أحكام الحماية الاجتماعية للأطفال في القانون العراقي

The Provisions of Social Protection for Children in Iraqi law

أكرم زداه الكوردي

محكمة استئناف منطقة دهوك، إقليم كوردستان (العراق)

ahdas2014@yahoo.com

تاريخ الاستلام: 2022/12/16 تاريخ القبول:2022/12/27 تاريخ النشر:2022/12/31

ملخص:

يتناول هذا البحث أحكام الحماية الاجتماعية التي يتمتع بها الطفل العراقي في قانون الحماية الاجتماعية. والغرض منه هو بيان هذه الأحكام وإزالة الغموض الذي يعتريها، وتحديد فئات الأطفال المشمولين بالحماية الاجتماعية. وفي سبيل تحقيق ذلك، استخدم الباحث المنهج الاستقرائي التحليلي لنصوص القانون أعلاه والأنظمة والتعليمات الصادرة لتنفيذه. وأهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة هي: شمل المشرع تسع فئات من الأطفال بالحماية الاجتماعية، فئات تناولته مباشرة كالأيتام، الطلاب المتزوجين، والأحداث المحكومين، وفئات تناولته ضمناً كأولاد المرأة المطلقة والمهجورة، والمستفيدون من دور الدولة الإيوائية. وفيما يتعلق بالأحكام فإن الطفل لا يستفيد من الحماية الاجتماعية إلاّ إذا اجتمع فيه شروط معينة وقدم مستمسكات مطلوبة من قبل ممثله القانوني إلى جهات حدّدها القانون، ولضمان حقه في الحماية الاجتماعية إن كان مستحقاً وتجنب حرمانه منها وضع المشرع سلسلة مراحل طعن إدارية وقضائية بالقرار الصادر بحرمانه من الحماية الاجتماعية. وأخيراً، فإن الحماية الاجتماعية التي تقدم للأطفال على نوعين فهي إما إعانات نقدية مشروطة وغير مشروطة، وإما خدمات اجتماعية متنوعة كالتعليم والصحة.

الكلمات المفتاحية: الحماية الاجتماعية، قانون الحماية الاجتماعية، صندوق الحماية الاجتماعية، والإعانات النقدية.

Abstract :

This research deals with the provisions of the social protection that the Iraqi child enjoys under the Social Protection Law. Its purpose is to clarify these provisions and remove the ambiguity in them, and to determine the categories of children covered by social protection. In order to achieve this, the researcher used the analytical inductive approach to the texts of the above law and the systems and instructions issued for its implementation. The most important findings of the study are: The legislator included nine categories of children with social protection, categories that dealt directly with it such as orphans, married students, and convicted juveniles, and categories dealt with implicitly as the children of divorced and displaced women, and beneficiaries of the state's shelter homes. Regarding the provisions, the child does not benefit from social protection unless he meets certain conditions and submits documents required by his legal representative to authorities specified by law. In order to guarantee his/her right to social protection, if he/she is entitled to it, and to avoid depriving him/her of it, the legislator set a series of administrative and judicial stages of appeal against the decision that depriving him/her of social protection. Finally, the social protections that are provided to children are of two types, as they are either conditional and unconditional cash subsidies, or various social services such as education and health

Key words: *Social Protection, Social Protection Law, Social Protection Fund, and Cash Subsidies*

مقدمة

في كل مجتمعات الإنسانية ودون استثناء توجد فيها فئات تعاني من قلة الموارد لأسباب متعددة وتعيش تحت خط الفقر، ومن أجل توفير القوت اليومي لهم وكذلك فرص عمل لتحسين مستواهم المعيشي وتسيير أمورهم تصدر الحكومات تشريعات في هذا الصدد، فحسب منظمة الأغذية العالمية التابعة للأمم المتحدة فإن نسبة الفقر في العراق وصلت إلى (31.7%) عام 2020، (قانون الرعاية الاجتماعية في العراق) وهذا يعني إن هذه النسبة في تزايد لكونها كانت أقل في الماضي ويرجع ذلك لأسباب متعددة منها انتشار البطالة وتبني سياسات اقتصادية غير موفقة من قبل الحكومة وغيرها.

المشرع العراقي بدوره أصدر قانون الرعاية الاجتماعية رقم (126) لسنة 1980، وفي ظل هذا القانون وبالتحديد في 2005/12/1 تم إنشاء أول شبكة حماية اجتماعية في العراق وذلك لمساعدة الطبقات الفقيرة والمهمشة ومنهم الأطفال لتجاوز الآثار الجانبية لعملية الإصلاح الاقتصادي، وللمحافظة على القوة الشرائية للطبقات المتضررة من جراء رفع سياسة الدعم عن أسعار المشتقات النفطية أو مواد البطاقة التموينية لكي لا يتم إلحاق الضرر بهم من جراء رفع أسعار هذه المنتجات والمواد. (علي ع.، 2012، صفحة 270) (سالم، 2012، صفحة 1132، 1139)

ولتخطي الثغرات والسلبيات التي تضمنته القانون السابق والشبكة الاجتماعية التي أنشأت في ظلّه، أصدر المشرع العراقي قانون الحماية الاجتماعية رقم (11) لسنة 2014 الذي يعدّ قانوناً شاملاً لنظام الحماية الاجتماعية، وخطوة على طريق بناء نظام حماية متقدّم لكونه أخذ بتجارب بعض البلدان المتقدمة، وقد تضمن عدداً من النصوص المرنة التي تسمح للجهات المعنية بتعديل آليات الاستهداف والفئات المشمولة ومقدار الإعانة من دون الرجوع إلى مجلس النواب، (كاظم، 2017، صفحة 30) وأهم ما يتميّز به هذا القانون هو اتساع نطاق فئات الأطفال المشمولين بالحماية الاجتماعية.

إشكالية البحث: رغم صدور قانون الحماية الاجتماعية رقم (11) لسنة 2014 من قبل المشرع وتنظيمه لأحكام الحماية الاجتماعية وإلغاء المواد القانونية في قانون الرعاية الاجتماعية رقم (126) لسنة 1980 التي لها علاقة بالحماية الاجتماعية إلا أنه لا يزال هناك من الباحثين من وقعوا في السهو والغلط واستندوا للمواد الملغية منه، وفي الوقت الذي لا تزال أحكام القانون الجديد غير مألوف لدى الأفراد لحداثته، صدر المشرع الكثير من الأنظمة والتعليمات لغرض تسهيل تنفيذه، كل ما تقدّم تسبّب في اعتراء بعض أحكامه نوعاً من الغموض والالتباس. ويضيف إلى ما سبق، رغم تشكّل الفئة العمرية للأطفال (يوم واحد–17) سنة حوالي (45.8%) من إجمالي سكان العراق حسب ما ورد في الخطة التنموية للعراق للأعوام (2018–2022)، (العراقية و.، الخطة التنموية الوطنية 2018–2022، 2018، صفحة 242) إلا أن الباحث لم يجد ولا مرجعاً واحداً يركّز على هذه الفئة عند تناولهم للحماية الاجتماعية. وعليه، تبرز إشكالية البحث في الإجابة على الأسئلة التالية:

1. ما هي فئات الأطفال المشمولين بالحماية الاجتماعية؟.
2. ما هي أحكام الحماية الاجتماعية في ظل قانون الحماية الاجتماعية؟.

أهميّة البحث: تتبدى أهمية البحث في أنه يكمل سلسلة الجهود العلمية التي انصبّت على الحماية الاجتماعية القانونية للطفل، ويبصّر المعنيين بضرورة جمع النصوص القانونية المتعلقة برعاية الطفل تحت قانون موحد.

هدف البحث: بيان فئات الأطفال المشمولين بالحماية الاجتماعية، ورفع الالتباس والغموض الذي يشوب أحكام الحماية الاجتماعية.

منهجية البحث: يعتمد البحث على المنهج الاستقرائي التحليلي لنصوص قانون الحماية الاجتماعية والأنظمة والتعليمات الصادرة بخصوصه وما كتبه الباحثون والكتّاب في بطون دراساتهم ومصنفاتهم من أجل التعرّف على أحكام الحماية الاجتماعية للأطفال بصورة جليّة.

خطة البحث: لغرض الإجابة على تساؤلات البحث سيتم عرض ومناقشة موضوع البحث من خلال ثلاث مباحث. في المبحث الأول سنتناول: مفهوم الحماية الاجتماعية والأطفال المشمولين بها من خلال مطلبين، وفي الثاني سنتطرق إلى نوعية الحماية الاجتماعية والجهات التي تصدر قرار منحها والاعتراض عليه من خلال مطلبين أيضاً، وسنختم بالمبحث الثالث وفيه سنركّز على صندوق الحماية الاجتماعية مبيّناً تشكيلته ومصادر تمويله من خلال مطلبين.

المبحث الأول: مفهوم الحماية الاجتماعية والأطفال المشمولين بها.

مادام موضوع دراستنا يرتكز على الحماية الاجتماعية فليس هناك وسيلة لاستيعابها وفهمها إلاّ من خلال تعريفها وبيان المقصود بها، وهذا ما سنتطرق إليه من خلال المطلب الأول من هذا المبحث. وفي المطلب الثاني سنحاول بيان فيما إذا كان جميع الأطفال العراقيين مشمولون بهذه الحماية أم أن هناك فئات خاصة يمكن شمولهم بها.

المطلب الأول: مفهوم الحماية الاجتماعية.

يقصد بالحماية الاجتماعية: "جميع المبادرات العامة والخاصة التي تقدم تحويلات الدخل أو الاستهلاك للفقراء، وحماية الضعفاء ضد مخاطر المعيشة، وتحسين الوضع الاجتماعي وحقوق المهمشين، مع الهدف العام للحد من الضعف الاقتصادي والاجتماعي للفئات الفقيرة الضعيفة والمهمشة، وبذلك فهي يشمل جميع أشكال الضمان الاجتماعي الرسمية وغير الرسمية". (كاظم، 2017، صفحة 16)

أما منظمة العمل الدولية فعرفتها بأنها: مزيج من التأمين الاجتماعي والذي يقصد به أشكال الدعم المبنية على الاقتطاعات كالبطالة والمرض وغيرها، وكذلك المساعدة الاجتماعية والتي تعني التحويلات التي تغطي مجموعات واسعة من السكان ويتم تمويلها عادة من الموازنة العامة كضمان الدخل في الطفولة والبلوغ والشيخوخة، مع توفير سبل

الوصول إلى الخدمات الصحية كعنصر مصاحب لجميع المراحل الثلاث. (رابي و قطاع، 2022، الصفحات 3-4)

منظمة الأغذية والزراعة بدورها عرفتها بأنها "البرامج النقدية أو العينية التي تسعى للحد من الفقر من خلال إعادة توزيع الثروة وحماية الأسر من صدمات الدخل، كما تسعى شبكة الحماية الاجتماعية إلى ضمان الحد الأدنى من الرفاه، وهو مستوى الحد الأدنى من التغذية أو مساعدة الأسر على إدارة المخاطر". (علي ع.، 2012، صفحة 260)

أما (القدسي) فقد عرفتها بأنها: "مجموعة من أنظمة الضمان المالي والعيني الرسمية وغير الرسمية الموجودة في المجتمع، عرفاً وقانوناً والتي توفر لأفراده موارد مالية وعينية يتلقونها لدفع الضرر عنهم وتمكنهم من التصدي لاحتمالات العسرة المادية في أوقات الشدة الاقتصادية وتراجع مستويات المعيشة". (الطائي، 2008، صفحة 126)

عند قراءة التعريفات المذكورة أعلاه بتمعّن يتّضح بأنها تختلف مع بعضها في اللفظ لكنها متفقة في المعنى، وما اتفق عليها هذه التعريفات هو أن الحماية تقدّم لطبقة الفقراء من المجتمع وهي على نوعين إما تحويلات نقدية أو عينية، أما الجهة التي تقدم هذه التحويلات فهي إما رسمية أي تقدم من قبل مؤسسات الدولة أو غير رسمية أي خاصة أو ما يسمى بالأهلية.

ولو رجعنا إلى موقف المشرع العراقي سنجد بأنه تجنب الإسهاب في تعريفه لها إذ عرّفها في متن قانون الحماية الاجتماعية وبشكل موجز في المادة (2/ثانياً) منه بالقول: هي "الإعانات والخدمات التي تقدمها الهيئة –هيئة الحماية الاجتماعية*– لغرض الحد من الفقر".

*سنتطرق إليها لاحقاً وفي محلّها المناسب.

يفهم من هذا التعريف بأن المشرع قد اعتبر الإعانات والخدمات المقدّمة من الجهات غير الرسمية خارج نطاق التعريف، لكونه حصرها بتلك التي تقدم من قبل هيئة الحماية الاجتماعية وهي جهة رسمية مكلفة قانوناً بتقديم الحماية الاجتماعية للفئات الفقيرة المستحقة في المجتمع لكن وفي الوقت نفسه شملت الحماية الاجتماعية التحويلات أو البرامج أو الضمان النقدي والعيني كليهما، لأنه نصّ على (الإعانات والخدمات) فالأولى حسب نصوص قانون الحماية الاجتماعية هي إعانات نقدية مقطوعة تدفع للمستحقين، أما الثانية فخدمات اجتماعية متنوعة غير نقدية تقدم للمستحقين لتنميتهم وتطوير مهاراتهم من أجل تأهيلهم ودخول سوق العمل للتكسّب من علمهم وتحسين ظروفهم المعيشية.

المطلب الثاني: الأطفال المشمولين بالحماية الاجتماعية.

المادة (30) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 تنص على: "أولاً: تكفل الدولة للفرد وللأسرة –وبخاصة الطفل والمرأة– الضمان الاجتماعي والصحي، والمقومات الأساسية للعيش في حياة كريمة، تؤمّن لهم الدخل المناسب، والسكن الملائم. ثانياً: تكفل الدولة الضمان الاجتماعي والصحي للعراقيين في حال الشيخوخة أو المرض أو العجز عن العمل أو التشرّد أو اليتم أو البطالة، وتعمل على وقايتهم من الجهل والخوف والفاقة، وتوفر لهم السكن والمناهج الخاصة لتأهيلهم والعناية بهم، وينظم ذلك بقانون".

عند قراءة هذه المادة يفهم بأن سند الحماية الاجتماعية التي وفرّها المشرع لطبقة الفقراء من خلال تشريع قانون الحماية الاجتماعية هو الدستور، وإن إصدار القانون المذكور ليس إلاّ ضمان لحق ضمّنه الدستور، ويلاحظ من هذا النص بأن المشرع قد أكّد على كفالة الدولة لفئة الأطفال حينما نصّ في الفقرة الأولى على (وبخاصة الطفل والمرأة)، كما أكدّ عليهم مرّة أخرى حينما نص في الفقرة الثانية على تكفل الدولة للضمان الاجتماعي والصحي لبعض الحالات التي يقع فيها الأطفال وهما حالتي (التشرد، واليتم)، وهذا إن دلّ على شيءٍ فإنه يدلّ على اهتمام المشرع بالطفولة والعناية بهم وهذا موقف حسن منه.

ويرى أحد المتخصصين أنه إذا كان للفرد حق على الدولة في الرعاية والحماية الاجتماعية لكنها وقبل أن تقدم هذه المعونة والخدمة له ترى أنها حق غير مطلق وإنما مقيّد بعدد من الضوابط والاعتبارات، فهي يدعوه إلى الاكتفاء الذاتي والعمل من كسب يده بعد أن يساعده في الاستفادة من مهاراته وقدراته وتهيئة سبل العمل له، وإن احتاج للمساعدة قدمت له بشروط، فإن عجز رغم كل ذلك عندها تجب عليها كفالته من ميزانية الدولة، (الصالح، 1999، صفحة 49) وبدورنا نقول ما ذكر يمكن تطبيقه على الشخص البالغ أما بخصوص الطفل فلا يجوز تطبيقه عليه لأنه غير ممكن وغير جائز قانوناً إلاّ إذا كان قد بلغ (15) سنة من عمره وبشروط حددها قانون العمل. علماً، الطفل القاصر في القانون العراقي فهو من لم يكمل (18) سنة من عمره. (قانون الحماية الاجتماعية رقم 11، 2014، صفحة م 2/رابعاً)

على أيّ حال، لو رجعنا إلى المادة (1) من قانون الحماية الاجتماعية رقم (11) لسنة 2014 وقراءة الفئات التسعة التي شملتها المشرع العراقي بالحماية الاجتماعية سيتّضح بأنها فئات عاجزة تحتاج للتكفّل من قبل الدولة إذ أن نسبة كبيرة منهم هم من فئة الأطفال التي تعتبر أكثر فئات المجتمع هشاشة، كما تبيّن أيضاً بأن بعض الفئات التي ذكرتها المادة المذكورة خاصة بالأطفال وحدهم كالأيتام والأحداث المحكومين، وأخرى غير خاصة بهم ولكن يمكنهم الاستفادة منها بصورة غير مباشرة كأسرة النزيل، وفئات لا يمكن لهم الاستفادة منها.

ولكون موضوعنا خاص بالأطفال المشمولين بالحماية ولهذا سنستبعد الفئات الأخيرة من الدراسة، لكن وقبل التطرق إليهم وبيانهم نود القول بأن موقف المشرع ليس إلاّ امتثال لقول الرسول صلى الله عليه وسلم حينما قال (ليس منّا من لم يرحم صغيرنا)، (الطبراني، 1994، صفحة 95) وأن الحماية الاجتماعية ليس إلاّ باب من أبواب الرحمة بهذه الفئة الضعيفة من المجتمع، وأدناه فئات الأطفال المشمولة بالحماية بموجب قانون الحماية الاجتماعية:

أولاً: الأطفال المشمولون بالحماية الاجتماعية الذين تناولهم المشرع صراحة.

1. "اليتيم، وهو كل طفل توفي والداه أو توفي والده ولو تزوجت أمه". يتّضح من النص أن الطفل يعتبر يتيماً إن توفي أباه، أما وفاة الأم فليس شرط لاعتباره يتيماً، كما أن زواجها أو عدم زواجها هو الآخر لا أثر له على تمتّع اليتيم بالحماية الاجتماعية من عدمه، ولهذا نقترح على المشرع تعديل هذه الفئة كما هو آتٍ (اليتيم، هو كل طفل توفي أباه)، مادام وفاة الأم وزواجها لا أثر له.

وقبل الانتقال إلى الفئة التالية، نود الإشارة بأن الأيتام أكثر فئات المجتمع هشاشة ولهذا يجب رعايتهم والاعتناء بهم بشكل جيد، وإلاّ فإن مصيرهم إلى الشارع، ففي دراسة أجريت في مدينة بغداد على أطفال شوارعها تبيّن بأن 57.3% من عينة الدراسة البالغ عددهم (307) كانوا من الأيتام، كما صرحت منظمة الإغاثة الإسلامية بأن الحاجة دفعت الكثير من الأيتام إلى تعاطي المخدرات، وقد جاءت في تقرير لوكالة التطوير الدولي الأمريكية سنة 2005 حول أطفال العراق أنه توجد في بغداد وحدها ما يقارب (5000) خمسة آلاف يتيم لا يتلقون الاهتمام المطلوب من قبل المجتمع كما لا أمل لهم في الحصول على مأوى أو التعليم. (العراقية ت.، 2011، صفحة 57) ولهذا أوصى الدكتور (محمود سعدي) في دراسته الموسومة بـ(مقترحات لتطوير عمل مؤسسات الدولة) التي شاركت بها في الورشة العملية التي أقامتها بيت الحكمة قسم الدراسات الاجتماعية بالتعاون مع وزارة العمل والشؤون الاجتماعية حول (المسؤولية الاجتماعية والقانونية لرعاية الطفولة في العراق) في بيت الحكمة بتاريخ 2021/10/21 بضرورة الاهتمام الجاد بالأطفال الأيتام والمشردين واعتبارهم الهدف الأساس للحماية والرعاية حرصاً من فقدانهم، وتحويلهم إلى أدوات لممارسة الجريمة بكل أشكالها. (حامد، 2021)

بناء على ما سبق، فإن هذه الأرقام والإحصائيات تبيّن الوضع المزري لأيتام العراق ولهذا على الجهات المعنية وبالتحديد وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ومؤسساتها العاملة في مجال الحماية الاجتماعية والطفولة بذل قصارى جهودها من أجل أن يتنعم الأطفال

الأيتام بحياة كريمة مثل أقرانهم من غير الأيتام. ويشعر من تقرير الوزارة لعام 2011 حول واقع الأطفال في العراق بأن الوزارة تسعى لجمع البيانات حول الأيتام تصف أعدادهم وظروفهم المعيشية والاجتماعية والأشخاص المسؤولين عنهم، لكي تتمكن من تقديم أفضل الخدمات لهم، (العراقية ت.، 2011، صفحة 58) وهذا موقف حسن منها.

وقبل الانتقال إلى بيان موقف الشريعة الإسلامية من كفالة الأيتام نود الإشارة إلى ما توصلت إليها إحدى الدراسات التي أجريت على أطفال الشوارع الذين يشكّل الأطفال الأيتام نسبة كبيرة منهم كما تبيّن لنا قبل قليل، إذ توصلت بأن هؤلاء الأطفال يعانون مشكلات عدّة منها (صحية وخاصة أمراض الجلد وسوء التغذية، واجتماعية كالفقر والجهل، ونفسية كالضغوطات النفسية، وقانونية كاحتجازهم من قبل الشرطة لفترات طويلة قبل عرضهم على قاضي التحقيق) ومشكلات أخرى مثل: عدم الالتحاق بالتعليم والتسرب، الاستغلال الجنسي من قبل العصابات وضعيفي النفوس، حوادث السيارات، التجارة بأعضائهم من قبل مافيا الأعضاء البشرية، واستغلالهم في أعمال الشغب والبلطجية. ومن أهم المخاطر التي أشارت إليها الدراسة نفسها هي ثلاثة (الانحراف، الإجرام، والإدمان). (رفاعي، 2013، الصفحات 62-38) (صالح، 1986، صفحة 18) وعليه نقول إن لم تقم الحكومة بواجباتها تجاه أطفالنا وحل مشاكلهم وحمايتهم فإن مصيرهم وخاصة الأيتام منهم سيكون أسوأ بكثير مما توصلت إليه هذه الدراسة وهذا ما نلمسه من الواقع ونشاهده بالعيان.

وبخصوص موقف الشريعة الإسلامية من كفالة الأيتام فإن كفالتهم هي مسؤولية المجتمع كله، وحكمها فرض كفاية فإن تقاعس الأفراد وكذلك الدولة في توفير الرعاية والحماية الاجتماعية لهم فإن الجميع سيكونون آثمين، ولهذا فإن تخلت الأفراد على أداء هذا الواجب الديني والاجتماعي تجاههم فليس هناك أيّ عذر للدولة للتخلي عنهم. (استيتي، 2007، صفحة 77) كما حث الرسول صلى الله عليه وسلم المسلمين على كفالة الأيتام ووعدهم بأن كافل اليتيم سيكون رفيقه في الجنة إذ جاء في حديث روي عنه (أنا وكافل

اليتيم في الجنة هكذا وأشار بالسبابة والوسطى فرج بينهما شيئاً). (البخاري، 1993، صفحة 2032) (السدحان، 2001)

2. "الأحداث المحكومين ممن تزيد مدة محكوميتهم عن سنة واحدة واكتسب قرار الحكم الدرجة القطعية". والحدث بموجب قانون رعاية الأحداث رقم (76) لسنة 1983 هو من لم يكمل الثامنة عشرة من عمره وقت ارتكابه الجريمة. وعليه فإن الحدث الذي يعتبر طفلاً لكونه لم يبلغ سن الرشد سيكون مشمولاً بالحماية الاجتماعية عند قضاء مدة محكوميته داخل إصلاحية الأحداث بشرطين: أولاً، أن تكون مدة محكوميته أكثر من سنة أما إذا كانت سنة فأقل فغير مشمول. وثانياً، أن يكتسب الحكم الصادر بحقه درجة البتات بحيث لم يعد قابلاً للطعن. ويفهم من هذه الحالة بأن الحدث الموقوف غير مشمول بالحماية الاجتماعية حتى وإن كانت مدة موقوفيته أكثر من سنة والتي تحدث بعض المرات من الناحية العملية.
3. "الطالب المتزوج ولغاية الدراسة الإعدادية"، وهذا موقف جيد من المشرع لأن الطالب في هذه الحالة سيكون مشغولاً بدراسته وقد يمتنع والده أو وليّه بالنفقة عليه لكونه أصبح كامل الأهلية قانوناً بعد زواجه حسب المادة (3/أولاً/أ) من قانون رعاية القاصرين رقم (78) لسنة 1980 والتي تعتبر استثناءً من القاعدة العامة التي يعتبره طفلاً لعدم بلوغه سن الرشد الذي هو إكمال (18) سنة من العمر. (مسلم، 2022)

وقد حدّد المشرع مدة صرف الإعانة له لغاية الدراسة الإعدادية لكون أغلبية الطلبة يبلغون سن الرشد بعد انتهاء هذه المرحلة من الدراسة ودخول الجامعات والمعاهد، وبذلك فإن المشرع كان دقيقاً في موقفه هذا، ورغم ذلك نقترح عليه تمديد شموله بالحماية الاجتماعية لغاية انتهاء دراسته الجامعية أو المعهد (التميمي و عباس، 2017، صفحة 9،13) إن كان جاداً في دراسته، مثلما عليه المستفيدون من دور الدولة المنصوص عليهم في قانون الرعاية الاجتماعية رقم (26) لسنة 1980 إذ جاءت في المادة (32/رابعاً) منه: "دور

الدولة للبالغين: لرعاية البالغين الذين أكملوا الثامنة عشرة من العمر والمستمرين على الدراسة ولحين اكمالهم الدراسة الجامعية"، فرغم أن هذه الدور خاصة بالأطفال ولكن أجاز بقائهم في هذه الدور وشمولهم بخدماتها إن كانوا مستمرين بالدراسة وإن بلغوا سن الرشد. لكن ما أثار انتباهنا هو إن أحد المراجع أشار بأن الطالب المتزوج سيبقى مشمولاً بالحماية الاجتماعية لحين التخرج من الدراسة الجامعية استناداً للفقرة السادسة من الضوابط دون أن يبيّن ماهية تلك الضوابط ورقمها وتاريخ صدورها والجهة التي أصدرتها. (حمزه ف.، 2012، صفحة 12)

علماً، إن الطالب المشمول بالحماية الاجتماعية يجب أن يكون مستمراً في دراسته لدى المدارس الحكومية الصباحية والمسائية، أما الذي يدرس في المدارس الخاصة أو ما يسمى بالمدارس الأهلية فغير مشمول بالحماية، لأن دراسته في المدارس المذكورة تعني رفاهية حالته المعاشية وبالتالي فهو لا يستحق الحماية. (تقرير الجهاز المركزي العراقي للإحصاء)

وتجدر الإشارة بأنه وفي ظل قانون الرعاية الاجتماعية حينما كان ينظّم موضوع الحماية الاجتماعية كان يشترط عدم وجود معيل للطالب المتزوج مكلف بالإنفاق عليه قانوناً، (الطائي، 2008، صفحة 142) ولا يزال هناك الكثير من الباحثين يشيرون إلى هذا الشرط (الساعدي، 2017، صفحة 180) رغم عدم النص عليه في قانون الحماية الاجتماعية ولا في التعليمات التي أصدرت لتنفيذها، ولهذا نرى أن هناك غموضاً في هذا الصدد ولابدّ من تدخل تشريعي لحسمه وعدم تركه للاجتهادات الشخصية لأن ذلك سيسبب في حرمان الكثير من الطلبة المتزوجين من هذه الإعانة النقدية التي هو في أشد الحاجة إليها.

ثانياً: الأطفال المشمولون بالحماية الاجتماعية الذين تناولهم المشرع ضمناً.

1. "ذو الإعاقة والاحتياج الخاص، وهو من يتم تحديده وفقاً لأحكام قانون رعاية ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة رقم (38) لسنة 2013 بغض النظر عن عمر المستفيد". فرغم أن النص لم يتناول الأطفال بصورة صريحة ومباشرة لكن يفهم من العبارة

الأخيرة منه (بغض النظر عن عمر المستفيد) أن الأطفال يمكن أن يكونوا من ضمن هذه الفئة لأن القانون لم يعط اعتباراً للعمر، فالطفل كالبالغ سيكون مشمولاً بالحماية الاجتماعية إن كان من ذوي الإعاقة والاحتياج الخاص. وذو الإعاقة حسب القانون المذكور أعلاه هو:" كل من فقد القدرة كلياً أو جزئياً على المشاركة في حياة المجتمع أسوة بالآخرين نتيجة إصابته بعاهة بدنية أو ذهنية أو حسية أدى إلى قصور في أدائه الوظيفي". أما ذو الاحتياج الخاص فهو: "الشخص الذي لديه قصور في القيام بدوره ومهامه بالنسبة لنظرائه في السن والبيئة الاجتماعية والاقتصادية والطبية كالتعليم أو الرياضة أو التكوين المهني أو العلاقات العائلية وغيرها، ويعتبر قصار القامة من ذوي الاحتياجات الخاصة". (قانون رعاية ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة رقم 38 ، 2013، صفحة م 1/ثانياً، سابعاً)

ولو رجعنا إلى نسبة الأطفال المعاقين من مجموع أطفال العراق، فحسب بيانات جهاز المركزي العراقي للإحصاء فإنه وفي عام 2006 نسبة الأطفال المعاقين بين سن (2-14) سنة كانت 14.8% من مجموع أطفال العراق البالغ عددهم ستة ملايين ونصف تقريباً، ونظراً لما يعاني الأطفال المعاقين من التمييز بسبب الإعاقة، والعنف والاعتداء بسبب افتقارهم إلى القدرة الطبيعية وبذلك فهم الفئة الأكثر عرضة للأذى في المجتمع وهم أجوح إلى الحماية الاجتماعية من غيرهم. (والتربوي، 2019، الصفحات 63-64)

وتجدر الإشارة بأنه وبحسب إحصاءات وحدات الرعاية الاجتماعية في العراق لسنة 2018 فإن عدد المعاقين للفئة العمرية (1-20) سنة الذين تم شمول معينيهم براتب لسنة 2018 وصل لـ (1507) مستفيد. (والتربوي، 2019، صفحة 64)

2. "أسرة النزيل أو المودع إذا زادت مدة محكوميته عن سنة واحدة واكتسب قرار الحكم الدرجة القطعية". كما هو معروف إن الأسرة تتألف من أكثر من شخص وبذلك فإن كان للنزيل أو المودع أطفال فإنهم سيستفيدون بالحماية الاجتماعية بالاستفادة من وضع أبيهم، لكن المشرع اشترط شرطين بخصوص هذه الفئة، أولهما أن يكون مدة محكومية النزيل أو المودع أكثر من سنة أما إذا كانت سنة فأقل فغير مشمول. أما الشرط الثاني فهو

أن يكون مدة محكوميته قد اكتسب درجة البتات بحيث لم يعد قابلاً للطعن. وهناك من ذهب إلى القول بأن عبارة (النزيل أو المودع) غير صحيحة ولا تتناسب مع التشريعات العراقية، والأحسن تعديلها إلى (السجين أو المحكوم عليه) (التميمي و عباس، 2017، صفحة 13) وهذا ما نؤيده.

3. "المستفيدون في دور الدولة الإيوائية". هذا النص عام يشمل جميع المستفيدين من دور الدولة سواء كانوا من الأطفال أو الكبار كدور المسنين، ولكون دور الدولة للرعاية الاجتماعية المنصوص عليها في قانون الرعاية الاجتماعية رقم (126) لسنة 1980 المعدل خاصة بالأطفال وبذلك فإن جميع المستفيدين منها مشمولون بالحماية الاجتماعية بل وقد أكدّ القانون نفسه على ذلك في المادة (29/ثالثاً) منه إذ جاءت فيها: "على الوزير شمول كل مستفيد من دور الدولة للرعاية الاجتماعية بإعانات الرعاية والضمان الاجتماعي".

4. أولاد المفقود، المطلقة والمهجورة. في الحالة الأولى على زوجة المفقود أن تثبت فقدان زوجها من خلال قرار صادر من المحكمة المختصة يتضمن الاعلان عن حالة الفقدان لزوجها، ويثبت أنه ليس لديها معيل لها ولا لأطفالها. أما المطلقة فيجب يجب أن يكون حضانة الأولاد لها بموجب حكم قضائي، ويثبت أنها لا تتقاضى نفقة من مطلقها أو تتقاضى لكنها أقل من مبلغ الإعانة ويقدم تعهداً بذلك. وبخصوص المهجورة فحسب التعليمات رقم (8) لسنة 2017 تسهيل تنفيذ قانون الحماية الاجتماعية رقم (11) لسنة 2014 فيقصد بها النازحة، (تعليمات رقم 8، 2017، صفحة م 2/ثانياً/ه) لكن يمكن أن تشمل الزوجة التي هجرها زوجها ولا يصرف عليها ولا على أولادها، وعليه نرى كلتا الحالتين مشمولان بالحماية الاجتماعية، لكن في الحالة الأخيرة هي الأخرى ملزمة بإثبات هجرها من زوجها وعدم النفقة عليها وعلى أولادها. وهنا لم نشر إلى أولاد الأرملة والعلّة هي أنهم أصبحوا أيتاماً بوفاة والدهم وبذلك فإنهم مشمولون بالحماية بصفتهم أيتام وليس باعتبارهم أولاد أرملة.

5. "الأسر معدومة الدخل أو التي يكون دخلها دون مستوى خط الفقر". وعرّف القانون "الأسرة: بأنها الزوج أو الزوجة أو كلاهما والأولاد، أو الأولاد لوحدهم، أو الفرد، ويكون أفراد الأسرة في حالة تعدد الزوجات أسرة واحد، وعند وفاة الزوج تشكل كل أرملة أسرة مستقلة بذاتها، ويقصد بخط الفقر مقدار دخل الفرد أو الأسرة الذي تحدده وزارة التخطيط". وبذلك فإن الأبناء المعالون والبنات المعالات الذين لا تتجاوز أعمارهم (18) سنة يشكّلون أسرة بذاتهم ومشمولون بالحماية الاجتماعية سواء كانوا بوحدهم أو مع والديهم أو أحدهما، ما دام ليس لهم دخل أو أن دخلهم دون خط الفقر الذي يحدده وزارة التخطيط. (مكسح، 2010، صفحة 60) (قانون الحماية الاجتماعية رقم 11، 2014، صفحة م 2) وهكذا، فإن الأطفال يمكن شمولهم بالحماية الاجتماعية ضمن هذه الفئة أيضاً مثل الفئات السابقة.

بعد بيان فئات الأطفال المشمولة بالحماية الاجتماعية يلاحظ بأن المشرع قد راعت مسألة التغيير المستمر والدائم للحالة الأسرية والمالية (التميمي و عباس، 2017، صفحة 9) ولهذا فإنه وفي الفقرة (ثانياً) من المادة (1) نفسها أجاز لمجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير شمول فئات أخرى بالحماية الاجتماعية من غير الفئات المذكورة في القانون، وقد جاء المشرع وأكّد مرة أخرى على ذلك في المادة (24) من قانون الحماية الاجتماعية ضمن الأحكام الختامية، حيث أجاز بموجبها لمجلس الوزراء إعادة النظر سنوياً في الفئات المستفيدة من الحماية الاجتماعية، وعدد أفراد الأسرة والمبالغ المخصصة لكل فرد، بهدف شمول فئات أخرى من غير الفئات المذكورة في القانون، وزيادة عدد الأفراد المستفيدين ومبلغ الإعانة ومستوى الدخل المنصوص عليه في الجدول الملحق بهذا القانون بما يتناسب مع التغيير الحاصل في الوضع الاقتصادي والمعيشي. وهذا موقف حسن من المشرع وياحبذا لو جعل المشرع هذه الإعادة السنوية إلزامياً من قبل مجلس الوزراء وليس جوازياً لكي يستفيد من هذه الحماية أكبر عدد ممكن من المواطنين الفقراء وخاصة الأطفال الذين لا حول ولهم ولا قوة.

وعلى عكس توجهنا هناك من انتقد موقف المشرع هذا ويرى بأنه وبإصداره لهذا القانون الجديد قد وسّع من نطاق الفئات المشمولة بالحماية الاجتماعية بشكل كبير جداً بحيث تسبّب في تزايد عدد المشكلات وخاصة التي لها علاقة بالحماية الاجتماعية. (جواد و عليوي، صفحة 113) وبدورنا نعتقد إن هذا الرأي مصاب في جزء منه لكن لو قرأنا القانون بتمعّن سنجد بأن المشمولين بالحماية هم فعلاً فئات هشّة وتحتاج إلى الحماية، كما أن القانون لا يشمل بالحماية بمجرد ادعاء الشخص بأنه مشمول بالفئة الفلانية وإنما يجب أن يتوفر لديه الشروط المنصوص عليها في القانون.

نود الإشارة، بأن هيئة الحماية الاجتماعية هي التي تقترح على الوزير شمول فئات جديدة بالحماية الاجتماعية وتعديل مقدار الإعانة الممنوحة للمستفيدين، وذلك بموجب المادة (3/تاسعاً، عاشراً) من نظام مهام هيئة الحماية الاجتماعية رقم (1) لسنة 2016، (نظام الهيئة ، 2016) وبذلك فإن المشرع وبصدوره لهذا القانون الجديد قد تجنب الانتقادات التي وجهت إليه حينما لم يجز إجراء مثل هذه التعديلات في ظل قانون الرعاية الاجتماعية رقم (126) لسنة 1980. (الطائي، 2008، صفحة 120)

على أيّ حال، هذه الحماية غير مقتصرة على المواطنين العراقيين الذين يعيشون دون خط الفقر وإنما يشمل رعايا الدول الأخرى المقيمين في جمهورية العراق بصورة دائمة ومستمرة وقانونية. كما جاءت في الفقرة الأولى من المادة (28) من قانون الحماية الاجتماعية بأنه يعامل الفلسطيني المقيم في العراق منذ عام 1948 معاملة العراقي بالنسبة لتطبيق هذا القانون، وأكّدت الفقرة الثانية من المادة نفسها على سريان أحكام هذا القانون على المرأة العراقية المتزوجة من أجنبي وأولادها وكذلك المرأة الأجنبية المتزوجة من عراقي وأولادها في حالة استقرارهم للعيش في العراق من الفئات المذكورة في البند (أولاً) من المادة (1) من هذا القانون، وهذا موقف حسن من المشرع لكونه لم يحرم الأطفال الصغار من هذه الحماية بسبب الجنسية الأجنبية لأحد الوالدين مادام أحدهما عراقي.

أما عن كيفية تحديد الفئات المشمولة بالحماية فإنه وبموجب المادة (1) من التعليمات رقم (8) لسنة 2017 يتم تحديدها على أساس بيانات خط الفقر والبحث الاجتماعي من خلال استمارة خاصة تعدها هيئة الحماية بالتنسيق مع وزارة التخطيط. ومن أجل تنفيذ الاستهداف تم تعيين (1250) باحث اجتماعي في بغداد وبقية المحافظات، كما أطلقت الهيئة مشروع المسح الميداني بدءاً من شباط عام 2015 ولغاية عام 2016 من خلال استمارة مصادر الدخل في العراق للمشمولين بإعانات الحماية الاجتماعية، بهدف توفير البيانات الكمية والنوعية التي تسهم في رسم سياسة الهيئة والتعرف على الأوضاع المعيشية والسعي إلى تحقيق أهداف القانون. (كاظم، 2017، الصفحات 31-32، 38)

وأخيراً، نقول إن لم يتم الاهتمام برعاية وحماية فئات الأطفال الذين يعيشون تحت خط الفقر فإن مصيرهم هو سوق العمل للحصول على لقمة العيش لهم ولأسرهم إن لم يقعوا في بؤرة الجريمة واستغلالهم من قبل العصابات الإجرامية، فحسب إحصاءات وزارة التخطيط نسبة العمالة بين الأطفال وصلت إلى (7.3%) عام 2018، في حين ذكر (فاضل العزاوي) الذي هو عضو مفوضية حقوق الإنسان، إن هناك ملايين الأطفال في سوق العمل وخارج إطار الجانب القانوني، ويتم تشغيلهم في الاستخدامات الشاقة والخطيرة، وقد وصل قسم من هذه العمالة لحد الاتجار بالبشر، وأكدّ بأن الإحصاءات التي تصدر من الجهات الرسمية تعد غير واقعية لكون السوق العراقية يعجّ بعمالة الأطفال، ومن أجل الحد من هذه العمالة وحماية الأطفال بشكل عام صرحت مديرة هيئة رعاية الطفولة (غادرة الرفيعي) بأن الهيئة قد عملت على إعداد خطة تنفيذية لحماية الطفولة في العراق منذ عام 2021 وأنها دخلت حيز التنفيذ بداية هذا العام لكن تم إطلاقها رسمياً في يوم الطفل العالمي وتستهدف الخطة حماية الطفولة للفترة من (2022 لغاية 2025)، (الطرفي، 2022) هذه خطوة جيدة للتخفيف من معاناة فئة الأطفال، ونرجو أن يستفيد من هذه الخطة أطفال العراق بشكل عام والذين هم دون خط الفقر بشكل خاص، لكون الأطفال

أكثر فئات المجتمع تضرراً بأي حادث أو أزمة أو طارئ يقع في المجتمع، فمثلاً أثناء اجتياح جائحة كورونا البلاد ارتفعت نسبة الفقر بين الأطفال دون سن (18) سنة من (15.8%) إلى (37.9%). (العراقية، البنك الدولي، و اليونيسيف، تقويم أثر جائحة كورونا على الفقر والهشاشة في العراق، 2020، صفحة 28)

المبحث الثاني: نوعية الحماية الاجتماعية والجهات التي تصدر قرار منحها والاعتراض عليه.

تبيّن لنا في المبحث الأول بأن الحماية الاجتماعية التي تقدم للمشمولين بها على أنواع، كما أن هذه الخدمة لا تقدّم لكل من يدعي بأنه دون خط الفقر وإنما هناك شروط نصّ عليها القانون يجب توافرها فيه، كما أن عليه تقديم مستمسكات محددة لكي يستفيد منها، فإذا قدّم مستمسكاته الى الجهة التي عيّنها القانون وظنّ أنه مشمول بالحماية وتم رفض طلبه، عندها ضمّن له القانون الطعن في قرار الرفض بالتظلم أمام جهة أعلى، وإذا لم يكن راضياً بنتيجة التظلم فله الطعن فيها أمام المحاكم المختصة. إضافة، إلى ما تقدّم إن تم قبول طلبه وأصبح من المشمولين بها، فإن عليه التزامات يجب عليه الوفاء بها وإلاّ سيتعرض لإيقاف الحماية الاجتماعية لفترة أو قطعها نهائياً. علماً، إن كان المشمول طفلاً فإن وليّه أو المسؤول عنه سيكون ملزماً بإجراء جميع ما ذكرناه من إجراءات بدلاً عنه. ما سبق ذكره سنتناوله بالتفصيل من خلال مطلبين، في الأول سنتطرق إلى نوعية الحماية الاجتماعية، وفي الثاني سنتناول بقية المسائل التي أشرنا إليها آنفاً.

المطلب الأول: نوعية الحماية الاجتماعية.

نعتقد إن الدخول إلى صلب موضوعنا مباشرة دون التطرق ولو بشكل موجز إلى هيئة الحماية الاجتماعية أولاً سيربك القارئ ويشتّت أفكاره ولهذا سنتطرق إليها وباختصار.

بموجب المادة (4) من قانون الحماية تؤسس هيئة تسمى (هيئة الحماية الاجتماعية) تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري ويمثلها رئيس الهيئة أو من يخوله وترتبط بوزارة العمل والشؤون الاجتماعية، ويكون مقرها في بغداد وعليها فتح أقسام وشعب للحماية الاجتماعية في المحافظات غير المنتظمة في إقليم. وتعتمد الهيئة في وضع سياستها وإجراءاتها على ما يوفره لها مركز تكنولوجيا المعلومات* من بيانات أو مؤشرات دورية حول ما صرفته أو تصرفه الجهات الحكومية وغير الحكومية من إعانات أو خدمات اجتماعية نقداً أو عيناً لأي فرد أو أسرة. (قانون الحماية الاجتماعية رقم 11، 2014، صفحة م 21، 22)

ومن أهم تشكيلات الهيئة هي (دائرة الحماية الاجتماعية، دائرة الحماية الاجتماعية للمرأة، صندوق الحماية الاجتماعية ومركز تكنولوجيا المعلومات)، ويدير هذه التشكيلات موظف بعنوان مدير عام حاصل على شهادة جامعية أولية في الأقل ومن ذوي الخبرة والاختصاص وله خدمة فعلية في مجال عمله مدة لا تقل عن(15) خمس عشرة سنة. (قانون الحماية الاجتماعية رقم 11، 2014، صفحة م 5)

بعد هذه المقدمة نرجع إلى موضوعنا ونقول ما هي أنواع الحماية الاجتماعية التي تقدّمها هيئة الحماية الاجتماعية للمشمولين بالحماية بشكل عام وللأطفال بشكل خاص؟ هذا ما سنحاول بيانها من خلال فرعين.

---

* تنص المادة (20) من قانون الحماية الاجتماعية رقم (11) لسنة 2014: "يؤسس في الهيئة مركز تكنولوجيا المعلومات تسجّل فيه البيانات الخاصة بالأفراد والأسر وما يحصلون عليه من مساعدات الحماية الاجتماعية بجميع أنواعها، ويتم تحديث بيانات هذا المركز من خلال ربطه بقواعد البيانات الخاصة بالجهاز المركزي للإحصاء وبيانات البطاقة التموينية ومديريات الأحوال المدنية وغيرها من الجهات المعنية، ويكون مسؤولاً عن مكننة أعمال الهيئة".

الفرع الأول: الإعانات النقدية أو ما يسمى بـ (التحويلات النقدية).

هناك عدّة أنواع من الحماية الاجتماعية وتعتبر المساعدات المالية من نوع الطويلة الأجل، لكون المشمولين بها غير قادرين على سد حاجاتهم بشكل مستمر كالأطفال الأيتام مثلاً، (الطائي، 2008، صفحة 131) وهذه المساعدات تشكّل مصدراً مهماً من مصادر الدخل لحماية الأسر أثناء الصدمات أو الركود الاقتصادي، وتختلف أهميتها من بلد لآخر وحسب الظروف التي يعيشها، وتخدم هذه المساعدات أهدافاً متعددة بوصفها العنصر الأساسي لشبكات الحماية الاجتماعية في البلدان الصناعية التي تنتهج اقتصاد السوق، كما أنها تمارس دوراً أكثر بكثير في البلدان النامية، وهذه الإعانات أو التحويلات النقدية تكون على نوعين، مشروطة وغير مشروطة. (علي ع.، 2012، الصفحات 261-260)

وبالرجوع إلى قانون الحماية الاجتماعية العراقي يلاحظ بأن المشرع نصّ على أنه من حق كل فرد (طفلاً كان أو بالغاً) أو أسرة (لديها أطفال أم لا) ممن هم دون خط الفقر الحصول على الحماية الاجتماعية وفقاً للقانون المذكور، ويتم تحديدهم من خلال الاستهداف الديموغرافي باعتماد بيانات الفقر والبحث الاجتماعي سنوياً باستخدام استمارة خاصة تعدها هيئة الحماية الاجتماعية بالتنسيق مع وزارة التخطيط، ولكن ولغرض تمتّعهم بالإعانات النقدية بالتحديد فإن المشرع أضاف إلى شرط العيش دون خط الفقر الذي يعتبر معياراً عالمياً لقياس نسبة الفقر (جواد و عليوي، صفحة 113) شرط آخر ألا وهو أن لا يتقاضى المتقدم راتباً من الدولة وليس لديه مورد خاص يكفيه، ويستثنى من ذلك من يتقاضى أجر يومي. علماً، إن الهيئة ولغرض تحقيق أداء مهامها في تحديد المشمولين بهذه الإعانات والخدمات ملزمة بتعيين العدد الكافي من الباحثين الاجتماعيين من ذوي الاختصاص في جميع أقسام الهيئة وعلى وزارة المالية توفير الدرجات الوظيفية اللازمة لذلك. (قانون الحماية الاجتماعية رقم 11، 2014، صفحة م 6)

وهنا يطرح تساؤلاً نفسه: ما هو مبلغ الإعانة النقدية المقدمة للمشمولين بالحماية الاجتماعية؟ المادة (7) من قانون الحماية أجابت على هذا التساؤل بالقول: "تمنح الفئات المنصوص عليها في البند أولاً من المادة (1) مبلغ الإعانة النقدية المحددة في الجدول الملحق بهذا القانون إذا لم يكن لها دخل فان كان لها دخل ثابت فتمنح الفرق بين دخلها ومستوى الدخل الوارد في الجدول إذا توفرت فيها شروط الاستحقاق وحسب عدد أفراد الأسرة"، يفهم من النص بأن المشمول سيستفيد من هذه الإعانة حتى وإن كان له دخل ثابت راتباً كان أم غيره مادام لم يصل لمستوى الدخل المدرج في الجدول، وبالرجوع إلى الجدول المذكور تبيّن لنا بأن الفرد الواحد (طفلاً كان أم بالغاً) وكذلك الأسرة المكونة من فرد واحد سيمنح له/لها مبلغاً مالياً قدره (105.000) مائة وخمسة آلاف دينار شهرياً، أما الأسرة المكونة من شخصين (قد يكونا طفلين) ستمنح لها ضعف هذا المبلغ، وبخصوص الأسرة المكونة من ثلاثة أفراد فستمنح لها مبلغاً شهرياً قدره (315.000) ثلاثمائة وخمسة عشرة ألف دينار، وأخيراً فإن الأسرة المكونة من أربعة أفراد فما فوق فإن المبلغ الذي تستحقها هو (420.000) أربعمائة وعشرون ألف دينار، وبرأينا هذا إجحاف بحق الأسر الكبيرة وأن المشرع غير موفق في موقفه هذا ونرى ضرورة تعديله وذلك بعدم تقيد صرف هذه الإعانة المالية لحد أربعة أفراد فقط وإنما زيادتها كلما زاد عدد أفراد الأسرة، إضافة إلى ذلك نرى ضرورة رفع مبلغ هذه المعونة النقدية للمشمولين بالحماية لكون الاقتصاد العراقي يعاني نوعاً من التضخم وأن العملة العراقية فقدت جزءاً من قيمتها وبذلك فإنها لا تساوي شيئاً مقابل الحاجات الأساسية التي يحتاجونها.

والأسوأ من ذلك هو أنه من الناحية العملية فإن سقف الإعانات النقدية المذكور في الجدول أعلاه أقل من ذلك بسبب الأزمة الاقتصادية التي مرّت بها العراق نتيجة لانخفاض

أسعار النفط في الأسواق العالمية وسلسلة الإجراءات التقشفية التي قامت بها الحكومة*، (علي و حمود، 2019، الصفحات 106-107) وبدورنا نعتقد أن ما أقدمت عليها الحكومة من خفض سقف الإعانات النقدية المقدمة لأكثر فئات المجتمع هشاشة كان تصرف غير منطقي وغير مسؤول لأن الهؤلاء يعيشون دون خط الفقر وهذه الإعانات لا تغطي سوى جزء بسيط من حاجاتهم الأساسية فكيف يجيز قطع جزء منها، ونضيف إن تلك الأزمة قد مرّت وأن أسعار النفط قد ارتفعت بشكل ملحوظ جداً لذا عليها التراجع وإعادة النظر من موقفها فيما يخص الإعانات النقدية التي تصرف للمشمولين بالحماية الاجتماعية والعودة إلى سقف الإعانة المدرج في الجدول بل وعليها زياته لكون اقتصاد البلد يعاني نوعاً من التضخم وعليها الاقتداء بالحكومة الألمانية في هذا الصدد، فحينما ازداد التضخم في أوروبا في الآونة الأخيرة طالبت وزيرة الأسرة (ليزا باوس) بزيادة واضحة لمبلغ الإعانة النقدية التي تقدمها الحكومة للأطفال من أجل مساعدة أسرهم وحذرت من وقوع المزيد من الأطفال في مخالب الفقر. (فيله، 2022)

علماً، قبل صدور الجدول المذكور أعلاه كانت الإعانة النقدية تصرف للأسرة لغاية (6)ستة أفراد فأكثر (تقرير الجهاز المركزي العراقي للإحصاء) وبذلك فإن لم يكن لدى المشرع نية في صرف الإعانة النقدية حسب عدد أفراد الأسرة فعليه إرجاعه إلى ستة أفراد على الأقل.

---

*فمن الناحية العملية إن كانت الأسرة من الرجال فتصرف للأسرة المكونة من فرد واحد (100.000) مائة ألف دينار، ويزداد السقف بزيادة قدرها (25000) خمسة وعشرون الف دينار كلما زاد فرداً لغاية أربعة أفراد. أما إذا كانت الأسرة من النساء فسقف الإعانة يبدأ بـ (100.000) مائة ألف دينار ويزداد السقف بزيادة قدرها (50.000) خمسون الف دينار كلما زاد فرداً لغاية ثلاثة أفراد، أما إذا كانت مؤلفة من أربعة أفراد فسقفها (225.000) مائتان وخمسة وعشرون الف دينار، وذلك حسب خطة وزارة العمل والشؤون الاجتماعية لسنة 2016.

مهما يكن فإن الأطفال يستحقون هذه الإعانة المالية سواء كانوا بوحدهم أو عيشهم مع والديهم أو أحدهما إن كانوا مشمولين بالفئات التي نصّت عليها المادة (1) من قانون الحماية.

وتعتبر هيئة الحماية الاجتماعية الجهة المسؤولة عن تقديم هذه الإعانات النقدية للمستحقين لها من المشمولين بالحماية الاجتماعية، وهي ملزمة في ذلك بسلم الإعانات المنصوص عليه في الجدول المذكور أعلاه وكذلك بعدد أفراد الأسرة. إضافة إلى ذلك فإن الهيئة قد تقدم إعانة نقدية أخرى للمشمولين بالحماية الاجتماعية تسمى بـ(الإعانة النقدية المشروطة) وذلك لضمان حصولهم على الخدمات الاجتماعية في مجال التربية والتعليم والصحة والسكن والمجالات الأخرى بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة، أما مقدار الحدين الأدنى والأعلى لهذه الإعانة وشروط صرفها فسيتم تحديدها بموجب تعليمات يصدرها رئيس الهيئة•. (قانون الحماية الاجتماعية رقم 11، 2014، صفحة م 8) ويقصد بهذه النوعية من الإعانة أن المشمول ملزم بصرفها في مجال معيّن وليس له الحق في التصرف بها كيفما شاء، فمثلاً قد يشترط عليه صرفها في تعليم أولاده أو صحتهم إن كانوا مرضى وعندها ليس له الحرية في صرفها في غير هذين المجالين. (الطائي، 2008، صفحة 133)

وفي ختام هذا الفرع نود الإشارة إلى ما توصل إليها إحدى الدراسات الميدانية التي أجريت في محافظة ميسان للفترة (2014/6/25 إلى 2014/8/1) على عيّنة شملت (19378) أسرة من المشمولين بالحماية الاجتماعية حيث توصلت الدراسة إلى أن راتب الحماية الاجتماعية كان سبباً في تقليل القهر والظلم الاجتماعي وكذلك تقليل عمالة الأطفال والتسول والانحراف والجنوح إلا أنه لا توافر الحاجات الأساسية للأسر العراقية، (وتوت و حسان ، 2015، صفحة 370) وهذا ما أكدته دراسة ميدانية سابقة أجريت في محافظة الديوانية للفترة (2007/12/1 – 2008/8/1) على عينّة مؤلفة من (200)

• هذه التعليمات لم نعثر عليها رغم البحث وبذل الجهود.

أسرة من المشمولين براتب الحماية الاجتماعية حيث توصلت الدراسة بأن (4%) قلن بأن الراتب يكفي لسد الحاجات الضرورية للأسرة في حين (84.5%) قلن لا يكفي لتغطيتها، أما النسبة الباقية (11.5%) فقلن أنه يكفي لسد بعض الحاجات الأساسية فقط. (البديري، 2016، الصفحات 2418-2419)

الفرع الثاني: الخدمات الاجتماعية.

إضافة إلى ما تقدم، فإن الهيئة هي الجهة المسؤولة أيضاً عن تقديم الخدمات الاجتماعية للمشمولين بالحماية الاجتماعية بالتنسيق مع الوزارات والجهات ذات العلاقة، والخدمات التي نصّ عليها المشرع والتي تقدم للمستحقين هي:

أولاً: المساعدة في الدخول إلى سوق العمل من خلال:

أ. التدريب والتعليم المهني وبناء القدرات.

ب. المساعدة في الحصول على فرص العمل أو على قرض أو منحة لإقامة المشاريع الصغيرة المدرّة للدخل.

ثانياً: في مجال التعليم والصحة والسكن.

ثالثاً: تقديم برامج توعية في بناء الأسرة والسلوك الاجتماعي.

رابعاً: في مجال رعاية الطفولة والصغار والأحداث وتهيئة الأجواء البيئية السليمة لهم.

خامساً: تدريب القادرين على العمل من المشمولين بأحكام هذا القانون في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة لغرض اكتساب الخبرة والمهارة وترسيخ ثقافة العمل.

سادسا: دراسة أوضاع أفراد الأسرة وتشخيص القادرين على العمل، ولو جزئيًا، وزجهم في العمل لزيادة موارد الأسرة، وتوظيف قدراتهم في بناء المجتمع وإدماجهم في سوق العمل. (قانون الحماية الاجتماعية رقم 11، 2014، صفحة م 9) (مكسح، 2010، الصفحات 56-63)

عند قراءة الخدمات أعلاه التي وردت في المادة (9) من قانون الحماية الاجتماعية للوهلة الأولى سيجد القارئ بأن الخدمات الاجتماعية الوحيدة التي تقدم للطفل هي التي وردت في الفقرة (رابعاً) من المادة المذكورة والتي هي (رعاية الطفولة والصغار والأحداث وتهيئة الأجواء البيئية السليمة لهم)، لكن الحقيقة ليست كذلك إذ بإمكانه الاستفادة من جميع الخدمات الاجتماعية المذكورة لكن حسب سنّه وحاله، فمهما كان سنّه بإمكانه الاستفادة من خدمة الصحة والسكن، وكذلك الاستفادة من خدمة التدريب والتعليم المهني وزجّه في الأعمال التي يجوز قانون العمل للأطفال العمل فيها إن كان قد بلغ الخامسة عشرة من عمره، وكذلك الحال بالنسبة للخدمات الاجتماعية الأخرى. وعليه، فإذا كان المشرع قد أعطى خصوصية للأطفال في هذا الخصوص وذلك بتخصيص فقرة خاصة بهم، لكن وفي الوقت نفسه بإمكانهم التمتّع ببقية الخدمات الاجتماعية التي نصّت عليها القانون لكن حسب سنّهم وحالتهم كما ذكرنا آنفاً.

وفي ختام هذا المطلب نقول: إن موقف الحكومة من نظام الحماية الاجتماعية رهين بوضعها المالي، إذ أنها سخية عندما تكون لديها أموال وفيرة، وتكون أكثر بخلاً حينما تكون لديها عجز في الميزانية العامة بسبب انخفاض أسعار النفط وتزاحم أولويات الانفاق مثلما هو حاصل منذ عام 2014، (كاظم، 2017، صفحة 84) فمثلاً في عام 2015 انخفض عدد المستفيدين بحوالي (7.4%) مقارنة بالعام 2014 بسبب الأزمة المالية التي مرّت بها البلاد. (العراقية و.، الخطة التنموية الوطنية 2018-2022، 2018، صفحة 243)

المطلب الثاني: الجهة التي تقدّم إليها طلب الحماية الاجتماعية وقرار منحها والاعتراض عليها.

لاشك إن الحماية الاجتماعية لا تقدّم للمشمولين بها طفلاً كان أو بالغاً إلاّ من خلال إجراءات خاصة تشمل تقديم طلبه مرفق بمستمسكات ووثائق محدّدة لجهة معيّنة، وتصدر قرار منحها من عدمها أيضاً من جهة خاصة حدّدها القانون، والقرار الصادر منها

يكون قابلاً للاعتراض عليه لدى جهات أعلى منها، كما أن القانون ألزم المشمول بالحماية الاجتماعية بالتزامات معيّنة طيلة فترة تمتّعه بها، كل هذه المسائل سنتناولها من خلال ثلاث فروع وكما يلي:

الفرع الأول: الجهة التي تقدم إليها طلب الحماية الاجتماعية.

نصّت المادة (13) من قانون الحماية الاجتماعية على تشكيل لجان فرعية في الوحدات الإدارية التابعة لكل محافظة وذلك بقرار من رئيس الهيئة وبالتنسيق مع المحافظة، وهذه اللجنة تتألف من ثلاث أعضاء، موظف عن قسم الحماية الاجتماعية في المحافظة رئيساً، وعضوين أحدهما باحث اجتماعي من القسم نفسه، والثاني ممثل عن الوحدة الادارية، ويعاد تشكيل هذه اللجان سنوياً. (التعليمات رقم7، 2017، صفحة م 2/ثالثاً) وعلى المحافظات والوحدات الإدارية التابعة لها توفير المكان المناسب والمستلزمات الضرورية لهذه اللجنة لتتمكّن من تأدية مهامها بأفضل ما يكون. أما المهام الموكول إليها فهي ما يلي:

1. تسلّم طلبات الشمول بالحماية الاجتماعية (ورقياً أو إلكترونياً).
2. التأكد من وجود المستندات المطلوبة وفقاً للتعليمات.
3. إرسال الطلبات المستوفية للشروط إلى قسم الحماية الاجتماعية في المحافظة بموجب كشوفات موقعة.
4. استكمال المستمسكات والمعلومات الناقصة والتحقق من عدم وجود المعيل الشرعي للأسرة على أن يقترن ذلك بتأييد المجلس المحلي ضمن منطقة السكن

وهنا نود الإشارة إلى كيفية تقديم الطلب إلكترونياً، فحينما يتم الإعلان من قبل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية عبر موقعها الإلكتروني عن استقبال الطلبات، عندها يدخل الراغب في تقديم الطلب موقع الوزارة ويقوم بملئ نموذج خاص بالمعلومات الشخصية عن نفسه فيحصل المتقدم مباشرة على رقم تسجيل خاص به وعليه الاحتفاظ به لكونه سيحتاج إليه كلما أراد دخول حسابه في الموقع الإلكتروني، فإذا نشرت الوزارة فيما بعد القائمة الخاصة بأسماء المتقدمين الذين يمكنهم تقديم مستمسكاتهم للجهات المعنية عندها يقوم

المتقدم الذي ورد اسمه في القائمة بمراجعة اللجنة الفرعية في الوحدة الإدارية التي يسكنها ويقدم إليها مستمسكاته. (قانون الرعاية الاجتماعية في العراق)

ورغم أن القانون كما سبق وأن ذكرناه يجيز تقديم الطلب ورقياً أو إلكترونياً، إلا أن مرجع آخر أشار بأن الطلب يجب أن يقدم إلكترونياً على موقع الوزارة وأشار إلى المراحل المعقّدة والمكلفة التي تمرّ بها الطلب حتى يتم البت في قبول الطلب من عدمها، وهذه المراحل هي ما يلي:

1. **تقديم الطلب**: اذ يجب على الأسر التقديم على موقع وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، والذي يتضمن أسئلة الفرز لتحديد ما إذا كانت الزيارة المنزلية مبررة أم لا، وفي الآونة الأخيرة، لا يزال عدد كبير من الطلبات في انتظار الحصول على تقييم من طاقم الوزارة.
2. **الزيارات المنزلية**: بالنسبة للأسر التي تجتاز سؤال الفحص، يتم إجراء زيارة من قبل الأخصائيين الاجتماعيين إلى منازلهم لجمع البيانات حول مجموعة من المؤشرات المستخدمة في اختبار قياس مستوى الدخل الفعلي.
3. **تقييم الأسرة**: اذ يقدر استهلاك الأسرة الفردي باستخدام مؤشرات قياس مستوى الدخل الفردي، ويتم تحديث النماذج عند توفر بيانات مسح وطني جديد للأسر المعيشية.
4. **تحديد الأهلية**: تعتبر الأسر التي يقل نصيب الفرد من استهلاكها عن خط الفقر مؤهلة وتنتقل إلى الخطوة التالية.
5. **التحقق من صحة البيانات**: يتم بعد ذلك فحص الأسر المؤهلة مع بيانات المعاش التقاعدي وبيانات السجل العقاري للتأكد من أنها ليست غنية.
6. **الشمول أو قائمة الانتظار**: تحصل الأسر المؤهلة التي تم التحقق منها على المساعدة النقدية في حالة توفر تخصيص كاف، وإذا لم يكن الأمر كذلك، فسيكونون في قائمة الانتظار.

7. **إعادة التحقق من المعلومات:** يتطلب القانون من الأسر تقديم تقرير سنوي على موقع وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، والذي سيتم التحقق منه بواسطة الأخصائيين الاجتماعيين من خلال إعادة زيارة الأسر كل عام. (رابي و قطاع، 2022، الصفحات 5-6)

وبسبب هذه الآلية الإدارية المعقّدة والأخطاء الكبيرة التي وقعت فيها الجهات المعنية في استهداف الفقراء، فقد ورد في كتاب ملخص أوضاع العراق المقدم لحكومة العراق عام 2010 من قبل الشركاء الدوليون أنه في الوقت الذي كان عدد الأسر المستفيدة من الإعانات النقدية (112) ألف أسرة، فإن التقديرات كانت تشير بأن العدد الحقيقي أكثر من (850) ألف أسرة، وفي الوقت الذي يعيش حوالي (50%) من سكان محافظة مثنى تحت خط الفقر تلقت (3%) فقط من أسرها هذه الإعانات. (العراق، 2010، صفحة 63،65)

وحسب بيانات وزارة التخطيط (20%) فقط من الفقراء استفادوا من الحماية الاجتماعية في الوقت الذي قدرّت اليونيسيف إن نسبة الفقر في العراق وصلت (31.7%) عام 2021، كما أن آخر إحصاءٍ لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية لعام 2022 أشار بأن عدد الذين المستفيدين هو (5.393) مليون عراقي، في حين تمثّل هذه النسبة (13%) فقط من سكان العراق لهذا العام. (رابي و قطاع، 2022، صفحة 6)

ويرجع أحد الباحثين السبب وراء ذلك إلى التطبيق العملي لقانون الحماية الاجتماعية حيث يرى أن القانون واجه مشكلات جدّية منها التحايل والفساد متعدد المصادر، وعدم تطبيق معايير الاستهداف العادلة مما جعل الكثير من الفقراء خارج استهدافاتها، فضلاً عن الاجراءات البيروقراطية المعقدة، (كاظم، 2017، صفحة 30) وهذا ما أكدّته دراسة ميدانية أجريت على عينة مؤلفة من (50) مراجعاً من المستفيدين من الإعانة النقدية حيث توصلت إلى أن (86%) منهم قالوا أن هناك من يستلمون الإعانة

بينما هم لا يستحقونها، و(14%) فقط قالوا أن جميع المستفيدين هم من المستحقين*. (المولى، 2021، صفحة 102) فعدم شمول المستحق بالحماية لدليل قاطع على الفساد والتحايل على القانون.

يفهم مما تقدّم أنه تم شمول أعداد كبيرة بالحماية منها مستحق وغير مستحق لكن أكثرهم من غير المستحقين، وهذا ما تسبّب في ظهور ردود الأفعال حول قانون الحماية الاجتماعية والآليات المتبعة لتطبيقه وتم التنديد بعدالته لكون الفرد يرى أن شخصاً فقيراً لم يشمله الحماية في حين أن جاره الميسور مشمول بها، بمعنى آخر أن سياسة الدولة في تأسيس شبكة الحماية الاجتماعية بهدف معالجة الفقر تحولت إلى سياسة لرعاية الفقر وذلك لو وجود أعداد كبيرة وهمية وغير فقيرة مشمولة بهذه الشبكة حتى أصبحت إحدى واجهات الفساد المالي والإداري في البلد، والحقيقة الخلل ليس في القانون وإنما بطبيعة البنية الاجتماعية التي طبق فيها القانون فلو طبق هذا القانون في غير المجتمع العراقي لكانت الإشارة له بالبنان•. (جواد و عليوي، صفحة 118)

على أي حال، فمن أجل استهداف موفق وناجح للفقراء أقترح المتخصصون بأن يتصف عملية الاستهداف بالبساطة لكن وفي الوقت نفسه يجب أن يكون الكادر القائم بها يتصفون بالكفاءة وبذلك لن يتم استبعاد الفقراء المستحقين للحماية الاجتماعية. (رابي و قطاع، 2022، صفحة 9)

---

* علماً، هذه الدراسة لم تبيّن مكان ولا زمان إجراء الدراسة، لكن يفهم منها أنها أجريت في بغداد، وفي عام 2020.

• لقد احتل العراق حسب تقرير منظمة الشفافية الدولية عام (2005) المرتبة (137) على مستوى العالم، أما في عام 2006 فقد احتل المركز الثاني من حيث أكثر الدول فساداً في العالم. **Invalid source specified.** وللتعرف على انتقادات أكثر التي وجهت لنظام الحماية الاجتماعية في العراق راجع (المولى، 2021، صفحة 97)

وبموجب المادة (2) من التعليمات رقم (8) لسنة 2017 فإن المستمسكات المطلوب تقديمها من قبل طالب الإعانة إلى اللجنة الفرعية هي ما يلي:

1. البطاقة الوطنية الموحدة لرب الأسرة وأفرادها، وفي حالة عدم وجود البطاقة فيقدم هوية الأحوال المدنية.
2. بطاقة السكن أو تأييد السكن.
3. صورة حديثة لرب الأسرة.

كما يرفق بالمستمسكات أعلاه الوثائق الآتية:

أ. كتاب تأييد من هيئة رعاية ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة بالنسبة لذوي الإعاقة أو الاحتياجات الخاصة.

ب. هوية الأحوال المدنية مؤشر فيها الحالة الاجتماعية (مطلقة) وحكم الطلاق مكتسب درجة البتات وحكم الحضانة لأطفالها صادر من المحكمة المختصة وتعهد بعدم تقاضيهما نفقة بالنسبة للمطلقة تساوي أو تزيد على مبلغ الإعانة.

ت. شهادة وفاة وحجة وصاية بالنسبة لليتيم.

ث. الحكم الصادر من المحكمة المختصة مكتسب درجة البتات تكون مدة الحكم فيه سنة فأكثر وكتاب تأييد من دائرة الإصلاح العراقية أو دائرة إصلاح الأحداث يؤيد إيداع النزيل أو الحدث الموضع بالنسبة إلى أسرة النزيل أو الموضع. نود الانتباه بأن المدة المذكورة هنا تتعارض مع المدة المنصوص عليها في المادة (1/أولاً/هـ، ز) من قانون الحماية الاجتماعية إذ أن المدة المطلوبة حسب الفقرتين (هـ، ز) هي أكثر من سنة وليست سنة فأكثر كما وردت في التعليمات، والأخيرة لا يجوز لها مخالفة القانون لسمو الأخير عليها. ورغم ذلك ندعو المشرع لتعديل القانون بحيث يوافق التعليمات لأن الأخيرة تخدم الأحداث المحكومين وكذلك أطفال المحكومين البالغين أكثر من القانون.

ج. قرار من المحكمة يتضمن الإعلان عن حالة الفقدان بالنسبة إلى زوجة المفقود

ح. كتاب من المجلس البلدي وشهادة شاهدين تؤيد الهجر بالنسبة إلى المهجورة.

خ. كتاب يؤيد الاستمرار بالمدارس الحكومية للطالب المتزوج ولغاية الدراسة الإعدادية. يفهم من ذلك بأن طلاب المدارس غير الحكومية غير مشمولين الحماية، وأنه سيظل مشمولاً بها لغاية الانتهاء من دراسته الإعدادية أما خلال مرحلة الجامعة أو المعهد فلا يتمتع بالحماية.

د. كتاب من الدائرة المختصة يؤيد الاستفادة من دور الدولة الحكومية للمستفيد منها.

علماً، التعليمات ذكرت مستمسكات أخرى لكن أوردناها لكم بقدر ما يتعلق بموضوعنا، بعبارة أخرى بقدر الفئات المشمولة بالحماية الاجتماعية التي ذكرناها في المبحث الأول من هذه الدراسة.

وتجدر الإشارة بأنه إذا كان طالب الإعانة قاصراً أي طفلاً أو مصاباً بمرض عقلي أو مصاباً بمرض يمنعه من تقديم الطلب أو تعقيبه أو الاعتراض على القرارات الصادرة في شأنه، فلرئيس اللجنة العليا للحماية الاجتماعية* في حالة عدم وجود أحد من أقاربه حتى الدرجة الرابعة أن يطلب تعيين قيّمٍ أو وصيٍّ بقرار من المحكمة المختصة، كما لا تقبل المراجعة في شأن الإعانة الاجتماعية من غير المنصوص عليهم إلا بموجب الوكالة المصدقة من الكاتب العدل. (قانون الحماية الاجتماعية رقم 11، 2014، صفحة م 14)

حقيقة النص القانوني جاء في محلّه ودقيق جداً إذ لم يترك الطفل محيّراً كيف يقدّم طلبه سواء كان بسبب عدم أهليته القانونية أو حتى مرضه وعجزه عن مراجعة الجهات المعنية، حيث أجاز لأحد أقاربه لغاية الدرجة الرابعة تقديم الطلب بدلاً عنه، وإذا لم يبدِ أيّ أحد منهم مساعدته في هذا الخصوص فإن القانون أجاز لرئيس اللجنة العليا للحماية الاجتماعية أن يطلب تعيين قيّمٍ أو وصيٍّ بقرار من المحكمة المختصة لتقديم طلبه، ولغرض حماية الطفل من ضعيفي النفوس والمحتالين لم يسمح القانون لغير هؤلاء الأقارب مراجعة معاملة الطفل لدى الجهات المعنية إلاّ بوكالة مصدقة من قبل كاتب العدل.

*سنتطرق إليها لاحقاً وفي محلها المناسب.

أما الدرجات الأربعة للأقارب بموجب القانون العراقي فهي: الدرجة الأولى تشمل: الأب، الأم، الزوجة، الابن، البنت. والدرجة الثانية: تشمل: الأخ، الأخت، الجد، الجدة، أولاد الابن، أولاد البنت. أما الدرجة الثالثة: فتشمل: العم، العمة، الخال، الخالة. وأخيراً، الدرجة الرابعة: تتضمن: ابن العم، ابن العمة، ابن الخال، ابن الخالة. (قانون الرعاية الاجتماعية في العراق)

ومن المفيد أن نشير بأن اللجنة الفرعية ملزمة بإنشاء موقع الكتروني لها لاستقبال طلبات الشمول بالحماية الاجتماعية ويعلن عنه في وسائل الإعلام المتاحة، (التعليمات رقم7، 2017، صفحة م 3) وهذه نقطة أخرى تسجّل لصالح المشرع العراقي فساكني المناطق النائية قد يصعب عليهم مراجعة الجهات المعنية لتقديم طلباتهم، ولهذا فإن هذه الطريقة سوف تسهّل عليهم تقديم طلباتهم، لكن وفي الوقت نفسه يجب عليها قبول الطلبات ورقياً لأنها ملزمة بذلك قانوناً كما أنه لا يزال هناك الكثير من المواطنين أميّون لا يعرفون القراءة والكتابة أو لا يجيدون استخدام الانترنيت.

الفرع الثاني: الجهة التي تصدر قرار منح الإعانة الاجتماعية وإيقافها وقطعها، والاعتراض عليه.

سبق وأن أشرنا بأنه يتم تشكيل قسم للحماية الاجتماعية في كل محافظة، ومن أحد أهم مهامه هو البت في طلب منح الإعانة بقرار مسبب خلال (30) ثلاثون يوماً من تاريخ تسجيله في مكتب مدير القسم، وعلى الأخير تبليغ صاحب الطلب تحريرياً بالقرار في حالة الموافقة أو الرفض، وإذا حصل وأن تخلف صاحب الطلب عن المراجعة فيتم تبليغه برسالة مسجلة مرجّعة أو عن طريق البريد الالكتروني إن وجد، وإذا أراد الاعتراض على القرار المذكور فبإمكانه القيام بذلك لدى اللجنة العليا للحماية الاجتماعية في المحافظة خلال (30) ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ به. (قانون الحماية الاجتماعية رقم 11، 2014، صفحة م 10)

بدورنا لا نتفق مع المشرع حينما أجاز تبليغ صاحب الطلب بواسطة البريد الإلكتروني لأسباب عدّة، منها: رغم نشر التكنولوجيا العصرية لكن لا يزال هناك الكثيرون محرومون منها أو لا يجيدونها، وخاصة إن كان صاحب الطلب الحقيقي هو طفل قاصر فقير يعيش في بيئة لا تتوفر فيها هذه الخدمات التكنولوجية. لذا نقترح على المشرع حذف هذه الوسيلة من ضمن وسائل التبليغ والإبقاء على الرسالة المسجلة المرجّعة.

كما نوّد الإشارة بأنه إذا صدر قرار من مدير قسم الحماية الاجتماعية في المحافظة بصرف الإعانة النقدية والخدمات الاجتماعية لصاحب الطلب (فرداً كان أو أسرة) وأصبح من المشمولين بها فإنه يستحقها من تاريخ الموافقة على الطلب المستوفي للشروط ولا يجوز التنازل عنها أو الحجز عليها. (قانون الحماية الاجتماعية رقم 11، 2014، صفحة م 23، 27) وهذا موقف حسن من المشرع إذ أن الروتين الإداري الطويل لا يؤثر عليه حيث أنه سيستحق الإعانة النقدية والخدمات الاجتماعية من تاريخ الموافقة على طلبه، لكن التساؤل المطروح: هل يجوز للمدير إيقافها أو قطعها نهائياً؟ أجابت المادة (16، 17) من قانون الحماية على هذا التساؤل بالإيجاب وضمن حالات معيّنة، وكما يلي:

أولاً: حالات إيقاف صرف الإعانة الاجتماعية:

1. "مغادرة المستفيد للعراق لمدة تزيد على (6) ستة أشهر دون عذر مشروع". يلاحظ بأن المستفيد يقصد به المشمول بالإعانة الاجتماعية وهو قد يكون طفلاً أو بالغاً، كما يفهم من النص بأن هذه المدة يجب أن تكون متواصلة أما إذا تخلّلها ذهاب وإياب من وإلى العراق فغير مشمول، ورغم ذلك فإن هذه الحالة تحتاج لتدخل المشرع لبيان ذلك بشكل واضح، ولبيان أيضاً فيما إذا كانت هذه المدة تحتسب خلال كل سنة بوحدها أم على طول تمتعه بالإعانة.
2. "بلوغ اليتيم القاصر وعدم استمراره بالدراسة". وبالمفهوم المخالف يستمر الطفل اليتيم في تلقي الإعانة الاجتماعية رغم بلوغه إن استمر في دراسته، وهنا لم يبيّن المشرع نوعية دراسته فيما إذا كانت إعدادية أو جامعية.

3. "عدم استمرار أحد أبناء المشمول على الدراسة عدا الدراسة الجامعية". النص يكتنفه الغموض والتساؤلات: ففي هذه الحالة هل سيتم إيقاف الإعانة عن جميع أفراد الأسرة بسبب امتناع أحد أطفال رب الأسرة الذهاب إلى المدرسة أم يتم إيقاف حصة الطفل الممتنع فقط؟ وفي كلتا الحالتين يعتبر إيقاف الإعانة إجحافاً، لأن المشمول قد لا يستطيع إقناع ولده بالرجوع إلى المدرسة وبالتالي قد يدفع ذلك إلى القيام بضربه لإجباره على ذلك لتجنب حرمان أسرته من الإعانة، كما أن الطفل سواء كان ذاهباً للمدرسة أم لا فهو يحتاج إلى المصروفات أي الإعانة، فهل سنعاقبه على ذلك بإيقاف إعانته أو إعانة أسرته في حين هو إنسان قاصر غير ناضج الإدراك؟ عليه نرى أنه من المفروض درج هذه الحالة ضمن التزامات المشمول بالحماية التي يجب تبليغها للجهات المعنية خلال (30) يوماً من تاريخ وقوعها ليتم علاجها من خلال الباحث الاجتماعي أو المختص النفسي بغية عودة الطفل إلى دراسته.
4. "في حالة الوفاة وتنتقل الإعانة إلى أرملة المشمول". بمعنى إن توفي الزوج وكان لديه أطفال وزوجة، فيتم إيقاف الإعانة لحين أن يتم انتقالها إلى زوجته وتسجيلها باسمها، وهذا ما لا نتفق معه لأن الحياة لا تتوقف بوفاة الزوج إذ أن أولاده الصغار وزوجته يحتاجون إلى المصاريف باستمرار ودون انقطاع وإن الإجراءات الروتينية المتّبعة في الدوائر المعنية لانتقال وتسجيل الإعانة باسم الزوجة الأرملة بعد وفاة زوجها قد تستغرق مدة طويلة، لذا نرى عدم إيقاف الإعانة في هذه الحالة لحين تسجيلها باسم الأرملة.
5. "عند زوال أسباب الشمول كالشفاء التام للمريض أو البلوغ لليتم القاصر أو الزواج". يفهم من النص بأن المريض المشمول بالإعانة إن عاد مرضه بعد شفائه أو أن الطفل اليتيم بقي تحت خط الفقر رغم بلوغه أو زواجه عندها يستأنف صرف الإعانة لهما وإن توقف لمدة. وقد سبق وأن تبيّن لنا بأن اليتيم البالغ وكذلك اليتيم المتزوج سيبقيان مشمولين بالحماية الاجتماعية إن استمرّا في الدراسة.

6. "حصول الأسرة على دخل أو مورد مالي يزيد عن مبلغ الإعانة الممنوحة".
7. "رفض الالتحاق بأحد المعاهد أو المؤسسات المعنية بالتدريب والتأهيل".
8. "رفض الالتحاق بالعمل المقدم له من برامج الحماية لثلاث مرات بدون عذر مشروع". (قانون الحماية الاجتماعية رقم 11، 2014، صفحة م 16)

الحالتين السابعة والثامنة خاصة بأولئك المشمولين القادرين على العمل الذين يسمح لهم القانون بالعمل سواء كانوا أطفالاً أم بالغين، فالأطفال الذين هم دون سن (15) سنة وكذلك الذين بلغوا هذا السن لكن العمل المتوفر محضور عليهم بموجب قانون العمل عندها يكونوا غير مشمولون بالنص. (العراقية ت.، 2011، صفحة 20) والموقف الحسن للمشرع في هذا الصدد هو أنه أجاز للمشمول رفض الالتحاق بالعمل المقدم له من برامج الحماية لمرتين وإن كان دون عذر مشروع، وبذلك فإن المشرع قد أعطى له فرصة لكي يتراجع عن عناده وإلاّ سيتم إيقاف صرف الإعانة له إن تكرّر امتناعه عن العمل للمرة الثالثة دون عذر مشروع.

ثانياً: حالات قطع الإعانة الاجتماعية نهائياً:

إذا كان المشرع قد ألزم مدير قسم الحماية الاجتماعية في المحافظة بإيقاف الإعانة الاجتماعية عن المشمول في الحالات التي ذكرناها أعلاه، فإنه وفي الوقت ذاته ألزمه بقطع الإعانة منه نهائياً في الحالات أدناه:

1. إذا فقد أحد شروط الاستحقاق المنصوص عليها في هذا القانون.
2. إذا قدّم وثائق أو مستندات أو معلومات ثبت تزويرها لغرض الشمول بأحكام هذا القانون.
3. قدّم معلومات غير صحيحة باستمارة البيان السنوي بهدف استمرار شموله بالحماية الاجتماعية. (قانون الحماية الاجتماعية رقم 11، 2014، صفحة م 17)

علماً، المشمول في الحالتين الثانية والثالثة يمكن مساءلته جزائياً، ففي الحالة الثانية لقيامه بتزوير المستندات، والثالثة لإدلائه بمعلومات مضلّلة للجهات الرسمية.

وهنا قد يتساءل: لماذا ميّز المشرع بين حالات إيقاف الإعانة عن حالات قطعها، أو بتعبير آخر ما الفرق بينهما؟ حالات القطع النهائي واضح من اسمها أنها حالات تقطع فيها الإعانة نهائياً ولا رجوع فيها، أما حالات الإيقاف فتعني أنه يجوز استئنافها مرة أخرى بعد قطعها لفترة، فمثلاً إن رجع ولد المشمول بالإعانة إلى مدرسته بعد تركها عندها يتم صرف الإعانة له مرة أخرى.

بعد بيان حالات إيقاف الإعانة وقطعها نعتقد أن هناك ضرورة لبيان تشكيلة اللجنة العليا للحماية الاجتماعية ومهامها التي تطعن لديها قرار مدير قسم الحماية الاجتماعية بخصوص طلب الشمول بالحماية الاجتماعية. فالمشرع وفي المادة (11) من قانون الحماية الاجتماعية نصّت على تشكيل اللجنة المذكورة في مركز كل محافظة غير منتظمة في إقليم بقرار من رئيس هيئة الحماية الاجتماعية تتألف من: قاضٍ متفرغ يرشحه مجلس القضاء الأعلى رئيساً، ومدير مديرية العمل والشؤون الاجتماعية في المحافظة نائباً له، وثلاث أعضاء وهم كل من: مدير إحصاء المحافظة، وممثل عن مكتب مفوضية حقوق الإنسان، وموظف بعنوان باحث اجتماعي من قسم الحماية الاجتماعية في المحافظة. وبموجب المادة (1) من التعليمات رقم (7) لسنة 2017 تجتمع اللجنة مرتين في الأسبوع في الأقل وتنعقد بحضور جميع الأعضاء وتتخذ القرارات بالأغلبية.

أما مهام اللجنة فقد ذكرها المشرع في المادة (12) من قانون الحماية الاجتماعية وبشكل جلي وهي كما يلي:

أولاً: "مراقبة العمل في أقسام الحماية الاجتماعية والإشراف والمتابعة وتقديم المقترحات لتسهيل إجراءات الشمول بالحماية الاجتماعية".

ثانياً: "البت في الاعتراض على قرارات مدير قسم الحماية الاجتماعية في المحافظة بقرار مسبب خلال (15) خمسة عشر يوماً من تاريخ وروده إليها وعليها تبليغ المعترض تحريرياً بالقرار عند مراجعته وإشعاره إلى حقه في الاعتراض وفي حالة عدم المراجعة يتم التبليغ على العنوان المسجل". يلاحظ بأن المشرع العراقي لم يسمح بتبليغ المعترض عن طريق البريد

الإلكتروني مثلما هو عليه الحال بخصوص قرار مدير قسم الحماية الاجتماعية وهذا موقف حسن، والنقطة الأخرى التي تسجّل لصالح المشرع هو إلزام اللجنة بإشعار المعترض بحقه في الاعتراض (التظلم) على قرارها لديها إن كان غير راضٍ عن القرار.

وبالانتقال إلى المادة (25) من قانون الحماية الاجتماعية سنجد بأنها تنص على حق طالب الإعانة (أي المعترض) في التظلم على قرار اللجنة العليا أما اللجنة نفسها خلال (30) ثلاثين يوماً من تاريخ تبلّغه بالقرار المتظلم منه أو اعتباره مبلغاً، وإذا كان نتيجة التظلم ليس في صالحه بإمكانه الطعن بالقرار مرة أخرى أمام محكمة القضاء الإداري خلال (60) ستين يوماً من تاريخ رفض التظلم حقيقةً أو حكماً، وإذا رأى المتظلم بأن قرار محكمة القضاء الإداري هو الآخر مجحف بحقه عندها يجوز له طعنه تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا خلال (30) ثلاثين يوماً من تاريخ التبلّغ به أو اعتباره مبلغاً. علماً، إن اللجنة العليا ملزمة بإنشاء موقع الكتروني لها لاستقبال اعتراضات المعترضين ويعلن عنه في وسائل الإعلام المتاحة. (التعليمات رقم7، 2017، صفحة م 3)

لقد وضع المشرع من خلال المادة المذكورة أعلاه سلسلة ضمانات لحق طالب الإعانة الاجتماعية بحيث من الصعب تجاوز كل هذه الضمانات دون إحقاق الحق، فإن تم الاجحاف بحقه فعلاً في مرحلة من المراحل فلابدّ من استعادته لحقه في المرحلة التالية إن كان محقاً، فقرار مدير القسم يطعن لدى اللجنة العليا في المحافظة ومن ثم يتم التظلم منه لديها مرّة أخرى، ونتيجة التظلم تطعن لدى المحكمة الإدارية، وقرار الأخيرة قابلة للتمييز لدى المحكمة الإدارية العليا. والنقطة الإيجابية الأخرى في هذه المادة وهي أن جميع المعاملات التي يقدمها المشمولون بأحكام هذا القانون معفية من الرسوم كافة ومنها الرسوم القضائية. (قانون الحماية الاجتماعية رقم 11، 2014، صفحة م 25/ثانياً)

ثالثاً: "توزيع العدد المقرر لكل محافظة والأقضية والنواحي التابعة لها وفقاً لنسبة السكان والفقر في تلك المحافظة". وهذا هو عين الصواب والعدالة، لكن هل يتم تطبيق ذلك من الناحية العملية؟ أ ليست هناك محافظات مهمّشة في هذا الصدد؟ نعتقد أنه وبسبب

المحاصصات الحزبية والطائفية المتجذّرة في مجتمعنا لا تستطيع الجهات الرسمية المعنية القيام بمهامها وفق ما هو منصوص عليها قانوناً وما يثبت كلامنا أن أحد الباحثين أشار بأن من أحد الأخطاء التي وقعت فيها وزارة العمل والشؤون الاجتماعية هو أنها حددت الفقراء المشمولين بالإعانات النقدية في كل محافظة بنسبة (20%) دون أن تراعي نسب الفقر وفجوته بين المحافظات، حيث أن هذه النسب تختلف من محافظة لأخرى فمثلاً كانت النسبة (3%) في أربيل بينما كانت (50%) في المثنى، ولهذا فإن كفاءة الحماية الاجتماعية ليس بالمستوى الطموح للتخفيف من حدّة الفقر ومساعدة الطبقات الفقيرة. (حمزه و الوائلي، 2020، صفحة 327)

الفرع الثالث: التزامات المشمول بالحماية الاجتماعية.

نصت المادة (15) من قانون الحماية الاجتماعية على الالتزامات التي تقع على عاتق المشمولين بالحماية الاجتماعية ومن ضمنهم الأطفال إن كانوا منهم وهي ما يلي:

1. على المشمول بالحماية الاجتماعية تقديم بيان سنوي عن حالته الأسرية والمالية وفقاً للنموذج الذي تصدره الهيئة إلى اللجنة الفرعية في المحافظة أو قسم الحماية الاجتماعية في المحافظة بعد مرور سنة من تاريخ استحقاقه لمعونات الحماية الاجتماعية، فحتى لو كان المشمول يقيم في قضاء أو ناحية خارج المحافظة وتابع للّجنة الفرعية الموجودة هناك عليه تقديم البيان إلى اللجنة الفرعية أو قسم الحماية الموجدين في مركز المحافظة بموجب القانون، وهذا ما لا نتفق معه لأن المشمولين بالحماية أصلاً يعيشون تحت خط الفقر وعليه فإن إلزامهم بتقديم هذا البيان للجهات المذكورة في مركز المحافظة يشكّل عبئاً مالياً لهم، إضافة إلى ذلك فإنه قد يكون من بين هؤلاء المشمولين أطفال ومرضى يصعب عليهم القيام بذلك. لذا نقترح على المشرع تعديل المادة (15/أولاً، وثانياً) بحيث يجيز لكل مشمول بالحماية تقديم البيان للّجنة الفرعية التابع لها.

لكن ما موقف المشرع إذا لم يقدم المشمول بالحماية البيان السنوي خلال المدة المذكورة؟ عندها يوقف صرف الإعانة إليه من باب الاحتراز أي الاحتياط ولا يوقف صرف

الإعانة إليه نهائياً ويتم تبليغه بذلك من قبل الموظف المختص، بمعنى إذا قدّم المشمول بيانه بعد التبليغ به بضرورة تقديمه عندها يستأنف صرف الإعانات إليه مرة أخرى من تاريخ توقفها بعد التأكد من توفر الشروط فيه.

أما إذا تخلّف المشمول عن المراجعة مدة تزيد على سنة من تاريخ الإيقاف دون عذر مشروع عندها تقطع عنه الإعانة نهائياً اعتباراً من تاريخ إيقافها وبقرار يصدره مدير القسم، لكن ما لم يبيّن المشرع موقفه منه هو المشمول الذي يراجع لكن يماطل في تقديم البيان دون عذر مشروع ويمضي سنة دون تقديمه، وبدورنا نرى شموله بحكم الحالة الأولى ونقترح على المشرع تعديل نص المادة (15/أولاً) كما هو آتٍ "وإذا تخلّف عن المراجعة مدة تزيد على سنة من تاريخ الإيقاف أو راجع ولكن تماطل في تقدم البيان، وكل ذلك كان بدون عذر مشروع عندها تقطع عنه الإعانة نهائياً اعتباراً من تاريخ إيقافها وبقرار يصدره مدير القسم".

2. الفقرة الثانية من المادة (15) ألزمت المشمول بالإعانة الاجتماعية أو أحد أفراد أسرته بتبليغ اللجنة الفرعية أو قسم الحماية الاجتماعية في المحافظة خلال (30) ثلاثين يوماً من تاريخ حصول التغيير في أي مما ياتي:

أ. تبديل في محل إقامة الأسرة بصورة دائمة.

ب. وفاة أي من أفراد الأسرة.

ت. أي تغيير في الحالة الأسرية والمالية من شأنه أن يؤثر في استحقاقه الإعانة كلياً أو جزئياً.

يلاحظ بأن هذا الالتزام غير محصور بعاتق المشمول بالحماية الاجتماعية وإنما يشمل جميع أفراد الأسرة التي ينتمي إليها المشمول لكونهم يستفيدون منها بشكل غير مباشر، وحسب القانون فإن قيام المشمول أو أحد أفراد أسرته بهذا الالتزام فإن المسؤولية تسقط عن الجميع، وإذا كان البيان عن الحالة المالية للمشمول سنوية بموجب الفقرة الأولى من المادة (15) فإن هذا الالتزام مرتبط بتغيير الوقائع والحالات التي نصّت عليها الفقرة الثانية من

المادة نفسها، على أن يتم التبليغ عنها للجهات المسؤولة خلال (30) يوماً من تاريخ التغيير فيها، وإذا حصل التغيير فإن الإعانة تعدّل اعتباراً من أول الشهر التالي للتاريخ الذي حصل فيه وذلك حسب الفقرة الثالثة من المادة (15) التي نحن بصددها.

المبحث الثالث: صندوق الحماية الاجتماعية.

من البديهي أنه لن يحقّق أي مشروع خاص بالرعاية والتنمية الاجتماعية أهدافه المنشودة إن لم يتم رصد مصدر مالي دائم له لغرض تمويله، وحرصاً من المشرع على إنجاح مشروعه الجديد في الحماية الاجتماعية للمواطنين المستحقين لها أنشأ صندوقاً خاصاً بها، ومن ثم نص على تشكيلة خاصة به، كما خصّص له مصادر مالية عدّة من أجل إدامتها. كل هذه المسائل سنتطرق إليها من خلال مطلبين.

المطلب الأول: تشكيلة صندوق الحماية الاجتماعية.

لاشكّ إن توفير الإعانات النقدية والخدمات الاجتماعية للمشمولين بالحماية الاجتماعية من الأطفال وغيرهم تقتضي وجود مؤسسة مالية دائمة لتمويلها، فقد نصّ المشرع في المادة (18) من قانون الحماية الاجتماعية على تأسيس صندوق لهذا الغرض يسمى بـ(صندوق الحماية الاجتماعية) يرتبط مباشرة بهيئة الحماية الاجتماعية ويرأسه موظف بعنوان مدير عام على أن يكون حاصلاً على شهادة جامعية أولية في الأقل ومن ذوي الخبرة والاختصاص دون أن يحدد الاختصاص هل هو باحث اجتماعي لكون الصندوق خاص بالحماية الاجتماعية أم متخصص في مجال المالية لكون عمل الصندوق متعلق بالجانب المالي؟ هذا ما لم يبيّنه المشرع ويحتاج لتدخل تشريعي لسده ونفضّل أن يكون من المتخصصين في مجال المالية وأن يكون من حملة الشهادات العليا وذلك لكثرتهم والاستفادة من خبراتهم، إضافة إلى ما تقدم اشترط المشرع أن يكون له خدمة فعلية في مجال عمله مدة لا تقل عن(15) خمس عشرة سنة.

أما عن كيفية إدارة الصندوق فإن المشرع وفي الفقرة الثانية من المادة (18) نفسها تناولتها إذ جاءت فيها: يدير الصندوق مجلس إدارة يتكون من: رئيس هيئة الحماية الاجتماعية رئيساً، ومدير عام دائرة التخطيط والمتابعة في هيئة رعاية ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة نائباً له، ومدير عام (دائرة الحماية الاجتماعية، دائرة الحماية الاجتماعية للمرأة، صندوق الحماية الاجتماعية) أعضاءً سوى الأخير إذ يعتبر عضواً ومقرراً في الوقت نفسه، إضافة إلى ما تقدم يعتبر عضواً في المجلس ممثل عن الوزارات والجهات الآتية على أن يكون بدرجة مدير عام وهي: (وزارة المالية، وزارة التربية، وزارة الصحة، وزارة التخطيط، وزارة العدل، وزارة الداخلية).

ويجوز لرئيس هيئة الحماية الاجتماعية بناءً على اقتراح مجلس إدارة الصندوق الموافقة على تمثيل جهات أخرى في مجلس الإدارة، وهذا موقف حسن من المشرع لأنه وأثناء العمل قد يرى أعضاء المجلس أن القيام ببعض المهام على أكمل وجه يقتضي مشاركة جهات معنية أخرى معهم في الإدارة. علماً، أن تحديد مهام وصلاحيات مجلس الإدارة وإجراءات سير العمل فيه وكيفية اتخاذه القرارات يتم تنظيمه من خلال نظام داخلي يصدره رئيس هيئة الحماية الاجتماعية بناءً على اقتراح من مجلس إدارة الصندوق، (قانون الحماية الاجتماعية رقم 11، 2014، صفحة م 18/ثالثاً، رابعاً) ولضيق نطاق هذه الدراسة نكتفي بما ذكر ولا ندخل بما ورد في النظام الداخلي.

المطلب الثاني: مصادر تمويل صندوق الحماية الاجتماعية.

سبق وأن قلنا إن نجاح أيّة مؤسسة مالية يعتمد على تعدّد وتنوع مصادر تمويلها، فإذا كان شبكة الحماية الاجتماعية في ظل قانون الرعاية الاجتماعية كانت تعتمد على ما يتم تخصيصها لها في الموازنة العامة للدولة ولا تعتمد على أي مصدر آخر كالتبرعات مثلاً سوى بعض المساعدات التي تقدم من قبل المنظمات الدولية كالبنك الدولي، (سالم، 2012، صفحة 1150) إلاّ أن المشرع غيّر موقفه وأراد النجاح لهذه المؤسسة المالية الاجتماعية التي

تسمى بـ (صندوق الحماية الاجتماعية) ولهذا خصّصت لها ثمانية إيرادات مالية متنوعة لتمويلها وهي كما يلي:

1. التخصيصات المالية من الموازنة العامة الاتحادية للدولة. في عام 2006 تم تخصيص (500) مليار دينار لشبكات الحماية الاجتماعية، واستمر هذا التخصيص في التصاعد سنة بعد أخرى حيث بلغ مقداره (816.248) مليار دينار عام 2010. (الساعدي، 2017، صفحة 179) علماً، هذا المبلغ هو مبلغ إجمالي لجميع الأنشطة في مجال الحماية الاجتماعية وليس الإعانات النقدية فقط.
2. الإعانات والمنح والهبات وفقاً للقانون. (علي و حمود، 2019، صفحة 97) وهذه التبرعات قد تكون من قبل جهات رسمية أو غير رسمية، داخلية أو دولية كالمنظمات الدولية كل ما في الأمر أن تكون في إطارٍ قانوني. (الساعدي، 2017، صفحة 179)
3. نصف تركة من لا وارث له.
4. 1% من أرباح الشركات الحكومية.
5. 0,0025 تستقطع من رواتب موظفي الدولة والمكلفين بالخدمة العامة.
6. عائدات استثمار أموال الصندوق. وهذا يعني أن المشرع أجاز الاستثمار بأموال الصندوق من أجل تنميتها لكن يجب أن لا ننسى أن هناك مخاطر تحيط بهذه الأموال في هذه الحالة ولهذا يجب استثمارها في المجالات التي تكون الربح فيها مؤكد إلى حد كبير.
7. 1% من عائدات السياح .
8. لمجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير تخصيص نسبة معينة من إيرادات الرسوم والغرامات كإيراد لصالح الصندوق. (قانون الحماية الاجتماعية رقم 11، 2014، صفحة م 19) هنا لم يبيّن المشرع هوية الوزير هل هو وزير العمل والشؤون الاجتماعية أم وزير وزارة أخرى ولو إننا نرجّح أنه يقصد به الأول. علماً، إن هذا الاقتراح الذي يقدمّه الوزير لمجلس الوزراء عادة يأتي عن طريق هيئة الحماية الاجتماعية إذ بموجب المادة (3/ثاني عشر) من

نظام مهام الهيئة المذكورة فإن للأخيرة الحق في "اقتراح إضافة موارد مالية لصالح صندوق الحماية الاجتماعية من جهات أخرى". (نظام الهيئة ، 2016)

ومن الجدير بالذكر أن نشير إلى أن صندوق الحماية الاجتماعية هو نفسه يقوم بدفع مبالغ الإعانة الاجتماعية للمشمولين بأحكام قانون الحماية الاجتماعية من الأموال التي تجمعت في خزانته.

الخاتمة

استهدفت الدراسة الحالية بيان أحكام الحماية الاجتماعية للأطفال في القانون العراقي وأسفرت عن العديد من النتائج وأبرزها الآتي:

1. فئات الأطفال المشمولين بالحماية الاجتماعية الذين تناولهم المشرع في قانون الحماية الاجتماعية رقم (11) لسنة 2014 صراحة هي: (الأيتام، الأحداث المحكومين ممن تزيد مدة محكوميتهم عن سنة واحدة واكتسب قرار الحكم الدرجة القطعية، والطالب المتزوج لغاية الدراسة الإعدادية)، أما فئات الأطفال الذين تناولهم المشرع بشكل غير مباشر فهي: (ذو الإعاقة والاحتياج الخاص)، و(المستفيدون من دور الدولة الإيوائية)، و(أولاد المطلقة والمهجورة)، و(أولاد المفقود)، و(أولاد النزيل أو المودع إذا زادت مدة محكوميته عن سنة واحدة واكتسب قرار الحكم الدرجة القطعية)، وأخيراً (أولاد الأسر معدومة الدخل أو التي يكون دخلها دون مستوى خط الفقر).
2. أما نوعية الخدمات التي تقدم للأطفال المشمولين بالحماية الاجتماعية وغيرهم من المشمولين بها فهي إما إعانات نقدية والتي بدورها تنقسم إلى إعانات مشروطة وغير مشروطة، وإما خدمات اجتماعية وهي تتألف من عدّة أنواع من الخدمات من أهمها: التدريب والتعليم المهني وبناء القدرات، خدمات متعلقة بمجالي التعليم والصحة، وأخرى في مجال رعاية الطفولة والصغار والأحداث وتهيئة الأجواء البيئية السليمة لهم.
3. حتى وإن كان الطفل من الفئات المشمولة بالحماية الاجتماعية لكنه لا يستفيد منها إلاّ أن يتوفر فيه الشروط المنصوص عليها في القانون وتقديم المستمسكات المطلوبة التي

تثبت ادعائه، ولكون الطفل قاصر أجاز القانون تقديم هذه المستمسكات ومراجعة الجهات المعنية من قبل وليّه أو وصيّه وكذلك أقاربه لغاية الدرجة الرابعة.

4. تقدّم المستمسكات للّجنة الفرعية في الوحدة الإدارية، وبعد التأكد من إكمالها، ترفع لقسم الحماية الاجتماعية في المحافظة وهو الذي يصدر قرار منح الحماية الاجتماعية من عدمه، وإذا كان طالب الحماية غير راضٍ ومقتنع بقرار القسم فله الطعن فيه لدى اللجنة العليا للحماية الاجتماعية في المحافظة، وإذا شعر بأن قرار الأخيرة مجحف بحقه فله التظلم من قرارها أمامها، وإذا كان نتيجة التظلم ليس في صالحه بإمكانه الطعن فيها أمام محكمة القضاء الإداري في المحافظة، فإذا لم يقتنع بقرار الأخيرة فله الطعن في قرارها أمام المحكمة الإدارية العليا، وقرار الأخيرة تكون باتة.

5. على الطفل المشمول بالحماية الاجتماعية أو بالأحرى وليّه أو قيّمه أو قريبه التزامات قانونية يجب عليه تنفيذها والوفاء بها وإلاّ سيتعرض لوقف الحماية الاجتماعية أو انقطاعها نهائياً.

6. من أجل إنجاح مشروع الحماية الاجتماعية أنشأ المشرع صندوق خاص به لتمويله تحت اسم (صندوق الحماية الاجتماعية)، ووفّر له مصادر مالية متنوعة ومتعددة.

التوصيات:

من خلال هذه الدراسة نقترح على المشرع العراقي التوصيات الآتية:

1. ضرورة توفير كادر كفوء من أجل استهداف الفئات الفقيرة المستحقة للشمول بالحماية الاجتماعية، والابتعاد عن الروتين الإداري المعقد التي تسبّب في حرمان الكثير من الأسر الفقيرة من هذه الحماية.

2. جواز الطعن بقرار قسم الحماية الاجتماعية وبقرارات الجهات الأخرى التي يعلوه من خلال اللجنة الفرعية في الوحدة الإدارية التي يسكنها طالب الشمول بالحماية.

3. رفع التناقض بين المادة (1/أولاً/هـ، ز) من قانون الحماية الاجتماعية والمادة (2/ثانياً/ك) من التعليمات رقم (8) لسنة 2017 بخصوص مدة محكومية الحدث والسجين

البالغ. ونقترح على المشرع تعديل القانون ليوافق التعليمات لكون الأخيرة تخدم هؤلاء الفقراء أكثر وذلك بجعل المدة المطلوبة سنة فأكثر وليس أكثر من سنة كما ورد في القانون.

4. ضرورة إلغاء حالة وقف الحماية الاجتماعية للمشمول بها عند عدم استمرار أحد أبنائه على الدراسة لأن فيها إجحاف بحقه وبحق أسرته إذ يعاقب جميع أفراد أسرته بسبب تصرف ولده القاصر، ونرى عرض هذا الطفل التارك للدراسة على المتخصصين من الباحثين الاجتماعين والنفسانيين من أجل التعرف على مشكلته وحلها وإعادته إلى الدراسة.

المراجع:

1. قانون رعاية ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة رقم 38 . (2013).
2. قانون الحماية الاجتماعية رقم 11. (2014).
3. نظام الهيئة . (2016). *نظام مهام هيئة الحماية الاجتماعية رقم (1) لسنة 2016*.
4. التعليمات رقم7. (2017). *التعليمات رقم(7) لسنة 2017 حول آلية عمل اللجان العليا والفرعية لقانون الحماية الاجتماعية رقم 11 لسنة 2014*.
5. تعليمات رقم 8. (2017). *تعليمات رقم (8) لسنة 2017 تسهيل تنفيذ قانون الحماية الاجتماعية رقم (11) لسنة 2014*.
6. أبو القاسم سليمان بن أحمد الطبراني. (1994). *المعجم الكبير* (الإصدار 2، المجلد 22). (حمدي بن عبدالمجيد السلفي، المترجمون) القاهرة: مكتبة ابن تيمية.
7. أبو عبدالله محمد بن إسماعيل البخاري. (1993). *صحيح البخاري* (الإصدار 5، المجلد 5). (مصطفى ديب البغا، المحرر) دمشق: دار ابن كثير.
8. الشركاء الدوليون في العراق. (2010). *كتاب ملخص أوضاع العراق*.
9. أمجد رابي، و مها قطاع. (2022). *نحو بناء أرضية الحماية الاجتماعية في العراق: الإطار المفاهيمي والتوصيات*. طبع بتمويل من الاتحاد الأوروبي.

10. أمل أسمر الساعدي. (2017). شبكات الأمان الاجتماعي ومدى فاعليتها في البلدان العربية: العراق أنموذجاً. *مجلة كلية الإدارة والاقتصاد للدراسات الاقتصادية والإدارية والمالية*، *9* (1).

11. بلاسم عدنان التميمي، و عبدالباسط عبدالرحيم عباس. (2017). الحق في الضمان الاجتماعي قراءة في قانون الحماية الاجتماعية رقم (11) لسنة 2014. *مجلة الحقوق*، *2*(31).

12. تسنيم محمد جمال استيتي. (2007). حقوق اليتيم في الفقه الاسلامي. فلسطين: كلية الدراسات العليا بجامعة النجاح الوطنية .

13. *تقرير الجهاز المركزي العراقي للإحصاء*. (بلا تاريخ). تاريخ الاسترداد 27 8, 2022، من وزارة التخطيط: https://2u.pw/xjirg

14. تقرير وزارة العمل والشؤون الاجتماعية العراقية. (2011). *واقع حماية الطفل في العراق*. بغداد.

15. حسن لطيف كاظم. (2017). *نظام الحماية الاجتماعية في العراق: تحليل أصحاب المصلحة*. عمان: مؤسسة فريدريش ايبرت.

16. حسين علي جواد، و افتخار زكي عليوي. (بلا تاريخ). قانون الحماية الاجتماعية رقم (11) لسنة 2014 بين عدل التشريع والتنفيذ. *مجلة اشراقات تنموية*(31).

17. حسين هادي حمزه، و أحمد عبدالله الوائلي. (2020). سياسات التخفيف من الفقر في العراق بين الضرورة وتحقيق الأهداف للمدة 2003-2015. *مجلة الواسط للعلوم الإنسانية*، *15* (مستلات).

18. دنيا داود المولى. (2021). الحماية الاجتماعية وإثرها في تماسك الفئات الهشة: دراسة ميدانية لعينة من مستفيدي شبكة الحماية الاجتماعية. *مجلة كلية التربية للبنات*، *32*(1).

19. دويتشه فيله. (27 2, 2022). *ألمانيا.. وزيرة الأسرة تدعو لزيادة الإعانات المقدمة للأطفال*. تاريخ الاسترداد 18 8, 2022، من موقع DW ألمانيا: https://p.dw.com/p/4FkFh

20. رسول حسن علي، و هناء عبدالغفار حمود. (2019). تحليل مصادر تمويل برامج الحماية الاجتماعية في العراق: دراسة تطبيقية في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية للمدة (2004-2017). *المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، 17* (61).

21. طالب عبدالرضا البديري. (2016). راتب شبكة الحماية الاجتماعية وانعكاسه على واقع الأسرة العراقية: دراسة ميدانية في مدينة الديوانية. *مجلة جامعة بابل العلوم الإنسانية، 24*(4).

22. عادل رفاعي. (2013). *الخدمة الاجتماعية في مجال تأهيل ورعاية أطفال الشوارع* (الإصدار 1). القاهرة: دار الفكر العربي.

23. عبدالله بن ناصر بن عبدالله السدحان. (2001). *كفالة اليتيم: دعوة إلى مرافقة الرسول صلى الله عليه وسلم في الجنة* . السعودية.

24. عدي سالم الطائي. (2008). واقع الشبكة الاجتماعية في العراق وإمكانيات تطويرها: محافظة نينوى أنموذجاً. *مجلة بحوث مستقبلية*(24).

25. عدي سالم علي. (2012). نحو شبكة حماية اجتماعية فعالة في العراق: بالتطبيق على محافظة نينوى. *مجلة تنمية الرافدين، 34*(109)، 270.

26. علي جواد وتوت، و نعيم عبدالرضا حسان . (2015). شبكة الحماية الاجتماعية في العراق (الانعكاسات الاجتماعية والاقتصادية): دراسة ميدانية. *مجلة القادسية للعلوم الإنسانية، 18* (4).

27. فاطمة حامد. (21 10, 2021). *المسؤولية الاجتماعية والقانونية لرعاية الطفولة في العراق*. تاريخ الاسترداد 25 7, 2022، من موقع بيت الحكمة: http://www.baytalhikma.iq/news_details.php?id=1465

28. فراس عبدالرزاق حمزه. (2012). حدود حق الضمان في إطار شبكة الحماية الاجتماعية: دراسة مقارنة. *مجلة الحقوق*(14/13).

29. *قانون الرعاية الاجتماعية في العراق*. (بلا تاريخ). تاريخ الاسترداد 24 7, 2022، من SIMAET BHATHA: https://www.simaetbhatha.com/hc/ar/articles/482140769-6279

30. كرار حيدر مسلم. (15 1, 2022). *اكتساب الأهلية بالزواج*. تاريخ الاسترداد 16 11, 2022، من جامعة مثنى-كلية القانون: https://law.mu.edu.iq/?p=4528

31. لويزة مكسح. (2010). الرعاية الاجتماعية للطفولة بين اليونيسيف والشريعة الإسلامية: دراسة مقارنة . *رسالة ماجستير* . جزائر: كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الإسلامية/قسم علم الاجتماع بجامعة الحاج لخضر باتنة الجزائرية .

32. محمد بن أحمد الصالح. (1999). *الرعاية الاجتماعية في الإسلام وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية* (الإصدار 1). الرياض.

33. محمد عزمي صالح. (1986). *الرعاية الاجتماعية لليتامى في الإسلام: دراسة مقارنة* (الإصدار 1). القاهرة: دار التضامن للطباعة.

34. مديرية الإحصاء الاجتماعي والتربوي. (2019). *إحصاءات وحدات الرعاية الاجتماعية في العراق لسنة 2018*.

35. مها رحيم سالم. (2012). شبكة الحماية الاجتماعية والأمن الإنساني في العراق في إطار السياسية الاجتماعية. *مجلة كلية التربية للبنات، 23*(4).

36. مؤيد الطرفي. (7 مايو, 2022). *تحسن الوضع الاقتصادي يخفض عمالة الأطفال في العراق*. تاريخ الاسترداد 25 7, 2022، من موقع عربية INDEPENDENT:

https://www.independentarabia.com/taxonomy/term/201216

37. وزارة التخطيط العراقية. (2018). *الخطة التنموية الوطنية 2018-2022*. بغداد: مطبعة الجهاز المركزي للإحصاء.

38. وزارة التخطيط العراقية، البنك الدولي، و اليونيسيف. (2020). *تقويم أثر جائحة كورونا على الفقر والهشاشة في العراق*.