



الأنظمة القانونية للضمان الاجتماعي في تونس

ومقاربة النوع الاجتماعي

دراسة تشخيصية

إعداد: عائشة بنبلحسن

تقديم

تعرف التغطية الاجتماعية بأنها نظام قانوني يرمي الى ضمان عيش المواطنين في حد أدنى يليق بالكرامة الانسانية عن طريق حماية قدرتهم على العمل وعن طريق تأمين دخل بديل يعوضهم عن الدخل المنقطع في حال انقطاعهم عن العمل بسبب البطالة او المرض أو الاصابات أو العجز أو الشيخوخة أو الوفاة وكل ذلك ضمن الحدود التي يقررها القانون .

ويعتبر الحق في الضمان الاجتماعي حقا من حقوق الانسان الأساسية الذي كرسه الفصل 22 من الاعلان العالمي لحقوق الانسان المؤرخ في 10/12/1948 والذي ينص على أنه:

"لكل شخص بصفته عضوا في المجتمع الحق في الضمانة الاجتماعية وفي أن تحقق بواسطة المجهود القومي والتعاون الدولي وبما يتفق ونظم كل دولة ومواردها"

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

وتكتسي التغطية الاجتماعية أهمية كبرى في جل التشريعات المعاصرة لما توفره من حماية ضرورية لمختلف الفئات الاجتماعية إزاء المخاطر الملازمة لطبيعة البشر مثل المرض أو العجز أو الوفاة أو حوادث الشغل أو الشيخوخة وغيرها انطلاقا من مبدأ أساسي وهو التضامن بين الأفراد والاجيال .

ويتنزل الحق في الضمان الاجتماعي في تونس في إطار مقارنة دستورية تقوم على كونية وشمولية وترابط الحقوق السياسية والمدنية من ناحية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية من ناحية أخرى .

"الصحة حق لكل إنسان.

تضمن الدولة الوقاية والرعاية الصحية لكل مواطن، وتوفّر الإمكانيات الضرورية لضمان السلامة وجودة الخدمات الصحية.

تضمن الدولة العلاج المجاني لفاقد السند، ولذوي الدخل المحدود. وتضمن الحق في التغطية الاجتماعية طبق ما ينظمه القانون".

الفصل 38 من دستور الجمهورية التونسية

ولئن اتّسمت الأنظمة القانونية للضمان الاجتماعي في تونس باتّساع التغطية في القطاعين الخاص والعمومي وبالنسبة لغير الأجراء وتنوّع الخدمات الاجتماعية المسداة، فإنّ النّظر في مقتضيات هذه الأنظمة وخصوصا شروط انطباقها على المضمونين الاجتماعيين من منظور النوع الاجتماعي قد أفضى إلى الوقوف على جملة من الثغرات والنقائص التي ينبغي تلافيتها بإدراج مقتضيات إيجابية لصالح النساء وفقا للاتفاقيات والمعاهدات الدولية ولأفضل الممارسات في المجال.

أولاً: مجال التغطية الاجتماعية في تونس

تتسم الأنظمة القانونية للضمان الاجتماعي في تونس بكونها أنظمة وجوبية شهدت توسعا في قائمة الأشخاص المشمولين بالتغطية. وتشتمل على الأنظمة في القطاع الخاص والأنظمة في القطاع العمومي والأنظمة الخاصة بالعملة غير الأجراء.

1. أنظمة الضمان الاجتماعي في القطاع الخاص

يمثل القانون عدد 30 لسنة 1960 المؤرخ في 14 ديسمبر 1960 النص العام الذي ينظم الضمان الاجتماعي في القطاع الخاص. ونصّ الفصل الأول منه على الهدف من وضع هذا النظام والذي يتمثل في "حماية الشغالين وعائلاتهم" وأوكل تسييره إلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

وأبرزت المتغيرات الاجتماعية والديمقراطية العديد من التدخلات لتعديل القانون المذكور وسحب أحكامه على بعض القطاعات.

- النظام العام للتغطية الاجتماعية في القطاع الخاص:

ينسحب هذا النظام حسب الفصل 34 من القانون المذكور على:

- الأعران التابعين للمؤسسات الصناعية والتجارية والمهن الحرة والتعاضديات والشركات المدنية والنقابات والجمعيات.
- العملة المشتغلين في المشاريع والمؤسسات الفلاحية تعاضدية أو غيرها: وهي صناديق التعاون للتأمين الفلاحي وصناديق التعاون للقرض الفلاحي والملاحات ومعاصر الزيتون والخمور والتقطير ومصانع الحليب والجبن والمصبرات وتحويل المنتجات الفلاحية
- العمال في مؤسسات النقل العمومي للبضائع أو للأشخاص
- المروجين للبضائع ومسافري التجارة واجراء تشييد العقارات والحراس والنظار في العمارات المخصصة للإيجار.

ويشترط تطبيق هذا النظام وجود علاقة شغلية بين المؤجر وعاملته التابعين للمؤسسات والمشاريع أو المهن المذكورة.

- الأنظمة الخصوصية في القطاع الخاص:

أقرت التعديلات المحدثّة على قانون 1960 توسيع التغطية الاجتماعية في القطاع الخاصّ لتشمل أصناف جديدة لم يغطها القانون المذكور والتي تتضمّن:

- إحداث نظام خاص بالأجراء في القطاع الفلاحي: بمقتضى القانون عدد 6 لسنة 1981 المؤرّخ في 12 فيفري 1981 والمتعلّق بتنظيم أنظمة الضمان الاجتماعي في القطاع الفلاحي والذي أسندت إدارته للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ويضمن تأمين كل الأخطار لهذا الصنف من الأجراء.

- إحداث نظام الضمان الاجتماعي الخاص بعملة القطاع الفلاحي المتطور: بمقتضى القانون عدد 73 لسنة 1989 المؤرّخ في 2 سبتمبر 1989 والمنقّح لقانون 1981 سابق الذكر. وينطبق هذا النظام على الأجراء العاملين لدى المؤسسات الفلاحية والتعاضديات الفلاحية وعلى الصيادين البحريين العاملين على مراكب حمولتها لا تفوق 30 طنا والصيادين البحريين المستقلين وصغار المجهزين.

- إحداث نظام الضمان الاجتماعي بالعملة التونسيين بالخارج: بمقتضى الأمر عدد 107 لسنة 1989 المؤرّخ في 10 جانفي 1989 والذي أقر تطبيق قانون 1960 وقانون 1974 المتعلق بنظام جرايات الشيوخة على التونسيين بالخارج أجراء أو غير أجراء والتسجيل اختياري شرط عدم الانخراط في نظام آخر في نفس الوقت.

- إحداث نظام الضمان الاجتماعي الخاص بالصيادين البحريين: بمقتضى الأمر عدد 546 لسنة 1977 المؤرّخ في 15 جوان 1977 المنقح بأمر 1980 و1982. وقد تم سحب نظام 1960 أي النظام العام للضمان الاجتماعي ونظام 1974 أي نظام الشيوخة على الصيادين البحريين والمجهزين العاملين على مركب صيد.

ويميّز هذا النظام بين ثلاث أنواع من الصيادين البحريّين:

- الصيادون البحريون العاملون على مراكب حمولتها لا تفوق 30 طنا والصيادون البحريون المستقلون والمجهزون: هؤلاء يخضعون للنظام الخاص بالعمال الفلاحين أي القانون عدد 73 لسنة 1989 الذي نقح قانون 1981.

- الصيادون العاملون في مراكب تساوي أو تفوق 30 طنا: وهم خاضعون لأحكام القانون المؤرخ في 14 ديسمبر 1960.

- الصيادون العاملون على مراكب لا تفوق حمولتها 5 أطنان والصيادون المستقلون وصغار المجهزين: هؤلاء يخضعون للقانون عدد 32 لسنة 2002 المؤرخ في 12 مارس 2002 المتعلق بالنظام الاجتماعي لمحدودي الدخل.

- إحداث نظام الضمان الاجتماعي الخاص ببعض الأصناف من العملة في القطاع الفلاحي وغير الفلاحي: بمقتضى القانون عدد 23 لسنة 2002 المؤرخ في 12 مارس 2002 وينطبق على عملة المنازل والأشخاص المستخدمين لدى المؤسسات العمومية والمحلية والذين لا يشملهم نظام قانوني آخر والصيادين والمجهزين لمراكب لا تفوق 5 طن والفلاحين الذين يعملون لحسابهم الخاص والمستغلين لمساحات لا تفوق 5 هكتارات بعلية أو هكتارا سقويا والحرفيين الذين يشتغلون بالقطعة.

- إحداث نظام الضمان الاجتماعي للفنانين والمبدعين والمثقفين: بمقتضى القانون عدد 104 لسنة 2002 المؤرخ في 30 ديسمبر 2002 بشرط ممارسة نشاط ثقافي بصفة قارة بناء على وثيقة تسلمها وزارة الثقافة وعدم خضوعهم لأي نظام آخر وعدم الانتفاع بمنحة قارة من الدولة أو دخل مرتبط بنشاط آخر.

- إحداث نظام الضمان الاجتماعي الخاص بالطلبة: بمقتضى القانون عدد 12 لسنة 1965 المؤرخ في 28 جوان 1965 والذي ينسحب على الطلبة التونسيين والطلبة الأجانب بتونس والمتربصين والمتكويين.

- إحداء نظام الضمان الاجتماعي الخاص بالعملة غير الاجراء في القطاعين الفلاحي وغير الفلاحي: بمقتضى الأمر عدد 1166 لسنة 1995 المؤرخ في 3 جويلية 1995 وقد سحب قانون 1960 وقانون 1974 على هؤلاء الصنف الذي يضم الفئات التالية الخماسة والحرفيين وسائقي عربات النقل العمومي للأشخاص.

2. أنظمة الضمان الاجتماعي في القطاع العام

تخضع التغطية الاجتماعية في القطاع العام لمقتضيات الأمر المؤرخ في 12 أبريل 1951 لفائدة موظفي الدولة والجماعات المحلية وتطور نظام الحماية بالقانون عدد 32 لسنة 1972 المؤرخ في 15 فيفري 1972 ثم القانون عدد 12 لسنة 1985 المؤرخ في 5 مارس 1985.

وهناك أنظمة خصوصية تخص بعض الأصناف من موظفي الدولة وهم:

- أعضاء الحكومة: بمقتضى القانون عدد 31 لسنة 1983 المؤرخ في 17 مارس 1983 والذي أرسى نظام تقاعد أعضاء الحكومة

- الولاة: بمقتضى القانون المؤرخ في 17 مارس 1988 والذي أرسى نظام تقاعد الولاة

- أعضاء مجلس النواب: بمقتضى القانون المؤرخ في 8 مارس

- رؤساء الجمهورية: بمقتضى القانون عدد 88 لسنة 2005 المؤرخ في 17 ماي 2005.

3. أنظمة الضمان الاجتماعي لغير الأجراء

تنسحب هذه الأنظمة على العملة غير الأجراء في القطاعين الفلاحي وغير الفلاحي. ويشمل هذا النظام وجوبا كل عامل غير أجير يقوم بصفة أساسية بنشاط مهني لحسابه الخاص أو بصفته وكيلا في القطاع غير الفلاحي كالتجار وعملة قطاع الصناعات التقليدية الحاملين لبطاقة مهنية والصناعيين وأصحاب المهن الحرة أو نشاط فلاح لحسابه الخاص أو بصفته وكيلا كالمنتجين الفلاحين والخماسة.

وتجدر الإشارة إلى أنه يستثنى من الانتفاع بهذا النظام العامل أو العاملة غير الأجير البالغ من العمر 55 سنة ما لم يثبت اشتراكه بنظام قانوني للضمان الاجتماعي لمدة لا تقل عن 40 ثلاثية كاملة أي عشر سنوات.

وباعتبار هشاشة المهن التي تقوم بها النساء غير الأجيرات في القطاعين الفلاحي وغير الفلاحي وعدم انتظامها ودخلها المحدود والمتقطع حسب الإحصائيات والدراسات الرسمية منها وغير الرسمية، فإن اعتماد هذا الشرط للانتفاع بالتغطية الاجتماعية بما تكفلها من منافع وخدمات صحية واجتماعية كجرايات التقاعد والعجز، يعدّ شرطاً إقصائياً يحدّ من نفاذ نسبة هامّة من النساء العاملات غير الأجيرات للتغطية الاجتماعية خلافاً لمقتضيات الدستور والمعاهدات والمواثيق الدولية ويزيد من هشاشة وضعهنّ الاقتصادي والاجتماعي.

خاصّة وأنّ هذا النظام القانوني للتغطية الاجتماعية للعملة غير الأجراء يضمن في حالة العجز عن العمل منحة يومية تساوي ثلثي الدخل اليومي المتوسط وذلك لمدة تصل إلى ستة أشهر شريطة أن يكون هذا المرض غير منجرّ عن حادث شغل أو مرض مهني. ممّا يمكن أن يمثّل ضماناً لدخل مستمرّ للنساء ذوات الوضعيات الهشّة والعاجزات عن العمل في صورة نفاذهنّ لهذا النظام القانوني.

كما يشتمل هذا النظام على 10 شرائح دخل يرسم المضمون الاجتماعي بأحدهما حسب نوعية النشاط الذي يقوم به طبقاً لقرار وزير الشؤون الاجتماعية المؤرخ في 7 جويلية 1965. وللمضمون الحق في اختيار شريحة دخل تفوق الشريحة الموافقة لنشاطه .

ويضبط الدخل التقديري لكل صنف بالرجوع إلى الأجر الأدنى الفلاحي المضمون المرتبط بمدة شغل تساوي 300 يوم في السنة والأجر الأدنى المهني المضمون في نظام 48 ساعة المرتبط بمدة شغل تساوي 2.400 ساعة في السنة مع تطبيق ضارب حسب الجدول التالي :

ضارب الأجر الأدنى الفلاحي المضمون	ضارب الأجر الأدنى المهني المضمون	شريحة الدخل
1	1	1
1.5	1.5	2
2	2	3
3	3	4
4	4	5
6	6	6
9	9	7
132	132	8.
15	15	9
18	18	10

وحدّد الاشتراك بنسبة 11% من الدخل التقديري الذي يناسب النشاط المهني للمنخرط. وتستحق الاشتراكات عن السنة المدنية على أن يقع دفعها كل ثلاثة أشهر في أجل لا يتعدى اليوم الخامس عشر من الشهر الموالي لكل ثلاثية.

ويتمتع المنخرطون في هذا النظام بالعلاج بالعيادات الخارجية والإيواء داخل المؤسسات الصحية الاستشفائية التابعة لوزارة الصحة العمومية وكذلك بالعيادات الخارجية بمصحات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي مقابل مساهمة جزافية عند كل عيادة أو إيواء. وتشمل الخدمات العلاجية حسب القانون المضمون الاجتماعي أي المنخرط وقرينه وأبنائه القصر اللذين هم في كفالتهم وأبويه بشرط أن يكونا في كفالتهم ولا يتمتعان بأية تغطية أخرى في ميدان الصحة.

ونتبيّن من هذه الشروط إقصاء للمرأة المطلقة باعتبار اقتصار الخدمات على القرين بالإضافة إلى إقصاء الأبناء البالغين بما فيهم الفتيات العازبات وعديمات الدخل اللاتي لا يتمتعن بنظام تغطية اجتماعية مستقلّ عن الأبوين والأبناء القصر اللذين هم في كفالة الأمّ في صورة الطلاق وإسناد الكفالة إليها. وهو ما يستوجب مراجعة المنتفعين بالخدمات العلاجية في إطار هذا النظام القانوني لتشمل هذه الفئات ضمّانا لتمتّعهم بالحق في العلاج الذي يعتبر من حقوق الإنسان الأساسية.

ثانيا: أنظمة الضمان الاجتماعي في ضوء مقارنة النوع

الاجتماعي

ينبني النظام التونسي لخدمات الضمان الاجتماعي بشكل يتيح للأجراء حقوقا مباشرة فيما تستمدّ حقوق المرأة المتزوجة من المنزل وتنتفي في عديد من الحالات حقوق الأمهات العازبات والفتيات العازبات عديمات الدخل والمرأة المطلقة والأرملة التي تتزوَّج مجددا بعد وفاة القرين.

وتشترط الأنظمة القانونيّة قيام العلاقة الزوجية واستمرارها للانتفاع بالحقوق المستمدّة للمرأة حيث يمتدّ التضامن بين الزوجين في نظام الضمان الاجتماعي بعد وفاة القرين المضمون اجتماعيًا من خلال الترمّل والشيخوخة ونظام الباقيين على قيد الحياة.

1. المنح العائلية:

ينتفع بالمنح العائليّة حسب القانون الأجراء في القطاع غير الفلاحي والعاملين في القطاع الفلاحي المتطور والطلبة وينتفع بها الأب والام من أجل أولادهما وعلى الأطفال الثلاثة الأولين بنسبة 18 بالمئة للطفل الأول و16 بالمئة للطفل الثاني و14 بالمئة للطفل الثالث.

واقضى القانون توفر شروط في المضمون الاجتماعي وشروط في الطفل إذ على المضمون أن يكون مصرحا بأجره أو منتفعا بمنحة أو جراية شيخوخة أو عجز من الصندوق ممّا يعني انسحاب كافّة الشروط المذكورة سابقا للتمتع بخدمات الضمان الاجتماعي والتي تحدّ من نفاذ النساء لنظام التغطية الاجتماعيّة.

أما بالنسبة للأطفال، فقد اشترط القانون أن يكونوا دون 16 سنة أما إذا كان سنهم يفوق ذلك فلا تمنح للأب أو الأم المنحة إلا في الصور التالية:

- إلى بلوغ 18 سنة للأطفال الذين في حالة تدريب ولا يتقاضون أجره تفوق 75 بالمائة من الأجر الأدنى المضمون الصناعي وإلى بلوغ 21 سنة الذين في تعليم ثانوي أو فني أو عالي عمومي بشرط ألا يتقاضى أجرا.

▪ إلى ما فوق 21 سنة للأطفال المصابين بعجز أو إعاقة وليسوا في كفالة شاملة من قبل منظمة عمومية أو خاصة تنتفع بإعانة من الدولة.

ولا يؤسس نظام المنح العائليّة الذي أرسّته القوانين المتعلّقة بالضمان الاجتماعي في تونس لوضعيّة الفتيات العازبات عديمات الدخل واللاتي يمثّلن شريحة هشة من النساء خاصّة في الوسط الريفي ممّا يستدعي مراجعة الشروط القانونيّة للنفاذ للمنح العائليّة.

2. منحة الأجر الوحيد:

وضع النظام القانوني للضمان الاجتماعي في تونس منحة الأجر الوحيد واشترط القانون توفّر شرطين في الأجير للانتفاع بهذه المنحة وهي:

- الانتفاع بالمنح العائلية

- أن يكون القرين عاطلا عن العمل

وينتفع بمنحة الأجر الوحيد كذلك وبنفس الشروط المطرودون لأسباب اقتصادية أو بسبب الغلق الفجئي للمؤسسة والمنتفعون بجراية والطلبة.

واعتمادا على هذه الشروط، نستنتج أنّ أنظمة الضمان الاجتماعي في تونس تسند للرجل الأجير حقوقا مباشرة وأصليّة فيما يتمّ إسناد حقوق مستمدّة للمرأة من تكوين الأسرة وإنجاب الأطفال.

وبالتالي، فإنّ هذه الأنظمة لا تزال تعتبر المرأة امتدادا للرجل من خلال إسناد منحة الأجر الوحيد التي تلخّص دور المرأة في الدور الإنجابي وما يرتبط به من مهام الاعتناء بالمنزل والأطفال وتشرط لإسناد هذه المنحة وجود الأسرة والأطفال عبر ربط الحصول عليها بالحصول على المنحة العائليّة وأن يكون القرين عاطلا عن العمل أي أنّه من خلال الدور الموكول اجتماعيّا للمرأة أي العمل غير المؤجّر الذي تقوم به هي في نظر قانون الضمان الاجتماعي عاطلة عن العمل. وهو ما يعتبر مأسسة للعمل غير المؤجّر للمرأة مقابل إسناد منحة زهيدة للرجل العامل باعتباره كافلا للأسرة.

كما أنّه من شأن ارتباط الوضعيات ببعضها البعض (منحة الأجر الوحيد والمنحة العائليّة) أن يسحب عدم نفاذ المرأة لمنحة من المنح على بقيّة المنافع والخدمات ويؤدّي إلى الحرمان منها وهو ما يستوجب مراجعة الشروط المذكورة نحو تمكين النساء والفتيات خاصّة من ذوي الوضعيات الهشة خاصة من التمتع بالتغطية الاجتماعية وما تخوّله من منافع وخدمات.

3. منحة الوضع

تضمّن النظام القانوني للتغطية الاجتماعية للعملة غير الأجراء منحة الوضع التي تتمتع بها كلّ عاملة غير أجيّرة توقّفت عن العمل بسبب الحمل أو الوضع حيث يخوّل لها القانون التمتع بمنحة لمدة ثلاثين يوماً من تاريخ الإنجاب يمكن تمديدها كل مرة بمدة 15 يوماً إذا ما وقع إثبات ذلك بشهادة طبية. وتساوي منحة الوضع مبلغ منحة المرض.

وباعتبار منحة الوضع منحة تعويضيّة عن التوقف عن العمل، فإنّ اقتصارها على 30 يوماً فحسب واشتراط شهادة طبية للتمديد فيها يعتبر مخالفاً للاتفاقيات والمعاهدات الدوليّة في مجال إسناد عطلة الأمومة. كما أنّ اعتماد مبلغ يومي قدره 4,6 دينار كمنحة وضع يعتبر مبلغاً زهيداً لا يؤمّن أبسط ضروريات الأمّ ومولودها ممّا يستوجب التعجيل في مراجعة مبلغ هذه المنحة ومدّة إسنادها لتلائم أحكام الدستور ومقتضيات الاتفاقيات والمعاهدات الدوليّة المعتمدة في المجال.

4. الجرايات

أحدثت مختلف الأنظمة القانونيّة للضمان الاجتماعي جرايات مختلفة للشيوخة والعجز والتمرل والباقيين على قيد الحياة كرّست جميعها مبدأ حقوق المرأة المستمدّة من الأسرة ومن الرجل ووضعت شروطاً تقيديّة لانتفاع المرأة بجراية قرينها العامل منها على وجه الخصوص شرط عدم الزواج مجدداً.

فبخصوص جراية القرين الباقي على قيد الحياة التي وضعتها أنظمة الضمان الاجتماعي والتي تصرف للقرين الباقي عند انتفاع القرين المتوفي بجراية تقاعد أو تلبيته لشرط التريص ب

120 شهرا، فقد اشترطت هذه الأنظمة توفر قيام للعلاقة الزوجية للانتفاع بالجرية أي أنّها لا تصرف في صورة طلاق المرأة من زوجها.

كما اقتضت الأنظمة القانونية المختلفة استمرار هذه العلاقة الزوجية بعد وفاة القرين وذلك باشتراطها عدم زواج القرين مجددا الى حدود سن 55 سنة للانتفاع بالجرية.

وتعتبر هذه الشروط امتدادا لفلسفة قانون النظام الاجتماعي في تونس القائمة على الحقوق المستمدة للمرأة من الرجل باشتراطها قيام علاقة زوجية للانتفاع بالجرية ونفيها حقّ الأرملة في التزوج مجددا بعد وفاة القرين باعتبار الحق في الجرية مرتبطا بالصلة التي تربط الأرملة بالقرين حتى بعد وفاته. كما أنّ مبلغ الجرية المسندة للأرملة أقلّ من جرية التقاعد المسندة للقرين قبل وفاته وهو تأكيد آخر لمبدأ الحق المستمد.

وهو ما يستدعي مراجعة هذه الشروط التقييدية لجرديات الأرملة والباقيين على قيد الحياة بأنظمة الضمان الاجتماعي بما يضمن حقوق النساء الاقتصادية والاجتماعية وفقا لأحكام الدستور ولتقتضيات الاتفاقيات والمعاهدات الدولية وبما يؤسس لفلسفة جديدة في أنظمة الضمان الاجتماعي في تونس لتقوم على الحقوق المباشرة والأصلية للنساء بدلا عن الحقوق المستمدة والمشروطة.