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

قيود الاشتراك بضمان التقاعد الاختياري

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

Restrictions on participation in the optional retirement guarantee

Prof. Dr. Firas Abdul-Razzaq Hamza
Researcher Hassanein 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: يتناول هذا البحث دراسة الإطار القانوني المنظم لقيود الاشتراك في نظام ضمان التقاعد الاختياري في العراق، في ضوء أحكام قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعُمَّال رقم (١٨) لسنة ٢٠٢٣، من خلال تحليل القيود الموضوعية والإجرائية التي تحكم الانضمام إلى هذا النظام. ويهدف البحث إلى بيان مدى اتساق هذه القيود مع فلسفة الضمان الاجتماعي القائمة على توسيع نطاق الحماية لتشمل العاملين في القطاع غير المنظم وأصحاب المهن الحرة، مع الحفاظ على الاستقرار المالي والإداري للصندوق.

وقد عالج البحث القيود الموضوعية المتمثلة في شرط الجنسية، وقيد السن بحديه الأدنى والأعلى، وقيد اللياقة البدنية، وعدم الجمع بين إعانة شبكة الحماية الاجتماعية والضمان الاختياري، فضلًا عن القيود الإجرائية المرتبطة بتقديم الطلب إلكترونيًا، وتحديد فئة الدخل، وآلية البت في الطلب. وخلصت الدراسة إلى أن المُشرِّع وضع إطارًا تنظيميًا يسعى إلى تحقيق التوازن بين الاعتبارات الاجتماعية والمالية، إلاَّ أنَّ التطبيق العملي كشف عن بعض الإشكالات التي تستدعي مراجعة تشريعية وتنظيمية لتعزيز فاعلية النظام وضمان مرونته وعدالته.

الكلمات المفتاحية : الضمان الاجتماعي – التقاعد الاختياري – فئة الدخل – شبكة الحماية الاجتماعية – التحول الرقمي

Abstract

This study examines the legal framework regulating subscription to the Voluntary Pension Scheme in Iraq pursuant to the provisions of Pension and Social Security Law for Workers No. 18 of 2023. It analyzes the substantive and procedural conditions governing accession to this scheme, with a view to assessing the extent to which such conditions are consistent with the underlying philosophy of social security, which seeks to expand the scope of protection to include workers in the informal sector and self-employed persons, while preserving the financial and administrative sustainability of the fund.

The study addresses the substantive requirements, namely nationality, age limits (both minimum and maximum), medical fitness, and the prohibition on combining Social Protection Network allowances with voluntary insurance coverage. It further examines the

procedural requirements, including the submission of the application electronically, the determination of the income category for contribution purposes, and the mechanism for reviewing and deciding upon the application.
The study concludes that the Iraqi legislator has established a regulatory framework aimed at striking a balance between social considerations and financial sustainability. However, practical implementation has revealed certain legal and administrative challenges that call for legislative and regulatory review in order to enhance the effectiveness, flexibility, and fairness of the voluntary pension scheme.
Keywords: Social security – Voluntary retirement – Income bracket – Social safety net – Digital transformation

مقدمة الدراسة

يُشكِّل نظامُ ضمانِ التقاعدِ الاختياريّ أحدَ الآلياتِ الحديثةِ التي استحدثها المُشرِّع العراقيُّ في إطارِ قانونِ التقاعدِ والضمانِ الاجتماعيّ للعمّالِ رقم (١٨) لسنة ٢٠٢٣، بهدفِ توسيعِ مظلّةِ الحمايةِ الاجتماعيةِ لتشملَ الفئاتِ العاملةَ خارجَ نطاقِ الضمانِ الإلزاميّ، ولا سيّما العاملين في القطاعِ غيرِ المنظَّمِ وأصحابَ المهنِ الحرّةِ. ويقومُ هذا النظامُ على فكرةِ إتاحةِ الانضمامِ إلى الضمانِ الاجتماعيّ بإرادةِ الفردِ، ضمنَ شروطٍ موضوعيةٍ وإجرائيةٍ محدَّدةٍ، تُوازنُ بين حريةِ الاشتراكِ ومتطلباتِ الاستدامةِ الماليةِ للصندوقِ. ومن ثمّ، فإنَّ دراسةَ أحكامِ الاشتراكِ في الضمانِ الاختياريّ تقتضي الوقوفَ على القيودِ التي تُنظِّمُ هذا الحقَّ، وتحليلَ مدى انسجامِها مع المبادئِ الدستوريةِ والاجتماعيةِ التي يقومُ عليها نظامُ الحمايةِ الاجتماعيةِ.

أهمية الدراسة: تنبعُ أهميةُ هذه الدراسةِ من عدةِ اعتباراتٍ؛ فهي تُسلِّطُ الضوء على تنظيمٍ قانونيٍّ حديثٍ نسبيًّا في التشريعِ العراقيّ، يرتبطُ بشريحةٍ واسعةٍ من القوى العاملةِ غيرِ المشمولةِ سابقًا بأنظمةِ الضمانِ. كما تكتسبُ أهميتَها من تزايدِ الاتجاهِ نحو التحوُّلِ الرقميّ في إدارةِ خدماتِ الضمانِ الاجتماعيّ. فضلًا عن ذلك، فإنَّ البحثَ في القيودِ الموضوعيةِ – كالجنسيةِ والسنّ واللياقةِ البدنيةِ وعدمِ الجمعِ مع إعاناتِ الحمايةِ الاجتماعيةِ – يكشفُ عن مدى تحقيقِ المُشرِّع للتوازنِ بين اعتباراتِ العدالةِ الاجتماعيةِ ومتطلباتِ التنظيمِ الماليّ والإداريّ للنظامِ.

إشكالية الدراسة : تتمثّل إشكالية هذا البحث في مدى توفيق المُشرِّع العراقي، من خلال قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمّال رقم (١٨) لسنة ٢٠٢٣، في تنظيم القيود الموضوعية والإجرائية للاشتراك في نظام التقاعد الاختياري بما يوازن بين توسيع مظلة الحماية الاجتماعية وضمان الاستدامة المالية للنظام، دون الإخلال بمبادئ العدالة الاجتماعية.

والتساؤل الرئيس هو:هل جاءت القيود الموضوعية والإجرائية للاشتراك في نظام التقاعد الاختياري متسقة مع فلسفة الضمان الاجتماعي ومبادئ العدالة؟

يخضع الاشتراك في نظام ضمان التقاعد الاختياري، بطبيعته القانونية الخاصة، لجملةٍ من القيود التي تُشكِّل الإطار الناظم لإمكانية الانضمام إلى هذا النظام. وهذه القيود لا تنصبُّ على شخص المشترك فحسب، بل تمتد لتطال أصل الحق في الاشتراك ذاته، فتقيده وتحدُّ من إطلاقه، سواء من حيث الأهلية أو من حيث الإجراءات الواجب إتباعها.

وعليه، يُقسَّم هذا البحث على مطلبين رئيسيين: يُخصص المطلب الأول لبيان القيود الموضوعية، فيما يُفرد المطلب الثاني لتناول القيود الإجرائية.

المطلب الأول

القيود الموضوعية

تُعدُّ القيودُ الموضوعية، والتي تمثّل في حقيقتها شروطًا أولية، من أهم المسائل القانونية التي ينبغي التحقق من توافرها قبل الدخول في نظام ضمان التقاعد الاختياري. وقد نظمها المُشرِّع على نحو غير مباشر، من خلال الإشارة إليها في نصوص متفرقة، لكنها تُشكّل بمجموعها بنيةً متكاملةً تتلاءم مع خصوصية هذا النظام. ومن أبرز هذه القيود: قيد الجنسية، وقيد السن، والذي وإنَّ ورد بصيغة الحد الأعلى، إلاّ أن غياب الإشارة إلى الحد الأدنى لا ينفي قصده الضمني، فضلاً عن قيد عدم الجمع بين الإعانة الاجتماعية والضمان الاختياري، وهو ما يُستفاد من مواضع متعددة في التشريع.

وعليه، يُخصَّص هذا المطلب لتحليل هذه القيود عبر أربع فروع رئيسية، تُبيّن الأساس القانوني لكل قيد على حدة، مع الوقوف على فلسفته التنظيمية.

الفرع الأول

قيد الجنسية

أنَّ المُشرِّع العراقي قد تناول مسألة الاشتراك في الضمان الاجتماعي الاختياري من خلال نصوص متفرقة، الأمر الذي انعكس على تناثر القيود المنظمة لهذا الاشتراك. ومن أبرز هذه القيود ما ورد في المادة (٢٧/١)، والمادة (٧٠) من قانون التقاعد والضمان الاجتماعي النافذ، حيث اشترط في طالب الاشتراك في ضمان التقاعد الاختياري أن يكون عراقياً تربطه بالدولة رابطة المواطنة ، أي من حاملي الجنسية العراقية. وتُعد الجنسية رابطة سياسية وقانونية وروحية تربط الفرد بالدولة، ويترتب عليها حقوق والتزامات متبادلة بين الطرفين[١].

وفي إطار موضوع البحث، فإن المُشرِّع العراقي قد جعل الاشتراك في الضمان الاجتماعي الاختياري مقتصرًا على المواطن العراقي دون الأجنبي. ويُذكر أن لكل إنسان الحق في حمل جنسية تربطه بدولة معينة، وهذه الجنسية قد تكون أصلية تُمنح للشخص بمجرد ولادته بناءً على رابطة الدم أو الإقليم أو كليهما أو مكتسبة، أي تُمنح له لاحقًا بعد استيفاء شروط معينة، وغالبًا ما تكون قائمة على إرادة الفرد وموافقة السلطة المختصة[٢].

وتثور هنا إشكالية تتعلق بما إذا كان المُشرِّع العراقي قد حصر الاشتراك في ضمان التقاعد الاختياري على من يحمل الجنسية الأصلية فقط، أم شمل بذلك المواطن المتجنس أيضًا. بالاطلاع على المادة (٢٧/١) من قانون التقاعد والضمان الاجتماعي، نجد أن المُشرِّع قد عرّف الضمان التقاعدي الاختياري بأنه ضمان "لكل مواطن عراقي طبيعي"، دون أن يُجري تمييزًا بين المواطن الأصيل والمكتسب للجنسية.

---

(١) د. عباس العبودي، شرح أحكام قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٥، ص٣٨.

(٢) د. غالب علي الداودي، ود. حسن محمد الهداوي، القانون الدولي الخاص، ج١، طبع بإشراف وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، الجمهورية العراقية، ١٩٨٢، ص ٤٤ و٥٤.

وبالرجوع إلى الأحكام العامة في قانون الجنسية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦، يتبين أن من يُمنح الجنسية العراقية يتمتع من حيث المبدأ بجميع الحقوق التي يتمتع بها العراقي، ما لم يُستثنَى منها بنص خاص. وقد أشارت الفقرات (ثانيًا)، (ثالثًا)، و(رابعًا) من المادة التاسعة إلى أن الحاصل على الجنسية العراقية لا يحق له تولي بعض المناصب العليا، إلاَّ أنَّ هذا الاستثناء لا يُنقص من اعتباره مواطنًا عراقيًا يتمتع بحقوقه الأخرى كافة، ومنها الحق في الاشتراك في الضمان الاجتماعي الاختياري.

الفرع الثاني

قيد السن

يُعد قيد السن[١] من القيود الجوهرية التي فرضها المُشرِّع على الخضوع لنظام الضمان الاجتماعي الاختياري. فالعمر يُمثّل معيارًا أساسيًا، خاصةً عند تحديد الحد الأدنى للاشتراك، لما لهذا القيد من غايات اجتماعية وإنسانية. إذ يتوخّى المُشرِّع من وراء اشتراط حد أدنى للعمر حماية الفئات العمرية الصغيرة من الاستغلال المهني، وإتاحة الفرصة أمامهم لاستكمال تعليمهم، فضلًا عن تفادي تعريضهم للمخاطر المهنية والصحية والنفسية التي قد تترتب على العمل المبكر[٢].

لقد أشار الفقه إلى تباين موقف القانون المدني وقانون العمل بشأن أهلية من هم دون الحد الأدنى للعمر. ففي حين يعتبر القانون المدني عقد العمل صحيحًا من الناحية الشكلية، فإن قانون العمل يعده باطلًا بطلانًا مطلقًا لصدوره ممن لا تتوافر فيه الأهلية القانونية للعمل. ويرجع هذا التشدد في قانون العمل إلى اعتبارات إنسانية تتعلق بحماية القاصر، بوصف أنَّ العمل يمس بشكل مباشر شخص العامل وحقه في اختيار حياته وتحديد مستقبله، سواء أُبرم العقد من قبله مباشرة أو بواسطة وليّه أو وصيّه[٣].وعلى هذا الأساس، نجد أنَّ قوانين الضمان الاجتماعي غالبًا ما تُحيل في تحديد سن التشغيل إلى قوانين العمل، لما بين القانونين من ترابط موضوعي، رغم استقلال كل منهما. وهذا ما جسّده المُشرِّع العراقي صراحةً في المادة (٩٧) من قانون الضمان الاجتماعي النافذ، حين أوجب الرجوع إلى قانون العمل في حال عدم وجود نص خاص.

في ضوء النصوص الخاصة بضمان التقاعد الاختياري في القانون العراقي، نلاحظ أنَّ المُشرِّع لم يكتفِ بتحديد حد أدنى للاشتراك، بل حدّد كذلك حدًا أعلى وهو خمسون عامًا، وفقًا للمادة (٧٠/ثالثًا). وقد استثنى من هذا القيد فئة العاملين الذين لديهم خدمة مضمونة أو خدمة في دوائر الدولة والقطاع العام لا تقل عن ثلاث سنوات، شريطة نقل هذه الخدمة إلى

---

(١) يتضح أنَّ المُشرِّع العراقي قد أورد قيد العمر ضمن القيود الواردة في المادة (٧٠) من قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعُمَّال النافذ، وكان الأجدر أنْ يُصاغ هذا القيد بعبارة "قيد السن" أو "شرط السن" بدلًا من لفظة "العمر"، لما تتميز به الأولى من دقة قانونية وانسجام مع المصطلحات التشريعية المستقرة. كما أن ذلك يحقق التوافق مع ما أورده قانون العمل العراقي النافذ في المادة (٧)، التي حددت السن الأدنى للتشغيل بخمس عشرة سنة.

(٢) د. محمد أحمد إسماعيل، د. رمضان عبد الله صابر، الوسيط في قانون العمل والتأمينات الاجتماعية، دار النهضة العربية، بني سويف، ٢٠٠١، ص٣٩٥ وما بعدها.

(٣) د. عصام أنور سليم، قانون العمل، منشأة المعارف، ١٩٩٩، ص٢٥٩–٢٦٢.

صندوق التقاعد الاختياري وفق ضوابط يصدرها مجلس الإدارة ويصادق عليها وزير العمل والشؤون الاجتماعية، وذلك بحسب المادة (٧٠/أولًا)[١].

فيما يتعلق بالحد الأدنى للعمر، فإن المادة السابعة من قانون العمل العراقي النافذ رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥، قد حدّدت هذا السن بخمسة عشر عامًا. إلا أن المُشرِّع لم يوضح ما إذا كان المقصود إكمال هذا السن أو مجرد بلوغه، مما يخلق التباسًا بين مفهومي "الطفل" و"الحدث". كما أن هنالك ازدواجًا في تعريف هذين المصطلحين، فبينما نصت الفقرة (الحادية والعشرون) من المادة الأولى من قانون العمل على أن "الطفل" هو من لم يُتم الخامسة عشرة من العمر، نصت الفقرة (العشرون) على أن "الحدث" هو من أتم الخامسة عشرة ولم يتم الثامنة عشرة. وهو تباين واضح يستوجب تدخلًا تشريعيًا لضبط الفروق القانونية بين الفئتين[٢].

أمَّا بخصوص الحد الأعلى، فقد حدده المُشرِّع بخمسين عامًا، مع ما سبق بيانه من استثناءات. غير أن هذا التحديد قد يثير إشكالات قانونية عند انتقال المضمون من القطاع الخاص إلى دوائر الدولة، وخاصة في احتساب مدة الخدمة الاختيارية لأغراض الترفيع أو التقاعد. إذ إنَّ قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدّل يشترط فيمن يُعيّن في وظيفة عامة أن يكون قد أتم الثامنة عشرة من العمر، باستثناء بعض الحالات كالممرضات اللاتي يُجيز لهن القانون التعيين ابتداءً من سن السادسة عشرة، وفقًا للمادة السابعة منه.

وبالمقابل، فإن قانون التقاعد و الضمان الاجتماعي للعُمَّال يجيز الاشتراك في ضمان التقاعد الاختياري ابتداءً من سن الخامسة عشرة، وهو ما يخلق تعارضًا محتملًا عند ضم مدة الاشتراك الاختياري إلى خدمة الدولة. ولرفع هذا التداخل، نصّ البند (ثانيًا) من المادة (٧١) من قانون التقاعد والضمان الاجتماعي على أن إضافة خدمة المضمون الاختيارية لأغراض العلاوة والترفيع والتقاعد تتم "بما يتفق مع قوانين الخدمة المدنية".

الفرع الثالث

قيد اللياقة البدنية

يُعد قيد اللياقة البدنية من القيود الجوهرية المشتركة بين قانوني العمل والضمان الاجتماعي، إذ حظر المُشرِّع تشغيل العمال أو قبول انضمامهم إلى نظام الضمان الاجتماعي، سواء كان إلزاميًا أو اختياريًا، ما لم تثبت لياقتهم الصحية، وذلك بموجب كشف طبي ينبغي إجراؤه دوريًا للتحقق من الحالة الصحية للمضمون أو لطالب الاشتراك، ومعرفة ما إذا كان مصابًا بمرض مهني من عدمه[٣].

وعلى الرغم من أن المُشرِّع اشترط اللياقة البدنية في كل من الضمان الإلزامي والاختياري، إلا أن الفارق بين النظامين يتمثل في أن الاشتراك الاختياري يترك للفرد حرية الانضمام، غير أنه يُقيّد بضرورة إجراء الفحص الطبي كشرط مسبق،

---

(١)لا تزال هذه الضوابط غير صادرة حتى الآن، على الرغم من مرور أكثر من سنة وسبعة أشهر على نفاذ هذا القانون، مما تسبب بإشكال للمشتركين اختيارياً، إذ يواجه المتقدم عند تقديم طلب الاشتراك إلكترونياً شرط الحد الأعلى للعمر (خمسون عاماً)، الأمر الذي يؤدي إلى وضع الطلب ضمن مرحلة التدقيق.

(٢) د. عماد حسن سلمان، التعليق على مواد قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥، ج١، ط١، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢١.ص٥٨.

(٣) د. محمود جمال الدين زكي، قانون العمل، ط٣، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٨٣، ص٣٥٠.

في حين أن الكشف الطبي في النظام الإلزامي يُعد التزامًا قانونيًا يقع على عاتق صاحب العمل، الذي يُلزم بإخضاع عماله للكشف الطبي قبل مباشرتهم العمل. وتظهر أهمية هذا الإجراء في كونه يحمي العامل وصاحب العمل معًا؛ فهو يؤكد سلامة العامل، ويُجنب رب العمل أي مسؤولية قانونية لاحقة، كما يُحميه من مطالبات بالتعويض قد لا يكون العامل مستحقًا لها أصلًا في حال كانت حالته الصحية غير سليمة سابقًا[١].

في السياق هذا ، ألزم النظام الاختياري طالب الاشتراك بإجراء الفحص الطبي لإثبات لياقته البدنية، كما أوجبت التشريعات على المنشآت وأرباب العمل – على اختلاف أنشطتهم وفروعهم – ففي الضمان الإلزامي إخضاع العامل لكشف طبي شامل قبل التحاقه بالعمل، للتأكد من توافق قدراته البدنية والعقلية والنفسية مع طبيعة المهام المكلف بها[٢].

أما في التشريع العراقي، فقد نص قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعُمَّال النافذ صراحة في المادة (٧٠/ثانيًا) على ضرورة توافر اللياقة البدنية كشرط للانضمام إلى نظام التقاعد الاختياري، واشترط تقديم تقرير صادر عن اللجنة الطبية المختصة. كما أشار في المادة (٨٧) إلى مصطلحات "اللجنة الطبية" و"الطبيب المختص" و"اللجنة الطبية العليا"، دون أن يضع تعريفًا لها أو يوضح آليات الاعتراض على قراراتها، إذ ورد ذلك فقط ضمن الفصل الخاص بفرع التأمين الصحي، دون تنظيم مفصل للإجراءات.

ومن ثم، فإنَّ طالب الاشتراك في نظام التقاعد الاختياري، فضلاً عن استيفائه باقي الشروط، ملزم بإثبات لياقته الصحية من خلال مراجعة اللجنة الطبية المختصة، على أن يكون قرار هذه اللجنة قابلًا للاعتراض. وقد بيّن المُشرِّع في المادة (٨٧) حالتين للاعتراض: الأولى إذا صدر القرار عن طبيب مختص، والثانية إذا صدر عن لجنة طبية، وفي كلتا الحالتين يُطعن بالقرار أمام اللجنة الطبية العليا خلال (٣٠) يومًا من تاريخ التبليغ، ويكون قرار هذه اللجنة باتًا.

ويرى بعض الفقه أن وصف القرار بأنه "بات" لا يعني منعه من الطعن القضائي، وإنَّما المقصود به أن القرار نهائي ضمن العلاقة الإدارية بين اللجنة والجهة المختصة أو الشخص المعترض، دون أن يُفهم منه تحصين القرار من رقابة القضاء[٣]. ويُعزز هذا التفسير ما نص عليه الدستور العراقي في المادة (١٠٠)، التي تحظر تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن، وكذلك ما أشارت إليه المادة (١٠٢/أولًا) من قانون التقاعد والضمان الاجتماعي النافذ، التي أحالت المنازعات الناشئة عن تطبيق أحكام القانون إلى المحكمة المختصة المشكلة وفق المادة (١٦٥) من قانون العمل، التي تنظم قضاء العمل وتمنحه الاختصاص بالنظر في هذه الطعون.

الفرع الرابع

قيد عدم الجمع بين إعانة شبكة الحماية الاجتماعية والشمول بالضمان الاختياري

ذهب بعض المُشرِّعين إلى إرادة هذا القيد، وله مبرراته، كون تقديم المساعدة الاجتماعية يكون للشخص المتضرر إزاء خطر اجتماعي قد لحق به، وهذه المساعدة قد تكون خيرية أو نقابية أو مؤسساتية، وقد ركّز المُشرِّع على الأخيرة، وهي

(١) د. محمد عادل عبد الرحمن، د. محمد شريف عبد الرحمن، آثار عقد العمل، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص٢٦٤ وما بعدها.

(٢) د. محمد عادل عبد الرحمن، د. محمد شريف عبد الرحمن ، المصدر السابق ،ص٢٦٥.

(٣) د. عدنان العابد، د. يوسف إلياس، قانون الضمان الاجتماعي ،ط٢،السنهوري للكتب القانونية ،بغداد،١٩٨٨، ص٢٠١.

إما أن تكون نقدية أو عينية. ورغم أنها قائمة على فكرة الإحسان للفقراء والعاجزين، إلا أنها تنطوي أيضًا على فكرة التضامن بين طبقات المجتمع للوصول إلى غايتها المتمثلة بالأمان الاجتماعي.[١]

مع ذلك، فالمساعدات الاجتماعية تختلف عن الضمان الاجتماعي ولا تصلح بديلاً عنه، لأسباب متعددة، من بينها أنها تقوم على الإحساس النبيل والرغبة في عمل الخير للمحتاجين، كما أنها لا يحكمها أي ضابط قانوني محدد، ولا تصلح أسلوبًا لمواجهة المخاطر الاجتماعية. فالمساعدة الاجتماعية تتم بطريق الاستجداء من قبل صاحب الحاجة، وهو ما يتنافى مع كرامة الإنسان، في حين أن الضمان الاجتماعي يواجه المخاطر الاقتصادية دون المساس بكرامة الأشخاص أو إذلالهم بشعور الحاجة.[٢]

وتفترق المساعدات الاجتماعية عن الضمان الاجتماعي من عدة نواحٍ، أبرزها من حيث التمويل، حيث يُمول الضمان عن طريق الاشتراكات، في حين أن المساعدة الاجتماعية والحماية الاجتماعية تُمول عن طريق مساهمة الدولة فضلًا عن مصادر أخرى.[٣]

وفيما يتعلق بموضوع الدراسة فقد أشار المُشرِّع العراقي إلى قيد جوهري يقيّد إمكانية الجمع بين الشمول بأحكام قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال، وبين الانتفاع من خدمات الحماية الاجتماعية، وقد ورد هذا القيد صراحة في المادة (٧٠/رابعًا) من القانون، التي نصّت "على عدم الجمع بين الإعانة المقدّمة ضمن شبكة الحماية الاجتماعية وبين الشمول بالضمان". ويُعد هذا القيد من القيود الأساسية التي تُضفي على نظام التقاعد الاختياري طابعًا متميزًا، إذ لا يقتصر أثره على تحديد شروط الاشتراك فحسب، بل يمتد أيضًا إلى التأثير على مدى أهلية الفرد للانتفاع من نظام الحماية الاجتماعية، مما يفرض عليه حسم موقفه القانوني تجاه أحد النظامين.

المطلب الثاني

القيود الإجرائية على الاشتراك في ضمان التقاعد الاختياري

يمر الاشتراك في نظام ضمان التقاعد الاختياري بسلسلة من الإجراءات القانونية التي تُعد شرطًا لازماً لتفعيل الإرادة المنفردة للانضمام إلى هذا النظام، وذلك بعد تحقق القيود الموضوعية في الشخص الراغب بالاشتراك. فهذه القيود، وإن توفرت، لا تكفي بذاتها ما لم تُفعَّل عبر إجراءات محددة ينظمها القانون، تُخرج هذه الإرادة من السكون إلى النفاذ القانوني. ومن ثم، يُعد تقديم الطلب الإجراء الأساسي الذي يفتتح علاقة الفرد بالنظام، ويشكّل التعبير المادي عن إرادته بالدخول ضمن مظلة الضمان الاجتماعي بصفة اختيارية، فضلاً عن إجراءات أخرى سنتناولها في هذا المطلب من خلال تقسيمه على أربعة فروع.

---

(١) السيد محمد السيد عمران، شرح أحكام قانون التأمينات الاجتماعية رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ وتعديلاته، بلا مكان نشر، ٢٠١٤، ص ٣٦؛ د. خالد السيد السيد محمد عبد المجيد، الجديد في شرح أنظمة العمل والضمان والتأمينات الاجتماعية في المملكة العربية السعودية، ط٢، الكتاب الجامع للنشر والتوزيع، ٢٠١٨، ص ٤٣١.

(٢) د. سمير عبد السيد تناغو، نظام التأمينات الاجتماعية، منشأة المعارف، الإسكندرية بلا سنة نشر، ص٢٥-٢٦.

(٣) مروى عبد الواحد حسن، التنظيم القانوني لضمان البطالة في العراق – دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق – جامعة النهرين، ٢٠٢٥، ص٤٩-٥٠.

الفرع الأول

تقديم طلب الاشتراك

يُعد تقديم الطلب الإجراء الجوهري الذي يُميز الاشتراك في ضمان التقاعد الاختياري عن الاشتراك الإلزامي، حيث إن الأخير يتم بقوة القانون ودون حاجة إلى إعلان إرادة المشترك، بينما يعتمد ضمان التقاعد الاختياري كليًا على إرادة الفرد، والتي لا تُعتَبر نافذة إلا من خلال تقديم طلب صريح إلى الجهة المختصة. وقد نصّ قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعُمَّال العراقي النافذ في المادة (٧٠/أولًا) على ضرورة تقديم الطلب وفق استمارة خاصة تُعدها الدائرة لهذا الغرض.

وبعد اعتماد وزارة العمل والشؤون الاجتماعية لمسار التحول الرقمي، أصبح تقديم الطلب يتم إلكترونيًا، حيث أُنيطت هذه المهمة في بادئ الأمر بمنصة "أور" الرقمية، التي خُصصت لاستقبال طلبات الاشتراك، وكانت تتضمن بيانات مثل اسم الخدمة، الجهة، رقم الطلب، تاريخه، واسم مقدم الطلب. وقد أُجري تنسيق لاحق مع دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي لاعتماد هذه المنصة في المرحلة الأولى. وبتاريخ (٢٠٢٤/٨/٣) ، أعلنت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية عن إطلاق منظومة "الضمان الرقمي"[١]، التي أصبحت المنصة المعتمدة لتقديم خدمات الضمان الاجتماعي، وفي مقدمتها ضمان التقاعد الاختياري، وأُلغيت بموجب ذلك كافة آليات المراجعة الورقية. وقد أصدرت الدائرة دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي للعُمَّالأمرًا إداريًا بالعدد (٢٠٢٥/٢/٢/٤٧٤)، تضمّن حصر تقديم الطلبات عبر المنظومة الرقمية، ورفض أي طلب يُقدم ورقيًا، كما ألزم الموظفين بإكمال الإجراءات خلال مدة لا تتجاوز(٤٨) ساعة، مع استثناء أيام العطل الرسمية.

تتضمن المنظومة خطوات محددة، تبدأ بإنشاء حساب إلكتروني، إدخال البيانات والوثائق الرسمية، تسجيل الدخول، تدقيق المعلومات، تحديد فئة الدخل، ثم تسديد الاشتراك. وقد نشرت دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي تعليمات مفصّلة تتعلق بإنشاء الحساب، تقديم الطلب، تعديل البيانات، وإعادة ضبط الحساب عبر منصة ضمان الرقمية[٢]. كما عالجت مسألة الطلبات المقدمة مسبقًا عبر منصة "أور" من خلال استيرادها إلى النظام الجديد حفاظًا على حقوق أصحابها.

تجدر الإشارة إلى أن روابط التقديم ما تزال فعالة حتى تاريخ إعداد هذه الدراسة، لكن المنظومة الرقمية هي المعتمدة رسميًا حاليًا لتقديم الطلبات، ويُفضل استخدامها تفاديًا لتضارب البيانات وفقدان حق المشترك في مزايا القانون.

الفرع الثاني

تحديد فئة دخل الاشتراك

يُعد تحديد فئة دخل الاشتراك من أهم الإجراءات المرتبطة بتفعيل إرادة المشترك اختيارياً في نظام ضمان التقاعد الاختياري. إذ تترتب على هذا الإجراء آثار مالية مباشرة، تتعلق بنسبة المساهمة التي يلتزم بها المشترك، فضلًا عن نسبة

---

(١) وزير العمل والشؤون الاجتماعية يعلن إطلاق منظومة ضمان الرقمية لتعزيز الأمان الاجتماعي في العراق مقال متاح عبر المنظومة عبر موقها الالكتروني https://rss.gov.iq/blog/molsa-daman-launch ((تاريخ الزيارة: ٢٠٢٥/٧/١٦، الساعة ٢٨-٨مساءً).

(٢) منصة "ضمان" الرقمية، المتعاقدة مع دائرة التقاعد، عبر موقعها الإلكتروني، خطوات الاشتراك في نظام التقاعد الاختياري، متاح على: https://rss.gov.iq/people#tutorial، تاريخ الزيارة: ٢٠٢٥/٧/١٦، الساعة ١٠:٠٠ مساءً.

مساهمة الدولة، حيث يرتبط مقدار هذه المساهمة مباشرة بفئة الدخل المختارة. وكلما اختار المشترك فئة أعلى، ارتفعت قيمة الاشتراك، وبالتالي تزداد نسبة كل من مساهمته ومساهمة الدولة.

ويُعتبر هذا الجانب من أبرز ما يُميز نظام ضمان التقاعد الاختياري عن نظيره الإلزامي، إذ أن الأخير لا يجيز للمضمون اختيار أجر الاشتراك، لكونه مرتبطًا بعقد العمل وأجر الوظيفة الثابت. في المقابل، يمنح النظام الاختياري للمشترك الحق في تحديد فئة الدخل الذي سيخضع للاشتراك، وهو ما يؤثر مباشرة على مقدار التزامه الشهري.

وتكمن الحكمة من إسناد هذا الاختيار إلى المشترك في الضمان الاختياري في جملةٍ من الاعتبارات، أبرزها:

١-أنَّ أغلبَ المشمولين بهذا النظام يعملون في القطاع غير المنظَّم، وبالتالي فإنَّ دخلهم غير مستقرٍ، ويتغيَّر تبعًا لعوامل العرض والطلب في سوق العمل.

٢-أنَّ العديدَ منهم يعملون لحسابهم الخاص، ولا يرتبطون بصاحب عمل أو بعقد عمل يمكن الاستدلال منه على الأجر الحقيقي.

٣-أنَّ العاملين في القطاع المنظَّم يخضعون لعقود عملٍ رسمية، وتُثبَت أجورُهم في الحسابات الختامية للمؤسسات، كما أنَّ القانون يفرض عليهم عقوباتٍ عند تقديم بياناتٍ غير صحيحة، وهو ما لا يتوافر غالبًا في حالة المشتركين اختياريًّا.

من هنا، أجاز المُشرِّع العراقي في قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعُمَّال النافذ في المادة (٧٢/ثانيا) للمشترك اختيارياً أن يحدد فئة الدخل الذي يرغب بالاشتراك على أساسه، وقد أوردت الفقرة (ثالثًا) من المادة ذاتها، جواز انتقال المشترك إلى فئة أعلى بعد مضي سنة من اشتراكه في الفئة الأدنى.

غير أن النص لم يُجز النزول من فئة أعلى إلى فئة أدنى، وهو ما يُعد قيدًا غير مبرر في بعض الحالات، لاسيما في ظل طبيعة القطاع غير المنظم الذي يتسم بتذبذب الدخل، ما يدعو إلى إعادة النظر في هذا القيد.

ويُلاحظ أن المُشرِّع العراقي لم يُورد حالات النزول إلى فئة أدنى، كما فعل المُشرِّع المصري، الذي أشار إلى جواز التعديل نزولًا أو صعودًا، متى ما توافرت أسباب مقنعة. وفي السياق ذاته، أصدرت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية القرار رقم (١) لسنة ٢٠٢٤ ، المتعلق بتحديد فئات دخل الاشتراك في ضمان التقاعد الاختياري[١]، والذي تضمن خمس عشرة فئة، يُخيّر المشترك بينها حسب دخله الشهري.

ولتوضيح الأثر العملي لهذا النظام، نفترض أن شخصًا يعمل لحسابه الخاص، واختار الفئة الأولى، وهي المرتبطة بالحد الأدنى للأجور، والبالغ (٣٥٠,٠٠٠) دينار عراقي، فإن نسبة مساهمته ستكون ٥%، أي ما يقارب (١٧,٥٠٠) دينار عراقي، بينما تلتزم الدولة بمساهمة نسبتها ١٥%، أي ما يعادل (٤٢,٠٠٠) دينار عراقي. وتزداد النسب كلما ارتفعت الفئة المختارة، وفق ما حدده قرار الوزارة أعلاه.

الفرع الثالث

النظر في طلب الاشتراك

إنَّ مجرد تقديم طلب الاشتراك في نظام ضمان التقاعد الاختياري واختيار فئة الاشتراك لا يُفضي بذاته إلى شمول طالب الاشتراك بأحكام هذا النظام، بل إنَّ الطلب يُعد معلقًا على قبول دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال، بعد

(١)"المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٧٧٤) بتاريخ ٢٠٢٥/٥/١٣."

التحقق من استيفاء مقدم الطلب لجميع الشروط والقيود التي تؤهله للانخراط في هذا النظام، وفقًا لما بيّنه المُشرِّع في المادة (٧٠) من قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعُمَّال النافذ، ومن تلك الشروط ما يتعلق باللياقة البدنية والسن القانونية وغيرهما.

وهنا يثور تساؤل جوهري: هل نص المُشرِّع العراقي صراحة على أنَّ الطلب لا يُعد مقبولًا إلاَّ بعد موافقة الدائرة المختصة، أم أنَّ هذا الشرط فُهم ضمنًا من السياق التشريعي والإداري؟

إنَّ الإجابة على هذا التساؤل تقودنا إلى أن المُشرِّع، وإن لم يُصرّح صراحة بتعليق الطلب على موافقة الدائرة، إلا أن تسلسل الإجراءات المستنبط من نص المادة (٧٠) والبنية الإدارية للتطبيق العملي يؤكدان أن طلب الاشتراك لا يُعتبر نافذًا إلا بعد فحص الدائرة المختصة لجميع البيانات والمرفقات والتأكد من استيفاء الشروط اللازمة. وعلى هذا الأساس، فإن الموافقة الإدارية الصادرة عن أقسام الدائرة المعنية تُعد هي الأساس القانوني لإكمال إجراءات الشمول، لا سيما من قبل قسم تكنولوجيا المعلومات، الذي يتولى تدقيق الطلبات وربطها بقواعد البيانات الحكومية الأخرى.

لقد كشفت الممارسة العملية أن أبرز حالات تعليق أو رفض الطلب تتعلق بمن تجاوز سن الخمسين عامًا، أو من يثبت شموله في الوقت ذاته بإعانات شبكة الحماية الاجتماعية، مما يتطلب مراجعة الأقسام المختصة، لتقديم طلبات تزويد بالخدمة السابقة، سواء من القطاع العام أو الخاص. ويُعد كتاب قسم التقاعد والتعويضات المؤرخ في ٢٠٢٠/٣/١٩ الموجه إلى قسم تكنولوجيا المعلومات مثالًا دالًا على هذه الإجراءات، حيث يتضمن تثبيت الخدمة السابقة التي سددت عنها الاشتراكات، بما يؤهل المتقدم للاستثناء من شرط العمر[١].

أمَّا من يظهر اسمه مشمولًا ضمن بيانات شبكة الحماية الاجتماعية، فيُخاطب بشأنه قسم الحاسبة المركزية لشبكة الحماية الاجتماعية لتأكيد البيانات، وتُعالج حالة الطلب لاحقًا إمَّا بالقبول أو بالرفض بناءً على نتيجة التقاطع. ويُلاحظ أن المادة (٣) من تعليمات تقسيمات دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي للعُمَّالومهامها رقم (١) لسنة ٢٠١٥، قد بيّنت تشكيلات الدائرة، ومن بينها في البند (١٤) قسم تكنولوجيا المعلومات، الذي يُعد جهة محورية في إتمام هذه المراحل الإجرائية[٢].

الخاتمة:

في ضوء ما تقدّم من تحليلٍ القيود الموضوعية والإجرائية المنظمة للاشتراك في نظام التقاعد الاختياري وفق قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعُمَّال، يمكن استخلاص جملة من الاستنتاجات والمقترحات على النحو الآتي:

(١) نصّت المادتان (١٢) و(١٧) من تعليمات تقسيمات دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي للعُمَّال ومهامها رقم (١) لسنة ٢٠١٥، والمنشورة في الوقائع العراقية بالعدد (٤٣٦٩) في ٢٠١٥/٦/٢٢، على تحديد مهام كل من قسم التقاعد والتعويضات وقسم تكنولوجيا المعلومات على نحو مفصل.

(٢) نصّت المادة (٣) من تعليمات تقسيمات دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي للعُمَّال ومهامها رقم (١) لسنة ٢٠١٥،على أن الدائرة تتكون من التشكيلات الآتية: **أولاً** – صندوق ضمان وتقاعد العمال، **ثانياً** – قسم الشؤون القانونية، **ثالثاً** – قسم إدارة الموارد البشرية... ".ولا تزال هذه التعليمات نافذة لغاية الوقت الحاضر، استنادًا إلى أحكام المادة (١٠٨/أولاً) من قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعُمَّال رقم (١٨) لسنة ٢٠٢٣، ما لم تتعارض مع أحكام هذا القانون أو يصدر ما يحل محلها

أولاً: الاستنتاجات

١- اشتراط اللياقة البدنية كضمانة مزدوجة يشكّل الفحص الطبي شرطًا جوهريًا للانضمام، وهو ما يعكس فلسفة وقائية تهدف إلى حماية المشترك والنظام المالي للصندوق، مع بقاء قرارات اللجان الطبية خاضعة – من حيث المبدأ – للرقابة القضائية.

٢- تكريس مبدأ عدم الجمع بين الحماية الاجتماعية والضمان الاختياري، أكّد المُشرِّع على عدم جواز الجمع بين إعانة شبكة الحماية الاجتماعية والاشتراك الاختياري، حفاظًا على العدالة التوزيعية ومنع ازدواج الاستفادة من موارد الدولة.

٣- التحول الرقمي أسهم في تبسيط الإجراءات إن إطلاق منظومة "الضمان الرقمي" مثّل نقلة نوعية في تنظيم تقديم الطلبات وتسريعها، مع تحديد مدد زمنية لإنجاز المعاملات، مما عزّز الشفافية والكفاءة الإدارية.

٤- مرونة اختيار فئة الدخل مع تقييد النزول منها،منح النظام للمشترك حرية اختيار فئة الدخل، بما يتلاءم مع طبيعة القطاع غير المنظم، إلا أنه قيّد الانتقال إلى فئة أدنى، وهو ما قد لا ينسجم مع واقع تذبذب الدخول.

ثانيًا: المقترحات

١- يُقترح وضع تعليمات مستقلة ومفصلة تنظم الاشتراك الاختياري بجميع مراحله، تتضمن بيانًا دقيقًا للشروط، والإجراءات، وآليات الاعتراض، منعًا للاجتهاد الإداري المتباين.

٢- يُستحسن النص صراحة في قانون التقاعد و الضمان الاجتماعي للعمال رقم (١٨) لسنة ٢٠٢٣ على الحد الأدنى للاشتراك، بدل الاكتفاء بالإحالة الضمنية إلى قانون العمل العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥، تحقيقًا للوضوح التشريعي ومنعًا للتعارض في التفسير.

٣- يمكن دراسة السماح بالانتقال التدريجي من شبكة الحماية الاجتماعية إلى الضمان الاختياري، من خلال تنظيم آلية توقف الإعانة فور تفعيل الاشتراك، بدل الاكتفاء بالحظر المطلق الذي قد يثني بعض المستحقين عن الانضمام.

٤- يقترح وضع قواعد تفصيلية تُبيّن كيفية احتساب مدة الاشتراك الاختياري لأغراض التقاعد والعلاوة والترفيع عند التعيين في دوائر الدولة، بما يضمن عدم ضياع الحقوق أو تضارب التفسيرات.

٥- يُقترح السماح بإعادة تقييم فئة الدخل كل مدة محددة (مثلاً كل سنتين)، صعودًا أو نزولًا، بناءً على مستندات تثبت تغير الدخل، بما يعكس واقع العاملين في القطاع غير المنظم.

٦- يُوصى بإعادة النظر سنويًا في فئات الدخل ونسب الاشتراك بما يتلاءم مع معدلات التضخم وتغير الحد الأدنى للأجور، حفاظًا على التوازن بين قدرة المشترك واستدامة الصندوق.

وبذلك، فإن تطوير نظام التقاعد الاختياري لا يقتصر على توسيع نطاق الشمول، بل يستلزم مراجعة مستمرة لبنيته القانونية والتنظيمية بما يحقق العدالة الاجتماعية والاستقرار المالي في آنٍ واحد.

المصادر

١- **عباس العبودي**، شرح أحكام قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٥.

٢- د .**عدنان العابد**، د. يوسف إلياس، المصدر السابق.

٣- د .**عصام أنور سليم**، قانون العمل، منشأة المعارف، ١٩٩٩.

٤- د.عماد حسن سلمان، التعليق على مواد قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥، ج١، ط١، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢١.

٥- د .**غالب علي الداودي**، ود. حسن محمد الهداوي، القانون الدولي الخاص، ج١، طبع بإشراف وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، الجمهورية العراقية، ١٩٨٢.
٦- د .**خالد السيد محمد عبد المجيد**، الجديد في شرح أنظمة العمل والضمان والتأمينات الاجتماعية في المملكة العربية السعودية، ط٢، الكتاب الجامع للنشر والتوزيع، ٢٠١٨.
٧- د. سمير عبد السيد تناغو، نظام التأمينات الاجتماعية، منشأة المعارف، الإسكندرية بلا سنة نشر.
٨- السيد **محمد السيد عمران**، شرح أحكام قانون التأمينات الاجتماعية رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ وتعديلاته، بلا مكان نشر، ٢٠١٤.
٩- د .**محمد أحمد إسماعيل**، د. رمضان عبد الله صابر، الوسيط في قانون العمل والتأمينات الاجتماعية، دار النهضة العربية، بني سويف، ٢٠٠١.
١٠- د .**محمد عادل عبد الرحمن**، د. محمد شريف عبد الرحمن، آثار عقد العمل، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.
١١- د .**محمود جمال الدين زكي**، قانون العمل، ط٣، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٨٣.
١٢- **مروى عبد الواحد حسن**، التنظيم القانوني لضمان البطالة في العراق – دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق – جامعة النهرين، ٢٠٢٥.

القوانين والقرارات

١- قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦.
٢- قانون العمل العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥.
٣- قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعُمَّال رقم (١٨) لسنة ٢٠٢٣
٤- تعليمات تقسيمات دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي للعُمَّال ومهامها رقم (١) لسنة ٢٠١٥، المنشورة في الوقائع العراقية بالعدد (٤٣٦٩) في ٢٠١٥/٦/٢٢.
٥- قرار وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم (١) لسنة ٢٠٢٤ بشأن تحديد فئات دخل الاشتراك.
٦- الوقائع العراقية، العدد (٤٧٧٤)، بتاريخ ٢٠٢٥/٥/١٣.
٧- منصة "ضمان" الرقمية، خطوات الاشتراك في نظام التقاعد الاختياري، عبر الموقع الإلكتروني : https://rss.gov.iq/people#tutorial تاريخ الزيارة: ٢٠٢٥/٧/١٦.
٨- وزير العمل والشؤون الاجتماعية يعلن إطلاق منظومة ضمان الرقمية لتعزيز الأمان الاجتماعي في العراق، متاح عبر الموقع الإلكتروني https://rss.gov.iq/blog/molsa-daman-launch :تاريخ الزيارة: ٢٠٢٥/٧/١٦.