

البناء العشوائي على الأرض الزراعية في القانون العراقي *

د. أسامة محمد سعيد

مدرس، كلية الحداثة الجامعة

المستخلص

تعد الأبنية المتناثرة عشوائياً معرقله للعمليات الزراعية وتسبب خلق مجالات غير محبذة تفتح تلقائياً أبواباً للصرف والهدر عندما يتم تزويد هذه الأبنية بخدمات الطرق والكهرباء والماء والمجاري والحراسة وسائر الخدمات الاجتماعية فيتفاقم البناء العشوائي وتزداد السلبيات الاجتماعية والصحية والثقافية.

لم يجز المشرع العراقي في قوانينه المختلفة استعمال الأرض لغير الزراعة مع جواز إنشاء أبنية خاصة بالزراعة دون أية أبنية أخرى، وبصدور بعض قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل التي أجازت البناء السكني المحدود على الأرض الزراعية، تسابق الجميع على التهام الأرض الزراعية من دون مراعاة للمستقبل المنظور والبعد القومي، وتفاقم الوضع في سنوات الحصار.

وبعد الاحتلال الأمريكي للقطر لم تظهر جهود حثيثة تتناسب مع حجم المشكلة، الأمر الذي يتطلب حماية جادة للأرض الزراعية من خلال تشريعات ملزمة إلى جانب إعادة العمل ببعض القوانين الملغية مثل قانون ضريبة الأرض الزراعية الرقم ٦٠ لسنة ١٩٦١ لكي يسعى الجميع من ملاك وأصحاب حقوق تصرف إلى الاستغلال الزراعي دون تماهل مهما كانت الظروف.

(*) تم استلام البحث في ٢٠١٣/٣/١٧ وحصل على قبول النشر في ٢٠١٣/٥/٢١.

Random building in arable land in Iraqi Law

Dr. Osama M.Saeed

Lect., Al- Hadba University College

Abstract

All untidily scattered buildings obstruct the agricultural operations, because these buildings create undesirable opportunities which open gates of expenditure and damages, accounting for these buildings need roads, electricity, water, protection and all other social services, and as a result of this kind of constructions the bad cases of social, healthy and cultural will increase.

The Iraqi legislator didn't allow using agricultural land for non-agriculture with the exception of permission of specialized buildings concerning agriculture only. When some decisions had been issued by the abolished Council of Revolution command permitted the limited dwelling constructions on the agricultural land, more people competed to swallow the land without taking care of the visible future and national dimention.

Situation got worst during the years of the blockade, and after American occupation. There were no effective efforts comprise the volume of the problem. A matter which requires a real protection for arable land through obliged legislation, in addition to re-working of some abolished laws, such as law of agricultural land tax, No. 60 in the year 1961, in order that all owners and the others who have working rights in lands can act together for agricultural exploitation without delay, whatever are the circumstances.

المقدمة:

مدخل تعريفي

إن الغرض الأساس من الأرض الزراعية هو الاستغلال الزراعي بشقيه النباتي والحيواني كأسبقية رئيسة أولى دون أي هدر ويعد المساس بهذه الأسبقية خطراً في نظر المشرع لا يُسمح به.

مشكلة البحث

تكمّن المشكلة بضرورة الحفاظ على الأرض الزراعية من خلال موازنة دقيقة بين حاجة الفرد لمستلزمات الحياة الزراعية على الأرض وبين استمرار الاستغلال الزراعي دون عراقيل.

هدف البحث

الوصول إلى قناعة في جميع المستويات بوجوب حظر البناء العشوائي على الأرض الزراعية، إذ بات من الخطورة التوسع في البناء دون اكتراث والتي تنبئ عن انتهاء المساحات الزراعية خلال الخمسين عاماً القادمة استناداً إلى معدل التآكل السنوي من الأرض الزراعية.

نطاق البحث

ينحصر البحث في البناء المستحدث على الأرض الزراعية الملتصق بالأرض استقرار قرار دون البحث في الأبنية المتحركة والسفن العائمة الثابتة وكذلك الترميمات والتحسينات إذا لم تتوسع بإضافة إنشاءات جديدة.

منهجية البحث

أتبعت المنهج التحليلي المعتمد على استقراء النصوص القانونية ومطابقتها بالواقع العملي وبيان الثغرات المؤدية إلى تناثر الأبنية غير المرخصة على الأرض الزراعية مراعاة للمستقبل المنظور والبعد القومي.

هيكلية البحث

سأعرض الموضوع من خلال المطالب الثلاثة الآتية:

المطلب الأول- مفهوم البناء العشوائي.

المطلب الثاني- الجوانب القانونية للبناء المنشأ على الأرض الزراعية.

المطلب الثالث- حماية الأرض الزراعية من عراقيل البناء العشوائي.

المطلب الأول

مفهوم البناء العشوائي

سأعرض هذا المطلب من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول- التعريف بالبناء.

الفرع الثاني- مقومات البناء.

الفرع الأول- التعريف بالبناء:

البناء لغة: هو المبنى والجمع أبنية، وهو ما يشيد لإقامة الإنسان أو الحيوان أو لوضع الأشياء، وسمي بناء من حيث كونه لازماً موضعاً لا يزول من مكان إلى غيره (ابن منظور، من دون سنة طبع، ٧٢).

أما المقصود بالبناء اصطلاحاً: فهو كل شيء متماسك مصفوف أو مرصوف أو مرصوص أو منظم بأي شيء كان من صنع الإنسان (يتألف من مجموعة من المواد مهما كان نوعها من حديد أو طين أو طابوق أو جص أو خشب أو سمنت أو ... الخ) أو كل هذا

أو شيءٍ غير هذا شيدته يد الإنسان بأية وسيلة ليتصل بالأرض وإنشاء أي بناء هو استحدثه أو البدء في إقامته لكي يكون محلاً للانتفاع والاستغلال أياً كان نوعه (محمد، ٢٠٠٩، ٣٦٠).

ويعدّ بناء كل مجموعة من المواد أياً كان نوعها التصق بالأرض اتصال قرار، سواء أكان من مادة الخشب أم الحجر أم الحديد أم كلها أم غيرها من المواد التي تستخدم في البناء وهو مُعد لسكن الإنسان أو لإيواء الحيوان أو لإيداع الأشياء، كالمساكن والمساكن والمكاتب والمخازن والمعامل، وليس من الضروري أن يكون البناء مشيداً فوق سطح الأرض بل يمكن أن يكون البناء في باطن الأرض كالأنفاق والسراريب (السنهوري، ٢٠٠٠، ٢١٣).

وقد اختلف الفقهاء حول تحديد المقصود بالبناء، فقد ذهب بعض الفقه منهم إلى التوسع في تفسير كلمة البناء إلى حد أن الفقيه (ديموج) يعدّ البناء كلّ انشاء مهما كانت سواء كان ذلك تشييداً فوق الأرض أو تحته أم غير ذلك، أما الفقيه (مازو) فيرى إن هذا التعريف غير دقيق ويتساءل منتقداً ألا يدخل في نطاق المباني السفن البحرية مادام المشرع لم يتحدث عن مباني البحر (حسين، ١٩٩٠، ٥٧).

ويرى الباحث أن مفهوم البناء هو ما ينشأ على الأرض ويثبت فيها استقرار قرار بحيث لا يمكن نقله أو تحويله من دون تلف^(*) وسواء كان البناء لسكن البشر أو انشاءات مختلفة كبنى تحتية مثل السدود ومحطات الكهرباء وغيرها.

(*) المادة ٦٢ من القانون المدني العراقي ذي الرقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل والمادة الأولى من نظام الطرق والأبنية ذي الرقم ٤٤ لسنة ١٩٣٥ المعدل.

ويعني البناء العشوائي^(*) هو كل بناء لا يتوافق مع الغرض الاساس المقصود من الأرض، سواءً من حيث الرخصة أو من حيث التصميم أو من حيث الحجم أو من حيث التأثير على البيئة إلى جانب ما تسببه من هدر وكلف إضافية للخدمات الاساسية المطلوبة للبناء من كهرباء ومياه ومجاري وطرق وحراسة وتأمين مدارس ومراكز صحية ومراكز دفاع مدني وغيرها.

والمناطق السكنية تختلف ضمن البلدة الواحدة وفق تصنيف نظام الطرق والأبنية، وتعد البلدية من الوجهة العمرانية منطقة واحدة أو أكثر فإذا كانت بلديتها كبيرة فتتقسم إلى خمس مناطق^(**)، فالبلدة التي تعد بلديتها من الصنف الرابع تكون منطقتها أولى، وإذا كانت بلديتها من الصنف الثالث فتكون من منطقتين أولى وثانية، وإذا كانت بلديتها من الصنف الثاني فتكون مناطقها أولى وثانية وثالثة، وإذا كانت بلديتها من الدرجة الأولى فقد تحتوي على أربع مناطق هي (الأولى والثانية والثالثة والرابعة)، والمجلس البلدي أن يقرر منطقة ممتازة فيها.

الفرع الثاني - مقومات البناء:

للبناء مقومات لكي يتلائم مع المقصود من البناء وهي:

أولاً: أن يكون البناء من المستحدثات الجديدة، ولا يعد من قبيل الإنشاء الجديد مجرد التحسينات في منشآت قائمة ما دامت تلك التحسينات لا تكون في ذاتها كياناً متميزاً مثل الترميمات المختلفة. فهذه الأعمال تعدّ في واقع الأمر من قبيل أعمال الحفظ والصيانة أو من قبيل التصليحات التي لا تؤدي إلى إنشاء جديد وإنما مجرد تحسين

(*) تعني لفظ العشوائية (لغة) هي مشتقة من عشا وأحرف اللفظ هي (ع . ش . ا) وتعني سوء البصر في الليل والنهار من غير عي، وخبط عشواء مقتبسة من الناقة العشواء لأنها لا تبصر ما أمامها فهي تخبط بيديها فلا تبالي كيف خبطت . ينظر جمال الدين ابن منظور: المصدر السابق، ج ٩، ص ٢٢٥ و٢٢٦.

(**) المادة الخامسة من نظام الطرق والأبنية المشار إليه.

ما هو قائم وإصلاحه وترميمه (الصدء، ١٩٨٢، ٣٣٩) دون أن يتوسع بإضافة أبنية جديدة.

ثانياً: أن يكون البناء ملتصقاً مع الأرض، بحيث تكون المباني والمنشآت عقارات بالطبيعة لالتصاقها بالأرض والالتصاق يضيف عليها صفة العقار حيث أن الأرض مصدر الصفة العقارية للمباني والمنشآت، إذ كانت قبل التشييد جملة من مواد البناء المختلفة ولا تصبح هذه المواد المنقولة عقاراً إلا إذا شيدت والتصقت بالبناء واستقرت في الأرض بحيث لا يمكن نقلها أو تحويلها إلا إذا هدمت (السنهوري، ٢٠٠٠، ٢٦ و٢٧).

ثالثاً: وقد يكون البناء في غير المدن، مثل الأرض الزراعية فيقيم المتصرف في الأرض الزراعية أبنية خاصة بالزراعة التي تؤمن مسكناً وما تستوجب مساحة الأرض من الاحتفاظ بالمستلزمات الزراعية ضمن بناء، بحيث تتوافق هذه الأبنية فعلاً مع الأراضي الزراعية من دون غيرها، فلا تتعدى إلى مباني فخمة وملاعب ومساح ومنشآت أخرى توحى بهجر المهنة الزراعية أساساً، ويسمح بتلوث الأرض الزراعية بالكتل الخرسانية التي تعيق العمليات الزراعية، إذ إن التوسع في هذه الأبنية يؤدي بالنتيجة إلى مجموعة بيوت أو ما يشابه حياً سكنياً، ثم تجري عليها عمليات لاحقة من التوسع والطرق وتأمين متطلبات الحياة وغالباً تكون هذه التوسعات من دون تراخيص معظمها آتية غير مدروسة، وغير مخطط لها أزاء الآثار السلبية على البيئة والمجتمع، فتتولد العراقيل العديدة أمام الاستغلال الزراعي إلى جانب خلق مجال غير محبذ يتطلب الصرف المستمر من خلال الإيفاء بالالتزامات الضرورية لتزويد هذه الأبنية بخدمات الطرق والكهرباء والماء الصافي والمجاري والحراسة إلى جانب الاستمرار بالزراعة، فتكون أشبه بالفوضى بالبناء تختلط فيها الأبنية الزراعية مع غيرها من مساكن وورشات تصليح ومتاجر ومخازن مختلفة.

المطلب الثاني

الجوانب القانونية للبناء على الأرض الزراعية

بدأت ظاهرة البناء على الأرض الزراعية في العراق بين الحظر والإباحة المحدودة، إذ تبني المشرع الغرض الأساس من الأرض الزراعية الذي يتضمن الاستغلال الزراعي بشقيه النباتي والحيواني، فيعد خلاف هذا الغرض حظراً تاماً، وهذا ما سارت عليه أحكام الأراضي بدءاً من الفتح الإسلامي، إذ كان النهج المعتمد للشريعة الغراء (إعمار الأرض وإحيائها وتمليكها لمن أحيائها)^(*) ولم يعني الإعمار والاحياء التمليك والسماح بالسكن فيها. ويتطور الاستغلال الزراعي كان لابد من حد أدنى من مستلزمات العيش على هذه الأرض، وكانت هذه المستلزمات في الغالب موسمية تتعلق بالموسم الزراعي.

وحرصاً على عدم إهمال الأرض أصبح التواجد القريب للفلاح مفيداً ولكن دون التوسع في غير مستلزمات العيش، واستقرت الأعراف الزراعية على ذلك منذ صدور قانون الأراضي العثماني عام ١٨٥٧^(**) الذي أدرج معظم الأراضي الزراعية في العراق تحت

(*) (من أحيأ أرضاً ميتة فهي له وليس لعرق ظالم حق) حديث صحيح أخرجه السجستاني، أبو داود سليمان ابن الأشعث (ت ٢٧٥ هـ) (من دون سنة طبع)، سنن أبي داود، ج ٣، القاهرة، دار الحديث، ص ١٧٥.

(**) صدر قانون الأراضي العثماني في ٨ حزيران ١٨٥٧ ضمن الإصلاحات الإدارية التي عرفت باسم التنظيمات الخيرية (خط شريف كلخانة) واستمد أحكامه من الشريعة الإسلامية والقوانين الفرنسية والألمانية فضلاً عن الأعراف السائدة وقسم هذا القانون الأراضي إلى خمسة أقسام هي (المملوكة والأميرية، والموثوقة، والمتروكة، وأراضي الموات)، للتوسع ينظر المصادر الآتية:

- ناجي، إبراهيم (١٩٢٥)، حقوق التصرف - شرح قانون الأراضي، ج ١، بغداد، مطبعة الفلاح، ص ٩ و ١٠ و ١١.
- حيدر، شاكر ناصر (١٩٤٢)، أحكام الأراضي والأموال غير المنقولة، بغداد، مطبعة المعارف، ص ٦٠-٦٣.
- كبه، عبد الحميد (١٩٧٢)، التنظيمات القضائية والحركة التشريعية في العراق، بغداد، مطبعة دار التضامن، ص ١٤ و ١٥. --

صنف الأراضي الأميرية، وكانت رقبة الأرض ملكاً للدولة ويصار إلى استئجارها لتأمين الموارد المالية للدولة، وكان عقد الإيجار ينتهي بموت المستأجر طبقاً لأحكام الفقه الحنفي الذي كان سائداً في الدولة العثمانية ولم تكن الأرض تنتقل إلى ورثة المستأجر.

وبعد تطور طويل أجاز المشرع العثماني إنتقال الأرض إلى ورثة المستأجر، فابتدعت الدولة العثمانية نوعاً من الإرث سميت بأحكام الانتقال وتميزت هذه الأحكام عن الإرث الشرعي، وبدأت مقتصرة على القادرين على الاستغلال الزراعي ثم تطورت خلال ثلاثمائة سنة إلى أن وصلت درجة الإلزام بها في قانون انتقال الأموال غير المنقولة المؤقت الذي صدر في ٥ آذار ١٩١٢، وأخذ المشرع العراقي الأحكام التي وردت في هذا القانون بعد إعادة صياغتها من دون أي تعديل عليها، ودرجت بالقانون المدني العراقي في (المواد ١١٧٧-١١٩٩) (ناجي، ١٩٢٥، ٨٣ و ٨٤) و(حيدر، ١٩٤٢، ٣٨٨).

وكان المشرع العراقي حريصاً على بقاء رقبة الأرض مملوكة للدولة وإعطاء حق الانتفاع إلى المتصرف فيها بشرط استمرار الاستغلال وعند انقطاع الاستغلال لثلاث سنوات متتالية تعد الأرض محلولة وتعاد إلى وزارة المالية كمثثلة للدولة، ولم يجز المشرع استغلال الأرض لغير الاستغلال الزراعي.

أجازت المادة ١١٦٩ من القانون المدني وبنص محدد لحقوق المتصرف على الأرض الزراعية (أن يقيم المتصرف فيها الأبنية الخاصة بالزراعة) وتعنى أن الأبنية غير الخاصة بالزراعة لا يجوز انشائها، ولم تجز كذلك القوانين الخاصة بالأرض والزراعة التي سبقت أو عاصرت القانون المدني العراقي الذي صدر عام ١٩٥١ كقانون التسوية ذي

==

الرقم ٥٠ لسنة ١٩٣٢^(١) وقانون منح اللزمة ٥١ لسنة ١٩٣٢^(٢) فلم يرد في أي منها إشارة إلى بناء مهما كان نوعه، مع التأكيد على الإيفاء بالغرض الأساس وهو الزراعة، ثم جاء القانون ٢٣ لسنة ١٩٤٥^(٣) الخاص بأعمار أراضي الدجيلية الواقعة أمام سدة الكوت واستثمارها، فنظمت نصوص هذا القانون تحديث الزراعة بأسلوب عملي وعلمي من خلال النهوض بالواقع الاجتماعي من مختلف نواحيه منها إنشاء قرى عصرية قريبة من الأرض الزراعية دون السماح بالبناء المتناثر على الأرض الزراعية، وكانت التدابير المتخذة صارمة في هذا المجال^(*) ونتيجة النجاح الذي تحقق بموجب هذا القانون الأخير طبقت الحكومة على أراضي أخرى مثل الحويجة في كركوك، وشهرزور في السليمانية واللطفية في قضاء الصويرة.

وبتطبيق قانون مجلس الاعمار ذي الرقم ٢٣ لسنة ١٩٥٠^(٤) الذي استهدف عدة أغراض منها فتح طريق أفضل لحياة الفرد المادية والمعنوية ورفع دخله وسمو حياته الاجتماعية بعد صراع طويل دام عدة قرون من التخلف وهدر الحقوق، ولم تسمح نصوص هذا القانون لأجل تحقيق أهدافها بهدر الأراضي الزراعية بالبناء المتناثر إلا من خلال المؤسسات الحكومية فمثلاً عند إنشاء مشاريع الري الكبرى والمشاريع الزراعية المختلفة أنشأت بعض المباني السكنية إلى جانب هذه المشاريع وبأسلوب مسيطر عليها من دون السماح بغير هذه الأبنية، وفي المواقع التي حددتها (الجليلي، ١٩٦٨، ٣٣) وأزاء الحظر الوارد في القوانين المتعددة بمنع البناء في الأراضي الزراعية، ظهرت رغبات معينة للتجاوز على الأرض الزراعية، بدأت في خمسينات القرن الماضي عندما وضع بعض المتنفذين اليد على الأراضي الاميرية الصرفة المجاورة للمدن واستثمروها زراعياً وعلى

(١) نشر القانون ٥٠ لسنة ١٩٣٢ في الوقائع العراقية بالعدد ١١٣٧ في ١٩٣٢/٦/١.

(٢) نشر القانون ٥١ لسنة ١٩٣٢ في الوقائع العراقية بالعدد ١١٣٧ في ١٩٣٢/٦/١.

(٣) نشر القانون ٢٣ لسنة ١٩٤٥ في الوقائع العراقية بالعدد ٢٢٨٤ في ١٩٤٥/٥/٢٨.

(*) تقرير رئاسة لجنة اعمار واستثمار الأراضي الاميرية الصرفة في وزارة الزراعة العراقية بعنوان الملكية

الصغيرة في العراق، بغداد، مطبعة الحكومة، ١٩٥٣، ص ١ و ٢.

(٤) نشر القانون ٢٣ لسنة ١٩٥٠ في الوقائع العراقية بالعدد ٢٨٣٦ في ١٩٥٠/٥/٢٧.

أساس هذا الاستثمار منحت لهم تلك الأراضي باللزمة لإنشاء البساتين عليها وأصبح اقتنائها من صور الوجهة الاجتماعية والنفوذ، وبتوسع المدن تحولت هذه الأراضي الزراعية بصورة عشوائية إلى أراضي عقارية للبناء، ولما كان غرض المشرع من منح هذه الأراضي هي للاستثمار الزراعي حصراً، فيعد تحويلها إلى غير الزراعية يخالف القانون وشروط اللزمة ولا يتفق مع العدالة ولا مع المصلحة العامة، ولم تعالج هذه الظاهرة في حينها تجاه المتنفذين، وكان الأجدر أن تستعيد الدولة هذه الأراضي للمصلحة العامة ويعوض أصحابها بأراضي مماثلة مع تعويضهم عن المغروسات والانشاءات وأعمال الإصلاح إن وجدت.

بعد تموز ١٩٥٨ شدد قانون الإصلاح الزراعي ٣٠ لسنة ١٩٥٨^(١) في حجم المساحة التي تملك للفلاح في حين سمح القانون ٥١ لسنة ١٩٥٩^(٢) بتصحيح صنف الأراضي الزراعية الاميرية المفوضة بالطابو أو الممنوحة باللزمة لمساحة عشرة كيلومترات عن حدود أمانة العاصمة والبلديات، ولم يكتف القانون بتوسع البناء خارج المدن وإنما سمح لمن تجاوز فضولاً قبل نفاذ القانون الأخير أن يطلب تملكها ببديل المثل، فكان هذا القانون أول ثغرة تسمح البناء خارج المدن بواسطة غير المؤسسات الحكومية.

وبتوالي التشريعات الخاصة بالأرض مثل قانون الإصلاح الزراعي ١١٧ لسنة ١٩٧٠^(٣) وقانون تنظيم الحد الاقتصادي ١٣٧ لسنة ١٩٧٦^(٤) وقانون توحيد أصناف أراضي الدولة ذي الرقم ٥٣ لسنة ١٩٧٦^(٥)، وقانون إعادة تنظيم الملكية الزراعية في مشاريع الاستصلاح ذي الرقم ٤٢ لسنة ١٩٨٧^(٦) لم تشر هذه القوانين جميعها إلى جواز

(١) نشر القانون في الوقائع العراقية بالعدد ٤٤ في ١٩٥٨/٩/٣٠.

(٢) نشر القانون ٥١ لسنة ١٩٥٩ في الوقائع العراقية بالعدد ١٤٩ في ١٩٥٩/٤/١.

(٣) نشر القانون ١١٧ لسنة ١٩٧٠ في الوقائع العراقية بالعدد ١٨٤٤ في ١٩٧٠/٥/٣٠.

(٤) نشر القانون ١٣٧ لسنة ١٩٧٦ في الوقائع العراقية بالعدد ٢٥٦٠ في ١٩٧٦/١١/٢٩.

(٥) نشر القانون ٥٣ لسنة ١٩٧٦ في الوقائع العراقية بالعدد ٢٣٥١ في ١٩٧٦/٥/٣١.

(٦) نشر القانون ٤٢ لسنة ١٩٨٧ في الوقائع العراقية بالعدد ٣١٥٢ في ١٩٨٧/٦/١.

أي بناء على الأراضي الزراعية، في حين بدأت الثغرات تتراكم بتشريعات معاكسة فصدر القرار ٥٤٨ لسنة ١٩٧٩^(١) الذي أجاز لمن أنشأ تجاوزاً دور سكن على الأراضي المملوكة للدولة تملك هذه الأراضي بقيمتها الحقيقية ولكن بشرط أن تكون داخل المدن.

ثم أعقب القرار ٥٤٨ صدور القرار ٥٣ لسنة ١٩٨٤^(٢) عندما سمح للمتعاقد على أرض زراعية من الاصلاح الزراعي إنشاء دار سكن لعائلته على أن لا تزيد مساحة البناء على ٢٣٠٠ م^٢ إذا كانت مساحتها لا تتجاوز خمسة عشر دونماً ولمساحة ٢٤٠٠ م^٢ إذا تجاوزت المساحة خمسة عشر دونماً. وأحدث هذا القرار من دون أية ضوابط التوسع في التعاقد على الأراضي الزراعية، صاحب ذلك توزيع قطع بمساحة ١٠ دوانم على حملة الأوسمة والأنواط بموجب القرار ٧٣ لسنة ٨٤^(٣) فأصبح اقتناء المزارع وتشييد الفلل عليها من دون أي اهتمام باستغلال الأرض الزراعية، ثم صدر القرار ١٤٨٨ لسنة ١٩٨٥^(٤) الذي حدد مساحات البناء على الأرض الزراعية والبساتين، وأضاف القرار ٢٩٧ لسنة ١٩٨٧^(٥) السماح لمالك الأرض الزراعية وأولادهم البناء بالمساحات نفسها التي حددتها بالقرار ١٤٨٨ دون أية ضوابط، وفصل القرار ٣٤٤ لسنة ١٩٨٧^(٦) القرارين السابقين بحصرها في الأراضي الزراعية الكائنة خارج حدود التصاميم الأساسية لأمانة العاصمة والبلديات، فكثر البناء العشوائي وازداد اقتناء المزارع الخاصة للمياهاة والتفاخر من دون الاهتمام بالاستغلال الزراعي.

(١) نشر القرار ٥٤٨ لسنة ١٩٧٩ في الوقائع العراقية بالعدد ٣٧١١ في ٢١/٥/١٩٧٩.

(٢) صدر القرار ٥٣ لسنة ١٩٨٤ في الوقائع العراقية بالعدد ٢٩٧٨ في ٣٠/١/١٩٨٤.

(٣) نشر القرار ٧٣ لسنة ١٩٨٤ في الوقائع العراقية بالعدد ٢٩٧٨ في ٣٠/١/١٩٨٤.

(٤) نشر القرار ١٤٨٨ لسنة ١٩٨٥ في الوقائع العراقية بالعدد ٣٠٨٠ في ١٣/١/١٩٨٦.

(٥) نشر القرار ٢٩٧ لسنة ١٩٨٧ في الوقائع العراقية بالعدد ٣١٥٠ في ١٨/٥/١٩٨٧.

(٦) نشر القرار ٣٤٤ لسنة ١٩٨٧ في الوقائع العراقية بالعدد ٣١٥٢ في ١/٦/١٩٨٧.

وجاء القرار ٧٣٤ لسنة ١٩٨٧^(١) يستثني المساحات الخضراء على وفق التصاميم الأساسية لمدينة بغداد والبلديات الأخرى من البناء. وتعقدت المشكلة بصورة أكبر بعد الحصار الذي فرض على القطر فتوسع البناء بمختلف أنواعه على الأراضي الزراعية، وتسابق الجميع على التهام الأرض جزءاً فجزءاً فعمد الأهالي والجهات الإدارية إلى تبوير الأرض تمهيداً لغرسها بالكتل الخرسانية والابنية في منظومة عشوائية لم يراعَ المستقبل المنظور ولا البعد القومي.

وبعد الاحتلال الأميركي ولتفاقم الخطورة قرر مجلس الوزراء عدم السماح بالبناء على الأرض الزراعية والبساتين ومنع إفرازها بصورة غير رسمية ضمن التصاميم الأساسية للمدن وعدم السماح بتغيير صنف الأرض من زراعي إلى سكني^(٢). ثم أصدرت وزارة الزراعة توجيهات إلى مديريات الزراعة كافة تمنع من تفتيت الأراضي الزراعية والبساتين وعدم منح الموافقات على عمليات البيع والشراء^(٣) والإفراز وإدخال الشركاء في الأراضي الزراعية مع التقيد بأحكام القرار ٢٨٦ لسنة ١٩٨٧ المتضمن الحدود الاقتصادية للأراضي الزراعية^(٤).

ومن خلال استعراض ما ذكر من قوانين تخص الأرض الزراعية يتضح عدم معالجة المشكلة الأساسية بشكل صائب مما يستوجب التصدي بشكل جدي بموازنة دقيقة بين حاجة الفرد في البناء، والاستمرار في الزراعة، فبات من الخطورة التي تنبئ عن انتهاء المساحات الزراعية خلال الخمسين عاماً القادمة على وفق معدل التآكل السنوي من الأرض الزراعية.

(١) نشر القرار ٧٣٤ لسنة ١٩٨٧ في الوقائع العراقية بالعدد ٣١٧٠ في ١٠/٥/١٩٨٧.

(٢) قرار مجلس الوزراء المرقم ٢٤٣ لسنة ٢٠١١.

(٣) كتاب وزارة الزراعة ١٢٣٧ في ١٨/٥/٢٠٠٩ الذي تضمن حظر الإفراز وعدم إزدياد الشركاء في الأرض الزراعية.

(٤) نشر القرار ٢٨٦ لسنة ١٩٨٧ في الوقائع العراقية بالعدد ٣١٥٠ في ١٨/٥/١٩٨٧.

وعلى الرغم من كثرة البناء العشوائي على الأراضي الزراعية بعد ٢٠٠٣ فلم تظهر جهوداً حثيثة تتناسب مع حجم هذه المشكلة التي يعاني منها القطر، الأمر الذي يتطلب إتخاذ موقف صارم تجاه المتجاوزين بالبناء العشوائي والعمل على إزالتها من خلال التشريع السليم والدقيق، لأن السكوت عنها سيؤدي إلى الفوضى العارمة من خلال تناثر الأبنية المفتقرة إلى التخطيط والتنظيم، وعلى الرغم من صدور عدد من القرارات من مجلس الوزراء التي لا تسمح بالبناء على الأرض الزراعية إلا أنها في الواقع العملي فإن دورها في إزالة تلك الأبنية أو الحد من بنائها لا تزال متواضعة جداً أمام حجم المشكلة.

المطلب الثالث

حماية الأرض الزراعية من البناء العشوائي

بازدياد سكان المدن على حساب سكان الأرياف لابد من التوازن الجاد بين الأرض والسكان مع استخدام الموارد المتاحة المختلفة لتنظيم تمدين عالم سكان المدن من خلال الاستخدام الصحيح للأراضي مع الموارد المستقبلية للحد من تدهور الأرض كونها الركن الأساس في حماية البيئة (درميناخ وبيكو، ٢٠٠٣، ٩١ و٩٢).

ويعد البناء المتناثر العشوائي، ظاهرة سلبية تتفاقم فلا بد من إجراءات عديدة منها أن لا يتم البناء إلا من خلال مؤسسات حكومية وفي أرض تنتفي فيها الصفة الزراعية كأسبقية رئيسة، إلى جانب معالجة الأبنية المتناثرة عشوائياً والمبنية دون تراخيص أصلاً من خلال رفع التجاوز بأسرع وقت، فضلاً عن إصدار تشريعات ملزمة تؤمن عدم تناقص الأرض الزراعية باستمرار وتتم ذلك من خلال جملة تدابير يجري مراجعتها باستمرار لتلافي التأخير وضمان حسن التنفيذ ومن هذه التدابير:

أولاً: إعادة تنمية الوعي الزراعي وعلى جميع المستويات بوجوب الاستغلال وعدم هجر المهنة الزراعية إلى مهن هامشية بشكل مفرط ودعم عملية إعادة الوعي بالترغيب والتشجيع في مختلف المجالات ومتابعتها باستمرار.

ثانياً: تفريق الأنشطة الزراعية وما يحتاجه كل نشاط إلى منشآت معينة، فالانتاج الحيواني وتحديد هذه المنشآت بدقة دون هدر أو توسع.

ثالثاً: إعادة العمل بقانون ضريبة الأرض الزراعية ذي الرقم ٦٠ لسنة ١٩٦١^(١) (الملغي) كوسيلة جديدة لمباشرة الاستغلال الزراعي، وحيث ثبت خلو الأرض الزراعية من أية تكاليف ضريبية تساعد على التماهل في متابعة الاستغلال.

رابعاً: تسهيل مراقبة الأراضي الزراعية من خلال ترقيم القطع الزراعية على وفق خرائط التسجيل العقاري بدلالة واضحة بسيطة تثبت في زاوية الأرض بلوحات خرسانية صغيرة تقتصر ابتداءً على أرقام المقاطعات وتكمل أرقام القطع لاحقاً مع جعل مسؤولية رصد ومراقبة الأرض الزراعية من مهام الجميع وإخبار الدائرة الزراعية وترتيب تدابير فورية عند التجاوز على الأرض الزراعية بالبناء.

خامساً: إصدار تشريعات ملزمة تلزم البناء من خلال مؤسسات حكومية وفي أراضي لا تصلح للزراعة أو منتفية فيها الصفة الزراعية.

سادساً: إزالة التجاوز على نفقة الباني دون تراخيص مع تضمينهم أجر المثل للمساحة التي هدرت بالبناء.

سابعاً: تطبيق القواعد العامة في عقود المقاولات الخاصة بإنشاء الأبنية الثابتة على الأرض الزراعية فمحل العقد يستوجب أن يكون موجوداً ومعيناً ومشروعاً والمشروعية المقصودة هو أن لا يتعارض البناء مع تحريم صريح في القانون، مما ينبغي ترتيب المسؤولية على كل من تعاقد مع صاحب الأرض للبناء أو تجهيزها

(١) نشر القانون (٦٠) لسنة ١٩٦١ في الوقائع العراقية بالعدد ٥٧٦ في ١٦/٩/١٩٦١.

مواد البناء أو نقلها، وان تتضمن هذه المسؤولية جزاءات صارمة على طرفي العقد، ويتم التحذير باستمرار عبر وسائل الإعلام مع تحديد الاختصاص بشأن الإخبار والمراقبة والتنفيذ.

الخاتمة

بعد إكمال البحث تم التوصل إلى الاستنتاجات والتوصيات الآتية:

الاستنتاجات:

١. خطورة استمرار البناء على الأرض الزراعية بشكل عشوائي خارج مؤسسات الدولة.
٢. الافتقار إلى الوعي الزراعي التي توجب عدم هجر المهنة الزراعية إلى مهن هامشية بشكل مفرط.
٣. عدم وجود أي جزاء قانوني تحاسب المتجاوزين بالبناء على الأرض الزراعية.

التوصيات:

١. الموازنة الدقيقة بين حاجة الفرد للبناء وبين الحفاظ على الأرض الزراعية، والعمل بأساليب علمية وعملية كفوءة لإعادة تنمية الوعي الزراعي بوجوب الاستغلال والدعم الكامل لإعادة الوعي الزراعي بالتشجيع والترغيب وفي مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية.
٢. إعادة النظر بالابنية القديمة داخل المدن واستحداثها بأساليب هندسية عصرية دون هدر بالمساحات وخاصة الأبنية التي لم تعد صالحة للسكنى لتلافي أزمة السكن أولاً وإزالة البناء غير الصحيح معاً، مما تحول دون اللجوء والتوسع في البناء على الأراضي الزراعية.
٣. إعادة العمل بقانون ضريبة الأرض الزراعية ذي الرقم ٦٠ لسنة ١٩٦١ (الملغي) كوسيلة ناجحة لمباشرة الاستغلال الزراعي وباستمرار دون تماهل.
٤. تسهيل مراقبة الأرض الزراعية من خلال ترقيم القطع وفق خرائط التسجيل العقاري .

٥. إيراد تشريع خاص يحظر البناء العشوائي وتضمن الباني إزالة البناء من خلال التنفيذ السريع بإزالة التجاوز دون إبطاء.

مصادر البحث

المعاجم والموسوعات

١. ابن منظور، جمال الدين (من دون سنة طبع)، لسان العرب، بيروت، دار إحياء التراث العربي.

كتب الحديث

١. السجستاني، أبو داؤد سليمان ابن الأشعث (من دون سنة طبع)، سنن أبي داؤد، ج ٣، القاهرة، دار الحديث.

الرسائل والأطاريح الجامعية والتقارير الرسمية

١. حسين، أكرم محمود (١٩٩٠)، المسؤولية المدنية عن تدهم البناء، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة بغداد.
٢. وزارة الزراعة (١٩٥٣)، تقرير رئاسة لجنة إعمار استثمار الأراضي الأميرية الصرفة، بغداد، مطبعة الحكومة.

الكتب

١. حيدر، شاكر ناصر (١٩٤٢)، أحكام الأراضي والأموال غير المنقولة، بغداد، مطبعة المعارف.
٢. الجليلي، عبد الرحمن (١٩٦٨)، الإعمار في العراق، بيروت، دار مكتبة الحياة.
٣. الصدة، عبد المنعم فرج (١٩٨٢)، الحقوق العينية الأصلية (أحكام الالتصاق) دراسة في القانون اللبناني والقانون المصري، بيروت، دار النهضة العربية.

٤. درميناخ، هيرفه وبيكو، ميشال (٢٠٠٣)، **السكان والبيئة**، تعريب: د. جورجيت الحداد، بيروت، دار عويدات للنشر والطباعة.
٥. السنهوري، عبد الرزاق (٢٠٠٠)، **الوسيط في شرح القانون المدني**، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية.
٦. ناجي، ابراهيم (١٩٢٥)، **حقوق التصرف وشرح قانون الأراضي**، ج ١، بغداد، مطبعة الفلاح.

التشريعات

١. قانون التسوية ذو الرقم ٥٠ لسنة ١٩٣٢ (الملغي).
٢. قانون منح اللزمة ذو الرقم ٥١ لسنة ١٩٣٢ (الملغي).
٣. قانون إعمار أراضي الدجيلة ذو الرقم ٢٣ لسنة ١٩٤٥ (الملغي).
٤. قانون مجلس الإعمار ذو الرقم ٢٣ لسنة ١٩٥٠ (الملغي).
٥. قانون الاصلاح الزراعي ذو الرقم ٣٠ لسنة ١٩٥٨ (الملغي).
٦. قانون تصحيح صنف الأراضي الزراعية الاميرية ذو الرقم ٥١ لسنة ١٩٥٩ (الملغي).
٧. قانون ضريبة الأرض الزراعية ذو الرقم ٦٠ لسنة ١٩٦١ (الملغي).
٨. قانون الاصلاح الزراعي ذو الرقم ١١٧ لسنة ١٩٧٠ (النافذ).
٩. قانون تنظيم الحد الاقتصادي الرقم ١٣٧ لسنة ١٩٧٦ (الملغي).
١٠. قانون توحيد أصناف أراضي الدولة ذو الرقم ٥٣ لسنة ١٩٧٦ (النافذ).
١١. قانون إعادة تنظيم الملكية الزراعية في مشاريع الاستصلاح ذو الرقم ٤٢ لسنة ١٩٨٧ (النافذ).
١٢. قرار مجلس الوزراء ذو الرقم ٣٤٣ لسنة ٢٠١١.
١٣. كتاب وزارة الزراعة ١٢٣٧ في ١٨/٥/٢٠٠٩.

قرارات مجلس قيادة الثورة (المنحل):

أ. القرار ٥٤٨ لسنة ١٩٧٩.

ب. القرار ٥٣ لسنة ١٩٨٤.

ج. القرار ٧٣ لسنة ١٩٨٤.

د. القرار ١٤٨٨ لسنة ١٩٨٥.

هـ. القرار ٢٩٧ لسنة ١٩٨٧.

و. القرار ٣٤٤ لسنة ١٩٨٧.

ز. القرار ٧٣٤ لسنة ١٩٨٧.