



تمليك أراضي الدولة للمتجاوز عليها - دراسة تحليلية

الاستاذ الدكتور ظاهر مجيد قادر
قسم القانون، كلية القانون، جامعة صلاح الدين - أربيل، أربيل / مستشار في مجلس شوري إقليم كردستان - العراق
البريد الالكتروني: dhahir.qadir@su.edu.krd
الأستاذ الدكتور هيو إبراهيم الحيدري
قسم القانون، كلية القانون، جامعة صلاح الدين - أربيل، أربيل / مستشار في مجلس شوري إقليم كردستان - العراق
البريد الالكتروني: hewa.qadir@su.edu.krd

ID No. 2133	Received:23/04/2024	الكلمات المفتاحية:
(PP 44 - 59)	Accepted:22/11/2024	التجاوز على أراضي الدولة، المتجاوز،
https://doi.org/10.21271/zjlp.22.sp.3	Published:30/11/2024	الغاصب، حق التملك، المسؤولية الجزائية، المسؤولية المدنية.

الملخص

منح المشرع الكوردستاني، بموجب أحكام قانون تمليك الأراضي المتجاوز عليها ضمن حدود البلديات في إقليم كردستان - العراق رقم (3) لسنة 2019 المعدل، للشخص المتجاوز حق تملك الأرض المتجاوز عليها، وبذلك لم يأخذ المشرع الكوردستاني الحماية الدستورية للمال العام بنظر الاعتبار، كما تجاوز بذلك الثوابت التشريعية التي تقر المسؤولية الجزائية والمسؤولية المدنية للمتجاوز على أراضي الدولة بما يفرضي إلى مساءلته عن عمله غير المشروع، بيد أن المشرع الكوردستاني بدلاً من ذلك، كافأ المتجاوز بمنحه حق التملك، لذا تسلط هذه الدراسة الضوء على أحكام القانون المذكور ومدى مشروعيتها من الناحية الدستورية ومدى تعارضه مع الثوابت التشريعية، فضلاً عن تقييم مدى نجاعة هذا الأسلوب والسياسة التشريعية في معالجة ظاهرة التجاوز على أراضي الدولة.

المقدمة

قام المشرع الكوردستاني بتشريع قانون تمليك الأراضي المتجاوز عليها ضمن حدود البلديات في إقليم كردستان - العراق رقم (3) لسنة 2019 المعدل بالقانون رقم (7) لسنة 2021، وفيه سمح المشرع للبلدية المعنية بتمليك الأرض المتجاوز عليها والعائدة للدولة للشخص المتجاوز، وذلك لأول مرة في تاريخ القوانين العراقية، وكان من بين الأسباب الموجبة لتشريع القانون المذكور الحفاظ على المعالم الحضارية للمدن والقصبات والأرياف في إقليم كردستان - العراق، ولغرض معالجة حالات التجاوز وتوفير الخدمات الأساسية باتجاه وضع حد للتجاوز وتهيئة الأرضية لتنفيذ التصميم الأساسي للمدن من قبل البلديات.

أولاً- أهمية موضوع الدراسة وأسباب اختياره:

تتمثل أهمية موضوع الدراسة في تسليط الضوء على ظاهرة واقعية في مجتمعنا العراقي والكوردستاني، وهي ظاهرة التجاوز على أراضي الدولة، والتي ينجم عنها الإضرار بالمال العام، الأمر الذي يقتضي من المشرع التدخل بحكمة لوضع حد لهذه الظاهرة ومعالجة هذا الواقع على وفق سياسة تشريعية واضحة تتفق مع الثوابت التشريعية وبما يصون المال العام ويحترم سيادة القانون. فضلاً عما يمثله موضوع الدراسة من جانب عملي مهم يثير الكثير من الإشكاليات عند التطبيق، إضافة إلى عدم تناول هذا الموضوع، من هذه الناحية، من قبل الباحثين.

ثانياً- مشكلة الدراسة:



تكمن مشكلة الدراسة في قيام المشرع الكوردستاني بتشريع قانون يخالف الثوابت التشريعية التي توجب مساءلة المتجاوز باعتباره متعدياً على المال العام وترتيب المسؤولية الجزائية والمدنية عليه، من خلال مكافأة المتجاوز بتخليكه الأرض التي تجاوز عليها، وكل ذلك بحجة معالجة حالات التجاوز على أراضي الدولة ووضع حد لها. ثالثاً- تساؤلات الدراسة:

- 1- ما مدى دستورية هذا التملك لأراضي الدولة؟
 - 2- ألا يتعارض هذا التملك للمتجاوز مع المسؤولية الجزائية والمدنية له؟
 - 3- هل وضع القانون المذكور حداً للتجاوز؟ وهل قدم معالجة تشريعية ناجعة في هذا الصدد؟
 - 4- ما درجة استجابة المتجاوزين على أراضي الدولة لهذا القانون؟
 - 5- ما مصير الأراضي المتجاوز عليها التي لم تملك وفقاً لأحكام هذا القانون؟
- رابعاً- أهداف الدراسة:

تحدد أهداف هذه الدراسة في الإجابة عن هذه التساؤلات المذكورة أعلاه، فضلاً عن بيان شروط تملك الأرض المتجاوز عليها وإجراءاته، ونطاق الأراضي المشمولة بهذا القانون، والشخص المتجاوز المشمول بأحكام هذا القانون. خامساً- منهج الدراسة:

تستند الدراسة إلى المنهج التحليلي وصولاً إلى تقييم قانون تملك الأراضي المتجاوز عليها ضمن حدود البلديات في إقليم كوردستان - العراق رقم (3) لسنة 2019 المعدل، وبيان أهم الثغرات الواردة فيه واقتراح الحلول الكفيلة بسد هذه الثغرات ووضع حد للتجاوز على أراضي الدولة ومساءلة المتجاوزين. سادساً- هيكلية الدراسة:

- لأجل تحقيق أهداف الدراسة وفق المنهجية المتبعة ارتأينا تقسيمها وفق الهيكلية الآتية:
- المطلب الأول: شروط تملك الأراضي المتجاوز عليها وإجراءاته
 - المطلب الثاني مدى دستورية التملك وتعارضها مع مسؤولية المتجاوز
 - المطلب الثالث: مدى معالجة القانون لظاهرة التجاوز على أراضي الدولة
- ونتهي البحث بخاتمة نسجل فيها أهم الاستنتاجات والتوصيات التي نتوصل إليها من خلال البحث.

المطلب الأول

شروط تملك الأراضي المتجاوز عليها وإجراءاته

هناك مجموعة من الشروط التي يجب أن تتوفر لتمليك الأراضي المتجاوز عليها، كما أن عملية التملك هذه يجب أن تتم بمجموعة من الإجراءات. بغية إلقاء الضوء على تلك الشروط والإجراءات نوزع هذا المطلب على فرعين، نخصص الأول منهما لبيان شروط تملك الأراضي المتجاوز عليها، بينما نعقد الفرع الثاني للبحث في إجراءات تملك الأراضي المتجاوز عليها.

الفرع الأول

شروط تملك الأراضي المتجاوز عليها

بما أن قانون تملك الأراضي المتجاوز عليها ضمن حدود البلديات في إقليم كوردستان-العراق رقم (3) لسنة 2019 المعدل⁽¹⁾ أورد الشروط الواجب توفرها لتمليك الأراضي المتجاوز عليها. وبعد التمعن في تلك الشروط يمكننا تقسيمها إلى

⁽¹⁾ نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية (وقائع كوردستان)، ذات العدد (245) بتاريخ 2019/12/24. وقد عدل هذا القانون بالقانون رقم (7) لسنة 2021 والمنشور في الجريدة الرسمية (وقائع كوردستان)، ذات العدد (271) بتاريخ 2021/9/9.



نوعين من الشروط، الشروط المتعلقة بمحل التجاوز، والشروط المتعلقة بالشخص المتجاوز. وفيما يأتي نسلط الضوء على كلٍ من هذا وذاك في نقطتين مستقلتين.

أولاً: شروط التمليك المتعلقة بمحل التجاوز:

لدى دراسة الشروط التي أوردها قانون تمليك الأراضي المتجاوز عليها في المادتين (1) و(2) من أصل القانون وتعديله، يمكننا القول بأن الشروط التي يجب أن تتوفر في الأرض التي تم التجاوز عليها ومن ثم تمليكها للشخص المتجاوز هي كالآتي:

1- وقوع الدار المشيدة تجاوزاً داخل حدود البلديات ضمن المناطق المخصصة للسكن بموجب التصميم الأساسي والتصاميم التفصيلية للبلديات⁽¹⁾.

كما هو واضح من خلال هذا الشرط أنه حصر التجاوز في تشييد دار سكنية في حدود البلديات في المناطق السكنية، مما يعني عدم شمول هذا التمليك للتجاوزات التي حصلت على أراضي الدولة والتي لم يكن التجاوز فيها منصباً على تشييد دار سكنية في المناطق السكنية.

وتطبيقاً لهذا الشرط فقد أوردت المادة (4) من تعليمات رقم (3) لسنة 2021⁽²⁾، الخاصة بتنفيذ قانون تمليك الأراضي المتجاوز عليها، مجموعة من الحالات التي لاتعد مشمولة بأحكام هذا القانون، وذلك لعدم توفر مضمون هذا الشرط فيها⁽³⁾.

2- استعمال الدار المشيدة على الأرض لغرض السكني، وأن تكون الدار مشيدة قبل تاريخ 2020/12/31

3- أن تكون الأرض المشيدة عليها الدار تجاوزاً مملوكة للدولة ملكاً تاماً أو مثقلة بحق التصرف.

4- أن لاتتجاوز مساحة الأرض المراد تمليكها (200) مائتي متر مربع في مركز المحافظة، و(250) مائتين وخمسين متراً مربعاً في مركز القضاء، و(300) ثلاثمائة متر مربع في مركز الناحية.

5- أن لاتكون الأرض المتجاوز عليها عائدة، سواء بصورة ملك صرف أو حق تصرف، للمكونات الدينية والقومية، إذا كان الشخص المتجاوز على الأرض من غير المنتمين لهذه المكونات أو القوميات⁽⁴⁾؛ وقد أورد القانون هذا الشرط بغية الحفاظ على حقوق المكونات الدينية أو القومية وعدم إعطاء الشرعية لممارسة التغيير الديموغرافي عن طريق التجاوز على أراضي الدولة من قبل أشخاص متنفذين في المناطق التي يكون أكثرية سكانها تابعين لمكون ديني أو قومي معين.

ثانياً: شروط التمليك المتعلقة بالشخص المتجاوز:

هناك شروط خاصة⁽⁵⁾ بالشخص الذي قام بالتجاوز على أرض الدولة والذي يطالب بتمليكها، وهي:

1- أن يكون مالكاً للدار التي المشيدة على أرض الدولة تجاوزاً؛ مما يعني أنه لايشترط أن يكون هو الشخص الذي قام بالتجاوز، بل يمكن أن يكون هذا الشخص قد اشترى الدار من المتجاوز.

2- أن لايقبل عمره عن (18) ثماني عشرة سنة.

3- أن يكون متزوجاً أو معيلاً لأقاربه إلى الدرجة الرابعة من القرابة.

⁽¹⁾ البند (أولاً) من المادة (2) من قانون تمليك الأراضي المتجاوز عليها.

⁽²⁾ نشرت هذه التعليمات في الجريدة الرسمية (وقائع كردستان)، ذات العدد (275)، بتاريخ 2021/12/9.

⁽³⁾ والحالات التي لا يشملها التمليك بموجب المادة (4) من هذه التعليمات هي: الدار غير مكتملة البناء، ومحلات تربية الحيوانات والطيور، والمخازن والمعارض، والعمارات، وكذلك الدور التي تستعمل لغير غرض السكن مثل: مقرات الأحزاب والمنظمات والشركات والعيادات الطبية والخزن وغيرها من الأغراض.

⁽⁴⁾ المادة (19) من قانون تمليك الأراضي المتجاوز عليها.

⁽⁵⁾ هذه الشروط مستنبطة من المادة (2) من قانون تمليك الأراضي المتجاوز عليها وكذلك المادة (5) من التعليمات الصادرة لتسهيل تنفيذه.



4- أن يكون عراقياً؛ على الرغم من أن الأحكام الواردة في القانون وكذلك التعليمات لم تبين الوقت الذي يجب أن يتوفر هذا الشرط في الشخص المتجاوز، هل يقصد بذلك أن يكون عراقياً وقت حصول التجاوز أو وقت تقديم طلب التملك؟ ولكن بما أن هذا الشرط قد ورد بصدد شروط تملك الأرض المتجاوز عليها، فإن ذلك يفهم منه أن المشرع يقصد أن يكون الشخص عراقياً وقت تقديم طلب التملك.

5- أن يقوم بتقديم طلب تحريري إلى رئيس الوحدة الإدارية لغرض التملك في مدة زمنية لا تتجاوز سنة واحدة من تاريخ نفاذ القانون وهو يوم 9 / 9 / 2021.

ولكن الغريب في الأمر هو أن المادة (12)⁽¹⁾ من القانون المذكور قد حددت مدة العمل بأحكامه ب (3) ثلاث سنوات من تاريخ نفاذه المشار إليه أعلاه. إذ ان تاريخ تقديم الطلبات قد انتهى منذ 9 / 9 / 2022، وهو تاريخ مرور سنة على نفاذ القانون، وإذا كانت هذه المدة قد انتهت بحسب نص القانون ولا يقبل أي طلب للتملك بعد هذا التاريخ، فما هي الفائدة العملية من بقاء العمل بأحكام القانون المذكور لمدة ثلاث سنوات بعد نفاذه؟

الفرع الثاني

إجراءات تملك الأراضي المتجاوز عليها

لدى الرجوع إلى قانون تملك الأراضي المتجاوز عليها والتعليمات الصادرة بموجبه، يمكننا تحديد الإجراءات الواجب اتباعها للقيام بتملك الأراضي المتجاوز عليها، وعلى النحو الآتي:

أولاً- تشكيل اللجان العليا في مراكز المحافظات:

وتتألف هذه اللجان برئاسة المحافظ وعضوية مدير البلديات ومدير عام الزراعة وممثل التسجيل العقاري وممثل وزارة المالية ومدير بلدية مركز المحافظة ومدير التخطيط العمراني.

ثانياً- تشكيل اللجان العليا في مراكز الأفضية:

وتتألف هذه اللجان برئاسة القائم مقام وعضوية مدير البلدية وممثل التسجيل العقاري في القضاء ومدير الزراعة وممثل عن وزارة المالية.

وتجدر الإشارة إلى أن مهام هذه اللجان هي متعددة، منها⁽²⁾: تدقيق المعاملات التي ترفع إليها من قبل اللجان الفرعية، اتخاذ قرار التملك أو رفضه، اتخاذ قرار تعويض المتضررين وتحديد العقار محل التعويض، رقابة أعمال اللجان الفرعية، اتخاذ القرارات النهائية الضرورية.

كما أن هناك لجاناً فرعية⁽³⁾ يتم تشكيلها في كل بلدية بقرار من رئيس الوحدة الإدارية، والتي تقوم بمجموعة من المهام، منها: تشخيص وتعداد الدور التي تم تشييدها على أراضي الدولة تجاوزاً في حدود البلدية المعنية، وإعداد استمارة معلومات بخصوص جميع الدور المشيدة مع بيان الشخص المتجاوز، وضع خريطة للمناطق التي ليست لها خريطة، مع بيان وقت تشييد الدار ومحل التجاوز، وغيرها من المهام الموكولة إلى تلك اللجان الفرعية.

⁽¹⁾ تنص المادة (12) من القانون المذكور على أنه ((يعمل بهذا القانون لمدة (3) ثلاث سنوات من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية "وقائع كردستان").

⁽²⁾ وردت هذه المهام في المادة (13/ أولاً) من تعليمات تنفيذ قانون تملك الأراضي المتجاوز عليها.

⁽³⁾ وردت هذه المهام في المادة (13/ ثانياً) من تعليمات تنفيذ قانون تملك الأراضي المتجاوز عليها.



المطلب الثاني

مدى دستورية التملك وتعارضها مع مسؤولية المتجاوز

لا شك أن أحد أهم الانتهاكات لحرمة المال العام هو التجاوز عليه، لذلك استلزمت المحافظة على المال العام حمايته دستورياً، بالإضافة إلى حمايته جزائياً تتمثل في تجريم التجاوز على أراضي الدولة، وفي الوقت ذاته حمايته مدنياً بتحميل المتجاوز المسؤولية المدنية، وهذه ثوابت تشريعية راسخة في القوانين، ولكن، وعلى الرغم من ذلك، يلاحظ أن القانون - محل الدراسة - أجاز تملك الأرض للمتجاوز عليها، بمعنى أنه قام بمعاملة الشخص المتجاوز معاملة استثنائية رغم اعتباره قائماً بفعل جرمي في نطاق القانون الجنائي ويعمل غير مشروع في نطاق القانون المدني، وهو ما سوف نتطرق له في الفرعين الآتيين.

الفرع الأول

مدى دستورية تملك الأرض المتجاوز عليها

أولاً- الحماية الدستورية للمال العام:

تحرص الدول على حماية المال العام وإيلاء عناية خاصة به لأنه أحد أهم الأسس التي ترتكز عليها الدولة، ومن ثم تلتزم مؤسسات الدولة والمواطنون على حدٍ سواء بحماية المال العام، إذ لا يجوز للإدارة التصرف فيها دون رقيب، كما لا يجوز للأفراد التجاوز عليها. وفي ذلك تنص المادة (27) من الدستور العراقي لسنة 2005، على أنه ((أولاً- للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن. ثانياً- تنظم بقانون الأحكام الخاصة بحفظ أملاك الدولة وإدارتها وشروط التصرف فيها، والحدود التي لا يجوز فيها النزول عن شيء من هذه الأموال)).

وبذلك رسخت هذه المادة الدستورية حماية المال العام وحفظه، ومن البديهي أن أراضي الدولة تعد من أهم أموالها التي تجب حمايتها، حيث قضت المادة (71) من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 بأنه ((1- تعد أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص المعنوية العامة، والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى القانون. 2- وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم)). واستناداً لحكم المادة (الأولى/أولاً) من قانون توحيد أصناف أراضي الدولة رقم (53) لسنة 1976 فإنه ((أولاً- تعتبر جميع الأراضي الصرفة، والمفوضة بالطابو، والممنوحة باللزمة والموقوفة وقفاً غير صحيح، والأراضي المتروكة من صنف الأراضي المملوكة للدولة وتسجل باسم وزارة المالية، وتعديل سجلاتها وسندياتها في دوائر التسجيل العقاري على هذا الأساس تلقائياً، دون أي إجراءات أخرى)).⁽¹⁾

⁽¹⁾ وأضافت الفقرة (ثانياً) من المادة ذاتها بأنه ((يبقى لأصحاب الحقوق التصرفية في الأراضي المذكورة في البند (أولاً) من هذه المادة حق التصرف بالأرض حسب التعامل السابق ويؤشر هذا الحق في سجلاتها وسندياتها الخاصة، وينتقل حق العقار إلى هذا الحق، وتتبع بشأن انتقاله أحكام القوانين المرعية)). وتنص المادة (7) من قانون التسجيل العقاري العراقي رقم (43) لسنة 1971 المعدل، على أن ((الأراضي الأميرية هي التي تعود رقبته للدولة وتكون على ثلاثة أنواع: (أ) الأراضي الأميرية الصرفة: هي التي تعود رقبته وجميع حقوقها إلى الدولة. (ب) الأراضي الأميرية المفوضة بالطابو: هي الأراضي التي فوض حق التصرف فيها إلى الأشخاص وفق أحكام القوانين. وتعتبر الأراضي الموقوفة وقفاً غير صحيح التي يقتصر وقفها على الرسوم أو الأعشار أو كليهما بحكم الأراضي الأميرية المفوضة بالطابو. (ج) الأراضي الأميرية الممنوحة باللزمة: هي الأراضي التي منح حق التصرف فيها إلى الأشخاص حسب أحكام قانوني التسوية واللزمة)). وأضافت المادة (8) من القانون المذكور بأن ((الأراضي المتروكة: هي العقارات العائدة للدولة والمخصصة لأغراض المنفعة العامة أو لمنفعة أهالي قرية أو قصبه معينة)).



وبذلك فإن الدستور يقضي بحماية أراضي الدولة من التجاوز عليها، والذي يتجسد في التصرفات الواقعة على العقارات العائدة للدولة والبلديات ضمن حدود التصاميم الأساسية دون الحصول على موافقات أصلية⁽¹⁾. كما عرف التجاوز على أراضي الدولة بأنه كل تصرف أو عمل يرد على أراضي الدولة يخالف أحكام القوانين النافذة⁽²⁾. إذن، أي تجاوز على المال العام تجب إزالته لاعتبارات حماية المال العام، ومن ثم لا يجوز تملكه بالتقادم، لذلك يجب استرداد المال العام مهما طال مدة وضع اليد عليه.

وتجدر الإشارة إلى أن الدستور العراقي لسنة 2005، وبعد أن كرس الحماية الدستورية للملك الخاص، بموجب المادة (23/أولاً)، والتي تنص على أن ((الملكية الخاصة مصونة ويحق للمالك الانتفاع بها واستغلالها والتصرف بها في حدود القانون))، أكد في الفقرة (ثانياً) من المادة ذاتها، على أنه ((لا يجوز نزع الملكية إلا لأغراض المنفعة العامة مقابل تعويض عادل، وينظر ذلك بقانون))⁽³⁾؛ فإذا كان المشرع الدستوري لم يجز نزع الملكية الخاصة حتى لو كانت لمتقاضي المصلحة عامة بدون تعويض عادل⁽⁴⁾، فكيف يمكن للمشرع الكوردستاني إجازة تملك أرض الدولة المتجاوز عليها للشخص المتجاوز؟!

ثانياً- جواز تملك أراضي الدولة حالة استثنائية:

إن مقتضى قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام هو عدم جواز إبرام التصرفات المدنية على الأموال العامة بما يؤدي إلى إنهاء تخصيصها لتحقيق المنفعة العامة كالبيع أو الهبة أو الوصية. كذلك لا يجوز حجز المال العام لتعارض ذلك مع فكرة تخصيص المال العام للمنفعة العامة. وفي السياق ذاته، لا يجوز تملك المال العام بالتقادم عن طريق وضع اليد كما يحدث في المال الخاص، وذلك ضماناً لاستمرار تخصيص المال العام للمنفعة العامة⁽⁵⁾. وبذلك فإنه لا يجوز أن يقع على عقارات الدولة أي تصرف من شأنه أن ينقل ملكيتها إلى الأفراد. والقاعدة أن يبيع أموال الدولة يسري عليه في العراق قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (21) لسنة 2013، حيث نصت الفقرة (أولاً) من المادة (1) من القانون المذكور، على أنه ((تسري أحكام هذا القانون على أموال الدولة، المنقولة وغير المنقولة، عند بيعها أو إيجارها، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك)). كما قضت المادة (2) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة في إقليم كردستان - العراق رقم (1) لسنة 2021، بأنه ((تسري أحكام هذا القانون على أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة عند بيعها أو إيجارها، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك)).

وفي هذا الصدد، تنص المادة (2) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة العراقي، على أنه ((لا يجوز بيع أو إيجار أموال الدولة، ما لم يقرر الوزير المختص... بيعها أو إيجارها، عند تحقق المصلحة العامة...))، وقد رسم القانون المذكور

(1) علي حسن عبد الأمير، إجراءات إزالة التجاوز على المال العام العقاري في العراق، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية، العدد (3)، 2011، ص174.

(2) تাকে محمد أحمد، المسؤولية المدنية عن التجاوز على أراضي الدولة في القانون العراقي، دراسة تحليلية، رسالة ماجستير، جامعة صلاح الدين - أربيل، 2021، ص45.

(3) والقانون المنظم لذلك هو قانون الاستملاك العراقي رقم (12) لسنة 1981 المعدل. وللتفصيل بخصوص الاستملاك، ينظر: مصطفى كامل محمد طمهور، الاستملاك للمنفعة العامة في القوانين المقارنة، ط1، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2019، ص18؛ د. نجم الأحمد، المفهوم القانوني للمنفعة العامة في نطاق الاستملاك، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد (2)، العدد (29)، 2013، (ص9-35)، ص18؛ د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2004، ص459؛ د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثالث، أموال الإدارة وامتيازاتها، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص270.

(4) ينظر: د. هيوا إبراهيم قادر و د. ظاهر مجيد قادر، نزع ملكية العقار دون بدل - دراسة تحليلية، مجلة زانكو للعلوم الإنسانية، المجلد (24)، العدد (4)، 2020، (ص1-15)، ص7.

(5) د. هيوا إبراهيم قادر و إبراهيم عمر برايم، ملكية العقارات الموزعة غير المسجلة، مجلة زانكو للقانون والسياسة، السنة (19)، العدد (30)، حزيران 2021، (ص447-508)، ص464.



إجراءات معينة لذلك. كما نصت المادة (3) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة في إقليم كردستان، على أنه (أولاً- لا يجوز بيع أو إيجار أموال الدولة، ما لم تقرر السلطة المختصة بيعها أو إيجارها عند تحقق المصلحة العامة... ثانياً- يجري بيع أو إيجار أموال الدولة عن طريق المزايدة العلنية وفق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك)). كذلك قضت المادة (15) من القانون المذكور، بأن مدة المساطحة لا تتجاوز (25) خمساً وعشرين سنة غير قابلة للتجديد ولا للتملك للمساطح.

كذلك الحال، بخصوص قانون إدارة البلديات العراقي رقم (165) لسنة 1964 المعدل، حيث نصت المادة (49) منه، على أنه ((1- للمجلس أن يقرر القيام بمشاريع سكنية للموظفين والمستخدمين والأهليين في حالة اقتضاء المصلحة العامة على النحو التالي: ... ب- تشييد الدور السكنية وبيعها أو إيجارها بأسعار مناسبة أو استثمارها بالإجارة الطويلة. 2- على المجلس عند إقراره أي مشروع سكني أن يراعي في ذلك المصلحة العامة وتأمين ربح يعود إلى البلدية منه)). كما نصت المادة (60) من القانون المذكور، على أنه ((3- للبلدية بيع العقارات التي لا يمكن الاستفادة منها ببدل المثل للمالك المجاور بموافقة الوزير وبموجب التعليمات التي يصدرها. ... 5- للبلدية بيع العقارات ببدل المثل للجهات الخيرية والدينية بموافقة الوزير)). وأضافت المادة (62) بأنه ((لا يجوز لأمانة العاصمة أو للبلدية أن تتنازل عن أي مال أو حق بأقل من قيمته الحقيقية عند التنازل)). إذن، استناداً لأحكام المادتين (49) و(60) من قانون إدارة البلديات العراقي، والمادة (24/ثالثاً) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة (2013)، فإنه لا يجوز بيع عقارات الدولة ومن ضمنها الأراضي المخصصة للإسكان بسعر رمزي⁽¹⁾.

ويلاحظ أن المادة (30) من قانون إدارة البلديات لإقليم كردستان - العراق رقم (6) لسنة 1993 المعدل، تنص على أنه ((للمجلس أن يقرر القيام بمشاريع سكنية وتوزيع الأراضي على المواطنين عن طريق إفراز الأراضي داخل التصميم الأساسي وتوزيعها بموجب التعليمات)). كما أضافت المادة (5/38) من القانون المذكور، بأنه ((تستثنى القطع السكنية للبلدية من قانون بيع وإيجار أموال الدولة النافذ))، إلا أن حكم المادتين المذكورتين، مقيد بحكم المادة (40) من القانون ذاته، والتي تقضي، بأنه ((لا يجوز للبلدية أن تتنازل عن أي مال أو حق بأقل من قيمته الحقيقية عند التنازل)). أما المادة (10/ثانياً) من قانون الاستثمار العراقي رقم (13) لسنة 2006 المعدل⁽²⁾، فقد نصت على أنه ((1- يجوز تملك المستثمر العراقي أو الأجنبي الأراضي المخصصة للمشاريع السكنية والعائدة للدولة والقطاع العام... 2- يجوز تملك المستثمر العراقي الأراضي المخصصة للمشاريع الصناعية والعائدة للدولة والقطاع العام...)). وأضاف البند (خامساً) من المادة ذاتها، بأنه ((تستثنى العقارات التي تخصص لإقامة مشاريع استثمارية عليها من أحكام القوانين والقرارات الآتية: أ- قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (21) لسنة 2013، وتحدد أسس احتساب بدلات البيع والإيجار وفق نظام يصدر لهذا الغرض...)). كما قضت المادة (الرابعة/ثالثاً) من قانون الاستثمار في إقليم كردستان - العراق رقم (4) لسنة 2006، بأنه ((للمجلس وبناءً على اقتراح الهيئة، تملك الأراضي التي تخصص للمشاريع الاستراتيجية بسعر تشجيعي تقترحه الهيئة، أو بدون بدل، على أن تراعى طبيعة المشروع وأهميته ومقتضيات المصلحة العامة عند التملك، وذلك استثناءً من أحكام قانون بيع وإيجار أموال الدولة النافذ في الإقليم)). ويتبين مما سبق، أن الأصل هو عدم جواز تملك أراضي الدولة، والاستثناء تملكها لمقتضيات المصلحة العامة، سواء في تقديم خدمات البلدية أو الاستثمار أو غيرها.

الفرع الثاني

مدى تعارض التملك مع المسؤولية الجزائية والمدنية للمتجاوز

هناك ثوابت تشريعية وقواعد راسخة في القانون المدني والقانون الجنائي، تتمثل في اعتبار المتجاوز فعلاً غير مشروع يستوجب العقاب في القانون الجنائي، ويستوجب التعويض في القانون المدني، بمعنى مساءلة المتجاوز مدنياً وجزائياً، ذلك أن المشرع أحاط المال العام بحماية مدنية وحماية جنائية.

⁽¹⁾ ينظر: د. هيو إبراهيم قادر و إبراهيم عمر برايم، مصدر سابق، ص 472.

⁽²⁾ بالقانون رقم (2) لسنة 2010، والقانون رقم (50) لسنة 2015.



أولاً- تحميل المتجاوز على أراضي الدولة المسؤولية الجزائية:

لا يتضمن قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل، نصاً صريحاً لتجريم التجاوز على أراضي الدولة، ولكن تجريم التجاوز على الأرض المملوكة ملكية خاصة، يستوجب من باب أولى تجريم التجاوز على أراضي الدولة، ونظراً لعدم وجود نص خاص لتحميل المسؤولية الجزائية على المتجاوز في قانون العقوبات العراقي النافذ⁽¹⁾، والتزاماً بالمبدأ الدستوري (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص)⁽²⁾، فقد عالج المشرع العراقي هذا النقص التشريعي لاحقاً بموجب قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (548) لسنة 1979⁽³⁾، فبعد أن منح القرار المذكور، بموجب البند (1) منه، للأشخاص الذين شيدوا دوراً سكنية تجاوزاً قبل تاريخ 1979/1/1 على أراضي مملوكة للدولة أو البلديات ضمن الحدود البلدية، أن يمتلكوا تلك الأراضي بقيمتها الحقيقية وفق الشروط المحددة في هذا القرار⁽⁴⁾، حيث قضى البند (9) من القرار المذكور، بمعاقبة كل من يتجاوز بالبناء، بعد نفاذ هذا القرار (أي بعد تاريخ 1979/5/21) على أرض للدولة والبلديات، بالحبس مدة لا تقل عن (6) ستة أشهر ولا تتجاوز (2) سنتين، وبالغرامة أو بإحداهما، مع رفع التجاوز دون أي تعويض.

وبذلك، فإن كل من تجاوز على أراض الدولة بعد هذا التاريخ (1979/5/21) فإنه يتحمل المسؤولية الجزائية التي تستلزم معاقبته، وليس منحه امتيازاً بتملك الأرض التي تجاوز عليها كما فعل المشرع الكوردستاني في القانون محل هذه الدراسة. كما لا يمكن التحجج بقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (156) لسنة 2001، بخصوص منحه حق التملك

⁽¹⁾ تضمن قانون العقوبات العراقي عدة نصوص لحماية المال العام العقاري، حيث نظمت المواد (352-355) منه، جرائم الاعتداء على الطرق العامة والمواصلات والأعمال، إذ عاقبت المادة (352) كل من أفسد مياه بئر عامة أو خزان مياه أو مستودع عام للمياه، بالحبس والغرامة أو بأحدهما، كما عاقبت المادة (355) كل من أحدث تخريباً أو أتلف عمداً طريقاً عاماً أو مطاراً أو جسراً أو قنطرة أو سكة حديد أو نهراً أو قناة صالحة للملاحة، بالعقوبة ذاتها. ينظر للتفصيل: علي كاظم عزوز، حدود الحماية التشريعية لأراضي الدولة في العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الكوفة، 2022، ص102-106.

⁽²⁾ المادة (19/ثانياً) من الدستور العراقي لسنة 2005.

⁽³⁾ منشور في الوقائع العراقية، العدد (2711)، في 1979/5/21.

⁽⁴⁾ نص البند (2) من القرار المذكور، على أنه ((يشترط في الأرض التي تملك، بموجب أحكام هذا القرار: (أ) أن تكون ضمن المناطق السكنية، وفقاً للتصاميم الأساسية للمدن، أو ضمن المناطق التي تميز هذه التصاميم إنشاء دور سكن عليها. (ب) أن يكون البناء المشيد على الأرض المتجاوز عليها من الطابوق أو الحجر أو الأسمنت))، وبخصوص الإجراءات، ينص البند (3) من القرار المذكور، على أنه ((يقدم الطلب بالتملك، إلى مديرية البلدية في مركز العقار خلال مدة سنة، من تاريخ نفاذ هذا القرار يتضمن الاسم الثلاثي لطالب التملك ومهنته ومحل عمله وموقع العقار المتجاوز عليه وتاريخ إنشاء الأبنية ونوعها، وعلى أن يرفقه بإقرار خطي بعدم تملكه هو أو زوجته أو أولاده القاصرون دار سكن أو قطعة أرض، يجوز إنشاء دار عليها، أو كانوا قد استفادوا بأي شكل من الأشكال من أحكام قراري مجلس قيادة الثورة المرقمين (1397) في 1970/10/28، و(721) في 1972/9/30))، وبموجب البند (4) من القرار المذكور، ((يجري تقدير القيمة الحقيقية للأرض وأجر المثل للمدة المتجاوز عليها من قبل لجان خاصة تشكل في كل مركز إداري بقرار من وزير الداخلية، وبموجب التعليمات التي يصدرها بهذا الشأن))، وقضى البند (5) من القرار ذاته، بأنه ((لا يجوز تملك أكثر من قطعة أرض واحدة لطالب التملك، وبشرط أن لا تزيد مساحتها على ثلاثمائة متر مربع))، وأضاف البند (6) من القرار المذكور، بأنه ((يشترط أن يكون طالب التملك هو الشاغل الفعلي للعقار أو ورثته المكلف بإعالتهم شرعاً))، وينص البند (7) من القرار ذاته، على أنه ((عند عدم توفر شروط التملك في الطلب، سواءً ما تعلق بموقع العقار محل التجاوز أو نوع المنشآت أو تعلق بشخص طالب التملك، تقرر البلدية المختصة رفض طلب التملك))، وأخيراً قضى البند (8) من القرار المذكور، بأنه ((إذا كان رفض طلب التملك بسبب مخالفة موقع العقار للتصاميم الأساسية للمدن، فلدائرة البلدية تهيئة قطع أرض سكنية ملائمة في موقع مناسب يجرى تملكها للمتجاوز بالقيمة الحقيقية للأرض)).



للمتجاوزين على أرض الدولة لكل من أنشأ تجاوزاً داراً للسكن قبل تاريخ 2001/1/1، لأن القرار الأخير غير نافذ في إقليم كوردستان - العراق، ومن ثم يبقى الوضع في الإقليم محكوماً بقرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (548) لسنة 1979، بمعنى تحميل المسؤولية الجزائية على كل من تجاوز على أرض الدولة بعد تاريخ (1979/5/21) وليس اعتباراً من تاريخ (2001/1/1)⁽¹⁾.

وفيما يتعلق بإقليم كوردستان، فقد قرر المشرع الكوردستاني المسؤولية الجزائية للمتجاوز على أراضي الدولة، بموجب حكم المادة (11) من قانون منع وإزالة التجاوز على أراضي الدولة في إقليم كوردستان - العراق رقم (3) لسنة 2018⁽²⁾.

كذلك فرض قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (1181) لسنة 1982، المسؤولية الجزائية على المقصر في رفع التجاوز عن أراضي الدولة، حيث حمل رئيس الوحدة الإدارية (مدير الناحية، القائمقام، المحافظ) ومدير البلدية، كل حسب اختصاصه، مسؤولية رفع التجاوز الذي يقع على الأراضي المملوكة للدولة أو البلديات، سواء كان البناء موافقاً للتصميم الأساسي المقرر أو مخالفاً له⁽³⁾. كما عاقب البند (3) من القرار المذكور، رئيس الوحدة الإدارية ومدير البلدية الذي يثبت عدم قيامه بواجباته المنصوص عليها في هذا القرار المذكور، وكل ضمن اختصاصه، بالحبس مدة لا تقل عن (6) ستة أشهر ولا تزيد على (3) ثلاث سنوات، مع مضاعفة العقوبة في حالة العود.

ومن موجبات حماية أراضي الدولة من التجاوز عليها وفقاً للقرار المذكور، أن البند (2) منه، قد منع منعاً باتاً إيصال الماء والكهرباء وسائر الخدمات الأخرى إلى المناطق المشمولة بأحكام هذا القرار، وأضاف بأنه تطبق بحق المتجاوزين العقوبات المنصوص عليها في الفقرة (9) من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (548) لسنة 1979 (1979/4/28) أو أية عقوبة أشد ترد في أي قانون أو قرار آخر.

⁽¹⁾ وبخصوص التجاوز على أراضي الآثار، ينص البند (1) من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (81) لسنة 1994، على أنه ((يعد متجاوزاً كل من قام بالزراعة أو السكن أو إقامة البناء أو المحدثات الأخرى على المواقع التي تعد من أماكن وأراضي الآثار وأحدث بها ضرراً تاريخياً أو مادياً))، لذا عاقب البند (2) من القرار ذاته، المتجاوز بالحبس مدة لا تقل عن سنة واحدة، وقضى البند (3) من القرار المذكور بأنه ((تتولى الإدارة المحلية والبلديات تحريك الشكوى الجزائية وإزالة التجاوز على نفقة المتجاوز)).

⁽²⁾ حيث تنص المادة المذكورة على أنه ((مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد تنص عليها القوانين النافذة في الإقليم: أولاً- يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن (1) سنة واحدة وبغرامة لا تقل عن (3,000,000) ثلاثة ملايين دينار ولا تزيد على (15,000,000) خمسة عشر مليون دينار كل من قام بفعل من الأفعال الواردة في الفقرة (أولاً) من المادة (4) من هذا القانون، مع إزالة التجاوز على نفقة المتجاوز. ثانياً- يعاقب بغرامة لا تقل عن (500,000) خمسمائة ألف دينار ولا تزيد على (2,000,000) مليوني دينار كل من قام بفعل من الأفعال الواردة في الفقرة (ثانياً) من المادة (4) من هذا القانون، وفي حالة العود تكون العقوبة الحبس لمدة (3) ثلاثة أشهر وغرامة لا تقل عن (2,000,000) مليوني دينار، ولا تزيد على (4,000,000) أربعة ملايين دينار، مع إزالة التجاوز على نفقة المتجاوز. ثالثاً- يعد شريكاً في الأفعال الواردة في الفقرة (ثانياً) من هذه المادة ويعاقب بعقوبتها صاحب الملك أو المحل أو المستأجر الذي يسهل أو يساعد في ارتكاب (التجاوز)). وفي هذا الصدد تنص الفقرة (أولاً) من المادة (4) من القانون ذاته، على أنه ((يعد تجاوزاً كل تصرف أو عمل يرد على أراضي الدولة أو على حق من الحقوق الواردة على هذه الأراضي إذا وقع دون ترخيص قانوني، أو بالمخالفة لأحكام القوانين النافذة...)).

⁽³⁾ وبموجب البند (1) من القرار المذكور، يستثنى من ذلك حالات التجاوز الواقعة قبل نفاذ هذا القرار إذا كانت مشمولة بالتعميم طبقاً لقرارات مجلس قيادة الثورة (المنحل) الصادرة بهذا الشأن وكانت طلبات التملك قد قدمت ضمن المدة القانونية المنصوص عليها في تلك القرارات.



ثانياً- تحميل المتجاوز على أراضي الدولة المسؤولية المدنية:

بعد أن نصت الفقرة (1) من المادة (71) من القانون المدني العراقي، على أن العقارات العائدة للدولة أو للأشخاص المعنوية العامة المخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى القانون، تعد أموالاً عامة؛ قضت الفقرة (2) من المادة ذاتها، بأنه ((وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم)).

وبذلك، قرر المشرع الحماية المدنية للمال العام من خلال ثلاث قواعد، الأولى عدم جواز التصرف بالمال العام، والثانية، عدم جواز حجزه، والثالثة عدم جواز تملك المال العام بالتقادم⁽¹⁾. وفيما يخص القاعدة الأخيرة، فإن الحيابة في المال العام لا تصلح سبباً لتملكه حيث يحق للشخص العام استرداده وقتما شاء، ومن هنا، نقول: إذا لم يجز المشرع المدني، لاعتبارات حرمة المال العام وحمايته، تملك أرض الدولة بالتقادم عن طريق وضع اليد عليها، فكيف يمكن السماح بتملك هذه الأرض للمتجاوز عليها والذي هو غاصب أزمه المشرع المدني برد الأرض المتجاوز عليها مع دفع أجر المثل عن مدة التجاوز؟!

فتنص المادة (197) من القانون المدني العراقي، بخصوص الغاصب للأرض، دون تمييز بين كون الملك المغصوب ملكاً خاصاً أم عاماً، على أن ((المغصوب إن كان عقاراً يلزم الغاصب رده إلى صاحبه مع أجر مثله وإذا تلف العقار أو طرأ على قيمته نقص ولو بدون تعد من الغاصب لزمه الضمان)). فبموجب حكم هذه المادة يلزم المتجاوز برد العقار إلى الدولة مع أجر المثل، لأنه سيء النية قام بعمل غير مشروع يتمثل بالتجاوز على أرض الدولة، الأمر الذي يقتضي مساءلته مدنياً. كما قضت المادة (1119) من القانون المدني العراقي، بأنه ((إذا أحدث شخص بناء أو غراساً أو منشآت أخرى بمواد من عنده على أرض يعلم أنها مملوكة لغيره دون رضاه صاحبها، كان لهذا أن يطلب قلع المحدثات على نفقة من أحدثها، فإذا كان القلع مضرراً بالأرض، فله أن يملك المحدثات بقيمتها مستحقة للقلع)). وفي السياق ذاته، أكدت محكمة تمييز إقليم كردستان - العراق، في قرارها رقم (236/الهيئة المدنية/2019)، على أنه ((لا يجوز تملك أراضي الدولة إلا بالطرق المرسومة قانوناً ولو كان الباني حسن النية)) واعتبر البناء في هذه الحالة بحكم المنقول. كما قضت محكمة التمييز العراقية، في قرارها رقم (1292/حقوقية/959) في 12/7/1959، بأن ((المحدث لا يكسب حقاً شرعياً بتشييد بناء على أرض مسجلة في دائرة التسجيل العقاري باسم الخزينة دون إذن منها بل يتعين قلع المحدثات على نفقة من أحدثها طبقاً لأحكام المادة (1119)).

والقاعدة، هي أن كل من يطالب الدولة بالتعويض عن أرض معينة، يجب أن يثبت له حق عليها، فإما أن يكون مالكاً له ملكية تامة، أو له حق التصرف عليها، أو تعاقد عليها بعقد زراعي. وبخلاف هذه الحالات الثلاث لا يجوز لأي شخص طلب التعويض من الدولة حتى لو ادعى حيازة هذه الأراضي، لأن الحيازة في مثل هذه الحالة تكون تجاوزاً على أراضي الدولة، وأكدت المادة (5) من قانون تنظيم الحقوق التصرفية في الأراضي الزراعية لإقليم كردستان - العراق رقم (1) لسنة 2008، على أنه ((لا يترتب للمتجاوز على الأراضي الزراعية المتجاوز عليها أية حقوق قانونية له))، ومن ثم فلا يستحقون التعويض، بل أنهم مطالبون وفقاً لأحكام الغصب، بدفع أجر المثل للدولة عن مدة انتفاعهم من هذه الأرض خلال مدة التجاوز، بمعنى أن الدولة يجب أن تطالب بالتعويض، وليس قيام الدولة بتعويضهم!

فحتى لو كانت الأرض المتجاوز عليها مملوكة ملكية خاصة، فإن المشرع لا يتسامح معه ويعده غاصباً مسؤولاً عن رد المال المغصوب مع أجر مثله، فما بالك لو كانت الأرض مملوكة للدولة! بل أن المشرع الكوردستاني ذاته، وفي عام 2018، شرع قانون منع وإزالة التجاوز على أراضي الدولة في إقليم كردستان - العراق رقم (3) لسنة 2018، ونصت المادة (4/أولاً) منه، على أنه ((يعد تجاوزاً كل تصرف أو عمل يرد على أراضي الدولة أو على حق من الحقوق الواردة على هذه الأراضي إذا وقع دون ترخيص قانوني، أو بالمخالفة لأحكام القوانين النافذة)).

⁽¹⁾ ينظر: علي كاظم عزوز، مصدر سابق، ص 95-100.



المطلب الثالث

مدى معالجة ظاهرة التجاوز على أراضي الدولة

نحاول ضمن هذا المطلب، الوقوف على مدى معالجة هذا القانون لظاهرة التجاوز على أراضي الدولة، من خلال بيان مدى استجابة المتجاوزين لأحكام قانون تملك الأراضي المتجاوز عليها ضمن حدود البلديات في إقليم كردستان - العراق رقم (3) لسنة 2019 المعدل، هذا من جانب، ومن جانب آخر، معرفة مصير الأراضي المتجاوز عليها التي لم يتم تملكها وفقاً لأحكام القانون المذكور، ونخصص لكل ذلك فرعين مستقلين، وكما يأتي.

الفرع الأول

مدى استجابة المتجاوزين لأحكام القانون

يرجع تاريخ التجاوز على أراضي الدولة في العراق إلى العهد العثماني، وعلى الرغم من صدور العديد من القوانين لحماية أراضي الدولة إلا أن التجاوز عليها استمر وازدادت وتيرته إلى أن أصبحنا أمام ظاهرة في العراق وفي إقليم كردستان، على الرغم مما تسببه هذه الظاهرة من أضرار بالمال العام، وكل ذلك ناجم عن أسباب سياسية واقتصادية⁽¹⁾. وبعبارة أخرى، فإنه على الرغم من صدور العديد من القوانين والقرارات للتصدي لظاهرة التجاوز على أراضي الدولة، إلا أن سوء الظروف السياسية والاقتصادية في العراق وعدم سيادة القانون أدت إلى توسع هذه الظاهرة لتشمل حتى الأراضي الزراعية والغابات.

وقد كان من بين أهداف تشريع قانون منع وإزالة التجاوز على أراضي الدولة في إقليم كردستان - العراق رقم (3) لسنة 2018، المحافظة على الأراضي المملوكة للدولة داخل حدود الإقليم ومنع التجاوز ووضع اليد عليها عن طريق فرض عقوبات رادعة على المتجاوزين وكذلك اتخاذ الإجراءات القانونية لإزالة التجاوزات على أراضي الدولة؛ ولكن المشرع الكوردستاني، جاء وبعد سنة واحدة فقط، بتشريع قانون ذي فلسفة مغايرة تماماً للقانون المذكور، وهو قانون تملك الأراضي المتجاوز عليها!

كما تشير الدلائل التاريخية وتعاقب تواريخ تملك أراضي الدولة المتجاوز عليها للمتجاوزين إلى عدم نجاعة هذا الأسلوب التشريعي في معالجة ظاهرة التجاوز على أراضي الدولة، فبموجب قرار مجلس قيادة (المنحل) رقم (548) لسنة 1979، تم وضع حد تاريخي، يقضي بتحميل المسؤولية الجزائية والمدنية على كل من يتجاوز بعد نفاذ القرار المذكور (أي بعد تاريخ 1979/5/21) على أراضي الدولة، وذلك بعد أن قام بمعالجة حالات التجاوز الواقعة قبل تاريخ 1979/1/1 بهدف وضع حد لهذه الظاهرة، إلا أن أحكام القرار المذكور لم تتمكن من معالجة واقع الأمر، إلى أن جاء قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (156) لسنة 2001، ليضع فاصلاً تاريخياً جديداً، يتم بموجبه منح حق التملك للمتجاوزين على أرض الدولة لكل من أنشأ تجاوزاً داراً للسكن قبل تاريخ 2001/1/1، مع تحميل المسؤولية الجزائية والمدنية على كل من تجاوز على أرض الدولة بعد تاريخ 2001/1/1. ولكن لم ينجح القرار المذكور أيضاً في وضع حد لهذه الظاهرة نظراً لعدم محاسبة المتجاوزين حسب القانون.

وكذلك الحال، في إقليم كردستان، حيث منحت المادة (1/ثانياً) من قانون تملك الأراضي المتجاوز عليها، الحق للبلديات بتمليك الشخص الذي شيد داراً سكنية بالتجاوز قبل تاريخ 2018/3/13، وحددت المادة (2/ثالثاً) من القانون المذكور مهلة لا تتجاوز (120) مائة وعشرين يوماً من تاريخ نفاذ القانون المذكور، ينبغي فيها على الشخص الذي يسكن فعلياً الدار المشيدة تجاوزاً تقديم طلب تحريري إلى رئيس الوحدة الإدارية للحصول على التملك. ونظراً لأن القانون المذكور نشر في جريدة وقائع كردستان، بالعدد (245) في 24 / 12 / 2019، فإن المهلة المذكورة انتهت بتاريخ 23 / 4 / 2020.

(1) مصطفى مجيد، أحكام التجاوز على الأراضي العائدة للدولة، بلا ناشر، 2000، ص 27-28؛ محمد حمودي سلمان العبيدي، صلاحيات الإدارة ومسؤولياتها في مكافحة التجاوزات، دراسة في ضوء النظام القانوني العراقي، ط 1، دار الرافدين، بيروت، 2018، ص 14-16؛ تاهة محمد أحمد، مصدر سابق، ص 46-51.



ولكن، قام المشرع الكوردستاني لاحقاً بتمديد هذه المهلة من خلال تعديل تشريعي، وذلك بموجب القانون رقم (7) لسنة 2021، قانون التعديل الأول، حيث نصت المادة (2/ ثلثاً) منه على أنه " على المتجاوز تقديم طلب تحريري خلال مدة لاتتجاوز (1) سنة واحدة من تاريخ نفاذ هذا القانون...".

ولما كان تاريخ نفاذ هذا التعديل هو 9 / 9 / 2021، فإن المهلة الثانية الممدة قد انتهت أيضاً منذ 9 / 9 / 2022. وعلى الرغم من محاولتنا المتكررة للحصول على نسبة استجابة المتجاوزين لأحكام هذا القانون وتقديم الطلب للملك، لم نحصل على بيانات خاصة بهذا الموضوع من قبل الجهات المعنية. يتبين لنا مما سبق أن قيام المشرع الكوردستاني بتمديد الفترة الزمنية المحددة لتقديم طلبات التمليك من قبل المواطنين من جانب، و زيادة تلك المدة من (120) يوماً إلى سنة واحدة من جانب آخر، يشكل قرينة على عدم استجابة المواطنين لأحكام القانون المذكور، ومن ثمر يمكن القول بأن انتهاج هذا الأسلوب التشريعي بما يتضمنه من تساهل مع المتجاوزين ليجدي نفعاً في الاستئصال أو الحد من ظاهرة التجاوز على أراضي الدولة. وهنا لتساءل: ما مصير الأراضي المتجاوز عليها والتي لم يتم تمليكها على وفق أحكام القانون محل هذه الدراسة؟ هذا ما سنحاول الإجابة عنه في الفرع الآتي.

الفرع الثاني

مصير الأراضي المتجاوز عليها التي لم يتم تمليكها

قضت المادة (4) من قانون تمليك الأراضي المتجاوز عليها المعدل، بأنه في حالة عدم التزام الشخص المتجاوز بدفع الثمن المحدد أو المقدر الوارد في الفقرة (ثانياً) من المادة (3) من هذا القانون، أو لم تشمله الشروط الواردة في المادة (2) من هذا القانون، فإن حقه في التمليك يسقط، وتسجل الدار أرضاً وبناءً باسم البلدية المعنية. وتباع بموجب قانون بيع وإيجار أموال الدولة النافذ في الإقليم، ويسلم لصاحبه قيمة المنشآت مستحقة القلع من بدل البيع. كما بينا فيما سبق، أن من شروط تمليك الأراضي المتجاوز عليها أن تكون واقعة التجاوز قد حدثت قبل تاريخ 31 / 12 / 2020.

ولدى إمعان النظر في المادة المذكورة أعلاه، يمكن تحديد ثلاث حالات لا يتم فيها تمليك الأراضي المتجاوز عليها، وهي:

- 1- حالة عدم التزام المتجاوز بدفع الثمن المحدد أو المقدر قانوناً.
 - 2- حالة عدم قيام الشخص المتجاوز بتقديم طلب التمليك في الوقت المحدد رغم شموله بأحكام هذا القانون.
 - 3- حالة عدم توفر شروط التمليك وفقاً لأحكام هذا القانون.
- وتترتب على ذلك الآثار الآتية:
- 1- سقوط حق الشخص المتجاوز في التمليك.
 - 2- تسجيل الأرض والمشيدات باسم البلدية المعنية بحكم القانون.
 - 3- بيع الأرض المتجاوز عليها مع المشيدات بموجب أحكام قانون بيع وإيجار أموال الدولة النافذ في إقليم كوردستان- العراق.
 - 4- تسليم قيمة المشيدات للشخص المتجاوز مستحقةً للقلع من بدل البيع .



الخاتمة

أولاً- الاستنتاجات:

- 1- لم يكن المشرعان العراقي والكوادستاني موفقين في التعامل مع ظاهرة التجاوز على أراضي الدولة.
- 2- ان منح الحق في تملك أراضي الدولة للمتجاوزين عليها يشكل مخالفة واضحة وجلية لأحكام الدستور التي تقضي بالحفاظ على حرمة المال العام، ومن أهم أنواعه أراضي الدولة.
- 3- ان الأسلوب التشريعي الذي انتهجه المشرع الكوادستاني، في القانون محل هذه الدراسة، يخالف الثوابت التشريعية التي تقضي بمساءلة المتجاوز على أراضي الدولة جزائياً ومدنياً.
- 4- قيام المشرع الكوادستاني بتمديد الفترة الزمنية المحددة لتقديم طلبات التمليك من قبل المواطنين من جانب، و زيادة تلك المدة من (120) يوماً إلى سنة واحدة من جانب آخر، يشكل قرينة على عدم استجابة المواطنين لأحكام القانون المذكور.
- 5- بموجب القانون، محل هذه الدراسة، هناك ثلاث حالات تؤدي إلى سقوط حق المتجاوز في التملك وهي: عدم قيامه بتقديم طلب التمليك في الوقت المحدد قانوناً، أو عدم قيامه بدفع الثمن المقدر قانوناً، أو كونه غير مشمول بأحكام القانون المذكور.
- 6- يكون مصير الأراضي المتجاوز عليها والتي لم يتم تمليكها تسجيل تلك الأراضي والمشيدات باسم البلدية المعنية ومن ثم بيعها بموجب أحكام قانون بيع وإيجار أموال الدولة، مع تسليم الشخص المتجاوز قيمة الأرض والبناء مستحقة القلع.

ثانياً- التوصيات:

- 1- نوصي بإيراد نص صريح في الدستور يقضي بمنع تملك أراضي الدولة المتجاوز عليها تحت أية ذريعة ولأي سبب كان.
- 2- نظراً لعدم نجاعة هذا الأسلوب التشريعي لمواجهة ظاهرة التجاوز على أراضي الدولة، نوصي بعدم قيام المشرع الكوادستاني بتمديد مدة العمل بأحكام القانون محل هذه الدراسة.
- 3- نوصي وزارة البلديات والسياحة بالتنسيق مع وزارة الزراعة والموارد المائية ووزارة المالية والاقتصاد في حكومة إقليم كوادستان - العراق بإجراء مسح ميداني شامل لأراضي الدولة المتجاوز عليها لتحديد معرفتها وعدد الأراضي المتجاوز عليها وعدد الأراضي التي قدم بشأنها طلب التمليك وكذلك الأراضي التي لم يقدم طلب تمليك بشأنها.
- 4- نوصي الباحثين المختصين في المجالات المختلفة بإجراء بحوث ودراسات مختصة لتحديد أنواع التجاوزات وأسبابها، بغية تلافي تلك الأسباب وعدم تكرار التجاوز مستقبلاً.



قائمة المصادر والمراجع

أولاً- الكتب:

1. د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثالث، أموال الإدارة وامتيازاتها، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.
2. د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2004.
3. محمد حمودي سلمان العبيدي، صلاحيات الإدارة ومسؤولياتها في مكافحة التجاوزات، دراسة في ضوء النظام القانوني العراقي، ط1، دار الرافدين، بيروت، 2018.
4. مصطفى كامل محمد طمهور، الاستملاك للمنفعة العامة في القوانين المقارنة، ط1، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2019.
5. مصطفى مجيد، أحكام التجاوز على الأراضي العائدة للدولة، بلا ناشر، 2000.

ثانياً- البحوث والرسائل الجامعية:

1. تاكه محمد أحمد، المسؤولية المدنية عن التجاوز على أراضي الدولة في القانون العراقي، دراسة تحليلية، رسالة ماجستير، جامعة صلاح الدين - أربيل، 2021.
2. علي حسن عبد الأمير، إجراءات إزالة التجاوز على المال العام العقاري في العراق، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية، العدد (3)، 2011.
3. علي كاظم عزوز، حدود الحماية التشريعية لأراضي الدولة في العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الكوفة، 2022.
4. د. نجم الأحمد، المفهوم القانوني للمنفعة العامة في نطاق الاستملاك، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد (2)، العدد (29)، 2013، (ص9-35).
5. د. هيو إبراهيم قادر و د. ظاهر مجيد قادر، نزع ملكية العقار دون بدل - دراسة تحليلية، مجلة زانكو للعلوم الإنسانية، المجلد (24)، العدد (4)، 2020، (ص1-15).
6. د. هيو إبراهيم قادر و إبراهيم عمر برايم، ملكية العقارات الموزعة غير المسجلة، مجلة زانكو للقانون والسياسة، السنة (19)، العدد (30)، حزيران 2021، (ص447-508).

ثالثاً- الدساتير والتشريعات:

1. الدستور العراقي لسنة 2005.
2. القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951
3. قانون إدارة البلديات العراقي رقم (165) لسنة 1964 المعدل
4. قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل
5. قانون التسجيل العقاري العراقي رقم (43) لسنة 1971 المعدل
6. قانون توحيد أصناف أراضي الدولة رقم (53) لسنة 1976
7. قانون الاستملاك العراقي رقم (12) لسنة 1981 المعدل
8. قانون إدارة البلديات لإقليم كردستان - العراق رقم (6) لسنة 1993 المعدل
9. قانون الاستثمار العراقي رقم (13) لسنة 2006 المعدل



10. قانون الاستثمار في إقليم كردستان - العراق رقم (4) لسنة 2006
11. قانون تنظيم الحقوق التصرفية في الأراضي الزراعية لإقليم كردستان - العراق رقم (1) لسنة 2008
12. قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (21) لسنة 2013
13. قانون منع وإزالة التجاوز على أراضي الدولة في إقليم كردستان - العراق رقم (3) لسنة 2018
14. قانون تملك الأراضي المتجاوز عليها ضمن حدود البلديات في إقليم كردستان - العراق رقم (3) لسنة 2019 المعدل
15. قانون بيع وإيجار أموال الدولة في إقليم كردستان - العراق رقم (1) لسنة 2021،
16. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (548) لسنة 1979
17. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (1181) لسنة 1982
18. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (81) لسنة 1994
19. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (156) لسنة 2001
20. تعليمات تنفيذ قانون تملك الأراضي المتجاوز عليها رقم (3) لسنة 2021.

رابعاً- القرارات القضائية:

1. قرار محكمة التمييز العراقية رقم (1292/حقوقية/959) في 12/7/1959.
2. قرار محكمة تمييز إقليم كردستان - العراق رقم رقم (236/الهيئة المدنية/2019) في 2019.

به خاوه نكردنى زهوييه كانى دهولت بو زيده رۆكارى سهريان - تويژينه وهيه كى شيكارييه-

پروفيسور دكتور ظاهر مجيد قادر
به شى ياسا، كۆليژى ياسا، زانكۆى سه لاهه ددين - ههولير، ههولير، ههريمى كردستان، عيراق / راويژكار له ئه نجومه نى شووراي ههريمى كردستان - عيراق
ئيميل: dhahir.qadir@su.edu.krd
پروفيسور دكتور هيوا ابراهيم حهيدهرى
به شى ياسا، كۆليژى ياسا، زانكۆى سه لاهه ددين - ههولير، ههولير، ههريمى كردستان، عيراق / راويژكار له ئه نجومه نى شووراي ههريمى كردستان - عيراق
ئيميل: hewa.qadir@su.edu.krd

پوخته

ياسادانه رى كردستان، به پيى بره كانى ياساى خاوه ندرتتى زهوييه ده سترىژكراوه كان له سنوورى شاره وانبيه كان له ههريمى كردستان- عيراق ژماره (3)ى سالى 2019، وهك هه موار كراوه ته وه، مافى خاوه ندرتتى ئه وه ده سترىژيه به سه ره زهوييه كه دا به خشى به كه سى سه ريچيكار . به م شيوه يه ياسادانه رى كردستان پاراستنى ده ستورى سامانى گشتى له به رچاو نه گرت و له م كاره شدا ئه وه نه گوره ياسايانه ي تپه راند كه به رپرسيارتى تاوانكارى و به رپرسيارتى مه دهنى بو سه ريچيكار له سه ره زهوييه كانى دهولت داده م زرينت، ئه مهش بووه هوى ئه وه لى پرسينه وه لى كه ل بكرت له به رامبه ر كاره ناياساييه كانى . به لام ياسادانه رى كردستان، له برى ئه وه، پاداشتى پيشلكاريه كانى دايه وه به پيدانى مافى



خواه‌ندارێتی مۆلك و مالى. بۆیه ئەم لێكۆڵینه‌وه‌یه پۆشنای ده‌خاته سه‌ر بېرگه‌كانى ياساكه، پاده‌ى شه‌رعه‌ تىبه‌كه‌ى له پوانگه‌ى ده‌ستووریه‌وه، هه‌روه‌ها پاده‌ى ناكۆكیه‌كه‌ى له‌گه‌ڵ نه‌گۆره‌كانى ياسادانان، هه‌روه‌ها هه‌لسه‌نگاندن بۆ كارىگه‌رى ئەم شێوازه و سیاسه‌تى ياسادانان ده‌كات له پووبه‌پووبوونه‌وه‌ى ديارده‌ى... ده‌ستدرێژى‌كردنه سه‌ر زه‌ویه‌كانى ده‌ولت.

كلیله ووشه‌كان: پێشێلكردنى زه‌ویه‌كانى ده‌ولت، پێشێلكارى، ده‌ستبه‌سه‌رداگرتن، مافى خواه‌ندارێتى، به‌رپرسیاریتى تاوانكارى، به‌رپرسیاریتى مه‌ده‌نى.

Ownership of State Lands by Encroachers - An Analytical Study

Prof. Dr. Dhahir Majeed Qader
College of Law, Salahaddin University– Erbil, Erbil, Kurdistan Region, Iraq / Consultant in Shura Council of Kurdistan Region – Iraq
Email: dhahir.qadir@su.edu.krd
Prof. Dr. Hewa Ibrahim Al-Haidary
College of Law, Salahaddin University– Erbil, Erbil, Kurdistan Region, Iraq / Consultant in Shura Council of Kurdistan Region – Iraq
Email: hewa.qadir@su.edu.krd

ABSTRACT

The Kurdistan legislator, in accordance with the provisions of the law on ownership of encroached lands within municipal boundaries in the Kurdistan Region - Iraq No. (3) of 2019, as amended, granted the infringer person the right to own the encroached upon land. Thus, the Kurdistan legislator did not take the constitutional protection of public funds into consideration, and in doing so he exceeded the legislative constants that establish criminal liability and civil liability for the infringer on state lands, leading to his being held accountable for his illegal action. However, the Kurdistan legislator, instead, rewarded the infringer by granting him the right to own property. Therefore, this study sheds light on the provisions of the law and the extent of its legitimacy from a constitutional standpoint and the extent of its conflict with legislative constants, as well as evaluating the effectiveness of this method and legislative policy in addressing the phenomenon of encroachment on state lands.

Keywords: infringements on state lands, infringer, usurper, right of ownership, criminal liability, civil liability.