Journal of Al-Farabi for Humanity Sciences Volume (7), Issue (3) April (2025)

ISSN: 2957-3874 (Print)
Journal of Al-Farabi for Humanity Sciences (JFHS)
https://iasj.rdd.edu.iq/journals/journal/view/95
مجلة الفارابي للعلوم الإنسانية تصدرها كلية الفارابي الجامعة

دور الإدارة في تعديل عقد الضمان الصحي

م.د. عمر موسى جعفر جامعة ديالى/ كلية القانون والعلوم السياسية

The Role of Management in Amending Health Insurance Contracts

Assistant Professor Omar Musa Jaafar
omer2023@uodiyala.edu.iq

الملخص

إن الحق في الصحة من الحقوق الأساسية التي يجب أنْ يتمتع بها كل فرد، وهي من الحقوق التي أكدها الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥كما هي لصيقة بكل فرد منذ ولادته،ومن أجل تنظيم هذا الحق في جميع الظروف ولجميع الأفراد فقد عمد المشرع العراقي إلى تشريع قانون الضمان الصحي رقم(٢٢) لسنة ٢٠٢٠والتي بموجبه تم تشكيل هيئة الضمان الصحي، وهي هيئة ذات شخصية معنوية مستقلة تقدم الخدمات الصحية للعراقيين في الداخل والأجانب المقيمين والزائرين عن طريق التعاقد مع المؤسسات وتختص بتقديم الرعاية الصحية والخدمات الصحية اللازمة للنهوض بالواقع الصحي في العراق، وتتمتع إدارة الهيئة باختصاصات استنادا إلى فكرة السلطة العامة وحاجة المرفق العام ومن ضمن هذه الاختصاصات هو تعديل العقد الإداري، وأنَّ الأساس القانوني لسلطة الإدارة في تعديل عقد الضمان الصحي هو امتيازات السلطة العامة، وفكرة المرفق العام لتحقيق غاية المستفيد، وليس للإدارة أنْ تتنازل عن هذا الحق، ويعد عقد الضمان الصحي من العقود التي منح المشرع فيها للإدارة حق تعديل مقدار الالتزام وتعديل وسائل التنفيذ وتعديل وقت التنفيذ.**الكلمات المفتاحية:**العقد الإداري،تعديل العقد،الضمان الصحي،السلطة العامة،المرفق العامة.

Abstract

The right to health is one of the fundamental rights that everyone must enjoy. s rights ", as affirmed in the 2005 Iraqi Constitution, as well as closely attached to everyone since birth In order to regulate this right in all circumstances and for all individuals, the Iraqi legislature legislated the Health Insurance Act No. 22 of 2020, under which the Health Insurance Authority, an independent moral body providing health services to Iraqis at home, foreign residents and visitors, was established. By contracting with institutions and specializing in the provision of health care and services necessary to advance the health reality in Iraq, The Authority's management has terms of reference based on the notion of public authority and the need of the general facility. and that the legal basis for the management's authority to amend the health insurance contract is the privileges of the public authority and the idea of the general facility to achieve the beneficiary's goal, The Administration may not waive this right, and the health insurance contract is one of the contracts in which the legislator has granted the Administration the right to modify the amount of the obligation, modify the means of implementation and modify the time of execution.

Keywords: administrative contract, contract amendment, health insurance, public authority, general annex.

المقدمة

لم يعد الضمان الصحي في الوقت الحاضر مجرد مطلب اشتراكي أو إنساني فحسب، بل أصبح فضلا عن ذلك ضرورة اقتصادية تسعى الدول المتطورة على اختلاف اتجاهاتها الاجتماعية والسياسية لتحقيقه وتوفيره لمواطنيها العاملين بعد أنْ ثبت علميا بأنَّ الازدهار الاقتصادي يتصاعد طرداً مع ارتقاء مستوى صحة ووعي، وعيش الطبقة العاملة، ومع تعاظم اطمئنانها على مستقبلها ومستقبل عيالها، وتعمل الدول على تحقيق الضمان الاجتماعي بوسيلتين أساسيتين هما وسيلة التأمين الصحي، وهو النظام الذي تفرضه الدولة على بعض أو جميع الأفراد لحمايتهم من المخاطر الاجتماعية كالمرض وإصابات العمل والعجز والشيخوخة والوفاة مقابل اشتراكات محددة تدفع من قبلهم مقابل تمتعهم بالحقوق التي يرتبها

التأمين، وأما الوسيلة الثانية فهي وسيلة المساعدة الاجتماعية، وهي نظام تقدم الدولة بمقتضاه الخدمات والإعانات للإفراد من الميزانية العامة من دون أي مقابل، وذلك وفق شروط معينة.قد أخذ العراق منحى الدول التي أولت اهتماما بالضمان الصحي منذ القرن الماضي، وذلك حينما شرع قانون لتقديم الضمان الاجتماعي للعمال، والذي كان يشمل في نصوصه الضمان الصحي، وذلك حين أصدر قانون الضمان الاجتماعي رقم (٢٧) لسنة ١٩٥٦، واستمر على ذلك حيث أصدر عدة قوانين ومنها القانون رقم (٣٩) لسنة ١٩٧١ وتعديلاته، وتدخل ضمن التشريع العادي المنظم لأحكام الأمان الاجتماعي واستمرت التعديلات لحين اصدار قانون الضمان الاجتماعي النافذ رقم(٢٢) لسنة ٢٠٢٠ والتي بموجبه تم تشكيل هيئة الضمان الصحي التابع لوزارة الصحة العراقية للتعاقد مع المؤسسات والشركات التي تقدم خدمات الضمان الصحي للأفراد.إنَّ هذه الهيئة منحها المشرع السلطات الإدارية شأنها شأن الإدارة الأخرى لممارسة اختصاصها في التعاقد وإدارة العقد وتنفيذها، ومن ضمن هذه الاختصاصات المهمة هي تعديل العقد، أي: تعديل عقد الضمان الصحي، ولما كان عقد الضمان الصحي من العقود الماسة بحياة وصحة الأفراد، فإنَّ الإشكالية هنا تثور حول مدى سلطة الإدارة في تعديل العقد، أي: ما نطاق التعديل الانفرادي للعقد؟، وفي هذه الدراسة سنحاول الإجابة عن هذه الإشكالية.

أهمية البحث

: من أجل الحرص على الكوادر الوظيفية التي تساهم بتحقيق المصلحة العامة، وفي ظل انتشار الأمراض والأوبئة وازدياد الحاجة الى الشعور بالأمن الصحي بسبب تقلب الأوضاع الاقتصادية مما يؤدي إلى ازدياد الحاجة لتوفير الضمان الصحي الأمر الذي يتطلب تدخل الإدارة لتوفير الضمان الصحي لجميع الأفراد من دون تمييز، ومن خلال تشكيل جهة مختصة بذلك تقوم بالتعاقد مع جهات مختصة لتوفير الخدمات التي يشملها الضمان الصحي، وهذه الإدارة يجب أنْ تُمنحَ الصلاحيات الكافية التي تضمن لها الحرية في ممارسة عملها بما يتناسب مع خدمة المرفق العام، ومن هذه الصلاحيات تعديل العقد الإداري والتي تعد من الصلاحيات الخطيرة الممنوحة للإدارة ولا سيما فيما يخص موضوع الضمان الصحي، ولذا فإنَّ الأهمية تكمن في تحديد نطاق صلاحية الإدارة في تعديل عقد الضمان الصحي.

أهداف البحث

: يهدف هذا البحث إلى بيان ما يلي:

١-بيان مفهوم الضمان الصحي وتحديد أهميته.

٢-دراسة ماهية الإدارة المختصة بالضمان الصحي في العراق من حيث نشأتها ومهامها.

٣-دراسة الأساس القانوني لسلطة الإدارة في تعديل عقد الضمان الصحي.

٤-بيان حالات قيام الإدارة بتعديل عقد الضمان الصحي.

٥-الخروج ببعض النتائج والتوصيات التي من شأنها أنْ تساهم في تطوير وتحسين دور الإدارة في تعديل عقد الضمان الصحي.

منهجية البحث

: للإحاطة بموضوع البحث تم اتباع المنهج التحليلي لتحليل النصوص القانونية الخاصة بتنظيم الضمان الصحي، والتي تجلت في قانون الضمان الصحي رقم(٢٢) لسنة ٢٠٢٠، وكذلك اتبعنا المنهج التأريخي لدراسة التتبع التأريخي لقوانين الضمان الصحي في العراق بشكل ضمني، ومنها قانون الضمان الاجتماعي رقم (٣٩) لسنة ١٩٧١.

هيكلية البحث

:من أجل الوصول الى الغايات المرجوة من هذه الدراسة وتحقيق اهدافها، تم تقسيم هذا البحث على ثلاثة مباحث، فتناولنا في المبحث الأول مضمون عقد الضمان الصحي، وفي المبحث الثاني الأساس القانوني لتعديل عقد الضمان الصحي، وأما في المبحث الثالث فتناولنا حالات تعديل عقد الضمان الصحي، ثم تلا ذلك خاتمة تضمنت أهم النتائج والتوصيات، وتم تقسيم المبحث على ما يلي:المبحث الأول: مضمون عقد الضمان الصحي.المطلب الأول: النظم القانونية لعقد الضمان الصحي وأهميته.المطلب الثاني: الإدارة المسؤولة عن الضمان الصحي في العراق.الفرع الأول: نشأتها واختصاصها.الفرع الثاني: تشكيلاتها وتمويلها.المبحث الثاني: الأساس القانوني لتعديل عقد الضمان الصحي.المطلب الأول: فكرة السلطة العامة.المطلب الثاني: حاجة المستفيد من الضمان الى التعديل.المبحث الثالث: حالات تعديل عقد الضمان الصحي.المطلب الأول: تعديل وسائل التنفيذ.المطلب الثاني: تعديل وقت التنفيذ.

المبحث الأول: مضمون عقد الضمان الصحي.

يؤدي التطور الاجتماعي والاقتصادي وظائف مهمة في الطريقة التي يعمل فيها النظام الصحي في أي بلد، وفي توجه هذا النظام أيضا، فصحة الفرد من المقومات الأساسية للمجتمع، وهي مطلب أساسي من مطالب الحياة البشرية، وهي من الحقوق الأساسية الواجب التمتع بها من قبل كل فرد، والتي أقرتها معظم الاتفاقيات الدولية والمواثيق والعهود والدساتير والتشريعات الوطنية، وهي من مسؤوليات الدولة التي تتضمن تقديم الخدمات الصحية العلاجية والوقائية والرعاية الصحية لكل فرد من دون تمييز وفق أسس ومبادئ معينة إضافة الى توفير بيئة صحية مناسبة خالية من الأوبئة تتوافر فيها كل مقومات الحياة، ومن أجل تحقيق الحياة الصحية لكل فرد، ولا يكتفي الحق في الصحة على هذا الحد، بل يمتد إلى المستقبل ليشمل تأمين حياة صحية لكل فرد ورعايته، والتكفل بعلاجه وفق عقد مبرم بين طرفين يتحمل الطرف الأول مسؤولية النفقات المترتبة على تقديم الخدمات الصحية للطرف الثاني، وهو ما يسمى بعقد الضمان الصحي، ومن أجل بيان ماهية هذا العقد وأهميتها والجهة المسؤولة عنها، سنقسم هذا المبحث على مطلبين نتناول في المطلب الأول منه النظم القانونية لعقد الضمان الصحي وأهميته، وفي المطلب الثاني نتناول الإدارة المسؤولة عن الضمان الصحي في العراق، وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول: النظم القانونية لعقد الضمان الصحي وأهميته.

إنَّ الرعاية الصحية تدخل في باب الضروريات الواجب على الدولة توفيرها، والعمل على ضمان وجودها وتطويرها وتحسينها، وإيصالها إلى جميع الأفراد في الدولة بشكلٍ متساوٍ من دون التمييز بين المدن والقرى والأرياف، فالكل سواسية في الحق بالتمتع بصحة جيدة وبيئة صحية خالية من الأوبئة والأمراض، ونظرا لإلزامية الدولة بتوفير هذا الحق، فقد أقبل الناس على التعاقد مع الدولة من خلال مؤسساتها المتخصصة لذلك من أجل تنظيم التعاقد، وقبل بيان آلية التعاقد لا بدَّ من دراسة تعريف عقد الضمان الصحي وأهميته وتحديد المعنى الدقيق لهذا العقد الذي يتطور مع تطور الواقع ومتطلباته، ولذا سنقسم هذا المطلب على فرعين نبين في الفرع الأول النظم القانونية لعقد الضمان الصحي، وفي الفرع الثاني أهمية عقد الضمان الصحي، وكما يلي:

الفرع الأول: النظم القانونية لعقد الضمان الصحي. شهدت السنوات الأخيرة تطورًا ملحوظًا في النظم القانونية للضمان الصحي، حيث سعت الحكومات والمنظمات الدولية إلى تعزيز التشريعات التي تضمن حصول الأفراد على الرعاية الصحية بجودة وكفاءة عالية، فتأتي هذه التطورات استجابة للتغيرات السريعة في قطاع الصحة، وتهدف إلى تحقيق تغطية صحية شاملة، وتقليل الفجوات في الحصول على الخدمات الطبية، وضمان استدامة التمويل الصحي، وتعتمد أحدث النظم القانونية للضمان الصحي على مبادئ رئيسة مثل العدالة في توزيع الخدمات، والشمولية في التغطية والشفافية في إدارة التمويل، وتشمل هذه النظم تشريعات تلزم أصحاب العمل بتوفير التأمين الصحي للموظفين، وإصلاحات في هيكلة التأمين الصحي الحكومي، وتحديث آليات الرقابة لضمان الامتثال للمعايير الدولية [١] تؤكد القوانين الحديثة على تعزيز استخدام التكنولوجيا الرقمية في تقديم الخدمات الصحية مثل السجلات الطبية الإلكترونية، والتطبيب عن بُعد، ومما يسهم في تحسين جودة الخدمات وتقليل التكاليف بالإضافة إلى ذلك، يتم توجيه التشريعات الحديثة نحو دعم الفئات الأكثر ضعفًا، مثل العمالة غير المنتظمة وكبار السن لضمان عدم استبعادهم من مظلة الحماية الصحية، إذ تعد هذه النظم القانونية خطوة أساسية نحو تحقيق "التغطية الصحية الشاملة" التي تدعو إليها منظمة الصحة العالمية، حيث تضمن حصول جميع الأفراد على الرعاية الصحية دون مواجهة صعوبات مالية[٢]لما كان عقد الضمان الصحي يمثل اتفاق قانوني بين شركة التأمين، أو مزود الضمان الصحي والمستفيد (المؤمَّن عليه)، فإنَّ هذا العقد يهدف إلى توفير تغطية صحية للمستفيد وفق شروط وأحكام محددة ويحدد هذا العقد نطاق التغطية الصحية، والخدمات المشمولة، والاستثناءات، والالتزامات المالية للطرفين ويشمل نطاق هذا العقد مجموعة من الخدمات الطبية مثل الاستشارات الطبية، والفحوصات المخبرية والعمليات الجراحية، والأدوية مع تحديد الحد الأقصى للتغطية والمساهمات المالية المطلوبة من المستفيد مثل الدفع المشترك أو نسبة التحمل إضافة الى ذلك يقوم العقد بتوضيح مدى تغطية الأمراض المزمنة والعلاجات الوقائية، وخدمات الطوارئ، ويختلف نطاق التغطية بناءً على نوع الوثيقة التأمينية، حيث قد يكون التأمين شاملاً أو محدودًا وفقًا للمزايا المختارة، ولبيان مضمون النظم القانونية لعقد الضمان الصحي، لا بد من إيراد تعريفه، فالعقد هو تلاقي إرادات طرفين يسمى أحدهما بالموجب والثاني بالقابل، ينتج عن هذا التلاقي مجموعة من الالتزامات والحقوق المتبادلة، ويؤدى التقصير في أي من الالتزامات إلى قيام المسؤولية التقصيرية العقدية عما يترتب على هذا التقصير من أضرار، ويقابل العقد كمصدر للالتزام، والإرادة المنفردة التي ترتب التزامات على عاتق صاحبها من دون أن يقابلها حقوق له هذه الإرادة ملزمة لمن صدرت عنه وتترتب مسؤوليته في حالة الإخلال بما التزم به [٣]أما الضمان الصحي فهناك عدة تعاريف قيلت فيه، فهو عقد يتحمل فيه الطرف الأول النفقات المترتبة على الخدمات العلاجية التي يقدمها اليه الطرف الثاني سواء كان فردا أو جماعة مقابل

مبلغ مالي يدفعها الطرف الأول على هيئة أقساط، ويقوم الضمان الصحي على هيئة توزيع الخطر المتوقع الذي يواجه الفرد من أجل تخفيف الاعباء والتكاليف المرتبة عليه في حالة المرض [٤]يعرف أيضاً بأنه آلية لضمان تمتع الأفراد كافة بالرعاية الصحية، ويكون ذلك عن طريق انتهاج نظم ادارية واقتصادية وسياسية وايضا على حجم الميزانية المتخصصة للرعاية الصحية بالإضافة إلى الموارد البشرية[٥]، وكذلك يعرف بنظام الضمان الصحي الإجباري حيث تقوم الدولة بتنظيمه والإشراف عليه، ويتم تمويل هذا النوع من الضمان عن طريق الرسوم والضرائب أو الاثنين معا وبموجبه يحق لكل مشترك أنْ يتلقى خدمة الرعاية الصحية التي تقدمها الدولة [٦]، ويعرف الضمان الصحي بأنه تجميع الخسائر العرضية عن طريق تحويل هذه الأخطار إلى شركات تأمين اذ تقوم هذه الشركات بتعويض المؤمَن عن الخسائر التي تعرضوا لها [٧]من وجهة نظر الأفراد يمكن تعريف التأمين بأنه وسيلة ادخار يستعملها الفرد في حالة تعرضه للخطر مثل أخطار الإصابة بالمرض، أو أنَّه تعاون جماعي لمواجهة خطر الأمراض، إذ يُعوّض المؤمن له في حالة تعرُّضه للمرض، ودفع تكاليف العلاج، أو العمليات الجراحية، وما شابه ذلك مقابل أقساط يدفعها المؤمن له إلى المؤمن يُعد الضمان الصحي أحد فروع قطاع التأمين الذي يقوم على الفكرة الأساسية لجوهر صناعة الضمان وهي توزيع الأعباء المالية للخطر الذي يتعرّض له بعض أفراد المجموعة على جميع أفرادها المعرضين للخطر نفسه في إطار التعاون المنظم عن طريق النظم التشريعية والفنية [٨]، ولذا نلاحظ اختلاف تعريفات الضمان الصحي لدى الباحثين والشراح تبعاً لتوزعهم بين مجالات مختلفة، فمنهم من يعرفه من منظور اجتماعي[٩]، ومنهم من يعرفه من منظور اقتصادي[١٠]، ومنهم من يعرفه من منظور قانوني[١١] إلى غير ذلك إلا أنَّهم لم يختلفوا من حيث إنه نوع من الضمان بالمعنى القانوني، وهناك عدة أنواع من الضمان الصحي:**النوع الأول:** الضمان الصحي الاجتماعي: هو العقد الذي يتم بين شخص أو (مؤمن له او لها) مع مؤسسة تأمينية يتعهد فيه الطرف الأول بدفع أقساط محددة لمدة محدودة، ويتعهد فيه الطرف الثاني بضمان قسط معين مما يتطلبه من علاج للأمراض التي يصاب بها في المدة المحددة [١٢]**النوع الثاني:** الضمان الصحي الاقتصادي وهو عقد بين فرد أو مؤسسة مع شركة ضمان تجاري، فتلتزم الشركة بموجب هذا العقد بأنْ تدفع مبلغا معينا دفعة واحدة أو على أقساط، وبأنْ ترد مصروفات العلاج وثمن الأدوية إلى المؤَمن خلال مدة الضمان، وذلك في مقابل التزام المضمون بدفع أقساط الضمان المتفق عليها [١٣]**النوع الثالث:** الضمان الصحي التعاوني، وهو عقد بين فرد أو مؤسسة وبين شركة ضمان تعاوني ينص على أنْ يدفع المضمون له مبلغاً معيناً أو عدة أقساط مقابل أن تلتزم هذه الشركة بأن تتحمل مصاريف العلاج وثمن الأدوية –كلها أو بعضها– إذا مرض خلال مدة الضمان، وفي الأماكن المحددة بالوثيقة، وبأن توزع على حملة الوثائق – وفق نظام معين – كل أو بعض الفائض الصافي السنوي الناتج من عمليات الضمان [١٤]**النوع الرابع:** الضمان الصحي المباشر وهو عقد بين طرفين يلتزم به الطرف الأول (المستشفى) بعلاج الطرف الثاني (فرداً كان أو جماعة) من مرض معين أو الوقاية من المرض عامة ، مقابل مبلغ مالي محدد يدفعه إلى الطرف الأول دفعة واحدة أو على أقساط [١٥]، وبهذا يمكن تعريف الضمان الصحي بأنه ذلك النوع من التأمين الذي يهتم بالأخطار الصحية والأمراض التي تواجه الفرد، وهو بذلك يغطي تكاليف الفحص الطبي والتشخيص والعلاج ليكون نظام تكافل يقدم الخدمة الصحية لمجموعة مشتركين مقابل قسط تأميني، وعليه فإنَّ النظم القانونية لعقد الضمان الصحي هي مجموعة القواعد والتشريعات التي تنظم العلاقة بين الجهات المقدمة لخدمات التأمين الصحي (مثل شركات التأمين أو الهيئات الحكومية) والمستفيدين من هذه الخدمات، وتهدف هذه النظم إلى تحديد حقوق والتزامات كل طرف، وضمان توفير التغطية الصحية العادلة والشاملة للأفراد وفقًا لمعايير قانونية محددة.

الفرع الثاني: أهمية الضمان الصحي لما كان الضمان الصحي وسيلة لدفع بعض تكلفة الرعاية الصحية أو كلها، فهو يحمي المؤمن عليهم من دفع التكلفة العالية للعلاج، ومنه فإنَّ أساس التأمين الصحي قيام المنتفع (المؤمن عليه) بدفع اشتراك منتظم لمؤسسة إدارية تكون هي المسؤولة عن إدارة تلك المدفوعات في إطار نظام لدفع نفقات العلاج إلى مقدمي الخدمة الصحية، ولذا ترتفع أهمية الضمان للفرد، إذ إنَّ خدمات الضمان الصحي لا سيما في العقدين الماضيين قد شهدت ارتفاعاً ملحوظاً في تكلفة العلاج، أو الأعباء المالية المترتبة على خطر المرض عموماً، مثل: (تكلفة تشخيص المرض، أو شراء الأدوية، أو العمليات الجراحية، أو الإقامة في المستشفى) وغيرها، وأنَّ احتياج الفرد لحياة كريمة صحية لهو مطلب أساسي (فطري) وحق له لا يحتاج لتبرير لا سيما في ظل تنوع الأمراض والأوبئة، ومن ثم فإنَّ ذلك يستدعي حصوله على الخدمات الصحية عن طريق نظام تأميني شامل له ولأفراد أسرته يحقق له نوعاً من الاطمئنان الاجتماعي، ويولد لديه شعوراً بالانتماء والوطنية والعطاء لجهة عمله ومجتمعه[١٦]، وأنَّ أهميته تبرز للأسباب الآتية [١٧]– تنوع الأمراض المعاصرة وتزايدها من بروز الأوبئة وتطورها، وغيرها من الأمراض مع التزايد الواضح في تكلفة الخدمات الطبية– عدم قدرة الفرد على التنبؤ بالمرض، أو تكلفته، ومن ثم صعوبة إمكانية مواجهة الأعباء المالية المترتبة عليه انطلاقا من هذه الأهمية فقد نظم قانون الضمان الاجتماعي رقم (٣٩) لسنة ١٩٧١ المعدل أحكام الضمان صحي في الفصل

السابع، ومنه يستفاد أنَّ الضمان الصحي يشمل حالتي (المرض والولادة) ويتضح من هذا الفصل أيضا أنَّ الضمان الصحي في هذا القانون لم يعد يقتصر على تقديم المعونات النقدية كما كانت الحال في القوانين التي سبقتها، وانما يمتد الى تقديم العناية الطبية اللازمة لاستعادة العامل حالته الصحية الطبيعية، وبينما كانت هذه العناية تقتصر في القانونين رقم(١٤٠) لسنة ١٩٦٤، والقانون رقم(١١٢) لسنة ١٩٦٩ على حالة اصابات العمل فقط، وأن القانون رقم(٣٩) لسنة ١٩٧١ كان قد توجه الى توسيع دائرة تقديم العناية الطبية كثيرا، بحيث أصبحت حقا للعامل المريض والمصاب اصابة عمل والمرأة في حالة الحمل والولادة لهذا فقد تضمن العديد من الأحكام التي أراد بها أن يمكن المؤسسة العامة للتقاعد والضمان الاجتماعي الملغاة من تقديم هذه العناية للعمال على نحو جاد [١٨]، ثم تم تشريع قانون الضمان الصحي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠ الذي نظم أحكام الضمان الصحي بما يلائم احتياجات الفرد في العراق ووسع من نطاق المشمولين بالضمان الصحي بشكل الزامي للموظفين، وبشكل اختياري لفئات معينة مثل المتقاعدين وغيرهم.

المطلب الثاني: الإدارة المسؤولة عن الضمان الصحي في العراق.

إنَّ الحق في الصحة من الحقوق التي تكفلها الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في المادة(٣٠) الذي نص على "تكفل الدولة للفرد وللأسرة ولا سيما الطفل والمرأة الضمان الاجتماعي والصحي، والمقومات الأساسية للعيش في حياةٍ حرة كريمةٍ، فتؤمن لهم الدخل المناسب، والسكن الملائم"، ومنها الحق في الضمان الصحي هو من الحقوق الأساسية الواجب التمتع بها والتي لا يقبل النزول عنها، وتتكفل جهات مختصة بتنظيم هذا الحق وفق قانون مخصص لهذا الغرض من أجل تنظيم وتوزيع الأعباء الإدارية والمالية بشكل يحافظ على استمرارية تقديم هذه الخدمة الى الجميع، وبشكل متساوٍ من دون تمييز، ووفقا لقانون الضمان الاجتماعي رقم(٢٢) لسنة ٢٠٢٠ فإنَّ الفقرة الأولى من المادة(٢) نصت على تأسيس هيأة الضمان الصحي بموجب هذا القانون، والتي تكفلت بهذا الواجب لتحقيق المصلحة العامة، وسنقسم هذا المطلب على فرعين لنبين نشأة واختصاص هذه الهيئة ومن ثم تشكيلاتها وانعقادها وتمويلها وذلك في فرعين وكما يلي:

الفرع الأول: نشأت واختصاص هيئة الضمان الصحي.تواجه غالبية نظم الضمان الصحي في مختلف البلدان معضلة تدبير وإدارة هذا المرفق، ومن حيث الموارد المالية أو البشرية أو الخطط الاستراتيجية المناسبة ففي العراق سابقا، وفي ظل قانون الضمان الصحي لسنة ١٩٧١ كانت مهمة الضمان الصحي مناطة بمؤسسة الضمان الصحي التي هي مؤسسة مستقلة عن وزارة الصحة[١٩]، ولها الحق أنْ تتعاقد مع وزارة الصحة للاستفادة من أجهزتها وعياداتها ومصحاتها والتعاقد مع الأطباء والمستشفيات للغرض نفسه[٢٠]، إلا أنَّ إيجاد ادارات صحية مستقلة عن الجهة المركزية المسؤولة عن توفير الخدمات الصحية في الدولة، فيؤدي إلى الازدواجية وبعثرة الجهود من جهة وأنَّهُ يؤدي من جهة أخرى الى تنافس غير مسوغ بين الجهات المسؤولة عن تقديم الخدمات الصحية في الحصول على الكوادر الفنية، وهذه المنافسة انتهت عمليا الى عجز مؤسسة الضمان عن توفير كوادرها الخاصة بها، وأنَّ التوسع في المهمات الموكلة الى مؤسسة الضمان الاجتماعي الملغاة واضافة أعباء فنية معقدة الى أعبائها مع النقص الخطير في الكوادر الفنية المتوفرة لديها، فيؤدي إلى عرقلة تطوير نظام الضمان الاجتماعي في القطر لمهماته الأساسية، ولهذا فإننا نرى أنَّ قيام المؤسسة بالمهام الأكثر التصاقا بواجبات الضمان الصحي على نحو متقدم فنيا أفضل بكثير من تشعب مهماتها على نحو يعجزها عن أداء مهمتها الأساسية.لذا وبعد عدة تعديلات وإجراءات تقرر إلحاق مؤسسة الضمان الصحي بوزارة الصحة العراقية، حيث توجه المشرع العراقي في قانون الضمان الصحي رقم(٢٢) لسنة ٢٠٢٠ إلى تأسيس مؤسسة مرتبطة بوزارة الصحة من أجل تلافي هذه الازدواجية، وكذلك من أجل تنظيم ادارة الخدمات الواجب تقديمها، إذ نصت المادة (١/٢) على(تؤسس بموجب هذا القانون هيئة باسم (هيئة الضمان الصحي) ترتبط بوزارة الصحة ويكون مركزها في بغداد، ولها فروع في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم)، فالمشرع حينما حدد المؤسسة حدد جهة ارتباطها ومقرها، وفي الفقرة الآتية من المادة نفسها، إذ نصَّ المشرع على تأسيس هيئة صندوق الضمان في بغداد، وله فروع في المحافظات الأخرى، واستنادا إلى قانون الضمان الصحي النافذ فإنَّ هذه المؤسسة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمادي، ومنحها الحق في ممارسة جميع الأنشطة والتصرفات بموجب القانون[٢١]، وينبغي الإشارة إلى أنَّ هذا الاستقلال ليس مطلقا، فالهيئة مرتبطة بوزارة، بمعنى أنَّ الاستقلال نسبي، إذ يتعذر بموجب العقل والمنطق الإقرار بوجود هيئات سائبة في النظام القانوني للدولة، وهذا الاستقلال إنما يكون في مواجهة السلطة التنفيذية، أي: إنَّ هذا الاستقلال يعني عدم خضوع المؤسسة للرقابة الرئاسية أو الوصائية، ولا تتلقى أوامر أو تعليمات من جهة أخرى، وفضلا على أنَّ السلطة التنفيذية لا تتمتع بحرية في عزل أعضائها، وفي إزاء ذلك ينبغي القول إنَّ الاستقلال لا يعني أنَّها تعمل بمعزل عن الأهداف الحكومية[٢٢]؛ بل هي هيئات ساندة للحكومة[٢٣]، ولمجلس الوزارة الحق في فك ارتباط الهيئة عن وزارة الصحة بعد مضي (٥) سنوات على تأسيسها[٢٤]، فهو استقلال مقيد بالسلطة التقديرية لمجلس الوزراء.تعتمد الهيئة في عملها على أسلوب التعاقد بالإضافة إلى نظام تنسيب أو

نقل الموظفين من وزارات الدولة لشغل الوظائف التي تتطلب الخبرة والتخصص باستثناء الوظائف القيادية، وتقوم الهيئة بتحديد أجورهم وفقًا لنظام يصدر عنها [٢٥] كما بينت المادة(٥) من القانون نفسه أهداف هذه الهيئة من خلال أهداف القانون وهي:(يهدف هذا القانون الى :أولا: تأمين التغطية الصحية الشاملة للشخص المضمون، ثانيًا: تحقيق مبدأ العدالة الاجتماعية والتكافل الاجتماعي، ثالثا: تقليل الأعباء المالية على المواطن والحد من الفقر، رابعًا: تعدد مصادر تمويل القطاع الصحي، خامسا: خلق بيئة جيدة للتنافس وتطوير أداء العاملين والمؤسسات الصحية في القطاعين العام والخاص، سادسًا: تحسين جودة الخدمات الطبية المقدمة من خلال تنظيم العمل في القطاع العام والخاص والمنافسة في الخدمات الطبية، سابعا: تشجيع القطاع الخاص والاستثمار في مجال الخدمات الصحية)، فهذه الأهداف التي يسعى القانون إلى تحقيقها جميعا، ويتم من خلال هيئة الضمان الصحي.أما الفئات التي يشملها خدمات هيئة الضمان الصحي فإنَّ القانون حدد نطاق سريان هذا القانون من حيث الزمان والمكان، فالناطق المكاني لتطبيق أحكام القانون هو العراق وإنْ لم يكن هناك نص صريح على ذلك، إلا أنَّ المادة(٦) نصت على ان يشمل سريان القانون العراقيين المقيمين في الداخل كافة، والأجانب المقيمين والزائرين يتم الاشتراك الإلزامي في التأمين الصحي من خلال شركات التأمين المرخصة والمعتمدة من قبل الهيئة [٢٦]، واما النطاق الزماني فينفذ بعد مرور (٦) أشهر من تأريخ نشره في الجريدة الرسمية[٢٧] فإذا علمنا أنَّ تاريخ النشر هو (١/شباط/٢٠٢١)، فإنَّ تنفيذه يكون بعد مضي ستة أشهر، أي: إبتداء من (٢٠٢١/٨/١)بالمقارنة مع قانون الضمان الاجتماعي لسنة ١٩٧١ فإنَّ النطاق المكاني كان يمتد ليشمل العراقيين خارج القطر وفق شروط مقيدة، وأما النطاق الزماني فقد يشوبه الغموض والاضطراب، ومن ناحية نجد أنَّ بداية المادة(٣) نص على أنْ يعمل بهذا القانون من تاريخ صدوره، فبينما قضت الفقرة الأولى من المادة ذاتها:(يعمل بهذا القانون اعتبارا من الأول من نيسان عام ١٩٧١، فإذا علمنا أنَّ القانون صدر في ١٩٧١/٣/٩ ونشر في ١٩٧١/٣/٢٢ فإنَّ صدر المادة لا يتفق مع الفقرة الأولى منها، وبهذا يتبين لنا أنَّ المشرع في هذا القانون النافذ تلافى هذا الاضطراب والغموض ونظم النطاق الزماني والمكاني بشكل لا يشوبه أي إبهام أو غموض، وبهذا نستنتج أن هيئة الضمان الصحي هي مؤسسة تابعة لوزارة الصحة العراقية أنشأت بموجب قانون الضمان الصحي رقم(٢٢) لسنة ٢٠٢٠، ذات شخصية معنوية مستقلة تقدم الخدمات الصحية للعراقيين في الداخل والأجانب المقيمين والزائرين عن طريق التعاقد مع المؤسسة، وتختص بتقديم الرعاية الصحية والخدمات الصحية اللازمة للنهوض بالواقع الصحي في العراق.

الفرع الثاني: تشكيلات هيئة الضمان الصحي وتمويلهابينت المواد(٧، ٨، ٩) من قانون الضمان الصحي رقم(٢٢) لسنة ٢٠٢٠ تنظيم مجلس ادارة الهيئة وتشكيلاتها ومهاما والتي اختصت بالقضايا الإدارية للهيئة كوضع جدول لمشتركي القطاع الخاص والمهن الحرة مماثلا لرواتب موظفي الدولة وتحديد بدل الاشتراك والقسط الواجب دفعه وتحديد قيمة ونسبة تغطية نفقات العلاج من قبل الهيأة، وغيرها من المهام الإداري، ثم بينت المادة(١٠) تشكيلات هذه الهيئة وهي سبعة اقسام وكما يلي:-(اولا:صندوق الضمان الصحي، ثانيا: المديرية القانونية والإدارية والمالية، ثالثا: مديرية الرقابة والتدقيق، رابعاً: المديرية الفنية، خامسًا: المديريات التابعة للهيأة في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، سادسًا: مكتب الهيأة، سابعًا: فروع الصندوق في المحافظات غير المنتظمة في اقليم)[٢٨] أما انعقادها فتشكل الهيئة خلال ستة أشهر من تاريخ صدور القانون[٢٩] ويتم تسجيل المواطنين بعد تشكيلها مباشرة، أما تمويلها، فهناك عدة وسائل للتمويل، ويقصد بالتمويل تدبير الموارد المالية لمواجهة تكاليف التأمينات الصحية متمثلة في الاعانات النقدية والخدمات العينية التي تقدمها للمستفيدين من نظام الضمان الصحي، وفي النفقات الإدارية لادارة التأمينات الصحية، وتتعدد وسائل تمويل التامينأت الصحية فهي تتمثل في الاشتراكات ومساهمات الميزانية العامة والضرائب الخاصة وعوائد استثمار فائض اموال تامينأت[٣٠]، وهذه الوسائل ليست على درجة واحدة من الأهمية فتحتل الاشتراكات مركز الصدارة وتأتي بعدها مساهمات الميزانية العامة ثم الضرائب الخاصة . اما الاستثمارات فهي وسيلة ثانوية ، لأنها لا توجد الا بوجود الوسائل، سابقة ، ومن ثم تحقيقها فائضا يمكن استثماره، وفي قانون الضمان الصحي النافذ فإنَّ مصادر التمويل تم ذكرها في المادة(١٢) إذ أشارت إلى أنَّ موارد تمويل الهيئة تتكون من المصادر الآتية:

١. التخصيصات المالية التي تُمنح للهيئة ضمن الموازنة العامة للدولة، وتكون ضمن موازنة وزارة الصحة.
٢. مساهمات أرباب العمل وأصحاب الشركات وفقًا لنظام يصدره مجلس الوزراء.
٣. المنح والهبات والتبرعات والوصايا والمساعدات المقدمة للهيئة من داخل العراق وخارجه وفقًا للقوانين النافذة.
٤. الإيرادات الناتجة عن استثمار أموال الهيئة.
٥. بدلات الاشتراك والأقساط السنوية أو الشهرية للمشتركين.

٦. الضرائب المفروضة على تجارة السجائر والتبغ والمواد الضارة صحيًا إضافة إلى المشروبات بنسبة ٣٥٪ من إجمالي الإيرادات والضرائب والغرامات.

٧. فوائد الأموال المودعة في المصارف.

٨. مبالغ الغرامات المستحقة للهيئة، بالإضافة إلى فوائد الديون الناجمة عن تأخر تسديد الاشتراكات.

٩. أيٌّ موارد أخرى تستحقها الهيئة وفقًا لأحكام هذا القانون أو القوانين الأخرى.نلحظ تنوع مصادر التمويل ليشمل الهبات والتبرعات وفوائد الاموال وغير ذلك، من اجل ضمان تقديم صحية افضل للمستفيدين.

المبحث الثاني: الأساس القانوني لتعديل عقد الضمان الصحي

ذكرنا سابقا أنَّ الإدارة المسؤولية عن الضمان الصحي هي هيئة الضمان الصحي المرتبطة بوزارة الصحة العراقية، وتقدم خدماتها من خلال عقد الضمان الصحي بين الهيئة والمضمون أو المستفيد، وأنَّ التزامات المتعاقد مع الإدارة العامة تتميز من جهة بأنها قابلة للتعديل من جانب الإدارة وحدها، فالمبدأ الأساسي في القانون الخاص الذي يقضى بأن "العقد شريعة المتعاقدين " لا يطبق على إطلاقه بالقياس إلى العقود الإدارية كما أن تنفيذ العقد يتميز من جهة أخرى بأنه يجوز للإدارة أن توقع جزاءات على المتعاقد معها في حالة إخلاله بالتزاماته، بل يجوز لها فسخ العقد، وذلك كله دون استصدار حكم قضائي[٣١]، وإزاءذلك يتمتع المتعاقد مع الإدارة بمزايا لا توجد عادة في العقود المدنية، فبالإضافة إلى حقه في الحصول على عوض عن مساهمته في تسيير المرفق العام، فإنَّ له الحق في التوازن المالي للعقد، فالعنصر التعاقدي يتحول إلى معادلة مالية، أي: إلى توازن عام بين حقوق الطرفين والتزاماتهما في مجموعها، ولا يتركز كما هو الحال بالقياس إلى العقود المدنية في تحديد دقيق جامد لكل من العناصر التي تتألف منها هذه العقود [٣٢] إنَّ السلطات التي تستمدها الإدارة من العقد الإداري مردها الى فكرة أنَّ هذا العقد يستهدف تسيير مرفق عام عن طريق الاستعانة بالنشاط الفردي، وتمارس الإدارة بصدد تنفيذ العقد الإداري السلطات الثلاثة الآتية (سلطة الرقابة وسلطة توقيع الجزاءات وسلطة تعديل العقد الإداري)[٣٣]، وما يهمنا في هذه الدراسة هو سلطة تعديل العقد الإداري، ولذا سنقسم هذا المبحث على مطلبين، فنتناول في المطلب الأول منه فكرة السلطة العامة، وفي المطلب الثاني حاجة المستفيد الى تعديل العقد، وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول: فكرة السلطة العامة.

قبل بيان الأساس القانوني لتعديل عقد الضمان الصحي، وسنبين الأساس القانوني للضمان الصحي في الدستور، فحق الضمان الصحي يدخل ضمن فئة الحقوق والحريات التي كرست الدساتير الوطنية نصوصا لحمايته، ومن ذلك المادة(٣٠) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، إذ تم سرد هذا النص ضمن مجموعة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ويتضح من خلال هذا النص أنَّ المشرع الدستوري قد أشار الى هذا الحق بشكل واضح وصريح، غير ان تنظيمه جاء بشكل موضوعي يتلاءم والموضوعات الدستورية التي تذكر بدون تفاصيل؛ اذ لم يسهب في طرحه؛ أما في التشريعات الوطنية الاخرى ومنها قانون الضمان الصحي العراقي الذي نظم احكام هذا العقد، الا انه يبين الجزاءات القانونية على عدم التزام بتقديم الخدمات الطبية المتعاقد عليها [٣٤]، وفكرة السلطة العامة هي مجموعة من الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة، وتستخدمها من أجل اشباع الحاجات العامة في الدولة[٣٥]، وغايتها هو تحقيق الصالح العام وتغليبها على المصلحة الفردية، وهي تمثل إهدار لقاعدة المساواة بين المتعاقدين بخلاف الأمر في العقود المدنية[٣٦]، وفي العقود الإدارية للسلطة صلاحية تعديل العقد وضمن القانون، فهذه السلطة ليست مطلقة انما مقيدة، والواقع أنَّ سلطة الإدارة في تعديل بعض نصوص العقد من جانبها وحدها لا تلغي قوة العقد الملزمة إنَّما تحد من مدى هذه القوة، أو بمعنى اخر تضفي عليها القوة اللازمة لتنفيذ غاية العقد [٣٧]أما أساس سلطة الإدارة في تعديل العقد، فإنَّ الإدارة هي وحدها دون سواها صاحبة الاختصاص في تنظيم المرفق، وفي تحديد قواعده وتسييره، وعند الضرورة تعديل هذه القواعد من اجل أمكانية تحقيق غاية العقد، كما هو الحال في عقد الضمان الصحي(موضوع الدراسة) والتي يتم ابرامها لتحقيق النفع العام وتخفيف الأعباء والتكاليف على المستفيدين المتعاقدين مع الإدارة، فهذه السلطة مستمدة من طبيعة المرفق العام، لا من نصوص العقد إذا أشارت إليها هذه النصوص، لا تعدو نصوص العقد في هذه الحالة الأخيرة على تنظيم تلك السلطة وبيان أوضاع ممارستها وما يترتب على ممارستها من تعويض للمتعاقد مع الإدارة ويترتب على ذلك أنَّ الإدارة العامة تتمتع بسلطة التعديل حتى إذا لم ينص عليها العقد، ونظراً إلى أنها تتعلق بالنظام العام فلا يجوز للإدارة أنْ تتنازل عن ممارستها تنازلا كليا أو جزئياً، وهناك جانبي فقهي[٣٨] يعارض سلطة الإدارة في تعديل العقد من دون وجود نص صريح في العقد أو في قانون العقد، لأنَّ فكرة التعديل الانفرادي تنافي العدالة التعاقدية.أما نطاق التعديل فكما أسلفنا هي ليست مطلقة لتصل إلى تغيير موضوع العقد، وإنَّما مقيدة بقانون العقد، أي: تقتصر على بعضها كتلك التي تمس تسيير المرفق العام أو تمس مقتضايته، ولا تمس تنظيم النصوص الخاصة بالروابط المالية بين المتعاقدين[٣٩]، وإنَّ الفقه

العراقي منح الإدارة صلاحية تعديل العقد من دون التقييد بشرط وجود نص قانوني ليسمح له بذلك، ونرى في قانون الضمان الصحي رقم(٢٢) لسنة ٢٠٢٠، وإنَّ المشرع منح الهيئة صلاحية تعديل بعض نسب الاشتراك والضرائب وغير ذلك بشكل صريح وهناك جوانب لم ينص عليها، الا انه من اختصاص الإدارة سواء نص على ذلك ام لم ينص عليه القانون أي: إنَّ الإدارة تمارس صلاحياتها بتعديل العقد دون اشتراط وجود نص، وهذه السلطة هي من النظام العام وكذلك ذهب القضاء العراقي إلى اعتبار حق الإدارة في تعديل العقد الإداري من النظام العام فلا يجوز مخالفته أو التنازل عنه، وأي تصرف من هذا النوع تجريه الإدارة يعد باطلا ، فالإدارة تملك الحق في تعديل عقودها الإدارية سواء بزيادة التزام المتعاقد أو إنقاصه ومن غير حاجة للحصول على موافقة من الطرف المتعاقد [٤٠]، وأما إذا ثبت أنَّ الظروف التي تدعي الإدارة أنها قد استجدت، فكانت موجودة عند إبرام العقد أو أنَّ الإدارة لا تستهدف من التغيير مقتضيات المصلحة العامة وضرورة تسيير المرافق العامة، وإنما تسعى لتحقيق مصالح خاصة، فإنَّ للمتعاقد أنْ يلجأ إلى القضاء لاقتضاء التعويض المناسب [٤١]، ولذا فإنَّ ان الأساس القانوني الأول لسلطة الإدارة في تعديل العقد هو امتيازات السلطة العامة التي تطرقنا اليها اعلاه، الا ان التساؤل الذي يُثار هنا هو هل ان هذا الامتياز كافٍ لمنح الإدارة حق صلاحية التعديل بارداتها المنفردة؟ وهل يمكن تأسيس فكرة السلطة العامة على أسس اخرى؟ وكيف يمكن تحقيق حاجة المتعاقد الى التعديل في ظل فكرة السلطة العامة؟ للإجابة عن هذا التساؤلات سوف نبين في المطلب التالي حاجة المستفيد من الضمان الصحي إلى تعديل العقد لنتمكن من تأسيس فكرة صلاحية السلطة العامة في تعديل العقد.

المطلب الثاني: حاجة المستفيد من الضمان الى التعديل.

إنَّ أساس فكرة سلطة الإدارة في تعديل العقد لتحقيق غاية أو حاجة المستفيد من الضمان الصحي هو فكرة "المرفق العام"، والمرفق العام "هو كل مشروع تنشئه الدولة أو تشرف على إدارته، ويعمل بانتظام واستمرار، ويستعين بسلطان الإدارة لتزويد الجمهور بالحاجة العامة [٤٢]، وإنَّ الصفات المميزة للمرفق العام هي أنْ يكون المشروع من المشروعات ذات النفع العام، أي: أنْ يكون غرضه سد حاجات عامة مشتركة، أو تقديم خدمة عامة، وأنَّ من صفات المرفق أيضاً أنْ يخضع في إدارته للسلطة الحاكمة، بمعني أنْ تكون الكلمة النهائية في إدارة المشروع وتنظيمه للسلطة العامة، وأنْ يكون لها حق الإدارة أو أنْ يكون لها على الأقل الرأي النهائي فيما يتعلق بالمشروع وتنظيمه [٤٣]يذهب رأي في الفقه إلى القول بأنَّ الإدارة حين تقدم على التعاقد، فإنَّ لها سلطة تعديل شروط التعاقد بالزيادة أو بالنقصان، لأنَّه من القواعد الضابطة لسير المرافق العامة قاعدة قابلية المرفق العام للتعديل والتغيير، ولا يعقل أنْ تقف الإدارة مكتوفة اليد وتعجز عن تنفيذ واجباتها نحو تعديل نظام سير المرفق العام لمجرد أنَّ المتعاقد معها قد فرض عليها بمقتضي العقد شروط تحول من دون التغيير، ولذلك نجد أنِ من حق الإدارة تعديل العقد الإداري في أي مرحلة من مراحل تنفيذه وذلك من أجل حسن سير المرفق العام وتلبية الحاجات العامة [٤٤]، فإذا كانت المرافق العامة تهدف إلى إشباع الحاجات العامة للأفراد، وكانت هذه الحاجات متطورة ومتغيرة باستمرار، فإنَّ الإدارة المنوطة بها إدارة وتنظيم المرافق العامة تملك دائما تطوير المرافق وتغييرها من حيث أسلوب إدارتها وتنظيمها وطبيعة النشاط الذي تؤديه بما يتلاءم مع الظروف والمتغيرات التي تطرأ على المجتمع، ومسايرة لحاجات الأفراد المتغيرة باستمرار، وحق التعديل ما هو إلا تطبيقا للمبادئ الأساسية في سير المرافق العامة، وبذات لمبدأ قابلية القواعد المنظمة للمرفق العام للتغيير والتعديل في كل وقت طبقا لحاجات المجتمع هذا ما أكده معظم الفقهاء في مصر بالقول إنَّ سلطة التعديل لا يمكن اعتبارها مجرد مظهر للسلطة العامة، الممنوحة لجهة الإدارة، وإنما هي نتيجة مباشرة لفكرة المرفق العام، والتي يرجح لها باستمرار معظم قواعد القانون الإداري [٤٥]يرى بعضهم أنَّه أصبح من المسلم به أن للإدارة سلطة تعديل عقودها الإدارية، ومجال هذه السلطة احتياجات المرفق العام، ولا يمكن اعتبار سلطة التعديل مظهر من مظاهر السلطة العامة الممنوحة لجهة الإدارة، وإنَّما هي نتيجة مباشرة لفكرة مقتضيات حسن سير المرفق العام [٤٦]، وبتطبيق ما سبق على هيئة الضمان الصحي كجهة إدارية تمارس حقها وسلطاتها في تعديل العقد، فإنَّ ممارسة هذا الحق من أجل تحقيق غاية المرفق العام يكمن في تحقيق الخدمة للمستفيد، والتي من أجله وجدت هذه الهيئة، فعند استقراء نصوص قانون الضمان الصحي رقم(٢٢) لسنة ٢٠٢٠ فإنَّ المادة(٩) قد أشارت في الفقرة (أولا) إلى أنه :(يتولى مجلس إدارة الهيئة المهام الاتية: ...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)فهنا صلاحية التعديل غير محددة من حيث مدى زيادة أو تقليل قيمة الاشتراك، وإنَّما الإدارة مخولة بذلك بما يحقق فكرة غاية المرفق، وهو ضمان الاستفادة من الضمان الصحي، ومن دون تعسف، وأنَّ المادة (٣١) في الفقرة الرابعة أشارت إلى صلاحية الهيئة في تعديل نسب الدفع التي وردت في الفقرة الأولى من المادة ذاتها، اذ نصت على (للهيأة بالتنسيق مع الوزارة تعديل النسب المنصوص عليها في البند (أولاً) من هذه المادة بحسب الضرورات والمستجدات)، وهذا التعديل مشروط بشرطين أولمها: بالتنسيق مع الوزارة وثانيهما: هو عن الضرورة أو وجود مستجد، أي: إنَّ التغير هو بسبب

وجود أمر لم يكن موجود وقت تشريع القانون. كما للهيئة صلاحية تقديم مقترح تعديل نسب الاشتراكات الواردة في هذا القانون، ويتم إجراء هذا التعديل عن طريق قيام مجلس إدارة الهيئة بتقديم مقترح التعديل الى مجلس الوزراء [٤٧]، وبهذا نستنتج مما سبق ان الأساس القانوني لسلطة الإدارة في تعديل عقد الضمان الصحي هو امتيازات السلطة العامة وفكرة المرفق العام لتحقيق غاية المستفيد، وليس للادارة ان تتنازل عن هذا الحق، وتختلف سلطة الإدارة في التعديل من عقد لاخر فنجدها في بعض العقود تزيد سلطتها وفي بعض عقود تقل سلطتها وايضا سلطة الإدارة في التعديل ليست مطلقة، بل مقيدة بضوابط وقيود إذا خالفتها يمكن أن تؤدي إلى بطلان هذا التعديل وان عقد الضمان الصحي من العقود التي منح المشرع فيها للإدارة حق في تعديل نسب الاشتراك واجراء التعديلات التي يتطلبها المرفق بشرط وجود ظروف مستجدة.

المبحث الثالث: حالات تعديل عقد الضمان الصحي

أن سلطة الإدارة في تعديل عقد الضمان الصحي هو الطابع الرئيسي للادارة فيها، فللادارة حق تعديل مقدار التزامات المتعاقد وحق تعديل وسائل تنفيذ العقد وحق تعديل وقت التنفيذ، والإدارة حينما تقوم بتعديل العقد فأنها تستمد هذه السلطة من طبيعة المرفق واتصال العقد به وحاجة المرفق الى التعديل دون الحاجة الى نص او موافقة الطرف الاخر على ذلك، وسنبين في هذا المبحث حالات تعديل عقد الضمان الصحي استنادا الى قانون الضمان الصحي رقم(٢١) لسنة ٢٠٢٠، وذلك في مطلبين، نتناول في الأول تعديل مقدار الالتزام ووسائل التنفيذ، وفي المطلب تعديل وقت التنفيذ وكما يلي:-

المطلب الأول: تعديل مقدار الالتزام ووسائل التنفيذ

تستطيع الإدارة أن تعدل من مقدار التزامات المتعاقد معها ذلك بزيادتها أو انقاصها والتعديل هنا يرد على مقدار الإلتزامات وليس على نوعها، حيث تكون الزيادة أو الانتقاص المطلوبة من نفس طبيعة الإلتزامات المزادة أو المنقوصة وهذا الحق ثابت للإدارة في كل العقود الإدارية ، فلها أن تأمر بالتوسع في المرفق المدار عن طريق الالتزام أو بزيادة أو بانتقاص حجم الأشغال المتفق عليها في العقد أو كمية التوريدات المتفق علي تسليمهاولكون متطلبات الحياة اليومية قد تدعو إلى التغيير في الالتزامات لسد الاحتياجات العامة، فأن التزامات المتعاقد أيضا تكون قابلة للتغير بالزيادة أو النقصان، وعلى ضوء الاحتياجات العامة المطلوب توفيرها، وقد استقر القضاء والفقه على أقرار لحق الإدارة في تعديل الاداءات المطلوبة من المتعاقد وعلى جميع العقود الإدارية التي يمكن أن تبرمها الإدارة.[٤٨]وهو ما نصت عليه المواد(٩ و٢٧ و٣١) من قانون الضمان الصحي النافذ، فهذه التعديلات التي ذكرها القانون يشمل نسب الاشتراك وتكون بزيادتها او نقصانها تبعا لحاجة المرفق العام وليس في نوع الاشتراك.وكذلك نصت الفقرة(تاسعا) من المادة(١٦) (يصدر المجلس تعليمات يحدد بموجبها ما يأتي: قيمة بدل الاشتراك والقسط الواجب دفعه للفرد والعائلة .ب – نسبة ومقدار الدعم الواجب تقديمه لتغطية نفقات الخدمات الصحية المقدمة للمشتركين.) فهذه الصلاحية المتروكة للهيئة هي صلاحية نابعة من فكرة السلطة العامة وحاجة المرفق العام بما يحقق خدمة المضمون. وهذه النسب يمكن تغييرها او تعديلها تبعا للظروف الاقتصادية كما اشارت المادة(٤٣) من القانون.وجدير بالذكر ان الإدارة لا تستمد سلطتها في تعديل العقد من نصوص القانون او العقد، انما من النظام العام، من أجل كفالة حسن سير المرفق العام وانتظامها في أداء خدماتها بما يحقق المصلحة العامة. ومن ثم فحق الإدارة في التعديل مقرر بغير حاجة الى نص أو إلى موافقة الطرف الآخر عليه. كما أنه لا يجوز للإدارة نفسها أن تتنازل عن ممارسة هذه السلطة لأنها تتعلق بكيان المرافق العامة.كما يمكن للإدارة، بناءً على إرادتها المنفردة، تعديل طرق ووسائل تنفيذ العقد كلما تبين أثناء التنفيذ ما يستدعي تصحيح الأخطاء الواردة في المشروعات الأصلية، أو لمواكبة المستجدات الحديثة التي تتطلب استخدام وسائل فنية أكثر اقتصادية أو تطوراً من تلك المنصوص عليها في المشروعات الأصلية. كما يمكن للإدارة أن تفرض على المتعاقد اتباع أسلوب معين في التنفيذ يختلف عن الأسلوب المتفق عليه في العقد. على سبيل المثال، يمكن للإدارة استبدال طريقة فنية تم استخدامها في مرحلة سابقة من تنفيذ العقد بأسلوب آخر، أو إلزام المتعاقد باستخدام مواد أو وسائل أفضل من تلك المحددة في العقد المبرم.وهذه السلطة تشمل جميع العقود الإدارية، بما فيها عقد الضمان الصحي، فللادارة ان تغير في اسلوب تنفيذ العقد، دون ان يشمل هذا التغير ما نص عليه من اجراءات في القانون، اذ نص القانون في الفصل السادس والسابع والثامن على اجراءات تنفيذ القانون بما فيها اجراءات التعاقد، فليس للادارة ان تتبع اجراءات اخرى لتنفيذ العقد غير تلك المنصوص عليها في القانون، الا انه بامكان الإدارة تعدل من الاجراءات وفق ظروف قد استحدثت لم تكن موجودة وقت تشريع القانون.وهو ما نصت عليها المادة(١٦) في الفقرة(١٠) (عاشراً: تحدد الهيأة آلية دفع الأجور لمقدمي الخدمة واسترداد الأموال)، ويمكن للهيئة ان تغير آلية الدفع تبعا لمتطلبات الواقع واستنادا الى الصلاحيات الممنوحة للإدارة وتُصدَر بتعليمات.

المطلب الثاني: تعديل وقت التنفيذ

ذكرنا سابقا أن للإدارة حق في تعديل مقدار الالتزام وفي وسائل الالتزام استنادا الى ظروف مستحدثة أو متطلبات المرفق العام، وينبع هذا الحق من فكرة السلطة العامة وحاجة المرفق العام الى التعديل، وهناك حق آخر للإدارة في تعديل العقد وهو تعديل وقت التنفيذ، ويكون ذلك من خلال تمديد أو تقليص وقت التنفيذ استنادا الى مقتضيات المرفق العام، وهذا التمديد قد يكون شكليا أو ضمنيا، فالتمديد أو التقليص في وقت التنفيذ بشكل صريح يتحقق حينما تفصح الإدارة صراحة منح المتعاقد مهلة للتنفيذ أو تقلل وقت التنفيذ بشكل صريح، وأما التمديد في الوقت بشكل ضمني فيحدث حينما تلتزم الإدارة الصمت عند انتهاء مدة التنفيذ وبذلك يعد هذا الصمت تمديدا أو دخولا الى وقت جديد بعد انتهاء وقت التنفيذ، وذلك أنَّ الإدارة حين تبرم عقودها، فإنَّ هذه العقود تكون لمدة أو لفترة زمنية معينة تبدأ من تاريخ تحرير العقد, وتنتهي بانتهاء المدة المعينة والمنصوص عليها في العقد، وفي هذه المدة قد تقوم الإدارة بإدخال التعديلات عليها سواء كانت هذه التعديلات بالزيادة أو النقصان، ثم يمكن للإدارة أنْ تعدل مدة التنفيذ المتفق عليها في العقد سواء بتقصيرها أو تمديدها متى ما اقتضى الصالح العام ذلك [٤٩]من الجدير بالذكر أنَّهُ يوجد مقابل لسلطة التعديل، فإذا كان من المتفق عليه أن للإدارة سلطة تعديل بعض نصوص العقد، فلا يجوز أن يقف المبدأ عند هذا الحد وإلا اشتملت العقود الإدارية على عنصر مناف للعدالة، ولما تقدم أحد للتعاقد مع الإدارة مادام مهدداً بذلك التعديل الذي يزيد من التزاماته، ولذلك تقضى العدالة بضرورة إعادة التوازن المالي الذى أبرم العقد على أساسه، وذلك بمنح المتعاقد مع الإدارة تعويضاً عن الأضرار التي تكون لحقته في مركزه التعاقدي على أثر ممارسة سلطة التعديل، فإنَّ إيثار ضرورات المرفق العام على المصالح الخاصة للمتعاقد مع الإدارة ليس معناه التضحية بهذه المصالح بحيث يتحمل المتعاقد مع الإدارة وحده جميع الأضرار، بل يجب أن يتساوى الأفراد في تحمل الأعباء العامة [٥٠]يتعين لتعديل العقد الحصول على موافقة السلطة المختصة أو مجلس الوزراء بحسب الأحوال ووجود الاعتماد المالي اللازمة، وأنْ يصدر التعديل خلال مدة سريان العقد وإلا يؤثر ذلك على أولوية المتعاقد, وأنْ تعدل مدة العقد الأصلي إذا تطلب الأمر ذلك بالقدر الذي يتناسب وحجم الزيادة أو النق ، وبتطبيق ما سبق على عقد الضمان الصحي في العراق فإنَّ قانون الضمان الصحي في المادة(٣٤) منح للهيئة صلاحية إعادة النظر بالأقساط الشهرية ونسبة الدعم المقدم واشترط هذا التعديل بالظروف الاقتصادية، إذ نص على "لمجلس الوزراء بناء على اقتراح المجلس اعادة النظر بالأقساط الشهرية, ونسبة الدعم المقدم المنصوص عليها في هذا القانون وفق الظروف الاقتصادية"، فنلحظ أنَّ اشتراط اقتران التعديل بالظروف الاقتصادية يجعل الباب مفتوحا أمام الاجتهاد القضائي، لذا نوصي بأن يتم اشتراط التعديل بحاجة المستفيد أو استنادا الى مصلحة المستفيد، وكما للهيئة أنْ تحدد الهيئة أعداد الزيارات المخصصة للمشتركين لعيادات الأطباء سنوياً، وبحسب العمر والحالة الصحية[٥١]، وهذه الصلاحية الممنوحة إلى الهيئة انما هي نابعة من الأساس القانوني لفكرة لسلطة العامة بغرض تحقيق الفائدة من العقد.

الخاتمة

إنَّ هيئة الضمان الصحي في العراق هي هيئة رسمية ذات شخصية معنوية، وتتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، ولها حق ممارسة التصرفات القانونية كافة بما ينسجم مع نشاطها، إذ تمارس نشاطها من خلال التعاقد مع المؤسسات الصحية والخدمة بغرض تقديم الخدمة للمضمونين، من خلال دفع الاشتراكات إلى الهيئة بشكل نسب شهرية، وللهيئة كجهة كسلطة إدارية صلاحيات قانونية تمارسها، وتكمن سلطاتها في إبرام وتعديل العقد والرقابة عليها وتنفيذها، وبيَّنا في هذه الدراسة سلطة الإدارة في تعديل عقد الضمان الصحي وتوصلنا إلى النتائج والتوصيات الآتية:

أولا: النتائج .

١-هيئة الضمان الصحي هي مؤسسة تابعة لوزارة الصحة العراقية أنشأت بموجب قانون الضمان الصحي رقم(٢٢) لسنة ٢٠٢٠، ذات شخصية معنوية مستقلة تقدم الخدمات الصحية للعراقيين في الداخل والأجانب المقيمين والزائرين عن طريق التعاقد مع المؤسسة، وتختص بتقديم الرعاية الصحية والخدمات الصحية اللازمة للنهوض بالواقع الصحي في العراق.

٢-فيما يخص تمويل الهيئة فإنَّ المشرع العراقي اتبع نهج تنوع مصادر التمويل ليشمل الهبات والتبرعات وفوائد الاموال وغير ذلك، ومن أجل ضمان تقديم صحية أفضل للمستفيدين.

٣-إن الصلاحيات التي تستمدها الإدارة من عقد الضمان الصحي مردها الى فكرة ان هذا العقد يستهدف تسيير مرفق عام عن طريق الاستعانة بالنشاط الفردي، وتمارس الإدارة بصدد تنفيذ العقد الإداري السلطات الثلاثة الآتية: (سلطة الرقابة وسلطة توقيع الجزاءات وسلطة تعديل العقد الإداري).

٤-إنَّ الأساس القانوني لسلطة الإدارة في تعديل عقد الضمان الصحي هو امتيازات السلطة العامة، وفكرة المرفق العام لتحقيق غاية المستفيد، وليس للإدارة أنْ تتنازل عن هذا الحق.

٥-يعد عقد الضمان الصحي من العقود التي منح المشرع فيها للإدارة حق تعديل مقدار الالتزام وتعديل وسائل التنفيذ وتعديل وقت التنفيذ.

ثانيا: التوصيات.

١-نوصي إدارة هيئة الضمان الصحي بضرورة إصدار تعليمات تنفيذ قانون الضمان الصحي رقم(٢٢) لسنة ٢٠٢٠ ، وذلك لتوضيح تطبيق النصوص التي تركها المشرع الى تعليمات تصدرها الهيئة.

٢-نقترح على المشرع العراقي أن يجعل تطبيق أحكام القانون تسري بشكل إلزامي على جميع الأفراد من دون اختيار فئات محددة من المجتمع لضمان المشاركة المتساوية، وعدم تهرب ذوي الدخل المرتفع من الضمان الصحي.

٣-ضرورة وجود نص بعدم السماح للشركات التي تتعاقد معها الهيئة بعدم تحويل أو نقل العقود إلى شركات ثانوية أخرى لضمان تقديم خدمات أفضل وخدمة المرفق العام بالشكل المطلوب ولتجب الفساد الإداري والمالي في المؤسسات المالية.

٤-على المنظمات غير الحكومية والدولية أن تأخذ الدور الفعال في متابعة تنفيذ عقد الضمان الصحي ومتابعة مدى جودة الخدمات الصحية وكفايتها لمقدمة إلى الأفراد، ومن دون تمييز.

المصادر

أولا: الكتب.

١. أحمد عثمان عياد، مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٣.
٢. ثروت بدوي، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦.
٣. حلمي محمود، العقد الإداري، دار الفكر العربي، مصر، ١٩٧٧.
٤. حمد محمد الشلماني، امتيازات السلطة العامة في العقد الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر ٢٠٠٧.
٥. خالد سعد ، التأمين الصحي التعاوني ، السعودية، ٢٠٠٠ .
٦. سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ٢٠١١.
٧. صالح مهدي الحسناوي، نحو اصلاح النظام الصحي آليات تشريع قانون الضمان الصحي، ط١، مؤسسة العارف للمطبوعات٢٠١٩.
٨. عامر سليمان ، التأمينات الاجتماعية في الدول العربية ، لبنان، ١٩٩٠.
٩. عبد الله حنفي : السلطات الإدارية المستقلة – دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،٢٠٠٠.
١٠. عبد المنعم الضوي، السلطة العامة، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، ٢٠١٦.
١١. عثمان الحفيل، المعاملات التأمينية بين الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، السعودية ١٩٨٧.
١٢. عدنان العابد ويوسف إلياس، قانون الضمان الاجتماعي، مطبعة وزارة التعليم العالي، بغداد، ١٩٨٨,
١٣. عصام أحمد محمد، النظرية العام للحق في سلامة الجسم-دراسة جنائية مقارنة، المجلد الأول، دار الفكر مصر، ٢٠٠٨.
١٤. علي عبد الكاظم دعدوش، الضمان الصحي الشامل وأثره على الواقع الاقتصادي في العراق، مركز البيان للدراسات والتخطيط، ٢٠٢٢.
١٥. مازن راضي ليلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، ٢٠٠٥.
١٦. محمد شريف عبد الرحمن، قانون التأمين الاجتماعي، دار الكتاب الحديث ، مصر، ٢٠٠٤.
١٧. محمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، ١٩٧٩.
١٨. مصطفى الزرقا ، نظام التأمين الصحي ، لبنان، ١٩٩٤.
١٩. فاروق أحمد خماس ومحمد عبد الله الدليمي، الوجيز في النظرية العامة للعقود الإدارية ، مطبعة جامعة الموصل ، ١٩٩٢ .

ثانيا: الرسائل والأطاريح.

١. ثامر مبارك عوض المطيري، تعسف الإدارة في استعمال صلاحياتها في تعديل العقد الإداري جامعة الشرق الاوسط، ٢٠١١.
٢. آليات تنشيط التامين الصحي في العراق لتنويع مصادر ايرادات الدولة، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، ٢٠٢٠.
٣. علي الفحام، سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري –دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عن الشمس، القاهرة، ١٩٧٥.

ثالثا: المجلات والبحوث.

١. بهاء صباح احمد، الطبيعة القانونية لبدلات الاشتراك، واقساط الضمان الصحي، (١٣)، العدد(٥٠)، ٢٠٢٤.
٢. حيدر عبدالجليل مهدي، دور قانون الضمان الصحي في كفالة حق الرعاية الصحية –دراسة مقارنة مجلة رسالة الحقوق، السنة (١٤)، ٢٠٢٢.
٣. علي خطار شنطاوي، صلاحية الإدارة في فرض الغرامات التأخير بحق المتعاقد، مجلة الحقوق جامعة الكويت، ٢٠٠٠.
٤. فريال كريكو،الأساس القانوني لحق الإدارة في تعديل العقد الإداري، مجلة العلوم الإنسانية العدد(٤٣) ٢٠١٥.
٥. محمد عبد الظاهر حسين، عقد الضمان المقابل، سلسلة محاضرات، جامعة القاهرة كلية الحقوق، بلا سنة.
٦. محمد عثمان شبير، المعاملات المالية المعاصرة، عمان، ١٩٩٦.
٧. محمد علي التسخيري، التأمين الصحي واستخدام البطاقات الصحية، مجلة مجمع الفقه الاسلامي السعودية، ٢٠٠١.
٨. محمد لمين مراكشي، ترقية خدمات التأمين الصحي في الجزائر، مجلة الاقتصاد الجديد، جامعة خميس مليانة العدد(٨)، ٢٠١٣.

الأحكام القضائية:

١–الرأي الاستشاري للمحكمة الاتحادية العليا ذي العدد٢٢٨/ت/٢٠٠٦ بتاريخ ٢٠٠٦/١٠/٩.

المصادر الأجنبية:

1. .Langfield, S. and Pagano, M., 2016. Bank bias in Eu- rope: effects on systemic risk and growth. Economic Policy, 31 (85),.

هوامش البحث

(١) بهاء صباح احمد، الطبيعة القانونية لبدلات الاشتراك، واقساط الضمان الصحي، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد(١٣)، العدد(٥٠)، ٢٠٢٤، ص:١٦٢.

(٢) صالح مهدي الحسناوي، نحو اصلاح النظام الصحي آليات تشريع قانون الضمان الصحي، ط١، مؤسسة العارف للمطبوعات٢٠١٩، ص:٣١.

(٣) محمد عبد الظاهر حسين، عقد الضمان المقابل، سلسلة محاضرات استاذ جامعة القاهرة كلية الحقوق، بلا سنة، ص٥.

(٤) محمد لمين مراكشي، ترقية خدمات التأمين الصحي في الجزائر، مجلة الاقتصاد الجديد، جامعة خميس مليانة، العدد(٨)، ٢٠١٣، ص٢٦٨.

(٥) محمد شريف عبد الرحمن، قانون التأمين الاجتماعي، دار الكتاب الحديث ، مصر، ٢٠٠٤، ص:٤٨.

(٦) عصام احمد محمد، النظرية العام للحق في سلامة الجسم–دراسة جنائية مقارنة، المجلد الأول، دار الفكر، مصر، ٢٠٠٨، ص٥٠.

(٧) دنيا كاظم اللعيبي وسمير سهام الخفاجي، آليات تنشيط التامين الصحي في العراق لتنويع مصادر ايرادات الدولة، ٢٠٢٠، ص:٦.

(٨) علي عبد الكاظم دعدوش، الضمان الصحي الشامل وأثره على الواقع الاقتصادي في العراق، مركز البيان للدراسات والتخطيط، ٢٠٢٢، ص:٦.

(٩) عثمان الحفيل، المعاملات التأمينية بين الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، السعودية ١٩٨٧، ص: ٣٩.

(١٠) خالد سعد ، التأمين الصحي التعاوني ، السعودية، ٢٠٠٠ ، ص:٥٥.

(١١) مصطفى الزرقا ، نظام التأمين الصحي ، لبنان، ١٩٩٤، ص:٢١.

(١٢) محمد علي التسخيري، التأمين الصحي واستخدام البطاقات الصحية ، مجلة مجمع الفقه الاسلامي، ٢٠٠١ ص٣٥٥.١٩٩٠ ص:٢٧١.

(١٣) الرحيلي، الفروق البهية، ج١، ص:٣٧٣.

(١٤) محمد عثمان شبير، المعاملات المالية المعاصرة، عمان، ١٩٩٦، ص: ٩٥.

(١٥) صالح مهدي الحسناوي، نحو اصلاح النظام الصحي آليات تشريع قانون الضمان الصحي، مصدر سابق، ص٣٢.

(١٦) علي عبدالكاظم دعدوش، الضمان الصحي الشامل واثره على الواقع الاقتصادي في العراق، مصدر سابق، ص٦.

. (17)Langfield, S. and Pagano, M., 2016. Bank bias in Eu- rope: effects on systemic risk and growth. Economic Policy, 31 (85), pp.57.

(١٨) عدنان العابد ويوسف الياس، قانون الضمان الاجتماعي، مطبعة وزارة التعليم العالي، بغداد، ١٩٨٨، ص:٨٤.

(١٩) المادة(٤٥) من قانون الضمان الصحي رقم(٣٩) لسنة ١٩٧١.

(٢٠) المادة(٥١) من القانون اعلاه.

(٢١) المادة(٣) من قانون الضمان الصحي رقم(٢٢) لسنة ٢٠٢٠.

[٢٢] د٠عبد الله حنفي : السلطات الإدارية المستقلة – دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،٢٠٠٠ ، ص١٨٨.

[٢٣] إن المحكمة الاتحادية العليا في العراق تعرضت لتحديد معنى الاستقلال الفني في رأيها الاستشاري بخصوص استفسار مجلس النواب – لجنة النزاهة عن معنى الاستقلال الوارد في المادة (١٠٢) من الدستور وجاء في الرأي: (...وضعت المحكمة الاتحادية العليا الاستفسار موضع التدقيق والمداولة وتوصلت إلى ما يأتي :- (١-إن الاستقلال المقصود في المادة (١٠٢) من الدستور هو ان منتسبي الهيأة وكلا حسب اختصاصه مستقلون في أداء مهامهم المنصوص عليها في قانون الهيأة لا سلطان عليهم في أداء هذه المهام لغير القانون ، ولا يجوز لأي جهة التدخل أو التأثير على أداء الهيأة لمهامها الا ان الهيأة تخضع لرقابة مجلس النواب في أداء هذه المهام ، فإذا ما حادت عنها أو تجاوزتها فان مجلس النواب يملك لوحده محاسبتها ، ويتخذ الإجراء المناسب في ذلك بها ، ومعنى ذلك إن هذه الهيأة تدير نفسها بنفسها وفقا لقانونها شانها شان البنك المركزي الذي يتمتع بهذه الاستقلالية لتمكينه من أداء مهامه دون تدخل من إحدى الجهات). ينظر الرأي الاستشاري للمحكمة الاتحادية العليا ذي العدد٢٢٨/ت/٢٠٠٦ بتاريخ ٢٠٠٦/١٠/٩.

[٢٤] المادة(٤٣) من قانون الضمان الصحي النافذ.

[٢٥] المادة(٤) من القانون اعلاه.

[٢٦] المادة(٦) من القانون ذاته.

[٢٧] المادة(٤٤) من القانون ذاته.

[٢٨] لمعرفة تفاصيل هذه التشكيلات: ينظر المادة(١٠) من قانون الضمان الصحي رقم(٢٢) لسنة ٢٠٢٠.

[٢٩] المادة(١٦) من القانون ذاته,

[٣٠] عدنان العابد ويوسف الياس، قانون الضمان الاجتماعي، مصدر سابق، ص٥٧.

[٣١] عبد المنعم الضوى، السلطة العامة، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، ٢٠١٦، ص:٤١٨.

[٣٢] محمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، ١٩٧٩، ص:٦٠.

[٣٣] عبد المنعم الضوى، السلطة العامة، مصدر سابق، ص:٤٢٠.

[٣٤] د. حيدر عبدالجليل مهدي، دور قانون الضمان الصحي في كفالة حق الرعاية الصحية –دراسة مقارنة، (١٤)، ٢٠٢٢، ص:٢٦٦.

[٣٥] د .احمد عثمان عياد، مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٣، ص:١.

[٣٦] د. ثروت بدوي، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦، ص:٧٩٤.

[٣٧] سليمان محمد الطماوي، الاسس العامة للعقود الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ٢٠١١، ص:٢٦٠.

[٣٨] ومنهم(لوليبه وفرانس وجان ديغو) ، ينظر: فريال كريكو، الأساس القانوني لحق الإدارة في تعديل العقد الإداري،العدد(٤٣)، ٢٠١٥، ص:٤٣٥.

[٣٩] عبد المنعم الضوى، السلطة العامة، مصدر سابق، ص٤٢١.

[٤٠] ينظر في ذلك حكم محكمة التمييز رقم (٩٤٢/ مدنية أولى / ٩٧٧ في ١٩٧٨/١٠/٨)، د. فاروق احمد خماس ١٩٩٢ ، ص١٢٤.

[٤١] مازن راضي ليلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، ٢٠٠٥، ص٢٧٧.

[٤٢] حمد محمد الشلماني، امتيازات السلطة العامة في العقد الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، ٢٠٠٧، ص:١٢٥.

[٤٣] ثامر مبارك عوض المطيري، تعسف الإدارة في استعمال صلاحياتها في تعديل العقد الإداري، رسالة ماجستير ٢٠١١، ص:٣٨.

[٤٤] حلمي محمود، العقد الإداري، دار الفكر العربي، مصر، ١٩٧٧، ص:٧٠.

[٤٥] ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦، ص٥٨٠.

[٤٦] سليمان الطماوي، الاسس العامة للعقود الإدارية، مصدر سابق، ص:٤٥٦.

[٤٧] الفقرة(٣) من المادة(٢٧) قانون الضمان الصحي رقم(٢٢) لسنة ٢٠٢٠.

[٤٨] علي الفحام، سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري –دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عن الشمس١٩٧٥، ص٢١٨.

[٤٩] علي خطار شنطاوي، صلاحية الإدارة في فرض الغرامات التأخير بحق المتعاقد، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ٢٠٠٠، ص:١١٠.

[٥٠] عبد المنعم الضوى، السلطة العامة، مصدر سابق، ص:٤٣٧.

[٥١] المادة(١٩) ثامنا من قانون الضمان الصحي رقم(٢٢) لسنة ٢٠٢٠.