AL-NAHRAIN UNIVERSITY
COLLEGE OF LAW
ISSN:3006- 0605 DOI:10.58255

ضـمان البطالة في ظل قانون التقاعد الضمان الاجتماعي

أ.د.فراس عبد الرزاق حمزة
مروى عبد الواحد حسن
كلية الحقوق جامعة النهرين

Unemployment Guarantee under the Social Security Retirement Law

Prof. Dr. Firas Abdul-Razzaq Hamza
Marwa Abdul-Wahid Hassan
College of Law, Al-Nahrain University

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0)

المستخلص:يعد ضمان البطالة جزءًا من نظام الضمان الاجتماعي الذي يهدف إلى توفير حماية للمضمونين الذين يفقدون وظائفهم بشكل لاإرادي. وتم استحداث هذا الفرع من الضمان في عام ٢٠٢٣ ضمن قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم(١٨) استجابة للاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية، حيث أصبح جزءًا من الجهود الحكومية لضمان استقرار حياة العاملين الذين يواجهون خطر البطالة. يشمل هذا النظام تقديم تعويضات مالية مؤقتة للأشخاص الذين يفقدون عملهم بشكل غير إرادي، وذلك لدعمهم خلال فترة البحث عن وظيفة جديدة، بالإضافة الى اعادة تطوير مهاراتهم بشكل يتلاءم مع متطلبات سوق العمل، وامكانية ايجاد وظائف لهم.

الا ان استحقاق التعويض يتطلب استيفاء جملة شروط ابرزها، أن يكون العامل قد اشترك في الضمان الاجتماعي لفترة محددة، وأن يكون فقدان عمله نتيجة ظروف خارجة عن إرادته، كالتسريح بسبب تقليص العمالة أو الأزمات الاقتصادية. وان يكون قادراً على العمل وراغباً فيه.

كلمات مفتاحية : ضـمان البطالة ، التقاعد ، الضمان الاجتماعي ، قانون التقاعد

Abstract : Unemployment insurance is an integral part of the social security system, aiming to provide protection for insured individuals who lose their jobs involuntarily. This branch of insurance was introduced in 2023 under the Retirement and Social Security Law No. (18), in response to economic and social needs. It has become part of governmental efforts to ensure the stability of workers' lives facing the risk of unemployment. The system provides temporary financial

compensation to individuals who lose their jobs involuntarily, supporting them during their job search period, in addition to enhancing their skills in line with labor market demands and facilitating their employment opportunities.
However, eligibility for compensation requires meeting several conditions, most notably that the worker must have been enrolled in social security for a specified period and that job loss must result from circumstances beyond their control, such as layoffs due to workforce reductions or economic crises. The worker must also be able and willing to work.
Keywords: Unemployment guarantee, retirement, social security, retirement law

مقدمة:

برزتَ البطالة كواحدة من أخطر الأزمات التي تواجه الطبقة العاملة في ظل التطورات الاقتصادية المتسارعة، وما أفرزه النظام الرأسمالي من تحديات عالمية، ليس فقط لما تسببه من آثار مباشرة على العمال وأسرهم، بل لما تفرزه من انعكاسات عميقة على البنيان الاقتصادي والاجتماعي للدولة، ولدرء هذه المخاطر، شُرعت أنظمة الضمان الاجتماعي كركيزة أساسية لحماية العمال وضمان مصدر لمعيشتهم، لتتحول من مجرد أداة اجتماعية إلى محور اقتصادي تنموي يسهم في تعزيز الاستقرار والإنتاجية.

ظهرَ نظامُ ضمان البطالة كآلية قانونية تهدف إلى دعم العاملين الذين فقدوا عملهم، من خلال تقديم تعويض مالي مؤقت، وإعادة تأهيلهم بشكل يتناسب مع متطلبات سوق العمل. وقد شهدت التشريعات العربية تطوراً ملحوظاً في هذا المجال خلال العقود الماضية، إلا أن التحديات الاقتصادية والإدارية، كما هو الحال في العراق، لا تزال تشكل عائقاً أمام تحقيق الأهداف المرجوة.

في ضوء التحولات الاقتصادية الراهنة التي دفعت العراق إلى تبني اقتصاد السوق، وما رافقها من توسع في القطاع الخاص وزيادة المخاطر المهنية، جاءت الحاجة الملحّة لإعادة النظر في الإطار القانوني للضمان الاجتماعي. وقد تُوِّجت هذه الجهود بإصدار قانون التقاعد و الضمان الاجتماعي رقم (١٨) لعام ٢٠٢٣، الذي يُعد نقلة نوعية في تاريخ الحماية الاجتماعية، إذ استحدث نظام ضمان البطالة كأداة قانونية لتعزيز الأمان الاجتماعي ودعم الطبقة العاملة.

اولا– اهمية الموضوع

تتجلى أهمية هذه الدراسة في عدة جوانب رئيسية، إذ تسهم في إثراء المعرفة القانونية من خلال تقديم تحليل دقيق للتنظيم القانوني لضمان البطالة. تهدف الدراسة إلى زيادة الفهم حول كيفية تطبيق هذا النظام في مواجهة البطالة باعتبارها ظاهرة اجتماعية واقتصادية، خاصة في ظل ندرة الدراسات القانونية المتعلقة بهذا الموضوع.

ثانيا– أسباب اختيار الموضوع

نظراً لحداثة تطبيق نظام ضمان البطالة في العراق، وندرة الدراسات القانونية التي تتناول هذا الموضوع، تبرز الحاجة الملحة لدراسة تحليلية تهدف إلى تقييم التشريعات الحالية ومدى فعاليتها في ضمان حقوق العاطلين عن العمل.

ثالثاً- مشكلة البحث:

تكمن مشكلة البحث في الغموض الذي يكتنف مفهوم ضمان البطالة وتطوره وخصائصه، فضلاً عن صعوبة تمييزه عن انظمة التأمين الخاصة التي قد تتشابه معه في بعض الجوانب ولكن تختلف في الأساسيات، ومن هذه الاشكالية تثور عدت تساؤلات: ما هو التعريف الدقيق لضمان البطالة؟ وكيف يمكن تمييز ضمان البطالة عن انظمة التأمين الخاص؟ وما هي اوجه التشابه والاختلاف من حيث الاهداف والية التمويل؟

المطلب الاول

مفهوم ضمان البطالة

يعدُّ ضمان البطالة أحد المفاهيم الأساسية التي تجمع بين البعدين الاجتماعي والاقتصادي في مواجهة تداعيات فقدان العمل. تُشكِّل البطالة تهديدًا مباشرًا للاستقرار المعيشي للأفراد والأسر، كما أنها تُلقي بظلالها على التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة. لذلك، ظهر نظام ضمان البطالة كأحد الأدوات الفعّالة لتحقيق العدالة الاجتماعية وحماية الفئات المتضررة من فقدان الدخل بسبب انقطاع العمل.

نظرًا لحداثة هذا النوع من الضمان والصعوبات التي تحيط بتعريفه، فإنه لا يستحيل تعريف ضمان البطالة، لذا فإن هذا الفرع يوضح تعريفه القانوني والفقهي:

الفرع الاول: التعريف القانوني

قد اختلف المشرعون في تسمية هذا النظام، وأطلقت عليه أسماء عديدة تبعاً للتسمية التي تطلق على أنظمة الضمان الاجتماعي فيها .فقد اطلق عليه المشرع العراقي" **ضمان التعطيل**"، اما المشرع المصري والجزائري" **تأمين البطالة**"[1]، ورغم تعدد التسميات الا ان جوهر الموضوع واحد وهو توفير الحماية للعامل المتعطل دون ارادته خلال فترت التعطل.

([1]) وكذلك المشرع البحريني (التأمين ضد التعطل) في مرسوم بقانون رقم (٧٨) لسنة ٢٠٠٦بشأن التأمين ضد التعطل، البحرين ، في حين اطلق المشرع السعودي عليه **" التأمين ضد التعطل عن العمل- نظام ساند"**، واطلق عليه المشرع المغربي **"التعويض عن فقد الشغل"** ظهير شريف رقم(١,١٤,١٤٣) صادر في(٢٥ من شوال ١٤٣٥) (٢٢ /أغسطس/ ٢٠١٤).

لم يعرف المشرع العراقي ضمان البطالة أنما اكتفى بتعريف التعطيل عن العمل" الحالة التي يفقد فيها المضمون فرصة عمله لأي سبب رغم قدرته على العمل ورغبته فيه"[١].

الفرع الثاني: التعريف الفقهي

ان الضمان الاجتماعي بشكل عام هو نظام رسمي تطبقه الدولة نفسها لحماية جميع العاملين من المخاطر. وهي تقوم على العمل أولاً، ثم توفر لغير القادرين على العمل رغماً عنهم وسائل الراحة والمعيشة، وتعمل أيضاً على إعادتهم إلى ميادين النشاط الاقتصادي.

عرف الضمان الاجتماعي " تأمين دخل معين يحل محل الكسب عندما ينقطع بسبب البطالة والمرض والاصابات والشيخوخة والموت، او يقوم بتغطية النفقات الاستثنائية التي تنجم عن الزواج او الولادة او الوفاة، على ان يكون ذلك مقرونا بالعمل على انهاء حالة انقطاع الكسب بأسرع وقت ممكن"[٢].

وهذا التعريف يتماشى مع الأيديولوجية الرأسمالية السائدة في بريطانيا، والتي ترى أن توفير الدخل المادي للأفراد هو أيديولوجية رأسمالية، على عكس الأيديولوجية الاشتراكية التي تسعى إلى تحقيق الأمن من خلال إشباع الحاجات بأي شكل من الأشكال، سواء كانت سلعاً أو عيناً، وفي الوقت نفسه تحافظ على النظام الرأسمالي. و يعاب عليه لم يبين طبيعة التأمين هل هو الزامي ام اختياري تجاري ام تعاوني ام اجتماعي .

وعرف ايضا بأنه (نظام اجتماعي واقتصادي وسياسي وقانوني ترسم خطوطه السلطة الحاكمة لضمان معيشة الناس وراحتهم من خلال إجراءات وأساليب مختلفة من أجل حمايتهم وقائياً وعلاجياً من هاوية الفقر، وخاصة بشكل مباشر، الفقر والمرض والجهل)[٣]. ويأخذ على هذا التعريف الخلط بين الضمان الاجتماعي المقصود بالقانون(التأمينات الاجتماعية) وبين انظمة الحماية الاجتماعية العامة والتي تؤمن الحماية لجميع الافراد بغض النظر عن كونهم عاملين ام لا. فهو في صدد وضع تعرف للضمان الاجتماعي للعاملين.

واطلق البعض على قانون الضمان الاجتماعي (التأمينات الاجتماعية) وعرفه بأنه" مجموعة القواعد القانونية التي تنظم بها الدولة وسيلة الزامية لتحقيق الامان الاجتماعي للإفراد، في مواجهة المخاطر الاجتماعية التي يحددها القانون، بحصولهم على اعانات نقدية او عينية، مقابل اشتراكات يدفعها اصحاب العمل والعمال[٤].

(١) المادة (١٨/١) من قانون الضمان الاجتماعي رقم (١٨) لسنة ٢٠٢٣. الوقائع العراقية ،العدد٤٧٣٤ في ٢٠٢٣/٨/٢٨.
(٢) د. صادق مهدي السعيد، الضمان الاجتماعي وتطبيقه في العراق(دراسة مقارنة)،مطبعة الاعتماد،١٩٥٧،ص٢
(٣) د. صادق مهدي السعيد ، العمل والضمان الاجتماعي في الاسلام ، مطبعة المعارف، بغداد ، ١٩٦٦،ص١٦٤.
(٤) د. عدنان العابد ود. يوسف الياس، قانون الضمان الاجتماعي، مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر،ط١، دون سنة الطبع، ص ٣٠.

ونرى ان هذا التعريف تفادى الانتقادات التي وجهت للتعاريف السابقة حيث عرف الضمان الاجتماعي حسب توجه وفكرة المشرع العراقي.

وقد عرفت منظمة العمل العربي **ضمان البطالة** في التقرير العربي الاول لمنظمة العمل العربية حول التشغيل والبطالة في الدول العربية "هي دعم مؤقت للدخل في شكل إعانات شهرية تقدم للمستحقين من العاطلين المسجلين. ويتوقف استحقاق الباحث عن عمل للإعانة على سبق العمل أو سبق قضاء فترة للدراسة أو المرض أو رعاية طفل"[١].

ويؤخذ عليه انه وسع من نطاق شمول العاطلين بالضمان، حيث شمل العاطلين عن العمل المسجلين في دوائر التشغيل، وبالتالي شمل الباحث عن العمل لأول مرة ايضا، لأنه لم يتطلب التعطل اللاإرادي عن العمل والرغبة والقدرة والبحث عن العمل وهذه ابرز شروط استحقاق ضمان البطالة .

وبالتالي، فإن تأمين البطالة هو إحدى خدمات التي تقدمها إدارة الضمان الاجتماعي للعمال المضمونين الذين فقدوا وظائفهم بشكل لا ارادي، وذلك من خلال تزويدهم بدخل نقدي مؤقت لتعويض دخلهم المفقود. والتعويض النقدي المقدم للعمال العاطلين عن العمل مؤقت، بنسبة معينة يحددها القانون، والعمل ايضا على تنمية مهارتهم و إيجاد فرصة عمل تتناسب مع مهارتهم.

لكن هذا لا يعني أن الضمان يغطي كافة أشكال البطالة، فضمان البطالة ليس برنامج عام يراعي كل العاطلين عن العمل لكن مزاياه تؤدى للعمال الذين يعتمدون في حياتهم على دخلهم من العمل، اذ استمروا خاضعين للضمان فترة معينة قبل تعطلهم.

المطلب الثاني

تطور ضمان البطالة

لم تظهر مشكلة البطالة في العراق بمعناها الواسع الا بعد الحرب العالمية الثانية حيث ازدادت الحاجة الى العمال الصناعيين نتيجة الحركة الصناعية والعمرانية في البلاد وتوسيع مشاريع البترول وصناعة النفط والسكك الحديدية ومشروعات الري من جهة، وقلة عدد السكان من جهة اخرى.

و يرجع امر العناية بشؤون العمال في العراق الى عام ١٩٢٦ عندما عرضت على الحكومة جميع الاتفاقيات التي وضعها مؤتمر العمل الدولي في دورات انعقاده لغاية ١٩٢١ والتي لم تكن ملائمة لتطبيقها

(١) موجز التقرير العربي الاول لمنظمة العمل العربية حول التشغيل والبطالة في الدول العربية، منظمة العمل العربي، القاهرة يوليو/ تموز ٢٠٠٨، ص٦٩.

على العراق، وظل الامر كذلك حتى انشأت الحكومة العراقية عام ١٩٣١" سكرتيريه البلديات والعمال" في وزارة الداخلية[١] .

وكان للازمة الاقتصادي، وتنامي الصوت العمالي والاشتراكي بين العمال إلى سعي الحكومة جاهدة لإرضاء الفقراء وخاصة الطبقة العاملة، وبدأت السلطة التشريعية العراقية بسن بعض التشريعات الاجتماعية[٢].

وكان من أبرز التشريعات العمالية المعنية في هذه المرحلة قانون العمل رقم(٧٢) لسنة؛ ١٩٣٦ **قانون للضمان الاجتماعي للعمال رقم (٢٧) لسنة ١٩٥٦** وهو اول قانون للضمان الاجتماعي للعمال رقم (٢٧) لسنة ١٩٥٦ في ظل جملة من الاصلاحات التي اقدمت عليها السلطة في محاولة منها لامتصاص النقمة الشعبية المتصاعدة ضدها، وان هذا التبدل الحاصل في الاتجاه الرسمي لم يكن منبعثا عن ايمان السلطات بضرورته لصالح الافراد، انما كان مبعثه الخوف من الجماهير، والرغبة الشديدة في كسب رضاهم لحفظ وصيانة مركز الدولة[٣].

بالرغم من إن القانون يحمل اسم "الضمان الاجتماعي"، إلا أنه في مضمونه وجوهره لم يكن لا بالتأمين الاجتماعي ولا بالمساعدات الاجتماعية، انما خليط من التأمين والادخار الجماعي الالزامي لبعض العمال في بعض المناطق وبعض المشاريع التي يعمل فيها ثلاثون اجيراً فاكثر ضد بعض الاخطار والعوارض، ويساهم العامل في تمويله بمقدار (١٠ فلوس) يومياً وصاحب العمل(١٥) فلس يوميا وتساهم الدولة بنفس المقدار الاخير في تمويله. ويحصل العامل من هذه الأموال المتراكمة على إعانة نقدية صغيرة في حدود أرصدته الخاصة. ولا يتجاوز هذا الاستحقاق النقدي في أي حال من الأحوال رصيد العامل في صندوق الضمان الاجتماعي حال حصول احد الاخطار المضمونة (العجز الدائم، الشيخوخة، الزواج، الولادة، الوفاة، وحالات المرض والبطالة)[٤].

وإن القانون يوفر ضمانة ضد البطالة، ولو في شكلها البدائي، من خلال منح العامل بدل (٢٨) يوماً بواقع ١٥٠ فلساً يومياً[٥]. ويقصد المشرع بالبطالة تلك التي تحدث بصورة قسرية للعامل وهو راغباً في العمل

(١) وقرر مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة في (٥/ ايلول/١٩٣١) ايفاد كل من السيد جعفر العسكري (الوزير المفوض في لندن) والمستر لويد (رئيس محكمة البداءة في بغداد) الى جنيف لزيارة مكتب العمل هناك والقيام بالاستعلام عن الواجبات الملقاة على عاتق العراق بموجب الفقرة(أ) من المادة (٢٣) من ميثاق عصبة الامم لتأمين وادامة شروط عادلة وملائمة للرجال والنساء والاطفال من العمال. وقد ايد الوفد بأن ليس على الحكومة الا ابداء نية الانضمام لبعض الاتفاقيات حتى يتم دخوله في عصبة الامم: كامل السامرائي، قوانين العمل والعمال والضمان الاجتماعي، مطبعة الارشاد- بغداد، ١٩٦٨، ص ٧.

(٢) د. صادق مهدي السعيد، شؤون العمال في الضمان الاجتماعي والعمل في العراق، مصدر سابق، ص ٤٢.

(٣) المصدر نفسه، ص ٤٢.

(٤) صباح المفتي، الضمان الاجتماعي في العراق، مؤسسة الثقافة العمالية، ط١، ١٩٧٦،ص٢٢.

(٥) المادة(١٠/ج) قانون الضمان الاجتماعي للعمال رقم (٢٧) لسنة ١٩٥٦ الملغي "وتكون اعانات البطالة والمرض مئة وخمسين فلسا لليوم الواحد ما لم يكن رصيد الضمان الاجتماعي اقل من ذلك فيعطى له ذلك الرصيد وتدفع على الوجه التالي:١- تدفع اعانة البطالة او المرض بنسبة يوم واحد

وقادراً عليه وباحثاً عنه. وبالإضافة إلى الرغبة والقدرة و البحث عن عمل، اشترط المشرع شروط الحصول على هذه الإعانة: ألا يكون الشخص قد شارك بشكل مباشر أو غير مباشر في إضراب غير قانوني وألا يكون قد ترك العمل باختياره أو نتيجة سلوكه في مكان العمل[١]. وجاءت الشروط متسقة الى حد كبير مع الاتفاقيات الدولية المعنية بهذا الشأن.

وقد جعل المشرع استحقاق هذه الاعانة اعتبارا من اليوم السابع من ابتداء تاريخ البطالة وذلك لتجنب الادعاء بها. ومن ثم، ورغم القصور الذي شاب القانون الا انه يعد الحجر الأساس في بنيان الضمان الاجتماعي في العراق، وبداية الطريق نحو وضع الضمان الاجتماعي بمعناه الحقيقي.

ومن ثم صدرت عدت قوانين تبدأ بقانون **الضمان الاجتماعي رقم (١٤٠) لسنة ١٩٦٤، قانون الضمان الاجتماعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٦٩، قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم (٣٩) لسنة ١٩٧١**، الا انه رغم التطور الذي عم جميع اركانه الا انه لم يضم ضمان البطالة ايضاً.

لكن بصدور قانون الضمان الاجتماعي رقم (١٨) لسنة ٢٠٢٣ نتيجة التحولات الاقتصادية التي شهدها العراق منذ عام ٢٠٠٣، والتي ادت إلى تغييرات نسبية في بعض الملفات الاقتصادية والاجتماعية الأساسية، بعد الظروف التي تعرض لها العراق من حروب العقوبات الاقتصادية و تدمير مقومات الاقتصاد العراقي وتوقف معظم قطاعاته فضلا عن انخفاض مستلزمات الانتاج و توقف تصدير النفط والتي ولدت تركة ثقيلة من المشاكل والاختلالات الهيكلية، وتزامن ذلك مع اضطراب الوضع الامني والسياسي وانهيار شبه كامل للقطاع الانتاجي انعكس ذلك سلبا على اوضاع العمال اذ ارتفعت معدلات البطالة لتصل الى (٢٨%)[٢].

واستجابة للتغييرات التي طرأت على نظام الدستوري بصدور الدستور العراقي الدائم (٢٠٠٥) الى السعي بإيجاد مخرج يتلاءم فيه البنيان الاقتصادي مع الوضع السياسي الجديد يسهل فيه عملية الاندماج مع السوق العالمي، وهذا يتطلب التحول من هيمنة الدولة الريعية والتوجه نحو الاقتصاد السوق الحر[٣].

وفي هذا السياق، فإن هذا الالتزام تجسد في المادة(٢٢) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، التي تنص على "حق العمال في العمل والضمان الاجتماعي وسن القوانين التي تنظم العلاقة بين العمال وأصحاب

لكل عشرة ايام من ايام الخدمة التي دفع عنها الاشتراك٢- .لا يجوز دفع اعانة البطالة او المرض لأكثر من ثمانية وعشرين يوما في كل دفعة كما لا يجوز دفع اعانتي البطالة والمرض مجتمعتين في وقت واحد." الوقائع العراقية /رقم العدد : ٣٧٩٩/ تاريخ العدد :١٩٥٦/٢/٦.

(١) المادة (١٨/ ٧) من قانون الضمان الاجتماعي للعمال رقم (٢٧) لسنة ١٩٥٦ الملغي: " يستحق الشخص المضمون اعانة البطالة اعتباراً من اليوم السابع من ابتداء بطالته او من تاريخ تقديمه طلباً بذلك فيما اذا وقع هذا التقديم بعد اليوم السابع من بطالته على ان يثبت للمدير العام ما يلي:- أ – انه عاطل عن العمل فعلاً .ب – انه قادر على العمل وراغب فيه .ج – انه قام بمحاولات للحصول على عمل .د – ان لا يكون مشتركاً في اضراب ما عند تقديمه طلب الاعانة وتسلمه لها .هـ - لم يترك عمله باختياره او انه لم يصبح عاطلاً نتيجة سوء سلوكه في العمل." .

(٢) أ.م. د عامر عمدان المعموري، م. د حيدر حسين ال طعمة، التحول الاقتصادي في العراق المسوغات والكلف، مصدر سابق، ص١١٣.

(٣) سالم توفيق النجفي، العراق إلى أين، مستقبل التنمية، مستقبل العربي، السنة ٢٧، العدد: ٣٠٠، بيروت, شباط فبراير، ٢٠٠٤، ص٨٦؛ وهذا ما اشارت اليه كل من لمادة (٢٥) من دستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ بأن تكفل الدولة اصلاح الاقتصاد العراقي وفق اسس اقتصاديةٍ حديثة وتشجيع القطاع الخاص وتنميته. والمادة (١١٢/ ثانياً) بالتوجه نحو اقتصاد السوق من خلال اعتماد احدث تقنيات مبادئ السوق وخلق الاستثمارات الكبرى للقطاع الخاص من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

العمل على اسس اقتصادية"، والمادة (٣٠) التي تنص على أن "تكفل الدولة الضمان الاجتماعي والصحي للعراقيين في حالة الشيخوخة والمرض والعجز عن العمل والتشرد واليتم والبطالة... وينظم ذلك بقانون".

بناء على هذا الالتزام سن المشرع العراقي قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ الذي يوفر للعمال عدداً من المزايا والضمانات؛ وقانون الضمان الاجتماعي رقم (١٩) لسنة ٢٠٢٣، وهو أكثر انسجاماً مع الوضع الحالي لتوجه الدولة الاقتصادي. والذي كان ذلك بمثابة قفزة نوعية إلى الأمام بالنسبة للطبقة العاملة في القطاع الخاص من خلال توسيع نطاق الحماية لتشمل العمال بالإضافة للفئات السابقة في بعض فروع الضمان العاملين في القطاع العام غير المثبتين على الملاك الدائم. والعملين لحسابهم الخاص وعمال القطاع غير المنظم[١]، الذين كانت حقوقهم مهملة طوال الوقت الماضي.

كما وسع نطاق الحماية ضد المخاطر، بما في ذلك البطالة. ويعتبر هذا الأمر من بديهيات الإصلاح التي لا يمكن إغفال لفوائدها الكبيرة، خاصة في ظل اعتماد آليات موجهة للقطاع الخاص وتزايد اعداد العاطلين. وافرد الفصل التاسع منه لبيان احكام ضمان التعطيل عن العمل حيث تناول ذلك بالمواد(٦١-٦٨) من خلال تحديد شروط الاستحقاق ومقداره ومدته.

المطلب الثـالث

ذاتــية ضـمان البطالـــة

تناول هذا الفرع دراسة خصائص ضمان البطالة و تمييزه كنظام حماية اجتماعية عن أنظمة التأمين الخاص، من خلال التركيز على الفروق الجوهرية التي تجعل منه أداة فعالة لدعم الأفراد في فترات البطالة:

الفرع الاول: خصائص ضمان البطالة

يتميز ضمان البطالة ببعض الملامح المميزة عن باقي فروع الضمان، رغم وجود خصائص مشتركة مع باقي فروع الضمان الاجتماعي ابرزها:

اولا- حداثة نظام ضمان البطالة

ضمان البطالة من الخدمات التي استحدثت في الانظمة الضمان الاجتماعي ازاء تفاقم نسبة البطالة، وهو نظام اقتصادي اجتماعي سياسي يتكفل بالعمال الذين يفقدون عملهم لأسباب لا دخل لإرادتهم فيها، والملاحظ من دراسة احكام الضمان الاجتماعي وفروعه، ان هذا النوع من الضمان كان اخر انواع الضمان الاجتماعي من ناحية الترتيب الزمني لظهوره، كنظام الزامي بالإضافة الى ان بعض الدول لازالت لم تأخذ

(١) ينظر المادة (٣) من قانون الضمان الاجتماعي رقم ١٨ لسنة ٢٠٢٣.

بهذا النظام بعد[١]. وهناك دول اخر نصت عليه لكنها لم تطبقه على ارض الواقع لآنه يحتاج الى موارد مالية قد تعجز صناديق الضمان في ضل مواردها المحدودة تغطيتها، وخاصة في الدول التي تعاني ازمات اقتصادية حادة[٢].

أثرت التغيرات العالمية المتسارعة على الاقتصادات الوطنية، بما في ذلك تأثير العولمة الاقتصادية، والتقدم التكنولوجي، والأزمات المالية العالمية، واجهت الدول تحديات جديدة في أسواق العمل، أبرزها ارتفاع معدلات البطالة نتيجة السياسات التي انتهجتها الدولة كالخصخصة والترشيق الاداري[٣].

هذه التغيرات فرضت على الدول ضرورة تبني سياسات وتشريعات تضمن الحماية الاجتماعية للعمال، وتوفر حلولاً بديلة لتشغيل العاطلين عن العمل، ومنها المشرع العراقي، فقد استجاب المشرع العراقي لهذه التحولات بسن تشريع فعالة لحماية العمال من مخاطر البطالة، حيث خصص فصل التاسع لضمان التعطيل عن العمل في قانون الضمان الاجتماعي رقم (١٩) لسنة ٢٠٢٣. والذي كان ذلك بمثابة قفزة نوعية إلى الأمام بالنسبة للطبقة العاملة في القطاع الخاص من خلال توسيع نطاق الحماية ضد المخاطر.

ثانياً- الطابع النقدي لتعويض ضمان البطالة

ان الهدف الاساسي للضمان ضد البطالة هو تعويض العامل عن جزء من الخسارة الاقتصادية التي لحقته بسبب التعطل، الا ان هذا التعويض يقل في اغلب الاحوال عن مقدار الخسارة الحقيقية التي لحقت العامل والتي تقدر بمقدار الاجر الذي فقد بسبب التعطل، وتبلغ نسبته(٧٥%-٥٠%) ولمدة محددة، وان هذا التعويض محدد بشروط معينة. بالإضافة الى ذلك، توجد مزايا اخرى لضمان البطالة، منها مساعدة العامل في الحصول على عمل مناسب من خلال التسجيل والمراجعة وتطوير مهاراته كوسيلة اخرى لتمكنهم من الحصول على عمل[٤].

فضمان البطالة يهدف الى ضمان توفير دخل للشخص المؤمن عليه عن طريق صرف تعويض مؤقت له في حالة تعطله عن العمل لسبب خارج عن ارادته الى ان يجد العمل المناسب خلال مدة محددة، والتعويض غير متساوي للدخل السابق ومؤقت، حتى لا يكون كان حافزا قويا للبقاء دون عمل ، فالتعويض يسد فقط الحاجات الضرورية للمضمون ومن يعولهم. الا ان غلبة الطابع النقدي على ضمان البطالة لا يعني

(١) د. رمضان ابو سعود ، الوسيط في شرح قوانين التأمين الاجتماعي،ج١، دون مكان الطبع، ١٩٨٢، ص٣٠.
(٢) اخذ المشرع العراقي في قانون رقم (٢٧) لسنة ١٩٥٦ قانون الضمان الاجتماعي، اشار الى ضمان البطالة (٧/١٨) لكنه لم يعمل به؛ واخذه به في قانون الضمان الاجتماعي رقم ١٨ لسنة ٢٠٢٣.
(٣) د. احمد محمد الرفاعي، التأمينات الاجتماعية، دار النهضة العربية، القاهرة،٢٠٠٥،ص ٤٣٠.
(٤) د. يوسف الياس ، تأمين البطالة (مجموعة محاضرات)-دوره للتأمينات الاجتماعية،ج٢، مكتب العمل العربي، مؤسسة الثقافة العمالية- بغداد، ١٩٨٠،ص٤٦،٤٥.

عدم توفر مزايا اخرى، منها مساعدة العمال في الحصول على عمل مناسب في جهات اخرى، وقيام مكاتب التشغيل بتنظيم دورات خاصة للعاملين كوسيلة اخرى لتمكينهم من الحصول على عمل[١].

ثالثاً- محدودية نطاق شمول ضمان البطالة

تحرص الدول على مد مظلة الضمان الاجتماعي لكافة مواطنيها، بغض الطرف عن وضعهم المهني او المالي، على ان قلة الموارد المالية وزيادة المخاطر الاجتماعية تحول دون الوصول لهذه الغاية دفعة واحدة[٢]، لا يمكن اعتبار ضمان البطالة نظاما عاما يغطي جميع العاطلين عن العمل في مختلف انواع وقطاعات النشاط الاقتصادي، وانما هو نظام يقتصر تطبيقه على العاملين بالقطاع الخاص والمعتمدين في حياتهم على الاجر، والذين يفقدون عملهم لسبب لا دخل لإرادتهم، وبهذا فهو لا يشمل كل العاطلين عن العمل ، كما انه لا يغطي الا القادرين على العمل والراغبين فيه، بحيث يحرم منه من يرفض عملا مناسبا يعرض عليه[٣].

وهذه الخاصية تميزه عن بقية فروع الضمان الاجتماعي كضمان اصابة العمل والمرض حيث تشمل كل العاملين بغض النظر عن صفة العمل ومدته ومقدار اشتراكاته. ويلاحظ ان ذلك هو التزام يلقى على عاتق صاحب العمل بالاشتراك وان كانت نسبة الاشتراكات محددة بنسب معينة بين العامل وصاحب العمل[٤]، الا ان عدم اشتراك صاحب العمل عن عماله لدى الدائرة لا يخلي مسؤوليته عن سائر الالتزامات التي يفرضها القانون[٥]، ويجب تفسير ذلك على ضرورة الاكتفاء بتوافر شروط اشتراك العامل في تأمين البطالة حتى لو لم يشترك صاحب العمل فعلا او لم يسدد الاشتراكات، ولهذا لا يجب ان يكون تقاعسه عن القيام بالتزاماته وبالا على العامل بحرمانه من التعويض[٦].

لان تركه دون ضوابط قد يؤدي تقليص الموارد المالية لنظام الضمان الاجتماعي، الذي يعتمد في تمويله بشكل كبير على اشتراكات العمال وأصحاب العمل، وبالتالي التشجيع على تفشي البطالة. المشرع

---

(١) د. يوسف الياس، المصدر نفسه، ص٤٦،٤٧.

(٢) د. مصطفى احمد ابو عمرو، الاسس العامة للضمان الاجتماعي، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية- بيروت ، ٢٠١٠، ص١٦٥.

(٣) ينظر المادة (٦١) من قانون الضمان العراقي؛ المادة (٨٧) من قانون التأمينات المصري؛ المادة(٦) من المرسوم التشريعي للتأمين البطالة لفائدة الاجراء رقم (٩٤) لسنة ١٩٩٤.

(٤) فقد حدد القانون نسبة(١٢%) من مجموع ما يتقاضاه العامل من اجور ومخصصات يتحملها صاحب العمل، ويتحمل العامل نسبة (٥%) تستقطع من مجموع ما يتقاضاه العامل من اجور ومخصصات :ينظر المادة(١٤/ثانيا- أ- ب-ج) من قانون التقاعد والضمان الاجتماعي.

(٥) الطعن رقم (٢٢٣٦ لسنة ٣٨ ق جلسة ١٩٦٩/٤/٢٨ س٢٠)، ص٥٥١، نقلا عن د. عبد الفتاح مراد، شرح جرائم قوانين العمل والتأمين الاجتماعي وقطاع الاعمال العام، مصدر سابق، ص٤٢٢،٤٢١.

(٦) فصاحب العمل ملزم قانوناً بتسديد الاشتراكات عن عماله طيلة فترة عملهم وهذا ما اكده قضاء محكمة التمييز بالعديد من قراراته، حيث قررت" ان مطالبة المدعي / المميز عليه بتسديد اشتراكات الضمان لها سند من القانون ...قرر تصديق الحكم المميز و رد الطعن التميزي" قرار محكمة التمييز بالعدد(٦٦٣٨٧/الهيئة المدنية/عمل/٢٠٢٤ في ٢٠٢٤/٧/٨) (قرار غير منشور)؛ وقررت ايضا" ذلك ان الثابت من التحقيقات القضائية وادلة الدعوى ان المدعي/ المميز عليه كان يعمل لدى المدعي عليه/ المميز...ولايزال مستمراً بالعمل ولم يسدد صاحب العمل اشتراكات عمله الى دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي خلال المدة المحددة في المادة(١٧/اولا) من قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم (١٨ لسنة٢٠٢٣) وحيث تم احتساب المبلغ المستحق بمعرفة خبير قضائي الذي قدم تقريراً ...لذا قرر تصديق الحكم" قرار محكمة التمييز الاتحادي بالعدد(٣٤٠٤/الهيئة المدنية/٢٠٢٤،ت:٣٣٩٢ في ٢٠٢٤/٣/٢٥) (قرار غير منشور).

العراقي أدرك أهمية وضع إطار قانوني يُنظم استحقاق تعويضات البطالة، بحيث يوازن بين توفير الحماية اللازمة للعاملين الذين فقدوا وظائفهم بشكل غير إرادي، وبين الحفاظ على استدامة صندوق ضمان البطالة ومنع استنزاف موارده.

ولهذا الغرض، تم تحديد مجموعة من الضوابط والقيود التي يجب توافرها لاستحقاق هذا النوع من التعويض، والتي تتنوع بين ضوابط شخصية ترتبط بالعامل، وموضوعية تتعلق بالظروف المحيطة بفقدان العمل، وإجرائية أو شكلية ترتبط بالإجراءات الواجب اتباعها للحصول على التعويض[١].

فقد قصر المشرع تطبيقها على فئات معينة وهي الفئات التي يكون الاشتراك في الضمان الاجتماعي إجبارياً، حيث قيد سريان أحكام ضمان البطالة على العمال الذين تنطبق عليهم أحكام هذا القانون، باستثناء المضمونين اختيارياً، والأجانب[٢]. واستبعد حالات الانهاء لعقد العمل بالإرادة المنفردة للعامل(الاستقالة او تركه للعمل)، والانهاء نتيجة ارتكابه جناية او جنحة مخلة بالشرف، والفصل الانضباطي. كما أشترط توافر عدة اجراءات سابقة على الاستحقاق ابرزها الاشتراك في الضمان الاجتماعي لمدة معينة، كما يشترط ان يكون المتعطل قادرا على العمل وراغبا فيه، تسجيل اسمه في قاعدة بيانات العاطلين عن العمل . بالإضافة الى التقدم بطلب التعويض[٣].

رابعاً– العمل على عودة العامل المتعطل للحياة العملية

لا يكفي حتى يستفيد المتعطل من تعويض البطالة، أن يكون في حالة تعطل عن العمل، بل لابد ان يكون التعطل خارج عن ارادته، بالإضافة الى اشتراط القدرة على العمل والرغبة فيه، ولا يشترط أن يكون قادراً على اداء العمل نفسه الذي كان يزاوله قبل التعطل، فالقدرة على العمل تعني القيام بعمل يتناسب مع خبرتهُ، ومؤهلاتهُ وحالتهُ البدنية[٤].

وتأخذ اغلب تشريعات الضمان الاجتماعي كدليل على سعي المضمون المتعطل للعودة الى العمل، بتقدمه للقيد في مكاتب القوى العاملة، بل ومراجعة مكاتب التشغيل بشكل مستمر، ويتوقف مدى فعالية هذا الاجراء، على امكانية مكاتب القوى العاملة في القيام بدورها، فأذا وجدت هذه المكاتب عمل يتناسب مع مؤهلاته وقدرته انقضى الحق في التعويض حتى وأن رفضهُ[٥]. فالحق في صرف التعويض يسقط اذا ما

(١) ينظر المواد(٦١-٦٨) من قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال.

(٢) ينظر: المادة (٦٨) من قانون التقاعد والضمان الاجتماعي.

(٣) ينظر: المادة (٦١) من القانون اعلاه.

(٤) د. رمضان جمال كمال، موسوعة التأمينات الاجتماعية، مصدر سابق، ص٣٧٣.

(٥) د. أحمد حسن البرعي، الوجيز في التشريعات الاجتماعية، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر، القاهرة،٢٠١٣، ص ٣٣٢.

رفض المتعطل الالتحاق بعمل الذي يراه مكتب التشغيل مناسب له، على ان يكون العمل متفقا مع مؤهلاته وخبرته وقدراته المهنية والبدنية، وفي دائرة عملة السابق [١].

الفرع الثاني: تمييز ضمان البطالة عن التأمين الخاص

نشأة هذه الفكرة من حاجة الأفراد إلى حماية أنفسهم من الأخطار التي يتعرضون لها ومن تلف ما يملكون وضياعه، وقد أدى التطور العلمي السريع الذي عرفه المجتمع إلى أن يغزو الخطر حد لا يمكن التنبؤ به وتحولت الرغبة في الحماية إلى حاجة ملحة [٢].

وترتكز فكرة التأمين على عملية توزيع الاثار الضارة والاسهام في الخسائر بين مجموعة الاشخاص بدلا من ان يتحملها شخص واحد. إلا أنه يتميز في وجود وسيط، وهو شركة التأمين والتي يطلق عليها، المؤمن، وتقوم بدور المنظم الذي يحدد الاقساط ويجمعها من المؤمن عليهم، ثم يقوم بتوزيع التعويضات على من يقع عليه الخطر، وذلك في مقابل ربح يحصل عليه[٣].

حيث يتم دراسة مجموعة من المخاطر المتشابهة مسبقاً لتحديد المخاطر التي من المحتمل أن تتحقق، ويتم تقدير قيمة هذه المخاطر، وتخصيصها لمجموع المخاطر، وتحديد المبلغ الذي يدفعه صاحب كل خطر، وتجميع المبلغ المطلوب لتغطية المخاطر التي تحققت بالفعل[٤]. وبرزت أهمية هذا التأمين خاصة بعد قيام المجتمع الصناعي وسيادة العقلية الفردية التي قللت من دور التكافل العائلي [٥].

على هذا النحو فأنه يمكن القول بأن هدف التأمين محدد هو تغطية المخاطر الفردية المؤمن منها، واداته هي الاستقطاع والتوزيع، كما يمكن القول بان هذا المفهوم يماثل من حيث المبدأ التأمينات الاجتماعية في أن كلاً منهما ، قائم على أساس التضامن والتعاون بين أعضائه ، لمواجهة الأخطار التي تتهدد بكل منهم ، وكلاهما يهدف الى تغطية الاضرار التي يتعرض لها الافراد مقابل ما يستوفي منهم من اقساط او اشتراكات، الا ان التأمين يقوم بهذه المهمة استجابة لحاجة طالب التأمين[٦].

أن الضمان الاجتماعي المقصود به (التأمينات اجتماعية) وهي احد ادوات الضمان الاجتماعي، والتأمينات الاجتماعية ليست الا نوعا من انواع التأمين يغطي الاخطار الاجتماعية والذي تنظمه الدولة.

أ- اوجه التشابه

(١) المادة(٦٢/اولا)" يسقط حق المضمون او يوقف صرف تعويض التعطيل عن العمل : اولا- رفض الالتحاق بعمل مناسب له في ضوء مؤهلاته وخبراته وقدرته المهنية والبدنية".

(٢) د. باسم محمد صالح عبد الله، التأمين احكامه وأسسه ، دار الكتب القانونية ، مصر، ٢٠١١، ص١١.

(٣) د. برهام محمد عطا الله : مدخل إلى التأمينات الاجتماعية، ط١، دار المعارف، مصر، (دون سنة طباعة)، ص٢٧.

(٤) د. مصطفى الجمال، الوسيط في التأمينات الاجتماعية ، ط٢، الاسكندرية، ١٩٨٤، ص١٢٠.

(٥) د. محمد حسن قاسم ، قانون التأمين الاجتماعي ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠٠٣،ص١٦.

(٦) د مصطفى الجمال، الوسيط في التأمينات الاجتماعية، مصدر سابق، ص١٢٠.

يشبه التأمين الخاص التأمينات الاجتماعي كوسيلة للضمان الاجتماعي، إذ الأخير يأخذ ببعض عناصر الأول، كوجود القسط، والاستقطاع والتوزيع هما اداة التأمين والضمان الاجتماعي. فالاستقطاع يمثله القسط في التأمين والاشتراك في الضمان الاجتماعي. والخطر المؤمن منه، وهو كل خطر من شأنه ان يؤثر على المركز الاقتصادي للشخص، وكذلك اطراف التأمين(مؤمن ومؤمن عليه)[١].

ويستفيد الضمان الاجتماعي من قواعد الاحصاء وحساب الاحتمالية، ويقوم الاحصاء على تحليل مجموعة معينة من المخاطر التي يتعرض لها العمال، وبما ان التأمين ايضا من العقود الاحتمالية، فأن عملية التأمين لا يمكن ان تتم عمليا الابناء على تقييم الاحتمالات، أي التقدير المسبق لعدد واهمية المخاطر التي ستقع او من الممكن وقوعها خلال فترة زمنية محددة بالنسبة للمؤمن عليهم[٢].

والضمان الاجتماعي للبطالة يهدف لتغطية خطر التعطل الذي يتعرض له المشترك فيه، و ضمان حد ادنى من الدخل للمستفيد، وهذا الخطر يمكن ان يغطيه التأمين العادي اذا ما امكن قياس درجة الاحتمال ووقوعها وتقيمها تقيما ماليا. ومن ثم تحديد قسط التأمين بما يمكن من الموازنة بين الاقساط المتجمعة ومبالغ التأمين الواجب دفعها، على نحو يحقق توازن المؤمن[٣].

ب-اوجه الاختلاف:

رغم التشابه بينهما الا ان هناك فروقاً ملحوظة وواضحة جداً بين الضمان الاجتماعي والتأمين الخاص، فالأول ذو طابع اجتماعي ويصب في المصلحة العامة والثاني ذو طابع فردي ويصب في المصلحة الخاصة، والفروق البارزة بينهما نتناولها على النحو التالي:

١-من حيث الهدف: يتميز التأمين الخاص بطبيعته الشخصية والطوعية وأقساطه المرتفعة. ولذلك فإن هناك فرقاً واضحاً بين شركات التأمين والضمان الاجتماعي، حيث لا يشترك في التأمين إلا القادرون على دفع الأقساط، وتسعى الأولى إلى تحقيق الربح من خلال عملها. والتأمين يتم على أساس تعاقدي، حيث تتعهد شركة التأمين بتعويض المؤمن له عن أي خسائر يكبدها مقابل دفع القسط الأول، وذلك وفقاً للشروط المنصوص عليها في عقد التأمين[٤].

(١) حسين عبد اللطيف حمدان، الضمان الاجتماعي فلسفة وتطبيق، ، الدار الجامعية،١٩٨٦، ص٢٢؛ بيداء بهجت ، المخاطر الاجتماعية المشمولة بالضمان الاجتماعي (التأمينات الاجتماعية) دراسة مقارنة، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠٠٨،ص٤٦.

(٢) د. باسم محمد صالح عبد الله، التأمين احكامه وأسسه ، مصدر سابق، ص٣٢.

(٣) د. مصطفى الجمال، الوسيط في التأمينات الاجتماعية، مصدر سابق، ص ١٢١.

(٤) القاضي حسين عبد اللطيف حمدان، الضمان الاجتماعي فلسفة وتطبيق، مصدر سابق، ص٤١.

أما فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي، فالهدف منه هو إعداد العمال لمواجهة المخاطر الاجتماعية مثل المرض والإصابة والشيخوخة والعجز والبطالة مقابل أقساط تأمينية يتقاسم عبئها العمال وأصحاب العمل والدولة [١].

٢-من حيث الالزام : ان الضمان الاجتماعي نظام اجباري يرمي الى حماية العمال ورعايتهم. وتظهر الصفة الإلزامية لحق الضمان الاجتماعي من جانبين كما ذكرنا سابقا، فمن جانب لا دخل لإرادة الافراد فيه ، سواء في دفع الاشتراكات، أم تحديد مقدارها ، أم نوع المخاطر المضمونة [٢].

ومن جانب آخر الضمان الاجتماعي تفرضه الدولة على العمال واصحاب العمل دون اختيار منهم، لان الضمان الاجتماعي يهدف إلى اضفاء الحماية على أشخاص وطوائف تقتضي مصلحة المجتمع حمايتهم ، وهذا الهدف قد لا يتحقق لو ترك لهؤلاء الأشخاص حرية الخضوع من عدمه للضمان الاجتماعي [٣].

اما التأمين الخاص بحسب الاصل، وبمقتضى القواعد العامة، من العقود الرضائية ، فهو ضمان اختياري متروك امر الاستفادة منه لتقدير اصحاب العلاقة لأنه يقوم على تحقيق المصالح الخاصة لأطرافه، كما يقوم على قدرة طالب الضمان على دفع اقساطه[٤].

فالطابع الإلزامي لحق الضمان الاجتماعي الفارق الأساسي بين التأمين الخاص والضمان الاجتماعي ، ففي الوقت الذي يتولى القانون في النظام القانوني لحق الضمان الاجتماعي ، تحديد العلاقة القانونية بين المؤمن والمؤمن عليه ، يتولى العقد في التأمين الخاص ، تحديد تلك العلاقة .

٣- من حيث القسط : يختلف الضمان الاجتماعي عن التأمين الخاص في أنه لا توجد علاقة وثيقة بين الخطر وقسط التأمين (الاشتراك) في الضمان الاجتماعي، في حين أن قسط التأمين الخاص يتناسب مع الخطر الذي يتعرض له المؤمن عليه. ويستند الضمان الاجتماعي إلى نسبة مئوية تحسب على اساس الاجر ، وليس على أساس حجم المخاطرة التي يتحملها العامل. في حين أن الشخص المؤمن عليه في حالة التأمين الخاص يتحمل وحده قسط التأمين بالكامل، فإن العامل في حالة الضمان الاجتماعي لا يدفع عادة سوى مساهمة صغيرة، بينما يساهم صاحب العمل والدولة بالباقي[٥].

---

(١) د. عصام أنور سليم ، التأمين الاجتماعي بين النظرية والتطبيق ، ط١،بلا مكان نشر ، ٢٠٠٥،ص٥٤.

(٢) د.عادل العلي، التأمينات الاجتماعية(دراسة في جوانبها المالية والاقتصادية وتطبيقاتها في العراق)، مؤسسة دار الطباعة للنشر، ١٩٨١. ص١٢.

(٣) القاضي حسين عبد اللطيف حمدان، الضمان الاجتماعي أحكامه وتطبيقاته دراسة تحليلية شاملة ، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت-لبنان،٢٠٠٧، ص٣٣.

(٤) د. باسم محمد صالح عبد الله، التأمين احكامه وأسسه ، مصدر سابق، ص٨٠.

(٥) كامل السامرائي، قوانين العمل والعمال والضمان الاجتماعي، مصدر سابق، ص ١٠٥.

واذ اعترفنا بوجود فروقات جوهرية بين النظامين الا ان المتوقع هو احتمال انسحاب قواعد التأمين على الضمان الاجتماعي وهذا ما نلاحظه في قواعد ضمان البطالة فهي لا تشمل كل فئات العمال المضمونين، كما يشترط لاستحقاقها الاشتراك لمدة محددة قبل التعرض للبطالة، ولا يفوتنا ان نشير الى ان بعض الدول قد تعهدت بمهمة التأمين من البطالة للعمال الى شركات القطاع الخاص كما في الامارات[١].

يهدف هذا النظام إلى توفير دعم مالي مؤقت للعاطلين عن العمل نتيجة ظروف خارجة عن إرادتهم، مع العمل على تسهيل إعادة اندماجهم في سوق العمل من خلال التدريب والتأهيل[٢]. وتبرز أهميته في كونه ليس فقط وسيلة لدعم الأفراد، بل أيضًا أداة لتعزيز استقرار الاقتصاد عبر الحفاظ على القوة الشرائية والحد من الفقر.

خاتمة البحث:

في ختام هذه الدراسة، تم تناول التنظيم القانوني لضمان البطالة في العراق من خلال تحليل شامل يغطي المفهوم، التطور التاريخي، بيان ذاتيته من خلال تناول خصائص النظام وتميزه عن نظام التأمين الخاص. وتوصلنا من خلال دراستنا الى نتائج وتوصيات والتي سنوضحها تبعا:

اولا- النتائج

١- ضمان البطالة يمثل أحد فروع الضمان الاجتماعي الأساسية، يهدف إلى تقديم دعم مالي مؤقت للعاطلين عن العمل، إلى جانب إعادة تدريبهم وإدماجهم في سوق العمل.

٢- ورغم أهمية النظام إلا أنه جاء متأخراً مقارنة بباقي فروع الضمان الاجتماعي، كما أن تطبيقه يتطلب موارد مالية كبيرة وهو ما يفسر تباطؤ اعتماده في العديد من الدول. القانون العراقي رقم

(١) المرسوم بقانون اتحادي رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٢ بشأن التأمين ضد التعطل عن العمل ؛ وقرار مجلس الوزراء رقم (٩٧) لسنة ٢٠٢٢ بشأن آليات وضوابط تنفيذ نظام التأمين ضد التعطل عن العمل. والذي منح هذه المهمة لمزود الخدمة واشار في المادة الرابعة من القرار اعلاه الى اشتراطات مزود الخدمة" يُشترط للحصول على موافقة الوزارة لممارسة نشاط مزود خدمة التأمين ضد التعطل، ما يأتي:١. أن يكون مزود الخدمة من شركات التأمين المرخصة من المصرف المركزي.٢. أن يكون مزود الخدمة حائزاً على تصنيف لا يقل عن الحد الأدنى للتصنيف المحدد في الجدول ...٣. أن يكون مزود الخدمة متمتعاً بالملاءة المالية وفقاً لمتطلبات المصرف المركزي.٤. أن يكون مزود الخدمة متمتعاً بمستوى أداء حوكمة وفقاً لمتطلبات المصرف المركزي.٥. أن يثبت مزود الخدمة جودة وكفاءة الخدمة المقدمة من قبله في ذات المجال. https://uaelegislation.gov.ae/ar/legislations/1599."

(١٨) لسنة ٢٠٢٣ خطا خطوة مهمة في هذا الاتجاه، من خلال النص على هذا النظام بما يحقق العدالة الاجتماعية وتعزيز التضامن بين فئات العمال.

٣- يمتاز النظام في العراق بخصائص فريدة تسهم في تحقيق العدالة الاجتماعية، إلا أن تغطيته ما زالت محدودة مقارنة باحتياجات العاطلين.

ثانيا- التوصيات:

١- تعزيز البنية التحتية التقنية من خلال إنشاء نظام إلكتروني يربط بين دائرتي العمل والتدريب المهني والضمان الاجتماعي، لمتابعة المستفيدين وضمان التزامهم بمتطلبات البحث عن العمل.

٢- تطوير آليات التفتيش والرقابة لتعزيز الشفافية والكفاءة من خلال دعم أجهزة التفتيش، وتوفير الموارد البشرية اللازمة، وإنشاء لجان رقابية لضمان تسجيل جميع العمال وتجنب التحايل.

المصادر

أولاً: الكتب

١- أحمد حسن البرعي، الوجيز في التشريعات الاجتماعية، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر، القاهرة،٢٠١٣.

٢- احمد محمد الرفاعي، التأمينات الاجتماعية، دار النهضة العربية، القاهرة،٢٠٠٥

٣- باسم محمد صالح عبد الله، التأمين أحكامه وأسسه، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١١.

٤- حسين عبد اللطيف حمدان، الضمان الاجتماعي أحكامه وتطبيقاته دراسة تحليلية شاملة ، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية ،(بيروت- لبنان)،٢٠٠٧.

٥- حسين عبد اللطيف حمدان، الضمان الاجتماعي(فلسفة وتطبيق)،الدار الجامعية،١٩٨٦.

٦- رمضان ابو سعود ، الوسيط في شرح قوانين التأمين الاجتماعي،ج١، دون مكان الطبع، ١٩٨٢.

٧- صادق مهدي السعيد، الضمان الاجتماعي (دراسة مقارنة) وتطبيقاته في العراق، مطبعة الاعتماد، ١٩٥٩.

٨- صادق مهدي السعيد، العمل والضمان الاجتماعي في الإسلام، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٦٦.

٩- صباح المفتي، الضمان الاجتماعي في العراق، مؤسسة الثقافة العمالية،ط١، ١٩٧٦.

١٠- عادل العلي، التأمينات الاجتماعية (دراسة في جوانبها المالية والاقتصادية وتطبيقاتها في العراق)، مؤسسة دار الطباعة للنشر، ١٩٨١.

١١- عدنان العابد ود. يوسف الياس، قانون الضمان الاجتماعي، مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر،ط١، دون سنة الطبع.

١٢- عصام أنور سليم ، التأمين الاجتماعي بين النظرية والتطبيق ، ط١،بلا مكان نشر ، ٢٠٠٥.
١٣- كامل السامرائي، قوانين العمل والعمال والضمان الاجتماعي ، مطبعة الارشاد- بغداد، ١٩٦٨.
١٤- مصطفى الجمال، الوسيط في التأمينات الاجتماعية، ط٢، الاسكندرية، ١٩٨٤.
١٥- محمد حسن قاسم، قانون التأمين الاجتماعي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٣.
١٦- مصطفى أحمد أبو عمرو ، الاسس العامة للضمان الاجتماعي، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية- بيروت ، ٢٠١٠

ثانياً: البحوث والدراسات

١- سالم توفيق النجفي، العراق إلى أين، مستقبل التنمية، مستقبل العربي، السنة ٢٧، العدد ٣٠٠، بيروت, شباط فبراير، ٢٠٠٤.
٢- عامر عمدان المعموري، م. د حيدر حسين ال طعمة، التحول الاقتصادي في العراق المسوغات والكلف، مصدر سابق، ص١١٣.
٣- موجز التقرير العربي الأول لمنظمة العمل العربية حول التشغيل والبطالة في الدول العربية، منظمة العمل العربية، القاهرة، يوليو ٢٠٠٨.
٤- يوسف الياس ، تأمين البطالة (مجموعة محاضرات)-دوره للتأمينات الاجتماعية،ج٢، مكتب العمل العربي، مؤسسة الثقافة العمالية- بغداد، ١٩٨٠،

ثالثاً: القوانين

١- قانون الضمان الاجتماعي للعمال رقم (٢٧) لسنة ١٩٥٦ (الملغي).
٢- قانون التقاعد و الضمان الاجتماعي رقم (١٨) لسنة ٢٠٢٣.
٣- المرسوم بقانون اتحادي رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٢ بشأن التأمين ضد التعطل عن العمل وقرار مجلس الوزراء رقم (٩٧) لسنة ٢٠٢٢ بشأن آليات وضوابط تنفيذ نظام التأمين ضد التعطل عن العمل.
٤- المرسوم التشريعي الجزائري للتأمين عن البطالة رقم (٩٤-١١) لسنة ١٩٩٤.
٥- ظهير شريف رقم ١,١٤,١٤٣، المغرب (٢٢ أغسطس ٢٠١٤).
٦- مرسوم بقانون رقم (٧٨) لسنة ٢٠٠٦، التأمين ضد التعطل، البحرين .