المحاضرة الثانية
النظرية العامة لقانون الضمان الاجتماعي

جامعة المستقبل
كلية القانون

محاضرات في قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم 18 لسنة 2023

اعداد:
م.د. علي جاسم محمد السعدي

المرحلة الثالثة

للعام الدراسي 2024-2025

أولًا: تمهيد تاريخي

- الضمان الاجتماعي لم يكن دائمًا نظامًا قانونيًا مستقلًا؛ بل مر بمراحل تطور متعددة.
- بدأت الدول، خاصة المتقدمة اقتصاديًا، في الاهتمام بحماية الطبقة العاملة من خلال تشريعات شاملة.
- تطورت فروع الضمان الاجتماعي مع التقدم العلمي والاجتماعي والاقتصادي.

ثانيًا: تطور الضمان الاجتماعي في العراق

المشرع العراقي أدرك ضرورة تحديث النظام القانوني للضمان الاجتماعي.

انتقل إلى نظام أكثر شمولية من خلال قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم 18 لسنة 2023.

استجاب القانون للتطورات العالمية في مجال الضمان الاجتماعي، مع مراعاة:

1. الأوضاع الاقتصادية في العراق.
2. أهمية القطاعات غير الحكومية، خاصة القطاع الخاص.

ثالثًا: أهداف قانون الضمان الاجتماعي الجديد

1. توسيع مظلة الضمان:

شمل فئات وفروع جديدة.

2. تطوير القواعد والوسائل:

تحسين القواعد التشريعية.

استخدام وسائل متقدمة لتحقيق الضمان.

3. مزايا تضاهي الدول المتقدمة:

رفع مستوى الحماية الاجتماعية بما يعادل الأنظمة المعمول بها عالميًا.

رابعًا: محاور البحث في النظرية العامة للضمان الاجتماعي

1. ماهية قانون الضمان الاجتماعي:

تعريفه: مجموعة من القواعد القانونية التي تهدف إلى تحقيق الحماية الاجتماعية للعمال.

غايته: توفير الأمان المادي والاجتماعي للفرد من خلال التأمين ضد المخاطر مثل البطالة، المرض، والإصابات.

2. الإطار العام للتنظيم التشريعي في العراق:

تنظيم الضمان الاجتماعي من خلال التشريعات التي تراعي:

تطورات المجتمع العراقي.

طبيعة العمل في القطاعين العام والخاص.

الاستجابة لمعايير منظمة العمل الدولية.

ملاحظات مركزة:

1. الضمان الاجتماعي يعد انعكاسًا لتطور المجتمع والاقتصاد.

2. العراق انتقل إلى نظام شامل يراعي التحولات الاقتصادية والاجتماعية.

3. القانون الجديد يسعى لجعل الحماية الاجتماعية أكثر عدالة وفعالية.

ماهية قانون الضمان الاجتماعي - نشأة وتطور الضمان الاجتماعي

أولًا: مفهوم الضمان الاجتماعي

في بداياته، لم يكن الضمان الاجتماعي منظّمًا قانونيًا بل اعتمد الأفراد على أنفسهم لتأمين حياتهم.

تطورت الحاجة إلى حماية منظمة نتيجة للتغيرات الاجتماعية والاقتصادية.

نشأ الضمان الاجتماعي كوسيلة قانونية للدولة لحماية العمال من المخاطر الاجتماعية.

ثانيًا: نشأة وتطور الضمان الاجتماعي

1. الوسائل الأولية لحماية الأفراد

الأسرة التقليدية:

الأسرة كانت الوسيلة الأولى لتحقيق التضامن الاجتماعي.

مع التحولات الاجتماعية والصناعية، تقلّص دور الأسرة بسبب الهجرة إلى المدن والعمل في المصانع.

وسائل فردية:

الادخار:

وسيلة لمواجهة المخاطر، لكنها محدودة للفئات ذات الدخل المنخفض.

غير كافية لتغطية الأخطار طويلة المدى مثل الشيخوخة أو العجز.

التأمين التجاري:

يعتمد على أقساط يدفعها الفرد، ولكنه لا يغطي جميع الأخطار.

يتطلب قدرة مالية ويهدف للربح، ما يجعله غير متاح للجميع.

2. الوسائل الجماعية البديلة

المساعدات الاجتماعية:

تقدمها الدولة أو الأفراد، لكنها اختيارية ومهينة أحيانًا.

غير قادرة على تغطية جميع المخاطر.

التأمين الجماعي:

يعتمد على مساهمات الأفراد لمواجهة مخاطر محددة.

قصوره: يقتصر على الأخطار المؤمن عليها فقط.

3. ظهور نظام الضمان الاجتماعي

نظام شامل يعتمد على:

إدارة عامة لا تهدف للربح.

مساهمة أصحاب العمل والدولة.

إلزامية الشمول لحماية الأفراد ضد جميع المخاطر.

ثالثًا: تطور الضمان الاجتماعي في العراق

1. القانون رقم 27 لسنة 1956:

أول قانون للضمان الاجتماعي.

محدود من حيث:

نطاق المخاطر المشمولة.

الفئات المستفيدة.

2. قانون 112 لسنة 1969:

زاد من حقوق العمال لكنه اعتمد أسسًا فنية متخلفة.

3. قانون 39 لسنة 1971:

خطوة كبيرة نحو الشمول الكامل للعمال.

شمل:

حالات المرض والولادة.

حماية قائمة على الحاجة الاجتماعية الفعلية.

عيوبه:

قاصر على العمال المنظمين.

استثنى أصحاب العمل.

4. القانون الجديد رقم 18 لسنة 2023

استجابة للتغيرات السكانية والاقتصادية.

شمل:

العمال وأصحاب العمل.

العاملين في القطاع غير المنظم.

حالات وفئات جديدة لم تكن مضمونة سابقًا.

رابعًا: دوافع تطوير الضمان الاجتماعي في العراق

1. تطورات اجتماعية مثل زيادة العمل غير المنظم.

2. الحاجة إلى شمول أصحاب العمل ضمن مظلة الضمان.

3. معالجة قصور القوانين السابقة في مواجهة التغيرات الاقتصادية.

ملاحظات مركزة:

1. الضمان الاجتماعي مر بمراحل تطور نتيجة التحولات الاجتماعية والاقتصادية.
2. القانون الجديد رقم 18 لسنة 2023 وسّع مظلة الحماية الاجتماعية ليشمل فئات وأخطارًا جديدة.
3. تطور الضمان الاجتماعي يعكس اهتمام الدولة بتحقيق العدالة الاجتماعية والشمولية.

الخاتمة:

نظام الضمان الاجتماعي تطور ليصبح وسيلة أساسية لحماية العمال من المخاطر الاجتماعية. القانون الجديد يعكس رؤية حديثة وشاملة لتحقيق الأمان الاجتماعي لجميع الفئات.

التعريف بقانون الضمان الاجتماعي

يُشير مصطلح الضمان الاجتماعي إلى مجموعة من الوسائل القانونية التي تهدف إلى تحقيق الأمان الاجتماعي من خلال ضمان دخول الأفراد في حال تعرضها للانقطاع أو النقص، أو مواجهة الأخطار الاجتماعية سواء كانت دائمة أو مؤقتة. يرتبط الضمان الاجتماعي بفكرة وجود خطر اجتماعي يُراد تجنيب الأفراد آثاره السلبية، وهذا الخطر قد يكون:

1. ناتجًا عن النشاط المهني (كإصابات العمل والأمراض المهنية).
2. أسباب فسيولوجية (كالمرض غير المهني).
3. أسباب طبيعية (كالشيخوخة والوفاة).

ماهية الخطر الاجتماعي

الخطر الاجتماعي في الضمان الاجتماعي يختلف عن الأخطار الأخرى التي تواجه الأفراد مثل الجرائم أو الأوبئة، إذ يُقصد بالخطر الاجتماعي كل حدث يؤدي إلى توقف أو انقطاع الدخل، مثل العجز، الإصابة، المرض، الوفاة، أو البطالة.

ويستند الضمان الاجتماعي إلى التكافل الاجتماعي؛ حيث يساهم الأفراد وأرباب العمل في تمويله بناءً على القدرة المالية وليس على الحاجة فقط. كما أن الدولة تتحمل مسؤولية رئيسية لضمان الحماية الاجتماعية لمواطنيها.

التعريف القانوني للضمان الاجتماعي

عرف الفقه الضمان الاجتماعي بعدة تعريفات، منها:

"التزام الجماعة، ممثلة بالدولة، بتوفير مستوى الكفاية لكل محتاج."

"نظام تقرره الدولة لحماية الفئات الضعيفة من خلال منحها دخلاً بديلاً في حال انقطاع الدخل بسبب المرض، الأمومة، إصابات العمل، البطالة، العجز، الشيخوخة، أو الوفاة."

وبذلك، يتضح أن فكرة الضمان الاجتماعي تعتمد على توفير دخل بديل أو تكميلي للفرد لمواجهة نقص الدخل أو الأعباء الإضافية الناجمة عن المخاطر الاجتماعية.

تعريف قانون الضمان الاجتماعي في العراق

عرف قانون الضمان الاجتماعي في العراق بأنه:

"مجموعة القواعد القانونية التي تنظمها الدولة لتحقيق الأمان الاجتماعي للأفراد ضد المخاطر الاجتماعية التي يحددها القانون، من خلال منحهم مزايا معينة مقابل التزامهم بدفع الاشتراكات المفروضة."

ولكن مع صدور قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم 18 لسنة 2023، لم يعد هذا التعريف كافيًا، نظرًا للتغييرات التي أدخلها القانون، ومنها:

1. الضمان الاختياري: أتاح القانون شمول جميع المواطنين غير المشمولين بالضمان الإلزامي.
2. تنوع مصادر الاشتراكات: لم تعد الاشتراكات مقتصرة على أرباب العمل والعمال فقط، بل شملت فئات أخرى كالعاملين لحسابهم الخاص.
3. توسيع نطاق المشمولين: أصبح بإمكان أي مواطن عراقي غير مشمول سابقًا الدخول ضمن نظام الضمان الاجتماعي.

التكييف القانوني لقانون الضمان الاجتماعي

يُثار تساؤل حول تصنيف قانون الضمان الاجتماعي ضمن النظام القانوني:

إذا اعتمدنا على معيار العلاقة القانونية التي يحكمها القانون، فإن أحكام الضمان الاجتماعي الإلزامي تنتمي إلى القانون العام، حيث تظهر الدولة كسلطة تنظيمية.

أما الضمان الاجتماعي الاختياري، فهو أقرب إلى القانون الخاص، حيث تأخذ الدولة دور الطرف القوي في علاقة أشبه بعقد إذعان.

تسمية القانون

اختار المشرع العراقي تسمية القانون بـ قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال، وهو أمر انتُقد من البعض بدعوى أن التقاعد ليس سوى جزء من الحقوق التي ينظمها القانون. ومع ذلك، فإن إبراز التقاعد في التسمية يهدف إلى التأكيد على أهميته باعتباره من أبرز ضمانات القانون.

خلاصة

يُمثل قانون الضمان الاجتماعي مزيجًا من الأحكام العامة والخاصة التي تهدف إلى حماية الأفراد من المخاطر الاجتماعية. وقد تطور ليشمل فئات جديدة، ويوفر مرونة أكبر في تحقيق الحماية الاجتماعية لجميع شرائح المجتمع، مع التأكيد على أن التقاعد يظل الضمان الأهم في هذا القانون.

الإطار العام للتنظيم التشريعي للضمان الاجتماعي في العراق

ينطلق التنظيم التشريعي للضمان الاجتماعي في العراق من اهتمام المشرع بتوفير الأمان الاقتصادي للأفراد، وتهيئة السبل الكفيلة بحمايتهم من المخاطر التي قد يتعرضون لها. بناءً على ذلك، يتناول هذا المبحث:

---

1. مدى اهتمام المشرع بالضمان الاجتماعي.

2. نطاق الضمان الاجتماعي في ضوء قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال الجديد.

المطلب الأول: مدى اهتمام المشرع بالضمان الاجتماعي

يعد الضمان الاجتماعي عنصرًا أساسيًا لتحقيق الاستقرار السياسي، الاجتماعي، والاقتصادي.

أولاً: الأهمية السياسية

توفير سبل العيش الكريم للأفراد وتحسين مستوى الدخل يساهم في تعزيز رضا الجمهور، مما يقلل احتمالات حدوث اضطرابات سياسية مثل التظاهرات والثورات.

ثانيًا: الأهمية الاجتماعية

ضعف الدخل قد يدفع الأفراد للجوء إلى وسائل غير مشروعة لتحسين أوضاعهم، مما يؤدي إلى انتشار الجرائم ويهدد الاستقرار الاجتماعي. بالتالي، تحسين دخول الأفراد يقلل الجرائم ويعزز الأمن المجتمعي.

ثالثًا: الأهمية الاقتصادية

استقرار الأوضاع المعيشية للأفراد يدفعهم لاستثمار الفائض عن حاجاتهم في الإنتاج المحلي، مما يعزز الاقتصاد الوطني عن طريق زيادة الصادرات وتقليل الاستيراد.

اهتمام المشرع العراقي بالضمان الاجتماعي

استنادًا إلى الأهداف السابقة، اهتم المشرع العراقي بالضمان الاجتماعي عبر:

1. الدستور

حق العمل: نص دستور العراق لعام 2005 على ضمان حق العمل بما يحقق حياة كريمة للعراقيين، مع تنظيم العلاقة بين العمال وأصحاب العمل وفق قواعد العدالة الاجتماعية.

المادة 30 من الدستور:

1. تكفل الدولة الضمان الاجتماعي والصحي للأفراد، مع توفير مقومات العيش الكريم.
2. تضمن الدولة الرعاية في حالات الشيخوخة، المرض، العجز عن العمل، البطالة، وغيرها.

هذا النص يؤكد اهتمام المشرع الدستوري بضرورة حماية الأفراد من المخاطر الاجتماعية وتنظيم ذلك بقانون خاص.

2. التشريعات العادية

الضمان الاجتماعي نظام قانوني يُنظم بقانون يحدد أهدافه ونطاق تطبيقه. ومن أبرز التشريعات:

قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم 18 لسنة 2023:

ألغى هذا القانون قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم 39 لسنة 1971. وجاءت أهدافه كما في المادة 2/أولاً:

ضمان العيش الكريم للمشمولين بأحكامه.

تعزيز قيم التكافل الاجتماعي وتحقيق العدالة بين الأجيال.

توسيع شمول الفئات بمظلة الضمان.

توفير استقرار نفسي ومادي للعاملين والمتقاعدين.

حماية حقوق المرأة العاملة والأحداث.

3. الأنظمة والتعليمات

نص المشرع العراقي في القانون الجديد على استمرار العمل بالأنظمة والتعليمات الصادرة بموجب القانون السابق، إلى حين صدور ما يلغيها أو يحل محلها. وتمتاز هذه الأنظمة بسهولة تعديلها بما يتناسب مع الظروف الواقعية المحيطة بتطبيق القانون.

خلاصة المطلب

اهتمام المشرع العراقي بالضمان الاجتماعي يظهر جليًا في الدستور والقوانين العادية والأنظمة التنفيذية. ويمثل قانون التقاعد والضمان الاجتماعي الجديد خطوة مهمة نحو تحقيق العدالة الاجتماعية وحماية الأفراد من المخاطر الاجتماعية، مع الأخذ في الاعتبار التطورات الاقتصادية والاجتماعية التي تشهدها البلاد.

نطاق قانون الضمان الاجتماعي

يتحدد نطاق تطبيق قانون الضمان الاجتماعي في العراق من خلال النطاقين الموضوعي والشخصي، كما بيّن المشرع في مواده، خاصة المادتين (12) و(3) من القانون الجديد.

أولاً: النطاق الموضوعي

تناولت المادة (12) من القانون فروع الضمان الاجتماعي التي يختص بها، وهي:

1. ضمان التقاعد والوفاة.
2. ضمان إصابات العمل، المرض، والأمراض المهنية.
3. ضمان إعانة التعطيل عن العمل.
4. ضمان التقاعد الاختياري وضمان العاملين في العمل غير المنظم.
5. التأمين الصحي، الخدمات الاجتماعية، ومنافع المرأة العاملة (تأمين الأمومة).

ثانيًا: النطاق الشخصي

تناولت المادة (3) من القانون الجديد الفئات المشمولة بأحكامه، والتي يمكن تقسيمها كما يلي:

1. المشمولون الأساسيون

العمال في القطاعات المختلط، الخاص، التعاوني.

العاملون لحسابهم الخاص.

العاملون المشمولون بأحكام قانون العمل.

العاملون في دوائر الدولة والقطاع العام غير المثبتين على الملاك الدائم.

ملاحظات على النطاق الشخصي الأساسي:

1. شمول "المشمولين بأحكام قانون العمل" يغني عن ذكر الفئات في القطاعات المختلفة، مثل القطاعات المختلط والخاص والتعاوني، لأن قانون العمل يغطي هذه الفئات جميعًا.

2. استثناءات قانون العمل تشمل فقط:

الموظفين العموميين المعيّنين وفق قانون الخدمة المدنية أو قوانين خاصة.

أفراد القوات المسلحة ومنتسبي الشرطة والأمن الداخلي.

وبذلك، فإن العاملين في دوائر الدولة غير المثبتين على الملاك الدائم يدخلون ضمن نطاق قانون العمل، لكن المشرع أحسن بذكرهم صراحة لقطع أي اجتهاد.

3. شمول "العاملين لحسابهم الخاص" يمثل إضافة جديدة، حيث عرفهم القانون بأنهم الأشخاص الذين يعملون لحسابهم الخاص دون إشراف من صاحب عمل (مثل الخياطين وسائقي سيارات الأجرة).

2. العمال العاملون خارج العراق

تسري أحكام ضمان التقاعد والوفاة على هؤلاء العمال حسب اختيارهم، دون الإخلال باتفاقيات العمل الدولية والعربية التي تنظم حالات الازدواج في الشمول بأحكام الضمان الاجتماعي.

ملاحظات:

لم يوضح القانون كيفية شمول هؤلاء العمال بضمان التقاعد، خاصة أن أصحاب العمل الأجانب خارج نطاق سلطة الدولة العراقية، مما يثير التساؤلات حول تحمل العامل نفسه لاشتراكات الضمان.

3. الفئات الإضافية المشمولة بفروع الضمان الاجتماعي

وفق المادة (3)/ثالثًا، تشمل الفئات الآتية:

1. العاملون لحسابهم الخاص وأصحاب العمل.
2. العاملون في العمل غير المنظم.
3. أفراد أسرة صاحب العمل (الزوج، الزوجة، الأبناء، الأصول والفروع العاملون في مشاريعه).
4. العاملون العراقيون لدى الهيئات الدبلوماسية، المنظمات، والشركات العاملة في العراق.

ملاحظات على هذه الفئات:

1. الفئات (أ، ب، ج) جميعها تندرج ضمن "العاملين في العمل غير المنظم"، وكان يمكن للمشرع الاكتفاء بذكر هذه الفئة.

2. الفقرة (د) تشير إلى فئة ضمن العمل المنظم (العاملون في الهيئات الدبلوماسية والمنظمات)، وهي مشمولة أصلاً بالمادة (3)/أولاً، مما يجعل ذكرها هنا غير ضروري.

3. معظم فروع الضمان لا تسري على العمل غير المنظم، باستثناء فرع "التقاعد الاختياري وضمان العاملين في العمل غير المنظم"، مما يتضح من تعليمات وزارة العمل والشؤون الاجتماعية.

خلاصة

حدد قانون الضمان الاجتماعي نطاقه الموضوعي والشخصي بوضوح، حيث شمل مختلف فئات العمال في القطاعات المنظمة وغير المنظمة، إضافة إلى فئة العاملين لحسابهم الخاص والعاملين خارج العراق. ومع ذلك، هناك بعض الملاحظات على صياغة النطاق الشخصي، منها التكرار وعدم الاتساق في إدراج بعض الفئات، بالإضافة إلى غياب آليات واضحة لشمول بعض الفئات، مثل العاملين خارج العراق، بأحكام الضمان.

شكرا لحسن اصغائكم