ISSN: 2519 – 6138 (Print)
E-ISSN: 2663 – 8983(On Line)

TUJR
مجلة جامعة تكريت للحقوق
Tikrit University Journal for Rights

IRAQI Academic Scientific Journals
العراقية المجلات الاكاديمية العلمية

Tikrit University Journal for Rights
Journal Homepage : http://tujr.tu.edu.iq/index.php/t

كلية الحقوق
College of Rights

The Compatibility of the Iraqi Legal Regulation with International Standards within The Framework of the Social Security Regime - Analytical Study of the Iraq Social Security Bill -

Dr. Khansaa Mohammed Jasim
College of law, American University of Iraq, Baghdad, Iraq
tujr@tu.edu.iq

Article info.

Article history:
- Received 24 May 2023
- Accepted 28 May 2023
- Available online 1 June 2023

Keywords:
- Iraqi legal regulation.
- Social security.
- Social protection.
- The working class.

Abstract: The draft social security law in Iraq is an important step towards expanding the scope of social security for workers in the private sector and providing effective guaranteed protection for large groups of individuals within the framework of efforts to establish a comprehensive social protection system in Iraq. This law seeks to secure the health, safety, and future of living for all members of the working class in the country. The methods of the Social Security Law are divided into several branches: the health insurance branch, the work injury insurance branch, the retirement insurance branch, and the services guarantee branch.

The research deals with the minimum standards for social security that were specified in an agreement, which is the text of the Minimum Standards for Social Security Agreement No. 102 of 1952. It also aims to identify the latest developments on these standards and the extent of their application in Iraq and legislative practices under the applicable law and the proposed draft law, as a Framework for ways to strengthen social security and assistance systems.

© 2023 TUJR, College of Right, Tikrit University

ملائمة التنظيم القانوني العراقي للمعايير الدولية في إطار نظام الضمان الاجتماعي
- دراسة تحليلية لمشروع قانون الضمان الاجتماعي العراقي -

د. خنساء محمد جاسم
كلية الحقوق، الجامعة الأمريكي في العراق، بغداد، العراق
tujr@tu.edu.iq

معلومات البحث :

تواريخ البحث:
- الاستلام : ٢٤ / ايار / ٢٠٢٣
- القبول : ٢٨ / ايار / ٢٠٢٣
- النشر المباشر : ١ / حزيران /٢٠٢٣

الكلمات المفتاحية :
- التنظيم القانوني العراقي.
- الضمان الاجتماعي.
- حماية اجتماعية.
- الطبقة العاملة.

الخلاصة: يعد مشروع قانون الضمان الاجتماعي في العراق خطوة مهمة نحو توسيع نطاق الضمان الاجتماعي للعاملين في القطاع الخاص وتوفير حماية مضمونة فعالة لفئات واسعة من الافراد في إطار جهود إنشاء نظام شامل للحماية الاجتماعية في العراق. ويسعى هذا القانون الى تأمين الصحة، والسلامة، والمستقبل المعيشي لجميع الأفراد من الطبقة العاملة في الدولة. وطرق قانون الضمان الاجتماعي تنقسم إلى عدة فروع وهي: فرع الضمان الصحي، وفرع ضمان إصابات العمل، وفرع ضمان التقاعد، وفرع ضمان الخدمات.

يتناول البحث المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي التي حددت بنص اتفاقي هو نص اتفاقية المعايير الدنيا للضمان رقم ١٠٢ لسنة ١٩٥٢. ومحاولة الوقوف على اخر التطورات التي استجدت على هذه المعايير ومدى ما تحظى به من تطبيق في العراق والممارسات التشريعية في ظل القانون النافذ ومشروع القانون المزمع، في إطار سبل تعزيز أنظمة الضمان والمساعدة الاجتماعية.

© ٢٠٢٣, كلية الحقوق، جامعة تكريت

المقدمة :

ان مصطلح الضمان الاجتماعي يشير إلى" الحق في الحصول على دخل فردي في حالة التوقف عن العمل وعدم القدرة على تأمين الرعاية الصحية وضعف الدعم الأسري". استنادا إلى لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

لقد اقرت العديد من المواثيق الدولية اللحق في الضمان الاجتماعي ومنها الإعلان العالمي لحقوق الانسان لعام ١٩٤٨ والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المادة التاسعة التي تنص "تقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل شخص في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمينات الاجتماعية.

كما تتضمن اتفاقية الضمان الاجتماعي رقم /١٠٢/ لعام ١٩٥٢ التي اعتمدتها منظمة العمل الدولية بشأن الضمان والمعايير الدنيا الاجتماعية، معايير الحد الأدنى للحماية والتامين الاجتماعي فهي القاعدة الأساسية التي يُبنى عليها وضع الخطط ونظم الضمان الاجتماعي الوطنية، تعكس التصديقات المكثفة للدول على الاتفاقية التزامها بتحديد طرق الحماية وسن القوانين اللازمة التي تغطِّي المخاطر الاجتماعية في إطار حماية مجتمعية شمولية تحت مظلة التأمين الاجتماعي.

لقد صادق العراق على هذه الاتفاقية بالقانون رقم ٣ لعام ٢٠٢١ المنشور في جريدة الوقائع العراقية الرسمية ذي العدد ٤٦٣٤. وبالنتيجة يلتزم العراق التزاما قانونيا دوليا بموائمة التشريعات الوطنية مع مبادئ ونصوص الاتفاقية سيما ان نظام الحماية الاجتماعية القائم تشوبه العديد من نقاط الضعف التي تحتاج الى معالجة قانونية فعالة. وبالفعل تم اعداد مسودة قانون التقاعد والضمان الاجتماعي الجديد. ويشكل هذا القانون خطوة مهمة في إطار توسيع نطاق الحماية الاجتماعية في العراق. ولأهمية مشروع القانون فقد عقدت منظمة العمل الدولية اجتماعات مكثفة مع الهيئات الثلاثية المكوِّنة لها – أي ممثلي الحكومة وأصحاب العمل والعمال – واللجنة البرلمانية بهدف مراجعة مسودة قانون الضمان الاجتماعي والتقاعد للعمال قيد التشريع.

أولاً: هدف البحث:

يهدف البحث الى دراسة الإطار القانوني لمسودة قانون الضمان الاجتماعي العراقي والاسس والصياغات القانونية والمعايير التشريعية المتبناة ومدى موائمتها مع معايير العمل الدولية سيما وان الاتفاقية المصادق عليها تغطي القضايا الرئيسة للضمان الاجتماعي، وهي إصابات العمل والعجز والشيخوخة والمرض والرعاية الطبية والبطالة والاعانات العائلية والأمومة والعجز وإعانات الورثة فضلا عن العديد من الاحكام الإجرائية المهمة ذات الصلة.

ثانياً: أهمية البحث:

تسهم الدراسة في تقديم المعرفة القانونية في إطار اثراء معايير التقييمات القانونية والتي تعد مثار اهتمام منظمة العمل الدولية لمشروع قانون الضمان الاجتماعي ومدى موائمته للمعايير الدولية المستقرة. ولان الاتفاقية المصادق عليها قابلة للتطبيق في ظل مختلف الظروف الوطنية للدول الموقعة عليها، مع الاخذ بنظر الاعتبار مستوى الحد الأدنى للإعانات حسب مستوى الأجور في البلد المعني. فان البحث سينطلق من فكرة مفادها ضرورات شمول المعايير الدولية في مشروع القانون من وجهة نظر قانونية تحاكي الأوضاع والظروف في البيئة القانونية للتشريع المزمع. وهو امر سيتم مناقشته في البحث في

إطار التحديات الواقعية القائمة للمعايير التشريعية الاجتماعية الجديدة في ظل الظروف الراهنة في الواقع العراقي اذ ترتبط منظومة الضمان الاجتماعي في العراق بمنظومات أخرى ذات صلة كالمنظومة الاقتصادية والمالية للبلد. وسيتم طرح الحلول وتبسيط المشكلات لخلق منظومة قانونية مواكبة للمعايير الدولية وقابلة للتطبيق في العراق. علاوة على ذلك فان المنظومة التشريعية الراهنة ابلغ الأثر والصلة مع المنظومة القانونية الاجتماعية، كما يسلط البحث الضوء على التحديات التشريعية المحتملة اذ يرتبط تشريع الضمان الاجتماعي بالتشريعات ذات الصلة وفي مقدمتها قانون العمل العراقي النافذ وبالتالي فان احتمالات التعديلات التشريعية في نصوص هذا القانون وبما يوائم مشروع قانون الضمان الاجتماعي تظل قائمة.

وأخيرا يناقش البحث اليات الحماية القضائية للحق في الضمان الاجتماعي على المستويين الوطني ومدى إمكانية إخضاع هذا الحق للإنفاذ القضائي. فالقضاء يؤدّي دورًا أساسيًا في توفير سبل الانتصاف في حالات الانتهاكات ما يؤدّي إلى تغيير مؤسسي منهجي لمنع الانتهاكات في المستقبل.

ثالثاً: منهج البحث:

يستخدم البحث المنهج الوصفي التحليلي وذلك لتحليل النصوص واستخلاص الأحكام الملائمة. لقد ابرمت منظمة العمل الدولية عدة اتفاقيات دولية وأصدرت العديد من التوصيات لتنظيم الضمان الاجتماعي كان أهمها اتفاقية رقم ١٠٢ لسنة ١٩٥٢ والتي وضعت أحكام الحد الأدنى للضمان الاجتماعي. وصدرت في العراق قوانين عدة للضمان الاجتماعي ومنها قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم (٣٩) لسنة ١٩٧١النافذ. بالإضافة الى مسودة مشروع قانون الضمان الاجتماعي والتقاعد للعمال قيد التشريع. وعليه سيعتمد البحث المنهج المقارن بين نصوص القوانين المختلفة وتطبيقاتها في إطار تحليل الضمانات المكفولة في ميدان الضمان الاجتماعي في ظل احكام القانون العراقي النافذ والمشروع الجديد ومدى مواكبتها للمعايير الدولية للوصول لأفضل الحلول باستخدام المنهج المقارن.

ويستخدم البحث أيضا المنهج الاستنباطي وذلك بدراسة المسلمات ثم الانتقال إلى الجزئيات والوصول إلى حكم فيها أي نقل الاستنتاج من الكل إلى الجزء. وكذلك المنهج الاستقرائي برصد الملاحظات والحكم فيها والوصول بعد ذلك إلى قياس الأمور المشتركة معها ونقل الحكم إليها.

رابعاً: خطة البحث:

نقسم البحث الى المباحث الاتية:

- **مبحث تمهيدي: فلسفة الضمان الاجتماعي والتطبيق الوطني**
  - المطلب الأول: مبادئ وفلسفة الضمان الاجتماعي
  - المطلب الثاني: التطبيق الوطني لهذه المبادئ
- **المبحث الأول: حقوق المضمونين وضماناتهم**
  - المطلب الأول: النطاق الشخصي للحماية المضمونة
  - المطلب الثاني: النطاق الموضوعي للحماية المضمونة
- **المبحث الثاني: المبادئ العليا للضمان الاجتماعي وصداها في التشريع العراقي**
  - المطلب الأول: المبادئ العالمية للضمان الاجتماعي
  - المطلب الثاني: مدى التزام المشروع العراقي بالمتطلبات الدولية
- **المبحث الثالث: الآلية القضائية في تسوية منازعات الضمان الاجتماعي**
  - المطلب الأول: قضاء الضمان الاجتماعي
  - المطلب الثاني: الآلية القضائية في الضمان الاجتماعي العراقي

مبحث تمهيدي

فلسفة الضمان الاجتماعي والتطبيق الوطني

الضمان الاجتماعي هو حق إنساني يحقق ويشبع حاجة عالمية للحماية ضد أخطار معينة في الحياة الاجتماعية.

وعليه تأسست نظم الضمان الاجتماعي الفعالة لضمان الدخل وحماية الصحة وتهدف لمنع الفقر والحد منه وتشجيع الشمول الاجتماعي وكرامة الأشخاص، وهو امر يتحقق من خلال الأداءات النقدية أو العينية للحصول على الرعاية والخدمات الطبية الضرورية وضمان الدخل خلال دورة الحياة، خاصة في حالة المرض، البطالة، إصابة العمل أو المرض المهني، الأمومة وكذلك وقت الإحالة للتقاعد والعجز والشيخوخة .

وبذلك فإن نظام الضمان الاجتماعي يعد بمثابة استثمار هام في رفاه فئة العمال والحصول على التعليم والتدريب المهني والتغذية وكذلك الأموال والخدمات الأخرى الأساسية، كما انه يسهم في تحسين الإنتاجية والتشغيل والمساهمة في التنمية الاقتصادية والحفاظ على الايدي العاملة الملائمة والمستقرة، وهو يدعم

الترابط الاجتماعي ويساهم بذلك في بناء السلام الاجتماعي العادل بما يكفل ذلك مستويات معيشية ملائمة لجميع الشرائح في المجتمع.

وفي هذا السياق تعد الاتفاقيات والتوصيات والتي تمثل الإطار الأمر لمنظمة العمل الدولية فريدة ومتميزة وأنها تضع الحدود الدنيا للحماية التي تقود وتطور نظم الإجراءات المستمدة في كل أقاليم العالم [١].

وتنطلق النظم الوطنية من مبدأ أساس وهو أنه لا يوجد نموذج عالمي موحد للضمان الاجتماعي وان على كل دولة أن تطور نظامها الوطني للضمان الاجتماعي وبما يوائم المعايير الدولية [٢]. ومن هنا تكون السياسات الوطنية بمثابة مظلة حماية للأفراد من الآثار السلبية للأزمات الاقتصادية المحتملة.

وتعمل الدول على تحقيق الضمان الاجتماعي بوسيلتين أساسيتين هما: وسيلة التامين الاجتماعي وهو النظام الذي تفرضه الدولة على بعض او جميع الافراد لحمايتهم من المخاطر الاجتماعية كالمرض واصابات العمل والعجز والشيخوخة والوفاة وفق اشتراكات محددة تدفع من قبلهم مقابل تمتعهم بالحقوق التي يرتبها التامين، اما الوسيلة الثانية فهي وسيلة المساعدة الاجتماعية وهي نظام تقدم بمقتضاه الخدمات والاعانات للأفراد من الميزانية العامة دون أي مقابل وذلك وفق شروط معينة.

في ضوء ما تقدم نقسم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: مبادئ وفلسفة الضمان الاجتماعي.

المطلب الثاني: التطبيق الوطني لهذه المبادئ.

المطلب الأول / مبادئ وفلسفة الضمان الاجتماعي

يقترن نضال البشرية من اجل حياة سعيدة ومستقرة بالبحث عن الوسيلة التي تكفل لكل فرد حق الحياة ويمثل علم الأمان الاجتماعي المعاصر الوجه الفني لأليات ضمان حق الفرد في الحياة في الأحوال التي يتعرض فيها الى خطر انقطاع مورد رزقه على نحو دائم او مؤقت هذه الأحوال التي اصطلح على تسميتها بالمخاطر الاجتماعية.

ان حاجة الانسان في الأمان الاجتماعي وباختلاف وسائل تحقيقها على مر العصور تتحقق بوسيلتين وهما التضامن الاجتماعي والادخار.

1- Organisation international du travail, Normes internationales du travail sur la sècuritè sociale www. Ilo. Org 2020.

٢- محمد كولا، النظام القانوني لمنازعات الضمان الاجتماعي ، مجلس قضاء قسنطينة ، الجزائر ، ٢٠٠٣- ٢٠٠٦، ص٦د، ٧ .

بدا الضمان الاجتماعي مبكراً في ألمانيا والتي شهدت مولد اول قانون للتامين الاجتماعي بمعناه الحديث بسبب التطور الصناعي السريع في منتصف القرن التاسع عشر وما تولد عنه من ازدياد كبير في عدد افراد الطبقة العاملة وتعرض هؤلاء للمخاطر الاجتماعية ودور النقابات الألمانية والمناخ الايدلوجي الاشتراكي لوضع نظام التأمينات الاجتماعية. اما إنكلترا فقد صدر فيها اول قانون للتامين القومي في سنة ١٩١١مقررا نظام التامين الاجباري وأصدرت فرنسا قانون التامين الاجتماعي سنة ١٩٢٨. اما الولايات المتحدة فالاقتصاد الأمريكي كان اقتصاداً زراعياً متقدماً في القرن التاسع عشر، ولكنه سرعان ما تحول إلى التصنيع وقد نظر الأرض على أنها المصدر والمورد الوطني وهي أهم ضمان للأمن الاقتصادي للأفراد. وهكذا فان المورد العظيم هو الأرض واستخدام منتجاتها – الحبوب والقطن والأخشاب – لموازنة التجارة مع البلدان الصناعية في أوروبا، ولا سيما إنجلترا، اذ كان يتم تصنيع معظم معدات خطوط السكك الحديدية وآلات الصناعية هناك. وقد كان يُنظر إلى الأرض آنذاك ليس فقط على أنها مورد وطني، ولكن باعتبارها أسلم ضمان ممكن للأمن الاقتصادي للأفراد فكل أسرة تحتاجها لشيخوخة امنة، ذلك إن الاعتماد على الموارد الاقتصادية لتحقيق الأمن الاقتصادي الفردي لم يأت تلقائيًا حيث كان استثمار الأراضي الزراعية يتم بواسطة الأيدي العاملة أو العمالة بالسخرة. ولكن في عام ١٨٦٢، وبعد احد عشر عامًا من الجدل التشريعي، أقر الرئيس أبراهام لنكولن قانون Homestead التاريخي ووقع عليه ليصبح قانونا، وبذلك تمكن المستوطنون الذين عاشوا على الأرض وزرعوها، برسوم رمزية، الحصول على سند ملكية ربع قطعة الأرض [١]. وقد تبنت الولايات المتحدة نظام التامين الاجتماعي بعد الازمة الاقتصادية العالمية في سنة ١٩٢٩وما أدت اليه من انتشار البطالة امر أدى الى إقرار مشروع الضمان الاجتماعي في ٤ اب ١٩٣٥ .

وتجدر الإشارة الى ان الولايات المتحدة تنفق حاليا مبالغ وتخصيصات هائلة في إطار الميزانية الاجتماعية في ميزانيتها السنوية لتغطية الضمان الاجتماعي ضمن مسمى "برنامج الضمان الاجتماعي الموحد" وهي تنطلق من فلسفة الضمان الاجتماعي الهادفة إلى تغطية الحالات ومختلفً أشكال الحماية الصحية والحوادث – التي تتراوح بين الإعانات النقدية للإعاقة المؤقتة وطويلة المدى لتوفير تكاليف الرعاية الطبية بما في ذلك أتعاب العلاج في المستشفى وأطباء الأسنان والأطباء والجراحين، مستلزمات التمريض والأدوية العجز والشيخوخة والمرض والعوز وذلك لتحقيق أعلى درجة من الضمان للأفراد [٢].

1- nelson h. cruikshank, a philosophy for social security, www. ssa. gov.

2- jarvis farley and roger billings, written discussion mr. w. r. williason, abstract of the discussion of papers read at the previous meeting, an approach to a philosophy of social insurance volume xxix, page 68. available on :

ومن الجدير بالذكر ان قانون الضمان الاجتماعي النيوزلندي الصادر عام ١٩٣٨يمثل نظاما اجتماعيا فريدا يتأسس على مبدا يعترف ان لكل فرد دينا في ذمة المجتمع وهو يسري على جميع المواطنين دون تفرقة بحيث ينتفع منه كل شخص لا يحصل على حد أدنى من الدخل متجاوزا بذلك أسلوب الأمان الاجتماعي التقليدي.[١]

يستبان مما تقدم ان جوهر الضمان الاجتماعي يكمن في الرغبة الاجتماعية المتجذرة للأمن الاجتماعي وعليه فهو ليس نظاماً مناقضاً للمشروع، ولكن مطلب لحسن عمل وأداء الاقتصاد القائم هذا من جانب، ومن جانب اخر يمثل الضمان الاجتماعي إجراءات الحماية المقدمة إلى الأشخاص المحتاجين وذلك من خلال الإجراءات المتبعة وفقاً لموارد الدول.

والفلسفة المبررة للضمان الاجتماعي سواء في الدولة الغربية أو الدول الإسلامية هي أن الدولة مسئولة عن تأمين حاجة رعاياها وهي تضع الحد الأدنى لرفاهية افرادها في حالة العوز والعوارض ، ومن ثم يعد الضمان الاجتماعي بمثابة أداة للعدالة الاقتصادية والاجتماعية[٢].

وعلى الصعيد الدستوري فان الضمان الاجتماعي يعد من قبيل الحقوق الدستورية الأساسية ، خاصة ما يتعلق بالحق في الرفاهية للتغطية الاجتماعية ، العناية بالصحة وإعانة الشيخوخة والعاطلين عن العمل[٣] أذ يمكن الضمان الاجتماعي من مواجهة المخاطر التي يتعرض لها الأفراد خلال سنوات حياتهم ،التي قد تتخللها أحداث تؤدي إلى اضطرابات في المراكز الاقتصادية أو العجز مما قد ينجم عنه زيادة الإنفاق وقلة الموارد وتتسم هذه الحوادث بانها متنوعة مثل حوادث العمل والأمراض المهنية وقد تكون حوادث غير مهنية كالشيخوخة ، العجز ، المرض ، الأمومة والوضع الوفاة وقد تكون حوادث ذات مصدر اقتصادي وهي البطالة.

وتؤسس فكرة الضمان الاجتماعي على أساس المساواة بين الرجال والنساء ، ودوام التمويل للحماية الاجتماعية والحوار الاجتماعي(٤) والعدالة التشاركية أذ يشارك المؤمن عليه باشتراك معين يؤديه خلال قدرته على العمل ، كما أن هذه العدالة مباشرة ليس بينها وبين المشمول بالحماية وسيط .وفي

---

https://www.casact.org/sites/default/files/database/proceed_proceed43_43066.pdf

١ – ديبرو – قانون الضمان الاجتماعي –ط٧–داللوز–باريس ١٩٧٧ ص,٧٢

٢– بني أحمد خالد علي سليمان، قانون الضمان الاجتماعي في ضوء الشريعة الإسلامية، الناشر المعهد العالي للفكر الإسلامي ، الولايات المتحدة ، ٢٠١٣ ، ص ١٣٠ وما بعدها.

3- Bureau International du travail sècurtè sociale ,un nouveau consensus, Gèneve, 2000,p. 75 et s.

4- Fouoment Ernest, les protections traditionnelles et le dèueloppement du systeme de sècuritè social au cameroun these, universitè de Geneve, 2013, p. 55 et s.

مجال العمل يهدف الضمان الاجتماعي إلي تفادي المخاطر وذلك بإزالة الخطر أو التعرض للخطر ، وتقييم المخاطر وذلك لإعطاء أولوية لمنعها وتوفيق العمل مع الأفراد لتقليل أثره على الصحة وتفادي الأعمال الخطرة والعمل على منع الأخطار واتخاذ إجراءات الأمن الجماعي.

ويرى البعض ان الضمان الاجتماعي بمثابة رد فعل دفاعي على المخاطر التي تنشأ من العمل ذاتي التنظيم والمعبر عنه بإجراءات حماية ذاتية للمجتمع ضد الآثار السيئة للسوق كما وان الدولة ملزمة بمراعاة حاجة الطبقة العاملة في المجتمع والتي يمكن أن تهدد التماسك الاجتماعي ولذلك تقدم الدولة للعاملين التعويض والضمان الاجتماعي [١].

نخلص مما سبق إن الضمان الاجتماعي ضرورة اجتماعية وضرورة اقتصادية ضد الفقر، لتشجيع التطور والمساواة في الفرص وهو حق لكل شخص والذي يجب أن يستفيد من حد أدنى من الحماية الاجتماعية الأساسية.

لقد اولت منظمة العمل الدولية الضمان الاجتماعي اهتماما بالغا وأصدرت بهذا الشأن العديد من الاتفاقيات والتوصيات والتي كان لها الأثر الواضح عبر التشريعات الوطنية للضمان الاجتماعي التي يجب أن تحترم المبادئ الدولية الواردة في الاتفاقيات الدولية [٢].

اذ تسعى منظمة العمل الدولية الى وضع أسس نظم الضمان الاجتماعي لكل الدول التي يجب عليها كفالة وضع نظم قانونية متكاملة للضمان الاجتماعي والتغطية الاجتماعية الشمولية بما في ذلك العاملين في الاقتصاد غير الشكلي أو غير الرسمي وعلى أساس على عدم التمييز والمساواة بين الرجال والنساء ومراعاة الاحتياجات الخاصة للأفراد وكفالة الحق في الأداء وتمكين المستفيدين من الحق في المطالبة بحقوقهم على ان تكون الأداءات ملائمة ومتوقعة وبجانب هذه المبادئ هناك مبدأ الفاعلية والتمويل والإدارة، والتنسيق والإشراف على نظام الضمان الاجتماعي .

كما ويجب أن تكفل الدول تنوع الضمان الاجتماعي من حيث نظم التمويل ونظم الأداءات بحيث يكون هناك توازن بين المسؤوليات لأولئك الذين يمولون والذين يستفيدون وتكفل هذه الإجراءات الدوام المالي والاقتصادي، مراعاة العدالة الاجتماعية والمساواة، ترابط سياسات الحماية الاجتماعية مع السياسة الاجتماعية والاقتصادية والعمل، الترابط بين الهيئات المكلفة بضمان خدمات الحماية

5-Pierre Reman, sècuritè sociale et postproductivisme memoire , universitè catholique de Louvain. 2013. P. 18 et s.

1- Caroline asgesser, les norms internationales de securitè sociale. Rev. courrer hebdomadaire du Crisp , 1998, no 13-14. P. 1 et s.

الاجتماعية والخدمة العامة مما يكفل فاعلية نظام الضمان الاجتماعي فضلا عن المتابعة الدورية للتقييم الدوري.

وتجدر الإشارة الى أبرز الآليات والوثائق الدولية للحماية الاجتماعية في إطار منظمة العمل الدولية:

- الاتفاقية رقم ٢٤ لعام ١٩٢٧ بشأن التامين ضد المرض للعمال في الصناعة والتجارة وخدم المنازل.
- الاتفاقية رقم ٢٥ في سنة ١٩٢٧ بشأن التامين ضد المرض في الزراعة
- الاتفاقية رقم ٣٨ لعام ١٩٣٣ بشأن التامين الاجباري عن العجز للأشخاص المشتغلين في المنشآت الصناعية والتجارية والمهن الحرة وخدم المنازل.
- الاتفاقية رقم ٢٦ لعام ١٩٣٣ بشأن التامين الاجباري ضد الشيخوخة للعاملين في المشروعات الزراعية
- الاتفاقية رقم٣٨ لعام ١٩٣٣ بشأن التامين الاجباري عن العجز للأشخاص المشتغلين في المنشآت الصناعية والتجارية والمهن الحرة وخدم المنازل.
- الاتفاقية رقم٣٨ لعام ١٩٣٣ بشأن التامين الاجباري عن العجز للأشخاص المشتغلين في المشروعات الزراعية .
- الاتفاقية رقم٣٩ لعام ١٩٣٣بشان التامين الاجباري ضد الترمل واليتم للأشخاص المشتغلين في المنشآت الصناعية والتجارية والمهن الحرة وخدم المنازل.
- الاتفاقية رقم٤٠ لعام ١٩٣٣بشان١٩٣٣بشان التامين الاجباري ضد الترمل واليتم لعمال المشروعات الزراعية.
- الاتفاقية رقم ٤٨ بشأن إقامة نظام دولي للمحافظة على حقوق العجزة والشيوخ والارامل والايتام في التامين
- الاتفاقية رقم ٥٦ لعام
- ١٩٣٦ بشأن التامين الصحي للبحارة
- اما التوصيات الدولية التي صدرت عن المنظمة فهي:
- التوصية رقم ١٠ في سنة ١٩٢٠ بشان تامين البحارة ضد البطالة، التوصية رقم ١٧ في سنة ١٩٢١ بشان التامين الاجتماعي في الزراعة، التوصية رقم ٢٩ في سنة ١٩٢٧ بشان المبادى

العامة للتامين الصحي، التوصية رقم ٤٣ في سنة ١٩٣٣ تامين العجز والشيخوخة والخلف والتوصية رقم ٤٤ في سنة ١٩٣٤ بشان التامين ضد البطالة ومساعدات أخرى.

- اتفاقية رقم ١٠٢ حول الضمان الاجتماعي (قواعد الحد الأدنى) ١٩٥٢وتتضمن الاتفاقية تحديدا للأداءات الدنيا للضمان الاجتماعي وشروط توزيعها والمجالات التسع للحماية الاجتماعية وهي: العلاج الطبي، تعويض المرض وتعويض البطالة، تعويض الشيخوخة، الأداءات في حالة إصابة العمل والمرض المهني، الأداءات المهنية، أداءات ودعم الرضاعة والأمومة، تعويض العجز وتعويض الباقين علي قيد الحياة.
- الاتفاقية رقم ١١٨ لعام ١٩٦٢ بشأن المساواة في المعاملة بين المواطنين وغير المواطنين في الضمان الاجتماعي
- اتفاقية رقم ١٥٧ حول المحافظة على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي ١٩٨٢. وتعنى بتحديد انطباق مبادئ الحفاظ على الحقوق الجاري اكتسابها والحقوق المكتسبة، فيما يتعلق بجميع فروع الضمان الاجتماعي التي تغطيها اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا) ١٩٥٠ وتتضمن اعتماد بعض المقترحات المتعلقة بالحفاظ على حقوق العمال المهاجرين الذين قد يفقدون حقوقهم في أداءات الضمان الاجتماعي التي يتمتعون بها في دول أصلهم.
- الاتفاقية رقم (١٦٨) بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة والتي اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية يوم ٢١ حزيران ١٩٨٨، في دورته الخامسة والسبعين، تاريخ بدء النفاذ: ١٧ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩١، وفقا لأحكام المادة ٣٢.
- توصية منظمة العمل الدولية رقم ٢٠٢ في عام ٢٠١٢ بشأن "أرضيات الحماية الاجتماعية الوطنية" و"أهداف التنمية المستدامة"، التي اعتمدها مؤتمر قمة الأمم المتحدة في عام ٢٠١٥، لترسخ مضمون حق الحماية الاجتماعية.

المطلب الثاني / التطبيق الوطني للضمان الاجتماعي

أخذ المشرع العراقي بتنظيم الحق في الضمان الاجتماعي في أواسط الخمسينات من القرن الماضي اذ صدر اول قانون للضمان الاجتماعي للعمال برقم ٢٧ لسنة ١٩٥٦وهو يمثل مزيجا من التامين والادخار الالزاميين ذلك ان ما يحصل عليه العامل كان يتحدد بالرصيد المتجمع له من اشتراكاته "الادخار القومي "والتامين لمصلحته "اشتراكات صاحب العمل والدولة وإزاء النقد الذي تعرض له هذا القانون وعجزه عن تحقيق الضمان الاجتماعي فقد صدر القانون رقم ١٤٠لسنة ١٩٦٤ والذي يعد اول

خطوة في ميدان التامين الاجتماعي في العراق وفي عام ١٩٦٩ صدر قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم ١١٢لسنة ١٩٦٩والذي وصف بانه وضع على عجالة افقدت واضعيه الفرصة لتطوير شكل ومضمون الضمان الاجتماعي في العراق.

وبعد فترة قصيرة من تطبيق القانون المذكور، تم الغائه وإصدار قانون جديد رقم ٣٩ لسنة١٩٧١بحيث جاء هذا القانون نقلة نوعية في مضمون الضمان الاجتماعي وحدثا فاصلا بين مرحلتين متميزتين في تطور الضمان الاجتماعي في العراق وبداية حقيقية لمولد نظام حقيقي للضمان الاجتماعي. ثم اعيد تأكيد هذا الحق في قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم ٣٩ لسنة ١٩٧١. [١]

وقد اعد مشروع قانون جديد للضمان الاجتماعي في العراق وقد تمت قراءته قراءة اولى في ٢٠٢١/١/٢٦ وهو من اهم القوانين اذ يهدف إلى توسيع قاعدة الضمان الاجتماعي ونطاق الحماية الاجتماعية وتعزيزها وضمان حماية كافية لجميع المحتاجين ويتضمن القانون العديد من الفقرات التي تصب في صالح العمال ومنها الضمان الصحي بالإضافة الى النصوص التي لها دور كبير في ايجاد باب للتقاعد لجميع العراقيين كما انه يفسح المجال للتسجيل فيه ودفع اشتراكات للصندوق تحدد على وفق آلية حسب طبيعة العمل. [٢]

وتجدر الإشارة الى ان منظمة العمل الدولية وممثلون عن الحكومة العراقية عقدوا في عام ٢٠٢١اجتماعاً لمناقشة النتائج الرئيسية للتقييمات القانونية والمالية لمشروع قانون التقاعد والضمان الاجتماعي المذكور والذي يعد خطوة مهمة نحو توسيع نطاق الضمان الاجتماعي للعاملين في القطاع الخاص، في إطار جهود إنشاء نظام شامل للحماية الاجتماعية في العراق.

لقد تولت منظمة العمل الدولية إعداد دراسات التقييم القانونية والمالية وفق معايير العمل الدولية والممارسات الدولية الجيدة. وقد استعرضت منظمة العمل الدولية النتائج الرئيسية لدراسات التقييم وسلطت الضوء على جوانب أساسية تحتاج إلى نقاش في اللجنة البرلمانية المذكورة، بما في ذلك اقتراح دعم فني

١- لمزيد من التفاصيل ينظر الدكتور عدنان العابد والدكتور يوسف الياس، قانون الضمان الاجتماعي، بلا سنة نشر ، ص٢٣ -٣٥.

٢ - متاح على موقع مجلس النواب العراقي على الرابط
https://archive4.parliament.iq/ar/2021/01/26/%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%B6%D9%85%D8%A7%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%AC%D8%AA%D9%85%D8%A7%D8%B9%D9%8A-%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%82%D8%A7%D8%B9%D8%AF-%D9%84%D9%84%D8%B9%D9%85

إضافي للجنة لوضع اللمسات الأخيرة على القانون وضمان توافقه مع معايير الضمان الاجتماعي الدولية.

وفي السياق ذاته عقدت المنظمة اجتماعات مماثلة مع ممثلي أصحاب العمل والعمال في العراق ممن يعملون في حقل الضمان الاجتماعي.

وتصب هذه الجهود في إطار المساعي التي تبذلها منظمة العمل الدولية بالتعاون مع الاتحاد الأوروبي، لدعم إصلاح الضمان الاجتماعي في العراق، فقد لعبت منظمة العمل الدولية طوال السنوات الماضية دوراً فعالاً في إصلاح القوانين الاجتماعية وقانون العمل في العراق، وهي تواصل دعم شركائها الاجتماعيين في البلاد في تنفيذ إصلاحات الضمان الاجتماعي عن طريق توسيع نطاق الحماية الاجتماعية وتعزيزها، وضمان حماية كافية لجميع المحتاجين، بطريقة منسقة ومجدية التكاليف [١].

المبحث الأول

حقوق المضمونين وضماناتهم

تحتاج الدولة الحريصة على حفظ الاستقرار الاجتماعي والتقدم في المجالات الاقتصادية المختلفة إلى تامين العمال وضمان حقهم في الحياة الكريمة المستقرة.

وإذا كان قانون العمل هو قانون العلاقات الاجتماعية الاقتصادية والذي يحمي العامل في أفضل حالاته إذ يكون قادراً على العطاء، دون كلل أو ملل ومن ثم وضع أحكام وساعات العمل ، والأمن الصناعي وحق العامل في الأجر العادل وحقه في ساعات الراحة والوجبات الغذائية وأجازاته، فإن قانون الضمان الاجتماعي هو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم بها الدولة وسيلة الزامية لتحقيق الأمان الاجتماعي للافراد في مواجهة المخاطر الاجتماعية التي يحددها القانون حصولهم على اعانات نقدية او عينية في مقابل اشتراكات يدفعها أصحاب العمل والعمال [٢].

إذاً, جاء الضمان الاجتماعي لاستكمال حماية هذه الطبقة الكادحة وضمان حقها في الحياة وحصولها على المكافأة أو التقاعد والضمان الصحي وضمان إصابة العمل.

---

٣ – لوكا بيليرانو، خبير الحماية الاجتماعية في منظمة العمل الدولية، مراجعة مشروع قانون التقاعد والضمان الاجتماعي في العراق، موقع منظمة العمل الدولية ،متاح على الرابط : مراجعة مشروع قانون التقاعد والضمان الاجتماعي في العراق(ilo.org) .

٢ – الدكتور عدنان العابد والدكتور يوسف الياس، مصدر سابق ، ص٣٧.

ولم يتراخ المشرع العراقي عن تأمين العمال وحقهم في الضمان الاجتماعي واقر لهم العديد من أنواع الضمانات المختلفة.

ونبحث في المطلب الأول: النطاق الشخصي للحماية المضمونة.

وفي المطلب الثاني: النطاق الموضوعي للحماية المضمونة.

المطلب الأول / النطاق الشخصي للضمان الاجتماعي

يشوب نصوص قانون الضمان الاجتماعي العراقي النافذ عدم الوضوح من حيث النطاق المكاني والزماني لسريان القانون، اذ تشير المادة الثالثة منه "يعمل بهذا القانون من تاريخ صدوره الا فيما يرد به نص قانوني خاص " بينما تشير الفقرة أ من المادة ذاتها " أ – يطبق اعتباراً من اول شهر نيسان لسنة ١٩٧١، على جميع العمال المشمولين بأحكام قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

وبالرجوع الى القانون الأخير نجد ان مادته الثالثة تشير بان تسري احكامه على جميع العاملين وكذلك المتدربين باستثناء الفئات التالية: –

أ– العاملين لدى الحكومة في دوائرها الرسمية وشبه الرسمية والبلديات والإدارات المحلية وما شابهها من المؤسسات المشمولين بقوانين التقاعد وقانون التقاعد للدوائر والمؤسسات شبه الرسمية وكذلك الموظفين والخبراء الأجانب الذين تستخدمهم الحكومة بدوائرها الرسمية وشبه الرسمية بموجب عقود استخدام.

ب– العاملين لدي أزواجهم أو أبائهم أو أبنائهم أو بناتهم.

ج– المستخدمين في الأعمال العرضية أو الطارئة والأعمال المؤقتة أو الرسمية إلا فيما يرد به نص خاص.

د– الرعايا الأجانب المقيمين في العراق بسبب عملهم في البعثات الدبلوماسية أو الدولية.

هـ– الرعايا الأجانب الذين يعملون لدى مؤسسات اجنبية يقع مركزها الرئيس خارج العراق والمشمولين بنظم التقاعد في اوطانهم.

و_ خدم المنازل ومن في حكمهم.

ز– العاملين في الزراعة وتربية المواشي والغابات عدا المستخدمين منهم لدى الحكومة في دوائرها الرسمية وشبه الرسمية والمؤسسات التجارية والصناعية مع مراعاة الفقرة (أ) بالنسبة للمستخدمين لدى الحكومة.

ح- الأشخاص الذين يشتغلون في بيوتهم لحساب صاحب العمل.

ط- المستخدمين المشمولين بقوانين وأنظمة تقاعدية خاصة تساهم الحكومة في تمويل صناديقها.

ومن نافلة القول ان عمال القطاع الخاص في المشاريع التي تستخدم عشرين عاملا فأكثر كانوا وحدهم الخاضعين لأحكام القانون رقم ٣٩ لسنة ١٩٧١ دون أولئك العاملين في مشاريع أخرى في هذا القطاع.

ولان الفقرة (ب) من المادة الثالثة من القانون أعلاه تنص: – يطبق على بقية فئات العمال، تباعا وعلى مراحل، بمراسيم جمهورية تصدر بناء على اقتراح الوزير وموافقة مجلس الادارة. ويجب في جميع الحالات ان يغطى التطبيق الفعلي لهذا القانون، جميع العمال المشمولين بأحكامه، خلال مدة اقصاها خمس سنوات من تاريخ نفاذه. فأنه من المستنتج ان يغطي التطبيق الفعلي لهذا القانون جميع المشمولين بأحكامه خلال مدة خمسة سنوات من تاريخ نفاذه وبالفعل فقد تم شمول عمال المشاريع التي تستخدم خمسة عشرة عاملا ثم عشرة عمال فاكثر، بينما ظل عمال المشاريع التي تستخدم خمسة عمال خارج مظلة احكام قانون الضمان الاجتماعي .وقد قصر القرار المرقم ١٥٠ في ١٩٨٧/٣/١٩ دائرة سريان قانون العمل من حيث الأشخاص على أولئك الخاضعين لقانون العمل وهم الذين يعملون في القطاع الخاص والمختلط والتعاوني في حين يخضع أولئك الذين يعملون في دوائر الدولة لأحكام قانون التقاعد المدني .

وقد نصت المادة الأولى من مشروع قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال في الفصل الأول المتعلق بالسريان والاهداف على تعريف المضمون والعامل بفقرتيها الرابعة والسابعة وكما يلي :-.....

- رابعاً: المضمون كل شخص يعمل في مشروع عمل جماعي أو فردي أو في قطاع العمل غير المنظم ويدفع مبلغ اشتراك الضمان الواجب دفعه إلى الصندوق لقاء أي من الضمانات، أو الخدمات، أو التعويضات، أو المكافآت، أو الرواتب التي يقدمها صندوق ضمان وتقاعد العمال للمضمون .....
- سابعاً: العامل: كل شخص طبيعي سواء أكان ذكراً أم أنثى يعمل بتوجيه وإشراف صاحب عمل وتحت إدارته، سواء كان بعقد مكتوب أو شفوي، صريح أم ضمني، أو على سبيل التدريب أو الاختبار، أو يقوم بعمل فكري أو بدني لقاء أجر، أياً كان نوعه وبموجب أحكام قانون العمل..
- تاسعا: العامل لحسابه الخاص: كل شخص يعمل لحسابه الخاص ولا يعمل لدى الغير ولا ينطبق عليه تعريف العامل المنصوص عليه في قانون العمل.

وقد بينت المادة الثالثة النطاق الشخصي لسريان مشروع القانون وكما يلي:

المادة ٣ –أولا –– اولاً: تسري احكام هذا القانون على العمال في القطاع الخاص والمختلط والتعاوني والمشمولين بأحكام قانون العمل والعاملين في القطاع العام غير المثبتين على الملاك الدائم.

ثانياً: تسري احكام فرع ضمان التقاعد على العمال العراقيين العاملين خارج العراق حسب اختيارهم دون الاخلال بأحكام اتفاقيات العمل الدولية والعربية التي تنظم حالات الازدواج في الشمول بأحكام الضمان الاجتماعي.

ثالثا: تسري احكام فروع الضمان الاجتماعي للعمال على:

أ–العاملين لحسابهم الخاص.

ب–العاملين في القطاع غير المنظم.

ج–افراد اسرة صاحب العمل [الزوج والزوجة والابناء واصوله وفروعه الذين يعملون في مشاريعه].

د–العاملين العراقيين لدى الهيئات الدبلوماسية العاملة في العراق.

المادة –٣– أولاً: تسري الأحكام المتعلقة بضمان اصابات العمل والامراض المهنية على العمال المتدربين المضمونين وفقاً لتعليمات يصدرها الوزير

ان استقراء النصوص أعلاه يقودنا الى الاستنتاجات الاتية:

١. يسري القانون على كل من يتمتع بوصف العامل المضمون وبالنتيجة فان أي شخص طبيعي يعمل بتوجيه وإشراف صاحب عمل وتحت إدارته، او يعمل لحسابه الخاص ولا يعمل لدى الغير ويدفع مبلغ اشتراك الضمان الواجب دفعه إلى الصندوق لقاء أي من الضمانات، أو الخدمات، أو التعويضات، أو المكافآت، أو الرواتب التي يقدمها صندوق ضمان وتقاعد العمال للمضمون وهنا نجد ان مشروع القانون قد وسع مظلة الضمان الاجتماعي لتشمل فئة الأشخاص العاملين في القطاع العام غير المثبتين على الملاك الدائم والعاملين في القطاع الخاص في مشروع فردي او جماعي وهو اتجاه محمود لتحقيق الشمولية في الخضوع لنظام الضمان الاجتماعي. ويتفق توجه المشرع العراقي مع قانون العمل النافذ رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٥ والذي عرف العامل المضمون بانه كل شخص يعمل في مشروع عمل جماعي او فردي او في قطاع العمل غير المنظم ويدفع مبلغ اشتراك الضمان الواجب دفعه الى صندوق تقاعد وضمان العمال لقاء أي من الضمانات، او الخدمات، او التعويضات، او المكافآت، او الرواتب التي يقدمها الصندوق للعامل المضمون. وهكذا فان الفئات المستثناة بموجب القانون النافذ قد أضحت في ظل مشروع القانون مشمولة بالحماية المضمونة

ولاسيما: العاملين في الزراعة وتربية المواشي والغابات، خدم المنازل ومن في حكمهم و الأشخاص الذين يشتغلون في بيوتهم لحساب صاحب العمل.

٢. لم يشترط المشرع صيغة معينة للعلاقة التعاقدية بين صاحب العمل والعامل للخضوع لنظام الضمان الاجتماعي فعقد العمل أيا كانت صيغته (سواء كان بعقد مكتوب أو شفوي، صريح أم ضمني، أو على سبيل التدريب أو الاختبار، أو ينصب على عمل فكري أو بدني لقاء أجر، أياً كان نوعه) وبموجب أحكام قانون العمل يعد امرا موجبا للحماية المضمونة للعامل...ويتفق توجه المشرع العراقي مع قانون العمل النافذ رقم ٣٧لسنة ٢٠١٥ والذي يعرف عقد العمل بانه أي اتفاق سواء كان صريحا ام ضمنيا ، شفويا او تحريريا يقوم بموجبه العامل بالعمل او تقديم خدمة تحت ادارة و اشراف صاحب العمل لقاء اجر أيا كان نوعه .

٣. وسع المشرع في مشروع القانون مظلة الحماية المضمونة لتشمل العاملين في القطاع غير المنظم وبذلك بعد ان استثنتهم المادة (الثالثة /ج) من القانون النافذ والتي تنص (..... المستخدمين في الأعمال العرضية أو الطارئة والأعمال المؤقتة أو الرسمية إلا فيما يرد به نص خاص).

٤. بينما استثنى المشرع في القانون النافذ، العاملين لدى أزواجهم أو أباءهم أو أبنائهم أو بناتهم من الخضوع للضمان الاجتماعي فان مشروع القانون في المادة (الثالثة /ثالثا /ج) قد وسع من نطاق الحماية لتشمل افراد اسرة صاحب العمل [الزوج والزوجة والابناء واصوله وفروعه الذين يعملون في مشاريعه].

٥. شمول العاملين لحسابهم الخاص بالحماية المضمونة: أشار نص المادة (الثالثة /ثالثا/ أ) الى شمول الشخص الذي لا ينطبق عليه وصف العامل وفقا لأحكام قانون العمل النافذ وهو (كل شخص يعمل لحسابه الخاص ولا يعمل لدى الغير ولا ينطبق عليه تعريف العامل المنصوص عليه في قانون العمل) في اطار ضمان تحقيق حماية قانونية شمولية مضمونة لجميع الفئات العاملة في البلد.

٦. لم يفرق المشرع بين المرأة والرجل ومن ثم ينصرف لفظ العامل إلى الذكر والأنثى، وبالتالي يحقق المشرع مبدا المساواة بين المرأة والرجل بدلالة المادة (الأولى /الفقرة سابعاً): العامل: كل شخص طبيعي سواء أكان ذكراً أم أنثى ويتفق مع نص المادة (الأولى /سادسا) من قانون العمل النافذ والتي تعرف العامل : كل شخص طبيعي سواء اكان ذكرا ام انثى .

٧. عدم وضوح نصوص مشروع القانون من حيث الموقف من جنسية العامل المضمون. فالمادة (الثالثة / ثالثا/ا وب وج) لم تشترط ان يكون العامل عراقيا وبذلك فان المطلق يجري على اطلاقه مالم يرد

دليل التقييد ولو أراد المشرع ان يحدد جنسية الفئات المضمونة في هذه الفقرات لأشار الى ذلك صراحة كما فعل في نص الفقرة (د) من المادة ذاتها. وبالعودة الى الأسباب الموجبة لمشروع القانون نجد ان المشرع أكد على مبدا الشمولية في الضمان بالنسبة للعاملين في جميع القطاعات في الدولة والمشمولين بقانون العمل فضلا عن ضرورات مواكبة دعوات منظمة العمل الدولية وهو امر يؤكد على ضرورات التفسير المرن وتوسيع نطاق التطبيق لجميع الفئات المذكورة أعلاه سيما ان التطور العلمي والتكنولوجي وتشابك العلاقات بين الدول تفرض بالضرورة توسيع نطاق تطبيقه على ان يكون ذلك ضمن محددات تشريعية واضحة. اذ تثار العديد من التساؤلات حول الوضع القانوني للعاملين في العراق في مشاريع فردية او جماعية ضمن القطاع الخاص من الأجانب، فهل يتم شمول هؤلاء بنظام الضمان الاجتماعي اسوة بغيرهم؟ ونرى ان إطلاق النصوص في المشروع واهداف القانون المبينة في المادة ثانيا فضلا عن الأسباب الموجبة للتشريع تقود الى شمول هذه الفئات بالضمانات الواردة في القانون هذا من جانب ومن جانب اخر فان احتماليات الخضوع التشريعي المزدوج بالنسبة للمضمون الأجنبي الذي سيكون مشمولا بالحماية المضمونة في ظل قانون دولته والقانون العراقي تجعلنا نؤيد الاتجاه نحو تقييد التطبيق لمشروع القانون على العراقيين فقط. امرا يفرض على المشرع ضرورات الوضوح ووضع المحددات والاطر التشريعية المنضبطة بهذا الشأن.

٨. النطاق المكاني لمشروع القانون أشارت المادة الثالثة من مشروع القانون في الفقرة ثانيا: تسري احكام فرع ضمان التقاعد على العمال العراقيين العاملين خارج العراق حسب اختيارهم دون الاخلال بأحكام اتفاقيات العمل الدولية والعربية التي تنظم حالات الازدواج في الشمول بأحكام الضمان الاجتماعي. ولما كان النطاق المكاني للقانون النافذ رقم ٣٩ لسنة ١٩٧١يتمثل في سريانه على كل أقاليم الدولة هذا فضلا عن شمول العراقيين العاملين خارج العراق بفرع التقاعد المنصوص عليه في هذا القانون وذلك وفقا للقرار المرقم (٢٩٦) الصادر في ١٩٧٦/٣/١٧ والذي قيد هذا الشمول بالا يتقاضى او يستحق راتبا تقاعديا بموجب أي قانون من قوانين التقاعد او الضمان الاجتماعي العراقية وان يكون حاصلا على جواز سفر ومقيما في القطر سنة على الأقل بموجب وثيقة إقامة أصولية وان لا يكون في هذا القطر قوانين للتقاعد والضمان الاجتماعي يحصل بمقتضاها على راتب تقاعدي عند انتهاء خدمته بسبب العجز والشيخوخة او الوفاة .

ونرى ان المشرع في مشروع القانون قد منح للفرد حرية الاختيار في أحوال عدم الازدواج في الحماية المضمونة دون محددات تشريعية واضحة وهو امر قد يسهل التلاعب والازدواجية وكان الأولى بالمشرع وضع شروط واليات واضحة ومنضبطة كما هو الحال في ظل القانون النافذ.

- المستوى الدولي في الاتفاقية رقم ١٠٢ لسنة ١٩٥٢

حري بالبيان ان الضمان الاجتماعي يقوم على أساس برنامجين متداخلين هما: .

١ . البرنامج الأول . التأمين الاجتماعي. ويتصف بما يلي : .

أ – يمول من الاشتراكات.

ب . الشريحة المستفيدة هم العمال وأسرهم.

ج . تأمين الاستمرارية في كسب الأجر في حالات معينة مثل المرض والشيخوخة والولادة والبطالة.

٢ . البرنامج الثاني . المعونة الاجتماعية. وتتصف بما يلي: .

أ . تمول من الخزانة العامة للدولة.

ب . الفئات المشمولة هم المسنين والعاجزين.

ج . توفر دخل وليس أجر.

ء . تختلف المعونات المقدمة ضمنه فقد تكون معونات نقدية أو عينية.

تأسيسا على ما تقدم فقد جاءت نصوص اتفاقية ١٠٢ لتشير الى فئات واسعة من المضمونين فقد اشارت المادة التاسعة بانه يشمل الأشخاص المحميون أ. فئات مقررة من المستخدمين تشكل ما لا يقل عن ١١ في المئة من مجموع المستخدمين، وكذلك زوجاتهم وأولادهم.

ب. او فئات مقررة من السكان النشطين اقتصاديا تشكل ما لا يقل عن ٢٠ في المئة من مجموعً المقيمين، وكذلك زوجاتهم وأولادهم.

ج. فئات مقررة من المقيمين تشكل ما لا يقل عن ٥٠ في المئة من مجموع المقيمين.

د. عند سريان إعلان بمقتضى المادة (٤) ، فئات مقررة من المستخدمين تشكل مالا يقل عن ٥٠ في المئة من مجموع المستخدمين في المنشآت الصناعية التي تستخدم ٢٠ شخصا او اكثر وكذلك زوجاتهم وأولادهم. وبنفس المعنى اشارت المواد (١٥، ٢١، ٢٧، ٢٩، ٣٣،٤١،٤٨ ،٥٥،٧٥، ٦١، ٦٣) من الاتفاقية الى الأشخاص المحميين وفي شتى فروع الضمان الاجتماعي على النحو الوارد تفصيله في الاتفاقية .

وفي ايلول ٢٠٠٩ أضاف اجتماع الخبراء الثلاثي إستراتيجية ذات بعدين الأول ترويجي للسياسيات القائمة والثاني إضافة إستراتيجيات جديدة تضمن الحق الشامل للإنسان في الضمان الاجتماعي بشكل فعال وفق المبادئ الأساسية التالية التي يمكن ان تسترشد بها الدول في صياغة أنظمتها المتعلقة بالضمان الاجتماعي تحديد المكونات الرئيسية: وهم جميع المقيمين للحصول على خدمات الرعاية الصحية الأساسية وجميع الأطفال فيما يتعلق بالحصول على أقل مستوى من الدخل فوق مستوى خط الفقر وذلك من خلال اعانات خاصة لأثر الأطفال تهدف الى تيسير حصولهم على التغذية والتعليم والرعاية، جميع أفراد بمختلف الأعمار غير القادرين على الكسب بحد أدنى من الدخل بما في ذلك تحويلات الدخل للنساء خلال الأسابيع الأخيرة من الحمل والأسابيع الأولى بعد الوضع، جميع المقيمين المسنين أو المعوقين بحد أدنى من الدخل فوق مستوى خط الفقر عن طريق معاشات الشيخوخة أو الاعاقة [١].

وبقدر تعلق الامر بالمشرع العراقي ومدى تبني المعايير أعلاه في نصوص مشروع القانون المزمع اقراره فيمكن ان نستخلص النتائج التالية

تعكس نصوص المشروع محاولات جدية من المشرع لمواكبة النصوص الدولية ولا ادل على ذلك ما تتسم به النصوص من شمولية الحماية المضمونة لتصل الى فئة العاملين في القطاع غير المنظم والمشاريع الفردية هذا من جانب ومن جانب اخر فان نظام الضمان الاجتماعي العراقي وفي ظل المناخ السياسي والاقتصادي السائد في العراق انما يواجه صعوبات اقتصادية كالفقر والبطالة وعدم استقرار الأوضاع الاقتصادية كما تلقي الأجواء السياسية غير المستقرة بظلالها في خلق صعوبات واضحة لوضع برنامج متكامل للحماية الاجتماعية، اذ غالبا ما تصمم برامج الحماية الاجتماعية لمعالجة الكوارث الطبيعية والسياسية .

ولا يغيب عن البال الدور الفاعل لمنظمة العمل الدولية التي لعبت دورا ملحوظا في دعم مراجعة قانون التقاعد والضمان الاجتماعي، بما في ذلك التقييم الاكتواري المحدث والتقييم القانوني بما يتماشى مع المعايير الدولية لمنظمة العمل الدولية، كجزء من الجهود المبذولة نحو إصلاح شامل للحماية الاجتماعية ففي آذار/مارس ٢٠٢٠ ،افتتحت منظمة العمل الدولية أول مكتب تنسيق لها في العراق في

---

[١] – محمد ثامر، المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي وتطبيقاتها التشريعية والقضائية، الحوار المتمدن ، متاح على الرابط محمد ثامر – المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي(ahewar.org)

بغداد لتقديم دعم أفضل للحكومة والعمال وأصحاب العمل في العراق في تعزيز العمل اللائق وزيادة فرص العمل، كجزء من إعادة إعمار البالد بعد انتهاء الصراع. [١]

المطلب الثاني / النطاق الموضوعي للحماية

من المسلم به ان آليات الحماية الاجتماعية الحديثة تتضمن وسائل قائمة على فكرة الضمان الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية، فالضمان الاجتماعي نظام قانوني ووسيلة إلزامية تتبناها الدولة لتحقيق الأمان الاجتماعي لمواطنيها في مواجهة المخاطر الاجتماعية التي يحددها القانون بحصولهم على اعانات نقدية أو عينية ،وهو بالتالي نظام متطور بسبب عدم استقرار حالة العمل وازدياد المخاطر اثناء العمل والاصابة بالأمراض المهنية، كما انه نظام يقوم على أساس التعاون والتكامل يتكامل مع نظام المساعدات الاجتماعية في اطار تطبيق نظام الحماية الاجتماعية ومنع الازدواجية .

ان الضمان الاجتماعي نظام تفرضه الدولة على الأفراد القادرين على دفع اقساط التامين ضد المخاطر وحالات العوز ليتمكنوا من الحصول على الإعانات عند الحاجة، ويغطي هذا النظام المخاطر الآتية :١ –التأمين ضد الشيخوخة والعجز ٢– التأمين ضد الوفاة والترمل والتيتم ٣–التأمين ضد البطالة ٤– التأمين ضد اصابات العمل ٥– التأمين ضد المرض.

تجدر الإشارة ان منظمة العمل الدولية تحدد نقاطا مرجعية كمية ونوعية ترسي المعايير الدّنيا لحماية الضمان الاجتماعي التي ينبغي على جميع الدولة كفالتها في حالة حدوث أخطار تهدّد الحياة أو ظروف أخرى، فيما يتعلق بالمخاطر أو ظروف الحياة التي يجب تغطيتها والأشخاص المحميّين، نوع ومستوى الإعانات الشروط المؤهلة للحصول على الاعانات، بما يشمل المدّة المؤهلة، مدّة الإعانة وفترة الانتظار وما مدّة استمرار دفع/توفير الإعانة.

وعليه يمكن تلخيص معايير الضمان الاجتماعي التي أرستها العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي في الأحوال الاتية:

أولا: التأمين ضد إصابات العمل

لقد ترتب على انتشار استعمال الآلات في الصناعة وكثير من المجالات الأخرى والتطور التقني احتمالية تعرض العمال لمخاطر الإصابات وعليه تتقرر مسؤولية صاحب العمل عن تعويض العامل في حالة اصابته وعليه يدخل ضمان إصابات العمل في إطار الضمان الاجتماعي وهي في ظل قانون

---

[1] – تعزيز العمل اللائق في العراق منظمة العمل الدولية تشرين الثاني ٢٠٢٠ تطور تنفيذ البرنامج القطري للعمل اللائق في العراق، منظمة العمل الدولية، متاح على الرابط wcms_760300.pdf (ilo.org)

الضمان الاجتماعي العراقي النافذ تمتد لتشمل الإصابات التي تقع في العمل وفي الطريق اليه او العودة منه كما تشمل الامراض المهنية. والمقصود بالإصابة هو انها ضرر جسماني ينشا عن واقعة خارجية مباغتة وعنيفة اما المرض المهني فيشترط فيه إصابة العامل بأحد الامراض المهنية التي يتضمنها الجدول الخاص بها الملحق بالقانون ووجود علاقة سببية بين المرض والمهنة فضلا عن ظهور اعراض المرض خلال مدة عمل العامل.

وقد أوردت منظمة العمل الدولية معايير الحد الأدنى بشأن إصابة العمل في المواد من ٣١-٣٩ وفقا لما يأتي:

- العجز عن العمل بسبب حادث أو مرض متعلق بالعمل يؤدّي إلى توقف الإيرادات؛ الفقدان التام للقدرة على الكسب أو الخسارة الجزئيّة بنا ء على درجة يتم تحديدها غالبا ما تكون دائمة أو مؤقتة او الفقدان المقابل للمقدرة البدنيّة؛ فقدان وسيلة عيش الأسرة في حالة وفاة المعيل
- من هم الأشخاص الواجب حمايتهم؟ ٥٠%على الاقل من مجموع المستخدَمين وزوجاتهم واولادهم.
- ما هي الإعانة الواجب تقديمها :الرعاية الطبية والاعانات المرتبطة بها رعاية الممارس العام والاخصائي، علاج الاسنان الرعاية التّمريضيّة؛ الاستشفاء؛ الدّواء، إعادة التّأهيل، الأعضاء الاصطناعية البلديات النّظارات، إلخ، بهدف الحفاظ على صحة الشخص المحمي وقدرته على العمل ورعاية شؤونه الشخصية أو استعادتها أو تحسينها .منافع نقديّة: مدفوعات دوريّة: ٥٠ %على الاقل من الأجر المرجعي في حالة عدم القدرة على العمل أو العجز؛ ٤٠ %على الاقل من الأجر المرجعي في حالة وفاة المعيل، تعديل الإعانات طويلة الأمد بعد حدوث تغيّرات تعديل الإعانات طويلة الامد بعد تغيّرات جوهريّة في مستوى الإيرادات العام في كلفة المعيشة .مبلغ مقطوع إذا كان العجز طفيف وإذا تحققتّ السلطة المختصة من أن المبلغ سيُستخدَم على نحو مفيد.
- ما مدّة استمرار تقديم الإعانة؟ طالما يستمّر الشخص الذي يحتاج إلى رعاية صحيّة في حالة العجز .ما من فترة انتظار باستثناء حالة فقدان القدرة على العمل بشكل مؤقت فترةّ حيث لا يجب أن تتعدى فترة الانتظار ٣ أيّام.

- ما هي الشروط المؤهلة للاستفادة من الإعانة؟ ما من مدّة مؤهلة مقّررة للإعانات المقدَّمة إلى الأشخاص المصابين . قد تشترط الإعانة باعتبار الّزوجة غير قادرة على إعالة نفسها وبقاء الاولاد تحت سن مقّرر.

الواقع ان الحياة مليئة بالمخاطر، وأن العمل خاصة في مجال الصناعة والتعدين ملئ بالمخاطر، ومن ثم فإن المخاطر المهنية تشمل مجموع الأضرار الجسدية أو المعنوية التي تحدث بمناسبة العمل ويبدو ان الامر هنا يتعلق بالتوفيق بين الوظيفة الوقائية والوظيفة التعويضية للمسئولية عن إصابات العمل. [١]

وعليه يلتزم رب العمل سواء كان خاصاً أم عاماً بأن يضمن صحة وسلامة العاملين في كل جوانب العمل.

لقد أقرت محكمة العدل الأوربية حق العامل في الصحة the right of health سنة ٢٠٠٥. [٢]

ويلتزم رب العمل بتفادي المخاطر – تقديرها – وتقدير المخاطر التي لا يمكن تفاديها – مقاومة المخاطر في المنبع، توفيق العمل مع الإنسان حسب موقع ودرجة العمل، اختيار تجهيز العمل وأساليبه، التخفيف من العمل الخطر بما في ذلك تنظيم عملية الوقاية بتنظيم العمل ، ظروف العمل واتخاذ إجراءات الحماية الجنائية .إعطاء التوجيهات الملائمة للعمال. [٣]

وقد تدخلت الدولة بتنظيم الضمان الاجتماعي لإصابات العمل كوسيط وداعم لحق العمال. ولوضع مقاييس لهذه الإصابات وما ينتج عنها من عجز ومقدار التعويض ضمان إصابات العمل في القانون العراقي القائم.

وباستقراء **نصوص القانون النافذ** نجد ان المشرع العراقي عالج ضمان إصابات العمل وفقا للاتي:

١. تلتزم المؤسسة برعاية ومعالجة المصاب منذ إخطارها بالحادث وحتى شفائه تماماً أو وفاته.
٢. ويقصد بالرعاية والعلاج المعني المحدد في المادة (٤٥، ٤٦) من القانون النافذ أي المعاينة السريرية في العيادة أو المنزل عند الاقتضاء وتقديم العلاجات والعرض على الأخصائيين والإقامة في المستشفى أو المصح والعمليات الجراحية، والتصوير الإشعاعي والتحاليل المختبرية وتوفير الخدمات التأهيلية في حالة حصول عجز وتقديم الأطراف والأجهزة الصناعية والتعويضية وكل ما تستدعيه حالة المريض. ويعتبر العامل من تاريخ إصابته وحتى شفائه التام أو ثبوت عجزه بحالة

---

[1] - y. saint- Jours, la faute dans la droit general de la sècuritè sociele, these, paris, 1971, p. 37.

[2] - Jean Martinez, les mouvements d,extension du droit au travail, JCP,2009, p. 1190.

[3] - s. Bourgeot, M. Blatman, De l,doligation de sèeuritè de l,employeur au droit a la santé des salaries, Rev. Droit social , 2006, p. 653.

إجازة بدون أجر. كما يمنح العامل تعويض إجازة إصابته طوال فترة علاجه يساوي كامل أجره الذي دفع عنه الاشتراك الأخير.

٣. اشارت المادة (٥٦) من القانون النافذ أ- إذا انتهت الإصابة بالعامل إلى العجز الكامل أو ادت إلى وفاته يخصص له أو لخلفه – حسب الأحوال- راتب تقاعد إصابة على أساس ٨٠% من متوسط الأجر في سنة عمله الأخيرة أو خلال عمله إن كانت أقل من سنة، وفي جميع الأحوال لا يجوز أن يصل راتب تقاعد الإصابة عن راتب التقاعد العادي، ولا عن الحد الأدنى للأجر المقرر في مهنته.

٤. يحرم العامل من التعويض أو الراتب عن الإصابة إذا كانت الإصابة نتيجة تعمد العامل أو إهماله الجسيم أو كانت تأثير المخدرات أو ما في حكمها.

٥. ان احكام القانون النافذ ومشروع القانون تلزم صاحب العمل بالاستمرار في تشغيل العامل المصاب بالعجز الجزئي مهما بلغت درجته مادام العجز غير كلي ويلاحظ ان درجة العجز الكامل تمثل ١٠٠%وان درجة العجز الجزئي تمثل ٩٩%

٦. لدائرة الضمان والعامل العاجز مرضيا الحق في طلب إعادة الكشف الطبي كل ستة أشهر

٧. في حالة شفاء العامل قبل مضي ستة أشهر وخلف المرض فيه عجزا دائما قدرت درجته ١٠٠% أي فقدان القدرة على العمل بشكل كلي فان العامل يستحق الراتب التقاعدي كاملا

٨. يعتبر العامل المريض عاجزا بحكم القانون في حالة عدم شفائه بالرغم من استنفاذه الحد الأقصى للإجازة المرضية البالغة ٦ أشهر بالنسبة للأمراض العادية وسنتان بالنسبة للأمراض المستعصية في ظل القانون النافذ وسنة بالنسبة لمشروع القانون، عندئذ تدخل الفترة غير المستقرة من المرض التي تتجاوز الاستحقاق القانوني للإجازة المرضية في مفهوم العجز الاعتباري.

وقد اتجه المشرع في **مشروع القانون الجديد** الى توسيع دائرة الضمان الاجتماعي وعلى الوجه الاتي:

١. أضاف المشروع العجز في المادة (٤٩) عندما أشار الى "ان تلتزم الدائرة برعاية ومعالجة المصاب منذ إخطارها بالحادث وحتى شفائه تماماً أو عجزه او وفاته".

٢. خصص المشرع في المادة (٥٦) من قانون الضمان النافذ للعامل الذي انتهت به الإصابة الى العجز الكامل أدت الى وفاته او لخلفه راتب تقاعد إصابة على أساس ٨٠% من متوسط الاجر في سنة عمله الأخيرة او خلال مدة عمله ان كانت اقل من سنة. اما في مشروع القانون الجديد في المادة (٥١) فقد وسع المشرع من راتب الإصابة الكاملة بمقدار ٢٠ % إذا كان المصاب وقت

مثوله امام اللجنة الطبية لأول مرة بحاجة الى المعونة الذاتية من الغير وذلك بناء على تقرير اللجنة الطبية.

٣. خفض المشرع في مشروع القانون الجديد نسبة العجز الذي تخلفه الإصابة الموجب للراتب التقاعدي الجزئي والمكافأة التعويضية الى ٣٠% وفق المادة (٥١) بعد ان كانت ٣٥% في ظل القانون النافذ وفقا للمادة ٥٦. ويصدق القول على أحوال تكرار إصابة العامل وفق المادة (٥٢) من مشروع القانون الجديد والمادة (٥٧) من القانون النافذ.

٤. رفع المشرع في مشروع القانون الجديد السقف الزمني لمسؤولية الدائرة عن الضمان الى سنتين كاملتين من انتهاء خدمة المضمون إذا ظهرت خلالها اعراض مرض مهني سواء كان في اثناء ظهور المرض بلا عمل او كان يشتغل في مهنة او صناعة خارج نطاق الخدمة المضمونة وفق المادة (٥٥) من مشروع القانون بعد ان كانت سنة واحدة وفق المادة(٦١) من القانون النافذ

٥. اوجب المشرع في المادة (٦١) من مشروع القانون ضرورة التزام صاحب العمل بأخبار الشرطة وقسم التفتيش عن كل إصابة عمل خلال ٢٤ ساعة من تاريخ حدوثها وفق المادة (٥٧) من مشروع القانون الجديد بينما لم يضع في ظل القانون النافذ سقفا زمنيا لذلك وفق المادة (٦٢) من القانون النافذ

٦. أستحدث المشرع في ظل مشروع القانون الجديد ووفقا للمادة ٥٩ منه المركز الوطني للصحة والسلامة المهنية للقيام بمهام نشر الوعي الوقائي بين صفوف العمال والتنبيه عن اخطار المهنة وإصدار التعليمات الضرورية بهذا الشأن.

٧. في حالة العجز الجزئي يكون التعويض ٥٠% إذا كان العجز ٥٠% ، وحالة وفاة العامل يكون لخلفه :تقاعد الإصابة بالكامل إذا كان العامل مصاباً وراتب العامل التقاعدي إذا كان مصاباً بعجز كلي.

٨. أدمج المشروع ضمان المرض وضمان إصابة العمل ضمن فرع واحد في الفصل الثامن بينما افرد المشرع في القانون العراقي النافذ لضمان إصابات العمل في فصل خاص وهو الفصل الثامن كذلك اتجهت نصوص اتفاقية المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي في الجزء السادس. ونرى ضرورة تبني المشروع لاتجاه الاتفاقية لما يحققه ذلك من اهداف تكريس النصوص والمعالجة التشريعية المفصلة.

لقد قررت الاتفاقية منح التعويض للعاملين الأجانب في المادة ٣٧إذا كانت هناك إصابة عمل. ومما لا شك فيه أن هذا الاتجاه العالمي في الضمان الاجتماعي، وهو تطبيق الضمان دون تمييز بسبب الجنس أو بسبب الجنسية أو العرق ويتفق ذلك مع اعتبار الضمان من حقوق الإنسان وبذلك يتطابق مشروع القانون المقدم مع الاعتبارات الدولية.

ونرى ان مشروع القانون يجب ان يوفر الاليات والإجراءات في سبيل توفير أمن الدّخل الأساس لمن لا يستطيع كسب دخل كافٍ بسبب إصابة العمل بالنسبةّ للسكان الذين هم في سن الإنتاج للبلد وسواء كانت اعانات نقديّة أو عينيّة بمستوى يوفّر أمن الدّخل الأساس و بشكل يضمن الوصول الفعّال إلى السلع والخدمات الضروريّة ويحول دون أو يخفّف من حدّة الفقر والضعف والإقصاء الاجتماعي ويسمح بالعيش الكريم طالما الشخص غير قادر على كسب الدّخل الكافي مع تطبيق مبادئ عدم التّمييز ومراعاة اعتبار الحاجات الخاصة والإدماج الاجتماعي وضمان الحقوق والكرامة للأشخاص المصابين.

ثانياً: ضمان التقاعد:

يعرف القانون التقاعد بانه الراتب التقاعدي الكامل او الجزئي الذي تدفعه الدائرة للمضمون او لخلفه من بعده عند انتهاء خدمته او عجزه او وفاته وفقا لأحكام هذا القانون.

ويعد الراتب التقاعدي أثرا يترتب على ترك العمل او القعود عنه نهائيا. [١] ولا شك أن لإيجاد التزام على رب العمل على المشروعات بالمشاركة في التغطية المالية للعمال عند بلوغهم سن التقاعد أو العجز أو الإصابة هو استثمار في الموارد البشرية [٢].

وقد أقر مكتب العمل توصية سنة ١٩٧٧ بشأن تكوينه الثلاثي من الحكومات وأرباب العمل والعمال، بما في ذلك بشأن إلزام المشروعات والشركات متعددة الجنسية في توفير الرعاية الاجتماعية للعمال.

وعلى الرغم من أن العامل يمكن ان يستفيد من أنواع مختلفة من الضمان والأدوات الأخرى لمواجهة الحالات الطارئة بيد انه من الملاحظ أن العمال يفضلون ضمان التقاعد، ويحرصون على دفع الاشتراكات في سبيل الحصول عليه [٣].

---

1 – الدكتور صادق مهدي السعيد، تنظيم العلاقات الإنتاجية الفردية بين العمال وأصحاب العمل وحقوقهما وواجباتهما المتبادلة، بغداد ١٩٧٦، ص٢٦٣.

2- Lou Tessier , Extension de la sèeuritè sociale et responsabilitè des enterprises multinationals, bureau international du travail, 2013, p. 8 et s.

3- Bruno valet, les relraites et la creation de la cecuritè sociale en 1945, revolution ou restauration, Rev. d, Histoire de la protection sociale, 2020, no 13, p. 36 et s.

وباستقراء نصوص **القانون النافذ** نشير الى النقاط الاتية:

- تنص المادة (٦٥) على أن العامل المضمون يستحق عند انتهاء خدمته راتباً تقاعديا في أحدي الحالات الآتية: إذا أكمل الرجل الستين من العمر أو إذا أكملت المرأة الخامسة والخمسين من العمر، وكان لأي منهما عشرون سنة خدمة مضمونة على الأقل، او إذا كان للرجل ثلاثون سنة خدمة مضمونة على الأقل أو كانت للمرأة خمسة وعشرون سنة مضمونة على الأقل، وإذا توفي إثناء سريان مدة خدمته المضمونة، وكان تسجيله ثابتاً في المؤسسة ومدفوعاً عنه الاشتراك قبل الوفاة.
- اشارت المادة (٦٦) الى استحقاق الخلف العامل الذي توفي وفقاً لأحكام الفقرة ج من المادة (٦٥) من القانون. كما يحول الخلف الراتب التقاعدي المستحق وفقاً لإحدى الحالتين المنصوص عليهما في الفقرتين أ – ب من المادة (٦٥) من هذا القانون، في حالة وفاة العامل المتقاعد.
- تولت المادة ٦٨ احتساب الراتب التقاعدي وفق ما يلي:

أ- يحسب راتب التقاعد في جميع الحالات المبينة في المادة (٦٥) من هذا القانون على أساس ٢,٥% من متوسط الأجر الشهري للعامل المتقاعد مضروباً بعدد أشهر الخدمة المضمومة ومقسوماً على ١٢. ويعتبر كسر الشهر الأخير كالشهر ويجبر كسر الدينار الذي لا يتجاوز نصف دينار إلى نصف دينار والذي يزيد علي نصف دينار إلي دينار كامل. ب-متوسط الأجر الشهري هو متوسط الأجر الشهري للسنوات الثلاث الأخيرة من خدمة العامل المضمونة أو متوسط الأجر الشهري لمدة الخدمة المضمونة إن قلت عن ثلاث سنوات، إلا فيما يرد فيه نص خاص وقد اعتبرت المادة (٧٩) أن الحد الأعلى العام لراتب الضمان خمسة وسبعين دينار ولا شك أننا نحن بحاجة سريعة لتعديل النص.

- كما أن المشرع حظر الجمع بين راتبين تقاعديين أياً كان، وفي راي البعض أن ذلك يخالف المبادئ الاقتصادية إذا كان الضمان هو نوع من الادخار ولذلك لا يجوز حرمان العامل من الجمع بين الضمان الاجتماعي وصندوق ضمان آخر.
- اشارت المواد (٧٢-٧٦) احكام ميراث التقاعد من حيث تبيان المقصود بالخلف والية تقسيم الراتب التقاعدي على المستحقين من الخلف.

الموقف في مشروع القانون:

- نظم المشرع ضمان التقاعد اذ نصت المادة (٢٩) على أن يستحق المضمون عند انتهاء خدمته راتباً تقاعدياً إذا أكمل الرجل ٦٣ سنة وكانت له خدمة لا تقل عن خمسة عشر سنة مضمونة، أو أكملت المرأة ٥٨ سنة من العمر وكانت لها خدمة مضمونة لا تقل عن خمسة عشر سنة، أو إكمال الرجل ٦٠ سنة وأكملت المرأة ٥٥ سنة وكانت مدة الخدمة لا تقل عن عشرين سنة مضمونة أو أكمل الرجل ٥٠ سنة وكانت له خدمة مضمونة لا تقل عن (٣٠) سنة وأكملت المرأة ٥٠ سنة وكانت لها خدمة مضمونة لا تقل ٢٥ سنة.
- وبقدر تعلق الامر بميراث التقاعد فقد نصت المادة (٣٠): يستحق خلف المضمون راتبا تقاعدياً في إحدى الحالتين الآتيتين أولاً: إذا توفي المضمون أثناء خدمته لأي سبب كان دون النظر إلى سنة ومدة خدمته وإذا توفي المضمون يوم قطع علاقته بالعمل، وكانت له خدمة مضمونة لا تقل عن ١٥ سنة. اما المادة ٣١ فقد اشارت: للعاملة المتزوجة أو الأرملة أو المطلقة الحاضنة لأطفالها أن تطلب إحالتها إلى التقاعد وفقاً للشروط الآتية:
  - ألا تقل مدة خدمتها المضمونة عن ١٥ سنة.
  - ألا يقل عدد أطفالها عن ثلاثة ولا يزيد عمر أي منهم عن خمسة عشر سنة.
  - أن تتصرف لرعاية أطفالها.
- أتاح المشروع للمضمون الذي تقل خدمته عن الحد الأدنى للخدمة لأغراض استحقاق الراتب التقاعدي إمكانية تقديم طلب لإكمال المدة المطلوبة بإضافة خدمة عمالية غير مضمونة او خدمة غير مشمولة بأحكام القانون او عمل خارج العراق بشروط معينة وهي اكمال ٦٣ سنة للعامل وللعاملة ٥٨سنة وان يكون مستمرا بالخدمة وان يسدد الاشتراكات عن المدة المضافة عن حصته وحصة صاحب العمل والبالغة (١٦) على أساس معدل الاجر للسنوات الثلاث الأخيرة المسدد عنها مبالغ الاشتراكات وبذلك يكون المشروع قد اخذ بنظر الاعتبار مبادئ عدم التّمييز ومراعاة اعتبار الحاجات الخاصة والإدماج الاجتماعيّ وضمان الحقوق والكرامة للأشخاص.
- وقد نصت المادة (٣٦) على ضمان للعامل ألا يقل راتب التقاعد عن الحد الأدنى لاجر العامل ولا يزيد عن ١٠٠% من متوسط الاجر الشهري للعامل.

وباستقراء النصوص أعلاه يمكن تلخيص الملاحظات الاتية:

١- اوجب المشرع وجود رابطة وثيقة بين الخدمة المضمونة للعامل واستحقاق الضمان الاجتماعي اخذا بنظر الاعتبار السن المقررة للعامل فيما لو كان رجل او امرأة في تحديد استحقاق التقاعد.

٢- أن المشرع العراقي اتجه إلي زيادة سن الإحالة الى التقاعد وذلك للاستفادة من خبرات العمال القدامى.

٣- أن المشرع العراقي ما زال يفرق بين المرأة والرجل بالنزول بسن التقاعد بالنسبة للمرأة وسنوات الاشتراك.

٤- أن المشرع ما زال يحظر الجمع بين راتبين تقاعدين، مع ملاحظة أن دول كثيرة أجازت ذلك مثل مصر وفرنسا.

٥- أن المشرع أجاد حين أوجب استحقاق الراتب التقاعدي حالة الوفاة أو الإصابة بمرض يؤدي إلى العجز أياً كانت مدة الضمان.

٦- نرى ان تنظيم احكام الإرث في التقاعد في القانون النافذ ومشروع القانون على النحو السابق تفصيله يتفق مع المعايير الدولية التي وردت في الجزء العاشر من الاتفاقية كما انها تسد جزئيا النقص التشريعي المتعلق بأفراد نصوص خاصة بالإعانة العائلية التي تولى تفصيلها الجزء السابع من الاتفاقية والتي تشير في المواد من (٣٩-٤٦) وعلى النحو الاتي:

- ما الذي يجب تغطيته؟ مسؤوليّة إعالة الأولاد
- من هم الأشخاص الواجب حمايتهم؟ على الأقل: 50 %- من مجموع المستخدَمين؛ أو - فئات السكان النشطين اقتصاديًّا تشكل ما لا يقل عن نسبة ٢٠ %من مجموع السكان أو - كافّة السكان الذين لا تتجاوز مواردهم الحدّ المقرر
- ما هي الاعانة الواجب تقديمها؟ مدفوعات دوريّة؛ أو تقديم المأكل، أو الملبس، أو المسكن، أو رحلات الاستجمام، أو المساعدة المنزلية، أو الاثنين معا القيمة الإجمالية للإعانات المحسوبة على المستوى العام 3% -على الاقل من الأجر المرجعي يُضرب بعدد اولاد الأشخاص المشمولين بالتّغطية؛ أو ١,٥ %على الأقل من الأجر المرجعي يُضرب بعدد اولاد كافّة السكان
- ما مدّة استمرار تقديم الإعانة؟ على الاقل ابتداء من تاريخ الولادة حتّى سن الخامسة عشرة أو سن إنهاء الدّراسة
- ما هي الشروط المؤهلة للاستفادة من الإعانة

ثلاثة أشهر من الاشتراكات أو العمل بالنّسبة إلى الخطط القائمة على الاشتراكات أو المبنيّة على العمل (سنة من الإقامة) بالنّسبة إلى الخطط غير القائمة على الاشتراكات.

الموقف في القانون الدولي:

اشارت اتفاقية الحد الأدنى الى اعانة الشيخوخة في المواد من (٢٥-٣١) ويمكن تلخيص هذه الاحكام بما يلي:

- ما الذي يجب تغطيته؟ البقاء على قيد الحياة بعد سن مقررة (٦٥ أو أعلى وفق للقدرة العمليّة لكبار السن في البلد.)
- من هم الأشخاص الواجب حمايتهم؟ على الأقل: – ٥٠% من مجموع المستخدَمين؛ أو – فئات السكان النشطين اقتصاديًا تشكلّ ما لا يقّل عن نسبة ٢٠ %من مجموع السكان أو – كافّة السكان الذين تتجاوز مواردهم الحدّ المقرر
- كيف يجب أن تكون الإعانة؟ مدفوعات دوريّة: ٤٠ %على الأقل من الأجر المرجعي؛ تعديل بعد حدوث تغيّرات جوهريّة ، نتيجة تغيّرات في مستوى الإيرادات العام نتيجة تغييرات جوهريّة في كلفة المعيشة.
- ما مدّة استمرار تقديم الإعانة؟ ابتداء من السن المقررة حتى وفاة المستفيد.
- ما هي الشروط المؤهلة للاستفادة من الإعانة؟

٣٠سنة من الاشتراك أو الاستخدام بالنّسبة إلى الخطط القائمة على الاشتراكات أو ٢٠ سنة من الإقامة بالنّسبة إلى الخطط غير القائمة على الاشتراكات في حال تغطية كافة السكان النشطين اقتصاديا: مدّة مؤهلة مقّررة ومعدّل مقررا للعدد السنوي للاشتراكات المدفوعة.

ملاحظات على الأحكام الدولية في رأي الباحثة:

١- إن هذا القانون الدولي وضع سناً وهي خمسة وستون سنة أو سناً اعلى ويتيح ذلك الاستفادة من خبرات كبار السن.

٢- أجازت هذه الاتفاقية وقف الراتب التقاعدي إذا كانت للمضمون دخل يدر له دخلاً أعلى من هذا الراتب، وهذا حكم غريب يمثل ظلم فادح للعامل الذي أفني جزء كبير من حياته وهو يعمل ويدفع جزء من الاشتراكات لقاء هذا الراتب.

نرى ان ضمان التقاعد في مشروع القانون يجب ان يوفر اليات فعالة لضمان الدّخل الأساس للمسنّين وسواء كانت اعانات نقديّة أو عينيّة بمستوى يضمن توفير أمن الدّخل الأساس، وبشكل يضمن فعاليّة

الوصول إلى السلع والخدمات الضروريّة؛ ويحول دون أو يخفّف من حدّة الفقر والّضعف والإقصاء الاجتماعيّ ويسمح بالعيش الكريم مع تطبيق مبادئ عدم التّمييز ومراعاة اعتبار الادماج الاجتماعي والحاجات الخاصة وضمان الحقوق والكرامة للأشخاص المسنّين. وهو امر يتجاوز ويفوق المعايير التي حددتها اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن المعايير الدنيا لعام ١٩٥٢.

ثالثاً: الضمان الاجتماعي بشأن الحماية الصحيّة :

يعد الضمان الصحي الذي توفره نظم الضمان الاجتماعي المعاصرة ذو مفهوم واسع لا يقتصر فقط على توفير الخدمات الصحية للمؤمن عليهم وانما يضمن لهم الحق في اعانة تعادل كل او بعض اجرهم بقصد مساعدتهم على الحصول على العيش خلال فترات عجزهم عن العمل.

والواقع أن كل الدول باتت ندرك أهمية التأمين الاجتماعي على الصحة وذلك أن تطور المرض هو من أكبر المخاطر التي قد يواجهها الإنسان وتشير دراسة إلى ان أكثر من نصف الأمريكيين يعالجون من أمراض مزمنة عند بلوغهم سن الخمسين [١].

من ناحية أخرى، يجب أن يشمل الضمان الاجتماعي للصحة ليس فقط تغطية مخاطر الصحة أي المرض، ولكن أيضاً فقدان الأجر خلال فترة العلاج.

وبداهة، تميل الدول المتقدمة إلي تغطية جزء كبير من تكاليف العلاج قد يصل إلي ٩١%، وتعطي العامل نصف أجرة في فترة العلاج والذي قد يستمر لمدة طويلة. غير أن ذلك لم يصل إلى تحقيق المساواة الكاملة بين العاملين ذوي الدخول المتفاوتة [٢].

وسنعرض لأحكام اتفاقية المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي بشأن الرعاية الصحية ومن ثم احكام الضمان الصحي في القانون العراقي النافذ ومدى تبنيه للمعايير الدولية ومقارنتها بمشروع القانون الجديد في ثلاث محاور رئيسة:

١. **موقف القانون الدولي:** وضعت منظمة العمل الدولية المعايير الدنيا للضمان الصحي في الجزء الثاني – الرعاية الطبية في المواد ٧–١٢ وفقا لما يلي:

- ما الذي يجب تغطيته؟ أي حالة تزِدّ صحي مهما كان سببها؛ الحمل والوضع واثارهما

1- Stepmer Michael, E,says on health and social insurance theses McGill university, 2012, p. 17. & seq.

2- stepner Michael , Essays on health and social insurance, op. cit. p. 20 & seq.

- من هم الأشخاص الواجب تغطيتهم؟ على الاقل: – ٥٠ %من مجموع المستخدَمين وزوجاتهم وأولادهم؛ أو – فئات السكان النشطين اقتصاديًا تشكل ما لا يقل عن نسبة ٢٠ %من مجموع السكان وزوجاتهم وأولادهم او – ٥٠ %من مجموع السّكان
- ما هي الإعانةّ م الواجب تقديمها؟ في حالة المرض: رعاية الممارس العام والاخصائي في المستشفيات والأدوية واللوازم الاساسية والاستشفاء إذا لزم الأمر. في حالة الحمل والوضع وآثارهما: الرعاية قبل الولادة وأثناءها وبعدها من قبل الأطباء والقابلات المؤهلات والاستشفاء إذا لزم الامر..
- ما مدّة استمرار تقديم الإعانة؟

  طوال فترة المرض أو الحمل والولادة وتبعاتهما.

  قد تحدد بستّة وعشرين أسبوعا لكل حالة مرض.

  يجب ان لا يتم تعليق الإعانة بينما يتقاضى المستفيد إعانات مرضيّة أو يخضع لعلاج من مرض محدَد على أنّه يحتاج إلى رعاية لمدّة طويلة.
- ما هي شروط استحقاق الإعانة؟ يجوز تحديد المدّة المؤهلة حسب الضرورة لتفادي التعسف في استعمال الحق.

٢. **موقف القانون النافذ:** لقد نظم قانون الضمان الاجتماعي العراقي رقم ٣٩ لسنة ١٩٧١ المعدل احكام الضمان الصحي في الفصل السابع منه ويمكن تلخيص اهم ملامح هذا الضمان بما يلي:

- انه يشمل حالتي المرض والولادة.
- انه شامل للإعانات النقدية والعينية معا.
- ان الخطر المؤمن منه هو الاعتلال الصحي المانع من مزاولة العمل مما يحول دون كسب العيش.
- قيد المشرع استحقاق الضمان الصحي بعدة شروط منها دفع عدد معين من الاشتراكات ثبوت واقعة المرض بشهادة طبية معتمدة اتباع تعليمات دائرة الضمان والجهة المشرفة على علاج العامل وعدم اشتغال العامل خلال فترة المرض واخيرا المطالبة بالمزايا خلال ثلاث سنوات من استحقاقها.
- فصل المشرع العراقي ضمان الحمل والوضع كما يلي:

تشير المادة ٤٨:

أ – على المرأة العاملة الحامل، المشمولة بأحكام هذا القانون، ان تعرض نفسها على الجهة الطبية التي تعتمدها المؤسسة، عند ظهور الحمل لديها. وعليها التقيد بعد ذلك، وحتى الوضع، بالتعليمات الطبية التي تعطى لها.

ب – تحدد الجهة الطبية المشار اليها، على ضوء مراقبتها الدورية لوضعية الحامل، الموعد المقرر للوضع، وتبلغ ذلك لصاحبة العلاقة، وللجهة التي تستخدمها. وعلى هذه الجهة ان تجيز المرأة الحامل بالانفكاك عن العمل لقضاء اجازة حملها ووضعها، قبل شهر كامل على الاقل، من الموعد المقدر لوضعها، طبقاً لأحكام المادة (٨٠) من قانون العمل.

جـ – تعتبر المرأة الحامل، مجازة اجازة مضمونة من تاريخ انفكاكها عن العمل، وتستمر اجازتها بعد تاريخ الوضع لمدة ستة اسابيع على الاقل.

د – يجوز للمرجع الطبي الذي تعتمده المؤسسة، ان يقرر تمديد فترة الاجازة المشار اليها في الفقرتين (ب – جـ) من هذه المادة، في حالة الولادة الصعبة، او ولادة اكثر من طفل، او ظهور مضاعفات او امراض قبل الوضع او بعده. على ان لا تتجاوز فترة الاجازة الاصلية والمدد الاضافية، تسعة أشهر اعتباراً من تاريخ الانفكاك. وتستفيد المرأة العاملة، قبل وضعها، وبعد وضعها، وبخاصة اذا تعرضت لاحدى الحالات المذكورة في هذه الفقرة، من جميع شروط الرعاية الصحية والعلاج المنصوص عليها في المادة (٤٥ / ب) من هذا القانون.

هـ – تمنح العاملة المجازة بسبب الحمل والوضع، من تاريخ انفكاكها عن العمل وحتى تاريخ انتهاء اجازتها القانونية، المشار اليها في الفقرتين (ب – جـ) من هذه المادة تعويضاً يعادل كامل اجرها المدفوع عنه الاشتراك الاخير. اما اذا زادت مدة اجازتها عن ذلك وفقاً لأحكام الفقرة (د) من هذه المادة، فتمنح عن المدة الزائدة تعويض الاجازة المرضية، المنصوص عليها في المادة (٤٥ / آ) من هذا القانون.

و – اعتباراً من تاريخ سريان احكام هذا القانون، تشرع المؤسسة، بوضع منهاج خاص، لأنشاء مستشفيات للتوليد وامراض النساء والاطفال، تغطى جميع احتياجات الطبقة العاملة في العراق، خلال فترة لا تزيد على خمس سنوات.

٣. **موقف مشروع القانون العراقي الجديد:** لقد تضمن المشروع احكاما مماثلة للقانون النافذ مع إضافة احكاما جديدة يمكن تلخيصها بالآتي:

- وسع المشرع في المادة (٨٤)مدة الاجازة المرضية الممنوحة للعامل في حالة اصابته بمرض يستوجب علاجا لمدة طويلة الى سنتين يعد بعد انقضائها عاجزا في أحوال عدم شفائه، بينما كانت في ظل القانون النافذ سنة واحدة وفقا للفقرة (ج) من المادة (٤٧).
- أشار المشرع بشكل صريح في المادة (٨٧) الى مكونات مصادر ضمان الامومة وعلى أساس الاشتراكات التي يؤديها أصحاب العمل والغرامات التأخيرية وعوائد الاستثمار بينما خلا القانون النافذ من اشتراط دفع عدد معين من الاشتراكات عن العاملة المضمونة لكي تستحق مزايا الضمان الاجتماعي في حالتي الحمل والولادة بينما اوجب عرض العاملة على الجهة الطبية المعتمدة وتقيدها بتعليمات هذه الجهة.
- اوجب المشروع في المادة (٩٢ فقرة ٤)على الدائرة ان تضع برنامج تعاون مشترك او اتفاقية مع وزارة الصحة لتغطية احتياجات المضمونين من النساء والأطفال الطبية في إطار سياسات التنمية المستدامة
- أشار المشروع في المادة (٩٤) الى إلزام المنشآت الكبيرة في المناطق النائية بتقديم الخدمات الاجتماعية لعمالها فضلا عن خدمات منظمات العمل واستثناء المنشآت الصغيرة من ذلك عدا السكن والتغذية ويكون ذلك مشروط بدفع بدل نقدي عن هذه الخدمات.
- نرى ان تنظيم ضمان الحمل والوضع ضمن نصوص ضمان الرعاية الصحية يكفل موائمة الجزء الثامن من الاتفاقية والمعنون اعانة الامومة ويتضمن هذا الجزء الاحكام الاتية:

- من هم الأشخاص الواجب حمايتهم؟
- على الاقل: – كافّة النّساء من الفئات المقررة، تشكل ما لا يقل عن ٥٠ %من مجموع المستخدَمين. بالنّسبة إلى الإعانة الطبيّة للأمومة، تُشمل ايضا زوجات الرجال الذين ينتمون إلى هذه الفئات أو – كافّة النّساء من فئات السكان النشطين اقتصاديًّا التي تشكل ٢٠ % من مجموع السكان، بما يشمل زوجات الرجال الذين ينتمون إلى هذه الفئات فيما يخص الإعانة الطبيّة للأمومة؛ أو – كافّة النّساء اللواتي التي لا تتجاوز موارد هذا الحدّ المقرر.
- ما هي الإعانةّ الطبيّة الواجب تقديمها
- الرعاية قبل وأثناء وبعد الولادة من قبل أطبّاء مؤهلين؛ – والاستشفاء إذا لزم الأمر. بغية الحفاظ على صحة المرأة المحميّة وقدرتها على العمل ورعاية شؤونه الشخصية أو استعادتها أو تحسينها.. منافع نقديّة: مدفوعات دوريّة: ٤٥ %على الاقل من الأجر المرجعي

- ما مدّة استمرار تقديم الإعانة
- الإعانات الطبية طوال فترة الولادةّ : منافع نقديّة: على الاقل ١٢ أسبوعا للإعانات النّقديّة.
- ما هي الشروط المؤهلة للاستفادة من الإعانة؟
- على النّحو اللازم لتفادي التعسف فيّ استعمال الحق.

ونرى ان توفير حماية فعالة في ضمان الرعاية الصحية في ظل مشروع القانون العراقي الجديد ينبغي ان تتضمن تلك المعايير الاكثر فعالية والتي تتلاقى مع سقف الطموحات الابعد في اطار الضمان الصحي و القائمة على أساس توفير أمن الدّخل الأساسّي لمن لا يستطيع كسب دخل كاف بسبب المرض ولكافّة السكان في سن الإنتاج، مع مراعاة الالتزامات الدولية الحالية للبلد. مع الاخذ بنظر الاعتبار ان تكون الإعانات النقدية و العينيّة بمستوى يضمن الدّخل الأساس بشكل يضمن الوصول الفعّال إلى السلع والخدمات الضروريّة ويحول دون أو يخفّف من حدّة الفقر والضعف والإقصاء الاجتماعي ويسمح بالعيش الكريم كما يجب مراجعة المستويات بشكل دوري على المستوى الوطني والنص عليها في قوانين الدول، مع تطبيق مبادئ عدم التّمييز ومراعاة اعتبار الحاجات الخاصة والإدماج الاجتماعي وضمان الحقوق والكرامة للأشخاص.

ويصدق الوصف على الرعاية الصحيّة الأساسية للأمومة وتوفير أمن الدّخل الأساس لغير القادرات على كسب الإيرادات الكافية بسبب الأمومة. ويشمل ذلك السلع والخدمات التي تشّكل الإعانات الصحيّة الاساسية للأمومة، بما يستوفي معايير التوافر وسهولة الوصول والمقبولية والجودة؛ ويجب مراعاة توفير الرعاية الصحيّة المجانيّة قبل وبعد الولادة للأكثر استضعافا وهي بالضرورة إعانات نقديّة أو عينيّة بمستوى يضمن الدّخل الأساس بشكل يضمن الوصول الفعّال إلى السلع والخدمات الضروريّة ويحول دون أو يخفّف من حدّة الفقر والضعف والإقصاء الاجتماعي وهو امر تولت تفصيله التوصية رقم ٢٠٢ بشان الحماية الأساسية.

رابعاً: الضمان ضد البطالة او التعطل عن العمل :

اقرت منظمة العمل الدولية المعايير الدولية لهذا الضمان وفقا لما يأتي:

- ما الذي يجب تغطيته؟ توقّف الكسب بسبب عدم القدرة على إيجاد عمل مناسب من قبل شخص مؤهّل ومتوافر
- من هم الأشخاص الواجب حمايتهم؟ على الاقل: – ٥٠ %من مجموع المستخدَمين؛ أو – كافّة السكان الذين لا تتجاوز مواردهم الحدّ المقرر

- كيف يجب أن تكون الإعانة؟ مدفوعات دوريّة؛ ٤٥ %على الاقل من الأجر المرجعي
- ما مدّة استمرار تقديم الإعانة؟ بالّنسبة إلى الأنظمة التي تعطي المستخدَمين: على الاقل ١٣ أسبوعا من الإعانات في فترة ١٢ شهرا. بالّنسبة إلى الخطط) غير قائمة على الاشتراكات (المبنيّة على اختبار الإمكانيات المادية: على الاقل ٢٦ أسبوعا في فترة ١٢ شهرا. فترة انتظار محتملة من سبعة أيّام كحدّ أقصى.
- ما هي الشروط المؤهلة للاستفادة من الإعانة؟ يجوز تحديد المدّة المؤهلة حسب الضرورة لتفادي التعسف في استعمال الحق.

وقد استجاب المشرع العراقي لهذه المعايير وأحسن عملا عندما أشار في مشروع القانون الى ضمان التعطيل عن العمل في المواد من (٦١ –٦٩) والتي يمكن تلخيص احكامها وفقا بما يلي:

١. استحقاق المضمون بدل تعويض التعطيل وفق شروط معينة تتمثل بالا تقل اشتراكاته عن ٢٤ اشتراكا قبل تاريخ استحقاقه لبدل التعطيل عن العمل والقدرة والرغبة في العمل فضلا عن تسجيل اسمه في قاعدة بيانات العطيل في دوائر التشغيل المختصة.
٢. اوجب المشرع ان لا يكون انتهاء خدمة العاطل بسبب استقالته او الحكم عليه عن جناية او جنحة او اعتدائه على صاحب العمل او التغيب عن العمل دون عذر مشروع او وجوده في حالة سكر بين او ارتكابه خطا نشا عنه خسارة مادية جسيمة لصاحب العمل.
٣. أشار المشرع الى حالات سقوط حق المضمون في التعويض وعلى أساس رفض الالتحاق بعمل مناسب له ومغادرته العراق، او اشتغاله لحسابه، او لحساب الغير، او استحقاقه لراتب يساوي بدل التعطيل.
٤. أشار المشرع في المواد من (٦٤ –٦٦) الى الية صرف تعويض التعطيل للمضمون واحتساب بدل التعويض.
٥. استحقاق العامل المضمون لمبلغ التعويض لثلاث مرات طيلة حياته شريطة ان لا تقل مدة الاشتراك اللاحق بعد صرف بدل التعطل عن العمل عن ٢٤ اشتراكا لكل مرة.
٦. عدم جواز الجمع بين تعويض التعطيل عن العمل وتعويض بدل إجازة الامومة ويصرف التعويض الأكثر.
٧. عدم جواز الجمع بين تعويض التعطيل عن العمل واي راتب تقاعدي اخر ما لم ينص على خلاف ذلك.

٨. عدم شمول الفئات الاتية ببدل تعويض التعطيل للعاملين في خارج العراق وسواء كانوا مضمونين اختياريا او المضمونين غير العراقيين. ان هذا النص يؤكد شمول العراقيين وغير العراقيين بأحكام مشروع القانون. وكان الأولى بالمشرع دمج المادتين (٦٧ و٦٨) مع احكام المادة (٦١) المتعلقة بشروط استحقاق بدل تعويض التعطيل عن العمل.

٩. اوجبت المادة ٦٩ احتساب إيرادات تعويض التعطيل عن العمل بمثابة حساب ادخاريا للمضمون وفق الية منضبطة اشارت اليها هذه المادة في فقرات ثلاث تفصيلية.

ونرى ان مشروع القانون يجب ان يسعى الى التركيز على توفير ضمان دخل أساس لمن لا يقدر على كسب الدّخل الكافي في حالة البطالة بالنسبة لكل السكان الذين هم في سّن الإنتاج وسواء كانت في شكل اعانات نقديّة أو عينيّة بمستوى يضمن الدّخل الأساس بشكل يضمن الوصول الفعّال إلى السلع والخدمات ويحول دون او يخفف من حدّة الفقرّ ازمة والضعف والإقصاء الاجتماعي ويسمح بالعيش الكريم.

خامساً: فرع الضمان الاختياري:

يعد فرع الضمان الاختياري أحد الملامح البارزة التي اتى بها مشروع القانون الجديد اذ اشارت المواد من ٧٠-٧٤ الى حق صاحب العمل او من يعمل لحسابه الخاص او يعمل شريكا مع الغير او يعمل خارج العراق ان يطلب شموله بأحكام فرع ضمان التقاعد المنصوص عليه في هذا القانون بناء على طلبه. ويستبان من نص المادة ٧٠ ان المشرع قد أغفل عن ذكر كلمة شمول وهو امر جدير بالملاحظة والاضافة لتحقيق المعنى المراد من النص. لقد اشترط المشرع لشمول الشخص بأحكام الضمان الاختياري عدة شروط اوضحتها المادة ٧١ تتمثل بشرط العمر الذي لا تتجاوز ٤٥ سنة بتاريخ تقديم الطلب واللياقة الطبية الموثقة. كما وضحت نصوص المشروع الية الاشتراك ومصادر تمويل الضمان الاختياري وفق احكام مفصلة.

سادساً: فرع ضمان العاملين في القطاع غير المنظم:

قرر المشرع في مشروع القانون شمول احكام الضمان الاجتماعي على العاملين في القطاع غير المنظم وذلك في المواد من (٧٥-٧٩) وفقا لما يلي:

- يكون تحديد الفئات المشمولة بموجب بيان يصدر عن الوزير ينشر في الجريدة الرسمية.
- ضرورة توافر شروط معينة لشمول العامل في القطاع المنظم بالضمان تتمثل بعدم جواز الجمع بين اعانة شبكة الحماية الاجتماعية والضمان وان يكون دخل العمل دون الحد الأدنى من الاجر.

- استيفاء ٦% من الحد الأدنى للأجر المقرر في سوق العمل من الشخص المضمون.
- مساهمة الدولة بنسبة ٩% من الحد الأدنى للأجر المقرر في سوق العمل احتساب الراتب التقاعدي للمضمون في القطاع غير المنظم اسوة بالعاملين في القطاع المنظم.
- شمول القطاع غير المنظم لإجراءات تفتيش العمل والضمان والصحة والسلامة المهنية وفقا لأسس وقواعد فعالة لتحسين شروط وظروف العمل في هذا القطاع.

المبحث الثاني

المبادئ العليا للضمان الاجتماعي وصداها في التشريع العراقي

لقد استقر الضمير القانوني العالمي على مبادئ عالمية تهيمن على هذه الحماية القانونية لعناصر المجتمع في إطار الضمان الاجتماعي أهمها مبدأ الشمول الاجتماعي، مبدأ الشمول الضماني ومبدأ عدم التمييز والمساواة ومبدأ العالمية.

وقد ظهر الضمان الاجتماعي كقانون مستقل يلزم الدولة وأرباب العمل منذ منتصف القرن الماضي، ومن هنا جاء القانون العراقي لسنة ١٩٦٤ وتلاه قانون ١٩٧١ وأخيراً مشروع القانون المعروض محل التقييم. ونبحث في المطلب الأول المبادئ العالمية للضمان الاجتماعي.

وفي المطلب الثاني نبحث مدى تطبيق هذه المبادئ في مشروع القانون الجديد.

المطلب الأول / المبادئ العالمية للضمان الاجتماعي

هناك مجموعة من المبادئ الأساسية التي تهيمن على الضمان الاجتماعي أهمها الضمان الوطني، الشمول الاجتماعي، الشمول الضماني، الدوام المالي، والمساواة، وعدم التفرقة ،والعالمية.

أولاً: مبدأ التضامن الاجتماعي: social solidarity

يعني مبدا التضامن الاجتماعي المشاركة الاجتماعية في تحمل أعباء المخاطر التي تواجه الفرد وتواجه الجماعة. ومفاد ذلك، أن الجماعة الوطنيةً تكون مهمتها تنفيذ الواجبات الملقاة على عاتق الدولة أي أن التضامن في إطار الجماعة والترابط بينها للقيام لتحقيق المصالح الجماعية. ويتكون مجتمع الدولة من رعاياها أي ممن يحملون الجنسية التي تعبر عن رابطة الولاء للدولة وعن المساواة في الحقوق والالتزامات [١]. وبالنتيجة موجبات التضامن الدولي. كما أن مبدأ التضامن الوطني قد دعم منه التطور

1- T. H. Marshall, Citizenship and social class, Cambridge, 1950, p. 28-29.

التكنولوجي وعولمة الاقتصاد التي أدت لاستفادة الطبقة العاملة من الحق في العلاج والحق في السلامة[١].

ولذلك جاءت التوجيهات الدولية التي تنص علي حق العاملين في الصحة والسلامة كدليل للحكومات وارباب العمل لتوفير هذه الحماية للعاملين. والواقع أن الأمراض وإصابات العمل والوفاة والشيخوخة هي عوامل تهدد الاستقرار الوطني وتهدد اقتصاد الدولة ذاتها. ومن هنا أدركت الدولة الوطنية ضرورة مقاومة المرض والعجز وتوفير الرعاية الاجتماعية والحماية للعمال وكل أفراد المجتمع مما يرقي بالاقتصاد الوطني ويحقق الرفاه لكل أفراده [٢].

ولا شك أن التضامن الاجتماعي يستند إلى المساءلة، الشفافية المشاركة والشمول وهي تقود إلي الحوكمة، الديمقراطية وحقوق الإنسان [٣]. ومن الجدير بالذكر ان المشرع العراقي في مشروع القانون راعى موجبات التضامن الوطني كمبرر وأساس للضمان الاجتماعي في المادة (٢) التي تنص:

أولاً: يهدف هذا القانون إلي ما يأتي :..... ب- المساهمة في تقرير التكافل الاجتماعي والوصول إلي معادلة منصفة تضمنت العدالة في توزيع الدخل بين أفراد الجيل الواحد والأجيال المتعاقبة.

ثانياً: مبدأ شمول الضمان :

ان التسليم باقتصار الضمان الاجتماعي على طائفة معينة من العمال النظاميين مع استبعاد العاملين في المجالات الاخرى كالزراعة أو الغابات وتربية الماشية يتنافي مع مبدأ المساواة ومع الشمول الاجتماعي. ويقصد بالشمول الاجتماعي أن تغطي مظلة التأمينات الاجتماعية كل العاملين سواء من الوطنيين أو الأجانب أو العاملين بصفة عامة أياً كان القطاع الاقتصادي الذي يعملون فيه. ويوجب هذا الشمول أن يساهم الأفراد وفقاً لمبدأ التشاركية في دفع الاشتراكات وفقاً لقدراتهم المالية أي وفقاً لرواتبهم، مقابل الحمية المضمونة [٤].

ولقد سلمنا بان الضمان الاجتماعي يمنح حقوقاً اجتماعية للمضمون وكذلك أفراد أسرته وتشمل الحاجات المرتبطة بالصحة، الإعاقة، الشيخوخة، الولادة وأعباء الأسرة. بيد ان المشرع الفرنسي لم يعتبر

2- Benjamin O. Ali fundamential principles of oxxuptional health and safety , ed International labour office. Geneva,2008, p. 10 & seq.

3- Thomas Carothers, saskia Brechenmocher , Transparency, participation and inclusion, q new development consensus? Garengie endoqment for International peace, USA. 2014p p. 4 & seq.

1- Thomas Carothers, saskia Brevhenmacher , Transparency, Participation and inclusion, q new development consensus? Garengie wndowment for International peace, USA. 2014, p. 4 &seq.

2- Catherine Mills, principles et eolè du systeme francais de sècuritè sociale, www. Silogora. Org, 2020.

ضمان البطالة من الأعباء التي يلزم تغطيتها ومن ثم يعتبر استبعاد موضوعات معينة من الشمول بالضمان لبعض العاملين أو بعض الشرائح أو طبقات من المجتمع امر لا يتفق مع مبدأ الشمول [١].

بناء على ذلك، يمكن القول إن كل كائن بشري له الحق في الضمان الاجتماعي وقد اعترف مؤتمر فلادلفيا ١٩٤٤ التزام مكتب العمل الدولي بتوفير دخل أساسي لأولئك الذين يحتاجون مد يد العون. ومن هنا جاءت التوصية رقم (٦٧) حول ضمان الراتب لضمان حماية العاملين ومن يعملون لحسابهم والأشخاص الذين يعولوهم. وأكدت المادة (٢٢) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الحق في الضمان الاجتماعي، وكذلك ميثاق الحقوق المدنية والاجتماعية والثقافية لسنة ١٩٦٦ إذ أكد حق كل فرد في الضمان الاجتماعي.

وجاءت اتفاقية الضمان الاجتماعي قاصرة في هذا الصدد إذ أجازت الضمان الاجتماعي لـ ٥٠% من العمال أو ٢٠% من الصالحين للعمل. وتجدر الإشارة الى ان الشمول الاجتماعي يجب ان لا يقتصر على أن تتم تغطية جميع العاملين بالضمان الاجتماعي وغير العاملين وكافة أفراد المجتمع لضمان ما يكفيهم ويوفر لهم حياة كريمة فحسب، وإنما تمتد ليشمل الشمول في التعويض ، بحيث يكون التعويض كافياً وملائماً ومغطياً لكل جوانب حاجة الفرد[٢]. ومما لا ريب فيه ان الشمول الاجتماعي يؤدي الى تخفيض الفقر والقضاء على التفاوت الكبير في الدخول . ومن الناحية الواقعية تشهد الدول على مستوى التشريعات الوطنية نقصا في التغطية، وعدم كفاية ولذلك يجب توسيع التغطية لتشمل الكافة والبحث عن الموارد الكافية لتغطية وتمويل هذا التوسع في اطار شمولية الضمان الاجتماعي.

ثالثا: مبدأ التفرقة وعدم المساواة:

لاحظنا أن بعض القوانين لا تساوي بين الرجال والنساء في مواطن عدة ومنها مشروع القانون العراقي الذي يقلل من سن الإحالة للمعاش بالنسبة للمرأة وسنوات الاشتراك لاستحقاق الراتب التقاعدي وهذه التفرقة يطلق عليها التمييز الإيجابي.

وكقاعدة أساسية ينبغي المساواة بين الناس من حيث جنسهم وعرقهم ولونهم في مجال الضمان الاجتماعي [٣].

3- Bureau International du tra

4- U. N, Promoting inclusion through social protection, United Nations publication 2020, p. 109 & seq.

1- Robert lafore, le principe d,ègalitè dans la sècuritè sociale . Rev. le droit ouvrier, juillet 2016, no 816, p. 433 et s.

بمعنى ان قواعد الضمان الاجتماعي هي قواعد عادلة تسعى لبناء مجتمع عادل، ومن ثم يجب توزيع الموارد بشكل عادل بين عناصر المجتمع.

وقد تطور مبدأ العدالة والمساواة في قانون الضمان الاجتماعي بشكل تدريجي بين المنطق الجمعي والمنطق التوزيعي وهناك مشكلة تواجه هذه المساواة وهي صعوبة المساواة في الاشتراكات ومن صعوبة المساواة في الرواتب. ومن هنا، تكون حاجة لنوع من العدالة النسبية مع عدم التضحية بالفئات الأكثر احتياجاً.

ويوجب المبدأ الطابع الإلزامي للاشتراك في الضمان الاجتماعي إذ ، تفعيل التضامن له طابع آمر، وليس حسب الهوية الشخصية وبناء على ذلك ، يتم تنظيم الضمان الاجتماعي بالقانون واللوائح المنظمة ويخضع المضمون له وكذلك خلفه العام.

وتعد المساواة في الضمان الاجتماعي حجر الزاوية في التنمية المستدامة، إذ أن الضمان الاجتماعي يؤدي إلي محاربة الفقر والعجز والإقصاء الاجتماعي social exclusion [١].

وتعد المساواة عامل حافز للهمم ودافع للعمل، وسكينة وحب للوطن والعمل ومن ثم تعمل الدول الديمقراطية على تطبيق هذا المبدأ في مجال الضمان الاجتماعي [٢].

ويلاحظ أهمية المساواة لتوفير الدعم لنظام الحكم، وهي تمثل من الدور الإيجابي لسياسات إعادة التوزيع والحماية الاجتماعية التي يراد تطبيقها [٣].

إذ الحماية الاجتماعية المساوية تزيل الإقصاء الاجتماعي من خلال تطوير التضامن والإندماج الاجتماعي.

رابعا : مبدأ العالمية :

إن مبدأ الضمان الاجتماعي هو مبدأ عالمي قررته جميع المواثيق الدولية ، وهو من القانون الطبيعي وهو غاية في ذاته .

وهذه الحماية جزء من حقوق الإنسان والتي وصفها Andrew Heard بأنها نوع من الدين [٤].

وما دام الحق في الضمان العالمي عالميا فيجب كفالته بالطريقة التي تضمن لجميع الافراد حقوقا مماثلة

2- Ukaid Nicola Jones, social protection& Gender equality outcomes across the life. Course 2020, p. 10& seq.

3- Peter Taylor Gooby, security, equality and opportunity and the sus trainability of social protection, Journal of European social policy 2011 , no 2 ,p. 150 & seq.

4- United Nations, Escape, Time for equality, united Nations publications, 2015. P. 13 & seq.

1- Andrew Heard, Human rights chimeras in sheep,s clothing?, Simon Fraser university 1997, p. 13.

مع الاخذ بنظر الاعتبار التفاوت بين القوانين الوطنية في ذلك وبالتالي لا يشترط في المستفيد من هذا الحق سوى أن يكون له صفة البشري أو صفة الآدمي[١].

وترجع العالمية إلى عالمية السبب إذ أن كل كائن بشري يواجه الضعف البشري خلال مرحلة من حياته[٢].

لذلك تلتزم كل الدول في العالم بأن توفر حماية اجتماعية لكل الرعايا والمقيمين على الإقليم وذلك بالمزج بين التأمين الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية. وتشمل الحماية الرواتب والمساعدة للشيخوخة، والمساعدة للمصابين، المرضى والعاطلين وغير القادرين.

وقد حددت خطة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة الأهداف المراد الوصول إليها سنة ٢٠١٥ ومنها توفير الحماية الاجتماعية الملائمة للجميع. وكذلك أجندة الأمم المتحدة حتى سنة ٢٠٣٠ وتكفل منافع ملائمة الأطفال، الأمهات، المواليد الجدد ، المرضى ، العجزة ، كبار السن وذلك من خلال المزج بين الاشتراكات والدعم الضريبي.

نخلص إلى أن الضمان الاجتماعي يقوم علي مبدأ التضامن الوطني ومبدأ الشمول الاجتماعي والدوام المالي ومبدأ المساواة وعدم التمييز، كما أن هذه الحماية تستند إلي العالمية في الجذور وتتجه إلي الإلزامية ، وليس مجرد التوصيات .

المطلب الثاني / مدى التزام المشروع العراقي بالمتطلبات الدولية

يمكن أن نورد ملاحظات ختامية من ناحية مشروع القانون العراقي ومدى التزامه بالقانون الدولي ولا ريب ان اسباغ صفة القانون الدولي الاجتماعي على هذا القانون هو امر في محله اذ نشأ من مقررات مؤتمر فيلادلفيا ودعوته للدول إلي توفير الحماية الاجتماعية للعاملين والمقيمين في إقليم الدولة، واستمر في صورة اتفاقية أقرها مكتب مؤتمر العمل الدولي رقم ١٠٢ لسنة ١٩٥٢ وما تلاها من اتفاقيات حول الضمان الصحي ، توفير العمل ، العمل الجزئي وغير ذلك بما في ذلك جهود الأمم المتحدة .

غير أن هذه القواعد جاءت في شكل دعوات وتوصيات للدول بان تتبناها في قوانينها الوطنية متى ما صادقت على الاتفاقيات الدولية بهذا الشأن ومن هنا جاء التزام المشرع العراقي بضرورة تشريع قانون جديد للضمان الاجتماعي يتوافق مع المتطلبات الدولية. وبهذا الصدد نورد الملاحظات الاتية :

2- l,universalitè des droit de l,home , entre fantasme et realitè, www. Irenees. Net, 2022.
3- Isabel Ortiz, The case for universal social protection, www. Imf. Org 2022.

اولا: جاء المشرع العراقي مستجيباً لأصول الضمان الاجتماعي جاعلاً أحكامه آمرة لا يجوز الخروج عليها وكذلك يلتزم بها أرباب الأعمال، ويلتزم العمال بها.

ثانيا: جاء المشروع العراقي مختلفا عن القانون النافذ من حيث تطبيقه لمبدأ المساواة إذ ساوى بين العمال الوطنيين النظاميين وغير النظاميين ، وبين العاملين في المصانع والقطاعات الأخرى من قطاعات النشاط ،كما أن المشرع العراقي لم يشر من قريب أو بعيد إلى جنسية العامل ومن ثم يمكن القول أنه يمد مظلة الحماية إلي العمال الأجانب الذين يعملون في العراق ،ولذلك ، عاقب المشرع رب العمل الذي لم يشترك عن عماله في نظام الضمان الاجتماعي بعقوبة جنائية . كما أوكل المشرع إلي قسم تفتيش العمل التفتيش عن الضمان للتأكد من تنفيذ أحكام القانون (المادة ٩٩ من مشروع القانون).

ثالثاً: تبنى المشرع مبدأ عدم المساواة الإيجابي ، فقد ميز إيجابياً بين الرجل والمرأة وأعطى لها حق الراتب التقاعدي في سن ٥٥ سنة وبمدة اشتراك أقل .

رابعاً: خالف المشرع مبدأ شمول الضمانات لم يفرد فصلا خاصا بالإعانات العائلية على غرار الاتفاقية لتوفير الحماية المضمونة لربات البيوت وطلاب المدارس والجامعات وهم فئات يلزم إخضاعها للضمان الصحي وضمان الإصابات، ما لم يكن لها نظام تأمين أو حماية أفضل.

ونخلص إذا إلى أن الاتفاقية الدولية القائمة اتفاقية عفي عليها الزمن ولا تصلح للتطور القانوني للضمان الاجتماعي ومن ثم يجب على المجتمع الدولي وضع اتفاقية تمثل قانوناً دولياً اجتماعياً شاملاً يقوم على:

- إلزامية الاتفاقية، فتلتزم بأحكامها كل الدول ولو لم تصدق عليها.
- شمول الاتفاقية لكل أفراد المجتمع، وليس تخيير الدول بين اختيار فرع من فروع الضمان أو نسبة من العمال العاملين والصالحين للعمل .
- عالمية الضمان وضرورة شمول الإنسان به سواء كان عاملاً أم غير عامل في أي أرض يكون إذا زادت إقامته في الدولة عن ثلاثة شهور دون توقف ذلك على التبادل أو المعاملة بالمثل.
- عقد مسؤولية الدولة التي لا تطبق أحكام الاتفاقية مع توفير الدعم لها ومساعدتها على تجاوز عقبات التطبيق.

المبحث الثالث

الآلية القضائية في تسوية منازعات الضمان الاجتماعي

تخص بعض الدول الضمان الاجتماعي بقضاء أو محاكم متخصصة بجانب المحاكم العادية الإداري والقضاء العادي [١].

والواقع أن المنازعات التي تثور بين هيئة الضمان الاجتماعي والمستفيدين من الضمان الاجتماعي أو بين المضمونين وأرباب العمل أو بين الهيئة وأرباب العمل هي منازعات ذات طابع خاص.

وقد اقتضت هذه الخصوصية إفراد محاكم متخصصة لها في الكثير من الدول ولذلك نبحث هذا الوضع في القانون المقارن (مطلب أول) ثم نعقب ذلك بالوضع في القانون العراقي (مطلب ثان).

المطلب الأول / قضاء الضمان الاجتماعي

وسنتناوله في ثلاث محاور:

أولاً : الموقف الفرنسي :

تعرف فرنسا محاكم متخصصة وهي محاكم الشئون الاجتماعية les tribunaux des affaires de securitè sociale . وهناك حوالي ١١٥ محكمة منتشرة عبر الإقليم الفرنسي.

وهذه المحكمة ذات تشكيل خاص تتكون من رئيس من القضاء العادي واثنين من المعاونين أحدهما يمثل العمال والآخر يمثل أرباب الأعمال وتختص بمنازعات الضمان الاجتماعي وهو اختصاص ولائي عام أياً كان مجال الضمان زراعي ، صناعي ، تجاري وتختص بصفة خاصة بالمنازعات بين أجهزة الضمان الاجتماعي والمضمونين من الضمان الاجتماعي .

وهناك منازعات فنية أهمها:

منازعات إصابة العمل: إذ تقدر نسبة الإصابة تقديراً فنياً حسب خطورة الإصابة وعدم القدرة على العمل. وتخضع هذه المنازعات لمحاكم أول درجة للعجز وهي محاكم متخصصة من محاكم الضمان الاجتماعي ويبلغ عددها ٢١ محكمة وتتكون من رئيس من القضاء العادي أو الإداري ومساعد عن العمال ومساعد عن أرباب العمل.

1- F. Guiomard, Quelles rèformes pour la justice sociale? Les jurisdictions? Rev. dr. travail 2015, no47, p. 16 ets.

وكذلك منازعات الاشتراكات المستحقة عن إصابة العمل. المنازعات التأديبية الخاصة بالأطباء، الجراحين، أطباء الأسنان والقابلات أثناء ممارسة وظائفهم.

بينما يختص القضاء العادي ببعض منازعات الضمان الاجتماعي مثل اختصاص القضاء الإداري بالطعن في قرار الإدارة بمنح إعانة السكن لتجاوز السلطة أو التعسف فيها.

وتختص محاكم القضاء العادي بالمنازعات بين هيئة الضمان الاجتماعي الناتجة عن نشاطها مثل المنازعات بين هيئة الضمان الاجتماعي والموردين والمؤجرين .

رأي الباحثة:

لم يكن المشرع الفرنسي موفقاً في تسوية منازعات الضمان الاجتماعي ، إذ تتوزع هذه المنازعات على العديد من المحاكم مما يخل بالاستقرار القانوني والأمن القضائي [١].

ومن ثم يكون من الملح توحيد الجهة القضائية المختصة بنظر منازعات الضمان الاجتماعي، بما يخدم المضمونين، ويؤدي إلي وحدة الأحكام الصادرة وضمان فاعليتها .

ثانيا: الموقف في القانون الأنجلوسكسوني :

ليس هناك قضاء متخصص في القضاء الأمريكي إذ ترفع الدعوى إلي محكمة المقاطعة التي يقع فيها موطن أو محل إقامة المدعي عليه [٢].

ويتميز القانون الأمريكي بقبول الدعاوى الجماعية التي ترفعها النقابات أو الدعاوي التي ترفعها الجمعيات المدافعة عن العمال وأسرهم مما يوفر لهم مزيد من الحماية والاستقرار القانوني.

مع ملاحظة أن الوضع في بريطانيا لا يختلف عن الولايات المتحدة الأمريكية وإن كان يمكن أن ينظر النزاع حول قرارات الضمان الاجتماعي بواسطة القاضي الإداري وهو دائرة من المحاكم القضائية للنظر في الطعون ضد القرارات الإدارية [٣].

ثالثاً : قابلية منازعات الضمان الاجتماعي للتحكيم :

الواقع أن منازعات الضمان الاجتماعي لم تعرف التحكيم منذ وقت طويل ومع تطور آلية التحكيم أصبح يجوز للأطراف تسوية هذا النزاع بواسطة التحكيم بشرط أن يكون ذلك بعد نشأة النزاع .

1- SAFIA Bouabdellah etal le contentieux de la sècuritè sociale entre ordre judiciaire et ordre administrative, universite de saint Eienne, 2007 p. 12, et s.

2- Katrina cohens, settlement in class action against social security for basing disability decisions on disqualified doctor,s reports, www. Justiceinaging. Septemer 2015.

3- caroline Delgado, An inquery into the relational and contextual dimension of in security within the Colombian peace process, thesis, Manchester university, 2017, p. 52 & ff.

ونلاحظ عدم خضوع هيئة الضمان الاجتماعي للتحكيم ومن ثم تظل المنازعات معها غير قابلة للتحكيم فيها [1].

المطلب الثاني / الآلية القضائية في الضمان الاجتماعي العراقي

وقد عرضنا أن المشرع في بعض الدول أفرد محاكم متخصصة لنظر منازعات الضمان الاجتماعي، ولذلك أنشأ المشرع العراقي محاكم العمل وفقاً للمادة (٥٩) من قانون الضمان الاجتماعي لسنة ١٩٦٤ لتنظر منازعات هيئة الضمان الاجتماعي وإن لم توجد تنظر محكمة البداءة بصورة مستعجلة في كافة الخلافات والمنازعات التي تنشأ بين المؤسسة والأشخاص المضمونين أو عيالهم.

كما أعطى النص الاختصاص لوزير العمل بالمنازعات الخاصة بالضمان الاجتماعي ويكون قراره نهائياً في غير المنازعات التي تنظرها محاكم العمل وله أن يحيل الخلاف إلى محكم واحد أو أكثر يتم تعيينه من قبله وفقاً لتعليمات تصدر بهذا الشأن ويعتبر قرار المحكم نهائياً.

كما نصت الفقرة الثالثة لجنة طبية للنظر في المنازعات المتعلقة بالخدمات الصحية والطبية الناشئة عن تطبيق أحكام هذا القانون خلال عشرين يوماً من تسلمها الملف.

وقد نص القانون الحالي الساري لسنة ١٩٧١ بأن ترفع منازعات الضمان الاجتماعي أمام محاكم العمل من قبل ذوي الشأن أو من قبل ممثل الادعاء العام.

وعليه فأن كل المنازعات مدنية أو جزائية تخضع لمحاكم العمل وأية تسوية خارج محكمة العمل باطلة. مفاد ذلك أن المشرع العراقي قد استبعد التحكيم في منازعات الضمان الاجتماعي.

رأي الباحثة:

ونلاحظ أن المشرع العراقي:

أخذ باختصاص نوعي عام وهو اختصاص محاكم العمل بكل منازعات الضمان الاجتماعي. واستبعد التحكيم منها تماماً.

ونرى ضرورة أن يشمل القانون القادم جواز التحكيم في المنازعات بين العمال وأرباب العمل بعد نشأة المنازعات مع أعفاء العمال من أية مصاريف قضائية.

1- International labcur organsation, labour dispute prevention ant resolution, www. Ilo. Org, 2021, viewed in july 2022.

الخاتمة:

أولاً: الاستنتاجات:

١. ان شبكة الضمان الاجتماعي تمثل جزء من شبكة الحماية الاجتماعية والذي يهدف الى تحقيق الأمن الاجتماعي بمفهومه المتكامل الابعاد وبأبعاده الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والبيئية ،فهو يهدف الى دعم الاستقرار –والتماسك الاجتماعي وتحقيق التوازن بين مكونات وفئات المجتمع ، وخلق حالة من الاستقرار النفسي والأمن الاجتماعي لا سيما وان مجتمعنا يمر بظروف وأزمات سياسية واقتصادية تنعكس على الواقع الاجتماعي، مما يتطلب الاحاطة بها وتقليل التوترات الناجمة عنها، والمتمثلة بكثرة أعداد الفقراء وانتشار ظواهر سلبية كالتسول والتسرب الدراسي ،والسرقة، فضلا عن المشاكل الأسرية داخل الأسر نتيجة لتردي الحالة الاقتصادية للأسرة.

٢. ترتبط فاعلية الضمان الاجتماعي في المجتمع بالأمن الإنساني كحق من حقوق الانسان التي كفلتها المواثيق والاتفاقيات الدولية.

٣. أصبحت معايير الّضمان الاجتماعي عالميّة رئيسيّة لتصميم أنظمة حماية اجتماعيّة سليمة وتضع هذه المعايير مرجعا أساسيًّا من أجل وضع استراتيجيّات وطنيّة لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية.

٤. تعد شبكات الامان الاجتماعي فعالة في أي دولة عندما تحقق مجموعة من الأهداف التي أنشئت من اجلها.

٥. تعد معايير منظمة العمل الدولية نقاطا مرجعية ترسي المعايير الدّنيا لحماية الضمان الاجتماعي والتي على أنظمة الضمان الاجتماعي ان توفرها في حالة حدوث مخاطر تهدّد الحياة أو ظروف أخرى فيما يتعلّ بتحديد المخاطر أو ظروف الحياة التي يجب تغطيتها بتحديد الأشخاص المحميّين ونوع ومستوى الإعانات وما الذي على الشخص القيام به ليحصل على الحق في الإعانة فضلاً عن مدّة الإعانة وفترة الانتظار .

٦. ان شبكات الضمان الاجتماعي أحد المكونات الأساسية في أطار إستراتيجيات خطط التنمية والتخفيض من الفقر التي تتبعها دول العالم وفي العراق فان شبكة الحماية الاجتماعية عموما والضمان الاجتماعي خصوصا لم تغط الحد الأدنى من الاسر المقرر شمولها بإعانة الشبكة وذلك بسب ضعف التمويل الحكومي وحالات الفساد المنتشرة في دوائر الرعاية الاجتماعية، والافتقار الى قاعدة بيانات الكترونية موحدة .

٧. ان التحدي الحقيقي الذي يواجه الحماية الاجتماعية في العراق والضمان الاجتماعي بشكل خاص له علاقة أقل بنوع وملاءمة سياسات الحماية الاجتماعية وأكثر ارتباطًا بالتنفيذ الفعلي من هذه السياسات وسط ضعف مؤسسات الدولة..

٨. يحقق مشروع قانون الضمان الاجتماعي المزمع تشريعه (رغم بعض المآخذ في بعض مواطنه) حماية مضمونة أوسع تستجيب للمتغيرات الدولية بما في ذلك تطور مبادى الضمان الاجتماعي الدولية والمتغيرات التشريعية الوطنية ولاسيما قانون العمل العراقي رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٥.

ثانياً: التوصيات:

الإسراع بتشريع قانون الضمان الاجتماعي الجديد مع مراعاة تعديل النصوص التي تتضمن مواطن خلل او عدم توفير حماية مضمونة شمولية وعلى النحو السابق تفصيله في البحث مع مراعاة ما يلي:

١. يجب أن تركز سياسة الضمان الاجتماعي في العراق على الأمن الوظيفي، سواء من حيث العمالة والأجور، فيما بين العمال الفقراء، إذ من المرجح أن يواجه العمال الفقراء مشاكل تتعلق بالعمل، وهذه المخاطر تجعل الأسر الفقيرة أكثر ضعفاً.

٢. يجب أن تستهدف برامج الضمان الاجتماعي خلق فرص العمل والأمن والصحة العامة في المناطق الحضرية، إذ أن سكان الحضر هم الأكثر احتمالا أن تعاني من مخاطر وظيفية أو صحية.

٣. تبني مبادئ عدم التّمييز ومراعاة اعتبار الحاجات الخاصة والإدماج الاجتماعي وضمان الحقوق والكرامة للأشخاص المشمولين بالضمان الاجتماعي بكافة فروعه.

٤. وعلى المستوى التنفيذي ينبغي التنسيق بين الجهات المسؤولة للحيلولة دون حدوث وتكرار الانتهاكات لنظم الضمان الاجتماعي.

٥. وعلى المستوى القضائي تأهيل كوادر قضائية متميزة متخصصة في قضايا العمل والضمان الاجتماعي.

٦. تشجيع المراكز البحثية المتخصصة والورش والحلقات النقاشية في مجال الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي

قائمة المراجع

أولاً : قائمة المراجع العربية :

١. بني أحمد خالد علي سليمان، قانون الضمان الاجتماعي في ضوء الشريعة الإسلامية، الناشر المعهد العالمي للفكر الإسلامي ، الولايات المتحدة الأمريكية ٢٠١٣.

٢. ديبرو – قانون الضمان الاجتماعي –ط٧–داللوز–باريس –١٩٧٧

٣. الدكتور عدنان العابد والدكتور يوسف الياس، قانون الضمان الاجتماعي

٤. عوني محمود عبيدات ، شرح قانون الضمان الاجتماعي / دار وائل للنشر ١٩٩٨، عمان ، الأردن.

٥. لوكا بيليرانو، خبير الحماية الاجتماعية في منظمة العمل الدولية، مراجعة مشروع قانون التقاعد والضمان الاجتماعي في العراق، موقع منظمة العمل الدولية ،متاح على الرابط مراجعة مشروع قانون التقاعد والضمان الاجتماعي في العراق(ilo.org)

٦. محمد ثامر، المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي وتطبيقاتها التشريعية والقضائية، الحوار المتمدن ، متاح على الرابط محمد ثامر – المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي (ahewar.org)

٧. محمد كولا، النظام القانوني منازعات الضمان الاجتماعي – مجلس قضاء قسنطينة ٢٠٠٣–٢٠٠٦.

ثانياً : مراجع باللغة الإنجليزية :

1- Andrew heard, human rights chimeras in sheep,s , clothing? Simon Fraser university, 1997.

2- Benjamin O. Ali, fundamcntal principles of occupational health and safety, ILO international labour office, Geneva.2008.

3- Francois xavier Merrien, social protection as development policy, a new international agenda, waw. Journalopened. Org. 2020.

4- Isabel Ortiz, the case for universal social protection, www. 1mf.org.2022.

5- James Dogulas Brown, Americam philosophy of social security, Princeton legocy library 1974.

6- Julia Girggs, Fran Bennett, rights and responsabilites in social security, university of Oxford, 2009.

7- luka Misic, The ories of political philosophy as guiding principles in social security, www. Researchgate. Com. 2020.

8- Nelson H. Cruikshan, Aphilosophy of social security, www. Ssa. Gov.2020.

9- Nicola Jones, social protection & gender eqyality outcomes across the life cross,2020.

10- T. H. Marshall, Cetizenship and sociall class, Cambridge, 1950.

11- pelew Taylor, Goodby, security, equality and opportumity and the sustainability of social protection, Journal of European social policy, 2014, no 2.

12- stepner Michael, Essays on health and social insurance, thesis, McGill university 2012.

13- Thomas Carothers, saskia Brechenmacher, a new development consensus? Garengie endowment for international peace, USA,2014.

14- UN. Promoting inclusion through social protection, united Nations publications 2022.

15- United Nations, Time for equality, unted Nations publications 2015.

ثالثاً : مراجع باللغة الفرنسية :

1-Aurelie Pierre , Assueance maladie complementaire, regulation, accès au soins et inègalitès de couverture, these, universitè paris Dauphine, 2018.

2-Arnaud Martinon , la prevention des risques professionnelles a l,epreuve de la responsabilitè de l,employeur, these parisI, 2021.

3-Bruno valet, les retraites et la crèation de la sècuritè sociale en 1945, revolution ou restauration, Rev. d,Histioire de la protection sociale 2020, no 13.

4-S. B ourgeot, M. Blatman, De l,obligation de sècuritè sociale de l,employeur au droit a la santé des salaères , Rev. droit social, 2006.

5-Ureau international du travail, sècuritè sociale, un novveau consensus 2002.

6-Caroline sagesser, les norms internationales de sècuritè sociale , Rev. courrierhèbdonadaire du, Crisp,1998, no 13-14.

7-Foument Ernest, les protections tracliteonnelles et le developpement du système du sècuritè soceale au Cameroun, these, univ de Gèneve, 2013.

8-Jean martinez, les mouvements de d,extension du droit du travail, JCP, 2009.

9-OIT, la sècuritè sociale pour tous, BIT Cbureau international du travail, Gèneve, 2012.

10-NU, Extension de lasècuritè sociale et responsabilitè des enterprises multinationals, bure au international du traucul, 2013.

11-Pierre Reman, securitè sociale et postproductivisme , mèmoire, universitè catholique du louvan, 2013.

12-Rabert lafore, le principe d,ègalitè dans la sècuitè sociale , Rev. le droit ouvrier juillet, 2016, bo 816.

13-Raleph Tessier, Extension de lasecuritè sociale et depart a la rèalite Rev francaise de l,economie .2003. no. 18-1.

14-Sardine kott, un model international de protection social est possible? L,OIT entre assurance et sècuritè sociale, 1919-1952, Rev, d,Histoire de la protection sociale, 2007.

15-Saint Jours, la faute dans le droit general de la sècuritè souale, these, paris, 1975.

16-Torik salhi, les voies de rèforme du système de rèalite en Algèrie , vers la distinction entre les attributions de l,Etat et de la sècuritè sociale, these, universitè d,Oran 2 , Mohamed Ben Ahmed, Algèrie 2015.

رابعاً: الروابط الالكترونية :

١) متاح على موقع مجلس النواب العراقي على الرابط : https://archive4.parliament.iq.

٢) تعزيز العمل اللائق في العراق منظمة العمل الدولية تشرين الثاني ٢٠٢٠ تطور تنفيذ البرنامج القطري للعمل اللائق في العراق، منظمة العمل الدولية، متاح على الرابط:
wcms_760300.pdf (ilo.org).

List of references

First: List of Arabic References:

1. Bani Ahmed Khalid Ali Suleiman, Social Security Law in the Light of Islamic Sharia, Published by the International Institute of Islamic Thought, USA 2013.
2. Debro - Social Security Law - 7th Edition - Dalloz - Paris - 1977
3. Dr. Adnan Al-Abed and Dr. Youssef Elias, Social Security Law
4. Awni Mahmoud Obeidat, Explanation of the Social Security Law / Wael Publishing House 1998, Amman, Jordan.
5. Luca Pellerano, Social Protection Expert at the International Labor Organization, Review of the Draft Retirement and Social Security Law in Iraq, ILO website, available at the link Review of the Draft Retirement and Social Security Law in Iraq (ilo.org)
6. Muhammad Thamer, Minimum Standards for Social Security and Their Legislative and Judicial Applications, Civil Dialogue, available at the link Muhammad Thamer - Minimum Standards for Social Security (ahewar.org)
7. Mohamed Kola, The Legal System Social Security Disputes - Constantine Judicial Council 2003-2006.

Second: References in English:

1- Andrew heard, human rights chimeras in sheep, s, clothing? Simon Fraser university, 1997.

2- Benjamin O. Ali, fundamcntal principles of occupational health and safety, ILO international labor office, Geneva.2008.

3- Francois Xavier Merrien, social protection as development policy, a new international agenda, waw. journalopened. Org. 2020.

4- Isabel Ortiz, the case for universal social protection, www. 1mf.org.2022.

5- James Doulas Brown, American philosophy of social security, Princeton legocy library 1974.

6- Julia Girggs, Fran Bennett, rights and responsibility in social security, University of Oxford, 2009.

7- luka Misic, The ories of political philosophy as guiding principles in social security, www. Researchgate. Com. 2020.

8- Nelson H. Cruikshan, Philosophy of Social Security, www. Ssa. Gov.2020.

9- Nicola Jones, social protection & gender equality outcomes across the life cross, 2020.

10- T. H. Marshall, Citizenship and Social Class, Cambridge, 1950.

11- Pelew Taylor, Goodbye, security, equality and opportunity and the sustainability of social protection, Journal of European Social Policy, 2014, no 2.

12- Stepner Michael, Essays on health and social insurance, thesis, McGill university 2012.

13- Thomas Carothers, saskia Brechenmacher, a new development consensus? Garengie endowment for international peace, USA, 2014.

14- UN. Promoting inclusion through social protection, united nations publications 2022.

15- United Nations, Time for Equality, unified Nations publications 2015.

Third: References in French:

1-Aurelie Pierre, Assueance Maladie Complementaire, Regulation, Accès au Soins et Inègalitès de couverture, these, Universitè Paris Dauphine, 2018.

2- Arnaud Martinon, the prevention of threatening professions in the profession, based on the responsibility of the employer, in these Paris I, 2021.

3-Bruno valet, les retraites and the crèation of the social sècuritè in 1945, revolution or restoration, Rev. d, History of social protection 2020, no 13.

4-S. B our geot, M. Blatman, De l, obligation de sociale sècuritè de l, employee au droit a la santé des Salaères, Rev. droit social, 2006.

5- Ureau international du travail, social security, un-novated consensus 2002.

6-Caroline Sagesser, the international norms of social security, Rev. courrierhèbdonadaire du, Crisp, 1998, no 13-14.

7-Fument Ernest, the protections of tracliteonnelles and the development of the system of social security in Cameroun, these, univ de Geneve, 2013.

8-Jean Martinez, les mouvements de d, extension du droit du travail, JCP, 2009.

9-OIT, the social security for all, BIT Cbureau international du travail, Geneva, 2012.

10-NU, Social Extension and Responsibility of Multinational Enterprises, based on international law, 2013.

11-Pierre Reman, social and postproductive security, institute, université catholique du Louvan, 2013.

12-Rabert lafore, the principle of social security, Rev. le droit juillet, 2016, bo 816.

13- Raleph Tessier, Extension de la securitè sociale et depart a la rèalite Rev francaise de l'economie 2003. no. 18-1.

14-Sardine cut, is an international model of social protection possible? L, OIT entre assurance et social security, 1919-1952, Rev, d, Histoire of social protection, 2007.

15-Saint Jours, the last in the general droit of security souale, these, Paris, 1975.

16-Torik salhi, les voies de rèforme du réalite in Algèrie, vers la distinction between les distributions de l, Etat et de la social security, these, university d, Oran 2 , Mohamed Ben Ahmed, Algèrie 2015.

Fourth: Electronic Links:

1) Available on the website of the Iraqi Council of Representatives at the link: https://archive4.parliament.iq.

2) Promoting Decent Work in Iraq ILO November 2020 Evolution of the implementation of the Decent Work Country Program in Iraq, ILO, available at: wcms_760300.pdf (ilo.org).