

مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Planning and Studies



ايلول ٢٠١٥

**الأراضي الزراعية في العراق :
تشريعاتها - مشاكلها والحلول**

د.مظفر عبود حمودي - ماجد جاسم عيادة

الأراضي الزراعية في العراق : تشريعاتها - مشاكلها والحلول

د.مظفر عبود حمودي - ماجد جاسم عيادة

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركزٌ مستقلُّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرُّه الرئيس في بغداد. مهمته الرئيسة، تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بشكل خاص ومنطقة الشرق الأوسط بشكل عام. فضلاً عن قضايا أخرى، ويسعى إلى إجراء تحليل مستقلٍّ، وإيجاد حلول عمليةً لعلَّها لقضايا معقدة تهتمُّ الحقلين السياسي والأكاديمي.

حقوق النشر محفوظة © ٢٠١٥

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

الأراضي الزراعية في العراق : تشريعاتها - مشاكلها والحلول

د. مظفر عبود حمودي - ماجد جاسم عيادة

الخلاصة

تناولت هذه الدراسة أهم المباحث الخاصة بالأراضي الزراعية متضمنة نبذة تاريخية عن الأراضي وإدارة الدولة لها منذ الفترة قبل العثمانية، وبعد ذلك وبشكل أكثر تركيز فترة الحكم العثماني ثم الفترة الملكية وإلى الوقت الحاضر.

وضحت الدراسة أصناف الأراضي في العراق والحقوق القانونية عليها وكذلك القوانين التي تهم بتنظيم وتحديد الملكية الزراعية والقوانين التي تنظم استغلال أراضي الإصلاح الزراعي.

كذلك تضمنت الدراسة التملك في القوانين والقرارات، والجهات الرقابية ومدى فعاليتها في استغلال الأرض والعناية بها وتحقيق الوظيفة الاجتماعية والاقتصادية لها.

شملت الدراسة على أهم مشاكل الأراضي الزراعية والبساتين ومنها ظاهرة الشيوع ومشاكل الأراضي في المناطق المتنازع عليها مع إقليم كردستان والتوسع العمراني للبلديات بالإضافة إلى مشاكل أخرى اجتماعية أو اقتصادية أو بيئية. وخلصت الدراسة إلى استنتاجات ومقترحات وكان أهم الاقتراحات تملك الأرض ملكاً صرفاً ببدل مقدر لتوفير موارد مالية لخزينة الدولة في حالة تعرضها للالتزامات المالية، ومن المقترحات الأخرى معالجة ظاهرة الشيوع في الأراضي والبساتين وتشكيل هيئة عليا لإدارة الأرض ورسم سياستها كونها من أملاك الحكومة الفدرالية

المبحث الأول: نبذة تاريخية عن الأراضي:

تعتبر الفترة البابلية الانطلاقة التي شهدت انبثاق القوانين على يد حمورابي. تلت هذه الفترة حضارات اعتمدت فيها لقوانين عالية التنظيم بما له علاقة بالأرض واستغلالها وحيازتها في العراق.

القوانين التي صدرت عبر التابع الزمني كانت تسعى إلى تنظيم العلاقة بين المجتمع والأرض فيما يتعلق بالملكية والحيازة واستخدام الأرض وأساليب الحصول عليها والاحتفاظ بها.

اعتبرت ارض العراق خراجية حتى الحكم العثماني عام 1534 م حيث طبق نظام التيمار (وهو ما يعطي معنى الأميرية باللغة التركية) الذي اعتبر القسم الأعظم من الأراضي ملكاً لبيت المال وتكون الرقبة لبيت المال. والغني نظام التيمار في عام 1839م واستعادت الدولة كافة الأراضي وقامت بتمليك بعضها إلى الأشخاص وبذلك نشأت الملكية الخاصة بجانب ملكية الدولة، وكذلك تم منح الانتفاع بقسم من الأراضي إلى الأشخاص مقابل دفع العشر وبذلك نشأت حيازة جديدة هي حق التصرف... (1). لقد صدر قانون الأراضي العثماني في 1857 لتأكيد أهمية حق التصرف من اجل دعم اقتصاد الدولة ثم تلاه قانون التصرف بالأموال المنقولة في 1913 واعتبر حق التصرف حقا عينيا متفرعا من الملكية ولقد وردت تسمية الأراضي المفوضة بالطابو في الباب الثاني من الكتاب الثالث من القانون المدني العراقي رقم 40 لعام 1951.... (2). لقد أدت محاولات وضع القوانين ورسم السياسات الزراعية الخاصة بتنظيم المفاهيم الواردة أعلاه (مواضيع مثل الأراضي المفوضة بالطابو و حق الزمة وحق التصرف بالأراضي المعهودة بالرعاية من قبل المواطنين... الخ) في الوقت الحاضر إلى تثبيت وتسوية حقوق الأراضي وترسيخ النظام القانوني للأراضي منذ ما يزيد على أكثر من نصف القرن الماضي. وأدت هذه القوانين الجديدة (خاصة القوانين التي صدرت بعد السبعينات من القرن الماضي) إلى

* د. مظفر عبود حمودي : مكتب رئيس الوزراء هيئة المستشارين. - mhamodie@yahoo.com

* ماجد جاسم عيادة : وزارة الزراعة دائرة الأراضي الزراعية. - majid_alshamary@ymail.com

حسم منازعات كثيرة ودواعي عدم الاستقرار التي ظلت تحيط بجيازة الأرض وطرق استغلالها إلى حد كبير رغم بقاء ثغرات. في رأينا يمكن الاستفادة من الإحاطة بهذه الثغرات لكي تكون بعض هذه القوانين منسجمة مع الوضع الحالي للعراق وبما ينسجم مع توجهات الدستور الحالية وفلسفة الحكومة .

من الوثائق التي ذاع صيتها في حل الإشكالات على الأرض هو ما تم على يد الخبير البريطاني (داوسون) حيث تم الاستفادة من مقترحاته في إرساء قواعد التسوية ومنح اللزمة بالأرض في العراق في عام 1932. ولقد شرع في العهد الملكي قانون 51 لسنة 1932 الذي أعطيت بموجبه بعض الأراضي الأميرية باللزمة للأشخاص وبذلك نشأ نوع آخر من الجيازة هو حيازة الأرض الممنوحة باللزمة (1)

عند صدور القانون المدني رقم 40 لسنة 1951 أقر التسوية واللزمة في إطار ترسيخ الملكية الخاصة وأكد حرمتها ,ويمكن تلمس ذلك من خلال الحقوق وانعدام القيود التي تحد من الحرية في تصرف المالك بملكه , نصت في ذلك (المادة 1050 مدني) كما مشار إليه في المصدر (2) ”لا يجوز أن يحرم أحد من ملك إلا في الأحوال التي قررها القانون وبالطريقة التي يرسمها ويكون ذلك مقابل تعويض عادل يدفع له“ . وهذا يمثل ابرز مظاهر تقديس الملكية في مرحلة الخمسينات من القرن الماضي ,ومبررات النجاح في امتلاك الأراضي وتسجيل الحقوق بمساحات واسعة وبأسماء أصحاب القوة والنفوذ على حساب المزارعين الفعليين . ولعل ما ذكرته الكاتبة البريطانية داروين ونر في كتابها ”إصلاح الأراضي والأعمار في الشرق الأوسط“ ما يعبر بشكل واضح عن هذه الحقيقة... (3) . أشارت ونر بخصوص التسوية واللزمة في العراق ” الواقع أن تسمية الأراضي في العراق ينطوي من الوجهة الفعلية على عملية مستمرة لنزع ملكية الزراع الفعليين ومنحها لشيوخ العشائر بصفة ملكيات كبيرة“ . كان واقع الملكية الزراعية في العراق قبل ثورة الرابع عشر من تموز / 1958 يتمثل بتركيز الملكية الإقطاعية الواسعة بيد كبار الملاك وكان هؤلاء يسيطرون على معظم الأراضي ووسائل الإنتاج وكانت نسبة الذين يملكون أكثر من ألف دونم هي 2 % من مجموع مالكي الأرض الذين يجوزتهم 68 % من الأراضي الزراعية. الملاك المتوسطون الذين يملكون من 100-1000 دونم يملكون 5.21 % من مساحة الأراضي وهم يؤلفون ما نسبته 18 % من مجموع الملاك . أما صغار الملاكين الذين يملكون اقل من 100 دونم فهم يملكون 5.10 % من مجموع الأراضي فقط وهم يمثلون الغالبية: 80 % من مجموع الملاك (4)

لقد أشار المصدر ... (5) في الدراسة التي اعتمدت عليها دراستنا هذه بشكل أساسي بان الفلاحين الذين يملكون 4 دونمات يؤلفون 4,34 % من مجموع مالكي الأرض وهم يملكون 3 % من مساحة الأرض وهؤلاء في حقيقتهم زراع فقراء وأجراء زراعيين، أما الذين يملكون من 4 - 30 دونم يؤلفون 33,7 % من الملاكين ويملكون 3 % من الأرض وهؤلاء لا يمكنهم الاعتماد على مورد أرضهم فقط للحصول على لقمة العيش, ولذلك فان الذين يملكون اقل من 30 دونم يملكون حوالي 3,3 % من مساحة الأرض ومضطرين لبيع قوة عملهم أو استئجار قطع من الأرض بأجور زهيدة تمكنهم من الاستمرار في معيشتهم , وان 70 % من الأراضي الزراعية في العراق تزرع من قبل فلاحين يذهب 50 % - 80 % من حاصلهم إلى مالكي الأرض . إن ما ذكر من أرقام تعكس الحالة الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع الزراعي للفترة قبل 1958، مما يستوجب النظرة الجدية في مثل هذه الحالات ووضع العلاج الصحيح لتشجيع الفلاحين وإيجاد رابط بالأرض يمكن المزارعين من التنمية الزراعية وقد كان هذا مبررا لصدور القانون رقم 30 لسنة 1958.

المبحث الثاني: قوانين استثمار الأراضي الأميرية:

1. قانون رقم 23 لسنة 1945: صدر هذا القانون لإفساح المجال لأكثر عدد من الفلاحين بالحصول على أراضي زراعية في الدجيلة واستثمار هذه الأراضي وفق منهاج زراعي حديث، وأشرفت على توزيع الأراضي لجنة الفت لهذا الغرض، واختيرت منطقة الدجيلة في البداية لتكون منطقة نموذجية لخصوبة أراضيها وتوفر المياه اللازمة. وقد قسمت إلى وحدات لا تزيد كل منها إلى (200) دونم ولا تقل عن (100 دونم) شرط أن توزع هذه الأراضي مجانا على الفلاحين، وأن يكون هناك عقد خاص يبرم بين اللجنة وبين الفلاح ضمن شروط. تفوض هذه الوحدات للمستثمرين بدون بدل بعد مضي (10) سنوات من تاريخ التوزيع إذا ثبت أن المستثمر قام بكافة المسؤوليات المترتبة.

لقد شجعت الحكومة على تعديل هذا القانون ليشمل مناطق العراق الأخرى فتم تعديله عام 1951 ليشمل الأراضي السيحية وذات الضخ والمطرية والجبيلية.

2. قانون رقم 42 لسنة 1952: خاص بمنح اللزمة في أراضي العمارة، صادر من هيئة النيابة بموافقة مجلس الأعيان والنواب والذي عرف الملتزم: كل عراقي تصرف في المقاطعة بصورة مستقلة مدة لا تقل عن (3) سنوات بهذا القانون بعقد خاص مع الحكومة وعند عدم وجود عقد فشهادة من وزير المالية أو من كان ملتزماً ثانوياً بالقطعة من المقاطعة إن كان ابنه أو أخاه أو عمه أو أحد أبناء هؤلاء، أما الملتزم الثانوي:

فهو كل عراقي عند نفاذ هذا القانون كان مستأجراً لقسم من المقاطعة من الملتزم سواء كان مسجلاً كملتزم ثانوي رسمي أو لم يكن إذا ثبت تصرفه بشهادة من وزير المالية. أما المقاطعة: فهي كل أرض أميرية واقعة خارج حدود البلديات في لواء العمارة كانت وما تزال تعطى بالإيجار إلى تاريخ نفاذ هذا القانون إلى ملتزم أولي واحد أو أكثر بعقد خاص.

3. قانون رقم 53 لسنة 1955 وهو قانون توزيع الأراضي في لواء العمارة الذي ألغى قانون منح اللزمة رقم 42 لسنة 1952 الوارد ذكره.

4. قانون رقم 30 لسنة 1958: أصدرت الحكومة هذا القانون في ظروف سياسية جديدة بعد ثورة 1958، وكان يهدف إلى تصفية النظام الإقطاعي وتحرير الفلاحين وتطوير الإنتاج الزراعي بإقامة علاقة إنتاج جديدة. تضمن في مواده أحكام كثيرة في جميع نواحي الإصلاح الزراعي: منها ما يتعلق بتحديد الملكية الزراعية بالاستيلاء عما يزيد عن الحد المقرر قانوناً، وأحكام تتعلق بالتقدير والتوزيع والتعويض لمن تصادر أراضيهم لصالح الحكومة، وأحكام أخرى تتعلق بجمعيات التعاون الزراعي وتنظيم عملها، ومنها ما ينظم جهاز الإصلاح الزراعي من ناحية التنفيذ، ومنها أحكام كانت متصلة بالأراضي قبل صدور القانون، ومنها ما يعين جهات الاختصاص لمختلف المواضيع، ومنها ما يتعلق بحقوق العمال الزراعيين. وفي فترة صدور هذا القانون كانت مؤشرات تؤكد تسجيل غالبية الأراضي الزراعية بأسماء أشخاص نتيجة اجراءات التسوية، ورغم ما حققه القانون في ضرب الإقطاع إلا انه لم يحقق أهدافه في حل المسألة الزراعية وبقية بموجبه 60% من الأراضي الزراعية بيد المالكين السابقين. وكانت من أبرز عيوب القانون إعطاء حق الاختيار للإقطاعيين والتعويض عن الأراضي الزائدة عن الحد الأعلى.

5. قرار 201 في 20/ 5/ 1969 تم إلغاء حق الاختيار الممنوح للإقطاعيين المنصوص عليه بقانون الإصلاح الزراعي المذكور، والذي مكثهم من اختيار أجود الأراضي والتصرف بالمياه والاستيلاء على الربع بصورة أفقدت القانون محتواه التقدمي وأضر بالفلاحين، علماً أن قرار سبق هذا القرار برقم 186 المؤرخ في 18/ 5/ 1969 تضمن إلغاء التعويض عن كافة الأراضي الزائدة عن الحد الأعلى للملكية الزراعية.

6. ثم صدر القانون رقم 117 لسنة 1970 الذي سيذكر لاحقاً.

المبحث الثالث: أصناف الأراضي في العراق:

إن النظام القانوني للملكية الأرض والحيازة في العراق استقر على أساس القوانين التي رسخت للأفراد حقوقاً في الأرض التي يستغلونها ومنها حق التصرف بها وصار لكل نوع أطار معروف لا زالت آثاره قائمة على الرغم من التطورات الكثيرة التي استجدت عبر تاريخ العراق الحديث وإلى الوقت الحاضر. وعلى هذا الأساس استقرت أصناف الأراضي الزراعية في العراق نتيجة تسوية الحقوق إلى الأصناف التالية:

الصنف الأول: الأراضي المملوكة للأشخاص ويعبر عنها بالأملأك الصرفة التي يكون لصاحبها حق الرقبة والانتفاع وبمختلف الأوجه.
الصنف الثاني: الأراضي الأميرية وتنقسم إلى ثلاث أنواع:

1. الأراضي الأميرية المفوضة بالطابو / هي الأراضي التي أعطت الدولة حق التصرف بها للأشخاص مقابل بدل معجل عرف بالطابو، وقد جاء قانون التسوية لسنة 1932 ولحقت به الأراضي التي زرعت أو غرست بشروط معينة

2. الأراضي الأميرية الممنوحة باللزمة / هي الأراضي التي أحدث قانون اللزمة لسنة 1932 حقاً عليها أسماء (حق اللزمة) والذي مثل في الواقع الاعتراف بحقوق رؤساء العشائر الذين تجاوزوا على الأراضي الأميرية التي غصبت أو استولى عليها من قبلهم وأعطيت هذه الحقوق نفس حقوق التصرف في الأراضي الأميرية المفوضة بالطابو مع بعض القيود

3. الأراضي الأميرية الصرفة / وهي الأراضي العائدة للدولة وليس عليها حق لزمه أو طابو أو تسجيل باسم (وزارة المالية) كمالك للرقبة وحق التصرف.

الصنف الثالث: الأراضي الموقوفة وتنقسم إلى :

1. الأراضي الموقوفة وقفا صحيحا وهي التي كانت رقبته ملكا ثم وقفها مالكةا لجهة من الجهات وفق الأحكام الشرعية , وجميع حقوق التصرف فيها عائدة إلى الوقف وحسب شروط الواقف

2. الأراضي الموقوفة وقفا غير صحيح / وهي الأراضي التي أصلها من الأراضي الأميرية ووقفها السلاطين أو غيرهم بإذخهم على جهة من الجهات الخيرية أو الدينية وان الوقف فيها يشمل فقط تخصيص حق التصرف فيها أو رسومها العشرية مع شرط بقاء رقبته للدولة

الصنف الرابع: الأراضي المتروكة وهي أراضي متروكة تعود للدولة وترك الانتفاع بها لأحد أغراض المصلحة العامة.

الصنف الخامس: الأراضي الموات : وهي أراضي خالية ليست مملوكة لأحد من الناس ولا تحت تصرفهم.

ويمتاز القطاع الزراعي بتعدد الحيازة. ذكر المصدران (5) و (6) أن 64 % من الحيازات مملوكة ملكا صرفا للأفراد والجماعات وهي تتجزأ في كثير من الأحيان إلى أجزاء صغيرة غير اقتصادية بسبب الإرث مما تنعدم فائدتها للزراعة الاقتصادية، وبذلك تحتاج إلى حلول لتحويل إلى أراضي منتجة بعدم تجزئتها . وان 32 % مؤجرة من قبل الدولة، و3 % تدار تجاوزا، و 1 % أشكال أخرى والمؤجرة غالبا غير مستغلة وهي وزعت سابقا وفق قوانين أهمها قانون 30 لسنة 1958 وقانون 117 لسنة 1970 وقانون 35 لسنة 1983... (7). وهناك حالة استجدت بعد 2003 ، وهي وجود أراضي غير مستغلة متأتية عن توقف العقود المبرمة بسبب ما تم تنفيذه من قبل مجلس الوزراء بناء على تقرير اللجنة المشكلة لتنفيذ المادة 140 في الجلسة الثالثة من عام 2007 (أدى إلى فسخ 6 آلاف عقد في كركوك حسب معلومات وزارة التخطيط... 8) تحتاج إلى معالجة باستغلالها وذلك لان تركها يؤدي إلى انخفاض جودتها وربما تصحرها، مثلما يجب أن يعاد النظر بأراضي موزعة حسب القوانين المذكورة مؤخرا وغير المستغلة للزراعة علما أن صيغ تحويل وتحويل أراضي إلى أشخاص من غير الموزع عليهم تحدث في حالات كثيرة، ويجب أن تحل هذه الإشكالات أيضا .

في سنة 1976 صدر قانون توحيد أصناف الأراضي رقم 53 لسنة 1976 لينهي من الناحية الشكلية التعددية في صنف الأراضي الأميرية والتي انحدرت إلى التشريع العراقي من الجهود السابقة وذلك لتوحيد جميع الأراضي (الأميرية الصرفة، المفوضة بالطابو، الممنوحة بالزراعة، الموقوفة وقفا صحيحا والأراضي المتروكة) بصنف واحد هو صنف الأراضي المملوكة للدولة مع الحفاظ بالحقوق المترتبة عليها حسب التعامل السابق وتأشير ذلك في السجلات العقارية حيث شكلت حقا مكتسبا لم يعد ميسور التعرض لها إلا في إطار متطلبات تحقيق الوظيفة الاجتماعية وفق غاية الملكية بمنظور مفاهيم العصر الراهن.

المبحث الرابع: القوانين التي تهتم بتنظيم وتحديد الملكية الزراعية:

1. قانون رقم 117 لسنة 1970 : ويعتبر القانون العام في مجال تنظيم وتحديد الملكية الزراعية في العراق ويتضمن :

أ. تعيين الحد الأعلى الذي يبقى لصاحب الأرض على أساس التعادل بين المساحات تبعا لعوامل الخصوبة وقابلية الأرض الإنتاجية وطريقة الري ومعدلات سقوط الأمطار في المناطق الديمة ونوع الزراعة تبعا لكمية الإنتاج المتحصل من زراعة نوع معين من النبات أو لقيمتها أو لكليهما ويبقى الحد الأعلى في الأرض الديمة غير وافرة الخصوبة التي تقع جنوب خط سقوط الأمطار ب 2000 دونم واتخاذ مقياسا للأراضي الأخرى في التحديد حسب القيمة فكان ما يعادل هذا الحد من الأراضي الديمة وافرة الخصوبة التي تقع شمال خط سقوط الأمطار هو 1000 دونم، وتراوح بينهما حدان آخران هما 1300 ، 1600 دونم، وكان ما يعادل ذلك في الأراضي المروية غير وافرة الخصوبة التي تسقى بالواسطة (600) دونم وفي الأراضي التي تسقى سيبا وتزرع تبعا في المحافظات الشمالية 40 دونم وتراوح بينهما تسع حدود جرى تعيينها على أساس هذا التعادل.

ب. استثناء البساتين من أحكام تحديد الملكية الزراعية وأجاز لمن يمتلك بستانا فوق الحد المذكور الاحتفاظ بها بكامل مساحتها تشجيعا للبستنة، وحفاظا عليها كجزء مهم من الثروة الوطنية الزراعية

ج. اعتبار الأرض مؤجرة إلى صاحبها لحين إتمام الاجراءات التنفيذية في إكمال مراحل الاستيلاء عليها ورفع يد أصحابها عنها. يعتبر ذلك نافذا من الموسم الزراعي الشتوي أو الصيفي الذي يلي نفاذ القانون لحين الاستيلاء عليها واستلامها من قبل الدولة.

د. تثبيت حقوق المغارسة في ملكية البساتين بإعطاء المغارس حسب الأحكام الواردة في القانون بما لا يقل النصف في الأرض والشجر من عقد المغارسة وفي ذلك جاء القانون معدلا للقانون المدني العراقي الصادر في عام 1951 الذي حدد ذلك بالثلث أو بناء على اتفاق طرفي العقد (صاحب الأرض والمغارس) وتيسير اجراءات انجاز مراحل تنفيذ ذلك بإعطاء هؤلاء المغارسين البيانات الشخصية وكافة طرق الإثبات القانونية .

هـ. توزيع الأراضي على الفلاحين بدون بدل وفق المادة 18 من القانون، وقد جرى موازنة التعادل في احتساب وحدات التوزيع بنفس معايير الحد الأعلى للملكية وضمن حدود تراوحت بين 100 - 200 دونم في الأراضي الديمية وبين 4 - 60 دونم في الأراضي المروية . وقد تم إصدار التعليمات رقم 4 لسنة 1970 لتوزيع الأراضي على مستحقيها وفق شروط نصت عليها هذه التعليمات، كذلك صدرت التعليمات رقم 6 لسنة 1970 التي تضمنت إدارة أراضي الإصلاح الزراعي تمهيدا لتوزيعها وفق التعليمات رقم 4 لسنة 1970 آنف الذكر، ولكن لم يتم الإجراء لكثير من هذه العقود لأسباب متعددة منها كثرة هذه العقود وإيقاف التوزيع عام 1987 .

و. يذكر المصدر... (4) إن إجمالي الأراضي الموزعة والمعقودة على قانون 117 لسنة 1970 إلى لحظة إعداد هذه الدراسة هي 6 مليون و 995 ألف دونم .

و. جعل الفصل في ملكية الأرض وتحديدتها من اختصاص لجان خاصة بالإصلاح الزراعي وكذلك يرجع الفصل في العلاقات الزراعية من اختصاص لجان خاصة تشكل على مستوى الوحدات الإدارية في المحافظات.

2. قانون تنظيم الملكية الزراعية في إقليم كردستان رقم 90 لسنة 1975 : يتناول هذا القانون تنظيم الملكية الزراعية في الأراضي والبساتين الواقعة ضمن منطقة كردستان وقد بررت صدوره ظروف خاصة في المنطقة كما يلي:

أ. تراوحت حدود الملكية بين 300 - 500 دونم في الأراضي الديمية وبين 40 - 120 دونم في البساتين التي تسقى سيحا أو بالواسطة و 50 دونم في البساتين الديمية.

ب. اعتبار مياه العيون من الثروات العامة للدولة بغض النظر عما مدون في سنداتھا.

ج. اعتبار جميع الأراضي غير المنتهية تسويتها أو التي لم تكتسب قراراتھا الدرجة النهائية (أميرية صرفة) ملكا للدولة باستثناء بعض المحددات الخاصة بالبساتين المملكة ملكا صرفا والأراضي والبساتين الموقوفة وفقا صحيحا والأراضي المغروسة بالأشجار لمدة لا تقل عن 10 سنوات ولا يقل معدل عددها عن 40 شجرة في الدونم الواحد .

3. قانون توحيد أصناف أراضي الدولة رقم 53 لسنة 1976 ويتضمن :

أ. توحيد أراضي الدولة التي تعددت نتيجة اجراءات التسوية لحقوق الأراضي بأصناف متعددة تبعا لأنواع تعدد التصرف بها (مملوكة ملكا صرف للدولة، أميرية صرفة، أميرية مفوضة بالطابو، أميرية ممنوحة باللزمة، موقوفة وفقا غير صحيح، متروكة للنفع العام). انحدر هذا التعدد بسبب التشريع العراقي من العهود السابقة التي تمتد إلى العهد العثماني حيث كان يطلق عليها باللغة التركية (ميري)، وجعل تسجيل كافة أصناف الأراضي المذكورة بصنف واحد يعرف بتعبير (مملوكة للدولة) تأكيدا على تاريخ ملكية الدولة لغالبية الأراضي الزراعية ومنذ الفتح الإسلامي للعراق.

ب. تعيين الوظيفة الاجتماعية لوظيفة الأرض الزراعية وذلك بإلزام أصحاب الحقوق التصرفية في الأراضي المملوكة للدولة (باستغلال الأرض لأغراض الإنتاج النباتي والحيواني) فحد بذلك من مبدأ تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة في التشريع العراقي المتعلق بنظام الأرض .

ج. إطفاء الحقوق التصرفية في: حالتين، الحالة الاولى وجوبية: عندما تقتضي الحاجة العامة لاستخدامات الأراضي المملوكة للدولة في المشاريع العامة وفق منظور التخطيط المركزي العام وفي الحالات التي يتخذ منها صاحب حق التصرف الزراعة مهنة رئيسية له، والحالة الثانية جوازية وذلك بناء على طلب صاحب الحق ذاته ذلك.

د. إلغاء تصحيح الأرض الذي كان يجري في إطار قانون البيع وتصحيح صنف الأراضي الأميرية رقم 51 لسنة 1959 حيث تقسم الأرض بين الدولة وبين صاحب الحق التصرفي وفق نسب (2/4، 1/1) للدولة و(2/4، 1/3) لصاحب حق التصرف أو تسجيل الأرض ملكا صرفا باسم صاحب حق التصرف مقابل بدل نقدي يدفعه للدولة حسب النسب أعلاه.

هـ. حصر منح حق التصرف بالمزارع الفعلي الذي يتولى الأرض بنفسه أو بواسطة احد أفراد عائلته المكلف بإعالتة شرعا، وتبرز أهمية الأخذ بهذا المبدأ من زاوية المساوى التي ترتبت نتيجة اجراءات تسوية حقوق الأراضي وفق قوانين التسوية، ومنح اللزمة التي كانت تأخذ بالتصرف الإداري والذي نجم عنه تسجيل غالبية الأراضي التي يدعي التصرف فيها بأسماء الشيوخ والمتنفذين وهدر إثبات التصرف للزراعين الفعليين من ممتهي الزراعة.

4. قانون حماية وتنمية الإنتاج الزراعي رقم 71 لسنة 1978: ويهدف إلى استغلال واستثمار الأراضي الزراعية والبساتين ووسائل وأدوات الإنتاج المتعلقة بها من مكائن وآلات ومضخات زراعية وكهاريز وعميون طبيعية كونها جزء من الثروة القومية، ويهدف أيضا إلى تبلور الطبيعة الاجتماعية للملكية وتطويرها باعتبارها وظيفة اجتماعية تمارس ضمن أهداف الدولة والمجتمع، واستثمار تلك الثروات استثمارا علميا وفق أهداف خطة التنمية.

5. قانون إعادة تنظيم الملكية في مشاريع الاستصلاح رقم 42 لسنة 1987. أهم المعالم في هذا القانون: هو تنفيذ الفعاليات الفنية لاستصلاح الأراضي بغض النظر عن صفة الملكية أو الحيازة سواء كانت عائديه الأرض للدولة أو لغيرها من القطاعات الأخرى أو أشخاص القطاع الخاص أو الأوقاف.

أ. إعادة ترتيب حقوق الملكية وفق متطلبات العمليات الفنية والهندسية لأعمال الاستصلاح.

ب. تحميل أصحاب الأراضي من المالكين أو أصحاب الحقوق التصرفية والأوقاف التكاليف والاستصلاح محسوبة وفق تقييم أجهزة الري المختصة.

ج. استبعاد البساتين التي تتوفر فيها شروط البستنة القانونية من نطاق فعاليات الاستصلاح.

6. قانون استغلال الشواطئ رقم 59 لسنة 1987: يتناول تنظيم استغلال شواطئ نهر دجلة والفرات وروافدهما والبحيرات والخزانات والأراضي المجاورة لها وذلك بوضع قواعد تعين أنواع التصرفات التي يجوز القيام بها زراعا أو غرسا أو بناء أو إنشاء لمشاريع حيوانية أو نباتية مع تحديد بعدها عن السدة أو الحرف، وقد حول مسؤول الوحدة الإدارية بناء على طلب من دائرة الري الاجراءات اللازمة لوقف الأعمال المخالفة وان يعاقب مرتكب المخالفة بصرف النظر عن علاقته بالأرض سواء كان مالكا لها أو صاحب حق تصرف أو حق منفعة أو مستأجر، لان غالبية منع المخالفة تكون بصرف النظر عن علاقة المخالف بالأرض وتكون إزالة المخالفة عليه، فإذا لم يزلها تريلها دائرة الري على نفقته.

7. قانون صيانة شبكات الري والبنزل رقم 12 لسنة 1995: يتناول تنظيم إيصال مياه الري إلى الأراضي الزراعية، وتشغيل شبكات الري والبنزل الخاصة بها وتحديد مساهمات المزارعين المستفيدين من هذه المشاريع الحيوية في تحمل تكاليف تشغيلها والاستفادة منها مع تنظيم اجراءات الحفاظ عليها وصيانتها ومحاسبة المقصرين من المزارعين المستفيدين منها بما يؤدي إلى رفع مستوى الإنتاج الزراعي كما ونوعا ويحافظ على خصوبة الأرض وحيويتها.

8. القرار رقم 1253 في 21/ 10/ 1985: تناول إلزام مالكي الأراضي الزراعية المملوكة ملكا صرفا للأشخاص الطبيعيين أو المعنويين بالنسبة للملك الخاص من الأراضي أو الأراضي الموقوفة وقفا صحيحا أو غير صحيح، والأراضي المملوكة للدولة والمحملة بالحقوق التصرفية بعدم ترك زراعة الأرض سنتين متتاليتين دون عذر مشروع وإلا عد ذلك إخلالا بالواجبات الزراعية ويتم سحب الأراضي منهم، وتعتبر الأرض ملك للدولة من خلال اجراءات تنفيذية التي رسمها القرار المذكور وتسجل باسم وزارة المالية ويجري التصرف بها من قبل وزارة الزراعة وفق التشريعات الزراعية التي تنظم إدارة واستغلال الأراضي الزراعية والتي هي تحت إدارة الأجهزة التنفيذية في الوزارة المذكورة. يعد هذا القرار تشريعا يحدد معنى وظيفة الأرض الاجتماعية بما يتعلق بالزراعة، والذي يفرض استمرار العمل به متطلبات توفير حاجيات المجتمع وتأمين أمنه الغذائي، فغاية الأرض في هذه المرحلة هي ليست بمجرد زراعتها وإنما بتحقيق كفاءتها وكثافتها الإنتاجية.

9. القرار رقم 486 في 3/ 5/ 1987 والقرار رقم 345 في 19/ 5/ 1987: يتناول القراران تحديد الحد الاقتصادي في

الأرض الزراعية والبساتين على نطاق أمانة بغداد والبلديات في محافظات العراق وفي الحدود المقررة فيها، ومنع الإفراز لأقل من 5 دونم في البساتين المثمرة على أن لا يقل عدد الأشجار فيها عن 40 شجرة في الدونم الواحد و10 دونم في الأراضي التي تزرع شلبا وتروى بالواسطة و30 دونم في الأراضي الزراعية الأخرى التي تروى سيبحا أو بالواسطة غير المشمولة بتلك الحدود، وفي الأراضي الدائمة لا يقل الإفراز عن ألف دونم. أما ضمن حدود التصاميم الأساسية لأمانة بغداد فلا يجوز الإفراز لأقل من 20 دونم مهما كان صنف الأرض المخصصة للاستعمال الزراعي أو نوع المحصول الزراعي الذي يزرع فيها أو طريقة إروائها. هناك حالات من التحايل على هذين القرارين والعمل على تفتيت الأراضي والبساتين بالحصول على قرارات من المحاكم بالبيع الحكمي لمساحات صغيرة جدا للبساتين والأراضي الزراعية متجاهلة للقوانين والقرارات للحدود الدنيا للإفراز، وهي مشكلة قائمة لحد الآن بالرغم من إخبار دائرة الأراضي الزراعية العامة للوزارة لإيجاد حل وهي تمثل مشكلة بتفتيت البساتين والأراضي الزراعية يجب إيجاد حل لها.

إن الأثر المترتب على تطبيق هذين القرارين يتجسد في تطاير حالات إزالة الشيوخ وما يعكسه استمرارها من آثار سلبية بحق المواطنين والإنتاج الزراعي، مع العلم أن الإجراءات التنفيذية في وسائل تحقيق غايات هذا القرار تتم عن طريق المحاكم المدنية في إطار تطبيقات القانون المدني التي تعالج أحكام الملكية الشائعة، وقد منع القرار دوائر التسجيل العقاري تسجيل أي معاملة إفراز لأقل من هذه الحدود... (9).

المبحث الخامس: القوانين التي تنظم استغلال أراضي الإصلاح الزراعي:

المقصود بأراضي الإصلاح الزراعي هي الأراضي المسجلة ملكا صرفا باسم (وزارة المالية) وتحت إدارة وزارة الزراعة:

1. قانون إيجار أراضي الإصلاح الزراعي للشركات والأفراد رقم 35 لسنة 1983 : يهدف إلى استثمار الأراضي الزراعية الشاغرة التي تحت إدارة وزارة الزراعة من قبل الشركات والأفراد من القادرين على استغلال الأراضي في الزراعة لزيادة الإنتاج وبالتالي زيادة الدخل القومي تماشيا مع جانب من مستلزمات الاستثمار العلمي والاقتصادي الأفضل لان ترك هذه الأراضي وخاصة المستصلحة منها التي تم صرف مبالغ طائلة في سبيل استصلاحها يؤدي إلى خسارة كبيرة في الثروة القومية . كان هدف القانون استثمار الأراضي الفائضة برؤوس أموال وطنية وعربية لزراعة المحاصيل الإستراتيجية وبمساحات واسعة لتحقيق الإنتاج الكبير وتحقيق الأمن الغذائي واستخدام المكننة بشكل واسع.

كانت حدود التعاقد في هذا القانون :

- 2 ألف – 4 ألف دونم /أراضي مستصلحة
- 4 ألف – 10 ألف دونم /أراضي غير مستصلحة
- 10 ألف – 20 ألف دونم /أراضي ديمية
- 30 ألف – 70 ألف دونم /أراضي صحراوية تعتمد على الآبار في إروائها وكانت مدة العقد لا تقل عن 5 سنوات ولا تزيد عن 25 سنة وقد حددت بدلات الإيجار في:
- الأراضي المروية بين 500 – 800 دينار للدونم الواحد.
- الأراضي الدائمة وضاف الأتخار ألف دينار للدونم الواحد.

اللاحقة / وبدلاتها تعين وفق تقديرات عن طريق المزايدة العلنية حسب الضوابط المقررة، وقد روعيت ظروف الاستثمار الزراعي حسب طبيعة المواسم الزراعية ومتغيراتها وذلك من خلال إعطاء وزير الزراعة الصلاحية في تأجيل المطالبة ببدلات الإيجار أو الإعفاء منها كلياً أو جزئياً في حالة الظروف الصعبة، وله تقسيطها بما لا يزيد على أربع أقساط متساوية. بلغت مساحة الأراضي المعقودة على قانون 35 لسنة 1983: 10 مليون و 240 ألف و 630 دونم... (4)

2. قانون تأجير وإدارة الأراضي المستصلحة رقم 79 لسنة 1985 : يهدف هذا القانون إلى تنظيم استثمار الأراضي المستصلحة وقد عدل بالقانون رقم 32 لسنة 1988 الذي نصت المادة الأولى منه المعدلة للمادة الثانية من القانون على أن يتم التأجير وفق

القانون رقم 35 لسنة 1983 مع مراعاة مساحة الوحدة الاروائية في مشاريع الاستصلاح.

3. القرار رقم 395 لسنة 1983: يهدف إلى تأجير أراضي الإصلاح الزراعي الواقعة في سفوح التلال والجبال والوديان في المحافظات الشمالية التي تصلح لزراعة الفواكه الدائمة لغرض غرسها بأشجار الكروم وغيرها وتكون مدة الإيجار 25 سنة.

4. القرار رقم 455 لسنة 1983: يهدف في إنشاء مشاتل الفواكه والخضراوات ونباتات الزينة وفسائل النخيل على أراضي الإصلاح الزراعي من قبل المواطنين. تبلغ مساحة الأراضي التي تم التعاقد عليها 961 دونم وتكون مدة الإيجار 15 سنة قابلة للتجديد... (4).

5. القرار رقم 178 لسنة 1984: يهدف إلى إيجار أراضي الإصلاح الزراعي إلى المواطنين لاستثمارها في إقامة مشاريع تربية الدجاج لإنتاج البيض وتبلغ المساحة المتعاقد عليها 2851 دونم... (3)، وتكون مدة الإيجار فيه 25 سنة قابلة للتجديد. وقد أُلغى القرار رقم 115 لسنة 1980.

6. قرار رقم 350 لسنة 1985: يهدف إلى تأجير الأراضي للعراقيين من خريجي كليات الزراعة والمعاهد والثانويات الزراعية أو كليات الطب البيطري أو معاهد الصحة ممن مضى على خدمتهم في الدولة 10 سنوات في الأقل وتفرغهم للعمل الزراعي لإقامة مشاريع متطورة عليها وذلك لتنمية الثروة الزراعية بشقيها النباتي والحيواني، واعتبارهم مجازين بدون راتب طيلة مدة التفرغ، وتبلغ المساحة المعقود عليها 81 ألف و 155 دونم... (4)، لقد أُلغى هذا القرار رقم 732 في 18/ 5/ 1980. وصدر القرار رقم 122 لسنة 1986 ليشمل الخريجين المذكورين ممن لم يجري توزيعهم بالقرار أعلاه دون التقييد بشرط الخدمة في دوائر الدولة.

7. القرار رقم 995 لسنة 1982: يهدف إلى تأجير أراضي الإصلاح الزراعي غير الصالحة للزراعة لإنشاء مزارع لتربية الأسماك عليها، وتعطى الأولوية في ذلك إلى الشركات المحدودة التي يتم تأسيسها لهذا الغرض. المساحة المتعاقد عليها كانت 18 ألف و 961 دونم... (4).

8. القرار رقم 364 لسنة 1990: يهدف إلى إتاحة استغلال الأرض الزراعية الشاغرة من قبل المواطنين من غير منتسبي الدولة المدنيين والعسكريين وزراعتها بالمحاصيل الأساسية مثل الحنطة والشعير والشلب والذرة وبدون بدل لمدة 5 سنوات، وبعد مضي هذه المدة وتحقيق شرط القرار يتم التعاقد بعقد دائم وفق القانون رقم 35 لسنة 1983 وبالأسعار السائدة في المنطقة.

9. قانون الاستثمار رقم 13 لسنة 2006 : يهدف إلى تشجيع الاستثمار ونقل التقنيات الحديثة للإسهام في عملية تنمية العراق وتطويره وتوسيع قاعدته الإنتاجية، وقد أُلغى هذا القانون رقم 62 لسنة 2002 (قانون الاستثمار العربي)، وكان قد سبقه القانون رقم 116 لسنة 1980، الذي كان يهدف إلى دعم الاستثمار في مجالي الإنتاج النباتي والحيواني وتشجيع إقامة مشاريع صناعية تعتمد كلياً على الإنتاج الزراعي وذلك عن طريق تأسيس شركات زراعية مساهمة مختلطة وتخصيص أراضي زراعية مناسبة لها، ولم تتقدم أي شركة للاستفادة من أحكام هذا القانون رغم مرور أكثر من 30 سنة على صدوره. وقد جرى الإيجار إلى الشركات وفق القانون رقم 35 لسنة 1983.

10. صدر قانون جديد عدل بموجبه قانون الاستثمار 13 لسنة 2006... (10)، ويبدو أن قانون الاستثمار المعدل يحتوي مثالب من أهمها:

أ. لا يحتوي على أحكام تنظيم موضوع تخصيص الأراضي.

ب. لم تكن المعالجات التشريعية في القانون الجديد المعدل وافية ولا ترتقي إلى مستوى المعالجات التشريعية الحديثة... اتصال تلفوني مع د. رافع شبر / المكتب القانوني في هيئة المستشارين).

المبحث السادس: التمليك في القوانين والقرارات:

1. قانون رقم 117 لسنة 1970، وقد نصت المادة 23 منه على:

أ. تسجيل الأرض الموزعة بموجب أحكام المادتين 18 و 19 من هذا القانون المكتسب قرار توزيعها الدرجة النهائية باسم الموزع عليه بعد مرور 5 سنوات على استلامها بقرار من المجلس الزراعي الأعلى.

ب. تسجيل الأرض الموزعة بموجب أحكام المادتين 20 و 21 من هذا القانون باسم الموزع عليه بعد اكتساب قرار التوزيع الدرجة النهائية.

ج. تسجيل كافة الأراضي الموزعة مفوضة بالطابو وتسري أحكام هذه الفقرة على الأراضي الموزعة والمملكة وبعد نفاذ قانون الإصلاح الزراعي رقم 30 لسنة 1958، وكما نصت عليه المادة بان تسجيل الأراضي الموزعة على الفلاحين والمستثمرين والمغارسين في البساتين بدوائر التسجيل العقاري مفوضة بالطابو بعد اكتساب قرارات توزيعها الدرجة النهائية ولكن هذا الأمر من الصعوبة ، بحيث لا يمكن تطبيقه إلا بعد مرور قرار التوزيع باجراءات معقدة منها أن قرار التوزيع بعد إصداره يتم تسليمه ثم إعلانه وانتظار الاعتراضات عليه خلال المدة القانونية للاعتراضات وبعدها يرفع للمصادقة لدى محكمة تمييز الإصلاح الزراعي (الملغية) والتي أنيطت مسؤوليتها إلى المحكمة الاتحادية الثانية. وفي حالة عدم وجود اعتراضات يتم المصادقة عليه من قبل الهيئة العامة للأراضي الزراعية ليتخذ الدرجة النهائية وبالتالي إعداد الخرائط لغرض تسجيله في دائرة التسجيل العقاري المختصة.

د. هذه الاجراءات الطويلة والمعقدة بالإضافة إلى الروتين باستحصال موافقة عدة وزارات ودوائر حكومية على التملك قد تصل إلى تسع جهات حكومية أدت إلى عزوف الكثير من الفلاحين عن السعي إلى تسجيل أراضيهم بالإضافة إلى أن القانون قيد أو حدد في المادة 24 الفقرة 3، والمادة 23 فيما يخص التصرف الكامل للفلاح بالأرض الموزعة عليه بموجب المادة 18. حيث تضمنت هذه الفقرة عدم نقل ملكية الأرض الموزعة إلى الغير ، وكذلك عدم ترتيب أي حق عيني على الأرض الموزعة، مما تعتبر جوانب سلبية لا تشجع الفلاحين على تسجيل هذه الأراضي، وتستوجب وضع حلول من قبل الحكومة حسب رأينا / مطلوب تشريع جديد بإلغاء المادة 24 من قانون 117 لسنة 1970 أو تعديلها وتقليص حلقات الروتين القاتل وتوجيه الوزارات بذلك لتسهيل مهمة التسجيل.

هـ. قرار رقم 178 لسنة 1984: نصت المادة السادسة منه : (لوزير الزراعة والإصلاح الزراعي أن يقرر تملك حق التصرف للمستأجر الذي ابرم عقد بموجب أحكام القرار رقم 115 لسنة 1980 قبل نفاذ هذا القرار بعد مرور 10 سنوات على تاريخ إبرام العقد، على أن يكون المستأجر قد أوفى بجميع التزاماته القانونية والتعاقدية.

و. قرار رقم 1265 لسنة 1985 : نص على تسجيل المساحة التي غرسها الموزع عليه بمقتضى قانون الإصلاح الزراعي والتعليمات الصادرة بموجبه المرقمة 4 و 6 لسنة 1970 بعد توفر الحصة المائتة المقررة

ومما سبق نستنتج أن تملك الأراضي العائدة للإصلاح الزراعي ليست بالجديدة أو المبتكرة وإنما هي عملية مستمرة جاءت بما نصوص تشريعية رغم القيود التي فرضت عليها . إن تحريرها من هذه القيود سيولد الرابط القوي والمصيري بين الفلاح والأرض الزراعية ليكون مبررا لاستغلال جيد واهتمام عال يليق بما يملكه.

المبحث السابع: مشروع قانون إيجار الأراضي الزراعية 10 / 1 / 2008:

الذي اقترحه مجلس الوزراء بجلسته الاعتيادية الثانية المنعقدة بتاريخ 10 / 1 / 2008. الأسباب الموجبة : بالنظر لمضي مدة طويلة على تطبيق أحكام قانون إيجار أراضي الإصلاح الزراعي للشركات والأفراد رقم (35) لسنة 1983 ولتأمين إيجار الأراضي الزراعية وفق مبادئ وأسس جديدة. يلغي هذا القانون بمادته (10) قانون إيجار أراضي الإصلاح الزراعي للشركات الزراعية والأفراد رقم (35) لسنة 1983 وقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (44) لسنة 1997.

ينظم مشروع القانون ما يلي:

أ. تأجير مساحات من أراضي وزارة المالية المخصصة لأغراض الإصلاح الزراعي الفائضة عن حاجة الفلاحين إلى الشركات الزراعية والأفراد. على أن لا تزيد مدة الإيجار عن 5 سنوات قابلة للتجديد بموافقة وزير الزراعة.

ب. يتم تقدير بدل الإيجارات من قبل لجنة تشكل من قبل وزارة الزراعة.

ج. تستثنى الأراضي الصحراوية من اجراءات المزايدة العلنية ويتم تأجيرها بتعليمات تتم من قبل وزير الزراعة (وحسب رأينا يمكن أن تضاف عبارة في حالة عدم وجود متنافسين في إيجار الأرض، أما في حالة وجود متنافسين يمكن تأجيرها بالمزايدة العلنية) .

د. وهناك مواد تنظيمية أدرجت في القانون تلزم المستأجر المتعاقد على استخدام الأساليب الحديثة في الزراعة وعدم الإضرار

بالأرض وصيانة شبكات الري والبنزل وإتباع الدورة الزراعية بموجب خطة وزارة الزراعة.

لا يجيز القانون استغلال الأراضي المؤجرة لغير الأغراض التي أقرت من أجلها، وسمح القانون المستأجر إقامة منشآت مؤقتة لأغراض الزراعة وغرس أشجار البساتين ومصدات الرياح لا تزيد عن 5% من المساحة.

هـ. لا يجوز أن تزيد المساحة المستأجرة بموجب أحكام هذا القانون على ضعف حدود الملكية الزراعية المقررة قانوناً وأن لا تقل عن ضعف وحدة التوزيع المنصوص عليها في قانون الإصلاح الزراعي رقم (117) لسنة 1970 (يجب ملاحظة نقطة مهمة هي أن القانون ترك كيفية معالجة الأراضي التي هي أقل من مساحات وحدة التوزيع! بأي قانون تعامل؟) (بعد أن كانت تعامل بقانون رقم 35 لسنة 1983) الذي يلغى بالقانون الجديد. يجب إيجاد صيغة تحل هذه الإشكالية علماً أن حالات كثيرة جداً موجودة في العراق مساحات الأراضي فيها أقل من وحدة التوزيع... لم يصدر لحد الآن.

المبحث الثامن: الجهات الرقابية ومدى فعاليتها:

أولاً: في مجال تنظيم حقوق الملكية، لمتطلبات تشريعات الإصلاح الزراعي، واللجان المختصة بذلك هي:

1. **لجان الأراضي والاستيلاء**: تشكل لجان في كل مديرية من مديريات الزراعة في المحافظات، وأكثر من لجنة في المديرية الواحدة حسب حجم العمل وهناك فعلاً أكثر من لجنة واحدة في الوقت الحاضر تمارس صلاحيات مخولة لها بموجب القانون ويتركز عمل هذه اللجان على جوانب أساسية من المتبقي من تطبيقات (الإصلاح الزراعي) التي تنحصر في:

أ. إعادة تنظيم حقوق الملكية الزراعية في مشاريع الاستصلاح وفق القانون رقم 42 لسنة 1987 (قانون استصلاح الأراضي الزراعية).

ب. تثبيت حقوق المغارسين في البساتين وفق أحكام المادة 14 من القانون رقم 117 لسنة 1970.

ج. تثبيت الادعاءات بالحقوق التصرفية في الأراضي الزراعية وتعيين صنوفها وعائديتها وفق أحكام القانون رقم 117 لسنة 1970 وكذلك بالنسبة للأراضي داخل حدود البلديات غير المنتهية تسويتها ونفي الصفة الزراعية عنها في إطار القرار التشريعي الخاص المرقم 702 لسنة 1973.

د. حل الأراضي الزراعية والبساتين عند ترك زراعتها وإهمال العناية بها وفق القرار 1253 لسنة 1985 المعدل لأحكام قانون الإصلاح الزراعي وبمقتضى القرار 634 لسنة 1981. قرارات اللجان في ذلك تخضع للرقابة القضائية أمام هيئة قضائية خاصة هي (هيئة تمييز الإصلاح الزراعي) سابقاً، والمحكمة الاتحادية الثانية حالياً حيث أن صلاحياتها تكون بتصديق وتعديل أو نقض هذه القرارات، كما تمارس صلاحية تصديق قرارات هذه اللجان غير المعترض عليها من ذوي العلاقة في دائرة الأراضي الزراعية العامة بمقتضى تشريع خاص هو القرار 1189 لسنة 1978، وهذه الدائرة هي إحدى التشكيلات الإدارية المرتبطة بوزارة الزراعة بموجب القانون رقم 7 لسنة 1993. وبالقدر الذي تكتسب الأعمال المناطة بهذه اللجان الأهمية البالغة، فإنها تواجه معوقات تعترض انسيابية هذه الأعمال، ولعل في نطاق تشكيلة هذه اللجنة تكمن أبرز هذه الإخفاقات، حيث تتعامل هذه اللجان مع أدق التفاصيل والوقائع المتصلة بحقوق الملكية الزراعية. من المفروض أن يكون هناك إمام كاف بالمعلومات الحقوقية والمعرفة بالتشريعات التي تنظم القوانين والأحكام التي تحيط بكامل الموضوع، أن اغلب هذه اللجان تفتقد العناصر الحقوقية لرئاستها، وأن الذي يساعد على تجاوز الإخفاقات في هذه اللجان هو أن القرارات التي تصدر تكون خاضعة لرقابة وتدقيق من جهة مركزية هي دائرة الأراضي الزراعية العامة، ومن ثم على مستوى آخر هو جهة قضائية متخصصة وهي المحكمة الاتحادية الثانية (محكمة تمييز الإصلاح الزراعي سابقاً) والتي تتألف من عدد من قضاة من ذوي الممارسة والخبرة الكافية لتوفير عنصر الاطمئنان في المراحل النهائية بالتصديق على القرارات التي تصدر من هذه اللجان وهو ما يؤشر القناعة بالثقة بالنتيجة، وإلى سلامة الآثار بالنتائج المترتبة على تنفيذ القرارات.

2. **لجان شؤون الموزع عليهم**: وهي تختص في التحقيق بالمخالفات المنسوبة إلى الفلاحين المشمولين بتوزيع أراضي الإصلاح الزراعي وفق قانون 117 لسنة 1970 ومدى الإيفاء بالتزاماتهم القانونية باستغلال الأرض والقيام بزراعتها وبذل العناية الواجبة بها وتجنب كل ما يضعف كفاءتها الإنتاجية والالتزام بالتوجيهات التي تصدرها الجهات المختصة. وكذلك النظر في قضايا وفاة الموزع عليهم وانتقال الحقوق إلى الورث المستحق التوزيع.



يتم تشكيل هذه اللجان على مستوى كل مديرية زراعة في المحافظة، وعضويتها تتكون من الزراعيين والفنيين. تصدر قرارات منها إلغاء حق توزيع الأراضي على الفلاحين المخالفين واستردادها منهم، وتخضع قراراتها إلى الرقابة القضائية (المحكمة الاتحادية الثانية في الوقت الحاضر)، وفي حالة عدم الاعتراض على القرارات التي تصدرها فان تصديقها وإكسابها قوة التنفيذ الإلزامية تتم من قبل دائرة الأراضي الزراعية العامة في إطار الصلاحيات المخولة لها بمقتضى القرار 1189 في سنة 1978 المذكور.

ومن سياقات التطبيق في قرارات هذه اللجان، وجد أن غالبية القرارات التي تصدر من هذه اللجان تتعرض إلى طعن من قبل أصحاب العلاقة، وأن اغلب الاجراءات المتعلقة بإلغاء التوزيع أسبابها الارتحال، وترك الزراعة وعدم استغلال الأرض من قبل الموزع عليهم. وترجع الطعون أيضا إلى دوافع التناف على النصوص القانونية وذلك لتحرير عملية إلغاء التوزيع. وهناك أجراء آت أتت باتفاق مسبق بين الموزع عليه وشخص آخر يقوم بشراء الأرض من الموزع عليه، وهذا مخالف للقانون (المادة 24 من قانون 117 تنص على منع أي ترتيب حق عيني مبني على الأرض مثل البيع والرهن) حيث أن القانون منع الموزع عليهم حق التنازل عن حقوقهم بالتوزيع أو ترتيب أي حق إلى الغير. لذا يتحليل هؤلاء بإثناء علاقتهم القانونية بالأرض، ويصار بعد ذلك التصرف بها إلى صالح المستفيد بالاتفاق مع الموزع عليه، علما أن الإجراء الأصولي هو أن يتنازل صاحب الأرض الموزع عليه إلى الدولة ثم تعلن الأرض بالمزايدة العلنية في حالة رغبته بإلغاء التوزيع عليه. يعتبر هذا مؤشر سلمي على ايجابية القيود التي فرضها قانون الإصلاح الزراعي على هؤلاء الفلاحين.

وفي جانب آخر وحسب القانون لا تنتقل حقوق الوارث في التوزيع إلا إلى احد ورثته في نطاق الأسرة المتكونة من إلام والأولاد البالغين حصرا. ولا يعاد في ذلك إلى تطبيق الأحكام الشرعية في انتقال حقوق التركة إلا بما يتعلق بما على الأرض من محروث أو مغروس أو مزرع أما انتقال الأرض فلا يجري إلا وفق أحكام. أن التعامل مع هؤلاء الورثة بهذه الطريقة في المرحلة الراهنة لم يعد مجديا اقتصاديا وذلك لان هؤلاء الفلاحين يمثلون شريحة أصبحت على جانب عالي من التطور الاجتماعي والاقتصادي مما يستوجب الاعتراف بحقوقهم في الأرض، وعدم تركهم بهذه الحالة القلقة. وبذا نرى بضرورة إيجاد حلول لمشكلة توريث للأرض باعتبارها العنصر الأساسي في التنمية الزراعية

ثانياً: في مجال إدارة واستغلال الأرض الزراعية : تعتبر مسائلات القضاء المتعلقة بمسؤولية أصحاب الحقوق التصرفية في استغلال الأراضي الزراعية المملوكة للدولة، وكذلك بالنسبة لحائزي الأراضي بموجب عقود الإيجار المبرمة بينهم وبين وزارة الزراعة هي الضامنة لاستغلال الأراضي من اجل التنمية الزراعية .

لقد مرت الإشارة إلى أن القانون رقم 53 لسنة 1976 قد عني بتحقيق هدف الوظيفة الاجتماعية في غاية منح المزارعين حق الانتفاع بالأرض المملوكة (رقبة) للدولة، وهو مقابل ضمان زراعتها واستغلالها للتنمية الحيوانية كأساس مبرر لاعتبارات الاحتفاظ بهذا الحق. أشارت المادة الثانية من القانون :،،على صاحب حق التصرف استغلال الأرض لأغراض الإنتاج النباتي والحيواني وإجراء التصرفات التي تقتضيها تلك الأغراض وفقا للقوانين المرعية وان السبب الذي يمنح من أجله حق التصرف هو الزراعة، والمفروض أن يبقى هذا السبب معتبرا، فإذا ما تغيرت حالة الأرض وفقدت صفتها الزراعية زال سبب المنح، فتعود الأرض إلى مالكيها الأصلي (الدولة)،،، مقتبس... (5).

لقد فرض القانون على وزارة الزراعة مسؤولية مراقبة التزام أصحاب الحقوق التصرفية وفق صيغ الاجراءات التنفيذية التي عينتها تعليمات صدرت في 1976 لتطبيق ذلك. إذ تشكل على مستوى المحافظة / في مديرية الزراعة لجنة أو أكثر برئاسة مدير الزراعة وعضوية من الاتحاد العام للجمعيات الفلاحية وفنيين من الزراعيين والماليين عن المحافظة تتولى التحقيق عن المخالفات عن الأفعال المتسببة عن أصحاب الحقوق التصرفية ومسؤولياتهم بذلك. فإذا ما وجد أن السبب يعود إلى إهمال حق التصرف دون عذر مشروع، فان هذه اللجنة تصدر قرار بالحل وتستولي على المساحات التي يثبت ترك زراعتها دون عذر. إجراء اللجنة يستند في تطبيقاتها القرار 1253 لسنة 1985، حيث تصدر قرارها بعد إجراء الكشف ألموقعي وبعد التحقيق الميداني، يصدر تبليغ في إطار قواعد قانون المرافعات المدنية أسوة باجراءآت التقاضي في المحاكم، وتصدر اللجنة نتيجة ما يظهر لها من الوقائع القانونية التي تثبت أن السبب في ترك الزراعة يعود إلى فعل عمد لصاحب الأرض بجل الأرض ويرفع إلى (هيئة تمييز الإصلاح الزراعي سابقا) (المحكمة الاتحادية الثانية حاليا) للمصادقة عليه. وفي حالة تصديق القرار يتم إعادة تسجيل الأرض باسم وزارة المالية ملكا صرفا خالية من حقوق التصرف للغير، أي إعادة ملكية الدولة لها والتصرف بها من قبل أجهزة وزارة الزراعة التنفيذية.

بالنسبة للتشريعات التي تنظم إدارة واستغلال الأراضي، فان قانون رقم 35 لسنة 1983 عين التزامات المستأجرين . المادة / 4 منه أشارت إلى الغرض الذي أجرت من اجله (مجالات الإنتاج الزراعي بشقيه النباتي والحيواني) واستخدام الأساليب العلمية الحديثة

في ذلك وصيانة شبكات الري والبزل وعدم التجاوز على الحصص المائية المقررة في الأرض المؤجرة. لقد اعتبر القانون إخلالاً المستأجر بالتزاماته الأساسية التي ذكرت توا حسب شروط العقد التي تتمثل بعدم إزالته المخالفة بعد إنذاره من قبل اللجنة المختصة خلال فترة 3 شهر من دون عذر مشروع، حيث يصار الموضوع إلى وزير الزراعة لكي يقرر في إطار الصلاحيات الممنوحة له بمقتضى المادة / 6 من القانون إنهاء العقد والتعويض عما في الأرض من محروقات ومغروسات ومزروعات بقيمتها المستحقة للقلع. ولقد حول القانون حماية حقوق المستأجرين وضمان استقرار علاقتهم العقدية الاعتراض على قرار الوزير أمام (محكمة براءة موقع العقار) بفسخ وإنهاء العقد خلال سبعة أيام من تاريخ التبليغ، وفي هذه الحالة تقام دعوى تخضع إلى صيغ إجراءات التقاضي وفق أصول قواعد قانون المرافعات المدنية المرعية لدى القضاء العراقي للمتداعين في طرف الدعوى (المؤجر - ووزارة الزراعة باعتبارها صاحبة الأرض) وللمستأجر حق الطعن في القرار البدائي الصادر بهذا الخصوص أمام محكمة استئناف المنطقة خلال ثلاثين يوماً بصفتها التمييزية ويعتبر قرارها بهذا الخصوص نهائي.

إن هذه القوانين استهدفت تشجيع الاستثمارات الزراعية من خلال تأمين استغلال الأرض الشاغرة بمساحات كبيرة لتحقيق معدلات إنتاج عالية في الغلة وتحقيق إنتاج واسع .

المبحث التاسع: ظاهرة الشيوع في الأراضي الزراعية والبساتين:

يعتبر الحد الاقتصادي الأدنى للإفراز للأراضي الزراعية (20) دونم، وللبساتين (5) دونم... (9). الحائز على الأرض أو البستان بعد وفاته ينتقل ارثه إلى ورثته حسب الشريعة الإسلامية وقانون الأحوال الشخصية، فتكون حصصهم مشاعة، وجيل بعد جيل يكثر عدد الحصص وتقل مساحاتها، وتبتعد الروابط الاجتماعية وتكون حصص الورثة ضئيلة وعلى وجه الشيوع، وان هذا يؤدي إلى ضعف الدافع لتطوير الأرض أو البستان ويضعفها ومن ثم يعرضها للتدهور، ثم الهلاك بالنسبة للبساتين والإهمال بالنسبة للأرض وترك زراعتها . من البديهي كلما تزداد المساحة كلما تزداد الكفاءة الإنتاجية وتقل التكاليف عند الزراعة لأراضي أوسع بالمساحة.

انتشار ظاهرة الشيوع في الأراضي الزراعية والبساتين وبسبب ضئيلة المساحات لا تتلاءم ومتطلبات التنمية الزراعية . ونتيجة الإرث وشراء أسهم مشاعة تترتب عليهما سوء استغلال الأرض نتيجة عدم اهتمام شركاء في استغلال الأرض وضياع حقوق بعض الشركاء نتيجة سيطرة الأقوياء منهم من ذوي الأسهم الكبيرة مما ينعكس بالأذى على حقوق المجتمع في أداء الوظيفة الاجتماعية للأرض لاسيما بالنسبة للعناصر الغير ممتهنة للزراعة وهذا الأمر يدعو إلى التفكير جدياً لإيجاد حل عند انتقال تركة المتوفى إلى ورثته .

لقد سبق أن عالج قانون الإصلاح الزراعي رقم 117 لسنة 1970 حالة الشيوع للأراضي والبساتين الموزعة. حيث صدرت تعليمات رقم 69 لسنة 1973 المعدلة بالتعليمات رقم 3 لسنة 2000، موضحة انتقال الحقوق في الأرض والمنشآت والمغروسات وكافة المحروقات القائمة عليها إلى من تتوفر فيه الشروط القانونية للزراعة والاستغلال من الورثة الشرعيين بعد تنازل الورثة أو حسب توفر شروط الأفضلية في حالة عدم تنازلهم، على أن يقوم الوريث المستحق بدفع أقيام المنشآت والمغروسات والمحروقات إلى بقية الورثة .

وبذا نجد أن معالجة الشيوع ليست جديدة وقد ثبتت التجربة نجاحها. يتطلب تعميم الأمر وفق سياقات وتبشيع جديد، ليكون هو الطريق الناجح لمعالجة هذه الظاهرة دون المساس بالحقوق الشرعية للورثة بالاستعانة بالبنود الخاصة لإزالة الشيوع الذي تعرض لها القانون المدني . يعوض الورثة حسب الشرع وقانون الأحوال الشخصية لتحقيق الوظيفة الاجتماعية للأرض لما يخدم المجتمع .

المبحث العاشر: المناطق المتنازع عليها:

أصبح واضحاً للعراقيين بان الأراضي الزراعية وتوزيعها كانت مرتبطة بالوضع السياسي وتوجهات السياسيين، ومع تغيير النظام ظهرت مشاكل سياسية واجتماعية نتيجة التداخل السكاني في العراق. ترتبط هذه المشاكل بالتغيير العرقي أو القومي والطائفي والسكاني لتحقيق مصالح.

كثيراً ما تعاني من هذه المشكلة محافظات: كركوك ونيوى وديالى لأسباب عرقية وقومية.

1. ظهرت مشكلة تواجه الحكومة في الوقت الحاضر، بسبب سياسات التعريب في المناطق الكردية ونقل الأكراد إلى مناطق عربية

في زمن النظام السابق مما تسبب في تركهم لأراضيهم. وكذلك فان أحداث 2003، أدت إلى رجوع الأكراد إلى مناطق سكنهم والاستيلاء على أراضي الوافدين للإقليم، إضافة إلى ضغوط حكومة الإقليم على العرب الوافدين بترك أراضيهم وسكنهم مقابل بدل (عشرون مليون دينار) وتعويضهم عن المحدثات على الأرض (عشر ملايين دينار) أدت إلى عدم حسم موضوع أراضي متنازع عليها أما بسبب عائديتها الشخصية، أو بسبب ضم بعض الأراضي لتصبح إدارياً تحت تصرف إقليم كردستان ومنع العرب من حق التصرف بها. هذا الأمر يؤدي إلى عدم استقرار المواطنين وهدر في أموال الدولة وإساءة استعمال الأرض وضياع الحقوق.

2. ولمعالجة ذلك صدرت المادة 140 من الدستور العراقي بعد أحداث 2003 .

3. استناداً إلى كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء /: لجنة تنفيذ المادة 140 من الدستور المرقم 540 في 11/ 12/ 2011 والمبلغ بكتاب وزارة الزراعة / مكتب الوزير بالعدد 2863 في 18/ 12/ 2011، تشكلت لجنة استناداً إلى الأمر الإداري للهيئة العامة للأراضي الزراعية بالعدد 668 في 18/ 1/ 2012، وبعد زيارة اللجنة لمحافظة الموصل تبين ما يلي: بدأت اللجنة أعمالها في 22/ 1/ 2012 بغاية 26/ 1/ 2012 بزيارة قضائي الشيوخان ومخمور والتقت بالفلاحين، وكانت هناك شكاوي جماعية لعشرين تجمع وقرية في أفضية سميل والشيوخان ومخمور وتلكيف. وسلمت سندات : ملك صرف، وحق التصرف وعقود على أراضي، من قبل المشتكين إلى اللجنة لغرض إيجاد حلول بفك النزاع على أراضي متنازع عليها بين عرب وكرد في هذه المناطق. وتبين أن المشاكل يمكن حصرها بثلاث مجاميع هي:

أ. أصحاب الأملاك من عرب أصليين يسكنون المناطق منذ فترة قديمة قبل السبعينات ولديهم مستندات أصلية لأراضي يمتلكونها قانوناً في المناطق الكردية.

ب. عرب وافدين من محافظة صلاح الدين إلى محافظة الموصل وخاصة منطقتي مخمور والشيوخان، ملكوا أراضي زراعية من خلال (لجنة الشمال سيئة الصيت) السياسية لتعريب هذه المناطق.

ج. عرب وأكراد وزعت عليهم أراضي زراعية حسب قانون 117 لسنة 1970 بعقود.

4. بعد العام 2003 طرد العرب من السكان الأصليين أصحاب الأملاك وكذلك الوافدين العرب من مناطق كردية.

5. في مناطق داخل سهل نينوى (ربيعة، زمار، سنجار) طرد من أراضيهم أكراد وحلوا محلهم عرب لإغراض سياسية. وفي الوقت الحاضر رجع الأكراد وطردوا العرب، وتوجد 15 ألف عائلة عربية تسكن المعسكرات ومناطق غير آمنة وبلا مصدر عيش وهم بالأصل فلاحين، من الضروري إيجاد حلول لمشاكلهم، وتقدر مساحة الأراضي المتنازع عليها في محافظة نينوى بـ 155 ألف دونم. اغلب مناطق العرب وفيها أكراد (مثل زمار والشيوخان وسنجان) اعتبرت بقرار من حكومة الإقليم كردية لكي يكون هناك ممر للأكراد إلى كرد سوريا.

6. ولقد صدرت اقتراحات وتوصيات من اللجنة المشكلة بان حلول المشكلة تكون كما يلي:

أ. افتتح مكتب اللجنة تنفيذ المادة 140 من دستور جمهورية العراق في الموصل تتولى دراسة الموضوع من جميع جوانبه للعرب والأكراد. التمثيل يكون من كافة الشرائح في هذه اللجنة على غرار اللجنة المشكلة في كركوك واللجنة المشكلة في وسط وجنوب العراق للنظر في شكاوي المواطنين.

ب. تمكين العرب الذين لديهم أراضي ملك صرف، وحق تصرف واقعة في المناطق الكردية من استغلالها، سيما وبعضهم حصل على قرارات قضائية مكتسبة الدرجة القطعية بعدم معارضتهم في استغلالها.

ج. تمكين العرب المتعاقدين والموزع عليهم وفق أحكام قانون 117 لسنة 1970 في الأراضي المستولى عليها وفق قانون الإصلاح الزراعي من عرب الموصل الأصليين الغير مشمولين بالتعريب من استغلال مساحات عقودهم الزراعية.

د. إلغاء كافة العقود والقرارات التي أبرمت بتوجيهات لجنة الشمال (سيئة الصيت) ضمن سياسات النظام السابق للعرب الوافدين وفق أحكام القانون 35 لسنة 1983، وإعادةها إلى أصحابها الشرعيين.

هـ. عرض موضوع قراري الاستملاك والإطفاء المرقمين 358 و 656 في 1978 على الجهات العليا للبت في إلغائها وإعادة الأراضي إلى أصحابها الشرعيين والأخذ بنظر الاعتبار التعويضات التي سلمت إلى المستملكة منهم الأراضي أو المطلقاً حق التصرف

فيها وإلغاء كافة العقود الزراعية التي أبرمت على هذه الأراضي.

و. تمكين الفلاحين العرب الوافدين والعائدين إلى أراضيهم السابقة واستغلال المساحات التي كانوا متعاقدن عليها والموزعة عليهم وأعدت الحال إلى ما قبل ترحيلهم بإعادة العقود الزراعية وقرارات التوزيع لهم التي ألغاه النظام السابق، وإيجاد أراضي زراعية بديلة عن العقود السابقة التي يتعذر استغلالها.

ز. بناء مجمعات سكنية واطقة الكلفة للمرحلين (من غير المتعاقدين) من الذين تركوا مجمعاتهم السكنية السابقة المملكة لهم دور سكنية فيها وتعويضهم عن اقيامها باعتبارها قائمة وإيجاد أراضي زراعية لهم كونهم لا يمتنون مهنة أخرى.

ح. إعادة النظر في مبالغ التعويض، حيث (20 مليون دينار) أو (10 مليون دينار) غير مجزية لكي يتمكن الفلاح العائد إلى منطقتهم من تمشية أمور حياته بالإضافة إلى تعويضهم عن المحدثات والمغروسات القائمة في أراضيهم المتروكة.

7. أراضي متنازع عليها بمساحات واسعة في محافظة كركوك. عرضت على اللجنة الوزارية لوزارة الزراعة مشاكل أراضي متنازع عليها في كركوك، وقد رفعت اللجنة الوزارية المشكلة بالأمر الوزاري 108 في 9/ 3/ 2011 بكتابها المرقم 16 في 19/ 7/ 2011 وإلحاقاً بكتاب الهيئة العامة للأراضي الزراعية 19 في 28/ 4/ 2011 تقرير رفع إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء / دائرة شؤون اللجان مع تقرير سابق، تضمن أهم المشاكل معززة بأهم الأدلة والأوليات، على مستوى فردي وجماعي لفلاحين في مناطق من كركوك على أراضي متنازع عليها. وندرج أهم ملاحظتنا على الشكاوي وهي:

أ. هناك أراضي واسعة المساحات عليها مشاكل نزاع لحد الآن.

ب. رفعت من قبل اللجنة الوزارية التي يرئسها مدير عام الهيئة العامة للأراضي مقترحات إلى لجنة المادة (140) للأخذ بها. من أمثلة ذلك أراضي وزعت على وافدين من صلاح الدين وديالى إلى كركوك مأخوذة من أكراد ربما بعضهم لم يلتحق بالعسكرية في فترة النظام البائد والبعض ترك كركوك للانتحاق مع أقرانه بمقاومة النظام.. الخ، ففي هذه الحالات يجب فسخ هذه العقود وإرجاع الأراضي إلى أصحابها الشرعيين، أما إذا كان سبب الإلغاء هو التنازل أو تغيير المهنة أو بعدم وجود مبرر، فعند ذلك يلغى العقد وتعرض الأرض للبيع بالمزايدة على قانون 35 لسنة 1983. أغلب هذه المقترحات مشابهة للمقترحات التي رفعت بخصوص حل المشاكل على الأراضي المتنازع عليها في الموصل أعلاه.

ج. من المشاكل الأخرى أن البعض من الفلاحين قد ارتحل عن أرضه بطوع إرادته وتركها دون استغلال في الزراعة، وأن البعض الآخر استولي على أرضه كونها من المحرمات لقرابها من منشآت نفطية وعض عنها في مناطق أخرى وبتأييد من رئاسة المنطقة الزراعية في كركوك، تعتبر مثل هذه الحالات سليمة من ناحية الاجراءات وذلك لأنها تتناغم مع الأصول والقوانين المرعية.

د. أما بخصوص إعادة التوزيع على الموزع عليهم السابقين، فينبغي الوقوف على أسباب تركهم الأراضي الزراعية بالرجوع إلى السجلات المركزية من خلال لجان التحقيق.

هـ. هناك شكاوى من مواطنين متعاقدين على أراضي وفق القانون 117 لسنة 1970 مستملكة بموجب القرار 369 لسنة 1975، قد ألغيت عقودهم والشكاوى تنصب على أسباب إلغاء هذه العقود، بما إن المشكلة قائمة على أراضي مستملكة فحل المشكلة يكون من قبل هيئة دعاوى الملكية ويتم فسخ العقد ورجوع الأرض إلى المالك الأصلي، وان ذهاب مديرية زراعة كركوك إلى إلغاء العقد هو غير قانوني.

و. هناك ملاكين استولي على أراضيهم ووزعت بعد ذلك على فلاحين، إن فسخ العقود أساسا جاءت غير صحيحة وبذلك يكون الفصل في هذه المواضيع من اختصاص هيئة دعاوى الملكية في حالة وجود دعاوى مقامة عليها، وان هذه الهيئة ذهبت إلى رد الدعاوى بسبب حاجة الجهة المستملكة عملاً بأحكام القانون رقم 13 لسنة 2010.

ز. هناك دعاوى من قبل مواطنين عرب هدمت دورهم، ولكنهم لا يمتلكون ثبوتات رسمية (لا يمتلكون لقرار التوزيع 5779 في 18/ 4 / 1980).

ح. الموضوع شائك وهناك تخوف من أن تستفيد جهة أو قومية (الكرديّة) على حساب قوميات أخرى ويقترح أن يحل الموضوع سياسياً وفي أجواء تناغم وتعايش.

8. فيما يخص ديالى، هناك لجنة ثالثة تخص ديالى والوسط والجنوب قامت بالنظر بكثير من القضايا وقد حسمت كثير منها ومازالت عاكفة على حل ما يعرض عليها من مشاكل لحد الآن.

9. اللجنة الخاصة بمحافظة كركوك قد أنهت أعمالها تقريبا أما لجنة الموصل فقد أوقفت أعمالها وذلك لسيطرة تنظيم داعش الإرهابي على المحافظة بالإضافة إلى سيطرة قوات البيشمركة على مناطق أخرى.

المبحث الحادي عشر: التوسع العمراني للبلديات:

1. نص القانون رقم 80 لسنة 1970: تملك الوحدات الإدارية (البلديات) الأراضي الأميرية الصرفة الواقعة ضمن حدود البلدية وكذلك المساحات التي تحتاج إليها هذه الوحدات الإدارية من البساتين الحكومية والأراضي الأميرية المخصصة للنفع العام لأغراض تنفيذ التصاميم الأساسية. استنادا لذلك قامت البلديات على امتداد الفترة الزمنية الماضية بضم أراضي جديدة لغرض التوسع وكان ذلك على حساب الأراضي الزراعية والبساتين والمناطق الخضراء المحيطة بهذه البلديات. إن هذا الأمر أدى إلى تناقص هذه الأراضي وضياع الحقوق القانونية لأصحاب الأراضي وتكليف الدولة أموال طائلة لتعويض أصحاب الحقوق التصرفية أو من أصحاب الأملاك وبالتالي إطفاء حقوقها وتسجيلها في البلدية المعنية. لم يؤخذ على محمل الجد دراسة هذا الأمر وإيجاد البدائل لمواكبة التوسع السكاني، أو تطبيق نموذج من النماذج المطبقة في دول العالم المتطورة لتنفيذه في العراق.

2. قيام أصحاب الحقوق التصرفية أو الذين يملكون أراضي زراعية أو بساتين تقع داخل حدود البلديات بتقطيعها إلى قطع سكنية صغيرة وبيعها بالتواطؤ مع دوائر التسجيل العقاري وبشكل مشاع وبدون رقابة أو ردع قانوني أدى إلى تشتيتها وإزالة الواقع الزراعي فيها وإزالة الأشجار والنخيل بمراًى ومسمع من الجهات الإدارية في الافضية والنواحي. مع العلم أن كثير من التشريعات قد منعت تغيير جنس الأرض الزراعية والبساتين إلى سكنية.

المبحث الثاني عشر: بعض المشاكل التي تواجه استغلال الأراضي الزراعية:

1. النمو السكاني داخل الريف: العوائل الفلاحية تكون في الغالب كبيرة (لا يوجد تحديد نسل) مما يؤدي إلى نمو سكاني كبير. أدى ذلك إلى مطالبة هؤلاء إلى توفير فرص عمل أو بتوفير أراضي زراعية. ومن نتائج ذلك هو التنافس بينهم على المساحات الشاغرة وتوزيع ارض الوالد المتوفى بينهم، وهذا الأمر كان من أسباب مشاكل الأرض التي من ضمنها تشتت المساحات وقلة مساحة الوحدة الزراعية بسبب تقسيم الأرض بين أفراد الأسرة الواحدة.

2. ترك استغلال الأراضي الزراعية لأسباب شحة وانقطاع المياه في الصيف وزيادة تكاليف زراعة الأرض.

3. تدهور في الصفات الإنتاجية للأرض بسبب عدم خدمتها بعمليات منها التسميد... الخ.

4. عدم إيجاد حلول للأراضي المغدقة والمالحة والهامشية بإعادتها للاستعمال أو استغلال الممكن منها بزراعتها بضروب مقاومة ونباتات مفيدة أخرى كمصدات للرياح والمناعة للزحف الصحراوي... الخ.

5. عدم الاهتمام بزراعة المحاصيل الإستراتيجية مثل البنجر السكري وقصب السكر والقطن وغيرها وخروجها من الإنتاج، حيث كانت هذه المحاصيل تزرع في مزارع متخصصة خاضعة إلى مراقبة من الدولة وبعد انتقالها للأشخاص انتفت عنها صفة الرقابة والدعم مما أدى إلى تدهورها.

6. عدم الاهتمام بالبنية التحتية للصناعات الغذائية وعدم تشجيعها من قبل الدولة أدى إلى حالة الاستيراد المفتوحة من الخارج كمعجون الطماطة والزيوت النباتية والسكر... الخ وهذا اثر سلبا على التنمية الزراعية وليس فقط على استغلال الأراضي الزراعية.

المبحث الثالث عشر: الأرض مصدر احتياطي للاقتصاد:

أن اقتصاد الدولة العراقية يعتمد اعتمادا كاملا على الموارد المتأتية من تصدير النفط بالدرجة الأساس في الوقت الحاضر بالرغم

من وجود مصادر معطلة لمختلف الأسباب.

هناك مصدر إستراتيجي آخر مدخر إلى وقت الأزمات والظروف الاقتصادية الحرجة وهو مصدر الأراضي بكل أصنافها وحقوقها وأجناسها وهي ملك لخزينة الدولة وهذه هي أموال للدولة أودعت لأفراد الشعب بالتوزيع أو بالتعاقد أو بالإيجار أو بالحقوق التصرفية، وفي أوقات مثل التي نمر بها في الوقت الحاضر من عجز في الميزانية ونقص في الأموال والعملية الصعبة وفي حالة عدم كفاية الواردات المتأتية من مصادر الاقتصاد الأخرى. تلجأ الحكومة إلى أساليب مثل رفع التعريفات الكمركية وفرض الضرائب وجباية رسوم خدمات حكومية أو رفع أسعار مشتقات النفط وكل هذه الأساليب تعتبر إجراءات سلبية لدى الشريحة الواسعة من الشعب وربما تحشد الشارع ضد مثل هذه الإجراءات، لذلك بات مهم التفكير ببدائل أخرى إذ يمكن للدولة أن تبيع حقها كاملاً في ملكية الأرض إلى كل من وضع يده على مساحة معينة: مثل الموزع عليهم أو المتعاقدين أو المؤجرين أو يبيع حق الدولة الباقي من الحقوق التصرفية للأشخاص الممنوحة لهم ويكون هذا بتشريع يعطي حق تملك الأرض إلى هؤلاء مقابل بدل نقدي مقدر في حينه وحسبما نصت عليه التشريعات الخاصة بالتقدير. سيحقق هذا البديل إيرادات عالية للخزينة مع العرض أن الدولة بإمكانها استرداد هذا الحق عند عودة الاقتصاد إلى حالته الطبيعية وعندما تكون الموارد المالية عالية وتحقق الفائض العام وعند حاجة الدولة للأراضي فيمكنها استملاك تلك الأراضي مقابل تعويض مجزي للمالك.

المبحث الرابع عشر: الوصايا المؤسسية لإدارة الأراضي:

الأراضي الزراعية هي جزء من أملاك الدولة، وبالتالي فإن إدارتها تعود للحكومة الاتحادية علماً أن المادة 27/ ثانياً من الدستور تقضي بأن (تنظم بقانون الأحكام الخاصة بحفظ أملاك الدولة وإدارتها وشروط التصرف بها والبنود التي لا يجوز النزول عن شيء من هذه الأموال) ولغاية صدور القانون فإن العمل ينبغي أن يستمر على وفق القوانين النافذة استناداً إلى حكم المادة (130) من الدستور.

وبما أن الأرض هي أحد أهم العناصر في اقتصاد أي بلد ولها أهمية قصوى في تحديد سياسة البلد ووضع الخطط الإستراتيجية لتطوير المجتمع، لذلك كانت الأراضي تدار من قبل عدة مؤسسات تتبع وزارة الزراعة التي كانت الجهة الأولى في إدارة الأراضي والإشراف عليها بالإضافة إلى عدة جهات أخرى منها دوائر عقارات الدولة ودوائر التسجيل العقاري، وكانت الجهة المختصة هي دائرة الأراضي الزراعية العامة المسماة سابقاً الهيئة العامة للأراضي الزراعية وهي وليدة أربع مديريات عامة: مديرية التسوية العامة ومديرية الاستيلاء العامة ومديرية التوزيع العامة ومديرية التسجيل العامة التي دججت بالهيئة المذكورة وأعطيت صلاحيات هيئة تمييز الإصلاح الزراعي الملغية وكذلك بعض صلاحيات المجلس الزراعي الأعلى.

بعد الرجوع إلى سلسلة مؤسسات والجهات الإدارية والمسؤولة عن إدارة الأراضي في العراق منذ السبعينات من القرن الماضي يظهر الآتي:

1. المجلس الزراعي الأعلى: كان مسؤولاً عن إدارة الأراضي في العراق وترتبط به محكمة التمييز الزراعي وتشكيلات الإصلاح الزراعي الأخرى ومن ضمنها رئاسات المناطق الزراعية في المحافظات.

2. مرحلة الثمانينات: بالتحديد بعد عام 1987 والتسعينات تم إلغاء وزارة الزراعة والإصلاح الزراعي وإلغاء قانونها رقم 6 لسنة 1979 وإصدار قانون جديد برقم 34 لسنة 1987 لإعادة تشكيل وزارة الزراعة وتشكيل الهيئة العامة للأراضي الزراعية لإدارة الأراضي في العراق بالقانون رقم 7 لسنة 1993 لتكون من تشكيلات وزارة الزراعة.

لما تقدم نرى مدى تأثير الدولة ومؤسساتها بإدارة الأراضي والسيطرة عليها وهو يعتبر من أهم أولويات نجاح الدولة، لذا نرتأي أن تكون هيئة عليا لإدارة الأراضي في العراق أسوة بالهيئة العليا للاستثمار تتكون من خبراء وفنيين وقانونيين لرسم سياسة إدارة الأراضي بجميع صنوفها وأجناسها وحقوقها، ربما تكون الدائرة العامة للأراضي الزراعية نواتها لما تمتلكه من كوادر ذو خبرة واسعة في إدارة الأراضي وقوانينها وحل مشاكلها، لتكون مواكبة للتغيرات في إدارة البلد بعد تنفيذ قانون إدارة المحافظات ولتبقى الأرض تحت قبضة السلطة العليا الفدرالية للدولة لمراقبتها وتنفيذ مشاريعها الإستراتيجية عليها.



1. النظام القانوني للملكية الأرض والحيازة في العراق استقر على أساس ترسيخ حقوق للأفراد في الأرض التي يستغلونها ومنها حق التصرف.
2. نصت العديد من القوانين والقرارات التي تناولت تنظيم وتحديد الملكية الزراعية على حق التملك والتصريف بالأرض لتحقيق الوظيفة الاجتماعية للأرض.
3. إن الجهات الرقابية التي تعمل في مجالات تنظيم حقوق الملكية لمتطلبات تشريعات الإصلاح الزراعي، واللجان التي تختص بذلك ومنها لجان الأراضي والاستيلاء ولجان شؤون الموزع عليهم، والتي تخضع قراراتها للتدقيق من قبل دائرة الأراضي الزراعية العامة في وزارة الزراعة والمحكمة الاتحادية الثانية، جميعها ضمانات لتحقيق المرجو من توزيع الأراضي وهي التنمية الزراعية ألا أن بعض كوادر هذه اللجان (خاصة لجان الأراضي والاستيلاء) في مديريات الزراعة في المحافظات لا يرتقي إلى المستوى المهني المطلوب / مطلوب حقوقيين وعلى اقل تقدير لرئاسة هذه اللجان.
4. السبب الذي منح من أجله حق التصرف هو الزراعة والمفروض أن يبقى هذا السبب معتبرا وملتزم به، وإذا لم يكن التزام بهذا السبب وفقدت الأرض صفتها الزراعية زال سبب المنح وتعود الأرض إلى مالكيها الأصلي وهي الدولة (وزارة المالية).
5. انتشار ظاهرة الشيوع في الأراضي والبساتين وبسبب ضئيلة مما يترتب عليه سوء استغلال الأرض نتيجة لعدم اهتمام الشركاء وضياع حقوق بعضهم بسبب سيطرة الأقوياء ذو الأسهم الكبيرة مما ينعكس بالأذى على حقوق المجتمع في أداء الوظيفة الاجتماعية للأرض.
6. التحايل على القانون لبيع أراضي صغيرة المساحات (مثل البيع الحكمي بقرارات) مما يشجع على تفتيت البساتين والأراضي الزراعية (البساتين التي مساحتها اقل من 5 دونم والأراضي الزراعية التي مساحتها اقل من 20 دونم).
7. التحايل من قبل الموزع عليهم الأراضي، بان يتم اتفاق خارجي بين صاحب الأرض الموزع عليه وشخص آخر يقوم بشراء الأرض وهذا مخالف للقانون: المادة 24 من القانون 117 تنص على منع أي ترتيب حق عيني على الأرض مثل البيع والرهن من قبل الموزع عليه. والصحيح هو أن يتنازل الموزع عليه للأرض للدولة فقط وأن تعلن الأرض للمزايدة بعد ذلك / (مما يعد مثلبة وحيود عن الغرض الذي وزعت من أجله الأرض ومخالفة للقيود القانونية).
8. تأثر الأرض بمؤثرات سياسية مما ينتج عنه أثر سلبي في استغلال الأرض.
9. المساحات الصالحة للزراعة في العراق هي 31 مليون و 617 ألف و 680 دونم . الموزع والمعقود منها هو كالاتي... (4) :
 أ. المساحات الموزعة والمعقودة وفق القانون 117 لسنة 1970 تقريبا 6 مليون و 995 ألف دونم .
 ب. المعقودة على قانون 35 لسنة 1983 ، 10 مليون و 240 ألف و 630 دونم .
 ج. المعقودة على قرار 350 لسنة 1983 81 ألف و 155 دونم .
 د. المعقودة على قرار 995 لسنة 1985 / بحيرات اسماك : 18 ألف و 961 دونم .
 هـ. المعقودة على قرار 178 لسنة 1984 / بيض المائة 2851 دونم .
 و. المعقودة على قرار 455 لسنة 1983 / مشاتل 961 دونم .
10. علما أن المساحات المستغلة قد توسعت بتوسع ابرام عقود جديدة وفق القانون 35 لسنة 1983 وقانون الاستثمار رقم 13 لسنة 2006.
11. الباقي من الأراضي الصالحة للزراعة غير الموزعة والتابعة للدولة كبيرة تبلغ بحدود 15 مليون دونم بالإضافة إلى أملاك خاصة، من المفروض استثمارها زراعيا وفق تشريعات الاستثمار الزراعي الحديثة.
12. المساحات غير الصالحة للزراعة استنادا إلى المصدر... (4) تبلغ 41 مليون و 985 ألف و 691 دونم، على الدولة

استصلاحها وتوزيعها أو إبرام عقود عليها وفق الأصول.

12. الأرض مصدر احتياطي لاقتصاد الدولة في حالة تعرضها لازمات اقتصادية حادة وقلة موارد مالية، وللدولة التصرف بما يبيع حق التملك مقابل بدل نقدي لتوفير مبالغ كبيرة جدا.

13. الحكومة الفدرالية هي المسؤولة على إدارة الأراضي في العراق ولا يجوز توزيعها على المحافظات.

المقترحات

1. اصدار تشريع بتمليك الاراضي والبساتين المملوكة للدولة للأشخاص ملكا صرفا ببدل نقدي يقدر من قبل لجنة مختصة وهي أ.الاراضي الموزعة والمعقودة وفق القانون 117 لسنة 1970 للفلاحين والمتعاقدين الذين ثبت استغلالهم للأرض أكثر من خمس سنوات .

ب. أصحاب العقود في المساحة المستغلة من قبلهم وفق القوانين والقرارات الأخرى إن كانت تقل عن 100 دونم وان كانت مساحة العقد أكثر من 100 دونم بتملك صاحب العقد مساحة تعادل وحدة التوزيع في منطقته أو المناطق القريبة المجاورة إن ثبت استغلاله وتصرفه بما لأكثر من 5 سنوات على أن يبقى باقي العقد حسب ارتباطاته القانونية.

ج. يدفع البدل على أقساط لمدة محدودة كأن تكون خمس سنوات .

2. بيع حق التصرف للأراضي المملوكة للدولة والبساتين لأصحابها ببدل نقدي وفق ما جاء أعلاه.

3. الدولة هي الجهة المالكة للأراضي ويمكنها استردادها وقتما شاءت وذلك باستملاكها ببدل مجزي.

4. لمعالجة ظاهرة الشيوع يصدر تشريع بنقل الحقوق في الأراضي والمحدثات القائمة عليها (مغروسات ومنشآت ومكائن ...) من صاحب الأرض المتوفى إلى الوريث المستحق من الورثة الشرعيين ممن تتوفر فيهم الشروط القانونية للزراعة والفلاحة على أن يقوم بدفع قيمة الأرض وما عليها بعد تقديرها من قبل لجنة من خبراء إلى بقية الورثة حسب قانون الأحوال الشخصية والشريعة الإسلامية.

5. تصفية حالات الشيوع وفق ما نص عليه القانون المدني لسنة 1951. واعتبار المساحات التي هي اقل من الحدود الدنيا للإفراز مشاع غير قابلة للقسمة وتطبق عليها أحكام القانون المدني بإزالة الشيوع.

6. اقتراح تشريع يمنح المحاكم النظر في إصدار قرارات بيع حكومي للمساحات الصغيرة من الأراضي الزراعية والبساتين منعا للتفتيت .

7. مراقبة دوائر التسجيل العقاري ومحاسبتها بشدة في حال تمشية معاملات البيع على سبيل الشيوع للأراضي الزراعية والبساتين لغرض تحويلها إلى قطع سكنية، وإصدار تشريع يفرض ضريبة عالية لمنع تحويل الأراضي الزراعية والبساتين إلى أراضي سكنية.

8. إيجاد بديل عن التوسع العمراني الأفقي للمدن والقصبات باعتماد البناء العمودي، وتطبيق نموذج ناجح لأحد الدول المتقدمة وتعميم ذلك في العراق، وتقييد البلديات بالتوسع على حساب الأراضي الزراعية.

9. إعادة النظر بالتخصيص بما يتعلق بأراضي وزارة الدفاع (أراضي المعسكرات والمطارات الجوية)، علما أن هناك لجنة من مديرية الإسكان العسكري تعمل في سياق هذه النشاطات، المطلوب من الحكومة تعيين الحاجة الفعلية لهذه الأراضي، وتسجيل باقي المساحات أصوليا إلى وزارة المالية بحيث يستفاد منها في الزراعة.

10. نقترح أن توضع تشريعات حديثة تتلاءم مع رغبة المستثمرين في الاستثمار الزراعي للأراضي بما يفيد إصلاحها أو استغلال الأراضي الصالحة الغير المستغلة للزراعة على أن تبقى الأرض ملكا للدولة، وفق آليات تسهل من الاستثمار علما أن قانون الاستثمار المعدل للقانون 13 لسنة 2006 :

أ. خالي من أحكام تنظيم موضوع تخصيص الأراضي.

ب. معالجة قانون الاستثمار 13 لسنة 2006 لموضوع الحوافز لم تكن وافية ولا ترتقي إلى مستوى المعالجات التشريعية الحديثة.
11. تشكيل هيئة عليا لرسم سياسة ادارة الاراضي في العراق تتكون من خبراء وفنيين وقانونيين نواتها في دائرة الاراضي الزراعية العامة.

شكر وتقدير إلى الدكتور رافع شبر/ القسم القانوني في هيئة المستشارين لمكتب رئيس الوزراء للمساعدة التي أبدتها في عرض آراء بما يتعلق بالقانون المعدل لقانون الاستثمار 13 لسنة 2006.

المصادر

1. ماجد جاسم عيادة الشمري 2005 , توزيع الأراضي الزراعية ومراحل تطوير أنظمتها في العراق. الهيئة العامة للأراضي الزراعية في العراق / وزارة الزراعة . بحث غير منشور
2. القانون المدني العراقي لسنة 1940 , (كافة القوانين والقرارات التي تناولتها الدراسة تستند أساسا إلى القانون المدني العراقي الذي يعتبر الأساس والمعتمدة أصلا) . وهناك قوانين ذكرت بعد هذا التاريخ/ 1940 تمثل قوانين خاصة لمعالجات خاصة
3. دارون ونر (إصلاح الأراضي والأعمار في الشرق الأوسط) 1932 , بيروت , مذکور في متن دراسة قام بها الأستاذ المرحوم سمير حسين رشيد العبيدي / مدير عام هيئة الأراضي الزراعية في 2001: مباحث في الأطر التنظيمية والتشريعية
4. إحصائيات والأرقام متوفرة لدى الهيئة العامة للأراضي الزراعية, تم جمعها من مديريات الزراعة في المحافظات. اتصال تلفوني في 2011/ك 1
5. ماجد جاسم عودة الشمري : 2011 , , دراسة حول الأراضي الزراعية في العراق والقوانين التي تحكمها , , بحث غير منشور في 2008 , المعلومات محدثة في 2011 بناء على أرقام اعتمدت من قبل الهيئة العامة للأراضي الزراعية .
6. إسماعيل علوان التميمي , 2010 : نحو إستراتيجية نهضة زراعية شاملة , أفلام حرة
7. الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات , التعداد الزراعي لعام 2001
8. رسالة وزارة التخطيط علي بابان بكتاب الوزارة 2 / 2 / 7981 في 1 / 6 / 2010 الموجه إلى اللجنة العليا للمبادرة الزراعية , إشارة إلى كتاب اللجنة المرقم 53 في 14 / 3 / 2010 المتضمن مؤتمر النهوض بالقطاع الزراعي في المحافظات المنعقد في ك 1 2009
9. دراسة أسباب تدهور البساتين في العراق وسبل معالجتها / إعداد لجنة فنية متخصصة من وزارة الزراعة 2006
10. قانون الاستثمار المعدل للقانون 13 لسنة 2006.