مجلة وادى النيل للدراسات والبحوث - العدد الرابع - أكتوبر 2014م

التنظيم التشريعي
للحق في التأمين الاجتماعي في مصر

المستشار/ الريدي فايز السيد اللمساوي

المقدمة:

حدثنا التاريخ شرقاً وغرباً ونأياً وقرباً. حدثنا التاريخ وهو في حديثه لا يخطئ ولا يأتي إلا بالخبر اليقين الذي لا يأتيه الباطل ولا يمسه شيطان الزور والبهتان(1).

حدثنا أن شعب مصر هو أول شعب يلتزم ملوكه بأخلاقيات الحرية والعدالة والمساواة بين أفراد المجتمع والتكافل الاجتماعي. فقد أرسى ملوك مصر القديمة تلك المبادئ واستقرت في أعماقهم حتى أصبحت جزء لا يتجزأ من مبادئ عامة الناس فيها. فلم تكن تلك المبادئ الدستورية والخاصة بالتأمين الاجتماعي في لغة الملوك فحسب؛ بل إن الشعب الفرعوني تشربها وتمسك بها وألزم الحكام بالنزول على مقتضاها.

ففي الزمن السحيق وإذا ما رجعنا إلى الزمن السحيق نستقي منه ما دار في عمق التاريخ والوجود الإنساني الفطري ونلقي بملامح كثيرة زاخرة بالعزة والفخر(2) فهو في الواقع سبق حضاري للمصريين لا يدانيه سبق حضاري آخر ويحسب لمصر سبقها إلى المبادئ الدستورية وتحديداً التأمين الاجتماعي وذلك من أجل حقوق الإنسان ومن الوثائق الدالة على سبق مصر القديمة في التاريخ الإنساني في الأخذ وتطبيق المبادئ الدستورية وتحديداً التأمين الاجتماعي.

وتذهب بعض الدراسات أن الدولة الفرعونية الوسطى كانت هي "الفترة التي أكدت فيها العدالة الاجتماعية وتحديداً مبادئ التأمين الاجتماعي وقد نقش هذا النص على أربعة توابيت من البرشا ... من مصر الوسطى 2000 قديم يقول النص: صنعت الفيضان العظيم ليصبح للرجل الفقير حقوقه فيها مثل الرجل العظيم(3).

ومع ذلك فإن فكرة الضمان الاجتماعي قد عرفتها تلك الأنظمة أياً كان الأساس الذي تستند إليه من القوانين الإلهية، أو العادات والتقاليد، فقد ثبت من النقوش الموجودة على مقابر ومعابد القدماء المصريين من الحكام أن فكرة الضمان الاجتماعي كسبيل لتحقيق الرفاهية الاجتماعية لأفراد الشعب كانت موضع اهتمام السلطة وعنايتها(4).

ومن يوطد الفكر ويثقب النظر في آيات القرآن الكريم يجد آن التأمين الاجتماعي قد وجد منذ آلاف السنين، وأن أول تشريع للتأمين الاجتماعي من

التاريخ لتحقيق الاستقرار والأمن الاقتصادي والزراعي والقومي للبلاد قد وجد في عهد سيدنا يوسف وذلك حينما طلبوا من سيدنا يوسف، تأويل الرؤيا (أَيُّهَا الصِّدِّيقُ أَفْتِنَا فِي سَبْعِ بَقَرَاتٍ سِمَانٍ يَأْكُلُهُنَّ سَبْعٌ عِجَافٌ وَسَبْعِ سُنْبُلَاتٍ خُضْرٍ وَأُخَرَ يَابِسَاتٍ لَعَلِّي أَرْجِعُ إِلَى النَّاسِ لَعَلَّهُمْ يَعْلَمُونَ قَالَ تَزْرَعُونَ سَبْعَ سِنِينَ دَأَبًا فَمَا حَصَدْتُمْ فَذَرُوهُ فِي سُنْبُلِهِ إِلَّا قَلِيلًا مِمَّا تَأْكُلُونَ ثُمَّ يَأْتِي مِنْ بَعْدِ ذَلِكَ سَبْعٌ شِدَادٌ يَأْكُلْنَ مَا قَدَّمْتُمْ لَهُنَّ إِلَّا قَلِيلًا مِمَّا تُحْصِنُونَ ثُمَّ يَأْتِي مِنْ بَعْدِ ذَلِكَ عَامٌ فِيهِ يُغَاثُ النَّاسُ وَفِيهِ يَعْصِرُونَ) (5).

فقد أمرهم الصديق يوسف عليه السلام بأن يزرعوا سبع سنين متواصلة ومتوالية، ولكن عند الحصاد يتركوا هذا الحب في سنبله لئلا يفسد ويدخل فيه السوس إلا مقدار ما يحتاجون إليه وبقدر الحاجة(6).

فهو تأمين اجتماعي في صورته الزراعية وادخار لما يزيد عن قدر الحاجة لكي ينفع في أيام وسنين أخر تكون الحياة فيها مجدبة والأرض لا تنبت زرعاً، حيث أراد بسبع بقرات سمان والسنبلات الخضر هي السبع سنين المخصبة، وأما البقرات العجاف والسنبلات اليابسات فهي السبع سنين المجدبات، ثم أعلمهم بفائدة الادخار ومنه عنصر الأمان الاجتماعي والاستقرار الاقتصادي قال تعالى:

(ثُمَّ يَأْتِي مِنْ بَعْدِ ذَلِكَ سَبْعٌ شِدَادٌ يَأْكُلْنَ مَا قَدَّمْتُمْ لَهُنَّ إِلَّا قَلِيلًا مِمَّا تُحْصِنُونَ)، أي يأتي بعد السنين السبع المخصبة سبع شداد وهي السنين المجدبات لكي يأكلن ويستهلكن ما ادخرتم لأجلهن، والمراد بقوله: إِلاَّ قَلِيلاً مِّمَّا تُحْصِنُونَ أي مما تحبسون لتزرعوا، لأن في استبقاء البذر تحصين الأقوات(7).

بل ويضيف سيدنا يوسف عليه السلام رؤية مستقبلية جديدة وهي أنه بعد السنين السبع المجدبة، سوف يأتي بعد ذلك عام فيه يمطر الناس ويمارسون حياتهم اليومية بعصر المنتجات التي تستخرج من الأرض كالعنب والسمسم والزيتون.. إلخ، قال تعالى: ثُمَّ يَأْتِي مِن بَعْدِ ذَٰلِكَ عَامٌ فِيهِ يُغَاثُ النَّاسُ وَفِيهِ يَعْصِرُونَ.

وما ذكر في سورة يوسف يُعد دلالة حقيقية على التأمين الاجتماعي، وإن كان بصورة جماعية، إلا أنه في حقيقة الأمر ما هي إلا جهود أفراد بتعاون جماعي كامل لكي يصلوا إلى هذه النتيجة، ولكي يصلح بذلك حال المجتمع.

يقول الإمام القرطبي معبراً عن نظرية العمل والجهد ثم ادخار جزء من هذا الجهد والعمل لكي ينفع في أيام أخر وهي نظرية التأمين الاجتماعي "هذه الآية(8) أصل في القول بالمصالح الشرعية التي هي حفظ الأديان والنفوس والعقول والأنساب والأموال، فكل ما تضمن تحصيل شيء من هذه الأمور فهو مصلحة، وكل ما يفوت شيئاً منها فهو مفسدة، ودفعه مصلحة، ولا خلاف أن مقصود الشرائع إرشاد الناس إلى مصالحهم الدنيوية ليحصل لهم التمكن من معرفة الله

تعالى وعبادته الموصلتين إلى السعادة الأخروية، ومراعاة ذلك فضل من الله عز وجل ورحمة رحم بها عباده من غير وجوب عليه ولا استحقاق"[9].

وأن المولد الحقيقي لنظام التأمينات الاجتماعية هو الإسلام فلقد فرض الله عز وجل الزكاة وجعلها ركناً من أركان الإسلام الخمسة وكانت حقاً معلوماً للفقراء من مال الأغنياء وكانت الزكاة– جمعاً وتوزيعاً– التزاماً يلتزم ولي الأمر طبقاً للكتاب والسنة.

فقد نظر الإسلام إلى الذين تحول ظروف الحياة بينهم وبين التمتع بها لأسباب خارجة عن إرادتهم كالشيخوخة والمرض والعجز والوفاة. فقرر مسئولية الجماعة عن تحقيقها لهم على أساس أن أفراد المجتمع الإسلامي وحده واحدة تتضامن في مواجهة الأعباء العامة وتتعاون فيما بينها على تحقيق كل ما يحقق الخير لأعضائها وتتساند كذلك أمام الأزمات ككيان واحد يستهدف بالدرجة الأولى حماية أفراده من الضياع والهوان.

فقد قال الله عز وجل في كتابه الحكيم: وتعاونوا على البر والتقوى . كما قال الرسول ﷺ: ‹‹مثل المؤمنون في توادهم وتراحمهم كمثل الجسد الواحد إذا اشتكى منه عضواً تداعى له سائر الجسد بالسهر والحمى››.

وهكذا كانت فكرة التكافل الاجتماعي في النظرية الإسلامية والتي تعرف في عصرنا الحالي بالضمان الاجتماعي أو التأمينات الاجتماعية.

وإن كانت الزكاة المورد الأساسي لهذا النظام إلا أنه يوجد بجانبها العديد من الموارد منها الصدقات والهبات والوقف والتبرعات.

وقد كان نظام التأمينات الاجتماعية مطبقاً على أوسع نطاق في زمن الدولة الإسلامية قبل أن تعرف تطبيقاته المعاصرة بقرون عديدة وقبل أن تظهر الثورة الصناعية مدى الحاجة إليه.

وفضلاً عن ذلك فإن سيدنا عمر بما عرف عنه من حرص على معرفة حقائق الأشياء ذهب إلى إجراء تجربة على ثلاثين شخصاً0بقصد معرفته الحد الأدنى لحاجة الفرد العادي من الطعام وبعد انتهاء التجربة أصدر أمراًبرفع المعونة لكل رجل أو امرأة في البلاد على ضوء ما كشفت عنه التجربة وهو أسلوب من أحدث الأساليب التي تنتهجها الأنظمة المعاصرة باسم الدراسات الاجتماعية لظروف الحياة ومستويات المعيشة[10].

وعند بداية ظهور الثورة الصناعية، وما صاحبها من ظهور الآلة والفصل بين ملكية الثروة والعمل، وما صاحب استخدام الآلة من مخاطر تصيب العمال وظهور نقابات العمال للدفاع عن مصالح العمال، وكان لتأخر مصر في الصناعة وما أراده الاستعمار لها من أن تظل بلدا زراعيا، أن تأخر ظهور نظام التأمينات الاجتماعية في مصر. ولكن كان لانتشار نظم التأمينات في العالم اجمع نتيجة للحركات العمالية أن امتد تطبيق نظام التأمينات الاجتماعية من البلدان المتقدمة

إلي البلدان النامية- ومنها مصر- وذلك علي الرغم من اختلاف أيديولوجيات تلك الدول بعضها عن بعض.

وشهدت مصر في بداية فترة الملكية حركة مبكرة، للتصنيع منذ بداية القرن التاسع عشر، وفي عهد محمد علي عندما أرسل البعثات إلي أوربا للتدريب- غير أنه لم يكتب لتلك الحركة النجاح بسبب الدور الاستعماري في وأدها مبكرا، وبقيت مصر بعيدة عن الأخذ بالصناعة الحديثة، ولكن مرت مصر بالتطورات التي شهدتها النظم الاقتصادية والتي بدأت بالزراعة ثم الحرف ثم الإقطاع ثم الأخذ بالصناعة الحديثة. ثم ما لبثت مصر أن لحقت بركب التطورات العالمية والأخذ بالصناعة وظهرت طبقة الرأسمالية وطبقة العمال وتعرض العمال لخطر الإصابة من جراء استخدام الآلة، وانتشر الوعي بين العمال وطالبوا بحق تكوين النقابات للدفاع عن مصالحهم، وقد صدرت عدة قوانين لحماية العمال: نتناول أهمها علي النحو التالي[11]:

قد عرفت مصر نظم التأمين الاجتماعي والمعاشات منذ منتصف القرن التاسع عشر. ويمكن تقسيم المراحل التي مرت بها نظم التأمينات الاجتماعية في مصر إلى مبحثين رئيسيين هما: [12]

المبحث الأول
التأمينات الاجتماعية قبل ثورة يوليو 1952

مما تجدر الإشارة إليه أن نظام التأمينات الاجتماعية هو مجموعة القوانين المنظمة لحماية القوى العاملة في الحكومة أو غيرها. مدنية أو عسكرية ويكملها نظام الضمان الاجتماعي.

وكانت غالبية النظم التي وجدت قبل ثورة 1952 قاصرة على مكافآت ومبال مدخرة تؤدى دفعة واحدة عند انتهاء الخدمة لأسباب محددة دون غيرها، وهذه النظم في أساسها ودون النظر إلى تفاهة المبالغ المستحقة لا تصلح أساساً لتأمين مستقبل العاملين أو أسرهم، بل كانت تهبط بمستواهم المعيشي بعد الخدمة إلى حد العوز والجوع، وأما نظام المعاشات فلم يكن ينتفع بأحكامه سوى فئات محدودة جداً من العاملين في الحكومة.(13)

ولقد اهتمت مصر، في وقت مبكر نسبياً، بتأمين موظفي الحكومة ضد بعض الأخطار.

1 – المعاشات في عهد الخديوي سعيد

صدر أول قانون للمعاشات المدنية في مصر بتاريخ 26 من ديسمبر عام 1854 عرف في ذلك الوقت باسم قانون " سعيد باشا " وحدد الأمر العالي الصادر به هذا القانون فئات المنتفعين بأحكامه بأنهم : الذوات، أرباب الرتب والمهايا، الجاويشلا الأندرون، البيرون ، القواصة، الطوبجية، الجبخانجية، العساكر وسائر أرباب الماهيات الذين سبقت لهم الخدمة في الجهادية البرية والبحرية وفى الملكية. بشرط قضاء 15 سنة على الأقل في الخدمة.

وهذا النظام كان يتم تمويله عن طريق الحكومة وحدها وبالتالي لم يكن مستقلاً عن إيراداتها ومصروفاتها. ونصت اللائحة على منح مكافأة قدرت بماهية سنة واحدة لمن يتنازل عن معاشه.

2 – المعاشات في عهد الخديوي إسماعيل

في الحادي عشر من يناير عام 1871 صدر الأمر المعروف "بقانون إسماعيل باشا" وكان تطبيقه قاصراً على الخدمة الملكية، وبذلك أصبح أول قانون يفرق بين معاشات المدنيين ومعاشات العسكريين واشترط لمنح المعاش أن يمضى المستخدم ثلاثين سنة على الأقل في الخدمة ونتيجة لسوء الأحوال المالية بالدولة في عهد الخديوي إسماعيل صدر الأمر العالي بفرض اشتراك يدفعه الموظفون يعادل 3.5% من مرتباتهم لحساب المعاشات وبذلك لم يأت إلا ببعض التعديلات غير الجوهرية على قانون سعيد باشا.

3 – المعاشات في عهد الخديوي توفيق

صدرت لائحة تسوية حالة المستخدمين الملكيين في 10 أبريل 1882 حيث قررت فيها المزايا الجديدة وفى سبتمبر سنة 1884 صدرت لائحة أخرى قسمت الموظفين إلى فئتين:

أ – داخل الهيئة وهؤلاء يسرى عليهم المعاش.

ب – خارج الهيئة وهؤلاء ليس لهم حق في المعاش.

وفى 21 يونيو 1887 صدرت لائحة توفيق لتقرر نظاماً جديداً للمعاشات كما رفعت الاشتراك إلى 5% ثم أصدر الخديوي توفيق نظاماً في 11 يونيو 1887 ليطبق على جميع الموظفين والمستخدمين بالخدمة الملكية الذين يدخلون في خدمة الحكومة عدا المستخدمين المتدرجين والموظفين والمستخدمين المعينين بموجب عقود تخول لهم مزايا خصوصية في صور مكافآت وللموظفين المؤقتين أو الذين يكون عمرهم أكثر من 35 سنة عند دخولهم الخدمة واشترط القانون لمنح المستخدم معاشاً قضاء 25 سنة على الأقل في الخدمة وقد أعطى القانون الحق في الحصول على مكافآت في حالة الوقف والإحالة للاستيداع والإصابة بأمراض أو عاهات. وقد أصبح التمويل يدفع مشاركة بين العاملين والحاكم حيث نص القانون على استقطاع نسبة 5% من ماهية جميع الموظفين المنتفعين بالنظام[14].

4 – القانون رقم 5 لسنة 1909[15].

صدر القانون رقم 5 لسنة 1909 في 15 أبريل سنة 1909 وقضى بأن ينتفع بأحكامه جميع الموظفين والمستخدمين العاملين بالخدمة الملكية، ولم يضف جديداً عدا تخفيض مدة الخدمة التي يقضيها المستخدم لاستحقاقه معاش التقاعد بحيث أصبحت 15 عاماً فقط. ونص على أن تسوى المعاشات على أساس متوسط الماهيات خلال السنتين الأخيرتين على أساس جزء واحد من ستين جزءاً من هذا المتوسط.

5 – القانون رقم 37 لسنة 1929[16].

صدر المرسوم بقانون رقم 37 لسنة 1929 وهو خاص بالمعاشات المدنية أيضاً، وبمقتضاه تستقطع نسبة 7.5% من ماهية جميع الموظفين والمستخدمين الملكيين المقيدين بصفة دائمة، ولا يستقطع الاحتياطي من ماهيات الموظفين والمستخدمين المعينين بعقود أو بصفة مؤقتة، ولذلك لا يكون لهم أي حق في المعاش.

وأهم ما أضافه هذا القانون هو زيادة نسبة اشتراك المنتفعين بأحكامه من 5% إلى 7.5% ولم يضف جديد بالنسبة للفئات التي تستفيد بأحكامه. وكانت موارد هذا النظام مندمجة مع باقي الموارد العامة للدولة وغير مستقلة عنها.

وقد نشأ عن هذا الوضع مشكلة ظهرت مع استحقاق العاملين لمزايا هذا النظام من معاش سواء بسبب الوفاة المبكرة أو التقاعد حيث لم تستطع الدولة أداء هذه المستحقات. ولم تحاول الحكومة في ذلك الوقت زيادة موارد النظام سواء

بفصله من (موارد ومصروفات) عن الموارد الأخرى للدولة واستثمار هذه الموارد وتنميتها، أو زيادة نسبة الاشتراك. كما أنه من الواضح أنه لم تعد أية دراسات اكتوارية مسبقة توضح الاشتراكات الواجب استقطاعها أو التعويضات التي يجب تقريرها.

المهم أن الحكومة لجأت إلى الحل السهل الذي لا يحتاج منها إلى عناء أو تعب أو دراسة، فقامت بإلغاء التثبيت، أي أنها ألغت تعيين أي موظف أو عامل أو مستخدم في الدولة في وظائف دائمة. ومعنى ذلك في نفس الوقت (إبقاء الوضع على ما هو عليه) والنتيجة تصفية النظام تدريجياً حسب أعداد الخارجين منه لمختلف الأسباب (وفاة مبكرة، شيخوخة .... إلخ) حيث لا توجد فئات جديدة مثبتة يمكن أن تضم إليه. وبطبيعة الحال لم يكن هذا الموقف في صالح القوة العاملة.

ونظراً لسوء الأحوال المالية بالدولة بعد الحرب العالمية الأولى أوقف العمل بجميع نظم المعاشات اعتباراً من 1935/1/26

أما بالنسبة للعمال خارج الحكومة فلم يهتم بهم مشرعو ما قبل الثورة، إلا في وقت متأخر إلى حد كبير، وذلك ببعض القوانين المتفرقة التي تهدف إلى حماية البعض منهم حماية ضعيفة وجزئية من بعض المخاطر وبصفة خاصة إصابات العمل وأمراض المهنة على النحو التالي :

قبل معاهدة 1936... وانضمام مصر إلى عصبة الأمم المتحدة وهيئة العمل الدولية لم تعرف مصر سوى القانون رقم 64 لسنة 1936[17] بتأمين عمال الصناعة والتجارة من إصابات العمل ويعتبر هذا القانون هو أول قانون صدر في مصر لحماية العمال ضد أخطار العمل.

وقد وضع هذا القانون على عاتق أرباب الأعمال الصناعية أو التجارية التزاما بتعويض عمالهم عن إصابات العمل التي تصيبهم أثناء العمل وبسببه حتى ولو كانت الإصابة بسبب خطأ العامل ولا يقوم هذا الالتزام على أساس فكره الخطأ بل على أساس نظرية مخاطر الحرفة 0وبالتالى فإن التعويض الذي كان يحصل عليه العامل كان تعويضاً جزافياً لا يصل إلى مقدار التعويض الكامل.

والواقع أن هذا القانون لم يهدف وقت وضعه إلى حماية العمال بقدر ما هدف إلي حماية أرباب العمل، والسبب في هذا أن المحاكم المصرية خاصة المختلطة توسعت كثيراً في مسئولية أرباب الأعمال توسعاً خرج عن حدود النصوص القانونية القائمة فكانت هذه المحاكم من ناحية تتساهل كثيراً في شروط قيام مسئولية رب العمل فأقامتها بعضهما على فكرة قرينة خطأ رب العمل وبذلك حولت عبء الإثبات إلى هذا الأخير بمعنى أنه لا يقع على العامل عبء اثبات خطأ رب العمل بل يقع على هذا الأخير، إذا ما أراد نفى المسئولية المفترضة في جانبه، عبء إثبات القوة القاهرة أو خطأ العامل. وأقامها البعض الآخر على فكرة نظرية مخاطر الحرفة، وهى من ناحية ثانية كانت تحكم، عند ثبوت هذه المسئولية

على أرباب الأعمال في مصر، من خلال التطبيق القضائي لها، وكانت أشد من مسئولية أرباب الأعمال في القوانين التي تأخذ بنظرية مخاطر الحرفة لأن هذه الأخيرة تقيم توازنا بين شروط قيام المسئولية وعبء التعويض المقرر لأنها كما تتبسط في الأولى تقلل في الثانية، وهذا ما لم يفعله القضاء المصري الذي تبسط في شروط قيام المسئولية ولكنه أبقى عبء التعويض ثقيلا[18].

غير أن هذا القانون يعاب عليه أنه قانون ضيق لأنه :

1-ضيق من حيث المخاطر التي يغطيها،فهو لا يغطى إلا حوادث العمل، فلا يغطى أمراض المهنة ولا حوادث الطرق، وكان يشترط لاعتبار الحادث حادث عمل أن تقع الإصابة أثناء العمل وبسببه مما كان يؤدى إلى خروج الكثير من الحوادث عن نطاق تطبيقه[19].

2- أنه ضيق من حيث الأشخاص الذين يستفيدون منه،فلا يستفيد منه إلا العاملون في المجالات الصناعية والتجارية،وبالتالي لا يستفيد منة عمال الزراعة،والخدمة المنزلية والمهن الحرة 0وحتى العاملون في المجالات الصناعية والتجارية، فقد ضيق كذلك من نطاق الأشخاص الذين يستفيدون منه،لأنه قضى بحرمان الأشخاص الذين يتقاضون أجرا يزيد عن 21 جنيها في الشهر أو 70 قرشا في اليوم، لآن مثل هؤلاء قلما يتعرضون للمخاطر في مباشرة أعمالهم، وأنهم في استطاعتهم التأمين على مثل هذه المخاطر بعقود خاصة، ولا شك إن هذا غير عادل، لذلك عدل قانون إصابات العمل رقم 89 لسنة 1950 عن هذا الشرط وقضى بتطبيق أحكامه بغض النظر عن الأجر كبر أم صغر.

3- قلة التعويضات الممنوحة بهذا القانون: فالتعويضات التي يحصل عليها العامل بمقتضى هذا القانون تعويضات جزافية وليست تعويضات كاملة[20].

بالإضافة إلى أن هذه التعويضات كان يلتزم بها صاحب العمل، وبالتالي كانت مهددة بإفلاسه أو إعساره [21].

القانون رقم 86 لسنة 1942 بفرض التأمين الإجباري عن المسئولية الناشئة بمقتضى القانون رقم 64 لسنة 1936.

قدمنا أن عدم فرض التأمين الإجباري عن المسئولية الناشئة بمقتضى القانون رقم 64 لسنة 1936 كان من أهم العيوب التي وجهت لذلك القانون. لهذا فقد سن المشرع في 6 سبتمبر 1942 القانون رقم 86 لسنة 1942 [22].. الذي ألزم بمقتضاه أرباب الأعمال بالتأمين الإجباري عن المسئولية الملقاة على عاتقهم بمقتضى قانون 1939، وذلك لدى شركة تأمين أو جمعية تعاونية للتامين[23]. وقد وضع هذا القانون العديد من الأحكام التي تحول بين شركات التأمين وبين التحلل من التزاماتها في مواجهة العمال[24]. من ذلك ما قضى به من أن عدم التبليغ عن

حصول تغيير في طبيعة الخطر المؤمن منه لا يعفي المؤمن من دفع التعويض المستحق على أن يكون له حق الرجوع على صاحب العمل بفرق الرسم إن كان الخطر الذي نشأ عنه الحادث منصوصاً عليه في التعريفة المعمول بها، وبجميع التعويض الذي دفعه إن لم يكن منصوصاً عليها فيها. ومنها أيضاً أن التغيير في عدد العمال أو فئاتهم أو أجورهم لا يخول للمؤمن لديه حق الامتناع عن دفع التعويض أو حق فسخ العقد بل يقتصر حقه فقط في هذه الحالة، ووفقاً للمادة التاسعة من القانون، على المطالبة بتعديل رسم التأمين طبقاً للتعريفة المعمول بها، ولو نص على غير ذلك في عقد التأمين.

وقد وضع هذا القانون العديد من الأحكام التي تحول بين شركات التأمين والتحلل من التزاماتها في مواجهة العمال. من ذلك ما قضى به من أن عدم التبليغ عن حصول تغيير في طبيعة الخطر المؤمن منه لا يعفي المؤمن من دفع التعويض المستحق، على أن يكون له حق الرجوع على صاحب العمل بفرق الرسم إن كان الخطأ الذي نشأ عنه الحادث منصوصاً عليه في التعريفة المعمول بها. ومنها أيضاً أن التغيير في عدد العمال أو فئاتهم أو أجورهم لا يخول للمؤمن لديه حق الامتناع عن دفع التعويض أو حق فسخ العقد، بل يقتصر حقه فقط على المطالبة بتعديل رسم التأمين طبقاً للتعريفة المعمول بها، ولو نص على غير ذلك في عقد التأمين. (25)

وفى سنة 1947 كانت هناك محاولة لإنشاء نظام للضمان الاجتماعي يتضمن كلاً من أحكام التأمينات والمساعدات الاجتماعية، وأعدت وزارة الشئون الاجتماعية مشروع قانون بهذا الشأن، غير أن هذا المشروع لم يؤخذ به فيما يتعلق بالتأمينات الاجتماعية، حيث كان يرى البعض استحالة تطبيقه من الناحية الاقتصادية والفنية، فضلاً عن عدم جدواه لكثير من الفئات(26) التي يمكن أن تنتفع به، وبقى الجزء الذي يتعلق بالمساعدات العامة كنظام يمول من ميزانية الدولة، والذي بدأ تنفيذه بمقتضى أحكام القانون رقم 116 لسنة 1950، والذي أطلق عليه" قانون الضمان الاجتماعي"، وهو تعبير بالكل عن الجزء، إذ أن الضمان الاجتماعي نظام شامل للتأمينات الاجتماعية، والمساعدات العامة، أو أية أنظمة للإعانات الاجتماعية الأخرى ..

ولقد كان هذا النظام يشتمل على نوعين من المعونة الاجتماعية هما: نظام المعاشات ونظام المساعدات. ويعني كل نظام منهما بفئة معينة من الفقراء هي أشد فئات المجتمع حاجة إلى مساعدة وليس هناك سبيل آخر إلى توفير العيش لها(27).

القانون رقم 89 لسنة 1950 بشأن إصابات العمل (28) :

بدأ القانون رقم 64 لسنة 1936 ضيقاً أكثر من اللازم سواء من ناحية الأشخاص الذين يوفر لهم الحماية، أو من حيث المخاطر التي يغطيها (2)، ولم يكتف المشرع بتلافي النقد الموجه إلى ذلك القانون من حيث تعريض العامل

لخطر عدم الحصول على التعويض في حالة إفلاس صاحب العمل أو إعساره. بل أراد المشرع أن يمضى قدماً في تلافي العيوب التي شابت هذا القانون. ولذلك أصدر القانون رقم 89 لسنة 1950، بشأن إصابات العمل، ليحل محل القانون رقم 64 لسنة 1936. وقد تميز القانون رقم 89 المشار إليه، بأنه وسع من نطاق تطبيقه ليشمل أيضا العاملين في قطاع الزراعة، الذين يصابون أثناء عملهم على آلات ميكانيكية. كذلك، جاء هذا القانون بأحكام أكثر سخاء من سابقه، فرفع مستحقات العامل الناشئة عن الإصابة، سواء فيما يتعلق بالمعونة التي تدفع للعامل أثناء فترة العلاج، أو فيما يتعلق بالتعويض الذي يستحق له في حالة تخلف عجز عن الحادث، أو لذويه في حالة انتهاء الحادث بالوفاة.

وأخيرا اعتبر القانون جميع المبالغ المستحقة بموجبه، ديوناً ممتازة ونص على عدم حوالتها أو العجز عليها, إلا لديون النفقة وبما لا يجاوز الربع.

ويعتبر هذا القانون بحق أفضل من سابقه لاتساعه من حيث الأشخاص ومن حيث الحماية التأمينية.

القانون رقم 116 لسنة1950 قانون الضمان الاجتماعي[29]:

غداة الحرب العالمية الثانية فكرت الحكومة في وضع نظام شامل للتأمينات الاجتماعية. فاستدعت لذلك خبراء من منظمة العمل الدولية قاموا بالفعل بوضع توصياتهم بشأن إقامة نظام للتأمين الاجتماعي في مصر. ولكن الظروف الاقتصادية والسياسية للبلاد حالت دون إصدار مثل هذا القانون. لذا فقد اكتفت الحكومة بوضع قانون " للضمان الاجتماعي" يقدم مساعدات للفقراء في حالات الوفاة والشيخوخة والعجز الكلى عن العمل بينما ترك حالات البطالة والعجز الجزئي أو المؤقت عن العمل للمساعدات الاختيارية التي قد تقررها وزارة الشئون الاجتماعية. وقد تميز هذا القانون بالتدني الشديد للمعاشات المقررة وفقاً له، فقد كان صاحب المعاش يحصل على 100 قرش في الريف و140 قرش في المدن ثم يتدرج هذا المعاش في الزيادة تبعاً لوجود زوجة أو أولاد حتى يصل إلى 180 قرش في الريف و250 قرش في المدن، ولكن رغم تدني التعويضات المقررة بهذا القانون فقد عجزت الحكومة عن تدبير الأموال اللازمة لتمويلها. لذلك أصدرت المرسوم بقانون رقم 172 لسنة 1952الذى أضاف إلى هذا القانون المادة الثالثة مكرر والتي بمقتضاها لا يستحق المعاش المنصوص عليه في المادة السابقة إلا في حدود ما يدرج لذلك في الميزانية، وتكون الأولوية في الاستحقاق وفقاً للقواعد التي يصدر بها قرار من وزير الشئون الاجتماعية. وبمقتضى هذا المرسوم أصبح القانون مشلولاً مما ساعد على العيوب التي يتضمنها هذا القانون.[30]

القانون رقم 117 لسنة 1950[31]:

وقد قرر هذا القانون- لأول مرة في مصر- إلزام أصحاب الأعمال بتعويض أمراض المهنة، المنصوص عليها في الجداول المرفقة به، وفقاً لنفس الأسس التي نص عليها القانون رقم 89 لسنة1950، الخاص بالتعويض عن إصابات العمل[32]. وبذلك أصبحت إصابة العامل بأحد الأمراض المهنية المبينة بالجداول المرفقة بالقانون، قرينة قاطعة على مسئولية صاحب العمل، لا تقبل إثبات العكس[33]. كذلك ألزم القانون أصحاب الأعمال بالتأمين على عمالهم ضد أمراض المهنة (أي التأمين من المسئولية) وفقاً للشروط والأوضاع المقررة في القانون رقم 86 لسنة 1942. [34]

وطبقاً لهذا القانون ... يسري نظام الحماية من أمراض المهنة على كل العمال المستخدمين، والذين تحت التمرين إذا كانوا يعملون في إحدى الصناعات والأعمال المبينة في الجدول المرفق، وكل عامل يتعرض للإصابة بأحد الأمراض المبينة في الجدول المرفق يكون له وللمستفيدين منه الحق في الحصول من صاحب العمل على تعويض جزافي يقدر وفقاً للقواعد التي قررها القانون 89 لسنة 1950. [35]

هذه هي القوانين التي صدرت في مصر قبل الثورة وهي في مجملها تحاول أن تعالج موضوعات التأمينات الاجتماعية ولا يمكن اعتبارها مع ذلك قوانين للتأمينات الاجتماعية لأنها قد اقتصرت على معالجة بعض المخاطر دون البعض الأخر. كما أن المعالجة ذاتها قاصرة وعاجزة عن أن توفر الأمان اللازم للأفراد إلا أنها مع ذلك تعتبر إرهاصات ومقدمات لقوانين التأمين الاجتماعي التي ظهرت بعد الثورة. [36]

ونخلص إلى أن التأمينات الاجتماعية في مصر خلال هذه المرحلة كانت لا تخرج عن نطاق معاشات الشيخوخة لفئة موظفي الحكومة فقط مع فرض تأمين إصابات العمل وأمراض المهنة خلال الحرب العالمية الثانية عقب نشاط بعض الصناعات لتوفير الأمان لأعداد قليلة كانت تعمل في المصانع في ذلك الوقت[37]،[38].

المبحث الثانى
التأمينات الاجتماعية قبل ثورة يوليو 1952

إن اختيارنا تقسيم تطور التأمينات الاجتماعية في مصر، إلى مرحلتين، تفصل بينهما الثورة المصرية، ليس اختياراً يخضع لاعتبار الزمن فحسب، إنما هو تقسيم يخضع لاعتبارات سياسية وأيديولوجية، كان لها أثراً كبيراً على القانون الاجتماعي بصفة عامة والتأمينات الاجتماعية بصفة خاصة. فلقد قام نظام الحكم بعد الثورة، على أسس تختلف تمام الاختلاف عن أسس نظام الحكم, قبل قيام الثورة، فقد قامت ثورة 23 يوليو ووضعت مبادئها الستة الشهيرة ومن بينها- إقامة

عدالة اجتماعية وعلى أساس تحقيق نظام " اشتراكي ديمقراطي تعاوني". وأتضح هذا الاتجاه في شتى ميادين الحياة؛ وتنفيذاً لهذه المبادئ سعت إلى إصدار عدة قوانين للتأمينات الاجتماعية تتجه جميعها نحو الاتساع التدريجي من حيث الأشخاص الذين تشملهم الحماية، ومن حيث المخاطر التي يواجهها.. الأمر الذي يجعلها أفضل من تلك التي كانت قبل الثورة وأهم هذه القوانين هي:-

القانون رقم 419 لسنة 1955[39] بإنشاء مؤسسة للتأمين والادخار للعمال.

(أ) نطاق تطبيق القانون:

1- أنشئت بمقتضى القانون رقم 419 لسنة 1955 مؤسسه التأمين والادخار للعمال ونص القانون المذكور على سريان أحكامه بالنسبة لجميع العمال الخاضعين لأحكام قانون العمل الفردي الصادر به المرسوم بقانون رقم 317 لسنة 1952 فيما عدا الحالات التي استُثنيت بنص خاص ... وقد شمل القانون جميع أنواع النشاط الصناعي والتجاري في المؤسسات والشركات والمصانع أو لدى أصحاب الأعمال وكذلك المهن غير التجارية.

وقد استثنى القانون المذكور من نطاق أحكامه:

1- الموظفون والمستخدمون والعمال بالحكومة وفى مجالس المديريات والمجالس البلدية والقروية.

2- الأشخاص الذين يستخدمون في أعمال عرضية مؤقتة لا تدخل بطبيعتها فيما يزاوله صاحب العمل ولا تستغرق أكثر من ستة أشهر(فقرة [أ] من القانون رقم 317 لسنة 1952)، وكذلك العمال الذين يُستخدمون في أعمال عرضية مؤقتة وعلى الأخص عمال المقاولات وعمال الترحيل والعمال الموسميين وعمال الشحن والتفريغ (فقرة [ج] من المادة الثانية من القانون رقم 419 لسنة 1955).

3- العمال الذين يُستخدمون للعمل في الزراعة (فقرة [ب] من المادة الثانية من القانون رقم 419 لسنة 1955).

وبالرغم من أن لفظ عمال الزراعة ورد مطلقاً فيشمل كل العاملين في مجال الزراعة إلا أن المادة العاشرة من القانون رقم 93 لسنة 1980 قد ذهبت إلى أنه:

" يقصد بالعاملين في الزراعة المستثنين من أحكام القانون رقم 419 لسنة 1955 بإنشاء صندوق للتأمين وآخر للادخار للعمال الخاضعين لأحكام المرسوم بقانون رقم 317 لسنة 1952 بشأن عقد العمل الفردي والقانون رقم 92 لسنة 1959 بإصدار قانون التأمينات الاجتماعية للعاملين الذين يقومون بأعمال الفلاحة البحتة".

وقد صدر القانون رقم 93 لسنة 1980 بتاريخ 1980/5/3 ونصت المادة الثانية عشر منه على العمل به من اليوم التالي لتاريخ نشره[40].

ومن قبل أن يصدر هذا التفسير التشريعي فقد كان ذلك هو اتجاه الفقه التأميني[41]. إذ ذهب المنشور الدوري العام رقم (1) لسنة 1980 (شئون قانونية)

الصادر من الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية إلى القول بأنه: "بهذا النص يكون قد تدخل لحسم الخلاف الذي أثير بشأن المقصود بعمال الزراعة المستثنين من أحكام قوانين التأمينات الاجتماعية المشار إليها ويؤكد الاتجاه الذي أخذت به الهيئة منذ العمل بأحكام تلك القوانين من أن المقصود بهؤلاء العاملين من يقومون بأعمال الفلاحة البحتة دون من يؤدون الأعمال الإدارية أو أعمال الحراسة".

وقد استقرت أحكام النقض على أن المادة العاشرة من القانون رقم 93 لسنة 1980 تضمنت حكماً تفسيرياً كشف به المشرع عن المقصود بعمال الزراعة المستثنين من تطبيق أحكام قوانين التأمينات السالف الإشارة إليها بأنهم هم الذين يقومون بأعمال الفلاحة البحتة، ومن ثم يرتد أثره إلى تاريخ سريان تلك القوانين[42]. على أن ذلك بطبيعة الحال لا يغير مما اتجهت إليه بعض الأحكام بالمخالفة لهذا الرأي إعمالاً لمبدأ حجية الأحكام .. سابق على صدور القانون رقم 93 لسنة 1980.

4- الأشخاص الذين يشتغلون في مجالات لا تدار بآلات ميكانيكية وتستخدم عادة أقل من خمسة عمال ولا تزيد ضريبة الأرباح التجارية والصناعية المستحقة على أصحابها حسب أخر ربط على عشرين جنيهاً مصرياً وكذلك عمال أصحاب المهن غير التجارية الذين لا تزيد ضريبة هذه المهن المستحقة عليهم حسب أخر ربط على المبلغ المذكور.

5- أفراد أسرة صاحب العمل الذين يعولهم فعلاً.

6- ضباط السفن البحرية ومهندسيها وملاحيها وغيرهم ممن يسرى بالنسبة إليهم قانون التجارة البحري.

7-خدم المنازل ومن في حكمهم.

8- استثناء مؤقت أوردته الفقرة (د) من المادة الثانية من القانون رقم 419 لسنة 1955 بالعمال الذين يعملون في منشآت تستخدم عادة أقل من خمسين عاملاً.

(ب) المزايا التي قررها القانون رقم 419 لسنة 1955:

1- تعويض العامل في حالة فصله من العمل بسبب العجز الصحي الكامل بشرط ألا تكون سنه قد جاوزت الستين أو تعويض المستحقين عن العامل بعد وفاته وهو بالخدمة قبل تجاوزه سن الخامسة والستين

وكان هذا التعويض يصرف إلى جانب ما يستحق في نظام الادخار.

2- استحقاق العامل للأموال المدخرة الناتجة عن اشتراكات صاحب العمل بواقع 5% من أجر العامل وفوائد استثمارها بواقع 4.5% سنوياً أو مكافأة نهاية الخدمة أيهما أكبر.

3- استحقاق العامل في جميع الحالات الأموال المدخرة الناتجة عن الاشتراكات المقتطعة من أجره بواقع 5% مضافاً إليها فائدة سنوية بواقع 4.5% وذلك مهما كان سبب انتهاء الخدمة.

4- استحقاق العامل ثُلث الناتج من الاشتراكات التي أداها صاحب العمل لحسابه وفوائدها أيهما أكبر إذا استقال من الخدمة بعد مضي سنتين وقبل أن تبلغ مدة خدمته خمس سنوات وثُلثيها إذا بلغت خدمته خمس سنوات وقبل مضي عشر سنوات.

ويستحق العامل المكافأة كاملة أو هذا الناتج كاملاً أيهما أكبر في حالة استقالته بعد مضى عشر سنوات.

5- عدم صرف المال المُدخر للعامل عند انتهاء الخدمة وقبل بلوغ سن الستين إلا في الحالات الآتية:

- التعطل عن العمل بصفة مستمرة مدة لا تقل عن ستة أشهر.
- فسخ العقد بسبب تأدية الخدمة العسكرية بناء على طلب العامل.
- الاستقالة بسبب الزواج بالنسبة إلى العاملات اللاتي يتركن العمل خلال ستة أشهر قبل تاريخ عقد الزواج أو بعده.
- مغادرة البلاد نهائياً
- ترك العامل عمله بغرض مزاولة أي عمل تجاري أو صناعي لحسابه الخاص بشرط تقديم المستندات الرسمية المثبتة لذلك.
- التقاعد عن العمل بشرط ألا تقل سن العامل عن الستين.
- الوفاة أو العجز الكامل المستديم.
- ضمان حصول العامل على مكافأة نهاية الخدمة من الصندوق حتى في حالة إعسار صاحب العمل بما في ذلك المدة السابقة على الاشتراك وذلك لقاء رسم يؤديه أصحاب الأعمال للصندوق بواقع واحد في الألف من أجور عمالهم.

القانون رقم 202 لسنة 1958بشأن التأمين والتعويض عن إصابات العمل:

- حل القانون رقم 202 لسنة 1958 محل القوانين 86 لسنة 1942 بشأن التأمين الإجباري ضد حوادث العمل والقانون رقم 89 لسنة1950 بشأن إصابات العمل والقانون رقم 117 لسنة1950 بشأن التعويض عن أمراض المهنة.

- يسري هذا القانون اعتباراً من أول ابريل 1959[43].

- شمل هذا التشريع جميع العمال بحيث أنه يغطي بصفة عامة كل من يعمل لدى الغير.

- قرر لأول مرة حق العامل في الحصول على معاش نتيجة العجز المُنهي للخدمة أو بسبب حالة الوفاة الناشئة عن إصابة عمل.

- نقل المسئولية فيما يتعلق بحوادث العمل وأمراض المهنة من عاتق صاحب العمل إلى عاتق مؤسسة التأمين والادخار للعمال مع إلزامها بعلاج العامل المصاب وتعويضه حتى ولو لم يكن مشتركاً فيها عن عماله أو كان غير منتظم في توريد الاشتراكات المقررة.

- قيام المؤسسة بالأبحاث اللازمة لوقاية العمال من إصابات العمل وذلك للعمل على توفير أسباب الوقاية اللازمة والحد من إمكانية حدوثها.

- تحقيق مستوى أفضل للرعاية الصحية وذلك بعلاج المصابين في المستشفيات الخاصة لتحقيق مستوى علاجي ملائم للمصاب[44]،[45].

ويتميز هذا القانون بأنه قد وسع في نطاق تطبيق التأمينات الاجتماعية، وهو ما يتضح من النواحي الآتية:

1- **من حيث الأشخاص** :

فالاستفادة من هذا القانون امتدت لتشمل كل من يعمل لدى الغير، بالإضافة إلى عمال الصناعة والتجارة.

2- **من حيث المخاطر** :

لم تعد المخاطر التي يتطلبها القانون قاصرة على إصابات العمل التي تحدث أثناء العمل وبسببه، ولكنها امتدت لتشمل أيضاً حوادث الطريق أي الإصابات التي تحدث للعامل في طريقه من وإلى العمل.

3- **من حيث الحماية التأمينية** :

فقد أخذ هذا القانون بنظام المعاش الدوري بدلاً من تعويض الدفعة الواحدة وذلك في حالة الوفاة والعجز المستديم الذي يبلغ نسبة معينة هي 40%على الأقل.[46]

وضماناً لهذه المزايا فقد قرر هذا القانون إنشاء صندوق تشرف عليه مؤسسة التأمين والادخار للعمال والسابق إنشاءه بمقتضى القانون رقم 419 لسنة 1955 ليتولى هذا الصندوق التأمين على مسئولية أصحاب الأعمال الملقاة عليهم بمقتضاه، وذلك بدلاً من شركات التأمين التجارية، وبذلك يكون الأمر قد بدأ في التحول من التأمين الخاص في صورته الإجبارية إلى التأمين الاجتماعي.[47]

قانون التأمينات الاجتماعية رقم 92 لسنة 1959[48].

يعتبر هذا القانون، نقطة البداية في الأخذ بنظام متكامل للتأمينات الاجتماعية، بمعناها الحديث: فقد سبق هذا القانون، بعض القوانين الجزئية، ولكن المشرع المصري، شعر أن الوقت قد حان، لإصدار قانون واحد، يتضمن الأحكام الخاصة بتأمين المخاطر الاجتماعية، متضمناً كافة المزايا المتاحة في هذا المجال، ومتلافياً ما أسفر عنه تطبيق النظم الجزئية من عيوب. ومن أجل ذلك، عمل القانون على تجميع كافة قواعد التأمينات الاجتماعية، تبسيطاً للإجراءات ولتسهيل المراجعة والتعديل عند الاقتضاء.

لذلك، فقد حل القانون رقم 92 لسنة 1959، محل القانون رقم 419 لسنة 1955(الخاص بإنشاء صندوق التأمين والادخار)[49]، والقانون رقم 202 لسنة 1958(في شأن التأمين والتعويض عن إصابات العمل).

وقد ألزم القانون 92 لسنة 1959[50]، أصحاب الأعمال بالتأمين على عمالهم لدى هيئة عامة (هيئة التأمينات الاجتماعية)، **وذلك ضد مخاطر أربعة هي:**

- إصابات العمل وأمراض المهنة[51]، العجز، الشيخوخة، والوفاة، بالنسبة لأسرة العامل التي كان يعولها.

وقرر القانون، أن يتم تمويل التأمينات الاجتماعية، الواردة فيه، عن طريق الاشتراكات التي يؤديها العمال، وأصحاب الأعمال.

وقد تم تدعيم نظام التأمينات، الذي أقامه القانون رقم 92 لسنة1959، بالقانون رقم 134 لسنة 1961، الذي عمم نظام المعاش الذي يدفع بصفة دورية، بدلاً من التعويض الذي يعطي للعامل دفعة واحدة، مع التقريب قدر الإمكان بين النظم التي يتمتع بها العاملون في الحكومة، أو خارجها.

ولقد أدخل القانون رقم 92 لسنة 1959 نظام المعاش بدلاً من تعويض الدفعة الواحدة في حالة العجز أو الوفاة، والذي لا ترجع أسبابه إلى إصابة عمل، كما وضع المبدأ العام لاستحقاق العامل معاش الشيخوخة عند بلوغه سن الستين، وذلك إذا سدد الاشتراكات عنها مدة لا تقل عن 180 شهراً متصلة أو 240 شهراً متقطعة، وكان تمويل هذه التأمينات يتم عن طريق الاشتراكات التي يؤديها العمال وأصحاب الأعمال. [52]

القانون رقم 134 لسنة 1961 :

صدر هذا القانون بهدف تعديل أحكام القانون رقم 92 لسنة 1959 ويتمثل ذلك في تعميم نظام المعاش الدوري بدلاً من تعويض الدفعة الواحدة، وكان الدافع وراء هذا التعديل هو تحقيق مصلحتين:

الأولى : مصلحة الدولة والتي تتأتى بعدم دفع التعويض أو المكافأة مرة واحدة حتى لا تستهلك حصيلة التأمينات الاجتماعية في ذلك، وحتى يمكن توجيه المتراكم منها إلى المساهمة في الاستثمارات.

والثانية: مصلحة العمال في معاش مستمر يكفل حياة مستقرة بدلاً من التعويض الذي يدفع مرة واحدة، وقد لا يحسن استغلاله فيؤدي إلى وقوع العامل في الفاقة والبؤس. ولم يقم نظام التأمينات الاجتماعية إلا بقصد تفاديه[53].

قانون التأمينات الاجتماعية رقم 63 لسنة 1964:

ورغبة من المشرع، في التوسع تدريجياً، في تطبيق قوانين التأمينات الاجتماعية، سواء من حيث الأشخاص أو المخاطر، فقد صدر القانون رقم 63 لسنة 1964 ليحل محل القانون السابق (92 لسنة 1959) ويعتبر هذا القانون، مرحلة هامة من مراحل تطور التأمينات الاجتماعية، وقد بينت المذكرة الإيضاحية للقانون بوضوح الهدف من وراء إصدار القانون، حيث جاء فيها:

"أصبحت التأمينات الاجتماعية دعامة قوية من دعائم المجتمع الاشتراكي كما أصبحت ضرورة اقتصادية بقدر ما هي ضرورة اجتماعية إذ تعمل على أن تدخر للعاملين في وقت عمالتهم وكامل صحتهم ما يكفل تأمينهم على مستقبلهم عند تقاعدهم أو عجزهم أو مرضهم أو تعطلهم وكذا مستقبل أسرهم بعد وفاتهم. وهي عن هذا الطريق تحارب الفقر وتعمل على الاحتفاظ بمستوى المعيشة فضلاً عن أثرها الكبير في استقرار العمالة وزيادة الكفاية الإنتاجية وتدعيم الاقتصاد القومي للبلاد".

وتأكيداً لهذه المعاني،حرص القانون على تدعيم قائمة المخاطر التي يغطيها، فأضاف للمخاطر الأربعة التي كان يغطيها القانون السابق رقم 92 لسنة 1959 (وهي إصابات العمل والأمراض المهنية، العجز، الشيخوخة، والوفاة) نظام تدريجي للتأمين الصحي، ونظام آخر للتأمين ضد البطالة.

كذلك، عمل قانون63 لسنة 1964 على مد نطاق الحماية من حيث المستفيدين من أحكامه، فقرر حق العاملين على مختلف فئاتهم، في الانتفاع بمزاياه، ولم يستثني القانون من نطاق تطبيقه، إلا بعض فئات العاملين التي كان يتعذر تطبيق القانون عليها، لسبب أو لآخر، بل أن القانون أعطى لرئيس الجمهورية الحق في مد نطاق تطبيقه، إلى طوائف أخرى غير العمال، كذوي المهن الحرة[54] وأصحاب الأعمال [55].

قانون التأمين الاجتماعي الموحد :

لقد تطور نظام التأمينات الاجتماعية في القطاع الحكومي والقطاعات الأخرى فيما بعد الثورة من خلال مجموعة من القوانين الأساسية كان أخرها

وأهمها قانون التأمين والمعاشات رقم 63 لسنة 1964 العاملين في القطاع الخاص والقطاع العام.

وقد كشف التطبيق العملي لهذه القوانين عن كثير من الفروق في المزايا بين المواطنين بالرغم من التماثل في أساس التمويل وتشابه قوانين التوظف التي تطبق على العاملين في الحكومة والمؤسسات العامة وفى شركات القطاع العام.

ولهذا صدر القانون رقم 79 لسنة 1975 بشأن التأمين الاجتماعي (56) يتضمن توحيد نظامي التأمينات الاجتماعية والتأمين والمعاشات في نظام واحد على كافة العاملين بالحكومة والقطاع العام والخاص بمختلف فئاتهم, تحقيقاً لمبدأ تكافؤ الفرص بين جميع العاملين, ومساهمة في رفع كفاءة الأداء وسلامة التطبيق.

ويلاحظ أن القانون رقم 79 لسنة 1975 وإن وحد أحكام نظام التأمينات الاجتماعية في قانون واحد، فإن ذلك التوحيد لم يمتد إلى مرفق الأداء، حيث قضت المادة السادسة بإنشاء صندوقين رئيسين للتأمين الاجتماعي:-

أ- صندوق للتأمينات للعاملين بالجهاز الإداري للدولة وبالهيئات العامة.

ب- صندوق للتأمينات للعاملين بالمؤسسات العامة وبالوحدات الاقتصادية وبالقطاعين التعاوني والخاص, وعلى أن تتولى الهيئة العامة للتأمين والمعاشات إدارة الصندوق المشار إليه في البند (أ)، وأن تتولى الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية إدارة الصندوق المشار إليه في البند (ب)(57) ..

ويتضح من استقراء المادة 48 من القانون 79 لسنة 1975 أنها قد أوجبت أن تتولى الهيئة العامة للتأمين الصحي العلاج والرعاية الطبية، فإنه يمكن القول أن أداء التأمينات الاجتماعية يتم من خلال هذه الهيئات الثلاث ..

وقد استحدث القانون نوعاً جديداً من التأمينات الاجتماعية لأول مرة وهو تأمين الرعاية الاجتماعية لأصحاب المعاشات وبذلك أصبح نظام التأمين الاجتماعي في مصر يشتمل على التأمينات التالية (58):-

- التأمين ضد الشيخوخة والعجز والوفاة.
- التأمين ضد إصابات العمل.
- التأمين ضد المرض.
- التأمين ضد البطالة.
- تأمين الرعاية الاجتماعية لأصحاب المعاشات.

نخلص من ذلك أن نظام الضمان الاجتماعي المصري نظام مزدوج فهو يتكون من نظام المساعدات الاجتماعية ونظام التأمينات الاجتماعية، والنظام الأخير وان توحدت أحكامه في قانون واحد إلا أن الهيئات التي تقوم بالأداء متعددة.. كما أن نطاق الضمان لا يزال قاصراً من حيث الأشخاص ومن حيث المنافع.

أ- فمن حيث الأشخاص: لا تزال هناك فئات كاملة من المواطنين لا تشملهم أنظمة الضمان الاجتماعي عمال الزراعة والمزارعين والصيادين وصغار المشتغلين لحساب أنفسهم(59).

ب- ومن حيث المنافع: فإن التأمين ضد المرض لا يزال قاصراً من تغطية الخاضعين لقوانين التأمينات الاجتماعية أنفسهم. وأما التأمين ضد البطالة فقد أخرج من دائرته من هم أحوج إلى حمايته وهو أسلوب من الأساليب التقليدية للتأمين التجاري. وأخيراً فأن تأمين الرعاية الاجتماعية لأصحاب المعاشات لا يعدو أن يكون تعبيراً عن إظهار حسن النوايا أكثر من خدمة واقعية.

ولهذا يمكن القول أن النظام المصري لا يزال قاصراً عن تحقيق أهداف الضمان الاجتماعي من حيث التغطية والمنافع وهو ما يتعارض مع أحكام الدستور وما يعلنه السيد رئيس الجمهورية كإلزام أساسي أن لكل مواطن ومواطنة في مصر الحق في مستوى حياة يحافظ على كرامته وآدميته(60).

4- تصحيح المسار في النظام المصري:

اتجه المشرع المصري في السنوات الأخيرة إلى تحقيق الضمان الاجتماعي من خلال نظام شمولي يسع جميع فئات الشعب فصدرت تشريعات تقضى بتغطية أصحاب الأعمال، وأخرى تقضى بتغطية الفئات الأخرى من القوى العاملة التي لا تخضع لأحكام قوانين المعاشات والتأمين الاجتماعي وذلك على التفصيل التالي:-

(أ) تغطية أصحاب الأعمال:

صدر القانون 61 لسنة 1973 بشأن تغطية أصحاب الأعمال ببعض التأمينات الاجتماعية لأول مرة في مصر وتتمثل هذه الرعاية التأمينية التي يحققها هذا القانون من ضمان معاش مجز لصاحب العمل في حالة شيخوخته يستمر صرفة إليه حتى ولو استمر في مزاولة نشاطه بعد بلوغه سن الخامسة والستين المقررة لاستحقاق المعاش بالإضافة إلى منح المستحقين - ممن يتوفى من أصحاب الأعمال - المعاش ومبلغ التأمين الإضافي بنفس القواعد والأسس الواردة في قانون التأمينات الاجتماعية الذي يسرى على العاملين فضلاً عن ذلك فإنه في حالة عجز صاحب العمل صحياً عن الاستمرار في مزاولة نشاطه فإنه يؤدى له معاش العجز وكذلك مبلغ التأمين الإضافي، وتتضاعف قيمة المعاش إذا كان العجز الكامل أو الوفاة ناشئة عن حادث عمل.

وقد حددت المادة الأولى من القانون المذكور نطاق سريانه من حيث الأشخاص بأصحاب الأعمال الذين تتوافر فيهم الشروط الآتية :-

1- أن يكونوا ممن يزاولون نشاطا تجارياً أو صناعياً أو في مجال الخدمات ويخضعون لشرط القيد في السجل التجاري .

2- أن يكون من غير العاملين في الحكومة أو الهيئات أو المؤسسات العامة أو أي وحدات الإدارة المحلية المنتفعين بأحكام قوانين التأمين والمعاشات.

3- أن يكونوا من غير العاملين المنتفعين بأحكام قانون التأمينات الاجتماعية.
4- ألا يكونوا ممن يزاولون المهن الحرة المنظمة بقوانين.
5- ألا يكونوا قد بلغوا سن الستين وألا يكون قد سبق التأمين عليهم طبقا لأحكام قانون التأمينات الاجتماعية أو قوانين التأمين والمعاشات المدنية أو العسكرية أو أية قوانين معاشات أخرى واستحقوا معاشاً طبقا لها.

ولاشك أن تغطية هذا القطاع أمر توجبه العدالة ويقضي به مبدأ تكافؤ الفرص إذ ليس من المنطق أن يتمتع العاملون بنظم متعددة من التأمينات تكفل لهم الاستقرار والأمان ويحرم أصحاب الأعمال من هذه المنافع والمزايا التي قررها القانون للعاملين لديهم وهم الذين يشاركون بالنصيب الأكبر في تمويل صناديق التأمينات الاجتماعية.

هذا فضلاً عن أن الأشخاص الذين يعطون لحسابهم معرضون كذلك لفقد الموارد الكافية التي تمكنهم من مواجهة مخاطر الحياة المختلفة بل الواقع أن كثيراً منهم قد يصبح في أشد الحاجة لتأمين الدولة من العمال الأجراء(61).

(ب) تغطية فئات الشعب الأخرى:

وفى سبتمبر 1975 صدر القانون رقم 112 لسنة 1975 ليقرر الحق في المعاش عند الشيخوخة أو العجز أو الوفاة لكل أفراد القوى العاملة التي لم تنتفع بقوانين التأمينات الاجتماعية(62).واشترط القانون للانتفاع بأحكامه ألا يقل سن المؤمن عليه عن ثماني عشرة سنة وألا يتجاوز الخامسة والستين (63).

وإذا كانت المادة الأولى من القانون قد جاءت عامة فإن قرار وزير التأمينات رقم 85 لسنة 1976 قد تناول في الباب الثاني منه تحديد نطاق تطبيق القانون ببيان فئات القوى العاملة التي جاءت في المادة الأولى ...

فقد أوضحت المادة الثالثة من القرار بأنه يُقصد بفئات القوى العاملة كل أفراد الشعب ذو النشاط الإنتاجي وعلى الأخص الفئات التالية :-

1- العاملون المؤقتين في الزراعة سواء في الحقول والحدائق والبساتين أو في مشروعات تربية الماشية أو الحيوانات الصغيرة أو الدواجن أو في أراضى الاستصلاح والاستزراع ويقصد بالعاملين المؤقتين من تقل مدة عمالتهم لدى صاحب العمل عن ستة أشهر متصلة.
2- حائزو الأراضي الزراعية الذين تقل مساحة حيازتهم عن عشرة أفدنة سواء كانوا ملاكاً أو مستأجرين بالأجرة أو المزارعة.
3- ملاك الأراضي الزراعية (غير الحائزين لها) ممن تقل ملكيتهم عن عشرة أفدنة.
4- ملاك المباني الذين يقل نصيب كل طالب في ريعها عن مائتين وخمسين جنيهاً سنوياً.

5- العاملون في الصيد على مراكب شراعية لدى أصحاب الأعمال في القطاع الخاص(64).

6- عمال التراحيل.

7- صغار المشتغلين لحساب أنفسهم كالباعة الجائلين ومنادى السيارات وموزعي الصحف والفئات المماثلة وكذلك الحرفيين الذين لا يزاولون نشاطهم في محل عمل ثابت.

8- خدم المنازل ويقصد بهم كل من يعمل داخل المنازل الخاصة سواء كانوا بالشهر أو باليومية.

9- أصحاب المراكب الشراعية في قطاعات الصيد والنقل النهري والبحري وأصحاب وسائل النقل البسيطة ويشترط في هؤلاء جميعاً ألا يستخدموا عمالاً.

10- الفئات الأخرى التي يصدر بتحديدها قرار من وزير التأمينات بناءً على اقتراح مجلس إدارة الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية.

وقد أضاف وزير التأمينات فئات أخرى هي :-

- المتدربين بمراكز التدريب المهني لمرضى الجزام، وكذلك الناقهين من مرضى الدرن الملتحقين بمراكز التدريب بالجمعية العامة لمكافحة الدرن(65).
- المرتلين والقيمة وغيرهم من خدام الكنيسة(66).

ومع تسليمنا بأن المعاشات التي قررها هذا القانون تعتبر متواضعة نسبياً إلا أنها من حيث المبدأ تقرير للحق العام وتأكيد بالتزام الجماعة نحو أعضائها بتأمين الحاجات الأساسية لكل فرد من أعضائها.

وإذا كان هذا القانون قد شمل فئات كثيرة كانت حتى صدوره محرومة من الانتفاع بالتأمينات الاجتماعية بالرغم من مشاركتها في صنع التقدم ودورها الأساسي في مسيرة الحضارة كعمال الصيد والشحن والتفريغ وعمال الزراعة والعمال المشتغلين لحساب أنفسهم والباعة المتجولين.

ولم يتضمن القانون رقم 79 لسنة 1975 تأمين المساعدات العائلية المعروفة في العديد من الدول نظراً لما يؤدى الأخذ بها من تعارض مع سياسات الدول التي تستهدف تحديد النسل وتعتبر هذه المرحلة من مراحل تطور نظم التأمينات الاجتماعية قمة في مجال تدعيم نظام عام متكامل سواء من حيث التغطية أو حجم المزايا.

ففي مجال التغطية:

امتد النظام ليشمل كل العاملين في قطاعات الدولة المختلفة وكذلك قضى بانتفاع الفئات الآتية بأحكامه:

1- العاملون المدنيون بالجهاز الإداري للدولة والهيئات العامة.

2- العاملون بالوحدات الاقتصادية للقطاع العام.

3- العاملون بالقطاع التعاوني الخاص.[67]

وإلى جانب هذا القانون الأساسي فقد صدرت القوانين المكملة الآتية:-

- القانون رقم 108 لسنة 1976خاص بالتأمين على أصحاب الأعمال ومن في حكمهم.
- القانون رقم 1978/50 للتأمين على المصريين العاملين في الخارج.
- قانون شمول العمالة غير المنظمة بأحكام التأمين أطلق عليه رسم قانون التأمين الشامل (قانون رقم 30 لسنة 1977).

وفى مجال المزايا:

ولما كانت المزايا التأمينية هي النتيجة النهائية لأي نظام تأميني وهى المعيار لفاعلية النظام في كفالة الحياة الكريمة للمنتفعين بأحكامه لذلك فقد حرص القانون على الارتفاع بمستوى المزايا إلى القدر الأمثل فاستحدث أحكاماً جديدة لم تتناولها القوانين السابقة[68].

إلا أن ولاء المشرع لقواعد التأمين التجاري التقليدي وكذلك رؤيته المحدودة في بعض الحالات قد أفقدت هذا القانون كثيراً من فاعليته وذلك على التفصيل الآتي:-

1- تقرير مبدأ الاشتراكات الشهرية مهما كانت، واشتراط مده اشتراك، وحرمان من تزيد سنهم على خمس وستين سنة أو حدث لهم العجز أو الوفاة قبل صدور القانون من الانتفاع به وهم أحوج ما يكونون إلى الحماية ولا يتغير وجه المسألة بتقرير معاشات استثنائية لعمال الصيد دون غيرهم من فئات الشعب الأخرى وعلى أساس منحة من بنك ناصر.[69]

2- الجمود في تحديد نطاق سريان القانون من حيث الأشخاص والمستندات اللازمة حرم بعض الأفراد من الانتفاع به بالرغم من عدم تغطيتهم بأنظمة تأمينية أخرى .. وهو أمر يشكل في لغة صريحة مخالفة لأحكام هذا القانون مهما حاولت الإدارة من إجراء تعديلات متتالية[70].

أ- حرمان الأشخاص الذين كانوا يخضعون لقوانين التأمينات الاجتماعية ولم يحصلوا على معاشات لعدم توافر الشروط الموجبة لاستحقاق المعاش من الانتفاع بهذا القانون بمجرد أنهم كانوا يخضعون لقوانين التأمينات الاجتماعية أمر يتعارض مع المنطق وتتنافى مع مبدأ العدالة الاجتماعية إذ أن العبرة ليست بالخضوع لقوانين التأمينات الاجتماعية وإنما العبرة بالانتفاع بمزاياها وتوافر الحماية التأمينية المناسبة. فما لم يتوافر هذا الانتفاع فإن هذه الفئة يجب أن تنتفع بمعاشات هذا القانون من باب أولى. وبمعنى آخر فأن هذه المعاشات التي قررها قانون 112 لسنة 1975 هي معاشات أساسية تكفلها الدولة لكل مواطن لا يتوافر له حق المعاش من خلال الأنظمة التأمينية الأخرى.

في هذا الصدد إدماج كل من صندوق التأمين الشامل وصناديق المعاشات والمساعدات الواردة بقانون الضمان الاجتماعي رقم 30 لسنة 1976 وصندوق معاشات بنك ناصر الاجتماعي في صندوق واحد يكون على مستوى الوفاء بهذا المعاش الأساسي لكل من لا يتوافر له معاشاً آخر من خلال الأنظمة التأمينية الأخرى.

والحقيقة أنه بالرغم من هذه البداية الصحيحة فإنه لا يزال التفاوت قائماً بين الفلسفة السياسية والتشريعات الوضعية في النظام المصري فالفلسفة السياسية أعلنها السيد رئيس الجمهورية في عبارة صريحة .. فلسفتنا الأساسية أن يكون لكل مواطن ومواطنة معاش في العجز أو الشيخوخة (71).. وأكدها ثانياً في عيد التأمينات الأول بقوله لكل مواطن ومواطنة في مصر الحق في مستوى حياة يحفظ عليه كرامته وآدميته(72).. وهذه الفلسفة قد سجلتها النصوص الدستورية واضحة غير مبهمة (73).

إلا أن المشرع المصري وإن بدأ يحاول جاهداً أن يستجيب لهذه الفلسفة ولهذه النصوص الدستورية فإنه لم يستطع حتى الآن على التخلص من مبادئ التأمين التقليدية التي لازالت تتأثر بها التأمينات الاجتماعية في البلاد الرأسمالية ولو اهتدى المشرع المصري إلى جوهر الفلسفة السياسية لكان في النص القانوني ضمان لحق الجميع في ظل الحماية الدستورية . ذلك إنه إذا كانت أنظمة الضمان الاجتماعي تهدف إلى ضمان مستوى المعيشة المناسب لكل فرد ومن يعولهم وإذا كانت النتائج الاقتصادية للمخاطر الاجتماعية يترتب عليهما عادة تهديد الدخل وأن هذه المخاطر التي تغطيها أنظمة الضمان الاجتماعي عادة وهي المرض والإصابة والعجز والوفاة والبطالة مخاطر لا تعرف التفرقة بين الأفراد من حيث إنها لا تميز بين فرد وفرد(74) أو بين عامل وآخر فإن التغطية يجب أن تشمل جميع الأفراد في المجتمع في نطاق المعاش الأساسي وبما يكفل تأمين الحاجات الأساسية وهو ما تقضي به أحكام المواد 8 و13 و17 من دستور مصر الدائم لسنة (1971) ويكفي الإشارة إلى أن المادة الأخيرة تقضي بكفالة خدمات التأمين الاجتماعي والصحي ومعاشات العجز عن العمل والبطالة والشيخوخة للمواطنين جميعاً(75).

ـ معاش السادات:

ولقد كانت هذه المآخذ التي أشرنا إليها موضع اهتمام المشرع بعد أن أثبت التطبيق العملي قصور النصوص عن تحقيق الهدف من النظام ووجود حالات لم تشملها التغطية من الفئات المشار إليها في القانون 112 لسنة 1975 لبلوغ سن الشيخوخة أو وقوع الوفاة أو حدوث العجز قبل العمل بالقانون، وكذلك من يخضعون لأحكام قوانين التأمين الاجتماعي ولكنهم قد توقفوا عن ممارسة النشاط لبلوغ سن الشيخوخة أو العجز أو الوفاة ولا يتمتعون وأسرهم بالحق في المعاش

لتحقق الوقائع المشار إليها قبل العمل بأنظمة التأمينات أو لعدم توافر شروط الاستحقاق المقررة بها ..

وتحقيقاً لما طالب به السيد رئيس الجمهورية من الحماية التأمينية لجميع المواطنين قبل نهاية عام 1980 والذي قضى في المادة الخامسة من قانون إصداره:

" يمنح معاش وفقاً لأحكام القانون المرافق يطلق عليه معاش السادات لكل من بلغ سن الخامسة والستين أو ثبت عجزه الكامل أو وقعت وفاته قبل تاريخ العمل بهذا القانون ولم يستحق معاشاً بصفته من الفئات المؤمن عليها وفقاً لأحكام قوانين التأمين الاجتماعي أو التأمين والمعاشات السارية "[76].

ويرى الدكتور/ السيد حسن عباس أن المشرع المصري في تعديله هذا لم تكن لديه الرؤية البعيدة بقدر ما كانت لديه من النوايا الطيبة .. إذ أن هذا التعديل وإن عالج المشكلة في جزئية منها بتغطية الفئات التي توفر لها أسباب الاستحقاق قبل العمل بالقانون الجديد فإن المشكلة لازالت قائمة بالنسبة للحالات التي يوفر لها أسباب الاستحقاق بعد العمل به .. كما أن التعديل في مجموعه وإن كان يعتبر تصحيحاً للمسار فإنه لم يجعل النظام المصري على مستوى الأنظمة الشمولية للأسباب التالية:-

1- الالتزام بالقواعد التقليدية للتأمين والربط بين مدة الاشتراك وأسباب الاستحقاق في المزايا التأمينية قد يرتب حرمان البعض من المعاش إذا وقعت الوفاة أو حدث العجز أو حلت الشيخوخة بعد 1980/7/1 (تاريخ العمل بالقانون 112 لسنة 1980) وذلك بالنسبة لمن يخضعون لأحكام قوانين التأمين الاجتماعي ...

2- انخفاض المعاش عن الحد الأدنى المقرر في القانون العام للتأمين الاجتماعي ومضاعفته في المرحلة الأولى من استحقاق المعاش بسبب ما يخصم من اشتراكات.

3- كثير من الفئات لازالت محرومة من بعض التأمينات كتأمين الرعاية الطبية وتأمين[77] إصابات العمل [78].

وقد عدل القانون رقم 79 لسنة 1975 عدة مرات أهمها التعديل الذي تم بالقانون رقم 25 لسنة 1977.

ويدخل في مفهوم قانون التأمين الاجتماعي بالمعنى الواسع نظام الضمان الاجتماعي والذي صدر في مصر بمقتضى القانون رقم 30 لسنة 1977. وهو يشمل المساعدات التي تقدمها الدولة للمحتاجين المحرومين والذين يقل دخلهم عن الحد الأدنى الذي ارتآه المشرع ويكونون عادة غير مستفيدين من قوانين التأمين الاجتماعي السالفة الذكر ويتميز بأنه لا يمول إلا عن طريق ميزانية الدولة.

تم التعديل بالقانونين32، 44 لسنة 1978 والقانون رقم 93 لسنة 1980 والتعديل بالقانونين 48، 91 لسنة 1981، والتعديل الذي تم بالقانون رقم 47 لسنة 1984 والذي قرر لأول مرة نظام مكافأة نهاية الخدمة والذي حل محل نظام الادخار، والقانون رقم 204 لسنة 1994، وأخيراً القانون رقم 153 لسنة 2006 والقانون رقم 19 لسنة 2001 .

ويعد القانون رقم 79 لسنة 1975 بتعديلاته المختلفة بمثابة الأصل العام أو الشريعة العامة أو النظام العام أو القواعد العامة للتأمين الاجتماعي في مصر كما يعد هذا القانون أشمل قانون موحد للتأمين الاجتماعي صدر في مصر، فهو من ناحية يجمع في طياته نطاقاً شاملاً لتغطية جميع فئات العاملين المدنيين بالجهاز الإداري للدولة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها العاملين بالقطاع العام، كما يسرى على العاملين الخاضعين لأحكام قانون العمل والعاملين المشتغلين بخدمة المنازل فيما عدا من يعمل منهم داخل المنازل. كما تسري أحكامه على العاملين الذين تقل أعمارهم عن 18 سنة والمتدرجين والتلاميذ الصناعيين وطلاب التشغيل الصيفي. ومن ناحية أخرى فقد تضمن هذا القانون تغطية قائمة من المخاطر تشمل العجز، والشيخوخة، والوفاة، وإصابات العمل، والمرض، والبطالة، وتأمين الرعاية الاجتماعية لأصحاب المعاشات.

وإذا كان القانون رقم 79 لسنة 1975 بتعديلاته المختلفة يعد الأصل العام وهو يتعلق بالتأمين الاجتماعي للعاملين فإن المشرع لم يتوقف عند هذا الحد بل دأب على إصدار التشريعات لبسط الحماية التأمينية على كافة قوى الشعب ولذلك أصدر القانون رقم 112 لسنة 1975 والذي حل محله القانون رقم 112 لسنة 1980 وقد عدل هذا القانون الأخير بالقانون رقم 93 لسنة 1980، والقانون رقم 32 لسنة 1992، وهذا القانون يغطي القوى العاملة غير المشمولة بالقانون رقم 79 لسنة 1975 كذلك أصدر المشرع القانون رقم 108 لسنة 1976 والذي عدل بالقانون رقم 61 لسنة 1981 والقانون رقم 48 لسنة 1984 ويتعلق بتغطية أصحاب الأعمال ومن في حكمهم. وأخيراً فقد أصدر المشرع القانون رقم 50 لسنة 1978 والذي عدل بالقانون رقم 33 لسنة 1984 وهو يتعلق بتأمين العاملين المصريين بالخارج وعلى ذلك يجب ألا تُفهم عبارة "قانون التأمين الاجتماعي" على أنها قاصرة على القانون 79 لسنة 1975 فهذا القانون بتعديلاته المختلفة يشكل الأصل العام أو القواعد العامة أو الشريعة العامة لنظام التأمين الاجتماعي ولكن تكمله باقي القوانين السابق ذكرها(79).

وبصدور هذه القوانين تكون قد اكتملت إلى حد كبير إن لم يكن بصفة كاملة حلقات التأمين الاجتماعي على كافة القوى المنتجة في المجتمع سواء بممارسة نشاطهم في مصر أم في خارج مصر.

وهذه القوانين جميعاً تُكَون عناصر قانون التأمين الاجتماعي المصري فلا يجب أن تُفهم عبارة قانون التأمين على إنها قاصرة على القانون رقم 79 لسنة 1975 فهذا القانون كما وضحنا سلفاً لا يكون إلا الأصل العام لنظام التأمين الاجتماعي ولكن يكمله باقي القوانين ومن مجموع هذه القوانين يتكون قانون التأمين الاجتماعي المصري بالمعنى العلمي.

وقد عدل هذا القانون بموجب القوانين الآتية :-

- القانون رقم 25 لسنة 1977 والمنشور بالجريدة الرسمية العدد 17 مكرر (1) في 1977/4/30
- القانون رقم 32 لسنة 1978 والمنشور بالجريدة الرسمية العدد 22 تابع في 1978/6/1
- القانون رقم 80/93 المنشور بالجريدة الرسمية العدد 18 مكرر الصادر في 80/5/3 ويعمل به اعتبارا من 80/5/4 فيما عدا ما ورد بشأنه نص خاص.
- القانون 81/48 المنشور بالجريدة الرسمية العدد 36 الصادر في 81/6/25 ويعمل بالمادة الأولي منه اعتبارا من اليوم التالي لنشره وبالمادة الثانية اعتبارا من 80/9/1.
- القانون 81/61 المنشور بالجريدة الرسمية العدد 27 الصادر في 81/7/2 ويعمل به اعتبارا من 81/7/1.
- القانون رقم 84/47 المنشور بالجريدة الرسمية العدد رقم 13 مكرر (د) ويعمل به اعتبارا من 84/4/1.
- القانون رقم 110 / 85 المنشور بالجريدة الرسمية العدد رقم 27 الصادر في 1985/7/4 ويعمل به اعتباراً من 1984/4/1.
- القانون 87/107 المنشور بالجريدة الرسمية العدد رقم 87/7/27 ويعمل به اعتبارا من 87/7/1 فيما عدا ما ورد بشأنه نص خاص.
- القانون 92/30 المنشور بالجريدة الرسمية العدد رقم 22 مكرر بالصادر في 92/6/1 ويعمل به اعتبارا من 92/7/1.
- القانون رقم 94/204 المنشور بالجريدة الرسمية العدد رقم 24 مكرر الصادر في 94/6/18 ويعمل به اعتبارا من 94/7/1.

- القانون رقم 94/207 المنشور بالجريدة الرسمية العدد رقم 24 مكرر الصادر في 94/6/18 ويعمل به اعتبارا من 94/6/19.

-القانون رقم 94 لسنة 1998 المنشور بالجريدة الرسمية العدد 20 (مكرر) في 1998/5/16

-القانون رقم 12 لسنة 2000 المنشور بالجريدة الرسمية العدد 15 (مكرر) في 2000/4/15

- القانون رقم 86 لسنة 2000 المنشور بالجريدة الرسمية العدد رقم 20 تابع (أ) في 2000/5/18

-القانون رقم 19 لسنة 2001 المنشور بالجريدة الرسمية العدد 21 (تابع) في 2001/5/24

-القانون رقم 91 لسنة 2003 المنشور بالجريدة الرسمية العدد 24 مكرر (أ) في 2003/6/15

-القانون رقم 153 لسنة 2006 المنشور بالجريدة الرسمية العدد رقم 51 مكرر في 2006/12/23

- القانون رقم 130 لسنة 2009 المنشور بالجريدة الرسمية العدد 24 تابع في 2009/6/11

- القانون رقم 135 لسنة 2010 المنشور بالجريدة الرسمية العدد 24 مكرر (د) صادر في 2010/6/22

-المرسوم بقانون رقم 2لسنة 2012 الصادر بتاريخ الأول من يناير 2012 المنشور بالجريدة الرسمية ويعمل به اعتبارا من 2012/7/1 معدلا للقانون رقم 135 لسنة 2010.

- القرار الجمهوري رقم 79 لسنة 2013 بإلغاء القانون رقم 135 لسنة 2010

تتحدد أبرز الملامح الرئيسية لقانون التأمينات الاجتماعية رقم 135 لسنة 2010 في مجموعة من النقاط على النحو الآتي[80]:

تحدد المادة الأولى والثانية من القانون الجديد ما يلي:[81]

تشمل نظم التأمينات الاجتماعية في هذا القانون ما يأتي:

تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة وحساب مكافأة نهاية الخدمة، تأمين إصابات العمل، تأمين البطالة، تأمين تعويض الأجر ومصاريف الانتقال في حالة المرض.

وتسري أحكام هذا القانون على المؤمن عليهم غير الخاضعين لأي من قوانين التأمينات الاجتماعية المتتالية وهي:

(قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم 79 لسنة 1975، قانون التأمين الاجتماعي على أصحاب الأعمال ومن في حكمهم الصادر بالقانون رقم 108 لسنة 1976، قانون التأمين الاجتماعي للعاملين المصريين في الخارج الصادر بالقانون رقم 50 لسنة 1978، القانون رقم 64 لسنة 1980 بشأن أنظمة التأمين الاجتماعي الخاص البديلة).

ويجوز للمؤمن عليهم الخاضعين لأي من القوانين المشار إليها طلب الانتفاع بأحكام هذا القانون.

كما تتضمن المادة رقم (4) من القانون الجديد ما يلي[82]:

الهيكل التنظيمي لنظم التأمينات الاجتماعية والمعاشات، وينص علي إنشاء لجنة عليا تسمى (اللجنة العليا للضمان الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية والمعاشات) برئاسة وزير المالية، وعضوية كل من وزراء: الاستثمار، التضامن الاجتماعي، القوي العاملة، الصحة، رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة للرقابة المالية، رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة للتأمين الصحي، رئيس مجلس إدارة الهيئة القومية للتأمينات الاجتماعية والمعاشات (مقرر أ)، رئيس الاتحاد العام لنقابات عمال مصر، رئيس اتحاد الصناعات، رئيس الاتحاد العام للغرف التجارية، رئيس الاتحاد العام لجمعيات المستثمرين ممثلاً لأصحاب المعاشات.

وتتولي هذه اللجنة الاختصاصات المنصوص عليها في القانون، وتختص بوضع السياسات، والتنسيق، والإشراف والرقابة علي جميع نظم التأمين الاجتماعي، ونظم المعاشات التكميلية والخاصة والبديلة، ونظام الضمان الاجتماعي، كما تختص بمناقشة توصيات الهيئة بشأن المعاهدات أو الاتفاقيات أو المواثيق الدولية، وإبداء الرأي فيها، الإشراف علي سير العمل بالهيئة، مناقشة التقارير الإكتوارية الخاصة بها، إعداد تقرير سنوي عن أداء اللجنة خلال السنة المالية، متابعة ورقابة تنفيذ نسب استثمار أموال التأمينات الاجتماعية والمعاشات سنوياً بناء علي اقتراحات مجلس استثمار أموال التأمينات الاجتماعية والمعاشات.

كما تتضمن المادة رقم (6) من القانون الملغي ما يلي:[83]

تنشأ هيئة عامة تسمي الهيئة القومية للتأمينات الاجتماعية والمعاشات، تكون لها الشخصية الاعتبارية العامة، وتتبع الوزير المختص بالتأمينات، تكون لها موازنة مستقلة، وتكفل الهيئة مبالغ التأمينات الاجتماعية والمعاشات وفقا لأحكام هذا القانون وتتكون مواردها مما تخصصه الموازنة العامة للدولة من اعتمادات، حصيلة الهبات والتبرعات والإعانات والموارد الأخرى التي تحصلها الهيئة، مقابل الخدمات التي تقدمها الهيئة للغير، نسبة 1% من حصيلة الاشتراكات السنوية التي تقوم الهيئة بتحصيلها، وكذلك نسبة لا تجاوز 2% من عائد استثمار

أموال الصناديق، وذلك لتمويل المصروفات الرأسمالية والجارية اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون، نسبة 4% مما يقضي به من غرامات وفقا لأحكام هذا القانون.

كما تتضمن مواد القانون الملغي ما يلي[84]

تحل الهيئة محل الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي المنصوص عليها في قوانين التأمينات الاجتماعية السارية المشار إليها في المادة (2) من هذا القانون، وتتولي الاختصاصات والمسئوليات المنوطة بالهيئة المذكورة بما في ذلك الإدارة والإشراف والرقابة علي أنشطة ووظائف صندوقي التأمينات المنصوص عليهما في المادة (6) من قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم 79 لسنة 1975.

وتؤول للهيئة جميع الحقوق والالتزامات والأصول والموجودات الخاصة بالهيئة القومية للتأمين الاجتماعي ويُنقل إلى الهيئة جميع العاملين بالهيئة القومية المذكورة بدرجاتهم وأوضاعهم الوظيفية والمالية في تاريخ العلم بأحكام هذا القانون.

خاتمة البحث وثمرته

هكذا أسدلنا الستار بحمد الله وفضله على هذه الدراسة التحليلية. بعد رحلة طويلة شيقة ممتعة مع هذا البحث فأنى اختم بحثي هذا الذي طوفنا خلاله وسلطنا أضواء البحث والتمحيص على التطور التشريعي للحق في التأمين الاجتماعي في مصر.

وانتهينا في المباحث السابقة إلى دراسة التطور التشريعي للحق في التأمين الاجتماعي في مصر قبل ثوره يوليو 1952 وبعدها.

وقد قمنا ببيان **التنظيم التشريعي للحق في التامين الاجتماعي حيث أن النظام القانوني للتأمينات الاجتماعية بدأ يتميز بموضوعاته وخصائصه، ولكنه لا يعدو أن يكون أحد** جوانب القانون الاجتماعي ككل. وهو لذلك، قد تأثر بما تأثر بها القانون الاجتماعي، من حيث كونه وليد الصراع الاجتماعي وأن أحكامه قد انتزعت من يد الطبقة البرجوازية أثر كفاح عمالي طويل وتطور تاريخي يعكس قصة هذا الصراع.

وقد دفع هذا الصراع، بالمشرع، إلى استيعاب أبعاد هذا التطور الاقتصادي والاجتماعي ، المتولد عن الثورة الصناعية، فقام بصياغة حلول ملائمة له، في شكل مبادئ قانونية، تقضى بوجوب المحافظة للمواطن على حد أدنى من مستوى المعيشة، بحيث تتدخل الجماعة ككل، لحماية من يتعرض لهبوط مستوى معيشته، عن الحد الأدنى.

وبما أن هذا القانون الاجتماعي، كان ثمرة لكفاح الطبقة العاملة، وبما ان هذا الكفاح كان متدرجاً، فان هذه القوانين لم تأتى دفعة واحدة مكتملة، وإنما تبعت خطوات التطور الاجتماعي، وبما أن هذا التطور مستمر، فإن النظم القانونية للتأمينات الاجتماعية، مازالت هي الأخرى فيتطور مستمراً آن المشرع يحاول فى نصوص قوانينه أن يستقصي سائر الفروض العملية بدقة ويعطيها حكمها مباشرة ومن ثم يتميز قانون التامين الاجتماعي بوفرة النصوص التشريعية ،نظراً لهذا التنظيم التشريعي المباشر والدقيق لعلاقات التأمين لاجتماعي.

وهذا طبيعي ،لأن تشريعات التأمين الاجتماعي تعمل على تحقيق عدالة في التوزيع، من خلال تحميل أصحاب الأعمال أعباء تأمينية مقررة لصالح العمال مثلاً، كما تحقق حدودا دنيا للأمن والطمأنينة للطوائف المؤمن عليها. وذلك فإن نظام التأمين الاجتماعي يقتضي التدخل المباشر من المشرع في تنظيم علاقات هذا التأمين، بتحديد أشخاص هذه العلاقات وكذلك الحقوق والالتزامات المتبادلة بينهم وكيف تبدأ وكيف تنتهي. بل وأكثر من ذلك لا يقف تشريع التأمين الاجتماعي عند حد وضع القواعد العامة في هذا الشأن، وإنما يتجاوز ذلك إلى التصدي لوضع التفصيلات الدقيقة الخاصة بهذا النظام (85).

وبعد أن انتهى بنا المطاف فى دراسة موضوع بحثنا "التنظيم التشريعي للتأمين الاجتماعي فى مصر نود أن نورد بعض الحقائق بخصوص بحثنا والتي تتمثل فى:

1 – أن كل القوانين الخاصة بالتأمين الاجتماعي والتي صدرت قبل ثورة يوليو 1952م والتي بلغت أثنى عشر تشريعاً ولائحة، كانت قاصرة وتعالج خطر معيناً من المخاطر الاجتماعية، حيث كانت لا تشكل تشريعاً اجتماعياً بالمعنى الدقيق.

2 – اضطراب تشريعات التأمين الاجتماعي التي صدرت بعد ثورة يوليو 1952م وحتى صدور قانون التأمين الحالي رقم 79 لسنة 1975م اضطراباً شديداً يذهل العقل، حيث كثرت الإصدارات في هذه الفترة بلغت في مجموعها أربعة عشر تشريعاً وقراراً وزارياً أدى إلى حيرة موظف التأمينات الاجتماعية ورجل القانون فما بال الرجل العادي؟

حيث كان يصدر القانون اليوم ثم يلغى بعد فترة ثم يصدر آخر وهكذا.. بل قد يصدر في العام الواحد أكثر من تشريع ولا أدل على ذلك من عام 1964 الذي صدر فيه أربعة تشريعات.

3 – لقد أحسن المشرع المصري صنعاً بإلغائه كافة تشريعات سالفة الذكر، سواء التي صدرت قبل الثورة أو بعدها، واعتبر القانون رقم 79 لسنة 1975 الشريعة العامة للتأمينات الاجتماعية وأن أحكامه متعلقة بالنظام العام ولا تجوز مخالفتها أو الاتفاق على مخالفتها وإلا وقعت هذه التصرفات باطلة.

ونود أن نورد بعض المقترحات بخصوص بحثنا والتي تتمثل في:

1 – إعادة النظر في أسس تمويل قانون التأمين الاجتماعي الشامل الصادر بالقانون رقم 112 لسنة 1980 لتكون وفقاً لمبادئ التأمين الاجتماعي، حيث أن النظام بوضعه الحالي أقرب إلى نظم المساعدات الاجتماعية منه إلى نظم التأمين الاجتماعي، فالأمر يتطلب دراسة ظاهرة عدم تناسب قيمة الاشتراك الموحد في نظام التأمين الاجتماعي الشامل مع المزايا التأمينية المقررة. حيث أن المؤمن عليه يسدد اشتراك شهري قدره جنيه واحد ويحصل في مقابله على معاش شهري قدره 80 جنيه الأمر الذي يحمل الخزانة العامة بأعباء مالية كثيرة.

إن نظام التأمين الاجتماعي أصبح في الوقت الحاضر من أهم النظم الاجتماعية التي تعالج الآثار التي تنجم عن الإخطار التي يتعرض لها الإنسان خلال حياته الوظيفية سواء في ذلك الإخطار المؤكدة كالوفاة– والشيخوخة– أو الإخطار الاجتماعية كخطر العجز والمرض والبطالة وذلك بإيجاد بديل للأجر في حالة انقطاعه بسبب تحقق أي من هذه الإخطار تتميز بالدورية والثبات اصطلح على تسميته بالمعاش.

2 – التنسيق بين قوانين التأمين الاجتماعي وقوانين المساعدات الاجتماعية لتفادى الازدواج في صرف المزايا.

هوامش الدراسة:

---

(1) المساواة بين الجنسين في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي– رسالة ماجستير للباحث، جامعة بني سويف، 2009، ص22.

(2) قدسية القضاء، المرجع السابق، ص16.

(3) نصوص الشرق الأدنى القديمة المتعلقة بالعهد القديم، الجزء الأول، الأساطير والقصص والنصوص الجنائزية المصرية، نشر جيمس بيريتشاد، تعريب وتعليق: د. عبد الحميد زايد، ص44، 45، طبعة هيئة الآثار المصرية، القاهرة.

(4) ونورد كدليل على ذلك نصين من النصوص التي وجدت منقوشة على قبور الحكام وذوي السلطان منذ الأسرة السادسة التي انتهت عام 2280ق.م. تبين ما فعلوه من خير في حياتهم ممثلاً في مساعدتهم للفقراء، وقد أوردها "فلند رزياتري" في كتابه "الحياة الاجتماعية في مصر القديمة": "ولقد أعطيت الخبز للجائع والكساء لمن لا كساء له.. وسمحت لمن لا يستطيع عبور النيل أن يستخدم قاربي وكنت أباً لليتيم.. وزوجاً للأرملة وواقياً لمن يعاني الفقر"، "لم يوجد في عشيرتي بائس، ولم يوجد في عهدي جائع وعندما حلت سنوات القحط حرثت أرض مقاطعة "أورين" من أقصى حدودها الشمالية لأقصى حدودها الجنوبية فضمنت بذلك الحياة والقوت لأهلها فلم يبق بينهم جائع، وساويت في العطاء بين من فقدت الزوج وبين من لم تفقده، ولم أميز بين العظيم وغير العظيم وعندما عاد الخير، وفاض النيل ونمت الحبوب وأثمر الزرع لم أسترد مما أعطيته شيئاً". انظر بحث الدكتور/ السيد حسن في "التكافل الاجتماعي، مضمونه

ومرماه"، منشور في مجلة أسرة التأمينات الاجتماعية بالإسكندرية، العدد السادس، أبريل 1961م.

(5) سورة يوسف، آية 46.

(6) يراجع في معنى ذلك: الجامع لأحكام القرآن للقرطبي والمعروف بتفسير القرطبي، ج4، ص3525 وما بعدها، دار الغد العربي بالقاهرة، الطبعة الثانية عام 1416هـ/1998م.

(7) يراجع في معنى ذلك: الجامع لأحكام القرآن للقرطبي، ج4، ص3525 وما بعدها.

(8) وهي قوله تعالى: قَالَ تَزْرَعُونَ سَبْعَ سِنِينَ دَأَبًا فَمَا حَصَدتُّمْ فَذَرُوهُ فِي سُنبُلِهِ إِلاَّ قَلِيلاً مِّمَّا تَأْكُلُونَ. سورة يوسف، آية 47.

(9) تفسير القرطبي، ج4، ص3525 وما بعدها، وانظر: نظرية التأمينات الاجتماعية في الشريعة الإسلامية، بحث للدكتور أسامة السيد عبد السميع– مؤتمر التأمينات الاجتماعية بين الواقع والمأمول، الفترة من 13-15 أكتوبر 2002م.

(10) التأمينات الاجتماعية بين الواقع والمأمول، بحث للأستاذ/ السيد محمود السيد غانم، مؤتمر التأمينات الإجتماعية، ص11.

(11) د/ أحمد محمد رفاعي- التأمينات الاجتماعية– طبعة 199- صـ22.

(12) دور التأمينات الاجتماعية في شبكة الأمان الاجتماعي– د محمد حامد الصياد– صـ4- 7

(13) راجع في ذلك :

- الأمر الصادر بتاريخ 1854/12/26 (قانون سعيد) بشأن المعاشات المدنية.
- الأمر الصادر بتاريخ 1871/1/11 (قانون إسماعيل) بشأن المعاشات المدنية.
- الأمر الصادر بتاريخ 1887/6/21 (قانون توفيق) بشأن المعاشات المدنية.
- القانون رقم 5 لسنة 1905 بشأن المعاشات الملكية. على العريف جـ 1، عام 11

(14)الضمان الاجتماعي في مصر – المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية – المرجع السابق صـ41

(15) نشر في جريدة الوقائع المصرية في 1909/4/17، ملحق.

(16) نشر في جريدة الوقائع المصرية في 1929/6/4، العدد 50.

(17) وهو الخاص بتامين عمال الصناعة والتجارة من إصابات العمل، ويعتبر هذا القانون أول قانون صدر في مصر لحماية العمال ضد أخطار العمل، وقد صدر مناسبة اشتراك مصر في عصبة الأمم في الهيئة الدولية للعمل، وذلك بعد المعاهدة المصرية الإنجليزية عام (1936م). نشر في الوقائع المصرية في 1936/9/14م، يراجع: د. أنطون صفير، محيط الشرائع، المجلد الثالث، ص 305، 318، المطبعة الأميرية بالقاهرة عام 1953م.
وقد صدر هذا القانون بمناسبة اشتراك مصر في عصبة الأمم وفي الهيئة الدولية للعمل بعد المعاهدة المصرية الإنجليزية عام 1936 الشهيرة، انظر على العريف، شرح التأمينات الاجتماعية، الجزء الأول، القاهرة، 1965، ص11.

(18) وقد أورد مكتب العمل سنة 1935 حكما استئنافيا للتدليل على ذلك قضى لأرملة عامل بسيط قتل في حادث مصعد بمبلغ يعادل مرتب زوجها عن 24 سنة - حلمي مراد ص 610 هامش (1).

---

(19) د/ حسن عبد الرحمن قدوس –المرجع السابق ص24. وراجع أيضا: د. أحمد حسن البرعي: الوجيز في القانون الاجتماعي "قانون العمل والتأمينات الاجتماعية، الكتاب الثالث، دار النهضة العربية، 1992، ص 50، 51.

(20) جلال محمد إبراهيم– شرح قانون التأمينات الاجتماعية– القاهرة 2001/2000 بدون ناشر– ص51.

(21) د سلامة عبد التواب– التأمينات الاجتماعية– دار فجر الإسلام 2013 ص 50

(22) منشور بالوقائع المصرية- العدد رقم 171 الصادر في 10 سبتمبر 1942.

د/ محمد حسين منصور – التأمينات الاجتماعية – دراسة علمية للتشريعات الحديثة من خلال التطبيقات القضائية – منشأة المعارف بالإسكندرية ص 42، د/ سمير عبد السيد تناغو المرجع السابق ص72

انظر بالتفصيل – حلمي مراد – ص687 وما بعدها

د/ سلامة عبد التواب عبد الحليم – المرجع السابق – ص 51

(23) د/ محمد حسين منصور – التأمينات الاجتماعية – دراسة علمية للتشريعات الحديثة من خلال التطبيقات القضائية – منشأة المعارف بالإسكندرية ص 42، د/ سمير عبد السيد تناغو المرجع السابق ص72

(24) د/ سمير عبد السيد تناغو المرجع السابق ص72، انظر بالتفصيل– حلمي مراد– ص687 وما بعدها.

(25) د/ سلامة عبد التواب عبد الحليم– المرجع السابق– ص 51

= المرسوم بقانون رقم 37 لسنة 1929 الخاص بالمعاشات الملكية.. - المرسوم بقانون رقم 316 لسنة 1952 بإنشاء صندوق للتامين وآخر للادخار والمعاشات لموظفي الحكومة المدنيين

(26) راجع في تفصيل ذلك: مذكرة اتحاد الصناعة التي أعدها بهذا الشأن.

(27) راجع المذكرة الإيضاحية للقانون رقم 116 لسنة 1950..الوقائع الرسمية العدد 82 بتاريخ17-السنة 1950 .. ولقد ألغى هذا القانون وحل محله القانون رقم 30 لسنة 1977 إلا إن التشريع الجديد لم يأت بمزيد يذكر في أطار التكوين العام للمعاشات والمساعدات التي يقررها والفئات المنتفعة به.

(28)وضع هذا القانون ليحل محل القانون رقم 64 لسنة 1936 لتلافي عيوب هذا الأخير حيث مع مقدار المعونة والتعويض الذي يصرف للعامل وإعفائه من الرسوم القضائية.

وقد جاء هذا القانون بمزايا أكثر من سابقه، إذ نصت المادة الثانية منه على أن يسري القانون على جميع العمال والمستخدمين ومن يتمرنون منهم في المحال الصناعية والتجارية، وذلك عدا العمال العرضين وعمال الزراعة والأشخاص الذي يشتغلون في منازلهم وامتدت أحكامه إلى العاملين في قطاع الزراعة الذين يصابون أثناء عملهم على ألآت ميكانيكية وجاء بمزايا أكثر من ناحية زيادة المعونة للمصاب وكذلك التعويض في حالة الوفاة والعجز الكامل. ووضع ضمانات أكثر للعمال إذ أبطل كل اتفاق يبرم قبل أو بعد وقوع الإصابة بهدف تخفيض الأداء المقرر للمصاب أو لمن يستحقه بعد وفاته واعتبر جميع المبالغ المستحقة بموجبه ديوناً ممتازة ونص على عدم وحالتها أو الحجز عليها، إلا لديون النفقة وبما لا يجاوز الربع، وأوجب الحكم في المنازعات الخاصة بإصابات العمل

على وجه الاستعجال وأعفى العامل وورثته من دفع الرسوم القضائية , يراجع ذلك: د.رجب صميده– الوجيز في قانون التأمين الاجتماعي، طبعة 2012، ص 17.

(29)نشر ف بالوقائع المصرية في 1950/8/17م، العدد 82.

(30) جلال محمد إبراهيم– شرح قانون التأمينات الاجتماعية–2001/2000 – ص 53،54.

(31) نشر في الوقائع المصرية في 1950/8/17م، العدد (82).

(32) م2، من القانون 1950/117، حيث إنه مرفق جدولين بالقانون رقم (89) لسنة 1950. أحدهما بعنوان مقدار التعويض في حالة وفاة العامل، والآخر يبين مقدار التعويض في حالة الإصابة.

(33) د. جلال محمد إبراهيم، المرجع السابق، ص 4.

(34) د/ محمد حسن قاسم – المرجع السابق ص 32.

(35) د/ فاطمة الرزاز– شرح قانون التأمينات الاجتماعية– السنة 2004– بدون ناشر ص 53.

(36) د/ سلامة عبد التواب عبد الحليم – المرجع السابق – ص 53

(37) د/ صلاح عبد الله أحمد النور، دراسة مقارنة لنظم المعاشات المدنية في كل من السودان ومصر، مرجع سبق ذكره، ص 59

(38) وبالنظر في هذه التشريعات نجد أنها:

1- لا تعتبر تشريعاً كاملاً عن التأمينات الاجتماعية بالمعنى الدقيق.
2- فضلاً عن ذلك فإن كل تشريع كان يعالج نوعاً معيناً من المخاطر الاجتماعية كما سبق ذلك معالجة قاصرة وغير واضحة.

مما يحق لنا أن نقول في النهاية بأن كل التشريعات التي صدرت قبل ثورة 23 يوليو 1952م، والتي بلغت أثنى عشر تشريعاً في مجموعها ما بين أوامر عليا أو قوانين أو لوائح وقرارات لا تعتبر قانون اجتماعيا متكاملاً بالمعنى الدقيق.

(39) وقد قضى هذا القانون بإنشاء صندوقين إحداهما للتأمين ومهمته مواجهة حالتي وفاة العامل وعجزه قبل بلوغ سن التقاعد الغير ناتجة عن حوادث العمل وأمراض المهنة والصندوق الثاني للادخار ومهمته دفع مكافأة نهاية الخدمة للعمال، كما قضى القانون بأن يكون الصندوقين شخصية معنوية مستقلة تعرف باسم مؤسسة التأمين والادخار للعمال، ينشر جريدة الوقائع المصرية في 1955/9/13 العدد 7 مكرر ج.

(40) نشر القانون رقم 93 لسنة 1980 المعدل لبعض أحكام قانون التأمين الاجتماعي رقم 79 لسنة 1975 بالجريدة الرسمية- العدد رقم 18 مكرر الصادر بتاريخ 1980/5/3

(41) المرجع في أحكام التأمينات الاجتماعية لأستاذنا الدكتور محب سعد والأستاذ عبد الرحمن داود (مطبعه مخيمر/ 1965) ص 19.18 حيث ذهب إلى أن الأصل هو عدم سريان أحكام القانون على من يقومون بأعمال الزراعة والفلاحة البحتة ولا ينصرف هذا الحكم على من يؤدون الأعمال الإدارية أو أعمال الحراسة كناظر الزراعة والخولي والغفير وكاتب الزراعة وغير هؤلاء ممن يؤدون أعمالاً مماثلة- وعكس هذا الاتجاه الأستاذ المستشار أحمد شوقي المليجي- الوسيط في التشريعات الاجتماعية (طبعة 1948) ص 769 حيث أورد سيادته " وكنا قد نبهنا إبان عرض مشروع القانون إلى خطورة هذا النص إذ يتضمن حكماً تفسيرياً يخالف القواعد المعمول بها على مدى ربع قرن من شمول الاستثناء كل من

يعمل في الزراعة بصفه مباشرة بما في ذلك من يقوم بأعمال إدارية أو كتابية أو أعمال الحراسة المتعلقة بالزراعة...... الخ.

(42) نقض مدني 228 سنة 40 ق 81/12/26، 1927 سنة 51 ق 82/11/14 و 632سنة 49 ق 83/12/26.

(43) نشر بالجريدة الرسمية بعددها رقم 40 مكرر أ الصادر في 1958/12/11.

(44) نظام التأمين الاجتماعي في مصر تشريعاً ووضعاً، الأستاذ/ نبيل محمد عبد اللطيف، ص16 وما بعدها.

(45) يراجع في نفس المعنى: المذكرة الإيضاحية لهذا القانون والمنشورة بالنشرة التشريعية لوزارة العدل، محكمة النقض، عام 1958م.

(46) د/جلال إبراهيم – المرجع السابق – ص 57

(47) د/ محمد حسن قاسم – المرجع السابق – ص

(48) نشر ف الجريدة الرسمية في 1959/4/7م العدد (7) مكرر ب.

(49) يراجع: المادة الثانية من قانون الإصدار لهذا القانون.

(50) المذكرة الإيضاحية لقانون التأمينات الاجتماعية رقم 92 لسنة 1959.

(51) نصت المادة 19 من القانون 59/92 على أنه: "مع مراعاة أحكام المادة 2 من هذا القانون تسري أحكام هذا الفصل على عمال الزراعة المشتغلين بالات ميكانيكية أو المعرضين لأحد الأمراض المهنية المبينة بالجدول رقم 1 الملحق بهذا القانون ... الخ.

(52) د/ حسن قدوس - المرجع السابق- ص2.

وقد ألزم هذا القانون أصحاب الأعمال بالتأمين على عمالهم لدى هيئة عامة (هيئة التأمينات الاجتماعية) ضد مخاطر إصابات العمل وأمراض المهنة بالجدول المرفق بالقانون، وكذلك الشيخوخة، العجز الكامل قبل بلوغ الشيخوخة، الوفاة، كما نص على أن لوزير الشئون الاجتماعية والعمل المركزي أن يتخذ الإجراءات التي تكفل تطبيق التأمين الصحي خلال سنة وتامين البطالة خلال ثلاث سنوات من تاريخ العمل بهذا القانون. وكان هذا القانون واسع النطاق من حيث تطبيقه على الأشخاص فقد كان يسري على مستخدمي وعمال الحكومة إذا لم يكن لهم وقت سريان العمل به نظام أفضل. ومن مستحدثاته أنه ادخل نظام المعاش بدلاً من نظام تعويض الدفعة الواحدة في حالة الوفاة والعجز من غير إصابة العمل، واستحداث مزايا إضافية أخرى في نظام تامين إصابات العمل، ويتم التمويل عن طريق اشتراكات يدفعها العمال وأصحاب العمل، ويراجع: د. إيهاب حسن إسماعيل، المرجع السابق، ص 45 – 47.

وقد ادخل المشرع بعض التعديلات عليه بمقتضى القانون رقم 143 لسنة 1961 حيث عمم نظام معاشات الشيخوخة الذي يدفع بصفة دورية وألغى إمكانية صرف تعويض الدفعة الواحدة لمن يستحقون صرف المعاشات، وأدمج نظام المعاشات الشيخوخة والعجز والوفاة في نظام واحد وتمويل واحد، كما حاول أن يقرب قدر الإمكان بين نظام التأمينات الاجتماعية والنظام المعمول به في القطاع الحكومي. وقد حددت المذكرة الإيضاحية لهذا القانون الأهداف التي من اجلها تم هذا التعديل: أولاً: هدف اقتصادي وهو أن نظام المعاشات يفضل نظام الادخار في تكوين الأموال المتاحة للاستثمار، ذلك أن المعاشات تؤدي على آجال طويلة، عكس ما يؤدي إليه نظام الادخار من اقتضاء المكافآت

والتعويضات دفعة واحدة، وبذلك يمكن توجيه المتراكم إلى المساهمة في استثمارات الخطة. ثانياً: هدف اجتماعي وهو تحقيق مصلحة العامل في الحصول على معاش مستمر بدلاً من ان يبدد المكافأة التي تعطي له دفعة واحدة في وقت قصير.

([53]) د / السيد نايل - المرجع السابق - ص3

([54]) د/ أحمد حسن البرعي- الوجيز في قانون التأمينات الاجتماعية - الطبعة السادسة، 2007 ص 40 وما بعدها. فمن حيث الأشخاص فقد قضى بحق العاملين على مختلف فئاتهم في الانتفاع بمزايا التأمينات بما في ذلك المتدرجون منهم، ولم يستثن سوى بعض فئات العاملين إما لطبيعة العمل الذي يؤدونه، وإما لنوع العلاقة التي تربطهم بصاحب العمل. وهذه الفئات يمكن تحديدها بالعاملين في الحكومة المنتفعون بأحكام قوانين التأمين والمعاشات، عمال الزراعة أي الذين يقومون بأعمال الفلاحة البحتة إلا أن الاستثناء لا يمتد على من يقومون بأعمال الادارة أو الحراسة وكذلك لا يسرى الاستثناء بالنسبة لعمال الزراعة المشتغلين على الآلات الميكانيكية بالنسبة لأصحاب العمل، خدم المنازل بالمعنى الضيق أو الى من في حكمهم من السائقين الخصوصيين أو عمال الحدائق ولا يسرى إلى الخدم في المنازل والعمارات الاستغلالية، وبهذا يكون القانون قد امتد الى فئات جديدة لم تكن مستفيدة من القوانين السابقة وهذه الفئات هي العمال العرضيون والمؤقتون والعمال الموسميون وعمال التراحيل وعمال المقاولات ومن هم في حكمهم وكذلك عمال الشحن والتفريغ، وتقرر إمكانية سريان القانون على غير العاملين من ذوى المهن الحرة وأصحاب الأعمال، بشرط أن يصدر قرار من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح وزير العمل وموافقة مجلس إدارة الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية.

(صدر القانون رقم 61 لسنة 1973 بسريان بعض أحكام قانون التأمينات الاجتماعية على أصحاب الأعمال)، ومن حيث المخاطر فقد أضاف للمخاطر الأربعة السابق بيانها التأمين الصحي والتأمين من البطالة، إلا أنه بالنسبة للتأمين الصحي فقد أخذ بشكل تدريجي من حيث نطاق تطبيقه وذلك بحسب المنشآت والجهات التي يصدر بها قرار من الوزير المختص، وذلك في مدة أقصاها ثلاث سنوات من تاريخ العمل بالقانون. وإذا كان مقتضى هذا الحكم أن يتم الانتفاع بالتأمين الصحي لجميع العاملين في أبريل سنة 1967، فإنه مع ذلك لم يتحقق هذا الانتفاع لجميع العاملين. وبالنسبة لتأمين البطالة فقد استثنى القانون من هذا الانتفاع بأحكامه فئات هم أحوج إلى الرعاية وهم العاملون الذين يقومون بأعمال عرضية مؤقتة مثل العمال الموسميين وعمال المقاولات وعمال الشحن والتفريغ والعاملون الذين تجاوزا الستين وأفراد أسرة صاحب العمل وخدم المنازل ومن في حكمهم. وبالنسبة للتمويل فيشترك فيه أصحاب الأعمال والعمال والدولة وفقاً للنسب الآتية التي تحسب على أساس أجر العامل، إصابة العمل ويتحمل تمويله صاحب العمل وحده بنسبة 3% والبطالة ويتحمل العامل1% وصاحب العمل2% والدولة1% المرض ويتحمل العامل1% وصاحب العمل4%، أما بالنسبة للشيخوخة والعجز والوفاة ويتحمل العامل8% وصاحب العمل14% وبذلك يكون مجموع ما تتحمله الدولة1% وما يتحمله العامل10% وما يتحمله صاحب العمل23% ويكون المبالغ التي تؤدى34% من أجر العامل ويقع العبء الأكبر في تمويل النظام على عاتق صاحب العمل ثم يليه العامل، ولا تتحمل الدولة إلا بنسبة ضئيلة.

(55) ومن حيث الإخطار: فقد أكمل القانون رقم 63 لسنة 1964 بناء التأمينات الاجتماعية في مصر بتقرير التأمين الصحي والتأمين ضد البطالة وأصبحت الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية تباشر التأمينات التالي:

- تأمين إصابات العمل.
- التأمين الصحي.
- التأمين ضد البطالة.
- تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة.

(56) نشر في الجريدة الرسمية– العدد رقم 35 (تابع) – في 1975/8/28.

(57) راجع المادتين 6و9 من القانون 79 لسنة 1975.

(58) المادة الأولى من القانون 79 لسنة 1975 .

(59) راجع المواد 10و12و 17 من دستور 1971.

(60) من خطاب السيد / محمد أنور السادات رئيس الجمهورية في عيد التأمينات، الأهرام، السنة 106 العدد 34276 الصادر في 16 أكتوبر 1980.

(61) راجع البند الرابع من تقرير "بيفردج" الترجمة المصرية لوزارة الشئون الاجتماعية، المرجع السابق الإشارة إليه.

(62) راجع المادة الأولى من القانون 112 لسنة 1975.

(63) راجع المادة الثانية من القانون 112 لسنة 1975.

(64) معدلة بالقرار الوزاري رقم 28 لسنة 1979.

(65) مضافة بالقرار الوزاري رقم 150 لسنة 1987.

(66) مضافة بالقرار الوزاري رقم 150 لسنة 1987.

(67) صدر قانون التأمينات الاجتماعية رقم 1975/79 الصادر في 1975/8/23 والذي طبق اعتباراً من 1975/9/1 ثم القوانين التي عدلت بعض أحكامه بمقتضى القانون رقم 1977/25 والقوانين 44/32 لسنة 1978 والقانون 1980/93 والقانون رقم 48 لسنة 1981 والقانون 1980/1/2 والقانون 61 لسنة 1981 والقانون رقم 47 لسنة 1984 الصادر في مارس لسنة 1984.

(68) التشريعات الاجتماعية – الدكتورة / نادرة محمود سالم – طبعة 2000، ص 274

(69) تقررت هذه المعاشات بناء على توجيه السيد رئيس الجمهورية .

(70) قارن القرارات الوزارية أرقام 85 لسنة 1976 و 185 لسنة 1968 و258 لسنة 1979 وتعليمات الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية رقم 1 لسنة 1976.

(71) كان هذا الإعلان في الخطاب الذي ألقاه السيد رئيس الجمهورية في جامعة الإسكندرية بمناسبة الاحتفال بالذكرى السابعة والعشرين لثورة يوليو (الأهرام- العدد3381 السنة 105 الصادر في 1979/7/27).

(72) الأهرام، السنة 106، العدد 34376، الصادر في 1980/10/16.

(73) راجع المواد 8 و 13 و 17 من دستور مصر الدائم (1971).

(74) راجع تقرير" بيفردج"، البند الرابع الترجمة العربية لوزارة الشؤون الاجتماعية.

(75) راجع المواد 8 و 13 و 17 من دستور مصر الدائم لسنة 1971.

(76) راجع المادة الخامسة من قانون إصدار القانون 112 لسنة 1980.

(77) راجع المزايا التأمينية في كل من القانونين 108 لسنة 1979، 117 لسنة 1980.
(78) حق الضمان الاجتماعي في الفلسفة السياسية والتشريعات الوضعية– السيد حسن عباس– رسالة دكتوراه– سنة 1981 ص 160 وما بعدها.
(79)- الدكتور/ السيد عيد فايل – قانون التأمين الاجتماعي- طبعة 2007 ص 35. وتحقيقاً لهذه السياسة صدر القانون رقم 61 لسنة 1973 بشأن التأمين على أصحاب الأعمال لأول مرة في مصر، وعندما صدر القانون رقم 79 لسنة 1975 رأى المشرع إصدار قانون جديد بشأن التأمين على أصحاب الأعمال يتوافق مع القانون الأخير هو القانون رقم 108 لسنة 1976 وتتمثل هذه الرعاية التأمينية من ضمان معاش لا بأس به في حالة الشيخوخة والعجز والوفاة وذلك بشروط معينة، وهو أثر توجيه العدالة الاجتماعية إذ ليس من المقبول أن يتمتع العاملون الإجراء بنظم التأمينات الاجتماعية تكفل لهم الأمان إلى حد ما ويحرم أصحاب الأعمال من الحماية الاجتماعية اللازمة لهم وهم الذين يساهمون بنصيب أكبر في تمويل صناديق التأمينات الاجتماعية، ولا يختلفون من حيث الأجور عن أغلبية العاملين. كما أنه من الثابت أن المخاطر الاجتماعية لا تفرق بين العامل وصاحب العمل. لذلك كان من الضروري حماية الأخير.

كذلك صدر القانون رقم 112 لسنة 1975 بهدف مد مظلة التأمينات الاجتماعية الى فئات القوى العاملة فيما عرف بالتأمين الشامل، أصدر المشرع القانون المشار إليه ليقرر الحق في المعاش عند الشيخوخة أو العجز أو الوفاة لكل أفراد القوى العاملة التي لم تنتفع بقوانين التأمينات الاجتماعية. واشترط القانون للاستفادة من أحكامه ألا تقل سن المؤمن عليه عن 18 سنة ولا تجاوز 65 سنة. وقد صدر قرار وزير التأمينات رقم 58 لسنة 1976 ليحدد نطاق تطبيق القانون ببيان فئات القوى العاملة التي جاءت عامة في المادة الأولى من القانون المذكور.

ويعتبر هذا القانون من وجهة نظرنا هو "بمثابة قانون للمساعدة الاجتماعية" لأن من استقراء أحكامه يتبين لنا أنه في الواقع يعد من قوانين المساعدة ولذلك سوف ندرجه ضمن قوانين المساعدة الاجتماعية وأمام ما اتضح للجهات المسئولة من خلال التطبيق العملي لقوانين التأمينات الاجتماعية السارية من قصورها نظراً لوجود أعداد كبيرة من المواطنين لا ينطبق عليهم أحكام القانون، أما لعدم توافر شروط الاستحقاق المقررة بها خاصة وأنها لم تكن ميسرة بل كانت صعبة للغاية، أو قد يكون البعض قد توقف عن ممارسة النشاط لبلوغ سن الشيخوخة أو العجز أو الوفاة ولا يتمتعون وأسرهم بالحق في المعاش قبل العمل بالقانون، وتحقيقاً لما طالب به السيد رئيس الجمهورية من مد الحماية التأمينية لجميع قبل نهاية عام 1980، صدر قانون 112 لسنة 1980 متضمناً، الحماية من ثلاث مخاطر هي الشيخوخة والعجز والوفاة لمن لا تنطبق عليهم قوانين التأمينات الاجتماعية وذلك وفقاً لشروط معينة– ويعتبر هذا القانون كما أشرنا من وجهة نظرنا من قوانين المساعدة الاجتماعية– يدل على ذلك أن المشرع نص في المادة الخامسة منه بأن " يمنح معاش وفقاً لأحكام القانون المرافق يطلق عليه معاش السادات لكل من بلغ الخامسة والستين أو ثبت عجزه الكامل أو وقعت وفاته قبل تاريخ العمل بهذا القانون ولم يستحق معاشاً بصفته من الفئات المؤمن عليها وفقاً لأحكام قوانين التأمين الاجتماعي أو التأمين والمعاشات.."

والواقع فإن المشرع وإن كان قد عالج بعض الأخطار الاجتماعية بتغطية الفئات التي تنطبق عليها أسباب الاستحقاق قبل العمل بالقانون الجديد، فإن المشكلة تبقى قائمة بالنسبة للحالات التي يتوفر لها أسباب الاستحقاق بعد العمل به.

كذلك أصدر المشرع القانون رقم 50 لسنة 1978 بشأن العاملين المصريين بالخارج، وكان المشرع قد بدأ بتطبيق القانون على هذه الفئات من العمال الذين يعملون بعقود شخصية بالقانون رقم 74 لسنة 1973، إلا أنه نظراً لتزايد أعداد المصريين العاملين بالخارج، ورغبة في تحقيق التناسق بين نظام هذا التأمين وأنظمة التأمين الاجتماعي الجديد والتي بدأت بصدور قانون رقم 79 لسنة 1975، وتمشياً مع سياسة الدولة في ذلك الحين، فقد أصدر المشرع ذلك القانون ليحل محل القانون رقم 74 لسنة 1973، واقتصر هذا القانون على تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة وأن لا تقل سن المؤمن عليه عن 18 سنة ولا تزيد عن 60 سنة. (يراجع د/ رجب حميدة– الوجيز في قانون التأمين الاجتماعي– المرجع السابق–صـ29)

(80) نشر في العدد رقم 24 مكرر (د) الصادر في 2010/6/22.

(81) مادة رقم (1، 2)، قانون التأمينات والمعاشات الجديد، (قانون رقم 135 لسنة 2010)، الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي، وزارة المالية، 2010.

(82) مادة رقم (4،5)، (قانون رقم 135 لسنة 2010)، مرجع سبق ذكره.

(83) مادة رقم (6،14)، (قانون رقم 135 لسنة 2010)، مرجع سابق ذكره.

(84)مادة رقم (7، 8، 10، 11)، (قانون رقم 135 لسنة 2010)، مرجع سبق ذكره.

(85) راجع الأستاذ الدكتور/ رمضان أبو السعود، الوجيز في شرح قوانين التأمين الاجتماعي، طبعه1، 1-1979، ص 167. وأيضا : الوجيز في قانون التأمينات الاجتماعية– الدكتور/ أحمد حسن البرعى- دار النهضة العربية – الطبعة السادسة -2007 – ص37.