



## Social risks: A comparative study of some differences between the Libyan Social Security Law No. (13) of 1980 and the Bahraini Social Insurance Law No. (24) of 1976

Abdullal Ali Ahmed Dhaw \*

Department of Private Law, Faculty of Law, Azzaytuna University, Tarhuna, Libya

المخاطر الاجتماعية: دراسة مقارنة في بعض أوجه الاختلاف بين قانون الضمان الاجتماعي الليبي رقم (13) لسنة 1980م، وقانون التأمين الاجتماعي البحريني رقم (24) لسنة 1976م

عبد الله علي أحمد ضو \*

قسم القانون الخاص، كلية القانون، جامعة الزيتونة، ترونة، ليبيا

\*Corresponding author: [230101547@ecadm.edu.ly](mailto:230101547@ecadm.edu.ly)

Received: October 15, 2025

Accepted: November 21, 2025

Published: November 28, 2025

### Abstract:

This research aims to conduct a comparative study between the Libyan Social Security Law No. (13) of 1980 and the Bahraini Social Insurance Law No. (24) of 1976, to determine the extent to which the Libyan legislator succeeded in providing comprehensive protection against social risks compared to its Bahraini counterpart. The study adopted the comparative analytical approach, where common and divergent aspects regarding the scope of covered categories, the competent administrative structure, and the mechanisms for settling rights were analyzed. The research concluded that describing the Libyan Law as a "comprehensive law" is only relative comprehensiveness, due to gaps in its coverage of certain risks. Furthermore, the results revealed that the Libyan Law reinforces the executive authority's interference in the work of the Social Security Fund at the expense of its administrative independence. Accordingly, the research recommends the necessity of legislative amendments to the Libyan Law to ensure the complete independence of the Social Security administration and to keep pace with emerging economic and social changes.

**Keywords:** Social Security, Social Insurance, Social Risks, Libyan Law, Bahraini Law, Administrative Independence, Social Protection

### المخلص

يهدف هذا البحث إلى إجراء دراسة مقارنة بين قانون الضمان الاجتماعي الليبي رقم (13) لسنة 1980م وقانون التأمين الاجتماعي البحريني رقم (24) لسنة 1976م، لتحديد مدى نجاح المشرع الليبي في توفير الحماية الشاملة للمخاطر الاجتماعية مقارنة بنظيره البحريني. وقد اعتمد البحث على المنهج التحليلي المقارن، حيث تم تحليل الجوانب المشتركة والمتباينة في نطاق الفئات المشمولة، والهيكل الإداري المختص، وآليات تسوية الحقوق. وتوصل البحث إلى أن الوصف الذي يطلق على القانون الليبي بـ "قانون شامل" هو شمولية نسبية، نظراً لوجود ثغرات في تغطيته لبعض المخاطر. كما كشفت النتائج عن تعزيز

القانون الليبي لتدخل السلطة التنفيذية في عمل صندوق الضمان على حساب استقلاليته الإدارية. وبناءً على ذلك، يوصي البحث بضرورة إجراء تعديلات تشريعية في القانون الليبي تضمن الاستقلال الكامل لإدارة الضمان الاجتماعي، وتواكب التغيرات الاقتصادية والاجتماعية المستجدة.

**الكلمات المفتاحية:** الضمان الاجتماعي، التأمين الاجتماعي، المخاطر الاجتماعية، قانون ليبي، قانون بحريني، الاستقلال الإداري، الحماية الاجتماعية.

## المقدمة

الأمان الاجتماعي غاية سعى ويسعى الإنسان منذ بدء الخلق إلى تحقيقه باعتباره من الأولويات التي تمكنه من مواجهة الأخطار الاجتماعية، وقد كان يسعى في ذلك عن طريق وسيلته الخاصة المشروعة. غير أنه منذ تحول دور الدولة من مجرد دولة حارسة إلى دولة خادمة تحقيقاً للاستقرار الاجتماعي والسياسي، وتطبيقاً لمبدأ عدم اقتضاء الحق بالذات، أصبحت الدول هي التي تساهم في مهمة توفير الحماية الاجتماعية. ولم يثدَّ المشرع الليبي أو المشرع البحريني عن تحقيق هذه الغاية الإنسانية، وذلك استجابة للعوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تقوم عليها أي دولة من الدول. ولذلك نجد أن كلاً من المشرعين ومنذ بداية الاستقلال صاغ كل منهما منظومة تشريعية تحقق نوعاً من الحماية الاجتماعية للإنسان بصفته عاملاً أو موظفاً أو عاجزاً، تحقق له سبل العيش الكريم في كل من الدولتين. فأصدر المشرع الليبي القانون رقم (53) لسنة 1957م بشأن التأمين الاجتماعي، مروراً بالقانون رقم (72) لسنة 1967م بشأن التقاعد وغيرها من التشريعات، وصولاً إلى القانون رقم (13) لسنة 1980م الذي ينظم الضمان الاجتماعي في وقتنا الحاضر. وعلى غرار ذلك، قام المشرع البحريني بإصدار القانون رقم (24) لسنة 1976م والقوانين المعدلة له، كما أصدر سنة 2014م قانوناً خاصاً بالتأمين على المشتغلين لحساب أنفسهم وأصحاب المهن الحرة وأصحاب العمل.

وكل هذه المنظومة تسعى إلى تحقيق هدفٍ متمثل في الحماية الاجتماعية من أجل التغلب على العوامل التي تؤثر سلباً على رفاهية الإنسان، عن طريق إدارة المخاطر الاجتماعية والاقتصادية مثل العجز وإصابات العمل، والشيخوخة وغيرها من المخاطر الاجتماعية، وذلك عن طريق خلق مؤسسات تقوم على تطبيق نظم الحماية الاجتماعية وفقاً للتشريع الخاص بها في كل من دولة ليبيا ومملكة البحرين.

**أهمية دراسة الموضوع:** يمكن تحديد أهمية دراسة هذا الموضوع من خلال بعدين:

(أ) **البعد النظري:** ونقصد به النقاشات والتحليلات التي تقدمها هذه الورقة البحثية من الزاوية المنطقية والقانونية، وهو ما يحدد قيمتها الفقهية، كما أن هذا البحث قد يساهم في إثراء المكتبة القانونية الليبية في هذا المجال. ولا شك أن البعد النظري لهذا البحث مرتبط ببعده العملي.

(ب) **البعد العملي:** والذي يكمن في وضع الحلول النظرية موضع التطبيق وذلك على ثلاث مستويات:

- **المستوى التشريعي:** يتمثل في توجيه أنظار المشرع إلى مواطن القصور في التنظيم القانوني محل البحث، وتبني الحلول التي يصل إليها في صورة نصوص قانونية عند قيامه بإعادة النظر في قانون الضمان الاجتماعي رقم (13) لسنة 1980م. هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى توجيه أنظار المشرع نحو تجارب المشرعين الذين قاموا بتنظيم هذا المجال.
- **المستوى القضائي:** فقد تكون هذه الورقة مرشداً للجان المنازعات الضمانية، أو للقضاء عند فصله في المنازعات المتعلقة بالمخاطر الاجتماعية محل الدراسة، من حيث تكييفها، ومن حيث معرفة القواعد القانونية واجبة التطبيق عليها بما يتوافق مع الفلسفة التي تسعى النصوص إلى الوصول إليها.
- **مستوى أطراف العلاقة:** (جهة الإدارة، وجهة العمل، العامل، والعامل لحساب نفسه) فقد يساعد هذا البحث في فهم حقوق والتزامات المخاطبين بمضمون كل من القانونين.

**تحديد نطاق البحث:** يتحدد نطاق البحث في محاولة بيان بعض أوجه الاختلاف في كل من قانون الضمان الاجتماعي الليبي رقم (13) لسنة 1980م، وقانون التأمينات الاجتماعية لمملكة البحرين رقم (24) لسنة 1976م.

**الإشكالية محل البحث:** يهدف نظام الضمان الاجتماعي أو التأمينات الاجتماعية في حده الأدنى، كما تتطلب الاتفاقية الدولية رقم (102)، إلى توفير الحماية من المخاطر الاجتماعية التي قد يتعرض لها المضمونون في كلا البلدين. فهل حقق قانون الضمان الاجتماعي الليبي، مقارنة بقانون التأمينات الاجتماعية البحريني، توفير الحد الأدنى من هذه الحماية؟ وما هي الفئات المشمولة بالحماية في كل من القانونين؟ وما هي المخاطر الاجتماعية التي تم تغطيتها بحسب كل قانون؛ باعتبار أن ما يعد خطراً اجتماعياً في دولة ما قد لا يعد كذلك في دولة أخرى، وبالتالي يكون التساؤل حول الأساليب الفنية التي تبناها كل نظام لمواجهة الأخطار الاجتماعية.

**منهجية البحث:** للإجابة على التساؤلات سوف نتبع المنهج الوصفي التحليلي المقارن، بمعنى أننا سوف نقوم بذكر النصوص ثم نعقب ذلك بمحاولة تفسيرها ومقارنتها ببعضها البعض في القانونين محل المقارنة.

**خطة البحث:** تم تصميم البناء الهيكلي للإجابة في هذا البحث في ثلاث مطالب، على أن يحتوي كل مطلب على فرعين على النحو الآتي:

المطلب الأول:

الفئات المشمولة بالحماية من المخاطر الاجتماعية.

■ الفرع الأول: الأشخاص المشمولون بالحماية من المخاطر الاجتماعية.

■ الفرع الثاني: المخاطر الاجتماعية محل الحماية.

المطلب الثاني:

إدارة المخاطر الاجتماعية.

■ الفرع الأول: الجهة المختصة بإدارة المخاطر الضمانية.

■ الفرع الثاني: مصادر تمويل جهة إدارة المخاطر.

المطلب الثالث:

التسوية الضمانية للمخاطر الاجتماعية.

■ الفرع الأول: التسوية الطبيعية للمخاطر الاجتماعية.

■ الفرع الثاني: المنازعات الضمانية المتعلقة بتسوية المخاطر الاجتماعية.

**المطلب الأول: الفئات المشمولة بالحماية من المخاطر الاجتماعية**

إن تطبيق أي قاعدة قانونية يقتضي تحديد الأشخاص الذين تتوجه بالخطاب إليهم (الفرع الأول)، ثم بيان المحل الذي ترد عليه، والذي نطلق عليه في هذا البحث المخاطر الاجتماعية (الفرع الثاني).

**الفرع الأول: الأشخاص المشمولون بالحماية من المخاطر الاجتماعية**

يتميز قانون الضمان الاجتماعي الليبي رقم (13) لسنة 1980م عن قانون التأمينات الاجتماعية البحريني رقم (24) لسنة 1976م، بأن الضمان الاجتماعي في ليبيا قائم على مبدأي التوحيد والشمولية، والتي تعني خضوع كل من القطاع الاقتصادي سواء العام أو الخاص أو أصحاب الوظائف العامة، وكذلك العاملين لحساب أنفسهم وأصحاب المهن والحرف الحرة كمبدأ عام لمنظومة الضمان الاجتماعي. ومن حيث الوحدة: ف صندوق الضمان الاجتماعي هو جهة الإدارة التي تقوم وحدها بتطبيق هذه الأنظمة الضمانية ووحدة الإطار التشريعي لها (خليفة، 2013، ص 222).

1. يتميز الضمان الاجتماعي في ليبيا بأنه يمنح المضمون معاشات دائمة لا مكافآت مقطوعة، ولا إعانات إجمالية (خليفة، 2013، ص 223).
- وتجدر الملاحظة إلى أنه لا يحد من هذه الشمولية القانون رقم (20) لسنة 1989م بشأن الرعاية الاجتماعية، والذي استُحدث بموجبه كيان جديد وهو ما يعرف بصندوق التضامن الاجتماعي. وعلى ذلك، انقسم نظام الضمان الاجتماعي الموحد إلى نظامين، ولكنهما مكملان ومتكاملان لبعضهما البعض، وهما:
  1. صندوق الضمان الاجتماعي المعني أساساً بالتقاعد والمتقاعدين، والمؤسس على الاشتراكات التي تُدفع دورياً من المضمون وجهة عمله، والخزانة العامة – أو المضمون والخزانة العامة، إذا كان من العاملين لأنفسهم.
  2. صندوق التضامن الاجتماعي المختص بتوفير الحماية الاجتماعية لمن ضاقت بهم سبل الحياة، مثل المعاقين والعجزة والنساء والأطفال الذين لا مأوى لهم، وذلك عن طريق ما يعرف بالمعاش الأساسي (خليفة، 2013، ص 230)، والذي كان قبل صدور هذا القانون يُصرف من صندوق الضمان الاجتماعي، ولا يتحمل المستفيدون من هذه المعاشات دفع اشتراكات في مقابل الحصول على هذه المنفعة.
- غير أنه يؤخذ بحق على قانون الضمان الاجتماعي الليبي، على الرغم من اتصافه بالشمولية في شأن تحديد المستفيدين من أنظمتهم، إلا أنه لا يغطي الفئات الآتية (خليفة، 2013، ص 236):
  1. فئة العاطلين عن العمل والباحثين عنه، على الرغم من أن المادة 38/1 منه قد نصت على منح البطالة، ويُعد هذا النص غير مفصل بسبب عدم وضع لائحة تنفيذية لذلك.
  2. فئة العمالة العارضة وغير المنتظمة.
  3. فئة الليبيين العاملين بالخارج والذين أصبح عددهم يتزايد.
- في حين ينحصر نطاق تطبيق قانون التأمينات الاجتماعية البحريني رقم (24) لسنة 1976م وبشكل إلزامي على جميع العاملين الذين يعملون بموجب عقد عمل لدى صاحب عمل أو أكثر، أو لمصلحة منشأة من القطاع الخاص أو التعاوني أو المشترك، وكذلك العاملون في المؤسسات والهيئات العامة ممن لم يرد بشأنهم نص خاص، وكذلك الموظفون والعمال الذين لا يسري في شأنهم القانون رقم (13) لسنة 1975م. ويشمل ذلك مهما كانت مدة العقد وطبيعته أو شكله، ومهما كان أجر العامل أو نوعه، سواء أدى العمل طبقاً للعقد داخل مملكة البحرين أو خارجها، ولمدة محددة أو غير محددة.
- ويُستثنى من ذلك موظفو الحكومة ومستخدموها البحرينيين المعينون على درجات الميزانية العامة للدولة أو ميزانية البلديات وسائر الهيئات المحلية الخاضعون لقانون المعاشات ومكافأة التقاعد، وأفراد وضباط قوات الدفاع المدني والأمن العام، والعاملون في المؤسسات العامة، والذين يعملون في البعثات الدولية، وضباط السفن البحرية، وخدم المنازل، وأفراد أسرة صاحب المعاش الذين يعملون معه ويعولونهم فعلاً، والعمال غير البحرينيين الذين تنتدبهم فروع الشركات الأجنبية العاملة في البحرين من شركاتها الأم في الخارج (أبو هزيم، 2020، ص 288).
- يُضاف إلى ذلك، فإنه طبقاً لقانون الضمان الاجتماعي، يُعد التسجيل في صندوق الضمان الاجتماعي إلزامياً لفئة العاملين لحساب أنفسهم وأصحاب المهن والحرف الحرة وأعمال الزراعة وغيرهم من الفئات المذكورة، بمعنى أن هؤلاء مُجبرون على التسجيل ودفع الاشتراكات مقابل الحصول على المنافع الضمانية. بينما نجد أن هذا التسجيل اختياري طبقاً للقانون البحريني، سواء كان العامل لحساب نفسه يمارس نشاطاً داخل مملكة البحرين أو خارجها (أبو هزيم، 2020، ص 294). ويعد أن حددنا الأشخاص الخاضعين لنطاق تطبيق هذا القانون في كل من البلدين، ننقل لبيان المحل الذي يرد عليه كل قانون.

## الفرع الثاني: المخاطر الاجتماعية محل الحماية

في سياق الحديث عن قانون الضمان الاجتماعي، يمكن تعريف المخاطر الاجتماعية بأنها كل واقعة تطرأ على الإنسان عند ارتباطه بممارسة العمل، سواء كان ذلك في القطاع العام أو لحساب الخاص، ويترتب عليها فقدانه للقدرة على العمل بصفة مؤقتة أو دائمة، كالمرض والشيخوخة. وعلى ذلك فإنه يخرج من

نطاقه المخاطر التي يتعرض لها الإنسان قبل اكتمال أهليته للعمل، أو تلك التي يتعرض لها بعد تقاعده من العمل.

يتميز قانون الضمان الاجتماعي الليبي عن قانون التأمينات الاجتماعية البحريني في أنه يغطي ما يطلق عليه "منحة الأمومة"، حتى ولو كانت من ضمن الفئة العاملة لحسابها الخاص. ولعل عدم تضمينها في قانون التأمينات الاجتماعية رقم (24) لسنة 1976م هو أن هذا القانون لا يغطي حالات التأمين الاجتماعي على هذه الفئة، إلا بعد صدور قانون خاص بهم في سنة 2014م.

يتميز قانون التأمينات الاجتماعية البحريني بأنه يقدم ما يطلق عليه "المنح العائلية". ويُقصد بها صرف معونة مالية إضافية للمستفيدين والمستحقين عنهم، مساعدة لهم للاحتفاظ بمستوى معيشة الأسرة. وتُصرف هذه المنحة أيضاً لأصحاب المعاشات المستفيدين والمستحقين عنهم في الحالات التي يقل فيها نصيب المستحق من المعاش أثناء حياته أو بعد وفاته عن الحد الأدنى الرقمي للمعاش (150 دينار أو 200 دينار حسب الأحوال). حيث يُكمل بالمنحة العائلية معاش المستفيد نفسه أو معاش المستحق عنه للوصول إلى الحد الأدنى للفرد (35 دينار)، حتى لو تجاوز مجموع ما يُصرف له من قيمة المعاش الأصلي (أبو هزيم، 2020، ص 295).

وفي ليبيا تم تنظيم هذه المنحة عن طريق القانون رقم (27) لسنة 2013 والذي يحمل عنوان "منحة الزوجة والأولاد"، حيث نصت المادة الأولى منه على أنه: (يستحق كل ليبي وليبية لم يكمل سن الثامنة عشرة من عمره منحة شهرية بقيمة قدرها مائة دينار غير خاضعة لأية استقطاعات مالية). وبما أن الذين يستحقون هذه المنحة هم من القصر، فقد حدد ذات القانون في المادة الثانية الجهة التي تُصرف هذه المنحة إليها، حيث نصت على أنه: (تُصرف المنحة، ...، لرب الأسرة في حالة استمرار العلاقة الزوجية، وللحاضنة في حالة انفصال الزوجين، وللأوصياء بحسب الأحوال). ولا ندري ما هو المبرر في تقرير المشرع صرف هذه المنحة للحاضنة في حالة الطلاق، على الرغم من أن الأب هو المسؤول عن النفقة، وبالتالي كان من الأجدر تقرير صرف المنحة لرب الأسرة حتى بعد انقضاء العلاقة الزوجية. ولا يمكن القول بأن الحاضنة هي أحرص على مصلحة الأولاد القصر من الأب. ونفهم في ذات الوقت أن المشرع قد اعتدّ بمعيار جامد لتقريرها وهو عدم بلوغ الثامنة عشرة سنة، وذلك أن من بلغ هذه السن وما زال في المركز القانوني للقاصر فهو يستفيد من منفعة صندوق التضامن الاجتماعي. ومن الجدير بالذكر أن هذا القانون تختص بتطبيقه وزارة الشؤون الاجتماعية، والتي تأخر تطبيقه من الناحية العملية إلى عدة سنوات، كما أن صرف هذه المنحة يتم بطريقة غير منتظمة، حيث يُلاحظ تأخر منحها إلى عدة أشهر، إذ أن القانون قد نص على أن المنحة تقدر بمائة دينار عن الشهر، ولم يحدد مواعيد الالتزام بصرفها، كما أنه لم يحدد مصادر تمويل هذه المنحة، وعدم وجود هذه المصادر يجعل الجهة المختصة بصرفها عاجزة عن تغطية نفقاتها. والذي نراه هو تضمين نصوص هذا القانون في قانون الضمان الاجتماعي حتى يصدق وصف هذا الأخير بالشمولية، من جهة، وحتى يتم منح هذه المنحة من قيمة الاشتراكات التي يلتزم رب الأسرة بسدادها، دون إرهاب للميزانية العامة للدولة.

كما يتميز قانون التأمينات الاجتماعية في البحرين عن قانون الضمان الاجتماعي الليبي بتنظيم ما يعرف "بمنحة الزواج". فهذه المنحة تُعدّ من المنافع التأمينية التي تقدمها الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية، وتُصرف هذه المنحة لمن يتقاضى معاشاً، سواء كان أرمل أو أرملة المؤمن عليه، أو أرملة المستفيد، أو ابنته، أو ابنة الابن المتوفى، أو الأخت. ويساوي مبلغها قيمة المعاش الذي تستفيد منه لمرة واحدة. ويتوقف دفع المعاش في آخر الشهر الذي جرى فيه الزواج، وتُصرف هذه المنحة مرة واحدة بناءً على قسيمة الزواج أو عقد الإكليل بالنسبة لغير المسلمين.

بالإضافة إلى ذلك، هناك علاوة تحسين المعيشة للمتقاعدين حسب فئات الدخل بواقع 150 دينار عندما تكون فئة الدخل حتى 700 دينار. أما فئة ما بين 700 دينار إلى 1500 دينار فيُصرف لها علاوة معيشة بواقع 125 ديناراً، والفئات التي يتجاوز دخلها 1500 دينار تُصرف لها علاوة معيشة قدرها 75 ديناراً (أبو هزيم، 2020، ص 295).

من المآخذ على قانون الضمان الاجتماعي الليبي، وقانون التأمينات الاجتماعية البحريني، عدم تطبيق التأمين أو الضمان الصحي على الفئات الخاضعة لأحكام كل من القانونين، وذلك بالرغم من ورود هذا

التأمين، أو بحسب ما يطلق عليه المشرع الليبي "الرعاية الصحية"، في كل من القانونين. إذ عملت كلتا الدولتين على تطبيق المنافع الضمانية على المرض المهني الناتج عن إصابة العمل، أو أي سبب ناشئ عن بيئة العمل، بينما لم يول كل نظام أهمية لتطبيق التأمين الصحي على المرض العادي (أبو هزيم، 2020، ص 296).

منحة التعطل عن العمل لم يرد بشأنه نص صريح في قانون الضمان الاجتماعي الليبي، إلا أن المادة (38) من نفس القانون أشارت في الفقرة (أ) إلى أنه: (إذا انتهت خدمة المشترك أو عمله لأي سبب من الأسباب القانونية قبل بلوغ السن المحددة بالمواد (18، 17، 14) فيستمر صرف ما كان يتقاضاه قبل انتهاء خدمته أو عمله من مرتب أو أجر، إلى أن يلتحق بوظيفة أخرى أو عمل آخر، وذلك في الحدود ووفقاً للقواعد التي توضع بهذا الشأن بقرار يصدر من مجلس الوزراء بناء على اقتراح من مدير الضمان ووزارة المالية). وقد صدر قرار مجلس الوزراء رقم (303) لسنة 1988 بشأن تطبيق المادة المذكورة من القانون وذلك لمعالجة حالات خاصة فقط. غير أنه يؤخذ على المشرع الليبي أنه لم يعالج الحالات التي يوقف فيها عقد العمل دون أن ينتهي، بمعنى أن عقد العمل يتوقف عن إنتاج آثاره ومن بينها التزام جهة العمل بدفع الأجر، إذ لا أجر بلا عمل، لأن أداء العمل هو سبب وفاء صاحب العمل بالأجر. وبما أن الوظيفة الرئيسية للأجر هي الوسيلة التي يسعى العامل من خلالها إلى تلبية احتياجاته الحياتية، فإن ذلك يبرر أن يكون له بديل عنها خلال مدة سريان وقف عقد العمل، لا سيما وأن هذه المدة قد تطول. غير أن قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010 جاء خالياً من نص يعالج هذه الفرضية، وتلك مشكلة ستواجه العامل دون أدنى شك، خاصة أن قانون الضمان الاجتماعي رقم 13 لسنة 1980 لا يقدم منفعة مالية تُعطي للعامل خلال مدة وقف العقد. ويعتقد جانب من الفقه الليبي (حسين، 2021، ص 343)، أن السبب يرجع لأن هذا القانون لا يغطي منحة البطالة، على الرغم من أن المذكرة الإيضاحية لهذا القانون عبرت بوضوح على أن من أهم مزايا هذا القانون أنه شامل لتغطية كل المخاطر الاجتماعية، وتقديمه لمنافع لها. ويقدم تفسيراً لسبب عدم تغطية القانون لضمان البطالة، والتي تشمل حالة وقف عقد العمل، بأن البطالة لم تكن مشكلة ملحة وقت صدر قانون الضمان الاجتماعي، ولكن المعطيات الاجتماعية والاقتصادية تبدلت في الوقت الحاضر، فصارت مختلفة. فاللوم لا يُوجّه إلى قانون الضمان الاجتماعي الذي صدر في عام 1980، بل يُوجّه إلى قانون علاقات العمل الذي صدر في عام 2010، ولم ينص على معالجة قانونية لما يترتب على عدم تقاضي العامل لأجره خلال وقف عقد العمل، على عكس القانون المقارن، كالقانون الفرنسي الذي يعطي للعامل حق الحصول على إعانة تعادل أجره خلال وقف عقد العمل أو إغلاق المشروع وذلك بسبب بطالته. ونحن نعتقد أن اللوم يُوجّه إلى المشرع الضماني الذي لم يتدخل إلى الآن للنص على منحة البطالة العارضة، لا سيما وأن جهة العمل مُلزَمة هي والعامل بسداد الاشتراكات الضمانية خلال مدة الوقف، فمن العدل أن تلتزم الجهة الضمانية بمنح العامل منحة البطالة العارضة في هذه الحالة. ذلك أن إلزام جهة العمل بدفع إعانة للعامل خلال سريان وقف عقد العمل قد يكون غير عادل، وتحملاً لها أكثر مما تحتمل، لا سيما إذا كان الوقف راجعاً إلى ظروف اقتصادية تمر بها جهة العمل، فكيف نستطيع إلزام جهة العمل بدفع إعانة تعادل أجر العامل إذا كانت هي نفسها عاجزة عن تلبية احتياجاتها.

بينما نظمها المشرع البحريني واعتبرها من ضمن المخاطر الداخلة في نطاق تطبيق قانون التأمينات الاجتماعية، وبحسب نص المادة الأولى منه، ما أطلق عليه "تأمين التعطل عن العمل". ويدخل في نطاق هذا التأمين فئات الموظفين المدنيين العاملين لدى الحكومة والأشخاص الاعتبارية العامة التي تشملهم أحكام التأمين عن إصابات العمل طبقاً لقانون تنظيم معاشات ومكافأة التقاعد لموظفي الحكومة، وعمال القطاع الأهلي الذين تشملهم أحكام التأمين عن إصابات العمل طبقاً لأحكام قانون التأمين الاجتماعي، والباحثين عن عمل لأول مرة. ويُشترط لاستحقاق هذا التعويض مجموعة من الشروط من أهمها: أن يكون المؤمن عليه قد أكمل المدة المقررة لاستحقاق التعويض، كما يجب أن يلتزم بتعليمات مكتب العمل، وألا يكون قد ترك العمل بإرادته، وأن يكون قادراً وراعياً في العمل إذا بادر وطلب قيد اسمه في سجل المكتب، وألا يكون قد بلغ سن التقاعد (أبو هزيم، 2020، ص 293).

من المنافع التي يشملها نظام التأمين الاجتماعي البحريني ما يعرف بمنحة "الإعانة"، وهي منحة تُصرف للباحث عن العمل لأول مرة إذا توافرت فيه شروط استحقاقها ومن أهمها: أن يكون هذا الباحث بحريني

الجنسية، وألا يقل عمره عن ثمانية عشرة سنة ميلادية. ونحن من جهتنا نفضل النص على أن يكون كامل الأهلية، ذلك أن بلوغ تلك السن وإن كان قرينة على كامل الأهلية، إلا أنها قرينة بسيطة تقبل إثبات العكس، وألا يزاول عملاً تجارياً أو مهنة لحسابه الخاص، وأن يكون جاداً في الالتحاق بالعمل. وقد ميز المشرع البحريني بين فئتين من الفئات الباحثة عن العمل من حيث مقدار هذه المنحة: فإذا كان من فئة الحاملين على مؤهلات جامعية فإن الإعانة مقدارها 150 ديناراً شهرياً، أما إذا كان من غير هذه الفئة فإن الإعانة مقدارها 120 ديناراً. ولا ندري ما هو المبرر الذي استند عليه المشرع البحريني للتمييز بين هذه الحالات، على الرغم من أنهم في نفس الظروف الواقعية. وتكون المدة القصوى لصرف هذه الإعانة ستة أشهر خلال مدة اثني عشر شهراً متصلة (أبو هزيم، 2020، ص 293).

يؤخذ على القانون رقم (13) لسنة 1980م قد ألغى نظام المساعدات الوقفية في حالات العجز المؤقت والمرض والولادة والبطالة، التي كان منصوصاً عليها في القانون رقم (72) لسنة 1973م. وهذا تغيير غير محمود، ولا يقبل أن يُزَيَّر بأن مظلة الضمان الاجتماعي في ليبيا تغطي كل مشترك أياً كان موقع عمله ونوع خدمته وأياً كانت وسيلته لكسب العيش، ولا تقتصر هذه التغطية على حالات العمل بعقد عمل كما كان يقضي نظام التأمين الاجتماعي. يضاف إلى ذلك أن تبني النظام الاشتراكي في ذلك الوقت يفترض فيه أنه لا مكان فيه للبطالة، اللهم إلا ما كان لعاجز أو متقدم في السن، فلا مجال إذاً لمساعدات البطالة في نظام الضمان الاجتماعي الليبي. وهو ما دعا إلى القول بأن نظام الضمان الاجتماعي الساري أضيّق نطاقاً من حيث الأشخاص المضمونين مقارنةً بالقانون السابق رقم (72) لسنة 1973م. حيث لم ترد البطالة في نظام الضمان الاجتماعي الحالي، وهو في تقدير جانب من الفقه (وننقق معه) أن المشرع كان أكثر توفيقاً في منح مساعدات البطالة في القانون القديم. وهو الأمر الذي ندعو من خلاله المشرع إلى إدخال منح البطالة في القانون الحالي واعتبارها من المنافع قصيرة الأمد، وذلك باعتبار أن هذه المنح المالية المقدمة للعاطلين عن العمل ستساهم في حل مشكلة البطالة، خاصة أن منفعة البطالة هي من بين المزايا التسعة التي التزمت بها جميع الدول ومن بينها ليبيا بموجب اتفاقية المستويات الدنيا للضمان الاجتماعي رقم (102) (شكورفو والزليتنى، 2023، ص 247)، لا سيما وأن الاتفاقيات الدولية لها الأسبقية في التطبيق على التشريعات الداخلية، بحسب ما تشير إليه القواعد القانونية.

وقد عالج المشرع الليبي منفعة البطالة معالجة جزئية، وذلك عندما حصر مجال تطبيقها في المرأة الليبية سواء كانت متزوجة أو غير متزوجة، فطبقاً لنص المادة (3) من القانون رقم (27) لسنة 2013 تستحق كل امرأة ليبية غير متزوجة، ولا تتقاضى من أية جهة مرتباً أو أجراً وما في حكمهما منحة مقدارها مائة دينار، وترفع قيمة هذه المنحة إلى 150 ديناراً إذا كانت هذه المرأة متزوجة ولا تتقاضى أي مرتب أو أجر، وذلك طبقاً لنص المادة الرابعة من ذات القانون.

أما فيما يتعلق بالرعاية الصحية، فقد نص قانون الضمان الاجتماعي رقم 13 لسنة 1980م عليها. وقد استمر الضمان الاجتماعي في تغطية الرعاية الصحية ضمن الوعاء الضماني إلى سنة 1982، حيث تم نقل هذا الاختصاص بالكامل إلى وزارة الصحة، باعتبار أن الرعاية الصحية مجانية من الدولة الليبية، وتُقدّم عن طريق مؤسسات الرعاية الصحية التابعة للدولة بالمجان. وهناك من يرى أن نقل اختصاص الرعاية الصحية الضمانية إلى وزارة الصحة فيه إجحاف في حق المشتركين في نظام الضمان الاجتماعي، وذلك باعتبار أنهم ما زالوا يقومون بدفع اشتراكات الرعاية الصحية، ضمن الاشتراكات التي يلتزمون بدفعها شهرياً من مرتباتهم أو أجورهم أو دخولهم، وتتم إحالتها لوزارة الصحة في نهاية كل سنة. فضلاً عن أن المستشفيات والمرافق الصحية التابعة لصندوق الضمان الاجتماعي قد تم إنشاؤها من أموال المضمونين المشتركين عبر سنوات طويلة. ويعتقد البعض أن ذلك الإجراء قد جانبه الصواب، باعتبار أنه تعدّ صارخ على أملاك الصندوق من جهة، ومساساً بحقوق المضمونين المشتركين وأسرهم من جهة ثانية، مهما كانت المبررات الداعمة لهذا القرار (خليفة، 2013، ص 233).

كما تم استصدار عدد من القوانين المعدلة للقانون رقم 13 لسنة 1980 دون إجراء أية دراسات اكتوارية. وكان من بين هذه القوانين القانون رقم (8) لسنة 1985م بشأن التقاعد الاختياري الذي يعتبر من أكبر العقبات التي تواجه الصندوق عند القيام بالتسوية الضمانية، وذلك لكونه يُحمل الصندوق أعباء مالية لم تدخل في حساب التسويات عند إجراء الدراسات الاكتوارية، إذ سبب في صرف معاشات أوجبها القانون

من احتياطي فرع المعاش، وهي بالتالي تمثل فقداً في الادخار من جهة، وضياع فرص استثمارها بما يعود على الصندوق بالإيرادات بدلاً من دفع النفقات، خاصة وأن هذا القانون على حسب ما يرى البعض لم تُجرَ عليه أية دراسات تقويمية في ضوء مستهدفاته. كما أنه جاء في ظل رغبة الدولة في تقليص حجم العمالة بالجهاز الإداري بالدولة، والذي رتب حقوقاً ومزايا للمضمونين المشتركين ودون أن يقابلها فرض اشتراكات تغطي هذه النفقات. والأمر نفسه ينطبق على التعديل الذي نص عليه القانون رقم 14 لسنة 1986 بتخفيض سن الإحالة على المعاش، فإنه رتب التزامات على الصندوق مع تقويت الفرصة في تحصيل اشتراكات ضمانية لمدة أطول (خليفة، 2013، ص 236). وهو ما دفع البعض (العقيلي، دت). إلى انتقاد "القانون رقم (8) لسنة 1985م" بشأن إضافة حكم لقانون الضمان الاجتماعي المتعلق بالتقاعد الاختياري، باعتباره أنه جاء معيباً (من حيث المحل والسبب والغاية). فهذا القانون صدر لأغراض تتعلق بتمكين شريحة واحدة من المشتركين في نظام الضمان الاجتماعي من التمتع بميزة التقاعد المبكر أو الاختياري، وهي شريحة العاملين بالوزارات والجهات الإدارية العامة، ولم يمنح ميزة التمتع بالتقاعد الاختياري لبقية شرائح المشتركين في نظام الضمان الاجتماعي، وهو ما يخل بمبدأ المساواة أمام القانون بين العاملين المشتركين، ولذلك فهو قانون يُوصف بالانحياز المطلق لشريحة واحدة من المشتركين في نظام الضمان الاجتماعي، وبناء عليه فهو تشريع معيب يُعدُّ مُهدداً بعدم الدستورية منذ تاريخ صدوره.

إضافة إلى ذلك، فإن القانون رقم 8 لسنة 1985 بشأن التقاعد الاختياري له عيوب أخرى أهمها أنه تسبب في تمكين أفضل وأمهر موظفي الدولة من التقاعد المبكر، الأمر الذي أدى إلى هبوط جودة ومستوى أداء الخدمة العامة بالجهاز الإداري للدولة خلال الخمسة والثلاثين سنة الماضية، بالإضافة لتسببه في فقد جزء من إيرادات الصندوق من بند الاشتراكات بسبب ترك عدد كبير جداً من الموظفين للعمل وهم قادرون على العمل والعطاء، الأمر الذي خسر معه الصندوق الاشتراكات التي كان يحصل عليها منهم شهرياً، ناهيك عن تسببه في ارتفاع الفاتورة السنوية للمصروفات من بند المعاشات الضمانية بسبب الإحالة المكثفة على التقاعد الاختياري، وتسبب أيضاً بطريقة مباشرة وغير مباشرة في نوع من أنواع البطالة المقنعة. ويتوقع هذا الفقه من جهات الاختصاص الإسراع بإلغاء القانون رقم 8 لسنة 1985 نهائياً.

وعندما صدر القانون رقم (1) لسنة 2022 بشأن تعديل أحكام القانون رقم (8) لسنة 1985، حيث كان في الواقع تعديلاً شاملاً تم بموجبه إلغاء شرط موافقة جهة العمل، ومع التعديل في الشروط والمعايير، مما يعتبر بمثابة إعادة تنظيم لموضوع التقاعد الاختياري من جديد). حيث تم تمكين شرائح معينة من المشتركين في نظام الضمان الاجتماعي من التمتع بميزة التقاعد المبكر أو الاختياري، وهم (موظفو الدولة، والعاملون بالشركات العامة، والعاملون بالشركات الخاصة التي تساهم فيها الدولة، والعاملون بالشركات النفطية، والعاملون بالمصارف)، وتم استبعاد شرائح العاملين لحساب أنفسهم، والعاملين بالشركات الخاصة غير الممولة من الخزانة العامة، والعاملين لدى الغير في (الورش والصناعات الصغرى) من التمتع بالتقاعد الاختياري. إضافة إلى ذلك، فإن القانون رقم (1) لسنة 2022 بشأن إعادة تنظيم التقاعد الاختياري يحتوي في طياته إلغاءً ضمنيًا للتشريع السابق الذي كان ينظم إجراءات ومعايير ومزايا التقاعد الاختياري. وعليه، فإن القانون رقم (8) لسنة 1985 قد تم إلغاؤه ضمناً بموجب أحكام القانون رقم (1) لسنة 2022، ولا سبيل لإعادة العمل بأحكامه أو إحالة متقاعدين جدد استناداً لأحكامه حتى ولو نص القانون رقم (2) لسنة 2024 بشأن إلغاء القانون رقم (1) لسنة 2022 وإلغاء كافة الآثار التي تترتب على صدوره، وذلك بمقتضى القاعدة الأصولية في التفسير (الساقط لا يعود) و (المعدوم لا يعود). ولئن كان ذلك، فلا بد من تقديم المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، حيث لا يمكن تقديم المصلحة الخاصة لبعض المشتركين في نظام الضمان الاجتماعي وتمكينهم من التمتع بميزة التقاعد الاختياري على حساب بقية شرائح المشتركين في النظام. لذلك يجب إصدار قانون جديد ينظم إجراءات ومزايا وشروط ومعايير التقاعد المبكر أو التقاعد الاختياري) على أن يتضمن ثلاثة معايير ضرورية، وهي :

**أولاً:** شمول كل شرائح المشتركين في نظام الضمان الاجتماعي بدون أي استثناء من التمتع بميزة التقاعد الاختياري .

**ثانياً:** ألا تقل سن المتقدم للتقاعد الاختياري عن (55) عاماً.



**ثالثاً:** ألا تقل مدة خدمته عن (35) سنة مُسدّد عنها كامل الاشتراكات الضمانية. والأفضل إصدار قانون يقضي بإلغاء نظام التقاعد المبكر أو التقاعد الاختياري نهائياً، ونحن من أنصار الإلغاء النهائي لنظام التقاعد الاختياري لأن المصلحة العامة تتطلب ذلك.

وعليه، فإن هذه التعديلات غير المدروسة ترتب أثراً ضاراً بالنسبة للضمان الاجتماعي من ناحيتين: فمن ناحية أولى، تؤدي إلى تقليل عدد المشتركين الممولين الأساسيين للصندوق، ومن ناحية ثانية، تفويت الفرصة في التحصيل وزيادة في صرف التعويضات والمعاشات. وفي السياق ذاته، فإن قرار مجلس الوزراء رقم (270) و(271) لسنة 2014م، اللذين نص الأول على زيادة قيمة الاشتراكات الضمانية، في حين نص الثاني على زيادة قيمة المعاشات الضمانية، لم يستندا إلى دراسات اكتوارية لمعرفة المركز المالي للصندوق (خليفة، 2013، ص 236)، وهذا ما يفسر امتناع الصندوق عن زيادة المعاشات الضمانية للمتقاعدين على الرغم من صدور قرارات بذلك. كما يلاحظ بعض الباحثين أن نظام الضمان الاجتماعي الليبي لم يُعط اهتماماً كبيراً للنظم الوقائية، على الرغم من أن المادة (130/أ) من قانون الضمان الاجتماعي تنص على اتخاذ تدابير الأمن الصناعي، إلا أنه لم يحدد هذه التدابير عدا ما أشار إليه هذا القانون من أعمال الكشف الطبي الابتدائي والدوري، وما وضعه من قائمة بالأمراض المزمنة والمهنية الخطرة. يضاف إلى ذلك أن قانون الأمن الصناعي رقم (93) لسنة 1976 لم تصدر لائحة تنفيذية له (خليفة، 2013، ص 237)، مما جعله معطل التطبيق من الناحية العملية.

## **المطلب الثاني:**

### **إدارة المخاطر الضمانية**

إن إدارة المخاطر الضمانية تتطلب تحديد الجهة المختصة بهذه الإدارة (الفرع الأول)، ثم تحديد مصادر تمويل هذه الإدارة وتنفيذ برامج الضمان (الفرع الثاني)

### **الفرع الأول: الجهة المختصة بإدارة المخاطر الضمانية**

نتناول في هذا الفرع أولاً: تحديد الجهة المخولة بإدارة هذه المخاطر، ثم نتعرض ثانياً: لوسيلة التفويض باعتبارها وجهاً من وجوه الرقابة على تطبيق قانون الضمان الاجتماعي الليبي، أو قانون التأمين الاجتماعي البحريني، ثم نتعرض ثالثاً: للعقوبات التي تشكل رادعاً لعدم مخالفة هذا القانون، والتي تُعدّ وسيلة ضمان تساعد الإدارة على عدم مخالفة تطبيق القانون من قبل الخاضعين له.

### **أولاً: جهة الإدارة**

استناداً لنص المادة (4) من قانون الضمان الاجتماعي الليبي، فإن صندوق الضمان الاجتماعي هو جهة الإدارة المخولة بالقيام على إدارة المخاطر الضمانية، بما يتضمن ذلك من وضع الخطط ورسم السياسات والأنظمة والإشراف على تنفيذها بما يحقق التنسيق وتقييم الأداء ورعاية مصالح المضمونين. وقد عرف المشرع الليبي صندوق الضمان الاجتماعي بأنه هيئة عامة لها الشخصية الاعتبارية العامة والذمة المالية المستقلة، تتبع وزارة الشؤون الاجتماعية (الزليتنى، 2022، ص 106)، وتتخذ من مدينة بنغازي موطناً لها (قرار مجلس الوزراء، 2012). وطبقاً لنص المادة (6) من ذات القانون، فإنه يتولى إدارة الصندوق لجنة (مجلس إدارة) يتولى رئاسته وزير العمل ويكون من بين أعضائه مدير الصندوق ومندوبون عن المضمونين وجهات العمل. وعلى غرار ذلك، تتولى إدارة المخاطر الضمانية في مملكة البحرين الهيئة العامة للتأمين الاجتماعي، وهي مؤسسة عامة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة، مقرها مدينة المنامة. يتولى إدارتها مجلس يتشكل من خمسة عشر عضواً يرأسه وزير العمل والشؤون الاجتماعية (المادة 8 من قانون التأمين الاجتماعي البحريني)، ويصدر بتشكيله قرار من رئيس مجلس الوزراء، ويكون لها فروع محلية في المناطق والجهات التي يصدر بتحديدتها قرار من وزير العمل (أبو هزيم، 2020، ص 277).

ولقد كان من نتائج الاعتراف لصندوق الضمان الاجتماعي بالشخصية الاعتبارية العامة أن يكون مستقلاً في اتخاذ قراراته. وهو ما يطلق عليه الاستقلال الإداري، بحيث يستقل عن السلطة التنفيذية في أي من البلدين في اتخاذ قراراته بما يضمن تقرير وتصريف شؤونه بالكيفية التي تحقق أغراضه بعيداً عن توجهات

السلطة التنفيذية (الزليتي، 2022، ص 111). غير أن قانون الضمان الاجتماعي الليبي، وقانون التأمينات الاجتماعية البحريني، قد عزز من تدخل السلطة التنفيذية في قرار المؤسسة الضمانية، حيث أبقى كلا القانونين على وزير العمل رئيساً لمجلس الإدارة، كما أن المدير العام يُعين بقرار عن مجلس الوزراء طبقاً للقانون الليبي. وهذا لا يحمي المؤسسة من تدخلات السلطة التنفيذية حتى في قراراتها الإدارية، وهو ما قد يؤثر على حسن الإدارة والتنظيم عندما يدرك العاملون أنهم ليسوا بمنأى عن هذا التدخل، وهو ما قد يؤثر على إنتاجية المستخدمين وفقدان الحافز لديهم على الرغم من الاعتراف لها بالشخصية الاعتبارية المستقلة (أحمد وفليح، 2018، ص 109). كما يؤخذ على المشرع الليبي عدم تحديد مدة ولاية مجلس الإدارة، وعدم ذكر مواصفات أعضائه، مما قد يخل بمبادئ وقواعد حوكمة الإدارة. وقد تفادى المشرع البحريني ذلك بأن نص في المادة (8) منه على مكونات مجلس الإدارة بشكل مفصل لا لبس فيه، كما حدد مدة الولاية بثلاث سنوات قابلة للتجديد. لذلك، ندعو المشرع الليبي إلى تحديد مواصفات أعضاء مجلس الإدارة وتحديد مدة ولايته بشكل مفصل. وعليه، فإننا نقترح أن يتم تبني النظام اللامركزي لصندوق الضمان الاجتماعي، بحيث تُقسّم ليبيا إلى أربع مناطق ضمانية، تخضع هذه المناطق للإدارة العليا للضمان الاجتماعي التي تمثل الإدارة المركزية، لتقريب الوظيفة الضمانية إليهم عن طريق إدارة لا مركزية، وليس مجرد فروع (قادية، 2019).

### ثانياً: الجهة القائمة بالتفتيش الضماني

إذا كان قانون الضمان الاجتماعي الليبي في نص المادة (47) نصّ على أن يتولى مهمة التفتيش الضماني مفتشون تابعون للضمان الاجتماعي ويتمتعون بصفة مأمور للضبط القضائي، فقد أحسن المشرع الليبي، بحيث تكون لهم صلاحية تحرير المحاضر بالمخالفات وإحالتها للنياحة العامة لتحريك الدعوى الجنائية، باعتبار أن هذه المحاضر لها حجية قطعية في الإثبات، إلا أنه يؤخذ على موقف المشرع الليبي أنه قد أغفل خضوعهم لمراقبة النائب العام، الأمر الذي يتطلب النص على خضوعهم لرعاية النائب العام حفاظاً على كرامة المضمونين والوظيفة العامة (أحمد وفليح، 2018، ص 110). بينما يأخذ قانون التأمين الاجتماعي البحريني بنظام ندب المفتشين، غير أنه لم ينص على منح المفتش صفة مأمور الضبط القضائي كما فعل المشرع الليبي. وعدم منح صفة مأمور الضبط القضائي للمفتش المنتدب يترتب عليه أثر يتمثل في حرمانه من تحريك الدعوى العمومية، كما أن محاضر المعاينة لا تتمتع بالحجية الثبوتية فيما تضمنته، الأمر الذي يجيز الطعن فيها باعتبار أنها قرينة بسيطة قابلة لإثبات العكس (كمال، 2022، ص 808). لذلك نقترح منح المفتش المنتدب صفة مأمور الضبط القضائي، حيث تُعدّ محاضرته قرينة قاطعة، ويستطيع تحريك الدعوى العمومية.

### ثالثاً: العقوبات المنصوص عليها في كل من القانونين

إذا كان الضمان الاجتماعي يهدف إلى تحقيق الحماية الاجتماعية، إلا أن وفرة المدخرات والأصول التي توجد لدى صندوق الضمان الاجتماعي جعلته يواجه مخاطر السطو والعبث والفساد. لذلك لا بد من وضع نصوص عقابية خاصة تنص على عقوبات مُعظّمة لكل من يرتكب جرائم تمس بأموال أو أصول الصندوق، ذلك أن ترك أمرها للقواعد العامة في قانون العقوبات قد لا يوفر حماية كافية. ويلاحظ أن وسائل الحماية ليست كافية إلى حد كبير، حيث لا توجد وسائل حماية حتى الآن ضد أكثر الجوانب خطورة، والمتمثلة في السطو على مدخلات الضمان وأصوله العقارية (خليفة، 2013، ص 44).

ومن ناحية أخرى، فإنه طبقاً لنص المادة (148) من قانون التأمين الاجتماعي البحريني، يُعاقب صاحب العمل أو مدير المنشأة الذي لا يتقيد بأحكام هذا القانون بغرامة تتراوح بين 100 دينار و 500 دينار، وتعدد هذه الغرامة بتعدد العمال، وتضاعف في حالة العود. بينما المشرع الليبي قد قصر العقوبة على الشخص المسؤول فقط، دون معاقبة صاحب العمل، لذلك نقترح على المشرع الليبي أن يوسع في نطاق التجريم ليشمل كل من ساهم في ارتكاب المخالفة الضمانية.

كما نص المشرع البحريني على عقوبة الحبس مدة لا تتجاوز شهراً وبغرامة لا تزيد عن 100 دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين على كل من أعطى متعمداً بيانات غير صحيحة، وتضاعف العقوبة في حالة العود، بينما جعل المشرع الليبي لمرتكب هذا الفعل عقوبة الحبس لمدة لا تتجاوز السنة، وبغرامة لا تتجاوز الخمسين ديناراً، ولكنه لم يشدد العقوبة في حالة العود، كما فعل المشرع البحريني.

وقد أحسن المشرع البحريني عندما نص في المادة (151) على أن تؤول إلى الهيئة جميع المبالغ المحكوم بها على مخالفة أحكام هذا القانون، غير أن ما يؤخذ عليه أنه جعل التصرف في هذه الأموال بقرار من وزير العمل بعد موافقة مجلس الإدارة، وهو ما يُعدّ تدخلاً من السلطة التنفيذية في عمل الهيئة العامة للتأمين الاجتماعي التي يُفترض أنها تتمتع بالاستقلال الإداري. وقد أغفل المشرع الليبي النص على أيلولة الحكم بالغرامات لمصلحة الصندوق، وإن كان قد نص على تعويض الصندوق برد ما استلمه بدون وجه حق (المادة 49 من قانون الضمان الاجتماعي الليبي).

تناول المشرعان فعل التهرب من دفع الاشتراكات ووضع له عقوبة، لكن الضمان قد يعجز في إثبات عملية التهرب لعدم وجود الركن المعنوي (القصد الجنائي). لذلك، فإننا نقترح إضافة فقرة للنص المتعلق بالعقوبات، تتناول مسألة الإثبات تجري على النحو التالي: يُعتبر عدم الإفصاح عن الأجر الحقيقي، أو اختيار دخل افتراضي أقل من الدخل الحقيقي قرينة على التهرب من دفع الاشتراكات المتعلقة بالأجر). وهذا ينقل عبء الإثبات إلى جهة العمل أو العامل لحساب نفسه.

إضافة إلى ذلك، يُلاحظ أن العقوبات التي وضعها كل من المشرعين لمكافحة جريمة التهرب من دفع الاشتراكات هي عقوبات غير رادعة، بحد أقصى غرامة مقدارها من 50 ديناراً إلى 500 دينار (حسب نص المادة (45) من قانون الضمان الاجتماعي الليبي والمادة (149) من قانون التأمينات الاجتماعية البحريني، وهو قدر لا يؤثر في أي جهة عمل قد تكون متهربة بمبالغ تتجاوز الحد الأقصى لهذه الغرامة بكثير.

ونشير في ختام هذا الفرع إلى أن موقف المشرع الليبي متذبذب فيما يتعلق بالغرامة المنصوص عليها في المادة (46) في حال قيام جهة العمل بعدم سداد الاشتراكات، حيث أنه قام بإلغائها بالتعديل الذي أدخل عليها بموجب القانون رقم (16) لسنة 2013، ثم عاد بموجب القانون (5) لسنة 2017 وألغى التعديل السابق، ودون أن ينص على تطبيق الغرامة السابقة أو النص على غرامة جديدة. وعليه، فإنه استناداً إلى مبدأ "الساقط لا يعود" فإن جهة العمل إذا ارتكبت هذه المخالفة لا تُعدّ مرتكبة لفعل مُجرّم يُعاقب عليه القانون.

### الفرع الثاني: مصادر تمويل جهة إدارة المخاطر

نتعرض أولاً: لمصادر هذا التمويل، ثم لطبيعة أموال صندوق الضمان الاجتماعي الليبي، أو صندوق التأمين الاجتماعي البحريني ثانياً.

#### أولاً: مصادر التمويل

على عكس المشرع البحريني الذي حدد موارد صندوق التأمين الاجتماعي بمقتضى نص المادة (15) (المادة 15 من قانون التأمين الاجتماعي البحريني) ودون أن يخلط بين إيرادات الصندوق ومصادر تمويل فروع التأمين المختلفة، يبدو أن المشرع الليبي يخلط ما بين الإيرادات من جهة، ومصادر تمويل الضمان الاجتماعي من جهة أخرى، وهو ما يتضح جلياً من خلال التداخل بين نص المادة (7) والمادة (32) في قانون الضمان الاجتماعي الليبي، حيث أن كل مادة هي مجرد تكرار لما جاء في المادة الأخرى (أبو عيسى، 2002، ص 101). ولذلك نقترح صياغة المادتين (7، 32) في مادة واحدة لأن كل إيراد يرتبط بمصدره. على الرغم من استعمال المشرعين الليبي والبحريني مصطلح "الاشتراك" كمصدر أساسي للتمويل، إلا أن جانباً من الفقه (أبو عيسى، 2002، ص 102) يَنْقُذ استعمال هذا المصطلح، لأنه لا يمنح دافعه حصة شائعة لدى الصندوق تخوله الحقوق الممنوحة بالتنظيم القانوني للملكية الشائعة.

غير أنه تجب الملاحظة إلى أنه إذا كان المشرع الليبي يُوجّد مصادر تمويل كل المنافع الضمانية في نص المادة (32)، يذهب المشرع البحريني إلى تحديد مصادر تمويل كل فرع من فروع التأمينات الاجتماعية على حدة، حيث توسع في مصادر تمويل الشيخوخة والعجز والوفاة (المادة 33 من قانون التأمين الاجتماعي البحريني)، بينما ضيق من مصادر التمويل على إصابات العمل (المادة 47 من قانون التأمين الاجتماعي البحريني). يؤخذ على المشرع البحريني حصره لمصادر تمويل إصابات العمل في الاشتراكات، مما يجعل هذا المصدر مهدداً في فعاليته على المدى المتوسط، بفعل اختلال التوازن بين النفقات والواردات (كمال، 2022، ص 804). لذلك نقترح على المشرع البحريني إضافة مصادر تمويل احتياطية للاشتراكات لضمان

خلق التوازن المالي في حال عجز الاشتراكات عن القيام بدورها. ونتعرض في (1). لمعيار حساب قيمة الاشتراك، ثم لمدى الإلزام بدفع قيمة الاشتراك في (2).

### (1) من حيث تحديد معيار حساب قيمة الاشتراك

بينما نجد أن المشرع الليبي يأخذ بوحدة معيار حساب قيمة الاشتراكات، وهو معيار المرتب أو الأجر الشهري الفعلي للموظف أو العامل. وتجدر الإشارة إلى أنه لا يدخل في حساب الأجر الفعلي ما يتقاضاه الموظف خلاف القواعد المنظمة للوظيفة. وقد أشارت إلى ذلك المحكمة العليا عندما قضت: "أن الموظفين الذين تزيد درجاتهم عن الأولى (العاشرة حالياً) لا يستحقون مقابل العمل الإضافي... وينبغي على ذلك أن ما يصرف للموظف مقابل العمل الإضافي بالمخالفة للأحكام المنظمة له لا يدخل ضمن المرتب الفعلي الذي يحسب على أساسه الاشتراك الضماني" (المحكمة العليا، 1999).

بينما نجد أن المشرع البحريني قد وضع مجموعة من المعايير في نص المادة (17)، يجوز اختيار واحد من بينها لحساب قيمة الاشتراكات الشهرية، منها:

- معيار مجموع الأجر التي يقبضها المؤمن عليه شهرياً. وبمقارنة ذلك بموقف المشرع الليبي نجد أن المشرع الليبي وكما سبق القول قد أخذ بمعيار المرتب أو الأجر الفعلي، ولا شك أن هذا المرتب أو الأجر أعلى مما يتم قبضه من العامل باعتبار أن ما يقبضه العامل هو المرتب الفعلي بعد استقطاع الضرائب والخصومات والغرامات وغيرها. فعبارة ما يقبضه العامل التي أشارت إليها المادة (17) من القانون البحريني قد ينصرف معناها إلى الأجر الصافي. كما أن هذا المعيار قد يتعارض مع نص المادة (21) من ذات القانون التي توجب حساب قيمة الاشتراكات قبل استئصال أية استقطاعات تجرى عليه مثل الرسوم والضرائب، والغرامات وغيرها.
- معيار الأجر الكامل. وهو مرادف لمفهوم الأجر الفعلي في القانون الليبي. عن شهر يناير، أي شهر واحد من كل سنة، وهنا يطرح التساؤل حول مدى توافق هذا المعيار مع قواعد العدالة ذلك أنه في بعض الحالات من المتصور أن تكون بعض الشهور التالية يكون فيها الأجر أقل أو أعلى من أجر العامل عن شهر يناير، وبالتالي سوف يجد صاحب العمل والعامل أنهم يدفعون اشتراكات تقل أو تزيد عن غيره من العاملين الذين لم يتغير أجرهم عن شهر يناير. لذلك نعتقد أن ربط المعيار بالأجر الفعلي الشهري هو معيار مرن يحقق العدالة من حيث المساواة في دفع قيمة الاشتراكات.
- معيار المبلغ المقطوع بدفعة واحدة عن سنة كاملة: وما قيل من الملاحظات على المعيار السابق تصدق على هذا المعيار أيضاً، إضافة إلى ذلك فإن هذا المعيار من غير المتصور تطبيقه إلا على الذين تكون الرابطة التعاقدية تزيد عن السنة، وبالتالي لا يدخل في نطاقه مثلاً العامل الذين يتقاعدون قبل سنة، كما أنه قد يوجد فيه نوع من الغرر باعتبار أن ميعاد السنة قد تحدث فيه ظروف تنهي العلاقة العمالية. مثل الوفاة، أو الفصل، وغيرها.

لذلك نعتقد أن المشرع الليبي كان أكثر توفيقاً عندما حصر طرق حساب قيمة الاشتراكات في معيار الأجر الفعلي باعتباره معيار مرن يحقق المساواة بين العاملين والموظفين.

### (2) من حيث مدى إلزام المضمون أو المؤمن عليه بدفع الاشتراك

ينتقد جانب من الفقه، تشدد قانون الضمان الاجتماعي الليبي ولائحة التسجيل في إلزامهما المشترك بدفع الاشتراكات الضمانية حتى في الحالات التي يتوقف فيها عن العمل بدون مرتب أو أجر، حيث أن ذلك يتعارض مع قاعدة أن الاشتراكات تدور مع المرتب والأجر وجوداً وعدماً (أبو عيسى، 2002، ص 106). فالموظف أو العامل في هذه الحالة لا يتقاضى أي مرتب أو أجر، كما أن فكرة الضمان الاجتماعي خصوصاً في الحالات التي يصبح فيها الموظف أو العامل غير قادر على توفير مصدر قوته بسبب فقده للمرتب أو الأجر، تقتضي أن يتم كفالاته لا أن نطالبه بدفع الاشتراكات الضمانية.

وقد عالج المشرع البحريني مسألة عدم تقاضي العامل لأي أجر، حيث نص في عجز المادة (20) على (أن: وإذا كان العامل المتدرج لا يتقاضى أجراً، يتحمل صاحب العمل الاشتراك الذي يستحق على العامل، بالإضافة إلى التزامه كصاحب عمل بدفع حصته من الاشتراك. (كما تنص المادة (23) على التزام صاحب العمل بدفع الاشتراكات عنه وعن العامل، حتى ولو كان عقد العمل موقوفاً. وعلى عكس موقف المشرع الليبي الذي يسير طبقاً لمبدأ "لا منافع بدون اشتراكات"، نجد أن المشرع البحريني وطبقاً لنص المادة

(124) (المادة 124 من قانون التأمين الاجتماعي البحريني ) قدّم حماية للمؤمن عليهم، حيث تلتزم الهيئة العامة للتأمين الاجتماعي بالوفاء بالتزاماتها كاملة قبل المؤمن عليهم حتى ولو لم يقوم صاحب العمل بالاشتراك عنهم إذا كانت علاقة العمل ثابتة بين صاحب العمل والعامل، وإذا لم تثبت الهيئة من صحة البيانات الخاصة بمدة الاشتراك في التأمين أو الأجر، يتم ربط المعاش أو صرف التعويض على أساس مدة الخدمة والأجر غير المتنازع عليه، ويؤدي المعاش أو التعويض على أساس الحد الأدنى المقرر قانوناً للأجر في حالة عدم إمكان التثبت من قيمة الأجر الحقيقي.

كما أن التفرقة بين الموظفين والعمال في الجهات الأجنبية أو الوطنية والعاملون لحساب أنفسهم من حيث تحمل عبء الاشتراك الضماني كما حددها قانون الضمان الاجتماعي الليبي وتعديله بالقانون رقم (1) لسنة 1991م. لا يستند على أساس، فتطور قانون الضمان الاجتماعي الليبي وشموليته لجميع فئات المجتمع لا يعني أن يفرض القانون النسبة الكبيرة من قيمة الاشتراك على المشترك المضمون، دون أن تتحمل الدولة على الأقل نصيباً كافياً وعادلاً بين جميع المشتركين، وهذا ما يؤدي إلى أن نظام الضمان الاجتماعي لا يستفيد منه سوى فئة معينة، بحيث أنها تدفع اشتراكات أقل مع حصولها على معاش أعلى، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإن عدم توحيد عبء الاشتراك بالنسبة لجميع الفئات المضمونة يتعارض مع قانون الضمان الاجتماعي الليبي نفسه، ذلك أن القاعدة هي التلازم بين المنافع التي يحصل عليها المضمون، والاشتراكات التي يلتزم بسدادها، وهو ما لا يتحقق عن تسوية المعاش على أساس قاعدة واحدة للجميع، لذلك يجب إعادة النظر في اختلاف نسب عبء الاشتراك وتوحيدها من أجل تحقيق العدالة الاجتماعية (أبو عيسى، 2002، ص 107).

#### ثانياً: الطبيعة القانونية لأموال صندوق الضمان الاجتماعي أو الهيئة العامة للتأمين الاجتماعي

لم يحسم المشرع الليبي أو البحريني الخلاف الدائر حول طبيعة أموال صندوق الضمان الاجتماعي أو الهيئة العامة للتأمين الاجتماعي، من حيث اعتبارها أموالاً عامة أو أموالاً خاصة. كما يؤخذ على المشرع الليبي - كما يرى جانب من الفقه (شكورفو والزليتي، 2023، ص 161) أنه قد أصبغ صفة المال العام على أموال صندوق الضمان الاجتماعي في تشريع لائح، والأولى أن يكون ذلك في نص القانون، إعمالاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية. وهو ما يتوافق على ما أستقر عليه قضاء المحكمة العليا، لذلك يستحسن هذا الفقه إضفاء هذه الصفة بمقتضى نص في القانون.

فالمشرع الليبي أو البحريني لم يحدد طبيعة هذه الأموال إلا أنه اصبغ عليها الحماية شأنها شأن المال العام، وعليه فهناك من يرى أن هذه الأموال أموال خاصة ذات نفع عام، فملكيته خاصة جماعية على الشيوع بين الممولين لها والمستفيدين منها، وذلك لأن قسمتها تفوت (لصالح المصلحة العامة) فتبقى على الشيوع وتدار وتُستثمر وتؤدي منافعها لمستحقيها وفقاً للأسس القانونية التي تحكم هذا المال وهو قانون الضمان الاجتماعي (الهائي، 2008).

يؤخذ على المشرع الليبي كما يرى جانب من الفقه (شكورفو والزليتي، 2023، ص 161) أنه قد أصبغ صفة المال العام على أموال صندوق الضمان الاجتماعي في تشريع لائح، والأولى أن يكون ذلك في نص القانون حيث أن هذه اللائحة ماهي إلا تشريع فرعي لا يرتقي لتقرير ما ليس في القانون إعمالاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية، وهو ما يتوافق على ما أستقر عليه قضاء المحكمة العليا، لذلك يستحسن هذا الفقه إضفاء هذه الصفة بمقتضى نص في القانون.

#### المطلب الثالث:

##### التسوية الضمانية للمخاطر الاجتماعية

نتعرض في هذا المطلب إلى التسوية الطبيعية الضمانية للمخاطر الاجتماعية (الفرع الأول) ثم نتعرض للمنازعات الضمانية التي تكون محلها المخاطر الضمانية في (فرع ثان)

##### الفرع الأول: التسوية الضمانية الطبيعية للمخاطر الاجتماعية

نقصد بالتسوية الضمانية الطبيعية للمخاطر الاجتماعية حصول المضمون أو المؤمن عليه على المعاش الضماني عند بلوغه سن الشيخوخة (أولاً)، ثم انتقاله إلى المستحقين عنه (ثانياً) أولاً: معاش الشيخوخة

استعمل المشرع الليبي عند تحديد أنواع المعاشات مصطلح) الشيخوخة. (وفي اعتقادي أن هذا الاستخدام غير موفق، ذلك أن مصطلح الشيخوخة لم يتم الاتفاق على نطاق استخدامه، فهو مصطلح مرن، كما أن قانون المعاش الأساسي رقم (16) لسنة 1985م يمنح هو الآخر معاشاً للشيخوخة. لذلك نتفق مع الفقه في تبنيه لمصطلح معاش بلوغ السن المحددة للتقاعد بدلاً من مصطلح معاش الشيخوخة (شكورفو والزليتنى، 2023، ص 188) أو كما تطلق عليه المحكمة العليا: معاش ضمانى (المحكمة العليا، 2009). ذلك أن الشيخوخة مفهوم مرن قد تختلف من شخص إلى آخر، ومن زمن إلى آخر، بحسب التركيب الفسيولوجي للشخص، كما أن ظرف العمل قد تساهم فيها بشكل مباشر أو غير مباشر فمن يعمل في مجال الاعمال التي تتطلب جهد عضلي وبدني قد يكون أكثر عرضة للشيخوخة عن غيره ممن لا يشتغلون في هذه الاعمال، وهكذا دوليك، لنصل إلى أن إطلاق مصطلح الشيخوخة لا يصلح أن يكون معياراً عندما يحدد بمعياري زمني جامد وموحد لكل الأشخاص، ولعل ما يفسر أخذ المشرع بهذه التسمية لهذا المعاش هو تمييزه عن غيره من المعاشات الأخرى، ولكنه اختيار غير موفق. لذلك نميل إلى تبني تسمية هذا المعاش بمعاش التقاعد فهو أصدق في التعبير.

على أي حال، فإنه استناداً إلى نص المادة (13) من قانون الضمان الاجتماعي الليبي، التي حددت شروط استحقاق معاش الشيخوخة بقولها: (يستحق معاش الشيخوخة للمشارك عند انتهاء خدمته أو عمله بسبب بلوغ السن المحددة قانوناً لترك العمل أو الخدمة). ويُفهم من هذا النص أنه يشترط لاستحقاق هذا المعاش بلوغ المعني للسن المحددة للتقاعد. وقد دعا جانب من الفقه إلى التساؤل حول مدى استحقاق هذا المعاش فيما لو انتهت الخدمة أو العمل قبل بلوغ السن بالنسبة للموظف أو العامل (شكورفو والزليتنى، 2023، ص 203). ويشير الفقه إلى أن المشرع الليبي لم يفتن لهذه الفرضية، وهو ما دعاه إلى تدرك هذا الفراغ عن طريق القرار رقم (461) لسنة 1988م، الذي نص على استحقاق المشارك لهذا المعاش حتى قبل بلوغ السن بشرط أن يكون عاجزاً كلياً عن العمل. ولكن القول بأن هذا القرار جاء بحكم جديد لم يكن منصوصاً عليه في القانون يقودنا للقول بأنه قد خالف مبدأ تدرج القواعد القانونية، لأنه كان سيصطدم بالقانون الأعلى منه درجة ويصبح عرضة للإلغاء (شكورفو والزليتنى، 2023، ص 203). لذلك يجب إعادة النظر في آلية هذا القرار وصبه في قالب قانوني وليس مجرد قرار إداري.

انتبه المشرع الليبي في نص المادة (49) من لائحة المعاشات الضمانية إلى فرضية إهمال جهة العمل أو الإدارة في إبلاغ الجهات المختصة عن الحادث أو الإصابة التي حدثت للمشارك، فمنح المشرع للمشارك المصاب أو من ينوبه صلاحية القيام بتبليغ صندوق الضمان الاجتماعي فوراً. غير أنه يؤخذ على موقف المشرع الليبي أنه قد جاء قاصراً، ذلك أنه لم يبين نوع الجزاء الذي يُوقع على جهة العمل أو الإدارة في حالة عدم قيامها بالتبليغ أو تأخرها فيه، وذلك باعتبار أن التبليغ شرط مهم للحصول على المنفعة الضمانية (شكورفو والزليتنى، 2023، ص 232).

يضاف إلى ذلك، أنه إذا كان من شروط الحصول على المعاش الضماني فيما يتعلق بأمراض المهنة أن تكون مدة العمل كافية لإحداث المرض، فإن المشرع الليبي لم يرق في قانون الضمان الاجتماعي بتحديد هذه المدة، وهو ما يُعد قصوراً تشريعياً، خلافاً لبعض التشريعات التي تداركت هذه المسألة، فالمشرع المصري مثلاً حدد هذه المدة بسنة (شكورفو والزليتنى، 2023، ص 230).

تشكيل اللجان الطبية. طبقاً لنص القانون فإن كل لجنة من اللجان الطبية تتشكل من أربعة أطباء، ويؤخذ على المشرع في هذه الحالة تبنيه للعدد الزوجي ومما لا شك فيه أن هذا العدد لا تتحقق معه نسبة الأغلبية عند تساوي الأصوات في التصويت على القرار، فما لو كان صوتين يرون تقرير نسبة العجز بالحد الذي يصل إلى 60%، بينما الصوتين الآخرين يرون عكس ذلك، فكيف تتم المفاضلة بين هذه الأصوات خصوصاً إذا حدث التساوي أما اللجنة الطبية العليا، ولا نعتقد بأن يجب حساب صوت العضو الخامس في اللجنة ومن خلاله تتحقق نسبة الأغلبية، لأن هذا القول يتعارض مع أن المسألة المطروحة للتصويت هي مسألة فنية بحثية يجب تركها لأهل الاختصاص، لذلك نعتقد أنه من الأفضل أن يكون عدد الأطباء في هذه اللجان مشكلاً من عدد وتري لا يقل عن ثلاثة، وعندها يمكن القول بأن هذا العدد تتحقق به نسبة الأغلبية، كما أن المشرع الليبي لم يبين وسيلة وآلية التظلم من قرار هذه اللجنة سواء من جهة العمل، أو العامل. وذلك على عكس وقد أخذ المشرع البحريني بما يعرف باللجنة الطبية الاستثنائية، حيث حددت المادة (106) من قانون التأمين

الاجتماعي اللجنة المخولة بإثبات العجز الطبي، وهي لجنة تصدر بقرار من وزير الصحة، ويجوز لكل من الهيئة العامة أو المؤمن عليه أو المستحق عنه، الحق في الطعن في قرارات اللجنة الطبية أمام اللجنة الطبية الاستئنافية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ صاحب الشأن بالقرار المطعون فيه بخطاب مسجل. احتساب ساعات العمل الإضافي في تسوية المعاش التقاعدي: بالرجوع إلى المحكمة العليا نجدها تميز بين فئتين من الموظفين من جهة، ومدى ديمومة هذه العلاوة واستقرارها من جهة أخرى. ففي الحالة الأولى قضت المحكمة العليا بأنه: (ما يصرف للموظف مقابل العمل الإضافي بالمخالفة للأحكام المنظمة له لا يدخل ضمن المرتب الفعلي الذي يُحسب على أساسه الاشتراك الضماني) وذلك بالنسبة للموظفين الذين تزيد درجاتهم عن العاشرة، لعدم استحقاقهم له أصلاً (المحكمة العليا، 1999). أما من حيث معيار الاستقرار في العلاوة، فقد قضت المحكمة العليا بأن: (علاوة العمل الإضافي بحكم طبيعتها لا تعد ثابتة ولا مستقرة وغير منظمة لارتباطها بظروف العمل وتقدير جهة الإدارة، وبالتالي فهي لا تدخل في حساب المرتب أو الأجر الذي يُسوّى على أساسه المعاش الضماني، إلا إذا كانت ذات صفة مستقرة وثابتة ومنظمة) (المحكمة العليا، 2007). نلاحظ أن كلاً من المشرع الليبي والمشرع البحريني لم يراع الجانب الإنساني والاجتماعي لأصحاب المعاشات، على عكس المشرع المصري الذي أعفى معاشات التقاعد من كافة الرسوم والضرائب، وهو أمر يدعو إلى الاقتداء به (كمال، 2022، ص 814).

### ثانياً: انتقال الحق في المعاش

على عكس قانون الضمان الليبي، فإن قانون التأمين الاجتماعي البحريني قد توسّع في نطاق الأشخاص المستحقين لمعاش المؤمن له المتوفى، وحدد مقدار المعاش الذي ينتقل إليهم ونصيب كل منهم منه، وذلك كما حددته المادة (75) على النحو التالي:

- **الأرملة أو الأرملة:** ثلاثة أثمان المعاش، ويقسم بينهم بالتساوي.
  - **الأبناء والبنات غير المتزوجات:** أربعة أثمان المعاش بالتساوي فيما بينهم.
  - **أبناء الابن وبناته:** ينتقل إليهم نصيب أبيهم بالشروط التي تنطبق على أبناء وبنات صاحب المعاش المتوفى (المادة 80 من قانون التأمين الاجتماعي البحريني).
  - **أب وأم المتوفى:** إذا كان يعولهما حال حياته، أو كانت الأم مطلقة أو أرملة قبل وفاة ابنها، ولم تتزوج من غير والد المتوفى (المادة 82 من قانون التأمين الاجتماعي البحريني).
  - **الأب والأم والأخوة والأخوات:** الثمن ويقسم بينهم بالتساوي.
- ويلاحظ أن المشرع البحريني لم يعتبر هذا المعاش من الميراث، ويفهم ذلك من مخالفة لقواعد تقسيم الميراث من حيث نصيب كل وارث، فهو نص على أن القسمة تكون بالتساوي بين الفئات المستحقة لهذا المعاش. ويظهر ذلك أيضاً عندما نص على أن الزوجة إذا توفيت قبل وفاة المؤمن عليه فإن نصيبها ينتقل إلى أبنائها المستحقون للمعاش بالتساوي فيما بينهم. ويطرح التساؤل هنا حول ماذا يقصد بأبناء الزوجة، ذلك أنهم لو كانوا أبناء الزوج فإن النص على ذكرهم هو نوع من التزويد فالمشرع قد ذكرهم صراحة، أم أن المشرع يقصد أبناء الزوجة من زوج آخر. وإذا لم يوجد لزوجة أبناء فإنه ينتقل إلى أرمل صاحب المعاش، وإذا لم تكن له أرمل فإلى صندوق التأمين المختص.

**مدى استمرارية استحقاق المعاش للأبناء:** بالرجوع إلى نص المادة (78) من قانون التأمين الاجتماعي البحريني نجد أنها حددت الشروط التي تؤدي إلى قطع هذا المعاش على النحو التالي:

- بلوغ الابن سن الثانية والعشرين من عمره، إلا إذا ثبت بتقرير طبي عجزه عن الكسب.
- أن يكتسب الابن ما يعادل المعاش، وإذا كان أقل من ذلك يُؤدّى إليه الفرق بين أجره والمعاش.
- إذا كان الابن طالباً في إحدى مراحل التعليم الجامعي أو العالي، يُؤدّى إليه المعاش إلى أن يتم السادسة والعشرين، أو تنتهي دراسته أيهما أقرب.

وفي هذا الشأن يختلف موقف المشرع البحريني عن موقف المشرع الليبي الذي حدد ميعاد انقطاع المعاش بالسنة الدراسية التي وصل فيها الابن للسن القانونية، ونستنتج من ذلك أن المشرع البحريني كان أكثر حرصاً على فئة الطلاب لا سيما وأنهم بسبب دراستهم قد ينشغلون عن البحث عن مورد عيشهم، كما أن المشرع البحريني بصه على بلوغ سن السادسة والعشرين فإنه يفسح المجال أمام الطلاب لاستكمال دراساتهم العليا.

أما فيما يتعلق بالبنت فإن معاشها لا ينقطع إلا بزواجها أو بتكسبها ما يعادل المعاش، وإلا أدى إليه الفرق بين ما تكتسبه وبين معاش المؤمن عليه المتوفي، ويعاد إليها المعاش إذا طلقت أو تزلت. وفي هذه الحالة سوف تحصل على معاشيين، الأول معاش زوجها المتوفي، والمعاش الآخر هو المعاش الذي تم إعادته إليها (المادة 79 من قانون التأمين الاجتماعي البحريني).

### الفرع الثاني: المنازعات الضمانية المتعلقة بتسوية المخاطر الاجتماعية

لم يتبن المشرع البحريني إنشاء لجنة منازعات ذات اختصاص قضائي لتسوية المنازعات الضمانية، كما فعل المشرع الليبي، حيث يقدم التظلم في أي قرار إلى الهيئة العامة للتأمين الاجتماعي، ثم يُرفع إلى المحكمة المختصة، والتي أوجب عليها الفصل فيها على وجه السرعة باعتبارها من المسائل المستعجلة. وأرى أن موقف المشرع الليبي كان أقرب إلى الصواب عندما تطلب أن يتم عرض هذه المنازعات على لجنة المنازعات الضمانية، حيث أن ذلك يضمن نوعاً من التخصص في تشكيّلها، كما أنه يضمن سرعة الفصل فيها.

غير أن المشرع الليبي لم يعالج إمكانية زيادة أطراف المنازعة عن طريق التدخل أو الإدخال، أو إنقاص عددهم بالدفع بانتفاء الصفة. ولذلك نتفق مع ما ذهب إليه جانب من الفقه (شكورفو والزليتنى، 2023، ص 292) إلى القول بقبول التدخل في المنازعات الضمانية، لما فيه من فوائد عملية تتجلى في اختصار الوقت والجهد والإجراءات.

كما يلاحظ على المشرع الليبي أنه عندما تعرض في نص المادة (44) من قانون الضمان الاجتماعي لطبيعة عمل لجان المنازعات الضمانية، فعّل عن بيان أنواع المنازعات (شكورفو والزليتنى، 2023، ص 293)، مما قد يدعو إلى القول بأن لكل منازعة قواعد خاصة بها (فالمنازعات الطبية مثلاً تختلف عن المنازعات الضمانية العادية). لذلك يجب على المشرع الليبي وضع قواعد تبين إجراءات كل منازعة من هذه المنازعات.

إذا كان المشرع الليبي قد قيد اختصاص القضاء بالفصل في المنازعة الضمانية بعرضها أولاً على لجان المنازعات الضمانية، غير أنه لم يلزم المحكمة في حالة الحكم بعدم الاختصاص أن تُحيل المنازعة على اللجنة الضمانية المختصة. ولا شك أن الحكم مع الإحالة يوفر الوقت والجهد (شكورفو والزليتنى، 2023، ص 303)، لذلك نقترح النص على إلزام المحكمة، إذا رُفعت إليها المنازعة أولاً، أن تحيلها إلى لجنة المنازعات المختصة بعد حكمها بعدم الاختصاص.

### ميعاد رفع دعوى المنازعة الضمانية:

لم يحدد المشرع الليبي ميعاداً معيناً لرفع المنازعة الضمانية، وإن كان قد حدد في نص المادة (11) من لائحة تقدير العجز الطبي أن يكون الطعن خلال مدة لا تتجاوز الستين يوماً. أما بقية المنازعات الضمانية فإنه لا يوجد ما يفيد أن المشرع قيد رفعها أمام لجان المنازعات الضمانية بميعاد معين، وهو ما يُعدّ فراغاً تشريعياً قامت من خلاله هذه اللجان بالاجتهاد مما سبب تناقضاً في تحديده (شكورفو والزليتنى، 2023، ص 315). ولذلك نقترح تدخل تشريعي من قبل المشرع لسد هذا الفراغ التشريعي، وذلك بالنص بتقييد عرض المنازعة على لجان المنازعات الضمانية بميعاد معين، لأن بقاء أمر الطعن مفتوحاً أمر غير مستساغ لأنه لا يحقق الاستقرار في المعاملات الإدارية والمراكز القانونية (شكورفو والزليتنى، 2023، ص 316) خاصة وأن الاستقرار يعد أحد الأهداف التي يسعى القانون إلى تحقيقها (شهاب، 2024، ص 18).

### الخاتمة



لا شك أن القواعد القانونية هي نتاج للظروف الاقتصادية والاجتماعية التي وُلدت فيها، وأن صلاحية بقائها واستمرار العمل بها يتناسب تناسباً طردياً مع ثبات تلك الظروف. وبمفهوم المخالفة، فإن أي تغيير يطرأ على تلك الظروف يحتم على المشرع إعادة النظر في القواعد القانونية وتقويمها، بل وحتى إلغاؤها، حتى تتوافق القاعدة القانونية مع مصدرها المادي.

ولا تشذ قواعد قانون الضمان الاجتماعي عن هذه الحقيقة، بل إن هذا القانون، باعتباره ذا طابع حمائي إنساني، يكون أكثر القوانين استجابة لهذه المتغيرات، وهي التي لم يضعها المشرع الليبي في عين الاعتبار. فعلى الرغم من تغيير الظروف في الفترة بين إصدار القانون (1980م) والوقت الحاضر، إلا أن بعض نصوصه ما زالت على هيئتها القديمة. وفي ختام هذا البحث، يمكن الإشارة إلى النتائج أولاً، ثم عرض التوصيات ثانياً.

### أولاً: النتائج

يمكن الإشارة إلى بعض هذه النتائج في النقاط التالية:

- **شمولية القانون الليبي ونسبية الشمولية البحريني:**
  - يُعد قانون الضمان الاجتماعي الليبي قانوناً عاماً للضمان الاجتماعي، حيث يشمل الموظف والعامل لدى صاحب عمل والعامل لحسابه الخاص. إلا أن هذه الشمولية هي في الواقع شمولية نسبية لأنه لا يغطي بعض المخاطر الاجتماعية.
  - يُعد قانون التأمين الاجتماعي البحريني قانوناً خاصاً حيث يتعلق بالفئات المحددة فيه، ولا ينطبق على الموظفين العامين لدى الحكومة.
- **عبء الاشتراكات:**
  - في قانون الضمان الاجتماعي الليبي، نجد أن عبء الاشتراكات موزع بين الدولة وجهة العمل والمضمون.
  - في قانون التأمين الاجتماعي البحريني، لا نجد أي عبء على الدولة، بل إنها حتى لو تدخلت لسد العجز يكون ذلك في صورة عقد قرض. ويعتبر الكاتب تدخل الدولة وجهاً محموداً باعتباره يعكس صورة التضامن والتكافل الاجتماعي.
- **البناء الهيكلي والتفصيل التشريعي:**
  - المشرع الليبي قد أحال في تنظيم وتفصيل بعض المسائل إلى اللوائح الداخلية.
  - قانون التأمين الاجتماعي البحريني يتشكل في شكل واحد دون وجود لائحة له، وقد يكون ذلك أسلم من حيث عدم إثارة إشكالية مبدأ التدرج، ولكنه قد يؤخذ عليه صعوبة تعديل القانون.
  - يؤخذ على المشرع البحريني الإطالة في صياغة النصوص القانونية وتضمينها الكثير من المسائل التفصيلية في ذات النص، ولعل ذلك يفسر رغبة المشرع البحريني في عدم ترك أي مسألة للاجتهاد لسد الفراغ التشريعي الذي لوحظ في القانون الليبي.
- **تدخل السلطة التنفيذية:** عزز كل من القانونين من تدخل السلطة التنفيذية، على الرغم من أن كلاً منهما يتمتع بالاستقلال الإداري كأحد نتائج الاعتراف بالشخصية الاعتبارية العامة.
- **العقوبات:** إن العقوبات المنصوص عليها في قانون الضمان الاجتماعي الليبي لم تعد عقوبات رادعة.

### ثانياً: التوصيات

يوصي الباحث بما يلي:

1. **تفعيل منحة البطالة:** العمل على تفعيل اللائحة المتعلقة بتطبيق نص المادة (1/38) من قانون الضمان الاجتماعي المتعلقة بفئة العاطلين عن العمل (منحة البطالة)، وذلك لشدة حاجتهم للرعاية الاجتماعية ولتزايد أعدادهم، وعملاً بالاتفاقيات الضمانية التي تمت المصادقة عليها.

2. إجراء الدراسات الاكتوارية: القيام بإجراء الدراسات الاكتوارية قبل القيام بأية تعديلات قانونية، خاصة فيما يتعلق بزيادة قيمة المعاشات الضمانية، لضمان عدم تحميل الصندوق أعباء مالية غير مدروسة تؤدي إلى عجزه عن الوفاء بالتزاماته أو تؤثر على مدخراته.
3. إعادة الخدمات الطبية: العودة للخدمات الطبية الضمانية التي كان يقدمها الصندوق، وترجيع جميع المؤسسات الطبية التي تم نقلها لوزارة الصحة منذ عام 1982م.
4. إدخال نظام الحوكمة: إدخال نظام الحوكمة على إدارة صندوق الضمان الاجتماعي، لما يحققه هذا النظام من معايير تتحقق فيها الإفصاح والشفافية وعدم تعارض المصالح، والإدارة الرشيدة.
5. تشديد عقوبة الغرامة: إعادة النظر في عقوبة الغرامة ورفعها حتى تحقق الجانب الردعي من النص عليها.

## قائمة المراجع

### أولاً: الكتب

1. شكورفو، علي أحمد، والزليتن، علي محمد. (2023). الضمان الاجتماعي الليبي (ط. 1). دار ومكتبة الشعب.
2. شهاب، عبد القادر. (2024). أساسيات القانون والحق في القانون الليبي (ط. 10). الفضيل للطباعة والنشر والتوزيع.
3. الزليتن، علي محمد. (2022). المبسط في قانون الضمان الاجتماعي (ط. 2). مكتبة ابن نصر.
4. حسين، عمر إبراهيم. (2021). القانون الاجتماعي الليبي (ط. 1) دار ومكتبة الشعب.

### ثانياً: الرسائل والأطروحات الجامعية

1. أبو عيسى، أحمد عبد الحميد. (2002). الضمان الاجتماعي: دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية وقانون الضمان الاجتماعي في الجماهيرية (رسالة ماجستير غير منشورة). أكاديمية الدراسات العليا، طرابلس.
2. أحمد، عبد السلام، وفليح، عادل. (2018). تمويل التأمينات الاجتماعية في القانون الأردني: دراسة مقارنة (رسالة ماجستير). جامعة الأسراء الخاصة، عمان.
3. الهنائي، سليمان بن محمد بن سيف. (2008). الاستقلال الإداري والمال للحقيقة العامة للتأمين الاجتماعي في سلطنة عمان، دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الشرق الأوسط.

### ثالثاً: البحوث والدراسات والمقالات

1. أبو هزيم، شرين. (2020). التأمينات الاجتماعية في المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي الأردني، والهيئة العامة للتأمين الاجتماعي في مملكة البحرين: دراسة مقارنة. مجلة الجامع الإسلامية للدراسات الإنسانية، 28(4)، 277-296.
2. قادية، عبد الحليم. (2019). تنظيم الضمان الاجتماعي في دول المغرب العربي: دراسة قانونية بين الجزائر والمغرب. مجلة المعيار، 32(47).
3. كمال، بن سالم. (2022). قراءة لمصادر تمويل هيئة الضمان الاجتماعي على ضوء التشريع الجزائري والمقارن. مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، 8(1)، 804-814.
4. خليفة، عوض سليم. (2013أ). إصابات العمل وأمراض المهنة في نظام الضمان الاجتماعي الليبي. مجلة المنتدى الجامعي للدراسات الإنسانية والتطبيقية، 8(8)، 44.
5. خليفة، عوض سليم. (2013ب). ملامح نظام الضمان الاجتماعي. مجلة العلوم الإنسانية (جامعة سبها)، 2(2)، 222-237.
6. العقيلي، صالح خلف الله. قراءة تحليلية للتعديلات التشريعية الأخيرة في قانون الضمان الاجتماعي... (مقال منشور على صفحته على الفيس بوك).

### رابعاً: التشريعات والأحكام القضائية

1. البحرين. (1976). قانون التأمين الاجتماعي رقم (24) لسنة 1976م.

2. ليبيا. (1980). قانون الضمان الاجتماعي رقم (13) لسنة 1980م.
3. ليبيا. (2009). المحكمة العليا، طعن إداري رقم (55/171ق).
4. ليبيا. (2007). المحكمة العليا، طعن إداري رقم (55/138ق).
5. ليبيا. (1999). المحكمة العليا، طعن إداري رقم (42/103ق).
6. ليبيا. (2012). قرار مجلس الوزراء رقم (266) لسنة 2012م بشأن المقر الرئيسي لصندوق الضمان الاجتماعي.
7. ليبيا. (2013). القانون رقم (27) لسنة 2013 بشأن منحة الزوجة والأولاد.

**Disclaimer/Publisher's Note:** The statements, opinions, and data contained in all publications are solely those of the individual author(s) and contributor(s) and not of **CJHES** and/or the editor(s). **CJHES** and/or the editor(s) disclaim responsibility for any injury to people or property resulting from any ideas, methods, instructions, or products referred to in the content.