



جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة البصرة / كلية القانون

نحو نهضة تشريعية لتطوير واقع القطاع الخدمي في العراق

المؤتمر العلمي الوطني الخامس
لكلية القانون بالإشتراك مع كلية شط العرب الجامعة





جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

كلية شط العرب الجامعة

جامعة البصرة / كلية القانون



م.أسيل العار

نحو نهضة تشريعية

لتطوير واقع القطاع الخدمي

في العراق

وقائع المؤتمر العلمي الوطني الخامس الذي عقدته

كلية القانون في جامعة البصرة

بالاشتراك مع كلية شط العرب الجامعة

الأربعاء الموافق ٢٠١٩/٣/٢٠



جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

كلية شط العرب الجامعة

جامعة البصرة / كلية القانون



الإشراف العام على المؤتمر:

عميد كلية القانون / جامعة البصرة

الأستاذ الدكتور محمد علي عبد الرضا عفلوك

عميد كلية شط العرب الجامعة

الأستاذ المساعد الدكتور ميثم حنظل شريف

لجان المؤتمر:

اللجنة التحضيرية للمؤتمر:

الاسم	الصفة
أ. جاسم خريبط خلف	رئيس قسم القانون - كلية شط العرب
أ.م. منقذ عبد الرضا علي	معاون إداري - كلية القانون
أ. جاسم محمد حسن	رئيس قسم الأكاديمي - كلية شط العرب
أ.م.د. غازي حنون خلف	مقرر فرع القانون العام - كلية القانون
أ.م.د. يوسف عودة غاتم	مقرر فرع القانون الخاص - كلية القانون
أ.م.د. عبد الكريم خالد غناية	تدريسي - كلية القانون
د. براق جواد سوادى	تدريسي - كلية شط العرب
السيد لؤي خليل الكطرائي	مسؤول الإعلام - كلية القانون

اللجنة العلمية للمؤتمر:

الاسم	الصفة
أ.د. عقيل فضل الدهان	المعاون العلمي - كلية القانون
أ.د. حسين عبد القادر معروف	رئيس فرع القانون الخاص - كلية القانون
أ. عماد فاضل ركاب	رئيس فرع القانون العام - كلية القانون
أ.م.د. علي جبار كريدي	تدريسي - كلية القانون
أ.م.د. علاء عمر محمد	تدريسي - كلية القانون
أ.م.د. حسن حماد حميد	تدريسي - كلية القانون
أ.م.د. سليم نعيم خضير	تدريسي - كلية القانون
أ.م.د. علي عبد العالي الأسدي	تدريسي - كلية القانون
د. علي حسين منهل	تدريسي - كلية شط العرب الجامعة



جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

كلية شط العرب الجامعة

جامعة البصرة / كلية القانون



المحتويات:

ت	عنوان البحث	اسم الباحث	جهة الإلتساب	الصفحة
١	إعادة التفاوض في العقود النفطية	أ.د. حسين عبد القادر معروف	كلية القانون/ جامعة البصرة	٢٥-١
٢	الدور المتصور للمنظمات الدولية في تسوية منازعات المياه - دراسة لحالة المجاري المائية الدولية في العراق	أ.د. حيدر أدهم الطائي	كلية الحقوق / جامعة النهرين	٥١-٢٦
٣	التنظيم القانوني للأنهار الدولية (بجولة والفرات أنموذجاً)	أ.د. صادق زغير محيسن د. محمد سلمان محمود	كلية القانون/جامعة ميسان	١١١-٥٢
٤	تنظيم وتوجيه المسؤولية الاجتماعية للشركات النفطية في العراق دراسة تحليلية	أ.د. نظام جبار طالب	كلية القانون/ جامعة القادسية	١٣٩-١١٢
٥	توظيف وسبل التمويل العقاري لحل أزمة السكن في العراق	أ.د. علاء حسين علي الجوعاني أ.م.د. عباس مفرج فحل العكيلي د. محمد عبد الوهاب محمد الزبيدي	كلية القانون والعلوم السياسية/ جامعة الأنبار	١٥٨-١٤٠
٦	إدارة ضرائب الإضرار بالبيئة المحلية	أ.م.د. بلال صلاح عبد القادر	كلية القانون/جامعة بغداد	١٧٨-١٥٨
٧	الحق في السكن وآليات حمايته - دراسة مقارنة بين القانون والشريعة	أ.م.د. تيسير أحمد عجل	كلية القانون/ جامعة البصرة	٢١١-١٧٩
٨	تفعيل دور القطاع المصرفي في تحقيق أهداف التنمية الحضرية المستدامة وحل أزمة السكن في العراق (دراسة مقارنة)	أ.م.د. سلوى أحمد ميدان م. وهج خضير عباس	كلية القانون/ جامعة كركوك كلية القانون/ جامعة البصرة	٢٥٧-٢١٢
٩	الوسائل التشريعية للنهوض بالمؤسسة الجامعية	أ.م. أنسام فالح حسن م. إرتقاء محمد باقر	كلية القانون/ جامعة البصرة	٣١٦-٢٥٨
١٠	صندوق الثروة السيادي العراقي : هل سيكون الحل أم جزء من المشكلة؟	د. سنان عبد الحمزة تايه	كلية القانون/جامعة القادسية	٣٣٨-٣١٧
١١	دور المصارف في النهوض بالواقع التعليمي - دراسة مقارنة	م. اعتدال عبد الباقي يوسف	كلية القانون/ جامعة البصرة	٣٩٧-٣٣٩
١٢	الأطر التشريعية للاستثمار ودورها في دعم القطاع السكني - دراسة مقارنة	م. بتول مجيد جاسم	كلية القانون/ جامعة البصرة	٤٤١-٣٩٨
١٣	الحلول القانونية الممكنة لحل أزمة التجاوز على أراضي الدولة	م. أسيل عمر مسلم	كلية القانون/ جامعة البصرة	٤٩١-٤٤٢
١٤	مزايا الإلتزام الى الإتفاقية العامة لتجارة الخدمات (جاتس GATS) : العراق ومنظمة التجارة العالمية ثمار غير مقطوفة	م. نورا كاظم عواد	كلية القانون/ جامعة القادسية	٥٠٦-٤٩٢



جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

كلية شط العرب الجامعة

جامعة البصرة / كلية القانون



ت	عنوان البحث	اسم الباحث	جهة الإلتساب	الصفحة
١٥	دور التشريعات في صناعة السياحة في العراق	م.م. حسين خليل مطر	مركز دراسات البصرة والخليج العربي / جامعة البصرة	١٣١-٥٠٧
١٦	الإطار القانوني لرسم السياسة الصحية العامة في العراق - دراسة في ضوء أهداف منظمة الصحة العالمية	م.م. علي حمزة جبر	كلية القانون والعلوم السياسية / الجامعة الإسلامية	١٥٦-٥٣٢
		المشاور القانوني حسام رحمن حاتم الجليحاوي (ماجستير قانون)	مركز تدريب التنمية البشرية / وزارة الصحة	
١٧	النظام القانوني لعقود الطاقة المتجددة	م.م. نيا إبراهيم فرحان	كلية القانون / جامعة البصرة	١٠٠-٥٥٧
١٨	إلتزام الدولة بتوفير الرعاية الصحية	م.م. حسام حامد عبيد	كلية القانون / جامعة البصرة	١٢٦-٦٠١
١٩	الصوابط القانونية للعمالة الاجنبية في القطاع النفطي	م.م. أنوار محمد هادي	كلية مزايا الأهلية	١٥٠-٦٢٧
٢٠	البيان الختامي والتوصيات			١٥٤-٦٥١



جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

كلية شط العرب الجامعة

جامعة البصرة / كلية القانون



عنوان البحث
الحلول القانونية الممكنة لأزمة التجاوز على أراضي الدولة
(دراسة مقارنة)

اسم الباحث
المدرس أسيل عمر مسلم سلمان الخالد

جهة الإنساب
كلية القانون / جامعة البصرة

المقدمة:

تعد ظاهرة التجاوز على أراضي الدولة من بين العديد من الظواهر السلبية التي ظهرت في المجتمع العراقي ولأسباب مختلفة، إذ تقف هذه المشكلة أمام تقدم وتنمية وتخطيط المدن اقتصادياً واجتماعياً وعمرانياً.

إن مشكلات المجتمع العراقي المتعلقة بعدم تحديد النسل والروابط العائلية المتينة والطابع الشرقي المرفه للحياة عامة والسكن خاصة في مجتمعات أفقية مفتوحة، فضلاً عن المشكلات السياسية والاقتصادية والقانونية التي حالت دون وضع سياسة إسكان منهجية ثابتة ومتحركة، الأمر الذي أدى إلى تفاقم مشكلة السكن المنظم المخدم القابل للتوسع من خلال ربطه بمنظومة مسالك وطرق معبدة. والذي أدى بدوره إلى التعدي على أراضي الدولة حتى بات أمر هذا التعدي خطيراً ويشكل عدة جرائم تقع على الأراضي المملوكة للدولة. الأمر الذي يتطلب تدخلات سريعة، وجهود كبيرة للمجتمع والدولة، للوقوف على مكامن الخلل أو القصور التشريعي في القوانين الخاصة بالسكن والتجاوزات والتخطيط العمراني، ومحاولة معالجتها قبل أن تزداد مشكلة أزمة السكن في العراق، ومن ثم التجاوز على أراضي الدولة.

وعلى أساس ما تقدم، لابد من الحفاظ على الأراضي التابعة للدولة والمخصصة للمنفعة العامة من تطاولات التجاوز، وأن تتم معالجة التجاوزات العشوائية من خلال معالجة أزمة السكن في إطار ضوابط قانونية وتنظيمية، لتوفير السكن الملائم، وللقضاء قدر الإمكان على مشكلة الإسكان في العراق، ومن ثم الآثار الخطيرة الناتجة عنها، فضلاً عن وضع آليات وحلول ناجعة لحماية أراضي الدولة واستعادتها.

أولاً: أهمية البحث



تكمّن أهمية الدراسة في محاولة لبيان أهم الصور الجرمية للبناء العشوائي أو التجاوز على أراضي الدولة بغية إيجاد الحلول والمعالجات القانونية الواقعية المنطقية الممكنة ووضع حدّ للتجاوزات، إذ لم تقتصر هذه التجاوزات والسكنات العشوائية على فئة الفقراء أو عديمي الدخل غير القادرين على بناء أو شراء وحدة سكنية، وإنما شمل الأمر إلى أشخاص لديهم حب التملك وساعدتهم في تحقيق مآربهم ضعف سلطة القانون والرقابة، واستغلوا ذلك حتى أصبحت ظاهرة التجاوز أو السكن العشوائي على أراضي الدولة خطيرة ومستشرية، وبالرغم من توافر النصوص التشريعية في قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل فضلاً عن قوانين أخرى، إلا إنه لم تزل هذه الظاهرة تتفاقم يوماً بعد آخر، وذلك لقصور التشريعات وعدم مواكبتها للتطور الحاصل في ظل ازدياد أعداد العراقيين قرناً بعد آخر.

ثانياً: مشكلة البحث

تتمثل مشكلة البحث في موضوع (الحلول القانونية الممكنة لأزمة التجاوز على أراضي الدولة) بالآتي:-

- قصور التشريعات الحالية وعدم مواكبتها للتغيرات السكانية والديمغرافية والتكنولوجية، فضلاً عن غياب الحماية الجنائية المطلوبة كصورة مكملّة للحماية المدنية لشمولية التشريعات وعدم تفصيلها وتشتتها بين بنود القوانين.

- تزايد النمو السكاني مقابل إن التوسع الإداري للوحدات المحلية شبه متوقف، فضلاً عن أن التخطيط العمراني مجهد، إذ لم يفعل الأخير نمو القطاعات السكنية في الوحدات الإدارية طردياً مع النمو السكاني، الأمر الذي أدى إلى خلل واضح في إسكان المواطن العراقي، نتيجة للعلاقة غير المتكافئة بين النمو السكاني والنمو الاقتصادي، ومن ثم يحتاج الأمر إلى معالجات إدارية قانونية واقعية إسكانية بعيداً عن السياسات الجزائية والعقابية لنتمكن من حل المشكلة، وإذا ما تمكنا من هذه المعالجات يمكننا تفعيل السياسات العقابية والجزائية لتكون حالات التجاوز على أراضي الدولة حالات فردية وليست ظاهرة مستشرية.

- عدم التخطيط العلمي السليم والمتوازن، الأمر الذي تسبب في إعاقّة عملية التنمية في كثير من القطاعات ومنها القطاع السكني، إذ أصبحت هذه المشكلة تحتاج إلى معالجات تشريعية، فضلاً



عن تفعيل تنفيذ دور القوانين الخاصة بمكافحة التجاوزات، كون هذه الأخيرة في كثير منها يمكن أن تكون بؤراً خطيرة للجريمة والانحراف الخلقي.

- تعدد التشريعات المنظمة لموضوع التجاوز وتشتت أحكامها وتداخل القوانين وموادها بعضها مع البعض الآخر، أدى إلى عدم التطبيق الصحيح للنصوص، فقد تم تنظيم بعض من هذه الأحكام في قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل، والآخر في قانون بيع وتصحيح صنف الأراضي رقم (٥١) لسنة ١٩٥٩، وبعضها في قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٥٤) لسنة ٢٠٠١، وأيضاً في قانون البلديات العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٦٤، الأمر الذي أدى إلى تعدد الآراء والاجتهادات بشأنها.

- غياب سياسة إسكانية وطنية للسكن متوافقة مع واقع المجتمع العراقي، فضلاً عن غياب الملاحقة القانونية أو الرادع الأمني، أدى إلى اتساع نطاق عشوائيات السكن مع تزايد معدلات الفقر في العراق، الأمر الذي يفسر أسباب تفاقم ظاهرة التجاوز في بناء العشوائيات وتداعيات التخطيط العمراني الذي يتطلب تفعيل القوانين والقرارات المتعلقة بها مراعاة للدوق العام.

ثالثاً: هدف البحث

نهدف في هذه الدراسة إلى الوقوف على حجم التجاوزات على الأراضي المملوكة للدولة بصورها المختلفة مع تحديد أسبابها وآثارها، من خلال بيان ملاحظتنا على القوانين ذات العلاقة، بغية الوصول إلى حلول وآليات واقعية تتناسب مع أوضاع المجتمع العراقي، لمعالجة هذه الظاهرة الخطيرة.

رابعاً: نطاق البحث

تُعنى هذه الدراسة ببحث الواقع التشريعي للتجاوزات على أراضي الدولة وفقاً للقوانين العراقية والمقارنة كالقوانين المصرية والكويتية، بقدر تعلق الأمر منها بقطاع الإسكان والتخطيط العمراني، فضلاً عن البلديات والقوانين الأخرى ذات العلاقة، وما تضمنتها من فقرات ونصوص قانونية متعلقة بالقطاع السكني ومعالجة أزمة السكن في العراق ومن ثم التجاوزات على أراضي الدولة، وتقييم موقف المشرع العراقي من هذه المعالجة، وبناء على ذلك سنسلط الضوء من خلال هذه الدراسة بالبحث عن مدى كفاية أو ملائمة ونجاعة النصوص القانونية المتعلقة بالتجاوزات في العراق مقارنة مع القوانين المذكورة،



وصولاً إلى مقترحات قانونية واقعية وأساليب معالجة التجاوزات لمكافحتها وإزالتها أو الحدّ منها قدر الإمكان منها.

خامساً: منهجية البحث

سنحاول في هذه الدراسة أن نعتد على منهج البحث التحليلي المقارن، لنصوص المواد القانونية ذات العلاقة بالموضوع في التشريع العراقي، للوقوف على مواطن القوة والضعف في هذه التشريعات، وبناءً على ذلك سنُعنى من خلال هذه الدراسة بالبحث عن النقص أو القصور التشريعي في القوانين العراقية المعنية بالتجاوزات وقطاع الإسكان في العراق، محاولة لوضع مقترحات وحلول قانونية وواقعية ممكنة وناجعة تتلاءم مع متطلبات وإمكانيات المجتمع العراقي، لمعالجة ظاهرة التجاوزات على أراضي الدولة أو الحدّ منها، مع الإشارة إلى أهم ما تطرقت إليه القوانين المقارنة في هذا المجال كالقانون المصري والكويتي.

سادساً: خطة الدراسة

سوف نتناول هذه الدراسة في مبحثين اثنين نخصص المبحث الأول للوصف الواقعي والقانوني لأزمة السكن من خلال توضيح ظاهرة التجاوز على أراضي الدولة (مفهومها أسبابها وآثارها)، فضلاً عن الإطار القانوني لإزالة التجاوزات على أراضي الدولة والحدّ منها، إما في المبحث الثاني فسنعرج فيه على المخالفات الموجبة لتحقيق المسؤولية الجنائية وأساليب معالجتها أو الحدّ منها، الجنائية، وصولاً إلى أساليب المعالجة القانونية الواقعية للتجاوزات على أراضي الدولة.



جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

كلية شط العرب الجامعة

جامعة البصرة / كلية القانون



المبحث الأول

الوصف الواقعي والقانوني لأزمة السكن

يُعَدُّ السكن الملازم من أولويات الحكومات وضمن مساعيها لضمان حياة صحية كريمة لجميع مواطنيها، لذا لا بدّ من خلق سياسات إسكانية مدعمة بقوانين وتشريعات تراعى فيها الاستراتيجيات المتبعة في تطبيق تلك السياسات.

تُعرف السياسة الإسكانية بأنها سياسة الدولة لتنظيم إسكان مواطنيها، وتمثل بمجموعة من الوسائل والإجراءات والبرامج التي تستهدف التأثير في المتغيرات السكانية والتركيب الهيكلي للسكان كما وكيفاً، بالشكل الذي يتلاءم مع حاجات المجتمع ونموهم وتوزيعهم، إذ تحظى السياسة الإسكانية بأهمية كبيرة في الوسائل التخطيطية للحكومات على صعيد الدول النامية والمتقدمة على حدٍ سواء، إذ تتعرض السياسات والاستراتيجيات المتعلقة بالإسكان إلى تغييرات جوهرية عدة تدفع الحكومات إلى مراجعة تلك الاستراتيجيات بصورة دورية، وإدخال التحديثات عليها وفقاً للمتغيرات السكانية والاقتصادية والاجتماعية والأيدلوجية، والغرض من ذلك هو تحقيق الأهداف المشمولة بالسياسة الإسكانية من خلال تحقيق التوازن بين النمو السكاني والنمو الاقتصادي والاجتماعي من جهة، وبين الموارد المتاحة من جهة أخرى^(١).

إذن السياسة الإسكانية هي مجموعة منظمة من المقاييس والآليات التي تحكم سوق المساكن، لضمان التوازن بين العرض والطلب السكني، على أساس قواعد السعر والكمية^(٢).

إن السياسة الإسكانية التي لا تعترف بحقيقة وجود واستمرار لهذه التجاوزات ستؤدي حتماً إلى ازدياد انتشارها واستمرارها في المناطق والمدن بشكل يؤثر سلباً على النسيج العمراني فضلاً عن الذوق العام،

(١) محمود دودين، الإطار القانوني للمساكن في الأراضي الفلسطينية المحتلة، معهد أبحاث والسياسات الاقتصادية (ماس)، رام الله، ٢٠١٤، ص ٧٦ وسهاد كريم عبد الرضا، مجلة لارك للفلسفة واللسانيات والعلوم الاجتماعية، العدد الثالث والعشرون، جامعة واسط، كلية التربية، ٢٠١٦، ص ٦٤٣.

(٢) د. كامل علاوي كاظم وآخرون، الإسكان والأمن الإنساني في العراق، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد العاشر، عدد خاص بمؤتمر الإسكان، جامعة الكوفة، كلية الإدارة والاقتصاد، ٢٠١٥، ص ٩٢.



جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

كلية شط العرب الجامعة

جامعة البصرة / كلية القانون



وبما أنها حقيقة قائمة لذا لا بدّ من معالجتها والتخطيط السليم لها، بشكل يسمح بتحسينها أو إيجاد الحل الأمثل لها للحدّ منها ومكافحتها وإزالتها.

وعلى أساس ما تقدّم سنسلط الضوء في هذا المبحث على الوصف الواقعي والقانوني لأزمة السكن، وذلك من خلال بحث ظاهرة التجاوز على أراضي الدولة التي تشكل واقعاً مشكلة كبيرة وخطيرة في المجتمع العراقي في المطلب الأول، فضلاً عن الإطار القانوني من خلال بحث القوانين التي تناولت موضوع التجاوز والحلول القانونية لأزمة السكن في العراق، إذ تمثل التجاوزات على أراضي الدولة من الأسباب الرئيسية لأزمة السكن.

المطلب الأول

ظاهرة التجاوز على أراضي الدولة (مفهومها، أسبابها، وآثارها)

تعدّ ظاهرة التجاوزات العشوائية على أراضي الدولة والمتمثلة بالسكن والتجاوز على الطرق العامة والأرصعة والساحات وغيرها، التي أصبحت منتشرة على نطاق واسع في أغلب دول العالم ومنها العراق، بسبب الزيادة السكانية وقلة العدد المتوفر من الوحدات السكنية والمحلات والأسواق ومصادر الدخل والعيش الكريم، الذي أدى بدوره إلى عدم الاستقرار الاقتصادي والأمني، ومن ثمّ التجاوز على أراضي الدولة.

وتجدر الإشارة بهذا الصدد إلى أن ظاهرة التجاوز على أراضي الدولة لا تقتصر على فئة الفقراء أو عديمي الدخل ممن لا يملكون وحدة سكنية، أو عدم قدرتهم على شراؤها لغلاء الأسعار المرتبط بالعقارات فضلاً عن المواد الإنشائية، وإنما تعدى ذلك إلى من يملك الوحدة السكنية والقدرة على شراؤها مستقلاً في ذلك ضعف تنفيذ القانون الصادر بحق المتجاوزين، وغياب الدور الرقابي للجهات الإدارية المختصة، الأمر الذي جعلهم مستمرين بالتجاوز.



وعلى ضوء ذلك سنوضح في هذا المطلب ظاهرة التجاوز على أراضي الدولة من حيث مفهومها وأسبابها وآثارها وذلك في الأفرع الآتية:

الفرع الأول

مفهوم التجاوز على أراضي الدولة

طُرحت عدّة تعريفات للتجاوز نذكر منها:

التجاوز هو: انتهاك وتعدي حرمة ملك الغير دون مسوغ قانوني^(١). وفي هذا الشأن فإن المقصود بالتجاوز هو التعدي في البناء وهو بناء السكن العشوائي أو المحلات على أراضي الدولة سواء كانت هذه الأراضي هي أرض قضاء، أو معدة للبناء واقعة داخل حدود البلديات، أو داخل الحيز العمراني للقرى أو مشيدة وغيرها.

إما بشأن التجاوز ببناء العشوائيات فقد عرفت المادة (١/ب) من نظام الطرق والأبنية العراقي رقم (٤٤) لسنة ١٩٣٥ البناء على أنه: «كل إنشاء جديد ويشمل حفر الأساس أو ترميم بمادة واحدة أو أكثر من مواد الإنشاء سواء كان معروفاً استعمالها أو غير معروف وكل بياض وتطبيق وإقامة ستارة أو مظلة على واجهة الطريق أو محركات أو ما يماثل ذلك».

ووفقاً للمادة (١) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٥٤) لسنة ٢٠٠١ «أولاً: يعدّ تجاوزاً التصرفات الآتية الواقعة على العقارات العائدة للدولة والبلديات ضمن حدود التصميم الأساسية للمدن دون الحصول على موافقة أصولية:-

١- البناء سواء أكان موافقاً أم مخالف للتصاميم الأساسية للمدن.

٢- استغلال المشيدات.

٣- استغلال الأراضي».

وتجدر الإشارة بهذا الشأن بأن التجاوز على أراضي الدولة إما أن يكون ببناء السكنات العشوائية أو ما تُسمى بـ (دور التجاوز) الذي ينشأ نتيجة التعدي على أراضي الدولة واغتصابها وإقامة مباني سكنية

(١) حمد شتا أبو سعيد، أصول المسؤولية التقصيرية في قانون المعاملات المدنية الإسلامي السوداني، الطبعة الأولى، ١٩٨٤، ص ٧١.



عليها، أو ببناء المحلات، أو استغلال الأماكن العامة، من الأرصفة والطرق العامة من قبل الباعة دون ترخيص بذلك من الجهات الإدارية المختصة.

تُعرف العشوائيات أو دور التجاوز على إنها: سكن الفئات غير القادرة على شراء أو بناء أو استئجار، وحدات سكنية صالحة للسكن في أراضي الغير^(١). ويمكننا القول بأن التعريف المذكور لا يخلو من النقص أو القصور لافتقاره التجاوز على فئة الفقراء، بينما نلاحظ واقعاً هناك جانب كبير من التجاوزات يحدث من المتنفذين أو المستغلين ضعف تطبيق القانون، ورقابة الجهات المختصة كما ذكرنا.

وفي تعريف آخر السكنات العشوائية هي: مستوطنات تُبنى من قبل ساكنيها، بشكل عفوي غير موجه، فهي بدائية وتفتقر الخدمات الأساسية، ورغم ذلك فهي توفر لساكنتها الحد الأدنى من المأوى وبأقل تكلفة قد تعجز الحكومات عن توفيرها^(٢).

إن السكن العشوائي هو: السكن الذي يفتقر إلى الخدمات الأساسية وهو السكن الغير قانوني، إذ يوجد في تجمعات تفتقر لأدنى متطلبات الأمان والراحة والصحة، وتنتشر بها الأمراض والجرائم وغيرها. فمن الملاحظ على السكنات العشوائية إن مبانيها لا تتسجم مع ما يتطلبه النسيج العمراني للمدن فضلاً عن الذوق العام، إذ تمثل هذه التجاوزات مخالفة صريحة لكل أسس وقوانين التنظيم العمراني المعمول بها في أي دولة.

كما تُعرف دور التجاوز على أنها: المساكن التي تُشيد على أراضي الدولة التي يتم الاستيلاء عليها من قبل المتجاوزين بصورة غير قانونية، وتفتقر إلى الخدمات الأساسية، وغالباً ما تُشيد من مواد متهرنة أو واطنة الديمومة كالصفيح والصناديق الخشبية، والطين، إذ لم تُراعى في بناؤها الأسس التخطيطية والضوابط التنظيمية في البناء، وتوجد هذه المساكن إما في أطراف المدن أو مراكزها^(٣).

وبما إن السكنات العشوائية أو دور التجاوز، قد نشأت في غياب التخطيط وخروجاً على القانون وتعدياً على أراضي الدولة، وهذه السكنات تفتقر لكافة أنواع المرافق الأساسية من كهرباء وماء وطرق

(١) هاشم جعفر عبد الحسن، معالجة المناطق العشوائية ضمن المعايير التخطيطية السليمة، المجلة العراقية لبحوث السوق وحماية المستهلك، المجلد (٥)، العدد (١)، جامعة بغداد، ٢٠١٣، ص ١١٨.

(٢) د. جمال باقر مطلق، وحيدر رزاق محمد، ص ٨٧.

(٣) خولة كريم كوثر، التجاوزات على ضوابط وقوانين البناء وأثرها على البيئة الحضرية لمدينة بغداد، المجلة العراقية للهندسة المعمارية، المجلد ٣١، العدد ٣، بغداد، ٢٠١٥، ص ٧١.



و صرف صحي، إذ لا يوجد فيها خدمات أمنية أو صحية أو تعليمية أو مواصلات، إذا هي سكنات غير قانونية.

يتضح مما تقدم أن لمصطلح سكن التجاوز أو السكن العشوائي أو مصطلح السكن غير القانوني أكثر من صورة تتمثل بالآتي:-

- ١- ملكية الأرض غير مسجلة قانوناً.
 - ٢- إن تكون المنطقة تتعارض مع المخطط التنظيمي واستعمالات الأراضي.
 - ٣- عدم توافقها مع الأسس التخطيطية.
 - ٤- إن تكون المباني أو المساكن مبنية بشكل لا يتوافق مع أسس البناء.
- وعلى ضوء ما تقدم فإن تعبير المناطق العشوائية هو مسمى يُطلق على بناء المساكن بشكل غير قانوني وبدون ترخيص من الجهات الإدارية المختصة، ومن ثم فإن هذا النوع من المساكن يكون خارج التنظيم العمراني للمدن، إذ لا يلتزم بأحكام تنظيمية سواء كان حضري أم ريفي، وبذلك يسمى تجاوز عشوائي أو غير قانوني، فهي مناطق تقع ضمن الحدود الإدارية للمحافظات، داخل حدود المدينة أو خارجها، تتخذ أشكالاً هندسية مختلفة وتستعمل مواد هندسية متنوعة، وتنشأ من دون موافقات قانونية ومخططات تقسيم الأراضي الرسمية، ولها مساحات متباينة، ولا يتم تخصيص خدمات أساسية لها كالماء والكهرباء والصرف الصحي، إذ تتجاوز على خدمات المناطق الرسمية المجاورة لها.

الفرع الثاني

أسباب التجاوز على أراضي الدولة

تمثل أزمة السكن مشكلة رئيسية للكثير من المواطنين من ذوي الدخل المنخفض والمحدود غير القادرين على شراء أو بناء أو حتى استئجار وحدة سكنية، لغلاء الإيجارات والمواد الإنشائية المرتبطة بالعقارات، الأمر الذي دفعهم إلى توفير مساكن وتحسين دخلهم عن طريق المحلات التي أقاموها تجاوزاً على الأرصفة والطرق العامة العائدة للدولة، بأقل التكاليف الممكنة ودون تخطيط وتنظيم لذلك.

إن للتجاوز على أراضي الدولة سواء ببناء السكنات العشوائية أو ما تُعرف بـ (دور التجاوز) أو إنشاء المحلات على الأرصفة والطرق والساحات العامة، دوافع وأسباب عدة وتتمثل هذه الأسباب بالآتي:-



جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

كلية شط العرب الجامعة

جامعة البصرة / كلية القانون



أولاً: أسباب اقتصادية واجتماعية

تتمثل الأسباب الاقتصادية لانتشار التجاوزات بالآتي^(١):

- ١- الهجرة من الريف إلى المدينة، فضلاً عن الهجرة إلى القرى الواقعة في إطار المدن الكبرى، فالهجرات المتزايدة نحو المدن والمراكز الحضرية الناتجة عن التنمية غير المتوازنة، وعدم الاهتمام بالمناطق الريفية من حيث تحسين الأجور وتحسين الخدمات، أدى ارتفاع قيمة الأراضي في المدن والعواصم، لنزوح بعض الأسر الفقيرة لأطراف المدن والإقامة في الأحياء العشوائية. هذا بالإضافة لعدم تطبيق قوانين ملكية الأراضي والقوانين الخاصة بترخيص المباني.
- ٢- قلة فرص العمل بشكل عام، وفي القرى والأرياف بشكل خاص، وعدم توافر الإمكانيات المادية مقابل ارتفاع أسعار الأراضي، إذ واقعاً نلاحظ بأن ارتفاع أسعار الأراضي والدور السكنية والإيجارات، والمواد الإنشائية، ساهم بشكل كبير في تفاقم مشكلة التجاوزات على أراضي الدولة ببناء مساكن لهم خاصة من ذوي الدخل المنخفض والمعدوم بالإمكانيات المتوفرة والتي لا تتلاءم مع متطلبات التخطيط العمراني والذوق العام أو باستغلال المشيدات من أراضي الدولة، الأمر الذي يتطلب استخدام أدوات السياسة المالية والنقدية في التخفيف من أعباء الأسر، كتحميل الحكومة تكاليف الفائدة أو تقديم الإعانات والدعم، وأي وسيلة أخرى تساهم في حل أزمة السكن، ومن ثم التخلص من التجاوزات.
- ٣- وبالإضافة إلى ما تقدم يمكننا القول بأن البطالة وانتشار الفقر، وعدم وجود مصدر ثابت للرزق والعيش، دفع الكثير من الناس إلى بيع دورهم والبحث عن السكن، إما بالتجاوز أو شراء وحدات سكنية رخيصة متجاوز عليها من قبل خاصة في أطراف المدن والمناطق النائية هذا من جهة، ومن جهة أخرى، أن تفشي البطالة والفقر أدى بالمواطن العراقي إلى التجاوز على الأرضية والطرق العامة، وذلك من خلال إنشاء المحلات مع عدم مراعاة كون هذه الأماكن هي مخصصة للمنفعة العامة، فضلاً عن عدم مراعاة للذوق العام، إذ نلاحظ بأن الباعة ينتشرون على الأرضية والطرق العامة بشكل عشوائي غير منظم.

(١) أ. وليد عبد السلام فريوان، أ. عبد السلام محمد الرشيد، تداعيات البناء العشوائي الحديث في مدينة الخمس حي الأخشاب نموذجاً، المؤتمر الاقتصادي الأول للاستثمار والتنمية في منطقة الخمس، ٢٠١٧، ص ٤٠، د. سالم محمد عبود، تقييم جدوى قروض صندوق الإسكان في حل أزمة السكن في العراق، مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد ٢٣، جامعة واسط، كلية الإدارة والاقتصاد، ٢٠١٦، ص ٣.



٤- مشكلة التمويل إذ له دوراً كبيراً في أزمة السكن، ومن ثم التجاوز على أراضي الدولة، إذ أن القروض الممنوحة للأفراد لا تف بمطالبات السكن خاصة في ظل ارتفاع سعر الفائدة وبشكل كبير مقارنة مع دخل الفرد، فضلاً عن الإجراءات المعقدة لمنح القروض ويكون هذه الأخيرة لا تتلاءم مع تكاليف البناء، التي لا تتلاءم هي الأخرى مع دخل الفرد^(١).

٥- حب التملك لدى بعض المتجاوزين يقابله الطمع في أراضي الدولة، فضلاً عن قيام البعض من المتعدين على هذه الأراضي بالمتاجرة عن طريق فرز وبيع قطع الأراضي وبمبالغ كبيرة^(٢).

٦- العجز السكاني، الذي يعد من أهم الأسباب الرئيسية للتجاوزات على أراضي الدولة بالسكنات العشوائية، وذلك للنقص الحاد في الوحدات السكنية، مقارنةً بتزايد أعداد السكان عام بعد آخر، فضلاً عن عجز سوق الإسكان الحكومي في معالجة مشكلة السكن، وإنشاء الوحدات السكنية خاصة للمحتاجين من ذوي الدخل المنخفض والمعدوم^(٣)، وعلى أساس ذلك يمكننا القول بأن أزمة السكن خاصة للأسر شديدة الفقر أو عديمة الدخل أدت إلى انتشار عشوائيات السكن أو ما تسمى بـ (دور التجاوز)، فضلاً عن المحلات العشوائية أو الأكشاك، خاصة إذا استبعدنا التجاوزات عن قصد رغم امتلاك قطعة أرض، أو وحدة سكنية من قبل صاحبها. الأمر الذي يتطلب معالجة ظاهرة انتشار السكنات العشوائية ودور التجاوز والتمييز بين المتجاوز بسبب أزمة السكن والمتجاوز عن قصد رغم القدرة على توفير السكن، الأمر الذي يتطلب تفعيل تطبيق وتنفيذ القرارات والقوانين المتعلقة بها، لمكافحتها وإزالتها أو الحد منها.

٧- تركيز الاستثمارات في مدن دون أخرى، جعل من تلك المدن مركز استقطاب إذ زادت نسبة المهاجرين إليها لغرض الحصول على عمل وتحسين وضعهم المادي يقابل ذلك ارتفاع أسعار الأراضي الحضرية والمساكن والإيجارات هذا من ناحية^(٤)، ومن ناحية أخرى، أحجام

(١) د. كامل علوي كاظم وآخرون، مرجع سابق، ص ٩٦.

(٢) د. جمال باقر مطلق و حيدر رزاق محمد، تحديد مقترحات لحل مشكلة السكن العشوائي دراسة تحليلية لمدينة بغداد للفترة من ٢٠٠٣-٢٠٠٨، مجلة المخطط والتنمية، العدد (٣٣)، ٢٠١٦، ص ٨٩.

(٣) د. محمد علي مرزا، مستوطنات التجاوز في مدينة بغداد وبعدها الجغرافي، مجلة كلية التربية الأساسية، ملحق العدد الثاني والخمسين الجامعة المستنصرية، كلية التربية الأساسية، ٢٠٠٨، ص ١٩٥.

(٤) د. جمال باقر مطلق و حيدر رزاق، ص ٨٩.



المستثمرين عن استثمار أموالهم في مجال الإسكان لعدم وجود وسائل التشجيع الاقتصادية والتشريعية الملزمة، وتوجههم إلى قطاعات أخرى أسهم بشكل كبير في تفاقم المشكلة^(١).
ثانياً: أسباب سياسية وقانونية

أما الأسباب السياسية والقانونية لانتشار التجاوزات على أراضي الدولة فيمكننا تلخيصها بالآتي:-

- ١- ضعف الرقابة القانونية من الجهات الإدارية المختصة خاصة البلديات، والتهاون مع منتهكي القوانين والمتعدين على أراضي الدولة، وعدم السيطرة على مناطق التجاوز^(٢).
- ٢- تعدد القوانين والقرارات الخاصة بالسكن والتجاوز وتشتتها وتذبذب أحكامها بين القوانين المختلفة، له أثر كبير وواضح في عدم البناء داخل المدن وذلك لارتفاع التكاليف الخاصة بالبناء وكثرة القيود والشروط القانونية كقوانين البيئة مثلاً، فضلاً عن غياب السلطة المدنية أو عدم قدرتها على مواجهة هذه المعدلات الكبيرة، وقيام هذه التجمعات على تقسيمات غير معتمدة وبدون تراخيص إدارية بالبناء من السلطات الإدارية المختصة^(٣).
- ٣- غياب توجه السلطات المعنية الرسمي الإجرائي الواضح والحازم، اتجاه هذه الظاهرة بالرغم من وجود التشريعات الخاصة بمكافحة التجاوزات سواء قبل عام ٢٠٠٣ كقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٥٤) لسنة ٢٠٠١ الذي تضمن اعتبار بعض التصرفات تجاوزاً على أراضي الدولة والبلديات، أو بعد عام ٢٠٠٣.
- ٤- السياسة غير المتوافقة للحكومات قبل عام ٢٠٠٣ في إصدار القوانين والقرارات الإدارية وتوزيع قطع الأراضي على فئات معينة، فضلاً عن عدم مراعاة للتصميم الأساس للمدينة، وضعف تنفيذ وتطبيق القوانين الخاصة بالتجاوزات وغياب الرقابة الفعلية للأجهزة الإدارية المختصة، الأمر الذي شجع بعض السكان على التجاوز على أراضي الدولة والمرافق العامة بعد عام ٢٠٠٣، ولازالت الكثير من هذه التجاوزات قائمة إلى الآن.

^(١) ضرغام خالد عبد الوهاب أبو كلل الطائي، مشكلة أزمة السكن في العراق والمعالجات المقترحة لها (تحديات استقطاب مشاريع الإسكان العامة دراسة حالة)، مجلة العربي للعلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد العاشر، عدد خاص بمؤتمر الإسكان، جامعة الكوفة، كلية التخطيط العمراني، ٢٠١٥، ص ٢٠٩.

^(٢) أ. مشنان فوزي، الأحياء العشوائية واقعها وتأثيرها على النسيج العمراني لمدينة باتنة، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد ٢٠، ٢٠١٥، ص ٣٥.

^(٣) أ. وليد عبد السلام فريوان، أ. عبد السلام محمد الرشدي، مرجع سابق، ص ٤.



٥- الظروف الأمنية التي يمر بها العراق التي ساعدت بشكل كبير على تنامي وانتشار هذه الظاهرة، لنزوح الملايين وتركزهم في مدن دون أخرى، ومنهم من اضطر إلى السكن في الأملاك العامة للدولة، أو مساكن متواضعة من الطين أو الصفيح^(١).

الفرع الثالث

الآثار الناتجة عن التجاوز على أراضي الدولة

تنتج عن ظاهرة التجاوز على أراضي الدولة سواء كانت بإقامة السكنات العشوائية أو ما تسمى بدور التجاوز، فضلاً عن المحال والمظلات والأكشاك، التي يقيمها الباعة المتجاوزين على الأرصفة والطرق العامة، نوعين من الآثار وهما:

أولاً: آثار إيجابية: يمكننا القول بأن الأثر الإيجابي الوحيد للتجاوز على أراضي الدولة يتمثل فقط بكونه نمط عمراني له دور كبير في حل أزمة السكن، من خلال توفير وحدات سكنية بسيطة لذوي الدخل المنخفض أو المعدوم، وأن كنا لا نسلم بأن تكون أزمة السكن مبرراً للتجاوز والتعدي على أراضي الدولة، لكن واقعاً يظهر هذا الأثر من خلال دور التجاوز التي يقيمها ذوي الدخل المحدود أو المنخفض، فبالرغم من كل السلبيات التي تواجه المجتمع العراقي بشكل عام وأراضي الدولة بشكل خاص، بسبب هذه الظاهرة المعروفة بـ(التجاوزات)، إلا أنها مبدئياً تساهم بحل جزء كبير من أزمة السكن المتفاقمة، بسبب الزيادة الكبيرة للسكان، إذا ما عولجت بطريقة مدروسة ومخطط لها، إذ تعتبر هذه التجاوزات نوعاً من تلبية احتياجات الإنسان والتعبير عن تحقيق متطلباته الأساسية التي عجزت عن توفيرها الدولة، فهذه التجاوزات سواء كانت بالسكن العشوائي أو المحال والبسطات هي نوعاً من الحلول الذاتية التي يلجأ إليها الأفراد لحل مشكلاتهم الإسكانية أو الاقتصادية، وإن صُرفَ النظر عن مواجهة نمو واتساع حجم هذه التجاوزات والمناطق العشوائية وعدم اتخاذ إجراءات وسياسات اقتصادية واجتماعية لمواجهتها، للحيلولة دون انتشارها بوجود حلول بديلة لتوفير السكن الملائم، فسيؤدي ذلك حتماً إلى العديد من

(١) كريم محمد حمزة، مشكلة الفقر وانعكاساتها الاجتماعية في العراق، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١١، ص ٨٠.



المشاكل الاقتصادية والاجتماعية والأمنية، ويحدث ذلك في ظل غياب قوانين التخطيط العمراني وتنظيم البناء عليها، لأن التصميم الأساسية للمدن تُعد من أجل تنظيم وتوزيع استعمالات الأراضي المختلفة.

ثانياً: آثار سلبية: أما الآثار السلبية للتجاوز والتعدي على أراضي الدولة فتتمثل بالآتي:-

- ١- ضعف الخدمات العامة للبنى التحتية نتيجة لزيادة الطلب لهذه الخدمات، والتي لم تكن مصممة ومخطط لها أصلاً لهذه الزيادة، والتوسعات الغير قانونية، مع ظهور مشكلات أخرى اقتصادية واجتماعية وأمنية وبيئية، فضلاً عن مشكلات أخرى تتعلق بالشوارع والطرق^(١).
- ٢- تأخر وإعاقة البرامج الخاصة بإعادة الأعمار، إذ تحتل هذه التجاوزات مساحات كبيرة ومهمة من النسيج الحضري للمدن يُعرقل تخطيط وتنظيم استعمالات الأرض فيها، كما أن هذه التجاوزات تسهم بشكل كبير في تغيير استعمالات الأرض في الزراعة والصناعة والخدمات والنقل، نسبة إلى الاستعمال السكني حتماً سيؤدي إلى خلل في أسس ومعايير تخطيط المدن، والتأثير بشكل مباشر في المخطط الأساس، لعدم انتماء هذه التجاوزات إلى النسيج الحضري للمدن، فبالنسبة للدور السكنية نلاحظ بأنها ذات نمط عمراني بدائي رديء وشوارع غير مخططة، تفتقر إلى النسق الهندسي، والمعايير التخطيطية اللازمة لبناء الوحدات السكنية، إما المحال التجارية فأغلب هذه المحال قد شيدت بطريقة عشوائية ومن مواد مختلفة أو متقلبة، ومن ثم تكون مناطق هذه التجاوزات هي مناطق متهرنة لطبيعة أبنيتها التي أقيمت دون إجازات بناء وتراخيص من الجهات الإدارية المختصة، فضلاً عن مواد بناؤها الرديئة وافتقارها إلى الخدمات الأساسية والبنى التحتية^(٢)، كما أن تجاوز هذه السكنات أو المحال التجارية على شبكات الماء والكهرباء للمناطق المجاورة لها يؤدي إلى الضغط على خدمات هذه المناطق النظامية، الأمر الذي يؤدي بشكل عام إلى الإخلال بالتوازن الاقتصادي والاجتماعي للمدن، إذ أن نسبة كبيرة من أصحاب هذه التجاوزات هم من خارج المدن أو المهجرين، الذين يعانون من مشكلة البطالة، والتسجيل في المدارس، ومشكلات أخرى اجتماعية واقتصادية متعددة^(٣).

(١) أمشنان فوزي، مرجع سابق، ص ٣٧.

(٢) د. جمال باقر مطلق، وحيدر رزاق محمد، مرجع سابق، ص ٨٧.

(٣) د. جمال باقر مطلق، وحيدر رزاق محمد، مرجع سابق، ص ٨٧.



جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

كلية شط العرب الجامعة

جامعة البصرة / كلية القانون



المطلب الثاني

الإطار القانوني لإزالة التجاوزات على أراضي الدولة والحد منها

كثير من المشكلات الإسكانية تظهر إما نتيجة غياب التشريعات الملزمة لتنظيم عمليات الإسكان، أو ضعف وقصور في التشريعات القائمة.

إن غياب التشريعات المنظمة لعمليات الإسكان عامة والتجاوزات خاصة، أو قصور التشريعات القائمة أدى إلى ظهور مشكلة التجاوز ببناء السكنات العشوائية والمحال التجارية على أراضي الدولة من الطرق العامة، والأرصعة والمشيدات والأراضي الزراعية والفضاء وغيرها، بالرغم من أن دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ قد أكد في المادة (٢٧/أولاً وثانياً) على ضرورة حماية الأموال العامة وتنظيم يقاتون أحكام خاصة بحفظ أملاك الدولة وشروط التصرف فيها ووضع الحدود التي لا يجوز النزول فيها عن شيء من هذه الأموال^(١). والهدف من ذلك هو منع التجاوز على أموال الدولة، وعدم مشروعية التجاوز لأي سبب كان.

وعلى ضوء ذلك، سنوضح في هذا المطلب أهم القوانين والقرارات الصادرة للحد من التجاوزات بشكل عام على أراضي الدولة، والتي تشكل تحدياً أيضاً أمام معالجة أزمة السكن ومن ثم التجاوزات في العراق قبل عام ٢٠٠٣ وبعدها وكالاتي:-

الفرع الأول

^(١) للمزيد من التفاصيل يُراجع نص المادة (٢٧) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥.



القوانين والقرارات الصادرة قبل عام ٢٠٠٣

صدرت عدة قوانين وقرارات لمعالجة حالة التجاوزات والسيطرة على المدن، وتمثل هذه القوانين والقرارات بالآتي:-

أولاً: قانون بيع وتصحيح صنف الأراضي الأميرية رقم (٥١) لسنة ١٩٥٩

منح القانون المذكور، المتجاوزين حق تملك الأراضي المتجاوز عليها بعد دفع قيمتها المقدرة من قبل لجنة تؤلف لغرض النظر في طلبات التمليك مع اشتراط وقوع الأرض داخل المخطط الأساسي للمدينة، إذ نصت المادة (١٠) من القانون المذكور على الآتي: «ب - يسوغ لمن تجاوز قبل نفاذ هذا القانون فضولاً على الأراضي الأميرية الصرفة أن يطلب تمليكه إياها ببدل المثل إذا كانت قيمة المحدثات أو المغروسات أكثر من قيمة الأرض ويقدر البدل من قبل لجنة تؤلف بأمر من وزير المالية برئاسة أكبر موظف إداري في المنطقة التي تقع فيها وعضوية خبيرين ويكون قرار الوزير بالموافقة على التقدير نهائياً. ج - على المتجاوز فضولاً قبل نفاذ هذا القانون أن يراجع السلطات المختصة لتمليكه الأرض التي تجاوز عليها خلال سنة واحدة من تاريخ نفاذ هذا القانون وإذا لم يراجع سقط حقه بالتمليك».

وفي القانون نفسه والملغي بالقانون رقم (٧٣) لسنة ١٩٧٦ (قانون توحيد أصناف أراضي الدولة) مع بقاء أحكام المادة (١٠) من القانون سارية المفعول في القانون الذي حل محله، نظم المشرع العراقي حالة التجاوز التي تقع على الأراضي الأميرية^(١)، أو التي لا يكون للمتجاوز فيها حق تصرف، إذ نصت الفقرة (د) من المادة المذكورة على الآتي: «يعاقب بالحبس لمدة لا تتجاوز سنة ولا تقل عن مائة دينار ولا تزيد على خمسمائة دينار أو بكليهما كل من تجاوز بعد نفاذ هذا القانون بالغرس أو البناء على أرض أميرية صرفة وعلى المحكمة المختصة أن تحسم الدعوى بصورة مستعجلة». وفي هذا القانون نلاحظ أن المشرع العراقي جعل العقوبة تخيرية بين الحبس أو الغرامة.

ثانياً: قانون الإسكان العراقي رقم (٥٥) لسنة ١٩٦٢

^(١) عرفت المادة (٧) من قانون التسجيل العقاري العراقي رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ الأراضي الأميرية على أنها: «هي التي تعود رقيبتها للدولة وتكون على ثلاثة أنواع:- ١- الأراضي الأميرية الصرفة هي التي تعود رقيبتها وجميع حقوقها إلى الدولة. ٢- الأراضي الأميرية المفوضة بالطابو هي الأراضي التي فوض حق التصرف فيها إلى الأشخاص وفق أحكام القوانين. وتعتبر الأراضي الموقوفة وفقاً غير صحيح التي يقتصر وقفها على الرسوم أو الإعشار أو كليهما بحكم الأراضي الأميرية المفوضة بالطابو. ٣- الأراضي الأميرية الممنوحة باللزامة هي الأراضي التي منح حق التصرف فيها إلى الأشخاص حسب أحكام قانوني التسوية واللزامة».



جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

كلية شط العرب الجامعة

جامعة البصرة / كلية القانون



نظم المشرع العراقي أساليب معالجة التجاوزات على أراضي الدولة بموجب قانون التعديل الأول لقانون الإسكان رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٢ إذ نصت المادة (١٢) منه على الآتي: «تملك العرصات الأميرية إلى أصحاب الصرانف والفقراء وذوي الدخل المحدود من العراقيين ممن لا يملكون داراً أو أرضاً تصلح لبناء دار عليها مجاناً وبموجب تعليمات يصدرها الوزير المختص». وقد فعل المشرع العراقي حسناً بذلك، عندما نص على تملك العرصات الأميرية إلى أصحاب الصرانف والفقراء وذوي الدخل المحدود من العراقيين ممن لا يملكون داراً أو أرضاً تصلح لبناء دار عليها مجاناً، للحد قدر الإمكان من أزمة السكن، ومن ثم تجاوزات على أراضي الدولة بالسكنات العشوائية التي لا تتفق مع التنظيم والتخطيط العمراني فضلاً عن الذوق العام.

وبالرغم مما تقدم نلاحظ أن قانون الإسكان العراقي رقم (٥٤) لسنة ١٩٦٢ في المادة (٤) منه قد نص على ترجيع أو أولوية بعض الفئات على الآخرين^(١)، دون ذكر محدودي الدخل أو ذوي الدخل المنخفض، وعديمي الدخل، كذلك أسر الشهداء وذوي الاحتياجات الخاصة والأرامل والأيتام، خاصة في ظل تزايد أعدادهم بعد عام ٢٠٠٣.

وبالمقارنة مع قانون الإسكان الاجتماعي المصري رقم (٣٣) لسنة ٢٠١٤ نلاحظ بأن المادة (١) منه قد نصت على أن: «تتولى وزارة الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية... بغرض توفير مسكن ملائم للمواطنين محدودي الدخل وقطع أراضي عائلية صغيرة لذوي الدخل المتوسطة». إذ يقوم برنامج الإسكان الاجتماعي وفق المادة المذكورة على الآتي:-

- توفير وحدات سكنية لذوي الدخل المحدود.
 - توفير قطع أراضي معدة للبناء لأصحاب الدخل المتوسطة.
- ونرى أن المشرع المصري قد فعل حسناً بذلك، مراعاة المواطن ذو الدخل المحدود لعدم قدرته على شراء أو بناء وحدة سكنية لغلاء قطع الأراضي والمواد الإنشائية، فضلاً عن ارتفاع أسعار الإيجارات

(١) نصت المادة (٤) من قانون الإسكان العراقي رقم (٥٤) لسنة ١٩٦٢ على الآتي: «يجري الترجيح بين طالبي الدور وفقاً للآتي: ١- يرجح في التوزيع موظفو ومستخدمو الدوائر الرسمية وشبه الرسمية والمتقاعدين على غيرهم. ٢- يرجح من يعيل أقاربه من الدرجة الأولى في حالة التساوي في النقاط على غيره ممن يعيلون أقارب من درجات أخرى وتراعى درجة القرابة في الترجيح في حالات التساوي الأخرى. ٣- يرجح المتزوج في حالة التساوي على الأعزب. ٤- يرجح من لا يكون محكوماً بجناية أو جنحة مخلة بالشرف ومن رد اعتباره على غيره من المحكومين....».



جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

كلية شط العرب الجامعة

جامعة البصرة / كلية القانون



السكنية، بصورة تهدد فرص ذوي الدخل المحدود والمنخفض من الحصول على سكن مناسب، وذوي الدخل المتوسط بتوفير أراضي معدة للبناء.

إما بالنسبة لطريقة التوزيع فقد ذكر المشرع العراقي في المادة (٦/٤) من القانون نفسه، إذا تساوى الراغبون في شروط التوزيع فيصاحب إلى القرعة فيما بينهم، ولم يحدد فئات معينة تكون لهم أولوية التوزيع كما هو الحال في القوانين المقارنة، ففي قانون الرعاية السكنية الكويتي رقم (٤٧) لسنة ١٩٩٣ نجد أن نص المادة (١٤) من القانون المذكور، قد تضمن الآتي: "يتم توفير الرعاية السكنية للأسر الكويتية، وفقاً لأسبقية تسجيل الطلبات بالمؤسسة، بحسب نوع الرعاية السكنية، من فئات وبيوت وشقق". واستثناءً من أحكام هذه المادة تقوم مؤسسة الرعاية السكنية بتوفير السكن الملائم للكويتية المعاقة المتزوجة من غير كويتي ولها منه أبناء، وذلك بصفة انتفاع بشروط وضوابط.

كذلك استثنت المادة (١٥) من قانون الرعاية السكنية الكويتي رقم (٤٧) لسنة ١٩٩٣ من أحكام المادة (١٤) سائلة الذكر، بعض الفئات وأعطتهم أولوية خاصة في الرعاية السكنية، الأمر الذي يؤدي إلى الحد من أزمة السكن ومن ثم التجاوزات على أراضي الدولة، وهذه الفئات هي:-

- ١- أسر الشهداء.
 - ٢- أسر الأسرى ومن في حكمهم من المدنيين المرتهنيين.
 - ٣- أسر الأيتام القصر.
 - ٤- أسر المعاقين.
- إما قانون الإسكان الاجتماعي المصري رقم (٣٣) لسنة ٢٠١٤ فقد حدد في المادة (٢) منه طريقة التوزيع بالتخصيص المباشر أو القرعة.

ثالثاً: قانون تأمين السكن للمواطنين العراقي رقم (١٢١) لسنة ١٩٦٣

نص قانون تأمين السكن للمواطنين العراقي رقم (١٢١) لسنة ١٩٦٣ المعدل في المادة (١) منه أيضاً على شروط تملك الأراضي الأميرية والصرفة والمملوكة للدولة، لكنه لم يتضمن ما أشارت إليه المادة (١٢) من قانون التعديل الأول لقانون الإسكان خاصة شرط تملك العرصات الأميرية إلى أصحاب الصرائف والفقراء، إذ لم يتضمن قانون تأمين السكن للمواطنين العراقي رقم (١٢١) لسنة ١٩٦٣



جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

كلية شط العرب الجامعة

جامعة البصرة / كلية القانون



وقانون التعديل الثاني للقانون المذكور، في المادة (١) منه إلا على شروط تملك الأراضي الأميرية الصرفة والمملوكة للدولة عدا ما يؤخذ كعقوبات مقابل ضربية الشركات في كافة أنحاء الجمهورية في القرى والنواحي والأقضية ومراكز الأولوية والعاصمة مجاناً، وبدون مقابل للمواطنين العراقيين ممن تتوافر فيهم الشروط الآتية: -

- ١- إن يكون المستفيد من أب عراقي بالولادة ومسؤولاً عن إعالة عائلته.
 - ٢- إن لا يملك المستفيد أو أحد أفراد الأسرة المكلف بإعالتها داراً للسكن، أو قطعة أرض تصلح لهذا الغرض.
 - ٣- إن لا يتجاوز دخله الشهري مائة دينار.
- وقد فعل المشرع العراقي حسنً بذلك، لاستفادة كافة المواطنين الذين لا يملكون داراً للسكن أو قطعة أرض تصلح لهذا الغرض، ولكن مما يؤخذ على النص سالف الذكر، هو أنه لم يحدد كيفية أو آلية التوزيع هل تتم عملية التوزيع لهذه الأراضي بالقرعة مثلاً، أو حسب الأولوية لشروط تتعلق بالمستفيد، وكان الأجدر به توضيح ذلك تشريعياً.

وبالمقارنة مع قانون الرعاية السكنية الكويتي رقم (٤٧) لسنة ١٩٩٣ نلاحظ بأن بنك التسليم والادخار يعمل على توفير، سكن ملائم بقيمة إيجارية منخفضة بموجب نص المادة (٢٨ مكرر/ أ) إلى كل من الفئات الآتي:-

- ١- المرأة الكويتية المتزوجة من غير كويتي ولها أولاد.
 - ٢- المرأة الكويتية المتزوجة من غير كويتي مقيم في الكويت وليس لها أولاد، بشرط أن يكون قد أنقضى على زواجها خمس سنوات.
 - ٣- المرأة الكويتية المطلقة طلاقاً بائناً والمرأة الكويتية الأرملة وليس لأي منهن أولاد والمرأة الكويتية غير المتزوجة إذا بلغت إي منهن الأربعين سنة، وبشرط أن يكون عدد من يوفر لهن السكن الملائم في السكن الواحد، وفقاً لذلك امرأتين من ذوات القربى حتى الدرجة الثالثة.
- يتضح مما تقدم إن أغلبية القوانين المذكورة سلفاً، قد أعطت الحق لفئات محددة قانوناً بتملك المباني أو الأراضي وغيرها، في حين نجد إن قانون الرعاية السكنية الكويتي رقم (٤٧) لسنة ١٩٩٣ فقد جاء شاملاً للمواطنين كافة مع إعطاء أولوية لفئات محددة، كما جاء هذا القانون شاملاً من حيث توفير القسائم



جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

كلية شط العرب الجامعة

جامعة البصرة / كلية القانون



السكنية والبيوت والشقق، فضلاً عن توفير المدن الإسكانية والتي أضيفت أحكامها بموجب القانون رقم (٥٠) لسنة ٢٠١٠، كذلك البيوت منخفضة التكاليف والتي أضيفت أيضاً بالقانون رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٧، بالإضافة إلى القانون رقم (٢٧) لسنة ١٩٩٥ في شأن إسهام القطاع الخاص في تعمير الأراضي الفضاء المملوكة للدولة لأغراض الرعاية السكنية وما تضمنه من توفير وتجهيز وتنظيم الأراضي المخصصة لأغراض السكن رغبة في تقليل الانتظار للحصول على الرعاية السكنية المناسبة للأمر. والذي سعى إليه قانون الرعاية السكنية رقم (٤٧) لسنة ١٩٩٣ آنف الذكر، وتجنباً للمشكلة السكنية الأمر الذي دعا المشرع الكويتي إلى الاستفادة من الأراضي المتروكة المملوكة للدولة، فضلاً عن الرغبة في الخصخصة وإعطاء دور أكبر للقطاع الخاص في الاستثمارات المختلفة، خاصة التي تتولاها الدولة، كل ذلك في سبيل توصيل الخدمة الإسكانية للمواطن بأقل تكلفة ممكنة. ومن خلال ذلك يتضح تنوع الرعاية السكنية التي وفرتها الحكومة الكويتية للمواطن، وذلك بتخصيص قسائم وقروض وبيوت حكومية وشقق للمواطنين، للقضاء قدر الإمكان على أزمة السكن، ومن ثم تجاوز على أراضي الدولة الناتجة عن أزمة السكن خاصة للفقراء ومحدودي الدخل.

ولم يكتفِ المشرع الكويتي بذلك، وإنما عمل على استمرار توفير الرعاية السكنية لمستحقيها حتى في حالة وفاة أحد الزوجين الكويتيين دون أولاد، إذ تصدر وثيقة التملك باسم الزوج الآخر، وقد أكدت المادة (٣٢) من القانون المذكور بأن تكون الوثيقة مصحوبة بتقرير رهن عقاري متى استمر قسط التملك أو القرض قائماً بعد تاريخ الإصدار، ووفقاً لضوابط خاصة، وهكذا الحال إذا توفت الأم الكويتية المتزوجة من غير كويتي، والتمتع بالرعاية السكنية، يكون لأولادها، بعد وفاتها، حق البقاء في السكن إلى أن يتم زواج البنات أو بلوغ الأبناء السادسة والعشرين، ونعتقد أن هذه الأحكام جاءت لضمان تأمين السكن للمواطن الكويتي، خاصة في حالة الوفاة في هذه المادة، وتجنب مشكلة تفاقم أزمة السكن، ومن ثم تجاوز على أراضي الدولة^(١).

وقد فعل المشرع الكويتي حسناً بتضمين القانون على أحكام عامة وشاملة لتوفير السكن للمواطن، بعكس المشرع العراقي الذي عمل على النص إلى تملك أصحاب التجاوز، وهذا الأمر أن كان حسناً من

(١) للمزيد من التفاصيل يراجع نص المادة (٣٢) من قانون الرعاية السكنية الكويتي رقم (٤٧) لسنة ١٩٩٣.



جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

كلية شط العرب الجامعة

جامعة البصرة / كلية القانون



ناحية توفير السكن والقضاء قدر الإمكان على جزء من أزمى السكن إلا أنه يجعل من أصحاب التجاوز
يتمادون بفعلهم بالتعدي على أراضي الدولة طالما سيملكون ما أقاموه من تجاوزات في النهاية.

رابعاً: قانون منع تشييد الصرائف والمحلات غير الصحية رقم (٤٤) لسنة ١٩٦٥

منع هذا القانون تشييد الصرائف والمحلات الغير صحية داخل حدود أمانة العاصمة أو البلديات، وقد
منح هذا القانون أيضاً أصحاب الصرائف المشيدة حالياً ضمن هذه الحدود لرفع التجاوز مدة لا تتجاوز
(٦) أشهر من تاريخ نفاذ هذا القانون، وتشكيل لجان لدراسة مشكلات أصحاب الصرائف المزالة ووضع
الحلول اللازمة لاستيطانهم^(١).

إما المادة (٣) من القانون نفسه فقد نصت على الآتي: ((تقوم أمانة العاصمة أو البلديات بإصدار
صاحب الصريفة المشيدة بعد نفاذ هذا القانون بوجوب هدمها خلال سبعة أيام على إن تعلم الموظف
الإداري بذلك وبعد انقضاء المدة المذكورة تستحصل موافقة الموظف الإداري على الهدم حالاً ويجوز
إحالة المخالف إلى المحكمة الجزاء المختصة)).
وقد نص المشرع العراقي على عقوبات تفرض على المخالف لأحكام هذا القانون في المادة (٨) منه
والتي نصت على الآتي: ((يعاقب المخالف بالحبس لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر أو بغرامة لا تتجاوز مائة
دينار)).

خامساً: قانون إدارة الأوقاف العراقي رقم (٦٤) لسنة ١٩٦٦

حددت المادة (١٢) من قانون إدارة الأوقاف العراقي رقم (٦٤) لسنة ١٩٦٦ العقوبات التي يجب
اتخاذها بحق المتجاوزين على أراضي الوقف، إذ نصت المادة المذكورة على عقوبة الحبس لمدة لا تقل
عن شهر ولا تزيد عن سنة فضلاً عن دفع غرامة مالية، وأكد القانون بعدم أحقية أي شخص بالتجاوز
على أراضي الوقف، كما يدفع المتجاوز ضعف أجر المثل من تاريخ التجاوز ولغاية رفعه وعلى نفقته مع
ضعف قيمة الأضرار التي تسبب بها التجاوز، وعلى دائرة الأوقاف إنذار المتجاوز برفع التجاوز خلال مدة
لا تزيد عن (٣٠) يوم من تاريخ التبليغ وإلا تحرك الدعوى الجزائية على المتجاوز^(٢).

^(١) للمزيد من التفاصيل يُراجع نص المادة (٢) من قانون منع تشييد الصرائف والمحلات غير الصحية رقم (٤٤) لسنة ١٩٦٥.

^(٢) للمزيد من التفاصيل يُراجع نص المادة (١٢) من قانون إدارة الأوقاف رقم (٦٤) لسنة ١٩٦٦.



جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

كلية شط العرب الجامعة

جامعة البصرة / كلية القانون



سادساً: قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل

نص هذا القانون في المادة (٤٨٧) منه على عقوبة الحبس مدة لا تزيد على (١٥) يوماً أو بغرامة لا تزيد على (١٠) دينار من زاحم الطريق العام بلا إذن من السلطة المختصة أو اغتصب بأي طريقة كانت طريقاً عاماً، أو أرضاً مخصصة للمنفعة العامة^(١).

سابعاً: قانون إدارة البلديات العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٦٤

نصت المادة (٩٥ مكرر ١/١) من قانون إدارة البلديات العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٦٤، على الآتي:-
« لمدير عام دائرة البلدية التابعة لأمانة بغداد ومدير البلدية المختص فرض غرامة مقدارها ٢٥٠٠٠ خمسة وعشرون ألف دينار على كل من: أولاً- أقام بناء أو منشآت سكنية بدون إجازة أصولية أو خلافاً لها صادرة عن أمانة بغداد أو البلدية المختصة، ويكون كل من صاحب الملك والقائم بعملية البناء أو الإشراف عليها مسؤولاً عن ذلك ... ثانياً - استعمل الأرض أو البناء أو المنشآت خلافاً للاستعمالات التي يسمح بها التصميم الأساس لمدينة بغداد أو البلدية المعنية ».

وعند استقراء أصل النص آنف الذكر، يتضح لنا مقدار النقص أو القصور التشريعي، إذ نلاحظ إن المشرع العراقي قد نظم مسألة الترخيص بالبناء بصورة أدت إلى تعدد الآراء والاجتهادات في تطبيقه، وفتحت المجال واسعاً أمام المحاكم بهذا الصدد، فمثلاً نصت المادة (١/٩٥) من القانون، على أنه لمدير عام دائرة البلدية التابعة لأمانة بغداد ومدير البلدية المختص فرض غرامة على من أقام بناء أو منشآت سكنية بدون إجازة أصولية، دون أن يحدد طبيعة البناء أو المنشآت السكنية ونوعها، على عكس المشرع المصري الذي عمل على تجاوز كل ذلك في المادة (٣٩) من قانون رقم (١١٩) لسنة ٢٠٠٨ إذ نصت هذه المادة على الآتي: « يحظر إنشاء مبان أو منشآت أو إقامة أعمال أو توسيعها أو تعليتها أو تعديلها أو تدعيمها أو ترميمها أو هدم المباني غير الخاضعة لقانون هدم المباني غير الآيلة للسقوط جزئياً أو كلياً أو أجزاء أي تشطيبات خارجية دون الحصول على ترخيص في ذلك من الجهة الإدارية المختصة بشؤون التخطيط والتنظيم وفقاً لاشتراطات البنائية وقت إصدار الترخيص ولما تبينه اللائحة التنفيذية لهذا القانون ».

(١) للمزيد من التفاصيل يُراجع نص المادة (٤٨٧) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.



فضلاً عما تقدم أن المشرع العراقي في هذا القانون لم ينص على عقوبة مقيدة للحرية كالحبس مثلاً أو السجن، خاصة في مجال التجاوزات المتعلقة بترخيص البناء، وإنما نص على الغرامة وبمبلغ بسيط جداً لا يتناسب وخطورة الجرائم المرتكبة من المتجاوزين على أراضي الدولة وازديادها يوماً بعد آخر، كما لا تحقق الردع الكافي لهم، أو تمنع من ارتكاب هذه التجاوزات.

وبالمقارنة مع قانون البناء المصري رقم (١١٩) لسنة ٢٠٠٨ نلاحظ بأن المادة (١٠٢) منه قد تضمنت على عقوبة سالبة للحرية وهي الحبس مدة لا تزيد على خمس سنوات، إضافة إلى عقوبة الغرامة التي لا تقل عن مثلي قيمة الأعمال المخالفة ولا تتجاوز ثلاثة أمثال هذه القيمة بحق من يقيم مبان بدون ترخيص أو يخالف شروطه كذلك المشرعين على أعمال البناء من المهندسين والمقاولين^(١).

ولم يكتفِ المشرع العراقي بالإجراءات آنفة الذكر للحد من التجاوز على أراضي الدولة، وإنما عمل على النص على إجراءات إدارية، إذ تعدّ الإزالة من أهم الجزاءات الإدارية التي تفرضها الجهات الإدارية المختصة، إذ نلاحظ أن قانون إدارة البلديات العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٦٤ قد عالج هذه المسألة في المادة (٩٥ مكرر/٢) والتي نصت على الآتي: «مع عدم الإخلال بالفقرة ١ من هذه المادة يمنع مدير عام الدائرة أو مدير البلدية استمرار العمل في البناء الممنوع أو الاستعمال المخالف للتصاميم الأساسية وينذر المسؤول عنهما بلزوم معالجة وتصحيح أو إزالة...»، وبذلك نلاحظ أن القانون المذكور قد جعل أمر إزالة التجاوزات ومسؤولية المتابعة والرقابة لكل من مدير عام الدائرة أو مدير البلدية، إذ نلاحظ أن الفقرة (٨) من نفس المادة قد نصت على الآتي: «لوزير الداخلية وأمين بغداد إحالة الموظف المسؤول عن عدم متابعة المخالفات أو عدم إيقافها المشمولة بأحكام هذه المادة في مراحلها الأولى على المحاكم المختصة».

وحسن فعل المشرع العراقي بالنص على إزالة التجاوزات على أراضي الدولة، خاصة لما تعاني منها التجاوزات في المناطق العشوائية من تدني البيئة العمرانية التي تكون مساكنها، أو محالها مبنية من مواد متهرنة غير ثابتة ومتهاكة، فضلاً عن كونها رادع مهم لمن يتعدى على أراضي الدولة، إذ يمكن للجهات المختصة هدم هذه المناطق وإعادة بناؤها من جديد وفقاً لمخططات جديدة تبين استعمالات

(١) للمزيد من التفاصيل يُراجع نص المادة (١٠٢) من قانون البناء المصري رقم (١٠٢) لسنة ٢٠٠٨.



جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

كلية شط العرب الجامعة

جامعة البصرة / كلية القانون



الأرض، والهدف منها هو إلغاء وجود بعض المناطق العشوائية لتصميمها من جديد بشكل حضري، أو
بناء مناطق سكنية جديدة، في الأماكن الخالية حول المدن^(١).

ثامناً: القرار رقم (١٤٩٠) لسنة ١٩٧٨

تضمن هذا القرار على حق للأشخاص من العمال والفلاحين والموظفين والكسبة الذين أنشئوا تجاوزاً
دور سكن قبل تاريخ ١٥/٤/١٩٧٨ على أرض موقوفة أن يملكوا هذه الأراضي بشروط بينها القرار
منها: إن يكون المقدم لطلب التملك هو الشاغل الفعلي للعقار، وأن تكون الأرض المراد تملكها ضمن
المناطق المخصصة لإنشاء الدور السكنية وفقاً للتصاميم الأساسية للمدن، وأن يتقدم بطلب التملك خلال
سنة من صدور القرار، وأن يقوم بدفع قسط سنوي تحدده لجان مؤلفة لهذا الغرض^(٢).

تاسعاً: قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٥٤٨) لسنة ١٩٧٩ الخاص بتمليك الأشخاص الأراضي
التي أنشئوا تجاوزاً دور سكني عليها

إذ نصت المادة (١) من القرار على الآتي: «يحق للأشخاص الذين أنشئوا تجاوزاً دور سكن قبل تاريخ
١ - ١٩٧٩ على أراضي مملوكة للدولة أو البلديات ضمن الحدود البلدية، أن يملكوا هذه الأراضي
بقيمتها الحقيقية، وفق الشروط المحددة في هذا القرار».

يلاحظ على نص المادة المذكورة، أن قيمة الأرض المتجاوز عليها تمثل مشكلة وتحدياً قانونياً أمام
أصحاب هذه التجاوزات أو العشوائيات إذ نصت هذه المادة على تملك هذه الدور بقيمتها الحقيقية، وكان
من الأجدر أن تكون القيمة مخفضة أو بأسعار رمزية مناسبة للتخفيف قدر الإمكان عن كاهل المواطن
العراقي، خاصة وأن أغلب هذه التجاوزات والبناءات العشوائية تعود لطبقة الفقراء أو عديمي الدخل غير
المتمكنين من شراء أو بناء وحدة سكنية، وإن القول بتمليك هذه الدور بقيمتها الحقيقية سيحرم شريحة
كبيرة من أصحابها من الحصول على ملكيتها، ومن ثم تفاقم مشكلة السكن بدلاً من حلها.

كذلك من التحديات التي تضمنها القرار آنف الذكر، هو ما اشترطته المادة (٢/ب) في الأرض التي
تُملك، بموجب أحكام هذا القرار: «إن يكون البناء المشيد على الأرض المتجاوز عليها من الطابوق أو
الحجر أو الاسمنت»^(٣). وهذا ما تضمنته التعليمات عدد (٢) لسنة ١٩٧٩ التي صدرت لتسهيل تطبيق

(١) د. جمال باقر مطلق، وحيدر رزاق محمد، مرجع سابق، ص ٨٩ و ٩٠.

(٢) للمزيد من التفاصيل يراجع نص القرار رقم (١٤٩٠) لسنة ١٩٧٨.



أقرار المذكور إذ تضمنت التعليمات المذكورة مشكلة الاختلاف في شروط البناء للأراضي المتجاوز عليها في مراكز المحافظات عن غيرها دون مبرر تشريعي، إذ بموجب تعديل المادة (٣/٤) من التعليمات، يكون البناء المشيد على الأرض المتجاوز عليها الكائنة في مراكز المحافظات، أو في الحدود الإدارية لمحافظة بغداد من الطابوق أو الحجر أو الاسمنت، إما الأراضي الكائنة في الأفضية والنواحي، فإنها غير مسموعة بهذا الشرط، رغم أن كل النتائج الناجمة عن هذه التجاوزات أو العشوائيات تمثل مظهراً غير حضاري وغير عمراني، سواء في مركز محافظة بغداد أو الأفضية والنواحي، الأمر الذي سيحرم أيضاً أصحاب العشوائيات والتجاوزات من ملكيتها، إذ واقعاً نلاحظ خاصة بعد عام ٢٠٠٣ انتشار واسع لدور الصفيح، والصرانف، والطين، والأبنية العشوائية، غير المناسبة مع المظهر العمراني والحضاري لتسوية، فضلاً عن كونها لا تتفق مع متطلبات الذوق العام هذا من جهة، ومن جهة أخرى نرى العكس، إذ غالباً ما تشير الأبنية المشيدة من الطابوق أو الحجر أو الاسمنت، إلى إمكانية وقدرة أصحابها على شراء أو تأجير أو حتى بناء وحدة سكنية، الأمر الذي يستدعي الاهتمام الكبير بخصوص الأراضي واستخداماتها، والقوانين التي تخص التنظيم والتخطيط، وما تسببه هذه الظاهرة من مشاكل بسبب الاعتداءات غير القانونية على الأراضي خصوصاً التي تخص الدولة. هذا بالإضافة إلى إغفال القرار آنف الذكر المحافظات الأخرى.

فضلاً عما تقدم، نلاحظ أن المادة (٧ و ٨) من تعليمات تنفيذ القرار المذكور لم تكتفِ بتقدير قيمة الأرض الحقيقية، وإنما أضافت أيضاً أجر المثل للمدة المتجاوز عليها، وعند الموافقة على تملك هذه الأراضي يتم استيفاء بدل الأرض المتجاوز عليها وأجر المثل نقداً، وكذلك نفقات التبليط ورسم البناء قبل تسجيل الأرض باسم المتجاوز بدائرة التسجيل العقاري^(١). وهنا نتساءل إذا كان بإمكان الشخص المتجاوز دفع تلك المبالغ لغرض تملكه للأرض أو الدار المتجاوز عليها، لما تجاوز أصلاً، أليس لكونه لا يملك نفقة شراء وحدة سكنية، وتكاليف البناء والإنشائيات؟

وإن كانت الإجابة تؤكد بأن سبب تجاوز بعض أصحاب دور التجاوز أو العشوائيات، هو ليس بسبب الفقر أو عدم امتلاك وحدة سكنية، وإنما حب التملك والرغبة في التجاوز، عندئذ لا بد من دراسة كل حالة على حدة، لمعرفة كون هؤلاء المتجاوزون ممن يمكن تقديم التسهيلات لهم للحصول على بديل للسكن، أو

(١) للمزيد من التفاصيل يُراجع المادة (٧ و ٨) من تعليمات تنفيذ القرار رقم (٥٤٨) لسنة ١٩٧٩.



جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

كلية شط العرب الجامعة

جامعة البصرة / كلية القانون



وتتمثل هذه القرارات بالآتي:-

أولاً: القرار رقم (١٥٤) لسنة ٢٠٠١ والخاص باعتبار بعض التصرفات تجاوزاً على العقارات العائدة للدولة وللبلديات

تضمن البند (ثالثاً) من القرار المذكور، أن تشكل بقرار من الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة لجنة مركزية تتولى مراقبة التجاوزات على العقارات العائدة لها أو التي تحت إدارتها أو إشرافها أو حيازتها، ورفع تقارير دورية بشأنها إلى الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، ولجان فرعية في المحافظات حسب الحاجة تتولى منع وقوع التجاوز وإزالته فور وقوعه على نفقة المتجاوز^(١).

وبالرغم من أن القرار المذكور نص على تأليف لجان لمراقبة التجاوزات وإزالتها، إلا أنه من الناحية الواقعية ليس هناك لجان فعالة في مراقبة التجاوزات، والاعتداءات، التي تتم على أراضي الدولة.

ويهدف إزالة التجاوز فقد تضمن البند (خامساً) من القرار نفسه، بأن تشكل لجنة بقرار من المحافظ في كل قضاء وناحية برئاسة رئيس الوحدة الإدارية وعضوية ممثل عن كل من وزارة المالية ووزارة الزراعة والبلدية المعنية ودائرة التسجيل العقاري بالإضافة إلى الجهة المعنية بالعقارات المتجاوز عليها، وتتولى اللجان اتخاذ الإجراءات الفورية لإزالة التجاوز الواقع بعد تاريخ نفاذ هذا القرار وعلى نفقة المتجاوز خلال مدة (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ ورود الإيعاز إليها بإزالته مع تقدير أجر المثل عن مدة التجاوز وقيمة الأضرار الناتجة عنه.

فضلاً عما تقدم نص القرار نفسه على مجموعة إجراءات وعقوبات، تفرض على التجاوزات السكنية وتمثل هذه العقوبات بالآتي^(٢):-

(١) ثالثاً - تشكل بقرار من الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة لجنة مركزية تتولى مراقبة التجاوزات على العقارات العائدة لها أو التي تحت إدارتها أو إشرافها أو حيازتها ورفع تقارير دورية بشأنها إلى الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، ولجان فرعية في المحافظات حسب الحاجة تتولى منع وقوع التجاوز وإزالته فور وقوعه على نفقة المتجاوز وتستحصل التكاليف من المتجاوز صفقة واحدة وفق أحكام الفقرة ٢ / ج من البند خامساً من هذا القرار.

(٢) البند (خامساً) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٥٤) لسنة ٢٠٠١.



أولاً: اتخاذ الإجراءات الفورية لإزالة التجاوز الواقع بعد نفاذ القرار المذكور على نفقة المتجاوز خلال (١٥) يوم من تاريخ ورود الإيعاز إليه بإزالته وفق أحكام القرار المذكور.

ثانياً: تقدير غرامات عن مدة التجاوز وقيمة الأضرار الناجمة عنه.

ثالثاً: إلزام المتجاوز بتسديد نفقات إزالة التجاوز

إما في حالة التجاوزات في البناء على أراضي الدولة، فنلاحظ أن قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٥٤) لسنة ٢٠٠١ قد تضمن على عقوبة الحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد على ثلاث سنوات لكل من يتجاوز على أراضي الدولة بالبناء^(١).

كما نص القرار نفسه على العقوبة ذاتها بالنسبة للمسؤولين عن ضبط التجاوزات من رؤساء وأعضاء اللجان المشكلة بموجب هذا القرار، والمدير العام للدائرة المعنية بالعقارات والمدير المباشر والموظف المختص إذ ثبت تقصيره أو إهماله في أداء واجباته المتعلقة بمنع التجاوزات وإزالتها^(٢)

وبالمقارنة مع قانون البناء المصري رقم (١١٩) لسنة ٢٠٠٨ نلاحظ أن المشرع المصري في المادة (٩٩) منه نص على إعطاء صفة مأموري الضبط القضائي للعاملين في الجهاز الفني على أعمال البناء والمهندسين العاملين في الإدارة المختصة بشؤون التنظيم والتخطيط في الوحدات الإدارية ومعاقبة كل من يخل بالمهام المكلف بها^(٣).

ثانياً: القرار رقم (٤٤٠) لسنة ٢٠٠٨ الخاص بإخلاء المتجاوزين على عقارات الدولة

أكد هذا القرار على إخلاء المتجاوزين على عقارات الدولة خلال (٦٠) يوم من نشر هذا القرار، ومنحهم مبالغ مالية تتراوح ما بين مليون إلى خمس ملايين لتسهيل مغادرتهم، وحسب تقدير الوزارة أو

^(١) للمزيد من التفاصيل يراجع البند (١/١/٦) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٥٤) لسنة ٢٠٠١.
^(٢) سادساً - ١ - يعاقب المتجاوز المخالف لأحكام البند أولاً من هذا القرار بالعقوبات الآتية:-
أ - الحبس مدة لا تقل عن ٦ ستة أشهر ولا تزيد على ٣ سنوات لمن خالف أحكام الفقرة ١ منه.
ب - الحبس مدة لا تقل عن سنة واحدة أو السجن مدة لا تزيد على ١٠ عشر سنوات لمن خالف أحكام الفقرة ٢ منه.
ج - الحبس مدة لا تقل عن ٣ ثلاثة أشهر ولا تزيد على ٦ ستة أشهر لمن خالف أحكام الفقرة ٣ منه.
٢ - يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ٦ ستة أشهر ولا تزيد على ٣ ثلاث سنوات كل من ثبت تقصيره أو إهماله في أداء واجباته المتعلقة بمنع التجاوزات وإزالتها وفق أحكام هذا القرار، من رؤساء وأعضاء اللجان المشكلة بموجب أحكامه والمدير العام للدائرة المعنية بالعقارات والمدير المباشر والموظف المختص.

^(٣) للمزيد من التفاصيل يراجع نص المادة (٩٩) قانون البناء المصري رقم (١١٩) لسنة ٢٠٠٨.



الجهة صاحبة الشأن، وكلف القرار اللجان المركزية والفرعية في المحافظات بتقديم مقترحات حول أراضي الدولة المتجاوز عليها من قبل المواطنين.

ونلاحظ على القرار المذكور، أنه لم يعالج حالة التجاوزات والتعدي على أراضي الدولة، وإنما العكس فقد عمل على منح المتجاوزين مبالغ مالية لمغادرتهم، الأمر الذي يزيد من التجاوزات بدلاً من حلها، خاصة من قبل المستغلين لسلطة القانون وضعف الرقابة، وغيرهم ممن يقوم بتأجير أو بيع سكنه والتجاوز بغية الحصول على هذه المبالغ المالية، خاصة إذا علم بأنه سيكون في كل الأحوال وذلك بحصوله على مبالغ مالية مقابل إخلاءه للمكان المتجاوز عليه، ومن ثم لا بد من التفرقة بين من يتجاوز تعمداً باستغلال أراضي الدولة وله القدرة على توفير وحدة سكنية، وبين الفقراء من ذوي الدخل المنخفض أو عديمي الدخل، ممن لا يملكون القدرة على شراء أو إيجار وحدة سكنية.

ثالثاً: قرار رقم (١٥٧) لسنة ٢٠٠٩

يُعَدُّ هذا القرار من القرارات المهمة التي تم اتخاذها بعد عام ٢٠٠٣ إذ نص هذا القرار على المصادقة على توصيات اللجنة المركزية الخاصة بالتجاوزات على عقارات الدولة وهي كالآتي^(١):

- إزالة التجاوزات الحاصلة على أراضي الدولة لإغراض المشاريع الاستثمارية والتنمية والخدمية والمخالفة للتصميم الأساسي.
 - حث الوزارات بتأجير الوحدات السكنية التابعة لها بدون مزايمة علنية إلى الشاغل لها في حالة عدم حاجة الوزارة إلى العقارات آنفاً.
 - التريث في رفع التجاوزات على عقارات الدولة ذات الاستعمال السكني لمدة سنة غير قابلة للتמיד.
 - إزالة التجاوزات التي حصلت على أراضي الدولة بكافة استعمالاتها والتي حصلت بعد توصية رئيس الوزراء وبدون تعويض.
 - مسائلة ومحاسبة اللجان الفرعية في المحافظات لتأخرها في إنجاز ما كلفت به.
- ينضج مما تقدم إن القانون العراقي قد أشتمل على جزاءات جنائية تُفرض على كل من تتحقق مسؤوليته عن تجاوزات بناء السكنات العشوائية أو المحال على الطرق العامة أو الأرصفة المملوكة

(١) للمزيد من التفاصيل يُراجع قرار رقم (١٥٧) لسنة ٢٠٠٩ الصادر من الأمانة العامة لمجلس الوزراء بتاريخ ٢٠/٥/٢٠٠٩.



للدولة، وهذه الجزاءات كما أوضحنا تمثلت في عقوبتين أحدهما مالية وهي الغرامة، والثانية سالبة للحرية وهي الحبس مع اختلاف في مقدار الغرامة ومدة الحبس.

كما نرى بهذا الشأن، أن بساطة العقوبات المفروضة على المتجاوزين، تساهم بشكل كبير في انتشار هذه التجاوزات، بل وتقل من إمكانية الحد منها أو مكافحتها والقضاء عليها بشكل كلي، لذا لا بد من تشديد العقوبات المقررة لهذا النوع من التجاوز.

فضلاً عما تقدم نلاحظ تعدد واختلاف الجهات المختصة المسؤولة عن ضبط التجاوزات على أراضي الدولة، إذ أعطى المشرع العراقي هذه المسؤولية إلى لجنة مركزية تابعة للوزارة المعنية وإلى لجان فرعية في كل من المحافظات، أما المشرع المصري فقد أعطى صفة مأموري الضبط القضائي للعاملين في الجهاز الفني على أعمال البناء والمهندسين العاملين في الإدارة العامة.

وبالرغم من المعالجات التشريعية في القوانين والقرارات آنفة الذكر، هناك الكثير من العشوانيات أو ما تسمى بـ (بدور التجاوز) المبنية من الطابوق أو الحجر أو الاسمنت، فضلاً عن بيوت الطين والصفائح والصرانف، كذلك الحال بالنسبة للتجاوزات على الأرصفة والطرق العامة خاصة من قبل أصحاب المحال التجارية أو المظلات والكابينات والأكشاك أو الباعة الذين يفتشون الأرض، ما زالت قائمة، الأمر الذي يبين عدم قدرة القوانين المذكورة في حل المشكلة، بالرغم من تضمن أغلبها جزاءات تفرض على المخالف أو المتعدي على أراضي الدولة، كما نلاحظ بأن المشرع العراقي يمنع أحياناً هذه التجاوزات ويمنحها أحياناً أخرى، وذلك بتمليكها للمتجاوز، كما يعطي المتجاوزين مبالغ مالية في حالات أخرى، إذ أن إعطاء مبالغ مالية للمتجاوزين مقابل إخلانهم للأراضي المتجاوز عليها وتمليكهم لها، هو بمثابة إضفاء الصفة الشرعية لكثير من التجاوزات، ومن ثم التشجيع بشكل أو بآخر لهذه المخالفات، طالما أن المتجاوز في نهاية الأمر سيملك بسعر رمزي أو بالمجان.

المبحث الثاني

المخالفات الموجبة لتحقيق المسؤولية الجنائية وأساليب معالجتها أو الحد منها



بمقتضى التجاوز على أراضي الدولة عدة جرائم عالجهها المشرع العراقي في قوانين منفردة منها: قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل، وقانون إدارة البلديات العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٦٩، وايضاً قانون توحيد اصناف أراضي الدولة رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٦، إذ تعد هذه التجاوزات تعدياً واضحاً على أراضي الدولة، الأمر الذي يتطلب مكافحتها ومعالجتها بحلول واقعية معقنة تتفق مع متطلبات التخطيط العمراني والتنمية البشرية، فضلاً عن الذوق العام للمجتمع العراقي، وعلى ضوء ذلك سنسب في هذا المبحث المخالفات الموجبة لتحقيق المسؤولية الجنائية وذلك من خلال تقسيمه الى قسمين، نتناول في المطلب الأول نماذج المخالفات القانونية الموجبة لتحقيق المسؤولية الجنائية، ومن ثم نخرج على أساليب المعالجة القانونية الواقعية للتجاوزات على أراضي الدولة، ومكافحتها أو الحد منها في المطلب الثاني.

المطلب الأول

نماذج المخالفات القانونية الموجبة لتحقيق المسؤولية الجنائية

تتمثل المشكلات القانونية التي تواجهها أراضي الدولة في جرائم التجاوز بالبناء العشوائي، سواء كانت مساكن، أو محال تجارية، في الأرصفة أو الطرق العامة، وتحقيق المسؤولية الجنائية بفعل ايجابي أو سلبى مخالف للقانون، وهذا الفعل هو السلوك الجرمي والذي يمكن توضيحه من خلال المخالفات التي نص عليها قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) المعدل، فضلاً عن القوانين الأخرى ذات العلاقة. وتتمثل هذه المخالفات في الجرائم الآتية:-

الفرع الأول

جريمة مزاحمة الطريق العام بلا ضرورة أو بلا إذن من السلطة المختصة

ورد النموذج القانوني لهذه الجريمة في المادة (٤٨٧) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل والتي نصت على الآتي: « يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً أو بغرامة لا تزيد على مئتي ألف ديناراً. أولاً: من زحم الطريق العام بلا ضرورة أو بلا إذن من السلطة المختصة... ».



وتتمثل العناصر المادية المكونة للجريمة من السلوك الجرمي، وهو في هذه الجريمة يتمثل بفعل زحم الطريق العام بلا ضرورة أو بلا إذن من السلطة المختصة.

ونعني بالاذن في هذا الصدد هو الترخيص أو الإجازة. والإجازة هي: الإذن الذي يُمنح للأفراد من الجهات الإدارية المختصة قانوناً للسماح لهم بالعمل، وفي هذا الفرض يُقصد بالعمل البناء وما يتعلق به، بعد أن تتحقق من توافر الشروط القانونية اللازمة لذلك^(١).

إذاً الإجازة أو الترخيص بالبناء هو القرار الإداري الصادر من الجهة الإدارية المختصة يُمنح بموجبه الحق بإقامة بناء جديد أو تغيير بناء قائم، مع مراعاة قواعد البناء والعمران^(٢).

إما المحل الجرمي في جريمة مزاحمة الطريق العام بلا ضرورة، أو بلا إذن من السلطة المختصة، فهو الأراضي المملوكة للدولة من الطرق العامة وغيرها، والتي تقع عليها المزاحمة والتجاوز بلا إذن أو ضرورة لذلك.

يُقصد بالأراضي المملوكة للدولة: هي كل الأراضي المخصصة للمنفعة العامة أو المملوكة للدولة ملكية خاصة، أي التي لا تكون مخصصة لمنفعة عامة، أو التي انتهى تخصيصها للمنفعة العامة، بعبارة أخرى هي الأراضي المملوكة للدولة ملكية عامة أي تمارس عليها الدولة سلطاتها باعتبارها صاحبة السيادة والسلطة العامة، أو المملوكة لها ملكية خاصة، أي التي لا تكون مخصصة لمنفعة العامة، أو التي انتهى تخصيصها للمنفعة العامة، ولا فرق في هذه الأراضي أن تكون أرض فضاء أو أرض زراعية^(٣).

وقد أكدت المادة (٧١) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل على ما تقدم بالقول: «تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص المعنوية العامة والتي تكون مخصصة للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى القانون».

^(١) د. حمدي القبيلات، القانون الإداري (ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، الجزء الأول، الطبعة الأولى، الإصدار الثالث، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦، ص ٢٤٤.

^(٢) سوزان عمران قدر، النظام القانوني لتراخيص البناء (أطروحة دكتوراه)، جامعة صلاح الدين، كلية القانون والعلوم السياسية، ٢٠١٥، ص ٩٣.

^(٣) د. رفيق محمد سلام، الحماية الجنائية للمال العام، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، ١٩٩٤، ص ١٣١.



أما الركن المعنوي لجريمة مزاحمة الطريق العام بلا ضرورة أو بلا إذن من السلطة المختصة، فيتمثل بالقصد الجنائي العام، والمتمثل من العلم بماديات الجريمة، واتجاه إرادة الفاعل رغم ذلك إلى تعاقبها.

الفرع الثاني

جريمة اغتصاب طريق أو أرض مخصصة للمنفعة العامة

يستخلص النموذج القانوني لهذه الجريمة من نفس نص المادة (٨٧) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل والتي نصت على الآتي: «يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً أو بغرامة لا تزيد على مئتي ألف ديناراً... وكذا من أغتصب بأية طريقة كانت طريقاً أو أرضاً مخصصة للمنفعة العامة».

إن تمثل العناصر المادية للجريمة من فعل الاغتصاب لطريق، أو أرض مخصصة للمنفعة العامة، إما الركن المعنوي والمتمثل بالقصد الجنائي العام، فهو علم الجاني بأن ما يقيم عليه من بناء أو سكن عشوائي هو طريق أو أرض مخصصة للمنفعة العامة، ورغم ذلك نتجته إرادته إلى إتيان هذا الفعل.

الفرع الثالث

جريمة البناء بدون ترخيص

ويتمثل النموذج القانوني لهذه الجريمة فيما نصت عليه المادة (٩٥ مكرر ١/أ) من قانون إدارة البلديات العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٦٤، والتي تضمنت على الآتي: «لمدير عام دائرة البلدية التابعة لأمانة بغداد ومدير البلدية المختص فرض غرامة مقدارها ٢٥٠٠٠ خمسة وعشرون ألف دينار على كل من: أولاً- أقام بناء أو منشآت سكنية بدون إجازة أصولية أو خلافاً لها صادرة عن أمانة بغداد أو البلدية المختصة، ويكون كل من صاحب الملك والقائم بعملية البناء أو الإشراف عليها مسؤولاً عن ذلك...».



جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

كلية شط العرب الجامعة

جامعة البصرة / كلية القانون



كذلك نصت المادة (٦٣) من قانون إدارة البلديات رقم (٦٥) لسنة ١٩٦٤ المعدل على الآتي: "لا يجوز القيام بأي بناء قبل استحصال موافقة من البلدية".

يتضح من النموذج القانوني للجريمة، بأن السلوك المادي لها جاء بصورتين أولهما: إيجابي وهو فعل البناء، وثانيهما: سلبي وهو الامتناع عن الحصول على ترخيص بالبناء، أي أن السلوكيين يكملان بعضهما البعض، إذ لا يمكن أن يتحقق أحدى السلوكيين دون الآخر.

إما النتيجة الإجرامية، فتتمثل عن الأفعال المبينة سلفاً فيما ينجم عنها من تعدي وتجاوز على أراضي الدولة، فضلاً عن الشكل العمراني غير اللائق، والمتمثل بالسكن العشوائي، أو دور التجاوز.

إما العناصر المعنوية للجريمة فتتمثل في القصد الجنائي، إذ إن جريمة البناء دون ترخيص هي جريمة عمدية، يشترط لقيامها توافر القصد الجنائي العام لدى مرتكبها. وبذلك يكون لهذا الأخير علم بأن ما يقوم به من أعمال ينطبق عليه وصف البناء، وأن القانون يشترط لذلك البناء الترخيص من الجهات المختصة، كما يجب إن تنصرف إرادته رغم ذلك، إلى إثبات كافة الأفعال المحققة للجريمة.

الفرع الرابع

جريمة التجاوز بالبناء على أرض أميرية صرفة

ورد النموذج القانوني لهذه الجريمة في نص المادة (١٠/د) من قانون توحيد أصناف أراضي الدولة رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٦ والتي نصت على الآتي: "يعاقب بالحبس لمدة لا تقل عن شهر ولا تتجاوز سنة أو بغرامة لا تقل عن مائة دينار ولا تزيد عن خمسمائة دينار أو بكليهما كل من تجاوز بعد نفاذ هذا القانون ... أو البناء على أرض أميرية صرفة وعلى المحكمة أن تحسم الدعوى بصورة مستعجلة".



الركن المادي لهذه الجريمة يتمثل في سلوك التجاوز، وقد أشرنا فيما تقدم إلى مفهوم التجاوز بالبناء، سواء كان على بالسكن العشوائي، أو دور التجاوز، أو ببناء الأكشاك والمظلات والمحلات التجارية أو الأبنية، التي تأخذ مساحات واسعة من أراضي الدولة، أو إقامة مبان على الأراضي الزراعية العائدة للدولة، وتلاحظ واقعاً أن أهم صور التعدي والتجاوز على أراضي الدولة تتمثل في إنشاء ورش العمل والغرف الجاهزة والمخازن والمظلات الخاصة بالسيارات خارج حدود الملكية الخاصة مما يعد تجاوزاً على الأراضي العائدة للدولة.

فضلاً عما تقدم هناك تجاوزات تمثل فضلاً عن كونها تعدي على أراضي الدولة، أحد التحديات الكبيرة على البيئة، خاصة من قبل المزارعين وتجاوزهم بقيام المباني على هذه الأراضي.

كذلك هناك حالات متنوعة للتجاوز على أراضي الدولة تتراوح ما بين الاستيلاء على أراضي ومبان عائدة للدولة، مروراً ببناء وإقامة المحلات التجارية والأكشاك على الأرصفة والشوارع، التي يقوم بها أصحاب المحال والباعة الذين يزيدون يوماً بعد آخر.

إما المحل الذي يقع عليه التجاوز بالبناء فقد حدده المشرع العراقي بالأراضي الأميرية الصرفة. ويقصد بالأراضي الأميرية: «هي التي تعود رقبته للدولة وتكون على ثلاثة أنواع: ١- الأراضي الأميرية الصرفة هي التي تعود رقبته وجميع حقوقها إلى الدولة. ٢- الأراضي الأميرية المفوضة بالطابو هي الأراضي التي فوض حق التصرف فيها إلى الأشخاص وفق أحكام القوانين. وتعتبر الأراضي الموقوفة وفقاً غير صحيح التي يقتصر وقفها على الرسوم أو الإعشار أو كليهما بحكم الأراضي الأميرية المفوضة بالطابو. ٣- الأراضي الأميرية الممنوحة باللزمة هي الأراضي التي منح حق التصرف فيها إلى الأشخاص حسب أحكام قانوني التسوية واللزمة»^(١).

إما الركن المعنوي في هذه الجريمة، فيتمثل بالقصد الجنائي العام بعنصرية العلم والإرادة.

الفرع الخامس

جريمة احتلال الأملاك العامة أو الاستيلاء عليها

^(١) المادة (٧) من قانون التسجيل العقاري العراقي رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩.



ورد النموذج القانوني لهذه الجريمة في نص المادة (١٩٦) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل وكالآتي: « يعاقب بالسجن من حاول بالقوة أو بالتهديد احتلال شيء من الأملاك أو المباني العامة أو المخصصة للمصالح أو الدوائر الحكومية أو المرافق أو المؤسسات العامة أو استولى بأية طريقة من الطرق على شيء من ذلك أو حال دون استعماله للغرض المعد له. وإذا وقعت الجريمة من عصابة مسلحة تكون العقوبة السجن المؤبد أو المؤقت لأفرادها أو الإعدام أو السجن المؤبد لمن أُلِف العصابة أو تولى رئاستها أو قيادة ما فيها».

يتمثل الركن المادي للجريمة في سلوك محاولة الاحتلال بالقوة أو التهديد لشيء من أراضي الدولة، وقد حددها المشرع العراقي في: الأملاك أو المباني العامة أو المخصصة للمصالح أو الدوائر الحكومية أو المرافق أو المؤسسات العامة، وكذلك الاستيلاء عليها بأية طريقة كانت، أو الإحالة دون استعمالها للغرض المعد له، أما الركن المعنوي للجريمة فيتكون من عنصري العلم والإرادة، علم الجاني بملكيته أو عاندية الأرض ومع ذلك اتجاه إرادته للتعدي والتجاوز عليها.

ونلاحظ من النموذج القانوني للجريمة إن المشرع قد شدد العقوبة في حال إذا وقعت الجريمة من عصابة مسلحة فجعل عقوبتها السجن المؤبد أو المؤقت لأفرادها أو الإعدام أو السجن المؤبد لمن أُلِف العصابة أو تولى رئاستها أو قيادة ما فيها.

المطلب الثاني

أساليب المعالجة القانونية الواقعية للتجاوزات على أراضي الدولة

ومكافحتها أو الحد منها

نظراً لتفاقم مشكلة التجاوز والتعدي على أراضي الدولة بالاستيلاء عليها وبناء السكنات العشوائية، فضلاً عن المحلات التجارية والأكشاك والمضلات على الأرصفة والطرق العامة، التي لا تتفق مع متطلبات التخطيط العمراني والذوق العام، ولمكافحة هذه التجاوزات التي باتت واقعاً ملموساً خطيراً وقابلاً للزيادة، يمكننا ملاحظة أهم طرق وأساليب المعالجة التشريعية لهذه التجاوزات والتي تتمثل في



المعالجة القانونية، التي تتضمن القوانين والقرارات مدار البحث والتي تم التطرق إليها ضمن الإطار القانوني لإزالة التجاوزات على أراضي الدولة أو الحد منها، إذ تضمنت هذه القوانين لمجموعة من الإجراءات والعقوبات الجنائية والإدارية كعقوبة الحبس والغرامة، كذلك تمليك هذه التجاوزات لأصحاب التجاوز أو إعطائهم مبالغ مالية مقابل أخلاؤها، في حين أكدت بعض القوانين على الهدم والإزالة لهذه التجاوزات وخلال مدة محددة قانوناً، فضلاً عن ترتيب مسؤولية الجهات المختصة في البلدية والمقاولين والقائمين على البناء بفرض عقوبات عليهم، وب تفعيل وتطبيق هذه القوانين يمكن الحد من أزمة التجاوز خاصة في حالة وجود حالات فردية للتجاوز على أراضي الدولة.

وبما إن التجاوز على أراضي الدولة هي ظاهرة اجتماعية، وقد ذكرنا فيما تقدم أسبابها وأثارها والإطار القانوني الذي يتم من خلاله معالجة هذه التجاوزات أو الحد منها، وبما أن هذه الظاهرة أصبحت ظاهرة مستشرية في المجتمع العراقي، إذن هنا لا يُكتفى بالمعالجة القانونية إن لم تكن هذه المعالجات في حال تفعيلها سلبية، لان المعالجة القانونية والتي أشرنا إليها في الإطار القانوني تكون عندما يوجد هناك حالات فردية كما أشرنا، إما إذا كانت ظاهرة مستشرية وبسبب تقصير من أجهزة الدولة بهذا المجال، ومن ثم لا يكون من المنصف إعفاء الدولة أو الجهات المسؤولة عن المحاسبة، ومعاقبة المتجاوزين، لذا لابد من معالجة واقعية لهذه الظاهرة لمكافحتها، ومن ثم الحفاظ على أراضي الدولة من التعدي والتجاوز عليها.

تتمثل المعالجة الواقعية للتجاوز على أراضي الدولة بمجموعة من الإجراءات الممكنة والتي تتلاءم مع المجتمع العراقي والتي سنوضحها تباعاً في الأفرع الآتية:-

الفرع الأول

تعويم الأراضي

تعتبر فكرة تعويم الأراضي من أساسيات الاستثمار والتنمية البشرية، إذ تملك الوزارات العراقية كوزارة النفط مثلاً والزراعة والعتبات والسياحة والأوقاف، مجموعة كبيرة من الأراضي، وواقعاً نلاحظ بأنه لا يوجد سيطرة على هذه الأراضي المهدورة، ومن ثم فإن المواطن العراقي لا يملك سوى نسبة بسيطة جداً من هذه الأراضي بالرغم من وفرتها، وعلى أساس ذلك يمكننا القول بأن تعويم الأراضي تعد



من أهم الأساليب أو الإجراءات الإدارية الواقعية الممكنة لمكافحة أو إزالة ظاهرة التجاوز على أراضي الدولة والتي تتلاءم والمجتمع العراقي، لوضع حلول جذرية وناجعة لنقص الأراضي التي توزع لإسكان المواطن العراقي، لذلك لا بد من استثمار هذه الأراضي وتعويمها بجعلها أراضي عامة، وإعادة ملكيتها، وتوحيد هذه الملكية لصالح الأمانة العامة لمجلس الوزراء. ومن ثم إيجاد آلية واضحة للحصول على الأراضي عن طريق تخصيص مساحات من الأراضي الفارغة وتقسيمها وتوزيعها، كما يمكن أن يتقدم المواطن العراقي بطلب للحصول على الأرض، مقابل مبلغ رمزي لتوفير الخدمات للمنطقة وجعلها ماهرة بالسكان، على أن تكون الأموال التي تستقطع منه قليلة جداً لإمكان توفيرها من ذوي الدخل المنخفض أي المحدود، لتطوير المنطقة وجعلها حضارية، الأمر الذي يؤدي إلى مكافحة التعدي والتجاوز على أراضي الدولة.

الفرع الثاني

توزيع أراضي سكنية مخدومة

إن خدمة الأراضي وتوفير الخدمات الأساسية لها، يمثل التحدي الأكبر لحل أزمة السكن، ومن ثم التجاوزات على أراضي الدولة، إذ أن توزيع أراضي بدون خدمات لا يكون لها قيمة فعلية، لذلك يجب أن تكون هناك خطة واضحة شاملة لا تشمل فقط توزيع أراضي، وإنما التخطيط لمدن حضارية جديدة موازية للمدن الحالية، وفق مواصفات مقبولة لإعادة الوجه الحضاري للدولة.

وعلى أساس ذلك لا بد من وجود آليات صارمة وأخرى مرنة، لتنفيذ سياسة إسكانية واضحة لإسكان المواطن العراقي وإلزام الجهة ذات العلاقة بعدم توزيع أراضي وعروض سكنية فارغة لأية شريحة من شرائح المجتمع، ما لم يسبق ذلك تأمين بنى تحتية متكاملة وخدمات أساسية لضمان عدم إهمالها من قبل المستفيدين، ومن ثم انتشار ظاهرة التجاوز والتعدي على أراضي الدولة.

الفرع الثالث

دعم الاستثمار وخطط الإسكان لحل أزمة السكن

ومكافحة التجاوز على أراضي الدولة



للتخلص من أزمة السكن بشكل عام وظاهرة التجاوز على ملكية الأراضي العائدة للدولة بشكل خاص، يجب على الجهات الحكومية المختصة دعم الاستثمار العقاري المحلي، والتوزيع العادل للاستثمارات، وذلك بخلق مراكز جذب جديدة على شكل مدن وقرى لتقليل الهجرة من الريف للمدينة، ومن ثم دعم خطط الإسكان باتجاه الهجرة من مراكز المدن إلى الأرياف، إذ يجب أن تهدف السياسة الإسكانية إلى محاربة الفوارق الاجتماعية بين المدن والأرياف، والعمل على توفير السكن لكل شرائح المجتمع خاصة عوائل الشهداء والأيتام القصر والأسرى وذوي الاحتياجات الخاصة، ممن لا يملك وحدة سكنية، أو غير قادر على بناؤها أو شراؤها والحد من الهجرة الداخلية، من خلال إنشاء المجمعات السكنية في الريف، وتوفير وسائل المدينة فيها.

كذلك يمكن دعم وتنشيط حركة الاستثمار من خلال توفير مساكن لمحدودي الدخل، وذلك ببيع المساكن لهم بالتقسيط طويل المدى، والقيام بتطوير المشاريع التجارية والسياحية، كما يمكن شراء الأراضي والمساكن الفخمة وبيعها للأغنياء، ومن ثم تستعمل أموال الربح في بناء وحدات سكنية على شكل مدن سكنية وبيعها، وتخصيصها للمواطنين ذوي الأجور المحدودة، الأمر الذي يتطلب دعم الاستثمار العقاري المحلي، واستقطاب رؤوس الأموال العراقية المستثمرة خارج القطر، ووضع آليات استقطاب رأس المال المحلي الداخلي، إذ لا يمكن للدولة بمؤسساتها المختصة بالإسكان حل الأزمة ما لم تعتمد بشكل كبير وداعم على قطاع الاستثمار بشكل عام والاستثمار الإسكاني بشكل خاص، ودعم بناء مجمعات كبيرة (مدن كبيرة) وتشجيع مشاريع الإسكان العامة، وهذا ما ذكره المشرع الكويتي في قوانين الرعاية السكنية إذ نلاحظ شموله لأكثر من طريقة للتخلص من أزمة السكن في الكويت ومن ثم التجاوز على أراضي الدولة.

الفرع الرابع

تدخل الدولة في مجال إسكان ذوي الدخل المحدود

فضلاً عما تقدم نرى أنه لا بد للدولة من التدخل لإسكان ذوي الدخل المحدود غير القادرين على شراء أو بناء وحدة سكنية، نظراً لارتفاع الأسعار المرتبطة بقطاع العقارات والمواد الإنشائية، والآليات المتعلقة بذلك، ومنها العمل على توفير مواد ومستلزمات البناء والدخول في مساهمة مع شركات متخصصة لتوفيرها ومنع تذبذب أسعارها، ويمكن الاستفادة في هذا الشأن من العرصات المملوكة إلى



الشرائح الحكومية سابقاً، لتخفيف جزء من أزمة السكن على ذوي الدخل المنخفضة من الأسر الفقيرة، وبهذه المعادلة يمكن أن نضمن توافر عناصر ايجابية للحكومة والشركة، فالحكومة سوف تصرف نفقات أقل مما لو كانت هي من يتولى بناء البنى، كما أن هذا الأمر سيساعد الشركة المساهمة لتأسيس قطاع خاص واعد، كما ستساهم الشركة في توفير فرص عمل محلية مضمونة في صندوق التقاعد والضمان الاجتماعي، الأمر الذي يؤدي إلى إنفاذ خطة التوسع العمراني المتوقفة وبالتالي امتصاص البطالة. وعلى ضوء ذلك ندعو المشرع العراقي إلى ما سار إليه المشرع المصري في قانون الإسكان الاجتماعي المصري رقم (٣٣) لسنة ٢٠١٤ إذ نلاحظ بأن المادة (١) منه قد نصت على أن: "تتولى وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية... بغرض توفير مسكن ملائم للمواطنين محدودي الدخل وقطع أراضي عائلية صغيرة لذوي الدخل المتوسطة". إذ يقوم برنامج الإسكان الاجتماعي على الآتي:-

- توفير وحدات سكنية لذوي الدخل المحدود.
- توفير قطع أراضي معدة للبناء لأصحاب الدخل المتوسطة.

الفرع الخامس

وضع سياسة إسكانية إستراتيجية موحدة وواضحة لإسكان المواطن العراقي

تختلف آليات عمل السياسة الإسكانية من مجتمع إلى آخر، حسب طبيعة النظام القائم، وبالرغم من ذلك يمكننا تحديد ثلاثة وسائل أساسية في التأثير على السياسة الإسكانية، وهذه الوسائل هي كالآتي:-

أولاً: القوانين النافذة ذات العلاقة بالإسكان بشكل عام، وبالتجاوزات بشكل خاص، والمتعلقة بالتمويل والملكية وتوزيع الأراضي وتنظيمها، فضلاً عن توفير الخدمات الأساسية لها.

ثانياً: إنشاء المؤسسات الخاصة في مجال السكن سواء بطابعها الاجتماعي، أو التنفيذي، أو الاقتصادي كجمعيات الإسكان، والمصارف المتخصصة، ومؤسسات البناء، والمؤسسات الخدمية التي ترتبط بالسكن.

ثالثاً: السياسة المالية التي تمثل الأساس للجهات الحكومية المختصة في التأثير في قطاع الإسكان، وتنظيم سوقه عن طريق الدعم والإعانات والضرائب.



جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

كلية شط العرب الجامعة

جامعة البصرة / كلية القانون



من المعروف إن عملية تنفيذ السياسة الإسكانية تركز بصورة أساسية على عدة محاور، تتعلق بالجوانب الإدارية والاقتصادية والقانونية، فضلاً عن سياسة التمويل، التي تعدّ المرنكز الأساس في تنفيذ محتوى السياسات الإسكانية، وهذه المحاور تتمثل بالآتي:-

أ- السياسة الإسكانية في مجال التمكين

إنّ تستند على تزويد المواطنين بالسكن الملائم، عن طريق قيام الدولة بتنفيذ سياسة تحفيزية، لتمكين السوق من توفير السكن، من خلال دعم القطاع الخاص لبناء الإسكان الميسر، وتعميق وتطوير نظام الشراكة بين كل من القطاع العام والقطاع الخاص، وإقرار وتعديل التشريعات الداعمة للقطاع الخاص، ورفع قدرة المواطن على الحصول على المساكن المناسبة، وكيفية إدارتها وصيانتها^(١).

ب- السياسة الإسكانية في المجال الاقتصادي

وهي من المرتكزات الأساسية التي تعتمد عليها الدول في مجال توفير السكن الاجتماعي للمواطن من ذوي الدخل المحدود أو المنخفض، عن طريق دعم النمو الاقتصادي، وتحسين ظروف العيش على المدى الطويل، وتقوية الاستقرار الاقتصادي على المستوى الكلي، من خلال اتخاذ التدابير المالية الخاصة بتخفيض الضرائب، أو الإعفاءات الضريبية، والسيطرة على ارتفاع بدل الإيجارات، ووضع شروط الإخلاء، وربط زيادة الأجرة بمقدار غلاء المعيشة، وتحقيق التوازن ما بين وسائل تمكين ومساعدة ملاك البيوت وأصحاب الدخول المنخفضة في الوقت ذاته، من خلال مراجعة التشريعات المنظمة لكمية ونوعية أسعار المساكن، وتوجيه استخدام مدخرات المواطنين، ووضع إطار تنظيمي ورقابي احترازي فعال على أسواق المال والرهن العقاري، مقرونة بسياسات داعمة لعرض المساكن بطريقة مرنة، والذي بدوره يؤدي إلى الاستقرار الاقتصادي الكلي^(٢).

ج- السياسة الإسكانية في مجال التمويل

(١) مصطفى عبد الله الكفري، قضايا حول السكان والتنمية الحضرية في الوطن العربي، قسم الدراسات المتعلقة بالسياسات الإسكانية، دمشق، ١٩٩٢، ص ٢٢.

(٢) مصطفى عبد الله الكفري، مرجع سابق، ص ١٣.



للتمويل أهمية كبيرة في دعم وتنفيذ السياسة الإسكانية، ويتمثل بزيادة الدعم الحكومي للإسكان، ودعم المصارف في تقديم القروض المالية طويل الأجل، المتناسبة مع مختلف شرائح المجتمع، للحصول على الوحدات السكنية، وقيام المؤسسات الإسكانية من خلال الدعم والتمويل الحكومي ببناء المساكن وبيعها للمواطن، مع مراعاة أصحاب الدخل المحدود والمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية، وكذلك دعم الاستثمارات في قطاع الإسكان، وتنظيم أساسيات الرهن العقاري، وجعل الإقراض المصرفي ملائماً مع متطلبات الحصول على السكن، ومتابعة الجهات العاملة في مجال القروض الإسكانية، فضلاً عن إجراء الدراسات اللازمة لمتابعة مواطن الخلل، والمعوقات التي تعيق الحصول على القرض السكني^(١).

ت- السياسة الإسكانية وفق معايير الجودة

تتمثل هذه السياسة من خلال التركيز على أولويات البيئة التمكينية الملائمة للنهوض بقطاع الإسكان بكل ما يتعلق بالسياسات الاقتصادية، والتمويلية، والإدارية، والقانونية، والتركيز على إصلاح وتحديث وتوحيد السياسات التنظيمية المتعلقة بالإسكان، من خلال إتباع معايير الجودة في مختلف أبعاد قطاع البناء، والقوانين المتعلقة بالأراضي وأنظمة إفران وإعادة تقسيم الأراضي، وتحديث المخططات الهيكلية وتوسيعها وتطوير أنظمتها وبما يحقق إستراتيجية التنمية المستدامة لإقامة التجمعات السكنية، فضلاً عن تطوير القدرات الإدارية والفنية لكافة الإدارات والأجهزة التابعة لقطاع الإسكان^(٢).

خ- السياسة الإسكانية في مجال الحماية الاجتماعية

تتعلق هذه السياسة بتطوير الأراضي المخصصة لإقامة المشاريع السكنية، من خلال توفير البنى التحتية، وتحسين نوعية المساكن للمناطق الفقيرة وتطوير برامج التمكين المجتمعي، ومتابعة عمل الجهات المتخصصة في مجال تنظيم الأراضي، وبما يتلاءم مع متطلبات التنمية المستدامة^(٣).

الفرع السادس

إنشاء صندوق إسكان شامل وموحد

^(١) راجع حسين، سلطاني محمد رشدي، سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات في الدول النامية، بحث منشور على الموقع الإلكتروني الآتي: www.mawoo30.com

^(٢) أيمن الحباري، معايير الجودة العالمية، ٢٠١٦، ص ٦، بحث منشور على الموقع الإلكتروني الآتي: www.mawoo3.com

^(٣) محمود أحمد لطيف، سليمان محمد الفوري، الاختلاف في مفهوم الإسكان وانعكاساته على التنمية الإسكانية، بحث منشور على الموقع الإلكتروني الآتي: www.researchgate.links



لحل أزمة السكن في العراق ومكافحة التجاوزات الناتجة عنها، لا بد من إنشاء صندوق إسكان شامل وموحد، يشمل صندوق الإقراض والصندوق العقاري، على أن يتضمن جهة التخطيط السكني، ويكون التوزيع وفق آلية واضحة محددة متوافقة مع متطلبات التوسع الجغرافي، والتنمية البشرية، وتوسع الوحدات الإدارية، ووضع الخطط الإسكانية على أساس ثلاث مراحل وهي: مرحلة المعالجة الشاملة للسكن، والمرحلة الثانية مرحلة معالجة التجاوز على السكن، أما المرحلة الثالثة فهي مرحلة توفير السكن لكل مستحق وفق السير العادي للأمور، الأمر الذي يتطلب إنشاء صندوق إسكان شامل وموحد أو تفعيل دور صندوق الإسكان العراقي وفقاً لقانون صندوق الإسكان العراقي النافذ رقم (٣٢) لسنة ٢٠١١، وإجراء تعديلات على شروط منح القروض، ومدة السداد ونسبة الفائدة وآلية التنفيذ. للحصول على التمويل اللازم للمواطن العراقي، فضلاً عن تحديد مدة زمنية لانجاز الطلبات المتقدمة.

الخاتمة:

وفي خاتمة البحث لا بد من أن نسلط الضوء على أهم ما توصلنا إليه من نتائج وتوصيات تحقيقاً للفائدة العلمية والعملية.

النتائج:

- ١- على الرغم من انتشار التجاوزات في العراق نجد أن المشرع العراقي لم يحضرها بشكل صريح، ولم نرى دوراً فعالاً للحماية الجنائية يتناسب مع خطورة الجرائم المرتكبة بحق أراضي الدولة إلا بشكل بسيط ومحدود جداً من خلال بعض القوانين والقرارات، وإن تعدد تلك القوانين المنظمة لموضوع التجاوز بالبناء وتشئت أحكامها وتداخل القوانين وموادها بعضها مع البعض الآخر أدى إلى عدم التطبيق الدقيق للنصوص، فضلاً عن ضعف تلك القوانين وغموضها.
- ٢- إن القوانين المتعلقة بمعالجة التجاوزات على أراضي الدولة والجزاءات المترتبة عليها، غير متطابقة مع الواقع، خاصة في تفاقم أزمة التجاوزات وانتشارها، فضلاً عن كونها قوانين غير



- رادعة وضعيفة من حيث التفعيل والتطبيق العملي، الأمر الذي يتطلب إعادة النظر فيها ومراجعتها وتطويرها بما يتناسب مع حجم التجاوزات الحاصلة.
- ٣- بالاستناد إلى ما تقدم من صور جرمية يمكننا القول بأن مشكلة التجاوزات بالبناء العشوائي على أراضي مملوكة للدولة تعود غالباً إلى النقص أو القصور التشريعي الواضح في القوانين العراقية الخاصة بالتجاوزات إذ نلاحظ بأن المشرع العراقي قد نظم مسألة الترخيص بالبناء بصورة أدت إلى تعدد الآراء والاجتهادات في تطبيقها، إذ فتحت المجال واسعاً أمام المحاكم بهذا الصدد، فمثلاً نصت المادة (١/٩٥) من قانون البلديات آنف الذكر، فقط على أنه لمدير عام دائرة البلدية التابعة لمدينة بغداد ومدير البلدية المختص فرض غرامة على من أقام بناء أو منشآت سكنية بدون إجازة أصولية، دون أن يحدد طبيعة البناء أو المنشآت السكنية ونوعها.
- ٤- عدم وجود قانون موحد واضح وشامل يعالج حالة التجاوزات التي تتم على الأراضي المملوكة للدولة، وكيفية معالجتها بالتصرف معها أو مكافحتها والحد منها.
- ٥- إن القوانين التي نصت على تملك الأرض المتجاوز عليها أو إعطاء مقابل للإخلاء عملت على التشجيع على مثل هذه التجاوزات طالما سيحصل المتجاوز على الأرض المتجاوز عليها، أن عجز هذه التشريعات بتنفيذ المخططات الأساسية وتذبذبها بين تملك المتجاوز تارة، وبين العقوبة المفروضة، والتهاون وضعف الرقابة من قبل الجهات الإدارية المختصة تارة أخرى، أدت إلى عدم وجود رؤية واضحة بشأن هذه التجاوزات، ومن ثم استمرار وجودها وانتشارها.
- ٦- بما إن التجاوز على أراضي الدولة أصبحت ظاهرة اجتماعية مستشرية في المجتمع العراقي، إذن هنا لا يكفي بالمعالجة القانونية إن لم تكن هذه المعالجات في حال تفعيلها سلبية، لأن المعالجة القانونية تكون عندما يوجد هناك حالات فردية، إما إذا كانت ظاهرة مستشرية وبسبب نقص من أجهزة الدولة بهذا المجال ففي هذه الحالة لا يكون من المنصف إعفاء الدولة أو الجهات المسؤولة عن المحاسبة، ومعاقبة المتجاوزين، لذا لأبد من معالجة واقعية لهذه الظاهرة لمكافحتها، ومن ثم الحفاظ على أراضي الدولة من التعدي والتجاوز عليها.

التوصيات:

- ١- تشديد العقوبات المقررة للجرائم المرتكبة بحق الأراضي المملوكة للدولة، ونقترح تعديل مبلغ الغرامة الذي يفرض على المتجاوز بشكل يناسب والتغييرات الحاصلة في السوق، إذ إن بساطة



جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

كلية شط العرب الجامعة

جامعة البصرة / كلية القانون



العقوبات لا تحقق الردع، الأمر الذي يُفسر ازدياد هذه التجاوزات بدلاً من القضاء عليها أو الحد منها.

٢- مراجعة القوانين والعمل على تناسبها مع الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية السائدة في العراق، وتوحيد القوانين والقرارات ذات العلاقة بالتجاوزات، كما ندعو المشرع العراقي على تشريع قانون جديد خاص بالتخطيط العمراني يُسمى بـ (قانون البناء) على أن يتضمن هذا الأخير جميع حالات التجاوزات، مع تحديد عقوبة كل حالة على حدة.

٣- توحيد الجهات ذات العلاقة بقطاع الإسكان والتي تضطلع بمسؤوليات توفير السكن، وتنوع السياسات المتبعة، واختلاف الأهداف، والتنسيق الفاعل بين هذه الجهات، ضمن سياسة إسكانية موحدة وهدف واضح، لرفع معاناة المواطن العراقي من تعدد الجهات ومن ثم القوانين والأنظمة والقرارات التي يخضع لها، فضلاً عن توحيد القوانين والقرارات التي تنظم موضوع التجاوزات في قانون واضح وشامل يتضمن إجراءات وقائية وأخرى علاجية، لمنع التعدي والتجاوز على أراضي للدولة، لذا نقترح تشريع قانون موحد يضع آليات صارمة وأخرى مرنة، لتنفيذ السياسة الإسكانية ومنها إلزام الجهة ذات العلاقة بعدم توزيع عرصات سكنية فارغة ما لم يسبق ذلك بنى تحتية متكاملة لضمان عدم إهمالها من قبل المستفيدين.

٤- تعويم الأراضي التي تملكها الوزارات وإعادة ملكيتها وتوحيد الملكية لصالح الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

٥- تأليف لجنة عليا من وزارات مختصة ومعنية، كوزارة التخطيط والإسكان والبلديات ومجالس المحافظات، ووزارة الداخلية والمالية، وكل جهة لها علاقة بالأرض المتجاوز عليها؛ لتسهيل العمل والتباحث والتنسيق ووضع الخطط اللازمة للحد من هذه الظاهرة.

٦- وبذلك ندعو المشرع العراقي بالسير على خطى المشرع الكويتي في قانون الرعاية السكنية رقم (٤٧) لسنة ١٩٩٣. إذ جاء الأخير بمبادئ شاملة للمواطنين الكويتيين كافة مع إعطاء أولوية لفئات محددة، كما جاء القانون المذكور بخيارات متعددة رغبة منه في التخفيف من أزمة السكن في المجتمع الكويتي إن لم يكن حلها والقضاء عليها بشكل كلي، ومن هذه الخيارات:-

- توفير القسائم السكنية والبيوت والشقق، فضلاً عن توفير المدن الإسكانية والتي أُضيفت أحكامها بموجب القانون رقم (٥٠) لسنة ٢٠١٠.



- كذلك البيوت منخفضة التكاليف والتي أضيفت أيضاً بالقانون رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٧.
- تعميم أراضي الفضاء المملوكة للدولة لأغراض الرعاية السكنية، وهذا ما تضمنه القانون رقم (٢٧) لسنة ١٩٩٥.
- توفير وتجهيز وتنظيم الأراضي المخصصة لأغراض السكن رغبة من المشرع في تقليل الانتظار للحصول على الرعاية السكنية المناسبة للأسر، والذي سعى إليه قانون الرعاية السكنية رقم (٤٧) لسنة ١٩٩٣ المذكور.
- وتجنباً للمشكلة السكنية عمل المشرع الكويتي إلى الاستفادة من الأراضي المملوكة للدولة المتروكة، فضلاً عن الخصخصة وإعطاء دور أكبر للقطاع الخاص في الاستثمارات المختلفة، خاصة التي تتولاها الدولة، كل ذلك في سبيل توصيل الخدمة الإسكانية للمواطن بأقل تكلفة ممكنة. ومن خلال ذلك يتضح تنوع الرعاية السكنية التي وفرتها الحكومة الكويتية للمواطن، للقضاء قدر الإمكان على أزمة السكن.
- ندعو المشرع العراقي إلى النظر في أمر استمرار توفير الرعاية السكنية لمستحقيها حتى في حالة وفاة أحد الزوجين وهذا ما عمل به قانون الرعاية السكنية الكويتي رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٣. ووفقاً لضوابط خاصة، لضمان تأمين السكن للمواطن العراقي ذوي الدخل المحدود أو عديم الدخل خاصة في حالة الوفاة، وتجنب مشكلة تفاقم أزمة السكن، ومن ثم التعدي والتجاوز على أراضي الدولة.
- ٧- تدخل الدولة في مجال إسكان ذوي الدخل المحدود غير القادرين على شراء أو بناء وحدة سكنية، نظراً لارتفاع الأسعار المرتبطة بقطاع العقارات والمواد الإنشائية، والآليات المتعلقة بذلك.
- ٨- تكثيف الرقابة الإدارية من قبل الجهات المختصة لمنع المتجاوزين ممن تجاوزوا طمعاً في أراضي الدولة وساعدهم في ذلك ضعف القانون وغياب الرادع الأمني والرقابة من الجهات الإدارية المختصة، والعمل قدر الإمكان للحفاظ على الأراضي الحكومية وضرورة وضع الآليات الخاصة بالحفاظ وعدم الاعتداء عليها، من خلال إنشاء لجنة مراقبة الأراضي تُشكل من ذوي الخبرة والاختصاص للرقابة عليها ومتابعتها، وعدم ترك فرصة لأي شخص بالتجاوز عليها، والإسراع بإزالة التجاوزات لتكون بمثابة رادع لمن تسول له نفسه بهكذا بناءات غير مرخصة، فضلاً عن النظر كما أشرنا إلى مبلغ الغرامة، فضلاً عن تكثيف وتشديد الرقابة الإنشائية من قبل



الهيئات المحلية على الأبنية المخالفة لأحكام البناء والتنظيم وضرورة التقيد التام بالمخططات الهيكلية المدن، مقابل ذلك نقترح إعادة النظر في المخططات التنظيمية الهيكلية للمدن والقرى بهدف توفير مزيداً من القسائم السكنية بمساحات تتلاءم مع فئات الدخل المنخفض.

٩- معالجة وضع السكن العشوائي، وإيجاد السكن البديل الأكثر ملائمة، من ناحية البناء والمواصفات والحجم، كذلك وضع محددات لحصر العوائل المستحقة بالنسبة لمعالجة العشوائيات ودور التجاوز، بإشراف حكومي لمنع أي مخالفات أو عمليات فساد. وضرورة تحديد أسلوب عمل لمواجهة المشكلة بفعالية تامة قدر الإمكان بوضع خطة إستراتيجية شاملة، ومن الأساسيات المهمة عند معالجة التجاوزات والعشوائيات؛ عدم إغفال الجانب الإنساني عند وضع الحلول وبالأخص للأسر محدودة الدخل.

١٠- تحديد طبيعة البناء أو المنشآت السكنية المقامة دون إجازة أصولية، والتي ورد ذكرها في المادة (١/٩٥) من قانون إدارة البلديات العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٦٤ منعاً لتعدد الآراء والاجتهادات بشأنها، سيراً على خطى المشرع المصري في المادة (٣٩) من قانون رقم (١١٩) لسنة ٢٠٠٨ والمشار إليها في متن البحث.

١١- وأخيراً نقترح إنشاء لجنة موحدة تعمل على وضع الخطط والسياسات الشاملة، وذلك بالاستناد إلى وزير الإسكان لتنسيق العمل بين القطاعات المعنية بالأمر، ومن ثم تكون القطاعات ملزمة بالأنظمة والتعليمات التي تصدر من الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

المصادر:

أولاً: الكتب

- ١- حمد شتا أبو سعيد، أصول المسؤولية التقصيرية في قانون المعاملات المدنية الإسلامي السوداني، الطبعة الأولى، ١٩٨٤.
- ٢- د. حمدي القبيلات، القانون الإداري (ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، الجزء الأول، الطبعة الأولى، الإصدار الثالث، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦.
- ٣- د. رفيق محمد سلام، الحماية الجنائية للمال العام، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، ١٩٩٤.



جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

كلية شط العرب الجامعة

جامعة البصرة / كلية القانون



٤- كريم محمد حمزة، مشكلة الفقر وانعكاساتها الاجتماعية في العراق، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١١.

ثانياً: الرسائل والأطاريح

١- سوزان عمران قدر، النظام القانوني لتراخيص البناء (أطروحة دكتوراه)، جامعة صلاح الدين، كلية القانون

والعلوم السياسية، ٢٠١٥.

ثالثاً: البحوث والدراسات

١- د. جمال باقر مطلق، تحديد مقترحات لحل مشكلة السكن العشوائي دراسة تحليلية لمدينة بغداد للفترة من

٢٠٠٣-٢٠٠٨، جامعة بغداد.

٢- خولة كريم كوثر، التجاوزات على ضوابط وقوانين البناء وأثرها على البيئة الحضرية لمدينة بغداد، المجلة

العراقية للهندسة المعمارية، المجلد ٣١، العدد ٣، بغداد.

٣- د. سالم محمد عبود، تقييم جدوى قروض صندوق الإسكان في حل أزمة السكن في العراق، مجلة الكوت للعلوم

الاقتصادية والإدارية، العدد ٢٣، جامعة واسط، كلية الإدارة والاقتصاد، ٢٠١٦.

٤- سهاد كريم عبد الرضا، مجلة لارك للفلسفة واللسانيات والعلوم الاجتماعية، العدد الثالث والعشرون، جامعة

واسط، كلية التربية، ٢٠١٦.

٥- د. كامل علاوي كاظم وآخرون، الإسكان والأمن الإنساني في العراق، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية،

المجلد العاشر، عدد خاص بمؤتمر الإسكان، جامعة الكوفة، كلية الإدارة والاقتصاد، ٢٠١٥.

٦- ضرغام خالد عبد الوهاب أبو كلل الطائي، مشكلة أزمة السكن في العراق والمعالجات المقترحة لها (تحديات

استقطاب مشاريع الإسكان العامة- دراسة حالة)، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد العاشر، عدد

خاص بمؤتمر الإسكان، جامعة الكوفة، كلية التخطيط العمراني، ٢٠١٥.



جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

كلية شط العرب الجامعة

جامعة البصرة / كلية القانون



٧- هاشم جعفر عبد الحسن، معالجة المناطق العشوائية ضمن المعايير التخطيطية السليمة، المجلة العراقية لبحوث

السوق وحماية المستهلك، المجلد (٥)، العدد (١)، جامعة بغداد، ٢٠١٣.

رابعاً: الدساتير والقوانين والأنظمة والقرارات

١- دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥.

٢- القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.

٣- قانون بيع وتصحيح صنف الأراضي رقم (٥١) لسنة ١٩٥٩.

٤- قانون الإسكان العراقي رقم (٥٥) لسنة ١٩٦٢.

٥- قانون تأمين السكن للمواطنين العراقي رقم (١٢١) لسنة ١٩٦٣.

٦- قانون إدارة البلديات رقم (٦٥) لسنة ١٩٦٤ المعدل.

٧- القانون رقم (٤٤) لسنة ١٩٦٥.

٨- قانون إدارة الأوقاف العراقي رقم (٦٤) لسنة ١٩٦٦.

٩- قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

١٠- قانون توحيد أصناف أراضي الدولة رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٦.

١١- قانون التسجيل العقاري العراقي رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩.

١٢- قانون الرعاية السكنية الكويتي رقم (٤٧) لسنة ١٩٩٣.

١٣- قانون البناء المصري رقم (١١٩) لسنة ٢٠٠٨.

١٤- قانون الإسكان الاجتماعي المصري رقم (٣٣) لسنة ٢٠١٤.

١٥- القرار رقم (١٤٩٠) لسنة ١٩٧٨.

١٦- قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٥٤٨) لسنة ١٩٧٩ الخاص بتمليك الأشخاص الأراضي التي انشئوا

تجاوزا دور سكني عليها.



جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

كلية شط العرب الجامعة

جامعة البصرة / كلية القانون



١٧- القرار رقم (١١٨١) لسنة ١٩٨٢

١٨- القرار رقم (١٥٤) لسنة ٢٠٠١

١٩- القرار رقم (٤٤٠) لسنة ٢٠٠٨.

خامساً: مواقع الانترنت:

١- أيمان الحيارى، معايير الجودة العالمية، ٢٠١٦، ص ٦، بحث منشور على الموقع الالكتروني الآتي:-

www.mawoo3.com

٢- رحيم حسين، سلطاني محمد رشدي، سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات في الدول النامية،

www.mawoo30com

بحث منشور على الموقع الالكتروني الآتي:

٣- محمود أحمد لطيف، سليمان محمد الفورتية، الاختلاف في مفهوم الإسكان وانعكاساته على التنمية الإسكانية.

بحث منشور على الموقع الالكتروني الآتي: www.reserchgate.links