الطبيعة القانونية لبدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي

م.م. بهاء صباح أحمد
جامعة تكريت- كلية القانون

The legal formula for subscription allowances and health insurance premiums

A.T. Bahaa Sabah Ahmed
College of Law - University of Tikrit

المستخلص: يُعَدُّ قانون الضمان الصحي النافذ رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠ من القوانين التي شُرِّعت حديثاً, وقد اعتمد المشرع العراقي في هذا القانون على مجموعة متنوعة من مصادر التمويل لرفد صندوق الضمان الصحي بالأموال اللازمة، وكان من بينها مبالغ الاشتراك وأقساط الضمان الصحي التي يدفعها المشتركون في هذا النظام. لقد أخذ المشرع العراقي بنظام الاشتراك المزدوج للضمان الصحي, فجعله إلزامياً لشريحة الموظفين واختيارياً لباقي الشرائح الأخرى, الأمر الذي أثار جدلاً حول الطبيعة القانونية لهذه البدلات والأقساط، لذا كان لا بدّ من التطرق لجميع التكييفات التي قد تطرح لبيان الطبيعة القانونية لتلك المبالغ المالية؛ إذ قد تُكيّف على إنّها ضريبة أو رسم وهذا يعني خضوعها لمبدأ قانونية الضريبة والرسم, وقد تُكيّف على إنّها قسط تأمين صحي, فضلاً عن وجوب التعرف على الموقف القضائي إزاء ذلك, وقد خلصنا في هذه الدراسة إلى إنّ الطبيعة القانونية لبدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي هي فرائض مالية نقدية تكافلية ذات طبيعة قانونية خاصة.

الكلمات المفتاحية: طبيعة قانونية, بدلات الاشتراك, أقساط الضمان الصحي, تأمين صحي, ضريبة, رسم, قسط تأمين.

Abstract:
The effective Health Insurance Law No. (22) for the year 2020 is one of the newly enacted laws, and the Iraqi legislator relied in this law on a group of funding sources to provide the health insurance fund with the necessary funds, and among them were the subscription amounts and the health insurance premiums paid by the participants in this system, The Iraqi legislator has taken the optional and compulsory aspects of participating in health insurance, which raises controversy about the legal nature of these allowances and premiums. Therefore, it was necessary to address all adaptations that might be proposed to

indicate the legal nature of those sums of money; As it may be adapted as a tax or a fee, and this means that it is subject to the principle of the legality of the tax and the fee, It may be interpreted as a health insurance premium, in addition to the judicial position on that. We have concluded in this study that the legal nature of subscription allowances and health insurance premiums is that they are mutual monetary financial duties of a special nature.

Keywords: Legal nature, subscription allowances, security premiums, health insurance, health insurance, tax, fee, insurance premium.

مقدمة

أولاً: موضوع البحث: إنّ الضمان الصحي يُعَدُّ من المواضيع التي تمسّ الجانب الصحي للمواطن, لذا فإنّ القانون الذي ينظمه يُعَدُّ من القوانين المهمة التي تهدف إلى الارتقاء بالقطاع الصحي العام والخاص، والنهوض بجودة الخدمات الطبية المقدمة للأفراد، ولأنّ القطاع الصحي يُعَدُّ من أكثر القطاعات حاجةً للتمويل والدعم فقد اعتمد المشرع في هذا القانون عدة مصادر لتمويل صندوق الضمان الصحي، وكان من بينها بدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي، هذا ولم يكن المشرع العراقي واضحاً بخصوص الطبيعة القانونية لبدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي, فقد جعل الاشتراك إلزامياً لبعض الشرائح واختيارياً للبعض الآخر, كما إنّهُ أعفى شرائح أخرى لأسباب متعددة, فضلاً عن إنّ القانون أخذ بالجانب التكافلي فجاء من بين أهدافه (تحقيق التكافل الاجتماعي), الأمر الذي يفتح باب الاجتهاد في بيان وتحديد الطبيعة القانونية لتلك المبالغ, فقد تُكيّف على أنّها ضريبة أو رسم أو قسط تأمين أو غير ذلك, فضلاً عن التوجه القضائي متمثلاً بالمحكمة الاتحادية العليا, إذ تسنى لها التطرق لتلك الطبيعة بشكل غير مباشر أثناء نظر الدعوى التي أُقيمت أمامها للطعن بدستورية قانون الضمان الصحي النافذ, لذا كان لا بدّ للباحث في هذا الموضوع أن يستعرض جميع التكييفات الممكنة ثم يبدي رأيه في الموضوع.

ثانياً: أهمية البحث: إنّ البحث في الطبيعة القانونية لبدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي ذو أهمية كبيرة؛ فهو يتعلق بالجانب المالي للأفراد وحقوقهم المالية, وعبره يمكن تحديد مدى خضوع تلك المبالغ المدفوعة من قبل المشتركين لمبدأ القانونية أم لا, سيما وأنّ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ قد أخذ بمبدأ قانونية الضرائب والرسوم معاً, فضلاً عن كون هذه البدلات والأقساط مصدراً مهماً من مصادر تمويل صندوق الضمان الصحي.

ثالثاً: إشكالية البحث: تتمحور إشكالية البحث حول سؤال رئيسي مفاده: ما هي الطبيعة القانونية لبدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي؟ ويتفرع عن هذا السؤال مجموعة تساؤلات فرعية نوردها أدناه:

١- ما الفرق بين بدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي؟ وهل ميّز المشرع العراقي بينهما؟

٢- ما هو تكييف بدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي؟ هل هي ضريبة أم رسم أم قسط تأمين؟

٣- هل كان للقضاء موقفاً بخصوص الطبيعة القانونية لبدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي؟ وما هو رأي الباحث في ذلك؟

رابعاً: منهجية البحث: اعتمدنا في هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي, إذ قمنا بجمع المعلومات اللازمة ووصف المفاهيم الأساسية وتحديد المشكلة الرئيسية العامة, ثم انطلقنا من عدة فروض بخصوص الطبيعة القانونية لبدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي محاولين تحليل موقف المشرع العراقي من ذلك, ثم أبدينا رأينا بعد ذلك بخصوص طبيعة تلك المبالغ وبما رأيناه أقرب للمنطق القانوني السليم.

خامساً: خطة البحث: تم تقسيم البحث إلى ثلاثة مطالب وكالآتي:

المطلب الأول: مفهوم بدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي.

الفرع الأول: مفهوم بدلات الاشتراك.

الفرع الثاني: مفهوم أقساط الضمان الصحي.

المطلب الثاني: التكييف الفقهي لبدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي.

الفرع الأول: تكييف بدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي على أنّها ضريبة.

الفرع الثاني: تكييف بدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي على أنّها رسم.

الفرع الثالث: تكييف بدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي على أنّها قسط تأمين صحي.

المطلب الثالث: التكييف القضائي لبدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي مع بيان رأي الباحث.

الفرع الأول: التكييف القضائي لبدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي.

الفرع الثاني: رأي الباحث في تكييف بدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي.

المطلب الأول

مفهوم بدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي

لا شكَّ أنَّ أهم ما يُميِّز البحث العلمي عن غيره هو اعتماده على أُسُس وقواعد شكلية ومنهجية ثابتة, وانطلاقاً من ذلك كان لا بدّ لأي باحث أن يتطرق بادئ ذي بدء للمفاهيم والمصطلحات التي يتمحور حولها البحث, عليه سيتم توزيع هذا المطلب على فرعين: نتناول في الفرع **الأول** مفهوم بدلات الاشتراك, ونتطرق في الفرع **الثاني** لمفهوم أقساط الضمان الصحي.

الفرع الأول

مفهوم بدلات الاشتراك

للإحاطة بمفهوم بدلات الاشتراك لا بدَّ أولاً من أن نتطرق لتعريف بدلات الاشتراك بشكل عام لغةً واصطلاحاً, ثم نتناول بعد ذلك موقف المشرع العراقي منها, ثم نقف على أهم خصائص بدلات الاشتراك في قانون الضمان الصحي, وعليه سيتجزأ هذا الفرع إلى المحاور الآتية:

أولاً: تعريف بدلات الاشتراك لغةً: البَدَل في اللغة مأخوذ من الفعل الثلاثي (بَدَل), والبدل يعني: الشيء الذي يؤخذ مكان غيره[١], كما يأتي بمعنى العوض أو المقابل, يقول تعالى مُخبراً في كتابه عن حال الظالمين: {بِئْسَ لِلظَّالِمِينَ بَدَلاً}[٢], وبدلاً عن تعني: عوضاً عن, كما يأتي البدل في اللغة كذلك بمعنى: مبلغ من المال أو الأجر يُدفَع عِوَضاً عن شيء أو خدمة, فيقال: دفعتُ بدل اشتراك الجريدة, ويقال بدل سكن وبدل سفر[٣], أمّا الاشتراك لغةً فهو مأخوذ من الفعل الرباعي (اشتَرَكَ), والمجرد شَرَكَ, فيقال: شركه في الأمر, أي كان لكلٍّ منهما نصيب, واشترك في الأمر, أي كان له فيه نصيب[٤]؛ مما تقدم يتبين لنا أنّ بدل الاشتراك لغةً يعني: عوض أو مقابل يدفعه الشخص لكي يكون له نصيب في الشيء.

(١) علي بن الحسن الهنائي الأزدي, الملقب بـ (كراع النمل): المُنَجَّد في اللغة, تحقيق: د. أحمد مختار عمر ود. ضاحي عبد الباقي, ج١, القاهرة, ١٩٨٨, ص١٣٨.
(٢) القرآن الكريم, (سورة الكهف, آية: ٥٠).
(٣) د. أحمد مختار عبد الحميد عمر: معجم اللغة العربية المعاصر, ج١, عالم الكتب, القاهرة, ٢٠٠٨, ص١٧٤.
(٤) محمد راوس قلعجي وحامد صادق قنيبي: معجم لغة الفقهاء, ج١, دار النفائس للطباعة والنشر والتوزيع, بيروت, ١٩٨٨, ص٦٩,٤٣٠.

ثانياً: تعريف بدلات الاشتراك اصطلاحاً: يذهب جانب من الفقه إلى تعريف الاشتراك بأنّهُ: "المبالغ التي يساهم بها العمال وأصحاب العمل لتغطية نفقات الضمان", أو أنّهُ: "اقتطاع نقدي جبري يتحمله الممول ويقوم بدفعه مساهمةً منه في تمويل التأمينات الاجتماعية والصحية", أو أنّهُ: "المبلغ الذي تحصل عليه هيئة التأمين مقابل الحقوق والمزايا التأمينية التي تقدم للمؤمن عليهم عند تحقق خطر من الأخطار التي يغطيها نظام التأمين"[١], ويلاحظ أنّ هذه التعريفات قد كانت بمناسبة تعريف بدلات الاشتراك في نظاميّ الضمان والتأمين الاجتماعي, هذا ويذهب جانب إلى تعريف بدل الاشتراك بأنّهُ: "الاقتطاع النقدي الذي يلتزم بدفعه المضمون بشكل الزامي كمساهمة في تمويل نظام الضمان الصحي وذلك في مقابل التمتع بمزايا وخدمات هذا النظام"[٢].

مِمَّا تقدم يتضح لنا أنّ أغلب التعريفات التي تطرقت لموضوع بدلات الاشتراك كانت قد أشارت إلى إلزامية هذه البدلات من جانب, وأنّها تكون مقابل أو عوض لما تقدمه هيأة الضمان للمشترك من جانب آخر, وعليه يمكن لنا تعريف بدلات الاشتراك في إطار الضمان الصحي بأنّها: (مبلغ نقدي جبري محدد بموجب القانون يدفعه المضمون لهيأة الضمان الصحي ولمرة واحدة لشموله بالتغطية الصحية, ومساهمةً منه في تمويل صندوق الهيأة وتحمل الأعباء والتكاليف العامة).

ثالثاً: تعريف بدلات الاشتراك قانوناً: نصّت الكثير من التشريعات العراقية على نظام بدلات الاشتراك سواء في القوانين الخاصة بالضمان أو في قوانين أخرى متعددة[٣], وعلى قدر تعلق الأمر بموضوع الدراسة فإنّنا سنُسلِّط الضوء على قانون الضمان الصحي النافذ رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠, وبعد الرجوع إلى هذا القانون وجدنا أنّ المادة (١/سابعاً) قد نصت على بدل الاشتراك فعرفته بأنّهُ: "المبلغ الواجب دفعه من المشتركين لضمان التغطية الصحية", ومن ظاهر النص يتضح لنا بجلاء أنّ بدلات الاشتراك في الضمان الصحي هي عبارة عن مبالغ

(١) منذر رزوقي ويس خضر: النظام القانوني لحق الضمان الاجتماعي والصحي, أطروحة دكتوراه, كلية القانون, جامعة تكريت, ٢٠١٤, ص٥٤, وما بعدها.

(٢) لمزيدٍ من التفاصيل يُنظر, أونس عباس رضا: أونس عباس رضا: التنظيم القانوني للضمان الصحي (دراسة مقارنة) , رسالة ماجستير, كلية القانون, جامعة بغداد, ٢٠٢٣ ص١٣١.

(٣) تُنظر: المادة (١/سادساً) من قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم (١٨) لسنة ٢٠٢٣ النافذ, والمادة (٥) من قانون صندوق تقاعد المحامين رقم (٥٦) لسنة ١٩٨١ النافذ, والمادة (٢٠) من قانون نقابة أطباء الأسنان رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٧ النافذ.

نقدية واجبة الدفع على المشتركين, وهي عوض أو مقابل ضمان التغطية الصحية للشخص المضمون.

رابعاً: خصائص بدلات الاشتراك: تتميز بدلات الاشتراك المنصوص عليها في قانون الضمان الصحي النافذ بمجموعة من الخصائص نوجزها كما يلي[١]:

١- **إنَّها نقدية:** تتسم بدلات اشتراك الضمان الصحي بالصفة النقدية أي أنها عبارة عن مبلغ من النقود يدفعه المضمون لهيأة الضمان الصحي, وهذا أمر طبيعي يتسم مع الصفة النقدية السائدة في التعاملات, فضلاً عن سهولة الجباية النقدية لتلك الاشتراكات.

٢- **إنَّها جبرية:** الاشتراكات التي نص عليها قانون الضمان الصحي النافذ هي اشتراكات تتسم بالصفة الجبرية, أي أنّها اشتراكات ملزمة يفرضها القانون على فئات وشرائح معينة بحيث تصبح واجبة الدفع عليهم, وبخلافه يرتب القانون عقوبات مالية على المتأخر أو الممتنع عن سداد تلك البدلات.

٣- **إنَّها لمرة واحدة:** تتميز بدلات الاشتراك المنصوص عليها في قانون الضمان الصحي النافذ بأنّها تكون لمرة واحدة فقط, وبهذا فهي تختلف عن قسط الضمان الواجب دفعه سنوياً أو شهرياً[٢].

الفرع الثاني

مفهوم أقساط الضمان الصحي

على غرار الفرع السابق, سنُعَرِّج في هذا الفرع على تعريف أقساط الضمان بشكل عام لغةً واصطلاحاً, ثم نتناول بعد ذلك موقف المشرع العراقي منها, ثم نتعرف على أهم خصائصها لكي يتسنى لنا الإحاطة بمفهومها, وعلى ضوء ما تقدم ستتعدد محاور هذا الفرع وكما يأتي:

(١) يُنظر كذلك, منذر رزوقي ويس خضر: مصدر سابق, ص٥٥, وما بعدها.
(٢) تُنظر المادة (٢٧) من قانون الضمان الصحي النافذ رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.

أولاً: تعريف أقساط الضمان لغةً: القسط لغةً يعني العدل, فيقال: رجلٌ مُقسِط, أي عادل, ويقول عزّ وجل في محكم كتابه العزيز: ﴿إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُقْسِطِينَ﴾[١], أي يُحِبُّ العادلين[٢], وقد يأتي القسط بمعنى الحصة أو النصيب, وجمع كلمة قسط أقساط[٣], أمّا الضمان لغةً فهو مأخوذ من الفعل الثلاثي: ضَمَنَ, يَضمَنُ, فهو ضامن, ويقال ضَمَّنتهُ الشيء, أي ألزمتهُ به أو كفّلته إيّاه[٤], مِمَّا تقدم يتضح لنا أنّ أقساط الضمان لغةً تعني الحصة أو النصيب الذي يلتزم أو يتكفّل الشخص بدفعه.

ثانياً: تعريف أقساط الضمان اصطلاحاً: يذهب جانب من الفقه إلى تعريف قسط الضمان بأنّهُ: "المقابل المالي الذي يلتزم بدفعه المضمون لتغطية الخطر الذي يأخذه الضامن على عاتقه, مما يمثل ثمن التأمين أو ثمن الخطر أو مقابله", أو أنّهُ: "الثمن الذي يقدمه المؤمن له إلى المؤمن لتغطية الحوادث المتفق عليها حال وقوعها"[٥].

ويتضح لنا أنّ أغلب هذه التعريفات قد جاءت بمناسبة تعريف قسط التأمين في عقد التأمين, لذا يمكن لنا تعريف أقساط الضمان في نطاق الضمان الصحي بأنّها: (مبالغ نقدية جبرية محددة بموجب القانون يدفعها المضمون لهيأة الضمان الصحي بشكل دوري كمقابل لشموله بالتغطية الصحية, ومساهمةً منه في تمويل صندوق تلك الهيأة وتحمل الأعباء والتكاليف العامة).

ثالثاً: تعريف أقساط الضمان قانوناً: عرفت المادة (ا/ثامناً) من قانون الضمان الصحي النافذ رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠ قسط الضمان بأنّهُ: "المبلغ الواجب دفعه سنوياً أو شهرياً من المشترك لضمان التغطية الصحية". ومن ظاهر النص يتبين لنا أنّ أقساط الضمان هي مبالغ نقدية جبرية تدفع لهيأة الضمان الصحي بشكل دوري بغية ضمان التغطية الصحية للشخص المضمون.

---

(١) {سورة المائدة: ٤٢}, و{سورة الممتحنة: آية ٨}, و{سورة الحجرات: آية ٩}.
(٢) أبو بكر محمد بن الحسن بن دريد الأزدي: جمهرة اللغة, تحقيق: رمزي منير بعلبكي, ج٢, دار العلم للملايين, بيروت, ١٩٨٧ , ص٨٣٦.
(٣) محمد راوس قلعجي وحامد صادق قنيبي: مصدر سابق, ص٣٦٣.
(٤) أبو نصر اسماعيل بن حماد الجوهري الفارابي: الصحاح تاج اللغة وصحاح العربية, تحقيق: أحمد عبد الغفور عطار, ج٦, دار العلم للملايين, بيروت, ١٩٨٧, ص٢١٥٥.
(٥) محمد عبد الرحمن ابراهيم السامرائي: الطبيعة القانونية لاشتراكات الضمان الاجتماعي (دراسة مقارنة), رسالة ماجستير, كلية القانون, جامعة تكريت, ٢٠١٢, ص١١٩, وما بعدها.

رابعاً: خصائص أقساط الضمان: تتميز أقساط الضمان ببعض الخصائص, منها ما يتشابه مع خصائص بدلات الاشتراك (لذا لا مسوّغ لإعادة شرحها), ومنها ما تتفرد به أقساط الضمان لوحدها, وكالآتي:

١- الصفة الجبرية.

٢- الصفة النقدية.

٣- **الصفة الدورية:** تتميز أقساط الضمان عن بدلات الاشتراك بأنّ الأولى تدفع بشكل دوري (سنوي أو شهري), وهذا بخلاف الثانية التي تدفع لمرة واحدة فقط[١].

المطلب الثاني

التكييف الفقهي لبدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي

لا شكَّ أنّ مهمة تحديد الطبيعة القانونية لبدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي التي نص عليها قانون الضمان الصحي النافذ قم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠ لا تخلو من الصعوبة, إذ تتقارب هذه المبالغ المالية مع كثير من الفرائض المالية الأخرى كالضريبة والرسم وقسط التأمين وغيرها, كما أنّ عملية تحديد الطبيعة القانونية لبدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي لها أهمية كبيرة من الناحية القانونية؛ فمن خلال هذا التحديد سنعرف ما إذا كانت هذه البدلات أو الاقساط تخضع لمبدأ قانونية الفريضة المالية أم لا[٢].

(١) تُنظر المادة (٢٧/ثالثاً) من قانون الضمان الصحي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.

(٢) نقصد بمبدأ قانونية الفريضة المالية: (هو عدم جواز فرض أي فريضة مالية أو تعديلها أو جبايتها أو إلغائها أو الاعفاء منها إلاّ بقانون), هذا وقد اضاف جانب من الفقه بعض الشروط لاستيفاء هذا المبدأ منها:

١- أن يكون القانون صادر عن السلطة التشريعية في البلاد.

٢- أن تكون هذه السلطة التشريعية منتخبة.

لقد أخذ دستور جمهورية العراق في المادة (٢٨/أولاً) بمبدأ قانونية الضريبة والرسم فقط, إذ نصّت هذه المادة على ما يلي: "لا تفرض الضرائب والرسوم, ولا تعدل, ولا تجبى, ولا يعفى منها, إلاّ بقانون".

لمزيدٍ من التفاصيل حول هذا المبدأ في العراق يُنظر, د. رائد ناجي أحمد: مدى اختصاص المحافظات غير المنتظمة بإقليم بفرض الضرائب والرسوم, بحث منشور في مجلة كلية القانون والعلوم السياسية, جامعة الانبار, ٢٠١٥, ص٣٧٢-٣٧٦.

ولكي يتسنى لنا إعطاء هذا المطلب مساحته البحثية كان لا بدّ من التعريج على أهم التكييفات الفقهية التي قيلت بصدد بيان الطبيعة القانونية لبدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي وذلك من خلال توزيعه على ثلاثة فروع: نتناول في الفرع **الأول** تكييف بدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي على أنّها ضريبة, ونتطرق في الفرع **الثاني** الى تكييف بدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي على أنّها رسم, أمّا الفرع **الثالث** فسنخصصه لتكييف بدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي على أنّها قسط تأمين صحي.

الفرع الأول

تكييف بدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي على أنّها ضريبة

يُعرّف جانب من فقهاء المالية العامة الضريبة بأنّها: "مبلغ من المال تفرضه الدولة وتجبيه من ثروات الأشخاص بصورة جبرية ونهائية ومن دون مقابل خاص, لغرض تحقيق النفع العام", أو أنّها: "التكليف الذي تفرضه الدولة على الناس لأجل حاجاتها المبرمة ووفاء ديونها"[١], ويعرفها آخرون بأنّها " اقتطاع نقدي جبري تفرضه الدولة أو إحدى هيئاتها العامة على الاشخاص الطبيعة والمعنوية، بقصد تغطية الأعباء العامة وتحقيق أهداف معينة، دون مقابل محدد ووقفاً للمقدرة التكليفية"[٢], إذاً الضريبة وفقاً لهذه التعريفات هي أداة لتوزيع الأعباء والتكاليف العامة على المواطنين؛ ويلاحظ أنّ أغلب التعريفات التي تناولت الضريبة كانت تركز على الجانب الاقتصادي لها فتناغيه على حساب الجانب القانوني, لذا فقد تصدى جانب من الفقه القانوني لتعريف الضريبة انطلاقاً من جانبها القانوني فعرّفوها بأنّها: "الفريضة المالية التي تنهض عند تحقق الواقعة المنشئة لها والمحددة قانوناً"[٣].

(١) د. فوزي عطوي: المالية العامة (النظم الضريبية وموازنة الدولة), منشورات الحلبي الحقوقية, بيروت, ٢٠٠٣, ص٤٩.
(٢) منذر رزوقي ويس خضر: مصدر سابق, ص٦٢.
(٣) يُنظر, د. شيماء فارس محمد الجبر: السياسة الإيرادية في الدول الريعية دراسة قانونية في نماذج مختارة, ط١, مكتب الهاشمي للكتاب الجامعي, بغداد, ٢٠١٩, ص٩٩. يُنظر كذلك, أستاذنا د. أحمد خلف حسين الدخيل ود. ساجر ناصر حمد الجبوري: الموازنة بين الزكاة والنظرية العامة للضريبة, بحث منشور في الملتقى الدولي الأول لمعهد العلوم الاقتصادية,

عليه يمكن لنا تعريف الضريبة من ناحية قانونية بأنّها: (اقتطاع نقدي جبري بدون مقابل مفروض بقانون تقوم السلطة العامة بجبايته من المكلف به عند تحقق الواقعة المنشئة له), وبهذا نكون قد أحطنا بأهم ركنين من أركان الضريبة ألا وهما الركن الشرعي (مبدأ قانونية الضريبة), والركن المادي (الواقعة القانونية المنشئة للضريبة)[١].

من خلال ما سبق من تعريفات للضريبة يمكن القول أنّ الضريبة تتمتع بمجموعة من الخصائص أو السمات مثل (**النقدية, الجبرية, القانونية, تُجبى دون مقابل, تُجبى بشكل نهائي, تحقيق النفع العام, مراعاة مقدرة المكلف على الدفع**)[٢], كما أنّها تتمتع ببعض القواعد الأساسية الواجب إعمالها عند فرضها مثل (**العدالة, الملاءمة, اليقين, الاقتصاد**)[٣], ومن خلال ما تقدم يتضح لنا وبعد الرجوع إلى خصائص بدلات الاشتراك أو أقساط الضمان الصحي (استقطاعات الضمان الصحي) أنّها قد تتشابه مع الضريبة في بعض الخصائص أو السمات أو القواعد المتبعة عند فرضها, ويمكن لنا إيجاز أوجه التشابه هذه بما يأتي:

١- **النقدية:** كلاهما (الضريبة واستقطاعات الضمان الصحي) عبارة عن مبلغ نقدي يدفعه الفرد إلى الدولة.
٢- **الجبرية:** كلاهما يتمتع بطابع الإلزام أو الاكراه, وأنّ الدولة تفرضه على الفرد جبراً[٤].
٣- **القانونية:** كلاهما يفرضان بموجب القانون, فالضريبة وفقاً لمبدأ (قانونية الضرائب) سالف الذكر لا يمكن للدولة فرضها أو جبايتها أو تعديلها أو الاعفاء منها إلاّ بقانون صادر عن السلطة التشريعية, واستقطاعات الضمان الصحي كذلك تفرض بموجب قانون الضمان الصحي النافذ رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠ الصادر عن السلطة التشريعية.
٤- **النهائية:** يقصد بالصفة النهائية للضريبة أنّ الدولة عندما تجبي الضريبة فإنّها تجبيها بشكل نهائي لا يمكن إعادته بعد أن يصبح قرار التحصيل بات ونهائي لاستنفاذه طرق الطعن

التجارية وعلوم التسيير, الجزائر, ٢٠١١, ص٦. يُنظر كذلك, محمد عبد الرحمن ابراهيم السامرائي: مصدر سابق, ص٧٩.

(١) لمزيدٍ من التفاصيل حول أركان الضريبة يُنظر, أستاذنا د. أحمد خلف حسين الدخيل: المطابقة في التشريع الضريبي العراقي, بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الأول لكلية القانون والسياسة بجامعة دهوك, ٢٠١٠, ص١٤-١٨.

(٢) د. فوزي عطوي: مصدر سابق, ص٥٠.

(٣) محمد عبد الرحمن ابراهيم السامرائي: المصدر نفسه, ص٨١, وما بعدها.

(٤) بالنسبة لمبالغ الضمان الصحي تكون إلزامية فقط لشريحة الموظفين, ولكن الجبرية فيها معنوية بالنسبة لبقية الشرائح الأخرى.

القانونية, وكذا الحال باستقطاعات الضمان الصحي (بدلات الاشتراك أو أقساط الضمان), فعندما يتم الاستقطاع من الشخص المضمون فإنّ هذا الاستقطاع يكون نهائي.

٥- **العدالة:** من أهم المبادئ المعتمدة عند فرض الضريبة هو مبدأ العدالة الضريبة, وهو مفهوم ذات بعد أخلاقي – نسبي, يراعي الفوارق الاقتصادية بين المكلفين بدفع الضريبة بحيث لا يُحمَّل الفرد أكثر من طاقته على الدفع, فالدفع يكون بحسب المقدرة, إذاً مبدأ العدالة الضريبية يقتضي مراعاة الفوارق الفردية بين المكلفين؛ ولو عدنا إلى قانون الضمان الصحي النافذ رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠ لوجدنا أنّهُ قد راعى أيضاً الفوارق الفردية للمشمولين بالاستقطاعات, فقد تباينت بدلات اشتراك الضمان الصحي بحسب الوضع الاقتصادي والوظيفي للشخص المضمون, كما وردت بعض الاعفاءات لبعض الحالات الانسانية أو لذوي الدخل المحدود أو لذوي الظروف الصحية الخاصة[١], والحال ذاته تكرر مع القسط الشهري للضمان الصحي, فقد ميَّز النص الأصلي لقانون الضمان الصحي النافذ بين الموظفين والمتقاعدين – وما يقابلهم من القطاع الخاص – من ذوي الدرجات العليا والخاصة من درجة مدير عام فما فوق وبين بقية الموظفين أو المتقاعدين – وما يقابلهم من القطاع الخاص– في مسألة تحديد القسط الشهري, فكانت نسبة اشتراك الشريحة الأولى (٢,٥%) من الراتب الشهري الكلي, وهي أعلى من نسبة اشتراك الشريحة الثانية (١%) من نفس الراتب[٢], ولكن المحكمة الاتحادية بدورها تصدّت لهذا التمييز في الدعوى التي رفعت أمامها للطعن بدستورية قانون الضمان الصحي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠ وقررت إلغاء المادة (٢٧/ثالثاً/أ), إذ رأت المحكمة أن هذه الفقرة تتعارض مع أحكام المادة (١٤) من الدستور الحالي وتُشَكِّل إخلالاً بمبدأ المساواة من خلال تمييزها بين الأفراد على أساس الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي, واكتفت بالإبقاء على الفقرة التي بعدها (ب) من نفس المادة (٢٧/ثالثا) والتي شملت كافة موظفي الدولة وما يقابلهم في القطاع الخاص[٣].

وبناءً على ما تقدم من أوجه تشابه بين الضريبة وبين استقطاعات الضمان الصحي (بدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي) يذهب جانب من الفقه القانوني إلى القول بأنّ التكييف القانوني لبدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي أنّها ضريبة, علماً أنّنا لم نقف

(١) تُنظر المادة (٢٧/أولاً, ثانياً) من قانون الضمان الصحي النافذ رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٢) تُنظر المادة (٢٧/ثالثاً- أ, ب) من النص الأصلي من القانون نفسه.
(٣) تُنظر الفقرة (سادساً) من قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (٦٠/اتحادية/٢٠٢٢) في ٢٠٢٣/٥/١٤, ص١٠.

على دراسات قانونية مُعَمَّقة تدعم هذا التكييف أو تنفيه وذلك لحداثة قانون الضمان الصحي وندرة الكتابة عنه, ولكننا وقفنا على دراسات مقاربة بخصوص اشتراكات الضمان الاجتماعي[١], اللهم عدا دراسة واحدة تطرقت بشكل عرضي لهذا الموضوع[٢]. ونرى بدورنا أنّهُ لا يمكن تكييف بدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي على أنّها ضريبة وذلك لوجود فوارق جوهرية بينهما نوجزها بما يلي[٣]:

١- **معيار النفع العام:** إنّ الضريبة واستقطاعات الضمان الصحي تدرُّ على الدولة مبالغ نقدية تهدف إلى تحقيق النفع العام, لكن الفارق بينهما أنّ المبالغ الضريبية من حيث الأصل تعود الى الخزينة العامة للدولة بحيث يمكن لها أن تستخدمها في شتى نشاطاتها العامة لكونها تخضع لقاعدة عدم تخصيص الإيرادات, أي أنّها تواجه النفقات العامة للدولة, أمّا المبالغ النقدية المتحصلة من استقطاعات الضمان الصحي (بدلات الاشتراك وأقساط الضمان) فهي مبالغ ترصد لتمويل صندوق الضمان الصحي بما يحقق أحد أهم أهداف قانون الضمان الصحي المتمثل بتعدد مصادر تمويل القطاع الصحي[٤].

٢- **معيار النفع الخاص:** إنَّ من أهم خصائص الضريبة – كما بينا سابقاً – أنّها تُجبى دون مقابل يعود على المكلف بها, أي أنّها لا تحقق أي نفع خاص لدافعها, وهذا على عكس بدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي, إذ ثمة نفع خاص يعود على المضمون جراء دفعه لاستقطاعات الضمان الصحي, هذا النفع يتمثل بشمول المضمون بتغطية الضمان الصحي[٥].

٣- **معيار المورد السيادي:** تُعَدُّ الضريبة إحدى موارد الدولة السيادية, إذ تحتل مكان الصدارة في الدراسات المالية ليس لكونها مصدراً مهماً للإيرادات العامة فحسب, بل لأهمية الآثار الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والبيئية والصحية التي ترتبها, إذ تُعَدُّ من أهم أدوات السياسة الإيرادية وتعكس فلسفة الدولة الاقتصادية[٦], في حين إنّ بدلات الاشتراك وأقساط

(١) يُنظر, محمد عبد الرحمن ابراهيم السامرائي: مصدر سابق, ص٧٥. كذلك, منذر رزوقي ويس خضر: مصدر سابق, ص٦٢.
(٢) أونس عباس رضا: مصدر سابق, ص١٣٢.
(٣) يُنظر كذلك, محمد عبد الرحمن ابراهيم السامرائي: المصدر نفسه, ص٩٨, وما بعدها. كذلك, منذر رزوقي ويس خضر: المصدر نفسه, ص٦٣.
(٤) تُنظر المادة (٥/رابعاً) من قانون الضمان الصحي النافذ رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٥) للاطلاع على المزايا والمنافع الخاصة التي تعود على المضمون نتيجة شموله بالتغطية الصحية للضمان الصحي تُنظر المواد (٢٩, ٣٠, ٣١) من قانون الضمان الصحي النافذ رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٦) د. شيماء فارس محمد الجبر: مصدر سابق, ص٩٩.

الضمان الصحي لا يمكن عدّها من الموارد السيادية المرتبطة بمبدأ سيادة الدولة, فالهدف منها هو تمويل صندوق الضمان الصحي – كما أسلفنا أعلاه – والنهوض بواقع الخدمات الصحية المقدمة للأفراد.

مِمّا تقدم يتضح لنا بجلاء أنّهُ وكما يوجد تشابه بين الضريبة وبين استقطاعات الضمان الصحي (بدلات الاشتراك وأقساط الضمان) من جهة فإنّهُ بالمقابل يوجد كذلك اختلاف كبير بينهما؛ عليه لا يمكن لنا تكييف هذه البدلات أو الاقساط على أنّها ضريبة, فالبون شاسع بينها وبين الضريبة.

الفرع الثاني

تكييف بدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي على أنّها رسم

يُعَرَّف الرسم بأنّهُ: "مبلغ نقدي تتقاضاه الدولة جبراً من بعض الأفراد في مقابل ما تقدمه لهم من خدمة أو منفعة خاصة" كرسوم البريد, والرسوم القضائية, ورسوم التعليم, وغيرها[١], كما يُعرَّف بأنّهُ: "فريضة مالية تُجبى من شخص معين مقابل خدمة خاصة ذات طابع اداري تؤديها الدولة له أو نفع خاص يعود عليه منها"[٢].

يتضح لنا من هذه التعريفات أنّ أهم فارق بين الضريبة والرسم هو أنّ الضريبة تُجبى دون مقابل, بينما الرسم يُجبى مقابل خدمة أو منفعة أو ميزة لدافع الرسم, عليه يمكن لنا تعريف الرسم بأنّهُ: (مبلغ نقدي جبري يفرض بقانون تقوم بجبايته السلطة العامة من الأفراد مقابل تقديم خدمة أو منفعة أو ميزة تعود عليهم)؛ وبهذا التعريف نكون قد أحطنا بركنيّ الرسم: الركن الشرعي المتمثل بـ (مبدأ قانونية الرسم) وهو أنّ الرسم لا يمكن فرضه ولا جبايته ولا تعديله ولا الاعفاء منه إلاّ بقانون صادر عن السلطة التشريعية, والركن المادي المتمثل بـ (طلب تقديم الخدمة), هذه الخدمة التي تقدمها الدولة لدافع الرسم قد تكون منفعة أو ميزة أو أي نفع خاص يعود عليه, فطلب دافع الرسم لتقديم الخدمة يكون بمثابة الواقعة المُنشِئة للرسم. إنّ الرسم يتمتع بمجموعة من الخصائص أو السمات مثل (**النقدية, الجبرية, القانونية, مقابل**

(١) د. فوزي عطوي: مصدر سابق, ص١٢١.
(٢) د. شيماء فارس محمد الجبر: المصدر نفسه, ص١٠٦.

الرسم – النفع الخاص), وهو بهذه السمات يتشابه مع استقطاعات الضمان الصحي (بدلات الاشتراك وأقساط الضمان), ومع ذلك فثمة بعض الاختلافات بينهما والتي تتمثل بما يلي[١]:

١- **معيار زمن تحقق النفع الخاص:** يتحقق النفع الخاص في الرسم بمجرد دفعه في أغلب الأحيان, فبعد أن يطلب الشخص الخدمة ويدفع مقابل تلك الخدمة تقوم الدولة بتحقيقها له, فيعود النفع الخاص على دافع الرسم مباشرةً بعد دفعه[٢], في حين إنّ النفع الخاص في بدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي لا يتحقق بمجرد الدفع, بل يجب أن تتحقق واقعة مرض الشخص المضمون لكي يُشمَل بالتغطية الصحية, وقد لا تتحقق هذه الواقعة أصلاً, فقد لا يمرض الشخص المضمون مرضاً يستوجب المراجعة الصحية لمقدمي الخدمة لصرف دواء أو مراجعة للمختبرات والعيادات أو لإجراء عملية جراحية, وقد يتوفى بعد دفعه لمبالغ الضمان الصحي وهو صحيح لا يعاني من مرض, وهذا يعني أنّ النفع الخاص في بدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي قد يتحقق, وقد يكون محتمل, وقد لا يتحقق أصلاً, وهذا بلا شك عكس النفع الخاص في الرسم.

٢- **معيار ذاتية النفع الخاص:** في الرسم يعود النفع الخاص على الشخص دافع الرسم نفسه, بينما في بدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي قد لا يعود هذا النفع على الشخص نفسه الذي يدفع بدلات الاشتراك أو أقساط الضمان فقد يعود على شخص آخر[٣].

٣- **معيار طبيعة النفع الخاص:** يذهب جانب من الفقه إلى القول "إنّ الرسم يدفع لقاء الحصول على منفعة خاصة ذات طبيعة ادارية يقدمها مرفق عام ذو صفة ادارية, هذا المرفق عادةً لا يتوخى تحقيق الربح بل يهدف إلى تحقيق النفع العام"[٤], في حين إنّ المنفعة الخاصة في بدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي ذات طبيعة صحية, يقدمها مرفق عام صحي يهدف

---

(١) يُنظر كذلك, محمد عبد الرحمن ابراهيم السامرائي: مصدر سابق, ص١٠٩.

(٢) مثال على ذلك: نصت المادة (٢/٤٨) من قانون المرافعات المدنية النافذ رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل على أن: "تعتبر الدعوى قائمة من تاريخ دفع الرسوم القضائية ... إلخ), كذلك نصت المادة (٢/١٧٣) من نفس القانون على أن: "يعتبر دفع الرسم مبدأ للطعن", كذلك جاء نص المادة (٤/٢٠٧) من القانون نفسه بذات المبدأ إذ قضت بأنّهُ: "على المحكمة التي قدمت إليها عريضة التمييز أن تسجلها وتستوفي رسم التمييز عنها وتؤشر ذلك في ذيل العريضة ويعتبر تاريخ دفع الرسم مبدأ لدعوى التمييز". ومع ذلك قد تكون هناك إجراءات ادارية تستغرق وقتاً لتقديم الخدمة او المنفعة ولكن هذا لا يؤثر بطبيعة الحال طالما أنّ الجهة المعنية قد شرعت بإجراءات تقديم الخدمة او المنفعة بمجرد دفع الرسم.

(٣) فعلى سبيل المثال: نصت المادة (٣٢) من قانون الضمان الصحي النافذ رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠ على ما يلي: "يدفع أرباب العمل وأصحاب الشركات الخاصة والقطاع المختلط ما نسبته (١%) واحد من المائة من دخل العمال والموظفين لتمويل الصندوق".

(٤) د. فوزي عطوي: مصدر سابق, ص١٢٧.

إلى تسهيل تقديم الخدمات الطبية للمضمونين انطلاقاً من واجب الدولة في كفالة الضمان الصحي للأفراد.

٤- **معيار النفع العام:** الأصل في المبالغ المتحصلة من الرسم أنّها تعود إلى الخزينة العامة لتساهم في تمويلها وإنعاشها استناداً إلى قاعدة (عدم تخصيص الايرادات العامة), في حين أنّ المبالغ المتحصلة من بدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي تعود لصندوق هيأة الضمان الصحي.

إذاً يتبين لنا بعد هذا العرض أنّ ثمة اختلافات بين الرسم العام وبين استقطاعات الضمان الصحي (بدلات الاشتراك وأقساط الضمان), عليه لا يمكن التسليم بأنّ هذه البدلات أو الأقساط هي عبارة عن رسم من حيث طبيعتها القانونية وذلك للفوارق الواضحة بينهما من حيث الخصائص والسمات.

الفرع الثالث

تكييف بدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي على أنّها قسط تأمين صحي

هناك اتجاه فقهي لا يُميِّز بين التأمين الصحي والضمان الصحي ويحسبهما واحد, وذلك لوجود الكثير من العوامل والخصائص المشتركة بينهما لا سيما في حالة التأمين الصحي الإلزامي, لكن على الصعيد الآخر ثمة اتجاه فقهي آخر يُميِّز بين التأمين الصحي والضمان الصحي, فالأول برأيهم نظام أوسع وأشمل وأقدم في الظهور من الثاني, بحيث إنّ الثاني لا يعدو أن يكون صورة من صور الأول, وهناك من يرى عكس ذلك[١], عموماً فإنّ التأمين الصحي يُعرَّف بأنّهُ: "اتفاق بين طرفين أو أكثر يهدف إلى تفتيت المخاطر وتوزيع آثارها على أكثر من واحد سواء كان الاتفاق عن طريق المعاوضة أو عن طريق التبرع"[٢], كما يُعرَّف بأنّهُ: "عقد بموجبه يدفع المؤمن له أقساط التأمين للمؤمن, ويتعهد هذا في حالة ما إذا مرض المؤمن له أثناء مدة التأمين بأن يدفع له مبلغاً معيناً دفعة واحدة أو على أقساط,

(١) م.م. زينب فهمي عبد علي وم.م. أحمد محمد حسين: التنظيم القانوني للضمان الصحي في التشريع العراقي, بحث منشور في مجلة الحقوق, الجامعة المستنصرية, مج بلا, ع٤٢, ٢٠٢٢, ص٦٨١.
(٢) المصدر نفسه, ص٦٨٢.

وأن يرد له مصروفات العلاج والأدوية كلها أو بعضها"[1]. وبعد استعراض هذه التعريفات ومطالعة غيرها يتبين لنا بأنّ التأمين الصحي يتمتع بمجموعة من العناصر والخصائص المميزة له, نوجزها بما يلي:

١- **إنّهُ اتفاق (عقد):** يتميز التأمين الصحي بكونه عقد مبرم بين طرفين (مُؤَمِن, ومُؤَمَّن لهُ), يتعهد بموجبه الأول للثاني بأن يقوم بدفع نفقات التكاليف العلاجية الناجمة عن مخاطر المرض مقابل قيام الثاني بدفع قسط التأمين.
٢- **أطراف التأمين الصحي:** للتأمين طرفان (مُؤَمَّن لهُ) قد يكون شخص طبيعي أو معنوي, و(مُؤَمِن) عادةً ما يكون شركة تأمين صحي.
٣- **قسط التأمين الصحي:** المبلغ الواجب على (المُؤَمَّن لهُ) دفعه إلى (المُؤَمِن) لقاء تعهد الأخير بدفع نفقات التكاليف العلاجية للأول عند تعرضه لمخاطر المرض.

وبهذا يتضح لنا أنّ قسط التأمين الصحي عنصر أساسي في عقد التأمين الصحي, فهو عبارة عن مقابل مالي أو مساهمة مُقدَّرة مالياً يدفعها (المُؤَمَّن لهُ) إلى (المُؤَمِن) لتغطية الخطر المؤمَّن ضده؛ هذا وهناك قواعد خاصة لتحديد قسط التأمين الصحي مثل (**الخطر, مبلغ التأمين, مدة التأمين...إلخ**)[2]؛ من خلال ما تقدم يمكن القول أنّ ثمة أوجه شبه واختلاف بين التأمين الصحي وبين الضمان الصحي, أمّا بخصوص أوجه الشبه فتتمثل بـ (**النقدية في المبالغ, النفع الخاص مقابل دفع المبالغ, كلاهما يركز على الجانب الصحي للأفراد**), وأمّا بخصوص أوجه الاختلاف فيمكن إجمالها بما يلي:

١- **معيار الأساس القانوني:** الأساس القانوني للتأمين الصحي هو العقد المبرم بين (المُؤَمِن) و(المُؤَمَّن له)؛ في حين أنّ الأساس القانوني للضمان الصحي هو القانون (قانون الضمان الصحي النافذ رقم ٢٢ لسنة ٢٠٢٠).
٢- **معيار الإجبار:** الأصل في التأمين الصحي أنّهُ من العقود الرضائية, ولكن في بعض الأحيان قد يلجأ المشرع إلى جعل التأمين الصحي إلزامي؛ في حين أنّ الأصل في الضمان

(١) أونس عباس رضا: مصدر سابق, ص٢٨.
(٢) محمد عبد الرحمن ابراهيم السامرائي: مصدر سابق, ص١٢٠-١٢٥.

الصحي الإلزامية, ولكن أحياناً قد يضطر المشرع إلى جعله اختيارياً لبعض الشرائح ولفترة مؤقتة[١].

٣- **معيار جهة التأمين أو الضمان:** الجهة التي تتولى التأمين الصحي عادةً هي شركات التأمين الصحي التابعة للقطاع الخاص؛ في حين إنّ الجهة التي تتولى الضمان الصحي هي (هيأة الضمان الصحي) التابعة لوزارة الصحة حالياً – قطاع عام[٢].

٤- **معيار طبيعة التأمين أو الضمان:** التأمين الصحي يكون ضد الأخطار الصحية الناتجة عن الأمراض نفسها, فالشخص فيه يُؤَمِّن على نفسه ضد المرض؛ في حين إنّ الضمان الصحي هو ضمان ضد تكلفة الخدمة الطبية بهدف تيسيرها دون أن يقف العائق المالي حاجزاً بين الفرد وبين امكانية حصوله على تلك الخدمة الطبية عند مرضه[٣].

٥- **معيار الشمولية:** الأصل في التأمين الصحي أنّهُ يكون ضد مرض معين أو مجموعة أمراض تحدد في عقد التأمين, بل إنّ بعض الأمراض المصاب بها الشخص مسبقاً قبل ابرام العقد كالأمراض المزمنة وغيرها لا تدخل ضمن قائمة الأمراض المُؤَمَّن ضدها؛ بينما الأصل في الضمان الصحي أنّهُ شامل يغطي سائر الأمراض دونما تحديد[٤].

٦- **معيار تحديد مبلغ التأمين أو الضمان:** المعيار المعتمد لتحديد مبلغ التأمين هو درجة احتمال تحقق الخطر المُؤَمَّن منهُ في الماضي ونسبة احتمال تحققه في المستقبل, بحيث يكون هناك تناسب بين الخطر وقسط التأمين الصحي[٥]؛ أمّا في الضمان الصحي فإنّ المعيار المعتمد لتحديد بدلات الاشتراك أو أقساط الضمان هو مبدأ العدالة والمقدرة على الدفع كما أسلفنا سابقاً في معرض التمييز بين الضريبة وبدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي.

---

(١) نصت المادة (١٦) من قانون الضمان الصحي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠ النافذ على ما يلي: "ثالثاً: يكون التسجيل: أ- إلزامياً ويشمل كافة موظفي الدولة. ب- اختيارياً ويشمل: ١- المتقاعدين كافة. ٢- النقابات. ٣- الجمعيات. ٤- الشركات وأرباب العمل. ٥- المواطنين وعوائلهم بشكل منفرد", كما نصت المادة (٢٢) من نفس القانون على ما يلي: "على الهيأة: رابعاً: إعداد بطاقة الضمان الصحي الوطنية الإلزامية وشكلها ومحتواها", أمّا المادة (٢٤) من القانون نفسه فقد نصت على أن: "ينفذ خلال المرحلة الانتقالية ما يلي: "أولاً: تسجيل كل مواطن عراقي في الهيأة والحصول على بطاقة الضمان الصحي".

(٢) تُنظر المادة (٢) من نفس القانون أعلاه.

(٣) تُنظر الفقرة (أولاً) من قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (٦٠/اتحادية/٢٠٢٢) في ٢٠٢٣/٥/١٤, ص٦.

(٤) قد يستثني المشرع أحياناً بعض الأمراض من شمولها بالضمان الصحي كما فعل المشرع العراقي في المادة (٣١/ثانياً) من قانون الضمان الصحي النافذ رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠ والتي استثنت عمليات التجميل من شمولها بالضمان الصحي عدا الحالات الناشئة عن الحروق والحوادث والتشوهات الخلقية الولادية.

(٥) محمد عبد الرحمن ابراهيم السامرائي: مصدر سابق, ص١٣٦.

وبعد هذا العرض التفصيلي لأوجه الاختلاف بين التأمين الصحي والضمان الصحي أصبح بمقدورنا القول أنّ بدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي لا يمكن عدّها بأي حال من الأحوال قسط تأمين صحي؛ وذلك لاختلاف طبيعة كل منهما, ولخضوع كل منهما إلى نظام قانوني مختلف عن الآخر.

المطلب الثالث

التكييف القضائي لبدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي مع بيان رأي الباحث

بعد أن تعرفنا على التكييف الفقهي لبدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي كان لا بدّ من التعرف على الموقف القضائي من تكييف تلك البدلات والأقساط, ثم بيان وجهة نظر الباحث بعد ذلك بخصوص هذا الموضوع, وعليه سنقسم هذا المطلب إلى فرعين: نتناول في الفرع **الأول** التكييف القضائي لبدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي, ونبين في الفرع **الثاني** رأي الباحث في تكييف بدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي.

الفرع الأول

التكييف القضائي لبدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي

بعد أن تم تشريع قانون الضمان الصحي النافذ رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠ تم الطعن بدستوريته أمام المحكمة الاتحادية العليا, وقد أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها بالعدد (٦٠/اتحادية/٢٠٢٢) في ٢٠٢٣/٥/١٤, إذ تسنى للمحكمة التطرق إلى الطبيعة القانونية لبدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي بشكل غير مباشر من خلال تصديها للمادة (٩/أولاً/ ج) من النص الأصلي للقانون المطعون بدستوريته.

لقد أناط النص الأصلي من قانون الضمان الصحي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠ بمجلس ادارة هيأة الضمان الصحي في الفقرة (ج) سالفة الذكر "تحديد أو تعديل قيمة بدل الاشتراك والقسط السنوي أو الشهري لموظفي الدولة والمتقاعدين وضوابط شمول أفراد العائلة من غير المنصوص عليها في هذا القانون" وقضت المحكمة الموقرة بعدم دستورية هذا النص وذلك

لتعارضه مع أحكام المادة (٢٨/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥[١], إذ نصت هذه المادة على ما يلي: "لا تفرض الضرائب والرسوم, ولا تعدل, ولا تُجبى, ولا يعفى منها, إلاّ بقانون", وهذا يعني أنّ المحكمة الموقرة ذهبت إلى تكييف استقطاعات الضمان الصحي (بدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي السنوية أو الشهرية) على أنّها مبالغ تأخذ مأخذ الضرائب أو الرسوم ولا يجوز لمجلس ادارة الهيئة أو أية جهة أخرى تعديل قيمتها استناداً إلى مبدأ (قانونية الضريبة والرسم), هذا المبدأ الذي يقتضي أن يتم فرض أو تعديل أو جباية الضرائب والرسوم أو الاعفاء منها بقانون صادر عن السلطة التشريعية. حريٌّ بالذكر أنّ ثمة نصوص أخرى متناثرة في القانون والتي تشابهت في مضمونها مع نص المادة (٩/أولاً/ج) الملغاة ولكن المحكمة رغم ذلك لم تتصدى لها ولم تقم بإلغائها[٢].

وبدورنا نرى أنّ المحكمة الموقرة وإن كانت تبتغي من وراء هذا الاتجاه التأكيد على الضمانات الدستورية التي وضعها المشرع الدستوري في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ من خلال الحرمة التي أضفاها على ملكية المواطنين وأموالهم بيدَ أنّها مع ذلك قد جانبت الصواب؛ وذلك بسبب أوجه الاختلاف المتعددة بين الضريبة والرسم من جانب وبين أقساط الضمان الصحي (بدلات الاشتراك وأقساط الضمان) من جانب آخر وعلى النحوِ الذي بيناه سابقاً, ومع ذلك تبقى قراراتها غير المعدول عنها ملزمة للسلطات كافة ويتعين التقيّد بأحكامها.

الفرع الثاني

رأي الباحث في تكييف بدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي

بعد استعراض جميع التكييفات القانونية التي من الممكن أن تقال بحق الطبيعة القانونية لبدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي آن لنا الأوان ابداء الرأي بصدد ذلك, يرى الباحث إنّ التكييف القانوني السليم لبدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي هو بعدِّها فرائض مالية نقدية تكافلية ذات طبيعة قانونية خاصة؛ وللوقوف أكثر على تفاصيل ذلك التكييف يقتضي منّا البحث بيان الآتي:

(١) تُنظر الفقرة (سادساً) من قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (٦٠/اتحادية/٢٠٢٢) في ٢٠٢٣/٥/١٤, ص١٠.
(٢) تُنظر المواد: (٩/أولاً/د), (٣٤), من قانون الضمان الصحي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠ النافذ.

أولاً: إنّها فرائض: إنّ بدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي هي عبارة عن فرائض مالية لدعم وانعاش صندوق الضمان الصحي, والفرائض لغةً جمع فريضة, وهي مأخوذة من الفرض, أي بمعنى التقدير, والفريضة تعني: أنّها مفروضة ومقدرة, ولهذا سُميت السهام المقدرة للورثة شرعاً بالفرائض كونها مقدرة من الشارع الحكيم, وسُمي علم الميراث كذلك بعلم الفرائض[١], وعلى قدر تعلق الأمر بموضوع البحث, فإنّ بدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي هي فرائض مالية مقدرة بموجب القانون, يتعين على من يشمل بها تسديدها لهيأة الضمان الصحي مقابل تأمين تغطية الضمان الصحي له أو لغيره.

ثانياً: إنّها ذات طبيعة مالية نقدية: المال قانوناً: "هو كل حق له قيمة مادية"[٢], والحقوق المالية تكون على نوعين: عينية أو شخصية [٣], هذا وتتميز بدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي بأنّها فرائض مالية نقدية, وهذا يعني أنّهُ لا يمكن تسديدها بصورة أخرى غير نقدية كالدفع العيني أو العمل مقابل الدفع.

ثالثاً: إنّها ذات طبيعة تكافلية: ما يميز الضمان الصحي عن غيره من الأنظمة القريبة منه والمشابهة له هو أنّهُ نظام تكافل اجتماعي واقتصادي مُنَظَّم قانونياً ومكفول دستورياً, ولهذا كان من البديهي أن تكون بدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي هي عبارة عن فرائض مالية ذات طبيعة تكافلية, فالأفراد يتكافلون معاً بغية تمويل صندوق الضمان الصحي لتأمين التغطية الصحية لجميع أفراد المجتمع, وما يؤكد الطبيعة التكافلية لهذه الفرائض هي المادة (٥) من قانون الضمان الصحي النافذ رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠ والتي نصت على مجموعة أهداف للقانون منها: "ثانياً: تحقيق مبدأ العدالة الاجتماعية والتكافل الاجتماعي".

رابعاً: إنّها ذات طبيعة قانونية خاصة: سبق وأن بينا أنّ بدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي لا يمكن تكييفها تحت مظلة أي من الضريبة أو الرسم أو أقساط التأمين الصحي وذلك لوجود اختلاف في الخصائص المميزة لكل منهم, عليه فإنّ الطبيعة القانونية لهذه الفرائض هي طبيعة من نوع خاص يقتضيها نظام الضمان الصحي, فمن حيث معيار الإجبار على الدفع يكون دفع بدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي إلزامي لبعض

(١) د. وهبة الزحيلي: الفقه الاسلامي وأدلته, ط٤, ج١٠, دار الفكر, دمشق, د.ت.ن, ص١٧٩.
(٢) المادة (٦٥) من القانون المدني العراقي النافذ رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.
(٣) المادة (٦٦) من القانون نفسه.

الشرائح, واختياري لشرائح أخرى, وهناك شرائح معفية أصلاً من الدفع, ومن حيث معيار النفع الخاص فإنّ بدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي قد تحقق نفعاً لدافعها, وقد يعود النفع على أشخاصاً آخرين غير القائم بالدفع.

زبدة القول: إنّ بدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي التي أتى بها قانون الضمان الصحي النافذ رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠ من حيث تكييفها القانوني هي ذات طبيعة قانونية خاصة, فهي عبارة عن فرائض مالية نقدية تكافلية أوجبها المشرع رغبةً منه في تمويل وانعاش صندوق الضمان الصحي ولكي تتمكن هيأة الضمان الصحي من تحقيق الأهداف التي جاء بها القانون؛ ولكن المحكمة الاتحادية العليا في قرارها ذي العدد (٦٠/اتحادية/٢٠٢٢) في ٢٠٢٣/٥/١٤ سابق الذكر قد أكدت على أنّ هذه الفرائض تأخذ مأخذ الضريبة أو الرسم, أي لا يمكن فرضها, ولا تعديلها, ولا جبايتها, ولا الاعفاء منها, إلاّ بقانون صادر عن السلطة التشريعية.

الخاتمة

بعد أن وفقنا في اتمام هذا البحث تمكنا من التوصل إلى مجموعة من الاستنتاجات والمقترحات التي سنُضَمِّن بها الخاتمة على النحوِ الآتي:

أولاً: الاستنتاجات:

١- تطرقنا لمفهوم بدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي وعرفنا مدلولها اللغوي, وتعريفها اصطلاحاً وقانوناً, وسقنا تعريفنا الخاص لكلٍّ منهما, كما تعرفنا على أهم الخصائص المميزة لهما (النقدية, الجبرية) كصفتين مشتركتين بينهما؛ وبالنسبة لبدلات الاشتراك تتميز بأنّها تكون لمرة واحدة بينما أقساط الضمان تتصف بالدورية (سنوية أو شهرية).

٢- تعرفنا على أهم التكييفات الفقهية التي من الممكن أن تقال بصدد بيان الطبيعة القانونية لبدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي, إذ ذهب الرأي الأول من الفقه إلى عدّها ضريبة, بينما ذهب الرأي الثاني إلى عدّها رسم, الأمر الذي يترتب على التسليم بأيٍّ منهما اخضاع تلك الاستقطاعات لمبدأ قانونية الضريبة أو الرسم, في حين ذهب اتجاه ثالث إلى القول بأنها قسط تأمين صحي.

٣- بيّنا الموقف القضائي من الطبيعة القانونية لبدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي وكيف أنّهُ كيّفها على أنّها رسم وأخضعها لمبدأ قانونية الرسم, كما بيّنا رأينا بصدد الطبيعة القانونية لتلك الاستقطاعات وقلنا بأنّها ذات طبيعة قانونية خاصة, فهي فرائض مالية نقدية تكافلية أوجبها المشرع في قانون الضمان الصحي النافذ رغبةً منه في تمويل وإنعاش صندوق الضمان الصحي, الأمر الذي يترتب عليه عدم خضوعها إلى مبدأ قانونية الضريبة أو الرسم.

ثانياً: المقترحات:

١- انسجاماً مع توجه المحكمة الاتحادية العليا نوصي الجهات المعنية بتطبيق القانون بعدم تعديل قيمة بدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي ولأيّ سببٍ كان, والتقيُّد بالنسب المفروضة بموجب القانون, وإلاّ سيكون عملها هذا مخالفاً لقرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (٦٠/اتحادية/٢٠٢٢) في ٢٠٢٣/٥/١٤ الذي عدَّ تلك الاستقطاعات خاضعة لمبدأ القانونية المنصوص عليه في المادة (٢٨/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٢- ضرورة تحديد الطبيعة القانونية لبدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي من المحكمة الاتحادية العليا بشكل صريح لا يقبل التأويل, ونقترح إذا ما تسنى لها النظر مجدداً بطعن حول دستورية ذلك القانون أن تعدل عن قرارها السابق وتذهب إلى عدّ بدلات الاشتراك وأقساط الضمان الصحي فرائض مالية نقدية تكافلية ذات طبيعة قانونية خاصة.

قائمة المصادر

- **ما فوق المصادر (القرآن الكريم).**

أولاً: الكتب:

١. أبو بكر محمد بن الحسن بن دريد الأزدي: جمهرة اللغة, تحقيق: رمزي منير بعلبكي, ج٢, دار العلم للملايين, بيروت, ١٩٨٧.
٢. أبو نصر اسماعيل بن حماد الجوهري الفارابي: الصحاح تاج اللغة وصحاح العربية, تحقيق: أحمد عبد الغفور عطار, ج٦, دار العلم للملايين, بيروت, ١٩٨٧.
٣. أحمد مختار عبد الحميد عمر: معجم اللغة العربية المعاصر, ج١, عالم الكتب, القاهرة, ٢٠٠٨.
٤. شيماء فارس محمد الجبر: السياسة الإيرادية في الدول الريعية دراسة قانونية في نماذج مختارة, ط١, مكتب الهاشمي للكتاب الجامعي, بغداد, ٢٠١٩.
٥. علي بن الحسن الهنائي الأزدي, الملقب بـ (كراع النمل): المُنَجَّد في اللغة, تحقيق: د. أحمد مختار عمر ود. ضاحي عبد الباقي, ج١, القاهرة, ١٩٨٨.
٦. فوزي عطوي: المالية العامة (النظم الضريبية وموازنة الدولة), منشورات الحلبي الحقوقية, بيروت, ٢٠٠٣.
٧. محمد راوس قلعجي وحامد صادق قنيبي: معجم لغة الفقهاء, ج١, دار النفائس للطباعة والنشر والتوزيع, بيروت, ١٩٨٨.
٨. وهبة الزحيلي: الفقه الاسلامي وأدلته, ط٤, ج١٠, دار الفكر, دمشق, د.ت.ن.

ثانياً: الرسائل والأطاريح الجامعية:

١. أونس عباس رضا: التنظيم القانوني للضمان الصحي (دراسة مقارنة) , رسالة ماجستير, كلية القانون, جامعة بغداد, ٢٠٢٣.
٢. محمد عبد الرحمن ابراهيم السامرائي: الطبيعة القانونية لاشتراكات الضمان الاجتماعي (دراسة مقارنة), رسالة ماجستير, كلية القانون, جامعة تكريت, ٢٠١٢.
٣. منذر رزوقي ويس خضر: النظام القانوني لحق الضمان الاجتماعي والصحي, أطروحة دكتوراه, كلية القانون, جامعة تكريت, ٢٠١٤.

ثالثاً: البحوث والدوريات العلمية:

١. أحمد خلف حسين الدخيل وساجر ناصر حمد الجبوري: الموازنة بين الزكاة والنظرية العامة للضريبة, بحث منشور في الملتقى الدولي الأول لمعهد العلوم الاقتصادية, التجارية وعلوم التسيير, الجزائر, ٢٠١١.
٢. أحمد خلف حسين الدخيل: المطابقة في التشريع الضريبي العراقي, بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الأول لكلية القانون والسياسة بجامعة دهوك, ٢٠١٠.
٣. رائد ناجي أحمد: مدى اختصاص المحافظات غير المنتظمة بإقليم بفرض الضرائب والرسوم, بحث منشور في مجلة كلية القانون والعلوم السياسية, جامعة الانبار, ٢٠١٥.
٤. زينب فهمي عبد علي وم.م. أحمد محمد حسين: التنظيم القانوني للضمان الصحي في التشريع العراقي, بحث منشور في مجلة الحقوق, الجامعة المستنصرية, مج بلا, ع٤٢, ٢٠٢٢.

رابعاً: القوانين:

أ- الدساتير الوطنية:

١. دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

ب- التشريعات العادية:

١. القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ النافذ المعدل.
٢. قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ النافذ المعدل.
٣. قانون صندوق تقاعد المحامين رقم (٥٦) لسنة ١٩٨١ النافذ المعدل.
٤. قانون نقابة أطباء الأسنان رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٧ النافذ المعدل.
٥. قانون الضمان الصحي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠ النافذ.
٦. قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم (١٨) لسنة ٢٠٢٣ النافذ.

خامساً: الأحكام القضائية:

١. قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (٦٠/اتحادية/٢٠٢٢) في ٢٠٢٣/٥/١٤.

Source list

- Above the source (the Holy Quran).

First: Books:

1. Abu Bakr Muhammad bin Al-Hassan bin Duraid Al-Azdi: Jamaharat Al-Lughah, edited by: Ramzi Munir Baalbaki, Part 2, Dar Al-Ilm Lil-Millain, Beirut, 1987.

2. Abu Nasr Ismail bin Hammad Al-Jawhari Al-Farabi: Al-Sihah, the Crown of the Arabic Language, edited by: Ahmed Abdel Ghafour Attar, vol. 6, Dar Al-Ilm Lil-Millain, Beirut, 1987.

3. Ahmed Mukhtar Abdel Hamid Omar: Dictionary of the Contemporary Arabic Language, Part 1, Alam al-Kutub, Cairo, 2008.

4. Shaima Fares Muhammad Al-Jabr: Revenue Policy in Rentier States, A Study of Selected Models, 1st edition, Al-Hashemi University Book Office, Baghdad, 2019.

5. Ali bin Al-Hassan Al-Hinai Al-Azdi, nickname (Kara' Al-Naml): Al-Munajjid in the Language, edited by: Dr. Ahmed Mukhtar Omar and Dr. Dahi Abdel-Baqi, Part 1, Cairo, 1988. 6. Fawzi Atwi: Public Finance (Tax Systems and State Budget), Al-Halabi Legal Publications, Beirut, 2003.

7. Muhammad Raus Qalaji and Hamid Sadiq Qunaibi: Dictionary of the Language of Jurists, Part 1, Dar Al-Nafais for Printing, Publishing and Distribution, Beirut, 1988.

8. Wahba Al-Zuhaili: Islamic Jurisprudence and Its Evidence, 4th Edition, Part 10, Dar Al-Fikr, Damascus, Dr. T.N.

Second: Theses and university dissertations:

1. Onis Abbas Reda: Legal regulation of health insurance (comparative study), Master's thesis, College of Law, University of Baghdad, 2023.

2. Muhammad Abd al-Rahman Ibrahim al-Samarrai: The legal nature of social security contributions (a comparative study), Master's thesis, College of Law, Tikrit University, 2012.

3. Munther Razouki and Yas Khadr: The legal system for the right to social and health security, doctoral thesis, College of Law, Tikrit University, 2014.

Third: Scientific research and periodicals:

1. Ahmed Khalaf Hussein Al-Dakhil and Sajer Nasser Hamad Al-Jubouri: Balancing zakat and the general theory of tax, research published at the First International Forum of the Institute of Economic, Commercial and Management Sciences, Algeria, 2011.

2. Ahmed Khalaf Hussein Al-Dakhil: Conformity in Iraqi tax legislation, research presented to the first scientific conference of the Faculty of Law and Politics at the University of Dohuk, 2010.

3. Raed Naji Ahmed: The extent of the jurisdiction of governorates not organized into a region to impose taxes and fees, research published in the Journal of the College of Law and Political Science, Anbar University, 2015.

4. Zainab Fahmy Abd Ali and Eng. Ahmed Muhammad Hussein: Legal regulation of health insurance in Iraqi legislation, a research published in the Journal of Laws, Al-Mustansiriya University, MG Bala, p. 42, 2022.

Fourth: Legislation:

A- Constitutions:

1. The Constitution of the Republic of Iraq of 2005.

B- Laws:

1. Iraqi Civil Law No. (40) of 1951 in force, as amended.

2. Civil Procedure Law No. (83) of 1969 in force as amended.

3. Amended Law No. 56 of 1981 Lawyers Retirement Fund in force.

4. The Dental Association Law No. (46) of 1987 in force as amended.

5. Health Insurance Law No. (22) of 2020 in force.

6. Law No. (18) of 2023 on retirement and social security for workers.

Fifth: Judicial rulings:

1. Decision of the Federal Supreme Court No. (60/Federal/2022) dated 5/14/2023.