Protection Cluster
Housing, Land and Property
HLP Sub-Cluster Iraq

مذكرة الدعوة بشأن برنامج تعويض الممتلكات في العراق

التحديات والتوصيات

نظرة عامة

شهد العراق مؤخرًا موجة هائلة من النزوح تسببت في وضع معقد للأراضي والممتلكات. كما تعرضت حقوق الملكية للعديد من المواطنين العراقيين للإنتهاكات، أثناء الصراع، مثل فقدانهم حيازة ممتلكاتهم أو تعرض ممتلكاتهم لأضرار أو تدميرها من قبل مختلف الجهات الفاعلة.[1] وقد اضطر ما يقرب من ٨,٥ مليون عراقي[2] الى ترك منازلهم ومغادرة ديارهم الأصلية نتيجة الخوف من العنف، وانعدام حرية التنقل، وعدم الحصول على الخدمات الأساسية. في المناطق المتضررة من جراء الصراع، كان الاستيلاء غير المشروع على الممتلكات وبيعها ونهبها وتدميرها بصورة ممنهجة أمرًا شائعًا للغاية، وبالتالي فقد أصبح هؤلاء غير قادرين على العودة إلى ديارهم أو إعادة بناء منازلهم وحياتهم في الوقت الحاضر.

إن التمتع بأمن الحيازة والحصول على السكن حقٌ أساسي من حقوق الإنسان، وتقع على عاتق الجهات الفاعلة في المجال الإنساني والجهات الحكومية مسؤولية ضمان استعادة حقوق الناس واحترامها.

إن الهدف من هذه الوثيقة هو تسليط الضوء على التحديات المتعلقة بهيكل نظام التعويضات الحالي في العراق وسبل الوصول إليه، بالإضافة إلى توصيات حول كيفية التغلب على هذه العقبات.

قانون التعويضات في العراق

أنشأ مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة في عام ١٩٩١ لجنة التعويضات التابعة للأمم المتحدة لتقديم تعويضات لبعض ضحايا غزو العراق للكويت. في وقت لاحق، و بعد إزاحة صدام حسين من السلطة، تم إنشاء هيئة دعاوى الملكية العراقية (التي أعيدت تسميتها فيما بعد باسم هيئة حل نزاعات الملكية العقارية) للتعامل مع الانتهاكات المتعلقة بالأراضي التي ارتكبت في ظل نظامه. أخيرًا، فإن أحدث الجهود المبذولة في هذا الصدد في العراق هو قانون تعويض المتضررين من جراء العمليات العسكرية والأخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية رقم ٠٢ لعام ٩٠٠٢ (المعدل في عام ٥١٠٢)، والذي يقدم التعويض لضحايا هذه الإنتهاكات منذ عام ٣,٣٠٠٢

إن التعويضات المتعلقة بالممتلكات كانت وما تزال محل نقاش في العراق. ومع ذلك، فإن أحدث موجة من المطالبات الناتجة عن الحرب ضد الجماعات المتطرفة يحكمها حصراً القانون رقم ٠٢ لعام ٩٠٠٢.

من الواضح أن الحكومة العراقية تعتبر التعويضات بمثابة خطوة أساسية نحو المصالحة، ومع ذلك، هنالك العديد من التحديات المتعلقة بتطبيق الآلية الحالية وسهولة الوصول إليها ومدى فاعليتها. وبالتالي من الضروري أن تضمن السلطات نشر التدابير السليمة وتوفير الحلول المناسبة لتمكين الأسر المتضررة من جراء الصراع من أن يتم تعويضها بشكل منصف عن خسائرها.

وفقًا لذلك، فيما يلي قائمة بالتحديات الرئيسية والإجراءات الموصى بها التي حددتها المجموعة الفرعية المعنية بقضايا الإسكان والأراضي والممتلكات والتي من شأنها تعزيز كفاءة وفعالية نظام التعويضات الحالي.

التحديات والتوصيات

١) عدم وجود توجيهات واضحة حول كيفية تقديم طلبات الحصول على التعويض

لا يقدم قانون التعويضات توجيهات واضحة بشأن إجراءات تقديم طلبات الحصول على التعويض. يبدو أن دليل تعويض المتضررين الصادر عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء معّد للقضاة والمحامين والخبراء القانونيين، بدلاً من مقدمي الطلبات أنفسهم. وهذا واضح بسبب اللغة والمصطلحات القانونية المعقدة المستخدمة في هذا الدليل.

التوصية: ينبغي أن تسعى لجنة التعويضات المركزية أو غيرها من الجهات ذات الصلة إلى وضع توجيهات بشأن نظام التعويضات الحالي، بهدف تبسيط المصطلحات وتوفير معلومات محددة للأشخاص الذين يُحتمل أن يقدموا طلبات التعويض فيما يتعلق بالإجراءات والمواقع والأهلية وتوقيتات إنجاز العملية.

٢) الكلفة والتوقيت

تعتبر العملية الحالية مكلفة وتتستغرق وقتاً طويلاً . يتحمل فيها مقدم الطلب كلفة عملية التقدير التي يقوم بها خبير التقييم، إلى جانب تكاليف النقل الخاصة به، في حين قد يستغرق ترويج الطلب المقدم بنجاح مدة قد تصل إلى سنة واحدة لإنجازه.

التوصية: ينبغي أن تنظر لجنة التعويضات المركزية ولجانها الفرعية في تغطية تكاليف خبير التقييم فيما يتعلق بالرسوم المهنية والنقل، حيث أن التكلفة في كثير من الأحيان تشكل رادعًا لبدء العملية وتقديم الطلبات.

٣) عدم إتساق الإجراءات المتبعة في المحافظات المختلفة

أظهر استطلاع أجرته المجموعة الفرعية المعنية بقضايا الإسكان والأراضي والممتلكات حول إجراءات تقديم طلب التعويض عدم وجود إجراءات موحدة لعمليات ترويج الطلبات في مختلف المحافظات. هذا يخلق إحساسًا بالارتباك لمقدمي الطلبات من النازحين وغير النازحين وكذلك للمحامين، وبالتالي يعوق كفاءة سير العملية.

التوصية: ينبغي أن تسعى لجنة التعويضات المركزية إلى مواءمة إجراءات تقديم الطلبات بين المحافظات، فيما يتعلق بالمستمسكات المطلوبة وتوقيتات إنجاز العملية والكيانات المعنية والرسوم.

٤) عدم كفاية عدد قضاة التحقيق العاملين في لجان التعويض الفرعية

يوجد قاضي تحقيق واحد فقط في كل لجنة تعويض فرعية، وهو المسؤول الوحيد عن الفصل في طلبات التعويض أو ترويجها. علاوة على ذلك، لا تعمل لجان التعويض الفرعية إلا مرتين في الأسبوع، وهذا يخلق زخماً بسبب تراكم الطلبات غير المنجزة، في حين أن من المتوقع أن يرتفع حجم الطلبات المقدمة مع إزدياد حالات العودة.

التوصية: ينبغي أن تسعى لجنة التعويضات المركزية ومجلس القضاء الأعلى إلى تعيين قضاة تحقيق إضافيين في كل لجنة فرعية، مع التركيز على اللجان الفرعية الموجودة في المناطق عالية الكثافة والتي تستقبل الحجم الأكبر من الطلبات. بالإضافة إلى ذلك، فإن من المحبذ أن تعمل اللجان الفرعية بشكل أكثر تواتراً للحد من تراكم الطلبات غير المنجزة.

---

١. وفقًا للتقييم الذي أجري في كانون الثاني ٨١٠٢ من قبل برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية ووزارة التخطيط، هناك نحو ٠٠٠,٠٦ منزل تم تدميرها خلال الصراع المسلح. يستند تقييم الضرر / الدمار إلى صور الأقمار الصناعية ولا يشمل سوى الفئتين ٣ و ٤ من تدمير المنازل. وفقًا لمسح تقييم الأضرار وإحتياجات المحافظات المتضررة للحكومة العراقية، فإن من بين ١٥٠,٨٣١ منزلًا من المنازل التي لحقت بها أضرار أو دمرت، يمتلك قضاء الموصل الواقع في محافظة نينوى الحصة الأكبر من العدد المسجل من المنازل المتضررة، مقارنة بالأقضية في المحافظات المتضررة الأخرى، تقرير إعادة الإعمار والإستثمار في العراق، تقييم الأضرار واحتياجات المحافظات المتضررة، الجزء ٢، كانون الثاني ٨١٠٢.

٢. صفوفة تتبع النزوح (qari/seirtnuoc/tni.moi.www//:sptth

٣. تعويضات ضحايا الصراع في العراق، الدروس المستفادة من الممارسة المقارنة، صفحة ٤. مركز وقف إطلاق النار للحقوق المدنية والمجموعة الدولية لحقوق الأقليات، كلارا ساندوفال وميريام بوتيك، ٧١٠٢.

٥) قلة اللجان الفرعية في أنحاء المحافظات

أدى اتساع النطاق الجغرافي للصراع الأخير إلى ارتفاع عدد المتلكات المتضررة / المدمرة المنتشرة في جميع أنحاء البلاد، وفي العديد من المناطق التي يصعب الوصول إليها. بيد أن انخفاض عدد اللجان الفرعية وتغطيتها الجغرافية الصغيرة يشكل عبئا على الأشخاص الذين يُحتمل أن يقدموا طلبات التعويض فيما يتعلق بالنقل. ويشمل ذلك نقاط السيطرات الأمنية، وأجور النقل، والمدة الطويلة للرحلة، والتي تعتبر جميعًا بمثابة عوائق أمام الأشخاص الذين يُحتمل أن يقدموا طلبات التعويض في ممارسة حقهم في الحصول على تعويض.

التوصية: ينبغي أن تنظر لجنة التعويضات المركزية في إنشاء لجان فرعية أكثر فاعلية على مستوى الأقضية والنواحي، من أجل تخفيف العبء عن الأشخاص الذين يُحتمل أن يقدموا طلبات التعويض فيما يتعلق بالنقل. يمكن أن يشمل ذلك إنشاء فرق جوالة متنقلة تعمل على مستوى الأقضية والنواحي، وفي المناطق التي يصعب الوصول إليها.

٦) ضعف التنسيق بين اللجنة المركزية واللجان الفرعية

أدى غياب التنسيق بين لجنة التعويضات المركزية ولجانها الفرعية إلى إحداث فجوة في انسيابية المعلومات، وبالتالي تسبب في اختناقات فيما يتعلق بالقضايا والتحديات التي تواجهها مكاتب اللجان الفرعية دون أي دعم، في حين أن لجنة التعويضات غير قادرة على تقديم الحلول بسبب ضعف بنية التنسيق. قد يؤدي غياب التنسيق إلى تقويض كفاءة سير العملية، وخلق تحديات إضافية أمام الأشخاص الذين يُحتمل أن يقدموا طلبات التعويض.

التوصية: يجب على لجنة التعويضات المركزية ولجانها الفرعية تعزيز التنسيق بينهما، بهدف معالجة الإحتياجات والتحديات المتعلقة بعملية التعويض بشكل مشترك.

٧) الموظفون الإداريون غير المتمرسين الذين يعملون في اللجان الفرعية للتعويضات

على الرغم من متطلبات التوظيف الصريحة والمعايير المحددة في قانون التعويضات، فقد لوحظ أن هناك حالات لا يمتلك فيها الموظفون الإداريون العاملون في اللجان الفرعية، والمكلفون بتقديم المعلومات الدقيقة إلى الأشخاص الذين يُحتمل أن يقدموا طلبات التعويض، المستوى المطلوب من المعرفة حول هذه العملية. ويشمل ذلك معلومات مضللة عن متطلبات المستمسكات وإجراءات تقديم الطلب.

التوصية: ينبغي أن تقدم لجنة التعويضات المركزية ولجانها الفرعية تدريبات شاملة وتدريبات لبناء القدرات للموظفين العاملين في اللجان الفرعية على آلية التعويض. يتضمن ذلك معلومات حول المستمسكات المطلوبة والإجراءات والمواقع والتوقيتات.

٨) غياب الدعم المالي واللوجستي

يعاني عدد من اللجان الفرعية من عجز مالي ولوجستي يعيق قدرتها على مواصلة عملها أو تقديمها الدعم في الوقت المناسب. في بعض الاحيان تم الإبلاغ عن قيام الأشخاص الذين يُحتمل أن يقدموا طلبات التعويض بدعم اللجان الفرعية من الناحية اللوجستية كي يتم ترويج طلباتهم بنجاح. إن أي دعم يقدمه الأشخاص الذين يُحتمل أن يقدموا طلبات التعويض للجان الفرعية يشكل تضاربًا في المصالح ويقوض الخدمة الحكومية ككل.

التوصية: ينبغي أن تسعى لجنة التعويضات المركزية للحصول على مصادر تمويل إضافية لتمكين اللجان الفرعية من تقديم الخدمات بشكل صحيح، وتجنب تقويض كفاءة وشفافية عملية التعويض.

٩) عجز في الميزانية المخصصة للتعويض

لا تفي الميزانية المخصصة للتعويض[4] بموجب خطة الميزانية الحكومية بالمبلغ اللازم لتعويض جميع الأسر المتضررة. كما أنه من غير الواضح نوع الأضرار التي تغطيها الميزانية المخصصة للتعويضات.[5]

التوصية: ينبغي للجنة التعويضات المركزية الدعوة الى ضرورة تخصيص أموال كافية للتعويض عن الأضرار المتعلقة بالممتلكات بموجب القانون رقم ٠٢ لعام ٩٠٠٢.

١٠) عدم رقمنة البيانات

تفتقر عدد من اللجان الفرعية ما يلزم من تكنولوجيا المعلومات و / أو المعدات اللازمة لحماية الطلبات المقدمة والمستمسكات المتعلقة بكل منها، والتي يمكن أن تشمل الوثائق المتعلقة بالهوية المدنية والميراث. ينطوي هذا على مخاطر من حيث حماية البيانات والخصوصية. بالإضافة إلى ذلك، لا توجد قاعدة بيانات مركزية لتخزين الطلبات رقميًا وتسجيلها، سواء على مستوى اللجنة المركزية أو مستوى اللجان الفرعية. يمكن أن تتعرض الملفات الورقية الى مخاطرٍمنها النهب أو التلف.

التوصية: ينبغي أن تسعى لجنة التعويضات المركزية إلى إنشاء قاعدة بيانات مركزية من شأنها أن تربط اللجان الفرعية بنظام الكتروني خادم (revres) مشترك مزود بنظام إسناد احتياطي يضمن حماية البيانات المقدمة من قبل أصحاب الطلبات. علاوة على ذلك، فإن وجود قاعدة بيانات رقمية مركزية يمكّن السلطات من إجراء تحليل إحصائي وإعداد تقارير حول عملية التعويض الجارية (على سبيل المثال، عدد الحالات المقدمة والمعلقة والمنجزة بنجاح - التوزيع حسب نوع الجنس - التوزيع الجغرافي - المبالغ المصروفة لكل محافظة).

١١) طلبات متعددة لنفس العقار

أظهر استطلاع أجرته المجموعة الفرعية المعنية بقضايا الإسكان والأراضي والممتلكات بشأن عملية التعويض في مختلف المحافظات أنه في بعض الحالات تم تقديم طلبات متعددة للتعويض لنفس العقارات - وترك مثل هذه الحالات دون حل يمكن أن يقوّض شرعية ومصداقية عملية التعويض.

التوصية: ينبغي أن تسعى لجنة التعويضات المركزية إلى إنشاء قاعدة بيانات مركزية للتمكن من تسجيل الأسماء ورقم القطعة والموقع ومالك سند الملكية وأفراد الأسرة. سيساعد ذلك اللجان الفرعية في تحديد الطلبات المكررة أو الطلبات غير المشروعة / المزورة.

٤. في عام ٩١٠٢، تم تخصيص ٠٠١ مليار دينار عراقي (حوالي ٥٨ مليون دولار). هناك عدم وضوح في المبلغ المخصص للتعويض عن الأضرار المتعلقة بالممتلكات.

٥. المرجع نفسه

١٢) وثائق الملكية المزورة والإدعاءات الكاذبة

نظرًا للعدد الكبير من الوثائق المتضررة / التالفة أو المفقودة أو غير الصادرة المتعلقة بالمساكن والأراضي والممتلكات، فإن عدد وثائق الملكية المزورة أو المطالبات غير المشروعة مرتفع للغاية بشكل يدعو للقلق. ويبدو هذا واضحاً بشكل خاص في المناطق التي يوجد بها عدد كبير من حالات عدم السماح بالعودة والإشغال الثانوي.

التوصية: يجب على لجان التعويضات الفرعية الإلتزام بشكل جماعي بعملية مركزية للتحقق من الملكية، يتم وضعها من قبل لجنة التعويضات المركزية، لتمكين الفحص الدقيق للوثائق وتحديد الإدعاءات الكاذبة والطلبات المكررة.

١٣) وثائق المساكن والأراضي والممتلكات المفقودة أو القديمة أو التالفة/ المدمرة

تم تدمير دوائر التسجيل العقاري[6] في مختلف المحافظات خلال الصراع الأخير، إما عن قصد من قبل الجماعات المتطرفة أو أثناء العملية العسكرية لتحرير المناطق. وقد ترك هذا الأمر الأسر بشكل فعلي دون أية وثائق متعلقة بالمساكن والأراضي والممتلكات، بما في ذلك سندات الملكية وعقود الإيجار وشهادات الإشغال؛ وهي جميعاً مستمسكات مطلوبة عند تقديم طلب الحصول على التعويض.

التوصية: يجب على لجنة التعويضات المركزية وغيرها من الجهات ذات الصلة تزويد دوائر التسجيل العقاري في المحافظات المتضررة من جراء الصراع بنسخ رقمية من سندات ملكية العقارات (الطابو)٧، لتمكين دوائر التسجيل العقاري من استعادة وثائق المساكن والأراضي والممتلكات المفقودة أو القديمة أو التالفة/ المدمرة في محافظاتها المعنية. وتعتبر هذه الوثائق شروط أساسية عند تقديم طلب الحصول على التعويض.

١٤) تدني نوعية الطلبات المقدمة

أظهر استطلاع أجرته المجموعة الفرعية المعنية بقضايا الإسكان والأراضي والممتلكات أن عددًا كبيرًا من الطلبات المقدمة يتم إرجاعها إلى أصحابها بسبب نقص المستمسكات والأخطاء الإجرائية. ويرجع ذلك إلى تدني مستوى المعرفة بشكل عام حول الإجراءات من قبل أصحاب الطلبات. وهذا يخلق تأخيرًا إضافيًا في ترويج الطلبات وإحالتها إلى لجنة التعويضات المركزية.

التوصية: ينبغي أن تسعى لجنة التعويضات المركزية إلى مواءمة إجراءات تقديم الطلبات بين المحافظات، فيما يتعلق بالمستمسكات المطلوبة وتوقيتات إنجاز العملية والكيانات المعنية والرسوم.

١٥) عدم وجود معايير لتقييم الضرر

لا يوفر قانون تعويض المتضررين رقم ٢٠ لعام ٢٠٠٩ ولا دليل تعويض المتضررين الصادرعن الأمانة العامة لمجلس الوزراء أي معايير محددة للقائمين بالتقييم عن مستوى أو نوع [8] أو تكلفة الضرر في العقارات المتضررة. سيفسح ذلك المجال لتأثر المقيّمين بمصادر مختلفة، ولا يترك مجالًا كبيرًا لصاحب الطلب للطعن في تقرير المقيّم بسبب الطابع الذاتي للمهمة.

التوصية: يجب على لجنة التعويضات المركزية صياغة توجيهات عامة إضافية تحدد معايير التقييم وكيفية تقييم أضرار الممتلكات. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تسعى اللجنة الى نشر فريق من المتخصصين بدلاً من الإعتماد على أفراد، من أجل الحفاظ على مستوى عالٍ من الشفافية.

القضايا الرئيسية

١. حقوق المرأة في الإسكان والأراضي والممتلكات

بسبب الأعراف التقليدية والثقافية، فإن النساء أكثر ضعفاً نسبياً فيما يتعلق بأمن الحيازة. وينطبق هذا بشكل خاص على الأرامل والأسر التي تعيلها النساء. في كثير من الحالات، يتم إدراج الرجال أو أبنائهم الذكور فقط في سند ملكية العقار (الطابو) - ونتيجة لذلك، تواجه النساء عوائق إضافية في المطالبة بحقوقهن الشرعية في الملكية أو الميراث، مما يعيق بدوره حقهن في التقدم بطلب للحصول على تعويض.

٢. النازحون في المخيمات

يواجه الأشخاص النازحون في المخيمات عوائق إضافية في التقدم بطلب الحصول على تعويض. ويشمل ذلك القيود المفروضة على التنقل خارج المخيمات، وصعوبة العودة إلى ديارهم الأصلية، وتكاليف النقل، والمسائل المتعلقة بالوثائق المدنية. وغالباً ما تشكل هذه التعقيدات رادعاً أمام النازحين المقيمين في المخيمات يثنيهم عن تقديم طلبات الحصول على التعويض.

٣. الأفراد الذين تحوم حولهم شبهة الإنتماء إلى الجماعات المتطرفة

يعد الوصول الى نظام التعويض الحكومي حقًا لجميع المواطنين الذين تضرروا من جراء الصراع الأخير. ومع ذلك، يخضع جميع أصحاب طلبات التعويض لعمليات التدقيق الأمني، والكثير منها غير حاسمة. في الممارسة العملية، فإن أي انتماء محتمل، بغض النظر عن درجته، سيؤدي إلى استبعاد تلقائي من جميع الخدمات الحكومية، بما في ذلك التعويض.

للمزيد من المعلومات

مسلم كاظمي
منسق
muslim.qazimi@un.org

شادي حلبي
منسق مساعد
chadi.halabi@nrc.no

٦. تم هدم وتدمير دائرة التسجيل العقاري في محافظة نينوى على يد داعش. وقد جرى إتلاف جميع وثائق الممتلكات أيضا. قد لا يتمكن العديد من المواطنين الذين يواجهون مسألة وثائق الإسكان والأراضي والممتلكات المفقودة أو التالفة أو المدمرة من الحصول على الوثائق الخاصة بهم وبالتالي عدم تقديم طلبات الحصول على التعويض

٧. تحت إشراف وزارة العدل، قامت دائرة التسجيل العقاري العامة (المركزية) في بغداد برقمنة جميع سندات الملكية حتى عام ٢٠١٤، ثم جمدت جميع عمليات نقل ملكية العقارات في المناطق الخاضعة لسيطرة الجماعات المتطرفة.

٨. يغطي قانون التعويضات رقم ٢٠ لعام ٢٠٠٩ فقط الأضرار التي حدثت من جراء العمليات الحربية أو الأخطاء العسكرية أو الأعمال الإرهابية.