

تحلیلی بر اصول، چالش‌ها و راهکارهای ارتقای کیفیت قانونگذاری؛ با تأکید بر قانونگذاری تأمین اجتماعی

سید فخرالدین حسینی فیروز^۱

دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد

اسلامی واحد اصفهان (خوراسگان)، اصفهان، ایران

محمد شریف شاهی^۲

استادیار حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد

اصفهان (خوراسگان)، اصفهان، ایران

قدرت‌الله نوروزی باغمکه^۳

استادیار حقوق، گروه حقوق، دانشکده علوم اداری و

اقتصاد، دانشگاه اصفهان، اصفهان، ایران

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۴/۲۴

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۷/۲۲

چکیده

برای تدوین قوانین باکیفیت، اصول و موازینی تعیین شده که هدف از وضع آنها، تأمین سازگاری قانون با اهداف قانونگذاری است. اصول عام قانونگذاری مانند اصول ماهوی، شکلی و فنی معیارهایی برای تشخیص قوانین باکیفیت هستند. علاوه بر این، قانونگذاری در حوزه‌های مختلف زیست اجتماعی، سیاسی و اقتصادی مستلزم کاربست اصولی خاص و متناسب با آن حوزه می‌باشد. استانداردهای حقوقی بنیادین نظام تأمین اجتماعی و اصول مالی، اقتصادی و بیمه‌ای از جمله اصول خاص قانونگذاری تأمین اجتماعی است. نادیده گرفتن اصول عام ناظر بر تقنین و اصول خاص تأمین اجتماعی چالش‌ها و آسیب‌های متعددی را بر

* - نوع مقاله: پژوهشی

1- hamed.hoseini314@yahoo.com

۲- نویسنده مسئول: rasashahi@gmail.com

3- Gh.noroozi@ase.ui.ac.ir

DOI: 10.22067/LOWECON.2022.71291.1066

نظام تأمین اجتماعی در ایران تحمیل می‌کند. ضرورت نگارش این مقاله، تبیین اصول و چالش‌های قانون‌گذاری تأمین اجتماعی و ارائه راهکارها برای ارتقاء آن می‌باشد. بررسی نظام قانون‌گذاری تأمین اجتماعی، تحلیل قوانین و بررسی چالش‌های پیش‌روی قانون‌گذاری در این حوزه و ارائه راهکارهای ارتقاء قوانین حوزه تأمین اجتماعی از اهداف این پژوهش است. روش پژوهش به صورت توصیفی تحلیلی است و برای نگارش آن از منابع کتابخانه‌ای استفاده شده است. یافته‌های این پژوهش بیانگر این موضوع است که رعایت اصول عام قانون‌گذاری، اصول فنی، ادبی، نگارشی و اصول خاص قانون‌گذاری تأمین اجتماعی موجب تصویب قوانین با کیفیت بالا در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی می‌شود.

واژگان کلیدی: حقوق اساسی، اصول قانون‌گذاری، رفاه، تأمین اجتماعی

مقدمه

قانون‌گذاری با کیفیت یکی از دغدغه‌های مهم حقوق‌دانان، نمایندگان مجالس قانون‌گذاری و فعالان سیاسی است. هر چند توجه و تمرکز بر این موضوع در دهه‌های اخیر به طرز بی‌سابقه‌ای افزایش یافته، اما اندیشه وضع قانون خوب برای جامعه، سابقه‌ای طولانی دارد و طی قرون متمادی اندیشمندان، فلاسفه و حاکمان سیاسی را به تفکر واداشته، به نحوی که هر یک به فراخور راهکارهایی را نیز برای تدوین قوانین خوب ارائه دادند. قانون‌گذاری^۱ از ریشه لاتینی *Legis latio* است. واژه *Legis* که در ادبیات حقوقی عموماً با واژه لاتینی *Lex* شناخته می‌شود- به معنای قانون و واژه *Latio* به معنای پیشنهاد یا طرح یک قانون آمده است (Oxford Dictionary, 2004). قانون، موضوعی گسترده و دارای شاخه‌های مختلف است. در معنای گسترده، کلیه قوانین بالطبع اجتماعی هستند. در معنای محدود تنها قوانینی که به منظور رفاه اجتماعی وضع شده‌اند، در زمره قوانین اجتماعی قرار می‌گیرند. در فرهنگ جامعه‌شناسی فیرچیلد منظور از قانون‌گذاری اجتماعی، قوانینی است که برای بهبود و محافظت از موقعیت اقتصادی و اجتماعی گروه‌هایی در جامعه طراحی شده است که به دلیل سن، جنس، نژاد، نقص جسمی یا روحی یا فقدان قدرت اقتصادی نمی‌توانند به سلامت و استانداردهای مناسب زندگی برای خود دست یابند (Gangrade, 1978).

سابقه قانون گذاری در ایران به بیش از یکصد سال می‌رسد و بیش از چهار دهه تجربه قانون گذاری در دوره جمهوری اسلامی نیز پشت سر گذاشته شد؛ اما بررسی‌ها نشان می‌دهد که نظام قانونگذاری در ایران در حوزه‌های مختلف با چالش‌هایی روبرو است. قانون گذاری در حوزه تأمین اجتماعی نیز از این امر مستثنی نیست. تورّم و پراکندگی قوانین و فقدان الگوی مناسب از جمله چالش‌های نظام قانون گذاری در ایران به شمار می‌رود.

اگر چه بر اساس اسناد بین‌المللی از جمله اعلامیه جهانی حقوق بشر (ماده ۲۲)، تأمین اجتماعی و حقوق مرتبط آن از حقوق اساسی بشر قلمداد شده و در اسناد بین‌المللی دیگر و قوانین اساسی کشورها مورد تأکید قرار گرفته است، لکن با شروع هزاره جدید برخی از مهمترین مصادیق حقوق مرتبط با تأمین اجتماعی از جمله رهایی از فقر، کاهش مرگ کودکان و بهبود سلامت مادران از آرمان‌های اساسی مندرج در اعلامیه هزاره^۱ معرفی و دارای اولویت جهانی دانسته شد. مقوله تأمین اجتماعی در ایران، افزون بر تعهدات بین‌المللی به جهت آموزه‌های دینی و توجّه و تأکید چند باره در قانون اساسی از اهمیت و جایگاه خاصی برخوردار است. این تأکید ضرورت مطالعات تأمین اجتماعی در ایران را پر اهمیت می‌کند. وجود نظام حقوقی مبتنی بر قوانین کارآمد و متناسب برای ارتقاء و کارآمدی نظام تأمین اجتماعی ضروری است.

رعایت اصول عام قانونگذاری مانند اصول ماهوی، شکلی و فنی قانونگذاری و همچنین رعایت اصول خاص قانون گذاری تأمین اجتماعی از جمله استانداردهای حقوقی تأمین اجتماعی، اصول مالی-اقتصادی، محاسبات بیمه‌ای و توجّه به شرایط و واقعیات اقتصادی کشور و در عین حال، توجّه به اصول قانون اساسی در این ارتباط می‌تواند در تصویب قوانین با کیفیت در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی مؤثر باشد. بررسی نظام قانون گذاری تأمین اجتماعی، تحلیل قوانین و بررسی چالش‌های پیش‌روی قانون گذاری در این حوزه و ارائه راهکارهای ارتقای قوانین حوزه تأمین اجتماعی از اهداف این پژوهش است.

گفتار اول: اصول قانونگذاری

منظور از اصول قانون گذاری، اصول عام (اصول ماهوی و شکلی) و اصول خاصی است که با

رعایت آنها توسط قانونگذاران قوانین باکیفیت، مفید و مؤثر تصویب می شود. اصول و فنون قانونگذاری مجموعه ای از ضوابط راهنمای ماهوی و شکلی است که ناظر بر گزینش درست محتوای قواعد حقوقی (گزاره های حقوقی انشایی) و ساختار شکلی این قواعد و نیز اجرای صحیح، دقیق و کامل فازهای سه گانه قانون گذاری می باشد (Ghasemi & Ansari, first Volume, 2017:17).

بند اول: اصول ماهوی

اصول ماهوی اصولی هستند که به ماهیت قانون مربوط می شوند و در صورت عدم رعایت آنها، قانون ماهیت خود را از دست داده و دیگر نمی توان واژه قانون را برای آن به کار برد.

۱- الزام آوری

قانون باید جنبه اجبار آمیز داشته باشد. دکتر ناصر کاتوزیان از این ویژگی با تعبیر «قدرت الزام آوری قانون» یاد می کنند (Katouzian, 2010:40). همچنین به گفته منتسکیو، قدرت قوانین کشوری در ترس و وحشتی است که مردم از نیروی سیاسی موجود در پشت آن قوانین دارند (Rasekh, 2005:28). بر این اساس، قانون برخلاف سایر هنجارهای اجتماعی دارای ضمانت اجرا است و عدم رعایت آن مجازات فرد را بدنبال خواهد داشت.

۲- عمومیت

قانون باید جنبه عام داشته باشد، عموم مردم را شامل شود و شخصی و تبعیض آمیز نباشد. از نظر هایک نمی توان هر آنچه را که به وسیله پارلمان وضع شد، «قانون» نامید؛ بلکه قانون باید موصوف به ویژگی هایی از قبیل عام و غیرتبعیض آمیز بودن به سود یا زیان گروه هایی خاص باشد. این ویژگی ها ضامن اعمال حاکمیت قانون بر پارلمان محسوب می شود. (Hayek, 2003:232). قوانین نظام تأمین اجتماعی بر مبنای عمومیت استوار است و این اطمینان را می دهد که حمایت اجتماعی حاصله برای عموم افراد قابل دسترس است (European Union, 2013:5). البته عام بودن قانون به این معنا نیست که همه افراد ملت را شامل شود، واضح است که همه قوانین شامل همه افراد ملت نمی شود.

۳- انطباق با اصول کلی حقوقی

«اصول حقوقی، اصول کلی و دائمی هستند که منشأ وضع چند قاعده جزئی و نماینده ارزش‌های حاکم بر جامعه به شمار می‌روند» (Sadeghi, 2005:43).

اصول کلی حقوقی نقطه متعالی سلسله مراتب منابع در علم حقوق به شمار می‌روند. تجلی ارزش‌های اجتماعی و اخلاقی در قواره اصول کلی حقوقی، این منبع را برجسته می‌سازد؛ در صورتی که قانون موضوعه‌ای، توسط مرجع صلاحیت‌دار به تصویب برسد، قانونگذاری تنها به لحاظ شکلی موجه است و اگر با اصول کلی حقوقی در تعارض باشد، به لحاظ ماهوی فاقد اعتبار است؛ به این دلیل، قانون موضوعه باید با معیار ماهوی یعنی با اصول کلی حقوقی نیز منطبق باشد تا بتوان از قانون به معنای واقعی کلمه سخن گفت (Ahmadi et al. 2015:51).

قانون نباید با اصول کلی حقوقی مغایرت داشته باشد. اصول کلی حقوقی، احکامی کلی، دائمی و الزامی هستند که مبنای حقوق موضوعه قرار گرفته و عقل مستقل، آن را برای تضمین حقوق اساسی و سعادت انسانها ضروری می‌داند و نقش هدایت‌گرانه در قانون‌گذاری و دادرسی دارند. برخی از اصول حقوقی مانند اصل برائت (اصل ۳۷ ق ۱)، اصل تساوی (اصل ۲۰ ق ۱) و اصل آزادی قراردادها (ماده ۱۰ قانون مدنی) به لحاظ اهمیت وارد قلمروی حقوق موضوعه شده‌اند. اصول حقوقی الزام‌آور هستند، حتی اگر در حقوق موضوعه گنجانده نشده باشند (Abbasi, 2015:15). Hayati, این اصول حتی در مرتبه‌ی بالاتری از قانون قرار دارند و قانونگذار در نگارش متن قانون و قوانین اجرایی و قضایی به ترتیب در اجرای ترقعی و غیرترافعی قانون به اصول حقوقی متوسل می‌شوند. نظام تأمین اجتماعی نیز از این قاعده مستثنی نبوده و تبعیت از اصول حقوقی در آن مورد پذیرش قرار گرفته است.

۴- انطباق قانون با اسناد و معاهدات بین‌المللی

قوانین باید با اسناد و معاهدات بین‌المللی انطباق داشته باشد. به موجب ماده ۹ قانون مدنی «مقررات عهودی که بر طبق قانون اساسی بین دولت ایران و سایر دول منعقد شده باشد، در حکم قانون است». البته مفاد این ماده به معنای این نیست که قانون عادی می‌تواند مفاد معاهده را نقض نماید. معاهده از قانون داخلی برتر است، زیرا قانون داخلی نمی‌تواند معاهده را نقض یا نسخ کند؛

اما معاهده می‌تواند قانون داخلی را نسخ یا نقض نماید. همچنین پیدایش و زوال معاهده تابع اراده های طرفین معاهده است؛ درحالی‌که پیدایش و زوال قوانین عادی تابع اراده قانونگذار داخلی است. علاوه بر این، لزوم وفای به عهد طرفین قرارداد را به رعایت تعهدات پای‌بند می‌کند Shariat (Bagheri, 2011:301&302).

براین اساس قوانین تصویبی نباید با معاهدات بین‌المللی که بین دولت ایران و دولت‌های دیگر منعقد شده مغایرت داشته باشند. همچنین، قوانین نباید با مفاد کنوانسیون‌های بین‌المللی که دولت ایران عضویت آنرا پذیرفته، مخالف باشند. بسیاری از قوانین حوزه کار و تأمین اجتماعی متأثر از معاهده‌ها، کنوانسیون و مقاله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار می‌باشند. کنوانسیون‌های مرتبط با حقوق تأمین اجتماعی تأثیر مثبتی بر قوانین این حوزه داشته که از جمله آن می‌توان به قانون جامع حمایت از حقوق معلولان مصوب ۱۳۹۶ اشاره کرد. مفاد کنوانسیون حقوق معلولان و پروتکل اختیاری^۱ آن در تصویب قانون مذکور مؤثر بوده است.

علاوه بر این، رعایت مقاله‌نامه‌ها و توصیه‌های سازمان‌های بین‌المللی مانند سازمان بین‌المللی کار^۲ نیز که در جهت بهبود وضعیت کارگران است؛ همواره مورد توجه قانون‌گذار بوده است. از جمله این موارد می‌توان به مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار اشاره کرد که یکی از مهمترین مقاله‌نامه‌های این سازمان محسوب می‌شود. این مقاله‌نامه موسوم به مقاله‌نامه «استانداردهای حداقلی» مصوب ۲۸ ژوئن سال ۱۹۵۲، مزایای مربوط به نه خطر را چنین مقرر می‌دارد: مراقبت پزشکی، مزایای مربوط به بیماری، عدم اشتغال، سالمندی، لطمات ناشی از اشتغال، خانواده، بارداری، از کارافتادگی و بازماندگان. بنابراین مقاله‌نامه‌ی مزبور، همه‌ی خطرات و احتمال‌های ذکر شده را تحت پوشش قرار داده است (Shahbaziniya, 2011:56). امروزه اکثر کشورهای اروپایی و آمریکای شمالی اصل تقدم معاهده بین‌المللی بر قانون داخلی را مورد

۱- کنوانسیون حقوق معلولان و پروتکل اختیاری آن در سال ۲۰۰۶ میلادی تصویب شد و دولت ایران در سال ۲۰۰۹ به این کنوانسیون پیوست.

۲- تأثیر "مقاله‌نامه‌ها و توصیه‌نامه‌های بین‌المللی کار و قوانین تأمین اجتماعی ایران"، در کتاب "درآمدی بر حقوق تأمین اجتماعی" تألیف سید عزت‌الله عراقی (۱۳۸۶) تحلیل شده است.

پذیرش قرار داده‌اند. حرکت عمومی کشورها برای فقرزدایی و گسترش دولت‌های رفاهی به موجب اسناد فراملی شاهدهی بر این مدعا است. از این رو، قوانین بین‌المللی تأمین اجتماعی در حکم قانون داخلی تلقی شده و سیاست‌های تقنینی، قضایی و اجرایی همگام و همسو با آن در حرکت می‌باشند.

۵- مطابقت با سایر قوانین (انسجام درونی قوانین)

یک نظام حقوقی از هنجارهای گوناگونی تشکیل یافته و نمی‌تواند به نحو کارآمد به هدف خود برسد مگر اینکه همیشه از یک سازگاری و هماهنگی برخوردار باشد (Rasekh, 2005:154). نظام حقوقی همچون سایر نظام‌های موجود، می‌بایست از ساختاری همگون برخوردار باشد. بنابراین، ورود هر قاعده حقوقی به داخل این نظام، بدون توجه به بخش‌های مختلف آن، عملکرد چنین دستگاهی را مختل یا با مشکل مواجه می‌سازد. به تعبیر دکتر کاتوزیان، «هر قانون جدید که وارد نظام حقوقی می‌شود، مثل پیوندی است که به بدن زنده زده شود، اگر این پیوند نامناسب باشد، نه تنها آن پیوند گیرا نیست، بلکه بدن را هم فاسد می‌کند» (Katouzian, 1999:162). بنابراین، برای آنکه قانون جدیدی را در میان سایر قوانین پیدا کند و به عنوان جزئی از اجزای نظام حقوقی به حیات خویش ادامه دهد، نیازمند سازگاری و مطابقت با سایر قواعد حقوقی است. در غیر این صورت، چنین قانونی بعد از مدت کوتاهی، متروک واقع شده و موجب تورم نظام تقنینی می‌شود.

۶- عقلانی بودن

اراده‌ای که از اقتدار قانون‌گذاری برخوردار است باید براساس اصول عقلانی به این کار دست بزند. در غیر اینصورت، نتیجه چیزی جز شر و فساد نیست (Alem, 2000:282). در ارزیابی عقلانیت قانون تفکیک میان سه بعد عقلانیت، مفید به نظر می‌رسد. این ابعاد مختلف شامل عقلانیت غایی، عقلانیت درونی و عقلانیت هنجاری است. عقلانیت غایی قانون با قابلیت اجرایی کارکردهای اجتماعی قانون، که همانا دستیابی هر چه بیشتر اهداف غنی و حفاظت از پیوندهای اخلاقی همگرایی اجتماعی است، اندازه‌گیری می‌شود. عقلانیت درونی به سازگاری و انسجام

درونی نظم حقوق مربوط است و عقلانیت هنجاری قانون مترادف با مشروعیت (هنجاری) آن است (Tori, 2007:270). چنانچه قانونی در هر حوزه از نظام تأمین اجتماعی منطقی و عقلایی نباشد، هزینه - سود را در نظر نگیرد و با واقعیت اجتماعی هم خوانی نداشته باشد، موجب ضرر و خسارت جامعه خواهد بود. به عنوان مثال، قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت مصوب سال ۱۳۸۶ با توجه به تحمیل هزینه چند هزار میلیاردی بر خزانه دولت و فشار مالی بر صندوق‌های بیمه‌ای، به معنای نادیده گرفتن اصل هزینه - سود توسط نمایندگان مجلس و عدم رعایت اصول عقلانی در تصویب این قانون می‌باشد.

۷- عدم مغایرت با اصول قانون اساسی

قوانین از حیث اعتبار شامل قانون اساسی، قانون عادی و مصوبات قوه مجریه می‌باشد. بدیهی است با توجه به اصل سلسله مراتب قوانین، قوانین عادی باید اصول اساسی حکومت را محترم شمارد و نظامنامه‌های دولتی نیز هیچگاه نباید مخالف قوانین عادی باشد (Katouzian, 1990:124). بر این اساس، قانون باید در چهارچوب قانون اساسی باشد و نمی‌تواند اصول قانون اساسی را نقض نماید. شیوه پاسداری از قانون اساسی در نظام‌های سیاسی متفاوت هست و در نظام سیاسی ایران، این امر به عهده شورای نگهبان قانون اساسی می‌باشد.

۸- قابلیت اجرا

قانون می‌بایست از جنبه‌های مختلف اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی قابلیت اجرا داشته باشد. قانون برای اجرا تصویب می‌شود، قانونی که به دلایل مختلف قابلیت اجرا نداشته باشد، شأن قانونگذاری را پایین می‌آورد. اگر قانونگذار بدون در نظر گرفتن منابع قابل دسترسی جامعه قانون وضع نماید؛ در حقیقت دستوری صادر کرده که یا امکان به وقوع پیوستن آن وجود ندارد یا اینکه تلاش برای اجرای آن، قطعاً موجب بروز مشکلات و پیچیدگی‌های فراوانی در زندگی افراد و جامعه خواهد گردید (Rasekh, 2005:161). براساس اصل ۷۵ قانون اساسی، طرح‌های قانونی، پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان 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 شده باشد. بدیهی است هرچند این اصل تنها

جنبه‌های مالی مصوبات مجلس شورای اسلامی را مورد توجه قرار داده است؛ اما جنبه‌های سیاسی، اجتماعی و فرهنگی قانونگذاری نیز حائز اهمیت هستند و می‌بایست مورد توجه قانونگذار قرار گیرد تا قانون مصوب، جنبه اجرایی یابد.

۹- رعایت حقوق بنیادین بشر

منشأ اصلی قانون مردم هستند. بنابراین، هیچ قانونی نمی‌تواند حقوق و آزادی‌های فردی را نقض نماید. مصوبه‌ای که ناقض حقوق مردم باشد، قانون محسوب نمی‌شود؛ زیرا مردم قاعدتاً به مرجع قانونگذاری جهت نقض حقوق خود، نمایندگی نمی‌دهند. همچنین با توجه به اصل برابری، در تصویب قوانین نباید هیچ شکلی از تبعیض وجود داشته باشد. از نظر رونالد دورکین، قانونی که به ضرر اکثریت و اقلیت است، در حقیقت مجوز نافرمانی را برای شهروندان صادر می‌کند. به این معنا که اقتضای سیاست ملی این است که قوانین به گونه‌ای نباشند که نفع کل یک ملت را به خطر اندازند (Dworkin, 2000: 32). بنابراین، قانون باید منافع اکثریت را در نظر بگیرد و در عین حال، حقوق اقلیت را رعایت نماید. رعایت نشدن حقوق اقلیت، مساوی با دیکتاتوری اکثریت، و نه دموکراسی، است. مطابق اصل نهم قانون اساسی «...هیچ مقامی حق ندارد به نام حفظ استقلال و تمامیت ارضی کشور آزادی‌های مشروع را، هر چند با وضع قوانین و مقررات، سلب کند». بنابراین، هیچ قانونی نمی‌تواند حقوق و آزادی‌های فردی را نقض نماید.

بند دوم: اصول شکلی

اصول شکلی حاکم بر قانون‌گذاری اصولی هستند که عدم رعایت آن هر چند کیفیت قانون را کاهش می‌دهد، اما به موجودیت قانون لطمه‌ای نمی‌زنند.

۱- تصویب توسط مرجع صلاحیت‌دار

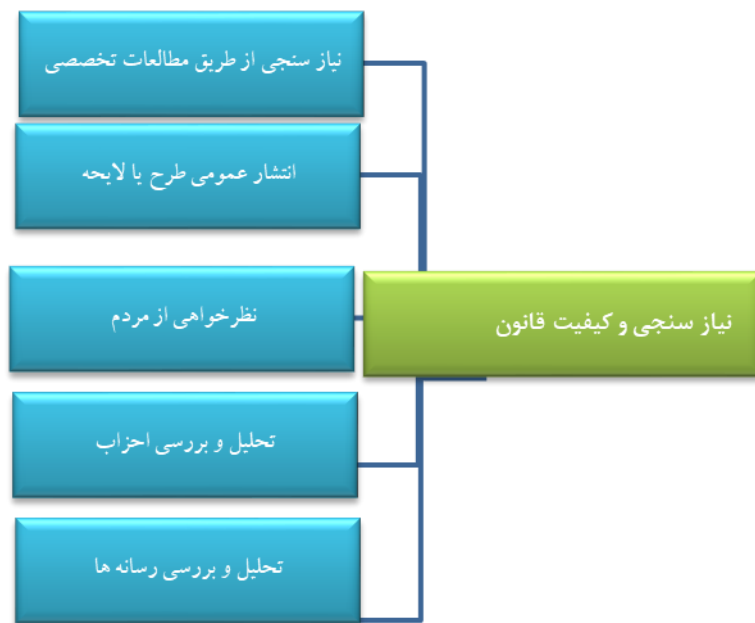
تعیین قواعد الزام‌آور در هر کشور توسط مرجع صلاحیت‌دار صورت می‌گیرد. مرجع صالح برای قانون‌گذاری، مردم یا مرجعی است که اعضای آن توسط مردم انتخاب می‌شوند. معمولاً اعضای مجلس نمایندگان در نظام قانون‌گذاری تک مجلسی و مجلس نمایندگان و سنا در نظام‌های دو مجلسی، مراجع صالح برای قانون‌گذاری محسوب می‌شوند. مجالس از یک سو

نهادهایی انتخابی هستند و از همینرو آینه‌دار احساسات و افکار شهروندان هستند؛ از سوی دیگر، سرچشمه قوانینی هستند که کشور براساس آنها اداره می‌شود. درهم آمیختگی این دو ویژگی در یک نهاد، دلیل اهمیت بی‌مانند مجالس قانونگذاری در نظام‌های سیاسی مردم سالار است، Olson (2003:6). عدم تصویب قانون توسط مرجع صالح موجب خدشه‌دار شدن حاکمیت شکلی قانون خواهد شد که به تبع آن حاکمیت ماهوی قانون نیز با چالش مواجه است. بنابراین، چنین قانونی از منظر شکلی و محتوایی قابلیت پذیرش نخواهد داشت.

۲- نیازسنجی و کیفیت قانون

یکی از راه‌های تصویب قانون باکیفیت نیازسنجی است. نیازسنجی در علوم اجتماعی جنبه کاربردی دارد. در مرحله قانونگذاری کاربرد آن به این صورت است که با بررسی خلاءهای قانونی و ضرورت تصویب قانون خاص، به تصویب قانون کارآمد و مفید کمک می‌شود. نمایندگان پارلمان باید قبل از وضع قانون، نیازهایی را که تأمین آنها مستلزم وضع قانون است، تحلیل کنند تا اولاً نسبت به سطح و عمق نیازها اطمینان حاصل نمایند و ثانیاً به ضرورت وضع قانون و نه ابزارهای دیگر پاسخ‌گویی به نیازها مطمئن شوند (Jalali, 2008:3). انتشار عمومی طرح یا لایحه، نظرخواهی از مردم، تحلیل و بررسی طرح‌ها و لوایح توسط احزاب و رسانه‌ها از جمله مهم‌ترین روش‌های تحلیل نیازهای قانونی هستند. مشاوره با شهروندان و سازمان‌های نماینده آنان در فرایند قانون‌گذاری، برای ایفای وظیفه نمایندگی از اهمیت بسیاری برخوردار است. مهم‌ترین ابزار مشاوره، برگزاری گفت‌وگوهای عمومی است.

در نظام قانون‌گذاری ایران، نیازسنجی برای تصویب قوانین کاربرد محدودی دارد. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی مطالعات کارشناسی و تخصصی لازم را در باره طرح‌ها و لوایح انجام می‌دهد. براساس مشاهده و ارزیابی پایگاه اطلاع‌رسانی مرکز پژوهش‌های مجلس، گزارش‌های متعددی ناظر بر ارزیابی طرح‌ها و لوایح حوزه تأمین اجتماعی نگارش یافته است؛ اگرچه انعکاس نظرات کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس در امر تقنین مشخص نیست. از سوی دیگر و با وجود تصریح ماده ۱۳۹ آیین‌نامه داخلی مجلس در خصوص انتشار طرح‌ها و لوایح جهت اطلاع مردم، این اطلاع‌رسانی در نبود ساز و کار رسمی و نهادینه شده‌ای که بتواند مطالبات عمومی در امر تقنین را ثبت و به مجلس منعکس کند، چندان کارآمد نیست.



۳- پیش‌بینی آثار و نتایج قوانین

اهمیت زیاد قانون و تأثیر گسترده آن بر زندگی مردم، ایجاب می‌کند تا قانونگذار از شیوه آزمون و خطا پرهیز نماید. مطابق اصل سوم از اصول حاکم بر روش قانونگذاری از نظر دادگاه قانون اساسی آلمان، مقنن موظف است آثار و عواقب قابل پیش‌بینی قانون مورد نظر را که احتمالاً در آینده بروز خواهند کرد، بررسی و ارزیابی کند. این پیش‌بینی‌ها تا حد امکان باید مستند، همراه با ذکر علل و عوامل و مستدل بوده و از احتمال و امکان معقولی برخوردار باشند. (Ghasemi, 2004:159) بنابراین، بررسی آثار و نتایج احتمالی یک قانون قبل از تصویب و اجرایی شدن آن و پیش‌بینی صحیح و علمی آثار یک قانون و در نظر گرفتن عواقب منفی اجرای آن، موجب می‌شود قانون‌گذار با احتیاط و دقت بیشتری قانون وضع نماید و آثار و نتایج منفی قانون را به حداقل برساند.

از این منظر قانون‌گذاری تأمین اجتماعی با توجه به اینکه اساساً این حوزه معطوف به تضمین رفاه و زندگی آینده است و کلیت افراد جامعه را در بر می‌گیرد، اهمیتی اساسی دارد. به عنوان مثال، تحمیل قوانین ناسازگار با اصول بیمه‌ای به صندوق‌ها بدون در نظر گرفتن تناسب میان

تغییرات جمعیتی و منابع صندوق های تأمین اجتماعی، از علل بحران سازی است که صندوق های بازنشستگی را به مرز ورشکستگی نزدیک کرده است (Mirkhodaei, 2017). بنابراین، مقنن می - بایست قبل از نگارش و تصویب قانون تبعات اجرای قانون در آینده را نیز پیش بینی نماید تا بتوان به اجرای قانون برای یک دوره طولانی امیدوار بود.

۴- جامعیت قانون

قانون نباید ناقص یا مجمل باشد و نباید با قوانین دیگر تعارض داشته باشد. قانون می بایست جوانب مختلف یک موضوع را در برگیرد به نحوی که قانون مورد نظر در آن موضوع دچار اجمال، نقص و خلاء نباشد و در عین حال هیچ یک مواد قانونی خارج از آن موضوع نباشد و به اصطلاح منطقیون، جامع و مانع باشد. با وجود آنکه قانون گذار نمی تواند همه جلوه های حمایت جمعی بشر را پیش بینی نماید؛ اما می بایست بیشترین میزان پیش بینی را برای نگارش متن جامع قانون داشته باشد (Haji Dehabadi, 2006:139). علاوه بر این اصول قانون گذاری نوین ایجاب می کند که کلیه احکام قانونی مربوط به موضوع کلی و زیرشاخه های آن منحصرأ در قالب یک قانون جامع وضع گردد و اصلاح مواد مربوط نه در قانون مستقل، بلکه با عنوان لایحه یا طرح اصلاح مواد مربوط از قانون جامع (مادر) یا لایحه یا طرح الحاق موادی به قانون جامع (مادر) پیشنهاد و تصویب شود.

در قوانین بسیاری از کشورهای معاصر، شماره گذاری مواد فعال است که امکان افزودن مواد جدید به قانون بدون تغییر در شماره و ترتیب مواد موجود را فراهم می سازد. بسیاری از قوانین در ایران از جمله قوانین تأمین اجتماعی، در قالب مجموعه های قانونی تدوین نشده و تمایل قانون گذار بیشتر بر تصویب قوانین جزئی است تا قوانین جامع. مزیت تصویب قوانین جامع علاوه بر ایجاد احساس رضایت مندی در عموم افراد جامعه، از حیث رعایت عدالت و یکسان بودن قوانین نسبت به همه، امکان مراجعه به این قوانین در موارد ابهام و خلاء قانونی است که در نهایت منجر به اجرای قواعد یکسان در موارد مشابه خواهد شد. در واقع، وضع قوانین جزئی امکان کشف اراده قانون گذار در موارد سکوت را دشوار می سازد (Amiri, 2016:186).

به نظر می رسد تدوین دو دسته قانون در حوزه تأمین اجتماعی ضروری باشد. دسته اول، قانون راهبردی که حوزه ها و اهداف بنیادین این نظام در آن پیش بینی شده باشد. این قانون نیاز به

نگارش مواد جزئی ندارد و می‌توان پیش‌بینی بسیاری از امور را از جمله صلاحیت‌های تکلیفی مجریه قرار دهد. دسته‌دوم، قوانین اجرایی و جزئی‌تر می‌باشند که بسته به اهداف سازمان و تغییرات آن نیاز به وضع آن وجود دارد. بدیهی است پویایی نظام تأمین اجتماعی می‌تواند به وسیله تصویب نوع اخیر از قوانین تضمین گردد.

۵- عطف به ماسبق نشدن قانون

قانون باید معطوف به آینده باشد و شامل گذشته نشود. در واقع، قانون نباید برای گذشته افراد تکلیفی را تعیین نماید و این موضوع خلاف قاعده قبح عقاب بلا بیان می‌باشد. در همین ارتباط در ماده ۴ قانون مدنی تصریح شده است که «اثر قانون نسبت به آتیه است و قانون نسبت به ماقبل خود اثر ندارد». همچنین طبق ماده ۲ اصلاحی قانون مدنی، «قوانین ۱۵ روز پس از انتشار در سراسر کشور لازم‌الاجرا است مگر آنکه در خود قانون ترتیب خاصی برای موقع اجرا مقرر شده باشد». بنابراین، تصویب قوانینی که شامل گذشته شود؛ برخلاف اصول حقوقی است و قانونگذار باید از آن اجتناب نماید. همچنین، در قوانین جزایی نیز این موضوع مد نظر قرار گرفته است.

اصل عطف به ماسبق نشدن قوانین جزایی در نظام‌های حقوقی که یکی از پیامدهای اصل قانونی بودن جرایم و مجازات است، به صورت متفاوتی در نظام حقوق کیفری مطرح است؛ به گونه‌ای که ماده ۱۰ قانون مجازات اسلامی شامل تعزیرات است و حدود و قصاص و دیات را در بر نمی‌گیرد (Hosseini, et al, 2021:38). مطابق ماده ۱۰ و ۱۱ قانون مجازات اسلامی، این اصل استثنائاتی نیز دارد. قوانین مربوط به صلاحیت و تشکیلات عطف به ماسبق می‌شوند. در مواردی که قانون جدید نسبت به قانون سابق اخف است، قانون جدید اجرا می‌شود. همچنین در قوانین شکلی، نظر به اینکه این قوانین برای حسن انتظام و رسیدگی‌های کیفری تنظیم و تصویب می‌گردد و اصل بر این است که قوانین شکلی جدید برای ایجاد عدالت کیفری مناسبتر است؛ در عطف بما سبق کردن آنها منعی وجود ندارد.

اصل عطف به ماسبق نشدن قانون در کلیه شاخه‌های دانش حقوق حکومت دارد و نظام تأمین اجتماعی نیز مشمول آن است. پس جز در موارد خاص، ممکن است قانون عطف بما سبق شود و اصل بر عطف بماسبق نشدن آن است. در بررسی بیست عنوان از مهمترین قوانین حوزه رفاه و تأمین اجتماعی از سال ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۶، این اصل تنها در قانون بیمه کارگزاران مخابرات روستایی مصوب ۱۳۸۸ به نفع طرف ضعیف (کارکنان مخابرات) رعایت نشده است.

۶- شفافیت و وضوح

قانون باید شفاف، روشن و بدون ابهام و اجمال باشد. مصوبات پارلمان باید روشن، قابل فهم، منسجم و سازگار با قوانین و سیاست‌های موجود باشد. متن مصوبه باید منطبق با اهدافی باشد که بدان منظور طراحی شده است و به زبان ساده و همه‌فهم نوشته شده باشد. شورای قانون اساسی فرانسه «شفافیت، خوانایی و در دسترس بودن قانون» را به عنوان یکی از غایت‌های دارای ارزش قانون اساسی شناخته است (تصمیم ۱۶ دسامبر ۱۹۹۹). ضرورت وضوح قانونو بالتبع نظام حقوقیو به عبارت دیگر، قابل دسترس بودن قوانین و نظام حقوقی، حائز اهمیت زیادی است که رعایت آن را در فرایند قانون‌گذاری الزامی می‌نماید (Gorji, 2013:81). قانون مبهم و پیچیده، زمینه تفسیرهای متعدد و صدور آرای وحدت رویه قضایی زیادی را فراهم می‌نماید. نظام تأمین اجتماعی نیز مشمول این چالش شده است؛ به طوری که مجموعه‌های وسیعی از آراء وحدت رویه مربوط به قوانین این حوزه از دانش حقوق بوده است.

۷- قانونگذاری صریح و علنی

مرجع قانون‌گذاری باید به صورت علنی به تصویب قواعد حقوقی پردازد. موضوعی که والدرون بر آن تاکید می‌کند این است که قانون‌گذاری باید در نهادی که آشکارا به امر قانون‌گذاری اختصاص یافته انجام شود. قوه قانون‌گذاری به عنوان یک نهاد و در کل، کاملاً در معرض دید عموم قرار دارد، هرچند مردم بیشتر اعضای آن را به طور انفرادی نمی‌شناسد (Olson, 2003:24). علنی بودن امر قانونگذاری در درجه نخست، یک نوع نظارت عمومی بر آن به وجود می‌آورد و در درجه دوم، قانونگذاری و قانونگذاران را وادار به رعایت اصول قانونگذاری می‌کند. به همین دلیل اصل ۶۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مذاکرات مجلس را علنی و انتشار آن را از طریق رادیو و روزنامه رسمی واجب اعلام کرده است (Rasekh, 2005:156). تشکیل جلسه غیرعلنی جنبه استثنایی دارد و در شرایط اضطراری امکان پذیر است.

بند سوم: اصول فنی

رعایت جنبه‌های فنی، ادبی و نگارشی موجب افزایش شفافیت قانون می‌شود و ابهام‌ها و برداشت‌های مختلف از قانون را کاهش می‌دهد. رعایت جنبه‌های ادبی و نگارشی نه تنها در مرحله

تصویب قانون، بلکه در مرحله تهیه پیش‌نویس قوانین نیز مؤثر است. کوئن جی، موئل در این باره می‌نویسد یکی از راه‌های ارتقای کارآمدی فرایند قانون‌گذاری، اطمینان حاصل کردن از نگارش خوب لوایح در دست بررسی پارلمان است. البته، نوشتن پیش‌نویس قانون نیازمند مهارت‌ها و آموزش‌های خاص است. شخصی که این وظیفه را بر عهده دارد باید با واژه‌های فنی مناسب و با ترکیب و زبان قوانین موضوعه آشنایی داشته باشد.

قوای قانون‌گذار اغلب فاقد تخصص و مهارت فنی برای تهیه پیش‌نویس قانون هستند. بر همین اساس و به جهت اهمیت بالای تهیه پیش‌نویس در برخی از کشورها، مرجعی برای تهیه پیش‌نویس تعیین شده است. در انگلستان تقریباً پیش‌نویس همه لوایح دولتی را اداره شورای پارلمانی تهیه می‌کنند که شامل کارمندانی از میان وکلاء، مشاوران حقوقی و حقوق‌دانان دانشگاهی در اداره شورای مشاوران سلطنتی است. این اداره همچنین در خصوص اصلاحات پیشنهادی در خلال تصویب لایحه مشاوره می‌دهد (Muyllé, 2011:284).

در نظام قانون‌گذاری ایران، طرح‌ها توسط نمایندگان مجلس تهیه می‌شود و نسبت به لوایح که توسط دولت تهیه می‌شود، از کیفیت پایین‌تری برخوردار هستند؛ زیرا لوایح در فرصت بیشتر و طی پروسه طولانی توسط بخش‌های تخصصی وزارتخانه‌ها تهیه شده و در اختیار دولت قرار می‌گیرد و توسط دولت تقدیم مجلس می‌شود. این معضل را به خصوص در نظام تأمین اجتماعی می‌توان درک نمود. بر این اساس تهیه لوایح توسط دولت باید مبتنی بر تجربیات عملی و همچنین تبعیت از شیوه‌های فنی نگارش پیش‌نویس قانون باشد تا از کارایی و اثربخشی بیشتری برخوردار باشد. از مجموع ۲۰ قانون بررسی شده حوزه رفاه و تأمین اجتماعی طی سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۶، در ۱۳ قانون اصول فنی، ادبی و نگارشی رعایت شده و در ۷ قانون این اصول رعایت نشده است.

گفتار دوم: اصول قانونگذاری تأمین اجتماعی

اصول خاص قانون‌گذاری تأمین اجتماعی عبارت از استانداردهای حقوقی بنیادین تأمین اجتماعی، اصول مالی، اقتصادی، بیمه‌ای و عدم محدودیت برای اشتغال می‌باشند. رعایت این اصول نیز معیاری برای ارزیابی قوانین حوزه تأمین اجتماعی محسوب می‌شود.

بند اول: اصول مالی، اقتصادی و بیمه‌ای

اصل ایجاد و حفظ تعادل بین منابع و مصارف صندوق‌های بیمه‌ای مستلزم رعایت اصول محاسبات بیمه‌ای اکچوئری در قانون‌گذاری و اصل ممنوعیت تحمیل بار مالی نهادهای بیمه اجتماعی در مقررات‌گذاری‌ها است. یکی از عوامل اثرگذار بر تعادل صندوق‌های بیمه اجتماعی قوانینی است که ورودی، خروجی‌ها و منابع و مصارف صندوق را متاثر می‌سازد. مدیریت صندوق‌های بیمه اجتماعی با توجه به ماهیت و کارکرد این صندوق‌ها باید بر مبنای محاسبات دقیق اقتصادی و بیمه‌ای (اکچوئری) انجام پذیرد. تعادل منابع و مصارف یعنی تعادل درآمد و مخارج که معیار آن باید بر اساس محاسبات بیمه‌ای معین شود (Sobhanian, 2016:67).

رعایت این اصل در بند ۳ ماده ۷ و بند ط ماده ۹ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب اردیبهشت ۱۳۸۳ و قانون برنامه چهارم توسعه تصریح شده است. اما با وجود تأکید و تصریح قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی که نظارت بر تعادل منابع و مصارف صندوق‌ها بر اساس علم محاسبات بیمه‌ای را تجویز کرده است (Masoumi, 1400:418)؛ قانون‌گذار در برخی از اقدامات از جمله قوانین بازنشستگی پیش از موعد و تسهیل شرایط بازنشستگی و تعیین معافیت کارفرما در زمینه پرداخت حق بیمه بیمه‌شدگان این اصل را نادیده گرفته و در نبود ساز و کار مؤثر نظارتی و ناسازگاری در قوانین دیگر چنین تمهیدی را ناکارآمد کرده است.

بند دوم: عدم محدودیت در اشتغال

عدم محدودیت در اشتغال نیز از جمله اصول اقتصادی تأمین اجتماعی است که می‌بایست برای تصویب قوانین حوزه تأمین اجتماعی مورد توجه قانون‌گذار قرار گیرد. مهمترین ویژگی تأمین اجتماعی تضمین و بیمه شغلی است، بدین معنی که اطمینان از نوعی درآمد در دوران بحران یا وقتی که شرایط زندگی سخت می‌شود، وجود داشته باشد. بهترین ابزار چنین درآمدی شغل و استخدام است. در صورتی که جمله فوق درست باشد، محک تمام قوانین تأمین اجتماعی تأثیر آن بر شرایط استخدام، خود استخدام و اشتغال خواهد بود. چنانچه این تأثیر به هرنحوی موجب تحدید یا تعویق اشتغال شود، مضر و زیانبار تلقی می‌گردد. اگر این قانون با فرض تأثیر عمومی و کلی خوب برای ترغیب و تشویق به استخدام و شرایط اشتغال باشد، قانون مزبور بمراتب بهتر

خواهد بود (Fitzgerald, 2018:291).

براین اساس گسترش اشتغال علاوه بر این که نقش مهمی در افزایش رفاه مردم دارد، از منابع مهم تأمین مالی صندوق‌های بیمه‌ای نیز محسوب می‌شود و یکی از عوامل ایجاد تعادل منابع و مصارف صندوق‌های بیمه‌ای است. بنابراین، هر نوع قانون‌گذاری در عرصه تأمین اجتماعی می‌بایست موضوع اشتغال را در نظر داشته باشد. قوانینی که برای اشتغال محدودیت ایجاد کنند؛ برخلاف این اصل تدوین شده و به معنای گام نهادن در عرصه تضاد با اصول حاکم بر تأمین اجتماعی می‌باشند.

بند سوم: استانداردهای حقوقی بنیادین تأمین اجتماعی

افزون بر اصول خاص ناظر بر تقنین در حوزه تأمین اجتماعی، استانداردهای حقوقی بنیادین تأمین اجتماعی که در آثار برخی از حقوقدانان تحت عنوان اصول عام تأمین اجتماعی نیز بیان شده و برخی از آنها در ماده ۹ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳ نیز تصریح شده است؛ بر کیفیت قانون‌گذاری تأمین اجتماعی تأثیر می‌گذارد. این اصول عبارتند از:

۱- اصل فراگیری

اصل تعمیم یا فراگیر بودن تأمین اجتماعی، به معنی دسترسی هر شخص به حمایت اجتماعی ارائه شده توسط نظام تأمین اجتماعی، در چارچوب قانون است. به بیانی دیگر، این اصل به معنی لزوم حمایت از همه ساکنین کشور، در مقابل خطرات اجتماعی و گسترش نظام بیمه‌ای، برای آحاد جامعه است. بنابراین، تمامی افراد باید تحت پوشش نظام تأمین اجتماعی قرار داشته باشند؛ خصوصاً افرادی که متعلق به اقشار آسیب‌پذیر و حاشیه‌نشین اجتماع هستند. این پوشش باید به دور از هر گونه تبعیضی انجام شود.

اصل فوق لازم می‌دارد تا نظام جامع تأمین اجتماعی، آحاد جامعه را فارغ از رنگ پوست و تعلق قومی و جغرافیایی در برگیرد. این بدان معناست که برخورداری از تأمین اجتماعی، حق هر یک از افراد جامعه است؛ پس، تأمین اجتماعی نباید به منزله مرحمتی خاص، موقت و یا ناشی از عقیده و عمل گروهی خاص تلقی شود (Sarukhani, 1999:76).

این اصل به عنوان یکی از بنیادی‌ترین اصول حاکم بر تأمین اجتماعی، در مواد ۲۲ و ۲۵ اعلامیه جهانی حقوق بشر، ماده ۹ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، اصل ۲۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و بند (ج) ماده ۹ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۱ مورد تأکید قرار گرفته است. براین اساس هر فرد و هر خانواده‌ای نیاز به محافظت در برابر خطرات و ناامنی‌های ناشی از آن دارد. وقتی این نیاز برای فرد و خانوار برآورده نشود، اثرات سوء آن بسیار زیاد و متنوع خواهد بود. مجموعه‌ای از شواهد در حال رشد بیانگر کاهش رفاه، افزایش قرار گرفتن در معرض فقر، محرومیت بیشتر از دسترسی به بهداشت و آموزش، دسترسی اندک به فعالیت‌های سودمند، افزایش پدیده کودکان کار و غیره است (European Union, 2013:5).

۲- اصل برابری

براساس این اصل، تمامی شهروندان به‌طور یکسان از تأمین اجتماعی برخوردار هستند و قومیت، نژاد، زبان، مذهب، جنسیت و مانند این‌ها موجب تبعیض نخواهد بود (Badini, 2008). با این حال ممکن است ارائه برخی از حمایت‌ها مانند کمک هزینه عائله‌مندی یا غرامت دستمزد ایام زایمان فقط به یکی از دو جنس پرداخت شود (Naiemi & Partow 2015:12). اصل برابری به معنی عدم تبعیض بین برخوردارشوندگان از تأمین اجتماعی به علل جنسیتی، نژادی، مذهبی، سیاسی، طبقه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی یا علل تابعیتی است که البته مورد اخیر، مشروط به اقامت و شرایط عمل متقابل است، تبعیض در این زمینه اعم از تبعیض‌های مستقیم و غیرمستقیم است. در این زمینه مواد ۲۲ و ۲۵ اعلامیه جهانی حقوق بشر، ماده ۱۱ کنوانسیون منع همه اشکال تبعیض علیه زنان و مقاله‌نامه شماره ۱۱۸ سازمان بین‌المللی کار راجع به رفتار برابر قابل توجه هستند.

۳- اصل تضمین دولت

برخورداری از تأمین اجتماعی حقی همگانی است و برقراری آن از جمله وظایف و تکالیف حاکمیتی دولت محسوب می‌شود. در واقع، حق تأمین اجتماعی که از جمله حقوق بشری محسوب می‌شود ماهیت «حق - مطالبه‌ای» دارد.

نکته قابل توجه آن است که حق‌های مطالبه‌ای پیوسته در پیوند و هماهنگی با یک

وظیفه‌ی متقابل هستند. بدین معنی که، چون این حقوق در حقیقت ادعای بر غیر است، در مقابل وظیفه غیر در انجام و اجرای این گونه حقوق خودنمایی می‌کند. به زبان دقیقتر حقوقی می‌توان بیان نمود، لازمه حقوق مطالبه‌ای، وجود وظیفه‌ای در طرف مقابل است.

(Ghari S. Fatemi, first Volume, 2014:43)

در نتیجه، وقتی گفته می‌شود افراد بر تأمین اجتماعی حق دارند، در مقابل دولت وظیفه دارد که این حق را برای افراد فراهم سازد. بنابراین می‌توان گفت، «دولت ضامن اجرای تعهدات نهادهای تأمین اجتماعی است که صندوق‌های بیمه اجتماعی برعهده دارند. بدین ترتیب، چنانچه سازمان تأمین اجتماعی که مهمترین سازمان ارائه دهنده بیمه‌های اجتماعی در ایران است، دچار بحران مالی شده، از عهده ارائه خدمات به بیمه‌شدگان بر نیاید، دولت مسئول برقراری کمک‌های قانونی برای بیمه‌شدگان مذکور خواهد بود؛ زیرا بر اساس اصل ۲۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دولت مکلف است رأساً یا با مشارکت مردم نسبت به برقراری تأمین اجتماعی اقدام نماید. نظام بیمه‌های اجتماعی، روش و ترتیبی است که در قالب آن، دولت با جلب مشارکت مردم (کارفرمایان و کارگران) به اجرای تعهد و تکلیف قانونی خود، مبنی بر برقراری تأمین اجتماعی مبادرت می‌ورزد (Araghi and partners . 2007:107).

به نظر می‌رسد حتی مدافعان خصوصی سازی دولت و حتی قائلین به حذف دولت و نظامات مربوط به آن نمی‌توانند در خصوص برخی از کار ویژه‌های خاص این نهاد مقاومت کرده و نظریه حذف دولت به‌طور کلی را مطرح نمایند. اصل تضمین دولت در حیطه تأمین اجتماعی نیز در زمره همان اصول است که نیازمند استمرار و تداوم خدمات عمومی در حوزه بهداشت و سلامت جامعه است. البته در توصیف راجع به اصل تضمین دولت، نباید تا آنجا پیش رفت که ماهیت نظام بیمه‌ای، شکل و قالب حقوقی و اقتصادی حمایت‌های موضوع قانون تأمین اجتماعی ایران فراموش شود. قوام نظام بیمه‌های اجتماعی به محاسبات بیمه‌ای و مشارکت بیمه‌شده‌ها و کارفرمایان در تأمین منابع مالی این نظام است. از این رو، اصل سه جانبه‌گرایی که از جمله اصول بنیادین حقوق کار نیز می‌باشد، بحث مشارکت کارفرما را برای جهت‌دهی به اهداف دولت در تضمین منابع مالی مرتبط با تأمین اجتماعی مطرح کرده است. این اصل تأکید دارد که علاوه بر دولت و کارگر، کارفرما نیز باید مشارکت فعال در تضمین حقوق بنیادین افراد برخوردار از تأمین اجتماعی داشته باشد.

در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، قانونگذار خود به این مهم توجه کرده و با آن که بر اصل تضمین دولت تأکید ورزیده، ذیل بند «د» ماده ۶، محدودیت مداخله و تصرف دولت در وجوه و دارایی‌های صندوق‌های بیمه اجتماعی و خدمات درمانی را نیز قید کرده است. در ذیل بند (د) ماده ۶ قانون مذکور تصریح شده «هر گونه تصرف دولت در اموال صندوق‌های بیمه‌های اجتماعی و درمانی و رابطه‌ی مالی دولت با صندوق‌های موصوف، در چارچوب قوانین و مقررات مورد عمل صندوق‌ها خواهد بود».

۴- اصل جامعیت

بر طبق این اصل، فردی که تحت پوشش بیمه‌های اجتماعی قرار می‌گیرد، حق برخورداری از کلیه خدمات مصرّح در قانون را دارد. به بیانی دیگر، نظام تأمین اجتماعی باید به منظور تأمین حداقل استانداردهای زندگی، همه وضعیت‌ها و اوضاع و احوالی را که درآمد شخص و توانایی و سلامت وی را تهدید می‌کند، تحت پوشش قرار دهد. اسناد و کنوانسیون‌های بین‌المللی و قوانین ملی، استانداردهای حداقلی را از حیث حمایت‌ها و نحوه‌ی ارائه آن‌ها، مورد توجه قرار داده‌اند. در حال حاضر، طرح‌های تأمین اجتماعی متشکل از ۹ شاخه بیان شده که تحت پوشش مقوله نامه شماره ۱۰۲ می‌باشند، تقریباً در تمامی کشورهای صنعتی وجود دارد.

اکثر کشورهای در حال توسعه، بعد از استقلال در مسیر تأمین اجتماعی گام نهاده‌اند؛ اگرچه اکثر طرح‌ها در این کشورها از لحاظ دامنه پوشش محدودتر هستند؛ اما کلاً هنوز مزایای بیکاری و عائله‌مندی را در مجموعه حمایت‌های خود لحاظ نموده‌اند (Esmati & Malekan, 2017:68). بند (الف) ماده ۹ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، این اصل را در قالب یکی از سیاست‌های نظام مذکور بیان کرده است. بنابراین، نظام تأمین اجتماعی قائل به اولویت‌بندی بین حقوق و تضمین و حمایت از شهروندان نیست و اصل جامعیت اقتضاء دارد که همه موازین مرتبط با حقوق تأمین اجتماعی به صورت موازی در نظر گرفته شود تا افراد برخوردار از این حقوق بتوانند از کلیه حمایت‌های لازم برخوردار شوند.

۵- اصل حمایتی بودن مقررات تأمین اجتماعی

یکی از اهداف حقوق تأمین اجتماعی، حمایت از افراد به ویژه اقشار آسیب‌پذیر، در مقابل خطرات اجتماعی است. هر فرد به عنوان عضوی از جامعه دارای حق برخورداری از تأمین اجتماعی است. سیستم‌های تأمین اجتماعی کارآمد ابزاری قدرتمند برای تأمین امنیت درآمد،

پیشگیری و کاهش فقر و نابرابری و ارتقاء شمول و شأن اجتماعی هستند. به عنوان یک سرمایه‌گذاری مهم در رفاه کارگران و جمعیت در کل، تأمین اجتماعی موجب افزایش بهره‌وری، اشتغال‌زایی و حمایت از توسعه اقتصادی پایدار می‌گردد. در نتیجه، این امر به جهانی‌سازی عادلانه با استانداردهای مناسب زندگی برای همگان کمک می‌کند (Hirose & et a, 2011).

به همین ترتیب، اصل حمایتی بودن قواعد حقوق تأمین اجتماعی، نتیجه منطقی همین امر محسوب می‌شود و به هنگام تفسیر قوانین ناظر به تأمین اجتماعی، باید اصل حمایتی بودن این مقررات را مورد توجه قرار داد (Doroudian & Najafikhah, 2012:83-84) و در موارد ابهام و اجمال و تعارض قانون تأمین اجتماعی، به تفسیری بهاء داد که متضمن حمایت بیشتر از بیمه شده یا مشمول قانون باشد. البته، این ویژگی منحصر به حقوق تأمین اجتماعی نیست، بلکه حقوق کار نیز از این قاعده پیروی می‌کند. اصل حمایتی و حداقلی بودن مقررات قانون کار از اصول مهم و کلیدی این رشته از حقوق است (Araghi, 2002:17). پس در هر دو حوزه کار و تأمین اجتماعی، قوانین حمایت از شخص ضعیف را در نظر گرفته‌اند. بیشتر قوانین کار و تأمین اجتماعی و حتی رویه‌های قضایی و مصوبات دولت در سراسر جهان تضمین‌ها و حمایت‌های لازمه را از شخص کارگر، به عنوان طرف ضعیف قرارداد، مد نظر قرار داده‌اند.

۶-۱ اصل کفایت

اصل کفایت، محک واقعی در کارایی نظام تأمین اجتماعی است و با رعایت این اصل، دو اصل دیگر، یعنی فراگیری و جامعیت، نیز اهمیت می‌یابند. در تجدید سازماندهی دستگاه‌های نظام تأمین اجتماعی، اولویت با اصل کفایت است که شاه‌بیت نظام تأمین اجتماعی می‌باشد (Badini & Esmati, 2012:205). این اصل که جزء اساسی‌ترین اصول تأمین اجتماعی محسوب می‌شود، اقتضاء دارد که مزایا و حمایت‌های موضوع مقاوله‌نامه‌ی شماره‌ی ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار، باید به نحوی باشد که بتواند زندگی مطلوب و شایسته‌ای را برای افراد تأمین کند و تمام هزینه و یا بخش عمده‌ای از آن را تحت پوشش قرار دهد و سطح مزایای قابل ارائه باید کافی و متناسب باشد. اگرچه مزایای خاص بستگی به نوع نظام تأمین اجتماعی و مقررات آن دارد؛ اما باید بر مبنای نیاز پایه‌ریزی شده باشد و حداقل برای تضمین این که یک فرد از سطح حداقلی زندگی برخوردار شود و یا به زیر خط فقر تنزل نیابد، کافی باشد.

گفتار سوم: چالش‌های قانونگذاری تأمین اجتماعی

قانونگذاری تأمین اجتماعی در ایران با چالش‌ها و آسیب‌های متعددی روبرو است که برخی از آنها متأثر از ساختار و ایدئولوژی سیاسی حاکم هست و برخی نیز ناشی از ضعف و ناکارآمدی مجلس شورای اسلامی می‌باشد که در ادامه به برخی از مهمترین چالش‌ها اشاره می‌شود.

بند اول: پراکندگی قوانین

یکی از آسیب‌های قانون‌گذاری حوزه تأمین اجتماعی پراکندگی قوانین این حوزه است. هرچند سابقه وضع مقررات در ارتباط با تأمین اجتماعی در ایران بیش از حقوق کار است، اما مقررات موجود حاکم بر آن بسیار پراکنده است. برای مثال بخش اصلی مقررات آن در قانون تأمین اجتماعی بیان شده، مقررات دیگر که ناظر به مؤسساتی هستند که به نوعی در ارتباط با تأمین اجتماعی فعالیت می‌کنند؛ در مقررات ناظر به وظایف نهادهایی مانند کمیته امداد امام خمینی، سازمان بهزیستی، بنیاد شهید، بنیاد مستضعفان و قوانین مربوط به بازنشستگی در قوانین استخدامی دیده می‌شود (Ostovar Sangary, 2011:57).

بنابراین، اولین و بزرگترین نقص در حوزه قانون‌گذاری رفاه و تأمین اجتماعی این است که قوانین آن در قالب قانون جامع تدوین نشده است. این موضوع موجب تصویب قوانین متناقض، متعارض و مجمل شده است. فقدان قانون جامع در این حوزه، تصویب قوانینی که قابلیت اجرا ندارند را به دنبال داشته است. به عنوان مثال، در ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری و اصلاحیه آن از سازمان تأمین اجتماعی نام برده شده که سایر صندوق‌ها، از جمله صندوق تأمین اجتماعی، در آن تجمیع می‌شوند. اما، در هیچ یک از قوانین نحوه تشکیل این سازمان، ماهیت حقوقی و ارکان آن مشخص نشده است (Sobhanian, 2016:56) و قانون مذکور بلا اجرا مانده است.

تنقیح به معنای زدودن بدنه قوانین از زواید و پلشتی‌ها است که طی زمان بر آن‌ها عارض شده است؛ مانند موارد منسوخ و رفع اغلاط چاپی. در نتیجه، نگاه آن ناظر به گذشته است. کدیفیه کردن به معنای گردآوری و جمع‌آوری و تدوین است. تدوین، نگاهی رو به جلو دارد و عبارت از چاپ و انتشار منظم قوانین تنقیح شده می‌باشد (Aghaeitogh, 2017:106).

بنابراین می‌توان تنقیح را مدیریت در گذشته و تدوین را مدیریت در آینده قوانین و مقررات تلقی نمود (Shafiee, 2007:126). به نظر می‌رسد یکی از راهکارهای پیشگیرانه از پراکندگی قوانین تنقیح آن باشد. در نظام حقوقی ایران نهاد خاصی به صورت ویژه برای تنقیح قوانین ناسخ و منسوخ در حوزه تأمین اجتماعی در نظر گرفته نشده است. از این رو، اداره تنقیح قوانین می‌تواند بخشی ویژه برای تنقیح قوانین تأمین اجتماعی و کار و سایر قوانین و مقررات مرتبط با آن در نظر گیرد. علاوه بر این، پراکندگی قوانین تأمین اجتماعی، تورم قانونی و رعایت نشدن اصول کدیفیکاسیون را در پی داشته است. پیش‌بینی احکام قانونی ناظر بر مزایای تأمین اجتماعی در قوانینی که موضوع آنها هیچ ارتباطی به بیمه‌های اجتماعی ندارد و یا وضع قانون مستقل از قانون تأمین اجتماعی یا قانون ساختار نظام جامع تأمین اجتماعی به جای اصلاح یا اضافه کردن مواد جدید به این دو قانون، از شایع‌ترین آسیب‌های قانون گذاری در این حوزه است که در چهار دهه اخیر به وفور تکرار شده و قانونگذار اصل انسجام و هماهنگی و پرهیز از پراکندگی در قانون گذاری و اصول کدیفیکاسیون (تدوین قانون جامع) را به کلی نادیده گرفته است (Ghasemi & Ansari, third Volume, 2017:106). این امر حاکمیت قانون را در حوزه تأمین اجتماعی با چالش مواجه می‌سازد. در بسیاری از قوانین حوزه تأمین اجتماعی شیوه نسخ عمومی یا کلی در نظر گرفته شده است و در مواد آخر قانون جدید یا لاحق آمده است که سایر قوانین و مقررات مغایر با این قانون نسخ می‌شوند. این شیوه بدترین شکل نسخ قانون می‌باشد. بهتر است قانون قبلی به طور کلی حکومت خود را از دست ندهد و قانونگذار به طور خاص ماده یا موادی از قانون را مشخص نموده و به نسخ آن تصریح نماید.

بند دوم: فقدان الگو و راهبرد مشخص

از دیگر آسیب‌های قانونگذاری در حوزه تأمین اجتماعی این است که راهبرد و الگوی مشخصی برای تدوین قوانین و بهبود وضعیت رفاهی کشور وجود ندارد. سه راهبرد اصلی درباره رفاه و رشد اقتصادی در دوره مختلف، به ویژه پس از پایان جنگ و دوران سازندگی، به اجرا درآمد. راهبرد اول الویت رشد اقتصادی بر باز توزیع درآمد در دوره سازندگی و دولت اول و دوم اکبر هاشمی رفسنجانی اجرا شد. راهبرد دوم، تقدم باز توزیع درآمد بر رشد اقتصادی نیز در دولت اصولگرای نهم و دهم دوره محمود احمدی نژاد اجرا شد. راهبرد سوم رشد اقتصادی همراه

با باز توزیع درآمد نیز در دولت دوم اصلاحات و دوره سیدمحمد خاتمی اجرا شد و در دوره های دیگر نیز ترکیبی از سه راهبرد مذکور به اجرا در آمد.

هرچند هر یک از راهبردها دارای مزایا و معایبی است؛ لیکن براساس مطالعات انجام شده سه راهبرد فوق به تنهایی و به طور جدی به انجام نرسیده‌اند و اگرچه در هر دوره یکی از راهبردها غالب بوده، متأثر از رفاه، عدالت و رشد همواره تغییرهایی به نفع یکی از آنان انجام گرفت (Sharifzadegan, 2016:141). تعیین راهبرد و استراتژی مشخص در باره رشد اقتصادی و رفاه اجتماعی موضوع مهمی است که مورد غفلت قرار گرفته است. به نظر نگارندگان راهبرد سوم یعنی «رشد اقتصادی همراه با رعایت عدالت اجتماعی» با اصول قانون اساسی، آموزه‌های دینی و آرمان‌های انقلاب اسلامی سازگاری و همخوانی بیشتری نسبت به دو راهبرد دیگر دارد.

فقدان الگو و راهبرد مشخص در حوزه تأمین اجتماعی در درجه اول به عدم وجود نظام عمومی سیاست‌گذاری در حوزه تأمین اجتماعی مربوط می‌شود. در بسیاری از کشورها در حال توسعه و حرکت کننده به سمت دولت‌های رفاهی، برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری عمومی در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی از جمله اولویت‌های نظام حقوقی و سیاسی محسوب می‌شود. در حالی که در ایران از لحاظ علمی دانش سیاست‌گذاری عمومی به محاق رفته و در زمینه تأمین اجتماعی و کار و رفاه نیز کارکرد ویژه‌ای برای دولت در این زمینه تدوین نشده است.

بند سوم: تناسب نداشتن قوانین مصوب با تحولات اقتصادی و اجتماعی

تناسب نداشتن قوانین مصوب با تحولات اقتصادی و اجتماعی نیز از دیگر آسیب‌های نظام قانونگذاری در حوزه تأمین اجتماعی می‌باشد. نظام‌های تأمین اجتماعی بازتابی از فضای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی هستند؛ اما این فرصت را در اختیار دارند که بر آن محیط تاثیر بگذارند. مفهوم تأمین اجتماعی در شرایط دشوار تاریخی، زمانی که مبارزه با فقر شدید یکی از مشغله‌های اصلی بسیاری از دولت‌ها بود، به منصف ظهور نشست. بنابراین، ابزارهای بنیادی تعریف امنیت اجتماعی در مواردی مانند دامنه پوشش (شخصی و بطور موقت) و سطح حفاظت ارائه‌شده توسط دولت به شدت پافشاری می‌کنند. تأمین اجتماعی و اول از همه مؤلفه اساسی بیمه تأمین اجتماعی آن، به عنوان یکی از حقوق اساسی بشر محسوب می‌شود (Gruat, 1997).

سطح رفاه و تأمین اجتماعی در هر کشور ارتباط مستقیمی با سطح اقتصادی آن کشور دارد و قوانین مصوب می‌بایست ظرفیت‌های اقتصادی را مطمح نظر قرار دهد. چنانچه قانونگذار تکلیفی بیش از ظرفیت‌های اقتصادی بر دولت، صندوق‌های بیمه‌ای و نهادهای حمایتی تحمیل نماید؛ نتیجه مطلوب حاصل نخواهد شد و علاوه بر اینکه تکلیف مذکور قابلیت اجرا نخواهد داشت، پیامدهای منفی زیادی را نیز به بار می‌آورد. به عنوان مثال، از بیست عنوان قانون مصوب حوزه رفاه و تأمین اجتماعی در طی سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۶، دوازده قانون به‌طور کلی و یا برخی از مواد آن فاقد قابلیت اجرا هستند. نظام تأمین اجتماعی ایران در دو حالت به دلیل عدم تناسب با تحولات اجتماعی و اقتصادی نیاز به اصلاح داشته است. اول زمانی که قوانین از دیگر نظام‌های حقوقی وارد شده و دولت امکانات کاربست آن را در دست نداشته است و به تعبیری قانون بسیار جلوتر از جامعه بوده است. در چنین شرایطی دولت امکانات اجرای قانون مدرن را در اختیار ندارد. همچنین، وجود قوانین کهنه و منسوخ از حیث عملی معضل دیگر نظام تأمین اجتماعی ایران است. در این حالت نیز امکان حکومت قانون به دلیل کهنگی و جمود آن وجود ندارد.

بند چهارم: غلبه طرح‌ها بر لوایح

یکی دیگر از آسیب‌های قانون‌گذاری در ایران غلبه طرح‌ها بر لوایح است. براساس گزارش کارشناسی شماره‌ی ۱۳۰۲ مورخ ۱۳۹۲/۰۳/۱۹ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، با عنوان الویت قانون‌گذاری از طریق طرح یا لایحه بررسی آماری نقش قوای مجریه و مقننه در ابتکار قانون‌گذاری، بیانگر غلبه طرح‌ها بر لوایح در فرایند قانون‌گذاری می‌باشد. از میان بیش از ۸۰ قانونی که در چهار دهه اخیر راجع به بیمه‌های اجتماعی یا به نوعی مرتبط با این حوزه به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است، کمتر از ۲۰ مورد بر اساس لوایح تقدیمی دولت بوده است (Ghasemi & Ansari, third Volume, 2017:109) این در حالی است که مطابق قاعده ۹۰ درصدی، نود درصد ابتکار قانون‌گذاری می‌بایست با لایحه، و نه طرح، باشد. براساس این قاعده نود درصد لوایح دولت به قانون تبدیل می‌شود. طرح‌ها ضعیف‌تر از لوایح هستند. علاوه بر این قانون برای اجرا تصویب می‌شود، قانونی که مبتنی بر لایحه است اجرای آن راحت‌تر از قانونی است که مبتنی بر طرح است.

بند پنجم: عدم رعایت اصل ایجاد تعادل بین منابع و مصارف

یکی دیگر از آسیب موجود قانون گذاری در حوزه تأمین اجتماعی، عدم رعایت اصل ایجاد تعادل بین منابع و مصارف صندوق های بیمه ای و عدم رعایت اصول و الزامات محاسبات بیمه ای (اکچوئری) است. رعایت این اصل در بند ۳ ماده ۷ و بند (ط) ماده ۹ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب اردیبهشت ۱۳۸۳ تصریح شده است. با این حال قانون گذار در برخی از قوانین تصویبی در حوزه تأمین اجتماعی در سال های بعد مانند قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت مصوب ۱۳۸۶ و قانون تعیین تکلیف تأمین اجتماعی اشخاصی که ده سال و کمتر حق بیمه پرداخت کرده اند مصوب ۱۳۹۲، نسبت بین منابع و مصارف رعایت را نکرده است و در دهه های اخیر صندوق های بازنشستگی نسبت به این موضوع متقدم بوده و یکی از دلایل کمبود منابع مالی این صندوق ها را عدم رعایت اصل تعادل منابع و مصارف در قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی می دانند.

مهمترین علت این چالش، ناترازی مالی ناشی از ناترازی تعداد مستخدمین و بازنشستگان (ناشی از قوانین بازنشستگی پیش از موعد و عدم تدبیر قانونی در خصوص افزایش سن بازنشستگی متناسب با تغییرات جمعیتی) است و دورنمایی از یک ابر بحران اقتصادی را نه فقط در نظام تأمین اجتماعی، بلکه در کلیت اقتصاد ایران نمایش می دهد (Nili, 2021). این چالش را می توان با تصویب کارشناسی لوایح بودجه ای مرتفع نمود. در واقع تنظیم بین نیاز به استخدام و سن خروج از خدمت از جمله ضروریاتی است که کمتر بدان توجه شده است. بسیاری از کشورها قوانین تعدیل کننده در این حوزه دارند و سن ورود و خروج از آن قوانین استخدام برای کارمند حقوق مکاتبه ایجاد نمی نماید و بیشتر خدمات عمومی و میزان منفعت ناشی از ارائه آن برای شهروندان ملاک عمل قرار داده شده است.

بند ششم: عدم توجه به اصل سه جانبه گرایی

عدم توجه به اصل سه جانبه گرایی به مفهوم مشارکت دولت ها، نهادهای کارگری و کارفرمایی در فرایند سیاست گذاری، تصمیم گیری و اداره امور کار و تأمین اجتماعی نیز یکی دیگر از

آسیب‌های قانون‌گذاری در این حوزه است. اصل سه‌جانبه‌گرایی از اصول مسلم سازمان بین‌المللی کار^۱ بوده و در مواد ۳ و ۴ اساسنامه این سازمان انعکاس یافته و در نظام حقوق تأمین اجتماعی ایران نیز به صراحت پذیرفته شده است. در بند (د) ماده‌ی ۶ قانون ساختار نظام جامع تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳، یکی از اصول و سیاست‌های نظام جامع تأمین اجتماعی کشور عبارت است از مشارکت بخش‌های غیردولتی نظام تأمین اجتماعی که بر اصل مشارکت در سطوح سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، اجرا و ارزشیابی استوار است به نحوی که دستگاه‌ها و سازمان‌های غیردولتی به روش‌های تعریف شده امکان مشارکت داشته باشند.

همچنین براساس ماده‌ی ۲ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار (مصوب ۱۳۹۰) دولت مکلف است در مراحل بررسی موضوعات مربوط به محیط کسب و کار برای اصلاح و تدوین مقررات و آیین‌نامه‌ها، نظر کتبی اتاق‌ها و آن‌دسته از تشکل‌های ذیربطی که عضو اتاق‌ها نیستند، اعم از کارفرمایی و کارگری را درخواست و بررسی کند و هرگاه لازم دید آنان را به جلسات تصمیم‌گیری دعوت نماید (Ghasemi & Ansari, third Volume, 2017:106). اما، نحوه اجرای این اصل و نتایج عملی آن در تصویب قوانین حوزه تأمین اجتماعی روشن نیست و ضمانت اجرای آن نیز مشخص نیست. برای مثال، در صورتی که کارفرمای دولتی نتواند از عهده تعهدات خود برآید یا حتی کارگر با توجه به واقعیت‌های اجتماعی توان مشارکت بر طبق اصل مذکور را نداشته باشد؛ نمی‌توان انتظار منطقی برای تحقق اصل سه‌جانبه‌گرایی داشت. از این رو، به نظر می‌رسد وجود دولت رفاهی پیش شرط شکل‌گیری و استمرار اصل مذکور باشد.

بند هفتم: فقدان نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی

نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی هیچ‌گاه در ایران برقرار نشد و همواره نهادهای بیمه‌ای و حمایتی متعددی در کشور بدون اینکه در زیرمجموعه نظام جامع قرار داشته باشند فعالیت داشتند. پراکندگی نهادهای بیمه‌ای و حمایتی پس از پیروزی انقلاب اسلامی نه تنها کاهش نیافت، بلکه تحت تاثیر فضای انقلابی افزایش و استمرار یافت. تصویب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین

اجتماعی در سال ۱۳۸۳، اقدام مهمی برای ساختارمند نمودن نظام تأمین اجتماعی ایران بود؛ اما به دلایل مختلف به نتیجه مطلوب نرسید و برخی از نهادهای حمایتی مانند کمیته امداد امام خمینی، بنیاد مستضعفان، بنیاد شهید و امور ایثارگران و بنیادهای مذهبی مشمول این قانون نشدند. این نهادها به صورت جزیره‌ای، بدون هماهنگی با وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و حتی خارج از نظارت دولتی به اقدامات حمایتی می‌پردازند و علاوه بر این صدها مؤسسه خیریه نیز در کشور فعال هستند؛ در صورتی که برای رسیدن به نتیجه مطلوب و همپوشانی این نهادها هماهنگی و نظارت‌های قانونی ضروری است. البته، بخشی از عدم موفقیت مجلس در این باره به نبود اجماع بین نخبگان سیاسی حاکم و رقابت‌های منفی آنان و اقدامات و هیجانات سیاسی بیرون مجلس شورای اسلامی بر می‌گردد. واضح است فقدان نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی بر نحوه قانون‌گذاری و همچنین کارآمدی نظام تأمین اجتماعی اثر گذار است.

نتیجه‌گیری

برای ارتقا و کارآمدی نظام تأمین اجتماعی، وجود نظام حقوقی مبتنی بر قوانین کارآمد و متناسب ضروری است. بررسی نظام قانون‌گذاری تأمین اجتماعی، تحلیل قوانین و بررسی چالش‌های پیش روی قانون‌گذاری در این حوزه و ارائه راهکارهای ارتقاء قوانین حوزه تأمین اجتماعی از اهداف این پژوهش می‌باشد. محدودیت‌های پژوهش حاضر شامل کمبود منابع در حوزه قانون‌گذاری تأمین اجتماعی، ثبات نداشتن قوانین و تغییرات زود هنگام آن و تعدد و تکثر قوانین این حوزه می‌باشد.

یافته‌های این پژوهش که مبتنی بر روش تحقیق توصیفی و تحلیلی است دلالت بر این دارد که علاوه بر عدم رعایت اصول عام قانون‌گذاری، اصول خاص قانون‌گذاری تأمین اجتماعی نیز در تصویب برخی قوانین حوزه رفاه و تأمین اجتماعی رعایت نمی‌شود. رعایت اصول عام قانون‌گذاری، اصول فنی، ادبی، نگارشی و اصول خاص قانون‌گذاری تأمین اجتماعی موجب تصویب قوانین باکیفیت بالا در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی می‌شود. رعایت اصول عام قانون‌گذاری مانند اصول ماهوی، شکلی و فنی قانون‌گذاری و همچنین رعایت اصول خاص قانون‌گذاری تأمین اجتماعی از جمله استانداردهای حقوقی تأمین اجتماعی، اصول مالی - اقتصادی

و محاسبات بیمه‌ای و توجه به شرایط و واقعیات اقتصادی کشور و در عین حال توجه به اصول قانون اساسی در این ارتباط می‌تواند در تصویب قوانین با کیفیت بالا در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی مؤثر باشد.

راهکارهای پیشنهادی ارتقای قانونگذاری در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی مبتنی بر یافته‌های پژوهش حاضر عبارتند از رعایت اصول ماهوی، شکلی و فنی به عنوان اصول عام قانون‌گذاری و رعایت اصول خاص قانون‌گذاری تأمین اجتماعی در تصویب قوانین حوزه رفاه و تأمین اجتماعی می‌باشد.

- رعایت اصل کدیفیکاسیون در ارائه طرح یا لایحه و تصویب قوانین.
- کاهش ارائه طرح توسط نمایندگان و تکلیف دولت به ارائه لوایح تخصصی در موضوعات ضروری قانون‌گذاری به نحوی که بررسی و قانون‌گذاری با لوایح تخصصی ارائه شده از سوی دولت در حوزه تأمین اجتماعی در اولویت باشد. یعنی ابتدا باید از لوایح تخصصی و بعد از طرح‌های قانونی برای نگارش متن قانون استفاده نمود. همچنین، لوایح باید زیر نظر مراکز تخصصی مربوط به نگارش پیش نویس متن قانون به رشته تحریر در آیند.
- رعایت اصل نیازسنجی و تبیین ضرورت ارائه طرح یا لایحه، تقویت مرکز پژوهش‌های مجلس به عنوان بازوی مشورتی نمایندگان مجلس.
- رعایت اصل سه جانبه‌گرایی و اخذ دیدگاه‌های ذینفعان قبل از بررسی طرح‌ها و لوایح و الزام دولت و نمایندگان به ارائه فهرست قوانین مرتبط با طرح یا لایحه ارائه شده به مجلس.
- توجه به قابلیت اجرایی قانون از جنبه‌های اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی.
- آثار و نتایج قانون در زمان ارائه طرح یا لایحه به شیوه علمی تبیین شود و نتایج آن در تصویب قانون لحاظ شود.

- تشکیل کمیسیون ویژه طرح‌ها و لوایح جهت بررسی تخصصی طرح‌ها و لوایح. علاوه بر این، رعایت استانداردهای حقوقی تأمین اجتماعی، اصول مالی تأمین اجتماعی و اصل عدم محدودیت اشتغال از جمله مواردی است که در ارتقای کیفیت قوانین حوزه رفاه و تأمین اجتماعی مؤثر است. رعایت استانداردهای حقوقی، سطح تأمین اجتماعی را ارتقاء داده و رعایت اصول مالی تأمین اجتماعی و رعایت اصل تعادل منابع و مصارف صندوق‌های بیمه‌ای، مانع ایجاد چالش و بحران‌های مالی در این صندوق‌ها و وابستگی آنها به بودجه دولتی می‌شود. تعیین

راهبرد و الگوی مشخص رشد اقتصادی و رفاه اجتماعی مبتنی بر قانون اساسی و تدوین قوانین در چهارچوب آن موجب می شود نظام قانون گذاری و دستگاه های اجرایی از شیوه آزمون و خطا و بلا تکلیفی پرهیز نمایند. در واقع، راهبرد و استراتژی اقتصادی به منزله چراغ راهی است که چشم اندازهای روشنی را برای قانون گذاری حوزه رفاه و تأمین اجتماعی تعیین می نماید.

References

- [1] Abbasi Hayati, Ali (2015) A Comparative Study Of The Conception Of Effectiveness Principle In Interpret Ation Of Contrracts (Study in Iranian and French Law), Bi-Quarterly Journal of Civil Law Knowledge, Volume 7, Number 2 (in persian)
- [2] Aghaeitogh Moslem (2017) A Conceptual Look at the Formulation of Laws and Its Distinction from Criticism, Journal of Public Law Studies, Volume 47, Number 1, Spring.(in persian).
- [3] Ahmadi, Seyed Mohammad Sadegh, Shahi, Mohammad Sharif and Shami, Mohammad (2015) Challenges to the violation of the constitutional principles of the criminal law, Journal of Private and Criminal Law Research, No. 37.(in persian)
- [4] Amiri, Hossein Ali (2016) A pathological study of the legislative system of Islamic republic of Iran a comparative study with legal system of france , Tehran: Mizan Publications.(in persian)
- [5] Araghi Seyed Ezatollah and partners .(2007) An Introduction to Social Security Law (Critique of the Iranian Social Security Law Based on a Comparative Study) First Edition of the Higher Institute for Social Security Research .(in persian)
- [6] Araghi Seyed Ezatollah (2002) Labor Law, Tehran, Samat Publications.(in persian)
- [7] Badini, Hossein (2008) A critical Study Of Legal System Of Social Security In Iran , Law Quarterly, Faculty of Law and Political Science, Volume 38.(in persian)
- [8] Badini, Hassan, Esmati, Zeinab (2012) A Critical Study of the Application of the Governing Principles of Social Security in Iran's Law. Social Welfare Research Quarterly, Volume 12, Number 44.(in persian)
- [9] Dworkin, Ronald (2000) Civil disobedience, translated by Mohammad Rasekh, Kian Magazine, No. 51.(in persian)
- [10] Doroudian, Mohsen, Najafikhah, Hassan Ali (2012), The Relationship between Social Security Law and Civil Law, Journal of Management and Development Process , Volume 25, Number 2.(in persian)
- [11] Esmati, Zeinab and Malekan, Asieh (2017) Principles of Social Security, First

- Edition, Niaz Danesh Publishing.(in persian)
- [12]European Union (2013) Your social security rights in Portugal. <http://ec.europa.eu>.
- [13]Fitzgerald J.Anderson , (2018)some practical considerations in security legislation. published by: wiley.
- [14] Gangrade, K.D. (1978), Social Legislation in India, Concept Publishing Company, New Delhi,1st ed.
- [15] Ghari S. Fatemi, Seyed Mohammad (2014) Human Rights in the Contemporary World, Book One, Introduction to Theoretical Issues: Concepts of Principles, erritory and Resources, Tehran, Shahr-e-Danesh Institute for Legal Studies and Research.(in persian)
- [16] Ghasemi, Mohsen and Ismail Ansari (2017)study project on the do's and don'ts of legislation in the field of social security, first Volume, Higher Institute of Social Security Research. .(in persian)
- [17] Ghasemi, Mohsen and Ismail Ansari (2017)study project on the do's and don'ts of legislation in the field of social security, third Volume, Higher Institute of Social Security Research. .(in persian)
- [18] Ghasemi, Mohsen (2004) An inquiry into the foundations of law, legal principles and its place in subject law, Quarterly Journal of Constitutional Law, No. 3.(in persian)
- [19]Gorji Azandariani, Ali Akbar (2013) Principles of Public Law,Tehran Jangal Publications. .(in persian)
- [20]Gruat ,Victor,(1997) Ageing working papers Maintaining Prosperity In An Ageing Society: the OECD study on the policy implications of ageing8.
- [21]Hayek, Friedrich von (2003) In the Trench of Freedom, translated by Ezatollah Fooladvand, Tehran, Tablet of Thought.(in persian)
- [22] Haji Dehabadi, Ahmad (2006), The Requirements of Legislation (in the view of the Islamic Penal Code), Tehran, Institute of Islamic Culture and Thought.(in persian)
- [23]Hosseini, Seyed Hossein, Hajivand, Amin, Nabati, Ali (2021) A Critical Approach to Writing the General Book and General Sections of the of Islamic penal Code 1392, Journal of Humanities Methodology, Volume 27, Number 107.(in persian)
- [24]Hirose, Kenichi, Milos Nikac, Edward Tamagno(2011);Social security for migrant workers : a rights-based approach / International Labour Organization, Decent Work Technical Support Team and Country Office for Central and Eastern Europe ,2nd ed - Budapest: ILO
- [25] Jalali, Reza (2008) A Guide on legislative need assessment , Tehran, Majles Research Center Publications.(in persian)
- [26]Katouzian, Nasser (1999) A Step Towards Justice, Volume One, Tehran: Faculty of Law and Political Science.(in persian)
- [27]Katouzian, Nasser (1990) Introduction to the science of Law, Tehran, Anteshar

- Co. Publications.(in persian)
- [28] Katozian, Nasser (2010) The Intrinsic Importance and Techniques of Legislation, The Riddle of Sovereignty, Abbas Abdi et al., Volume 2 .(in persian)
- [29] Ostovar Sangary, Kouros (2011) Social Security Law, Tehran: Mizan Publications.(in persian)
- [30] Olson, David (2003) Democratic Legislative Institutions a comparative view , translated by Alireza Tayeb, Tehran: Islamic Consultative Assembly Research Center. .(in persian)
- [31] Tori, Carlo (2007) Legislation between politics and law, Hassan Vakilian, Parliament and Research, No. 55.(in persian)
- [32] Rasekh, Mohammad (2005) Theoretical Foundation for the Legislative System Reform, Tehran, Islamic Consultative Assembly Research Center Publications, First Edition. .(in persian)
- [33] R (Limbuela) (2004).v Secretary of State for the Home Department; R (Tesema) v Secretary of State for the Home Department; R (Adam) v Secretary of State for the Home Department UKHL 66 Shorter.
- [34] Sadeghi, Mohsen (2005) A Study in the Foundations of Jurisprudence: Legal Principles and Its Place in Subject Law, Ch 1, Tehran: Mizan Publications .(in persian)
- [35] Sarukhani, Baqer (1999) Basic Principles in the codification of system Social Security System, Social Security Quarterly, No. 1.(in persian)
- [36] Sobhanian, Seyed Mohammad Hadi (2016) Report on the concept of welfare and social security in Iran, some challenges and strategies to overcome them, Higher Institute of Social Security Research. .(in persian)
- [37] Shahbaziniya, Morteza (2011) The right to social security: the features, content and general principles governing it, Social Security Quarterly, Volume 9 Number 3 .(in persian)
- [38] Sharifzadegan, Mohammad Hossein (2016) Critical Evaluation of Welfare Resource Concepts and theories of Iranian Welfare Plans , Quarterly of Social Studies and Research in Iran, Volume 5, Number 17.(in persian)
- [39] Shariat Bagheri, Mohammad Javad (2011) The Superiority of International Treaties over Ordinary Law, Journal of Legal Research, No. 56.(in persian)
- [40] Shafiee, Hamidreza, (2007) "Reflections on the revision and formulation of laws and regulations in Iranian law, past, present and future", Journal of Legal Information, Vol. 11. .(in persian)
- [41] Muylle J, Koen (2011) Improving the Effectiveness of Parliamentary Legislative Procedures, Hassan Vakilian, Discourses in Law and Legislation, Research Center of the Islamic Consultative Assembly.(in persian)
- [42] Masoumi, Ali Akbar (1400) Structural Problems of Pension Funds in the Social Security System of Iran, Quarterly Journal of Public Law Studies, Volume 51, Number 1.(in persian)

- [43] Mirkhodaei, Ahmad (2017) Bankruptcy of Funds Leads to Government Financial Bankruptcy, Hamshahri Newspaper, March 12, <https://newspaper.hamshahrionline.ir/id/9402> .(in persian)
- [44] Naiemi Emran and Hamid Reza Partow (2015) Social Security Law: With a Focus on Insurance Domain , Tehran, Samat. (in persian)
- [45] Nili, Massoud (2021) Obstacles to Structural Reforms in the Iranian Economy, Journal of Tomorrow Business, No. 407. (in persian)