

وحددت المادة السابعة من الاتفاقية المخاطر التي يغطيها التأمين بما يلي: إصابات العمل "بما فيها أمراض المهنة"، المرض، الأمومة، العجز، الشيخوخة، الوفاة، البطالة، المنافع العائلية، وحددت تفصيلاً مستويات التأمين في هذه الحالات، غير أن المادة السابعة من الاتفاقية قضت بوجود أن يشمل التشريع الوطني التأمين ضد اثنين على الأقل من المخاطر المذكورة في الاتفاقية، وبهذا فهي تقرر مستوى أدنى من ذلك الذي تقرره الاتفاقية الدولية رقم 102 التي أوجبت أن يشمل التشريع - كما ذكرنا سابقاً - التأمين على ثلاثة مخاطر من تلك التي حددتها على الأقل، وبهذا يبدو المستوى العربي في هذا المجال أدنى من المستوى الدولي، بينما المفروض أن يكون العكس صحيحاً لأن المستويات العربية تسعى أصلاً إلى توحيد التشريع العربي، ومع هذه المرونة الفضاضة في صياغة الاتفاقية فإن عدد الأقطار العربية التي صادقت عليها حتى الآن هو ستة وهي كل من العراق والسودان وسوريا وفلسطين وليبيا ومصر.

المبحث الثالث

مكان قانون الضمان الاجتماعي بين فروع القانون

نشأت التأمينات الاجتماعية في الأصل في إطار قانون العمل إذ ظهرت كما بينا سابقاً استجابة لضرورة حماية العمال من مخاطر العمل، إلا أنها تطورت مع الزمن في اتجاهين:
الأول: توسع دائرة المخاطر التي يؤمن العمال ضدها.

والثاني: توسع نطاق شمولها من حيث الأشخاص، إذ إنه في العديد من النظم المعاصرة تسري على بعض الأشخاص الذين لا يرتبطون بغيرهم بعلاقات عمل مأجورة،¹ وبهذا فقط

1 - نشير هنا إلى أن الاتفاقية العربية للمستويات الأساسية للتأمينات الاجتماعية التي سبقت الإشارة إليها في المبحث السابق قد نصت في مادتها الخامسة على أن: تتعهد الأطراف المتعاقدة باتخاذ جميع الإجراءات بصورة تدريجية لتغطية الفئات الآتية قد الإمكان:
- العاملين لحسابهم وأصحاب الحرف والمهن الحرة.
- أصحاب الأعمال أنفسهم.

ومن القوانين العربية التي مدت مظلة التأمينات إلى فئات لا ترتبط بالغير بعلامة عمل مأجور القانون المصري حيث أصدر المشرع المصري القانون رقم 112 لسنة 1975 المقرر لنظام التأمين على فئات الشعب العامل والذي حل محله القانون رقم 112 لسنة 1980 والذي يقرر مد مظلة التأمينات لفئات القوى العاملة التي لم يشملها القانون رقم 79 لسنة 1975 الذي ينظم أحكام التأمينات للأشخاص الذين يرتبطون بعلاقة عمل مأجور.
كما أصدر أيضاً القانون رقم 61 لسنة 1973 الذي حل محله القانون رقم 108 لسنة 1976 مقررأ سريان بعض أحكام قانون التأمينات الاجتماعية على أصحاب الأعمال، فيما يتعلق بمخاطر الشيخوخة والعجز والوفاة.

يتبع <<<<<

استقلت القواعد القانونية الخاصة بهذا النظام تدريجياً عن قانون العمل فاكتسب مع الزمن كياناً خاصاً جعل من قانون الضمان الاجتماعي فرعاً من فروع القانون، له ذاتيته المتميزة.¹ وإذا كان قانون الضمان الاجتماعي في الوقت الحاضر فرعاً من فروع القانون ممتلكاً بذلك خصائص مميزة انفصل بسببها عن قانون العمل فإن هذا الاستقلال يطرح علينا مسألة تحديد انتماء هذا الفرع إلى أي من قسمي القانون العام أم الخاص.

ولا جدال في أن تحديد هذا الانتماء ليس سهلاً، ذلك لأن هذا التقسيم التقليدي الذي نشأ في أحضان المجتمع الحر على نحو أمكن القول معه: إن لكل من القانون العام والقانون الخاص دائرته الخاصة المتميزة على نحو لا يتشابكان فيها معاً، تعرض مع تزايد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية إلى الاهتزاز بسبب صعوبة نسبة كثير من فروع القانون نسبة مطلقة إلى أي من القسمين، مما دعا البعض إلى هجر هذا التقسيم باعتباره تقسيماً ولد في أحضان مجتمع معين، فهو لذلك لا يصلح لمجتمع آخر يختلف عنه في بنيته الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، ومن ثم في نظامه القانوني.

نقول هذا ابتداءً للإشارة إلى أن الخلاف قائم في الفقه بشأن نسبة قانون الضمان الاجتماعي إلى القانون العام أو القانون الخاص، فالرأي الغالب في الفقه يرى أن هذا الفرع ينسب إلى القانون العام، ويستند في ذلك إلى حجج عدة منها أن نظام التأمينات الاجتماعية يديره مرفق عام يرتبط بالمنتفعين من النظام على نحو يظهر فيه هذا المرفق كطرف في العلاقة القانونية باعتباره سلطة عامة لها أن تستحصل المبالغ المستحقة لها بطريق الحجز الإداري، كما أن لموظفيها أن يدخلوا محلات العمل بقصد التفتيش والاطلاع على السجلات والمستندات، ومنها أيضاً أن نظام التأمينات الاجتماعية نظام إجباري فيكون الدخول فيه بقوة القانون، وتتحدد التزامات الأطراف وفقاً لأحكام القانون، ومنها أيضاً ما يعقده البعض من مقارنة بين نظام التأمينات الاجتماعية والنظم الضريبية باعتبار حصول مؤسسة الضمان الاجتماعي على اشتراكات العمال وأصحاب الأعمال من قبيل جباية الضرائب.²

ويقرر القانون الكويتي مبدأ التأمين الإجباري لأصحاب العمل وذوي المهن الحرة، انظر الباب الخامس من قانون التأمينات الاجتماعية الكويتي رقم 61 لسنة 1976.

¹ - تجدر الإشارة هنا إلى أن هذا الارتباط التاريخي بين قانون الضمان الاجتماعي وقانون العمل هو السبب فيما يذهب إليه البعض بشأن اعتبار القانون الأول جزءاً من الثاني، انظر ديبرو ص 236.

² - راجع في ذلك ديبرو ص 336-338، الجمال ص 156-157، محمد عبد الخالق عمر ص 114-116.

وينتقد الفقه اعتماد هذه الحجج للقول: إن قانون الضمان الاجتماعي هو من فروع القانون العام، حيث يرى البعض أن العلاقة بين صاحب العمل ومؤسسة الضمان الاجتماعي هي علاقة تعاقدية، وأن مجرد توافر وصف الإلزام على قيام هذه العلاقة لا يكفي لاعتبار قانون الضمان الاجتماعي من القانون العام، فهذا الإلزام لم يعد قريباً على المشرع في عصرنا هذا إذ إنه يلجأ بدوافع مختلفة إلى إقرار حالات "تعاقد إجباري" على أن المشرع لا يكتفي بذلك بل يحدد مضمون هذا التعاقد على نحو يلغي فيه دور إرادات الأطراف.

وبهذا الخصوص فإن نظام التأمينات الاجتماعية يشبه تماماً التأمين الإلزامي على السيارات الذي لا يمكن اعتباره على أنه نحو من القانون العام¹، كما ينكر الفقه محاولة التقريب بين قانون الضمان الاجتماعي وقوانين الضرائب فقانون الضمان الاجتماعي ليس نظاماً للجباية فقط، وإنما هو في الأساس نظام للتوزيع، وتغليب صفة الجباية عليه ينطوي على محاولة لإفقاده محتواه الجوهري.²

ولقد حاول البعض إزاء هذا أن ينسب قانون الضمان الاجتماعي إلى قسم ثالث ادعى نشأته وظهوره أسماء القانون الاجتماعي³، غير أن هذه المذهب يواجه نقداً رئيساً يتمثل في أن القانون برمته اجتماعي بمختلف أقسامه وفروعه فلا يمكن أن يختص بهذه التسمية فرع أو قسم دون سواه.

لكل ما تقدم فإننا نشارك من يدعو إلى لفظ التقسيم التقليدي للقانون على عام وخاص الذي يقف من القانون عند حدود الشكل دون المضمون⁴، فعندنا أن هذا التقسيم لا جدوى منه علمياً وعملياً، مع ترجيحنا للرأي الذي يعتبره من القانون العام على ذلك الذي يراه فرعاً من القانون الخاص.

المبحث الرابع

نطاق سريان قانون الضمان الاجتماعي

سريان القانون من حيث المكان

¹ - انظر للتفاصيل بشأن تكييف العلاقة بين صاحب العمل ومؤسسة الضمان الاجتماعي برهام محمد عطا الله ص 83-88، قارن أيضاً: الجمال ص 158.

² - الجمال ص 158.

³ - عبد الخالق عمر ص 115.

⁴ - الجمال ص 159.

لم يحدد قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم 39 لسنة 1971 نطاق سريانه من حيث المكان بنص صريح إلا أنه يمكن استنتاج ذلك على نحو غير مباشر من بعض نصوصه.

فلقد قررت المادة الثانية من هذا النظام أنه:

يهدف إلى تأمين صحة وسلامة ومستقبل عيش جميع أفراد الطبقة العاملة في الجمهورية العراقية..

ومنها يستفاد أن هذا القانون يسري على جميع أرجاء الجمهورية العراقية حيث لم يرد في القانون أي قيد يقيد إطلاق هذا النص.

كما قررت المادة الثانية: أن يطبق على جميع المشمولين بأحكام قانون العمل رقم 151 لسنة 1970.

وبالرجوع إلى القانون الأخير نجد أن مادته السابعة تقضي بسريان أحكامه على جميع العمال في الجمهورية العراقية إلا فيما يرد به نص قانوني خاص¹، ومن هذا النص يستفاد أيضاً ما سبق أن استنتجناه من النص السابق.

إذن فإن النطاق المكاني لسريان قانون الضمان الاجتماعي هو جميع أرجاء القطر دون أي استثناء، أي كل أقاليم الدولة²، غير أن هذا القانون يتجاوز على وجه الاستثناء حدود الإقليم لتسري بعض أحكامه على العمال العراقيين خارج القطر، ويتمثل الاستثناء المتقدم فيما قرره قرار مجلس قيادة الثورة المرقم 296 الصادر في 17/3/1976³ حيث قضت مادته الأولى بشمول كل عراقي يعمل خارج العراق بفرع التقاعد المنصوص عليه في قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم 39/ لسنة 1971.⁴

¹ - راجع بهذا الخصوص الدكتور يوسف إلياس، قانون العمل العراقي ج 1 علاقات العمل الفردية، بغداد 1980 ص 50-59.

² - نشير هنا إلى أن قوانين الضمان الاجتماعي السابقة للقانون النافذ لم تكن تسري على جميع أرجاء القطر، وإنما على محافظات محددة منه هي: بغداد- البصرة- الموصل- كركوك- الحلة، انظر المادة الثالثة/1 من نظام الخدمة المضمونة رقم 5/ لسنة 1966.

³ - الوقائع العراقية، العدد 2520 في 29/3/1976.

⁴ - وقد قيد القرار هذا الشمول بالشروط التالية:

أ- ألا يتقاضى أو يستحق راتباً تقاعدياً بموجب أي قانون من قوانين التقاعد أو الضمان الاجتماعي العراقية.

ب- أن يكون حاصلأ على جواز سفر نافذ المفعول، أو أي مستند رسمي يقوم مقامه، ومقيماً في القطر بموجب وثيقة الإقامة الأصولية التي مرت عليها سنة واحدة مستمرة على الأقل.

يتبع<<<<<<

ونصت المادة الثانية من القرار على أن يعين وزير العمل والشؤون الاجتماعية في بيانات يصدرها من وقت لآخر، وتنتشر في الجريدة الرسمية وفي وسائل الإعلام الأخرى، القطر الذي يشمل فيه العراقيون بأحكام هذا القرار.¹

سريان القانون من حيث الزمان والأشخاص:²

يعتبر نصوص القانون رقم 39 لسنة 1971 بعض الاضطراب وعدم الوضوح فيما يتعلق بسريان أحكامه من حيث الزمان والأشخاص.

فمن ناحية نجد أن الجملة الأولى من المادة الثالثة تقضي بأن "يعمل بهذا القانون من تاريخ صدوره إلا فيما يرد به نص قانوني خاص" بينما قضت الفقرة "أ" من المادة ذاتها بتطبيق أحكامه اعتباراً من الأول من نيسان 1971 على العمال المشمولين بقانون التقاعد والضمان الاجتماعي الملغي المرقم 112 لسنة 1969، وعلى غيرهم بمراحل متعاقبة على النحو الذي سيرد ذكره.

إذا علمنا أن القانون صدر في 9/3/1971 ونشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 22/3/1971 فإن صدر المادة الثالثة لا يتفق مع ما قرره الفقرة "أ" منها، ومن ناحية أخرى نجد أن المادة الثالثة ذاتها تقضي بأن يطبق على جميع العمال المشمولين بأحكام قانون العمل رقم 151 لسنة 1970 وعند مراجعة هذا القانون نجد أن مادته السابعة تقضي بسريان أحكامه على جميع العمال في الجمهورية العراقية دون استثناء³، كما قضت أيضاً بأن كل

ج- ألا يكون في القطر الذي يعمل فيه العراقي قوانين للتقاعد والضمان الاجتماعي يحصل بمقتضاها على راتب تقاعدي عند انتهاء خدمته بسبب العجز أو الشيخوخة أو الوفاة.

1- وقد أصدر الوزير تنفيذاً لهذا النص بيانه المرقم 6/ لسنة 1976 بشأن خضوع العمال العراقيين في الكويت لأحكام قرار مجلس قيادة الثورة المذكور في المتن، كما أصدر بيانه المرقم 2/ لسنة 1977 بشأن خضوع العمال العراقيين في المملكة العربية السعودية لأحكام هذا القرار. وكان لقرار مجلس قيادة الثورة هذا تأثير على المستوى العربي حيث أخذ يمثل أحكامه المشرع المصري بالقانون رقم 50 لسنة 1978 بشأن التأمين الاجتماعي للعاملين المصريين في الخارج، والمشرع الأردني الذي قرر في قانون الضمان الاجتماعي رقم 30 لسنة 1978 سريان أحكامه على العمال الأردنيين خارج المملكة "م4 من القانون"

2 - المفروض أن نعالج السريان من حيث الزمان مستقلاً عن السريان من حيث الأشخاص، إلا أن نصوص القانون فرضت علينا معالجتهما معاً كما سيتبين للقارئ.

3 - ولقد أوضحت الأسباب الموجبة لقانون العمل هذا الحكم على نحو قاطع لا يقبل الاجتهاد حيث أبانت أنه قد روعي عند صياغة القانون صياغة نهائية "أن يكون القانون شاملاً لجميع فئات العمال على السواء، وأنه لا يبقى عامل واحد في الجمهورية العراقية خارج حماية القانون والمجتمع.

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.¹

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

ومن ناحية أخرى فإن تطبيق قانون الضمان الاجتماعي على عمال القطاع الخاص كان يقتصر في تاريخ نفاذ القانون رقم 39 لسنة 1971 على عمال المشاريع التي تستخدم عشرين عاملاً فأكثر،² أما عمال المشاريع الأخرى في هذا القطاع فلم يكونوا خاضعين لأحكام قانون الضمان.

ثانياً: أما الفقرة "ب" فقد قضت بأن يطبق القانون على بقية فئات العمال، تبعاً وعلى مراحل، بمراسيم جمهورية تصدر بناء على اقتراح الوزير وموافقة مجلس الإدارة³، ويجب

بخدمة المنازل فيما عدا من يعمل منهم داخل المنازل الخاصة الذين يصدر بتحديدهم قرار من وزير التأمينات" وقد صدر بهذا الشأن قرار وزير التأمينات رقم 149 لسنة 1977 حيث نصت المادة الأولى منه على أنه: " لا تسري أحكام قانون التأمين الاجتماعي المشار إليه على المشتغلين بالأعمال المتعلقة بخدمة المنازل الخاصة الذين يتوافر في شأنهم الشرطان الآتيان:

1- أن يكون محل مزاوله العمل داخل منزل معد للسكن الخاص.
2- أن يكون العمل الذي يمارسه يدوياً لقضاء حاجات شخصية للمخدوم أو ذويه.
يتضح مما تقدم أن خدم المنزل المستثنين من الخضوع للتأمينات هم من يقومون بالأعمال اليدوية المتعلقة بالمعيشة والتي لا تؤدي داخل المسكن، ومن أمثلة ذلك من يتولى تنظيف المسكن أو الطهي، أما إذا كان الشخص يقون بعمل ذهني ولو كان ذلك داخل المسكن كالمدرس الخاص أو أمين المكتبة الخاصة فيخرج كل منهما من نطاق الاستثناء وكذلك إذا كان العامل يقوم بأعمال مادية غير متعلقة بالمعيشة كالمرضعة ومربية الأطفال والبستاني والسائق الخاص، انظر د. مصطفى الجمال الوسيط في التأمينات الاجتماعية، الإسكندرية 1984 ص 190.

1 - لم يكن المشرع بحاجة إلى إيراد هذا الاستثناء لأن هؤلاء لا يعتبرون عمالاً بالمعنى القانوني لافتقار علاقتهم بأصحاب العمل إلى عنصر التبعية الذي يعتبر عنصراً جوهرياً من عناصر عقد العمل.

2 - انظر المادة 1/1/3 من نظام الخدمة المضمونة رقم 5/ لسنة 1966 المعدل بالنظام رقم 6/ لسنة 1968 المنشور في الوقائع العراقية، العدد 1545 في عام 1968/3/14 والذي اعتبر نافذاً اعتباراً من 1968/9/1.

3 - بدو أن في النص ارتباكاً في الصياغة إذ لا يعقل أن يقدم الوزير اقتراحاً إلى مجلس الإدارة طالباً موافقته عليه.

في جميع الحالات أن يغطي التطبيق الفعلي لهذا القانون جميع العمال المشمولين بأحكامه خلال مدة أقصاها خمس سنوات من تاريخ نفاذه.

وقد صدر تنفيذاً لهذا النص مرسومان جمهوريان تقرر بموجبهما تباعاً شمول عمال المشاريع التي تستخدم خمسة عشر عاملاً فأكثر¹ ثم عشرة عمال فأكثر²، ثم صدر قرار مجلس قيادة الثورة بشمول عمال المشاريع التي تستخدم خمسة عمال فأكثر بأحكام قانون الضمان³ اعتباراً من 1978/5/1، ولا يزال العمال الذين يعملون في مشاريع تستخدم أقل من خمسة عمال غير مشمولين بأحكام قانون الضمان الاجتماعي.

والملاحظ أن المدة القصوى التي حددها القانون لشمول جميع العمال قد انتهت في 1976/3/9 وهو تاريخ انقضاء خمس سنوات على نفاذ القانون استناداً إلى نص المادة الثالثة التي قضت بأن يعمل بالقانون اعتباراً من تاريخ صدوره، وقد اضطرت مؤسسة الضمان الاجتماعي إلى أن تستصدر قرارات من مجلس قيادة الثورة بتمديد هذه المدة لعدم تمكنها من تنفيذ حكم القانون بالشمول التام لجميع العامل حتى الآن.

ثالثاً: قضت الفقرة "ج" من المادة الثالثة أن يجري العمل والتنسيق بين الوزارات والمؤسسة من جهة، وبقية الوزارات ذات العلاقة في الدولة لتوحيد ودمج القوانين الخاصة بتقاعد مستخدمي دوائر الدولة الرسمية وشبه الرسمية والقطاع الاشتراكي في هذا القانون خلال المدة المحددة في الفقرة "ب" من هذه المادة، أي خلال خمس سنوات من تاريخ نفاذ قانون الضمان الاجتماعي المنتهية في 1976/3/9.

ولم تكن عبارات هذه الفقرة واضحة الدلالة على المقصود بـ "دمج" القوانين الخاصة بتقاعد مستخدمي دوائر الدولة الرسمية وشبه الرسمية والقطاع الاشتراكي في هذا القانون، إذ يحتمل تأويلها على أن المقصود هو توحيد هذه القوانين وقانون الضمان الاجتماعي معاً في

- 1 - المرسوم الجمهوري رقم 175 في 1971/4/27 وقد قضى بأن ينفذ اعتباراً من 1971/10/1.
- 2 - المرسوم الجمهوري رقم 274 لسنة 1975 الذي اعتبر نافذاً من 1975/5/1.
- 3 - تقرر سريان القانون على أصحاب العمل الذي يستخدمون خمسة عمال فأكثر بموجب المرسوم الجمهوري رقم 599 لسنة 1978، وحيث أن صدور هذا المرسوم المفترق إلى الشرعية لأن قرار مجلس قيادة الثورة المرقم 521 الصادر في 1977/4/27 القاضي بتمديد المدة المقررة في المادة الثالثة من القانون، قرر أن تطبق أحكام القانون على العمال غير المشمولين بناء على اقتراح وزير العمل، ومصادقة مجلس قيادة الثورة، لهذا أصدر مجلس قيادة الثورة قراره المرقم 1634 في 1978/12/20 الوقائع العراقية العدد 2691 في 1979/1/8 قرر فيه المصادقة على المرسوم واعتبار أحكامه نافذة اعتباراً من التاريخ المحدد لنفاذ المرسوم.

قانون واحد، كما يحتمل تأويلها على أن المقصود بها هو تطبيق قانون الضمان الاجتماعي ذاته على المستخدمين.

وعلى أية حال فإن أياً من الاحتمالين لم يتحقق، فقد انقضت المدة المنصوص عليها في الفقرة "ج" من المادة الثالثة دون أن يتحقق الدمج المنشود، ثم أصدر مجلس قيادة الثورة قراره المرقم 911 في 19/8/1976 الذي قضى بنقل المستخدمين الذين يحملون شهادة الدراسة الابتدائية فما فوق إلى موظفين بضوابط معينة¹، واعتبار المستخدمين الذين لا يحملون المؤهل الدراسي المذكور عمالاً خاضعين لأحكام قانون العمل².

وبهذا الحكم يكون نص الفقرة "ج" من المادة الثالثة من قانون التقاعد والضمان الاجتماعي قد أصبح غير ذي أهمية لأنه لم يعد في ملاك دوائر الدولة الرسمية وشبه الرسمية من يحمل عنوان "مستخدم"

كما أن أحكام القرار رقم 911 في 19/8/1976 تكون قد تأثرت بشكل مباشر بأحكام قرار مجلس قيادة الثورة المرقم 150 في 19/3/1978 القاضي بتحويل العمال الخاضعين لأحكام قانون العمل الذين يعملون في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي إلى موظفين يخضعون في تقاعدهم لأحكام قانون التقاعد المدني رقم 33 لسنة 1969 وتعديلاته³.
سريان قانون الضمان الاجتماعي على الأشخاص في ضوء أحكام قرار مجلس قيادة الثورة المرقم 150 في 19/3/1987:

تقرر بموجب قرار مجلس قيادة الثورة هذا أن يقتصر سريان أحكام قانون العمل على عمال القطاع الخاص والمختلط والتعاوني فقط، وبهذا ضاقت دائرة سريان قانون العمل من حيث الأشخاص، وتوسعت دائرة سريان أحكام قانون الخدمة المدنية وقواعد وأنظمة وقوانين الخدمة الخاصة، نتيجة اعتبار العمال الذي يعملون في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي موظفين، ومن ثم إخضاعهم في شؤون تقاعدهم لأحكام قانون التقاعد المدني كما ذكرنا.

- 1 - راجع الفقرتين 1 و2 من هذا القرار في الوقائع العراقية، العدد 2547 في 1976/9/6.
- 2 - راجع للتفصيل: الدكتور يوسف إلياس، المرجع العملي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني، منشورات دار التفتي للطباعة والنشر، بغداد 1984 ص 21-22.
- 3 - وتبعاً لذلك يجب أن يسقط -في رأينا- حق الخيار الذي تقرر بموجب الفقرة 4/ب من قرار مجلس قيادة الثورة 911 في 1976/8/19 الذي أعطى للمستخدم المنقول إلى عامل والذي بمقتضاه له أن يختار فيما يتعلق بطريقة حساب راتبه التقاعدي وفقاً لأحكام التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال أو لأحكام قانون التقاعد المدني، فمادام قد أصبح موظفاً فإنه يخضع إلى أحكام القانون الأخير.

ونتيجة لذلك يقتصر تطبيق أحكام قانون الضمان الاجتماعي على أولئك العمال الذين يخضعون لأحكام قانون العمل، وهم الذين يعملون في القطاع الخاص والتعاوني والمختلط. وقد تقرر هذه النتيجة صراحة في قرار مجلس قيادة الثورة المرقم 150 لسنة 1987¹، كما تأكدت بنص المادة الثالثة عشرة من قانون وزارة العمل والشؤون الاجتماعية الجديد المرقم "29" لسنة 1987 التي حددت اختصاص دائرة الضمان الاجتماعي في الوزارة بـ "تطبيق قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال في القطاع الخاص والمختلط والتعاوني" وعلى هذا الأساس فإن قانون الضمان الاجتماعي رقم 39 لسنة 1971 المعدل يسري حالياً على العمال العاملين في القطاعات المذكورة، مع ملاحظة حكم قرار مجلس قيادة الثورة المرقم 1634 في 1978/12/20 الذي قضى بتطبيق أحكام القانون على المشاريع التي تستخدم خمسة عمال فأكثر، مما يعني أن العمال الذين يعملون في مشاريع تستخدم أقل من هذا العدد ما زالوا غير مشمولين بأحكام القانون.

أما القانون المصري فقد نصت المادة 2/ب منه على سريان القانون على العاملين الخاضعين لأحكام قانون العمل:

¹ - فقد نصت المادة الخامسة من القرار على ما يلي:

1- تسري قوانين وأنظمة وتعليمات التقاعد المطبقة على الموظفين في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي على المشمولين بأحكام هذا القرار من العاملين فيها، في كل ما يتعلق بشؤون تقاعدهم.

2- تتولى وزارة المالية ووزارة العمل والشؤون الاجتماعية اتخاذ الإجراءات اللازمة لسحب المبالغ المتراكمة عن اشتراكات الضمان الاجتماعي للمشمولين بأحكام هذا القرار لدى المؤسسة العامة للتقاعد والضمان الاجتماعي للعمال، وقبدها إيراداً للخزينة تعويضاً عن التوقيفات التقاعدية عن خدماتهم العمالية السابقة على هذا القرار.

ومن ناحية أخرى قضت المادة السابعة من القرار بما يلي:

يقتصر سريان أحكام قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم 39 لسنة 1971 على عمال القطاع الخاص والمختلط والعاملين في القطاع التعاوني إلى حين صدور ما يحل محله.

وليس فيما قرره هذه النص أي حكم جديد، فاقترص سريان أحكام قانون الضمان على عمال القطاع الخاص والمختلط والتعاوني تحصيل حاصل، وكان يمكن الاكتفاء بنص المادة الخامسة التي أخرجت عمال الدولة والقطاع الاشتراكي من نطاق الشمول بقانون الضمان.

أما استمرار خضوع من ذكروا في النص لأحكام قانون الضمان إلى حين صدور ما يحل محله فبديهية لأن القانون يظل نافذاً إلى أن يلغى بقانون آخر.

1- على أن يكون سن المؤمن عليه 18 سنة فأكثر وهذا الشرط لم يرد في قانون التأمينات الاجتماعية المصري السابق رقم 13 لسنة 1964، في حين نجد أن قانون العمل المصري يمنع تشغيل الأحداث الذين هم دون سن الثانية عشرة.

أما من بلغوا هذه السن فيجوز تشغيلهم فهؤلاء إذن مشمولون بقانون العمل وغير مشمولين بقانون التأمين الاجتماعي، وقد راعى المشرع في استثناء هذه الطائفة من التأمينات التخفيف على أصحاب العمل تشجيعاً لهم على استخدام الصبية وتعليمهم المهن المختلفة بما يؤدي في النهاية إلى رعاية الصالح العام.¹

2- وأن تكون علاقة العمل التي تربط المؤمن عليه بصاحب العمل منتظمة، وقد نصت المادة المذكورة على أن "يصدر وزير التأمينات قراراً بتحديد القواعد والشروط اللازم توافرها لاعتبار علاقة العمل منتظمة"

وقد أصدر وزير التأمينات القرار رقم 286 لسنة 1976 وقد نص القرار في مادته الأولى على أن: "تعتبر علاقة العمل منتظمة إذا كان العمل الذي يزاوله العامل يدخل بطبيعته فيما يزاوله صاحب العمل من نشاط أو كان يستغرق ستة أشهر على الأقل"

ويرى الدكتور مصطفى الجمال أن هذا القرار قد تم تعديله ضمناً بمقتضى قرار وزير التأمينات المرقم 58 لسنة 1978 حيث نصت المادة الثالثة من هذا القرار على سريانه على عمال الزراعة المؤقتين وعلى عمال التراحيل، وواضح أن عمل هذه الفئات يكون في أغلب الحالات داخلاً في مهنة من يؤدي لحسابه، وواضح أيضاً أنه لو كان دخول العمل في مهنة من يؤدي لحسابه يجعل منه عملاً منتظماً -حتى ولو كان مؤقتاً- لكانت هذه الفئات المذكورة في المادة الثالثة خاضعة لتأمينات العمال وليس للتأمين الشامل،

وينتهي إلى القول إن علاقة العمل تعتبر منتظمة في حالة واحدة هي حالة إذا ما كان العمل الذي يؤديه العامل يستغرق ستة أشهر، وتعتبر غير منتظمة إذا كان يستغرق مدة أقل من ذلك.²

!!!!!!!

- 1 - د. مصطفى الجمال، الوسيط في التأمينات الاجتماعية، الإسكندرية 1984 ص 182.
- 2 - د. مصطفى الجمال، المرجع السابق 1984 ص 185.

الباب الثاني

النظام المالي للضمان الاجتماعي في العراق

تواجه نظم التأمينات الاجتماعية في مختلف البلدان معضلة تدبير الموارد المالية لمواجهة تكاليفها المتمثلة بالنفقات الإدارية لأجهزة التأمين الاجتماعي من جهة والإعانات النقدية والعينية التي تقدمها للمستفيدين من جهة أخرى، وتلجأ هذه المسألة إلى مشكلتين فنييتين: الأولى تتمثل في تحديد وسائل تمويل التأمينات الاجتماعية، والثانية في كيفية تحقيق التوازن بين واردات نظام التأمينات الاجتماعية وأعبائه المالية.

ويرتبط بهذه المسألة بشكل مباشر موضوع إدارة هذه النظم في تمويلها وأدائها الفني، وسنحاول هنا أن نلقي نظرة سريعة على هذه المسائل الثلاث مبتدئين بالإدارة.

أولاً- أساليب إدارة التأمينات الاجتماعية:¹

يقصد بإدارة التأمينات الاجتماعية القيام بتنفيذ أحكام الأنظمة الخاصة بهذه التأمينات، والمتضمنة على وجه الخصوص تدبير الأموال اللازمة لتمويل التأمينات واستثمار الاحتياطات وصرف الإعانات وتقديم الخدمات العينية وجمع الإحصاءات والقيام بالدراسات ذات الصلة بتحقيق أهداف التأمين وتحسين مستوى أداء أجهزته. والأساليب المعتمدة في إدارة التأمينات الاجتماعية متعددة، إلا أن أكثرها شيوعاً نوعاً من الإدارة: الحكومية والنقابية.

ويتمثل الأسلوب الأول بأن تتولى الحكومة إدارة التأمينات الاجتماعية بوساطة مؤسسة عامة تتمتع بشخصية معنوية مستقلة، أما الأسلوب الثاني فيقوم على أن تتولى المنظمات النقابية إدارة التأمينات الاجتماعية وتعتبر هذه الإدارة مستقلة عن الإدارة الحكومية تبعاً لاستقلال النقابات ذاتها عنها²، والأسلوب الأول هو الأكثر شيوعاً حيث تتبناه الدول الرأسمالية والكثير من الدول النامية، بينما يعتمد الأسلوب الثاني في الدول الاشتراكية.

والتأمينات الاجتماعية في العراق تدار إدارة حكومية، حيث يتولى هذه الإدارة مرفق عام كان يعرف باسم المؤسسة العامة للتقاعد والضمان الاجتماعي إلا أن هذه التسمية ألغيت بقانون وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم 29 لسنة 1987 وحلت محلها "دائرة الضمان الاجتماعي"³ وينشأ في هذه الدائرة صندوق باسم "صندوق ضمان وتقاعد العمال" تكون له

¹ - عادل العلي: رسالته ص 47-48.

² - يشك البعض في هذه الاستقلالية في الإدارة، الجمال ص 52، ونحن نميل إلى هذا الرأي، فهذه الإدارة ليست لإدارة واجهية، تخفي ورائها إدارة حكومية غير مباشرة.

³ - المادة 13 من قانون الوزارة.