

پوشش حمایتی نظام حقوقی ایران برای بیکاران

□ سیداحمد احمدی
□ مدرس دانشگاه علوم اسلامی رضوی

چکیده:

مقاله حاضر، به بررسی مسائل حقوقی بیکاری از منظر حقوق داخلی جمهوری اسلامی ایران می پردازد و می کوشد نظام حقوق کار ایران و سیستم تأمین اجتماعی کشور را مورد نقد قرار دهد.

برخی از موضوعات طرح شده بدین قرار است: مفهوم بیکاری، بیکاری از دیدگاه حقوق اسلامی، تأمین اجتماعی و ارتباط آن با بیکاری، قانون اساسی و سایر قوانین عادی مربوط به بیکاری.

کلید واژگان: بیکاران، حقوق کار و بیکاری، تأمین اجتماعی و بیکاری، رفاه اجتماعی کارگران، حقوق کار اسلامی و تأمین اجتماعی.

مقدمه

انجام مطالعات حقوقی در زمینه حمایت‌های حقوقی مربوط به بیکاری،^۱ یک ضرورت است. مقوله بیکاری و مسائل حقوقی ناظر بر آن را باید در پژوهش‌های مربوط به رشته

1. Unemployment.

حقوق کار^۱ و تأمین اجتماعی^۲ یافت.

در کشور ما، به طور کلی آثار و تألیفات چندانی درباره حقوق کار و تأمین اجتماعی وجود ندارد و مناسب است نویسندگان و متخصصان امر، به ویژه فارغ التحصیلان رشته حقوق عمومی دانشگاهها و مراکز آموزش عالی، در انجام این مهم، بیش از پیش بکوشند.

موضوع مقاله حاضر، به پوشش حمایتی نظام حقوقی ایران برای بیکاران اختصاص یافته است. موضوع بیکاری را بی‌گمان باید پدیده‌ای دانست که معلول بسیاری از ناهنجاریهای اجتماعی و اقتصادی است. پیدایش بیکاری، به معنای عدم چرخش مناسب در روند فعالیت کارگاه خواهد بود و بیکاری، هنگامی ظاهر و بارز می‌گردد که یک واحد تولیدی، صنعتی و خدماتی به تعبیر و تعریفی که ماده ۴ قانون کار ایران مقرر می‌دارد، با تمامی عناصر تشکیل دهنده‌اش از ادامه فعالیت، به هر دلیل باز ایستاده است.^۳ باز ایستادن چرخه تولید نیز به معنای عدم بهره‌مندی از منابع انسانی، مالی و طبیعی است؛ یعنی گام برداشتن به سوی رکود اقتصادی.

کنکاش و مذاقه در باب مقوله بیکاری، می‌تواند از ابعاد و زوایای مختلفی صورت

پذیرد:

۱. حقوق کار، از مجموعه قواعدی گفت‌وگو می‌کند که ناظر به تبیین روابط حقوقی کارگران و کارفرمایان با این ویژگی است که قواعد آن اخذ جنبه آمره بوده و دارای ماهیتی حمایتی است که هدف آن حمایت از قشر کارگر می‌باشد. برای مطالعه بیشتر درباره تعریف و مشخصات حقوق کار، بنگرید به: سیداحمد احمدی، حقوق کار، انتشارات حقوقدان، ص ۲۹-۳۵.

2. social security.

۳. ماده ۴ قانون کار ایران مصوب ۱۳۶۹ مجمع تشخیص مصلحت نظام مقرر می‌دارد: «کارگاه محلی است که کارگر به درخواست کارفرما یا نماینده او در آنجا کار می‌کند؛ از قبیل: مؤسسات صنعتی، کشاورزی، معدنی، ساختمانی، ترابری، مسافری، خدماتی، تجاری، تولیدی، اماکن عمومی و امثال آنها. کلیه تأسیساتی که به اقتضای کار متعلق به کارگاه‌اند؛ از قبیل: نمازخانه، ناهارخوری، تعاونیها، شیرخوارگاه، مهد کودک، درمانگاه، حمام، آموزشگاه حرفه‌ای، قرائتخانه، کلاسهای سوادآموزی و سایر مراکز آموزشی و اماکن مربوط به شورا و انجمن اسلامی و بسیج کارگران، ورزشگاه و وسایل ایاب و ذهاب و نظایر آنها، جزء کارگاه می‌باشند.» به نقل از: مجموعه قوانین کار با آخرین اصلاحات، تدوین جهانگیر منصور، انتشارات دوران، ۱۳۸۰ ش، ص ۱۷-۱۸.

بهر

۶۰

مجله حقوقی و قضایی



از نظر اقتصادی، تأثیرات آن بر معادلات اقتصادی و مالی، موضوعی گسترده و در عین حال عمیق به نظر می‌رسد.^۱

از نگاه اجتماعی، علل و عوامل بروز بیکاری و زمینه‌های پیدایش بسیاری از ناهنجاریهای اجتماعی، که در اثر گسترش بیکاری، بستر آنها مهیاتر می‌شود، امری است که پژوهشگران علوم اجتماعی باید بدان پردازند و سرانجام، می‌توان از دیدگاه حقوقی به چنین پدیده‌ای عمیقاً نگرست و آن را مورد تحلیل قرار داد.

همچنین از نگاه جرم‌شناسی، بیکاری عاملی بزه‌زا دانسته شده است و «جرم‌شناسان را به اعتبار رهیافت موضوع بیکاری، می‌توان به دو گروه تقسیم کرد: بعضی از آنان به تجزیه و تحلیل و نقش و عملکرد عدالت کیفری در دوران بحران اقتصادی مبادرت می‌نمایند؛ مثلاً بیکاری و تعداد بازداشتها، بیکاری و تعداد بازداشتها، بیکاری و تعداد محکومان و بالاخره بیکاری را به عنوان عامل ازدیاد جمعیتی که می‌تواند هدف تعقیب دستگاه عدالت کیفری و پلیسی باشد مورد پژوهش قرار می‌دهند.

در بیشتر این‌گونه مطالعات، ملاحظات ایدئولوژیکی مد نظر بوده و به هنگام طرح فرضیه‌ها به آن اشاره ضمنی نیز می‌شود.

دسته‌ای دیگر از بزه‌شناسان، با توسل به مطالعات آماری (کمی) و کیفی (مطالعه گروههای بزهکار و بیکار)، بیکاری را به عنوان یک متغیر اقتصادی که ماهیتاً بزه‌زا بوده و در تشدید و افزایش جرم می‌تواند نقش داشته باشد مورد بررسی قرار می‌دهند. در این شیوه مطالعه، هدف بیشتر جرم‌شناسان، مشخص و معین کردن عامل جرم‌زا و درجه جرم‌زایی است. در راستای این‌گونه پژوهشها و در رابطه با بیکاری، مطالعاتی چند - همان‌طور که در بالا اشاره شد- در آمریکای شمالی و اروپای باختری صورت

۱. یکی از نویسندگان از نگاه اقتصادی، راهکارهایی برای جلوگیری از بروز بیکاری، به این شرح بیان داشته است: تغییرات مُزدها (تغییر مزدهای پولی)، مقابله با انحصار (Monply)، تحرک (Mobility)، نیروی کار، و سرانجام تقلیل عرضه کار، برای مطالعه بیشتر بنگرید به:

Robinson, Joan, *Introduction to the Theory of Employment*, (second ed.), MacMillan & co. Ltd, London, England, 1977.

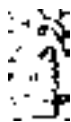
گرفته است که هدف اصلی آنها تحلیل و تبیین افزایش بزهکاری به ویژه دزدی و انواع آن، جرائم اقتصادی؛ مانند ورشکستگی و بعضی از اشکال انحراف به ویژه اعتیاد و خودکشی و بیماریهای روانی بوده است؛ زیرا به نظر این پژوهشگران، بیکاری کنونی با پیامدهای مادی و به ویژه روانی که دارد، توانسته است در اغلب بیکاران در درازمدت، نوعی احساس نفرت و زدگی نسبت به جامعه فعال به وجود آورد. افزون بر این، احساس بیهودگی و در نهایت احساس بریدن از جامعه، حالت بی تفاوتی، دشمنی و بالاخره انتقامجویی که در ذهن بیکاران ایجاد می‌کند، خود می‌تواند با گذشت زمان، خطر بزرگی برای نظم اجتماعی، اخلاقی و فرهنگی یک کشور محسوب گردد. تصور اینکه قربانیان این بحران، که بیکاران، جزء نخستین گروه از آنان هستند، در یک وضعیت دشوار روانی - مادی و در جست‌وجوی یک پناهگاه «آرام‌بخش» به مواد مخدر روی آورند و سپس با ایجاد اعتیاد و نیاز وارد باندها و گروههای تبهکار برای ارضای احتیاج خود شوند، آسان است. بدین ترتیب کار، که خود یکی از شبکه‌ها و عوامل اجتماعی شدن فرد در جامعه است، با بحران بازار آن می‌تواند به عکس برای فرد بیکار به یک عامل ضد اجتماعی شدن و در نهایت ضد هنجاری شدن تبدیل گردد.^۱

با عنایت دقیق به نکات پیشگفته در مقاله حاضر، تلاش خواهد شد، تنها به ابعاد حقوقی و قانونی امر اشاره گردیده، با نگاهی نقادانه، مطالعات و پژوهشها بر محور نظام حقوق کار ایران متمرکز گردد.^۲ قطعاً اصحاب رأی و اندیشه و فرهیختگان دانش

۱. علی حسین نجفی ابرندآبادی، «بزهکاری و شرایط اقتصادی (بحثی کوتاه درباره بزهکاری و بحران اقتصادی)»، «مجله تحقیقات حقوقی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی»، ش ۹، بهار - تابستان ۱۳۷۰، ص ۲۲۵-۲۲۶.

۲. برای مطالعه بیشتر در این خصوص و به ویژه ارتباط میان بیکاری و بزهکاری بنگرید به: مهدی کی‌نیا، مبانی جرم‌شناسی، چاپ سوم، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۰، ش ۲، ج ۲، ص ۱۸۶؛ نیز بنگرید به: منابعی که در مقاله آقای دکتر علی حسین نجفی ابرندآبادی به آنها اشاره شده است؛ از جمله: SELIN (TH): Research Memorandum on Crime in the depression, social reasearch Council, U.S.A., 1937. bulletin 27, p.19.





بی‌انتهای حقوق، با نظرات اصلاحی خود، نگارنده را مرهون لطف قرار داده، از تذکر و بیان ایراد، دریغ نخواهند فرمود.

در هر حال، ترتیب مباحث بعدی، بدین ترتیب خواهد بود که نخست بیکاری و مفهوم ساده آن مورد اشاره قرار می‌گیرد؛ سپس به بیکاری از دیدگاه حقوق اسلامی، نگاهی خواهیم افکند؛ آنگاه تأمین اجتماعی و ارتباط آن با بیکاری را مورد گفت‌وگو قرار می‌دهیم و در ادامه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و سایر قوانین عادی مربوط به بحث، مورد ارزیابی تحلیلی قرار خواهد گرفت.

بیکاری از دیدگاه حقوق اسلامی^۱

یکی از صاحب‌نظران در این باره می‌نویسد:

آسودگی و بیکاری، عارضه بسیار خطرناکی است که هم آثار سوء فردی و هم اجتماعی دارد. از یک سو، انسان را از لحاظ شخصیتی دچار آسیب می‌سازد و برای او بیماری روانی و شخصیتی به بار می‌آورد و او را از دین و راه راست منحرف می‌سازد و از سوی دیگر، چنین انسانی می‌تواند برای جامعه خطرناک باشد و حتی زمینه‌های ارتکاب جرائم را به وجود آورد. همچنین بیکاری به عنوان یک نقیصه اقتصادی در جامعه مطرح می‌باشد. از این جهت است که در احادیث، به این مسئله اشاره شده و آن را تقبیح کرده است که به عنوان نمونه می‌توان به چند مورد اشاره کرد:

۱. «إِنَّ اللَّهَ عَزَّوَجَلَّ يَبْغُضُ الْعَبْدَ النَّوَامِ الْفَارِعَ.»
- به درستی که خداوند بزرگ مرتبه، بنده پر خواب، آسوده و بیکار را دشمن می‌دارد.
۲. «كَانَ رَسُولُ اللَّهِ ﷺ إِذَا نَظَرَ إِلَى الرَّجُلِ فَأَعْجَبَهُ، قَالَ: هَلْ لَهُ حِرْفَةٌ؟ فَإِنْ قَالُوا: لَا، قَالَ: سَقَطَ مِنْ عَيْنِي. قِيلَ: كَيْفَ ذَاكَ يَا رَسُولَ اللَّهِ ﷺ؟ قَالَ: لِأَنَّ الْمُؤْمِنَ، إِذَا لَمْ يَكُنْ لَهُ حِرْفَةٌ يَعْيشُ بَدِينِهِ.»
- سیره رسول خدا ﷺ این بود که هرگاه مردی را می‌دید و از لحاظ جسمی، نظر او

1. Islamic law/ Mohammadan law.

را جلب می‌کرد، سؤال می‌فرمود: آیا شغل و حرفه‌ای دارد؟ اگر پاسخ می‌گفتند: شغلی ندارد، می‌فرمود: وی از چشم من افتاد. گفتند: این چگونه باشد ای رسول خدا! فرمود: آن‌گاه که مؤمنی دارای شغل و حرفه‌ای نباشد برای تأمین مخارج زندگی خود، دینش را وسیله قرار می‌دهد.

۳. «أخشی ما خشییت علی أمتی کبر البطن، و مداومة النّوم و الکسل و ضعف الیقین.»

بر امت خویش، بیش از هر چیز، از شکم پرستی، پر خوابی، بیکاری و بی‌ایمانی بیمناکم.^۱

تأمین اجتماعی و بیکاری

بدون تردید، بررسی موضوع بیکاری را باید از موضوعات مرتبط با مسئله تأمین اجتماعی برشمرد؛ یعنی لزوم پیش‌بینی ترتیباتی برای تضمین حقوق افراد برای تأمین مسائل معیشتی و زندگی روزمره آنان، ارتباط تنگاتنگ و نزدیکی با بیکاری دارد^۲ و این دو مفهوم را باید در کنار هم مورد تحقیق و پژوهش قرار داد.

در تعریف کلی از بیکاری می‌توان آن را عبارت از عدم اشتغال مستمر به کار فرد به دلیل عدم امکان اشتغال دانست. به عبارت دیگر، بیکاری عبارت است از کار نکردن شخص به دلایل خارج از اختیار وی. به این ترتیب، بیکاری با سایر خطرات اجتماعی؛ مثل بیماری، ازکارافتادگی، بازنشستگی و ... متفاوت است؛ زیرا وضعیت

۱. سیدفضل‌الله موسوی، *گفتارهایی درباره حقوق کار* (مفهوم کار با توجه به آیات و روایات)، تهران، دفتر نشر فرهنگ اسلامی، ص ۶۹-۷۰.

۲. بی‌تردید دولتها همواره تلاش می‌کنند در کلیه برنامه‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی خود راهکارهایی را پیشنهاد نموده، به اجرا درآورند که حتی الامکان، کمترین آسیبها به جامعه از طریق بروز بیکاری وارد گردد. نه تنها جلوگیری از رشد بیکاری، بلکه تنظیم و اجرای برنامه‌هایی برای جبران خدمات ناشی از بیکاری، موضوع اصلی برنامه‌های دولتها در سراسر جهان به شمار می‌آید و بدین منظور، تأمین اجتماعی هنگامی تحقق خواهد یافت که در هر حال مسیر مشخصی برای مقابله با بیکاری و رشد آن، ترسیم شده باشد.





اقتصادی جامعه، عامل اصلی بیکاری شمرده می‌شود. از طرفی، معمولاً بنا بر عرف و مقررات، اصولاً بیمه‌های اجتماعی، شامل افرادی می‌شود که به کار اشتغال دارند و خود نقشی در تأمین هزینه‌های مربوط به عهده می‌گیرند. در حالی که بیکاری به معنای وسیع کلمه، شامل افرادی که هنوز اشتغال پیدا نکرده‌اند نیز می‌شود...^۱

بیکاری از دیدگاه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران^۲

در مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نفی هرگونه استبداد فکری و اجتماعی و انحصار اقتصادی به عنوان یکی از اهداف اصلی نظام بر شمرده شده است: «با توجه به ماهیت این نهضت بزرگ، قانون اساسی، تضمین‌گر نفی هرگونه استبداد فکری و اجتماعی و انحصار اقتصادی می‌باشد...». همچنین با اعلام اینکه اقتصاد وسیله است نه هدف، «تأمین امکانات مساوی و متناسب و ایجاد کار برای همه افراد» از جمله برنامه‌های اقتصاد اسلامی، فرض شده است.

از مقدمه قانون اساسی که بگذریم، بند نهم از اصل سوم، دولت را مکلف نموده است که برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه امکانات خود را برای «... پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر

۱. مهدی طالب، *تأمین اجتماعی*، چاپ دوم: مشهد، انتشارات بنیاد فرهنگی رضوی، ۱۳۷۰ ش، ص ۱۱۲.

۲. در زمینه مفهوم و تاریخچه تدوین قوانین اساسی در جهان و پیدایش نهضت دستورگرایی یا جنبش قانون اساسی، بنگرید به: سیدابوالفضل قاضی شریعت‌پناهی، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، انتشارات دانشگاه تهران، ص ۲۸-۳۶ و نیز در مورد اینکه متن یک قانون اساسی قابل قبول باید دارای چه ویژگی‌هایی باشد، بنگرید به: سیدمحمد هاشمی، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، ج ۱، ص ۴۴، انتشارات مجتمع آموزش عالی قم، چاپ دوم.

همچنین نویسنده دیگری قسمت اخیر اصل ۲۸ قانون اساسی را وظیفه‌ای برای دولت دانسته و بر این اعتقاد است که «... قسمت اخیر اصل ۲۸ وظایفی برای دولت مقرر نموده است که از جمله تدارک شغل با رعایت نیاز جامعه و تأمین شرایط مساوی برای احراز مشاغل است» (جلال‌الدین مدنی، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران*، نشر همراه، ص ۸۶).

و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه» به کار بندد.

در اصل بیست و هشتم، دولت جمهوری اسلامی ایران موظف گردیده است «برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی برای احراز مشاغل ایجاد نماید».

اصل بیست و نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر می‌دارد: «برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری و ازکارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح و نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه و غیره، حقی است همگانی. دولت مکلف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یکایک افراد کشور تأمین کند».

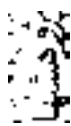
و سرانجام اصل ۴۳ قانون اساسی، تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد با حفظ آزادگی، او را بر اساس ضوابطی، مطمح نظر قرار داده و از آن جمله در بند ۲ همین اصل، تأمین شرایط و امکانات کار برای همه، به منظور رسیدن به اشتغال کامل و قرار دادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند، ولی وسایل کار ندارند در شکل تعاونی، از راه وام بدون بهره یا از هر راه مشروع دیگر، که نه به تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص منتهی شود و نه دولت را به صورت یک کارفرمای بزرگ مطلق درآورد. این اقدام باید با رعایت ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصادی کشور در هر یک از مراحل رشد صورت گیرد، جزء ضوابط بنیادی برای تمامی برنامه‌های اقتصادی و مالی اعلام گشته است.

بدین سان به نظر می‌رسد، مقوله بیکاری و تأمین و تمهید بیمه و به دیگر سخن، پوشش حمایتی در برابر مسئله بیکاری به عنوان موضوعاتی بنیادین در متن قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، انعکاس و اندراج یافته است. البته روشن است که در نگارش قانون اساسی، واضعان و تدوین‌کنندگان آن اساسی‌ترین و مهم‌ترین اصول و سیاست‌های نظام را قید می‌کنند و ذکر جزئیات به قوانین عادی واگذار می‌گردد.

بهر

۶۶

فصلنامه علمی-پژوهشی
فصلنامه علمی-پژوهشی
فصلنامه علمی-پژوهشی



آنچه از نظر ما به عنوان نکته اصلی باید مد نظر قرار گیرد، اهتمام قانون اساسی به لزوم دخالت دولت در باب جبران آسیبهای ناشی از بیکاری و پیشگیری از بحران بیکاری است و از این دیدگاه قانون اساسی توانسته است به خوبی بر اهمیت مطلب تأکید نموده، راهکارهایی را پیش‌بینی کند. در ادامه، مهم‌ترین قوانین عادی را که بر همین اساس به تصویب مراجع مربوط رسیده‌اند مورد اشاره قرار می‌دهیم.^۱

نگاهی به قوانین عادی و سایر مقررات مربوط

یک - قانون بیمه بیکاری

بیکاری و طریق حمایت از بیکاران در متن قانون بیمه بیکاری، مورد توجه قانونگذار قرار گرفته است. این قانون که در تاریخ ۱۳۶۹/۶/۲۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده، مشتمل بر چهارده ماده و بیست و یک تبصره می‌باشد. این قانون، فاقد تعاریف و موضوع‌بندی خاص می‌باشد و اصلح آن بود که عناوین ویژه‌ای به عنوان سرفصل موضوعات در لابلای مواد، معین می‌گشت. به هر تقدیر، از نظر این قانون، تمامی مشمولان قانون تأمین اجتماعی که تابع قوانین کار و کشاورزی هستند، مشمول قانون یادشده می‌باشند.

ذکر قانون تأمین اجتماعی، از این نظر ضرورت داشته است که لزوماً تمامی مشمولان قانون تأمین اجتماعی، مشمول قانون کار نیستند و رابطه بین مشمولان قانون تأمین اجتماعی و قانون کار، عموم و خصوص من وجه شمرده می‌شود.^۲

۱. وقتی در بحث منابع حقوقی، از قانون سخن گفته می‌شود و این منبع در برابر عرف به کار می‌رود، مقصود، تمام مقرراتی است که از طرف یکی از سازمانهای صالح دولت وضع شده است؛ خواه این سازمان، قوه مقننه، رئیس دولت یا یکی از اعضای قوه مجریه باشد. پس، در این معنای عام، قانون، شامل تمام مصوبات مجلس، تصویب‌نامه‌ها و بخشنامه‌های اداری نیز می‌شود... ناصر کاتوزیان، *مقدمه علم حقوق و مطالعه نظام حقوق ایران*، تهران، انتشارات شرکت انتشار، ۱۳۷۴ ش، ص ۱۲۲.
۲. برای مطالعه بیشتر بنگرید به: سیداحمد احمدی، «مشمولین قانون کار و افراد غیر مشمول»، *هفته‌نامه بازارکار*، مورخ ۱۳۸۱/۵/۱۹، ش ۸.

از طرفی، سه دسته از افراد از شمول قانون، مستثنا اعلام شده‌اند که عبارت‌اند از: یکم: بازنشستگان و ازکارافتادگان کلی^۱، دوم: صاحبان حِرَف و مشاغل آزاد، و سوم: اتباع خارجی^۲.

پرسشی که در آغاز به ذهن می‌رسد، علت استثنای گروه‌های یادشده از شمول قانون مورد نظر می‌باشد. به نظر می‌رسد دلیل استثنای سه گروه مزبور روشن و آشکار است؛ چه، بازنشستگان، افرادی هستند که بیکاری آنان، علی‌القاعده پس از طی دوره اشتغال مورد نظر قانونگذار، صورت می‌پذیرد و مفهوم بیکاری به معنای مورد نظر ما درباره این گروه، صدق نخواهد کرد.^۳

ازکارافتادگان کلی نیز به موجب مقررات ویژه‌ای مورد حمایت قانونی قرار گرفته‌اند و بیکاری آنان نیز به جهت و سبب دیگری بجز علل مورد نظر قانونگذار بوده است. صاحبان حِرَف و مشاغل آزاد و بیمه‌شدگان اختیاری هم، اسباب و ابزار قانونی

۱. ازکارافتادگی کلی از نظر قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ عبارت است از کاهش قدرت بیمه شده به نحوی که نتواند با اشتغال به کار سابق یا کار دیگری بیش از یک سوم از درآمد قبلی خود را به دست آورد.

۲. موضوع اشتغال اتباع بیگانه و مسائل حقوقی ناظر به آنان، در مقاله دیگری توسط نگارنده، مورد بررسی و امعان نظر قرار گرفته است؛ بنگرید به: سیداحمد احمدی، «اشتغال اتباع بیگانه»، *هفته‌نامه بازارکار*، مورخ ۸۰/۹/۱۰، ش ۴۲.

۳. در این میان: مسئله تعیین سن بازنشستگی، موضوعی اساسی است و افزایش سن بازنشستگی، یکی از بنیادی‌ترین اصول تأمین اجتماعی تلقی می‌گردد و بین سن امید به زندگی و افزایش سن بازنشستگی رابطه خاصی وجود دارد: هرگاه سن امید به زندگی افزایش می‌یابد، سن بازنشستگی هم افزوده می‌شود. از نظر تعیین مقررات بازنشستگی که به سن بازنشسته شدن تصریح می‌کند نگرش دقیق به زمان مناسب بازنشستگی از اهمیت والایی برخوردار است. سازمان تأمین اجتماعی در مورد کاهش سن بازنشستگی عقیده دارد که در برخی مواد لایحه نوسازی منابع که اخیراً توسط مجلس تغییراتی پیدا کرده و قرار است در صحن علنی مجلس درباره آن بحث شود، سن بازنشستگی برای کسانی که سی سال کار می‌کنند، برداشته شده است که این کار صدها میلیارد تومان به صندوق تأمین اجتماعی ضرر می‌رساند. بنگرید به: اظهارات مدیر عامل سازمان تأمین اجتماعی که در روزنامه *جام جم*، شماره ۷۶۶، مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۸ و این خبر که «پایین آمدن سن بازنشستگی، صدها میلیارد تومان برای دولت هزینه دارد».

بازرسی

۶۸

بازرسی



ویژه‌ای در اختیار دارند که آنها را مشمول حمایت‌های مربوط قرار می‌دهد و به استفاده از تسهیلات مقرر در قانون بیمه بیکاری نیازی ندارند و سرانجام اتباع خارجی نیز از شمول این قانون خارج شده‌اند؛ زیرا بیکار شدن این دسته افراد اولاً تأثیری در سیاست‌های اشتغال دولت که نخستین وظیفه‌اش، ایجاد ترتیباتی برای حمایت از اتباع داخلی است، نخواهد گذاشت و ثانیاً پرداخت بیمه بیکاری، به عنوان تضمین حفظ حقوق بیکاران کشور و از جمله وظایف مذکور در قانون اساسی مورد توجه بوده است و دولت وظیفه‌ای در این ارتباط بر عهده ندارد.

گرچه صدر ماده سوم قانون یادشده، از لحاظ عبارت، دارای ایراد به نظر می‌رسد، ولی در این ماده، سازمان تأمین اجتماعی مکلف شده است با دریافت حق بیمه مقرر، به بیمه‌شدگانی که طبق مقررات قانون بیمه بیکاری بیکار می‌شوند، «مقرری بیمه بیکاری» پرداخت نماید.

بنابراین، بیمه‌شده‌ای که بیکار شده،^۱ با معرفی کتبی واحد کار و امور اجتماعی محل از مزایای بیمه بیکاری، استفاده خواهد جست؛ اعم از اینکه به صورت دائم یا به صورت موقت، بیکار شده باشد (تبصره ذیل ماده سوم و ماده چهارم قانون بیمه بیکاری).

بیمه‌شده بیکار، در صورت احراز شروط مقرر در بندهای الف و ب و ج ماده ۶ قانون بیمه بیکاری، استحقاق دریافت مقرری موضوع این قانون را خواهد داشت. این شروط، به طور خلاصه عبارت‌اند از: وجود سابقه پرداخت حق بیمه، حداقل شش ماه قبل از بیکار شدن، اعلام بیکاری بیمه‌شده به واحدهای کار و امور اجتماعی ظرف سی روز از تاریخ بیکاری و اعلام آمادگی برای اشتغال به کار تخصصی یا مشابه آن و شرکت بیمه‌شده بیکاری در دوره‌های کارآموزی و سوادآموزی مورد نظر واحد کار و امور اجتماعی، نهضت سوادآموزی یا سایر واحدهای ذیربط با تأیید وزارت کار و امور اجتماعی و ارائه گواهی لازم (هر دو ماه یک بار) به شعب تأمین اجتماعی.

۱. ماده سوم قانون بیمه بیکاری مصوب ۱۳۶۹ مقرر می‌دارد: «بیکار از نظر این قانون، بیمه‌شده‌ای است که بدون میل و اراده بیکار شده و آماده کار باشد.»

از نظر حقوقی، ایراداتی به این شروط وارد به نظر می‌رسد؛ از آن جمله است «لزوم آمادگی بیمه‌شده بیکار برای اشتغال به کار تخصصی یا مشابه آن»، که قصد واضعان قانون را به طور کامل معین نمی‌دارد؛ زیرا اگر فرض شده است که هر بیمه‌شده بیکاری، دارای تخصص می‌باشد، این فرض، صائب نمی‌نماید و اگر عبارت «مشابه آن» به مفهوم کار مشابه، جدای از تخصص باشد، ذکر آن بلافاصله پس از عبارت کار تخصصی، چنین تعبیری را به سختی به ذهن متبادر می‌سازد. از سوی دیگر، اگر بیمه‌شده‌ای دارای سواد و تجربه کافی بوده و نیازی به طی دوره‌های نهضت یا مراجع دیگر نداشته باشد، تکلیف امر چه خواهد بود؟ زیرا در صورت احراز شرایط سه‌گانه مذکور در ماده ۶ دریافت مقرری بیمه بیکاری امکان‌پذیر دانسته شده است. برابر تبصره دوم ماده ششم قانون بیمه بیکاری: «مدت دریافت مقرری بیمه بیکاری جزء سوابق پرداخت حق بیمه بیمه‌شده از نظر بازنشستگی، از کارافتادگی و فوت محسوب خواهد شد.»

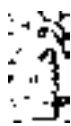
مدت پرداخت مقرری بیمه بیکاری و میزان آن بر حسب اینکه متقاضی، مجرد یا متأهل باشد و بر این اساس که میزان سابقه پرداخت حق بیمه به چه میزان می‌باشد در بند الف ماده هفتم و طی جدول خاصی معین شده است.

متوسط مزد یا حقوق روزانه بیمه‌شده بیکار، طی فرمول خاصی برای محاسبه مقرری اعلام شده و آن عبارت است از جمع کل دریافتی بیمه‌شده که به مأخذ آن، حق بیمه، دریافت شده در آخرین نود روز قبل از شروع بیکاری تقسیم بر روزهای کار و در مورد بیمه‌شدگانی که کارمزد دریافت می‌کنند آخرین مزد عبارت است از جمع کل دریافتی بیمه‌شده که به مأخذ آن حق بیمه، دریافت شده، در آخرین نود روز، قبل از شروع بیکاری، تقسیم بر نود، در صورتی که بیمه‌شده، کارمزد، ظرف سه ماه مذکور، مدتی از غرامت دستمزد استفاده نموده باشد. متوسط مزدی که مبنای محاسبه غرامت دستمزد قرار گرفته به منزله دستمزد ایام بیکاری تلقی و در محاسبه منظور خواهد شد. موارد قطع بیمه بیکاری که در سطور بعد به آن اشاره خواهیم کرد، مسئله‌ای است که در بندهای «الف» تا «ه» ماده ۸ قانون مورد بحث، قید شده است. این موارد عبارت‌اند از:

بیمه

۷۰

بیمه بیکاری



الف - زمانی که بیمه شده مجدداً اشتغال به کار یابد.

ب - بنا بر اعلام واحدکار و امور اجتماعی محل و یا نهضت سوادآموزی و سایر واحدهای مربوط از طریق وزارت کار و امور اجتماعی، بیمه شده بیکار، بدون عذر موجه از شرکت در دوره های کارآموزی یا سوادآموزی خودداری نماید.

ج - بیمه شده بیکار از قبول شغل تخصصی خود یا شغل مشابه پیشنهادی، سر باز زند.

د - بیمه شده بیکار، ضمن دریافت مقرری بیمه بیکاری مشمول استفاده از مستمری بازنشستگی و یا ازکارافتادگی کلی شود.

ه - بیمه شده به گونه ای با دریافت مزد ایام بلا تکلیفی به کار مربوط اعاده گردد. وجوه دریافتی، در صورتی که محرز شود، بیکاری بیمه شده، ناشی از میل و اراده او بوده باید به سازمان تأمین اجتماعی مسترد شود (تبصره یکم ماده هفتم قانون بیمه بیکاری).

همین حکم در زمینه بیمه شده بیکاری که اشتغال مجدد خود را کتمان کرده باشد جاری است (تبصره دوم ماده هشتم قانون بیمه بیکاری).^۱

برابر تبصره دوم ماده نهم قانون بیمه بیکاری، برای اعطای پروانه های کسب و کار، موافقت اصولی و تأسیس واحدهای اقتصادی، توسط وزارتخانه های صنعتی،

۱. مشمولان بند «ه» (بیمه شدگانی که به نحوی از انحاء با دریافت مزد ایام بلا تکلیفی به کار مربوط اعاده گردند) باید مقرری بیمه دریافتی را به سازمان تأمین اجتماعی بازپرداخت کنند؛ اما قانون بیمه بیکاری از چگونگی بازپرداخت این گونه مبالغ (به صورت یک جا یا اقساط) سکوت اختیار کرده است. تنها در ماده نوزدهم آیین نامه اجرایی قانون مذکور - که به دستور ماده ۱۴ همین قانون به وسیله سازمان تأمین اجتماعی و وزارت کار و امور اجتماعی تهیه شده و در تاریخ ۱۳۶۹/۱۰/۱۲ به تصویب هیأت وزیران رسیده - می خوانیم: «در مواردی که بیمه شده بیکار تحت هر عنوان، من غیر حق، مبالغی را از صندوق بیمه بیکاری دریافت نموده باشد، ملزم به پرداخت وجوه دریافتی مذکور خواهد بود. سازمان تأمین اجتماعی، با استفاده از اختیارات اجرایی ناشی از قانون تأمین اجتماعی نسبت به وصول وجوه موضوع این ماده، اقدام می نماید.»

ظاهراً منظور واضعان آیین نامه، صدور اجرائیه برابر تسهیلات مقرّر در ماده ۵۰ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ بوده، ولی از ذکر صریح آن در آیین نامه خودداری شده است.

کشاورزی و خدماتی، بیکاران مشمول این قانون واجد اولویت شناخته شده‌اند. افزون بر این، کارفرمایان مکلف گردیده‌اند تا با هماهنگی شوراهای اسلامی کار یا نمایندگان کارگران، فهرست محل‌های خالی شغل را که ایجاد می‌شوند، به مراکز اشتغال محل اعلام نمایند. چنین تکلیفی مستلزم زمینه‌سازی فرهنگی است و بجز مراکز دولتی و عمومی، در صورت عدم بسترسازی فکری و فرهنگی، اعلام فهرست محل‌های خالی شغل به وسیله کارفرمایان بخش غیردولتی کمی بعید بلکه مستبعد به نظر می‌رسد. ضمن اینکه هیچ‌گونه ضمانت اجرایی خاصی نیز برای عدم اقدام به این تکلیف قید نشده است. بنابراین، چنین عبارتی در حکم یک توصیه اخلاقی است.

دو- آیین‌نامه اجرایی قانون بیمه بیکاری مصوب ۶۹/۱۰/۱۲ هیأت وزیران

آیین‌نامه یادشده، مشتمل بر ۲۴ ماده و یازده تبصره بوده، در زمینه چگونگی اجرای قانون بیمه بیکاری، مقرراتی را ذکر نموده که درخور توجه می‌باشد:

اولاً، آیین‌نامه دارای همان کاستی‌ای است که در قانون نیز وجود دارد، بدین توضیح که متن هر مصوبه‌ای، برابر قاعده، باید تعاریف و اصطلاحات را با وضوح و شفافیت بیشتری مورد عنایت قرار دهد و در آیین‌نامه مزبور چنین تعاریفی صرفاً منحصر به تعریف بیکار است که این تعریف نیز زائد به نظر می‌رسد؛ زیرا در قانون بیمه بیکاری، مبادرت به تعریف بیکار شده است و نیازی به تکرار آن در آیین‌نامه نبوده است.

از عمده‌ترین ایراداتی که بر آیین‌نامه اجرایی مذکور، وارد به نظر می‌رسد، توسعه دامنه شمول اجرایی قانون نسبت به افرادی است که در متن قانون مورد اشاره واقع نشده‌اند. به عبارت دیگر، ماده هشتم قانون بیمه بیکاری، در مقام احصای مواردی است که در صورت تحقق آنها، مقرری بیمه شده قطع می‌گردد، و چنانچه این موارد جنبه «حصری» داشته باشد -که ظاهراً نظر قانونگذار هم حصر این موارد بوده- تکلیف مقرری در ماده ۱۲ آیین‌نامه، فاقد توجیه به نظر می‌رسد؛ زیرا ماده مرقوم، مقرری می‌دارد: «در مورد کارگرانی که در حین استفاده از مقرری بیمه بیکاری، بر اساس حکم صادر شده از سوی مراجع ذیصلاح، بازداشت یا زندانی می‌گردند، در صورت

بیکار

۷۲

کتابخانه مجلس شورای اسلامی



صدور رأی مراجع مذکور، مبنی بر مجرمیت آنان، مشروط بر آنکه متأهل نباشند، پرداخت حق بیمه بیکاری متوقف می‌گردد، و پس از گذراندن دوره محکومیت به شرط عدم اشتغال با معرفی واحد کار و امور اجتماعی، مجدداً برقرار خواهد شد.»

در این خصوص، می‌توان چنین گفت که اولاً، «صدور رأی مبنی بر مجرمیت» ممکن است از سوی دادگاه نخستین (بدوی) صورت پذیرفته باشد و هر رأیی که محتوای آن مجرمیت اشخاص باشد، لزوماً به معنای محکومیت قطعی و قطعیت آن نیست و این فرض محتمل است که شخصی از سوی یکی از مراجع ذی صلاح، مجرم شناخته شود، ولی بنا به موجبات و ادله‌ای، عدم مجرمیت او در مراجع ذی صلاح بالاتر (تجدیدنظر) اثبات گردد. بنابراین، «صدور حکم محکومیت قطعی» که اصطلاح دقیق‌تری از نظر حقوقی است. جای خود را با نظر واضعان آیین نامه به عبارت «صدور رأی مراجع مذکور مبنی بر مجرمیت آنان» داده است و بدین ترتیب اصلاح آن ضروری به نظر می‌رسد.

ثانیاً، در ماده ۱۲ آیین نامه قانون بیمه بیکاری، به این موضوع اشاره شده است که مقرری بیمه بیکاری «... پس از گذراندن دوره محکومیت به شرط عدم اشتغال با معرفی واحد کار و امور اجتماعی، مجدداً برقرار خواهد شد.»

آشکار است که میزان و دوره محکومیت، در این فرض، از اهمیت خاصی برخوردار بوده، باید در زمینه چگونگی تعیین تکلیف در خصوص محکومیت‌های طویل‌المدت، مقرراتی بیان می‌گشت.

افزون بر این، پرسشی که در همین زمینه وجود دارد، تکلیف واحد کار و امور اجتماعی نسبت به معرفی ذی نفع برای برقرار مجدد مقرری بیمه بیکاری است؛ یعنی آیا واحد کار و امور اجتماعی، می‌تواند از معرفی ذی نفع خودداری نماید؟ آیا معرفی واحد مرقوم، امری الزامی است یا به نوعی نظارت استصوابی برای این امر وجود خواهد داشت؟

در هر حال، جدای از نکات یادشده، بیان چنین موضوعاتی از حدود صلاحیت قوه مجریه خارج به نظر می‌رسد، و اصلح بود در خصوص این ایرادات با ملاحظه نظریات کارشناسی اقدامات مقتضی به عمل می‌آید.

همچنین تفاوتی که میان افراد مجرّد و متأهل، در متن ماده فوق، وجود دارد فاقد توجیه است؛ زیرا اگر صرف محکومیت افراد - آن هم به مجرمیت که معلوم نیست، منظور واضعان، محکومیت قطعی بوده یا غیر آن - دارای چنان قبح اجتماعی فرض شده که سبب و موجبی برای قطع مقرّری بیمه بیکاری است، چه تفاوتی میان افراد مجرّد و متأهل وجود دارد؟ به فرض که چنین اجازه‌ای برای توسعه دامنه موارد قطع مقرّری بیمه بیکاری اعطا شده باشد، با فلسفه مورد نظر واضعان آیین نامه، در تعارض آشکار به نظر می‌رسد.

ممکن است پاسخ داده شود که افراد و اعضای خانواده فرد متأهل با ترتیب مذکور در آیین نامه، مورد حمایت قرار می‌گیرند، ولی در مورد افراد مجرّد نیز ممکن است پدر، مادر و یا سایر اقارب آنان (طبق تبصره ۲ ماده ۷ قانون بیمه بیکاری) جزء دریافت‌کنندگان این وجوه باشند.

نکته دیگری که در آیین نامه قانون بیمه بیکاری، مندرج است و از لحاظ حقوقی، قابل مطالعه و بررسی به نظر می‌رسد، حکم مقرّر در تبصره ماده هفدهم آیین نامه است که می‌تواند به نوعی در تعارض با تبصره ماده پنجم قانون نیز باشد.

تبصره ماده ۱۷ آیین نامه قانون بیمه بیکاری مصوب ۱۳۶۹/۱۰/۱۲ هیأت وزیران، مقرّر می‌دارد: «در صورت اعتراض کارگر، نسبت به قطع مقرّری توسط سازمان تأمین اجتماعی، واحد کار و امور اجتماعی مکلف است مراتب را بررسی و اعلام نظر نماید. نظر واحد کار و امور اجتماعی، قطعی و لازم‌الاجراست.»

این تبصره از چند جهت قابل تعمق است: نخست اینکه، اطلاق لفظ کارگر برای فردی که در حال دریافت مقرّری بیمه بیکاری است نمی‌تواند منطقی باشد.

دوم اینکه در این تبصره، قطع مقرّری توسط سازمان تأمین اجتماعی صورت گرفته، ولی واحد کار و امور اجتماعی مکلف به اظهار نظر دانسته شده است. با عنایت به تبصره ذیل ماده پنجم قانون بیمه بیکاری مصوب ۱۳۶۹/۶/۲۶ که مقرّر می‌دارد: «فرد بیمه شده و نحوه تشخیص تعیین حق بیمه بیکاری چگونگی وصول آن، تکلیف بیمه شده و کارفرما و همچنین نحوه رسیدگی به اعتراض، تخلفات و سایر مقرّرات مربوطه، در این مورد بر اساس ضوابطی است که برای حق بیمه، سایر حمایت‌های

تفسیر

۷۴

کتابخانه تخصصی حقوق



تأمین اجتماعی در قانون و مقررات تأمین اجتماعی پیش‌بینی شده است»، به نظر می‌رسد عبارت: «نحوه رسیدگی به اعتراض، تخلفات و سایر مقررات مربوطه، در این مورد...»، به گونه‌ای است که نه فقط مسئله تعیین حق بیمه بیکاری، بلکه اعتراض بیمه شده نسبت به قطع مقرری را نیز دربرمی‌گیرد و دو مرجع برای رسیدگی به یک موضوع، صلاحیت اظهار نظر پیدا نموده‌اند.

اضافه کنیم که عبارت: «در این مورد...» حوزه بررسی موضوع را به مزدبیمه شده محدود ساخته و قطع بیمه بیکاری به عنوان موضوعی جداگانه، مطمح نظر واقع شده است.

سوم اینکه، با توجه به اینکه نظر واحد کار و امور اجتماعی، قطعی و لازم‌الاجرا دانسته شده است باید قائل به این نظر بود که قطعیت نظر واحد کار و امور اجتماعی در زمینه اعلام نظر در خصوص قطع مقرری، نافی نظارت دیوان عدالت اداری بر این تصمیم نخواهد بود^۱ (مستفاد از ماده ۱۱ قانون تشکیل دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۱ مجلس شورای اسلامی).

به هر تقدیر، در مورد سایر نکات مندرج در آیین‌نامه قانون بیمه بیکاری، به دلیل رعایت ایجاز در کلام خودداری می‌گردد.

پوشش حمایتی نظام حقوقی ایران برای بیکاران

بیکاری کارگران، مقوله‌ای چندبُعدی است. از دست دادن کار به صورت غیر ارادی، به مفهوم توقف چرخه تولید نیز هست و توقف تولید یعنی رکود اقتصادی جامعه. از این رو، سازوکار ویژه‌ای لازم است تا حمایت‌های حقوقی از کارگر به عمل آید و هم‌زمان،

۱. بنگرید به متن سخنرانی نگارنده در باب دیوان عدالت اداری و اختیارات آن که برای کارآموزان وکالت حوزه قانون وکلای دادگستری استان خراسان ایراد شده و در آن به صلاحیتها و حدود اختیارات دیوان اشاره گردیده است. متن خلاصه شده این سخنرانی در *هفته‌نامه بازارکار*، شماره ۷۹، مورخ ۸۱/۶/۱۶، ص ۸ و شماره ۸۰، مورخ ۸۱/۶/۲۳، ص ۸ منتشر شده است.

صنایع مولد و کارگاههای گوناگون نیز از نظر پنهان‌نمانند؛ بیمه بیکاری یکی از سازوکارهاست. بدین سان با پیش‌بینی مکانیزم خاصی که کارفرما و کارگر در آن مشارکت می‌جویند، حمایت اجتماعی و حقوقی از کارگران که کار خود را از دست می‌دهند، تداوم می‌یابد. این روش، معلول حمایت‌های خاص دولت است. اگر عنصر دخالت و حمایت دولت وجود نداشته باشد، چنین تمهیدی نیز وجود نخواهد داشت. از نظر حقوقی، وجود موازین قانونی ویژه برای اجرای اهداف دولت در راستای حمایت همه‌جانبه از کارگر، از ضرورت و اهمیت ویژه‌ای برخوردار می‌باشد. در کشور ما اقدام به تصویب و اجرای قانون بیمه بیکاری، گامی در این راستا به شمار می‌آید. هر چند متن قانون، فارغ از چارچوب بندهای معمول در شیوه قانون‌نویسی به نظر می‌رسد، و آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور نیز به این آشفتگی افزوده، لیکن به واقع، پوشش حمایتی گرانسنگ و ارزشمندی است، به خصوص که سمت و سوی حرکت اقتصادی کشور به سوی خصوصی‌سازی و توسعه فعالیت‌های بخش غیردولتی نیز هست و بدین لحاظ اجرای دقیق قانون، در شرایط کنونی و به ویژه با عنایت به مقررات و قوانین خصوصی‌سازی از جمله قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، از اهمیت والاتری برخوردار گشته است.

