القصور التشريعي واثره في نظم الحماية الاجتماعية ـ دراسة في اطار تشريعات الحماية الاجتماعية في العراق

د. جنان عبد الرزاق فتاح

المقدمة:

يعد علم التشريع من العلوم الحديثة وتطورت على مراحل عدة حتى اصبحت علم له فنونه والياته ويسمى بعلم الصياغة التشريعية وظهرت نظريات عديدة بهذا الصدد وكلها تهدف الى اعداد وإنتاج تشريع متكامل يعبر عن فكرة المشرع وفلسفته بصيغ وعبارات وجمل جزلة في اللفظ ودقيقة في المعنى، الا ان هذا المسعى لم يكن موفقا على الدوام وإنما تظهر عيوب وهفوات في التشريع عند التطبيق مما يستلزم معالجة هذا القصور او التناقض او الاغفال من خلال الطرق المعروفة في سد النقص التشريعي كتعديل احكام التشريع المعيب بالنقص بما يؤمن سد النقص فيه او اصدار تعليمات او انظمة تعالج النقص او اتباع وسائل التفسير التي تنسجم مع الهدف الحمائي وهذه الوسائل تكون قاصرة تجاه استجلاء غاية المشرع او في وضع النص موضع التطبيق الذي يحقق المنفعة للمواطن وهذا التصور عندما لا يتضمن القانون كل الاحكام التفصيلية التي تسهم في تسهيل تطبيقه مما يفقده حكمة تشريعه وبالتالي حكمه في النفاذ، وهذا النقص يكون اما عن غفلة من المشرع او سهوا ويكتسب القصور التشريعي في اطار تشيعات الحماية الاجتماعية اهمية خاصة نظراً لكون الفئات الاجتماعية المخاطبة بهذه التشريعات هي فئات فقيرة او معدومة وبالتالي عنصر الوقت حاسم في موضوع تأمين الحماية وكفالة الدولة لمعيشتهم، أذ ليس من الانصاف عدم شمول بالحماية للمستحقين او رفع الحماية بحجة عدم وجود نص يعالج الحالة المعروضة وبالتالي تركهم لمواجهة قساوة الحياة بمفردهم من دون مد العون اليهم مما يعني تخلي الدولة عن التزاماتها الدستورية بكفالة معيشتهم.

يهدف البحث البحث بمثابة محاولة بسيطلة لبيان طبيعة واثار القصور التشريعي على نظم الحماية الاجتماعية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ ولغاية الوقت الحاضر، ادراكاً من الباحث بحقيقة المعاناة التي تقع على عاتق الشرائح الاجتماعية المخاطبة بأنظمة الحماية في العراق، وهي الفئات المحرومة التي ينهش الفقر مقدراتها وتعيش هذه الفئات تحت رحمة ضغط الحاجة والعوز والقصور في تلبية متطلبات الاسرة الضرورية والحرمان الذي تعيشه الطفولة والتي يزداد عدد هذه الفئات في المجتمع يوماً بعد يوم ، مما يستلزم الوصول الى نظام حماية فعال يؤمن الحماية لهذه الفئات ويبعد عنها مظاهر الفقر والحرمان والمرض والتخلف وينقذ الطفولة، من اجل الوصول الى نظام يتجاوز

التحديات والمعوقات القانونية التي تواجه الفئات الاجتماعية الاضعف في المجتمع في سعيهم لتحقيق مبدأ كفالة الدولة لمستواهم المعيشي الذي ضمنه الدستور وهم شريحة الفقراء ومعدومي الدخل.

ان اهمية البحث تكمن في خطورة موضوع القصور التشريعي محل الدراسة كونه ينصب على حاجات انسانية غير قابلة للتأجيل تتعلق بفئات اجتماعية ضعيفة ، كفل لها الدستور حق الحماية من المخاطر الاجتماعية والاقتصادية، وبالتالي فأن الحماية الاجتماعية من مخاطر الفقر والبطالة تسعى الى تامين كرامة الانسان وضمان العيش اللائق ولو بحده الادنى وتأمين متطلبات الاسر الفقيرة الاساسية المتزايدة مع حفظ كرامتهم .

اما مشكلة البحث: فيمكن تحديدها بكون الفئات الاجتماعية المشمولة بالحماية الاجتماعية هي فئات ليس لها طاقة على تحمل تبعات وجود القصور التشريعي المانع او المعرقل تبعا لمتطلبات البيروقراطية الادارية من شمولهم بمضلة الحماية الاجتماعية او الخدمات الاجتماعية، ولا يجب ان يكونو ضحية لهذا القصور وحرمانهم من حق الحماية المكفول في الشرائع السماوية و القانون والدستور .

اما منهجية وخطة البحث، فقد تم الاعتماد على المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص القانونية المتعلقة بنظم الحماية الاجتماعية في العراق وبيان ابعادها القانونية والفنية والملاحظات التي نعتقد ان تصب في مصلحة اصلاح واقع نظام الحماية مع بيان اوجه القصور فيها وأسانيده مع محاولة ايجاد نماذج للحلول المقترحة بشأنها ايماناً من الباحث ان الاسلوب التحليلي الاكثر ملائمة مع طبيعة البحث وما يسعى اليه من اهداف، اما خطة البحث فتم تقسيم بحثنا المتواضع على مبحثين من خلال اعتماد الخطة الاتية ايمانا من الباحث بأنها الانسب لطبيعة الدراسة وما تهدف اليه من اهداف:

المقدمة	
المبحث الاول	مفهوم القصور التشريعي ووسائل معالجته
المطلب الاول	تعريف القصور التشريعي ومخاطره
الفرع الاول	القصور التشريعي في الاصطلاح
الفرع الثاني	مخاطر القصور التشريعي في تشريعات الحماية الاجتماعية
الفرع الثالث	ذاتية القصور التشريعي
المطلب الثاني	وسائل معالجة القصور التشريعي وتمييزه عن الحالات المشابهة
الفرع الاول	التدخل التشريعي
الفرع الثاني	التدخل القضائي
المبحث الثاني	القصور في تشريعات الحماية الاجتماعية في العراق
المطلب الاول	القصور في تشريعات الحماية الاجتماعية قبل عام ٢٠١٤
الفرع الاول	نظم الاعانة الاجتماعية
الفرع الثاني	ضوابط الاعانات الاجتماعية لعام ٢٠٠٥

المطلب الثاني	القصور في اطار احكام قانون الحماية الاجتماعية رقم ١١ لسنة ٢٠١٤
الفرع الاول	القصور في نطاق الشمول في نظام الحماية الاجتماعية
الفرع الثاني	القصور في نطاق الاستبعاد من نظام الحماية الاجتماعية
الخاتمة والتوصيات	

المبحث الاول

مفهوم القصور التشريعي ووسائل معالجته

يشكل موضوع القصور التشريعي احد اهم المواضيع التي تعنى بسلامة التشريعات الصادرة من الجهة التشريعية من العيوب والنقص والتعارض والغموض، ولكنها تحضى في اطارؤ تشريعات الحماية الاجتماعية بمكانة خاصة تنبع من طبيعة المصلحة المحمية في اطار هذه القوانين، وستقسم الدراسة في هذا المبحث على مطلبين وفقا لمقتضيات وطبيعة الدراسة وذلك وفقاً لما يأتي:

المطلب الاول

تعريف القصور التشريعي ومخاطره

تشكل نظم الحماية الاجتماعية أهمية خاصة في الدول النامية والمتقدمة على حد سواء، لما توفره من مظلة أمان اجتماعي من العوز للشرائح الفقيرة التي تعاني شظف العيش وصعوبة تأمين مستلزمات البقاء على قيد الحياة، باعتبار الكرامة الإنسانية باتت تشكل جزء لا يتجزأ من الحقوق الأساسية للإنسان والتي كفلتها الدساتير والمواثيق الدولية،وبالتالي ان موضوع القصور في اطارها القانوني يعد مشكلة ذات صفة خاصة كونها تمس شريحة الفقراء الذي يصارعون الحياة من اجل البقاء، وسنقسم الدراسة في هذا المطلب على فروع ثلاثة وفقاً لما يأتي:

الفرع الاول

القصور التشريعي في الاصطلاح القانوني

يقصد بالقصور في التشريع، عدم ملائمة النص القانوني للحياة الاجتماعية والسياسية السائدة في المجتمع وقت تطبيقه، بمعنى اخر عدم تضمن النص القانوني لما تقوم الحاجة اليه من احكام تفصيلية او جزئية في ظل تغيرات جوهرية شهدها المجتمع، ويعبر تحقق القصور في التشريع عن تطور المجتمع تطوراً جوهرياً وعدم قدرة النصوص القانونية التي وضعت في زمن سابق على مواكبة هذا التطور.

ويتحقق القصور في التشريع متى كانت القاعدة التي تعالج المسألة المطروحة على القاضي موجودة ولكنها غير عادلة او غير منسجمة مع الظروف الاجتماعية والسياسية السائدة. وتتحق حالة القصور التشريعي حتماً في حالة التغيرات السياسية الكبرى في حياة المجتمع وانتقاله من وضع سياسي معين

الى وضع سياسي مغاير تماماً، كالانتقال من نظام دكتاتوري او بوليسي يحتقر الانسان ويهدر حقوقه الى نظام ديمقراطي يؤسس لدولة القانون ويحترم الإنسان وحقوقه وحرياته العامة في ظل دستور يضعه الشعب عبر ممثليه بإرادته الحرة[١].

فالقانون تعبير حي ونموذجي عن حاجات المجتمع وتطلعاته فضلا عن كونه تعبير عن السياسة العامة للدولة ومبادئها والقيم التي تتبناها، وعلى هذا النحو يؤرخ القانون لمسيرة العدالة والنظام والتناغم الاجتماعي في حياة أية امة من الأمم في مرحلة زمنية معينة، ويؤكد تاريخ القانون هذه الحقيقة، من ذلك إن مجموعة القوانين العراقية الرائدة التي ترجع جذورها الى الألف الثالث قبل الميلاد كانت شاهداً أمينا على روح العصور التي سادت فيها، حيث عبرت نصوصها تعبيراً صادقاً عن حياة العراقيين القدماء وأعطتنا فكرة غاية في الوضوح عن القيم والأعراف الاجتماعية وروح العدالة التي سادت في تلك الحقبة الزمنية، بينما أعطتنا مجموعة قوانين اليونان والرومان القديمة، قبل ان تتطور لاحقاً تطوراً مذهلاً، فكرة واضحة عن مدى قسوة العلاقات الاجتماعية وتشبع تلك القوانين بروح الانتقام والظلم الاجتماعي الذي خيم على حياة اليونانيين والرومان القدماء رغم انها وضعت بعد فترات زمنية طويلة من وضع القوانين العراقية ، ففي الوقت الذي نقش فيه الملك والمقنن العراقي الرائد حمورابي قوانينه على الحجر وأعلنها للكافة ، كانت معرفة قوانين اليونان القديمة حكراً على رجال السلطة والكهنة، ولم يكن للعامة اية فكرة عن القانون الذي يحكمهم ليلتزموا به ويتجنبوا المحذور والجزاء المترتب عليه[٢].

الفرع الثاني

مخاطر القصور التشريعي على نظم الحماية الاجتماعية

كان التضامن الإنساني هو مرتكز الأمن الاقتصادي للإنسان حتى القرون الوسطى، وحتى مع ظهور المؤسسات الخاصة التي تضم خدمات الأسر الممتدة والمؤسسات الدينية والأشراف الذين يتصدقون على الفقراء والنقابات الحرفية التي كانت تجمع مواردها لحماية أعضائها في أيام الضيق والشدة، فكانت إغاثة الملهوف وإعانة المكروب تتم عن طريق المؤسسات الخيرية، ومع ظهور النظام الرأسمالي بدأ هذا التضامن الاجتماعي بالتفكك وأخذ الإنسان يدخل عصر الاستقلال الفردي وما يصاحبه من انعزال، إذ تحطمت كل مرتكزات هذا التضامن وأصبح إنسان الثورة الصناعية وحيداً يواجه مصيره بنفسه نتيجة لتلاشى الدور الاجتماعي للإنسان باعتباره عضواً في الأسرة

١ د. حامد زكي ،التوفيق بين القانون والواقع، ج٢،مجلة القانون والاقتصاد ، مصر ، س٢ع٢ ، ص٢٥٤.
٢ د.أحمد العزي النقشبندي : سمو النصوص الدستورية ، دراسة مقارنة ، بحث منشور في مجلة النهضة ، بغداد ، المجلد الثالث عشر ، العدد الثاني ، ابريل ٢٠١٢,ص٣٤

والمجتمع وقد أدرك فلاسفة القرن التاسع عشر هذه الحقيقة، فنادوا بالتضامن الاجتماعي عن طريق الاعتراف القانوني للفرد بحق الأمن الاقتصادي وكفالته بموجب قوانين الدولة[١].

ولعل خير مثال على ذلك هو ما نادى به الفقيه (روبسير) إذ تساءل في إحدى ندواته (ما هو أول حق من حقوق الإنسان؟ إنه الحق في الحياة، فالقانون الاجتماعي هو الذي يضمن حق الحياة لكل إنسان وما عدى ذلك هو تابع لهذا الحق، فالملكية ليست سوى وسيلة لضمان هذا الحق)[٢].

وقد اتجهت السياسات المعاصرة للدول المختلفة (المتقدمة والنامية) على إعمال هذا الحق من خلال وسائل متعددة تشريعية وتنفيذية كالقوانين التي تعنى بمحاربة الفقر وسياسات الحماية القائمة على البرامج الحكومية التي تتولى مهمة مكافحة الفقر كالخدمات الاجتماعية المتنوعة التي تشمل سياسات التشغيل والتدريب والقروض وكذلك الدعم المادي والعيني والإعانات التي تختلف الدول في تنظيم شروطها وأحوال منحها تبعاً لقدرة الدولة الاقتصادية ومعدل الفقر[٣].

ان تزايد اعداد الفقراء ومن هم دون مستوى خط الفقر القى على عاتق المشرع العراقي مسؤولية كبرى في تشريع القوانين التي تواكب حجم المشكلة والحد من خطورتها، فلم يكن في العراق قبل عام ٢٠١٤ قانون واضح المعالم لمعالجة مشاكل الفقر وتأمين الحماية الاجتماعية من خلال اعانات شهرية تدفعها الدولة للأسر الفقيرة، فكانت السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة العمل والشؤون الاجتماعية عاجزة عن تأمين الحماية الاجتماعية للاعداد المتزايدة من الاسر الفقيرة، اذ كان تأمين المبالغ اللازمة للاعانات الاجتماعية للاعداد المتزايدة للأسر الفقيرة يتطلب تشريع قانون خاص لتنظيم احكام الشمول والاستبعاد، وازاء هذا اللقصور التشريعي في منظومة الحماية الاجتماعية الضعيفة وتحت ضغط الاعداد المتزايدة للفقراء والمحرومين من فرص العيش الكريم المكفول دستورياً حيث نظم المشرع الدستوري حق الضمان الاجتماعي في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادتين (٢٩ و٣٠)، إذ نصت المادة (٢٩) على أن (أولاً:أ: تكفل الدولة حماية الأمومة والطفولة والشيخوخة وترعى النشء والشباب وتوفر لهم الظروف المناسبة لتنمية ملكاتهم وقدراتهم ب- الأسرة اساس المجتمع وتحافظ الدولة على كيانها وقيمها الدينية والأخلاقية والوطنية)، أما المادة (٣٠) فنصت على (أولاً: تكفل الدولة للفرد والأسرة وبخاصة الطفل والمراة الضمان الاجتماعي والصحي،

١- د. مصطفى جمال, الوسيط في التأمينات الاجتماعية, المركز القومي للبحوث الاجتماعية, الإسكندرية, ١٩٨٤, ص ٢٠.

٢- د. احمد منادي التميمي, النظام القانوني للحماية الاجتماعية من الفقر في العراق, دراسة مقارنة, اطروحة دكتوراه – جامعة النهرين – كلية الحقوق , ٢٠١٧ - ص٨٥

٣. د. خضير عباس المهر , الأجر والاستخدام والتوازن الاقتصادي, الطبعة الاولى, الرياض, جامعة الملك سعود, ١٩٨٨, ص ١٦٨

والمقومات الأساسية للعيش في حياة حرة كريمة تؤمن لهم الدخل المناسب والسكن الملائم، ثانياً: تكفل الدولة الضمان الاجتماعي والصحي للعراقيين في حال الشيخوخة أو المرض أو العجز عن العمل أو التشرد أو اليتم أو البطالة وتعمل على وقايتهم من الجهل والخوف والفاقة وتوفر لهم السكن والمناهج الخاصة لتأهيلهم والعناية بهم، وينظم ذلك بقانون)، وكما لم يغفل المشرع الدستوري العراقي توفير الحماية للفقراء في تحديده للأسس العامة للسياسة الضريبية للدولة بالشكل الذي يضمن عدم المساس بدخول الفقراء، وذلك حينما نص في المادة (٢٨/ثانياً) من الدستور على الآتي (يُعفى أصحاب الدخول المنخفضة من الضرائب بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى اللازم للمعيشة).

اصدر المشرع العراقي اول قانون شامل يعنى بمكافحة الفقر ويتصدى لمستوياته المرتفعة ويطمح الى رفع المستوى المعيشي للأسر العراقية التي ترزح تحت رحمة العوز والفاقة ومظاهره المتمثله بالامراض والتسرب الدراسي والسكن في المناطق العشوائية والجريمة والانحراف والتفكك الاسري، لكن رغم هذا الانجاز الكبير الذي تحقق لصالح الفقراء الا انه يلاحظ ان هذا القانون يفتقر الى بعض مقومات النجاح التي سنبحثها تباعاً في هذا المبحث .

وفي تقديرنا ان اهم مخاطر القصور التشريعي في اطار نظم الحماية الاجتماعية تنبع من طبيعة الفئات الاجتماعية التي تتعامل معها نظم الحماية والتي تهدف الى تامين الحماية الاجتماعية لهم من مخاطر الفقر والبطالة والتسرب الدراسي والسكن العشوائي والمهن الهامشية والتسول، فهذه الفئات يهدف القانون الى تأمين متطلبات الحياة اليومية من غذاء ودواء ومسكن وملبس وهي حاجات انسانية غير قابلة للتأجيل وبالتالي ان فرضيات القصور في هذا الاطار والتي تحول او تعرقل وصول الاعانات الى مستحقيها او تؤخرها قد يؤدي الى المس بحقهم في الحياة الكريمة وزيادة في معاناتهم وهو ما يتنافى ما مع تذهب اليه غالبية الدساتير في كفالة حق الافراد في الحياة الكريمة الامنة من خلال برامج الحماية الاجتماعية.

الفرع الثالث

ذاتية القصور التشريعي

ان الامتناع التشريعي يأتي عندما يسند الدستور تنظيم حق من الحقوق إلى السلطة التشريعية ففي هذه الحالة يجب أن تتولى تنظيم هذا الموضوع عن طريق إصدار تشريع ينظم هذا الحق بصورة مباشرة أو يتولى على الأقل تنظيم أطره العامة وخطوطه العريضة وعناصره الرئيسية فإذا لم تتولى السلطة التشريعية هذا التنظيم وأحالته برمته إلى السلطة التنفيذية فإن هذا يعد امتناعا عن ممارسة

اختصاصات اناطها الدستور مباشرته وهذا أمر مغاير تماماً لفكرة القصور التشريعي الذي يتولى فيه المشرع تنظيم الموضوع لكن يأتي تنظيمه قاصراً وغير مكتمل جوانبه[١].

وبناءً عليه فإن قواعد توزيع الاختصاص التي تضمنتها نصوص الدستور تُحتم على المشرع أن ينهض لمباشرة اختصاصه الدستوري بنفسه، ومن ثم يُعَد امتناع المشرع عن ذلك أو التنازل عنه لغيره من السلطات بمثابة تعديل لقواعد الاختصاص التي حددها الدستور، مما يشكل مخالفة دستورية تستوجب تدخل القاضي الدستوري لإعادة الأمور إلى نصابها وإلزام كل سلطة من السلطات العامة بممارسة اختصاصاتها المحددة دستورياً، باعتبار أن تخلي سلطة التشريع عن قصَد أو غيره عن ممارسة بعض مظاهر ولايتها يعد نكولاً سلبياً عن مباشرتها ، مثلما يعُتبر خروجها عن حدود هذه الولاية بمثابة تعَدٍ على سلطة تملكها غيرها[٢].

وخلاصة القول أن حالة امتناع المشرع عن ممارسة اختصاصه التشريعي رغم تشابهها في كثير من الجوانب باقصور التشريعي الا انها حالة خطرة تقتضي معالجة حقيقية، لأن الأوضاع المناقضة للدستور لا حصانة لها سواء كانت عمداً او اهمالاً أو بدونه بما يتعين منعها، ومن ثم لابد من استحداث أساليب رقابية متطورة، تُمكن القاضي الدستوري من أداء دوره كحام للدستور لان بغير هذه الحماية يعني هيمنة البرلمان٠ كما أن اعمال الرقابة على حالة امتناع المشرع، تُعبر عن ضرورة احترام القانون ومراعاة لمبدأ المشروعية، كما تؤكد للقضاء اختصاصه الواضح في اضفاء الحماية للدستور وصيانته، من خلال رد الهيأة التشريعية الى حدودها الدستورية أن هي حاولت تجاوزها.

المطلب الثاني

وسائل معالجة القصور التشريعي وتمييزه عن الحالات المشابهة

ترسم الدساتير والقوانين الوطنية في كثير من الاحوال طرق معالجة القصور التشريعي في بعض نصوص القوانين من اجل تصويبها واظهارها بالمظهر الحسن ومعالجة الخلل الناشئ عن ذلك القصور، وسنبحث في هذا المطلب عن تلك الوسائل، كما سنبحث في التمييز بين القصور التشريعي وبعض الحالات الاخرى المشابهة وذلك وفقا لما يأتي:

١ تغريد فائق ناجي, شبكة الحماية الاجتماعية بداية على طريق الطموح , وزارة العمل والشؤون الاجتماعية , المركز الوطني للبحوث والدراسات , بغداد , ٢٠٠٩, ص٨

٢ د. احمد العزي النقشبندي, مصدر سابق, ص ٤٤

الفرع الاول

التدخل التشريعي

يتدخل المشرع بين فترة وأخرى بوسيلة التعديل او الإلغاء وتشريع القوانين الجديدة ليلائم بين القانون وحاجات الروابط الاجتماعية المتجددة والمتطورة في كافة الاتجاهات.

وقد يتحقق القصور نتيجة تبني دستور جاء بقيم وقواعد ومبادئ جديدة إلا ان القوانين النافذة قبل نفاذه بقيت على حالها دون يمسها التعديل او الالغاء ،ذلك ان مجرد وضع دستور جديد ومهما كان مثالياً لن تكون له اية قيمة قانونية او اجتماعية ما لم تترجم النصوص والمبادئ التي جاء بها ذلك الدستور الى قوانين تحل محل القوانين التي خلفتها الدكتاتورية، ونجد إن قوانين الحقبة الماضية التي حكمت العراق هي النافذة الى اليوم، وهي تعبر في كثير من نصوصها عن تلك الحقبة وقيمها فضلاً عما تمثله من خروج واضح عن روح القوانين الحديثة والمبادئ العامة للقانون وحقوق الإنسان الأساسية فينبغي ان تعبر قوانين العراق الجديد في ظل دستوره الدائم عن القيم الإنسانية والاجتماعية التي جاء بها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ[١].

ومع ذلك فاننا نجد في ثنايا العديد من القوانين المشرعة حديثاً الكثير من الاخطاء التشريعية التي تخرج عن روح الدستور النافذ، فضلاً عن خروجها عن المبادئ العامة للقانون. ويرجع ذلك الى ان اغلب هذه التشريعات في كثير من الاحيان لم يتم اشراك ذوي الاختصاص في كتابتها، فتشريع القوانين علم من العلوم القانونية المتميزة، وكل نص قانوني تقف خلفه نظرية كبرى من نظريات القانون التي استقرت بعد ان تبنتها التشريعات الحديثة، وهذه النظرية تعد نظاماً متكاملاً يتضمن سلسلة من المبادئ المتوافقة فيما بينها ويجب الحذر عند اجراء أي تعديل فيها لان ذلك قد يؤدي الى انهيار التناسق والتناغم فيما بين النصوص .

الفرع الثاني

التدخل القضائي

يعد التدخل القضائي احد اهم اوجه معالجة القصور التشريعي في القانون من خلال التفسير الموسع لنص القانون، وقد اخذ المشرع العراقي بالتفسير الموسع المتطور للقانون في المواد (١ ، ٢ ، ٣) من قانون الإثبات رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩، حيث الزم القاضي باتباع التفسير المتطور للقانون ومراعاة الحكمة من التشريع عند تطبيقه)، ولاشك في ان ما قرره المشرع في هذا المقام هو قاعدة عامة تسري على كل فروع القانون العام والخاص، ما لم يتعارض ذلك مع طبيعة القانون

١ د. حامد زكي, مصدر سابق, ص٢٥٥.

وهناك امثلة كثيرة عن اجتهادات المحاكم التي استقرت وأصبحت كالقاعدة القانونية سواء بسواء، وهي تغطي مجالات واسعة من النظام القانوني، فنظرية تحمل التبعة ومبدأ التعسف في استعمال الحق والإثراء دون سبب ونظرية الظروف الطارئة وإقرار حقوق الملكية الأدبية والفنية والصناعية، وغيرها بدأت كأجتهاد فقهي او قضائي وبعد استقرارها تبنتها التشريعات المختلفة [١].

وبذلك يكون للقضاء دور متميز في الحياة القانونية، وهذا الدور متميز عن مجرد إنشاء القواعد العامة المجردة الذي هو من عمل المشرع لان القاضي هو من يضفي الفعالية من الناحية العملية على تلك القواعد و يجعلها ملائمة للواقع ومن أدواته في ذلك قواعد التفسير، المبادئ العامة للقانون، المعيار القانوني، مبادئ العدالة وهو يكاد يقترب من عمل المشرع من خلال الأداتين الأخيرتين فهو الذي يعين مضمونها عند نظره في قضية معروضة عليه.

المبحث الثاني

القصور في تشريعات الحماية الاجتماعية

تعد تشريعات الحماية الاجتماعية وانظمتها القانونية من اهم القواعد القانونية التي يظهر القصور التشريعي في ثنايا احكامها في كثير من الاحيان شانها في ذلك شان أي قانون وطني اخر، وبالتالي ستكون الدراسة في هذا المبحث تنصب على هذه الظاهرة في محاولة لتصويب هذه الحالات،وتسليط الضوء عليها في اطار النظام القانوني العراقي، وستقسم الدراسة في هذا المبحث على مطلبين وفقاً لمقتضيات الدراسة فيه وذلك وفقاً لما يأتي:

المطلب الاول

القصور في نظم الحماية الاجتماعية قبل عام ٢٠١٤

لم يكن في العراق قبل عام ٢٠١٤ أي قانون شامل موحد ينظم احكام الاعانات الاجتماعية للفئات الاجتماعية الفقيرة ، بل تم شمول هذه الفئات بنظام ضوابط شبكة الحماية الاجتماعية التي كانت قائمة قبل ذلك التاريخ والتي صدرت وفق ضوابط اصدرتها وزارة العمل ، وعلى الرغم من اهمية دور تلك الشبكة في مساعدة الاسر الفقيرة الا ان هذا النظام كان يعتريه الكثير من القصور والخلل وهو ما سنبينه في هذا المطلب وفقا لما يأتي:

١ ينظر نص المادة (٣) من قانون الإثبات رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩

الفرع الاول

نظم الاعانات الاجتماعية

يراد بالاعانة هي تلك المبالغ التي تدفعها الدولة لفئات اجتماعية معينة من أجل تحسين أحوالهم الاجتماعية والوصول بهم إلى مستوى معين من المعيشة، وتشمل هذه الإعانات العجزة والأرامل وكبار السن والعاطلين عن العمل ومن في حكمهم، ويسمي البعض هذه الإعانات بالمساعدات الاجتماعية وذلك لما فيها من معنى المعونة والمساعدة التي يقدمها المجتمع ممثلاً بالدولة، إذ تشمل كل محتاج حقيقةً أو حكماً من أبناء المجتمع بصرف النظر عن جنسه أو عمله أو معتقده أو دينهوقد كانت هذه الإعانات تسمى قديماً بالصدقات العامة، وكانت تعتبر من قبيل التفضل والإحسان على الفقراء، وسُمّيت في دستور فرنسا لعام ١٧٩١ (بأعمال الإغاثة العامة)[١].

وفي مصر صدر قانون عام ١٩٥٠ سُمّي بقانون المساعدات الاجتماعية الذي يقضي بتقديم المساعدات النقدية والعينية للأفراد والأسر المحتاجة التي يكون عائلها متعطلاً عن العملوحينما شيدت الدولة الحديثة على أساس الروح الوطنية، وبات واجب الجميع حمايتها والذود عنها، فصار من المنطق أن يقابل واجب الأفراد في حماية الدولة بواجب الدولة في حماية هؤلاء الأفراد في أرزاقهم، الأمر الذي كان من العوامل المهمة التي وجهت أنظار الفقراء إلى الدولة لكي تمد يد العون اليهم نتيجة تطورات الحياة وزيادة المخاطر والحاجات ونتيجة لذلك تحرص القوانين الاجتماعية على ضمان كفالة الأفراد وأسرهم طبقاً لما تقتضيه موجبات التضامن الاجتماعي وذلك من خلال المساعدات الاجتماعية التي تقدمها وتختلف الإعانات الاجتماعية عن التأمينات الاجتماعية من جوانب عديدة، رغم وحدة الهدف وهو تحسين المستوى المعاشي للمشمولين بأحكامهما، إذ يشكلان مع بعض مفهوم الضمان الاجتماعي بمعناه الواسع[٢].

لقد مر العراق و منذ بداية عقد التسعينات من القرن الماضي بسنوات صعبة اتسمت اثرت على مجمل جوانب الاقتصاد العراقي، ومنها جانب العمل الاجتماعي، ومع حرب الخليج والعقوبات الاقتصادية التي فرضت على البلد خلال تلك الفترة وارتفاع معدلات التضخم، ازداد عدد الأسر التي تعاني من الفقر وأزداد عدد الفقراء والأطفال الذين يعانون سوء التغذية وارتفعت نسبة التسرب الدراسي وانخفضت نسبة الطلاب الملتحقين بالمدارس ولم تعد مع ذلك برامج محو الأمية ومجانية التعليم والضمان الاجتماعي والصحي سوى مسميات عديمة الأثر ولقد حاولت وزارة العمل

١ د.حامد زكي, مصدر سابق, ص٢٥٧.

٢ مصطفى جمال, الوسيط في التأمينات الاجتماعية, المركز القومي للبحوث الاجتماعية, الإسكندرية, ١٩٨٤, نص المادة (٧) من قانون المساعدات العامة المصري لسنة١٩٥٠.

والشؤون الاجتماعية ومن خلال قانون الرعاية الاجتماعية رقم ١٢٦ لسنة ١٩٨٠ أن توفر حماية للأسر التي بدأت تعاني مشاكل مركبة صحية وبيئية واقتصادية فوسعت من عدد الأسر المستفيدة من أحكام راتب رعاية الأسرة الذي نظمه هذا القانون المذكور.وقد استمر عدد الأسر المشمولة براتب رعاية الأسرة بالتزايد إلى أن وصل عدد الأسر المشمولة بأحكامه عام ٢٠٠١ إلى (٥٧٧١٤) أسرة[١].

الا ان عدم وجود قانون للحماية الاجتماعية في ذلك الوقت ينظم طريقة صرف الاعانات لمستحقيها من الفقراء وشروط الشمول وحالات الاستبعاد ادى الى حصول العديد من المشاكل القانونية فيما يتعلق بالجوانب الاجرائية الخاصة بصرف ووقف الاعانات الاجتماعية وفاقم حجم المشكلة التزايد المستمر في عدد الاسر التي تطلب الشمول بالاعانة وهو ما يمكن ان نسميه قصور تشريعي كبير في نظم الحماية الاجتماعية التي كانت متبعة قبل عام ٢٠١٤.

الفرع الثاني

ضوابط الاعانات الاجتماعية لعام ٢٠٠٥

بعد أحداث عام ٢٠٠٣ ونتيجة لمرور العراق بظروف خطيرة أوجبت إعادة النظر بسياسات الحماية الاجتماعية بما يلائم هذه الظروف التي تمثلت بتعاظم مظاهر البطالة والفقر أصبح من الضروري إتباع نهج جديد وتوسيع مهام العمل الاجتماعي والرعاية الاجتماعية بما يؤمن تحقيق الأمن الاجتماعي والحماية الاجتماعية إذ جعلت الظروف الاقتصادية للأسرة العراقية الحاجة إلى إيجاد بدائل تتلائم مع طبيعة وحجم المشكلة وهو أمر في غاية الاهمية، ونتيجة للقصور التشريعي المتمثل بعدم وجود قانون يعني بتنظيم احكام الحماية الاجتماعية بجناحيها (الاعانات والخدمات الاجتماية) فأصدرت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية نتيجة لذلك نظام شبكة الحماية الاجتماعية والذي انبثق عنه برنامج شبكة الحماية الاجتماعية والذي طبق اعتباراً من تأريخ ٢٠٠٥/١٢/١ وقد اشتملت هذه الضوابط على جدول للإعانات الاجتماعية يستند إلى حجم الأسرة و كما هو مبين في الجدول أدناه[٢] .

عدد أفراد الأسرة	١	٢	٣	٤	٥	٦فأكثر
مبلغ الإعانة الشهري	٥٠٠٠٠	٧٠٠٠٠	٩٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١١٠٠٠٠	١٢٠٠٠٠

مصدر الجدول :ضوابط الشمول بشبكة الحماية الاجتماعية لعام ٢٠٠٥

ومن الجدير بالإشارة إلى أن الضوابط أعلاه جعلت من المبالغ المحددة في الجدول اعلاه هي معايير لخط الفقر دون ان يكون هنالك اي معيار محدد سلفاً لخط الفقر وهو ما يؤشر قصوراً تشريعياً في مجال تحديد خط الفقر الذي يرسم سياسات الحماية الاجتماعية، وبالتالي فإن كل فرد أو أسرة يقع

[١] تغريد فائق, المصدر السابق, ص ١١

[٢] هيئة الحماية الاجتماعية– دائرة الحماية الاجتماعية– إحصاءات وحدات الرعاية الاجتماعية , لسنة٢٠٠٨

دخله أو دخلها دون مستوى هذه المبالغ يعتبر داخلاً في مفهوم الفقر وينطبق عليه نظام الشبكة من حيث استحقاق الإعانة، مع ملاحظة أن الضوابط المذكور قد اشترطت على الفرد لغض شموله بهذه الإعانات و أن يكون مستقلاً في معيشته عن الأسرة[١] .

وقد تم تضمين موازنات العراق الاتحادية نصوص قانونية لتنفيذ برنامج شبكة الحماية الاجتماعية للسنوات التالية لعام ٢٠٠٥ بعد تطبيق سياسة رفع الدعم عن المشتقات النفطية والرفع الجزئي لمواد البطاقة التموينية، بمعنى التحول من الدعم العيني الى الدعم النقدي، مع استهداف الطبقة الأكثر تضرراً من جراء رفع الدعم المذكور أما الفئات الاجتماعية المشمولة بإعانات شبكة الحماية الاجتماعية فيمكن القول أن ضوابط الشمول لا تلغي قواعد الشمول التي نظم أحكامها قانون الرعاية الاجتماعية رقم ١٢٦ لسنة ١٩٨٠ والمتعلقة براتب رعاية الأسرة، بل وسعت من الفئات المشمولة من خلال شمول فئات جديدة لم ينص عليها القانون المذكور، فالأرملة والمطلقة التي لها قاصر واليتيم القاصر والعاجز عن العمل بسبب الشيخوخة أو المرض تعتبر من الفئات الاجتماعية التي وردت في قانون الرعاية الاجتماعية وضوابط شبكة الحماية الاجتماعية معاًأما الفئات الاجتماعية الجديدة التي وردت في ضوابط شبكة الحماية الاجتماعية ولم ترد في قانون الرعاية الاجتماعية المذكور هي الولد المعاق البالغ والطالب المتزوج المستمر بالدراسة لغاية الدراسة الجامعية الاولية وأسرة النزيل والمودع إذا تجاوزت مدة محكوميته سنة كاملة والمصاب بشلل رباعي والكفيف وكذلك العاطل عن العمل و العاجز عن العمل بسبب الأعمال الإرهابية[٢] .

المطلب الثاني

القصور التشريعي في اطار قانون الحماية الاجتماعية رقم ١١ لسنة ٢٠١٤

بيّن المشرع العراقي في قانون الحماية الاجتماعية رقم ١١ لسنة ٢٠١٤ أحكام الإعانات الاجتماعية من حيث شروط استحقاقها، وحدد الإعانة الممنوحة للمستفيدين من أحكام هذا القانون، وكذلك التزامات المستفيدين من أحكامه وحالات وقف وقطع الإعانة، وتبعاً لذلك سنقسم دراستنا لهذا المطلب على فرعين يخصص الاول لبيان مظاهر القصور في نظام الشمول في حين يخصص الفرع الثاني لبيان مظاهر القصور في الاستبعاد وفقاً لما يأتي:

١ د. احمد منادي رجه, النظام القانوني للحماية الاجتماعية من الفقر في العراق , دراسة مقارنة, بغداد, ٢٠١٧, ص ١٧٢ وما بعدها.

٢ تحديات تنفيذ آلية شبكة الحماية الاجتماعية, وزارة العمل والشؤون الاجتماعية, المركز الوطني للبحوث والدراسات, ٢٠٠٧, ص ٩.

الفرع الاول

القصور في نطاق الشمول من نظام الحماية الاجتماعية

يمكن ملاحظة اهم مظاهر القصور في اطار سياسة الشمول والاستبعاد من الحماية الاجتماعية وفقاً لما يأتي:

١- حدد قانون الحماية الاجتماعية النطاق المكاني لسريانه، اعتبر هذا القانون الإقامة في العراق شرطاً لشمول المستفيدين بأحكامه، على أن تكون هذه الإقامة قانونية ومستمر ودائمة بالنسبة لرعايا الدول الاخرى ويلاحظ في هذا الصدد أن مفهوم الإقامة الدائمة والمستمرة قد تثير إشكالات عند تطبيق هذا الشرط، من حيث حدود هذا الاستمرار، فهل يعني الإقامة في العراق سنة كاملة متصلة أم مدة اقل؟ وهل الإقامة المتقطعة تحقق هذا الشرط؟ .

فالقوانين التي تعتبر الإقامة معياراً لسريانها تكون أكثر تحديداً في بيان مفهوم الإقامة والمراد منها، من أجل تلافي الإشكالات في التطبيق، فقانون ضريبة الدخل العراقي رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ قد اشترط في إقامة المكلف الطبيعي أن لا تقل مدة إقامته عن ٤ أشهر سواء كانت إقامة متصلة أو متقطعة، واشترط في إقامة الأجنبي أن لا تقل مدة إقامته في العراق عن ٤ أشهر إذا كانت متصلة ولا تقل عن ٦ أشهر إذا كانت متقطعة [١].

إن عدم تحديد مفهوم الإقامة للشمول بامتيازات قانون الحماية الاجتماعية من إعانات وخدمات اجتماعية يفتح مجالات واسعة للاجتهاد من شأنها توجيه هذه الامتيازات إلى غير المستحقين، وبالتالي حرمان المستحقين لهذه الإعانات من الفقراء باعتماد آليات غير صحيحة، وهو ما يؤشر قصور في صياغة قانون الحماية الاجتماعية، فالمُشّرع العراقي في إطار قانون ضريبة الدخل كان واضحاً في حرصه على عدم إفلات دخول متحققة في العراق من الضريبة تبعاً لمعيار الإقامة تحقيقاً للمصلحة العامة والمتمثلة برفد الخزينة العامة للدولة بالموارد المالية، وبالتالي نعتقد أنه كان من الأجدر أن يولي المُشّرع إنفاق حصيلة هذه الضرائب ذات الحرص بعدم إنفاقها كإعانات اجتماعية لغير المستحقين (على فرض أن حصيلة الضرائب تترجم إلى إعانات اجتماعية، أو ما تسمى بالنفقات التحويلية).

٢- حدد قانون الحماية الاجتماعية بعض الفئات الاجتماعية المشمولة بامتيازاته، وهذه الفئات هي (ذو الإعاقة والاحتياج الخاص والأرملة والمطلقة وزوجة المفقود المهجورة والفتاة البالغة غير المتزوجة والعزباء والعاجز واليتيم وأسرة النزيل والمودع ممن زادت مدة محكوميتهم عن سنة

١ ينظر نص المادة (١/عاشرة) من قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢.

والمستفيدين من الدور الإيوائية للدولة والطالب المتزوج لغاية الدراسة الإعدادية والأسر معدومة الدخل أو التي يكون دخلها دون خط الفقر)، وأجاز المشرع لمجلس الوزراء وبناءاً على اقتراح من وزير العمل توسيع الفئات الاجتماعية المشمولة بأحكام هذا القانون من دون الرجوع للسلطة التشريعية، من دون أن يشمل هذا الحق صلاحية تقليص الفئات التي حددها القانون[١].

ونعتقد في هذا الصدد أن لا قيمة قانونية لإيراد المشرع العراقي للفئات المشمولة بأحكام قانون الحماية الاجتماعية رقم ١١ لسنة ٢٠١٤ في المادة (١)، إذ إن ذكر هذه الفئات بنص القانون لا يضيف إليهم أيّ امتيازات معينة، والسبب في ذلك هو أن المُشّرع ذكر في نص هذه المادة أن هذا القانون يسري على الأسر والأفراد ممن هم دون خط الفقر، وبطبيعة الحال أن جميع هذه الفئات الاجتماعية الواردة بنص المادة أعلاه هي أما تكون أسر أو أفراد، ونرى أن سبب ذكر المشرع لهذه الفئات في نص القانون هو ليس على سبيل الحصر وإنما للتذكير بأن هذه الفئات الاجتماعية هي الأضعف في المجتمع واحتمالات تعرضها للفقر هي الأعلى من غيرهم من الفئات، وبالتالي يمكن للجهات القائمة على إدارة مؤسسات الحماية الاجتماعية أن تأخذها بنظر الاعتبار عند النظر بطلباتهم للشمول بامتيازات هذا القانون.

وقد أفرد المشرع العراقي معاملة خاصة للفلسطينيين المقيمين في العراق منذ عام ١٩٤٨، وذلك بمعاملتهم معاملة العراقي بالنسبة لتطبيق أحكام قانون الحماية الاجتماعية، وكذلك المرأة العراقية المتزوجة من أجنبي وأولادها مع إضافة شرط هو أن استقرارهم وسكنهم في العراق[٢].

٣- من شروط منح الاعانة ان لا يتقاضى المستفيد من إعانات الحماية الاجتماعية راتباً من الدولة، ويشمل هذا الشرط مختلف الرواتب التي يتم تقاضيها من الدولة سواء أكانت على شكل رواتب وظيفية بموجب قوانين الخدمة المدنية أو العسكرية أو الرواتب التقاعد في إطار نظام الضمان الاجتماعي للعمال، وكذلك العاملين بصفة عقود في دوائر الدولة، إلا أن المُشّرع استثنى من هذا الشرط بموجب قانون الحماية الاجتماعية العاملين بصفة أجور يومية في الدولة، إذ شملهم المشرع بأحكام الإعانات الاجتماعية ليمنحوا الفرق بين أجورهم ومبالغ الإعانات المحددة في الجدول الملحق بالقانون المذكو[٣].

---

١ حسناء ناصر ابراهيم, واقع شبكة الحماية الاجتماعية وأثرها في حماية المستهلك, مركز بحوث السوق وحماية المستهلك , جامعة بغداد, ٢٠٠٩, ص١١٣.

٢ تغريد فائق, المصدر السابق, ص ١٣.

٣ منظمة العمل الدولية, التقرير العالمي للحماية الاجتماعية لعام ٢٠١٤, الملخص التنفيذي, مكتب العمل الدولي , جنيف, ٢٠١٥, ص٨.

ونرى في هذا الإطار أنه كان من الضروري أن يُعالج المُشّرع في حكم هذه المادة حالة (العاطلين عن العمل اختيارياً)، فمن يجد العمل ولكنه لا يرغب بالعمل باختياره يجب أن يستثنى من حكم الإعانات الاجتماعية بنص صريح، إذ إن فلسفة الفقر لا تقوم على عنصر الطواعية، فالفقر حالة إجبارية يمر بها الإنسان ترتبط بسعيه للتحصيل لكنه يعجز عن إيجاد مصدر للرزق، وبالتالي نرى أن شمول هذه الحالات بأحكام الإعانات الاجتماعية هو بمثابة مكافئة للكسل، ونمط من أنماط تشجيع السلبية والاتكال على الدولة في تحصيل الرزق وما له من آثار سلبية على الاقتصاد الوطني والإنتاج وقواعد العدالة الاجتماعية، وهو حتماً ليس غاية المُشّرع من إقرار قانون الحماية الاجتماعية .

الفرع الثاني

القصور في نطاق الاستبعاد من نظام الحماية الاجتماعية

يمكن ملاحظة اهم مظاهر القصور في استبعاد المشمولين من نظام الحماية الاجتماعية وذلك وفقاً لما يأتي:

١-اشترط قانون الحماية الاجتماعية في الأبناء المعالون لأغراض الشمول بإعانات الحماية الاجتماعية أن تقل أعمارهم عن (١٨) سنة، باستثناء الطالب المتزوج ولغاية الدراسة الإعدادية، وبالتالي استبعاد الاسرة من نظام الحماية الاجتماعية في حال تجاوز الطالب المتزوج المرحلة الاعدادية[١].

مع ملاحظة أن ضوابط شبكة الحماية الاجتماعية لسنة ٢٠٠٥ كانت تنص على شمول الطالب المتزوج لغاية الدراسة الجامعية الأولية، ما يعني أن المُشّرع في قانون الحماية الاجتماعية قد ضيق من نطاق شمول الطالب المتزوج بأحكام الإعانة الاجتماعية، وهو توجه غير صائب في رأينا، كون الزواج ليس بمعيار قطعي على ترف الاسر، فكثير من الاسر تلجأ الى تزويج انائها في سن مبكر تحت وطأة العادات والتقاليد الاجتماعية والرغبة في الانجاب دون الاكتراث بالوضع المادي للأسرة المستحدثة، وبالتالي نعتقد ان هنالك حاجة ضرورية لاعادة النظر في هذا البند، ودراسة اسبابه واتخاذ القرارات المناسبه بشأنه.

٢-اعتبر المشرع في قانون الحماية الاجتماعية رقم ١١ لسنة ٢٠١٤ الأسرة في حالة تعدد الزوجات أسرة واحدة لأغراض الإعانات الاجتماعية، في حين اعتبر الأرملة أسرة في حال وفاة الزوج ولو كانت بدون أولاد وبالتالي استبعاد الاسرة الثانية لنفس الزوج من نظام الحماية ما دامت الاسرة الاولى مشمولة.

١ ينظر نص المادة (٢) من قانون الحماية الاجتماعية رقم ١١ لسنة ٢٠١٤

ونعتقد في هذا الجانب أن تعدد الزوجات لا يمكن الركون إليه وحده كمعيار للترف أو كفاية الحال، إذ قد تؤدي الأسباب الاجتماعية المختلفة إلى الزواج الثاني، فضلاً عن التكاليف المعيشية والأعباء الأسرية التي تثقل الأسر في حالة الزواج الثاني، ما يقتضي معه إعادة النظر بحكم هذه المادة بما يؤمّن شمول هذه الفئة بالإعانات، على أن يتم أجراء المسح الاجتماعي الميداني على الأسر في حالة الزواج الثاني للتأكد من توفر الشروط المطلوبة للشمول .

٣-اشترط المشرع العاقي في المادة (٢) من قانون الحماية الاجتماعية رقم ١١ لسنة ٢٠١٤ في العزباء أن تبلغ من العمر (٣٥) ولم تتزوج، واشترط في الفتاة البالغة غير المتزوجة أن تكون قد بلغت ١٨ سنة وكانت فاقدة الأبوين وليس لها معيل، ولا نرى في هذا الحكم معيار للفقر في سياسة الاستبعاد او الشمول، فالعزوبية وعدم الزواج تعد من وجهة نظر الباحثة معايير غريبة وبعيدة عن الفقر الذي اجمعت عليه نظم الحماية الاجتماعية المقارنة كسبب للشمول والاستبعاد من مظلة الحماية الاجتماعية، وهو ما يدفعنا للقول بضرورة مراجعة هذا النص ليستند الى اساس معقول ومقبول في سياسة الشمول والاستبعاد.

٤-يترتب على توفر الشروط القانونية في المستفيد المشمول بإعانات الحماية الاجتماعية ثبوت حقه بالإعانة من تاريخ الموافقة، واستمرارها ما دامت أسباب الاستحقاق ما زالت قائمة، وقد أحاط المُشّرع العراقي في قانون الحماية الاجتماعية الإعانة الاجتماعية بحماية قانونية خاصة، إذ كفل هذا القانون عدم جواز التنازل عن الإعانة، الا اننا لا نؤيد هذا التوجه كون التنازل عن الاعانة من المشمولين باحكامها واعادة المبالغ للخزينة العامة هو توجه مقبول نحو الاستبعاد الطوعي من الشمول بالاعانات، وهو مؤشر اختياري عن حسن الحال وعدم الحاجة للاعانة وهو توجه محمود تؤيده الشريعة الاسلامية الغراء والمرجعية الدينية، وبالتالي لا نرى سبب منطقي يقضي بعدم قبول التنازل عن الاعانة لصالح الخزينة العامة[١].

١ حسب مقتضى نص المادة (٢٧) من قانون الحماية الاجتماعية رقم ١١ لسنة ٢٠١٤

النتائج والتوصيات:

أولاً: النتائج:

١- ان ظاهرة القصور التشريعي في تشريعات الحماية الاجتماعية تتسم بكونها ذات طابع خاص كونها تنصب على نظام قانوني يخاطب فئات اجتماعية ضعيفة ، وهي بأمس الحاجة للمساعدة والرعاية مما يجعل اثار القصور التشريعي قاسية على المخاطبين باحكامه وبشكل خاص تلك الاحكام القانونية التي يتم الشمول او الاستبعاد من خدمات الحماية الاجتماعية بموجبها.

٢- مر نظام الحماية الاجتماعية في العراق بمرحلتين متميزتين تمثلت الاولى بالفترة ما قبل عام ٢٠١٤، اما الفترة الثانية تمثلت بصدور قانون الحماية الاجتماعية رقم ١١ لسنة ٢٠١٤، وان القانون الاخير يعد مكملاً لنظام شبكة الحماية الاجتماعية لسنة ٢٠٠٥، مع ملاحظة ان مقدار الاعانة قد تحسن بصدور القانون الاخير، فضلاص عن كون مضلة الشمول في اطار هذا القانون اصبحت واسعة وامتدت خدماتها لأكبر عدد ممكن من الاسر الفقيرة.

٣- لاحظنا ان قواعد الشمول والاستبعاد من برنامج الحماية الاجتماعية القائم على الاعانة الاجتماعية تكتنفها الكثير من النصوص القانونية التي التي تستوجب اعادة النظر، والامثلة كثيرة على ذلك مما يتطلب تدخل تشريعي حاسم ومعالجة هذا القصور وتصويبه بالشكل الذي يحقق العدالة في استراتيجيات الشمول والاستبعاد.

٤- ان قانون الحماية الاجتماعية النافذ رقم ١١ لسنة ٢٠١٤ قد جاءات اغلب نصوصه تعالج وتنظم اليات وشروط منح الاعانات الاجتماعية، ولم يولي القانون المذكور الاهمية الكافية لبرامج الحماية الاجتماعية الاخرى كالتدريب المهني والسياسات التشغيل وبرامج القروض الميسرة للعاطلين، كما لم يعالج القانون المذكور مسألة التعطل الاختياري عن العمل، واجاز للمتعطل اختيارياً عن العمل ان يتم شموله بالاعانة الاجتماعية.

ثانياً: التوصيات:

١- نوصي مشرعنا القدير ان يولي موضوع معالجة القصور التشريعي في اطار نظم الحماية الاجتماعية الاهمية التي تنسجم مع الطبيعة الخاصة لهذه القواعد القانونية باعتبارها تخاطب الفئات الاجتماعية الاضعف في المجتمع والتي تستحق المساعدة طبقاً لما كفله الدستور لهم من ضمانات في مواجهة الفقر وضمان العيش الكريم لهم.

٢- نوصي الجهات التنفيذي بأيلاء الاهمية المناسبة نظم الحماية الاجتماعية القائمة على الخدمات الاجتماعية (كالتدريب المهني وسياسات التشغيل في القطاع الخاص ومشاريع القروض الميسرة للعاطلين عن العمل) والتوسع بها على حساب نظام الاعانات الاجتماعية الذي يستنزف

موارد الدولة بمبالغ ضخمة سنوياً من اجل تحويل الفئات الاجتماعية المشمولة باحكام الحماية الاجتماعية الى فئات منتجة، وتفسير ذلك ان الاعانات الاجتماعية تؤدي في الغالب للمشمولين باحكامها الى التكاسل عن العمل وتشجع روح السلبية واعدام روح الابتكار والابداع .

٣- نوصي باعادة النظر في سياسة المشرع الخاصة بالاستبعاد من مظلة الحماية الاجتماعية مع الفئات الاجتماعية المشمولة باحكام الاعانة نتيجة التعطل الاختياري عن العمل، فلا يمكن اعتبارهم عاطلين عن العمل ما دامت فرص العمل متوفرة لكنهم يمتنعون عن العمل اختيارياً بالنسبة لمن يتوفر العمل لديه خارج اطار دائرة التشغيل ولكنه يرفض العمل، نظراً لمحدودية فرص العمل (لدى وزارة العمل) بالمقارنة مع اعداد ارباب الاسر المسجلين المشمولين بالاعانة.

٤- اعادة النظر في استراتيجيات الشمول بالاعانات الاجتماعية بما يوائم متطلبات العدالة الاجتماعية ومبادئ العدل والانصاف وعدم اتباع قواعد صورية لا تحقق العدل المنشود .

٥- اتباع وسائل متطورة في الكشف عن اصحاب الدخول المرتفعة ممن لا ينطبق عليهم وصف (فقراء) ممن يتقاضون الاعانات الاجتماعية خلافاً للقانون واعادة المبالغ المصروفة لهم من خزينة الدولة خلافاً للقانون.

المصادر

اولاً: الكتب العامة والنشرات والبحوث.

١. أحمد العزي النقشبندي. سمو النصوص الدستورية ، دراسة مقارنة ، بحث منشور في مجلة النهضة ، بغداد، المجلد الثالث عشر ، العدد الثاني ، ابريل ٢٠١٢،

٢. احمد منادي التميمي، النظام القانوني للحماية الاجتماعية من الفقر في العراق، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه – جامعة النهرين – كلية الحقوق ، ٢٠١٧

٣. تحديات تنفيذ آلية شبكة الحماية الاجتماعية، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، المركز الوطني للبحوث والدراسات، ٢٠٠٧.

٤. تغريد فائق ناجي، شبكة الحماية الاجتماعية بداية على طريق الطموح، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، المركز الوطني للبحوث والدراسات ، بغداد ، ٢٠٠٩

٥. حامد زكي ،التوفيق بين القانون والواقع، ج٢،مجلة القانون والاقتصاد، مصر، ٢٠٠٢

٦. حسناء ناصر ابراهيم ، واقع شبكة الحماية الاجتماعية وأثرها في حماية المستهلك، مركز بحوث السوق وحماية المستهلك ، جامعة بغداد، ٢٠٠٩،

٧. خضير عباس المهر، الأجر والاستخدام والتوازن الاقتصادي، الطبعة الاولى، الرياض، جامعة الملك سعود، ١٩٨٨.

٨. فتحي فكري. القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة دستور١٩٧١ ،الكتاب الأول، المبادئ الدستورية العامة وتطبيقاتها في مصر، دار الكتب المصرية، القاهرة ، ٢٠٠٧،

٩. مصطفى جمال، الوسيط في التأمينات الاجتماعية، المركز القومي للبحوث الاجتماعية، الإسكندرية، ١٩٨٤.

١٠.منظمة العمل الدولية، التقرير العالمي للحماية الاجتماعية لعام ٢٠١٤ ، الملخص التنفيذي، مكتب العمل الدولي ، جنيف، ٢٠١٥،

١١.مها رحيم سالم، الأمن الإنساني في العراق في إطار السياسة الاجتماعية ، مجلة كلية التربية للبنات، عدد٤ مجلد ٢٣، ٢٠١٢،

١٢. هيئة الحماية الاجتماعية – دائرة الحماية الاجتماعية– إحصاءات وحدات الرعاية الاجتماعية ، لسنة٢٠٠٨.

ثانياً: الدساتير والقوانين :

١- دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

٢- قانون الحماية الاجتماعية رقم ١١ لسنة ٢٠١٤.

٣- قانون الاثبات ١٠٧ لسنة ١٩٧٩.

٤- قانون الرعاية الاجتماعية رقم ١٢٦ لسنة٨٠ ١٩.

٥- نظام شبكة الحماية لسنة ٢٠٠٥.

٦- قانون المساعدات العامة المصري لسنة ١٩٥٠.