



# حدود سلطة الإدارة في تملك المتجاوزين على الأموال العامة العقارية - دراسة مقارنة

**اطروحة تقدم بها الطالب**

**نشأت محمد لفته**

**الى مجلس كلية الحقوق / جامعة النهرين وهي جزء من متطلبات  
نيل درجة الدكتوراه في فلسفة القانون العام**

**إشراف**

**الاستاذ المساعد الدكتورة سجي محمد الفاضلي استاذ القانون الإداري**

**المساعد**

**٢٠٢٣ م**

**١٤٤٤ هـ**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿الَّذِي جَعَلَ لَكُمُ الْأَرْضَ مَهْدًا وَجَعَلَ لَكُمْ فِيهَا  
سُبُلًا لَعَلَّكُمْ تَهْتَدُونَ﴾

صدق الله العظيم

﴿سورة الزخرف الآية ١٠﴾

## الإهداء

- الى ملاذ عمري وأمان الصبا...
- الى من ذاب في اناء الحياة لنحيا...
- الى صاحب الفضل من بعد الله في كل ما انا عليه...
- الى من شاركني الحلم منذ بدايته ولم تترك لنا مشيئة الله ان نكمل الحلم سويا...
- الى من ذهب بعيدا خلف حدود الردى وترك بيننا صوته الدافئ وثغره الباسم وجعا ينهش في ارواحنا...

الى **روح ابي** الطاهرة تغمده الله بواسع رحمته وأسكنه فسيح

جناته...

أهدي اليك هذا الجهد المتواضع...

الباحث

## شكر وعرفان

في نهاية كتابة هذه الدراسة المتواضعة، لا يسعني الا أن اسجد لله شكراً وعرفاناً لفضله وتوفيقه في اعانتني على كتابتها... ومن دواعي الوفاء والأخلاص أن اتقدم بوافر الشكر الى جامعتنا التي نفتخر بذكر اسمها (جامعة النهرين) وكليتنا المتميزة (كلية الحقوق) لكل ما نهلناه من علم ومعرفة ونحن بين ظهرانيها...

واتقدم بشكري وامتناني الى مشرفتي استاذ القانون الاداري المساعد الدكتورة سجي محمد الفاضلي التي مدنتي بكل ما هو مفيد من النصائح والمعلومات العلمية الدقيقة التي تختص بموضوع الأطروحة، ومنحتني الكثير من وقتها لأنضاج هذه الدراسة، وكانت الحريصة على تقويم عملي لتدعمني بخبرتها العلمية...

كما اتقدم بالشكر والامتنان للسيد عميد كلية الحقوق جامعة النهرين الأستاذ الدكتور فراس عبد الرزاق المحترم...

وشكري وامتناني الى السادة والسيدات رئيس واعضاء لجنة المناقشة المحترمون لكل ما يبده من ملاحظاتهم السديدة التي هي عسارة خبرتهم على طول مسيرتهم العلمية وهذا ما يحكم الاطروحة ويرفع من جودتها... وأتقدم بالشكر والعرفان الى استاذ القانون الدستوري الدكتورة سلمى طلال عبد الحميد المحترمة، واستاذ القانون الاداري الدكتورة رنا محمد راضي المحترمة على كل ما قدمه لنا من نصح وأرشادات على طول فترة كتابة هذه الاطروحة... والشكر موصول لكافة اعضاء الهيئة التدريسية في القسم العام لكلية الحقوق جامعة النهرين ممن كانوا خير سند وعون لنا فجزاهم الله خيراً...

واتقدم بشكري لإدارة مكتبة كليتنا (مكتبة كلية الحقوق-جامعة النهرين) الذين كانوا لنا عوناً في كتابتنا لهذه الأطروحة... والشكر موصول الى مكنتبات كلية القانون في جامعات (بغداد والمستنصرية والقادسية وبابل وكربلاء والكوفة والعلميين وذي قار والبصرة وكركوك والموصل)... كما وأشكر جميع المكنتبات الأهلية في محافظاتنا العزيزة، والشكر موصول للأشقاء العرب في مكنتبات جامعات القاهرة وعين شمس والمنوفية لما قدموه من دعم ومساعدة علمية في بحثنا عن المعلومة.

الباحث

## المخلص

يعتبر موضوع المتجاوزين على الاموال العامة العقارية من القضايا القانونية المهمة التي تشغل بال العديد من الحكومات في دول العالم بما في ذلك العراق والدول المقارنة، لما لها من تعقيد وقابليتها على التطور والانتشار، اذ تكمن اهمية الدراسة في إيجاد حلول حقيقية وواقعية تحت مظلة القانون لمشكلة التجاوزات على الأموال العامة العقارية، كما ان الدراسة امتدت لفترة طويلة انتشرت خلالها هذه التجاوزات لتشمل الحكومات العراقية المختلفة سواء في الفترة السابقة لعام (٢٠٠٣) او ما بعد (٢٠٠٣) وما صاحبها من تداعيات اقتصادية واجتماعية كبيرة لها أثر كبير على النظام الاجتماعي في العراق وهذا ما ينطبق على الدول المقارنة التي عانت من هذه المشكلة، كما بينت الدراسة الأسباب التي أدت إلى حدوث مشكلة التجاوزات مثل الأسباب الاقتصادية التي يعاني منها محدودي الدخل من سكان المدن المكتظة، والأسباب الاجتماعية والسياسية التي يعاني منها شريحة واسعة من السكان، وركزت الدراسة على قضية الأثر الناشئ عن التحول في المفاهيم والأفكار القانونية التي أحاطت بعمل الإدارة خلال الفترات الطويلة التي رافقت تلك التجاوزات على الاموال العامة العقارية، وانتقلت الدراسة الى المعالجات التي تقع على عاتق السلطات المختصة والمتمثلة بالسلطة الإدارية وكان تملك المتجاوزين على الاموال العامة العقارية من اهم الحلول التي اثارته جدياً طويلاً في الفقه القانوني، اذ اشار موضوع الدراسة الى القوانين والقرارات التي تصدر عن السلطات المختصة بالمعالجات، ابتداءً من نشوء الدولة العراقية ابان مطلع القرن الماضي وحتى وقتنا هذا وينطبق ذلك على الدول المقارنة، وهذا ما وضع الادارة في تحدي قانوني كبير بين خضوعها لمبدأ المشروعية وسلطتها المقيدة وبالتالي السكوت عن مشكلة غير محدودة الاثر قد تقوض النظام الاجتماعي وتؤدي الى الفوضى، وبين ممارسة واجباتها على وفق سلطتها القانونية في مواجهة الافراد والتي خولها القانون سلطات تقديرية واسعة في الظروف الاعتيادية تصل الى حد ازالة هذه التجاوزات بالتنفيذ المباشر، ومن ناحية اخرى خولت القوانين والقرارات الادارية السلطة الادارية تعويض او تملك المتجاوزين على الاموال العامة العقارية كصورة من صور المعالجات التي تقوم بها الإدارة في موضوع التجاوزات على الاموال العامة العقارية.

## الخاتمة:

بعد أن وصلت الدراسة الى نهايتها في موضوع "حدود سلطة الإدارة في تملك المتجاوزين على الأموال العامة العقارية-دراسة مقارنة"، اما حدود الدراسة في هذا الموضوع فستبقى قابلة للبحث لحيويتها وقابليتها للتطور ما دامت مشكلة التجاوزات قائمة في العراق والدول المقارنة، وفي نهاية الدراسة أصبح لزاماً علينا أن ندرج ما توصلنا اليه من افكار كنتيجة لما دار في الدراسة وما يمكن ان يساعد في بيان حيثيات الموضوع ومعالجته القانونية ولو كان النزر اليسير من الكم الكبير لموضوع الدراسة، وهذا من خلال النتائج والتوصيات الموجهة للمشروع العراقي والتي توصلت اليها الدراسة على مدار فصولها وفقاً للآتي:

### أولاً: النتائج:

١- لا يعد التجاوز على الأموال العامة العقارية حالة جديدة ولا تشمل حقبة معينة إذ تعد من المشاكل التي رافقت الدولة العراقية قبل وبعد تأسيسها فقد كان التجاوز مرافقاً للنشاط البشري منذ الأحتلال العثماني والأنكليزي للعراق وحتى نشوء الدولة العراقية في بداية القرن العشرين ومروراً بجميع الحكومات التي تشكلت بعد سقوط الحكم الملكي، وتطورت مشكلة التجاوز على الأموال العامة العقارية بشكل واسع بعد أحتلال العراق من قبل التحالف الدولي الذي تشكل لأسقاط النظام في عام (٢٠٠٣) إذ ظهرت ثقافة التجاوز للحصول على المكتسبات من خلال أستغلال الفوضى الإدارية والقانونية التي رافقت الأحتلال، وهذا ما دفع الحكومات العراقية المتعاقبة للبحث عن معالجات أستثنائية لهذه المشكلة المعقدة وكانت من بين هذه المعالجات تملك المتجاوزين على الأموال العامة العقارية سواء كان التملك تشبثي أو تعويضي، كما إنَّ الدول المقارنة هي الأخرى عانت من هذه المشكلة المتجذرة وقد حاولت الحكومات في الدول المقارنة والعراق البحث عن الحلول الناجعة لها.

٢- لقد إنفرد المشرع العراقي عن التشريعات المقارنة بإطلاقه مصطلح (التجاوز) على المناطق العشوائية التي تنشأ نتيجة التعدي على العقارات العامة للدولة، وعلى الرغم من مدلول المصطلح الذي يقصد به قيام الأفراد بالسيطرة الفعلية على الأملاك العامة من خلال إستعمالها وبنية تملكها خارج الأطار القانوني الا إنَّ هذا المصطلح يكتنفه الغموض لأنه غير محدد ويحتمل أكثر من مدلول، كما إنَّ مصطلح (التجاوز) يتداخل مع مصطلحات أخرى مشابهة مثل مصطلح (الحائز) أو ما يسمى (واضع

اليد) على أملاك الدولة العقارية، وقد أعتبر القانون المدني العراقي صفة الحائز سبباً من أسباب كسب الملكية وقد جمع المشرع العراقي جميع هذه المصطلحات في معنى واحد على الرغم من إن لكل مصطلح مدلول لفظي يختص به يختلف عن الآخر، أما المشرع المقارن فقد أختص بمصطلحات أخرى إذ لم يستخدم المصطلح العراقي (التجاوز) واستبدله بمصطلح (التعدي)، وقد إستخدم المشرع الفرنسي مدلول لفظي للأحياء المتجاوز عليها إذ تسمى (مدن الصفيح) وقد أسترشد المشرع المغربي بنفس المصطلح الفرنسي، أما في مصر فيطلق على الأحياء العشوائية مصطلحات أخرى مثل (العشش) و (مدن الأرفاة)، ونرى بأن مصطلح (التعدي) الذي استخدمه المشرع المصري هو المصطلح الأكثر وضوحاً من المصطلح العراقي.

٣- على الرغم من اتساع مشكلة السكن العشوائي الا إنَّ الجهات الإدارية المختصة لا تملك الرؤيا الواضحة للمعالجات الشاملة لحد الآن، وعلى الرغم من قراءة وإقرار قانون تملك المتجاوزين في مجلس النواب العراقي الا إننا نجد بأن المشكلة ما تزال تتسع بكل تفاصيلها وتعقيدها، ونرى بأن مشكلة التجاوزات على الأموال العامة العقارية في العراق تحتاج من السلطات الإدارية المختصة ان تبدأ بالمعالجات من خلال محوريين، الأول لا بد من إجراء مسح ميداني يعتمد على اجراء أحصاءات دقيقة لمناطق العشوائيات، أما المحور الثاني فيتعلق بأيجاد التشريعات والقرارات من قبل السلطات المختصة التي تتناسب مع حجم وتعقيدات المشكلة.

٤- تخضع السلطات الإدارية المختصة بتملك المتجاوزين على الأموال العامة العقارية للرقابة الدستورية والقضائية والإدارية على تصرفاتها القانونية، وما يميز هذه الرقابة تعدد صورها اذ تمارس الرقابة على عدم تعسف الإدارة في قراراتها المتخذة برفع التجاوزات على الأموال العقارية وذلك لحق كل فرد في الحصول على السكن الملائم وبالتالي فإن الإدارة قد تمنع حق من الحقوق العامة للأفراد في حال تنفيذ قراراتها بشكل مباشر (التنفيذ المباشر) على المتجاوزين على تلك العقارات، هذا من جهة ومن جهة أخرى قد تمارس الرقابة على تصرفات الإدارة التي ترد على الأموال العامة العقارية لضمان الحماية القانونية على هذه الأموال كونها من الإيرادات المهمة والأساسية للدولة التي تستخدمها لتسيير مرافقها العامة التي تقوم بتلبية الحاجات العامة للأفراد، كما أنها تعتبر الضمانة الرئيسة للأجيال القادمة في الدولة.

٥- لقد اشار المشرع العراقي في نص المادة (١٠٤٨) من القانون المدني العراقي التي نصت على إنَّ (الملك التام من شأنه ان يتصرف به المالك، تصرفاً مطلقاً فيما يملكه عيناً ومنفعة واستغلالاً، فينتفع بالعين المملوكة وبغلتها وثمارها ونتاجها ويتصرف في عينها بجميع التصرفات الجائزة) وهذه اشارة الى صفة الاطلاق التي قد ينتج عنها عدم استقرار الأوضاع القانونية في اجراءات التمليك، على عكس المشرع المصري الذي اشار الى حق الملكية في نص المادة (٨٠٢) من القانون المدني المصري والذي حدد هذا الحق من خلال عبارة (في حدود القانون) اذ نصت على (لمالك الشيء وحده، في حدود القانون، حق إستعماله واستغلاله والتصرف فيه)، وهذا ما ينتج عنه استقرار الاوضاع القانونية في اجراءات التمليك.

٦- يعتبر تمليك المتجاوزين على الأموال العامة العقارية من المعالجات الواقعية التي تعمل على الحد من مشكلة التجاوز على تلك الأموال، كما ان تمليك المتجاوزين من الطبقات الاجتماعية المحرومة والتي تعاني من مشاكل اقتصادية تمنعها من الحصول على السكن الملائم الذي يعد حقاً مشروعاً لتلك الشرائح اقرته المواثيق الدولية والدستورية المختلفة، وعلى الرغم من إن تمليك المتجاوزين على الأموال العامة العقارية لا يعد سبباً من اسباب كسب الملكية الذي نص عليه القانون المدني الا إنَّ المشرع العراقي والمقارن في مصر والمغرب خرج عن هذا الأصل في تشريعات وقرارات استثنائية وقد استند الى الدساتير والمواثيق الدولية التي تقر بحق السكن الملائم لجميع المواطنين، كما إن المشرع أشار الى عدة اسباب منها سياسية تتمثل بمسؤولية الدولة اتجاه رعاياها في توفير السكن الملائم لهم كحق من حقوقهم العامة التي تضمن الكرامة الإنسانية، واسباب اخرى منها اجتماعية واقتصادية، وعلى الرغم من ذلك الا أن الفقه لا يزال في طور الجدل بأحقية تمليك المتجاوزين على الأموال العامة العقارية من عدمه، اذ يذهب المؤيدون للتمليك الى المبدأ الإسلامي الذي يجوز تمليك المتجاوزين على تلك الأموال وفقاً لمبدأ ( الأرض لمن عمرها)، واذا كان هناك من يعترض على تمليك المتجاوزين فإن الواقع في العراق والدول المقارنة لا يتفق مع هذا الأشكال اذ إنَّ عدد السكان في تزايد مطرد ومعدلات النمو السكاني تسجل معدلات عالية ومستمرة، كما إنَّ إرتفاع نسبة الفقر والبطالة في تلك الدول وهذا كله شكل عاملاً ضاعطاً على الوحدات السكنية مما دفع بشرائح واسعة الى التجاوز على العقارات العامة العقارية لعدم قدرتها على توفير السكن الملائم الذي يعد من الحقوق الاساسية للسكان، اما الاتجاه المعارض للتمليك فيذهب الى إن للأموال العامة العقارية حرمة ولا يجوز التصرف بها ويستوجب حمايتها القانونية سواء الجنائية

أو المدنية من أي تجاوز اوتعدي عليها، كما ان تملك المتجاوزين على الأموال العامة العقارية من شأنه أن يشجع على اتخاذ التجاوز ذريعة لتملك هذه الأموال من قبل الشرائح غير المستحقة والتي تتحايل على القانون للحصول على المكتسبات غير المشروعة وهذا يعد مكافئة للمخالفين على حساب الأفراد الذين يلتزمون بالقانون والتعليمات وهذا مجافياً للعدالة الاجتماعية حسب اتجاه المعترضين على تملك المتجاوزين على الأموال العامة العقارية، ونحن نرى بأن الأتجاه المؤيد لتملك المتجاوزين هو الأقرب للواقع في بعض الحالات على اعتبار ان لكل فرد الحق في السكن الملائم هذا الحق الذي يعد من الحقوق التي تكتسب الصفة العالمية والجماعية كما انها من الحقوق الشاملة التي لا تقبل التجزئة.

٧- لقد تضاربت التشريعات الوطنية والمقارنة في معالجة التجاوزات على الأموال العامة العقارية إذ ذهبت بعض التشريعات الوطنية في العراق الى اعتبار التجاوز على العقارات العامة جريمة تستوجب العقوبة وهذا ما جاء في المواد (١/٣٤٣ ، ٣٥٠ ، ٣٥٢) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة (١٩٦٩) وتعديلاته، كما ذهبت بعض قرارات (مجلس قيادة الثورة المنحل) وقرارات مجلس الوزراء الى تجريم التجاوز على العقارات العامة مثل قرار (مجلس قيادة الثورة المنحل) رقم (١٥٤) لسنة (٢٠٠١)، ثم عادت نفس الجهات الإدارية في العراق وشرعت التجاوز على تلك العقارات من خلال تملك المتجاوزين على الأموال العامة العقارية مثل قرار (مجلس قيادة الثورة المنحل) رقم (١٤٧٤) لسنة ١٩٨٤، وقرارات مجلس الوزراء رقم (٤١٨ ، ٤١٩) لسنة (٢٠٢٢)، وهذا يدل على التضارب وعدم الأنسجام في التشريعات التي تعالج مشكلة التجاوز على الأموال العامة العقارية في العراق، اذ ثبت إن الكثير من حالات التجاوز على الأموال العامة العقارية يحصل من بعض الأفراد المتحايلين على القوانين والأنظمة من غير المستحقين للتعويض أو من غير المستحقين للتملك لتلك العقارات العامة المتجاوز عليها، بسبب عدم حاجتهم لتلك العقارات وامتلاكهم لوحدة سكنية اخرى غير المتجاوز عليها، وعلى عكس ذلك كانت القرارات التي تصدر بتملك المتجاوزين على الاموال العامة العقارية تمثل حافزاً لمزيد من التجاوزات على تلك الاموال، وهذا ما ينطبق على القرارات التشريعية والإدارية في الدول المقارنة مثل مصر والمغرب، الا أن المشرع الفرنسي لم يذهب الى هذا التضارب وحسم امره من خلال موقفه التشريعي والفقهي الذي عد التجاوز على الأملاك العامة العقارية جريمة تستوجب العقاب ولا يجوز تملكها أو التصرف بها الا بطريقة الأمتياز بعد ان تزول الصفة العامة منها وهذا ما جاء في الكثير من التشريعات الفرنسية القديمة والحديثة وقد كان قانون (Moulin) لمنع التصرف في اموال التاج

المخصصة للمنفعة العامة في فرنسا لسنة (١٥٦٦) من اقدم القوانين الفرنسية التي اشارت لهذا التوجه الواضح للقانون الفرنسي، وذلك لحرمة التصرف في تلك الأموال والتأكيد على توفير الحماية القانونية لها سواء كانت الحماية الدستورية أو الجنائية أو المدنية وقد حدد المعالجات لهذه المشكلة من خلال تطوير مناطق العشوائيات (الأحياء القصديرية) وشمولها بالخدمات البلدية وفقاً لمتطلبات التخطيط العمراني.

٨- لقد تشابهت التشريعات المقارنة في بعض القوانين والقرارات مع التشريعات الوطنية في العراق، بينما اختلفت في بعض التشريعات والقرارات مع التشريعات الوطنية، اذ تشابه قرار تملك المتجاوزين على العقارات العامة لفئات وطوائف محددة من المواطنين الذين كانت لهم حقوق تاريخية في تلك المناطق، وهذا ما ينطبق على قرار تملك المتجاوزين على الاموال العامة العقارية من السكان الأيزيديين في منطقة سهل سنجار في العراق والتي يمتلك السكان فيها حقوق تاريخية في تلك المناطق، وقرارات تملك الجماعات السلالية في المغرب لاراضي الجموع والتي تمتلك حقوقاً تاريخية على تلك الأراضي التي تمارس عليها الحياة غير القانونية والانتفاع بينما تمتلك الدولة حق الرقبة على تلك الاراضي وتتنحصر أغلب الحياة على هذه المناطق بالنشاطات الرعوية والزراعية، وهذا ما ذهبت اليه الحكومة المصرية وفي حدود ضيقة لتمليك بعض سكان الاراضي الصحراوية، كما اختلفت بعض القرارات التي عالجت مشكلة التجاوز من خلال تملك المتجاوزين، فقد عملت الحكومات المصرية المتعاقبة على ايجاد حلول شاملة وطويلة الأمد لمعالجة العشوائيات اذ ملكت تلك الحكومات المتجاوزين على العقارات العامة بطريقة الاستثمار المشترك بين القطاع العام والحكومي اذ تم انشاء مجمعات سكنية تتناسب مع حجم المتجاوزين على الاموال العامة العقارية خارج مناطق التجاوز وتمليكها للمتجاوزين وفقاً لبدل نقدي يتوافق مع المستوى الاقتصادي للمتجاوزين مع قيام الحكومة بوضع تسهيلات في تسديد ذلك البدل من خلال دفعات متباعدة، بينما لم نجد ذلك في قرارات تملك المتجاوزين في العراق التي كانت في اغلبها قرارات مؤقتة ولمناطق محدودة ولم تنتهج الحكومات العراقية في قراراتها النهج الاستثماري الا في حالات محدودة في بعض المحافظات العراقية مثل محافظة كربلاء والنجف.

٩- تعد قرارات التملك التثبتي للمتجاوزين على الأراضي المخصصة للاستعمال غير السكني خروجاً من المشرع العراقي عن الاصل في تجريم التجاوز على الاموال العامة العقارية والتي يكون محلها الأراضي المملوكة للدولة والمخصصة للاستعمال الصناعي.

١٠- لقد خالف المشرع العراقي القوانين والقرارات التي اشارت الى حماية الأراضي الزراعية من التعدي عليها خلافاً للأستعمال الزراعي مثل قانون الإصلاح الزراعي رقم (٣٠) لسنة (١٩٥٨)، وقرار (مجلس قيادة الثورة المنحل) رقم (١١٧٨) لسنة ١٩٨٣، من خلال تملك تلك الأراضي بطريقة (التمليك التثبتي)، والذي طبقه المشرع العراقي في معالجة التجاوز على الأراضي التي تخصص للإستعمال الزراعي أي تملك المتجاوزين لنفس الاراضي المتجاوز عليها، وهذا ما يعد مشجعاً للتعدي على الاراضي المملوكة للدولة والمخصصة للأستعمال الزراعي وينتج عنه تفتيت تلك الاراضي وتهديد الأمن الغذائي في العراق والدول المقارنة، كما إن التوسع العمراني على حساب القرى يؤدي الى مشاكل بيئية تتمثل بالتعدي على المساحات الخضراء التي تعتبر الرئة الطبيعية للسكان، وكان الاجدر بالمشرع ان يكون حاسماً في عدم التجاوز على الاراضي الزراعية والخوض في حلول شاملة وطويلة الامد لمعالجة مشكلة التجاوز على تلك الاراضي، مثل تملك المتجاوزين على تلك الاراضي تمليكاً تعويضياً في المناطق الصحراوية التي تقع في محيط المدن وخارج حدود الاراضي الزراعية بعد تعميمها من خلال انشاء البنى التحتية المناسبة وبطريقة الاستثمار المشترك وهذا ما قامت به الحكومات المصرية لمعالجة المشكلة في مصر.

١١- إن الأراضي المتجاوز عليها والتي تتوافق مع الأستخدام السكني في العراق هي الأخرى خضعت الى التملك بطريقة (التمليك التعويضي ببدل نقدي)، من خلال صدور بعض القرارات التي ملكت المتجاوزين عليها، وقد كانت القرارات التي صدرت من السلطات المختصة بتمليك المتجاوزين على الأراضي التي تتوافق مع الأستخدام السكني داخل التصميم الأساسي للمدن محدودة بالقياس للقرارات التي صدرت لتمليك الاراضي المتجاوز عليها والتي لا تتوافق مع الأستخدام السكني مثل الاستخدام الصناعي أو الزراعي، وكان قرار مجلس الوزراء رقم (٤١٩) لسنة (٢٠١٩) قد أشار الى ذلك وفقاً لشروط وأجراءات محددة وفقاً لقرارات القرار.

١٢- لقد وضع المشرع العراقي في بعض القرارات التي تتعلق بتمليك المتجاوزين على الأموال العامة شروطاً مجافية للعدالة وتعد مخالفة لروح الانتماء والألفة بين سكان البلد الواحد، وهذا ما كان واضحاً في نص الفقرة (سادساً) من قرار (مجلس قيادة الثورة المنحل) رقم (١٥٦٢) لسنة (١٩٦٢)، والذي أشتراط على المتجاوز الذي يروم تقديم طلب التملك ان يكون مسجلاً في تعداد عام (١٩٧٧) في مدينة بغداد، وبذلك تم استبعاد غالبية المتجاوزين من التملك وفقاً لهذا الشرط، وهذا ما يفسر على انه

استبعاد فئات معينة من السكن داخل حدود العاصمة لأغراض وتوجهات سياسية وفئوية تهدف الى احداث تغييراً ديموغرافياً لسكان العاصمة بغداد.

١٣- لم يكن المشرع العراقي موفقاً في الفقرة (تاسعاً) من قرار مجلس الوزراء العراقي رقم (٣٢٠) لسنة (٢٠٢٢) عندما اشار الى أن (يكلف طالب التمليك بتقديم اقرار خطي بعدم تملكه هو أو زوجه أو أولاده القاصرون دار سكن أو حانوت أو قطعة ارض يجوز انشاء دار عليها) ونرى بأنه شرط مجحف وغير عادل بحق المتجاوز المستحق للتمليك حسب القانون المتقدم ذكره، وقد يستبعد الكثير من المستحقين للتمليك بدون وجه حق.

١٤- لقد اشارت المادة (٨٠/أولاً) من دستور العراق لعام (٢٠٠٥) الى الإختصاصات الرقابية لمجلس الوزراء على أعمال الجهات الإدارية وقراراتها، الا انها لم تذكر الرقابة بشكل صريح وأشار لها بشكل ضمني اذ نصت على ان (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والأشرف على أولاً: عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة...)، وكان الأجدر ان تشير المادة المتقدمة الى الدور الرقابي بشكل صريح ومباشر.

١٥- ترتبط مشكلة التجاوزات على الأموال العامة العقارية بالقوانين التي تنظم التخطيط العمراني وقد اهتمت الدول المقارنة باصدار قوانين التخطيط العمراني، اما في العراق وعلى الرغم من وجود قوانين وتشريعات متعلقة بالتخطيط العمراني مثل قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة (١٩٦٤) وقانون الطرق العامة رقم (١) لسنة (١٩٨٥) ونظام الطرق والأبنية رقم (٤٤) لسنة (١٩٣٥) وقانون محرمات الطرق الخارجية وطرق المرور السريع رقم (٥٥) لسنة (١٩٨٥)، الا إن هذه القوانين كانت مبعثرة وتفتقد الى الاتساق كما انها تعود لفترة القرن الماضي التي كانت فيها الخدمات البلدية محدودة وتتناسب مع عدد السكان في ذلك الوقت، كما ان المشرع العراقي لم يشرع قانون للتخطيط العمراني لحد الآن واعتمد على القوانين المتقدمة وهذا ما نجده نقصاً تشريعياً غير مبرر.

### ثانياً: التوصيات:

١- نوصي بأن يتم تبويب جميع القرارات الصادرة من الحكومات العراقية التي تعاقبت على الحكم والمتعلقة بالمتجاوزين على الاموال العامة العقارية وتوحيدها في تشريع متكامل يضع المعالجات الشاملة

والطويلة الأمد، والتي منها تمليك المتجاوزين على تلك الاموال من المستحقين وفقاً لطريقة التمليك التعويضي وبطريقة الاستثمار المشترك بين القطاعين الحكومي والخاص.

٢- نوصي بتعديل المادة (٣٠/أولاً) من دستور العراق لعام (٢٠٠٥) والتي تنص على (تكفل الدولة للفرد وللأسرة، وبخاصة الطفل والمرأة، الضمان الاجتماعي والصحي، والمقومات الأساسية للعيش في حياة حرة كريمة، تؤمن لهم الدخل المناسب، والسكن الملائم) ونقترح بأن يكون نص المادة المعدلة وفقاً للآتي: (تكفل الدولة للفرد وللأسرة وبخاصة الطفل والمرأة الضمان الاجتماعي والصحي، والمقومات الأساسية للعيش في حياة حرة كريمة، تؤمن لهم الدخل المناسب، وتكفل الدولة للمواطنين الحق في الحصول على السكن الملائم والذي يتناسب مع الظروف الصحية والبيئية التي تلائم النشاط البشري وبما يحفظ كرامة الانسان ويحقق العدالة الاجتماعية).

٣- نوصي بأن يتم اعادة النظر في نص المادة (١١٥) من دستور العراق لعام (٢٠٠٥) التي تنص على ان (كل ما ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما) وهذا ما يمنح الحكومات المحلية الأولوية في قراراتها والذي يعد انتهاكاً لمبدأ تدرج القوانين الذي يعمل على خضوع الأدنى للأعلى، على ان يكون التعديل المقترح وفقاً للآتي: (كل ما ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحيتها اما الصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الاولوية فيها للقوانين الاتحادية في حالة الخلاف بينهما) وهذا ما يساعد على الاستقرار في القوانين والقرارات التي تتعلق بمعالجة مشكلة المتجاوزين على الأموال العامة العقارية، اذ نتج عن تطبيق المادة الدستورية المتقدمة الى حدوث نزاع قانوني بين الحكومات الاتحادية والمحلية في العراق وهذا ما كان واضح في تنفيذ المادة (٢٥) من قانون بيع وأيجار الدولة، اذ كان يتم تمليك المواطنين المتجاوزين على بعض الأراضي ببدل نقدي وبدون مزايدة علنية، وقد تم الغاء المادة (٢٥) من القانون المتقدم من قبل (المحكمة الاتحادية العليا) في العراق في خطوة محمودة من قبل القضاء الدستوري العراقي.

٤- نوصي بتعديل نص المادة (١٠٤٨) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة (١٩٥١) التي تنص على إن (الملك التام من شأنه ان يتصرف به المالك، تصرفاً مطلقاً فيما يملكه عيناً ومنفعة واستغلالاً، فينتفع بالين المملوكة وبغلتها وثمارها ونتاجها ويتصرف في عينها بجميع التصرفات الجائزة)، لتكون حسب التعديل المقترح وفقاً للآتي: (الملك التام من شأنه ان يتصرف به المالك، تصرفاً مطلقاً فيما يملكه عيناً ومنفعة واستغلالاً، فينتفع بالعين المملوكة وبغلتها وثمارها ونتاجها ويتصرف في عينها بجميع التصرفات الجائزة وفقاً للقانون).

٥- توصي الدراسة بتعديل الفقرة (تاسعاً) من قرار مجلس الوزراء العراقي رقم (٣٢٠) التي تنص على ان (تؤلف لجان التقدير وفقاً لقانون بيع وإيجار أموال الدولة "٢١" لسنة ٢٠١٣) لتكون بعد المقترح وفقاً للآتي: (تؤلف لجان التقدير للعقارات العامة المتجاوز عليها لغرض تملك المتجاوزين وفقاً لقانون بيع وإيجار أموال الدولة "٢١" لسنة (٢٠١٣)، على ان يتم استثناء المتجاوزين الذين يقعون دون خط الفقر المحدد من قبل الجهات القطاعية المختصة من بدل التملك).

٦- نوصي برفع الشرط المتعلق بعدم امتلاك المتجاوز او عائلته اي عقار مثل بيت او شقة او اي وحدة سكنية والذي جاء في معظم قوانين وقرارات تملك المتجاوزين على الاموال العامة العقارية مثل (المادة ٥/ج) القرار (مجلس قيادة الثورة المنحل) رقم (١٤٩٠) لسنة (١٩٧٨) الذي نص على أن (يكلف طالب التملك بتقديم اقرار خطي بعدم تملكه هو أو زوجه أو أولاده القاصرون دار سكن أو حانوت أو قطعة ارض يجوز انشاء دار عليها) وهو شرط مجحف وغير عادل بحق المتجاوز المستحق للتملك حسب القوانين المتقدم ذكرها، وغالباً ما يكون احد الزوجين يملك عقار قبل فترة زمنية بعيدة قد تصل الى سنوات طويلة وهذه الفترة الطويلة تكون كفيلاً بتغيير الاحوال الاقتصادية لعائلة المستفيد، وبالتالي لا يعد بالضرورة امتلاك احد الزوجين او احد افراد العائلة لعقار في وقت سابق دليلاً على عدم استحقاقه للتملك، ونجد من الضرورة أن يتم رفع هذا الشرط من القوانين والقرارات التي تتعامل مع تملك المتجاوزين على الأموال العامة العقارية.

٧- نوصي الحكومة الاتحادية بالعمل مع الحكومات المحلية بأجراء الأحصاءات الدقيقة لمناطق العشوائيات وبأستخدام تقنية الصور الفضائية لتثبيت حدود العشوائيات في المدن، وتصنيفها وفقاً للكثافة السكانية والمساحة المشغولة ونوع الابنية والمنشآت المستخدمة والمستوى الثقافي والاجتماعي للقاطنين

فيها ونوع التخصيص للأراضي المتجاوز، وهذا ما يساعد على حصر تلك المناطق واعداد سكانها وظروفها ليتسنى للحكومة من وضع المعالجات المختلفة لهذه المناطق والتي يعتبر تملك المتجاوزين وفقاً لشروط محددة من اهم هذه المعالجات.

٨- نوصي الحكومة الاتحادية في العراق العمل على مسح وافراز الاراضي الصالحة للسكن والتي تقع في محيط المدن وخارج حدود الاراضي الزراعية وذلك لعرضها بطريقة الاستثمار لغرض انشاء مجمعات سكنية واطئة الكلفة، تتناسب وحجم التجاوزات على الاموال العامة العقارية لتمليكيها للمتجاوزين بطريقة التملك التعويضي لقاء بدل نقدي مدعوم من قبل الحكومة، مع وضع التسهيلات من قبل الحكومة لأجراءات تحصيل البديل النقدي من للمستفيدين، وعلى غرار المجمعات السكنية التي عملت على انشاءها بعض الحكومات المقارنة مثل الحكومة المصرية وهذا ما يعد معالجة شاملة والطويلة الامد.

٩- نوصي الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية بتوزيع اجراءات تملك المتجاوزين على الجهات الحكومية ذات الصلة وبالتنسيق مع البرنامج الأنمائي للأمم المتحدة الخاص بالمستوطنات البشرية والمؤسسات الدولية ذات العلاقة بالأسكان، ولا ضير من الاسترشاد من المكاتب الاستشارية الدولية المختصة بمعالجة مشاكل السكن لتشكيل فريق عمل متكامل يعمل مع الحكومة العراقية لوضع المعالجات المناسبة والتي تعتمد على التملك التعويضي للمتجاوزين على الأموال العامة العقارية، على ان تستند الحكومات العراقية في إجراءاتها الى بعض القوانين ذات الصلة مثل قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة (١٩٦٤) المعدل والذي يعد الاساس القانوني والفني لعمل الدوائر البلدية في المحافظات العراقية، وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل، وهذا ما يساعد على توزيع الاجراءات التنفيذية للتملك ما بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية والجهات الدولية ذات الاختصاص بما يضمن الجودة في الاجراءات.

١٠- نوصي المشرع العراقي بأن ينظم آلية تملك المتجاوزين على الأراضي المخصصة للاستعمال الصناعي وفقاً لطريقة (التملك التعويضي) بدلاً من طريقة (التملك التثبتي)، اي ان يعوض المتجاوزين اراضي اخرى غير الأراضي المتجاوز عليها، وبالأمكان استثمار الأراضي التي تقع خارج المدن لتعويض المتجاوزين المستحقين على ان يتم توفير الخدمات الاساسية لها لتكون صالحة للسكن، وبذلك

يتم ايجاد مناطق سكنية جديدة تعتبر امتداداً للمدن وتحد من التركيز السكاني في المدن القديمة والذي تتولد عنه مشاكل جمة منها الازدحامات الخائقة في مراكز المدن.

١١- يحذونا الأمل في القضاء الإداري العراقي بأن يجعل من اختصاصه النظر في دعوى حصول المواطن المستحق على السكن الملائم في حالة تقصير الحكومة في توفير هذا الحق الدستوري للمواطنين، على ان يتم ذلك من خلال التملك التعويضي بطريقة الأستثمار المشترك بين الدولة والقطاع الخاص والمنظمات الدولية التي تختص بمعالجة مشكلة الأسكان.

١٢- نوصي المشرع العراقي اثناء وضع شروط تملك المتجاوزين على الأموال العامة العقارية بأن يبتعد عن كل ما يشير الى الفئوية والتفرقة بين جميع افراد المجتمع الواحد والركون الى العدالة وعدم التمييز، اذ كان المشرع العراقي غير موفقاً في الفقرة (سادساً) من (قرار مجلس قيادة الثورة المنحل) رقم (١٥٦٢) لسنة (١٩٨٢) اذ ان هذا الشرط لا يملك اي مبرر قانوني بأستبعاد فئة دون غيرها من التملك عندما اشترط ان يكون المتجاوز مسجلاً في التعداد السكاني لمدينة بغداد لعام ١٩٧٧، اذ كان شرطاً غير منتجاً ولا يساعد على معالجة مشكلة التجاوز على الأموال العامة العقارية.

١٣- نوصي الحكومة العراقية في تطبيق قواعد الحكم الرشيد في معالجتها لمشكلة تملك المتجاوزين على الأموال العامة العقارية من خلال التعامل بشفافية في تحديد الفئات المستحقة، والعدالة في التطبيق وضمان الالتزام بالقوانين والأنظمة ذات الصلة وتعليمات التخطيط العمراني والتصميم الاساس للمدن، اذ ان تملك المتجاوزين على الأموال العامة العقارية بدون خطط مدروسة وشاملة لا يحد من مشكلة التجاوزات بل يزيد من تفاقمها، لأن هناك تجاوزات متلاحقة فكلما جاء قانون أو قرار لتمليك المتجاوزين على الأموال العامة العقارية يتجدد التجاوز بعد انتهاء نفاذ ذلك القرار او القانون وذلك يشبه الدوران في حلقات مغلقة لا نهاية لها، وهذا ما يستوجب وضع خطط شاملة وطويلة الأمد تستند على تشريعات موحدة تضع في حساباتها الإجراءات الوقائية للتجاوزات، مع الاهتمام بوضع المعالجات طويلة الأمد لتمليك المواطنين من فئات محدودي الدخل والذين لا يتقاضون الرواتب من الدولة، بعد ان يتم احصاء وطني لتلك الفئات ولا ضير من الأسترشاد بقاعدة البيانات لشبكة الحماية الاجتماعية في العراق التي اعدتها وزارة العمل والشؤون الاجتماعية لغرض معرفة المتجاوزين الذين لا يملكون اي مصدر للدخل وشمولهم بخطط التملك التعويضي الأستثماري كمرحلة أولى، على أن تضع

الدولة مراحل مدروسة لخطتها لتشمل فيما بعد الطبقات الأخرى في المجتمع من الموظفين الذين لا يملكون وحدات سكنية، إذ تعد هذه الفئة من الفئات المرشحة لأحداث تجاوزات جديدة في حالة عدم حصولهم على وحدات سكنية وبالتالي فإن حصول هذه الفئات على الوحدات السكنية يعد إجراءً وقائياً للحد من التجاوز المستقبلي على الأموال العامة العقارية على أساس الحق للجميع في الحصول على السكن اللائق.

١٤- نوصي المشرع الدستوري بتعديل نص المادة (٨٠/أولاً) من دستور العراق لعام (٢٠٠٥) التي تنص على أن (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والإشراف على عمل أولاً: عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة) وهذه إشارة ضمنية غير مباشرة إلى الدور الرقابي لمجلس الوزراء، لتكون بعد اقتراح التعديل وفقاً للآتي: (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والإشراف والرقابة على أولاً: عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة...)، وهذا التعديل المقترح يجعل المادة الدستورية المتقدمة تشير بشكل مباشر وغير ضمني للدور الرقابي لمجلس الوزراء العراقي الذي يمارسه على الوزارات والتشكيلات الإدارية المختلفة التي تتبع تلك الوزارات كونه يمثل السلطة التنفيذية في الدولة، التي تساهم في رسم السياسة العامة للدولة والخطط العامة لها.

١٥- نوصي المشرع العراقي بتشريع قانون التخطيط العمراني الذي ينظم استعمالات الأرض وخطط التنمية العمرانية، وهذا ما يساعد على معالجة مشكلة التجاوز على الأموال العامة العقارية، ويساعد في تحديد الجهات المركزية والمحلية التي تتبنى المعالجات والتي من بينها تمليك المتجاوزين على الأموال العامة العقارية، كون ذلك يعد من المعالجات الواقعية والتي تساهم في حل هذه المشكلة إذا ما تم التعامل معها وفقاً للقوانين والأنظمة المرعية.

وبناءً على ما جاء في الفقرة (١٥) المتقدمة نقترح القانون الآتي:

١- اسم القانون المقترح: **قانون التخطيط العمراني لسنة ٢٠٢٣**

٢- فصول ومواد القانون المقترح: