اقتباس: عايد. رنا. ع.، ولفته، رافد. ع. (٢٠٢٥). التعويض في المسؤولية الإدارية دراسة تحليلية في ضوء قانون التعويضات رقم (٢٠) لسنة (٢٠٠٩) المعدل العراقي.. مجلة دراسات إقليمية. (١٩). ٦٤. ٣٣٥-٣٧٢.
https://doi.org/10.33899/regs.2025.157534.1238

التعويض في المسؤولية الإدارية دراسة تحليلية في ضوء قانون التعويضات رقم (٢٠) لسنة (٢٠٠٩) المعدل العراقي

م.د. رنا عصام عائد م.د. رافد علي لفته
كلية الحقوق/ جامعة الموصل
Rafid78ali@gmail.com dr.ranaesam.a@uomousul.edu.iq

الاستلام: ٢٠٢٥/٢/١٥ القبول: ٢٠٢٥/٣/٢٥ النشر: ٢٠٢٥/٤/١

مستخلص البحث

يهدف البحث إلى التعرف على ماهية وتفاصيل تعويض المتضررين جراء الأعمال الإرهابية والأخطاء العسكرية والأعمال الحربية وفقًا للقانون رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٩ المعدل، وبيان الأساس القانوني لمسؤولية الدولة عن تعويض مواطنيها المتضررين. وتظهر أهمية هذا البحث في بيان كيفية تشكيل لجان التعويض وآلية عملها والطعن بقراراتها التي تشتمل على التعويض عن حياة الأفراد المتضررين (ذوي الشهداء والمفقودين والمصابين) وكذلك المتضررين من أصحاب الممتلكات اشتملت الدراسة على ثلاث مباحث، تناول المبحث الأول التعريف بالتعويض، فيما تناول الثاني الأساس القانوني للمسؤولية الإدارية للدولة، أما المبحث الثالث فدرس كيفية تشكيل لجان التعويض وإجراءات عملها وطرق الطعن بقراراتها. وقد خرج البحث بمجموعة من الاستنتاجات أهمها أن الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة في التعويض دون خطأ صادر منها يقوم على مبدأ التضامن الاجتماعي، الذي يستوجب تدخل الدولة لإعادة الاستقرار وصيانة حقوق الأفراد، وأن طريقة التعويض وفقًا لهذا القانون اشتملت على التعويض بمقابل نقدي بالإضافة إلى منح وامتيازات أخرى.

الكلمات المفتاحية: التعويضات؛ المسؤولية الإدارية؛ قانون التعويضات؛ الاعمال الإرهابية.

© Authers, 2024, Regional Studies Center, University of Mosul. This is an open access article under the CC BY 4.0 license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Citation: Rana. E. A. & Lafta. R. A. (2025). Compensation in Administrative Liability: An Analytical Study in the Light of the Iraqi Compensation Law No. 20 of 2009, As Amended. *Regional Studies Journal*. (19). 64.335-372. https://doi.org/10.33899/regs.2025.157534.1238

Compensation in Administrative Liability: An Analytical Study in the Light of the Iraqi Compensation Law No. 20 of 2009, As Amended

Lect. Dr. Rana E. Aeid **Lect. Dr. Rafid A. Lafta**
College of Law/University of Mosul
dr.ranaesam.a@uomousul.edu.iq **Rafid78ali@gmail.com**

Received: 15/2/2025 Accepted: 25/3/2025 Published: 1/4/2025

Abstract

The research aims to identify the nature and details of compensation for those affected by terrorist acts, military errors and acts of war according to Law No. 20 of 2009, as amended, and to clarify the legal basis for the state's responsibility to compensate its affected citizens. The importance of this research appears in clarifying how compensation committees are formed, their working mechanism and the appeal of their decisions, which include compensation for the lives of affected individuals (families of martyrs, missing persons and injured persons) as well as those affected by property owners. The study included three sections. The first section dealt with the definition of compensation, while the second section dealt with the legal basis for the state's administrative responsibility. The third section studied how compensation committees are formed, their working procedures and methods of appealing their decisions. The research came out with a set of conclusions, the most important of which is that the legal basis for the administration's responsibility for compensation without error on its part is based on the principle of social solidarity, which requires state intervention to restore stability and protect the rights of individuals, and that the method of compensation according to this law included compensation in cash in addition to other grants and privileges.

Keywords: Compensation; Administrative Liability;

© Authers, 2024, Regional Studies Center, University of Mosul. This is an open access article under the CC BY 4.0 license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

مقدمة

تعد المسؤولة الادارية دون اخطاء من الموضوعات الحيوية التي حظيت باهتمام واسع في الدراسات القانونية والادارية، حيث يرتكز هذا النوع من المسؤولية على فكرة أن الجهة الادارية التي تمارس نشاطات تهدف الى تحقيق المصلحة العامة يجب ان تتحمل تبعات الاضرار الناجمة عن تلك الانشطة حتى في غياب اثبات الاخطاء ونجد ذلك جلياً في احكام قانون تعويض المتضررين رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩ المعدل الذي اقر بتعويض المتضررين نتيجة الاخطاء الحربية والاعمال الارهابية والعمليات العسكرية والذي اتى تطبيقاً لمبدأ التضامن الاجتماعي والمساواة بين الافراد.

هدف البحث:

يهدف البحث إلى تسليط الضوء على احكام قانون التعويضات رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩ المعدل، وبيان دوره في معالجة احكام التعويض والضرر

أهمية البحث:

تكمن اهمية البحث في تحديد مسؤولية الادارة دون خطاء صادر منها والاكتفاء بتحقيق عنصري الضرر والعلاقة السببية خلافاً للأسس العامة في المسؤولية التقصيرية والعقدية وذلك في قانون التعويض رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

اشكالية البحث:

١. تحديد المبدأ الذي تقوم عليه المسؤولية الادارية تطبيقاً لقانون التعويضات رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩ المعدل.
٢. بيان اهم المعوقات التي رافقت تطبيق احكام قانون التعويضات رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩ المعدل العراقي.

فرضية البحث:

١. تقوم المسؤولية الإدارية في قانون التعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والاخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩ المعدل على مبدا

مسؤولية الإدارة دون خطأ والقائم على مبدأ التضامن الاجتماعي والمساواة بين الافراد .

٢. يواجه تطبيق قانون التعويضات معوقات قانونية وإدارية، مما يؤدي إلى تأخير أو تقييد حصول المتضررين على حقوقهم.

٣. يمكن أن تسهم التعديلات المستقبلية على قانون التعويضات في تقليل المعوقات وتعزيز حقوق الأفراد في المطالبة بالتعويض والطعن بقرار التعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والاخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩ المعدل .

نطاق البحث:

سيكون نطاق بحثنا هو تناول مسألة التعويض كأثر على مسؤولية الإدارة دون خطاء صادر عنها ضمن قانون تعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والاخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٩ المعدل وقانون التعديل الاول لقانون تعويض المتضررين رقم ٥٧ لسنة ٢٠١٥ وقانون التعديل الثاني لقانون تعويض المتضررين رقم ٢ لسنة ٢٠٢٠

منهجية البحث:

تم في هذا البحث اتباع المنهج التحليلي لنصوص قانون التعويضات رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩ المعدل العراقي واساليب التطبيق.

هيكلية البحث:

تم تقسيم موضوع البحث الى ثلاث مباحث كما يأتي:

المبحث الاول: الاساس القانوني للمسؤولية الادارية في التعويض .

المبحث الثاني: التعريف بالتعويض في المسؤولية الادارية.

المبحث الثالث: تشكيل لجان التعويض ومهامها وطرق الطعن بقراراتها.

المبحث الاول

الاساس القانوني للمسؤولية الادارية في التعويض

ظهرت احكام مسؤولية الادارة دون خطأ على اساس نظرية المخاطر في اول الامر ثم تطورت الى أن تم اقرار هذا النوع من المسؤولية على أساس مبدأ المساواة امام الاعباء العامة، وكذلك استندت على اساس مبدأ التضامن الاجتماعي فمسؤولية الادارة دون خطأ باتت في الوقت الراهن من الضرورات بسبب تطور اساليب العمل وتقدم المجتمعات وتوسع الادارة في اعمالها والتزاماتها وواجباتها في القيام بأعمال مختلفة لغرض سد العديد من الحاجات المستجدة وسوف نقوم ببيان المسؤولية الادارية في مطلبين وكما يأتي:

المطلب الأول: أساس المسؤولية الإدارية

تعددت الاسس التي قيلت بصدد قيام مسؤولية الادارة من دون خطأ وسنقسم هذا المطلب الى فرعين نخصصهما لبيان مسؤولية الادارة دون خطأ النظريات والمبادئ التي يمكن ان تسوغ مسؤولية الادارة من دون خطأ وكما يأتي:

الفرع الأول: مسؤولية الادارة دون خطأ

أن نظام المسؤولية في القانون الاداري لا يختلف عن غيره من القوانين الاخرى فهو يقوم على نوعين من المسؤولية وهما المسؤولية على اساس الخطأ والمسؤولية دون خطأ , ففي المسؤولية على أساس الخطأ يمكن للمتضرر الحصول على التعويض في حالة تقديمه دليل على الخطأ الصادر عن الادارة فالخطأ هنا محقق واضح ومعلوم ناتج عن تصرف الادارة او نشاط المرفق العام وقد يكون وجود الخطأ او طبيعته غير ماكدين أي ان الخطأ يكون غير واضح او غير معلوم ومع هذا فأن المسؤولية تقر على الادارة وهنا تحمل الادارة للمسؤولية يكون على اساس قرينة الخطأ المفترض وبهذه الحالة ينتقل عب الاثبات من عاتق المتضرر (المدعي) الى

عاتق الادارة (المدعة عليه) لأثبات عدم تسببها بالخطأ الذي احدث الضرر (العطار، ١٩٧٦، ٧٩٩).

وقد استند مجلس الدولة الفرنسي في احكامه على القرينة في القضايا التي لا يكون الفعل المسبب للضرر محدداً ومن ذلك هو "حكم مجلس الدولة في قضية السيد (Pacaud) الذي سبق ان نجح في الهروب عدة مرات من المستشفى وعبر ساحة المركز الطبي، وهذا الهرب يكشف في ضل ملابسات القضية عن عيب في تنظيم المرفق وعن عيب في الرقابة من شأنه تحميل المنشأ الطبية للمسؤولية، فمجلس الدولة في هذه القضية لا يوجه اللوم الى الادارة بخصوص أي فعل محدد فهو لا يستخدم سوى دلائل محاولات الهرب المتكررة من جانب صاحب الشأن ووسائل المرفق المفترض انها تمنع مثل هذه المحاولات" (بسيوني، ٢٠٠١، ١٤٨–١٤٩).

اما النوع الثاني من المسؤولية هي مسؤولية الادارة دون خطأ وهنا تقوم المسؤولية دون اشتراط وجود الخطأ او افتراضه ودون الحاجة الى ان يثبت المتضرر ذلك اذ يكفي ان يلحق الضرر بالمدعي كأثر لتصرف الادارة دون الحاجة الى تقديم الدليل عليه (العطار، ١٩٧٦، ٨٠٠).

ويمكن ان نميز بين مسؤولية الادارة دون خطأ وبين مسؤولية الادارة القائمة على اساس قرينة الخطأ فهنا يوجد خطأ ولكن تعذر اكتشافه فيكون التعويض على اساس قرينة الخطأ المفترض، اما في الحالة الاولى فأن المتضرر يستحق التعويض ولو كان عمل الادارة مشروعا وذلك على اساس التضامن والعدالة والمساواة بين الافراد فالمسؤولية هنا قامت دون وجود خطأ مباشر صادر عن الادارة بل يكفي وجود الضرر والعلاقة السببية (بسيوني، ٢٠٠١، ١٤٩).

اما بالنسبة لموقف القضاء العراقي فقد جاء موافقاً لما اخذ به المشرع العراقي عندما اقر في المادة (٢١٩) من القانون المدني على اقامته لمسؤولية الادارة والاشخاص على اسس الخطأ حيث نصت هذه المادة "١- الحكومة والبلديات والمؤسسات الاخرى التي تقوم بخدمة عامة وكل شخص يستغل احد المؤسسات

الصناعية او التجارية مسؤولون عن الضرر الذي يحدثه مستخدموهم، اذ كان الضرر ناشئاً عن تعدي وقع منهم اثناء قيامهم بخدماتهم. ٢- ويستطيع المخدوم ان يتخلص من المسؤولية اذا اثبت انه بذل ما ينبغي من العناية لمنع وقوع الضرر او أن الضرر كان لابد واقعاً حتى لو بذل هذه العناية" (القانون المدني العراقي المعدل (ق.م.ع)، ١٩٥١، المادة (٢١٩) الفقرة (١ و٢))، حيث عددت هذه المادة الخطأ التي تقع من موظفي الادارة المتعلقة بوظائفهم فأصبحه فكرة الخطأ المفترض البسيط اساساً لمسؤولية الادارة عن اخطأ موظفيها في الرقابة والتوجيه كما جات هذه المادة بالفقرة الثانية لتسمح للإدارة بنفي الخطأ الذي افترضه القانون والتخلص من المسؤولية في حالة اثبات العكس وهو اتخاذها كافة الاحتياطات اللازمة ببذل ما ينبغي من العناية لمنع وقوع الضرر او ان الضرر محقق حتى وان بذلت هذه العناية(بسيوني، ٢٠٠١، ١٥٠)، وهذا ما ايده القضاء العراقي فقد قضت محكمة التمييز في احدى قراراتها بشأن مسؤولية البلدية "بان هذه المسؤولية تقوم على اساس الخطأ المفترض افتراضاً قابلاً لأثبات العكس" (الطائي، ١٩٧٨، ١٧٦)[١]، كما قضت بأحد احكامها "بأن المسؤولية التي نصت عليها المادة (١/٢١٩) من القانون المدني مفترضة قانوناً" (الطائي، ١٩٧٨، ١٧٦)[٢].

وبهذا فأن مسؤولية الادارة عن التصرفات والاعمال الصادرة عن موظفيها تقوم على اساس الخطأ المفترض القابل لأثبات العكس وهو بذل العناية المطلوبة في رقابة موظفيها بإصدار التوجيهات اللازمة (وهذا بالنسبة للأشخاص) اما بالنسبة لتقرير مسؤولية الشخص عن فعل الأشياء التي في حراسته فقد نصت المادة (٢٣١) على ان "كل من كان تحت تصرفه الات ميكانيكية او اشياء اخرى تتطلب عناية خاصة للوقاية من ضررها يكون مسؤولاً عما تحدثه من ضرر ما لم يثبت انه اتخذ

---

[١] قرار محكمة التمييز في ١٠/٧/١٩٦٨.

[٢] قرار محكمة التمييز في ٢٧/٣/١٩٧١.

Regional Studies Journal, Vol.19, No.64, April 2025 (335-372)
Print ISSN: 1813-4610 Online ISSN: 2664-2948

الحيطة الكافية لمنع وقوع هذا الضرر، هذا مع عدم الاخلال بما يرد في ذلك من احكام خاصة" (ق.م.ع، ١٩٥١، المادة (٢٣١))، من خلال هذا النص نجد انه اقتصر في تحديد المسؤولية عن الأشياء في الأوضاع التي يحدث فيها الضرر من أشياء تحتاج الى عناية خاصة لمنع تحقق ض ررها وذلك بسبب الضرر الذي يلحق استخدامها او يلابس ظروفها عندما يتحقق الضرر من هذا الشيء وهو في قبضة الانسان وخاضع لتوجيه بينما لم تشمل هذه المادة الحالات التي يكون فيها الضرر قد تحقق بسبب فعل الشيء كسبب لقيام المسؤولية أي لم تفرق بين ما يعتبر من فعل الانسان او من فعل الأشياء والسبب هو قيام المسؤولية وتحقق الضرر كان نتيجة عدم اتخاذ الإجراءات الكافية وبذل العناية اللازمة التي تمنع حدوث الضرر وقيام المسؤولية" (ملوكي، ١٩٨٠، ٦٨) كما نجد ان المشرع في هذا النص قد اقام المسؤولية على اساس وجود خطأ مفترض قابل لأثبات العكس مع ترك المجال لما يقرره أي تشريع خاص في قواعد المسؤولية.

اما بالنسبة لموقف المشرع والقضاء الاداري نجد انهما لم يقرا اقامة المسؤولية الادارية دون خطأ بل العكس اقام مسؤولية الادارة على اساس الخطأ بالنسبة للقرارات الادارية وذلك استناداً الى المادة (٧) التي نصت "رابعاً- تختص محكمة القضاء الاداري بالفصل في صحة الاوامر والقرارات الادارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها بناء على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة ممكنة ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي ان كان هناك ما يدعو الى التخوف من الحاق الضرر بذوي الشأن. خامساً- يعتبر من اسباب الطعن بوجه خاص ما يأتي: ١- ان يتضمن الامر او القرار خرقاً او مخالفة للقانون او الانظمة او التعليمات. ٢- ان يتضمن الامر والقرار خطأً في تطبيق القوانين او الانظمة او التعليمات او تفسيرها..." (قانون مجلس الدولة (ق.م.د.)، ١٩٧٩، المادة (٧) رابعاً وخامساً).

كما نصت هذه المادة "تبت محكمة القضاء الاداري في الطعن المقدم اليها، ولها ان تقرر رد الطعن او الغاء او تعديل الامر او القرار المطعون فيه مع الحكم بالتعويض ان كان له مقتضى بناء على طلب المدعي" (ق.م.د.، ١٩٧٩، المادة (٧) ثامناً/ أ).

واستناداً الى ما جاء في هذه المادة فأنها اختصت بالأعمال القانونية للإدارة اما الاعمال المادية فتكون خاضعة للأحكام العامة في القضاء المدني كما ان محكمة القضاء الاداري تنظر في الطعون المقدمة اليها في حالة كان قرار الادارة او اوامرها مخالفة للقانون وفي هذه الحالة فأن تصرفها يعتبر خطأً صادر عنها فتقوم مسؤولية الادارة على اساس الخطأ فيستحق بذلك المدعي (المتضرر) التعويض بطلب منه ما لم يكن هناك مرجع اخر للطعن (الربيعي، ٢٠١٢، ١٢٦–١٢٧).

ان قانون التعويضات رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩ المعدل قد اقر مسؤولية الإدارة عن اعمالها دون خطا صادر منها عندما أعطه للمتضرر من جراء العمليات الحربية والاخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية الحق بالتعويض بتقديمه طلب للجهات التي حددها القانون يثبت فيه الضرر الذي لحق به دون اثبات الخطأ نتيجة اعمال الإدارة ونشاط المرافق العامة .

الفرع الثاني: نظريات المسؤولية الادارية دون خطأ

سنتناول في هذا الفرع اهم النظريات والمبادئ التي كانت اساساً في تحديد مسؤولية الادارة دون خطأ وذلك كما يأتي:–

اولاً: نظرية المخاطر

تعد مسؤولية الادارة دون خطأ صورة حديثة من المسؤولية لعب القضاء الاداري الفرنسي الدور الاكبر في ارسائها حيث ان الادارة بموجب هذه الصورة تتحمل المسؤولية على الرغم من عدم ثبوت ان الضرر سببه خطأ صادر منها (ليلة، ١٩٧٣، ٢٠٢).

Regional Studies Journal, Vol.19, No.64, April 2025 (335-372)
Print ISSN: 1813-4610 Online ISSN: 2664-2948

وتقوم هذه النظرية على قاعدة ان الادارة بما تملكه من صلاحيات ووسائل لا يمكن للفرد العادي التمتع بها، فتتحمل الادارة المسؤولية امام الافراد عما يصيبهم من اضرار نتيجة نشاطاتها او عمل مرافقها العامة مما ينشئ حقاً للأفراد في التعويض من قبل الادارة حتى وأن لم يثبت صدور اي خطأ او اهمال منها (شرف الدين، ١٩٨٧، ١٥٠).

وقد عرفت نظرية المخاطر بانها "مبدأ قانوني يحمل الادارة مسؤولية تعويض الاضرار الناجمة عن انشطتها او تشغيل مرافقها العامة دون اشتراط اثبات الخطأ وذلك لامتلاكها صلاحيات ووسائل استثنائية لا يملكها الفرد العادي" (ويل وبويد، ٢٠٠٩، ١٥٣).

وتستند هذه النظرية على اهمية الموازنة بين المصلحة العامة وحقوق الافراد حيث من المفترض ان تتحمل الادارة بوصفها صاحبة السلطة التي تمنحها مركز قوة الاعباء والتبعات والاخطاء الناجمة عن نشاطها مما يضفي طابع التأمين من الضرر الناتج عن ممارسة الادارة لنشاطها الذي يخلو من عنصر الخطأ (الشاعر، ٢٠٠٨، ٥٤٢).

أن اهم الاهداف التي تحققها نظرية المخاطر هو التوازن بين المصلحة العامة وحقوق الافراد وذلك لان اعمال الادارة دائماً تهدف الى تحقيق المصلحة العامة وقد يرافق هذه الاعمال اضرار جانبية للافراد ومن أجل تحقيق التوازن بين المصلحة العامة وحقوق الافراد لابد للادارة من تحمل نتائج هذه الاضرار وتعويض المتضررين دون أن يقع على عاتقهم اثبات خطأ الإدارة (بسيوني، ١٩٩٩، ٧٦).

ان اهمية هذه النظرية تظهر من خلال تعزيز الثقة في اعمال الادارة وشعور المواطنين بالأمان حيال الانشطة والمشروعات العامة فضلاً عن تحقيق العدالة الاجتماعية الذي يضمنه توزيع الاعباء المالية الناشئة عن الاضرار التي تنشأ عن نشاط الادارة واعمال المرافق العامة بدلاً من تحميلها للأفراد وحدهم كما تحفز هذه النظرية الادارة بتوخي الحيطة والحذر عند تنفيذ مشاريعها كي لا ترتب اثار جسيمة على الافراد (السنهوري، ١٩٦٤، ١/٢٤٥).

ثانياً: مبدأ المساواة امام التكاليف العامة

يقوم هذا المبدأ على توزيع العبء المالي الناجم عن الاضرار التي تلحق بالأفراد نتيجة أنشطة الادارة او تشغيل مرافقها العامة على المجتمع بأكمله بما يتماشى مع مبدأ العدالة والمساواة (حتحوت، ٢٠٠٧، ١٠).

أن اساس هذا المبدأ يرجع لفكرة ان الفرد لا ينبغي ان يتحمل وحده ما ينتج عن النشاطات التي تحقق منفعة عامة ، فالجهات الادارية التي تمول عن طريق الضرائب والرسوم تعمل لتحقيق المصلحة العامة وعندما يتعرض الفرد لضرر نتيجة نشاط اداري فأن تحميله وحدة تكاليف التعويض بعد اخلالاً بمبدأ العدالة (مالح، ٢٠١٦، ٣٦٦).

ويرجع الاقرار بهذا المبدأ إلى اعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي الذي اشار الى أن ما تحتاجه الادارة من اموال للقيام باعمالها يتم استقطاعه من الضريبة التي تفرض على جميع الافراد و تقدر بما يتناسب وامكانية كل فرد(إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي، ١٧٨٩، المادة (١٣))، وعلى هذا الاساس اتسع هذا المبدأ ليشمل في تطبيقه على الحالات التي يفرض فيها اعباء وتكاليف على الافراد من اجل تحقيق المصالح العامة التي ينتج عنها اضراراً تصيب بعض الافراد دون غيرهم حيث تقتضي العدالة استناداً الى هذا المبدأ بان يسهم الافراد معهم في تحملها (عكاشة، ١٩٩٨، ٤٤١-٤٤٢).

كما أكد الفقه الاداري في العديد من نظرياته على مبدأ تعويض المتضررين دون اشتراط اثبات الخطأ نظراً لتأثير الانشطة الادارية على الصالح العام (ليلة، ١٩٧٣، ٢١٢)، وبالتالي فأن اعتبار مبدأ المساواة امام الاعباء العامة كأساس قانوني للمسؤولية الادارية دون خطأ يعكس مفهوم المساواة بين افراد المجتمع وبساهم في تقليل الفوارق الاقتصادية والاجتماعية الناتجة عن اضرار المشروعات العامة (مالح، ٢٠١٦، ٣٧٨).

ثالثاً: مبدأ التضامن الاجتماعي

يعتبر مبدأ التضامن الاجتماعي احد الأسس الحديثة التي تستند اليها المسؤولية الادارية لتعويض المتضررين دون وجود خطأ من جانب الادارة، والفكرة أن المجتمع يجب ان يتضامن من اجل تحمل الاضرار التي قد تصيب الافراد نتيجة نشاطات الادارة ، ويعتبر ذلك تجسيداً لمبدأ العدالة والانصاف حيث لا يترك الفرد المتضرر وحيداً في مواجهة الاضرار بل يدعم من قبل المجتمع بأسره (الشاعر، ٢٠٠٨، ٥٦٣).

ويستند هذا المبدأ في وجوده الى العديد من الاسس والمبادئ القانونية والدستورية منها مبدأ العدالة والانصاف ومبدأ المساواة امام الاعباء العامة بالإضافة الى نصوص بعض الدساتير اتي نصت صراحة على هذا المبدأ (أمغازي، ٢٠٢٢، ٢٦)، مثل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ (دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥، المادة (٣٠))، مما يعزز من قيمته القانونية ويجعله مرجعاً اساسياً في قضايا التعويض (أمغازي، ٢٠٢٢، ١٧)، ويمكن ان تظهر اساليب منح التعويض وفق هذا المبدأ بعدة صور منها صناديق الضمان التي تجد لها تطبيقاً في قانون التعويض رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩ المعدل حيث ان من الاجراءات التي تتبع عند الحصول على التعويض في نظام الضمان هو ان يتقدم طالب التعويض (المضرور) بطلب الى الجهة الادارية مباشرةً استناداً الى نص القانون وهذا ما نص عليه القانون المشار اليه اعلاه عندما حدد طريقة الحصول على التعويض عن طريق طلب يقدم الى اللجان المركزية والفرعية التي شكلت استناداً إلى القانون (الربيعي، ٢٠١٢، ١٧٣–١٧٧)، بالإضافة الى أن قيمة التعويض استناداً الى مبدأ الضمان يكون تعويض غير كامل بل بحد معين لا يمكن تجاوزه الا بنص القانون (السناري، ٢٠١٢، ٢٢٠).

ومن هنا نجد أن مبدأ التضامن الاجتماعي هو الاقرب الى تصوير الاساس القانوني لالتزام الدولة بتعويض المتضررين عن الاعمال الارهابية والاخطاء العسكرية والعمليات الحربية، وبالتالي فأن الدولة عندما تقرر تحملها التعويض دون

صدور خطأ مباشر منها، فأن لها الحرية في تقدير قيمة التعويض وبنسبة معينة دون اشتراط أن يكون التعويض كاملاً ونجد تطبيق ذلك واضحاً في احتساب مقدار التعويض عن الاضرار الحاصلة في الممتلكات رقم ٢٠ سنة ٢٠٠٩ المعدل حيث نصت المادة (٤) فقرة (و) من اسس التعويض الصادر عن وزارة المالية رقم (١) سنة ٢٠١٧ على ما يلي : "ويحدد مبلغ التعويض لكل حالة حسب وصفها ونسبة ضررها ويمنح للمتضرر مبلغ لا يزيد عن ٥٠% من قيمة الضرر ويراعى في ذلك تاريخ حدوثه"[١].

المطلب الثاني: التكييف القانوني لمسؤولية الادارة عن تعويض المتضررين

ان اركان مسؤولية الدولة الإدارية دون خطا تقوم على عنصرين فقط هما (الضرر والعلاقة السببية) حيث ان مسؤولة الادارة، تتحقق دون أن يكون هناك خطأ واضح صادر عن الإدارة ويكفي تحقق عنصر الضرر الذي يرتبط بالعلاقة السببية الناجمة عن الفعل الضار للغير او الاعمال الحربية والاخطاء العسكرية كما هو الحال في قانون تعويض المتضررين رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩ المعدل أي ان مسؤولية الدولة تظهر بحكم القانون الذي ينص على توافر ركني الضرر والعلاقة السببية بينهما لكي ينشأ الحق في التعويض الذي الزمت الإدارة نفسها بموجب القانون وكما يأتي:

الفرع الأول: الضرر: إذ يمثل الضرر الركن الأول والضروري من اركان المسؤولية الإدارية وتقوم الإدارة بمهمة (اصلاح) الضرر، فلا وجود للمسؤولية دون تحقق الضرر، فاذا كان الخطأ في هذه الحالة مفترض او إعتباره ثابتاً، فان الضرر لا بد من اثبات وجوده ولا يمكن افتراض تحققه كونه يجب ان يستند الى وقائع مادية يمكن اثباتها بكافة طرق الاثبات القانونية من قبل (المتضرر).

---

(١) وردت بكتاب وزارة المالية / الدائرة القانونية قسم الامور المالية – العدد ٨٠٣، تعويض المتضررين بتاريخ ٢٠١٧/٣/٢٦ موضوعة (أسس المطالبة بالتعويضات وكيفيتها).

Regional Studies Journal, Vol.19, No.64, April 2025 (335-372)
Print ISSN: 1813-4610 Online ISSN: 2664-2948

وقد تم تعريف الضرر بانه "كل إيذاء يلحق بالشخص في حق من حقوقه سواءً في ماله او جسمه أو عرضه أو عاطفته، فهو يشمل الضرر المادي والضرر الادبي" (حسين، ٢٠٠٦، ١٨٥). كما تم تعريف الضرر على انه "الأذى الذي يلحق الغير وهو إما ان يكون مادياً أو ادبياً" (الذنون، ١٩٩١، ١٥٨).

ولتحقق قيام الضرر شروط هي:-

اولاً: ان يكون الضرر مؤكداً او محققاً: أي ان يتحقق وقوع الضرر بشكل مؤكد وفعلي ومتحقق بالفعل سابقاً او بشكل متراخي يمتد الى المستقبل ويجب ان لا يكون احتمالية فلا يستحق الضرر الاحتمالي أي تعويض عنه لعدم التأكد من وقوعه فعلياً (ذنون، ٢٠٠٩، ١١٣).

ثانياً: يجب ان يكون الضرر مباشراً: بمعنى ان الضرر الحاصل يجب ان يكون ناشئاً بعلاقة مباشرة ناجمة عن سبب واحد فقد يكون هناك ضرر واحد او عدة اضرار ناجمة عن سبب واحد (الشرقاوي، ١٩٧٣، ٧٥).

ثالثاً: ان يمثل الضرر إخلالاً بمركز قانوني مشروع: أي ان يكون الضرر منصباً او واقعاً على حق او مصلحة مشروعة كما في حق الشخص في الحياة وحقه في سلامة جسمه وماله بحيث اذا أصاب أي من هذه الحقوق المشروعة ضرراً يجوز له المطالبة بالتعويض عنها (الربيعي، ٢٠١٢، ٧٥).

رابعاً: ان يكون الضرر مما يمكن تقويمه بالنقد: أي ان يكون الضرر الذي يلحق المتضرر مما يمكن تقديره نقداً، ولا توجد صعوبة في تحقق هذا الشرط اذا كان الضرر مادياً أما اذا كان الضرر معنوياً فهنا تظهر صعوبة في تقدير التعويض عنه (الشهاوي، ٢٠٠٥، ٥٥٠).

الفرع الثاني: العلاقة السببية

تمثل العلاقة السببية الركن الأساسي الثاني من اركان مسؤولية الدولة الإدارية عن التعويض الذي تلتزم به تجاه مواطنيها دون ان يصدر خطأ مباشر عنها، وهي تمثل احد الأركان الجوهرية لانعقاد المسؤولية اياً كانت طبيعة هذه المسؤولية حيث عرفت بانها "علاقة مباشرة بين الخطأ الذي ارتكبه المسئول والضرر الذي أصاب

المضرور" (الشرقاوي، ١٩٧٣، ٢٣٩)، وبما ان الخطأ مستبعد لدينا من مسؤولية الدولة عن تعويض المتضررين جراء العمليات الإرهابية والاخطاء العسكرية والاعمال الحربية وفقاً لدراستنا لأسس التعويض في القانون رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٩ المعدل فان العلاقة هنا تكون ما بين الضرر (الفعل الضار) و (الضرر الواقع فعلياً) وليس الخطأ والضرر حسبما تتطلبه المسؤولية التقصيرية، بشكل عام.

ويشترط لقيام الرابطة السببية باعتبارها ركناً من اركان المسؤولية الإدارية ضرورة ان يكون هناك علاقة مباشرة بين الضرر الحاصل والسبب الاجنبي او غير المعروف او نتيجة حادث فجائي او عمل إرهابي او خطأ عسكري او نتيجة الاعمال العسكرية فهنا تنشأ المسؤولية التي التزمت الدولة بتحمل تبعتها وبخلافه وعند انتفاء العلاقة السببية تنفي المسؤولية اصلاً ولا يستحق التعويض، وقد نصت المادة (٢١١) من القانون المدني العراقي على انه "إذا أثبت الشخص ان الضرر قد نشأ عن سبب اجنبي لا يد له فيه كآفة سماوية أو حادث فجائي أو قوة قاهرة أو فعل الغير أو خطأ المتضرر كان غير ملتزم بالضمان مالم يوجد نص او اتفاق على غير ذلك" (ق.م.ع، ١٩٥١، المادة (٢١١)).

وحيث ان قانون تعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والاخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩ المعدل قد نص في المادة (١ اولاً) منه على "يهدف هذا القانون الى تعويض كل شخص عراقي طبيعي أو معنوي أصابه ضرر جراء العمليات الحربية والاخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية وجرحى الحشد الشعبي والبيشمركة وتحديد جسامة الضرر واسس التعويض عنه وكيفية المطالبة به".

ان حكم المادة أعلاه بنص قانون تعويض المتضررين رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩ المعدل قد بين مستحق التعويض من الاعمال الحربية والاخطاء العسكرية والاعمال الإرهابية فيكون بذلك قد بين تحقق العلاقة السببية التي تحقق للمتضرر المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي لحقه نتيجة الاعمال المذكورة وتلتزم الدولة بموجب القانون أعلاه بتعويضه عن الضرر بعد اثباته من قبله.

ومن ذلك يتضح أن الأساس القانوني لمسؤولية الدولة في تعويض المتضررين عن الأخطاء العسكرية والاعمال الحربية والاعمال الإرهابية يمكن تصوره على أساس مسؤوليتها القائمة على التضامن الاجتماعي الذي هو من صلب مهماتها لتحقيق الامن الاستقرار في البلد رغم انها لم تكن سبباً في الخطأ الذي أحدث الضرر ذلك ان الضمان الاجتماعي يمكن في الضرر الذي لحق بالأشخاص وعدم معرفة الفاعل الأصلي فيكون التضامن الاجتماعي الذي تتكفل الدولة بتحقيقه يودي الى التكاتف بين الافراد وتضامن الجهود لمواجهة تبعات الاضرار الحاصلة للمواطنين بصورة جماعية ممثلة بالدولة بما تمتلكه من تفويض من قبل جميع مواطنيها وكمسؤولية الزمت نفسها بتحمل تبعات الاضرار الحاصلة لموطنيها جراء الاعمال الإرهابية والاخطاء العسكرية والعمليات الحربية اثناء تحرير المناطق التي تم السيطرة عليها من قبل الجماعات الإرهابية المسلحة (الربيعي، ٢٠١٢، ١٧١).

المبحث الثاني

التعريف بالتعويض في المسؤولية الادارية

للتعويض في مجال اللغة والاصطلاح اكثر من معنى لا بد من الوقوف عليها وبيان طرقها وانواعها، وهذا ما سنتناوله في هذا المبحث بمطلبين الأول سيتضمن بيان تعريف التعويض والثاني أنواع التعويض.

المطلب الأول: تعريف التعويض

لغرض الوقوف على تعريف التعويض لابد من بيان معناه في اللغة وفي الاصطلاح، وهذا ما سنتناوله تباعاً بالفروع الاتية:-

الفرع الأول: التعويض لغةً

هو دفع العوض لغيره، والعوض البدل والمقابل فاذا قلنا عَوَّضهُ تعويْضاً، نقصد أعطيْتُهُ بدلاً عما ذهب منه (ابن منظور، ١٤١٤هـ، ١٩٢/٢٧). والعوض هو البدل والمقابل دون ان يكون جبراً للضرر عند فقهاء اللغة (مسعود، ١٩٩٢، ٤١٧)، الذين استخدموا لفظاً اخر يشمل المعنى المراد من لفظ التعويض وهو الضمان

(نصر الدين، ١٩٨٣، ٣)، والضمان وفقاً لفقهاء اللغة له عدة معاني ولعل أقربها الى موضوع بحثنا هو الكفالة لان مصدر الفعل ضمن هو كفل أي التزم بأداء ما وجب على غيره من الحقوق المالية (الفيومي، ٢٠٢٠، ١٠٩/١) وهو ما ذهب اليه فقهاء الشريعة حيث عرف الضمان بانه "الالتزام بتعويض الغير عما لحقه من تلف المال او ضياع المنافع او عن الضرر الجزئي او الكلي الحادث بالنفس الانسانية" (الزحيلي، ٢٠٠٦، ١٥).

الفرع الثاني: التعويض اصطلاحاً

أن احد وسائل جبر الضرر هو الضمان المالي وأن وسيلة محو الضرر وتخفيضه، أو جبره هو التعويض، والتعويض يختلف عن العقوبة "لان الغاية من العقوبة زجر المخطئ وتأديبه والغاية من التعويض هو جبر الضرر واصلاحه" (الذنون، ١٩٤٨، ٢٧)، ومعنى هذا انه يجب ان يتكافأ التعويض مع الضرر فلا يزيد عليه ولا ينقص عنه قدر المستطاع، وقد عرف التعويض "بأنه مبلغ من النقود او أي ترضية من جنس الضرر تعادل المضرور من خسارة او ما فاته من كسب نتيجة العمل الضار" (عبدالحكيم وآخرون، ١٩٨٠، ٢٤٤)، كما عرف ايضاً بانه "قيام المدين بأداء الدين للدائن يجبر به الضرر الذي لحقه بسبب الفعل الضار" (سعد، ٢٠١٩، ٤٧٩).

كما عرف بانه "ما يدفعه محدث الضرر للمتضرر من عوض مماثلة او مبادلة جبراً لضرره" (ع. ن. محمد، ٢٠٢٣، ١٠). ويعرف ايضاً بانه "مبلغ من النقود او الترضية من جنس الضرر تعادل ما لحق المضرور من خسارة وما فاته من كسب نتيجة طبيعية للفعل الضار" (العامري، ١٩٩٨، ١٤٨).

وعرف "وسيلة للقضاء في إزالة الضرر او التخفيف منه وهو الجزاء الذي يترتب على قيام المسؤولية المدنية" (ر. ك. محمد، ٢٠١٠، ٧٢). ويمكن تعريف التعويض بانه (البدل الذي يدفع للمتضرر كعوض عما لحقه من ضرر)

أن قانون تعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والاخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩ المعدل لم يتضمن تعريف محدد لمعنى التعويض وانما حدد الأشخاص المشمولين بالتعويض والجهات التي تسبب الضرر الذي يمكن التعويض عنه وفق هذا القانون واسس المطالبة بالتعويض (قانون التعويض المعدل (ق.ت.م)، ٢٠٠٩، المادة (١)).

وحسناً فعل المشرع العراقي في هذا الاتجاه لان صياغة التعريف ليست من مهام المشرع وانما هي مهمة رجال الفقه والقضاء وان عدم ايراد تعريف محدد للتعويض وفق هذا القانون يجعل هناك مرونة ومتسع في بيان ماهية التعويض وفق لما يستجد من حالات تراعي الحكمة من تشريع القانون.

أن الهدف من التعويض هو إزالة الضرر الذي لحق بالمضرور ومحو هذا الضرر متى كان بالإمكان محوه وذلك عن طريق إعادة المتضرر الى الوضع الذي كان عليه قبل وقوع الضرر ويتم ذلك باتباع طرق التعويض وهي اما التعويض العيني او التعويض بمقابل (بكر، ٢٠١٦، ٢٨٩–٢٩٠)، والذي يجب ان يتم استناداً الى مبدا التعويض العادل أي التعادل بين التعويض والضرر الذي يشكل القاعدة الأساسية التي تحكم تقدير التعويض فالمضرور يجب ان لا يحصل على تعويض ادنى او اكثر من الضرر الذي لحق به (رشيد، ٢٠٠٤، ٧٧)، وهذا ما لا نجده في قانون التعويض رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٩ المعدل حيث ان الالية المتبعة بالتعويض استناداً الى هذا القانون لا تستند الى مبدا العدالة بين التعويض والضرر وهذا ما سيتم تناوله لاحقاً.

المطلب الثاني: انواع التعويض

ان التعويض اما يكون عيناً أو يكون بمقابل سواء كان بمقابل نقدي او بمقابل غير نقدي وهذا ما يتم بحثه في هذا المطلب بفرعين:

الفرع الأول: التعويض العيني

يقصد بالتعويض العيني "الحكم بإعادة الحالة الى ما كانت عليها قبل أن يرتكب المسؤول الفعل الذي ادى الى وقوع الضرر" (العامري، ١٩٩٨، ١٤٩)، "وهو يؤدي الى محو الضرر وازالته بدلاً من بقاء الضرر على حاله" (الذنون، ١٩٩١، ٢٧٨).

فعندما يصدر القاضي حكمه تجاه من ثبتت عليه المسؤولية يكون برد الحال الى ما كانت عليه عن طريق اتخاذ مجموعة من الاجراءات من شأنها رد المضرور الى الوضع الذي كان عليه قبل وقوع الخطأ أو الاخلال بالتنفيذ الحاصل من قبل المدعى عليه فيرد العين المغصوبة الى مالكها أو يبدل العين التالفة بأخرى صحيحة فأثار الاخلال او الخطأ تكون قد زالت وانتهت (الديب، ٢٠١٣، ١٤٠).

فالمقصود بالتعويض العيني "ذلك الحكم الذي يلزم المدعي عليه بتنفيذ الالتزام الذي امتنع عن تنفيذه او تأخر في تنفيذه او اخل به وبذلك يعود المدعي الى الحالة التي كان عليها قبل ان يقع هذا الاخلال او قبل ان يقع الفعل الضار" (الذنون، ١٩٩١، ٢٧٩)، ولهذا يعتبر هذا التعويض افضل تعويض للمتضرر (مصطفى العوجي، ٢٠٠٩، ٨٥).

ولا يمكن تصور هذا النوع من التعويض (التعويض العيني) ولا يمكن تطبيقه في قانون تعويض المتضررين رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩ المعدل وذلك لأن القانون حدد حالات او صور المشمولين بالتعويض وهم الافراد والممتلكات وبالنسبة للافراد المشمولين بالتعويض هم (فئة ذوي الشهداء والمفقودين وكذلك المصابين) اما بالنسبة للممتلكات فأنها تشمل (الأموال المنقولة وغير المنقولة) (قانون رقم (٢٠) المعدل، ٢٠٠٩، المادة (٢))، حيث لا يمكن القول بإمكانية تطبيق هذا النوع من التعويض او تصوره في حالة الشهداء والمصابين والمفقودين لأنه لا يمكن اعادة الحال الى ما كانت عليه، وكذلك بالنسبة للأموال المنقولة وغير المنقولة من سيارات ومحال تجارية واثاث ودور وغيرها، اما ما تقدمة الدولة للمشمولين بقانون التعويضات من الأفراد

(ذوي الشهداء والمفقودين والمصابين) من قطع اراضي وامتيازات اخرى فأنها تعتبر منح وليس تعويض عيني كما ان التعويض العيني يتعارض مع سيادة الدولة.

ويمكن رد استحالة التعويض العيني هنا لان التعويض العيني غير ممكن بطبيعته وذلك لاستحالة اصلاح الضرر الواقع عيناً والاستحالة هنا استحالة مطلقة (الذنون، ١٩٩١، ٢٨١)، بالنسبة لجميع الاضرار التي تقع على النفس فحياة الشهداء والضحايا التي ازهقت لن تعود والاعضاء التي قطعت لن توصل وامام هذه الاستحالة التي لا يمكن التغلب عليها لا يبقى امام الدولة لتعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والاخطاء العسكرية والعمليات الارهابية الا التعويض بمقابل سواء كان تعريض بمقابل نقدي او غير نقدي.

الفرع الثاني: التعويض بمقابل

يتحقق هذا من التعويض عندما يقوم القاضي بجبر الضرر وتعويض المضرور اما بمقابل نقدي وهي الحالة الأكثر شيوعاً أو بمقابل غير نقدي في حالات نادرة و نقصد بذلك ان يحقق القاضي للمتضرر منفعة تساوي مقدار ما لحقه من ضرر و بذلك تعود حالة المضرور حكماً لا حقيقية الى ما كانت عليه قبل وقوع الضرر، وتجدر الاشارة الى ان الضرر في الواقع لم يزول ولكن جرى التعويض عنه وهذا ما ندعوه بالتعويض بمقابل (عامر، ١٩٥٧، ٥٣). وبهذا المجال سنتناول طرق التعويض بمقابل وهي التعويض بمقابل غير نقدي والتعويض بمقابل نقدي وفقاً لما يلي:-

أولاً: التعويض بمقابل غير نقدي (الذنون، ١٩٤٨، ٨٣; السرحان وخاطر، ٢٠١٢، ٤٨٧; السنهوري، ١٩٦٤، ٩٦٣).

ان المقصود بالتعويض غير النقدي هو ان يتح تعويض المتضرر بمقابل يشابه ما فقده نتيجة خطاء المدعي عليه فالشخص الذي تتضرر سيارته او تهلك قد لا يستفيد من تعويضه عن قيمتها المحددة نقداً لعدم ضمان الحصول على نفس

السيارة الهالكة أو المتضررة بالمبلغ النقدي الذي تم تعويضه به وذلك بسبب ان إجراءات الحصول على نفس العينة المتضررة (السيارة) قد تستلزم أموال تفوق قيمة التعويض المقدر نقداً بسبب ندرتها وقت التعويض أو صعوبة الحصول على نفس العين المتضررة أو الهالكة فيفضل اللجوء الى التعويض بمقابل غير نقدي لضمان تحقيق العدالة في مسألة التعويض، التي تستوجب أن يكون التعويض هو جبر الضرر واصلاحه فعلياً بحيث يكون التعويض مساوياً لمقدار الضرر الذي وقع على الشخص المتضرر ويتحقق التعويض بمقابل غير نقدي في المثال الذي اشرنا اليه سابقاً بأن يتم تعويض الشخص الذي هلكت سيارته أو تضررت بسيارة اخرى مقابلة من نفس النوع والذي تدر عليه نفس المنفعة.

وقد يتبادر الى ذهن البعض أن هذا النوع من التعويض يتشابه مع التعويض العيني وهذا غير صحيح ذلك أن التعويض العيني يقصد به اصلاح العين المتضررة واعادتها الى الحالة التي كانت عليها قبل وقوع الضرر بينما التعويض بمقابل غير نقدي هو تعويض المتضرر بعين مشابهة للعين المتضررة.

وقد يكون التعويض بمقابل غير نقدي عندما يقدم القاضي بالحكم بتعويض المتضرر بناء على طلبه بالحكم بأداء امر معين.

وهذه الصورة من صور التعويض لا يمكن تصورها في قانون تعويض المتضررين رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩ المعدل وذلك لان هذا القانون قد نص على طريقة التعويض (وهي التعويض بمقابل نقدي بالإضافة الى الامتيازات والمنح).

ثانياً: التعويض بمقابل نقدي

المقصود بالتعويض النقدي هو التعويض ببدل ويعد الأصل في تقدير التعويض عن العمل غير المشروع وهو الطريق الطبيعي لمحو الضرر او تخفيفه والسبب في ذلك يعود الى أن النقود هي الوسيلة الأنسب للتقويم (السرحان وخاطر، ٢٠١٢، ٤٧٠)، فعندما لا يمكن الحكم بالتعويض بمقابل غير نقدي او يتعذر الحكم

بالتعويض العيني تلجا المحكمة الى الحكم بالتعويض النقدي حيث أن للنقود وظيفة لإصلاح الضرر الناجم عن الفعل الضار مهما كان نوع هذا الضرر جسدياً ام مالياً ام معنوياً (السنهوري، ١٩٦٤، ٩٦٨/١)، فالواقع العملي يقتضي الحكم بالتعويض النقدي لإصلاح الضرر بكافة اشكاله يكون اكثر فعالية والاقرب لتحقيق العدالة لكون التعويض العيني قد لا يحسم النزاع القائم حيث انه يحتاج الى تدخل شخصي أو موافقة من المدين (المتضرر) الذي لا يمكن اجباره على قبول التعويض العيني لاشتراطه موافقة المدين (المتضرر) (السنهوري، ١٩٦٤، ٩٦٨/١)، ولهذا يتم الحكم بالتعويض النقدي الذي يعتبر الأصل بالتعويض وهو مبلغ نقدي يلزم بدفعه محدث الضرر الى المضرور كبدل عما احدثه من ضرر (نايف، ٢٠٢٢، ١٤٨–١٤٩).

ان للتعويض النقدي عدة صور فقد يكون تعويض بمبلغ اجمالي وقد يكون كتعويض بشكل أقساط او بشكل دوري مثل الراتب الشهري الذي يدفع للمتضرر (العامري، ١٩٩٨، ١٩٣).

والملاحظ أن هذا النوع من التعويض هو المطبق عملياً وفق احكام القانون رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٩ المعدل الذي نص صراحةً على تعويض المتضررين جراء الاعمال الإرهابية والعسكرية والاخطاء الحربية حيث ان تعويض المتضررين يكون حصراً بالنقد بعد تقديره من قبل لجنة التعويض بأن يكون مقدار التعويض بنسبة ٥٠% من المبلغ المقدر من قبل الخبراء في لجنة الكشف على الأملاك المتضررة سواء كانت (دار او اثاث او عجلات او مزارع او معامل او مواشي او غيرها من الاملاك) التي تم الاستيلاء عليها او اتلافها من قبل العصابات الإرهابية او تضررت نتيجة الاعمال العسكرية والحربية اثناء عمليات التحرير وغيرها والملاحظ على هذه النسبة من مقدار مبلغ التعويض المقدر من قبل خبراء مختصين والصادر عن اللجنة المختصة بتعويض المتضررين وهي تعادل نصف مقدار المبلغ المقدر لتعويض

المتضررين صراحة في القانون والذي نجده ضمن احكام المادة (٤/ فقرة و)[١]، غير منصفة باعتبار أن نصف مقدار التعويض هو الذي التزمت الدولة بدفعه للمتضرر وهو لا يغطي اصلاح وجبر الضرر الواقع عليه، كما نلاحظ أن التعويض النقدي في هذه الحالة يدفع للمتضرر بنسبة ٥٠% صفقة واحدة ولكن نجد ان إجراءات تقدير التعويض وإجراءات تحصيله تتسم على وفق القانون بالتعقيد والبطء حيث أن تسديد او دفع مبلغ التعويض والإجراءات الخاصة بتخصيص المبلغ وصرفه تستلزم وقتاً قد يتجاوز السنتين او اكثر[٢]، وفي كثير من الأحيان يؤدي الى فقدان الغاية من مبلغ التعويض وقيمته حيث يمكن ان تتغير الأسعار خلال هذه الفترة او تتغير قيمة العملة المحلية النقدية المقدر بها التعويض بما يفوت على المتضرر الغاية المرجوة من التعويض وهو اصلاح وجبر الضرر.

المبحث الثالث

تشكيل لجان التعويض ومهامها وطرق الطعن بقراراتها

نتطرق في هذا المبحث الى الكيفية التي نص عليها قانون تعويض المتضررين رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩ والمعدل بالقانون رقم (٥٧) لسنة ٢٠١٥ وتعديله الثاني بالقانون رقم (٢) لسنة ٢٠٢٠ ونأتي على تفصيل تشكيلة اللجان المركزية والفرعية واللجان المشكلة في الدوائر الحكومية ووزارة الدفاع والداخلية واجراءاتها المتخذة لتعويض المتضررين المشمولين بهذا القانون وذلك في المطلب الأول. ثم نوضح الاجراءات والكيفية التي يتم احتساب التعويض في المطلب الثاني ثم نفصل في المطلب الثالث طرق الطعن بقرارات التعويض وبيان المعضلات والسلبيات.

---

(١) وردت بكتاب وزارة المالية / الدائرة القانونية / قسم الأمور المالية – العدد ٨٠٣ في ٢٠١٧/٣/٢٦.

(٢) وفق الإحصائية المقدمة من قبل مؤسسة الشهداء بموجب الكتاب المرقم (٣٦٣٦) في ٢٠٢٥/٢/١٧.

المطلب الأول: تشكيل لجان التعويض ومهامها

سنتناول في هذه المطلب تشكيل لجان التعويض بفرعين:

الفرع الأول: تشكيل لجان التعويض

تتشكل بموجب هذا القانون ثلاث لجان مركزية يكون مقرها في بغداد وواحده منها في اقلم كوردستان حيث نص القانون "تشكل بموجب هذا القانون ما يأتي:

اولاً: ثلاث لجان مركزية (واحدة منها لإقليم كوردستان ويكون مقرها في بغداد وترتبط بالأمانة العامة لمجلس الوزراء تعمل بالتنسيق مع دائرة شهداء ضحايا العمليات الحربية والاخطاء العسكرية والعمليات الارهابية في مؤسسة الشهداء فيما يتعلق له بملفات الشهداء والمختطفين والمفقودين والمصابين فقط وللأمانة العامة لمجلس الوزراء إصدار التعليمات اللازمة لعمل هذه اللجان

ثانياً: لجنة فرعية أو أكثر في بغداد واقليم كردستان وكل محافظة غير منتظمة في اقليم وثلاث لجان فرعية في المحافظات التي شهدت او تشهد العمليات المذكورة في القانون تسمى (اللجنة الفرعية لتعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والاخطاء العسكرية والعمليات الارهابية) ترتبط بدائرة شهداء ضحايا العمليات الحربية والاخطاء العسكرية والعمليات الارهابية في مؤسسة الشهداء، وتعمل بالتنسيق مع المحافظة، وللجنة الحق وبحسب الحاجة فتح مكاتب لها في الوحدات الإدارية والاقضية والنواحي للمحافظة، وتلتزم المحافظة بتأمين مستلزمات عمل اللجان كافة

ثالثاً: لجنة في كل وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة "[1].

١. تشكيلة اللجان المركزية :

اولاً: "تشكل اللجنة المركزية المنصوص عليها في البند (ثانياً) من المادة (٣) من هذا القانون من رئيس وأعضاء متفرغين وفقاً لما يأتي:

---

(١) المادة (١-٢) من قانون رقم (٢) لسنة ٢٠٢٠ التعديل الثاني لقانون التعويض رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

أ- قاضي من الصف الأول او الثاني يرشحه رئيس مجلس القضاء الاعلى (رئيساً).
ب- ممثل عن المفوضية العليا لحقوق الانسان بعنوان مدير في الأقل (عضواً)
ج- ممثل عن وزارة الداخلية بعنوان مدير في الأقل (عضواً).
د- ممثل عن وزارة المالية بعنوان مدير في الاقل (عضواً).
هـ- ممثل على وزارة العدل بعنوان مدير (عضواً).
س- ممثل على وزارة الاسكان والاعمار بعنوان مهندس (عضواً).
و- ممثل عن مؤسسة الشهداء (عضواً).
ثانياً – للجنة الاستعانة بذوي الخبرة والاختصاص من دوائر الدولة أو خارجها[١]، لتسهيل اعمالها لقاء أجور وتحدد بقرار من رئيس اللجنة المركزية.
ثالثاً – للجنة المركزية مكتب سكرتارية يديرها موظف حاصل على شهادة جامعية أولية ويعاونه عدد من الموظفين تنسبهم الأمانة العامة المجلس الوزراء." [٢]

٢. تشكيلة اللجنة الفرعية وكما ياتي :-

اولاً – "تشكل اللجنة الفرعية المنصوص عليها في البند (ثانياً) من المادة (٣) من هذا القانون من رئيس واعضاء متفرغين وفقا لما ياتي :
أ-قاض يرشحه رئيس المنطقة الاستئنافية (رئيساً):
ب- ممثل عن وزارة الدفاع بعنوان مدير (عضواً).
ج- ممثل عن وزارة الداخلية بعنوان مدير (عضواً).
د- ممثل عن المحافظة بعنوان مدير (عضواً).
ه- عن وزارة الصحة بعنوان مدير (عضواً).
و- ممثل عن مديرية التسجيل العقاري بعنوان مدير (عضواً).

---

(١) من النقابات والاتحادات والجهات الأخرى ذات الاختصاص، مادة (٣) من تعليمات رقم (٦) لسنة ٢٠٢٢ منشورة في الوقائع العراقية ذي العدد (٤٦٦٥) في ٢٠٢٢/١/٢٤.

(٢) المادة (٤) من قانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩ المعدل والمادة من قانون التعديل رقم (٢) لسنة ٢٠٢٠.

ز-ممثل عن دائرة شهداء ضحايا العمليات الحربية والاخطاء العسكرية والعمليات الارهابية في مؤسسة الشهداء (عضواً).

ثانيا– للجنة الاستعانة بذوي الخبرة والاختصاص من دوائر الدولة أو خارجها لتسهيل اعمالها لقاء اجور تحدد بقرار من رئيس اللجنة الفرعية.

ثالثاً– لكل لجنة فرعية مكتب سكرتارية يديره موظف من مؤسسة الشهداء حاصل على شهادة جامعية اولية ويعاونه عدد من الموظفين ينسبهم الاقليم او المحافظة غير المنتظمة في إقليم." [١]

ويظهر مما تقدم في تشكيلة اللجنة المركزية ان هناك أعضاء فيها غير موجودين في تشكيلة اللجنة الفرعية وهذا يعد ضرورة لأن مهامها كجهة طعن للقرارات الصادرة على اللجنة الفرعية حيث نجد ان اللجنة المركزية فيها (عضو عن ممثلية حقوق الانسان اضافة لممثل وزارة المالية وممثل عن وزارة الاسكان والاعمار) وهؤلاء الاعضاء غير موجودين ضمن تشكيلة اللجنة الفرعية وكذلك نجد أن ضمن تشكيلة اللجنة الفرعية هناك عضو غير موجود ضمن تشكيلة اللجنة المركزية وهو عضو اللجنة الممثلة عن وزارة الدفاع ولا ندري ما هي الحكمة من وجود ممثل عن وزارة الدفاع ضمن تشكيلة اللجنة الفرعية كما أن الملاحظ أن ممثل وزارة الداخلية وممثل وزارة الدفاع نص القانون اعلاه على ان يكون بدرجة مدير وهذه الدرجة تقابل رتبة (عميد) فما فوق ضمن السياقات العسكرية والامنية وقد حدث الكثير من اللغط من عدم معرفة مؤسسة الشهداء بهذه المعلومة بحيث تم تنسيب من هم اقل من رتبة عميد من ممثلي الداخلية والدفاع ضمن تشكيلات اللجان الفرعية وهذا مخالف للقانون[٢].

---

(١) المادة (٦) من قانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩ المعدل والمادة (٤) من قانون التعديل رقم (٢) لسنة ٢٠٢٠.

(٢) وتم استحصال هذه المعلومة من خلال مراجعة مديرية شهداء نينوى واللجان الفرعية المختصة بالتعويضات بموجب كتاب تسهيل المهمة الصادر عن كلية الحقوق جامعة الموصل المرقم ١٣٣٢/٣/٩ في ٢٠٢٥/٢/١٣.

الفرع الثاني: مهام لجان التعويض وإجراءاتها

تمارس لجان التعويض مهامها وفقا لما هو منصوص عليه في قانون التعويض رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩ وتعديلاته: وتم تقسيم هذه المهام الى فرعين:

أولاً: مهام اللجنة المركزية وإجراءاتها:

١- "تقوم اللجنة المركزية بتصديق التوصيات الصادرة عن اللجان الفرعية المتعلقة بتعويض الممتلكات أو تعديلها أو الغائها بعد مرور مدة الطعن المنصوص عليها بالمادة (٧) من القانون في حالة عدم اعتراض المتضرر على التوصية الصادرة عن اللجنة الفرعية. وينعقد اجتماع اللجنة المركزية بحضور ثلثي اعضائها وتصدر قراراتها بالأغلبية البسيطة من اصوات الاعضاء الحاضرين وفي حالة تساوي الاصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس"[١].

٢- رفع القرارات المتعلقة بالتعويض الصادرة من اللجان الفرعية بعد المصادقة عليها إلى وزارة المالية – دائرة الموازنة خلال مدة أقصاها (٦٠ يوماً) لصرف مبالغ التعويض[٢].

ويلاحظ على صلاحيات اللجنة المركزية الواسعة المذكورة في(١) في مسألة تعديل التوصية الصادرة عن اللجنة الفرعية أنها لا تقوم على أسس موضوعية وفعلية لانها قد تصدر قرارات بالانقاص دون رفع مبلغ التعويض ذلك ان صلاحية التعديل قانوناً ينصرف مفهومها الى الزيادة أو الانقاص وخلال التطبيق العملي نجد أن اللجان المركزية تقوم بإجراءات انقاص المبالغ دون زيادتها دائماً في ممارسة صلاحية (التعديل) كما ان الانقاص من جانب اللجنة المركزية لا يستند الى إجراءات وأسس قانونية مثل اعادة الكشف وإعادة التقدير وفقاً للقانون العام في الإجراءات المتبعة ضمن هذا السياق وإنما يمكن ان يكون وفي كثير من الحالات هو إنقاص قائم على

---

(١) المادة (٥) من قانون تعويض المتضررين تعويض المتضررين رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

(٢) المادة (٥/ اولاً/ج) من قانون تعويض المتضررين رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

Regional Studies Journal, Vol.19, No.64, April 2025 (335-372)
Print ISSN: 1813-4610 Online ISSN: 2664-2948

تقدير اللجنة الفرعية وليس نتيجة إعادة الكشف أو إعادة التقدير استناداً رأي الخبراء[١].

٣- كما تقوم اللجنة المركزية بنظر الاعتراضات الواردة على قرارات (برفض الطلب) في معاملات الشهداء والمصابين والمفقودين) وفي حالة إجابة الاعتراض يتم اعادة الاضبارة الى اللجنة الفرعية لإعادة النظر فيها واتباع ما ورد من تسبيب ورد بقرار اللجنة المركزية وصلاحيتها اما برد الاعتراض وتصديق قرار اللجنة الفرعية او اجابته واعادة الاضبارة إلى اللجنة الفرعية.

ثانياً- مهام اللجنة الفرعية وإجراءاتها:

١.تقوم اللجان الفرعية باستلام طلبات المتضررين أو ذويهم والمصابين والشهداء والمفقودين وتدقيقها وحصر الاضرار وتحديد جسامتها بعد اثبات المتضرر صحة طلبه بكافة وسائل الانبات القانونية وبعد أن يتم تسجيل دعوى تحقيقية امام محكمة التحقيق المختصة. وبعد غلق التحقيق لمجهولية الفاعل وثبوت كون الفعل ناجم عن عمل ارهابي او خطأ عسكري أو نتيجة العمليات الحربية ويجب ان يكون مقدم الطلب قد استكمل اجراءات التدقيق الأمني وتبوت كونه غير مشمول باجراءات قانون المسائلة والعدالة إما لانه تولد (١٩٨٧ فما فوق) او لأنه لم يكن من المدرجة اسمائهم ضمن قوائم اعضاء حزب البعث المنحل أو قد يكون مستثنى من اجراءات المسائلة والعدالة كما في حالة اهالي سنجار الذين تعرضوا لإبادة جماعية من قبل (مجاميع داعش الارهابية) وصدر بحقهم وكأنصاف لهم استثناء خاص سمي بملف (سنجار)[٢].

---

(١) تم استحصال هذه المعلومات من خلال مراجعتنا لمؤسسة الشهداء ولجان التعويض بموجب كتاب تسهيل المهمة الصادر عن كلية الحقوق/ جامعة الموصل المشار اليه سابقاً.

(٢) ملف سنجار صادر بموجب كتاب رئيس مجلس الوزراء ذي العدد ٣٠٧٥/م١ ٢٣٩١٤ المورخ في ٢٠٢٣/٠٢/١٢ والذي وجه فيه السيد رئيس مجلس الوزراء بشان تسهيل المهام وسرعة انجاز الإجراءات الخاصة بملف سنجار للاسراع في صرف مستحقات ذوي الشهداء والمفقودين

٢.تنظر اللجان الفرعية في كافة الطلبات المقدمة لتعويض المتضررين على الاحداث الارهابية او الاخطاء العسكرية أو العمليات الحربية التي وقعت من تاريخ ٢٠٠٣/٠٣/٣٠اوبعدها(تعليمات أسس المطالبة بالتعويض، ٢٠٢١، المادة (٤/ أ)).

المطلب الثاني: طرق الطعن بقرارات لجان التعويض

سنتناول في هذا المطلب طرق الطعن في قرارات اللجان الفرعية والمركزية وذلك بفرعين، نفرد الفرع الأول لبيان طرق الطعن بقرارات اللجان الفرعية، ونأتي في الفرع الثاني على بيان طرق الطعن في قرارات اللجان المركزية.

الفرع الأول: الطعن بقرارات اللجنة الفرعية

أولاً: القرارات الصادرة من اللجنة الفرعية في معاملات التعويض عن الأملاك المتضررة سواء كانت (دور أو أثاث أو عجلات أو محال تجارية أو معامل أو مزارع أو مواشي وغيرها من الممتلكات) التي تعود ملكيتها لأشخاص طبيعية أو اشخاص معنوية (شركات) حيث يكون بهذه القرارات الصادرة كالآتي:

١. أنّ معاملات الأملاك التي تصدر للجان الفرعية قرارتها بالتعويض بمبلغ لا يزيد على (٣٠٠٠٠٠٠٠) ثلاثين مليون دينار فإنّها ترفع إلى الهيئة التمييزية في رئاسة محكمة استئناف المنطقة للمصادقة عليها والتي بدورها تقوم بإرسال كتاب المصادقة مع التوصية بمبلغ التعويض إلى وزارة المالية لغرض صرف مبلغ التعويض[١].

وفي حالة وجود نقص أو مخالفة للقانون أو الإجراءات اللازمة تقوم الهيئة التمييزية في رئاسة محكمة استئناف المنطقة بنقض قرار التوصية وتعيدها إلى اللجنة

والمصابين وتعويض الممتلكات ودون الحاجة الى مفاتحة اي جهة امنية إضافية أو الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة وتم الاكتفاء بتشكيل لجنة مشتركة برئاسة مديرية استخبارات ومكافحة ارهاب نينوى وعضوية جهاز الامن الوطني العراقي – مديرية أمن غرب تتولى مهمة تدقيق سلامة الموقف الامني.

(١) المادة (١٣) من قانون التعديل الثاني رقم ٢ لسنة ٢٠٢٠ المنشور بالوقائع العراقية، العدد ٤٥٧١ في ٢٠٢٠/١/١٣.

الفرعية لاستكمال النواقص التي نصّ عليه قرار الهيئة التمييزية واجب الاتباع من قبل اللجنة الفرعية، كما يمكن أن تصدر الهيئة التمييزية في رئاسة محكمة الاستئناف قرارها برد طلب التعويض ونقض قرار التوصية الصادر من اللجنة الفرعية ويحق للمواطن المتضرر من قرارها الطعن بقرار الرد أمام محكمة القضاء الإداري وإذا صادقت الأخيرة على قرار الهيئة التمييزية برد طلب التعويض يمكن الطعن بقرار محكمة القضاء الإداري أمام المحكمة الإدارية العليا، فالهيئة التمييزية في رئاسة محكمة استئناف المنطقة تكون والحالة هذه قد ما رست مهمتين، الأولى في المصادقة على قرار اللجنة الفرعية ورفع المعاملة إلى وزارة المالية لغرض صرف مبلغ التعويض والمهمة الثانية تكون جهة رقابة في حال وجدت أنّ الوصية الصادرة بقرار للجنة الفرعية غير مستوفي لشروطه القانونية، أو أنّ طلب التعويض لا يجد سند له في القانون، فإما تقوم بنقض قرار التوصية الصادر عن اللجنة الفرعية أو رد طلب التعويض وإلغاء التوصية علماً أنّ الهيئة التمييزية في رئاسة استئناف المنطقة تشكل من رئيس الهيئة التمييزية ونائبين من نواب رئيس محكمة الاستئناف التابعين لمجلس القضاء الأعلى.

والجدير بالذكر انّ هناك إشكالية قانونية تظهر في أنّ الطعن بقرارات هذه الهيئة يكون أمام محكمة القضاء الإداري التي تتشكل من مستشارين في مجلس الدولة.

٢. أنّ الطعن بقرارات الأملاك التي تزيد مبالغها على (٣٠٠٠٠٠٠٠) ثلاثين مليون دينار يكون أمام اللجنة المركزية التي تمارس دور المصادقة على قرارات اللجنة الفرعية ورفع التوصية وقرار المصادقة إلى وزارة المالية لغرض صرف مبلغ التعويض، أما في حالة الاعتراض على قرار اللجنة الفرعية فإنّ اللجنة المركزية تنظر الاعتراض باعتبارها جهة رقابة ولها حق الطعن أو تعديل المبلغ أو إلغاء التوصية ورد طلب التعويض ويكون قرارها كذلك عرضة للطعن به أمام محكمة القضاء الإداري التي تصدر قرارها اما برد الاعراض او رفض قرار اللجنة المركزية وفي حالة رد الاعتراض من قبل المحكمة الإدارية فأن للمعترض حق الطعن بقرار

محكمة القضاء الإداري أمام المحكمة الإدارية العليا التي تكون قراراتها باتة وقطعية وملزمة للجميع.

٣. وهذا ما ينطبق على القرارات الصادرة من اللجان الفرعية بما يخص معاملات (الشهداء والمفقودين والمصابين) ففي حالة إصدار قرار باعتبار شخص ما شهيداً أو مفقوداً أو معوقاً أو مصاباً بدرجة عجز معينة يتم إرسال الاضبارة إلى الادعاء العام لغرض المصادقة عليها[١]، ومن ثم ترسل إلى مديرية الشهداء لغرض تنفيذ قرار التوصية ورفعه إلى دائرة التقاعد لصرف الرواتب لذوي الشهيد والمفقود وكذلك رفع كتاب لوزارة المالية لصرف المنحة وإرسال كتاب لمديرية البلدية لغرض تخصيص قطعة الأرض وكذلك تزويد المتضرر بكتب تأييد لذوي الشهداء والمفقودين لغرض استفادتهم من الامتيازات المنصوص عليها في القوانين.

٤. كما أنّ للمتضرر من قرار اللجنة الفرعية برد طلب (الشهداء والمفقودين والمصابين) حق الاعتراض على قرار اللجنة الفرعية أمام اللجنة المركزية وفقاً للآلية التي سبق الإشارة إليها.

الفرع الثاني: الطعن بقرارات اللجنة المركزية

قامت اللجنة المركزية بواجبات المصادقة على قرارات اللجان الفرعية في معاملات الأملاك التي تزيد مبالغها على (٣٠,٠٠٠,٠٠٠) ثلاثين مليون دينار كما تم ذكرها سابقاً وترفع التوصيات المصادق عليها بكتاب موجه إلى وزارة المالية لغرض صرف المبلغ، أمّا في حالة قيام المتضرر بالاعتراض على المبلغ المقدر أياً كان مقداره أكثر من ثلاثين مليون أو أقل فإنّ الجهة التي يحق الاعتراض أمامها على مبلغ التعويض هي اللجنة المركزية التي أعطاها القانون حق نظر الاعتراض باعتبارها جهة الطعن في القرارات الصادرة عن اللجان المركزية فهي إما أن ترد طلب الاعتراض المقدم وتصادق على قرار اللجنة الفرعية أو أنّها تقوم بالموافقة على

---

(١) المادة (١١) من قانون التعديل الثاني رقم ٢ لسنة ٢٠٢٠.

Regional Studies Journal, Vol.19, No.64, April 2025 (335-372)
Print ISSN: 1813-4610 Online ISSN: 2664-2948

طلب الاعتراض وتقوم بنقض قرار الرد وتبين الأسباب التي على اللجنة الفرعية ألأخذ بها وتعيد المعاملة إلى اللجنة الفرعية لإكمال المعاملة، وينطبق الحال على المعاملات الخاصة (بالشهداء والمفقودين والمصابين) التي يتم رد طلب التعويض فيها من قبل اللجنة الفرعية فيقوم المعترض بتقديم طلب الاعتراض إلى اللجنة المركزية التي تنظرها[١]، أي أنّها (اللجنة المركزية) تنظرها باعتبارها جهة رقابة وطعن.

علماً أنّ قرارات اللجنة المركزية يمكن الطعن فيها من قبل المتضرر أمام محكمة القضاء الإداري ويمكن الاعتراض على قرارات محكمة القضاء الإداري أمام المحكمة الإدارية العليا. كما أنّ اللجنة المركزية هي جهة الطعن على قرارات اللجان المشكلة في الوزارات والجهات غير المرتبطة بالوزارة التي نصّ القانون عليها[٢]. والمشكلة على وفق (المادة ٣/ ثالثاً) من قانون التعديل الأول رقم ٥٧ لسنة ٢٠١٥ حيث أنّ للمتضرر أو ذويه أو وزارة المالية حق الاعتراض على قرارات للجان المشكّلة في الوزارات لدى اللجنة المركزية (٣٠) يوماً من اليوم التالي لتاريخ التبليغ بها[٣].

وللمتضرر من قرارات للجنة المركزية حق الطعن أمام محكمة القضاء الإدارية بعد (٣٠) يوم من تاريخ التبليغ بالقرار ويكون قرار المحكمة قابلاً للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا خلال (٣٠) يوماً من تاريخ التبليغ بقرار محكمة القضاء الإداري[٤].

والملاحظ على تعدد طرق الطعن متنوع جهاتها بين طعن قضائية وطرق طعن امام محكمة القضاء الإداري ان قانون التعويض رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٩ وتعديله الأول رقم ٥٧ لسنة ٢٠١٥ وتعديله الثاني رقم ٢ لسنة ٢٠٢٠ قد اوجد طرق طعن في مجال الأملاك تختلف عنها في طرق الطعن والمصادقة على قرارات (الشهداء

---

(١) المادة (٧/ أولاً) من قانون التعديل الثاني رقم (٢) لسنة ٢٠٢٠.

(٢) المادة (٦/ سادساً) من القانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

(٣) المادة (٧/ أولاً) من قانون التعديل الاول رقم (٥٧)لسنة ٢٠١٥.

(٤) المادة (٧/ ثانياً) من قانون التعديل الاول رقم (٥٧) لسنة ٢٠١٥.

والمفقودين والمصابين). الامر الذي جعل هناك ارتباك وعدم مراعاة للأسس القانونية السليمة في ترتيب طرق الطعن التي تتباين بين طرق الطعن والمصادقة امام الهيئة التمييزية في رئاسة محكمة استئناف المنطقة بالنسبة للأملاك في حين أن القرارات الخاصة (بالشهداء والمفقودين والمصابين) نص على ان تنفذ بعد المصادقة عليها من قبل الادعاء لعام باعتبارها جهة قضائية[١]، الا انه اوجد جهة إدارية مركزية تشكلت في مؤسسة الشهداء سميت (بهيئة الرأي) تتكون من موظفي يرأسها حقوقي من مؤسسة الشهداء لها حق الطعن في قرارات اللجان الفرعية امام اللجنة المركزية فيما يخص القرارات الصادرة (للشهداء والمفقودين والمصابين)[٢]، ونرى ان هذه المسألة تشكل تعدد في جهات الطعن والاعتراض والمصادقة بما يمكن ان يؤدي الى إطالة غير مسوغة وجاء القانون بتعديلاته بشكل غير منسق يشتمل على مخالفات قانونية ودستورية يمكن ان تصل الى التفريط بحقوق الافراد في معرفة طرق الطعن.

ونرى في هذا الجانب انه يمكن جعل التظلم امام لجان التعويض باعتبارها لجنة إدارية لها حق الغاء او سحب القرار الإداري في حالة تقديم المتضرر المعترض اوليات جديدة ثم يصار الى الطعن بهذه القرارات بعد التظلم من قبل المتضرر الى هيئة قضائية تمييزية تابعة لمجلس القضاء الأعلى وهذا ما اخذ به قانون الناجيات الايزيديات رقم (٨) لسنة ٢٠٢١ الذي نص على تقديم طلب للمشمولين بأحكام هذا القانون امام لجنة مشكلة برئاسة قاضي يرشحه مجلس القضاء الأعلى وعضوية (٧) من الموظفين[٣]، وهذا ما أكده قرار مجلس الدولة العراقي[٤]، او ان يصار الى تحويل لجان التعويض الى محكمة تعويضات مشكلة برئاسة قاضي مختص ويمكن الطعن بقراراتها امام الهيئة التمييزية في رئاسة محكمة استئناف

---

(١) المادة (٧/ اولاً–أ) من قانون التعديل الثاني رقم (٢) لسنة ٢٠٢٠.

(٢) المادة (١١) من قانون التعديل الثاني رقم (٢) لسنة ٢٠٢٠.

(٣) المادة (١٠/ اولاً) من قانون الناجيات الايزيديات رقم (٨) لسنة ٢٠٢١.

(٤) قرار مجلس الدولة العراقي (٢٠٢٤/٨٦) في ٢٠٢٤/٦/٤، غير منشور.

Regional Studies Journal, Vol.19, No.64, April 2025 (335-372)
Print ISSN: 1813-4610 Online ISSN: 2664-2948

المنطقة او امام هيئة تميزية مختصة في محكمة التمييز الاتحادية ذلك ان طبيعة عمل محكمة التعويضات تقتضي اجراءات تحقيقية امام محكمة التحقيق المختصة ومن ثم إجراءات الكشف وانتخاب خبراء وتدوين إفادات شهود وانابة محاكم وغيرها من الإجراءات التي تدخل في صميم عمل القضاء , بالإضافة الى هذا يسهل المرجعة بالنسبة للمتضررين حيث ان وجود محكمة في كل منطقة يسهل على المتضررين إجراءات الطعن كما ان هذا يخفف الزخم على محكمة القضاء الإداري وذلك لكثرة معاملات المتضررين المشمولين بقانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩ المعدل .

الخاتمة:

اولاً: النتائج

١- لم يتضمن قانون التعويض رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩ المعدل تعريفاً للتعويض وانما حدد فقط الأشخاص المشمولين بالتعويض والجهات التي تسبب الضرر.

٢- ان ما يقدمه القانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩ المعدل لذوي الشهداء والمصابين والمفقودين من أراضي وغيرها من الامتيازات تعد منحاً وليس تعويض عيني.

٣- اخذ قانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩ المعدل بالتعويض بمقابل نقدي، كما تبين الاحصائيات المقدمة من قبل لجان التعويض ومؤسسة الشهداء ان هناك تأخر في صرف مبالغ التعويض.

٤- ان تقدير التعويض بموجب قانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩ المعدل جاء منافياً لمبادئ العدالة لعدم شموله كامل مبلغ الضرر.

٥- ان أساس المسؤولية الإدارية دون خطأ صادر منها وفق قانون التعويض رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩ المعدل تجد أساسها في نظرية التضامن الاجتماعي.

٦- منح قانون التعويضات رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩ المعدل صلاحية التعديل بمبالغ التعويضات الصادرة بموجب قرار اللجان الفرعية والتي استخدمتها اللجنة المركزية في انقاص مبلغ لتعويض فقط دون زيادته حيث ان التعديل ينصرف مفهومه الى الزيادة او الانقاص.

٧- ان تعدد طرق الطعن والمصادقة بنتيجة قرارات اللجان الفرعية يؤدي الى عدم مراعات الاسس القانونية السليمة كما يؤدي الى تعقيد اجراءات الطعن والاعتراض على هذه القرارات.

ثانياً: التوصيات

١- ضرورة الاسراع في صرف مبالغ التعويض عن طريق انشاء صندوق خاص بالتعويضات يمول من ميزانية الدولة والجهات المانحة وما يترتب من مبالغ مصادرة الاموال الارهابية.

٢- تحويل لجان التعويضات الى محكمة تعويضات وحصر طرق الطعن بها امام هيئة قضائية مختصة.

المصادر والمراجع

أمغازي، ع. (٢٠٢٢). مبدأ التضامن الوطني كأساس حديث لمسؤولية الدولة بدون خطأ The National Solidarity Principle as A Modern Basis for The State Responsibility Without Error. *مجلة الباحث، ٤٥*.

إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي Human Rights Declaration and French Citizen. (١٧٨٩).

ابن منظور، ج. ا. (١٤١٤هـ). *لسان العرب Lisan Al-Arab*. دار صادر.

الديب، م. ع. (٢٠١٣). *التعويض العيني لجبر الضرر In -Kind Compensation for Reparation*. مطبعة دار الجامعة.

الذنون، ح. ع. (١٩٤٨). *أحكام الالتزام The Commitment Provisions*. (ج. ١). مطبعة المعارف.

الذنون، ح. ع. (١٩٩١). *المبسوط في المسؤولية المدنية–الضرر The Cheerful in Civil Responsibility - Harm*. (ج. ١). شركة التايمس.

الربيعي، أ. (٢٠١٢). *مسؤولية الإدارة دون خطأ (دراسة مقارنة) The Administration Responsibility Without Error (Comparative Study)، أطروحة دكتوراه غير منشورة*. جامعة الموصل.

الزحيلي، و. (٢٠٠٦). *نظرية الضمان وأحكام المسؤولية المدنية والجنائية في الفقه الإسلامي*

The Guarantee Theory and The Civil & Criminal Responsibility Provisions in Islamic Jurisprudence (A Comparison Study) (دراسة مقارنة). دار الفكر المعاصر.

السرحان، ع. إ.، وخاطر، ن. ح. (٢٠١٢). *شرح القانون المدني Civil Law Explanation*. مطبعة دار الثقافة للنشر والتوزيع.

السناري، م. ع. (٢٠١٢). *دعوى التعويض ودعوى الإلغاء Compensation Claim and Cancellation Claim*. مطبعة الإسراء.

السنهوري، ع. (١٩٦٤). *الوسيط في شرح القانون المدني The Mediator in Explaining the Civil Law*. (ج. ١). دار إحياء التراث العربي.

الشاعر، ر. ط. (٢٠٠٨). *قضاء التعويض Paying Compensation*.

الشرقاوي، س. (١٩٧٣). *المسؤولية الإدارية The Administrative Responsibility*. (ط ٣). دار المعارف.

الشهاوي، ق. ع. (٢٠٠٥). *ضوابط مسؤولية وزارة الداخلية عن أعمال تابعيها The Interior's Ministry Responsibility Controls for The Its Followers Work*. منشأة المعارف.

الطائي، ع. أ. (١٩٧٨). *مسؤولية الدولة عن أخطاء موظفيها (دراسة مقارنة) The State Responsibility for The Its Employees Error (A Comparative Study)*. دار الحرية للطباعة.

العامري، س. (١٩٩٨). *تعويض الضرر في المسؤولية التقصيرية Damage Compensation to Default Responsibility*. مطبعة وزارة العدل.

العطار، ف. (١٩٧٦). *القضاء الإداري Administrative Judiciary*. دار النهضة العربية.

الفيومي، أ. ب. م. ع. ب. ا. (٢٠٢٠). *قاموس اللغة، المصباح المنير Language Dictionary, Al-Mesbah Al-Muneer*. (ج. ١). دار العلم.

القانون المدني العراقي المعدل (ق.م.ع) Amended Iraqi Civil Law. (١٩٥١).

بسيوني، ع. (١٩٩٩). *أصول القانون الإداري Administrative Law Assets*. (ط ٣). الجامعة الجديدة.

بسيوني، ع. هـ. (٢٠٠١). *قرينة الخطأ في مجال المسؤولية الإدارية (دراسة مقارنة) The Error Context in The Administrative Responsibility Field (Comparative*

Study). دار العربي.

بكر، ع. ع. (٢٠١٦). *المسؤولية التقصيرية في القوانين المدنية العربية Inclusion Responsibility in Arab Civil Laws*. منشورات زين الحقوقية.

تعليمات أسس المطالبة بالتعويض**Instructions for Claiming Compensation**. (٢٠٢١).

حتحوت، ف. أ. إ. (٢٠٠٧). *المسؤولية الإدارية من خلال مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة Administrative Responsibility Through the Equality Principle in Front of The General Burdens*. جامعة الإسكندرية.

حسين، م. ب. (٢٠٠٦). *مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها (دراسة مقارنة) The Administration Responsibility for The Its Employees Work (A Comparative Study)*. دار الفكر الجامعي.

دستور جمهورية العراق **Constitution of the republic of Iraq**. (٢٠٠٥).

ذنون، س. (٢٠٠٩). *الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في القانون المدني والإداري (دراسة مقارنة) Personal Error and Elbow Error in Civil and Administrative Law (Comparative Study)*. المؤسسة الحديثة للكتاب.

رشيد، ح. ح. (٢٠٠٤). *الضرر المتغير وتعويضه في المسؤولية التقصيرية (دراسة مقارنة) Variable Damage and Its Compensation for Negligence Responsibility (Comparative Study)، أطروحة دكتوراه غير منشورة*. جامعة بغداد.

سعد، ن. إ. (٢٠١٩). *النظرية العامة للالتزام (مصادر الالتزام) General Theory of Commitment (Commitment Sources)*. دار الجامعة الجديدة.

شرف الدين، أ. (١٩٨٧). *مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية The State Responsibility for Its Non-Contractual Actions*. دار النهضة العربية.

عامر، ح. (١٩٥٧). *المسؤولية المدنية التقصيرية والعقدية Contract and Negligence Civil Liability*. مطبعة مصر.

عبدالحكيم،ع.، وآخرون.(١٩٨٠). *الوجيز في نظرية الالتزام في القانون المدني The Concise in The Commitment Theory in The Civil Law*. (ج. ١). مطبعة جامعة بغداد.

عكاشة، هـ. ع. ح. (١٩٩٨). *مسؤولية الإدارة عن أعمال الضرورة The Administration Responsibility for The Necessity Work*. دار النهضة العربية.

قانون التعويض المعدل (ق.ت.م)The Amended Compensation Law . (٢٠٠٩).
قانون رقم (٢٠) المعدل The Amended Law No. (20). (٢٠٠٩).
قانون مجلس الدولة (ق.م.د.) State Council Law. (عدد ٢٧١٤). (١٩٧٩). جريدة الوقائع العراقية.
ليلة،م. ك. (١٩٧٣). *القضاء الإداري Administrative Judiciary*. (ط ٢).دار الفكر العربي.
مالح، ص. (٢٠١٦). *مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة كأساس قانوني للمسؤولية الإدارية دون خطأ The Equality Principle in Front of The General Burdens as A Legal Basis for Administrative Responsibility Without a Mistake*.
محمد، ر. ك. (٢٠١٠). *التعويض في المسؤولية التقصيرية Compensation In The Default Responsibility*. ٢٠١٠ (٨).
محمد، ع. ن. (٢٠٢٣). *أساس التعويض في المسؤولية المدنية (دراسة مقارنة) The Compensation Basis in Civil Liability (Comparative Study)*، *أطروحة دكتوراه غير منشورة*. جامعة الموصل.
مسعود، ج. (١٩٩٢). *الرائد معجم لغوي عصري The Pioneer Is a Modern Linguistic Dictionary*. دار الملايين.
مصطفى العوجي. (٢٠٠٩). *المسؤولية المدنية The Civil Responsibility*. (ط ٤)، (ج. ٢). منشورات الحلبي الحقوقية.
ملوكي، أ. ع. (١٩٨٠). *المسؤولية عن الأشياء وتطبيقاتها على الأشخاص المعنوية (دراسة مقارنة) Responsibility For Things and Their Applications to Moral People (Comparative Study)*. مطبعة بابل.
نايف، ع. ب. (٢٠٢٢). *تقدير التعويض عن الضرر المتغير Estimating Compensation for Variable Damage*. دار الجامعة الجديدة.
نصر الدين، م. (١٩٨٣). *أساس التعويض في الشريعة الإسلامية والقانون المدني المصري والعراقي The Compensation Basis in Islamic Law and The Egyptian and Iraqi Civil Law*، *رسالة دكتوراة غير منشورة*. جامعة القاهرة.
ويل، ب. س.، وبويد، د. (٢٠٠٩). *القانون الإداري – فرنسا - Administrative Law France*. (س. حداد (مترجم)). مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.