الحماية القانونية للباعة المتجولين في العراق: دراسة مقارنة

Legal Protection for Street Vendors in Iraq: A Comparative Study

يقين عبد العباس حمود

Yaqeen Abd Al Abbas Hammoud
yaqeen75@yahoo.com

كلية الحقوق/ جامعة النهرين

College of Law/ Al-Nahrain University

أ.د. فراس عبد الرزاق حمزة

Prof. Dr. Firas Abdul Razzaq Hamza
firas.abdelrazzaq@nahrainuniv.edu.iq

كلية الحقوق/ جامعة النهرين

College of Law/ Al-Nahrain University

الملخص

ينتشر العمل بالبيع المتجول على نطاق واسع، سواء كان في العراق أو الدول الأخرى حتى المتقدمة منها. ورغم كونه عملاً متوغلاً في القدم وموجوداً منذ فترة زمنية طويلة إلا أنه بلا تنظيم حقيقي يجعله عملاً رسمياً ومحمي قانوناً. ونجد بأن العمل بالبيع المتجول لم يعد مقتصراً على العمال العراقيين وحدهم بل شمل حتى الأجانب المهاجرين أو القادمين بحثاً عن فرص عمل فيجدون ضالتهم بالبيع المتجول الذي يتسم بسهولة الولوج إليه وعدم تطلبه رأس مال كبير أو منشئات ضخمة وغيرها من السمات التي تجعله عملاً مرن يسهل البدء به.

كان من الضروري الوقوف على هذه الفئة ودراستها بالتفصيل، ومعرفة أسباب انتشار هذا العمل غير المنظم والوقوف على آثاره السلبية والإيجابية، ومن ثم نوضح الضمانات القانونية التي يتمتع بها هؤلاء العمال، والتي قد تحميهم من الاصطدام مع القوات الأمنية وتضفي الصفة الرسمية على عملهم. فعند الرجوع إلى الدول المجاورة كقطر ومصر وغيرها من الدول العربية والأجنبية فأنها قد أولت هذه الشريحة أهمية كبيرة ونظمت عملها عن طريق إصدار قوانين أو تعليمات خاصة بتنظيم عمل الباعة المتجولين وهذا التنظيم سوف يعود بالفائدة على كل من الطرفين، البائع المتجول الذي سيمارس عمله تحت مظلة القانون والحكومة التي سوف تجعل من هذا العمل أكثر ترتيباً وتنظيماً وتحافظ في الوقت ذاته على جمالية المدن التي قد تفسده عربات أو بسطات الباعة المتجولين من خلال تحديد أماكن يُسمح لهم الوقوف فيها وعرض بضاعتهم. وفي النهاية ندعو المشرع العراقي إلى تقديم مشروع قانون أو تعليمات لتنظيم عمل الباعة المتجولين أسوة بالدول المقارنة.

الكلمات المفتاحية: الباعة المتجولين، العمل غير المنظم، العراق

Abstract

Street vending is widespread, both in Iraq and other countries, even developed ones. Despite its long history, it lacks any real regulation that would make it an official and legally protected business. We find that street vending is no longer limited to Iraqi workers alone, but has also included foreigners—migrants or those arriving in search of work—who find their calling in street vending, which is easy to access and does not require large capital or large facilities. Other features make it a flexible business that is easy to start. It was necessary to examine this group and study it in detail, to understand the reasons for the spread of this unregulated business and to examine its negative and positive effects.

We then explain the legal guarantees these workers enjoy, which may protect them from clashes with security forces and give their work an official status. When referring to neighboring countries such as Qatar, Egypt, and other Arab and foreign countries, they have given this segment great importance and regulated its work by issuing laws or instructions specifically regulating the work of street vendors. This regulation will benefit both parties: the street vendor, who will operate under the umbrella of the law, and the government, which will make this work more organized and orderly. At the same time, it will preserve the beauty of cities, which can be marred by street vendor carts or stalls, by designating designated areas where they are permitted to stand and display their wares. Finally, we call on the Iraqi legislator to propose a draft law or instructions to regulate the work of street vendors.

Keywords: Street Vendors, Informal Work, Iraq

المقدمة

يشهد العراق انتشاراً كبيراً للباعة المتجولين الذين يبيعون مختلف السلع والبضائع، والبعض يبيعون المواد الغذائية التي يجب أن تُباع في ظل رقابة صحية لكونها تمس مباشرة صحة السكان، فكثيراً ما نسمع صوت البائع المتجول في الشارع وهو ينادي ببيع طعام معين أو سلع معينة، وغالباً ما يُقبل عليه السكان عند اقترابه من منازلهم لشراء ما يحتاجونه دون معرفة مصدر ما يبيعه وما أذا كان قانونياً ومرخصاً من عدمه، لاسيما المواد الغذائية التي يجب أن تُباع بإجازة صحية، كبيع اللحوم وأي مواد غذائية أخرى قابلة للتلف.

فالبيع المتجول يعد شكلاً من أشكال الاقتصاد غير المنظم الذي لا يحظى بأي حماية قانونية وليس مسجل لدى الدولة كعمل رسمي، مما يجعل من السهل الولوج إلى هذا القطاع من قبل كل فئات المجتمع بدون استثناء، سواء ممن يحمل شهادة تعليمية أو كان أمياً لم يحظى بأي تعليم، وكذلك يعزو سبب انتشار الباعة المتجولين بكثرة إلى البطالة وعدم توفير فرص عمل متكافئة لكل فئات المجتمع والفقر الذي تعاني منه العديد من الأسر.

أولا: إشكالية البحث

تكمن إشكالية البحث في عدة تساؤلات مطروحة منها: من هو البائع المتجول وما العمل الذي يمكن وصفه بأنه بيع متجول؟ وهل يشترط الحصول على ترخيص لمزاولة البيع المتجول؟ وكيف يمكن حماية هذه الشريحة قانوناً؟ وما هي الحماية القانونية لهذه الشريحة العاملة في ظل القوانين العراقية؟ هل بالإمكان تطبيق أحكام قانون العمل وقانون التقاعد والضمان الاجتماعي على هذه الفئة؟

ثانيا: صعوبة البحث

تكمن صعوبة البحث في قلة المصادر التي تناولت موضوع الباعة المتجولين لاسيما في العراق، حيث لم يتم تنظيم عملهم، كما أن عدم وجود أي قرارات أو أحكام تخص هذه الشريحة في محاكم العمل العراقية زاد من صعوبة البحث.

ثالثا: أهمية البحث

تكمن أهمية موضوع البحث في كون الباعة المتجولين يشكلون نسبة كبيرة من العمل غير المنظم، وينتشرون في جميع الأماكن في الشوارع وأمام المنازل وينتقلون من مكان إلى آخر دون ضوابط أو قيود لهذا التنقل، لذا كان لابد من معرفة أسباب انتشارهم ومعرفة القواعد القانونية التي تحكمهم وما القانون المطبق عليهم، وكيف يمكن الحد من انتشارهم وتنظيم عملهم.

رابعا: منهج البحث

أن المنهج المتبع في البحث هو المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص القانونية لاستخلاص النتائج والحلول حيث ننطلق من القواعد العامة في قانون العمل وقانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال لنرى مدى أمكانية تطبيقها على وضع الباعة المتجولين، فضلاً عن اعتماد المنهج المقارن من خلال الاطلاع على قوانين الدول المقارنة التي أصدرت تشريعات تتناول تنظيم عمل الباعة المتجولين.

خامسا: خطة البحث

تم بحث الموضوع على وفق خطة مقسمة على مبحثين، وفق الشكل التالي:

- المبحث الأول: ماهية وخصائص الباعة المتجولين.
  - المطلب الأول: مفهوم الباعة المتجولين.
    - ✓ الفرع الأول: تعريف الباعة المتجولين لغة.

- ✓ الفرع الثاني: تعريف الباعة المتجولين اصطلاحاً وتشريعاً.
  - المطلب الثاني: خصائص الباعة المتجولين.
    - ✓ الفرع الأول: تنوع السلع.
    - ✓ الفرع الثاني: القدرة على التنقل وسهولة البدء.
- المبحث الثاني: الضمانات القانونية للباعة المتجولين.
  - المطلب الأول: الترخيص القانوني للباعة المتجولين.
    - ✓ الفرع الأول: تعريف الترخيص.
    - ✓ الفرع الثاني: شروط التراخيص للباعة المتجولين.
  - المطلب الثاني: ضمانات التقاعد الاختياري للباعة المتجولين.
    - ✓ الفرع الأول: تعريف التقاعد الاختياري.
    - ✓ الفرع الثاني: نطاق الاشتراك في التقاعد الاختياري.

«المبحث الأول»

التعريف بالباعة المتجولين

يُعتبر البيع المتجول جزءاً من الاقتصاد غير الرسمي في العديد من الدول، فهو يوفر فرص عمل للكثير من الأفراد الذين يواجهون صعوبة في الحصول على وظائف ثابتة، على الرغم من أن هذا العمل يوفر فوائد اقتصادية واجتماعية، إلا أنه قد يواجه تحديات قانونية وتنظيمية بسبب غياب الرقابة والتراخيص.

ورغم هامشية هذا العمل وعدم وجوده في السجلات الرسمية للدولة، إلا أن الدول في تشريعاتها المختلفة قد تناولت الباعة المتجولين وبينت الصفات التي بتوافرها يسمى العامل بائعاً متجولاً.

وردت عدة تعريفات للباعة المتجولين في التشريعات المختلفة منها التشريع العراقي وتشريعات دول أخرى كمصر وقطر وغيرها، كما أن الفقه بدوره تناول تعريف الباعة المتجولين، فمنهم من عرفه استناداً إلى كونه جزء من الاقتصاد غير الرسمي والبعض اعتبره عملاً فوضوياً، لهذا سوف نتطرق إلى تعريف الباعة المتجولين.

المطلب الأول : تعريف الباعة المتجولين

عُرف البائع المتجول في نصوص التشريعات التي أصدرت قوانين خاصة بهذه الشريحة من العمال، وقد تنوعت وتباينت هذه التعريفات وهو ما سنبينه في هذا المطلب، حيث قُسم على فرعين نتناول في الفرع الأول التعريف اللغوي للبائع المتجول وفي الثاني التعريف الاصطلاحي والتشريعي .

الفرع الأول :التعريف اللغوي

البيع هو: (باع) الشيء يبيعهُ (بيعاً) و (مبيعاً) وفي الحديث (لا يخطب الرجل على خطبة أخيه ولا يبيع على بيع أخيه) أي لا يشتري على شراء أخيه فإنما وقع النهي على المشتري لا على البائع (الرازي، ص43)، وابتاع الشيء: اشتراهُ، وأباعهُ: عرضهُ للبيع (ابن منظور، ص24).

والتجوال: التطواف. يُقالُ: جال يجول جولة إذا دار، ومنه الحديث: للباطل جولة ثم يضمحل، هو من جول في البلاد أذا طاف، يعني أن أهله لا يستقرون على أمر يعرفونه ويطمئنون إليه.

الفرع الثاني :تعريف الباعة المتجولين اصطلاحاً وتشريعاً

أولاً: التعريف التشريعي

وردت عدة تعريفات للبائع المتجول في القوانين المقارنة، فقد عرفه القانون المصري يعد بائعاً متجولاً:

أ) كل من يبيع سلعاً أو بضائع أو يعرضها للبيع أو يمارس حرفة أو صناعة في أي طريق أو مكان عام دون أن يكون له محل ثابت.

ب)كل من يتجول من مكان إلى آخر أو يذهب إلى المنازل ليبيع سلعاً أو بضائع أو يعرضها للبيع أو يمارس حرفة أو صناعة بالتجول) (قانون الباعة المتجولين المصري رقم ٣٣ لسنة ١٩٥٧، المادة١).

كما يُعرف البائع المتجول بأنه " كل من يتجول من مكان إلى آخر، أو في طريق أو مكان عام، ليبيع سلعاً أو بضائع، أو يعرضها للبيع أو الإيجار، أو يمارس حرفة أو صناعة أو يقدم خدمة للجمهور مقابل أجر" ومن الجدير بالذكر أن المشرع القطري قد أستثنى من يبيع منتجاته الزراعية من هذا التعريف (قانون الباعة المتجولين القطري رقم ٥ لسنة ٢٠١٥، المادة ١) .

أما المشرع العراقي فقد أورد تعريف البائع المتجول في قانون الصحة العامة وعرفه " يقصد لأغراض هذا القانون بالبائع المتجول كل شخص متنقل أو في محل ثابت يعرض للبيع مواد غذائية غير مشمولة بحكم البند (ثالثاً) من هذه المادة، دون أن يكون له محل عام طبقاً لأحكام هذا القانون" (قانون الصحة العامة العراقي رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١، المادة ٣٨/ ثانياً).

نلاحظ من التعريفات التي تناولت البائع المتجول، تأكيدها على صفة التنقل أو التجول في وصفها للبائع المتجول، وحددت أماكن تواجدهم في الطرق أو الأماكن العامة دون أن يكون لهم محل ثابت.

أما تعريف المشرع العراقي للبائع المتجول في قانون الصحة العامة رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١ المعدل فجاء بتعبير لم يرد ذكره في كل التعريفات السابقة وهو بأن البائع المتجول " كل شخص متنقل أو في محل ثابت " أي أنه لم يقصر صفة البائع المتجول على من ينتقل من مكان إلى آخر بل حتى من يبيع سلعه في محل ثابت يُعتبر بائعاً متجولاً، وهذا ما يدفعنا إلى التساؤل من يقصد بالبائع المتجول المتواجد في محل ثابت؟ وهل يشمل باعة الأرصفة الذين يبيعون سلعهم في مكان ثابت على الرصيف؟

أن تعريف المشرع العراقي للبائع المتجول يكتنفه الغموض والنقص، كما أنه ضيّق من نطاق البائع المتجول وجعله محصوراً في الباعة الذين يبيعون مواد غذائية فقط، وقد يكون سبب ذلك لكون قانون الصحة العامة رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١ يهتم بشأن الصحة ولهذا حصر التعريف في زاوية واحدة وهي الزاوية التي تهم القانون نفسه.

ثانياً: التعريف الاصطلاحي

وردت عدة تعريفات للباعة المتجولين في الفقه، حيث عُرف الباعة المتجولين بأنهم " فئة من سكان المجتمع أوجدوا فرص عمل لأنفسهم بسبب انخفاض مستوى المعيشة وارتفاع معدلات الفقر، ومعرضين لخطر التطرف والإرهاب وتجارة المخدرات والبلطجة، وغالبية تلك الفئة من أصحاب المؤهلات العليا، ويعتبر البائع المتجول هو نفسه مستهلك لمواد وسلع رخيصة تباع في الأسواق" (اتحاد جمعيات التنمية الاقتصادية وتنمية الدخل، ٢٠٠٥).

أو هم متنقلين ينتقلون ببضائعهم يحملونها في عربة نقل لتوصيل البضاعة لباب الزبون، وهذا الرجل يُغير مكانه من منطقة إلى أخرى دورياً أو فصلياً بشكل خاص (رزقي وحسن، ٢٠٢٢، ص132).

أن التعريفات التي تناولت الباعة المتجولين قد تنوعت وتعددت، فمنهم من أعتبر البيع المتجول جزء من الاقتصاد غير الرسمي أو نوع من أنواع العمل غير المنظم والبعض اعتبرهم فئة تشبه بعملها العاملين لحسابهم الخاص، فهم يقومون بإنتاج سلعهم ويقومون ببيعها بأنفسهم، والبعض عرفهم استناداً إلى غياب الحماية القانونية وعدم تمتعهم بغطاء قانوني رسمي يضمن حقوقهم. ومهما اختلفت هذه التعريفات في وضع مفهوم محدد للمقصود بالباعة المتجولين ألا أن جميعها قد اتفقت على صفة التنقل أو التجول وعدم امتلاكهم لهيكل ثابت أو مكان محدد لبيع سلعهم.

المطلب الثاني: خصائص البيع المتجول

يتميز ممارسة نشاط البيع المتجول أو المتنقل بعدة خصائص قد لا تكون موجودة في أي نشاط آخر، فهذا العمل له خاصيته التي تجعله مختلفاً عن باقي الأعمال سواء كانت في القطاع الرسمي أو غير الرسمي، وسوف نتناول هذه الخصائص تواليا.

أولاً: تنوع السلع

إن تنويع السلع هو طريقة أو سياسة ترمي إلى توسيع خط المنتجات ليشمل العديد من السلع المتباينة والمتعددة بدلاً من الاعتماد على نوع واحد من السلع، وتتم عن طريق إضافة سلع جديدة أو أصناف جديدة أو أشكال جديدة أو أحجام جديدة أو مقاسات جديدة، والهدف من أتباع هذا الأسلوب في البيع هو لمجاراة المنافسين ولإشباع الحاجات المتنوعة لفئات المستهلكين وجذب أكبر عدد ممكن منهم تتميز التجارة المتجولة بتنوع السلع المقدمة من قبل الباعة، فهي لا تقتصر على نوع معين من السلع دون غيرها، حيث يمكن أن نجد كل شيء عند هؤلاء المتجولين في كل مكان وفي كل شارع، فالباعة المتجولون يمكن أن يقدموا صور جمالية من حيث تعدد أنواع البضائع والسلع التي يعرضونها في الأسواق فهذه التجارة قد توفر منتجات ومواد يصعب البحث والحصول عليها من التجار النظاميين، أما بسبب قلة الناشطين النظاميين فيها أو أن الطلب على هذه المواد يكون في مناسبة معينة أو موسم ما أو لكونها مواد تخضع لرقابة خاصة (ابتسام، ٢٠١٩، 36).

وقد أوضحت دراسة استطلاعية من خلال المشاهدة الميدانية لوحظ تنوع السلع والبضائع المعروضة للبيع في منطقة الدراسة، والتي شملت الملابس الجاهزة، الملابس الداخلية، الإكسسوارات والأدوات المنزلية، وكذلك انتشر بيع الكثير من المنتجات التي تحمل ماركات تجارية مسجلة ومعروفة، وأغلب نسب الإقبال على هذه السلع يكون من الموظفات العاملات في المصالح الحكومية المجاورة، فقبل الوصول إلى

عملهن يترددن على الباعة لشراء المأكولات والأطعمة المجهزة لكونها توفر الجهد والوقت (حسن، ٢٠١٦، ص20).

ثانياً: القدرة على التنقل

أن هذه الفئة من العاملين لا يطلق عليهم لفظة بائع فحسب، بل لابد من لفظة متجول لمعرفتهم وتمييزهم عن غيرهم من العمال، فالتجول أو التنقل هو ما يميز هذا النشاط. القدرة على التنقل من مكان لآخر دون وجود نقطة أو مكان ثابت لهؤلاء العمال هو الخاصية الأبرز لهذه التجارة.

فالاقتصاد غير الرسمي قد يرتبط بمنشآت ثابتة ومحددة جغرافياً كالمحلات التجارية او قد يرتبط بمكان جغرافي غير محدد وغير مسجل رسمياً مثل حالة الباعة المتجولون (جبر، ٢٠١٥، ص525).

فمكان الباعة المتجولين يتغير حسب الفصول والظروف والمناسبات، فهم مع ممارسة هذه التجارة أصبحوا خبراء في اختيار التوقيت والمكان المناسب لعرض بضاعتهم بعناية وحسب النهج الاقتصادي، فمن حيث المكان أنهم يختارون المواقع التي تتوافر فيها كثافة سكانية لكي يضمنوا حصولهم على عوائد من مبيعاتهم توفر لهم دخولاً، لهذا غالباً ما يكون عرض سلعهم بشكل مؤقت هو الخيار الأنسب لهم بحيث لا تكلفهم الكثير (أبو نشطان، ٢٠٢٣).

ثالثاً: سهولة البدء بهذا العمل

حدد المدير العام لمنظمة العمل العربية خلال ورشة عمل عُقدت عام ٢٠٠٦ خصائص الاقتصادي غير المنظم بما يلي:

١) تعمل وحداته برأس مال صغير جداً أو بدون رأس مال.
٢) تستخدم وحداته مستوى منخفضاً من التكنولوجيا والمهارات.

٣) وحداته غير نظامية وتجبرها الظروف عادة على العمل خارج نطاق القانون (دور النقابات في حماية حقوق العمال في اطار الاقتصاد غير المنظم، ٢٠٠٦).

ولهذه الخصائص يعد البيع المتجول من الأعمال التي يسهل ممارستها من قبل أي شخص، وقد يعود سبب هذه السهولة إلى ضآلة رأس المال الذي يتطلبه ممارسة هذا العمل أو البدء به (الموسوي، ٢٠١٠، ص14).

بدليل أن هذا القطاع يضم فئات عمرية مختلفة تشمل الشيوخ والنساء وحتى الأطفال المحظور عليهم العمل في القطاع الرسمي (عرمان، ٢٠١٥، ص15).

وحتى أن نظم التسويق في هذا العمل غالباً ما تعتمد على العلاقات الشخصية والعائلية وذلك لصعوبة أيجاد قنوات للاتصال والتسويق على نطاق أوسع، كما من السهل الدخول والخروج في هذا النوع من النشاط بدون أي تصريح، بالإضافة إلى سرعة انتشاره في مختلف المناطق الحضرية والريفية داخل الدولة، وعدم احتياجها إلى معدات أو أدوات معقدة أو مكلفة (خان، ٢٠٢١، ص37).

«المبحث الثاني»

الضمانات القانونية للباعة المتجولين

أن الضمانات القانونية للباعة المتجولين تهدف إلى حماية حقوقهم وتنظيم عملهم بما يضمن لهم الاستقرار والعدالة في ممارسة تجارتهم، فهم يواجهون العديد من التحديات والمخاطر التي تهدد استقرارهم، منها التهديد بالإزالة والافتقار إلى الحماية القانونية، والضغوط التنظيمية وغيرها.

تبرز أهمية الضمانات القانونية كوسيلة لضمان حقوق الباعة المتجولين وتنظيم نشاطهم التجاري بطريقة تضمن لهم الاستقرار مع الحفاظ على النظام العام والمصلحة العامة، إذ تهدف هذه الضمانات إلى خلق توازن بين حرية ممارسة التجارة وحماية النظام القانوني

المطلب الأول :الترخيص القانوني للباعة المتجولين

تتواجد العديد من الأعمال التي لا يتم مزاولتها ألا بعد الحصول على الترخيص، فالترخيص يمنح بعض التصرفات والأعمال التنظيم اللازم الذي يضمن للأشخاص ممارسة عملهم من جهة ويكون تحت أشراف ورقابة الدولة من جهة أخرى.

فالترخيص مهم لتوفير الحماية القانونية من مضايقات السلطات ومن حالات الإزالة لسلع الباعة، كما أنه يساعد في تنظيم أماكن البيع والأوقات المسموح بها مما يقلل الفوضى، كما أنه يتيح للباعة الحصول على الدعم الحكومي والتدريبي والقروض.

وهو أحد الإجراءات القانونية التي تمنح للباعة المتجولين الحق الرسمي لمزاولة نشاطهم التجاري في أماكن محددة وبشروط معينة، ولضمان التزامهم بالقوانين والأنظمة المحلية وحماية حقوقهم وحقوق المستهلكين على حد سواء. لذا سنبين في هذا المبحث كيف يمكن حماية الباعة المتجولين من خلال إلزامهم بالحصول على الترخيص.

الفرع الأول :تعريف الترخيص

وردت في الفقه عدة تعريفات للترخيص، فقد عُرف بأنه "وسيلة من وسائل تدخل الدولة في ممارسة النشاط الفردي للوقاية مما قد ينشأ عنه من ضرر، وذلك بتمكين الهيئات الإدارية بفرض ما تراه ملائماً من الاحتياطات التي من شأنها منع الضرر، أو رفض الأذن بممارسة النشاط إذا كان لا يكفي للوقاية منه اتخاذ الاحتياطات المذكورة أو كان غير مستوفي للشروط التي قررها المشرع سلفاً (عزاوي، ٢٠٠٧، ص172) أو هو "الإجراء الذي بمقتضاه يتم استئذان الإدارة بممارسة نشاط معين" (الشيخ، ١٩٩٩، ص67).

أما الفقه العراقي فقد عرفه بأنه " عمل قانوني يصدر عن سلطة الإدارة من جانب واحد ويحدث أثر قانوني " أو هو " القرار الإداري الذي تصدره جهة الإدارة بإرادتها المنفردة بغية إحداث تغيير في الوضع القانوني بإنشاء مركز قانوني جديد أو إلغاء أو تعديل مركز قانوني قائم (زنكة، ٢٠١٣، ص14).

إن الإدارة قوامة على النظام العام بإبعاده الثلاثة: الأمن العام، السكينة العامة، الصحة العامة، فهي تتخذ تدابير لحماية المجتمع لكن بنفس الوقت تتيح فرصة للأفراد بممارسة نشاطهم مع تنظيم وضبط وتقييد هذا النشاط، فمثلاً المحل الذي يُصدر ضجيجاً يُسمح له بالعمل ضمن شروط وأوضاع وأوقات وحدود لتخلق توازن بين مقتضى السكينة العامة ومقتضى حرية النشاط الفردي (زريق، ٢٠١٦، ص19-20). فعند قيام الإدارة بإصدار قرار الرخصة فهي تنظم حالة قانونية فردية يقتصر أثرها على مركز الفرد القانوني أو مجموعة محددة من الأفراد مثل قرارات التعيين في الوظائف العامة أو ترخيص السفر (هادي، ٢٠١٨).

تتنوع الصور التي يصدر بها الترخيص، فقد يكون على شكل اعتماد أو شهادة مهنية أو على شكل إذن مسبق وقد يكون على صورة إجازة صحية أو ترخيص مزاولة مهنة.

أما في العراق وبما أن القرارات الصادرة من الإدارة تنطوي على تقييد لحرية الأفراد فأنها لابد أن تصدر مستندة إلى نص بالقانون يخولها هذا الحق، فمثلاً عندما يُصدر وزير الإعلام قراراً بإلغاء إجازة مطبوع فأنه يستند في سلطاته إلى نص في قانون المطبوعات كما أن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نص في الباب الثالث على الحقوق والحريات الأساسية وعليه فأن أي قرارات تصدر غير مستندة إلى نص قانوني أو نظام تُعد قرارات معيبة ومنها قرارات إصدار الترخيص لمزاولة نشاط أو عمل.

الفرع الثاني :شروط الحصول على الترخيص

إن الرخص الإدارية باعتبارها مكنة قانونية إدارية منحها المشرع للسلطات لتحقيق أغراض الضبط الإداري العامة والخاصة، التقليدية والحديثة. فالتراخيص تختلف باختلاف المجال الذي تنظمه وتختلف باختلاف الجهة المانحة وشروط وإجراءات منحها، وتختلف باختلاف الأوضاع وما تقتضيه المصلحة العامة (مقران، ٢٠٢١، ص16).

والترخيص لا يتم إصداره بشكل عشوائي، أنما توجد ضوابط وشروط لإصداره، وتعد النقطة الأولى لمنح الترخيص هي تقديم طلب من قبل الشخص الراغب في ممارسة النشاط، فالطلب المقدم إلى الجهات المختصة هو المحرك الأول لإصدار قرار الترخيص، من أجل النظر بالطلب وإعطاء الموافقة القانونية، فنكون أمام إرادتين الأولى إرادة طالب الترخيص والثانية إرادة الإدارة وهي حامية الاختصاص من خلال ما تملكه من سلطة في منح الترخيص من عدمه (مرعي، ٢٠٠٣، ص130).

ويتم تقديم طلب الحصول على ترخيص إلى الجهة الإدارية المختصة، وعادة ما يقدم الطلب على نموذج معين مُعد من قبل السلطة الإدارية المختصة، ويصدر بشكله وبياناته قرار من الوزير المختص، أي أن الطلب يجب وفق هذا النموذج، كما يجوز تقديمه على ورقة تشمل بيانات هذا النموذج، أي أن العبرة بالبيانات وليست بالورقة

المقدمة إلى السلطة المختص (أبو العينين، ٢٠٠٦، ص408) وتوجد بيانات معينة تشتمل جميع النماذج مثل اسم الطالب ولقبه وجنسيته وصناعته ومحل إقامته وغيرها.

فلو أخذنا النموذج الخاص بدولة قطر فيما يتعلق بطلب الحصول على ترخيص لبائع متجول، فأنه معنون بعنوان (طلب ترخيص لبائع متجول) يصدر من وزارة التجارة والصناعة القطرية من إدارة التسجيل والتراخيص التجارية، ويحتوي على بيانات تخص طالب الترخيص من حيث اسمه وجنسيته وعمره ورقم البطاقة الشخصية والعنوان، وبيانات أخرى تتعلق بالنشاط المراد الحصول على ترخيص لأجله، نوعه رقم واسم المنطقة واسم الشارع.

وقد لا يتم ذكر الشروط ويتم إحالتها إلى قرار يصدر من الوزير المختص، ويحدد القرار شروط وضوابط منح التراخيص، والرسوم التي تتحصل عنه، وهذا ما فعله كل من المشرع المصري والقطري في القوانين الخاصة بشأن الباعة المتجولين.

وفي العراق فأن شروط الحصول على ترخيص معين تتحدد بالتعليمات التي تصدر من الجهة المختصة بمنح الترخيص والتي حددها القانون سلفاً أو بنص القانون، فمثلاً من يريد القيام بأي بناء لابد من استحصال رخصة من البلدية وهي الجهة ذاتها التي يقدم إليها طلب الحصول على رخصة بناء (قانون ادارة البلديات العراقي رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المادة ٦٣) أما في حالة الباعة المتجولين ولعدم صدور تشريع خاص بهم في العراق فهم بلا جهة معينة يستطيعون تقديم الطلب إليها أو معرفة شروط الحصول على ترخيص لأنهم أساساً لا يملكون ترخيص كما هو الحال في القانون القطري الذي حدد الجهة التي يصدر عنها الترخيص الخاص بالباعة المتجولين وهي وزارة التجارة وكذلك وضع نموذج خاص لطلب الحصول على الترخيص.

أما الإجازة الصحية التي ذكر القانون وجوب امتلاكها من الباعة المتجولين يشترط عدة شروط وردت في القانون، منها الحصول على دفتر صحي يؤيد سلامة البائع المتجول من الأمراض الانتقالية وخلوه من الجراثيم المرضية (قانون الصحة

العامة العراقي رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١ المادة ٣٤) أما باقي الشروط فأنها تتعلق بمن يملك محلاً بالتالي لا يمكن أن تُطبق على البائع المتجول الذي لا يملك محلاً عاماً أو حتى مكان ثابت.

المطلب الثاني :ضمانات التقاعد الاختياري للباعة المتجولين

أن ضمان التقاعد الاختياري هو نظام تأميني يتيح للأفراد غير المشمولين في نظام التقاعد الإجباري كالباعة المتجولين وغيرهم بالاشتراك طوعاً في هذا الضمان، فهو يهدف إلى توفير دخل ثابت للفرد بعد بلوغ سن التقاعد مما يضمن حياة كريمة بعد التوقف عن العمل.

يُعتبر ضمان التقاعد الاختياري حماية كبيرة ليس بالنسبة للباعة المتجولين فحسب، بل لكل عامل حُر لا يعمل على ملاك الدولة، فمع وجود هذا النوع من الضمان يمكن لأي عامل في القطاع غير المنظم أن يحصل على تقاعد طالما يدفع الاشتراكات المترتبة عليه، فهو يوفر الأمان المالي ويحد من الفقر في الشيخوخة ويُمكن الأفراد من الاستفادة من خدمات التأمين الاجتماعي، وهذا ما سوف نبينه في الفرعين القادمين.

الفرع الأول :تعريف التقاعد الاختياري

أن التقاعد هو انقطاع أو انعزال عن الحياة النشيطة، هو حالة توقف الإنسان عن ممارسة نشاطاته المهنية، وهو انقطاع الشخص عن أداء وظيفته وحرمانه مما كان يتقاضاه من مرتب أو مكافأة مقابل قيامه بمهامه الوظيفية بعد انقضاء فترة زمنية يُحددها القانون أو المجتمع (عبد الحميد، ١٩٨٧، ص37).

فالراتب التقاعدي هو أثر يترتب على ترك العمل أو القعود عنه نهائياً (السعيد، ١٩٧٦) بسبب انتهاء الخدمة أو العجز أو الوفاة في حالة توفر الشروط التي حددها القانون (العابد والياس، ص159).

أما ضمان التقاعد الاختياري فهو (ضمان لكلٌ مواطن عراقي طبيعي غير مضمون أو صاحب عمل أو من يعمل لحسابه الخاص أو يعمل شريكاً مع الغير) (قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم ١٨ لسنة ٢٠٢٣، المادة ١).

وما يميز الراتب التقاعدي العادي عن الراتب التقاعدي الاختياري هو أن الأول لا يتوافر فيه الاختيار بل إلزامي أنما هو مضمون لكل عامل شاء أم لم يشأ وهو استحقاق مالي يحصل عليه الموظف الحكومي أو العامل في الشركة في نهاية خدمته، نتيجة جهوده التي بذلها خلال مدة عمله وفق الآلية التي يحددها القانون (الدوسري، ٢٠١٢، ص150) والعمال المشمولين بأحكام قانون العمل والعاملين لحسابهم الخاص يحصلون على هذا النوع من الراتب التقاعدي وفق أحكام قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم ١٨ لسنة ٢٠٢٣، أما الموظفين في دوائر الدولة والقطاع العام والموظفين المؤقتين والمكلفين بخدمة عامة وموظفي الدولة في القطاع المختلط يسري عليهم قانون التقاعد الموحد رقم ٩ لسنة ٢٠١٤.

أن المادة (٦٩) من القانون رقم (١٨) لسنة ٢٠٢٣ تنص على: (تسري أحكام هذا الفصل على جميع الأفراد من غير المشمولين في العمل المنظم) ويقصد بأحكام هذا الفصل هو الفصل العاشر المتعلق بضمان التقاعد الاختياري، أما من غير المشمولين في العمل المنظم فهم من يعملون في العمل غير المنظم.

فوفقاً لهذا الفصل يمكن للباعة المتجولين أو أياً من يعمل في العمل غير المنظم أو القطاع غير الرسمي أن يحصل على راتب تقاعدي يضمن له ولأسرته المعيشة الكريمة أذا فقد قدرته على العمل أو أصابه عجز حال دون أمكانية استمراره بالعمل وفي حالة وفاته، ففي السابق كان العمل في القطاع الخاص يجب أن يكون تحت مظلة شركة أو مؤسسة معينة أما الآن ومع فقرة الضمان الاجتماعي يمكن لصاحب العمل الحر كسائقي الأجرة أو المحلات الأهلية وأصحاب البسطات والباعة المتجولين وبائعي

الصحف وغيرهم يمكن لهم الذهاب إلى الضمان والتسجيل وتحسب له الخدمة من تاريخ دفع الاشتراك.

الفرع الثاني :الاشتراك في ضمان التقاعد الاختياري

يقصد بالاشتراك اقتطاع نقدي إجباري يتحمله المضمون بدفعه مساهمة منه في تمويل التأمينات الاجتماعية (العلي، ١٩٧٧، ص79).

وقد عرفه قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم (١٨) لسنة (٢٠٢٣) في المادة (١) منه بأنه (المبلغ الواجب دفعه من الجهات التي يحددها هذا القانون لقاء أي من الخدمات أو التعويضات أو المكافآت أو الأجور أو الرواتب التي تقدمها الدائرة وفقاً لأحكام هذا القانون).

فالقانون العراقي يأخذ بمبدأ فرض الاشتراك الإجباري على طرفي علاقة العمل (العابد والياس، ص65) إذ أورد القانون نسب معينة واجب دفعها من قبل العامل وصاحب العمل، وألزم صاحب العمل بأن يقتطع من أجر العامل المبلغ المعادل للاشتراك المستحق عليه لحساب دائرة الضمان الاجتماعي خلال ثلاثين يوماً من الشهر التالي للاستحقاق (المادة ١٧ من قانون التقاعد والضمان الاجتماعي).

أما دفع الاشتراك للشمول بضمان التقاعد الاختياري فأنه لا وجود لصاحب عمل في الأعمال المشمولة به، بالتالي فأن القانون ألزم الفرد نفسه بتسديد اشتراكاته المترتبة عليه، كون العاملين لحسابهم الخاص هم أصحاب العمل وهم العاملين.

وقد حددت المادة (٧٣) من القانون بأن المشترك عليه تأدية (٥٪) خمسة من المئة من المبلغ الذي يؤديه الاشتراك من فئة دخل الاشتراك التي يختارها من إحدى الفئات التي يحددها مجلس الإدارة ويصادق عليها الوزير، والخزينة العامة تلعب دور صاحب العمل في هذا الضمان وتساهم بنسبة (١٥٪) خمسة عشر من المئة من نفس فئة دخل

الاشتراك، مما يعني أن (٢٠٪) عشرون من المئة هو المبلغ الكلي للاشتراك الذي يُدفع لصندوق دائرة الضمان الاجتماعي ويُعتبر مبلغ التقاعد للمضمون عند حلول ميعاده.

وفي حالة التأخير عن تسديد الاشتراكات فأن الجزاء يختلف في الضمان الاختياري عن الضمان بالنسبة للعمال، فأن التأخير في ضمان العمال تقع الغرامة على عاتق صاحب العمل، فيجب عليه دفع غرامة تعادل(١٪) واحد من المئة من مبلغ الاشتراكات عن كل شهر تأخير إذا زادت مدة التأخير على ١٢٠ يوماً، أما في ضمان التقاعد الاختياري فأن تأخر المشترك عن تسديد نسبة اشتراكاته إلى ما بعد انتهاء السنة المالية، فأن المشترك نفسه يتحمل المسؤولية بدفع نسبة اشتراكاته عن فترة تأخره مضافاً إليها نسبة مساهمة الحزينة العامة المتمثلة بالخمسة عشر من المئة (المادة ٧٣ من قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال) .

الخاتمة

بعد الانتهاء من البحث في موضوع الحماية القانونية للباعة المتجولين في العراق، تم التوصل إلى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات وهي كالآتي:

اولا: النتائج

١) يندرج مفهوم البائع المتجول تحت مسمى العمل غير المنظم.
٢) غياب الحماية القانونية للباعة المتجولين، فعلى الرغم من انتشارهم وتزايد أعدادهم إلا أن المشرع العراقي لم ينظم عملهم كما فعلت بعض الدول المقارنة بإصدارها قوانين خاصة بهذه الفئة كمصر وقطر.
٣) اقتصار الحماية القانونية للباعة المتجولين في قانون الضمان الاجتماعي العراقي على فرع التقاعد الاختياري.
٤) يترتب على ممارسة هذا العمل عدد غير قليل من السلبيات التي تؤثر على الحياة الاقتصادية والاجتماعية، كالتهرب من دفع الضرائب وترك التعليم والضوضاء التي ترافق عملية المناداة والتي تُسبب الإزعاج للسكان.

ثانيا: التوصيات

١) تقديم مشروع قانون لتنظيم عمل الباعة المتجولين أسوة بتشريعات الدول المجاورة التي أصدرت قانون خاص لتنظيم عمل هذه الشريحة، فاستمرار هذا العمل دون تنظيم ودون غطاء قانوني يُشيع الفوضوية والعشوائية في المجتمع.
٢) شمول الباعة المتجولين بضمان إصابات العمل وفقاً لنص المادة (١٢٤) من قانون العمل العراقي رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٥.
٣) نقترح أن يتم شمولهم بالحصول على ترخيص من البلدية لمزاولة عملهم، وهذا الترخيص هو من يحدد الأماكن المسموح الوقوف فيها، ويمنع من تعرضهم للمضايقات الأمنية.

٤) بعد شمول كل من يمارسون أعمالاً غير منظمة أو يعملون لحسابهم الخاص بضمان التقاعد الاختياري، ومنهم الباعة المتجولين، ندعو إلى شمولهم بفروع الضمان الأخرى وألا يقتصر على فرع التقاعد فقط.

٥) إيجاد فرص عمل مناسبة ومتكافئة لجميع المواطنين، فاستفحال معدلات البطالة وعدم وجود فرص عمل يُعد من أهم أسباب انتشار البيع المتجول وغيره من الأعمال الأخرى غير المنظمة، إذ لابد من توفير فرص عمل لاستيعاب الأيدي العاملة.

المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

أ) المعاجم

١) ابن منظور. (د.ت.). لسان العرب. دار صادر، بيروت، الطبعة٣، الجزء ٨.

٢) الرازي، محمد بن أبي بكر بن عبد القادر. (د.ت.). مختار الصحاح. مكتبة لبنان، ساحة رياض الصلح، بيروت.

ب)الكتب

١) مرعي، ايمن محمد. (2003). النظام القانوني للتراخيص النووية والاشعاعية. القاهرة، دار النهضة العربية.

٢) زريق، برهان. (2016). الرخصة في القانون الإداري، ط1. سوريا.

٣) السعيد، صادق مهدي. (1976). تنظيم العلاقات الإنتاجية الفردية بين العمال واصحاب العمل وحقوقهما وواجباتهما المتبادلة. بغداد.

٤) العابد، عدنان. (د.ت.). يوسف الياس، قانون الضمان الاجتماعي. المكتبة القانونية، بغداد.

٥) الشيخ، عصمت عبد الله. (1999). النظام القانوني لحرية إصدار الصحف. دار النهضة العربية، مصر.

٦) هادي، محمد فريد حسين. (2018). القرار الإداري مفاهيم ومراحل اتخاذه والمشكلات التي تثيرها منازعات. منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.

٧) أبو العينين، محمد ماهر. (د.ت.). التراخيص الإدارية، الكتاب الأول، ط1.

٨) عبد الحميد، محمد نبيل. (1987). العلاقات الأسرية للمسنين وتوافقهم النفسي. الدار الفنية للنشر والتوزيع، القاهرة.

٩) زنكة، مصطفى محمود شريف. (2013). القرار الاداري بين الاختصاص المقيد والسلطة التقديرية. مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية.

ج) رسائل الماجستير

١) الموسوي، إيهاب علي داوود. (2010). دراسة تحليلية للاقتصاد غير الرسمي العراق انموذجاً (رسالة ماجستير). كلية الادارة والاقتصاد، كربلاء.

٢) بن عبد الحفيظ، ابتسام. (2019-2018). دراسة ظاهرة الأسواق العشوائية وسبل معالجتها دراسة حالة مدينة بسكرة (رسالة ماجستير). الجزائر.

٣) بورعدة، حورية. (2003). الاقتصاد غير الرسمي في الجزائر دراسة سوق الصرف الموازي (رسالة ماجستير). الجزائر، جامعة وهران.

٤) مقران، فاطمة الزهراء. (2021). النظام القانوني للرخص الإدارية في التشريع الجزائري (مذكرة ماجستير). الجزائر، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية.

٥) خان، مسلم محمد. (2021). واقع الأنشطة التجارية للباعة المتجولون في الوسط الحضري دراسة حالة مدية بسكرة (رسالة ماجستير). بسكرة، جامعة محمد خيضر، الجزائر.

د) رسائل الدكتوراه

١) العلي، عادل. (1977). التأمينات الاجتماعية دراسة في جوانبها الثقافية والاقتصادية وتطبيقاتها في العراق (دراسة دكتوراه). القاهرة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.

٢) عزاوي، عبد الرحمن. (2007). الرخص الإدارية في التشريع الجزائري (أطروحة دكتوراه، الجزائر).

ه) المقالات والمجلات العلمية

١) أبو نشطان، دارس. (2023). تأثير الفوضى التجارية على الوسط الحضري وطرق معالجتها دراسة ميدانية لمديرية التحرير بمدينة صنعاء. مجلة جامعة صنعاء للعلوم الإنسانية، المجلد٥، العدد٢.

٢) حسن، دينا مفيد علي. (2016). الاوضاع الاجتماعية والمعيشية للباعة الجائلين دراسة استطلاعية في بعض المناطق بمدينة القاهرة. كلية البنات، جامعة عين شمس، الجزء١، العدد١٧.

٣) رزقي، قوجيل وحسين، خلفاوي. (2022). الباعة المتجولون مجلة التغيير الاجتماعي، المجلد٧، عدد١.

٤) المأمون، علي عبد المطلب جبر. (2015). الاقتصاد غير الرسمي في مصر. المجلة العلمية لقطاع كليات التجارة، جامعة الأزهر، العدد١٣.

٥) بن فهد، محمد بن سعد. (2012). الراتب التقاعدي دراسة فقهية. كلية الشريعة، الرياض، العدد١٣.

٦) هدية، مي. (2023). دليل العمل الحر والمشاريع الصغيرة في العراق. المجلس النرويجي للاجئين.

٧) عرمان، نزيه. (2015). الاقتصاد غير المنظم (المفهوم-الخصائص-الإدماج). وزارة العمل، فلسطين.

و) التشريعات

١) قانون إدارة البلديات العراقي رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤.

٢) قانون الصحة العامة العراقي رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١.

٣) قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم ١٨ لسنة ٢٠٢٣.