دور السلطة الإدارية في تطبيق نظام الضمان الصحـــــــــي في العراق

م. د. شيماء سعدون عزيز الصجري
جامعة تكريت- كلية القانون

The role of the administrative authority in implementing the health insurance system in Iraq

Dr.Shaymaa Saadoun Aziz Al-Sajry
Tikrit University - College of Law

المستخلص: يعد واجب الادارة في حماية الصحة العامة من الاهداف الاساسية للإدارة فهو عنصر اساسي في النظام العام، والضمان الصحي بحد ذاته وسيلة مهمه من وسائل تحقيق الرعاية الصحية الشاملة وحماية الصحة العامة التي تتمثل بحصول المواطنين على الخدمات الصحية الجيدة في أي زمان ومكان من دون تحمل أعباء مالية اعلى من قدراتهم.

والضمان الصحي وسيلة مهمة لتحقيق التغطية الصحية الشاملة، مما يعني حصول المواطنين على خدمات صحية جيدة في أي زمان ومكان، دون تحمل أعباء مالية تفوق قدراتهم، وذلك من خلال دور الإدارة في التطبيق الصحيح لقانون الضمان الصحي الجديد ووضع خطط عملية واقعية لتنفيذها على الوجه الأمثل، ويهدف قانون الضمان الصحي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠ إلى تحقيق حق المواطن في الحصول على الرعاية الصحية، والتخفيف من الأعباء المالية التي يتحملها عند زيارة المؤسسات الصحية للحصول على الخدمات، وتقليل نسبة الفقر في المجتمع، ويكون الاشتراك في الضمان الصحي إلزامي واختياري، إذ جعله المشرع العراقي إلزاميا لبعض الفئات، مثل الموظفين ، واختياريا لباقي فئات المجتمع . **الكلمات المفتاحية:** الضمان الصحي، المؤسسات الصحية، صندوق الضمان، التسجيل الالزامي.

Abstract: Health insurance in itself is an important means of achieving comprehensive health care, which is represented by citizens' access to good health services at any time and place without bearing financial

burdens greater than their capabilities. To this day.Health insurance is an important means of achieving comprehensive health coverage, which means that citizens receive good health services at any time and place, without bearing financial burdens that exceed their capabilities, through the role of the administration in correctly implementing the new health insurance law and developing realistic practical plans for their optimal implementation. . Health Insurance Law No. (22) of 2020 aims to realize the citizen's right to obtain health care, reduce the financial burdens he bears when visiting health institutions to obtain services, and reduce the rate of poverty in society. Participation in health insurance is mandatory and optional, as the Iraqi legislator has made it mandatory for some groups, such as employees. All, optionally.**Keywords**: health insurance, health institutions, security fund, mandatory registration.

المقدمة

اولاً:- التعريف بموضوع الدراسة: أصبح الضمان الصحي نظاماً قانونياً نص عليه قانون الضمان الصحي رقم (٢٢)لسنة٢٠٢٠، فلابد للإدارة أن تتدخل لتنظيم إدارته بما يضمن استمرارية الرعاية الصحية للمشمولين بهذا النظام ،وذلك من خلال دور الإدارة في تطبيق نظام الضمان الصحي في العراق ،إذ أن هيئة الضمان الصحي هي الجهة الإدارية المسؤولة عن حماية الصحة العامة وهدف رئيسي من اهداف الضبط الإداري، وأسند إليها مهمة الضمان الصحي، والتي تم تشكيلها وفقاً لقانون الضمان الصحي رقم(٢٢) لسنة٢٠٢٠، وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري، ووضعت الأحكام قانونية لشغل الوظائف في الهيئة؛ لتتمكن من تقديم الخدمات الصحية والطبية للمواطنين، وعلى أساس ذلك تمارس الهيئة نشاطها بواسطة

موظفيها، فهم يشكلون أداة الهيئة في ممارسة الوظائف المناطة بها تحقيقاً للصالح العام ،وتعمل الهيئة بأسلوب التعاقد ونظام تنسيب أو نقل الموظفين من وزارات الدولة الى الهيئة لشغل الوظائف التي تتطلب الخبرة والتخصص ،باستثناء القيادة وتحدد أجورهم بنظام يصدر عن الهيئة. وان الادارة تحتاج لتطبيق الضمان الصحي إلى مجموعة من القواعد والإجراءات التي تفرضها الإدارة والتي تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة، إذ ترغب الإدارة في إخضاعه لنظام قانوني من خلال تقسيم تطبيقه على ثلاث مراحل، تبدأ بمرحلة التسجيل وتنتهي بتطبيق النظام، وتخضع هيئة الضمان الصحي في ممارسة مهامها للرقابة والتي تتمثل عموما بالرقابة السياسية والرقابة الإدارية والرقابة القضائية، وذلك لغرض التطبيق الأمثل لقانون الضمان الصحي الجديد وكل ما يتعلق بالحفاظ على صحة المجتمع.

ثانياً:-اهداف الدراسة. تهدف الدراسة إلى بيان دور الإدارة في حماية النظام العام في تحقيق الضمان الصحي، وحماية الصحة العامة ضمن واجباتها، وبيان ماهي الوسائل الفاعلة لتحقيق هذا الضمان من حيث توزيع الاختصاصات، وكذلك تهدف الدراسة الى بيان الافراد المشمولين بقانون الضمان الصحي الجديد وبيان ماهي الخدمات الصحية التي سيحصل عليها الفرد المشمول بالضمان الصحي، ونحاول اقتراح نظام أو حلول للمشاكل الموجودة في القطاع الصحي.

ثالثاً:-اشكالية الدراسة. تتمثل إشكالية الموضوع في القصور التشريعي في قانون الضمان الصحي وهل سيساهم هذا القانون في تحقيق النهضة والتطوير في واقع القطاع الصحي العراقي، أم أنه كان ناقصا في أحكامه ونصوصه ويطرح التساؤل حول مدى نجاح هذا القانون في مواجهة القصور والعيوب في المؤسسات الصحية في ظل انتشار الفساد والفوضى التي تعصف بالنظام الصحي بشكل عام في العراق، وبيان مدى جدية الإدارة باستخدام الوسائل التي تمتلكها لتحقيق الضمان الصحي ،ومدى مطابقة اجراءات الادارة مع النصوص التشريعية التي تنظمها ؟ وإلى أي مدى يجب يكون الضمان الصحي الزامياً ام اختيارياً؟ وما مدى فاعلية

الرقابة المفروضة على هيئة الضمان الصحي، وهل قامت المحكمة الاتحادية العليا بتكريس حق الضمان الصحي في قضائها وما موقف المحكمة من ذلك؟

رابعاً:-منهجية الدراسة. سيتم اعتماد المنهج التحليلي في كتابة البحث عن طريق البحث في تفاصيل الإشكالية التي تناولت موضوع الضمان الصحي، ووضعها في فكر قانوني واحد لوضع المعالجات للمشكلات موضوع الدراسة.

خامساً:- خطة الدراسة: سنقسم الدراسة على مبحثين نبين في المبحث الاول تنظيم السلطة الإدارية المكلفة بالضمان الصحي ،ونخصص المبحث الثاني لدراسة نشاط السلطة الإدارية في كفالة الضمان الصحي .

المبحث الاول: تنظيم السلطة الإدارية المكلفة بالضمان الصحي: يتضمن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، العديد من النصوص الدستورية لكفالة الدولة للضمان الصحي ويبدو واضحا في نص المادة(٣٠)[١]، باعتبار أن وظيفة الإدارة هي حماية الصحة العامة وعليها ضمانها، وأن الضمان الصحي من بين الإجراءات التي تقوم بها الإدارة، وكما ألزمت المادة(٣١)[٢]الدولة برعاية الصحة العامة بتأمين وسائل الوقاية والعلاج ،وجاءت المادة (٣٣) من الدستور نفسه لتقرر واجب الإدارة في ضمان حق الأفراد في حماية البيئة، وحق الفرد في العيش في ظروف بيئية، وحق الفرد في العيش في ظروف بيئية سليمة[٣]،إذ عد الدستور الرعاية الصحية حق لكل عراقي وفي نفس الوقت واجب على الادارة.

(١) المادة (٣٠) دستور العراقي لسنة ٢٠٠٥" أولاً-تكفل الدولة للفرد وللأسرة ـ وبخاصة الطفل والمرأة ـ الضمان الاجتماعي والصحي، والمقومات الاساسية للعيش في حياةٍ حرة كريمةٍ، تؤمن لهم الدخل المناسب، والسكن الملائم، ثانياً-:ـ تكفل الدولة الضمان الاجتماعي والصحي **للعراقيين** في حال الشيخوخة أو المرض أو العجز عن العمل أو التشرّد أو اليتم أو البطالة، وتعمل على وقايتهم من الجهل".

(٢)والمادة (٣١)دستور العراقي لسنة ٢٠٠٥"اولاً :لكل عراقي الحق في الرعاية الصحية، وتعنى الدولة بالصحة العامة، وتكفل وسائل الوقاية والعلاج بإنشاء مختلف انواع المستشفيات والمؤسسات الصحية .ثانياً: للأفراد والهيئات إنشاء مستشفيات أو مستوصفات أو دور علاج خاصة و بإشراف من الدولة، وينظم ذلك بقانون".

(٣)المادة (٣٢)دستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ "ترعى الدولة المعاقين وذوي الاحتياجات الخاصة، وتكفل تأهيلهم بغية دمجهم في المجتمع، وينظم ذلك بقانون .أولاً: ـ لكل فرد حق العيش في ظروفٍ بيئيةٍ سليمة . ثانياً : ـ تكفل الدولة حماية البيئة والتنوع الأحيائي والحفاظ عليهما."

وأما بالنسبة للقوانين التي تدخل في نطاق الضمان الصحي ،فقد نظم قانون الضمان الصحي(٢٢) لسنة٢٠٢٠، الجهة الإدارية المسؤولة عن ضمان الصحي، وأسند إليها واجب الضمان الصحي الذي يهدف إلى تحقيق الصحة العامة وحمايتها من الأمراض والمخاطر الصحية التي تهدده، وتتمثل بالإدارة المركزية المتجسدة في مجلس الوزراء[١]،وأنيطت مهمة إدارة نظام الضمان الصحي المزمع إنشاؤه في العراق إلى هيئة الضمان الصحي أي أن تمارس هيئات الضمان الصحي ادارة مرفق الضمان الصحي، ويكون للدوائر الصحية الدور البارز في المشاركة في ادارة نظام الضمان الصحي، وقد نظمت أحكام إنشائها وإدارتها وتشكيلاتها الفصل الثاني والثالث والرابع من القانون المذكور. سنقسم المبحث على مطالبين، نتناول في المطلب الاول الإدارة المختصة بالضمان الصحي في العراق، ونخصص المطلب الثاني آلية التوظيف المعتمدة في هيئة الضمان الصحي.

المطلب الاول: الإدارة المختصة بالضمان الصحي في العراق: بموجب قانون الضمان الصحي العراقي رقم(٢٢) لسنة ٢٠٢٠، أُسندت مهمة إدارة نظام الضمان الصحي الذي تم انشاؤه في العراق إلى هيئة الضمان الصحي، وبحسب القانون المذكور فان هذه الهيئة هي مؤسسة حكومية مركزها الرئيسي ببغداد، ولها فروعها في كل من إقليم كردستان والمحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم[٢]، وللهيئة شخصية معنوية وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري ولها صلاحية ممارسة كافة التصرفات القانونية والتي يتطلبها عمل الهيئة[٣]،وهي مرتبطة بوزارة الصحة وليست مستقلة، لكن القانون اعطى لمجلس الوزراء حسب سلطته التقديرية، بعد مضي خمس سنوات من تأسيسها صلاحية فك ارتباطها عن وزارة الصحة[٤]،فضلاً عن ذلك تعمل الهيئة بأسلوب التعاقد ونظام تنسيب أو نقل الموظفين من وزارات الدولة الى الهيئة لأشغال الوظائف التي تحتاج الى الخبرة ،والاختصاص عدا القيادية وتحدد أجورهم بنظام تصدره الهيئة[٥]. سنتناول هذا المطلب بالتفصيل في ثلاثة فروع ،نستعرض في الأول هيئة إدارة

(١)وسنقتصر دراستنا على هيئة الضمان الصحي دون الخوض في الهيئات الأخرى المسؤولة عن الضمان الصحي.
(٢)المادة (٢) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٣)المادة (٣) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٤)المادة (٤٣) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٥)المادة (٤) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.

الضمان الصحي، ونبين في الفرع الثاني التشكيلات التابعة لهيئة الضمان الصحي، اما الفرع الثالث ندرس فيه الموارد المالية لهيئة الضمان الصحي.

الفرع الاول: هيئة ادارة الضمان الصحي: أشار قانون الضمان الصحي الجديد الى تشكيلات جديدة في وزارة الصحة، من أهمها هيئة الضمان الصحي التي نص عليها القانون في المادة(٢/اولا) وترتبط بوزارة الصحة ،وتتمتع الهيئة بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي ولها الحق بممارسة التصرفات القانونية كافة بما ينسجم مع نشاطها[١]، سنبين بالتفصيل هيئة الضمان الصحي، من خلال الفقرات التالية .

اولاً: تشكيل مجلس ادارة هيئة الضمان الصحي :بموجب المادة (٧) من قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠، فأن للهيئة مجلس إدارة يرأسه وزير الصحة أو من ينوب عنه ونائب للرئيس يتمثل بأحد وكلاء وزارة الصحة[٢]، ولرئيس الهيئة صلاحية تخويل هذا النائب الصلاحيات اللازمة لإدارة الشؤون التنفيذية للهيئة[٣]، الى جانب الرئيس ونائبه، يشمل المجلس عضوية عدد من الأعضاء، منهم من هم عاملين في الهيئة الا وهم مدير عام الصندوق[٤]، مديري المديرية القانونية والإدارية والمالية والمديرية الفنية[٥]، مدير مديرية الرقابة والتدقيق[٦]، الى جانبهم يوجد اعضاء آخرين ممثلين عن جهات متنوعة تمثل الجهات ذات العلاقة بمنظومة الضمان الصحي، فهنالك من هم ممثلين عن وزارات مختلفة الا وهي وزارة الصحة ووزارة المالية وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ووزارة التخطيط واشترط القانون المعني ان لا تقل درجتهم عن مدير عام[٧]، واخرين ممثلين عن نقاباتهم، فيوجد ممثل عن كل من نقابات الاطباء وأطباء الأسنان والصيادلة، ممثل عن نقابة التمريضيين وآخر عن نقابة ذوي

(١)لمادة (٣) من قانون الضمان الصحي رقم رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٢)المادة (٧/ثالثاً) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٣)المادة (٧/ رابعاً) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٤)المادة (٧/ أولا /أ) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠ ،مما يجدر الإشارة له ان قانون الضمان الصحي استوجب في المادة (٢/ثانياً) منه تأسيس هذه الصندوق والذي هو ركيزة النظام وجعل مركزه الرئيسي في بغداد وله فروعه في إقليم كوردستان والمحافظات الاخرى الغير منتظمة في إقليم.
(٥)المادة (٧ / أولا /ب) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٦)المادة (٧ / أولا /ج) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٧)المادة (٧ / أولا/د) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.

المهن الصحية[١]، وممثل عن الاتحاد العام لنقابات العمال[٢]، الى جانب ممثل عن ارباب العمل، يتم ترشيحه من غرفة التجارة والصناعة[٣]، فضلاً عن خبيرين اثنين من ذوي المهن الطبية أو الصحية والتمريضية يتم اختيارهما من قبل وزير الصحة واشترط قانون الضمان الصحي شرطي المؤهل العلمي والخبرة، بالنسبة للمؤهل العلمي اشترط ان يكونا حاصلين على شهادة الدكتوراه او ما يعادلها ، اما بالنسبة لشرط الخبرة فاشترط القانون ان يكون لهما خبرة في مجال تخصصهما لا تقل عن خمس عشرة سنة[٤]، الى جانب هؤلاء يتضمن المجلس أيضا عضوية خبير في التحليل المالي والعلوم الإكتوارية يتم ترشيحه من قبل وزارة المالية[٥]، وان للهيئة مقرر بدرجة مدير يتم تعيينه من قبل رئيس الهيئة واشترط القانون في المرشح لهذا المنصب ايضا ان يكون حاصل على شهادة البكالوريوس في القانون او في العلوم الإدارية وله خبرة في مجال عمله لا تقل عن عشر سنوات[٦].

ثانياً: آلية انعقاد مجلس إدارة الهيئة بموجب قانون الضمان الصحي، فان المجلس يقوم بالاجتماع بشكل دوري مرة واحدة في الشهر على الأقل ويجتمع كذلك لعقد جلسة استثنائية عند الحاجة والضرورة بناء على دعوة رئيس الهيئة او من ينوب عنه أو بناء على طلب مقدم من ثلث أعضاء المجلس وبالنسبة لنصاب الجلسات فاستلزم القانون المعني حضور أكثرية عدد اعضاء المجلس[٧]. **قد يثار التساؤل عن ماهية الاجراء المتبع في حالة عدم تحقق نصاب الجلسة؟** في هذه الحالة يدعو الرئيس لاجتماع خلال خمسة عشر يوماً ويعد النصاب متحققاً هنا بحضور ثلث اعضاء المجلس فقط[٨].

(١)المادة (٧ / أولا/ هـ) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٢)المادة (٧ /أولا /و) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٣)المادة (٧ /أولا/ ز) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٤)المادة (٧ / أولا/ح) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٥)المادة (٧ / أولا /ط) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٦)المادة (٧/ ثانياً) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٧)المادة (٨/ اولاً) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٨)المادة (٨/ ثانياً) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.

قرارات المجلس تتخذ بأغلبية عدد أصوات الأعضاء الحاضرين وفي حال تساوي الاصوات يتم ترجيح الجانب الذي صوت معه الرئيس[١]، هذا وأعطى القانون للرئيس الحق في الاعتراض ولمرة واحدة فقط عن القرارات المصوت عليها واعادتها للمجلس في حالة عدم انسجامها مع توجهات السياسة الصحية الوطنية[٢]، في حالة اعادتها للمجلس، فان للمجلس اما ان يقوم بالتراجع عنها او تعديلها أو إقرارها كما هي وتقر حسب القانون بأغلبية ثلثي عدد الحاضرين[٣]، حسنا فعل المشرع هنا بمعالجة حالة الاعتراض والسماح للرئيس بالاعتراض لمرة واحدة فقط لغرض عدم تأخير اصدار القرارات وعمل مجلس الهيئة.

ثالثاً : اختصاصات المجلس: حدد قانون الضمان الصحي مهام المجلس، وهذه المهام متنوعة وتشمل الآتي: مهام المجلس والمتعلقة بإدارة هيئة الضمان الصحي وادارة تمويلها وتشمل: المصادقة على التقرير السنوي[٤]،والمصادقة على مشروع الموازنة السنوية[٥] ،والحسابات الختامية للهيئة وإرسالها لوزارة المالية[٦]، قبول الهبات والتبرعات[٧]،وعقد القروض الداخلية والخارجية[٨]، وتحديد أوجه استثمار أموال الهيئة والمصادقة عليها، كل ذلك وفقاً للقانون[٩]، الى جانب وضع نظام لصرف المكافئات والحوافز للعاملين في الهيئة[١٠]، ووضع خطط لتدريب وتأهيل موظفي الهيئة[١١]، ويتولى المجلس في هذا المجال ايضاً تحديد مهام وواجبات التشكيلات التابعة للهيئة وله صلاحية التعديل على هذه المهام والواجبات على حسب ما يستجد[١٢].

(١)المادة (٨/ثالثاً) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٢)المادة (٨/رابعاً) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٣)المادة (٨/خامساً) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٤)المادة (٩) أولاً/ص) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٥)المادة (٩/أولاً /أ) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٦)المادة (٩/أولاً /ب) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٧)المادة (٩) أولاً /ط) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٨)المادة (٩/أولاً/س) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٩)المادة (٩/أولاً/ع) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(١٠)المادة (٩/أولاً/ق) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(١١)المادة (٩) أولاً/م) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(١٢)المادة (٩/أولاً /ل) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.

١- **اختصاصات الهيئة مهام متعلقة بتنظيم الخدمات المقدمة بالضمان الصحي وتشمل هذه المهام:** تحديد نوع وشكل بطاقة الضمان الصحي[١]، تحديد كم ونوع الخدمات الصحية (الامتيازات المقدمة للمشمولين بقانون الضمان الصحي[٢]، سلطة تحديد أو تعديل قيمة بدل الاشتراك والقسط السنوي او الشهري لموظفي الدولة والمتقاعدين وضوابط شمول أفراد العائلة من غير المنصوص عليهم في قانون الضمان الصحيح[٣]، وضع جدول لمشتركي القطاع الخاص والمهن الحرة مماثلا لرواتب موظفي الدولة[٤]، كذلك تحديد قيمة ونسبة تغطية نفقات العلاج[٥]، من مهامهم بهذا المجال ايضا تحديد قائمة أدوية الضمان الصحي وهنا الزم القانون مراجعة هذه القائمة بشكل دوري دون تحديد المدة المقصودة، فهل ستكون مراجعة نصف سنوية او سنوية وهذا خلل ممكن معالجته بالتعليمات الخاصة بالقانون ولو كان من الأجدى تشريعيا توضيح ذلك بصلب القانون وعلى كل ، تحديد القائمة الخاصة بالأدوية ومراجعتها تكون بالتعاون مع وزارة الصحة ونقابة الصيادلة[٦].

٢- **مهام المجلس في مجال علاقة هيئة الضمان الصحي مع مقدمي الخدمات الصحية:** يندرج تحت هذه المهام وضع ضوابط ومعايير التعاقد مع مقدمي الخدمة الصحية في القطاع العام والخاص والخيري[٧]،وتحديد طريقة دفع أجور الخدمات الصحية المقدمة من قبلهم[٨] ،وتحديد ضوابط استرداد الأموال المستحقة لهم نتيجة تغطية جزء من نفقات العلاج من قبل الهيئة[٩]، تحديد أسعار الخدمات الصحية بالتعاون مع وزارة الصحة ونقابة الأطباء والمؤسسات الخاصة والخيرية والنقابات ذات العلاقة[١٠].

---

(١)المادة (٩/أولاً/ن) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٢)المادة (٩/أولاً/ف) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٣)المادة (٩) أولاً/ج) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٤)المادة (٩) أولا/د) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٥)المادة (٩/أولاً/هـ) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٦)المادة (٩/أولاً/ح) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٧)المادة (٩/أولاً/ي) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٨)المادة (٩/أولاً/ز) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٩)المادة (٩/أولاً/و) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(١٠)المادة (٩/أولاً /ك) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.

رابعاً: اختصاصات الرئيس المجلس(وزير الصحة او من ينوب عنه): للرئيس المجلس عدد من المهام التنظيمية والإدارية والتنفيذية بعضها واجبات تتعلق بإدارة المجلس ويؤديها باعتباره رئيساً لمجلس الهيئة والبعض الآخر يؤديها باعتباره رئيسا لهيئة الضمان الصحي كمؤسسة عامة وكالاتي :

١- يتولى وزير الصحة او من ينوب عنه باعتباره رئيس مجلس هيئة الضمان الصحي مهمة تنظيم جدول اجتماعات الهيئة والموافقة على عرض المواضيع المقدمة من الهيئة او الأعضاء، هو من يقوم بدعوة المجلس للانعقاد ويترأس الجلسات ويديرها وبعد اتخاذ مجلس الهيئة لقراراته يتولى مهمة تنفيذ هذه القرارات ومتابعتها مع الهيئة، كما يتولى الموافقات في الهيئة، فهو من يوافق على مشروع الموازنة ومشروع الحسابات الختامية والتقرير السنوي ويعرضها جميعا للمجلس للمصادقة عليها وكما له سلطة بتشكيل اللجان اللازمة لعمل الهيئة[١].

٢- يتولى وزير الصحة أو من ينوب عنه في مجال إدارة هيئة الضمان الصحي باعتباره رئيساً لها مهام عدة، فهو يمثل هيئة الضمان الصحي أمام المحاكم على مختلف أنواعها ودرجاتها، ويتولى مهمة التعاقد مع مقدمي الخدمة الصحية واشترط القانون هنا موافقة المجلس وكان ادراج هذا الشرط موفقا حتى لا يكون التعاقد أداة بيد الرئيس تستغل لأهداف لا تتعلق بسير المرافق العامة او تحقيق المصلحة العامة ولكون المجلس يضم ممثلين من ذي الاختصاص في مجالهم وبالتالي يكون من الأولى الرجوع لهم في مجال التعاقد مع مقدمي الخدمات الصحية وفي ظل ما تفتي به القوانين السارية ذات العلاقة كتعليمات تنفيذ العقود الحكومية النافذ، يصدر الرئيس أيضا الأمر بالصرف بحدود المبالغ التي يحددها المجلس ضمن اعتمادات الموازنة وعموما يتولى إدارة الهيئة وقيده قانون الضمان بالالتزام بهذا الشأن بخطة وتوجيهات المجلس وتنفيذ القرارات الصادرة منه ان للرئيس إصدار التعليمات الإدارية اللازمة

(١)المادة (٩/ثانياً) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.

لضمان سير العمل، الى جانب تولي تحرير الصكوك والموافقة على مشاريع الموازنة والملاك والحساب الختامي وتقديمها الى المجلس لإقرارها وفقاً للقوانين والانظمة والتعليمات[١].

الفرع الثاني: التشكيلات التابعة لهيئة الضمان الصحي: ينظم قانون الضمان الصحي تشكيلات الهيئة الأخرى، إلى جانب رئيس الهيئة ومجلس إدارة الهيئة والشروط الواجب توفرها في من يشغل مهام إدارتها، وبحسب ما ورد فيها، تتكون الهيئة أيضاً من التشكيلات التالية:

أولاً: صندوق الضمان الصحي: اشترط القانون في من يتولى إدارة الصندوق أن يكون موظفاً بدرجة مدير عام، وكما يشترط للمؤهل العلمي أن يكون حاصلاً على شهادة البكالوريوس في العلوم المصرفية او في العلوم المالية، كما اشترط ان يكون له خبرة فعلية في مجال اختصاصه لا تقل عن خمسة عشر عاماً[٢]،ويكون مسؤولاً أمام رئيس الهيئة والمجلس[٣]، وقد حدد قانون الضمان الصحي مهامه[٤]، فموجب قانون الضمان تنشا فروع للصندوق في المحافظات غير المنتظمة في إقليم وتكون هذه الفروع بمستوى قسم واشترط القانون هنا في من يشغل منصب المدير ان يكون موظفا له شهادة بكالوريوس في العلوم المصرفية او المالية وله خبرة في مجال عمله لا تقل عن عشر سنوات[٥]. ويملك مجلس الوزراء صلاحية اختيار طريقة سد العجز المالي في حالة وجوده في صندوق الضمان وهذا استناداً الى نص المادة(١٥/ثانياً)من قانون الضمان الصحي رقم(٢٢)لسنة٢٠٢٠[٦]، والى جانب ذلك لمجلس الوزراء اعادة النظر في نسب الدعم المالي المخصصة لتمويل الموازنة السنوية لهيئة الضمان الصحي التي حددتها المادة

---

(١)المادة (١١) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٢)المادة (١٠/ أولا) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٣)المادة (١٣/ ثالثاً) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٤)المادة(١٣) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠. "اولاً- أ-القيام باستحصال الاشتراكات والغرامات والأقساط وفوائد الديون المتعلقة بالاشتراكات المتأخرة.ب-القيام بصرف نفقات العلاج بموجب الضوابط المحددة من المجلس.ت-القيام بإعداد كل من مشروع الموازنة والحسابات الختامية ورفعه لرئيس الهيئة .ث-القيام بإعداد التقرير السنوي ورفعه لرئيس الهيئة.د- وإعداد التقرير المتعلق بالتحليل المالي وتحليل المخاطر-ثانياً-القيام بإيداع الأموال التي تم استحصالها في أحد المصارف الحكومية.ثالثاً-تولي مهمة الاشراف والمراقبة وتحديد ورسم استراتيجية العمل في فروع الصندوق في المحافظات"

(٥)المادة (١٠/سابعاً) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٦)المادة (١٥) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.

(١٢)من قانون الضمان الصحي الجديد وتتمثل على سبيل المثال بمساهمات أرباب العمل وأصحاب الشركات وبنظام وبنسب يحددها مجلس الوزراء، والمنح والهبات والتبرعات والوقف والوصية والمساعدات المقدمة من داخل وخارج العراق، وبدلات الاشتراكات السنوية والشهرية، والضرائب المتحصلة من تجارة السكائر والتبوغ والمواد الضارة صحياً وبنسبة(٣٥%)من مجموع الايرادات والضرائب والغرامات ...الخ ،أي أن المجلس الوزراء صلاحية تعديل النسب التي تمول هيئة الضمان منها[١].

ثانياً : المديرية القانونية والإدارية والمالية: اشترط قانون الضمان الصحي هنا ان يكون المرشح لشغل منصب المدير فيها موظفاً، درجته معاون مدير عام، واشترط بان يكون من ذي الخبرة في اختصاصه بالنسبة للمؤهل العلمي فيجب ان يكون حاصلا على شهادة البكالوريوس على الأقل في اختصاص القانون أو في اختصاص الإدارة او في مجال العلوم المالية، اما الخدمة فاشترط القانون نفس سنوات الخبرة في من يراس صندوق الضمان الصحي الا وهي خمس عشرة سنه في مجال اختصاصه[٢].

ونرى انه كان من الأفضل ان تكون المديرية مستقله بالشؤون القانونية والإدارية فقط دون الشؤون المالية لاختلاف الاختصاص والمهام ذات الطبيعة القانونية والإدارية التي تستوجب الخبرة في مجال القانوني والإداري عن المهام ذات الطبيعة المالية التي تتطلب الاختصاص في مجال العلوم المالية والمصرفية، وبالتالي كان من الأفضل ان تكون هنالك مديريتان، مديرية تختص بالأمور القانونية والإدارية ومديرية أخرى تختص فقط بالشؤون المالية والتي تختص ضمن مهامها بشؤون صندوق الضمان الصحي.

ثالثاً : مديرية الرقابة والتدقيق: اشترط القانون المعني هنا ان يشغل مهمة ادارتها موظف، تكون درجته معاون مدير عام حاصل على شهادة جامعية عليا في مجال العلوم المالية، ولا تقل خدمته الفعلية عن خمس عشر سنة. اجاز القانون ان يكون المدير موظفا حاصل على شهادة

(١)المادة (١٢) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٢)المادة (١٠/ثانياً) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.

جامعية أولية في العلوم المالية، وفي هذه الحالة لابد ان لا تقل خدمته الفعلية في مجال اختصاصه عن عشرين سنة[١].

رابعاً : المديرية الفنية: هذه المديرية يديرها موظف واشترط القانون في المرشح لشغل منصب ادارتها كسابقيه الاختصاص والمؤهل العلمي والخبرة، فأما يشغلها معاون مدير عام من ذوي المهن الطبية من الحاصلين على أعلى شهادة مهنية في حقل اختصاصه او شهادة الدكتوراه أو ما يعادلها وله خدمة فعلية في مجال عمله لا تقل عن خمس عشرة سنة، أو ان يكون من ذوي المهن الطبية من الحاصلين على شهادة مهنية في حقل الاختصاص وله خدمة لا تقل عن عشرين سنة[٢].

خامساً: المديريات التابعة للهيئة في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم: في الإقليم والمحافظات الغير منتظمة في إقليم سيكون لها مديريات تتبع الهيئة واشترط القانون هنا ان يديرها موظف عنوانه الوظيفي معاون مدير عام حاصل على شهادة جامعية ومن ذوي المهن الطبية، وله خبرة لا تقل عن خمس عشرة سنة في مجال اختصاصه[٣].

سادساً : مكتب الهيئة : هذا المكتب بمقتضى قانون الضمان الصحي سيكون بمستوى شعبة، ويديره بموجب القانون المعني موظف حاصل على شهادة البكالوريوس اما في القانون أو في الإدارة وله خبرة في مجال عمله لا تقل عن خمس عشرة سنة[٤].

الفرع الثالث: الموارد المالية لهيئة الضمان الصحي: يشير مفهوم التمويل الصحي الى الحصول على الموارد المالية لأنشاء المؤسسات الصحية وتوسيعها عن طريق مصدر مالي مناسب ومشروع في الوقت المحدد وتعظيم تلك الموارد باستثمارها[٥]،يحتل التمويل جانب مهم

---

(١)المادة (١٠/ ثالثا) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠

(٢)المادة (١٠ /رابعاً) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠ .

(٣)المادة (١٠/خامساً) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠ .

(٤)المادة (١٠/ سادساً) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠ .

(٥)نعيمة محسن العكيلي: التمويل الحكومي في القطاع الصحي ودوره في تحسين مستوى الخدمات الصحية في العراق، بحث مقدم الى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد في جامعة بغداد وهو جزء من متطلبات نيل درجة الدبلوم العالي في إدارة المستشفيات العراق ، ٢٠١٠، ص ١٨ .

عند التخطيط لإقامة نظام الضمان الصحي في أي دولة، فلا نجافي الصواب اذا ما قلنا انه لا يمكن لأي دولة تضمن نجاح مشروع ضخم كمشروع الضمان الصحي وعلى مستوى الدولة بالكامل مالم تضمن هذه الدولة ان يكون لها موارد مالية ثابتة تسمح لها بتمويل هذا المشروع وذلك لان الموارد المالية تمثل عصب النظام الصحي[١].

في العراق، تمول الخدمات الصحية الحكومية من اربع مصادر الا **وهي الموازنة الاتحادية** وتوزع الأموال هنا الى مركز وزارة الصحة ودوائر الصحة في المحافظات المصدر **الثاني هو التمويل من موازنات الحكومات المحلية** والتي تخصص جزء من انفاقها لأنشاء مؤسسات صحية ودعم جزء يسير من الموازنة التشغيلية، **المصدر الثالث هو** التمويل الذاتي بالنسبة لدائرتي العيادات الشعبية والشركة العامة للأدوية والمستلزمات الطبية فقط واللتين تتمتعان بالاستقلال المالي والإداري، **المصدر الرابع** هو المنح والمساعدات الدولية التي تقدم أحيانا الى الحكومة العراقية[٢]، وقد حدد قانون الضمان الصحي المصادر التي تمول موازنة الهيئة والنظام عموماً، وهذه المصادر تشمل الاتي[٣]"أولاً : ما يتم تخصيصه للهيئة من الموازنة العامة ويكون هذا من ضمن موازنة وزارة الصحة. ثانياً: المساهمات المقدمة من أرباب العمل وأصحاب الشركات ويتم تنظيم ذلك بنظام يصدر من مجلس الوزراء. ثالثاً: كل من المنح الهبات، التبرعات، الوقف الوصية والمساعدات التي يتم تقديمها للهيئة من داخل وخارج العراق وحسب ما يحدده القانون .رابعاً: ما ينتج عن استثمار أموال الهيئة من إيرادات. خامساً: بدلات الاشتراك والأقساط السنوية والشهرية للمشتركين. سادساً: ما يتم استحصاله من ضرائب عن تجارة السكائر والتبوغ والمواد الضارة بالصحة والمشروبات بنسبة(٣٥) من مجموع الايرادات والضرائب والغرامات.سابعاً: فوائد المترتبة عن الأموال التي يتم ايداعها في المصارف. ثامناً: مبالغ الغرامات المستحقة للمؤسسة وفوائد الديون والمتعلقة بالاشتراكات المتأخرة".

(١) أونس عباس رضا: التنظيم القانوني للضمان الصحي في العراق دراسة مقارنة، كلية القانون جامعة بغداد، رسالة ماجستير ،ص١٠٥.
(٢)صالح مهدي الحسناوي :نحو اصلاح النظام الصحي آليات تشريع قانون الضمان الصحي،ط١، مؤسسة العارف للمطبوعات،لبنان، ٢٠١٩،ص ٥٢
(٣)المادة (١٢) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.

ومن استقراء المادة تكون مصادر التمويل الأساسية هي الاشتراكات وما يخصص للقطاع الصحي من الموازنة الاتحادية ونرى انه كان من الأفضل تفصيل هذه المادة، إذ أن القانون فلم يوضح القانون آلية الاستثمار مثلا، لذلك نرى أنه من الأفضل ذكر ذلك في تعليمات القانون لتجنب استغلال هذه الثغرات في القانون من قبل أصحاب السلطة لغرض تحقيق منافع شخصية.

وبناءً على ما ورد في المادة(١٣/فقرة/تاسعاً) المذكورة سابقاً فقد فتح القانون الباب لإضافة مصادر أخرى لتمويل صندوق الهيئة وفقا لما يتطور مستقبلا، وقد جاء في هذه الفقرة :"أي موارد أخرى تستحق للهيئة وفقا لأحكام هذا القانون او القوانين الأخرى"، وحسنا فعل المشرع في هذا المجال فلم يحصر مصادر التمويل بما سبق ،وهذا يتوافق مع مشروع الضمان الصحي الذي قد يحتاج إلى مصادر تمويل أخرى مستقبلا، أو قد تستجد قوانين توفر هذه الموارد للهيئة ،فموجب هذه الفقرة لن تجد الهيئة صعوبة في الاستعانة بهذه الموارد مستقبلاً.

إن رؤية المشرع في قانون الضمان الصحي رقم (٢٢) لسنة٢٠٢٠، غير واضحة إذ تبنى نظام غير مألوف عالمياً ويتعارض مع الصفة السائدة والغالبة في أنظمة التأمين العالمية، فمن جهة اخذ بفكرة الضمان الصحي الاجتماعي من ناحية مشاركة الدولة في مصادر تمويل النظام عبر ما يخصص له من الإنفاق الحكومي في الموازنة العامة.

المطلب الثان: آلية التوظيف المعتمدة في هيئة الضمان الصحي: بالنسبة لآلية شغل الوظائف في الهيئة، فتم اعتماد ثلاثة أساليب نص عليها قانون الضمان الصحي صراحة في المادة(٤)، الا وهي التعاقد والتنسيب والنقل، الى جانب التعيين الذي اشير له ضمنا في نص المادة(٤)، واشير له صراحة في مواضع أخرى من القانون في نص المادة(٧/ثانياً) من قانون الضمان الصحي. سنقسم هذا المطلب على ثلاثة فروع ،نتناول في الاول اسلوب التعاقد في اشغال الوظائف في هيئة الضمان الصحي ،ونخصص الثاني لأسلوب التنسيب في اشغال الوظائف في هيئة الضمان الصحي ،ونبين في الثالث اسلوب النقل في اشغال الوظائف في هيئة الضمان الصحي.

الفرع الاول: اسلوب التعاقد في اشغال الوظائف في هيئة الضمان الصحي

تحتاج الادارة في تسيير مرافقها ولغرض تحقيق المصلحة العامة، الى عمال ليسوا بمركز دائمي وهم الموظفون المتعاقدون، وإن أسلوب التعاقد هو احد ادوات التعيين، فألى جانب الموظفين الذين يتم تعينهم بالقرار الإداري ويكونون في مركز تنظيمي، فهناك مجموعة من الموظفين يتم تعينهم عن طريق العقد وبذلك وجدت طائفة من الموظفين يمكن ان نطلق عليهم اسم الموظفين المتعاقدين. وعليه يجب عدم الخلط بين فكرة الموظف المتعاقد وبين المتعاقد مع الادارة لأجل انجاز مشروع معين وفي وقت محدد ،فالأول يعد موظفا مدنيا يشغل مكانا في السلم الوظيفي للدولة، في حين ان المتعاقد مع الادارة لا يعد كذلك ولا يخضع لنظام الدولة الوظيفي وانما يحكم العقد (العقد الإداري) المبرم بينه وبين الادارة علاقتهما معا ،فالأصل ان الادارة تقوم بتسيير مرافقها العامة بموظفين معينين بقرارات ادارية وتكون العلاقة بين الموظف والدولة علاقة تنظيمية، ولكن في حالات معينة واستثنائية تلجأ الادارة الى اسلوب التعاقد لشغل الوظيفة العامة بسبب حاجتها احيانا الى اشخاص يتمتعون بمؤهلات عالية وخبرات فنية نادرة قد لا تتوفر فيمن اعتادت الادارة استخدامهم من الموظفين ويتم اللجوء الى هذا الاسلوب عادة في مؤسسات البحث العلمي كالجامعات والمعاهد الفنية المتخصصة والمرافق الاقتصادية والمصانع الحربية او الخاصة بالأدوية او الحديد والصلب[1]، وكما ان الدولة قد تنشئ بعض المرافق التي لا تعرف مدى استمرارها، فتفضل اللجوء وقتها الى اسلوب التعاقد لشغل الوظيفة العامة حتى يمكنها الاستغناء عن العاملين في هذه المرافق اذا ما قررت الغائها.

ولقد تعددت التشريعات التي تناولت انواع الموظفين المتعاقدين في العراق، منها قانون استخدام الاجانب في الوظائف الحكومية رقم(٣٦)لسنة ١٩٢٧، وقد نُظِمَ هذا القانون لاستخدام الاجانب لما تحتاج اليه الإدارة لبعض الكفاءات الاجنبية ذات التخصص في المجالات التي لا يتوفر لدى كوادرنا الوظيفية ذاك الاختصاص[2]، والقرار رقم(٣٦١) لسنة ١٩٨٥، أجاز القرار أعلاه

(١) د.خيري ابراهيم مراد: المركز القانوني للموظف المتعاقد والمؤقت في الوظائف العامة، كلية القانون والسياسة ، ص٥،متاح على الموقع الالكتروني https://www.iasj.net/iasj/pdf/2e8a24d810fd5e9b
(٢) المادتان(١،٢) قانون استخدام الاجانب في الوظائف الحكومية رقم(٣٦)لسنة ١٩٢٧.

تشغيل المتقاعدون من منتسبي الدولة والقطاع العام الاشتراكي بما فيهم المتقاعدون العسكريون، وكذلك قرار مجلس قيادة الثورة(المنحل)رقم(٦٠٣)لسنة ١٩٨٧[١]، تناول الموظفون المؤقتون– المتعاقدون– المعينون ،الا ان القرار لم يحدد ماهية الاعمال ذات الطبيعة المؤقتة، ولكن بالرجوع إلى قانون العمل نجد أنّه يعرف العمل المؤقت هو "العمل الذي تقتضي طبيعة تنفيذه وانجازه مدة محددة"[٢]، واستمرت الأمور تسير على هذا الحال إلى سنة ٢٠١٢، إذ تقرر بموجب المادة (١٨/البند/الخامس) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١٢ بإيقاف التعيين بعقود مع امكانية تجديد العقود السابقة، واستمرت قوانين الموازنة العامة اللاحقة بتضمين هذا النص وآخرها قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٩[٣].

ووحد المشرع العراقي لفظ (المؤقت والمتعاقد) وجعلهم حالة واحدة عندما عرف الموظف المؤقت[٤] في قانون التقاعد الموحد رقم(٩)لسنة ٢٠١٤،وأن غاية المشرع من توحيد الموظفين المؤقتين والعقود هي شمولهم بالتقاعد وعدم اهدار خدماتهم وهذا واضح جليا من قرارات المشرع العراقي التي جرت العادة على التعاقد معهم بعقد مؤقت مع اصدار أمر إداري بتشغيلهم بنفس الوقت من خلال وصفهم موظفين مؤقتين متعاقدين، ومنها قرار(٣١٥)لسنة ٢٠١٩[٥]، وهي عقود بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (٣١٥) لسنة ٢٠١٩، وبموجب هذا الإجراء تم تحويل الإجراء اليوميين إلى عقود. وينشأ المركز القانوني للموظف المتعاقد مع صدور الاداة القانونية بتعيينه في المركز الوظيفي المتعاقد عليها مع الادارة، وبالتالي تترتب الآثار القانونية للموظف المتعاقد ،فيكون له حقوق وعليه التزامات، فلذلك يتكون المركز القانوني الذي نشأ للموظف

---

(١)المادة (١) قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم(٦٠٣)لسنة ١٩٨٧" على أن للوزير المختص ورئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة أو من يخولانه تعيين الذين أكملوا الثامنة عشرة من العمر بصفة موظفين مؤقتين في الاعمال ذات الطبيعة المؤقتة".

(٢) المادة(١/الفقرة/١٠) قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥.

(٣)المادة (١١/الفقرة/أ/البند/الرابع) قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم(١) لسنة٢٠١٩"يُمنع التعيين في دوائر الدولة كافة بأسلوب التعاقد. مع امكانية تجديد العقود السابقة".

(٤)المادة (١/الفقرة/ثامناً) قانون التقاعد الموحد رقم(٩)لسنة ٢٠١٤، إذ عرفت الموظف المؤقت على أنّه" كل شخص جرى التعاقد معه وتوافرت فيه شروط التوظيف المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية المرقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل"

(٥)الفقرة(٢) قرار مجلس الوزراء رقم(٣١٥) لسنة ٢٠١٩ في الجلسة الاعتيادية رقم(٣٥)بتاريخ٨/٩/ ٢٠١٩. والتي تضمنت في منه بتكييف اوضاع المتعاقدين بالشكل الذي ينطبق عليهم ما ينطبق على موظفي الملاك الدائم بموجب القوانين والقرارات النافذة فما يخص مساواتهم في الحقوق والواجبات بما فيها القرار(٦٠٣) لسنة ١٩٨٧.

المتعاقد مع الإدارة الذي يمكنه من أداء واجباته، اذ يجب على الموظف المتعاقد الالتزام بمهامه وواجباته الوظيفية العامة، وأياً كانت هذه المهام والواجبات وطريقة تحديدها وصياغتها سواء أكانت بالقيام بعمل معين أم الامتناع عنه[١]، ويحصل المتعاقد مع الادارة على حقوقه بالاتفاق مع الإدارة العامة والتي تجسد في العقد ،واستثناءً من ذلك فإن الحقوق التي لم تنظمها العقد يكتسبها الموظف وفقاً للقواعد المقررة قانوناً التي تحكم شؤون الموظفين والمحددة من تاريخ مباشرتهم لعملهم الوظيفي والتي تحكمهم مبادئ المصلحة العامة وهي على نوعين منها الحقوق المالية وهذه الحقوق هي المرتب والمكافآت والحوافز المالية[٢]،والحقوق المعنوية، مكافئة نهاية الخدمة، أو غير مالية منها السفر والايفاد والاجازات وحق الإضراب[٣].

وأما التعاقد في قانون الضمان الصحي رقم(٢٢) لسنة ٢٠٢٠، فقد اشار إلى أنه "تعمل الهيئة بأسلوب التعاقد وتنسيب أو نقل الموظفين من وزارات الدولة إلى الهيئة لإشغال الوظائف التي تحتاج إلى الخبرة والاختصاص عدا الوظائف القيادية ...."[٤]، وكما نص القانون أعلاه على أن "أولاً – يتولى رئيس الهيئة المهام الآتية : ....ز– التعاقد مع الأشخاص الطبيعيين لإشغال الوظائف الشاغرة "[٥]، ويفهم من النصوص المتقدمة أن العقد هو الأداة القانونية لأشغال الوظائف التي تحتاج إلى الخبرة الاختصاص في هيئة الضمان الصحي وبالتالي العلاقة بين

(١)فارس علي جانكير، هوار نور الدين حسين: شرح احكام الوظيفية العامة في النظام القانوني العراقي ،٢٠٢١،ص٩٤.
(٢)المادتان (٤و٧) من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم(٦٠٣) لسنة ١٩٨٧، والمادة (٤)من تعليمات الخدمة المدنية رقم (١١) لسنة ١٩٨٧،المادة (١) قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم(٣٦١) لسنة ١٩٨٥، المادة (٣/الفقرة/٤) التعليمات رقم(٧)لسنة ١٩٨٥، المادة(٢) من القرار(٣١٥)لسنة ٢٠١٩.
(٣)ينظر في ذلك ،المادتان(٤٣/الفقرتان/٣و٦) و(٥٠) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة١٩٦٠، قرار مجلس شورى الدولة رقم (٣٠١٣/٩٣) الصادر بتاريخ١٠/٣/ ٢٠١٣،المادة (٧) من تعليمات الخدمة المدنية رقم(٧) لسنة ١٩٨٥ والخاصة بتنفيذ قرار مجلس قيادة الثورة(المنحل) رقم(٣٦١) لسنة ١٩٩٨٥، قرار التعاقد مع المتقاعدين، المادة (٣) من ضوابط تعيين المستخدمين المحليين العراقي لسنة ٢٠٠٧،كتاب وزارة المالية، الدائرة القانونية، الوظيفة العامة، ع٨٠٢ /٦٥٨٠/٦٠،بتاريخ٢٠١٣/١/٢٨،الفقرة (٨/أ/ب/و/ج) قرار مجلس الوزراء رقم(٣١٥) لسنة ٢٠١٩ ،إذ نصت على "للمتعاقد اكمال دراسته الأولية والعليا على ان لا يتعارض مع سعات العمل المحددة بالعقد بحسب رغبته، ولا مانع من منحه إجازة دراسية لغرض تطوير الدائرة وبموافقة الوزير أو رئيس الجهة الغير المرتبطة الوزارة أو المحافظ مما ينسجم وحاجة الدائرة لتخصصه" .

(٤)المادة(٤) من قانون الضمان الصحي رقم(٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٥)المادة(١١) من قانون الضمان الصحي رقم(٢٢) لسنة ٢٠٢٠.

الهيئة والمتعاقد ليست تنظيمية، انما هي علاقة تعاقدية بحتة[١]، وتكون هيئة الضمان الصحي هي الطرف الأول في العقد؛ يمثلها رئيسها كونه هو المسؤول عن إدارة الهيئة وتسيير شؤونها.

الفرع الثاني: اسلوب التنسيب في اشغال الوظائف في هيئة الضمان الصحي

وقد عَرَفَ المشرع العراقي في قانون الخدمة الخارجية رقم(٤٥) لعام ٢٠٠٨، الموظف المنسب بأنه " المنسب للعمل بوزارة الخارجية من وزارات أخرى"[٢]، وهذا التعريف لم يكن المشرع فيه موفقا؛ لأنه ليس مانعاً جامعاً. ولقد عرف جانب من الفقه العراقي مفهوم التنسيب، "تكليف الموظف بتولي أعمال وظيفة في دائرة غير دائرته الأصلية ضمن وزارة واحدة أو وزارة غير الوزارة التي ترتبط بها دائرته مع بقائه على ملاك دائرته الأصلية "[٣]، وإن تحليل التعريف المذكور يظهر لنا أنه يرى في التنسيب تكليفاً، وهو رأي غير دقيق على إطلاقه، لان التنسيب قد يكون بطلب من الموظف، ويمكن للإدارة الاستجابة إليه في حدود المصلحة العامة، وعندها لا يكون تكليفاً بالمعنى الدقيق. ويمكن صياغة تعريف للتنسيب وهو أسلوب استثنائي لشغل الوظائف العامة إلى احد الموظفين في إدارة أخرى سواء أكانت من فروع الإدارة نفسها أم إدارة أخرى. وقد بينت الهيئة العامة في مجلس الدولة بصفتها التمييزية بعض خصائص التنسيب في حكم لها بأنه ذا طبيعة مؤقتة، ولا يعد نقلا ، ولا عقوبة وظيفية (انضباطية)، ويدخل في إطار السلطة التقديرية للإدارة على وفق ما يتراءى لها تحقيقاً للمصلحة العامة[٤].

وأن قانون الخدمة المدنية رقم(٢٤) لسنة ١٩٦٠،لم يعالج حالة تنسيب الموظف على الرغم من انه وضع يتعلق بالموظف العام، فيرجع بهذا المجال الى تعليمات الوظائف الشاغرة والملاكات

(١)أثير ناظم حسين: الأحكام القانونية لإشغال الوظائف في هيئة الضمان الصحي دراسة في ضوء قانون الضمان الصحي رقم(٢٢) لسنة ٢٠٢٠ ،مجلة رسالة الحقوق، جامعة كربلاء، العدد الخاص بالمؤتمر الوطني الأول المشترك بين كلية القانون جامعة كربلاء وكلية الحلة الجامعة ، ٢٠٢٢ ،ص٣٥٣- ٣٥٤.

(٢) المادة (١/ البند/ عشرون)،من قانون الخدمة الخارجية رقم(٤٥) لسنة٢٠٠٨،منشور في الوقائع العراقية، العدد ٤٠٩٧ ،بتاريخ ٢٠٠٨/١١/١٧.

(٣)د. يوسف الياس: المرجع العلمي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني، ط١، دار التقني للطباعة والنشر ، بغداد ، ١٩٨٤، ص ١٩١ .

(٤)حكم الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية، رقم٢٨٨/انضباط تمييز/٢٠٠٦ في٢٠٠٦/١٢/١١منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٦، جمهورية العراق، وزارة العدل، مجلس شورى الدولة ، بغداد، ص ٥٤٤ .

المصدقة رقم(٢٣) لسنة ١٩٧٩، والذي حدد مدة التنسيب بان لا تتجاوز بكل حال من الاحوال، بالنسبة للموظفين، ثلاث سنوات، وأوضحت التعليمات سابقة الذكر، بان الأصل العام في التنسيب انه يكون لسنة واحدة فقط ابتداءً، ويجوز التمديد على ان لا يتجاوز مدة الثلاث سنين، فيجب انهاء العلاقة من الجهات ذات العلاقة عند زوال الأسباب الموجبة للتنسيب وسد الشاغر بالتعيين او في حالة تجاوز مدة الثلاث سنين[١]، وقرار التنسيب الصادر يستلزم موافقة الوزير المختص في حالة إذا كان التنسيب لجهة أخرى تابعة لنفس الوزارة، او يكون قرار مشترك بين الوزيرين المختصين في حالة إذا كان التنسيب بين وزارتين مختلفتين او جهتين تابعتين لوزارتين مختلفتين وليس نفس الوزارة[٢]، واكدت التعليمات ان التنسيب هو أسلوب استثنائي ويجب حسب التعليمات الوظائف الشاغرة والملاكات المصدقة ان يستخدم في نطاق ضيق وعند الحاجة وفي الحالات الطارئة[٣].

أما التنسيب في قانون هيئة الضمان الصحي رقم(٢٢) لسنة ٢٠٢٠،فقد أجاز بصريح العبارة الاخذ بالتنسيب ،وبالتالي تنسيب الموظفين من باقي ملاكات الدولة الى هيئة الضمان الصحي[٤]،لكن نقترح هنا، ان لا يتم اللجوء لهذا الأسلوب الا في حالات قصوى تستوجب ذلك لما يسببه من ارباك في سير المرفق وحفظا لحقوق الموظف، وعلى كل يبقى الموظف منسب على ملاك وزارته وليس ملاك دائرة الضمان الصحي.

الفرع الثالث: اسلوب النقل في اشغال الوظائف في هيئة الضمان الصحي

لم تتطرق تشريعات الخدمة المدنية الى تعريف النقل الوظيفي تعريفاً محدداً، وإنما تركت ذلك للقضاء والفقه، فعلى صعيد القضاء الإداري عرفت الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة(سابقاً)

(١)ينظر كل من(الفقرة٣/ أ/ أولا)و(الفقرة٤/ب/اولاً)من التعليمات رقم(٢٣) لسنة١٩٧٩، صدرت هذه التعليمات بناءً على أحكام مادة(١١)من قانون الملاك رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ المعدل.
(٢) المادة (١/ب/رابعاً) تعليمات الوظائف الشاغرة والملاكات المصدقة.
(٣)المادة (٣) تعليمات الوظائف الشاغرة والملاكات المصدقة.
(٤)المادة(٤) من قانون الضمان الصحي رقم(٢٢) لسنة ٢٠٢٠.

بصفتها التمييزية النقل الوظيفي بأنه "... سلطة الإدارة في نقل الموظف من دائرة الى اخرى ..."[١].

وأن نقل الموظف يخضع لشروط قانونية تلتزم بها الإدارة عند ممارسة سلطتها التقديرية في نقل الموظف من دائرة لأخرى، فالموظف لا ينقل من محل وظيفته الا بعد قضائه مدة لا تقل عن ثلاث سنوات، في الأماكن الاعتيادية، اما الأماكن النائية، فيقضي مدة لا تقل عن سنة ونصف، قبل انقضاء هذه المدد لا تستطيع الإدارة نقله، الا اذا استوجبت المصلحة العامة أو ضرورة صحية ذلك ،وضمن الشروط القانونية الأخرى، ان تتوفر درجة مالية شاغرة في ملاك هيئة الضمان الصحي، وعندما ينقل الموظف الى ملاك الهيئة، فينقل الى نفس درجة وظيفته ولا ينزل الى درجة ادنى، وبكل حال، يجب ان لا يكون النقل صورة من صور العقوبات المقنعة للموظف وقد أصدرت قرارات عديدة من القضاء الإداري العراقي يؤكد فيه على هذه الشروط، ويرتب الغاء قرار النقل عند مخالفة احدها[٢].

أشار قانون الضمان الصحي رقم(٢٢) لسنة ٢٠٢٠ على النقل أنه "تعمل الهيئة بأسلوب التعاقد و تنسيب أو نقل الموظفين من وزارات الدولة إلى الهيئة لإشغال الوظائف التي تحتاج إلى الخبرة والاختصاص عدا الوظائف القيادية ..."[٣]،ويفهم من النص أعلاه أن المشرع قد اعتمد على نقل الموظفين من ملاكات الوزارات إلى ملاك هيئة الضمان الصحي لإشغال وظيفة دائمة فيها، وبذلك فالنقل وسيلة اعتيادية لإشغال الوظائف في هيئة الضمان الصحي بعد استيفاء الإجراءات، بأن ينقل الموظف مع الدرجة الوظيفية والتخصيص المالي إلى الهيئة ، ولذا نقترح أن يكون النقل في التخصصات التي تحتاج إلى الخبرة والاختصاص وليس نقل أي موظف لضمان وجود ملاكات التي لديها الخبرة والتخصص لهيئة الضمان الصحي.

(١)حكم الهيئة العامة بصفتها التمييزية ،رقم ٢٤٧/انضباط- تمييز/٢٠٠٦ بتاريخ٢٠٠٩/٩/١٨، منشور في مجلس شورى الدولة ،إعداد صباح صادق جعفر ، ط١،٢٠٠٨،ص٣٧٣.
(٢)أونس عباس رضا: مصدر سابق،ص١٠٣.
(٣) المادة(٤) من قانون الضمان الصحي رقم(٢٢) لسنة ٢٠٢٠.

عند اختيار شاغلي الوظائف في الهيئة يجب أن يكونوا من ذوي الخبرة والتخصص، وهذا توجه حسن لضمان الكفاءة في أداء العمل، وبهذا استثنت المادة (٤) من القانون المناصب القيادية من النقل والتعيين والتعاقد، لكنها لم توضح معناها أو ما هو المعيار في اعتبار هذا المنصب أو ذاك هو منصب قيادي، وإذا استثني من النقل والتعاقد والتنسيب، فهل التعيين هو آلية معتمدة؟ بالرجوع الى المادة(٤) من القانون والتي أوضحت الية شغل الوظائف في الهيئة فأنها غفلت عن الإشارة الى التعيين، مع هذا القانون ادرج التعيين كأسلوب من أساليب اسناد الوظيفة للموظف في مواضع منها المادة(٧/ثانياً) من القانون والتي اشارت ان مقرر الهيئة يتم (تعيينه) من قبل رئيس الهيئة، والتعيين هو أسلوب اعتيادي متبع لشغل الوظيفة العامة في الهيئة وتطبق بهذا المجال، بالنسبة للشروط الواجب توفرها في المرشح لشغل الوظيفة بالتعيين والآثار القانونية المترتبة عن التعيين احكام قانون الخمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠،واما بالنسبة للأجور عموماً فسيحددها النظام الذي تصدره هيئة الضمان الصحي لاحقاً[١].

أن السلطة المختصة بالتعيين أو النقل أو التنسيب لهيئة الضمان الصحي لها الحق في اختيار الأشخاص على وفق المؤهلات والشهادة التي تتطلبها النصوص القانونية في قانون الضمان الصحي وبحسب ما تقتضيه المصلحة العامة، كما أن للسلطة المختصة بالتعيين الحق في وضع قواعد تحكم التعيين كما أن لها الحق في تغيير وتبديل هذه القواعد اذا كان هذا الإجراء لا يخالف نصوص القانون ومن شأنه أن يحقق المصلحة العامة.

المبحث الثاني: نشاط السلطة الإدارية في كفالة نظام الضمان الصحي: لتطبيق الضمان الصحي تحتاج الإدارة إلى مجموعة من القواعد والإجراءات التي تفرضها الإدارة والتي تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة، إذ ترغب الإدارة في إخضاعه لنظام قانوني، وذلك من خلال تطبيق النظام الضمان الصحي بالحيطة وتأن وذلك؛ لأنه يمثل نقلة نوعية وكبيرة وتغييراً جذرياً في النظام الصحي العراقي ،ولا بد من توفير كافة التمهيدات اللازمة لنجاح المشروع، لأن أي فشل في التطبيق سيجعل تنفيذه مرة أخرى شبه مستحيل، ولأن التغيير الجذري يجب أن يكون حذراً

(١)أونس عباس رضا: مصدر سابق، ص١٠٤.

ودقيقاً وتدريجياً خوفاً من انهيار النظام الصحي وزيادة نسبة الوفيات والمرضى، ولهذه الأسباب تم تقسيم تطبيق النظام إلى ثلاث مراحل، تبدأ بمرحلة التسجيل وتنتهي بتطبيق النظام.

ويحتاج النشاط الإداري سواء أكان على مستوى القطاع العام أم القطاع الخاص الى رقابة يتولى مراقبة اداء الجهة المكلفة بإداء النشاط وهذا الامر نص عليه قانون الضمان الصحي بعد ان اعطى هيئة الضمان الصحي صلاحية التعاقد مع المؤسسات الصحية العامة والخاصة، وتخضع إدارة هيئة الضمان الصحي في ممارسة مهامها للرقابة والتي تتمثل عموما بالرقابة السياسية والرقابة الإدارية والرقابة القضائية، وذلك لغرض التطبيق الأمثل لقانون الضمان الصحي الجديد وكل ما يتعلق بالحفاظ على صحة المجتمع.

في هذا المبحث سنلقي الضوء على هذه الجزيئات تباعا وذلك في مطلبين، الأول، نخصصه لدور الادارة في تطبيق نظام الضمان الصحي في العراق ، اما الثاني، فسنستعرض فيه الرقابة على نشاط السلطة الإدارية لكفالة الضمان الصحي.

المطلب الأول: دور الادارة في تطبيق نظام الضمان الصحي في العراق

حدد قانون الضمان الصحي إجراءات تطبيقه، والتي سيتم تنفيذها تدريجياً على ثلاث مراحل، في كل مرحلة ستلتزم هيئة الضمان ووزارة الصحة والوزارات المعنية ذات العلاقة بعدد من الالتزامات، وصولا إلى تطبيق المرحلة الأخيرة لتحقيق هدف التغطية الصحية الشاملة.

واما بالنسبة لميعاد تطبيق النظام، حسب بيان وزارة الصحة العراقية، كان من المفترض البدا بتطبيق قانون الضمان الصحي، في اب/٢٠٢٢، لكن بسبب عدم إقرار الموازنة الاتحادية، بالتالي عدم توفر التخصيصات المالية اللازمة للخطة، تم تأجيل التطبيق الى حين اصدار الموازنة الاتحادية، لكن بحلول عام ٢٠٢٣،أعلنت وزارة الصحة بدا المشروع، بأطلاق استمارة الضمان الصحي[١]. سنتعرض في هذا المطلب مراحل تطبيق النظام حسب ما ورد بالقانون من

(١)عبد الله سلام العراق يعلن تفعيل قانون الضمان الصحي لتحسين الواقع الطبي .. ما فرص نجاحه، مقال منشور بتاريخ ٢٠٢٣ على موقع الجزيرة على الرابط: https://www.aljazeera.net /، تاريخ الدخول ٢٠٢٣/١/١١، ساعة ١١:٠٨ مساءً .

خلال تقسيمه على ثلاثة فروع ،نتناول في الفرع الاول ضوابط التسجيل في النظام لكفالة الضمان الصحي ،ونبين في الفرع الثاني تحويل الى نظام المحاسبة الموحد لكفالة الضمان الصحي، ونخصص الفرع الثالث لبيان تنفيذ نظام الضمان الصحي.

الفرع الأول: ضوابط التسجيل في النظام لكفالة الضمان الصحي: نصت المادة(١٦)من قانون الضمان الصحي العراقي رقم(٢٢) لسنة٢٠٢٠، خطوات تنفيذ المرحلة الأولى من مراحل تطبيق نظام الضمان الصحي، على أن تسري أحكام هذا القانون على العراقيين والأجانب المقيمين داخل البلاد، إذ يكفل القانون ذلك من خلال الاشتراك الإلزامي بالتأمين الصحي من خلال شركات التأمين المرخصة والمعتمدة لدى هيئة الضمان المسؤولة عن تطبيق القانون، إلى جانب ذلك توجد هناك فئات محمية بالكامل إذ سيتكفل صندوق الضمان الصحي، بما في ذلك تلك التي تغطيها شبكة الرعاية الاجتماعية[١]، وسنبين ذلك من خلال الفقرات الاتية.

اولا: التسجيل في النظام: بموجب نص المادة(١٦) من قانون الضمان الصحي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠ ،فالتسجيل في النظام سيكون الزامي لفئة واختياري فئات أخرى :

١. **التسجيل الالزامي في النظام:** التسجيل في نظام الضمان الصحي سيكون اجباري لفئة محددة الا هي فئة الموظفين[٢]، هذا يعني ان الموظف ليس له حرية الاختيار في الاشتراك في الضمان من عدمه وسيتم اقتطاع بدل الاشتراك والاقساط من راتبه اجبارا.

٢. **التسجيل الاختياري في النظام** :لقد بينت المادة (١٦/ ثالثاً/ب) أدرجت الفئات التي لها حرية الانضمام لنظام الضمان الصحي وهذه الفئات هي:"١ –المتقاعدين كافة،٢– النقابات، ٣–الجمعيات،٤– الشركات وارباب العمل ،٥–المواطنين وعوائلهم بشكل منفرد".

(١)المادة (١٦/اولاً) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠ " اولا: تشكل الهيئة وخلال ستة اشهر من الهيئة من نفاذ هذا القانون، ثانيا: يبدأ تسجيل المواطنين بعد تشكيل الهيئة مباشرة، ثالثا: يكون التسجيل أ- الزاميا ويشمل كافة موظفي الدولة -ب- اختياريا ويشمل -١ المتقاعدين كافة -٢- النقابات - الجمعيات ٤- الشركات وارباب العمل -٥ المواطنين وعوائلهم بشكل منفرد".

(٢)المادة (١٦/ثالثاً /أ) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.

نلاحظ ان المشرع اختص شريحة معينة دون غيرها بإلزامية الاشتراك في الضمان الصحي هو لموظفي الدولة بينما يكون اختيارياً لكل من "المتقاعدين والنقابات والجمعيات والشركات وأرباب العمل وأخيراً المواطنين وعوائلهم بشكل منفرد،" فيه وكأن القانون جاء مخاطباً لهم دون سواهم وهذا يتناقض بشكل صريح مع الأسباب الموجبة للقانون ذاته ومع فكرة الضمان الصحي الاجتماعي التي انطلق منها .

وسيثار السؤال هنا بالنسبة للأجنبي والعراقيين المقيمين خارج العراق هل يحق لهما التسجيل في نظام الضمان الصحي ام يحرم من ذلك اصلاً ؟ أجاب عن ذلك القانون بانه يمتد تطبيقه ليشمل العراقيين الاصلين ،ويشمل كذلك الاجانب المقيمين والزائرين في داخل العراق، مع اشتراطه على ان تقوم هذه الفئة بالاشتراك الالزامي بالضمان الصحي من خلال شركات التامين المجازة والمعتمدة من قبل الهيئة[١]، وبالتالي فأن حدود تطبيقه لا تشمل العراقيين المقيمين خارج العراق ،فكان من الافضل ايراد نص قانوني يعالج حالة العمال العراقيين المقيمين في الخارج وشمولهم بالضمان الصحي في حالة تعرضهم لأي مرض او وباء معين تتعرض له تلك الدولة.

لذلك نقترح على المشرع العراقي انه تسري احكام قانون الضمان الصحي الإلزامي يسري على جميع العراقيين داخل العراق، ليؤكد ان الحق في الصحة حق شامل وعام ويتمتع به الجميع دون استثناء ،ولا مجال للتخارج منه بالشكل الذي يضمن استدامة التمويل ؛لأنه إذا جعل الاشتراك اختياريا فإنه سيستبعد أصحاب الدخول المرتفعة من النظام ،ويترك الضمان للفئات الأقل دخلاً، فضلاً عن شمول العراقيين العاملين والمقيمين مع عوائلهم في الخارج –الاقامة دائمة او مؤقتة–ولكن بشكل اختياري.

ثانيا: اصدار بطاقة الضمان الصحي: سيتم بعد التسجيل بالنظام منح بطاقات الضمان الصحي وحدد القانون وقت البدء بتقديم خدمات الضمان الصحي بـ(٦) اشهر من تاريخ تسجيل المشترك بالنظام[٢]،دون ان يشير القانون الى اهم المعلومات اللازمة التي يمكن ان تتضمنها بطاقة

(١)المادة (٦/ ثانياً) قانون الضمان الصحي العراقي رقم(٢٢) لسنة ٢٠٢٠. " الاجانب المقيمين والزائرين على ان يتم الاشتراك الالزامي بالتأمين الصحي من خلال شركات التامين المجازة والمعتمدة لدى الهيئة".
(٢)المادة (١٦/رابعاً) من قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.

الضمان الصحي، فكان من الضروري النص على المعلومات التي لابد ان تدرج في بطاقة الضمان الصحي مثلا اسم المشترك ورقم الضمان وصفة المشترك ورقم البطاقة الموحدة ومكان السكن، تساعد هذه البطاقة في تسهيل عملية معرفة التاريخ والوقت ونوع العلاج ومكانه ويستفاد منها في اخذ معلومات صاحبها وما قدم له من علاج لتسجيلها في ملفه، اقتصر دور القانون على تعريف البطاقة على انها بطاقة الضمان الصحي[١]، نقترح ان يتم فتح ملف طبي إلكتروني للمريض يتضمن التاريخ الصحي الكامل للمريض، وهذا من شأنه يسهل معرفة الحالة الصحية للمريض، مما يساعد الأطباء على علاجه بشكل صحيح.

في المقابل فإن حصول المضمون على الخدمات الصحية يترتب عليه التزامه بدفع قسط الضمان وبدل الاشتراك، اذ يعد الالتزام بدفع قسط الضمان من أهم الالتزامات التي تقع على عاتق المضمون، ويعرف القانون قسط الضمان على انه" المبلغ الواجب دفعه سنويا او شهريا من المشترك لضمان التغطية الصحية"[٢]، وكما عرف "بدل الاشتراك المبلغ الواجب دفعه من المشتركين لضمان التغطية الصحية"[٣]، ونص القانون على تحديد بدل الاشتراك للموظفين والمتقاعدين وما يقابلهم في القطاع الخاص والمواطنين ولمرة واحدة"[٤]، واما بالنسبة للطرف الآخر للضمان الصحي وهو الضامن اي المؤسسة التي يقع على عاتقها تقديم الخدمة او الرعاية الصحية.

ثالثاً: التعاقد مع المؤسسات الصحية: وقد بين القانون على أن مقدمي الخدمات الصحية هم جميع المؤسسات الصحية على كافة المستويات في القطاع العام والخاص والخيري التي تتعاقد مع هيئة الضمان الصحي لعلاج المرضى[٥]، وأن مقدمي الضمان الصحي هم المؤسسات الصحية المتعاقدة مع هيئة الضمان الصحي والمرتبطة بوزارة الصحة، إذ يقومون بتقديم الخدمات الصحية وفقا للضوابط والقواعد التي يتطلبها القانون، اذ يقع على عاتق الهيئة التعاقد

(١)المادة (١/احدى عشر) من قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٢)المادة (١/ثامناً) من قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٣)المادة (١/سابعاً) من قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٤)المادة (٢٧/اولاً) من قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٥)المادة (١/رابع عشر) من قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.

مع المؤسسات الصحية الحكومية وغير الحكومية وتحديد كمية ونوعية الخدمات ووسائل تقديمها وضمان جودتها من خلال معايير لتصنيف المؤسسات الصحية تصدرها وزارة الصحة بالتنسيق مع النقابات المعينة[١]،

وكما تتعاقد الهيئة مع المؤسسات الصحية الحكومية والخاصة بضمنها المختبرات وعيادات الاشعة والصيدليات والخيرية وعيادات الاطباء واطباء الاسنان الخاصة واية تشكيلات صحية معتمدة قانونا في القطاع الخاص وحسب نظام العقود الذي يصدره مجلس ادارة الهيئة[٢]،فيقع على مقدم الخدمة الالتزام بضوابط العقد الذي يبرم بين هيئة الضمان الصحي والمؤسسة الصحية اذ يخضع هذا العقد لنظام رقابي من قبل الهيئة، وفي حالة مخالفة العقد المبرم يخضع مقدم الخدمة لعقوبة نص عليها القانون[٣].

فمقدمي الخدمات الصحية سواء كانوا مستشفيات او اطباء يستفيدوا من تطبيق الضمان الصحي من خلال زيادة عدد المرضى، اذ يحدث تدفق كبير للمرضى، إذ يصبح الجميع قادرين على زيارة مقدمي الخدمات الصحية بأسعار منخفضة او مجانا، وذلك تحت مظلة الضمان الصحي، وكذلك عند وجود نظام الضمان الصحي فإن مقدمي الخدمات الصحية يكونوا مطمئنين لأن الضامنين قادرون على دفع أي تكاليف مهما كانت مرتفعة.

رابعاً : التزامات مجلس ادارة الهيئة خلال مرحلة التسجيل: حددت المادة (١٦/ سابعا)الالتزامات التي على مجلس إدارة الهيئة تنفيذها خلال هذه المرحلة[٤]،وثم تتولى الهيئة تحديد أعداد الزيارات المخصصة للمشتركين في النظام لعيادات الأطباء وبصورة سنوية ويتم اعتماد العمر والحالة الصحية كمعيار[٥]،ومن خلال الاجراء الأول يجب على المجلس ان

(١)المادة (١٦/خامساً) من قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٢)المادة (٢٥) من قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٣)المادة (٣٦) من قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٤)المادة (١٦/ سابعا)الالتزامات التي على مجلس إدارة الهيئة تنفيذها خلال هذه المرحلة وتتمثل بالآتي:"أ- إصدار قائمة تضم الخدمات الصحية والعمليات الجراحية المشمولة بالنظام، وإصدار التسعيرة الخاصة بهذه الخدمات مع اعلان ذلك للمشتركين وهذا يتم بالتعاون مع وزارة الصحة والنقابات المعنية ،ب-يجب على المجلس إصدار القائمة خاصة تتضمن أدوية الضمان الصحي".
(٥)المادة (١٦/ثامناً) من قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.

يصدر تعليمات تنفيذ قانون الضمان الصحي وتتضمن هذه التعليمات خاصة تحديد قيمة بدلات الاشتراك والاقساط الواجب دفعها للفرد والعائلة نسبة ومقدار الدعم الذي يجب تقديمه لغرض لتغطية نفقات الخدمات الصحية المقدمة للمشتركين، الى جانب تحديد الية دفع الأجور لمقدمي الخدمات الصحية والية استرداد الأموال[١].

وثم تتولى الهيئة بالتعاون مع وزارة الصحة وضع نظام رقابي يختص بالرقابة على أداء مقدمي الخدمات الصحية ومقدار التزامهم في جوانب الخدمة الصحية المتعددة كالوقت المخصص لكل مريض مدى استعمال الوسائل العلمية في التشخيص وفي العلاج، مدى الالتزام بالدلائل الإرشادية المستخدمة في وصف الأدوية ومختلف الفحوص المختبرية والشعاعية، سيتضمن النظام الرقابي ايضا فحص دقة وصحة المعلومات التي تقدم من مقدمي الخدمات الصحية[٢]، وللهيئة في سبيل مراقبة أداء مقدمي الخدمة الصحية –حسب ما متفق عليه بالعقد– ان تتقوم بتسمية مفتشين من ذوي المهن الطبية والتمريضية والصحية [٣]،واعطى القانون لهؤلاء المفتشين أي يؤدوا مهامهم دون ان يكون لمقدمي الخدمة الحق في منعهم[٤]، لكن اعطى القانون لهؤلاء الاعتراض امام مجلس إدارة الهيئة عن القرارات التي تصدر من المفتشين بهذا الجانب، في هذه الحالة للمجلس ان يعين لجنة للبت في الطلب المقدم من قبل مقدم الخدمة وقرار هذه اللجنة بات ونهائي[٥].

الفرع الثاني: تحويل الى نظام المحاسبة الموحد لكفالة الضمان الصحي

نظم الفصل السابع إجراءات التحويل إلى النظام المحاسبي الموحد للتأكد من تنفيذ النظام الضمان الصحي، إلى جانب عدد من الالتزامات التي تقع على عاتق كل من الهيئة والوزارة والتي تركز على إعداد الهيكل الإداري والخدمات الصحية وإنشاء الهياكل والإجراءات، وتختلف

(١)المادة (١٦/عاشراً) من قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٢)المادة (١٧) من قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٣)المادة (١٨/اولاً) من قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٤)المادة (١٨/ثانياً) من قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
(٥)المادة (١٨/ثالثاً) من قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.

المهارات اللازمة لتفعيل وتنفيذ النظام عن النماذج الأخرى للمشاريع الوطنية، ولعل محاولة تنفيذ النظام الصحي دون توافر التدريب المناسب من المعوقات التي تهدد نجاح هذا المشروع[١].

اولا: اجراءات التحويل للنظام المحاسبي الموحد: يعرف النظام المحاسبي الموحد باختصار، بانه :"يشمل مجموعة العمليات والإجراءات التي يتم بموجبها تجميع المعلومات والبيانات المطلوبة للتخطيط، وللتنفيذ، والرقابة، ويتضمن ذلك مسك السجلات وفق دليل الحسابات، وإجراءات العمل المحاسبية المتبقية، في إعداد المعلومات وتحليلها" ،والنظام المحاسبي جرى تصميمه بشكل، يجعله نظاماً محاسبياً، وإحصائياً موحداً، يوفر قاعدة عريضة من البيانات والمعلومات، تتعدى في أبعادها الاحتياجات الإدارية، والمالية، للوحدات الاقتصادية والخدمية، ومنها المستشفيات الممولة ذاتياً، ويكون مصدراً رئيساً للبيانات والمعلومات الاقتصادية، والإحصائية، والمحاسبية، التي من شأنها خدمة أطراف متعددة من أبرزها: أجهزة التخطيط الاقتصادي والجهاز المركزي للإحصاء، الذي تقع على عاتقه مسؤولية إعداد الحسابات القومية[٢]، اي أن النظام المحاسبي الموحد ليس فرعاً جديداً من فروع المحاسبة المالية، محاسبة التكاليف، المحاسبة الإدارية بل هو حلقة من حلقات تطورها بحيث يجعل من البيانات والمعلومات التي توفرها تتعدى من حيث الجهات المستفيدة، احتياجات الوحدة الاقتصادية لتشمل أطرافاً أخرى أهمها أجهزة التخطيط الاقتصادي وأجهزة إعداد الحسابات القومية والأجهزة الضريبية، ذلك أن النظام المحاسبي الموحد لا يخرج في تعريفه عن تعريف المحاسبة إلا في مجال فرض التوحيد للقواعد والأسس التي يستند اليها في تسجيل العمليات المالية وتبويبها وإعداد الحسابات الختامية والكشوفات المالية[٣]. وأن اهم خاصية للنظام المحاسبي الحكومي كونه لا يهدف الى تحقيق ارباح كباقي الوحدات الحكومية ولكن يكون الهدف الاساسي منها هو الخدمية للمجتمع وتحقيق الرفاهية الاجتماعية وبعدها السمو الى الازدهار والرفاهية الاقتصادية

(١)أونس عباس رضا: مصدر سابق، ص١٥٠.
(٢)ديوان الرقابة المالية العراقي، النظام المحاسبي الموحد العراق،ط١ ، ١٩٨٥، ص ١١-١٢.
(٣)د. طالب الواعظ ، رزاق نور عمران: النظام المحاسبي الموحد وتطبيقاته في الوحدات الاقتصادية، دار الحكمة للطباعة والنشر، ١٩٩٠،ص٩.

وان كانت بعض الخدمات التي تقدمها الدولة بمقابل ولكن ليس بالضرورة ان يساوي هذا المقابل ثمن الخدمات المقدمة ولكن يكون هذا المقابل عبارة عن رسوم زهيدة[١].

ويثار السؤال من يقوم بتصميم النظام المحاسبي لنظام الضمان الصحي ؟ مشروع الضمان الصحي هو مشروع قومي كبير الحجم ومتعدد الأنشطة لذا بناء واحد يحتاج الى دراسات مستفيضة يفضل ان يتولاها مجموعة من المتخصصين او قسم متخصص لضمان قيام نظام محاسبي جيد أي نظام قادر على مد الإدارة بالبيانات اللازمة بالدقة المناسبة وبالوقت الملائم وبالتكلفة المقبولة[٢].

ثانياً: اجراءات الوزارة للأخذ بالنظام المحاسبي: اوجب القانون على الوزارة ان تقوم بتحويل مؤسساتها الى مؤسسات تعمل بالنظام المحاسبي الموحد وحدد إجراءات تحويلها[٣].

ثالثاً: التزامات هيئة الضمان الصحي وفقاً للنظام المحاسبي: تتولى الهيئة تنفيذ الالتزامات الواردة في المادة (٢١)[٤]، ويجب مراعاة أحكام المادة(١٦/البند/عاشراً) من قانون الضمان الصحي والمتعلقة بتحديد آلية دفع الأجور لمقدمي الخدمات الصحية من قبل الهيئة واسترداد الأموال. وتركز المرحلة الثانية على تطوير نظام جديد لهيكلية وزارة الصحة ،وتدريب العاملين فيها بدءً بالتغيير في النظام المالي والمحاسبي، ويمكن اعتبار هذا التغيير بمثابة تدريب للمؤسسات الصحية ،وتمهيداً لتحويلها إلى مؤسسات ذات شخصية اعتبارية عند تنفيذ المرحلة

---

(١)اسعد محمد علي وهاب ،هدى احمد علي المطيري: تطبيق النظام المحاسبي الحكومي اللامركزي، مجلة الدراسات المالية المحاسبية والإدارية ، مج٨ ، ع٣،كانون الاول،٢٠٢١،ص١٠٤.

(٢)أونس عباس رضا: مصدر سابق، ص١٥٢.

(٣)المادة (٢٠) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠ "١-فتح وحدات حسابية في مؤسساتها العاملة بالضمان الصحي.٢-إعداد جدول زمني عملي وعلمي لتدريب الموظفين.٣-تشكيل لجنة وزارية عليا لمتابعة التدريب.٤-إعداد قائمة الخدمات الصحية المقدمة في كل مؤسسة صحية.٥-إعداد قائمة أسعار الخدمات الصحية بالتعاون مع الهيئة.٦-على الوزارة زيادة أعداد الأطباء في اختصاص طب الأسرة وحسب الاحتياج الحقيقي.٧-إعداد نظام الإحالة وتدريب المؤسسات الصحية لغرض تطبيقه لاحقا".

(٤)المادة (٢١) قانون الضمان الصحي العراقي رقم(٢٢) لسنة ٢٠٢٠ " أ- إكمال قاعدة المعلومات الخاصة بالمواطنين العراقيين "وتشمل:١- كافة موظفي الدولة وأفراد القوات المسلحة المستمرين بالخدمة والمتقاعدين.٣-اعضاء الاتحاد العام لنقابات العمال.٣-اعضاء الاتحاد العام للجمعيات الفلاحية.٤-اعضاء النقابات من غير الموظفين،٥-المواطنين المشمولين بالرعاية الاجتماعية.٦-المستفيدين من قانون مؤسسة الشهداء والسجناء السياسيين.٧-أصحاب المهن الحرة وكافة المشمولين بصندوق الضمان الاجتماعي بالتعاون مع وزارة العمل والشؤون الاجتماعية. ٨-المواطنين من غير المذكورين في أعلاه".

الأخيرة، وأنه من الأفضل أن يتزامن تنفيذ المرحلة الثانية مع بداية تطبيق المرحلة الأولى وذلك لاختصار الوقت[١].

الفرع الثالث: تنفيذ نظام الضمان الصحي: نظم الفصل الثامن من قانون الضمان الصحي نظم الإجراء الثالث ، وحدد موعد هذه المرحلة بعد سنة تقويمية واحدة من انتهاء الإجراء الثاني كمرحلة انتقالية[٢]،وفرض القانون ذو الصلة التزامات على الهيئة وعلى الوزارة.

أولا: التزامات هيئة الضمان الصحي في ظل هذه المرحلة على الهيئة تنفيذ الاتي: "أ–تسجيل كل مواطن عراقي في الهيئة والحصول على بطاقة الضمان الصحي، هذا يعني ان جميع المواطنين سيكونون مسجلين في نظام الضمان الصحي عند انتهاء المرحلة الأخيرة. ب–تسجيل كل مواطن عراقي لدى طبيب عام او طبيب أسرة حكومي او خاص، ج–البدء بتطبيق نظام الإحالة من قبل الوزارة، د–على الوزارة إصدار تعليمات لتسهيل تنفيذ البندين ثانياً، ثالثاً"[٣]، وثم بعد ذلك تتعاقد الهيئة مع المؤسسات الصحية الحكومية والخاصة بضمنها المختبرات وعيادات الاشعة والصيدليات والخيرية وعيادات الأطباء وأطباء الأسنان الخاصة واية تشكيلات صحية معتمدة قانوناً في القطاع الخاص وحسب نظام العقود الذي يصدره المجلس[٤].

ثانياً : التزامات وزارة الصحة :في ظل هذه المرحلة على وزارة الصحة تقديم ما يلي: أ – برامج خاصة بالصحة العامة في مراكز الرعاية الصحية الأولية وباقي المؤسسات الصحية و والزم القانون الوزارة بتحمل نفقاتها. ب– كافة اللقاحات وخدمات الصحة المدرسية وبرامج رعاية الأم والطفل مجاناً في كافة المؤسسات الصحية والزم القانون الوزارة يتحمل نفقاتها ايضا، ج– اي خدمات اخرى يتم تقريرها بموجب القوانين النافذة دون تعارض مع احكام قانون الضمان الصحي محل الدراسة وتصدر هذه بتعليمات من الوزير ورئيس الهيئة مجتمعين[٥].

---

(١) صالح مهدي الحسناوي، مصدر سابق ، ص ٨١.
(٢)المادة (٢٣) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠ .
(٣)المادة (٢٤/ اولاً/ ثانياً /ثالثاً/ رابعاً) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠ .
(٤)المادة (٢٥) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠ .
(٥)المادة (٢٦/اولاً/ ثانياً/ ثالثاً) قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠ .

ومن المتوقع عند الانتهاء من المشروع أن يتكون القطاع الصحي العراقي من وزارة الصحة وهيئة التأمين ومقدمي الخدمات الصحية، وسيتمحور دور وزارة الصحة حول وضع السياسات والاستراتيجيات في المجال الصحي، الى جانب الاضطلاع بالدور الرقابي وتظل مسؤولية الوزارة الأساسية هي الصحة العامة، اما مؤسسة الضمان الصحي ستتولى تمويل الخدمات الصحية وضمان حصول المواطنين على هذه الخدمات، مقدمو الخدمة سيشملون المؤسسات الصحية الحكومية والأهلية والخيرية لمختلف مستويات الرعاية الصحية مع وجود طبيب اسرة او طبيب عام لكل مواطن، وقطاع الادوية والذي يشمل القطاع الحكومي ممثلا بالشركة العامة للأدوية والمستلزمات الطبية والقطاع الخاص ممثلا بشركات استيراد الادوية و المذاخر الدوائية والمكاتب العلمية ووكالات الشركات والصيدليات الاهلية واخيرا الخدمات الطبية الساندة كمختبرات الصحة العامة والاسعاف الفوري وغيرها[١].

المطلب الثاني: الرقابة على نشاط السلطة الإدارية لكفالة الضمان الصحي

إن الهدف من الرقابة هو الاطمئنان على التطبيق، أو التنفيذ السليم للقواعد العامة لأي قانون يصدر من السلطة التشريعية ، يصبح واجب التنفيذ ومدى مطابقته للتشريعات والقوانين أو ملائمته لها ، والرقابة على واجب الادارة في الضمان الصحي تعد ضمانة أساسية لحماية هذا القانون وتحقيق الضمان الصحي في المجتمع وحماية الصحة العامة، إذ أن قيام الادارة بأعمالها لا يعني أنها تملك الحرية والاختيار المطلق في تنفيذ تلك الأعمال وقت ماتشاء، إذ تحكمها مبادئ وضوابط دستورية وقانونية عليها الالتزام بها ، كمبدأ المشروعية والفصل بين السلطات، تدرج القواعد القانونية ،وتخضع إدارة هيئة الضمان الصحي في ممارسة مهامها للرقابة والتي تتمثل عموما بالرقابة السياسية والرقابة الإدارية والرقابة القضائية، وذلك لغرض التطبيق الأمثل لقانون الضمان الصحي الجديد وكل ما يتعلق بالحفاظ على صحة المجتمع.

(١) صالح مهدي الحسناوي، مصدر سابق ، ص ١٠٢-١٠٣.

سنقسم هذا المطلب على ثلاثة فروع :يخصص الفرع الأول للرقابة السياسية لكفالة الضمان الصحي والفرع الثاني للرقابة الإدارية لكفالة الضمان الصحي ،والفرع الثالث لرقابة القضائية لكفالة الضمان الصحي .

الفرع الأول: الرقابة السياسية لكفالة الضمان الصحي

تتحقق الرقابة السياسية عندما تقوم سلطة سياسية بممارسة الرقابة على أعمال الإدارة, بصورة عامة يمكن القول أن الرقابة السياسية تمارس عن طريق البرلمان , كما تتم عن طريق الرأي العام, والرقابة السياسية على أعمال الإدارة رقابة شاملة تمارس على الأشخاص وعلى الأعمال, فضلاً عن ذلك فأنها تتضمن رقابة المشروعية ورقابة الملائمة[١].

وتتخذ الرقابة السياسية على الهيئة الضمان الصحي وهي تمارس اختصاصاتها الإدارية صوراً مختلفة, فقد تمارس عن طريق المؤسسات البرلمانية وعن طريق الرأي العام, ولذلك سنبين صور الرقابة السياسية بإيجاز لبيان مدى فاعليتها في مراقبة نشاط الادارة من خلال الفقرتين الآتيين:

اولاً: الرقابة البرلمانية: إن الرقابة البرلمانية، هو جعل السلطة التنفيذية تمارس مهامها في إطار الدستور والقانون لتحقيق الصالح العام للمواطنين وهذا هو أساس فكرة المراقبة إذ يمارس أعضاء البرلمان الرقابة على أعمال الحكومة بشكل عام، وتمتد ولاية الرقابة هذه لمختلف مؤسسات الدولة وتأخذ صورة مناقشة وموافقة لسياسات الحكومة قبل تنفيذها مثل اقرار البرنامج للوزارة المصادقة على مشروع الموازنة وإبداء رأيها في السياسة العامة للدولة توجيه أسئلة لرئيس الوزراء أو الوزراء واستجوابهم، فإن حدود الرقابة البرلمانية واسعة وتشمل جميع أنشطة وأعمال السلطة التنفيذية وذلك لضمان التزامها بمبدأ المشروعية وجعل كافة تصرفاتها مطابقة لأحكام الدستور والقوانين النافذة[٢]،وهذا يعني أن الوظيفة الرقابية للبرلمان تعد حجر الزاوية في

(١) د.محمد إبراهيم الدسوقي : الرقابة على أعمال الإدارة , دار النهضة العربية , القاهرة ,٢٠١٠, ص٣٥.
(٢) د.علي مجيد العكيلي: الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية في الدساتير المعاصرة،ط١، المركز العربي للطبع والنشر،٢٠١٧، ص٢٢٩.

البرلمانات الديمقراطية ،إذ تشكل مؤشراً على الحكم الرشيد، وهي تهدف إلى مساءلة السلطة التنفيذية عن أعمالها، والتأكد من تنفيذ السياسات بطريقة فعّالة.

استضافت لجنة الصحة والبيئة النيابية، وزير الصحة والكادر الإداري المتقدم في الوزارة يوم الخميس الموافق ٢٠٢٣/١١/٢، لمناقشة استراتيجية الوزارة في المرحلة المقبلة، وجرى خلال الاستضافة استعراض خطة الوزارة في المرحلة المقبلة، وفي مقدمتها البدء بتطبيق نظام الضمان الصحي الذي تم الاعلان عن موعد انطلاقه في المؤتمر الذي تم عقده في الدائرة الاعلامية في مجلس النواب[١].

ثانياً: الرقابة الشعبية: أن هذه الرقابة يمارسها الرأي العام عن طريق الصحافة أو الرقابة الحزبية أو التنظيمات النقابية وهذه الرقابة هي رقابة لاحقة ، تعمل على كشف الانحراف في القرار الإداري وفضح مرتكبيه ولفت أنظار الجهات المسؤولة عن مكامن الفساد وطرق مباشرته وتعبئة الجماهير لازدراء الفساد ومرتكبيه ونشر ثقافة النزاهة والشفافية وعدم الاعتداء على المال العام[٢]، وهي رقابة ساندة ومهمة للرقابات الأخرى ولكنها غير معنية بمعالجة ذلك الانحراف لأنه خارج عن صلاحياتها.

ولابد من الإشارة أن رقابة الرأي العام لها سند من الدستور وذلك في المادة (٣٨/ثانيا/ثالثا) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ التي اشارت بشكل صريح الى حرية الصحافة والاعلام والنشر وحرية الاجتماع والتظاهر السلمي.

وعلاوة على ذلك أكدت المادة (١٧) من قانون الضمان الصحي رقم(٢٢)لسنة ٢٠٢٠ على وزارة الصحة أن تضع بالتعاون مع هيئة الضمان نظاماً رقابياً لمراقبة أداء مقدمي الخدمة ومدى التزامهم بأمور عديدة أهمها :"١-الوقت المخصص لكل مريض.٢-استخدام الوسائل العلمية والأجهزة الحديثة في التشخيص والعلاج.٣-الدقة في وصف الأدوية والفحوص المختبرية

(١) جلسة مجلس النواب ، متاح https://iq.parliament.iq/blog/2023/11/02/%d8%a7%d9%84%d8%، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٢/١،الساعة ٣٠:٤ مساءً.

(٢) د.حنا نصر الله , الإدارة العامة , ط١ , دار زهران للنشر والتوزيع , الأردن , ٢٠١٣ , ص٢٧٥.

والشعاعية"، وبالرغم أن المشرع العراقي في المادة أعلاه لم يقصد تحديد نوع الرقابة، إلا أنه يشير إلى أن الرقابة الشعبية لها دور فعال في تحديد مدى تطبيق ما ورد في المادة(١٧) المذكورة؛ لأنها تضم فئات واسعة من الأفراد الذين يحق لهم التعبير عن عدم رضاهم عما أقره البرلمان وأصبح نافذاً، إلا أن نصوصه لم تطبق من قبل الادارة بما يؤدي إلى تحقيق أهدافه[١].

الفرع الثاني: الرقابة الإدارية لكفالة الضمان الصحي

يرتبط مفهوم الرقابة الإدارية بعلم القانون، وعلم الإدارة العامة، وعلم الاقتصاد، وعلم الاجتماع، وعلم المالية العامة، وغيرها من العلوم الإنسانية الأخرى، ولا يعني ذلك في الوقت نفسه أنها تتعامل معها بنفس النظرة والاتجاه، بل إنَّ كلَّ علم من هذه العلوم ينظر إلى الرقابة الإدارية من زاوية اختصاصه، وما يفيد منها في تحقيق أهدافه ومقاصده [٢]؛ ومع هذا يمكن تحديد مفهوم الرقابة بصفة عامة في أنَّها "العملية التي تمارس مِن قِبل السُّلطة المختصة سواء كانت خارجيَّةً أو داخلية سابقةً أو لاحقة، على إدارة مركزية كانت أو محليةً، بهدف الوصول إلى أداء متميز وفي أسرع وقت ممكن وفي حدود المشروعية والملاءمة "[٣].

ومن هذا المفهوم يتضح لنا أنَّ الرقابة الإدارية قد تكون رقابة داخلية؛ أي تقوم بها الإدارة بذاتها ومراقبة نفسها بنفسها، وقد تكون رقابة خارجية تقوم بها هيئات مستقلة عن الإدارة؛ أي من قبل أجهزة وهيئات تقع بعيدًا عن إطار السلطة التنفيذية، كما يشمل هذا المفهوم الرقابة السابقة وهي تمارس قبل التنفيذ، والرقابة اللاحقة التي تمارس بعد عملية التنفيذ ووقوع النتائج، وفيما يلي نتناول صور الرقابة من خلال الفقرات الاتية.

أولاً: الرقابة الداخلية: هذا النوع من الرقابة تقوم الإدارة نفسها بتصحيح ما صدر عنها من عمل إداري، إما بسحبه وإما بتعديله أو إلغائه في إطار مبدأ المشروعية الإدارية، وهذا من شأنه

(١) سلام عبدالله علي: سلطة الادارة في الضمان الصحي دراسة في ضوء قانون الضمان الصحي(٢٢) لسنة٢٠٢٠،رسالة ماجستير ،معهد العلمين ،النجف الاشرف،٢٠٢٢،ص٨١.

(٢)أحمد طالب العميري: الرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها في القانون الإداري، اطروحة دكتوراه، جامعة الإسكندرية،٢٠١٧،ص٣٦.

(٣)محمد الديداموني محمد: الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دار الفكر والقانون المنصورة، ٢٠٠٨، ص ٧٦.

تحقيق مصلحة الإدارة ذاتها، وذلك بالمحافظة على حسن سير المرافق العامة وضمان نزاهة الموظفين وكفاءتهم، وكفالة تنفيذ القوانين واللوائح والقرارات الإدارية، وإن كانت هذه الرقابة تهدف بطريقة غير مباشرة إلى حماية الأفراد ومصالحهم من تعسف الإدارة فإنها أيضا تضمن مصداقية الإدارة وقدرتها على تحقيق الأهداف بالوسائل المشروعة قانونا[١].

ولم يخل قانون الضمان الصحي رقم(٢٢) لسنة ٢٠٢٠ من النصوص التي تشير الى الرقابة الإدارية وان لم تكن بشكل صريح إلا أن المادة (١٧) منه نصت : تضع الوزارة بالتعاون مع الهيئة نظاماً رقابياً لمراقبة اداء مقدمي الخدمة ومدى التزامهم بالآتي :"١- الوقت المخصص لكل مريض مشمول بالضمان.٢-استخدام الوسائل العلمية الحديثة في التشخيص والعلاج .٣استخدام الدلائل الارشادية في وصف الأدوية والفحوص٤مدى دقة وصحة المعلومات المقدمة من مقدمي الخدمات الصحيحة "،ويلاحظ أن المادة أعلاه تمثل نموذج للرقابة الإدارية الداخلية التي سبق وأن تم بيانها.

وكذلك أشارت المادة (١٨) من القانون ذاته للهيئة تسمية مفتشين من ذوي المهن الطبية والتمريضية والصحية لمراقبة أداء مقدمي الخدمة وحسب الضوابط أو حسب العقد، ومنحت الحق لمقدمي الخدمة الاعتراض على قرارات المفتشين لدى مجلس الادارة وللمجلس تعيين لجنة لغرض البت في الطلب أو التظلم ويكون قرارها نهائياً ويلاحظ أن قانون الضمان في هذه المادة اشترط تقديم طلب او تظلم الى الادارة .

ثانياً : الرقابة الخارجية: تعد الرقابة الإدارية الخارجية من أنجح الوسائل الوقائية في مكافحة الفساد الإداري، فهي تظهر بأشكال وصور متعددة بحسب البلاد والنظام الاجتماعي، إذ أضحت من أكثر وسائل الرقابة شيوعًا الرقابة الإدارية الخارجية التي تتم من جانب الدولة، والتي تكون بواسطة أجهزة خاصة تستطيع مراقبة المؤسسات العامة للوقوف على سير العمل بالاتجاه الصحيح والقيام بتحليل دوري لنشاطها[٢]، فالحاجة لأجهزة الرقابة الإدارية الخارجية أصبحت

(١)محمد عبد الحميد أبو زيد: رقابة النشاط الحكومي،ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩،ص٣.
(٢)علي حسين عبد الأمير العامري: النظام القانوني للرقابة الخارجية،ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة،٢٠١٦، ص ٥٣.

ملحة، وضرورية؛ نتيجة اتساع أجهزة الإدارة العامة، وسيطرتها على الموارد والإمكانيات المملوكة للدولة[١]، وأن هذا النوع من الرقابة يتم من خلال أجهزة مستقلة ومتخصصة، إذ إنَّ الإدارة لا تستطيع أن تراقب نفسها بنفسها[٢]،ومنها ديوان الرقابة المالية الاتحادي يتصدر المؤسسات الخاصة بمكافحة الفساد ؛لأنه يعد من أقدم المؤسسات الإدارية المستقلة لورود هذه المؤسسة في جميع دساتير العراق ابتداءً من دستور لعراق لعام١٩٢٥[٣]،وصولاً الى دستور جمهورية العراق النافذ لعام ٢٠٠٥[٤].

وقد صدرت العديد من القوانين التي تنظم الرقابة الإدارية المالية في العراق ويمكن عدّ تلك القوانين بمثابة تطور تاريخي لديوان الرقابة المالية, ويعمل الان وفق قانون رقم(٣١) لسنة٢٠١١المعدل[٥], ويتولى الرقابة على مؤسسات الدولة ودوائرها، والقطاع العام، أو أي جهة تتصرف في الأموال إنفاقاً أو تخفيضاً أو تمويلاً أو جباية أو صيرفة أو تجارة أو انتاج، أو انتاج سلع وخدمات أو أي جهة ينص قانونها او نظامها على خضوعها لرقابة وتدقيق الديوان، وتستثنى السلطة القضائية من رقابته فيما يتعلق باختصاصها

ويمارس ديوان الرقابة المالية الرقابة على هيئة الضمان الصحي استنادا إلى المادة (٢٠)من قانون الضمان الصحي رقم(٢٢)لسنة ٢٠٢٠، على الوزارة فتح وحدات حسابية في مؤسساتها العاملة بالضمان الصحي لذا ستكون هذه الوحدات خاضعة الى رقابة ديوان الرقابة الاتحادي حتى وإن لم يشر اليها قانون الضمان الصحي؛ لأن تصرفاتها تكون ضمن اختصاص ديوان الرقابة فيما يخص التفتيش المالي والتدقيق.

(١)فتحي محمد الأحول :الرقابة على أموال الدولة العامة دراسة تطبيقية، دار الجامعة الجديدة،الاسكندرية،٢٠١٦، ص ١٣١-١٣٢.

(٢)سعيد السيد علي :الوجيز في مبادئ وأصول علم الإدارة العامة،ج١، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٥، ص٣١١.

(٣)المادة (١٠٤) من دستور لسنة ١٩٢٥ الأساسي الملغى .

(٤)المادة (١٠٣) من دستور لسنة ٢٠٠٥.

(٥)المادة(٥) قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ ،عرفتها بأنه: "هيئة مستقلة مالياً وادارياً له شخصية معنوية ، ويعد أعلى هيئة رقابية مالية، يرتبط بمجلس النواب يمثله رئيس الديوان أو من يخوله "،نشر القانون في جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٢١٦ في ٢٠١١/١١/١٤.

ويقدم الديوان تقاريره السنوية إلى السلطة التي يرتبط بها وهي مجلس النواب خلال (١٢٠) يوم من نهاية كل سنة[١]، وبهذا يستطيع مجلس النواب من تكوين فكرة عن كفاءة الانجاز وفاعليته ومعرفة مواطن الخلل من خلال جهاز مهني متخصص في أعمال الرقابة ينوب عنه ويرفع خلاصة واضحة عن أعماله في رقابته للسلطة التنفيذية والأصل أن تقارير أجهزة الرقابة المالية تعد سرية ولا يجوز نشرها[٢].

الفرع الثالث: الرقابة القضائية لكفالة الضمان الصحي

يعد القضاء المرجع والملاذ الحقيقي الذي تلجأ إليه الإدارة والأفراد على حد سواء للتأكد من الالتزام بمبدأ المشروعية وتعد الرقابة التي تباشرها المحاكم لضمان المشروعية من أنواع الرقابة المهمة التي تمارسها على أعمال الإدارة علماً ان هذه لا تتحرك تلقائيا إلا عن طريق الطعون المقدمة من ذوي المصلحة وتباشرها المحاكم بما لها من ولاية على الأشخاص عامة كانت ام خاصة فاستقلال القاضي من جهة واطلاعه القانوني من جهة أخرى فضلاً عن حيازة القرار القضائي للحجية الشيء المقضي به كلها عوامل تؤثر في رسم الخطوط او السياسة العامة للرقابة القضائية وفي تحديدها من ناحية المضمون والأهداف[٣].

على رغم من ذلك فقد اختلفت الدول في إسناد امر هذه الرقابة[٤]، فلا تتبع اتجاهاً واحداً في تحديد وتنظيم الرقابة القضائية على اعمال الادارة فقد تسند أمر الرقابة الى القضاء العادي في الدول التي تأخذ بوحدة القضاء والذي يفصل في جميع المنازعات بما فيها المنازعات الإدارية التي تثور بين الافراد والادارة، وكما قد يوكل امر الرقابة الى جهة قضائية للفصل في المنازعات الإدارية الا وهو القضاء الإداري، ورغم هذا التباين فان القضاء سواء كان دستورياً أو

(١) المادة (٢٨/أولاً/أ ، ب) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.
(٢) فهمي محمود شكري: الرقابة المالية العليا-مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها في الدولة العربية وعدد من الدول الأجنبية ، دار المجدلاوي للنشر والتوزيع ، عمان ، بلا سنة طبع ، ص١٥.
(٣)د.هاني علي الطهراوي، القانون الإداري الكتاب الأول، ٢٠٠١ ، ص ٢١١ .
(٤)د. محسن خليل، القضاء الاداري ورقابته لأعمال الادارة، ط٢، منشاة المعارف بالإسكندرية، ١٩٦٨، ص٣-٤.

اداريا او عادياً يمارس الرقابة على مشروعية القرار الإداري فاذا ما خالفت الادارة حكم القانون فان تصرفها يعد عملاً غير مشروع ويتوجب البطلان[١].

وبناء على ما سبق فإن هيئة الضمان الصحي تخضع لرقابة عدة جهات قضائية، تتمثل تلك الجهات القضائية في المحكمة الاتحادية العليا، والقضاء العادي، والقضاء الإداري، وهو ما سنتناوله في الفقرات التالية.

اولاً: رقابة القضاء الدستوري: وقد نص الدستور على اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا[٢], وان قراراتها باتة وملزمة لجميع السلطات في الدولة[٣].

ومن خلال تتبع الواقع العلمي تم اقامة دعوى أمام المحكمة الاتحادية العليا التي سجلت بالعدد ٦٠/ اتحادية / ٢٠٢٢ وذلك للطعن بعدم دستورية بعض مواد قانون الضمان الصحي رقم ٢٢ لسنة ٢٠٢٠، وأصدرت المحكمة الاتحادية العليا حكمها المتضمن رد دعوى المدعي بخصوص الطعن بدستورية المادة(١٦/الفقرة/ثالثاً/البند/أ) من القانون التي شملت الموظفين كافة بالتسجيل للحصول على بطاقة الضمان الصحي إلزامياً إذ تنص على "أ–الزامياً ويشمل كافة موظفي الدولة"، وذلك لعدم وجود مخالفة دستورية[٤]،وأخيرا لابد من الإشارة إلى أن الأحكام والقرارات

(١)جعفر ناصر صادق، المحاكم الادارية في العراق، بحث منشور في مجلة القضاء، ع٤، س١٩٨٧،٤٢، ص٤١.
(٢)المادة (٩٣) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
(٣) تنظر المادة (٩٤) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥, والمادة (٥ /أولاً) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥.
(٤)قرار المحكمة الاتحادية العدد٦٠/اتحادية/٢٠٢٣، منشور على الموقع الالكتروني https://www.iraqfsc.iq/s.2023 / تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١/٢٧، الساعة ٩:٣٨ مساءً، نص الحكم" قضت بعدم دستورية النصوص الآتية من القانون:"١-نص البندين (ج) و(س)من الفقرة (أولاً) من المادة(٩) من القانون حيث حددت الفقرة (أولاً) مهام مجلس إدارة الهيئة ومنها ما ورد في الفقرتين (ج) و(س) واللتين تنصان على: (جـ-تحديد أو تعديل قيمة بدل الاشتراك والقسط السنوي أو الشهري لموظفي الدولة والمتقاعدين وضوابط شمول أفراد العائلة من غير المنصوص عليها في هذا القانون.س- عقد القروض الداخلية والخارجية وفقاً للقانون.٢-عبارة (أو اجنبي) الواردة في نص الفقرة (أولاً) من المادة (١٥) من القانون إذ تنص الفقرة (اولاً) على: (تستعين الهيئة بمكتب استشاري عراقي أو أجنبي لتدقيق وفحص المركز المالي للصندوق مرة كل سنة ويقدم تقرير المكتب إلى المجلس عن طريق مدير عام الصندوق.٣-نص الفقرتين (ثانياً ورابعاً) من المادة (١٦) واللتين تنصان على: (ثانياً: يبدأ تسجيل المواطنين بعد تشكيل الهيأة مباشرة.) و(رابعاً: يمنح المسجلون بطاقة الضمان الصحي وتقدم الخدمات الصحية للمواطنين المشتركين بعد ستة أشهر من تاريخ التسجيل.٤-عبارة (ويكون قرارها نهائياً) الواردة في الفقرة (ثالثاً) من المادة (١٨) والذي ينص على: (لمقدمي الخدمة الاعتراض على قرارات المفتشين لدى مجلس الإدارة وللمجلس تعيين لجنة لغرض البت في الطلب ويكون قرارها نهائياً.٥- نص البند (أ) من الفقرة (ثالثاً) من المادة (٢٧) من القانون إذ ينص البند (أ) على: (أ- الدرجات العليا والخاصة من مدير عام فما فوق وما يقابلهم في القطاع الخاص (٢,٥ %) اثنان ونصف من المائة من الراتب الشهري الكلي. ٦-

الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا في العراق نهائية، وغير قابلة للطعن باي طريقة من طرق الطعن، وينشر قرارها في الجريدة الرسمية سواء كان الحكم او القرار متضمن الغاء او تعديل نص تشريعي[١].

ونرى ذلك من خلال التطبيق العملي للمحكمة الاتحادية العليا في حكمها" ادعى المدعي في عريضة الدعوى إن مجلس النواب العراقي سبق أن شرع قانون الضمان الصحي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠ ولكون القانون أنف الذكر جاء مخالفاً لأحكام الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، لذا بادر للطعن به أمام هذه المحكمة للأسباب المشار إليها تفصيلاً في عريضتها، ولكونه موظفاً في احدى وزارات الدولة العراقية، فإن اشتراكه الزاماً في الضمان الصحي بموجب القانون – محل الطعن – يؤدي إلى تعرضه للضرر بشكل مباشر، لذا طلب من هذه المحكمة الحكم بإلغاء قانون الضمان الصحي رقم(٢٢) لسنة ٢٠٢٠،.....ولما تقدم قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم بما يأتي: أولاً: رد دعوى المدعي أمير ثائر عبد الكاظم مخيف الجبوري لسبق الفصل في موضوعها بموجب قرار الحكم الصادر عن هذه المحكمة بالعدد (٦٠/اتحادية/٢٠٢٢) بتاريخ ٢٠٢٣/٥/١٤[٢].

ثانياً: رقابة القضاء العادي: وفقاً لنظام القضاء الموحد، يتولى القضاء العادي مهمة الفصل في جميع القضايا المدنية والتجارية والجزائية والإدارية على السواء[٣].

فقد منح القرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم(٨٥) لسنة٢٠٠١، المريض إقامة الدعوى لدى المحكمة المختصة أي محاكم البداءة لان القضية تخص إهمال وتقصير نتج عن عدم التزام المستشفى برعاية المريض من الملاكات الصحية أو الطبية، فلذلك تقام الدعوى لدى هذه المحكمة لبيان المسؤولية المدنية لهذا المستشفى وللحصول على التعويض المناسب عندما يثبت

نص الفقرة (أولاً) من المادة (٣٦) من القانون والتي تنص على: (أولاً: يدفع المتأخر كافة الأقساط المستحقة من تاريخ نفاذ هذا القانون).

(١)المادة (١٧) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العدد٣٢٠/اتحادية/٢٠٢٣،منشور على الموقع الالكتروني https://www.iraqfsc.iq/s.2023/ تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١/٢٨،الساعة ١٠:٣٠ مساءً.

(٣)د. عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على اعمال الادارة المطبعة الجديدة، دمشق، ١٩٧٦ ، ص٦١.

على المستشفى تقصيره وإهماله وذلك استناداً إلى ما نص عليه القرار المذكور في البند (ثانياً) وجاء فيه إذا رفض المستشفى تحمل نفقات علاج المريض ووفقاً لأحكام البنـد(أولاً) من هذا القرار، فللمريض حق إقامة الدعوى لدى المحكمة المختصة للحصول على تعويض مناسب عن الأضرار المادية والمعنوية التي لحقته، وان البند (أولاً) منه نص على "ان يتحمل المستشفى الذي يعالج فيه مريض يصاب بمضاعفات صحية نتجت عن تقصير المستشفى أو إهماله نفقات علاجه كافة في المستشفى نفسه أو خارجه تبعاً لحالته الصحية حتى شفائه".

من التطبيقات المتعلقة بالإهمال في أداء الواجب للعاملين في المرفق الصحي العام والذي يترتب عليه تقرير مسؤولية المرفق العام الصحي ما ذهبت اليه محكمة التمييز الاتحادية في العراق إلى تصديق الحكم بالتعويض الصادر عن محكمة استئناف بابل[١]،تبين من هذا القرار التمييزي أن محكمة التمييز أسست المسؤولية الإدارية عن العمل الطبي وفقاً لأحكام مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه المنصوص عليها في القانون المدني العراقي والذي ذكر في المادة (١/٢١٩) بقوله "الحكومة والبلديات والمؤسسات الأخرى التي تقوم بخدمة عامة ...مسؤولون عن الضرر الذي يحدثه مستخدموهم إذا كان الضرر ناشئاً عن تعد وقع منهم أثناء قيامهم بخدماتهم"، وفي هذه القضية يتبين أن الإهمال والتقصير وقع أثناء قيام المنتسب بعمله في المستشفى.

ثالثاً: رقابة القضاء الإداري: تتمثل برقابة محكمة القضاء الإداري، إذ تختص بالنظر في المنازعات ذات الطابع الإداري, والتي تحدث بين الافراد والادارة, او المنازعات التي ينص القانون علـى اختصاص القضـاء الإداري بهـا, الخاصة بأعمال الهيئات الإدارية ويقوم بإلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون، أي أن دورها في الرقابة على صحة الأوامر والقرارات الإدارية التي قد تصدر وهي تخالف القانون[٢]،ويمارس القضاء الإداري الرقابة على الاعمال (القانونية والمادية) الصادرة عن هيئة الضمان الصحي, باعتبارها سلطة ادارية .

(١)قرار محكمة التمييز الاتحادية ،مرقم ٣٧ / م ١/٢٠٠٤ في٢٠٠٤/٥/١٨.
(٢)د. محمد ابو زيد : القضاء الإداري, بدون مكان طبع, ٢٠٠٧, ص٢١٥.

وعلى المستوى التطبيقي لم تنظر محاكم القضاء الإداري أي دعوى تخص قانون الضمان الصحي وذلك لحداثة تطبيقه في العراق .

الخاتمة: (الاستنتاجات والمقترحات) التي توصلنا اليها وكما يأتي:

اولاً / الاستنتاجات.

١. إن الاشتراك في الضمان الصحي إلزامي واختياري حيث جعله المشرع العراقي الزامياً لبعض الفئات مثل الموظفين كافة، واختيارياً لباقي فئات المجتمع وهو لا يتطلب من المواطن أن يكون على حالة اقتصادية كبيرة وقادرة على اداء الاشتراك المالي

٢. أن أحد اسباب تشريع قانون الضمان الصحي هو حل مشكلات الطبقة ذي الدخل المحدود التي لا تستطيع مواجهة نفقات الرعاية الصحية ،وبالتالي يعد نظاماً لحماية الطبقة الفقيرة والمحدودة الدخل ويحقق مفهوم التغطية الصحية الشاملة وتخفيف الاعباء المالية المترتبة عند مراجعة المؤسسات الصحية للحصول على الخدمات .

٣. كان المشرع العراقي موفقاً في مسألة تحصيل أموال الضمان وتحديد الاشتراكات ومنح دور للإدارة في تحصيلها حسب النسب الواردة في قانون الضمان الصحي رقم(٢٢)لسنة ٢٠٢٠.

٤. أن صدور قرار التعيين أو التعاقد مع الشخص المتقدم لإشغال أحدى الوظائف المعلن عنها في هيئة الضمان الصحي يؤدي إلى نشوء المركز قانوني للموظف وهذا الأمر يرتب للموظف مجموعة من الحقوق، وفي الوقت نفسه يقع عليه مجموعة من الالتزامات يجب التقيد بها.

ثانياً / المقترحات، والتي نأمل من المشرع العراقي الاخذ بها.

١. على الادارة وضع تعليمات لقانون الضمان الصحي الجديد لغرض اتباعها في تطبيق القانون وللحصول على أفضل الوسائل لتطبيقه على وزارة الصحة وهيئة الضمان الى

ضرورة استثمار الأموال المتحصلة من الاشتراك في الضمان الصحي واستثمارها بأفضل وجه من بناء مستشفيات ومراكز صحية .

٢. نقترح على المشرع أن يجعل هيئة الضمان الصحي هيئة مستقلة كبقية الهيئات المستقلة الموجودة, فالمادة (١٠٨) أجازت استحداث هيئات مستقلة بحسب الحاجة والضرورة على أن يكون ذلك بقانون, خاصةً وأنّ المشرع قد منح هيئة الضمان الصحي الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري وصلاحيات عديدة وواسعة فضلاً عن امكانية انفصالها عن وزارة الصحة بعد خمس سنوات من تاريخ إنشائها وبموافقة مجلس الوزراء.

٣. ندعو المشرع العراقي إلى تحديد المقصود بالوظائف القيادية الواردة في قانون الضمان الصحي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠ والجهة المختصة بالتعيين.

٤. ضرورة تشكيل لجان لتدقيق المنازعات الناشئة عن تطبيق أحكام هذا القانون وتكون مركزية ويمثلها (مجلس النواب) ولجان لامركزية وتمثلها (مجالس المحافظات) متخصصة في الضمان الصحي نظرا لأهميته في العراق في المجالات الصحية والاجتماعية وغيرها.

٥. على المشرع اضافة ملحق خاص بالعسكريين لبيان شمولهم من عدمه وتحديد المستشفيات المسؤولة عن معالجاتهم سواء الحكومية ام الاهلية مع بيان شمول الاصابات من جراء العمليات العسكرية او الارهابية من عدمه بالضمان الصحي.

٦. على المشرع تخصيص الموارد المالية اللازمة للإدارة المختصة بالضمان لكي نتمكن من تحقيق هدف قانون الضمان الصحي الجديد الذي يهدف الى تحقيق الصحة البدنية والعقلية لأفراد المجتمع ومن ثم تقليل الزخم على المؤسسات الصحية العلاجية وتوفير الاموال المخصصة للعلاج والادوية والمستلزمات العلاجية .

٧. على المشرع أو هيئة الضمان تحديد المستشفيات او المراكز والمؤسسات الصحية المشمولة بالضمان لغرض مراجعتها من قبل المضمون والمشمول بالضمان الصحي .

٨. على وزارة الصحة وهيئة الضمان تشجيع ودعم الدراسات والابحاث في مجال الصحة والضمان الصحي سواء على مستوى الدراسات العملية التطبيقية أو على مستوى العلوم الانسانية وذلك من أجل تحسين ورفع المستوى الصحي في العراق .

٩. نقترح على المشرع العراقي انه تسري احكام قانون الضمان الصحي الإلزامي يسري على جميع العراقيين داخل العراق، ليؤكد ان الحق في الصحة حق شامل وعام ويتمتع به الجميع دون استثناء ،ولا مجال للتخارج منه بالشكل الذي يضمن استدامة التمويل ؛لأنه إذا جعل الاشتراك اختياريا فإنه سيستبعد أصحاب الدخول المرتفعة من النظام ،ويترك الضمان للفئات الأقل دخلاً.

قائمة المصادر: اولاً:الكتب

١. د. حنا نصر الله , الإدارة العامة , ط١ , دار زهران للنشر والتوزيع , الأردن , ٢٠١٣ .

٢. سعيد السيد علي :الوجيز في مبادئ وأصول علم الإدارة العامة،ج١، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٥.

٣. صالح مهدي الحسناوي: نحو اصلاح النظام الصحي آليات تشريع قانون الضمان الصحي،ط١، مؤسسة العارف للمطبوعات ،لبنان، ٢٠١٩.

٤. د. طالب الواعظ ، رزاق نور عمران: النظام المحاسبي الموحد وتطبيقاته في الوحدات الاقتصادية، دار الحكمة للطباعة والنشر، ١٩٩٠.

٥. د. علي مجيد العكيلي: الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية في الدساتير المعاصرة،ط١، المركز العربي للطبع والنشر،٢٠١٧.

٦. د. محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الادارة، ط٢، منشاة المعارف بالإسكندرية، ١٩٦٨.

٧. د. محمد إبراهيم الدسوقي : الرقابة على أعمال الإدارة , دار النهضة العربية , القاهرة ,٢٠١٠.

٨. د. محمد ابو زيد : القضاء الإداري, بدون مكان طبع, ٢٠٠٧.

٩. ديوان الرقابة المالية العراقي، النظام المحاسبي الموحد العراق،ط١ ، ١٩٨٥.

١٠. علي حسين عبد الأمير العامري: النظام القانوني للرقابة الخارجية،ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة،٢٠١٦.

١١. فارس علي جانكير، هوار نور الدين حسين: شرح احكام الوظيفية العامة في النظام القانوني العراقي ،٢٠٢١.

١٢. فتحي محمد الأحول :الرقابة على أموال الدولة العامة دراسة تطبيقية، دار الجامعة الجديدة،الاسكندرية،٢٠١٦.

١٣. فهمي محمود شكري: الرقابة المالية العليا-مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها في الدولة العربية وعدد من الدول الأجنبية ، دار المجدلاوي للنشر والتوزيع ، عمان ، بلا سنة طبع.

١٤. محمد الديداموني محمد: الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دار الفكر والقانون المنصورة، ٢٠٠٨.

١٥. محمد عبد الحميد أبو زيد: رقابة النشاط الحكومي،ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.

١٦. د. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري الكتاب الأول، ٢٠٠١.

ثانياً:الرسائل والاطاريح

١. أحمد طالب العميري: الرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها في القانون الإداري، اطروحة دكتوراه، جامعة الإسكندرية،٢٠١٧.

٢. أونس عباس رضا: التنظيم القانوني للضمان الصحي في العراق دراسة مقارنة، كلية القانون جامعة بغداد، رسالة ماجستير .

٣. سلام عبدالله علي: سلطة الادارة في الضمان الصحي دراسة في ضوء قانون الضمان الصحي(٢٢) لسنة٢٠٢٠،رسالة ماجستير ،معهد العلمين ،النجف الاشرف،٢٠٢٢.

ثالثاً:البحوث المنشورة

١. أثير ناظم حسين: الأحكام القانونية لإشغال الوظائف في هيئة الضمان الصحي دراسة في ضوء قانون الضمان الصحي رقم(٢٢) لسنة ٢٠٢٠ ،مجلة رسالة الحقوق، جامعة كربلاء، العدد الخاص بالمؤتمر الوطني الأول المشترك بين كلية القانون جامعة كربلاء وكلية الحلة الجامعة ، ٢٠٢٢.

٢. اسعد محمد علي وهاب ،هدى احمد علي المطيري: تطبيق النظام المحاسبي الحكومي اللامركزي، مجلة الدراسات المالية المحاسبية والإدارية ، مج٨ ، ع٣،كانون الاول،٢٠٢١.

٣. جعفر ناصر صادق: المحاكم الإدارية في العراق، بحث منشور في مجلة القضاء، ع٤، س١٩٨٧،٤٢.

٤. نعيمة محسن العكيلي: التمويل الحكومي في القطاع الصحي ودوره في تحسين مستوى الخدمات الصحية في العراق، بحث مقدم الى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد في جامعة بغداد وهو جزء من متطلبات نيل درجة الدبلوم العالي في إدارة المستشفيات العراق ، ٢٠١٠.

رابعاً:الدستور والقوانين والتعليمات

١. دستور لسنة ١٩٢٥ الأساسي الملغى .

٢. قانون استخدام الاجانب في الوظائف الحكومية رقم(٣٦) لسنة ١٩٢٧.

٣. قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة١٩٦٠.

٤. قانون الملاك رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

٥. تعليمات رقم(٢٣) لسنة١٩٧٩.

٦. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٧. النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

٨. قانون الخدمة الخارجية رقم(٤٥) لسنة ٢٠٠٨ ،منشور في الوقائع العراقية، العدد ٤٠٩٧ ،بتاريخ ٢٠٠٨/١١/١٧.

٩. قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١

١٠. قانون التقاعد الموحد رقم(٩)لسنة ٢٠١٤.

١١. قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥.

١٢. قانون الضمان الصحي العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.

خامساً: الاحكام القضائية والقرارات

١. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم(٦٠٣) لسنة ١٩٨٧.

٢. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم(٣٦١) لسنة ١٩٨٥.

٣. قرار مجلس الوزراء رقم(٣١٥) لسنة ٢٠١٩.

٤. حكم الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية، رقم٢٨٨/انضباط تمييز/٢٠٠٦ في٢٠٠٦/١٢/١١منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٦، جمهورية العراق، وزارة العدل، مجلس شورى الدولة ، بغداد.

٥. حكم الهيئة العامة بصفتها التمييزية ،رقم ٢٤٧/انضباط- تمييز/٢٠٠٦ بتاريخ٢٠٠٩/٩/١٨، منشور في مجلس شورى الدولة ،إعداد صباح صادق جعفر ، ط١،٢٠٠٨.

٦. قرار محكمة التمييز الاتحادية ،مرقم ٣٧ / م ١/٢٠٠٤ في٢٠٠٤/٥/١٨.

٧. قرار مجلس شورى الدولة رقم (٣٠١٣/٩٣) الصادر بتاريخ٣/١٠/ ٢٠١٣.

سادساً:المصادر الالكترونية

١. د. خيري ابراهيم مراد: المركز القانوني للموظف المتعاقد والمؤقت في الوظائف العامة، كلية القانون والسياسة ، جامعة دهوك https://www.iasj.net/iasj/pdf/2e8a24d810fd5e9b

٢. عبد الله سلام العراق يعلن تفعيل قانون الضمان الصحي لتحسين الواقع الطبي .. ما فرص نجاحه، مقال منشور بتاريخ ٢٠٢٣على موقع الجزيرة على الرابط: https://www.aljazeera.net /، تاريخ الدخول ٢٠٢٣/١/١١.

٣. جلسة مجلس النواب متاح https://iq.parliament.iq/blog/2023/11/02/%d8%a7%d9%84%d8% ، تاريخ الزيارة٢٠٢٤/٢/١،الساعة٤:٣٠مساءً.

٤. قرار المحكمة الاتحادية العدد٦٠/اتحادية/٢٠٢٣، منشور على الموقع الالكتروني https://www.iraqfsc.iq/s.2023 / تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١/٢٧.

٥. قرار المحكمة الاتحادية العدد٣٢٠/اتحادية/٢٠٢٣،منشور على الموقع الالكتروني https://www.iraqfsc.iq/s.2023/، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١/٢٨.