

بررسی ابهامات قانون بیمه بیکاری

زهرا جعفری^۱

چکیده

بیکاری از خطرات بزرگی است که بخصوص جوامع در حال توسعه را تهدید می‌کند و مردم آنها را با فقر و مشکلات معیشتی روبه‌رو می‌سازد. بیکاری اثرات جبران‌ناپذیر اقتصادی و اجتماعی سوء، هم بر کلیت جامعه و هم بر زندگی خصوصی افراد دارد، قطعاً به همین دلیل است که یکی از عمده‌ترین اهداف دولت‌ها در عصر کنونی ایجاد اشتغال و مبارزه با بیکاری است. آنچه در بررسی حاضر از اهمیت برخوردار است حق مردم و شهروندان برای داشتن تأمین اجتماعی مناسب و درخور حیثیت انسانی آنها در مقابل خطر از دست دادن درآمد و منابع امرار معاش در این زمینه است. در حقوق ایران به غیر از اصول ۲۸ و ۲۹ قانون اساسی که به این بحث پرداخته‌اند قانون بیمه بیکاری مصوب ۱۳۶۹ و آیین‌نامه اجرایی آن نیز مقرراتی در مورد این معضل جامعه دارند که در این نوشتار ابهامات آنها و آرایه‌ای که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری صادر کرده است بررسی شده است. از جمله ابهامات موجود مشمولین قانون، شرایط لازم جهت برقراری مقرری بیمه بیکاری، مصادیق بیکاری بدون میل و اراده، مرجع تشخیص بیکاری و مدت زمان استفاده از مقرری و نحوه محاسبه آن است. با بررسی‌های صورت گرفته این نتیجه حاصل شد که برخلاف دایره وسیع مشمولین قانون تأمین اجتماعی، تنها یک دسته در قانون بیمه بیکاری مورد توجه قرار گرفته‌اند. همچنین از شرایط اساسی جهت برخورداری از مزایای قانون بیمه بیکاری، بیکاری بدون میل و اراده کارگر است که در ارتباط با مصادیق آن هیأت عمومی دیوان عدالت اداری تاکنون آرای متفاوتی صادر کرده است. لازم به ذکر است صندوق بیمه بیکاری در اختیار سازمان تأمین اجتماعی است و ارائه حمایت به بیکاران توسط این سازمان صورت می‌گیرد این در حالی است که تشخیص مشمولین قانون و تعیین تاریخ بیکاری توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی صورت می‌گیرد، این امر بعضاً باعث بروز اختلافاتی فی‌مابین این دو نهاد شده است، دلیل سازمان این است که واحدهای فوق در تشخیص بیکاری غیرارادی، براساس پاره‌ای مصالح اقدام می‌نمایند و به غیرارادی بودن بیکاری با لحاظ مقررات قانونی توجه ندارند. بنابراین ضروری است اصلاحاتی در قانون مزبور صورت پذیرد.

کلمات کلیدی: بیکاری، بیمه شده، مقرری، حق بیمه، حمایت‌ها

۱. کارشناس ارشد حقوق خصوصی و کارشناس ارشد دفتر امور حقوقی و دعاوی سازمان تأمین اجتماعی

مقدمه

بیمه بیکاری یکی از حمایت‌ها و از جمله تعهدات کوتاه مدت سازمان تأمین اجتماعی نسبت به بیمه‌شدگان است که هدف از برقراری این نظام حمایتی این است که با پرداخت مقرری، بخشی از زیان‌های وارده به کارگران که ناشی از بیکاری غیرارادی و ناخواسته آنان است، جبران گردد. در ماده ۳ قانون تأمین اجتماعی که حمایت‌ها و تعهدات سازمان نامبرده شده‌اند از این حمایت ذکری به میان نیامده است لیکن نص قانونی راجع به آن، قانون بیمه بیکاری مصوب ۱۳۶۹/۶/۲۶ و آیین‌نامه اجرایی آن مصوب ۱۳۶۹/۱۰/۱۲ است (جعفری، پاییز ۱۳۸۵).

البته در اصول ۲۸ و ۲۹ قانون اساسی^۱ نیز به تکلیف دولت جهت ایجاد شغل و حمایت از افراد جامعه در زمان بیکاری تصریح شده است. همچنین بند (۱) ماده ۲۳ اعلامیه جهانی حقوق بشر و بخش چهارم مقوله نامه شماره ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار نیز به این بحث پرداخته‌اند.

بهرغم صراحت قانون بیمه بیکاری و آیین‌نامه اجرایی آن، به لحاظ اجرایی در خصوص مواد گوناگون این قانون ابهاماتی وجود دارد، از جمله این ابهامات راجع به مضمولین قانون فوق است که تاکنون در این خصوص آرای متفاوتی از شعب و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری صادر شده و حتی بعضاً در برخی موارد هیأت وزیران اقدام به صدور آیین‌نامه کرده است. همچنین در خصوص شرایط استفاده از مقرری بیمه بیکاری و مدت زمان استفاده از آن بخصوص در مورد افراد مسن و سالمند مباحثی مطرح است و آرای شعب و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در پاره‌ای از موارد متعارض است که این موضوع‌ها در نوشتار حاضر بررسی می‌شود. نهایتاً مشکلات اجرایی که سازمان تأمین اجتماعی به عنوان یکی از اصلی‌ترین متولیان اجرای قانون مزبور در کنار وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با آن مواجه است مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۱- مضمولین

مطابق صدر ماده (۱) قانون بیمه بیکاری، افرادی می‌توانند از مزایای قانون مزبور برخوردار گردند که اولاً؛ مضمول قانون تأمین اجتماعی و ثانیاً؛ تابع قوانین کار و کار کشاورزی باشند. اگر چه در این ماده از «قانون کار کشاورزی» نام برده شده، لیکن بعضی از مواد این قانون با تصویب قانون کار ملغی شده است، به این توضیح که قانون کار کشاورزی مصوب ۱۳۵۲/۳/۷ و قانون کار مصوب

۱. اصل بیست و هشتم: «هر کس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست برگزیند. دولت موظف است با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون، برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید».

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

۱۳۶۹/۸/۲۹ می‌باشد، به موجب ماده ۲۰۰ قانون کار، از تاریخ تصویب قانون مزبور قوانین کار و کار کشاورزی مغایر با این قانون، لغو شده‌اند، مضاف بر آن به موجب ماده ۱۸۹ قانون کار در بخش کشاورزی امکان معاف کردن بعضی فعالیت‌ها از شمول مقررات قانون کار مشروط به پیشنهاد شورای عالی کار و تصویب هیأت وزیران پیش‌بینی شده است. البته از آنجا که قانون بیمه بیکاری مصوب ۱۳۶۹/۶/۲۶ است یعنی قبل از قانون کار به تصویب رسیده، لذا در آن به طور مطلق از قانون کار کشاورزی نام برده شده است. لازم به ذکر است مطابق تبصره (۲) ماده (۲) قانون بیمه بیکاری مصوب ۱۳۶۶/۳/۲۴ امکان برخورداری کارگران کشاورزی از بیمه بیکاری در صورت موافقت هیأت وزیران وجود داشت. با توجه به مطالب فوق، این نتیجه حاصل می‌شود که مشمولین قانون بیمه بیکاری عبارتند از مشمولین قانون کار کشاورزی و مشمولین قانون تأمین اجتماعی که تابع قانون کار باشند. بنابراین برخلاف دایره وسیع مشمولین قانون تأمین اجتماعی، تنها یک دسته در شمول قانون بیمه بیکاری قرار گرفته‌اند؛ (عراقی و همکاران، ۱۳۸۶، ص ۲۷۰). چرا که گستره حمایت‌های قانون بیمه بیکاری صرفاً محدود به مشمولین قانون کار است.

ابهام و اختلاف نظری که بین حقوقدانان و عوامل اجرایی در خصوص مشمولین قانون بیمه بیکاری وجود دارد در خصوص شمول یا عدم شمول قانون کار و به تبع شمول قانون بیمه بیکاری نسبت به کارکنان شرکت‌هایی است که در اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی واگذار می‌شود، مطابق ماده ۲۰ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶ مجلس شورای اسلامی پس از تصویب هیأت وزیران مبنی بر واگذاری بنگاه‌های مشمول واگذاری، هیأت واگذاری مطابق یکی از روش‌های زیر برای واگذاری بنگاه‌ها اقدام می‌کند:

الف: فروش بنگاه از طریق عرضه عمومی سهام در بورس‌های داخلی و خارجی.

ب: فروش بنگاه یا سهام بلوکی از طریق مزایده عمومی در بازارهای داخلی یا خارجی.

ج: فروش بنگاه یا سهام بلوکی از طریق مذاکره.

از دیگر سو مطابق بند (۳) ماده ۱۸ قانون فوق‌الذکر «به هیأت واگذاری اجازه داده می‌شود در اساسنامه و مقررات حاکم بر شرکت‌های قابل واگذاری به بخش غیردولتی (صرفاً در مدت یک سال و قابل تمدید تا دو سال) در قالب قانون تجارت در جهت تسهیل در واگذاری و اداره شرکت‌ها اصلاحات لازم را انجام دهد. در دوره زمانی مذکور این شرکت‌ها مشمول مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی نیستند.» همان گونه که ملاحظه می‌شود از تاریخ تصویب واگذاری شرکت‌های مشمول واگذاری تا واگذاری قطعی و انتقال مالکیت، مراحل مختلفی وجود دارد که در یک پروسه زمانی به طول می‌انجامد؛ با توجه به این که مطابق قسمت اخیر تبصره (۳) ماده فوق این شرکت‌ها

در برهه زمانی واگذاری مشمول مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی نیستند لذا به موجب ماده ۱۸۸ قانون کار مقررات قانون اخیرالذکر بر آنها حاکم است و نتیجتاً مطابق ماده (۱) قانون بیمه بیکاری بایستی از کارفرمای آنها حق بیمه بیکاری وصول شود و در صورت وجود شرایط مقرر در قانون مزبور و آیین‌نامه اجرایی آن، کارگران شرکت‌های مزبور حق برخورداری از مقرری بیمه بیکاری را دارند. مؤید این امر صدر ماده ۱۶ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی... که مقرر می‌دارد؛ «به منظور حمایت از نیروی انسانی، حفظ سطح اشتغال و استمرار تولید در بنگاه‌های مشمول واگذاری، هیأت واگذاری مکلف است کلیه کارکنان هر شرکت را پیش از واگذاری، در برابر بیکاری بیمه نماید» و همچنین تبصره ماده ۳۱ که مقرر می‌دارد: «کلیه قوانین و مقررات مربوط به کسر حق بیمه و اختیارات سازمان تأمین اجتماعی در امور دریافت حق بیمه و اخذ جرائم ناشی از دیرکرد پرداخت حق بیمه از جمله مواد ۴۹ و ۵۰ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ نسبت به افراد و صندوق‌های فوق مجری خواهد بود» می‌باشد.

دیدگاه مخالفی که وجود دارد در خصوص شرکت‌هایی است که بعد از واگذاری اقدام به تصویب آیین‌نامه استخدامی خاص کرده و کارکنان خود را از شمول قانون کار خارج کرده‌اند؛ این عده معتقدند تصویب آیین‌نامه حسب ماده ۱۸۸ قانون کار باعث خروج این شرکت‌ها از شمول قانون کار می‌شود، لیکن این دیدگاه به دلایل ذیل قابل‌پذیرش نیست؛

یکی از اهداف اصلی قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه... واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی و تعاونی است و از سوی دیگر مطابق تبصره (۱) ماده ۳ قانون مذکور دولت مکلف به واگذاری سهام شرکت‌های گروه یک از ماده (۲) قانون مزبور به بخش خصوصی و تعاونی و عمومی غیردولتی شده است نتیجتاً در صورت تحقق واگذاری، این شرکت‌ها در زمره اشخاص حقوقی حقوق خصوصی هستند و با توجه به اصل حاکمیت قانون کار نسبت به روابط کاری بایستی گفت کارگران شرکت مزبور مشمول قانون کار و به تبع آن مشمول قانون بیمه بیکاری هستند. مضاف بر آن سهام این شرکت‌ها از بخش دولتی به بخش خصوصی واگذار شده لذا این شرکت‌ها مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری (به تعبیر ماده ۱۸۸ قانون کار قانون استخدام کشوری) نیستند و از سوی دیگر شرکت‌های مزبور نمی‌توانند قوانین و مقررات خاص استخدامی داشته باشند. در واقع غالب این شرکت‌ها با توجه به میزان سهام واگذار شده ماهیت خصوصی دارند بنابراین نمی‌توانند اقدام به تصویب قانون کنند چراکه مطابق اصل ۷۱ قانون اساسی قانونگذاری در اختیار مجلس شورای اسلامی است (اصل صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی). همچنین مطابق اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی تصویب آیین‌نامه صرفاً در صلاحیت هیأت وزیران و در موارد خاص کمیسیون مرکب از چند وزیر است که آن هم جهت لازم‌الاجرا شدن

بایستی به تأیید رئیس‌جمهور برسد.

با عنایت به مفاد قوانین و مقررات فوق، شرکت‌های مزبور حق تصویب آیین‌نامه خاص استخدامی ندارند تا بتوانند به موجب آن ناقض قوانین آمره از جمله مقررات قانون کار و تأمین اجتماعی باشند. مضافاً این که آیین‌نامه‌هایی که به تصویب این شرکت‌ها می‌رسد در واقع، ماهیت بخشنامه یا دستورالعمل دارد که صرفاً به جهت برقرار کردن نظم اداری به تصویب می‌رسد و به هیچ وجه نمی‌تواند به تعیین صندوق بیمه‌ای و همچنین مقررات حاکم بر رابطه استخدامی پردازد.

۲- استثنائات

در تبصره ماده (۱) قانون بیمه بیکاری، طی سه بند سه دسته از مشمولین قانون تأمین اجتماعی از شمول قانون مزبور مستثنی شده‌اند؛ بازنشستگان، از کارافتادگان کلی، صاحبان حرف و مشاغل آزاد و بیمه‌شدگان اختیاری، اتباع خارجی (قاسمی، بهار ۱۳۸۷). البته، بایستی در نظر داشت که صرفاً افراد فوق‌الذکر، مشمول قانون تأمین اجتماعی نیستند بلکه دایره شمول آن بسیار وسیع‌تر است که ماده (۴) قانون اخیرالذکر و سایر قوانین مرتبط به بیان آن می‌پردازند.

۱-۲- ممکن است دریافت‌کنندگان مستمری‌های بازنشستگی و از کارافتادگی کلی سابقاً مشمول قانون کار بوده که با لحاظ شرایط مقرر در قانون تأمین اجتماعی بازنشسته یا از کارافتاده کلی شوند. از آنجا که متعاقب بازنشستگی و از کارافتادگی، افراد از مستمری‌های بازنشستگی و از کارافتادگی برخوردار می‌گردند و با توجه به این که بیمه بیکاری برای افراد شاغلی که بیکار می‌شوند برقرار می‌شود لذا این قبیل از مشمولین قانون تأمین اجتماعی از شمول قانون بیمه بیکاری خروج موضوعی دارند و به نظر می‌رسد نیاز به تصریح قانونگذار جهت مستثنی کردن آنها نبود.

مطابق فصل ششم قانون تأمین اجتماعی دریافت‌کنندگان مستمری از کارافتادگی ممکن است از کارافتاده کلی یا جزئی باشند لیکن نظر به این که مطابق بند (۱) تبصره فوق صرفاً از کارافتادگان کلی از شمول قانون بیمه بیکاری خارج شده‌اند و با توجه به تبصره (۳) ماده (۷) قانون مزبور و همچنین ماهیت مستمری از کارافتادگی جزئی که حسب بند (۱۴) ماده ۲ قانون تأمین اجتماعی هدف از برقراری آن جبران تقلیل درآمد ناشی از کاهش توان کاری بیمه‌شده است لذا مقرری بیمه بیکاری با مستمری از کارافتادگی جزئی مانع‌الجمع نیست و از کارافتادگان جزئی نیز می‌توانند بعد از برقراری مستمری، اشتغال به کار داشته باشند که در صورت بیکاری از هر دو حمایت تأمین اجتماعی برخوردار گردند.^۱

۲-۲- مطابق بند (۲) تبصره ماده (۱) قانون بیمه بیکاری، صاحبان حرف و مشاغل آزاد و بیمه‌شدگان اختیاری نیز از شمول قانون مزبور مستثنی شده‌اند، به طور کلی در حقوق ایران، بیمه بیکاری اختیاری

۱. تبصره ۳ ماده ۷ قانون بیمه بیکاری: «دریافت مقرری بیمه بیکاری مانع از دریافت مستمری جزئی نمی‌گردد».

پیش‌بینی نشده است. از این رو مشمولین نظام بیمه اختیاری (از قبیل مشمولین نظام بیمه حرف و مشاغل آزاد و نیز مشمولین ادامه بیمه به صورت اختیاری) از این حمایت بی‌بهره‌اند (نعیمی و پرتو، ۱۳۹۳، ص ۳۷۰). به نظر می‌رسد در خصوص این عده از مشمولین قانون تأمین اجتماعی نیازی به تصریح در تبصره فوق‌الذکر نبود، زیرا علاوه بر این که در صدر ماده مزبور صرفاً صحبت از مشمولین قانون کار شده است و همین مقرر به باعث می‌شود که شمول قانون بیمه بیکاری بر این عده از مشمولین، موضوعاً منتفی باشد، بیمه‌شدگان اختیاری در مفهوم عام، کارفرمایی ندارند تا مکلف به پرداخت حق بیمه بیکاری باشند. مضافاً در خصوص یک دسته از این بیمه‌شدگان یعنی مشمولین «ادامه بیمه به صورت اختیاری» شرط اشتغال الزام‌آور نیست تا به تبع بیکار شدن، بیمه‌شده بیکار از حمایت‌های مقرر در قانون مزبور برخوردار گردد (جعفری، بهار ۱۳۸۶، ص ۸۲).

۲- شرایط استحقاق حمایت‌های قانون بیمه بیکاری

۳-۱- همان‌گونه که در ماده (۱) توضیح داده شد نخستین شرط جهت برقراری مقرری بیمه بیکاری این است که بیمه‌شدگان بیکار مشمول قانون کار یا کار کشاورزی باشند. لذا سایر مشمولین صندوق تأمین اجتماعی از شمول قانون بیمه بیکاری خارج و در نتیجه، برقراری مقرری در خصوص آنها، موضوعاً منتفی می‌شود.

۳-۲- شرط دوم در ماده (۲) قانون فوق‌الذکر پیش‌بینی شده است؛ مطابق ماده مزبور بیکار بیمه‌شده‌ای است که بدون میل و اراده بیکار شده و آماده کار باشد. بنابراین کلیه کارگران مشمول قانون کار که بدون میل و اراده بیکار شوند و ترک کار نکرده یا تقصیری نداشته باشند و البته آماده کار نیز باشند، مشمول دریافت مقرری بیمه بیکاری خواهند بود (پورعباس، ۱۳۸۶، ص ۱۵). البته با توجه به سایر مواد قانون بیمه بیکاری، شرایط دیگری نیز جهت استحقاق حمایت‌های مقرر در قانون بیمه بیکاری وجود دارد، از جمله دارا بودن حداقل سابقه پرداخت حق بیمه، معرفی بیمه‌شده بیکار توسط وزارت کار و امور اجتماعی، الزام به شرکت در دوره‌های کارآموزی و سواد آموزی و الزام به پذیرش شغل پیشنهادی. لیکن بدوناً در خصوص مصادیق بیکاری بدون میل و اراده و متعاقباً در خصوص هر یک از شروط فوق‌الذکر، توضیحات لازم ارائه خواهد شد.

مصادیق بیکاری بدون میل و اراده

حسب مطالب پیش‌گفته یکی از شرایط لازم جهت بهره‌مندی از مزایای قانون بیمه بیکاری، غیرارادی بودن بیکاری کارگر است و در صورتی که کارگر بنا به میل و اراده خود کار را رها کند، نمی‌تواند از این مزایا برخوردار گردد. علاوه بر ماده فوق‌الذکر، ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی قانون

مزبور نیز مقرر داشته: «بیکار از نظر این آیین‌نامه بیمه‌شده‌ای است که بدون میل و اراده بیکار شده و آماده کار باشد...» بنابراین، یکی از شرایط لازم این است که رابطه همکاری کارگر با کارفرما به‌رغم امکان بقاء و استمرار آن بدون میل و اراده کارگر قطع شود.^۱ ذیلاً مصادیقی از بیکاری غیرارادی توضیح داده خواهد شد.

۳-۲-۱- اخراج کارگر: در صورتی که کارفرما، کارگر را اخراج کند بیکاری کارگر غیرارادی است و کارگر در صورت احراز سایر شرایط مشمول قانون بیمه بیکاری می‌شود. مضافاً، مطابق ماده ۲۰ قانون کار، در هر یک از موارد تعلیق قرارداد کار از جمله مرخصی تحصیلی کارگر، توقیف کارگر یا انجام خدمت نظام وظیفه، پس از رفع حالت تعلیق، کارفرما مکلف به پذیرفتن کارگر است و اگر از این امر استنکاف ورزد این عمل در حکم اخراج غیرقانونی است. در این حالت، با احراز سایر شرایط، بیکاری کارگر غیرارادی محسوب می‌شود.

لازم به ذکر است در صورتی که کارفرما مدعی باشد که کارگر در انجام وظایف محوله قصور ورزیده یا سایر مواردی را که قبلاً به او تذکر کتبی داده شده رعایت نکرده است، می‌تواند قرارداد کار را فسخ نماید و این از مصادیق اخراج محسوب نمی‌شود، لیکن تحقق آن منوط به رعایت شرایطی است که از سوی مقنن در ماده ۲۷ قانون کار مقرر شده است. مطابق بند (۳) دستورالعمل شماره ۱۰۰۰/۱۰۴۲۸ مورخ ۱۳۷۹/۱/۳۰ سازمان تأمین اجتماعی و وزارت کار و امور اجتماعی بیکارانی که وفق مقررات قانون کار و حسب آرای صادره از مراجع حل اختلاف مقرر در این قانون، به دلیل قصور در انجام وظایف محوله یا نقض آیین‌نامه‌های انضباطی کارگاه توسط کارفرما اخراج شده‌اند، مستحق دریافت مقرری بیمه بیکاری نخواهند بود. دلیل چنین حکمی، دخالت اراده کارگر در بیکاری بیان شده است، چرا که در صورت عدم تخلف کارگر، هرگز بیکاری به وقوع نمی‌پیوست (عراقی و همکاران، پیشین، ص ۲۹۵). از آنجا که مطابق قانون کار، اخراج ممکن است قانونی یا غیرقانونی باشد لذا صرفاً در اخراج‌های غیرقانونی، کارگر مشمول استفاده از مزایای قانون بیمه بیکاری می‌شود این در حالی است که به موجب ماده ۱۶۵ قانون کار در صورتی که هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف کارگری و کارفرمایی اخراج کارگر را غیرموجه تشخیص دهند حکم به بازگشت به کار وی و اعاده به محل کار قبلی او صادر می‌نمایند و چنانچه اخراج کارگر را موجه بدانند کارگر با اخذ حق سنوات بیکار می‌شود. با توجه به جمیع جهات و حکم به اعاده به کار در صورت اخراج قانونی در صورتی که کارگر به استناد ماده فوق‌الذکر از اعاده به کار خودداری نماید مشمول قانون بیمه بیکاری نیست.

نکته قابل ذکر این که محدود کردن دایره شمول حمایت‌های مقرر در قانون بیمه بیکاری صرفاً

۱. غیرارادی بودن بیکاری، یکی از شرایط اساسی برخورداری از مزایای قانون بیمه بیکاری است و در صورتی که پس از برقراری مقرری و پرداخت آن، اثبات گردد که بیکاری کارگر، ارادی بوده کارگر مکلف به استرداد کلیه وجوهی است که از صندوق بیمه بیکاری دریافت نموده است. تبصره (۱) ماده (۸) قانون فوق‌الذکر صراحتاً این موضوع را پیش بینی نموده است.

به موارد اخراج غیرقانونی خالی از ایراد نیست؛ بر همین اساس به موجب بند (۶) دستورالعمل شماره ۱۰۰۰/۱۰۴۲۸ مورخ ۱۳۷۹/۱/۳۰ در صورتی که کارگر در قراردادهای موقت در اثناء مدت براساس رأی مراجع حل اختلاف مقرر در قانون کار اخراج شود مشمول قانون بیمه بیکاری می‌شود.

۳-۲-۲- بازخریدی: موضوع دیگری که در این مبحث مطرح می‌شود مسئله «بازخرید کارگران» است، آیا «بازخریدی» از مصادیق بیکاری ارادی محسوب می‌شود یا غیرارادی؟ در قانون بیمه بیکاری و آیین‌نامه اجرایی آن و همچنین در قانون کار تصریحی در این خصوص وجود ندارد. به همین دلیل، این موضوع به موجب دستورالعمل شماره ۱۰۰۰/۱۰۴۲۸ مشترک وزارت کار و امور اجتماعی و سازمان مورخ ۱۳۷۹/۱/۳۰ پیش‌بینی شده است. در این زمینه به موجب دستورالعمل مزبور، میان دو فرض ذیل‌الذکر بایستی قائل به تفکیک شد:

۳-۲-۲-۱- فرضی که بازخریدی کارگر، در نتیجه سازش و توافق مستقیم با کارفرما است و کارگر قبل از مراجعه به واحدهای کار و امور اجتماعی یا قبل از طرح شکایت در مراجع حل اختلاف موضوع فصل نهم قانون کار، در مورد مزایای پایان قرارداد کار خود با کارفرما سازش کرده یا بازخرید می‌شود. در این حالت، مطابق بند (۱) دستورالعمل مورد بحث، از آنجا که به استناد قانون بیمه بیکاری، صرفاً بیمه‌شدگانی که به صورت غیرارادی بیکاری می‌شوند، استحقاق دریافت مقرری بیمه بیکاری را خواهند داشت، لذا مقرری برای این قبیل افراد برقرار نخواهد شد.

۳-۲-۲-۲- مطابق بند (۲) دستورالعمل مزبور، بیمه‌شدگانی که بیکاری آنها غیرارادی است لیکن، متعاقباً به مراجع حل اختلاف مقرر در قانون کار مراجعه کرده و در آنجا در مورد مزایای پایان کار و قطع همکاری با کارفرما سازش می‌نمایند، مستحق دریافت مقرری بیمه بیکاری خواهند بود، به این توضیح که این قبیل بیمه‌شدگان، چون بدو بیکاری آنان غیرارادی بوده، مستحق دریافت مقرری مربوطه می‌باشند. مطابق مطالب پیش‌گفته و دستورالعمل فوق‌الذکر، صرفاً بازخریدی کارگران به حکم مراجع حل اختلاف یا نظر واحدهای تعاون، کار و رفاه اجتماعی به شرط غیرارادی بودن بیکاری سبب برقراری مقرری است و فرضی که در آن، کارگر بدون مراجعه به واحدهای مزبور یا قبل از طرح شکایت در مراجع حل اختلاف قانون کار، در نتیجه توافق مستقیم و سازش با کارفرما بازخرید می‌شود از شمول قانون بیمه بیکاری خروج موضوعی دارد، لیکن به نظر می‌رسد حکم به ارادی یا غیرارادی بودن بیکاری براساس معیار فوق‌الذکر، کامل و جامع نیست. زیرا در عمل مواردی وجود دارد که کارگر، نه به حکم مراجع حل اختلاف بلکه به حکم قانون، مجبور به پذیرش بازخریدی می‌شود. در این گونه موارد به موجب آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره‌های ۱۸۰ مورخ ۱۳۷۷/۳/۲۳ و ۳۸۴ مورخ ۱۳۷۸/۱۱/۲۴ در خصوص واگذاری بخش‌های خدماتی و پشتیبانی دستگاه‌های دولتی به بخش غیردولتی که براساس مصوبه شورای عالی اداری صورت گرفته و سبب بازخریدی کارگران شده، بیکاری کارگران غیرارادی

محسوب و حکم به اجرای قانون بیمه بیکاری در خصوص آنها صادر شده است.^۱

۳-۲-۳- بروز حوادث قهریه: سومین مصداق بیکاری غیرارادی زمانی است که به علت بروز حوادث قهریه و غیرمترقبه کارگران کارگاهی بیکار شوند. مثلاً فرض کنیم در نتیجه آتش سوزی در کارگاه ادامه کار امکان پذیر نیست یا در اثر زلزله، کارگاه تخریب شده است، در این قبیل موارد اراده کارگر در بیکاری او نقشی نداشته و در نتیجه، غیرارادی محسوب می‌شود. این موضوع در تبصره (۲) ماده (۲) قانون بیمه بیکاری پیش‌بینی شده است.^۲ البته، به موجب ماده ۱۵ قانون کار در صورت وقوع این‌گونه حوادث، قراردادهای کار با کارگران به حالت تعلیق در می‌آید. به نظر می‌رسد کارگر در طول مدت تعلیق، می‌تواند از حمایت‌های مقرر در قانون بیمه بیکاری برخوردار گردد. همچنین به موجب ماده (۳۰) قانون کار پس از رفع اثرات حوادث قهریه و بازسازی کارگاه و فعالیت مجدد، کارفرما مکلف است کارگران بیکار شده را در همان واحد بازسازی شده و مشاغلی که در آن به وجود می‌آید به کار اصلی بگمارد.

۴-۲-۳- تغییر ساختار اقتصادی کارگاه: چهارمین مورد از موارد بیکاری غیرارادی آن است که ساختار اقتصادی کارگاه تغییر کند، این امر منوط به این است که پس از تغییر ساختار اقتصادی کارگاه، کارگران آن توسط وزارتخانه مربوطه و شورای عالی کار به عنوان بیکار موقت شناخته شوند. این مورد در تبصره (۱) ماده (۲) قانون بیمه بیکاری و ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی قانون مزبور مورد تصریح واقع شده است.^۳ ماده (۴) بیان می‌دارد که منظور از تغییر ساختار اقتصادی، هرگونه تغییر یا بازسازی خط تولید، جابه‌جایی کارگاه و ماشین‌آلات به منظور کاهش وابستگی و بهینه کردن تولید است که در راستای سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی دولت صورت می‌گیرد. البته قانونگذار رعایت شرایطی را از سوی کارفرمایان جهت تغییر ساختار لازم دانسته که پس از طی آن تشریفات، کارگران به عنوان بیکار موقت شناخته می‌شوند، در این حالت کارگران با توجه به ضابطه مندرج در بند (الف) ماده (۷) قانون از مقرری برخوردار می‌گردند. لازم به ذکر است تغییر و اصلاح ساختار اقتصادی کارگاه در قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و

۱. دادنامه شماره ۱۸۰ مورخ ۱۳۷۷/۳/۲۳ «با عنایت به مادتين (۱) و (۲) قانون بیمه بیکاری مصوب ۱۳۶۹ کلیه کارگران مشمول قانون کار به شرط پرداخت حق بیمه براساس قانون مذکور که بدون میل و اراده خود بیکار شده‌اند و آماده کار باشند به استثناء افراد مذکور در تبصره ماده (۱) قانون مزبور ذیحق به دریافت حقوق و مزایای مندرج در قانون مربوط شناخته شده‌اند. بنابراین عدم اجرای قانون در مورد کارگران بیمه شده که بر خلاف میل و اراده خود با خرید خدمت شده و آماده خدمت می‌باشند، جواز قانونی ندارد...».

- دادنامه شماره ۳۸۴ مورخ ۱۳۷۸/۱/۲۴: «نظر به اینکه برخورداری از مقرری بیمه بیکاری منوط به تحقق و اجتماع کلیه شرایط مذکور در قانون بیمه بیکاری مصوب ۱۳۶۹ از جمله احراز عدم تأثیر و مداخله میل و اراده کارگر در بیکاری او از طریق رسیدگی و انجام تحقیقات لازم توسط مراجع ذیصلاح است و محتویات پرونده‌های فوق‌الذکر مفید احراز شرایط قانونی لازم جهت برقراری مقرری مذکور است لذا دادنامه شماره ۸۶۷ مورخ ۱۳۷۶/۷/۹ شعبه نوزدهم بدوی دیوان در حدی که مضمن این معنی است موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده می‌شود...».

۲. تبصره (۲) ماده (۲) قانون بیمه بیکاری: «بیمه شدگانی که به علت بروز حوادث قهریه و غیرمترقبه از قبیل سیل، زلزله، جنگ، آتش‌سوزی و ... بیکار می‌شوند با معرفی واحد کار و امور اجتماعی محل از مقرری بیمه بیکاری استفاده خواهند کرد».

۳. تبصره (۱) ماده (۲) قانون بیمه بیکاری: «بیمه شدگانی که به علت تغییرات ساختار اقتصادی واحد مربوطه به تشخیص وزارتخانه ذیربط و تأیید شورای عالی کار بیکار موقت شناخته شوند نیز مشمول مقررات این قانون خواهند بود».

ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ نیز مورد تأکید قانونگذار قرار گرفته است، بند (۴) ماده ۴۱ قانون مزبور^۱ به کارفرمایان این اجازه را داده است که با توجه به فناوری‌های جدید نسبت به اصلاح ساختار خود اقدام کنند و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف شده تا کارگران آن کارگاه را به مدت شش تا دوازده ماه تحت پوشش بیمه بیکاری قرار دهد. همان گونه که ملاحظه می‌شود در این بند بر خلاف ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی قانون بیمه بیکاری، مدت استفاده از مقرری مذکور در ماده (۷) قانون که با توجه به دو معیار میزان سابقه پرداخت حق بیمه و مجرد یا تأهل و تکفل تعیین می‌شود مورد لحاظ قانونگذار قرار نگرفته است. از دیگر سو حسب قسمت دوم بند مزبور، برای دوره بعد از اصلاح ساختار اقتصادی دو اختیار پیش‌بینی شده است، یا کارگران به کار قبلی خود برگردند یا این که کارفرمایان از پذیرش ایشان خودداری کرده و ایشان مجدداً حسب معیارهای مندرج در بند (الف) ماده (۷) قانون بیمه بیکاری و حسب ضوابط یاد شده از مقرری بیمه بیکاری برخوردار گردند که به نظر می‌رسد قانون اخیرالذکر با توجه به خاص بودن و ماهیت دائمی خود مفاد قانون بیمه بیکاری را تخصیص زده است.

۳-۲-۵- واگذاری محل خدمت کارگران: یکی دیگر از موارد بیکاری بدون میل و اراده، واگذاری محل خدمت کارگران می‌باشد. در صورتی که این واگذاری، قبل از اتمام مدت قرارداد کارگران باشد با توجه به این که باعث می‌شود که به خدمت آنان قبل از اتمام مدت قرارداد خاتمه داده شود و قطع رابطه همکاری کارگران مزبور با کارفرما مبتنی بر میل و اراده آنها نبوده است، لذا کارگران استحقاق دریافت مقرری بیمه بیکاری را دارند. این نظر مورد قبول هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز قرار گرفته است، به این توضیح که به موجب دادنامه‌های شماره ۵۲ مورخ ۱۳۸۲/۲/۷ و ۷۴ مورخ ۱۳۸۴/۲/۲۵ مقرر شده در صورت واگذاری محل خدمت یا تعطیلی محل کار، بیکاری کارگر غیرارادی تلقی می‌شود.

۳-۲-۶- اتمام مدت قرارداد: مورد دیگر از بیکاری غیرارادی، این است که در قراردادهای کار با مدت معین قبل از اتمام مدت قرارداد، کارگر بیکار شود. مطابق ماده (۷) قانون کار، قرارداد کار می‌تواند به صورت دائمی و بدون ذکر مدت یا برای مدت معین منعقد شود. مضافاً، به موجب تبصره (۲) ماده فوق‌الذکر «در کارهایی که طبیعت آنها جنبه مستمر دارد، در صورتی که مدتی در قرارداد ذکر نشود، قرارداد دائمی تلقی می‌شود». در خصوص این که کدام یک از قراردادهای فوق‌الذکر در صورت انقضای مدت یا فسخ آن در اثنای مدت، مشمول قانون بیمه بیکاری می‌گردند فروض ذیل قابل تصور است:

۱. «۴- متن زیر به عنوان بند (ح) به ماده ۲۱ قانون کار الحاق می‌گردد: به منظور جبران کاهش تولید ناشی از ساختار قدیمی، کارفرمایان می‌توانند بر مبنای نوآوری‌ها و فناوری‌های جدید و افزایش قدرت رقابت‌پذیری تولید، اصلاح ساختار انجام دهند. در آن صورت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است طبق قرارداد سه‌جانبه (تشکل کارگری کارگاه، کارفرما و اداره تعاون و کار و رفاه اجتماعی محل) کارگران کارگاه را به مدت شش تا دوازده ماه تحت پوشش بیمه بیکاری قرار دهد و بعد از اصلاح ساختار، کارگران را به میزان ذکر شده در قرارداد سه‌جانبه به محل کار برگرداند و یا کارفرمایان می‌توانند مطابق مفاد ماده (۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل و نوسازی صنایع کشور و اصلاح ماده (۱۱۳) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۲/۵/۲۶ و اصلاحات بعدی آن و قانون بیمه بیکاری مصوب ۱۳۶۹/۶/۲۶ عمل کنند.»

۳-۲-۱-۶- قراردادهایی که برای مدت نامحدود و فی الواقع بدون تعیین مدت منعقد می‌شود: با توجه به این که این نوع قراردادها، دائمی محسوب می‌شوند در صورتی که در اثناء قرارداد، کارگر بدون میل و اراده بیکار شود، مشمول قانون بیمه بیکاری خواهد بود. لازم به ذکر است به موجب بند (۲) ماده ۴۱ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ بند (ح) به ماده ۱۰ قانون کار الحاق شده است که به موجب بند مزبور حق فسخ برای قراردادهای دائم پیش‌بینی شده است: حسب بند مزبور یکی از مواردی که الزاماً در قراردادهای کار بایستی تصریح شود «شرایط و نحوه فسخ قرارداد (در مواردی که مدت تعیین نشده است)» می‌باشد که این مقرر خود مؤید پیش‌بینی حق فسخ برای قراردادهای دائم است.

۳-۲-۲-۲- فرض دوم در مورد قراردادهایی است که برای مدت موقت، منعقد می‌شود: در این نوع قراردادها، در صورتی که کارگر در اثناء مدت، بدون میل و اراده بیکار شود، مشمول قانون بیمه بیکاری بوده و از حمایت‌های مقرر در آن می‌تواند استفاده نماید. این موضوع صراحتاً در بند (۲) مصوبه مورخ ۱۳۷۸/۱۰/۲۶ هیأت وزیران نیز پیش‌بینی شده است.

۳-۲-۳-۲- فرض سوم در خصوص قراردادهایی است که برای مدت موقت منعقد می‌شود و با اتمام مدت قرارداد، کارگر بیکار می‌شود: در خصوص این که آیا این عده از کارگران مشمول قانون بیمه بیکاری می‌گردند یا خیر، نص قانونی وجود نداشته و بین حقوقدانان اختلاف نظر وجود دارد؛ عده‌ای معتقدند در هر زمان که قرارداد کار در اثناء مدت یا با اتمام مدت خاتمه یابد، بیکاری کارگر بدون میل و اراده بوده و متعاقباً کارگر می‌تواند از مزایای مقرر در قانون مربوط برخوردار گردد. اما، عده‌ای دیگر معتقدند در صورتی که با اتمام مدت، قرارداد خاتمه یابد و کارگر بیکار شود این بیکاری، ارادی محسوب می‌شود: در واقع مدت قرارداد یکی از مواردی است که مطابق بند (و) ماده (۱۰) قانون کار با موافقت کارگر و کارفرما تعیین شده و چون اراده کارگر در تعیین مدت دخالت داشته در نتیجه نمی‌توان قائل بر این بود که بیکاری کارگر غیرارادی است. این نظر مورد قبول مراجع قضایی نیز قرار گرفته است، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره (۸) مورخ ۱۳۸۳/۱/۱۶ این نظر را پذیرفته است.^۱ نکته قابل توجه این که در رأی مزبور، دیوان بین پایان قرارداد کار با مدت معین برای کارهای دائمی و مستمر و کارهای غیردائم آن گونه که قبلاً متداول بوده، تمایز قائل نشده و آن طور که از منطوق رأی پیداست در هر دو مورد کارگر از مزایای بیمه بیکاری محروم خواهد بود (پورعباس، پیشین، ص ۲۱).

۱. دادنامه شماره (۸) مورخ ۱۳۸۳/۱/۱۶: «با عنایت به ماده ۲۱ قانون کار ... قطع رابطه استخدامی کارگر با کارفرما به واسطه انقضاء مدت کار و اینکه تنظیم قرارداد کار و تعیین شرایط آن از جمله مدت قرارداد، مبتنی بر توافق و تراضی طرفین است بیکاری کارگر به لحاظ خاتمه قرارداد کار از مصادیق اخراج بدون میل و اراده کارگر محسوب نمی‌شود تا مورد از مصادیق ماده (۲) قانون بیمه بیکاری مصوب ۱۳۶۹ تلقی گردد...».

لیکن، بایستی توجه داشت که قراردادهای کار با مدت موقت از جنبه طبیعت و ماهیت کار به دو دسته تقسیم می‌گردند: دسته اول قراردادهایی که اگر چه مدت آن موقت و محدود است لیکن، نوع کار ماهیت دائمی دارد و دسته دوم قراردادهایی که مدت آن موقت است و البته ماهیت و طبیعت کار نیز دائمی نیست؛ در قراردادهای اخیرالذکر، اگر با اتمام مدت قرارداد، کارگر بیکار شود چون بیکاری ناشی از اتمام مدت قرارداد است و اراده شخص در انعقاد و تعیین مدت آن، دخیل بوده لذا بیکاری ارادی محسوب می‌شود. لیکن، در خصوص قراردادهای دسته اول باید گفت: به موجب بند (۳) مصوبه هیأت وزیران مورخ ۱۳۷۸/۱۰/۲۶ و همچنین بند (۸) دستورالعمل شماره ۱۰۰۰/۱۰۴۲۸ مورخ ۱۳۷۹/۱/۳۰ کارگران دارای قرارداد با مدت معین در صورتی که ماهیت کار آنان دائمی باشد، در صورت بیکاری در پایان قرارداد مشمول حمایت‌های مقرر در قانون بیمه بیکاری قرار می‌گیرند. مضافاً بند اول تفاهمنامه منعقد فیما بین وزارت کار و امور اجتماعی و سازمان مورخ ۱۳۸۴/۱۲/۱ مقرر داشته کارگران شاغل در کارهای دائمی که دارای قرارداد موقت می‌باشند، با احراز شرایط مقرر می‌توانند از حمایت‌های قانون بیمه بیکاری برخوردار گردند.

لازم به ذکر است که در تفاهمنامه فوق‌الذکر جهت شناسایی ماهیت کار دائم دو ضابطه در نظر گرفته شده است: یا قرارداد کار حداقل برای یکبار تمدید شده باشد یا مدت سابقه کار کارگر در آخرین کارگاه کمتر از یک سال نباشد. لیکن هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به تصور این که به موجب تفاهمنامه مزبور جهت برخورداری از حمایت‌های بیمه بیکاری، حداقل سابقه لازم مندرج در ماده (۶) قانون مزبور از شش ماه به یک سال افزایش داده شده لذا مطابق دادنامه شماره ۹۰۳ مورخ ۱۳۹۳/۵/۱۳، بند (۷) تفاهمنامه فوق را با استدلال مخالفت این بند با بند (الف) ماده (۶) قانون بیمه بیکاری ابطال کرده است در حالی که فی‌الواقع این بند تفاهمنامه صرفاً در خصوص تشخیص ماهیت کار دائم از غیر دائم است و به هیچ وجه هدف از تعیین مدت یک سال، افزایش سابقه پرداخت حق بیمه مقرر در بند (الف) ماده (۶) از شش ماه به یک سال نبوده است.^۱

۳-۲-۴- کارگران فصلی: موضوع دیگری که در این قسمت، جای بحث دارد «کارگران فصلی» می‌باشد: یکی از مصادیق کارهای فصلی، ماهیگیری است که کار آنها در فصل‌های پائیز و زمستان است. چنانچه کارگران فصلی در پایان فصل کار، بیکار شوند، با توجه به این که بیکاری آنها ناشی از اتمام فصل کار است همچنین، در صورتی که در اثناء فصل کار به صورت ارادی بیکار شوند، نمی‌توانند از مزایا و

۱. دادنامه شماره ۹۰۳ مورخ ۱۳۹۳/۵/۱۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری: «مطابق بند (الف) ماده ۶ قانون بیمه بیکاری مصوب سال ۱۳۶۹ شرط استحقاق بیمه شده بیکار برای دریافت مقرری بیمه بیکاری، داشتن سابقه پرداخت حق بیمه به مدت ۶ ماه قبل از بیکار شدن تعیین شده است. نظر به اینکه در بند (۷) تفاهمنامه مورد اعتراض، داشتن یک سال سابقه مستمر در آخرین کارگاه به عنوان شرط لازم برای استحقاق به دریافت مقرری بیمه بیکاری تعیین شده است، مغایر حکم قانون صدرالذکر است و قید مذکور به استناد بند (۱) ماده ۱۲ و مواد ۱۳ و ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ از تاریخ تصویب ابطال می‌شود».

حمایت‌های مقرر در قانون بیمه بیکاری برخوردار گردند. لیکن اگر در اثناء فصل کار به صورت غیرارادی، بیکار شوند به عنوان مثال از سوی کارفرما اخراج گردند مشمول دریافت مزایای قانون مزبور خواهند بود. این موضوع در بند (۱) مصوبه هیأت وزیران مورخ ۱۳۷۸/۱۰/۲۶ و همچنین بند (۵) دستورالعمل شماره ۱۰۰۰/۱۰۴۲۸ مورخ ۱۳۷۹/۱/۳۰ پذیرفته شده است. مضافاً تفاهمنامه مورخ ۱۳۸۴/۱۲/۱ نیز مقرر داشته: «افراد شاغل در کارهای فصلی که در پایان فصل کار بیکار می‌گردند، مشمول بیمه بیکاری نخواهند شد». مفهوم مخالف عبارت فوق‌الذکر این است که اگر کارگران مزبور در اثناء فصل کار بیکار شوند، مشمول قانون فوق‌الذکر خواهند بود (جعفری، پائیز ۱۳۸۵، ص ۵۳).

۳-۳- معرفی بیمه‌شده بیکار توسط واحدهای تعاون، کار و رفاه اجتماعی: سومین شرط لازم جهت برخورداری از مزایا و حمایت‌های مقرر در قانون بیمه بیکاری تشخیص غیرارادی بودن بیکاری توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است. مطابق مطالب پیشگفته، صرفاً بیکارانی می‌توانند از مزایای مقرر در قانون مزبور، استفاده کنند که علاوه بر سایر شرایط، بیکاری آنها غیرارادی باشد که تشخیص این امر توسط واحدهای تعاون، کار و رفاه اجتماعی محل صورت می‌گیرد. این موضوع تلویحاً در ماده (۴) قانون بیمه بیکاری و صراحتاً در قسمت اخیر ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی این قانون پیش‌بینی شده است. جهت انجام این امر، رعایت شرایط و ترتیباتی از سوی بیمه‌شده بیکار ضروری است که ماده (۷) آیین‌نامه اجرایی قانون به آن پرداخته است: بیمه‌شده بیکار موظف است ظرف سی روز از تاریخ وقوع بیکاری، فرم تقاضای استفاده از مقرری را تکمیل و به واحد تعاون، کار و رفاه اجتماعی محل ارائه نماید. مطابق ماده (۸) آیین‌نامه مزبور پس از تکمیل و ارائه مدارک، واحدهای مزبور مکلفند حداکثر ظرف سی روز نسبت به ارادی یا غیرارادی بودن بیکاری اظهارنظر کنند و در صورتی که آن را غیرارادی تشخیص دهند وی را به صورت کتبی جهت برخورداری از مزایای مقرر در قانون بیمه بیکاری به سازمان تأمین اجتماعی معرفی نمایند. چنانچه بیمه‌شده بیکار به علت داشتن عذر موجه نتواند ظرف سی روز نسبت به تکمیل فرم و ارائه به واحدهای مزبور اقدام نماید، تا (۳) ماه از تاریخ وقوع بیکاری فرصت دارد مدارک خود را مبنی بر عذر موجه همراه با تقاضای کتبی به منظور طرح در هیأت حل اختلاف به واحدهای مزبور ارائه نماید و تشخیص موجه بودن عذر وی با هیأت حل اختلاف استان می‌باشد.

واگذاری تشخیص غیرارادی بودن بیکاری و تاریخ وقوع آن به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی باعث بروز مشکلاتی در عمل شده است، زیرا صندوق بیمه بیکاری در اختیار سازمان تأمین اجتماعی است و ارائه انواع حمایت‌های مقرر به بیکاران توسط این سازمان صورت می‌گیرد این در حالی است که تشخیص مشمولین آن و همچنین، تعیین تاریخ بیکاری آنها توسط وزارتخانه مزبور انجام می‌گیرد. بر طبق قانون بیمه بیکاری، سازمان‌های مسئول و موظف به اجرای قانون، دو نهاد سازمان تأمین اجتماعی و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی معرفی شده‌اند، از جمله وظایف و اختیارات وزارت مزبور، تعیین بیمه

شده بیکار و تاریخ وقوع بیکاری و معرفی وی به سازمان تأمین اجتماعی جهت برقراری مقرری، می باشد. در مرحله بعد، سازمان موظف به برقراری مقرری بیمه بیکاری نسبت به معرفی شدگان واجد شرایط از سوی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است (عراقی و همکاران، پیشین، ص ۲۷۲). همین موضوع باعث بروز اختلافاتی شده و بعضاً سازمان از برقراری مقرری بیمه بیکاری برای بیکاران امتناع می کند، استدلال سازمان این است که واحدهای فوق در تشخیص بیکاری غیرارادی و معرفی آنها به سازمان، براساس مصالح سیاسی و اجتماعی اقدام می نمایند و بعضاً به مسئله غیرارادی بودن بیکاری با لحاظ مقررات قانونی توجه ندارند. این امر باعث می شود که بیمه شدگان بیکار مجدداً در دیوان عدالت اداری اقدام به طرح شکایت علیه سازمان نمایند. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز به موجب دادنامه های شماره ۳۹ مورخ ۱۳۷۶/۴/۲۱ و ۱۵۲-۱۴۹ مورخ ۱۳۸۴/۴/۵ مقرر داشته که تشخیص بیکاری غیرارادی و تاریخ وقوع آن با توجه به ماده (۴) قانون بیمه بیکاری در حوزه اختیارات وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است.

۳-۴- داشتن حداقل ۶ ماه سابقه پرداخت حق بیمه: این شرط در بند (الف) ماده (۶) قانون بیمه بیکاری مقرر شده است، بیمه شده بیکار باید حداقل شش ماه سابقه اشتغال و پرداخت حق بیمه داشته باشد. البته، تعدادی از مشمولین از داشتن این شرط مستثنی شده اند، این افراد که در تبصره (۲) ماده (۲) قانون بیمه بیکاری از آنها نام برده شده بیمه شدگانی هستند که به علت بروز حوادث قهریه و... بیکار می شوند. ماده (۶) آیین نامه اجرایی قانون نیز مقرر می دارد در صورتی که بیکاری به علت بروز حوادث قهریه و... باشد و بیمه شدگان بیکار سابقه پرداخت حق بیمه کمتر از شش ماه داشته باشند مانند بیمه شدگانی که دارای شش ماه سابقه پرداخت حق بیمه هستند، می توانند از مزایای قانون بیمه بیکاری برخوردار گردند.

نکته دیگر این که همان گونه که در مؤخره بند ۳-۲-۳-۶ گفته شد در تفاهنامه مورخ ۱۳۸۴/۱۲/۱ جهت شناسایی ماهیت کار دائم دو ضابطه در نظر گرفته شده است: یا قرارداد کار حداقل برای یکبار تمدید شده باشد یا مدت سابقه کار کارگر در آخرین کارگاه کمتر از یک سال نباشد. لیکن هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به تصور این که به موجب تفاهنامه مزبور جهت برخورداری از حمایت های بیمه بیکاری، حداقل سابقه لازم مندرج در ماده (۶) از شش ماه به یک سال افزایش داده شده لذا حسب دادنامه شماره ۹۰۳ مورخ ۱۳۹۳/۵/۱۳، بند (۷) تفاهنامه فوق را با استدلال مخالفت این بند با بند (الف) ماده (۶) ابطال کرده است در حالی که فی الواقع این بند صرفاً در خصوص تشخیص ماهیت کار دائم از غیر دائم است و به هیچ وجه هدف از تعیین مدت یک سال، افزایش سابقه پرداخت حق بیمه مقرر در بند (الف) ماده (۶) نبوده است.

۳-۵- به موجب بند (ب) ماده (۶) از دیگر شرایط استحقاق مقرری بیمه بیکاری این است که بیمه شده ظرف سی روز از تاریخ بیکاری به واحدهای تعاون، کار و رفاه اجتماعی مراجعه و آمادگی خود را برای

اشتغال به کار تخصصی یا مشابه آن اعلام نماید. مطابق مطالب پیش گفته، بیمه شده بیکار با معرفی کتبی واحدهای اخیرالذکر می‌تواند از مزایای قانون مزبور برخوردار گردد. در واقع، تشخیص بیکاری غیرارادی و تاریخ وقوع آن به عهده واحدهای مزبور می‌باشد، این موضوع در مواد (۳) و (۷) آیین‌نامه اجرایی قانون فوق نیز پیش‌بینی شده است. چنانچه بیمه شده بیکار، در فاصله زمانی سی روز بعد از وقوع بیکاری امکان مراجعه یا اعلام بیکاری به این واحدها را پیدا نکند و نتواند فرم تقاضای استفاده از مقرری بیمه بیکاری را تکمیل نماید، تا سه ماه از تاریخ وقوع بیکاری فرصت دارد مدارک خود را مبنی بر عذر موجه، همراه با تقاضای کتبی به واحدهای تعاون، کار و رفاه اجتماعی محل به منظور طرح در هیأت حل اختلاف ارائه نماید. در صورتی که هیأت حل اختلاف، عذر متقاضی را موجه تشخیص دهد، به بررسی موضوع بیکاری ارادی و غیرارادی وی و تاریخ وقوع آن می‌پردازد.^۱ در این خصوص دادنامه شماره ۳۹ مورخ ۱۳۷۶/۴/۲۱ از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز صادر شده که مقرر می‌دارد؛ «چون به صراحت ماده (۴) قانون بیمه بیکاری، بیمه‌شده بیکار با معرفی کتبی واحد کار و امور اجتماعی محل از مزایای این قانون منتفع خواهد شد، دادنامه شماره ۹۰ مورخ ۷۵/۳/۳۱ دیوان نتیجتاً الزام سازمان تأمین اجتماعی به پرداخت حقوق و مزایای مقرر در تبصره ماده فوق‌الذکر موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده می‌شود...».

۳-۶- از دیگر شرایط استحقاق مقرری بیمه بیکاری تکلیف بیمه شده بیکار به شرکت در دوره‌های کارآموزی و سوادآموزی است، این دوره‌ها ممکن است توسط واحدهای تعاون، کار و رفاه اجتماعی و نهضت سوادآموزی یا سایر واحدهای ذیربط با تأیید وزارتخانه فوق‌الذکر برگزار گردد. بیمه‌شده بیکار مکلف است در این دوره‌ها شرکت کرده و هر دو ماه یک بار گواهی لازم در این مورد را به شعب تأمین اجتماعی تسلیم نماید. تبصره ماده (۳) و ماده (۹) قانون فوق‌الذکر نیز، سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای را مکلف کرده آموزش مهارت‌های مورد نیاز بازار کار و نیز بازآموزی و تجدید مهارت کارگران تحت پوشش بیمه بیکاری را در مرکز آموزش فنی و حرفه‌ای و در مراکز آموزش جوار کارخانجات فراهم نماید. همچنین تبصره (۴) این ماده نهضت سوادآموزی را مکلف کرده با همکاری کارفرمایان و وزارتخانه‌های ذیربط نسبت به تشکیل کلاس‌های سوادآموزی برای بیسوادان مشمول این قانون اقدام نماید.

بند (ب) ماده (۹) قانون بیمه بیکاری و ماده (۱۶) آیین‌نامه اجرایی آن، ضمانت اجرای عدم شرکت در این دوره‌ها را بیان می‌کنند. به موجب مواد مزبور، در صورتی که مقرری بگیران بیمه بیکاری، بدون عذر موجه از شرکت در دوره‌های کارآموزی یا سوادآموزی خودداری نمایند، واحدهای تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلفند مشخصات آنها را با ذکر تاریخ امتناع به سازمان اعلام کنند و سازمان مکلف است مقرری این قبیل مقرری‌بگیران را از تاریخ امتناع، قطع نماید.

۱. در صورتی که واحد تعاون، کار و رفاه اجتماعی محل، بیکاری کارگر را غیرارادی تشخیص دهد واحدهای اجرایی سازمان، مطابق قسمت اخیر ماده (۸) آیین‌نامه اجرایی قانون مزبور مکلفند در صورت احراز شرط مندرج در بند (الف) ماده (۶) قانون بیمه بیکاری نسبت به برقراری مقرری اقدام نمایند و حق رسیدگی و اظهارنظر در خصوص ارادی یا غیرارادی بودن بیکاری را ندارند.

۳-۷- از دیگر شرایط استحقاق مقرری بیمه بیکاری، الزام به قبول شغل پیشنهادی می‌باشد. این شرط صراحتاً در قانون بیمه بیکاری نیامده است، البته، بند (ج) ماده (۸) قانون و تبصره (۲) ماده (۷) و قسمت اخیر ماده (۱۶) آیین‌نامه اجرایی قانون مزبور، این شرط را به صورت سلبی مقرر داشته‌اند. نکته قابل ذکر این که با توجه به بند (ب) ماده (۶) و بند (ج) ماده (۸) قانون، این الزام صرفاً برای مواردی است که شغل پیشنهادی، شغل تخصصی یا مشابه آن باشد و نمی‌توان بیمه‌شده بیکار را مکلف به قبول شغلی کرد که نه در زمره مشاغل تخصصی اوست و نه مشابه آن. بر همین اساس بیمه‌شده الزامی به قبول این قبیل مشاغل ندارد و در صورت عدم پذیرش، مستمری وی قطع نمی‌شود.

۴- مدت دریافت مقرری بیمه بیکاری و ابهامات آن

۴-۱- با توجه به مفاد ماده (۷) قانون بیمه بیکاری، حداکثر مدت استفاده از مقرری براساس «سابقه کلی پرداخت حق بیمه» و مجرد، متأهل و متکفل بودن تعیین می‌شود، همان‌گونه که ملاحظه می‌شود در تعیین مدت زمان بهره‌مندی، دو ضابطه میزان سابقه پرداخت حق بیمه و مجرد، تأهل و تکفل لحاظ می‌شود. منظور از نخستین ضابطه یعنی سابقه لازم، مدت زمان پرداخت حق بیمه به صندوق تأمین اجتماعی است اعم از این که پرداخت حق بیمه به همراه حق بیمه بیکاری باشد یا بدون پرداخت حق بیمه بیکاری، به این ترتیب چنانچه بیمه‌شده بخشی از سوابقش بدون پرداخت حق بیمه بیکاری باشد عدم محاسبه این مدت به عنوان سابقه پرداخت حق بیمه فاقد محمل قانونی است. لازم به ذکر است حق بیمه بیکاری به میزان سه درصد مزد بیمه‌شده است که پرداخت آن کلاً توسط کارفرما صورت می‌گیرد و کارگر و دولت نقشی در تأمین آن ندارند. بر همین اساس عدم پرداخت آن توسط کارفرما، ضمانت اجرای مقرر در ماده (۵۰) قانون تأمین اجتماعی و آیین‌نامه اجرایی آن مصوب ۱۳۵۵ را به دنبال دارد. به عبارت دیگر عدم پرداخت حق بیمه رافع تعهدات سازمان در ارائه خدمات حمایتی به بیمه‌شدگان بیکار نمی‌باشد در مقابل این تعهد، مقنن اختیاراتی به سازمان جهت دریافت حق بیمه اعطاء کرده است که در مواد ۴۹ و ۵۰ قانون فوق به آن پرداخته شده است (نعیمی و همکاران، چاپ سوم ۱۳۹۳، ص ۴۸۱).

اما دیگر ضابطه مجرد، تأهل یا تکفل می‌باشد، نکته قابل ذکر در خصوص این ضابطه این که بر خلاف قانون تأمین اجتماعی، حسب بند (۵) قانون بیمه بیکاری خواهر و برادر بیمه‌شده بیکار نیز از جمله افراد تحت تکفل وی با لحاظ شرایط مقرر برای فرزندان ذکور و اناث محسوب می‌گردند. صرفنظر از مطالب فوق، وجود شرایط لازم در بیمه‌شده بیکار صرفاً سبب استحقاق وی از مقرری ایام بیکاری نمی‌شود بلکه در صورتی که بیمه‌شده واجد شرایط پیشگفت باشد مزایای دیگری نیز به او تعلق خواهد گرفت. مطابق تبصره (۲) ماده (۶) قانون بیمه بیکاری، مدت دریافت مقرری

جزء سوابق حق بیمه بیمه‌شده از نظر بازنشستگی، از کارافتادگی و فوت محسوب خواهد شد، در واقع این مقرره واجد امتیازی بزرگ برای دریافت‌کنندگان مقرری بیمه بیکاری است، چرا که مدت دریافت مقرری بدون پرداخت حق بیمه جزء سوابق بیمه‌ای آنها لحاظ می‌شود.

لازم به ذکر است که این مقرره جنبه حصری دارد به این توضیح که مدت دریافت مقرری صرفاً در خصوص موارد مذکور در تبصره (۲) محاسبه خواهد شد لیکن، در خصوص سایر حمایت‌های تأمین اجتماعی که نیاز به مدت معینی سابقه پرداخت حق بیمه است، نمی‌تواند محاسبه شود. به عنوان مثال، جهت پرداخت کمک هزینه عائله‌مندی نیاز به داشتن سابقه پرداخت حق بیمه به مدت ۷۲۰ روز کار می‌باشد، فرض کنیم کارگری با داشتن شش ماه سابقه پرداخت حق بیمه، بیکار شده و با توجه به این که واجد شرایط مقرر در قانون مزبور و آیین‌نامه اجرایی آن بوده از مقرری مربوطه استفاده می‌کند. این شخص در مدت استفاده از مقرری بیمه بیکاری حق بیمه‌ای پرداخت نمی‌کند و اساساً اشتغال ندارد. لذا در صورتی که بعد از مدت زمانی که از مقرری مزبور استفاده نمود، مجدداً اشتغال به کار یابد، مدت مزبور جهت برخورداری وی از کمک هزینه عائله‌مندی محاسبه نمی‌شود. (جعفری، تابستان ۱۳۸۶، ص ۶ و ۷).

مورد دیگری که در این خصوص قابل ذکر است، کمک هزینه ازدواج می‌باشد، برای دریافت کمک هزینه مزبور ضروری است بیمه‌شده ظرف پنج سال قبل از تاریخ ازدواج، حداقل حق بیمه ۷۲۰ روز کار را به سازمان پرداخت کرده باشد. در صورتی که مجموع مدت زمان اشتغال بیمه‌شده و مدت زمان استفاده وی از مقرری بیمه بیکاری، معادل ۷۲۰ روز کار باشد، نمی‌تواند از کمک هزینه فوق‌الذکر برخوردار گردد، زیرا به موجب تبصره (۲) ماده مبحث عنه، مدت دریافت مقرری بیمه بیکاری صرفاً در خصوص بازنشستگی، از کارافتادگی و فوت محاسبه خواهد شد (جعفری، زمستان ۱۳۸۶، ص ۴۱).

مسئله دیگری که در اینجا مطرح است مربوط به شاغلین مشاغل سخت و زیان‌آور است که در اثناء اشتغال، مدتی بیکار شده و از مقرری بیمه بیکاری استفاده کرده‌اند. به این توضیح که آیا مدت زمان استفاده از مقرری بیمه بیکاری جزء سوابق مشاغل سخت و زیان‌آور این مشمولین محسوب می‌شود؟ حسب مفاد بند (د) قسمت (۲) ماده ۱۲ آیین‌نامه اجرایی بند (۵) قانون اصلاح تبصره (۲) الحاقی ماده ۷۶ قانون اصلاح مواد ۷۲ و ۷۷ و تبصره ماده ۷۶ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ و الحاق دو تبصره به ماده ۷۶ (مصوب ۱۳۸۵) ایام استفاده از مقرری بیمه بیکاری جزء سابقه اشتغال در کارهای سخت و زیان‌آور محسوب نمی‌شود لیکن در صورت رعایت شرایط مقرر در بند مزبور بیمه‌شده بیکار قبل از برقراری مقرری بیمه بیکاری در مشاغل سخت و زیان‌آور اشتغال به کار داشته و در هنگام مقرری‌گیری یا حداکثر تا دو ماه پس از اتمام دوره مزبور در مشاغلی که سخت و زیان‌آور شناخته شده مشغول به کار شود یا طبق آیین‌نامه مزبور بازنشسته شود ایام استفاده از مقرری، صرفاً موجب زایل

شدن توالی اشتغال در کارهای سخت و زیان آور نمی‌شود. مضافاً، همان گونه که می‌دانیم حق بیمه برای مشاغل سخت و زیان آور چهار درصد است که کارفرما مکلف به پرداخت آن است، در صورتی که در مدت استفاده از حمایت‌های مقرر در قانون بیمه بیکاری اساساً کارفرمایی وجود ندارد و حتی بیمه‌شده خود نیز بابت حمایت‌ها و از جمله خدمات درمانی حق بیمه‌ای پرداخت نمی‌کند. لذا، بایستی ادعان داشت تنها امتیازی که مقنن برای این گروه از بیمه‌شدگان قائل شده این است که مدت استفاده از مقرری، موجب از بین رفتن توالی اشتغال نمی‌شود آن هم با لحاظ شرایط مقرر در آیین‌نامه فوق‌الذکر. مضافاً، این مدت در محاسبه میزان مستمری نیز لحاظ می‌شود.

۴-۲- به موجب تبصره بند (الف) ماده (۷) قانون بیمه بیکاری، افراد مسن مشمول قانون مزبور که دارای ۵۵ سال سن و بیشتر باشند مادامی که مشغول به کار نشده‌اند می‌توانند تا رسیدن به سن بازنشستگی تحت پوشش بیمه بیکاری باقی بمانند. این موضوع در ماده (۱۰) آیین‌نامه اجرایی نیز تصریح شده است.^۱ درخصوص این که ضروری است سن مقرری بگیران مشمول ماده مزبور ۵۵ سال و بیشتر باشد و افراد کمتر از این سن مشمول تبصره قرار نمی‌گیرند تردیدی وجود ندارد و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز اقدام به صدور دادنامه کرده است.^۲ اما نکته قابل ملاحظه این است که این تبصره در زمانی که تصویب رسیده که مشمولین قانون تأمین اجتماعی مطابق ماده ۷۶ این قانون با (۱۰) سال سابقه و (۶۰ سال) سن برای مردان و (۵۵ سال) سن برای زنان، شرایط بازنشستگی را احراز می‌کردند لیکن، با تصویب قانون «اصلاح تبصره (۲) الحاقی ماده ۷۶ قانون اصلاح مواد ۷۲ و ۷۷ و تبصره ماده ۷۶ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ و الحاق دو تبصره به ماده ۷۶ مصوب ۱۳۷۱ (مصوب ۱۳۸۰/۷/۱۴) بیمه‌شدگان با احراز شرایط فوق بازنشسته نمی‌شوند بلکه مطابق بند (۳) قسمت (ب) این قانون، برای استفاده از مستمری بازنشستگی هر سال یک سال به حداقل سابقه پرداخت حق بیمه اضافه می‌شود تا این سابقه به بیست سال برسد، لذا در صورتی که سن مقرری بگیر، مشمول سن مذکور در تبصره ماده (۷)

۱. ماده (۱۰) آیین‌نامه اجرایی قانون بیمه بیکاری: «پرداخت مقرری بیمه بیکاری به مقرری بگیران دارای ۵۵ سال سن و بیشتر در صورت عدم امکان اشتغال به کار آنان، بدون رعایت بند «الف» ماده (۷) قانون تا رسیدن به سن بازنشستگی موضوع ماده (۷۶) قانون تأمین اجتماعی ادامه می‌یابد».

۲. «دادنامه شماره ۶۵ مورخ ۱۳۸۲/۲/۱۴: «حکم مقرر در ماده (۷) قانون بیمه بیکاری مصوب ۱۳۶۹ با عنایت به سیاق عبارات آن مفید هدف مقنن در تعیین مدت استفاده از حق بیمه بیکاری با رعایت مقررات مربوط است. بنابراین مدلول تبصره ماده مزبور نیز متضمن جواز برقراری و پرداخت مقرری بیمه بیکاری تا رسیدن به سن بازنشستگی در مورد مشمولان قانون مزبور به شرط داشتن ۵۵ سال سن و بیشتر در تاریخ برقراری مقرری فوق‌الاشعار است و ...».

دادنامه شماره ۸۶ مورخ ۱۳۸۳/۳/۱۰: «با عنایت به مفاد دادنامه شماره ۶۵ مورخ ۸۲/۲/۱۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که به موجب آن تبصره ماده (۷) قانون بیمه بیکاری مصوب ۱۳۶۹ مفید داشتن حداقل ۵۵ سال سن در تاریخ قطع رابطه استخدامی غیرارادی کارگر با کارفرما می‌باشد، وقوع اشتباه در دادنامه شماره ۲۸۰ مورخ ۸۲/۲/۲۵ شعبه نهم تجدیدنظر دیوان محرز به نظر می‌رسد. بنابراین مستنداً به تبصره‌های (۱) و (۳) الحاقی به ماده ۱۸ قانون دیوان عدالت اداری دادنامه شعبه مزبور نقض می‌شود و رسیدگی به دادخواست تجدیدنظر به شعبه ششم تجدیدنظر دیوان محول می‌گردد».

قانون باشد لیکن سابقه پرداخت حق بیمه وی اندک باشد به نحوی که با پرداخت مقرری مربوطه تا رسیدن به سن بازنشستگی، سابقه لازم جهت برخورداری از مزایای بازنشستگی را احراز نکند پرداخت مقرری بیمه بیکاری تا چه زمانی ادامه می‌یابد؟ در این خصوص دو دیدگاه وجود دارد: مطابق دیدگاه اول، پرداخت مقرری بیمه بیکاری به این عده از مقرری بگیران تا رسیدن به سن بازنشستگی یعنی شصت سال امکان پذیر است لیکن بعد از رسیدن به سن مزبور، پرداخت مقرری قطع می‌شود، به عنوان مثال در صورتی که شخص ۵۶ سال سن و دو سال سابقه پرداخت حق بیمه داشته باشد، مقرری بیمه بیکاری بدون در نظر گرفتن سقف آن تا سن ۶۰ سالگی وی ادامه می‌یابد، لیکن بعد از رسیدن به سن ۶۰ سال با توجه به فقدان سابقه کافی مشمول استفاده از مستمری بازنشستگی قرار نمی‌گیرد لذا، به صراحت تبصره مورد بحث، پرداخت مقرری به وی قطع می‌شود. این نظر با منطوق تبصره و ماده (۱۰) آیین‌نامه اجرایی قانون مطابقت دارد.

مطابق دیدگاه دوم، فلسفه وجودی وضع این تبصره، کمک به مقرری بگیران بیمه بیکاری است که در آستانه بازنشستگی بیکار می‌شوند، لذا در صورتی که مشمولین قانون کار که سن آنها ۵۵ سال و بیشتر باشد و از جهت سابقه پرداخت حق بیمه، صرفاً مدت محدودی نیاز به سابقه داشته باشند به عنوان مثال شخص با ۵۵ سال سن و ۱۳ سال سابقه پرداخت حق بیمه بیکار شوند، مطابق تبصره تا رسیدن به سن ۶۰ سالگی بایستی به وی مقرری بیمه بیکاری بدون لحاظ حداکثر مدت پرداخت آن، پرداخت گردد. لیکن آن عده از مشمولین که سابقه پرداخت حق بیمه آنها زیاد نیست و حتی با دریافت مقرری تا سن ۶۰ سال نیز نمی‌توانند حائز شرایط دریافت مستمری بازنشستگی قرار گیرند، پرداخت مقرری به آنها تا سن ۶۰ سال وجهی ندارد.

دیدگاه اول مطابق منطوق تبصره قسمت (الف) ماده (۷) است، فی الواقع به موجب تبصره فوق افرادی که دارای ۵۵ سال سن و بیشتر باشند تا رسیدن به سن بازنشستگی مادامی که اشتغال به کار ندارند از مقرری بیمه بیکاری برخوردار می‌شوند. بدیهی است با رسیدن به سن ۶۰ سال، بیمه‌شده با استفاده از مقررات مربوط به بازنشستگی یا قانون تعیین تکلیف تأمین اجتماعی اشخاصی که ۱۰ سال و کمتر حق بیمه پرداخت کرده‌اند مصوب ۱۳۹۲/۷/۱۷ می‌تواند درخواست بازنشستگی نماید.

۵- میزان مقرری بیمه بیکاری

به موجب تبصره (۱) بند (ج) ماده (۷) قانون بیمه بیکاری برای دریافت مقرری، متوسط مزد یا حقوق روزانه بیمه‌شده بیکار در نظر گرفته می‌شود، متوسط مزد یا حقوق روزانه بیمه‌شده بیکار به منظور محاسبه مقرری بیمه بیکاری عبارت است از جمع کل دریافتی بیمه‌شده که به مأخذ آن حق بیمه دریافت شده در آخرین ۹۰ روز قبل از شروع بیکاری تقسیم بر روزهای کار. در خصوص بیمه‌شدگانی که

کارمزد دریافت می‌کنند آخرین مزد عبارت است از جمع کل دریافتی بیمه‌شده که به مأخذ آن حق بیمه دریافت شده در آخرین ۹۰ روز قبل از شروع بیکاری تقسیم بر ۹۰.^۱

با توجه به مطالب فوق‌الذکر این نتیجه حاصل می‌شود که جهت تعیین میزان مقرری بیمه بیکاری بایستی مزد یا حقوق روزانه بیمه شده بیکار در ۹۰ روز قبل از بیکاری مورد توجه قرار گیرد.^۲ مسئله‌ای که مطرح می‌شود و در عمل ایجاد مشکل می‌کند این است که بعضاً، کارفرمایان از ارسال لیست و مزد کارگران خود، خودداری می‌نمایند، لذا در موقع بیکاری، تعیین مقرری بیمه بیکاری آنها امکان‌پذیر نیست. در خصوص این که در چنین مواردی متوسط مزد یا حقوق ۹۰ روز قبل از شروع بیکاری به چه طریقی تعیین شود قانون بیمه بیکاری و آیین‌نامه اجرایی آن ساکت است. لیکن، می‌توان سه نظر مطرح نمود:

۱-۵- با توجه به سکوت قانون، تعیین مقرری بیمه بیکاری نیز امکان‌پذیر نمی‌باشد، لذا ادارات تعاون، کار و رفاه اجتماعی که به تعیین تاریخ وقوع بیکاری و تشخیص بیکاری بدون میل و اراده کارگر می‌پردازند، بایستی میزان حق‌السعی کارگر را نیز تعیین کنند تا براساس آن حقوق کارگران ظرف ۹۰ روز قبل از بیکاری مشخص شده و متعاقباً امکان تعیین میزان مقرری بیمه بیکاری فراهم گردد.

۲-۵- از آنجا که حداقل حقوق کارگران، هر سال از سوی شورای عالی کار تعیین و اعلام می‌شود لذا حقوق نود روز قبل از بیکاری با توجه به حداقل مقرر شده تعیین می‌شود. مضافاً در صورتی که نوع حرفه و شغل کارگران بر اساس طرح طبقه‌بندی مشاغل باشد، مطابق طرح طبقه‌بندی میزان مزد و حقوق آنها تعیین می‌شود.

۳-۵- با توجه به رویه سازمان و تبصره ماده ۴۸ قانون تأمین اجتماعی^۳ که در خصوص چگونگی محاسبه و وصول حق بیمه در مواردی که کارفرما از ارسال لیست خودداری می‌کند به سازمان اختیار تعیین میزان حق بیمه به صورت علی‌الرأس به مأخذ حداقل داده شده است لذا به نظر می‌رسد مشکلی در خصوص تعیین میزان متوسط مزد و حقوق این کارگران و متعاقباً میزان حق بیمه آنها وجود ندارد، چرا که سازمان

۱. مطابق قسمت اخیر تبصره (۱) بند ج ماده (۷) قانون بیمه بیکاری، در صورتی که بیمه شده کارمزد، ظرف سه ماه آخرین ۹۰ روز قبل از بیکاری، مدتی از غرامت دستمزد استفاده نموده باشد متوسط مزدی که مبنای محاسبه غرامت قرار گرفته به منزله دستمزد ایام بیکاری تلقی و در محاسبه منظور خواهد شد.

۲. دادنامه شماره ۹۸ مورخ ۱۳۸۲/۳/۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در این خصوص مقرر داشته: «قانونگذار ملاک محاسبه و پرداخت مقرری بیمه بیکاری را به صراحت تبصره (۱) بند ج ماده (۷) قانون بیمه بیکاری مصوب ۱۳۶۹، جمع کل دریافتی بیمه شده که به مأخذ آن حق بیمه دریافت شده در آخرین ۹۰ روز قبل از شروع بیکاری تقسیم بر روزهای کار قرار داده است. بنابراین عموم و اطلاق بند ۲ دستورالعمل شماره ۵۲/۶۰-۱۲۵ مورخ ۱۳۸۰/۷/۱۵ سازمان تأمین اجتماعی که بدون تمسک به علل و جهات قانونی مضمّن نفی اعتبار لیست‌های ارسالی در ۹۰ روز آخر اشتغال بیمه شده به لحاظ افزایش متوسط دستمزد روزانه وی طی دوره شش ماهه قبل از ۹۰ روز و همچنین قاعده امره مبنی بر حذف افزایش مزبور و برقراری حق بیمه با مأخذ متوسط دستمزد روزانه ۶ ماهه قبل از ۹۰ روز آخر اشتغال می‌باشد، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات سازمان تأمین اجتماعی در وضع مقررات فوق‌الذکر تشخیص داده می‌شود و مستنداً به قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد».

۳. تبصره ماده ۴۸ قانون تأمین اجتماعی «در صورت عدم ارسال صورت مزد در موعد مقرر از طرف کارفرما سازمان می‌تواند مزد یا حقوق بیمه شدگان را بر اساس مأخذی که طبق ماده ۴۰ این قانون مبنای تعیین حق بیمه قرار گرفته است احتساب و مأخذ پرداخت مزایای نقدی قرار دهد. در مواردی که تعیین مزد یا حقوق بیمه شده به طریق مذکور میسر نباشد سازمان می‌تواند مزایای نقدی را به مأخذ حداقل مزد یا حقوق به طور علی‌الحساب پرداخت نماید».

می‌تواند نسبت به تعیین آن، رأساً اقدام نماید. هم‌اکنون، دیدگاه سوم قابل اجرا و حسب تبصره فوق قانونی است، لیکن، پیشنهاد می‌شود با توجه به سکوت قانون بیمه بیکاری و آیین‌نامه آن، سازمان اقدام به صدور بخشنامه نماید.

۶- بررسی عکس‌العمل سازمان در قبال اقدام ادارات تعاون، کار و رفاه اجتماعی در معرفی بیمه‌شدگان بیکار و ارائه راهکارهای اصلاحی

در خصوص برقراری مقرری بیمه بیکاری توسط سازمان نسبت به بیمه‌شدگان بیکار، دعاوی متعددی علیه سازمان در دیوان عدالت اداری مطرح شده است. با بررسی‌های به عمل آمده در خصوص زمینه طرح این دعوی، مشخص شده که تشخیص ارادی یا غیرارادی بودن بیکاری مشمولین قانون بیمه بیکاری زمینه اصلی طرح این دعاوی می‌باشد، به این توضیح که سازمان آرای صادره از مراجع حل اختلاف مذکور در قانون کار را در خصوص تشخیص بیکاری غیرارادی نپذیرفته و بعضاً علی‌الرأس درصدد تشخیص این امر بر می‌آید. زیرا، اگرچه ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی قانون فوق‌الذکر تشخیص بیکاری بدون میل و اراده و تاریخ وقوع آن را بر عهده واحدهای تعاون، کار و رفاه اجتماعی محل قرار داده لیکن، سازمان تأمین اجتماعی به عنوان اصلی‌ترین نهاد متولی صندوق بیمه بیکاری معتقد است که واحدهای مزبور در خصوص معرفی بیمه‌شدگان بیکار به طور تخصصی و براساس مقررات قانونی عمل نمی‌کنند بلکه پاره‌ای مصالح سیاسی و اجتماعی را مدنظر قرار می‌دهند. لذا، بعضاً افرادی جهت دریافت مقرری معرفی می‌شوند که فی‌الواقع بیکاری آنها غیرارادی نیست و حتی، گاهی فرد بیکار جهت دریافت مقرری معرفی می‌شود لیکن، واجد شرایط مقرر در قانون نیست و این در حالی است که سازمان علی‌رغم این که مسئول پرداخت مقرری است و بار مالی ناشی از این تعهد را تحمل کرده و بر دوش می‌کشد، لیکن، نقشی در تشخیص بیکاری غیرارادی وی ندارد.

با توجه به مطالب فوق‌الذکر، بایستی اذعان داشت دلایل سازمان منطقی است لیکن همان‌گونه که ملاحظه شد مطابق ماده (۴) قانون بیمه بیکاری و ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی آن، تشخیص بیکاری غیرارادی و تاریخ وقوع آن به ادارات تعاون، کار و رفاه اجتماعی محل واگذار شده است و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز به موجب دادنامه‌های شماره ۳۹ مورخ ۱۳۷۶/۴/۲۱ و ۱۵۲-۱۴۹ مورخ ۱۳۸۴/۴/۵ در خصوص این موضوع حکم صادر کرده است. راهکارهای پیشنهادی جهت حل این مسئله می‌تواند به یکی از صور ذیل باشد:

۱-۶- از آنجا که استدلال سازمان در عدم پذیرش آرای هیأت‌های حل اختلاف قانون کار، این است که این ادارات در معرفی افراد بیکار، به طور تخصصی و مطابق اصول حقوقی عمل

نمی‌نمایند و با توجه به این که اختیار واحدهای فوق‌الذکر مستند به قانون بیمه بیکاری و آیین‌نامه آن می‌باشد، لذا سازمان می‌بایست درصدد اصلاح قانون و آیین‌نامه برآید؛ به این توضیح که پیشنهاد اصلاح قانون را ارائه نماید تا مرجع تشخیص بیکاری غیرارادی و پرداخت مقرری بیمه بیکاری (صندوق بیمه بیکاری) واحد شده و هر دو در اختیار سازمان قرار گیرد.

۲-۶- پیشنهاد قابل اجرا این است که سازمان به عنوان مسئول پرداخت مقرری بیمه بیکاری و متولی صندوق آن، در کنار واحدهای تعاون، کار و رفاه اجتماعی در تشخیص بیکاری غیرارادی از طریق حضور نماینده خود دخالت نماید؛ زیرا به موجب ماده (۱۱) قانون بیمه بیکاری «وزارت کار و امور اجتماعی و سازمان تأمین اجتماعی مجری این قانون خواهند بود». از سوی دیگر، مطابق ماده (۱۲) آن، سازمان تأمین اجتماعی مکلف است هزینه‌های موضوع این قانون را منحصرأً از محل درآمدهای ناشی از آن تأمین نماید. لذا، سازمان پیشنهاد اصلاح قانون بیمه بیکاری را به این نحو ارائه دهد: با توجه به این که مقرری بیمه بیکاری صرفاً از محل صندوق بیمه بیکاری تأمین می‌شود و از طرف دیگر سازمان مکلف است در طول مدت استفاده بیکاران از مقرری، به آنها خدمات درمانی ارائه دهد و این مدت را از نظر بازنشستگی، از کارافتادگی و فوت جزء سوابق بیکاران محسوب نماید، لذا جهت تشخیص دقیق بیکارانی که واجد شرایط مقرر هستند، از طریق حضور نماینده خود در واحدهای مزبور در امر تشخیص بیکاری و تاریخ وقوع آن دخیل باشد. البته، باید گفت؛ براساس تفاهمنامه منعقد فیما بین وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سازمان، هم اکنون نمایندگان سازمان در ادارات مزبور به هنگام تشخیص بیکاری و تاریخ وقوع آن حضور دارند، ولی همان‌گونه که گفته شد حضور نماینده سازمان به موجب تفاهمنامه منعقد است در صورتی که پیشنهاد می‌شود این موضوع قانوناً پیش‌بینی گردد.

نتیجه‌گیری

- ۱- بیمه بیکاری یکی از تعهدات کوتاه مدت سازمان تأمین اجتماعی است که هدف از برقراری این نظام حمایتی این است که با پرداخت مقرری، بخشی از زیان‌های وارده به کارگران که ناشی از بیکاری غیرارادی و ناخواسته آنان است جبران گردد.
- ۲- مشمولین قانون بیمه بیکاری عبارتند از افرادی که اولاً مشمول قانون تأمین اجتماعی و ثانیاً تابع قانون کار یا کار کشاورزی باشند، لذا برخلاف دایره نسبتاً وسیع مشمولین قانون تأمین اجتماعی، تنها یک دسته در شمول قانون بیمه بیکاری قرار گرفته‌اند.
- ۳- یکی از شرایط اساسی جهت برخورداری از مزایای قانون بیمه بیکاری، بیکاری بدون میل و اراده کارگر می‌باشد. از جمله مصادیق بیکاری بدون میل و اراده اخراج کارگر، بازخریدی، بروز

حوادث غیر مترقبه، تغییر ساختار اقتصادی کارگاه، واگذاری محل خدمت کارگران و اتمام قرارداد کار با لحاظ شرایط مقرر می‌باشد.

۴- به موجب تبصره بند (الف) ماده (۷) قانون بیمه بیکاری افرادی که دارای ۵۵ سال سن و بیشتر باشند تا رسیدن به سن بازنشستگی مادامی که اشتغال به کار ندارند از مقرری بیمه بیکاری برخوردار می‌شوند. بدیهی است با رسیدن به سن ۶۰ سال، بیمه‌شده با استفاده از مقررات مربوط به بازنشستگی یا قانون تعیین تکلیف تأمین اجتماعی اشخاصی که ۱۰ سال و کمتر حق بیمه پرداخت کرده‌اند مصوب ۱۳۹۲/۷/۱۷ می‌تواند درخواست بازنشستگی نماید.

۵- بعضاً، کارفرمایان از ارسال لیست و مزد کارگران خود، خودداری می‌نمایند، لذا در موقع بیکاری، تعیین مقرری آنها امکان‌پذیر نیست. در چنین مواردی در خصوص تعیین متوسط مزد یا حقوق ۹۰ روز قبل از شروع بیکاری، قانون بیمه بیکاری و آیین‌نامه اجرایی آن ساکت است. با توجه به تبصره ماده ۴۸ قانون تأمین اجتماعی که در خصوص چگونگی محاسبه و وصول حق بیمه به سازمان اختیار تعیین میزان حق بیمه به صورت علی‌الرأس در مواردی که کارفرما از ارسال لیست مزد و حقوق خودداری می‌کند به مأخذ حداقل داده شده، سازمان می‌تواند نسبت به تعیین آن، رأساً اقدام نماید.

۶- واگذاری تشخیص غیرارادی بودن بیکاری و تاریخ وقوع آن به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، باعث بروز مشکلاتی در عمل شده است، زیرا صندوق بیمه بیکاری در اختیار سازمان تأمین اجتماعی است و ارائه حمایت‌ها به بیکاران توسط این سازمان صورت می‌گیرد این در حالی است که تشخیص مشمولین قانون مزبور و همچنین تعیین تاریخ بیکاری آنها توسط وزارتخانه مزبور انجام می‌گیرد، این امر باعث بروز اختلافاتی فی‌مابین سازمان و واحدهای مزبور شده است. دلیل سازمان این است که واحدهای تعاون، کار و رفاه اجتماعی در تشخیص بیکاری غیرارادی و معرفی بیکاران، براساس مصالح سیاسی و اجتماعی اقدام می‌نمایند و بعضاً به مسئله غیرارادی بودن بیکاری با لحاظ مقررات قانونی توجه ندارند. بایستی اذعان داشت دلایل سازمان جهت این امر بعضاً منطقی است لیکن همان‌گونه که ملاحظه شد مطابق ماده (۴) قانون و ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی آن، تشخیص بیکاری غیرارادی و تاریخ وقوع آن، به واحدهای فوق واگذار شده است و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز به موجب دادنامه‌های شماره ۳۹ مورخ ۱۳۷۶/۴/۲۱ و ۱۴۹-۱۵۲ مورخ ۱۳۸۴/۴/۵ این امر را تأیید کرده است. البته راهکارهای پیشنهادی جهت حل مسئله فوق‌الذکر در بند (۶) این نوشتار بررسی شده است.

منابع

- عراقی، دکتر سید عزت الله و همکاران، ۱۳۸۶، کتاب «درآمدی بر حقوق تأمین اجتماعی»، چاپ اول، تهران، انتشارات مؤسسه عالی پژوهش سازمان تأمین اجتماعی
- نعیمی، عمران و پرتو، حمیدرضا، ۱۳۹۳، کتاب «حقوق تأمین اجتماعی با تأکید بر حوزه بیمه‌ای»، تهران، انتشارات سمت
- نعیمی، عمران و همکاران، ۱۳۹۴، کتاب «قانون تأمین اجتماعی و قوانین و مقررات مرتبط»، تهران، انتشارات علمی و فرهنگی
- نعیمی و همکاران، چاپ سوم ۱۳۹۲، کتاب «تأمین اجتماعی در نظم حقوقی کنونی»، تهران، انتشارات جنگل
- پورعباس، یعقوب، مقاله «نظام حقوقی بیمه بیکاری ایران»، فصلنامه قوانین و مقررات تأمین اجتماعی، ۱۳۸۶، شماره ششم
- جعفری، زهرا، مقاله «مشمولین بیمه بیکاری و شرایط برخورداری از مزایای آن»، فصلنامه قوانین و مقررات تأمین اجتماعی، ۱۳۸۵، پیش شماره چهارم
- جعفری، زهرا، مقاله «ادامه بیمه به صورت اختیاری»، فصلنامه قوانین و مقررات تأمین اجتماعی، ۱۳۸۶، شماره ششم
- جعفری، زهرا، مقاله «کمک هزینه عائله‌مندی»، فصلنامه قوانین و مقررات تأمین اجتماعی، ۱۳۸۶، شماره هفتم
- جعفری، زهرا، مقاله «کمک هزینه ازدواج»، فصلنامه قوانین و مقررات تأمین اجتماعی، ۱۳۸۶، شماره نهم
- قاسمی، محسن، مقاله «برخورداری اتباع بیگانه از مزایای تأمین اجتماعی»، فصلنامه قوانین و مقررات تأمین اجتماعی، ۱۳۸۷، شماره دهم
- قانون بیمه بیکاری مصوب ۱۳۶۹/۶/۲۶
- قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱
- آیین‌نامه اجرایی قانون بیمه بیکاری مصوب ۱۳۶۹/۱۰/۱۲
- تصویب‌نامه هیأت وزیران در خصوص ماده (۲) قانون بیمه بیکاری مصوب ۱۳۷۸/۱۰/۲۶
- دستورالعمل شماره ۱۰۰۰/۱۰۴۲۸ مورخ ۱۳۷۹/۱/۳۰
- تفاهمنامه شماره ۵۹۸۹۳ مورخ ۱۳۸۴/۱۲/۱