شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK

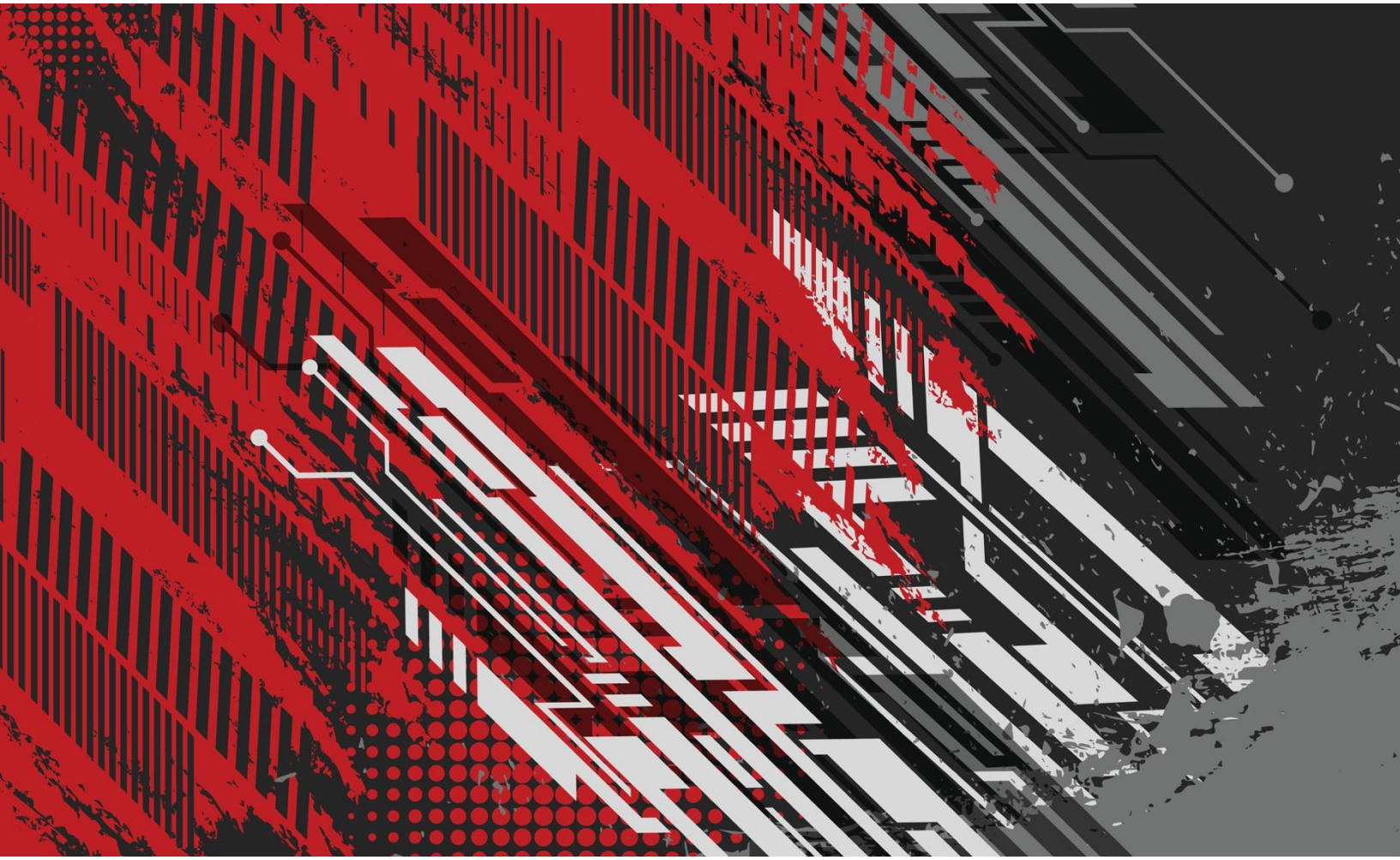
www.iraqieconomists.net

المصلحة العامة ... ذريعة لتقييد حرية التأمين

قراءة تحليلية في أحكام المادة (81) من قانون تنظيم أعمال التأمين العراقي

إسراء صالح داؤد

26 نيسان 2026



حقوق النشر محفوظة © 2026| iraqieconomists.net| info@iraqieconoists.net | الهاتف: ٠٠٩٦٤٧٨٦٦٢٩٦٦٠٠+| منذ عام ٢٠٠٩

المصلحة العامة ... ذريعة لتقييد حرية التأمين

قراءة تحليلية في أحكام المادة (81) من قانون تنظيم أعمال التأمين العراقي.

تنا ول العديد من الخبراء والمهتمين بقطاع التأمين وشؤونه قانون تنظيم أعمال التأمين رقم 10 لسنة 2005 بالدراسة والتحليل ، وتبرز في هذا الصدد دراسات الأستاذ مصباح كمال في نقد وتقييم القانون اعلاه واثره على واقع قطاع التأمين وتطويره ([1]) , ولم تكن الانتقادات الموجّهة إلى هذا القانون وليدة خلاف فقهي عابر، بل جاءت نتيجة آثار عملية تراكمت مع مرور الوقت .

ان أبرز ما أثير في هذا السياق هو نص المادة (81) من القانون اعلاه ، لما تمثله من تماس مباشر مع فلسفة تنظيم السوق العراقي وحماية التوازن بين شركات التأمين الوطنية والأجنبية ، و تعتبر هذه المادة حجر الزاوية في حماية حق المؤمن له في اختيار شركة التأمين بحرية تامة ، فأي شخص طبيعي أو معنوي – سواء كان عامًا أو خاصا – له الحق الكامل في اختيار المؤمن أو معيد التأمين دون إجبار أو توجيه قسري، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.([2])

يلاحظ على ان المادة (81) من قانون تنظيم اعمال التامين المرقم 10 لسنة 2005 أنها فتحت بصياغتها المرنة مجالا" واسعًا لتوفير التغطية التأمينية على الأموال والموجودات العراقية من قبل شركات أجنبية غير مجازة من ديوان التامين - وهذا ماتناوله العديد من الكتاب والمهتمين بالشرح وهو ما عد تجاوز ا"

---

[1]) انظر ، مصباح كمال، قانون تنظيم أعمال التأمين لسنة 2005 – تقييم ودراسات نقدية، المنشور في شبكة الاقتصاديين العراقيين بتاريخ 23 / 2 / 2015 ، طبع الكتاب على نفقة شركة التأمين الوطنية ، 2012 ومنعم الخفاجي ، نحو قطاع تاميني عراقي فعال – تحديات وحلول ، شبكة الاقتصاديين العراقيين ،1 /10 / 2020

2) نصت المادة 81 من قانون تنظيم اعمال التأمين رقم ض0 لسنة 2005 على ان : "اولاً – لأي شخص طبيعي او معنوي عام او خاص الحق في الاختيار بشراء منتجات التأمين او خدماته من أي مؤمن او معيد تأمين ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.
ثانياً – لا يجوز اجبار شخص طبيعي او معنوي عام او خاص على شراء منتجات خدمات التأمين من مؤمن او معيد تأمين او وكيل او وسيط او مقدم خدمات تأمين محدد، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ثالثاً – يجري التأمين على الاموال العامة والاخطار التي ترغب الوزارات او دوائر الدولة في التأمين ضدها بالمناقصة العلنية وفقاً لأحكام القانون ولجميع المؤمنين المجازين في العراق حق الاشتراك فيها.

غير مباشر لاحكام المادة (13) من القانون ذاته التي حدّدت بوضوح الجهات المسموح لها بمزاولة أعمال التأمين داخل السوق العراقي وربطت ذلك بمتطلبات التسجيل والرقابة والخضوع للقانون العراقي([3]) .

ولن اتناول المادة محل البحث من الزاوية التي عالجها سابقا المهتمون بقطاع التأمين من دراسات وشروحات فقهية، إذ لم يعد من المجدي تكرار ما أُنجز في هذا النطاق ، بقدر ما أسعى إلى تقديم قراءة مغايرة تركز على التطبيق العملي للنص، خصوصا" فيما يتعلق بأعمال المناقصات العامة وآليات اختيار الجهات الحكومية لشركات التأمين لتوفير التغطية التأمينية للأموال والموجودات العامة وما يترتب على ذلك من آثار قانونية وتنظيمية تنعكس مباشرة على كفاءة الإنفاق العام وحماية المال العام، وما يثار من تساؤلات حول مدى التزام الجهات الحكومية و العامة باحكام المادة المشار اليها سابقا" وما إذا كانت بعض الإجراءات تعكس تقييدًا للحرية بشكل مخالف لاحكام القانون وخروجا عن مبدأ المنافسة المشروعة ومنع الاحتكار في سوق التأمين العراقي.

- **مبدأ حرية الاختيار**

ان ماورد في حكم المادة (81) لا يخرج على قاعدة قانونية عامة على حرية المؤمن له في اختيار شركة التأمين هي الأصل، وليس الاستثناء . ويسري ذلك على جميع الأشخاص الطبيعيين والمعنويين سواء كانوا أفرادا" و شركات أو دوائر حكومية وان أي تدخل لإجبار المؤمن له على التعامل مع جهة محددة يعد خروجا على القانون.

---

[3]) نصت المادة(13) من قانون تنظيم اعمال التأمين رقم 10 لسنة 2005 على ان : " لا يجوز مزاولة اعمال التأمين في العراق الا من :

اولاً – الشركات العراقية العامة.

ثانياً – الشركات العراقية المساهمة الخاصة او المختلطة

ثالثاً – فروع شركات التأمين الاجنبية المسجلة في العراق.

رابعاً – كيانات تامين التكافل او اعادة التكافل.

خامساً – مؤمن او معيد تامين آخر يعتبره رئيس الديوان مؤهلاً وذو قدرة مالية شرط التزامه بأحكام هذا القانون.

اذن مبدأ حرية الاختيار يرتبط مباشرة بمفهوم حرية التعاقد وحرية المنافسة والغاية تنصب بمنع الاحتكار المقنع في سوق التأمين و حماية المؤمن له من الممارسات التعسفية و ضمان المنافسة العادلة بين الشركات المجازة من الديوان وللمؤمن له الحق في اختيار أي شركة تأمين أو وساطة أو مقدم الخدمة التأمينية دون إجبار مالم يرد استثناء ، كما الحال في التأمينات إلزامية وخير مثال قانون التامين الالزامي من المسؤولية المدنية عن حوادث السيارات رقم 52 لسنة 1980 المعدل [4] .

أ ن أ ي مخالفة لهذا المبدأ حتى لو جاءت تحت شعار "المصلحة العامة" تُعد مخالفة صريحة لا حكام المادة (81/ثالثا") التي نصت على ان : " ثالثاً – يجري التأمين على الاموال العامة والاخطار التي ترغب الوزارات او دوائر الدولة في التأمين ضدها بالمناقصة العلنية وفقاً لأحكام القانون ولجميع المؤمنين المجازين في العراق حق الاشتراك فيها "

ان ماورد في الفقره اعلاه ، اشترطت ان يكون تأمين الأموال العامة بالمناقصة العلنية مع حق جميع اشركات التأمين المجازين من الديوان الاشتراك في المناقصة بمعنى لايجوز الاختيار المسبق لشركة التأمين من قبل الجهة الحكومية المستفيدة من التأمين وتفضيل شركة تأمين بعينها تعتبر إقصاء ا" غير مشروع ، لان غاية النص القانوني حماية المال العام وضمان الشفافية والمنافسة، وليس تقييد حرية المؤمن له ، ومن هنا يتضح الى ان الإشكالية لا تكمن في النص القانوني بحد ذاته بقدر ما تتجسد في آلية تطبيقه على أرض الواقع و عدم امتثال العديد من الجهات الحكومية المستفيدة من التأمين لمضمون النص الإلزامي سواء من حيث مبدأ إتاحة الفرصة العادلة لشركات التأمين الوطنية الخاصة أو من حيث الالتزام بروح المنافسة التي يفترض أن يحميها القانون.

---

4) نصت المادة (2/ ثانيا) على ان :" يؤدي المؤمن مبلغ التعويض المشار اليه في الفقرة (اولا) من هذه المادة، الى صاحب الحق دفعة واحدة، ول يصح تقسيطه او جعله ايرادا مرتبا، ويقصد بالمؤمن لغراض هذا القانون، شركة التأمين الوطنية او اية جهة يعهد اليها تنفيذ احكام هذا القانون"

- **تحول الحماية الى تقييد بأسم المصلحة العامة**

يلاحظ ان جهات حكومية عديدة بدافع الحيطة أو بدافع تقاليد إدارية راسخة تسعى الى تفضيل شركات تأمين معينة بصورة شبه مطلقة دون الاستناد إلى معايير فنية أو اكتوارية معلنة ودون إجراء مفاضلة حقيقية تستند إلى الكفاءة أو القدرة المالية أو جودة التغطيات التأمينية المعروضة ،وبهذا السلوك تحول النص القانوني من قاعدة ملزمة واجبة التطبيق إلى إطار إرشادي أو توجيه إداري قابل للتجاوز تغلَّب فيه الاعتبارات الإدارية على الاعتبارات القانونية والتنظيمية بتوجيه المؤمن له أو تقييد المنافسة او اشتراط متطلبات إضافية لم تحددها القوانين او التعامل مع شركات تأمين معينة بحجة المصلحة العامة ، وهنا نؤكد ان السلطة التشريعية (مجلس النواب) هي الجهة الوحيدة المخولة تحديد ما يعد متطلبات السيادة أو المصلحة العامة بنص قانوني صريح وواضح ومحدد ، لا أن تترك للاجتهاد أو التقدير الشخصي وأي تجاوز لهذه الحدود يعد خرقًا" مباشرا" للمادة (81) والمادة (13) من القانون المشار اليه سابقا".

ويترتب على هذا الواقع آثار متعددة في مقدمتها إضعاف الشركات الوطنية الخاصة، وحرمانها من فرص حقيقية للنمو وبناء المحافظ التأمينية، فضلا عن تعطيل أحد أهم أهداف التشريع والمتمثل في خلق سوق تأمين تنافسي ومتوازن يخضع لرقابة الدولة لا لهيمنة جهة بعينها ، كما يؤدي هذا النهج إلى تكريس صورة ذهنية مفادها أن النصوص القانونية في قطاع التأمين غير ملزمة عمليا" ، ما لم تقترن بإرادة تنفيذية واضحة وآليات رقابية فعالة.

وعليه، فإن إعادة النظر في تطبيق المادة (81/ثالثًا) ينبغي أن لا تنحصر في تعديل الصياغة التشريعية فحسب، بل تستوجب قبل ذلك إعادة الاعتبار لمبدأ سيادة القانون وتفعيل الدور الرقابي للجهات المختصة وضمان التزام الجهات الحكومية - بصفتها الجهة المستفيدة من التأمين - بالنصوص القانونية ذاتها التي تفرضها على غيرها، فالقانون، متى ما جرد من أدوات إنفاذه، يفقد أثره ويتحول من وسيلة تنظيمية إلى مجرد إعلان نوايا لا يغير من واقع السوق شيئا".

- **دور ديوان التأمين**

رغم محاولات ديوان التأمين وضع ضوابط تفسيرية لتطبيق المادة (81)، إلا أن محدودية اختصاصه، المحصور قانونًا" بالإشراف والرقابة على شركات التأمين، حالت دون معالجة جوهر الإشكال المتعلق بسلوك الجهات الحكومية المتعاقدة وتتمثل حدود اختصاصه وفقا" لاحكام قانون تنظيم اعمال التامين رقم 10 لسنة 2005 وتعليماته في ترخيص شركات التأمين وشركات الوساطة ومقدمي الخدمة التامينية، فضلا عن الرقابة على ملاءتها والتزامها بالقانون وتزويد الجهات الحكومية بقوائم الشركات المجازة وسلامة موقفها القانوني وإبداء الرأي الفني عند الطلب ، الا ان اختصاص الديوان لايمتد الى فرض التزامات مباشرة على الجهات الحكومية المتعاقدة او إلغاء أو تعديل إجراءات المناقصة .

- **المناقصة العلنية**

هل تعتبر المناقصة العلنية وفقا " لاحكام المادة (81) من القانون اعلاه خاضعة للشروط الواردة في لتعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم 2 لسنة 2014 ؟

الجواب ، لاتُعد المناقصة العلنية بالمعنى الوارد في تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (2) لسنة 2014 ، لأن المادة (81) وردت في قانون خاص ينظّم قطاع التأمين لا في تشريع ينظم العقود الحكومية وان عبارة " مناقصة علنية " استخدمت لفظ بمعناه العام (المفاضلة والاختيار)، لا بمعناه الإجرائي والفني وفقا"لأسس معينة في اختيار شركة التأمين الأنسب فنيا وماليا التي تخضع لمعايير الملاءة وتوفر الخبرة الفنية لديها وتوفر شروط إعادة التأمين ، وهذا الامر يختلف عن اجراءات المناقصة العلنية الوارة في تعليمات رقم 2 لسنة 2014 التي غايتها عمليات الشراء او التجهيز بأقل سعر الممكن وتقوم على المنافسة السعرية بالدرجة الأولى وان كانت تقتضي اختيار العرض الانسب فضلا عن وجوب إجراءاتها الشكلية الاخرى ، وهذا لايتلائم مع طبيعة عقد التأمين الذي يعتبر عقدا احتماليا"

نخلص مما تقدم الى ان المقصود بالمناقصة الواردة في المادة (81) هي مناقصة تأمينية خاصة، وليست مناقصة علنية حكومية، ولا يجوز إسقاط تعليمات العقود الحكومية عليها دون نص صريح وتخضع عقود التأمين لتنظيم ديوان التأمين وفق قانون تنظيم أعمال التأمين رقم 10 لسنة 2005 وتعليماته مع الالتزام بالمبادئ العامة للشفافية والمنافسة المشروعة التي تضعها وزارة التخطيط، دون إخضاعها لتعليمات تنفيذ العقود الحكومية .

و هنا يتطلب الامر تنسيقا" بين ديوان التامين ووزارة التخطيط نظرا لاختصاص الاخيرة بتنظيم وتنفيذ المناقصات الحكومية بتضمين الاسس المشار اليها في سابقا" كتعليمات لتنظيم آلية تطبيق المادة (81) وا عتماد نماذج موحدة لدعوات التأمين والمناقصات و توحيد الشروط الفنية التأمينية في المناقصات الحكومية و في حال مخالفة أي جهة حكومية لأحكام هذه التعليمات يعد إخلالا بمبدأ المنافسة والشفافية ، على ان لا تتحمل شركات التأمين أي مسؤولية عن مخالفة الجهة الحكومية لإجراءات التعاقد ، وان هذه التعليمات مكملة لأحكام المادة (81) من قانون تنظيم أعمال التأمين، وتُفسَر بما يحقق مقاصد التشريع، ولا يجوز استخدامها لتقييد المنافسة أو تقويض دور السوق لضمان ماجاء في المادة (81) ضمن منظومة التعاقد العام وتحويل النص إلى التزام عملي نافذ من خلال تنظيم آلية تطبيق أحكام المادة (81) من قانون تنظيم أعمال التأمين وبما تحقيق التوازن بين الإشراف الرقابي واختصاصات الجهات المتعاقدة لتسري هذه التعليمات على جميع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وغيرها ، ونقترح (على سبيل المثال) الاسس الاتية :

- يحظر على أي جهة حكومية ترغب بالتامين على أموالها أو موجوداتها أو أخطارها بحصرها لصالح شركة تأمين دون غيرها أو بفئة معينة من الشركات (عامة/خاصة)
- يعد أي توجيه إداري أو قرار داخلي يقضي بالحصر المسبق مخالفا لأحكام المادة (81) من قانون تنظيم اعمال التامين رقم 10 لسنة2005
- اعتماد مبدأ المناقصة المفتوحة ،اي يتم تأمين الأموال العامة والأخطار الحكومية حصريا من خلال مناقصة علنية مفتوحة.

- يحق لجميع شركات التأمين المجازة من ديوان التأمين الاشتراك في المناقصة دون تمييز.
- للجهة الحكومية وضع شروط فنية ، على أن تكون معلنة مسبقا" وتشمل على سبيل المثال:

1. الحد الأدنى لرأس المال
2. نسب الملاءة المالية المعتمدة
3. وجود برنامج إعادة تأمين فعال
4. خبرة سابقة مماثلة
5. القدرة على ادارة المطالبات .
6. التزام بالمعايير الاكتوارية وإدارة المخاطر .
7. احصائية بالتعويضات المسددة لاخر (3) سنوات

واخيرا، ونأمل ، مما تقدم بان يستكمل ديوان التامين جهوده بالتنسيق مع وزارة التخطيط لاعتماد تعليمات موحدة تخص مناقصات عقود التأمين التي محلها الأموال والموجودات العامة لضمان تحويل النص القانوني إلى التزام عملي نافذ.

عن الكاتب: إسراء صالح داؤد. مستشار قانوني وخبير في التامين.

عن الشبكة:

تهدف شبكة الاقتصاديين العراقيين الى التأسيس لمرجعية اقتصادية في العراق تعمل على اعطاء الاولوية للاقتصاد قبل السياسة وتنشر الثقافة الاقتصادية بين افراد الطبقة السياسية خاصة وأفراد المجتمع العراقي عامةً متبنّية خطابا اقتصاديا علميا وساعية الى موقعاً مؤثراً في الرأي العام والمجتمع العراقي يمكنها من إيصال كلمتها الى صاحب القرار السياسي والتأثير على قرارات السياسة الاقتصادية.

ملاحظة:

-لا تعبر الآراء الواردة في الإصدار بالضرورة عن آراء أو اتجاهات تتباها الشبكة، وانما تعبر عن رأي كاتبها.

iraqieconomists.net
info@iraqieconomists.net
WhatsApp +964 786 629 6600