مسؤولية الإدارة العامة عن تعويض المتضررين من العمليات الإرهابية في العراق (دراسة مقارنة)

د. سامي حسن نجم الحمداني

استاذ القانون الاداري

كلية القانون والعلوم السياسية/ جامعة كركوك.

رقم الهاتف: ٠٧٧٠٢٩٠١٢٦٧ -

samilaw79@yahoo.com

مسؤولية الإدارة العامة عن تعويض المتضررين من العمليات الإرهابية في العراق (دراسة مقارنة)

ا.د. سامي حسن نجم الحمداني / كلية القانون والعلوم السياسية/ جامعة كركوك.

المستخلص

على مر العصور وتعاقب الأزمنة تعاظمت الجرائم التي تهدد حياة الإنسان وتصيب أمواله بالضرر،ولم تأخذ الجرائم الإرهابية اهتمام الدول إلا بعد هجمات ١١ أيلول عام ٢٠٠١ بنيويورك في الولايات المتحدة الأمريكية والتي شكلت تحولا كبيرا، وقد تفاقم خطر الجرائم الإرهابية وزاد انتشارها في الكثير من البلدان ومنها العراق الذي شهد أعقاب تغيير النظام السياسي عام ٢٠٠٣ موجة كبيرة من العمليات الإرهابية التي طالت حياة المواطنين وممتلكاتهم ،وقد وصلت في أوسع مداها بعد احتلال تنظيم داعش الإرهابي مدن عراقية في ١٠/ ٢٠١٤/٦ ،وإذا استبعدنا من نطاق بحثنا الأضرار التي لحقت الدولة وممتلكاتها وركزنا على الإشكاليات القانونية المتعلقة بالأضرار التي لحقت بحياة الأفراد وممتلكاتهم في ظل واجب الدولة او الإدارة بكونها سلطة ضبط إداري هدفها حماية النظام العام وحماية عنصره المهم وهو الأمن العام وتساؤلات البحث تتمحور حول الطبيعة القانونية لمسؤولية الإدارة ؟ وعلى أي أساس قانوني تستند إليه هذه المسؤولية؟، حيث ذهب اتجاه الأخذ بالطبيعة الذاتية لمسؤولية الإدارة في حين نادى اتجاه ثان أنها تعد من قبيل المسؤولية عن فعل الآخرين.

وبخصوص الأساس القانوني ذهب اتجاه إلى إقامتها على أساس الخطأ وأقامها اتجاه ثان على أساس مسؤولية الإدارة دون خطا و التي تسمى بنظرية المخاطر وذهب اتجاه أخر إلى إقامتها على أساس التضامن الاجتماعي، وهناك من يقيم المسؤولية على أساس نصوص القانون.

وعلى الصعيد التشريعي ،صدرت تشريعات عديدة في فرنسا ومصر والعراق تعالج هذه المسالة وتمثل ذلك في العراق بقانون تعويض المتضررين من العمليات الحربية والأخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٩ المعدل، وقد تضمن هذا القانون معالجة شاملة لجميع الأضرار التي تصيب الأفراد وبأنواع متعددة من التعويض شملت التعويض النقدي والعيني بالشكل الذي يفوق القوانين المنظمة لموضوع ضحايا الإرهاب في بقية الدول.

ومن اجل تنظيم مسألة التعويضات للمتضررين من العمليات الإرهابية نوصي المشرع العراقي بتأسيس صندوق مركزي لتعويض المتضررين لكي تسهل على المواطنين الراغبين في التبرع .

The Responsibility of Administrative Authority For Compensation of Terrorist Activities Victims -Comparative Study-

Sami Hassan Najim AL Hamdany .
-Assistant Professor.
College of Law/ University of Kirkuk

Abstract

The number of crimes that threaten the life of human has been incredibly increased over the last decade. Most of countries did not pay enough attention to the risks of terrorist attacks until the incident of 11 September on 2001 in New York. The risk of terrorist activities has dramatically increased in many countries worldwide including Iraq, which witnessed a massive wave of such activities that took the life of thousands of civilians especially after the control of ISIS over important cities on 10/6/2014. Having excluded from the scope of this paper the damages that occurred on the government and its assets, the focus will be done on the legal questions concerning the damages of civilians in their life and properties under the responsibility of the Administrative authorities in keeping the public security and order. The research question will be mainly related to the legal nature of administrative authorities liability, and over which basis such a liability is established?

Some have gone to consider such a liability on the basis of wrong act; whereas others have linked it to the administration's accountability without a wrong act, which is called the theory of risks. On the other hand, there is another school of view that build such a liability on the basis of social solidarity, and others establish the responsibility in this case on the basis of law provision.

Regarding the legislative perspective, a number of legislations have enacted in France, Egypt, and Iraq addressing this issue. In Iraq, the law of compensating the victims of military operations and mistakes and terrorist activities No (20) on 2009 has been passed by the Parliament. This law provided a comprehensive remedy for all types of damages including the financial compensation and non-financial compensation in a way that exceeds the level of laws in other counterpart countries.

In this regard, it is suggested that Iraqi legislature should establish a central treasury for the compensation of victims and facilitating the process of donation by the public.

المقدمة

أولاً: التعريف بالموضوع

يعد الإرهاب من الظواهر الإجرامية الخطيرة التي تعاني منها الدول اليوم، وإن كان الإرهاب مصطلحا لم يكن متداولاً إلا في بدايات القرن الماضي، إلا أن جذوره التاريخية تمتد لأول جريمة حدثت على وجه الأرض ألا و هي جريمة قتل قابيل لأخيه هابيل ولدي آدم – عليه السلام –.

وقد برز مصطلح الإرهاب لأول مرة في الفكر القانوني بمناسبة مناقشات المؤتمر الأول لتوحيد قانون العقوبات الذي عقد بمدينة وارسو عام ١٩٣٩، وتصاعدت الجهود الدولية والداخلية لمكافحة الإرهاب وبلغت أوجها بعد هجمات ١١أيلول عام ٢٠٠١ بنيويورك في الولايات المتحدة الأمريكية.

ونتيجة للأضرار الفادحة التي تخلفها عادة الجرائم الإرهابية فضلاً عن حال الرعب والفزع الذي يقذف في قلوب الناس دفع الكثير من الفقهاء البحث عن مدى مسؤولية الإدارة في تعويض هؤلاء المتضررين ومسؤولية الدولة أو الإدارة مرت بمراحل عديدة قبل أن تصل إلى المفهوم الحالي عنها، فلم تكن في القوانين القديمة معروفة وذلك على أساس أن السيادة كانت للحاكم أو الملك مطلقة، فكانت أوامر الملك هي القانون فلا يمكن للقانون مسائلته أو محاسبته ذلك أن إرادته مقدسة، ولم يكن موجودًا عند اليونان أو الرومان حقوقًا للأفراد يمكن الاحتجاج به مواجهة الملك كونه مسؤولا فقط أمام الآلهة.

وهنالك استثناءات وردت على مسؤولية الدولة في الشرائع العراقية القديمة كشريعة حمورابي التي أكدت مسؤولية الحاكم تجاه رعاياه وبالتحديد في جريمتين هما القتل والسرقة، فعندما لا تتمكن الدولة من معرفة القاتل أو السارق تكون هي المسؤولة عن الضرر الذي لحق بالأفراد.

وفي العصر الحديث ظهرت بوادر لنشوء مسؤولية الإدارة أو الدولة بعد ظهور المرافق العامة، وما تبعه في نشاط جديد للإدارة تحولت بموجبه الدولة من مفهوم الحراسة إلى مفهوم دولة الخدمات والعناية، الأمر الذي حرك مسؤوليتها عن الأضرار التي تحدث نتيجة ممارستها لهذا النشاط.

ثانياً: أهمية الموضوع

تكمن أهمية موضوع البحث في أن المتضررين في العمليات الإرهابية قد لا يتمكنون من الحصول على تعويضات تجبر ضررهم لأن مصدر هذه الأضرار والمتسبب في أحداثه قد

يكونون مجهولين مما يجعل تعويضهم وفقاً لقواعد المسؤولية الجزائية وحتى التقصيرية المتعارف عليها في القانون المدني أمر مستبعد وحتى في حال القبض على الإرهابي فلعدم قدرتهم على دفع التعويضات للمتضررين من أعمالهم فإن مجرد معاقبتهم جزائياً قد لا يفي بالغرض بالنسبة للمتضررين منه سوى شفاء صدورهم من الناحية المعنوية، ثم ليس من المنطق أن يحصل المتضرر من الجرائم العادية على التعويضات ويحرم منها ضحايا العمليات الإرهابية.

ثالثاً: مشكلة البحث

تكمن مشكلة البحث بالإجابة عن تساؤل مهم عن المدى الذي يمكن فيه مسائلة الإدارة عن تعويض المتضررين من العمليات الإرهابية، وإذا أمكن مساءلة الإدارة عن ذلك، فما هو الأساس القانوني السليم الذي يلزم الإدارة بذلك؟ ثم ما هي طبيعة المسؤولية الإدارية في هذا الصدد؟ وكيف عالجت التشريعات سواء كانت في العراق أو في الدول محل المقارنة كفرنسا ومصر هذه الإشكاليات.

رابعاً: منهجية البحث: سنعتمد في البحث المنهج المقارن مع المنهج التحليلي.

خامساً: نطاق البحث:

سيتحدد نطاق البحث حول الأضرار التي تصيب الأفراد سواء كانوا أشخاص طبيعية أو معنوية دون الأضرار التي تصيب مؤسسات الدولة.

هيكلية البحث: سيوزع البحث على ثلاثة مباحث يسبقها مطلب تمهيدي وعلى النحو الآتي:

المطلب التمهيدي: مفهوم الإرهاب.

المبحث الأول: مفهوم مسؤولية الإدارة وطبيعتها القانونية.

المبحث الثاني: الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة في تعويض المتضررين من العمليات الإرهابية.

المبحث الثالث: الإحكام الموضوعية والإجرائية لتعويض المتضررين من العمليات الإرهابية.

ثم ننهي البحث بخاتمة ومجموعة من التوصيات.

مطلب تمهيدي

مفهوم الإرهاب

يعد الإرهاب من الظواهر الإجرامية الأكثر إثارة للجدل، بسبب الخلاف الكبير في تحديد مفهومه على الصعيدين الدولي والداخلي، ففي القانون الدولي تناول الفقه دراسة الإرهاب للتمييز بينه وبين أشكال المقاومة الوطنية للاحتلال[١].

(١) عبد العزيز مخيمر، الإرهاب في القانون الدولي، ١٩٨٦، ص١٢.

وفي نطاق قانون العقوبات تناول الفقه الجنائي الإرهاب من أجل تشديد العقاب وإجراءات المحاكمة [١] ومن أجل بيان مفهوم الإرهاب تنقسم المطالب إلى ثلاثة أفرع، ستناول في الفرع الأول تعريف الإرهاب لغةً، وفي الفرع الثاني سنخصصه للحديث عن تعريف التشريعات في تعريف الإرهاب، أما الفرع الثالث والأخير فسنعرض فيه التعريف الفقهي للإرهاب.

الفرع الأول

تعريف الإرهاب لغة

لم تكن مفردة الإرهاب من المفردات المتعارف عليها في اللغة العربية إلا في مطلع القرن الماضي، وقد وردت اشتقاقات مفردة إرهاب في رهب، وقد وردت في القرآن الكريم بمعان مختلفة منها الخوف في قوله تعالى: (يَا بَنِي إِسْرَائِيلَ اذْكُرُوا نِعْمَتِيَ الَّتِي أَنْعَمْتُ عَلَيْكُمْ وَأَوْفُوا بِعَهْدِي أُوفِ بِعَهْدِكُمْ وَإِيَّايَ فَارْهَبُونِ)[البقرة:٤٠]، ووردت كلمة الرهب بمعنى الرعب قال تعالى: (وَأَعِدُّوا لَهُمْ مَا اسْتَطَعْتُمْ مِنْ قُوَّةٍ وَمِنْ رِبَاطِ الْخَيْلِ تُرْهِبُونَ بِهِ عَدُوَّ اللَّهِ وَعَدُوَّكُمْ)[الأنفال:٦٠]

وورد في دائرة المعارف أن الإرهاب مصدر أرهب، أخاف، راع، خوف، روَّع فهو الإخافة والترويع [٢].

ويقابل لفظة الإرهاب في اللغة الفرنسية (Terroisme)، وباللغة الإنكليزية (Terriosm)، بينما تأتي كلمة (Terreur)وحدها تعني الذعر أو الرعب ولم تستخدم كلمة (Terroisme) في فرنسا إلا بعد القرن الثامن عشر عندما حكم على روبيسر في ٢٧ تموز ١٣٩٤ بتهمة ممارسة الإرهاب [٣] .

الفرع الثاني

موقف التشريعات في تعريف الإرهاب

على الرغم من الجدل الذي أثير حول تحديد معنى الإرهاب، فهنالك دول ذهبت في تشريعاتها إلى تعريف الإرهاب حيث نصت المادة الأولى من قانون ٩سبتمبر ١٩٨٦ الفرنسي على أن الإرهاب هو"جريمة يرتكبها الجاني تنفيذاً لمشروع إجرامي فردي أو جماعي للإخلال الجسيم بالنظام العام بهدف إثارة الرعب والترويع" [٤]

(٢) محمد مؤنس محي الدين، الإرهاب في القانون الجنائي بدون ت، ص١٢.

(٣) دائرة المعارف، ١٩٧٣، ص٢٣٩.

(٤) د. احمد السيد الزقرد،تعويض الاضرار الناشئة عن جرائم الارهاب. بحث منشور قي مجلة الحقوق الكويتية،السنة٢١،العدد الثالث، ١٩٩٧، ص١٤٧.

([٤])د. احمد السيد الزقرد ، مصدر سابق، ص ١٤٨.

ويلاحظ في هذا الصدد أن التعريف الذي جاء به المشرع الفرنسي كان محدداً في ألفاظه دقيقا في صياغته حيث اشترط أن يكون الإرهاب جسيمًا في أثره لكي يعد الفعل جريمة إرهابية.

ولكن من جهة أخرى أن اشتراط الإخلال الذي حدده المشرع الفرنسي قد يخرج بعض الجرائم من وصفة الإرهاب لكونها ذات أثر غير جسيم، ثم إن مفهوم الجسامة لم يحدد، فهل يقصد به الأثر المادي للجريمة فقط دون الأضرار المعنوية التي تخلفها الجريمة؟

يذهب البعض في هذا الصدد إلى أن الأمر متروك لتقدير محكمة الموضوع وفقاً لظروف الدعوى أو ملابساتها، فقد ترى أن ارتكاب الجريمة في زمن ما يثير الرعب والفزع فتخضعها لقانون الإرهاب وقد ترى عكس ذلك في وقت آخر، ومع ذلك فإن الرعب والفزع الذي يترك في نفوس المواطنين يكفي لاعتباره يمثل إخلالًا جسيمًا بالنظام العام ومن ثم قيام الجريمة الإرهابية[١].

وفي مصر فقد أجرى المشرع تعديلات على قانون العقوبات والإجراءات الجنائية لمواجهة الجرائم الإرهابية؛ حيث نصت المادة ٨٦ من قانون العقوبات المصري والمضافة بالقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٩٢ على أن «يقصد بالإرهاب في تطبيق أحكام هذا القانون كل استخدام للقوة أو العنف أو التهديد أو الترويع يلجأ إليه الجاني تنفيذاً لمشروع إجرامي فردي أو جماعي بهدف الإخلال بالنظام العام أو تعريض سلامة المجتمع وأمنه للخطر إذا كان من شأنه إيذاء الأشخاص، أو إلقاء الرعب بينهم أو تعريض حياتهم أو حرياتهم أو أمنهم للخطر أو إلحاق الضرر بالبيئة أو بالاتصالات أو بالمواصلات ..».

وأهم ما يلاحظ في هذا الشأن أن المشرع المصري وعلى عكس منهج المشرع الفرنسي لم يشترط جسامة معينة لإخلال الفعل بالنظام العام ولعل ذلك يعود إلى رغبة المشرع في توسيع نطاق الجريمة الإرهابية.

أما في العراق فعلى الرغم من أن المشرع في قانون العقوبات رقم ١١١لسنة ١٩٦٩ أورد نصوصا تتعلق بالجرائم الإرهابية إلا أنه لم يعرفها، وإنما أشار إليها في معرض تعريفه للجريمة السياسية إذ نصت المادة ٢١ من القانون المذكور أن «الجريمة السياسية هي الجريمة التي ترتكب بباعث سياسي أو تقع على الحقوق السياسية العامة أو الفردية .. ولا تعد الجرائم التالية سياسية ولو كانت قد ارتكبت بواعث سياسية .. الجرائم الإرهابية».

ويتضح من خلال هذا النص أن الجرائم الإرهابية تعد وفقاً لمعالجة المشرع العراقي من الجرائم العادية؛ حيث أخرجها من الجرائم السياسية، واستمر التعامل مع الجرائم الإرهابية على أنها جرائم عادية طيلة المدة المحصورة في صدور قانون العقوبات عام ١٩٦٩

---

(٢) د. احمد السيد الزقرد ، مصدر سابق، ص١٥٤.

وحتى عام ٢٠٠٣، حيث واجه العراق بعد احتلاله موجة إرهابية عنيفة دفعت المشرع إلى إصدار تشريع خاص بمكافحة الإرهاب رقم ١٣لسنة٢٠٠٥ والذي عرف الإرهاب بأنه «كل فعل إجرامي يقوم به فرد أو جماعة منظمة استهدف فرداً أو مجموعة أفراد أو جماعات أو مؤسسات رسمية أو غير رسمية أوقع الأضرار بالممتلكات العامة والخاصة بغية الإخلال بالوضع الأمني أو الاستقرار والوحدة الوطنية أو إدخال الرعب والخوف والفزع بين الناس أو إثارة الفوضى تحقيقاً لغايات إرهابية».

ويظهر من التعريف المتقدم أن المشرع العراقي حاول الإحاطة بكل ما يدخل في مفهوم الجريمة الإرهابية ولم يجعل وصف الجريمة الإرهابية يقتصر على الإخلال بالوضع الأمني وتهديد أرواح وممتلكات الأفراد والمؤسسات العامة والخاصة بل عدّ الإخلال بالوحدة الوطنية من ضمن أهداف الجماعات الإرهابية، وقد انتقد بعض الباحثين عد الإخلال بالوحدة الوطنية من ضمن الجرائم الإرهابية، أن النص على ذلك جاء كأداة سياسية وليست قانونية بحيث يمكن أن يستخدم هذا المعيار ضد كل من لا يتماشى مع سياسة السلطة الحاكمة[١].

ونحن بدورنا نؤيد ما ذهب إليه هذا الباحث حيث أن مرونة مفهوم الوحدة الوطنية قد تستخدم كأداة لتصفية الخصوم السياسية تحت ذريعة أنهم يشكلون تهديداً أو إخلالا بالوحدة الوطنية، وعلى مستوى إقليم كردستان العراق كإقليم اتحادي أصدر المشرع فيه قانون رقم ٣لسنة ٢٠٠٦، والخاص بمكافحة الإرهاب الذي نص في المادة الأولى منه على أن «الفعل الإرهابي هو كل استعمال منظم للعنف والتهديد به والتحريض عليه وتمجيده يلجأ إليه الجاني تنفيذاً لمشروع إجرامي فردي أو جماعي أو عشوائي القصد منه إيقاع الرعب والخوف والفزع والفوضى للإخلال بالنظام العام أو تعرض أمن وسلامة المجتمع في الإقليم وحياة المواطنين وحرياتهم ومقدساتهم للخطر أو إيذاء الأفراد أو إلحاق الضرر بالبيئة أو بالموارد الطبيعية أو الأملاك العامة أو الخاصة لتحقيق مآرب سياسية أو فكرية أو دينية أو طائفية أو عنصرية».

ويتضح من خلال النص أعلاه أن المشرع في إقليم كردستان قد جاء بأوصاف لم يذكرها قانون مكافحة الإرهاب الاتحادي في تعريفه حيث شمل التحريض والتمجيد من ضمن مفهوم الجرائم الإرهابية فضلاً عن توسيع نطاق الأضرار التي قد يسببها الفعل الإرهابي كالبيئة والموارد الطبيعية.

(١) محمد خورشيد توفيق،مسؤولية الادارة عن تعويض ضحايا جرائم الارهاب، اربيل، ٢٠٠٩، ص٢١.

الفرع الثالث

التعريف الفقهي للإرهاب

اختلف الفقهاء في تحديد معنى الإرهاب أو الجريمة الإرهابية؛ حيث لا يوجد تعريف جامع ومانع للإرهاب سواء كان على المستوى الدولي أم على المستوى الداخلي للدول، ومع ذلك جرت محاولات للفقه في تعريف وتحديد أبعاد هذه الظاهرة الإجرامية الخطيرة التي باتت تؤرق الدول جميعًا، من الفقه الفرنسي ذهب الفقيه (لافاسير) إلى أن الإرهاب هو: «الاستخدام العمدي والمنظم لوسائل من شأنها إثارة الرعب بقصد تحقيق أهداف محددة»[١].

وذهب البعض الآخر من الفقهاء الفرنسيين كالفقيه (saldana)إلى وضع مفهومين للإرهاب أحدهما المفهوم الواسع والذي يعني (كل جناية أو جنحة سياسية أو اجتماعية ينتج عن تنفيذها أو التعبير عنها ما يثير الفزع العام لما لها من طبيعة ينشأ عنها خطر عام)، والمعنى الضيق للإرهاب هي: «الأعمال الإجرامية التي يكون هدفها الأساسي نشر الخوف والرعب كعنصر مادي»[٢].

في حين ذهب الفقيه (Devabers) إلى أن الإرهاب يمثل: «مجموعة عوامل يحركها هدف سياسي وغالباً ما تكون هذه العوامل ذات صبغة دولية مما يجهل الفعل الإرهابي على قدر جسيم من الفاعلية ويخلق جواً من الترويع والخوف الشديد وينشئ خطراً عاماً شاملاً»[٣].

ولعل أهم ما يميز التعريف الأخير أنه يعطي للإرهاب صبغة دولية بمعنى أن هنالك دول تقف وراء تحريكه وتمويله وتوجهه حسب ما تقتضيه مصالحها، وإذا كنا لا نبالغ بالقول أن معظم الأعمال الإرهابية التي تقع اليوم في دول العالم هي من صنيعة المخابرات الدولية والتي تجند الأفراد وتكون الجماعات الإرهابية وتوجهها لتحقيق أهدافها السياسية والأمنية خصوصاً إذا علمنا أن الإمكانيات للمجاميع الإرهابية هي ليست بالإمكانيات العادية بل إن إمكانيات البعض منها تفوق التي تملكها بعض الدول.

وعلى صعيد الفقه العربي ذهب البعض في تعريف الإرهاب بأنه: «عمل عنيف وراءه دافع سياسي أياً كانت وسيلته وهو مخطط؛ بحيث يخلق حالة من الرعب والهلع في قطاع معين من الناس لتحقيق هدف سياسي أو لنشر دعاية لمطلب أو خلافه، سواء كان الفاعل لنفسه بنفسه، أم بالنيابة عن مجموعة تمثل شبه دولة أم بالنيابة عن دولة منغمسة بصورة

(١) نقلاً عن د. احمد السيد الزقرد، مصدر سابق، ص١٤٨.

(٢) أشار إليه احمد ابراهيم مصطفى سليمان،الارهاب والجريمة المنظمة، القاهرة. ٢٠٠٦، ص٩.()

(٣) نقلاً عن د.سامي جاد عبد الرحمن، ارهاب الدول في اطار القانون الدولي العام٢٠٠٣، ص٤٨.

مباشرة أو غير مباشرة في العمل المرتكب شريطة أن يتعدى العمل الموصوف حدود دولة واحدة إلى دول أخرى وسواء ارتكبت الفعل الموصوف في زمن السلم أن في زمن النزاع المسلح»[١].

كما عرفه آخر بأنه: «الاستخدام غير المشروع للعنف أو التهديد به بواسطة فرد أو مجموعة أو دولة ضد فرد أو جماعة أو دولة ينتج عنه رعب يعرض للخطر أرواحاً بشرية أو يهدد حريات أساسية ويكون الغرض الضغط على الجماعة أو الدولة لكي تغير سلوكها تجاه موضوع ما»[٢].

ويلاحظ على التعريف الأخير أنه لا يقصر صدور العمل الإرهابي من الأفراد أو الجماعات وإنما قد يصدر من الدولة بقصد الإضرار بحق فرد أو جماعة غالباً بصورة سرية تقوم بها أجهزتها الاستخبارية والمخابراتية.

وعلى أية حال ومن خلال ما تقدم يمكن لنا أن ندلو بدلونا في تعريف الإرهاب فهو كل فعل عمدي يطال حياة الأفراد أو حرياتهم أو الممتلكات العامة أو الخاصة أو مجرد التهديد بمساسها بغية بث الرعب والخوف في نفوس أفراد المجتمع بصرف النظر عن الأهداف التي تقف وراءه.

المبحث الأول

مفهوم مسؤولية الإدارة وطبيعتها القانونية

سنقسم المبحث إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول ماهية مسؤولية الإدارة، أما المطلب الثاني فنخصصه للحديث عن الطبيعة القانونية لمسؤولية الإدارة.

المطلب الأول

ماهية مسؤولية الإدارة.

لغرض بيان ماهية مسؤولية ينبغي تقسيم المطلب إلى فرعين، سنتناول في الفرع الأول، المعنى اللغوي والاصطلاحي لمسؤولية الإدارة، أما الفرع الثاني فسنضع فيه خصائص مسؤولية الإدارة.

الفرع الأول

المعنى اللغوي والاصطلاحي لمسؤولية الإدارة.

يقتضي قبل الحديث عن تعريف مسؤولية الإدارة في اصطلاح الفقهاء معرفة المعنى اللغوي للمسؤولية بشكل عام، فكلمة المسؤولية مأخوذة من فعل سأل، يسأل سؤالاً، أو ما يسأله الإنسان قال تعالى: (سَأَلَ سَائِلٌ بِعَذَابٍ وَاقِعٍ)[٣].

---

(١) د. محمد عزيزشكري، الارهاب الدولي،ط١ ، دار العلم للملايين، بيروت،١٩٩٢، ص٢٠٤.

(٢) د. ابراهيم العناني،النظام الدولي الامني، القاهرة، ١٩٩٧، ص١٤٣.

(١) مختار الصحاح، ١٩٣٨، ص٢٨١.

وكلمة المسؤولية لم ترد في القرآن الكريم، وإنما جاءت في صيغة الاسم الموصوف منها، وهو مسؤول وذلك في قوله تعالى: (وَأَوْفُوا بِالْعَهْدِ إِنَّ الْعَهْدَ كَانَ مَسْئُولًا)، وهي تعني المؤاخذة والتبعة أي ما يكون الإنسان مسؤولاً ومطالباً به من أمور أو أفعال اقترفها إخلالاً بنواميس وقواعد وأحكام أخلاقية واجتماعية وقانونية[١].

أما تعريف المسؤولية باصطلاح الفقهاء فهي: «الالتزام بتحمل الجزاء الذي ترتبه القواعد والتشريعات في حال إتيان فعل يشكل خرقاً أو مخالفاً لأحكامها»[٢].

وتتنوع المسئولية القانونية إلى عدد من الأنواع أهمها المسؤولية الجنائية والمسؤولية المدنية، فالمسؤولية الجنائية أو الجزائية تهدف بصفة عامة إلى محاسبة الجاني عما اقترفه من جرائم يعاقب عليها المشرع، أما المسؤولية المدنية فهي تهدف إلى حماية الأفراد من كل من تسبب لهم بإضرار وتتجسد هذه المسؤولية بالمسؤولية العقدية أو التقصيرية[٣].

أما تعريف مسؤولية الإدارة فقد ذهب البعض بأنها: «الدولة تلتزم بدفع تعويض لأحد الأفراد عن ضرر إصابة من جراء عمل من أعمال السلطة العامة»[٤].

وقد عرفت مسؤولية الإدارة بأنها: «التزام الدولة بتعويض كل من يصيبه الضرر من جراء نشاط الإدارة سواء كان المضرور شخصاً طبيعياً أو شخصاً معنوياً وسواء كان نشاط الإدارة قراراً إدارياً أم مجرد عمل مادي»[٥].

وأهم ما يلاحظ على التعريفات السابقة لمسؤولية الإدارة أن مصدر الضرر الذي يصيب الأفراد هي الدولة أو الإدارة عندما تمارس نشاطها الأمر الذي يدفعنا إلى التساؤل عن موقع مسؤولية الإدارة بين المسؤولين الجزائية والمدنية.

بخصوص الفرضية الأولى فإن المسؤولية الإدارية لا يمكن أن تكون بأي حال من الأحوال مسؤولية جزائية، ذلك أن المسؤولية الجزائية تقوم على أساس الخطأ الشخصي؛ ولأن الإدارة العامة شخصية معنوية، فلا يمكن تصور قيام الأجهزة بارتكاب أخطاء شخصية[٦].

فإذا لم تكن مسؤولية الإدارة مسؤولية جزائية فهل تعد مسؤولية مدنية، وإذا كانت كذلك فهل هي مسؤولية عقدية أن تقصيرية؟، من حيث المبدأ فإن مسؤولية الإدارة هي

---

(٢) ياسين بن بريح، احكام المسؤولية الادارية على اساس الخطا، مكتبة الوفاء القانونية،٢٠١٣، ص٢٠.

(٣) د. منذر الفضل،الوسيط في شرح القانون المدني،دار اراس للطباعة والنشر ، اربيل، ٢٠٠٦، ص٢٥٩.

(٤) ياسين بن بريح،المصدر السابق ٢٠١٣، ص٢٣.

(٥) نهى الزيني،مسؤولية الدولة عن اعمال السلطة التشريعية، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٥، ص٣.

(٦) د. محمد الشافعي أبو راس،القضاء الاداري، ١٩٨١، ص٣٢.

(١) د. رشيد خلوفي، ٢٠٠١قانون المسؤولية الادارية، ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر،٢٠٠١، ص٣.

مسؤولية مدنية[١] ؛ لأنها تعني التزام الإدارة بتعويض المضرور وبالتالي قد تكون هذه المسؤولية عقدية إذا ما خالفت الإدارة بنود العقد الذي أبرمته مع المتعاقدين معها، وقد تكون المسؤولية تقصيرية ممثلة بالمسؤولية عن عمل الغير، كما يمكن عدها مسؤولية ناشئة عن الأشياء كالأشغال العامة[٢].

وإذا استبعدنا المسؤولية العقدية للإدارة؛ حيث لا يختلف مضمونها عن أي مسؤولية عقدية أخرى، فإن الإشكالية تظهر إذا افترضنا مسؤولية الإدارة مسؤولية تقصيرية فإن الأخيرة تقوم على ثلاثة أركان أساسية هي الخطأ والضرر والعلاقة السببية ، والاتجاهات الحديثة للقضاء الإداري الفرنسي أخذت تقييم مسؤولية الإدارة بدون خطأ استناداً إلى فكرة العدالة وتعويض الأفراد عن الأضرار الناشئة عن عمل الإدارة المشروع[٣].

بناءً على ذلك فإن مسؤولية الإدارة لها خصائصها المتميزة عن المسؤوليتين المدنية والجزائية وسنوضح هذه الخصائص في الفرع الثاني.

الفرع الثاني

خصائص مسؤولية الإدارة

لمسؤولية الإدارة خصائص تميزها عن غيرها من أنواع المسؤوليات القانونية ويمكن حصرها بالنقاط الآتية:

أولاً: مسؤولية الإدارة من اجتهاد القضاء الإداري

لما كان القضاء الإداري هو قضاء إنشائي؛ حيث يملك القاضي الإداري القدرة على خلق وابتداع الحلول للمشاكل المطروحة أمامه دون التقيد بالقواعد التقليدية التي يخضع لها القاضي العادي، فقد أسهم القضاء الإداري في ابتداع مسؤولية الإدارة وأعطى لها خصوصية تميزها عن أنواع المسؤولية الأخرى[٤].

وقد أسهم مجلس الدولة الفرنسي في وضع معالم نظرية المسؤولية الإدارية معارضاً المحاكم القضائية العادية وعلى رأسها محكمة النقض التي كانت تنحاز إلى جانب قواعد المسؤولية المدنية، ومن الأحكام الشهيرة التي أصدرها مجلس الدولة الفرنسي لمعارضة موقف محكمة النقض هي قضية (روتشيلد) ١٦ ديسمبر ١٨٥٥، واستمر هذا التعارض بين جهتي القضاء في فرنسا، إلى أن تدخلت محكمة التنازع في قضية الطفل الصغيرة (أنيس بلانكو)

(٢) د. ابراهيم طه الفياض، مسؤولية الدارة عن اعمال موظفيها في العراق مع الاشارة للقانونين المصري والفرنسي. دار النهضة العربية،١٩٧٣، ص٣.

(٣) ياسين بن بريح، مصدر سابق، ص٢٤.

(٤) محمد انور حمادة، المسؤولية الادارية والقضاء الكامل، دار الفكر العربي، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص٨.

(٥) ياسين بن بريح، المصدر سابق، ص٢٧.

بتاريخ ٨شباط ١٨٧٣، وقد استعملت الألفاظ نفسها التي استعملها مجلس الدولة في قضية (روتشيلد) حيث أكدت بصراحه: «إن مسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تلحق بالأفراد بسبب تصرفات الأشخاص الذين تستخدمهم في المرافق العامة لا يمكن أن يحكمها المبادئ التي يقرها القانون المدني للعلاقات فما بين الأفراد»[١].

ثانياً: قيام مسؤولية الإدارة على أسس مختلفة

إذا كانت المسؤولية التقصيرية في القانون المدني تقوم على ثلاثة عناصر أساسية هي الخطأ والضرر والعلاقة السببية، فإن مسؤولية الإدارة قد تقوم على أساس الخطأ وتقوم أيضاً على أساس بدون الخطأ سواء استندت على فكرة المخاطر، أو على أساس مبدأ المساواة[٢].

وتتميز قواعد المسؤولية الإدارية عن قواعد المسؤولية المدنية بفكرة الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، ففكرة الخطأ الشخصي لا تثير أي إشكالية على اعتبار أن الموظف كشخص طبيعي يكون مسؤولاً عن نتائج تصرفه الضار بالغير؛ حيث يسهل على المضرور رفع دعوى قضائية عليه يطالبه بالتعويض، ولكن الاختلاف يظهر عندما نتطرق إلى الخطأ المرفقي، ففي هذه الحالة لا يكون الخطأ منسوباً إلى الموظف وإنما يكون منسوباً للمرفق العام الذي تسبب في إحداث الضرر[٣].

المطلب الثاني

الطبيعة القانونية لمسؤولية الإدارة

سبق وأن رأينا عند دراستنا لتعريف مسؤولية الإدارة وخصائصها، أن للمسؤولية الإدارية سمات تختلف نوعاً ما عن المسؤولية المدنية، إلا أن هذا الأمر لم يحسم الخلاف بين الفقهاء حول الطبيعة القانونية للمسؤولية الإدارية، فهنالك اتجاهان في هذا الصدد، الاتجاه الأول: يرى أصحابه أن مسؤولية الإدارة هي مسئولية ذاتية ومباشرة ومستقلة عن الأشخاص التابعين لها، في المقابل يذهب أصحاب الاتجاه الثاني إلى: مسؤولية الإدارة هي من قبيل المسئولية عن فعل الغير، ولغرض عرض حجج وأسانيد كلا الاتجاهين سنقسم المطالب إلى فرعين، نتناول في الفرع الأول الطبيعة الذاتية لمسؤولية الإدارة وفي الفرع الثاني سنخصصه للحديث عن الطبيعة التبعية لمسؤولية الإدارة.

(١) فوزي احمد شادي،تطور اساس مسؤولية الدولة، دار النهضة العربية، ٢٠١٠، ص٣٨.

(٢) المصدر نفسه ، ص٣٩.

(٣) ياسين بن بريح، مصدر سابق، ص٣٩.

الفرع الأول

الطبيعة الذاتية لمسؤولية الإدارة

يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى أن مسؤولية الإدارة عن تعويض المتضررين نتيجة قيام الإدارة العامة لنشاطها هي في الواقع مسؤولية مباشرة ومستقلة عن مسؤولية الموظفين التابعين لها، ذلك أن الإدارة العام بصفتها شخصا معنويا تملك شخصية قانونية مستقلة، كتلك المقررة للأشخاص الطبيعيين ولذلك ينبغي محاسبة الإدارة كما يحاسب الشخص الطبيعي وبصورة مباشرة[١] ،ويضيف البعض في هذا الصدد إلى أن الشخصية القانونية للإدارة هي شخصية قائمة من الناحية الواقعية فهي ليست مجرد افتراض قانوني، ولما كانت الإرادة المشتركة أو الجماعية للشخص المعنوي تستقل عن إرادة الأشخاص الطبيعيين المعبرين عن إرادته، وطالما يثبت هذه الإرادة أصبح أهلاً لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات[٢].

وقد ميز الفقيه الفرنسي (ميشو) (Michoud)، بين فئتين من الموظفين:

- أحدهم: فئة الأعضاء التي تتكون من ممثلي الشخص المعنوي والعالمين باسمه.
- أما الفئة الثانية من الموظفين، فهم: من يعمل بإمرة الفئة الأولى.

أي هم مجرد أداوت للإدارة يأتمرون بأوامرها على وفق ما يصدر من الفئة الأولى (الأعضاء) صادر في الإدارة ذاتها، وبالتالي فأنها تسأل عنه مسؤولية شخصية، أما التابع فإن ما تحدثه الأعمال التي يباشرها من إضرار للغير، فإن الإدارة تسأل عنها بشكل غير مباشر، وبالتالي لا تخضع لأحكام المسؤولية عن فعل الغير التي تنص عليها المادة ١٣٨٤ من القانون المدني الفرنسي[٣].

وقد تعرضت هذه النظرية للانتقاد من قبل الفقه؛ حيث يذهب الأستاذ (فالين) الفقيه الفرنسي إلى أن مقارنة الشخص المعنوي بالشخص الطبيعي ليست صحيحة، وبالتالي فإن مسؤولية الإدارة إما أن تكون مسؤولية فعل الغير وهي تشبه في طبيعتها مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعيه أو أن تكون مسؤولية عن فعل الأشياء[٤].

---

(١) عبد الملك أحمد، اساس مسؤولية الادارة وقواعدها في نظامي القضاء الموحد والمزدوج ، مطبعة صلاح الدين ، اربيل،١٩٩٩، ص٤٠.

(٢) د. مصطفى الجمال وآخرون، مصادر واحكام الالتزام ،ط١، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت،٢٠٠٣، ص٨٣.

(٣) احمد محمود الربيعي،مسؤولية الادارة دون خطا، اطروحة دكتوراه ،كلية الحقوق ، جامعة الموصل ، ٢٠١٢، ص٥٤.

(٤) نقلاً عن محمد خورشيد، مصدر سابق ، ص٦٧.

الفرع الثاني

الطبيعة التبعية لمسؤولية الإدارة

ينطلق أصحاب هذا الاتجاه من حقيقة مفادها عدم إمكانية نسب الخطأ إلى الإدارة العامة بصورة مستقلة عن الأفراد أو الموظفين التابعين لها، فالإدارة العامة شخص معنوي مفترض وأرادتها مجسدة في إرادة الموظفين فهي مسئولة عنه مسؤولية كاملة استناداً إلى المسؤولية التبعية[١].

ويضيف بعض الفقهاء في هذا الصدد إلى أن قواعد المسؤولية واحدة سواءً كان ذلك في القانون العام أن القانون الخاص، إذ الإدارة بصفتها متبوعاً، فإنها تسأل عن أعمال تابعيها، بصفتها ضامناً أو كفيلاً لهؤلاء الموظفين العاملين لديها، لذلك فالمضرور بالخيار إن شاء رجع إلى الإدارة وإن شاء رجع إلى الموظف أو إليهما معاً[٢].

ومن جهة أخرى هنالك من الفقهاء من يفرق بين حالتين عند تحديد الطبيعة القانونية لمسؤولية الإدارة، فإذا أمكن نسب الخطأ إلى الموظفين تكون أمام المسؤولية عن فعل الغير أما إذا لم يمكن نسب الخطأ إلى التابع، أو الموظف فتكون في هذه الحالة أمام المسؤولية المباشرة للإدارة[٣].

المبحث الثاني

الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن تعويض المتضررين من العمليات الإرهابية.

مما لا يخفى على أحد مدى الخطورة التي تشكلها الجرائم الإرهابية على الدولة وعلى أفراد المجتمع وبشكل مختلف عما تسببه الجرائم العادية، وسواء ارتكبت هذه الجرائم في أفراد أو جماعات إرهابية.

والعمليات الإرهابية ترتكب في الغالب من أشخاص مجهولين أما لقدرتهم على إنفاذ جرائمهم والهرب من قبضة السلطات الأمنية، أو لاستخدامهم لأنفسهم كأدوات للتفجير سواء بالأحزمة الناسفة أو السيارات المفخخة، والشيء المهم في هذا الأمر أن هذه الجرائم ستخلف ضحايا بين شهيد وجريح فضلاً عن الإضرار التي تطال الممتلكات والأموال العامة والخاصة الأمر الذي يستلزم تعويض المتضررين من هذه العمليات الإرهابية.

---

(١) د. محمد فؤاد مهنا، مسؤولية الادارة في تشريعات البلاد العربية، القاهرة، ١٩٧٢، ص٦٣.

(٢) د. ثروت بدوي،القانون الاداري ، القاهرة، ١٩٧١، ص٢٩٩.

(٣) د. سليمان الطماوي، القضاء الاداري ، الكتاب الثاني، قضاء التعويض ، وطرق الطعن بالاحكام ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٧، ص٢٦١.

وبصرف النظر عن الطبيعة القانونية لمسؤولية الإدارة في هذا الصدد هل تعد من قبيل المسؤولية المباشرة أم مسؤولية عن فعل الغير، فالتساؤل الأهم الذي نطرحه هو على أي أساس قانوني تقيم عليه مسؤولية الإدارة في تعويض المتضررين في العمليات الإرهابية؟

في الواقع هنالك عدة أسس طرحت في هذا الشأن، فهناك من يقيم المسؤولية على أساس الخطأ، والبعض يقيمها على أساس مسؤولية الإدارة دون خطأ، والبعض الآخر يقيمها على اساس اجتماعي، وهنالك اتجاه يجعل من القانون أساساً للتعويض.

وبناءً على ما تقدم سنقسم المبحث إلى أربعة مطالب، نتناول في المطلب الأول مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ، وفي المطلب الثاني سيكون الحديث عن مسؤولية الإدارة دون خطأ، وفي المطلب الثالث سنخصصه للحديث عن الأساس الاجتماعي لمسؤولية الإدارة في حين سنتناول في المطلب الرابع مسؤولية الإدارة على أساس نصوص القانون.

المطلب الأول

مسؤولية الإدارة في تعويض المتضررين في العمليات الإرهابية على أساس الخطأ

وفقاً لهذا الأساس لا يمكن محاسبة الإدارة ومطالبتها بالتعويض عن الأضرار التي تصيب المتضررين من العمليات الإرهابية إلا إذا صدر خطأ من جانب الإدارة على اعتبار أن القواعد العامة في المسؤولية التقصيرية تفترض صدور خطأ وحدوث الضرر ووجود علاقة سببية بين الخطأ والضرر[١].

ولما كانت الإدارة العامة تعد شخصاً معنوياً، فإن الموظفين العاملين لديها هم المعبرون عن إرادتها وقد يرتكبون أخطاءً تسبب الضرر للآخرين الأمر الذي يجعل مسؤولية الإدارة عن تعويضهم تتوقف على نسب الخطر إلى موظفيها أو إليها، وبعبارة أخرى إذا كان الخطأ شخصيا؛ بحيث يصبح الموظف مسؤولاً عن الأضرار التي تنتج عنه ويلزم بدفع التعويض عن ذلك الخطأ[٢].

أما إذا كان الخطأ لا يمكن نسبه للموظف لسبب أو لآخر، فإن الإدارة العامة هي من ستتحمل هذا الخطأ الذي يسمى بالفقه الإداري بالخطأ المرفقي الذي يقيم المسؤولية على الإدارة عن تعويض الأضرار الناشئة عن الجرائم الإرهابية استناداً إلى الخلل في تنظيم المرافق العامة أو الإهمال في الإشراف عليه أو تقصير هذه المرافق في أداء واجبها[٣].

---

(١) ياسين بن بريح ، مصدر سابق، ص٢٩١.

(٢) فوزي احمد شادي،مصدر سابق ٠، ص١١٣.

(١) د. فتحي عبد الرحيم عبد الله،دراسات في المسؤولية التقصيرية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ٢٠٠٥، ص٩٥.

وفي هذا الصدد قضت محكمة النقض المصرية في حكمها الصادر في ١٥ أذار ١٩٥٦ « ..... وإن كان لجهة الإدارة حرية إدارة المرافق العامة وحق تنظيمها والإشراف عليها إلا أن ذلك لا يمنع القضاء على ما جرى به قضاء هذه المحكمة من حق التدخل لتقرير مسؤولية الإدارة عن الضرر الذي يصيب الغير متى كان ذلك راجعاً إلى إهمالها، أو تقصيرها في تنظيم المرفق العام والإشراف عليه»[١].

وقد أقرت محكمة التمييز الاتحادية في حكم لها في القضية المرقمة (١٣٩٨/١٣٣٦/ في ٢٠١٠/١٠/٢٦ في قضية تتلخص وقائعها أنه: "ادعى وكيل المدعية (المجني عليها) لدى محكمة بداءة العمارة أنه بتاريخ ٢٠٠٠/١/١٦ تعرضت ابنة موكلته (س ش م) في منطقة الطيب التابعة لقضاء العمارة إلى انفجار اللغم أدى إلى وفاتها؛ وحيث أن هذا اللغم عائد للوحدات العسكرية التابعة لوزارة الدفاع وأن هذه الوحدات لم تتخذ الاحتياطات اللازمة لسلامة المواطنين .. وأصدرت محكمة الموضوع في ٢٠٠٩/٩/١٥ حكماً حضورياً قضى بإلزام المدعى عليه، اضافة إلى وظيفته للمدعية مبلغ قدره ثمانية ملايين وخمسمائة ألف عن التعويض الأدبي والمادي .."، وقد قررت محكمة التمييز المصادقة على قرار المحكمة الاستئنافية التي أقرت التعويض الأدبي دون المادي.

وفي فرنسا أقام مجلس الدولة مسئولية الإدارة على تعويض المضرور كقاعدة عامة على أساس الخطأ [٢] .

ويترتب على موقف القضاء المصري والفرنسي أن مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ لا تصلح أساساً ملائماً لتعويض الأضرار الناشئة عن جرائم الإرهاب إذ يصعب نسب الخطأ إلى الإدارة وأن صح نسب الخطأ إليها يصعب إثباته خصوصاً إذا ما ارتكبت الإدارة الخطأ في الظروف الاستثنائية كجرائم الإرهاب، والقضاء في فرنسا، ومصر يتردد في إسناد الخطأ إلى الإدارة أو اعتبار عمل الإدارة خطأ في الظروف الاستثنائية؛ حيث أن ما بعد خطأ في الظروف العادية يكون مباحاً في الظروف الاستثنائية وهذا سيزيد من صعوبة إثبات الخطأ بالنسبة للإدارة في الجرائم الإرهابية وهي بطبيعتها استثنائية ومن ثم لا تسأل الإدارة في هذا الظرف إلا إذا ارتكبت خطأ جسيماً يرقى إلى مرتبة التعسف المتعمد الأمر الذي سيحرم المتضررين من الأعمال الإرهابية وفقاً لذلك [٣].

يتبين مما تقدم أن مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ لا تصلح لأن تكون أساساً قانونياً لتعويض المتضررين من الأعمال الإرهابية.

---

(٢) نقلاً عن محمد خورشيد توفيق، مصدر سابق، ص٨٦.

(٣) د. احمد السيد الزقرد، مصدر سابق، ص١٩٢.

(١) المصدر نفسه ، ص ١٩٣.

المطلب الثاني

مسؤولية الإدارة دون خطأ (نظرية المخاطر)

أمام عدم إمكانية استفادة المتضررين من العمليات الإرهابية في التعويض على أساس مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ، وذلك لصعوبة تحقق شروطها وأحكامها ذهب بعض الفقهاء إلى إمكانية مساءلة الإدارة عن الأضرار التي تصيب المتضررين من العمليات الإرهابية حتى وإن لم يصدر منها خطأ، استناداً إلى فكرة المخاطر الإدارية؛ حيث تقوم نظرية المخاطر أو تخمل التبعة على ركنين فقط، هما الضرر والعلاقة السببية بين نشاط الإدارة في ذاته وبين الضرر دون الحاجة لإثبات أن ذلك النشاط كان منطوياً على خطأ من الإدارة أو من الموظفين التابعين لها[١] ،ومسؤولية الإدارة دون خطأ على أساس المخاطر لا يمكن أن تقوم إلا بتوافر شرطين أساسين:

- الأول: هو الخصوصية.
- الثاني: جسامة الضرر.

فيقصد بالخصوصية، أن يكون الضرر قد انصب على فرد معين أو على أفراد معينين بذواتهم وعلى هذا الأساس، لا يمكن التعويض إذا كان الضرر أصاب عددا كبيرًا من الأفراد[٢].

أما الشرط الثاني، وهو شرط جسامة الضرر ويعني ذلك أن يكون الضرر لحق الأفراد جسيماً وتحديد كون هذا الضرر جسيم أو يسير يعود في الواقع إلى تقدير المحكمة[٣].

هذه الشروط قد تبناها مجلس الدولة الفرنسي في احكام عديدة له، ففي دعوى تتعلق بمقتل السفير التركي، وسائقه في حادث إرهابي بباريس عام ١٩٨٧؛ حيث رفض مجلس الدولة إلقاء عبء الالتزام بالتعويض على عاتق الدولة، إلا إذا أمكن نسبة الخطأ إليها، ورفض بذلك قيام المسؤولية عن الفعل الإرهابي؛ حيث يذهب البعض في تبرير حكم مجلس الدولة المشار إليه أعلاه، أن المسؤول عن تعويض الضرر كمبدأ عام هو من تسبب به وهو الإرهابي ذاته، والقول بغير ذلك يعني قلب قواعد المسؤولية واستحداث نوع جديد فيها لا يعرفه القانون بحيث يصبح مرتكب الفعل الضار خلاف الملتزم بالتعويض[٤].

وفي السياق ذاته يذهب الأستاذ لافيير(Le Fever) إلى أن نظرية المخاطر غير صالحة لتبرير مسؤولية الإدارة وأنها نظرية غامضة ولا تقوم على أساس دستوري[٥].

---

(٢) محمد خورشيد توفيق، مصدر سابق، ص٨٩.

(٣) فوزي احمد شادي، مصدر سابق، ص٣٣٩.

(٤) المصدر نفسه ، ص٣٤٤.

(١) د. احمد السيد الزقرد، مصدر سابق، ص١٩٨.

(٢) نقلاً عن احمد محمود الربيعي، مصدر سابق، ص١٤١.

المطلب الثالث

الأساس الاجتماعي لمسؤولية الإدارة عن تعويض المتضررين من العمليات الإرهابية

لما كانت الأسس السابقة التي عرضناها غير كافية في إلزام الإدارة بتعويض المتضررين من العمليات الإرهابية، وذلك لصعوبة تحقق شروطها في أغلب الأحيان، فهنالك أسس أخرى يمكن الاستناد إليها في تعويض المتضررين من العمليات الإرهابية، ويمكن حصرها بالأساس الاجتماعي، والأساس المبني على قواعد العدالة والمساواة.

يقوم الأساس الأول في إقرار مسؤولية الإدارة على تعويض المتضررين من العمليات الإرهابية على الالتزام الاجتماعي والأخلاقي للدولة، فقواعد الإنصاف والتكافل الاجتماعي تقضي بضرورة تعويض المتضررين بالقدر الذي تسمح به موارد الدولة؛ حيث يدخل من باب الإحسان والرعاية لضحايا الإرهاب[١].

وتبرير هذه المسؤولية يكمن في أن السلطات الإدارية المختصة وهي بطبيعة الحال أجهزة الشرطة، وقوى الأمن ملزمة بواجب منع وقوع الجرائم فإن أخفقت في ذلك، فعليها ملاحقة المجرمين والإرهابيين ومحاكمتهم وإن لم تتمكن من ذلك لهروبهم لم يبق أمام الإدارة إلا تعويض ضحايا الإرهاب[٢].

ومن أبرز النتائج التي ترتب على إقرار هذه المسؤولية هو أن المبالغ التي تدفع للمتضررين من العمليات الإرهابية لا تسمى ولا تعد تعويضاً وإنما منحة إنسانية تقدمها الدولة وقد أكدت على هذا المعنى قوانين كثيرة، منها على سبيل المثال: قانون ولاية كاليفورنيا، الذي استعمل مصطلح المساعدة بدلاً من كلمة التعويض، كما أن النتيجة الأخرى التي ترتب عليها هو جعل الاختصاص في النظر بطلبات التعويض مناطاً بالجهة الإدارية أسوة بالمساعدات الاجتماعية التي تقدمها الدولة لبعض فئات المجتمع[٣].

أما الأساس الثاني لتعويض المتضررين من العمليات الإرهابية فيستند إلى قاعدة العدالة والمساواة، فليس من العدل أن يترك ضحايا الإرهاب دون تعويض بسبب مجهولية الفاعلين وهي الغالبة في الجرائم الإرهابية، في الوقت الذي يستطيع المتضرر من الجرائم العادية الحصول على تعويض مناسب كون الشخص المتسبب معلوماً[٤].

---

(٣) محمد خورشيد توفيق، مصدر سابق، ص١٢١.

(٤) القاضي حسين عبد اللطيف حمدان، الضمان الاجتماعي، منشورات الحلبي،٢٠٠٧، ص٣٧.

(١) محمد خورشيد توفيق، مصدر سابق، ص١٢٢.

(٢) محمد خورشيد توفيق، مصدر سابق، ص١٢٢.

المطلب الرابع

مسؤولية الإدارة عن تعويض المتضررين في العمليات الإرهابية على أساس نصوص القانون

على الرغم من وجاهة الأسس التي ذكرناها سابقاً في تبرير مسؤولية الإدارة عن تعويض المتضررين من العمليات الإرهابية فإنها لم تكن كافية لصعوبة تحقق شروطها وأحكامها وعدم ملائمة وكفاية الأسس الأخرى، ولعل المشرع في كثير من الدول قد لمس هذه الإشكالية مما دفعه إلى التدخل بنصوص تشريعية تلزم الإدارة بالتعويض عن الأضرار التي تلحق الأفراد جراء العمليات الإرهابية وستقتصر على عرض موقف ثلاثة تشريعات هي فرنسا، ومصر والعراق في ثلاثة فروع متتالية.

الفرع الأول

موقف المشرع الفرنسي من تعويض المتضررين من العمليات الإرهابية

أصدر المشرع الفرنسي أول تشريع يعالج مسألة تعويض المتضررين من أعمال العنف ومن ضمنها الأعمال الإرهابية وهو القانون رقم ٧٧ الصادر في ٣يناير ١٩٧٧، والابرز في هذا القانون أنه جعل تعويض الأضرار التي تنشأ عن جرائم العنف بما فيها الجرائم الإرهابية مسألة اجتماعية وقد انعكس هذا القانون على قانون صندوق ضمان ضحايا الإرهاب الذي صدر بعد عام ١٩٨٦ [١] ، وقد حدد هذا القانون مجموعة من الشروط منها أن يكون الضرر جسدياً أو أدى إلى الوفاة أو العجز الكلي أو الجزئي لمدة تزيد عن شهر، كما اشترط أن يكون الضرر شخصياً ومباشراً فلا يجوز لغير المضرور مطالبة اللجنة المختصة بتعويض الأضرار[٢].

وقد شكل هذا القانون لجنة مسؤولة عن تسلم الطلبات وإصدار قرار التعويض وتسمى هذه اللجنة اختصاراً بـ(C.IV.I) وهي لجنة تعويض الأضرار عن جرائم العنف، وتتألف اللجنة من ثلاثة قضاة في مقار محاكم الاستئناف ومن قاضيين في مقار محاكم الدرجة الأولى[٣].

ولا يستطيع المضرور مطالبة اللجنة المختصة بالتعويض إلا إذا استحال عليه الحصول على التعويض من المتسبب، كما أن اللجنة لا تلزم بالتعويض إذا نسب خطأ ما إلى المضرور، أسهم في وقوع الضرر، وقد صرح القانون أن أساس الدولة في الالتزام بالتعويض هو التضامن الاجتماعي مع ضحايا الجرائم، ومن ثم لا يشكل ذلك اعترافاً بمسؤولية الدولة في مواجهة المضرور[٤].

---

(٣) د. احمد عبد اللطيف الفقي، الجاني والمجني عليه وحقوق الضحايا،دار الفجر للنشر والتوزيع ، القاهرة،٢٠٠٣، ص٧٥.

(٤) محمد خورشيد توفيق، مصدر سابق ، ص٩٢.

(١) د. احمد السيد الزقرد، مصدر سابق ، ص٢١٢.

(٢) المصدر نفسه، ص٢١٣.

وأمام عدم كفاية القانون السابق لعام ١٩٧٧، أصدر المشرع الفرنسي قانون ٧يناير ١٩٨٣، الذي أخر بصورة صريحة بخلاف القانون السابق في المادة ٩٢ فيه على: «أن الدولة مسؤولة مسؤولية مدنية عن تعويض الأضرار الناشئة عن جرائم العنف بواسطة التجمهر أو التجمعات سواء كانت مسلحة أو غير مسلحة، على أن يشمل التعويض الأضرار الجسدية والمالية»[١].

وأهم ما يلاحظ أن هذا القانون قد اعترف صراحةً بمسؤولية الدولة عن تعويض الأضرار التي تلحق بالأفراد من جرائم العنف.

ولم يكتف المشرع الفرنسي بالقانونين أعلاه وإنما أصدر قانونا ثالثا هو قانون ٤ديسمير ١٩٨٦ بخصوص تعويض الأضرار الناشئة عن جرائم الإرهاب وقد أنشأ هذا القانون صندوقا خاصا بتعويض الأضرار الجسمانية التي يخلفها الحادث الإرهابي، وطبقاً لنص المادة ٤ في هذا القانون فإن الأشخاص المستفيدين في التعويض هم ضحايا الأعمال الإرهابية المرتكبة على الإقليم الفرنسي، بغض النظر عن جنسياتهم وكذلك تشمل الفرنسيين الذين يتعرضون للإرهاب خارج فرنسا [٢] .

الفرع الثاني

موقف المشرع المصري من تعويض المتضررين من العمليات الإرهابية

عالج المشرع المصري الجريمة الإرهابية لأول مرة بموجب القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٩٢، ثم صدر بعد ذلك قانون مكافحة الإرهاب المصري لسنة٢٠١٥ الذي تضمن نصوص تفصيليةعن الجرائم الإرهابية وعقوباتها، (صدر القانون بعد مصادقة الرئيس السيسي على القانون في ١٦أغسطس ٢٠١٥).

ومن خلال تتبعنا للقوانين في مصر، فإنه لا يوجد قانون خاص لتعويض المتضررين من الأعمال الإرهابية باستثناء ما نصت عليه المادة ٥٤ من قانون مكافحة الإرهاب، التي ألزمت الدولة بإبرام وثيقة تأمين إجباري شامل مع شركات التأمين لتغطية جميع الأخطار الناجمة عن الجرائم الإرهابية التي تصيب أفراد القوات المسلحة وقوات الشرطة المكلفة بمكافحة الإرهاب.

ويتبين من خلال المادة ٥٤ المذكورة آنفاً فإن التعويض يقتصر لضحايا القوات المسلحة وأجهزة الشرطة، أما المدنيين المتضررين من الجرائم الإرهابية فلا يوجد قانون خاص

(٣) د. احمد عبد اللطيف الفقي، المصدر سابق، ص١١٦.

(٤) المصدر نفسه، ص١١٦.

لهم ويذهب البعض في هذا الصدد أن حصول المدنيين على التعويضات يكون بقرار من رئيس مجلس الوزراء ويتم إقرارها حالة بحالة [١].

الفرع الثالث

موقف المشرع العراقي من تعويض المتضررين من العمليات الإرهابية

نتيجة للمتغيرات التي طرأت على الوضع في العراق بعد عام ٢٠٠٣م، شهد العراق بعد هذا التاريخ موجات إرهابية مستمرة إلى وقتنا الحاضر، وقد خلفت هذه الجرائم الإرهابية أضرارا جسيمة بالأرواح والممتلكات العامة والخاصة، وأول معالجة حكومية لتعويض المتضررين في العمليات الإرهابية هو صدور الأمر الوزاري رقم ١٠لسنة ٢٠٠٤، والخاص بتعويض الشهداء والمصابين نتيجة الأعمال الإرهابية، وقد صدر هذا الأمر استناداً لأحكام المادة ٢٦ من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية وأحكام القسم الثاني من ملحق قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤، الذي أجاز إصدار القرارات التي لها قوة القانون لمواجهة الأمور الاستثنائية.

وقد ميز هذا الأمر في مسألة التعويض بين فئتين:

- الفئة الأولى: وتشمل الجيش والشرطة وحماية المنشآت العراقية حال استشهادهم أو إصابتهم حيث تم منحهم مبلغ قدره (٣,٧٥٠,٠٠٠) ثلاثة ملايين وسبعمائة وخمسون ألف دينار، ويدخل في حكمهم المواطنين الذين يستشهدون وهم على أبواب مراكز التطوع بقصد التطوع للجيش والشرطة، وغيرها من الأجهزة الأمنية (الفقرة الثالثة - أولاً من المادة الأولى من الأمر رقم ١٠لسنة ٢٠٠٤).

- والفئة الثانية: هم المدنيون فقد حددت الفقرة الرابعة من الأمر المذكور منح الذين يستشهدون أو يصابون بعاهة مستديمة نتيجة الأعمال الإرهابية تعويض مناسب على أن يتم تحديد مفهوم العمل الإرهابي، ومقدار التعويض بموجب تعليمات يصدرها وزير المالية بعد مصادقة رئيس الوزراء.

وانتقد البعض مسلك المشرع في الأمر ١٠لسنة ٢٠٠٤ في التمييز بين ضحايا العمليات الإرهابية وذلك عندما أقر مقدار محدد للتعويض بالنسبة لمنتسبي القوات المسلحة والشرطة ومن في حكمهم في حين لم يحدد مبلغ لتعويض المواطنين العاديين [٢].

---

(١) د. عمر محمد المارية ، بحث منشور على الرابط

www.law.tantaedu.eg تاريخ الزيارة١/٢/ ٢٠١٧، ص٣.

(١) محمد خورشيد توفيق، مصدر سابق، ص١١٥.

وفي تقديرنا أن مسلك المشرع في هذا التمييز مرده الظروف التي كانت سائدة آنذاك حيث كان منتسبو القوات الأمنية الأكثر استهدافاً من قبل المجاميع الإرهابية فأراد المشرع أن يخصهم بالتعويض لغرض رفع الروح المعنوية وتوفير الدعم لهم في مواجهة هذه العمليات الإرهابية.

وقد أكد دستور ٢٠٠٥ النافذ لأول مرة على مستوى الدساتير العراقية وحتى العربية كفالة الدولة لتعويض أسر الشهداء والمصابين من العمليات الإرهابية؛ حيث نصت المادة ١٣٢منه على أن: «تكفل الدولة تعويض أسر الشهداء والمصابين نتيجة الأعمال الإرهابية»، وبموجب هذه المادة صدر قانون تعويض المتضررين من جراء العمليات الحربية، والأخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية رقم ٢٠لسنة ٢٠٠٩ [١].

وأهم ما يلاحظ على هذا القانون ومن خلال التسمية فقط أنه لم يقصر التعويض عن الأعمال الإرهابية فحسب، بل توسع وشمل المتضررين من العمليات الحربية والأخطاء العسكرية وهذا يعني إقرار المشرع بتبني المسؤولية عن التعويض عن الأضرار استناداً إلى نظرية المخاطر بالنسبة للأعمال الحربية وعلى مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ بالنسبة للأخطاء العسكرية وعلى أساس التضامن الاجتماعي بالنسبة للمتضررين من العمليات الإرهابية.

ومن الجدير بالذكر فقد صدرت قوانين سابقة لتعويض الأضرار التي تصيب الأشخاص وممتلكاتهم الناجمة عن الحرب العراقية الإيرانية، وسمي هذا القانون بقانون صندوق تعويض المتضررين من الحرب رقم ١١ لسنة ١٩٨١، وقانون إغاثة المتضررين رقم ٢٨لسنة ١٩٩١ الذي أنشأ صندوق يسمى بـ(صندوق إغاثة المتضررين، وصدر أيضاً القرار رقم ١٠٦ لسنة ٢٠٠٢).

المبحث الثالث

الأحكام الموضوعية والإجرائية لتعويض المتضررين من العمليات الإرهابية

لغرض الإحاطة بالأحكام الموضوعية والإجرائية لتعويض المتضررين من العمليات الإرهابية سنقسم المبحث إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول الأحكام الموضوعية لتعويض المتضررين من العمليات الإرهابية في فرنسا، والعراق، أما المطلب الثاني فسنخصصه للحديث عن الأحكام الإجرائية لتعويض المتضررين وقد استبعدنا مصر في هذا المبحث لعدم وجود قانون خاص لتعويض المتضررين عن العمليات الإرهابية.

(٢) منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤١٤٠ في ٢٠٠٩/١٢/٢٨.

المطلب الأول

الأحكام الموضوعية في تعويض المتضررين في العمليات الإرهابية

يقصد بالأحكام الموضوعية الشروط الواجب توافرها كي تقوم الدولة بشمول المتضررين بالتعويضات، وسنتناول هذين الشرطين في فرعين متتاليين.

الفرع الأول

الشرط الأول (وقوع الجريمة الإرهابية المسببة لحدوث الضرر)

وفقاً لهذا الشرط يقتضي أن يكون الضرر الذي أصاب الأفراد وممتلكاتهم ناجمة عن جريمة إرهابية، فالمشرع الفرنسي كما رأينا سابقاً عرض الإرهاب بأنه: «جريمة يرتكبها الجاني تنفيذاً لمشروع إجرامي فردي أو جماعي للإخلال الجسيم بالنظام العام بهدف إثارة الرعب والترويع» (المادة الأولى من قانون رقم ١٠٢٠/٨٦ لعام ١٩٨٦).

وقد اشترطت المادة ٩٢ من قانون ٧يناير ١٩٨٣ أن تكون الأضرار الناشئة عن جرائم العنف حدثت أثناء التجمهر والتجمعات على أن تكون الجريمة جناية أو جنحة سواء كانت من جرائم الأشخاص أو الأموال وأن يتم استخدام العنف أو إطلاق النار عشوائياً[١].

أما في العراق، فإن قانون تعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والأخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٩، قد توسع في مصدر الضرر فهو لا يقصر التعويض عن الأضرار الناجمة عن العمليات الإرهابية فحسب، بل شمل أيضاً المتضررين من العمليات الحربية والأخطاء العسكرية؛ حيث نصت المادة الأولى فقرة ١ أولاً من القانون المذكور على أن: «يهدف هذا القانون إلى تعويض كل شخص عراقي طبيعي أو معنوي أصابه ضرر جراء العمليات الحربية والأخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية وجرحى الحشد الشعبي والبيشمركة" ، ويلاحظ أيضاً أن قانون تعويض المتضررين رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٩ العراقي شمل العراقيين فقط بأحكامه بخلاف المشرع الفرنسي الذي شمل جميع الأشخاص المتضررين في الإرهاب المرتكب على الإقليم الفرنسي بغض النظر عن جنسياتهم[٢].

(١) د. احمد السيد الزقرد، مصدر سابق ، ص٢٠٦.

(١) أضيفت عبارة جرحى الحشد الشعبي والبيشمركة بموجب قانون التعديل الأول رقم ٥٧ لسنة ٢٠١٦، المنشور في جريد الوقائع العراقية بالعدد ٤٣٩٥ في ٢٠١٦/١/٢٥

الفرع الثاني

الشرط الثاني: حدوث الضرر

من مستلزمات التعويض، هو حدوث الضرر بمعنى أن يترتب على الجريمة الإرهابية ضرر، والضرر هو: «أذى يصيب المضرور في حق من حقوقه أو مصلحة مشروعة له سواء اتصلت بجسمه أم حالة أم عاطفته أم شرفه»[١].

وطبقاً لقانون ٣ يناير لسنة ١٩٧٧ الفرنسي فقد اشترط أن يكون الضرر جسدياً يؤدي إلى الوفاة أو العجز الدائم أو الكلي عن العمل لمدة تزيد عن شهر كما أقر القانون الأضرار التي تصيب الأموال[٢].

أما في العراق فإن المشرع في قانون رقم ٢ لسنة ٢٠٠٩ المعدل والمذكور آنفاً قد حدد في المادة الثانية مجموعة في الحالات هي:

أولاً: الاستشهاد أو الفقدان أو الاختطاف أو الإصابة جراء العمليات المنصوص عليها في هذا القانون.

ثانياً: العجز الكلي أو الجزئي بناء على تقرير لجنة طبية.

ثالثاً: الإصابات والحالات الأخرى التي تتطلب علاجاً مؤقتاً بناءً على تقرير من اللجنة الطبية المختصة في هذا المجال.

رابعاً: الأضرار المتعلقة التي تصيب الممتلكات.

خامساً: الأضرار المتعلقة بالوظيفة والدراسة.

ويلاحظ على هذا النص المتقدم مدى الشمولية والإحاطة الكاملة لكل أنواع الضرر التي تصيب الأفراد في حياتهم وحرياتهم وممتلكاتهم ووضعهم الوظيفي والدراسي.

المطلب الثاني

الأحكام الإجرائية في تعويض المتضررين من العمليات الإرهابية

لغرض معرفة الإجراءات اللازمة لحصول المتضررين على التعويض جراء العمليات الإرهابية، سنقسم المطلب إلى فرعين، نتناول الفرع الأول إجراءات التعويض، وفي الفرع الثاني سنخصصه للحديث عن طبيعة التعويض.

(٢) محمد خورشيد توفيق،مصدر سابق ، ص١٣٢.

(٣) د. احمد السيد الزقرد، مصدر سابق ، ص٢١٤.

الفرع الأول

إجراءات التعويض

لقد أنشأ قانون ٩سبتمبر ١٩٨٦ الفرنسي صندوقاً أسماه صندوق ضمان ضحايا جرائم الإرهاب، والجرائم الأخرى فقد نصت المادة في القانون على: «إنشاء لجنة خاصة لتعويض الأضرار الناشئة عن الجريمة تسمى (C.I.VI)، وتتألف اللجنة من ٣ قضاة في مقار محاكم الاستئناف ومن قاضيين فقط في مقار المحاكم الابتدائية[١].

ويجب أن يتقدم المضرور بطلب التعويض إلى اللجنة المختصة في فرنسا خلال مدة لا تجاوز سنة واحدة، من تاريخ ارتكاب الجريمة ثم عدلت المدة إلى ثلاث سنوات بمقتضى قانون ٦ يوليو ١٩٩٠ وقرارات اللجنة تم الطعن بها أمام محكمة النقض الفرنسية[٢]

أما في العراق فقد حدد المشرع في قانون رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٩ المعدل فقد شكل ثلاث لجان سنتناول تشكيلها واختصاصاتها على النحول الآتي:

أولاً: اللجنة المركزية/ تتألف اللجنة المركزية لتعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والأخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية، ويكون مقرها في بغداد وترتبط بالأمانة العامة لمجلس الوزراء (المادة ٣ من قانون رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٩ المعدل).

وتنعقد اللجنة برئاسة قاضٍ من الصنف الأول يرشحه مجلس القضاء الأعلى، وتضم ممثل بدرجة مدير عام، عن المفوضية العليا لحقوق الإنسان ووزارة الداخلية والمالية والعدل، وممثل عن إقليم كردستان (المادة ٤ أولاً، من قانون رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٩ المعدل).

وتتولى اللجنة المركزية التصديق على التوصيات الصادرة عن اللجان الفرعية المتعلقة بتعويض الممتلكات أو تعديلها أو إلغاءها (المادة ٥ – فقرة أولاً – أ).

وتمارس اللجنة المركزية أيضاً البت في الاعتراضات على توصيات اللجان الفرعية التي رفعها المتضررين أو ذويهم أو وزارة المالية خلال ٣٠ يوماً من تاريخ تسجيلها في وارد اللجنة المركزية (البند ب في الفقرة ب أولاً، من المادة ٥ من قانون رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٩ المعدل).

وتقوم اللجنة المركزية رفع القرارات المتعلقة بالتعويض بعد المصادقة عليها إلى وزارة المالية خلال ٦٠ يوماً من تاريخ المصادقة لغرض صرف مبالغ التعويض للمتضررين، (البند ج في الفقرة أولاً، من المادة ٥ من قانون رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٩).

ثانياً: اللجنة الفرعية/ قرر قانون رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٩ أيضاً تشكيل لجنة فرعية في بغداد ولجنة في إقليم كردستان، ولجنة في كل محافظة ترتبط بدائرة شهداء وضحايا العمليات الحربية والأخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية في مؤسسة الشهداء (الفقرة

(١) د. احمد السيد الزقرد، مصدر سابق ، ص٢١٣.

(٢) المصدر نفسه، الصفحة نفسها.

ثانياً، في المادة ٣ من قانون رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٩ المعدل)، وتتألف اللجنة الفرعية من رئيس وأعضاء متفرغين؛ حيث يرأس اللجنة قاضٍ لا تقل درجته عن الصنف الثاني يرشحه رئيس المنطقة الاستئنافية وتضم اللجنة عضوية بدرجة مدير ممثل عن وزارات الدفاع والداخلية والصحة وممثل عن المحافظة ومدير التسجيل العقاري وممثل عن مؤسسة الشهداء (المادة ٦ فقرة أولاً من قانون رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٩ المعدل).

وتتولى اللجنة الفرعية المهام الآتية:

١ - تسلم طلبات المتضررين مشفوعة بالسندات الثبوتية.

٢ - تدقيق معاملات المتضررين.

٣ - حصر الأضرار وتحديد جسامتها في ضوء الأسس التي تقرها وزارة المالية.

٤ - رفع التوصيات لمطالب تعويض الممتلكات إلى اللجنة المركزية خلال ٣٠ يوماً من تاريخ المصادقة عليها.

٥ - إصدار قرارات التعويض في حالات الاستشهاد والفقدان والاختطاف وجرحى الحشد الشعبي خلال مدة لا تتجاوز ٦٠ يوماً من تاريخ تقديم الطلب المستوفي للشروط، (الفقرة رابعاً، من المادة ٦ من قانون رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٩ المعدل).

ثالثاً: إضافة إلى اللجنة المركزية واللجان الفرعية فقد أوجب المشرع تشكيل لجنة في كل وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة؛ حيث تتألف اللجنة من ثلاثة موظفين على أن يكون أحدهم حاصلا على شهادة أولية في القانون (الفقرة سادساً من المادة السادسة من قانون رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٩ المعدل).

وبخصوص الطعن بقرارات هذه اللجان، فقد أتاح المشرع للمتضررين الطعن بقرارات اللجان الفرعية، واللجان المشكلة في الوزارات أمام اللجنة المركزية خلال ٣٠ يوماً من اليوم التالي لتاريخ التبليغ بها (المادة ٧ اولاً من قانون رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٩ المعدل)، وبعد الاعتراض المقدم إلى اللجنة المركزية بمثابة التظلم الرئاسي؛ حيث أعطى القانون للجنة المركزية صلاحية تعديل قرارات اللجان أو إلغائها أو المصادقة عليها، في حين جعل الطعن بقرارات اللجنة المركزية لدى محكمة القضاء الإداري بعد ٣٠ يوماً من تاريخ التبليغ به ويتاح الطعن بقرار محكمة القضاء الإداري في هذا الشأن أمام المحكمة الإدارية العليا بعد ٣٠ يوماً من تاريخ تبليغ قرار محكمة القضاء الإداري أو اعتباره مبلغاً (الفقرة ثانياً من المادة ٧ من قانون رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٩ المعدل).

إن إتاحة الطعن بقرارات اللجنة المركزية لدى محكمة القضاء الإداري بموجب قانون التعديل الأول رقم ٥٧ لسنة ٢٠١٦ بعد أن كان النص القديم يجعل في قرارات اللجنة المركزية نهائية لا يمكن الطعن بها وإن كانت وفقاً للقواعد العامة يمكن الطعن بها أمام القضاء الإداري إلا أن الإشارة الصريحة قد زالت اللبس في الموضوع.

الفرع الثاني
طبيعة التعويض

لم يحدد المشرع الفرنسي إلا نوعاً واحداً من التعويض ألا هو التعويض النقدي، وقد حدد أقصى حد لمبلغ التعويض بـ(٤٠٠) ألف فرنك[١] .

أما في العراق فقد أوجد المشرع في قانون تعويض المتضررين رقم ٢٠لسنة ٢٠٠٩ المعدل عدة أنواع من التعويضات يمكن حصرها بالنقاط الآتية:

أولاً: التعويض النقدي، أورد المشرع العراقي في قانون رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٩ التعويض النقدي وقصره على مبالغ محددة سلفاً؛ حيث نصت المادة ٩ من القانون المذكور آنفاً:

- أولاً: يعوض ذو الشهيد والمصاب بنسبة عجز من ٧٥٪ إلى ١٠٠٪ مبلغاً قدره خمسة ملايين دينار.

- ثانياً: يعوض المصاب بنسبة عجز من ٥٠٪ إلى ٧٤٪ مبلغاً لا يقل عن ثلاثة ملايين دينار ولا يزيد على أربعة ملايين وخمسمائة ألف دينار.

- ثالثاً: يعوض المصاب بنسبة عجز تقل عن ٥٠٪ مبلغاً قدره مليونين ونصف المليون.

ثانياً: التعويض النقدي للمتضررين من العمليات التي أوردها القانون على النحو الآتي:

بالنسبة للوزير ومن هم بدرجته ووكيل الوزير ومن هو بدرجته وأصحاب الدرجات الخاصة والمدراء العاميين راتباً تقاعدياً يعادل راتب ومخصصات أقرانه، أما الشهيد من موظفي الدولة والقطاع العام، فيمنح راتباً تقاعدياً يعادل راتب ومخصصات أقرانه في الخدمة، أو يمنح راتباً تقاعدياً يعادل ثلاثة أضعاف الحد الأدنى للراتب التقاعدي المنصوص عليه في قانون التقاعد الموحد رقم ٩ لسنة ٢٠١٤، ٢٠٠٠ (البند أ، ب في الفقرة أولاً، من قانون رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٩ المعدل).

أما الشهداء والمصابين من غير موظفي الدولة والقطاع العام والمختلط فقد أقر لهم المشرع راتباً تصاعدياً على النحو الآتي:

١ - لذوي الشهيد والمصاب بنسبة عجز من ٧٥٪ إلى ١٠٠٪ راتبا شهرياً يعادل ثلاثة أضعاف الحد الأدنى للراتب التقاعدي المنصوص عليه في قانون التقاعد الموحد رقم ٩ لسنة ٢٠١٤.

٢ - لمن أعاقة العجز بنسبة ٥٠٪ إلى ٧٤٪ يمنح راتباً شهرياً يعادل ضعف الحد الأدنى للراتب التقاعدي المنصوص عليه في قانون التقاعد الموحد.

٣ - لمن إعاقة العجز بنسبة ٣٠٪ إلى ٤٩٪ يمنح راتباً شهرياً يعادل الحد الأدنى للراتب التقاعدي.

---

(١) د. احمد السيد الزقرد، مصدر سابق ، ص٢٢٥.

٤ - لمن إعاقة العجز بنسبة ٢٩٪ فما دون يمنح راتباً شهرياً يعادل نص الحد الأدنى في الراتب التقاعدي المنصوص عليه في قانون التقاعد الموحد رقم ٩ لسنة ٢٠١٤، البند أ - ب - ج - د من الفقرة أولاً من المادة ١٢ في قانون رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

ثالثاً: التعويض العيني: لم يقتصر المشرع العراقي في تعويض المتضررين في العمليات الحربية والأخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية على التعويض النقدي وإنما أقر لهم التعويض العيني في ثلاثة حالات:

- الصورة الأولى: منح الشهيد والمصابين بعجز لا يقل عن ٣٠٪ شقة سكنية أو دار سكنية أو قطعة أرض سكنية (المادة ١٣ من قانون رقم ٢ لسنة ٢٠٠٩ المعدل).

- الصورة الثانية: إعادة الطلبة إلى مقاعدهم الدراسية التي حرموا منها بسبب العمليات التي أوردها القانون، (المادة ١٤ أولاً في قانون رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٩ المعدل).

- الصورة الثالثة: إعادة الموظفين إلى وظائفهم الذين اضطروا إلى ترك وظائفهم لأسباب تتعلق بموضوع هذا القانون (الفقرة ثانياً: في المادة ١٤ من قانون رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٩).

ويتضح مما سبق مدى التعويض الكبير الذي أولاها المشرع العراقي لضحايا العمليات الحربية والأخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية بشكل يفوق الكثير من القوانين في الدول الأخرى.

الخاتمة

بعد أن انتهى المطاف في بحثنا عن مسئولية الإدارة عن تعويض المتضررين من العمليات الإرهابية توصلنا من خلاله إلى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات نعرضها على النحو الآتي:

أولاً: الاستنتاجات

١ - لا يوجد اتفاق على تعريف الإرهاب، لا على المستوى الدولي ولا على المستوى الداخلي بسبب تقاطع المصالح والأيديولوجيات بين دول العالم.

٢ - على الرغم من عدم وجود اتفاق حول تعريف جامع ومانع للإرهاب إلا أن التعريفات التي أوردتها التشريعات المختلفة للدول وحتى التي تناولها الفقه تدور في معنى ومحور واحد هو أن الإرهاب عمل إجرامي فردي كان أم جماعي يهدف إلى بث الرعب والفزع والهلع بين الناس لتحقيق مآرب سياسية أو دينية أو اقتصادية أو اجتماعية.

٣ - إن مسؤولية الإدارة ذات طبيعة ذاتية وخاصة وتختلف عن أنواع المسؤولية الأخرى، فالمسؤولية المدنية والجزائية حيث ساهم القضاء الإداري في إبرازها بشكل مختلف.

٤ - إن إقامة مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ لا يختلف مضمونها عن المسؤولية التقصيرية المقرر في القانون المدني، كونها تقيم المسئولية على توافر ثلاثة أركان: هي الخطأ والضرر والعلاقة السببية، ويمكن للمتضررين الاستناد إليها في تعويضهم عن الأضرار

التي لحقت بهم جراء العمليات الإرهابية شريطة إثبات الضرر ناجم عن خطأ الإدارة المرفقي بعدم قيامه بواجبه على النحو الصحيح، وهذا يمكن أن يصدق في الظروف العادية، أما في الظروف الاستثنائية فيصعب نسب الخطأ إلى الإدارة، وإذا أمكن يصعب إثباته؛ وحيث أن الجرائم الإرهابية تقع في الغالب في الظروف الاستثنائية الذي يجعل الاستناد إلى مسؤولية الإدارة بناءً على خطأ غير مجدٍ.

٥ - إن تعويض المتضررين من الأعمال الإرهابية يمكن أن يستند على أساس المسؤولية دون خطأ إذا ما تحققت شروطها.

٦ - أمام خطورة الجرائم الإرهابية وأثاره المريرة على المتضررين ولعدم كفاية مسؤولية الإدارة بناءً على خطأ أو دون خطأ، فقد اتجه الفقه في أن تكون مسؤولية الإدارة بتعويض من المتضررين بنص من القانون.

٧ - إن نص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على كفالة الدولة لتعويض أسر الشهداء والمصابين من الأعمال الإرهابية يمثل تطورا كبيرا على مستوى الدساتير العربية.

٨ - أراد المشرع العراقي في قانون تعويض المتضررين رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٩ شمولها كل المتضررين سواء الذين تضرروا من ممارسة الإدارة لواجبها المشروع في حفظ الأمن أن الذي تضرر بخطأ منها أو من العمليات الإرهابية.

٩ - إن التعويضات التي جاء بها قانون رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٩، قد جاءت شاملة ومتكاملة إلى حدٍ كبير وتوزعت بين التعويض النقدي والعيني والذي سينخفض إلى حد ما الضرر الذي خلفته العمليات الإرهابية.

التوصيات:

١ - بما أن الإرهاب آفة خطيرة تهدف إلى إيقاف الحياة ونشر الذعر والرعب والفزع بين الناس، ولما كان قانون تعويض المتضررين العراقي رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٩، قد حصر التعويض على العراقيين فقط، لذلك نوصي المشرع العراقي بشمول المقيمين الأجانب بقانون التعويض، وبشرط المعاملة بالمثل.

٢ - نوصي المشرع بتأسيس صندوق خاص لتعويض المتضررين من العمليات الحربية والأخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية بحيث يسهل على المواطنين التبرع والمساهمة في تحقيق الأضرار التي تخلفها العمليات الإرهابية.

قائمة المصادر:

اولا: الكتب:

١ - احمد ابراهيم مصطفى سليمان، الارهاب والجريمة المنظمة، القاهرة، ٢٠٠٦.

٢ - ابـراهيم طـه الفيـاض، مسـؤولية الادارة عـن اعمـال موظفيهـا في العـراق مـع الاشـارة للقانونين المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، ١٩٧٣.

٣ - احمد عبد اللطيف الفقي، الجاني والمجني عليه وحقوق ضحايا الجريمة، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٣.

٤ - ابراهيم العناني، النظام الدولي الامني، القاهرة، ١٩٩٧.

٥ - القاضي حسين عبد اللطيف حمدان، الضمان الاجتماعي، منشورات الحلبي، ٢٠٠٧.

٦ - ثروت بدوي، القانون الاداري، القاهرة، ١٩٧١.

٧ - رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الادارية، الجزائر، ٢٠٠١.

٨ - سـامي جـاد عبـد الـرحمن، ارهـاب الـدول في اطـار القـانون الـدولي العـام، منشـأة المعـارف، الاسكندرية، ٢٠٠٣.

٩ - سـليمان الطمـاوي، القضـاء الاداري، الكتـاب الثـاني (قضـاء التعـويض وطـرق الطعـن بالاحكام، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٧.

١٠ -عبد العزيز مخيمر، الارهاب في القانون الدولي، بدون دار نشر، ١٩٨٦.

١١ -عبد الملـك يـونس احمـد، اسـاس مسـؤولية الادارة وقواعـدها في نظـامي القضـاء الموحـد والمزدوج، مطبعة جامعة صلاح الدين، ١٩٩٩.

١٢ -فتحـي عبـد الـرحيم عبـد الله، دراسـات في المسـؤولية التقصـيرية، منشـأة المعـارف، الاسكندرية، ٢٠٠٥.

١٣ -فوزي احمد شادي، تطور اساس مسؤولية الدولة، دار النهضة العربية، ٢٠١٠.

١٤ -محمد الشافعي ابو رأس، القضاء الاداري، بدون دار نشر، ١٩٨١.

١٥ -محمد انور حمادة، المسؤولةي الادارية والقضاء الكامل، دار الفكر العربي، الاسكندرية، ٢٠٠٦.

١٦ -محمد خورشيد توفيق، مسؤولية الادارة عن تعويض ضحايا الارهاب، اربيل، ٢٠٠٩.

١٧ -محمد فؤاد مهنا، مسؤولية الادارة في تشريعات البلاد العربية، القاهرة، ١٩٧٢.

١٨ -مصطفى الجمـال و د. رمضـان ابـو السـعود و د. نبيـل ابـراهيم سـعد، مصـادر واحكـام الالتزام، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣.

١٩ -محمد عزيز شكري، الارهاب الدولي، ط١، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٩٢.

٢٠ -مختار الصحاح، ١٩٣٨.

٢١ -محمد مؤنس حي الدين، الارهاب في القانون الجنائي، بدون تاريخ.

٢٢ -منذر الفضل، الوسيط في شرح القانون المدني، دار أراس للطباعة والنشر، اربيل، ٢٠٠٦.

٢٣ - ياسين بن بريح، احكام المسؤولية الادارية على اساس الخطأ، مكتبة الوفاء القانونية، ٢٠١٣.

ثانيا: - الرسائل والاطاريح والابحاث:

١ - احمد محمود احمد الربيعي، مسؤولية الادارة دون خطأ، اطروحة دكتوراه، غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة الموصل، ٢٠١٢.

٢ - نهى الزيني، مسؤولية الدولة عن اعمال السلطة التشريعية، اطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٥.

٣ - احمد السيد الزقرد، تعويض الاضرار الناشئة عن جرائم الارهاب، مجلة الحقوق الكويتية، السنة ٢١، العدد الثالث، ١٩٩٧.

٤ - عمر محمد الماريه، بحث منشور على الرابط www.law.tantaedu.eg. تاريخ الزيارة ٢٠١٧/٢/١.

ثالثاً: الدساتير والقوانين والقرارات القضائية:

أ - الدساتير والقوانين والقرارات القضائية في العراق:

١ - قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية.

٢ - دستور ٢٠٠٥.

٣ - قانون صندوق تعويض المتضررين من الحرب رقم ١١ لسنة ١٩٨١.

٤ - قانون إغاثة المتضررين رقم ٢٨ لسنة ١٩٩١.

٥ - قانون تعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والاخطاء العسكرية والعمليات الارهابية رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٩.

٦ - قانون التعديل الأول رقم ٥٧ لسنة ٢٠١٦ لقانون تعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والاخطاء العسكرية والعمليات الارهابية رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٩.

٧ - قرار محكمة التمييز الاتحادية، القضية المرقمة ١٣٣٦/ ١٣٩٨ في ٢٠١٠/١٠/٢٦ غير منشور.

ب - الدساتير والقوانين والقرارات القضائية المصرية:

١ - دستور ١٩٧١.

٢ - دستور ٢٠١٤.

٣ - قانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٩٢.

٤ - قانون مكافحة الارهاب ٢٠١٥.