

سلسلة الدراسات الاجتماعية  
العدد (66)

القانون  
الاسترشادي الموحد  
للضمان الاجتماعي مع دراسة تعريفية  
لأنظمة الضمان الاجتماعي النافذة  
في دول مجلس التعاون

الدكتور يوسف إلياس

حقوق الطبع محفوظة  
يجوز الاقتباس من مادة الكتاب بشرط الإشارة إلى المصدر

الطبعة الأولى  
2011

إن الآراء الواردة في هذا الكتاب تعبر عن رأي الكاتب أو الجهة ولا تعبر بالضرورة عن رأي المكتب التنفيذي

المكتب التنفيذي  
ص. ب: ٢٦٣٠٣ المنامة - مملكة البحرين - هاتف: ١٧٥٣٠٢٠٢ - فاكس: ١٧٥٣٠٧٥٣  
البريد الإلكتروني: [info@gcclsa.org](mailto:info@gcclsa.org)  
العنوان على شبكة الانترنت: [www.gcclsa.org](http://www.gcclsa.org)

سلسلة الدراسات الاجتماعية

سلسلة علمية متخصصة  
تعنى بنشر البحوث والدراسات الاجتماعية

تصدر عن  
المكتب التنفيذي

لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية  
بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية

الإشراف العام  
سالم بن علي المهيري

هيئة التحرير والإعداد  
محمود حافظ  
جمال السلطان  
خليل بوهزاع

العدد (٦٦) شوال ١٤٣٢هـ الموافق سبتمبر ٢٠١١م





## المحتويات

### الصفحة

|       |  |
|-------|--|
| ٧     | تقديم المدير العام.....  |
| ٨     | مقدمة .....  |
| ٨٨-١١ | القسم الأول: دراسة تعريفية مقارنة للقوانين النافذة في<br>دول المجلس المنظمة للضمان الاجتماعي.. |
| ٣١-١٣ | أولاً - مدخل عام.....  |
| ١٣    | - حاجة الانسان إلى الامان الاجتماعي.....   |
| ١٥    | - انهيار وسائل تحقيق الأمان الاجتماعي التقليدية  |
| ١٧    | ونشأة نظام الضمان الاجتماعي المعاصر.....   |
| ١٩    | - الضمان الاجتماعي في دول المجلس.....  |
| ٢٦    | - التنظيم القانوني لنظم الضمان الاجتماعي النافذ<br>في دول المجلس.....                          |
| ٢٩    | - تسمية النظام في دول المجلس.....  |
| ٢٩    | - استعراض وصفي للقوانين النافذة في دول<br>المجلس.....  |
| ٧٣-٣٣ | ثانياً - مقارنة أحكام قوانين دول المجلس ببعضها.....  |
| ٣٣    | - التعريفات.....   |
| ٣٥    | - نطاق سريان القانون.....  |
| ٣٨    | - الفئات المشمولة بأحكام القانون.....  |
| ٤٤    | - شروط استحقاق المساعدة الاجتماعية.....  |

- ٤٨ - تحديد مقدار المساعدة الاجتماعية.....
- بعض الأحكام الخاصة باستحقاق المساعدة
- ٥١ وتحديد مقدارها.....
- إجراءات منح المساعدة الاجتماعية.....
- ٥٤ إجراءات المتابعة والمراجعة.....
- ٥٦ - الأحكام الخاصة بالإغاثة في حالات الكوارث
- والنكبات.....
- ٦٣ - تأهيل ومساعد مستحقي المساعدة للالتحاق
- بالعمل.....
- ٦٦ - إيواء بعض فئات المستحقين في مؤسسات
- إيوائية.....
- ٦٨ - الجزاءات.....
- ٦٩

- ثالثاً - التنظيم الإداري والمالي لنظام الضمان الاجتماعي ...
- ٨٣-٧٥ - التنظيم الإداري.....
  - ٧٥ - الوظائف المناطة بإدارة الضمان الاجتماعي....
  - ٧٦ - الموارد المالية لنظام الضمان الاجتماعي.....
  - ٧٩ - صندوق الضمان الاجتماعي/الرعاية الاجتماعية
  - ٨٢ - هوامش القسم الأول.....
  - ٨٥

#### القسم الثاني: القانون الاسترشادي الموحد للضمان الاجتماعي لدول مجلس التعاون

- ١٣٩-٨٩ ومذكرته الإيضاحية.....
- ٩١ - القانون الاسترشادي.....
- ١٢١ - المذكرة الإيضاحية للقانون.....

## تقديم المدير العام

عرفت دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية صوراً متنوعة من التعاون والتكافل بين أفراد مجتمعاتها، تمثلت في التعاون لمساعدة وغوث المحتاج والعاجز وتمكينه، وذلك بالاستناد على قيم وتعاليم الشريعة الإسلامية وما تحمله من معاني إنسانية.

وبتطور المجتمعات الخليجية، تطورت آليات وأشكال هذا التعاون، بحيث تتماشى والتحديات الاقتصادية والاجتماعية، إذ اتخذت تلك المساعدات صوراً أكثر تنظيماً وأصبحت الدولة هي التي تقوم عليها وتوجهها ضمن خطط وبرامج تسهم في دفع عجلة التنمية في جميع مجالاتها إلى الأمام، وذلك من خلال قوانين وأنظمة الضمان والمساعدات الاجتماعية.

وفي إطار السعي المتواصل من دول مجلس التعاون لتوحيد وتعزيز أواصر العمل المشترك وتحقيقاً للتكامل والتقريب في المجال القانوني، قرر مجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية إصدار القانون الاسترشادي الموحد للضمان الاجتماعي بدول مجلس التعاون الخليجي ليشكل إضافة نوعية جديدة في مسيرة العمل الاجتماعي بين دول المجلس وذلك للتقريب في التشريعات والنظم القانونية القائمة ويمثل هذا القانون مرجعاً يمكن الاسترشاد به عند الحاجة في الصيغ القانونية لقضايا الضمان والمساعدات الاجتماعية بالدول الاعضاء.

يأتي القانون الاسترشادي الموحد للضمان الاجتماعي مع مذكرته الإيضاحية لنصوصه القانونية، استناداً على دراسة تعريفية مقارنة تسبقه وذلك للتعرف على أحكام القوانين النافذة في دول مجلس التعاون المنظمة للضمان والمساعدات الاجتماعية فيها على وصف

لتلك القوانين التي تنظم الضمان الاجتماعي ومقارنة لأحكامها القانونية النافذة في دول مجلس التعاون وتعريفاتها لها والأحكام المحددة لنطاق عملها والفئات المشمولة بأحكامها وشروط استحقاق المساعدات الاجتماعية ومقدارها، بالإضافة إلى الجزاءات المفروضة على المخالفين لأحكامها. لتنتهي الدراسة من دراسة التنظيم الإداري والمالي لنظم الضمان الاجتماعي من حيث هيكله الإداري والوظيفي والوظائف المنوطة بالجهة المختصة بالإضافة إلى الموارد المالية والقواعد المنظمة له.

لهذا جاء القانون الاسترشادي الموحد للضمان الاجتماعي في نصوص مواده القانونية الموزعة على تسعة فصول ليشكل القسم الثاني من هذه الدراسة باعتباره مؤسساً على معطيات ونتائج الدراسة القانونية المقارنة التي تشكل القسم الأول من هذا الإصدار.

ويسر المكتب التنفيذي أن يقدم شكره وتقديره إلى الدكتور يوسف إلياس على تعاونيه في إنجاز هذا القانون المصحوب بدراسة تعريفية لأنظمة الضمان الاجتماعي النافذة في دول مجلس التعاون، ومن المعروف أن الدكتور يوسف إلياس يتمتع بخبرة واسعة في التشريعات والقوانين الخاصة بدول المجلس وانشغالاته العلمية بها تأليفاً للعديد من التشريعات الموحدة وفي مجالات مختلفة، بالإضافة لما هو مشهود له بإسهاماته القانونية المعروفة عربياً ودولياً، والشكر موصول إلى جميع الجهات المختصة بالدول الأعضاء على ما قدموه من معلومات وملاحظات ساهمت في خروج الدراسة لتكون مرجعاً قانونياً جديداً يضاف إلى المكتبة العربية.

والله ولي التوفيق،،،

سالم بن علي المهيري

## مقدمة

تعد هذه الدراسة التعريفية المقارنة على نحو غاية في التركيز والإيجاز بهدف التعرف على أحكام القوانين النافذة في دول مجلس التعاون، المنظمة للضمان الاجتماعي/ المساعدات الاجتماعية فيها، وذلك من أجل اعتمادها أساساً في صياغة مشروع القانون الاسترشادي الموحد للضمان الاجتماعي في هذه الدول، بغية أن يأتي هذا المشروع مراعيًا قدر المستطاع لأحكام القوانين النافذة في دول المجلس، وسعيًا إلى تطوير هذه الأحكام والتقريب بينها.

وتمت الدراسة في بدايتها مدخلاً عاماً يراد منه التعريف بموضوعها، وقد تضمن هذا المدخل عرضاً لمفهوم حاجة الإنسان إلى الأمان الاجتماعي، وللوسائل والأساليب التي استعملت وصولاً إلى تحقيق هذا الأمان عبر التاريخ، مع الإشارة إلى التحول الجذري الذي أصاب هذه الوسائل والأساليب بعد قيام النظام الرأسمالي الذي تسبب على نحو مباشر في انهيار الوسائل والأساليب التقليدية لإشباع هذه الحاجة، وفرض ضرورة ابتداع وسائل وأساليب جديدة تأتلف مع طبيعة هذا النظام.

وتضمن المدخل العام للدراسة، إضافة إلى ما تقدم تعريفاً بنظم الضمان الاجتماعي في دول المجلس واستعراضاً وصفيًا للقوانين التي تنظمها.

وتلت المدخل العام للدراسة، دراسة مقارنة لأحكام القوانين النافذة في دول المجلس، تناولت على التوالي التعريفات التي أوردتها هذه القوانين، والأحكام المحددة لنطاق سريانها وللصفات المشمولة بأحكامها،

وشروط استحقاق المساعدات الاجتماعية وتحديد مقدار هذه المساعدات، وإجراءات منح المساعدات، بالإضافة إلى الإجراءات الخاصة بمتابعة المستفيدين، وتنظيم صرف المساعدات، بالإضافة إلى تقديم الإغاثة في حالات الكوارث الفردية والجماعية. كما تضمنت الدراسة المقارنة استعراضاً للأحكام المنظمة لبعض الإجراءات المصاحبة لمنح المساعدات الاجتماعية ومنها تأهيل المستفيدين للعمل، وإيواء البعض منهم في مؤسسات إيوائية، واختتمت بمقارنة الجزاءات التي فرضتها قوانين دول المجلس على المخالفين لأحكامها.

وفي الجزء الأخير من الدراسة، تمت دراسة التنظيم الإداري والمالي لنظم الضمان الاجتماعي في دول المجلس من حيث هيكل التنظيم الإداري والوظائف المناطة بالإدارة المختصة، إلى جانب دراسة الموارد المالية للنظام والقواعد المنظمة لنظامه المالي.

وعلى الرغم من طابع الإيجاز في المعالجة الذي اتسمت به الدراسة، إلا أنها جاءت متناسبة مع الغرض منها، فهيأت بما تضمنته من أرضية تؤسس عليها أحكام مشروع القانون الاسترشادي الموحد للضمان الاجتماعي في دول مجلس التعاون كما هو معروض في القسم الثاني من هذه الدراسة مع المذكرة الإيضاحية له.

يوسف الدياس

\* \* \*

## القسم الأول

دراسة تعريفية مقارنة للقوانين  
في نول المجلس المنظمة للضمان





## (١) مدخل عام

### ١/١ - حاجة الإنسان إلى الأمان الاجتماعي: (١)

ارتبطت حاجة الإنسان إلى الأمان الاجتماعي بوجوده على هذه الأرض، وبصراعه من أجل الحياة، التي قدر له أن يواجه فيها مخاطر عديدة لا حصر لها، هددت استمرار مورد عيشه بالانقطاع الدائم أو المؤقت.

وقد ابتدع الإنسان، عبر تاريخه، وسائل وأساليب متعددة لتحقيق حاجته إلى الأمان الاجتماعي، اختلفت من عصر إلى آخر، ومن نظام اقتصادي وسياسي إلى آخر، إلا أنها على اختلافها لم تخرج عن مجموعتين رئيسيتين من الوسائل:

**المجموعة الأولى-** الوسائل التي قامت على فكرة التضامن الاجتماعي، وهي:

أ/ المساعدة الفردية التي تتأسس على فكرة فعل الخير والإحسان تجاه الغير.

ب/التعاون العائلي، حيث يتعاون أفراد العائلة أو العشيرة أو القبيلة فيما بينهم، مدفوعين بدوافع صلات الدم والقرابة، في إغاثة من يواجه منهم أياً من المخاطر الاجتماعية التي تتسبب في فقدان مورد العيش بصورة مؤقتة أو دائمة.

ج/ التعاون الجماعي، الذي نشأ بدوافع دينية في إعانة المحتاجين، حيث ولد نمطاً جديداً من المساعدة تقدمه جمعيات خيرية أهلية لمساعدة وإيواء الفقراء والعجزة.

#### المجموعة الثانية- الوسائل القائمة على الادخار وأبرزها:

أ/ الادخار الفردي، حيث يقوم الفرد باحتجاز جزء من دخله وعدم إنفاقه حال تحققه، احتياطاً للمستقبل.

ب/ جمعيات العون التبادلي، وهي جمعيات تقوم على فكرة المساعدة المتبادلة بين أعضائها، حيث يساهم كل عضو بمبلغ من المال بصورة دورية، ومن مجموع هذه المبالغ يتكون رصيد لتغطية الأخطار التي تصيب الأعضاء.

ج/ التأمين التجاري: ويقوم هذا التأمين على الفكرة ذاتها التي تقوم عليها جمعيات العون التبادلي، إلا أنه يختلف عنها في وجود وسيط هو شركة التأمين التي يطلق عليها مصطلح المؤمن، وتقوم بدور المنظم الذي يحدد الأقساط، ويجمعها من المؤمن عليهم، ثم يقوم بتوزيع التعويضات على من تقع عليه الكارثة، ويقوم المؤمن بذلك نظير ربح يحصل عليه.

## ٢/١ - انهيار وسائل تحقيق الأمان الاجتماعي التقليدية ونشأة نظام الضمان الاجتماعي المعاصر:

أدت العديد من العوامل إلى انهيار وسائل تحقيق الأمان الاجتماعي التقليدية، وعجزها عن توفير الحماية المطلوبة لأفراد المجتمع.

فمع قيام المجتمع الصناعي في أوروبا، ضعفت الوسائل التي قامت على التضامن الاجتماعي، نتيجة تفكك البنى الاجتماعية التي كان يقوم عليها، وتحول المجتمع إلى (الفردية).

ومع قيام هذا المجتمع أيضاً، وما صاحب قيامه في البداية من تدني مستوى الدخل، عجز الأفراد عن اقتطاع جزء منها واحتجازه، فردياً أو جماعياً، لمواجهة الأخطار الاجتماعية في المستقبل.

في ظل هذه الأجواء، وبفعل عوامل سياسية واقتصادية واجتماعية معقدة ومتداخلة، نشأت وتطورت نظم للضمان الاجتماعي تديرها (الدولة) نيابة عن المجتمع، وتعتمد هذه النظم أسلوبين فنيين مختلفين في تحقيق الغايات التي تسعى إليها، الأول: التأمين الاجتماعي، والثاني: المساعدات الاجتماعية.

ويتفق الأسلوبان في جوانب معينة ويختلفان في جوانب أخرى: (٢)

١ — وتتمثل أوجه الاتفاق فيما بينهما في الآتي:

أ/ أنهما يهدفان إلى غاية مشتركة، هي ضمان دخل لمن لا يستطيع كسب دخل من العمل، أو أن ما يكسبه من العمل لا يغطي تكاليف المعيشة الأساسية.

ب/ أنهما يقرران حقوقاً للفرد بحكم القانون، بشروط معينة، ولهذا فإن أداء هذه الحقوق، يكون على وجه الإلزام.

ج/ أنهما يُداران من قبل الدولة، باعتبارها ممثلاً للمجتمع، وهي لا تهدف من إدارتهما إلى تحقيق الربح، وعادة تتناط إدارتهما، مجتمعين أو على انفراد، بمرفق عام من مرافق الدولة.

٢ — أما أوجه الاختلاف فيما بينهما فتتحدد في الآتي:

أ/ أن التأمين الاجتماعي يغطي عادة الأشخاص العاملين الذين يفقدون مورد عيشهم من العمل،

لأسباب مؤقتة أو دائمة، أما المساعدات الاجتماعية فتغطي عادة من لا يرتبطون بغيرهم بعلاقة عمل.

ب/ أن التأمين الاجتماعي يمول في الأساس من اشتراكات العاملين ومن يعملون لديهم، في حين تمول المساعدات الاجتماعية من الميزانية العامة، وبهذا يبدو التكافل الاجتماعي أظهر فيها من التأمينات الاجتماعية.

### ٣/١ - الضمان الاجتماعي (المساعدات الاجتماعية) في دول المجلس:

شهدت أواسط القرن العشرين ميلاد نظم الضمان الاجتماعي (المساعدات الاجتماعية) في دول المجلس. وقد جاء ميلاد هذه النظم استجابة ضرورية للتغيرات الجذرية التي شهدتها هذه الدول في تلك المرحلة على المستوى السياسي والاقتصادي والاجتماعي، وخاصة التغيرات التي ارتبطت بنشأة صناعة استخراج البترول في هذه الدول، مع أربعينيات القرن المنصرم.

وقد تمثلت أهم تلك التغيرات بهجر المهن التقليدية وحدوث حراك سكاني واسع سعيًا إلى التواجد قرب أماكن العمل الجديدة، سواء في حقول البترول أو الصناعة المرتبطة به أو في دواوين الحكومة الناشئة مع ظهور الدولة الحديثة ونيل الاستقلال السياسي. وقد أدى ذلك كله إلى تفكك البنية المهنية والاجتماعية القديمة، وإلى زوال الأشكال المختلفة لوسائل تحقيق الأمان الاجتماعي التي كانت قائمة فيها. مما استدعى

إيجاد وسائل بديلة لهذا الغرض تتلاءم مع الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي الوليد في مجتمعات دول المجلس. وجاءت ولادة نظم الضمان الاجتماعي الجديدة تلقائية غير منظمة، وغير مؤطرة بأطر قانونية، إلا أنها ما لبثت أن اتخذت شكلاً قانونياً منظماً، وأُنيطت إدارتها بإدارات متخصصة في الهيكل الحكومي الناشئ، وما لبثت هذه النظم أن أخذت بالتطور المتواصل، وقد اتخذ تطورها هذا المسارات التالية:

أ/ توسيع دائرة الفئات المستفيدة من هذه النظم.

ب/زيادة المنافع التي تقررها هذه النظم للمستفيدين منها كما وكيفاً.

ج/ تطوير التنظيم القانوني والإداري لهذه النظم بما يسهل إجراءات منح المنافع والمزايا، ويسمح بالتحقق من سلامتها.

وجاءت مسيرة التطور الذي شهدته نظم الضمان الاجتماعي في دول المجلس،<sup>(٣)</sup> على نحو متصاعد، محكومة بعوامل موضوعية أهمها:

أ/ استناد هذه المسيرة إلى موروث ثقافي أصيل في مجتمعات دول المجلس للتكافل الاجتماعي، تمثل أحكام الشريعة الإسلامية السمحاء جوهره وتحدد اتجاهاته وترسم الحدود الرئيسية لمضمونه.

ب/ تأثر هذه المسيرة بالمتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية العميقة في دول المجلس، التي خلقت واقعاً اجتماعياً يكاد أن يكون متميزاً ببعض الخصوصية بسبب ما وفره الدخل المتأتي من استخراج البترول من قدرة على إيجاد نظم ضمان اجتماعي فاعلة، وخلق في الوقت ذاته نمطاً متميزاً من العلاقة بين الحاكم والمحكوم في مجتمعات دول المجلس، كان من بين بعض خصوصياتها شعور المواطن بأن له حقاً في نصيب من الثروة النفطية لبلاده.

ج/ سعي دول المجلس إلى مسايرة الاتجاه الدولي والإقليمي/العربي، في الإقرار للفرد بالحق في الضمان الاجتماعي، هذا الحق الذي تكرر النص عليه في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (المادة ٢٢)، والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المادة ٩)، والميثاق العربي لحقوق الإنسان (المادة ٣٦).

وهكذا تواصلت هذه المسيرة، على مدى يزيد على نصف قرن، حتى بلغت ما هي عليه الآن.

#### ٤/١ - التنظيم القانوني لنظم الضمان الاجتماعي النافذ في دول المجلس:

تتأطر نظم الضمان الاجتماعي/المساعدات الاجتماعية في دول المجلس السبع بإطار قانوني ينظمها. وسوف تكون أحكام

القوانين النافذة في هذه الدول محل مقارنة مختصرة نجريها لاحقاً للتعرف على اتجاهاتها الرئيسية.

ونستعرض هنا المنظومات القانونية الوطنية التي تحكم نظم الضمان الاجتماعي في دول المجلس.

#### أولاً - دولة الإمارات العربية المتحدة:

بدأت مسيرة التشريع المنظم للضمان الاجتماعي في الإمارات في العام ١٩٧٢، ثم أصدرت الدولة في العام ١٩٨١ القانون رقم (١٣) بشأن الضمان الاجتماعي، وأدخلت عليه تعديلات في عامي ١٩٩١ و ١٩٩٦. ثم عادت في العام ٢٠٠١ وألغت هذا القانون وتعديلاته وأصدرت قانوناً جديداً ينظم الضمان الاجتماعي فيها.

وتتمثل المنظومة القانونية الوطنية المنظمة للضمان الاجتماعي النافذة حالياً في دولة الإمارات في الآتي:

أ/ القانون الاتحادي رقم (٢) لسنة ٢٠٠١ بشأن الضمان الاجتماعي.

ب/ قرار مجلس الوزراء رقم (١١) لسنة ٢٠٠٢ بشأن مساعدات الإغاثة في حالات النكبات أو الكوارث العامة والخاصة.



ج/ القرار الوزاري رقم (٦٨٤) لسنة ٢٠٠١ بشأن اللائحة التنفيذية للقانون الاتحادي رقم (٢) لسنة ٢٠٠١ بشأن الضمان الاجتماعي.

### ثانياً - مملكة البحرين:

بدأ العمل بنظام المساعدات الاجتماعية في مملكة البحرين في العام ١٩٧٢، دون تأطيرها بإطار قانوني.

وفي ٢٨ نوفمبر ١٩٨١ أصدر وزير العمل والشؤون الاجتماعية القرار الوزاري رقم (٢٣) بشأن نظام المساعدات الاجتماعية، بناء على قرار بهذا الشأن كان قد أصدره مجلس الوزراء البحريني في الأول من نوفمبر. وقد عدل القرار الوزاري المشار إليه، بالقرار الوزاري رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٥.

ثم انتقلت مملكة البحرين في تنظيمها القانوني للضمان الاجتماعي إلى مرحلة أخرى، حيث أصدرت في العام ٢٠٠٦ القانون رقم (١٨) بشأن الضمان الاجتماعي.

وتتمثل المنظومة القانونية الوطنية البحرينية المنظمة للضمان الاجتماعي حالياً بالقانون المذكور، بالإضافة إلى مجموعة قرارات تنظم حقوقاً في مساعدات (خاصة) أهمها:

أ/ نظام تخفيض رسوم الكهرباء والماء عن الأسر المحتاجة، وقد بدأ العمل به منذ العام ١٩٩٩.

ب/ نظام أسهم شركة عقارات السيف القاضي بتخصيص (٣٠%) من أسهم الشركة المذكورة للأسر المحتاجة، وقد ابتداء العمل به منذ العام ١٩٩٩.

ج/ نظام تسهيل إجراءات شؤون العائدين إلى الوطن، وهو مكرمة ملكية بدأ تنفيذها في العام ٢٠٠٦.

د/ وفي مجال الإغاثة يعمل بقرار مجلس الوزراء البحريني رقم ١٨٣٩/١ لسنة ٢٠٠٥، بشأن تعويض الأسرة من ذوي الدخل المحدود في حالة تعرض مسكنها للحريق.

### ثالثاً - المملكة العربية السعودية:

أصدرت المملكة العربية السعودية أول نظام بشأن الضمان الاجتماعي في أواسط ستينيات القرن الميلادي المنصرم، بالمرسوم الملكي رقم ١٩ بتاريخ ١٨/٣/١٣٨٢ هـ.

وتتمثل المنظومة التشريعية النافذة في المملكة حالياً بالآتي:

أ/ نظام الضمان الاجتماعي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٤٥ بتاريخ ١٤٢٧/٧/٧ هـ.

ب/ اللائحة التنفيذية للنظام الصادرة بالقرار الوزاري رقم ٧٧٠٧٧ بتاريخ ١٤٢٩/٨/٢٢ هـ.

#### رابعاً - سلطنة عمان:

نظمت سلطنة عمان الضمان الاجتماعي فيها لأول مرة بالمرسوم السلطاني رقم ٧٧/٦١، الصادر في العام ١٩٧٧.

وتتضمن المنظومة القانونية النافذة فيها حالياً ما يلي:

أ/ المرسوم السلطاني رقم ٨٤/٨٧ الصادر في ٣/نوفمبر/١٩٨٤ بإصدار قانون الضمان الاجتماعي، والقاضي بإلغاء المرسوم السلطاني رقم ٧٧/٦١.

ب/ مجموعة من القرارات الوزارية واللوائح المكملة للقانون أهمها:

- ❖ اللائحة المنظمة لمشروعات موارد الرزق الصادرة بالقرار الوزاري رقم ٢٠٠٧/١٠١.
- ❖ اللائحة التنظيمية للرعاية والحضانة الأسرية الصادرة بالقرار الوزاري رقم ٢٠٠٧/٤٩.
- ❖ القرار الوزاري رقم ٢٠٠٨/٨ بشأن الإلزام بنفقة الأقارب.
- ❖ القرار الوزاري رقم ١٩٩٠/٥٤ بشأن لائحة المساعدات للأسر والأفراد المحتاجين.

#### خامساً - دولة قطر:

أصدرت دولة قطر أول قانون منظم للضمان الاجتماعي فيها برقم (٩) لسنة ١٩٦٣، الذي ظل نافذاً لأكثر من ثلاثة عقود.

وتضم المنظومة القانونية الوطنية النافذة حالياً في دولة قطر ما يلي:

أ/ القانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٩٥ بشأن الضمان الاجتماعي الذي حل محل القانون رقم (٩) لسنة ١٩٦٣.

ب/قرارات مجلس الوزراء القطري بشأن تحديد مقدار المعاش المستحق للفئات المنصوص عليها في القانون المذكور.

#### سادساً - دولة الكويت:

يعد القانون رقم (٥) لسنة ١٩٦٨ في شأن المساعدات العامة، أول قانون منظم للضمان الاجتماعي في الكويت، وقد عدل هذا القانون، بالقانون رقم (٥) لسنة ١٩٧١. وظل نافذاً مع تعديله حتى سنة ١٩٧٨، حيث أصدرت دولة الكويت قانوناً جديداً للمساعدات العامة برقم (٢٢).

وتضم المدونة الوطنية الكويتية النافذة حالياً، والمنظمة للضمان الاجتماعي/المساعدات العامة ما يلي:

أ/ المرسوم بقانون رقم (٢٢) لسنة ١٩٧٨ بشأن المساعدات العامة، المعدل بالمرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ١٩٧٩.

ب/ المرسوم الصادر بتاريخ ٤/يوليو/١٩٧٨ بشأن استحقاق وتقدير وربط المساعدات العامة.

ج/ اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون رقم (٢٢) لسنة ١٩٧٨ الصادرة بالقرار الوزاري رقم (٨) لسنة ١٩٧٨.

#### سابعاً - الجمهورية اليمنية:

أصدرت الجمهورية اليمنية القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٨٠ لينظم الضمان الاجتماعي فيها.

وتتمثل المنظومة القانونية اليمنية المنظمة للضمان الاجتماعي (الرعاية الاجتماعية) النافذة حالياً بما يلي:

أ/ القانون رقم (٣١) لسنة ١٩٩٦ بشأن الرعاية الاجتماعية، الذي حل محل القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٨٠.

وقد عدل هذا القانون، بالقانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٩.

ب/ القرار الوزاري رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦ بشأن اللائحة التنظيمية لصندوق الرعاية الاجتماعية.

## خلاصة:

أتاح لنا الاستعراض الموجز الذي قدمناه لمسيرة التشريع المنظم للضمان الاجتماعي في دول المجلس، أن نستنتج ما يلي:

- (١) أن دول المجلس السبع، تخضع الضمان الاجتماعي فيها لتنظيم قانوني، تنظم أحكامه في منظومة قانونية وطنية.
- (٢) أن مسيرة التشريع المنظم للضمان الاجتماعي، بدأت في دول المجلس، في ما بين ستينيات وسبعينيات القرن الماضي، في ظل ظروف سياسية واقتصادية واجتماعية متقاربة نسبياً، إن لم تكن متماثلة.
- (٣) أن القوانين المنظمة للضمان الاجتماعي في الدول السبع شهدت خلال نصف القرن الماضي، حركة تشريعية نشطة، باتجاه التعديل، أو استبدال قوانين بأخرى، استبدالاً كاملاً، في مسعى حثيث إلى تطوير التشريع الوطني المنظم للضمان الاجتماعي في هذه الدول، مما يعكس اهتماماً رسمياً جاداً بهذا الأمر.

## ٥/١ - تسمية النظام في دول المجلس:

أطلقت خمس من دول المجلس على القوانين المنظمة للمساعدات الاجتماعية فيها تسمية قانون/نظام الضمان الاجتماعي، وهذه الدول هي: الإمارات - البحرين - السعودية - عمان - قطر.

بينما اختارت الكويت تسمية قانونها بقانون (المساعدات العامة)، واختارت اليمن تسمية قانونها بقانون (الرعاية الاجتماعية).

وتثير هذه التسميات إشكاليات عديدة في مدى دقتها، وهي تتداخل فيما بينها، وتختلط مع بعضها،<sup>(٤)</sup> ومع مصطلحات أخرى ذات صلة بالنظم القانونية المختلفة التي يراد بها حماية الإنسان من المخاطر الاجتماعية التي يمكن أن يتعرض لها، وتتسبب في عدم قدرته على كسب عيشه بواسطة العمل.

ومع أن أغلبية دول المجلس اختارت تسمية (الضمان الاجتماعي) للدلالة على نظام المساعدات الاجتماعية فيها، غير أن هذه التسمية تعتمد في عدد من الدول العربية للدلالة على نظام (التأمينات الاجتماعية) الذي يختلف في فلسفته والأسس التي يقوم عليها والقواعد التي تنظمه عن المساعدات الاجتماعية، ومن هذه الدول العراق والأردن ولبنان وتونس.

وهكذا يبدو أن إطلاق تسمية واحدة على نظامين قانونيين مختلفين يثير خلطاً في المفاهيم عند دراسة ومقارنة القوانين ذات الصلة على المستوى العربي.

وما يجب لفت الانتباه إليه، أن الضمان الاجتماعي ليس أياً من الاثنين، وإنما هو مصطلح ينصرف إلى مجموعة من النظم القانونية، من بينها التأمينات الاجتماعية والمساعدات الاجتماعية، التي يراد بها تحقيق الأمان الاجتماعي للأفراد، ولهذا فإنه لا يصح إطلاقه على أي من هذه النظم منفرداً.

وتبدو التسمية التي اختارها المشرع الكويتي وهي (المساعدات العامة)، واسعة في دلالتها، فإذا كان الضمان الاجتماعي نظاماً يمنح بموجبه الأفراد (مساعدات) بشروط وإجراءات محددة، فإن وصف هذه المساعدات بالعامة يضيف عليها قدراً كبيراً من الضبابية في تحديد ماهيتها والغاية منها. ولهذا فإن وصف هذه المساعدات بـ(الاجتماعية) يجعل التسمية أكثر تحديداً في دلالتها، ويقربها من الغايات التي يراد تحقيقها بها.

والتسمية التي أوردها القانون اليمني (الرعاية الاجتماعية)، تبدو في جانب منها واسعة، ذلك لأن (الرعاية) لها مدلولها الواسع الذي لا يمكن قصره على نظام للمساعدات الاجتماعية.

وهكذا تبدو هذه الإشكالية متعددة الأوجه، وهي لا تقتصر على دول المجلس وحدها، وإنما تمتد إلى دول عربية أخرى، ففي العراق يطلق على النظام المناظر (الرعاية الاجتماعية) كما هي الحال في اليمن، وفي الأردن يطلق عليه نظام (المعونة الوطنية)، وفي تونس نظام (الحيطة الاجتماعية).

وفي تقديرنا أن أفضل وصف للنظام هو تسميته بنظام (المعونة الاجتماعية)، إلا أننا في هذه الدراسة، وفي مشروع القانون الاسترشادي سوف نعتمد المصطلح الأكثر قبولاً في دول المجلس، وهو مصطلح (الضمان الاجتماعي).



## ٦/١ - استعراض (وصفي) للقوانين النافذة في دول المجلس:

في استعراض وصفي للجوانب الشكلية للقوانين المنظمة للضمان الاجتماعي في دول المجلس يتضح ما يلي:

أ/ إن قوانين ست من الدول السبع مالت إلى الإيجاز في أحكامها مما انعكس جلياً في عدد موادها:

فقانون مملكة البحرين جاء في (١٦) مادة فقط، وقانون دولة الكويت في (٢٢) مادة، وقانون دولة قطر في (٢٣) مادة، والقانون الإماراتي والنظام السعودي في (٢٤) مادة، وقانون سلطنة عمان في (٢٦) مادة.

واختلف القانون اليمني عن القوانين المذكورة، حيث جاء في (٦٤) مادة، ويرجع ذلك إلى انفراده بإيراد بعض الأحكام، منها ما أورده في الباب الثالث الخاص بصندوق الرعاية الاجتماعية الذي ضم (٢١) مادة، وفي الباب الخامس بشأن سجل تبادل المعلومات (٣) مواد، بالإضافة إلى تفصيله كثيراً من الأحكام الخاصة بالتعاريف والمشمولين بالمساعدات وشروطها.

وليس لعدد مواد القانون بحد ذاته، دلالة محددة، فعدد هذه المواد يحدده مضمون القانون وأسلوب الصياغة الفنية للأحكام، ولهذا فإنه لا يمكن أن نستخلص منه مجرداً أي استنتاجات.

وتنبغي الإشارة إلى أن أحكام القوانين المشار إليها تكملها عادة أحكام واردة في تشريعات فرعية/لوائح و/أو قرارات وزارية.

ب/وفي منهج الصياغة اختلفت قوانين الدول السبع وتوزعت إلى ثلاثة اتجاهات:

**الأول -** اعتمد منهج توزيع مواد على أبواب، وأخذ به قانون الإمارات (٦ أبواب)، وعمان (٥ أبواب)، والكويت (٥ أبواب)، واليمن (٦ أبواب بعضها قسم إلى فصول).

**الثاني -** انفرد باعتماده قانون دولة قطر حيث وزعت مواد على ستة فصول.

**الثالث -** وأخذ به القانون البحريني والنظام السعودي، حيث أوردا أحكامهما دون أي توزيع للنصوص على أبواب أو فصول وقد تكون ضالة عدد مواد القانون مبرراً فنياً كافياً للأخذ بهذا المنهج.

ج/اتفقت قوانين الدول السبع على معالجة الموضوعات الرئيسية لنظام الضمان الاجتماعي، وتمثلت هذه الموضوعات بما يلي:

- ❖ إيراد نصوص تتضمن تعريفات وتحدد نطاق سريان القانون والفئات المستفيدة.
- ❖ تنظيم شروط وإجراءات طلب المساعدات الاجتماعية وربطها وتحديد مقدارها وإسقاط الحق فيها.
- ❖ وتضمنت هذه القوانين أيضاً أحكاماً ختامية ونصوصاً جزائية.

بينما انفردت بعض القوانين بإيراد معالجات نصية خاصة بتأهيل المستفيدين من النظام لكسب عيشهم، ومن ذلك ما أورده القانون العماني في بابه الرابع، والقطري في الفصل الخامس منه، واليمني في الفصل الثالث من بابه الخامس.

\* \* \*



## (٢) مقارنة أحكام قوانين دول المجلس ببعضها

### ١/٢ - التعريفات:

استهلت جميع قوانين دول المجلس أحكامها بإيراد تعريفات لعدد من المصطلحات التي تكرر ورودها في نصوص هذه القوانين.

وقد تفاوتت هذه القوانين في عدد المصطلحات التي عرفت:

فالقانون الكويتي اقتصر في مادته الأولى على تعريف (٧) مصطلحات فقط، (٥) منها مصطلحات إدارية، وبهذا يعد هذا القانون، أقل القوانين السبعة في إيراده للتعريفات.

وتلا النظام السعودي القانون الكويتي في عدد المصطلحات التي أورد لها تعريفات في مادته الأولى، حيث عرف (١٢) مصطلحاً، منها (٤) مصطلحات إدارية فقط.

وأوردت قوانين كل من البحرين وعمان وقطر (١٥) تعريفاً فيها، على تباين في عدد المصطلحات الإدارية التي عرفها كل منها.

وارتفع عدد التعريفات التي أوردتها القانون الإماراتي إلى (٢٠) تعريفاً منها (٥) تعريفات إدارية.

وبالغ القانون اليمني في عدد التعريفات التي أوردها حيث بلغت (٢٨) تعريفاً منها (٧) تعريفات إدارية.

وبلغ إجمالي التعريفات التي وردت في قانون واحد أو أكثر (٤٠) تعريفاً، وهذا العدد من التعريفات يفوق كل ما يمكن تصوره من مصطلحات تحتاج إلى إيراد تعريفات قانونية لها.

ويرجع ذلك إلى أن أغلب قوانين دول المجلس خلطت بين تعريف المصطلح، والأحكام الخاصة بالشمول بالقانون.

ولتوضيح ذلك، نشير إلى أن هذه القوانين أوردت عدة تعريفات للمرأة المستفيدة وفقاً لأوصاف مختلفة لها، مستمدة من شروط استحقاقها للمعونة، فعرفت المرأة غير المتزوجة، والمرأة المطلقة، والمرأة الأرملة، والمرأة المهجورة، فتعددت التعريفات دون أي مبرر، حيث كان بالإمكان الاكتفاء بإيراد تعريف واحد للمرأة المستفيدة، وإيراد كل ما يتعلق بالأوصاف الخاصة بها مع الأحكام الخاصة بشروط الاستحقاق.

ويصدق ما تقدم على التعريفات الخاصة بالأسرة والعاجز الخ. . .

ويعد القانون الكويتي الأقرب إلى اختيار النهج الصحيح في إيراد التعريفات، حيث اقتصر على تعريف (الأسرة) و(الأولاد)، تاركاً تحديد تفاصيل الاستحقاق، والأوصاف المختلفة للمستفيدين للأحكام الخاصة بالانتفاع من المزايا التي يقررها القانون.

## ٢/٢ - نطاق سريان القانون:

تضمنت قوانين دول المجلس نصوصاً، حددت فيها نطاق سريان أحكامها. خلاصتها ما يلي:

أ/ **القاعدة العامة:** أن تسري هذه القوانين على المواطن المقيم في الدولة، الذي تتوفر فيه شروط استحقاق المساعدة الاجتماعية المنصوص عليها في القانون. وهي بذلك تشترط شرطين عامين لسريان أحكامها على الأشخاص الذين تتوفر فيهم الشروط الخاصة بالمساعدة هما:

(١) أن يكون الشخص (مواطناً)، مما يعني عدم استحقاق الأجنبي المساعدة الاجتماعية، حتى لو توفرت فيه الشروط الخاصة باستحقاقها، مع مراعاة الاستثناءات التي يرد ذكرها لاحقاً.

(٢) أن يكون المواطن (مقيماً) في الدولة، وهذا الشرط يفيد أن المواطن المقيم خارجها، لا يمنح المساعدة الاجتماعية، حتى لو توفرت فيه شروط استحقاقها، مع مراعاة الاستثناءات التي يقررها القانون.

وقد اتفقت قوانين الإمارات والبحرين والسعودية وقطر والكويت على اشتراط توفر هذين الشرطين كقاعدة عامة،<sup>(٥)</sup> بينما اكتفى القانون العماني بذكر شرط المواطنة، دون شرط الإقامة<sup>(٦)</sup>، فيما خلا القانون اليمني من نص صريح يقرر حكماً بهذا الشأن.

ب/ الاستثناءات: أوردت القوانين المشار إليها، أحكاماً استثنيت فيها من حكم القاعدة العامة التي قررتها، والمتضمنة اقتصار سريان أحكامها على المواطنين المقيمين في الدولة، أشخاصاً حددتهم على سبيل الحصر.

وترتبط معظم الحالات المستثناة في أسبابها بالزواج الذي يكون طرفاه من جنسيتين مختلفتين، فيكون أحد الزوجين مواطناً والآخر أجنبياً.

ولم تأت أحكام هذه القوانين متوافقة في مضمونها، وخلاصة أحكامها:

(١) قانون دولة الإمارات: أورد هذا القانون في مادته الثالثة نصوصاً تضمنت استثناءات من شرط الجنسية تمثلت فيما يلي:

- ❖ استحقاق المواطنة المتزوجة من أجنبي، المساعدة عن نفسها وأولادها في حالات ووفقاً لشروط معينة.
- ❖ استحقاق المواطنة الأرملة التي توفي زوجها الأجنبي، المساعدة الاجتماعية عن نفسها وأولادها.
- ❖ استحقاق المطلقة والأرملة الأجنبية التي تزوجت مواطناً وأنجبت منه أبناء، تقوم بحضانتهم داخل الدولة ولم تتزوج، المساعدة الاجتماعية عن نفسها.



وما يستخلص من هذه النصوص نجمه في الآتي:

- لا يعد استحقاق المواطنة المتزوجة من أجنبي أو التي توفي زوجها الأجنبي، استثناء من القاعدة العامة التي تشترط توفر شرط المواطنة لاستحقاق المساعدة الاجتماعية.
- إن الاستثناءين اللذين وردا في هذه النصوص هما، استحقاق أولاد المواطنة من زوجها الأجنبي، واستحقاق المطلقة والأرملة الأجنبية، الموصوفة في النص، المساعدة الاجتماعية بالرغم من عدم توفر شرط المواطنة فيهم.

(٢) قانونا البحرين وقطر: وفقاً للأحكام الواردة في المادة (١) من القانون البحريني، والمادة (٧) من القانون القطري، تستحق المرأة المواطنة (المطلقة أو الأرملة أو المهجورة) التي كانت قد تزوجت أجنبياً معاشاً إذا توفرت فيها الشروط المقررة في القانون.

وليس فيما يقرره هذان القانونان في هذا الشأن أي استثناء من حكم القاعدة العامة، بل يؤكد مضمونها حكم هذه القاعدة.

(٣) قانون دولة الكويت: استناداً إلى المادة (٣) من القانون الكويتي يطبق هذا القانون على سبيل الاستثناء من شرط المواطنة (على من تعول الأرملة الكويتية من أولادها غير الكويتيين، المولودين في الكويت والمقيمين فيها).<sup>(٧)</sup>

(٤) النظام السعودي: جاء نص المادة الثانية من هذا النظام أكثر وضوحاً من نصوص القوانين الأخرى في تحديده الأشخاص المستثنين من شرط المواطنة، حيث جاء فيها:

واستثناء من شرط الجنسية، تستفيد من أحكام هذا النظام:

- المرأة الأجنبية المتزوجة من سعودي.
- أو أرملته التي لها أولاد منه.
- وكذلك أبناء الأرملة السعودية من زوجها الأجنبي.
- كما يستفيد من أحكامه، المعوقون، والأرامل ذوات الأيتام، والأيتام، ممن لا تتوفر لديهم وثائق إثبات الجنسية العربية السعودية، ولديهم بطاقات تنقل، وذلك وفقاً للشروط التي تبينها اللائحة.

(٥) القانونان العماني واليميني: خلا هذان القانونان من نصوص تعالج موضوع الاستثناءات التي نحن بصدددها.

## ٣/٢ - الفئات المشمولة بأحكام القانون:

أوردت القوانين السبعة في نصوصها،<sup>(٨)</sup> تعداداً للفئات المشمولة بأحكامها، وقد اختلفت هذه القوانين في تعدادها لهذه الفئات، فجعلها النظام السعودي خمس فئات والقانون اليمني ستاً، والعُماني ثمان والبحريني والقطري تسعاً والكويتي عشراً والإماراتي اثنتي عشرة فئة.

وفي حقيقة الأمر، فإن هذه الفئات يمكن تجميعها في أربع مجموعات هي:

**المجموعة الأولى:-** تضم الأسر المحتاجة إلى المعونة، وقد أوردت جميع القوانين تعريفاً عاماً للأسرة على أنها مجموعة مكونة من زوج وزوجة أو أكثر وأولادهما أو بعض أفراد هذه المجموعة،<sup>(٩)</sup> واشترطت بعض هذه القوانين أن تجمع هذه المجموعة معيشة مشتركة أو أن تسكن في مسكن واحد، بينما لم يشترط كل من القانون البحريني والنظام السعودي والقانون اليمني هذا الشرط في تعريفه للأسرة.

وقصرت هذه القوانين مفهوم (الأولاد) على من تنطبق عليهم أوصاف أو اشتراطات معينة سوف نشير إليها من حيث العمر والدراسة والزواج والإعاقة.

وأوردت بعض هذه القوانين تعريفات لبعض الأسر الموصوفة وصفاً خاصاً، منها (الأسرة غير المعولة) في النظام السعودي (م ٩/١)، وأسرة المسجون (م ١/٤ إمارات)، (م ٤/٣ بحرين)، (م ٢/ح عمان)، (م ٨/٣ قطر)، (م ١/المرسوم الكويتي)، (م ٤/٨ من القانون اليمني المعدل). وأسرة المفقود (م ٣/١٠ قطر)، (م ٣/٨ من القانون اليمني المعدل).

ويعد المصطلح الوارد في النظام السعودي أفضل المصطلحات في دلالته على المقصود بالأسرة التي تستفيد من أحكام قانون

الضمان الاجتماعي، ولا نجد مبرراً لإيراد الأوصاف الأخرى للأسرة عند تعداد الفئات المشمولة بالقانون، حيث يمكن إدراج هذه الأوصاف ضمن شروط استحقاق المعاشات والمعونات.

**المجموعة الثانية:-** وتضم (النساء اللاتي لا عائل لهن)، وقد ورد النص على هذه المجموعة تحت هذه التسمية في المادة (٤/٣) من النظام السعودي والمادة (٦/ب) من القانون اليمني، وبذلك استغنى هذان القانونان عن إيراد العديد من التسميات لفئات النساء المشمولات بأحكام قوانين الضمان الاجتماعي، على خلاف الحال في القوانين الأخرى التي أشارت من هذه الفئات إلى:

أ/ الأرملة، وقد ورد ذكرها في المواد (١/٤) إماراتي، (١/٣) بحريني، (٢/ب) عماني، (١/٣) قطري، (١) من المرسوم الكويتي.

ب/ المطلقة، وقد وردت الإشارة إليها في القوانين الخمسة التي وردت الإشارة إليها.

ج/ المهجورة، وقد أشارت إليها المواد (١/٤) إماراتي، (٣/٣) بحريني، (٩/٣) قطري، و(٢/ز) عماني.

د/ البنت غير المتزوجة، ووردت الإشارة إليها في نصوص المواد (١/٤) إماراتي، (٥/٣) بحريني، (٢/د) عماني، (١) من المرسوم الكويتي.

وفئات النساء المشار إليها تجتمع كلها في الوصف الذي أورده النظام السعودي والقانون اليمني لهن، على أنهن نساء لا عائل لهن.

**المجموعة الثالثة:** وتضم هذه المجموعة فئات متعددة من الأشخاص العاجزين عن كسب عيشهم بالعمل، وذلك بالحصول بواسطته على حد أدنى من الدخل.

وقد أوردت قوانين دول المجلس إشارات إلى العديد من الفئات التي تدخل ضمن هذه المجموعة:

أ/ العاجزون عن العمل، وقد وردت الإشارة إلى هذه الفئة في المواد (٧/٣) بحريني، (٢/٣) سعودي، (٢/هـ) عماني، (٦/٣) قطري، (٦/ح - د) من القانون اليمني و(٨) من القانون المعدل).

وتجدر الإشارة إلى أن المادة (٧) من القانون الإماراتي، أجازت صرف مساعدة اجتماعية استثنائية لمن لا عمل له، لسبب خارج عن إرادته وليس له مصدر دخل، لمدة ستة أشهر، بقرار من الوزير، على أن يبحث خلالها عن عمل، بمساعدة الجهة المختصة، وفي حالة رفضه الالتحاق بالعمل الذي وفر له يسقط حقه في المساعدة.

ب/المعاقون، وقد أشير إليهم في المواد (١/٤) إماراتي، (٧/٣) بحريني، (٤/٣) قطري، (١) مرسوم كويتي حيث أطلق عليهم تسمية (ذوو العاهات).

ج/المصابون بعجز مرضي: وردت الإشارة إليهم في المادة (١/٤) إماراتي، وفي المادة (١) من المرسوم الكويتي تحت تسمية (المرضى).

د/المسنون/من بلغوا سن الشيخوخة، وذكرت هذه الفئة في المواد (١/٤) إماراتي، (٨/٣) بحريني، (٣/٣) سعودي، (٢/و) عماني، (٧/٣) قطري، (١) من المرسوم الكويتي.

ه/العاجزون مادياً، وقد اقتصرَت الإشارة إليهم على المادة (١/٤) إماراتي، و(١) من المرسوم الكويتي، وأوضح النصان المذكوران أن المقصود بهؤلاء كل من قل دخله هو وعائلته عما كان يستحقه لو أنه تقاضى مساعدة طبقاً لأحكام هذا القانون. بشرط أن يثبت عدم قدرته على القيام بعمل آخر لزيادة دخله.

وقد أورد القانون اليمني في المادة (٦/هـ) منه ذكر فئة (الفقراء والمساكين) من بين الفئات المستحقة للمساعدة، وعرفت المادة (٢٠/٢) منه هذه الفئة على أنها: الذين لا يوجد لديهم مصدر للعيش أو ممتلكات ثابتة أو منقولة، عدا السكن الشخصي.

**المجموعة الرابعة:-** وتضم (الأولاد) الذين عرفتهم بعض هذه القوانين (م ٦/١ بحريني)، (م ١ قطري)، (م ١ كويتي)، (م ٢ يماني)، على أنهم الذكور أو الإناث الذين لم يكملوا الثامنة عشرة، أو أكملوها ومازالوا مستمرين في الدراسة، إضافة إلى هذا التعريف العام للأشخاص الذين تضمنهم هذه الفئة، أوردت بعض قوانين دول المجلس ذكر فئات معينة من الأولاد بين المستحقين للمساعدة منها:

أ/ اليتيم، وقد ورد ذكره في المواد (١/٤) إماراتي، (٦/٣) بحريني، (١/٣) سعودي، (١/٢) عماني، (٥/٣) قطري، (١) مرسوم كويتي، (١/٦) يماني.

ب/ مجهول الأبوين، واقتصرَت الإشارة إليه على المادة (١/٤) إماراتي، فيما اعتبره القانون العماني بحكم اليتيم.

ج/ الطالبة، وقد أشارت إليهم المادة (١) من المرسوم الكويتي، بينما أشارت المادة (١/٤) من القانون الإماراتي إلى الطالب المتزوج، وعرفته هذه المادة على أنه: كل طالب ذكر متزوج ملتحق بمؤسسة تعليمية، وليس له مصدر دخل.

هذا استعراض مجمل للفئات التي أوردت قوانين دول المجلس نصوصاً صريحة بشمولها بأحكامها، وفقاً لشروط وإجراءات معينة سترد الإشارة إليها لاحقاً.

بقي أن نشير هنا إلى أن المادة (٢/٤) من القانون الإماراتي والمادة (٣) من النظام السعودي، والمادة (٣) من القانون القطري أجازت إضافة فئات جديدة إلى الفئات المستفيدة من نظام الضمان الاجتماعي الوارد ذكرها في القانون، وذلك بقرار من مجلس الوزراء، بناء على اقتراح الوزير.

#### ٤/٢ - شروط استحقاق المساعدة الاجتماعية:

أوردت قوانين دول المجلس نصوصاً تضمنت أحكاماً تقرر شروط استحقاق المساعدة الاجتماعية.

وبقراءة مجملة لهذه النصوص، يُستنتج منها أن هذه الشروط يمكن توزيعها إلى مجموعتين:

**المجموعة الأولى:-** وتضم الشروط (العامة) التي يجب توفرها في جميع طالبي المساعدات، وهذه الشروط اثنان:

أ/ ألا يكون لطالب المساعدة مصدر من مصادر الدخل من عمل أو غيره أو ممتلكات يمكن أن تدر عليه دخلاً.

وقد أجمعت قوانين دول المجلس على النص على هذا الشرط باستثناء القانون الكويتي، حيث أغفل المرسوم الصادر في ١٩٧٨/٧/٤ في شأن استحقاق وتقدير وربط المساعدات العامة، إirاده في مادته الأولى بين الشروط التي اشترطها لاستحقاق الفئات التي حددتها هذه المساعدات.



ب/ ألا يكون لطالب المساعدة (معيّل مقتدر)، حيث أجمعت قوانين دول المجلس على اشتراط هذا الشرط، وعرفت المقصود بالمعيّل المقتدر، وأوجبت أن يتوفر فيه شرطان: أن يكون ملزماً شرعاً بإعالة طالب المساعدة، وأن يكون مقتدراً مالياً على إعالته والإنفاق عليه.

**المجموعة الثانية:-** وهي مجموعة من الشروط (الخاصة) التي اشترطت قوانين دول المجلس توفرها في فئات مستحقة بعينها. ومن هذه الشروط:

أ/ الشروط الخاصة بالنساء المستحقات، حيث اشترطت قوانين دول المجلس، فيهن عدم الزواج أصلاً، أو طلاقهن أو ترملهن بعد زواجهن لاستحقاق المعونة، ورتبت على ذلك استمرار صرف المساعدة إليهن مادام هذا الشرط متوفراً فيهن، ما لم تلتحق الواحدة منهن بالعمل بإرادتها، دون إلزام عليها بذلك.

ب/ الشروط الخاصة بالأولاد المستحقين ذكوراً وإناثاً، حيث أجمعت قوانين دول المجلس على استمرار صرف المساعدة لمستحقيها من هذه الفئة كقاعدة عامة حتى تمام سن الثامنة عشرة، وفرقت بعد هذه السن بين استمرار الصرف للإناث والذكور.

فبالنسبة للإناث يستمر صرف المساعدة لهن إلى أحد أجليّن، الزواج أو الالتحاق بعمل يدر عليهن دخلاً.

أما الذكور فتصرف لهم المساعدة بموجب نصوص القوانين المذكورة إلى آجال محددة، وبشروط معينة اختلفت في تحديدها:

(١) فبعض هذه القوانين أجاز استمرار صرف المساعدة إلى الأولاد الذكور الملتحقين بالتعليم:

- فالقانون البحريني (م ٦/١) أجاز استمرار الصرف حتى حصول الولد الذكر على (الشهادة الجامعية الأولية)، دون تحديد حد أعلى للسن التي يجب الحصول على الشهادة قبل بلوغها.
- والنظام السعودي (م ٤) أجاز استمرار الصرف إذا كان الولد الذكر يواصل تعليمه ولم يلتحق بعمل، حتى بلوغه سن السادسة والعشرين أو تخرجه أيهما أقرب.
- ويلاحظ على النص السعودي أنه قيد الصرف للمستمر بالتعليم بحد أعلى للسن، دون ربط ذلك بمستوى دراسي معين.
- وجاء نص المادة (١/د) من القانون العماني مقررًا جواز الصرف لمن تجاوز الثامنة عشرة (ومازال منتظمًا بمدارس أو معاهد نظامية إلى نهاية مرحلة التعليم العام أو ما يعادلها).
- ولم يتضمن النص العماني تحديدًا للحد الأعلى للسن التي يجب إنهاء هذه المرحلة من التعليم قبل بلوغها.

- وقضت المادة (١) من القانون القطري باستمرار صرف المساعدة إلى ما بعد تجاوز الثامنة عشرة للأولاد إذا كانوا مستمرين في الدراسة، دون تقييد ذلك بحد أعلى للسن أو بمستوى دراسي محدد.
- وعلى نسق النص القطري، كانت قد صيغت المادة (١) من المرسوم الكويتي الصادر في ١٩٧٨/٧/٤، حيث صرفت تعريف الطلبة إلى: كل من ثبت التحاقه بالمدارس، واستمراره في التعليم، ابتداء من مرحلة التعليم الإلزامي، ولا عائل له.

ولم يقيد هذا النص شرط الاستمرار في التعليم بقيد خاص بالحد الأعلى للسن، أو بمرحلة دراسة معينة.

(٢) انفرد القانون الإماراتي بين قوانين دول المجلس بالنص على استحقاق الطالب المتزوج المساعدة الاجتماعية (م ١/٤)، وعرف الطالب المتزوج في المادة (١) منه على أنه: كل طالب ذكر متزوج ملتحق بمؤسسة تعليمية، وليس له مصدر دخل.

ويلاحظ على هذا النص انه اشترط لاستحقاق الذكر المساعدة ثلاثة شروط هي الزواج والالتحاق بمؤسسة تعليمية، وعدم وجود مصدر دخل، وانه لم يقيد هذا الاستحقاق لا بحد أعلى للسن ولا بمرحلة دراسية معينة.

(٣) أما القانون اليمني، فهو يعرف الأبناء في المادة (١٧/٢) المعدلة بالقانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٧ على أنهم (الأولاد والبنات المعالون الذين لم يتزوجوا ولم يلتحقوا بأي عمل)، وهو بذلك يساوي في الحكم بين الذكور والإناث، ولا يحدد الاستحقاق بسن معينة ولا يربطه بشرط الاستمرار في الدراسة.<sup>(١٠)</sup>

ويكشف لنا العرض الموجز المتقدم، أن قوانين دول المجلس بما أوردته من أحكام تمكن في الغالب من الحالات الأبناء الذكور من الحصول على المساعدات الاجتماعية بالشروط التي أوردتها على نحو يسمح لهم بالتراخي في الدراسة، مما يؤدي إلى تأخرهم في الدخول إلى سوق العمل في دول هي أحوج ما تكون إلى القوى العاملة الوطنية، وضرورة دخولها إلى سوق العمل بدلاً من الاستمرار في الدراسة إلى أعمار متقدمة خاصة في الدول التي لا تقيد الحصول على المساعدة ببلوغ حد أعلى للسن أو بمستوى دراسي عالي.

## ٥/٢ - تحديد (مقدار) المساعدة الاجتماعية:

أوردت قوانين دول المجلس نصوصاً عالجت فيها الكيفية التي يحدد بها (مقدار) المساعدة الاجتماعية المعطاة لمستحقيها من أفراد وأسر، وقد اختلفت هذه القوانين في معالجتها هذه المسألة إلى ثلاثة اتجاهات:

**الاتجاه الأول:-** ضم كلا من القانون البحريني (المادة ٩)، والقانون العماني (المادة ٥)،<sup>(١١)</sup> والكويتي (المادة ٢ من المرسوم الصادر بتاريخ ١٩٧٨/٧/٤)، حيث قررت هذه القوانين تحديد مقدار المعاشات/المساعدات الاجتماعية للأفراد والأسر في نصوص قانونية واردة فيها.

ويتصف هذا الاتجاه بقدر كبير من الجمود، لأن إدخال أي تعديل على مقدار المعاشات/المساعدات المحددة على هذا النحو، يقتضي تعديل النص القانوني المحدد لهذا المقدار، بكل ما ينطوي عليه ذلك من تعقيدات.

**الاتجاه الثاني:-** وقد تبناه كل من القانون الإماراتي (المادة ٥) والقطري (المادة ١)، وبمقتضاه يتحدد مقدار المعاشات/المساعدات الاجتماعية بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير. ويتميز هذا الاتجاه بمرونته، حيث يتيح (مراجعة) مقدار المعاشات/المساعدات الاجتماعية بإجراءات إدارية أسهل بكثير من الإجراءات التشريعية، مما يمكن من تعديل هذا المقدار بوقت أقصر وإجراءات أيسر.

**الاتجاه الثالث:-** وقد انفرد به النظام السعودي، حيث تولت مادته السادسة تحديد مقدار المعاش السنوي للمستفيد الأول ولكل فرد من أفراد الأسرة، كما حددت الحد الأقصى لهذا المعاش السنوي.

وبهذا تكون هذه المادة قد توافقت في حكمها مع الاتجاه الذي تبناه كل من القانون البحريني والعماني والكويتي بتحديد مقدار المعاش بنص في القانون.

غير أن النظام السعودي التقى مع الاتجاه الثاني الذي التزم به قانونا الإمارات وقطر، في الطريقة التي يعدل بها مقدار المعاش المحدد في النظام، حيث نصت الجملة الأخيرة من المادة (٦) على أنه يجوز زيادة المبلغ بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح من الوزير، وبذلك يسر النظام السعودي إجراءات مراجعة مقدار المعاش دون الحاجة إلى إتباع الإجراءات التشريعية المعقدة لتعديل نص النظام.

وهكذا جاء النظام السعودي وسطاً بين اتجاهات قوانين دول المجلس، جامعاً المزايا الايجابية لهذه الاتجاهات في نصه.

بقي أن نشير إلى أن هذه القوانين اختلفت في معالجتها لمسألة (مراجعة) مقدار المعاشات/المساعدات، المحدد بنص في القانون أو بقرار من مجلس الوزراء، فبعضها أورد نصاً صريحاً أجاز فيه (زيادة) هذا المقدار بقرار من مجلس الوزراء.<sup>(١٢)</sup> بينما سكنت القوانين الأخرى عن معالجة هذه المسألة.

ولا يترتب على سكوت هذه القوانين عن المعالجة المشار إليها أي أثر سلبي، ذلك لأن تعديل مقدار المعاشات/المساعدات الاجتماعية ممكن في جميع الحالات، بالأسلوب الذي تحدد به هذا المقدار ابتداءً، ففي الدول التي حدد فيها بنص قانوني، يقتضي لتعديل هذا المقدار إدخال تعديل على هذا النص، بينما يعدل هذا المقدار في

الدول التي يتحدد فيها بقرار يصدر عن مجلس الوزراء بناء على اقتراح من الوزير، بصدور قرار من مجلس الوزراء بالإجراءات ذاتها يقرر هذا التعديل.

## ٦/٢ - بعض الأحكام الخاصة باستحقاق المساعدة وتحديد مقدارها:

أوردت قوانين دول المجلس نصوصاً تضمنت أحكاماً بشأن استحقاق المساعدة وتحديد مقدارها، وتتلخص هذه الأحكام بما يلي: (١٣)

أ/ تجمع هذه القوانين على أنه يشترط لاستحقاق المساعدة بكامل مقدارها المحدد قانوناً، ألا يكون للشخص الذي تصرف له دخل.

فإذا كان للمستحق دخل خفض مقدار المساعدة بما يساوي مقدار الدخل.

ب/ لم تورد قوانين الإمارات والبحرين وعمان وقطر أي اشتراطات في الدخل الذي يخصم من مقدار المساعدة، على خلاف الحال في القوانين الثلاثة الأخرى.

❖ فالمادة السابعة من النظام السعودي وصفت الدخل بأن يكون (دورياً)، والدورية هنا تعني تحققه على فترات زمنية متكررة على ذات المنوال، كما اشترطت أن يزيد مقداره

على نصف المعاش، لكي يخصم من المعاش بمقدار الدخل الزائد على النصف، وأجازت للوزير (عند الحاجة عدم الخصم)، أي أن يقرر صرف المعاش كاملاً مع وجود هذا الدخل إذا قدر أن حاجة الشخص تقتضي ذلك.

وما يفهم من مفهوم المخالفة للنص السعودي أن الدخل الذي لا يتصف بالدورية، ولا يزيد مقداره على نصف المعاش، لا يكون سبباً في الخصم من مقدار المساعدة.

❖ وأحالت المادة (١١) من القانون الكويتي في تحديد ما يخصم من الدخول والإيرادات من المساعدة إلى المرسوم الخاص باستحقاق وتقدير وربط المساعدات العامة، وبالرجوع إلى المرسوم الصادر بهذا الشأن في ١٩٧٨/٧/٤ نجد أن مادته السابعة تنص على أن يخصم من المساعدة ما يلي:

- دخل الأسرة من إيجار عقاراتها كاملاً.

- يوزع الدخل الناتج عن كسب عمل رب الأسرة، أو أي فرد من أفرادها، أو النفقة التي يدفعها القريب الملزم بالإنفاق بالتساوي على أفراد الأسرة، فإذا زاد نصيب



الفرد على دينار ونصف يخصم الفرق مضروباً في عدد أفراد الأسرة من قيمة المساعدة الأساسية.

ويفيد ما تقدم، أنه إذا قل نصيب الفرد عن دينار ونصف، فإن الدخل المتحقق من المصادر التي أشار إليها النص، لا يخصم من مبلغ المساعدة.

❖ واشترطت المادة (١١/ب) من القانون اليمني في الدخل الذي يتسبب في خفض مقدار المساعدة، أن يكون (ثابتاً)، دون بيان المقصود بالثبات المشروط، مع الإشارة إلى أن هذا الوصف بوروده مطلقاً يفسر على أنه ينصرف إلى ثبات (مقدار الدخل)، وثبات (دورية) تحققه.

وبهذا الشرط يكون هذا النص قد جاء استثناء من تعريف (الدخل) الذي ورد في المادة (١٤/٢) من القانون رقم (٣١) لسنة ١٩٩٦، والمادة (١٤/٢) من القانون المعدل رقم (١٧) لسنة ١٩٩٩، اللتين عرفتاه الدخل على أنه: (كل ما يحصل عليه الفرد أو الأسرة من إيراد نقدي أو عيني أو كلاهما، سواء كانت مستمرة أو متقطعة أو عارضة).

وباشتراط نص المادة (١١/ب) شرط الثبات في الدخل الذي يخصم من مبلغ المساعدة، فإن أي دخل لا يتوفر فيه هذا الشرط لا يتسبب في خفض مقدار المساعدة التي تصرف للمستحق.

ج/ استثنت قوانين الإمارات وعمان والسعودية وقطر والكويت، بعض الإيرادات التي يتحصل عليها المستحقون لأسباب مختلفة من معنى الدخل المقصود في نصوصها الذي يتسبب في حالة تحققه في خفض مقدار المساعدة.

د/ وضعت قوانين بعض دول المجلس حداً أدنى لمقدار المساعدة في حالة تخفيضها فحظرت بذلك النزول بمقدار المساعدة عن هذا الحد.

#### ٧/٢ - إجراءات منح المساعدة الاجتماعية:

أوردت قوانين دول المجلس نصوصاً تضمنت تحديد الإجراءات الإدارية التي تتبع في منح المساعدة الاجتماعية،<sup>(١٤)</sup> وتتماثل الإجراءات التي نصت عليها هذه القوانين كثيراً، وخلصتها ما يلي:

أ/ توجب جميع القوانين السبعة أن تبدأ إجراءات منح المساعدة الاجتماعية بأن يتقدم الراغب في الحصول عليها بطلب إلى الإدارة المعنية التي يحددها القانون، على أن يرفق بالطلب الذي يقدم في العادة على نموذج خاص تعدّه الإدارة المختصة المستندات المؤيدة له.

ب/ وتتفق جميع القوانين على أن الخطوة التالية لتقديم الطلب، هي قيام الإدارة المختصة بإجراء البحث اللازم للتحقق من مدى حاجة طالب المساعدة والتأكد من سلامة البيانات الواردة في الطلب والمستندات المرفقة به، وتوكل بعض القوانين القيام

بهذه المهمة إلى باحثين اجتماعيين، ويوسع بعضها الآخر نطاق البحث المطلوب ليشمل إجراء الفحص الطبي لطالب المساعدة، والقيام ببحث مكتبي وميداني عن أوضاعه المعيشية.

ج/وتحدد القوانين السبعة المرحلة الثالثة من مراحل منح المساعدة الاجتماعية بإصدار القرار في الطلب في ضوء نتائج البحث التي قامت بها الإدارة المختصة، إلا أن هذه القوانين اختلفت فيما بينها في تحديد الجهة التي تملك صلاحية البت في الطلب بقبوله أو رفضه.

فقوانين عمان والسعودية وقطر واليمن أناطت إصدار القرار بهذا الشأن بالجهة الإدارية المختصة.

أما قوانين الإمارات والبحرين والكويت فقد أوكلت ذلك إلى (لجنة) خاصة تشكل للبت في الطلبات المقدمة.

وأجمعت القوانين السبعة على وجوب البت في الطلب خلال مدة محددة، وانفرد النظام السعودي بين هذه القوانين بالنص في المادة (١٠) منه على أنه إذا لم يصدر قرار الوزارة بشأن الطلب خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، فيعد هذا في حكم القرار الصادر برفض الطلب.

كما أجمعت هذه القوانين أيضاً على وجوب إخطار مقدم الطلب بقرار قبول طلبه أو رفضه بالطريقة التي حددتها.

د/ أجازت قوانين دول المجلس لمن صدر قرار برفض طلبه، أن يتظلم خلال مدة معينة من هذا القرار، وأوجبت خمسة من هذه القوانين أن يقع هذا التظلم أمام الوزير، بينما نص القانون اليمني على أن يتم التظلم لدى الجهة الأعلى، دون تحديد المقصود بهذه الجهة.

وقضت هذه القوانين بوجوب أن يبت الوزير في التظلم خلال مدة معينة، بينما نصت المادة (١٤) من القانون الإماراتي والمادة (٢٠) من النظام السعودي على أن يتم البت في التظلم بمعرفة لجنة تظلمات يصدر بتشكيلها قرار من الوزير وترفع توصيتها في التظلم إلى الوزير لإصدار القرار بشأنه.

ووفقاً لما قضت به هذه القوانين يكون قرار الوزير بشأن التظلم نهائياً لا يقبل المراجعة.

## ٨/٢ - إجراءات المتابعة والمراجعة:

تتصف أغلب أسباب استحقاق المساعدة الاجتماعية بأنها متغيرة، مما يجعلها قابلة للزوال كلية، أو لاكتساب أوصاف جديدة، ولهذا فإنه في حالة حدوث متغيرات تمس الوصف القانوني للسبب الذي بني عليه صرف المساعدة، يكون لازماً مراجعة قرار منحها لاتخاذ قرار جديد بإلغائها أو زيادة مقدارها أو إنقاصه.

ولكي تتمكن الإدارة الحكومية المسؤولة عن صرف المساعدات الاجتماعية من ملاحقة المتغيرات التي يمكن أن تطرأ على حالات المستحقين، تقيم القوانين المنظمة لنظم الضمان الاجتماعي، ومنها

قوانين دول المجلس، تنظيمًا قانونيًا لمتابعة هذه الحالات للوقوف على آخر المستجدات التي تطرأ عليها.

ويقوم التنظيم الذي أقامته قوانين دول المجلس على القواعد التالية:<sup>(١٥)</sup>

أ/ إلزام المستحق بإخطار الإدارة المختصة بالتغيرات التي تطرأ:

❖ على حالته الاجتماعية أو المالية يكون من شأنها التأثير على استحقاقه للمساعدة وجوداً أو زيادة أو نقصاناً.

❖ على مكان إقامته، بتغيير هذا المكان لأي سبب من الأسباب.

وسكنت أربعة من القوانين هي كل من القانون البحريني والعماني والسعودي والكويتي عن تحديد موعد للإخطار بما أشير إليه من متغيرات، بينما أوجب القانون القطري أن يتم ذلك فوراً أي حال حصول التغيير، ونص القانون اليمني على وجوب أن يحصل الإخطار خلال مدة أقصاها شهران من تاريخ وقوع التغيير.

وقرر القانونان الإماراتي واليمني إلزام المستحق بأن يقدم بياناً سنوياً عن حالته، إلى جانب إلزامه بإبلاغ الإدارة عن أي تغيير في محل إقامته أو حالته المالية أو الاجتماعية يكون من شأنه سقوط الحق في المساعدة أو تعديل قيمتها.

ولا شك أن النهج الأسلم في هذه الحالة، هو إلزام المستحق بالإبلاغ عن أي من المتغيرات المذكورة خلال مدة معقولة تحدد بنص القانون كأن تكون شهراً من تاريخ حصول المتغير، لكي يتخذ الإجراء المقتضى بما يتناسب مع المستجدات الطارئة في أسرع وقت.

ب/إلزام الإدارة المختصة بمتابعة حالة المستحق للتحقق من استمرار توفر شروط الاستحقاق فيه، وبقائها على حالها أو حدوث متغيرات فيها.

وقد قررت قوانين دول المجلس قيام الإدارة، بإجراء المتابعة (دورياً) أو مرة أو مرتين في السنة من تلقاء نفسها.

كما ألزمتها بمتابعة حالة المستحق إذا انقطع عن استلام المساعدة مدة معينة لمعرفة أسباب هذا الانقطاع، وما إذا كانت تؤثر على استمرار حقه في المساعدة.

## ٩/٢ - الأحكام المنظمة لصرف المساعدة وسقوط الحق فيها:

أوردت قوانين دول المجلس العديد من الأحكام المنظمة لصرف المساعدة الاجتماعية، وسقوط الحق فيها، وقد تباينت هذه القوانين في مضمون أحكامها في هذه الموضوعات. وأهم هذه الأحكام:

### أ/تحديد من تصرف له المساعدة الاجتماعية:

اكتفى النظام السعودي بالنص في المادة (١١) منه، على أن: يكون الصرف للمستفيدين شهرياً، ولا يفيد هذا النص سوى

تحديد المواعيد الدورية لصرف المساعدات، على خلاف عدد من القوانين الأخرى التي حددت شخص من تصرف إليه المساعدة.

ففي الإمارات (م ٩) وعمان (م ١٣) وقطر (م ١٠) والكويت (م ٥)، تصرف المساعدة لمستحقها شخصياً، فإذا ثبت أن هذا المستحق لا يحسن التصرف في مبلغ المساعدة بإنفاقها على الأغراض التي خصصت لها، أجازت هذه القوانين صرفها، على اختلاف فيما بينها، إلى الولي أو الوصي أو القيم، أو إلى أحد أفراد أسرة المستحق، أو إلى شخص مؤتمن تختاره الإدارة.

وأجازت بعض هذه القوانين صرف المساعدة إلى وكيل المستحق، وهذا المسلك وإن كان ييسر استلام المساعدة في حالات معينة، إلا أنه يعقد مهمة الجهة المختصة في متابعة المستحق الذي لن يستلم مبلغ المساعدة شخصياً، ولهذا يقتضي قصره على حالة الضرورة.

ومن ناحية أخرى قررت قوانين الإمارات (م ١٥) وعمان (م ١٧) وقطر (م ١٤) أنه في حالة وفاة (الزوج) المستحق، يستمر صرف المساعدة المخصصة له إلى أرملته إلى حين انتهاء عدتها الشرعية.

#### ب/ سقوط الحق في المساعدة:

(١) عالجت قوانين بعض دول المجلس موضوع تخلف المستحق عن استلام مبلغ المساعدة وأثر ذلك على حقه فيها، وقد اختلفت فيما بينها فيما أوردته من أحكام في هذا الشأن.

❖ فالقانون الإماراتي نص في المادة (١٢) منه على أنه: (إذا لم يطالب مستحق المساعدة بما يستحقه، بعد مضي ثلاثة أشهر من تاريخ علمه باستحقاقه، سقط حقه في المبلغ المستحق، ويسقط حقه في المساعدة نهائياً، إذا لم يطالب بها صاحبها خلال ستة أشهر من تاريخ ربطها أو صرف المبلغ إليه، ما لم يقدم عذراً تقبله اللجنة. ..).

❖ وقضت المادة (١٨) من القانون العماني بأنه (إذا لم يستلم مستحق المعاش ما يستحقه لمدة ثلاثة شهور متصلة سقط حقه في المبلغ المستحق عنها، فإذا استمر في عدم استلام المعاش لمدة ثلاثة شهور أخرى متصلة سقط حقه في المعاش، ما لم يكن لديه عذر قهري مقبول، وبعد قيام الجهة المختصة بمتابعة أسباب تخلفه والتحقق منها، ولمستحق المعاش حق التظلم من هذا الإسقاط على نحو ما تقدم في المادة ١١).

❖ وطبقاً للمادة (١٣) من القانون القطري فإنه: (إذا تخلف مستحق المعاش عن تسلمه لمدة ثلاثة شهور متصلة دون مبرر مقبول، تقوم الإدارة بإجراء بحث اجتماعي لحالته، للوقوف على أسباب التخلف، وتعرض نتيجة البحث مشفوعة برأيها على مدير الإدارة ليصدر قراره باستمرار صرف المعاش أو تعديله أو إلغائه).

❖ واقتضت المادة (٥٤) من القانون اليمني على النص على أنه: (إذا تخلف المستفيد عن استلام استحقاقاته من



المساعدة ستة أشهر متتابعة بدون عذر شرعي مقبول يسقط حقه في المساعدة).

والمشترك بين هذه النصوص:

- أنها تعتبر تخلف المستحق عن استلام المساعدة لمدة معينة (قرينة) على انتفاء حاجته إليها، أو على تغير جدي طراً على شروط استحقاقه لها.
- إنها توجب لاعتبار التخلف أو الانقطاع عن استلام المساعدة، سبباً في سقوط الحق في المستحق منها الذي لم يتم قبضه، أو سقوط الحق فيها نهائياً، ألا يكون للشخص عذر مقبول.

وما يفهم من نصوص القانون الإماراتي والعُماني واليميني أنه يقع على المستحق بيان هذا العذر وإثباته، أما القانون القطري فقد أوجب على الإدارة أن تقوم بإجراء بحث اجتماعي لحالة المستحق، للوقوف على أسباب تخلفه عن استلام المساعدة.

(٢) انفرد القانون الكويتي بأن أورد في المادة (٩) منه نصاً قرر فيه أنه:

(يسقط حق مستحق المساعدة، إذا ثبت أنه يحترف التسول، ويجوز في هذه الحالة إلحاقه بإحدى دور الرعاية الاجتماعية أو الصحية).

وتجنباً للآثار السلبية المترتبة على سقوط الحق في المساعدة، على أفراد أسرة المستحق، إذا كان مزاول التسول هو رب الأسرة، نصت الفقرة الثانية من المادة (على أنه إذا كان محترف التسول هو رب الأسرة، فيستمر صرف المساعدة لأسرته، ولا يحسب في عداد الأسرة عند تقدير المساعدة في هذه الحالة).

(٣) أوردت قوانين دول المجلس مجتمعة نصوصاً عالجت فيها الحالات التي يحصل فيها الشخص على المساعدة دون وجه حق، بارتكاب أفعال جرمية معاقباً عليها كالتزوير وإخفاء المعلومات الصحيحة والإدلاء ببيانات كاذبة الخ. واختلفت في تحديدها الآثار المترتبة على ذلك ما بين تخويل الوزارة صلاحية إسقاط الحق في المساعدة، أو سقوط هذا الحق بحكم القانون، واسترداد ما دفع من مساعدات إلى غير المستحق، بالإضافة إلى معاقبته بعقوبات جنائية.

#### ج/ حظر التنازل عن الحق في المساعدة أو الحجز عليها:

انفرد القانونان الإماراتي والقطري بإيراد نص يعالج موضوع التنازل عن المساعدة والحجز عليها:

❖ فالقانون الإماراتي نص في المادة (١٦) على أنه: (لا يجوز التنازل عن المساعدة أو الحجز عليها، إلا وفاء لنفقة محكوم بها لأحد أفراد الأسرة الذين يستفيدون من أحكام هذا القانون، وبما لا يتجاوز نصف المساعدة المستحقة. وفي حدود المبالغ المقررة لكل فرد).

ويعتبر أن هذا النص لم يحالفه التوفيق في تحقيق الغاية منه في الشق الذي عالج مسألة النفقة المحكوم بها لأحد أفراد الأسرة الذين يستفيدون من أحكام القانون، لأن المعالجة الصحيحة تكون بتمكين هؤلاء من الحصول على مستحقاتهم من المساعدة المقررة لكل منهم بموجب القانون، وليس باستصدار قرار بالنفقة ومن ثم الحجز تنفيذاً له على مبلغ المساعدة بالحدود الواردة في النص التي قد تقل عن المستحقات الفعلية لأفراد الأسرة.

❖ أما القانون القطري فقد نص في المادة (١٦) على أنه: (لا يجوز التنازل للغير عن المعاش، كما لا يجوز الحجز عليه). وبهذا يكون القانون القطري قد أضفى حماية مطلقة للحق في المعاش لكي يخصص كلية للوفاء بمتطلبات المعيشة الأساسية لمستحقيه.

## ١٠/٢ - الأحكام الخاصة بالإغاثة في حالات الكوارث والنكبات:

تضمنت قوانين بعض دول المجلس<sup>(١٦)</sup>، نصوصاً خاصة، قضت بمنح الأفراد والأسر مساعدات استثنائية لا تتصف بالدورية، في حالات التعرض للكوارث والنكبات الفردية والعامة، وذلك لمساعدة الأفراد والأسر على مواجهة الآثار المترتبة على هذه الكوارث والنكبات.

وقد أطلقت بعض هذه القوانين على هذه المساعدات تسمية (الإغاثة)، وأورد اثنان من هذه القوانين تعريفاً لها على النحو التالي:

ففي دولة الإمارات عرفت المادة (١) من قرار مجلس الوزراء رقم (١١) لسنة ٢٠٠٢ في شأن مساعدات الإغاثة في حالات النكبات أو الكوارث العامة والخاصة المقصود بالإغاثة على أنها: المساعدات النقدية بالمبالغ المحددة في هذا القرار، والمساعدات العينية، مثل المأوى والمأكل والملبس والخدمات بجميع أشكالها.

وأورد القانون اليمني في المادة (١٣/٢) منه تعريفاً للإغاثة على أنها: المساعدة النقدية أو العينية أو كلاهما التي تصرف للأفراد والأسر نتيجة ظروف طارئة مثل حالات الكوارث والنكبات العامة والفردية وحالات التهجير والتوطين، وليست لهذه المساعدات صفة الدوام.

والتعريف الذي أورده القانون اليمني أدق من التعريف الوارد في النص الإماراتي المشار إليه، لأنه تضمن بيان ماهية المساعدة وسبب صرفها، بينما اقتصر النص الإماراتي على تحديد ماهيتها دون بيان سببها.

واتسمت النصوص التي تضمنتها قوانين دول المجلس بشأن الإغاثة بعموميتها، حيث أنها، في الغالب، اكتفت بالنص على إقرار الحق فيها، وأحالت في تفاصيل هذا الحق وفي شروط

وإجراءات الاستحقاق إلى تشريع فرعي ليتولى تحديدها بدقة، على اختلاف في هذا الشأن:

- فالقانون الإماراتي نص في المادة (١٩) على أن تحدد قيمة هذه المساعدة وقواعد صرفها بقرار يصدره مجلس الوزراء، وقد أصدر المجلس فعلاً قراره بهذا الشأن برقم (١١) لسنة ٢٠٠٢.
- والقانون القطري نص في مادته (١٩) على أن يصدر الوزير قراراً بالقواعد والضوابط المتعلقة بالإغاثة.
- وفرقت المادة (١٩) من القانون الكويتي بين النكبات العامة، حيث أوجبت بأن يصدر مجلس الوزراء قراراً بشأن المساعدات التي تصرف في حالات وقوعها، والنكبات الخاصة التي قضت أن تبين اللائحة التنفيذية للقانون القواعد والأحكام المنظمة لصرف المساعدات عنها. وقد خصصت اللائحة التنفيذية للقانون أربعاً من موادها (المواد ٢٣ - ٢٦) لهذا الغرض.
- وأوجبت المادة (١٠) من القانون اليمني أن يصدر مجلس الوزراء قراراً يحدد الشروط والأوضاع والقواعد التي تحكم صرف مساعدات الإغاثة إلى المستحقين.

- واختلف القانون العماني عن القوانين السابقة في أنه لم يتضمن تنظيمًا ملزمًا بمنح المساعدات في حالات النكبات والكوارث، حيث اكتفى هذا القانون بالنص في المادة (١٩) منه على أنه: (استثناء من الأحكام المتقدمة، يجوز للوزير بناء على توصية الجهة المختصة، وفي حدود الميزانية المعتمدة أن يتخذ القرارات التالية:

ج/صرف مساعدات في الكوارث والنكبات الفردية والجماعية وغيرها.

وبهذا يكون صرف المساعدة (جوازيًا) يتقرر بقرار الوزير بناء على توصية الجهة المختصة، ومع ذلك، فقد أصدرت الوزارة قراراً رقم (٩٠/٥٤) خُصص الباب الثالث منه للمساعدات في حالات الكوارث والنكبات الفردية والجماعية، متضمنًا الضوابط والإجراءات الخاصة بمنح هذه المساعدات.

## ١١/٢ - تأهيل ومساعدة مستحقي المساعدة للالتحاق بالعمل:

الأصل أن يكون منح المساعدة مؤقتاً متى كان الشخص الذي تصرف له، قادراً على أن يحصل على كسب من عمل، بعد تأهيله لذلك، ومساعدته على أن يلتحق بعمل لحسابه أو لحساب الغير.

والملاحظ على قوانين دول المجلس أنها تعاملت مع هذه المسألة بحذر شديد، فبعضها خلا من نصوص تعالجها، والبعض الآخر أورد نصوصاً تضمنت معالجة ناقصة لهذه المسألة.

ويتضح من خلال دراسة الأحكام التي أوردتها قوانين عُمان والسعودية وقطر والكويت واليمن<sup>(١٧)</sup>، أنها حرصت على حفز المستحقين أو إلزامهم بأن يلتحقوا بمركز تدريب أو تأهيل لغرض اكتساب مهارة تمكنهم من ممارسة عمل منتج، كما نصت على معاونة هؤلاء على أن يلتحقوا بهكذا عمل.

غير أن الملاحظ على هذه القوانين، باستثناء العماني، أنها اكتفت بإلزام المستحقين بالالتحاق بالتدريب، ورتبت على رفضهم ذلك آثاراً تمثلت في وقف صرف المساعدة أو إسقاط الحق فيها.

ويبدو لنا مسلك هذه القوانين قاصراً عن بلوغ الغاية المرجوة في هذه الحالة، ذلك لأن الالتحاق بالتدريب ليس هدفاً بحد ذاته، بل هو وسيلة لبلوغ غاية أبعد، تتمثل بالالتحاق بعمل يدر دخلاً على المستحق يغنيه عن الحصول على المساعدة الاجتماعية.

ولهذا فإن المقتضى في هذه الحالة، إلزام المستحق بالالتحاق بالعمل المناسب الذي يوفره بقدراته الذاتية، أو بمعاونة من الإدارة المعنية، فإذا امتنع عن ذلك دون عذر مشروع وجب وقف المساعدة الاجتماعية عنه أو إسقاط حقه فيها نهائياً بحسب الأحوال.

ويبدو أن قوانين دول المجلس، وجدت حرجاً، في السير على هذا النهج حتى نهايته، فاكتفت بإلزام المستحق بالالتحاق بالتدريب، فإذا امتنع عن ذلك دون عذر مقبول رتبت من الآثار ما يكفي لثنيه عن هذا الامتناع، فجاءت معالجاتها لهذه المسألة قاصرة عن تحقيق المبتغى، لأن تدريباً يكسب مهارة، لا جدوى عملية منه، إذا لم يستثمره من تلقاه في الالتحاق بعمل، كما أن من يتلقاه سوف يظل بحاجة إلى تلقي المساعدة الاجتماعية.

#### ١٢/٢ - إيواء بعض فئات المستحقين في مؤسسات إيوائية:

نصت قوانين بعض دول المجلس على جواز إلحاق من تستدعي حالته من مستحقي المساعدة بمؤسسات إيوائية/دور رعاية اجتماعية،<sup>(١٨)</sup> واختلفت في تأثير ذلك على حقهم في صرف المساعدة أثناء وجودهم في هذه المؤسسات.

فالقانون العماني سكت عن معالجة ذلك، بينما نص القانون الكويتي صراحة على أن: (يوقف صرف المساعدة لهم خلال فترة إقامتهم في الدار)، وجعل هذا الحكم مطلقاً. بينما قضى النظام السعودي بعدم صرف الاستحقاق للمستفيد الذي يقيم في أي من المراكز الإيوائية أو العلاجية، (إذا كان لا يعيل أسرة)، بمعنى أن صرف المساعدة يستمر للمستحق الذي يعيل أسرة، أثناء وجوده في هكذا مؤسسة.



وذهب القانون البحريني إلى عدم صرف المساعدة للمقيم في المؤسسات الإيوائية، (إلا إذا ثبت بالبحث أنه يحتاج لتلك المساعدة في توفير بعض مستلزماته، التي لا يمكن أن تقوم الدار التي يقيم فيها بتوفيرها).

## ١٣/٢ - الجزاءات:

فرضت قوانين دول المجلس جزاءات على من يحصل على المساعدات الاجتماعية باتباع وسائل وأساليب غير مشروعة، بحيث يحصل على مساعدة لا يستحقها أصلاً، أو يحصل على مساعدة بمقدار يزيد على ما يستحقه قانوناً.<sup>(١٩)</sup>

وتعددت الجزاءات التي فرضتها هذه القوانين على المخالفين على النحو التالي:

أ/ **الجزاءات الجنائية:** تكون الأفعال التي يرتكبها المخالف، وصولاً إلى حصوله على مساعدة اجتماعية دون وجه حق، في العادة جرائم معاقباً عليها في قانون الجزاءات/العقوبات، فهذه الأفعال تتخذ أوصافاً مختلفة، منها التزوير، واستعمال محررات مزورة، والإدلاء بمعلومات كاذبة، وانتحال شخصية غير حقيقية، وكل منها يعاقب القانون على ارتكابها بعقوبة جزائية تتمثل في عقوبة مقيدة للحرية أو غرامة مالية أو بالاثنتين معاً.

وتسري أحكام قوانين الجزاء/العقوبات على هذه الأفعال إذا ما ارتكبها أي شخص بنية الحصول على مساعدة اجتماعية لا يستحقها نهائياً، أو الحصول على مساعدة بمقدار يزيد على استحقاقه القانوني، وسريان أحكام هذه القوانين يتحقق بقوة هذه الأحكام ذاتها، ولهذا فلا حاجة لتطبيقها على الأفعال التي تتم في إطار تنفيذ قانون الضمان الاجتماعي إلى نص خاص يقضي بذلك.

وبناء على ذلك فإن قوانين الضمان الاجتماعي في بعض دول المجلس التي أغفلت النص على إيقاع عقوبات جزائية على الأشخاص الذين يحصلون على المساعدة دون وجه حق لا تحول باغفالها ذلك دون معاقبة المخالفين بعقوبات جزائية، وهذه الحال تنطبق على قوانين كل من عمان والسعودية والكويت.

وقد اختار قانونا الإمارات (م ١٧) والبحرين (م ١٣) منهج التأكيد على المبدأ العام الذي أشرنا إليه، حيث أشارت نصوصهما إلى أن الحكم الذي أوردته يطبق بدون الإخلال بالمسؤولية الجنائية، أي أنه يطبق إلى جانب الأحكام الواردة في قانون الجزاءات/العقوبات.

وبالاتجاه ذاته جاء مضمون المادة (٥٣) من القانون اليمني، حيث جاء فيها أنه: تتخذ كافة الإجراءات القانونية ضد مرتكب المخالفة وضد كل من ساعده أو اشترك معه في ذلك، وهذه الإجراءات تشمل كلا من الإجراءات الجزائية والقانونية الأخرى.

أما القانون القطري فجاءت مادته العشرون أوضح تعبيراً في هذا الشأن، حيث نصت على أنه (مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد، ينص عليها قانون آخر، يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر، وبغرامة لا تتجاوز ألف ريال، أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل من توصل إلى صرف معاش دون وجه حق، مع علمه بذلك. . .).

من ناحية أخرى، فرض القانون العماني (م ٢٥) واليمني (م ٥٥) عقوبة جزائية على من يضبط متسولاً متى كان ممن يحصلون على مساعدة اجتماعية.

#### ب/ استرداد المبالغ المقبوضة دون وجه حق:

قضت قوانين البحرين وقطر والكويت واليمن باسترداد ما صرف من مساعدة لمن حصل عليها دون وجه حق، على وجه الإلزام، أما قانون الإمارات فقد جعل الاسترداد خياراً للوزارة لها أن تقرره في ضوء خصوصية كل حالة.

ونهج القانون العماني في المادة (٢٤) منه نهجاً خاصاً في معالجة هذه المسألة، مفرقاً بين حالتين:

**الأولى -** إذا كان الشخص قد تلقى مساعدة يزيد مقدارها على استحقاقه القانوني، ففي هذه الحالة: يوقف صرف المعاش أو جزء منه طيلة المدة التي تكفي لسداد المبلغ المقبوض دون وجه حق.

**الثانية -** إذا اتضح أن الشخص لا يستحق المساعدة أصلاً، ففي هذه الحالة تسترد منه جميع المبالغ التي قبضها دون وجه حق، وللجهة المختصة اتخاذ الإجراءات القانونية لتنفيذ ذلك، بعد استنفاد الوسائل الودية.

وأجاز النص العماني للوزير الإعفاء من سداد كل أو بعض هذه المبالغ، وفقاً لظروف كل حالة.

وتتبعي الإشارة هنا، إلى أن الحديث عن الاسترداد يكون في الغالب من الحالات، حديثاً نظرياً، لأن الأشخاص الذين يلزمون بالرد لا يملكون في العادة من الأموال ما يمكنهم من الرد طوعية، أو ما يمكن التنفيذ عليه جبراً.

### **ج/ سقوط الحق في المساعدة:**

نصت قوانين بعض دول المجلس، على اختلاف فيما بينها، على سقوط حق الشخص في المساعدة، إذا كان قد حصل عليها دون وجه حق.

فقد قررت المادة (١٣) من القانون البحريني والمادة (١٦) من القانون الكويتي، والمادة (٥٢/ج) من القانون اليمني سقوط هذا الحق تلقائياً بحكم القانون، متى ثبت أن الشخص حصل على المساعدة بإتباع وسائل غير مشروعة. وأضاف النص الكويتي

إلى ذلك حكماً أجاز فيه للوزير أن يحرم هذا الشخص بقرار يصدره من تقديم طلب جديد للمساعدة، لمدة محدودة أو نهائياً.

أما المادة (١٧) من القانون الإماراتي، فقد أجازت للوزارة (إسقاط الحق في المساعدة)، مما يعني أن هذا الحق لا يسقط تلقائياً بمجرد ثبوت إثبات من صرفت إليه أيّاً من الأفعال المحظورة في النص، وإنما يجب لتحقيقه أن تقرر الوزارة ذلك بقرار تصدره يتضمن هذا الإسقاط، وهي في إصدارها هكذا قرار تتمتع بسلطة تقديرية تراعي فيها خصوصية كل حالة.

\* \* \*



### (٣) التنظيم الإداري والمالي لنظام الضمان الاجتماعي

١/٣ - التنظيم الإداري:

يقتضي تسيير نظام الضمان الاجتماعي بالضرورة، أن تتولاه إدارة مختصة، تمارس نشاطها في نطاق الوزارة المكلفة بالشأن الاجتماعي في الدولة، على اختلاف تسمية هذه الوزارة من دولة إلى أخرى.

وقد أجمعت قوانين دول المجلس على النص على إناطة المهام الوظيفية ذات الطبيعة الإجرائية بإدارة بعينها في هيكل الوزارة المكلفة بتنفيذ قانون الضمان الاجتماعي في الدولة، وقد أطلقت قوانين بعض هذه الدول تسميات محددة على هذه الإدارة، ومنها: إدارة الضمان الاجتماعي أو مكتب الضمان الاجتماعي أو الوحدة الاجتماعية، بينما اختار البعض الآخر نهج إطلاق وصف عام على هذه الإدارة بالإشارة إليها بمصطلح الجهة المختصة.

وأياً يكن من أمر، بشأن تسمية الإدارة، يلاحظ أن هذه التسمية ظلت باستمرار عرضة للتغيير، تبعاً لأي تعديلات أو تغييرات تطرأ على هيكل الوزارة المعنية بتنفيذ قانون الضمان الاجتماعي.

## ٢/٣ - الوظائف المناطة بإدارة الضمان الاجتماعي:

لم يتضمن أي من قوانين المجلس تحديداً مباشراً لوظائف الإدارة المعنية بتنفيذ أحكام قانون الضمان الاجتماعي، إلا أن ما يستخلص من مجمل نصوص قوانين دول المجلس، أن هذه الإدارة تتولى الوظائف التالية:

أ/ تلقي طلبات طالبي المساعدات الاجتماعية وقيدها أصولياً، ومتابعة إجراءات نظرها وإصدار القرارات المقترضية بشأنها، ويشمل ذلك:

- (١) إجراء البحث الاجتماعي للحالة، وكذلك القيام ببحث مكتبي وميداني إن اقتضى الأمر.
- (٢) إيقاع الفحص الطبي على طالبي المساعدات بمعرفة الجهات الطبية المختصة.
- (٣) التحقق من صحة البيانات والوثائق المقدمة من طالبي المساعدات، والقيام بجميع الإجراءات اللازمة للوصول إلى هذه الغاية.
- (٤) إعداد تقرير شامل عن كل حالة، وتقديمها إلى الجهة المختصة للنظر في إصدار القرار المناسب بشأنها. وهذه الجهة هي (لجنة) مشكلة بمقتضى نص في القانون في بعض الدول، أو (موظف إداري) مفوض صلاحية إصدار القرار في البعض الآخر.



(٥) إصدار القرار في الطلب المقدم للحصول على المساعدة، إما بالقبول أو الرفض، وإبلاغه إلى مقدمه وفقاً للصيغة المحددة قانوناً.

ب/القيام بالإجراءات المقتضية لمتابعة حالات الأشخاص الذين تصرف إليهم المساعدات الاجتماعية، ويشمل ذلك:

(١) تلقي تقارير المتابعة الدورية من المستفيدين في المواعيد المحددة لذلك، أو التقارير التي تقدم للإبلاغ عن متغيرات طارئة على حالة المستحق.

(٢) القيام بالمتابعة في الحالات التي يلزم القانون الإدارة بأن تقوم بها من تلقاء نفسها، كما في حالة توقف المستحق أو انقطاعه عن استلام المساعدة المخصصة له.

(٣) القيام بمتابعة المستحقين الذين يحصلون على المساعدات، للتعرف على طريقة تصرفهم بها، واقتراح الإجراء المناسب، في حالة عجز المستحق عن التصرف بمبلغ المساعدة بإنفاقه على الأغراض التي صرف من أجلها.

(٤) تلقي طلبات المستحقين المتضمنة طلب إجراء تعديلات على استحقاقهم من المساعدات، لأسباب طارئة.

(٥) إجراء الدراسات وإعداد التقارير بشأن كل ما تقدم، وتقديم المقترحات بشأنها لإصدار القرار اللازم في ضوء خصوصية كل حالة، ورفعها إلى الجهة المختصة بإصدار القرار.

(٦) متابعة إصدار القرار بصيغته النهائية بالإبقاء على المساعدة أو تعديل مقدارها أو وقف صرفها أو إسقاط الحق فيها حسب مقتضيات كل حالة وإبلاغه إلى الشخص المعني بالطريقة المحددة قانوناً.

ج/ تلقي التظلمات التي تقدم للاعتراض على القرارات الصادرة من الجهات المختصة برفض طلب تخصيص المساعدة، أو تعديل مقدارها، أو بوقف صرفها، أو سقوط أو إسقاط الحق فيها.

ويرتبط بما تقدم، قيام الإدارة المختصة بترويج الطلب وتهيئة مستلزمات نظره من قبل الجهة صاحبة الاختصاص بحسب الأحوال، وهي الوزير في بعض القوانين، ولجنة التظلمات ثم الوزير في البعض الآخر، ثم إصدار القرار بشأن التظلم وتبليغه إلى صاحب العلاقة.

د/ يقع على الإدارة المعنية في قوانين بعض دول المجلس واجب اتخاذ الإجراءات اللازمة لإلحاق المستفيدين من المساعدات الاجتماعية بمراكز للتدريب أو التأهيل بغية إكسابهم مهارات مهنية تمكنهم من ممارسة عمل يدر عليهم دخلاً ويغنيهم عن الحصول على المساعدة، أو إلحاق بعض المستفيدين بمؤسسات إيوائية أو علاجية، إذا اقتضت حالتهم ذلك.

وتقوم الإدارة بمتابعة حالات المذكورين ومعرفة مدى تأثير أي متغير منها على استحقاقهم للمساعدات الاجتماعية.

هـ/ يناط بالإدارة المختصة أن تدير نظاماً متكاملًا للمعلومات الإدارية ذات الصلة بنشاطها، ويشمل ذلك:

- (١) الاحتفاظ بالوثائق والسجلات والبيانات الخاصة بالمستفيدين ليتسنى الرجوع إليها عند الحاجة.
- (٢) إقامة نظام فعال للاتصالات الرأسية والأفقية يضمن سرعة ودقة تبادل المعلومات بين أقسام الإدارة، وبينها والجهات الأخرى ذات العلاقة بنشاطاتها.
- (٣) إقامة شبكة معلومات باستخدام أجهزة تقنية المعلومات الحديثة، وتحقيق أفضل إمكانات تبادل المعلومات من خلال الشبكة مع الأجهزة والجهات الحكومية والأهلية ذات الصلة، وبما يحقق سرعة تبادل المعلومات معها، ويضيق من فرص الاحتيال والتزوير أمام الساعين إلى الحصول على المساعدات، دون وجه حق.

### ٣/٣ - الموارد المالية لنظام الضمان الاجتماعي:

أغفلت قوانين أغلب دول المجلس إيراد نصوص تحدد فيها الموارد المالية لنظام الضمان الاجتماعي، واكتفى بعضها بالإشارة إلى أن تصرف المساعدات الاجتماعية في حدود المبالغ المرصودة في الميزانية المعتمدة للنظام.

ويمكن إرجاع موقف هذه القوانين، وهي قوانين كل من الإمارات وعمان وقطر والكويت، إلى أنها لم تجد مبرراً لإيراد هكذا نصوص، لأن نظام الضمان الاجتماعي فيها يمول من مصدر وحيد، هو ما يرصد له من مبالغ في الميزانية العامة للدولة.

وعلى خلاف ذلك، تضمنت قوانين البحرين (المادة ٢)، والسعودية (المادة ١٨) واليمن (المادة ٤٦)، نصوصاً حددت على التوالي الموارد المالية لصندوق الضمان الاجتماعي في البحرين، وللضمان الاجتماعي في السعودية، ولصندوق الرعاية الاجتماعية في اليمن، حيث نصت على أنها تشمل:

- (١) الاعتمادات المدرجة في الميزانية العامة للدولة لغرض المساعدات الاجتماعية.
- (٢) التبرعات والهبات والمساعدات التي يتلقاها الصندوق/النظام.
- (٣) عوائد استثمار أموال الصندوق/النظام.
- (٤) أموال الزكاة التي تخصص للنظام/ الصندوق، ولم ترد الإشارة إلى هذا المورد في القانون البحريني.
- (٥) وردت الإشارة في بعض القوانين إلى موارد استثنائية، حيث جعل القانون البحريني من بين موارد الصندوق (وفورات الاعتمادات المذكورة للسنة المالية السابقة)، بينما جعل القانون اليمني من بينها (الرديات والاستقطاعات والتخفيضات على المستفيدين) و(أية موارد أخرى) دون تحديد.

وبالتدقيق في الموارد التي نصت عليها هذه القوانين، يتأكد أن المورد الرئيس لنظام/صندوق الضمان الاجتماعي يتمثل في المبالغ التي ترصد له في الميزانية العامة، وهذا المورد هو الوحيد من بين الموارد الأخرى الذي يتميز بانضباط وثبات مقداره، وإن كان قابلاً للتغير من سنة إلى أخرى، متأثراً في ذلك بالأوضاع الاقتصادية والسياسات الاجتماعية للدولة.

أما المورد المتمثل بالزكاة والتبرعات وما إليها، فهو مورد غير منضبط لكونه مؤسساً في مقداره، وفي أدائه على الاختيار.

ولا يكاد يكون للمورد المتمثل بعوائد استثمار أموال الصندوق/الضمان أهمية تذكر، ذلك لأن نظام الضمان الاجتماعي في دول المجلس يعتمد في تمويله أسلوب (التمويل المرحلي) المتمثل في تمويل قصير المدى، سنة واحدة، تتوازن خلالها الإيرادات والنفقات، بما لا يسمح بتكوين احتياطات يمكن استثمارها، ومن ثم تحقيق عوائد تستعمل في تمويل الضمان الاجتماعي، كما هي الحال في نظم التأمينات الاجتماعية.

خلاصة ما تقدم، أن تمويل الضمان الاجتماعي في دول المجلس كلها، يعتمد مصدراً رئيساً أو وحيداً هو تمويله من الموازنة العامة للدولة، وهو بذلك لا يسمح بأن يظهر (التكافل الاجتماعي) فيه بين مواطني الدولة، لأن هذا التكافل لا يظهر على نحو مباشر إلا في النظم التي تمول بضرائب خاصة، يؤديها المواطنون لتخصص حصيلتها لتمويل نظام الضمان الاجتماعي.

### ٤/٣ - صندوق الضمان الاجتماعي/الرعاية الاجتماعية:

قضت المادة الثانية من القانون البحريني بأن: (ينشأ صندوق يسمى (صندوق الضمان الاجتماعي، تودع فيه جميع المبالغ المخصصة لتغطية أوجه صرف المساعدات الاجتماعية المقررة في هذا القانون).

وحدد نص المادة موارد هذا الصندوق بما سبق بيانه، وقضى بأن يصدر قرار من الوزير بالنظام الأساسي للصندوق.

ويلاحظ على نص هذه المادة، أنه لم يقض بإعطاء الصندوق الشخصية الاعتبارية وبالاستقلال الإداري والمالي على النحو الذي يجعله شخصاً قانونياً مستقلاً عن الوزارة.

وعلى خلاف النص البحريني، جاء نص المادة (٣١) من القانون اليمني صريحاً في نصه على أن: (ينشأ بموجب هذا القانون صندوق للرعاية الاجتماعية، ويتمتع بالشخصية الاعتبارية، وتكون له ذمة مالية مستقلة)، وحددت المادة (٤٦) من القانون موارد هذا الصندوق على النحو الذي عرضناه فيما سبق.

وقد أسهب القانون اليمني في إيراد النصوص المنظمة لأداء هذا الصندوق، فخصص لذلك باباً خاصاً من أبوابه هو الباب الثالث الذي حمل عنوان (صندوق الرعاية الاجتماعية) ضم (٢١) مادة موزعة على فصلين تناول الأول (أهداف ونشاط الصندوق)، بينما تناول الثاني (إدارة الصندوق).

ولم تتضمن قوانين الدول الخمس الأخرى نصوصاً مناظرة لتلك الواردة في القانونين البحريني واليميني. ولا نرى في مسلك هذه القوانين التي خلت من النص على إنشاء صندوق خاص بالضمان الاجتماعي مثلبة، لأنه كما تبين لنا عند عرضنا التوجهات العامة لهذه القوانين في تمويل الضمان الاجتماعي أنها جعلت تمويله يعتمد على مصدر وحيد أو أساسي هو ما يرصد للنظام من مبالغ في الميزانية العامة، وهكذا نظام للتمويل لا يحتاج إلى إنشاء صندوق خاص له شخصية اعتبارية ويدار على وجه الاستقلال، لأن هكذا صندوق يكون إنشاؤه لازماً في النظم التي يكون لها موارد تمويل تتأتى من غير الميزانية العامة<sup>(٢٠)</sup>، ويتيح له نظام تمويله أن يحقق فوائض مالية تزيد على نفقاته السنوية، ولهذا نجد أن نظم التأمينات الاجتماعية التي تأخذ بأسلوب تركيب الموارد يكون لها صندوق خاص بها.

لهذا فإننا لا نرى ضرورة عملية لإتباع النهج الذي سلكه كل من القانون البحريني واليميني في هذا الشأن.

\* \* \*





## ١. له و امش

١. انظر للتفصيل: د. يوسف اليأس ود. مصباح محمد الخيرو: المساعدات الاجتماعية — دراسة في نظمها في البحرين والعراق والكويت — البحث الفائز بالجائزة الأولى في المسابقة الثالثة للبحث الاجتماعي — منشور كاملاً في العدد (١٤) من سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية — منشورات مكتب المتابعة لمجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بالدول العربية الخليجية — المنامة ١٩٨٩، ص ١٥ وما بعدها.
٢. المرجع السابق ص ٢٤.
٣. لن نستعرض هنا التطورات التي شهدتها هذه المسيرة، ونحيل للاطلاع على ذلك إلى الدراسة التي أعدها المكتب التنفيذي حول (قوانين وأنظمة الضمان الاجتماعي والمساعدات الاجتماعية في الدول الأعضاء)، والتي قدمها إلى الدورة السادسة والعشرين لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية — مسقط أكتوبر ٢٠٠٩، والدورة الحادية والثلاثين للجنة الوكلاء — الرياض أكتوبر ٢٠٠٩، انظر الصفحات ٣٧ — ١٠٢ من الدراسة.
٤. راجع في بيان اختلاط مفاهيم هذه المصطلحات ببعضها: د. عدنان العابد ود. يوسف اليأس: قانون الضمان الاجتماعي — منشورات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي — بغداد — ص ٢٧ — ٢٨.
٥. المادة (٢) من القانون الإماراتي، المادة (٣) من القانون البحريني، المادة (٢) من النظام السعودي، المادة (٢) من القانون القطري، المادة (٢) من القانون الكويتي.
٦. المادة (٢) من القانون العماني.

٧. تضمن نص هذه المادة فقرة تقرر حكماً انتقالياً جاء فيه: (تستمر المطلقة الكويتية التي كانت تصرف لها مساعدة عن أولادها غير الكويتيين قبل نفاذ هذا القانون، في صرف هذه المساعدة).
٨. المادة (٤) إمارات، المادة (٣) بحرين، المادة (٣) السعودية، المادة (٢) عمان، المادة (٤) قطر، المادة (١) من المرسوم الكويتي الصادر بتاريخ ١٩٧٨/٧/٤، المادة (٦) من القانون رقم (٣١) لسنة ١٩٩٦ والمادة (٨) من القانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٩ في اليمن.
٩. وأضاف إليهم القانون اليمني (المادة ١٥/٢)، الأب أو الأم أو الجد أو الجدة أو الأخ أو الأخت وكان رب الأسرة هو العائل الوحيد لهم. وليست لهذه الإضافة جدوى عملية، لأن هؤلاء يعدون مستحقين بأنفسهم عن أنفسهم.
١٠. كان النص اليمني قبل تعديله وكما ورد في القانون رقم (٣١) لسنة ١٩٩٦، أفضل في مضمونه، على الرغم من الخلل في صياغته، حيث كان على النحو التالي:
١٧. الأبناء: الأولاد المعالون والبنات المعالات، الأبناء الذكور الذين لا يزيد سنهم على (٢٠) عشرون سنة، وملتحقون بالتدريب أو التعليم، ولم يتزوجوا ولم يلتحقوا بأي عمل، ويجوز استثنائهم من شرط السن المحدد، إذا واصلوا التعليم الجامعي، شريطة ألا يتجاوز سن (٢٥) سنة.
١٨. البنات: حتى يتزوجن أو يلتحقن بعمل.
١١. أحالت المادة (٥) من هذا القانون في تحديدها لمقدار المعاش الكامل إلى جدول مرافق للقانون.
١٢. المادة (٥) من القانون الإماراتي، والمادة (٦) من النظام السعودي، على أنه يجب التنبيه إلى أنه لا يفترض في المراجعة أن تنتهي

- بالضرورة إلى إقرار (زيادة) مقدار المعاشات أو المساعدات الاجتماعية إذ من الممكن أن تنتهي إلى (خفضها) إذا وجدت مبررات موضوعية لذلك، كانهخفاض تكاليف المعيشة الأساسية، أو نقصان الموارد المالية المرصودة لتمويل نظام الضمان الاجتماعي.
١٣. انظر في هذه الأحكام، المواد: (٦) من القانون الإماراتي، (٢/٦) من القانون البحريني، (٥) من القانون العماني، (٧ و ٨) من النظام السعودي، (٥) من القانون القطري، (٧) من المرسوم الكويتي بتاريخ ١٩٧٨/٧/٤، (١١) من القانون اليمني.
١٤. المواد (٨) و (١٣) و (١٤) من القانون الإماراتي، القرار الوزاري رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٧ في مملكة البحرين، المواد (٨ — ١١) من القانون العماني، المادتان (٩ و ١٠) من النظام السعودي، المواد (٨) و (٩) و (١٠) من القانون القطري، المادتان (٤) و (٧) من القانون الكويتي، المادتان (١٣) و (١٦) من القانون اليمني.
١٥. المادتان (١٠) و (١١) من القانون الإماراتي، المادتان (١١) و (١٢) من القانون البحريني، المادتان (١٤) و (١٥) من القانون العماني، المادتان (١٢) و (١٦) من النظام السعودي، المادتان (١١) و (١٢) من القانون القطري، المادتان (٦) و (٨) من القانون الكويتي، المادتان (٢٠) و (٢١) من القانون اليمني.
١٦. المواد (١٩) من قانون دولة الإمارات، (١٩) من قانون سلطنة عمان، (١٩) من قانون دولة قطر، (١٩) من قانون دولة الكويت، (١٣/٢) و (١٠) من قانون جمهورية اليمن.
١٧. المواد (٢١ — ٢٣) من القانون العماني، المادة (١٧) من النظام السعودي والمادة (١٥) من لائحته التنفيذية، المادتان (١٧ و ١٨)

من القانون القطري، المادة (١٤) من القانون الكويتي، المادتان (٢٨ و ٢٩) من القانون اليمني.

١٨. المادة (٢/٧) من القانون البحريني، المادة (٢١) من القانون العماني، المادة (٥) من النظام السعودي، المادة (١٥) من القانون الكويتي.

١٩. انظر المادة (١٧) من القانون الإماراتي، (١٣) من القانون البحريني، (٢٤) من القانون العماني، (٢٠) من القانون القطري، (١٦) من القانون الكويتي، (٥٣) من القانون اليمني.

٢٠. انظر من هذه الموارد الخاصة مثلاً، ما نصت عليه المادة (٦/ج) من قانون صندوق المعونة الوطنية في المملكة الأردنية الهاشمية، رقم (٣٦) لسنة ١٩٨٦، حيث جعلت من بين الموارد المالية لهذا الصندوق (الأموال التي يتم تحصيلها بمقتضى قانون ضريبة الخدمات الاجتماعية المعمول به).

\* \* \*

## القسم الثاني

### القسم الثاني

القانون الاسترشادي الموحد  
للضمان الاجتماعي لدول مجلس  
ومذكرته الايضاحية



# القانون الاسترشادي الموحد للضمان الاجتماعي بدول مجلس التعاون

## الفصل الأول - تعريفات

### المادة (١):

يقصد بالكلمات والعبارات التالية، أينما وردت في نصوص هذا القانون، المعاني المبينة قرين كل منها، ما لم يفيد السياق صراحة أو دلالة، غير ذلك.

الوزارة: الوزارة المكلفة بتنفيذ أحكام هذا القانون. (تسمى الوزارة وفقاً للتسمية الرسمية في كل دولة).

الوزير: الوزير المكلف بالوزارة. (يسمى الوزير وفقاً للتسمية الرسمية في كل دولة).

الإدارة: الإدارة التابعة للوزارة، المعنية بالقيام بالإجراءات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون. (تسمى الإدارة وفقاً للتسمية الرسمية في كل دولة).

اللجنة: اللجنة المشكلة بموجب هذا القانون للنظر في الطلبات والتقارير المقدمة بناء على أحكامه.

لجنة التظلمات: اللجنة المشكلة بموجب هذا القانون للفصل في الاعتراضات على القرارات المتخذة سناً إلى أحكامه.

**المستفيد:** أي شخص أو أسرة، تنطبق عليه أو عليها أحكام هذا القانون.

**الأسرة:** مجموعة أشخاص تتكون من زوج وزوجة أو أكثر، وأولادهما الذين تتوفر فيهم شروط استحقاق المساعدة الاجتماعية، المنصوص عليها في هذا القانون، أو بعض أفراد هذه المجموعة.

**رب الأسرة:** الزوج في حالة حياته، أو الزوجة في حالة وفاة الزوج، أو الولد القائم على شؤون الأسرة في حالة وفاتهما.

**المساعدة الاجتماعية:** المبلغ النقدي المنتظم الذي يصرف إلى المستفيد تنفيذاً لأحكام هذا القانون.

وتعتبر منها المزايا والخدمات العينية التي تقدم إلى المستفيد عند اقتضاء حالته ذلك.

**الإغاثة:** المبالغ النقدية والمزايا والخدمات العينية، التي تصرف إلى المستفيد بصورة دورية أو غير دورية، في حالات الكوارث والنكبات العامة أو الفردية.

**الدخل:** كل ما يحصل عليه المستفيد من إيراد نقدي أو عيني، أو منهما معاً، بصورة مستمرة أو متقطعة أو عارضة.

**العائل المقتدر:** الشخص القادر على إعالة من تجب عليه نفقته شرعاً.



## الفصل الثاني الأشخاص الذين تسري عليهم أحكام القانون

المادة (٢):

تسري أحكام هذا القانون على المواطنين، المقيمين في الدولة بصفة دائمة، ممن تتوفر فيهم الشروط المنصوص عليها فيه.

المادة (٣):

استثناء من شرط المواطنة المنصوص عليه في المادة (٢):

أ/ يستحق أولاد المواطنة المتزوجة من أجنبي المقيمون في الدولة المساعدة الاجتماعية، متى توفرت فيهم شروط الاستحقاق المقررة في هذا القانون إذا كان والدهم الأجنبي عاجزاً عن كسب دخل يكفي لإعالتهم بسبب إعاقته أو مرضه أو توقيفه أو إيداعه السجن.

ب/ تستحق المطلقة أو الأرملة الأجنبية، التي سبق لها الزواج من مواطن، وأنجبت منه أولاداً تقوم بحضانتهم داخل الدولة، المساعدة الاجتماعية، متى توفرت فيها شروط الاستحقاق المقررة في هذا القانون.

## الفصل الثالث التنظيم الإداري والمالي

### المادة (٤):

تقوم الإدارة بجميع الإجراءات التنفيذية اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون تحت إشراف ورقابة الوزير.

### المادة (٥):

أ/ تشكل، بقرار من مدير الإدارة، لجنة أو أكثر، للنظر في الطلبات والتقارير المتعلقة بطلب المساعدة الاجتماعية، أو تعديل مقدارها، أو وقف صرفها، أو إسقاط الحق فيها.

ب/ تشكل، بقرار من الوزير، لجنة للنظر في التظلمات التي يتقدم بها الأشخاص ذوو المصلحة، للاعتراض على القرارات التي تصدرها اللجنة المشار إليها في الفقرة (أ) من هذه المادة، أو القرارات التي تصدرها الإدارة سنداً إلى صلاحياتها المقررة بموجب هذا القانون.

ج/ يصدر الوزير قراراً بتحديد اختصاصات كل من اللجنتين المشار إليهما في الفقرتين (أ) و(ب) من هذه المادة، وعدد أعضاء كل لجنة، وتنظيم اجتماعاتها، وإجراءات عملها.

#### المادة (٦):

تتكون الموارد المالية لنظام الضمان الاجتماعي، مما يلي:

- أ/ الاعتمادات المدرجة في الميزانية العامة للدولة لأغراض النظام.
- ب/ ما يخصص للنظام من إيرادات الزكاة.
- ج/ الهبات والتبرعات والوصايا التي يتلقاها النظام.

#### المادة (٧):

يكون لنظام الضمان الاجتماعي، حساب خاص به، ضمن ميزانية الوزارة، تدرج فيه إيراداته ونفقاته.

## الفصل الرابع شروط استحقاق المساعدة الاجتماعية

### المادة (٨):

أ/ يشترط لاستحقاق المساعدة الاجتماعية، في جميع الحالات، توفر الشروط التالية:

(١) ألا يكون لطالب المساعدة دخل أياً كان مصدره، يكفي لتوفير متطلبات الحياة الأساسية، يساوي أو يزيد على مبلغ المساعدة الاجتماعية المحدد لفئته بموجب هذا القانون.

(٢) ألا يكون لطالب المساعدة الاجتماعية عائل مكلف بإعالتة شرعاً، وقادر على الإنفاق عليه فعلاً.

وإذا ثبت للإدارة أن العائل المقدر لا يلتزم بأداء النفقة إلى مستحقها، تقوم بصرف المساعدة إليه، وترجع بما صرفته على العائل.

ب/ إذا كان لطالب المساعدة الاجتماعية دخل يقل مقداره عن مبلغ المساعدة المحدد في هذا القانون، أو عائل قادر على الإنفاق عليه بما يقل عن هذا المبلغ، يصرف لطالب المساعدة جزء من مبلغها يعادل الفرق بين دخله أو ما ينفقه عليه عائله الشرعي، والمبلغ الكلي للمساعدة الاجتماعية المحدد لفئته في هذا القانون.

ولا تحسب من الدخل لأغراض هذا النص، المبالغ التالية:

- (١) الدخل غير المستديم، الناتج عن ممارسة المستفيد حرفة يدوية أو صناعة منزلية.
- (٢) الهبات والتبرعات والصدقات التي يقدمها إلى المستفيد الأفراد أو المؤسسات.
- (٣) المساعدات العينية والنقدية غير المنتظمة التي تقدمها إلى المستفيد الجهات الرسمية أو الأهلية.
- (٤) المنح والمكافآت التي تعطى للطلبة والمتدربين.

#### المادة (٩):

مع مراعاة ما نصت عليه المادة (٨) من هذا القانون، تصرف المساعدة الاجتماعية إلى الفئات التالية عند توفر الشروط الخاصة بكل منها، على أن يقدم طالب المساعدة الوثائق والمستندات التي تثبت توفر هذه الشروط فيه.

أ/ الولد، الذكر أو الأنثى، شرط ألا يكون قد أتم الثامنة عشرة من العمر، ما لم يكن منتظماً في الدراسة، حيث تصرف له المساعدة حتى إتمام تعليمه الجامعي أو ما يعادله، شريطة ألا يتجاوز عمره الرابعة والعشرين.

ولا تصرف المساعدة إلى الولد من الجنسين، إذا كان قد أتم السادسة من العمر ولم يلتحق بالدراسة، إلا إذا كان عدم التحاقه لعذر مقبول يمنعه من ذلك.

ب/البنت، التي أتمت الثامنة عشرة ولم تجاوز سن الستين، ولم يسبق لها أن تزوجت.

ج/المرأة، التي لم تجاوز الستين من العمر، وسبق لها الزواج، إلا أنها طلقت، أو ترملت، أو هجرها زوجها على نحو تعذر الاتصال معه مدة لا تقل عن ستة أشهر. وإذا توفي الزوج عن أكثر من أرملة، استحققت كل منهن مساعدة على وجه الاستقلال.

د/العاجز عن العمل، إذا كان ذا إعاقة، أو مصاباً بمرض يمنعه كلياً أو جزئياً من أداء عمل يدر عليه دخلاً.

ه/المسن، إذا تجاوز الستين من العمر.

و/الأسرة التي أودع عائلها التوقيف أو السجن، وتصرف لها المساعدة اعتباراً من الشهر الثاني لإيداعه وحتى إخلاء سبيله.

ز/الأسرة التي ثبت بحكم قضائي فقدان عائلها بحيث لا تعرف حياته من مماته.

#### المادة (١٠):

أ/ يجوز صرف مساعدة اجتماعية لمن لا عمل له، لسبب خارج عن إرادته، من غير الفئات المحددة في المادة (٩) من هذا القانون، إذا توفرت فيه الشروط الواردة في المادة (٨) منه.

ويكون صرف المساعدة في هذه الحالة لمدة ستة أشهر، قابلة لمدتها لمدة مماثلة أو أكثر.

ب/يلتزم من تتقرر له المساعدة المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة، بالبحث عن عمل خلال مدة حصوله عليها بمعاونة الإدارة وتحت إشرافها، وفي حالة رفضه الالتحاق بالعمل المناسب الذي يتهيأ له، يسقط حقه في المساعدة.

ج/تنظم شروط وإجراءات تنفيذ أحكام هذه المادة بقرار من الوزير.

#### المادة (١١):

أ/ تقوم الوزارة، في حالات وقوع الكوارث والنكبات العامة أو الفردية بتقديم الإغاثة العاجلة و/أو المساعدة النقدية حسب مقتضى الحال، للأسر والأفراد الذين تلحق بهم خسائر بشرية أو أضرار بالممتلكات.

ب/يصدر مجلس الوزراء، بناء على اقتراح الوزير، قراراً بتحديد الحالات التي تقدم فيها الإغاثة والشروط والإجراءات التي تنظم تقديمها من الوزارة إلى المنكوبين.

## الفصل الخامس تحديد مقدار المساعدة

### المادة (١٢):

أ/ يتحدد مقدار المساعدة الاجتماعية التي تصرف إلى المستفيدين طبقاً للجدول المرافق لهذا القانون.

ب/ يراجع مجلس الوزراء مقدار المساعدات الاجتماعية المحددة بالجدول المشار إليه في الفقرة (أ) من هذه المادة، مرة كل سنتين، في ضوء المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والمالية في الدولة، ويصدر قراراً بالإبقاء عليه أو تعديله، حسب مقتضيات الحال.

ج/ تحدد بقرار من مجلس الوزراء، بناء على اقتراح الوزير، شروط وإجراءات منح مساعدات إضافية للمستفيد، بصورة دائمة أو مؤقتة، في الحالات التي يحددها القرار.

### المادة (١٣):

أ/ لا يجوز الجمع بين المساعدة الاجتماعية التي تصرف للمستفيد وفقاً لأحكام هذا القانون، وأي معاش أو مساعدة دورية يحصل عليها وفقاً لأحكام أي قانون آخر، إلا إذا كان مقدار هذا المعاش أو المساعدة أقل من مقدار المساعدة المستحقة وفقاً لأحكام هذا القانون.



ب/إذا كان المستفيد يحصل على معاش أو مساعدة دورية يقل مقدارها عما يستحقه من مساعدة وفقاً لأحكام هذا القانون، يصرف له جزء من هذه الأخيرة بحيث يصبح مجموع ما يحصل عليه من معاشات ومساعدات مساوياً لمقدار المساعدة المقررة له وفقاً لأحكام هذا القانون.

#### المادة (١٤):

أ/ لا تصرف المساعدة إلى المستفيد المقيم في مؤسسة إيوائية، اجتماعية كانت أم صحية، طيلة مدة مكوثه فيها.

ب/إذا كانت المؤسسة الإيوائية لا توفر للمقيم فيها جميع المستلزمات الضرورية للحياة، يصرف له جزء من مبلغ المساعدة التي يستحقها، يكفي لتوفير المستلزمات التي لا تهيؤها له المؤسسة.

## الفصل السادس إجراءات صرف المساعدات الاجتماعية

### المادة (١٥):

أ/ يقدم طلب صرف المساعدة إلى الإدارة، على النموذج المعد من قبلها لهذا الغرض، موقعاً عليه من طالب المساعدة شخصياً، أو من القيم أو الوصي عليه، إذا لم يكن طالب المساعدة أهلاً لتقديم الطلب.

ب/ ترفق بالطلب المشار إليه في الفقرة (أ) من هذه المادة، الوثائق المثبتة لشخصية مقدمه وصفته وعنوانه، والمستندات المؤيدة لطلب صرف المساعدة وتوفر شروط استحقاقها.

### المادة (١٦):

أ/ تقوم الإدارة بقيد طلبات صرف المساعدة المقدمة إليها في سجل خاص، مرتبة بأرقام مسلسل، تبعاً لتاريخ تسلمها.

ب/ تجري الإدارة تدقيقاً شاملاً بشأن الطلب المقدم إليها، يشمل ما يلي:

(١) التحقق من صحة الوثائق والمستندات الثبوتية المقدمة إليها من طالب المساعدة، ولها في سبيل ذلك الرجوع إلى الأجهزة الحكومية والأهلية المعنية، للإفادة من البيانات والمعلومات المتوفرة لديها حول مقدم الطلب، ويقع على هذه الأجهزة واجب تقديم العون اللازم للدائرة في ذلك، بما فيه السماح لها

بالاطلاع على المعلومات والبيانات المحفوظة في ملفاتها وسجلاتها، والمخزونة على شبكات المعلومات الخاصة بها.

(٢) إجراء البحث الاجتماعي المكتبي والميداني عن حالة مقدم الطلب، للتحقق من مدى استحقاقه للمساعدة.

(٣) إخضاع مقدم الطلب إلى الفحص الطبي، إذا كانت حالته تقتضي ذلك، لإثبات استحقاقه للمساعدة.

وتلتزم الأجهزة المختصة في وزارة الصحة بالتعاون الكامل مع الإدارة في هذا الشأن.

ج/ تعد الدائرة تقريراً شاملاً عن حالة مقدم الطلب، في ضوء ما انتهى إليه تدقيقها من نتائج، وترفعه مع الطلب إلى اللجنة لإصدار القرار بشأنه.

#### المادة (١٧):

أ/ تنتظر اللجنة في الطلبات المحالة إليها وفقاً لتسلسل ورودها.

ب/ تصدر اللجنة قرارها في الطلب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إيداعه إليها، فإذا انقضت هذه المدة دون أن تبت في الطلب، يعد الطلب مقبولاً.

ج/ يبلغ قرار اللجنة بقبول الطلب أو رفضه إلى مقدمه، وفقاً للأصول المعتمدة للتبليغات في الدولة.

## المادة (١٨):

أ/ لمن رفضت اللجنة طلبه كلياً أو جزئياً الحق في التظلم أمام لجنة التظلمات، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه بقرار اللجنة.

ب/تتظر لجنة التظلمات في التظلمات المقدمة إليها وفقاً لتسلسل تقديمها، وتصدر القرار في كل منها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيله لديها، فإذا انقضت هذه المدة، دون أن تبت لجنة التظلمات به، يعد التظلم مقبولاً.

ج/ يبلغ قرار لجنة التظلمات بالقبول أو الرفض إلى مقدم التظلم وفقاً للأصول المعتمدة للتبليغات في الدولة.

د/ لمن رفضت لجنة التظلمات تظلمه كلياً أو جزئياً، أن يتقدم بالتماس إلى الوزير لإعادة النظر في قرار الرفض، خلال سبعة أيام من تاريخ تبليغه بقرار لجنة التظلمات. ويكون قرار الوزير بشأن الالتماس قطعياً.

ه/ يجوز لمن اكتسب قرار رفض طلبه بصرف المساعدة الدرجة القطعية، أن يتقدم بطلب جديد إذا استجد بعد تاريخ الرفض، سبب يؤهله للحصول عليها.

## المادة (١٩):

أ/ تصرف المساعدة إلى المستفيد الذي يتقرر قبول طلبه اعتباراً من أول الشهر التالي لتاريخ صدور القرار بقبول الطلب.

ب/ يستمر صرف المساعدة، بالمقدار المحدد شهرياً إلى أن يتقرر تعديل مقدارها زيادة أو نقصاناً، أو إلى سقوط الحق فيها لأي سبب من الأسباب الواردة في هذا القانون.

ج/ إذا أوقف صرف المساعدة إلى المستفيد مؤقتاً لسبب ما استوجب ذلك، يعاد صرفها اعتباراً من تاريخ زوال سبب الوقف. وإذا تبين أن الوقف استند إلى سبب غير صحيح، يصرف للمستفيد المبلغ المتراكم من المساعدة الذي لم يستلمه خلال مدة الوقف.

## المادة (٢٠):

أ/ تصرف المساعدة إلى المستفيد شخصياً، إذا كان فرداً، وإلى رب الأسرة إذا كان المستفيد أسرة.

ب/ إذا تعذر صرف المساعدة على النحو المشار إليه في الفقرة (أ) من هذه المادة، فيتم صرفها إلى الوصي أو القيم على المستفيد، إن وجد.

ج/ يجوز صرف المساعدة إلى الوكيل القانوني للمستفيد، بوكالة معتمدة من الإدارة، في حالات الضرورة القصوى التي يتعذر فيها على المستفيد استلامها شخصياً.

وعلى الإدارة في هذه الحالة، أن تثبت دورياً بالطريقة المناسبة من استمرار وجود المستفيد على قيد الحياة و/أو استمرار توفر شروط الاستحقاق فيه.

#### المادة (٢١):

إذا ثبت للإدارة أن المستفيد لا يحسن التصرف في المساعدة، جاز لها أن تقرر صرفها لأحد أفراد أسرته، أو لشخص مؤتمن يتولى إنفاقها على المستفيد.

## الفصل السابع إجراءات متابعة المستفيدين

### المادة (٢٢):

أ/ يجب على المستفيد، أو من ينوب عنه قانوناً:

(١) أن يبلغ الإدارة بأي تغيير يحصل على حالته الاجتماعية أو المالية أو الصحية، يترتب عليه إجراء تعديل على المساعدة التي يحصل عليها، أو وقف صرفها، أو انتهاء الحق فيها.

(٢) أن يبلغ الإدارة في حالة تغيير عنوان مكان إقامته، ويزودها بعنوان مكان إقامته الجديد.

ب/ يجب أن يتم التبليغ في الحالتين المشار إليهما في الفقرة (أ) من هذه المادة، خلال مدة لا تزيد على شهر واحد من تاريخ حصول التغيير، فإذا تأخر المستفيد أو من ينوب عنه قانوناً في التبليغ عن هذا الموعد، دون عذر مشروع، يجوز للإدارة أن تسترد منه مبلغ المساعدة الذي صرف له عن مدة التأخير.

### المادة (٢٣):

أ/ يجب على المستفيد، أو من ينوب عنه قانوناً، أن يقدم بياناً سنوياً عن حالة المستفيد الاجتماعية والمالية والصحية، وفقاً للنموذج المعد من قبل الإدارة لهذا الغرض.

وإذا قدم البيان من غير المستفيد، وجب أن ترفق به شهادة تثبت أن المستفيد مازال على قيد الحياة، وأن شروط استحقاق المساعدة مازالت متوفرة فيه.

ب/إذا لم يقدم المستفيد أو نائبه القانوني البيان المشار إليه في الفقرة (أ) من هذه المادة في الموعد المحدد لذلك، توقف الإدارة صرف المساعدة المخصصة له، اعتباراً من أول الشهر التالي للشهر الذي يجب أن يقدم البيان خلاله، ويستمر الصرف موقوفاً إلى أن يقدم البيان المطلوب.

فإذا تبين أن التأخر في تقديم البيان كان لعذر مشروع، تقبله الإدارة، تصرف للمستفيد مبالغ المساعدة الموقوفة.

#### المادة (٢٤):

إذا تخلف المستفيد عن استلام المساعدة المخصصة له، شهرين متتاليين، يجب على الإدارة إذا لم تكن قد أعلمت مسبقاً بأسباب ذلك، أن تقوم بإجراء بحث لحالته، للوقوف على أسباب تخلفه عن الاستلام، وما إذا كانت هذه الأسباب تؤثر في استمرار استحقاقه للمساعدة.

#### المادة (٢٥):

أ/ تعد الإدارة في ضوء البلاغات والبيانات والأبحاث المشار إليها في المواد (٢٢) و(٢٣) و(٢٤) من هذا القانون، تقريراً عن كل حالة،



بالنتائج المستخلصة منها، وترفعه إلى اللجنة للنظر فيه، وتقرير ما تراه بشأن استمرار صرف المساعدة، أو تعديل مقدارها، أو وقف صرفها أو إسقاط الحق فيها.

ب/تتبع الإجراءات المنصوص عليها في المادتين (١٧) و(١٨) من هذا القانون، في إصدار قرار اللجنة المشار إليه في الفقرة (أ) من هذه المادة، وفي التظلم منه، وفي تقديم الالتماس إلى الوزير لإعادة النظر في قرار لجنة التظلمات.

#### المادة (٢٦):

أ/ تقوم الإدارة بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة باتخاذ التدابير اللازمة، لتمكين من تؤهله إمكاناته من المستفيدين من كسب معيشته بالاعتماد على نفسه، ومن هذه التدابير:

- (١) المشاركة في برنامج تدريب مهني لتعلم مهنة أو حرفة، واكتساب مهارة تؤهله للعمل.
- (٢) الالتحاق بعمل مناسب لقدراته ومؤهلاته لدى الغير بأجر.
- (٣) إقامة مشروع لحسابه الخاص.

ب/إذا رفض المستفيد الاستجابة لقرار الإدارة بشأن ما ورد في الفقرة (أ) من هذه المادة، يوقف صرف المساعدة إليه، إلى حين تجاوبه مع القرار.

ج/ للمستفيد الحق في التظلم من قرار الإدارة لدى لجنة التظلمات، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه به، وفقاً لإجراءات التظلم المنصوص عليها في المادة (١٨) من هذا القانون.

د/ إذا قررت لجنة التظلمات إلغاء قرار الإدارة، يصرف إلى المستفيد المبلغ المتراكم من المساعدة عن المدة التي أوقف صرفها خلالها.

## الفصل الثامن الجزاءات

### المادة (٢٧):

أ/ مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد، ينص عليها قانون آخر، يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ( )، وبغرامة لا تتجاوز ( )، أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل من توصل إلى صرف مساعدة ليس له الحق في الحصول عليها، أو يزيد مقدارها على ما يستحقه قانوناً، بأي وسيلة من وسائل الغش والاحتيال، وعلى الأخص من خلال:

- (١) الإدلاء ببيانات غير صحيحة.
- (٢) تزوير محرر أو استعمال محرر مزور.
- (٣) انتحال شخصية غير حقيقية.
- (٤) تعديل البيانات الواردة في بطاقة صرف المساعدة، أو إجراء أي محو أو كشط فيها.

ب/ يعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة، كل من ساعد المستفيد، بأي وسيلة كانت، على ارتكاب الجريمة المشار إليها.

وتضاعف العقوبة إذا كان من ساعد المستفيد، موظفاً لدى الإدارة.

#### المادة (٢٨):

أ/ يسقط حق من يثبت حصوله على مساعدة لا يستحقها، وتسترد منه المبالغ التي تم صرفها إليه.

وتتبع في استردادها الإجراءات الخاصة بتحصيل ديون الحكومة.

ب/إذا كان المستفيد قد حصل على مساعدة يزيد مقدارها على ما يستحقه قانوناً، يسترد منه المبلغ الزائد عن استحقاقه، بوقف صرف كل مبلغ المساعدة، أو جزء منه، للمدة الكافية لاسترداد ما استلمه من مبالغ، زيادة على استحقاقه القانوني.

#### المادة (٢٩):

يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ( )، المستفيد الذي يتلقى مساعدة، إذا ضبط متسولاً في مكان عام.

وتتكرر العقوبة بتكرار مرات الضبط.

## الفصل التاسع أحكام ختامية

### المادة (٣٠):

تصدر بقرار من مجلس الوزراء، بناء على اقتراح الوزير، اللائحة التنفيذية لهذا القانون، خلال مدة أقصاها تسعون يوماً من تاريخ صدوره، ويعمل بها من تاريخ نفاذه.

### المادة (٣١):

يصدر الوزير القرارات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون.

### المادة (٣٢):

يعمل بهذا القانون بعد (٩٠) يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

\* \* \*

**جدول**  
**بمقدار المساعدة الشهرية**

| ترتيب أفراد الأسرة           | مقدار المساعدة الشهرية | مجموع افراد الأسرة                                   | مقدار المساعدة الشهرية |
|------------------------------|------------------------|--|------------------------|
| رب الأسرة<br>/أو مستفيد وحيد |                        | أسرة من فرد واحد                                     |                        |
| المستفيد الثاني              |                        | أسرة من فردين  |                        |
| المستفيد الثالث              |                        | أسرة من ثلاثة أفراد                                  |                        |
| المستفيد الرابع              |                        | أسرة من أربعة أفراد                                  |                        |
| المستفيد الخامس              |                        | أسرة من خمسة أفراد                                   |                        |
| المستفيد السادس              |                        | أسرة من ستة أفراد                                    |                        |
| المستفيد السابع              |                        | أسرة من سبعة أفراد                                   |                        |
| المستفيد الثامن              |                        | أسرة من ثمانية أفراد                                 |                        |
| المستفيد التاسع              |                        | أسرة من تسعة أفراد                                   |                        |
| المستفيد العاشر<br>فأكثر     |                        | أسرة من عشرة أفراد فأكثر<br>(يحدد العدد حسب كل حالة) |                        |

## المذكرة الإيضاحية للقانون الاسترشادي الموحد للضمان الاجتماعي لدول مجلس التعاون

### تقديم عام:

يأتي إعداد هذا المشروع، في إطار النهج الذي اختطه المكتب التنفيذي منذ قيامه في ثمانينيات القرن المنصرم، حيث دأب على هذا النهج سعياً إلى الوصول إلى تحقيق غايتين:

**الأولى -** تطوير شكل ومضمون القوانين النافذة في الدول الأعضاء في المجلس، التي تدخل في إطار نشاطه، للارتقاء بها إلى مستوى أفضل.

**الثانية -** العمل على تقريب شكل ومضمون هذه القوانين من بعضها، في خطوة للوصول بها تدريجياً إلى توحيدها، متى أتيحت الظروف الموضوعية التي تمكن من ذلك.

ولكي يكون مشروع القانون الاسترشادي صالحاً لتحقيق هاتين الغايتين يتحتم أن يتصف بصفات يختلف بها بالضرورة عن مشروع القانون الوطني الذي يعد لغرض تشريعه لكي ينفذ في دولة محددة بالذات، فالمشروع الاسترشادي يسعى أساساً إلى توفير صيغة نموذجية لكي يسترشد بها المشرعون في الدول الأعضاء عند صياغة قوانينهم الوطنية، بحيث تأتي هذه القوانين قريبة من بعضها شكلاً ومضموناً، فنتهيأ بذلك فرصة لتوحيدها مستقبلاً.

لذا فان بعض نصوص المشروع، قد تكون بحاجة إلى إعادة صياغتها حين يراد تحويلها إلى نصوص قانونية وطنية، لكي تنسجم هذه الصياغة مع مجمل النظام القانوني والقضائي والإداري القائم في الدولة، إلا أنه في هذه الحالة يقتضي الحرص قدر المستطاع، على الحفاظ على مضمون النص ومحتواه، على النحو الذي جاء في المشروع الاسترشادي.

**الأسس التي قام عليها المشروع الاسترشادي وتوجهاته الرئيسية:**

أ/ راعى المشروع الاسترشادي على نحو أساسي أن يظل قريباً إلى أبعد حد إلى القوانين النافذة في دول المجلس، متمسكاً بكل ما هو مشترك فيما بينها، باعتباره معبراً عن (وحدة) منطلقات التشريع فيها في مجال الضمان الاجتماعي القائمة على الأصول المستمدة من الشريعة الإسلامية السمحاء، والموروث الثقافي المشترك لمجتمعات دول المجلس، بالإضافة إلى تأثر هذه المجتمعات بشكل كبير بالتوجهات الإنسانية على مستوى العالم إلى إقامة العدل الاجتماعي.

ب/ غير أن ما ذكر في (أ)، لم يقف حائلاً دون أن يخطو مشروع القانون الاسترشادي خطوات حيوية إلى الأمام باتجاه تطوير نظم الضمان الاجتماعي في دول المجلس، والحرص على أن تؤدي وظيفة اجتماعية ايجابية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية في هذه الدول.



ولهذا الغرض برزت في المشروع بشكل واضح الاتجاهات التالية:

(١) حرص المشروع على صياغة الشروط العامة والخاصة لاستحقاق المساعدات الاجتماعية صياغة دقيقة، مع تأكيده على ضرورة التحقق من توفر هذه الشروط في طالب المساعدة بكل دقة، منعاً لهدر المال العام في غير أغراضه.

(٢) تشدد المشروع في إجراءات واشتراطات متابعة المستفيدين من نظام الضمان الاجتماعي بهدف التأكد من استمرار أحقيتهم في المساعدات، قطعاً لدابر سعي البعض إلى الحصول عليها دون وجه حق.

(٣) فرض المشروع جزاءات جنائية على الأشخاص الذين يحصلون على المساعدات الاجتماعية بإتباع أساليب الغش والاحتيال، كما فرض هذه الجزاءات على من يشترك معهم في ذلك، وشدد العقوبة على موظف الإدارة الذي يساعد أي شخص على أن يحصل على مساعدة لا يستحقها.

(٤) حرص المشروع على استرداد جميع المبالغ التي تصرف إلى أشخاص لا يستحقونها قانوناً، ونص صراحة على أن تعامل هذه المبالغ معاملة الديون الحكومية في تحصيلها بإجراءات خاصة.

(٥) من ناحية أخرى، حرص المشروع على مصلحة طالبي المساعدة، بالنص على وجوب النظر في طلباتهم والفصل فيها خلال مدة محددة، فإذا انقضت هذه المدة دون أن تبت الجهة المختصة بالطلب، اعتبر مقبولاً.

وفي هذا النهج ضغط على الجهة المختصة لأن تقوم بواجبها ضمن الوقت المحدد قانوناً، مما يمنع تراخيها في هذا الشأن على نحو قد يضر بمصلحة طالب المساعدة.

(٦) اعتمد مشروع القانون نهجاً فعالاً في مراجعة مقدار المساعدة الاجتماعية المحدد بنص القانون، حيث أخضع هذا المقدار للمراجعة الدورية مرة كل سنتين من قبل مجلس الوزراء، بهدف إعادة النظر فيه، في ضوء المتغيرات الاقتصادية والمالية والاجتماعية التي تطرأ خلال هذه المدة، وبما يضمن كفاية مقدار المساعدة لتغطية متطلبات الحياة الأساسية للمستفيد.

### الجوانب الشكلية لمشروع القانون:

جاء مشروع القانون الاسترشادي في اثنتين وثلاثين مادة، موزعة على تسعة فصول حملت العناوين التالية:

الفصل الأول/ تعريفات.

الفصل الثاني/ الأشخاص الذين تسري عليهم أحكام القانون.

الفصل الثالث/ التنظيم الإداري والمالي.

الفصل الرابع/ شروط استحقاق المساعدة الاجتماعية.  
الفصل الخامس/ تحديد مقدار المساعدة الاجتماعية.  
الفصل السادس/ إجراءات صرف المساعدة الاجتماعية.  
الفصل السابع/ إجراءات متابعة المستفيدين.  
الفصل الثامن/ الجزاءات.  
الفصل التاسع/ أحكام ختامية.

واعتمد المشروع منهجاً يقوم على جمع الأحكام التي تعالج مسألة معينة في مادة واحدة، حرصاً على وحدة المعالجة النصية، منعاً لتشتت الأحكام، وتيسيراً لتفسيرها وتطبيقها على نحو منسجم دون تناقض.

وفيما يلي استعراض لفصول القانون التسعة.

#### الفصل الأول - تعريفات:

جاء هذا الفصل في مادة وحيدة، ضمت تعريفات لاثني عشر مصطلحاً تكرر ورودها في نصوص القانون، وتوزعت على مجموعتين:

أ/ مجموعة المصطلحات الإدارية وهي خمسة مصطلحات تخص الجهات المناط بها تنفيذ القانون، وتضم: الوزارة والوزير والإدارة واللجنة ولجنة التظلمات.

ب/مجموعة المصطلحات الفنية ذات الصلة المباشرة بمضمون القانون وعددها سبعة مصطلحات هي: المستفيد والأسرة ورب الأسرة والمساعدة الاجتماعية والإغاثة والدخل والعائل المقدر.

وبهذا يكون المشروع قد اختار منهجاً وسطاً بشأن التعريفات التي أوردتها قوانين دول المجلس حيث مال بعضها إلى اختزال عدد التعريفات كثيراً حيث أورد ستة تعريفات فقط، بينما أفرط بعضها الآخر في إيراد التعريفات فجعلها ثمانية وعشرين.

وعوض المشروع الكثير من التعريفات التي أوردتها القوانين النافذة في دول المجلس بإيراد نصوص خاصة بها في المواد التي تضمنت الأحكام ذات الصلة بها.

### الفصل الثاني - الأشخاص الذين تسري عليهم أحكام القانون:

ضم هذا الفصل مادتين (المادتان ٢ - ٣). وقد نصت أولاهما على القاعدة الرئيسية المحددة للأشخاص الذين تسري عليهم أحكام القانون، وقامت هذه القاعدة على **عنصرين** هما المواطنة، والإقامة في الدولة بصفة دائمة.

أما المادة الأخرى فقد أوردت استثناءين على شرط المواطنة فنصت على:

أ/ استحقاق أولاد المواطنة المتزوجة من أجنبي المساعدة الاجتماعية متى توفرت فيهم شروط استحقاق المساعدة المقررة في هذا القانون.

ب/ استحقاق الأرملة أو المطلقة الأجنبية التي سبق لها الزواج من مواطن وأنجبت منه أولاداً، بشرط أن تقوم بحضانتهم داخل الدولة، متى توفرت فيها شروط الاستحقاق المقررة في القانون.

### الفصل الثالث - التنظيم الإداري والمالي:

تضمن هذا الفصل أربع مواد (المواد ٤ - ٧)، حيث تناولت اثنتان منها معالجة التنظيم الإداري ونصتاً على أن تقوم الإدارة بتنفيذ أحكام القانون تحت إشراف ورقابة الوزير، ومن خلال لجنتين أولاهما لجنة المساعدات الاجتماعية التي تصدر القرارات بدرجة أولى في الطلبات والتقارير التي تقدم إليها، والثانية لجنة التظلمات التي تنتظر فيما يقدم إليها من طعون واعتراضات تتعلق بتنفيذ أحكام القانون.

وتناولت المادتان (٦ و ٧) من هذا الفصل بيان الأحكام الخاصة بالتنظيم المالي لنظام الضمان الاجتماعي، حيث حددت إحداها موارده بما يرصد له من مخصصات في الميزانية العامة للدولة بالإضافة إلى ما يؤول إليه من أموال الزكاة والتبرعات والهبات والوصايا، وبذلك يمول

النظام بشكل أساس من الموارد المالية للدولة، بينما نصت ثانيتها على أن يكون للنظام حساب خاص به ضمن الموازنة العامة للوزارة.

#### الفصل الرابع - شروط استحقاق المساعدة الاجتماعية:

في هذا الفصل الذي ضم أربع مواد (المواد ٨ - ١١) تمت معالجة العديد من المسائل الأساسية:

**الأولى -** تحديد الشروط العامة لاستحقاق المساعدة التي يجب توفرها في جميع طالبيها، وهي: عدم وجود دخل يكفي لتغطية تكاليف المعيشة الأساسية مقدراً بما يعادل مقدار المساعدة الاجتماعية المحددة في القانون، وعدم وجود عائل مقتدر يقوم بالإنفاق على طالب المساعدة بالقدر المساوي لمقدار المساعدة.

وقد نص مشروع القانون على أنه إذا وجد عائل مقتدر مكلف شرعاً بالإنفاق على طالب المساعدة إلا أنه لا يقوم بالوفاء بواجبه الشرعي هذا، تصرف المساعدة إلى طالبيها، ويتم الرجوع بمبلغها على العائل الشرعي.

كما نص القانون أيضاً على أنه إذا كان لطالب المساعدة دخل يقل عن مبلغ المساعدة التي يستحقها، أو يوجد له عائل شرعي ينفق عليه أقل من مبلغها، يصرف لطالب

المساعدة جزء من مبلغها يعادل الفرق بين مقدارها الكلي ومقدار دخله، أو مقدار ما ينفقه عليه عائله الشرعي.

**الثانية -** تحديد الفئات التي تستحق المساعدة الاجتماعية وحصرها بسبع فئات هي: الولد، والبنت غير المتزوجة، والمرأة المطلقة أو الأرملة أو المهجورة، والعاجز عن العمل، والمسن، والأسرة التي أودع عائلها التوقيف أو السجن، والأسرة التي فقد عائلها، مع تحديد شروط استحقاق كل فئة للمساعدة.

**الثالثة -** جواز صرف المساعدة لمن لا عمل له، لسبب خارج عن إرادته، لمدة ستة أشهر قابلة لمدتها مدة مماثلة أو أكثر، مع إلزامه بالبحث عن عمل تحت إشراف وبمساعدة الدائرة، وتحت طائلة وقف صرف المساعدة إليه إذا امتنع عن الالتحاق بعمل مناسب متى تم توفيره له.

وبهذا يكون مشروع القانون الاسترشادي، قد أرسى أساساً للمساعدة الاجتماعية التي تمنح للعاطلين عن العمل رغم إرادتهم، حيث بدأ هؤلاء يمثلون إشكالية في مجتمعات دول المجلس، وبدأت بعض هذه الدول بالتعامل مع هذه الإشكالية بمنح مساعدات مؤقتة لهم، ومن ذلك ما تقرر في المادة (٧) من قانون الضمان الاجتماعي

الإماراتي، وكذلك ما تم إقراره من حقوق للعاطلين والتزامات عليهم في قانون التأمين ضد التعطل في البحرين رقم (٧٨) لسنة ٢٠٠٦.

**الرابعة -** النص على تقديم الإغاثة في حالة وقوع الكوارث الفردية أو الجماعية، بما فيها من مساعدات نقدية وخدمات ومنافع عينية، على أن تحدد شروط وإجراءات تقديمها، وماهيتها ومقاديرها بقرار يصدره مجلس الوزراء.

#### **الفصل الخامس - تحديد مقدار المساعدة:**

تمت في هذا الفصل الذي ضم (٣) مواد (المواد ١٢ - ١٤) معالجة ثلاث مسائل أساسية هي على التوالي:

أ/ تحديد مقدار المساعدات الاجتماعية التي تصرف إلى المستفيدين، وفقاً لما يرد في جدول مرافق للقانون.

وبهدف إضفاء قدر مناسب من المرونة على طريقة تحديد مقدار المساعدات هذه، التي تتصف بقدر كبير من الجمود، نص مشروع القانون على وجوب مراجعة هذا المقدار دورياً من قبل مجلس الوزراء مرة كل سنتين لغرض النظر في تعديله، متى وجدت متغيرات اقتصادية و/أو اجتماعية و/أو مالية تقتضي ذلك.



كما أجاز مشروع القانون أن يتقرر بقرار من مجلس الوزراء منح مساعدات إضافية للمستفيد، تضاف إلى تلك المقررة في الجدول الملحق بمشروع القانون، وذلك على نحو دائم أو مؤقت، بغية مراعاة ما يجري عليه العمل حالياً في بعض دول المجلس، متى اقتضت ظروفها الاستمرار على هذا النهج.

ب/عالج مشروع القانون بنص صريح موضوع الجمع بين المساعدة الاجتماعية التي تصرف للمستفيد وفقاً لأحكامه، وغيرها من المساعدات والمعاشات، فجعل القاعدة في هذا الشأن، عدم جواز الجمع إلا إذا كان مقدار المعاش أو المساعدة الذي يصرف للمستفيد بموجب أي قانون آخر، يقل عن مقدار المساعدة المستحقة وفقاً لأحكام القانون، وفي هذه الحالة يصرف للمستفيد جزء من هذه الأخيرة، بحيث يصبح مجموع ما يحصل عليه من مساعدات ومعاشات مساوياً للمساعدة المقررة بموجب القانون.

ج/وجعل مشروع القانون القاعدة ألا تصرف المساعدة الاجتماعية إلى الأشخاص المقيمين في المؤسسات الإيوائية طيلة مدة إقامتهم فيها، وأجاز استثناء أن يصرف إليهم جزء من المساعدة إذا كانت المؤسسة الإيوائية لا توفر للمقيم فيها جميع المستلزمات الضرورية، وبالقدر الذي يكفي لتوفير هذه المستلزمات.

## الفصل السادس - إجراءات صرف المساعدة الاجتماعية:

في سبع مواد ضمها هذا الفصل (المواد ١٥ - ٢١) تمت معالجة إجراءات صرف المساعدة الاجتماعية، ابتداء من طلبها، مروراً بدراسة الطلب وإصدار القرار بشأنه، وانتهاء بصرفها دورياً إلى المستفيد.

أ/ وأوجب مشروع القانون أن تبدأ هذه الإجراءات بطلب يتقدم به طالب المساعدة شخصياً أو القيم أو الوصي عليه إذا لم يكن طالب المساعدة أهلاً قانونياً لتقديم هذا الطلب، على أن ترفق به الوثائق المثبتة لشخصية مقدم الطلب والمستندات المؤيدة للطلب ولتوفر شروط صرف المساعدة.

ب/ وحدد المشروع الخطوة التالية بقيام الإدارة بجملة من الإجراءات لتدقيق الطلب والتثبت من توفر شروط صرف المساعدة إلى طالبها، ومن ثم إعداد تقرير بما تنتهي إليه من استنتاجات، ترفعه إلى اللجنة المختصة بالنظر في طلبات صرف المساعدة، لتقرر ما تراه بشأنه.

ج/ وفرض القانون أن تصدر اللجنة قرارها بشأن الطلب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إيداعه إليها، فإذا انقضت هذه المدة دون أن تبت اللجنة في الطلب يعد مقبولاً.

وبهذا النهج حتم مشروع القانون على اللجنة عدم التراخي في البت في الطلب، وفي ذلك تحقيق لمصلحة طالب المساعدة الذي يكون في العادة بحاجة إلى استعجال صرفها إليه.

د/ وأياً كان قرار اللجنة بشأن الطلب فإنه يجب تبليغه إلى مقدمه، فإذا كان القرار برفض الطلب كلياً أو جزئياً جاز لمقدمه التظلم لدى لجنة التظلمات خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه بالقرار.

و/أوجب مشروع القانون على لجنة التظلمات أن تفصل في التظلم خلال ثلاثين يوماً من تسجيله لديها، فإذا انقضت هذه المدة، دون الفصل فيه يعد التظلم مقبولاً، وفي ذلك حث للجنة على الحرص على الفصل في التظلمات المقدمة إليها خلال المدة المحددة قانوناً.

ه/ وسعيًا إلى مراجعة قرار لجنة التظلمات برفض الطلب كلياً أو جزئياً، أجاز مشروع القانون لمن رفض طلبه أن يتقدم خلال سبعة أيام من تبليغه قرار الرفض بالتماس إلى الوزير لطلب إعادة النظر في القرار، ويعتبر القرار الذي يصدره الوزير قطعياً. وبهذا تتاح فرصة أخيرة لمراجعة القرار بما يوفر لمقدمه ضماناً أكيداً بسلامة القرار الصادر في طلبه شكلاً ومضموناً.

و/ وفي تنظيم صرف المساعدة بعد إقرار الحق فيها، نص المشروع على أن يجري صرفها إلى المستفيد شخصياً إذا كان فرداً، وإلى

رب الأسرة إذا كان المستفيد أسرة، وإذا تعذر ذلك تصرف إلى الوصي أو القيم على المستفيد إن وجد.

أجاز المشروع استثناء صرف المساعدة في حالات الضرورة القصوى إلى الوكيل القانوني للمستفيد بوكالة معتمدة من قبل الإدارة، إلا أنه أوجب في هذه الحالة أن تثبت الإدارة دورياً بالطريقة المناسبة من استمرار وجود المستفيد على قيد الحياة و/أو استمرار توفر شروط استحقاق المساعدة فيه، وذلك حرصاً على قطع دابر فرص استمرار صرفها دون وجه حق.

ومن ناحية أخرى، أجاز المشروع للإدارة، متى تبين لها أن المستفيد الذي يقوم باستلام المساعدة، لا يحسن التصرف فيها للأغراض المخصصة لها، أن تقوم بصرفها لأحد أفراد أسرته، أو إلى شخص مؤتمن ليتولى إنفاقها على المستفيد.

### الفصل السابع - إجراءات متابعة المستفيدين:

عالج هذا الفصل في خمس مواد (المواد ٢٢ - ٢٦) موضوعاً حيوياً للغاية، هو متابعة المستفيدين، لضمان المعرفة الدقيقة بأي متغيرات تطرأ على شروط استحقاقهم للمساعدات، ومن ثم اتخاذ الإجراءات المقتضية لوقف صرفها أو تعديل مقدارها أو إسقاط الحق فيها تبعاً لذلك.

وقد جاءت صياغة نظام المتابعة في هذا الفصل، وفيها قدر من التشدد النابع من الحرص على سد الثغرات التي قد ينفذ منها سيئو النية

للحصول على المساعدة دون وجه حق، ولهذا اقترن كل إجراء من إجراءات المتابعة بجزاء يترتب على الإخلال بالالتزام به.

وخلاصة نظام المتابعة هذا، تتمثل فيما يلي:

أ/ تقديم البلاغات والبيانات وإجراء البحوث، حيث نصت مواد هذا الفصل على:

(١) إلزام المستفيد أو من ينوب عنه قانوناً بأن يبلغ الإدارة بأي تغيير يحصل على حالته الاجتماعية أو المالية أو الصحية يترتب عليه إجراء تعديل على حقه في المساعدة، وكذلك أن يبلغها بأي تغيير يحصل في مكان إقامته، وذلك خلال مدة شهر من حصول التغيير، تحت طائلة استرداد مبلغ المساعدة المدفوع عن مدة التأخير.

(٢) إلزام المستفيد أو من ينوب عنه قانوناً بتقديم بيان سنوي عن حالته الاجتماعية والمالية والصحية، وفي حالة تقديم البيان من غير المستفيد شخصياً يجب أن ترفق به شهادة تثبت أن المستفيد مازال على قيد الحياة، وأن شروط استحقاق المساعدة مازالت متوفرة فيه.

فإذا لم يقدم البيان المطلوب في الموعد المحدد لذلك، توقف الإدارة صرف المساعدة المخصصة للمستفيد، اعتباراً من أول الشهر التالي للشهر الذي يجب أن يقدم

البيان خلاله، مع استمرار الوقف لحين تقديم البيان. فإذا تبين أن التأخر في تقديمه كان لعذر مشروع تقبله الإدارة، تصرف للمستفيد مبالغ المساعدة الموقوفة.

(٣) إلزام الإدارة بأن تقوم من تلقاء نفسها بإجراء بحث لحالة المستفيد إذا تخلف عن استلام المساعدة المخصصة له شهرين متتاليين، إذا لم تكن قد أعلنت مسبقاً بأسباب ذلك، سعياً منها إلى الوقوف على هذه الأسباب وما إذا كانت تؤثر في استمرار استحقاقه للمساعدة.

ب/عرض ما يستخلص من البلاغات والبيانات والأبحاث على اللجنة المختصة بإصدار القرارات بشأن استحقاق المساعدات، وذلك بتقرير تعدد الإدارة، وتنظره اللجنة لتقرر ما تراه بشأن استمرار صرف المساعدة أو وقفها أو تعديل مقدارها أو إسقاط الحق فيها.

ويتيح مشروع القانون للمستفيد الحق في التظلم من قرار اللجنة أمام لجنة التظلمات وكذلك تقديم التماس إلى الوزير لإعادة النظر في قرار لجنة التظلمات، وفقاً للإجراءات القانونية بهذا الشأن.

ج/اتخاذ الإدارة التدابير بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة لتمكين من تؤهله إمكاناته من المستفيدين من كسب عيشه بالاعتماد

على نفسه، وذلك بالحاقة ببرنامج تدريب مهني، و/أو إلحاقه بعمل بأجر لدى الغير، أو مساعدته على إقامة مشروع مدر للدخل لحسابه الخاص.

ويعد هذا الجزء من إجراءات المتابعة حيويًا للغاية في حفز المستفيدين على الاعتماد على أنفسهم، والاقتصاد في صرف المساعدات، وتوجيهها باتجاه الأشخاص الأكثر حاجة إليها.

ويجيز مشروع القانون للإدارة وقف صرف المساعدة إلى المستفيد الذي لا يستجيب لتوجيهاتها في هذا الشأن، كما أنه يتيح للمستفيد في الوقت نفسه أن يتظلم من أي قرار تصدره الإدارة يمس حقه في المساعدة لهذا السبب، وفقاً للإجراءات المقررة للتظلم.

## الفصل الثامن - الجزاءات:

لغرض ضمان الالتزام بأحكام القانون، وعدم مخالفتها، سعيًا إلى الحصول على المساعدات، دون أن يكون لمن يحصل عليها حق في ذلك، خصص مشروع القانون الاسترشادي فصله الثامن الذي ضم ثلاث مواد (المواد ٢٧ - ٢٩) للجزاءات التي تفرض على المخالفين لأحكامه.

أ/ قرر القانون معاقبة كل من يتوصل إلى صرف مساعدة ليس له حق في الحصول عليها أساساً، أو يزيد مقدارها على ما يستحقه

قانوناً بأي وسيلة من وسائل الغش والاحتيال بعقوبة الحبس والغرامة أو بإحدى هاتين العقوبتين.

وحيث أن الوسائل المشار إليها، وهي في العادة الإدلاء ببيانات غير صحيحة أو تزوير محرر أو استعمال محرر مزور أو انتحال شخصية غير حقيقية أو إجراء تعديل في البيانات الواردة في بطاقة صرف المساعدة، تعد جرائم قائمة بذاتها، معاقباً عليها في العادة في قانون العقوبات/الجزاء، فإن النص في مشروع القانون تكرر في مضمونه بلزوم معاقبة من يرتكب أياً منها بأشد العقوبتين، الواردة في قانون الضمان الاجتماعي أو الواردة في أي قانون آخر.

وإضافة إلى معاقبة المستفيد جزائياً، نص مشروع القانون على معاقبة شريكه في ارتكاب الجريمة الذي ساعده بأي وسيلة كانت على ارتكابها، مع تشديد عقوبة الشريك إذا كان موظفاً لدى الإدارة، بمضاعفة العقوبة التي تفرض عليه.

ب/ولكي يحول مشروع القانون دون أن ينتفع من حصل على مساعدة لا يستحقها بالوسائل المعاقب عليها، من مبالغ المساعدة التي قد تكون صرفت إليه، قرر سقوط حقه فيها، وأوجب استرداد ما صرف منها، على أن تتبع في الاسترداد الإجراءات الخاصة بتحصيل ديون الحكومة. فإذا كان المستفيد قد حصل على مساعدة يزيد مقدارها على ما يستحقه قانوناً، يتم استرداد المبلغ الزائد عن استحقاقه، بوقف صرف المساعدة كلها أو جزء منها إليه للمدة الكافية لاسترداد المبلغ الزائد.



ج/ فرض مشروع القانون عقوبة الحبس على المستفيد الذي يضبط متسولاً في مكان عام، مع النص على تكرار العقوبة بتكرار مرات الضبط، وذلك ردعاً له عن إتيان هذا الفعل غير المبرر مادام يحصل على مساعدة.

### الفصل التاسع - أحكام ختامية:

ضم هذا الفصل ثلاث مواد (٣٠ - ٣٢)، اجتمعت الغاية منها في تهيئة مقتضيات تنفيذ القانون على نحو متكامل، حيث نصت هذه المواد على وجوب إصدار اللائحة التنفيذية للقانون، والقرارات الوزارية المقتضية لتنفيذه، خلال مدة الإعداد لتنفيذه، وهي (٩٠) يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، وذلك ضماناً لعدم تعطل تنفيذ أي حكم من أحكامه بسبب عدم صدور اللائحة التنفيذية أو القرار الوزاري الذي يحدد اشتراطات وإجراءات تنفيذه.

\* \* \*

## الدراسات الاجتماعية والعملية

- العدد (١) : أوضاع مؤسسات الرعاية الاجتماعية ودورها في خدمة المجتمع العربي الخليجي، ديسمبر ١٩٨٣. "نافد"
- العدد (٢) : تشريعات العمل في الدول العربية الخليجية "دراسة مقارنة"، يناير ١٩٨٤. "نافد"
- العدد (٣) : رعاية الأحداث الجانحين بالدول العربية الخليجية، يوليو ١٩٨٤. "نافد"
- العدد (٤) : نحو استخدام أمثل للقوى العاملة الوطنية بالدول العربية الخليجية، يناير ١٩٨٥. "نافد"
- العدد (٥) : دراسات وقضايا من المجتمع العربي الخليجي "الأبحاث الفائزة في المسابقة الأولى للبحث الاجتماعي"، يوليو ١٩٨٥. "نافد"
- العدد (٦) : حول واقع إحصاءات القوى العاملة الوطنية - المفاهيم - الأجهزة - التطوير، يناير ١٩٨٦. "نافد"
- العدد (٧) : الشباب العربي في الخليج ومشكلاته المعاصرة "دراسات مختارة" يونيو ١٩٨٦. "نافد"
- العدد (٨) : واقع معدلات إنتاجية العمل ووسائل تطويرها، يناير ١٩٨٧. "نافد"
- العدد (٩) : قضايا من واقع المجتمع العربي في الخليج "تأخر سن الزواج والمهور - الفراغ - المخدرات" "الأبحاث الفائزة في المسابقة الثانية للبحث الاجتماعي"، مارس ١٩٨٧. "نافد"
- العدد (١٠) : ظاهرة المربيّات الأجنيبيّات الأسباب والآثار، أغسطس ١٩٨٧. "نافد"
- العدد (١١) : العمل الاجتماعي التطوعي في الدول العربية الخليجية - مقوماته - دوره - أبعاده، يناير ١٩٨٨. "نافد"
- العدد (١٢) : الحركة التعاونية في الخليج العربي "الواقع والآفاق"، يونيو ١٩٨٨. "نافد"

- العدد (١٣): إحصاءات العمل وأهمية النهوض بها في أقطار الخليج العربية، مايو ١٩٨٩.
- العدد (١٤): دراسات وقضايا من المجتمع العربي الخليجي " الأبحاث الفائزة في المسابقة الثالثة للبحث الاجتماعي " الجزء الثالث، أكتوبر ١٩٨٩.
- العدد (١٥): مظلة التأمينات الاجتماعية في أقطار الخليج العربية، يناير ١٩٩٠.
- العدد (١٦): القيم والتحويلات الاجتماعية المعاصرة "دراسة في الإرشاد الاجتماعي في أقطار الخليج العربية" أغسطس ١٩٩٠.
- العدد (١٧): الإعاقة ورعاية المعاقين في أقطار الخليج العربية، أبريل ١٩٩١.
- العدد (١٨): رعاية المسنين في المجتمعات المعاصرة "قضايا واتجاهات"، يناير ١٩٩٢.
- العدد (١٩): السلامة والصحة المهنية ودورها في حماية الموارد البشرية، أبريل ١٩٩٢.
- العدد (٢٠): أزمة الخليج.. البعد الآخر - الآثار والتداعيات الاجتماعية، أغسطس ١٩٩٢.
- العدد (٢١): التصنيف والتوصيف المهني ودوره في تخطيط وتنمية الموارد البشرية، فبراير ١٩٩٣.
- العدد (٢٢): دراسات وقضايا من المجتمع العربي الخليجي " الأبحاث الفائزة في المسابقة الرابعة للبحث الاجتماعي " الجزء الرابع، يوليو ١٩٩٣.
- العدد (٢٣): واقع وأهمية تفتيش العمل بين التشريع والممارسة، أكتوبر ١٩٩٣.
- العدد (٢٤): رعاية الطفولة.. تعزيز مسؤوليات الأسرة وتنظيم دور المؤسسات، يناير ١٩٩٤.
- العدد (٢٥): التنشئة الاجتماعية بين تأثير وسائل الإعلام الحديثة ودور الأسرة، مارس ١٩٩٤.
- العدد (٢٦): واقع ومتطلبات التثقيف والتدريب والتعليم والإعلام التعاوني، يونيو ١٩٩٤.
- العدد (٢٧): التخطيط الاجتماعي لرصد وتلبية احتياجات الأسرة بين الأسس العلمية والتطبيقات العملية، سبتمبر ١٩٩٤.

- العدد (٢٨): دعم دور الأسرة في مجتمع متغير - عدد خاص بمناسبة اختتام فعاليات السنة الدولية للأسرة، ديسمبر ١٩٩٤.
- العدد (٢٩): تطوير إنتاجية العمل وزيادة معدلاتها - المفاهيم والقياس والمؤشرات، يونيو ١٩٩٥.
- العدد (٣٠): اختبار قياس المهارات المعيارية للمهن ودورها في تنظيم وتنمية القوى العاملة الوطنية، ديسمبر ١٩٩٥.
- العدد (٣١): الرعاية الأسرية للطفل المعاق، يونيو ١٩٩٦.
- العدد (٣٢): نحو لغة مهنية موحدة في إطار العمل الخليجي المشترك، ديسمبر ١٩٩٦.
- العدد (٣٣): وسائل تطوير السلامة والصحة المهنية في ضوء المتغيرات والمستجدات الحديثة، مارس ١٩٩٧.
- العدد (٣٤): رعاية الطفولة من أجل القرن الحادي والعشرين، سبتمبر ١٩٩٧.
- العدد (٣٥): نظم معلومات سوق العمل في إطار التشغيل وتنمية الموارد البشرية، يونيو ١٩٩٨.
- العدد (٣٦): الأسرة والمدينة والتحويلات الاجتماعية بين التنمية والتحديث، نوفمبر ١٩٩٨.
- العدد (٣٧): كبار السن.. عطاء بلا حدود - دور للرعاية.. ودور للتواصل والمشاركة، مايو ١٩٩٩.
- العدد (٣٨): التخطيط الاجتماعي لرصد وتلبية احتياجات كبار السن... مبادئ وموجهات، سبتمبر ١٩٩٩.
- العدد (٣٩): قضايا المسنين بين متطلبات العصر ومسؤوليات المجتمع، نوفمبر ١٩٩٩.
- العدد (٤٠): نظم وتشريعات التأمينات الاجتماعية في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية "دراسة مقارنة" نوفمبر ٢٠٠٢.
- العدد (٤١): تقييم فاعلية مشروعات الأسرة في دول مجلس التعاون، أغسطس ٢٠٠٤.
- العدد (٤٢): الأطفال مجهولو الهوية في دول مجلس التعاون الإشكاليات وطرق التعامل والعلاج، يناير ٢٠٠٥م.

- العدد (٤٣): المجتمع المدني في دول مجلس التعاون - مفاهيمه ومؤسسات وأدواره المنتظرة، يوليو ٢٠٠٦م.
- العدد (٤٤): دليل رعاية الأحداث الجانحين في دول مجلس التعاون، يونيو ٢٠٠٥م.
- العدد (٤٥): تطوير السياسات الاجتماعية القطاعية في ظل العولمة (مقاربة اجتماعية لوزارات الشؤون والتنمية الاجتماعية في دول مجلس التعاون)، نوفمبر ٢٠٠٦م.
- العدد (٤٦): الشراكة الاجتماعية ومسؤولية الجمعيات الأهلية في التنمية بدول مجلس التعاون - دراسة تحليلية ميدانية، يناير ٢٠٠٨م.
- العدد (٤٧): الفقر وآثاره الاجتماعية وبرامج وآليات مكافحته في دول مجلس التعاون، أبريل ٢٠٠٨م.
- العدد (٤٨): تمكين المرأة وسبل تدعيم مشاركتها في التنمية بدول مجلس التعاون، يونيو ٢٠٠٨م.
- العدد (٤٩): دليل استرشادي في فن الإدارة والإشراف على الجمعيات الأهلية التطوعية بدول مجلس التعاون الخليجي، أغسطس ٢٠٠٨م.
- العدد (٥٠): الدراسة التحليلية لأحكام الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، سبتمبر ٢٠٠٨م.
- العدد (٥١): الفقر ومقاييسه المختلفة - محاولة في توطيد الأهداف التنموية للألفية بدول مجلس التعاون الخليجي، يناير ٢٠٠٩م.
- العدد (٥٢): تقييم قوانين الإعاقة في دول مجلس التعاون في ضوء الاتفاقية الدولية لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة - دراسة قانونية تحليلية، مايو ٢٠٠٩م.
- العدد (٥٣): دراسة حماية الطفولة: قضاياها ومشكلاتها في دول مجلس التعاون، سبتمبر ٢٠٠٩م.
- العدد (٥٤): دراسة تقييم مراكز التنمية الاجتماعية وبرامجها في دول مجلس التعاون، أكتوبر ٢٠٠٩م.
- العدد (٥٥): دراسة مشكلات توظيف الأشخاص ذوي الإعاقة وتمكينهم في دول مجلس التعاون الخليجي، يناير ٢٠١٠م.

- العدد (٥٦) دراسة المسؤولية الاجتماعية ودورها في التنمية بدول مجلس التعاون الخليجي، أبريل ٢٠١٠م.
- العدد (٥٧) دراسة الأحداث الجانحون ومشكلاتهم ومتطلبات التحديث والتطوير في دول مجلس التعاون، أغسطس ٢٠١٠م.
- العدد (٥٨) التنظيم القانوني لاستخدام عمال الخدمة المنزلية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، أغسطس ٢٠١٠م.
- العدد (٥٩) التنظيم القانوني لدخول القوى العاملة الوافدة إلى دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، سبتمبر ٢٠١٠م.
- العدد (٦٠) قراءة تحليلية في أنظمة المساعدات والضمان الاجتماعي بدول مجلس التعاون، مايو ٢٠١١م
- العدد (٦١) مشروعات الأسر المنتجة وكيفية تطويرها في دول مجلس التعاون، يونيو ٢٠١١م.
- العدد (٦٢) قوانين التعاونيات في دول مجلس التعاون (دراسة تحليلية قانونية مقارنة)، يوليو ٢٠١١م.
- العدد (٦٣) الإعلام الاجتماعي وتأثيراته على الناشئة في دول مجلس التعاون، أغسطس ٢٠١١م.
- العدد (٦٤) مفهوم وحقوق العمالة الوافدة المتعاقدة المؤقتة في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية في ضوء التطورات التشريعية والتنفيذية، سبتمبر ٢٠١١م.
- العدد (٦٥) التنظيم القانوني للوكالات الأهلية لاستقدام العمالة ووكالات تقديم العمالة للغير في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، أكتوبر ٢٠١١م.

\* \* \*

رقم الإيداع بالمكتبة العامة

د.ع. 2010/8822م

رقم الناشر الدولي: ISBN 978-99901-3057-7

اجتماعية - ٢٠١١ / سلسلة دراسة مشروع القانون الاسترشادي الموحد للضمان الاجتماعي / شذى

## تقديم العدد

يأتي القانون الاسترشادي الموحد للضمان الاجتماعي مع مذكرته الإيضاحية لنصوصه القانونية، استناداً على دراسة تعريفية مقارنة تسبقه وذلك للتعرف على أحكام القوانين النافذة في دول مجلس التعاون المنظمة للضمان والمساعدات الاجتماعية فيها.

تعالج الدراسة حق المواطن الذي لا يستطيع كسب دخل من العمل أو أن ما يكسبه من العمل لا يغطي احتياجاته الأساسية أو أنه غير قادر على العمل لسبب ما، فإن هناك صيغة قانونية تنظم حقه في جميع دول مجلس التعاون تتمثل في أنظمة الضمان والمساعدات الاجتماعية والتي عادة تكون وزارات الشؤون والتنمية الاجتماعية مسؤولة عنها.

وتتركز الدراسة على وصف لتلك القوانين التي تنظم الضمان الاجتماعي ومقارنة أحكامها القانونية النافذة في دول مجلس التعاون وتعريفاتها لها والأحكام المحددة لنطاق عملها والفئات المشمولة بأحكامها وشروط استحقاق المساعدات الاجتماعية ومقدارها، بالإضافة إلى الجزاءات المفروضة على المخالفين لأحكامها. لتنتهي الدراسة من دراسة التنظيم الإداري والمالي لنظم الضمان الاجتماعي من حيث هيكله الإداري والوظيفي والوظائف المنوطة بالجهة المختصة بالإضافة إلى الموارد المالية والقواعد المنظمة له.

لهذا جاء القانون الاسترشادي الموحد للضمان الاجتماعي في نصوص مواده القانونية الموزعة على تسعة فصول ليشكل القسم الثاني من هذه الدراسة باعتباره مؤسساً على معطيات ونتائج الدراسة القانونية المقارنة التي تشكل القسم الأول من هذا الإصدار.