التعريف بقانون الضمان الاجتماعي

يقتضي الأمر ونحن ندرس في هذا الفصل موضوع التعريف بقانون يتاح لنا أولاً أن نحدد مضمون هذا القانون، وثانياً أن نتعرف على مصادره، وثالثاً أن نتبين مكانه بين فروع القانون الأخرى، وأخيراً أن نحدد نطاق سريان أحكامه، ولغرض استكمال الصورة من جميع جوانبها المتقدمة سنقسم هذا الفصل إلى أربعة مباحث.

المبحث الأول

تحديد مفهوم قانون الضمان الاجتماعي

الخلط بين المصطلحات:

كثيراً ما تستخدم مصطلحات التأمين الاجتماعي والضمان الاجتماعي والأمان الاجتماعي على أنها مترادفات تعني معنى واحداً، إلا أن استخدامها على هذا النحو يدل على خلط واضح في معانيها.

فمصطلح التأمين الاجتماعي: وغالباً ما يستخدم بصيغة الجمع "التأمينات الاجتماعية"[1] يقصد به نظام إلزامي للتأمين ضد المخاطر الاجتماعية وهو لذلك وسيلة من بين وسائل عديدة يمكن بها تحقيق الأمان الاجتماعي، في حين أن الأمان الاجتماعي[2] هو الهدف الذي تسعى الدولة إلى تحقيقه لمواطنيها عن طريق ضمان دخولهم في حالة تعرضها إلى الانقطاع أو النقص، أو في حالات مواجهتهم الأخطار الاجتماعية على نحو دائم أو مؤقت.

أما مصطلح الضمان الاجتماعي[3] فهو ينصرف إلى مجموعة الوسائل القانونية التي تهدف إلى تحقيق الأمان الاجتماعي، فهو لذلك ليس مرادفاً للأمان الاجتماعي لأنه يمثل مجموعة وسائل قانونية، بينما الأمان الاجتماعي يمثل الغاية التي تحققها هذه الوسائل مجتمعة، كما أنه ليس مرادفاً للتأمين الاجتماعي لأن التأمين الاجتماعي ليس إلا إحدى الوسائل القانونية العديدة التي يضمها الضمان الاجتماعي.

ولم يسلم المشرعون أنفسهم من الوقوع في هذا الخلط، فالمشرع المصري أطلق تسمية قانون الضمان الاجتماعي على القانون رقم 116 لسنة 1950 الذي نظم به المساعدات

****

[1] - يقابل بالفرنسية مصطلح: assurances sociales

[2] - يقابل بالفرنسية مصطلح: Securite Sociale

[3] - ترجم العديد من الكتاب العرب المصطلح الفرنسي والمصطلح الإنكليزي Social Security بمصطلح الضمان الاجتماعي، في حين أن المقابل الدقيق لهذا المصطلح بالفرنسية هو garantie Sociale والإنكليزية Social guaranty

Scanned by CamScanner

الاجتماعية التي ما هي إلا إحدى وسائل الضمان الاجتماعي، كما أن المشرع العراقي أطلق مصطلح الضمان الاجتماعي على كل القوانين المتعاقبة التي أصدرها لتحقيق الأمان الاجتماعي للعمال ضد المخاطر الاجتماعية التي يواجهونها، فالقانون رقم 27 لسنة 1956 وهو أول قانون أصدره المشرع العراقي في هذا الشأن سمي بقانون الضمان الاجتماعي رغم أنه كان يتضمن نظاماً أقرب إلى الادخار الإلزامي، وآخر قانون صدر وهو القانون النافذ الرقم 39 لسنة 1971 وسابقه القانون رقم 11 لسنة 1969 أطلقت عليهما تسمية "قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال" ولعل أغرب ما فيها أنها تورد مصطلح التقاعد في تسمية القانون مع أنه يدخل اصطلاحاً ضمن الحقوق التي قررها هذان القانونان للعمال ولهذا لا نجد مبرراً لذكره دون غيره من الحقوق الأخرى.

إن جميع هذه القوانين لم تنظم في الحقيقة سوى إحدى وسائل الضمان الاجتماعي، ونعني بها التأمينات الاجتماعية ولهذا فإن التسمية الأدق والأكثر انطباقاً على ما يسمى بقانون التقاعد والضمان الاجتماعي في القطر هي تسميته بقانون التأمين الاجتماعي بصيغة المفرد أو قانون التأمينات الاجتماعية بصيغة الجمع.[1]

الخطر الاجتماعي كفكرة تحدد إطار التأمينات الاجتماعية:

رغم أن هناك اتفاقاً على أن الأمان الاجتماعي للإنسان يتحقق بتجنيبه الآثار الناشئة عن المخاطر الاجتماعية التي يواجهها إلا أنه لا يوجد اتفاق على المقصود بهذه المخاطر فمصطلح الخطر الاجتماعي لم يعرف بعد استقراراً لمعناه، إلا أنه عندنا ينصرف إلى كل حدث يجبر الإنسان على أن يتوقف عن أداء عمله بصفة مؤقتة أو نهائية فيتسبب بذلك في انقطاع مورد عيشه أو نقصانه أو يضيف إليه أعباء جديدة.

والمخاطر الاجتماعية بالمعنى المتقدم إما أن تكون ناشئة عن النشاط المهني للعامل، أو راجعة إلى أسباب فسيولوجية كإنسان.

****

[1] - نشير هنا إلى أننا سنستخدم التسمية الرسمية للقانون في هذا الكتاب، رغم ما أبديناه عليها من ملاحظات.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن حكومة الثورة أصدرت انطلاقاً من أهدافها الإنسانية ومبادئها الاشتراكية ولأول مرة في تاريخ القطر قانوناً للرعاية الاجتماعية برقم 126 لسنة 1980، وقد قرر هذا القانون أن ينتفع المشمولون بأحكامه بالمزايا النقدية والعينية والخدمات الاجتماعية المقررة فيه دون أن يلزمهم بدفع اشتراكات أو المساهمة في تمويل صندوق الرعاية بأي شكل من الأشكال، وبهذا تختلف الرعاية الاجتماعية عن التأمين الاجتماعي في حين تعتبران معاً من وسائل تحقيق الأمان الاجتماعي.

Scanned by CamScanner

والمخاطر المهنية التي يتعرض لها العامل وتهدده في مصدر رزقه هي إصابة العمل والمرض المهني والبطالة، أما المخاطر الإنسانية الفسيولوجية فهي المرض غير المهني والشيخوخة والوفاة والأعباء العائلية.

ودرء الأخطار الاجتماعية المتقدمة يتخذ أكثر من صورة، فهو من ناحية قد يتخذ صور الوقاية وذلك باتخاذ الوسائل اللازمة لمنع قيام الخطر، كاتخاذ التدابير اللازمة لمنع حوادث العمل أو الإصابة بالأمراض المهنية، وباتخاذ سياسة اقتصادية تحقق التشغيل الكامل، فتتيح لكل راغب في العمل الفرصة لأن يجد عملاً، وبذلك يمنع قيام خطر البطالة، ومن ناحية أخرى قد يتخذ شكل وسائل إنشائية، وأخيراً قد يتخذ صورة التعويض عن خطر تحقق فعلاً فأصاب من وقع عليه بأضرار مادية.

وفي تحديد إطار التأمينات الاجتماعية لابد لنا من أن نحدد أياً من الوسائل المتقدمة يقع في دائرتها، وأياً منها يخرج عنها، وليس لدينا من شك في أن توسيع مدلول قانون التأمينات الاجتماعية إلى الحد الذي يستوعب كل الوسائل المتقدمة يؤدي إلى أن يدخل الكثير من قواعد القانون في نطاق التأمينات الاجتماعية وبذلك يفقد هذا الأخير ذاتيته كفكرة محددة،[1] ولهذا فإن الفقه والتشريع الوضعي يقصران فكرة التأمينات الاجتماعية على صورة التعويض عن الخطر المتحقق فعلاً الذي يلحق بمن وقع عليه ضرر[2] وعلى هذا الأساس فإن التأمينات الاجتماعية كنظام تعمل على تأمين الفرد ضد الخطر، وذلك بضمان دخل بديل أو دخل تكميلي يواجه به النقص في دخله الاعتيادي والأعباء الإضافية التي لحقته.

تعريف قانون الضمان الاجتماعي "التأمينات الاجتماعية"

بناءً على ما تقدم يمكن أن نعرف قانون الضمان الاجتماعي على أنه: (مجموعة القواعد القانونية التي تنظم بها الدولة وسيلة إلزامية لتحقيق الأمان الاجتماعي للأفراد في مواجهة المخاطر الاجتماعية التي يحددها القانون بحصولهم على إعانات نقدية أو عينية في مقابل اشتراكات يدفعها أصحاب العمل والعمال.[3])

****

[1] - ديبرو ص 18.

[2] - دون أن يعني ذلك أن النظام القانوني للدولة لا يعالج الوسائل الأخرى إلا أن هذه المعالجة تتم في إطار قوانين أخرى.

[3] - قارن الدكتور عادل العلي رسالته ص11، ويشير الدكتور العلي في تعريفه إلى مساهمة الميزانية العامة في تمويل التأمينات الاجتماعية، ونحن لا نقره على هذه الإشارة لأن مساهمة الميزانية العامة في تمويل التأمينات ليست عنصراً من عناصر التعريف في نظرنا لأن وجودها وعدمه لا يغيران من الطبيعة القانونية للنظام.

Scanned by CamScanner

ومن هذا التعريف يتضح لنا أن نظام التأمينات الاجتماعية يتميز بثلاث خصائص:

الأولى: إنه نظام إلزامي وبذلك يختلف عن التأمين التجاري الخاص الذي يتسم بكونه اختيارياً محضاً، وتبدو إلزامية النظام في القسر على الاشتراك فيه وفي تحديد مقدار الاشتراكات والمخاطر المؤمن ضدها قانوناً، دون أن يكون لإرادة الأفراد دخل في ذلك.

الثانية: إن منافع النظام يحصل عليها المؤمن عليهم في مقابل اشتراكات يدفعونها، كما يدفع مستخدموهم أيضاً اشتراكات عنهم، ولا يعني هذا بالضرورة أن يقتصر تمويل نظام التأمينات الاجتماعية على هذه الاشتراكات وإنما تضاف إليها في العادة مصادر أخرى، منها مساهمة الميزانية العامة وحصيلة استثمار احتياطات التأمينات الاجتماعية[1].

الثالثة: إن الدولة تتولى إدارة المرفق العام الذي يشرف على نظام التأمينات الاجتماعية نظراً لما يمثله من أهمية كبيرة بالنسبة لحياة الأفراد وللدور الخطير الذي يلعبه في تنفيذ السياسة الاجتماعية للدولة، وبهذا يختلف عن التأمين الخاص، وكذلك عن نظم التأمين التي تديرها بعض الجماعات المهنية كالنقابات والجمعيات.

المبحث الثاني

مصادر قانون الضمان الاجتماعي

لقانون الضمان الاجتماعي مصادر متعددة، فأحكامه تتوزع بين مصادر قانونية داخلية، ومصادر دولية تقرر مستويات دولية للضمان الاجتماعي، وسنعرض في هذا المبحث هذه المصادر تباعاً:

أولاً- المصادر الداخلية:

1- الدستور: نظراً للأهمية الخاصة لبعض القواعد المتصلة بالأمان الاجتماعي، للارتباط الوثيق بين مجمل السياسة الاجتماعية للدولة والوسائل القانونية المحققة لهذا الأمان، فإن بعض الدساتير تضمنت مبادئ أساسية تقر حق المواطنين في هذا الأمان، وتلزم الدولة بكفالته للأفراد.

وقد أخذ الدستور المؤقت الصادر سنة 1970 بهذا الاتجاه: فقرر في مادته العاشرة الواردة ضمن الباب الثاني من المرسوم بـــ" الأسس الاجتماعية والاقتصادية للجمهورية العراقية" ما يلي:

****

[1] - عادل العلي: رسالته ص 13.

Scanned by CamScanner