الباب الأول

المدخل لدراسة قانون الضمان الاجتماعي

الحاجة إلى الأمان الاجتماعي:

ارتبط وجود الإنسان على وجه هذه الأرض بصراعه من أجل الحياة التي قدر له أن يواجه فيها مخاطر عديدة لا حصر لها، وقد اتخذ صراعه هذا أشكالاً ووسائل عديدة للتغلب على هذه المخاطر المتباينة في أسبابها من جهة، وفي آثارها على الوجود الإنساني من جهة أخرى.

وقد احتل صراع الإنسان من أجل الحصول على عيشه مكاناً هاماً في نضاله من أجل البقاء، فكان ولا يزال يعتبر حصوله على ما يقيم به أوده ويكفيه لإعالة أسرته حاجة أساسية، وكانت خشيته من فقدان القدرة على نحو دائم أو مؤقت على كسب عيشه إحدى المخاطر الهامة التي تؤرقه، وقد تزايدت هذه الخشية مع تطور نظام العمل بصورة أدت إلى أن الإنسان لم يعد قادراً على كسب عيشه بالعمل وحده وإنما بالتعاون مع أفراد آخرين، كما أنه لم يعد يعمل بالاعتماد على قدراته البدنية وإنما اضطر إلى استخدام أدوات وآلات في إنجاز العمل.[1]

وإذا كان التاريخ الإنساني يؤكد لنا أن نضال البشرية من أجل حياة سعيدة ومستقرة كان نضالاً مقترناً بالبحث عن الوسيلة التي تكفل لكل فرد حق الحياة فإن الوسائل التي ابتدعها البشر لتحقيق هذا الغرض ما انفكت في تطور دائم، وما علم الأمان الاجتماعي المعاصر[2] إلا الوجه الفني لكيفية ضمان حق الفرد في الحياة في مجتمع العصر في الأحوال التي يتعرض فيها إلى خطر انقطاع مورد رزقه على نحو دائم أو مؤقت، هذه الأحوال التي اصطلح على

****

[1] - ويصور الفيلسوف الفرنسي جان جاك روسو صورة قاتمة لهذه الحالة بقوله:
منذ اللحظة التي احتاج فيها الإنسان إلى معاونة فرد آخر، ومنذ اللحظة التي تبين فيها الإنسان أنه من المفيد لفرد واحد أن يحصل على مؤن تكفي فردين، ظهر عدم المساواة ودخلت الملكية في العلاقات الإنسانية، وأصبح العمل ضرورة تستلزمها مقتضيات الحياة، وتحولت الغابات الشاسعة إلى مزارع ضاحكة يرويها الإنسان بعرق جبينه، وكلما أخرجت الأرض محاصيلها الطيبة تزايدت حالات العبودية والبؤس والشقاء الإنساني.
نقلاً من": د. رمضان أبو السعود: الوسيط في شرح قوانين التأمين الاجتماعي، دار المطبوعات/الإسكندرية 1982 ص7.
[2] - تعني به ما اصطلح على تسميته بعلم الضمان الاجتماعي، وسنذكر سبب تفصيلنا استخدام المصطلح المذكور في المتن في مكان لاحق من هذا الكتاب.

Scanned by CamScanner

تسميتها بالأخطار الاجتماعية تمييزاً لها عن الأخطار الأخرى التي قد يواجهها الإنسان ويسعى إلى التغلب عليها بوسائل لا تدخل دراستها في هذا العلم.

إذن يمكننا أن نستخلص أن حاجة الإنسان إلى الأمان الاجتماعي هي حاجة قديمة ارتبطت بوجود الإنسان منذ قديم الزمن[1] إلا أن وسائله في تحقيقها قد اختلفت من عصر إلى آخر، ومن نظام اقتصادي وسياسي إلى آخر، غير أنها لم تكن تخرج عن وسيلتين هما: التضامن الاجتماعي وتركيم الثروة "الادخار"[2]

وقد مكنت هاتان الوسيلتان الإنسان من أن يواجه المخاطر الاجتماعية قروناً طويلة، إلى أن كانت الثورة الصناعية التي نشأ على أثرها المجتمع الرأسمالي الصناعي، حيث لم تعد الوسيلتان المتقدمتان صالحتين لمواجهة المخاطر الاجتماعية التي واجهت الإنسان في مجتمعه الجديد، وذلك لأسباب سيرد تفصيلها لاحقاً، وإزاء ذلك ونتيجة لزيادة المخاطر الاجتماعية وتنوعها في ظل هذا النظام لأسباب ترتبط بطبيعته سترد الإشارة إليها فيما بعد، فإن الحاجة إلى الأمان الاجتماعي أصبحت أكثر أهمية، فكان مولد نظام الضمان الاجتماعي وسيلة لتلبية هذه الحاجة في صورتها الجديدة.

تقسيم: لكي ندرس قانون الضمان الاجتماعي فإننا بحاجة إلى أن ندرس مسألتين أساسيتين:

الأولى: أن نتعرف على تطور هذا النظام.

والثانية: أن نتعرف على مضمونه.

وعلى هذا الأساس فإننا سنقسم هذا الباب إلى فصلين **الفصل الأول:** وسندرس فيه في مبحثين نشأة وتطور نظام الضمان الاجتماعي عموماً، ونشأته وتطوره في العراق.

والفصل الثاني: وسندرس فيه مفهوم قانون الضمان الاجتماعي ومصادره ومكانه بين فروع القانون الأخرى ونطاق سريان أحكامه.

****

****

[1] ـ كتب الفيلسوف فولتير في القرن الثامن عشر:
أنا على استعداد دائم للذهاب إلى أي مكان آخر بحثاً لا عن الراحة بل عن الأمان.
انظر أندريه جيتنغ الضمان الاجتماعي ترجمة نبيه صقر، منشورات عويدات لبنان 1664 ص7
وبهذا يؤكد فولتير على تقدم حاجة الإنسان إلى الأمان باعتبارها حاجة نفسية تحرر الإنسان من الخوف من غده على الراحة الجسدية.

[2] ـ د .مصطفى محمد الجمال، الوسيط في التأمينات الاجتماعية، الجزء الأول، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية 1975 ص 5.

Scanned by CamScanner

مراحل تطور نظام الضمان الاجتماعي

تعتبر الدراسة التاريخية ضرورية للتعرف على أي نظام في أصوله الأولى، ومن ثم في مراحل تطوره اللاحقة بغية متابعة العوامل التي تحكمت في هذه النشأة وهذا التطور، ودراسة نظام الضمان الاجتماعي[1] لا تشذ عن ذلك، فتعرفنا على نشأته سيكشف لنا العوامل الموضوعية التي أدت إلى قيامه، كما أن متابعتنا لحركة هذه العوامل وما أضيف إليها من عوامل جديدة ستعطينا صورة في غاية الوضوح عن احتمالات تطور هذا النظام في المستقبل.

ولتحقيق هذه الدراسة لابد من السير باتجاهين:

الأول: هو دراسة النظام في نشأته وتطوره في البلدان الصناعية التي شهدت ولادته الأولى.

الثاني: هو دراسة النظام في نشأته وتطوره في القطر، وعليه فإننا سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين نخصص الأول لدراسة نشأة وتطور الضمان الاجتماعي في الدول الصناعية، بينما نخصص المبحث الثاني لدراسة نشأة وتطور الضمان الاجتماعي في العراق.

المبحث الأول

نشأة وتطور الضمان الاجتماعي في الدول الصناعية

تطور وسائل الضمان الاجتماعي:

أشرنا فيما تقدم إلى أن المجتمع الإنساني عرف عبر تاريخه وسائل عديدة لتحقيق الأمان الاجتماعي، وهي لا تخرج رغم تعدد أشكالها عن التضامن الاجتماعي والادخار.

أولاً- وسائل تحقيق الضمان الاجتماعي القائمة على فكرة التضامن الاجتماعي

1- المساعدة الفردية: تقوم هذه الوسيلة على فكرة فعل الخير والإحسان تجاه الآخرين، وهي لذلك تبرع يفترض أنه ليس لمن يقدم عليه مصلحة مادية ظاهرة فيه، ومادامت تبرعاً فهي التزام أخلاقي لا قانوني حثت عليه الأديان السماوية.[2]

****

[1] - نستخدم مصطلح النظام هنا مقابلاً للمصطلح الأجنبي System ولهذا فنحن لا نريد بالنظام هنا معناه الاصطلاحي القانوني.

[2] - نشير هنا إلى أن البعض يرى أن المساعدة الفردية كانت تهدف إلى إشباع الفقراء بهدف منعهم من الثورة ضد الأغنياء.

انظر د. محمد عبد الخالق عمر، الأمان الاجتماعي، مجلة القانون والاقتصاد يصدرها أساتذة كلية الحقوق بجامعة القاهرة- مارس- يونيو- 1971 ص 122 هامش1

Scanned by CamScanner

وهذه المساعدة الفردية تفترض وجود أشخاص قادرين وراغبين في تقديمها، ومادامت تقوم على عنصري القدرة والرغبة فهي أمر غير ثابت، لهذا فهي لا تضمن للمحتاج حصوله عليها وقت الحاجة، إضافة إلى أن تقديمها إلى المحتاجين يسبب إحراجاً لهم ومساساً بكرامتهم الشخصية.

وكانت هذه الوسيلة معروفة في المجتمعات البدائية، وهي لم تعدم تماماً في بعض المجتمعات في عصرنا الراهن.

2- التعاون العائلي: عرف المجتمع الإنساني ثلاثة أشكال رئيسة للتنظيم العائلي هي: الأسرة، والعشيرة، والقبيلة، فقد وجدت هذه التنظيمات الثلاثة سوية في المجتمعات الرعوية، وإلى حد ما في المجتمعات الزراعية، إلا أنه في مجتمع المدينة الصناعية اختفت العشيرة والقبيلة ولم تبق سوى الأسرة كتنظيم عائلي وحيد[1] يتخذ حالياً شكل ما اصطلح على تسميته بالأسرة النووية التي تتألف من الوالدين وأولادهما فقط.

ولقد عرف الإنسان عبر مراحل تاريخه المختلفة التعاون العائلي كوسيلة لمواجهة الأخطار الاجتماعية حيث يتعاون أفراد العائلة بدوافع صلات الدم والقرابة في إغاثة من يواجه منهم أياً من المخاطر الاجتماعية التي تتسبب في فقدان مورد عيشه بصورة مؤقتة أو دائمة، وقد ارتقى هذا التعاون من حالة كونه عملاً طوعياً إلى مصاف الإلزام بحكم العرف أو الدين أو القانون، كما في حالة النفقات الواجبة على بعض أفراد الأسرة لبضعهم الآخر.[2]

إلا أنه تأكد أن التعاون العائلي لا يصلح وسيلة فعالة لتوفير الأمان الاجتماعي في العديد من الحالات أبرزها حالة الأشخاص الذين لا أسر لهم، وحالة الأشخاص الذين ينتمون إلى أسر فقيرة تعجز عن تقديم العون لهم.

كما أن هذه الوسيلة لم تعد صالحة على نحو أكبر في المجتمع الصناعي نتيجة تفكك الأسرة في هذا المجتمع مما قلل من فاعلية هذه الوسيلة بسبب ضعف الشعور بالالتزام بتقديم المعونة.[3]

****

[1] - د. أحمد حسن البرعي، المبادئ العامة للتأمينات الاجتماعية وتطبيقها في القانون المقارن ط 1 القاهرة 1983 ص 83.

[2] - د. صادق مهدي السعيد، أصول التأمين الاجتماعي، بغداد 1964 ص3

[3] - محمد عبد الخالق عمر ص 134.

Scanned by CamScanner

3- التعاون الجماعي: في تطور آخر لفكرة التضامن شهد المجتمع الإنساني متأثراً بدوافع دينية في إعانة المحتاجين نمطاً جديداً من المساعدة متمثلاً بقيام الجمعيات الخيرية لمساعدة وإيواء الفقراء والعجزة، إلا أن دور هذه الجمعيات ظلّ محدوداً نظراً لعدم كفاية وثبات مواردها لكونها اختيارية تقوم على المبادرات الذاتية لأعضاء هذه الجمعيات.[1]

ثانياً- وسائل تحقيق الضمان الاجتماعي القائمة على الادخار:

1- الادخار الفردي: عرف الادخار الفردي كوسيلة فردية اختيارية لتحقيق الأمان الاجتماعي، وذلك بقيام الفرد باحتجاز جزء من دخله وعدم إنفاقه حال تحقق احتياطاً للمستقبل.[2]

والادخار الفردي مرغوب فيه لاعتبارات اقتصادية واجتماعية عديدة ليس هنا موضع البحث فيها، إلا أن مدى صلاحيته لتحقيق الأمان الاجتماعي للفرد تتوقف بشكل مباشر على قدرته على "التركيم" اللازم لضمان الأمن الاقتصادي وهذا نادراً ما يتحقق عند أكثر الناس تعرضاً للأخطار الاجتماعية، وهم ذوو الدخول الواطئة[3]

ويأتي في مقدمة هؤلاء العمال الذين تدنت أجورهم في المجتمعات الرأسمالية حتى بلغت حد الكفاف بسبب سعي أصحاب العمل إلى خفض كلف الإنتاج تحقيقاً لفرصة أفضل لتصريف منتجاتهم في نظام السوق الحر فكانوا بحق ضحايا هذه المنافسة.

ومن ناحية أخرى فإن الادخار بافتراض إمكانية تحققه قد يصلح وسيلة لمواجهة الأخطار الاجتماعية التي تفقد الإنسان القدرة على كسب عيشه فترة قصيرة كالمرض والبطالة قصيري المدة، إلا أنّه من الصعب أن يصلح وسيلة لمواجهة الأخطار الاجتماعية طويلة المدة، كما في حالة الشيخوخة والعجز والمرض طويل المدة وفقدان العائل لأن هذه المواجهة تقتضي تحقيق ادخار كبير في النادر أن يقدر عليه ذوو الدخول المحدودة.

2- التباديليات "جمعيات العون التبادلي"[4]: تقوم هذه الجمعيات على فكرة المساعدة التبادلية بين أعضائها، حيث يساهم كل عضو من أعضاء الجمعية بمبلغ من المال بصورة دورية، ومن مجموع هذه المبالغ يتكون رصيد لتغطية الأخطار التي تصيب الأعضاء.[1]

****

[1] - صادق مهدي السعيد ص 5.

[2] - ديبرو- قانون الضمان الاجتماعي- ط7- داللوز- باريس 1977 ص 15.

[3] - د. برهام محمد عطا الله، مدخل إلى التأمينات الاجتماعية، دار المعارف بمصر 1969 ص 20 وعلى الأخص الهامش رقم1.

[4] - راجع للتفصيل بشأن هذه الجمعيات في فرنسا وانكلترا والمانيا، وأوجه الشبه والاختلاف بينهما، صادق مهدي السعيد ص 34-44.

Scanned by CamScanner

وقد انتشرت هذه الجمعيات في أوربا في أواخر القرن الثامن عشر لتعوض عن التعاون العائلي في تحقيق الأمان الاجتماعي بسبب تفكك الروابط الأسرية نتيجة انهيار النظام الإقطاعي، والهجرة من الريف إلى المدينة، وقيام المجتمع الصناعي فيها الذي يدعم النزعة الفردية، وكذلك ليعوض عن غياب الجمعيات والتنظيمات الحرفية التي اضمحلت واختفت بسبب إلغاء القائم منها قانوناً في أعقاب الثورة الفرنسية، وتحريم قيام الجديد منها.[2]

وبقيام هذه الجمعيات عرف المجتمع الإنساني وسيلة متقدمة من وسائل تحقيق الأمان الاجتماعي وذلك لكونها تقوم على فكرة توزيع آثار الخطر الذي يصيب أحد الأعضاء على الأعضاء الآخرين[3]، غير أن هذه الجمعيات لم تنجح كل النجاح في تحقيق أهدافها بسبب العديد من العقبات التي واجهتها فقد كانت المعونات التي تقدمها هذه الجمعيات تتوقف في كمها وكيفها على حجم اشتراكات الأعضاء، ولهذا فإن درجة جدية هذه المعونات وفاعليتها كانت تتوقف على حجم اشتراكات الأعضاء المشتركين وانتظام التزامهم بدفعها، وهذا غالباً ما كانت تواجهه مصاعب عملية بسبب كون النظام برمته اختيارياً

ومن ناحية أخرى فإن مقدار الاشتراكات كان يتوقف على القدرة المالية للأعضاء فإذا علمنا أن هؤلاء كانوا في الغالب من الفقراء فإن بإمكاننا أن نقدر ضآلة حجم الاشتراكات المدفوعة التي كانت تتحكم بحجم المعونات التي تقدم للمحتاجين ولهذا فقد واجهت هذه التبادليات صعوبة كبيرة في تقدين المعونات في حالات المخاطر طويلة الأجل.[4]

3- <u>التأمين التجاري:</u> يقوم التأمين التجاري على الفكرة نفسها التي تقوم عليها فكرة جمعيات العون التبادلي إلا أنّه يختلف عنها في وجود وسيط هو شركة التأمين التي يطلق

---

[1] - صادق مهدي السعيد ص 34.

[2] - ولقد حاول بعض مفكري الثورة الفرنسية أن يقيموا بناءً قانونياً جديداً لتحقيق الأمان الاجتماعي بعد غياب هذه التنظيمات يقوم على حلول المجتمع محلها، ولذلك نادوا بأن يضمن المجتمع لكل أعضائه وسائل الحياة، وتحقيقاً لذلك نصت المادة الأولى من دستور سنة 1793 على أن المساعدات الاجتماعية دين مقدس على المجتمع الذي عليه أن يسد حاجة المواطنين التعساء بإيجاد عمل لهؤلاء، أو بإعانة من كان منهم غير قادر على العمل.
غير أن هذا الدين المقدس سرعان ما توارى خلال العقود الأولى من القرن التاسع عشر تحت تأثير التطورات السياسية والاقتصادية اللاحقة، راجع للتفصيل: الجمال ص 17 و18.

[3] - انظر في التشابه بين التبادليات والتأمين في هذه النتيجة، ديبرو ص 24.

[4] - محمد عبد الخالق عمر ص 127.

Scanned by CamScanner

عليها مصطلح المؤمن، وتقوم بدور المنظم الذي يحدد الأقساط ويجمعها من المؤمن عليهم، ثم يقوم بتوزيع التعويضات على من تقع عليه الكارثة في مقابل ربح يحصل عليه.[1]

ويجري هذا التأمين بطريقة تعاقدية يلتزم بمقتضاها المؤمن أمام المؤمن عليه مقابل أقساط التأمين بتعويض الأضرار الحادثة له حسب الشروط المنصوص عليها في عقد التأمين.[2]

وقد تقدم هذا التأمين كثيراً وتعددت أنواعه حتى أضحى من الوسائل الفعالة التي يلجأ إليها الكثير من الأشخاص لحماية أنفسهم من المخاطر التي تواجههم، إلا أن الذي حدّ من فاعليته في تحقيق الأمان الاجتماعي أنّه لم يكن بمقدور كل الأفراد اللجوء إليه، إذ إنّ الانتفاع منه رهين بتوفير القدرة المالية على دفع أقساط التأمين، وهذا ما لا يتاح لأكثر الناس حاجة إلى الأمان وهم الفقراء.[3]

والتأمين التجاري الخاص يقوم على الاختيار فيكون للأفراد حرية الانضمام إليه أو عدم الانضمام، ولذلك فهو عادة لا يضم إلا عدداً محدوداً من المؤمن عليهم، كما أنّه من ناحية أخرى يتجاهل اعتبارات العدالة على حساب اعتبارات الربح، فحماية المؤمن عليه ترتبط بقدر القسط الذي يؤديه المؤمن لا بالمخاطر الاجتماعية التي يواجهها وما ينشأ عنها من أضرار.

وقد كان هذا التأمين الأساس الفني الذي قام عليه نظام التأمين الاجتماعي مع حرص هذا الأخير على تجنب مساوئ الأول فجاء التأمين الاجتماعي إلزامياً لا يستهدف الربح ساعياً إلى تحقيق العدالة الاجتماعية، محققاً مبدأ التضامن الاجتماعي بأجلى صوره.

<u>عوامل نشأة نظام الضمان الاجتماعي المعاصر:</u>

سبق أن أشرنا إلى أن حاجة الإنسان إلى الأمان الاجتماعي اقترنت بالوجود الإنساني منذ القدم، إلا أن وسائل إشباع هذه الحاجة قد اختلفت على مرّ العصور[4] فقد اتخذت هذه الوسائل أشكالاً متعددة سبق أن أشرنا إليها بإيجاز حتى بلغت في تطورها الشكل الراهن لنظم الضمان الاجتماعي التي ولدت في أحضان المجتمع الرأسمالي الصناعي، ولذلك فإن عوامل نشأتها لم تكن سوى إفرازات للتطور الاجتماعي والاقتصادي والسياسي الذي رافق قيام المجتمع الرأسمالي الصناعي.

****

[1] - برهام محمد عطا الله ص 27-28.

[2] - صادق مهدي السعيد ص 15.

[3] - ديبرو ص 25، صادق مهدي السعيد ص 23.

[4] - انظر لتفصيل أوفى الدكتور محمد طلعت عيسى، التأمين الاجتماعي، فلسفته وتطبيقاته، القاهرة ط2 1962 ص 19 وما بعدها.

Scanned by CamScanner

فمع بداية القرن الرابع عشر بدأت الورش والمصانع بالظهور، وأعقبت ذلك تطورات اقتصادية واجتماعية مهمة ترتب عليها انهيار النظام الإقطاعي وظهور المدن التي تحررت من السيطرة الإقطاعية، ومع بداية القرن السادس عشر بدأ عصر الانفتاح التجاري وكان من نتيجة ذلك أن نمت الثروة ونشطت المبادرات الفردية وتأصلت المنافسة، فكان لكل ذلك تأثيره المباشر على مختلف أوجه النشاط الإنساني.[1]

وكان من نتائج ما تقدم أن برزت ظواهر مختلفة في المجتمع أصبح معها الفرد العامل يواجه مخاطر اجتماعية خطيرة تهدده في كل يوم مما أفقده الإحساس بالأمان الاجتماعي، وقد كانت هذه الظواهر في تفاعلها هي العوامل التي أدت إلى نشأة الضمان الاجتماعي المعاصر.

ويمكن إيجاز هذه العوامل بما يلي:

أولاً- انهيار أشكال التضامن الاجتماعي السابقة:

قلنا: إن التضامن الاجتماعي كان إحدى الوسيلتين الأساسيتين اللتين تمكن الإنسان بوساطتهما من تحقيق الأمان الاجتماعي، وإن هذا التضامن الاجتماعي كان يقوم في كل مرحلة من مراحل التاريخ الإنساني على أسس مختلفة، ويتخذ صوراً متباينة، إلا أنّه انهار مع قيام المجتمع الصناعي، **وكان لهذا الانهيار أسباب عديدة أهمها:**

1- سيطرة الفردية وسيادة المذهب الليبرالي اللتان بلغتا قمتهما مع انتصار الثورة الفرنسية 1789، حيث قررت هذه الثورة بصيغة قانونية ملزمة إلغاء كل الجماعات التي تتوسط بين الفرد والدولة، وتحريم تكوين الجديد منها،[2] وبهذا أصبح العامل الوحيد يواجه قدره وحده أكثر منه إنساناً يعيش وسط مجتمع أو أسرة أو تنظيم مهني.[3]

2- لقد أدى انهيار النظام الإقطاعي في الريف وقيام المجتمع الصناعي في المدن إلى ظاهرة الهجرة من الريف إلى المدينة، وقد أدت هذه الهجرة إلى تفكك الروابط الاجتماعية والأسرية التي كانت قائمة في المجتمع الريفي، وقد زاد ذلك في عزلة الفرد في المجتمع الجديد عن مواطنيه الآخرين فكان هذا سبباً آخر في انهيار التضامن الاجتماعي.

ثانياً: فقدان العمال القدرة على الادخار:

****

[1] - الجمال: المرجع السابق ص 7.

[2] - لقد أصدرت هذه الثورة قانوناً في 17 آذار 1791 ألغت بموجبه نظام الطوائف كما أصدرت قانوناً آخر في 17 حزيران من السنة ذاتها حرمت فيه على العاملين في المهنة الواحدة تعيين رئيس لهم، أو مسك سجلات، أو اتخاذ قرارات، أو وضع نظم لمصلحتهم المشتركة، انظر : رواست دوران، الوجيز في التشريع الصناعي، داللوز باريس 1951 ص 16-17.

[3] - الجمال ص 17.

Scanned by CamScanner

سعياً من أصحاب العمل إلى تخفيض كلفة الإنتاج تحت تأثير اشتداد المنافسة فيما بينهم في تصرف منتجاتهم عمدوا إلى تقليل كلفة عنصر العمل، وذلك بتخفيض الأجور المدفوعة إلى عمالهم، وقد مكنهم من ذلك التنافس الشديد بين العمال أنفسهم في السعي إلى الحصول على العمل حيث كان عرض العمل أكثر من الطلب عليه، وحيث إن مقدار الأجر كان يتحدد وفقاً لآلية السوق الاقتصادية نتيجة غياب تدخل الدولة، فإن ازدياد عرض العمل على الطلب عليه أدى إلى انخفاض الأجور انخفاضاً شديداً،[1] وكان الاعتقاد السائد في القرن الثامن عشر وأوائل القرن التاسع عشر أن هذه الحال تتفق مع قانون الطبيعة المنزل والمعصوم،[2] ذلك لأن الفاقة بالنسبة إلى للعمال ضرورية بالنسبة للصناعة على أساس أن العامل لن يقبل القيام بالعمل المرهق ما لم تسقه إليه المجاعة. [3]

وقد حالت قلة الأجور التي كان يحصل عليها العامل دون قيامه بادخار جزء منه لمواجهة المخاطر التي قد تواجهه، فالأجر الذي كان يحصل عليه لم يكن يكفيه لمواجهة احتياجاته اليومية.

ثالثاً: ازدياد المخاطر التي يتعرض لها العمال:

لقد ترتب على التقدم الصناعي وازدياد استخدام الآلة في الصناعة زيادة المخاطر التي يتعرض لها العمال سواء كان بشكل إصابات عمل أم أمراض مهنية، ولم يجد أصحاب العمل أي مصلحة في المساهمة في تحمل أعباء هذه الحالات لأنهم كما سبق أن ذكرنا كانوا يسعون إلى تقليل كلفة الإنتاج إلى أدنى مستوى ممكن سعياً إلى الكسب النقدي، كما أن عدم استقرار سوق العمل كان يؤدي إلى فقدان العمال عملهم، فكان خطر البطالة شبحاً يهدد العمال وكثيراً ما يسكتهم عن المطالبة بتحسين ظروف معيشتهم.[4]

رابعاً: عجز النظام القانوني عن حماية الطبقة العاملة:

أقامت البورجوازية دولتها وفقاً لفلسفتها الفردية، وأنشأت نظامها القانوني المجسد لمصالحها الاقتصادية، وكان منه اعتماد الخطأ أساساً لقيام المسؤولية ومن ثم لاستحقاق

****

[1] - انظر للتفصيل الدكتور يوسف إلياس، الحد الأدنى للأجور، دراسة اقتصادية قانونية، منشورات المعهد العربي للثقافة العمالية وبحوث العمل ببغداد، 1980 ص7.

[2] - منظمة العمل الدولية وأثرها في دعم التقدم الاجتماعي، منشورات منظمة العمل العربية، القاهرة 1970 ص9

[3] - د. عادل الطي، التأمينات الاجتماعية- دراسة في جوانبها الثقافية والاقتصادية وتطبيقاتها في العراق- رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة القاهرة 1977- منشورات جامعة الموصل 1981 ص 20.

[4] - منظمة العمل الدولية وأثرها في دعم التقدم الاجتماعي ص 30.

Scanned by CamScanner

التعويض، وكانت هذه القاعدة تحمي مصلحة صاحب العمل أكثر من حمايتها مصلحة العامل، ذلك لأنه لكي يستطيع العامل أن يحصل على تعويض فإنه كان مطالباً بأن يثبت خطأ معيناً من جانب صاحب العمل تسبب عنه الضرر الذي لحقه، وإثبات وجود مثل هذا الخطأ أمر في غاية الصعوبة في ظروف العمل، لا بل إنه يكاد أن يكون مستحيلاً.[1]

إزاء ذلك عمدت المحاكم إلى الأخذ بقرائن الحال، واعتبار خطأ المدعى عليه ثابتاً عن طريق هذه القرائن، وبذلك أخذت بفكرة الخطأ المفترض، إلا أن هذا الاتجاه لم يجد الحل المطلوب للمشكلة لأن هذه القرائن غير ملزمة للقاضي، ولهذا اتجه القضاء إلى تقييد القاضي بالاعتماد على قرائن قانونية مستمدة من أحكام القانون المدني الفرنسي، إلا أن هذا التوجه الآخر لم يكن كافياً لأن هذه القرائن كانت تقبل إثبات العكس إما بنفي الخطأ أو بنفي علاقة السببية بين الخطأ والضرر.

وحيث إن المحاولات المتقدمة لم تكن كافية في نظر الفقه لتحقيق الحماية القانونية المطلوبة للعمال فلقد انبرى إلى المناداة بالتحول عن إقامة المسؤولية على أساس الخطأ وإقامتها بدلاً عن ذلك على أساس تحمل التبعة، فمن خلق تبعات يفيد من مغانمها وجب عليه أن يتحمل عبء مغارمها.

ورغم ما لاقته نظرية الفقه الفرنسي هذه من رواج إلا أن القضاء رفض اعتمادها مما دفع بالمشرع الفرنسي بعد تردد إلى إصدار قانون في 9 نيسان 1898 أسس بموجبه المسؤولية على فكرة "المخاطر المهنية" أو "تحمل التبعة"[2]

غير أن التعويض الذي ضمنه هذا التطور القانوني للعامل لم يكن كافياً لتحقيق الأمان الاجتماعي له في الحالات التي تخلف الإصابة عجزاً دائماً أو طويل الأمد، أو تؤدي إلى الوفاة حيث ينقطع مورد عيش الأسرة لأن هذا التعويض كان يتمثل بمبلغ من المال يدفع للعامل دفعة واحدة لا تكفي لعيشه وأفراد أسرته إلا فترة قصيرة من الزمن.[3]

****

[1] - الجمال ص 21.

[2] - راجع للتفصيل: أحمد حسن البرعي، المرجع السابق ص 91-99.

وقد جاء هذا القانون الفرنسي انعكاساً للتشريعات التي سبقت إليها بعض الدول الأوربية ومنها سويسرا التي كانت قد أصدرت قانوناً سنة 1887 ألزمت بموجبه أصحاب العمل بتعويض العمال وأسرهم عن الحوادث التي تقع أثناء العمل حتى ولو كانت هذه الحوادث نتيجة خطأ من جانب العامل، كما أصدر المشرع الإنكليزي قانوناً عام 1897 ألزم بموجبه صاحب العمل بتعويض عماله المصابين في حوادث العمل.

[3] - ويصدق هذا على التأمين الإجباري ضد حوادث العمل الذي قررته بعض الدول الأوربية والذي كانت ألمانيا السباقة إليه حيث أصدرت عام 1884 قانوناً يلزم أصحاب العمل بالتأمين صد

يتبع<<<<<

Scanned by CamScanner

أما نظم التأمين الخاص التي كانت قد بدأت بالظهور منذ القرون الوسطى لتغطية المخاطر المتولدة عن الثورة الصناعية فإنها كانت عاجزة عن تحقيق الأمان الاجتماعي للطبقة العاملة ذلك لأن الاستفادة من الأمان المستحق عن طريق التأمين الخاص يقتضي كما سبق أن ذكرنا دفع أقساط إلى المؤمن مقابل ذلك، وهذا ما كان يعجز العمال عنه، ولهذا لم يتمكنوا من الانتفاع من مزاياه.[1]

إن عجز هذه النظم عن تحقيق الحماية للعمال كان باعثاً على مولد نظام قانوني جديد قادر على تحقيقها.

خامساً: النضال العمالي:

لقد أدى التطور الصناعي وقيام الصناعات الكبيرة إلى ازدياد عدد أفراد الطبقة العاملة وتجمعها في مناطق أو مصانع كبيرة، كما أن وعي أفراد هذه الطبقة كان ينمو مع اشتداد ضغط الحياة عليهم، وقد أدى كل ذلك إلى امتلاك هذه الطبقة بالتدرج قدرات النضال من كفاية عددية ووعي وتنظيم، وكان من جملة ما ناضلت من أجله هذه الطبقة هو تحقيق الأمان لها ضد المخاطر التي تواجهها، [2]وقد حققت هذه الطبقة العديد من النجاحات فحصلت على الاعتراف بشرعية التنظيم النقابي، كما أصدرت الحكومات الرأسمالية عدة قوانين نظمت فيها بعض جوانب علاقة العمل، وألزمت أصحاب العمل بتحسين ظروف عمل عمالهم وأخضعتهم للرقابة الإدارية.

ومع الزمن اكتسبت هذه الطبقة قدرة كبيرة في نضالها النقابي والسياسي خاصة بعد انتظام أفرادها في الحركات السياسية والاشتراكية منها بوجه خاص فتحولت إلى قوة تخيف الطبقة الرأسمالية وتلزمها باتخاذ خطوات إصلاحية ومنها تبنيها قيام نظام التأمينات الاجتماعية تحت ضغط عوامل عديدة.[3]

حوادث العمل التي يصاب فيها عمالهم، وقد تبعتها في ذلك النمسا 1887، والنرويج 1894، وفلندا 1895، وإيطاليا 1898، وهولندا 1901، ولكسمبورغ 1902، وسويسرا 1914.
وكان هذا التأمين التجاري الإجباري مقدمة للتأمين الإلزامي الذي تولت الدولة إدارته بعد ذلك، انظر البرعي ص 97.

[1] - الجمال ص 22.

[2] - المرحوم الدكتور عزيز إبراهيم، دراسة في قوانين الضمان الاجتماعي الرأسمالية والاشتراكية والعراقية، بغداد 1972 ص 9 وما بعدها.

[3] - البرعي: المرجع السابق ص 100-101.

Scanned by CamScanner

فعلى الصعيد السياسي ترتب على إقرار حق الاقتراع العام أن أصبح العمال قوة مؤثرة في الوصول إلى السلطة، فسعت الحركات السياسية إلى خطب ودها بتبني الدعوة إلى التدخل في تنظيم علاقات العمل وإقرار حق العمال في الأمان الاجتماعي.

وعلى الصعيد الاقتصادي ترتب على الأزمات المتتالية للنظام الرأسمالي تأثر العمال بالآثار السلبية لهذه الأزمات، فكان تدخل السلطة لتحقيق بعض الإصلاحات ضرورة للحيلولة دون اندفاع الطبقات الكادحة بالثورة.

ومن الناحية الفكرية أخذت الأفكار الاشتراكية بالظهور والانتشار، ففي فرنسا ظهر الاشتراكيون الطوباويون سان سيمون وشارل فوريه ولوي بلان، وفي ألمانيا سادت أفكار اشتراكية الدولة ووجدت صدى لدى بسمارك، وفي إنكلترا أثرت الاشتراكية الفابية تأثيراً مباشراً على الحركة العمالية، كما ساعد ظهور الأفكار الاشتراكية المسيحية والفكر الاجتماعي للكنيسة الكاثوليكية على تشجيع الحكومات الأوربية على تبني الحكومات الوسائل الكفيلة بتعويض المخاطر الاجتماعية.

وينبغي الإشارة هنا أيضاً إلى التأثير الكبير للفكر الماركسي على الحركات العمالية الأوربية، فرغم أن هذا الفكر لم يأبه بمعالجة فكرة تعويض المخاطر الاجتماعية لكونه انشغل بما رآه أهم من ذلك، وهو إسقاط النظام الرأسمالي وإقامة دكتاتورية البروليتاريا، فإن اندفاع الحركات العمالية بتبني شعار ثورة البروليتاريا دفع الحكومات الأوربية إلى سلوك سبيل الإصلاح في سبيل إجهاض هذا الشعار.

موقف نظم التأمين الاجتماعي المعاصرة:

شهدت ألمانيا مولد أول قانون للتأمين الاجتماعي بمعناه الحديث، وكان لسبق ألمانيا على غيرها من الدول الأوربية في هذا المجال أسباب عدة:

فعلى الرغم من أن حركة التصنيع بدأت متأخرة نسبياً عن إنكلترا وفرنسا إلا أن التطور الصناعي فيها سار بخطوات سريعة منذ أواسط القرن التاسع عشر مما نجم عنه ازدياد كبير في عدد أفراد الطبقة العاملة، وازدياد تعرض هؤلاء للمخاطر الاجتماعية الناشئة عن الثورة الصناعية، كما تعرضت هذه الطبقة للآثار السلبية للأزمة الاقتصادية التي شهدتها ألمانيا سنة 1874 التي نجم عنها إغلاق العديد من المصانع أبوابها وانتشار البطالة بين العمال.

ومن ناحية أخرى فإن النقابات الألمانية -على الرغم من تكونها في وقت متأخر نسبياً- تطورت تطوراً كبيراً في فترة وجيزة من الزمن، كما شكلت حزباً سياسياً باسم الحزب الاشتراكي الديمقراطي الذي كسب تأييداً جماهيرياً كبيراً حفّز بسمارك على حله سنة 1878، وفي أعقاب ذلك سادت إيديولوجيا اشتراكية الدولة في ألمانيا التي تبناها بسمارك واعتبرها

Scanned by CamScanner

خير سند فكري لوضع نظام التأمينات الاجتماعية لأنها اعتمدت أساساً فكرة إعادة توزيع الدخل بين المواطنين.[1]

ومن هذا المنطلق عرض بسمارك برنامجه للتأمين الاجتماعي في 17 تشرين الثاني من عام 1881[2] وصدرت تنفيذاً لهذا البرنامج ثلاثة قوانين على التوالي هي: قانون 15 حزيران 1883 للتأمين ضد المرض، وقانون 6 تموز 1884 للتأمين ضد حوادث العمل، وقانون 22 حزيران 1886 للتأمين ضد العجز والشيخوخة، وقد أخذت هذه القوانين بمبدأ التأمين الإجباري الذي يمول عن طريق الاشتراكات التي يدفعها أصحاب العمل والعمال مع مساهمة الدولة في دعم التأمين بإعانات مالية[3] باستثناء التأمين ضد إصابات العمل الذي يمول من اشتراكات أصحاب العمل.

أما إنكلترا فقد صدر فيها أول قانون للتأمين القومي في سنة 1911 مقرراً نظام التأمين الإجباري، ولم يتضمن هذا القانون تنظيماً للتأمين ضد إصابات العمل لأن المشرع الإنكليزي كان قد أقام مسؤولية صاحب العمل عن تعويض العامل عنها على أساس نظرية المخاطر المهنية منذ سنة 1897، كما أنه لم يقض نهائياً على نظام المساعدات فكان قد سبق صدوره صدور قانون في سنة 1908 ينظم منح المسنين مساعدات اجتماعية ولهذا لم يتضمن قانون التأمين القومي التأمين ضد الشيخوخة، إلا أن الذي ميّز القانون الإنكليزي سنة 1911 عن قوانين بسمارك في ألمانيا هو تنظيمه لأول مرة تأميناً ضد البطالة، وقد جاء ذلك نتيجة لتحسس الرأي العام الإنكليزي من جراء الأزمات المتلاحقة التي كانت تصيب الاقتصاد فتسبب إغلاق المصانع وانتشار البطالة.[4]

ولقد شهد نظام التأمينات الاجتماعية في إنكلترا تطوراً جذرياً في أعقاب الحرب العالمية الثانية وذلك في أعقاب تقرير لجنة بيفردج الذي نشرته الحكومة البريطانية في كتابين أبيضين، وقد تأثر بيفردج في تقريره بنظرية الاقتصادي الإنكليزي كينز في التشغيل الكامل باعتبارها أهم الأهداف التي ينبغي العمل على إدراكها، وعليه فقد ربط بين مشكلة التأمينات الاجتماعية من جهة وسياسة التشغيل الكامل وإعادة توزيع الدخل من ناحية أخرى مؤكداً

****

[1] - البرعي ص 110-111.

[2] - وجاءت في الرسالة التي وجهها بسمارك إلى البرلمان في 1881/11/17 إشارة إلى وجوب انتهاج سياسية معقولة تقنع الطبقة العاملة بأن الدولة ليست نظاماً ضرورياً فحسب وإنما هي كذلك نظام يكفل مصالحها، الجمال ص 30.

[3] - ديبرو ص 49-50.

[4] - البرعي ص 117.

Scanned by CamScanner

أهمية التأمينات الاجتماعية كوسيلة لإعادة التوزيع لصالح الفئات ذات الدخل المحدود[1] وعلى هذا الأساس ركز تقرير بفيردج على إدخال تعديلات جذرية على نظام التأمينات الاجتماعية يقوم على توحيد الإدارة المسؤولة عن هذه التأمينات، وتوسيع نطاق سريانها من حيث الأشخاص، ومن حيث المخاطر التي تغطيها، وزيادة قيمة المزايا التي تقدمها للمستفيدين من النظام، وفي ضوء ذلك صدرت العديد من التشريعات اعتباراً من سنة 1945 مطورة التأمينات الاجتماعية في بريطانيا حتى أصبحت تغطي مخاطر إصابات العمل والتأمين الصحي والتأمين ضد البطالة وتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة، وتأمين الأعباء العائلية.[2]

وأصدرت فرنسا قانون التأمين الاجتماعي سنة 1928[3]، وبموجب هذا القانون عرفت فرنسا نظاماً للتأمين الصحي وللتأمين ضد العجز والشيخوخة والوفاة يقوم على مساهمة كل من العمال وأصحاب العمل في تمويله، إلى جانب نظام التأمين ضد إصابات العمل الذي يستقل أصحاب العمل بتمويله.

أما الولايات المتحدة فقد ظلت بعيدة عن الأخذ بنظام التأمين الاجتماعي حتى كانت الأزمة الاقتصادية العالمية في سنة 1929 وما أدت إليه من انتشار البطالة في صفوف العمال، فدفع ذلك بالرئيس الأمريكي آنذاك "روزفلت" إلى تشكيل لجنة الضمان الاقتصادي لدراسة مشكلة البطالة، وكان من بين مقترحاتها مشروع للضمان الاجتماعي يتضمن التأمين ضد الشيخوخة والعجز والوفاة والتأمين ضد البطالة، أقره الكونغرس الأمريكي في 14 آب 1935.[4]

وشهد الاتحاد السوفييتي مولد أول نظام للتأمينات الاجتماعية بعد الثورة البلشفية سنة 1917 إلا أن هذا النظام كان متخلفاً نتيجة غياب التصور الإيديولوجي الكامل لهذا النظام، فالماركسيون لم يأبهوا بمعالجة هذا الموضوع كما سبق أن أشرنا، في إطار معالجتهم لمشكلات العمال في المجتمعات الرأسمالية ولم يطالبوا بإقامة نظم للتأمينات الاجتماعية في هذه المجتمعات خشية أن يكون قيامها امتصاصاً لنقمة العمال على هذه الأنظمة، إلا أنّه مع قيام النظام الاشتراكي في روسيا فرضت هذه المسألة نفسها على السلطة الجديدة التي أعادت تنظيم التأمينات الاجتماعية مرات عديدة.

****

[1] - عادل العلي، رسالته ص 28، جيتنغ ص 17 وما بعدها.

[2] - رمضان أبو السعود ص 86-87، برهام محمد عطا الله ص 42.

[3] - راجع في المراحل السابقة لهذا القانون ديبرو ص 46.

[4] - راجع للاطلاع على تفصيل التطور السابق لصدور هذا القانون ماموريا: مبادئ الضمان الاجتماعي باللغة الإنكليزية، منشورات كتاب محل الله آباد، 1965 ص 306-310.

Scanned by CamScanner

وأبرز ما فيه من اختلاف عن النظم المماثلة في الدول الرأسمالية أن تمويله يجري من الوفورات التي تحققها المشروعات ولا يتحمل العمال عبء دفع أية اشتراكات مقابل الانتفاع بمزاياه، كما أن النقابات السوفييتية تساهم مساهمة فاعلة في إدارته.[1]

ولقد دخلت أساليب تحقيق الأمان الاجتماعي مرحلة متقدمة بصدور قانون الضمان الاجتماعي النيوزيلندي سنة 1938 الذي أقام نظاماً فريداً من نوعه متجاوزاً أسلوب التأمين الاجتماعي التقليدي بإطاره الذي أشرنا إليه، ويقوم هذا النظام على مبدأ يعترف بأن لكل فرد ديناً في ذمة المجتمع،[2] وهذا المبدأ يحدد ملامح هذا النظام الذي لا يقوم تمويله على أساس الاشتراكات، وإنما عن طريق الضرائب، كما أنّه لا يشمل فئات معينة من المواطنين بل يسري عليهم جميعاً دون تفرقة، حيث ينتفع منه كل شخص لا يحصل على حد أدنى معين من الدخل.

****

[1] - رمضان أبو السعود ص 84-85.

[2] - ديبرو ص 72.

Scanned by CamScanner