

فلسطين وأهلها



«ضمان» بدون ضمان..

السيرة السياسية والقانونية لمرسوم الضمان

-
-
-
-
-
-

«ضمان» بدون ضمان.. السيرة السياسية والقانونية لمرسوم الضمان الاجتماعي

مصطفى شتات

مقدمة

الضمان الاجتماعي حق دستوري ثابت بنص القانون الأساسي الفلسطيني، وهو من حقوق الإنسان الملزمة التي تنص عليها المادة العاشرة من القانون ذاته. فيما جاء جزء من تفصيل ذلك في المادة الثانية والعشرين بالنص الآتي: «1- ينظم القانون خدمات التأمين الاجتماعي والصحي ومعاشات العجز والشيخوخة. 2- رعاية أسر الشهداء والأسرى ورعاية الجرحى والمتضررين والمعاقين واجب ينظم القانون أحكامه، وتكفل السلطة الوطنية لهم خدمات التعليم والتأمين الصحي والاجتماعي».

لا يوجد دولة في العالم تخلو من قانون ضمان اجتماعي، فهذا القانون مهم من ناحية توفير حياة كريمة للإنسان العاجز عن الكسب جزئياً أو كلياً، وهو أحد التعبيرات الرئيسية عن حالة الرفاه والاستقرار في الدول، وإذا أردتم فهذا القانون تعبير عن حالة ديمقراطية راسخة، بما تتضمنه من معاني سيادة القانون واحترام الحقوق والحريات العامة والتداول السلمي للسلطة والفصل بين السلطات، بالنظر إلى أن متطلبات هذا القانون وحسن تطبيقه لا يمكن أن تجري على أكمل وجه بدون نظام سياسي يتمتع بالحد الأدنى من الشرعية السياسية، ويحافظ على الحقوق والحريات السياسية والاجتماعية، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإن دولة فلسطين ملزمة بتطبيق قانون ضمان حديث وعصري يوائم المعايير الدولية في هذا الإطار تبعاً لتوقيع دولة فلسطين على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية بدون تحفظات، والذي جاء في مادته التاسعة: «تقرّ الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل شخص في الضمان الاجتماعي»، وينبغي على دولة فلسطين

أن توضح للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة التقدم الذي أحرزته في هذا المجال، تحت طائلة اعتبار دولة فلسطين متخلفةً عن التزاماتها بموجب هذا العهد في حال الإخلال بالتطبيق.

ومع ذلك، ومع إقرار السلطة بأهمية القانون، لا بل وجوبية إقراره كما ينص القانون الأساسي، فإنّ السلوك الذي اختطته السلطة لنفسها لمعالجة موضوع قانون الضمان الاجتماعي، يُعاني من الكثير من المآخذ على صعيد مختلف من بينها: الصياغة القانونية للمشروع المقترح، ومدى الشفافية والحوكمة وإمكانية وجود تضارب للمصالح، وحقّ الجمهور في الاطلاع على سير عمل هيئة الضمان الاجتماعي ولجانها من حيث الصناديق المالية ومواردها وطرق استثمار الأموال المودعة فيها، وطريقة تشكيل هيئة إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي، ونسب الاقتطاع المقترحة في القانون، والعديد العديد من الانتقادات «الفنية» التي لا تخطئها عين الحقوقي الثاقبة. لكن، ومن وجهة نظري، أعتقد أنّ ما يجب أن يُنظر إليه بعين الخطورة في محاولة إقرار القرار بقانون الضمان الاجتماعي في هذا التوقيت هو الدلالات والأبعاد السياسية والقانونية، قبل الانتقادات «الفنية» الموجهة للقانون، وهي الأسباب التي دفعت عشرات الآلاف من الناس للخروج إلى الشوارع احتجاجاً على محاولة تطبيق القانون، وقد انتهت تلك الاحتجاجات بعد «وقف نفاذ القرار بقانون»، لا إلغائه.

يمكن تلخيص الانتقادات الموجهة لهذا القانون في مجموعتين، الأولى سياسية قانونية، وأخرى فنية إجرائية، وسيحاول هذا المقال توضيح هذه الانتقادات على التوالي.

أولاً: الانتقادات السياسية والقانونية

منذ «الانقسام» السياسي الفلسطيني عام 2007 اختلّ النظام السياسي الفلسطيني، بعد قيام رئيس السلطة في حينه ببدء عملية مركّزة لإقصاء خصومه السياسيين رغم التدايعات الخطيرة لذلك على النظام

السياسي الفلسطيني، وقد اتخذ الرئيس من القانون أولى أدواته السياسية لشرعنة تحكمه بكل خيوط النظام السياسي وعلى رأسها السلطتين التشريعية والقضائية. استغلّ الرئيس المادة 43 من القانون الأساسي الفلسطيني التي منحتة استثناءً محدودًا جدًا لإصدار تشريعات في حالة غياب المجلس التشريعي الفلسطيني وفي غير أدوار انعقاده إذا كانت الحالة ضرورية ولا تحتمل التأخير. أصدر الرئيس سيلاً جارفاً من القرارات بقانون بلغت ما يقارب من 500 قرار بقانون، 95% منها لا تتوافق مع شروط المادة 43 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدّل، وتبدو في كثير منها قراراتٍ ذات طابعٍ سياسي ضيق¹.

بعد «انتهائها» من خصومها السياسيين قانونياً مع إصدار القرارات بإخراجهم عن القانون هم ومؤسساتهم وأموالهم وتشكيل محكمة دستورية حلّت مجلسهم التشريعي، بدأت السلطة بالتوجه لمؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني لمحاولة السيطرة عليها بالتوازي مع السيطرة على القطاع الخاص الفلسطيني، الخزان المالي الذي وضعت السلطة عينها عليه منذ قدومها عام 1994.

من هنا كانت، برأيي، بداية التفكير في قرار بقانون الضمان الاجتماعي محل البحث، فالسلطة تنظر لهذا القانون أداةً لفتح قناة مالية جديدة، فقد نصّ القرار بقانون الضمان الاجتماعي على أن رئيس مؤسسة الضمان هو وزير العمل الفلسطيني، وأنه قد يتم دمج أموال صناديق الضمان بالخرينة العامة، على عكس ما تفعله الدول عادةً من أنها تنصّ على واجبها في إمداد صناديق الضمان الاجتماعي بالقروض حال عجزها عن أداء ما عليها من التزامات. مع الإشارة في هذا الإطار إلى أنّ القرار بقانون ينصّ على تحصيل حقوق العمال الذين يعملون «خارج دولة فلسطين» في إشارة للعمال الذين يعملون في الداخل المحتل، حيث نص بروتوكول باريس الاقتصادي على أن دولة الاحتلال ستحوّل مستحقات العمال الفلسطينيين المودعة لدى مؤسسة الضمان الاجتماعي الإسرائيلية لصالح العمال الفلسطينيين فقط إذا تمّ إنشاء مؤسسة ضمان اجتماعي فلسطينية. وتقدر قيمة هذه المستحقات بستة عشر مليار دولار أمريكي حسب بعض المصادر، وبغضّ النظر عن قيمة المبلغ تحديداً، فإنه بلا شك مبلغ كبير نسبياً، وهو حق للعمال الفلسطينيين في الداخل، رأت

1 للمزيد حول القرار بقانون راجع: من التفرد إلى الحراك .. سيرة القانون في مجال الضفة - منصة إطار: <https://3Prnyyh/ly.bit/>

السلطة أنها بإنشاء هذه المؤسسة ستتحكم بمبلغ ضخم كهذا، بما يتوافق مع سياستها التي أشرت إليها سابقًا.

يرى العديد من علماء الاجتماع أن الثقة هي أحد أركان بناء الدول إلى جانب الشعب والأرض والسيادة، وفي حالتنا الفلسطينية، «الدولة» الفلسطينية تفتقد لعنصرين أساسيين هما السيادة والثقة، وكما ذكرتُ سابقًا، قانون كالضمان الاجتماعي يتطلب قبل إقراره وجود دولة مستقلة ذات سيادة من ناحية، وثقةً وشرعيةً انتخابيةً لنظام الحكم من ناحية أخرى، وبما أن هذين الشرطين غير متوفرين، فمن العبث الحديث عن قانون كقانون الضمان، إذ إن الثقة الشعبية منعدمة تقريبًا بالنظام السياسي القائم في الضفة، فالمتابع لاستطلاعات الرأي المختلفة وآخرها الاستطلاع الصادر عن «مركز البحوث السياسية والمسحية» يبيّن مقدار الهوة السياسية بين الشعب الفلسطيني والسلطة، حيث أبدى 63% من المستطلعة آراؤهم أنهم يعتبرون السلطة الفلسطينية عبئًا على الشعب الفلسطيني. أما فيما يتعلق بالسيادة فحدث ولا حرج، إذ إن السيادة الفلسطينية منعدمة حرفيًا طالما أن قوات الاحتلال تدخل إلى مدن الضفة متى شاءت «بتنسيق» أو بدونه، فهذا تعبير صارخ عن انعدام السيادة على الأراضي الفلسطينية التي يجب أخذها في الحسبان عند الحديث عن أية مشاريع أو أنشطة تقوم بها السلطة الفلسطينية. وبالمناسبة، العديد من الأجسام الوهمية التي تُنشئها السلطة ينطبق عليها الأمر ذاته، كهيئة الإشعاع النووي مثلًا التي سُكّلت بالقرار بقانون رقم 3 لسنة 2018 وجرى إلغاؤها لاحقًا.

ثانيًا: الأسباب الفنية الإجرائية

يُعاني القانون المقترح من عدد كبير من مشاكل على صعيد تشكيل مؤسسة الضمان واستقلالها القانوني عن الحكومة، والنسب التي اقترحتها القانون للاقتطاعات، والشفافية وحق الجمهور بالاطلاع على أنشطة مؤسسة الضمان، وهو ما لا يتوافر في القانون المقترح. وكما يؤكد الدكتور عصام عابدين في تقرير أعده لصالح «مؤسسة الحق»

على عدم وجود أية صلاحية لرئيس مجلس إدارة الضمان في جميع نصوص القرار بقانون (124 مادة) باستثناء إدارة جلسات مجلس الإدارة، كون النصوص القانونية ركّزت على المجلس بوصفه مؤسسة متكاملة، إلا أن أداء رئيس مجلس الإدارة على أرض الواقع كان يسير في اتجاه مغاير، كونه يخلط بين دوره ووزيراً للعمل ودوره رئيساً لمجلس إدارة مؤسسة الضمان، ومن بين أمور أخرى، نجد هذا الخلط يظهر في «التعليمات» الصادرة عن مجلس إدارة الضمان الاجتماعي المكملة للقرار بقانون والتي تستند إلى نصوص في القانون الأساسي تتعلق بصلاحيات «الوزراء»، ليكون توقيع رئيس مجلس الإدارة عليها خلافاً للقرار بقانون، واستخدام صفة وزير العمل في التوقيع على التعليمات خلافاً للقرار بقانون الذي يشدّد بنصوص واضحة على الشخصية القانونية المستقلة والاستقلال الإداري والمالي لمؤسسة الضمان.

ويضيف الدكتور عابدين أن تلك الإشكاليات اتخذت منحى أكثر وضوحاً في الآلية التي جرى فيها اختيار الحافظ (المصرّف) لأموال الضمان الاجتماعي، وفي التوقيع على الاتفاقية مع وزارة الصحة بشأن منافع العناية الطبية (إصابات العمل) دون وجود سياسة وخطة مرجعية وشبكة طبية معتمدة من مجلس الإدارة، وقبل إقرار مشروع التعليمات الخاص بمنافع العناية الطبية لسنة 2018، وبالتالي إحالة الاشتراكات الشهرية للمؤمن عليهم في القطاع الخاص والأهلي للخرينة العامة في نهاية المطاف، وتظهر هذه الإشكاليات كذلك في تصريحات وزير العمل بشأن إمكانية دمج صناديق الضمان الاجتماعي مع صناديق التقاعد العام خلال سنتين وارتداداتها في الشارع الفلسطيني. كل ذلك يثير العديد من التساؤلات بشأن مدى تدخل وزير العمل (الحكومة) في مؤسسة الضمان الاجتماعي التي يفترض أنها مؤسسة مستقلة قائمة بذاتها، ومدى التزام مبادئ الحوكمة والشفافية التي أكد عليها قرار بقانون الضمان الاجتماعي، ويشير إلى ضعف واضح في مجلس إدارة الضمان بوصفها مؤسسة، ويتطلب إعادة هيكلة مجلس إدارة الضمان الاجتماعي، لضمان استقلالية الأداء ومأسسته وشفافيته.

التدرج في تطبيق المنافع الخاصة بالتأمينات الاجتماعية، من خلال البدء بتطبيق منفعة الشيوخوة والعجز والوفاة الطبيعيين وإصابات

العمل والأمومة ودخولها حيز النفاذ، ومن ثمّ باقي المنافع الواردة في القرار بقانون كالتأمين الصحي والبطالة والتعويضات العائلية، لا يخالف الاتفاقيات والمعايير الدولية لحقوق الإنسان وتوجيهات منظمة العمل الدولية، ولكن، في المقابل، وبما أن الضمان الاجتماعي هو حق لكل إنسان، وأن هناك فئات مهمشة (جوهـر الضمان) ما زالت مستثناة من شمولية التأمينات الاجتماعية، فإنه ينبغي تقديم استراتيجية وطنية شاملة تبيّن تصورات مجلس إدارة الضمان لتنفيذ الحق في الضمان الاجتماعي تنفيذًا كاملاً للمنافع التأمينية كافة، بالشراكة مع المجتمع المدني، انطلاقًا من المعايير الدولية والممارسات الفضلى، بحيث تبيّن الاستراتيجية المعلنة الكيفية والجدول الزمنية اللازمة لتمكين جميع الأفراد من حقهم في الضمان.

ورغم تأكيد القرار بقانون على ضرورة الالتزام بمبادئ الحوكمة والإفصاح والشفافية (المواد 2 و11) إلا أنّ النصوص التفصيلية الواردة في القرار بقانون تعاني من إشكاليات على هذا الصعيد، ويغدو الأمر أكثر خطورة عندما تغيب تلك المبادئ عن الأنظمة والتعليمات المكّمة للقرار بقانون، والتي يفترض أن توضح وتفضّل الآليات والأسس والمعايير والإجراءات التي تكفل وضع تلك المبادئ العامة موضع التطبيق الفعلي بما يضمن أداءً محوكمًا وشفافًا بالكامل، ورقابةً مجتمعيةً فاعلةً على مؤسسة الضمان الاجتماعي. هذا الجانب، شديد الأهمية، لارتباطه المباشر باستمرارية الضمان الاجتماعي وديمومته، يعدّ أبرز الإشكاليات الفنية التي تحتاج إلى مراجعة وتعديلات تشريعية، وتزداد هذه الإشكاليات خطورةً عندما تعمل الأنظمة والتعليمات المكّمة لقرار بقانون الضمان الاجتماعي على مخالفة أحكام القانون على مستوى الحوكمة والإفصاح والشفافية، باتباعها نهجًا يقوم على السريّة في إدارة الضمان الاجتماعي على مستوى قطاع العمليات وقطاع الاستثمار، وعلى مستوى الانتقاص من الحقوق الواردة في القرار بقانون فيما يتعلق بالتأمينات الاجتماعية، كما هو الحال في «منحة العمر» وغيرها، الأمر الذي يتطلب إجراء تعديلات جوهرية على الأنظمة والتعليمات المكّمة لقرار بقانون الضمان الاجتماعي، وإعداد ما تبقى من أنظمة وتعليمات يتطلبها القرار بقانون، ومناقشتها مع المجتمع المدني، وإقرارها بما يضمن شمولية التأمينات الاجتماعية وحوكمة إدارة مجلس الإدارة وشفافيته بالكامل.

الخلاصة

قانون الضمان الاجتماعي الفلسطيني المقترح لا يمكن تطبيقه بطريقة فضلى ولمصلحة الفئات المهمشة التي شرع لمصلحتها في ظل نظام سياسي يُعاني مشاكل بنيوية خطيرة ويُدار من نخبة متنفذة بطريقة فوضوية عشوائية، تفتقد لأيّ شرعية، وتتحكم بثلاثة ملايين فلسطيني في الضفة الغربية، هم أصلاً تحت احتلال عسكري إسرائيلي يتدخل في مجال عمل السلطة الفلسطينية بالكامل سياسياً وأمنياً واقتصادياً.

هذا القانون يتطلب دولة مؤسسات ذات سيادة وشرعية لتتمكن من تطبيقه، لا سيما وأنه قانون يمسّ كافة فئات المجتمع، المجتمع الذي يجب أن يُشارك في صياغة قوانين من هذا النوع عن طريق برلمان ينتخبه، لا أن يُصاغ قانون خطير كهذا بتفرد، وفي ظرف من الانقسام كبقية القوانين الأخرى التي لم تحظ بالاتفاق اللازم بالرغم من خطورتها السياسية والاجتماعية.

بالإمكان، إذا كان هناك إرادة حقيقية لدى صناع القرار، تعديل قانون العمل الفلسطيني النافذ، مع التأكيد على رفضنا لإصدار القرارات بقانون على خلاف ما يتطلبه القانون الأساسي الفلسطيني، وإعطاء الفئات المهمشة جزءاً من حقوقها لحين إقرار قانون ضمان اجتماعي تحت قبة برلمان منتخب ديمقراطياً. أما الإصرار الملاحظ حالياً، وكما يُلّمح لذلك وزير العمل، على تطبيق القانون، فيقود لحالة من عدم الاستقرار الأهلي، الذي يُضاف لكل حالة الاستياء البادية في الضفة الغربية نتيجة الأوضاع السياسية المنحدرة بشكل غير مسبق في الآونة الأخيرة.

أخيراً، أعتقد أن الحل الأنسب لإدارة شأن الضمان الاجتماعي هو تحقيق شروطه أولاً، من انتخابات تشريعية ورئاسية، ومحاولة ترميم الثقة المفقودة بالنظام السياسي عن طريق مجلس تشريعي منتخب يعبر عن طموحات المواطن الفلسطيني، ومكافحة الفساد السياسي والمالي المتفشى في أروقة هذا النظام القائم. عندها يمكن الحديث عن قانون الضمان الاجتماعي، الذي هو حق لا يقبل المساومة للفئات المهمشة،

لا مجرد أداة لفتح قنوات مالية ترفد الخزينة العامة بالمزيد من الأموال
المأخوذة من القطاع الخاص الفلسطيني.