

Compensation for victims of terrorism in Iraqi legislation and international laws

تَعْوِض ضَحَايَا الإِرْهَاب فِي التَّشْرِيعِ الْعِرَاقِيِّ وَالتَّشْرِيعَاتِ الدَّوَلِيَّةِ

دراسة مجتمعية مقدمة من قبل

الدكتور طاهر خلف سالم

إلى اللجنة الفرعية الأولى لتعويض المتضررين في محافظة صلاح الدين

A community study submitted

By Dr. Taher Khalaf Salem

To The First Subcommittee for Compensation of Victims in Salah Al-Din Governorate

taher.kh.salim@tu.edu.iq

المقدمة

بسبب الزيادة غير المألوفة للحروب والصراعات الدُولِيَّةِ في العديد من الدول، فضلاً عن العمليات الإرهابية والانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، أصبحت هذه الزيادة تشكل قلقاً كبيراً للمجتمع الدوليّ بسبب الأعداد الكبيرة من الضحايا التي خلفتها ولازالت تلك الاعمال. وعلى مدى سنوات طويلة ومنذ بداية عقد الثمانينات من القرن العشرين وحتى الآن مر العرّاق بالعديد من الحروب والصراعات التي ادت إلى تدمير هذا البلد، وخلفت على مدى هذه العقود الملايين من الضحايا نتيجة لهذه الحروب والصراعات أو نتيجة للانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان والقانون الدوليّ الإنساني، إذ قُتل وشُرد الملايين إضافة إلى الأضرار الجسيمة التي لحقت بالبنى التحتية ومؤسسات الدولة، لاسيّما الخدمية منها والتي جعلت منها غير قادرة على توفير الخدمات الأساسية للمواطنين. لذلك كان لابد من أنصاف هؤلاء الضحايا وعوائلهم بالحصول على حقهم في التعويض المناسب عن الضرر الذي لحق بهم من خلال اعتماد نظام قانوني واف يضمن تتبع إجراءات سريعة وفعالة. هذا النظام القانوني يجب أن يضمن للضحايا جميع الحقوق المعترف بها دولياً ووطنياً بما في ذلك التعويض سواءً أكان تعويضاً نقدياً أم عينياً، أو قد يكون من خلال منحهم امتيازات معينة.

تهدف هذه الدراسة إلى مراجعة القواعد القانونية الخاصة بتعويض هؤلاء الضحايا في العرّاق وبين مدى تطابقها مع المعايير الدوليّة الواردة في الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، من خلال دراسة قانون تعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والأخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية رقم (20) لسنة 2009، فضلاً عن

التعديل الأول لهذا القانون والمتمثل بالقانون رقم (57) لسنة 2015، إذ يُشكل هذا القانون الأساس القانوني الرئيسي لتعويض ضحايا العمليات الحربية والاختفاء العسكرية والاعمال الإرهابية في العراق. تشكل أهمية الدراسة المتعلقة بتعويض ضحايا الإرهاب الناشئة عن العمليات الحربية والأخطاء العسكرية والاعمال الإرهابية وحمايتهم أهمية كبيرة في ظل الظروف الراهنة التي يمر بها العراق حيث الأعداد الكبيرة من ضحايا أخطر الجرائم على المستوى العالمي، وتُحدد أهمية الدراسة بشكل خاص من خلال السعي لضمان حصول الضحايا على كافة الحقوق التي تضمنتها النصوص الدُولِيَّة والوطنية. وبناءً على ما تقدم سوف نقوم بتقسيم هذه الدراسة إلى ثلاثة محاور، نتناول في الأول تعويض ضحايا الإرهاب في التشريع العراقي، وفي المحور الثاني تعويض ضحايا الإرهاب في التشريعات الدولية، أما المحور الثالث فتناولنا فيه مدى تطابق التشريعات العراقية مع المعايير الدولية في تعويض ضحايا الإرهاب.

المحور الأول

تعويض ضحايا الإرهاب في التشريع العراقي

تناول التشريع العراقي مسألة تعويض ضحايا الإرهاب بصورة رئيسية في القانون رقم (20) لسنة 2009، الذي أقره البرلمان العراقي بشأن تعويض المتضررين من جراء العمليات الحربية والاختفاء العسكرية والعمليات الإرهابية. والقانون رقم (57) لسنة 2015، وهو قانون التعديل الأول للقانون رقم (20) أعلاه الذي تضمن سلسلة من التغييرات المهمة على هذا القانون.

قبل الدخول في بيان تفصيلات هذا القانون، لابد من الإشارة إلى أن المشرع العراقي قد أشار في عنوان القانون إلى الأعمال التي يستحق ضحاياها التعويض. إلا أنه لم يحدد مفهوم أي من هذه الأفعال أو معنى هذه المصطلحات التي تتداخل مع بعضها، أو تأثير اللبس والتداخل مع بعض المصطلحات الواردة في القوانين الدُولِيَّة لاسيما القانون الدُولِي للإنساني، وكذلك القوانين الوطنية وخاصة القانون الجنائي؛ لذلك كان الأجدر تحديد معنى هذه المصطلحات وتمييزها عن غيرها من الأعمال والمصطلحات الواردة في القوانين الدُولِيَّة والوطنية التي تناولت هذه المواضيع، كذلك فإن الأسباب الموجبة التي ذكرها المشرع لتشريع هذا القانون تهدف إلى تعويض المتضررين بأثر رجعي عن الحوادث التي وقعت في أو بعد 2003/3/20، فضلاً عن تعويض المتضررين من ضحايا النظام السابق والحروب التي وقعت قبل عام 2003 والتعويض عن الحوادث التي وقعت قبل سقوط النظام وهي تختلف عن الحوادث التي شرع من أجلها هذا القانون.

كان الهدف من هذا القانون هو تعويض جميع الأشخاص الطبيعيين الذين أصابهم ضرر بسبب العمليات الحربية والأخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية مع تحديد هذا الضرر وجسامته والأسس القانونية للتعويض عنه، فضلاً عن تحديد الإجراءات المتبعة للمطالبة بهذا التعويض؛ ومن الجدير بالذكر أن هذا القانون لم يُحدد جنسية الشخص المتضرر المشمول بالتعويض وقد يُثير ذلك تساؤلاً يتعلق بإمكانية أي شخص

وجد بالعرّاق وتضرر بأحد الأفعال المذكورة بهذا القانون أن يُطالب بالتعويض وفقاً للطرق المرسومة بموجب القانون وان كان ذلك الشخص غير عراقي . لذا فقد التفت المشرع إلى هذه النقطة بالتعديل الأول لهذا القانون الممثل بالقانون رقم (57) لسنة 2015، إذ وسع نطاق المشمولين بأحكام هذا القانون وأصبح يشمل تعويض كلاً من الأشخاص الطبيعيين والمعنويين من العراقيين، بعد أن كان يقتصر في القانون السابق على الأشخاص الطبيعيين فقط مع عدم تحديد جنسيتهم . وقد فعل حسناً المشرع العراقي بتقرير التعويض للأشخاص المعنويين وليس فقط الطبيعيين، إذ يُمكن أن يعوض من الجرائم الإرهابية الأشخاص المعنويين أيضاً.

مع ذلك فالمشرع أطلق وصف الشخص المعنوي ليشمل كل شخص ومؤسسة تتمتع بالشخصية القانونية في حين أن القواعد القانونية أما أنها ركزت فقط على الشخص الطبيعي أو أنها أعطت الحقّ للأشخاص المعنوية المخصصة لأغراض إنسانية بالتعويض.

فيما يتعلق بأنواع الأضرار المحدودة المشمولة بالقانون رقم (20) لسنة 2009، حدد خمسة أنواع من الأضرار المشمولة بالتعويض بسبب الأعمال المذكورة وفقاً لهذا القانون وهي الاستشهاد والفقدان والعجز الكلي أو الجزئي، الإصابات والحالات الأخرى التي تتطلب علاجاً مؤقتاً، الأضرار التي تلحق بالمتلكات والأضرار التي تؤثر في الوظيفة والدراسة، بالنسبة للعجز بنوعيه والحالات التي تتطلب علاجاً مؤقتاً ينبغي أن تُثبت بناءً على تقرير صادر من لجنة طبية مُختصة، وبموجب التعديل الأول رقم (57) لسنة 2015 تمت إضافة حالة من الإختطاف كشكل من أشكال الأضرار التي يغطيها القانون، ويتم التعامل مع كل من الخطف والفقدان بنفس الطريقة التي يتم بها التعامل مع حالة الاستشهاد لأغراض التعويض.

إنّ فئات الضحايا المشمولين بهذا القانون تشمل من تعرض للضرر المباشر من الأعمال الحربية والأخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية. فبالنسبة للفئات الثلاثة الأولى والتي تنطوي جميعها على أضرار جسيمة مثل الإستشهاد والعجز الكلي والجزئي والإصابات الأخرى، أي الفئات الذين تعرضوا للضرر بشكل مباشر وذوي الشهداء. ونص القانون على ثلاثة أنواع من التعويضات هي:

1. منح تُعطى لمرة واحدة لذوي الشهيد الذين حددهم القانون وهم (الوالدان، الأبناء، البنات، الزوج أو الزوجات، الأخوة والأخوات) هذه المنح توزع حسب الميراث الشرعي إذ تُحدد حصة كل قريب في مبلغ التعويض وفق القوانين المُعتمدة في هذا المجال، وفي حالة وجود قاصر من ذوي الشهيد تُصرف إلى الوصي أو القيم القانوني؛ كما تُعطى هذه المنح إلى المصابون بالعجز، وفي هذه الحالة تُمنح التعويضات بحسب نسبة العجز التي حددها القانون والتي تتراوح بين من أصابه عجز أقل من 50% إلى من أصابه عجز يصل إلى 100%.
2. منح المتضررين من ذوي الشهداء والمصابون بالعجز راتب تقاعدي يُحدد في ضوء القوانين النافذة

3. منح المتضرر دار أو شقة أو قطعة أرض سكنية مع أعطائهم قرضاً عقارياً ميسر، أو منحهم بدل نقدي قدره خمسون مليون دينار في حالة تعذر منحه الدار أو الشقة أو القطعة السكنية. تُمنح جميع أنواع التعويضات الثلاثة مباشرة للضحية في حالة العجز أو الإصابة أو لعائلة الضحية في حالة الإستشهاد أو الفقدان.

إنَّ التَّعويض عن الممتلكات التالفة هو حَقٌّ للأسر المتضررة بموجب كلِّ من القوانين الوطنية والمبادئ الدَّولِيَّة. نص القانون على منح التَّعويض عن الأضرار التي لحقت بالممتلكات على أساس كل حالة على حدة تبعاً للقيمة المقدرة للمادة ومدى الضرر المتكبد. إنَّ أنواع الممتلكات المؤهلة للحصول على تَعويض واسعة النطاق وتشمل المركبات والمنازل والأراضي الزراعية والتجهيزات الثابتة المخازن والشركات. أخيراً يتم التَّعويض عن الأضرار التي أثرت على دراسة المتضرر وحرمانه منها لأسباب تتعلق بهذا القانون من خلال إعادة المتضرر إلى مكانه السابق في مقاعد الدراسة، ويكون ذلك وفقاً للتعليمات والضوابط التي يتم تحديدها من قبل الجهات ذات العلاقة بهذا الموضوع، كذلك إعادة الموظفين الذين تركوا وظائفهم مضطرين لأسباب تتعلق بهذا القانون إلى وظائفهم أو وظائف أخرى مع دفع رواتبهم ومستحققاتهم الأخرى عن الفترة التي مُنعت فيها المتضرر أو الضحية من العمل.

المخوُّر الثاني

تَعويض ضَحَايا الإرهاب في التشريعات الدولية

إنَّ التزام الدول بتَّعويض ضَحَايا انتهاكات القانون الدَّولِي يبدو واضحاً بشكل خاص في إطار القانون الدَّولِي لحُقُوق الإنسان والقانون الدَّولِي الجنائي وبمستوى أقل في إطار القانون الدَّولِي الإنساني. إنَّ حَقَّ الضَحَايا بالتَّعويض في إطار القانون الدَّولِي لحُقُوق الإنسان يُمكن أن يقرر اما بشكل غير مباشر أو بشكل مباشر. وبالرغم من وجود نص صريح في العهد الدَّولِي الخاص بالحُقُوق المدنية والسياسية والعهد الدَّولِي الخاص بالحُقُوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966 يُشير إلى حَقَّ الضَحَايا بالتَّعويض نتيجة لإنتهاك حُقُوقهم المعترف بها في هذه الاتفاقيات، ومع ذلك هذه الاتفاقيات أسست لالتزام عام على الدول باحترام حُقُوق الإنسان وضمان التمتع بها بما في ذلك تبني الإجراءات الضرورية لوضع المعالجات اللازمة لانتهاكات الحُقُوق المنصوص عليها بهذه الاتفاقيات. والاشارة الأوضح لحق الضَحَايا بالتَّعويض يُمكن أن تذكر بهذا الصدد هو ما ورد في المادَّة (14) من اتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو الحاطة للكرامة لعام 1984، التي أشارت إلى إلزام الدول الأطراف بإعتماد آليه قانونية لضمان أنصاف من يتعرض للتعذيب من خلال تأكيد حَقَّه في الحصول على تَعويض عادل ومناسب بما في ذلك إعادة تأهيله بشكل كامل، هذه المادَّة اكدت أيضاً على حَقَّ ذوي الضحية بالتَّعويض في حالة وفاته نتيجة التعذيب. كذلك المادَّة (4/24) من الإتفاقيَّة الدَّولِيَّة لحماية جميع الأشخاص من الإختفاء القسري لعام 2010

أشارت إلى التزام الدول الأطراف بأن تضمن بنظامها القانوني الحقّ لضحايا الاختفاء القسري بجبر الضرر والحصول على تعويض بشكل سريع ومنصفٍ وملائمٍ. كما تؤكد حقّ الضحايا بالحصول على التعويض بشكلٍ واضحٍ بموجب إعلان مبادئ العدل الأساسية المتعلقة بضحايا الإجرام والتعسف في استعمال السلطة المعتمد من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة لعام 1985.

وفي إطار القانون الدولي الجنائي فيمكن الإشارة إلى المادة (75) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لعام 1998، والتي أقرت بحقّ ضحايا الجرائم الدولية الداخلة ضمن اختصاص المحكمة وهي الإبادة الجماعية، جرائم الحرب، جرائم ضد الإنسانية وجريمة العدوان بالتعويض، وبصورة عامة أشارت هذه المادة إلى ثلاث أصناف من جبر الضرر الذي لحق بالضحية وهي رد الحقوق، التعويض ورد الاعتبار، مع ملاحظة أنّ التعويض في إطار المحكمة الجنائية الدولية هو مسؤولية الجاني وليس الدولة أو المجموعة المسلحة التي ينتهي لها الجاني.

أما في إطار القانون الدولي الإنساني فيمكن الإشارة إلى نصين مهمين أقرّا بشكل صريح حقّ ضحايا النزاعات المسلحة الدولية بالتعويض. النص الأول هو المادة (3) من إتفاقية لاهاي لعام 1907 الخاصة بقوانين وأعراف الحرب البرية والتي أشارت إلى التزام الدول المتحاربة التي تخل بالتزاماتها القانونية بالتعويض فضلاً عن مسؤوليتها عن جميع الأعمال التي يرتكبها أفراد قواتها المسلحة. أما النص الثاني فيتمثّل بالمادة (91) من البروتوكول الإضافي الأول الملحق باتفاقيات جنيف الأربعة لعام 1949، والتي جاءت بصيغة مقارنة إلى حد ما لصيغة المادة (3) من إتفاقية لاهاي لعام 1907، إذ نصت على أنّه (يُسأل طرف النزاع الذي ينتهك أحكام الاتفاقيات أو هذا الحقّ " البروتوكول" عن دفع تعويض إذا اقتضت الحال ذلك. ويكون مسؤولاً عن كافة الأعمال التي يقترفها الأشخاص الذين يشكلون جزء من قواته المسلحة)؛ وبذلك يُمكن ملاحظة أنّ الالتزام بالتعويض يقع على عاتق الدولة الطرف بالنزاع المسلح الدولي وليس أفراد قواتها المسلحة رغم أنهم هم من ارتكبوا الفعل المسبب للضرر والذي يُعطي الحقّ للضحايا بالتعويض. مع ذلك شكل هذا الفعل جريمة دولية بموجب النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية فإنّ مسؤولية تعويض الضحايا تقع أيضاً على من ارتكب الفعل المجرم.

مع ملاحظة أنّ التعويض في إطار النزاعات المسلحة غير الدولية يُمكن أن يُقرر وفقاً للقانون الوطني ذلك أنّ هذا القانون يحكم بشكل خاص مشروعية الحرب. فالقانون الجنائي يحكم بشكل خاص جميع الأفعال التي تسبب أضراراً للضحايا باعتبار أنها جرائم داخلية قد يرتبط معها دعاوى مدنية بتعويض الضحايا، إلا أنّه إذا ارتكبت جرائم دولية في إطار نزاعات مسلحة غير دولية وأُحيلت إلى المحكمة الجنائية الدولية فيمكن للضحايا الحصول على التعويض عما أصابهم من ضرر وفقاً للمادة (75) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية سابقة الذكر.

من ذلك يُمكن الإستنتاج أنّ التزام الدول بالتعويض من جهة هو التزام أقر بمختلف النصوص القانونيّة الدوّليّة وحقّ الضحايا بالتعويض من جهة أخرى هو حقّ مرتبط بشكل مباشر بانتهك الإلتزامات القانونيّة الدوّليّة فضلاً عن تلك المقررة بموجب القوانين الوطنيّة.

المحور الثالث

مدى تطابق التشريعات العراقية مع المعايير الدوّليّة في تعويض ضحايا الإرهاب

تشير الأرقام الرسمية وفقاً لتقارير اللجنة المركزيّة لتعويض المتضررين إلى انه تم احراز تقدم كبير في تعويض ضحايا الإرهاب الناشئة عن العمليات الحربيّة والأخطاء العسكريّة والأعمال الإرهابية منذ صدور القانون رقم (20) لسنة 2009 ، كما أستعرضت التقارير أهم ثمان محافظات عراقية تأثرت بالعمليات الحربية والأخطاء العسكريّة والأعمال الإرهابية إذ ظهر هناك تباين في عدد المطالبات داخل المحافظات، وكذلك كان هناك اختلافاً كبيراً بين المحافظات كل عام ؛ صنفت بغداد بأنها المحافظة التي تضم أكبر عدد من المطالبات خلال هذه الفترة، ومن بين المحافظات الأخرى التي ضمت أعداد كبيرة نسبياً من المطالبات التي تمت معالجتها هي ديالى، الأنبار، نينوى، بابل، البصرة، صلاح الدين وكروك . أما بالنسبة للمطالبات الخاصة بالمحافظات الأخرى المتبقية في ذي قار، النجف، ميسان، كربلاء، واسط، القادسية والمثنى فلم تكن الإشارة إليها واضحة بسبب الأعداد المنخفضة نسبياً للمطالبات في هذه المحافظات، لأنّ العمليات العسكريّة والإرهابية تركزت بشكل كبير في هذه المحافظات الثمانية.

بالرغم من هذا التقدم الذي تم تحقيقه في تعويض الضحايا منذ تشريع القانون رقم (20) ونفاذه في عام 2009 إلى الوقت الحاضر والذي أشارت إليه بعض المصادر والتقارير الرسمية وغير الرسمية فإن عملية تنفيذ هذا القانون لم تكن بالمستوى المطلوب ولم تخل من العيوب سواءً كان من الناحية الموضوعية أو الإجرائية، والتي قد ترجع بشكل رئيسي إلى عدم خبرة مؤسسات الدولة في التعامل مع الضحايا وفهم متطلباتهم وحقوقهم التي ترى بالغالب على انها تقتصر على التعويض المادي إضافة إلى التطورات السياسية والعسكرية التي شهدتها الساحة العراقيّة والتي من أهمها دخول عصابات داعش الاجرامية وسيطرتها على مساحات واسعة من الأراضي العراقيّة.

تطلب القانون لأجل تقرير التعويض للمتضررين أن يُقدم طلب من ذوي الشأن فضلاً عن أتباع مجموعة من الإجراءات الإدارية المعقدة، وإنّ الأعداد الكبيرة لضحايا الإرهاب والأعمال العسكريّة تزيد من احتمالية وجود حالات لا يستطيع الضحايا أو ذويهم تقديم مثل هذه الطلبات كحالة جهل الضحايا بحقوقهم أو كون ذوي الضحايا أطفال وبدون أقارب يستطيعون تقديم مثل هذه الطلبات فكان الأجدر أن تتولى دائرة رعاية القاصرين على الأقل مباشرة بتقديم مثل هذه الطلبات بالنيابة عن القاصرين، وقد يكون من الأنسب أيضاً وجود جهاز

إداري ضمن اللجان الفرعية واللجنة المركزية مختص بجمع معلومات عن الضحايا وتسجيلهم وتقديم الدعم والتوجيه والتوعية القانونية اللازمة للمطالبة بحقوقهم المادية والمعنوية وفقاً لهذا القانون.

إنَّ أشرط تقديم طلب للحصول على تعويض وعدم النص على تقديم المشورة والتوجيه للضحايا هو تراجع عما أقر على مستوى القانون الدولي من حق الضحايا بالحصول على المعلومات الكافية المتعلقة بالتعويض وفقاً لما يرسمه القانون، فكما ذكر أعلاه في إطار الإشارة إلى حق ضحايا الإرهاب على المستوى الدولي مثل هذه الضحايا الحق بالحصول على الدعم الكافي المتعلق بتقديم المشورة والتوجيهات الخاصة بآليات التعويض التي يرسمها القانون الوطني.

إنَّ حالات تعويض الضحايا اقتصرت على حالات الضرر المتعلقة بالاستشهاد والفقدان والعجز الكلي أو الجزئي فضلاً عن الأضرار التي تصيب الممتلكات، مع ذلك فإنَّ ظهور داعش الإجرامي خلف الآلاف من الضحايا وبأضرار مختلفة منها ما لم يحط به القانون، فالنزوح للآلاف من السكان المدنيين يُعد نوع من الضرر المتسبب بأعمال هذه المجموعة الإرهابية، مع ذلك فالنزوح بحد ذاته لا يُعد سبب كافي للمطالبة بالتعويض رغم ما يصاحبه من أضرار مادية جسيمة فضلاً عن تعديه لأضرار جسيمة كحالات المرض التي تلحق بالأطفال خلال رحلة النزوح في مخيمات النازحين. هناك أضرار أخرى لم يشملها القانون أيضاً مثل جرائم العنف الجنسي، أجبار الأطفال على الإنضمام إلى الجماعات المسلحة والاضرار النفسية الناجمة عن الأفعال موضوع القانون رقم (20) لسنة 2009.

وبذلك فإنَّ المُشَرَّعَ العِرَاقِي لم يتبع ما أقر على المستوى الدولي إلى من تعرضت حقوقه الأساسية للضرر نتيجة الأعمال الإرهابية يعد ضحية يستحق الحقوق التي يرسمها له القانون، كذلك فقد توسع القانون الدولي في مفهوم الضحايا من خلال إيراد تصنيف الضحايا غير المباشرين للإرهاب ليشمل أولئك الذين تأثروا بشكل غير مباشر بالأعمال الإرهابية بما فهم أولئك الذين شاهدوا العمل الإرهابي واصابهم ضرر نفسي نتيجة لذلك، وهو ما يدل على الرغبة في ضمان حصول جميع أنواع الضحايا وبمختلف مستويات الضرر الذي يلحق بهم على الحقوق المقررة لهم قانوناً.

مثلت الإجراءات الروتينية وآلية التعويض المعقدة التي تضمنها القانون مصدراً رئيسياً للتأخير في تقديم التعويضات للضحايا، والتي تتطلب من الضحية الإنتظار لفترة طويلة من الوقت حتى تكمل اللجان إجراءاتها، بسبب العدد الكبير من الطلبات الناتجة عن الأعمال الإرهابية الكثيرة والمتكررة في العراق، على عكس العديد من الإجراءات التي تضمنتها القوانين المماثلة في الدول الأخرى، والإجراءات التي وردت في العديد من القوانين الدولية بشأن هذا الموضوع. فمن المشاكل العملية التي تواجه المستفيدين من هذا القانون التعقيد بالإجراءات والتأخير في تحصيل الحقوق المنصوص عليها بهذا القانون بسبب عدم وجود جهاز متفرغ تماماً للنظر بطلبات التعويض. فاللجنة المركزية واللجان الفرعية مؤلفة من ممثلين من عدد من الوزارات والدوائر مما يعني عدم

تفرغهم للنظر بطلبات التعويض بشكل تام، فاللجنة المركزية تجتمع مرة بالأسبوع واللجنة الفرعية تجتمع مرتان بالأسبوع وهو ما يمثل انعكاس لعدم تفرغ أعضاء اللجنة للنظر بطلبات التعويض. وبالرغم من أن تعديل القانون رقم (20) لسنة 2009، أجرى بعض التعديلات على الهيكل المؤسسي الذي يتم من خلاله استلام الطلبات في محاولة لتسريع عملية منح التعويضات، إذ تعمل اللجنة المركزية واللجان الفرعية الآن بدوام كامل بعد أن نص التعديل على تشكيل هذه اللجان من رئيس وأعضاء متفرغين، وتم تبسيط هيكل عضويتها إلى حد ما، وشكلت اللجنة المركزية أيضاً فرقة من الموظفين الإداريين لتسريع معالجة الطلبات وإجراء عمليات فحص أولية للملفات القضائية قبل عرضها على أعضاء اللجنة لإتخاذ قرار نهائي بشأنها. ومع ذلك فإن اللجنة المركزية واللجان الفرعية لا تزال هيئات شبه قضائية في الجوهر بدلاً من المؤسسات الإدارية، التي تضع قيوداً مهمة على الضحايا في الوصول إلى التعويضات.

وبخصوص هذه المسألة لا بد أن هناك تغيير مهم آخر، ومثير للجدل أدخله قانون (57) لسنة 2015 على الهيكل المؤسسي، وهو أن مسؤولية تقديم التعويضات للشهداء وعائلاتهم قد نقلت إلى مؤسسة الشهداء، هنا لا بد من القول أن المشرع العراقي لم يكن موفقاً في هذا الإجراء بسبب الاختلاف في الهيكل المؤسسي في القانون رقم (20) لسنة 2009 ومؤسسة الشهداء، إضافة إلى اختلاف الإجراءات المتبعة في تقديم الطلبات والحصول على التعويض، والأهم من ذلك هو الاختلاف الكبير في الحوادث التي شرع من أجلها هذا القانون رقم (20) عن الحوادث قبل عام 2003.

يتضح أيضاً من خلال تحليل القانون والمستندات ذات الصلة أن عملية المطالبة بالتعويضات تتطلب متطلبات إثبات شاقة للغاية من قبل المطالبين بالتعويض، وتلتزم كل من الضحايا واللجان الفرعية بالحصول على العديد من الوثائق الرسمية من مكاتب حكومية متعددة، بالنسبة للضحايا، يمكن أن يشمل ذلك، بناءً على الحالة أو القضية قيد النظر، تقارير تحقيق موثقة، شهادات الوفاة، تقارير طبية، سندات الملكية، وثائق تقسيم العقارات، وثائق الحضانة، نماذج التوكيل الرسمي، وثائق هوية الضحية وجميع الورثة الباقين على قيد الحياة وغيرهم. في حالة العراق هنا فإن الحصول على المستندات أعلاه من الدوائر الحكومية المختلفة هي صعبة وتستغرق وقتاً طويلاً في الحصول عليها فضلاً عن كلفتها المالية، لاسيما ما يتعلق بالرسوم المطلوبة للحصول على هذه المستندات وأجور النقل التي يتم انفاقها للتنقل بين هذه الدوائر.

ووفقاً لبعض التقارير يُمكن اعتبار العملية اعلاه بمثابة إهانة للضحايا الذين عانوا بالفعل من اضرار جسيمة نتيجة للانتهاكات، وهو ما يتعارض مع المعايير الدولية المتعلقة بضمان كرامة الضحايا وتوفير الحماية اللازمة لهم.

المسألة الأهم في هذا الموضوع بعد اكمال جميع الإجراءات المتعلقة بالمطالبات والحصول على التعويض، هي بيان مدى كفاية التعويض للضحايا المشمولين بهذا القانون، بداية، عند النظر في مبالغ التعويضات المحددة

والممنوحة للمشمولين بهذا القانون كتعويض عن الأعمال الإرهابية، وبأستثناء منح ذوي الشهيد دار أو شقة سكنية أو قطعة أرض سكنية مع منح مبلغ خمسون مليون في حالة تعذر منحهم الإمتيازات أعلاه.

يُمكن القول أن المبالغ الممنوحة كتعويض لضحايا الأعمال الإرهابية هي مبالغ صغيرة لا تتناسب مع مقدار الضرر، كذلك لم يأخذ التعويض في الحسبان مراعاة وتقييم الفروق الشخصية لكل شخص ومدى انعكاس الأضرار التي لحقت به وحياته اليومية ومستقبله، فهي لا تعدو كونها مساعدة تقدمها الدولة لا ترقى إلى مستوى التعويض عن الأضرار الناجمة عن الأعمال الإرهابية.

بالإضافة إلى أن مبالغ التعويض هذه تكون قد استهلكت قبل الحصول عليها كمصاريف نقل ورسوم على الوثائق المطلوبة أو غيرها في إثبات الضرر، وبالتالي فإنَّ المبلغ المتبقي لا يكفي لمعالجة الضرر، لاسيما إذا كان المتضرر مصاب بنسبة عجز كبيرة، بسبب سوء الخدمات الطبية في العراق حالياً خاصة على مستوى العلاج في المستشفيات الحكومية، يقابله أزيداد المستشفيات الأهلية وأرتفاع أجور العلاج فيها بصورة كبيرة، لذلك كان على المشرع العراقي أن يأخذ هذا الوضع في الحسبان وينص على تقديم الخدمات إلى المتضررين المشمولين بهذا القانون في المستشفيات الحكومية بصورة مجانية في جميع مراحل العلاج، وتحمل نفقات العلاج أو نسبة منها في المستشفيات الأهلية، وهو ما أشارت إليه قواعد القانون الدوّلي الخاصة بحقوق ضحايا الإرهاب خاصة فيما يتعلق بضرورة توفير الخدمات المناسبة لوضع الضحايا وأن تقدم هذه الخدمات مجاناً.

بالنسبة للتعويض، لا يوجد نظام تمويل مركزي لتفعيل المدفوعات وغيرها من أشكال التعويض بموجب القانون رقم (20) لسنة 2009، بدلاً من ذلك، تحيل اللجنة المركزية واللجان الفرعية قراراتهم إلى وزارة المالية، وزارة البلديات، دائرة التقاعد، السلطات المحلية المسؤولة عن إصدار منح التعويضات والمدفوعات التقاعدية وقطع الأراضي، وغيرها من الدوائر الحكومية ذات العلاقة، وفي هذه الحالة يبقى المتضرر بانتظار ما تقررره الوزارات والدوائر ذات العلاقة. وهذا يعني أنه حتى عندما يتلقى الضحايا قراراً إيجابياً بشأن قضاياهم، يُمكن لمجموعة متنوعة من العوامل أن تمنع تقديم التعويضات لهم من قبل الدوائر الحكومية الأخرى. هناك العديد من الضحايا حصلوا على نتائج إيجابية في قضاياهم، لكنهم لم يحصلوا على أموال التعويضات، وفقاً للجنة المركزية فإنَّ التأخير في إطلاق المدفوعات ترجع إلى الإجراءات الروتينية المالية المتبعة في وزارة المالية. كما أثبتت عملية منح الأراضي للضحايا أنها مشكلة خاصة في محافظة بغداد إذ يوجد نقص في الأراضي السكنية المناسبة، ونتيجة لذلك لم يتلق العديد من الضحايا المستحقين لقطع أراضي ولا القيمة النقدية المكافئة المحددة بموجب القانون. كذلك واجهت عملية منح التعويضات للضحايا مزيداً من التأخير نتيجة لتعديل عام 2015، استغرقت عملية إعادة تشكيل اللجنة المركزية واللجان الفرعية وفقاً لهيكل العضوية الجديد المحدد في القانون عدة أشهر، وفي هذا أيضاً تجاوز لما أقر على المستوى الدوّلي من ضرورة إيواء الضحايا وتوفير مساكن مناسبة لهم.

ويلحظ بشكل عام أنّ العديد من الحُقُوق التي أقرها القَانُون الدَّوْلِيّ لم ينص عليها بموجب القَانُون العِرَاقِيّ وتم التركيز بشكل خاص على التَّعْوِيضِ المادي المتمثل بالمبالغ المالية، قطعة أرض، الإعادة إلى الوظيفة والدراسة، في حين أنّ أحد أهم حُقُوق الضَّحَايَا هو الحصول على الدعم القَانُونِيّ والنفسي، والعاطفي والعملية والذي قد يشمل وجود مراكز خاصة معينة بتحديد الضَّحَايَا وتحديد احتياجاتهم وتقديم التوعية اللازمة لهم، كذلك يُعد جبر الضرر من أهم حُقُوق الضَّحَايَا والذي يعني بأبسط مفاهيمه إعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل وقوع الفعل الإرهابي، المُشَرِّعُ العِرَاقِيّ لم يأخذ في الحسبان إجبار الضرر بل قرر التركيز على التَّعْوِيضِ المادي بصورة عامة.

من الحُقُوق الأخرى التي أغفل القَانُون العِرَاقِيّ الإشارة إليها هي تلك المتعلقة بسير العدالة والمعنية بشكل خاص ضمان تمثيل عادل للضَّحَايَا أثناء سير المحاكمات والإجراءات القضائية الأخرى، فتمثيل الضَّحَايَا يخضع للمبادئ العامة المحكومة بموجب قَانُونِ أصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1971، مما يعني أنّ تمثيل ضَّحَايَا الإرهاب خلال سير المحاكمات الجزائية تكون مُقيدة بهذا الإطار. فجهل الضَّحَايَا بهذه الأحكام فضلاً عن تأكيد حقهم بالحصول على المشورة والتوجيه تزيد من احتمالية عدم تمثيلهم أثناء محاكمات الإرهابيين، وحتى مع فرضية عدم حضورهم فالقَانُون لا ينص على ضرورة وجود ممثل قَانُونِيّ لهم كما هو الحال بالنسبة للمتهم وهو ما يفقدهم الحَقَّ بالدعم القَانُونِيّ وفقاً لما هو منصوص عليه قَانُوناً، ومن ثم فحضورهم لن يعدو كونه حضور لمشتكي في أية جريمة أخرى وهو ما يعني عدم وجود خصوصية مُعينة لضَّحَايَا الإرهاب. وهذا يعني عدم وجود نظام قَانُونِيّ خاص بتمثيل ضَّحَايَا الإرهاب أثناء جلسات محاكمات الإرهابيين وفي ذلك قصور واضح خاصةً بحُقُوق ضَّحَايَا الإرهاب المتعلقة بسير العدالة مما يتطلب من المُشَرِّعِ معالجته بما يضمن دعم قَانُونِيّ أكثر فاعلية للضَّحَايَا.

وقد تكون النقطة الأبرز فيما يتعلق بالنظام القَانُونِيّ لحُقُوق ضَّحَايَا الإرهاب في العِرَاق تتمثل بعدم امتلاك مؤسسات الدولة للخبرة اللازمة للتعامل مع ضَّحَايَا الإرهاب وترك ذلك فقط للجنة المركزية واللجان الفرعية وكأنه بقية مؤسسات الدولة غير معنية بهذه الشريحة الكبيرة في المجتمع العِرَاقِيّ. وفي ذلك إنتقاص من حَقِّ الضَّحَايَا بالحصول على الدعم المعنوي والنفسي والعاطفي.

وفي نهاية هذه الدراسة فقد توصلنا إلى مجموعة من المقترحات التي إن أخذ بها فإنها تساعد على تعزيز وحماية حُقُوق ضَّحَايَا الإرهاب وخاصةً فيما يتعلق بتعويضهم تعويضاً عادلاً يتناسب مع الضرر الذي لحق بهم بسبب العمليات الحربية والأخطاء العسكرية والأعمال الإرهابية سواءً على المستوى الوطني أو المستوى الدَّوْلِيّ، وهي كما يلي:

1. التركيز من قبل الدول والمنظمات الدَّولِيَّة على إدراج النصوص القَانُونِيَّة التي تُعالج موضوع حماية ضَحَايا الإرهاب وتعوِيضهم باعتباره موضوع قائم بذاته، وليس باعتبارهم ضَحَايا الجرائم بصورة عامة.
2. مراجعة القواعد القَانُونِيَّة الخاصة بضَحَايا الإرهاب في العِرَاق بما يضمن تمتعهم بجميع الحُقُوق المُعترف بها دولياً، الواردة في الاتفاقيات الدَّولِيَّة ذات الصلة والتي يتضمنها النظام القَانُونِي العِرَاقِي خاصة فيما يتعلق بالحُقُوق الخاصة بسير العدالة.
3. أن يتضمن القَانُون العِرَاقِي حَقَّ الضَحَايا بالوصول إلى المعلومات بما في ذلك تزويدهم بالاستشارة والتوجيه اللازمين لتزويدهم بالمعرفة الضرورية الخاصة بجميع الحُقُوق الممنوحة لهم بموجب القَانُون.
4. أن يكون حصول الضَحَايا على حُقُوقهم بشكل تلقائي ولا يستلزم أن يتوقف ذلك على تقديم طلب مباشر منهم خاصة عندما يكون الضَحَايا أطفال أو عجزة غير قادرين على مباشرة تقديم الطلبات بأنفسهم، ولضمان تحقيق ذلك يجب أن يقوم الجهاز الإداري المسؤول عن البت في تقرير حُقُوق الضَحَايا بنفسه تسجيل وتتبع الضَحَايا لضمان حصولهم على حُقُوقهم⁰
5. إيجاد آلية مناسبة وفقاً لهذا القَانُون في تقديم التَعويضات للشهداء وعائلاتهم وفك الإرتباط مع مؤسسة الشهداء من ناحية الهيكل المؤسسي.
6. تبسيط الإجراءات الإدارية في تقديم المطالبات المتعلقة بإثبات الضرر وآلية الحصول على التَعويض من خلال تعديل الهيكل المؤسسي، فضلاً عن زيادة التَعويضات لاسيَّما إلى عوائل الشهداء والمصابين بنسبة عجز كبيرة، وتقديم الدعم المعنوي للمتضررين من الأعمال الإرهابية.