التجاوز على المرافق العامة في القانون العراقي[1]
(بحث ميداني ضمن حدود أمانة بغداد)

أ.م.د. هادي نعيم المالكي

كلية القانون/ جامعة بغداد

إسراء فاضل الراشدي/ طالبة دبلوم عالي

كلية الإدارة والاقتصاد – جامعة بغداد

[1]

ملخص

تعد مشكلة تدهور خدمات المرافق العامة العائدة للدوائر البلدية وتزايد التجاوزات الواقعة عليها أحدى أبرز الأزمات التي يعاني منها المواطن العراقي، وتظهر في العاصمة بغداد بشكل يتفوق على غيرها من المحافظات، وما كان ذلك إلا أحد إفرازات ضعف الدولة وسوء إدارتها والذي نجم عنه ضعف في تطبيق البلدية لنصوص الحماية القانونية المشرعة للحفاظ على المال العام.

وقد توصل الباحثان إلى وجود عدد من الثغرات في التشريعات البلدية، فلم يكن المشرع العراقي في عدد من تشريعاته موفقاً في الحفاظ على قدسية المصلحة العامة، فقد أهدرت بعض النصوص الصادرة حق المجتمع في الإقتصاص من الجاني وذلك بإقراره التعويض العيني أو المالي للمتجاوز أو تمليكه العقار محل التجاوز مما شَجع على التمادي بإنتهاك حرمة الأملاك العامة، إضافةً إلى تناقض بعض التشريعات الصادرة فيما بينها، فبعض النصوص يشدد على إزالة التجاوزات ويعاقب المتجاوز والموظف المتهاون في إزالته، والبعض الآخر يأمر بالتريث وتعويض المتجاوز، وهذا ما أربك عمل الدوائر البلدية.

وقد شخصت الدراسة أهم هذه النصوص لغرض لفت النظر إلى ضرورة تدخل المشرع العراقي وتوضيح موقفه من ظاهرة التجاوزات والعمل على سن قانون يلم شتات النصوص المتفرقة ويساعد البلدية على الوقوف بحزم للحد من هذه الظاهرة السلبية.

Abstract

position The problem of the deterioration of public utility services belonging to municipal departments and frequent abuses, located on one of the biggest problems of the Iraqi citizen, the show in the capital Baghdad is more than other provinces, and that was a weakness of state authority secretions and mismanagement that resulted in weakness in the performance of Municipal districts of the provisions legislated legal protection to keep public money.

The researcher reached to the existence of a number of gaps in the municipal legislation, Iraqi legislator was not in a number of successful legislation to preserve the sanctity of the public interest, Some texts have been wasted society's right of reprisal against the perpetrator, that by approving compensation in kind or financial support to the transgressor or give him the land transgressor him, which encouraged it to continue violating the sanctity of public property, In addition to contradict some of the legislation among them,

some texts emphasizes the removal of abuses and punishes transgressor and employee negligent in removing it. Others ordered to wait and compensate squatters, and this is what made the work of the municipal districts confounded. The study was diagnosed with the most important of these texts in order to draw attention to the need for the Iraqi legislature to explain his reaction to the phenomenon of the abuses and work to enact a law that combines disparate texts and helps the municipality to stand firm to reduce this negative phenomenon.

المقدمة

يُشكل موضوع التجاوز على المرافق العامة أهمية كبيرة في وقتنا الحالي حيث يلاحظ تزايده بشكل ملحوظ، مما شكل حجر عثرة أمام عمل الدوائر البلدية وتسبب بتدهور مرافقها الخدمية الهادفة إلى إشباع الحاجات العامة بما فيها تأخر تنفيذ مشاريعها المخططة أو الحيلولة دون تنفيذها، مما يؤدي في النهاية إلى ضعف الواقع الخدمي والإضرار بالمصالح العامة وتخريب البنى التحتية. وتضطلع البلديات المرتبطة بأمانة بغداد بإدارة المرافق الأكثر أهمية للمواطن البغدادي كمرافق خدمات الماء والصرف الصحي والنظافة والمرافق الترفيهية والمتنزهات والحدائق العامة. ولتمكين البلدية من إداء واجباتها والمحافظة على دوام سير مرافقها العامة منحها المشرع العراقي الحماية القانونية التي تساعدها في المحافظة على إستمرارية تقديم خدماتها البلدية، إلا أن الملاحظ في الآونة الأخيرة إن هذه الحماية لم تعطي ثمارها وأصبحت التجاوزات بمختلف أنواعها ظاهرة لا تخلو منها أي مدينة في العراق وباتت تشكل عائقاً أمام تقديم الخدمات البلدية للمواطنين، وتبين آخر مسوحات وزارة التخطيط لعام ٢٠١٣ وصول نسبة المتجاوزين إلى (٧,٧%) من مجموع سكان العراق، وقد شكلت محافظة بغداد النسبة الأعلى بين المحافظات حيث بلغت (٣١,١%) من مجموع سكنة العشوائيات[١]. فإن كان المسح المشار إليه في عام ٢٠١٣ فما بالك بوضعها الحالي، وما ستؤول إليه مستقبلاً.

لما تقدم فقد قسمنا البحث الى مبحثين، نتناول في أولهما موضوع المرافق العامة من حيث تعريفها وأنواعها، فيما نستعرض ضمن المبحث الثاني التجاوز على المرافق البلدية مقسماً الى مطلبين أحدهما حول آلية مواجهة البلدية للتجاوزات، والثاني لتوضيح موقف المشرع العراقي منها.

المبحث الأول: المرافق العامة

المطلب الأول/ تعريف المرافق العامة

شاع مصطلح المرفق العام كأحد أهم ركائز ومواضيع القانون الإداري وذلك لإقترانة بإشباع الحاجات العامة لأفراد المجتمع بهدف تحقيق المصلحة العامة والتي كانت الدافع الرئيسي لإنشاء المرفق العام.

ولعل من بين أكثر القضايا التي كان لها الفضل في إرتباط مفهوم المرفق العام بالقانون الإداري هي قضية الطفلة بلانكو Blanco التي صدر فيها حكم محكمة المنازعات الفرنسية في ٣ شباط ١٨٧٣ بأن النظر في الشكوى لا يقع ضمن إختصاص القضاء العادي وإنما من إختصاص القضاء الإداري مستندةً في قرارها على كون الأضرار الحاصلة ناتجة عن نشاط المرفق العام[٢].

وتعتبر فكرة المرفق العام بمثابة الأساس الذي قامت عليه نظريات ومبادئ القانون الإداري لكونها مظهراً رئيسياً من مظاهر تدخل الدولة لإشباع الحاجات العامة للإفراد وأوسعها مدى لذلك لم يتردد بعض كبار الفقهاء الفرنسيين كالفقيه بونارد Bonnard بتعريف القانون الإداري بأنه قانون المرافق العامة، ويرى الفقيه جيز Jéze إن فكرة المرافق العامة هي الفكرة الأساسية المركزية للقانون الإداري[٣].

وإختلف فقهاء القانون في تعريفهم للمرفق العام فبعضهم أخذ بالمعيار الشكلي القائم على إعتبار المرفق العام منظمة أو مشروع تديره الإدارة، والبعض الآخر أخذ بالمعيار الموضوعي المرتبط بطبيعة النشاط الذي يعتبر مستقلاً عن المنظمة التي تمارس هذا النشاط [٤].

وإزاء الإنتقادات التي وجهت إلى المعيارين السابقين فقد ظهر معيار آخر جمع بينهما عرف بالمعيار أو المدلول المزدوج الذي عرف المرفق العام بإنه " **كل مشروع يستهدف الوفاء بحاجات ذات نفع عام تعجز المشروعات الفردية عن تحقيقها على وجهٍ مرضي فتتولاه الإدارة العامة وتديره أما بنفسها مباشرةً أو تعهد به الى الأفراد يديرونه تحت رقابتها وإشرافها** " إلا إن هذا المدلول لم يسلم من النقد رغم أخذ القضاء الفرنسي والمصري به في عدد من أحكامهما [٥].

أما موقف القضاء العراقي فقد تبين من خلال قرار محكمة التمييز المرقم ٣٢٦/ صلحية / ١٩٦٨ الصادر في ١٩٦٨/٤/٢٠ حيث ورد فيه تعريف المرفق العام بانه " **مشروع تديره جهة الإدارة أو تنظمه وتشرف على إدارته ويقصد به إداء خدمات أو سد حاجات ذات نفع عام** "

ويظهر من هذا التعريف ترجيح محكمة التمييز للعنصر العضوي وإن كانت قد ذكرت غاية المرفق بتوفير الخدمات وسد الحاجات العامة (العنصر المادي) إلا إن إتجاهها في تغليب العنصر العضوي بدى واضحاً [٦].

ومن الجدير بالذكر انه لم يرد مصطلح المرفق العام في الدساتير العراقية إلا بعد صدور دستور ١٩٧٠ الذي اشار اليه في المادة (٥٧ فقرة ٤) التي منحت سلطة الإشراف عليه لرئيس الجمهورية [٧]، وأُعيدت صياغة المادتين (٥٦ و٥٧) بموجب القرار رقم (٥٦٧) في ١٩٧٣/٧/١٤ وبقي النص المذكور على حاله ولكنه أصبح الفقرة (ح) من المادة (٦٢) وأصبح الإشراف على المرافق العامة بموجب هذا التعديل من صلاحية مجلس الوزراء [٨].

أما الدستور الحالي لعام ٢٠٠٥ فأنه لم يورد ذكر للمرافق العامة في نصوصه. إلا إن المشرع العراقي كان قد ذكره في تشريعات عديدة منها ما نصت عليه (المادة/٨٩١) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ التي جاء فيها: " إلتزام المرافق العامة عقد الغرض منه إدارة مرفق عام ذي منفعة

إقتصادية ..." وكذلك قانون المحافظات الملغي رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ في (المادة/٨٦) التي بينت إختصاص مجلس المحافظة منها: " إنشاء وتجهيز وإدارة المرافق العامة للشباب وفق خطة الوزارة المختصة [٩].

وكما يلاحظ لم تخلو التشريعات القانونية العراقية من مصطلح المرافق العامة فقد ورد في قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ وتعديلاته في عدة مواد منها المادة (٣٥٣/ ف١) على سبيل المثال والتي تضمنت تجريم إحداث كسر أو إتلاف أو نحو ذلك من الآلات أو الأنابيب أو الأجهزة الخاصة بمرفق المياه أو الكهرباء أو الغاز أو غيرها من المرافق العامة إذا كان من شأن ذلك تعطيل المرفق. وكذلك قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ في المادة (٣٢) التي جاء فيها "على الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة أن تشعر المحافظ بالمخاطبات التي تجريها مع دوائرها ومرافقها في نطاق المحافظة، لإطلاعه عليها، ومراقبة تنفيذها وعلى رؤساء الدوائر والمرافق العامة في نطاق المحافظة الإلتزام بما يلي...إلخ "، كما إن المادة (١٩/ الفقرة خامساً) من البند الثالث من قانون المحافظات لاقليم كوردستان العراق رقم (٣) لسنة ٢٠٠٩ قد أوردت ضمن مهام وصلاحيات المحافظ الإشراف على سير المرافق العامة فى المحافظة [١٠].

نستدل من هذه النصوص إن المشرع العراقي قد أيد وتبنى فكرة المرفق العام وأدرك أهميتها وضرورة المحافظة عليها.

المطلب الثاني: أنواع المرافق العامة

تتعدد أنواع المرافق العامة تبعاً للزاوية التي يُنظَر منها إليها، فمن حيث طبيعة النشاط الذي تمارسه تنقسم إلى مرافق إدارية ومرافق إقتصادية ومرافق مهنية، ومن حيث نطاق نشاطها تنقسم إلى مرافق وطنية وأُخرى محلية، ومن حيث إستقلالها تنقسم إلى مرافق ذات شخصية معنوية مستقلة ومرافق لا تتمتع بالشخصية المعنوية، ومن حيث مدى الإلتزام بإنشائها إلى مرافق إختيارية ومرافق إجبارية [١١].

ولأهمية التقسيم الأول والثاني وتقاربهما من موضوع بحثنا سنقتصر على شرحهما دوناً عن التقسيمات الأخرى:

أولاً/ من حيث طبيعة النشاط

تنقسم المرافق العامة من حيث طبيعة النشاط الذي تمارسه إلى ثلاثة أنواع:

أ. المرافق الإدارية

يقصد بالمرافق العامة الإدارية تلك المرافق التي تتناول نشاطاً لا يزاوله الأفراد عادةً أما بسبب عجزهم عن ذلك أو لقلة أو إنعدام مصلحتهم فيه ومثالها مرافق الدفاع والأمن والقضاء.

وتخضع المرافق الإدارية لأحكام القانون الإداري العام إلا إنها قد تخضع في بعض الأحيان إستثناءً لأحكام القانون الخاص وذلك عندما يرى القائمون على إدارتها إن هذا الأسلوب يكفي لتحقيق أهداف المرفق وتحقيق المصلحة العامة [١٢]. وتمتاز هذه المرافق عن غيرها بما يلي:

١. إن الدولة هي التي تتولى إدارتها بنفسها وعلى نفقتها.

٢. إن العاملين فيها يكتسبون صفة الموظف العام، وتكون علاقتهم بالدولة علاقة تنظيمية.

٣. إن العقود التي تدخل فيها هذا النوع من المرافق تعد عقوداً إدارية وتخظع للنظام القانوني للعقود الإدارية [١٣].

٤. تعتبر الأموال المملوكة لها من عقارات ومنقولات أموالاً عامة تخضع للنظام القانوني للمال العام.

٥. تتمتع هذه المرافق بإمتيازات ووسائل القانون العام فهي تصدر قرارات إدارية بالإرادة المنفردة وتمتلك حق الإستملاك والإستيلاء المؤقت وفرض الرسوم والتنفيذ الجبري.

٦. تدخل نزاعاتها في نطاق إختصاص القضاء الاداري بإعتبارها منازعات إدارية.

٧. إن علاقة هذه المرافق مع المنتفعين من خدماتها هي علاقة تنظيمية [١٤].

ب. المرافق الاقتصادية

هي تلك المرافق التي تمارس نشاطاً ذا طابع إقتصادي ينحصر في المجال الصناعي والتجاري الزراعي والمالي بشكل مماثل للنشاط الذي يمارسه الأفراد العاديين [١٥]. ولم تحظ مسألة تعريف المرافق العامة الإقتصادية بإهتمام كبير من قبل القضاء الإداري الفرنسي، إذ إهتم هذا القضاء بتمييز المرافق العامة الإقتصادية عن المرافق العامة الأُخرى.

غير إن محكمة التنازع الفرنسية قررت في حكم (Bac d'Eloka) الصادر في ٢٢ كانون الأول ١٩٢١ بإن: "المرافق العامة الإقتصادية هي مرافق عامة تعمل بشروط شبيهه بالشروط التي تعمل بها المؤسسات الخاصة ومن ثم تخضع هذه المرافق للقانون الخاص مع بعض الإستثناءات"[١٦].

وعلى ذلك فإن هذا القانون يحكم علاقة المرفق بعملائه والعقود التي يبرمها مع الموردين مالم تتضمن شروطاً غير مألوفه في القانون الخاص ولا يعد عُماله من غير شاغلي الوظائف العليا من الموظفين العموميين بل خاضعين للقانون الخاص، وفي فرنسا يختص القضاء العادي بنظر كافة المنازعات المتعلقة بهذه المسائل [١٧].

ومن المسلم به فقهاً وقضاءً إن المرافق العامة الإقتصادية تخضع للقانون الخاص لاسيما القانون التجاري نظراً لطبيعة الأنشطة الإقتصادية التي تقوم بها، غير إن هذا لا يعني بالضرورة أن يتولى إدارته شخصاً خاصاً، إذ من الممكن أن يُدار المرفق من قبل أحد أشخاص القانون العام سواءً أكان ذلك على نحو مباشر أم غير مباشر [١٨]

ج.المرافق المهنية

وهي المرافق التي يكون موضوع نشاطها رقابة وتنظيم المهنة وتعهد إدارتها الى هيئات يخولها القانون حقوق وإمتيازات السلطات العامة، وتتم إدارة شؤونها عن طريق مجالس منتخبة من المشتغلين بالمهنة كنقابة المحامين ونقابة الاطباء ونقابة المهندسين وغيرها [١٩].

وتعد من اشخاص القانون العام لتمتعها بجزء من سلطاته كالسلطات الانضباطية التي تمارسها على أعضائها من أجل تنظيم نشاطها وإحترامهم للقوانين والأنظمة الداخلية كمنع العضو من ممارسة المهنة كما ورد في قانون المحاماة العراقي رقم ١٧٣ لسنة ١٩٦٥، أما التشريع العراقي فقد عدها أيضاً من اشخاص القانون العام. علماً ان قرار مجلس قيادة الثورة رقم (٩) في ١٩٨٨/١/٣ جعل الانتماء لها إختيارياً وليس إجبارياً [٢٠].

ثانياً/ من حيث نطاق النشاط

تنقسم المرافق العامة من حيث نطاق نشاطها الإقليمي إلى مرافق وطنية وأخرى محلية:

١.المرافق الوطنية أو القومية

هي تلك المرافق التي يتسع نشاطها ليشمل كل إقليم الدولة، كمرفق الدفاع ومرفق القضاء ومرفق الصحة. ونظراً لعمومية النشاط الذي تقدمه هذه المرافق فأنها تخضع لإشراف الإدارة المركزية في الدولة من خلال الوزارات أو ممثليها أو فروعها في المدن ضماناً لحسن إداء هذه المرافق وتحقيقا للمساواة في توزيع خدماتها. وتتحمل مسؤولية الأضرار الناتجة عنها [٢١].

٢.المرافق المحلية

وهي المرافق التي تهدف الى تقديم خدمات وسد حاجات مشتركة لسكان إقليم معين أو بلدة معينة تُنشِؤها او تشرف على إدارتها المجالس البلدية أو القروية أو المشروعات التي تُنشِؤها مجالس الخدمات المشتركة لخدمة منطقة معينة تضم عدداً من المجالس البلدية أو القروية [٢٢].

ومن أبرز أمثلة المرافق المحلية المديريات والدوائر البلدية ومرافق النقل والماء والكهرباء.

وللتمييز بين المرافق الوطنية والمرافق المحلية أهميته فيما يتعلق بالمسؤولية عن الأفعال الضارة، فإذا كان المتسبب بها مرفقاً وطنياً كمرفق الدفاع فإن المسؤولية تنصب على السلطات المركزية أي الدولة، أما إذا كان مرفقاً محلياً فتتحملها السلطات المحلية كالمحافظة أو البلدية [٢٣].

المبحث الثاني: مواجهة التجاوزات وموقف المشرع العراقي منها

لم يسلم أي من المرافق العامة الواقعة ضمن نطاق عمل الدوائر البلدية ورقعتها الجغرافية من أن تطاله التجاوزات بمختلف الصور، مما يتطلب منا التعرف على آلية عمل الدوائر البلدية في الحد منها، وموقف المشرع العراقي بصددها، في المطلبين التاليين:

المطلب الأول: آلية مواجهة البلدية للتجاوزات

إن كان من حق الإدارة إتخاذ كافة الوسائل العادية والأستثنائية للحفاظ على النظام العام ودوام سير المرافق العامة بإطراد وإنتظام، فإن عليها إتخاذ آلية معينة ومراحل متسلسلة لتنفيذ قراراتها بإزالة التجاوزات وفق الوسائل القانونية التي أتاحها لها المشرع العراقي، وتتمثل هذه الوسائل بالآتي:

أ. إعلام المتجاوز بقرار الإزالة

قد لا يقع على عاتق البلدية إعلام المتجاوز بقرار إزالة التجاوز الذي أحدثه بفعله كما في القرار ١٥٤ لسنة ٢٠٠١ إلا إن هناك العديد من التشريعات البلدية أوجبت على الإدارة إعلام المعني بها بالقرار المتخذ بحقه ضمن مدة كافيه يحددها النص القانوني أو تحددها الإدارة.

فإن كان القرار الإداري يسري بحق الإدارة بمجرد صدوره إلا إنه لا يسري بحق الأفراد إلا بعد إعلامهم به بإحدى وسائل الإعلام المقررة قانوناً وهي:

١. التبليغ

ويقصد بالتبليغ أو الإعلان " تبليغ القرار الإداري إلى المخاطب به بالذات" والأصل ان الإعلان يتم بكافة الوسائل المعروفة التي تُمكن صاحب الشأن من العلم بالقرار كتسليمه له مباشرةً او بالبريد او عن طريق المحضر أو لصقه في المكان المخصص في الاعلان، ويعد التبليغ (الشفهي او التحريري) الوسيلة الواجبة لتبليغ القرارات الفردية الصادرة بحق فرد أو أفراد معينين بالذات او حالة معينه كقرار منح رخصة مزاولة مهنة معينة، ولا يكفي نشر القرار لإفتراض العلم[٢٤]، إذ يعد التبليغ الأداة أو الوسيلة المناسبة لإيصال واقعة معينة إلى علم المراد إبلاغه بها[٢٥].

٢. النشر

أما النشر فهو الطريقة التي يتم بها إعلام أصحاب الشأن بالقرارات الادارية التنظيمية، لكونها تتضمن قواعد عامة مجردة تنطبق على عدد غير محدد من الافراد والحالات، ويتم النشر عادةً بالجريدة الرسمية ما لم ينص القانون على غير ذلك [٢٦].

٣. العلم اليقيني

ويغني عن التبليغ والنشر قيام الدليل القاطع على العلم اليقيني لذوي الشأن، كقيام من صدر بحقه القرار بالطعن به قبل تبلغه به مما يدل على علمه به أو بتنفيذه لما جاء فيه. ويعد تاريخ العلم اليقيني هو بداية سريان مدة الطعن. مع الإشارة إلى إن التبليغ ليس من أركان القرار الإداري ونقصه لا يؤثر على صحته إلا إن عدم تبليغه للمعني به يحول دون إمكانية إحتجاج الإدارة به في مواجهة الافراد [٢٧].

وقد تبنى المشرع والقضاء العراقيين فكرة العلم اليقيني في مجال سريان ميعاد الطعن بالقرارات الإدارية. كما وقف موقف الفصل بين نفاذ القرار الإداري والإحتجاج به، فالقرار الإداري يكون نافذاً من تاريخ صدوره إلا أنه لا يسري بحق ذوي الشأن إلا من تاريخ التبليغ به بوسائل التبليغ المعروفة وتبقى مدة الطعن مفتوحة لحين تبليغه، فقد جاء في المادة (١٥/ثالثاً) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل: "يشترط ان يقدم الطعن لدى مجلس الإنضباط العام خلال (٣٠) يوماً من تاريخ تبليغ الموظف برفض التظلم حقيقة أو حكماً [٢٨].

ومن أمثلة التبليغات أو الإنذارات الصادرة بحق المتجاوز الإنذار الذي تصدره البلدية لتبليغ المخالف لأحكام القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠١.

ب. التنفيذ بإزالة التجاوز

إن الأثر الناتج عن القرار الإداري هو تغيير في الوضع القانوني وهذا التغيير يتطلب تنفيذ القرار الإداري وتحويل ما تضمنه الى واقع مما يتطلب إتخاذ الإدارة سلسلة من الإجراءات إذا ما كان تنفيذها يقع على الادارة، أو قد تشترك الإدارة والافراد بالتنفيذ، وقد يقع تنفيذ القرار على الأفراد فقط، إذ غالباً ما تنطوي القرارات على إلتزامات وواجبات تقع على عاتق الأفراد، ولا يثير تنفيذ القرارات اي صعوبات إذا ما نفذها المخاطبين بها طواعيةً، إلا ان إمتناعهم عن التنفيذ يضع الإدارة أمام واجباتها بتطبيق القانون بكافة الوسائل المتاحه قانوناً[٢٩]، وهذا ما تتضمنه طرق التنفيذ التالية:

١. التنفيذ الرضائي أو الإختياري للمتجاوز

يقصد بالتنفيذ الإختياري " هو ما يقوم به المدين بمحض إرادته وإختياره، حتى لو قام به مدفوعاً بالخوف من جبره على الوفاء به بالطرق القانونية " [٣٠]، وقد تطرق القانون المدني لإحكام هذا النوع من التنفيذ ورتب عليه إنقضاء الالتزام [٣١].

ويفترض بالأفراد أن ينفذوا القرارات الصادرة بحقهم طواعية ومن تلقاء أنفسهم وأن يقفوا موقف الطاعة منها وينزلوا على مقتضاها فالقاعدة الأساسية المستمدة من قرينة شرعية التصرف الإداري إبتداءً هي إلتزام الفرد بالتنفيذ، وتعتمد الإدارة على خشية الفرد من الجزاء الذي سيلحقه في حال عدم تنفيذه للقرارات والأوامر الصادرة بحقه [٣٢].

ففي الدوائر البلدية تعنى المراكز البلدية إضافة لقسم الإجازات والرخص بمهمة رصد التجاوزات بمختلف أنواعها من خلال متابعي المراكز البلدية ولجان الكشف في القسم أعلاه.

فإن كانت المخالفة عبارة عن البناء خلافاً لضوابط التشييد كمخالفة ما ورد في القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠١ بإضافة بناء بدون إستحصال إجازة إصولية عندئذٍ يقوم المركز البلدي بالإيقاف الفوري للعمل ويمنع إستمراره في البناء الممنوع أو الإستعمال المخالف للتصاميم الأساسية وينذر المسؤول عنهما بلزوم معالجة وتصحيح أو إزالة الأسباب الداعية للمنع بالكيفية التي تقررها البلدية خلال المدة التي تحددها ويوجه إنذار رسمي له بذلك وفق النموذج المعد لذلك[٣٣]، ويتم إحالة المُلْك وفق إجراءات القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠١، التي توجب على المخالف إزالة المخالفة خلال المدة المحددة وبخلاف ذلك تفرض عليه الغرامة التهديدية وتجدد شهرياً لغاية بلوغ المدة ١٨٠ يوماً عندها يتم إزالة المخالفة من قبل البلدية وعلى نفقة المتجاوز، فإن نفذ المتجاوز ما تضمنه التبليغ طواعية يكون قد حصن نفسه من لجوء الإدارة للتنفيذ الجبري الذي تتخذه بحق الممتنع، وإن تعنت في التنفيذ فسيضع الإدارة أمام خيار التنفيذ المباشر لفرض القانون والمحافظة على هيبته[٣٤].

٢. التنفيذ الجبري للبلدية

ان إمتناع الفرد عن تنفيذ القرار أو الأمر الصادر يخول الإدارة اللجوء الى التنفيذ الجبري وفق السياق القانوني المرسوم له. ويوجب إمتناع المتجاوز عن تنفيذ مضمون التبليغ على الإدارة إتخاذ إجراءاتها الجبرية وفق ما رسمه لها القانون بحق الممتنع والتي تتمثل بعدة وسائل منها:

أ–التنفيذ الجبري المباشر

يكون الإجبار في هذه الحالة بطريقة مباشرة تتجاهل فيها السلطة الإدارية إرادة المتجاوز وتتولى بنفسها تنفيذ الإلتزام، كتولي السلطة إغلاق متجر مخالف أو بإزالة بناء تم تشييده خلافاً لإجازة البناء، ويشترط

لتدخل االسلطة بالتنفيذ المباشر أن يكون الإلتزام غير نقدي فإن كان محلة مبلغاً من النقود عندها يكون التنفيذ بالحجز على الاموال وبيعها، كما ويشترط ان يكون التنفيذ ممكناً للمعني به، وأن لا يتضمن تقييداً لحريته الشخصية [٣٥].

ومن أمثلته ما ورد في المادة ٤٠ من نظام الطرق والابنية رقم (٤٤) لسنة ١٩٣٥ المعدل والتي أباحت للبلدية التنفيذ المباشر لقرارها بالإزالة بحق المتجاوز الممتنع عن التنفيذ [٣٦].

ب–التهديد بفرض إلتزام مالي (الغرامة التهديدية)

يعرف الفقه الغرامة التهديدية بأنها " وسيلة لإكراه المدين وحمله على تنفيذ الإلتزام الواقع على عاتقه عينا متى طلبها الدائن، وصورتها أن يلزم القضاء المدين بتنفيذ إلتزام بعمل أو الإمتناع عن عمل أيا كان مصدره ويمهله لذلك مدة زمنية فإن تأخر عن الوفاء ألزمه بدفع غرامة عن كل يوم أو أسبوع أو شهر أو أي وحدة زمنية يعينها، وذلك متى كان التنفيذ العيني مازال ممكناً ويقتضي لذلك تدخل المدين شخصياً " [٣٧]. ولما كانت مصادر الإلتزام المحددة في القانون المدني العراقي هي كل من (العقد، العمل غير المشروع، الاثراء بلا سبب، القانون) [٣٨].

لذا فإن فعل التجاوز على المرافق العامة من الأعمال غير المشروعة التي ترتب على القائم به إلتزاماً تجاه الإدارة المعنية بحفظها. ومثاله الغرامة المفروضة بموجب (المادة ٢/ف٧) من القرار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠١ بحق المتجاوز والتي هددت في حال إمتناعه عن إزالة المخالفة لما يزيد عن (١٨٠) يوماً يقرر امين بغداد او المحافظ المختص إزالة المخالفة بالطريقة التي يحددها وتستحصل نفقات الإزالة وفق قانون تحصيل الديون الحكومية وإذا إمتنع من فرضت عليه الغرامة بموجب أحكام هذه مادة عن دفعها يحال الى المحكمة المختصة لإبدال الغرامة بالحبس وفق القانون.

ج–التنفيذ عن طريق الحجز والبيع

إن بإمكان الإدارة وفق السلطات الممنوحة لها قانوناً ان توقع حجزها الإداري على أموال المتجاوز المدين لها مالياً بما ترتب عليه من جزاء نتيجة تعديه على الأملاك العامة أو مخالفته للنصوص الحامية للمال العام.

ويعد الحجز الإداري إمتيازاً للإدارة العامة لتحقيق وظيفتها ويختلف عن التنفيذ القضائي حيث تقوم فيه الإدارة بدور طالب التنفيذ ودور ممثل السلطة العامة في إجرائه. وتعتبر ديونها المستحقه من الديون الممتازة ولا تنطبق بشأنها قواعد التزاحم والتعارض [٣٩].

ومن أمثلة الحجز في التشريعات البلدية ما تضمنه القرار رقم (٤٩٤) لسنة ١٩٨٩ الخاص بتخويل أمين بغداد صلاحية حجز المركبات الثقيلة والحافلات وسيارات الحمل وسائقيها في حالة وقوفها على أرصفة الشوارع أو المناطق الخضراء في مدينة بغداد [٤٠]، إضافة إلى القرار رقم (١٠٤٥) لسنة ١٩٨٠ المعدل المتضمن تخويل مديرو البلديات صلاحية مصادرة المواشي السائبة التي ترعى داخل حدود البلديات وبيعها بالمزايدة العلنية وتسجيل ثمنها إيراداً نهائياً للدولة .

د-الإكراه البدني

يقصد بالإكراه البدني بشكل عام " إحداث ألم بالمدين سواءً بجسده مباشرةً أو بتقييد حريته عن طريق حبسه ". وقد أجازت النظم القانونية حبس المدين لإرغامه على الوفاء بالديون، أو تأدية إلتزامه[٤١]، وقد تضمنت التشريعات البلدية عدة مواد تشير الى إمكانية حبس المتجاوز أو المخالف ومنها القرار رقم (٤٩٤) لسنة ١٩٨٩ المشار اليه آنفاً، كما وقد سبق أن خوَل القرار رقم ٥٥ لسنة ١٩٩٣ أمين بغداد حجز الأشخاص الذين يرتكبون مخالفات من شأنها إلحاق أضرار مادية بمدينة بغداد مدة أقصاها إسبوعان[٤٢]، وكذلك ما ورد بنص البند خامساً/ فقرة (٢/ج) من القرار رقم ١٥٤ لسنة ٢٠٠١ التي أعطت رئيس الوحدة الإدارية صلاحية حجز المتجاوز وعدم إطلاق سراحه إلا بعد تسديده كامل المبلغ صفقة واحدة. إلا إن المحكمة الإدارية العليا قد عَدَت هذه الفقرة معطله لمخالفتها للدستور بموجب عدد من قراراتها الصادرة [٤٣].

ويرى الباحثان إن توجه المحكمة الإتحادية العليا في سحب هذه الصلاحية غير صائب لإبتعاده عن غاية المشرع في تمكين أمين بغداد ورؤساء الوحدات الإدارية من القيام بواجباتهم في الحفاظ على المال العام، وقد أسندت المحكمة قرارها بالإلغاء الى عدد من النصوص الدستورية وأهمها الفقرة (٥) من المادة (٣٧/اولاً –أ) التي نصت على " لا يجوز توقيف أحد أو التحقيق معه إلا بموجب قرار قضائي " [٤٤] حيث نص قرارها المرقم (٨١/إتحادية/٢٠١٣) على: " .. إن رئيس الوحدة الإدارية موظفاً مدنياً وليس قاضياً وإن صلاحية التحقيق مع الأشخاص وتوقيفهم أو حجزهم منوط حصرياً بالمحاكم ولا يجوز ممارسة هذه الصلاحيات من غير القضاة ..إلخ " وقد تضمنت عدد من قراراتها السابقة واللاحقة ذات المضمون في حصر سلطة الحجز والتحقيق بيد القضاة وتجريد السلطة التنفيذية منها[٤٥]، وهذا ما يجعل آلية العمل الحالية للدوائر البلدية في إزالة التجاوزات عند إحتجازها للمتجاوز غير دستورية وذلك لقيام البلدية بإحتجازه لدى مديرية شرطة أمانة بغداد ومن ثم إستحصال أمر قاضي تحقيق أمانة بغداد بالتوقيف. وبهذا تكون فترة الإحتجاز السابقة لصدور الأمر القضائي لا سند لها من

القانون بالرجوع إلى توجه المحكمة آنفاً، ويحق للمتجاوز المُحتَجَز مقاضاة البلدية عنها. وكذلك الحال في الإعتداء الواقع على الموظف البلدي المكلف بالإزالة والذي قد يصل الى حد القتل، فهل من الحكمة سلب سلطة الأجهزة الأمنية الساندة للبلدية بإعتقال المعتدي لعدم إمتلاكهم أمراً قضائياً بالحجز، رغم كونهم من أعضاء الضبط القضائي بموجب المادة (٣٩) من قانون أُصول المحاكمات الجزائية الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ [٤٦]. كما ان ما نص عليه القانون من صلاحية توقيف وإستجواب المتهم في الجرائم المشهودة لم يعد لها محلاً من التطبيق ان كانت محصورة بيد القضاة دون سواهم، وهذا توجه خطير لا يتلائم مع المصلحه العامة وينطوي على إضعاف لسلطة الدولة، ولو فرضنا جدلاً تسبب إحدى المركبات بدهس أحد المارة على مرأى من ضابط المرور فلا يحق له توقيف سائقها وفق القرار ١١٥٤ لسنة ١٩٨٠ لسحب صلاحياته كقاضي جنح، مما يتطلب ترك السائق لحين صدور أمر القضاء.

وكان الأولى بالمحكمة الإتحادية أن تعد القرارات المتخذة من رؤساء الوحدات الإدارية بحكم القرارات القضائية إستناداً للصلاحيات المخولة إليهم بموجب عدد من النصوص القانونية ومنها القرار ١٦٣٠ لسنة ١٩٨١ الذي منح المحافظون ورؤساء الوحدات صلاحية قاضي جنح لممارسة السلطات الجزائية المنصوص عليها في القوانين الخاصة، ذلك ان الجهات القضائية لا تتواجد فور حدوث الجريمة أو التجاوز لإتخاذ قراراتها بالحجز بخلاف الجهات التنفيذية وأعضاء الضبط القضائي التي تكون بحاجة لهذه الصلاحية لفرض القانون وتمثيل هيبة الدولة، ونأمل أن تأخذ المحكمة الإتحادية العليا ذلك بنظر الإعتبار في قراراتها ذات الصلة .

المطلب الثاني: موقف المشرع العراقي من التجاوزات

إن مراجعة بسيطة لبعض التشريعات العراقية يبين التناقض الواضح لحلول المشرع العراقي لأزمة السكن وعدم ثبات موقفه من المتجاوزين فتارةً يُجَرِمْ فعل المتجاوز وتارةً أُخرى يميزه عن الآخرين بمنح المتجاوز قطعة سكنية أو تمليكه محل التجاوز أو تعويضه بمبلغ مالي خلافاً لما عهدناه من توجه القضاء العراقي المجرم لفعل التجاوز ومن أمثلة ذلك القرارات المرقمة (١٣٧٠/مدنية أولى/١٩٩٤)[٤٧] و(٥٠٨/مدنية أولى/١٩٩٤)[٤٨] و(٦٢٧/ مدنية أولى/ ١٩٩٥)[٤٩] التي عدت التجاوز عمل غير مشروع ولا يستحق مرتكبه التعويض وان الحكم بالتمليك يتعارض مع حكم رفع التجاوز، وكثيرة هي القرارات التي ينطبق عليها هذا التناقض منها قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٢٣٧) لسنة ١٩٧٤ [٥٠]، والقرار رقم (٥٤٨) لسنة ١٩٧٩ [٥١]، والقرار رقم (١٣٢٨) لسنة ١٩٨١ [٥٢] ، والقرار

رقم (١٠٧٣) لسنة ١٩٨٥ [٥٣]، والقرار رقم (٤٤) لسنة ١٩٨٨[٥٤] ، والقرار رقم (٢٥٨) لسنة ١٩٨٩ [٥٥]، والقرار رقم (١٥٦) لسنة ٢٠٠١ وتعليماته المرقمة (١٤) لسنة ٢٠٠١ [٥٦] .

وليس ذلك فحسب بل إن هناك قرارات ألزمت الجهات المعنية بإزالة التجاوز بالتريث في الإزالة لفترة محددة وأُخرى وجهت الجهات المالكة للعقار المُتَجاوَز عليه بمساعدة المتجاوز بتقديم مبلغ مالي له بهدف حثه على التوقف عن التعدي على أملاكها، وتبع ذلك صدور قرار ضد التوجه السابق بعدم جواز مكافئة المتجاوزين على تجاوزهم على الممتلكات العامة والخاصة ثم صدر بعده ببضعة أشهر قرار بإفراز الأراضي المتجاوز عليها وتوزيعها على المتجاوزين من سكنة العشوائيات.

ونبين هذه القرارات ومضامينها حيث صدر قرار مجلس الوزراء رقم (٤٤٠) لسنة ٢٠٠٨ الذي نرى بأنه أحد النقاط السوداء في صفحة معالجة التجاوزات حيث تضمن الإيعاز بصرف مبالغ للمتجاوزين على عقارات الدولة تتراوح بين مليون الى خمسة ملايين مع إعفاءهم من الاجراءات القانونية الواردة في القرار رقم ١٥٤ لسنة ٢٠٠١ في حالة إخلائهم للعقار خلال ٦٠ يوما من منحهم للمبلغ، أعقبه صدور كتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء المرقم (ش.ز/١/١٠/ اعمام/ ٤٦٨٤) في ٢٠٠٩/٢/١٩ المتضمن توجيه دولة رئيس الوزراء بالتريث في إزالة التجاوزات، وأعقبه تعميمها المرقم (٣٦٩٠١) في ٢٠٠٩/١٢/٦ الذي تشابه مضمونه مع القرار (٤٤٠) اعلاه مع إشارته لإمكانية بيع الاراضي السكنية المُتجاوز عليها الى المتجاوزين بعد إستحصال موافقة رئيس الوزراء، وقد صدر قرار مجلس الوزراء رقم (١٥٧) لسنة ٢٠٠٩ متضمناً في الفقرات /١و٣ و٤ منه إزالة التجاوزات عن بعض أنواع أراضي الدولة مع النظر في مساعدة المتجاوز إضافةً إلى التريث في رفع التجاوزات على أراضي الدولة ذات الإستعمال السكني لمدة سنة واحدة وإزالة التجاوزات المشيدة بعد توجيه دولة رئيس الوزراء آنفاً عن أراضي الدولة بكافة إستعمالاتها[٥٧]، وقد واجهت الوزارات والجهات الحكومية صعوبة كبيرة في تنفيذ هذه القرارات حيث لم تتضمن ميزانياتها لباب يخص منح المتجاوزين مبالغاً مالية وفق القرار أعلاه ولم يحدد الجهة المانحة. وقد أثمر ذلك عن نتائج سلبية حيث إن أمر المنحة المالية شجع عدد اكبر على التجاوز بهدف الإنتفاع المادي، وإنتعش سوق بيع وشراء العقارات المتجاوزة، وقد حاول مجلس الوزراء تدارك هذه السلبيات من خلال إصدار قراره المرقم (٣٨٧) لسنة ٢٠١٢ الذي دعى فيه لتفعيل الحماية القانونية للممتلكات والمرافق العامة ومحاسبة المتجاوزين وفق القانون وقد أورد نص صريح ينافي التوجهات السابقة إذ ذكر في الفقرة/٢ منه " لا يجوز مكافئة المتجاوزين عن تجاوزهم على الممتلكات العامة والخاصة، وتلغى كافة القرارات الصادرة بتعويضهم" وقد كان هذا القرار مصيباً وموافقاً للقانون

الهادف الى تجريم الأفعال المضرة بأفراد المجتمع ومحاسبة فاعلها وتغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، إلا إن هذا التوجه لم يدم طويلاً حيث صدر قرار مجلس الوزراء رقم (٢٥٤) لسنة ٢٠١٣ بتشكيل لجنة رئيسية لغرض الإشراف على عملية إفراز الاراضي لغرض توزيعها على الفقراء – من سكنة العشوائيات حصراً – وتحديد المشمولين وآلية التوزيع، وقد شكلت أمانة بغداد لجان فرعية للقيام بعملية توزيع الإستمارات الخاصة بإستلام الأراضي على المشمولين برئاسة ممثل رئيس الوزراء وقد تم أخذ تعهد خطي من أعضائها بعدم توزيع الأراضي إلا على سكنة المناطق العشوائية، مما يشير الى حرمان الفقراء غير المتجاوزين من حق الحصول على وحدة سكنية. ونتج عن ذلك تضاعف عدد الدور المتجاوزه، ولم يكن هناك أي حل لا لمشكلة التجاوز ولا لأزمة السكن حيث لم يتم توزيع العقارات الموعودة وإنتهى أمرها وتوقفت إجراءاتها برمتها بعد الإنتخابات النيابية لعام ٢٠١٤ بعد أن كلفت أمانة بغداد جهوداً وأموالاً وطاقات لتهيئة وفرز الاراضي المرشحة للتوزيع، علاوةً على إرباك عمل المعنيين بإزالة التجاوزات في تلك الفترة لعدم تمكنهم من إخلاء العقار المتجاوز عليه لترتب حق لصاحبه على الدولة بالحصول على قطعة أرض سكنية نظيره.

ولعل من نافلة القول، ان إصدار المشرع العراقي للقرار ١٥٤ لسنة ٢٠٠١ الخاص بإزالة التجاوزات الواقعة على الأملاك العائدة للدولة والبلديات يعد إنجازاً هاماً في مجال حماية الأموال العامة إلا إن أمانة بغداد لم تطبق الآلية المرسومة بموجبه لإزالة التجاوزات بتشكيل اللجان المشار إليها فيه والمختصة بواجب الإزالة مما أفرغ القرار من محتواه حيث قامت الباحثة بإجراء عدد من المقابلات الشخصية والمعايشة الميدانية في عدد من الدوائر البلدية والتي أثبتت إن تلك الإجراءات لا تستند الى أي من نصوص القرار المذكور حيث ان البلدية تسند واجب الإزالة الى قسم النظافة لديها وبإسناد من مديرية الحراسات ومركز شرطة أمانة بغداد.

ويخلص الباحثان القول بأن القرارات أعلاه وإن كانت غايتها معالجة جزء من أزمة السكن في العراق إلا إنها إتخذت وسيلة خاطئة ومتخبطة في المعالجة فلم تَسهُم في حماية الأموال والمرافق العامة من التجاوز عليها ولم تضع حداً لأزمة السكن المتفاقمة في ذات الوقت. ونجد ان الحل لا يكون من جانب الدوائر البلدية فقط وإنما من قبل المشرع أيضاً وذلك بتشريع قانون خاص بتوزيع الاراضي والدور السكنية بضوابط موحده ومجردة، تشمل كافة المواطنين على حدٍ سواء تتضمن عدد من النقاط كالعمر والحالة الإجتماعية وعدد الأفراد الذين يعيلهم الفرد والدخل المعاشي وغيرها من الإعتبارات، والتوقف عن منح شريحة معينة بذاتها للقطع السكنية كمكافئة أو وسيلة للتشجيع على القيام بخدمة معينة كما هو

الحال بالنسبة للأراضي الموزعة على العسكريين والأطباء والقضاة وغيرهم وفق القرارات السابقة، فمتى ما حُلَت أزمة السكن تقلصت او إختفت ظاهرة التجاوز وزالت أسبابها، مع ضرورة تظافر جهود كافة الأطراف ذات العلاقة لمعالجة كافة الأسباب والمعوقات المحفزة للتجاوز على المرافق العامة للدولة.

الاستنتاجات والتوصيات

- **الإستنتاجات**

توصل الدراسة الى عدد من الإستنتاجات المتمثلة بالنقاط التالية:

١. ضعف إداء الدوائر البلدية وإبتعادها عن تنفيذ النصوص القانونية المشرعة للحفاظ على مرافقها العامة وحمايتها مع ضعف تطبيق الآلية المرسومة لإزالة التجاوزات فلم تعمل –حتى يومنا هذا– على تشكيل لجنة مختصة بالإبلاغ عن التجاوزات ومنعها وتقدير أجر المثل عن فترة التجاوز ولم تُلزم المتجاوز بدفع نفقة إزالة التجاوز وضعف أجر المثل عن فترة الإشغال والأضرار الواقعة على محل التجاوز مما يتسبب في هدر المال العام وزيادة التجاوزات، فمن أمن العقاب ساء الأدب.

٢. عدم قيام المشرع العراقي بتشريع قانون ينظم حماية أملاك الدولة وفق ما نصت عليه المادة (٢٧/أولاً) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ رغم مرور ما يزيد على ١١ سنة على صدوره. وبقيت نصوص الحماية القانونية مبعثرة بين عدة تشريعات مما تسبب في صعوبة الإلمام بها.

٣. كشف البحث عن وجود ثغرات عديدة في التشريعات النافذة ساهمت في إضعاف دور نصوص الحماية الى الحد الذي عرقل عمل الجهات المكلفة بإزالة التجاوزات وقيد صلاحياتها، وأكبر هذه العراقيل دستور العراق لعام ٢٠٠٥ الذي تسببت عدد من نصوصه في سحب أهم الصلاحيات الفاعلة المخولة لأمين بغداد ورؤساء الوحدات الإدارية في حجز المخالف لأحكام الحماية وحصرها بيد القضاة (السلطة القضائية) فقط ومنع السلطة التنفيذية من ممارستها، ومن هذه النصوص الدستورية المواد (م٨٧ ، م١٩/ثاني عشر–أ– ، م٣٧/أولاً–ب–). وقد تضمنت بعض النصوص القانونية الصادرة قبل نفاذ دستور ٢٠٠٥ تخويل عدد من أعضاء السلطة التنفيذية صلاحية قاضي جنح لغرض إصدار القرارات القضائية بحجز المخالف للنصوص القانونية والتي تم إلغائها أو تعطيلها بعد نفاذ دستور ٢٠٠٥، ومنها على سبيل المثال لا الحصر:

أ. القرار رقم (٥٥) لسنة ١٩٩٣ الذي خول أمين بغداد صلاحية حجز الأشخاص الذين يلحقون أضراراً أو يرتكبون مخالفات تضر بمدينة بغداد لمدة محددة، حيث تم إلغاء هذه

الصلاحية بموجب القانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٨.مما أصبح معه المتسبب بالإضرار بمأمن من الإحتجاز.

ب. الفقرة (٢/ج) من المادة (٥) من القرار رقم (١٥٤) لسنة ٢٠٠١ التي أعطت رئيس الوحدة الإدارية صلاحية حجز المتجاوز لحين تسديده كامل المبلغ المترتب بذمته، والتي تم إلغائها بموجب قرار المحكمة الإتحادية العليا بالعدد (٨١/إتحادية/ إعلام/٢٠١٣) بداعي كون رئيس الوحدة الإدارية موظفاً مدنياً وليس قاضياً.

ج. المادة (٩٤) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤التي تضمنت الآتي: " يعمل أمين بغداد ومدراء البلديات، بصفة قاضي جنح للنظر في المخالفات التي تقع أمامهم الناشئة عن تطبيق هذا القانون والمخالفات المنصوص عليها في المواد (٤٨٧ –٤٩٣) من قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ الخاصة بالطرق والاماكن المخصصة للمنفعة العامة ". إلا إن هذه المادة غير معمول بها حالياً لتعارضها مع الدستور.

د. القرار رقم (٤٩٤) لسنة ١٩٨٩ الخاص بتخويل أمين بغداد صلاحية معالجة تجاوز المركبات على أرصفة الشوارع والمناطق الخضراء في مدينة بغداد، حيث تضمن (البند/ أولاً) منه تخويل أمين بغداد صلاحية حجز المركبات الثقيلة والحافلات وسيارات الحمل وسائقيها مدة ١٥ يوماً في حالة وقوفها في الأماكن المذكورة، والذي تم تعطيله وإهماله بعد صدور دستور ٢٠٠٥.

هـ. قانون تنظيم مناطق تجميع الانقاض رقم (٦٧) لسنة ١٩٨٦، حيث تضمنت (المادة ٥/أولا) "تخويل أمين العاصمة أو من يخوله من مدراء الوحدات ورئيس الوحدة الإدارية، كل ضمن منطقته صلاحية قاضي جنح لغرض تطبيق أحكام هذا القانون" ، وأكدت تعليماته بالرقم (١١) لسنة ١٩٨٦ ذلك في (البند رابعاً/١) الذي أشار الى تطبيق الأحكام الجزائية الواردة في القانون من قبل الجهات أعلاه. إلا إن هذا النص معطل أيضاً لمخالفته للدستور.

٤. عدم ثبات موقف المشرع العراقي من المتجاوزين فتارةً يُجَرِمْ فعل المتجاوز وتارةً اخرى يميزه عن الاخرين بمنح المتجاوز قطعة سكنية او تمليكه محل التجاوز او تعويضه بمبلغ مالي. كما يلاحظ توجه بعض التشريعات الصادرة إبان أحداث عام ٢٠٠٣ نحو إضعاف سلطة الدولة ككل والسلطة التنفيذية بشكل خاص وتغليب مصلحة بعض الفئات على حساب مصلحة المجتمع وذلك بتمرير التشريعات القانونية والتوجيهات الرسمية المُهدِرة للحق العام، ومن أمثلتها:

أ. قرار مجلس الوزراء رقم (٤٤٠) لسنة ٢٠٠٨ المتضمن "الإيعاز بصرف مبلغ مالي للمتجاوزين على عقارات الدولة تتراوح بين (١-٥) مليون دينار، مع إعفائهم من الإجراءات القانونية الواردة في القرار رقم ١٥٤ لسنة ٢٠٠١ في حالة إخلائهم للعقار ".

ب. كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء بالعدد (ش.ز/١/١٠/أعمام/٤٦٨٤) في ٢٠٠٩/٢/١٩ المتضمن توجيه دولة رئيس الوزراء بالتريث في إزالة التجاوزات، رغم حاجة الوزارات للعقارات محل التجاوز لتنفيذ خططها المرسومة.

ج. تعميم الأمانة العامة لمجلس الوزراء بالعدد (٣٦٩٠١) في ٢٠٠٩/١٢/٦ الذي تشابه مضمونه مع القرار (٤٤٠) لسنة ٢٠٠٨ اعلاه ، مع إشارة التعميم الى إمكانية بيع الاراضي السكنية المُتجاوز عليها الى المتجاوزين بعد إستحصال موافقة رئيس الوزراء.

د. قرار مجلس الوزراء رقم (١٥٧) لسنة ٢٠٠٩ الذي تضمن في الفقرات (١و٣ و٤) منه إزالة التجاوزات عن بعض أنواع أراضي الدولة مع النظر في مساعدة المتجاوز، اضافةً الى التريث في رفع التجاوزات على أراضي الدولة ذات الاستعمال السكني لمدة سنة واحدة.

هـ. قرار مجلس الوزراء رقم (٢٥٤) لسنة ٢٠١٣ المتضمن تشكيل لجنة رئيسية تشرف على عملية إفراز الأراضي لغرض توزيعها على الفقراء -من سكنة العشوائيات حصراً- وتحديد المشمولين وآلية التوزيع.

٥. إن تضمن أغلب نصوص الحماية على غرامات مالية رمزية وزهيدة لا تواكب تغير قيمة العملة العراقية، ودون منح البلدية صلاحية تقديرية لزيادة هذه المبالغ مما تسبب في إستخفاف المواطن المخالف بها، وتقييد سلطة البلدية في معاقبته.

٦. عدم جدية الحلول المطروحة لمعالجة أزمة السكن التي تعد أحد أسباب تنامي ظاهرة التجاوزات، وضعف التخطيط والتنفيذ لمعالجة الأزمة، إضافةً لسوء التخطيط لسُبُل تحسين الواقع المعاشي للمواطن لغرض تمكينه من توفير السكن اللائق له ولأسرته حيث ان العوز يدفع بعض المواطنين من الطبقة الفقيرة الى التجاوز لتعذر تأمين المبلغ اللازم لشراء أو إستئجار الوحدة السكنية.

٧. تولد نقمة وشعور بالغبن لدى عدد من طبقات المجتمع العراقي شكلت دافعاً لبعض أفرادها للتجاوز على المال العام، نتيجة التوزيع غير العادل للدور والأراضي السكنية منذ تأسيس الدولة العراقية حتى يومنا هذا.

٨. كشف البحث عن وجود خلل في الآلية المتبعة لإزالة التجاوزات، حيث إن القرار رقم ١٥٤ لسنة ٢٠٠١ كلف كل وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة بمراقبة التجاوزات على العقارات العائدة لها او التي تحت إدارتها او إشرافها ومنع وقوع التجاوز وازالته فور وقوعه، وهذه الآلية إن كانت تتماشى مع حالات التجاوزات المحدودة الواقعة قبل عام ٢٠٠٣ فإنها لا تتناسب مع الوضع الحالي القائم إذ إن إمكانيات الوزارات لا تتيح لها مواجهة الأعداد الكبيرة من التجاوزات لا سيما بعد إلغاء المشرع العراقي صلاحية رؤساء الوحدات الإدارية بحجز المتجاوز مما يتطلب تدخل أكبر للقوات الأمنية.

٩. ضعف الثقافة والوعي بأهمية المرافق البلدية والأضرار البيئية والصحية الناتجة عن التجاوز عليها مع ضعف إدراك الأفراد للآثار المستقبلية للتجاوز على العقارات المخصصة لمشاريع البنى التحتية المشاريع التنموية وتأثيرها السلبي على أفراد أسرته والمجتمع كافة.

١٠. تسبب التكاليف الباهضة والإجراءات الروتينية الطويلة المتبعة من قبل الدوائر الرسمية للحصول على رخصة البناء لقيام العديد من المواطنين بإختصار تعقيداتها وذلك بمخالفة الضوابط القانونية للبلديات وتَعَمُد مخالفتها لاسيما وإنها لم تعد تساير الوضع الحالي الذي يعانيه البلد ومواطنيه.

- **التوصيات**

توصي الدراسة بالعمل على تفعيل المقترحات والتوصيات التالية وفق مراحل متعاقبة لتسهيل تطبيقها:

١-تشريع قانون حماية الأموال العامة إستناداً للمادة (٢/٢٧) من دستور عام ٢٠٠٥ يلم شتات نصوص الحماية القانونية المتفرقة، مع التشديد على إلغاء كافة النصوص المتناقضة والنصوص القانونية المُغَلِبة للمصلحة الخاصة على حساب المصلحة العامة.

٢-وضع المعالجات الجدية لمشكلة السكن والعمل على تخفيف الكثافة والتكدس السكاني الواقع على العاصمة وما نتج عنه من ضغط على خدمات البنى التحتية وتجاوز على المرافق العامة، وإقامة مدن جديدة ضمن حدود محافظة بغداد تتوفر فيها كافة المتطلبات اللازمة للحياة الكريمة.

٣-تشريع قانون خاص بتوزيع قطع الأراضي والوحدات السكنية يراعي المساواة بين كافة المواطنين دون تمييز وبضوابط محددة وموحدة ومجردة للتوزيع تسري على جميع العراقيين.

٤-معالجة النصوص القانونية المتضمنة فرض غرامات مالية زهيدة -مقارنة بالقيمة الحالية للعملة العراقية- بحق المخالف، وذلك يكون أما بوضع معيار محدد تقوم بموجبه هذه المبالغ لمنع تأثرها

بإنخفاض وإرتفاع قيمة العملة، أو من خلال منح الدوائر البلدية لسلطة تقديرية في تحديد مبلغ الغرامة مع منح المخالف لحق الطعن بقرار فرضها أمام القضاء تحقيقاً للعدالة.

٥- العمل على تطبيق (البند/ ثالثاً) من القرار رقم ١٥٤ لسنة ٢٠٠١ الخاص بتشكيل اللجنة المركزية واللجان الفرعية المعنية بمراقبة التجاوزات على العقارات العائدة لأمانة بغداد وإزالتها، مع تفعيل النصوص القانونية المتضمنة منح حوافز مالية للجهات المكلفة بإزالة التجاوزات والأجهزة الساندة لها، ونصوص معاقبة المقصرين في إداء الواجب، المذكورة في ذات القرار إنطلاقاً من مبدأ الثواب والعقاب لما له من دور كبير في فرض القانون.

٦-تفعيل النصوص القانونية الجزائية والمدنية المتضمنة محاسبة المتجاوز والعمل على إستحصال تكاليف إزالة التجاوز منه وفق الآلية القانونية المرسومة لإستحصال أموال الدولة.

٧-النظر في إمكانية إستحداث تشكيل جديد ضمن تشكيلات وزارة الداخلية يرتبط بأحد وكلاء الوزارة مكلف بإزالة التجاوزات الواقعة بالتنسيق والتعاون مع الدوائر البلدية، يستمر عمله بشكل مرحلي لحين إعادة الوضع لسابق عهده قبل سنة ٢٠٠٣، وذلك لضعف دور كل من دائرة الحراسات والأمن في أمانة بغداد ومديرية شرطة أمانة بغداد في الحد من التجاوزات.

٨-مراجعة أمانة بغداد لآلية دوائرها البلدية في إزالة التجاوزات والعمل على وضع آلية جديدة تتطابق مع النصوص القانونية النافذة وتراعي الوضع الحالي. وتسعى لإصدار ضوابط واضحة تنشر في الجريدة الرسمية لتصل الى علم الكافة مع الإستعانة بوسائل النشر والأعلام لتحقيق ذلك.

٩-التخفيف من الروتين الإداري المتبع للحصول على رخص البناء والترميم أو فتح منافذ الماء وتوصيلات المجاري وإستخدام الوسائل الإلكترونية الحديثة في التقديم والمخاطبات لتقليل للحد من حالات الفساد الإداري وتسهيل متابعة وإنجاز المعاملات من قبل المواطنين والموظفين الحكوميين، مع مراجعة تكاليف إستحصال هذه الرخص بما يتناسب مع الإمكانيات المادية للمواطن.

الهوامش

(١) المصدر: تقرير المسح التمهيدي لتجمعات السكن العشوائي لسنة ٢٠١٣، المعد من قبل الجهاز المركزي للإحصاء / وزارة التخطيط، ص ٥ . علماً إن الجهاز المركزي يقوم حالياً بإجراء مسح حديث ما زال قيد الإعداد ولذلك إعتمدت الباحثة على آخر مسح منجز لعام ٢٠١٣.

١) د.ماهر صالح الجبوري، الوسيط في القانون الاداري، ط١، دار ابن الاثير للطباعة والنشر، الموصل، ٢٠٠٩، ص٥٧.

٣) د.هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الكتاب الأول، ط١، الدار العلمية الدولية ومكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن-عمان، ٢٠٠١، ص٢٦٠-٢٦١.

[٤]) د.عبد الفتاح أبو الليل، الوجيز في القانون الاداري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠ ، ص١٧٧.
[٥]) د.محمد متولي، الاتجاهات الحديثة في خصخصة المرافق العامة بين النظرية والتطبيق، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٦.
[٦]) د.ماهر صالح الجبوري، مبادئ القانون الاداري، دار الكتب للطباعة والنشر، ١٩٩٦، ص ٨٩-٩٠.
٧) د. محمد علي جواد، مبادئ القانون الاداري، جامعة بابل، (د.م.) ، ٢٠٠١، ص٧٣.
[٨]) د.ماهر صالح الجبوري، الوسيط في القانون الاداري، ط٢ مزيدة ومنقحه، دار ابن الاثير للطباعة والنشر، الموصل، ٢٠١٢، ص ١٨١.
[٩]) د.ماهر صالح الجبوري، المصدر السابق، ٢٠٠٩، ص ١٨٠.
(١٠) أنظر نص الفقرة خامساً من المادة (١٩) من البند الثالث من قانون المحافظات الخاص بإقليم كوردستان العراق رقم (٣) لسنة ٢٠٠٩، التي جاء فيها: " يمارس المحافظ المهام والصلاحيات الآتية:
... خامساً: الإشراف على سير المرافق العامة فى المحافظة وتفتيشها بإستثناء المحاكم والوحدات العسكرية وحرس الإقليم (البيشمه ركة) والجامعات والكليات ومعاهد التعليم العالي والبحث العلمي.... إلخ ".
[١١]) د.نواف سالم كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، ط١، الاصدار الثالث، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن-عمان، ٢٠٠٨، ص٣٢٤.
[١٢]) د.مازن ليلو، القانون الإداري، ط٣، مطبعة جامعة دهوك، ٢٠١٠، ص ١٠٧.
[١٣]) د.حمدي القبيلات، القانون الإداري، ج١، ط١، دار الوائل للنشر، ٢٠٠٨، ص ٢٨٦-٢٨٧ .
[١٤]) د. عبد الفتاح أبو الليل، مصدر سابق، ص ٢٨٧.
[١٥]) د.نواف سالم كنعان، مرجع سابق، ص ٣٢٥.
16) A.S. Mescheriakoff ،L'arrêt du Bak d'Eloka، légende et réalite d'une gestion priréed la puissance publique، RDP، Juillet – Août ،1988، p 1059.
[١٧]) د.محمد جمال الذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، ط٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن-عمان،٢٠١١، ص١٤٥.
18) Y. Gaudemet , Traité de droit adminstratif, LGDJ, Paris, 2001, p 110.
[١٩]) د.علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١١، ص ٢٥٠.
[٢٠]) د.محمد علي جواد، مصدر سابق، ص ٧٥.
[٢١]) د.مازن ليلو، مصدر سابق ،٢٠١٠، ص ١١١-١١٢.
[٢٢]) د. هاني علي الطهراوي، مصدر سابق، ص ٢٧٤.
[٢٣]) عبد العزيز بن ناصر بن محمد العيسى، الاعتداء على المرافق العامة في النظام السعودي (دراسة تأصيلية)، رسالة مقدمة الى جامعة نايف العربية للعلوم الامنية، كلية الدراسات العليا، قسم العدالة الجنائية– قسم التشريع الجنائي الاسلامي للحصول على درجة الماجستير في العدالة الجنائية، ٢٠١٣، ص٣٥، أسترجع من الموقع الإلكتروني أدناه للجامعة المذكورة بتاريخ (٢٠١٦/٨/٥):
http://repository.nauss.edu.sa/handle/123456789/54550
[٢٤]) د.مازن ليلو، القانون الإداري، منشورات الاكاديمية العربية في الدنمارك، ٢٠٠٨، ص ١٨٣، كتاب منشور على الموقع الإلكتروني لشبكة عمان القانونية أسترجع من الموقع أدناه بتاريخ (٢٠١٦/٧/٢٧):
http://www.omanlegal.net/vb/showthread.php?t=13137
[٢٥]) بندر محمد الشريف وآخرون، التنظيم القانوني للأعلان القضائي، دار منشأة المعارف للنشر، الاسكندرية،٢٠٠٤، ص٤٧.
[٢٦]) د.مازن ليلو، مصدر سابق ،٢٠١٠، ص٢٢٦.
[٢٧]) د.ماهر صالح الجبوري، مصدر سابق، ٢٠١٢، ص ٣٨٩-٣٩٩١.
[٢٨]) أزهر عبد الحسين عبد الله، تحصن القرار الإداري ضد الإلغاء (دراسة مقارنة)، رسالة مقدمة الى كلية القانون/ جامعة بغداد، للحصول على درجة الماجستير في القانون العام، ٢٠١٤، ص ١٠٤.
[٢٩]) د.ماهر صالح الجبوري، مصدر سابق، ١٩٩٦، ص ٢٠٨.
[٣٠]) د.سعيد مبارك، أحكام قانون التنفيذ رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٠، طبعة جديدة منقحة، مكتبة السنهوري، ٢٠١٦، ص ٧٤.
[٣١]) إنظر المواد (٣٧٥-٣٨٢) / باب انقضاء الالتزام من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١.
[٣٢]) د.علي محمد بدير وآخرون، المصدر السابق، ص٤٥٨.
[٣٣]) المصدر: المقابلة الشخصية لمدير شعبة القرار/ قسم الاجازات والرخص-دائرة بلدية المنصور.
[٣٤]) أنظر نصوص القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠١ الخاص بتعديل قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤.

[٣٥]) د.عيد محمد القصاص، اصول التنفيذ الجبري، دار النهضة العربية، ٢٠٠١، ص١٠.
[٣٦]) ورد في المادة ٤٠ من القانون المذكور ": إذا انشأ صاحب الملك بناء بدون إجازة وتبين بعد الكشف إن ذلك البناء ممنوع بموجب أحكام هذا النظام فعلى البلدية أن تنذر صاحبه بلزوم إزالة الأسباب الداعية للمنع خلال مدة مناسبة على أن لا تقل عن ثلاثة أيام وعلى صاحبه أن ينفذ مضمون الإنذار إلا إذا إدعى أن البناء غير ممنوع فله أن يقدم اعتراضه خلال المدة المضروبة وعلى البلدية أن تكشف البناء مرة أخرى فان تبين إن الادعاء غير وارد تكلفه بإزالة الأسباب حالا فان امتنع أو لم يقدم اعتراضاً فلها أن تقوم بذلك مباشرة وتستوفي المصاريف منه ".
[٣٧]) عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني ج٢ آثار الإلتزام، ط٢، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٨٢، ص١٠٥٧.
[٣٨]) عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني ج١ نظرية الإلتزام بوجه عام/ مصادر الإلتزام، دار إحياء التراث العربي، (د.ت)، بيروت-لبنان، ص١١٦.
[٣٩]) السيد عبد الوهاب عرفه، التنفيذ الجبري، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ١٢٤.
[٤٠]) بموجب القانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٨ (المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد (٤٠٦٠) الجزء (٤٦٨) في ٢٠٠٨/٢/١١) ألغيت صلاحيات أمين بغداد بحجز المخالفين والمتجاوزين. ورغم كون القانون المذكور يسعى ظاهره لحماية حرية الأفراد إلا إننا لا نؤيد ما تضمنه لكون الحجز البدني من أكثر الوسائل الرادعة للأفراد لإرغامهم على إحترام القانون، لاسيما مع ما يشهده البلد من تنامي ظاهرة التجاوزات.
[٤١]) د.عيد محمد القصاص، مصدر سابق، ص١١.
[٤٢]) كما سبق الإشارة فقد ألغيت الفقرتين ١و٢ من القرار المذكور بموجب القانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٨ ، وبذلك لم يعد لأمين بغداد صلاحية حجز المتجاوز.
[٤٣]) الغيت بموجب قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقمين: (١٥/إتحادية/٢٠١١) و (٨١/إتحادية/٢٠١٣) الخاص بالغاء صلاحية رئيس الوحدة بحجز المتجاوز وفق قرار ١٥٤لسنة ٢٠٠١ والغاء النصوص الخاصة بمنع المحاكم من سماع الدعاوى الناشئة عن تطبيق القانون ، منشوره في الموقع الالكتروني للسلطة القضائية الاتحادية، استرجع بتاريخ ٢٠١٦/٧/١٠ من الموقع أدناه :

http://www.iraqja.iq/index.php
[٤٤]) تضمن دستور العراق المؤقت لعام ١٩٧٠ السابق نصاً مقارباً للنص أعلاه إلا انه كان أكثر دقه ومراعاةً للصالح العام حيث جاء في المادة ٢٢ /ب: " لا يجوز القبض على أحد أو توقيفه أو حبسه أو تفتيشه، الا وفق احكام القانون " وبهذا ترك للمشرع العادي حق تخويل الصلاحيات القضائية وفق مقتضى كل حالة على حدى.
[٤٥]) ومنها (القرار ٨/اتحادية / ٢٠١٣) و (القرار ٣٢ / اتحادية ٢٠١٣) الذي أشار الى الى مبدأ عدم إناطة الصلاحيات الجزائية الى الموظفين الأداريين وانحصار المهام القضائية بالقضاة المنتمين للسلطة القضائية وقرر إلغاء الصلاحيات الجزائية لمدير عام الكمارك الممنوحة بموجب قانون الكمارك رقم ٢٣ لسنة ١٩٨٤ ، و(القرار ١٠/اتحادية ٢٠١٣) المتضمن عدم الجواز لغير القضاة ممارسة المهام القضائية فيما يخص منح المحافظين سلطة قاضي جنح للنظر في الدعاوى الناشئة عن قانون الأستثمار المعدني رقم ٩١ لسنة ١٩٨٨، و(القرار ٣٤ / اتحادية / ٢٠١٣) الذي اشار الى ان احكام المادة ٢/٢٠ من قانون المرور رقم ٨٦ لسنة ٢٠٠٤ لا تتضمن الحبس او الحجز او التوقيف او التحقيق وبالتالي لا توجد مخالفة لأحكام الدستور ، و (القرار ٤ / اتحادية /إعلام /٢٠١٦) بإلغاء صلاحية مدير الناحية والقائمقام الممنوحة بموجب القانون حماية الحيوانات البرية رقم ١٧ لسنة ٢٠١٠ ، وغيرها الكثير من القرارات المماثلة . (منشوره في الموقع الالكتروني للسلطة القضائية الاتحادية)، استرجع بتاريخ ٢٠١٦/٨/٢٠ (من الموقع السابق).
ولازالت المحكمة ماضية في أتجاهها هذا ولا يحول بينها وبين إلغاء كافة النصوص المانحة للسلطات الجزائية لغير القضاة جملةً، سوى المادة ١٣٠ من الدستور التي نصت " تبقى التشريعات النافذة ما لم تلغ أو تعدل وفقاً لأحكام الدستور " مما ينذر بالفوضى التشريعية المُضعِفة للسلطة التنفيذية وممثليها ومنهم رؤساء الوحدات الإدارية.
[٤٦]) حيث جاء في المادة (٣٩) من قانون أُصول المحاكمات الجزائية الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١:
" اعضاء الضبط القضائي هم الاشخاص الآتي بيانهم في جهات اختصاصهم:
١ – ضباط الشرطة ومأمورو المراكز والمفوضون.
٢ – مختار القرية والمحلة في التبليغ عن الجرائم وضبط المتهم وحفظ الاشخاص الذين تجب المحافظة عليهم.
٣ – مدير محطة السكك الحديدية ومعاونه ومامور سير القطار والمسؤول عن ادارة الميناء البحري او الجوي وربان السفينة او الطائرة ومعاونه في الجرائم التي تقع فيها.
٤ – رئيس الدائرة او المصلحة الحكومية او المؤسسة الرسمية وشبه الرسمية الجرائم التي تقع فيها.
٥ – الاشخاص المكلفون بخدمة عامة الممنوحون سلطة التحري عن الجرائم واتخاذ الاجراءات بشانها في حدود ما خولوا به بمقتضى القوانين الخاصة." .
[٤٧] جاء في القرار رقم (١٣٧٠/ مدنية أولى / ١٩٩٤) ((المنشور في كتاب زبدة القضاء، ج١، القسم المدني، بغداد، (د.م.)، ٢٠١٣، للمعد القاضي إبراهيم)):

"إذا صدر على المتجاوز حكم برفع التجاوز وأكتسب هذا الحكم درجة البتات فليس لهذا المتجاوز طلب تمليك الارض المتجاوز عليها بالغراس إستناداً لأحكام المادة ١١٢٠ من القانون المدني لأن التجاوز عمل غير مشروع وان الحكم بالتمليك يتعارض مع حكم رفع التجاوز المكتسب درجة البتات ".

[٤٨] جاء في القرار رقم (٥٠٨/ مدنية أولى / ١٩٩٤) ، ((المنشور في زبدة القضاء المشار اليه سابقاً)): " إذا حصل التجاوز على الارض المملوكة للدولة بالبناء فلا يستحق المتجاوز التعويض لأن قرار مجلس قيادة الثورة المرقم ١٤٧٤ لسنة ١٩٨٣ أوجب إزالة التجاوز على الاراضي المملوكة للدولة".

[٤٩] جاء في القرار رقم (٦٢٧/ مدنية أولى / ١٩٩٥) ((المنشور في المصدر نفسه)): " إذا كان الثابت في الوقائع ان المدعي قد تجاوز على ارض الغير مع علمه بهذا التجاوز غير المشروع فإن تجاوزه هذا لا يبيح له تملك الارض لأن التجاوز يتنافى مع سبب الزعم الشرعي ".

[٥٠] انظرالفقرة (١) من القرار رقم (٢٣٧) لسنة ١٩٧٤ التي جاء فيها :
"لوزير المالية ولوزير البلديات تملك الاراضي الاميرية أو الاراضي البلدية المتجاوز عليها بالبناء لأغراض غير سكنية الى المتجاوزين عليها ...الخ"

[٥١] انظر القرار المرقم (٥٤٨) والمؤرخ في ٢٨ /٤ /١٩٧٩، القاضي بتمليك الاراضي المملوكة للدولة، او البلديات ضمن الحدود البلدية، للاشخاص الذين انشأوا تجاوزاً دوراً سكنية عليها.

[٥٢] انظر القرار المرقم (١٣٢٨) لسنة ١٩٨١ الخاص بتمليك المتجاوزين الاراضي المتجاوز عليها بالبناء في قضاء حديثة مجاناً اذ جاء في المادة (١) منه ما يلي :
" تملك الاراضي الكائنة ضمن حدود التصميم الاساسي لبلدية قضاء حديثة المتجاوز عيها بالبناء قبل سنة ١٩٨١ الى المتجاوزين ممن شيدوا دورا للسكن عليها، وتسجل الارض والابنية المشيدة عليها باسماء المتجاوزين مجانا "

[٥٣] انظر القرار رقم (١٠٧٣) لسنة ١٩٨٥ الخاص بتخويل وزير الحكم المحلي صلاحية تمليك الاراضي الى المتجاوزين ممن شيدوا دوراً للسكن في القرى الكائنة خارج حدود التصاميم الاساسية للمدن

[٥٤] انظر القرار رقم (٤٤) لسنة ١٩٨٨ المتعلق بشأن الاشخاص الذين قدموا طلبات لتملك الاراضي المتجاوز عليها بالبناء لغرض السكن.

[٥٥] انظر القرار رقم (٢٥٨) لسنة ١٩٨٩ الذي جاء فيه : "
١. يملك المتجاوزون في منطقة (صبخة العرب) الواقعة في محافظة البصرة الدور التي شيدوها تجاوزاً على اراضي الدولة الواقعة ضمن التصميم الاساسي للمدينة من دون بدل.
٢. يطبق التصميم الخاص بالمنطقة الوارد بالفقرة (١) من هذا القرار ويعوض المتجاوزون الذين تتعارض دورهم مع التصميم بقطعة ارض سكنية بديلة من دون بدل ويشملون بقرض المصرف العقاري ...الخ".

[٥٦] انظرما جاء في القرار رقم (١٥٦) لسنة ٢٠٠١ الخاص بتمليك الاشخاص الذين انشأوا تجاوزاً دور للسكن
"اولاً – للاشخاص الذين انشأوا تجاوزاً دور سكن قبل تاريخ ١ / ١ / ٢٠٠١ على اراض مملوكة للدولة او البلديات الواقعة ضمن حدود التصاميم الاساسية للمدن، تملك هذه الاراضي بقيمتها الحقيقية وقت تقديم طلب التملك ... الخ".

[٥٧] تم الحصول على نصوص قراري مجلس الوزراء بالرقم (٤٤٠) لسنة ٢٠٠٨ ، والرقم (١٥٧) لسنة ٢٠٠٩، وكتابي الامانة العامة لمجلس الوزراء المرقمة (ش.ز/١/١٠/ اعمام/ ٤٦٨٤) في ٢٠٠٩/٢/١٩، و(٣٦٩٠١) في ٢٠٠٩/١٢/٦ من الدائرة القانونية في أمانة بغداد.

المصادر

أولاً: المصادر باللغة العربية

أ. الكتب العربية.

١. بندر محمد الشريف؛ و د. طلعت دويدار، التنظيم القانوني للأعلان القضائي، دار منشأة المعارف للنشر، الاسكندرية،٢٠٠٤.
٢. د.حمدي القبيلات، القانون الإداري، ج١، ط١، دار الوائل للنشر، ٢٠٠٨.
٣. د.سعيد مبارك، أحكام قانون التنفيذ رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٠، طبعة جديدة منقحة، مكتبة السنهوري، ٢٠١٦.
٤. د.عبد الفتاح أبو الليل، الوجيز في القانون الاداري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠.
٥. د.علي محمد بدير؛ و د.عصام عبد الوهاب البرزنجي؛ و د.مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١١.
٦. د.عيد محمد القصاص، اصول التنفيذ الجبري، دار النهضة العربية، القصاص.
٧. د.مازن ليلو، القانون الإداري، ط٣، مطبعة جامعة دهوك، ٢٠١٠.
٨. د.مازن ليلو، القانون الإداري، منشورات الاكاديمية العربية في الدنمارك، ٢٠٠٨.
٩. د.ماهر صالح الجبوري، الوسيط في القانون الاداري، ط١، دار ابن الاثير للطباعة والنشر، الموصل، ٢٠٠٩.
١٠. د.ماهر صالح الجبوري، الوسيط في القانون الاداري، ط٢ مزيدة ومنقحه، دار ابن الاثير للطباعة والنشر، الموصل، ٢٠١٢.
١١. د.ماهر صالح الجبوري، مبادئ القانون الاداري، دار الكتب للطباعة والنشر، ١٩٩٦.
١٢. د.محمد جمال الذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، ط٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن-عمان،٢٠١١.
١٣. د.محمد علي جواد، مبادئ القانون الاداري، جامعة بابل، (د.م.) ، ٢٠٠١.
١٤. د.محمد متولي، الاتجاهات الحديثة في خصخصة المرافق العامة بين النظرية والتطبيق، ط١، دار النهضة العربية القاهرة، ٢٠٠٤.
١٥. د.نواف سالم كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، ط١، الاصدار الثالث، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن-عمان، ٢٠٠٨.
١٦. د.هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الكتاب الأول، ط١، الدار العلمية الدولية ومكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن-عمان، ٢٠٠١.
١٧. السيد عبد الوهاب عرفة، التنفيذ الجبري، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٩.
١٨. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني ج١ نظرية الإلتزام بوجه عام/ مصادر الإلتزام، دار إحياء التراث العربي، (د.ت)، بيروت-لبنان.
١٩. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني ج٢ آثار الإلتزام، ط٢، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٨٢.
٢٠. القاضي ابراهيم المشاهدي، (مُعِد)، زبدة القضاء، ج١، القسم المدني، بغداد، (د.م.)، ٢٠١٣.

ب. الأطاريح والرسائل الجامعية

١. عبد العزيز بن ناصر بن محمد العيسى، الاعتداء على المرافق العامة في النظام السعودي (دراسة تأصيلية)، رسالة مقدمة الى جامعة نايف العربية للعلوم الامنية، كلية الدراسات العليا، قسم العدالة الجنائية– قسم التشريع الجنائي الاسلامي للحصول على درجة الماجستير في العدالة الجنائية، ٢٠١٣.

٢. أزهر عبد الحسين عبد الله، تحصن القرار الإداري ضد الإلغاء (دراسة مقارنة)، رسالة مقدمة الى كلية القانون/ جامعة بغداد، للحصول على درجة الماجستير في القانون العام، ٢٠١٤، أسترجع من الموقع الإلكتروني أدناه للجامعة المذكورة بتاريخ (٢٠١٦/٨/٥):
http://repository.nauss.edu.sa/handle/123456789/54550

ج. التقارير والمسوحات الإحصائية

- تقرير المسح التمهيدي لتجمعات السكن العشوائي لسنة ٢٠١٣، المعد من قبل الجهاز المركزي للإحصاء/ وزارة التخطيط.

د. التشريعات العراقية

١. دستور عام ١٩٧٠ المؤقت.
٢. دستور عام ٢٠٠٥ الدائم.
٣. القانون المدني رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ وتعديلاته.
٤. القانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٠١ الخاص بتعديل قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤.
٥. قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥.
٦. قانون المحافظات (الملغي) رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩.
٧. قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ وتعديلاته.
٨. قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١.
٩. قانون تنظيم مناطق تجميع الانقاض رقم (٦٧) لسنة ١٩٨٦.
١٠. قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
١١. القانون رقم (٣) لسنة ٢٠٠٨ المتضمن إلغاء صلاحية حجز الأشخاص المخولة لأمين بغداد بموجب القرار رقم (٥٥) لسنة ١٩٩٣.
١٢. قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.
١٣. قانون المحافظات الخاص بإقليم كوردستان العراق رقم (٣) لسنة ٢٠٠٩.
١٤. نظام الطرق والابنية رقم (٤٤) لسنة ١٩٣٥ المعدل.
١٥. التعليمات رقم (١١) لسنة ١٩٨٦تسهيل تنفيذ قانون تنظيم مناطق تجميع الانقاض رقم (٦٧) لسنة ١٩٨٦.
١٦. التعليمات رقم (١٤) لسنة ٢٠٠١. الخاصة بتسهيل تنفيذ القرار رقم (١٥٦) لسنة ٢٠٠١ المتضمن تمليك الأراضي للمتجاوزين.
١٧. التعليمات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠١ الخاصة بتوزيع الحوافز على اعضاء اللجان المكلفة بإزالة التجاوزات والأجهزة الساندة لها.
١٨. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٢٣٧) لسنة ١٩٧٤ الخاص بتمليك الأراضي للمتجاوزين.
١٩. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) المرقم (٥٤٨) والمؤرخ في ١٩٧٩ الخاص بتمليك الأراضي للمتجاوزين.
٢٠. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٠٤٥) لسنة ١٩٨٠ المعدل الخاص بتخويل مديرو البلديات صلاحية مصادرة المواشي السائبة.
٢١. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١١٥٤) لسنة ١٩٨٠ الخاص بمنح ضباط المرور صلاحية قاضي جنح.
٢٢. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) المرقم (١٣٢٨) لسنة ١٩٨١ الخاص بتمليك الأراضي في قضاء حديثة للمتجاوزين.

٢٣. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٦٣٠) لسنة ١٩٨١. الخاص بمنح رؤساء الوحدات الإدارية صلاحية قاضي جنح.
٢٤. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٠٧٣) لسنة ١٩٨٥ الخاص بتمليك الأراضي للمتجاوزين خارج حدود التصميم الأساسي.
٢٥. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٩) في ١٩٨٨/١/٣ الخاص بتنظيم الإنتماء لمهنة المحاماة.
٢٦. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٤٤) لسنة ١٩٨٨ الخاص بتقديم طلبات تمليك الأراضي المتجاوز عليها للمتجاوزين.
٢٧. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٢٥٨) لسنة ١٩٨٩. الخاص بتمليك الأراضي في منطقة (صبخة عرب) للمتجاوزين.
٢٨. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٤٩٤) لسنة ١٩٨٩ الخاص بتخويل أمين بغداد صلاحية حجز المركبات.
٢٩. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٥٥) لسنة ١٩٩٣ الخاص بتخويل أمين بغداد صلاحية حجز المخالفين.
٣٠. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٥٤) لسنة ٢٠٠١ الخاص بإزالة التجاوزات الواقعة على العقارات العائدة للدولة وللبلديات.
٣١. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٥٦) لسنة ٢٠٠١. الخاص بتمليك الأراضي للمتجاوزين.
٣٢. قرار مجلس الوزراء رقم (٤٤٠) لسنة ٢٠٠٨ الخاص بتعويض المتجاوزين.
٣٣. قرار مجلس الوزراء رقم (١٥٧) لسنة ٢٠٠٩ الخاص بالتريث في إزالة بعض أنواع التجاوزات.
٣٤. قرار مجلس الوزراء المرقم (٣٨٧) لسنة ٢٠١٢ الخاص بتفعيل الحماية القانونية للممتلكات والمرافق العامة.
٣٥. قرار مجلس الوزراء رقم (٢٥٤) لسنة ٢٠١٣. المتضمن تشكيل لجنة رئيسية للإشراف على فرز وتوزيع الأراضي على الفقراء

هـ. قرارات القضائية

٣٦. القرار رقم (١٣٧٠/ مدنية أولى/ ١٩٩٤)، (منشور في كتاب زبدة القضاء السابق ذكره آنفاً).
٣٧. القرار رقم (٥٠٨/ مدنية أولى/ ١٩٩٤)، (منشور في كتاب زبدة القضاء السابق الذكر).
٣٨. القرار رقم (٦٢٧/ مدنية أولى/ ١٩٩٥)، (منشور في كتاب زبدة القضاء السابق الذكر).
٣٩. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (١٥/إتحادية/٢٠١١)، (منشور في الموقع الالكتروني للسلطة القضائية الاتحادية) أُسترجع بتاريخ ٢٠١٦/٧/١٠ من الموقع أدناه: http://www.iraqja.iq/index.php
٤٠. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٨١/إتحادية/٢٠١٣)، (منشور في الموقع الالكتروني للسلطة القضائية الاتحادية) أُسترجع بتاريخ ٢٠١٦/٧/١٠ من الموقع أدناه: http://www.iraqja.iq/index.php
٤١. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٨/إتحادية/٢٠١٣)، (منشور في الموقع الالكتروني للسلطة القضائية الاتحادية) أُسترجع بتاريخ ٢٠١٦/٨/٢٠ من الموقع أدناه: http://www.iraqja.iq/index.php

٤٢. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٣٢/إتحادية/٢٠١٣)، (منشور في الموقع الالكتروني للسلطة القضائية الاتحادية) أُسترجع بتاريخ ٢٠١٦/٨/٢٠ من الموقع أدناه: http://www.iraqja.iq/index.php
٤٣. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٣٤/إتحادية/٢٠١٣)، (منشور في الموقع الالكتروني للسلطة القضائية الاتحادية) أُسترجع بتاريخ ٢٠١٦/٨/٢٠ من الموقع أدناه: http://www.iraqja.iq/index.php
٤٤. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٤/إتحادية/إعلام/ ٢٠١٦)، (منشور في الموقع الالكتروني للسلطة القضائية الاتحادية) أُسترجع بتاريخ ٢٠١٦/٨/٢٠ من الموقع أدناه: http://www.iraqja.iq/index.php

و. المواقع الالكترونية

٤٥. الموقع الالكتروني للمكتبة القانونية العراقية للحكم المحلي: http://iraq-lg-law.org/ar
٤٦. الموقع الالكتروني لقاعدة التشريعات العراقية: http://www.legislations.gov.iq
٤٧. الموقع الالكتروني للسلطة القضائية الاتحادية: http://www.iraqja.iq/index.php

ثانياً: المصادر الأجنبية

1. A.S. Mescheriakoff, L'arrêt du Bak d'Eloka, légende et réalite d'une gestion priréed la puissance publique, RDP, Juillet – Août, 1988.

2. Y. Gaudemet, Traité de droit adminstratif, LGDJ, Paris, 2001.