جامعة حلوان
HELWAN UNIVERSITY
كلية الحقوق

بحث للنشر بعنوان

وسائل مواجهة التهرب التأميني

مقدمة من

الباحث / حسام محمد ناجي محمد أبو حسين

١٤٤٤ هـ/٢٠٢٣م

المقدمة:

إن دور الحماية الاجتماعية ولاقتصادية التي باتت تقوم به الدول خاصة في العصور المتقدمة، ولما فطنت له من أهمية الاهتمام بأفراد المجتمع، وتأمين سبل معيشة ومتطلبات تلك الأفراد وما وصل إليه الفكر الإنساني من الاهتمام بآدمية الإنسان، والعمل على توفير معيشة لائقة به، وهذا ما نادت به العديد من التشريعات الوطنية والدولية؛ وجعلت الأنظار تتوجه إلى الآثار السلبية التي ترتبت على التهرب التأميني والتي قد عرضنا لها خلال الباب الأول، ولكن يبقى دائما سؤال يطرح نفسه في ذلك الصدد وهو هل واجهت التشريعات وحكومات الدول هذه الظاهرة من حيث وضع الوسائل الفعالة لمواجهتها، وما هي تلك الوسائل ؟ حيث أصبحت الدول في حاجة ماسة لوسائل ردع خاصة بتلك الظاهرة، لاسيما مع تزايد الأهمية لاقتصادية والاجتماعية لنظام التأمين الاجتماعي، والذي اجبر العديد من الدول والمشرعين التوجه إلى ضرورة وضع نظام حمائي لتلك الأنظمة التي تختلط فيها الأهداف الاجتماعية ولاقتصادية.

أرى أن الإطار الحمائي لنظام التأمين الاجتماعي يتشكل من ناحيتين، **الأولى** هي الحماية التشريعية، **والأخرى** الحماية الإدارية، وهذا حقاً ما تبنته العديد من الدول، حيث أصبح هناك تشريعات تعمل على تنظيم قوانين اجتماعية سواء من حيث القواعد التكوينية والتنظيمية والقواعد العقابية، وهناك تخصيص إداري لمتابعة تنفيذ قانون التأمين الاجتماعي.

المبحث الأول :سن القواعد التشريعية:

كما قدمنا له من قبل أن القواعد التشريعية هي خط الدفاع الأول الذي من خلاله يجبر الأفراد على احترام القاعدة القانونية لما تتميز به من خصائص، لاسيما خاصية الجزاء التي تفرض احترام القاعدة. حيث أن أنظمة التأمين الاجتماعي كما قلنا من قبل قد احتلت العديد من المراتب من حيث الأهمية الاجتماعية ولاقتصادية كما تنظر لها العديد من الأنظمة القانونية ولاقتصادية في المستوى الدولي. الأمر الذي يفرض وضع قاعدة قانونية وإطاراً حمائي لهذه الأنظمة؛ وهذا ما قدمته العديد من الدول حيث أن العديد من الدول الأن تحمل في تشريعاتها قانوناً للتأمين الاجتماعي، إلا أن هناك الكثير من القصور الذي أصاب العديد من هذه التشريعات؛ فجعل من تلك القواعد عرضة لعدم التطبيق والتهرب منها، الأمر الذي ساعد على تفاقم مشكلة التهرب التأميني.

نحاول في هذا المبحث الوصول لمفهوم القصور التشريعي، ومواطن ذلك القصور في بعض من التشريعات خاصة التشريع المصري، ثم نعرض بعض من المحاولات الإصلاحية والتصحيحية التي اتجهت إليها التشريعات لمواجهة تلك المشكلة، ولنعرض ذلك على المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: قصور بعض الأنظمة التشريعية:

قد يأتي القصور التشريعي بالعديد من الآثار السلبية الناتجة عنه، أهمها وأخطرها التهرب من تطبيق القاعدة القانونية وعدم تنفيذها، كما نواجهه في هذا البحث من حالة التهرب التأميني، فقد يكون القصور راجع للقاعدة من الناحية الموضوعية أو الإجرائية، أو جموداً قد أصابها، أو أنها أصبحت غير متوافقة اجتماعياً، وعادة ما يظهر ذلك القصور من خلال التطبيق العملي الاجتماعي أو القضائي.

وعليه فقد كان للقصور الذي أصاب العديد من التشريعات؛ هو السبب الذي جعل من المشرع دائماً يسعى لمفهوم التطوير والتغيير من القواعد القانونية، وابتكار واتخاذ العديد من الحلول التشريعية والقضائية لمواجهة ذلك القصور. [1]

---

[1] د/ أحمد فتحي سرور في مؤلفه عن الحماية الدستورية للحقوق والحريات، طبعة نادي القضاة صـ ١٩٩ وما بعدها، أيضا د/ عبد الحفيظ على الشيمي: رقابة الإغفال التشريعي في قضاء المحكمة الدستورية العليا – دار النهضة العربية.صـ ٣١ وما بعدها، أيضا م / عواطف عبد المجيد الطاهر – المرجع السابق ص٦١.

الفرع الأول: مفهوم وأسباب القصور التشريعي

أولاً: مفهوم القصور التشريعي

يأتي معني القصور من النقصان والعجز فيعرف القصور لغوياً على أنه العجز والنقصان [٢] أي أنه إذا عجز الشيء عن أداء مهمته المرصود لها أصبح به قصور. كما يأتي أيضاً بالنقصان فيقال نقُص الشيء أي أصبح قاصراً عن إكمال مهمته.

أما عن القصور التشريعي من الناحية الفقهية نجد صعوبة في تعريف مفهوم القصور التشريعي حيث أنه لم يكن معلوم لواضعي القاعدة حين وضعها، فقد يضفى مفهوم القصور على القاعدة من حيث عدم الملائمة اجتماعياً، أو النقصان اللغوي، أو التشريعي، أو الغموض، أو التراخي العقابي أو عدم ملائمته.... الخ، وعليه يصعب وضع تعريف جامع مانع لمفهوم النقص التشريعي. إلا أنه من الممكن إعطاء وصف للقصور التشريعي من خلال بعض المحاولات لوضع مفهوم عام للقصور فقد عرف القصور التشريعي بأنه (حالة يواجهها القاضي حال قيامه بمهمته في تفسير وتطبيق قواعد التشريع على الحالة المعروضة وقد تكون أمامه سواء أكان هذا التشريع موضوعياً أم إجرائي)[٣] ويتمثل القصور تبعاً لذلك التعريف في حالة النقص في التشريع، سواء أكان النقص في الصياغة أم في المفهوم، وقد يكون القصور" سكوت النص عن الحالة القانونية المعروضة أمامه". إلا أنني أرى أن هذا التعريف يعاب عليه أنه قد حصر القصور في الحالة القضائية وهي التي يتم اكتشاف القصور أثناء تطبيق القاعدة أمام القضاء.

ثانياً: أسباب القصور التشريعي:

إن التشريعات الوضعية شأنها شأن سائر جميع الأعمال والإنتاج البشري الذي يصيبه النقصان واستحالة وصفه بالكمال. حيث يمكن أن يضفى على التشريع أنه يتلاءم مع الحالة التي وضعت من أجلها القاعدة والهدف الذي تبصر إليه المشرع وقت وضع القاعدة، ويظل معمول بالقاعدة حتى يتبصر المشرع لأهمية أكبر، أو خطأ في القاعدة، أو تغير في الظروف التي وضعت من أجلها القاعدة فتصبح

---

[٢] يأتي مفهوم القصور من العجز قَصر عن الأمر .قُصوراً: عجز وكف عنه. أنظر المعجم الوسيط باب القاف فصل الصاد وأخيرا الراء.

[٣] م.م عواطف عبد المجيد الطاهر – المرجع السابق ٦٢. ينظر في تعريف القصور

- PROBLÈMES DE L'OMISSION LÉGISLATIVE DANS LA JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE/ Questionnaire/pour le XIVe Congrès de la Conférence des Cours constitutionnelles européennes/ p١.
- Juan Luis REQUEJO: The problems of legislative omission in, constitutional jurisprudence, Paper from the Constitutional Court of Spain, XIV Conference of Constitutional Courts of Europe,Vilnius - May ٢٠٠٨.p٤.

غير متلائمة فيعدلها، وهكذا إلى أبد الدهر، وهذا ما يجعل العمل التشريعي أو الإنساني بصفة عامة يستحيل أن يوصف بالكمال.

وبناء عليه قد يتبادر لي بعض من الأسباب التي من شأنها أن تصيب القاعدة القانونية بالقصور التشريعي ونجملها على الآتي: -

أ - العلاقات الاجتماعية متطورة باستمرار.

ب- العامل البشري وما يتصل بقدرات الإنسان المحدودة وأهواءه.

ج- تغير الظروف التي من أجلها وضعت القاعدة.

د- حداثة بعض القوانين والحالات التي تنظمها القاعدة.

الفرع الثاني : أوجه القصور التشريعي التي أظهرها الواقع العملي

على غرار مفهوم القصور التشريعي الذي قدمنا له؛ نجد أن هناك العديد من مواطن الضعف والقصور التشريعي التي أصيبت بها بعض من تشريعات التأمين الاجتماعي، مثل قانون التأمين الاجتماعي المصري رقم ٧٩ لسنه ١٩٧٥ حتى تم استبداله بقانون ١٤٨ لسنه ٢٠١٩، وكذا بعض القوانين المقارنة أبرزها قانون التأمين الاجتماعي الكويتي رقم ٦١ لسنة ١٩٧٦، حيث يرتكز القصور في بعض المواطن التي قد تؤثر تأثيراً مباشراً على ظاهرة التهرب التأميني، ومنها قدم بعض القواعد وعدم المجاراة الزمنية لها مع التطورات الاجتماعية، وعدم مراعاة القانون لبعض الظواهر لاقتصادية مثل التضخم وغيرها من مواطن القصور.

وعليه نبرز لبعض مواطن القصور التشريعي في القانون المصري وبعض من القوانين المقارنة قبل التعديلات الأخيرة، حتى يتسنى لنا أن نلقي الضوء على ما قام به المشرع من اتجاهات تصحيحية لتلك القوانين.

عند استعراض العديد من قوانين التأمينات الاجتماعية نجد أنه قد اظهر الواقع العملي العديد من الجوانب التي يسكنها القصور، لاسيما القواعد التي تتصل بالمعاشات وشكل الحماية التأمينية والاشتراكات، ناهيك عما أصاب باب العقوبات لتلك القوانين من عجز وقصور على أداء مهمته الحمائية، والتي ظلت للعديد من السنوات تطبق بذلك القصور ولنستعرض لبعض من تلك الجوانب على التالي.

أولاً: عدم المجاراة الزمانية للقانون.

إن مفهوم الجمود النسبي للقاعدة والذي قد يتمثل في عدم تغيير القاعدة القانونية لفترات من الزمن قد تكون من الطول الذي أوجد فجوة بين القاعدة وموضوعها وآلية تنفيذها، وبين التطورات العديدة المتلاحقة في المجتمع؛ فتفقد القاعدة أهميتها التي قد وضعت من أجلها، وهذا ما قد أُصاب به مثلاً التشريع المصري للتأمينات الاجتماعية قبل إصدار القانون ١٤٨ لسنه ٢٠١٩، والذي لم يضع المشرع

في حسبانه العديد من التغيرات الزمنية خاصة ما تَصاب به العملة والقيمة الشرائية لها من تغير مستمر. فقد أصاب التشريع بالقصور من عدة جوانب، خاصة **عدم** توافق بعض من القواعد مع المعايير الدولية للضمان الاجتماعي.

خاصة الاتفاقية الدولية رقم ١٠٢ لسنة ١٩٥٢ بشأن الحدود الدنيا للضمان الاجتماعي، حيث يفقد التشريع القيمة والمزايا المادية الذي نشأ من أجلها، حيث أن هذه الأنظمة القانونية من المفترض أن تعمل على الحفاظ على معايير العمل الدولية الحديثة بشأن الضمان الاجتماعي وتحقيق نشأة وصيانة الضمان الاجتماعي(٤).

ولعل أبرز أمثلة للقصور التشريعي في قانون التأمينات المصري رقم ٧٩ لسنه ١٩٧٥ ما يلي:

١) عدم تقرير زيادة دورية للمعاشات.

٢) عدم مراعات معدلات التضخم وانخفاض القوة الشرائية للنقود.

ويلاحظ أنه يجب أن تقابل الزيادة في معدلات التضخم زيادة في عائد الاستثمار لتخفيف الأعباء عن الخزانة العامة للدولة، حيث التزام الخزانة العامة بسد النقص الذي يعتري صندوق التأمينات.

ثانيا: عدم فاعليه نصوص باب العقوبات لدى أصحاب الأعمال..

رصد المشرع المصري في قانون التأمينات الاجتماعية رقم ٧٩ لسنه ١٩٧٥ بعض من الآثار الجزائية والعقابية كجزاء للتهرب من قواعده أو الإخلال بها، إلا أن تلك العقوبات لم تتغير لطيلة حقبة من الزمن إلى أن أصبحت غير مجدية؛ مما أدى لزيادة ظاهرة التهرب التأميني، حيث جاء في نصوص القانون بعض من العقوبات التي ظلت فترات من الزمن حتى أصبحت غير مجدية، فقد أقر القانون الغرامات التي قدر مبلغها بمائة قرش ولا تجاوز الفي قرش، وهي غرامة متواضعة أمام ما رصدت من أجله إذا ما قورنت بأهميتها له وأهمية موضوع المخالفة، وتنحصر تلك الحالات التي رصدت لها هذه الغرامة في الأحوال الآتية (٥) (عدم نقل المصاب إلى مكان العلاج بالمخالفة لحكم المادة – عدم إبلاغ الشرطة بأي حادث يعجز أحد عماله عن العمل، وذلك بالمخالفة لحكم المادة– عدم تقديم بيانات بأسماء العاملين وأجورهم واشتراكاتهم للهيئة القومية للتأمين الاجتماعي بالمخالفة لأحكام المادتين (١٢٨و١٥١) – مخالفة أحكام المادة ١٥١ أو القرارات المنفذة لها– عدم قيامه – بناء على طلب الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي – بخصم المبالغ التي صرفت للمؤمن عليه دون وجه حق، أو عدم قيامه بتوريد هذه المبالغ للهيئة القومية للتأمين الاجتماعي في مواعيد سداد الاشتراكات)

---

(٤) La stratégie de l’Organisation internationale – du TravailLa sécurité sociale – pour tousMettre en place des socles de protection sociale,et des systèmes complets de sécurité sociale, Organisation internationale du Travail ٢٠١٢.Première édition ٢٠١٢ .P١

(٥) راجع نص المادة ١٨٠ من قانون التأمينات الاجتماعية رقم ٧٩ لسنه ١٩٧٥.

أيضا يعاقب بالغرامة قدرها مائة قرش (كل صاحب عمل في القطاع الخاص لم يقم بالاشتراك في الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي عن أي من عمالة الخاضعين لأحكام هذا القانون. ويعاقب بالعقوبة ذاتها كل صاحب عمل يحمل المؤمن عليهم أي نصيب في نفقات التأمين لم ينص عليها في هذا القانون وتحكم المحكمة من تلقاء نفسها بإلزام صاحب العمل المخالف بأن يدفع للمؤمن عليهم قيمة ما تحملَه من نفقات التأمين).[٦]

أما عن عقوبات الحبس وهي عقوبات بسيطة؛ حيث قرر "الحبس مدة لا تجاوز شهراً وبغرامه لا تجاوز مائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من منع العاملين بالهيئة القومية للتأمين الاجتماعي ممن لهم صفة الضبطية القضائية من دخول محل العمل أو لم يمكنهم من الاطلاع على السجلات والدفاتر والمستندات والأوراق التي يتطلبها تنفيذ هذا القانون أو أعطى بيانات غير صحيحة وامتنع عن إعطاء البيانات المنصوص عليها في هذا القانون أو القرارات أو اللوائح المنفذة له".[٧]

ويعاقب بالحبس مدة لا تجاوز ثلاثة شهور وبغرامة لا تزيد على خمسمائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من أعطى بسوء قصد بيانات غير صحيحة أو امتنع عن إعطاء البيانات المنصوص عليها في هذا القانون أو القرارات أو اللوائح المنفذة له إذا ترتب على ذلك الحصول على أموال من الهيئة بغير حق. ويعاقب بالعقوبة ذاتها كل من تعمد عن طريق إعطاء بيانات خاطئة عدم الوفاء بمستحقات الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي كاملة[٨].

ثالثا: التشابك المالي لنظام التأمين الاجتماعي مع الخزانة العامة وبنك الاستثمار القومي.

قلنا في بداية بحثنا أن من أهم أعمال استغلال أموال الاشتراكات التأمينية هي استثمارها، بهدف إيجاد المبالغ التي يستطيع من خلالها صندوق التأمينات سد الالتزامات التأمينية باستمرار؛ إلا أن عدم وجود هيئة مستقلة لإدارة استثمار أموال التأمين الاجتماعي؛ أدت إلى التشابك المالي بين الجهات المتعاملة على تلك الأموال من ناحية استثمارها والانتفاع بها، حيث تتمثل هذه الجهات في الخزانة العامة لدولة وبنك الاستثمار القومي كمتعاملين ومسئولين عن استثمار الأموال وبين وهيئة التأمينات الاجتماعية كمستفيد وصاحبة الأموال، وكان ذلك التشابك نتيجة لعدم وجود استقلال بإدارة أموال التأمينات واستثمارها؛ حيث تتعامل عليها الخزانة العامة تارة ثم بنك الاستثمار القومي تارة أخرى؛ مما أدى لاستدانة الحكومة بتلك الأموال، والتي تعجز عن إرجاعها مما أدى لتشابك مالي ضخم بين الجهتين (الخزامة العامة وهيئة التأمينات الاجتماعية) في الحقوق والالتزامات بين كلاَ الجانبين؛ وعليه أصبح العائد

---

[٦] راجع نص المادة ١٨١ من نفس القانون.

[٧] راجع نص المادة مادة (١٧٨مكررا) من قانون التأمينات الاجتماعية ٧٩ لسنه ١٩٧٥

[٨] راجع نص المادة١٧٩ من نفس القانون.

الاستثماري للهيئة غير كاف لسد التزامات الصندوق؛ مما ترتب عليه العجز النقدي والإكتوارى الشديد في التوازن المالي لهيئة التأمينات الاجتماعية، ومديونية الحكومة لهيئة التأمينات الاجتماعية بمبالغ ضخمة؛ بسبب الاقتراضات التي اقترضتها الخزانة العامة من الهيئة لسد العجز في موازنه الدولة والخزانة على مر السنوات وتحت منظور الاستثمار؛ مما أدى إلى عجز الهيئة عن القيام بالتزاماتها تجاه المؤمن عليهم ومديونية الحكومة لها، والعجز عن إرجاع ما تم اقتراضه من صندوق التأمينات.

المطلب الثاني : المحاولات التشريعية لتفادي القصور التشريعي

نعرض في هذا المطلب لبعض من المحاولات التشريعية لوضع أنظمة قانونية تعمل على تحقيق الأهداف التأمينية سواء على المستوى الدولي أو الداخلي، فنعرض لموقف التشريع الدولي من مسألة التأمين الاجتماعي والعدالة التأمينية، ثم لبعض المحاولات التشريعية الداخلية لتحقيق تلك الأهداف التي تتلاءم مع المبادئ التي وضعها المجتمع الدولي.

الفرع الأول: المحاولات التشريعية على المستوى الدولي:

ساهم التشريع الدولي في إرساء مبادئ التأمين الاجتماعي، ووضع أسس عامة وحد أدني للحقوق التأمينية، حيث حاول المجتمع الدولي في العديد من المحاولات خاصة بعد الحرب العالمية الأولى، وما تبنته المفاهيم الدولية والاتجاه إلى إقرار نظام حقوق الإنسان والتشريعات العمالية، حيث انتهت إلى إرساء أسس عامة تعمل على وضع حد أدني للحقوق التأمينية، وحقوق العمال على المستوى الدولي. وعليه نعرض لأهم المنظمات الدولية التي تبنت مفاهيم حقوق العمال والتأمين الاجتماعي، وأصبحت الأن حدودا وقواعد استرشادية للتشريعات الداخلية وهي منظمة العمل الدولية.

تعد **منظمة العمل الدولية** هي أقدم منظمات الأمم المتحدة، وهي سابقة على الأمم المتحدة ذاتها، فهي التي بقيت بعد الحرب العالمية الثانية من التنظيم الدولي الذي كان قائما فيما بين الحربين العالميتين. فنشأت مع عصبة الأمم في سنة ١٩١٩، ودستورها هو الفصل الثالث عشر من معاهدة فرساي، أي اتفاقية السلام المنعقدة بعد نهاية الحرب العالمية الأولى، وقد شكل مؤتمر فرساي لجنة للعمل بتأثير الحركة العمالية والنقابية في أوروبا في العقود الأخيرة من القرن التاسع عشر، والأولى من القرن العشرين[٩]، وهي الحركة التي ناضلت من أجل تحسين علاقات العمل ورفع مستوى شروط العمل وظروفه بعد أن اختلت هذه العلاقات اختلالاً خطيراً من جراء الثورة الصناعية.

---

[٩] بعض الباحثين والأكاديميين ذهبوا في تفسير نشأة المنظمة إلى أبعد من ذلك، فهم رأوا في نشأتها بعد عامين اثنين فقط من اندلاع الثورة البلشفية في روسيا خطوة تهدف إلى تفادى قيام الثورات في بلدان أخرى عن طريق تحسين شروط العمل وظروفه تدريجيا وبالتشاور والاتفاق بين أطراف عملية الإنتاج والتبادل، أي أصحاب العمل والعمال، بحضور الحكومات أو بدون حضورها حسبما يكون نظام علاقات العمل في كل بلد من البلدان. ينعكس هذا المنظور لعلاقات العمل وللسبيل إلى تحسين شروط العمل وظروفه، على بنية منظمة العمل الدولية فهي المنظمة الدولية الوحيدة ثلاثية التكوين، بمعنى أن لكل دولة فيها ثلاثة أعضاء هي الحكومة،

ولقد كانت الفكرة الجوهرية في إنشاء منظمة العمل الدولية، والتي ترد في دستورها، هي أنه لا يمكن للسلام في العالم أن يتحقق ويستتب بدون السلام الاجتماعي. وتسعى المنظمة إلى تعزيز الحقوق في العمل، وفهم العلاقة المعقدة بين حقوق العمل، والعدالة الاجتماعية.

ويلاحظ أن منظمة العمل الدولية تمتلك تفويضاً دستورياً صريحاً، لحماية حقوق العمال في حالات الهجرة الدولية للأيدي العاملة؛ ولذلك تعتبر بنود الاتفاقية بنوداً استرشادية للتشريعات الاجتماعية الداخلية للدول. حيث قامت منظمة العمل الدولية على عدد من الأسس والمبادئ تمثلت في:-

١- القضاء على الفقر، وهو أمر يتطلب جهداً وطنيا، ودولياً متواصلاً، حيث يساهم فيه ممثلو العمال، وأصحاب العمل، والحكومات، من خلال نقاش حر، وديمقراطي، لفائدة الجميع.

٢- حرية التعبير، وحرية الاجتماع، يعدان أمرين لا غنى عنهما، لإحداث التقدم، وضمان استمراره.

٣- العمل ليس سلعة.

٤- الفقر يشكل خطراً على الرفاهية في كل مكان.

أما عن الأهداف فعملت المنظمة على تكريس مبادئها وأسسها لتحقيق عدد من الأهداف المتصلة بحياة العامل حيث تمثلت في: -

١-دعم تحقيق الحماية الاجتماعية للعاملين جميعهم.

٢- إنشاء وتشجيع مختلف المبادئ والمستويات والحقوق الأساسية في مجال العمل .

٣-إتاحة الفرصة بشكل متزايد للرجال والنساء للعمل وتحقيق الدخل الجيد .

٤- تحقيق وترسيخ التعاون الثلاثي بين العمال، وأصحاب العمل، والإدارة، والتأكيد على الحوار الاجتماعي.

من خلال ما تقدم نستطيع القول بأن المجتمع الدولي قد ساهم بحق في نشأة وتطور مفهوم الضمان الاجتماعي، والذي عليه انتهجت العديد من الدول تبني مفهوم الضمان الاجتماعي، مسترشدة بهذه المبادئ في تفعيل الأنظمة التأمينية لديها، خاصة ما جاء في الاتفاقية رقم ١٠٢ لسنة ١٩٥٢ بشأن الحد الأدنى للضمان الاجتماعي، من حيث كفالة حق هام من حقوق الإنسان المرتبطة بمعيشته وهو حق

والمنظمات الممثلة لأصحاب العمل، والمنظمات الممثلة للعمال، أي النقابات العمالية. في مؤتمر العمل الدولي، وهو سنوي، في وفد لكل دولة عضوان من الحكومة، ولكل من منظمات أصحاب العمل والعمال عضو واحد. وفى المؤتمر كما في كل لجان المنظمة توجد ثلاث مجموعات هي مجموعة الحكومات ومجموعتا أصحاب العمل والعمال، وإذا كانت كل حكومة تتحدث عن نفسها، في إطار تنسيق للمجموعات الجغرافية، فإن لكل من أصحاب العمل والعمال ناطقا واحدا باسمهم يعبر عن مواقف موحدة لهم من القضايا المعروضة للمناقشة، يتفقون عليها في اجتماعات تحضيرية تنسيقية سابقة على الجلسات العامة. يمكن لكل عضو في أي من المجموعتين أن يطلب الكلمة ليعبر عن موقف مختلف عن موقف مجموعته ولكن هذا قليلا ما يحدث.

الضمان الاجتماعي، وما جاء به مكتب العمل من اتفاقيات وتوصيات، حتى توصيه رقم ٢٠٢ لعام ٢٠١٢ بشأن الحد الأدنى للحماية الاجتماعية أو ما يعبر عنها بأرضيات الحماية الاجتماعية[١٠].

الفرع الثاني : بعض الأنظمة التشريعية الحديثة في مواجهة التهرب التأميني.

التفتت التشريعات في العديد من الدول في الآونة الأخيرة إلى القصور الذي أصاب قانون التأمينات الاجتماعية، والذي كان سبباً مباشراً للتهرب التأميني، فلقد عملت التشريعات الحديثة على سد ذلك القصور ومحاولة معالجته في أكثر من جانب ولنعرض لبعض من تلك الاتجاهات الإصلاحية على النحو الآتي:

- صدور قانون التأمينات الاجتماعية المصري الجديد ١٤٨ لسنه ٢٠١٩.

تم إصدار قانون التأمينات الاجتماعية الجديد، بالقانون رقم ١٤٨ بتاريخ ١٩ أغسطس لسنة ٢٠١٩، والتي تمثلت ملامحه التصحيحية فيما يلي :

أولاً: نص قانون التأمينات الاجتماعية الجديد رقم ١٤٨ لسنه ٢٠١٩على تقرير زيادة دورية للمعاشات يتحملها نظام التأمين الاجتماعي.

ثانياً: - فض التشابكات المالية مع الخزانة العامة، وبنك الاستثمار القومي بشكل جذري.

ثالثاً: إنشاء صندوق استثمار أموال التأمين الاجتماعى.

رابعاً: توحيد أجر ونسب اشتراكات تأمين.

خامساً: إنشاء نظام للمعاش الإضافي (١١) مستحدث يعتمد على نظام الاشتراكات المحددة لأصحاب الدخول المرتفعة.

سادسا: تشديد العقوبات لمنع التهرب التأميني، والمحافظة على حقوق المؤمن عليهم.

---

(١٠) التوصية رقم ٢٠٢، توصية بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية، المؤتمر المنعقد بجنيف في دورته الواحدة بعد المائة في ٣٠ أيار/ مايو ٢٠١٢.

(١١) نصت المادة ٤٠ من قانون ١٤٨ لسنه ٢٠١٩ على طريقة احتساب المعاش الإضافي فقد نصت "على أن يحسب المعاش الإضافي بقسمة رصيد الحساب الشخصي المشار إليه بالمادة (٣٨) من هذا القانون على دفعة الحياة، ويضاف هذا المعاش إلى المعاش المستحق وفقا لأحكام هذا القانون، ويدخل هذا المعاش في وعاء حساب زيادة المعاش المشار إليها بالمادة (٣٥) من هذا القانون. ويجرى تحديد دفعة الحياة من خلال لجنة الخبراء، ويصدر بها قرار من رئيس الهيئة بعد موافقة مجلس الإدارة، على أن يعاد النظر فيها كل خمس سنوات، وفي حالة استحقاق تعويض الدفعة الواحدة وفقاً لأحكام المادة (٢٦) من هذا القانون، يصرف الرصيد المتوافر في الحساب. وفي حالة وفاة المؤمن عليه وعدم استحقاق معاش يصرف هذا الرصيد لمستحقي المعاش، أو تعويض الدفعة الواحدة وفقا لأنصبتهم المحددة بالجدول رقم (٧) المرافق لهذا القانون، فإذا لم يوجد سوى مستحق واحد أدى إليه بالكامل، وفي حالة عدم وجود مستحقين للمعاش يصرف هذا الرصيد للورثة الشرعيين".

المبحث الثاني : وسائل تفعيل القواعد التشريعية

كما قدمنا في المطلب الأول للعديد من التطورات التشريعية التي لحقت بنظام التأمينات الاجتماعية المصري الحالي، وما أحدثته من طفرة في مواجهة الصعوبات والقصور الذي كان يصيب تشريعات التأمين الاجتماعي. إلا أن هناك سؤال يطرح نفسه في ذلك المقام؛ وهو كيف يتم الحفاظ على تلك المكتسبات التأمينية خاصة في مواجهة التهرب التأميني، وماهي وسائل تفعيل هذه النصوص التشريعية؟

أجد أن الإجابة على ذلك التساؤل من خلال البحث في أتجاهين الأول يتمثل في إثارة المسئولية الجنائية والمدنية للمتهرب التأميني ومدى فاعلية العقاب، أما الاتجاه الثاني يتمثل في إيراد بعض من الضمانات التشريعية لضمان تفعيل تلك المكتسبات والمحافظة عليها ومواجهة أشكال أخرى من القصور.

وعليه نعرض لهذين الاتجاهين على الآتي:

المطلب الأول: العقوبات الجنائية والمدنية:

تعد المسئولية هي تحمل الفرد أثر الفعل الذي قام به، التي قد تصل إلى جزاءات في حالة وجود فعل يمثل اعتداء أو خرق لقاعدة قانونية. ولقد تعددت المسئولية فمنها ما هو جنائي تثار فيه بسبب إحداث ضرر يصيب المجتمع وليس فرد بعينه، حيث يسأل المعتدي عما قد اقترفه من مخالفة لقاعدة قانونية أدت إلى ضرر عام[١٢] للمجتمع؛ فيترتب عليها جزاء جنائي كالسجن أو الحبس أو الغرامة، ومنها ما هو مدني يتمثل في شكل التعويضات التي يؤديها المعتدي للمضرور.

وعليه نعرض في هذا المطلب للجزاءات التي رصدها المشرع كأثر لمخالفة أحكام هذا القانون، وذلك من خلال البحث، ولنعرض لذلك على الآتي:-

الفرع الأول : العقوبات الجنائية:

إن فاعلية الجزاءات المقررة لمخالفة القاعدة هي من أهم ضمانات سيادة القانون واحترام تطبيقه، حيث أن العقاب هو "جزاء يقرره المشرع ويوقعه القاضي على كل من ارتكب فعلاً أو امتناعاً يعتبره القانون جريمة"[١٣]

---

[١٢] د/ رمضان أبو السعود – مصادر الالتزام – دار الجامعة الجديدة لسنة ٢٠٢٠ ص ٣١١. أيضا د/ لويس معلوف، المنجد في اللغة والإعلام، ط٤٠، دار المشرق، بيروت،٢٠٠٣، ص:٣١٦. أيضا د / عبد القادر عودة، التشريع الجنائي الإسلامي مقارناً بالقانون الوضعي، دار الكاتب العربي القاهرة ج١، ص:٣٩٢.

[١٣] د/ فتوح عبدالله الشاذلي– علم الإجرام وعلم العقاب – دار المطبوعات الجامعية لسنه ٢٠١٩ ص٢٧٣. أيضا د/عبد الفتاح الصيفي – القاعدة الجزائية – دراسة تحليلية لها على ضوء الفقه الجنائي المعاصر، الشركة الشرقية للنشر والتوزيع، بيروت ١٩٦٧ ف٣٢– ٣٤، ص ٩٧،١٠٠. أيضا د/ عصام أنور سليم – المدخل للعلوم القانونية – الجزء الأول نظرية القانون، دار الجامعيين للطباعة، الإسكندرية ٢٠٠٥، ص٣٠.

وعليه يعتبر تجريم المشرع لمفهوم التهرب التأميني من الأدوات الضامنة لفاعليه تطبيق قانون التأمينات حيث اعتبر المشرع أن التهرب التأميني جريمة يعاقب عليها جنائياً[١٤]، فالعقاب الجنائي يجد صداه بين المخاطبين بالقاعدة بعدم المخالفة، حيث يحقق الجزاء الجنائي هدفي الردع العام والخاص.

فمن حيث الردع العام [١٥]؛ أرى أن تقرير عقاب جنائي يعمل على ترهيب الكافة من أثر المخالفة، حيث أن شدة العقوبة تقف حائلاً بين الشخص ومخالفة القاعدة، إلا أن هذه الميزة لا يتحقق هدفها إلا إذا كان العقاب الجنائي الذي أورده المشرع كفيلاً لأن يخلق شعور عند أفراد المجتمع بعدم المخالفة، ولقد أوضحنا أثر ضعف القاعدة الجنائية من قبل على زيادة نسبة مخالفة القاعدة ومنه التهرب التأميني.

أما من حيث تحقيق الردع الخاص[١٦]، حيث تربيه الأفراد قانوناً وتقويم سلوك المخالف والمخطئ، حيث أن العقاب له أثراً كافياً لأن ينطوي على إجبار الفرد على الخضوع والالتزام، حيث يعتبر أثراً تلقائياً بعد تعرضه للجزاء الجنائي، فيخلق رغبته في عدم العودة للمخالفة مرة أخرى، حتى وإن أراد أن يعود يجد ما يردعه وهو الخوف من أن يمر بتلك التجربة العقابية مرة أخرى.

ولذلك أرى لكي تنتج القاعدة الجزائية لتلك الآثار المتقدمة؛ فيجب أن تتغير وتتطور القاعدة حسب مجريات المجتمع من جميع النواحي، وهذا ما قد أخذ به المشرع المصري حيث فطن لعدم ملائمة العقوبات الواردة بقانون التأمينات الاجتماعية رقم ٧٩ لسنه ١٩٧٥ والذي الُغي بالقانون ١٤٨ لسنه ٢٠١٩ الذي تضمن تعديل للعقوبات بالكامل.

فمن ناحية حماية ومواجهة المشرع للتهرب التأميني من صاحب العمل؛ نجد أن المشرع جعل الجزاء عليها الغرامة التي لا تقل عن عشرين ألف جنيه ولا تجاوز خمسين ألف جنيه، في الحالات الأتية:-

- من حصل على أموال الهيئة بغير حق أو قام بإعطاء بيانات غير صحيحة أو امتنع عن إعطاء بيانات مما يجب الإفصاح عنها وفقاً لأحكام هذا القانون أو القرارات أو اللوائح المنفذة له مع علمه بذلك.[١٧]

---

(١٤) حيث نصت المادة ١٦٤ من قانون التأمينات الاجتماعية رقم ١٤٨ لسنه ٢٠١٩ على إيراد عقوبات جنائية للإخلال بأحكام ذلك القانون حيث نصت على " مع عدم الإخلال بأي عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات أو أي قانون آخر يعاقب على الجرائم المنصوص عليها في المواد التالية بالعقوبات المقررة لها"

(١٥) انظر د/ فتوح عبدالله الشاذلي- علم الإجرام وعلم العقاب – دار المطبوعات الجامعية لسنه ٢٠١٩ ص٣١٢ الص٣١٣. أيضا د/ احمد عوض بلال – علم العقاب –، دار الثقافة العربية، مصر طبعة ١٩٨٣ص١٠٢،١٠٣.

(١٦) انظر د/ فتوح عبدالله الشاذلي- علم الإجرام وعلم العقاب – دار المطبوعات الجامعية لسنه ٢٠١٩ ص٢٧٣. أيضا د/ فريد روابح المرجع سابق ص١٢٨، أيضا د/ محمد عبد اللطيف فرج المرجع السابق ص ٧١. أيضا د/ محمد مدحت عبد العزيز إبراهيم – المرجع السابق ص٣٩.

(١٧) راجع نص المادة ١٦٦ من قانون التأمينات الاجتماعية المصري رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩.

- يعاقب بذات العقوبة كل من تعمد عدم الوفاء بالمبالغ المستحقة للهيئة وفقاً لأحكام هذا القانون عن طريق إعطاء بيانات خاطئة أو إخفاء بيانات، وتضاعف العقوبة في حالة العودة.
- بعض الحالات المنصوص عليها والتي تتمثل في [١٨]:

أ – عدم تقديم بيانات بأسماء العاملين وأجورهم واشتراكاتهم للهيئة بالمخالفة لأحكام المادتين (١٢٠ ١٤٢) من هذا القانون.

ب – عدم موافاة الهيئة بملف التأمين الاجتماعي للمؤمن عليه في حالة طلبه.

ج– مخالفة أحكام المادة (١٤٢) من هذا القانون أو القرارات واللوائح المنفذة لها.

د– امتناعه عن طلب الهيئة بخصم المبالغ التي صرفت للمؤمن عليه دون وجه حق أو عدم قيامه بتوريد هذه المبالغ للهيئة في مواعيد سداد الاشتراكات.

ويعاقب بالغرامة التي لا تقل عن عشرين ألف جنيه ولا تجاوز مائة ألف جنيه المسئول الفعلي لدى صاحب العمل في القطاع الخاص، أو المسئول الفعلي عن الإدارة لديه، أو الموظف المختص في الجهات الحكومية، أو القطاع العام، أو قطاع الأعمال العام الذي لم يقم بالاشتراك في الهيئة عن أي من عمالة الخاضعين لأحكام هذا القانون، أو لم يقم بالاشتراك عنهم بالمدد أو الأجور الحقيقية.

ويعاقب بذات العقوبة المسئول الفعلي لدى صاحب العمل في القطاع الخاص، أو الموظف المختص في الجهات الحكومية، والقطاع العام، وقطاع الأعمال العام الذي يحمل المؤمن عليهم أي نصيب من نفقات التأمين لم ينص عليها في هذا القانون، وتحكم المحكمة من تلقاء نفسها بإلزامه بأن يرد للمؤمن عليهم قيمة ما تحملوه من نفقات التأمين. وتضاعف العقوبة في حالة العودة.[١٩]

إلا أنني أرى أنه ومع زيادة مقدار الغرامة وتغليظها للعديد من أصحاب الأعمال إلا أنها ليست رادعة بالشكل الكافي، حيث أن المشرع لم يحدد دفع الغرامة من قبل صاحب العمل عن كل عامل قد تمت المخالفة تجاهه أم على المخالفة بكاملها، فقد جاء النص عام، وبمعاملة عموم النص نجد أن التطبيق لكل المخالفات جملة واحدة مما قد يكون غير فعال في العديد من الحالات، خاصة مع أصحاب الأعمال كبيرة الحجم، فالحد الأقصى للغرامة لا يتساوى مع الفائدة العائدة على صاحب العمل في دفع الاشتراكات مدة زمنية، قد تتعدى فيها الفائدة مبلغ الغرامة بكثير فتجعل من صاحب العمل يفضل المخالفة، وعند الكشف عنها يقوم بدفع الغرامة؛ وبناء على ما تقدم أرى أنه كان من الأفضل أن يتقرر عقوبة الحبس مع الغرامة كعقوبة أصلية تخييرية، للقاضي إما بالجمع بينهما أو الاختيار بين هاتين العقوبتين.

---

[١٨] راجع نص المادة ١٦٧ من قانون التأمينات الاجتماعية المصري رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩.

[١٩] نص المادة ١٦٨ قانون التأمينات الاجتماعية المصري رقم ١٤٨ لسنة٢٠١٩.

وعاد المشرع مرة أخرى ليؤكد على تبنية لمواجهة التهرب التأميني من خلال أيضاً عقوبة الغرامة فنص على "يعاقب بالغرامة التي لا تقل عن ثلاثين ألف جنيه ولا تجاوز مائة ألف جنيه في عدة حالات وهم"[٢٠]

- منع العاملين بالهيئة ممن لهم صفة الضبطية القضائية من دخول محل العمل، أو لم يمكنهم من الاطلاع على السجلات والدفاتر والمستندات والأوراق التي يتطلبها تنفيذ أحكام هذا القانون.
- من أعطى بيانات غير صحيحة، أو امتنع عن إعطاء البيانات المنصوص عليها في هذا القانون أو القرارات أو اللوائح المنفذة له.

خلاصة ما تقدم أنه حسن المشرع عندما تبصر لمدى بساطة الغرامات المطبقة في الجزاءات المقررة للتهرب التأميني والمعمول بها في قانون ٧٩لسنه ١٩٧٥ ليقوم بزيادتها بالقدر الذي تكون معه الغرامة مؤثرة ومنتجة لهدف مواجهة التهرب التأميني، إلا أنني أرى أن الغرامة وحدها لا تكفي لمواجهة موضوع التهرب التأميني للأسباب التي سقنا لها من قبل.

الفرع الثاني : الجزاءات المدنية:

تثار المسئولية المدنية في حالة إحداث ضرر لشخص معين جراء مخالفة عقدية أو تقصيرية، حيث تعرف المسؤولية المدنية على أنها " التزام شخص بتعويض الضرر الذي سببه لشخص آخر، نتيجة إخلاله بالتزام يقع عليه فإذا كان هذا الالتزام مصدره العقد كانت المسؤولية عقدية، وإذا كان مصدره العمل غير المشروع كانت المسئولية تقصيرية".[٢١]

وقد تثار المسئولية المدنية في مواجهة صاحب العمل بسبب التهرب التأميني من خلال جانبين، الأول يتمثل في الإخلال التعاقدي الذي يفرضه عليه إبرامه لعقد العمل مع العامل، من التزامه بدفع الاشتراكات التأمينية وتسجيله في منظومة التأمين الاجتماعي. أما الجانب الثاني فتثار تلك المسئولية من قبل الدولة في مواجهته عن عدم تسديده للاشتراكات التأمينية.

خلاصة ما تقدم: نجد أن المشرع المصري يحذو بخطوات موفقة في تغيير مفاهيم التأمين الاجتماعي، وإن كان قد يصيب التشريع بعض من النقص في الأدوات العقابية الصارمة التي قد تعمل على الحد من التهرب التأميني؛ إلا أن هذا لا يقلل الخطوة التي قام بها المشرع تجاه المسار التصحيحي لقانون التأمينات الاجتماعية، خاصة ما أراد به أن يتواكب مع المبادئ التي أقرتها المؤتمرات الدولية والحد الأدنى للضمان الاجتماعي الدولي.

---

[٢٠] راجع نص المادة ١٦٥ من قانون التأمينات الاجتماعية المصري رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩.

[٢١] د/ عبدالرزاق احمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، الجزء الاول، المجلد الثاني٢،الطبعة الثالثة الجديدة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٠، ص٨٤٣. أيضا د/ رمضان أبو السعود – مصادر الالتزام – دار الجامعة الجديدة لسنة ٢٠٢٠ ص ٣١١..٦٠٠ Demoge (R.), Traite des obligations en general, T. ٨, Paris, ١٩٣٣, p –

المطلب الثاني : بعض من الضمانات التشريعية لمعالجة القصور التشريعي

مع عدم إغفال دور العقوبات والجزاءات المتقدمة آنفا في تقليل ظاهرة التهرب التأميني، إلا أن الجزاءات الجنائية والمدنية لا تكفي وحدها لذلك الهدف، حيث أن هناك بعض الحالات التي قد يرصد لها المشرع عقاباً في حال عدم التنفيذ، إلا أنه مع ذلك قد يفضل المخاطب المخالفة دون التبصر والاهتمام لما قد يترتب عليه أو يقع فيه من جزاء، حيث أنه من الجائز أن يكون الجزاء المرصود للمخالفة أقل ضرراً من ضرر الخضوع لتنفيذ القاعدة؛ وهذا ما ظهر جلياً في التهربات التأمينية كما بيناه خلال ما تم عرضه في الباب الأول من ذلك البحث ولضعف القواعد الجزائية في بعض القوانين.

وعليه أرى من وجهة نظري أن هناك عدة من الضمانات التي تتكاتف مع نظام الجزاءات الجنائية والمدنية، فمنها ما يمثل قيوداً على نشاط المخاطب بالقاعدة ومنها ما يمثل جزاء الحرمان من بعض الحقوق والمزايا المقدمة من الدولة، ولنعرض لذلك على الآتي: –

الفرع الأول: تعليق تجديدات ووقف رخص وإجازات المنشأة على دفع مستحقات الهيئة:

كما قدمنا من قبل أن الجزاءات الجنائية والمدنية لصاحب العمل لم تكن كافية في حمل صاحب العمل على تسديد الاشتراكات التأمينية؛ طالما أن عملة ومصلحته قائمة، فكما قلنا أنه قد يكون الضرر الناجم عن الغرامة أقل من الضرر الناجم عن تسديد الاشتراكات؛ وعليه لابد وأن يكون هناك طريقا آخر يحمل صاحب العمل على تسديد تلك الاشتراكات يكون أكثر تأثيراً على مصالح صاحب العمل.

هذا الطريق يتمثل من وجهة نظري في الجزاء الإداري الذي قد يصل إلى حد وقف تراخيص المنشأة لدى صاحب العمل، وما تملكه الدولة من منح تراخيص وإجازات للقيام أو الاستمرار بالعمل.

إن أهم ما يسعى إليه صاحب العمل دائماً هو الحصول على الرخص والإجازات الإدارية لمنشئته، ولتسهيل عملة وتقنين وضعه بالنسبة للدولة التي يعمل لديها، حيث أن الترخيص الإداري هو " تصرف يمنح الحق في ممارسة نشاط مرخص به، يصدر عن سلطة معينة يحمل ضماناً للمرخص له، بقانونية العمل المرخص به، حيث لا يجوز ممارسة هذا النشاط قبل الحصول عليه، وبالتالي يتطلب إصداره قبل البدء في تنفيذ النشاط[٢٢].

---

(٢٢) تنص المادة٢ من القانون رقم ١٥٤ لسنة ٢٠١٩ بشأن إصدار قانون المحال العامة – الجريدة الرسمية العدد ٣٩ مكرر ب بتاريخ ١ / ١٠ / ٢٠١٩

"تكون مزاولة المحال العامة لنشاط أو أكثر وفقا للأحكام والإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون.

ولا يجوز تشغيل أي محل عام، أو تغيير غرضه، أو تغيير مكانه، إلا بترخيص من المركز المختص ووفقا لأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية"

وبناء على ذلك التعريف تظهر الأهمية القصوى للترخيص والإجازات الإدارية، والتي تظهر من خلال وظيفة الترخيص نفسه ودوره في الرقابة على النشاط الفردي، فيعتبر هو المستند الإداري الذي يمنح المرخص له الحق وأهلية مزاولة النشاط.

وعليه أرى أنه كان بالأحرى أن ينطوي التشريع المصري على اشتراطات تضمن سداد الاشتراكات التأمينية كشرطاً لتجديد التراخيص والإجازات، واعتبار وقف الترخيص أو الامتناع عن تجديده وإصدارة جزاء للإخلال بتلك الاشتراطات، وذلك بالنص على تلك العقوبات تشريعياً ويخول بتطبيقها للإدارة. ومع أن هذه الجزاءات قد تشكل جزاءات إدارية؛ إلا أن النص عليها تشريعياً يضفي عليها الصفة التشريعية والإلزام حتى لجهة الإدارة نفسها حال تطبيقها، وتتمثل تلك العقوبات من وجهة نظري في صورتين هما:

الصورة الأولى: (تقيد تجديد الترخيص) عادة يكون الترخيص مؤقت بمدة محددة تضعها الإدارة المخولة بإصدار التراخيص، تجدد بعد انتهاء تلك المدة، وعليه يعتبر تجديد الرخصة للمنشأة قيداً قوياً على صاحب العمل لاستمرار عمله، إلا أن هذا القيد قد يكون لصالح الدولة في حالة اعتبار أن دفع الاشتراكات التأمينية والمخالصة تجاه الإدارة التأمينية والمستحقات المتعلقة بها كالتزامات على صاحب العمل شرط وقيد لتجديد الرخص والإجازات للمنشأة.

الصورة الثانية: (جزاء وقف الترخيص) تحمل هذه الصورة معنى العقوبة، في حال معاقبة صاحب العمل بوقف التراخيص والإجازات التي تمنحه مشروعيه العمل جراء امتناعه عن دفع الاشتراكات التأمينية أو التهرب التأميني بصفة عامة، وأرى أن هذا الجزاء قد يكون أقوى من الجزاء الجنائي؛ حيث أن وقف المنشأة يعمل على إحداث ضرر بالغ على صاحب المنشأة من عدة جوانب، منها توقف العمل والخسائر المتتالية، ومن ناحية أخرى دفع الغرامة الجنائية لتهربه، ويضاف إلى ذلك دفع المبالغ المستحقة عليه لهيئة التأمين؛ مما يترتب عليه ابتعاد صاحب العمل وعدم تفضيله في أي حال للتهرب التأميني.

الفرع الثاني: الحرمان من الحقوق والمزايا الممنوحة من الدولة في حالة التهرب:

تمنح الدولة العديد من المزايا النقدية والعينية لأصحاب الأعمال الخاصة الوطنية منها والأجنبية والتي تمثل اقتصاداً موازياً للاقتصاد الحكومي، فتتسابق الدول في منح العديد من المزايا لجذب وتشجيع

كما تنص المدة ٣٠ من نفس القانون على" يعاقب كل من قام بتشغيل محل دون ترخيص بغرامة لا تقل عن عشرين ألف جنيه ولا تجاوز خمسين ألف جنيه، وفي حالة العود تكون العقوبة الحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تجاوز سنة والغرامة المشار إليها أو بإحدى هاتين العقوبتين فضلا عن غلق المحل على نفقة المخالف. ويعاقب بذات العقوبة كل من قام بتشغيل محل عام خاضع لأحكام الفصل الثالث من هذا القانون دون إخطار مسبق للمركز المختص أو إذا تضمن نموذج الإخطار بيانات غير صحيحة".

انظر أيضا د/ محمد جمال عثمان جبريل – الترخيص الإداري – رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس لعام ١٩٩٢ ص٦٥. أيضا محمد أحمد عباس – الترخيص الإداري ودوره في رقابة النشاط الفردي– مجلة كلية الحقوق جامعة أسيوط، المجلد ٥٢، العدد ١، يونيو ٢٠٢١، المقالة ٤ ص ١٧٨.

الاستثمار، حيث وضع المشرع قانوناً كاملاً لجذب الاستثمار للدولة، والعديد من القرارات الوزارية والإدارية لمعاونة المشروعات الخاصة[٢٣].

وتتمثل غالباً تلك المزايا في شكل إعانات منها ماهي مباشرة كمنح القروض الائتمانية في حالات العسرات المادية، ومنها ما هو غير مباشر كتخفيض الضرائب أو الإعفاء منها لفترة زمنية أو إعانات تجارية[٢٤] أو إعانات تصديرية..... الخ.

قد يكون هذا الطريق للحد من التهرب التأميني ليس بذات فاعلية الجزاءات الجنائية والإدارية؛ إلا أنه طريقا لا يغفل أثره من حيث إستخدامه لتضييق الخناق على صاحب العمل؛ للرضوخ إلى الالتزام بدفع المستحقات التأمينية، ولنا المثال في تجربة دولة الهند في ذلك، حيث أنه قد علق المشرع منح الامتيازات الاستثمارية على قدر التصدير والإنتاج، هذا ما جعل القطاع الاستثماري في تدافع وتسارع للحصول على حصة أكبر من التصدير حيث الزيادة في المزايا الاستثمارية؛ وعليه فإن الحرمان من بعض المزايا أو تعليقها على شرط محدد يجعل من أصحاب الأعمال يرضخوا لتنفيذ إرادة المشرع بدافع المصلحة الشخصية للاستفادة بالمزايا المقدمة من الدولة. وعليه فيعتبر تعليق المزايا والحقوق المقدمة من الدولة على تسديد الاشتراكات التأمينية قد تكون لها دوراً هاماً في الحد من ظاهرة التهرب التأميني.

---

(٢٣) حيث اهتمت الحكومات والجهات التشريعية في مصر على الاهتمام بعوامل جذب الاستثمارات الأجنبية إلى مصر لما يحققه الاستثمار للعديد من المنافع المالية والتكنولوجية وغيرها لذا عمل المشرع المصري على إصدار قانون يستقل بوضع العديد من الضمانات والحوافز لجذب الاستثمارات الأجنبية ولنظرة شمولية أوسع عن الضمانات والحوافز الممنوحة للاستثمار الأجنبي راجع قانون الاستثمار المصري رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧.

(٢٤) لمفهوم وصور النفقات الحقيقية والنفقات التحويلة التي تقدمها الدولة للقطاعات الخاصة لإعادة التوازن المالي للمؤسسة انظر د/ عزت عبد الحميد البرعي – المرجع السابق ٨٨إلى ٩٢. أيضا د/ محمد عباس محرزي المرجع السابق ص٦٤. أيضا د/ عبد الغفور إبراهيم أحمد– المرجع السابق ص٢٣٠.

الخاتمة :

من خلال ما قدمناه وما استطعنا التوصل إليه، نستطيع أن نخلص إلى أن ظاهرة التهرب التأميني ليست بالظاهرة الحديثة أو الظاهرة ذات الجانب أو الصورة الواحدة؛ بل على العكس نجد أن ظاهرة التهرب التأميني ظاهرة ترتبط وجودها بظهور مفهوم التأمين الاجتماعي، حيث أنها تتشكل بداية من الامتناع عن تطبيق أحكام قانون التأمينات، لاسيما عدم تسجيل العمال وصولاً إلى عدم دفع الاشتراكات التأمينية، وخلصنا إلى أن ظاهرة التهرب التأميني ظاهرة ذات جوانب متعددة، حيث أن التهرب التأميني يعتبر نتاجاً للعديد من الأسباب، منها الأسباب لاقتصادية التي تصيب المجتمع ككل من بطالة أو كساد أو تضخم؛ مما يترتب عليها إحجام العديد من الأفراد عن دفع الاشتراكات التأمينية، حيث ضيق الحالة الاقتصادي قد يؤدي لإحجام العامل عن الاشتراك في نظام التأمين الاجتماعي، أو هدف زيادة الأرباح لصاحب العمل قد يؤدي إلى تهرب صاحب العمل تأمينياً، وغيرها من الأسباب لاقتصادية التي تدفع إلى التهرب التأميني. أيضا هناك من الأسباب الاجتماعية، حيث خلُصنا إلى أن المجتمعات التي تنحدر فيها الثقافة التأمينة تزداد بها حالات التهرب التأميني؛ حيث أن التأمين الاجتماعي مبني على ثقافة التضامن الاجتماعي وحق الإنسان في أن يحيى حياة كريمة لائقة بإنسانيته، أيضاً خلصنا إلى أن بساطة وسائل ردع المتهرب التأميني لا تتلاءم مع الأهداف التأمينية ونصوص قانونه الآمرة، حيث أن قواعد العقاب قد لا تكون رادعة للمتهرب؛ الأمر الذي يستهين به المتهرب. أيضا ما رأيناه من عيوب كثيرة في الأنظمة الإدارية التي لها تأثيراً واضحاً في زيادة التهرب التأميني، حيث التعقيد الإداري وتوظيف أفراد غير مؤهلين في مناصب يلزم فيها خبرة واسعة خاصة في أنظمة التفتيش حيث أن التفتيش الإداري من أهم السبل والوسائل التي تواجه ظاهرة التهرب التأميني، فوجود موظف غير مؤهل أو فاسد؛ فلا تتحقق بسببه الأهداف الرقابية والكشف عن المتهربين تأمينياً.

المراجع:

١) تنص المادة٢ من القانون رقم ١٥٤ لسنة ٢٠١٩ بشأن إصدار قانون المحال العامة - الجريدة الرسمية العدد ٣٩ مكرر ب بتاريخ ١ / ١٠ / ٢٠١٩

٢) التوصية رقم ٢٠٢، توصية بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية، المؤتمر المنعقد بجنيف في دورته الواحدة بعد المائة في ٣٠ أيار/ مايو ٢٠١٢.

٣) د/ أحمد فتحي سرور في مؤلفه عن الحماية الدستورية للحقوق والحريات، طبعة نادي القضاة صـ ١٩٩ وما بعدها، أيضا د/ عبد الحفيظ على الشيمي: رقابة الإغفال التشريعي في قضاء المحكمة الدستورية العليا – دار النهضة العربية.صـ ٣١ وما بعدها، أيضا م / عواطف عبد المجيد الطاهر- المرجع السابق ص٦١.

٤) د/ رمضان أبو السعود – مصادر الالتزام – دار الجامعة الجديدة لسنة ٢٠٢٠ ص ٣١١. أيضا د/ لويس معلوف، المنجد في اللغة والإعلام، ط٤٠، دار المشرق، بيروت،٢٠٠٣، ص:٣١٦. أيضا د / عبد القادر عودة، التشريع الجنائي الإسلامي مقارناً بالقانون الوضعي، دار الكاتب العربي القاهرة ج١، ص:٣٩٢.

٥) د/ عبدالرزاق احمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، الجزء الاول، المجلد الثاني٢،الطبعة الثالثة الجديدة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٠، ص٨٤٣. أيضا د/ رمضان أبو السعود – مصادر الالتزام – دار الجامعة الجديدة لسنة ٢٠٢٠ ص ٣١١. - Demoge (R.), Traite des obligations en general, T. ٨, Paris, ١٩٣٣, p ٦٠٠.

٦) د/ فتوح عبدالله الشاذلي- علم الإجرام وعلم العقاب – دار المطبوعات الجامعية لسنه ٢٠١٩ ص٢٧٣. أيضا د/عبد الفتاح الصيفي – القاعدة الجزائية – دراسة تحليلية لها على ضوء الفقه الجنائي المعاصر، الشركة الشرقية للنشر والتوزيع، بيروت ١٩٦٧ ف٣٢- ٣٤، ص ٩٧،١٠٠. أيضا د/ عصام أنور سليم – المدخل للعلوم القانونية - الجزء الأول نظرية القانون، دار الجامعيين للطباعة، الإسكندرية ٢٠٠٥، ص٣٠.

٧) د/ فتوح عبدالله الشاذلي- علم الإجرام وعلم العقاب – دار المطبوعات الجامعية لسنه ٢٠١٩ ص٣١٢ الص٣١٣. أيضا د/ احمد عوض بلال – علم العقاب –، دار الثقافة العربية، مصر طبعة ١٩٨٣ص١٠٢،١٠٣.

٨) د/ فتوح عبدالله الشاذلي- علم الإجرام وعلم العقاب – دار المطبوعات الجامعية لسنه ٢٠١٩ ص٢٧٣. أيضا د/ فريد روابح المرجع سابق ص١٢٨، أيضا د/ محمد عبد اللطيف فرج المرجع السابق ص ٧١. أيضا د/ محمد مدحت عبد العزيز إبراهيم – المرجع السابق ص٣٩.

٩) د/ محمد جمال عثمان جبريل – الترخيص الإداري – رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس لعام ١٩٩٢ ص٦٥. أيضا محمد أحمد عباس - الترخيص الإداري ودوره في رقابة النشاط الفردي- مجلة كلية الحقوق جامعة أسيوط، المجلد ٥٢، العدد ١، يونيو ٢٠٢١، المقالة ٤.

١٠) راجع نص المادة ١٦٥ من قانون التأمينات الاجتماعية المصري رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩.

١١) راجع نص المادة ١٦٦ من قانون التأمينات الاجتماعية المصري رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩.

١٢) راجع نص المادة ١٦٧ من قانون التأمينات الاجتماعية المصري رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩.

١٣) راجع نص المادة ١٨٠ من قانون التأمينات الاجتماعية رقم ٧٩ لسنه ١٩٧٥.

١٤) راجع نص المادة ١٨١ من نفس القانون.

١٥) راجع نص المادة مادة (١٧٨مكررا) من قانون التأمينات الاجتماعية ٧٩ لسنه ١٩٧٥

١٦) راجع نص المادة١٧٩ من نفس القانون.

١٧) قانون الاستثمار المصري رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧.

١٨) م.م عواطف عبد المجيد الطاهر – المرجع السابق ٦٢. ينظر في تعريف القصور

١٩) المعجم الوسيط باب القاف فصل الصاد وأخيرا الراء.
٢٠) نص المادة ١٦٨ قانون التأمينات الاجتماعية المصري رقم ١٤٨ لسنة٢٠١٩.
٢١) نصت المادة ١٦٤ من قانون التأمينات الاجتماعية رقم ١٤٨ لسنه ٢٠١٩ على إيراد عقوبات جنائية للإخلال بأحكام ذلك القانون حيث نصت على " مع عدم الإخلال بأي عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات أو أي قانون آخر يعاقب على الجرائم المنصوص عليها في المواد التالية بالعقوبات المقررة لها"
٢٢) نصت المادة ٤٠ من قانون ١٤٨ لسنه ٢٠١٩ على طريقة احتساب المعاش الإضافي فقد نصت "على أن يحسب المعاش الإضافي بقسمة رصيد الحساب الشخصي المشار إليه بالمادة (٣٨) من هذا القانون على دفعة الحياة، ويضاف هذا المعاش إلى المعاش المستحق وفقا لأحكام هذا القانون، ويدخل هذا المعاش في وعاء حساب زيادة المعاش المشار إليها بالمادة (٣٥) من هذا القانون. ويجرى تحديد دفعة الحياة من خلال لجنة الخبراء، ويصدر بها قرار من رئيس الهيئة بعد موافقة مجلس الإدارة، على أن يعاد النظر فيها كل خمس سنوات، وفي حالة استحقاق تعويض الدفعة الواحدة وفقًا لأحكام المادة (٢٦) من هذا القانون، يصرف الرصيد المتوافر في الحساب. وفي حالة وفاة المؤمن عليه وعدم استحقاق معاش يصرف هذا الرصيد لمستحقي المعاش، أو تعويض الدفعة الواحدة وفقا لأنصبتهم المحددة بالجدول رقم (٧) المرافق لهذا القانون، فإذا لم يوجد سوى مستحق واحد أدى إليه بالكامل، وفي حالة عدم وجود مستحقين للمعاش يصرف هذا الرصيد للورثة الشرعيين".
٢٣) Juan Luis REQUEJO: The problems of legislative omission in, constitutional jurisprudence, Paper from the Constitutional Court of Spain, XIV Conference of Constitutional Courts of Europe,Vilnius - May ٢٠٠٨.p٤.
٢٤) La stratégie de l’Organisation internationale - du TravailLa sécurité sociale - pour tousMettre en place des socles de protection sociale,et des systèmes complets de sécurité sociale, Organisation internationale du Travail ٢٠١٢.Première édition ٢٠١٢ .P١
٢٥) Problèmes de l’omission législative dans la jurisprudence constitutionnelle/ Questionnaire/pour le XIVe Congrès de la Conférence des Cours constitutionnelles européennes/ p١.

فهرس المحتويات

المقدمة:	١٢١
المبحث الأول :سن القواعد التشريعية:	١٢٢
المطلب الأول: قصور بعض الأنظمة التشريعية:	١٢٢
الفرع الأول: مفهوم وأسباب القصور التشريعي	١٢٣
الفرع الثاني : أوجه القصور التشريعي التي أظهرها الواقع العملي	١٢٤
المطلب الثاني : المحاولات التشريعية لتفادي القصور التشريعي	١٢٧
الفرع الأول: المحاولات التشريعية على المستوى الدولي:	١٢٧
الفرع الثاني : بعض الأنظمة التشريعية الحديثة في مواجهة التهرب التأميني.	١٢٩
المبحث الثاني : وسائل تفعيل القواعد التشريعية	١٣٠
المطلب الأول: العقوبات الجنائية والمدنية:	١٣٠
الفرع الأول : العقوبات الجنائية:	١٣٠
الفرع الثاني : الجزاءات المدنية:	١٣٣
المطلب الثاني : بعض من الضمانات التشريعية لمعالجة القصور التشريعي	١٣٤
الفرع الأول: تعليق تجديدات ووقف رخص وإجازات المنشأة على دفع مستحقات الهيئة:	١٣٤
الفرع الثاني: الحرمان من الحقوق والمزايا الممنوحة من الدولة في حالة التهرب:	١٣٥
الخاتمة :	١٣٧
المراجع:	١٣٨
فهرس المحتويات	١٤٠