جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
معهد العلمين للدراسات العليا
قسم القانون

أختصاص الإدارة بالأستيلاء على العقارات في الظروف الأستثنائية بالعراق – دراسة مقارنة

رسالة تقدمت بها الطالبة

حوراء عبد الهادي عبد الزهرة

إلى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام

بإشراف

الأستاذ الدكتور صعب ناجي عبود
أستاذ القانون الإداري

١٤٤٧ هـ ٢٠٢٥ م

بِسْمِ اللَّـهِ الرَّحْمَـٰنِ الرَّحِيمِ

﴿وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُم بَيْنَكُم بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنتُمْ تَعْلَمُونَ﴾

صدق الله العلي العظيم

(البقرة الاية ١٨٨)

الإهداء

(اللهم ربنا تقبل منا أنك أنت السميع العليم)

إلى من أضاء الأمل في أرواحنا بأنتظار عدله، نور الله في أرضه وخليفته على خلقه وعباده إلامام القائم المؤمل المهدي المنتظر (عجل الله فرجه)

إلى من غرز في نفسي القيم والمبادئ فأن كنت غائباً عن عيني فأنت حاضر في قلبي ودعائي.... والدي (رحمه الله)

إلى من جعل الجنه تحت أقدامها وسهلت لي الشدائد بدعائها ينبوع الحنان والصبر والتفاؤل دُمتِ لي نوراً يضيء حياتي ودعاء لا ينقطع... (أمي اطال الله في عمرها)

إلى من شاركوني لحظات الفرح والحزن رفاق دربي وسندي وعضدي في الحياة إخوتي وأخواتي (حفظهم الله)

إلى من كانت لي اختً وصديقة ومثالاً للود والدعم العزيزه (نغم)

إلى من كان لي نعم السند والداعم الأول شريك حياتي ورفيق دربي (زوجي الغالي)

إلى أساتذتي الذين حملوا شعلة العلم والمعرفة

إلى الذين أرى في عيونهم مستقبلي وفي أبتسامتهم أملي وفي خطواتهم عزيمتي ابنائي (فاطمة وعباس)

إلى كلّ من دعا لي بالخير وغفلت عن ذكر أسمه ومن ساهم في اكمال هذا البحث أهديهم جميعاً ثمرة بحثي المتواضع

الباحثة

شكر وعرفان

بادئ ببدء الحمد والشكر لله عزّ وجلّ الذي وفقني لأتمم رسالتي والصلاة والسلام على سيدنا محمد صلى الله عليه وآله الطيبين الطاهرين وأصحابه المنتجبين.

أتقدم بجزيل الشكر والعرفان إلى الأستإذ الدكتور (صعب ناجي عبود) الذي شرفني بقبول الإشراف على رسالتي وتحمله جهداً كبيراً، فضلاً عن مسؤولياته وكان لتوجيهاته وملاحظاته العلمية السديدة الأثر الكبير في هذه الرسالة فله مني كلّ الشكر والدعاء بالصحة وان يحفظه الله من كلّ مكروه.

ونجزل الشكر والثناء لمؤسسة بحر العلوم وإلى أمينها العام الدكتور (السيد محمد بحر العلوم) وإلى عميد معهد العلمين للدراسات العليا (الدكتور زيد عدنان العگيلي) والشكر موصول إلى أساتذتي في المرحلة التحضيرية للماجستير كلّ من (الدكتور علي كاشف الغطاء) و (الدكتور خالد دحام المعموري) و (الدكتور حيدر كاظم عبد علي) و (الدكتورة نجلاء مهدي محسن) و (الدكتور محمد عبد الرحيم حاتم) لما بذلوه من جهود علمية في المرحلة التحضيرية فلو لاهم ما وصلت إلى ما وصلنا إليه اليوم.

وأتقدم بالشكر إلى إدارة وموظفي مكتبة معهد العلمين لما قدموه من تعاون لتوفير المصادر العلمية وللعاملين في مكتبة الروضة الحيدرية والحسينية والعباسية.

والشكر موصول إلى أساتذتي الافاضل رئيس لجنة المناقشة والأعضاء لتفضلهم بالموافقة على مناقشة رسالتي.

وأتقدم بالشكر لكّل من مدَ لي يد العون وخصني بجزء من وقته وبالخصوص الاخ والزميل (ناطق شريف جهاد) (والدكتور عدنان عجيل حسن)

والله ولي التوفيق

المستخلص

يعد موضوع الأستيلاء المؤقت على العقارات في الظروف الأستثنائية من الموضوعات المهمة في القانون إلإداري، والذي يتطلب من المشرع عند تنظيمة وضع قواعد موضوعية واجرائية لتحقيق التوازن بين المصلحة العامة والمصالح الخاصّة بالأفراد ، ففي حال تعارض المصلحة العامة مع المصلحة الخاصّة بالأفراد يتم تغليب المصلحة العامة مع توفير ضمانات للحقوق الخاصّة بالأفراد تتمثل بعدم امكانية الأستيلاء على العقارات إلا في حالة الضرورة ومقابل تعويض، فضلاً عن وجود رقابة على قرارات الأستيلاء، ويعد الأستيلاء على العقارات إجراءً إدارياَ استثنائياً يتم اللجوء إليه في الحالات الأستثنائية وبتوافر شروطه المنصوص عليها في مختلف التشريعات، وقد أفرد المشرع العراقي أحكام بالأستيلاء على العقارات في الظروف الأستثنائية، ونظم شروط تحققه في قانون الاستملاك العراقي رقم ١٢ لسنة ١٩٨١ المعدل، لكن هل وفق المشرع العراقي في تنظيمه بشكل وافً مع المقارنة بالتشريعات الاخرى كالتشريع المصري والجزائري. وللوقوف على ذلك فقد سلطنا الضوء في هذا البحث على بيان ماهية الأستيلاء على العقارات في الظروف الأستثنائية والأساس القانوني الذي يستند إليه والإجراءات والشروط التي ينبغي على الإدارة الالتزام بها عند اتخاذ ها لقرار الأستيلاء وتنفيذها لهذا القرار مع تحديد آثاره القانونية، والبحث في الرقابة على هذه القرارات سواء كانت رقابة قضائية أو غير قضائية.

وفي الختام أظهرت النتائج أنه وعلى الرغم من الآثار المهمة للاستيلاء على العقارات، التي تصب في المصلحة العامة إلا أن عدم إلتزام الإدارة بشروط الاستيلاء، ونقص الشفافية في الإجراءات يمكن أن يؤدي إلى أنتهاكات لحقوق الأفراد ، ممّا يتطلب تعزيز الرقابة على قرارات الأستيلاء وتقديم تعويضات عادلة لأصحاب العقارات المستولى عليها لضمان تحقيق التوافق بين المصلحة العامّة والمصلحة الخاصّة للأفراد .

قائمة المحتويات

الموضوع	الصفحة
المقدمة	١ـ٥
الفصل الأول: التعريف بواجب الإدارة بالأستيلاء على العقارات في الظروف الأستثنائية	٦-٧٣
المبحث الأول: ماهية واجب الإدارة بالأستيلاء على العقارات في الظروف الأستثنائية	٧-٤٢
المطلب الأول: مفهوم الأستيلاء على العقارات في الظروف الأستثنائية	٨-٢٤
الفرع الأول: تعريف الأستيلاء على العقارا ت في الظروف الأستثنائية لغة واصطلاحاً	٨-١٤
الفرع الثاني: الاساس القانوني للأستيلاء على العقارات في الظروف الاستثائية	١٤-٢٤
المطلب الثاني: ذاتية الأستيلاء على العقارات في الظروف الأستثنائية	٢٤-٤٢
الفرع الأول: خصائص وطبيعة الأستيلاء على العقارا ت في الظروف الأستثنائية	٢٥-٣١
الفرع الثاني: تمييز الأستيلاءعلى العقارات في الظروف الأستثنائية عن غيره من المفاهيم	٣٢-٤٢
المبحث الثاني: إجراءات وشروط الأستيلاء على العقارات في الظروف الأستثنائية	٤٣-٧٣
المطلب الأول: إجراءات الأستيلاء على العقارات في الظروف الأستثنائية	٤٣-٦١
الفرع الأول: الجهات المختصة بالأستيلاء على العقارات في الظروف الأستثنائية واسبابه	٤٤-٥٣

الفرع الثاني: إجراءات الأستيلاء على العقارات في الظروف الأستثنائية وتنفيذه	٥٣-٦١
المطلب الثاني: شروط الأستيلاء على العقارات في الظرف الأستثنائية	٦١-٧٣
الفرع الأول: الشروط التي تتعلق بجهة الأستيلاء	٦٢-٦٨
الفرع الثاني: شروط الأستيلاء المتعلقة بالعقار	٦٩-٧٣
الفصل الثاني: أحكام الأستيلاء على العقارات في الظروف الأستثنائية	٧٤-١٤٤
المبحث الأول: الآثار القانونية للاستيلاء على العقارات في الظروف الأستثنائية	٧٥-١٠١
المطلب الأول: آثار الأستيلاء على العقارات المتعلقة بالظروف الأستثنائية	٧٦-٨٥
الفرع الأول: الآثار المتعلقة بمواجهة الظرف الاستثنائي	٧٦-٨٠
الفرع الثاني: آثار الأستيلاء على العقارات المتعلقة بضمان سير المرفق العام	٨٠-٨٥
المطلب الثاني: آثار الأستيلاء على العقارات في الظرف الاستثنائي المتعلقة بضمان العقارات	٨٥-١٠١
الفرع الأول: آثار الأستيلاء على العقارات المتعلقة بالعقارات الخاصة بالأفراد	٨٦-٩٦
الفرع الثاني: آثار الأستيلاء على العقارات المتعلقة بالعقارات العامة للدولة	٩٦-١٠١
المبحث الثاني: الرقابة على قرارات الأستيلاء على العقارات في الظروف الأستثنائية	١٠٢-١٤٤
المطلب الأول: الرقابة غير القضائية على قرارات الأستيلاء على العقارات في الظروف الأستثنائية	١٠٢-١١٧
الفرع الأول: الرقابة الإدارية على قرارات الأستيلاء على العقارات في الظروف الأستثنائية	١٠٣-١١٠
الفرع الثاني: رقابة الهيئات المستقلة على قرارات الأستيلاء على العقارات في	١١٠-١١٧

الظروف الأستثنائية	
المطلب الثاني: الرقابة القضائية على قرارات الأستيلاء في الظروف الأستثنائية	١١٧-١٤٤
الفرع الأول: الجهة المختصة بالفصل في منازعات الأستيلاء على العقارات في الظروف الأستثنائية	١١٨-١٣٣
الفرع الثاني: حجية الأحكام الخاصة بالفصل في منازعات الأستيلاء على العقارات في الظروف الأستثنائية	١٣٣-١٤٤
الخاتمة	١٤٥-١٥٣
الاستنتاجات	١٤٥-١٤٩
التوصيات	١٥٣-١٤٩
المصادر	١٥٤-١٦٩
المستخلص باللغة الانكليزية	A

مقدمة

أولاً: موضوع الدراسة

يُعد حق الملكية العقارية من الحقوق البالغة الأهمية وهو من الحقوق الأساسية التي كفلتها التشريعات الدولية والوطنية، وركناً اساسياً وجوهرياً في بناء المجتمع وأستقراره، ويجسد حق الملكية من أوسع الحقوق العينية، فمن يمتلك عقاراً له الحرية في استغلاله واستعماله والتصرف به، وفي السابق كانت معظم الشرائع تعده حقاً مطلقاً يتيح لصاحبه الحرية المطلقة للتصرف ولا يجوز مساسه غير أن ذلك لم يدم طويلاً، فمع ظهور الدولة الحديثة وتطور الإنسان وتعقد تعاملاته لم يعد هذا الحق مطلقاً وأصبح يؤدي وظيفة أجتماعية، ومن ثم يمكن أن تفرض عليه قيود لدواعي تفرضها المصلحة العامة وعلى سبيل الاستثناء، ولاسيما في الظروف الأستثنائية التي تتطلب تدخلا سريع وفعالاً من قبل الدولة لمواجهة الأزمات الطارئة لذلك ظهرت بعض الاستثناءات التي نصت على تقييد سلطة مالك العقار، ومن أهم هذه الاستثناءات هو الأستيلاء على العقارات في الظروف الأستثنائية كأداة قانونية هدفها تحقيق المصلحة العامة في حالات الحرب والكوارث الطبيعية وغيرها من الظروف الأستثنائية التي تتطلب تغليب المصلحة العامة على مصالح الأفراد .

وعلى الرغم من أن أجراء الأستيلاء على العقارات يعد تدبيراً ضرورياً يفرضه طابع الظروف الأستثنائية ويهدف إلى حماية المصالح العامّة وهو اجراء مشروع بموجب النصوص القانونية إلا أنه يجب أن يتم تنفيذه في إطار قانوني محدد وواضح، بما يضمن احترام مبادئ العدالة والانصاف ويتفادى أي تجاوزات أو إساءة في استخدام السلطة، مثلما يتوجب اتخاذ التدابير اللازمة للتخفيف من الآثار السلبية المترتبة على أصحاب العقارات الذين يحرمون من الانتفاع بعقاراتهم واستغلالها طيلة مدة الأستيلاء؛ وذلك عن طريق ضمان تعويض عادل ومناسب وتوفير اليات رقابية تحمي حقوقهم.

ثانيا: . أهمية الدراسة

إن أهمية موضوع الدراسة (أختصاص الادارة بالأستيلاء على العقارات في الظروف الأستثنائية في العراق– دراسة مقارنة) تنبع من أهمية وخطورة هذا الاجراء ومدى توافقه مع النصوص الدستورية والقانونية التي جعلت لحق الملكية هالة من القداسة وتخضع أي تقييد لها لشروط الضرورة والتناسب لضمان حماية

حقوق الأفراد من جهة وتحديد صلاحيات الإدارة في الظروف الأستثنائية التي قد تلزم الدولة بإصدار تشريعات استثنائية تحمي الحقوق وتضمن المصلحة العامة من جهة أخرى، فأختصاص الادارة بالأستيلاء على العقارات سلاح ذو حدين فهو استجابة لضرورات ملحة تفرضها ظروف استثنائية، ومن ثم تترتب عليه آثار ايجابية في حماية المصلحة العامة وضمان سير المرافق العامة بأنتظام وأضطراد وفي الوقت نفسه فهو يؤدي إلى آثار سلبية تتمثل بالمساس بحق الملكية العقارية الخاصّة بالأفراد .

وأن لدراسة هذا الموضوع أهمية تتمثل بانه لم يحظَ بدراسة كافية من قبل الباحثين على الرغم من تزايد الظروف الأستثنائية كالأزمات الأمنية والطوارئ الصحية التي تدفع الإدارةإلى اللجوء لهذا الاجراء لدواعي تغليب المصالح العامة على المصالح الخاصّة للأفراد .

ثالثاً: هدف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى تحديد مفهوم الأستيلاء على العقارات في الظروف الأستثنائية بهدف تحقيق المصلحة العامة، فضلاً عن تحديد الجهة المختصة بإصدار قرار الأستيلاء وشروطه وتسليط الضوء على الإجراءات الواجب أتباعها من قبل الإدارة قبل تنفيذها لهذا القرار، وتحديد آثار هذا الاجراء مع بيان حقوق والتزامات أطراف معادلة الأستيلاء على العقارات وهم كل من الإدارة والأفراد ، ومحاولة إزالة اللبس والغموض الذي يحيط تطبيق الإدارة لنظام الأستيلاء المؤقت على العقارات الخاصّة بالأفراد ، فكيف يتم تغليب المصلحة العامّة على حساب مصلحة مالك العقار، مع أبراز أهمية وجود رقابة على قرارات الأستيلاء مّما اسهم في حماية حقوق الأفراد والمجتمعات وتعزيز الفهم القانوني لهذا الموضوع.

رابعاً: إشكالية الدراسة

تقوم إشكالية الدراسة الرئيسة حول كيفية تبرير أختصاص الإدارة بالأستيلاء على العقارات بالظروف الأستثنائية؟ وماهي الضمانات المقررة لضمان تحقيق التوازن بين المصلحة العامة وحماية حقوق الملكية الخاصة، وينبثق من هذا السؤال الجوهري مجموعة أسئلة وهي:

١. ما المقصود بالأستيلاء على العقارات في الظروف الأستثنائية؟
٢. ما مدى التزام الإدارة بالقواعد القانونية التي تحكم عملية الأستيلاء على العقارات؟

٣. كيف نظم المشرع العراقي هذا الاجراء وإلى أي مدى وفق في تحقيق الموازنة بين المصلحة العامة وحماية الملكية العقارية في إطار الأستيلاء على العقارات في قانون الاستملاك رقم ١٢ لسنة ١٩٨١؟

٤. ماهي آثار الأستيلاء على العقارات في الظروف الأستثنائية؟

٥. ما هي الضمانات القانونية المتاحة لحماية حقوق أصحاب العقارات في حالات الأستيلاء؟

٦. هل نظم المشرع العراقي اليات الرقابة والأشراف على قرارات الأستيلاء على العقارات في الظروف الأستثنائية؟

هذه الأسئلة وغيرها التي سنحاول الإجابة عنها في هذه الدراسة.

خامساً: فرضية الدراسة

استناداً إلى ما تم طرحه من إشكالية الدراسة تنطلق الفرضية من الآتي:

١. إن الأستيلاء على العقارات من الامتيازات المهمة للإدارة تمارسه أستثناء في حالات الضرورة والاستعجال، له آثار مهمة في تحقيق المصلحة العامة.

٢. إن التزام الإدارة بالضوابط القانونية المحددة للأستيلاء على العقارات في الظروف الأستثنائية يساعد على تعزيز الشفافية وضمان شرعية الأستيلاء، وبخلاف من ذلك فأن غياب الضوابط القانونية يؤدي إلى زيادة المنازعات وانتهاك لحقوق الملكية.

٣. أن وجود آليات رقابية فعالة على قرارات الأستيلاء التي تتخذها الإدارة يساهم في تقليل إساءة استخدام السلطة وتعزيز الثقة بين الدولة والمواطن.

سادساً: نطاق الدراسة

إن تحديد نطاق الدراسة يعد عنصر مهماً وأساسياً لفهم حدود البحث وضمان تركيزه على الجوانب المهمة ولدراستنا هذه نطاق زماني ونطاق مكاني :

١_ النطاق الزماني: لقد أعتمدنا بشكل كبير على تحليل القوانين المتعلقة بالأستيلاء على العقارات في الظروف الأستثنائية وبشكل أساسي قانون الاستملاك العراقي رقم ١٢ لسنة ١٩٨١ المعدل والمتضمن النصوص القانونية المنظمة للاستيلاء المؤقت.

٢_ النطاق المكاني: يتمثل النطاق المكاني لدراستنا بما ورد في التشريعات انطلاقا من العراق وصولاً إلى التشريع المصري والجزائري مع المقارنة بين هذه التشريعات.

سابعاً: الدراسات السابقة

١- سلت فاتح، الأستيلاء المؤقت على العقار في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، ٢٠١٥ تناولت هذه الدراسة موضوع الأستيلاء المؤقت على وفق التشريع الجزائري فحسب، بخلاف دراستنا والتي ركزت على ما جاء به والمشرع العراقي والتشريعات المقارنة في مصر والجزائر.

٢- متوي عبد الكريم ومعزوز امحمد، القيود التي تلحق حق الملكية العقارية في القانون المدني الجزائري، رسالة ماجستير، المركز الجامعي أحمد بن يحي الونشريسي بتيسمسيلت، الجزائر،٢٠١٧ تناولت هذه الدراسة موضوع القيود التي ترد على حق الملكية بصورة عامة في التشريع الجزائري في حين اختصت دراستنا بالتفصيل والتحليل موضوع الأستيلاء المؤقت على العقارات والظروف الأستثنائية كقيد على حق الملكية العقارية .

هذا وقت تناولت بعض المؤلفات ومذكرات التخرج موضوع الأستيلاء على العقارات كجزء بسيط من دراستها لمواضيع أخرى، إذ لم تركز هذه الدراسات على موضوع الأستيلاء على العقارات على نطاق واسع بخلاف دراستنا والتي تناولت الموضوع بطريقة مباشرة وموسعة بنوع من التحليل لجميع جوانبه التنظيمية والقانونية، ومن هذه الدراسات:

١- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية،١٩٩٦

٢- قائد درويش الطائي، المسؤولية المدنية الناجمة عن الاستملاك دراسة مقارنة، ط١، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠١٤ .

٣- زيد علي الاسدي، تعدي الإدارة على الاملاك الخاصة دراسة مقارنة، ط١، مكتبة زين الحقوقية والادبية، لبنان،٢٠١٢.

ثامناً: منهج الدراسة:

لتحقيق الهدف من الدراسة والاجابة على التساؤلات المطروحة فيها ولكون المناهج يكمل بعضها بعضاً، سنعتمد في دراستنا على المنهج الوصفي التحليلي عن طريق نقد وتحليل ومناقشة النصوص القانونية المتعلقة بالأستيلاء على العقارات في الظروف الأستثنائية، وأتبعنا المنهج المقارن عن طريق مقارنة التشريع العراقي بالتشريع المصري والجزائري.

تاسعا: هيكلية الدراسة

سيتم تقسيم دراستنا أختصاص الإدارة بالأستيلاء على العقارات في الظروف الأستثنائية على فصلين تسبقها مقدمة تناول الفصل الأول التعريف بواجب الإدارة بالأستيلاء على العقارات في الظروف الأستثنائية وتم تقسيمه على مبحثين يخصص الأول لبيان ماهية واجب الإدارة بالأستيلاء على العقارات في الظروف الأستثنائية، أما المبحث الثاني فسيتناول إجراءات وشروط الأستيلاء على العقارات في الظروف الأستثنائية، وقد بحثنا في الفصل الثاني أحكام الأستيلاء على العقارات والظروف الأستثنائية عن طريق مبحثين استعرضنا في المبحث الأول الآثار القانونية للأستيلاء على العقارات في الظروف الأستثنائية، في حين تناول المبحث الثاني الرقابة على قرارات الأستيلاء على العقارات في الظروف الأستثنائية، وتليها خاتمة تتضمن أهم ما توصلت إليه الدراسة من أستنتاجات وتوصيات.