

Administrative Regulation of Property Rights Agricultural Lands as a Model

Elaf Saeed Mageed

Tagreed Muhammad

Qaddouri

College of Law/ University of
Baghdad

College of Law/ University
of Baghdad

Elaf.abd1002@colaw.uobaghdad.edu.iq

Dr.tagreed@colaw.uobaghdad.edu.iq

Accepted Date: 16/2/2025.

Publication Date: 1/4/2026.



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Abstract

The right to property is considered one of the most important original real rights. Its originality lies in the fact that it is a comprehensive and exclusive right, as the right of ownership grants the owner powers over the property that no one else enjoys. It is one of the most significant individual rights and the most expansive in scope, recognized in most positive legal systems and declarations of rights, though its extent and scope may vary in terms of quantity and quality based on the social, economic, and political philosophy underpinning the legal system of each country. Due to the inherent importance of the right to property, legal perspectives on it have varied over time. Initially, it was viewed as an absolute right with no restrictions, but later, attention shifted toward seeing it as a social function. Additionally, there is an argument that the right to property serves a social function, not that it is inherently a social function in itself. Despite the various views on this matter in different countries, the imposition of restrictions on property rights over time cannot be

denied. Scholars have long acknowledged the social function of property, and since one of the primary functions of the state is to maintain public order in society, this concept has played a crucial role in imposing limitations on property rights. A review of international agreements, declarations of rights, and modern constitutions across different countries reveals that they recognize the right to private property and provide it with the necessary protection. However, they also acknowledge that legislation can impose restrictions on it to fulfill the social function of private property. The absolute nature that once accompanied the right to property, or the freedom to own the object of the right, no longer aligns with the developments in the role of the state and the interventionist character necessitated by recent developments. Therefore, private property—both movable and immovable—has been subject to restrictions imposed by administrative control, such as those placed on the ownership of agricultural land...

Keywords: Administrative control of property rights, legislative control, legal basis, Legal restrictions on property rights, Legal restrictions on the freedom to Own, agricultural land.

الضبط الإداري لحق الملكية (الأراضي الزراعية أنموذجاً)

تفريد محمد قدوري**
كلية القانون/ جامعة بغداد

إيلاف سعيد مجيد*
كلية القانون/ جامعة بغداد

Dr.tagreed@colaw.uobaghdad.edu.iq

Elaf.abd1002@colaw.uobaghdad.edu.iq

تاريخ النشر: 2026/4/1.

تاريخ القبول: 2025/2/16.

المستخلص

يعد الحق في الملكية من أهم الحقوق العينية الأصلية وتتمثل هذه الاصلية في انه حق جامع مانع، لما يقرره الحق في التملك للمالك من سلطات يستأثر بها على الشيء محل الحق الذي لا يتمتع بها أحد غيره، فهو واحد من أهم الحقوق الفردية وأوسعها نطاقاً، وهو من الحقوق المسلم بها في غالبية التشريعات الوضعية واعلانات الحقوق وأن أختلفت مداها أو نطاقها كماً وكيفاً بحسب الفلسفة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي يقوم عليها النظام القانوني في كل دولة، وأثر هذه الأهمية الملاصقة للحق في الملكية فقد اختلفت الاتجاهات الفقهية بصدده على مر الزمان... وعلى الرغم مما سبق بصدده هذا الموضوع في الدول المختلفة فلا يمكن انكار القيود التي فرضت عليه على مر الزمان، اذ يعترف الفقهاء وعبر الأزمان ان للملكية وظيفة اجتماعية يحققها، وبما ان من أهم وظائف الدولة هي المحافظة على النظام العام في المجتمع فكان لهذا المفهوم دوراً كبيراً في فرض القيود والمحددات على الحق في الملكية.

ونجد من خلال الاطلاع على الاتفاقيات الدولية واعلانات الحقوق والداستاتير الحديثة في الدول المختلفة انها تعترف بحق الملكية الخاصة وتوفر له الحماية اللازمة، الا اننا نجد في ذات الوقت انها تعترف للتشريع بوضع الضوابط عليه تحقيقاً للوظيفة الاجتماعية للملكية الخاصة، اذ ان صفة الاطلاق التي كانت ملاصقة لحق الملكية أو للحرية في التملك على محل الشيء لم تعد تنسجم مع التطورات الحاصلة لدور الدولة والطابع التدخلية الذي اقتضته التطورات المستجدة، وخضعت بالتالي الملكية الخاصة

* طالبة ماجستير
** أستاذ مساعد دكتور

من المنقولات والعقارات للقيود المفروضة من سلطة الضبط الإداري، ومنها على سبيل المثال ما وضعت من قيود على ملكية الأراضي الزراعية.
الكلمات المفتاحية: الضبط الإداري لحق الملكية، الضبط التشريعي، الأساس القانوني، القيود القانونية الواردة على حق الملكية، القيود القانونية الواردة على حرية التمك، الأراضي الزراعية.

المقدمة

Introduction

أولاً: أهمية البحث: يعد حق الملكية من الحقوق الأساسية التي تقرها التشريعات في مختلف البلدان بعده أحد الضمانات الأساسية للحرية الشخصية والتي كفلتها غالبية الدساتير ضماناً للأفراد وحماية لهم، وهو من الموضوعات المهمة قديماً وحديثاً فلا يندثر أو يستهلك البحث فيها، إذ إن مضمون حق الملكية يتحدد ويتغير تبعاً لتطور العلاقات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في المجتمع الأمر الذي يستتبع دراسته والبحث فيه بصورة متزامنة مع المتغيرات الحاصلة والتي منها إمكانية تدخل سلطة الضبط الإداري للحد من هذا الحق وبصور مختلفة حتى بات هذا التدخل يشكل تهديداً جوهرياً للحق يصل الأمر إلى انتزاعه من صاحبه أو إلى حظر إجراء معين يتعلق به، فضلاً عن بحث أهمية هذا التدخل في تحديد توجه الدولة لحماية جانب معين، كما في تدخلها في الحد من ملكية الأراضي الزراعية لحماية للثروة الوطنية.

ثانياً: إشكالية البحث: تتمثل مشكلة هذا البحث في عدد من التساؤلات فضلاً عن العقبات في جوانب متعددة يقتضي الوقوف عليها وتشخيصها، ونعرض لاهم هذه التساؤلات وكما يلي:

1. ما هو الأساس الذي يبيح لسلطة الإدارة التدخل للحد من الحق في الملكية المحمي دستورياً؟
 2. هل لسلطة الضبط الإداري مدى معين في تقييد الحق في الملكية في حدود التشريعات النافذة؟
 3. ما هي فلسفة المشرع المتبعة عند فرضه القيود على الحق في الملكية والغاية المتوخاة من فرض القيود؟
- ثالثاً: أهداف البحث: يهدف البحث إلى تحقيق جملة من الأهداف النظرية والتطبيقية ومن أهمها ما يأتي:

1. تحديد أهم المفاهيم النظرية العلمية المرتبطة بموضوع البحث.
2. دراسة الفلسفة التشريعية التي تتبعها الدولة عند وضع قيد على حق الملكية.
3. بيان ماهو الأساس القانوني لسلطة الإدارة الضبطية في مجال حظر أو تقييد أو تنظيم حق الملكية.
4. محاولة تسليط الضوء على حدود سلطة الضبط ومدى شرعيتها في حدود الدستور.
5. التعريف بالتشريعات التي تضمنت وضع حدود على الحرية أو الحق في ملكية الأراضي الزراعية.

ثالثاً: هيكلية البحث: للإحاطة بموضوع دراستنا قسمنا البحث إلى مطلبين، نتطرق في المطلب الأول لبيان المقصود بالضبط الإداري لحق الملكية ومن خلال ثلاثة فرعين نبحت في الفرع الأول لتعريف الضبط الإداري لحق الملكية والأساس القانوني لسلطة الضبط الإداري في تقييد حق الملكية، وفي الفرع الثاني لحدود سلطة الضبط الإداري في تقييد الحقوق والحريات، فيما نخصص المطلب الثاني لبيان القيود التي ترد على ملكية الأراضي الزراعية ومن خلال فرعين نبين في الفرع الأول للقيود التي ترد على حرية تملك الأراضي الزراعية فيما نبحت في الفرع الثاني للقيود التي ترد على حق ملكية الأراضي الزراعية، وسنعب ذلك بخاتمة نضمنها اهم ما توصلنا اليه من استنتاجات ومقترحات.

المطلب الأول

التعريف بالضبط الإداري للحق في الملكية

Administrative Control of Property Rights

يعد حق الملكية احد اهم الحقوق الأساسية التي قد يتمتع بها الافراد، واذ تباشر الإدارة سلطتها على هذا الحق فهو مقيد باعتبارات كثيرة غالبها يصب في حماية النظام العام بعناصره المختلفة والمعاصرة، ومن خلال هذا المطلب سنبيين ما المقصود بالضبط الإداري لحق الملكية ومن خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول

تعريف الضبط الإداري لحق الملكية

Definition of Administrative Control of Property Rights

من خلال البحث لم نجد في المصادر العلمية اشارة إلى تعريف الضبط الإداري للحق في الملكية على الرغم من اهمية ذلك لذا سنحاول هنا بيان المقصود بالضبط الإداري لحق الملكية، ومن ثم بيان الأساس القانوني لسلطة لسلطة الضبط الإداري في تقييد حق الملكية، وكما يأتي:

اولاً: تعريفه

يمكن تعريف الضبط الإداري لحق الملكية من خلال تعريف كلا المفهومين ابتداءً ومن ثم محاولة ايجاد تعريف جامع مانع يشيء إلى المقصود من هذا المفهوم من خلال محاولة تفكيك المفاهيم وبيانها: ففيما يتعلق بتعريف الضبط الإداري عرف بعض الفقه بأنه (حق الإدارة في أن تفرض على الافراد قيوداً تحد من حرياتهم بقصد حماية النظام العام)¹. وعرف ايضاً بأنه (مجموع الإجراءات والقرارات التي تتخذها السلطة الإدارية بهدف حماية النظام العام والمحافظة عليه)²، فالضبط الإداري يقصد به كافة الإجراءات التي تتخذها الإدارة بهدف حماية النظام العام بمختلف عناصره، وان

اختلفت المصطلحات التي يشيّر لها كل فقيه في تعريفه، وهذه الإجراءات تتمثل في مجموعة من القرارات والتدابير المتخذة التي تتمثل بالغالب بقيود متعددة وبصور وأشكال مختلفة تحد من حق معين أو من حرية معينة للوصول إلى استتباب النظام في المجتمع الذي يشار إليه بمصطلح النظام العام.

فيما يعرف حق الملكية بأنه (الملك التام من شأنه أن يتصرف به المالك تصرفاً مطلقاً فيما يملكه عيناً ومنفعة واستغلالاً، فينتفع بالعين المملوكة وبغلتها وثمارها ونتائجها ويتصرف في عينها بجميع التصرفات الجائزة)³، فحق الملكية حق من الحقوق العينية، وتتمثل هذه الاصلية في انه حق جامع مانع وهذه الخواص تستمد من مضمون حق الملكية ذاته لما يقرره الحق في التملك للمالك من سلطات يستأثر بها على الشيء محل الحق الذي لا يتمتع بها أحد غيره، فيعد حق الملكية جامع لكافة المزايا والمنافع التي يمكن ان يستخلصها من الشيء، كما انه مانع للغير من مشاركته بهذه المنافع أو المزايا، الا ان هذه الخواص الجوهرية لا تمنع بأي حال من تضمين المالك في ممارسة لحق الملكية بعض القيود على سلطاته استناداً إلى القانون تحقيقاً للمصلحة العامة وحفظاً للنظام العام بكافة صورته⁴.

ومن خلال ما بيناه اعلاه يمكن تعريف الضبط الإداري للحق في الملكية بأنه (مجموعة الاجراءات التي تتخذها الإدارة تجاه الحق في الملكية الخاصة للأفراد حماية للنظام العام في المجتمع والذي يترتب عليه تقييد ذلك الحق وبصور متعددة، واستناداً إلى النصوص التشريعية)... فهو مجموعة الاجراءات التي تتخذها السلطة الإدارية للحد من حرية التملك أو الحق في الملكية الخاصة للأفراد بهدف حماية النظام العام، ويعنى بذلك ان للادارة الضبطية سلطة التدخل للحد من الحرية في التملك أو الحق في الملكية وبصور مختلفة التي قد تقتصر على تنظيم ذلك الحق أو ان تصل إلى اشدّها بحظر ذلك الحق لكن في حدود النصوص الدستورية والقانونية المقررة لحمايته ويترتب على ذلك التقييد حرمان المالك من بعض أو جميع سلطاته المقررة على حق الملكية الخاصة أو انتزاع هذا الحق تماماً، وهذه السلطة مقررة لحماية النظام العام في الدولة وفق المفهوم المتطور لهذا المصطلح واتباعاً لحدود معينة تخضع لها الإدارة في رسم الحدود اللازمة للموائمة بين النظام وممارسة الحرية أو الحق والذي سنبينه من خلال بحثنا.

ثانياً: الأساس القانوني لسلطة الضبط الإداري في تقييد حق الملكية

ونعني بالأساس القانوني كافة التشريعات المنظمة التي تبيح لسلطة الضبط فرض القيود والحدود على الحق في الملكية، يقصد بالتشريع بصفة عامة (القاعدة القانونية الصادرة عن سلطة عامة مختصة في الدولة)، واذ يتم تصنيف التشريعات هرمياً من

الاسمى مرتبة إلى الأدنى أي ابتداءً من التشريع الدستوري الذي يعد التشريع الأعلى والاسمى على كافة القواعد القانونية الأخرى في الدولة، ويليه التشريع العادي الذي يصدر من السلطة المختصة بالأصل بإصدار التشريعات، ومن ثم التشريع الفرعي الذي يصدر من السلطة التنفيذية استثناءً من الأصل العام⁵، وسنبحث في هذا الفرع في الأساس الدستوري والتشريعي، وكما يأتي:

1. الأساس الدستوري: يطلق اسم التشريع الأساسي على الدستور وهو (مجموعة من القواعد القانونية الأساسية التي تحدد شكل الدولة، والسلطات المكونة لها، ونوع الحكم، وتقرر الحقوق والواجبات الأساسية التي تثبت للأفراد أو عليهم)⁶، ويتعين على السلطة الإدارية الضبطية فيما تقوم به من تصرفات ان تلتزم حدود هذه النصوص الدستورية، وان لا تحيد أو تتجاوز أو تعدي عليها والا عدت اعمالها غير مشروعة اعمالاً لمبدأ المشروعية⁷.

واذ تمثل شرعة الحقوق والحريات الأساسية باعتبارها عنصراً أساسياً من الدستور اعلان للقيم الأساسية التي يقوم عليها المجتمع فهي تحدد القيم القانونية للفرد تجاه الدولة في البلد، الا ان القول بأن الدستور يتضمن في سياقة مجموعة من الحقوق والحريات للأفراد في صلب نصوصه ويكفل حمايتها وكفالة السلطات في الدولة لها لا يعني ان هذه الحقوق مطلقة، فلا يمنع منح أو كفالاته في الدستور من قبول فرض بعض القيود على بعض هذه الحقوق والحريات أو وضع حدود لها⁸، كما ان سلطة الضبط الإداري ليست مطلقة بل مقيدة بحدود دستورية من جهة ووجود ضبط تشريعي من جهة أخرى⁹.

اذ ان غالبية الدساتير في العالم ان لم يكن جميعها ومنها دستور جمهورية العراق لسنة 2005 تتفق على تقييد بعض الحقوق، اذ ان بعض الحقوق ذات طبيعة تجيز تقييدها أو توجب ذلك احياناً، ويأتي ذلك لاسباب عديدة كما ذكرتها بالنص احدى المحكمات الاتحادية العليا في العراق: (... منع التنازع مع حقوق أخرى، أو لمنع التجاوز على حقوق الآخرين، أو لتحقيق مصالح عامة معينة، على ان يتم ذلك بقانون، أي ان يكون التقييد صادراً عن السلطة التشريعية وان لا يمس جوهر الحق)، وهو تأكيد لما ورد في نص المادة (46) من الدستور العراقي لسنة 2005 على انه: "لا يكون تقييد ممارسة أي من الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور أو تحديدها الا بقانون أو بناء عليه، على ان لا يمس ذلك التحديد والتقييد جوهر الحق أو الحرية"¹⁰.

ومن هذه الحقوق والحريات الحق في الملكية فنصت المادة (23) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على ان: "أولاً: الملكية الخاصة مصونة، ويحق للمالك الانتفاع بها واستغلالها والتصرف بها، في حدود القانون..."، ويلاحظ ان النص الدستوري أكد

على ان الملكية الخاصة مصنونة وان يتمتع المالك بكافة السلطات المقررة على محل هذا الحق، الا انه قيده بعبارة (في حدود القانون)، اذ انه لم يطلق هذا الحق من كل قيد وأجاز للقانون ايراد قيود تحد من هذا الحق في إطار السياسة العامة للدولة والفكر القائم، فضلاً عن فرضة قيود معينة ابتداء اشارت اليها المادة أنفة الذكر، فيلحظ ان المشرع الدستوري اخذ بالاتجاه المعتدل من كون الملكية حق مقدس من جهة وبين كونه اي هذا الحق له وظيفة اجتماعية وان لم يذكر المصطلح الأخير، كما اكد ذلك نص المادة (46) من الدستور والوارد ذكرها اعلاه أي وضع معيار للمشرع في القيود التي يفرضها بما لا يؤدي إلى المساس بجوهر الحق في الملكية أو حرية التملك باعتبارها من الحقوق الدستورية التي كفلها الدستور العراقي النافذ وكما بينا¹¹.

2. الأساس التشريعي: يقصد بالتشريع (مجموعة القوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية ووفقاً للإجراءات المنصوص عليها في الدستور)، فالسلطة التشريعية تتحدد بوضع القوانين العامة التي تنظم العلاقة في جوانب الحياة المختلفة للدولة بحكم اختصاصها الدستوري، ويأتي التشريع في المرتبة الثانية بعد القواعد الدستورية من حيث التدرج الهرمي فهو مصدر من مصادر المشروعية للإدارة، وينبغي على الإدارة ان تباشر اعمالها طبقاً للأحكام الواردة في القانون، وتلتزم الإدارة بعدم مخالفة القوانين التي تخاطبها أو تتفق مع طبيعة الوظيفة الإدارية¹²، فالقانون هو الكفيل بتحقيق التوازن بين سلطة الضبط والحق في الملكية أو الحرية في التملك، وان مثل هذه القيود لا تعدم وجود الحق أو الحرية التي نص عليها الدستور بل من شأنها تنظيم استخدام أو ممارسة الحقوق في المجتمع¹³

تترجم هذه القيود التي تفرض على الحقوق بتدخل سلطات الضبط الإداري باعتبارها الجهة التي تنفذ تدخل الدولة في وضع هذه القيود أو استخدام سلطتها استناداً إلى الضبط التشريعي في الحد منها، وبما ان الدستور هو القانون الأعلى في البلاد فيتبين ان رسم طريقة معينة لحق الملكية وترجمه من خلال نصوصه والتي تتمثل في التشريعات المختلفة التي قيدت الحق في الملكية وفوضت الإدارة في مباشرة سلطتها في الضبط الإداري على الحق في الملكية لحماية النظام العام بعده احد الوظائف الأساسية الملقاة على عاتق الإدارة والأساس الذي يبيح لها التدخل لوضع القيود على هذا الحق تحقيقاً للموازنة بين حق الفرد في التمتع بملكياته وبين سلطتها لحماية النظام العام.

تعترف غالب الدساتير للمشرع حصراً بالتدخل في مجال فرض القيود على الحق في الملكية أو الحرية، فهذا المجال محجوز للمشرع أي السلطة التشريعية حصراً، اذ هي السلطة المنفردة بعملية تنظيم الحقوق والحرريات وذلك لان طبيعة هذه السلطة عدم

الميل إلى الانحراف أو الطغيان أو التضيق من هذه الحقوق اذ هي المعبرة عن إرادة الشعب في صورة القوانين التي تصدر عنه وفي اطار الأهداف الاجتماعية المعلنة عنها مسبقاً وضمن الحدود الدستورية لها، بينما لا يمكن ذلك للسلطة التنفيذية الا بناء على سند من القانون، وبذلك تكون ممارسة الحقوق والحريات الأساسية وتحديدها وفقاً للقانون والحدود التي يضعها ويتم رسم معالمها وفقاً للشروط الدستورية، فالقيود الواردة على الحقوق والحريات لا تكون مشروعة مالم تكن ضرورية لحماية حرية المجتمع وموحدة بالنسبة للجميع¹⁴... ومن المبادئ الواردة في احدي قرارات المحكمة الاتحادية العليا في العراق للعام 2021 اشارت إلى ان المشرع الدستوري وضع وقرر الحقوق والحريات الأساسية للإنسان في ضوء المفاهيم العامة المتعارف عليها في الدول المتحضرة والدول الديمقراطية، وخول المشرع العادي تنظيم استعمال واستخدام تلك الحقوق والحريات بما لا ينال أو يخل بجوهرها، فجوهر الحق أو الحرية يعد النطاق المنطقي لمباشرتها ولتحقيق فعاليتها سواء أكان ذلك في وسائلها أو أهدافها استناداً إلى الآثار العملية التي من الممكن ان تترتب على ذلك الاستعمال أو الاستخدام، وبما لا يؤدي إلى الاخلال بالنصوص القانونية بصحيح مضمونها التي تحمي المصالح العامة والخاصة، وبما يضمن عدم المساس بالنظام العام والآداب ووفقاً للحدود الزمانية والمكانية والعقدية والعقابية التي تتناسب معها للتحقيق التوازن والانسجام بينها وبين المصلحة العامة¹⁵.

واخيراً يتبين ان حماية النظام العام بعناصره التقليدية وغير التقليدية هي الوظيفة التي تضطلع بها أو تباشرها السلطة التنفيذية في الدولة كأصل عام، وان حماية النظام العام هي غاية التقييد والتي يرد ذكره في نصوص القانون سواء بشكل مباشر أو غير مباشر... وان الحريات أو حرية التملك هي من الحريات الأساسية للفرد ويكفلها الدستور، الا ان إطلاق هذا الحق يؤدي إلى زعزعة الأمن أو اختلاله، فلا بد بالتالي من تنظيم هذه الحرية من خلال وضع ضوابط قانونية وحدود تشريعية من أجل تنظيم ممارستها بما لا يخل بالأمن والنظام العام، وذلك بموجب قانون أو بناء على ذلك القانون، أي يتم تقييد أو تحديد الحقوق والحريات الواردة في الدستور بموجب قانون أو بناءً عليه، وهو يمثل أساس دستوري يبيح للإدارة سلطة الضبط الإداري على الحق في الملكية أو حرية التملك لكن بالتأكيد يفترض ابتداء وجود ضبط تشريعي يتيح للإدارة مباشرة سلطتها الضبطية تنفيذاً للقانون وتطبيقاً للفقرة (ثالثاً من المادة 80) من الدستور.

الفرع الثاني

حدود سلطة الضبط الإداري في تقييد الحقوق والحريات

The Limits of Administrative Control Authority

In Restricting Rights and Freedoms

سنتطرق في هذا الفرع إلى الحدود التي لا يمكن تجاوزها عند اتخاذ الاجراء الضبطي، وكالاتي:

أولاً: عدم مشروعية الحظر المطلق للحق أو الحرية: لا يجوز كأصل عام الغاء الحق أو الحرية بصورة مطلقة بل ان المشرع يحرص على ضمانها في النصوص الدستورية، الا انه استثناء يجيز التقييد بناء على القانون وهذا القانون يخول الإدارة كما رأينا ان تفرض القيود في حدود معينة كاستثناء على الأصل العام لمبررات مختلفة غرضها الاخير الحفاظ على النظام العام في الدولة، فالإدارة لا تملك الغاء ممارسة حق أو حرية ما الا في حالة عدم وجود وسيلة اخرى لضمان المحافظة على النظام العام أو اعادته اذا اختل¹⁶، الا انها مقيدة بحدود عدم الحظر الشامل أو المطلق¹⁷، اذ أن سلطة الإدارة هنا سلطة تنظيمية للحق أو الحرية في حدود النصوص الدستورية لا سلطة تحريمية¹⁸.

ثانياً: تناسب سلطة الضبط مع اهمية الحق في الملكية أو الحرية في التملك: أن الحقوق والحريات التي يتمتع بها الافراد في الدولة ليست على نسق واحد من الاهمية، فالبعض منها ذا قيمة ملحوظة لا يمكن المساس بها بطريقة معينة بل تعد جوهرية، فيما يعد البعض الاخر أقل اهمية، وتبعاً لذلك فإن صور الضبط الإداري مختلفة كذلك فبعض الصور لا تتعدى رسم اجراءات معينة دون مساس بأصل الحق أو الحرية بل تقتصر على تنظيمها فقط أو توجيهها، والصورة الاخرى للضبط قد تمس الحق فتزداد سلطة الإدارة وتتطلب موافقة معينة فيما الصورة الاشد والاكثر خطورة هو الحظر، لذلك فان اهمية الحق في الملكية أو الحرية في التملك تقابلها صور تدخل الإدارة المختلفة، ويمكن القول بان سلطة الضبط الإداري تزداد كلما كان الحق اقل اهمية وارتفعت كفة المحافظة على النظام العام، وتقل هذه السلطة أو تكاد تنعدم بالنسبة للحق أو الحرية ذات الاهمية القصوى للفرد، اي ان العلاقة ذات بعد عكسي بين سلطة الضبط وقيمة الحق، سنجد ان سلطة الإدارة تقتصر في الغالب على تنظيم الملكية العقارية أو توجيهها بينما تتبع سلطة الحظر بالنسبة للملكية المنقولات لاهمية الملكية العقارية بالنسبة للفرد... وهذه الاهمية تقدر ويتم كفالتها من قبل المشرع¹⁹.

ثالثاً: الالتزام بالاجراءات الضبطية التي حددها المشرع: تأكيداً على انه لا يوجد ضبط اداري مستقل بل يرجع إلى الضبط التشريعي ابتداء الذي بدوره يخول السلطة الإدارية

مباشرة فرض القيود على الحق أو الحرية، أي التزام الإدارة بمبدأ المشروعية²⁰، إذ ان غالب الحقوق ذا طبيعة نسبية وليست مطلقة، فيترك الدستور للمشرع العادي تنظيمها فتصدر بناء على ذلك بعض القوانين التي تنظم ممارسة الحقوق والحريات، وهذه القوانين تستند إليها السلطة الضبطية الإدارية لتبرير تدخلها عن طريق القرارات الإدارية الضبطية أو القرارات الإدارية الفردية²¹، والتي تؤطر بها النشاط الاجتماعي (الصناعي، التجاري، المهني، الخ)²².

رابعاً: الحدود المتعلقة بالإجراء الضبطي: على فرض التزام الإدارة بما ذكرنا اعلاه واخذها بالمشروعية، فضلاً عن إلى ذلك فيجب ان يكون الاجراء الضبطي لازماً وضرورياً وفعالياً وبما يؤدي إلى اعادة النظام العام اذا اختل أو وقايته، وفضلاً عن ذلك يجب ان يكون التدبير المتخذ متناسباً مع طبيعة وجسامته الخلل والاضطراب المراد تجنبه، وهذا يتحقق من خلال تحقيق التوازن بين ضرورات تحقيق النظام العام من ناحية ومتطلبات كفالة الحق أو الحرية من ناحية اخرى²³.

خامساً: الالتزام بالقيود ذات الطابع الدولي: وضعت اللجنة المعنية بحقوق الانسان على المستوى الدولي بعض المبادئ التي يتوجب عدم الخروج عنها عند فرض القيود على الحقوق المضمونة أو التي تفرض بحكم القانون منها وهي لا تخرج عما ورد ذكره في اعلاه²⁴:

1. يجب ان تكون القيود مفروضة بحكم القانون.
 2. ان لا يسمح بفرض القيود الا اذا كانت ضرورية لحماية مصلحة واحدة على الأقل من المصالح التالية (السلامة العامة أو النظام العام، الصحة العامة، الآداب العامة، أو حقوق الآخرين وحررياتهم الأساسية).
 3. لا يسمح بفرض قيود لاسباب غير محددة في العهد الدولي، ولا يجوز فرضها لأغراض تمييزية أو تطبيقها على نحو تمييزي.
 4. يجب ان تكون القيود ذات صلة مباشرة بالعرض المحدد الذي تستند اليه وان تكون متناسبة معه.
 5. لا يجوز تطبيق القيود الا للأغراض التي وضعت من اجلها.
 6. لا يجب ان تبطل القيود الحق المعني، بمعنى ان لا تقوض القيود المفروضة جوهر الحق المعني.
 7. يجب وينبغي على الدول الأطراف عند تحديد نطاق القيود ان تنطلق من ضرورة حماية الحقوق المكفولة بموجب العهود الدولية.
- وبهذا نكون قد بينا في هذا المطلب من البحث الجانب النظري لسلطة الضبط الإداري للحق في الملكية، ولا يسعنا في المطلب الثاني الا بحث الجانب التطبيقي للقيود التي

تستتبع سلطة الضبط الإداري والتي منحها إياها القانون، وارتأينا البحث في القيود التي ترد على الحق في ملكية أو الحرية في تملك الأراضي الزراعية.

المطلب الثاني

القيود التي ترد على ملكية الأراضي الزراعية

Restrictions on Agricultural Land Ownership

من أفضل ميادين الاستثمار هي الأراضي الزراعية بما تمثله من عائداً مجزياً في مجال الاستثمار، كونها تمثل ثروة وطنية بالنسبة للدولة لما يحقق الاستغلال الاقتصادي للأراضي الزراعية من مردود على الاقتصاد الوطني، لذلك عنيت التشريعات المختلفة بالملكية العقارية الزراعية²⁵، وكما أنه من الطبيعي أن تكون الملكية العقارية للأراضي الزراعية ضرورة اقتصادية واجتماعية وقانونية لارتباطه الوثيق بالحياة اليومية لأفراد في المجتمع وللدور التي تؤديه والذي يعد الدعامة الأساسية للتنمية المستدامة وحفظ التوازن الاقتصادي وتحقيق العدالة الاجتماعية... والقيود التي تفرض على حرية تملك الأراضي الزراعية تتعلق غالباً بتوجيه وتنظيم الملكية العقارية إذ أن هذه القيود لا تمس أصل الحق، وقيود تفرض على الحق ذاته، وسنتولى بحث هذين النوعين من القيود من خلال فرعين، وكما يأتي:

الفرع الأول

القيود التي ترد على حرية تملك الأراضي الزراعية

Restrictions on the Freedom to Own Agricultural Land

يقصد بحرية التملك القدرة على اقتناء الأموال والقدرة على التصرف في إنتاجها أو استخدامها دون قيود، وهي قدرة كل فرد قانوناً على أن يصبح مالكا، والقدرة على تملك الاموال ابتداء، وسنتولى في هذا الفرع بحث القيود التي تفرض على حرية تملك الأراضي الزراعية، وهذه القيود فرضت لتحقيق هذا النوع من الملكية لوظيفتها، ومن الوظائف التي قررها المشرع للملكية العقارية للأراضي الزراعية هي:

▪ تحقيق الاكتفاء الذاتي في الميدان الغذائي عن طريق: حماية الأراضي الزراعية الصالحة للزراعة، ضمان الاستثمار الفعلي، وقف عملية التحويل من الأراضي المخصصة للزراعة إلى أراضي السكنية، والالتزام باستغلال الأراضي الزراعية استثناء من مبدأ حرية المالك في استغلال ملكيته.

وكما ورد في الأسباب الموجبة لقانون وزارة الزراعة رقم (10) لسنة 2013 النافذ، وهي الجهة الإدارية المعنية بتحقيق التنمية الزراعية وتطوير الانتاجية الزراعية على أنه "الغرض الوصول إلى الاكتفاء الذاتي و تحقيق الأمن الغذائي و ايلاء العملية الزراعية الاهمية المطلوبة و تطوير العملية الانتاجية ونشر طرق الزراعة الحديثة

وتوفير المستلزمات الزراعية ولغرض ايجاد هيكل تنظيمي يتولى تنفيذ تلك المهام وبما ينسجم والتطورات الحاصلة في اساليب العمل الزراعي، شرع هذا القانون"، ولتحقيق ذلك وضع المشرع عدد من القيود على سلطات المالك وعلى حرية تملك الأراضي الزراعية، سنين بعضها بالآتي:

أولاً: تحديد حد اقصى للملكية الزراعية: حدد قانون الاصلاح الزراعي رقم (117) لسنة 1970 النافذ الحد الاقصى الجائر تملكه من الأراضي الزراعية، فقد نصت المادة الثانية منه على انه " لا يجوز ان تزيد مساحة الأراضي الزراعية المملوكة لشخص أو المفوضة له بالطابو أو الممنوحة له باللزما عن الحدود التالية..."، وحدد مساحة معينة لكل نوع من الأراضي الدائمة أو المروية، وبحسب موقعها، وبحسب طريقة السقي المعتمدة فيها، ومعدل الأراضي المغروسة بالنخيل والاشجار، اذ ان المشرع لم يجز تملك الأراضي الزراعية الا في حدود معينة من حيث المساحة وهذا يمثل قيداً على حرية تملك في هذا الجانب، وكل عقد يترتب عليه تجاوز ما هو مقرر في اعلاه يعتبر باطلاً ولا يجوز تسجيله، كما لا يجوز الوقف الذري أو المشترك للاراضي الزراعية، ومن مبررات وضع الحد الاعلى للملكية الزراعية المعين بالقانون الانتقال بالاصلاح الزراعي إلى مرحلة جديدة يوفر بها اراضي جديدة جيدة الانتاج تكون عادة كثيفة بالفلاحين وتجعل التوازن في القطاع الزراعي يميل إلى جانب القطاع العام وتتوفر بذلك امكانية ايجاد تخطيط لتنمية زراعية موجهة على مستوى القطاعين العام والخاص في الزراعة ولمباشرة الدور الفعال في التطور الاقتصادي فضلاً عن توفير العدالة وازالة التفاوت بين اصحاب الارض²⁶.

ثانياً: تقييد تحويل جنس الأراضي الزراعية: في اطار المحافظة على الثروة العقارية الزراعية وضمان ديمومة واستمرارية الاستثمار الزراعي الانتاجي، فقد منع المشرع تحويل الأراضي الزراعية عن وجهتها، التزاما بما بينه المشرع في التصميم الأساسي فضلاً عن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي الزراعية، واستناداً لذلك يحظر تحويل الأراضي الزراعية إلى اراضي عمرانية سكنية للآثر الخطير على الاقتصاد الوطني الذي ينطوي على هذا التحويل ولتفويت فرصة الاستفادة من المردود الايجابي لهذه الأراضي وتقليل المساحات الزراعية، وتقليصها لصالح التنمية العمرانية أو المصالح الاخرى الاقل اهمية، وفي قرار لمجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم 222 لسنة 1977²⁷، منع افراز الأراضي الزراعية والبساتين وبأي صنف كانت للاغراض غير الزراعية، الا انه استثنى من ذلك المشاريع

الحكومية وبما لا يتعارض مع الاستعمالات المقررة لتلك الأراضي بموجب التصاميم الأساسية، وبعد موافقة وزارة البلديات، أو امانة العاصمة وتبعاً لموقع الارض²⁸. وعلى الرغم من التدابير القانونية التي وضعها المشرع والقيود الحيوية التي قررها بصورها المختلفة الا اننا نجد في التطبيق العملي تجاوزات ملموسة تتخذ شكل مخالفة للقانون وتبتعد عن الخط المرسوم للسياسة التشريعية المرسومة للمحافظة على الأراضي الزراعية، وان كان هدف هذه التجاوزات سد الحاجة الفعلية السكنية الا ان ذلك غير مقبول، اذ ان القاعدة التي تقتضي ترجيح المصالح والموازنة بينها لا تتطلب ذلك، وان ايجاد المعالجات لمشكلة أو ضاهرة معينة لا يستوجب التضحية بجانب حيوي مهم وابرار مخالفة اخرى إلى الساحة الوطنية، فقد أصدر مجلس الوزراء القرار رقم (320) لسنة 2022 الذي يقضي بتملك الأراضي التي تم تغيير استعمالها لأغراض السكن، وتحويل جنس الأراضي الزراعية إلى سكنية بصورة اكثر تنظيماً، من خلال تعديل أمانة بغداد والمؤسسات البلدية في المحافظات التصميم الأساسي للمدن وتغيير الاستعمالات المختلفة للأراضي المشيدة عليها وحدات سكنية بشكل عشوائي والمملوكة للدولة قبل صدور هذا القرار... ويتولى تنفيذ القرار من قبل الجهات الأتية وزارة الزراعة، وأمانة بغداد، والبلديات، والوحدات الإدارية، وجاء هذا القرار لمعالجة مشكلة التجاوزات الحاصلة على الأراضي الزراعية المملوكة للدولة من قبل الافراد التي تم استغلالها بشكل عشوائي كمجمعات سكنية دخلت في تصاميم المدن بشكل غير قانوني، ان القرار تضمن تملك هذه الأراضي إلى مؤسسات البلدية وأمانة بغداد، وبعد عملية تملكها يتم بيعها إلى المواطنين الشاغلين فيه وفقاً لاحكام المواد (سابعاً وثامناً) من قانون بيع وايجار اموال الدولة رقم (21) لسنة 2013، والتي تتعلق بتشكيل لجان لتقدير قيمة المال غير المنقول (العقار) بعد اجراء الكشف.

الفرع الثاني

القيود التي ترد على حق ملكية الأراضي الزراعية

Restrictions on the Right to Own Agricultural Land

ويراد بالقيود التي ترد على الحق في الملكية تلك القيود التي تنصب على الحق ذاته بعد تحققه أي ان محل الحق أصبح في ذمة المالك، أو هي القيود التي ترد على حقوق المالك وسلطاته فالحق في الملكية يخول صاحبه حقوقاً أو بالأحرى سلطات ثلاثة هي: الاستعمال، الاستغلال، والتصرف²⁹، وسنتولى في هذا الفرع بيان عدداً من هذه القيود، وكما يأتي:

أولاً: القيود التي ترد على استعمال واستغلال الأراضي الزراعية: فرضت عدداً من القيود القانونية والتي تستوجب استغلال الارض وفقاً لطبيعتها وغرضها المخصص لها، وسنبينها كما يأتي:

1. القيود التي ترد على تخصيص الأراضي الزراعية للإنتاج الزراعي: تعتبر الأراضي الزراعية والبساتين ونباتات الاهور ومنتجاتها ووسائل الانتاج الزراعي ثروة قومية يتوجب على اصحابها استغلالها ورعايتها وتطويرها وفقاً لخطط الدولة ومناهجها، والامتناع عن كل ما يؤدي إلى تلفها والاضرار بها، وهو ما اكدته الاسباب الموجبة لقانون حماية وتنمية الانتاج الزراعي رقم (71) لسنة 1978، بانه لما كانت الأراضي الزراعية والبساتين ووسائل الانتاج المتعلقة بها تعتبر جزءاً من الثروة القومية ونظراً لتبلور الطبيعة الاجتماعية للملكية وتطويرها باعتبارها وظيفة اجتماعية تمارس ضمن اهداف الدولة والمجتمع، بتكليف اصحابها والمسؤولين عن ادارتها بالعناية بها وتطويرها وعدم اهمالها أو تعريضها للتلف³⁰... ويتولى المجلس الزراعي في كل محافظة الاشراف على الشؤون الزراعية ضمن حدود المحافظة، ووفقاً لتوجيهات ومقررات المجلس الزراعي الاعلى، ومن اهم الالتزامات الملقة على عاتق المزارعين وذوي العلاقة الزراعية والتي بينها القانون ويشرف على حسن تطبيقها المجلس الزراعي، ما يأتي:

- أ. العناية بالارض وعدم ترك زراعتها أو استعمالها لغير الاغراض الزراعية والامتناع عن كل ما يقلل من كفاءتها الانتاجية.
- ب. غرس الاشجار المثمرة، ورعاية الاشجار والنخيل والعناية بالحاصلات الزراعية والاثمار.
- ت. تخصيص مساحات لرعي المواشي والحيوانات ولتربية الدواجن.
- ث. اية امور اخرى ذات علاقة مباشرة بالانتاج الزراعي بشقيه النباتي والحيواني وتنميته وتطويره.

2. القيود التي ترد على استعمال واستغلال الأراضي الزراعية لمصلحة الزراعة: ومن التشريعات التي تقيد الحق في الملكية أو حق الاستغلال قانون زراعة الرز رقم (35) لسنة 1968 اذ قضى هذا القانون في مادته الأولى بإصدار نظام يعين فيه الأراضي التي تمنع بها زراعة الرز والأراضي التي تسمح فيها ذلك، مع مراعاة الاعتبارات الآتية (صيانة التربة ومشاريع البزل والطرق العامة، الاقتصاد في المياه، حاجة السكان إلى هذه المادة الغذائية، الاسباب الصحية)³¹، وقد صدر نظام زراعة الرز رقم (23) لسنة 1971 الذي حدد بعض الأماكن التي سمح لها زراعة الرز بصورة مطلقة فيما منع الزراعة في اماكن أخرى، وأشار إلى البعض الآخر بالسماح

بالزراعة لكن بعد الحصول على إجازة بذلك من قبل الجهة المختصة والمعينة في النظام أي السلطة الإدارية، مع مراعاة عدم إعطاء الإجازة بزراعة الرز في الأراضي الممنوع فيها ذلك، كل ذلك حفاظاً على عناصر النظام العام خصوصاً الأمن البيئي... وكما ورد في قانون تنظيم وتحسين زراعة التبغ رقم (3) لسنة 1976³² في المادة الأولى منه على لا تجوز زراعة التبغ في العراق، إلا بإجازة تصدرها وزارة الزراعة والاصلاح الزراعي سنوياً، تحدد فيها المساحة والموقع والصنف المسموح بزراعته، وتتولى وزارة الزراعة بعدها السلطة الإدارية الضبطية في هذا المجال تنظيم شؤون زراعة التبغ والإشراف عليها، ومن ذلك:

- أ. تنظيم عمليات زراعة التبغ بموجب الإجازات الممنوحة.
- ب. تعيين المساحات المسموح بزراعة التبغ فيها وتوزيعها على المحافظات والمناطق الانتاجية.
- ت. تحديد المواصفات الفنية لكل صنف من اصناف التبغ ودرجته المطلوبة، لاغراض البيع.
- ث. التوجيه الفني وتأمين الخدمات الارشادية والوقائية الخاصة بما يكفل انتاج التبوغ.
- ج. ادارة المزارع والمحطات التجريبية الخاصة بمحصول التبغ.
- ح. تهيئة البذور والشتلات المحسنة وتوزيعها على المزارع.
- خ. كل ما يتعلق بشؤون الابحاث التي تخص التبغ، وتهيئة الكوادر الفنية في هذا المجال³³.

ثانياً: القيود الواردة على التصرف في ملكية الأراضي الزراعية: يعتبر حق التصرف اهم عنصر من عناصر الحق في الملكية، وعن طريقة يتمكن المالك من الحصول على جميع الفوائد المشروعة التي يمكن الحصول عليها من الاشياء المملوكة، وقد يراد بالتصرف (التصرف المادي أو التصرف القانوني): فاما التصرف المادي والذي ينطوي عليه اجراء تغيير مادي ملموس في الشيء محل الملكية كالبناء في الارض أو هدمها، وهذه التصرفات لا متناهية ولا يمكن حصرها، واما التصرف القانوني فهو الذي يخول صاحبه سلطة ابرام التصرفات القانونية والتي يكون من شأنها ان تؤدي إلى نقل الملكية إلى الغير كالبيع والهبة والخ³⁴، وسنبين فيما يأتي لبعض القيود الواردة على التصرف في ملكية الأراضي الزراعية:

1. حظر البناء في الأراضي الزراعية (التصرف المادي): قيد المالك في نطاق سلطة التصرف المادي بالارض بالاستغلال الزراعي فقط، اي ان يستغل ملكيته في الاطار المرسوم لطبيعة الارض المستغلة³⁵، ولما يسبب الاقتطاع من الأراضي المخصصة للزراعة للبناء على تقويت المصلحة المقررة والتاثير على المساحات الخضراء

الصالحة للزراعة من جهة، ولحاجة الاشخاص إلى تشييد بعض البنايات في الأراضي الزراعية لتلبية الحاجيات الشخصية ولاغراض معينة اخرى من جهة ثانية فلا بد ان يرد استثناء على هذا الحظر بان يسمح في اطار تنظيم المشرع بالسماح ببناء بعض المشييدات لاغراض معينة كالسكن وما شابه ذلك، لذلك من صور الضبط الإداري لهذا النوع من التصرف هو التنظيم... وفي قرار لمجلس قيادة الثورة المنحل رقم (1488) لسنة 1985، اشار إلى انه لا يجوز ان تزيد مساحة الابنية المشييدة في الأراضي الزراعية والبساتين عن المساحات المبينة كالتالي:

- مساحة البناء (240م) للاراضي الزراعية أو البساتين من 4 دونمات إلى اقل من 5 دونمات.
- مساحة البناء (180 م) للاراضي الزراعية أو البساتين من 3 دونمات إلى اقل من 4 دونمات.
- مساحة البناء (120 م) للاراضي الزراعية أو البساتين من دونمين إلى اقل من 3 دونمات.
- مساحة البناء (100 م) للاراضي الزراعية أو البساتين اقل من دونمين.

وفي قرار عدم جواز زيادة مساحة ابنية السكن المشييدة في الأراضي الزراعية والبساتين لمجلس قيادة الثورة المنحل (2697) رقم (1178) لسنة 1983 اشار إلى انه "لا يجوز ان تزيد مساحة ابنية السكن المشييدة في الأراضي الزراعية والبساتين ضمن مساحة خمسة دونمات على ثلثمائة متر مربع بصرف النظر عن عدد الوحدات السكنية المشييدة".

2.تقييد التصرف في الأراضي الزراعية (التصرف القانوني): ان حق التصرف في الملكية الأراضي الزراعية قد تميزت بالحماية القانونية التي فرضها المشرع، لذلك لا يجوز التصرف بشكل قانوني بالأراضي الزراعية بشكل يخالف المحددات التي وضعها المشرع والتي ذكرنها في بحثنا فيما يتعلق بالمساحة المملوكة والقيود الاخرى.

الخاتمة

Conclusion

في نهاية البحث الموسوم (الضبط الإداري لحق الملكية (الأراضي الزراعية انموذجاً) توصلنا إلى مجموعة من النتائج والتوصيات ندرجها وكالاتي:

النتائج:

1. تعد القيود المفروضة من قبل المشرع والتي تمارسها سلطة الإدارة الضبطية مساساً جوهرياً يرد على حرية التملك أو الحق في الملكية المحمي بالغالب بنصوص دستورية صريحة والمقترن بضمانات عدم المساس به الا وفقاً لمحددات صارمة من جهة، وفي الوقت ذاته تشكل حماية للنظام العام في المجتمع بصورته المتطورة التي تسعى إلى تحقيق الأمن القومي للدولة، وبالنتيجة المحافظة على استقرار النظام في الدولة الهدف الرئيس الذي تسعى إلى تحقيقه الدولة من جهة ثانية، ولهذه الاعتبارات تسعى السلطة المختصة لتحقيق التوازن بين المحافظة على النظام العام وبين حماية حق الملكية ووفقاً للسياسة التشريعية والأسس الأخرى المحددة في النظام القانوني للدولة.
2. ان الملكية هي حق لصاحبها تخوله مباشرة سلطاتها (الاستعمال، الاستغلال، التصرف)، الا ان هذا الحق وهذه الحرية مقيدة بالوظيفة الاجتماعية، وان هذه الوظيفة للحق في الملكية تنطوي على انسجام التمتع بالحق مع سياسة المشرع من جهة وما هو مقرر للغير من حقوق من جهة أخرى، ومع كافة المحددات الأخرى، وكل ذلك يرتبط بفكرة النظام العام كونه يسعى إلى حماية المصالح المختلفة والتي ترتبط بتحقيق الوظيفة الاجتماعية في الدولة.
3. غالب الحقوق ذات طبيعة نسبية وليست مطلقة ومنها حق الملكية.
4. تختص السلطة التنفيذية من خلال سلطاتها الضبطية بمباشرة فرض القيود التي تحد من الحق في الملكية بناءً على ضبط تشريعي مسبق تنظيماً من قبل المشرع العادي، لأنها لا تمتلك سلطة التشريع استناداً إلى المادة (80) من دستور 2005 التي منحها سلطة تنفيذ القوانين، فضلاً عن المادة (46) التي لم تجز تنظيم الحقوق الا من قبل المشرع العادي.
5. ان القيود التي تفرض على الملكية نوعان:
النوع الأول: قيود ترد على الحرية في التملك: ابتداء اي قبل وجود الحق اصلاً وهذه الحرية بالأصل العام تثبت للجميع كحرية تملك المنقولات، أو العقارات في العراق لكافة الافراد، ومن قبيل هذه القيود التي على حرية تملك الأراضي الزراعية.

النوع الثاني: القيود ترد على حق الملكية: وهي التي ترد على الحق ذاته بعد ثبوت وجوده، وله صورتان، اما الأولى القيد الذي يرد على الحق ذاته فتؤدي إلى انتزاعه من صاحبه بصورة تامة كقيد نزع الملكية للمنفعة العامة أو المصادرة، أو بصورة مؤقتة كالاستيلاء المؤقت على العقارات أو المنقولات، والصورة الثانية القيد الذي يرد على احد سلطات المالك الثلاث اذ ان للمالك بعد التملك سلطات منحها اياها القانون تتمثل في (الاستعمال_ الاستغلال_ التصرف)، فهذا القيد يحرم أو ينظم احد هذه السلطات أو اثنان دون اي ينتزعا كلها وبالغالب يكون مؤقتاً ومعيار التمييز بين هذين الصورتين هو مدى زوال السلطات التي يباشرها المالك على محل الملكية، فإن زالت كلها تحققت الصورة الأولى وان كان على أحد السلطات تحققت الصورة الثانية.

التوصيات:

1. الاهتمام البالغ من قبل المشرع عند وضع الشروط التي تنطوي على تقييد الحق في الملكية في القوانين المختلفة والتي بمقتضاها تباشر الإدارة سلطتها الضبطية، والسعي لمحاولة التقليل من هذه القيود قدر الامكان لكي لا يكون الاصل هو تقييد الحق والاستثناء الاباحة قلباً للقاعدة السائدة.
2. مراعاة السياسة التشريعية الأساس التي يجسدها المشرع من خلال القانون وعدم تجاؤها الا بما يتناسب مع فلسفة الدولة ولغرض المصلحة العامة، ومن القيود التي قررها المشرع على الملكية العقارية للاراضي الزراعية فيما يتعلق بعدم جواز تغيير صنفها، انطلاقاً من السياسة التشريعية المرسومة للمحافظة على الأراضي الزراعية وحمايتها وحفاظاً على الأمن الغذائي والبيئي وبالتالي الأمن القومي، ونلاحظ تجاؤز هذا القيد التشريعي من قبل السلطة التنفيذية وبشكل غير مقبول.
3. تفعيل بعض القيود التي فرضتها التشريعات على الملكية لاهميتها من قبل الجهات المختصة، مع التاكيد المنصوص عليها في التشريعات.

الهوامش

Endnotes

- ¹ ينظر: محمد سليمان الطماوي. الوجيز في القانون الإداري، القاهرة: دار الفكر العربي، 1979، ص 574; وينظر أيضاً: ضياء محمود سالم و تغريد محمد قدوري. فاعلية الإجراءات الضبطية للإدارة في مواجهة جائحة كورونا (كوفيد-19) في العراق، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، مج 38 / عدد 2، 2023، ص 860 وما بعدها، منشور على الرابط الآتي: <https://doi.org/10.35246/jmkh7n02>.
- ² ينظر: ماهر صالح علاوي الجبوري. الوسيط في القانون الإداري، الموصل: دار ابن الاثير للطباعة والنشر، 2009، ص 155_156.
- ³ ينظر: طارق كاظم عجيل. الحقوق العينية الاصلية_ حق الملكية، ج1، بيروت: الناشر دار السنهوري، 2019، ص 22; د. محمد حنبولة، محمد علي حنبولة. الوظيفة الاجتماعية للملكية الخاصة دراسة مقارنة في القوانين الوضعية والشريعة الإسلامية، 1974، ص 499_500.
- ⁴ ينظر: نبيل ابراهيم سعد و د. محمد حسن قاسم. المدخل إلى القانون (نظرية الحق)، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2005، ص 71.
- ⁵ ينظر: مازن ليلو راضي. القانون الإداري، بيروت: دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، ط 5، 2019، ص 16.
- ⁶ ينظر: مالك دوهان الحسن. المدخل لدراسة القانون، ج1، النظرية العامة للقاعدة القانونية، بغداد: مطبعة الجامعة، 1972، ص 306، 11. حميد حنون خالد. مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط3، بغداد: الناشر مكتبة السنهوري، 2012.
- ⁷ ينظر: نجيب خلف احمد الجبوري، القانون الإداري، ط1، بغداد: دار المسلة، 2022، ص 48.
- ⁸ ينظر: ايلاف سعيد مجيد، رسالة ماجستير، مصدر سابق، ص 118، مصدر حقوق الانسان ووضع الدستور، سبق ذكره، ص 15.
- ⁹ ينظر: ماهر مرادخان ماخان. التوازن بين الضبط الإداري والحريات العامة، الإسكندرية: منشأة المعارف بالإسكندرية، 2015، ص 122.
- ¹⁰ ينظر: المبادئ الواردة في قرارات المحكمة الاتحادية العليا للعام 2021 (الفهرس التحليلي)، مصدر سابق، ص 14_15; حيدر طالب وسرى حارث، آثار الاغفال التشريعي الاجتماعية، بحث منشور في مجلة العلوم القانوني، مج 34، عدد 2، 2019، ص 32 وما بعدها، منشور على الرابط: <https://doi.org/10.35246/jols.v34i2.234>.
- ¹¹ ينظر: مها بهجت يونس و وجهاد علي جمعة، الاختصاص القضائي لمجلس شوري الدولة ودوره في حماية الحقوق والحريات العامة، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، مج 34 عدد 3، 2019، العدد الخاص الثالث، ص 156 وما بعدها، منشور على الرابط: <https://doi.org/10.35246/jols.v34is.176>.
- ¹² ينظر: وسام صبار العاني. القضاء الإداري، ط1، بغداد: دار السنهوري، 2015، ص 17.
- ¹³ ينظر: تقرير عن حقوق الانسان ووضع الدستور، منشور من منشورات الامم المتحدة صادر عن مفوضية الامم المتحدة السامية لحقوق الانسان، 2018، منشور على الموقع الالكتروني www.ohchr.org، ص 42.
- ¹⁴ عبد الله نجم العلي عبد الله نجم العلي. الأساس الدستوري لوظيفة حفظ النظام العام، بحث منشور في المجلة القانونية (مجلة تخصصية في الدراسات والبحوث القانونية)، (ISSN: 2537_0758)، ص 987_988.

(15) قرار المحكمة الاتحادية المرقم (23/اتحادية/2020)، والمرخ في (30/11/2021)، اصدرت المحكمة الاتحادية العليا. المبادئ الواردة في قرارات المحكمة الاتحادية العليا للعام 2021_ الفهرس التحليلي، ط1، 2022، الناشر دار العراقية للطباعة والنشر والتوزيع، المنشور في دار الكتب والوثائق الوطنية في بغداد (2394) لسنة 2022، ص 47 وما بعدها.

(16) اشار اليه د. عيسى تركي خلف الجبوري. أساليب الضبط الإداري وعلاقتها بالحريات العامة، القاهرة: 2011، ص 337.

C.E.17 Oct. 1952, syndicat climatique de brabancon, Rec.445.

(17) ينظر: طعيمة الجرف. مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، القاهرة: دار النهضة العربية، ط3، 1976، ص 50؛ وايضاً سامي جمال الدين. الرقابة على اعمال الادارة، الاسكندرية: منشأة المعارف بالاسكندرية، 1982، ص 59.

(18) ينظر: عيسى تركي خلف الجبوري، مصدر سابق، ص 386 وما بعدها.

(19) وهذا ما سنلاحظه في قادم الدراسة.

(20) ينظر: طعيمة الجرف. القانون الإداري_ دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الادارة العامة، القاهرة: مكتبة القاهرة الحديثة، 1970، ص 224؛ مصدق عادل طالب وحلا علي احمد، القيود الواردة على اختصاص السلطة التنفيذية في إصدار التشريعات الفرعية في العراق، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، مج 34 عدد 5، 2019، العدد الخاص، ص 548 وما بعدها، <https://doi.org/10.35246/jols.v34i5.320>.

(21) ينظر: ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، الموصل: جامعة الموصل، 1996، ص 75؛ وعدنان زنكة، مصدر سابق، ص 23.

(22) ينظر: عدنان زنكة. سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، 2011، ص 30.

وللمزيد حول موضوع تنظيم الحقوق والحريات في الدستور وعلاقته بسلطة الضبط الإداري مراجعة المراجع الآتية: ثروت عبد العال احمد. الحماية القانونية للحريات العامة بين النص والتطبيق، القاهرة: دار النهضة العربية، 1998، ص 86؛ احمد فتحي سرور. الحماية الدستورية للحقوق والحريات، ط2، القاهرة: دار الشروق، 2000، ص 85 وما بعدها؛ محي شوقي احمد. الجوانب الدستورية لحقوق الانسان، القاهرة: دار الفكر العربي، 1986، ص 296؛ عبد الرزاق احمد السنهوري. مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، بحث مجلة مجلس الدولة، س3، 1952، ص 53؛ عامر احمد المختار. تنظيم سلطة الضبط الإداري في العراق، رسالة ماجستير/ كلية القانون_ جامعة بغداد، 1975، ص 72؛ منيب محمد ربيع. ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري، اطروحة دكتوراه/ كلية الحقوق_ جامعة عين شمس، 1981، ص 234؛ حسن احمد علي. ضمانات الحريات العامة وتطورها في النظم السياسية المعاصرة، رسالة دكتوراه/ كلية الحقوق_ جامعة القاهرة، 1978، ص 12.

(23) للمزيد حول هذا الموضوع ينظر: راجب جبريل خميس راجب. الصراع بين حرية الفرد وسلطة الدولة، الاسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 2008_2009، ص 490 وما بعدها. نعيم عطية. النظرية العامة للحريات الفردية، القاهرة: دار القومية، 1965، ص 197 وما بعدها؛ رمضان محمد بطيخ. الوسيط في القانون الإداري، القاهرة: دار النهضة العربية، 1997، ص 75.

(24) تقرير عن حقوق الانسان ووضع الدستور، منشور من منشورات الامم المتحدة صادر عن مفوضية الامم المتحدة السامية لحقوق الانسان، 2018، منشور على الموقع الالكتروني www.ohchr.org، ص 43.

(25) محمد علي حنبولة، مصدر سابق، ص 298.

(26) يجوز للأفراد ان يكون لهم اكثر من الحدود المقررة في المادة الثانية اذا كان مصدر الزيادة هو الوصية أو الميراث أو الهبة ويستولى على الأراضي الزائدة عن تلك الحدود، الفقرة (3) من المادة (3)، كما ولا يفوتنا ان المشرع قد استثناء على هذا القيد المتعلق بالحد الأقصى لملكية الأراضي

الزراعية فضلاً عن الافراد جهات اخرى مراعاة للمصالح العام ولبعض المصالح الخاصة المشروعة، للمزيد من التفاصيل مراجعة المصدر شاكر ناصر حيدر. الوجيز في الحقوق العينية الاصلية، ج1، مطبعة العاني، 1971، ص 269.

(27) قرار لمجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (222) لسنة لسنة 1977.
 (28) "تعد الارض زراعية لاغراض هذا القرار اذا كانت تستغل بالزراعة عادة أو كانت قابلة للاستغلال الزراعي بطبيعتها أو بواقع حالها وقت طلب التملك، بصرف النظر عن جنسها المسجل في السجل العقاري، وتعد بستانا كل ارض مغروسة بالاشجار أو النخيل وتتوفر فيها الشروط المنصوص... في قانون الاصلاح الزراعي"، البند (أولاً/2) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (817) لسنة 1981 المعدل لقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (222) لسنة 1977.

(29) ينظر: زينة شاكر خسرو وعلي فوزي ابراهيم الموسوي. السلطات المقررة للمالك على الأجزاء المفروزة في ملكية الطوابق والشقق_ دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، مج 37، 2023، العدد الخاص، ص 224 وما بعدها، منشور على الرابط:

<https://doi.org/10.35246/jols.v38i2.681>

(30) قانون حماية وتنمية الانتاج الزراعي رقم (71) لسنة 1978، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (2651) والمؤرخ في 1978/5/1.

(31) قانون زراعة الرز رقم (135) لسنة 1968، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (1643) والمؤرخ في 1968/10/26.

(32) قانون تنظيم وتحسين زراعة التبغ رقم (3) لسنة 1976، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (2511) والمؤرخ في 1976/1/26.

(33) المادة (2) من قانون تنظيم وتحسين زراعة التبغ رقم (3) لسنة 1976.

(34) ينظر: عبد الرزاق السنهوري. الوسيط في شرح القانون المدني الجديد_ حق الملكية، ج8، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2009، ص 501.

(35) مما تجدر الإشارة إليه إلى ان البناء على الأراضي الزراعية يندرج ضمن عنصر الاستعمال الذي هو عبارة عن استخدام الشيء المملوك في جميع وجوه الاستعمال للحصول على منافعه عدا الثمار، لذلك يختلط عنصر البناء كونه استعمال للشيء أو تصرفاً مادياً يرد عليها، الا اننا ارتأينا ان يكون ضمن عنصر التصرف كون التصرف المادي هو كل عمل مادي يمس الارض الزراعية ويترتب عليه احداث تغيير في الارض.

المصادر

References

After the Holy Qur'an

First: References in Arabic

A: General Legal References

I. Ahmed Fathi Surour. Constitutional Protection of Rights and Freedoms, 2nd edition, Cairo: Dar Al-Shorouk, 2000.

II. Tharwat Abdel Aal Ahmed. Legal Protection of Public Freedoms Between Text and Application, Cairo: Dar Al-Nahda Al-Arabia, 1998.

III. Hamid Hannon Khaled. Principles of Constitutional Law and the Evolution of the Political System in Iraq, 3rd edition, Baghdad: Al-Sanhouri Library, 2012.

IV. Ragheb Gabriel Khamis Ragheb. The Conflict Between Individual Freedom and State Authority, Alexandria: The University Press, 2009.

V. Ramadan Mohamed Batikh. The Intermediary in Administrative Law, Cairo: Dar Al-Nahda Al-Arabia, 1997.

VI. Sami Jamal Al-Din. Supervision over Administrative Actions, Alexandria: Manshiyat Al-Ma'arif, Alexandria, 1982.

VII. Shakir Nasser Haidar. A Brief on Real Property Rights, Vol. 1, Al-Ani Printing, 1971.

VIII. Tarek Kazem Ajeel. Real Property Rights – The Right of Ownership, Vol. 1, Beirut: Dar Al-Sanhouri Publishing, 2019.

IX. Taima Al-Jaraf. The Principle of Legality and the Standards of Subjection of Public Administration to the Law, Cairo: Dar Al-Nahda Al-Arabia, 3rd edition, 1976.

._____Administrative Law – A Comparative Study in the Organization and Activity of Public Administration, Cairo: Cairo Modern Library, 1970.

X. Abdul Razzaq Al-Sanhouri. The Intermediary in Explaining the New Civil Code – The Right of Ownership, Vol. 8, Beirut: Al-Halabi Legal Publications, 2009.

- XI. Adnan Zenka. The Authority of Administrative Control in Preserving the Beauty and Freshness of Cities, Beirut: Al-Halabi Legal Publications, 1st edition, 2011.
- XII. Issa Turki Khalaf Al-Jubouri. Methods of Administrative Control and Their Relationship with Public Freedoms, Cairo: 2011.
- XIII. Mazen Lilo Radi. Administrative Law, Beirut: Dar Al-Masila for Printing, Publishing, and Distribution, 5th edition, 2019.
- XIV. Malik Douhan Al-Hassan. Introduction to the Study of Law, Vol. 1, General Theory of Legal Rules, Baghdad: University Printing Press, 1972.
- I. Maher Saleh Al-Awwi Al-Jubouri. The Intermediary in Administrative Law, Mosul: Dar Ibn Al-Athir for Printing and Publishing, 2009.
- . _____ Principles of Administrative Law, Mosul: University of Mosul, 1996.
- II. Maher Muradkhan Maykhan. The Balance Between Administrative Control and Public Freedoms, Alexandria: Manshiyat Al-Ma'arif in Alexandria, 2015.
- III. Mohamed Suleiman Al-Tamaoui. A Brief on Administrative Law, Cairo: Dar Al-Fikr Al-Arabi, 1979.
- IV. Mohamed Ali Hanboula. The Social Function of Private Property: A Comparative Study in Civil Laws and Islamic Sharia, 1974.
- V. Mohy Shouki Ahmed. Constitutional Aspects of Human Rights, Cairo: Dar Al-Fikr Al-Arabi, 1986.
- VI. Nabil Ibrahim Saad and Dr. Mohamed Hassan Qasem. Introduction to Law (Theory of Rights), Beirut: Al-Halabi Legal Publications, 2005.
- VII. Najib Khalaf Ahmed Al-Jubouri. Administrative Law, 1st edition, Baghdad: Dar Al-Masila, 2022.
- VIII. Naeem Atiyah. The General Theory of Individual Freedoms, Cairo: Dar Al-Qawmiya, 1965.

IX. Wissam Sabbar Al-Ani. Administrative Judiciary, 1st edition, Baghdad: Dar Al-Sanhouri, 2015.

B: Theses and Dissertations

I. Eilaf Saeed Majid. The Legal System of Public Utilities Specializing in Social Protection, Master's Thesis / Faculty of Law, University of Baghdad, 2020.

II. Hassan Ahmed Ali. Guarantees of Public Freedoms and Their Development in Contemporary Political Systems, PhD Thesis / Faculty of Law, Cairo University, 1978.

III. Amer Ahmed Al-Mukhtar. Organizing the Authority of Administrative Control in Iraq, Master's Thesis / Faculty of Law, University of Baghdad, 1975.

IV. Moneeb Mohamed Rabea. Guarantees of Freedom Against the Powers of Administrative Control, PhD Thesis / Faculty of Law, Ain Shams University, 1981.

C: Research and Articles

I. The Principles Contained in the Decisions of the Federal Supreme Court for the Year 2021 - Analytical Index, 1st edition, 2022, Publisher: Dar Al-Iraqi for Printing, Publishing, and Distribution, Published by the National Library and Documents House in Baghdad (2394) for the year 2022.

II. Report on Human Rights and the Status of the Constitution, Published by the United Nations, issued by the UN High Commissioner for Human Rights, 2018, Published on the website: www.ohchr.org. (<http://www.ohchr.org/>)

III. Haider Taleb and Sura Harith. The Social Effects of Legislative Omission, Published in the Journal of Legal Sciences, Vol. 34, No. 2, 2019, Published at the link: <https://doi.org/10.35246/jols.v34i2.234>.

IV. Zeina Shakir Khosrow and Ali Fawzi Ibrahim Al-Mousawi. The Rights of the Owner Over the Separated Parts in the Ownership of Floors and Apartments – A Comparative Study, Published in the Journal of Legal Sciences, Vol. 37, 2023, Special Issue, Published at the link: <https://doi.org/10.35246/jols.v38i2.681>.

V. Diya Mahmoud Salem and Taghreed Mohamed Qadouri. The Effectiveness of Administrative Control Measures in Facing the COVID-19 Pandemic in Iraq, Published in the Journal of Legal Sciences, Vol. 38, No. 2, 2023, Published at the following link:

<https://doi.org/10.35246/jmkh7n02>.
(<https://doi.org/10.35246/jmkh7n0>)

VI. Abdul Razzaq Ahmed Al-Sanhouri. Violation of Legislation against the Constitution and Deviation in the Use of Legislative Power, Published in the State Council Journal, p. 3, 1952.

VII. Abdullah Najm Al-Ali. The Constitutional Basis of the Function of Maintaining Public Order, Published in the Legal Journal (A Journal Specializing in Legal Studies and Research), ISSN: (0758-2537).

VIII. Musaddaq Adel Taleb and Hala Ali Ahmed. The Limitations on the Competence of the Executive Authority in Issuing Subordinate Legislation in Iraq, Published in the Journal of Legal Sciences, Vol. 34, No. 5, 2019, Special Issue, Published at the link:

<https://doi.org/10.35246/jols.v34i5.320>.

IX. Maha Bahjat Younis and Wajehad Ali Jumaa. The Judicial Competence of the State Consultative Council and Its Role in Protecting Rights and Public Freedoms, Published in the Journal of Legal Sciences, Vol. 34, No. 3, 2019, Special Issue III, Published at the link:

<https://doi.org/10.35246/jols.v34is.176>.

(<https://doi.org/10.35246/jols.v34is.176>).

Second: References in Foreign Languages:

- I. C.E. 17Oct. 1952, syndicat climatique de brabancon, Rec..445