری به بازماندگان که در کارهای سخت و زیان‌آور اشتغال به کار نداشته‌اند و هیچ‌گونه آسیب روحی و جسمی ندیده‌اند نیست. در حقیقت، برقراری مستمری بازماندگان برای ایشان به‌موجب قانون تأمین اجتماعی بوده است؛ لیکن در خصوص بهره‌مندی بازماندگان از سوابق ارفاقی ناشی از کارهای سخت و زیان‌آور تمهیدی در قانون پیش‌بینی نشده است که در این خصوص پیشنهاد می‌شود برای جلوگیری از ایجاد شکایات علیه سازمان تأمین اجتماعی تمهیداتی در قانون و آیین‌نامه مربوطه مانند ذکر موارد لازم در قالب اصلاحیه تبصره ۲ ماده ۷۶ از سوی مراجع ذی‌ربط صورت پذیرد.

۷-۴. قانون بازنشستگی پیش‌ازموعود کارکنان دولت، مصوب ۱۳۸۶/۰۶/۰۵

باتوجه به اینکه مبنای اصول هزینه حق‌بیمه سنوات ارفاقی مشمولین قانون فوق‌الذکر آخرین ماه پرداخت حق‌بیمه آنان بوده و شعب مختلف دیوان عدالت اداری آراء فراوانی مبنی بر برقراری مستمری بازنشستگی براساس مبالغ اصولی صادر نموده‌اند و نیز باتوجه به بند ت ماده ۲۸ قانون برنامه پنج‌ساله

ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ مجلس شورای اسلامی که مبنی بر آن «دولت مکلف است سنوات ارفاقی را به‌عنوان سنوات خدمت قابل قبول تلقی نماید و مطابق تبصره ۲ قانون بازنشستگی پیش‌از‌موعد کارکنان دولت، مصوب ۱۳۸۶/۰۶/۰۵ توسط سازمان تأمین اجتماعی نسبت به برقراری مستمری بازنشستگان مشمول و بر اساس میانگین دو سال آخر پرداخت حق بیمه سنوات ارفاقی از تاریخ بازنشستگی آنان اقدام نماید»، لذا طبق قانون، سازمان تأمین اجتماعی مکلف شده است مستمری بازنشستگان مشمول قانون مذکور را براساس میانگین دو سال آخر پرداخت حق بیمه سنوات ارفاقی پرداخت کند. لیکن باتوجه به اینکه اغلب دستگاه‌های دولتی اضافه‌کار هر ماه را با حقوق ماه بعدی پرداخت می‌کنند، اضافه‌کار ماه آخر قبل از بازنشستگی کارکنان مشمول، پس از تاریخ بازنشستگی همراه با پاداش و مانده مرخصی و... پرداخت و تسویه شده و حق بیمه آن کسر نشده و به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت نشده است. لذا اجرای قانون مذکور برای بازنشستگان موصوف منجر به کاهش مبلغ مستمری آنان شده و سازمان به‌منظور مساعدت با آنان و جلوگیری از کاهش مستمری قانون مذکور را برای آنها اجرا نکرده است که این امر موجب نارضایتی و طرح شکایت متعددی در دیوان عدالت اداری شده که اکثراً به رد شکایت انجامیده است؛ برای مثال، در دادنامه شماره ۲۶۶۰، مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۰۶ شعبه ۱۹ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری به استناد بخشنامه شماره ۱۷ جدید درآمد تأمین اجتماعی و ماده ۶ آیین‌نامه طرز تنظیم صورت مزد و حقوق و اینکه امکان ارسال لیست متمم با معوق وجود ندارد و اساساً دلیلی بر اثبات ادعا نیز موجود نیست و ادعای بدون دلیل فاقد ارزش قانونی است، لذا اقدام به رد تقاضای تجدیدنظرخواهی شاکی شده است و در مواردی که آراء دیوان عدالت اداری در این خصوص له شاکی صادر شده، به‌علت عدم ارسال لایحه دفاعیه توسط طرف شکایت بوده است؛ برای نمونه، در دادنامه شماره ۲۰۰۱۸، مورخ ۱۳۹۷/۰۱/۲۱ شعبه ۵۲ دیوان عدالت اداری در خصوص شکایت شاکی مبنی بر واریز حق بیمه اضافه‌کار و احتساب آن در مبلغ مستمری، باعنایت به اینکه طرف شکایت با وصف ابلاغ نسخه ثانی دادخواست لایحه دفاعیه ارسال نکرده است، حکم به ورود شکایت و الزام خواننده به اجابت خواسته شاکی صادر و اعلام شده است.

۷-۵. بازنشستگی طبق ماده ۱۰۳ قانون مدیریت خدمات کشوری

در برخی موارد علی‌رغم نص صریح قانون مبنی بر ذکر شرایط بازنشستگی، شاکی به‌علت ناآگاهی از قانون اقدام به طرح شکایت می‌کند؛ برای نمونه، دادخواست به شماره ۲۴۳۶، مورخ ۱۳۹۹/۰۸/۱۲ شعبه ۳۵ دیوان عدالت اداری با موضوع الزام به اعاده به خدمت کارکنان، شاکی اظهار داشت: «اینجانب دارای مقطع دکتری در رشته فیزیک الکترونیک با ردیف تخصصی طراحی مراکز و تحقیقات فیبر نوری و مالتی پلکس بوده و با ۲۸ سال سابقه کار بدون رضایت و تقاضای اینجانب توسط کارفرما

بازنشسته شده‌ام؛ لذا تقاضای بازگشت به کار تا تکمیل ۳۵ سال سابقه را دارم». این در حالی است که به استناد بندهای الف و ب قانون مدیریت خدمات کشوری دستگاه‌های اجرایی می‌توانند کارکنان مرد که دارای حداقل ۲۵ سال سابقه خدمت قابل قبول و ۶۰ سال سن (دارای مشاغل تخصصی یا غیرتخصصی) باشند را از سوی شعب سازمان تأمین اجتماعی بازنشسته کنند. لذا با توجه به قانون مذکور، خواسته شاکی فاقد وجهت قانونی است و در موردی دیگر، دادخواست شماره ۲۷۳۵۷۵۲۶۴، مورخ ۱۴۰۰/۱۱/۱۸ شعبه ۵۲ دیوان عدالت اداری شاکی اظهار داشت: «اینجانب به دلالت استخدام در واحدهای اداری و مالی جهاد دانشگاهی صنعتی شریف با قریب ۲۲ سال خدمت در واحد حسابداری و مدیریت مالی نهادهای مربوطه و نیز وفق مرقومه بازنشستگی صادره از سوی مدیر کل تأمین اجتماعی غرب تهران ملاک محاسبه حقوق و دستمزد پایان بازنشستگی که قاعده تا دو سال شمسی محاسبه و اعمال می‌گردید، برای انتخاب با شاخص پنج سال تبیین و اعلام نمودم. همچنین، تاریخ درخواست بازنشستگی بنده در سال ۱۳۹۰ بوده است. با این اوصاف علی‌رغم مراجعات متعدد به شعب بدوی و نیز دادگاه تجدیدنظر این حق قانونی برای بنده فراهم نگردید و منتهی به تضییع حقوق ما شده است؛ کما اینکه برای سایر همکاران ما در همان واحد اداری این موضوع به‌گونه‌ای دیگر عمل گردیده و ملاک محاسبه حقوق بازنشستگی آنان با معیار دو سال پایان خدمت عمل شد». بدین سبب خواهان تمهید این امر شده است. این در حالی است که مطابق ماده ۳۱ قانون برنامه پنجم توسعه، در صورتی که نرخ رشد حقوق و دستمزد اعلام‌شده بیمه‌شدگان در دو سال آخر خدمت آنان بیش از نرخ رشد طبیعی حقوق و دستمزد بیمه‌شدگان باشد و با سال‌های قبل سازگار نباشد، مشروط بر آنکه این افزایش دستمزد به دلیل ارتقاء شغلی نباشد، صندوق بیمه‌ای مکلف است برقراری بازنشستگی بیمه‌شده را بر مبنای میانگین حقوق و دستمزد پنج سال آخر خدمت محاسبه و پرداخت کند.

۸. رویه قضایی در تعهدات کوتاه‌مدت سازمان تأمین اجتماعی

از مجموعه حمایت‌هایی که سازمان تأمین اجتماعی در خصوص بیمه‌شدگان درباره تعهدات کوتاه‌مدت ارائه می‌دهد می‌توان به مرخصی زایمان، مرخصی شخص فرزندپذیر موضوع ماده ۲۱ قانون حمایت از کودکان و نوجوانان بی‌سرپرست و بدسرپرست، مقرری بیکاری دوران بیماری کرونا، درخواست برقراری مجدد مقرری بیمه بیکاری، درخواست الزام سازمان به برقراری مقرری بیمه بیکاری، افزایش غیرمتعارف دستمزد ایام پیش از بیماری و درخواست احتساب سوابق جبهه اشاره کرد. برخی از آنها به علت عدم تناسب قانون با اقتضات اجرایی و بعضی دیگر به سبب عدم آگاهی خواهان از قانون موجب چالش‌های عدیده‌ای برای سازمان تأمین اجتماعی شده که یکی از موارد آن طرح شکایت در دیوان عدالت اداری است.

باتوجه به اصل تضمین دولت در شمول اصل ۷۵ قانون اساسی بر منابع و مصارف سازمان تأمین اجتماعی تردید نمی‌توان کرد. براساس این اصل، «طرح‌های قانونی و پیشنهادهای اصلاحاتی که نمایندگان درخصوص لوایح قانونی بیان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن، طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم باشد». سازمان تأمین اجتماعی با آنکه بر اساس ماده واحد فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (مصوب سال ۱۳۷۳) در زمره مؤسسات عمومی غیردولتی است، از ساختار و نظام اداری کشور خارج نیست و در شمار دستگاه‌های اجرایی به حساب می‌آید. تعهدات سازمان مذکور در تضمین دولت است و پیشی گرفتن مصارف سازمان بر منابع آن متوجه دولت خواهد بود. علاوه بر اینکه به موجب بند «د» ماده ۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، وجوه، اموال، دفاتر و دارایی‌های صندوق‌های بیمه اجتماعی در حکم اموال عمومی است، ماده ۱۳ قانون محاسبات عمومی نیز وجوه متعلق به مؤسسات عمومی غیردولتی را در حکم وجوه عمومی دانسته است. بند «ج» ماده ۷ نیز مقرر داشته است «اجرای تصمیمات و احکام دولت در جهت کاهش منابع یا افزایش مصارف و تعهدات صندوق‌ها و مؤسسات بیمه‌ای منوط به تأمین اعتبار منابع مالی معادل آن خواهد بود». از سوی دیگر، تعهداتی که قانونگذار در اجرای قانون اساسی و برای تعمیم هرچه بیشتر تأمین اجتماعی در کشور و گسترش کمی و کیفی خدمات آن برای صندوق‌های بیمه‌ای انجام می‌دهد و خارج از ظرفیت واقعی نظام بیمه‌های اجتماعی است، چرخشی از نظام بیمه‌های اجتماعی به نظام‌های حمایتی به حساب می‌آید و باید نظام تأمین منابع مالی برای آن نیز به تناسب تغییر جهت قانونگذاری طراحی و اجرا شود. همچنین، به موجب بند «ج» همان ماده، «اجرای تصمیمات و احکام دولت در جهت کاهش منابع یا افزایش مصارف و تعهدات صندوق‌ها و مؤسسات بیمه‌ای منوط به تأمین اعتبار منابع مالی معادل آن خواهد بود» (عراقی و همکاران، ۱۳۸۵: ۱۰۸-۱۱۲). در شرایطی که قانونگذار، به‌ویژه در سنوات اخیر، تعهدات و تکالیف سنگین بسیاری برای صندوق تأمین اجتماعی ایجاد کرده است به‌گونه‌ای که به جرأت می‌توان گفت تغییر جهتی از نظام بیمه‌های اجتماعی به نظام حمایتی تأمین اجتماعی احساس می‌شود، تدوین پیش‌نویس‌های سند سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی می‌تواند از دو منظر مورد توجه قرار گیرد: نخست اینکه با مدیریت سازمان یافته‌تر نظام جامع تأمین اجتماعی بخشی از تعهدات بر عهده حوزه غیربیمه‌ای نظام تأمین اجتماعی ایران گذارده شده است و بار مالی آن نیز از محل پیش‌بینی شده در بودجه عمومی دولت و هدفمند کردن یارانه‌ها تأمین شود و دوم اینکه سهمی از منابع غیربیمه‌ای نظام جامع تأمین اجتماعی و به‌طور خاص «یارانه‌ها» به اجرای تعهدات اضافی تحمیل شده به صندوق‌های بیمه‌ای تخصیص یابد.

۸-۱. مرخصی زایمان

دادنامه ۱۲۶۱۱۷۹ شعبه ۶۶ دیوان عدالت اداری، مورخ ۱۴۰۰/۰۵/۲۰ علیه سازمان تأمین اجتماعی با خواسته اعطای مرخصی نُه‌ماهه زایمان و حقوق و مزایای قانونی با گردش کار تقاضای اعطای نُه‌ماهه مرخصی زایمان و تقدیم لایحه توسط سازمان تأمین اجتماعی مبنی بر آمادگی سازمان برای اجرای مصوبه هیئت‌وزیران بر اعطای مرخصی نُه‌ماهه زایمان اذعان می‌دارد: «نظر به اینکه به‌موجب ماده‌واحدۀ قانون اصلاح قوانین تنظیم جمعیت و خانواده، مصوب ۱۳۹۲/۰۳/۲۰ مجلس شورای اسلامی کلیه محدودیت‌های مقرر در قانون تنظیم خانواده و جمعیت، مصوب ۱۳۷۲/۰۲/۲۶ لغو گردیده و مطابق تبصره ۲ ماده‌واحدۀ قانون مذکور استفاده مادران از مرخصی ۹ ماهه زایمان را با افزایش تجویز نموده است و به‌موجب بند یک آیین‌نامه اجرایی قانون مزبور موضوع تصویب‌نامه شماره ۹۱/۹۲/ت ۴۶۵۲۷ هـ مورخ ۱۹ تیر ۱۳۹۲ هیئت وزیران (مدت مرخصی زایمان (یک و دو قلو) زمان اشتغال چه در بخش‌های دولتی و یا غیردولتی ۹ ماه تمام با پرداخت حقوق و فوق‌العاده‌های مربوط برخوردار می‌شوند) تجویز گردیده است، ضمن رد دفاعیات مشتکی‌عنه با توضیح اینکه اولاً: تصویب قانون یادشده توسط مجلس و تأیید فقهای عظام شورای محترم نگهبان ایجاد تکلیف مالی‌طاق نمی‌نماید؛ ثانیاً: تصویب قانون مذکور در راستای تمشیت از فرمایشات مقام‌عظمای ولایت جهت توالد و تناسل بوده است؛ ثالثاً: مرخصی زایمان مورد نظر مقنن جز در ادامه شش ماه قبلی برای نوزاد و مادرش میسر نبوده و عدم اعمال آن موجب آسیب هر دو (مادر و نوزاد) می‌گردد، بنابراین ایراد سازمان تأمین اجتماعی به ضروری‌نبودن دستور موقت از باب اجتهاد در مقابل نص تلقی و با رد دفاعیات مزبور خواسته، موجه تشخیص و مستنداً به تبصره ۲ ماده‌واحدۀ قانون صدرالذکر و بند یک آیین‌نامه اجرایی یادشده و با رعایت مواد ۱۰، ۱۱، ۶۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و مفاد رأی ۲۲۴-۲۲۵ سال ۱۳۹۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری که طی شماره ۰۸/۳۶۷۶-۱۳۹۴/۰۳/۳۱۰ به همکاران قضایی ابلاغ شده، حکم به ورود شکایت و افزایش مرخصی زایمان از ۶ ماه به ۹ ماه و پرداخت حقوق و مزایا توسط سازمان تأمین اجتماعی صادر و اعلام می‌گردد تا سازمان همانند پرداخت حقوق و مزایا برای ۶ ماه نسبت به ۳ ماه اضافی نیز اقدام نماید».

امکان افزایش مرخصی زایمان به ۹ ماه توسط سازمان تأمین اجتماعی به‌دلیل نامشخص‌بودن نحوه تأمین بار مالی برای سازمان فراهم نبوده است و دستگاه‌های دولتی به‌صورت اختیاری مرخصی زایمان ۹ ماهه را برای کارکنان خود برقرار کرده بودند؛ اما با مصوبه اخیر و دستور اداری که به واحدهای اجرایی سازمان تأمین اجتماعی ابلاغ شده است، مرخصی زایمان برای تمامی بانوان تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی تا ۹ ماه قابل اجرا است. با این اوصاف سازمان تأمین اجتماعی از زمان تصویب

قانون قبلی در مجلس شورای اسلامی و در طول سال‌های اخیر همواره اعلام کرده بود که در صورت تأمین بار مالی و حتی پذیرش تعهد بار مالی این قانون و بدون دریافت منابع مالی مورد نیاز آماده اجرای این قانون است. بنابراین شرایط موردنیاز برای اجرای این قانون از اردیبهشت ۱۴۰۰ فراهم و دولت متعهد به پرداخت منابع مالی لازم شده است. بدین دلیل سازمان تأمین اجتماعی مرخصی زایمان تا ۹ ماه را برای تمامی بانوان تحت پوشش اجرا میکند و منابع مورد نیاز به‌عنوان دیون دولت لحاظ می‌شود.

مطابق دستور اداری ۱۰۰۰/۱۴۰۰/۱۶۳۲ در اجرای مصوبه شماره ۱۹۷۲۶/۱۳۵۸۶۱۳ هـ مورخ ۲۶ اردیبهشت ۱۴۰۰ هیئت محترم وزیران در خصوص الحاق تبصره به بند ۱ تصویب‌نامه شماره ۹۱/۲۰۹۱/۴۶۵۲۷ هـ مورخ ۱۹ تیر ۱۳۹۲ مبنی بر پیش‌بینی بار مالی ناشی از افزایش مدت مرخصی زایمان در لوایح بودجه سنواتی و با لحاظ نمودن آن به‌عنوان دیون دولت، بیمه‌شدگان زن با ارائه درخواست در سامانه خدمات غیرحضور و بارگذاری مدارک و مستندات مربوطه شامل تصویر شناسنامه مادر، گواهی ولادت یا شناسنامه فرزند و گواهی پزشک ذی‌ربط می‌توانند در صورت تمایل از افزایش مرخصی زایمان از ۶ ماه به ۹ ماه بهره‌مند شوند.

۸-۲. مرخصی شخص فرزندپذیر موضوع ماده ۲۱ قانون حمایت از کودکان و نوجوانان بی‌سرپرست و بدسرپرست

عدم سنجش تمامی جوانب مرتبط با یک موضوع و یکسان‌انگاری تمام مصادیق از جمله آسیب‌های قانونگذاری است. تصویب هر قانونی علاوه بر آثار مستقیم بر حوزه اصلی خود، بر سایر حوزه‌ها نیز تأثیرات مستقیم و غیرمستقیم فراوانی دارد که باید هنگام تهیه پیشنهاد نویس قوانین مورد توجه قرار گیرد. قوانین مختلف جنبه‌های گوناگون فرهنگی، اجتماعی، سیاسی، اقتصادی، روانشناختی و ... دارند که لازم است جوانب مرتبط با موضوع هر قانون به‌درستی بررسی شود و از نهادهای پژوهشی و تخصصی در هر بخش مشاوره دریافت شود. بر همین اساس، در سیاست‌های کلی قانونگذاری در مرحله اول، «قابل اجرا بودن قانون و قابل سنجش بودن اجرای آن» مورد توجه قرار گرفته و متعاقباً بر «ارزیابی تأثیر اجرای قانون» به‌عنوان یکی از اصول لازم‌الرعایه قانونگذاری و قانون‌نویسی تأکید شده است. بنابراین ضروری است مقنن برای موضوع هر قانون اقتضانات اجرایی را به‌صورت جداگانه و تخصصی چاره‌اندیشی کند و درنهایت، احکام متناسب با هر مورد را پیش‌بینی نماید (عبدالاحد و همکاران، ۱۳۹۸: ۴۲). بدین ترتیب می‌بایست پیش از دادن حکمی یکسان در خصوص مرخصی زایمان و مرخصی موضوع ماده ۲۱ قانون حمایت از کودکان و نوجوانان بی‌سرپرست و بدسرپرست از سوی نهادهای قانونگذاری، موضوع هر دو قانون به‌صورت جداگانه مورد بررسی قرار می‌گرفت و در صورتی که یک حکم برای این دو مسئله مقتضی دانسته می‌شد، اقتضانات اجرایی نیز برای سازمان تأمین

اجتماعی مهیا می‌گردید تا مقدمات اجرای قانون فراهم می‌شد. دادنامه ۱۹۵۰۴۱۱ شعبه ۴۹ مورخ ۱۴۰۰/۰۸/۰۴ دیوان عدالت اداری علیه سازمان تأمین اجتماعی با موضوع افزایش مرخصی از ۶ ماه به ۹ ماه مورد پذیرش دیوان عدالت اداری قرار گرفته است. در این خصوص رأی هیئت عمومی اذعان می‌دارد: «الف- اولاً: مطابق تبصره ۲ ماده واحد قانون اصلاح قوانین تنظیم جمعیت و خانواده، مصوب ۱۳۹۲/۰۳/۲۰ مدت مرخصی زایمان برای مادران ۹ ماه تعیین شده است. ثانیاً: ماده ۲۱ قانون حمایت از کودکان و نوجوانان بی‌سرپرست و بدسرپرست که پس از قانون فوق‌الذکر در تاریخ ۱۳۹۲/۰۶/۳۱ به تصویب رسیده، مقرر می‌دارد: «شخصی که سرپرستی افراد تحت حمایت این قانون را برعهده می‌گیرد، از مزایای حمایتی حق اولاد و مرخصی دوره مراقبت برای کودکان زیر سه سال (معادل مرخصی دوره زایمان) بهره‌مند می‌باشد». بنا به مراتب فوق، بند ۱ و قسمت اول بند ۵ بخشنامه شماره ۱۳۹۵/۱۲/۰۱ - ۱۰۰۰/۹۵/۱۲۶۳۱ سازمان تأمین اجتماعی در حدی که برای زنانی که طبق قانون حمایت از کودکان و نوجوانان بی‌سرپرست و بدسرپرست، کودکان زیر سه سال را به فرزندی قبول می‌کنند یا از طریق اجاره رحم زن دیگری صاحب فرزند شده، مرخصی ۸۴ روزه تعیین کرده است، خلاف قانون و خارج از حدود اختیار است و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود. ب- با توجه به اینکه حکم مقرر در ماده ۲۱ قانون حمایت از کودکان و نوجوانان بی‌سرپرست و بدسرپرست ناظر به اشخاصی است که سرپرستی افراد تحت حمایت این قانون را برعهده می‌گیرند و صرفاً همین اشخاص از مزایای حمایتی حق اولاد و مرخصی دوره مراقبت برای کودکان زیر سه سال (معادل مرخصی دوره زایمان) بهره‌مند می‌شوند و افرادی که رحم خود را اجاره می‌دهند، نقشی در سرپرستی فرزند متولدشده ندارند تا مشمول حمایت‌های مقرر در ماده ۲۱ قانون حمایت از کودکان و نوجوانان بیسرپرست و بدسرپرست باشند که اساساً برای کسانی وضع شده است که سرپرستی افراد تحت حمایت قانون مذکور را برعهده دارند، بنابراین قسمت دوم بند ۵ بخشنامه شماره ۱۳۹۵/۱۲/۰۱ - ۱۰۰۰/۹۵/۱۲۶۳۱ سازمان تأمین اجتماعی که براساس آن مرخصی ۸۴ روزه برای زن بیمه‌شده‌های تعیین شده است که رحم خود را برای طی دوره بارداری اجاره می‌دهد و پس از زایمان، فرزند به دنیا آمده توسط او به وسیله صاحبان نطفه سرپرستی می‌شود، مغایر با قانون و خارج از حدود اختیار نیست و ابطال نشد». با این وجود عملکرد سازمان تأمین اجتماعی مبنی بر رعایت دقیق قانون و پیگیری تصویب منابع مالی جهت اجرای طرح‌های موجود مطابق بیانیه مأموریت سازمان است که اعلام می‌دارد سازمان تأمین اجتماعی خود را متعهد به صیانت از منابع می‌داند. در واقع چنین امری منطبق با اصول و مبانی قواعد حقوقی، به خصوص حقوق سازمان تأمین اجتماعی است. قسمت پایانی ماده ۱ قانون تشکیل سازمان تأمین اجتماعی، مصوب ۱۳۵۸/۰۴/۲۸ چنین مقرر می‌دارد: «سازمان دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری است و امور آن منحصرأ طبق اساسنامه‌ای که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، اداره

خواهد شد». روشن است در راستای انجام وظایف و اختیارات قانونی مندرج در ماده ۵ اساسنامه تأمین اجتماعی، مصوب ۱۳۵۸/۰۶/۱۰ از جمله: «... الف- جمع‌آوری و تمرکز کلیه وجوه موضوع حق بیمه مشمولین قانون تأمین اجتماعی و سایر وجوه و...؛ ب- انجام تعهدات موضوع قانون تأمین اجتماعی؛ ج- سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری از وجوه و ذخایر سازمان»، این سازمان می‌بایست اقداماتی را که با استقلال مالی نیز ملازمه دارد، به‌منظور برنامه‌ریزی و استفاده صحیح از منابع درآمد و درنهایت، پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها در قالب بودجه برای یک سال مالی تدوین کند تا بدین وسیله نیل به سیاست‌ها و هدف‌های قانونی امکانات لازم برای انجام وظایف مذکور فراهم آید؛ در غیر این صورت، استقلال مالی و یا اداری، دیگر مفهومی نخواهد داشت.

۸-۳. مقرری بیکاری دوران کرونا

بیکار به شخصی اطلاق می‌شود که وفق شرایط، با عدم دخالت اراده خویش، کار خود را از دست داده و آماده‌به‌کار است. کمیته‌ای متشکل از نمایندگان اداره تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سازمان تأمین اجتماعی بر تشخیص ارادی بودن بیکاری نظارت دارند. شعب سازمان تأمین اجتماعی پس از دریافت تأییدیه از مقامات مذکور، تمهیدات لازم برای پرداخت مقرری بیمه شخص بیکار را مبذول می‌دارند. در این راستا شرایطی برای بیمه بیکاران وجود دارد که عبارتند از: ۱- بیمه‌شده حداقل یک سال سابقه پرداخت بیمه را قبل از بیکاری خود داشته باشد. با این اوصاف نداشتن شغل ناشی از حوادث قهریه و بلایای طبیعی مستثنی از شمولیت این بند قانونی است. ۲- داشتن تابعیت ایرانی برای دریافت بیمه بیکاری ضروری است. ۳- اگر در اولین روز حضور بیمه‌شده در محل کار خویش بلایای طبیعی یا قهریه حادث شود، کارگر مشمول این بیمه خواهد بود. وی با رعایت سایر شرایط تعیین شده می‌تواند برای دریافت مقرری اقدام نماید. ۴- بیمه‌شده باید طی ۳۰ روز از تاریخ بیکاری به واحدهای کار و امور اجتماعی مربوطه مراجعه و آمادگی خود را برای اشتغال به حرفه تخصصی یا مشابه اعلام کند. در صورت وجود عذر موجه به تشخیص هیئت حل اختلاف تا سه ماه امکان‌پذیر خواهد بود. همچنین، شرایطی برای دریافت مقرری بیمه بیکاری وجود دارد که عبارتند از: ۱- کارفرما باید در مراسله‌ای به اداره کار مرکزی استان، علت بیکارشدن ناخواسته کارگر را با ذکر تاریخ اطلاع دهد به طریقی که کارگر قادر به دریافت مقرری باشد. ۲- بیمه‌شده باید در دوره‌های کارآموزی و سوادآموزی شرکت نماید. دوره‌های مذکور توسط ادارات کار و امور اجتماعی و نهضت سوادآموزی برگزار می‌شود. بنابراین باید هر دو ماه یک بار گواهی حضور در دوره‌های مزبور را به شعب تأمین اجتماعی ارائه نماید.

۳- در صورتی که قرارداد همکاری کارگر از نوع قرارداد کار موقت یا معین باشد، باید حداقل یک سال اشتغال در آخرین کارگاه به همراه پرداخت حق بیمه داشته باشد. ۴- بیکاری حداکثر ۳۰ روز پس از اخراج یا اعلام عدم نیاز توسط کارفرما به اداره کار اعلام شود، به‌جز در موارد خاص که بیش‌تر از ۳۰

روز نیز امکان دارد و مورد مذکور با تشخیص هیئت حل اختلاف اداره تعاون، کار و رفاه اجتماعی محل تا ۳ ماه میسر است. ۵- فرد مذکور مستمری بگیر، بازنشسته و یا از کارافتاده کلی نباشد. ۶- لازم است بیمه شده قبل از بیکاری حداقل ۶ ماه سابقه پرداخت حق بیمه داشته باشد. ۷- بیمه شدگانی که به علت بروز حوادث غیرمترقبه شغل خود را از دست می دهند. با این وجود، استثنائاتی برای بیمه بیکاران ذکر شده است از جمله ۱- کارگر با میل و رضایت شخصی، شغل خود را ترک نماید. ۲- کارگر استعفا دهد. ۳- قرارداد در زمان تعیین شده خاتمه یابد. ۴- اگر کارفرما، کارگر را به خاطر قصور در انجام وظایف محوله یا عدم رعایت قانون و نقض آیین نامه های انضباطی کارگاه اخراج نماید، کارگر مشمول دریافت این مقرری نمی گردد. مضافاً اینکه کلیه مشمولان قانون تأمین اجتماعی که تابع قانون کار و کشاورزی هستند، تحت پوشش این بیمه قرار می گیرند بجز اتباع خارجی، صاحب مشاغل آزاد، بازنشستگان، از کارافتادگان کلی، بیمه شدگان اختیاری و کارگران کارگاه های خانوادگی همچنین اگر کوتاهی و تعلل در انجام وظایف محوله از سوی کارگر در مراجع حل اختلاف قانون کار محرز گردد، در چنین وضعیتی کارگر تحت پوشش بیمه مذکور نخواهد بود. در خصوص صنف ها و کارگرانی که در دوره ی فراگیر شدن کرونا، آسیب دیده اند مبلغ ۵ هزار میلیارد تومان اعتبار توسط دولت به صندوق بیمه بیکاری اختصاص یافت و در این راستا وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی با راه اندازی سامانه ثبت درخواست بیمه بیکاری از کسانی که در مدت سه ماهه دچار بیکاری و توقف فعالیت شده بودند، درخواست نمود که به سامانه مذکور مراجعه و درخواست خود را ثبت نمایند. با عنایت به تعداد وافر افراد حائز شرایط بیمه بیکاری کرونا و منابع مالی محدود سازمان، بنا به فرمایش مقام معظم رهبری، مبلغ ۵ هزار میلیارد تومان از صندوق توسعه ملی به بیکاران متاثر از بیماری کرونا اختصاص داده شد. بنابراین در خصوص دادخواست بیمه بیکاری به شماره بایگانی ۹۹۰۴۱۹۰ شعبه ۵۱ دیوان مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۱۵ با عنایت به اینکه پرداخت دوران معنونه یعنی اسفند ۱۳۹۸ لغایت اردیبهشت سال ۱۳۹۹ برعهده سازمان برنامه و بودجه واگذار گردیده بدین جهت امکان صدور سند و پرداخت ماه های مذکور توسط سازمان تأمین اجتماعی امکان پذیر نبوده است تا بدین واسطه طرف دعوی قرار گیرد.

۸-۴. افزایش غیرمتعارف دستمزد پیش از ایام بیماری

براساس ماده (۳۹) قانون تأمین اجتماعی، کارفرما مسئول ارسال لیست و پرداخت حق بیمه کارکنان خود معرفی شده؛ لکن در همان مقرر کارفرما موظف به رعایت مقررات و ارسال لیست صورت مزد و حقوق کارکنان با رعایت آیین نامه مربوطه شده است. افزون بر این، وفق قسمت مؤخر ماده قانونی یادشده، سازمان تأمین اجتماعی نیز مکلف شده لیست های بیمه و صورت مزد و اسناد کارفرما را بررسی و رسیدگی کند و در صورت مشاهده مغایرت، حق بیمه را رأساً تعیین، مطالبه و وصول نماید. بنابراین ملاحظه می شود که اقدام سازمان تأمین اجتماعی در اصلاح لیست و تعدیل دستمزدهای

کارفرما، نه تنها در چارچوب قانون بوده، بلکه حتی فراتر از انتخاب سازمان است؛ چراکه به موجب مقررۀ یادشده، سازمان مکلف به بررسی صورت مزدهای ارسالی کارفرما و رفع مغایرت شده است.

طبق مادۀ ۶۷ قانون تأمین اجتماعی، بیمه‌شده زن یا همسر بیمه‌شده در صورتی که ظرف یک سال قبل از زایمان سابقۀ پرداخت حق بیمه ۶۰ روز را داشته باشد، می‌تواند به شرط عدم اشتغال به کار از کمک‌بارداری استفاده کند. طبق مادۀ ۶۳ قانون تأمین اجتماعی، کمک‌بارداری دوسوم آخرین مزد یا حقوق بیمه‌شده است. وفق مادۀ مذکور: «آخرین مزد یا حقوق روزانۀ بیمه‌شده به منظور محاسبۀ غرامت دستمزد ایام بیماری عبارت است از جمع کل دریافتی بیمه‌شده که به مأخذ آن حق بیمه دریافت شده در آخرین ۹۰ روز قبل از شروع بیماری تقسیم به روزهای کار می‌باشد». با عنایت به گزارش سابقه و دستمزد خواهان ملاحظه می‌شود که تاریخ زایمان وی ۱۳۹۹/۱۲/۰۵ بوده و تا چهار ماه قبل از تاریخ زایمان ایشان (یعنی از ماه آبان ۱۳۹۹ به قبل) دستمزد بیمه‌شده زیر هشت میلیون بوده، اما ناگهان از آبان ۱۳۹۹ که به ایام زایمان نزدیک شده و دستمزد مشارالیهها وفق مادۀ ۶۳ قانون تأمین اجتماعی مستقیماً در محاسبۀ غرامت دستمزد ایام زایمان تأثیر دارد، به صورت غیرمتعارف روند افزایشی پیدا کرده، به طوری که ابتدا در آبان‌ماه به مبلغ ۹۲/۱۷۸/۹۸۲ ریال و سپس در ماه‌های بعدی نیز (آذر و دی و بهمن) به همین رویه افزایش یافته است.

لذا از آنجاکه افزایش دستمزد مشارالیهها طی دورۀ چهارماهه قبل از زایمان، یعنی از ۱۳۹۹/۰۸/۰۱ لغایت ۱۳۹۹/۱۱/۳۰ غیرمتعارف و صرفاً به منظور برخورداری از غرامت دستمزد ایام بارداری و تأثیرگذاری در محاسبات بیمه‌ای کمک‌بارداری بوده است، در این راستا شعبۀ اجرایی مربوطه در اجرای مادۀ ۳۹ قانون تأمین اجتماعی و برابر مقررات اقدام به اصلاح و تعدیل دستمزد نام‌برده طی دورۀ یادشده نموده است. نظر به اینکه اصلاح و تعدیل دستمزد بیمه‌شده طی چهار ماه منتهی به زایمان و تأثیرگذار در اخذ تعهدات کوتاه‌مدت در چارچوب قوانین و مقررات جاری و به لحاظ روند افزایش غیرمتعارف دستمزد وی در چهار ماه قبل از زایمان صحیحاً صورت پذیرفته است و تخطی از مقررات در عملکرد سازمان مشاهده نمی‌شود؛ لذا شکایت خواهان مستحق رد است.

۸-۵. درخواست احتساب سوابق جبهه

یکی از موانع اجرای قوانین در ایران عدم تناسب قانون با اقتضات اجرایی است. اگر محتوای قوانین با تمهیدات و امکانات مجریان (اقتضات اجرایی) مطابقت نداشته باشد، در مقام عمل مجری قانون نمی‌تواند مفاد آن را اجرا نماید. بدین ترتیب، بعضی حقوقدانان بر این باورند که اگر در فرایند قانونگذاری با اتکاء بر ظرفیت‌ها و منابع موجود اقدام نشود و در تصویب قوانین بدون توجه به محدودیت‌های دولت در اجرای قوانین، تنها به نحو آرمان‌گرایانه قانونگذاری صورت پذیرد، قطعاً زمینه شکست قانونگذاری مهیا خواهد شد، که حاصل این وضعیت عدم اجرای مفاد قانون خواهد بود

جلالی و تنگستانی، ۱۳۹۳: ۷۱). همچنین، این ضرورت از سوی بعضی حقوقدانان تأکید شده است که تمرکز قانونگذار به اقتضائات اجرایی یک مصوبه با ارزیابی آن هنگام تصویب و نیز توجه مقنن به ظرفیت‌های دولت برای اجرای آن همواره به‌عنوان دو پیش‌نیاز اصلی باید مورد توجه قرار گیرد (مرکز مالمیری، ۱۳۹۸: ۲۱۰). محتوای برخی اصول قانون اساسی به این معنا دلالت دارد که تدوین‌کنندگان قانون اساسی به ضرورت تصویب قوانینی متناسب با اقتضائات اجرایی و عدم تحمیل تکلیف فراتر از ظرفیت‌های موجود به دولت توجه داشته‌اند و از راه‌های گوناگون در تلاش بوده‌اند این هدف را محقق نمایند. با این وجود، بعضی فرایندها و رویه‌های موجود نادیده گرفته شدن این غرض را مهیا کرده و به تصویب قوانین و مقرراتی منجر شده که با اقتضائات اجرایی مطابقت نداشته‌اند و به‌همین علت معطل مانده‌اند. این تحقق‌ناپذیری و قابل اجرا نبودن قوانین و مقررات موجب شده است که به نظر بعضی حقوقدانان، ناامنی قضایی در جامعه ایجاد شود (گرچی، ۱۳۹۶: ۵). از این قبیل قوانین و مقررات تا پیش از تفسیر شورای نگهبان از اصل ۷۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌موجب اصرار مجلس شورای اسلامی بر مصوبات مغایر با اصل مذکور و تصویب این مصوبات در مجمع تشخیص مصلحت نظام، قوانین و مقررات فراوانی به تصویب رسیدند که بدون در نظر گرفتن تأمین بار مالی ناشی از آنها دولت را مکلف به انجام تکالیفی می‌کردند. بنابراین در این موارد بدون توجه به اقتضائات اجرایی، تکالیفی برای دولت تعیین می‌شد که منجر به معطل ماندن آن قوانین و مقررات می‌شد؛ برای نمونه، قسمتی از الحاقات و اصلاحات قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران (مصوب سال ۱۳۹۱) به‌دلیل عدم پیش‌بینی بار مالی مورد نیاز توسط شورای نگهبان مغایر با قانون اساسی اعلام و شناخته شدند (نظریه شورای نگهبان به شماره ۸۶/۳۰/۲۰۹۷۳ مورخ ۱۳۸۶/۰۱/۳۰)؛ اما با توجه به اصرار مجلس شورای اسلامی، از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام موافق و مطابق با مصلحت دانسته و لازم‌الاجرا شدند (نامه شماره ۷۴۰/۱۵/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۰۶، رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام به رئیس مجلس شورای اسلامی) درحالی‌که اجرای آنها عملاً با مشکل عدم پیش‌بینی بار مالی مواجه بوده است. بی‌توجهی مقنن به اقتضائات اجرایی می‌تواند به تحمیل تکالیف فراتر از وظایف مجری قوانین و همچنین، معطل ماندن قوانین و مقررات منجر شود. به‌منظور اجتناب از وقوع چنین وضعیتی ضروری است در فرایند قانونگذاری با تأمین مشارکت حداکثری دولت و نیز رجحان و اولویت‌دادن به طرح موضوعات قانونگذاری از طریق لوایح دولت و نیز توجه حداکثری به نظرهای کارشناسی مراجع مرتبط با اجرای قانون، مفاد لازم برای تصویب قوانین و مقررات قابل اجرا، متناسب با اقتضائات اجرایی کشور تأمین شود (ابریشمی راد و اسدی اوجاق، ۱۴۰۱: ۱۲۵-۱۲۷).

ماده ۲۷ قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران بیان می‌دارد: «مدت خدمت داوطلبانه جانبازان، رزمندگان، آزادگان و شهدا در جبهه قبل از استخدام و اشتغال در صورت تمایل جزء سنوات قابل قبول از لحاظ بیمه و بازنشستگی به مأخذ مشاغل سخت و زیان‌آور (یک به یک و یک‌ونیم) محسوب

می‌شود و دولت مکلف است مابه‌التفاوت کسور بیمه و بازنشستگی سهم کارمند و یا کارگر و کارفرما را برای مدت مذکور به مأخذ آخرین وضعیت استخدامی محاسبه و یکجا به صندوق تأمین اجتماعی واریز نماید». با این اوصاف، به‌موجب نامه شماره ۲۰۷۳۵/۱۳۸۷۴۷، مورخ ۱۳۹۲/۰۸/۱۹، معاونت حقوقی ریاست جمهوری و بخشنامه شماره ۲۱۱۴۶/۱۵۳۸۸۱، مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۰۴، معاونت مذکور اعلام شد: «اگرچه قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران لازم‌الاجرا می‌باشد؛ اما باتوجه‌به ماده ۲۹ و بند ت ماده ۲۲۴ قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران آن قسمت از مواد قانون مزبور که مستلزم بار مالی است، مادامی که در بودجه سالیانه کشور تأمین اعتبار نگردیده است و همچنین، آن موادی که مستلزم تصویب آیین‌نامه اجرایی می‌باشد، تا زمانی که آیین‌نامه اجرایی مواد مربوطه تهیه و تصویب نگردیده، قابلیت اجرایی ندارد» که این موضوع در ماده ۷۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور نیز مورد تأیید قرار گرفته است. بنابراین باعنایت‌به شرح پیش‌گفت، اجرای قانون مورد بحث پس از پیش‌بینی و تأمین بار مالی و همچنین، تصویب آیین‌نامه مربوطه امکان‌پذیر خواهد بود. بنابراین، عدم تأمین بودجه اجرای ماده مذکور توسط دولت سبب عدم اجرای ماده پیش‌گفته از سوی سازمان تأمین اجتماعی شده است و چنین موردی سبب طرح شکایت از سوی متقاضیان احتساب سوابق جبهه به مأخذ مشاغل سخت و زیان‌آور (یک به یکونیم سال) شده است؛ برای نمونه، در دادنامه شماره ۹۸۲۶۵۲، مورخ ۱۴۰۰/۰۸/۰۸، شعبه ۵۰ دیوان علیه سازمان با موضوع و درخواست الزام سازمان به احتساب سنوات سربازی در سوابق بیمه‌ای و اصلاح حکم بازنشستگی و گردش کار اعلام شاکي مبنی بر عدم پذیرش خدمت سربازی در جبهه به‌عنوان سوابق بیمه‌ای و لایحه دفاعیه سازمان در خصوص داوطلبانه‌نبودن خدمت و در نتیجه، سخت و زیان‌آور محسوب نشدن آن و نداشتن سابقه سخت و زیان‌آور وفق تبصره ماده ۱۴ قانون کار اظهار شده: «باتوجه‌به مستندات ابرازی که دلالت بر خدمت نظام وظیفه شاکي در منطقه جنگی دارد، بنابراین به استناد مواد ۳۶ و ۳۹ و ۴۰ و ۹۵ قانون تأمین اجتماعی و مواد ۱۰-۱۷ و ۶۵ قانون دیوان عدالت اداری، مصوب سال ۱۳۹۲، حکم به ورود شکایت صادر و اعلام می‌نماید» و به‌موجب رأی شعبه ۱۸ تجدیدنظر دیوان به شماره ۲۷۴۵۷۹۵، مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۲۰، و خواهی با موضوع اعتراض به دادنامه ۱۹۸۲۶۵۲ صادره از شعبه ۵۰ بدوی دیوان به‌علت اینکه: «اولاً مستندات ابرازی تجدیدنظر خوانده نشانگر خدمت وظیفه وی در جبهه نبرد حق علیه باطل بوده که برابر تصویب فرماندهی معظم کل قوا، سه‌چهارم خدمت مزبور داوطلبانه محسوب و قابل احتساب شناخته شده است؛ ثانیاً، اعتراض تجدیدنظرخواه به کیفیتی نیست که اساس استنباط شعبه بدوی را مخدوش نماید و نظر به اینکه دادنامه مورد اعتراض منطبق با موازین قانونی از جمله مواد ۱۰ و ۶۵ قانون دیوان عدالت اداری صادر شده، رأی معترض‌به عیناً تأیید می‌گردد». بنابراین، تقاضای تجدیدنظر خواهی از سوی سازمان با استدلال داوطلبانه نبودن خدمت‌وظیفه و نداشتن سابقه سخت و زیان‌آور طبق تبصره ماده ۱۴

قانون کار مورد پذیرش دیوان قرار نگرفته و به استناد ماده ۷۱ قانون دیوان عدالت اداری رأی بدوی عیناً تأیید شده است. بنابراین، سازمان تأمین اجتماعی برای اجرای دقیق رویه قانونی در صورت تقبل پرداخت حق بیمه نیم برابر جبهه توسط بیمه شدگان شاغل، اقدام به اجرای دستورالعمل قانونی می کند؛ اما تأمین بار مالی و همچنین، تصویب آیین نامه مذکور در بخشنامه شماره ۲۱۱۴۶/۱۵۳۸۸۱، مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۰۴، معاونت حقوقی ریاست جمهوری و تعمیم دستورالعمل به مستمری بگیران به سبب تمهیداتی همچون اقدام سابق الذکر از مرجع ذی ربط می تواند منجر به کاهش طرح شکایت توسط ذی نفعان شود.

۸-۶. درخواست برقراری مجدد مقرری بیمه بیکاری

در برخی موارد برداشت متفاوت و عدم آگاهی خواهان نسبت به قانون سبب شکایت ایشان از سازمان دیوان عدالت اداری شده است که در این بخش درخواست برقراری مجدد مقرری بیمه بیکاری به دلیل تبیین مورد مذکور بررسی شده است. ماده ۱ قانون بیمه بیکاری، مصوب ۱۳۶۹/۰۶/۲۶، مقرر می دارد کلیه مشمولین قانون تأمین اجتماعی که تابع قوانین کار هستند، مشمول مقررات این قانون اند. بند ۴ ماده ۲ قانون تأمین اجتماعی مقرر می دارد: «کارفرما شخص حقیقی یا حقوقی است که بیمه شده به دستور یا به حساب او کار می کند». تبصره ۵ الحاقی به ماده ۴ قانون تأمین اجتماعی مقرر می دارد: در مواردی که کارفرمایان موضوع بند ۴ ماده ۲ قانون تأمین اجتماعی، مصوب ۱۳۵۴/۰۴/۰۳، اشخاص حقیقی باشند و همچنین، مدیران اشخاص حقوقی غیردولتی می توانند با پرداخت حق بیمه سهم بیمه شده و کارفرما به ترتیب مقرر در ماده ۲۸ قانون مذکور و اصلاحات بعدی آن از تاریخ اشتغال به کار در کارگاه در زمره مشمولان قانون مذکور قرار گیرند. بیمه مزبور در واقع یک حق بیمه سهم بیمه شده و کارفرما در زمره مشمولان قانون تأمین اجتماعی قرار گیرند. قید «توانستن» نشان از اختیاری بودن این نوع بیمه دارد. مشمولان قانون بیمه بیکاری عبارتند از مشمولان قانون تأمین اجتماعی که تابع قانون کار باشند؛ لذا همان گونه که ملاحظه می شود، بر خلاف دایره وسیع مشمولان قانون تأمین اجتماعی، گستره حمایت های قانون بیمه بیکاری صرفاً محدود به مشمولان قانون کار است. براساس تبصره ماده ۱ قانون بیمه بیکاری، مصوب ۱۳۶۹/۰۶/۲۶، «گروه های زیر از شمول مقررات این قانون مستثنی هستند:

۱- بازنشستگان و از کارافتادگان کلی؛

۲- صاحبان حرف و مشاغل آزاد و بیمه شدگان اختیاری؛

۳- اتباع خارجی». به موجب رأی شماره ۸۵، مورخ ۱۳۹۴/۰۲/۰۲، هیئت تخصصی کار و تأمین اجتماعی کارفرمایان و مدیران اشخاص حقوقی غیردولتی وفق تبصره ۵ الحاقی به ماده ۴ قانون تأمین

اجتماعی تحت پوشش بیمه حرف و مشاغل آزاد قرار گرفته و براساس ماده ۱ قانون بیمه بیکاری نیز صاحبان حرف و مشاغل آزاد و بیمه‌شدگان اختیاری از دریافت بیمه بیکاری مستثنی شده‌اند. به استناد ماده ۲ قانون کار، کارگر از لحاظ این قانون کسی است که به هر عنوان در مقابل دریافت حق السعی اعم از مزد، حقوق، سهم سود و سایر مزایا به درخواست کارفرما کار کند و این ماده بیانگر تابعیت‌های حقوقی (دستوری)، اقتصادی (مزدی) و شخصی بودن انجام کار است و در صورتی که در مراجع حل اختلاف مجموع این شرایط احراز شود، رابطه کارگری و کارفرمایی احراز خواهد شد. در پرونده مطروحه وی از تاریخ ۱۳۹۷/۰۶/۲۴ مشمول دریافت مقرری بیمه بیکاری می‌شود و در روزنامه رسمی، مورخ ۱۳۹۸/۰۲/۰۹، به شماره ۲۱۵۸۹ مقرر شده «به استناد صورت جلسه مجمع عمومی عادی به‌طور فوق‌العاده، مورخ ۱۳۹۷/۱۰/۱۶، ایشان به مدت یک سال مالی به سمت بازرس اصلی انتخاب گردیده که این مورد دقیقاً هم‌زمان با ایام دریافت مقرری بیکاری می‌باشد» (خواهان از ۱۳۹۷/۰۶/۲۴ لغایت ۱۴۰۰/۰۶/۲۳ مشمول دریافت مقرری قرار گرفته و از ۱۳۹۷/۱۰/۱۶ به سمت بازرس انتخاب گردیده است؛ به عبارت دیگر، اشتغال مجدد یافته است). بنابراین، ایشان فاقد شرایط مندرج در ماده ۱ قانون بیمه بیکاری است و مضافاً اینکه اشتغال مجدد به استناد بند الف ماده ۸ قانون بیمه بیکاری از جمله موارد قطع مقرری بیکاری است. همچنین، بند ۵۵ بخشنامه شماره ۲۰ معاونت فنی و درآمد این سازمان این قبیل بیمه‌شدگان را مشمول قانون کار ندانسته است. با عنایت به شرح پیش‌گفت سازمان در راستای انجام تکالیف منطبق با قوانین عمل کرده و شکایت خواهان مستحق رد است.

۷-۸. درخواست الزام برقراری مقرری بیمه بیکاری

مطابق قانون مقرری بیکاری به کسانی پرداخت می‌شود که به‌صورت غیرارادی بیکار شده باشند؛ به عبارتی، از کار اخراج شده و یا بر اثر اتفاقات غیرمترقبه و قهریه یا به‌علت تغییرات ساختار اقتصادی کار خود را به‌صورت موقت از دست داده باشند که با تشخیص وزارتخانه ذی‌ربط و تأیید شورای عالی کار می‌توانند از مقرری بیمه بیکاری بهره‌مند شوند. مدت پرداخت مقرری بیمه بیکاری برای افراد مجرد حداقل شش ماه و برای افراد متأهل یا متکفل ۱۲ ماه و حداکثر ۵۰ ماه برای افراد متأهل و ۳۶ ماه برای افراد مجرد است که بر اساس دو عامل تعیین می‌شود که شامل متأهل، متکفل و مجرد بودن افراد و سابقه پرداخت حق بیمه است. به‌موجب تبصره ۲ ماده ۷ قانون کار، در کارهایی که طبیعت آنها جنبه مستمر دارد، در صورتی که مدتی در قرارداد ذکر نشود، قرارداد دائمی تلقی می‌شود. مفهوم مخالف تبصره مذکور دلالت بر این دارد که در قرارداد کار در صورت ذکر مدت موقت خواهد بود. مضافاً مستنبط از حکم مقرر در ماده ۲ قانون بیمه بیکاری تعریف کارگر مشمول قانون کار این‌گونه است که رابطه همکاری کارگر با کارفرما علی‌رغم امکان ابقاء و استمرار آن بدون میل و اراده کارگر قطع شده

باشد. بنابراین، بیکاری کارگر به لحاظ انقضای مدت قرارداد موقت یا اتمام کار موقت از مصادیق ماده مزبور محسوب نمی‌شود (رأی شماره ۹۷، مورخ ۱۳۸۲/۰۳/۰۴، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری اذعان می‌دارد: «کارگرانی که به واسطه اتمام کار پروژه‌ای یا موقت بیکار می‌شوند، حق دریافت مقرری بیمه بیکاری را نخواهند داشت». افزون بر این، با لحاظ بند «د» از ماده ۲۱ قانون کار در خصوص خاتمه کار، قطع رابطه استخدامی کارگر با کارفرما به واسطه انقضای مدت کار و تنظیم قرارداد کار و تعیین شرایط آن از جمله مدت قرارداد کار از مصادیق اخراج بدون میل و اراده محسوب نمی‌شود تا از مصادیق ماده ۲ قانون بیمه بیکاری مصوب ۶۹ تلقی شود (رأی شماره ۸، مورخ ۱۳۸۳/۰۱/۱۶، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری). بند اول تفاهم‌نامه منعقد شده میان وزارت کار و امور اجتماعی و سازمان (مورخ ۱۳۸۴/۱۲/۰۱) مقرر داشته است کارگران شاغل در کارهای دائمی که دارای قرارداد موقت هستند، با احراز شرایط مقرر در قانون بیمه بیکاری می‌توانند از حمایت‌های مربوطه برخوردار شوند که در تفاهم‌نامه فوق‌الذکر به منظور شناسایی ماهیت کار دائم دو ضابطه در نظر گرفته شده است؛ یا قرارداد کار حداقل برای یک بار تمدید شده باشد و یا مدت سابقه کار کارگر در آخرین کارگاه کمتر از یک سال نباشد. علت اصلی انعقاد این تفاهم‌نامه کارگران دارای قرارداد موقت است؛ با توجه به اینکه در زمان تدوین و تصویب قانون بیمه بیکاری، مصوب ۱۳۶۹/۰۶/۲۶، بیش از ۹۰ درصد کارگران دارای قرارداد دائمی بودند و بعد به مرور زمان قراردادهای موقت جایگزین قراردادهای دائمی شدند؛ به طوری که هم‌اکنون بیش از ۹۰ درصد کارگران دارای قرارداد موقت هستند. با عنایت به ماده ۲ قانون بیمه بیکاری، کارگری که قرارداد موقت امضا می‌کند از آنجاکه علم به اتمام قرارداد در تاریخ معین دارد، بیکاری‌اش ارادی است. بر این اساس، مجریان قانون بیمه بیکاری برای حمایت از این کارگران اقدام به انعقاد این تفاهم‌نامه می‌کنند (آراء شماره ۹۷ و ۸ هیئت عمومی و رأی شماره ۱۱۰، مورخ ۱۳۹۵/۰۷/۱۸، هیئت تخصصی بیمه کار و تأمین اجتماعی). به موجب دادنامه شماره ۴۹۴، مورخ ۱۳۸۷/۰۶/۲۵، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری تفاهم‌نامه مورخ ۱۳۸۴/۱۲/۰۲ میان سازمان تأمین اجتماعی و وزارت کار و امور اجتماعی، تأیید شده و مخالف قانون تشخیص داده نشده است. لذا مستند به دادنامه شماره ۱۱۰- ۱۳۹۵/۰۷/۱۸ هیئت تخصصی که مقرر می‌دارد «در قراردادهایی که به صورت پروژه‌ای و قرارداد موقت با علم و آگاهی از اتمام کار توسط کارگر منعقد گردیده است، موضوع مقرری بیمه بیکاری به لحاظ ارادی بودن و اتمام قرارداد منتفی می‌باشد» (آراء ۱۶۴، ۲۲۶، ۴۹۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری)، در پرونده مطروحه تاریخ وقوع بیکاری ۱۴۰۰/۰۱/۰۱ بوده و کارگاه محل اشتغال وی از نوع پیمان مقاطعه کاری موضوع ماده ۳۸ قانون تأمین اجتماعی و با ماهیت پروژه و غیردائم و گذارنده است. در قراردادهای پیمانکاری کارفرما شخص حقیقی یا حقوقی است که اجرای عملیات معینی را به پیمانکار واگذار می‌کند و پیمانکار شخص حقیقی یا حقوقی است که مسئولیت کامل اجرای عملیات موضوع پیمان را تا تکمیل نهایی به عهده می‌گیرد. انعقاد قرارداد مهم‌ترین

بخش از فعالیت پیمانکاری و منشأ تعهد و التزام برای کارفرما و پیمانکار است. در قرارداد پیمانکاری مواردی از قبیل مشخصات طرفین قرارداد، موضوع پیمان، مبلغ پیمان، تعهدات طرفین قرارداد و فسخ یا خاتمه مشخص می‌شود. پیمان براساس موضوع به انواع مختلفی تقسیم می‌شود: قراردادهای ساختمانی، قراردادهای مشاوره‌ای، قراردادهای عمرانی، قراردادهای راهسازی، قراردادهای نفتی و... که در بین این دسته‌ها نیز تقسیم‌بندی جزئی وجود دارد؛ برای نمونه، قراردادهای ساختمانی و تأسیساتی به انواعی چون قرارداد مشارکت در ساخت، قرارداد دکوراسیون داخلی، قرارداد سنگ‌کاری، قرارداد کاشی‌کاری، قرارداد موتورخانه، قرارداد طراحی معماری و سازه، قرارداد اجرای ساختمان، قرارداد تخریب و... تقسیم می‌شود و این موضوع سبب شده است تا از مصادیق ماده ۲ قانون بیکاری که مقرر می‌نماید «بیکار از نظر این قانون بیمه‌شده‌ای است که بدون میل و اراده بیکار شده و آماده‌کار باشد»، خارج شود و در واقع، اطلاع وی از کوتاه‌بودن مدت قرارداد، بدون میل و اراده تلقی نمی‌شود. با عنایت به شرح پیش‌گفت، هیچ‌گونه قصور و تخطی در انجام وظایف و تکالیف سازمان صورت نپذیرفته است؛ لذا شکایت خواهان مستحق رد است.

۹. نتیجه

پس از بررسی عملکرد حقوقی سازمان تأمین اجتماعی و دیوان عدالت اداری می‌توان دریافت که شکایات مطروحه یا آراء صادره علیه سازمان تأمین اجتماعی در نتیجه تعدی سازمان از قوانین و مقررات قانونی نبوده است؛ بلکه در حوزه وصول حق بیمه چنین رخدادی ماحصل مواردی از قبیل عدم شفاف‌سازی و واگذارنده و عدم همکاری لازم وی با شعب اجرایی، برای مثال عدم ارائه به‌موقع نامه مبنی بر تأیید دانش‌بنیان بودن قرارداد در مراحل تعیین ضریب حق بیمه متعلقه وفق ماده ۳۸ قانون تأمین اجتماعی، پایین‌بودن سطح دسترسی موضوعی شعب اجرایی سازمان به قراردادهای دانش‌بنیان، عدم تسلط و دسترسی به سوابق بیمه‌ای شرکت‌ها توسط دیوان عدالت اداری در حوزه قراردادهای مقاطعه‌کاری و عدم همکاری برخی از کارفرمایان در ارائه و تسلیم دفاتر قانونی و مدارک مالیاتی به بازرسان مؤسسه حسابرسی و نتیجتاً علی‌الرأس محاسبه‌شدن حق بیمه طبق قانون تأمین اجتماعی است.

در حوزه تعهدات بیمه‌ای سازمان تأمین اجتماعی که منقسم به تعهدات بلندمدت و کوتاه‌مدت است، محرز شد عملکرد سازمان به‌طور دقیق منطبق با قانون و مقررات است و شکایات مطروحه و آراء صادره علیه سازمان ناشی از مواردی از قبیل عدم آگاهی بیمه‌شدگان از قوانین بازنشستگی و بیمه بیکاری، مبهم‌بودن قانون و در نتیجه بهره‌مندی از تفسیر لفظی توسط برخی قضات، به‌ویژه در خصوص عنوان شغلی واقعی بیمه‌شدگان و آیین‌نامه اجرایی مشاغل سخت و زیان‌آور، عدم توجه قضات به اختیارات قانونی سازمان تأمین اجتماعی در احراز شرایط بازنشستگی در کارهای سخت و زیان‌آور و

تطبيق عناوين شغلی واقعی بیمه‌شدگان با تأییدیه کمیته استانی، فقدان نظام تنقیح قوانین، به‌ویژه در مورد مشاغل سخت و زیان‌آور، فراهم‌نبودن اقتضائات اجرایی برای انجام تکالیف توسط سازمان تأمین اجتماعی از سوی قانونگذار، به‌ویژه در تعهدات کوتاه‌مدت برای مثال عدم تقبل دیون ناشی از افزایش مدت استعلاجی زایمان در گذشته و عدم تصویب آیین‌نامه‌های لازم توسط دولت برای مثال قسمت پایانی ماده ۲۷ قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران در خصوص بار مالی احتساب سوابق جبهه‌ای افراد مذکور، نقص قانون در تعیین شمول افراد ذیل تبصره ۲ ماده ۷۶ قانون تأمین اجتماعی برای نمونه افراد متوفی و ابهام قانون در این خصوص، افزایش غیرمعارف دستمزد پیش از ایام بیماری صرفاً به‌منظور برخورداری از غرامت دستمزد ایام بارداری و تأثیرگذاری در محاسبات بیمه‌ای کمک‌بارداری و اشتغال مجدد افراد دریافت‌کننده مقرری بیمه بیکاری و نتیجتاً اتمام پرداخت آن است. با این وجود سازمان تأمین اجتماعی در راستای شفاف‌سازی مقررات سازمانی، ایجاد وحدت رویه، بهبود مستمر و روزآمد امور و آگاهی‌ذی‌نفعان از حقوق و تکالیف مقرر، تلخیص کلیه بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های لازم‌الاجرا متناسب با نیاز امروز و پشتوانه فردای ذی‌نفعان اقدامات لازم را پیگیری کرده است.

۹-۱. پیشنهادات و راهکارهای اجرایی

در ادامه اقدامات مذکور لازم است تمهیداتی توسط مراجع ذی‌ربط صورت پذیرد که عبارتند از:

الف. عدم تسلط و دسترسی به سوابق بیمه‌ای شرکت‌ها توسط دیوان عدالت اداری از جمله مواردی است که بعضاً سبب رأی به ورود شکایت علیه سازمان تأمین اجتماعی در حوزه قراردادهای مقاطعه‌کاری شده است و نظر به اینکه بند چهارم از راهبردهای نخست فصل دوم از برنامه‌های تحول سند تحول قضایی فراهم‌سازی امکان دسترسی قضات به پایگاه‌های اطلاعاتی مراجع حاکمیتی به‌منظور انجام بدون واسطه استعلامات و اعمال دستورات قضایی با تسهیل‌گری مرکز آمار و فناوری اطلاعات، معاونت راهبردی و دادگستری استان‌ها را ضروری دانسته است، چنین تمهیدی می‌تواند از صدور رأی علیه سازمان پیشگیری نماید.

ب. توجه جدی به موضوع تنقیح و تدوین قوانین در خصوص مشاغل سخت و زیان‌آور از سوی معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی به‌منظور جلوگیری از پراکندگی، انباشت بی‌رویه و تراکم قوانین و لزوم رجوع به قوانین و مقررات جامع (تهیه‌شده در نتیجه تنقیح و تدوین قوانین) پیش از اقدام به امر قانونگذاری به‌دلیل تعیین دقیق افراد مشمول تبصره ۲ ماده ۷۶ برای مثال در مورد مشاغل سخت و زیان‌آور متوفی و تبیین احراز شرایط قانونی حاکم بر مشاغل سخت و زیان‌آور در خصوص صلاحیت سازمان مبنی بر احراز عنوان شغلی واقعی افراد و أخذ رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در مورد عنوان شغلی واقعی متقاضیان توسط سازمان تأمین اجتماعی برای استحکام قانون و متعاقب آن پیشگیری از شکایت حائز اهمیت است. همچنین، نظر به اینکه بخش اول از فصل دوم سند تحول

قضایی در خصوص مأموریت‌های قوه قضاییه بیان کرده است که غیرمتقن بودن برخی آراء و تصمیمات قضایی به دلیل تعارض، ابهام و نقص قوانین و مقررات باید به صورت هوشمند شناسایی شوند که این مهم از طریق تشخیص قوانین و مقررات متعارض، مبهم و ناقص با داده‌کاوی اطلاعات «سامانه آراء متعارض» با تمرکز بر قوانین مرتبط با ۱۰ عنوان اولویت‌دار جرائم و دعاوی از طریق پیگیری تنقیح و اصلاح قوانین مرتبط با تسهیل‌گیری معاونت حقوقی و امور مجلس قوه قضاییه و دیوان عالی کشور امکان‌پذیر است و با توجه به اینکه دعاوی سازمان تأمین اجتماعی از جمله موارد اولویت‌دار است، اقدامات مذکور یقیناً در تحقق عدالت و پیگیری حقوق سازمان تأمین اجتماعی مؤثر خواهد بود.

ج. به حداقل رساندن تهیه طرح‌های قانونی دارای بار مالی توسط نمایندگان مجلس شورای اسلامی و دادن فرصت لازم به دولت در تنظیم لوایح قانونی و ابتکار قانون در راستای انطباق قوانین با اقتضانات اجرایی و پیش‌بینی به‌هنگام و مقتضی منابع مالی و تصویب آیین‌نامه‌های لازم توسط دولت برای مثال قسمت پایانی ماده ۲۷ قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران در خصوص بار مالی احتساب سوابق جبهه افراد مذکور که مستلزم تصویب آیین‌نامه اجرایی بخشنامه شماره ۱۵۳۸۸۱/۱۴۶/۲۱۱۴۶، مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۰۴، معاونت حقوقی ریاست جمهوری است که برای پیشگیری از شکایات و صدور رأی علیه سازمان تأمین اجتماعی مؤثر است.

د. مهیا کردن زمینه‌های لازم برای انجام کارشناسی‌های تفصیلی توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و دیگر مراجع کارشناسی و پیش‌بینی تمهیداتی با هدف توجه به نظرهای کارشناسی در فرایندهای قانونگذاری در مورد وصول حق بیمه و تعهدات بیمه‌ای سازمان تأمین اجتماعی و قوانین و مقررات مربوط به آن می‌تواند از وقوع شکایت بر علیه سازمان تأمین اجتماعی در دیوان عدالت اداری پیشگیری نماید.

ه. مهم‌ترین دلیل ابطال بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های سازمان تأمین اجتماعی در دیوان عدالت اداری عدم توجه به اصول حقوقی، به‌ویژه اصول حقوقی تأمین اجتماعی است که این مورد از تأکید بیش‌ازحد به تفسیر لفظی از قوانین، عدم توجه به مقررات قانونی، عدم توجه به اختیارات قانونی سازمان تأمین اجتماعی در حوزه وصول حق بیمه و تعهدات بیمه‌ای سازمان ناشی می‌شود. در این راستا ضروری است قانونگذار اقدام اساسی برای تنقیح قوانین و مقررات و نیز آراء قضایی انجام دهد تا بدین وسیله از شکایت‌های مطروحه در دیوان به دلیل قوانین مبهم و پراکنده کاسته شود.

و. صیانت از منابع مالی صندوق مستلزم تهیه لوایح قانونی مورد نیاز متناسب با نیاز روز سازمان تأمین اجتماعی در حوزه وصول حق بیمه و تعهدات سازمان تأمین اجتماعی و پیگیری تصویب آن است. بدین دلیل پیشنهاد می‌شود نظر به اینکه قوانین تأمین اجتماعی با توجه به نیازهای گسترده، نیاز به روزآمدسازی دارد؛ فلذا سازمان باید در زمینه تهیه لوایح و قوانین پیش‌قدم باشد که این مورد مستلزم

همکاری سایر مراجع با سازمان است و می‌تواند برای پیشگیری از شکایات کارگشا باشد.

ز. باعنایت به عدم همکاری برخی شرکت‌ها در ارائه تسلیم دفاتر قانونی و مدارک مالیاتی به بازرسان مؤسسه حسابرسی تعامل مراجع از جمله سازمان امور مالیاتی با سازمان تأمین اجتماعی برای دسترسی به حقوق و دستمزد تسلیمی توسط کارفرما در دفاتر قانونی و تراز مالی شرکت‌ها امکان صحت‌سنجی را فراهم آورده است و می‌تواند سبب عدم تضييع حقوق سازمان تأمین اجتماعی شود و از شکایت کارفرمایان به دلیل علی‌الرأس شدن محاسبه حق بیمه وفق دفاتر قانونی جلوگیری نماید.

ح. افزایش سطح دسترسی موضوعی سازمان به قراردادهای دانش‌بنیان و رؤیت نامه مبنی بر تأیید دانش‌بنیان بودن قرارداد پیش از محاسبه امکان بررسی دقیق‌تر و جلوگیری از افزایش مدت زمان گردش کار و معوق ماندن مطالبات سازمان را فراهم می‌نماید و با عنایت به اینکه این دسترسی هم‌اکنون به صورت محدود در اختیار شعب صرفاً منتخب است، لذا افزایش این سطح از دسترسی در راستای پیشگیری از شکایات بسیار راهگشا است و بنابراین، پیگیری سازمان جهت این تمهید ضرورت دارد.

ط. به موجب ماده ۶۷ قانون تأمین اجتماعی بیمه‌شده زن یا همسر بیمه‌شده مرد در صورتی که ظرف یک سال قبل از زایمان سابقه پرداخت حق بیمه شصت روز را داشته باشد، می‌تواند به شرط عدم اشتغال به کار از کمک بارداری استفاده نماید. باعنایت به تغییرات حاصل شده و افزایش استعلاجی زایمان به ۹ ماه قانونگذار می‌تواند داشتن سابقه قبلی حداقل ۶ ماه را الزامی کند.

ی. با توجه به افزایش مرخصی متقاضیان سرپرستی کودکان و نوجوانان بدسرپرست و بی‌سرپرست از ۸۴ روز به ۹ ماه قانونگذار می‌تواند با انجام امور کارشناسی در صورت اقتضاء این مورد را صرفاً برای کودکان زیر دو سال در نظر بگیرد.

منابع

- ابریشمی راد، محمدمبین؛ اسدی اوجاقی، نادر (۱۴۰۱). «مهم‌ترین علل قابل اجرا نبودن قوانین در نظام حقوقی ایران» فصلنامه دانش حقوق عمومی. سال یازدهم/ (شماره ۳۵)، صص ۱۴۴-۱۱۹.
- امیری، جلال (۱۳۷۷). «قواعد تفسیر قوانین جزایی»، فصلنامه دانشکده حقوق و علوم سیاسی (دانشگاه تهران). شماره ۴۱.
- انصاری، علی؛ حجت‌مبین و سعید قلی‌زاده (۱۳۸۷). نقد آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مربوط به سازمان تأمین اجتماعی. تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۸). مبسوط در ترمینولوژی حقوق. جلد دوم، تهران: کتابخانه گنج‌دانش، چاپ اول.
- جلالی، محمد؛ و محمدقاسم تنگستانی (۱۳۹۳). «نگاهی به اصل (۷۵) قانون اساسی با تأکید بر آراء و نظرهای شورای نگهبان (در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی تا دوره هشتم)»، فصلنامه دانش حقوق عمومی. شماره ۱۰، صص ۹۰-۶۹.

- دیلمی، احمد (۱۳۸۲). بایسته‌های تفسیر قوانین. قم: انتشارات دانشگاه قم. چاپ اول.
- راسخ، محمد (۱۳۸۵). «ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون»، مجله مجلس و پژوهش. شماره ۵۱، صص ۴۱-۱۳.
- عراقی، سیدعزت‌الله و همکاران (۱۳۸۵). درآمدی بر حقوق تأمین اجتماعی، نقد قانون تأمین اجتماعی ایران براساس مطالعه تطبیقی. تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی. چاپ اول.
- عبدالاحد، علی؛ ابوالفضل درویشوند؛ سیدمجتبی حسین پور اردکانی؛ حامد ناظمی، سیدمحمدهادی راجی؛ علی بهادری جهرمی؛ علی فتاحی زفرقندی؛ محمد جواهری طهرانی؛ حسن وکیلیمان؛ حسین عبداللهی؛ حسن امجدیان؛ یحیی مزروعی و حمزه اشکبوس (۱۳۹۸). آسیب‌شناسی نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل ۱۶۰۸۰.
- عبدالله‌زاده شهرباکی، آزاده (۱۳۹۹). «روش‌های ارتقای کیفیت قوانین»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی. شماره ۲، صص ۷۷۰-۷۵۷.
- عبدالله‌زاده شهرباکی، آزاده (۱۳۹۸). «مبانی نظری بحث پیرامون مسئله کیفیت قانون چپستی و چپایی؟»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی. شماره ۶۳، صص ۳۱۵-۲۹۵.
- قیاسی، جلال‌الدین (۱۳۷۹). روش تفسیر قوانین کیفری. قم: مرکز انتشارات دفتر تبلیغات اسلامی، چاپ اول.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷). فلسفه حقوق. جلد دوم، تهران: شرکت سهامی انتشار. چاپ اول.
- گرجی، علی‌اکبر (۱۳۹۶). «نظارت بر کیفیت قوانین در رویه‌های شورای نگهبان»، فصلنامه دانش حقوق عمومی. شماره ۱۸، صص ۲۲-۱.
- مرکز مالگیری، احمد (۱۳۹۸). «ویژگی بوروکراسی توانمند برای اجرای قانون» فصلنامه حقوق اداری. شماره ۱۹، صص ۲۳۷-۲۰۹.
- مرکز مالگیری، احمد (۱۳۹۷). چگونه بوروکراسی مانع اجرای قانون می‌شود؟ بررسی الکترونیکی کردن فرایند تجارت فرامرزی در ایران. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل ۱۶۰۶۸.
- وکیلیمان، حسن (۱۳۹۷). «جایگاه رویه قضایی و قانون به‌عنوان منابع حقوق در دکتربین حقوقی» فصلنامه پژوهش حقوق عمومی. شماره ۵۸/سال نوزدهم، صص ۸۱-۵۸.
- وکیلیمان، حسن و احمد مرکز مالگیری (۱۳۹۵) «مقدمه‌ای بر فلسفه قانونگذاری: در تکاپوی ارتقای قانون»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی. شماره ۵۱، صص ۵۴-۲۹.
- ولیدی، محمدصالح (۱۳۸۸). بایسته‌های حقوق جزای عمومی. تهران: انتشارات جنگل، چاپ اول.
- اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی، مصوب ۱۳۵۸/۰۶/۱۰.
- آیین‌نامه طرز تنظیم صورت مزد و حقوق و مواقع ارسال آنها به سازمان، مصوب ۱۳۵۴/۱۲/۱۹.
- آیین‌نامه مشاغل سخت و زیان‌آور، مصوب ۱۳۸۵/۱۲/۲۶.
- بخشنامه ۱۱ جدید درآمد (تنقیح و تلخیص)، مصوب ۱۳۹۹/۰۵/۱۵.
- بخشنامه ۱۱ الی ۱۱/۳، مصوب ۱۳۹۷/۰۳/۰۵.
- بخشنامه ۱۴ و الحاقات آن، مصوب ۱۳۷۰/۰۱/۲۴.
- بخشنامه تلخیص و تنقیح مقاطعه‌کاران و الحاقات آن، مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۲۰.
- بخشنامه تلخیص و تلخیص به‌شماره ۱۰۰۰/۹۹/۱۲۱۰۱ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۰.
- بخشنامه شماره ۲۱۱۴۶/۱۵۳۸۸۱ مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۰۴ معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
- بخشنامه شماره ۱۰۰۰/۹۵/۱۲۶۳۱-۱۳۹۵/۱۲/۰۱ سازمان تأمین اجتماعی.
- تصویب‌نامه شماره ۹۲۰۹۱/ت/۴۶۵۲۷هـ، مورخ ۱۹ تیر ۱۳۹۲ هیأت‌وزیران.

- تفاهم‌نامه وزارت کار و امور اجتماعی و سازمان تأمین اجتماعی، مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۰۱.
- دادنامه ۴۹۴ مورخ ۱۳۸۷/۰۶/۲۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.
- دستور اداری ۱۰۰۰/۱۴۰۰/۱۶۳۲ در اجرای مصوبه شماره ۱۹۷۲۶/۱۳۹۳ت/۵۵۸۶۱۳ هـ، مورخ ۲۶ اردیبهشت ۱۴۰۰.
- رأی شماره ۸۵ مورخ ۱۳۹۴/۰۲/۰۲ هیأت تخصصی کار و تأمین اجتماعی.
- رأی شماره ۱۱۰ مورخ ۱۳۹۵/۰۷/۱۸ هیأت تخصصی بیمه کار و تأمین اجتماعی.
- رأی شماره ۸ مورخ ۱۳۸۳/۰۱/۱۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.
- رأی شماره ۹۷ مورخ ۱۳۸۲/۰۳/۰۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.
- سند تحول قضایی، مصوب ۱۳۹۹/۰۹/۳۰.
- قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰.
- قانون اصلاح قوانین تنظیم جمعیت و خانواده، مصوب ۱۳۹۲/۰۳/۲۰.
- قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت، مصوب ۱۳۸۶/۰۶/۰۵.
- قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵.
- قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴.
- قانون بیمه بیکاری، مصوب ۱۳۶۹/۰۶/۲۶.
- قانون تأمین اجتماعی، مصوب ۱۳۵۴/۰۴/۰۳ و اصلاحیه‌های مربوطه.
- قانون تشکیل سازمان تأمین اجتماعی، مصوب ۱۳۵۸/۰۴/۲۸.
- قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۹۲/۰۳/۲۵.
- قانون تنظیم خانواده و جمعیت، مصوب ۱۳۷۲/۰۲/۲۶.
- قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران، مصوب ۱۳۹۱/۱۰/۰۲.
- قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالاهای ایرانی، مصوب ۱۳۹۸/۰۲/۱۵.
- قانون حمایت از کودکان و نوجوانان بی‌سرپرست و بدسرپرست، مصوب ۱۳۹۲/۰۶/۳۱.
- قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، مصوب ۱۳۹۴/۰۲/۰۱.
- قانون کار مصوب ۱۳۶۹/۰۸/۲۹.
- قانون مالیات‌های مستقیم ۱۳۶۶/۱۲/۰۳ و اصلاحات مورخ ۱۳۹۸/۰۳/۲۹.
- قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸.
- قانون نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی ایران و جنگ تحمیلی و معلولین عادی و شاغلین مشاغل سخت و زبان‌آور، مصوب ۱۳۶۷/۰۹/۰۱.
- نامه شماره ۷۴۰۱۵/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۰۶ رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام به رئیس مجلس شورای اسلامی.
- نامه شماره ۲۰۷۳۵/۱۳۸۷۴۷ مورخ ۱۳۹۲/۰۸/۱۹ معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
- نظریه شورای نگهبان به شماره ۸۶/۳۰/۲۰۹۷۳ مورخ ۱۳۸۶/۰۱/۳۰.
- نظریه مشورتی ۱۳۹۴/۰۱/۳۰ قضات محترم دیوان عدالت اداری که طی شماره ۳۱۰/۳۶۷۶-۳۱۰ مورخ ۱۳۹۴/۰۳/۰۸.