



جامعة الأزهر
كلية الشريعة والقانون
بالقاهرة

مجلة قطاع الشريعة والقانون

مجلة علمية نصف سنوية محكمة
تعنى بالدراسات الشرعية والقانونية والقضائية

تصدرها
كلية الشريعة والقانون بالقاهرة
جامعة الأزهر

العدد الثامن عشر
أغسطس ٢٠٢٥م

توجه جميع المراسلات باسم الأستاذ الدكتور: رئيس تحرير مجلة قطاع الشريعة والقانون

جمهورية مصر العربية - كلية الشريعة والقانون - القاهرة - الدراسة - شارع جوهر القائد

للتواصل مع المجلة : +201028127441 ، +201221067852

البريد الإلكتروني
Journal.sha.law@azhar.edu.eg



جميع الآراء الواردة في هذه المجلة تعبر عن وجهة نظر أصحابها،
ولا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر المجلة وليست مسئولة عنها



رقم الإيداع

٢٠٢٥ / ١٨٠٥٣

الترقيم الدولي للنشر

ISSN: 2636-2570

الترقيم الدولي الإلكتروني

ISSN: 2805-329X

الموقع الإلكتروني



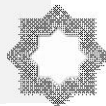
<https://jssl.journals.ekb.eg>

**أثر الظروف الاستثنائية
على حق الإنسان في الضمان الاجتماعي**
**The Impact Of Exceptional Circumstances On
The Human Right To Social Security**

إعداد

د. خالد وحيد إسماعيل

أستاذ القانون العام المساعد بكلية الشريعة والقانون بالقاهرة – جامعة الأزهر
والأستاذ المساعد بقسم القانون بكلية الشريعة والقانون بجامعة الجوف
بالمملكة العربية السعودية



أثر الظروف الاستثنائية على حق الإنسان في الضمان الاجتماعي

خالد وحيد إسماعيل ضاحي

قسم القانون العام، كلية الشريعة والقانون بالقاهرة، جامعة الأزهر، جمهورية مصر العربية.

قسم القانون، كلية الشريعة والقانون، جامعة الجوف، المملكة العربية السعودية.

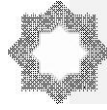
البريد الإلكتروني: dr.kwahed@gmail.com

ملخص البحث:

يهدف هذا البحث إلى التأصيل القانوني للتدابير اللازمة لاستدامة حق الإنسان في الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية، والوقوف على الضمانات الدستورية والتشريعية لحق الإنسان في الضمان الاجتماعي أثناء تلك الظروف؛ وقد اتبعت في هذا البحث المنهج التأصيلي، والتحليلي، والنقدي؛ وجاء البحث في مقدمة وفصلين وخاتمة، وتضمن الفصل الأول ماهية حق الإنسان في الضمان الاجتماعي وضماناته الدستورية أثناء الظروف الاستثنائية، كما تضمن الفصل الثاني الحديث عن الضمانات التشريعية لحق الإنسان في الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية، وأما الخاتمة فقد تضمنت أهم ما توصل إليه الباحث من النتائج والتوصيات؛ ومن أهم نتائج البحث: أن نظرية الظروف الاستثنائية قد تكون أساساً لفرض المزيد من أوجه الحماية الاستثنائية لبعض الحقوق الأساسية للأفراد، ومنها حق الإنسان في الضمان الاجتماعي الذي يعد صورة من صور التضامن الاجتماعي، تقوم الدولة من خلالها بكفالة المستفيدين من الناحية المادية في حدود القوانين، وأن هذا الحق من مقومات الدولة الأساسية، وأنه من النظام العام، كما أنه من أهم الحقوق للصيقة بشخص الإنسان، وأنه يجب على الدولة أن تتبنى بعض الخطط الاستراتيجية التي تتضمن تدابير لزيادة الإيرادات المالية المخصصة لخدمات الضمان الاجتماعي في الظروف الاستثنائية، وأن مفهوم المستحقين للمساعدات الاجتماعية في الظروف الاستثنائية يختلف عن مفهومهم في الظروف العادية، مما يقتضي التوسع الأفقي والرأسي المؤقت في الحماية الاجتماعية أثناء الظروف الاستثنائية؛ كما انتهى البحث إلى مجموعة من التوصيات، ومن أهمها: ضرورة توفير البنية التشريعية التي تضمن استدامة حق الإنسان في الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية، وضرورة تفعيل نظام الإنذار المبكر، بهدف التأهب والاستعداد لكافة الظروف الاستثنائية.

الكلمات المفتاحية: الظروف الاستثنائية، الضمان الاجتماعي، الدعم، الكوارث، المساعدات، التضامن

الاجتماعي، التكافل، حقوق الإنسان، الأزمات.



The Impact Of Exceptional Circumstances On The Human Right To Social Security

Khaled Wahed Ismail Dahy

Department of Public Law, College of Sharia and Law in Cairo, Al Azhar University, The Egyptian Arabic Republic.

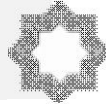
Department of Law, College of Sharia and Law, Al-Jouf University, the Kingdom of Saudi Arabia.

E-mail : dr.kwahed@gmail.com

Abstract:

This research aims to provide legal grounding for the necessary measures to sustain the human right to social security during exceptional circumstances, and to identify the constitutional and legislative guarantees of the human right to social security during such circumstances. In this research, I followed the foundational, analytical, and critical approach. The research consisted of an introduction, two chapters, and a conclusion. The first chapter included the nature of the human right to social security and its constitutional guarantees during exceptional circumstances. The second chapter included a discussion of the legislative guarantees of the human right to social security during exceptional circumstances. As for the conclusion, it included the most important findings and recommendations reached by the researcher. The most important findings of the research are that the theory of exceptional circumstances may be the basis for imposing more exceptional protections for some basic rights of individuals, including the human right to social security, which is considered a form of social solidarity, through which the state guarantees the beneficiaries financially within the limits of the law. This right is one of the basic components of the state, and it is part of the public order, as it is one of the most important rights inherent in the human person. The state must adopt some strategic plans that include measures to increase financial revenues allocated to social security services in exceptional circumstances. The concept of those entitled to social assistance in exceptional circumstances differs from their concept in normal circumstances, which requires temporary horizontal and vertical expansion of social protection during exceptional circumstances. The research also concluded with a set of recommendations, the most important of which are: the necessity of providing a legislative structure that guarantees the sustainability of the human right to social security during exceptional circumstances, and the necessity of activating an early warning system, with the aim of preparing for all exceptional circumstances.

keywords: Exceptional Circumstances, Social Security, Support, Disasters, Aid, Social Solidarity, Solidarity, Human Rights, Crises.



بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على أشرف المرسلين، وخاتم النبيين، ورحمة الله للعالمين، سيدنا محمد النبي الأمي العربي الكريم، وعلى آله وأصحابه ومن تبعه وسار على نهجه بإحسان إلى يوم الدين... ثم أما بعد:-

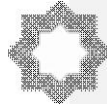
فمن المعلوم أن الظروف الاستثنائية - أيًا كانت أسبابها - يترتب عليها آثار سلبية خطيرة تشمل كل جوانب ومجالات الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والصحية وغيرها؛ ويعد من أبرز الآثار المترتبة على الظروف الاستثنائية زيادة معدلات التضخم، وارتفاع الأسعار، وانتشار البطالة وغيرها؛ وهذه الآثار جميعها تسبب في ارتفاع نسبة الفقر في الدولة.

ويترتب على ذلك أن حاجة الإنسان إلى الضمان الاجتماعي في ظل الظروف الاستثنائية تتضاعف وتكون أكثر بكثير من حاجته له في الظروف العادية، وتكون الحاجة ماسة إلى التدخل السريع من جانب الدولة واتخاذ التدابير المؤقتة بالقدر الذي تقتضيه تلك الظروف الاستثنائية؛ ولا يخفى أن ذلك يمثل تحدياً كبيراً بالنسبة للدولة، إذ تكون مطالبة - في الوقت الذي تعاني فيه من آثار تلك الظروف الاستثنائية في كافة النواحي والمجالات بصفة عامة - أن تولي الحماية الاجتماعية باهتمام خاص، بما يقتضيه ذلك من الحاجة إلى تدبير موارد مالية إضافية، والعمل على توسيع مظلة الحماية الاجتماعية لتلبية الاحتياجات الأساسية للإنسان بحسب ما تقتضيه تلك الظروف الاستثنائية على حسب طبيعتها.

ولما كان حق الإنسان في الضمان الاجتماعي من أهم الحقوق الدستورية التي لا يمكن للإنسان أن يستغني عنها في جميع الظروف والأحوال - سواء في الظروف العادية أو في ظل الظروف الاستثنائية - لذلك كان لازماً أن يكون هذا الحق محاطاً بكافة الضمانات الدستورية والتشريعية التي تضمن استدامته في ظل الظروف الاستثنائية، نظراً لطبيعة الآثار المترتبة على هذه الظروف.

وكلما وضعت الدولة في اعتبارها احتمالية حدوث الظروف الاستثنائية بأنواعها، واتخذت التدابير اللازمة للتنبؤ بها وتوقعها مستخدمة في ذلك أنظمة الإنذار المبكر، وقامت - بناءً على ذلك - بالاستعداد والتأهب^(١) لهذه الظروف قبل حدوثها عن طريق وضع خطة طويلة المدى تتسم بالمرونة والقابلية للتكيف مع كافة الظروف

(١) - والمقصود بالتأهب: "القدرات والمعارف التي قامت بتنميتها الحكومات، أو منظمات الاستجابة الفنية، أو المجتمعات المحلية والأفراد الذين يمكنهم توقع أثر أحداث أو ظروف الأخطار المحتملة، أو الشبكة، أو الحالية والاستجابة لها بصورة فعالة". (مجموعة الإرشادات والمؤشرات لتنفيذ الأولوية الخامسة في إطار عمل هيوغو. أمانة الاستراتيجية الدولية للأمم المتحدة للحد من الكوارث، ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، جنيف - سويسرا، ٢٠٠٨م، ص ٤).



الاستثنائية على اختلافها، وتم وضع آليات تمويل الضمان الاجتماعي وآليات صرفه، وتم تحديد كافة العمليات التشغيلية أثناء الظروف الاستثنائية كلما أمكن تفادي عنصر المفاجئة، وتحققت الاستجابة السريعة من جانب الدولة للظروف الاستثنائية^(١)، بما يضمن استدامة حق الإنسان في الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية بسلاسة ويسر.

أهمية البحث:

إن الحديث عن موضوع أثر الظروف الاستثنائية على حق الإنسان في الضمان الاجتماعي يعتبر من الأهمية بمكان، وذلك نظراً إلى كثرة الظروف الاستثنائية في عصرنا الحاضر وتعاقبها وربما تزامنها في بعض الأحيان من الحروب والأوبئة والأزمات الاقتصادية وغيرها، بما يترتب عليها من ناحية من إثقال كاهل الدولة بالمزيد من الأعباء والتأثير سلباً على قدرتها على الوفاء بالتزاماتها المادية، وزيادة احتياج الأفراد والأسر إلى الضمان الاجتماعي، والتوسع الرأسي بزيادة الدعم المقدم للمستفيدين من الضمان الاجتماعي، والتوسع الأفقي بإضافة فئات جديدة من غير المستفيدين من الضمان الاجتماعي التي أصبحت مستحقة للدعم بسبب الظروف الاستثنائية من ناحية أخرى.

وأمام هذا الوضع تبرز أهمية البحث في كونه يتناول الضمانات الدستورية والتشريعية لحق الإنسان في الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية، بالإضافة إلى التعرض للتدابير التي يمكن من خلالها استدامة الضمان الاجتماعي أثناء تلك الظروف الاستثنائية.

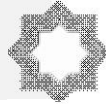
أسباب اختيار الموضوع:

١ - الرغبة في إثراء المكتبة القانونية ببحث يتناول ضمانات هذا الحق من حقوق الإنسان في الظروف الاستثنائية.

٢ - كثرة حدوث الأزمات والظروف الاستثنائية في السنوات الأخيرة، فلم تخدم جائحة كوفيد - ١٩ التي اجتاحت العالم وخلفت خسائر بشرية واقتصادية ضخمة، إلا ودخلت العديد من الدول في سلسلة من الحروب، وتزامن ذلك - على المستوى المحلي - مع بعض الأزمات الناتجة عن اتخاذ بعض الإجراءات الاقتصادية.

٣ - صدور قانون الضمان الاجتماعي الجديد رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م، مما اقتضى الوقوف على التحديثات التشريعية لحق الإنسان في الضمان الاجتماعي في القانون الجديد ومدى تغطيتها لهذا الحق أثناء الظروف الاستثنائية.

(1) Thomas Bowen, and others: "Adaptive Social Protection: Building Resilience to Shocks" World Bank Group, 2020 , P15.



حدود البحث:

ينحصر هذا البحث في دراسة أثر الظروف الاستثنائية على حق الإنسان في الضمان الاجتماعي وبيان الضمانات الدستورية والتشريعية لهذا الحق في الظروف الاستثنائية، مع الاقتصار على تناول الموضوع في نطاق التشريع المصري؛ وذلك في ضوء الدستور المصري الصادر في عام ٢٠١٤م، وكذلك في ضوء قانون الضمان الاجتماعي الجديد رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م، وذلك لمسيرة البحث لأحدث التطورات الدستورية والتشريعية ذات الصلة بالموضوع، مع التطرق إلى المبادئ التي أرساها القانون الدولي بخصوص موضوع البحث بالقدر الذي تقتضيه الحاجة إلى البيان.

أهداف البحث:

- ١ - الوقوف على الضمانات الدستورية والتشريعية لحق الإنسان في الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية في القانون المصري.
- ٢ - التأصيل القانوني للتدابير اللازمة لاستدامة حق الإنسان في الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية في مصر.

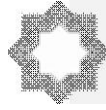
إشكالية البحث:

تتمثل إشكالية البحث في مناقشة كيفية التوفيق بين حق الإنسان في الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية - وهي الظروف التي تزداد وتتضاعف حاجة الإنسان فيها إلى الضمان الاجتماعي، ويكون خلالها في أمس الحاجة إلى ضمانات دستورية وتشريعية كافية تضمن استدامة هذا الحق في ظل تلك الظروف - وبين محدودية إمكانيات الدولة في ظل الظروف الاستثنائية التي تتعرض فيها الدولة للأزمات، ويكون الوفاء بمتطلبات هذا الحق في ظلها من الصعوبة بمكان.

تساؤلات البحث:

يتفرع عن إشكالية البحث المشار إليها التساؤلات التالية:

- ١ - هل يتأثر حق الإنسان في الضمان الاجتماعي بالظروف الاستثنائية؟
- ٢ - هل تكفي الإجراءات المتبعة في الظروف العادية لضمان استدامة حق الإنسان في الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية؟
- ٣ - هل توجد ضمانات دستورية وتشريعية لحق الإنسان في الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية؟
- ٤ - هل الضمانات الدستورية والتشريعية لحق الإنسان في الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية كافية؟
- ٥ - هل ضمانات حق الإنسان في الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية تمارس في إطار معايير الشفافية والحوكمة؟



٦- ما هو نطاق تقديم المساعدات الاجتماعية أثناء الظروف الاستثنائية؟

فروض البحث:

- كلما زادت الأزمات والظروف الاستثنائية كلما زاد الاحتياج إلى الضمان الاجتماعي.
- كلما كان هناك استعداد وتأهب للظروف الاستثنائية كلما تحققت الاستدامة للضمان الاجتماعي عند حدوث تلك الظروف، وكلما كان هناك تخطيط طويل المدى بشكل مسبق كلما تمكنت الدولة من تجاوز الظروف الاستثنائية والتكيف معها.
- كلما زادت الأزمات والظروف الاستثنائية كلما احتاجت الدولة إلى زيادة الإيرادات المالية اللازمة للوفاء بمتطلبات الضمان الاجتماعي.
- كلما زادت الأزمات والظروف الاستثنائية كلما كانت هناك ضرورة للتوسع الرأسي بزيادة الدعم المقدم للمستفيدين من الضمان الاجتماعي.
- كلما زادت الأزمات والظروف الاستثنائية كلما كانت هناك ضرورة للتوسع الأفقي بإضافة الفئات المستحقة للدعم بسبب الظروف الاستثنائية من غير المستفيدين من الضمان الاجتماعي.

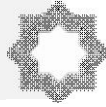
صعوبات البحث:

- ١- الانتظار لحين صدور قانون الضمان الاجتماعي الجديد رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م، فقد نشرت وسائل الإعلام - أثناء كتابة هذا البحث - اتجاه مجلس النواب المصري إلى إصدار قانون جديد للضمان الاجتماعي؛ وبسبب رغبة الباحث في استيعاب البحث لأحدث التعديلات التشريعية المتعلقة بالموضوع، فقد تسبب ذلك في تعطيل الباحث بسبب الانتظار لحين صدور القانون الجديد.
- ٢- عدم صدور اللائحة التنفيذية لقانون الضمان الاجتماعي رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م في وقت الانتهاء من كتابة هذا البحث.

- ٣- قلة المراجع الفقهية التي تناولت موضوع حق الإنسان في الضمان الاجتماعي في ظل الظروف الاستثنائية؛ فعلى الرغم من تناول حق الإنسان في الضمان الاجتماعي من عدة زوايا في العديد من الأبحاث، فإن الباحث وجد صعوبة في الوقوف على مراجع تحدثت عن هذا الحق في الظروف الاستثنائية.

الدراسات السابقة:

لقد عثر الباحث على العديد من الأبحاث والدراسات التي تحدثت عن حق الإنسان في الضمان الاجتماعي بصفة عامة من زوايا متعددة دون تخصيص الحديث عنه بمقتضيات هذا الحق في ظل الظروف الاستثنائية كما هو موضوع هذا البحث؛ فقد عرضت بعض الدراسات لهذا الحق في ضوء القانون الدولي، ومن ذلك:



١- المواطنة وحق الضمان الاجتماعي في ضوء القانون الدولي العام، للباحث/ أحمد طلحا حسين جاد الله، وهو بحث منشور بالمجلة القانونية، المجلد ١٧، العدد ٦، أغسطس ٢٠٢٣م.

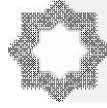
٢- الحق في الضمان الاجتماعي في الاتفاقيات الدولية والإقليمية، للباحثة/ آمال أدرتموش، وهو بحث منشور بمركز جيل للبحث العلمي، وكلية الحقوق بجامعة الجزائر ١ يوسف بن خدة الملتقى الوطني: حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الاتفاقيات والمواثيق الدولية والإقليمية، يوليو ٢٠٢٢م.

ويختلف هذان البحثان عن بحثي من ناحيتين: الأولى: أنهما يركزان في الأساس على تناول حق الإنسان في الضمان الاجتماعي في ضوء القانون الدولي العام، بينما بحثي يركز بشكل أساسي على تناول الموضوع في الإطار الدستوري والتشريعي المصري، مع التعرض أحياناً لمبادئ القانون الدولي الخاصة بالموضوع فيما يقتضيه البيان أو التأصيل بحسب الحاجة؛ والثانية: تتمثل في أن هذين البحثين يتناولان حق الإنسان في الضمان الاجتماعي بصفة عامة دون تخصيص التعرض له بالظروف الاستثنائية، بينما بحثي يركز أساساً على عرض أثر الظروف الاستثنائية على حق الإنسان في الضمان الاجتماعي.

كما عرضت بعض الدراسات السابقة لحق الإنسان في الضمان الاجتماعي من ناحية آثار هذا الحق على اقتصاد الدولة؛ ومن ذلك بحث: الضمان الاجتماعي وآثاره الاقتصادية وتطبيقاته في ليبيا، للباحث/ علاء شفيق الراوي، وهو بحث منشور بمجلة دراسات في الاقتصاد والتجارة، مجلد ٢، عدد ٢، ١٩٦٦م؛ ويختلف هذا البحث عن بحثي في أنه فضلاً عن أنه تم إعداد هذا البحث في ضوء القانون الليبي، فإن هذا البحث يتناول حق الضمان الاجتماعي فقط من ناحية آثاره على الناحية الاقتصادية بالدولة؛ بينما يركز بحثي على أثر الظروف الاستثنائية على حق الإنسان في الضمان الاجتماعي، وما يقتضيه هذا الحق في تلك الظروف من ضمانات دستورية وتشريعية.

كما أن بعض الدراسات قد تناولت موضوع الضمان الاجتماعي بالنسبة لفئة معينة من فئات المجتمع؛ ومن ذلك بحث: الضمان الاجتماعي الأوروبي والوضعية القانونية للعمال الأجانب العرب، للباحث لعيمش غزالة، وهو بحث منشور بمجلة القانون العقاري والبيئة، مجلد ١١، عدد ١، ٢٠٢٣م؛ ويختلف هذا البحث عن بحثي في أن هذا البحث يقتصر على الحديث عن حق العامل الأجنبي في الضمان الاجتماعي، كما أنه ليس خاصاً بالظروف الاستثنائية، بينما بحثي يشمل الحديث عن حق الإنسان في الضمان الاجتماعي في ظل الظروف الاستثنائية دون تخصيص بفئة معينة دون غيرها.

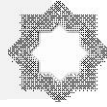
وبعض الدراسات السابقة تناولت موضوع حق الإنسان في الضمان الاجتماعي من ناحية دور القضاء في ضمان هذا الحق؛ ومن ذلك: بحث رقابة القضاء على حق الضمان الاجتماعي - دراسة مقارنة - للباحثين/ حيدر محمد حسن الوزان - أحمد راضي عباس سعيد، وهو بحث منشور بمجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، مجلد ١٤،



العدد (٤٨)، ٢٠٢١م؛ ويدور هذا البحث حول الحديث عن الرقابة القضائية على دستورية التشريعات والقرارات ذات الصلة بالضمان الاجتماعي في التشريع العراقي؛ ويتضح الفرق بين هذا البحث وبحثي، في أن هذا البحث يقتصر على تناول الموضوع من زاوية الرقابة القضائية على حق الضمان الاجتماعي في الظروف العادية، ويقتصر نطاق البحث على تناول الموضوع في ظل التشريع العراقي؛ أما بحثي فإنه يتناول حق الإنسان في الضمان الاجتماعي في ظل الظروف الاستثنائية، كما أن نطاق بحثي في القانون المصري، ويتناول استعراض كافة الضمانات الدستورية والتشريعية لهذا الحق.

ومن ناحية أخرى فقد عثر الباحث على بعض الدراسات التي عرضت لأثر الظروف الاستثنائية على الحقوق والحريات بصفة عامة، إلا أن السمة المشتركة بين هذه الدراسات أنها تعرض لأثار الظروف الاستثنائية على الحقوق والحريات بصفة عامة دون التطبيق على حق بعينه كما هو موضوع هذا البحث؛ ومن ذلك الدراسات الآتية:

- ١- الظروف الاستثنائية وأثرها على الحقوق والحريات العامة، للباحث/ صلاح أحمد رعد، وهي رسالة لنيل درجة دبلوم الدراسات العليا - المعهد العالي للدكتوراه في الحقوق - الجامعة اللبنانية، في عام ٢٠١٣م.
 - ٢- أثر الظروف الاستثنائية على الحقوق والحريات العامة، للباحثة/ رحوي نوال، وهي رسالة ماجستير مقدمة لجامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان - الجزائر، ٢٠١٥/٢٠١٦م.
 - ٣- أثر الظروف الاستثنائية على الحريات الشخصية (دراسة مقارنة)، للباحث/ مصدق عادل طالب والفارعة عبد الله جاسم، وهو بحث منشور بمجلة العلوم القانونية - جامعة بغداد، العدد الرابع، ٢٠١٨م.
- والفرق بين هذه الدراسات الثلاث وبين بحثي يتمثل في أنه بالإضافة إلى أن هذه الدراسات كلها ليست في ضوء النظام القانوني المصري، وإنما في ضوء قوانين أخرى كالقانون اللبناني أو الجزائري أو العراقي، فإن هذه الدراسات بالإضافة إلى ذلك تركز على الضمانات المقررة لحقوق الأفراد عموماً في ضوء نظرية الظروف الاستثنائية بصفة عامة، ومن ثم فهي تركز على آثار الظروف الاستثنائية من الناحية النظرية بصفة عامة، دون أن تطبق تلك الضمانات بشكل تفصيلي على كل حق وحرية من الحقوق والحريات العامة بما يوضح ما يتقضيها هذا الحق أو تلك الحرية في ظل الظروف الاستثنائية؛ بينما يقوم بحثي هذا على التأصيل القانوني للتدابير اللازمة لاستدامة حق الإنسان في الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية بصفة خاصة، وبيان كافة الضمانات الدستورية والتشريعية لحق الإنسان في الضمان الاجتماعي أثناء تلك الظروف بما يتناسب مع طبيعة هذا الحق.



وبعد استعراض جميع الدراسات السابقة للموضوع، فإنه يتبين "على حد علمي" عدم سبق الحديث عن موضوع حق الإنسان في الضمان الاجتماعي من ناحية بيان أثر الظروف الاستثنائية على هذا الحق في القانون المصري كما هو موضوع هذا البحث.

- منهج الباحث في هذا البحث: استخدم الباحث في هذا البحث المنهج التأصيلي (الاستقرائي) عن طريق تجميع الجزئيات التي يمكن من خلالها التوصل إلى قاعدة عامة، بالإضافة إلى المنهج التحليلي (الاستنباطي)، الذي يقوم على ربط المقدمات بالتائج، وربط الأشياء بعلمها على أساس المنطق والتأمل الذهني، إذ يبدأ بالكماليات ليصل منها إلى الجزئيات، مع اتباع المنهج النقدي الذي يقوم على الوقوف على الإيجابيات والسلبيات وصياغة المقترحات.

وقام الباحث بكتابة بيانات المرجع كاملة عند رجوعه إليه في أول مرة، وعند رجوعه إليه مرة أخرى، كان يكفي بالإشارة إليه بعبارة "مرجع سابق"، كما بدأ الباحث باسم المؤلف لكون المراجع القانونية مشهورة بأسماء مؤلفيها.

خطة البحث:

- تم تقسيم البحث إلى مقدمة وفصلين وخاتمة على النحو التالي:

المقدمة: عرض الباحث فيها لأهمية الموضوع، وأسباب اختياره، وأهدافه، وتساؤلاته، وفروضة، وصعوباته، وإشكالية البحث ومنهج الباحث فيه، وخطته، والدراسات السابقة حوله.

الفصل الأول: ماهية حق الإنسان في الضمان الاجتماعي وضماناته الدستورية أثناء الظروف الاستثنائية؛ وفيه مبحثان:

المبحث الأول: ماهية حق الإنسان في الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية؛ وفيه مطلبان:
المطلب الأول: ماهية الظروف الاستثنائية.

المطلب الثاني: التعريف بحق الإنسان في الضمان الاجتماعي والتمييز بينه وبين المصطلحات المشابهة له؛ وفيه فرعان:

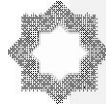
الفرع الأول: التعريف بحق الإنسان في الضمان الاجتماعي.

الفرع الثاني: التمييز بين الحق في الضمان الاجتماعي والمصطلحات المشابهة له.

المبحث الثاني: الضمانات الدستورية لحق الإنسان في الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية؛ وفيه أربعة مطالب:

المطلب الأول: إدراج حق الإنسان في الضمان الاجتماعي ضمن مقومات الدولة الأساسية في الدستور.

المطلب الثاني: عدم جواز تعطيل حق الإنسان في الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية.



المطلب الثالث: دور لوائح الضرورة في الحفاظ على حق الإنسان في الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية.

المطلب الرابع: الدور الاجتماعي لحق الملكية وأثره على استدامة الضمان الاجتماعي في الظروف الاستثنائية.
الفصل الثاني: الضمانات التشريعية لحق الإنسان في الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية؛ وفيه مبحثان:

المبحث الأول: تدابير زيادة الإيرادات المالية المخصصة لخدمات الضمان الاجتماعي في الظروف الاستثنائية؛ وفيه خمسة مطالب:

المطلب الأول: الزيادة الحقيقية لمخصصات الضمان الاجتماعي في الموازنة العامة للدولة.

المطلب الثاني: تأهيل المستفيدين من الضمان الاجتماعي.

المطلب الثالث: حوكمة استحقاق الدعم؛ وفيه ثلاثة فروع:

الفرع الأول: آليات التحقق من مدى استحقاق الدعم.

الفرع الثاني: حالات إيقاف الدعم.

الفرع الثالث: إنشاء قاعدة بيانات موحدة للضمان الاجتماعي.

المطلب الرابع: تسهيل إجراءات قبول التبرعات والهبات والمساعدات وفق آليات تتسم بالشفافية.

المطلب الخامس: الحاجة إلى إطار تشريعي موحد لصناديق الضمان الاجتماعي في الظروف الاستثنائية.

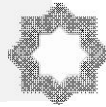
المبحث الثاني: توسيع مظلة الحماية الاجتماعية في الظروف الاستثنائية؛ وفيه مطلبان:

المطلب الأول: شمول الضمان الاجتماعي في الظروف الاستثنائية لغير المستفيدين.

المطلب الثاني: زيادة الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية؛ وفيه فرعان:

الفرع الأول: الحاجة إلى إجراء المسح السريع للدخل والإنفاق أثناء الظروف الاستثنائية.

الفرع الثاني: صرف المساعدات الاستثنائية في ظل الظروف الاستثنائية العامة أو الفردية.



الفصل الأول

ماهية حق الإنسان في الضمان الاجتماعي وضماناته الدستورية أثناء الظروف الاستثنائية

يعد حق الإنسان في الضمان الاجتماعي من أهم الحقوق الدستورية التي لا يمكن للإنسان الاستغناء عنها في أي ظرف من الظروف؛ بل إن حاجة الإنسان إلى هذا الحق تزداد وتتضاعف في ظل الظروف الاستثنائية نظراً لطبيعة الآثار المترتبة على تلك الظروف، ولذلك كان لازماً أن يكون هذا الحق محاطاً بالعديد من الضمانات الدستورية؛ وفيما يلي يتم تناول ماهية حق الإنسان في الضمان الاجتماعي، وضماناته الدستورية أثناء الظروف الاستثنائية، من خلال المبحثين التاليين:

المبحث الأول: ماهية حق الإنسان في الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية.

المبحث الثاني: الضمانات الدستورية لحق الإنسان في الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية.

المبحث الأول

ماهية حق الإنسان في الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية

نتناول في هذا المبحث ماهية حق الإنسان في الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية من خلال مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: ماهية الظروف الاستثنائية.

المطلب الثاني: التعريف بحق الإنسان في الضمان الاجتماعي.

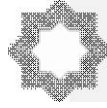
المطلب الأول

ماهية الظروف الاستثنائية

تفاوتت الأحوال والظروف التي تمر بها الدول بين العسر واليسر، والشدة والرخاء، فقد تتعرض الدول لبعض الظروف الاستثنائية التي تنعكس آثارها على الحقوق الأساسية للأفراد^(١)؛ وهذه الظروف الاستثنائية التي قد تمر بها الدول لها أحكامها الخاصة التي تختلف عن الأحكام المطبقة في الظروف العادية؛ بحكم أن الالتزام بالقواعد القانونية المطبقة في الظروف العادية ليس غاية في ذاته، وإنما هو وسيلة للحفاظ على سلامة الدولة ومؤسساتها وأفراد شعبها، فإذا اقتضى تحقيق تلك الغاية اتباع قواعد مغايرة بسبب الظروف الاستثنائية، وجب التحول إلى تلك القواعد^(٢).

(١) د. يحيى الجمل: نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، الطبعة الرابعة، ٢٠٠٥م، ص ١٩.

(٢) يراجع في ذلك: د. عبد الله طلبة: القانون الإداري (الرقابة القضائية على أعمال الإدارة) القضاء الإداري، الطبعة الثانية، منشورات جامعة حلب، ١٩٥٨م، ص ٣٥.



وتعد الظروف الاستثنائية هي الوجه الثاني للمشروعية^(١)، فإذا كانت الأحكام التي تطبق في الظروف العادية يتم تطبيقها في إطار الالتزام بمبدأ المشروعية، فإن الأحكام الخاصة بالظروف الاستثنائية تطبق هي الأخرى في إطار مبدأ المشروعية الاستثنائية^(٢)، إذ تنقيد السلطة العامة بقيود تستهدف في مجملها التأكد من قيام حالة الظروف الاستثنائية، وعدم وجود بديل يمكن اللجوء إليه، ولذلك تخضع جميع القرارات المتخذة استناداً إلى حالة الضرورة للرقابة القضائية للتأكد من التزامها حدود المشروعية الاستثنائية^(٣).

وقد أوضحت المحكمة الإدارية العليا أن الظروف الاستثنائية هي "ظروف طارئة ملحة غير عادية لا تمهل للتدبير ولا تحتمل التردد كالحرب والفتنة والوباء والكوارث"^(٤)

ولما كان تحقق حالة الضرورة يستلزم تحقق عدة شروط وضوابط، إذ يجب أن يكون هناك خطر جسيم غير عادي، ولا يمكن مواجهته بالقواعد العادية، ويترتب عليه وجود حاجة لتدخل الدولة بإجراءات استثنائية في الحدود التي تقتضيها مواجهة المخاطر القائمة^(٥).

فإنه يمكن بناءً على ذلك تعريف الظروف الاستثنائية بأنها: **صعوبات غير عادية تستلزم لمواجهتها قيام الدولة في إطار المشروعية الاستثنائية بتطبيق القدر الضروري من القواعد الخاصة التي ليس لها بديل من القواعد العادية.**

وعلى الرغم من أن الصراعات الدولية والحروب تعد هي أبرز الأمثلة على الظروف الاستثنائية، مما حدا ببعض الفقه إلى أن ربط الظروف الاستثنائية بسلطات الحرب فأطلقوا عليها "نظرية سلطات الحرب والظروف

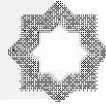
(١) أستاذنا الدكتور/ فؤاد محمد النادي: نظرية الضرورة في القانون العام الإسلامي "دراسة مقارنة"، الزهراء للإعلام العربي، ١٤٠٦ هـ - ١٩٨٦ م، ص ٢٦.

(٢) د. سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، بدون دار نشر، ١٩٩٣ م، ص ٨٧.

(٣) يراجع في ذلك: د. محمد فؤاد عبد الباسط: القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٥ م، ص ٤٨. د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٥ م، ص ٥٢. د. محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥ م، الكتاب الأول، ص ٢١٦.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم ٦ لسنة ٤ القضائية، جلسة ١٤ من ديسمبر سنة ١٩٥٧ م، مجلس الدولة - المكتب الفني - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثالثة - العدد الأول (من أول أكتوبر سنة ١٩٥٧ إلى آخر يناير سنة ١٩٥٨)، ص ٤٢٠.

(٥) د. فؤاد محمد النادي: نظرية الضرورة في القانون العام الإسلامي، مرجع سابق، ص ١٥١.



الاستثنائية^(١)، فإن الظروف الاستثنائية لا تقتصر على الحروب والصراعات الدولية فحسب، وإنما تشمل - حتى في حالة السلم - كل ما من شأنه تهديد المصالح العامة، أو تعطيل سير المرافق العامة^(٢). ويتبين بذلك أن الظروف الاستثنائية في الحقيقة لا تقع تحت حصر، إذ يدخل فيها بالإضافة إلى ما قد يحدث بين الدول من صراعات دولية وحروب وتوتر في العلاقات، ما قد يحدث في الدولة من الكوارث كالزلازل والبراكين والفيضانات، والأزمات الاقتصادية، وانتشار الأمراض والأوبئة، وكل ما من شأنه تهديد النظام العام للدولة، والإضرار بمصالحها، أو بأمن شعبها، سواء كانت تلك الظروف بفعل الطبيعة، أو بفعل البشر، وسواء كانت إرادية أو غير إرادية، وسواء كانت داخلية أو خارجية^(٣).

وإذا كانت الغالبية العظمى من الفقه تخشى من أن يمثل إعمال نظرية الظروف الاستثنائية تهديداً للحقوق والحريات العامة، بسبب تحليل السلطات العامة من القواعد المطبقة في الظروف العادية، أو فرض القيود على حقوق الأفراد وحرياتهم^(٤)، إلا أنه على الناحية المقابلة قد تكون تلك النظرية دافعاً أساسياً لفرض المزيد من أوجه الحماية الاستثنائية لبعض الحقوق الأساسية للأفراد التي تعرضت للانتقاص بسبب الظروف الاستثنائية، مثل حالة عجز الأفراد عن الوصول إلى متطلبات حياتهم الأساسية بسبب الحروب والصراعات الدولية، فيقتضي ذلك تطبيق بعض الإجراءات الاستثنائية اللازمة لحماية تلك الحقوق، ومحاولة الحد من آثار الظروف الاستثنائية على الحقوق الأساسية للأفراد.

المطلب الثاني

التعريف بحق الإنسان في الضمان الاجتماعي والتمييز بينه وبين المصطلحات المشابهة له

فيما يلي تناول التعريف بحق الإنسان في الضمان الاجتماعي، والتمييز بينه وبين المصطلحات المشابهة له من خلال فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول: التعريف بحق الإنسان في الضمان الاجتماعي.

الفرع الثاني: التمييز بين الحق في الضمان الاجتماعي والمصطلحات المشابهة له.

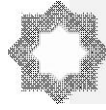
(١) د. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، ١٩٥٧م، ص ٨٦.

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب: مرجع سابق، الكتاب الأول، ص ٢١٦.

(٣) د. يحيى الجمل: مرجع سابق، ص ٢٢.

(٤) يراجع في ذلك: د. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٩٠. د. محمد

فؤاد عبد الباسط: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٥٠. د. محمد رفعت عبد الوهاب: مرجع سابق، الكتاب الأول، ص ٢٢١.



الفرع الأول

التعريف بحق الإنسان في الضمان الاجتماعي

الضمان في اللغة هو الكفالة، والضمين هو الكفيل^(١)، والتضامن هو التزام القوي أو الغني بمعاونة الضعيف أو الفقير، ويقال تضامن القوم أي: التزم كل منهم أن يؤدي عن الآخر ما يقصر عن أدائه^(٢)؛ وكما أن الضمان هو الكفالة، فإن الكفالة هي الضمان، فكلاهما بمعنى واحد، والتكافل هو التضامن، والكفيل هو الضامن^(٣)، وكفيل وكافل، وضمين وضامن بمعنى واحد^(٤)؛ ويقال: تكافل القوم: أي تعايشوا وتضامنوا^(٥). والضمان الاجتماعي: نظام يهدف إلى إعالة المحتاجين العاجزين عن تأمين عيشهم لأسباب صحيّة أو بسبب التقاعد^(٦).

ويعد حق الإنسان في الضمان الاجتماعي من الحقوق التي نصت عليها العديد من الإعلانات والمواثيق والاتفاقيات الدولية والإقليمية^(٧).

وعلى الرغم من النص في العديد من الدساتير المصرية على هذا الحق - حيث ورد النص عليه في المادة (٢١) من دستور ١٩٥٦م، والمادة (٢٠) من دستور عام ١٩٦٤م، والمادة (١٧) من دستور عام ١٩٧١م، والمادة (٦٦)

(١) لسان العرب: محمد بن مكرم بن علي، أبو الفضل، جمال الدين ابن منظور الأنصاري الرويفعي الإفريقي (المتوفى: ٧١١هـ)، دار صادر - بيروت، الطبعة الثالثة - ١٤١٤ هـ، ج ١٣، ص ٢٥٧.

(٢) المعجم الوسيط: مجمع اللغة العربية بالقاهرة إبراهيم مصطفى / أحمد الزيات / حامد عبد القادر / محمد النجار، دار الدعوة، ص ٥٤٤.

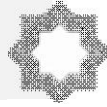
(٣) معجم مقاييس اللغة: أحمد بن فارس بن زكرياء القزويني الرازي، أبو الحسين (المتوفى: ٣٩٥هـ)، دار الفكر، ١٣٩٩ هـ - ١٩٧٩م، ج ٥، ص ١٨٧. مختار الصحاح: زين الدين أبو عبد الله محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الحنفي الرازي (المتوفى: ٦٦٦هـ)، المكتبة العصرية - الدار النموذجية، بيروت - صيدا، الطبعة الخامسة، ١٤٢٠هـ / ١٩٩٩م، ص ٢٧١.

(٤) تاج العروس من جواهر القاموس: محمد بن محمد بن عبد الرزاق الحسيني، أبو الفيض، الملقب بمرتضى، الزبيدي (المتوفى: ١٢٠٥هـ)، دار الهداية، ج ٣٠، ص ٣٣١.

(٥) معجم اللغة العربية المعاصرة: د أحمد مختار عبد الحميد عمر (المتوفى: ١٤٢٤هـ) بمساعدة فريق عمل، عالم الكتب، الطبعة الأولى، ١٤٢٩ هـ - ٢٠٠٨م، ج ٣، ص ١٩٤٥.

(٦) معجم اللغة العربية المعاصرة: مرجع سابق، ج ٢، ص ١٣٧١.

(٧) ومن ذلك: النص عليه في المادة (٢٢) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة (٩) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والمادة (١٢) من الميثاق الاجتماعي الأوروبي، والمادة (٢٦ و ٢٧) من اتفاقية حقوق الطفل، والمادة (١١) من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، والمادة (٢٧ و ٥٤) من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم.



من دستور عام ٢٠١٢م، وأخيراً ورد النص عليه في الدستور المصري الحالي الصادر في عام ٢٠١٤م، فبعد أن أوضحت المادة الثامنة من دستور عام ٢٠١٤م أن التضامن الاجتماعي، وتحقيق العدالة الاجتماعية، وتوفير سبل التكافل الاجتماعي، وضمان الحياة الكريمة للمواطنين تعد من الأسس التي يقوم عليها المجتمع المصري، أكدت المادة السابعة عشرة على أن مظلة الضمان الاجتماعي تشمل غير المتمتعين بالتأمين الاجتماعي؛ فإن الدستور لم يتضمن تعريفاً محدداً لهذا الحق.

وبالرجوع إلى قانون الضمان الاجتماعي المصري، سواء قانون الضمان الاجتماعي السابق رقم (١٣٧) لسنة ٢٠١٠م، أو قانون الضمان الاجتماعي الحالي رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م، نجد أنه - على الرغم من تسمية كل منهما بقانون الضمان الاجتماعي - فإنهما لم يعرضا لتعريف مصطلح الضمان الاجتماعي بهذا اللفظ، وإن كان قد تم العرض في كل منهما لتعريف الخدمات المقدمة في ضوء كل منهما؛ فمثلاً نجد المادة الثانية من القانون رقم (١٣٧) لسنة ٢٠١٠م قد عرفت مساعدات الضمان الاجتماعي بأنها: المساعدات المالية التي يحصل عليها المستفيد طبقاً لأحكام القانون سواء كانت شهرية أو استثنائية طبقاً لنوع المساعدة.

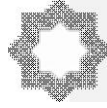
أما القانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م الذي صدر حديثاً بشأن الضمان الاجتماعي، فقد تناول - في المادة (١/٧) - تعريف الدعم النقدي بأنه: مساعدات نقدية يحصل عليها الفرد أو الأسرة، اللذان يتم تصنيف أي منهما تحت خط الفقر القومي وفقاً لأحكام هذا القانون، سواء كانت مشروطة أو غير مشروطة، شهرية أو استثنائية، دفعة واحدة أو لفترة محددة^(١).

ويلاحظ أن نصوص قوانين الضمان الاجتماعي المصري - المشار إليها - تدور حول المساعدات الاجتماعية؛ ولكن بالرجوع إلى الفقه نجد أن العديد من الباحثين - وهو ما أرجحه - قد انتهوا - إلى أن مصطلح الضمان الاجتماعي لا يقتصر على تقديم المساعدات الاجتماعية فقط، وإنما هو مصطلح عام شامل يشمل كل أنواع الحماية الاجتماعية المقدمة للمواطنين، ومن ثم فهو بمنزلة المظلة العامة التي تشمل الحماية الاجتماعية المقدمة عن طريق التأمينات الاجتماعية، أو عن طريق المساعدات الاجتماعية، أو غيرها من الخدمات التي تكفل رفاهية المجتمع وأمنه الاقتصادي^(٢)؛ وهو ما يفسر أن أحكام التأمين الاجتماعي في فرنسا قد وردت ضمن قانون الضمان الاجتماعي الفرنسي^(٣).

(١) منشور بالجريدة الرسمية - العدد (١٤) تابع، في ٣ / ٤ / ٢٠٢٥م.

(٢) آمال أدرتموش: الحق في الضمان الاجتماعي في الاتفاقيات الدولية والإقليمية، الملتقى الوطني: حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الاتفاقيات والمواثيق الدولية والإقليمية، الجزائر: جامعة الجزائر ١ يوسف بن خدة - كلية الحقوق ومركز جيل للبحث العلمي، يوليو ٢٠٢٢م، ص ٣٣. د. علاء شفيق الراوي: الضمان الاجتماعي وآثاره الاقتصادية وتطبيقاته في ليبيا، دراسات في الاقتصاد والتجارة، مجلد ٢، عدد ٢، ١٩٦٦م، ص ٦. أحمد حجازي: صندوق الضمان الاجتماعي وفكرة التضامن والتكافل، رسالة المعلم، ١٩٩١م، مجلد ٣٢، عدد (٤)، ص ١٢٣.

(3) - Code de la sécurité sociale , (R 241 -0-1: R241-0 - 6).



ويرى الباحث أنه لما كانت التأمينات الاجتماعية يتم تنظيمها بقانون مستقل يختلف عن قانون الضمان الاجتماعي، وهو قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم (١٤٨) لسنة ٢٠١٩م، ولما كان الراجح وفقاً لما سبق أن الضمان الاجتماعي في الحقيقة يشمل الجانبين معاً، إذ يشمل المساعدات الاجتماعية التي يتم تناولها عادةً في قوانين الضمان الاجتماعي، كما يشمل التأمينات الاجتماعية التي يتم النص عليها في قوانين التأمينات الاجتماعية والمعاشات، فإن تسمية قانون الضمان الاجتماعي بهذا الاسم قد توهم بأن الضمان الاجتماعي يقتصر فقط على المساعدات المالية الاجتماعية، كما أنها قد توهم بأنه يشمل التأمينات الاجتماعية، وليس الأمر كذلك، وهو ما يقتضي تعديل تسمية قانون الضمان الاجتماعي إلى قانون المساعدات المادية الاجتماعية، بحيث تكون تسمية القانون دقيقة في الدلالة على مضمونه.

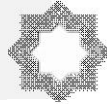
وتم تقييد التسمية المقترحة بلفظ "المادية"، باعتبار أن المساعدات الاجتماعية التي تقدمها الدولة من ميزانيتها العامة تشمل بالإضافة إلى المساعدات المادية، خدمات أخرى ثقافية وصحية ومعاشية^(١)؛ مع ملاحظة أن كلمة "المادية" تشمل النقدية أو العينية.

وفي تقديري أن السمة المميزة لكل من المساعدات الاجتماعية والتأمين الاجتماعي أن كلا منهما يدور حول الجوانب المادية؛ وبناءً على ذلك يرى الباحث أن الضمان الاجتماعي وفقاً لمعناه الاصطلاحي يعبر عن صورة من صور التضامن الاجتماعي، تقوم الدولة من خلالها بكفالة المستفيدين من الناحية المادية في حدود القوانين. ويتضح من هذا التعريف أن الضمان الاجتماعي مظهر من مظاهر التضامن الاجتماعي، يغطي الجانب المادي فقط، لأن التضامن الاجتماعي له مظاهر عديدة لا تقتصر على الجانب المادي وإنما تشمل الجوانب المعنوية أو الأدبية أيضاً.

ومما يشهد لذلك أننا لو رجعنا إلى المادة الثانية والعشرين من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لوجدنا أنها تقرر لكل شخص الحق في الضمان الاجتماعي، وبالإضافة إلى ذلك تقرر في نفس المادة المشار إليها لكل شخص الحق في كل ما يسهم في الحفاظ على كرامته وبناء شخصيته من الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه قبل أن يتم إدراج حق الإنسان في الضمان الاجتماعي في الاتفاقيات والمواثيق والإعلانات الحقوقية والدساتير المعاصرة، فإنه من قبل ذلك كله يعد من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام الإسلامي؛ بل إن حق الإنسان في الضمان الاجتماعي بمعنى التزام الجماعة ممثلة في الدولة بتوفير مستوى الكفاية لكل محتاج، يتميز في النظام الإسلامي بأنه لم يولد نتيجة ضغط، أو استجابة لمطالب، أو خشية انهيار النظام

(١) - د. علاء شفيق الراوي: مرجع سابق، ص ٥.



الإسلامي، وإنما يعد الضمان الاجتماعي جزء من شريعة الإسلام، نشأ بنشأته، لترسيخ معاني التراحم والتعاضد^(١)، والشواهد على كفالة هذا الحق من الكتاب والسنة والتاريخ الإسلامي لا تحصى؛ فعلى سبيل المثال نجد في القرآن الكريم نموذجاً فريداً للحفاظ على حق الإنسان في الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية، يتجسد في قصة سيدنا يوسف -عليه السلام- في قوله تعالى: ﴿قَالَ تَزْرَعُونَ سَبْعَ سِنِينَ دَأَبًا فَمَا حَصَدْتُمْ فَذَرُوهُ فِي سُنْبُلِهِ إِلَّا قَلِيلًا مِمَّا تَأْكُلُونَ * ثُمَّ يَأْتِي مِنْ بَعْدِ ذَلِكَ سَبْعٌ شِدَادٌ يَأْكُلْنَ مَا قَدَّمْتُمْ لَهُنَّ إِلَّا قَلِيلًا مِمَّا تَحْصِنُونَ * ثُمَّ يَأْتِي مِنْ بَعْدِ ذَلِكَ عَامٌ فِيهِ يُغَاثُ النَّاسُ وَفِيهِ يَعْرِضُونَ﴾^(٢)، إذ يظهر في هذه القصة قمة البراعة في إدارة الأزمة من توقع المخاطر، والتخطيط الاستراتيجي لمجابهتها، وتدبير الموارد، وحسن إدارة وتوزيع المساعدات أثناء الأزمة^(٣).

الفرع الثاني

التمييز بين الحق في الضمان الاجتماعي والمصطلحات المشابهة له

سبقت الإشارة إلى أن التضامن أو التكافل الاجتماعي له صورتان: الأولى: التضامن في الجانب المادي، والثانية: التضامن في الجانب المعنوي أو الأدبي. والصورة الأولى من صور التضامن وهي صورة التضامن في الجانب المادي، تنقسم إلى ضمان اجتماعي مجاني وهي المساعدات الاجتماعية، وضمان اجتماعي مشروط بدفع أقساط تأمينية وهو التأمينات الاجتماعية؛ وفي ضوء ذلك نميز فيما يلي بين الضمان الاجتماعي والمصطلحات التي تشبه به على النحو التالي:

أولاً: التمييز بين الضمان الاجتماعي والتأمين الاجتماعي:

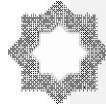
يقصد بالتأمين الاجتماعي هو "النظام الذي تكفل الدولة من خلاله حداً معيناً من العيش لبعض أو لجميع الأفراد مقابل الاشتراكات التي تدفع لحساب المستفيدين (من قبلهم ومن قبل أصحاب العمل والدولة أيضاً في بعض الأحيان) في حالات المرض والعجز والشيخوخة وإصابات العمل والولادة والوفاة وغيرها من الطوارئ"^(٤). وبذلك يختلف الضمان الاجتماعي -بالمعنى الاصطلاحي المعمول به- عن التأمين الاجتماعي في أن المستفيد في التأمين الاجتماعي يلتزم بدفع القسط التأميني مقدماً حتى يتمكن من الحصول على التأمين في وقت الحاجة إليه، سواء تم دفع قسط التأمينات عن طريق المستفيدين أنفسهم أو عن طريق أصحاب الأعمال التي يعملون فيها

(١) - د. ببلي إبراهيم أحمد العليمي: مدى فعالية الضمان الاجتماعي في الاقتصاد الإسلامي (مجلة جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، المحرم ١٤١٣ هـ) ج- ١ ص ٢٣٦.

(٢) - [يوسف: من الآية ٤٧ إلى الآية ٤٩].

(٣) - د. محمد بن مرضي الهزيل الشراري: سورة يوسف عليه السلام ودورها في إدارة الأزمات الاقتصادية الطارئة - دراسة تأصيلية، مجلة جامعة الطائف للعلوم الإنسانية، مجلد (٧)، العدد (٢٤)، ٢٠٢١ م، ص ٩٧.

(٤) - د. علاء شفيق الراوي: مرجع سابق، ص ٥.



في القطاعين العام أو الخاص على حد سواء؛^(١) فالتأمين الاجتماعي يتسم بالطابع الإجباري ويتقرر حماية للعاملين حال حياتهم من مخاطر إصابات العمل والمرض والبطالة، وحماية لمستقبل ذويهم من مخاطر وفاة عائلهم.^(٢) بينما لا يلتزم المستفيد في الضمان الاجتماعي بدفع أقساط، وإنما تتكفل الدولة بضمان الحياة الكريمة للمستفيدين من الضمان الاجتماعي من مواردها العامة؛ وتعد المساعدات المادية للمحتاجين إليها صورة من صور المساعدات الاجتماعية التي تقدمها الدولة للمستفيدين من الضمان الاجتماعي.

وبالتأمل في نص المادة (١٧) من دستور مصر لعام ٢٠١٤م نلاحظ أن النص يميز بين التأمين والضمان الاجتماعي؛ فبعد أن أوضح النص أن الدولة تكفل توفير خدمات التأمين الاجتماعي، أتبع النص ذلك ببيان أن كل مواطن لا يتمتع بنظام التأمين الاجتماعي له الحق في الضمان الاجتماعي بما يضمن له حياة كريمة، إذا لم يكن قادراً على إعالة نفسه وأسرته، وفي حالات العجز عن العمل والشيخوخة والبطالة.

ويمكننا القول بأن الضمان الاجتماعي أوسع من التأمين الاجتماعي، وأن التأمين الاجتماعي لا يعدو أن يكون صورة أو مظهراً من مظاهر الضمان الاجتماعي؛ فإذا كان الضمان الاجتماعي بوصفه مصطلحاً يعبر عن المظلة الشاملة للحماية الاجتماعية -على النحو المشار إليه سابقاً- مشروط في بعض الحالات بسداد الأقساط، وفي حالات أخرى يكون مستحقاً دون سداد أقساط؛ فإن التأمين الاجتماعي يجسد صورة الضمان الاجتماعي المشروط بسداد الأقساط.

ومما يدل على أن التأمين الاجتماعي يعد صورة من صور الضمان الاجتماعي، ما ورد في نص المادة التاسعة من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تنص على أن: "تقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل شخص في الضمان الاجتماعي بما في ذلك التأمينات الاجتماعية"^(٣)؛ فهذا النص يؤكد على أن الضمان الاجتماعي يعد أوسع في مدلوله من التأمين الاجتماعي، وأن التأمين الاجتماعي يعد صورة من صور الضمان الاجتماعي.

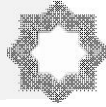
ثانياً: التمييز بين الضمان الاجتماعي والتضامن الاجتماعي:

تجدر الإشارة في البداية إلى أن التضامن الاجتماعي والتكافل الاجتماعي كلاهما بمعنى واحد كما سبقت الإشارة إلى ذلك في المعنى اللغوي للضمان الاجتماعي؛ وهو ما تؤكد بنص المادة الثامنة من دستور مصر لعام

(١) - <https://www.unescwa.org/ar/sd-glossary>.

(٢) - محمد السيد جودت الشاعر: الإطار النظري لنظام التأمين الاجتماعي، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق - جامعة المنصورة، ١٤٣٩/٢٠١٩م، ص ١١.

(٣) - العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٦ ديسمبر ١٩٦٦ ودخلت حيز النفاذ من ٣ يناير ١٩٧٦؛ مركز المعلومات والتأهيل لحقوق الإنسان (HRITC).



٢٠١٤م فقد أوضح النص أن المجتمع المصري يقوم على أساس التضامن الاجتماعي، وأن الدولة تلتزم بتوفير سبل التكافل الاجتماعي وتحقيق العدالة الاجتماعية بما يضمن الحياة الكريمة لجميع المواطنين حسب الحدود المبينة في القانون.

وقد عرضت المحكمة الدستورية العليا لبيان المقصود بالتضامن الاجتماعي، إذ أوضحت أن المقصود به هو أن يتحمل الجميع المسؤولية تجاه تحقيق مصالح الجميع، بما يضمن وحدة المجتمع وتماسكه، وتكامل مصالحه، فلا تتنافر تلك المصالح، وإنما يتم التوفيق بينها عند تزامنها، بحيث يتحمل الجميع المسؤولية تجاه تحقيق مصالح الجميع، وتتجلى مظاهر ذلك في حماية الضعفاء، والدود عنهم، وضمان متطلبات حياتهم وأمنهم واستقرارهم^(١).

وقد عرف البعض التضامن الاجتماعي بأنه يعني أن تعمل الدولة على إقامة نوع من التكافل بين فئات المجتمع حتى لا يؤدي التفاوت في الثروات إلى حدوث الاضطرابات والمشاكل بين أفراد المجتمع^(٢)؛ كما عرف البعض التكافل الاجتماعي بأنه يقوم على أن يعمل كل واحد من آحاد الناس في كفالة جماعتهم، وأن يكون كل قادر كفيلاً بالخير لمجتمعه، وأن تتضافر القوى الإنسانية على المحافظة على مصالح آحاد الناس، ودفع الضرر عنهم^(٣). ويبدو من ذلك أن التضامن الاجتماعي يربط بعض المهام والأدوار التي يتحملها الجميع تجاه الجميع؛ ويجسد الضمان الاجتماعي دوراً من هذه الأدوار، وهو دور الدولة تجاه المستحقين.

وبناءً على ما سبق يرى الباحث في معرض التفرقة بين الضمان الاجتماعي والتضامن الاجتماعي أن التضامن الاجتماعي أعم وأشمل؛ فإذا كان الضمان الاجتماعي وفقاً لمعناه الاصطلاحي المعمول به يقتصر على جانب المساعدات المادية المقدمة من الدولة، وهو الأمر الذي دفع الباحث إلى اقتراح تغيير تلك التسمية لتصبح المساعدات المادية الاجتماعية؛ في حين أن التضامن الاجتماعي يعبر عن مسؤولية الجميع تجاه الجميع عن جميع المصالح المادية والمعنوية.

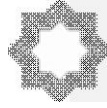
ومن ثم يمكن القول بأن الضمان الاجتماعي يعتبر وسيلة من بين وسائل تحقيق التضامن الاجتماعي؛ أو كما ذكر البعض يعتبر الضمان الاجتماعي مظهراً من مظاهر التكافل الاجتماعي^(٤).

(١) - حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ١٥٣ لسنة ٣١ قضائية "دستورية"، جلسة ٨ مارس ٢٠٢٥م، الموافق الثامن من رمضان سنة ١٤٤٦هـ، (الجريدة الرسمية - العدد ١٠ مكرر، بتاريخ ١٠/٣/٢٠٢٥م)؛ وكذلك حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم (١٤)، لسنة ٢٣، جلسة ٤ أبريل سنة ٢٠٠٤م، الموافق ١٤ صفر سنة ١٤٢٥هـ. مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، ج ١١، ص ٥٨٠ (منشور بالجريدة الرسمية، العدد (١٦) تابع، بتاريخ ١٥/٤/٢٠٠٤م).

(٢) - د. جابر جاد نصار: الوسيط في القانون الدستوري، بدون تاريخ أو دار نشر، ص ٢٩٧.

(٣) - الإمام / محمد أبو زهرة: التكافل الاجتماعي في الإسلام، دار الفكر العربي، ص ٧.

(٤) - آمال أدرتموش: مرجع سابق، ص ٣٤.



المبحث الثاني

الضمانات الدستورية لحق الإنسان في الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية

تمهيد وتقسيم:

لما كانت الظروف الاستثنائية تمثل تحدياً كبيراً بالنسبة لأي دولة، وخصوصاً فيما يتعلق بالقدرة على استدامة الحماية الاجتماعية في ظلها، إذ تزيد مسؤولية الدول عن حماية حق الإنسان في الضمان الاجتماعي في الظروف الاستثنائية، وخصوصاً في فترات الحروب أو الصراعات الدولية، حينما يجتمع للفقراء بالإضافة إلى معاناتهم العادية بسبب ظروفهم المادية، معاناتهم بسبب آثار تلك الصراعات الدولية وغيرها من الظروف الاستثنائية الخارجة عن إرادتهم.

لذلك يحرص المشرع الدستوري على إحاطة حق الإنسان في الضمان الاجتماعي ببعض الضمانات التي تضمن استدامته، وعدم ترك الالتزام به رهيناً بحسب الظروف والأحوال؛ ومن هذه الضمانات جعل هذا الحق من المقومات الأساسية للدولة، مما يعني عدم جواز تعطيله حتى في ظل الظروف الاستثنائية، كما أن من ضمانات استدامة هذا الحق في الظروف الاستثنائية إتاحة الصلاحيات اللازمة لاتخاذ التدابير العاجلة - شأنه شأن غيره في حالة الضرورة - إذ من المعلوم أن الظروف الاستثنائية لها أحكامها الخاصة، ومن ثم فإنه يمكن في ظلها تجاوز مبدأ الفصل بين السلطات بحيث تتدخل السلطة التنفيذية في العملية التشريعية من خلال (لوائح الضرورة)، فضلاً عن أن الظروف الاستثنائية وحالة الضرورة بحسب طبيعتها تسمح بإمكانية فرض قيود على بعض الحقوق والحريات.

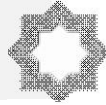
وفيما يلي عرض لأهم الضمانات الدستورية لحق الإنسان في الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية من خلال أربعة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول: إدراج حق الإنسان في الضمان الاجتماعي ضمن مقومات الدولة الأساسية في الدستور.

المطلب الثاني: عدم جواز تعطيل حق الإنسان في الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية.

المطلب الثالث: دور لوائح الضرورة في الحفاظ على حق الإنسان في الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية.

المطلب الرابع: الدور الاجتماعي لحق الملكية وأثره على استدامة الضمان الاجتماعي في الظروف الاستثنائية.



المطلب الأول

إدراج حق الإنسان في الضمان الاجتماعي ضمن مقومات الدولة الأساسية في الدستور

لقد أولى الدستور المصري عناية فائقة بحق الإنسان في الضمان الاجتماعي، فلم يتناوله الدستور على أنه مجرد حق من حقوق الأفراد، وإنما تناوله على أنه من مقومات قيام الدولة القانونية.

فإذا كان الدستور المصري قد تضمن النص على الحقوق والحريات العامة في صلبه تأكيداً على أهمية صيانتها وعدم جواز الانتقاص منها؛ إلا أن من يطالع نصوص الدستور يجد أن الحديث عن الحقوق والحريات العامة جاء مسبقاً بعرض مقومات الدولة القانونية، ومن بينها حق الإنسان في الضمان الاجتماعي، واعتبار هذا الحق ضمن مقومات الدولة يعتبر ضماناً دستورية لكفالاته وضمن استمراره في جميع الظروف والأحوال، إذ من المعلوم أن مقومات الدولة هي الركائز الأساسية التي يقوم عليها كيان الدولة، بحيث يؤدي إهدار تلك المقومات إلى انهيار الدولة وزوالها.

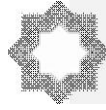
وإذا كان الحفاظ على مقومات بقائها في الظروف العادية أمراً واجباً، فإن الحفاظ على مقومات الدولة في الظروف الاستثنائية يكون واجباً.

وبالتأمل في مقومات الدولة المصرية التي أشار إليها الدستور المصري الصادر في عام ٢٠١٤م، نجد أنه قد تضمن بعض المقومات السياسية والاجتماعية والاقتصادية؛ والمتأمل يجد أن حق الإنسان في الضمان الاجتماعي يعد جزءاً أساسياً من هذه المقومات جميعها.

فبعد أن أشار الدستور في المادة الخامسة منه إلى أن من بين المقومات السياسية التي يقوم عليها النظام السياسي المصري احترام حقوق الإنسان وحرياته على النحو المبين في الدستور بصفة عامة؛ صرحت المادة الثامنة من الدستور بأن من أهم المقومات الاجتماعية للدولة قيام المجتمع على أساس التضامن الاجتماعي؛ وهو الأمر الذي استلزم قيام الدولة بتحقيق العدالة الاجتماعية وتوفير سبل التكافل الاجتماعي بما يضمن الحياة الكريمة لجميع المواطنين، على النحو الذي ينظمه القانون.

وفيما يتعلق بمقومات الدولة الاقتصادية، فقد قيد الدستور المصري الصادر في عام ٢٠١٤م - في المادة (٢٧) منه - النظام الاقتصادي في الدولة باستهداف تحقيق العدالة الاجتماعية، والقضاء على الفقر، والالتزام بالتوزيع العادل لعوائد التنمية وتقليل الفوارق بين الدخول والالتزام بحد أدنى للأجور والمعاشات يضمن الحياة الكريمة.

واعتبار حق الإنسان في الضمان الاجتماعي ضمن المقومات الأساسية للدولة على النحو السالف الإشارة إليه، إنما يأتي استشعاراً من المشرع الدستوري لأهمية هذا الحق، وخطورة الآثار المترتبة على الإخلال به، فإذا كان من الممكن أن يؤدي إهداره في الظروف العادية إلى انهيار الدولة نتيجة افتقاد الأفراد لحاجاتهم الأساسية مما يتسبب في انتشار الفتن وتفشي الكراهية وتفتت المجتمع، بل قد لا نكون مبالغين إذا قلنا بأن جُلَّ الأزمات التي تحدث في



المجتمع يكون أساسها إهدار هذا الحق، وهو الأمر الذي يزداد شراسة وصعوبة في ظل الأزمات والظروف الاستثنائية.

وتجدر الإشارة إلى أن كفالة الدولة لحق الإنسان في الضمان الاجتماعي لا يقتصر على اتخاذ الدولة موقفاً سلبياً يتمثل في الامتناع عن عمل كما في بعض الحقوق والحريات، وإنما يستلزم هذا الحق تدخلاً إيجابياً من جانب الدولة بالقيام بعمل يتمثل في مد يد العون والمساعدة لمواطنيها^(١)، والعمل - امثالاً لنص المادة ١٧٧ من دستور ٢٠١٤م - على تحقيق العدالة الاجتماعية بين جميع الوحدات المحلية.

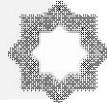
ولاشك في أن هذه القيمة الدستورية لحق الإنسان في الضمان الاجتماعي يعد ضمانه مهمة تؤدي دوراً استباقياً بالغ الأهمية، لأنها تمثل قيداً على المشرع العادي، ليس فقط لإدراج هذا الحق في القوانين العادية وتعزيز تطبيقه، وإنما تحول هذه القيمة الدستورية لحق الإنسان في الضمان الاجتماعي دون إهداره كذلك عند إدخال أي تعديلات تشريعية على القوانين ذات الصلة بالضمان الاجتماعي، والحيولة دون أي محاولة لتجميده بسبب أي ظرف من الظروف، كما يُضفي الدستور على حقوق الضمان الاجتماعي - بوصفه تعبيراً قانونياً عن القيم الإنسانية - بُعداً أخلاقياً قوياً - يمنع أي إنكار غير مبرر للكرامة الإنسانية، والأهم من ذلك كله، أن هذه القيمة الدستورية تعد أساساً لحماية هذا الحق من خلال المحكمة الدستورية العليا من خلال الرقابة الدستورية^(٢).

ونظراً إلى أن التزام الدولة بهذا الحق يرتبط ارتباطاً وثيقاً بوضع الدولة الاقتصادي وقدرتها على الوفاء بمتطلبات هذا الحق، فإن الوفاء بمتطلبات هذا الحق يمثل تحدياً كبيراً للدول ذات الدخل المنخفض عند تعرضها للظروف الاستثنائية، ذلك أنه أياً كان السبب في الظروف الاستثنائية فإنها تمثل في النهاية ضغطاً على اقتصاد الدولة، فالحروب لها تكلفتها الباهظة التي تؤثر سلباً على الاقتصاد، والأمراض والأوبئة بما قد يترتب عليها من تعطيل الأنشطة في مختلف المجالات - كما هو الحال في أزمة فيروس كوفيد ١٩ - لها آثارها السلبية على الاقتصاد، واقتراض الدولة وتحملها لأعباء سداد الديون يمثل عبئاً كبيراً على اقتصاد الدولة.

وهنا تظهر أهمية الخطط الاستراتيجية طويلة المدى والآليات البديلة المجهزة من قبل الدولة سلفاً لمواجهة الأزمات، كما تظهر أهمية وجود البنية التشريعية المناسبة التي تسمح باستيعاب كافة الظروف الاستثنائية على

(١) - د. محمد فوزي نويجي: الحماية الدستورية للعدالة الاجتماعية في مصر، منشور بمجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق - جامعة المنوفية، ٢٠١٤م، مجلد ٢٣، عدد ٣٩، ص ٧٧٠.

(2) - Conférence internationale du Travail, 100e session, 2011: Etude d'ensemble concernant les instruments relatifs à la sécurité sociale, à la lumière de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale, pour une mondialisation équitable, (La sécurité sociale et la primauté du droit), BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL GENÈVE, Rapport III (Partie 1B), P111.



اختلاف أنواعها، وتضمن قدرة الدولة على مجابهة تلك الظروف الاستثنائية بالتزامن مع القدرة على الاستمرار في الوفاء بمتطلبات الضمان الاجتماعي.

كما أنه لا بد من اعتماد تدابير طويلة المدى تضمن إعادة التوازن إلى أنظمة التضامن الاجتماعي في ظل الظروف الاستثنائية، وتشمل مراجعة مفصلة للنفقات، ونهجاً منتظماً للبحث عن موارد بما يضمن استدامة هذا الحق^(١).

المطلب الثاني

عدم جواز تعطيل حق الإنسان في الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية

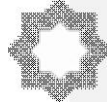
سبقت الإشارة إلى وجود ارتباط وثيق بين حق الإنسان في الضمان الاجتماعي من ناحية، والظروف الاقتصادية السائدة في الدولة والإمكانيات المادية المتوفرة لديها من ناحية أخرى، إذ تؤدي الظروف الاستثنائية إلى مزيد من الضغط على الوضع الاقتصادي للدولة، وهنا يثور التساؤل عن مدى إمكانية تعطيل حق الإنسان في الضمان الاجتماعي بسبب تلك الظروف الاستثنائية.

ويمكن الإجابة على هذا التساؤل بأنه إذا كان الضمان الاجتماعي والاقتصاد متلازمين لا ينفصلان، فإنه لا يمكن معالجة أحدهما بمعزل عن الآخر، فيجب إدارتهما معاً، ولا سيما في أوقات الأزمات والظروف الاستثنائية، بحيث يمكن القول بأنه عندما يقع الاقتصاد في أزمة، فلا بد من أن يكون الضمان الاجتماعي في محل الاعتبار عند اختيار الحلول، بل قد يكون الضمان الاجتماعي في بعض الحالات جزءاً من الحل نظراً إلى أن الضمان الاجتماعي والاقتصاد يتبادلان التأثير والتأثر على حسب السياسات المتبعة^(٢)، ومن ثم فإنه لا ينبغي بأي حال من الأحوال أن تؤدي الحلول المطروحة للأزمات الاقتصادية إلى إهدار هذا الحق؛ فلا يمكن – على سبيل المثال – استخدام موارد الضمان الاجتماعي في التدابير العاجلة التي قد تقوم بها الدولة في ظل الأزمات الاقتصادية لإنقاذ الشركات وتحقيق النمو الاقتصادي، لأن تحويل موارد الضمان الاجتماعي إلى أهداف أخرى – أيًا كانت أهميتها – سوف يؤثر تأثيراً سلبياً على التوازن المالي لأنظمة الضمان الاجتماعي على المدى الطويل^(٣).

(1) – Cour des comptes: LA SITUATION FINANCIÈRE , DE LA SÉCURITÉ SOCIALE , Un déficit devenu structurel malgré , les mesures envisagées pour 2025 , Communication à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée , nationale et à la Commission des affaires sociales du Sénat , Octobre 2024, P58.

(٢) – د. علاء شفيق الراوي: مرجع سابق، ص ٨.

(3) – Conférence internationale du Travail, 100e session, 2011: référence précédente,P216.



إننا إذا رجعنا إلى الدستور المصري الصادر في عام ٢٠١٤ سنجد أنه قد نص في المادة (٩٢) منه على أن هناك بعض الحقوق والحريات اللصيقة بشخص المواطن التي لا تقبل تعطيلاً ولا انتقاصاً، ولا يجوز لأي قانون ينظم ممارسة الحقوق والحريات أن يقيد بها بما يمس أصلها وجوهرها.

إلا أن نصوص الدستور لم تتضمن حصراً بأنواع الحقوق والحريات اللصيقة بشخص المواطن، التي لا تقبل التعطيل أو الانتقاص؛ وبالرجوع إلى قضاء المحكمة الدستورية العليا في هذا الشأن نجد أن المحكمة قد أدخلت عدة حقوق وحريات متنوعة ضمن الحقوق والحريات اللصيقة بشخص الإنسان وهي لا تقبل التعطيل أو الانتقاص؛ ففي بعض أحكامها اعتبرت أن أصل البراءة وحق الإنسان في الدفاع هما ذروة سنام الحقوق اللصيقة بشخص المواطن ذلك أن أصل البراءة هو من الحقوق الطبيعية التي تصاحب المواطن منذ ولادته ولا تنفصل عنه إلا بحكم قطعي بالإدانة، كما أن حق الإنسان في الدفاع هو حق يرتبط بكرامته الإنسانية^(١)؛ كما اعتبرت في حكم آخر أن حق كل مواطن في الانتخاب والترشح من الحقوق والحريات اللصيقة بشخص المواطن^(٢)؛ وفي حكم ثالث أضافت إلى الحقوق والحريات اللصيقة بشخص المواطن حق التقاضي^(٣)؛ كما قضت أيضاً بأن الحقوق والحريات اللصيقة بشخص المواطن يدخل فيها حرية الرأي والحق في التعبير والحق في تنظيم الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات وجميع أشكال الاحتجاجات السلمية^(٤).

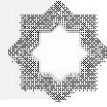
ويرى الباحث أن حق الإنسان في الضمان الاجتماعي يعد هو أهم الحقوق والحريات اللصيقة بشخص الإنسان، التي لا يجوز للمشرع أن ينتقص منها أو يعطلها لأي سبب من الأسباب؛ وإذا كانت المحكمة الدستورية

(١) - حكم المحكمة الدستورية العليا في الطعن رقم ٢٠٢ لسنة ٣٢ قضائية "دستورية"، بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت الثالث من نوفمبر سنة ٢٠١٨م، الموافق للخامس والعشرين من صفر سنة ١٤٤٠هـ؛ (الجريدة الرسمية - العدد ٤٥ مكرر، بتاريخ ١٣/١١/٢٠١٨م).

(٢) - حكم المحكمة الدستورية العليا في الطعن رقم ٥ لسنة ٣٨ قضائية "دستورية"، بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت الثالث من أغسطس سنة ٢٠٢٤م؛ (الجريدة الرسمية - العدد ٣١ مكرر(د)، بتاريخ ٧/٨/٢٠٢٤م).

(٣) - حكم المحكمة الدستورية العليا في الطعن رقم ٢٤٨ لسنة ٣٠ قضائية "دستورية"، بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت السادس من يونيو سنة ٢٠٢٠م، الموافق الرابع عشر من شوال سنة ١٤٤١هـ. (الجريدة الرسمية - العدد ٢٤ مكرر، بتاريخ ١٤/٦/٢٠٢٠م).

(٤) - حكم المحكمة الدستورية العليا في الطعن رقم ١١١ لسنة ٣٨ قضائية "دستورية"، بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت الثاني من ديسمبر سنة ٢٠١٧م، الموافق الثالث عشر من ربيع الأول سنة ١٤٣٩هـ؛ (الجريدة الرسمية - العدد ٤٩ مكرر، بتاريخ ١١/١٢/٢٠١٧م).



العليا قد اعتبرت بعض الحقوق ذات الصلة بكرامة الإنسان أو التعبير عن ذاته - على النحو السالف الإشارة إليه - من الحقوق اللصيقة بشخصية الإنسان، فحق الإنسان في الضمان الاجتماعي الذي يعد من مقومات حياة الإنسان أولى بأن يكون لصيقاً به ولا يقبل انتقاصاً لأي سبب من الأسباب.

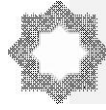
ولذلك فإن حق الضمان الاجتماعي من أهم حقوق الإنسان التي يجب أن تتصف بالاستمرارية، بحيث لا يقتصر التمتع به على الظروف العادية، وإنما لا بد من التمتع به حتى في ظل الظروف الاستثنائية؛ نظراً لتعلق هذا الحق بأمور لا يستطيع الإنسان أن يستغني عنها في أي وقت من الأوقات.

ويرى الباحث أنه إذا كانت الاتفاقيات والعهود والإعلانات الدولية تنص على بعض الحقوق والحريات التي لا تقبل المساس والانتقاص حتى في ظل الظروف الاستثنائية؛ فقد أوضحت المادة الرابعة من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أنه في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تهدد حياة الأمة قد تتخذ الدول الأطراف بعض التدابير التي لا تنقيد فيها ببعض الالتزامات المنصوص عليها في هذا العهد مع إعلام الدول الأخرى الأطراف في هذا العهد بالأحكام التي لم تنقيد بها، والأسباب التي دفعتها إلى ذلك، كما تعيد الإبلاغ مرة أخرى بالتاريخ الذي أنهت فيه عدم التقيد بتلك الالتزامات، ولكن أشارت الفقرة الثانية من المادة الرابعة المشار إليها إلى أن هذا النص لا يجيز مخالفة أحكام المواد (٦ - ٧ - ٨ فقرتين (١، ٢) - (١١ - ١٥ - ١٦ - ١٨)، وهي نصوص تتعلق بحق الإنسان في الحياة، والحرية الشخصية، والحق في الشخصية القانونية، وحرية الفكر والوجدان والدين.

إلا أن حق الضمان الاجتماعي - في تقديري - ينبغي أن يكون هو الآخر ضمن الحقوق التي لا تقبل المساس في ظل الظروف الاستثنائية، باعتبار أن الإنسان لا يمكن أن يتمتع بحقه في الحياة إلا بضمان مقومات الحياة بصفة عامة، وأخصها الحصول على الحد الأدنى من مقومات الحياة كالطعام والشراب والكساء؛ إضافة إلى كون حق الإنسان في الضمان الاجتماعي هو الحق الذي تركز عليه الكرامة الإنسانية.

وتجدر الإشارة إلى أن الميثاق العربي لحقوق الإنسان تضمن في المادة الرابعة منه نصاً مشابهاً لنص المادة الرابعة من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وتضمن نفس الاستثناء، فقد أوضحت الفقرة الثانية من المادة الرابعة من الميثاق أنه لا يجوز في حالات الطوارئ الاستثنائية مخالفة أحكام المواد أرقام: (٥ - ٨ - ٩ - ١٠ - ١٣ - ١٤/٦ - ١٥ - ١٨ - ١٩ - ٢٠ - ٢٢ - ٢٧ - ٢٨ - ٢٩ - ٣٠)، بالإضافة إلى عدم جواز تعليق الضمانات القضائية اللازمة لحماية تلك الحقوق.

إلا أنه بمطالعة الحقوق والحريات التي تضمنتها تلك النصوص المستثناة، وهي لا يجوز مخالفتها حتى في حالات الطوارئ الاستثنائية لم يكن من بينها ما يخص الحق في الضمان الاجتماعي الذي ورد النص عليه في المادة (٣٦) من الميثاق.



واستمرارية حق الإنسان في الضمان الاجتماعي في الظروف الاستثنائية يفرض التزامات على المستوى التشريعي الداخلي لكل دولة، كما يفرض التزامات على المستوى الدولي.

فعلى المستوى التشريعي الداخلي، فإن كل دولة يجب - التزاماً بنصوص دستورها - أن تضمن اشتغال قوانين الضمان الاجتماعي فيها على آلية استمرارية هذا الحق في الظروف الاستثنائية؛ بحيث تتقيد السلطة التشريعية فيما يتعلق بقوانين الضمان الاجتماعي بأن تقف بسلطانها التقديرية في تنظيم هذا الحق عند حد المقارنة بين البدائل واختيار أنسبها للمصالح العام^(١)، دون أن يؤدي هذا التنظيم إلى إهدار هذا الحق أو الانتقاص منه تحت أي ظرف من الظروف؛ وبحيث يتم تنظيمه في إطار من العدالة، والعدالة توجب أن يستوعب القانون الظروف الاستثنائية، ويضع البدائل المناسبة لضمان استمرارية الحق في تلك الظروف، بحيث يتم توفير البنية التشريعية اللازمة لضمان استمرارية حق الإنسان في الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية.

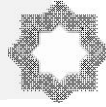
ذلك أن مفهوم العدل - وعلى ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة - لا يكون مطلقاً وليس مفهوماً ثابتاً باطراد، وإنما يتم دوماً تحديده من منظور اجتماعي بحكم أن العدل يتغيا التعبير عن القيم الاجتماعية السائدة في مجتمع معين خلال فترة زمنية محددة، وتتباين معانيه، تبعاً لمعايير الضمير الاجتماعي ومستوياتها، ويتعين بالتالي أن توازن علائق الأفراد فيما بين بعضهم البعض بأوضاع مجتمعهم، والمصالح التي يتوخاها من أجل التوصل إلى وسائل عملية تكفل إسهام أكبر عدد من بينهم لضمان أكثر المصالح والقيم الاجتماعية تعبيراً عن النبض الاجتماعي لإرادتهم، ليكون القانون طريقاً لتوجههم الجمعي^(٢).

وتعد الرقابة الدستورية التي تمارسها المحكمة الدستورية العليا بموجب اختصاصاتها ضماناً مهمة إذ يتم من خلالها مراقبة دستورية القوانين - سواء تلك المتعلقة بالضمان الاجتماعي أو غيرها - بهدف حماية الحقوق التي تضمنتها تلك القوانين، ومنع المساس بها أو الانتقاص منها، والوقوف بتنظيمها عند الحدود الدستورية، سواء في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية.

وبالنسبة للجانب المتعلق بالالتزامات الدولية، فإنه إذا كان حق الإنسان في الضمان الاجتماعي يعد أحد أهم الحقوق التي يفرضها القانون الدولي، وتضمنتها العديد من العهود والمواثيق والاتفاقيات الدولية؛ ولما كان هذا الحق يتأثر بالظروف الاستثنائية التي تخلفها الحروب أو تفشي الأمراض والأوبئة أو حدوث التقلبات الاقتصادية

(١) - حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٣٢٣ لسنة ٢٣ قضائية "دستورية"، جلسة ١٤/٣/٢٠١٥م الموافق ٢٣ جمادى الأولى ١٤٣٦هـ. (الجريدة الرسمية العدد ١٢ مكرر (ب)، في ٢٥ مارس ٢٠١٥م).

(٢) - حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الطعن رقم ٢٢ لسنة ٢٨ قضائية "دستورية"، العاشر من يناير سنة ٢٠١٥م، الموافق التاسع عشر من ربيع الأول سنة ١٤٣٦هـ؛ (الجريدة الرسمية - العدد (٤) تابع، بتاريخ ٢٢/١/٢٠١٥م).



وغيرها، فإن ضمان استمرارية هذا الحق يستلزم قيام المجتمع الدولي والمنظمات الدولية بمسئوليتهم بالعمل في ضوء احترام حقوق الإنسان، وضمن عدم الضغط على الدول ذات الدخل المنخفض أو التي تعاني من الأزمات الاستثنائية، حتى لا يؤثر ذلك بطريق غير مباشر على المساس بحق الإنسان في الضمان الاجتماعي؛ فعلى سبيل المثال يقع على عاتق المؤسسات المالية الدولية والمقرضين الدوليين الاعتراف بجميع حقوق الإنسان بما في ذلك حق كل فرد في الضمان الاجتماعي، وهو الأمر الذي يفرض التزامهم بعدم التسبب في الإضرار بهذا الحق، من خلال عدم المطالبة بتخفيضات للدعم، أو إعادة تصميم برامج الضمان الاجتماعي التي من شأنها تقويض الحقوق، والعمل على المساعدة في توفير الموارد التي يُمكن أن تساعد في بناء أنظمة ضمان اجتماعي شاملة ومتوائمة مع الحقوق^(١).

المطلب الثالث

دور لوائح الضرورة في الحفاظ على حق الإنسان في الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية

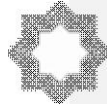
تعد لوائح الضرورة نوعاً من أنواع اللوائح المستقلة التي تصدر متمتعة بقوة القانون أثناء الظروف الاستثنائية بهدف الحفاظ على المصالح الضرورية التي تستلزم تدخلاً سريعاً لا يحتمل التأخير، إذ تتدخل السلطة التنفيذية من خلالها في العملية التشريعية للحفاظ على مصالح المجتمع، ومواجهة المخاطر الجسيمة، وتحقيق المعالجة السريعة للإشكاليات المفاجئة^(٢).

ويمكن القول بأن الظروف الاستثنائية التي يمكن أن تبرر تدخل السلطة التنفيذية بإصدار لوائح الضرورة لا تقتصر على الجوانب الأمنية فقط، وإنما يمكن أن تشمل جوانب اجتماعية واقتصادية لأجل الحفاظ على النظام العام؛ وهو ما أشارت إليه المحكمة الدستورية العليا فقد قضت بأن حالة الضرورة التي تبرر تدخل السلطة التنفيذية بإصدار لوائح الضرورة ينضبط مفهومها بما يحقق الاحتياجات التي يوجبها صون مقومات المجتمع الأساسية، وتقيد حدودها بالمسائل التي ترتبط بمسئولية الدولة قبل مواطنيها، وتلتزم بضمن سير المرافق العامة على نحو يتوخى الصالح العام، ويقارنها حتمًا بالاستجابة لما تمليه الاستحقاقات الدستورية في الدولة المدنية، وذلك كله بمراعاة أن تتخذ التشريعات الصادرة في ظل حالة الضرورة من كفالة الحقوق والحريات العامة سباجاً لأهدافها، ومن سيادة القانون ملاذاً يعصمها من الخروج على مقتضيات الشرعية الدستورية^(٣).

(١) - <https://www.hrw.org/ar/news/2023/05/25/questions-and-answers-right-social-security>

(٢) - وللمزيد من التفاصيل يراجع في هذا المعنى: د. سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٣٤٥ د. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٠م، ص ٥٣٢.

(٣) - حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الطعن رقم ١٢٦ لسنة ٣٨ قضائية "دستورية"، جلسة الرابع من يناير سنة ٢٠٢٠م، الموافق التاسع من جمادى الأولى سنة ١٤٤١هـ (الجريدة الرسمية-العدد (٢) مكرر(أ)، بتاريخ ١٣/١/٢٠٢٠م). وكذلك



ومن ثم فإن مدلولات النظام العام في الظروف الاستثنائية تختلف عن الظروف العادية، فإن صح القول بأن المدلول الضيق للنظام العام في الظروف العادية يمكن أن يقتصر على الحفاظ على الأمن والصحة والسكينة العامة، إلا أنه في الظروف الاستثنائية يجب أن يتم تحديد مدلول النظام العام في ضوء تلك الظروف، بحيث يدخل في مدلول النظام العام التدابير الاقتصادية والاجتماعية التي تستلزمها وتقتضيها تلك الظروف الاستثنائية، بما في ذلك إعانة غلاء المعيشة، وغيرها من التدابير التي تتخذها الدولة لرفع المعاناة عن المواطنين^(١)؛ مما يعني أن الضمان الاجتماعي يعد من النظام العام^(٢).

بل يمكن القول بأن الضمان الاجتماعي يعد من النظام العام حتى في ضوء المدلول الضيق للنظام العام في الظروف العادية، بحكم أن إهدار هذا الحق يسبب الإخلال بالأمن العام نتيجة انتشار الجرائم، ويسبب الإخلال بالصحة العامة نتيجة تفشي الأمراض، ويسبب الإخلال بالسكينة العامة نتيجة انتشار الفوضى، مما يعني أن الضمان الاجتماعي أساس الحفاظ على مدلولات النظام العام سواء بمعناه الواسع أو الضيق في الظروف العادية أو الاستثنائية.

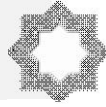
وتعد لوائح الضرورة من أبرز الضمانات الدستورية التي يمكن من خلالها حماية حق الإنسان في الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية، لأنها تعد وسيلة تتيح للسلطة التنفيذية إمكانية التدخل لمعالجة الإشكاليات ذات الصلة بحق الإنسان في الضمان الاجتماعي، خصوصاً وأن هذا الحق يتعلق بالمتطلبات الأساسية للإنسان التي يزداد احتياجه إليها أثناء الظروف الاستثنائية.

وإذا كان الدستور قد أسند الوظيفة التشريعية للسلطة التشريعية بحسب الأصل، إلا أنه عند الموازنة بين ما يقتضيه الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من تولي كل منهما لوظائفها في المجال المحدد لها أصلاً، وبين ضرورة المحافظة على كيان الدولة وإقرار النظام في ربوعها إزاء ما قد تواجهه في غيبة السلطة التشريعية من مخاطر أياً كان نوعها، يستوي في ذلك أن تكون هذه المخاطر من طبيعة مادية، أو أن يكون قيامها مستنداً إلى ضرورة تدخل الدولة بتنظيم تشريعي يكون لازماً بصورة عاجلة لا تحتمل التأخير لحين انعقاد المجلس التشريعي، فتلك هي حالة الضرورة التي اعتبر الدستور قيامها من الشرائط التي تطلبها لمزاولة السلطة التنفيذية هذا

حكمها في الطعن رقم ١٢٠ لسنة ٣٦ قضائية "دستورية"، جلسة الرابع عشر من يناير سنة ٢٠٢٣م، الموافق الحادي والعشرين من جمادى الآخرة سنة ١٤٤٤هـ؛ (الجريدة الرسمية-العدد ٢ مكرر(هـ)، بتاريخ ١٧/١/٢٠٢٣م).

(١) - حكم المحكمة العليا المصرية في الطعن رقم ٢ لسنة ٦ القضائية، جلسة ١٥ مايو سنة ١٩٧٦ - الموافق ١٥ من جمادى الأولى سنة ١٣٩٦؛ منشور بالجريدة الرسمية بتاريخ ٦/٣/١٩٧٦م.

(٢) - آمال أدرتموش: مرجع سابق، ص ٣٤.



الاختصاص استثناءً من أصل قيام السلطة التشريعية على مهمتها الأصلية في المجال التشريعي^(١)، وكلما كانت التدابير العاجلة التي تتخذها السلطة التنفيذية لمواجهة حالة الضرورة نابعة من متطلباتها، فإن انفكاكها عنها يوقعها في حومة المخالفة الدستورية^(٢).

وقد صدرت العديد من لوائح الضرورة المتعلقة بالضمان الاجتماعي، وهو ما يؤكد على أن ما يتعلق بهذا الحق يعتبر من الحقوق الأساسية الواجب المحافظة عليها حتى أثناء الظروف الاستثنائية وأوقات الأزمات، إذ لا يمكن للظروف الاستثنائية أن تكون سبباً في تعطيل هذا الحق، ولا بد أن تعمل الدولة - باستخدام جميع الوسائل الدستورية ومنها إصدار لوائح الضرورة عند تحقق شروطها - بهدف معالجة كل التحديات التي يمكن أن تعوق هذا الحق في الظروف الاستثنائية.

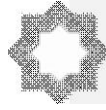
ومن ذلك - على سبيل المثال - صدور قرار بقانون بإنشاء بنك ناصر الاجتماعي، وإسناد مهمة صرف الإعانات والقروض لطلبة الجامعات والمعاهد العليا إليه، خصوصاً مع عدم قدرة صندوق مساعدة طلبة الجامعات والمعاهد العليا المنشأ بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٦٨ م على الوفاء بمتطلباتها على الوجه المرجو، وذلك في ظل الظروف الاستثنائية التي واكبت استعداد الدولة لحرب التحرير بعد هزيمة ١٩٦٧ م، وتوكيداً للتضامن الاجتماعي الذي يقوم عليه المجتمع بنص الدستور، وتوافر - بالتالي - حالة الضرورة التي سوغت لرئيس الجمهورية الإسراع في إصدار ذلك القرار بقانون الذي لا يحتمل التأخير إلى أن يبدأ مجلس الشعب دور انعقاده العادي بعد انقضاء فترة زمنية يكون العام الجامعي معها قد شارف على الانتصاف، لتفوت بذلك الغاية من إسناد هذه المهمة الجليلة إلى البنك الوليد، ليقوم عليها خيراً من سابقه^(٣).

ومن الأمثلة على صدور لوائح الضرورة أثناء الظروف الاستثنائية لحماية حق الإنسان في الضمان الاجتماعي كذلك، صدور قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٤ لسنة ٢٠١٤ م بتنظيم شئون أعضاء المهن الطبية العاملين

(١) - وقد نصت المادة (١٥٦) من دستور مصر (٢٠١٤) على أنه: "إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار".

(٢) - حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الطعن رقم ٤٠ لسنة ١٩ قضائية "دستورية"، جلسة ٦ يناير سنة ٢٠٠١ الموافق ١١ شوال سنة ١٤٢١ هـ؛ (الجريدة الرسمية - العدد (٣)، بتاريخ ١٨ / ١ / ٢٠٠١ م).

(٣) - حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الطعن رقم ٤٠ لسنة ١٩ قضائية "دستورية"، جلسة ٦ يناير سنة ٢٠٠١ الموافق ١١ شوال سنة ١٤٢١ هـ؛ (الجريدة الرسمية - العدد (٣)، بتاريخ ١٨ / ١ / ٢٠٠١ م).

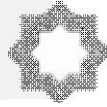


بالجهات التابعة لوزارة الصحة والسكان من غير المخاطبين بقوانين أو لوائح خاصة بهدف ضمان استمرارية وصول الرعاية الصحية للأفراد أثناء الظروف الاستثنائية التي مرت بها البلاد، وما صاحب ذلك من عدم اكتمال البنيان الدستوري للدولة وقتئذ، وغيبة رئيس جمهورية منتخب، وعدم وجود حياة نيابية، لعدم انتخاب مجلس النواب القائم على شئون السلطة التشريعية الأصلية، فقد كان من شأن اجتماع هذه الظروف الاستثنائية وجود تهديد بحلول خطر جسيم في سير المرافق الصحية الحكومية، على نحو كان معه التراخي في مواجهته، يُعد إخلالاً من الدولة بالتزامها الدستوري بالرعاية الصحية المتكاملة للمواطنين، وتحقيق العدالة الاجتماعية لقطاع منهم بما يضمن حياة كريمة لهم، خصوصاً في ظل تدني الأحوال المالية للعاملين بالقطاع الصحي الحكومي، إذا ما قورنت بالأجور والمزايا المالية التي يتحصل عليها أقرانهم في القطاع الخاص، وتضائل القيمة السوقية للأجور التي يحصلون عليها، وزيادة إغراءات العمل بالقطاع غير الحكومي سواء على المستوى المحلي أو الخارجي، وهو الأمر الذي اقتضى إعادة النظر في المعاملة المالية لهذا القطاع من قطاعات الدولة، مما يشجع على استمرار العاملين به في البقاء بمواقعهم، وعدم الاستجابة للإغراءات التي يلوح بها القطاع الخاص، لا سيما وأن السياسة العامة للدولة تتجه إلى تطوير القطاع الصحي وتحسين الخدمات الطبية المقدمة للمواطنين، ولن ينهض هذا القطاع إلا بتوفير الرعاية المادية والمعنوية المناسبة للعاملين الذين هم العمود الفقري لتقديم خدمة صحية ذات جودة وفاعلية^(١).

ولعل هذا هو ما حدا بالمشروع الدستوري في المادة (١٨) من الدستور المصري الصادر في عام ٢٠١٤م إلى أن يقرن في نفس النص بين التزام الدولة بإقامة نظام تأمين صحي شامل لجميع المصريين يغطي كل الأمراض، مع التزام الدولة بتحسين أوضاع الأطباء وهيئات التمريض والعاملين في القطاع الصحي، لما بينهما من ترابط، ولعلم المشروع الدستوري بأن تحسين أحوال منسوبي القطاع الصحي يعتبر من ضمانات استمرارية القطاع الصحي في تقديم خدماته للمواطنين على النحو المطلوب.

فهذه أمثلة على دور لوائح الضرورة في الوفاء بمتطلبات الحماية الاجتماعية في ظل الظروف الاستثنائية إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، ولم يتسنَّ دعوته لاجتماع طارئ لكون المجلس غير قائم؛ ولا شك في أن الإشكاليات المتعلقة بالضمان الاجتماعي من الخطورة

(١) - حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الطعن رقم ١٢٦ لسنة ٣٨ قضائية "دستورية"، جلسة الرابع من يناير سنة ٢٠٢٠م، الموافق التاسع من جمادى الأولى سنة ١٤٤١هـ. (الجريدة الرسمية-العدد(٢) مكرر (أ)، بتاريخ ١٣/١/٢٠٢٠م).



بمكان بحيث إذا لم يتم معالجتها، واتخاذ التدابير العاجلة بشأنها في الظروف الاستثنائية - باستخدام لوائح الضرورة- قد تترتب عليها آثار سيئة عديدة، ولعل من أبرزها تهديد الوحدة الوطنية للدولة، بوصفها نتيجة طبيعية لشعور بعض الأفراد بحدوث خلل في ميزان العدالة الاجتماعية.

المطلب الرابع

الدور الاجتماعي لحق الملكية وأثره على استدامة الضمان الاجتماعي في الظروف الاستثنائية

تعد الملكية من أهم الحقوق التي تضمنتها الدساتير المصرية، وأكدت على حمايتها بأنواعها، سواء كانت ملكية عامة أو خاصة أو تعاونية؛ إلا أن الحق في الملكية ليس حقاً مطلقاً، وإنما يمكن أن يكون محلاً للتنظيم التشريعي، وفرض القيود التي تستهدف تحقيق الوظيفة الاجتماعية للملكية بما يحقق المصلحة العامة للمجتمع؛ ومن ثم فإنه وإن كان الدستور يضمن صيانة الملكية الخاصة، إلا أن الدور الاجتماعي لهذه الملكية يقتضي استعمالها في ضوء خدمة الاقتصاد القومي، وتحقيق خطة التنمية، كما يقتضي في الوقت نفسه رد الانحراف في استغلال الملكية بما يتعارض مع المصلحة العامة^(١). ولذلك نجد الدستور المصري لعام ٢٠١٤ م ينص صراحة في المادة (٣٦) منه على أن تعمل الدولة على تحفيز القطاع الخاص لأداء مسؤوليته الاجتماعية في خدمة الاقتصاد الوطني والمجتمع.

ونظراً إلى أن الضمان الاجتماعي يستلزم موارد مالية يتم من خلالها الوفاء بكل متطلبات حق الإنسان في الضمان الاجتماعي، ولما كانت الموارد المالية للدولة قد تتأثر في بعض الأوقات، وخصوصاً في أوقات الأزمات الاقتصادية والظروف الاستثنائية التي قد تمر بها الدولة لذلك كان لزاماً أن يتم فرض بعض القيود على الملكية الخاصة والملكية التعاونية بهدف المشاركة في تحمل هذه الأعباء العامة بما يعود بالخير على المجتمع كله؛ وهو ما يعد تجسيداً للتضامن الاجتماعي الذي يقوم عليه المجتمع طبقاً لنص المادة الثامنة من دستور عام ٢٠١٤ م.

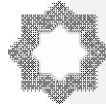
ومن تطبيقات تقييد الملكية بأنواعها للوفاء بمتطلبات حق الإنسان في الضمان الاجتماعي ما يلي:

أولاً: تقييد الملكية الخاصة عن طريق فرض الضرائب العامة:

تعد الضرائب العامة بكافة صورها التي تحصل عليها الدولة بما لها من سيادة من أموال الممولين، مورداً من أهم موارد الدولة المالية التي تعينها على أداء مهامها ووظائفها الحيوية في مختلف أوجه الأنشطة الموكولة إليها، فالضريبة وإن كانت - في حقيقتها - اقتطاع جزء من ملكية الممول، إلا أن ذلك يأتي واقعاً في إطار الدور

(١) - حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الطعن رقم ٤٠ لسنة ١٩ قضائية "دستورية"، جلسة ٦ يناير سنة ٢٠٠١ الموافق

١١ شوال سنة ١٤٢١ هـ. (الجريدة الرسمية-العدد(٣)، بتاريخ ١٨/١/٢٠٠١م).



الاجتماعي لحق الملكية، بحسبان الضريبة العامة هي ضرورة اجتماعية أيضاً لكي تنهض الدولة بمسؤولياتها الملقة على عاتقها في شتى مجالات الخدمات التي تقدمها من صحة وتعليم ومرافق وغيرها^(١).

ومن ثم فإن النظام الضريبي وغيره من التكاليف العامة وفقاً لنص المادة (٣٨) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م إنما تهدف إلى تنمية موارد الدولة، وتحقيق العدالة الاجتماعية، والتنمية الاقتصادية؛ ومن هنا وجب على المشرع الموازنة دائماً بين حماية الملكية الخاصة وبين مبدأ ضرورة الضريبة، بحيث يراعي عند فرضها أن يكون ذلك في إطار المبادئ الدستورية، التي من أهمها ألا يكون القصد من فرضها مجرد جباية الأموال في حد ذاتها، وأن يكون الدخل هو الوعاء الأساس للضريبة، وألا تكون رؤوس الأموال وعاءً لها إلا بصورة استثنائية^(٢)؛ ذلك أن عدم مراعاة الضوابط الدستورية، وعدم قيام فرض الضريبة على أسس موضوعية يرتب آثاراً سلبية، فمن الممكن أن تلحق أضراراً بالغة بفرص الاستثمار، كما تعوق الادخار الذي اعتبره الدستور واجباً قومياً، فضلاً عن تقليل العمالة، وزيادة معدلات التضخم؛ وهو ما يعني أن فرض الضريبة يجب ألا يكون عملاً عشوائياً منافياً للعدالة الاجتماعية، أو مجرد جباية لا ضابط لها وفق أسس موضوعية^(٣).

وانطلاقاً من قيام الدولة بوظيفتها الدستورية بتوفير سبل التكافل الاجتماعي، فإنه يمكن للدولة في الظروف الاستثنائية أن تقوم بالعمل على زيادة إيراداتها من الضرائب بهدف توفير المزيد من الموارد اللازمة لتأمين متطلبات الضمان الاجتماعي^(٤)، على أن تكون ضرائب تصاعدية حسب شرائح الدخل^(٥)، وأن يتم تجنب فرض الضريبة على السلع الأساسية حتى لا تمثل تلك الإجراءات عبئاً إضافياً بطريق غير مباشر على الفقراء المستهدفين أساساً بسد الاحتياجات الأساسية^(٦).

(١) - حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الطعن رقم ٢٩٥ لسنة ٢٥ قضائية "دستورية"، جلسة ٧ مايو سنة ٢٠١٦م الموافق ٣٠ رجب سنة ١٤٣٧هـ. (الجريدة الرسمية-العدد(١٩) مكرر (أ)، بتاريخ ١٦/٥/٢٠١٦م).

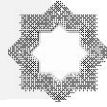
(٢) - حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الطعن رقم ٢٩٥ لسنة ٢٥ قضائية "دستورية"، جلسة ٧ مايو سنة ٢٠١٦م الموافق ٣٠ رجب سنة ١٤٣٧هـ. (الجريدة الرسمية-العدد(١٩) مكرر (أ)، بتاريخ ١٦/٥/٢٠١٦م).

(٣) - حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الطعن رقم ٩ لسنة ١٧ قضائية "دستورية"، جلسة ٧ سبتمبر سنة ١٩٩٦ الموافق ٢٣ ربيع الآخر سنة ١٤١٧هـ. (الجريدة الرسمية-العدد(٣٧)، بتاريخ ١٩/٩/١٩٩٦م).

(4) - Conférence internationale du Travail, 100e session, 2011: référence précédente, P214.

(٥) - د. علاء علي علي الزعل: فعالية استراتيجية الدعم كآلية لتحقيق العدالة الاجتماعية في مصر، مجلة دراسات في الخدمة الاجتماعية والعلوم الإنسانية، أكتوبر ٢٠١١م، عدد ٣١، جزء ١٣، ص ٦٢١٠.

(6) Nayla Yehia: Report Social Protection Reform in Arab Countries Challenges and Opportunities, United Nations, 2019, P92.



ثانياً: إلزام منشآت القطاع العام وقطاع الأعمال الخاص التي يعمل فيها ثلاثون عاملاً فأكثر بالإسهام في موارد صندوق إعانات الطوارئ:

يعد إلزام أصحاب الأعمال - التي يزيد عدد العاملين فيها على ثلاثين عاملاً - بسداد أقساط تأمينية بنسبة (١٪) من الأجور الأساسية للعاملين بها لصالح صندوق إعانات الطوارئ للعمال عملاً بالقانون رقم ١٥٦ لسنة ٢٠٠٢م، ما هو إلا وسيلة لتحقيق العدالة الاجتماعية والتضامن الاجتماعي، حين يفقد العامل دخله بسبب إغلاق المنشأة كلياً أو جزئياً أو يتم تخفيض أعداد العمالة فيها.

فإذا كان هؤلاء العمال قد قدموا خبرتهم وجهدهم للمنشآت التي عملوا فيها على مر السنين، فإن اعتبارات العدالة تقتضي إلزام أصحاب الأعمال بسداد أقساط إعانة الطوارئ عنهم دون إخلال بحق العمال في تأمين البطالة المقرر بقانون التأمين الاجتماعي، بحيث تكون إعانة الطوارئ نظاماً تأمينياً موازياً لإعانة البطالة^(١).

وتجدر الإشارة هنا إلى ضرورة قيام الوزارة المختصة بالتنسيق بين جهود القطاعين العام والخاص في ظل الظروف الاستثنائية، بتحديد الأدوار والمسؤوليات ووضع المعايير والإجراءات اللازمة لتحقيق التكامل والشراكات بين الجهات الحكومية والقطاع الخاص، بحيث يتم العمل في إطار استراتيجية شاملة لإدارة مخاطر تلك الظروف الاستثنائية، خصوصاً وأن القطاع الخاص يمكنه أن يكمل دور القطاع العام انطلاقاً من مقتضيات التضامن الاجتماعي الذي تضطلع الدولة بتوفير سبله طبقاً للدستور^(٢).

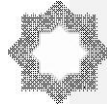
ثالثاً: تقييد الملكية عن طريق تخصيص نسبة من صافي أرباح بعض الجهات للخدمات الاجتماعية:

بموجب هذا القيد قد يتم فرض قيد على الملكية يتمثل في تخصيص نسبة من الأرباح لصالح الخدمات الاجتماعية؛ وهناك العديد من الأمثلة على ذلك، والتي منها تقييد الملكية التعاونية بتخصيص نسبة من صافي أرباحها للخدمات الاجتماعية، وتخصيص نسبة من أرباح شركات القطاع العام لصالح بنك ناصر الاجتماعي.

فبالنسبة للملكية التعاونية فإنه إذا كانت ملكية الجمعيات التعاونية تتمتع بالحماية الدستورية، إضافة إلى تمتعها ببعض الامتيازات مثل عدم جواز تملك أموالها بالتقادم وإعطائها أولوية في الحصول على قروض، وتخصيص مبالغ سنوية بموازنة الدولة لإعانتها، وتمتعها بالمزايا المقررة لشركات القطاع العام، فضلاً عن عدد من التخفيضات في أجور النقل والإعفاءات من الضرائب والرسوم، فإن هذه الامتيازات تعد في الحقيقة نوعاً من أنواع الدعم الذي تقدمه الدولة لجمعيات التعاون الاستهلاكي بهدف تمكينها من تحقيق أهدافها المتمثلة في خدمة

(١) - حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الطعن رقم ٢٢ لسنة ٢٨ قضائية "دستورية"، العاشر من يناير سنة ٢٠١٥م، الموافق التاسع عشر من ربيع الأول سنة ١٤٣٦هـ. (الجريدة الرسمية-العدد(٤) تابع، بتاريخ ٢٢/ ١/ ٢٠١٥م)

(2) Thomas Bowen, and others: previous reference, P24.



المجتمع؛ ولذلك قضت المحكمة الدستورية العليا بأنه لا يكون مجافياً للمبادئ التعاونية، ولا مناقضاً لحق الجمعيات التعاونية في الإدارة الذاتية ولا مخلاً بمبدأ المساواة بين جميع أصحاب الملكيات الخاصة، أن يتم تحميل هذه الجمعيات بقدر من الالتزامات الاجتماعية من صافي أرباحها نظير ما يقدمه المجتمع لها من مزايا وتيسيرات، وبما يتفق مع فلسفة وجود هذه الجمعيات وغاياتها، في ضوء الأوضاع الاجتماعية السائدة، بحيث يمكن أن يحدد المشرع بعض أوجه الخدمات الاجتماعية، ويحدد دعمها من صناديق تلك الجمعيات في حدود النسبة المخصصة للخدمات الاجتماعية دون أن يمثل ذلك اعتداءً على الملكية التعاونية^(١).

ومن الأمثلة على ذلك أيضاً صدور القرار بقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٧١م بتخصيص نسبة من صافي أرباح الوحدات الاقتصادية التابعة للمؤسسات العامة لصالح بنك ناصر الاجتماعي^(٢)؛ بحيث تشارك مشروعات القطاع العام في أداء وظيفتها الاجتماعية وتحقيق الخير العام للمجتمع، بما يضمن استمرار بنك ناصر الاجتماعي في المشروعات التي يقوم على تمويلها في إطار من التأمين التعاوني، ولا تناقض بين حق العمال في الحصول على جزء من عائد أعمالهم، وبين حق المجتمع - وهو القائم بنص الدستور على التضامن الاجتماعي - في أن تكون جميع قواه وموارده حية وفاعلة^(٣).

رابعاً: إمكانية فرض قيود على سلطة استغلال العقارات المملوكة ملكية خاصة:

إذا كان حق الملكية يعطي للمالك سلطات الاستعمال والاستغلال والتصرف؛ إلا أن الوظيفة الاجتماعية لحق الملكية قد تبرر فرض قيود على سلطة الاستغلال للعقار المملوك ملكية خاصة بسبب الظروف الاستثنائية. ومن ذلك على سبيل المثال ما قضت به المحكمة الدستورية العليا من أنه إذا كان قد ترتب على حالة الحرب حدوث أزمة في قطاع الإسكان، حيث زاد الطلب على المساكن، وقصرت المساكن المتاحة عن الوفاء بحاجة السكان، وهذه الأزمة المترتبة على ظروف استثنائية أغرت ملاك العقارات باستغلال تلك الظروف، باقتضاء مقابل تأجير مرتفع، وفرض التزامات كثيرة على المستأجرين تفوق طاقتهم وإمكاناتهم على نحو مخالف للقانون، وهو الوضع الذي استلزم تدخل الدولة لوضع حد لهذا الفساد للحفاظ على النظام العام، وحماية المستأجرين^(٤).

(١) - حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الطعن رقم ٢٦١ لسنة ٢٤ قضائية "دستورية"، جلسة السادس من مايو سنة

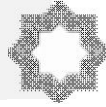
٢٠١٢م، الموافق الخامس عشر من جمادى الآخرة سنة ١٤٣٣هـ. (الجريدة الرسمية-العدد (٢٠) مكرر (أ)، بتاريخ ٢٠/٥/٢٠١٢م)

(٢) - (الجريدة الرسمية - العدد (٧)، في ١٤ / ٢ / ١٩٧٤م، ص ٧٩.

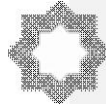
(٣) - حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الطعن رقم ٤٠ لسنة ١٩ قضائية "دستورية"، جلسة ٦ يناير سنة ٢٠٠١م الموافق

١١ شوال سنة ١٤٢١هـ. (الجريدة الرسمية-العدد (٣)، بتاريخ ١٨/١/٢٠٠١م)

(٤) - حكم المحكمة العليا المصرية في الطعن رقم ٢ لسنة ٦ القضائية، جلسة ١٥ مايو سنة ١٩٧٦ - الموافق ١٥ من جمادى الأولى



والخلاصة أنه وإن كانت كفالة الضمان الاجتماعي هي وظيفة الدولة بشكل أساس، ونظراً إلى أن الدولة وحدها قد لا تتمكن في ظل الظروف الاستثنائية من النهوض بأعباء الضمان الاجتماعي، إلا أنها تستطيع عن طريق القيام بوظيفتها في توفير سبل التكافل الاجتماعي، أن تتخذ التدابير المناسبة التي منها – في الظروف الاستثنائية – فرض القيود على بعض الحقوق والحريات، ومن أبرزها فرض القيود على حق الملكية على النحو المتقدم، بهدف زيادة الموارد اللازمة لدعم صناديق الضمان الاجتماعي.



الفصل الثاني

الضمانات التشريعية لحق الإنسان في الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية

تمهيد وتقسيم:

لما كان الضمان الاجتماعي هو وسيلة المستحقين للتوصل إلى احتياجاتهم الأساسية في الظروف العادية، وكانت حالة الظروف الاستثنائية بما يصاحبها من التضخم وارتفاع الأسعار وغيرها من الآثار يترتب عليها - في الغالب - عدم قدرة المبلغ الذي يحصل عليه الفقراء المشمولون بالضمان الاجتماعي على الوفاء باحتياجاتهم الأساسية من ناحية، وزيادة عدد الفقراء المستحقين للدعم من غير المشمولين بالضمان الاجتماعي من ناحية أخرى، فإن الحاجة تكون ماسة في ظل تلك الظروف الاستثنائية إلى التوسع الرأسي والتوسع الأفقي في الحماية الاجتماعية^(١)؛ وأعني بالتوسع الرأسي زيادة الدعم المقدم للمشمولين بالضمان الاجتماعي ودعمهم بالمزيد من المساعدات الإضافية، وتحسين جودة الخدمات المقدمة لهم، وأعني بالتوسع الأفقي زيادة عدد المستفيدين من خدمات الضمان الاجتماعي عن طريق إضافة فئات جديدة أثناء الظروف الاستثنائية.

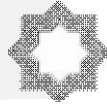
ونظراً إلى أن فترات الأزمات والظروف الاستثنائية تمثل ضغطاً كبيراً على الدولة، إذ إن الدولة في هذه الفترات تكون مطالبة ببذل المزيد من الجهد الاستثنائي حتى تتمكن من مواجهة تلك الظروف الاستثنائية على حسب نوعها وطبيعتها ومصدرها، وهو نفس الوقت الذي تكون الدولة فيه مطالبة بتحقيق هذا التوسع الرأسي والأفقي في الحماية الاجتماعية، ولما كان هذا الوضع يحتاج إلى توفير المزيد من الإمكانيات المادية وإعادة ترتيب الأولويات حتى تتمكن الدولة من تجاوز الأزمة واستيعاب الظروف الاستثنائية، لذلك كان لا بد في ظل الظروف الاستثنائية من أن يتم العمل على توسيع الموارد المالية المخصصة لخدمات الضمان الاجتماعي.

ومن ثم فإن حق الإنسان في الضمان الاجتماعي خلال الظروف الاستثنائية يحتاج -بالإضافة إلى الضمانات الدستورية - إلى بعض الضمانات التشريعية التي تضمن تقديم بعض الحلول والآليات لضمان استدامة حق الإنسان في الضمان الاجتماعي، وعدم تعطيله بسبب تلك الظروف الاستثنائية؛ وفيما يلي نتحدث أولاً عن زيادة الإيرادات المالية المخصصة لخدمات الضمان الاجتماعي في الظروف الاستثنائية، بحكم أن ذلك يعد هو الأساس الذي يبنى عليه إمكانية توسيع مظلة الحماية الاجتماعية الأفقية والرأسية في الظروف الاستثنائية، والضمانات التشريعية المقررة لذلك من خلال مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: تدابير زيادة الإيرادات المالية المخصصة لخدمات الضمان الاجتماعي في الظروف الاستثنائية.

المبحث الثاني: توسيع مظلة الحماية الاجتماعية في الظروف الاستثنائية.

(1) Thomas Bowen, and others: previous reference, P13,44.



المبحث الأول تدابير زيادة الإيرادات المالية المخصصة لخدمات الضمان الاجتماعي في الظروف الاستثنائية

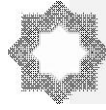
لما كان تأمين متطلبات حق الإنسان في الضمان الاجتماعي يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمقدرة الدولة المالية وقوتها الاقتصادية - على النحو السالف الإشارة إليه - وكانت الظروف الاستثنائية - أياً كانت أسبابها - يترتب عليها تعرض الدولة للضغوط الاقتصادية؛ لذا كان لازماً أن يتم اتخاذ بعض التدابير اللازمة لزيادة الإيرادات المالية المخصصة لخدمات الضمان الاجتماعي في الظروف الاستثنائية، حتى تتمكن الدولة من تدعيم مظلة الحماية الاجتماعية، وتوسيع نطاقها.

وتجدر الإشارة إلى أن زيادة الإيرادات المالية للتمكن من مواجهة الظروف الاستثنائية يرتبط ارتباطاً وثيقاً بوجود تخطيط مسبق لتمويل الأزمات بما يسمح بإمكانية مواجهتها عند حدوثها والتكيف معها واستيعابها، إذ يعد تمويل مخاطر الكوارث جزءاً لا يتجزأ من التحول العالمي في التفكير من اعتبار الكوارث والظروف الاستثنائية أزمات غير متوقعة إلى اعتبارها أحداث متوقعة يمكن التخطيط لها وإدارتها للحد من آثارها، بحيث يتم إرساء الإطار التشريعي والإداري والمالي اللازم لاستيعاب تلك الظروف قبل وقوعها، وهو الأمر الذي يستلزم ضرورة وجود استراتيجيات لتمويل المخاطر يمكن من خلالها أن يتدفق التمويل في حال وقوع الخطر، بحيث يتم ربط خطة مواجهة المخاطر بأوجه الصرف، وبالتالي تتحقق الاستجابة السريعة للظروف الاستثنائية.^(١)

وإذا كان المشرع قد حدد الموارد المالية لصندوق تكافل وكرامة، وهو الصندوق المخصص لتمويل برامج الضمان الاجتماعي بموجب القانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م^(٢)، فإنه يتعين لأجل زيادة الإيرادات المالية المخصصة لخدمات الضمان الاجتماعي في الظروف الاستثنائية مراعاة بعض التدابير التي سيتم تناولها من خلال خمسة مطالب على النحو التالي:

(1) Thomas Bowen, and others: previous reference, P21.

(٢) - فقد حددت المادة (٤٠) من القانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م موارد صندوق تكافل وكرامة فيما يلي: ١ - المبالغ المدرجة بالموازنة العامة للدولة. ٢ - التبرعات والهبات والمنح والوصايا التي يتلقاها الصندوق من الهيئات والأفراد، التي توافق عليها الوزارة المختصة، وكذا القروض والمنح المقدمة من مؤسسات التمويل الدولية، وذلك كله وفقاً للإجراءات المقررة قانوناً. ٣ - الأموال التي تم صرفها دون وجه حق من الدعم النقدي وتم استردادها. ٤ - عائد استثمار أموال الصندوق وفقاً للقواعد التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون. ٥ - حصيلة الغرامات المحكوم بها وفقاً لأحكام هذا القانون. ٦ - حصيلة التعويضات التي يدفعها المتهم عند التصالح. ٧ - حصيلة الرسوم المنصوص عليها في هذا القانون. (الجريدة الرسمية - العدد ١٤ (تابع) في ٣ أبريل ٢٠٢٥م).



المطلب الأول: الزيادة الحقيقية لمخصصات الضمان الاجتماعي في الموازنة العامة للدولة.

المطلب الثاني: تأهيل المستفيدين من الضمان الاجتماعي.

المطلب الثالث: حوكمة استحقاق الدعم.

المطلب الرابع: تسهيل إجراءات قبول التبرعات والهبات والمساعدات وفق آليات تتسم بالشفافية.

المطلب الخامس: الحاجة إلى إطار تشريعي موحد لصناديق الضمان الاجتماعي في الظروف الاستثنائية.

المطلب الأول

الزيادة الحقيقية لمخصصات الضمان الاجتماعي في الموازنة العامة للدولة

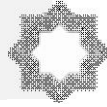
تعد مخصصات الضمان الاجتماعي في الموازنة العامة للدولة المصرية من أهم المخصصات بالنسبة للأفراد، نظراً لأهميتها الكبيرة في تخفيف الأعباء عن المواطنين، وتحسين أحوالهم المعيشية؛ ولما كانت الظروف الاستثنائية التي قد تمر بها الدولة تؤثر سلباً على الأحوال المعيشية للأفراد، إما بسبب الموجات التضخمية، أو استمرار الحروب، أو التحديات الاقتصادية التي قد تواجهها الدولة على المستوى المحلي والإقليمي والدولي، لذلك كان لزاماً أن يتم زيادة مخصصات الضمان الاجتماعي في الموازنة العامة للدولة لتعزيز قدرة الأفراد على التعايش في ظل تلك الظروف الاستثنائية.

ولو أننا تتبعنا مخصصات الضمان الاجتماعي في الموازنة العامة المصرية على مدار العشر سنوات الماضية، نجد أن هناك زيادة ملحوظة في مخصصات الضمان الاجتماعي؛ فقد قدر إجمالي المبلغ المخصص للباب الرابع المتعلق بالدعم والمنح والمزايا الاجتماعية وفقاً لقرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم (٦٥) لسنة ٢٠١٤م بربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٤/٢٠١٥م بمبلغ (٢٣٣٨٥٢٧٠٧٠٠٠) جنيه (فقط) وقدره مائتان وثلاثة وثلاثون ملياراً وثمانمائة واثنتان وخمسون مليوناً وسبعمائة وسبعة آلاف جنيه^(١)، بينما قدر إجمالي هذا الباب بعد عشر سنوات بموجب القانون رقم (٨٨) لسنة ٢٠٢٤م بربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠٢٤/٢٠٢٥م بمبلغ ٦٣٥,٩٤٢,٥٢٦,٠٠٠ جنيه (فقط) وقدره ستمائة وخمسة وثلاثون مليار وتسعمائة واثنتان وأربعون مليوناً وخمسمائة وستة وعشرون ألف جنيه^(٢)؛ وهو الأمر الذي يعكس توجه نحو توسيع شبكة الحماية الاجتماعية بزيادة مخصصاتها في الموازنة العامة للدولة.

ولكن تجدر الإشارة إلى أن زيادة مخصصات الضمان الاجتماعي في الموازنة العامة على النحو السالف الإشارة إليه، لا يعكس بالضرورة توسيع مظلة الحماية الاجتماعية، بقدر ما قد تكون النسبة الغالبة من هذه الزيادة

(١) - الجريدة الرسمية - العدد ٢٦ مكرر (ح) في ٢ يولية سنة ٢٠١٤م، ص ٣.

(٢) - الجريدة الرسمية - العدد ٢٦ تابع (أ) في ٢٧ يونية سنة ٢٠٢٤م، ص ٣.



لسد الفجوة الناجمة عن موجات التضخم، بما يعني أن هذه الزيادة قد تكون في جزء كبير منها زيادة ظاهرية ناتجة عن انخفاض القوة الشرائية للنقود وارتفاع الأسعار^(١).

ولضمان كون الزيادة في مخصصات الضمان الاجتماعي زيادة حقيقية تستوعب احتياجات الأفراد في ظل الظروف الاستثنائية، فإنه ينبغي أن تكون تلك المخصصات مبنية على إحصائيات دقيقة للمستفيدين من الضمان الاجتماعي وفق آليات محكمة مع أخذ معدلات التضخم بعين الاعتبار؛ وكون مخصصات الضمان الاجتماعي مبنية على تخطيط مسبق لمواجهة المخاطر المتوقعة سلفاً التي تم تحليل بياناتها والوقوف على متطلباتها، ينفي أي شكوك أو غموض في مخصصات الميزانية، بعكس ما إذا تمت زيادة تلك المخصصات بطريقة عشوائية غير مبررة مما يجعلها مثاراً للعديد من التساؤلات والشكوك^(٢).

وتجدر الإشارة إلى أن زيادة تلك المخصصات سوف يسمح بتطبيق نص المادة السادسة من قانون الضمان الاجتماعي رقم (١٢) لعام ٢٠٢٥م^(٣)، التي تعطي الصلاحية لرئيس مجلس الوزراء بإضافة فئات لمساعدات الضمان الاجتماعي الواردة بهذا القانون، أو استحداث برامج أخرى بحسب الاحتياجات المتوقعة في ضوء خطة مواجهة الظروف الاستثنائية المعدة سلفاً؛ إذ لا يمكن تحقيق تلك الغاية دون زيادة حقيقية لمخصصات الضمان الاجتماعي بالموازنة العامة للدولة.

المطلب الثاني

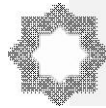
تأهيل المستفيدين من الضمان الاجتماعي

إذا كانت درجات احتياج المستفيدين من خدمات الضمان الاجتماعي تتفاوت، وكان من بين المستفيدين من الضمان الاجتماعي من ليست لديه القدرة على العمل - فإن تأهيل المستفيدين من الضمان الاجتماعي من القادرين على العمل سواء من الشباب أو النساء القادرين على العمل، أو من الأشخاص ذوي الإعاقة القادرين على أداء أعمال معينة، أو الأسر المنتجة، بما يؤدي إلى استغنائهم عن مساعدات الضمان الاجتماعي، يعد من أهم وسائل ترشيد نفقات الضمان الاجتماعي، بحيث يفتح الباب لإعادة توجيه هذه النفقات نحو الأفراد أو الأسر الأكثر احتياجاً، وخصوصاً في ظل الظروف الاستثنائية.

(١) - د. رمضان صديق: الوجيز في المالية العامة والتشريع الضريبي، بدون طبعة، بدون دار نشر، ص ١٠٦. د. أعاد حمود القيسي: المالية العامة والتشريع الضريبي، الطبعة التاسعة، ٢٠١٥م-١٤٣٦هـ، دار الثقافة للنشر والتوزيع - الأردن، ص ٥٣.

(2) Thomas Bowen, and others: previous reference, P82.

(٣) - نص المادة رقم (٦) - الجريدة الرسمية - العدد (١٤) تابع في ٣ أبريل سنة ٢٠٢٥م، ص ٨.



ويحمد للمشرع أنه حرص على ترتيب أولوية الاستحقاق عند التزاحم على طلب الدعم في ضوء موارد الدولة^(١)؛ ويلاحظ أن المشرع جعل الأولوية في ترتيب المستحقين لغير القادرين على العمل فأعطاهم الأولوية في الترتيب عند التزاحم؛ وليس معنى ذلك أن يتم إهمال بقية الفئات في حال لم تسمح موارد الدولة باستيعابهم جميعاً، بل لا بد أن تستهدف الدولة في حالة عجز الموارد المالية المتاحة عن الوفاء باحتياجات بقية المستحقين توفير موارد مالية جديدة لضمان تغطية مظلة الحماية الاجتماعية لكل الفئات المستحقة.

ويعد تأهيل المستفيدين والوصول بهم إلى درجة الاستغناء عن الضمان الاجتماعي، من أهم التدابير التي تؤدي إلى إيجاد طاقة إنتاجية جديدة، كما أن الاستثمار في رأس المال البشري عن طريق التأهيل والتدريب يقلل اعتماد الأسر على سبل العيش الأكثر عرضة للصدمات، فيكون حصولهم على فرصة العمل عوناً لهم على مواجهة الظروف الاستثنائية بشكل أفضل من اعتمادهم على الدعم النقدي^(٢)، بحكم أن الدخل المترتب على فرصة العمل قد يكون أفضل وأعلى من مجرد الدعم بما يجعل المستفيدين أكثر صلابة في مواجهة كافة الأزمات والظروف الاستثنائية، كما أن اتباع هذه الآلية يسهم من ناحية أخرى في توفير موارد مالية يمكن الاستعانة بها في استيعاب فئات جديدة من المستحقين للضمان الاجتماعي، ومن ثم يتم التوصل إلى توسيع مظلة الحماية الاجتماعية.

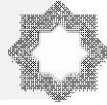
ويتم تأهيل المستفيدين من خلال تقديم خدمات متنوعة على حسب ظروفهم واستعداداتهم وإمكاناتهم، ومن هذه الخدمات: ١- التدريب والتأهيل. ٢- المساعدة في الحصول على فرصة عمل لدى الغير، بالتنسيق مع الوزارة المختصة بالعمل، سواء كانت في القطاع العام أو الخاص أو في القطاع الأهلي. ٣- المساعدة في الحصول على أصول إنتاجية يتم استخدامها في العمل، وتدر دخلاً على الفرد وأسرته. ٤- المساعدة في الحصول على قروض إنتاجية وميسرة لعمل مشروعات متناهية الصغر. ٥- المساعدة في الانخراط في مشروعات جماعية أو وحدات إنتاجية توفر فرصة كسب عيش للعاملين بها^(٣).

ولا شك في أن مساعدة القادرين على العمل من الخاضعين لأحكام قانون الضمان الاجتماعي من خلال تأهيلهم وتدريبهم وتيسير فرص العمل لهم أمر من الأهمية بمكان، خصوصاً وأن منهم بعض الفئات التي قد تواجه

(١) - نص المادة رقم (١٣) من قانون الضمان الاجتماعي رقم ١٢ لسنة ٢٠٢٥م - الجريدة الرسمية - العدد (١٤) تابع في ٣ أبريل سنة ٢٠٢٥م، ص ١٢.

(2) Thomas Bowen, and others: previous reference, P33.

(٣) نص المادة (٣٨) من قانون الضمان الاجتماعي رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م. (الجريدة الرسمية - العدد ١٤ (تابع) في ٣ أبريل سنة ٢٠٢٥م).

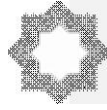


صعوبة كبيرة في الوصول إلى فرص العمل؛ إلا أنه لا ينبغي أن تكون الظروف الاستثنائية دافعاً إلى إلحاق الخاضعين لأحكام هذا القانون بأي فرص عمل حتى ولو كانت بمستوى أقل من مهاراتهم بغية إفساح المجال لغيرهم، بل لابد من أن يؤخذ بعين الاعتبار أن تكون فرص العمل مناسبة لهم بمعنى أن تكون الوظائف المعروضة تتفق مع مهاراتهم ومؤهلاتهم المهنية، بحيث يتحقق حسن الاستثمار الأمثل لمكاناتهم البشرية بما يعود عليهم وعلى مجتمعهم بالنفع، وبما يحقق الحفاظ على جودة القوى العاملة، ولتحقيق هذا الهدف فإنه لابد من أن تتم عملية التأهيل والتدريب في إطار سياسة ممنهجة يراعى فيها احتياجات سوق العمل مما يستلزم ضرورة توافر بيانات إحصائية كافية لدى وزارة التضامن الاجتماعي عن سوق العمل، والتنسيق المستمر بين وزارة التضامن الاجتماعي وكافة الوزارات والجهات المعنية، كما لابد من تقييم أثر التدابير والسياسات المتبعة وقياس نتائجها للعمل على تحسينها^(١).

كما لا ينبغي أن تكون الظروف الاستثنائية والرغبة في مساعدة الخاضعين لأحكام قانون الضمان الاجتماعي في إنشاء مشروع سبباً في إغفال الاشتراطات والتراخيص اللازمة لإنشاء هذا المشروع، إلا أنه من ناحية أخرى متى كانت الاشتراطات مستوفاة كان الواجب على الجهات المختصة - وخصوصاً في الظروف الاستثنائية - تقديم التسهيلات الإدارية اللازمة، والتنسيق المسبق بين كافة الجهات المعنية بما يضمن الحيلولة دون اعتراض أي جهة على إنشاء المشروع، أو التعسف في استعمال السلطة؛ ويمارس القضاء الإداري رقابته على قرارات الجهات الإدارية لردّها إلى دائرة المشروعية؛ وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "إذا كانت الجهة الإدارية قد قطعت شوطاً طويلاً في إجراءات الترخيص للمطعون ضده بإقامة كشك، بدءاً من الموافقة الصريحة على طلب الترخيص ومروراً بطلب البحث الاجتماعي ومعاينة الموقع وقبول سداد رسم المعاينة وعدم طلب أي أوراق أو مستندات من المطعون ضده، الأمر الذي مفاده أن تلك الجهة قد أعملت سلطتها التقديرية إزاء هذا الترخيص، ورأت أن موقع الكشك لا يعوق حركة المرور ولا يؤثر على الشكل الجمالي للمنطقة، ومن ثم وإذ لم يتبين من الأوراق أنه جد سبب طارئ يغير من ملائمة الموقع المقترح لإقامة الكشك، فإن قرار الجهة الإدارية بوقف السير في إجراءات الترخيص يضحى والحالة هذه غير قائم -بحسب الظاهر من الأوراق- على سبب يبرره، مما يتحقق معه ركن الجدية في طلب وقف تنفيذه، فضلاً عن تحقق ركن الاستعجال بحسبان أن الاستمرار في تنفيذ هذا القرار من شأنه حرمان المطعون ضده من ممارسة النشاط الذي يهيئه له استخدام مثل هذا الكشك بما يتناسب وظروفه الصحية والاجتماعية، وبالتالي عدم تحصيل الدخل الذي يتعايش منه هو وأسرتة"^(٢).

(1) - Conférence internationale du Travail, 100e session, 2011: référence précédente, P230- 219.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٦٣٧، لسنة ٥١ قضائية، جلسة ١٥ مارس ٢٠٠٨م.



وفي تقديري أنه يحمّد للمشرع أنه ساعد المستفيدين من برامج التأهيل فلم يقطع عنهم مساعدات الدعم النقدي الحكومي مرة واحدة، وإنما تدرج في ذلك حتى يضمن لهم الوصول إلى مرحلة الاستقرار المعيشي والاستغناء الكامل عن الدعم الحكومي، فأقر للمستفيد من الدعم النقدي - طبقاً لنص المادة (٣٨) من قانون الضمان الاجتماعي رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م - بأحقية الاستمرار في الحصول على الدعم النقدي لمدة ستة أشهر في حالة الالتحاق بعمل، ولمدة لا تزيد على سنة في حالة توفير مشروع له أو لحين استقرار المشروع، أيهما أقرب^(١)؛ ولعل مرجع التفاوت في المدة إلى أنه في حالة الالتحاق بعمل يضمن المستفيد راتباً شهرياً ثابتاً، أما في حالة توفير المشروع، فإن المشاريع قد تستغرق مدة لحين استقرارها والتمكن من جني أرباحها.

وتطبيقاً لتأهيل المستفيدين من الضمان الاجتماعي تمهيداً لاستبدالهم بغيرهم وتحقيق التمكين الاقتصادي لهم من ناحية، وتحقيق متطلبات الاستثمار في رأس المال البشري من ناحية أخرى، فقد أطلقت وزارة التضامن الاجتماعي في مصر برنامج "فرصة" في عام ٢٠١٧م، مما أسهم بشكل كبير في خروج العديد من الأسر من دائرة الفقر^(٢).

- التأهيل طويل الأجل:

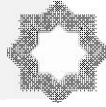
وأعني بالتأهيل طويل الأجل: مساعدة المستفيدين من الضمان الاجتماعي في الوصول مستقبلاً إلى الاستقلال المالي على المدى البعيد.

وذلك لأنه - في تقديري - تعد الخدمات المقدمة للخاضعين لأحكام قانون الضمان الاجتماعي مثل التدريب، والمساعدة في توفير فرص العمل، أو الحصول على أصول إنتاجية، أو قروض، أو الانخراط في مشاريع جماعية أو وحدات إنتاجية تعد صورا للتأهيل للوصول إلى الاستقلال المالي، ومن ثم الاستغناء التدريجي عن الضمان الاجتماعي على المدى القصير.

وفي مقابل ذلك فإن هناك صورا للتأهيل للوصول إلى الاستقلال المالي على المدى الطويل، تتمثل في الاشتراطات التي اشترطها المشرع للحصول على الدعم النقدي المشروط (تكافل)، فعلى سبيل المثال يعد اشتراط قيد الأولاد في المراحل التعليمية نوعاً من التأهيل على المدى الطويل، إذ يؤدي حصولهم على المؤهلات

(١) نص المادة (٣٨) من قانون الضمان الاجتماعي رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م. (الجريدة الرسمية - العدد ١٤ (تابع) في ٣ أبريل سنة ٢٠٢٥م).

(2) <https://n9.cl/0b6h0> Nayla Yehia: référence précédente, P66. Malak Elmousallamy and others: Social Protection in Rural Egypt, Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA), 29 January 2020, P22.



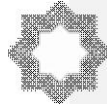
الدراسية إلى فتح المجال أمامهم للحصول على فرصة عمل، فكانت هذه الاشتراطات بهدف التحفيز، بحيث لا تكون ظروفهم المادية عائقاً أمام دراستهم، والحصول على المؤهلات التي تعود بالخير عليهم وعلى مجتمعهم. وبالرجوع إلى المادة الثامنة من القانون رقم (١٢) لسنة ٢٠١٥م نجد أنها قد حددت بعض الشروط الواجب على المستفيدين الالتزام بها لاستمرار صرف الدعم النقدي المشروط (تكافل)، ويتعلق بعضها بمتابعة برامج الصحة الأولية، ومتابعة نمو الأطفال، والالتزام بالتطعيمات المقررة للأولاد؛ ومن الواضح أن هذه القيود الصحية تعد ضماناً لتحقيق المناعة المجتمعية، وتحقيق التهيئة الصحية من خلال تنشئة جيل تسمح حالته الصحية بالمشاركة في العمل والإنتاج، خصوصاً وأن تكلفة هذه القيود الصحية الوقائية على الدولة قد تكون أقل بكثير من الأعباء الاقتصادية المترتبة على علاج الأمراض في حال عدم الالتزام بتلك القيود الصحية.

كما اشترط المشرع في المادة (٨/٢) قيد الأولاد في المراحل التعليمية حسب الفئة العمرية، فإذا كانوا في الفئة العمرية من (٦ - ١٨ سنة) فلا بد من أن يكونوا مقيدين بالمدارس بنسبة حضور لا تقل عن ٨٠٪ في كل فصل دراسي، وإذا كانوا في الفئة العمرية من (١٨ - ٢٦ سنة) فلا بد أن يكونوا مقيدين بمراحل التعليم فوق المتوسط أو التعليم الجامعي مع اشتراط انتظام نجاحهم في كل عام دراسي؛ وخيراً فعل المشرع بما اشترطه من انتظام الأولاد في الحضور، وانتظامهم في النجاح؛ ولعل الحكمة من هذه القيود، ألا يتم قيدهم في المراحل التعليمية بشكل صوري، بهدف الحصول على الدعم النقدي من الدولة، دون أن تكون هناك أي جدية في دراستهم، وحرصاً من المشرع على تأهيلهم حتى يتمكنوا من الوصول إلى المرحلة التي يمكنهم الاستغناء فيها عن هذا الدعم النقدي، ويعاد توجيهه إلى مستحقه.

إن المتأمل في القيود الصحية والتعليمية المشار إليها يستنبط أن الهدف الأساس منها هو التأهيل الصحي والدراسي على المدى الطويل؛ وفي حال عدم الالتزام بتلك الاشتراطات فإن المشرع لم يوقف الدعم مرة واحدة، وإنما تدرج في ذلك فبدأ أولاً بالخصومات، إذ قررت المادة التاسعة من القانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م خصم نسبة من قيمة الدعم النقدي المشروط (تكافل)، ٣٠٪ في حالة عدم الالتزام في المرة الأولى، ٦٠٪ في حالة عدم الالتزام في المرة الثانية، ٩٠٪ في حالة عدم الالتزام في المرة الثالثة.

ثم أقرت المادة التاسعة من القانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م إمكانية إيقاف الدعم النقدي بشكل نهائي عند عدم الالتزام بالاشتراطات السابق الإشارة إليها في المرة الرابعة؛ كما أن للأسرة المستفيدة التظلم إلى المديرية المختصة من قرار وقف الدعم خلال ستين يوماً من تاريخ إعلانها به^(١).

(١) - نص المادة رقم (٩) من قانون الضمان الاجتماعي رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م.



ومما تجدر الإشارة إليه أن المشرع لم يحث الجهات الإدارية على أن تتحين الفرص لتوقيع الخصم أو لإيقاف الدعم النقدي عن المستفيدين، وإنما قصد المشرع من الخصم وإيقاف الدعم أن يتم اتخاذها بوصفها تدابير يمكن من خلالها إلزام الأسر المستفيدة بأن تتقيد بالاشتراطات السالف الإشارة إليها.

فلم يتجاهل المشرع إمكانية مرور الأسرة ببعض الظروف الاستثنائية التي يمكن أن تؤدي إلى عدم التزام المستفيدين ببعض الاشتراطات السالف الإشارة إليها، فسمح للوزير المختص بصلاحية الاستثناء من شرط نسبة الحضور وانتظام النجاح وإتمام الدراسة في السن المحددة للظروف القهرية التي يقدرها الوزير المختص^(١)، وأوجب على الجهة الإدارية أن تعمل بالتنسيق مع باقي الوزارات والجهات المعنية على إزالة أسباب عدم الالتزام^(٢).

وتجدر الإشارة هنا إلى أنه يحمد للمشرع أنه تنبأ باحتمالية حدوث تلك الظروف القهرية، ووضع لها المعالجة التشريعية المتمثلة في توسيع صلاحيات الإدارة بما يناسبها؛ لأن نظرية الظروف الاستثنائية معدة أساساً لسد الثغرات القانونية الناتجة عن كون المشرع لم يرتقب سلفاً ضرورة توسيع سلطات الإدارة في فترة الأزمة^(٣)؛ ومن المعلوم أن الظروف الاستثنائية يترتب عليها إمكانية التغاضي عن بعض شروط صحة القرارات الإدارية، خصوصاً فيما يتعلق بالشكل والإجراء^(٤)، فنجد الظروف القهرية في كثير من الأحيان تبرر مخالفة القواعد الإجرائية^(٥).

ومما يدل على أن المشرع لم يجعل توقيع الخصم غاية في ذاته، وإنما قصد إجبار المستفيدين على التقيد بالاشتراطات سالف الذكر، أن المشرع أجاز رد المبلغ المخصوم كاملاً في حالة عدم الالتزام للمرة الأولى، ورد ٣٠٪ من قيمة المبلغ المخصوم في حالة عدم الالتزام للمرة الثانية والثالثة؛ كما أجاز في حالة إيقاف الدعم النقدي

(١) - المادة رقم (٨) من قانون الضمان الاجتماعي رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥ م.

(٢) - المادة رقم (٩) من قانون الضمان الاجتماعي رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥ م.

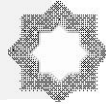
(٣) - GEORGES VEDEL – PIERRE DELVOLLE: Droit administrative ,

ترجمة منصور القاضي، الطبعة الأولى، ١٤٢٩ هـ - ٢٠٠٨ م، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ج١، ص ٤٢٢

(٤) صلاح أحمد رعد: الظروف الاستثنائية وأثرها على الحقوق والحريات العامة، ٢٠١٣ م، رسالة لنيل درجة دبلوم الدراسات العليا - المعهد العالي للدكتوراه في الحقوق - الجامعة اللبنانية، ص ٥٣.

(٥) - د. علي خنجر شطناوي: موسوعة القضاء الإداري السعودي (ديوان المظالم)، مكتبة الرشد، الطبعة الثانية، ١٤٣٦ هـ - ٢٠١٥ م، ص ٤٥٤. وأيضاً:

GEORGES VEDEL – PIERRE DELVOLLE: Référence précédente, Partie 2, p232.



نهائياً بسبب عدم الالتزام للمرة الرابعة، أن يتم إعادة دراسة حالة الأسرة بعد مرور ستة أشهر من الإيقاف، بناءً على طلب يقدم من الأسرة المستفيدة.

المطلب الثالث حوكمة استحقاق الدعم

إذا كان تدريب وتأهيل المستفيدين من الضمان الاجتماعي والوصول بهم تدريجياً إلى مرحلة الاستغناء عن الضمان الاجتماعي - على النحو السابق الإشارة إليه - يمكن أن يؤدي إلى توفير بعض الموارد المالية التي تسمح بإفساح المجال لغيرهم من المستحقين خصوصاً في ظل الظروف الاستثنائية؛ فإن توفير المبالغ المالية التي يتم إنفاقها على غير المستحقين أو من تحصلوا عليها دون وجه حق أو غير الملتزمين ممن يرغبون في حياة الانكالية، ولا يريدون الالتزام باشتراطات التأهيل يكون من باب أولى.

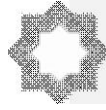
وتعد حوكمة استحقاق الدعم النقدي من الضمانات التشريعية التي استحدث القانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م النص عليها في قوانين الضمان الاجتماعي، وخصص لها الباب الرابع منه، فلم يكن منصوباً عليها في قانون الضمان الاجتماعي السابق رقم ١٣٧ لسنة ٢٠١٠م.

والحوكمة في مجال الضمان الاجتماعي تعني الإدارة الرشيدة لمؤسسات الضمان الاجتماعي وتوظيف واستثمار مواردها وفق مبادئ الشفافية والمساءلة والفعالية والاستدامة المالية^(١)؛ وبناءً على ذلك يمكن القول بأن حوكمة استحقاق الدعم يقصد بها إجراءات التحقق من مدى استحقاق الدعم من عدمه ومدى إدارته بفاعلية في إطار من الشفافية والعدالة والمحاسبة.

وحوكمة استحقاق الدعم بالمعنى المشار إليه لها أهمية كبيرة في التحقق من حسن استخدام الموارد، وتحسين الأداء المالي لمؤسسات الضمان الاجتماعي، وتعزيز قدرتها على مواجهة الأزمات والتكيف معها وتجاوزها^(٢)، ورفع كفاءة وفعالية وعدالة الإنفاق، كما أن لها أثراً كبيراً في مواجهة تحديات استدامة الضمان الاجتماعي في الظروف الاستثنائية واستبعاد غير المستحقين؛ وفيما يلي إشارة إلى النقاط التي تضمنها قانون

(١) - أحمد حمدي عبد الدايم: الحوكمة كأحد آليات إصلاح منظومة الدعم في الاقتصاد المصري، مجلة الدراسات والبحوث التجارية، جامعة بنها، س٣٨، ع٣، ٢٠١٨م، ص٦٨٢.

(٢) - د. حامد عباس: جهود حوكمة الضمان الاجتماعي، الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي "الإيسا"، جسر التنمية، المعهد العربي للتخطيط، عدد ١٧٢، ٢٠٢٥م، ص٦-٧. د. الصادق عبد السلام بن مصطفى - أ. سالم بشير قجيونة: مستوى تطبيق الحوكمة الرشيدة في مؤسسة الضمان الاجتماعي في مصراتة، مجلة العلوم الاقتصادية والسياسية، الجامعة الأسمرية الإسلامية، عدد ١٠، ٢٠١٧م، ص٨٨.



الضمان الاجتماعي رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م في الباب الرابع منه لحوكمة استحقاق الدعم النقدي من خلال ثلاثة فروع على النحو التالي:

الفرع الأول: آليات التحقق من مدى استحقاق الدعم.

الفرع الثاني: حالات إيقاف الدعم.

الفرع الثالث: إنشاء قاعدة بيانات موحدة للضمان الاجتماعي.

الفرع الأول

آليات التحقق من مدى استحقاق الدعم

إن التحقق من مدى استحقاق الدعم النقدي، ومتابعة هذا التحقق، بما قد يترتب عليه من تفعيل المساءلة، بالإضافة إلى تنظيم آلية النظم تعتبر من معايير الحوكمة الرشيدة لاستحقاق الدعم، وهي جميعها إجراءات ضرورية ولازمة لتفادي صرف الدعم إلى غير مستحقه، ومن ثم توفير الموارد المالية المهدرة، بحيث يتسنى إعادة توجيهها إلى مستحقيها سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية. وفيما يلي بيان ذلك على النحو التالي:

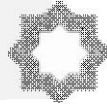
أولاً: إجراءات التحقق من استحقاق الدعم:

لقد اعتمد القانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م بعض الآليات التي يتم اتباعها لرصد التغيرات التي قد تطرأ على المستوى المعيشي للفرد أو الأسرة في إطار حوكمة استحقاق الدعم النقدي، ومن أهمها (المتابعة الميدانية) التي تلتزم بها الوحدات والإدارات والمديريات المختصة.

فتقوم الوحدة الاجتماعية التابعة للإدارة الاجتماعية بمديرية التضامن الاجتماعي بإجراء المتابعة الميدانية بسحب عينة عشوائية لا تقل عن (٣٠٪) من الحالات المستفيدة من الدعم النقدي، خلال أشهر مارس وأبريل ومايو من كل عام، في ضوء البيان السنوي المقدم من المستفيد لتحديد مدى توافر شروط الاستحقاق لاستمرار صرف المساعدة أو تعديلها أو إيقافها بما يتناسب مع حالة المستفيد، فإذا تبين لها أن المستفيد قد فقد شروط استحقاق المساعدة أو حدث تغير في حالته المالية أو الاجتماعية مما يستوجب تعديل قيمة المساعدة، أو إيقافها، يتم العرض على لجنة الدعم النقدي المختصة بالإدارة المختصة لإصدار قرار بشأنها^(١)؛ ولعل الحكمة من تحديد هذه الأشهر بالتحديد لإجراء المتابعة الميدانية، أنها تقع في النصف الثاني من العام المالي حتى تكون مؤشراً يستهدى به في تحديد مخصصات الضمان الاجتماعي في الموازنة العامة للدولة للعام التالي.

ولم يكتف المشرع بهذه المتابعة التي تلتزم بإجرائها الوحدة المختصة على النحو المشار إليه، وإنما ألزم الإدارة الاجتماعية بمديرية الضمان الاجتماعي بالتحقق من كفاءة الوحدات المختصة في متابعة استحقاق

(١) - نص المادة رقم (٢٤) من قانون الضمان الاجتماعي رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م.



المستفيدين، ومدى استحقاقهم استمرار صرف المساعدات أو تعديلها أو إيقافها، إذ تقوم الإدارة الاجتماعية مرة واحدة على الأقل في كل عام مالي، بإجراء متابعة ميدانية بسحب عينة لا تقل عن (١٠٪) من الحالات المستفيدة من الدعم النقدي من كل وحدة مختصة تابعة لها، فإذا تبين لها عدم تحقق الشروط أو حدوث تغير في حالة المستفيد مما يستوجب تعديل المساعدة أو إيقافها يتم العرض على لجنة الدعم النقدي بالمديرية لإصدار قرار بشأنها^(١).

وإمعاناً في الحرص على ضمان وصول الدعم إلى مستحقيه فقد ألزم المشرع المديرية المختصة - بالإضافة إلى ما سبق - بالتحقق على إجمالي نسبة (٢٪) سنوياً من الحالات المستفيدة من مساعدات الدعم النقدي على مستوى المحافظة، بحيث إذا تبين لها عدم توافر شروط الاستحقاق أو حدوث تغير في الحالة المالية أو الاجتماعية مما يستوجب تعديل قيمة المساعدة أو إيقافها، يتم العرض على الوزارة المختصة لإصدار القرار بشأنها^(٢).

وتنشأ بالوزارة المختصة إدارة تختص بإجراء التحقق على إجمالي نسبة (٠,٥٪) من الحالات المستفيدة من الدعم النقدي على مستوى الجمهورية، وذلك لتقييم حالة النزاهة والشفافية، وتعزيز آليات ترشيد الدعم، ضماناً لوصوله إلى مستحقيه^(٣).

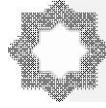
كما فتح المشرع المجال لإضافة إجراءات ووسائل أخرى للتحقق بالتنسيق مع الهيئات ذات الصلة للتأكد من صحة الاستهداف، وعدم تغير وضع الأفراد والأسر المسجلين باستمارات طلب الحصول على الدعم النقدي^(٤). وهذه المتابعات الميدانية الجادة التي يتم التحقق من نزاهتها وشفافيتها على النحو المشار إليه، تؤكد على أن المشرع في القانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م قد جعل الحصول على مساعدات الضمان الاجتماعي رهيناً باستمرار حالة الاستحقاق التي يتم الاستدلال عليها بدخول مستوى معيشتهم في حدود المعادلة الاختبارية للاستحقاق؛ وأنه لا يكفي قيام حالة الاستحقاق كشرط لبداية الحصول على مساعدات الضمان الاجتماعي فقط، وإنما يعد ذلك شرط بداية واستمرار، بحيث إذا طرأ أثناء صرف تلك المساعدات ما يقتضي تعديل قيمتها أو إيقاف صرفها تم عرض الإجراءات اللازمة لذلك.

(١) - نص المادة رقم (٢٥) من قانون الضمان الاجتماعي رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م.

(٢) - نص المادة رقم (٢٦) من قانون الضمان الاجتماعي رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م.

(٣) - نص المادة رقم (٢٧) من قانون الضمان الاجتماعي رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م.

(٤) - نص المادة رقم (٢٩) من قانون الضمان الاجتماعي رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م.



ويرى الباحث في هذا الصدد أن هذه المتابعة وإن كانت لها أهميتها في ترشيد نفقات الضمان الاجتماعي بما يضمن الاقتصاد في صرفها على مستحقيها، إلا أنه ينبغي ألا تقتصر نتيجة المتابعة على تعديل قيمة المساعدات بتخفيضها أو إيقاف صرفها عند وجود ما يقتضي ذلك، بل ينبغي في المقابل إذا ظهر من المتابعة الميدانية أن الظروف التي طرأت على المستفيدين تقتضي تعديل قيمة مساعدات الضمان الاجتماعي بزيادتها أن يتم اتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك تلقائياً، وخصوصاً في حالات الأزمات والكوارث والظروف الاستثنائية إذا تبين انطباق أي حالة من الحالات المنصوص عليها في المواد ٣٦ و ٣٧ من القانون.

ثانياً: تطبيق المساواة عن المخالفات:

إن جميع الضمانات المقررة لوصول الضمان الاجتماعي إلى مستحقيه يتلشى أثرها، ومحاولات الإصلاح المبذولة يزول مفعولها، وجميع التدابير المتخذة لزيادة الإيرادات المطلوبة لتأمين احتياجات المستحقين للضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية تصبح بلا جدوى، إذا تبين أن صرف المساعدات النقدية يعتره الفساد، وتشوبه المخالفات.

ولذلك كان لزاماً في حالة ما إذا أسفرت إجراءات التحقق والمتابعة عن وجود مخالفات أن يتم تفعيل المسؤولية بأنواعها، فمع عدم الإخلال بالمسؤولية الجنائية، يتم اتخاذ الإجراءات التأديبية ضد الموظف المخالف - طبقاً للمادة ٢٨ من القانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م - ويتم إخطار الوزارة المعنية والمحافظة المختصة بالإجراءات التي تم اتخاذها بهذا الخصوص.

ثالثاً: تنظيم دراسة الشكاوى والتظلمات:

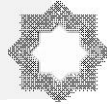
تعد الشكاوى والتظلمات وسيلة من وسائل الحوكمة^(١)، وقد كفل المشرع في المادة (٣١) من قانون الضمان الاجتماعي رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م هذه الضمانة، فقد أقر تشكيل لجان على مستوى الوزارة والمديرية والإدارة المختصة، لدراسة التظلمات والشكاوى ومتابعة معالجتها والبت فيها. ويعد تفعيل آلية تقديم الشكاوى والرد عليها إلكترونياً عبر البوابة الإلكترونية من الخطوات المهمة في اختصار الوقت والجهد والإجراءات، وضمان النزاهة والشفافية.

الفرع الثاني

حالات إيقاف الدعم

مما لا شك فيه أن ترشيد النفقات، ومن ثم ضمان وصول الدعم إلى مستحقيه، يقتضي إيقاف صرف الدعم عن غير المستحقين، واستبعادهم من دائرة المشمولين بالضمان الاجتماعي؛ ويعد من الأمور المحمودة التي استحدثها قانون الضمان الاجتماعي رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م، التي تحقق ميزة ضمان وصول الدعم إلى مستحقيه من ناحية،

(١) - د. حامد عباس: مرجع سابق، ص ١٣.



وتسهم في توفير موارد مالية يمكن الاستفادة منها في توسيع تغطية الضمان الاجتماعي لمستحقيه خاصة في الظروف الاستثنائية من ناحية أخرى، ما تضمنه القانون من بيان الحالات التي يتم فيها إيقاف صرف الدعم على النحو التالي:

الحالة الأولى: حالة خروج مستوى معيشة الأفراد عن حدود المعادلة الاختبارية للاستحقاق:

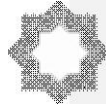
إن تحديد مدى استحقاق الأفراد للدعم رهين بتحديد درجة فقرهم بناءً على معادلة إحصائية تسمى المعادلة الاختبارية للاستحقاق، يتم حسابها استناداً إلى عدة مؤشرات يتم من خلالها تحديد نسبة فقر الفرد أو الأسرة، وهذه المؤشرات تدور حول عدد أفراد الأسرة، ودرجة تعليمهم، وحالتهم الصحية، وحالة سكنهم، ومدى توفر الخدمات والمرافق الأساسية، بالإضافة إلى موارد الدعم المادي أو العيني لهم.

ونظراً إلى أن هذه المؤشرات المشار إليها قد تطرأ عليها بعض التغيرات التي يترتب عليها حدوث تغير في مستوى المعيشة، مما يؤدي إلى خروج الأسرة أو الفرد عن حدود المعادلة الاختبارية للاستحقاق؛ فإن اعتبارات العدالة، وضمان وصول الدعم إلى مستحقيه، تقتضي إيقاف الدعم عن غير المستفيدين الذين خرجوا عن دائرة الاستحقاق؛ وهذه التغيرات يمكن الوقوف عليها عن طريق المتابعة الميدانية على النحو السالف الإشارة إليه.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع قد اعتبر أن عدم صرف الدعم النقدي المستحق لمدة شهرين متتابعين قرينة على عدم الاحتياج إليه، وسبباً يمكن أن يؤدي إلى إيقاف الدعم، بناءً على ما تنتهي إليه الوحدة المختصة بعد إعادة الدراسة الميدانية للحالة للوقوف على استحقاق الصرف من عدمه، إلا إذا تقدم المستفيد -فرداً كان أو أسرة- بتظلم خلال ستين يوم من تاريخ إخطاره بإيقاف الدعم وتم قبول تظلمه؛ كما يتم إسقاط الدعم في حالة عدم صرف الدعم مدة ستة أشهر دون عذر مقبول.^(١)

وفي تقديري أن هذه القرينة التي وضعها المشرع تعد قرينة منطقية لأن الفرد أو الأسرة إن كانوا في حالة احتياج لهذا الدعم فإنهم سوف يحرصون على صرفه أولاً بأول، فيكون عدم صرف الدعم -دون عذر مقبول- قرينة على حدوث تغير في مستوى معيشة الفرد أو الأسرة المستفيدة، أدى بهم إلى الاستغناء عن الدعم وعدم الاهتمام بصرفه، فيكون من اللازم إعادة الدراسة الميدانية للوقوف على حالة الاستحقاق ومدى تغير مستوى المعيشة، ولكن مع ملاحظة أن هذه القرينة التي وضعها المشرع تعد قرينة بسيطة قابلة لإثبات العكس، بدليل أن المشرع سمح للمستفيد أن يتقدم بالتظلم ويبيد الأعذار المبررة لعدم صرف الدعم طوال مدة عدم الصرف؛ وهو ما يؤكد من ناحية أخرى على حرص المشرع على أن يقتصر صرف الدعم على مستحقيه فقط دون غيرهم.

(١) - نص المادة رقم (١٦) من قانون الضمان الاجتماعي رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥ م.



الحالة الثانية: حالة رفض المستفيدين أو أرباب الأسر المستفيدة لفرص التوظيف التي توفرها لهم الجهة الإدارية:

سبقت الإشارة إلى أن تمكين المستفيدين من تحقيق الاستقلال المالي والتحول إلى أشخاص منتجين يعد من الأهداف الأساسية التي يسعى إليها قانون الضمان الاجتماعي، إذ يؤدي ذلك إلى توفير في الموارد المالية المخصصة لخدمات الضمان الاجتماعي، ومن ثم يفتح المجال لإمكانية استبدال القادرين على العمل بغيرهم من الأكثر احتياجاً ممن لا تسمح ظروفهم بالقدرة على العمل.

ولذلك فقد عهد المشرع إلى وزارة التضامن الاجتماعي والمديريات المختصة بمساعدة القادرين على العمل من المستفيدين بالدعم النقدي إما من خلال تنمية مهاراتهم وإمكاناتهم الفنية والمهنية، أو توفير مشروعات تدر دخلاً لهم، أو إلحاقهم بعمل^(١).

ويعد رفض المستفيدين وأرباب الأسر المستفيدة لفرص التوظيف التي تقدمها لهم الجهة الإدارية على الرغم من قدرتهم على العمل ثلاث مرات دون عذر مقبول، دليلاً على رغبتهم في حياة الاتكالية دون مبرر، إذ إن توفير فرص التوظيف لهم بالتنسيق مع الوزارة المختصة بالعمل مع قدرتهم على العمل ينفي استحقاقهم مساعدات الضمان الاجتماعي، ولا يدع لهم عذراً يبررون به احتياجهم.

أما في حالة عدم القدرة على العمل مثل حالة الأشخاص ذوي الإعاقة من المستويين الثاني والثالث - وهم الذين لا يقدر على القيام بالأنشطة الأساسية في حياتهم دون مساعدة من الآخرين - وكذلك المرضى بالأمراض المزمنة والمسنين، فهؤلاء جميعاً يستثنون من هذه الحالة مراعاة لظروفهم^(٢).

الحالة الثالثة: حالة إدانة المستفيدين أو أرباب الأسر المستفيدة في بعض الجرائم:

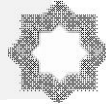
إذا كان الضمان الاجتماعي يستهدف في المقام الأول معالجة حالات الفقر في المجتمع عن طريق ضمان الحد الأدنى من الدخل الذي يلبي الاحتياجات الأساسية للمستفيدين، مع مراعاة الأكثر احتياجاً والأكثر استحقاقاً، بما يضمن الوصول إلى الاستقرار المجتمعي وتحقيق العدالة الاجتماعية.

ولما كان صدور حكم بات بالإدانة ضد المستفيدين أو أرباب الأسر المستفيدة في الجرائم التالية: (التسول - الاتجار بالبشر - تعريض الطفل للخطر - ختان الإناث - الزواج المبكر - التحرش - التعدي على الأراضي الزراعية - الجرائم الأخرى المخلة بالشرف والاعتبار)^(٣)، يجعل الشخص غير جدير بالاستفادة من المساعدات

(١) - نص المادة رقم (٣٨) من قانون الضمان الاجتماعي رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥ م.

(٢) - المادة رقم (٤/٣٣) من قانون الضمان الاجتماعي رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥ م.

(٣) - نص المادة رقم (١/٣٣) من قانون الضمان الاجتماعي رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥ م.



المجتمعية، إما لتسببه في زعزعة الأمن المجتمعي، عن طريق الاعتداء على حقوق الأفراد وحررياتهم كما في جرائم الاتجار بالبشر - تعريض الطفل للخطر - ختان الإناث - الزواج المبكر - التحرش؛ أو تسببه في عدم وصول الأموال إلى مستحقيها كما في جريمة التسول؛ أو بسبب إهدار موارد الدولة، وإساءة استغلالها بطريقة غير قانونية كما في جريمة التعدي على الأراضي الزراعية؛ أو لارتكابه ما يستنكفه المجتمع من الجرائم المخلة بالشرف والاعتبار^(١).

ويظهر من ذلك أن المشرع قد اعتبر أن وقف صرف مساعدات الضمان الاجتماعي عن مرتكبي تلك الجرائم وسيلة لتشجيع الأفراد على الالتزام بالقوانين، وتجنب ارتكاب تلك الجرائم التي تمثل انحرافاً أخلاقياً وسلوكياً من ناحية، كما أنه في الوقت نفسه يعد وسيلة لضمان وصول الدعم إلى مستحقيه فعلياً من ناحية أخرى.

ولم يتجاهل المشرع ظروف الأسر المستفيدة في حالة ما إذا كان مرتكب أي جريمة من الجرائم السالف الإشارة إليها هو رب الأسرة، فقد سمح على سبيل الاستثناء باستمرار صرف (٧٥٪) من قيمة الدعم النقدي المقرر لها لمدة ثلاثة أشهر من تاريخ صدور قرار إيقاف الدعم، أو لحين توفيق أوضاعها بموجب طلب جديد للحصول على الدعم النقدي متى توافرت في شأنها أي حالة من حالات الاستحقاق المقررة قانوناً أيهما أقرب^(٢).

الحالة الرابعة: حالة الحصول على مساعدات الضمان الاجتماعي بالتدليس أو بناءً على بيانات مزورة:

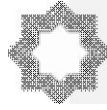
وهذه الحالة تعد من الحالات البديهية، إذ يجب وقف الدعم المقدم لأي شخص إذا تبين أن هذا الشخص قد تمكن بسوء نية من الوصول إلى مساعدات الضمان الاجتماعي عن طريق التدليس على الجهة الإدارية باستعمال الطرق الاحتيالية أو تقديم بيانات مزورة^(٣)، وفي هذه الحالة لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يستفيد من سوء نيته واحتياله على الجهة الإدارية.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: "يطل التصرف إذا ثبت أن المستفيد منه قد وجهه بطريقة تنطوي على غش رغم استيفائه ظاهرياً لأوامر القانون تطبيقاً للقاعدة الأصولية التي تقول إن "الغش يفسد كل شيء" والتي باتت

(١) - والشرف والاعتبار يعني ما يتمتع به الشخص من مكانة مبنية على مجموعة من الصفات الموروثة والمكتسبة التي تتحدد بناءً على معيار ذي طبيعة موضوعية ترتكن أساساً على الرأي العام في الوسط الاجتماعي الذي يعيش فيه مثل جرائم القذف والسب والبلاغ الكاذب وإفشاء الأسرار. (د. سامح السيد جاد: شرح قانون العقوبات "القسم الخاص"، ١٤٢٦هـ - ٢٠٠٥م، بدون دار نشر، ص ١٤٣).

(٢) - نص المادة رقم (٣/٣٣) من قانون الضمان الاجتماعي رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م.

(٣) - نص المادة رقم (٢/٣٣) من قانون الضمان الاجتماعي رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م.



من القواعد الأساسية الحاكمة للقانون المصري ولكل الشرائع، ولا يجوز أن يفيد منه فاعله منعاً للفساد، ودعماً لحسن النية والشرف"^(١).

وبطبيعة الحال فإنه لا يكفي في هذه الحالة مجرد وقف الدعم النقدي فقط، وإنما لابد من معاقبته، بحكم أن الحصول على مساعدات الضمان الاجتماعي بناءً على هذه الحالة يمثل جريمة يعاقب عليها قانوناً؛ وقد أشارت المادة (٤٣) من القانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م إلى معاقبة كل من توصل إلى صرف مساعدات دعم نقدي دون وجه حق، وكان ذلك نتيجة إثبات أو إعطاء بيانات صحيحة في طلب الخدمة أو الامتناع عن إعطاء بيانات مما يجب الإفصاح عنها وفقاً لأحكام هذا القانون مع علمه بذلك، ورفض رد ما صرف له دون وجه حق بعد إنذاره من قبل المديرية المختصة بموجب خطاب مسجل بعلم الوصول محدد به المبالغ المستحقة عليه، وذلك خلال ستين يوماً من تاريخ الإنذار بالحبس، مدة لا تزيد على ستة أشهر، وبغرامة لا تقل عن ألفي جنيه ولا تزيد على ستة آلاف جنيه، أو بإحدى هاتين العقوبتين، وتنقضي المحكمة فضلاً عن العقوبة المحكوم بها برد المبالغ التي تم التحصل عليها دون وجه حق، وتنقضي الدعوى العمومية بالتصالح إذا قام المتهم برد المبالغ المنصرفة إليه دون وجه حق وتعويض يعادل نصف المبالغ المشار إليها.

وتعد هذه الغرامات - بالإضافة إلى الخصومات السابقة الإشارة إليها وأيضاً ما يتم توفيره في حالات إيقاف الدعم - من الموارد التي يستفاد منها في زيادة إيرادات صندوق تكافل وكرامة، بحيث يتم إعادة توجيهها إلى مستحقيها.

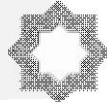
الحالة الخامسة: الوفاة:

يتم إيقاف الدعم إذا كان المستفيد فرداً، ولا يمكن بأي حال من الأحوال تحويل الدعم إلى شخص آخر؛ وفي حالة وجود مستحقات مالية للمتوفى فإنها تؤول إلى ورثته، وإن لم يكن له ورثة فإنها تؤول إلى الصندوق؛ أما إذا كانت المستفيدة من الدعم (أسرة)، وتوفي أحد أفرادها، ففي هذه الحالة تقوم الوحدة المختصة بإعادة الدراسة الميدانية لمراجعة الاستحقاق الأسري، وفي هذه الحالة إما أن يستمر صرف الدعم، أو يتم تحويل الأسرة إلى فئة أخرى من الفئات الخاضعة لقانون الضمان الاجتماعي، أو يتم إيقاف الصرف"^(٢).

وإذا كان نص المادة (١٧) من القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠٢٥م يفتح المجال لكل ذي شأن أن يقوم بإخطار الوحدة المختصة بحالات الوفاة، إلا أن وجود قاعدة بيانات قوية يتم ربطها بكل الجهات الحكومية وغير الحكومية

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا - الدائرة الثالثة في الطعن رقم : ٤٤٠٨٧ لسنة ٦٢ قضائية عليا، جلسة ٢٦ - ٦ - ٢٠١٨م.

(٢) نص المادة رقم (١٧) من قانون الضمان الاجتماعي رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م.



المعنية، ويتم تحديثها بصفة مستمرة، يمكن الوحدة المختصة من الوقوف على حدوث الوفاة، واتخاذ الإجراءات القانونية المترتبة عليها فيما يخص الدعم تلقائياً.

الفرع الثالث

إنشاء قاعدة بيانات موحدة للضمان الاجتماعي

إذا كانت الظروف الاستثنائية تقتضي سرعة الاستجابة للأزمات، واتخاذ بعض التدابير العاجلة وتقديم الإغاثة لمستحقيها، فإن وجود قاعدة بيانات قوية ومحدثة يعد هو نقطة الانطلاق وحجر الأساس بالنسبة للجهات الإدارية المختصة، إذ تتمكن من الحصول على كافة الإحصائيات اللازمة لتحديد المستحقين لتلك التدابير والإجراءات. فلا بد أولاً من وجود سجلات إلكترونية للمستفيدين والمسجلين؛ كما لا بد بالإضافة إلى ذلك من وجود بيانات إحصائية بالمخاطر المتوقعة، وتحديد الفئات التي يمكن أن تتضرر منها، ومتطلبات الدعم المطلوب تقديمها حال حدوث تلك المخاطر ومدتها، وتكامل هذه البيانات جميعها في دعم اتخاذ القرار؛ ويعتمد الأمر على جودة البيانات بمعنى دقتها وشمولها وحداتها وملاءمتها وإمكانية الوصول إليها^(١).

ولكي يتسنى تحديد التدابير المطلوبة لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية، أو لمجرد تقييم النطاق الحالي للضمان الاجتماعي بشكل شامل، فإن من الضروري أن يتم بذل المزيد من الجهد بشكل ممنهج لتوفير بيانات موثوقة وقابلة للمقارنة؛ ولا شك في أن وجود نظام موحد لتبادل البيانات بين المؤسسات العامة ينطوي على إمكانات كبيرة لتحسين الحوكمة ووضع سياسات أكثر فاعلية^(٢)؛ كما أن من شأن وجود قاعدة بيانات موحدة ومحدثة تيسير إجراء الفحوصات والتقييمات الاكتوارية بمعنى إمكانية فحص الالتزامات المطلوبة فيما يخص الضمان الاجتماعي ومقارنتها بالإيرادات المالية للتحقق مما إذا كانت الإيرادات المحتمل تحصيلها كافية لتغطية الالتزامات^(٣).

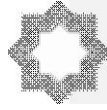
وبالإضافة إلى ذلك فإن من شأن وجود قاعدة بيانات موحدة ومحدثة تحقيق المزيد من الشفافية، والحد من الفساد، وضمان سرعة الاستجابة للأزمات نتيجة للاستغناء التدريجي عن المستندات الورقية^(٤).

(1) Thomas Bowen, and others: previous reference, P65.

(2) – Conférence internationale du Travail, 100e session, 2011: référence précédente, P141, 172.

(٣) – هبة عبد الفتاح علي: أنموذج مقترح لبرنامج تدقيق العمل الاكتواري وفق مبادئ منظمة العمل الدولية والجمعية الدولية للضمان الاجتماعي في دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي، مجلة دراسات محاسبية ومالية، المجلد ١٧، العدد ٦١، ٢٠٢٢م، ص ٥٤٠

(٤) – للمزيد من التفاصيل: د. أشرف جمال محمد عبد العاطي: الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة، دار النهضة العربية، ٢٠١٦م، ص ٣٣٦. سامية العايب – ريمة العايب: انعكاسات التكنولوجيا الرقمية على التنمية البشرية لقطاع الضمان الاجتماعي في الجزائر، المجلة الدولية أبحاث في العلوم التربوية والإنسانية والآداب واللغات، مجلد ٢، عدد ٤، أبريل ٢٠٢١م، ص ٨٢.



ولعل هذا هو السبب في أن المشرع قام بإدراج إنشاء قاعدة البيانات ضمن الباب الرابع المتعلق بحوكمة استحقاق الدعم النقدي؛ ولم يختلف مضمون التنظيم التشريعي لهذه المسألة في المواد (١٧، ١٨) من قانون الضمان الاجتماعي رقم (١٣٧) لسنة ٢٠١٠م، عنه في المواد (٣٥، ٣٦) من قانون الضمان الاجتماعي (١٢) لسنة ٢٠٢٥م على النحو التالي:

أولاً: إنشاء قاعدة بيانات مركزية: إذ يتم إنشاء قاعدة بيانات مركزية بوزارة التضامن الاجتماعي تسجل بها بيانات المستفيدين من الأفراد والأسر، ويتم ربطها بكافة قواعد البيانات الخاصة بالمديريات المختصة، كما يتم ربطها بجميع الجهات الحكومية ذات الصلة المعنية على أن يتم التنسيق مع الوزير المعني بكل وزارة من هذه الوزارات، أو رئيس الجهة المعنية بحسب الأحوال.

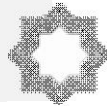
ثانياً: تحديث قاعدة البيانات: ويتم تحديث البيانات - باستخدام الرقم القومي للفرد المستفيد أو لرب الأسرة المستفيدة - بالتنسيق مع كافة الوزارات المعنية ومؤسسات المجتمع الأهلي؛ كما تلتزم تلك الوزارات والمؤسسات - دون إخلال بأحكام القوانين المنظمة لسرية البيانات والمعلومات - بإبلاغ الجهة الإدارية بكافة البيانات المتعلقة بما يتم صرفه من دعم نقدي أو مساعدات عينية للأفراد المستفيدين والأسر المستفيدة.

ولا ينبغي أن يقتصر دور قاعدة البيانات المشار إليها في المادتين (٣٥، ٣٦) المشار إليهما على تسجيل المستفيدين، وحصر ما تم صرفه للمستفيدين فقط، وإنما لابد - على النحو السابق الإشارة إليه - من تضمين قاعدة البيانات التقنيات اللازمة لإعداد الإحصائيات المتعلقة بتوقع المخاطر وأماكنها ومتطلباتها ومدتها .. إلخ، تفعيلاً لنظام الإنذار المبكر.

إن الجهود الرامية إلى تحقيق التحول الرقمي في جميع المجالات، تقتضي بذل المزيد من الجهد في تطوير البنية التحتية الرقمية لقاعدة بيانات الضمان الاجتماعي^(١)، والعمل على صيانتها بصفة مستمرة لضمان استدامة البيانات وسهولة استرجاعها وتفادي مخاطر فقدانها^(٢)، وحماية سلامة وسرية البيانات؛ إذ تعد البيانات هي حجر

(١) - سناء محمد عبد الغني: انعكاسات التحول الرقمي على تعزيز النمو الاقتصادي في مصر، مجلة كلية السياسة والاقتصاد، المجلد (١٥)، العدد (١٤)، أبريل ٢٠٢٢م، ص ٧٤.

(٢) - أحمد عطية الشبيلي وآخرون: أثر التحول الرقمي في المؤسسات الحكومية على إدارة أرشيفها، مجلة العلوم الإنسانية والطبيعية، ٢٠٢٥م، مجلد (٦)، العدد (٤)، أبريل ٢٠٢٥م، ص ٣٦.



الأساس بالنسبة لأي خدمة إلكترونية^(١)؛ كما لا بد من تجهيز البنية التحتية الإلكترونية اللازمة لإعداد إحصائيات تتعلق بتوقع المخاطر بحيث يتسنى التخطيط لها، والتكيف معها.

والخلاصة أن إنشاء قاعدة بيانات موحدة ومحدثة للضمان الاجتماعي والتنسيق بخصوصها بين كافة الوزارات الحكومية والجمعيات الأهلية يمكن أن يسهم في توفير الإيرادات التي تعد هي الركيزة الأساسية في تلبية متطلبات الضمان الاجتماعي خصوصاً في الظروف الاستثنائية، وذلك لكونها تسهل التحقق من مدى الاستحقاق ونطاقه، بالإضافة إلى إمكانية ترتيب أولويات الاستحقاق في ضوء إيرادات الدولة المتوقع تحصيلها للضمان الاجتماعي، بالإضافة إلى قدرة بيانات توقع المخاطر على المساعدة في التأهب والاستعداد بما ينفي عنصر المفاجئة، مع ما لذلك من أهمية في تحقيق كفاءة الإنفاق.

المطلب الرابع

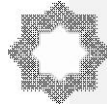
تسهيل إجراءات قبول التبرعات والهبات والمساعدات وفق آليات تتسم بالشفافية

على الرغم من أن مسؤولية تمويل برامج الضمان الاجتماعي تقع على عاتق الدولة بشكل أساسي، فإن التبرعات والهبات والمساعدات والمنح والوصايا تعد من أهم موارد صندوق تكافل وكرامة المعني بتمويل برامج الضمان الاجتماعي^(٢)، التي تسهم في تقديم الدعم المالي السريع خصوصاً في ظل الظروف الاستثنائية.

فنظراً إلى زيادة النمو السكاني، وما يستتبعه ذلك - في ظل محدودية الموارد العامة للدولة ومرورها في بعض الأوقات بأزمات اقتصادية - من الحاجة إلى تقديم الخدمات المتنوعة في مجالات التعليم والصحة والتغذية وغيرها، فإن التبرعات والهبات بأنواعها تعد حلاً سريعاً يمكن أن يوفر الموارد المالية اللازمة لدعم برامج الضمان الاجتماعي؛ وتزداد أهميته في ظل الظروف الاستثنائية التي ينبغي أن تتضافر فيها جهود الجميع، ويعمل القطاع الخاص والجمعيات الأهلية بالتكامل مع دور الدولة على التوصل إلى تجاوز تلك الظروف الاستثنائية، خصوصاً وأن التبرعات تتميز بإمكانية تلقيها في أي وقت، كما أنها تزيد بزيادة المتبرعين، إذ ليس لها تحديد كما في مخصصات الضمان الاجتماعي في الموازنة العامة للدولة؛ خصوصاً وأن الظروف الاستثنائية قد تحدث في وقت

(1) – Leon J. Osterweil, Lynette I. Millett, and Joan D. Winston, Editors: Social Security Administration Electronic Service Provision, National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. 2007. Social Security Administration Electronic Service Provision: A Strategic Assessment. Washington, DC: The National Academies Press, p74.

(٢) – المادة (٤٠ / ٢) من قانون الضمان الاجتماعي رقم ١٢ لسنة ٢٠٢٥م.



لاحق من دورة الميزانية، وتنافس الاحتياجات على الأموال المتاحة، وقد تعجز المبالغ المتوفرة عن الوفاء بجميع التكاليف خصوصاً في ظل حالات غياب التخطيط المالي للطوارئ والظروف الاستثنائية، فتكون الحاجة ماسة إلى استكمال التمويل من موارد مالية أخرى^(١).

ونظراً إلى أهمية هذا المورد من موارد التمويل، وقدرته على تغطية احتياجات صندوق تكافل وكرامة في أوقات الأزمات والظروف الاستثنائية، كان لزاماً أن يتم إحاطته بقدر كبير من العناية والاهتمام، وذلك بتيسير إجراءاته، والتشجيع عليه، وإزالة كافة الإشكاليات أو العقبات التي تواجهه؛ ويرى الباحث أن من الأهمية بمكان أن يتم إصدار لائحة تنفيذية موحدة لتلقي التبرعات والهبات لصالح صناديق الضمان الاجتماعي، تتضمن ما يلي:

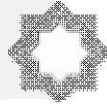
١- توضيح الإطار التشريعي لتلقي التبرعات والهبات لصالح هذا الصندوق بشكل دقيق وواضح ومفصل يشمل على معالجة تشريعية لجميع الحالات، وذلك أسوة بالمعالجة التشريعية لتلقي التبرعات لصالح الجمعيات بموجب قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩م ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٠٤) لسنة ٢٠٢١م.

٢- تحديد إجراءات سريعة في ظل الظروف الاستثنائية للبت في طلبات الموافقة على قبول التبرعات، والاستفادة من التحول الرقمي في هذا الشأن لاختصار الوقت والإجراءات، ولاسيما في ظل حالة الظروف الاستثنائية التي تتطلب تمييزها بإجراءات أكثر سرعة ومرونة لما يمكن أن يترتب على التأخير من آثار وخيمة، خصوصاً وأن القانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م يشترط في المادة (٤٠) منه ضرورة موافقة الوزارة المختصة على قبول التبرعات والهبات والمنح والوصايا، ومن ثم كان من اللازم في ظل الظروف الاستثنائية تيسير إجراءات قبول التبرعات بما يشجع الجهات الراغبة في التبرع؛ إذ من الممكن أن تمثل البيروقراطية والتأخر في دراسة طلبات التبرع والبت فيها، وعدم التنسيق المسبق بين كافة الجهات المعنية بإجراءات قبول الطلب، عقبة في طريق هذا المورد المهم من موارد الصندوق وخصوصاً في ظل الظروف الاستثنائية^(٢).

٣- اتخاذ كافة التدابير اللازمة لتعزيز الشفافية، وكسب ثقة المتبرعين، في جميع المراحل بداية من حجم التبرعات والمساعدات، والإفصاح تفصيلاً عن أوجه إنفاقها، وهو ما يحول دون الفساد الذي ينشط بكل أنواعه في

(1) Thomas Bowen, and others: previous reference, P82.

(٢) - خميس جمعة الدرهمي - صالح عدنان الشريدة: التحديات القانونية والإجرائية لتقديم المساعدات الإنسانية وأساليب التغلب عليها في القانون الدولي والتشريع الإماراتي، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، المجلد ٢٢، العدد ١، مارس ٢٠٢٥م، ص ٤٤٥ وما بعدها.



حالة السرية والإخفاء، ويمكن في سبيل ذلك الاستفادة من التقنيات الحديثة في تعزيز الشفافية، مثل توفير منصة إلكترونية تنشر عليها موارد الصندوق من التبرعات، ومصارف إنفاقها، وآليات متابعتها؛ وذلك بهدف طمأنة المتبرعين على وصول تبرعاتهم إلى أماكنها الصحيحة^(١).

٤- ضرورة رفع مستوى الوعي العام لدى أفراد المجتمع بأهمية الإسهام في استمرارية برامج الضمان الاجتماعي في ظل الظروف الاستثنائية، وتشجيع أشخاص القانون الخاص على الإسهام في تمويلها من خلال التبرعات والهبات، ووضع الآليات الممكنة لتشجيعهم مثل الحوافز الضريبية أو الحوافز المعنوية مثل شهادات الشكر والتكريم وغيرها؛ كما أنه من الأهمية تقرير إعفاءات جمركية وضريبية للمساعدات الإنسانية الخارجية^(٢).

٥- تقديم التسهيلات والبعد عن التعسف في رفض المساعدات الإنسانية الخارجية أثناء الظروف الاستثنائية: إذ لا شك في أن المساعدات الإنسانية المقدمة من الدول والمنظمات الدولية تجسد روح التضامن بين الدول والشعوب؛ والتأهب للظروف الاستثنائية من قبل الدولة يقتضي تعميق الروابط مع الجهات الإنسانية الدولية، بحيث إذا ترتب على الظروف الاستثنائية عجز القدرات المحلية -سواء الحكومية أو غير الحكومية- على الصمود والمواجهة، فإن المساعدات الدولية يمكن أن تكون حلاً ضرورياً لهذه الأزمات إذ تكمل النقص وتجبر القصور الناتج عن ضعف الإمكانيات المحلية، بل قد تحل المساعدات الإنسانية الدولية تماماً محل المساعدات المحلية في بعض الدول التي يكون مرجع الظروف الاستثنائية فيها إلى الأزمات المطولة الناتجة عن صراعات داخلية وعدم استقرار سياسي^(٣).

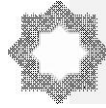
وإذا كانت موافقة الدولة على قبول تلك المساعدات الإنسانية يجب أن تكون شرطاً جوهرياً، حتى لا تكون تلك المساعدات ذريعة للمساس بسيادة الدولة والتدخل في شئونها الداخلية، أو المساس بسيادتها عن طريق فرض تلك المساعدات بالقوة، إذ يجب أن يؤخذ في الاعتبار عدم تأثير المساعدات الإنسانية في الظروف الاستثنائية على سيادة الدولة^(٤) - إلا أن الدولة المتضررة لا ينبغي لها أن تمارس سلطة مطلقة في هذا الشأن،

(١) - للمزيد من التفاصيل: عبد الله بن جده: آليات مكافحة الفساد في المساعدات الإنسانية، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد ٧، العدد ٣، سبتمبر ٢٠٢٠م، ص ٤٥٨.

(٢) - خميس جمعة الدرهمي - صالح عدنان الشريدة: مرجع سابق، ص ٤٤٩.

(3) Thomas Bowen, and others: previous reference, P103.

(٤) - للمزيد من التفاصيل يراجع: مصطفى عثمان عبد المكرم حسن: أثر التدخل الدولي الإنساني على مبدأ سيادة الدول، منشور بمجلة كلية الشريعة والقانون بتفهما الأشراف، العدد (٢٨) يونيو ٢٠٢٤م - الجزء الخامس، ص ٦٢٩. مريم عبد الحي علي فراج: تأثير المساعدات الخارجية على الدول النامية، منشور بمجلة كلية السياسة والاقتصاد - العدد العشرون - أكتوبر ٢٠٢٣م، ص ١٦٦.



وتعسف في رفض المساعدات الإنسانية المقدمة لها، وتجاهل معاناة شعبها، وقد اقترح البعض تفادياً لهذا الإشكال أن يكون تقديم المساعدات الإنسانية عن طريق منظمات غير حكومية محايدة^(١)، ومن أمثلة منظمات المجتمع المدني غير الحكومية منظمة الصليب الأحمر واللجان التابعة لها، ومنظمة الهلال الأحمر، ومنظمة العفو الدولية^(٢)، فإن تقديم المساعدات عن طريق هذه المنظمات لا يشترط فيه رضا الدولة الموجهة إليها تلك المساعدات بحكم كون هذه المنظمات محايدة^(٣).

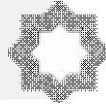
هذا، ويحمد للمشرع أنه سمح بالاقتراض من مؤسسات التمويل الدولية لصالح صندوق تكافل وكرامة^(٤)، إذ يمكن أن يكون الاقتراض مورداً أساسياً للصندوق في ظل الظروف الاستثنائية، بوصفها وسيلة إنقاذ أخيرة يتم اللجوء إليها لضمان استمرارية الوفاء بالاحتياجات الأساسية للمستفيدين من برامج الضمان الاجتماعي في حالات الضرورة؛ ولكن ينبغي أن يؤخذ في الاعتبار عدم اللجوء إلى الاقتراض إلا في حالة الضرورة بوصفه حلاً أخيراً، وذلك نظراً لما يترتب عليه من زيادة الدين العام، والتأثير على حقوق الأجيال القادمة؛ بحيث يتم التدرج في البحث عن الحلول للأزمة، واعتبار الاقتراض هو الحل الأخير، فيتم الاعتماد في البداية على الدعم الحكومي بحكم أن الضمان الاجتماعي مسؤولية الدولة في الأساس، فإن عجزت عن الوفاء بمتطلبات الظروف الاستثنائية، تم استكمالها بالتكامل مع الجهات غير الحكومية على المستوى المحلي، فإذا عجزت الإمكانات المحلية الحكومية وغير الحكومية، تم قبول المنح والمساعدات الخارجية من الدول والمنظمات الدولية، فإذا لم يتيسر يتم اللجوء إلى الاقتراض بوصفه حلاً أخيراً للوفاء بمتطلبات الضمان الاجتماعي بقدر الظروف الاستثنائية فقط، على أن يتم إعادة تحديث السياسات الاجتماعية بناءً على هذا الوضع بالشكل الذي يعيد التوازن المالي للضمان الاجتماعي.

(١) - د. جمال رواب: سلطة الدولة في قبول تلقي المساعدات الإنسانية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد الثاني، العدد (٢٩)، ٢٠١٦م، ص ٢١٢-٢١٣.

(٢) - د. علاء حسين شيع: منظمات المجتمع المدني الدولية وآلياتها في إنفاذ قواعد القانون الدولي الإنساني، مجلة مركز دراسات الكوفة، العدد ٧٥، الجزء ٢، ديسمبر ٢٠٢٤م، ص ٢٨٧-٢٨٨.

(٣) - ريطال صالح: المساعدات الإنسانية من الطابع الإنساني إلى التسييس، مجلة جيل حقوق الإنسان، عدد ١٢، ديسمبر ٢٠١٦م، ص ٧٩. أحمد عتو: المساعدات الإنسانية بين التسييس ومبادئ العمل الإنساني، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، مجلد (٦)، العدد (١)، ٢٠٢١م، ص ٢٧١.

(٤) - نص المادة (٤٠/٢) من قانون الضمان الاجتماعي رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م.



المطلب الخامس

الحاجة إلى إطار تشريعي موحد لصناديق الضمان الاجتماعي في الظروف الاستثنائية

إن تطوير منظومة الضمان الاجتماعي في الظروف الاستثنائية بات ضرورة ملحة في ظل الأزمات المتعاقبة، وما يعانيه الأفراد والأسر في عالمنا المعاصر من صعوبات معيشية ناجمة إما عن الأزمات الصحية العالمية مثل جائحة كورونا، أو الكوارث الطبيعية كالزلازل وغيرها، أو الحروب، أو الأزمات الاقتصادية، ويزداد الأمر سوءاً عندما يحدث التزامن بين أكثر من أزمة في آن واحد؛ ومن هنا كان لابد من وجود منظومة قوية لضمان توفير الحماية اللازمة للفئات الهشة في المجتمع، وضمان الاستجابة الفعالة للاحتياجات الأساسية للأفراد والأسر أثناء الظروف الاستثنائية، في إطار مبادئ العدالة الاجتماعية والحوكمة والشفافية؛ وكلما كانت منظومة الحماية الاجتماعية في الظروف الاستثنائية قوية ومستقرة كلما كانت الدولة قادرة على استيعاب وتجاوز الأزمات والظروف الاستثنائية بأنواعها بسلاسة وفعالية.

وإن المتتبع لآليات الحماية الاجتماعية في الظروف الاستثنائية في مصر يجد أنه يوجد في مصر بالفعل عدة برامج وصناديق معنية بالضمان الاجتماعي في الظروف الاستثنائية، منها على سبيل المثال: (صندوق تحيا مصر^(١) - صندوق إعانات الطوارئ والخدمات الاجتماعية والصحية للعمال غير المنتظمة^(٢) - وحسابات المساعدات الاستثنائية (بند الإغاثة المحلية) بمديريات التضامن الاجتماعي بمحافظات الجمهورية^(٣) - وصندوق مواجهة الطوارئ الطبية^(٤)) وذلك بالإضافة إلى وجود صناديق تابعة لمؤسسات غير حكومية مثل صندوق الإغاثة والطوارئ التابع لمؤسسة الإغاثة والطوارئ التي تم إنشاؤها طبقاً لقانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي ١٤٩ لسنة ٢٠١٩م.

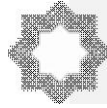
(١) تم إنشاء هذا الصندوق بموجب قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٥م. (الجريدة الرسمية - العدد (٢٧) مكرر (د)

في ٨ يولية ٢٠١٥م.

(٢) تم إنشاء هذا الصندوق بموجب قانون العمل رقم (١٤) لسنة ٢٠٢٥م؛ حيث نصت المادة (١/٧٩) منه على اختصاص الصندوق بصرف إعانات الطوارئ للعمال غير المنتظمة في حالات الأزمات الاقتصادية العامة أو الكوارث أو الأوبئة أو حالات التوقف المؤقت عن العمل. (الجريدة الرسمية - العدد ١٨ (تابع) في ٣ مايو ٢٠٢٥م).

(٣) قرار وزارة التضامن الاجتماعي رقم ٤٣٣ لسنة ٢٠٢٢م الصادر بتاريخ ٢٤/٧/٢٠٢٢م بشأن شروط وأوضاع وقواعد صرف المساعدات الاستثنائية في حالات النكبات والكوارث الفردية والعامة. (الوقائع المصرية - العدد ١٩٣ في ٣ سبتمبر ٢٠٢٢).

(٤) تم إنشاء هذا الصندوق بموجب قانون العمل رقم (١٣٩) لسنة ٢٠٢١م؛ فقد نصت المادة (١/١١) منه على اختصاص الصندوق بتغطية تكاليف حالات الكوارث والطوارئ الطبية والأزمات والأوبئة. (الجريدة الرسمية - العدد ٣٢ مكرر (أ) في ١٥ أغسطس ٢٠٢١م).



والمتتبع لآليات إدارتها يجد أنها تدار إما عن طريق قرارات وزارية صادرة من الوزارات المعنية بالتضامن الاجتماعي، أو القوى العاملة، أو عن طريق التوجيهات الرئاسية؛ وأنه لا يوجد إطار تشريعي موحد لتنظيم صناديق الضمان الاجتماعي في الظروف الاستثنائية.

وفي تقديري أن من الأهمية بمكان إما إصدار قانون مستقل لتنظيم صناديق الضمان الاجتماعي في الظروف الاستثنائية، أو إضافة الأحكام المتعلقة بتنظيم تلك الصناديق في باب مستقل ضمن أبواب قانون الضمان الاجتماعي، بحيث يتضمن هذا القانون: المبادئ الثابتة التي تقوم عليها تلك الصناديق، وأهداف كل صندوق، وبيان الفئات المستهدفة منه، وآلية إنشائها، وتحديد الجهات القائمة على إدارتها، ومصادر تمويلها - من الميزانية العامة للدولة، ومن القطاع الخاص والمجتمع المدني، ومن التبرعات والهبات والمنح والوصايا والقروض - وبيان إجراءات قبول وتلقي الموارد المالية بتلك الصناديق، وتحديد آلية البدء في التدخل والمساعدة مع السماح بآليات مرنة للتفعيل تسمح على حسب الأحوال باستحداث البرامج الملاءمة للظروف الاستثنائية على حسب طبيعتها، بالإضافة إلى تحديد أدوات رقابية فعالة لضمان الشفافية.

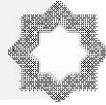
وتبرز أهمية وجود قانون موحد وإطار تشريعي لتنظيم صناديق المساعدات الاجتماعية في الظروف الاستثنائية بوصفها مظلة موحدة تجمع تحتها التنظيم القانوني لجميع الصناديق - مع إمكانية احتفاظ كل صندوق في إطار القانون الموحد بذاتيته وأهدافه المستقلة - في أنه يضمن تحقيق العدالة الاجتماعية، إذ يضمن توحيد معايير تقديم المساعدات بشكل عادل لكل المستحقين، ومن ثم تتسع مظلة الحماية الاجتماعية في الظروف الاستثنائية لتشمل الفئات غير المشمولة بها، بما يقلل التباين أو التداخل في تقديم الدعم، ويسهل التنسيق بين كافة الوزارات والهيئات المعنية^(١).

كما أن الإطار التشريعي لتنظيم عمل الصناديق يضمن أن يكون أداء تلك الصناديق في إطار الحوكمة والشفافية، عن طريق الإشراف على الصناديق وإدارتها من قبل سلطة مركزية تعمل في ضوء سياسات شاملة^(٢)، إذ إنه من الممكن أن يؤدي الأخذ بأسلوب اللامركزية بما يترتب عليه من نقل سلطة إصدار القرار إلى الوحدات اللامركزية، والاعتماد على التمويل المحلي إلى تباين واختلاف الخدمات بين المناطق؛ بينما يتميز أسلوب المركزية - كما يذكر الفقهاء عادةً - بتوحيد النظم والإجراءات، إضافة إلى أنه يساهم في توفير النفقات العامة^(٣).

(1) Thomas Bowen, and others : previous reference , P11 ,14.

(2) - ILO Working Paper, "Social Protection in Crisis Response and Recovery", 2020 , P31.

(٣) - أستاذنا الدكتور/ فؤاد محمد النادي: القانون الإداري، بدون دار نشر، ١٤٤١هـ - ٢٠٢٠م ص ١٣٣. د. محمد رفعت عبد الوهاب: النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٢م، ص ١٤٢.



بالإضافة إلى أن الإطار التشريعي لتنظيم تلك الصناديق يضمن توفير آليات الرقابة والمساءلة المالية والإدارية، بما يضمن تجنب الفساد أو إساءة استخدام الموارد؛ وبالتالي فإن التنظيم التشريعي يحقق ميزة الحماية لصناديق الضمان الاجتماعي من سوء الإدارة، أو من التقلبات والإخفاقات.

كما أن كفالة الحماية الكافية لصناديق الضمان الاجتماعي في الظروف الاستثنائية عن طريق إحاطتها بالتنظيم التشريعي، يضمن كفاءة الإنفاق لهذه الصناديق حسب الأولويات الاجتماعية الوطنية من ناحية، بالإضافة إلى استدامة التمويل من ناحية أخرى، إذ إن وجود الإطار التشريعي لتنظيم صناديق الضمان الاجتماعي في الظروف الاستثنائية يعزز الثقة في تلك الصناديق - على النحو السابق الإشارة إليه - ومن ثم يجذب التمويل الدولي والهبات والمنح والتبرعات المقدمة لصالح تلك الصناديق؛ وفي تقديرنا أن من الأهمية بمكان الإشارة في التنظيم التشريعي إلى ضرورة استهداف وجود صندوق احتياطي، إذ يعد ذلك من التدابير الرئيسة لضمان الاستدامة المالية لمتطلبات الضمان الاجتماعي في الظروف الاستثنائية، ولا سيما في أوقات الأزمات الاقتصادية^(١).

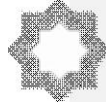
كما أن من الممكن وضع إطار تشريعي لتنمية أموال تلك الصناديق عن طريق إدخالها في استثمارات آمنة، بحيث يتم تخصيص قدر من الموارد لغرض تحقيق فوائد مستقبلاً، مع الحرص على تقليل المخاطر الاستثمارية إلى أقصى درجة ممكنة، حتى يمكن استدامة الوفاء بمتطلبات الضمان الاجتماعي من ناحية، والمحافظة على تلك الأموال والعمل على تنميتها بما يحقق استدامة أنظمة الضمان الاجتماعي على المدى الطويل من ناحية أخرى^(٢)، وهو الأمر الذي يتطلب وضع آلية للتدقيق المستقل بشفافية لسير العمل بتلك الصناديق، وإجراء التقييمات الاكتوارية بصفة دورية مستمرة لضمان قدرة الصناديق على الوفاء بالتزاماتها على المدى الطويل؛ بالإضافة إلى ضرورة التصدي بكل حزم لكافة محاولات التهرب أو الاحتيال على تلك الصناديق في الوفاء بأي التزامات مالية على الغير لصالح تلك الصناديق^(٣).

فهذه المزايا السابق الإشارة إليها - لوضع إطار تشريعي موحد لصناديق الضمان الاجتماعي في الظروف الاستثنائية - كلها تضمن الاستجابة السريعة والفعالة للأزمات والظروف الاستثنائية، فيكون القانون هو المرجعية

(1) Conférence internationale du Travail, 100e session, 2011: référence précédente, P208.

(٢) - د. ممدوح عبد المولى محمد: دور السياسة الاستثمارية للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في دعم موارد الضمان الاجتماعي في الأردن خلال الفترة (١٩٨٨ - ٢٠١٨)، المجلة العلمية للبحوث التجارية، س٩، عدد ٣، ٢٠٢٢م، ص ٤٠٤.

(3) Conférence internationale du Travail, 100e session, 2011: référence précédente, P205, 240 .



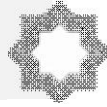
في تحديد آليات التدخل، وتحديد الفئات المستهدفة، وحدود الإنفاق، بالإضافة إلى إمكانية إطلاق برامج استثنائية في إطار قانوني منظم^(١).

ولكن ينبغي أن يؤخذ في الاعتبار أن يكون التنظيم القانوني لصناديق الضمان الاجتماعي (مرن)، لكون ذلك هو الأنسب كي تكون هناك إمكانية لمواجهة الأزمات والظروف الاستثنائية المتغيرة، إذ من المعلوم أن الأزمات يغلب عليها كونها مفاجئة وغير متوقعة، كما أنها متنوعة، وبالتالي يمكن عن طريق التنظيم القانوني المرن تجنب البيروقراطية، خصوصاً وأن التنظيم القانوني الجامد لا يمكن أن يستوعب جميع الظروف الاستثنائية على اختلافها والتكيف معها بمسارات متنوعة^(٢). خصوصاً وأن نظام الإنذار المبكر وإن ساعد في التنبؤ بالظروف الاستثنائية التي قد تتعرض لها الدولة، إلا أنه قد تضرراً بعض الظروف الاستثنائية التي يصعب التنبؤ بها، بل قد يكون محالاً^(٣).

(١) - Thomas Bowen and others: : previous reference, P15.

(٢) - خميس جمعة الدرهمي - صالح عدنان الشريدة: مرجع سابق، ص ٤٤٣ وما بعدها.

(٣) - أستاذنا الدكتور/ فؤاد محمد النادي: نظرية الضرورة في القانون العام الإسلامي، مرجع سابق، ص ١٧٧.



المبحث الثاني توسيع مظلة الحماية الاجتماعية في الظروف الاستثنائية

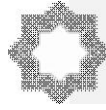
إن مفهوم المستحقين للمساعدات الاجتماعية في الظروف الاستثنائية ينبغي أن يختلف عن مفهومهم في الظروف العادية، وذلك استناداً إلى أن الظروف الاستثنائية لها متطلباتها الخاصة التي تتناسب مع طبيعتها وأسبابها؛ وهو ما يقتضي التوسع الأفقي المؤقت - بما يتناسب مع حالة الظروف الاستثنائية - بحيث تتسع مظلة الحماية الاجتماعية لتشمل بشكل مؤقت بعض الفئات المتضررة على حسب حالة الظروف الاستثنائية من غير الخاضعين لقانون الضمان الاجتماعي، وإذا كان القانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م قد حصر الحق في التقدم بطلب الحصول على الدعم ممن يقعون تحت خط الفقر القومي ولا يتمتعون بنظام التأمين الاجتماعي، فإن هذا المفهوم للمستحقين للدعم ينبغي أن يقتصر مفهومه على الظروف العادية فقط، أما الظروف الاستثنائية فإنها بحسب طبيعة الآثار المترتبة عليها تقتضي التوسع في مفهوم المستحقين لنظام الضمان الاجتماعي، لما يترتب عليها من ارتفاع نسبة البطالة وارتفاع معدلات الفقر، ومن ثم زيادة الاحتياج إلى الدعم، كما حدث على سبيل المثال أثناء جائحة كورونا وما ترتب عليها من إجراءات احترازية أدت إلى تسريح الكثير من العاملين في عدة مجالات، وتعرضهم لأزمات غير عادية^(١)، ولا شك في أن زيادة نسبة المستحقين للدعم الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية يقتضي توسيع مظلة الحماية الاجتماعية لتشمل المستحقين من غير المشمولين ببرامج الضمان الاجتماعي السارية، وذلك انطلاقاً من مبررات العدالة الاجتماعية، وتحقيق الاستقرار المجتمعي.

وبالإضافة إلى التوسع الأفقي، فإنه لا بد من التوسع الرأسي المؤقت بالفترة اللازمة لتجاوز الظروف الاستثنائية بالزيادة المؤقتة للمستفيدين من الضمان الاجتماعي في الظروف الاستثنائية ليمكنوا من مجابهة موجات التضخم وضعف القوة الشرائية للنقود^(٢).

وبالتالي فإن توسيع مظلة الحماية الاجتماعية يشمل جانبين: الأول: شمول الضمان الاجتماعي لغير المشمولين به، والثاني: زيادة الدعم المقدم للمستفيدين من الضمان الاجتماعي بسبب الظروف الاستثنائية؛ وفيما يلي نتناول الجانبين في مطلبين على النحو التالي:

(١) - وللمزيد من التفاصيل يراجع: سماح عبد المنعم فهمي محمد: الآثار الحالية والمحتملة لفيروس كورونا على معدلات البطالة في مصر، منشورة بمجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، العدد ٥٨٤، أكتوبر ٢٠٢٢م، ص ١ وما بعدها.

(2) Thomas Bowen, and others: previous reference, P13,44.



المطلب الأول

شمول الضمان الاجتماعي في الظروف الاستثنائية لغير المستفيدين

إن الظروف الاستثنائية يترتب عليها عادةً زيادة عدد المستحقين للدعم الحكومي، وهو الأمر الذي يستلزم اتساع مظلة الحماية الاجتماعية لتشمل غير المستحقين في الظروف العادية الذين أصبحوا من المستحقين بسبب تلك الظروف الاستثنائية؛ وتوسيع مظلة الضمان الاجتماعي على النحو المذكور يستلزم اتخاذ التدابير التالية:

أولاً: ضرورة مراجعة وتحديث الخط القومي للفقير بشكل دوري:

إذا كان الحد الأدنى من الدخل الذي تعتمد عليه الدولة بوصفه معياراً لتحديد قدرة الأفراد أو الأسر على تأمين الاحتياجات الأساسية المعيشية، التي تشمل الغذاء، والسكن، والملبس، والرعاية الصحية، والتعليم، والنقل، والخدمات العامة، والمعلومات، والذي اصطلح على تسميته بخط الفقر القومي، يعتبر هو الأساس في تمتع المواطنين بأحقية التقدم بطلب الحصول على الدعم النقدي بموجب القانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م.

إلا أنه لا بد من مراجعة وتحديث خط الفقر القومي بصفة دورية بما يضمن دقة قياس مستوى الفقر خصوصاً في ظل تغير تكاليف المعيشة بسبب التضخم، إذ يؤدي ثبات خط الفقر القومي وعدم تعديله بصفة دورية إلى عدم وجود تحديد دقيق لمستوى الفقر، ومن ثم تفويت الفرصة على كثير من المستحقين للدعم المالي؛ لذلك فإن مراجعة خط الفقر تساهم في رفع كفاءة برامج الحماية الاجتماعية عبر ضمان وصول الدعم إلى الفئات الأكثر احتياجاً، كما تعزز من العدالة الاجتماعية من خلال إدماج فئات مهمشة لم تكن مشمولة بالدعم قبل ذلك.

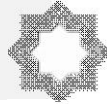
وتزداد أهمية مراجعة خط الفقر القومي - على فترات متقاربة - في ظل الظروف الاستثنائية، مثل الأزمات الاقتصادية، أو الجوائح، أو الحروب، إذ يترتب على تلك الظروف والأوضاع الاستثنائية ارتفاع في أسعار السلع والخدمات، وارتفاع معدلات البطالة وفقدان العديد من مصادر الدخل، مما يؤدي إلى ارتفاع نسبة الفقر^(١)، ومن ثم تكون الحاجة ماسة إلى مواكبة خط الفقر القومي لتلك التغيرات، وتوسيع مظلة الحماية الاجتماعية لتشمل جميع المستحقين في ظل تلك الظروف^(٢).

ويرى الباحث أنه من الممكن في ظل الظروف الاستثنائية الاستفادة في تلك المراجعة من الآلية المتبعة لقياس التغير النسبي في معدلات التضخم عن طريق الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء والتي تتم في كل عام^(٣).

(1) Gentilini, U., Almenfi, M., Orton, I., & Dale, P. (2020). Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. World Bank, P33.

(2) Alkire, S., Kanagaratnam, U., & Suppa, N. (2020). The Global Multidimensional Poverty Index (MPI) 2020: Charting pathways out of multidimensional poverty. Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), University of Oxford, P11.

(٣) - وقد تضمن قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩م الإشارة إلى قياس معدل التضخم في المادة (١/٦)؛ ونصت اللائحة التنفيذية لهذا القانون الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٤٣٧) لسنة ٢٠٢١م في المادة (٧/١) على أن معدل



ثانياً: إمكانية الاستثناء من شرط المعاملة بالمثل بالنسبة للمقيمين في الدولة من رعايا الدول الأخرى المستحقين للضمان الاجتماعي:

إذا كان الهدف من الضمان الاجتماعي هو ضمان الحد الأدنى من الاحتياجات الإنسانية التي يحتاج إليها الإنسان في حياته بشكل أساس، لذلك فقد أقر القانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م بـسريان هذا القانون أيضاً على المقيمين في جمهورية مصر العربية من رعايا الدول الأخرى المستحقين للضمان الاجتماعي بشرط معاملة المصريين بالمثل. ويلاحظ أن الاستفادة الفعلية لرعايا الدول الأخرى من الضمان الاجتماعي يقتضي إبرام اتفاقيات ثنائية بين الدولتين تتضمن معالجة لكافة الإشكاليات التي تواجه حصول رعايا الدول الأخرى على الضمان الاجتماعي، بالإضافة إلى ضرورة وجود تعاون بين أنظمة الضمان الاجتماعي في البلدين^(١).

ويحمد للمشرع أنه أجاز لرئيس الجمهورية بناءً على الاعتبارات التي يقدرها - والتي يغلب عليها أن تكون اعتبارات مبنية على ظروف إنسانية طارئة أو استثنائية - أن يستثني رعايا الدول الأخرى من شرط المعاملة بالمثل. ولا شك في أن امتداد الحماية الاجتماعية لغير المواطنين في الظروف الاستثنائية، يأتي تأسيساً على كون هذا الحق من حقوق الإنسان، وكون هذا الإنسان من غير مواطني الدولة لا ينفي عنه صفة كونه إنساناً، وهذا يكفي كي يكون جديراً بأن تمتد إليه الحماية الاجتماعية وخصوصاً فيما يتعلق بالرعاية الطبية العاجلة.

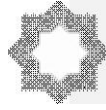
ثالثاً: إمكانية إضافة فئات وبرامج جديدة للمساعدات النقدية الاستثنائية:

لقد أجاز القانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م لرئيس مجلس الوزراء أن يضيف أو يستحدث فئات أو برامج أخرى^(٢) بناءً على عرض الوزير المختص، وهو ما يعني أن المشرع قد أعطى الصلاحية لرئيس مجلس الوزراء بتوسيع مظلة الحماية الاجتماعية عن طريق إضافة فئات جديدة إلى قائمة الفئات المستفيدة من قانون الضمان الاجتماعي، أو استحداث برامج جديدة على ضوء ما قد يستجد من ظروف.

التضخم هو: "التغير النسبي في الرقم القياسي العام لأسعار المستهلكين على مستوى الجمهورية خلال عام والصادر عن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ويحدد في شهر أبريل من كل عام، وتصدر قواعد تحديد التغير النسبي للرقم القياسي لأسعار المستهلكين على مستوى الجمهورية بقرار من رئيس الهيئة بالتنسيق مع الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء" (الجريدة الرسمية - العدد ٣٨ مكرر (ب) في ٢٨ سبتمبر سنة ٢٠٢١م).

(١) - للمزيد من التفاصيل راجع: لعميش غزالة: الضمان الاجتماعي الأوروبي والوضعية القانونية للعمال الأجانب العرب، منشور بمجلة القانون العقاري والبيئة، مجلد ١١، عدد ١، ٢٠٢٣م، ص ٢٧٤.

(٢) - تنص المادة رقم (٦) من قانون الضمان الاجتماعي رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م على أنه: "مع عدم الإخلال بالشروط والضوابط المقررة في هذا القانون، يجوز إضافة واستحداث فئات أو برامج أخرى يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على عرض الوزير المختص".



وينبغي أن يكون إضافة فئات أو استحداث البرامج الجديدة لمواجهة الظروف الاستثنائية مبنياً على بيانات ومعلومات تم حصرها وتحليلها من خلال منصة بيانات معدة لهذا الهدف، إذ تعد البيانات والمعلومات التي يتم حصرها وتحليلها من خلال منصة البيانات، هي الأساس الذي يمكن عن طريقه تحديد أنواع المخاطر المتوقعة، ومدى تكرارها، وأماكن حدوثها، والمدى الزمني لتقديم المساعدات، وتحديد الفئات الأكثر عرضة لها، ومدى قدرتهم على التكيف مع تلك المخاطر واستيعابها، ومن ثم يتم بناءً على ذلك تقييم برامج الحماية الاجتماعية القائمة إما بناءً على أهدافها أو الفئات التي تشملها، أو المعايير المحددة للاستفادة منها، وتحديد مدى قدرة تلك البرامج على مواجهة المخاطر والأزمات، وتلبية احتياجات الأسر الأكثر احتياجاً، ومعرفة ما إذا كانت الحاجة ماسة لتعديل البرامج القائمة، أو استحداث برامج جديدة؛ فهذه البيانات والمعلومات لها دور حاسم في الإنذار المبكر، ودعم اتخاذ القرار^(١)؛ وقد عرفت استراتيجية الأمم المتحدة للحد من الكوارث أنظمة الإنذار المبكر بأنها: "مجموعة من القدرات اللازمة لإعداد ونشر معلومات تحذيرية مفهومة وواضحة وفي الوقت المناسب، لتمكين الأشخاص والمجتمعات والمنظمات المهتدة بالأخطار لتستعد وتتصرف بشكل مناسب وبالوقت الكافي للحد من الأضرار والخسائر"^(٢).

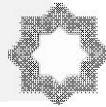
وتعد صلاحية إضافة فئات جديدة أو استحداث برامج ضمانة تشريعية مهمة يمكن من خلالها توسيع مظلة الضمان الاجتماعي لتشمل المستحقين في ظل الظروف الاستثنائية كالجوائح والأزمات الاقتصادية والحروب وغيرها؛ ومن الأمثلة على إضافة واستحداث فئات وبرامج جديدة أثناء الظروف الاستثنائية في مصر إضافة مائة ألف أسرة إلى المستفيدين من برنامج تكافل وكرامة من بداية جائحة كورونا، وإدراج العمالة غير المنتظمة في برامج الدعم الاستثنائية في مصر، وذلك بمنح العمالة غير المنتظمة مبلغ (٥٠٠) جنيه منحة شهرية استثنائية لحين انتهاء الجائحة^(٣).

وتجدر الإشارة إلى أن برنامج تكافل وكرامة يرجع أصل نشأته في عام ٢٠١٥م إلى مجابهة الظروف الاقتصادية الاستثنائية المترتبة على الإجراءات الاقتصادية، وما ارتبط بها من تحرير سعر الصرف، ورفع الدعم

(1) Thomas Bowen, and others: previous reference, P17.

(٢) - مراجع: مصطلحات الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، الأمم المتحدة، ٢٠٠٩م، ص ١٠.

(3) <https://n9.cl/8bpvvt>



تدرجياً، وزيادة التضخم، وارتفاع الأسعار^(١)، فكان إطلاق برنامج تكافل وكرامة في بداية ظهوره للتخفيف من الآثار السلبية المترتبة على تلك الظروف الاستثنائية في حق الفئات الأشد فقراً^(٢).

المطلب الثاني

زيادة الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية

سبقت الإشارة إلى أن ارتفاع الأسعار، وانخفاض القيمة الفعلية للدعم النقدي الذي يحصل عليه المستفيدون من الضمان الاجتماعي بفعل التضخم، تعد من أبرز الآثار التي يمكن أن تترتب على قيام حالة الظروف الاستثنائية؛ وهو الأمر الذي يترتب عليه عدم وفاء الدعم النقدي بالاحتياجات الأساسية للمستفيدين نتيجة تلك الظروف الاستثنائية؛ وقد أدى ارتفاع التضخم بشكل كبير، وانخفاض القيمة الحقيقية للإعانات النقدية مع ارتفاع الأسعار، وتآكل القوة الشرائية للمستفيدين إلى قيام السلطات المصرية في يونيو ٢٠١٧م بزيادة إعانات تكافل وكرامة، إلا أن هذه الزيادة لم تكن كافية لمجابهة موجات التضخم العاتية، وإذا كان يخشى من أن تؤدي المبالغة في زيادة المساعدات الاجتماعية إلى درجة تدفع المستفيدين إلى التكاليف والزهد في العمل، فإنه على الأقل ينبغي أن تكون الزيادة مناسبة للوفاء بالاحتياجات الأساسية للأسرة بما يتناسب مع مستويات الأسعار^(٣).

ولذلك تكون الحاجة ماسة في ظل الظروف الاستثنائية إلى زيادة قيمة الضمان الاجتماعي المقدم للمستفيدين، بما يضمن الوفاء بالحد الأدنى من احتياجاتهم الأساسية؛ وهو الأمر الذي يستلزم اتخاذ بعض التدابير، التي سيتم عرضها من خلال فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول: الحاجة إلى تفعيل المسح السريع للدخل والإنفاق أثناء الظروف الاستثنائية.

الفرع الثاني: صرف المساعدات الاستثنائية في ظل الظروف الاستثنائية العامة أو الفردية.

الفرع الأول

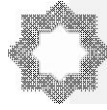
الحاجة إلى إجراء المسح السريع للدخل والإنفاق أثناء الظروف الاستثنائية

إذا كان بحث الدخل والإنفاق من الأبحاث المهمة التي يقوم بها الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، إذ يتم الاستناد إليه في الظروف العادية - بالإضافة إلى قياس مستوى معيشة الأسر والأفراد، وقياس معدلات الفقر، وتحديد المستهدفين ببرامج الحماية الاجتماعية - في توفير الأوزان الضرورية لإعداد الأرقام القياسية لأسعار

(١) - د. عبد الرحمن علي عبد الرحمن: إسهامات برنامج تكافل وكرامة في تحقيق الحماية الاجتماعية للفئات الأولى بالرعاية، مجلة الخدمة الاجتماعية، العدد (٣)، المجلد ٥٨، يونيو ٢٠١٨م، ص ٩٩.

(٢) - إلهامي الميرغني: واقع ومستقبل الحماية الاجتماعية وسياسات الدعم والضمان الاجتماعي في مصر "دراسة في التحديات والحلول"، المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، ص ٣٣.

(3) Nayla Yehia: previous reference, P61.



المستهلكين التي تعد مؤشراً رئيساً لقياس التضخم، بالإضافة إلى توفير البيانات اللازمة لتقدير الاستهلاك الخاص، الذي يستخدم في تركيب الحسابات القومية وبناء مصفوفة الحسابات الاجتماعية^(١).

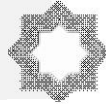
وبناءً على ذلك فقد أشارت المادة (١٤) من قانون الضمان الاجتماعي رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م، إلى مراجعة الحدين الأدنى والأقصى للدعم النقدي كل ثلاث سنوات بناءً على نتائج بحث الدخل والإنفاق للسنة التي تسبقها. إلا أنه نظراً إلى أن بحث الدخل والإنفاق - وفقاً لطريقته التقليدية - يستغرق وقتاً طويلاً، وبالتالي فإنه لا يسعف في أوقات الأزمات والظروف الاستثنائية، مثل الأزمات الصحية، أو الكوارث الطبيعية، أو الأزمات الاقتصادية المفاجئة، إذ تتغير أوضاع الأسر بشكل سريع ولا تكون البيانات الإحصائية التقليدية كافية لرصد هذه التغيرات في الوقت المناسب، وتبرز الحاجة إلى إلحاق بعض الخدمات بالاحتياجات الأساسية على حسب طبيعة تلك الظروف الاستثنائية، فتكون الحاجة ماسة إلى إجراء المسح السريع، واتخاذ التدابير اللازمة في ضوء تلك المسوح، مثل توجيه خدمات الضمان والحماية الاجتماعية نحو الفئات المتضررة، أو إعادة ترتيب أولويات الدعم، أو تعديل معايير الاستحقاق المؤقتة بما يتلاءم مع واقع الأزمة ويخدم الفئات الأكثر تضرراً، أو تصميم برامج جديدة مؤقتة أو دائمة بناءً على نتائج المسوح، فيمكن إطلاق برامج دعم استثنائية قصيرة الأجل، مثل المنح الشهرية للعمالة غير المنتظمة، أو إدماج فئات جديدة في برامج دائمة.

ويمكن إجراء المسح السريع عن طريق التواصل الهاتفي^(٢)، أو عن طريق المنصات الإلكترونية مثل المنصة الإلكترونية للجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء، فقد تضمنت تلك المنصة ضمن خدماتها الإلكترونية خدمة "تجميع البيانات إلكترونياً"^(٣)، إلى غير ذلك من الوسائل والتقنيات الحديثة؛ ولكن تظل تلك المسوح السريعة استثناءً يتم اللجوء إليه في حالة الضرورة لكونه لا يعكس نتائج دقيقة لكافة السكان، إما لعدم تمكنهم من استخدام الانترنت، أو لعدم استجابتهم من الأساس للرد على الاستطلاع بسبب شعورهم بالقلق على خصوصية بياناتهم، أو لعدم دقة البيانات، أو عدم دقة تحليل تلك البيانات بسبب السرعة الشديدة مما يجعل تتبع التغيرات بمرور الوقت أو مراقبة أثر السياسات على المدى الطويل أمراً صعباً، ومن ثم فهو لا يغني عن بحث الدخل والإنفاق التقليدي.

(١) - الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء: إصدار سبتمبر ٢٠٢١م، بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك لعام ٢٠١٩/٢٠٢٠م، المجلد الأول، ص ١.

(٢) - للمزيد من التفاصيل يراجع: دليل القانون العام للإحصاءات الرسمية في الدول العربية الصادر عن منظمة الأمم المتحدة، ص ٤١ وما بعدها.

(3) https://www.capmas.gov.eg/Pages/StaticPages.aspx?page_id=5043.



ويجدر بالذكر أن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء قام بإجراء استطلاع سريع خلال جائحة كورونا كشف عن انخفاض دخل الأسر، مما دفع الدولة إلى صرف منحة استثنائية للعمالة غير المنتظمة وتوسيع مظلة الدعم النقدي؛ وفي تقرير أعده مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء عن الأحوال الحياتية للأسر المصرية أثناء جائحة كورونا، تبين ارتفاع نسبة الأسر التي لا يكفي دخلها للوفاء باحتياجاتها الشهرية خلال عام ٢٠٢١م إلى نسبة ٦٤.٤٪^(١).

وتجدر الإشارة إلى أن الاستجابة في المدن الحضرية لأدوات المسح السريع قد تكون أسرع منها في المدن الريفية؛ إذ توجد في المناطق الريفية مشاكل واضحة تتعلق بالوصول إلى الأسر الفقيرة، والتحقق من ظروف معيشتهم، وتحديث المعلومات المتعلقة بخصائصهم الاجتماعية والاقتصادية لاحقاً^(٢).

الفرع الثاني

صرف المساعدات الاستثنائية في ظل الظروف الاستثنائية العامة أو الفردية

يعد صرف المساعدات الاستثنائية في ظل الظروف الاستثنائية سواء كانت فردية أو عامة، هو الإجراء الأهم لتخفيف معاناة الأفراد والأسر، وتمكينهم من تجاوز الظروف الاستثنائية التي أثقلت كاهلهم؛ والمساعدات الاستثنائية هنا قد تقتصر في بعض الحالات على الفئات الخاضعة لأحكام قانون الضمان الاجتماعي دون غيرهم، وبالإضافة إلى ذلك توجد حالة أخرى يشترك فيها المخاطبين بأحكام قانون الضمان الاجتماعي وغيرهم، وفيما يلي بيان تلك الحالات على النحو التالي:

الحالة الأولى: المساعدات النقدية الاستثنائية للمخاطبين بأحكام قانون الضمان الاجتماعي:

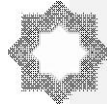
لقد استوعب المشرع ما قد يعرض للمخاطبين بأحكام قانون الضمان الاجتماعي من التزامات مادية لأسباب غير متجددة، وقد لا يسمح الدعم النقدي الذي يحصل عليه المستفيدون بشكل دوري في الظروف العادية من تغطية تلك الالتزامات الطارئة وغير المتجددة، فتكون الحاجة ماسة إلى تدخل الجهات المختصة لتقديم المساعدات العاجلة والاستثنائية؛ والملاحظ في هذه الحالة أنها تخص ظروفًا استثنائية فردية.

لذلك فقد عرض قانون الضمان الاجتماعي رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م في الباب الرابع منه لإمكانية صرف مساعدات نقدية استثنائية للأفراد أو الأسر الفقيرة، سواء تم صرفها على دفعة واحدة، أو دفعات يتم تقديمها خلال مدة محددة بحسب طبيعة كل حالة، لتغطية مصروفات الجنازة، أو الزواج لمرة واحدة فقط، أو ولادة المرأة للمرة

(١) - مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار التابع لمجلس الوزراء المصري: سلسلة تقارير معلوماتية (الأحوال الحياتية للأسر

المصرية أثناء جائحة "كوفيد-١٩"، العدد (٣)، يونيو ٢٠٢٢م، ص ٣٢.

(2) Malak Elmousallamy and others: previous reference, 29 January 2020, P22.



الأولى فقط، أو المصروفات الدراسية، أو العلاج في حالات المرض الطارئة لغير المشمولين بالتأمين الصحي، أو الأجهزة التعويضية والأدوات المساعدة للأشخاص ذوي الإعاقة.

ونظراً إلى أن المشرع لا يمكنه التنبؤ بكل الظروف الاستثنائية الفردية التي يمكن أن تعرض للأفراد والأسر الفقيرة، فلم يكتفِ المشرع بحصر الحالات السابقة فقط، وإنما فتح المجال في المادة ٣٦/٧ لإمكانية صرف المساعدات الاستثنائية في أي حالة طارئة وملحة يمكن أن تواجه الأفراد والأسر الفقيرة؛ وتجنباً لإساءة استغلال تلك الحالة من المستفيدين في ادعاء حالات طارئة مزعومة وغير واقعية، فإنه لا يمكن الاعتماد فقط على الطلبات والأوراق فقط، وإنما لابد من قيام الوحدة المختصة بإجراء البحث الاجتماعي الميداني للوقوف بصورة واقعية على الحالات المستحقة بشكل موضوعي، وبحيث تكون نتائج البحث الاجتماعي الميداني أساساً للموافقة على المساعدات الاستثنائية من لجنة مساعدات الدعم النقدي على مستوى الإدارة المختصة، وفي ضوء القرار الذي يصدر من الوزير المختص بتحديد ضوابط وقيمة الحدين الأدنى والأقصى لتلك المساعدات وشروط وأوضاع وإجراءات صرفها، مع جواز التنسيق في هذه الحالات مع الجمعيات والمؤسسات الأهلية ومصارف الزكاة^(١).

وتجدر الإشارة هنا إلى أهمية إصدار دليل إجرائي موحد للبحث الاجتماعي الميداني، يتم بناء عليه تقييم الظروف الفردية الاستثنائية، تجنباً لحدوث التفاوت في تقييم الحالات بسبب عدم التقيد بمعايير موحدة، بحيث يكون البحث الميداني أكثر دقة وواقعية.

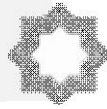
الحالة الثانية: المساعدات الاستثنائية في حالة الكوارث والنكبات العامة أو الفردية للمخاطبين بأحكام قانون الضمان الاجتماعي وغيرهم:

ولبيان هذه الحالة نتناول أولاً بيان المقصود بالكوارث والنكبات العامة أو الفردية، ثم نتناول ثانياً نطاق تطبيق هذه الحالة على النحو التالي:

أولاً: المقصود بالكوارث والنكبات العامة أو الفردية:

يثور التساؤل بخصوص هذه الحالة عن المقصود بالكوارث والنكبات؛ وقد عرضت الاستراتيجية الدولية للأمم المتحدة للحد من الكوارث لتعريف الكوارث، فعرفت بأنها "ارتباك خطير في أداء المجتمع المحلي أو المجتمع بسبب خسائر بشرية ومادية واقتصادية أو بيئية على نطاق واسع تتجاوز قدرة المجتمع المحلي أو المجتمع المتضرر على مواجهتها باستخدام موارده الخاصة، والكارثة هي متوالية عملية مخاطر، وهي تنشأ عن خليط من الأخطار وظروف قلة المناعة، وعدم كفاية القدرة أو التدابير اللازمة للتقليل من الآثار السلبية المحتملة

(١) - المادة رقم (٣٦) من قانون الضمان الاجتماعي رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م.



للمخاطر^(١). أما النكبات فقد عرفها البعض بأنها: "ما ينزل بالدول من حصار اقتصادي وحوادث ومصائب كبيرة كآثار الحروب والمجاعات والزلازل والفيضانات والقحط والنقص الحاد في الأمور الطبية والتعليمية وغيرها"^(٢). وتعد الكوارث مظهرًا من مظاهر الظروف الاستثنائية، ومما يشهد لذلك تعريف المحكمة الإدارية العليا المصرية للظروف الاستثنائية بأنها "ظروف طارئة ملحة غير عادية لا تمهل للتدبير ولا تحتل التردد كالحرب والفتنة والوباء والكوارث"^(٣)؛ وإن كان البعض قد أشار إلى أن الكارثة محصورة في فترة زمنية محددة يتعرض خلالها الأشخاص والممتلكات للخطر، أما الحالة الطارئة فإنها تعد أكثر شمولاً، وأطول من حيث الفترة الزمنية، فلفظ "الكارثة" هو أكثر الألفاظ ارتباطاً بالأزمات إلا أنها لا تعبر عنها بالضرورة، فالكارثة هي حالة حدثت فعلاً ونجم عنها ضرراً للأفراد أو للممتلكات أو لكليهما معاً، بما يعني أن الكوارث قد تكون سبباً لحدوث الأزمات لكنها ليست هي بذاتها^(٤).

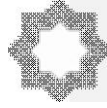
ونظراً إلى عدم صدور اللائحة التنفيذية الجديدة لقانون الضمان الاجتماعي رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م وقت كتابة هذا البحث، وبالرجوع إلى الموقع الرسمي لوزارة التضامن الاجتماعي نجد أنها قد حددت المقصود بمساعدات الكوارث والنكبات بأنها تعني^(٥): "صرف مساعدات مالية (دفعة واحدة) في حالات الكوارث والنكبات الفردية والعامة لأسباب طارئة خارجة عن الإرادة وذلك في حالة تعرض الأسرة أو أكثر أو أحد أفرادها لحوادث مثل

(١) - مجموعة الإرشادات والمؤشرات لتنفيذ الأولوية الخامسة في إطار عمل هيوغو. أمانة الاستراتيجية الدولية للأمم المتحدة للحد من الكوارث، ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، جنيف - سويسرا، ٢٠٠٨م، ص ٤. ويراجع: مصطلحات الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، الأمم المتحدة، ٢٠٠٩م، ص ٨.

(٢) - د. عامر بن نزار جلعود : الإعانة عند النكبات واجب شرعي، مجلة الاقتصاد الإسلامي العالمية، عدد ١٢٩، مارس ٢٠٢٣م، ص ١٣.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم ٦ لسنة ٤ القضائية، جلسة ١٤ من ديسمبر سنة ١٩٥٧م، مجلس الدولة - المكتب الفني - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثالثة - العدد الأول (من أول أكتوبر سنة ١٩٥٧ إلى آخر يناير سنة ١٩٥٨)، ص ٤٢٠.

(٤) د. عصام محمد إبراهيم محمد: الكوارث (المفهوم - التصنيف - الخصائص - الأسباب) طريق الجيزة - الفيوم الصحراوي دراسة تطبيقية، مؤتمر إدارة الأزمات والكوارث البيئية في ظل المتغيرات والمستجدات العالمية المعاصرة، جامعة عين شمس، ديسمبر ٢٠٠٥م، مجلد (١)، ص ٦١.



(حالات الفيضانات والسيول والزلازل والانهيارات والغرق والحريق والحوادث والتصادمات ... الخ)؛ وتصرف المساعدات في حالات الوفاة أو الإصابة والإعاقة، وخسائر الممتلكات الثابتة أو المنقولة - غير المؤمن عليها^(١). ويبدو من استعراض النص السابق أن الكوارث والنكبات المبررة لصرف المساعدات الاستثنائية من الممكن أن تكون عامة بحيث يترتب عليها إلحاق الضرر بمجموعة كبيرة من الأفراد أو بمنطقة كاملة، مثل الزلازل والفيضانات والحوادث الجماعية، وقد تكون فردية تصيب فرداً بعينه أو أسرة بعينها، مثل حريق منزل الأسرة أو انهياره أو الإصابة بإعاقة أو بمرض يمنع من العمل أو الغرق، أو حوادث السير التي قد تسفر عن الوفاة أو العجز؛ ومن ناحية أخرى فإن تلك الكوارث والنكبات يمكن أن تكون بفعل الطبيعة كما في الفيضانات والزلازل، وقد تكون بفعل البشر، والكوارث البشرية قد تكون غير إرادية كما في حوادث السير ونحوها، وقد تكون إرادية مثل الحروب؛ كما أنها قد تكون مفاجئة غير متوقعة، وقد تكون نتيجة مترتبة على إجراءات وعمليات معقدة طويلة المدى^(٢).

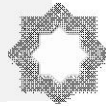
إلا أنه تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أنه لا ينبغي أن يقتصر مفهوم الكوارث والنكبات بمعنى الحوادث الشديدة التي تنحصر آثارها في وقت زمني محدد، فقد تستمر الأزمات لفترة زمنية طويلة غير محددة؛ ومن ثم فإنه ينبغي تفسير الكوارث والنكبات العامة تفسيراً واسعاً، بحيث يشمل بالإضافة إلى الحوادث - سواء كانت بفعل الطبيعة أو البشر - التي يترتب عليها خسائر في الأرواح والممتلكات، كافة الظروف الاستثنائية المترتبة على كافة القرارات أو الإجراءات المشروعة التي تتخذها السلطات المختصة في الدولة بشكل استثنائي ويترتب عليها عدم قدرة الأفراد أو الأسر على الوفاء باحتياجات ومتطلبات الحياة الأساسية بسببها.

ثانياً: نطاق تطبيق صرف المساعدات في حالة الكوارث والنكبات العامة أو الفردية:

إذا كان صرف المساعدات النقدية الاستثنائية وفقاً للحالة الأولى يقتصر فقط على المخاطبين بأحكام قانون الضمان الاجتماعي في حالة الظروف الاستثنائية الفردية، فإنه في هذه الحالة، وهي حالة (الكوارث والنكبات

(١) - وتجدر الإشارة إلى أن المادة رقم (٤٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الضمان الاجتماعي رقم (١٣٧) لسنة ٢٠١٠م الصادرة بالقرار رقم (٤٥١) لسنة ٢٠١٠م بتاريخ ٢٠/١٢/٢٠١٠م قد نصت على أن "تصرف للأفراد والأسر مساعدات في حالات الكوارث والنكبات العامة التي تنتج عنها خسائر في النفس أو الممتلكات الثابتة أو المنقولة. مثل: الحرائق والفيضانات والسيول والزلازل والانهيارات الجبلية والأرضية .. وغير ذلك طبقاً لما يقرره الوزير في هذا الشأن". (الوقائع المصرية - العدد (٧) - ٨/١/٢٠١١م).

(٢) - مقرين يوسف: مشروعية الحق في المساعدات الإنسانية أثناء الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المماثلة، مجلة المستقبل للدراسات القانونية والسياسية، العدد الأول، ص ٣٠٨.



الفردية أو العامة)، يمتد صرف المساعدات الاستثنائية ليشمل الظروف الاستثنائية الفردية أو العامة، ويشمل المخاطبين بأحكام قانون الضمان الاجتماعي وغيرهم.

فإذا كان الأصل وفقاً للمادة الثانية من قانون الضمان الاجتماعي رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م هو أن أحقية التقدم لطلب الدعم النقدي تقتصر على المواطنين ممن هم تحت خط الفقر القومي، ولا يتمتعون بنظام التأمين الاجتماعي وتحققت فيهم أي حالة من حالات الاستحقاق المحددة وفقاً لما هو محدد بقانون الضمان الاجتماعي، إلا أنه على سبيل الاستثناء من هذا الأصل فإنه يمكن في حالة الكوارث والنكبات العامة أو الفردية للأفراد والأسر، صرف المساعدات لجميع المتضررين من الكارثة العامة سواء كانوا من المستفيدين من قانون الضمان الاجتماعي أم لا.

والاستثناء من نص المادة الثانية لقانون الضمان الاجتماعي - المشار إليه في المادة (٣٧) من قانون الضمان الاجتماعي رقم ١٢ لسنة ٢٠٢٥م - قد جاء استثناء شاملاً لنص المادة الثانية بأكمله، وبالتالي فهو يشمل الاستثناء من شرط الوقوع تحت خط الفقر القومي، مما يعني إمكانية صرف المساعدات الاستثنائية في حالات الكوارث والنكبات العامة أو الفردية حتى لمن لا يقعون تحت خط الفقر القومي.

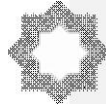
كما يشمل الاستثناء من شرط عدم التمتع بنظام التأمين الاجتماعي، مما يعني إمكانية صرف المساعدات الاستثنائية في حالات الكوارث والنكبات العامة أو الفردية حتى لمن يتمتعون بنظام التأمين الاجتماعي.

موقف المشمولين بالتأمينات الاجتماعية من التمتع بالضمان الاجتماعي في الظروف الاستثنائية:

إذا كانت هناك العديد من الانتقادات التي وجهت إلى استبعاد المتمتعين بالتأمينات الاجتماعية من دائرة الاستفادة من إمكانية التقدم لطلب الدعم النقدي في الظروف العادية، وأساس هذه الانتقادات يتمثل في أن نسبة كبيرة من المتمتعين بالتأمين الاجتماعي يقعون بالفعل تحت خط الفقر، وهو ما أدى إلى المطالبة بإلغاء شرط التأمينات الاجتماعية في الظروف العادية، والاكتفاء بوقوع الأسرة تحت خط الفقر^(١)؛ فإن السماح للفقراء من المتمتعين بالتأمينات الاجتماعية من إمكانية الاستفادة من الضمان الاجتماعي في ظل الظروف الاستثنائية يكون من باب أولى.

وهذا الأمر وإن أمكن اتخاذ بعض الخطوات في سبيل معالجته بالنسبة للموظفين المخاطبين بقانون الخدمة المدنية وكذلك العاملين بالدولة غير المخاطبين به، عن طريق منحهم علاوات إضافية دون ربطها بمعدلات العمل والإنتاج، مثل علاوة غلاء المعيشة الاستثنائية، وتقرير منحة استثنائية للعاملين بشركات القطاع العام وقطاع الأعمال العام ومنح أصحاب المعاشات أو المستحقين عنهم منحة استثنائية بموجب القانون رقم ١٦٦ لسنة

(1) Clemens Breisinger and others: WORKING PAPER Impact Evaluation Study for Egypt's Takaful and Karama Cash Transfer Program, 16 October 2018, P12.



٢٠٢٢م، التي تمت زيادتها بموجب القانون رقم ١٧٢ لسنة ٢٠٢٣م، والمقرر زيادتها مرة أخرى في موازنة العام المالي ٢٠٢٥/٢٠٢٦م اعتباراً من ١/٧/٢٠٢٥م بموجب قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم ٣٢٥ لسنة ٢٠٢٥م.^(١)

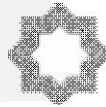
وفي ذلك قضت المحكمة الدستورية العليا المصرية بأن منح العاملين داخل جمهورية مصر العربية بالجهاز الإداري للدولة ووحدات الحكم المحلي والهيئات العامة، سواء كانوا دائمين أو مؤقتين أو معينين بمكافآت شاملة أو على اعتمادات غير موزعة إلى درجات المدرجة وظائفهم أو اعتماداتهم بموازنة الجهة، والعاملين بالقطاع العام، والعاملين الذين تنظم شئون توظيفهم قوانين خاصة، علاوة اجتماعية إضافية، إنما هو مراعاة منه لظروف العاملين، وبهدف التخفيف عن كاهلهم، وبما يشعرون به من غلاء، والتخفيف من أعباء المعيشة، أسوة بما تم بالنسبة للعاملين^(٢)؛ وتجدر الإشارة إلى أن علاوة غلاء المعيشة الاستثنائية تختلف عن العلاوة الدورية العادية، وقد قضت المحكمة الدستورية العليا بأن العلاوة الخاصة تختلف عن العلاوات الدورية أو التشجيعية أو غيرها من العلاوات، كونها تقررت لكافة العاملين بالدولة والقطاع العام، لمواجهة الظروف الاقتصادية الصعبة التي واكبت التحولات الاقتصادية التي شهدتها البلاد في تلك الفترة، ولرفع مستوى معيشتهم دون ربطها بالإنتاج أو بكيفية أداء العامل لعمله ودرجة مهارته وكفاءته فيه^(٣).

إلا أنه يبقى الإشكال قائماً بالنسبة لفئة المشتغلين في القطاع الخاص، ومن ثم فإن هناك حاجة إلى إعادة النظر في قيود استبعاد المستحقين من الاستفادة من المساعدات الاجتماعية في ظل الظروف العادية - وبالطبع في الظروف الاستثنائية من باب أولى - بسبب قيد عدم التمتع بالمزايا التأمينية، ذلك أن من المتمتعين بالمزايا التأمينية من يعدون من الفقراء؛ وقد أشارت بعض التقارير إلى أن هذا القيد يؤدي بطبيعة الحال إلى استبعاد الصيادين لدخولهم ضمن المؤمن عليهم عند حصولهم على رخصة الصيد، على الرغم من أن الصيد في الواقع قد لا يجلب لهم أي دخل، وكذلك الحال بالنسبة لفئة أصحاب المزارع الصغيرة الذين يعتمدون على الأنشطة الزراعية، فهؤلاء

(١) - وذلك بموجب القانون رقم ١٦٦ لسنة ٢٠٢٢م - (الجريدة الرسمية، العدد (٤٥) مكرر ب، في ١٤ نوفمبر ٢٠٢٢م)؛ والقانون رقم (١٧٢) لسنة ٢٠٢٣م بقرار رئيس الجمهورية رقم ٣٢٥ لسنة ٢٠٢٣م بزيادة المعاشات اعتباراً من ١/٧/٢٠٢٥م. (الجريدة الرسمية - سنة ٢٠٢٣م)؛ وقرار رئيس الجمهورية رقم (٣٢٥) لسنة ٢٠٢٥م بزيادة المعاشات اعتباراً من ١/٧/٢٠٢٥م. (الجريدة الرسمية - العدد ٢٥ مكرر (د) في ٢٤ يونيو سنة ٢٠٢٥م).

(٢) - حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الطعن رقم ٢١٧ لسنة ٢٦ قضائية "دستورية"، جلسة الخامس من ديسمبر سنة ٢٠٢٠م، الموافق العشرين من ربيع الآخر سنة ١٤٤٢ هـ. (الجريدة الرسمية - العدد (٥٠) مكرر، بتاريخ ١٣/١٢/٢٠٢٠م).

(٣) - حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الطعن رقم ٩٨ لسنة ٢٤ قضائية "دستورية"، الرابع من مايو سنة ٢٠١٩م، الموافق الثامن والعشرين من شعبان سنة ١٤٤٠ هـ. (الجريدة الرسمية - العدد (١٩) مكرر، بتاريخ ١٢/٥/٢٠١٩م).



ينبغي أن يكونوا من المؤهلين للتقديم، خصوصاً وأن العديد من سكان الريف يكونون أكثر عرضة للصدمات الخارجية المتعلقة بالظروف الجوية القاسية والآفات وغيرها من الظروف التي قد تؤدي إلى فشل المحاصيل، مما يؤدي إلى أن تكون الدخول الريفية أكثر عرضة للتقلبات الموسمية، وغالباً ما تأتي من مصادر متعددة، مما يترتب عليه انخفاض استقرار الدخول، وعدم قابليتها للتنبؤ بها في المناطق الريفية، فقد يقع الأفراد أو الأسر في الريف في برائن الفقر ويخرجون منه عدة مرات في السنة، وهو أمر يصعب تتبعه من خلال اختبار قياس الدخل^(١).

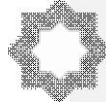
فهذا كله يعني أن أعداداً كبيرة من الأسر الفقيرة المؤهلة لا تتلقى تحويلات نقدية بسبب قيد عدم التمتع بالتأمينات الاجتماعية، ويمكن الحد من ذلك عن طريق إعادة النظر في معايير الاستبعاد ولو بشكل تدريجي، والعمل على تحسين الاستهداف، وتكثيف جهود التوعية في المناطق الأكثر فقراً.

هذا، ويلاحظ بخصوص الحالة الأولى وهي الخاصة بصرف المساعدات الاستثنائية للمخاطبين بأحكام قانون الضمان الاجتماعي أن نص المادة (٣٦) من قانون الضمان الاجتماعي رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٥م قد قصرها على المساعدات النقدية فقط، بينما في الحالة الثانية وهي حالة الكوارث والنكبات العامة أو الفردية، فقد نصت المادة (٣٧) من القانون على أن المساعدات الاستثنائية تشمل المساعدات المادية فقط أو المساعدات العينية فقط أو الجمع بين كلا النوعين معاً؛ ولعل الاختلاف بين الحالتين مرجعه إلى طبيعة السبب المؤدي إلى طلب المساعدات في كل منهما، ويظهر من طبيعة الحالة الثانية وتعلقها بالكوارث والنكبات، أنها تقتضي تنوع المساعدات المقدمة بما يتناسب مع طبيعة الحال.

وصلى الله على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه وسلم

والحمد لله رب العالمين

(1) Malak Elmousallamy and others: previous reference, P22. Nayla Yehia: previous reference, P56.



الخاتمة

أعرض من خلال هذه الخاتمة لأهم النقاط التي وردت في البحث لاستخلاص أهم النتائج والتوصيات، ونوجزها فيما يلي:

أولاً: نتائج البحث:

- يمكن تعريف الظروف الاستثنائية بأنها: صعوبات غير عادية تستلزم لمواجهة قيام الدولة في إطار المشروعية الاستثنائية بتطبيق القدر الضروري من القواعد الخاصة التي ليس لها بديل من القواعد العادية.

- الظروف الاستثنائية لا تقع تحت حصر، إذ يدخل فيها كل ما من شأنه تهديد النظام العام للدولة، والإضرار بمصالحها، أو بأمن شعبها، سواء كانت تلك الظروف بفعل الطبيعة، أو بفعل البشر، وسواء كانت إرادية أو غير إرادية، وسواء كانت داخلية أو خارجية.

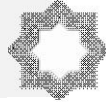
- ليس صحيحاً أن نظرية الظروف الاستثنائية يترتب عليها دائماً الانتقاص من الحقوق والحريات العامة نتيجة القيود المفروضة على الأفراد بسبب الظروف الاستثنائية، بل قد تكون تلك النظرية دافعاً أساسياً لفرض المزيد من أوجه الحماية الاستثنائية لبعض الحقوق الأساسية للأفراد التي تعرضت للانتقاص بسبب الظروف الاستثنائية، مثل حق الإنسان في الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية.

- إذا كان حق الإنسان في الضمان الاجتماعي من الحقوق التي نصت عليها العديد من الإعلانات والمواثيق والاتفاقيات الدولية والإقليمية، كما ورد النص عليه في الدساتير المصرية ابتداءً من دستور عام ١٩٥٦م، إلا أن هذا الحق يجد أساسه في شريعة الإسلام، إذ يعد هذا الحق من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام الإسلامي.

- يمكن تعريف حق الإنسان في الضمان الاجتماعي بأنه صورة من صور التضامن الاجتماعي، تقوم الدولة من خلالها بكفالة المستفيدين من الناحية المادية في حدود القوانين.

- يختلف الضمان الاجتماعي -بالمعنى الاصطلاحي المعمول به- عن التأمين الاجتماعي في أن المستفيد في التأمين الاجتماعي يلتزم بدفع القسط التأميني مقدماً حتى يتمكن من الحصول على التأمين في وقت الحاجة إليه، سواء تم دفع قسط التأمينات عن طريق المستفيدين أنفسهم أو عن طريق أصحاب الأعمال التي يعملون فيها في القطاعين العام أو الخاص على حد سواء؛ بينما لا يلتزم المستفيد في الضمان الاجتماعي بدفع أقساط، وإنما تتكفل الدولة بضمان الحياة الكريمة للمستفيدين من الضمان الاجتماعي من مواردها العامة؛ وتعد التأمينات الاجتماعية -من الناحية الاصطلاحية- مظهراً من مظاهر الضمان الاجتماعي.

- الفرق بين الضمان الاجتماعي والتضامن الاجتماعي هو أن التضامن الاجتماعي أعم وأشمل؛ فإذا كان الضمان الاجتماعي - حسب قانون الضمان الاجتماعي - يقوم على تقديم المساعدات المادية من الدولة للمستفيدين، فإن التضامن الاجتماعي يعبر عن مسؤولية الجميع تجاه الجميع عن جميع المصالح المادية والمعنوية.



- اعتبر المشرع الدستوري أن حق الإنسان في الضمان الاجتماعي من ضمن مقومات الدولة، وهذه ضمانات دستورية لكفالاته وضمن استمراريته في جميع الظروف والأحوال سواء العادية أو الاستثنائية، باعتبار أن مقومات الدولة هي الركائز الأساسية التي يقوم عليها كيان الدولة، بحيث يؤدي إهدار تلك المقومات إلى انهيار الدولة وزوالها.

- حق الإنسان في الضمان الاجتماعي يعد أهم الحقوق والحريات اللصيقة بشخص الإنسان، التي لا يجوز للمشرع أن ينتقص منها أو يعطلها لأي سبب من الأسباب، ويجب أن تتصف بالاستمرارية، بحيث لا يقتصر التمتع به على الظروف العادية، وإنما لا بد من التمتع به حتى في ظل الظروف الاستثنائية؛ نظراً لتعلق هذا الحق بأمور لا يستطيع الإنسان أن يستغني عنها في أي وقت من الأوقات.

- استمرارية حق الإنسان في الضمان الاجتماعي في الظروف الاستثنائية يفرض التزامات على المستوى التشريعي الداخلي لكل دولة بأن يتقيد المشرع بعدم الانتقاص من هذا الحق بسبب الظروف الاستثنائية، ويعمل على توفير البنية التشريعية التي تضمن استدامة حق الإنسان في الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية، كما يفرض التزامات على المستوى الدولي بعدم قيام أي دولة أو منظمة دولية أياً كانت أهدافها بمطالبة أي دولة بالانتقاص من حق الإنسان في الضمان الاجتماعي، أو محاولة إفراغه من مضمونه لأي سبب من الأسباب.

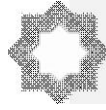
- الضمان الاجتماعي يعد من النظام العام سواء في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية.

- تعد لوائح الضرورة من أبرز الضمانات الدستورية التي يمكن من خلالها حماية حق الإنسان في الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية، إذ تعد وسيلة تتيح للسلطة التنفيذية إمكانية التدخل لمعالجة الإشكاليات ذات الصلة بحق الإنسان في الضمان الاجتماعي.

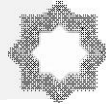
- يمكن فرض بعض القيود على الملكية الخاصة والملكية التعاونية - انطلاقاً من الدور الاجتماعي لحق الملكية - وخصوصاً في أوقات الأزمات الاقتصادية والظروف الاستثنائية التي قد تمر بها الدولة، وذلك تجسداً للتضامن الاجتماعي الذي يقوم عليه المجتمع.

- يجب على الدولة أن تبني خطتها الاستراتيجية تتضمن تدابير لزيادة الإيرادات المالية المخصصة لخدمات الضمان الاجتماعي في الظروف الاستثنائية، ومنها: الزيادة الحقيقية لمخصصات الضمان الاجتماعي في الموازنة العامة للدولة، وتأهيل المستفيدين من الضمان الاجتماعي، وحوكمة استحقاق الدعم.

- يعد تأهيل المستفيدين والوصول بهم إلى درجة الاستغناء التدريجي عن الضمان الاجتماعي، من أهم التدابير التي تؤدي إلى إيجاد طاقة إنتاجية جديدة، وتوفير موارد مالية يمكن الاستعانة بها في استيعاب فئات جديدة من المستحقين للضمان الاجتماعي، ومن ثم يتم التوصل إلى توسيع مظلة الحماية الاجتماعية.



- الاشتراطات التي اشترطها المشرع للحصول على الدعم النقدي المشروط (تكافل) تعد صورة من صور التأهيل على المدى الطويل.
- يعد إيقاف الدعم عن غير المستحقين، أو من تحصلوا عليه دون وجه حق بالتدليس أو الاحتيال، أو غير الملتزمين بالقوانين ممن يرغبون في حياة الانكالية، وكذلك من لا يريدون الالتزام باشتراطات التأهيل، من أهم وسائل توفير المبالغ المالية التي تسمح بإفساح المجال لغيرهم من المستحقين.
- تتمتع الحوكمة- بما تعنيه في مجال الضمان الاجتماعي من الإدارة الرشيدة لمؤسسات الضمان الاجتماعي وتوظيف واستثمار مواردها وفق مبادئ الشفافية والمساءلة والفعالية والاستدامة المالية- بأهمية كبيرة في التحقق من حسن استخدام الموارد، وتحسين الأداء المالي لمؤسسات الضمان الاجتماعي، وتعزيز قدرتها على مواجهة الأزمات والتكيف معها وتجاوزها.
- يعد التحقق من مدى استحقاق الدعم، وتفعيل المساءلة عن المخالفات، وتنظيم دراسة الشكاوى والتظلمات، من أهم الإجراءات اللازمة لحوكمة استحقاق الضمان الاجتماعي.
- الحصول على مساعدات الضمان الاجتماعي رهين باستمرار حالة الاستحقاق التي يتم الاستدلال عليها بدخول مستوى المعيشة في حدود المعادلة الاختبارية للاستحقاق، ولا يكفي قيام حالة الاستحقاق بوصفها شرطاً لبداية الحصول على مساعدات الضمان الاجتماعي فقط، وإنما يعد ذلك شرط بداية واستمرار، بحيث إذا طرأ أثناء صرف تلك المساعدات ما يقتضي تعديل قيمتها أو إيقاف صرفها تم اتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك.
- يعد وجود قاعدة بيانات قوية ومحدثة هو نقطة الانطلاق وحجر الأساس بالنسبة للجهات الإدارية المختصة، حيث تتمكن من خلال قاعدة البيانات من الحصول على كافة الإحصائيات اللازمة لتحديد المستحقين، وتحديد المخاطر المتوقعة، والتأهب لذلك باتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة، في إطار النزاهة والشفافية؛ ويعتمد الأمر على جودة البيانات بمعنى دقتها وشمولها وحدائتها وملاءمتها وإمكانية الوصول إليها.
- تعد التبرعات والهبات والمساعدات والمنح والوصايا من أهم موارد الضمان الاجتماعي، التي تكمل دور الدولة، وتظهر أهمية هذا المورد في إمكانية تلقيه في أي وقت، وكونه يزيد بزيادة المتبرعين، فليس له تحديد كما في مخصصات الضمان الاجتماعي في الموازنة العامة للدولة؛ خصوصاً في حالة حدوث الظروف الاستثنائية في وقت لاحق من دورة الميزانية العامة، وتنافس الاحتياجات على الأموال المتاحة، وعجز المبالغ المتوفرة عن الوفاء بجميع التكاليف خصوصاً في ظل حالات غياب التخطيط المالي للطوارئ.
- في حالة عجز الإمكانات المحلية - الحكومية وغير الحكومية - عن الوفاء بمتطلبات الضمان الاجتماعي في الظروف الاستثنائية، تظهر أهمية المساعدات الخارجية من الدول والمنظمات الدولية بشرط عدم المساس بسيادة الدولة.



- عدم وجود إطار تشريعي موحد لتنظيم عمل صناديق الضمان الاجتماعي في الظروف الاستثنائية قد يؤثر سلباً على حوكمة وشفافية أداء تلك الصناديق.

- الظروف الاستثنائية لها متطلباتها واحتياجاتها، وبالتالي فإن مفهوم المستحقين للمساعدات الاجتماعية في الظروف الاستثنائية يختلف عن مفهومهم في الظروف العادية، مما يقتضي التوسع الأفقي والرأسي المؤقت في الحماية الاجتماعية أثناء الظروف الاستثنائية.

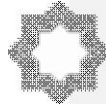
- شمول الضمان الاجتماعي في الظروف الاستثنائية لغير المستفيدين يستلزم مراجعة وتحديث الخط القومي للفقر بشكل دوري، وإمكانية إضافة فئات وبرامج جديدة للمساعدات النقدية الاستثنائية، والاستثناء من شرط المعاملة بالمثل بالنسبة للمقيمين في الدولة من رعايا الدول الأخرى المستحقين للضمان الاجتماعي.

- تكون الحاجة ماسة في ظل الظروف الاستثنائية إلى زيادة قيمة الضمان الاجتماعي المقدم للمستفيدين، بما يضمن الوفاء بالحد الأدنى من احتياجاتهم الأساسية، وهو ما يستلزم: تفعيل المسح السريع للدخل والإنفاق بوصفه أساساً لزيادة قيمة الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية للخاضعين لأحكام قانون الضمان الاجتماعي، وأن يتم صرف المساعدات الاستثنائية في ظل الظروف الاستثنائية العامة أو الفردية سواء بالنسبة للخاضعين لأحكام قانون الضمان الاجتماعي أو لغيرهم.

ثانياً: أهم التوصيات:

١- قيام السلطة التشريعية بتعديل تسمية قانون الضمان الاجتماعي إلى قانون المساعدات المادية الاجتماعية، حتى تكون تسمية القانون دقيقة في الدلالة على مضمونه، لأن قانون الضمان الاجتماعي يقتصر مضمونه على المساعدات المادية الاجتماعية، ومن ثم فإن تسميته بقانون الضمان الاجتماعي إما أن توهم بأن الضمان الاجتماعي في حقيقته يقتصر فقط على المساعدات المادية الاجتماعية مع أنه يفترض أن مصطلح الضمان الاجتماعي مظلة للحماية الاجتماعية تشمل التأمينات الاجتماعية أيضاً، أو قد توهم بأن قانون الضمان الاجتماعي يشمل التأمينات الاجتماعية وليس الأمر كذلك، إذ يتم تنظيم التأمينات الاجتماعية بقانون مستقل؛ كما تم تقييد التسمية المقترحة بلفظ "المادية" - سواء كانت نقدية أو عينية - باعتبار أن المساعدات الاجتماعية التي يفترض أن تقدمها الدولة من ميزانيتها العامة، لا تقتصر على المساعدات المادية التي تتناولها قوانين الضمان الاجتماعي عادةً، وإنما تشمل بالإضافة إلى المساعدات المادية، خدمات أخرى ثقافية وصحية ومعاشية.

٢- ضرورة قيام وزارة التضامن الاجتماعي بوضع استراتيجية شاملة لإدارة مخاطر الظروف الاستثنائية، تتضمن التنسيق بين جهود القطاعين العام والخاص في ظل الظروف الاستثنائية، بتحديد الأدوار والمسؤوليات ووضع المعايير والإجراءات اللازمة لتحقيق التكامل والشراقات بين الجهات الحكومية والقطاع الخاص.



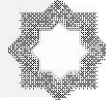
٣- زيادة مخصصات الضمان الاجتماعي في الموازنة العامة للدولة زيادة حقيقية تستوعب احتياجات الأفراد في ظل الظروف الاستثنائية؛ وضرورة أن تكون تلك المخصصات مبنية على إحصائيات دقيقة للمستفيدين من الضمان الاجتماعي وفق آليات محكمة، ومبنية على تخطيط مسبق لمواجهة المخاطر المتوقعة سلفاً والتي تم تحليل بياناتها والوقوف على متطلباتها.

٤- أن يكون تأهيل وتدريب الخاضعين لأحكام قانون الضمان الاجتماعي في إطار سياسة ممنهجة يراعى فيها احتياجات سوق العمل، ومهارات ومؤهلات المستفيدين، وهو الأمر الذي يستلزم ضرورة توفير بيانات إحصائية كافية لدى وزارة التضامن الاجتماعي عن سوق العمل، والتنسيق المستمر بين وزارة التضامن الاجتماعي وكافة الوزارات والجهات المعنية؛ كما لا بد من تقييم أثر التدابير والسياسات المتبعة وقياس نتائجها للعمل على تحسينها، وذلك تحقيقاً لحسن الاستثمار الأمثل للإمكانات البشرية بما يعود بالخير عليهم وعلى مجتمعهم، والحفاظ على جودة القوى العاملة.

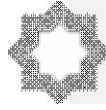
٥- عدم اقتصار نتيجة المتابعة الميدانية على تعديل قيمة المساعدات بتخفيضها أو إيقاف صرفها عند وجود ما يقتضي ذلك، بل ينبغي في المقابل إذا ظهر من المتابعة الميدانية أن الظروف التي طرأت على المستفيدين تقتضي تعديل قيمة مساعدات الضمان الاجتماعي بزيادتها -وخصوصاً في حالات الأزمات والكوارث والظروف الاستثنائية- أن يتم اتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك تلقائياً، إذا تبين انطباق أي حالة من الحالات المنصوص عليها في المواد ٣٦ و ٣٧ من القانون.

٦- ضرورة تضمين قاعدة البيانات المركزية بوزارة التضامن الاجتماعي -بالإضافة إلى سجلات إلكترونية للمستفيدين والمسجلين وإحصائيات الدعم المقدم للمستفيدين- البنية التحتية اللازمة للحصول على بيانات إحصائية بالمخاطر المتوقعة، وتحديد الفئات التي يمكن أن تتضرر منها، ومتطلبات الدعم المطلوب تقديمها حال حدوث تلك المخاطر ومدتها، وأدوات فحص الالتزامات المطلوبة فيما يخص الضمان الاجتماعي ومقارنتها بالإيرادات المالية للتحقق مما إذا كانت الإيرادات المحتمل تحصيلها كافية لتغطية الالتزامات؛ وذلك تفعيلاً لنظام الإنذار المبكر، بهدف التأهب والاستعداد لاستقبال المخاطر والتكيف معها.

٧- إصدار لائحة تنفيذية موحدة لتلقي التبرعات والهبات لصالح صناديق الضمان الاجتماعي، تتضمن: الإطار التشريعي لتلقي التبرعات والهبات، وتحديد إجراءات سريعة في ظل الظروف الاستثنائية للبت في طلبات الموافقة على قبول التبرعات، والاستفادة من التحول الرقمي في هذا الشأن لاختصار الوقت والإجراءات، واتخاذ كافة التدابير اللازمة لتعزيز الشفافية لكسب ثقة المتبرعين، وخصوصاً نشر الموارد، وأوجه الإنفاق، وآليات المتابعة.



- ٨- رفع مستوى الوعي العام لدى أفراد المجتمع بأهمية الإسهام في استمرارية برامج الضمان الاجتماعي في ظل الظروف الاستثنائية؛ والتشجيع على ذلك بتقرير الحوافز المعنوية والإعفاءات.
- ٩- العمل على تعميق الروابط مع الجهات الإنسانية الدولية، تمهيداً - في حالة عجز الإمكانات المحلية الحكومية وغير الحكومية - لاستقبال المساعدات الإنسانية من المنظمات غير الحكومية المحايدة.
- ١٠- عدم التعسف في رفض المساعدات الإنسانية الخارجية أثناء الظروف الاستثنائية من الدول الأخرى، ولكن بشرط التأكد من عدم تأثير تلك المساعدات الإنسانية في الظروف الاستثنائية على سيادة الدولة.
- ١١- عدم اللجوء إلى الاقتراض للوفاء بمتطلبات الضمان الاجتماعي في الظروف الاستثنائية إلا في حالة الضرورة بوصفه حلاً أخيراً يتم اللجوء إليه بقدر الضرورة - بعد التأكد من عجز الإمكانات المحلية حكومية وغير حكومية، وعدم التمكن من الحصول على منح ومساعدات خارجية لا تؤثر على سيادة الدولة - وذلك نظراً لما يترتب على الاقتراض من زيادة الدين العام، والتأثير على حقوق الأجيال القادمة، فلا يتم اللجوء إليه إلا في حالة كونه الحل الأخير.
- ١٢- إصدار قانون مستقل لتنظيم صناديق الضمان الاجتماعي في الظروف الاستثنائية بشكل (موحّد)، أو على الأقل إضافة الأحكام المتعلقة بتنظيم تلك الصناديق في باب مستقل ضمن أبواب قانون الضمان الاجتماعي، بحيث يتضمن هذا القانون: المبادئ الثابتة التي تقوم عليها تلك الصناديق، وأهداف كل صندوق، وبيان الفئات المستهدفة منه، وآلية إنشائها، وتحديد الجهات القائمة على إدارتها، ومصادر تمويلها من الميزانية العامة للدولة، ومن القطاع الخاص والمجتمع المدني، ومن التبرعات والهبات والمنح والوصايا والقروض، وبيان إجراءات قبول وتلقي الموارد المالية بتلك الصناديق، وتحديد آلية البدء في التدخل والمساعدة؛ مع السماح بآليات مرنة للتفعيل تسمح على حسب الأحوال باستحداث البرامج الملاءمة للظروف الاستثنائية على حسب طبيعتها بحيث تكون هناك إمكانية لإطلاق برامج استثنائية في إطار قانوني منظم، بالإضافة إلى تحديد أدوات رقابية فعالة لضمان الشفافية، وتحقيق كفاءة الإنفاق.
- ١٣- ضرورة استهداف وجود صندوق احتياطي، ويعد ذلك من التدابير الرئيسة لضمان الاستدامة المالية لمتطلبات الضمان الاجتماعي في الظروف الاستثنائية، ولا سيما في أوقات الأزمات الاقتصادية، ومن الممكن أن يتم إدخالها في استثمارات آمنة بهدف تنميتها.
- ١٤- إجراء التقييمات الاكتوارية بصفة دورية مستمرة لضمان قدرة صناديق الضمان الاجتماعي في الظروف الاستثنائية على الوفاء بالتزاماتها على المدى الطويل.



١٥- التصدي بكل حزم لكافة محاولات التهرب والاحتتيال في الوفاء بأي التزامات مالية على الغير لصالح صناديق الضمان الاجتماعي في الظروف الاستثنائية.

١٦- مراجعة خط الفقر القومي في ظل الظروف الاستثنائية على فترات متقاربة، نظراً لسرعة وشدة الآثار والتغيرات المترتبة على الظروف الاستثنائية، فتكون الحاجة ماسة لتقارب فترات المراجعة حتى يمكن مواكبة خط الفقر القومي لتلك التغيرات؛ ويحسن أن تتم المراجعة بعد حدوث الظرف الاستثنائي، وبعد انتهائه لتقييم الوضع ومقارنته، ومن ثم الوقوف على مدى تعافي المجتمع من آثار تلك الظروف، ومدى الحاجة إلى اتباع سياسات علاجية في ملف الضمان الاجتماعي؛ وفي حالة ما إذا كانت الظروف الاستثنائية طويلة المدى، فلا بد من مراجعة خط الفقر القومي مع نهاية كل سنة مالية، لتحديد احتياجات الضمان الاجتماعي في العام المالي التالي بناءً على نتائج المراجعة.

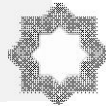
١٧- أن يكون إضافة فئات إلى المستفيدين من الضمان الاجتماعي أو استحداث برامج جديدة لمواجهة الظروف الاستثنائية، مبنياً على بيانات ومعلومات تم حصرها وتحليلها من خلال منصة بيانات معدة لهذا الهدف، تتضمن تحديد أنواع المخاطر المتوقعة، ومدى تكرارها، وأماكن حدوثها، والمدى الزمني لتقديم المساعدات، وتحديد الفئات الأكثر عرضة لها، ومدى قدرتهم على التكيف مع تلك المخاطر واستيعابها، ثم يتم تقييم برامج الحماية الاجتماعية القائمة، وتحديد مدى قدرة تلك البرامج على مواجهة المخاطر والأزمات، ومن ثم الانتهاء إما إلى تعديل البرامج القائمة أو استحداث برامج جديدة بحسب الحاجة.

١٨- الاكتفاء أثناء الظروف الاستثنائية فقط بإجراء المسح السريع - عن طريق التواصل الهاتفي، أو عن طريق المنصة الإلكترونية للجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء - واتخاذ التدابير اللازمة في ضوء تلك المسوح، مثل توجيه خدمات الضمان والحماية الاجتماعية نحو الفئات المتضررة، أو إعادة ترتيب أولويات الدعم، أو تعديل معايير الاستحقاق المؤقتة بما يتلاءم مع واقع الأزمة، إذ يمكن إطلاق برامج دعم استثنائية قصيرة الأجل.

١٩- إصدار دليل إجرائي موحد للبحث الاجتماعي الميداني، يتم بناء عليه تقييم الظروف الفردية الاستثنائية، تجنباً لحدوث التفاوت في تقييم الحالات بسبب عدم التقيد بمعايير موحدة.

٢٠- التوسع في مفهوم الكوارث والنكبات المستوجبة للمساعدات الاجتماعية، بحيث لا يقتصر مفهومها على الحوادث الشديدة التي تنحصر آثارها في وقت زمني محدد، وإنما تشمل الأزمات التي تمتد لفترة زمنية طويلة غير محددة.

٢١- إلغاء شرط عدم التمتع بالتأمينات الاجتماعية بوصفه شرطاً لأحقية التقدم بطلب الدعم الحكومي بالنسبة لفئة المشتغلين في القطاع الخاص، والاكتفاء باشتراط وقوع الأسرة تحت خط الفقر.



قائمة بأهم مراجع البحث

أولاً: كتب المعاجم: (١)

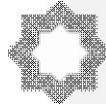
- المعجم الوسيط: مجمع اللغة العربية بالقاهرة (إبراهيم مصطفى/ أحمد الزيات/ حامد عبد القادر/ محمد النجار)، دار الدعوة.
- تاج العروس من جواهر القاموس: محمد بن محمد بن عبد الرزاق الحسيني، أبو الفيض، الملقب بمرتضى، الزبيدي (المتوفى: ١٢٠٥هـ)، دار الهداية.
- لسان العرب: محمد بن مكرم بن علي، أبو الفضل، جمال الدين ابن منظور الأنصاري الرويفعي الإفريقي (المتوفى: ٧١١هـ)، دار صادر - بيروت، الطبعة الثالثة - ١٤١٤هـ.
- مختار الصحاح: زين الدين أبو عبد الله محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الحنفي الرازي (المتوفى: ٦٦٦هـ)، المكتبة العصرية - الدار النموذجية، بيروت - صيدا، الطبعة الخامسة، ١٤٢٠هـ / ١٩٩٩م.
- معجم اللغة العربية المعاصرة: د. أحمد مختار عبد الحميد عمر (المتوفى: ١٤٢٤هـ) بمساعدة فريق عمل، عالم الكتب، الطبعة الأولى، ١٤٢٩هـ - ٢٠٠٨م.
- معجم مقاييس اللغة: أحمد بن فارس بن زكرياء القزويني الرازي، أبو الحسين (المتوفى: ٣٩٥هـ)، دار الفكر، ١٣٩٩هـ - ١٩٧٩م.

ثانياً: كتب قانونية: (٢)

- إلهامي الميرغني: واقع ومستقبل الحماية الاجتماعية وسياسات الدعم والضمان الاجتماعي في مصر "دراسة في التحديات والحلول"، المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية.
- أشرف جمال محمد عبد العاطي: الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة، دار النهضة العربية، ٢٠١٦م.
- أعاد حمود القيسي: المالية العامة والتشريع الضريبي، الطبعة التاسعة، ٢٠١٥م - ١٤٣٦هـ، دار الثقافة للنشر والتوزيع - الأردن.
- جابر جاد نصار: الوسيط في القانون الدستوري، بدون تاريخ أو دار نشر.
- حامد عباس: جهود حوكمة الضمان الاجتماعي، الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي "الإيسا"، جسر التنمية، المعهد العربي للتخطيط، عدد ١٧٢، ٢٠٢٥م.

(١) مرتبة ترتيباً هجائياً حسب عنوان الكتاب.

(٢) الكتب القانونية مرتبة ترتيباً أبجدياً حسب اسم المؤلف.

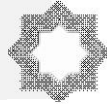


- رمضان صديق: الوجيز في المالية العامة والتشريع الضريبي، بدون طبعة، بدون دار نشر.
- سامح السيد جاد: شرح قانون العقوبات "القسم الخاص"، ١٤٢٦ هـ - ٢٠٠٥ م، بدون دار نشر.
- سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، بدون دار نشر، ١٩٩٣ م.
- سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، ١٩٥٧ م.
- عبد الله طلبة: القانون الإداري (الرقابة القضائية على أعمال الإدارة) القضاء الإداري، الطبعة الثانية، منشورات جامعة حلب، ١٩٥٨ م.
- علي خطار شطناوي: موسوعة القضاء الإداري السعودي (ديوان المظالم)، مكتبة الرشد، الطبعة الثانية، ١٤٣٦ هـ - ٢٠١٥ م.
- فؤاد محمد النادي: القانون الإداري، بدون دار نشر، ١٤٤١ هـ - ٢٠٢٠ م.
- فؤاد محمد النادي: نظرية الضرورة في القانون العام الإسلامي "دراسة مقارنة"، الزهراء للإعلام العربي، ١٤٠٦ هـ - ١٩٨٦ م.
- ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٠ م.
- ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٥ م.
- محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥ م.
- محمد رفعت عبد الوهاب: النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٢ م.
- محمد فؤاد عبد الباسط: القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٥ م.
- يحيى الجمل: نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، الطبعة الرابعة، ٢٠٠٥ م.

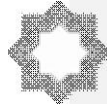
ثالثاً: الأبحاث العلمية:

- الصادق عبد السلام بن مصطفى - أ.سالم بشير قجبونة: مستوى تطبيق الحوكمة الرشيدة في مؤسسة الضمان الاجتماعي في مصراته، مجلة العلوم الاقتصادية والسياسية، الجامعة الأسمرية الإسلامية، عدد ١٠، ٢٠١٧ م.
- أحمد حجاز: صندوق الضمان الاجتماعي وفكرة التضامن والتكافل، رسالة المعلم، ١٩٩١ م، مجلد ٣٢، عدد (٤).

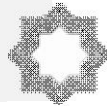
- أحمد حمدي عبد الدايم: الحوكمة كأحد آليات إصلاح منظومة الدعم في الاقتصاد المصري، مجلة الدراسات والبحوث التجارية، جامعة بنها، س٣٨، ع٣، ٢٠١٨ م.



- أحمد عتو: المساعدات الإنسانية بين التسييس ومبادئ العمل الإنساني، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، مجلد (٦)، العدد (١)، ٢٠٢١م.
- أحمد عطية الشبيلي وآخرون: أثر التحول الرقمي في المؤسسات الحكومية على إدارة أرشيفها، مجلة العلوم الإنسانية والطبيعية، ٢٠٢٥م، مجلد (٦)، العدد (٤)، أبريل ٢٠٢٥م.
- آمال أدرموش: الحق في الضمان الاجتماعي في الاتفاقيات الدولية والإقليمية، الملتقى الوطني: حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الاتفاقيات والمواثيق الدولية والاقليمية، الجزائر: جامعة الجزائر ١ يوسف بن خدة- كلية الحقوق ومركز جيل للبحث العلمي، يوليو ٢٠٢٢م.
- بيلي إبراهيم أحمد العلمي: مدى فعالية الضمان الاجتماعي في الاقتصاد الإسلامي، (مجلة جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، المحرم ١٤١٣هـ).
- جمال رواب: سلطة الدولة في قبول تلقي المساعدات الإنسانية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد الثاني، العدد (٢٩)، ٢٠١٦م.
- خميس جمعة الدرهمكي - صالح عدنان الشريدة: التحديات القانونية والإجرائية لتقديم المساعدات الإنسانية وأساليب التغلب عليها في القانون الدولي والتشريع الإماراتي، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، المجلد ٢٢، العدد ١، مارس ٢٠٢٥م.
- ريطال صالح: المساعدات الإنسانية من الطابع الإنساني إلى التسييس، مجلة جيل حقوق الإنسان، عدد ١٢، ديسمبر ٢٠١٦م.
- سامية العايب- ريمة العايب: انعكاسات التكنولوجيا الرقمية على التنمية البشرية لقطاع الضمان الاجتماعي في الجزائر، المجلة الدولية أبحاث في العلوم التربوية والإنسانية والآداب واللغات، مجلد ٢، عدد ٤، أبريل ٢٠٢١م.
- سماح عبد المنعم فهمي محمد: الآثار الحالية والمحتملة لفيروس كورونا على معدلات البطالة في مصر، منشورة بمجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، العدد ٥٨٤، أكتوبر ٢٠٢٢م.
- سناء محمد عبد الغني: انعكاسات التحول الرقمي على تعزيز النمو الاقتصادي في مصر، مجلة كلية السياسة والاقتصاد، المجلد (١٥)، العدد (١٤)، أبريل ٢٠٢٢م.
- عامر بن نزار جلعوط: الإعانة عند النكبات واجب شرعي، مجلة الاقتصاد الإسلامي العالمية، عدد ١٢٩، مارس ٢٠٢٣م.



- عبد الرحمن علي عبد الرحمن: إسهامات برنامج تكافل وكرامة في تحقيق الحماية الاجتماعية للفئات الأولى بالرعاية، مجلة الخدمة الاجتماعية، العدد (٣)، المجلد ٥٨، يونيو ٢٠١٨ م.
- عبد الله بن جداه: آليات مكافحة الفساد في المساعدات الإنسانية، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد ٧، العدد ٣، سبتمبر ٢٠٢٠ م.
- عصام محمد إبراهيم محمد: الكوارث (المفهوم - التصنيف - الخصائص - الأسباب) طريق الجيزة - الفيوم الصحراوي دراسة تطبيقية، مؤتمر إدارة الأزمات والكوارث البيئية في ظل المتغيرات والمستجدات العالمية المعاصرة، جامعة عين شمس، ديسمبر ٢٠٠٥، مجلد (١).
- علاء حسين شبع: منظمات المجتمع المدني الدولية وآلياتها في إنفاذ قواعد القانون الدولي الإنساني، مجلة مركز دراسات الكوفة، العدد ٧٥، الجزء ٢، ديسمبر ٢٠٢٤ م.
- علاء شفيق الراوي: الضمان الاجتماعي وآثاره الاقتصادية وتطبيقاته في ليبيا، دراسات في الاقتصاد والتجارة، مجلد ٢، عدد ٢، ١٩٦٦ م.
- علاء علي علي الزعل: فعالية استراتيجية الدعم كآلية لتحقيق العدالة الاجتماعية في مصر، مجلة دراسات في الخدمة الاجتماعية والعلوم الإنسانية، أكتوبر ٢٠١١ م، عدد ٣١.
- لعميش غزالة: الضمان الاجتماعي الأوروبي والوضعية القانونية للعمال الأجانب العرب، منشور بمجلة القانون العقاري والبيئة، مجلد ١١، عدد ١، ٢٠٢٣ م.
- محمد بن مرضي الهزيل الشراري: سورة يوسف عليه السلام ودورها في إدارة الأزمات الاقتصادية الطارئة - دراسة تأصيلية، مجلة جامعة الطائف للعلوم الإنسانية، مجلد (٧)، العدد (٢٤)، ٢٠٢١ م.
- محمد فوزي نويجي: الحماية الدستورية للعدالة الاجتماعية في مصر، منشور بمجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق - جامعة المنوفية، ٢٠١٤ م، مجلد ٢٣، عدد ٣٩.
- مريم عبد الحي علي فراج: تأثير المساعدات الخارجية على الدول النامية، منشور بمجلة كلية السياسة والاقتصاد - العدد العشرون - أكتوبر ٢٠٢٣ م.
- مصطفى عثمان عبد المكرم حسن: أثر التدخل الدولي الإنساني على مبدأ سيادة الدول، منشور بمجلة كلية الشريعة والقانون بتفهننا الأشراف، العدد (٢٨) يونيو ٢٠٢٤ م.
- مقرين يوسف: مشروعية الحق في المساعدات الإنسانية أثناء الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المماثلة، مجلة المستقبل للدراسات القانونية والسياسية، العدد الأول.



- ممدوح عبد المولى محمد: دور السياسة الاستثمارية للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في دعم موارد الضمان الاجتماعي في الأردن خلال الفترة (١٩٨٨-٢٠١٨)، المجلة العلمية للبحوث التجارية، س٩، عدد ٣، ٢٠٢٢م.

- هبة عبد الفتاح علي: انموذج مقترح لبرنامج تدقيق العمل الاكتواري وفق مبادئ منظمة العمل الدولية والجمعية الدولية للضمان الاجتماعي في دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي، مجلة دراسات محاسبية ومالية، المجلد ١٧، العدد ٦١، ٢٠٢٢م.

رابعاً: الرسائل العلمية:-

- صلاح أحمد رعد: الظروف الاستثنائية وأثرها على الحقوق والحريات العامة، ٢٠١٣م، رسالة لنيل درجة دبلوم الدراسات العليا - المعهد العالي للدكتوراه في الحقوق - الجامعة اللبنانية.

- محمد السيد جودت الشاعر: الإطار النظري لنظام التأمين الاجتماعي، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق - جامعة المنصورة، ١٤٣٩/٢٠١٩م.

خامساً: المراجع الأجنبية:

- Alkire, S., Kanagaratnam, U., & Suppa, N. (2020). The Global Multidimensional Poverty Index (MPI) 2020: Charting pathways out of multidimensional poverty. Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), University of Oxford.

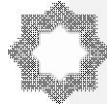
- Clemens Breisinger and others: WORKING PAPER Impact Evaluation Study for Egypt's Takaful and Karama Cash Transfer Program ,16 October 2018

- Code de la sécurité sociale , (R 241 -0-1: R241-0 - 6).

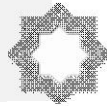
- Conférence internationale du Travail, 100e session, 2011: Etude d'ensemble concernant les instruments relatifs à la sécurité sociale , à la lumière de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale , pour une mondialisation équitable, (La sécurité sociale et la primauté du droit), BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL GENÈVE , Rapport III (Partie 1B).

- Cour des comptes: LA SITUATION FINANCIÈRE , DE LA SÉCURITÉ SOCIALE , Un déficit devenu structurel malgré , les mesures envisagées pour 2025 , Communication à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée , nationale et à la Commission des affaires sociales du Sénat , Octobre 2024.

- GEORGES VEDEL – PIERRE DELVOLLE: Droit administrative, ترجمة منصور القاضي، الطبعة الأولى، ١٤٢٩هـ-٢٠٠٨م، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.



- Gentilini, U., Almenfi, M., Orton, I., & Dale, P. (2020). Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. World Bank.
- ILO Working Paper, "Social Protection in Crisis Response and Recovery", 2020 .
- Leon J. Osterweil, Lynette I. Millett, and Joan D. Winston, Editors: Social Security Administration Electronic Service Provision ,National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. 2007. Social Security Administration Electronic Service Provision: A Strategic Assessment. Washington, DC: The National Academies Press.
- Malak Elmousallamy and others: Social Protection in Rural Egypt, Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA), 29 January ,2020.
- Nayla Yehia: Report Social Protection Reform in Arab Countries Challenges and Opportunities, United Nations, 2019.
- Thomas Bowen, and others: "Adaptive Social Protection: Building Resilience to Shocks" World Bank Group, 2020.



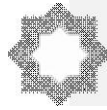
References:

kutub almaeajim:

- almuejam alwasiti: majmae allughat alearabiat bialqahira ('iibrahim mustafaa/ 'ahmad alzayaati/ hamid eabd alqadir/ muhamad alnajar), dar aldaewati.
- taj alearus min jawahir alqamus: mhmmd bin mhmmd bin eabd alrzzaq alhusayni, 'abu alfayda, almlqqb bimurtadaa, alzzabydy (almutawafaa: 1205hi), dar alhidayati.
- lisan alearabi: muhamad bin makram bin ealaa, 'abu alfadali, jamal aldiyn aibn manzur al'ansarii alruwayfei al'iifriqii (almutawafaa: 711hi), dar sadir - bayrut, altabeat althaalithat - 1414hi.
- mukhtar alsahahi: zayn aldiyn 'abu eabd allah muhamad bin 'abi bakr bin eabd alqadir alhanafii alraazi (almutawafaa: 666hi), almarkabat aleasriat - aldaar alnamudhajiati, bayrut - sayda, altabeat alkhamisati, 1420hi/ 1999m.
- muejam allughat alearabiat almueasirati: du. 'ahmad mukhtar eabd alhamid eumar (almutawafaa: 1424hi) bimusaeadat fariq eamal, ealam alkutub, altabeat al'uwlaa, 1429h - 2008m.
- muejam maqayis allughati: 'ahmad bin faris bin zakaria' alqazwinii alraazi, 'abu alhusayn (almutawafaa: 395ha), dar alfikri, 1399h - 1979mi.

kutub qanunia:

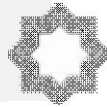
- 'ilhami almirghni: waqie wamustaqbal alhimayat alaijtimaeiat wasiasat aldaem waldaman alaijtimaeii fi misr "dirasat fi altahadiyat walhululi", almarkaz almisrii lilhuquq alaiqtisadiat walaijtimaeiati.
- 'ashraf jamal muhamad eabd aleati: al'iidarati al'iiliktiruniati lilmarafiq aleamati, dar alnahdat alearabiati, 2016m.
- 'aead hamuwd alqaysi: almaliat aleamat waltashrie aldaribiu, altabeat altaasieata, 2015ma-1436h, dar althaqafat lilnashr waltawzie - al'urduni.
- jabir jad nasar: alwasit fi alqanun aldusturi, bidun tarikh 'aw dar nashra.
- hamid eabaas: juhud hawkamat aldaman alaijtimaeiu, aljameiat alduwaliat lildaman alaijtimaeii "al'iysa", jisr altanmiati, almaehad alearabiu liltakhtiti, eadad 172, 2025m.



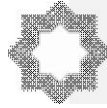
- ramadan sadiyqi: alwajiz fi almaliat aleamat waltashrie aldaribi, bidun tabeatin, bidun dar nashra.
- samih alsayid jadi: sharh qanun aleuqubat "alqism alkhasu", 1426hi - 2005m, bidun dar nashra.
- saami jamal aldiyn: 'usul alqanun al'iidari, bidun dar nashri, 1993m.
- sulayman muhamad altamawi: alnazariat aleamat lilqararat al'iidaria "dirasat muqaranati", dar alfikr alearabii, altabeat al'uwlaa, 1957m.
- eabd allah talabat: alqanun al'iidariu (alraqabat alqadayiyat ealaa 'aemal al'iidarati) alqada' al'iidari, altabeat althaaniatu, manshurat jamieat halba, 1958m.
- eali khataar shatnawi: mawsueat alqada' al'iidarii alsueudii (diwan almazalimi), maktabat alrushdi, altabeat althaaniatu, 1436hi-2015m.
- fuaad muhamad alnaadi: alqanun al'iidari, bidun dar nashr, 1441h - 2020m .
- fuaad muhamad alnaadi: nazariat aldarurat fi alqanun aleami al'iislamii "dirasat muqaranati", alzhara' lil'ielam alearabii, 1406hi-1986m.
- majid raghib alhulu: alqanun al'iidari, dar almatbueat aljamieati, 2000m.
- majid raghib alhulu: alqada' al'iidari, dar almatbueat aljamieati, 1995m.
- muhamad rifeat eabd alwahaabi: alqada' al'iidari, altabeat al'uwlaa, manshurat alhalabii alhuquqiati, 2005m.
- muhamad rifeat eabd alwahaabi: alnazariat aleamat lilqanun al'iidari, dar aljamieat aljadidati, 2012m.
- muhamad fuaad eabd albastu: alqada' al'iidari, dar aljamieat aljadidati, 2005m.
- yhii aljumla: nazariat aldarurat fi alqanun aldusturi, dar alnahdat alearabiati, altabeat alraabieatu, 2005ma.

al'abhath aleilmia:

- alsaadiq eabd alsalam bin mustafaa- 'a.salim bashir qajbunat: mustawaa tatbiq alhawkamat alrashidat fi muasasat aldaman alaijtimaeii fi misratat, majalat aleulum alaiqtisadiat walsiyasiati, aljamieat al'asmariat al'iislamiati, eadad 10, 2017m.



- 'ahmad hijaz: sunduq aldaman aliajtimaeii wafikrat altadamun waltakafula, risalat almuealima, 1991m, mujalad 32, eadam (4).
- 'ahmad hamdi eabd aldaaym: alhawkat ka'ahad aliaat 'iislah manzumat aldaem fi alaiqtisad almisrii, majalat aldirasat walbuhuth altijariati, jamieat binha, s38, ea3, 2018m.
- 'ahmad eatuw: almusaeadat al'iinsaniat bayn altasyis wamabadi aleamal al'iinsanii, almajalat aljazayiriat lilhuquq waleulum alsiyasiati, mujalad (6), aleadam (1), 2021m.
- 'ahmad eatiat alshabili wakhrun: 'athar altahawul alraqamii fi almuasasat alhukumiat ealaa 'iidarat 'arshifha, majalat aleulum al'iinsaniat waltabieati, 2025m, mujalad (6), aleadam (4), 'abril 2025m.
- amal 'adirtmush: alhaqu fi aldaman alaijtimaeii fi alaitifaqiaat alduwaliat wal'iiqlimiati, almultaqaa alwatanii: himayat alhuquq alaiqtisadiat walaijtimaeiat walthaqafiat fi alaitifaqiaat walmawathiq alduwliat walaqlimit, aljazayar: jamieat aljazayar1 yusif bin khidata- kuliyyat alhuquq wamarkaz jil lilbahth alealmi, yuliu 2022m.
- bili 'iibrahim 'ahmad alealimi: madaa faeaaliat aldaman aliajtimaeii fi aliaqtisad al'iislamii, (majalat jamieat al'iimam muhamad bn sued al'iislamiati, almuhamad 1413h).
- jamal rawabi: sultat aldawlat fi qabul talaqiy almusaeadat al'iinsaniati, majalat alhuquq waleulum al'iinsaniati, almujalad althaani, aleadam (29), 2016m.
- khamis jumeat aldarmaki - salih eadnan alsharidat: altahadiyyat alqanuniat wal'ijrayiyat litaqdim almusaeadat al'iinsaniat wa'asalib altaghalub ealayha fi alqanun alduwalii waltashrie al'iimarati, majalat jamieat alshaariqat lileulum alqanuniat, almujalad 22, aleadam 1, maris 2025m.
- rital salih: almusaeadat al'iinsaniat min altaabie al'iinsanii 'iilaa altisiisi, majalat jil huquq al'iinsani, eadam 12, disambir 2016m.
- saamiat aleaybi- rimat aleayib: aneikasat altiknuluja alraqamiat ealaa altanmiat albashariat liqitae aldaman alaijtimaeii fi aljazayar, almajalat aldawaliat 'abhath fi aleulum altarbawiat wal'iinsaniat waladab wallughati, mujalad 2, eadam 4, 'abril 2021m.
- smah eabd almuneim fahmi muhamad: alathar alhaliat walmuhtamalat lifayrus kwrana ealaa mueadalat albitalat fi masr,



manshurat bimajalat misr almueasirati, aljameiat almisriat lilaiqtisad alsiyasii wal'iihsa' waltashriei, aleadad 584, 'uktubar 2022m.

- sana' muhamad eabd alghani: aineikasat altahawul alraqamii ealaa taeziz alnumui alaiqtisadii fi masri, majalat kuliyat alsiyasat walaiqtisadi, almujalad (15), aleadad (14), 'abril 2022m.

- eamir bin nizar jileuta: al'iieanat eind alnakabat wajib sharei, majalat aliaqtisad al'iislamii alealamiati, eadad 129, maris 2023m.

- eabd alrahman eali eabd alrahman: 'iishamat barnamaj takaful wakaramat fi tahqiq alhimayat alaijtimaeiat lilfiaat al'uwlaa bialrieayati, majalat alkhidmat alaijtimaeiati, aleadadi(3), almujalad 58, yuniu 2018m.

- eabd allah bin jadahi: aliaat mukafahat alfasad fi almusaeadat al'iinsaniati, majalat aldirasat alhuquqiati, almujalad 7, aleadad 3 , sibتمبر 2020m.

- esam muhamad 'iibrahim muhamad: alkawarith (almafhum - altasnif - al khasayis - al'asbabi) tariq aljizat - alfayuw al sahrawi dirasat tatbiqiatun, mutamar 'iidarat al'azamat walkawarith albiyyat fi zili almutaghayirat walmustajadaat alealamiati almueasirati, jamieat eayn shams, disambir 2005, mujaladi(1).

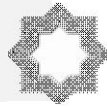
- eala' husayn shabaea: munazamat almujtamae almadanii aldawaliat waliaatiha fi 'iinfadh qawaeid alqanun alduwalii al'iinsanii, majalat markaz dirasat alkufati, aleadad 75, aljuz' 2, disambir 2024m.

- ela' shafiq alraawy: aldaman alajtimaeiu watharuh aliaqtisadiat watatbiqatuh fi libya, dirasat fi alaqtisad waltijarat, mujalad 2, eadad 2, 1966m.

- eala' eali eali alzaela: faeaaliat astiratijiati aldaem kaliati litahqiq aleadalat alajtimaeiat fi masri, majalat dirasat fi alkhidmat alajtimaeiat waleulum al'iinsaniati, 'uktubar 2011m, eadadi31 .

- leamish ghazalat: aldaman alajtimaeiu al'uwrubiyu walwadeiat alqanuniati lileumaal al'ajanib alarabi, manshur bimajalat alqanun aleaqarii walbiyyati, mujalad 11, eadad 1, 2023m.

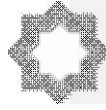
- muhamad bin murdi alhazil alsharari: surat yusif ealayh alsalam wadawruha fi 'iidarat al'azamat alaiqtisadiat altaariati- dirasat tasiliati, majalat jamieat altaayif lileulum al'iinsaniati, mujalad (7), aleadad (24), 2021m.



- muhamad fawzi nwyji: alhimayat aldusturiat lileadalat aliajtimaeiat fi masar, manshur bimajalat albuqhuth alqanuniat waliaqtisadiati, kuliyyat alhuquq - jamieat almanufiati, 2014ma, mujalad 23, eadad 39.
- mriam eabd alhayi eali fraji: tathir almusaeadat alkharijiat ealaa alduwalalnaamiati, manshur bimajalat kuliyyat alsiyasat walaiqtisad - aleadad aleishruna- 'uktubar 2023m.
- mistafaa euthman eabd almakram hasan: 'athar altadakhul alduwlii al'iinsanii ealaa mabda siadat alduwal, manshur bimajalat kuliyyat alsharieat walqanun bitafhina al'ashrafi, aleadad (28) yuniu 2024m.
- maqirin yusif: mashrueiat alhaqi fi almusaeadat al'iinsaniat 'athna' alkawarith altabieiat wahalat altawari almunathilati, majalat almustaqbal lildirasat alqanuniat walsiyasiati, aleadad al'uwqla.
- mamduh eabd almawlaa muhamad: dawr alsiyasat alaistithmariat lilmuasasat aleamat lildaman alaijtimaeii fi daem mawarid aldaman alaijtimaeii fi al'urduni khilal alfatra (1988-2018), almajalat aleilmiat lilbuqhuth altijariati, s9, eadad 3, 2022m.
- hibat eabd alfataah ealay: ainmudhaj muqtarah libarnamaj tadqiq aleamal alaikiwari wifq mabadi munazamat aleamal alduwaliat waljameiat alduwaliat lildaman alaijtimaeii fi dayirat altaqaed waldaman alaijtimaeii, majalat dirasat muhasabiat wamaliati, almujalad 17, aleadad 61, 2022m.

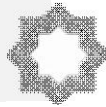
alrasayil aleilmia:

- salah 'ahmad raeda: alzuruf alaistithnayiyat wa'atharuha ealaa alhuquq walhuriyaat aleamati, 2013m, risalat linayl darajat diblum aldirasat aleulya - almaehad aleali lildukturah fi alhuquq - aljamieat allubnaniatu.
- muhamad alsayid jawdat alshaeiri: al'iitar alnazarua linizam altaamin alaijtimaeii, risalat dukturah muqadimatan likuliyyat alhuquq - jamieat almansurati, 1439/2019m.



فهرس الموضوعات

الموضوع	الصفحة
مقدمة	١٨٣٩
أهمية البحث:	١٨٤٠
أسباب اختيار الموضوع:	١٨٤٠
حدود البحث:	١٨٤١
أهداف البحث:	١٨٤١
إشكالية البحث:	١٨٤١
تساؤلات البحث:	١٨٤١
فروض البحث:	١٨٤٢
صعوبات البحث:	١٨٤٢
الدراسات السابقة:	١٨٤٢
خطة البحث:	١٨٤٥
الفصل الأول ماهية حق الإنسان في الضمان الاجتماعي وضماناته الدستورية أثناء الظروف الاستثنائية	١٨٤٧
المبحث الأول ماهية حق الإنسان في الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية	١٨٤٧
المطلب الأول ماهية الظروف الاستثنائية	١٨٤٧
المطلب الثاني التعريف بحق الإنسان في الضمان الاجتماعي والتمييز بينه وبين المصطلحات المشابهة له	١٨٤٩
الفرع الأول التعريف بحق الإنسان في الضمان الاجتماعي	١٨٥٠
الفرع الثاني التمييز بين الحق في الضمان الاجتماعي والمصطلحات المشابهة له	١٨٥٣
المبحث الثاني الضمانات الدستورية لحق الإنسان في الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية	١٨٥٦
المطلب الأول إدراج حق الإنسان في الضمان الاجتماعي ضمن مقومات الدولة الأساسية في الدستور	١٨٥٧
المطلب الثاني عدم جواز تعطيل حق الإنسان في الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية	١٨٥٩
المطلب الثالث دور لوائح الضرورة في الحفاظ على حق الإنسان في الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية	١٨٦٣
المطلب الرابع الدور الاجتماعي لحق الملكية وأثره على استدامة الضمان الاجتماعي في الظروف الاستثنائية	١٨٦٧
الفصل الثاني الضمانات التشريعية لحق الإنسان في الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية	١٨٧٢
المبحث الأول تدابير زيادة الإيرادات المالية المخصصة لخدمات الضمان الاجتماعي في الظروف الاستثنائية	١٨٧٣
المطلب الأول الزيادة الحقيقية لمخصصات الضمان الاجتماعي في الموازنة العامة للدولة	١٨٧٤
المطلب الثاني تأهيل المستفيدين من الضمان الاجتماعي	١٨٧٥



١٨٨١	المطلب الثالث حوكمة استحقاق الدعم
١٨٨٢	الفرع الأول آليات التحقق من مدى استحقاق الدعم
١٨٨٤	الفرع الثاني حالات إيقاف الدعم
١٨٨٩	الفرع الثالث إنشاء قاعدة بيانات موحدة للضمان الاجتماعي
١٨٩١	المطلب الرابع تسهيل إجراءات قبول التبرعات والهبات والمساعدات وفق آليات تتسم بالشفافية
١٨٩٥	المطلب الخامس الحاجة إلى إطار تشريعي موحد لصناديق الضمان الاجتماعي في الظروف الاستثنائية
١٨٩٩	المبحث الثاني توسيع مظلة الحماية الاجتماعية في الظروف الاستثنائية
١٩٠٠	المطلب الأول شمول الضمان الاجتماعي في الظروف الاستثنائية لغير المستفيدين
١٩٠٣	المطلب الثاني زيادة الضمان الاجتماعي أثناء الظروف الاستثنائية
١٩٠٣	الفرع الأول الحاجة إلى إجراء المسح السريع للدخل والإنفاق أثناء الظروف الاستثنائية
١٩٠٥	الفرع الثاني صرف المساعدات الاستثنائية في ظل الظروف الاستثنائية العامة أو الفردية
١٩١٢	الخاتمة
١٩١٢	أولاً: نتائج البحث:
١٩١٥	ثانياً: أهم التوصيات:
١٩١٩	قائمة بأهم مراجع البحث
١٩٢٥	REFERENCES:
١٩٣٠	فهرس الموضوعات