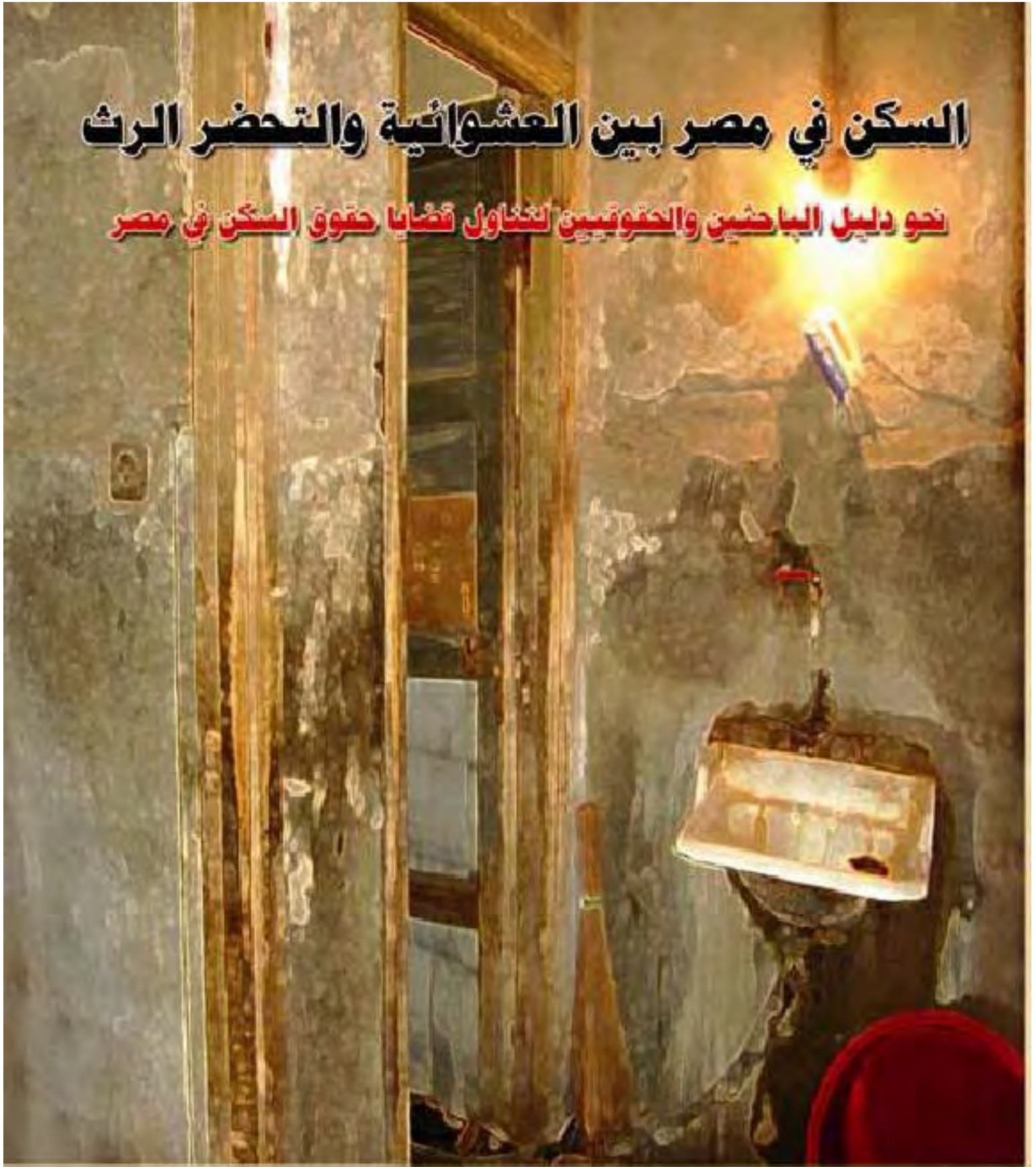


السكن في مصر بين العشوائية والتحضر الرث

نحو دليل الباحثين والحقوقيين لتناول قضايا حقوق السكن في مصر



التحالف الدولي للموئل



شبكة حقوق الأرض والسكن

السكن في مصر بين العشوائية والتحضر الرث

نحو دليل الباحثين والحقوقيين لتناول قضايا حقوق السكن في مصر

التحالف الدولي للموئل



شبكة حقوق الأرض والسكن

شبكة حقوق الأرض والسكن



التحالف الدولي للموئل

مكتب التنسيق لبرنامج الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

11 شارع طيبة، المهندسين، القاهرة، مصر

تليفون/فاكس: +20 (2) 3760-0755

البريد الإلكتروني: hlrn@hlrn.org / hic-mena@hic-mena.org

الموقع على الإنترنت: www.hlrn.org / www.hic-mena.org

البرنامج الإقليمي لجنوب آسيا

A-1, Nizamuddin East • Delhi 110013 INDIA

تليفون/فاكس: +91 (0)11 2435-8492

البريد الإلكتروني: hic-sarp@hic-sarp.org

الموقع على الإنترنت: www.hic-sarp.org

برنامج أمريكا اللاتينية/ منطقة الكاريبي

Coaliti n Internacional Habitat—México

Tacuba No. 53, 1^{er} piso • Colonia Centro • 06000 México, D.F.

MEXICO

تليفون: +52 (0)55 12 38 42 فاكس: +52 (0)55 12 15 86

البريد الإلكتروني: chm@laneta.apc.org

الموقع على الإنترنت: www.laneta.apc.org/hic-al

برنامج إفريقيا جنوب الصحارى

c/o Mazingira Institute

P.O. Box 14550 • Nairobi KENYA

تليفون: +254 (0)2 443-226/ 443-229 فاكس: +254 (0)2 444-643

بريد الإلكتروني: mazinst@mitsuminet.com

الموقع على الإنترنت: www.mazinst.org

مكتب اتصال الأمم المتحدة

UN Liaison Office

8, rue Gustave Moynier • 1202 Geneva SWITZERLAND

تليفون/فاكس: +41 (0)22 738-8167

بريد الإلكتروني: hic-hrc@iprolink.ch

السكن في مصر بين العشوائية والتحصن الرث

نحو دليل الباحثين والحقوقيين لتناول قضايا السكن في مصر

إعداد: عبد المولى إسماعيل، عماد مبارك، مها يوسف

تحرير: عبد المولى إسماعيل

تدقيق لغوي: يحيى السيلي

المنسق: جوزيف شكلا

حقوق الطبع محفوظة لشبكة حقوق الأرض والسكن

طبع في مصر.

رقم الإيداع:

بدعم من مؤسسة فورد بالقاهرة، والمنظمة الكنسية للتعاون التنموي (هولندا).

المحتويات

1	مقدمة
13	أقسام الدراسة
13	القسم الأول: الإطار العام لظاهرة الأرض والسكن
13	1.1 حجم الظاهرة المتعلقة بمشكلة السكن
20	2.1 دور الدولة في التعامل مع مشكلة السكن
22	3.1 الوحدات السكنية المطلوب توافرها حتى عام 2017
23	4.1 الوصول للأرض والسكن
28	5.1 النمط العشوائي للسكن
32	6.1 عزبة الهجانة كنموذج حالة لطبيعة النمط العشوائي
35	القسم الثاني: بعض المشكلات المتعلقة بالحق في الأرض والسكن
35	1.2 نزع الملكية للمنفعة العامة
36	1.1.2 الإطار القانوني لنزع الملكية للمنفعة العامة
38	1.1.1.2 شروط قرار المنفعة العامة وطبيعته
40	2.1.1.2 طبيعة قرار نزع الملكية للمنفعة العامة
41	3.1.1.2 السلطة المختصة بتقرير المنفعة العامة
44	4.1.1.2 إجراءات نزع الملكية
47	5.1.1.2 القيود على فكرة المنفعة العامة
51	2.1.2 المشكلات المتعلقة بنزع الملكية للمنفعة العامة
51	1.2.1.2 الفساد الإداري
54	2.2.1.2 انتهاك حقوق الناس في الحصول على تعويضات مناسبة
63	2.2 البناء على أرض الدولة العامة والخاصة
63	1.2.2 الإطار القانوني الخاص بتلك المشكلة
63	1.1.2.2 التقادم وعلاقته بأراضي الدولة
67	2.1.2.2 تملك الأموال العامة بالتقادم
72	3.1.2.2 المشكلات القانونية المتعلقة بالإزالة للعقارات المقامة على أراضي الدولة
74	4.1.2.2 متى تكون الإزالة واجبة؟
77	5.1.2.2 إزالة التعديات على أملاك الدولة
81	2.2.2 المشكلات الخاصة بأراضي الدولة
81	1.2.2.2 الاتجاه إلى خصخصة أملاك الدولة
88	2.2.2.2 غياب الأمان القانوني للحيازات المقامة على أراضي الدولة

91	3.2	البناء على الأراضي الزراعية
93	1.3.2	الأسباب الخاصة بالبناء على الأرض الزراعية
93	1.1.3.2	عشوائية الإطار القانوني
100	2.1.3.2	انسداد آفاق التنمية الحضرية وضعف التنمية الريفية
101	3.1.3.2	ضعف فرص الفلاحين في الوصول للأرض الزراعية في الأراضي الجديدة
102	4.1.3.2	تعميق التفاوت الاجتماعي بين الفلاحين في الأراضي القديمة
106	2.3.1	الانتهاكات الخاصة بالبناء على الأرض الزراعية
108	3.3.2	السيناريوهات المستقبلية لحجم تدهور الأرض الزراعية.
113	4.2	السكن الإداري
113	1.4.2	السكن الإداري في إطار المواثيق الدولية لحقوق الإنسان
116	2.4.2	التطور التشريعي المصري لقضية السكن الإداري
122	3.4.2	المبادئ التي أرستها المحاكم العليا بشأن قضية السكن الإداري
127	4.4.2	الخصخصة وتأثيرها على قضية السكن الإداري
129	5.4.2	قضية السكن الإداري والمصالح المتعارضة
131	6.4.2	بعض الانتهاكات المتعلقة بالسكن الإداري
141	7.4.2	دور اللجان النقابية في قضية السكن الإداري "اللجنة النقابية لشركة الحديد والصلب كدراسة حالة".
147		القسم الثالث: نتائج الدراسة
151		القسم الرابع: بناء الاستراتيجيات وآليات المواجهة
151	1.4	إستراتيجية التعبئة
155	2.4	إستراتيجية الدفاع القانوني
157		القسم الخامس: ملاحق الدراسة
159	1.5	ملحق 1
167	2.5	ملحق 2
169	3.5	ملحق الجداول
176	4.5	ملحق المراجع

فهرس الجداول

14	1	توزيع السكان حسب السنوات.
16	2	متوسط حجم الأسرة ومعدلات التزاوج.
18	3	توزيع المساكن حسب اتصالها بمصادر المياه.
19	4	توزيع المساكن حسب اتصالها بشبكات الصرف.
20	5	توزيع السكان حسب مصدر الإضاءة.
21	6	الاستثمارات في الإسكان حسب القطاع في الفترة من 1995/1996 إلى 2004/2005 (بالمليون جنيه).
21	7	الوحدات السكنية المحققة في الإسكان الحصري حسب القطاع في الفترة من 96/95 إلى 2005/2004.

23	8	أنواع الوحدات السكنية المطلوبة حتى عام 2017 ومستوياتها (العدد بالمليون).
25	9	تطور أسعار أراضي البناء في الفترة من 1975 حتى 2007 (القياس بالمتري / جنيه).
26	10	توزيع الكميات المنتجة من حديد التسليح خلال النصف الأول من عام 2002.
28	11	تطور أسعار مواد البناء في الفترة من 1995 إلى 2007.
30	12	توزيع الأسر حسب نوع مسكن الأسرة.
31	13	المناطق العشوائية في محافظات مصر وتقدير عدد السكان بها (بعد تطوير بعض مناطق المحافظات) عن الحالة في عام 2000.
34	14	تعداد سكان عزبة الهجانة وفقا للنوع لعام 2006.
98	15	فاقد الأرض الزراعية في أغراض النمو الحضري والاستخدامات الأخرى خلال الفترة من 1952 وحتى 2004 (بالألف فدان).
102	16	إجمالي أعداد الحيازة الزراعية والمساحة وفقا لفئات الحيازة (أملك + تعمير).
103	17	أعداد الحيازات الزراعية ومساحتها وفقا لفئة الحيازة لعام 1950.
169	18	الكثافة السكانية لعام 2005 وفقا للمحافظات.
170	19	توزيع مباني السكن العادية حسب اتصالها بمصادر المياه والكهرباء والصرف الصحي لعام 1996.
172	20	الكثافة السكنية خلال الفترة من 1996 حتى عام 2005 (إجمالي عام).
173	21	عدد الوحدات السكنية في الإسكان الحضري خلال الفترة من 1994 حتى 2004.
174	22	متوسط حجم الأسرة المعيشية ومتوسط عدد الأفراد بالغرفة طبقا للنتائج النهائية للتعداد العام للسكان لعام 1996.
175	23	الفقد في الأرض الزراعية في بعض المناطق في الفترة من 1950 إلى 2000.

فهرس الإطارات

23	1	من مفارقات السكن في مصر.
27	2	رأي لأحد الخبراء في تفسير تزايد مستويات أسعار مواد البناء.
53	3	مأساة قرية " المريس ".
56	4	هجرة الناس وغيبة النخيل.
83	5	قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1482 لسنة 2004.
86	6	حول ظاهرة بيزنس الإتجار في أراضي أملك الدولة.
93	7	أبرز التشريعات النازمة للمشكلات المترتبة على إهدار الأرض الزراعية.
108	8	الظهير الصحراوي.
111	9	التوقعات الخاصة بمستويات فقدان الأرض الزراعية في عام 2020.

جمهورية مصر العربية



مقدمة

عند النظر إلى مشكلة السكن في مصر نجد من الصعوبة بمكان الإحاطة بكافة جوانبها، خاصة ما يتعلق بها من تداعيات ومسارب كثيرة تؤثر عليها، وأولى مظاهر تلك الصعوبة عدم إمكانية فصل مشكلة السكن عن إطارها الاجتماعي الذي تتحرك وتنمو داخله.

كذلك لا يمكن تجاوز الأبعاد السياسية وما ترتبه على الوضع الاقتصادي للمتأثرين بمشكلة السكن في مصر.

ونظراً إلى تنوع تلك المشكلة واشتمالها على كثير من التفاصيل التي يصعب الإتيان عليها جميعاً ضمن نطاق هذه الدراسة فقد آثرنا تناول بعض وأهم الجوانب المتعلقة بها، وعلى رأسها البناء على أراضي أملاك الدولة، ونزع الملكية للمنفعة العامة، والبناء على الأرض الزراعية، وأخيراً بعض الملامح الخاصة بالسكن الإداري.

وقد جاء اختيارنا لتلك المواضيع ضمن سياق هذه الدراسة نظراً إلى ما لحق بها من تداعيات شديدة بفعل سياسات التحرير الاقتصادي في مصر والتي برزت مع

الثمانينيات من القرن الماضي، وإن كانت الإنعطافه الأكبر قد بدأت مع بداية التسعينيات من القرن المنصرم.

ولكن وفي سياق التعرض لهذه الجوانب من مشكلة السكن في مصر لا نغفل السياق العام الذي يحيط بتلك الجوانب السابق الإشارة إليها ومن ثم فإننا آثرنا أن نحيط تلك الجوانب بالإطار العام الذي تتحرك في سياقه مشكلة السكن في مصر، يترافق مع ما سبق سيادة النمط العشوائي الحاكم لمشكلة السكن في مصر، وعدم إمكانية التغاضي عن بروز هذا النمط في الريف المصري ووجوده منذ وقت بعيد في التاريخ المصري وبخاصة في ظل الإهمال الذي يعانیه الريف في مصر، ولكن ما نقصده بالنمط العشوائي للسكن في مصر هو ما يتعلق بسيادة هذا النمط أيضا في الحضر وعلى الرغم من وجوده في فترات سابقة في التاريخ المصري إلا أنه أخذ في البروز منذ الخمسينات وإن كان قد اشدت وبشكل أكثر دلالة وخطورة مع النصف الأول من السبعينات وبات من الملامح الراسخة في واقعنا المصري المعاش مع بدء سياسات التثبيت والتكيف الهيكلي.

أيضا فإن ما نقصده بالنمط العشوائي في السكن لا ينسحب فقط على بعض المناطق العشوائية في مصر والتي تقدرها بعض الأرقام الرسمية بـ 1.174 منطقة عشوائية؛ يقطنها حوالي تسعة ملايين نسمة،¹ في الوقت الذي تذهب فيه تقديرات رسمية أخرى إلى وجود 909 منطقة عشوائية،² وهو ما نسعى إلى إيضاحه فيما يتعلق بالنمط العشوائي للمشكلة والذي يمتد من عشوائية البناء مروراً بعشوائية القرارات التي تحكم هذه الظاهرة، انتهاءً إلى ما يلحق بالحق في السكن من انتهاكات بسبب تلك العشوائية.

أهداف الدراسة

في الغالب ما تفسر العديد من الدراسات أو ما يمكن أن نطلق عليه المنحى السائد في تفسير مشكلة السكن على أنها مرتبطة بالزيادة السكانية، والتأكيد على أن هذه الزيادة السكانية هي العقبة الكئود في حل هذه المشكلة. في المقابل نعتقد أن جوهر المشكلة لا يعود إلى الزيادة السكانية بل أن هناك العديد من الأسباب الأخرى التي تؤدي إلى بروز هذه المشكلة وتفاقمها.

¹ تقرير الحالة البيئية في مصر، جهاز شئون البيئة، 2004، ص 92.

² التنمية الاجتماعية للمناطق العشوائية، المجلس القومي للخدمات والتنمية الاجتماعية، الدورة الثانية والعشرون، 2002/2001، ص 109.

لذا تسعى الدراسة إلى التعرف على الملامح الخاصة بمشكلة السكن وذلك في إطار رؤية تأخذ بالمنحى الاجتماعي في محاولة لخلق إستراتيجيات يمكن أن تكون انطلاقا للتعاطي مع هذه القضية.

فروض الدراسة

- تلعب التشريعات دوراً إيجابياً في وقف بناء المساكن على الأرض الزراعية.
- تفاقم المشكلة الإسكانية يرجع إلى التفاوت والتباين في قدرات السكان في الوصول للسكن.
- العلاقة طردية بين المشكلة السكانية وتزايد أعداد السكان.
- تزايد التفاوت بين الناس في الوصول لحق السكن يؤدي إلى تزايد معدلات انتهاكات الحق في السكن.

منهج الدراسة

سوف تعتمد هذه الدراسة على العناصر المكونة للسكن والواردة ضمن التعليق العام رقم 4 لسنة 1991 للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للأمم المتحدة والتي تضمن أعمال الحق في السكن الملائم من العناصر المكونة للحق في السكن التي وردت ضمن عدد من المعايير التي وضعها مركز المستوطنات البشرية للأمم المتحدة والتي بدونها في اعتقادنا يعد الحق في السكن منقوصاً، وتشتمل تلك المعايير على سبعة عناصر أساسية وهي:

الأمان القانوني للحيازة

فيما يتعلق بالأمان القانوني للحيازة السكنية فإنه يتوجب قيام القانون بحماية حقوق الناس في البقاء في منازلهم وحقهم في عدم التعرض للإخلاء القسري، كما إنه وفي إطار تطبيق هذا المفهوم فإنه يتوجب على الدول الموقعة على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية ضرورة اتخاذ التدابير اللازمة واعتماد تدابير فورية لضمان الأمان القانوني للحيازة وذلك بالنسبة للأشخاص والأسر المعيشية التي تفتقر إلى تلك الحقوق.³

³ حق المرأة في السكن الملائم والأرض، وقائع المشاورة الإقليمية في مدينة الإسكندرية والقاهرة، 23-26 تموز/يوليو 2004، شبكة حقوق الأرض والسكن التحالف الدولي للموئل ص 16.

إتاحة الخدمات والموارد والبنية التحتية

أما فيما يتعلق بتوفير الخدمات والمواد والمرافق والهياكل الأساسية ينطوي هذا المفهوم على الحصول على المواد الخاصة بالمباني والطرق والطاقة والماء والصرف الصحي والتعليم والصحة والأرض والماء .

القدرة على تحمل التكلفة

وفقاً لهذا العنصر ينبغي أن يكون مستوى الإنفاق على السكن عند مستوى معقول بحيث لا يجور على حقوق أخرى أو أن يتسبب في الحرمان من حقوق أخرى، وفي السياق ذاته نجد أن هذا المفهوم ينظر أيضاً إلى أن إنفاق 25% من الدخل الفردي للشخص من الأمور المبالغ فيها، أيضاً فإنه يتوجب في إطار هذا المفهوم تنظيم سوق مواد البناء لضمان ألا تدخل دائرة الاحتكار.

الصلاحية للسكن

الموقع

إمكانية الحصول على السكن

الملائمة الثقافية

هذا بالإضافة إلى مجموعة من الحقوق المترابطة التي لا يمكن فهم العناصر الخاصة بالحق في السكن الملائم بدونها، ومنها الحق في الحياة، والحق في الصحة؛ حيث إن نقص الصرف الصحي أو مياه الشرب على سبيل المثال يمكن أن ينجم عنه مخاطر بيئية، وكذلك الحق في الثقافة والحق في كسب الرزق والحياة الكريمة، والحق في المعلومات، حيث إنه بدون المعلومات لا يمكن للمرء القيام بالاختيار فعلى سبيل المثال يؤدي غياب المعلومات الخاصة بمشروعات التنمية على قدرة الناس على ضمان حقهم في السكن الملائم، بالإضافة إلى الحق في الخصوصية والمساواة بين الجنسين والحق في السلامة الجسدية والحرية والأمان الشخصي.

وعلى الرغم من أهمية تلك العناصر مجتمعة وضرورة قياسها في أرض الواقع حتى يمكننا التعرف بدرجة كافية على حدود أعمال حق السكن في ريف وحضر مصر ، إلا أننا اكتفينا بدراسة العناصر الثلاثة الأولى فقط وذلك لصعوبة دراسة جميع تلك العناصر في هذه الورقة من ناحية، وعدم توافر البيانات المتاحة في هذا الصدد من ناحية أخرى. هذا بالإضافة إلى قيامنا بالأخذ بالتعليق العام رقم 7 نظراً لأهميته لتلك الدراسة، وهو المتعلق بظاهرة الإخلاء القسري، حيث

عرفت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الإخلاء القسري على أنه "نقل الأفراد والأسر أو المجتمعات والتجمعات المحلية بشكل دائم أو مؤقت ضد مشيئتهم من البيوت و/ أو الأراضي التي يشغلونها دون إتاحة سبل مناسبة من الحماية القانونية أو غيرها من أنواع الحماية أو إتاحة إمكانية الحصول عليها".⁴

إن المبادئ الموجودة في المواد الأولية والمشاركة في كل من العهدين الدوليين لحقوق الإنسان والمعاهدات والمعايير الدولية الرئيسية الأخرى، وكذلك بين معايير العدالة نجدها واضحة في النظم القانونية الرئيسية في العالم. وهذا ما يفسر كيف أن الدولة عليها الوفاء بالتزاماتها في ظل قانون ومعايير حقوق الإنسان وإدراج المبادئ في حيز التنفيذ المباشر، متضمناً ذلك ضمان (1) الحقوق الأصلية في تقرير المصير؛ (2) عدم التمييز، عموماً؛ (3) المساواة في النوع الاجتماعي؛ (4) حكم القانون، وهذا ما يشمل الوصول إلى العدالة والتطبيق المحلي لحقوق الإنسان الواردة في كل معاهدة، خاصة بتبني التدابير التشريعية المطلوبة. وفي حالة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإن تلك التدابير تشكل أيضاً (5) التمتع التدريجي. ومن ثم تكون الدول ملزمة بالانخراط في (6) التعاون الدولي بغرض ضمان احترام، وحماية، وإعمال حقوق الإنسان محلياً وخارجياً.

في حالة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، يعد العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والذي صادقت عليه مصر في 14 نيسان/أبريل 1982، المصدر الرئيسي للحق الإنساني في السكن الملائم كمصدر في صورة معاهدة. كما أن العهد يوضح هذه المبادئ اللازمة الخاصة بتطبيق المعاهدات ويوضح كذلك أن التزامات الدولة التعاقدية تقتضي ضمان "التحقيق التدريجي" للحقوق في سياق الاستخدام الكامل لأقصى ما هو متاح من موارد" (المادة 2.1)، متضمناً ذلك الحق في السكن الملائم (المادة 11). ومن ثم فإن عملية إدراك الحقوق ينبغي أن تكون تدريجية، وينبغي في الوقت نفسه أن تكفل "التحسين المستمر للظروف المعيشية" (المادة 11).

من ناحية أخرى فإن المقاربة المعيارية الواردة في النسق الدولي لحقوق الإنسان تقضي بالمدافع عن حقوق السكن، سواء أكان محامياً أم قاضياً أن يطرح عدداً من الأسئلة المتعلقة بإنفاذ ليس فقط مضمون معين من أحد الحقوق، بل أيضاً هذه المبادئ اللازمة المشتركة بين معاهدات حقوق الإنسان الرئيسية والقابلية للتطبيق على جميع الحقوق.

⁴ حق المرأة في السكن الملائم والأرض، مرجع سابق، ص 20.

والأمر الذي يتميز بأهمية خاصة بالنسبة للغرض من هذه الدراسة هو تطبيق المبدأ اللازم الخاص بحكم القانون في احترام الدولة وحمايتها وإعمالها لحقوق الإنسان، حتى وقتما يكون القانون المحلي مسكناً. وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أن الدستور المصري إنما ينص في المادة 151 منه على أن: "المعاهدات... ينبغي أن يكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة."

ومن الممكن نظرياً—بل من الواجب—على المحامين والقضاة في مصر أن يثيروا الأبعاد المحددة قانونياً في الحق في السكن الملائم كالترام تعاقدية على الدولة الوفاء به. (انظر المصادر والمعايير التعاقدية للحق في السكن الملائم في ملاحق هذه الدراسة).

في عام 1986، نالت محكمة أمن الدولة المصرية شهرة واحتراماً لما أثارته من تصديق مصر الذي كان حديثاً وقتها على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وذلك بتوفيق التناقض في القانون المحلي لحفظ حق عمال السكك الحديدية في الإضراب.* وبعد عشرين عاماً من تلك الواقعة، ظلت هذه القضية الشهيرة استثناءً تاريخياً وليست قاعدة في مصر. ويظل العهد الدولي ملزماً لمصر باحترام وحماية وإنفاذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأخرى المقررة، مثل الحق في السكن، وهو ما يمكن المحامين والقضاة من إثارته في السعي إلى تحقيق العدالة والحياة الكريمة للمصريين. غير أن الدراسة الحالية لا تكشف عن مثل هذه المبادرة من قبل ممارسي القانون حتى اليوم. وهو ما يبقى منظوراً مستقبلاً.

النطاق الموضوعي للدراسة

لا شك أن مشكلة السكن في مصر هي من المشكلات المتشعبة التي يدخل في نطاقها الكثير من الموضوعات ومن ثم فقد أثرنا في هذه الدراسة تناول أربع موضوعات فقط تدخل ضمن نطاق دراستنا وهي تتعلق بالآتي:

- نزع الملكية للمنفعة العامة،
- البناء على أراضي أملاك الدولة،
- البناء على الأرض الزراعية وما يرتبط به من مشكلات،
- مشكلات السكن الإداري.

* محكمة أمن الدولة العليا طوارئ، الحكم 4190 لسنة 1986 الازبكية كلي 121 شمال القاهرة. تاريخ الجلسة 1987/4/16.

النطاق الزمني للدراسة

تركز هذه الدراسة بالأساس على مشكلات السكن الناجمة عن سياسات التحرر الاقتصادي وما يرتبط بذلك من تطبيقات حيث تأثرت موضوعات الدراسة بدرجة أو بأخرى بتلك السياسات، حيث شهدت الفترة الخاصة بالنطاق الزمني للدراسة تزايد في حالات نزاع الملكية للمنفعة العامة بهدف بناء مشروعات تدخل بالأساس في نطاق الاستثمار الخاص، نفس الحال بالنسبة لأراضي أملاك الدولة التي شهدت تخصيص مساحات كبيرة لصالح الاستثمار الخاص، أيضا كان لقانون تحرير العلاقة الإيجارية في الريف المصري والمعروف بالقانون 96 لسنة 1992 والذي جرى تطبيقه في تشرين الأول/ أكتوبر من عام 1997، وما رافق ذلك من تداعيات على مشكلات تخص السكن المقام على الأراضي الزراعية.

على الجانب الآخر كان لتطبيق القانون 203 لسنة 1991 الخاص بخصخصة القطاع العام آثار سلبية فاقمت من المشكلات الخاصة بالسكن الإداري. وانطلاقا مما سبق سوف ينطلق نطاق البحث من بداية التسعينيات امتداداً إلى منتصف العقد الأول من الألفية الجديدة، وإن كان هذا لن يمنعنا في بعض الأحيان من العودة قليلا إلى ما قبل ذلك خاصة في بحث بعض المظاهر المرتبطة بموضوع الدراسة والأسباب التاريخية لبعض المشكلات البارزة، كذلك قد نتجاوز نقطة المنتهي بهدف الإلمام بملامح الصورة خاصة ما يتسم منها بطابع كلي وشامل في التأثير، وسوف يكون هذا التجاوز في حالات استثنائية فقط في بعض محاور الدراسة.

النطاق المكاني للدراسة

ما نقصده بالنطاق المكاني هو المجال الجغرافي الخاص بتطبيقات الدراسة كأن يكون مدينة / قرية أو محافظة أو دولة أو عدد من الدول إلخ . هذا وسوف يتركز النطاق المكاني لهذه الدراسة في ريف وحضر مصر بصفة عامة وذلك ضمن النطاق الموضوعي للبحث، وإن كانت هناك بعض نماذج الحالة التي تخص هذه الدراسة والتي نعرض لها وهي "عزبة الهجانة" الواقعة ضمن قسم مدينة نصر بالقاهرة.

وقد جاء اختيارنا لنطاق الحضر والريف لما يتسم به هذا الاختيار من تنوع، وارتباطها بموضوع الدراسة، وبما يساعد على تحقيق أهدافها.

بعض الصعوبات التي واجهت الدراسة

هناك العديد من الصعوبات واجهتنا أثناء إعداد هذه الدراسة وبالتحديد ما يتعلق ببعض الأرقام الرسمية الخاصة بمعدلات ومستويات أسعار الأراضي ومواد البناء، وقد حاولنا التغلب على هذه المشكلة من خلال القيام بإجراء عدد من المقابلات الميدانية مع بعض الخبراء ممن لديهم إلمام عميق بواقع الحراك الحادث في مستويات الأسعار الخاصة بالبنود السابق الإشارة إليها.

كما واجهتنا أيضا مشكلات تتعلق بالمدن الجديدة الخاصة مثل رويال سيتي، مدينتي، الرحاب، إلخ. لعدم توافر الإحصاءات والمعلومات الخاصة بها إلا في نطاق ضيق من خلال ما ينشر في بعض الجرائد اليومية أو الإعلانات الخاصة بتلك المدن والتي قد تكون منشورة في بعض وسائل الإعلام وبخاصة المكتوب منها.

كذلك واجهتنا صعوبات تتعلق بحساب نسب الزيادات المتعلقة بأسعار مواد البناء، وقد تعاملنا مع هذه المشكلة بحساب التطور في مستويات الأسعار، قياسا على المقارنة الزمنية، مع استبعاد العوامل المرتبطة بأسعار مواد البناء مثل سعر الصرف، الأجور، وذلك على سبيل المثال لا الحصر.

مصادر الحصول على المعلومات

اعتمدت هذه الدراسة على المصادر المكتبية والتي منها التقارير والدراسات إضافة إلى أرشيف بعض الجرائد المصرية ونشرات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء على سبيل المثال لا الحصر، بالإضافة إلى المصادر الأولية والتي تم الحصول عليها من أرشيف بعض المنظمات المدنية والتي على صلة بموضوع الدراسة منها "مؤسسة أولاد الأرض لحقوق الإنسان، مركز هشام مبارك للقانون، جمعية المساعدة القانونية إلخ." إضافة لبعض الشهادات والمقابلات الميدانية من العاملين في مجال الأرض والسكن أو بعض من يعانون من انتهاكات أو مشكلات خاصة بموضوع الدراسة.

بعض المفاهيم المستخدمة في الدراسة⁵

السكن الجوازي: هي أماكن غير معدة أساساً للسكن لكنها مشغولة بأسر وقت الحصر الخاص بالتعداد السكاني في مصر والذي يتم كل عشر سنوات، ومن بين الأمثلة على السكن الجوازي في مصر: أجزاء مباني المنشآت التي يسكنها البواب/ الخفير، الدكان، الجراج، أحواش المدافن، كما تعتبر العشش والأكشاك المستخدمة للسكن أماكن سكن جوازية.

المسكن العام: هو مكان مخصص لإقامة مجموعة من الأفراد يتواجدون به للانتفاع بخدمة يقدمها المسكن العام وقد يشغل المسكن العام مبنى أو أكثر أو وحدة سكنية أو أكثر داخل مبنى ومن الأمثلة على المساكن العامة: الفنادق، البنسيونات، دور الإصلاح الاجتماعي، أماكن الحجز في أقسام الشرطة، السجون، الملاجئ، الأقسام الداخلية في المستشفيات، المدن الجامعية، الاستراحات الحكومية وغير الحكومية، أماكن إقامة العمال في مواقع العمل "عمال التراحيل، عمال البناء"، أماكن إقامة الراهبات في الكنائس والأديرة.

البيت الريفي: هو مبنى يتكون عادة من دور أو دورين، ويشتمل على حجرة واحدة أو أكثر، ويقفل عليها جميعاً الباب الخارجي للمبنى، ولا يشترط وجود دورة مياه به وهو النوع المنتشر عادة بالقرى، ومبني عادة بالطوب النيئ أو الطين، ويعتبر البيت الريفي وحدة سكنية واحدة مهما تعددت الأسر به.

الحجرة المستقلة: هي حجرة مستقلة بذاتها وليس لها منافع من الداخل بل تشترك عادة مع غيرها في المنافع (المطبخ، الحمام، المرحاض) وغالباً ما تقع هذه الحجرات بالأسطح أو أفنية المباني، ولا تعتبر الحجرات الداخلية في البيت الريفي حجرات مستقلة حتى لو شغلت كل منها أسر قائمة بذاتها.

الكثافة السكانية: تبرز الكثافة السكانية في سياق الدراسة من خلال طريقتين أساسيتين: الأولى تأخذ بعدد السكان على إجمالي المساحة بصفة عامة، والثانية على أساس عدد السكان مقسوماً على المساحة المأهولة، وهو المبدأ الذي نأخذ به في إطار هذه الدراسة.

هذا مع الإشارة إلى أن قانون التخطيط العمراني رقم 3 لسنة 1982 يتحدث

⁵ تم الاعتماد على التعداد العام للسكان والإسكان والمنشآت وذلك فيما يتعلق بالمفاهيم الأربعة الأولى، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، النتائج النهائية، الظروف السكنية، نيسان/ أبريل 1999.

عن الكثافة السكانية الإجمالية بالوحدة المحلية من خلال عدد السكان في الفدان الواحد، في حين تتحدد الكثافة البنائية من خلال نسبة إجمالي مسطحات المباني بمختلف الأدوار إلى مساحة الأرض المخصصة للمبنى.

جهود متزامنة

تمثل هذه الدراسة القانونية نتاجاً لجهود مجتمعة وسط مجموعة مؤتلفة من المدافعين عن حقوق السكن والأرض في مصر من أجل تناول التحديات الشائعة أمام إعمال الظروف المعيشية الملائمة للمواطنين. ويتصادف هذا الالتقاء مع عمليات طويلة المدى وأخرى جديدة على المستوى الوطني الرسمي، والإقليمي والدولي لها نفس الأهداف.

وقد تم الانتهاء من البحث القانوني في العيد العاشر للاحتفال بأجندة الموئل الثانية (1996)، والتي بمقتضاها أقرت الدول في الأمم المتحدة التزامها - والتي تعد بالفعل التزامات تعاقدية لمعظم الدول - بـ:

التحقيق الكامل والتدريجي للحق في السكن الملائم كما ورد في الآليات الدولية. ومن أجل تحقيق هذه الغاية، ينبغي أن نسعى إلى المشاركة الفعالة لشركائنا على المستوى العام والخاص والحكومي على كل المستويات لكفالة الضمان القانوني للحيازة، والحماية من التمييز والفرص المتساوية في الوصول إلى والحصول على سكن ملائم يمكن تحمل أعباءه المالية لجميع الأشخاص وأسرهم. (المادة 8).

أيضاً نود أن نشير إلى أن إصدار هذه الدراسة يتصادف مع العمليات المتزامنة التي تأخذ مجراها حالياً في مصر وترتبط ارتباطاً مباشراً بالحق في السكن، حيث تشارك مصر في حملة الأهداف الإنمائية للألفية مع جميع الدول الأخرى في الأمم المتحدة، تلك الأهداف التي تتضمن في الغاية 11 منها: "تحقيق تحسين كبير بحلول عام 2020 لمعيشة ما لا يقل عن 100 مليون من سكان الأحياء الفقيرة". وتأتي هذه المراجعة في منتصف الطريق تماماً من تلك الحملة. وقد أعلنت مصر أيضاً تعاونها مع برنامج الأمم المتحدة للموئل البشري ولجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) في عام 2007 لإطلاق حملتها الوطنية لتعزيز "ضمان حيازة المسكن والأرض" و"الحكم الحضري الرشيد"، والتي ينبغي أن تتناول القضايا المطروحة في هذه الدراسة من خلال الإصلاح القانوني والسياسي، وأيضاً رفع الوعي العام وتعزيز الحوار الوطني. والأكثر من ذلك أن هذا الجهد المتمثل في الدراسة يتصادف أيضاً مع انخراط

مصر في فعاليات البرنامج العالمي الخاص بلجنة التمكين القانوني للفقراء، والتي يتم تنسيق العمل بها مع البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، وهو برنامج يسعى إلى مواجهة ومعالجة العقبات الإجرائية التي تعترض سبيل التنمية الاجتماعية للمفقيرين والمهمشين.

وتعد الأهداف المعلنة لهذه البرامج المتزامنة متوافقة على المستوى المحتمل وتلقى تعزيز على المستوى الوشيك. وهي أيضاً تأتي متسقة مع رسالة التحالف الدولي للموئل، وشبكة حقوق الأرض والسكن إحدى الشبكات المنبثقة عن التحالف، وما بينهما من منظمات أعضاء مشتركين. وكجزء من تلك الحركة الاجتماعية العالمية وحملة التحالف الخاصة بالأرض والسكن "دفاعاً عن المكان والمعيشة"، فإن شبكة حقوق الأرض والسكن تقدم هذا الإصدار الأحدث ضمن إصدارتها من "سلسلة أدوات ووسائل" كإسهام في هذه الجهود المؤتلفة المشابهة في مصر، البلد الذي يستضيف مكتب تنسيق شبكة حقوق الأرض والسكن. غير أنه وفيما يتجاوز النطاق الإقليمي لمصر، فنحن أيضاً نريد لهذا العمل أن يكون بمثابة نموذج للأعضاء في البلدان الأخرى في منطقة الشرق الأوسط/شمال إفريقيا لاستخدامه وتبنيه في بلدانهم لتحليل الوضع على المستوى الوطني ووضع الاستراتيجيات الملائمة من أجل معالجة قانونية أفضل لمن يعانون من عدم إعمال حقوقهم في السكن والأرض.

بقى أن نشير إلى ملاحظة أخيرة تتعلق بكتابة وتحرير الدراسة، حيث قام "عبدالمولى إسماعيل" بتحرير كامل الدراسة، في الوقت الذي تولى فيه المحاميان "مها يوسف وعماد مبارك" بإعداد الإطار التشريعي الخاص بنزع الملكية للمنفعة العامة، والإطار التشريعي للبناء على أرض الدولة وذلك دون الأجزاء الخاصة بالمشكلات المتعلقة بهما والذي تولى محرر الدراسة إعدادهما، كما تولى المحاميان مها يوسف وعماد مبارك إعداد الإطار التشريعي للسكن الإداري وبعض الشهادات الميدانية ودور اللجان النقابية في التعامل مع هذه المشكلة، بينما تناول محرر الدراسة كتابة الجزء الخاص بالانتهاكات التي طالت حقوق المواطنين في هذا الجزء.

أما فيما يتعلق بباقي أجزاء الدراسة فقد تولى المحرر إعدادها كاملة، إضافة للإطار العام والمنهجي للدراسة.

في النهاية لا يفوتنا الإشارة إلى الملاحظات الهامة التي أبدتها المحامية زينبات العسكري على هذه الدراسة والتي أفادت كثيراً، بالإضافة إلى الجهد المثابر الذي

بذله جوزيف شكلا منسق شبكة حقوق الأرض والسكن، وربيع وهبه مسئول برنامج الشرق الأوسط بالتحالف الدولي للموئل بالقاهرة في إثارة العديد من النقاشات والتعليقات الهامة منذ بدء العمل في هذه الدراسة حتى الانتهاء منها والتي كان لها الأثر الكبير في صدورها بصورتها النهائية.

القسم الأول

1.1 حجم الظاهرة المتعلقة بمشكلة السكن

عند تناول واقع السكان في مصر فسوف نجد أن هناك زيادة مضطردة في أعداد السكان، فبعد أن كانت تلك الأعداد تزيد قليلاً عن الـ 59 مليون عام 1996 نجد أن جملة السكان في عام 2006 قد زادت قليلاً عن الـ 71 مليون (راجع الجدول رقم 1) الأمر الذي يشير إلى أن هناك زيادة خلال السنوات العشر الأخيرة تزيد قليلاً عن الـ 12 مليون نسمة وذلك بنسبة بلغت 20.4%، في الوقت الذي يتوقع فيه أن تصل جملة السكان في عام 2017 إلى 91 مليوناً وذلك بزيادة تصل إلى 32 مليون نسمة مقارنة بعام 1996 وبنسبة تصل إلى 54.2%، وهو ما يحتاج إلى اتخاذ المزيد من التدابير العاجلة لمعالجة تلك الزيادة السكانية المتوقعة.

يضاف إلى ما سبق بروز تفاوت شديد في العلاقة بين الزيادة السكانية من ناحية والمساحة المأهولة بالسكان من ناحية أخرى، فعلى الرغم من أن المساحة الكلية لمصر تبلغ مليون كيلو متر مربع إلا أن هناك تركيز للسكان ضمن شريط

جدول رقم 1: توزيع السكان حسب السنوات

2006	2005	2004	2003	2002	2001	1996	
36.509.765	35.817.589	35.105.313	34.444.318	33.447.091	33.108.077	30.332.741	ذكور
34.837.506	34.179.523	33.542.666	32.868.386	31.932.144	31.519.259	28.943.931	إناث
71.347.271	69.997.112	68.647.979	67.312.704	65.379.235	64.627.336	59.276.672	إجمالي

المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، 2007.



أين النيل؟

أين النيل سؤال يطرحه كثيرون. أين متنزه المصريين عبر العصور؟ هل تغير مساره؟ هل أصبح داخل أنبوب طويل؟ الإجابة لا. لقد استحوذ عليه البعض وضنوا على بقية الشعب أن يراه. وقد كشف المحافظ عدلي حسين أن 90% من المباني المقامة على طول الكورنيش مخالفة للقانون ولا يملك أي من وزير الري ولا المحافظين سلطة إزالتها، وطالب أن يمنح القانون لوزير الري أو من يفوضه سلطة إزالة تلك التعديات.

جريدة الأخبار، 9 يوليو 2005

ضيق بوادي النيل ودلتاه، ولا تتجاوز نسبة المساحة المأهولة بالسكان مقارنة بجملة مساحة مصر 4.9%⁶.

وفي سياق المفارقات الخاصة بالمشكلة السكانية في مصر ما تتناوله الإحصاءات الرسمية التي تشير إلى أن الكثافة السكانية في مصر في عام 1996 قد بلغت 58.8 نسمة في الكيلو متر مربع الواحد ثم زادت في عام 2001 إلى 64.05 نسمة، وفي عام 2006 بلغت نسبة تلك الكثافة 70.7 نسمة (راجع الجدول رقم 20).

هذا على الرغم من أن بعض الدراسات تشير إلى أنه وفقا لتقديرات عدد السكان في عام 2001 فقد بلغت الكثافة السكانية في مصر على أساس المساحة المأهولة 1.8 ألف نسمة في الكيلو متر المربع، وترتفع هذه الكثافة بدرجة عالية في المدن الكبيرة والتي تصل إلى حوالي 38.5 ألف نسمة في الكيلو متر المربع الواحد.⁷

ولا يقف الأمر عند هذا الحد بل إننا ووفقا للواقع الميداني لبعض المدن نجد أن الكثافة السكانية بالنسبة للمساحة المأهولة تتجاوز حدود الأرقام السابقة كما هو الحال مثلا في (مدينة) (حي) إمبابية الواقعة ضمن نطاق محافظة الجيزة، والتي يقطنها ما يقرب من مليون نسمة وفقا للنتائج الأولية لتعداد عام 2006، إذا ما أضفنا إليها قرية بشتيل وبعض القرى المجاورة، في الوقت الذي لا تتجاوز فيه المساحة المأهولة على تسعة كيلو مترات، الأمر الذي يعني درجة من التكديس تعد الأعلى على المستوى العالمي والتي تقرب من 110 ألف نسمة على الكيلو متر المربع.

ومن الملاحظ فيما يتعلق بواقع السكان في مصر زيادة نسبة السكان في الريف عنه في الحضر، حيث تشير التعدادات السكانية إلى أنه وعلى الرغم من ارتفاع معدلات النسب الخاصة بسكان الحضر إلى جملة سكان الجمهورية اتجهت إلى الارتفاع في بعض السنوات، إلا أنها عادت إلى الانخفاض مرة أخرى سواء في الوقت الحاضر (وقت إعداد الدراسة) أو في المستقبل المنظور وذلك في مقابل الارتفاع المضطرد بالنسبة لسكان الريف مقارنة بإجمالي سكان مصر.

⁶ المشكلة السكانية في دائرة الحل، المجالس القومية المتخصصة، الدورة الثالثة والعشرون، 2003/2002، ص 72.

⁷ المشكلة السكانية في دائرة الحل، المرجع السابق، ص 72.

وفي هذا الصدد يشير تعداد 1947 إلى أن سكان الحضر قد بلغت نسبتهم 33.5%، وفي تعداد 1960 واصلت هذه النسبة ارتفاعها، حيث بلغت 38.2% من جملة سكان مصر، ثم 43.8% في تعداد 1976، لكنها عاودت الانخفاض في تعداد 1996 إلى 43%، وفي المقابل اتجهت نسبة سكان الريف إلى جملة سكان مصر إلى التصاعد، حيث بلغت 66.5% في تعداد 1947 وإن كانت قد شهدت بعض الانخفاض في تعدادي 1960 و1976، وذلك بنسبة 61.8% و56.2% على الترتيب. إلا إنها عادت وواصلت الارتفاع بدءاً من تعداد 1996 وذلك بنسبة بلغت 57% ويتوقع أن تصل هذه النسبة إلى 60% في عام 2020، أي ما يصل إلى 57.6 مليون نسمة، وهو ما يمثل عبئاً ثقيلاً على الأرض الزراعية في الريف المصري.

جدول رقم 2: متوسط حجم الأسرة ومعدلات التزاوج

معدل التزاوج	متوسط حجم الأسرة	
1.20	4.29	حضر
1.26	4.95	ريف
1.23	4.65	جملة

المصدر: تم إعداد الجدول بمعرفة محرر الدراسة من واقع التعداد العام للسكان والإسكان والمنشآت، النتائج النهائية، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، نيسان/ إبريل 1999.

وإذا نظرنا إلى وضعية السكن في مصر لوجدنا أن جملة عدد الأسر في مصر تصل إلى 1.272.974 أسرة منها 52% في الريف المصري، في الوقت الذي يبلغ فيه جملة أعداد أفراد هذه الأسر ما يزيد عن 25 مليون نسمة، ومن ثم نجد أن متوسط حجم الأسرة في مصر يبلغ 4.3 فرد، ولكن هذا المتوسط يزيد ليصل إلى خمس أفراد في الريف المصري. وإذا كانت أعداد الغرف في مصر تزيد قليلاً على 45 مليون غرفة، فسوف نجد أن هناك ما يزيد على 26 مليون غرفة في الريف المصري وذلك بمعدل تزاوج يصل إلى 1.3% (راجع الجدول رقم 2).

أيضاً زادت أعداد المباني في ريف مصر من حوالي 3.8 مليون مبني عام 1976 إلى 5.4 مليون مبني عام 1986 ثم إلى 6.5 مليون مبني سنة 1996 بزيادة سنوية قدرها 165 ألف مبني⁸ تمثل مباني الريف حوالي 69% من

⁸ القرية والتنمية العمرانية، المجالس القومية المتخصصة، الدورة الثانية والعشرون، 2002/2001، ص 67.

جملة المباني البالغ عددها 9.4 مليون مبنى وفقا لتعداد 1996، حيث يمثل البيت الريفي أعلى نسبة في عدد المباني السكنية في الريف إذ تبلغ 66.6% من مجموع هذه المباني.⁹

وعند النظر إلى مدى وصول الأفراد إلى شبكات مياه عمومية فسوف نجدها تصل إلى 81%، وتصل جملة المساكن التي تتصل بشبكة عامه للمياه النقية في الحضر إلى 54% في حين نجدها في الريف 46%، بينما نجد أن هناك 17% من جملة الأفراد في الريف المصري يعتمدون على الطلمبات في الحصول على المياه النقية (راجع الجدول رقم 3).

⁹ القرية والتنمية العمرانية، مرجع سابق ص 68.

جدول رقم 3: توزيع المساكن حسب اتصالها بمصادر المياه
مصدر المياه

البيان	شبكة عامة		طلمبة		آبار		الجملة	
	أفراد	أسر	أفراد	أسر	أفراد	أسر	أفراد	أسر
حضر	24.074.276	5.636.559	952.977	203.318	--	--	25.027.253	5.839.877
ريف	23.937.115	4.850.860	8.992.732	1.788.739	66.153	12.518	33.990.988	6.862.723
جملة	48.011.391	10.487.419	9.945.709	1.992.057	66.153	12.518	59.018.241	12.702.600

المصدر: التعداد العام للسكان والإسكان والمنشآت، النتائج النهائية، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، نيسان/ أبريل 1999.



التعدي على الأراضي الزراعية: في حين نرغب في زيادة المساحة الزراعية وتوفير الأمن الغذائي للمواطنين يسرق البعض الخضرة من تحت أيدينا من أجل مصالحه لخص الأرض الزراعية وكذلك الأيدي العاملة في حين تسعى الحكومة لاستصلاح الصحراء بتكلفة شديدة معادلة مختلة وأي تهاون في مثل هذه التجاوزات تعدي على الأمن القومي والاقتصادي ويجب أن يعاقب المتعدين لعقوبات أشد لأن مصير الأجيال القادمة لا يمكن أن يكون لعبة تلعب من أجل مصلحة حفنة من الطامعين.

الصورة والتعليق للمهندس نبيل محيسن

إلى ذلك فإن هناك 15% من جملة المساكن في مصر غير متصلة بشبكة صرف صحي منها 12.7% في الحضر و 16.1% في ريف مصر، ولكن وإذا نظرنا إلى هذا الرقم في ضوء اتصال المساكن في مصر بشبكة الصرف الصحي العام، فسوف نجد أن نسبة 21.7% فقط من جملة هذه المساكن هي المتصلة بالصرف الصحي وتنخفض هذه النسبة إلى أقصى الحدود الدنيا في الريف المصري، حيث تقترب بالكاد من 9.7% الأمر الذي يعني أن 90% من جملة المساكن في ريف مصر غير متصلة بشبكة عامة للصرف الصحي، في حين تصل هذه النسبة إلى حوالي 51.9% في حضر مصر.

هذا في الوقت الذي نجد فيه أن 63.3% من جملة المساكن في مصر متصلة بشبكة مجاري ولكن على حساب الأفراد وليس لأجهزة الدولة أية أدوار فيما يتعلق بهذه الشبكة، منهم 74.2% من سكان الريف، 39.2% في الحضر.¹⁰

وتتفاوت النسب بين المحافظات من حيث مدى اتصالها بشبكات عامة للصرف الصحي حيث لا تتجاوز هذه النسبة 12.7% بريف محافظات الوجه البحري، و 6.3% بمحافظات الوجه القبلي، 4.4% في محافظات الحدود¹¹ (راجع الجدول رقم 4).

جدول رقم 4: توزيع المساكن حسب اتصالها بشبكات الصرف

البيان	شبكة عامة	%	شبكات أخرى	%	لا يوجد	%	الإجمالي
الوجه البحري	444	12.7%	2.664	76.1%	394	11.2%	35.2
الوجه القبلي	185	6.3%	2.101	72.3%	621	21.4%	29.7
محافظات الحدود	4	4.4%	51	61.2%	29	34.4%	84

المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، النتائج الأولية لتعداد 1996

¹⁰ التعداد العام للسكان، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، 1996.

¹¹ راجع القرية والتنمية العمرانية، مرجع سابق، ص 73.

جدول رقم 5: توزيع الأفراد حسب مصدر الإضاءة

الجملة	مصدر الإضاءة				البيان
	أخرى	بوتاجاز	كيروسين	كهرباء	
25.027.253	38.494	37.351	337.224	24.614.184	حضر
33.990.988	93.162	126.020	2.225.190	31.546.616	ريف
59.018.241	131.656	163.371	2.562.414	56.160.800	جملة

المصدر: التعداد العام للسكان والإسكان والمنشآت، النتائج النهائية، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، نيسان/ أبريل 1999.

وبالنسبة للكهرباء، نجد أن هناك 11.7% من جملة المساكن في مصر غير متصلة بالكهرباء منها 14% في الريف، و 6.4% في الحضر.¹² في السياق ذاته هناك ما يقرب من 5% من جملة السكان لا زالوا يستخدمون الكيروسين والبوتاجاز ومصادر أخرى معظمهم من سكان الريف بنسبة تبلغ 4.1% من جملة السكان (راجع الجدول رقم 5).

في الوقت ذاته تشير الأرقام إلى وجود ما يزيد عن 2.5 مليون نسمة يعتمدون على الكيروسين في إضاءة منازلهم (راجع الجدول رقم 5).

2.1 دور الدولة في التعامل مع مشكلة السكن

منذ منتصف السبعينيات بدأت الدولة تولي دوراً كبيراً للقطاع الخاص في الحياة الاقتصادية بصفة عامة وذلك مع صدور القانون 43 لسنة 1974 الخاص باستثمار المال العربي والأجنبي والمناطق الحرة والمعدل بالقانون رقم 32 لسنة 1977 والذي تم بمقتضاه منح المشروعات الاستثمارية العديد من الحوافز والمزايا¹³ وهو ما توج بصدور القانون 59 لسنة 1979 في شأن إنشاء المجتمعات العمرانية الجديدة الذي أولى القطاع الخاص أهمية كبيرة في شأن تنمية المجتمعات العمرانية، وفي هذا السياق نلاحظ ترايد دور القطاع

¹² الكتاب السنوي، 2000، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء.

¹³ راجع دكتور سامي عفيفي حاتم، المجتمعات الجديدة طريق للتنمية الاقتصادية (القاهرة: الدار المصرية اللبنانية، 1992) ص 61.

جدول رقم 6: الاستثمارات في الإسكان حسب القطاع في الفترة من 1996/1995 إلى 2005/2004 (بالمليون جنيه)

السنوات		البيان
2005/2004	1996/1995	
677	943	القطاع العام
10	69	
5.899	425	القطاع الخاص
90	31	
100	100	الإجمالي

تم حساب القطاع الخاص على أساس الرخص الصادرة منذ عامين قبل تاريخ التقرير. القطاع الخاص يشمل ما تم تنفيذه بالمدن الجديدة.

المصدر: وزارة الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية.

الخاص فيما يتعلق بالاستثمارات بقطاع الإسكان فبعد أن كانت جملة تلك الاستثمارات لا تتجاوز 31% في منتصف التسعينيات من القرن الماضي، نجدها قد زادت إلى 90% في 2004-2005 (راجع الجدول رقم 6) بحيث أصبح القطاع الخاص هو المنوط به التنمية في مجال الإسكان، في حين شهد القطاع العام تراجعاً شديداً في مجال استثمارات الإسكان، بحيث لم تعد الاستثمارات العامة تتجاوز الـ 10% في عام 2004-2005 وذلك بعد أن كانت 69% في عام 1995-1996 (راجع الجدول رقم 6).

جدول رقم 7: الوحدات السكنية المحققة في الإسكان الحضري حسب القطاع في الفترة من 1996/1995 إلى 2005/2004

نسب التغير	السنوات		البيان مستوى الوحدات السكنية للقطاع العام
	2005/2004	1996/1995	
244,3-	4.473	15.399	المستوى الاقتصادي
--	590	23.549	المستوى المتوسط
301 -	1.088	4.366	المستوى فوق المتوسط
--	--	197	الإسكان الفاخر
239-	11.289	38.315	منخفض التكاليف

المصدر: وزارة الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية.

وقد عكس هذا التباين والتفاوت في الاستثمارات الموجهة إلى قطاع الإسكان نفسه في تدني مساهمة القطاع العام في نوعية السكن الذي يقوم به حيث نجد أن الاستثمارات الموجهة إلى الإسكان الاقتصادي قد انخفضت بنسبة 244% في عام 2005، مقارنة بعام 1995-1996، الحال نفسه بالنسبة للإسكان المتوسط الذي انخفض بنسبة 301% وذلك عن نفس الفترة، وعلى نفس المنوال فقد تدنت نسبة الاستثمارات الخاصة بالقطاع العام والموجهة إلى السكن المنخفض حيث انخفضت تلك الاستثمارات إلى 239% عام 2004-2005 مقارنة بعام 1995-1996 (راجع الجدول رقم 7).

الأمر الذي يشير إلى تخلي الدولة عن دورها فيما يتعلق بحق السكن وإفساح المجال واسعا للقطاع الخاص الذي يتعامل مع الحق في السكن بمنطق الربح، وقد تجلّى ذلك في تدني نسبة الأموال المخصصة للسكن بالموازنة العامة للدولة، حيث ظلت مخصصات قطاع الإسكان والتشييد على حالها من التدني والانخفاض ولم تتجاوز حدود الـ 0,9% وذلك طيلة الفترة من 1997-1998 وحتى 2000-2001، ثم واصلت الانخفاض إلى 0,8% في 2001-2002.¹⁴

3.1 الوحدات السكنية المطلوب توافرها حتى 2017

في الوقت الذي تبلغ فيه جملة الوحدات السكنية حتى عام 1996 بما لا يزيد عن 14,1 مليون وحدة وذلك وفقا للأرقام الرسمية الواردة في هذا الشأن (راجع الجدول رقم 8)، ولكن هذا العدد ينخفض إلى 12,3 مليون وحدة بعد خصم الوحدات السكنية الشاغرة التي تبلغ 1,8 مليون وحدة سكنية، في الوقت الذي تتطلب فيه الإستراتيجية الخاصة بالتخطيط العمراني عام 2017 لاستيعاب الزيادة السكانية المتوقعة ما جملته 5,3 مليون وحدة منها 2,5 مليون وحدة في الريف، و2,8 مليون وحدة في الحضر، والتساؤل الذي يطرح نفسه في هذا السياق: هل ستتجح الخطة المرجوة في الوصول إلى ما وضعت من تقديرات في ظل تراجع دور الدولة من ناحية، وتزايد دور القطاع الخاص في هذا الشأن من ناحية أخرى والذي يستهدف الإسكان الفاخر سعيا لمزيد من الربح، الأمر الذي يشير إلى أن الإسكان المتوسط والمنخفض التكاليف سوف يتأثر بالسلب في إطار التوجهات الحالية.

¹⁴ جريدة الأهرام، عدد 43720، في 19 آب/أغسطس 2006.

جدول رقم 8: أنواع الوحدات السكنية المطلوبة حتى عام 2017 ومستوياتها (العدد بالمليون)

البيـان	الحضرية	الريفية	الإجمالي
وحدات الإسكان الموجودة حتى عام 1986	5,9	5,5	11,4
الوحدات التي أضيفت بين 1986 و 1997	1,6	1,1	2,7
الإجمالي	7,5	6,6	14,1
الوحدات الشاغرة 1996	1,00	0.8	1,8
إجمالي الوحدات السكنية المشغولة	6,5	5,8	12,3
وحدات الإسكان المطلوبة حتى عام 2017	2,8	2,5	5,3

المصدر: الكتاب السنوي، 2000، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء.

أما التساؤل الآخر فيتعلق بالتأثيرات المترتبة على تلك الزيادة في الوحدات السكنية على تدهور الأراضي الزراعية، وهو ما سنحاول مناقشته في سياق لاحق ضمن إطار هذه الدراسة.

4.1 الوصول للسكن

أصبح الوصول للسكن يمثل مشكلة كبيرة أمام الباحثين عن مكان للمأوى، حيث مثل ارتفاع مستوى الأسعار المتتالي بالنسبة للوحدة السكنية أحد الأسباب الهامة في صعوبة وصول الناس للسكن، ويكفي أن نشير في هذا الصدد إلى أن الوحدة السكنية التي لا تتجاوز الـ 77 متراً بإحدى المدن الجديدة التي يقوم على إنشائها القطاع الخاص في مصر يصل ثمنها ما يقرب من 200 ألف جنيه.¹⁵

الإطار رقم 1 من مفارقات السكن في مصر

إذا كنت من الحالمين بشراء قطعة أرض لتبني عليها مسكناً لعائلتك فليس أمامك سوي طريقين.. الأول ستشتري فيه سعر المتر بـ 180 جنيهاً.. والثاني ستشتري فيه سعر نفس المتر بـ 3.500 جنيه وربما يصل إلى 600 جنيه. (نقلًا عن جريدة الأهرام تحقيق : أشرف صادق، عدد 43.909، 24 شباط/فبراير 2007)

¹⁵ المرجع السابق.

ويعزو البعض وعلى رأسهم وزير الإسكان ارتفاع مستويات الأسعار للوحدات السكنية نتيجة ارتفاع أسعار مواد البناء باعتبار أن مصر جزء من الاقتصاد العالمي، وأسعار المواد لدينا تتأثر بالأسعار العالمية.. ولدينا هيئة لمنع الاحتكار وحماية المستهلك، وبدأت تلعب دورها ومع شكوانا من ارتفاع أسعار الأسمنت فنحن أرخص من الأسعار العالمية. ورغم تأثير ارتفاع أسعار هذه المواد على حركة البناء إلا أن له تأثيره الإيجابي في ترشيد استخدام هذه المواد، مع تحقيق معامل الأمان أسوة بما يتم عالمياً.¹⁶

ولكن التساؤل الذي يطرح نفسه هو: هل تزداد مستويات الأسعار في الأسواق العالمية بنفس النسب التي تزداد بها تلك المستويات في السوق المحلي، وهل تتناظر معدلات الزيادة في الأسواق المحلية مثلتها في الأسواق العالمية؟ حيث يمكن أن نشير في هذا الصدد إلى بعض الأمثلة، فمثلاً متر الأرض في منطقة الحزام الأخضر بمدينة الشيخ زايد في عام 2002 كان لا يزيد عن خمسة جنيهات، وفي عام 2006 أصبح السعر 1,750 جنيه (مقابلة مع أحد المكاتب الهندسية التي تتولى القيام بأعمال البناء في مدينة رويال سيتي بمدينة الشيخ زايد).

وإذا ما نظرنا إلى أراضي البناء على سبيل المثال سوف نجد أن سعر متر الأرض في مدينة "الشيخ زايد" على سبيل المثال قد زاد من سبعة جنيهات في عام 1975 إلى 2.000 جنيه في عام 2007 بزيادة قدرها 284,71%، أما مدينة السادس من أكتوبر فقد كان متر الأرض سبعة جنيهات أيضاً في عام 1975 ثم زاد إلى 4.000 جنيه وذلك بزيادة قدرها 570,42% (راجع الجدول رقم 9) وإذا ما تناولنا تطور أسعار أراضي البناء بعيداً عن المدن الجديدة في الأحياء الراقية على سبيل المثال سوف نجد هذه الزيادة تصل إلى أرقام فلكية، نفس الحال عند النظر إلى الأحياء الشعبية وإن كان بنسبة أقل مقارنة بباقي المناطق الأخرى التي أشرنا إليها آنفاً (راجع الجدول رقم 9).

وفي الوقت الذي تُغلق فيه الأبواب أمام غالبية الناس في ريف وحضر مصر في الحصول على أرض لإنشاء مسكن نجد وعلى سبيل المثال لا الحصر بعض المدن الخاصة التي تحصل على ملايين الأمطار لإقامة منتجعات ومساكن من الطراز الفاخر بل أن بعضها يتم تسويقه لجنسيات غير مصرية مثال "مدينة

¹⁶ المرجع السابق.

السليمانية"، المقامة على 13 مليون متر مربع¹⁷ التي تقع على طريق مصر إسكندرية الصحراوي وعلى بعد ثلاثين دقيقة من ميدان لبنان، وبها ملعب للجولف، وهي تعد إحدى شركات مجموعة المهندس "سليمان عامر"، ويبدو أن عملائها من جنسيات مختلفة وذلك من واقع تصفح موقعها على الإنترنت.¹⁸

على صعيد آخر نجد مدينة "الربوة" التي تقع في تجمع الشيخ زايد مساحة 2 مليون متر مربع تتسم بالمسطحات الخضراء ويتوسط مدينة الربوة ملعب للجولف الذي يحتضن بحيرة بطول 80 متراً وعرض 30 متراً.¹⁹

**جدول رقم 9: تطور أسعار أراضي البناء في الفترة من 1975 حتى 2007
(القياس بالمتراجه)**

المنطقة	السنوات		
	1975	2000	2007
الأحياء الراقية	45 جنيهات للمتر	10.000	17.000
الأحياء الشعبية	12 جنيهات	4.000	1.000
مدينة الشيخ زايد	7 جنيهات	1.500	2.000
مدينة 6 أكتوبر	7 جنيهات	1.500	2.500
مدينة القاهرة الجديدة	---	180	4.000

المصدر: نقلا عن دراسة نشرت بجريدة الوفد، العدد 1200، 1 آذار/مارس 2007 .

أما مدينة "مدينتي" وهي إحدى مجموعات عضو مجلس الشعب "طلعت مصطفى" فتقوم فلسفتها على توفير مجتمع متميز ضمن مدينة حديثة التخطيط، وهي تقع على مساحة 33,6 مليون متر مربع حيث تم تخصيص 24,3 مليون متر مربع للمناطق السكنية بمراحلها المختلفة، وتم وضع حجر الأساس للمدينة في 24 تموز/يوليو 2006 بحضور وزير الإسكان والتخطيط العمراني "أحمد المغربي" ووزير الإعلام "أنس الفقي" والدكتورة "فايزة أبو النجا" وزيرة التعاون الدولي ورئيس مجلس إدارة المدينة "هشام طلعت مصطفى".²⁰

¹⁷ <http://www.solaimaneyah.de/index.php?anfang>

¹⁸ المرجع السابق

¹⁹ <http://www.al-rabwa.com>

²⁰ http://www.madinaty.com/madinaty_a.html

وعند النظر إلى التغيرات التي لحقت بمستويات الأسعار في مواد البناء سوف نجد زيادات مضطربة غير مبررة، بل تفوق مستويات الأسعار الخاصة بتلك المواد في الأسواق العالمية، فإذا نظرنا إلى الأسعار الخاصة بحديد التسليح فسوف نجد زيادة في مستويات الأسعار الخاصة بالطن الواحد بلغت 120,6% في عام 2007 مقارنة بعام 1995، وقد بلغت الزيادة في أسعار حديد التسليح في أقل من عام ما يقرب من 40% وذلك عند مقارنة مستوى الأسعار في عام 2007 مع عام 2006 (راجع الجدول رقم 11).

جدول رقم 10: توزيع الكميات المنتجة من حديد التسليح خلال النصف الأول من عام 2002

الشهور	الكميات المنتجة بالآلاف طن	عز	باقي الشركات	نصيب مجموعة عز إلى إجمالي الكميات المنتجة
كانون الثاني/ يناير	270	182	88	67,41
شباط/ فبراير	175	115	60	65
آذار/ مارس	254	183	71	72,04
نيسان/ أبريل	269	189	85	68,40
أيار/ مايو	293	201	92	68,60
حزيران/ يونيو	273	170	73	62,7

المصدر: سوق حديد التسليح في مصر، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، 2002.

الحال نفسه بالنسبة لطن الأسمنت الذي زادت أسعاره في عام 2007 إلى نسبة 171% مقارنة بعام 1995، وقد بلغت الزيادة في مستويات الأسعار بالنسبة لطن الأسمنت في أقل من عام ما يقرب من 60% وذلك عند مقارنة مستوى الأسعار في عام 2007 بعام 2006 (راجع الجدول رقم 11).

وفي هذا السياق ترجع إحدى الدراسات الزيادات غير المبررة في أسعار حديد التسليح على سبيل المثال لا الحصر إلى بعض الممارسات الاحتكارية المسيطرة على آليات الأسعار.²¹ ويكفي أن نشير في هذا الصدد إلى وجود شركتين في مقدمة الشركات المنتجة لحديد التسليح في مصر تسيطر على 65% من السوق

²¹ تقرير تحليلي حول سوق حديد التسليح في مصر، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، أغسطس 2002، عام ص 11.

(مجموعة عز) مما يعطيها وضعاً قيادياً في تحديد الأسعار والكميات المنتجة وذلك في النصف الأول من عام 2002 على سبيل المثال لا الحصر (راجع الجدول رقم 10، الإطار رقم 2)

الإطار رقم 2 رأي لأحد الخبراء في تفسير تزايد أسعار مواد البناء

يشير أحد الخبراء إلى أن الزيادات في مواد البناء تعود إلى السياسات التي تتبعها الدولة في مجال دعمها الكبير لكبار المبتكرين لشركات الأسمنت وحديد التسليح، حيث يشير إلى أنه وفي الوقت الذي يفوق الإنتاج المحلي من حديد التسليح ما يقرب من الـ 14 مليون طن في حين أن الاحتياجات الفعلية للسوق المحلي تتراوح ما بين 10,5 إلى 11 مليون طن، وعلى الرغم من ذلك فهناك تزايد في مستويات الأسعار وذلك راجع إلى إغلاق الدولة باب الاستيراد، وهو ما كان معمولاً به في السنوات التي كانت فيها مستويات الأسعار لا تتجاوز الـ 1.700 جنيه للطن، أما الآن فإن الدولة وتحت ادعاء تشجيع الصناعة المحلية المحتكرة للأسواق تغلق منافذ الاستيراد تاركة لاحتكارات مواد البناء أن تضع الأسعار الخاصة بها في الوقت الذي يسمح لتلك الاحتكارات بتعطيش السوق من تلك السلعة الإستراتيجية تحت دعوى التصدير للخارج في الوقت الذي يكون فيه السوق المحلي أشد احتياجاً لمواد البناء من الحديد والأسمنت، في السياق ذاته فإن الدولة ودفعاً لتشجيع الطلب على مواد البناء عندما تعاني أسواقها من حالة الركود بفعل مستويات الأسعار المغالى فيها فإنها تقوم بضخ الأموال التي تساعد على تشجيع هذا الطلب وهو ما يتجسد في المشروع القومي للإسكان والخاص ببرنامج الرئيس مبارك والذي يطلق عليه مشروع "ابني بيتك"، حيث يقوم هذا البرنامج على توزيع أراضي البناء على فئات الدخل المحدود، والذين لا يتجاوز أعمارهم الأربعين عاماً، ويشترط هذا البرنامج البناء خلال ثلاث شهور من تسلم الأرض، وذلك مقابل منح هؤلاء المنتفعين منحة تبلغ 15 ألف جنيه، الأمر الذي يؤدي إلى الطلب القسري على مواد البناء ومن ثم الحفاظ على مستويات الأسعار عند حدودها المرتفعة.

مقابلة مع أحد الخبراء في مجال البناء والتشييد

وإذا ما تناولنا المستويات الخاصة بأسعار الخشب بالنسبة للمتر المكعب الواحد فسوف نجد ارتفاعاً مضطرباً بلغ 243% في عام 2007 مقارنة بعام 1995، وكذلك بالنسبة لطوب البناء فقد ارتفعت مستويات الأسعار الخاصة بوحدة الألف طوبة إلى 200% عام 2007 مقارنة 1995 (راجع الجدول رقم 11).

جدول رقم 11: تطور أسعار مواد البناء في الفترة من 1995 إلى 2007

السنوات			البيان
2007	2006	1995	
3750	2700	1700	حديد التسليح
380	240	140	الأسمنت
210	--	70	الطوب (السعر للألف طوبة)
2400	--	700	الخشب (السعر للمتر المكعب)

هذا الجدول تم بناؤه بمعرفة محرر الدراسة من واقع المقابلات الميدانية مع عدد من الخبراء في مجال البناء، إضافة إلى فواتير الشراء التي أتاحت لنا في هذا المجال.

وفي ظل تصاعد مستويات الأسعار في مواد البناء وبخاصة من الأسمنت وحديد التسليح نجد في الاتجاه الموازي تصاعد أرباح شركات مواد البناء، وعلى سبيل المثال نجد أن شركة "كريدي أجريكول مصر" قد حققت صافي ربح في عام 2005 قد بلغ 378.411.926 جنيه.²²

5.1 النمط العشوائي للسكن

يعد الحق في السكن واحداً من أهم الحقوق التي تناولتها المواثيق الدولية لحقوق الإنسان بدءاً من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في عام 1948 مروراً بالعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في عام 1966 انتهاءً بإعلان الأمم المتحدة الخاص بالحق في التنمية 1969، وإعلان فانكوفر 1976 واتفاقية مناهضة التمييز ضد المرأة 1979، واتفاقية حقوق الطفل 1989، إلخ.

²² راجع قائمة الدخل عن السنة المنتهية في 31 كانون الأول/ديسمبر 2006، جريدة الأهرام في 24 شباط/فبراير 2007.



لا أمل في التخلص من نمط السكن العشوائي على المستوى المنظور، خاصة بعد ما تم مؤخراً من تقنين وتكريس هذا النمط بمد الخدمات إليه، وهي ميزة وعيب في الوقت نفسه، لأنها تخلق حالة استدامة لهذا النمط الذي يفتقد إلى كل عناصر الملائمة.

الصورة ملك المهندس نبيل محيسن، حيث وردت في دراسته "نهاية مشكلة الإسكان الآن".

وعلى الرغم من اشتغال تلك الموائيق على تأكيد هذا الحق إلا أن صداه في الواقع لا يزال خافتاً، حيث لازالت مقاييس السكن الصحي الملائم أو عناصره التي حددتها الموائيق الدولية لحقوق الإنسان كحدود دنيا للسكن الملائم لازالت غير قائمة، فالسكن العشوائي في مصر أخذ في التفاقم، حيث تصل جملة سكان العشش والخيام إضافة لأحواش المدافن إلى ما يزيد عن الـ 110 ألف نسمة وذلك وفقاً لتعداد 1996، في السياق ذاته نجد أن من يقطنون غرفة أو أكثر من غرفة 1.690.994 نسمة أي ما يزيد عن المليون ونصف نسمة (راجع الجدول رقم 12).

وفي الوقت الذي تتزايد فيه أعداد سكان العشوائيات إلى ما يزيد عن الخمسة ملايين ونصف عام 2000 (راجع الجدول رقم 13) إلا أنه وفي المقابل هناك ما يزيد عن الثلاثة ملايين ونصف يقطنون فيلا، بالإضافة إلى ما يزيد عن نصف مليون نسمة يملكون أكثر من شقة (راجع الجدول رقم 12).

جدول رقم 12: توزيع الأسر حسب نوع مسكن الأسرة

البيان	شقة	أكثر من شقة	فيلا	بيت ريفي	غرفة مستقلة أو أكثر	عشة أو خيمة	حوش مدفن	الجملة
حضر	أسر	4,589,224	37,487	257,777	409,977	212,386	10,477	5,839,877
	أفراد	19,270,746	197,103	1,319,269	2,111,827	803,349	42,497	25,027,253
ريف	أسر	1,925,506	52,689	439,450	3,481,276	219,812	14,843	6,862,723
	أفراد	8,895,905	309,641	2,366,705	18,320,066	887,645	60,403	33,990,988
جملة الجمهورية	أسر	6,514,730	90,176	697,227	3,891,253	432,198	25,320	12,702,600
	أفراد	28,166,651	506,744	3,685,974	20,431,893	1,690,994	102,900	59,018,241

المصدر: التعداد العام للسكان والإسكان والمنشآت، النتائج النهائية، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، نيسان/ إبريل 1999.



العشوائيات: إنها الحياة وسط الضياع وسط بيئة غير صحية ترينها مقابل القمامة ويكسوها غبار الأتربة والدخان وعالم من المرض تجمع عينات غريبة غير متجانسة من البشر يغلب عليها ضيق العيش وقلة ذات اليد، لا ثقافة ولا تعليم، مفقود فيها الأمان فالفارق بين الشقة والأخرى لا يزيد عن 3 أمتار فإذا حدث حريق في عمار لا تستطيع عربية الإطفاء الدخول لذا فإن المصير معروف والسبب مشكلة الإسكان.

الصورة والتعليق للمهندس نبيل محيسن

جدول رقم 13: يوضح المناطق العشوائية في محافظات مصر وتقدير عدد السكان بها بعد تطوير بعض مناطق المحافظات. عن الحالة في عام 2000

المحافظة	عدد المناطق العشوائية	مساحة المناطق العشوائية كم ²	تقدير عدد السكان
القاهرة	76	23.104	2.098.469
الإسكندرية	44	96.796	272.807
بورسعيد	7	1.472	9.312
السويس	8	1.919	10.159
دمياط	88	17.882	155.714
الدقهلية	121	7.642	355.242
الشرقية	86	21.155	352.043
القليوبية	62	23.317	589.343
كفر الشيخ	50	1.029	154.900
الغربية	46	13.096	138.152
المنوفية	53	6.954	14.384
البحيرة	80	11.45	399.025
الإسماعيلية	13	10.441	118.889
الجيزة	36	30.608	706.953
بني سويف	42	7.352	78.312
الفيوم	28	0.894	32.002
المنيا	-	-	-
أسيوط	22	3.493	64.739
سوهاج	26	-	7.231
قنا	-	0.03	-
أسوان	2	0.152	1.903
الأقصر	15	0.522	3.161
البحر الأحمر	1	-	10.000
الوادي الجديد	-	12.482	-
مطروح	5	3.00	47.830
شمال سيناء	1	-	15.600
جنوب سيناء	-	-	-
الإجمالي	909	329.422	5.666.525

المصدر: التنمية الاجتماعية للمناطق العشوائية، تقرير المجلس القومي للخدمات والتنمية الاجتماعية، الدورة الثانية والعشرون، 2001-2002.

وبينما كانت المناطق العشوائية تبلغ 909 منطقة موزعة على محافظات مصر (راجع الجدول رقم 13) نجد أن هذا الرقم أخذ في التزايد حيث بلغ 1.200 منطقة وفقاً لخطة الدولة عام 2006-2007.²³

6.1 نموذج حالة لنمط السكن العشوائي (عزبة الهجانة)

على الرغم من وجود عهدين لحقوق الإنسان، فإن ترابط جميع الحقوق وتماسكها هو مبدأ معترف به أعيد تكراره انطلاقاً من ذلك فقد جاء الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ليؤكد حق كل فرد في مستوى معيشي مناسب كاف للمحافظة على الصحة والرفاهية له ولأسرته، يتضمن حقه في الغذاء والملبس والسكن والعناية الطبية وكذلك الخدمات الاجتماعية اللازمة، وأيضاً الحق في تأمين معيشتهم في حالات البطالة والمرض والعجز والترمّل والشيخوخة وغير ذلك من فقدان وسائل العيش نتيجة لظروف خارجة عن إرادته.²⁴

هذا وقد جاء العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وبخاصة في مادته الحادية عشرة لتأكيد ما سبق إقراره من حقوق. كما جاء في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تأكيد حرية الفرد وإسباغ الحماية القانونية الواجبة في تمتع كل فرد بحق الحياة وأمانها الشخصي ضد أية انتهاكات قد تتعرض لها.

وإذا نظرنا إلى الحق في السكن لوجدنا أنه ينطوي على جملة الحقوق السابقة التي وردت في العهود الدولية المختلفة، من اشتماله على ضرورة وجود مكان آمن للعيش بالنسبة للكرامة الإنسانية، والصحة العقلية والجسدية والنوعية العامة للحياة، الأمر الذي يعطي دلالة قوية على أن حق الإنسان في سكن مناسب يعتبر واحداً من بين الاحتياجات البشرية.²⁵ أيضاً فإن توافر مياه الشرب والمرافق الأساسية الأخرى تعد من الاحتياجات الضرورية المصاحبة لحق الإنسان في سكن مناسب. في الإطار ذاته ينطوي حق السكن على عدم التمييز وذلك حسبما ورد في الاتفاقية الدولية الخاصة بمكافحة أشكال التمييز وإذا ما نظرنا إلى صدي هذه المقولات وتطبيقاتها في الواقع العملي فسوف نجد العديد من المشكلات التي تنطوي على انتهاك بالغ لحق الإنسان في سكن ملائم

²³ خطة الدولة لعام 2006-2007، وزارة التخطيط القومي.

²⁴ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة 25، الأمم المتحدة، 1948.

²⁵ صحيفة الوقائع رقم 21 الصادرة عن الأمم المتحدة ضمن الحملة الدولية لحقوق الإنسان.

وعلى الرغم من وجود العديد من الأمثلة التي تبرز في هذا السياق فإننا نكتفي بعرض نموذج حالة في هوامش الحضر بمحافظة القاهرة.

عزبة الهجانة

هذه المنطقة كانت أساساً ثكنات للجيش وحين أخلاها الجيش قررت القيادة تملك قدامى العسكريين من الصولات أجزاء منها لبناء بيوت عليها كأحد ميزات الخدمة الطويلة من عناصر الهجانة طبقاً لأحد الصولات القدامى المقيمين فيها ثم تغيرت خارطتها بعد ذلك وخاصة في ظل صراع عدد من شركات الدولة للإسكان والتعمير على مساحتها، وتعد عزبة الهجانة واحدة من أكبر المناطق العشوائية في مصر والتي تقع في طريق القاهرة-السويس الكيلو 4,5، ويبلغ عدد سكانها وفقاً للإحصاءات الرسمية ما يقرب من الأربعين ألف نسمة (راجع الجدول رقم 14). في الوقت الذي تشير فيه إحصاءات غير رسمية إلى زيادة عدد السكان إلى ما يتراوح بين المليون والمليون ومائة ألف نسمة، بالإضافة إلى 22 ألفاً من اللاجئين السودانيين الموجودين بمنطقة التبة، وتبلغ المساحة الإجمالية للعزبة 750 فدناً.²⁶

وعلى الرغم من وجود عزبة الهجانة على مقربة من حي "مدينة نصر" والذي يعد واحداً من الأحياء الراقية إلا أن سكان العزبة ينتابهم الخوف والفرع بسبب ما يتهدهم من طرد وإزالة لمساكنهم وعششهم الفقيرة، وبخاصة بعد التهديدات التي تصل إليهم من الأجهزة التنفيذية بمحافظة القاهرة.

هذا وتفتقر عزبة الهجانة إلى أي مرافق أو بنية أساسية حيث لا يوجد بها مستشفى أو محطات لمياه الشرب أو عربات للمطافئ أو حتى خدمات بريدية وأي شخص يقطن العزبة ليس لديه عنوان بريدي الأمر الذي يضطره إلى تسجيل عنوانه على أحد أقربائه أو أصدقائه خارج نطاق عزبة الهجانة وذلك حتى يستطيع التواصل مع العالم الخارجي.

كما تفتقد الكثير من مساكن عزبة الهجانة إلى وجود بنية أساسية مناسبة، من حيث افتقادها لمياه الشرب، وعدم اتصالها بشبكة للصرف الصحي، إضافة إلى ضيق المساحة المخصصة لسكن الأسرة حيث من المعتاد أن نجد منازل لا تزيد مساحتها عن 40 متراً ويقطنها أكثر من أسرة، حيث أن كثيراً من الأسر

²⁶ المصري اليوم، عدد 974، 12 شباط/فبراير 2007.

الموجودة بعزبة الهجانة تقطن غرفة واحدة بحمام مشترك وبدون مطبخ ومن ثم تكون الغرفة هي مكان المعيشة والنوم والمطبخ أيضاً.

في السياق ذاته تشير إحدى الدراسات الميدانية التي أجرتها مؤسسة "الشهاب" للتطوير والتنمية الشاملة²⁷ إلى أن نسبة الأسر التي تسكن غرفة واحدة تصل إلى 46,3% في حين أن الذين يسكنون في غرفتين منفصلتين تصل نسبتهم إلى 32,9% من جملة العينة الخاصة بالدراسة مع العلم أن مساحة الغرفة لا تتعدى أكثر من 12 متراً مربعاً وذلك يمكن أن يؤدي إلى أمراض كثيرة لأفراد الأسرة خاصة الأطفال.²⁷

في الوقت نفسه يوجد ما لا يقل عن 500 منزل متأثرين بكهرباء الضغط العالي وذلك كما أشار لنا أحد العاملين بمؤسسة "الشهاب" للتنمية ومن واقع الرصد الميداني "ويعاني هؤلاء السكان وفقاً لمسئول "مؤسسة الشهاب" من العديد من الأمراض الجلدية، إضافة إلى غيرها من أمراض خاصة بالعيون.

الحال ذاته يمتد إلى الكهرباء، فمعظم المنازل تعيش على توصيلات غير شرعية مقابل عشرة جنيهات في الشهر، إلا أن المطاردة هذه المرة مزدوجة، مرة من البلطجية وأصحاب التوصيلات، ومرة من مباحث الكهرباء، حيث جرت العادة على تحرير محاضر مخالفة تلزم كل أسرة دفع مبلغ 83 جنيهاً، وتجدد هذه المحاضر تلقائياً بمعدل مرة كل ثلاثة أشهر، ومن جانب آخر قد تفصل التوصيلات لزيادة المبالغ المدفوعة، الأمر الذي أثر سلباً على مستوى التحصيل لدى طلبة المدارس.

جدول رقم 14: تعداد سكان عزبة الهجانة وفقاً للنوع لعام 2006

النوع	عزبة الهجانة (كم 4,5 طريق القاهرة - السويس)							
ذكور	1,260	260	10,246	17	81	2,866	6,470	21,200
إناث	195	10	316	1	0	12,112	5,594	18,228
إجمالي	1,455	270	10,562	18	81	14,978	12,064	39,428

المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، تعداد السكان، القاهرة، 2006.

²⁷ مؤسسة الشهاب للتنمية، <http://www.hrinfo.net/egypt/shehab/2005/pr0308.shtml>.

القسم الثاني

بعض المشكلات المتعلقة بالحق في السكن

1.2 نزع الملكية للمنفعة العامة

تؤكد المواثيق الدولية لكل فرد وكل مجتمع الحق في الحياة بـمكان آمن ودون وجود أية تهديدات لنزع ملكيته عن الأرض أو أي من أشكال الملكية بحوزته كالمنزل والموارد وكذلك الحال بالنسبة لأي حيازات فردية أو جماعية تمكنه من مواصلة كسب أسباب العيش. وبناء عليه يتعين على الدولة أن تقوم ببذل أقصى جهد و توفير الموارد الممكنة لحماية الحق في الحرية ضد نزع الملكية، كما أنه عليها حماية الجماعات المستضعفة وتقديم التعويضات لهم وتمكينهم من العودة لمنازلهم مرة أخرى ورد اعتبارهم إذا ما تعرضوا لنزع الملكية. إن أية أعمال من شأنها إعادة استيطان الأشخاص سواء كانت ناتجة عن مشروعات تنموية أو كارثة طبيعية أو نزاع مسلح أو غيره من الأسباب يجب أن تكون عادلة وكافية لمواجهة احتياجات الفرد والجماعة.

وفي هذا الشأن تحدد المادة 2 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التزام الدول الأطراف بالتأكد من "الإعمال التدريجي"

لحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وهو النص الذي فسر على نطاق واسع من أن الدولة تنتهك هذا الحكم إذا تسببت في القيام أو تسامحت بإزاء الأعمال التي تؤدي إلى تراجع التمتع بهذا الحق.

كما تم التأكيد على مبدأ "عدم التراجع" من خلال مبادئ "ليمبورج" حول تطبيق العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وخطوط "ماستريخت" الإرشادية حول انتهاك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى جانب العديد مما جاء به التفسير القانوني الدولي من خلال وظائف المراقبة التي تقوم بها لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.*

في هذا السياق يعد قرار نزع الملكية للمنفعة العامة من القرارات الهامة، وخاصة نظراً لمساسه بحق مجموعة من المواطنين في السكن. وبالنظر إلى أن هذا القرار يعد خروجاً عن المألوف واعتداءً على الحق في السكن، فقد وضع المشرع مجموعة من الضوابط، ضماناً لعدم خروج الإدارة عن هذه الضوابط، فهل نجحت هذه الضوابط في وقف تغول جهة الإدارة في إهدار حقوق المواطنين إزاء قرارات نزع الملكية للمنفعة، وهل - بالفعل - كانت تلك القرارات تستهدف الصالح العام؟ عديد من الأسئلة التي يمكن أن تُطرح ضمن هذا السياق وعلى الرغم من أهمية الموضوع وما يتضمنه من مشكلات فإننا سوف نقصر تناولنا على عدد من الموضوعات المرتبطة بنزع الملكية للمنفعة العامة وذلك على النحو التالي:

1.1.2 تطور التنظيم القانوني لنزع الملكية للمنفعة العامة

حرصت الدساتير المصرية المتعاقبة منذ دستور سنة 1923 على النص على مبدأ صون الملكية الخاصة وعدم المساس بها إلا على سبيل الاستثناء وفي الحدود وبالقيود التي أوردتها.

حيث حظرت الدساتير نزع الملكية الخاصة عن صاحبها إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض وفقاً (للمادة 9 من دستور 1923 ودستور 1930، والمادة 11 من دستور 1956)، وقد نص الدستور القائم في مادته 34 على أن "الملكية الخاصة مصونة، ولا يجوز فرض الحراسة عليها إلا في الأحوال المبينة في القانون وبحكم قضائي، ولا تنزع الملكية إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض وفقاً للقانون، وحق الإرث فيها مكفول".

* راجع جوزيف شكلا، الأمن القانوني للحيازة كعنصر قابل للقياس للحق في السكن الملائم (القاهرة: شبكة حقوق الأرض والسكن - التحالف الدولي للموئل، 2004).

ويوضح هذا النص أن الدستور قد وضع شرطين لنزع الملك الخاص جبراً عن صاحبه وهما: الأول: ألا يتم نزع الملكية إلا للمنفعة العامة، الثاني: أن يكون ذلك لقاء تعويض. وقد جاءت عبارة "وفقاً للقانون" لتسحب على ما سبقها من عبارات لتشير بذلك إلى أن الدستور قد أناط بالسلطة التشريعية تنظيم إجراءات تقرير المنفعة العامة ونزع الملكية وتقرير أسس التعويض وضماناته، ولم يقيد الدستور السلطة التشريعية في النص سالف الذكر إلا بالشرطين السابقين.²⁸

في السياق ذاته بدأت مصر في تنظيم نزع الملكية بأن أصدر خديوي مصر أمره العالي في 17 شباط/فبراير 1896، الذي ألحقه بأمر تكميلي آخر في 12 حزيران/يونيو 1896، والملاحظ على هذين الأمرين أن النقاضي بشأن نزع الملكية كان مقصوراً على القضاء الأهلي دون المختلط. ومن أجل هذا صدر القانون رقم 27 لسنة 1906 في 24 كانون الأول/ديسمبر 1906 حيث نظم نزع الملكية المباح نظره أمام القضاء المختلط.

ثم صدر بعد ذلك القانون رقم 5 لسنة 1907، لتوحيد نظام نزع الملكية بتاريخ 14 نيسان/أبريل 1907، والملاحظ على هذا القانون أنه كان يشترط مجرد صدور أمر عالٍ بنزع الملكية، واستمر هذا القانون سارياً لدى المحاكم الأهلية، ثم صدر عليه بعض التعديلات التشريعية لسد النقص في أحكامه. حيث صدر القانون رقم 94 لسنة 1931 بتاريخ 18 حزيران/يونيو 1931، معدلاً بعض أحكام القانون رقم 5 لسنة 1907.²⁹

ولما كانت أحكام القانون رقم 5 لسنة 1907 قاصرة عن حد الكفاية لمسايرة هذا التطور، كان من الضروري وضع تشريع جديد ينظم أحكام نزع الملكية بما يكفل سرعة القيام في إجراءاتها بطريقة مبسطة وحاسمة، وتيسر في الوقت نفسه الحاجة الملحة إلى تحقيق المشروعات العامة للبلاد في أسرع وقت ممكن. كل ذلك مع كفالة حقوق ذوي الشأن، ومن ثم صدر القانون رقم 577 لسنة 1954 لتحقيق هذه الأهداف، وقد صدر هذا القانون في ظروف استلزمت سرعة إصداره وذلك للإسراع في تنفيذ الخطة الإصلاحية والعمرانية، مما أسفر عن بعض الصعوبات التي واجهتها الإدارة وهي في سبيل تنفيذ أحكامه الأمر الذي

²⁸ الدكتور فاروق عبد البر، دور المحكمة الدستورية المصرية في حماية الحقوق والحريات، 2004، ص 715.

²⁹ د. عبد الحكم فوده، نزع الملكية للمنفعة العامة (المحلة الكبرى: دار الكتب القانونية، 1993)

أدى إلى تعديل بعضها مع إضافة أحكام سكت القانون عن بحث حالاتها، كل ذلك في إطار كفالة حقوق ذوي الشأن ممن تنزع ملكيتهم.³⁰

وقد ميز هذا القانون بين نزاع الملكية في ذاته وتقرير المنفعة العامة، حيث خصص باباً كاملاً لتقرير المنفعة العامة وباباً لإجراءات نزاع الملكية.

وأظهرت تطبيقات القانون رقم 577 لسنة 1954 الحاجة إلى تعديله فأصدر رئيس الجمهورية قراراً بقانون برقم 252 لسنة 1960 بتاريخ 19 تموز/يوليو 1960، حيث عدل بعض أحكامه، ثم صدر القانون رقم 13 لسنة 1962 بإجراء بعض التعديلات.³¹

وقد خلت قوانين نزاع الملكية من بيان الحالات التي تستوجبها منذ عام 1896 حتى صدور القانون الحالي رقم 10 لسنة 1990 والتي أوردت المادة الثانية منه بيان الأعمال التي تعد من المنافع العامة، وسوف نتناول هذا القانون بالتفصيل عندما نتعرض للطريق القانوني الذي رسمه المشرع لنزع الملكية للمنفعة العامة.

1.1.1.2 شروط قرار المنفعة العامة وطبيعته

ليس هناك ضوابط واضحة لنزع الملكية مما جعل الفقهاء يختلفون حول تعريفها، فقد اختلف الفقهاء في تعريف نزاع الملكية للمنفعة العامة فمنهم من ذهب إلى أن:

"نزع الملكية للمنفعة العامة هو قيام الإدارة باتخاذ إجراءات نقل الأموال المملوكة للأفراد جبراً أو طوعية طبقاً للقانون أو بناء على قانون إلى شخص عام بقصد المنفعة العامة ونظير تعويض."³²

ويعيب هذا التعريف أنه اعتبر ما تقوم به الإدارة من إجراءات خاصة بنقل الأموال المملوكة للأفراد سواء جبراً أو طوعاً، هو مخالفة الواقع، حيث لا يملك الفرد الطعن على قرار نزاع ملكيته، وذلك لأن القانون أتاح له الطعن على قيمة التعويض فقط أمام محكمة القضاء الإداري، وقد حدد القانون أن إلغاء قرار

³⁰ د. حسن البغال، نزاع الملكية للمنفعة العامة فقهاً وقضاء (القاهرة: مطبعة دار الفكر الحديث، 1963) ص 12.

³¹ د. عبد الحكم فودة، مرجع سبق ص 31.

³² المستشار مصطفى مجدي هرجه، مرجع سبق ذكره ص 9، أنظر أيضاً د/ سعد محمد خليل، مرجع سابق، ص 82.

نزع الملكية ينحصر في حالة واحدة وهي سوء استعمال السلطة من قبل جهة الإدارة أو أن يكون القرار صادراً بنزع الملكية في غير حالات المنفعة العامة.

كما ذهب جانب من الفقه باعتبار أن: "نزع الملكية للمنفعة العامة عملية يتم بمقتضاها نقل ملكية عقار مملوك لأحد الأفراد إلى شخص عام، بقصد المنفعة العامة ونظير تعويض عادل".³³

ومن الملاحظ على هذا التعريف أنه أغفل عنصر الجبر، على الرغم من أن تقرير اللجنة المشتركة قد أشار إلى أنه عند قيام الدولة بتنفيذ قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة على بعض العقارات المملوكة للمواطنين يترتب على ذلك حرمان مالك العقار من ملكه جبراً.

وذهب جانب آخر من الفقهاء إلى أن نزع الملكية للمنفعة العامة هو: "إجراء إداري يقصد به نزع مال قهراً عن مالكه بواسطة الإدارة لتخصيصه للنفع العام مقابل تعويض عادل".

وبالتالي يلاحظ هنا أن نزع الملكية للمنفعة العامة يختلف عن قرارات أخرى شبيهة له أبرزها الاستيلاء المؤقت. وفيما يلي إشارة سريعة إلى هذا القرار.

المقصود بالاستيلاء المؤقت

يقصد بالاستيلاء المؤقت وضع الإدارة يدها—جبراً على المالك—على عقار مملوك له، لمدة من الزمن، مع احتفاظه بملكية العقار، وذلك لقاء تعويض عادل عن فترة الاستيلاء عليه.

فالاستيلاء المؤقت يدل—من واقع اسمه—على إنه إجراء مؤقت غير مؤبد، إذ قد تحتاج الإدارة لعقار ما لفترة من الزمن، فتستولي عليه لهذا الغرض ثم ترده إلى المالك عند انتهاء الحاجة إليه، مع تعويضه عن حرمانه من الانتفاع به.³⁴

³³ د. محمد عبد اللطيف، نزع الملكية للمنفعة العامة دراسة تأصيلية مقارنة (القاهرة: دار النهضة العربية، 1998) ص48.

³⁴ عبد الحكم فوده، مرجع سابق، ص 143. وقد حدد القانون رقم 10 لسنة 1990 إجراءات وشروط الاستيلاء المؤقت في مواده رقم 14، 15، 16. تنص المادة 14 على:

• يكون للجهة طالبة نزع الملكية الاستيلاء بطريقة التنفيذ المباشر على العقارات التي تقرر لزومها للمنفعة العامة، وذلك بقرار من رئيس الجمهورية أو من يفوضه، وينشر في الجريدة الرسمية ويشمل بياناً إجمالياً بالعقار وأسم المالك الظاهر مع الإشارة إلى القرار الصادر بتقرير المنفعة العامة=

2.1.1.2 طبيعة قرار نزع الملكية للمنفعة العامة

قرار نزع الملكية للمنفعة العامة هو قرار إداري، والقرار الإداري هو "عمل منفرد يصدر عن السلطة الإدارية، بما تتمتع به من امتيازات كسلطة عامة نظراً لسعيها إلى تحقيق المصلحة العامة".³⁵ وينقسم القرار الإداري إلى:

- قرار فردي: ويقصد به القرار الإداري الذي يتعلق بشخص معين بذاته أو بأشخاص معينين بذواتهم.
- قرار تنظيمي: وهو القرار الذي لا يتعلق بأشخاص معينين بذواتهم ولكنه يضع قاعدة عامة مجردة تسري في حق كل شخص وجد في مركز قانوني معين يتناوله القرار.

- ويبلغ قرار الاستيلاء لذوي الشأن بكتاب موصي عليه مصحوب بعلم الوصول يعطون بموجبه مهلة لا تقل عن أسبوعين لإخلاء العقار. ويترتب على نشر قرار الاستيلاء اعتبارات العقارات مخصصة للمنفعة العامة ويكون لذوي الشأن الحق في تعويض مقابل عدم الانتفاع بالعقار من تاريخ الاستيلاء الفعلي إلى حين دفع التعويض المستحق عن نزع الملكية.
- ويتم تقدير التعويض عن عدم الانتفاع بمعرفة اللجنة المنصوص عليها في المادة 6 من هذا القانون خلال شهر من تاريخ الاستيلاء، وتقوم الجهة القائمة بإجراءات نزع الملكية بإعلان ذي الشأن بذلك، وله خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعلانه بقيمة التعويض حق الطعن على هذا التقدير على النحو المبين بالمادة 9 من هذا القانون.
- ولا يجوز إزالة المنشآت أو المباني إلا بعد انتهاء الإجراءات الخاصة بتقدير قيمة التعويض تقديراً نهائياً.

كما تنص المادة 15 على:

- للوزير المختص بناء على طلب الجهة المختصة في حالة حصول غرق أو قطع جسر أو نقشي وباء، وسائر الأحوال الطارئة أو المستعجلة أن يأمر بالاستيلاء مؤقتاً على العقارات اللازمة لإجراء أعمال الترميم أو الوقاية أو غيرها، ويحصل هذا الاستيلاء بمجرد انتهاء مندوبي الجهة المختصة من إثبات صفة العقارات ومساحتها وحالتها دون حاجة لاتخاذ إجراءات أخرى.
- ويتم تقدير التعويض الذي يستحق لذوي الشأن مقابل عدم انتفاعهم بالعقار بمعرفة اللجنة المنصوص عليها في المادة 6 من هذا القانون خلال شهر من تاريخ إعلانه بقيمة التعويض، الحق في الطعن على تقدير التعويض على النحو المبين بالمادة 9 من هذا القانون.

وقد حددت المادة 16 من القانون مدة الاستيلاء المؤقت كما يلي:

- تحدد مدة الاستيلاء المؤقت على العقار بانتهاء الغرض المستولي عليه من أجله أو بثلاث سنوات من تاريخ الاستيلاء الفعلي أيهما أقرب ويجب إعادته في نهاية هذه المدة بالحالة التي كان عليها وقت الاستيلاء مع تعويض عن كل تلف أو نقص في قيمته.
- وإذا دعت الضرورة إلى مد مدة الثلاث سنوات المذكورة وتعذر الاتفاق مع ذوي الشأن على ذلك، وجب على الجهة المختصة أن تتخذ قبل مضي هذه المدة بوقت كاف إجراءات نزع الملكية وفي هذه الحالة تقدر قيمة العقار حسب الأوصاف التي كان عليها وقت الاستيلاء وطبقاً للأسعار وقت نزع الملكية، أما إذا أصبح العقار نتيجة الاستيلاء المؤقت غير صالح للاستعمال وجب على الجهة المختصة أن تعيد العقار إلى حالته الأولى أو أن تدفع تعويضاً عادلاً للمالك أو صاحب الحق

³⁵ عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري (القاهرة: منشآت المعارف 1991) ص 450.

ومما سبق يتضح أن قرار نزع الملكية للمنفعة العامة هو قرار فردي وليس تنظيمي لأنه يتعرض لحالات بعينها، وجاء في قضاء المحكمة الإدارية العليا "ليس في طبيعة قرار المنفعة العامة أن يكون قراراً تنظيمياً عاماً، بحيث يكفي نشره في الجريد الرسمية وإنما هو أقرب إلى القرارات الفردية لأنه يمس المركز القانوني لكل من المالك وحائز جزء من العقار الذي تنزع ملكيته وبالتالي فإن علم ذوو الشأن بأثر القرار المذكور على مراكزهم القانونية لا يتحقق بمجرد نشره في الجريدة الرسمية ويترتب على ذلك أنه إذا لم تقم الإدارة بلصق القرار في الأماكن المعدة فإن النشر في الجريدة الرسمية لا يكون كافياً في إثبات العلم بالقرار".³⁶

3.1.1.2 السلطة المختصة بتقرير المنفعة العامة

ظل نزع الملكية للمنفعة العامة عملية واحدة دون الفصل بين إجراءات تقرير المنفعة العامة وإجراءات نزع الملكية حتى صدور القانون رقم 577 لسنة 1954 الذي فرق بين العمليتين ورتب على كل منهما أحكاماً خاصة. وسوف نوضح السلطة المختصة بإصدار هذه القرارات في النقاط الآتية:

سلطة رئيس الدولة في تقرير المنفعة العامة

في ظل القانون 5 لسنة 1907 وما سبقه من قوانين، كانت سلطة تقدير المنفعة العامة ونزع الملكية موكلة إلى الخديوي ثم الملك بعد تغيير شكل الدولة.

وظل الأمر كذلك حتى تموز/يوليو 1952 في مصر وألغت الملكية وقد منح وزير الأوقاف سلطة تقرير المنفعة العامة ونزع الملكية في عملية واحدة طبقاً لإحكام القانون 525 لسنة 1954 وتلاه صدور القانون 577 لسنة 1954 بشأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة والتحسين وفرق بين عملية تقرير المنفعة العامة ونزع الملكية وجاء في مادته الثانية "يكون تقرير المنفعة العامة بقرار من الوزير المختص".

إلا أن التجاوزات التي حدثت أدت إلى إصدار القرار الجمهوري رقم 252 لسنة 1960 بتعديل أحكام القانون 577 لسنة 1954 وبمقتضى هذا التعديل صار تقرير المنفعة العامة والاستيلاء المؤقت على العقارات التي تقرر لزومها للمنفعة العامة بقرار من رئيس الجمهورية. وإعمالاً لأحكام القانون 42 لسنة 1967

³⁶ إدارية عليا جلسة 14/3/1987 الطعن 1169 س 30 ق.

في شأن التفويض في بعض الاختصاصات فوض رئيس الجمهورية مجلس الوزراء في إصدار القرار الخاص بتقرير المنفعة العامة.³⁷

وأخيراً فوض رئيس الجمهورية رئيس الوزراء في إصدار القرار الخاص بتقرير المنفعة بموجب القرار الجمهوري رقم 305 لسنة 1984 ورغم هذه التفويضات المتتابعة لسلطة رئيس الجمهورية فقد صدر القانون 10 لسنة 1990 وجاء بمادته الثانية "يكون تقرير المنفعة العامة بقرار من رئيس الجمهورية..."

سلطة مجلس الوزراء في تقرير المنفعة العامة والاستيلاء المؤقت

انتهت سلطة رئيس الجمهورية في تقرير المنفعة العامة بتفويضها إلى رئيس الوزراء وهو ما نادى به جانب من الفقه باعتبار أن ذلك تركيز لا مبرر له فهذه الضمانة ظاهرية أكثر منها واقعية، إذ لا تحد من طلب الوزارات المختصة تقرير المنفعة العامة علاوة على أن مجلس الوزراء بناء على قرارات التفويض المشار إليها أصبح مختصاً بتقدير المنفعة العامة، إلا أن له في القوانين اختصاصاً أصيلاً في هذا الشأن.³⁸

وقد نصت المادة الثانية من القانون رقم 222 لسنة 1955 على الحالات التي يجوز فيها نزع الملكية للمنفعة العامة وجاء في آخر المادة "..... ويجوز بقرار من مجلس الوزراء إضافة أعمال أخرى ذات منفعة عامة إلى الأعمال المذكورة على أن يتضمن القرار تحديد المناطق التي يطراً عليها التحسين بسبب هذه الأعمال".

وكما نصت المادة 42 من القانون 3 لسنة 1982 على أن "يكون تقرير المنفعة العامة ونزع ملكية العقارات لكافة أغراض التخطيط العمراني وفقاً للضمانات والأحكام والإجراءات المقررة بالقانون المنظم لنزع الملكية للمنفعة العامة ويصدر بتقرير المنفعة العامة لهذه الأغراض قرار من مجلس الوزراء".

وقد ذهب جانب من الفقه إلى مهاجمة سلطة مجلس الوزراء في تقرير المنفعة العامة عند نزع ملكية الأحياء أو أغراض التخطيط العمراني حيث إن سلطة نزع ملكية عقار واحد يقررها رئيس الدولة ونزع ملكية حي يقررها مجلس الوزراء وهذا وضع معكوس.

³⁷ د. سعد محمد خليل، مرجع سابق، ص 98.

³⁸ مرجع سابق، ص 100.

سلطة الوزراء في تقرير المنفعة العامة

منذ صدور القانون 525 لسنة 1954 أصبح لوزير الأوقاف سلطة تقدير المنفعة العامة بعد موافقة مجلس الأوقاف الأعلى وبصدور القانون 577 لسنة 1954 بشأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة أو التحسين أناط بالوزير سلطة تقدير المنفعة العامة فقد ورد بالمادة الثانية منه "يكون تقرير المنفعة العامة بقرار من الوزير المختص..." وقد صدر القانون 252 لسنة 1960 في شأن تعديل بعض الأحكام الخاصة بنزع الملكية للمنفعة العامة وأعطى جميع السلطات لرئيس الجمهورية وسحبها من الوزراء حيث كان لوزير التعليم الاستيلاء على العقارات اللازمة للوزارة ومعاهدها فأصبح هذا من اختصاصات رئيس الجمهورية وألغيت السلطة المخولة لوزارة التربية والتعليم بموجب القانون 521 لسنة 1955. وجاء القانون 10 لسنة 1990 وألغى أية سلطة للوزراء فقد نصت المادة 14 على أن "يكون للجهة طالبة نزع الملكية الاستيلاء بطريق التنفيذ المباشر على العقارات التي تقرر لزومها للمنفعة العامة بقرار من رئيس الجمهورية أو من يفوضه، وينشر في الجريدة الرسمية..."

سلطة المحافظين

من الملاحظ أن المادة 15 من القانون 10 لسنة 1990 تقابل المادة 17 من القانون 577 لسنة 1954 والتي تنص على أن: "يجوز للمدير أو المحافظ بناء على طلب المصلحة المختصة في حالة حصول غرق أو قطع جسر أو تفشي وباء وفي شأن الحالات الطارئة أو المستعجلة، أن يأمر بالاستيلاء مؤقتاً على العقارات اللازمة لإجراء أعمال الترميم أو الوقاية أو غيرها كما يجوز في غير الحالات المتقدمة الاستيلاء مؤقتاً على العقارات اللازمة لخدمة مشروع ذي منفعة عامة..."

أما المادة المقابلة لها فهي المادة 15 من القانون 10 لسنة 1990 التي سلبت من المحافظين سلطة الاستيلاء المؤقت على العقارات اللازمة لخدمة مشروع ذي منفعة عامة السابق تقريرها بالقانون 577 لسنة 1954 وقد عقد هذا الاختصاص للوزراء المختصين على النحو السابق بيانه.

4.1.1.2 إجراءات نزع الملكية

تتلخص إجراءات نزع الملكية في ثلاثة أمور هي:

- تقرير المنفعة العامة،
- نقل الملكية،
- تقرير التعويض.

(أ) تقرير المنفعة العامة

تبدأ إجراءات نزع الملكية بتقرير صفة المنفعة العامة للمشروع بقرار من رئيس الجمهورية وفقاً للمادة الثانية الفقرة الأخيرة من القانون رقم 10 لسنة 1990 "يكون تقرير المنفعة العامة بقرار من رئيس الجمهورية مرفقاً به مذكرة ببيان المشروع المطلوب تنفيذه، رسم بالتخطيط الإجمالي للمشروع".

ويترتب على تقرير المنفعة العامة بحسب نص المادة 4 من القانون رقم 10 لسنة 1990 على أن:

"يكون لمندوب المصلحة القائمة بإجراءات نزع الملكية، بمجرد النشر المنصوص عليه في المادة السابقة الحق في دخول الأراضي التي تقرر لزومها لأعمال المنفعة العامة بحسب التخطيط الإجمالي للمشروع وذلك بالنسبة للمشروعات الطويلة، لإجراء العمليات الفنية والمساحية، ووضع علامات التحديد، والحصول على البيانات اللازمة بشأن العقار. وبالنسبة للمباني والمشروعات الموقعية، فيخطر ذوي الشأن بكتاب موصي عليه مصحوب بعلم الوصول قبل دخول العقار".

(ب) نقل الملكية

لا يكفي لانتقال ملكية العقار نشر قرار تقرير المنفعة العامة في الجريدة الرسمية كما كان الحال في القانون القديم حتى ولو تم الاستيلاء عليه فعلاً، وإنما يتطلب نزع الملكية بعد هذا النشر اتخاذ إجراءات ثلاثة هي: (1) حصر الممتلكات (2) إعداد الكشف (3) الشهر العقاري.

حصر الممتلكات

نصت المادة 5 من القانون رقم 10 لسنة 1990 على أن: "يكون حصر وتحديد العقارات والمنشآت التي تقرر لزومها للمنفعة العامة بواسطة لجنة مؤلفة من مندوب حصر الجهة القائمة بإجراءات نزع الملكية ومن أحد رجال الإدارة المحلية من الصراف. ويسبق عملية الحصر المذكورة إعلان بالموعد الذي يعين للقيام بها يلصق في المحل المعد للإعلانات بالمقارنة الرئيسية لوحدة الإدارة

المحلية وفي مقر العمدة كما يخطر ذوي الشأن بالموعد المذكور ب خطاب موصي عليه مصحوب بعلم الوصول وعلى جميع الملاك وأصحاب الحقوق الحضور أمام اللجنة المذكورة في موقع المشروع للإرشاد عن ممتلكاتهم وأسماء الملاك وأصحاب الحقوق ومحل إقامتهم من واقع الإرشاد في مواقعها ويكون التحقق من صحة البيانات المذكورة بمراجعتها على دفاتر الملفات والمراجع الأخرى. ويوقع أعضاء اللجنة المذكورة وجميع الحاضرين على كشوف الحصر إقراراً منهم بصحة البيانات الواردة بها. وإذا امتنع أحد ذوي الشأن من التوقيع أثبت ذلك في المحضر مع بيان أسباب امتناعه."

ورأت اللجنة المشتركة إعادة صياغة المادة 5 واستبدال كلمة الأراضي بكلمة "العقارات" الواردة في الفقرة الأولى منها مع إضافة عبارتي "المباني" و"مصحوبة بعلم الوصول" للحكم الوارد في الفقرة الثانية منها. وذلك لأنه قد يحدث أن يكون في المشروعات الطويلة مباني تحتاج إلى إخطار ذوي الشأن قبل دخول مندوب الجهة القائمة بإجراءات نزع الملكية لإجراء العمليات الفنية والمساحية وذلك أسوة بالمشروعات الوقتية التي يلزم إخطار ذوي الشأن بها، وعلى أن يكون الخطاب الموصي عليه مصحوباً بعلم الوصول حتى تتأكد الجهة القائمة بإجراءات نزع الملكية من أن ذوي الشأن قد تم إخطارهم فعلياً لتنفيذ الحكم الوارد بالمادة.³⁹

إعداد الكشوف

تناولت المادة السابعة من القانون رقم 10 لسنة 1990 أن تقوم الجهة القائمة بإجراءات نزع الملكية بإعداد كشوف من واقع عمليات الحصر الواردة بالمادة 5 من القانون رقم 10 لسنة 1990، ويبين فيها العقارات والمنشآت التي تم حصرها ومساحتها وموقعها وأسماء الملاك والتعويضات التي قدرتها اللجنة وأية بيانات أخرى، وتعرض هذه الكشوف ومرفق معها خرائط تبين موقع هذه الممتلكات بلوحة الإعلانات بالإدارة المحلية ومقر العمدة أو الشرطة حسب الأحوال، وذلك لمدة شهر، ويتم إخطار الملاك وأصحاب الشأن والجهة طالبة نزع الملكية ب خطاب موصي عليه بعلم الوصول.

³⁹ مصطفى مجدي هرجة، المشكلات العملية في القانون رقم 10 لسنة 1990، ص 33.

وأشارت المادة رقم 8 من القانون على أن يكون لذوي الشأن من الملاك وأصحاب الحقوق، الحق في الاعتراض على البيانات الواردة بالكشوف خلال 30 يوماً من تاريخ انتهاء مدة عرض الكشف، وفي جميع الأحوال يرفق بالاعتراض جميع المستندات المؤيدة له، ويجب أن يبين في الاعتراض عنوان المعارض والذي تتم مراسلته عليه.

ومن حق ذوي الشأن تقديم المستندات خلال تسعين يوماً من تاريخ تقديم الاعتراض وإلا اعتبر كأن لم يكن وللجهة القائمة بإجراءات نزع الملكية أن تطلب من ذوي الشأن تقديم مستندات مكملة على أن تقوم بتحديد كتابتها ودفعها واحدة وتحدد له موعداً مناسباً لتقديمها.

وتقدم الاعتراضات في المقر الرئيسي للجهة القائمة بإجراءات نزع الملكية أو المديرية أو الإدارة التابعة لها بعاصمة المحافظة الكائن في دائرتها العقار.

ويكون لذوي الشأن الحق في الطعن على القرار الذي يصدر في الاعتراض أمام المحكمة الابتدائية الكائن في دائرتها العقار ويرفع الطعن بالطرق المبينة بقانون المرافعات وإذا لم تقدم اعتراضات على الكشف اعتبر ذلك موافقة ضمنية ويكون أداء التعويض مبرماً لزمة الجهة نازعة الملكية في مواجهة الكافة.

الشهر العقاري

تنص المادة رقم 11 من القانون رقم 10 لسنة 1990 على أن يوقع أصحاب العقارات والحقوق التي تقدم في شأنها معارضات على نماذج خاصة بنقل ملكيتها للمنفعة العامة، أما الممتلكات التي يتعذر فيها ذلك لأي سبب كان فيصدر بنزع ملكيتها قراراً من الوزير المختص وتودع النماذج أو القرار الوزاري الشهر العقاري. ويترتب على هذا الإيداع بالنسبة للعقارات الواردة بها جميع الآثار المترتبة على شهر عقد البيع.

وتنص المادة 12 من ذات القانون على أنه إذا لم تودع النماذج أو القرار الوزاري طبقاً للإجراءات المنصوص عليها في المادة السابقة خلال سنتين من تاريخ نشر القرار في الجريدة الرسمية، عُد القرار كأن لم يكن بالنسبة للعقارات التي لم تودع النماذج أو القرار الخاص بها، وهو ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها:

"ومن حيث إنه يبين من النصوص المشار إليها أن المشرع أوجب توقيع أصحاب العقارات والحقوق على نماذج خاصة بنقل ملكيتها للمنفعة العامة، كما استلزم إصدار قرار بنزع ملكية العقارات والحقوق التي يتعذر فيها الحصول على توقيع أصحابها لأي سبب كان، على أن تودع النماذج أو القرار الوزاري خلال سنتين من تاريخ نشر قرار المنفعة العامة في الجريدة الرسمية وهذا الأثر يتمثل في اعتبار القرار الصادر بالمنفعة العامة كأن لم يكن، والمشرع في القانون رقم 10 لسنة 1990 المشار إليه وإن كان قد ساير، في الأحكام المشار إليها، المشرع في القانون رقم 577 لسنة 1954 إلا أن القانون رقم 10 لسنة 1990 قد أسقط من بين نصوصه نص المادة 29 مكرر من القانون رقم 577 لسنة 1954 والتي كانت تنص على عدم سقوط قرارات النفع العام (التي لم تودع نماذج العقارات التي شملتها أو القرار الوزاري بنزع ملكيتها مكتب الشهر العقاري المختص)، إذا كانت العقارات المطلوب نزع ملكيتها قد أدخلت فعلا في مشروعات تم تنفيذها، الأمر الذي يعني أن القانون الجديد رقم 10 لسنة 1990 حدد مدة زمنية معينة يتم خلالها إيداع النماذج أو القرار الوزاري بحيث يترتب على عدم الإيداع خلالها خروج العقارات الواردة بقرار المنفعة العامة - التي لم تودع نماذجها أو القرار الوزاري بنزع ملكيتها على النحو المبين بالقانون من دائرة المنفعة العامة بل إن المشرع في القانون الحالي اعتبر القرار الصادر بالمنفعة العامة كأن لم يكن بمعنى محوه من الوجود، وذلك كله بغض النظر عن أن الجهة الإدارية شرعت في التنفيذ من عدمه أو أن المشرع دخل في التنفيذ فعلا".⁴⁰

5.1.1.2 القيود التي ترد على فكرة المنفعة العامة

للإدارة سلطة تقديرية في تحديد المنفعة العامة ولكنها ليست مطلقة. إذ يرد عليها قيد عدم التعسف في استعمال السلطة إذ يجب أن تصدر قراراتها في هذا الشأن موصوفة بصفة المشروعية وإلا تعرضت للإلغاء من القضاء الإداري الذي يفترض رقابته على تصرفات الإدارة المشوبة بعدم المشروعية. وفيما يلي نتناول ما هو المقصود بالتعسف في استعمال السلطة فيما يتعلق بنزع الملكية للمنفعة العامة وصوره.

⁴⁰ الحكم في الطعن رقم 2359 لسنة 39 ق إدارية عليا جلسة 11 حزيران/يونيو 1995، انظر أيضا الدكتور فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة في حماية الحقوق والحريات (القاهرة: مطابع سجل العرب، 1998) ص 809.

(أ) التعسف في استعمال السلطة

التعسف في استعمال السلطة هو عيب من العيوب القصدية وأساسه أن تكون لدى الإدارة عند إصدارها القرار قصد إساءة استعمال السلطة والانحراف بها يتعلق بركن من أركان القرار الإداري وهو ركن الغاية أو الهدف الذي يعتبر المقصد النهائي من إصدار القرار والأصل أن كل قرار إداري يصدر يجب أن يتوخى مصلحة عامة وإن لم يكن هذا مبرراً لإلغائه، وقد نصت المحكمة الإدارية العليا في حكمها بجلسة 5 تشرين الثاني/نوفمبر 1955 السنة الأولى "أن ملائمت القرار الإداري متروكة للإدارة فلا معقب عليها في هذا الشأن ما دام خلا من إساءة استعمال السلطة".

(ب) صور التعسف في استعمال السلطة

تحقيق مصلحة غير المصلحة العامة:

بأن يكون القرار الإداري قد صدر لتحقيق مصلحة شخصية لرجل الإدارة أو بقصد الانتقام ممن أصدر القرار بشأنه لأي سبب من الأسباب أو أن يكون القرار الإداري يهدف إلى تحقيق غرض سياسي أو حزبي ومن ثم يعد القرار في هذه الأحوال باطلاً.

(ج) الخروج عن الهدف المخصص

إذا حدد القانون هدفاً معيناً يجب مراعاته عند إصدار بعض القرارات وجب مراعاة هذا الهدف الخاص ولا يكفي هنا أن يكون القرار الإداري يستهدف المصلحة العامة فقط بل أيضاً الهدف الخاص الذي حدده القانون وإذا غاب هذا الهدف أصبح القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة.

(د) إثبات عيب الانحراف بالسلطة

في إثبات هذا العيب وضع المشرع قرينة لصالح الإدارة مفادها إن كل قرار يصدر من الإدارة يفترض أنه صدر مستهدفاً تحقيق المصلحة العامة وعلى من يدعي العكس أن يقدم ما يثبت ذلك أي أن عبء الإثبات واقع على الفرد، ولا شك أن في هذا صعوبة كبيرة على الفرد وذلك لأن القرار الإداري المشوب بعيب إساءة استعمال السلطة هو قرار سليم من جميع جوانبه الأخرى (السبب، الشكل، المحل، الاختصاص) وذلك لأن عيب إساءة استعمال السلطة عيب احتياطي أي لا يلجأ إليه القضاء لكي يتوصل إلى إلغاء القرار إلا إذا كان هذا العيب هو العيب الوحيد ولكن رغم ذلك يمكن إثبات الانحراف بدراسة الظروف التي أحاطت بإصدار القرار ووسيلة تنفيذه.

(هـ) الطعن على قرار المنفعة العامة

قرار المنفعة العامة قرار إداري و أن كان صادرا من رئيس الجمهورية ويكون الطعن عليه أمام القضاء الإداري المختص إذا ما شابه عيب يمس شرعيته ودعوى الإلغاء هي وسيلة الطعن على قرار المنفعة العامة.

دعوى الإلغاء

هي دعوى قضائية وليست تظلما إداريا وهي تختص بمشروعية القرار الإداري وهل صدر موافقا لأحكام القانون أم خرج عنه مخالفا مبدأ الشرعية.

شروط قبول الدعوى

لدعوى الإلغاء شروط لابد من توافرها حتى تقبل الدعوى أمام القضاء قبل النظر في موضوعها وهم على سبيل الحصر أربع شروط:

الشرط الأول: يتعلق بمحل دعوى الإلغاء فيجب أن تنصب هذه الدعوى على طلب إلغاء قرار إداري نهائي؛

الشرط الثاني: يتعلق بالمصلحة فلا دعوى حيث لا تتوافر المصلحة كما جاء في المادة 3 من قانون المرافعات " لا يقبل أي طلب أو أي دفع لا يكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة يقرها القانون ..."

الشرط الثالث: يتعلق بمراعاة الإجراءات والمواعيد المحددة فهي دعوى فيها الخصومة بين فرد من جهة والإدارة من جهة أخرى ممثلة في الجهة مصدرة القرار ومن ثم تكون غير مقبولة إذا لم ترفع على الجهة مصدرة القرار كما ترفع الدعوى بعريضة تقدم إلى قلم كتاب المحكمة المختصة موقع عليها من محام مقبول أمام محكمة الاستئناف كما يجب أم ترفع خلال ستين يوما من نشر القرار الإداري في الجريدة الرسمية.

الشرط الرابع: ويرتبط بإنهاء دعوى الإلغاء وبخاصة إذا كان هناك طريق تشريعي بديل يحقق نفس النتيجة احتراماً لقواعد الاختصاص القضائي.

(و) ميعاد الطعن على قرار المنفعة العامة بالإلغاء

قرار المنفعة العامة قرار فردي يبدأ ميعاد الطعن عليه أمام القضاء الإداري من تاريخ لصق القرار لا من تاريخ نشرة بالجريدة الرسمية كما يبدأ من تاريخ العلم اليقين به ومدة الطعن ستين يوما طبقا للمادة 24 فقرة 1 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 " ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات

الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرة التي تصدرها المصالح العام أو إعلان صاحب الشأن". فإذا رفعت الدعوى بعد الميعاد كانت غير مقبولة شكلاً.

ولكن لا يترتب على دعوى الإلغاء وقف تنفيذ قرار المنفعة العامة وإنما يمكن إضافة شق مستعجل قبل الفصل في الموضوع إذا توافر عنصري الخطر والاستعجال وعدم إمكان تدارك هذا الخطر مستقبلاً إذا طال أمد الدعوى.

(ح) أوجه الطعن بالإلغاء

هي الأسباب التي أدت إلى الطعن على القرار بالإلغاء ويجب أن تتضمنها صحيفة دعوى الإلغاء وقد وردت على سبيل الحصر في الفقرة قبل الأخيرة من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 وهي:

1. عيب عدم الاختصاص: أي أن يكون القرار قد صدر من جهة غير مختصة؛
2. عيب الشكل: ويكون في حالة إغفال الإدارة لأي إجراء من إجراءات إصدار القرار؛
3. مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه: كألا يستهدف القرار المنفعة العامة أو يصدر القرار دون سبب مشروع؛
4. التعسف في استعمال السلطة: كأن يستهدف القرار الانتقام مثلاً لأسباب حزبية أو سياسية.

(ط) الجهة المختصة بنظر الطعن

تختص محكمة القضاء الإداري بنظر دعوى إلغاء القرار الإداري الخاص بالمنفعة العامة وذلك طبقاً للمادة 13 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 التي تنص على:

"تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في المسائل المنصوص عليها في المادة 10 عدا ما تختص به المحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية كما تختص بالفصل في الطعون التي ترفع إليها عن الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية ويكون الطعن من ذوي الشأن أو من رئيس هيئة مفوضي الدولة".

وقد جاء في المادة 10 من نفس القانون والتي أشارت لها المادة السابقة وفي البند الخامس منها على اختصاص محاكم مجلس الدولة بالفصل في الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية وهي بالطبع تشمل قرار المنفعة العامة.

الحكم في الطعن

يكون على القاضي عند إحالة دعوى الإلغاء للحكم إما أن يقضي برفض الدعوى إذا كان القرار الإداري بتقرير المنفعة العامة مشروعاً وليس به أية مخالفة للقانون وإما أن يحكم بإلغاء القرار إذا كان القرار منسوباً بأي عيب مما سبق ذكرهم في نص المادة 10 من قانون مجلس الدولة وليس للقاضي أن يعدل في قرار المنفعة العامة فسلطة محكمة القضاء الإداري قاصرة على الرفض وتأيد القرار أو قبول وإلغاء القرار المطعون عليه.

2.1.2 المشكلات المرتبطة بنزع الملكية

يكتنف موضوع نزع الملكية للمنفعة العامة الكثير من المشكلات ذات الأبعاد المختلفة منها ما هو سياسي ومنها ما هو اجتماعي واقتصادي، (ومنها ما هو دستوري وقانوني) إذا ما حاولنا تناول بعض هذه الجوانب أو إبرازها فسوف نجد ما يلي:

1.2.1.2 الفساد الإداري

لعل السؤال الذي يطرح نفسه هنا إنما يتعلق بالجهات المنوط بها تحديد المنفعة العامة، هل هي السلطة التنفيذية فقط؟ التي يغلب على تشكيلها الجانب البيروقراطي من ناحية وبخاصة فيما يتعلق بالأمور المتعلقة بالجوانب الوظيفية مثل التكنوقراط أو العاملين في أجهزة الدولة بالوزارات المختلفة، هذا بالإضافة إلى المحليات المنوط بها أيضاً تحديد المنفعة العامة عند نزع الملكيات وجميعنا يعلم أن القيادات المحلية التي يفترض فيها أن تكون منتخبة ديمقراطياً لكي يمكن محاسبتها أمام ناخبها للأسف غير موجودة على أرض الواقع سواء بسبب القيود القانونية التي ترد بالعملية الانتخابية ككل أو الانتهاكات التي ترد أثناء إجراء العملية الانتخابية، ويكفي أن نشير في هذا الصدد إلى آخر الانتخابات المحلية التي جرت في مصر بشهر نيسان/إبريل من عام 2002.

وحتى الآن ونحن في عام 2007 لم تجر أية انتخابات محلية وذلك بعد مرور خمس سنوات كاملة وعلى الرغم من ذلك فقد جاءت تلك الانتخابات بفوز حزب واحد وهو الحزب الوطني الحاكم بنسبة 99.5 % من جملة المقاعد بالمجالس المحلية،⁴¹ ومن ثم فإن هناك العديد من الشكوك التي تحيط بالآليات الناعمة

⁴¹ عبدالمولى إسماعيل، تقرير المساعدة القانونية لحقوق الإنسان في مصر (القاهرة : جمعية المساعدة القانونية لحقوق الإنسان، 2003). ص 116.

لتشكيلات المجالس المحلية، ولا يقف الأمر عند هذه الحدود بل يمتد إلى عدم قدرة هذه المحليات على إدارة الشؤون العامة المخولة لها والتي من بينها تحديد المنافع العامة للمحافظة أو المركز أو القرية أو المدينة التابعين لها، وذلك بسبب القيود التي تحد من فاعلية هذه المجالس والتي ترد بقانون المحليات رقم 43 لسنة 1979 والتي تقزم من سلطة المحليات التي يفترض فيها أنها منتخبة لتجعل دورها لا يتجاوز حدود تقديم الرأي والاستشارة وبحيث لا يتعداه إلى إصدار قرارات نافذة التطبيق.

في المقابل تتغول سلطة المحافظين التي يفترض فيها أن تكون تابعة لسلطة مجالس المحليات المنتخبة، ولكن هذا الأمر غير قائم عملياً أو قانونياً ومن ثم تظل سلطات المحافظين الذين يتم اختيارهم بواسطة رئيس الجمهورية هي فقط المنوط بها تحديد المنفعة العامة من عدمها، وبخاصة في ظل التفويض الممنوح لهم من قبل رئيس الجمهورية والوزارات المختلفة بتحديد المنفعة العامة.

ولا شك أن وضع السلطات في يد شخص مهما كان شأنه يعني غياب الشفافية من ناحية والمحاسبة من ناحية أخرى، ومن ثم تظل فكرة المنفعة العامة رهينة لدى فرد أو عدد محدود من التنفيذيين وبعيداً عن الإرادة الحرة للناس الذي يفترض أن لهم الحق في إدارة شؤونهم العامة والخاصة.

ولعل ما حدث في قرية "المريس" يعد بمثابة انتهاك صارخ تحت زعم المنفعة العامة، وترجع وقائع هذا الانتهاك إلى بداية عام 2006 مع صدور قرار رئيس الجمهورية رقم 312 بضم الوحدة المحلية لقرية "المريس" التابعة لمركز "أرمنت" بمحافظة قنا جنوب مصر إلى مدينة "الأقصر" ثم صدر القرار رقم 264 لسنة 2007⁴² والخاص بنزع ملكية 500 فدان من فلاحى وسكان قرية "المريس" بدعوى المنفعة العامة، وذلك لإنشاء مرسى للفنادق العائمة جنوب كوبري البغدادي بالبر الغربي لقرية "المريس" بمدينة "الأقصر" (راجع الإطار رقم 3).

⁴² الجريدة الرسمية، العدد 10 في 8 أيار / مايو 2007.

إطار رقم 3 مأساة قرية "المريس"

تشير الوقائع كما يقول عضو مجلس الشعب "هشام القاضي" نائب دائرة قوص بقنا إلى صدور قرار جمهوري بضم قرية المريس التابعة لمدينة أرمنت بقنا، والتي تبلغ مساحتها 1.500 فدان، إلى المجلس الأعلى لمدينة الأقصر، ثم أرسل اللواء سمير فرج رئيس مجلس المدينة - مذكرة إلى وزير الزراعة يطالبه فيها بضرورة نزع ملكية 500 فدان من قرية المريس كمرحلة أولى لإقامة مشروعات سياحية عليها، وتمت الموافقة على ذلك، ثم فوجئ الأهالي بطلب الحكومة منهم التنازل عن أكثر من 800 فدان من أراضيهم تحت دعوى إقامة مشروعات سياحية!

ويؤكد "القاضي" أن ما يحدث لأهالي القرية هو بمثابة مأساة حقيقية، حيث يوجد فقط على مساحة 2 كيلو متر من الناحية الشمالية للمشروع فنادق ومراس سياحية، مما يؤكد عدم الحاجة لهذا المشروع، وأن المنطقة التي صدر قرار نزع ملكيتها تتكون من 230 منزلاً على جسر طراد النيل، و 250 منزلاً على جسر ترعة سواحل أرمنت، وباقي المساحة وهي 800 فدان من ناحية جنوب المشروع كتلة سكنية بها 1.880 منزلاً، فضلاً عن المصالح الحكومية التي بها، وكل ذلك سيتم هدمه.

كما أن الحكومة عرضت على الأهالي شراء الفدان بـ 70 ألف جنيه فقط! وهو مبلغ أقل بكثير من سعره الحقيقي، كما سيتم تهجير الأهالي إلى منطقة نائية جبلية أقيمت لهم فيها مساكن، وهو ما ينذر بقطع أرزاقهم، حيث لا حرفة لهم إلا الزراعة، كذلك أعلن المسئولون أن الحكومة ستعطي لكل متضرر شقة واحدة فقط بغض النظر عن حجم وعدد أدوار منزله الذي سيتم إخلاؤه وهدمه.

ويشير النائب "هشام القاضي" إلى تأكيد أهالي قرية "المريس" أنه يوجد مكان بديل للمشروع السياحي المزمع إنشاؤه، وهو عبارة عن جزيرة في وسط النيل بجانب قرية "المريس" يبلغ طولها حوالي 7 كيلومتر وعرضها 2 كيلومتر، تُعني عن تشريد وتهجير آلاف المواطنين من البسطاء الذين لا يملكون من حطام الدنيا شيئاً سوى بيوتهم وأرضهم التي يقتاتون منها، علماً بأن هذه الأراضي عبارة عن ملكيات صغيرة للأهالي.

ودعا "القاضي" كل الشرفاء من أبناء هذا الوطن من مسئولين وناشطين حقوقيين وسياسيين إلى الوقوف بجانب أهالي القرية الذين لا حول لهم ولا قوة في مواجهة حكومة رجال الأعمال، والتي - تبدو - أنها تبيع كل شيء، ومستعدة للتضحية بكل شيء في مقابل إرضاء حفنة من رجال الأعمال.

المصدر: نقلاً عن أحمد محبوب جريدة الكرامة، العدد 81، 14 أيار/مايو 2007.

2.2.1.2 انتهاك حقوق الناس في الحصول على تعويضات مناسبة

يعد عدم وجود تعويضات مناسبة واحداً من بين الانتهاكات التي يتعرض لها الأفراد الذين تنتزع ملكياتهم من سكن أو أراضٍ، فإحالة الدستور إلى القانون بشأن التعويضات فتح المجال لانتهاك الحق في التعويض وكان الواجب على المشرع الدستوري أن يشير على الأقل إلى أن يكون التعويض عادلاً كما أن نصوص القانون بالتفاصيل الكثيرة الواردة فيه أتاحت لكل من الإدارات والأفراد إمكانية التحايل بحيث يضيع حق البعض في التعويضات، فضلاً عن عدم مراعاة الأمية لدى الكثيرين من ناحية، وتحايل بعض الملاك من ناحية أخرى بعدم إيجاد المستندات بين يدي المؤجرين مثلاً، إضافة إلى عدم قدرة البعض على تكلفة التقاضي من ناحية أخرى أدى إلى إهدار حقوق البعض .

ولا شك أن تقدير سعر الفدان على سبيل المثال بالنسبة لسكان قرية "المريس" بالأقصر واحد من الأمثلة التي يمكن أن ترد في هذا الشأن (راجع الإطار رقم 3) وعلى الرغم مما نصت عليه المادة 6 من القانون رقم 10 لسنة 1990 على أن يتم تقدير التعويض وفقاً للأسعار السائدة إلا أن واقع الحال يقول عكس ذلك، ويعد سكان "النوبة" نموذجاً بارزاً في هذا الشأن الذين تم تهجيرهم من قراهم وكان نصيب كل أسرة عشرة جنيهاً عن كل حجرة سكنية بمعنى أن الأسرة التي كان منزلها يتكون من ثلاث غرف تتقاضى عنهم 30 جنيهاً وذلك في عام 1964 وعلى الرغم من ضالة هذا المبلغ وإن كان يعد بمقاييس هذا الزمن كافياً إلا أن الأمر لا يتوقف عند حدود التعويض المادي فهناك من الأسر من خسر أرضه وزراعته من نخيل وحدائق ومحاصيل أخرى كانت تجود بها أراضي النوبة القديمة (راجع الإطار رقم 4)، وفي هذا السياق وعلى سبيل المثال لا الحصر ما حدث لأهالي قرية زاقلونا⁴³ والتي يراها الدكتور "محمد عاطف كشك" بمعنى حدفونا أو رمونا بعيداً.

وهذه القرية التي يسكنها حالياً 500 أسرة يسمون أنفسهم "مهجري حلفا" وذلك كونهم تم تهجيرهم من وادي حلفا عام 1964 عند الانتهاء من المرحلة الأولى من بناء السد العالي.⁴³

⁴³ راجع محمد عاطف كشك، العدالة البيئية في مصر (القاهرة: دار مصر المحروسة، 2002)

وفي هذا الإطار تشير الدراسة لإحدى الحكايات التي تجري على لسان أحد السكان الذين تم تهجيرهم والتي يقول فيها:

"كنا عايشين في وادي حلفا مبسوطين على الآخر عندنا أرض وبيوت واسعة وبهايم والعيشة هنيه، عرضت علينا حكومة السودان أن نذهب هناك ولكن لحبنا لبلدنا مصر اخترنا أن نأتي إليها. ياريتنا رحنا السودان، وتضيف الحكاية أن سكان "وادي حلفا" تم وضعهم على مركب هم وما لديهم من بهايم البعض كان معاه أربع بقرات والآخر ثمانية بالإضافة إلى جمال وماعر... الخ، ويضيف عم محمود صاحب الحكاية بحدوث أول مشكلة مع موظف الجمرك آنذاك والذي طمع في أحد العجول، لكن صاحب العجل رفض، قام الموظف قالهم كل البهايم دي ممنوع دخولها مصر لأن دي بهايم سوداني، وتم وزن البهايم وأخبروهم إن كل واحد لما يروح مكانه ياخذ بهايم غيرها بنفس الوزن اللي عليه البهايم الخاصة بيه، لكن ما حدث كان عكس ذلك، حيث تم صرف قيمة البهايم نقداً بدلاً من الوعد السابق، وفي إطار هذا البديل النقدي تم احتساب كيلو اللحم القاييم بـ 11 قرش بدلاً من 25 قرشا وهو السعر الذي كان سائداً آنذاك، الأمر الذي يعني أن سكان "وادي حلفا" قد خسروا ما يزيد عن نصف قيمة ممتلكاتهم المتعلقة بالماشية فقط.⁴⁴

إلى ذلك قدرت قيمة التعويضات بالنسبة للنخيل بواقع 1,89 قرش للنخلة الواحدة، في الوقت الذي كان فيه عدد النخيل يبلغ 1.044.380 نخلة، أما بالنسبة للأراضي الزراعية والتي كانت مساحتها آنذاك تبلغ 15,957 فدان فقد تم تقدير قيمة التعويضات بمبلغ 2.155.720 جنيه بواقع 135,10 جنيه للفدان الواحد، أما السواقي والآبار فقد قدر عددها آنذاك بـ 1.064 بئر وساقية وقدرت قيمتها بـ 20.920 جنيه.

وقد بلغت جملة التعويضات الخاصة بسكان "النوبة" شاملة الأراضي والسكن والنخيل والسواقي، الخ مبلغ 6.036.818 جنيه، وعلى الرغم من ضعف هذه التعويضات وما خلفته من عملية إفقار شديدة فإن هذه التعويضات لم تصرف بالكامل، بل أن ما تم صرفه منها هو فقط نصف المبلغ المقرر.⁴⁵

⁴⁴ راجع محمد عاطف كشك، المرجع السابق، ص 168.

⁴⁵ هيثم جبر، جريدة الاشتراكي، عدد 20 في 23 مايو/أيار 2007.

إطار رقم 4 هجرة الناس وغيبة النخيل

من المعروف أن أراضي النوبة القديمة كانت تجود بزراعة النخيل، وكان النخل هو أحد معالمها، حيث أصبح ضمن مكونات تراثية وثقافية في الأدب النوبي التي تربط بين مكونات البيئة والحياة على أرض النوبة، وكان النخيل مصدر رزق لغالبية سكان النوبة حيث إنه من النادر ألا تجد واحداً من السكان لا يزرع نخيلاً سواء في أرضه أو بجوار منزله، وعندما

هاجر سكان النوبة ظل النخيل على حاله يأبى الرحيل، وفي الوقت الذي حاول فيه سكان النوبة أن يأخذوا ما استطاعوا حمله من مؤن إلا أنهم لم يكن بمقدورهم اقتلاع نخيلهم، وفي هذا السياق يشير أحد السكان إلى أنهم كانوا يمتلكون ستمائة نخلة، وعندما تم تهجيرهم لم يحصلوا على تعويض مقابل هذا النخيل، ويشير إلى أنهم لو ظلوا إلى جوار هذا النخل لكان من الممكن أن يدر عليهم عائداً يصل إلى ما يقرب من الألف جنيه للنخلة الواحدة (برنامج وجهة نظر، قناة الجزيرة الوثائقية أذيع يوم الثلاثاء، الساعة السادسة صباح الثلاثاء 15 أيار/مايو 2007)، وإذا ما كان النخيل يدر هذا العائد أو حتى نصفه أو ربعه فإن هذا معناه أن هناك خسارة كبيرة قد حلت ليس بسكان النوبة فقط بل بسكان مصر قاطبة وذلك لما كان يمثلته نخيل النوبة من مورد اقتصادي هام.

أما في الوقت الحاضر فقد تم نزع ملكية العديد من سكان القاهرة الكبرى بسبب إنشاء مشروع مترو الأنفاق، وعلى الرغم من أهمية هذا المشروع بالنسبة لسكان القاهرة لما يمثلته من تخفيف لعبء التكدس المروري إلا أن السكان الذين انتزعت منهم سواء سكناهم أو أراضيهم لم يحصلوا على التعويض الكافي، حيث نجد أن مساحة الأراضي وما عليها من مساكن قد بلغت حوالي 5.000 متر مربع وذلك في قلب مدينة القاهرة الكبرى، وقد تم تقدير متر الأرض بحوالي 3.200 جنيه، في حين أن قيمته تفوق ضعف هذا المبلغ، ناهيك عن قيمة المباني والإنشاءات التي لم تدخل ضمن نطاق التعويض.⁴⁶

هناك أيضاً ما تعرض له عدد من سكان بعض المناطق بوسط القاهرة بمنطقة شمال الجمالية، مثل باب الشعرية، الأزبكية .. إلخ، حيث فوجئوا، وبدون أية مقدمات، قيام محافظة القاهرة بنزع ملكية 305 عقار بمنطقة الفجالة،

⁴⁶ مضبطة مجلس الشعب، الجلسة التاسعة والأربعين، 10 نيسان/أبريل 2001 ص 14.

والأزبكية، وباب الشعرية بقلب القاهرة وذلك بدعوى القيام بمحور مروري من الأوتوستراد إلى ميدان رمسيس وبطول كيلو مترين، وقد صدر قرار نزع الملكية للمنفعة العامة دون مشاورة المتضررين من السكان الذين يبلغ عددهم وفقا لتقديرات بعض أعضاء مجلس الشعب إلى 10 آلاف نسمة، وذلك من واقع وجود 305 عقار، وكل عقار يشتمل في المتوسط على خمس طوابق وكل طابق به وحدتان سكنيتان "شقتان" ومن ثم يكون مجموع الوحدات السكنية 3.050 وحدة سكنية، يسكن الوحدة في المتوسط خمسة أفراد ومن ثم يكون إجمالي المتضررين 15.250 نسمة.

ولم يقف الأمر عند عدم مشاورة الناس الذين سوف يتضررون من هذا القرار، بل يمتد إلى ورود إخطارات بنزع ملكية العقارات للسكان قبل نشر القرار في الجريدة الرسمية، حيث يشير أحد أعضاء مجلس الشعب وهو العضو "عبد الراضي جابر" إلى أن إخطارات من محافظة القاهرة الخاصة بنزع ملكية السكان من عقاراتهم قد وصلتهم يوم 21 آذار/مارس 2001 في الوقت الذي نشر قرار نزع الملكية بالجريدة الرسمية يوم 29 آذار/مارس 2001،⁴⁷ في السياق ذاته فإن التعويض المقترح لما يزيد عن 15 ألف نسمة هو 66 مليون جنيه في حين أن المتاح منه فقط هو 11 مليون جنيه، مما يعني أن مبلغ التعويض الذي سيتم صرفه للوحدة السكنية بمنطقة الأزبكية بوسط القاهرة هو 800 جنيه فقط وذلك وفقا لما جاء على لسان عضو مجلس الشعب عن دائرة الأزبكية السيد "رامي لكح".⁴⁸

في السياق ذاته يشير أحد أعضاء البرلمان المصري وهو السيد "زكريا عزمي" على أن ما أشار إليه بعض النواب من أن قرار صدور نزع الملكية تم دون أية مشاركة شعبية هو قول مغاير للواقع، حيث أن هذا الموضوع وكما ورد على لسان النائب "زكريا عزمي" قد بدأ بتاريخ 20 كانون الأول/ديسمبر 1999 من خلال موافقة المجلس التنفيذي لمحافظة القاهرة على مذكرة مقدمة من مديرية الإسكان والمرافق بطلب تقرير المنفعة العامة ونزع ملكية العقارات اللازمة لمشروع فتح محور مروري بشمال منطقة الجمالية الأثرية بالقاهرة، والذي يأتي في إطار تخطيط القاهرة من جديد وخاصة منطقة القاهرة الإسلامية والفاطمية، ويشير النائب "زكريا عزمي" أن المنطقة التي ستنزع عنها ملكية العقارات

⁴⁷ مرجع سابق ص 15.

⁴⁸ الجريدة الرسمية، العدد 13 في 29 آذار/مارس 2001.

للمنفعة العامة تشتمل على 305 عقار على طول مسار يبلغ مسطح الأراضي فيه 34.545 متر مربع مقام عليها مبان بحالة متوسطة وقديمة، بعضها بالدبش والخشب، وبعضها من الخرسانة المسلحة بارتفاعات مختلفة، ويشغلها 587 وحدة سكنية بين شقق وحجرات، و 461 محلا،⁴⁹ هذا في الوقت الذي يشير فيه أحد نواب مجلس الشعب إلى أن سعر متر الأرض في المنطقة منزوعة الملكية للمنفعة العامة يبلغ 10.000 جنيه على الأقل.⁵⁰

ومما سبق يتضح أن قرار نزع الملكية قد تم دون إعلان المتضررين ودون إشراكهم أو مشاورتهم في أمر يخص حياتهم ومستقبل أبنائهم وذويهم، وما يقال عن أن الأمر قد صدر به قرار في عام 1999 من المجلس التنفيذي لمحافظة القاهرة، فهل يعني ذلك أنه قد تم مشاوره أصحاب الشأن في موضوع نزعهم من ديارهم، في الوقت الذي يشير فيه نواب بمجلس الشعب أنهم فوجئوا بقرار نزع الملكية. هذا في الوقت الذي تكشف فيه الوقائع عن ضعف مبلغ التعويض الذي يصرف لمن نزعت ملكيته وهو مبلغ ضئيل بالنسبة لوحدة سكنية أو محل تجاري في منطقة ترتفع فيها أسعار الأراضي أو الوحدات السكنية إلى مبالغ تفوق قيمة التعويض بعشرات المرات.

الحال نفسه بالنسبة للطريق الدائري عند إنشائه، حيث تم تعويض الفلاحين بمبالغ زهيدة قدرت بـ 30 ألف جنيه للفدان الواحد، وكانت قيمته تتجاوز ضعف هذه القيمة خمس مرات على الأقل. هذا في الوقت الذي أثرى فيه بعض أصحاب المصالح والنفوذ ممن على علاقة بالسلطة والذين قاموا بشراء آلاف الأفدنة من الفلاحين التي تقع بالقرب من الطريق الدائري وذلك على أنها أرض زراعية، ومع إنشاء الطريق أخذوا يتاجرون في تلك الأراضي من خلال بيعها على أنها أرض بناء، حيث بلغ سعر الفدان الواحد ما يصل إلى ثلاثة ملايين جنيه.

وفي هذا السياق يشير أحد الفلاحين الذي انتزعت أرضه أنه كان لا يملك سوى 18 قيراط أخذ منه نصف فدان، ولا يملك أي أرض أخرى، ولا يعمل بأي مهنة أخرى سوى الزراعة، ويضيف إنه في الوقت الذي تم تعويضه بخمسة عشر ألف جنيه، قيمة نصف فدان أرض، فإن القرار يربط الست يمكنه بيعها الآن بعد تشغيل الطريق الدائري بألف جنيه للمتر الواحد أي ما يقرب من مليون جنيه،

⁴⁹ مرجع سابق ص 16.

⁵⁰ النائب عبدالراضي جابر، مرجع سابق، ص 16.

ويقول إن حظه كان طيباً بسبب ما تبقى له من القرارات الست، إلا أن هناك فلاحين آخرين قد أنتزع من بعضهم أرضهم بالكامل، ولم يتم تعويضهم سوى بمبالغ زهيدة حصلوا عليها بعد ما يقرب من مرور عامين على انتزاع الأرض؛ (مقابلة مع أحد الفلاحين الذين تم نزع أرضهم للمنفعة العامة للطريق الدائري).

طرق الطعن على التعويض في حالات نزع الملكية

يتم تقدير التعويض بواسطة لجنة تشكل في كل محافظة بقرار من وزير الأشغال العامة والموارد المائية، ومندوب عن هيئة المساحة رئيساً، وعضوية مندوب عن كل من مديرية الزراعة ومديرية الإسكان والمرافق ومديرية الضرائب العقارية بالمحافظة بحيث لا تقل درجة أي منهم عن الدرجة الأولى، ويتم تغيير أعضاء هذه اللجنة كل سنتين.

ويقدر التعويض طبقاً للأسعار السائدة وقت صدور قرار نزع الملكية، وتودع الجهة طالبة نزع الملكية مبلغ التعويض المقدر خلال مدة لا تتجاوز شهراً من تاريخ صدور القرار خزانة الجهة القائمة بإجراءات نزع الملكية.

تقدير التعويض عن الاستيلاء المؤقت

تحدد مدة الاستيلاء المؤقت على العقار بانتهاء الغرض الذي تم الاستيلاء عليها من أجله أو بثلاث سنوات من تاريخ الاستيلاء الفعلي، أيهما أقرب. ويجب إعادة العقار في نهاية المدة بالحالة التي كان عليها وقت الاستيلاء مع تعويض عن كل تلف أو نقص في قيمته.

وإذا دعت الضرورة إلى مد مدة الثلاث سنوات المذكورة وتعذر الاتفاق مع ذوي الشأن على ذلك وجب على الجهة المختصة أن تتخذ، قبل مضي هذه المدة بوقت كاف، إجراءات نزع الملكية، وفي هذه الحالة تقدر قيمة العقار حسب الأوصاف التي كان عليها وقت الاستيلاء وطبقاً للأسعار السائدة وقت نزع الملكية العقار. وإذا وجد أن العقار قد أصبح غير صالح للاستعمال نتيجة الاستيلاء المؤقت وجب على الجهة المختصة أن تعيد العقار إلى حالته الأولى أو أن تدفع تعويضاً عادلاً للمالك أو صاحب الحق. (المادة 16 من القانون رقم 10 لسنة 1990).

عدم احتساب التحسينات عند تقدير التعويض

استبعاد التحسينات التي يجريها الأفراد بقصد الغش:

نص القانون رقم 10 لسنة 1990 في المادة 22 منه على: "لا يدخل في تقدير التعويض المستحق عن نزع ملكية المباني أو الغراس أو التحسينات أو عقود الإيجار أو غير ذلك إذا أثبت أنها أجريت بقصد الحصول على تعويض أزيد، وذلك بغير إخلال بحق صاحب الشأن في إزالة هذه التحسينات على نفقته الخاصة، بشرط عدم الإضرار بالمشروع المراد تنفيذه." فالتحسينات التي يثبت أنها أجريت بقصد الغش للحصول على مزيد من التعويض بغير حق، تستبعد من تقدير التعويض، لأن الغش يفسد كل شيء.

وتقوم قرينة على هذا القصد إذا أجريت هذه التحسينات بعد نشر القرار المقرر للمنفعة العامة ونرى أن هذه القرينة تقبل إثبات العكس بتقديم البينة والقرائن لنفي نية الغش، ذلك أن المشرع لو أراد اعتبارها قرينة قاطعة لنص على ذلك صراحة في النص.⁵¹

استبعاد التحسينات التي تجريها الإدارة في حالة الاستيلاء المؤقت:

إذا ما استولت الإدارة على العقار لفترة مؤقتة أجرت خلالها بعض التحسينات به للاستفادة منه على الوجه الأمثل، ثم رأت نزع ملكيته، فإنها تقدر قيمة العقار وقت الاستيلاء عليه لا وقت نزع ملكيته، بمعنى استبعاد التحسينات التي تجريها، ولكن يكون حساب السعر على ضوء ما هو سائد وقت نزع الملكية.⁵²

طرق الطعن

حدد القانون رقم 10 لسنة 1990 طرق الطعن على تقدير التعويض وفسر ذلك في العديد من مواده.

قام المشرع بتعديل في القانون السابق بأن جعل في المادة السابقة للمحكمة الابتدائية الحق في نظر الطعون المقدمة من أصحاب الشأن على القرارات الصادرة من الجهة القائمة على نزع الملكية بشأن البيانات (م4/8)، أعطى للمحكمة الابتدائية الحق في التصدي للنزاع حول التعويض دون حاجة إلى عرض النزاع سلفاً على لجنة الفصل في المعارضات التي كان يتعين، في ظل

⁵¹ د. عبد الحكم فوده، مرجع سابق، ص 158.

⁵² المرجع السابق، ص 159.

القانون القديم، عرض النزاع عليها أولاً. وألا قضي في الدعوى أمام المحكمة الابتدائية بعدم قبولها.

وأشار في المادة 10 من القانون أن البيانات الخاصة بالعقارات والحقوق المدرجة في الكشف تعتبر نهائية في حالة عدم التقدم بمعارضات أو طعون، وذلك خلال المدة المحددة المنصوص عليها في المادتين 8 و9 من هذا القانون، كما لا يجوز بعد ذلك المنازعة فيها بأي حق من الحقوق قبل الجهة طالبة نزع الملكية.

وفي حالة قيام الجهة طالبة نزع الملكية بأداء المبالغ المدرجة في الكشف سابقة الذكر إلى الأشخاص المقيدة أسماؤهم فيها مبرئاً لزمتهما في مواجهة الكافة .

كما أكدت المادة 13 من القانون 10 لسنة 1990 على أنه لا يحول الطعن في تقدير التعويض على النحو الوارد بالمادة 9 سائلة الذكر دون حصول ذوي الشأن من الجهة طالبة نزع الملكية على المبالغ المقدرة بمعرفة اللجنة المنصوص عليها في المادة 6 من هذا القانون، كما لا يحول استئناف الأحكام الصادرة في هذه الطعون من المحكمة الابتدائية دون حصولهم من تلك الجهة على التعويض المقضي بها (ابتدائياً).

وإذا تعذر الدفع لأي سبب كان، ظلت المبالغ مودعة بأمانات هذه الجهة مع أخطار ذوي الشأن بذلك بكتاب موصى عليه بعلم الوصول.

ويكون دفع التعويض لذوي الشأن أو إيداعه بأمانات الجهة القائمة بإجراءات نزع الملكية أو أخطار ذوي الشأن بتعذر الدفع، مبرئاً لزمة الجهة طالبة نزع الملكية من قيمة التعويض عن عدم الانتفاع المنصوص عليه في المادة 14 من هذا القانون.

ويجب الإشارة هنا إلى أنه ولما كان المشرع في القانون الجديد قد ألغى نظام لجنة الفصل في المعارضات، فإنه من الطبيعي أن يعالج نص المادة 13 من القانون رقم 10 لسنة 1990 على هذا النحو، فبالرغم من أن صاحب الشأن قد لجأ إلى المحكمة الابتدائية طاعناً في التعويض المقدّر بمعرفة لجنة التعويضات المادة 6 من القانون. إلا أنه يستطيع رغم التقاضي أن يتسلم هذا التعويض، دون أن يعتبر ذلك تنازلاً منه عن الطعن، بل الأكثر من ذلك إذا صدر الحكم في غير صالحه واستأنفه، فإن هذا لا يحول دون أن يتقاضى التعويض المودع لحسابه،

دون أن يعتبر ذلك تنازلاً عن استثنائه. وذلك لوضوح النص في هذا الشأن والذي أكد في بدايته بكلمة "لا يحول" كما أن تقاضي التعويض في الاستئناف إنما يكون على أساس ما قضي به من محكمة الدرجة الأولى، وليس على أساس ما قدرته اللجنة الإدارية للتعويضات، لصراحة النص في هذا الشأن.

واستحدث هذا النص الجزء الخاص بنظام الطعن بالاستئناف ذلك بالنسبة إلى الأحكام الصادرة من المحكمة الابتدائية. ففي ظل القانون القديم كان الحكم الصادر من المحكمة الابتدائية طعناً في قرار لجنة الفصل في المعارضات يعتبر نهائياً لا يجوز الطعن عليه عملاً بصريح نص المادة 14 من القانون القديم، وعلى ضوء القانون الجديد يجوز الطعن استئنافياً في الحكم الصادر من المحكمة الاستئنافية، أخذاً بالقواعد العامة للطعون، إذ إن المشرع رأى اللجوء للطريق العادي في المنازعة بصدد التعويضات، بالتقاضي على درجتين، ثم الطعن بالنقض.⁵³

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا على أنه: "بصدور القانون رقم 10 لسنة 1990 بشأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة والمعمول به اعتباراً من 1 تموز/يوليو 1990 فقد ألغى القانون رقم 577 لسنة 1954 وألغيت تبعاً لذلك لجان الفصل في المعارضات في تقدير التعويض المستحق لذوي الشأن عن نزع الملكية وأضحى الاختصاص بنظر الطعون في شأنه منعقداً للمحاكم الابتدائية الكائن بدائرتها العقار المنزوع ملكيته للمنفعة العامة، وأصبح الحكم الصادر فيها جائزاً استئنافاً وفق ما جرى به نص المادة 13 من القانون سالف الذكر."⁵⁴

وفي النهاية أشارت كل من المادتين (17 و18) من القانون على أنه إذا زادت أو نقصت قيمة الجزء الذي لم تنزع ملكيته بسبب أعمال المنفعة العامة في غير مشروعات التنظيم داخل المدن وجب على اللجنة المنصوص عليها في المادة 6 من هذا القانون مراعاة الزيادة أو هذا النقصان في تقدير التعويض.

⁵³ المرجع السابق، ص 24.

⁵⁴ صادقت مصر على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهو ما يعني التزامها بتحقيق ما ورد في العهد من حقوق مختلفة ومن بينها الحق في السكن الملائم كما ورد في المادة 11 من العهد، وما تلي ذلك من بلورة للحق في السكن الملائم من خلال التعليقات العامة التي وضعتها اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ومنها التعليق رقم 4: "بموجب المادة 11(1) من العهد، "تقر الدول الأطراف بحق كل شخص في مستوى معيشي كاف له ولأسرته، يوفر ما يفي بحاجتهم من الغذاء والكساء والمأوى، وبحقه في تحسين متواصل لظروفه المعيشية". فإن حق الإنسان في السكن الملائم، الناتج هكذا عن الحق في مستوى معيشي كاف، يتسم بأهمية أساسية بالنسبة إلي التمتع بجميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية."

وإذا كانت قيمة العقار الذي تقرر نزع ملكيته لأعمال التنظيم في المدن قد زادت نتيجة تنفيذ مشروع سابق ذي منفعة عامة فلا تحتسب هذه الزيادة في تقدير التعويض إذا تم نزع الملكية خلال خمس سنوات من تاريخ بدء التنفيذ في المشروع السابق.

2.2 البناء على أرض الدولة العامة والخاصة

1.2.2 الإطار القانوني الخاص بمشكلات البناء على أرض الدولة

تشهد مشكلة السكن في مصر تدهوراً مستمراً نظراً للزيادة السكانية وسوء التخطيط وتقليص الحكومة المصرية الدعم الموجه لإسكان محدودي الدخل. وعلى الرغم من التزاماتها الدولية بتوفير السكن الملائم للمواطنين،⁵⁵ إلا أنها تتهرب من هذه الالتزامات تحت زعم قلة الموارد، ولكن وفقاً للقانون الدولي فإن محدودية الموارد لا تعفي الدولة من التزاماتها بتلبية المستويات الضرورية الدنيا لكل حق من الحقوق الواردة في الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان.

في ظل هذا المناخ وهذه الإشكاليات التي تواجه المواطنين، نجدهم يلجأون في حل مشكلة السكن،—خاصة محدودي الدخل منهم الذين لا تتناسب مستويات دخلهم مع تكاليف إيجاد سكن—إلى بناء منازلهم على أرض مملوكة للدولة. ومن هنا تأتي أهمية البحث في مدي فاعلية البناء على أرض الدولة كحل جزئي لمشكلة السكن في مصر.

1.1.2.2 التقادم وعلاقته بأراضي الدولة (أساس فكرة التقادم - تعريف ولمحة تاريخية)

يبدو التقادم كوسيلة لاغتصاب الحقوق باسم القانون، باعتبار أنه، في بعض الحالات، يجرّد المالك من ملكيته بلا مقابل وبدون رضاه، أو يؤدي إلى سقوط الالتزام عن المدين رغم عدم وفاء الدائن به ومع هذا فهو نظام لا غنى عنه، إذ يقوم على اعتبارات اجتماعية واقتصادية عادلة، ولولاه لعمت الفوضى وتكدست القضايا في المحاكم. لذلك أجازت أغلب التشريعات نظام التقادم لأنه يؤدي إلى استقرار الحقوق وتوطيد الثقة بين المتعاملين، فعن طريق هذا النظام يستطيع المالك الذي فقد سند ملكيته أن يتمسك بالملكية دون إقامة الدليل على ذلك.⁵⁶

⁵⁵ محمد أحمد عابدين، التقادم المكسب والمسقط في القانون، طبعة 2002، ص 11.

⁵⁶ المراجع السابق ص 12.

أيضاً يقصد بالتقادم عموماً مضي مدة معينة من الزمن تصاحبها ظروف خاصة حتى تؤدي إلى كسب الملكية أو غيرها من الحقوق العينية. فيجب أن يكون مصحوباً بالحيازة فإذا استمرت هذه الحيازة المدة المحددة في القانون فإنها تؤدي إلى اكتساب الحق موضوع الحيازة (الملكية).

ويتضح من التعريف أن التقادم أو مضي المدة مهما طال لا ينتج أثراً قانونياً إلا بتفاعله مع حيازة مستكملة لشروطها القانونية.

وينقسم التقادم إلى نوعين رئيسيين

التقادم المكسب: يقوم على اعتبارات متعلقة بالصالح العام، فالأمن الداخلي يقتضي وضع فترة زمنية ينتهي فيها حق المالك الذي سكت عن المطالبة به حتى يسود السلام النظام وعلى سبيل المثال فمن يضع يده على أرض بور وينفق عليها في سبيل استصلاحها فإنه يؤدي خدمة مزدوجة عامة للمجتمع وخاصة لنفسه.

التقادم المسقط: يحمي المدين الذي ضاع منه سند التخالص بسبب طول الوقت ويكفي أن يقرر أن الدائن قد سكت عن المطالبة بالدين المقررة لسقوط الحق بالتقادم وهناك اختلاف في الآراء بين الفقهاء في تأسيس التقادم المسقط فيرى البعض أنه مؤسس على قرينة الوفاء إذ يقوم المدين بوفاء الدين ولكنه يفقد سند التخالص بعد مدة ويعاود الدائن مطالبته بالدين فيستطيع المدين أن يدفع هذا الادعاء بالتمسك بالتقادم كوسيلة للتخلص من هذا الالتزام. ويرى فريق آخر أن التقادم المسقط عقوبة مقررة على الدائن المهمل الذي قعد عن المطالبة بحقه مدة طويلة. وهذا القول محل نظر إذ ليس في القانون أي التزام يوجب على الدائن مطالبة المدين خلال أجل معين والرأي الراجح في هذا الشأن هو أن التقادم المسقط مقرر للصالح العام ذلك أنه وإن كانت ذمة المدين لا تبرا إلا إذا استوفى الدائن حقه إلا أن الضرورة الاجتماعية توجب وضع حد زمني لاستعمال الحقوق والدعوى لا يستطيع الأفراد بعده طلب الحماية العامة لاستقرار الأمن في المجتمع.⁵⁷

⁵⁷ المرجع السابق، ص 12.

ولأسباب تتعلق بطبيعة البحث سوف نتعرض بمزيد من التفصيل للتقادم المكسب وقواعده العامة ثم نعرض مدي انطباق هذه القواعد على أموال الدولة بأنواعها:

التقادم المكسب

ينقسم هذا النوع من التقادم إلى

التقادم المكسب القصير (التقادم الخمسي)

جعل المشرع مناط التفرقة بين التقادم الطويل والتقادم القصير هو سند الحيازة وحسن أو سوء النية، فعندما يكون الحائز يستند إلى سند صحيح في حيازته وتتوافر لديه حسن النية فإن المدة اللازمة لاكتساب الحق هنا تكون خمس سنوات بينما إذا فقد أي من هذين الشرطين أو كليهما معا تكون المدة اللازمة لكسب الحق خمس عشرة سنة⁵⁸ وقد عبر المشرع عن ذلك صراحة في المادة 1/969 (إذا وقعت الحيازة على عقار أو على حق عيني عقاري وكانت مقترنة بحسن النية ومستندة في الوقت ذاته إلى سبب صحيح فإن مدة التقادم المكسب تكون خمس سنوات).

وميز المشرع هذا التقادم بمدة خاصة إذا توافرت لحيازة الحائز شروط معينة ويتضح من نص المادة السابقة أن مدة هذا التقادم المكسب تكون خمس سنوات إذا كانت الحيازة مقترنة بحسن نية ومستندة في الوقت ذاته إلى سبب صحيح.

التقادم المكسب الطويل

هذا النوع من التقادم هو النوع الشائع حيث لا يشترط وجود سبب صحيح ولا وجود لحسن النية في حيازة الشيء المراد كسب ملكيته بالتقادم، فلا يشترط سوي الحيازة فقط وقد نصت عليه المادة 968 من القانون المدني: "من حاز منقول أو عقار دون أن يكون مالكا له، أو حاز حقا عينيا على منقول أو عقار دون أن يكون هذا الحق خاصا به، كان له أن يكسب ملكية الشيء أو الحق العيني إذا استمرت حيازته دون انقطاع خمس عشرة سنة" ويتضح من نص المادة أن مدة التقادم المكسب الطويل هي خمس عشرة سنة ولا يجوز الاتفاق على تعديلها.

⁵⁸ د. محمد علي عرفة، شرح القانون المدني الجديد الجزء الثاني (القاهرة: مطبعة جامعة القاهرة،

ولا يجوز للمحكمة أن تقضي بالتقادم من تلقاء نفسها وإنما يجب على ذوي الشأن التمسك به وهو ما نصت عليه المادة 387 من القانون المدني ويجوز التمسك بالتقادم في أي حالة كانت عليها الدعوى، ولو أمام المحكمة الاستئنافية.

ويتم التمسك به عن طريق الدفع وعن طريق الدعوى على السواء فللحائز أن يدفع دعوى الاستحقاق المرفوعة عليه من المالك بالتقادم المكسب كما أن له إذا انتزعت منه الحيازة أن يرفع دعوى على الحائز الجديد ويتمسك قبله بالتقادم المكسب.⁵⁹

القواعد المشتركة بين أنواع التقادم

هناك قواعد أساسية مشتركة بين أنواع التقادم وهي:

1. حساب مدة التقادم: نصت المادة 380 من القانون المدني على قواعد حساب مدة التقادم فقالت: "تحسب مدة التقادم بالأيام لا بالساعات ولا يحسب اليوم الأول وتكتمل المدة بانقضاء آخر يوم منها".
2. إثبات مدة التقادم: نصت المادة 971 على إنه "إذا ثبت قيام الحيازة في وقت سابق معين وكانت قائمة حالاً، فإن ذلك يكون قرينة على قيامها في المدة ما بين الزمنين، ما لم يقدّم الدليل على العكس".
3. أسباب وقف التقادم: حددت المادة 382 من القانون المدني أسباب وقف التقادم بشرطين هما: أ - لا يسري التقادم كلما وجد مانع يتعذر معه على الدائن أن يطالب بحقه ولو كان المانع أدبياً. وكذلك لا يسري التقادم فيما بين الأصل والنائب ب - ولا يسري التقادم الذي تزيد مدته على خمس سنوات في حق من لا تتوفر فيه الأهلية أو في حق المحكوم عليه بعقوبة جنائية إذا لم يكن له نائب يمثلّه قانوناً".
4. قطع التقادم: وردت أسباب قطع التقادم المكسب في المادة 975 من القانون المدني والتي أحالت للمادتين 383 و384 من نفس القانون ويتضح من هذه المواد أن التقادم المكسب ينقطع لأسباب ثلاث هي:
 - (أ) تخلي الحائز عن الحيازة أو فقدها،
 - (ب) المطالبة القضائية وتعرف بالانقطاع المدني،
 - (ج) إقرار الحائز بحق المالك.

⁵⁹ عبدالرازق السنهاوري، الوسيط في القانون المدني، الجزء التاسع، المجلد الثاني، القاهرة، ص 1348.

بعد عرض القواعد العامة للتقادم بأنواعه، والتي كان الهدف من تناولها هو بحث مدي تطبيقها على الأموال المملوكة للدولة سواء العامة أو الخاصة، سنركز فيما يلي على القابلية للتطبيق من خلال القواعد العامة للتقادم بما تحويه من حقوق والتزامات وسريان ذلك على المال العام والخاص المملوك للدولة.

2.1.2.2 تملك أموال الدولة بالتقادم

تنقسم أموال الدولة إلى أكثر من نوع، وفقاً لما أشار إليه القانون المدني مفرقا بينها على النحو التالي:

النوع الأول: الأموال العامة للدولة،

النوع الثاني: الأموال الخاصة للدولة،

النوع الثالث: الأراضي غير المزروعة التي لا تدخل في النوعين السابقين.

وفيما يلي نتناول بالتفصيل كل نوع من هذه الأنواع الثلاث:

أولاً: قابلية تملك الأموال العامة للدولة بالتقادم

قبل أن نتناول إمكانية تملك المال العام للدولة يجب أولاً تعريف المال العام كما نصت عليه المادة 87 من القانون المدني... في فقرتها الأولى: "تعتبر أموالاً عامة، العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة، والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص".

نستخلص من هذا التعريف أن المعيار الذي وضعه المشرع لاعتبار المال سواء كان عقاراً أو منقولاً مالاً عاماً، هو للغرض الذي يستخدم فيه هذا المال، فإذا كان يستخدم للمنفعة العامة اعتبر مالاً عاماً سواء كان ذلك بسبب استخدامه الفعلي أو صدور قانون أو قرار بذلك.

وهذا النوع من أموال الدولة غير قابل للتعامل فيه وذلك نظراً للغرض الذي خصص من أجله وهو المنفعة العامة، لذلك لا يجوز تملكه بالتقادم وقد نصت المادة 2/87 من القانون المدني الحالي والمادة 9 من القانون المدني السابق على أن الأموال العامة للدولة "لا يجوز التصرف فيها، أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم".

ووفقاً للنص سالف الإشارة نجد أن هناك ثلاث قيود واردة بالنص وهي:

لا يجوز التصرف فيها، أو الحجز عليها، أو تملكها بالتقادم، وأهم هذه القيود الثلاث هو القيد الخاص بعدم جواز التملك بالتقادم، ووجه ذلك واضح، فإنه يصعب تصور أن الدولة أو الشخص الإداري يعمد إلى التصرف في الشيء العام إلا إذا كان غير عالم بصفته، وكذلك ينذر أن يقدم دائن للشخص الإداري على حجز أمواله العامة بل حتى على حجز أمواله الخاصة لأن الشخص الإداري يكون عادة موسراً فلا يكون دائنه في حاجة إلى التنفيذ الجبري على ماله، وإنما الخشية كل الخشية من أن يعتدي الأفراد على الشيء العام بوضع اليد عليه أملاً في أن تكسب ملكيته بالتقادم، ومن ثم سد القانون هذا الباب في أوجه المعتدين، وحرّم تملك الشئ العام بالتقادم. كذلك لا يجوز لشخص أن يكسب بالتقادم حق ارتفاق على الأموال العامة. وإذا كان الشخص الإداري يستطيع رفع دعاوى الحيازة ليحمي حيازته، فإن الأفراد لا يحمون في حيازتهم للشئ العام لأن هذه الحيازة لا يعتد بها.⁶⁰

هذا وقد أكدت محكمة النقض أهمية فرض الحصانة على هذه الأموال حيث أشارت في أحد أحكامها على أن: "القانون - وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة - إذ أخرج الأملاك العامة من دائرة المعاملات ونص على عدم جواز تملكها بوضع اليد وإنما جعل هذه الحصانة لتلك الأموال طالما هي مخصصة للمنفعة العامة، فإذا ما زال هذا التخصيص لسبب من الأسباب خرجت من دائرة الأملاك العامة ودخلت في عداد الأملاك الخاصة فتأخذ حكمها ويصبح تملكها بوضع اليد المدة المكسبة للتملك قبل صدور القانون 147 لسنة 1957".⁶¹

وهنا تأتي المادة 88 من القانون المدني لتوضح متى تفقد الأموال العامة صفتها حيث نصت على "تفقد الأموال العامة صفتها العامة بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة وينتهي التخصيص بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص أو بالفعل، أو بانتهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة".

ونحن نؤكد على أهمية عدم تملك أموال الدولة العامة بالتقادم، فلا يجوز للأفراد أن تعتدي على الأموال العامة حيث أن هذه الأموال مخصصة في الأساس لمنفعة جميع المواطنين، فعندما يعتدي بعض الأفراد، مثلاً، على أحد المرافق

⁶⁰ عبدالرازق السنهوري، مرجع سابق، ص 1365.

⁶¹ الطعن رقم 276 لسنة 51 قضائية جلسة 6 آذار/مارس 1985.

العامة بدعوى أنه يحوزها ويملكها بالتقادم، فذلك يضر بمصالح جميع المواطنين.

ثانياً: فرض الحماية على أموال الدولة الخاصة

عرّف القانون أموال الدولة الخاصة بأنها كل ما هو مملوك للدولة وغير مخصص للنفع العام بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم على سبيل المثال كل أرض لا مالك لها تعتبر ملكاً للدولة ملكية خاصة.

وهذا النوع من أموال الدولة في الأصل قابل للتعامل فيه، فالقانون المدني قبل تعديل المادة 970 التي كانت تنص على أنه "في جميع الأحوال لا تكتسب حقوق الإرث بالتقادم، إلا إذا دامت الحيازة مدة ثلاث وثلاثين سنة"، أي أنها استثنيت حقوق الإرث فقط من القواعد العامة للتقادم ولم تستثن أموال الدولة الخاصة.

هذه هي القاعدة العامة التي استقرت عليها القوانين المدنية السابقة إلى أن تم تعديل المادة 970 بالقانون رقم 47 لسنة 1957 الذي أضاف فقرة ثانية لهذه المادة وهي "لا يجوز تملك الأموال الخاصة المملوكة للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة، وكذلك أموال الأوقاف الخيرية أو كسب أي حق عيني عليها بالتقادم".

وبهذا يكون هذا التعديل قد استحدث حكماً جديداً لا مقابل له في القانون وبهذا الحكم زال ما يميز عملياً بين المال العام والمال الخاص للدولة فقد كان ما يفرق بينهما أن المال العام غير قابل للتملك بالتقادم المال الخاص جائز اكتساب ملكيته بالتقادم.⁶²

وجاء في حكم لمحكمة النقض "يجوز تملك الأموال العامة بالتقادم قبل تعديل المادة 970 من القانون المدني بالقانون رقم 147 لسنة 1957 إذ انتهى تخصيصها للمنفعة العامة وثبت وضع اليد عليها بعد تلك المدة الطويلة المكسبة للملكية بشرائطها القانونية".⁶³

وفي حكم آخر لمحكمة النقض "يعتبر القانون رقم 147 لسنة 1957 منشأ لحكم مستحدث ولا أثر له على ما تم كسب ملكيته بالتقادم من أموال الدولة الخاصة

⁶² عبد المنعم البدر اوي، حق الملكية "الملكية بوجه عام وأسباب كسبها"، ص 490.
⁶³ الحكم في الطعن رقم 750 لسنة 43 ق - جلسة 3 كانون الثاني/يناير 1987 س 29 ص 66.

قبل العمل به وقد أكدت ذلك المذكرة الإيضاحية للقانون المذكور بقولها أن ليس له أثر رجعي بالنسبة لما اكتسب فعلاً من هذه الأموال بالتقادم قبل صدوره.⁶⁴

ثم امتد التعديل بعد ذلك ليعطي للجهة الإدارية حق إزالة التعدي إدارياً بالقانون رقم 39 لسنة 1959، ثم صدر بعد ذلك القانون رقم 55 لسنة 1970 ليضفي تعديلاً آخر على المادة 970 ويزيد من القيود والمنع لتطبيق قواعد التقادم لإسباغ الحماية على أموال الوحدات الاقتصادية التابعة للمؤسسات العامة، وشركات القطاع العام، كما حظر كسب أي حق عيني على هذه الأموال بالتقادم، ليصبح نص المادة 970 بعد كل هذه التعديلات هو "في جميع الأحوال لا تكسب حقوق الإرث بالتقادم إلا إذا دامت الحيازة مدة ثلاث وثلاثين سنة.

ولا يجوز تملك الأموال الخاصة المملوكة للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة وكذلك أموال الوحدات الاقتصادية التابعة للمؤسسات العامة أو الهيئات العامة وشركات القطاع العام غير التابعة لأيهما والأوقاف الخيرية أو كسب أي حق عيني على هذه الأموال بالتقادم.

ولا يجوز التعدي على الأموال المشار إليها بالفقرة السابقة، وفي حالة حصول التعدي يكون للوزير المختص حق إزالته إدارياً."

ثالثاً: الأراضي غير المزروعة

جاء في تعريف محكمة النقض: "تعتبر الأراضي غير المزروعة التي ذكرتها المادة 57 من التقنين المدني القديم المقابلة للمادة 874 من القانون المدني الحالي كل أرض غير مزروعة لا تكون مملوكة لأحد من الأفراد ولا تدخل في الأموال العامة، ولا من الأموال الخاصة للدولة، فهي الأراضي الموات التي لا مالك لها كالأراضي المتروكة والصحاري والجبال، أي أنها الأراضي التي لا تدخل في زمام المدن والقرى، ولم تكن بمنزلة الأراضي الداخلة في الزمام والتي لا تملكها الدولة ملكية خاصة بل هي أراضي مباحة يملكها من يستولي عليها ويعمره."⁶⁵

ولكن جاء في المادة 874 من القانون المدني أن: "الأراضي غير المزروعة التي لا مالك لها تكون ملكاً للدولة."

⁶⁴ الحكم في الطعن رقم 122 لسنة 27 ق - جلسة 8 تشرين الثاني/نوفمبر 1962.

⁶⁵ الحكم في الطعن رقم 1270 لسنة 52 ق جلسة 27 آذار/مارس 1983.

وبما أنها غير مخصصة لأية منفعة عامة فهي تدخل في أموال الدولة الخاصة وينطبق عليها التعديل الخاص بالمادة 970 من القانون المدني، وهو ما أكدت عليه محكمة النقض من أن "الأراضي غير المنزرعة التي لا مالك لها تعتبر ملكاً للدولة ملكية خاصة ومن ثم فهي لا تدخل ضمن الأموال العامة إذ أنها ليست مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضي قانون أو مرسوم وينبغي على ذلك أن تلك الأراضي كغيرها من أموال الدولة الخاصة - كانت تخضع لقواعد التقادم المكسب شأنها في ذلك شأن أموال الأفراد - حتى تاريخ العمل بالقانون رقم 147 لسنة 1957 الذي أضاف للمادة 970 من القانون المدني الحالي حكماً جديداً يقضي بعدم جواز تملك الأموال الخاصة المملوكة للدولة أو كسب أي حق عيني عليها بالتقادم.⁶⁶

لكن هناك طريق آخر لتملك هذه الأراضي ولم يخضع لهذا التعديل وفقاً لما أشارت إليه محكمة النقض من أن "عدل القانون رقم 147 لسنة 1957 نص المادة 970 من القانون المدني بأن أضاف إليه حكماً جديداً يقضي بعدم جواز تملك الأموال الخاصة المملوكة للدولة وللأشخاص الاعتبارية العامة أو كسب أي حق عيني عليها بالتقادم، وقد اقتصر على تعديل هذا النص ولم يتناول المادة 874 من القانون المدني التي تتحدث عن الاستيلاء باعتباره سبباً مستقلاً بذاته لكسب الملكية والتي تجيز الفقرة الثالثة منها لكل مصري أن يملك بهذا الطريق ما يزرعه أو يغرسه أو يبني عليه من الزرع أو الغراس أو البناء دون اشتراط لمضي مدة ما على وضع يده، وإنما تفقد هذه الملكية بعدم الاستعمال مدة خمس سنوات متتالية خلال الخمس عشرة سنة التالية للتمليك - أما القانون رقم 39 لسنة 1959 فقد اقتصر على حظر التعدي على الأراضي التي منع القانون رقم 147 لسنة 1957 تملكها بالتقادم وتخويل الجهة الإدارية صاحبة الشأن حق إزالة هذا التعدي بالطريق الإداري. ومن ثم فلا يكون للتعديل الذي أدخل بالقانونين المذكورين على المادة 970 الواردة ضمن النصوص الخاصة بالتقادم المكسب أثر على نص المادة 874 من القانون المدني لاختلاف سبب كسب الملكية في كل منهما.⁶⁷

ووفقاً لذلك يملك المعمار الأراضي التي عمرها سواء بالغرس أو البناء عليها أو بأية وسيلة أخرى في الحال فور تعميرها ولكن ذلك معلق على شرط فاسخ وهو ألا ينقطع عن استعمالها في خلال الخمس عشرة سنة التالية للتملك مدة خمس

⁶⁶ الحكم في الطعن رقم 122 لسنة 27 ق جلسة 8 تشرين الثاني/نوفمبر 1963 س13 ص. 981

⁶⁷ الحكم في الطعن رقم 93 لسنة 35 ق، جلسة 20 شباط/فبراير 1969 س20، ص. 368.

سنوات متتالية أي أنها ملكية مهددة بالسقوط لعدم الاستعمال وذلك على خلاف القاعدة العامة التي تعتبر الملكية حق دائم، وتحسب مدة الخمس سنوات من وقت التعمير لا من وقت وضع اليد لأن التعمير هو الوقت الذي يتم فيه التملك. أي أن التملك لا يتحقق بتصرف قانوني بل بواقعة مادية ألا وهي واقعة التعمير، وما دام المعمار قد أصبح مالكا للأراضي بمجرد قيامه بتعميرها فله الحق في أن يتصرف فيها سواء بالبيع أو بغير ذلك من التصرف ولا تستطيع الحكومة بعد ذلك أن تسترد الأرض منه. أما إذا لم يتم التعمير فإن الحكومة يحق لها بمقتضى ملكيتها لهذه الأرض أن تستردها ممن يحوزها.⁶⁸

وقد أراد الشارع بهذا الحكم الاستثنائي أن يضمن تعمير الأرض على نحو مستمر. فهو يجعل التعمير سببا للتملك كي يشجع على إحياء الأرض الموات واستثمارها ومن ثم يتطلب من هذا التعمير أن يكون مستمرا.⁶⁹

3.1.2.2 المشكلات القانونية المتعلقة بالإزالة للعقارات المقامة على أراضي الدولة

أولاً: تعريف الإزالة وأنواعها

"الإزالة تعني الإزالة الكلية للأعمال موضوع المخالفة سواء كانت للعقار بأكمله أو جزء من العقار أو مجرد دور واحد أو أكثر بحيث يتم رفع أسباب المخالفة بالكامل وبالتالي لا يكون من أثر أو وجود للمخالفة محل الاتهام وبعبارة أكثر دقة فإن الإزالة تعني إعدام الأعمال المخالفة ورفع أثرها من الوجود ومحوها محواً كلياً."⁷⁰

ويتضح من التعريف السابق أنه لا يجوز الحكم بعقوبة الإزالة إلا إذا كانت الأعمال مخالفة لقانون المباني، أي أن تكون مخالفة للاشتراطات القانونية سواء من الناحية الإنشائية والفنية والهندسية.

ثانياً: الفرق بين الإزالة والتصحيح

يأخذ التصحيح معنى مغايراً لمفهوم الإزالة، بمعنى أن التصحيح ينصرف إلى تصحيح العمل المخالف لصحيح حكم القانون ومطابقته له، مع البقاء على العمل

⁶⁸ الحقوق العينية الأصلية (حق الملكية)، طبعة 1960، ص 248.

⁶⁹ المرجع السابق ص 284.

⁷⁰ حامد الشريف، الطعن في القرارات الإدارية في المباني (القاهرة: المؤلف هو الناشر، طبعة 1996) ص 14.

السليم الموافق لحكم القانون كما هو، وذلك كطلب الإدارة من المالك تصحيح وإزالة البروزات في كافة الأدوار، أو خوارج الدور العلوي. فهنا تتلاشي الجريمة بمجرد تصحيحها لصحيح حكم القانون.⁷¹

ويتطلب الحكم الصادر بتصحيح الأعمال المخالفة إثبات البناء الذي أقامه المتهم فيه ما يخالف المواصفات والاشتراطات الفنية، فإذا قضى الحكم بتصحيح الأعمال المخالفة دون أن يبين عناصر المخالفة التي تستوجب فإنه يكون معيباً واجباً نقضه.

والحكم الصادر بإزالة الأعمال المخالفة يقتضي إثبات أن هذه الأعمال مخالفة للمواصفات الفنية أو الاشتراطات القانونية ولا سبيل إلى تصحيحها فلا يجيز القانون الحكم بالإزالة متى كانت المخالفة مقصورة على إقامة بناء بدون رخصة وكان الثابت أن المتهم لم يخالف الاشتراطات القانونية في المبنى⁷² ووفقاً لما سبق نرى أن مناط التمييز بين الإزالة والتصحيح في التطبيق، كما أن الفارق بينهما في الدرجة وليس في الطبيعة، بمعنى آخر أن الإزالة والتصحيح يتفقان في الطبيعة وهي تصويب المباني المخالفة للاشتراطات القانونية، إما بإزالتها إذا كان لا يمكن تصويبها إلا بالإزالة، أو التصحيح إذا كان يمكن تصويبها في نطاق القانون، أما الاختلاف في الدرجة فإن الإزالة قد ترد على العقار بأكمله أو جزء منه، أما التصحيح فهو يرد على الجزء الخاص المخالف للقانون أو الاشتراطات الفنية مع بقاء العقار قائماً ما دام قد توافرت فيه الشروط المطلوبة في الترخيص الصادر بالبناء.⁷³

ثالثاً: أنواع الإزالة

(أ) الإزالة الإدارية

الإزالة الإدارية هي الأكثر شيوعاً في العمل عندما تصدر الجهة الإدارية قرارها في حالات معينة، غالباً ما تسند إلى صاحب الشأن مخالفته للقوانين واللوائح، الأمر الذي تري معه الإدارة إصدار قرار الإزالة ولا يكون أمام صاحب الشأن إلا الطعن على هذا القرار الإداري أمام محاكم مجلس الدولة.

⁷¹ السيد أحمد مرجان، تراخيص أعمال البناء والهدم، ص 432.

⁷² حامد الشريف، المشكلات العملية في جريمة البناء بدون ترخيص (القاهرة: الناشر هو المؤلف،

(1995) ص 277.

⁷³ محمد عزمي البكري موسوعة البناء والإسكان، ص 140.

(ب) الإزالة الجنائية

الإزالة الجنائية هي التي تصدر عن محكمة جنائية لا يكون الطعن عليها إلا أمام المحاكم العادية بسلوك طريقة الطعن سواء المعارضة أو الاستئناف أو النقض أو إعادة النظر.

(ج) الإزالة المدنية

الإزالة المدنية هي التي يقررها القانون المدني أي إنه قد يرفع أحد الأشخاص دعوى إزالة للحد الفاصل أو إزالة أي مبنى يتضرر منه ولا يكون الطعن في هذا إلا بالطرق المقررة في قانون المرافعات وهي الاستئناف والنقض وإعادة النظر.⁷⁴

وبعد استعراض أنواع الإزالة المختلفة سوف نتعرض لشروط تحقق الإزالة وفقاً للقانون رقم 106 لسنة 1976.

4.1.2.2 متى تكون الإزالة واجبة؟

أولاً: شروط تحقق الإزالة

هناك شروط قد وضعها المشروع لابد من أن تراعي عند إصدار قرار بالإزالة، فقد أنط القانون بالمحافظ المختص أن يقوم بإصدار القرارات اللازمة لإزالة أو تصحيح الأعمال المخالفة لكن بشرط أن تكون هذه الأعمال قد تم وقفها من قبل وأن يكون قرار الإيقاف قد تم إعلانه إلى ذوي الشأن وأن يصدر القرار خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلان قرار وقف الأعمال المخالفة، مما يعني أن الإزالة الصادرة بها قرار من المحافظ ليست فورية وإنما في خلال المدة المناسبة التي تحددها الجهة الإدارية بشئون التنظيم.

ويمكن تحديد الشروط التي فرضها المشرع وفقاً لنص المادة 16 من القانون رقم 106 لسنة 1976 على النحو الآتي:

(أ) أخذ رأي لجنة ثلاثية من المهندسين المعماريين

أكدت المادة 16 من القانون رقم 106 على أن "قبل أن يصدر المحافظ أو من ينييه قراراً بالإزالة أو التصحيح لابد من أخذ رأي لجنة ثلاثية من المهندسين المعماريين والمدنيين مشكلة بقرار من المحافظ بشرط أن يكون المهندسون الممثلون في اللجنة من غير العاملين بالجهة الإدارية المختصة بشئون التنظيم

⁷⁴ حامد الشريف الطعن في القرارات الإدارية في المباني، مرجع سابق، ص 8.

ممن لهم خبرة لا تقل عن عشر سنوات" وحينئذ يتوقف سلامة القرار من الناحية الشكلية على تشكيل هذه اللجنة لأن ذلك إجراء جوهري اشترطه المشرع لما ينطوي عليه قرار الإزالة من خطورة تمس المصلحة العامة.⁷⁵

(ب) ضرورة تسبيب قرار الإزالة

إن بيان سبب الإيقاف في صلب القرار يعد من أهم الدعامات للتأكيد من سلامة القرار الإداري، وهذا ما أوردته المحكمة الإدارية العليا في أحكامها، ومن أوائل أحكامها في هذا الصدد حكمها الصادر في 5 تشرين الثاني/نوفمبر سنة 1955 حيث تقول: "إن القرار الإداري يجب أن يقوم على سبب يبرره فلا تتداخل الإدارة إلا إذا قامت حالة واقعية أو قانونية تسوغ تدخلها." وإلزام الإدارة بذكر سبب تدخلها هو من أنجح الضمانات للأفراد لأنه يسهل مهمة القضاء في رقابته على مشروعية أعمال الإدارة ولهذا فإن المشرع توسع في السنوات الأخيرة في هذا الالتزام.⁷⁶

هذا ويجب أن يحتوي القرار على أسباب في صلبه، أما الإحالة إلى قرار آخر أو إلى وثيقة أخرى فليس كافياً، وإذا صدر القرار خالياً من أسبابه فإنه يعتبر باطلاً.

(ج) أن تكون الإزالة أو التصحيح لاحقاً لقرار وقف الأعمال بخمسة عشر يوماً من تاريخ قرار وقف الأعمال:

اشترط المشرع قبل صدور قرار الإزالة أو التصحيح أن يكون هناك قرار إيقاف صادر من الجهة الإدارية ثم يعلن للمخالف، ثم يصدر قرار الإزالة في خلال خمسة عشر يوماً فإذا لم تراعى مسألة الإعلان والميعاد المنصوص عليه يكون القرار قد جاء معيباً، أي إنه إذا صدر القرار دون صدور قرار إيقاف أو بعد الإيقاف وإعلانه بعد مضي خمسة عشر يوماً يكون قد جاء معيباً لانعدام المحل.

ويتضح مما سبق أنه إذا صدر قرار الإزالة دون استيفاء الشروط السابقة وهي الشروط الشكلية الجوهرية التي تتطلبها القانون، يكون القرار الصادر باطلاً.

⁷⁵ هلال يوسف إبراهيم، قرارات الإزالة وسبل الطعن عليها أمام القضاء (الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 1996) ص 152.

⁷⁶ حامد الشريف المشكلات العملية، مرجع سابق، ص 336.

ثانياً: الإزالة هل تعد عقوبة أم تدابير؟

اختلف الرأي حول الإزالة وما إذا كانت عقوبة لا توقع إلا بحكم قضائي - وإلا كانت مخالفة لأحكام الدستور - الذي يوجب أن توقع جميع العقوبات بحكم القضائي، وما إذا كان يجوز توقيعها بقرار إداري. وقد رصدنا عدة اتجاهات في هذا الصدد:

الاتجاه الأول

يرى أن القانون رقم 106 لسنة 1976 قد أورد جرائم لم ترد في قانون العقوبات وأفرد باباً للعقوبات هو الباب الثالث كما نص في المادة 22 على عقاب كل من يخالف أحكام المواد 4، 5، 6 مكرر 7، 8، 9، 11، 12، 13، 14، 17 من هذا القانون بالحبس والغرامة كعقوبة أصلية ثم نص في المادة 22 مكرر على الإزالة أو تصحيح الأعمال كعقوبة تبعية كما نص على شطب اسم المهندس من سجلات نقابة المهندسين وحظر التعامل مع المقاول... الخ.

ووفقاً لما سبق يرى أنصار وجهة النظر هذه أن المشرع قد استحدث الإزالة كعقوبة تبعية تتناسب مع طبيعة الجريمة وبالتالي تحقق الهدف من العقاب وهو الزجر والإيلام وذلك لاتفاقها مع تعريف العقوبة "بأنها انتقاص من حقوق قانونية تنزل سلطة القضاء بمن يسلك سلوكاً يحظره قانون العقوبات ولا يهدف إلى التنفيذ الجبري لهذا الخطر لأن مخالفته أصبحت أمراً واقعياً وإنما يعتبر وسيلة لمنع إتيان ذلك السلوك مرة أخرى سواء من جانب صاحبة أو من جانب أي مواطن من المواطنين." ووفقاً لذلك فإن الإزالة هي انتقاص من حقوق المخالف تؤدي جبراً عنه، أي تحمل له معنى الزجر والإيلام وهو الهدف من العقاب ذلك لأن الإزالة لا تعتبر جزءاً مدنياً لأنه لا دعوى مدنية مطروحة على القاضي الجنائي ليحكم فيها بجزاء مدني، كذلك فإن الإزالة ليست إجراء من إجراءات الضبط الإداري وإلا لما خص المشرع القاضي ليحكم بها فلماذا لم يترك أمرها لجهة الإدارة أيضاً.

وتأكيداً على ما سبق أشار أصحاب هذا الرأي إلى أن المشرع منزه عن العبث أو اللبس فيما يصدره من قوانين وحين يورد الإزالة تحت عنوان العقوبات في القانون فهو يعني ذلك ويعني إنها عقوبة وليست تدبيراً من التدابير.⁷⁷

⁷⁷ هلال يوسف، مرجع سابق، ص 268.

الاتجاه الثاني

يرى أنصار هذا الاتجاه أن الإزالة الإدارية تعد تدابير وليست عقوبة، لكونها تخول الإدارة سلطة إصدار قرار إداري لإزالة أعمال البناء المخالفة، وإمكانية تنفيذها القرار على نفقة أصحاب الشأن، والأمر بوقف تنفيذ الأعمال المخالفة.⁷⁸

كذلك فإن الإزالة تعد تدابير وليست عقوبة لأنها لم ترد ضمن أي من العقوبات الأصلية أو التبعية المنصوص عليها في قانون العقوبات التي وردت على سبيل الحصر إذا أن العقوبات الأصلية هي الإعدام والأشغال الشاقة والسجن والحبس والغرامة، أما العقوبات التبعية فهي الحرمان من الحقوق والمزايا مثل الحرمان من الوظائف الأميرية ووضع المحكوم عليه تحت المراقبة والمصادرة، ومن ثم لا تعد الإزالة عقوبة بل تعد تدابير تملكها الدولة. ومن هنا يكون النص الذي أناط بالإدارة سلطة إصدار القرار بالإزالة بمنأى عن مخالفة الدستور.⁷⁹

ووفقا لما سبق تعد الإزالة تدابير إذا كانت إدارية، أما إذا كانت الإزالة قضائية فإنها تدخل في عداد العقوبات التكميلية. وبالتالي فهي تجمع بين صفتي العقوبة والتدابير.

5.1.2.2 إزالة التعدي على أملاك الدولة العامة والخاصة

تعد المواد رقم 87، 970 من القانون المدني، والمادتين 26، 31 من القانون رقم 43 لسنة 1979 المعدل بالقانونين رقمي 50 لسنة 1981، و 145 لسنة 1988، من أهم المواد التي تحكم موضوع إزالة التعدي على أملاك الدولة العامة والخاصة، لذلك سيتم التعليق على هذه المواد باعتبارها المواد التي تحكم موضوع إزالة التعدي على أموال الدولة في القانون المصري بالإضافة إلى تعليق أحكام النقض عليها.

وقد تناول القانون المدني في المواد رقم 87، 970 ما هي أموال الدولة العامة والإشارة على عدم ملكية هذه الأموال بالتقادم، وهو ما سبق تناوله بالتفصيل في الجزء الخاص بتملك أموال الدولة بالتقادم. فأموال الدولة العامة تناولها المشرع في المادة 87 من القانون المدني وقد أعطى للمحافظ سلطة إصدار قرار بإزالة ما يقع على هذه الأموال من تعديات وذلك بالطريق الإداري، بعد أن أفصح بأن تلك الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم، ويلاحظ

⁷⁸ السيد أحمد مرجان، تراخيص أعمال البناء والهدم.

⁷⁹ حامد الشريف، مرجع سابق، ص 14.

أن انتهاء التخصيص للنفع العام بالفعل ليس من شأنه إلا تحول المال العام إلى مال خاص مملوك للدولة يتمتع بذات الحماية من التعدي عليه أو تملكه بالتقادم.⁸⁰

أما فيما يتعلق بالأموال الخاصة للدولة فقد تناولتها المادة 970 من القانون المدني، وقد مرت هذه المادة بالعديد من التعديلات، وسوف نشير إلى هذه التعديلات باختصار نظراً لسابق تناولها، وبالتفصيل فيما يتعلق بإزالة التعديات التي تقع على هذه الأموال.

جاء أول تعديل على المادة 970 بالقانون رقم 147 لسنة 1957 ليضيف إليها وإلى القواعد العامة حكماً جديداً، وهو عدم تملك أموال الدولة الخاصة بالتقادم، ثم أمتد التعديل بعد ذلك ليعطي للجهة المختصة حق إزالة التعدي إدارياً بالقانون رقم 39 لسنة 1959، وكان الهدف من ذلك كما أشارت المذكرة الإيضاحية للقانون هو حماية ملكية أرض الحكومة من ادعاءات الملكية وبالتالي حمايتها من التعديات، كما أشارت المذكرة الإيضاحية إلى أن نص المادة 970 قبل التعديل بالقانون رقم 39 لسنة 1959، لا يحقق بصفة قاطعة منع التعديات إذ إنه يترك التقرير بإزالتها للمحاكم مما ينتفي معه الغرض العام الذي يهدف إليه المشرع.⁸¹

وبهذا الشكل لم يكتف المشرع بحماية أموال الدولة الخاصة فقط وهي مزايا غير مقبولة من المشرع كما أشرنا سابقاً، بل قام أيضاً بفرض حماية على الأموال الخاصة للدولة حتى عن رقابة القضاء بإعطاء حق السلطة المختصة إزالة التعدي إدارياً.

ثم صدر بعد ذلك القانون رقم 55 لسنة 1970 بإسباغ حماية على أموال الوحدات الاقتصادية التابعة للمؤسسات العامة والهيئات العامة وشركات القطاع العام غير التابعة لأيهما كما حظر كسب أي حق عيني على هذه الأموال بالتقادم.

وفي هذا الصدد جاء حكم المحكمة الإدارية العليا ليؤكد توجه المشرع حيث أشار الحكم "إنه يبين من استعراض التعديلات التي طرأت على نص المادة 970

⁸⁰ سمير يوسف البهي، قرارات الإزالة والإخلاء (المحلة الكبرى، دار الكتب القانونية، 2003) ص 18.

⁸¹ المذكرة الإيضاحية للقانون رقم 39 لسنة 1959، الجريدة الرسمية، العدد 20، في 5 شباط/فبراير 1959.

من القانون المدني - وفي ضوء الأعمال التحضيرية لهذه التعديلات - أن المشرع استهدف غايتين هما:

1. حماية الأموال الخاصة المملوكة للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة وكذا أموال القطاع العام الخيري من تملكها أو كسب حق عيني عليها بالتقادم عن طريق وضع اليد عليها.

2. حماية هذه الأموال من التعدي عليها بحظر هذا التعدي وتخويل الوزير المختص حق دفع هذا التعدي بإزالته بالطريق الإداري تفادياً من الدخول مع واضعي اليد أو المغتصبين في دعاوى وإشكالات إذا ما ترك أمر تقدير الإزالة لجهات القضاء وعلى من يدعي ملكية هذه الأموال أن يلجأ إلى القضاء لإثبات ملكيته له.⁸²

دور المحافظين في إزالة التعدي على أملاك الدولة

أنط المشرع بالمحافظين الاختصاص بإزالة التعدي على أملاك الدولة العامة والخاصة وذلك من خلال الفقرة الأخيرة للمادة 26 من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 وتعديلاته التي نصت على "وللمحافظ أن يتخذ جميع الإجراءات الكفيلة بحماية أملاك الدولة العامة والخاصة وإزالة ما يقع عليها من تعديات بالطريق الإداري".

كذلك نصت المادة 31 من ذات القانون على "للمحافظ أن يفوض بعض سلطاته واختصاصاته إلى مساعديه أو إلى سكرتير عام المحافظة أو السكرتير العام المساعد أو إلى رؤساء المصالح أو رؤساء الوحدات الأخرى".

3. القانون رقم 31 لسنة 1984 في شأن بعض القواعد الخاصة بالتصرف في أملاك الدولة الخاصة.

نص القانون في المادة الأولى منه على "مع عدم الإخلال بأحكام القانون رقم 143 لسنة 1981 في شأن الأراضي الصحراوية، وبحق الدولة في إزالة التعديات التي تقع على أملاكها بالطريق الإداري، ويجوز للجهة الإدارية المختصة التصرف في الأراضي المملوكة للدولة ملكية خاصة إلى واضع اليد عليها قبل نفاذ هذا القانون، وذلك بالبيع بطريق الممارسة مع جواز تقسيط الثمن

⁸² حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 478 لسنة 20 ق، جلسة 6 مايو/أيار 1978.

متى طلب شراءها خلال ستة أشهر من تاريخ العمل به، وفقاً للقواعد والضوابط التي يقرها مجلس الوزراء لاعتبارات سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية."

هذا وقد اعتبرت اللجنة المشتركة من لجنة الشئون الدستورية والتشريعية ومكتبي لجنتي الإسكان والمرافق العامة والتعمير والحكم المحلي والتنظيمات الشعبية على نص المادة الأولى بأنه يحقق لمن يتم التصرف له المزايا الآتية:

1. إن يتم البيع له بطريق الممارسة بدلاً من البيع بالمزاد حتى لا يدخل مزايدون يؤدي دخولهم إلى المغالاة في رفع ثمن البيع.

2. جواز تقسيط ثمن البيع على المشتري بدلاً من إرهاقه بسداد الثمن كاملاً عند البيع.

3. ترك وضع القواعد المنظمة لهذا البيع لمجلس الوزراء حتى يستطيع إقامة توازن عادل بين من تم التصرف لهم. كما اشترط هذا النص لإفادة المشتري من أحكامه أن يتقدم بطلب بذلك للجهة الإدارية المختصة، وذلك خلال ستة أشهر من تاريخ نفاذ هذا القانون. كما أن حكم هذه المادة يقتصر على التعديلات التي وقعت قبل نفاذه وفي الحدود التي رسمتها المادة المذكورة، أما إذا وقع التعدي على أراض بعد العمل بهذا القانون فإن من يقع منه التعدي لا يفيد من أحكامه وتسري في شأنه أحكام القوانين الخاصة بالتعدي على أراضي الدولة.

كذلك نص قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1107 لسنة 1995 في المادة الأولى منه على "يستبدل بنص المادة الأولى من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 857 لسنة 1985 المشار إليه النص الآتي:

مع عدم الإخلال بأحكام القانون رقم 143 لسنة 1981 والقانون رقم 12 لسنة 1984 وقرار رئيس الجمهورية رقم 531 لسنة 1981 المشار إليها، يجوز للجهات الإدارية كل في دائرة اختصاصها التصرف في الأراضي المملوكة للدولة ملكية خاصة لو اضعي اليد عليها قبل العمل بأحكام القانون رقم 31 لسنة 1984 المشار إليه، بالطريق المباشر وبثمن المثل في تاريخ وضع اليد عليها."

2.2.2 المشكلات المرتبطة بأمالك الدولة

1.2.2.2 الاتجاه إلى خصخصة أمالك الدولة الخاصة

في الوقت الذي نص فيه القانون 7 لسنة 1991 الخاص بالأحكام المتعلقة بأمالك الدولة الخاصة والذي أشار إلى قيام هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة بإدارة واستغلال والتصرف في الأراضي التي تخصص لأغراض إقامة المجتمعات العمرانية الجديدة بينما تنشأ هيئة عامة تسمى "الهيئة العامة للتنمية السياحية" يصدر بتنظيمها قرار من رئيس الجمهورية وتتولى إدارة واستغلال والتصرف في الأراضي التي تخصص لأغراض إقامة مناطق سياحية، وتتولى الهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية إدارة واستغلال والتصرف في الأراضي التي تخصص لأغراض الاستصلاح والاستزراع.⁸³

وعلى الرغم من تأكيد القانون سالف الذكر بالنص على قيام هيئات عامة تتولى التصرف في الأراضي الخاصة بأمالك الدولة، والمعني الذي تنطوي عليه الهيئات العامة أنها خاضعة للرقابة العامة من خلال المجالس التشريعية، حيث تعرض الموازنات الخاصة بتلك الهيئات على أعضاء البرلمان (مجلس الشعب) ويحق لهم مناقشة تلك الموازنات والحسابات الختامية المتعلقة بها، ولهم حق تعديلها سواء بالحذف أو الإضافة، كما يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات الإشراف على تلك الهيئات ومراجعة حساباتها...إلخ.

وعلى الرغم مما يرد حول مدى تحقيق الرقابة الشعبية على تلك الهيئات من عدمه بواسطة المجالس الشعبية، والمشكلات الخاصة بطريقة انتخاب تلك المجالس، إلا أن هناك إمكانية لإعمال الرقابة الشعبية إذا ما توافرت الإمكانية الخاصة بإعمال مبادئ الديمقراطية والشفافية في أعمال المجالس الشعبية تأكيداً لحق المجتمعات في إدارة أموالهم وأصولهم المجتمعية.

ولكن تلك الهيئات التي أناط بها القانون حق الإدارة والتصرف في أراضي أمالك الدولة قد لحق بها تغيير جوهري وهو تحويل هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة إلى شركة قابضة وذلك في إطار سياسات الخصخصة التي طالت العديد من الهيئات الاقتصادية العامة في مصر بموجب القانون 203 لسنة 1991، وفي هذا السياق صدر قرار رئيس مجلس الوزراء وهو قرار من سلطة تنفيذية وليس تشريعية بتحويل هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة إلى شركة قابضة

⁸³ الجريدة الرسمية، العدد 10 مكرر، 13 آذار/مارس 1991.

يتولى إدارتها عدد من الشخصيات العامة وبعض رجال الأعمال (راجع الإطار رقم 5) وبموجب قرار رئيس مجلس الوزراء تم تحويل هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة إلى شركة قابضة تتخذ شكل الشركات المساهمة ويتولى إدارة هذه الشركة مجلس إدارة غير منتخب يتم تشكيله بموجب قرار من الجمعية العامة للشركة وبناء على اقتراح من الوزير المختص لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد. ولا ينسى هذا القرار أن يؤكد على أن هذه الجمعية العامة للشركة سوف تكون برئاسة وزير الإسكان وعدد من الأعضاء لا يقل عن اثني عشر عضواً ولا يزيد على أربعة عشر عضواً من بينهم ممثل للنقابة العامة للعمال ويصدر باختيارهم قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح من الوزير المختص.

هكذا تتم إدارة الشركة بواسطة مجلس إدارة يتم اختياره بواسطة السلطة التنفيذية بعيداً عن أي رقابة مجتمعية للمساهمين باشتراكهم في تمويل الشركة الجديدة، أيضاً وبموجب هذا القرار تنتقل كافة أصول هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة للشركة القابضة والشركات التابعة لها. في السياق ذاته تتولى الشركة التابعة استثمار أموالها من خلال تأسيس شركات مساهمة تابعة سواء بمفردها أو بالاشتراك مع آخرين سواء أكانوا أشخاصاً اعتباريين أو شركات خاصة أو أفراداً وهو الأمر الذي يفتح الباب واسعاً لمشاركة القطاع الخاص في ملكية الأصول الخاصة بهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة ويتوافق مع هذا المبدأ قيام هذا القرار تخويل الشركة الحق في شراء أو بيع أسهمها، كما يحق لها اتخاذ كافة بل وجميع التصرفات التي من شأنها أن تساعد في تحقيق كل أو بعض أغراضها. وللأسف فإن كل هذا التصرفات والحقوق التي يخولها هذا القرار لمجلس إدارة الشركة الجديدة تتم بعيداً وبدون أدنى مشاركة أو مراقبة سواء من المجالس الشعبية أو أي شكل من أشكال الرقابة المجتمعية كما أنه وبموجب هذا القرار يحق لمجلس إدارة الشركة القابضة بيعها أو اندماجها مع شركات خاصة.⁸⁴

ولاشك أن اللافت في هذا القرار هو تخويل شركة تسمى بالشركة القابضة هدفها الأساسي هو الربح بحق إدارة أملاك أراضي الدولة والتي هي بالأساس أصول مجتمعية، في الوقت الذي يتولى فيه إدارة هذه الشركة أشخاص من رجال الأعمال بالقطاع الخاص في المجال العقاري (راجع الإطار رقم 5).

⁸⁴ الوقائع المصرية العدد 201 في 5 أيلول/سبتمبر 2004.

إطار رقم 5 قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1482 لسنة 2004

بموجب القانون رقم 59 لسنة 1979 في شأن إنشاء المجتمعات العمرانية الجديدة وقانون شركات المساهمة رقم 159 لسنة 1981 وعلى القانون رقم 7 لسنة 1991 في شأن بعض الأحكام المتعلقة بأمولاك الدولة الخاصة وعلى قانون شركات الأعمال العام رقم 203 لسنة 1991 وقانون سوق المال الصادر بالقانون رقم 95 لسنة 1992 وعلى قرار رئيس الوزراء رقم 506 لسنة 2003 بإنشاء الشركة القابضة .

وقد قررت المادة الأولى من هذا القرار بتشكيل الجمعية العامة للشركة القابضة للمجتمعات العمرانية لمدة ثلاث سنوات برئاسة وزير الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية وعضوية كل من السادة:

محمد الدكروري	نائب رئيس مجلس الدولة سابقا
على صبري ياسين	الرئيس الأسبق للبنك العقاري
حسين صبور	مهندس استشاري
مقبل شاكر	نائب رئيس محكمة النقض
عباس الطرابيلي	رئيس تحرير جريدة الوفد
سميح ساويرس	من رجال الأعمال
محسن برادة	عميد كلية التخطيط العمراني الأسبق
هشام أبو ستيت	رئيس مجلس إدارة شركة المعادي للتنمية والتعمير
أميمة أحمد صلاح الدين	رئيس مجلس إدارة مركز بحوث الإسكان والتخطيط العمراني
فتحي قوزمان	رئيس لجنة الدفاع والأمن القومي بمجلس الشعب

ممثل عن وزير المالية

ممثل عن الاتحاد الهام لنقابات عمال مصر

المصدر : الوقائع المصرية العدد 201 في 5 أيلول/سبتمبر 2004

وفي إطار التعامل مع أراضي أملاك الدولة بمنطقة الإدارة التجارية التي تسعى إلى تعظيم الربح فقد تم بيع تسع قطع من أراضي أملاك الدولة في النصف الأول من شهر أيار/ مايو 2007 وذلك في عدد من المدن الجديدة بمنطقة القاهرة الكبرى وهي مدن القاهرة الجديدة، 6 أكتوبر، الشيخ زايد، حيث تم بيع خمسة آلاف فدان (بواقع 21 مليون متر مربع) وقد جاءت حصيلة البيع وفقا لما ورد على لسان وزير الإسكان بمبلغ 17 مليار جنيه و 600 مليون جنيه، بمتوسط 838 جنيه للمتر المربع الواحد (ما يقرب من 145 دولار أمريكي للمتر، وفقا لسعر الصرف السائد بتاريخ البيع وهو 5,75 جنيه للدولار الواحد).

هذا وسوف يتم تحصيل 10% فقط من قيمة البيع، أي مليار جنيه و760 مليون جنيه والباقي يسدد على تسع سنوات كاملة.⁸⁵

وقد رفض عدد من الخبراء مبدأ التصرف في أراضي أملاك الدولة على هذا النحو من بينهم الدكتور "محمد سالم" خبير الاقتصاد في مركز بحوث الصحراء، فكرة المزايدة العلنية على الأراضي، وقال أن الفكرة في حد ذاتها تعتبر مشكلة حقيقية، حيث ستؤدي إلى حدوث نوع من الاحتكار للشركات الكبيرة، خاصة الشركات متعددة الجنسيات وأكد أن طرح الأراضي بهذا النظام سيتم إغفال الجانب الاجتماعي، وسيحدث ظلم اجتماعي واضح للطبقات المتوسطة ومحدودة الدخل، بسبب تضخم سعر الأراضي في هذه المدن، وهذا واضح جلياً في الكثير من المشروعات السكنية من بينها مشروع إحدى الشركات العقارية المعروفة، التي اشترت المتر بجنيه ووصل سعره بها إلى ألف جنيه وأكثر، وهو ما يعتبر إهداراً واضحاً للمال العام. وحذر من أن سير الحكومة المصرية في اتجاه مبدأ «الغاية تبرر الوسيلة»، قائلاً: الدولة اعتبرت أسلوب بيع الأراضي وخصخصة الشركات الحكومية السبيل الوحيد لتغطية عجز الموازنة، وهذا سيؤثر بشكل غير مباشر وسريع على أسعار الوحدات السكنية في المدن الجديدة.⁸⁶

في السياق ذاته أصدر حزب "التجمع الوطني التقدمي الوحدوي" بياناً أدان فيه عملية التصرف في أراضي أملاك الدولة على هذا النحو واستتكرت الأمانة المركزية للحزب قيام الحكومة المصرية بإتباع أسلوب المزايدة على أراضي الدولة بهدف سد عجز الموازنة، واعتبر أن هذا السلوك سيترك أثراً شديداً السلبية على مشكلة الإسكان وعلى الاقتصاد الوطني بشكل عام حيث سيهيم مجال المضاربات على النشاط الاقتصادي والمجال الإنتاجي وستهيمن الشركات الكبرى على سوق الإسكان مما يخرج الأسر الصغيرة والمتوسطة من المنافسة ويصادر حق الأجيال الحالية والقادمة في الانتفاع بأراضي بلادها وسوف تؤدي هذه السياسات إلى أزمة كبيرة في الإسكان الاقتصادي والشعبي كما أن هذه النوعية من الاستثمارات تمثل خطورة كبيرة حيث أدت إلى الانهيار الاقتصادي في عديد من البلدان مثل عدد من دول شرق آسيا على سبيل المثال كما أن هذه السياسة لا توفر فرص عمل حقيقية.⁸⁷

⁸⁵ يمكن الرجوع لتفاصيل عملية البيع في العديد من الجرائد المصرية الصادرة يومي 13.14 أيار/

مايو 2007، ويمكن الرجوع لجريدة الأهرام عدد 43998 في 14 مايو/أيار 2007.

⁸⁶ وفاء بكري، المصري اليوم، عدد 1068، في 17 مايو/أيار 2007.

⁸⁷ جريدة الأهالي، عدد 1329، 30 مايو/أيار 2007.

يضاف إلى ما سبق أنه وفي الوقت الذي يجد فيه الناس وبخاصة من الطبقات الوسطى والفقيرة صعوبة بالغة في الوصول إلى السكن والأرض بسبب ارتفاع أسعار الأرض الخاصة بالسكن، نجد طرح خمسة آلاف فدان لكبار المستثمرين في مصر في الوقت الذي يتهاافت فيه 109 ألف أسرة من الطبقات الفقيرة والمتوسطة على 20 ألف قطعة من المدن الجديدة بمحافظات مصر المختلفة وبمساحات لا تتجاوز الـ 150 متر أي أن المطلوب 3 مليون متر مربع لإسكان ما يزيد عن الـ 500 ألف نسمة ضمن مشروع "ابني بيتك"، وذلك إذا ما افترضنا أن متوسط عدد أفراد الأسرة خمسة أفراد في ريف وحضر مصر، في الوقت الذي يصرح فيه وزير الإسكان المصري عند طرح أراضي المزايعة العلنية لكبار المستثمرين السابق الإشارة إليها تأكيده على أن ما طرح على المستثمرين فقط ضمن هذا المشروع هو خمسة آلاف فدان من ضمن 200 ألف فدان تقع ضمن نطاق المدن الجديدة،⁸⁸ في الوقت الذي يتطلب فيه إسكان 500 ألف نسمة ما مقداره 3.500 فدان، ولكن حتى الآن لا زال هذا المشروع "ابني بيتك" يعاني التعثر والعديد من الصعوبات حتى كتابة هذه الدراسة، وهو المشروع الذي تقدم إليه 109 ألف شاب وفتاه من متوسطي وفقراء مصر وذلك منذ كانون الأول/ ديسمبر 2006.

وهو ما يطرح العديد من علامات الاستفهام، فهل سيحصل هؤلاء المتقدمون على مساحة الـ 150 متراً من ناحية أخرى فإنه في الوقت الذي تمنح فيه وزارة الإسكان كبار المستثمرين أراضي الدولة بتسهيلات كثيرة نجدها تستبعد العديد من المواطنين الذين يسعون لشراء بعض قطع الأراضي من خلال ما يسمى بالقرعة العلنية والتي بموجبها يجري استبعاد الجانب الأكبر من المتقدمين؟ ففي إحدى المرات التي تقدم فيها 40 ألف مواطن للحصول على قطعة أرض ضمن مشروع "الإسكان العائلي" والتي تتراوح مساحتها ما بين 300 متر و 250 متراً، تم إجراء قرعة علنية بإحدى الملاعب الرياضية والتي أسفرت عن استبعاد 38 ألف من المتقدمين في حين ظفر 2.000 مواطن بقطعة أرض ما بين 250 و 300 متر، وكانت لحظات الفرح للظافرين تمتزج بكاء من خرجوا صفر اليدين في إطار لعبة القرعة العلنية.

⁸⁸ جريدة المصري اليوم، عدد 1065، 14 مايو/ أيار 2007.

إطار رقم 6 حول ظاهرة بيزنس الإتجار في أراضي أملاك الدولة

في إطار ندوة نظمتها جريدة "المصري اليوم" حول المشكلات الخاصة بأراضي الدولة، قال "عمرو عسل رئيس هيئة التنمية الصناعية" إن خطة وزارة التجارة والصناعة تهدف لإقامة استثمارات جديدة بقيمة 75 مليار جنيه حتى 2012 ورفع معدل النمو من 5% المسجل عام 2005 إلى 10% عام 2011.

وأضاف أن تحقيق هذه الأهداف يتطلب توفير 50 مليون متر مربع من الأراضي المرفقة لتستوعب الاستثمارات الجديدة يوجد منها حالياً حوالي 20 مليون متر في نطاق المدن الصناعية القائمة، والباقي سيتم توفيره من خلال إقامة مناطق صناعية جديدة بكل المحافظات.

وأكد رئيس هيئة التنمية الصناعية أنه في العام الماضي 2006 تم تخصيص 923 قطعة أرض لمشروع صناعي في 15 مدينة صناعية على مساحة 11.5 مليون متر مربع بقيمة استثمارات 145 مليار جنيه، وهو أعلى معدل لتخصيص الأراضي للصناعة سنوياً.

وعلى الرغم من هذه المساحات التي يتم استقطاعها من أراضي أملاك الدولة وتخصيصها للاستثمار الصناعي إلا أن رئيس الهيئة أشار إلى قيام هيئة التنمية الصناعية بإجراء دراسة حول الأراضي بالمدن والمناطق الصناعية "وقد كشفت هذه الدراسة عن وجود 47% من إجمالي المساحات المخصصة بها غير مبنية أو مستغلة وجزء منها انتهت الفترة القانونية له لبدء العمل والآخر مازال يتمتع بهذه الفترة، أيضاً اكتشفنا وجود منطقة صناعية على مساحة 240 فداناً كاملة المرافق ولا يعمل بها سوى مشروع واحد فقط وهي المنطقة الصناعية بأسوان، وبالعكس وجدنا في الفيوم منطقة صناعية على مساحة 300 فدان أقيم بها 17 مصنعاً، وهناك 11 تحت الإنشاء والباقي عبارة عن أراض مخصصة غير مبنية، أيضاً في الفيوم منطقة صناعية تابعة لهيئة المجتمعات الجديدة على مساحة 800 فدان ولا يوجد بها سوى مصنع واحد مبنٍ، رغم أن مرافقها مكتملة، ومنطقة ثالثة غير مرفقة، ولكنها تحتاج حوافز لجذب المستثمرين لها".

على صعيد آخر يشير اللواء "عمر الشوافي رئيس جهاز تخطيط واستخدمات أراضي الدولة" إلى انتشار ظاهرة تسقيع الأراضي وبخاصة تلك الأراضي التي يتم تخصيصها للزراعة ثم يعاد بيعها على أنها أراضي بناء "مؤكد" أنه على الرغم من وجود ممثل لهيئة التنمية الزراعية عند تخصيص تلك الأراضي لكن

مشاركته غير فعالة لأن البيع لأراضي الاستثمار الزراعي يكون بالبركة وبالمجاملات، لذلك فأرض الاستثمار الزراعي يكون لها أكثر من سعر فمثلاً هيئة المجتمعات العمرانية تبيع أراضي زراعية بـ 14 ألف جنيه للفدان، وبجوارها أرض تابعة لهيئة التنمية الزراعية، الفدان بسعر 200 جنيه.

ويضيف اللواء "عمر الشوافي" قائلاً: إن أراضي طريق القاهرة الإسماعيلية الصحراوي والكل يعرف ذلك بأن كل المنشآت المقامة على جانبي الطريق مخالفة لأنها مقامة على أرض زراعية، وهي لا تصلح للزراعة، لكنها بيعت على أنها أرض زراعية بسعر 200 جنيه للفدان.

وقريباً اشترت إحدى السيدات 10 فدادين بسعر مليون جنيه للفدان، وقامت بالشراء من طرف كان قد اشتراها على أنها أرض زراعية بواقع 200 جنيه للفدان، رغم عدم صلاحيتها للزراعة، علماً بأن عقد البيع مدون به أن الأرض لأغراض الزراعة وبنوده تلزم المشتري بعدم استغلال الأرض إلا في الزراعة، وألا يتجاوز البناء 5% من المساحة. إن هذا البند فتح مجال استثمار مثل هذه الأراضي في أغراض أخرى مثل بناء مدارس وغيرها، وبالفعل نحن نحاول إصلاح كل هذه الأوضاع.

وأضاف أن حائزي الأراضي على هذا الطريق يقومون أيضاً ببيع المساحات المتاحة البناء عليها وهي 5% على أنها استثماري وباقي الأرض يباع المتر منها بالمئات، مؤكداً أن هذا المجال أصبح مجالاً خصباً لغسل الأموال.

وأضاف أن إحدى حالات المخالفات اتضح منها أن 10 فدادين بالمنطقة تم بيعها بـ 1.000 جنيه فقط، بينما أعيد بيع هذه المساحة بـ 10 ملايين جنيه، واكتشفنا أن نص العقد يلزم المشتري الأول باستثمار الأرض في الزراعة والتنمية الحيوانية بينما قام ببناء مدرسة وباع الباقي على أنها مبان لأن هناك مدرسة مبنية، وهناك 71 ألف فدان مباع على أنها للزراعة، وهي لا تصلح للزراعة بطريق مصر الإسماعيلية، وهي أرض لن تزرع لأن 33% منها أرض حجرية والباقي ذات تربة من الدرجة الخامسة لا تصلح للزراعة وتم بيع هذه الأراضي بمجاملات.

وقال: إن مافيا الأراضي استحوذت على أراضي جانبي طريق الإسماعيلية على أنها استصلاح واستزراع وهذا يعني زراعتها وليس تقسيمها وبناء فيلات عليها، مؤكداً أن الجميع استغل النسبة المسموح بالبناء عليها في المتاجرة،

فمثلاً هناك مواطن حصل بالفعل على مساحة 14 ألف فدان حتى الآن بهذا الطريق، ولا يملك الآن منها سوى 500 فدان وباع الباقي، مؤكداً أنه فرد وليس شركة، وعندما واجهناه بالمسألة وهددنا بسحب الأراضي وفقاً للقانون لأنها لا تزرع قال سأزرعها بالنجيلة رغم أن نص القانون يقول إن الاستصلاح والاستزراع لمحاصيل تحقق الأمن الغذائي والنجيلة لا تحقق ذلك، رغم أن هناك نصاً في القانون 143 يتضمن هذا.

وأضاف أن بعض المستثمرين ومنهم «س.ع» أيضاً بطريق الإسكندرية الصحراوي حصل على مساحة كبرى للزراعة وبدأ بها فعلاً، ثم اكتشف أن تجارة الأراضي والعقارات تحقق ربحية أعلى فاتجه لعمل تقسيم وبناء فيلات وبيعها وهي منطقة السليمانية.

وقال: إن أراضي طريق مصر الإسكندرية الصحراوي من أخصب الأراضي الزراعية ومع ذلك تم استغلالها بشكل خاطئ فأنشئت قري سياحية ومناطق فيلات وبحيرات أهدرت المياه والأرض والأموال، علماً بأنه توجد أراض لا تصلح للزراعة ويمكن البناء عليها.

المصري اليوم، عدد 1042، 21 نيسان/أبريل 2007

2.2.2.2 غياب الأمن القانوني للحيازات السكنية المقامة على أراضي أملاك الدولة

لا شك أن عدم وجود معايير واضحة فيما يتعلق بحيازة أراضي أملاك الدولة، رغم وجود عدد من القوانين النازمة لضوابط ملكية تلك النوعية من الأراضي.

لكن التشريعات القانونية وعلى الرغم من الكثير من المشكلات التي تعتريها والتي تجعل من حيازة الأرض أو السكن حيازة غير آمنة أو مستقرة، إلا إنه ومما يفاقم من تلك المشكلة هو الصلاحيات الواسعة الممنوحة للمحافظين بموجب العديد من القرارات الوزارية الصادرة في هذا الشأن، والتي تطلق العنان للجهات الإدارية بتعميق انعدام الاستقرار الحيازي في الأرض أو السكن بالنسبة للعديد من الفئات الاجتماعية وبخاصة في الريف المصري والتي تكون في الغالب من أكثر الفئات فقراً وضعفاً.

ولا شك أن الصلاحيات الممنوحة للمحافظين فيما يتعلق بإدارة أراضي أملاك الدولة بل وحتى الأراضي الزراعية كما سيرد لاحقاً، تمنح السلطات الإدارية

الكثير من الحقوق والصلاحيات في مواجهة حقوق هي في الأصل متنازع عليها.

وبدلاً من لجوء السلطات الإدارية للقضاء حسماً لما قد ينشأ من تنازع في الحقوق بين المراكز القانونية المختلفة إلا أن القرارات الوزارية الناضجة لسلطات الجهة الإدارية تمنحها اللجوء للقوة الجبرية لما تدعيه لنفسها من حقوق هي بالأساس متنازع عليها ولم يصدر بشأنها أحكام قضائية نهائية وباتة، ومن ثم يمكن لتلك السلطات الإدارية القيام بإزالة عقار أو مساكن بالطريق الإداري وعلى المتضرر من القرار الإداري للإزالة اللجوء للقضاء.

وإذا كانت الفلسفة التي تقوم عليها الإزالة بالقرار الإداري هي منع الاعتداءات النافذة والحالية أو التي لم تكتسب صفة الحيازة الهادئة والمستقرة، إلا أن واقع الحال يشير إلى أن هذا الأسلوب يتم اللجوء إليه حتى بالنسبة للحيازات الهادئة والمستقرة والتي تصل لعشرات السنين الأمر الذي يخلق خللاً كبيراً فيما يتعلق بتحقيق الغرض من قرارات الإزالة بالطريق الإداري.

وفي هذا الشأن فوجئ سكان حي "نصر الدين" بمدينة بسيون بمحافظة الغربية بإصدار عدد من القرارات من خلال التفويض الممنوح لمحافظ الغربية بإزالة 35 منزلاً وقيام مركز شرطة بسيون يوم 18 شباط/فبراير 2001 باستدعاء 300 فرد يمثلون مائة أسرة من ساكني وملاك تلك المنازل وإخطارهم باتخاذ الإجراءات اللازمة بإزالة منازلهم يوم 3 كانون الثاني/يناير 2001، بزعم اكتشاف الأجهزة المسؤولة أن الأراضي المقامة عليها منازلهم هي أملاك دولة، في الوقت الذي أشار فيه سكان وملاك تلك المنازل أنهم ورثوها عن آبائهم وأجدادهم، ولكن ذلك لم يشفع لهم شيئاً لدى الأجهزة المسؤولة التي قامت بأخذ تعهد عليهم بوجوب إخلائهم تلك المنازل إدارياً.

ويشير سكان تلك العقارات وفقاً لما جاء على لسان السيد "محمود الشاذلي" النائب البرلماني التابع له حي "نصر الدين" بأن تلك المنازل لها عقود ملكية منذ عام 1900 وقد جري البناء عليها منذ الخمسينات من القرن الماضي وذلك بعد الحصول على تراخيص البناء من مجلس مدينة بسيون، كما تم توصيل المرافق الخاصة بتلك المنازل من كهرباء وصرف صحي بمعرفة نفس المجلس.⁸⁹

ويشير النائب إنه وعلى الرغم من ملكية هؤلاء السكان لتلك المنازل جيلاً بعد جيل لكنهم وأمام ضغوط الأجهزة الإدارية وافقوا على شراء الأراضي الواقع

⁸⁹ مضبطة مجلس الشعب، الجلسة الخامسة والعشرين، في 19 شباط/فبراير 2001، ص 23.

عليها منازلهم التي لا يصل سعر المتر فيها أكثر من عشرة جنيهاً على حد تعبير النائب "محمود الشاذلي" إلا أنهم فوجئوا بقيام لجنة عليا من محافظة الغربية تقوم بتقدير سعر المتر بما يتراوح بـ 400 إلى 600 جنيه، في الوقت الذي يؤكد فيه النائب "محمود الشاذلي" أن ذلك يعد خلافاً للواقع الذي يشير إلى سعر 336 متراً في عام 1970 بلغ 97 جنيهاً فقط،⁹⁰ الأمر الذي يشير إلى ارتفاع كلفة شراء الأراضي من وجهة نظر سكان المنازل الصادر بشأنها قرارات للإزالة إذا لم يقيم السكان بسداد قيمة المبالغ التي تم تقدير ثمنها بواسطة لجنة بمحافظة الغربية، وأن الأثمان التي جرى تقديرها لا تتوافق مع قدرة هؤلاء السكان على السداد.

في السياق ذاته يستغرب النائب "محمود الشاذلي" عن سكوت المسؤولين طيلة أكثر من خمسين عاماً، ثم فجأة في يونيو عام 2000 يتذكرون أن هذه الأرض المقام عليها المنازل هي من أملاك الدولة.

وفي الوقت الذي ارتضي فيه السكان بسداد مائة جنيه عن كل متر للأرض المقام عليها المنازل درءاً لخطر الإزالة فوجئوا بقرار اللجنة العليا للثمنين التابعة لمحافظة الغربية بتحديد مبلغ 600 جنيه للمتر الواحد للأرض المقامة عليها تلك المنازل. إلا أن رد وزير التنمية المحلية على شكوى النائب "محمود الشاذلي" جاء ليشير إلى أنه أوفد مع السيد محافظ الغربية لجنة لتقييم الأرض وأن سعر الأرض سوف يكون من 60 إلى 120 جنيهاً،⁹¹ ومن واقع المشكلة السابق الإشارة إليها هي أنه وبدون سابق إنذار يمكن أن يتعرض أي فرد أو جماعة من السكان لخطر الإزالة إذا لم يكن بإمكانهم سداد المبالغ المستحقة على تلك الأراضي، التي يتم تقييمها بعد مرور مائة عام من حيازة تلك الأراضي حيازة آمنة وهادئة، وهي حالة تتكرر كثيراً في أجزاء متفرقة من محافظات مصر المختلفة.

وعلى الرغم من أن هؤلاء السكان تم تخييرهم ما بين إزالة منازلهم أو إعادة شرائها مرة أخرى ودفع الأثمان التي يتم تقديرها في الغالب بطريقة غير علمية ولا تتسم بأي نوع من الشفافية وهو ما تجلي في تفاوت أسعار ثمنين الأراضي من 600 جنيه وفقاً لما حددته اللجنة العليا للثمنين التابعة لمحافظة الغربية، في حين تراوح الثمن ما بين 60 إلى 120 جنيه وفقاً لما جاء على لسان وزير

⁹⁰ المرجع السابق، ص 25.

⁹¹ المرجع السابق، ص 30.

التنمية المحلية بشأن اللجنة التي أوفدها لتقدير قيمة الأرض المقام عليها منازل السكان المضارين، الأمر الذي يكشف بجلاء عن التضارب الذي يتعرض له الحائزين لأراضي أو مساكن في الريف المصري، والذين قد يفاجأون بأن الأرض التي يقيمون عليها لعشرات السنين بشكل دائم ومستمر وهادئ طيلة هذه السنوات بإنها ليست من أملاكهم ولكنها ضمن أملاك الدولة، وأنهم أمام خيارين إما السداد أو الإزالة.

وإذا كانت تلك الحالة تتكرر في الكثير من الأماكن بمحافظات مصر وبخاصة المناطق الريفية منها فإن الأمر لا يعدو سوى غياب الاستقرار والأمان المصاحب لعدد من الفئات التي قد يصادفها حظها العاثر إذا ما اكتشف المسؤولون بإحدى المحافظات أن مساكنهم مقامة على أراضي أملاك دولة.

3.2 البناء على الأراضي الزراعية وعلاقته بتدهور الرقعة الزراعية

في تطور سريع وسلمي لحجم مشكلة التعدي على الأراضي الزراعية أوضحت الأرقام أن نسبة تحول الأراضي من الاستخدام الزراعي إلى غيره من عام 1972 إلى 1984 بلغت 3,6% من جملة الأراضي الزراعية، في حين أن الصور الملتقطة من عام 1984 إلى 1990 تؤكد زيادة النسبة إلى 5,7%.⁹²

ووفق بيانات الإدارة المركزية لحماية الأراضي بوزارة الزراعة فقد بلغ إجمالي التعديات على الأراضي الزراعية في الفترة من أيلول/سبتمبر 2003 حتى نهاية تموز/يوليو 2006 نحو 155 ألف تعدٍ على 11 ألف فدان في محافظات عديدة.⁹³

الأمر الذي دفع محافظ القليوبية المستشار "عدلي حسين" محافظ القليوبية إلى وصف بالغ الدلالة لتجار الأراضي باعتبارهم لا يقلون خطراً عن تجار المخدرات وذلك من واقع متابعته لتدهور الأراضي الزراعية بمحافظة القليوبية باعتبارها من المحافظات التي زادت فيها مسألة بيع الأراضي الزراعية وإقامة المباني عليها باعتبارها أقرب محافظة للقاهرة، وتحول الأمر إلى بورصة مربحة أكثر من تجارة المخدرات، ويطالب المستشار "عدلي حسين" باعتقال تجار الأراضي وتطبيق قانون الطوارئ عليهم، مشيراً إلى أن تجار الأراضي لا

⁹² جريدة الأهرام، العدد 43967، في 23 نيسان/أبريل 2007.

⁹³ جريدة الأهرام، عدد 43720، 19 آب/أغسطس 2006.

يقلون خطورة عن تجار المخدرات، لأنهم يستولون على الأراضي بطرق غير مشروعة ويساهمون في مافيا جديدة تقوم بتبوير الأرض.⁹⁴

وعلى الرغم من هذه التحذيرات التي أطلقها محافظ القليوبية وغيره من خبراء الأراضي في مصر إلا أن هذا لم يمنع شركات تقسيم الأراضي الزراعية والاتجار فيها من العمل عياناً بياناً وجهاً نهاراً في أنحاء ريف مصر وبخاصة القرى المتاخمة للمدن الأمر الذي أدى إلى تدمير الرقعة الزراعية في الكثير من القرى (راجع الجدول رقم 23).

وعلى الرغم من تزايد هذا التدهور في الرقعة الزراعية إلا أن هذا لم يمنع وزير الزراعة من أن يؤكد أن وزارة الزراعة ليس من المفروض عليها أن تركز على المحافظة على الرقعة الزراعية لأنها ليست المسؤولة الوحيدة لها، حيث يوجد العديد من الجهات الأخرى التي تشاركها المسؤولية، وأضاف وزير الزراعة أن وزارة الزراعة لا تعترض على توسع المناطق الصناعية للبناء على الأرض الزراعية منها مصانع المحلة الكبرى مشيراً إلى أن فدان الأراضي الزراعية يحتاج إلى عشرين فرداً من الأيدي العاملة بينما يبلغ في حالة بناء المصانع أكثر من ألفين من الأيدي العاملة مما يساهم في حل الكثير من مشاكل البطالة.⁹⁵ وكشف وزير الزراعة عن وجود اقتراح بإقامة مصانع على مساحة 500 فدان في عشرين محافظة لحل مشاكل البطالة وزيادة فرص العمل بها.⁹⁶

في السياق ذاته ينتقد وزير الإسكان القانون الحالي الخاص بالتخطيط العمراني والذي كان لوجوده أثر سلبي على الرقعة الزراعية في مصر حيث يشير الوزير إلى أن ما دفعته مصر بسبب هذا القانون الأخرق - الذي كان يسمح بالبناء أولاً ثم يتم التخطيط في مرحلة لاحقة - مئات المليارات من الجنيهات التي ضاعت على الاقتصاد المصري وأنه أي الوزير ضد البناء على الأرض الزراعية بدون تخطيط خاصة في القرى التي لا يوجد بها ظهير صحراوي، ويحذر بالويل كل الويل لمن يبني خارج الأحوزة العمرانية بعد تخطيطها وتحديدها ويضيف وزير الإسكان إلى أنه كان ينبغي من البداية أن يتم التخطيط قبل

⁹⁴ جريدة الأهرام، المرجع سابق.

⁹⁵ جريدة المصري اليوم، العدد 958 بتاريخ 27 كانون الثاني/يناير 2007.

⁹⁶ جريدة الأهرام، عدد 43720 بتاريخ 19 آب/أغسطس 2006.

البناء ولكن ما حدث هو أننا كنا نبني ثم نقوم بالتخطيط لإدخال ما تم بناؤه بعد عشر سنوات، وهذا أهم الأسباب الجوهرية التي نشرت العشوائيات.⁹⁷

ولكن ما يلفت الانتباه أيضاً في هذا الشأن هو تفاقم هذه المشكلة في الريف المصري وأثر ذلك على بيئة الأراضي الزراعية في مصر، فوفقاً للأرقام الواردة في هذا الشأن نجد أنه قد ضاع حوالي 29 ألف و 312 فداناً من الأراضي الزراعية خلال الفترة من 1996 حتى النصف الأول من العام 2001، في الوقت الذي كانت من جملة تلك التعديلات في الفترة من 1983 حتى عام 1995 قد بلغت 35.112 فداناً، أي أن جملة التعديلات على الأرض الزراعية بسبب السكن فقط بلغت 83.5% من جملة التعديلات في 12 عاماً فقط.⁹⁸

1.3.2 الأسباب الخاصة بالبناء على الأرض الزراعية

1.1.3.2 عشوائية الإطار التشريعي

إطار رقم 7: أبرز التشريعات النازمة للمشكلات المترتبة على إهدار الأرض الزراعية

1. القانون رقم 59 لسنة 1973

بتعديل بعض أحكام قانون الزراعة الصادر بالقانون رقم 53 لسنة 1966
يضاف إلى قانون الزراعة مادتان

المادة الأولى والمادة الثانية يضاف إلى الكتاب الأول من قانون الزراعة المشار إليه باب تاسع عنوانه عدم المساس بالرقعة الزراعية من المواد الآتية:

مادة 107 مكرر يحظر بغير تصريح من وزارة الزراعة إقامة أية مبان أو منشآت في الأراضي الزراعية عدا الأراضي التي تقع داخل كردون المدن وتلك المخصصة لخدمتها أو مسكناً لمالكها. ويصدر مجلس الوزراء بناء على عرض وزير الزراعة قراراً يحدد شروط أوضاع منح الترخيص والمناطق الجائز منحة فيها.

مادة 107 مكرر (أ) لا يجوز البدء في استصدار قرارات تقسيم الأراضي المعدة للبناء أو السير في إجراءاتها بغير ترخيص من وزارة الزراعة يصدر

⁹⁷ جريدة الأهرام، عدد 43720 بتاريخ 19 آب/أغسطس 2006.

⁹⁸ محمود منصور وآخرون، الزراعة والغذاء في مصر (القاهرة: منتدى العالم الثالث،

2001) ص 15.

طبقاً للأوضاع والشروط المشار إليها في المادة السابقة.

المادة (107) مكرر(ب) كل من يخالف حكم المادتين السابقتين أو أحكام القرارات التي تصدر تنفيذاً لها يعاقب بالحبس أو بغرامة لا تقل عن مائتي جنيه ولا تزيد على خمسمائة جنيه عن الفدان موضوع المخالفة. (الجريدة الرسمية، العدد 33 في 16 آب/أغسطس 1973).

2. قانون رقم 116 لسنة 1983

بتعديل بعض أحكام الزراعة الصادر بالقانون رقم 53 لسنة 1966

(المادة الأولى):

والذي نصت مادته الأولى بأن يضاف إلى قانون الزراعة الصادر بالقانون رقم 53 لسنة 1966 كتاب ثالث عنوانه "عدم المساس بالرقعة الزراعية والحفاظ على خصوبتها" يشتمل على المواد التالية:

مادة 151: يحظر على المالك أو نائبه المستأجر أو الحائز للأرض الزراعية بأية صفة ترك الأرض غير منزرعة لمدة سنتين من تاريخ آخر زراعة رغم توافر مقومات صلاحيتها للزراعة.....

مادة 152: يحظر إقامة أية مبان أو منشآت في الأرض الزراعية أو اتخاذ أية إجراءات في شأن الأراضي لإقامة مبان عليها ويعتبر في حكم الأرض الزراعية، الأراضي البور القابلة للزراعة داخل الرقعة الزراعية.

ويستثني من هذا الحظر:

(أ) الأرض الواقعة داخل كردون المدن المعتمد حتى 1 كانون الأول/ديسمبر 1981 مع عدم الاعتداد بأية تعديلات على الكردون اعتباراً من هذا التاريخ إلا بقرار من مجلس الوزراء.

(ب) الأراضي الداخلية في نطاق الحيز العمراني للقرى، والذي يصدر بتحديد قرار من وزير الزراعة بالاتفاق مع وزير التعمير.

(ج) الأراضي التي تقيم عليها الحكومة مشروعات ذات نفع عام بشرط موافقة وزير الزراعة.

(د) الأراضي التي تقام عليها مشروعات تخدم الإنتاج الزراعي أو الحيواني و

التي يصدر بتحديد لها قرار من وزير الزراعة.

(هـ) الأراضي الواقعة بزماد القرى التي يقيم عليها المالك سكنا خاصا به أو مبني يخدم أرضه، و ذلك في الحدود التي يصدر بها قرار من وزير الزراعة.

وفيما عدا الحالة المنصوص عليها في الفقرة (ج) يشترط في الحالات المشار إليها أنفا صدور ترخيص من المحافظ المختص قبل البدء في إقامة أية مبان أو منشآت أو مشروعات و يصدر بتحديد شروط و إجراءات منح هذا الترخيص قرار من وزير الزراعة بالاتفاق مع وزير التعمير.

مادة 156: يعاقب على أي حكم من أحكام المادة 152 من هذا القانون أو الشروع فيها بالحبس وبغرامة لا تقل عن عشرة آلاف جنيه ولا تزيد على خمسين ألف جنيه، وتتعدد العقوبة بتعدد المخالفات. ويجب أن يتضمن الحكم الصادر بالعقوبة الأمر بإزالة أسباب المخالفة على نفقة المخالف.

وفي جميع الأحوال لا يجوز الحكم بوقف عقوبة تنفيذ عقوبة الغرامة. ولوزير الزراعة، حتى صدور الحكم في الدعوى، وقف أسباب المخالفة بالطريق الإداري على نفقة المخالف.

وتوقف الإجراءات والدعاوى المرفوعة على من أقاموا بناء على الأراضي الزراعية في القرى قبل تحديد الحيز العمراني لها بالمخالفة لحكم المادة الثانية من القانون رقم 3 لسنة 1982 بإصدار قانون التخطيط العمراني إذا كانت المباني داخلية في نطاق الحيز العمراني للقرية. (الجريدة الرسمية، العدد 16 في 18 نيسان/أبريل 1974).

هذا وقد أصدرت المحكمة الدستورية بجلسة 16 تشرين الثاني/نوفمبر 1996 حكما بعدم دستورية الفقرة الثالثة من المادة 154 استنادا إلى نص المادة 67 من الدستور والتي تنص على أن المتهم برئ حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية تتوافر له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه (راجع الدكتور السيد عيد نايل، القانون الزراعي وحماية البيئة الزراعية (القاهرة: دار النهضة العربية، 04-2005) ص 123.

3. قانون 2 لسنة 1985

والذي نص على أن يستبدل بنص المادتين 151 و 155 من قانون

الزراعة الصادر بالقانون رقم 53 لسنة 1966 ومعدلاً بالقانون 116 لسنة 1983 النصان:

المادة 151 يحظر على المالك أو نائبه أو المستأجر أو الحائز للأرض الزراعية بأية صفة ترك الأرض غير مزروعة لمدة سنة من تاريخ آخر زرعة رغم توافر مقومات صلاحيتها ومستلزمات إنتاجها التي تحدد بقرار من وزير الزراعة، كما يحظر عليهم ارتكاب أي فعل أو الامتناع عن أي عمل من شأنه تبوير الأرض الزراعية أو المساس بخصوبتها.

وقد نصت المادة 155 بمعاقبة من يخالف أحكام المادة السابقة بالحبس وبغرامة لا تقل عن خمسمائة جنيه ولا تزيد على ألف جنيه عن كل فدان أو جزء من الأرض موضوع المخالفة (الجريدة الرسمية، العدد 9 في 28 شباط/فبراير 1985).

4. أمر نائب الحاكم العسكري السنة 1996

مادة 1 يحظر على مالك الأرض الزراعية أو حائزها أياً كانت صفته ما يلي:

- ارتكاب أي فعل أو الامتناع عن أي عمل من شأنه تبوير الأرض الزراعية أو المساس بخصوبتها.
- تجريف الأرض الزراعية أو نقل الأتربة منها لغير أغراض تحسينها زراعيًا أو المحافظة على خصوبتها.
- إقامة أية مبان أو منشآت على الأرض الزراعية أو اتخاذ إجراءات بشأنها تقسيمها لهذا الغرض.
- وتضبط جميع وسائل النقل والآلات والمعدات المستخدمة في ارتكاب الجريمة والمواد المتحصلة منها بالطريق الإداري وتودع المضبوطات في المكان الذي تحدده الجهة الإدارية المختصة.

مادة 2 مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها في قانون العقوبات أو أي قانون آخر يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنتين ولا تتجاوز خمس سنوات كل من يخالف أي حكم من أحكام المادة السابقة. ويحكم فضلاً عن العقوبة بمصادرة جميع وسائل النقل والآلات والمعدات المستخدمة في ارتكاب الجريمة والمواد المتحصلة منها، وفي جميع الأحوال يجوز لوزير الزراعة أن يأمر بوقف الأعمال المخالفة بإعادة الحال إلى ما كانت عليه بالطريق الإداري (الجريدة

الرسمية العدد 18 مكرر في 11 أيار/مايو 1996).

5. قرار وزاري رقم 211 لسنة 1990

في شأن شروط وإجراءات الترخيص بإقامة المباني والمنشآت في الحالات المستثناة المنصوص عليها في المادة 152 من قانون الزراعة معدلاً بالقانون رقم 116 لسنة 1983.

قرر:

المادة 1. يحظر إقامة المباني أو المنشآت في الأراضي الزراعية أو اتخاذ إجراءات في شأن تقسيم هذه الأراضي لإقامة مبان عليها وذلك وفقاً لحكم المادة 152 من قانون الزراعة المشار إليه.

ويقصد بالأراضي الزراعية في تطبيق أحكام هذا القرار الأراضي المزروعة بالفعل وما عليها من منافع (كالأجران والمخازن والحظائر وغيرها) سواء كانت داخل الزمام أو خارجه وأياً كانت طريقة ريها أو صرفها أو الضريبة المفروضة عليها سواء كانت مدرجة في بطاقة حيازة زراعة الأراضي البور القابلة للزراعة.

المادة 2. يكون الترخيص بإقامة المباني أو المنشآت في الأراضي الزراعية وما في حكمها وكذلك في اتخاذ إجراءات تقسيمها في الحالات المستثناة المنصوص عليها في المادة 153 من قانون الزراعة المشار إليه وفقاً للشروط والإجراءات المبينة في هذا القرار (الوقائع المصرية، العدد 89 في 14 نيسان/أبريل 1990).

من الملاحظ إنه عند النظر إلى الإطار التشريعي للمشكلات أو المخالفات المترتبة على إهدار الأرض الزراعية سواء من خلال التبوير أو التجريف أو البناء على الأرض الزراعية وجود ملاحظته تبدو من وجهة نظرنا على درجة كبيرة من الأهمية وهي أنه وعلى الرغم من عدم وجود إطار تشريعي واضح الملامح مثل التعديل الذي تم إضافته لقانون الزراعة رقم 53 لسنة 1966 بموجب القانون 59 لسنة 1973 (أنظر الإطار رقم 7) والذي تم بموجبه تغليظ العقوبة الواقعة على مرتكب المخالفات على الأرض الزراعية والتي وصلت إلى السجن والغرامة، لكل من يرتكب ما من شأنه أي فعل أو الامتناع عن أي عمل من شأنه تبوير الأرض الزراعية أو المساس بخصوبتها (راجع الإطار رقم 7)

إلا انه يلاحظ أنه وبدءاً من عام 1973 وحتى النصف الأول من التسعينات من القرن الماضي زيادة حدة الإهدار في الأرض الزراعية، فبعد أن كانت جملة ما تم إهداره منذ الخمسينات وحتى عام 1973 يصل إلى 211 ألف فدان، ثم زادت إلى 319 ألف فدان حتى عام 1981.

جدول رقم 15: فاقد الأرض الزراعية في أغراض النمو الحضري والاستخدامات الأخرى خلال الفترة من 1952 وحتى 2004 بالآلاف فدان

السنوات	فاقد النمو الحضري
1970-1952	192
1981-1971	319
2002-1982	1.000

المصدر: المجالس القومية المتخصصة، الدورة الثالثة والعشرون، 2002-2003.

(راجع الجدول رقم 15) ووصل الأمر إلى أنه وفي الفترة من 1981 وحتى 1984 أي في ثلاث سنوات فقط تم فقد 262 ألف فدان أي ما يقرب من ضعف ما فقدته مصر منذ بداية الخمسينات من القرن الماضي وحتى عام 1970 (راجع الجدول رقم 15).

وتواصل الفقد في الأرض الزراعية إلى أن وصل إلى مليون و200 ألف فدان في الفترة من عام 1984 إلى 2004 وذلك على الرغم من صدور أمر نائب الحاكم العسكري رقم 1 لسنة 1996 وحتى تاريخ وقف العمل به في عام 2004، والذي شدد من عقوبة السجن التي وصلت إلى مدة لا تقل عن سنتين ولا تزيد عن خمس سنوات لكل من يرتكب أي فعل من شأنه إهدار الأرض الزراعية فضلاً عن عقوبة مصادرة الأدوات والمعدات المستخدمة في عمليات تجريف وإهدار الأرض (راجع الجدول رقم 15 والإطار رقم 7).

كما يجدر الإشارة إلى ما شهدته الفترة الخاصة بصدور أمر الحاكم العسكري وحتى تاريخ إلغائه إلى أن جملة المخالفات وحالات التعدي على الأرض الزراعية قد بلغت 409.855 حالة⁹⁹ الأمر الذي يكشف عن عمق أزمة تدهور الأرض الزراعية على الرغم من التشديد في

⁹⁹ قضية الاعتداءات العمرانية وتآكل الأرض الزراعية سياسات فعالة على المدى القصير، المجالس القومية المتخصصة، الدورة الثالثة والعشرون، 2003/2002، ص241.

العقوبات الواردة على تلك المخالفات.

وإذا كان الغرض الذي دفع السلطات إلى إصدار الأمر العسكري رقم 1 لسنة 1996 وضع العديد من المحظورات على المالك أو الحائز أو أي منتفع بالأرض الزراعية من أي تصرفات يمكن أن تؤدي إلى تدهور الأرض الزراعية.

إلا أنه وعلى الرغم من ذلك فقد تم إلغاء أمر الحاكم العسكري فيما يتعلق بالتعدي على الأرض الزراعية بدعوى أنه قرار استثنائي ولا يتوافق مع مبادئ الديمقراطية والعدالة القانونية! الأمر الذي يضع العديد من علامات الاستفهام حول الأسباب التي دعت السلطات القائمة إلى إصدار أمر الحاكم العسكري بدعوى وقف الانتهاكات التي تتعرض لها الأرض الزراعية ثم وبعد أقل من عشر سنوات تأتي ذات السلطات القائمة بإلغاء أمر الحاكم العسكري دون فهم الأسباب التي دعت لإصداره ثم إلغائه لاحقاً، وإن كان الأمر يشير إلى عمق العشوائية فيما يتعلق بالتشريعات التي تحكم إدارة الموارد ومنها الأرض الزراعية في مصر.

في السياق ذاته فإن التشديد على حظر اتخاذ إجراءات بشأن الأنشطة المتعلقة بتقسيم الأرض الزراعية بغرض إقامة مبان عليها أو أي منشآت، وفي تصورنا أن قيام مثل هذه المكاتب أو الشركات الخاصة بتقسيم الأراضي والتي برزت مع النصف الثاني من سبعينيات القرن الماضي كان لها أبرز الأثر في تدمير الأرض الزراعية، إلى الدرجة التي انمحت معها الأراضي الزراعية من قري ومدن كاملة (راجع الجدول رقم 23).

يضاف إلى ما سبق، التراخي الواضح من قبل الجهات المختصة والمتمثلة في الوزارات السيادية مثل وزارة الزراعة، والإسكان والتعمير، وقبل ذلك رئاسة مجلس الوزراء والتي أعطاها القانون سواء القانون رقم 59 لسنة 1973 أو القانون رقم 116 لسنة 1983 بعض الاستثناءات المتعلقة بالاشتراطات الخاصة بالبناء على الأرض الزراعية.

وفي هذا الصدد تشير دراسة للمجالس القومية المتخصصة أنه على الرغم من صدور أمر الحاكم العسكري فقد استمرت الاستثناءات في التصاريح والتعدييات على الأرض الزراعية ، وأن عملية المنع والحظر دون تقديم بديل واضح وعملي قد أدت إلى خلق عداوات بين الأهالي والدولة وفتح مجالاً واسعاً للفساد

والإفساد¹⁰⁰ وعلى الرغم من التعديل الوارد بنص القانون رقم 2 لسنة 1985 والذي تم بمقتضاه تقليل المدة التي يحظر فيها على المنتفع ترك الأرض الزراعية بدون زراعة لمدة سنة بدلاً من سنتين مثلما كان الحال في نص المادة 151 من قانون 116 لسنة 1983 إلا أن ذلك لم يمنع من تدهور واقع الأرض الزراعية في الريف المصري (راجع الجدول رقم 15).

2.1.3.2 انسداد آفاق التنمية الحضرية وضعف التنمية الريفية

لا زال قطاع الزراعة يستوعب النسبة الغالبة من القوي العاملة في مصر وبخاصة من العاملين في قطاع الزراعة حيث نجد تزايد الوزن النسبي لتلك النوعية من العمالة والتي كانت تقدر بـ 5.4 مليون عامل¹⁰¹ وذلك في الإحصاء الوارد بالكتاب السنوي عام 2003، إلا أنه ووفقاً لبحث العمالة بالعينة لعام 2005 فإنه يشير إلى أن جملة العاملين في قطاع الزراعة والصيد يبلغ 6 مليون مشغول¹⁰² وعند النظر إلى العمالة الزراعية في الريف المصري في علاقتها بالحيازة الزراعية سوف نجد أنها تنقسم إلى عمالة بأجر نقدي ويندرج في إطارها العمالة الزراعية الدائمة والتي تتقاضى أجر وأخرى بدون أجر وتشتمل هذه النوعية من العمالة على الأفراد العاملين في حيازات أسرهم سواء أكانت عمالة مؤقتة أو دائمة، ومنهم من يعملون بشكل دائم أو لبعض الوقت وإذا ما تناولنا هذه النوعية من العمالة التي بدون أجر في قطاع الزراعة سوف نجد أن أعدادهم في عام 2000 قد بلغت ما يزيد عن 12 مليون عامل زراعي بما في ذلك العمالة الدائمة والمؤقتة وذلك بزيادة قدرها 39% عن عام 1990-1989.¹⁰³

الأمر الذي يشير إلى أن الزراعة لا زالت هي القطاع الذي يستوعب الجانب الأكبر من العمالة في الريف المصري، وأن عدم قدرة القطاعات الأخرى وبخاصة قطاع الصناعة على استيعاب فائض العمالة في الريف المصري من ناحية أو تصنيع الزراعة المصرية فإن هذه المشكلة تدفع باتجاهين لهما تأثيرهما البالغ على تدهور الأرض الزراعية، حيث إن تكديس السكان في الريف

¹⁰⁰ قضية الاعتداءات العمرانية وتآكل الأرض الزراعية سياسات فعالة على المدى القصير، مرجع سابق، ص 240.

¹⁰¹ الكتاب الإحصائي السنوي، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، 2003.

¹⁰² بحث العمالة بالعينة، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، 2005.

¹⁰³ التعداد الزراعي لعام 2000/1999، وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي، 2000.

المصري يؤدي إلى تآكل الرقعة الزراعية من ناحية بسبب السكن، إضافة إلى الهجرة الداخلية من الريف إلى أطراف المدن التي تدفع أيضا بتدهور الرقعة الزراعية من ناحية أخرى بسبب بروز العشوائيات السكنية.

3.1.3.2 ضعف فرص الفلاحين في الوصول للأرض الزراعية في الأراضي الجديدة

من بين المشكلات التي تعد أحد المداخل في مشكلة السكن في الريف المصري هي ما يتعلق بضعف الوصول للأراضي الزراعية أمام الفلاحين وبخاصة فقراء وصغار الفلاحين في الريف المصري في ظل حالات الطرد المتصل والمستمر للفلاحين من الأراضي الزراعية القديمة والتي عادة ما تكون مصحوبة بتطمينات من الحكومات المتصلة بتعويض الفلاحين الذين يطردون من الأرض بأحقيتهم في الأراضي الصحراوية الجديدة وكان آخر تلك الدعايات التي جرى الترويج لها في تسليم الفلاحين الذين يغادرون أراضيهم تطبيقات القانون 96 لسنة 1992 وعلى الرغم من الآمال العريضة التي توقعها الفلاحون في هذا الصدد بتعويضهم عن أرضهم التي غادروها ولكن سرعان ما كشف الواقع تبخر تلك الآمال، ومن ثم ظل الفلاحون الذين طردوا من أراضيهم مكدمسين في الوادي الزراعي الضيق يمارسون فيه أعمالهم وقيمون عليه سكناهم وذلك في إطار السياسات التي تصر على حصرهم في نطاق ضيق لا يبرحونه.

وعلى الرغم من التزايد المتصل في مساحة الأراضي الجديدة التي يتم استصلاحها في مصر التي تبلغ 3.217 ألف فدان وذلك على مدار الفترة من عام 1953 وحتى عام 2003¹⁰⁴ وذلك بنسبة 36% من إجمالي الحيازة الزراعية، إلا أن نصيب فقراء وصغار الفلاحين ظل محدوداً للغاية والذي يمكن التعرف عليه من خلال قراءة الحيازة الزراعية في الأراضي الجديدة. حيث نجد أنه وعند النظر لفئات الحيازة من زاوية فقراء وصغار الفلاحين بالأراضي الجديدة والذين نجدهم يندرجون ضمن فئة خمسة أفدنة فأقل سوف نجد أن جملة أعداد الحائزين لخمسة أفدنة فأقل بأراضي الأملاك الأميرية وهيئة التعمير تصل نسبتهم إلى 77.6% وعلى الرغم من هذه الزيادة العددية إلا أننا نجدهم لا يحوزون سوى على 26% من جملة المساحة الزراعية (راجع الجدول 16).

¹⁰⁴ النشرة السنوية لاستصلاح الأراضي، 2003/2002، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء.

وبينما نجد أن من يحوزون على عشرين فداناً فأكثر لا تتجاوز نسبتهم الـ 6,3% نجدهم يحوزون على مساحة من الأراضي الزراعية تصل نسبتها 55% من جملة الأراضي الجديدة ضمن نطاق أراضي الأملاك الأميرية، وهيئة التعمير (راجع الجدول رقم 16).

الأمر الذي يبرز درجة عالية من التفاوت في الوصول للأراضي الجديدة لصالح كبار وأغنياء المزارعين بتلك النوعية من الأراضي.

جدول رقم 16: إجمالي أعداد الحيازة الزراعية والمساحة وفقاً لفئات الحيازة (أملاك + تعمير)

فئات الحيازة	أعداد الحيازة	مساحة الحيازة بالفدان
خمسة أفدنة فأقل	189.167	564.845
عشرين فداناً فأكثر	15.278	1.191.076
جملة أعداد الحائزين والمساحة الزراعية للأراضي الجديدة	243.718	217.629

المصدر: الجدول تم إعداده بمعرفة محرر الدراسة من واقع التعداد الزراعي للأراضي الجديدة، وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي، 1999-2000.

4.2.3.2 تعميق التفاوت الاجتماعي بين الفلاحين في الأراضي القديمة

تتسم الحيازة الزراعية على مدار الفترة الممتدة من العام 1939 وحتى العام 2000 بدرجة كبيرة من التفتت والتفرم وذلك على الرغم من صدور العديد من القوانين التي استهدفت تركيز الملكية والإقلال من درجة التفتت الحيازي، كان آخرها القانون 96 لسنة 1992، ولكن واقع الحال كان مخيباً للافتراضات التي ادعى القانون العمل على تحقيقها.

جدول رقم 17: يوضح أعداد الحيازات الزراعية ومساحتها وفقاً لفئة الحيازة لعام 1950

فئة الحيازة	عدد الحيازات	مساحة الحيازة	النسبة المئوية لكل فئة %
أقل من فدان	214.334	111.774	2
من فدان لأقل من فدانين	248.336	335.697	6
من 2 لأقل من 3	161.658	373.951	6
من 3 لأقل من 4	99.132	328.708	5
من 4 لأقل من 5	63.330	272.687	4
من 5 لأقل من 10	122.356	818.382	13
من 10 لأقل من 20	52.517	705.331	12
من 20 لأقل من 50	26.468	792.082	13
من 50 لأقل من 100	8.372	579.053	9
من 100 لأقل من 200	4.075	562.943	9
من 200 لأقل من 500	1.883	556.218	9
500 فأكثر	562	707.098	12
الإجمالي	1.003.023	6.143.924	100

المصدر: تم إعداد هذا الجدول بمعرفة محرر الدراسة من واقع التعداد الزراعي لعام 1950.

الأمر الذي يعطي دلالة على أن واقع الحيازة الزراعية قد ظل وعلى مدار ما يزيد على النصف قرن على حاله من التفتت والتقزم إلا من تغيرات لا تعد جوهرية فيما يتعلق بما نحن بصدد دراسته، فإذا ما نظرنا إلى واقع الحيازة الزراعية فسوف نجد أن واقع تلك الحيازة في العام 1950 قد شهد درجة كبيرة في التفاوت بين أعداد الحائزين ونصيبهم من جملة الحيازة الزراعية حيث نجد أن 21% من جملة الحائزين لأقل من فدان يحوزون على 2% فقط من جملة مساحة الحيازة الزراعية، في الوقت ذاته نلاحظ وجود 72% من جملة الحائزين والذين يندرجون ضمن فئة أقل من خمسة أفدنة يحوزون على 23% فقط من جملة الحيازة الزراعية، هذا في الوقت الذي يحوز فيه أقل من 0,2% على 21% من جملة الحيازة ويقعون ضمن فئة الحيازة من 200 فدان لأقل من 500 فدان، و 500 فدان فأكثر، حيث يحوزون على 1.263.316 فدان (راجع الجدول رقم 17).

هذا في الوقت الذي شهدت فيه الفترة من 1952 حتى 1975 تنامياً في الوزن النسبي لفئات الحيازة الأقل من خمسة أفدنة، ففي العام 1961 نجد أعداد الحائزين الذين يندرجون ضمن فئات الحيازة التي تقل عن خمسة أفدنة قد زادت إلى 84,1% وبمساحة إجمالية تبلغ 37,8% من جملة المساحة الزراعية¹⁰⁵ واستمرت هذه الزيادة في عام 1975 حيث بلغت أعداد الحائزين لأقل من خمسة أفدنة إلى 92,4% وبمساحة بلغت 66% من إجمالي المساحة الزراعية آنذاك¹⁰⁶ هذا في الوقت الذي نجد فيه تراجعاً في أعداد من يحوزون 50 فدان فأكثر من 0,6% في العام 1961 ولكن بمساحة تصل إلى 1.335.800 فدان،¹⁰⁷ بينما بلغت أعدادهم 0,1% في عام 1975، وبمساحة إجمالية تزيد عن المليون فدان.¹⁰⁸

وعند النظر إلى الحيازة الزراعية في عام 2000 سوف نجد أن أعداد الحائزين قد بلغوا 4.541.884 حائزاً وذلك بمقدار يزيد عن المليون حائز مقارنة بالعام 89-1990، وبمساحة بلغت 8.928.535 فداناً وذلك بزيادة قدرها تصل إلى 14% مقارنة بالعام 1989-1990.¹⁰⁹

وإذا كانت هناك من زيادة في مساحة الرقعة الزراعية في العام 1999-2000 عنه في الفترة السابقة عليه فإن هذا معناه أنه تم إضافة الأراضي المستصلحة إلى الأراضي القديمة بمقدار تلك الزيادة هذا في الوقت الذي يتم فيه استقطاع مساحات ليست بالهينة في أراضي الوادي والدلتا أو ما يعرف بالأراضي القديمة التي تستوعب الجانب الأكبر من أعداد الفلاحين في الريف المصري .

وتعد محافظة الجيزة مثلاً حياً في هذا الشأن فيما يتعلق بالصورة الكلية لتغيرات الحيازة الزراعية في الريف المصري حيث كانت المساحة الزراعية بالمحافظة تبلغ 257.414 فدان وذلك في تعداد 1990، إلا أن وزارة الزراعة وفي إحصائها الخاص بعام 2000، قد زادت هذه المساحة المنزرعة إلى 402.429 فدان وذلك بزيادة تصل إلى ما يزيد عن 156% عن المساحة الواردة في تعداد عام 1989-1990، وتأتي هذه الزيادة من خلال إضافة

¹⁰⁵ راجع التعداد الزراعي عام 1961.

¹⁰⁶ التعداد الزراعي عن العام 1975.

¹⁰⁷ راجع التعداد الزراعي عام 1961.

¹⁰⁸ التعداد الزراعي عن العام 1975.

¹⁰⁹ النسب الواردة تم إعدادها بمعرفة محرر الدراسة من واقع التعداد الزراعي السابع.

المساحة المستصلحة من الأراضي الجديدة إلى الأراضي القديمة في الوقت الذي لا تظهر فيه الأرقام الواردة بالمحافظة مقدار الفقد في الأراضي القديمة¹¹⁰ وإذا ما نظرنا إلى نصيب الفرد من الأراضي الزراعية في المحافظة فسنجد على درجة كبيرة من التضاؤل فعلى سبيل المثال نجد أن نصيب الفرد في قسم الوراق على سبيل المثال لا يتجاوز الـ 0.2 قيراط¹¹¹ الأمر الذي يعطي دلالة قوية على مدى الإهدار لمساحة الرقعة الزراعية في أراضي الوادي والدلتا.

ولا يقف الأمر عند حدود الفقد في الرقعة الزراعية بل يمتد إلى التجريف الاجتماعي أيضاً حيث نجد أن أولى الفئات التي أضيرت من تطبيق قانون العلاقة الإيجارية هم الفلاحون الذين كانوا يحوزون أرضاً بالإيجار فقط وتقع ضمن فئات الحيازة التي تقل عن خمسة أفدنة والذين تحولوا إلى عمالة زراعية وصاروا لا يملكون أرضاً على الإطلاق ولا يستطيعون الوصول إلى الأرض الزراعية وهذه الفئة تقع ضمن فقراء وصغار الفلاحين كما تقع ضمن دائرة الفقر المدقع، ومن الملاحظ في هذا الصدد ضخامة أعدادهم حيث يمثلون 821.188 حائزاً كما أسلفنا القول ويعولون ما يزيد عن أربعة ملايين فرد إذا ما سلمنا أن متوسط أفراد الأسرة في الريف المصري هو خمسة أفراد، وفقاً لما جاء بالكتاب السنوي لعام 2000.¹¹²

في الوقت ذاته، فإنه في الوقت الذي زادت فيه أعداد الحائزين في فئة الأقل من فدان لأقل من خمسة أفدنة إلى ما يزيد عن ثلاثة أرباع المليون (772.950 حائزاً) نجد أن ما يحوزونه من مساحة يبلغ 527.223 فداناً، وهو ما يشير إلى المزيد من تقزم الحيازة الزراعية بالنسبة للواقعين ضمن نطاق هذه الفئة وهم الذين يشكلون فقراء وصغار الفلاحين.¹¹³

وإذا ما نظرنا إلى كبار المزارعين فسوف نجد أن تحرير العلاقة الإيجارية قد حقق لهم أكبر استفادة ممكنة حيث زادت أعداد الحائزين لمائة فدان فأكثر إلى حوالي 66% في العام 1999-2000 مقارنة بالعام 1989-1990.¹¹⁴

¹¹⁰ التعداد الزراعي لمحافظة الجيزة، وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي، 2000/1999.

¹¹¹ المرجع السابق.

¹¹² حدد الكتاب السنوي الصادر عن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء متوسط أفراد الأسرة في الريف المصري بخمسة أفراد.

التعداد الزراعي السابع، وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي.

¹¹³ النسب الواردة تم استخلاصها بمعرفة محرر الدراسة من واقع التعداد الزراعي السابع، وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي.

¹¹⁴ المصدر السابق.

2.3.2 الانتهاكات المتعلقة بالبناء على الأرض الزراعية

لا يمكن لنا تناول كافة الانتهاكات التي تتعرض لها الأرض الزراعية في الريف المصري في إطار النطاق الزمني لهذه الدراسة ولكن نشير فقط لبعض حالات الانتهاكات (الخاصة بالسكن) التي يمكن أن تعطي بعض الملامح الخاصة بواقع هذه الانتهاكات والتي يكون ضحيتها عادة فقراء الريف المصري، وفي هذا الصدد نجد على سبيل المثال قيام محافظة الغربية بإزالة سكان العشش بمنطقة "الدفراويّة" بطنطا، وذلك دون توفير أية بدائل لهؤلاء السكان، حيث كان مجلس مدينة طنطا قد قام بإعداد حصر لسكان العشش الذي أسفر عن وجود 17 أسرة يصل عدد أفرادها 200 فرد، وقاموا بإزالة هذه العشش بعد أن وعدتهم المحافظة بتوفير شقق إيواء عاجل لهم، لكن سكان العشش فوجئوا بصور قرار الإزالة قبل تسليمهم شقق الإيواء التي سبق أن وعدتهم بها محافظة الغربية.¹¹⁵

وبتاريخ 17 أيلول/سبتمبر 2003 قامت إدارة تنفيذ الإزالات بمحافظة القليوبية وبصحبة عدد كبير من قوات الأمن من هدم منازل عدد من المواطنين وذلك بحجة مخالفته للأمر العسكري رقم 1 لسنة 1996 وقد تآثرت محتويات منازل هؤلاء المواطنين من أثاث وأجهزة كهربائية وملابس في العراء فضلاً عن افتراشهم العراء وتشريدتهم حول منازلهم المهدامة دون احترام لأدمية هؤلاء المواطنين ودون اعتبار لوجود أطفال صغار بحاجة إلى الرعاية والأمان داخل منازل أمنة فضلاً عن حرمانهم من الذهاب إلى مدارسهم إضافة إلى العجائز من النساء والرجال الذين هم في أشد الحاجة للرعاية الصحية، في الوقت ذاته لم تقم أجهزة المحافظة منذ البداية بمنع البناء وانتظرت حتى اكتمل البناء إلى ما بين ثلاث أو أربع طوابق.¹¹⁶

من ناحية أخرى أمر وكيل نيابة السنبلوين يوم 18 كانون الأول/ديسمبر 2002 بحبس 12 مزارعاً بقرية "ميت طريف" التابعة لمركز السنبلوين خمسة عشر يوماً أثناء قيامهم بقذف لؤادر الزراعة، وسيارات الشرطة أثناء تنفيذ قرارات الإزالة للبناء على الأرض الزراعية، حيث تم توجيه تهم التجمهر، ومقاومة السلطات، وكانت حملة مكونة من عدد من قوات الأمن، وشرطة المسطحات المائية، بمحافظة الدقهلية، قد توجهت لتلك القرية لتنفيذ لقرار الحاكم العسكري بمنع البناء على الأرض الزراعية، حيث قام الأهالي برشقها بالحجارة مما أسفر عن حدوث تلفيات لعدد سبعة لواري وسيارات شرطة.

¹¹⁵ جريدة الوفد 1 حزيران/يونيو 2003.

¹¹⁶ عبدالمولي إسماعيل، تقرير المساعدة القانونية لحقوق الإنسان في مصر، مرجع سابق، ص 224.

وفي مركز "دير بنجم" أحد مراكز محافظة الشرقية وتحديدًا في قرية "المجفف" وقعت أحداث هذه الحلقة "الميلودرامية" بعد أن قامت إحدى السيدات وتدعى "فاطمة" ببناء أربعة جدران فوق قطعة الأرض التي تملكها داخل كردون المباني بعد أن تركها زوجها من شهور وأطفالها دون سند أو عون وخيل إليها أنها قد حققت حلمها، إلا أن حظها العاثر قد أوقع في طريقها هذا الخفير النظامي، الذي أكد لها أن ما تقوم به من بناء مخالف للقانون وأنه يستطيع أن يتغاضى عن هذه المخالفة في مقابل 500 جنيه، ولأنها تتعامل بالفطرة فقد أعطته 300 جنيه، حتى يتم البناء ليحصل على باقي مبلغ الإتاوة أو الرشوة، وحينما انتهت "فاطمة" من بناء الجدران الأربعة طالبها الخفير بباقي المبلغ، اعتذرت لضيق ذات اليد... ثار وحطم أحد الجدران ثم قام بقذف "فاطمة" بحجر كبير في رأسها لتسقط مغشياً عليها، ظن الخفير أنها ماتت فأسرع إلى المركز بعد أن مزق ملابسه وادعى لرئيس المباحث بأنه أثناء تأدية عمله بمنع "فاطمة" من البناء على الأرض الزراعية، قامت هي وشقيقها "عاطف ومحمد" بالاعتداء عليه بالضرب ومزقوا ملابسه.. ليقوم رئيس المباحث والمعاون وبمباركة مأمور مركز دير بنجم ونائبه بقياده قوة من أفراد الشرطة، والتوجه إلى القرية حيث كان "عاطف ومحمد" يعملون في حقولهم ولم يعلموا عن واقعة اعتداء الخفير على شقيقتهم شيئاً وتم اقتيادهم بعد أن أوسعوهم ضرباً إلى سيارة الشرطة وقاموا أمام أهل القرية بهدم المنزل وبداخله والدتهم، ليبدأ الخط الدرامي للأحداث في التصاعد منذ تحول المجني عليهم إلى جناه، وكتبت المحاضر بحرفية عالية وأرغموا "فاطمة ومحمد وعاطف" على التوقيع عليها - بتهمة الاعتداء على الخفير أثناء تأدية عمله - وتم إحالتهم إلى النيابة التي أمرت بالإفراج عنهم بالضمان المالي التي قامت شقيقتهم شربات بدفعها، وظنت كما ظن الجميع أن الموضوع قد انتهى، ولكن تأتي الرياح بما لا تشتهي السفن، فقد تم الإفراج عن "فاطمة" وحدها أما "محمد وعاطف" فتم نقلهم إلى مديرية الأمن ثم إلى مركز الزقازيق وتم إصدار أمري اعتقال لهما تحت رقمي 2177 و21778 وقبل أيام من شهر رمضان المبارك، تم اعتقال عاطف محمد السعيد ومحمد محمد السعيد وتم نقلهم إلى غياهب المعتقل ليتركوا خلفهم أمماً ضريرة وشقيقة تعول أطفالاً صغاراً وأخرى طالبة بجامعة الأزهر وزوجاتهم وأطفالهم الصغار.

ورغم تأكيد الشهود لواقعة الرشوة والاتهام المزيف من هذا الخفير في محاضر النيابة العامة، التي قررت استدعاء الخفير ورئيس المباحث ومعاونيه، وإحالة

"فاطمة" للكشف الطبي لبيان أصابتها.. إلا أن السؤال ما زال يبحث عن أجابه من الذي أباح لرئيس المباحث سلطة هدم منزل ومن أصدر القرار بإزالته.¹¹⁷

3.3.2 السيناريوهات المستقبلية لحجم تدهور الأرض الزراعية

هناك بعض المقترحات الحكومية للتغلب على مشكلة البناء على الأرض الزراعية منها ما يتعلق بنقل المناطق الصناعية مثل تلك الموجودة بالمحلة وشبرا الخيمة إلى المدن الجديدة، إضافة إلى الأحوزة العمرانية التي تنظر إلى استخدام المتخللات والجيوب الخاصة بالأراضي الزراعية، وتتعلق رؤية حكومة الحزب الوطني الحاكم في هذا الصدد من ضرورة السماح بالبناء على الأحوزة العمرانية.

إضافة إلى ما يذهب إليه البعض من ضرورة تفعيل القانون بتجريم البناء على الأرض وفي هذا السياق نحاول طرح عدد من السيناريوهات التي تتناول تدهور الأرض الزراعية من زوايا مختلفة وتطرح تصورها الخاص للتعامل مع هذه الأزمة.

أطار رقم 8 الظهير الصحراوي

يتحدد الظهير الصحراوي وفقا للقانون 143 لسنة 1981 بأنه يتحدد بعمق لا يزيد عن 2 كم من نهاية الأراضي الزراعية إلى الصحراء، وهي المسافة التي نص عليها أيضا قانون الإدارة المحلية 43 لسنة 1979 وهذه المساحة تعتبر جزءا من زمام الوحدة المحلية ومن ثم يمكن مد المرافق إليها بواسطة الوحدة المحلية التابعة لها .

هناك 16 محافظة في مصر لها ظهير صحراوي هذا خلاف مناطق براري في شمال الدلتا يمكن استغلالها كظهير وهي محافظات الدقهلية، دمياط، كفر الشيخ، وتضم هذه المحافظات 93 مركزا له ظهير صحراوي بنسبة 63,3% من إجمالي مراكز هذه المحافظات وترتفع نسبة المراكز ذات الظهير الصحراوي في محافظات الصعيد لتصل إلى 100% من إجمالي مراكز المحافظات، وتنخفض في محافظات الدلتا لتصل إلى 50% (الحزب الوطني الديمقراطي، الحفاظ على الأرض الزراعية وإدارة النمو العمراني).

¹¹⁷ صابر السيسى، المرصد المدني، العدد السادس، 8 تشرين الثاني/نوفمبر 2003، جمعية المساعدة القانونية لحقوق الإنسان.

ويكون التطبيق العملي لفكرة الظهير الصحراوي من خلال دراسة القرى التي لها ظهير صحراوي مباشر وتبلغ نسبة القرى التي لها ظهير صحراوي مباشر حوالي 18% تقريبا وتبلغ نسبة الحجم الحالي لسكان القرى ذات الظهير الصحراوي المباشر حوالي 16% من إجمالي السكان في الريف، ولكن الظهير الصحراوي لن يحقق نفعاً وبخاصة إذا كانت هذه القرى تفتقد إلى المقومات التنموية

السيناريو الأول: تدهور الأرض الزراعية وفقاً لبعض التقارير الدولية

يقوم هذا السيناريو على الأخذ بالتقدير الذي يقول أن سكان مصر في عام 2020 سوف يصل إلى 93,21 مليون نسمة، كما يذهب هذا السيناريو إلى الأخذ بالنسب التي وردت بتقرير هيئة الأمم المتحدة، برنامج الموئل (UN Habitat) عن التحضر في حزيران/يونيو من عام 2001 وهي 52% للتحضر، 48% للريف، وذلك بالنسبة للمجموع الكلي للسكان في مصر.

وبناء على هذه النسب فإن هذا السيناريو يذهب إلى أن عدد سكان الحضر سيصل إلى 48,47 مليون نسمة، أي 11,54 مليون أسرة وذلك بواقع 4,2 فرد للأسرة الواحدة، في حين سيصل عدد سكان الريف إلى 44,74 مليون نسمة أي 9,73 مليون أسرة وذلك بواقع 4,6 فرد للأسرة الواحدة، كما ذهب هذا السيناريو إلى أن عدد السكان في مصر عام 2000 يصل إلى 64,4 مليون نسمة منهم 27,53 مليون نسمة بالحضر، أي 6,257 مليون أسرة (بواقع 4,4 فرد للأسرة الواحدة)، و36,93 مليون نسمة بالريف أي 7,694 مليون أسرة (بواقع 4,8 فرد للأسرة الواحدة).

وبذلك يتضح وفقاً لهذا السيناريو—أن الزيادة السكانية في الريف بين عامي 2000 و 2020 ستصل إلى 7,81 مليون نسمة والزيادة في عدد الأسر ستصل إلى 2,04 مليون أسرة ويقابل عدد الأسر عدد مشابه من الوحدات السكنية التي يلزم توفيرها للأسر الجديدة.

ويذهب هذا السيناريو إلى أن القدرة الاستيعابية الكلية للقرى بما في ذلك سكانها الحاليون قد قدرت بنحو 39,7 مليون نسمة أي أن القرى الحالية يمكن أن تستوعب ما يقرب من 2,77 مليون نسمة من الزيادة السكانية الريفية بجانب

سكانها الحاليين وبذلك يصير الفائض السكاني حوالي 5,04 مليون نسمة¹¹⁸ يحتاجون إلى سكن مما سيمثل عبئاً على الأرض الزراعية، وإحداث المزيد من التدهور إذا لم تكن هناك بدائل أخرى.

السيناريو الثاني: الحيز العمراني كأحد البدائل المقترحة

يذهب هذا السيناريو إلى أن الظهير الصحراوي يمكن أن يستوعب حتى 2020، ما يقرب 6 مليون نسمة، والمدن الجديدة 4,5 مليون نسمة، وأراضي الاستصلاح 2 مليون نسمة، والإحلال والتكثيف والمتخللات مليون نسمة إضافة إلى نصف مليون نسمة داخل المدن، ومن ثم يمكن استيعاب ما مقداره 14 مليون نسمة من حجم الزيادة المتوقعة في سكان مصر عام 2020، والتي يقدرها المركز الديموجرافي بحوالي 26 مليون نسمة من جملة 96 مليون نسمة عام 2020، ومن ثم يتبقى اثني عشر مليون نسمة لا مفر من قبول الأمر الواقع من خلال استيعاب احتياجاتهم للأراضي والخدمات والمرافق على الأرض الزراعية سواء خطط لهم أو تم تنظيمهم أو تركوا للنمو العشوائي، وباستقراء الخبرة التاريخية - وفقاً لرؤية الحزب الوطني - وتحليل المسارات التي هي على الأرض الزراعية فإن هؤلاء الاثنى عشر مليون نسمة يمكن أن يؤدي إلى هدر كبير في الأراضي يفوق الـ 500 ألف فدان، أما في حالة استغلال المتخللات بها فإنه يمكن الحفاظ على ما لا يقل عن أربعة أخماس هذه المساحة الزراعية من التآكل، وتتطلق رؤية الحزب الوطني في هذا الإطار من خلال تهذيب الجيوب الزراعية الحالية خارج كردون 1981 وحيز 1985 الأمر الذي يتيح 100 ألف فدان حتى عام 2020 وهي المساحات التي في جميع الأحوال سيتم استهلاكها في حالة بقاء الأوضاع الحالية على حالها، بالإضافة إلى آلاف الأفدنة الأخرى التي قد تصل إلى 500 ألف فدان¹¹⁹ وبناء عليه فإن تعظيم اللامركزية الإدارية عن طريق تعديل قانون الإدارة المحلية بحيث يسمح بإعطاء سلطات أكبر للمحافظين خاصة فيما يتعلق بتحديد الأحوزة العمرانية للمدن والقرى وتحصيل رسوم مقابل تحسين الأراضي التي تدخل ضمن نطاق الحيز العمراني الجديد وكذلك إعطائهم سلطة اعتماد إصدار المخططات العمرانية داخل نطاق محافظتهم سوف يؤدي إلى تعميق تدهور الأرض الزراعية إلى مساحات قد تفوق ما هو مطروح ضمن إطار هذا السيناريو.

¹¹⁸ راجع دراسة القرية والتنمية العمرانية، المجالس القومية المتخصصة، الدورة الثانية والعشرون، 2002./2001

¹¹⁹ الحزب الوطني الديمقراطي، الحفاظ على الأرض الزراعية وإدارة النمو العمراني، ص 18 و19.

السيناريو الثالث: توقعاتنا حول تدهور الأرض الزراعية

ننطلق في هذا السيناريو إلى أن سكان مصر في عام 2020 سوف يصل إلى 96 مليون نسمة منهم 57,6 مليون نسمة في الريف المصري انطلاقاً من الزيادة المتوقعة في معدلات سكان الريف والتي يتوقع أن تصل إلى 60% كما جرت الإشارة سالفاً، وسيكون عدد الأسر في الريف يزيد قليلاً عن 12,522 مليون أسرة، وإذا كان ما تم فقده من الأرض الزراعية حتى عام 2004 ما قيمته 2.5 مليون فدان من الأرض الزراعية، فإنه ووفقاً لتقديرات المجالس القومية المتخصصة الواردة بالسيناريو الأول فإن القدرة الاستيعابية الكلية للقرى يمكنها أن تستوعب 39,7 مليون نسمة، فإن هذا معناه أنه وفقاً لجملة سكان مصر في عام 2006 فإن الأرض الزراعية لم تعد قادرة على استيعاب أي زيادة سكانية بل إن هناك زيادة حالية تصل إلى ما يزيد عن الـ 100 ألف نسمة وذلك وفقاً لأجمالي عدد السكان في عام 2004 الذي يبلغ 68,65 مليون نسمة منهم 39,8 مليون يقطنون الريف.

أما في عام 2020 فإن الفائض السكاني في الريف سوف يصبح 18 مليون نسمة، الأمر الذي يعني أنه إذا لم يتم وضع حلول عاجلة لتلك الزيادة السكانية المتوقعة بالريف في عام 2020 فإن هناك فقدان للأرض الزراعية سوف يصل إلى 120 ألف فدان.

إطار رقم 9 التوقعات بمستويات فقدان الأرض الزراعية في عام 2020

من المتوقع أن تفقد مصر من أراضيها الزراعية عام 2020 إذا ما أستر الحال على ما هو عليه وفقاً لأفضل السيناريوهات تفأولاً 33.600 فدان، ووفقاً لسيناريو آخر 120 ألف فدان، في حين تتطرق رؤية الحزب الوطني في التصدي لمشكلة إهدار الأرض الزراعية بأنه يجب التضحية بـ 100 ألف فدان من الأرض الزراعية عام 2020 وذلك لاستيعاب الزيادة السكانية المتوقعة في 2020.



إذا كنا نلوم الأهالي فلماذا لا تكون الحكومة قدوة؟
ففي حين تطالب الحكومات بعدم التعدي نجد الحكومة تتعدى بالفعل على الأراضي الزراعية
وتعطي مبررا للأهالي على ذلك ليس فقط لبناء المساكن إنما تعديها لبناء مصانع على
أراضي زراعية أيضًا.

الصورة والتعليق للمهندس نبيل محيسن.

4.2 السكن الإداري

1.4.2 السكن الإداري في إطار المواثيق الدولية لحقوق الإنسان

تتص العديد من الصكوك الدولية الخاصة بالحق في السكن الملائم (انظر الملحق الخاصة بالصكوك الدولية)، حيث تناول أكثر مما يقرب من 12 نصا تبنتها دول الأمم المتحدة، منها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام 1948 المادة 25، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المادة 11، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري المادة 5، هـ ، (3).

ورغم الاهتمام والاعتراف بالحق في السكن الملائم في الصكوك الدولية، إلا أنه ليس هناك إشارة ضمن تلك النصوص إلى سكن العمال، ما عدا ما أشارت إليه توصية منظمة العمل الدولية رقم 115 بشأن إسكان العمال الصادرة في عام 1961. حيث أقرت ديباجة التوصية على ضرورة أن: "يكون من أهداف السياسة الوطنية (لإسكان) تشجيع بناء المساكن وما يرتبط بها من تسهيلات محلية، في إطار سياسة الإسكان العامة، بغية ضمان توفير إسكان لائق ومناسب وبيئة معيشية ملائمة لكل العمال وأسرهم ويولي قدراً من الأولوية لمن يعانون حاجة ملحة".

ويعد النص السابق هو النص الوحيد في المواثيق والمعاهدات الدولية التي تؤكد على أهمية توفير سكن مناسب وملائم للعاملين وأسرهم.

وبالنظر إلى وضع العاملين المطالبين بإخلاء سكنهم بعد انتهاء علاقة العمل دون توفير البديل الذي يوفر لهم الأمان ولأسرهم، فنحن بالتالي أمام عملية إخلاء المساكن بالإكراه للعاملين، لذا سوف نعالج هذه القضية في هذا الإطار.

ومن الأهمية هنا أن نتناول ما تضمنه التعليق العام رقم 7 الصادر من اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية تحت عنوان "حالات إخلاء المساكن بالإكراه".¹²⁰

ويعد التعليق العام بمثابة التفسير القانوني الرسمي للمواد الواردة بالعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والصادر عن لجنة الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان، والمكونة من خبراء مستقلين مسؤولين عن تفسير

¹²⁰ صادر في الدورة السادسة عشرة. 1997.

ومتابعة تنفيذ أحكام العهد،¹²¹ وتعد التفسيرات القانونية التي تقدمها اللجنة ملزمة للحقوق الواردة في العهد الدولي.

ويؤكد التعليق العام رقم 7 على أن عبارة "إخلاء المساكن بالإكراه" المستخدمة في هذا التعليق العام تعرف بأنها نقل الأفراد والأسر بشكل دائم أو مؤقت وضد مشيئتهم، من البيوت أو الأراضي التي يشغلونها، دون إتاحة سبل مناسبة من الحماية القانونية أو غيرها من أنواع الحماية أو إتاحة إمكانية الحصول عليها.

كما يؤكد التعليق على أنه "في حالة تعذر تفادي عمليات الإخلاء، ضمان توفير حلول بديلة ملائمة بحسب الاقتضاء"، كما تضمن التعليق في فقرته رقم 16 على "ينبغي ألا تسفر عمليات الإخلاء عن تشريد الأفراد أو تعرضهم لانتهاك حقوق أخرى من حقوق الإنسان، وفي حالة عجز المتضررين عن تلبية احتياجاتهم بأنفسهم، على الدولة الطرف أن تتخذ كل التدابير المناسبة، بأقصى ما هو متاح لها من موارد، لضمان توفير مسكن بديل ملائم لهم".

وبذلك فقد أورد التعليق العام رقم 7 مبدأين على درجة من الأهمية:

الأول: ما أكد عليه التعليق من أنه لا ينبغي أن تسفر عملية الإخلاء عن تشريد الأفراد.

الثاني: إلزام الدول الأطراف بتوفير سكن بديل ملائم وفقاً لما هو متاح لها من موارد، في حالة تعذر تفادي عمليات الإخلاء.

وعلى الرغم من أن الادعاء "بنقص الموارد" تستخدم عادة لتبرير عدم تلبية حقوق معينة، فإن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية قد شددت على أنه حتى في أوقات الانكماش الاقتصادي الحاد، والقيام بتدابير الإصلاح البنوي في الدولة، يمكن ويجب حماية أعضاء المجتمع المعرضين عن طريق اعتماد برامج مستهدفة منخفضة التكلفة نسبياً، أي أنه يجب على الدول أن تبرهن إجمالاً، أن التدابير المتخذة هي كافية لإعمال الحق في سكن مناسب لكل فرد في أقرب وقت ممكن باستخدام أقصى الموارد المتاحة.¹²²

¹²¹ لمزيد من التفاصيل أنظر: وثيقة الأمم المتحدة E/C.12/1990/4/REV.1، النظام الداخلي للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، اعتمدها اللجنة في دورتها الثالثة 1989. كما تتطوي الوثيقة على التعديلات التي اعتمدها اللجنة في دورتها الرابعة 1990 والثامنة 1993.

¹²² حق الإنسان في سكن مناسب، سلسلة صحيفة وقائع رقم 21 صادر عن مركز حقوق الإنسان بمكتب الأمم المتحدة جنيف، ص 18 وما بعدها.

كذلك دعا المقرر الخاص للجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات في تقريره المرحلي الثاني عام 1994 إلى "تبيد المفهوم الخاطئ الذي يعتبر نقص الموارد عائقا لإعمال الحق في السكن. ومن الأهمية أن نضع في حسابنا أن المبلغ المطلوب لتلبية احتياجات الإسكان وفقاً لمركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية يبلغ 75 مليار دولار أمريكي. وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى التقرير عن الحالة الاجتماعية في العالم في عام 1993 الذي يحلل في جملة أمور الإنفاق الحكومي الموجه إلى الإسكان في البلدان النامية والمتقدمة. وفي حين زاد الإنفاق الموجه إلى الإسكان في البلدان النامية زيادة طفيفة في عام 1990 بالمقارنة بعام 1980، ظلت النسبة الموجهة لهذا القطاع منخفضة بصفة عامة، إذ زادت من 2,94% في 1980 إلى 3,32% من مجموع الإنفاق الحكومي في عام 1990 أي ما يقرب من ضعف نسبة ما هو مخصص للإسكان، بينما استأثر قطاع التعليم بنحو 15 في المائة من الموارد العامة".¹²³

"ويبدو نقص الموارد حجة واهية في ضوء ما توصل إليه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في عام 1992 ومفادها إن من شأن تخفيض بمقدار 3 في المائة فقط من الإنفاق العسكري السنوي خلال التسعينيات أن يوفر بحلول عام 2000 مبلغ 1,2 ترليون دولار أمريكي في البلدان الصناعية، ومبلغ 279 مليار دولار في البلدان النامية".¹²⁴

وبالنظر إلى الإنفاق الحكومي في مصر، نجد أنه في تراجع كبير حيث اقتصرت مشاركة القطاع العام في بناء حوالي 120 ألف وحدة على مدار الفترة من 1981-1994، وبرغم انخفاض عدد ما أنشأته الحكومة ممثلة في القطاع العام فإنه يلاحظ أيضاً أن هناك انخفاضاً في عدد الوحدات التي تقيمها الحكومة، ففي الفترة من 1986-1990 (الخطة الخمسية الثانية) قام القطاع العام بإنشاء 52,6 ألف وحدة، وفي الفترة من 1991-1995 (الخطة الخمسية الثالثة) أنشأ القطاع العام 32,5 ألف وحدة بانخفاض قدره 20,1 ألف وحدة عما تم بناؤه في الخطة الخمسية الثانية. وفي الخطة الخمسية الرابعة 1996-2001 فإن المستهدف أن تقوم به الحكومة هو 30 ألف وحدة فقط، بانخفاض قدره 5,2 ألف وحدة عن الخطة الخمسية الثالثة، و22,6 ألف وحدة عن الخطة الخمسية الثانية مما يشكل تراجعاً كبيراً لدور الدولة في هذا المجال.¹²⁵

¹²³ راجندرسا شا المقرر الخاص للجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات، الحق في السكن الملائم، مركز حقوق الإنسان الأمم المتحدة سلسلة دراسات حقوق الإنسان 1996 ص 12.

¹²⁴ المرجع السابق، ص 12.

¹²⁵ تقرير المركز المصري لحقوق السكن للرد على التقرير الحكومي فيما يخص الحق في السكن.

ووفقاً لما أورده التعليق من مبادئ هامة، وبالنظر إلى تراجع الإنفاق الحكومي على الإسكان، نري أن السكن الإداري للعاملين إذا اعتبرنا أنه من الصعب تفادي عملية الإخلاء فيه، إلا أننا نري أيضاً ضرورة توفير حلول بديله والتزام الدولة بتوفير سكن بديل للعمال الذين انتهت خدمتهم.

2.4.2 التطور التشريعي المصري لقضية السكن الإداري

بدأ المشرع بتنظيم السكن الإداري بالقانون رقم 564 لسنة 1955، مروراً بالقانون رقم 46 لسنة 1962، إنتهاءً بالقانون رقم 49 لسنة 1977 في شأن تأجير وبيع الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر.

وخلال تلك الفترة أضاف المشرع العديد من التعديلات لتنظيم السكن الإداري للعمال، لذا سوف نتناول في الجزء الأول التشريعات السابقة على إصدار القانون رقم 49 لسنة 1977، أما الجزء الثاني فسوف نتناول فيه القانون رقم 49 لسنة 1977، وتعديله بالقانون رقم 136 لسنة 1981.

أولاً: ما قبل القانون رقم 49 لسنة 1977

بدأ صدور أول قانون يتناول فيه المشرع تنظيم علاقة العمال بالسكن الإداري عام 1955 بإصدار القانون رقم 564 بشأن عدم سريان أحكام القانون رقم 121 لسنة 1947 بإيجارات الأماكن على المساكن الحكومية المخصصة لبعض موظفي الحكومة وعمالها.¹²⁶

وقد نظم القانون السكن الإداري في 4 مواد، تناول في المادة الأولى منه عدم سريان أحكام القانون رقم 121 لسنة 1977 الذي ينظم العلاقة الإيجارية على المساكن الملحقة بالمرافق والمنشآت الحكومية، والمخصصة لسكني موظفي وعمال هذه المرافق.

ثم أحال في المادة الثانية تنظيم شروط قواعد انتفاع العمال والموظفين بهذه المساكن بإصدار قرار من الوزير المختص.

ونص في المادة الثالثة على "جواز إخراج المنتفع من المسكن بالطريق الإداري ولو كان شغله له سابقاً على العمل بهذا القانون وذلك إذا زال الغرض الذي من أجله أعطي السكن".

¹²⁶ في الوقائع المصرية في 19 تشرين الثاني/ نوفمبر 1955 العدد 89 مكرر (أ).

ونلاحظ من المواد الثلاثة التي نظم بها القانون كيفية التعامل مع السكن الإداري ما يلي:

- استثنى المشرع السكن الإداري من العلاقة الإجبارية التي ينظمها القانون رقم 121 لسنة 1947.
- جعل الوزراء كلاً في اختصاصه إصدار قرارات تنظم شروط وقواعد انتفاع الموظفين والعمال بالمساكن المخصصة.
- ينطبق القانون على المساكن الملحقة بالمنشآت فقط، دون المساكن المخصصة للعمال غير الملتحقين بالمنشأة (الملحقة بالمنشآت).
- السماح للجهة الإدارية بإخراج العامل من مسكنه بالطريق الإداري، حتى ولو كان وجوده في المسكن يسبق إصدار هذا القانون، بحيث أصبح ما يحكم العلاقة بين العامل ومسكنه هي علاقة العمل فعندما تنتهي هذه العلاقة تنتهي بالتبعية علاقته بالسكن المخصص له.

ثم صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 46 لسنة 1962 بتحديد إيجار الأماكن، وفسر باعتبار أن الأحكام التي تضمنها لا مجال لتطبيقها في شأن المساكن التي تملكها الحكومة أو هيئاتها أو مؤسساتها العامة أو مجالس محافظات أو مدنها وتقيمها للعمال الذين تلحقهم بها بحكم وظائفهم، وهو ما أكدت عليه وتناولته اللجنة العليا لتفسير أحكام القانون رقم 46 لسنة 1962، وذلك من خلال قرار التفسير التشريعي رقم 2 لسنة 1965 في الفقرة الأولى من المادة الثانية.

وقبل تعديل القانون سالف الإشارة أصدر رئيس الجمهورية عدداً من القرارات التي تستهدف تحديد نسبة وقواعد توزيع واستخدام نصيب العاملين بشركات القطاع العام في الأرباح.

حيث نص قرار رئيس الجمهورية رقم 888 لسنة 1967 في المادة الأولى منه على: "يحدد نصيب العاملين بشركات القطاع العام بما يعادل 25 في المائة من الأرباح الصافية التي يتقرر توزيعها على المساهمين بعد تجنب الاحتياطات والنسبة المخصصة لشراء السندات الحكومية المنصوص عليها في المادة 62 من القانون رقم 32 لسنة 1966 المشار إليه".

وحددت المادة الثالثة من القرار كيفية التصرف في نسبة الـ 15% لشركات

القطاع العام، بإيداعها في حساب خاص بالبنك المركزي المصري، وخولت لرئيس الوزراء سلطة التصرف فيها.

ثم صدر قرار رئيس الجمهورية رقم 2048 لسنة 1967 بتنفيذ مشروع العمارات السكنية الثلاث المخصصة لإسكان العاملين بشركة النيل لحليج الأقطان (إحدى شركات المؤسسة المصرية العامة للقطن) بالمنيا، وخصم التكاليف من حساب الـ 5% المخصصة للخدمات الاجتماعية والإسكان المحلية من نصيب العاملين في الأرباح عن السنوات من 1960-1961 إلى 1965-1966.

ويعد القرار السابق هو أول تطبيق للقرار رقم 888 لسنة 1967، فوفقاً لهذا القرار يشارك العاملون في بناء الوحدات السكنية من نصيب أرباحهم مما يؤثر التساؤل حول مدى قانونية إخلاء العاملين من المساكن التي تم بناؤها من أرباحهم.

وفي عام 1969 أصدر المشرع القانون رقم 52 لسنة 1969 في شأن إيجار الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر، بإلغاء القانون رقم 121 لسنة 1947، والقانون رقم 46 لسنة 1962.

وقد نص القانون في الفقرة الأولى من المادة الثانية على عدم سريان أحكامه في شأن المساكن الملحقة بالمرافق والمنشآت وغيرها من المساكن التي تُشغل بسبب العمل.

وتوسع هذا القانون في عدم سريان أحكامه على جميع المساكن التي تُشغل بسبب العمل، على خلاف القوانين السابقة التي حددت عدم نطاق سريانها على المساكن الملحقة بالمنشأة فقط.

ثم جاءت نصوص قرار رئيس الجمهورية رقم 2095 لسنة 1969 لتضع القواعد المتعلقة بتنظيم انتفاع العاملين المدنيين بالحكومة ووحدات الإدارة المحلية بالمساكن الملحقة بالمرافق والمنشآت الحكومية في ظل التعديل الأخير، حيث أنهى جميع القرارات الصادرة على خلاف أحكامه فيما يتعلق بتنظيم الانتفاع بالمساكن سائلة الإشارة، وحدد القرار في مادته الثانية التزام شاغل الوحدة السكنية بإيجار المثل بما لا يجاوز 10% من ماهيته الأصلية إذا كان ممن تقضي مصلحة العمل بإقامته فيها وبما لا يجاوز 15% إذا كان مرخصاً له في السكن بها.

وحددت المادة السادسة من القرار مهلة المنتفع الذي زال سبب انتفاعه بستة شهور، يجب عليه بعدها إخلاء الوحدة السكنية التي كان يشغلها.

وأخيراً

وبالنظر إلى التطور التشريعي للسكن الإداري، نجد أن المشرع بدأ باستثناء المساكن الملحقة بالمنشآت ثم توسع في هذا الاستثناء حتى فرضه على جميع المساكن التي تشغل بسبب العمل.

ثانياً: القانون رقم 49 لسنة 1977

أصدر المشرع القانون رقم 49 لسنة 1977 في شأن تأجير وبيع الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر، حيث نص في المادة الثانية منه على إنه:

"لا تسري أحكام هذا الباب على "المساكن الملحقة بالمرافق والمنشآت وغيرها من المساكن التي تشغل بسبب العمل".

ويقصد المشرع بالمساكن الواردة في نص المادة السابقة، جميع المساكن التي يشغلها العمال والموظفون بسبب العمل، فلا يقصد بلفظ (الملحقة) الإلحاق المكاني أي الملاصقة، وإنما يكفي أن يكون المسكن متصلاً بخدمة المرفق أياً كان موقعه.¹²⁷

ويُفهم من النص السابق أن أحد شروط الخضوع لأحكامه والخروج عن نطاق تطبيق قوانين إيجار الأماكن أن يكون شغل المسكن مرده علاقة العمل ولا يتأتى ذلك إلا أن يكون شاغل المسكن عاملاً لدى رب عمل المنشأة والمرافق التابع لها المسكن.

وأخيراً نخلص من العرض السابق للتطور التشريعي لقضية السكن الإداري، أن قوانين إيجار الأماكن المتعاقبة اهتمت بتحديد نطاق تطبيقها سواء من حيث طبيعة المكان وموقعه أو من حيث الرابطة التعاقدية المبرمة بشأنه، ومن ثم فقد حرصت هذه القوانين، وبصدد الرابطة التعاقدية على النص في المادة الأولى منه على أن أحكامه لا تسري إلا على الأماكن المؤجرة أي التي مردها عقد إيجار، بحيث إذا انتفت تلك العلاقة الإيجارية سواء لعدم وجود رابطة تعاقدية

¹²⁷ المستشار مصطفى زعزوع، تعليق على المواد 2، 3، 4 من القانون رقم 49 لسنة 1977، بحث منشور بمجلة القضاة كانون الثاني/يناير - يونية 1984، ص 134.

أصلاً أو بوجود رابطة عقدية غير إيجارية، فإن المكان يخرج من نطاق تطبيق قوانين إيجار الأماكن، ويخضع للقواعد العامة، هذه القاعدة تسري حيث يكون شغل المكان مرده علاقة عمل.

واتسمت التعديلات القانونية المتتالية بالتوسع في تحديد المساكن التي تخرج من نطاق تطبيقها، حيث بدأ القانون رقم 564 لسنة 1955 بإخراج المساكن الملحقة بالمرافق والمنشآت الحكومية، ثم توسع المشرع بعد ذلك بإخراج كافة المساكن التي تشغل بسبب العمل سواء كانت تابعة لجهة حكومية أو لشركة قطاع عام أو خاص، وذلك في القانون رقم 52 لسنة 1969، ثم جاء القانون رقم 49 لسنة 1977 ملتزماً ذات النهج للقانون السابق.

وإجمالاً فإن جميع التعديلات التشريعية المتعاقبة، أهملت مصلحة العاملين الذين انتهت علاقتهم بالعمل من توفير ضمانات لحمايتهم في ظل الظروف الاقتصادية والاجتماعية السيئة.

ثالثاً: التشريعات الأخرى التي تمس قضية السكن الإداري القانون رقم 136 لسنة 1981

تضمن القانون رقم 136 لسنة 1981 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 49 لسنة 1977، تحت عنوان "في شأن العمل على توفير المساكن" في مادته رقم 14 من أن "يخصص ثلثا نسبة الـ 15% المخصصة للخدمات من أرباح شركات القطاع العام لتمويل الوحدات اللازمة لإسكان العاملين بكل شركة أو مجموعة من الشركات المتجاورة، ويؤول ما يفيض عن حاجة هؤلاء العاملين إلى صندوق تمويل الإسكان الاقتصادي بالمحافظة".

ووفقاً لنص المادة السابقة نجد أن حكم المادة قاصر على شركات القطاع العام، فلا يسري على شركات قطاع الأعمال العام أو شركات القطاع الخاص، ولا يشترط النص في الشركات المتجاورة أن تكون مما تمارس نشاطاً واحداً، فالعبرة في هذا الشأن بالجوار فقط.

وقد أثارت هذه المادة جدلاً داخل مجلس الشعب خلال مناقشة القانون، حيث أكد عدد من الأعضاء على ضرورة التفرقة بين المساكن التي تقيمها الشركات لتأوي فيها العمال اللزمين للعمل في نفس مناطق العمل ولحاجتهم إليها، وبين المساكن الأخرى التي تقام من حصة أرباح العاملين، إذ أن الأولى يصح

اعتبارها مرتبطة بالعمل وإخلاء شاغلها عند تقاعده، أما الثانية فهي تم إنشائها من أرباح العاملين بقصد تهيئة السكن المناسب لهم باعتبار ذلك خدمة اجتماعية لهم، فيحق لهم الاحتفاظ بهذه المساكن بعد التقاعد.¹²⁸

و على الرغم من الاقتراحات التي تقدم بها بعض الأعضاء للتفرقة، إلا أنه أرجئ التصويت على هذا الاقتراح لحين نظر مشروع المادة 24 والتي أصبحت برقم 22 بالجلسة المسائية، إلا أن المجلس لم يوافق على هذا الاقتراح.¹²⁹

وتحت عنوان "في شأن تحقيق التوازن في العلاقات الإجارية"، تناول القانون رقم 136 لسنة 1981 في المادة 22، الفقرة الأولى) على إعطاء الأولوية في تأجير الوحدات السكنية التي تقيمها الدولة أو المحافظات أو الهيئات العامة أو شركات القطاع العام لتلبية احتياجات العاملين الذين انتهت خدمتهم من شاغلي المساكن التابعة للحكومة ووحدات الحكم المحلي، وخولت المادة للمحافظ المختص سلطة توزيع الوحدات وفقا للأولوية التي يراها.

ويفقد هذا النص أسباب وجوده، فهو من جهة لم يقدم للعاملين سوى أولوية وفقا لما أكدت عليه المحكمة الدستورية العليا في أحد أحكامها،¹³⁰ في ظل غياب أي دور للدولة في تقديم الخدمات، على الأخص في مجال الإسكان. ومن جانب آخر لم يشر النص إلى العاملين بالقطاع الخاص، هذا بخلاف التغييرات في ظل توجه الدولة منذ بداية السبعينات بتطبيق سياسة الانفتاح التي تهدف إلى تقليل دور القطاع العام، كما تم الأخذ بمدخل إصلاحي أكثر شمولاً في عام 1987، حيث بدأ تنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادي واكتمل في سنة 1991 بصور القانون رقم 203، الذي يعد إطاراً لإعادة تنظيم القطاع العام، وبدء تنفيذ برنامج الخصخصة¹³¹ وبات ما يحدث واقعياً أن الشركات تقوم بإخلاء العاملين لعدم وجود آلية يستندون إليها قبل الإخلاء بتوفير مسكن بديل من خلال الأولوية المذكورة في نص القانون دون أي تفعيل لها بإيجاد آلية لتنفيذها وضمانات وشروط للتطبيق فضلاً عما سبق ذكره من التفرقة بين العاملين بالقطاع العام وغيرهم الذين أيضاً حرموا من حماية القانون لأعمال الحق في السكن.

¹²⁸ سليمان مرقس، شرح قانون إيجار الأماكن، الجزء الأول الطبعة التاسعة 1990، ص 121 وما بعدها.

¹²⁹ للمزيد أنظر مضبطة مجلس الشعب جلسة رقم 74 بتاريخ 24 حزيران/يونيو 1981، ص 23 وما بعدها.

¹³⁰ حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم 95 لسنة 18 قضائية دستورية، منشور في الجريدة الرسمية العدد 42 في 16 تشرين الأول/أكتوبر 1997.

¹³¹ أمل صديق عفيفي، الخصخصة في مصر توصيف وتقييم، ص 66.

3.4.2 المبادئ التي أرستها المحاكم العليا بشأن قضية السكن الإداري

سوف نتناول في هذا الجزء المبادئ التي تناولتها المحاكم المصرية العليا في قضية السكن الإداري التي عرضت عليها، لما تمثله هذه المحاكم من أهمية.

أولاً: المحكمة الدستورية العليا

تناولت المحكمة الدستورية العليا قضية السكن الإداري في حكم واحد فقط،¹³² خلال فترة إعداد هذه الدراسة، أرست خلاله المحكمة عدداً من المبادئ.

وذلك من واقع الطعن الذي نظرت به المحكمة والذي كان يُطالب بعدم دستورية البند أ من المادة الثانية من القانون رقم 49 لسنة 1977، وقد أوردت المحكمة جوانب مختلفة من قضية السكن الإداري وفقاً لما يلي:

(أ) الامتداد القانوني لعقود السكن الإداري

تناولت المحكمة الامتداد القانوني لعقد السكن الإداري، حيث أشارت المحكمة إلى: "أن القيود التي يفرضها هذا التنظيم الخاص بشأن امتناع إنهاء الإجارة بانقضاء مدتها، أملت أزمة الإسكان وفرضتها حدة ضغوطها. إذ كانت الضرورة تقدر بقدرها، وكان مسارها محدداً على ضوء الأوضاع التي اقتضتها، فإن امتداد حكم الضرورة إلى المزايا التي منحها جهة العمل لعمالها مقابل العمل، لا يكون إنفاذاً لمتطلباتها".

وفي نفس الإطار أكدت المحكمة على: "أن القيود التي فرضها المشرع على تأجير الأماكن، كان ملحوظاً فيها ما ينبغي أن يقوم من توازن بين حقوق مؤجريها ومستأجريها، صوناً لمصالحهم، فلا يكون أيهم غابناً، ولا كذلك الأوضاع التي يواجهها النص المطعون فيه، والتي ترتد في أساسها إلى ميزة كان العمل سببها، فلا يعتبر الحرمان منها بعد زوال الحق فيها، إهداراً لها أو انتقاصاً منها".

واعتبرت المحكمة أنه لا يستقيم قانوناً الامتداد القانوني لعقد السكن الإداري، ولا يجوز أن تعتبر استثناء من قواعد تضمنتها هذه التدابير التي لا تتناولها أصلاً. وبالتالي يعد عقد السكن الإداري مرتبط بالعمل، فانتهاؤه علاقة العمل يؤدي بدوره إلى انتهاء علاقة السكن.

¹³² حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم 95 لسنة 18 قضائية دستورية، منشور في الجريدة الرسمية العدد 42 في 16 تشرين الأول/ أكتوبر 1997.

(ب) أما عن الضرر الذي يقع على العمال بسبب انتهاء علاقة العمل، وإخلاء المسكن

أشارت المحكمة إلى أن "بطلان النصوص المطعون عليها أو صحتها، إنما يتحدد على ضوء مخالفتها أو موافقتها للقيم التي احتضنها الدستور، وكلما كانت النصوص صحيحة في ذاتها وفق الدستور، فلا اعتداد بما قد ينشأ عن سريانها في شأن المخاطبين بها من مضار، إنما يعود إلى المشرع وحده أمر تسويتها".

(ج) العدالة الاجتماعية والمساواة

علقت المحكمة الدستورية على موضوع العدالة الاجتماعية والمساواة "بأن انتهاء عقد العمل يفيد بالضرورة انقضاء الحق في الأجرة بكل العناصر التي كان يشتمل عليها، وتندرج الميزة محل النزاع الرهن تحتها، فلا يكون طلبها بعد أن صار هذا العقد منقضاً، كافلاً عدلاً، ولا جائراً قانوناً. فليس من العدل أن تتحمل جهة العمل أعباء ترهقها أو تنوء بها من خلال إلزامها بأن تعد لعمالها الوافدين إليها مساكن تضيفها إلى ما هو قائم منها، وما برح عمالها القدامى شاغلين لها دون سند بل أن حملها على إبقائهم فيها، يعد إخلالاً بالفرص التي كان يمكن أن تتحياها لآخرين للعمل بها بدلاً عنهم".

ثانياً: المحكمة الإدارية العليا

تتفق أحكام المحكمة الإدارية العليا مع حكم المحكمة الدستورية العليا رقم 95 لسنة 81 قضائية دستورية، فيما يتعلق بأن مناط الانتفاع بالسكن الإداري، هو وجود علاقة وظيفية تدور هذه الأخيرة مع انتفاع الموظف بها وجوداً وعدماً، ومن ثم فإذا انتهت هذه العلاقة لأي سبب من الأسباب يمنح المنتفع مهلة لا تتجاوز الستة أشهر لإخلائه الوحدة السكنية التي يشغلها.

وقد أشارت المحكمة الإدارية العليا إلى شروط الانتفاع بالسكن الحكومي، وانتهاء الانتفاع بزوال سببه، حيث تضمن أحد أحكامها الإشارة إلى: "المساكن الملحقة بالمرافق والمنشآت الحكومية والمخصصة لسكن الموظفين، والتي لا يسري عليها قانون إيجار الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر، وأساس ذلك: المادة الأولى من القانون رقم 564 لسنة 1955— شغل هذه المساكن أمر تستلزمه طبيعة المرفق—التي تشير إلى أن الانتفاع بهذه المساكن مؤقت بطبيعته وينتهي بزوال العلاقة الوظيفية—إذ زال الغرض الذي من أجله

منح المسكن فإن لجهة الإدارة إخراج المنتفع بالطريق الإداري - أساس ذلك: نص المادة الثالثة من القانون 564 لسنة 1955.¹³³

أما فيما يتعلق بالأحكام الصادرة من القضاء العادي بثبوت العلاقة الإيجارية، فقد أكدت المحكمة على " لا وجه للقول بصدر أحكام من المحاكم العادية بثبوت العلاقة الإيجارية في مثل هذه الحالات - أساس ذلك: أن هذه الأحكام ليست حجة أمام مجلس الدولة بعد أن اغتصبت ولايته بالفصل في منازعة إدارية من صميم اختصاصه طبقاً للدستور والقانون رقم 47 لسنة 1972.¹³⁴

وفي إطار تنظيم شروط انتفاع العاملين المدنيين بالدولة، تناولت المحكمة المهلة التي يمكن السماح بها للعاملين لترتيب أوضاعهم وفقاً لما يلي: "من حيث قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن قرار رئيس الجمهورية رقم 2095 لسنة 1969 بتنظيم شروط وقواعد انتفاع العاملين المدنيين بالدولة بالمساكن الملحقة بالمرافق والمنشآت الحكومية قد نص في مادته السادسة على أن "تعطي للمنتفع الذي زال سبب انتفاعه لأي سبب من الأسباب مهلة لا تتجاوز ستة شهور لإخلاء الوحدة السكنية التي يشغلها. ومن ثم فقد كان يتعين إلزام المطعون ضده بإخلاء العين موضوع النزاع إعمالاً للقواعد السابق بيانها.¹³⁵

ثالثاً: محكمة النقض

لا تختلف محكمة النقض كثيراً عن سابقتها من المحاكم العليا في التعامل مع قضية السكن الإداري، ويتضح ذلك من الأحكام الصادرة عنها، فقد تناولت محكمة النقض في العديد من أحكامها، تنظيم العلاقة بين المؤجرين والمستأجرين الملحقة بالمرافق والمنشآت الحكومية على النحو التالي:

(أ) الامتداد القانوني لعقد السكن الإداري

نص المشرع في المادة الأولى من القانون رقم 564 لسنة 1955:

على أن "لا تسري أحكام القانون رقم 121 لسنة 1947 بشأن إيجار الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجرين والمستأجرين على المساكن الملحقة بالمرافق

¹³³ حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 475 لسنة 30 قضائية، جلسة 15 تشرين الثاني/نوفمبر 1992.

¹³⁴ المرجع السابق.

¹³⁵ حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 3175 لسنة 40 ق.ع، انظر أيضاً تقرير هيئة مفوضي الدولة، مفوضو المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 2064 لسنة 43 ق.ع.

والمنشآت الحكومية المخصصة لسكني موظفي وعمال هذه المرافق، ونص في المادة الثالثة على أنه "يجوز إخراج المنتفع من المسكن بالطريق الإداري ولو كان شغله سابقاً على العمل بهذا القانون، وذلك إذا زال الغرض الذي من أجله أعطي السكن". فقد دل على أن المساكن التي تلحق بالمرافق والمنشآت الحكومية، والتي تخصصها جهة الإدارة لسكني موظفيها وعمالها إنما يكون شغلهم لها على سبيل الترخيص، وهو ما جرى به قضاء هذه المحكمة—يبيح للسلطة المرخصة دوماً ولدواعي المصلحة العامة الحق في إلغائه والرجوع فيه، ولو قبل حلول أجله.¹³⁶

(ب) تعليق المحكمة على الأولوية الواردة بالمادة 22 من القانون رقم 136 لسنة 1981:

أكدت المحكمة على "أن النص في الفقرة الأولى من المادة 22 من القانون رقم 136 لسنة 1981 في شأن بعض الأحكام الخاصة بتأجير وبيع الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر على أن "تعطي أولوية في تأجير الوحدات السكنية التي تقيمها الدولة أو المحافظات أو الهيئات العامة أو شركات القطاع العام لتلبية احتياجات العاملين الذين انتهت خدمتهم من شاغلي المساكن التابعة للحكومة ووحدات الحكم المحلي والهيئات العامة وشركات القطاع العام، وكذلك ملاك العقارات وأقاربهم حتى الدرجة الثانية في المحافظات التي يؤجرون بها وحدات للعقارات المملوك للغير، وتوزع هذه الوحدات بينهم وفقاً للأولويات التي يصدر بها قرار من المحافظ"—ويدل على أن المشرع—رعاية لمن انتهت خدمتهم من العاملين بالدولة وبالقطاع العام ولملك العقارات المؤجرة للغير في المحافظات ولأقاربهم (حتى الدرجة الثانية) — منحهم أولوية في تأجير الوحدات السكنية التي تقيمها الجهات السالف ذكرها ولم يمنح أولئك العاملين حق البقاء في المساكن التي كانوا يشغلونها قبل انتهاء خدمتهم إلى حين تدبير مساكن أخرى لهم. ولما كان المقرر في قضاء هذه المحكمة أنه لا يجوز لسلطة أدنى في مدارج التشريع أن تلغي أو أن تعدل قاعدة قانونية وضعتها سلطة أعلى أو أن تضيف إليها أحكاماً جديدة إلا بتفويض خاص من هذه السلطة العليا أو من القانون. وكانت المادة 2 / أ من القانون رقم 49 لسنة 1977 في شأن تأجير وبيع الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر—المقابلة للمادة 2 / 1 من القانون رقم 52 لسنة 1969—قد استثنت المساكن التي تشغل بسبب العمل من الخضوع لأحكام الباب الأول من القانون، فإن صدور تعليمات إدارية بامتداد

¹³⁶ حكم محكمة النقض في الطعن رقم 512 لسنة 37 ق، جلسة 15 آذار/مارس 1973.

عقود إشغال تلك المساكن إلى حين تدبير مساكن أخرى لشاغلها لما يتعارض مع ذلك التشريع الأعلى الذي لا يسمح بامتداد العقود المشار إليها إلى ما بعد انتهاء خدمة العامل ومن ثم يتعين إعمال أحكامه دون التعليمات لأنها لا تملك إلغاءه أو تعديله أو تعطيل أحكامه أو الإعفاء منها.¹³⁷

أخيراً

نستخلص من الأحكام الصادرة من المحاكم العليا الآتي:

أولاً: إن تخصيص جهة العمل مساكن لعمالها، إنما يبلور ميزة تستمد وجودها من رابطة العمل ذاتها، ومعها تدور وجوداً وعدماء، واعتبرت المحاكم أنه لا يستقيم قانوناً الامتداد القانوني لعقد السكن الإداري، ولا يجوز أن تعتبر استثناء من قواعد تضمنتها هذه التدابير التي لا تتناولها أصلاً.

ثانياً: بالنظر إلى الأحكام السابقة يتأكد لنا أن طريق اللجوء إلى القضاء ينتج عنه أحكام ضد العمال وليس لصالحهم. وبالتالي يجب بل وضروري وجود طريقة جديدة للتعامل مع قضية السكن الإداري.

ومن ثم فإن الحديث عن الطريق القانوني والمواجهة المطروحة بين العاملين وجهة العمل، ستظل في نهاية المطاف تصب في مصلحة أصحاب العمل، في ظل وجود نصوص قانونية منها ما هو غير ملائم لطبيعة التغيرات الاقتصادية التي تشهدها البلاد، ومنها ما هو يصب في مصلحة العمل دون النظر إلى أوضاع العاملين وهو ما يحتاج إلى تعديل تشريعي، ليقم التوازن بين المصالح المتعارضة بين العاملين وحاجة العمل.

يضاف إلى ذلك التزام المحاكم العليا بنهج ربط العلاقة بين العاملين والسكن إلى علاقة العمل، دون النظر أو الإشارة إلى الضرر الاجتماعي والاقتصادي الذي يمكن أن يتعرض له العاملين، بالإضافة إلى الانتهاكات التي تتزايد في ظل غياب الأمان الذي يوفره السكن، وغياب دور الدولة والتزاماتها بحماية وتوفير الأمان للعاملين، والقيام بالدور المنوط بها وفقاً للالتزامات الدولية.

ثالثاً: بالرغم من النص في العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على الحق في السكن وكذا الدستور المصري إلا أن القوانين

¹³⁷ حكم محكمة النقض في الطعن رقم 0181 لسنة 56 قضائية جلسة 13 كانون الأول/ديسمبر 1990.

السابقة واللاحقة فيما يتعلق بالسكن الإداري جاءت بما يخالف هذه النصوص التي نرى أيضاً أن فيها إشكالية المرونة التي تهدر الحقوق المطالب بها.



الباحث عماد مبارك أثناء إعدادهِ للبيانات المتعلقة بحالات السكن الإداري ولقاءه مع بعض أصحاب المشكلة في أسوان.

4.4.2 الخصخصة وتأثيرها على قضية السكن الإداري

ومنذ بداية السبعينات حاولت الحكومة تطبيق سياسة الانفتاح، وكان الهدف من هذه السياسة هو تقليل دور القطاع العام، وذلك عن طريق تشجيع القطاع الخاص، مع البقاء على حجم القطاع العام ثابتاً على أمل أن المشكلات التي تسبب فيها القطاع العام أن تختفي بالتدريج، خاصة وأن برامج إصلاح المشروعات العامة القائمة كانت داخله أيضاً ضمن الخطط في محاولة لزيادة كفاءتها، وتهدف هذه السياسة إلى تنمية القطاع الخاص ويتم ذلك عن طريق جذب الاستثمار الأجنبي والعربي لإقامة مشروعات جديدة في مصر.¹³⁸

ولم يحدث برنامج الحكومة لإعادة الهيكلة في 1978 تغييراً كبيراً، فقد كان التنفيذ محدوداً وبطيئاً واستمرت المؤشرات الاقتصادية في إظهار خسائر القطاع العام المتزايدة والتضخم المتصاعد والتجارة المتدهورة وعجز الموازنة القومية.

¹³⁸ أمل صديق عفيفي، مرجع سابق، ص. 66.

وقد تم الأخذ بمدخل إصلاحي أكثر شمولاً في عام 1987، حيث بدأ تنفيذ برنامج للإصلاح الاقتصادي اكتمل في سنة 1991 بصدر القانون 203 لسنة 1991. وكان القصد من هذا القانون أن يكون إطاراً لإعادة تنظيم القطاع العام وإدخال الخصخصة.¹³⁹

مع بداية التسعينات تبنت مصر برنامج الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي، ففي عام 1992 "أحلت الدولة 27 شركة قابضة محل 27 هيئة قطاع عام، لتصبح هذه الشركات ماله لثلاثي شركات قطاع الأعمال، وبالكامل في نهاية عام 1993، وشملت القائمة المبدئية للخصخصة 278 شركة، من بينها 117 شركة صناعية، وتهدف سياسة الدولة بالاتفاق مع البنك أو الصندوق - إلى التخلص من المساهمات العامة في الشركة المختلطة للقانون رقم 159 لسنة 1981. ورغم ذلك تظل هناك "قائمة سلبية" تشمل الشركات والمؤسسات التي ستظل ملكيتها للدولة ولا تمس وهي: شركة الحديد والصلب، ومجمع الألومنيوم، وشركات البترول، وبنوك قطاع الدولة الأربعة، وشركات الإنتاج الحربي، وهيئة قناة السويس. وبلغ عدد الشركات التي تم التعامل معها إطار برنامج الخصخصة حتى 31 كانون الأول/ديسمبر 1998 مائة وثمانية عشرة شركة، منها 99 شركة خرجت من تحت مظلة القانون 203 لسنة 1991، و19 شركة بيع شرائح من رأسمالها أقل من 50%، وارتفع إجمالي عدد الشركات حتى 31 آذار/مارس عام 2002 إلى مائة وثمانين شركة، منها 133 شركة خرجت من تحت مظلة القانون 203 لسنة 1991 و55 شركة بيع شرائح من رأسمالها من 50%،¹⁴⁰ وكان من أبرز أهداف هذا البرنامج هو توسيع قاعدة الملكية الخاصة لعناصر الإنتاج، ويتم هذا التوسع من خلال تقليص دور الدولة أولاً في الأنشطة الإنتاجية، وثانياً في الأنشطة الخدمية، وقد اعتمدت في تنفيذ ذلك الهدف على العديد من الإجراءات والسياسات، كان أوضح تلك السياسات هو بيع القطاع العام وتصفيته وهو ما سمي ببرنامج الخصخصة، أما الوسيلة الثانية التي استخدمت تمثلت في اتخاذ العديد من الإجراءات التشريعية والقانونية والاقتصادية من أجل إتاحة الفرصة للقطاع الخاص المحلي والأجنبي لتوسع أنشطته في مصر.

¹³⁹ المرجع السابق، انظر أيضاً د. سهير أبو العنين، آثار الخصخصة على الاحتكار في مصر (القاهرة: معهد التخطيط القومي، المذكرة الخارجية رقم 1588، 1995)، أيضاً راجع أمل صديق عفيفي.

¹⁴⁰ حسنين كشك، التغير في توزيع الدخل وفرص العمل والتعليم والصحة في القيم الاجتماعية.

وبالنظر إلى قدرة القطاع الخاص على المساهمة في حل المشاكل الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع المصري نجد أن قدرة القطاع على التفاعل مع هذه المشكلات تعتبر محدودة وقاصرة وهو ما يتمثل في ضعف مساهمة القطاع الخاص في حل مشكلة البطالة والتي تفرز العديد من التداعيات السلبية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها من المشاكل الأخرى.

5.4.2 قضية السكن الإداري والمصالح المتعارضة

يوجد في كل شكل من أشكال التنظيم الاجتماعي على مر التاريخ القوى الاجتماعية ذات المصالح المتعارضة بل والمتصارعة في أغلب الأحيان، وذلك من أجل السيطرة على القوى الاجتماعية الأخرى من أجل تحقيق مصالحها.

وحتى تتم عملية فك التشابك والاختلاف الذي قد ينشأ بين أفراد المجتمع، كان لابد من وجود معايير ومبادئ يرجع إليها المجتمع لتنظيم السلوك الاجتماعي وفك التصادمات والحفاظ على الحقوق المشروعة لكل فرد.

فالعلاقات الاجتماعية المعقدة والمتشابكة تفرض وجود ضوابط تستوعب التناقضات المتداخلة والمصالح المتعارضة، فكل فرد يرى أن لحيته وحاجياته الأولوية وهذا لا شك سوف يؤدي إلى الصدام إن لم توجد هناك مبادئ تبلور مفهوم الحرية كسلوك ونظام اجتماعي رادع لفك التدخل، فعملية الضبط الاجتماعي وتنظيم الحريات والمصالح عبر وجود قواعد وأحكام هو ما أطلق عليه اسم "القانون" حسب الاستعمال الأكاديمي الحديث.¹⁴¹

لكن الواقع العملي أثبت لنا عدم قدرة العديد من القوانين على تحقيق هذا التوازن بين المصالح، بل في بعض الأحيان أدت القوانين إلى تصاعد الظلم والاستغلال، خاصة عندما يتعلق الأمر بسلطة مستبدة.

وهنا نطرح التساؤل التالي: هل القانون المصري حقق التوازن بين المصالح المتعارضة في قضية السكن الإداري؟

حتى يتسنى لنا الإجابة على التساؤل السابق يجب أولاً توضيح ما هي المصالح المتعارضة في قضية السكن الإداري.

تتضمن قضية السكن الإداري تعارض في المصالح، بين حاجة العمل إلى توظيف عاملين جدد، وهو ما يتطلب بأن تعد لعمالها الوافدين إليها مساكن، ومن

¹⁴¹ أنظر: www.annabaa.org/nba21-22/qanon.htm.

جهة أخرى هناك مصلحة العامل الذي تنتهي علاقته بالعمل في توفير سكن بديل يوفر له ولأسرته الأمان.

بالنظر إلى القانون رقم 49 لسنة 1977 في شأن تأجير وبيع الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر في مادته الثانية التي تنص على:

"لا تسري أحكام هذا الباب على

(أ) المساكن الملحقة بالمرافق والمنشآت وغيرها من المساكن التي تشغل بسبب العمل.

(ب)....."

نجد أن النص استثنى المساكن التي تشغل بسبب العمل من العلاقات الإيجارية، باعتبارها ميزة كان العمل سببه، وبالتالي لا يعتبر الحرمان منها بعد زوال الحق فيها، إهداراً لها أو انتقاصاً منها. (هذا طبقاً للرؤية الحرفية للقانون ودون الوضع في الاعتبار كما سبق وذكرناها نصت عليه المواثيق الدولية التي وقعت عليها الحكومة المصرية وصارت جزءاً من قوانينها.)

ويظهر هنا المشرع اهتماماً بمصلحة جهة العمل، وهو ما أكدت عليه المحكمة الدستورية العليا في حكمها حيث أقرت أنه "ليس من العدل أن تتحمل جهة العمل أعباء ترهقها أو تتوء بها من خلال إلزامها بأن تعد لعمالها الوافدين إليها مساكن جديدة تضيفها إلى ما هو قائم منها".¹⁴²

في ذات الوقت أهمل التشريع تماماً مصلحة العمال، والأضرار التي يمكن أن يتعرضوا لها في حالة انتهاء علاقة العمل دون توفير البديل، وهو ما يساهم في تعرضهم للمزيد من الانتهاكات الأخرى، في ظل سياسة المعاش المبكر، وتطبيق برنامج الخصخصة وتأثيرهما على الظروف الاجتماعية والاقتصادية على العمال.

هذا بجانب تراجع الدولة عن تقديم الخدمات خاصة فيما يتعلق بالإسكان، هذا بخلاف عدم التزامها بما تضمنه التعليق العام رقم 7 وهو ما أشرنا إليه بالتفصيل في الجزء المتعلق بالإطار الدولي.

كما أن سياسة الخصخصة أثرت بشكل سلبي على مجمل حقوق السكان وعلى

¹⁴² حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم 95 لسنة 81 قضائية دستورية جلسة 4 تشرين الأول/أكتوبر 1997، الجريدة الرسمية العدد 42 في 16 تشرين الأول/أكتوبر 1997.

الأخص منها الحق في السكن إذ كشف تقرير أحوال المرأة المصرية الذي أصدره المجلس القومي للمرأة أن هناك 76 ألف امرأة عاملة فقدت وظيفتها منذ بدأ برنامج الخصخصة مقابل 370 ألف وظيفة فقدتها الرجل، وقد صار الجميع مهددا بالإخلاء من المساكن التي منحت لهم بوصفهم عاملين بشركات القطاع العام والهيئات الحكومية وساعد على هذا السياسات التشريعية للدولة فصار حقهم في السكن مهددا بالانتهاك.

وبالتالي لم تحقق التوازن بين المصالح المتعارضة، حيث يفترض في أي نظام ديمقراطي أن يهدف إلى حماية المصالح المتنوعة داخل المجتمع، والحيلولة دون طغيان إحدى هذه المصالح على الأخرى، وهو ما يتطلب المساواة بين ممثلي جميع هذه المصالح أمام القانون.

فكان من الأولى بالمشروع أن يحقق التوازن بين المصالح المتعارضة، بحيث يلزم الدولة والقطاع الخاص بإنشاء وحدات سكنية بديلة سواء من خلال إنشاء صندوق للعاملين بالشركة أو من خلال بناء الوحدات السكنية بالمحافظات، بحيث يتم نقل العاملين إليها بعد انتهاء علاقة العمل، أو من خلال صرف بدل سكن للعاملين بعد انتهاء مدة العمل تساعدهم على توفير البديل وهو ما يتم تطبيقه بإحدى الشركات بمحافظة السويس.

6.4.2 بعض الانتهاكات المتعلقة بالسكن الإداري

قامت مصلحة الكفاية الإنتاجية بطرد وتشريد 74 من العاملين السابقين بالمصلحة من مسكنهم بحجة خروجهم على المعاش. كان نائب حزب التجمع "محمد عبد العزيز شعبان" قد تقدم بطلب إلقاء بيان عاجل في مجلس الشعب حول تشريد الـ 74 أسرة وأشار النائب "عبد العزيز شعبان" في بيانه إلى أن العاملين كانوا قد التحقوا بالعمل بمجمع مراكز التدريب المهني بناء على إعلان تم نشره بجريدة الأهرام في آب/أغسطس عام 1980، عن وجود وظائف خالية، يتمتع من يشغلها بميزة الحصول على مسكن عن طريق جهاز التعمير والمجمعات العمرانية، ولكن العاملين فوجئوا بعد استلامهم العمل أن المسكن المقصود هو عبارة عن مسكن إداري، وعند مطالبتهم بحق تملك هذه الوحدات، رفضت المصلحة رغم تعاقدتها مع وزارة الإسكان على سداد المبالغ المستحقة وتمليكها للعاملين، وقامت برفع دعاوى قضائية ضد العمال، انتهت إلى صدور أحكام بطرد 20 عائلة حتى الآن.¹⁴³

¹⁴³ مضبطة مجلس الشعب، الجلسة السادسة والعشرين، 19 شباط/فبراير 2001، ص. 11.

وفيما يتعلق بسكن العمال نظرت محكمة القضاء الإداري بالإسماعيلية في 20 تشرين الأول/ أكتوبر من العام 2003 في الطعنيتين المقدمتين من اثنين من العاملين في مجمع مركز التدريب المهني بمدينة العاشر من رمضان ضد أحكام طردهم من مساكنهم التابعة للمصلحة، بدعوى خروجهم على المعاش، وكانت مصلحة الكفاية الإنتاجية التي يتبعها مجمع التدريب المهني قد استطاعت الحصول على حكم بطرد العاملين وأسرهم من المساكن على الرغم من امتلاك العاملين مستندات تؤكد على أن هذه المساكن لا تخضع لما يسمى بالسكن الإداري، وأن هناك وعوداً وأوراقاً ومستندات تؤكد على ضرورة تملكهم لهذه المساكن. إلا أن مصلحة الكفاية الإنتاجية ماطلت على مدار سنوات عديدة مضت حتى استطاعت الحصول على أحكام الطرد السابقة.

وترجع بدايات الحكاية إلى أكثر من عشرين عاماً سابقاً، حينما أعلنت هيئة التصنيع والتي كان يتبعها مجمع التدريب وقتها عن وظائف شاغرة في المجمع مع الوعد بتوفير السكن للعاملين في محاولة لأعمار مدينة العاشر من رمضان، وهو ما كان منشوراً بالفعل في جريدة الأهرام بتاريخ 6 آب/ أغسطس 1980 مع منح العاملين حوافز مالية تصل إلى 100% من رواتبهم وإرسال المهندسين والمدرسين في بعثات تدريبية للخارج، والميزة الأساسية هي أن يخصص للعاملين بالمجمع وأسرهم مساكن عن طريق جهاز التعمير والمجمعات العمرانية الجديدة.

وبالفعل استلم العاملون مساكنهم ورفضوا التوقيع ساعتها على استلام السكن كسكن إداري، إلا أن إدارة المجمع أكدت لهم بأن هذا الاستلام مؤقت على أساس أن قواعد التملك في المدينة تنص على قضاء الشخص لثلاث سنوات في المدينة، وأمام ذلك وافق العمال على أمل التملك بعد قضاء السنوات الثلاث.. إلا أن إدارة المجمع ماطلت في التملك، ودون أن يدري العمال قامت في عام 1999 برفع دعاوى طرد على أكثر من 74 أسرة واستطاعت الحصول على 20 حكماً بالطرد.

من ناحية أخرى تعرض العديد من العمال للكثير من الانتهاكات المتعلقة بالسكن الإداري على الرغم من أن محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة أكدت في حزيران/يونيو من عام 2001 على قيام الجهة الإدارية بتوفير مساكن بديلة للعاملين بها عند إخلالهم من المسكن الإداري الملحق بالمنشآت التابعة لها عند انتهاء خدمتهم حفاظاً على القيم العامة للمجتمع، ثم أكدت على هذا المبدأ القانوني

في مارس من عام 2005 حين قضت محكمة القضاء الإداري بالمنصورة بأحقية ورثة العامل أو الموظف في الانتفاع واستغلال العين المرخص بالإقامة فيها كسكن إداري وسريان القوانين المنظمة للعلاقة بين المالك والمستأجر على تلك المساكن إذا كانت هناك علاقة إيجارية تربط المورث بالمصلحة، إلا أن السلطات المعنية لم تعبأ بتلك الأحكام وسمحت للشركات المزمع بيعها برفع دعاوى قضائية ضد العاملين المحالين إلى المعاش وحصلت بموجبها على أحكام بطردهم من مساكنهم!

وفي هذا الإطار يقول "طه أبو نار" والذي يبلغ من العمر 82 عاما وكان أحد العاملين بشركة المحلة للغزل والنسيج إلى أن أحيل علي المعاش "يريدون أن يخرجونا من بيوتنا ونحن الذين بنينا الشركة على أكتافنا طوبة ... طوبة ... إلى أين يذهب 800 عامل مهددين بالطرد من مساكنهم بعد كل هذا العمر الغريب في الأمر هو أن الشركة هي التي فرضت علينا هذا السكن، فقد كنت أسكن في شقة رخيصة بمدينة المحلة وطلب منا أن نترك بيوتنا لنعيش في المساكن التابعة لها، أيامها لم تكن هناك أزمة إسكان، ولو كنا نعلم أنه سيأتي يوم تطردنا فيه الشركة إلى الشارع لعملنا حساب الزمن، ولكن من أين نأتي بآلاف الجنيهات لنشتري مساكن بديلة وكل ما نحصل عليه من "معاش" ننفقه على العلاج.

ويشير أحد المضارين ويدعى "محمد هنداوي" الغريب والغير آدمي أيضا أن مسئولي الشركة يقترحون وضع الأرامل من الرجال ليعيشوا معا كل مجموعة في شقة والأمر نفسه بالنسبة للأرامل من النساء دون مراعاة لأي اعتبارات إنسانية، والأعجب أن شركة المحلة للغزل والنسيج لم تكتف بإخطارنا بقرارات الطرد، بل قامت بتنفيذ هذه القرارات بالقوة الجبرية كما حدث في "كفر حجازي" ومدينة العمال بالمحلة الكبرى، فقد خرجت يوما لقضاء شأن خاص بي وحين عدت وجدت شقتي قد تم كسرها والأثاث ملقى أمامها وعلى بابها الشمع الأحمر، قمت بتحرير محضر بالواقعة ولم أعد إلى شقتي إلا بعد شهر قضيته مشردا.

ويقول آخر ويدعى "فتحي السيد أبو سكينه" إن الشركة تلجأ إلى قطع الكهرباء عن مساكن مدينة العمال لشهور كاملة كنوع من الضغط على السكان، وقد تسبب قطع التيار الكهربائي في وفاة أرملة تعيش بمفردها عندما داهمتها أزمة قلبية ولم تتمكن من تناول الدواء واكتشفنا موتها بعد ثلاثة أيام، وقد تسببت

قرارات الطرد في إصابة العديد من العمال بأزمات قلبية كما حدث مع الحاج "عبد القادر ياسين" الذي تم إلقاء أثاث بيته في الشارع وأيضاً مع "أحمد عطية" الذي أصيب بجلطة فور تسلمه قرار الطرد.

وفي محافظة "كفر الشيخ" لم يختلف الحال كثيراً، فقد قام مصنع الغزل والنسيج بالحصول على أحكام بالطرد من المساكن لما يزيد عن 800 عامل خرجوا إلى المعاش.

يقول "محمد طلحة" أحد المضارين مازالت الشركة حتى اليوم تقوم بتهديدي أنا وزملائي الذين أحيلوا إلى المعاش، حتى أنها تفرض غرامة "50 جنيهاً" على كل يوم تأخير عن تنفيذ حكم الطرد، كما أنها قامت برفع دعاوى قضائية ضد من لم ينفذوا أحكام الطرد لدفع تعويض عن استغلالهم للشقق، كما قامت بالفعل بطرد البعض منا وأغلقت الشقق دون الاستفادة منها، والحقيقة فنحن لا نمانع في ترك الشقق للشركة ولكن في حالة توفير مسكن بديل، ثم إلى أين نذهب في حالة تنفيذ أحكام الطرد؟ وهل من الإنسانية أن يكون مصيرنا الشارع بعد أن أفيننا أجمل أيام عمرنا في الشركة؟

ولم يتوقف الأمر عند هذا الحد بل امتد ليشمل العاملين بشركة "الصوامع والتغذية" بشبرا الخيمة، فأكثر من 240 عاملاً مهددين بالطرد من مساكنهم بعد خروجهم إلى المعاش.

وفي هذا الصدد يقول "محمد مصطفى" هناك 140 وحدة سكنية بالزاوية الحمراء تابعة للشركة كما توجد 96 وحدة في سفاجا، وتحاول الشركة حالياً طرد من وصلوا إلى سن المعاش من تلك الوحدات بالرغم من أن هذا يخالف الأعراف والقوانين، فالشركة تخصم 10% من الرواتب مقابل السكن الإداري في حين أن الشركة القابضة ترفض بيع الوحدات وتمليكها لأنها تعتبر هذه المباني من الأصول الثابتة للشركة، بينما توجد لديها ملايين الجنيهات الخاصة بالوثيقة والصندوق التكميلي للعاملين، أي أن كل عامل له مبلغ لا يقل عن 20 ألف جنيه لدى الشركة يمكن به امتلاك المسكن الذي يقيم فيه، لكن الشركة ترفض هذه الحلول مما دفعنا إلى رفع الشكاوى للنقابة العامة واتحاد العمال وهذه المشكلة نعاني منها منذ ثلاث سنوات " من جانبها رأت مؤسسة "أولاد الأرض لحقوق الإنسان" من خلال متابعتها لمشكلة هؤلاء العمال أن الشركة القابضة للغزل والنسيج أتاحت في سبيل توفير أوضاع الشركات والمصانع

التابعة لها تمهيدا لبيعها أن تخرق كل القوانين وأن تضرب عرض الحائط بأحكام القضاء الإداري التي تلزم تلك الشركات بعدم جواز طرد العاملين بها من المسكن الإداري التابع لها إلا بعد توفير مساكن بديلة، ويبدو أن القضية أخطر من ذلك بكثير، وأن الأمر لا يتعلق بطرد العاملين الحاليين إلى المعاش من مساكنهم فقط بل إنه يصل بنا إلى جريمة لإهدار المال العام وسلب حقوق العمال دون محاسب أو رقيب.

ففي كانون ثاني/يناير من عام 2001 طلب الاتحاد العام لنقابات عمال مصر من الدكتور "مختار خطاب" وزير قطاع الأعمال السابق بعدم الاقتراب من الأموال المخصصة لإسكان العاملين بشركات القطاع العام قبل بيعها وعدم تخصيص تلك الأموال في صرف المعاش المبكر أو استغلالها في أية أغراض أخرى غير المخصصة لها وهي بناء مشروعات إسكان للعاملين بهذه الشركات بتلك الأموال التي تقدر بنحو 128 مليون جنيه، وقد استند هذا المطلب إلى المادة 42 من قانون هيئات القطاع العام وشركاته رقم 97 لعام 1983 التي تحدد نصيب العاملين في الأرباح التي يتقرر توزيعها بحيث لا تقل هذه النسبة عن 25% يوزع 10% منها نقدا على العاملين و 10% أخرى تخصص لإسكان العاملين بكل شركة وتودع الـ 5% الباقية ببنك الاستثمار القومي وتخصص للخدمات الاجتماعية للعاملين بالقطاع العام، فأين ذهبت هذه الأموال وفيما أنفقت؟

ولماذا لم تستخدم تلك الأموال في تملك العاملين بالشركات الشقق السكنية بدلا من طردهم منها؟ (نقلا من أرشيف مؤسسة أولاد الأرض لحقوق الإنسان في 26 آذار/مارس 2006) أما في مصنع "كيما" بمحافظة أسوان فقد تعرض العاملون لكثير من صنوف التعسف بسبب السكن الإداري وذلك من واقع شهاداتهم الميدانية التي نعرض لها كما وردت على لسانهم:

الشهادة الأولى: فواز

السن: 52 سنة

يعمل بوظيفة: عامل معمل تحليل، وذلك منذ 1973، متزوج ويعول أسرة مكونة من ستة أفراد، يبلغ متوسط الدخل الشهري له ولأسرته 600 جنيه شهريا.

يقيم بشقة مكونة من غرفتين وصالة ومطبخ وحمام كان قد حصل عليها ضمن السكن الإداري لشركة كيما، لكنه يشير إلى عدم شعوره بالأمان وذلك كونه مهدداً بالطرد في أي وقت وبخاصة أن هناك قضية رفعتها الشركة لإخلائه من المسكن هو وأسرته ولا زالت منظورة أمام القضاء، حيث لم تشفع له سنوات العمر التي قضاها في خدمة الشركة والتي أدت إلى إصابته بمرض رئوي بسبب السيليكون جعله يجد صعوبة في التنفس وبخاصة في الأماكن المغلقة أو عند وجود أي أتربة أو أدخنة، وقد أصيب بهذا المرض بسبب عمله في لحام المعادن حيث أدت إصابته إلى عرضه على اللجنة الخماسية التي قررت إحالته إلى المعاش، ومع خروجه على المعاش انتقص راتبه إلى 450 جنيهاً شهرياً.

ويشير "فواز" إلى أنه كان قد حصل على السكن الإداري من الشركة بسبب الكفاءة وليس الأقدمية، حيث أن الشركة تقوم في العادة بتوزيع السكن وفقاً لمعيارين وهما الأقدمية أو الكفاءة.

هذا في الوقت الذي يشير فيه "فواز" إلى أنه كان يخصم منه مبلغ شهري يبلغ في المتوسط 40 جنيهاً شهرياً كمخصص للسكن، وعلى الرغم من ذلك فهو مهدد بالطرد في أي لحظة.

الشهادة الثانية : خالد

السن: 59 سنة

الوظيفة: عامل حرفي في شركة كيما، والوظيفة كلها مخاطر ومرات عديدة أتحرق رجلياً، الواحد في اليوم كان يشرب صفحية غازات في اليوم.

تاريخ التعيين: 28 آب/أغسطس 67

الحالة الاجتماعية: متزوج وأول وأول وعندي 5 أولاد منهم 3 بنات متوسط الدخل الشهري 600 جني، طلعت على المعاش 6 حزيران/يونيو

1996

- هل حصلت على سكن إداري من الشركة؟

نعم حصلت على سكن إداري من الشركة وده لكفائتي في العمل وبالدور طبعاً، والشقة عبارة عن أوضتين ومطبخ وحمام وفيه تقسيم آخر عبارة عن شقق أوضتين وصالة وشقق أوضتين بس ويطلق عليها ريفي وفي العماير الجديدة فيه شقق أخرى أوضة وصالة يعني الشقة قسموها شقتين وفيه شقق 3 أوص وصالة وفيه شقق 8 أوص وفيه شقق 12 أوضة... إلخ.

أحنا قاعدين في الشقق دي وخايفين ومش حاسين فيها بالأمان علشان صدر حكم علىّ بالطرد منها وعمّلت استشكال ودفعونا فلوس للجمعية وجم بعد كده قالوا ا سحبوا الفلوس وأنا حالياً مقيم أنا وزوجتي وارعى 4 أفراد في أسرتي واحد أخذ الدبلوم وقاعد والثاني في الجيش وقاعد.

- بتدفع كام يا حاج الآن؟

حاليا أنا على المعاش وبدفع لهم شهر 50 وشهر 40 وشهر 35 وشهر 30 بقولك حتى دول مش إيجار بيقولوا دول ميه ونور وفيه أحد الشهور ما قدرتش ادفعها لأنها طلعت 75 جنيه.

- وانت شغال هل الشركة كانت بتخصم أي مبالغ في مقابل السكن؟
كل العاملين في شركة كيما استلمت العمل وكان السكن مبني وجاهز مع بداية المصنع، يعني كان ضمن ميزانية إنشاء المصنع بناء مساكن إدارية وكان فيه قائمين فرنساويين وألمان بجانب العمالة المصرية فالسكن ده مبني مع بداية تشغيل المصنع وفيه نسبة بتتخصم في شريط القبض الخاص بكل عامل حسب درجة وظيفته حاجة كده اسمها خصم إسمان تقريبا كان بيخصموا مني 75 قرشاً في السبعينات وبعد كده وصلت لـ 5 جنيهات بعد كده وصلت لـ 35 و 40 جنيهاً وأنا عايز الأمان وعايز البديل للإيجار أنا مستعد ادفع الإيجار ويمكن لما يقولي دولو قتي هات 5.000 أو 7.000 جنيه هجيب منين إحنا أملنا في رئيس الشركة الجديد والكل بيشكر فيه وبيقولوا أنه مش عايز يطلع أي حد لكن بتوع الشؤون القانونية ماشيين بكلام وتوجيه رئيس الشركة السابق.
وهما بيمسكوا في الناس الغلبة لأنهم عارفين إن هما ما يقدروش يوكلوا محامي أما اللي عارفين أنه قوي ما يقدروش ييجوا جنبه.

الشهادة الثالثة: عبدالفضيل

أبويا متعيين من الستينات وهو متوفي حالياً بقاله 25 سنة يعني من 25 سنة، حصلت في السبعينات سيول في أسوان فقالوا كل شركة تاخذ العاملين فيها فأخذونا وحطونا في حاجة اسمها غرفة الفراخ ودلو قتي حالياً حولوها سكن للناس في مربع الجامع وهى عبارة عن أوضة وحمام بس بدون مطبخ طبعاّ قعدونا فيها كنا في الوقت ده حوالي 7 أنفار وعملولي دلوقتي قضية طرد لوالدتي ومعها أختي اللي مقيمة عندها من 30 سنة، فوجئنا بقضية الطرد ديه لأنه حصل إن احنا كنا بانين أوضه إضافية خارج الشركة فقاموا هـدولنا

السكن، فقمنا بعمل إضراب عن الطعام قبل الحكم على أساس إزاي الست دي وبنتها هترموها في الشارع وبعد الإضراب وعدوهم بسكن وبعد كده لما فكوا الإضراب عن الطعام رفعوا على أمي قضية طرد، صدر الحكم في الأول لصالحنا راحت الشركة طلعت مستندات أن السكن ده غير إيجاري لأنهم ملهمش حاجة في الشركة طب أنت إزاي مسكني من 24 سنة وبتاخذ مني كهربا، وميه، وفيه إيصالات بكده في الوقت اللي معاش أمي كله 250 جنيه لأن والذي اتوفى من 25 سنه، حاليا الشركة كسبت القضية واحنا عملنا استئناف وبنطالب بتوفير سكن بديل وخصوصا إن فيه سكن للمعاشات اللي هو الدور الأول والخامس موجود في المدينة السكنية في أسوان والقاهرة وإسكندرية والمساكن



أوضاع السكن الإداري أخذة في التدهور مع مرور الزمن، وبدلاً من حصول الأهالي على خدمات لتحسين الأوضاع فإنهم يتعرضون لانتهاكات جديدة تحت وطأة الخصخصة وسحب يد الدولة عن الخدمات العامة ومراعاة حقوق المواطنين.

بدأت تبقى تملك جديد وهي محرومة من التملك ولا تشترك في أي حاجة بحجة إن ملهاش عقد إيجار طب إزاي وأنا ساكن من 25 سنة.

- يعني كل إللي أنت طالبه إن والدتك تعيش حياة كريمة؟

وده غير أن ليها ولدين شغالين في الشركة يعني لو واحد منهم خد سكن ممكن يسكنها معاه لكن ما فيش لأنهم متعينين بسبب عملية الإضراب وهي الحكاية

كلها أوضه وحمام من غير مطبخ وعايزين يطردوها بحجة أنهم عايزين يسكنوها للعاملين برغم أن فيه حوالي 180 شقة فاضية في الشركة يعني أنت عايز تسكن عامل في أوضة وحمام وأنت عندك 180 شقة فاضية احنا عايزين الشركة توفر لأمي البديل.

الشهادة الرابعة : شاهين

السن: 62 سنة

الوظيفة: كنت فني تحليل معامل

تاريخ التعيين: 21 كانون الأول/ديسمبر 65

الحالة الاجتماعية: متزوج وأول عندني ست أولاد وبنت .

متوسط الدخل لما كنت في الشركة: في بداية التعيين كان 5 جنيهات في اليوم وتدرجت في الراتب الشهري لحد ما وصلت 1.300 جنيه والمعاش اللي أنا باخده دلوقتي (900 جنيه إلا).

- إزاي حصلت على السكن الإداري؟

حصلت عليه بالأقدمية المطلقة يعني وأنا على مشارف الخمسين سنة، والسكن عبارة عن 3 أوض وبادفع من 50 إلى 60 جنيه في الشهر في الوقت اللي باقوم فيه بجميع أعمال الصيانة الخاصة بالسكن، ودلوقت أنا ما عنديش أي شعور بالأمان وبخاصة إن فيه قضية مرفوعة من الشركة بطردي أنا وعيالي من المسكن.

وذلك على الرغم من أن الشركة بعنتت لنا وقالت لنا لو أنتوا عايزنا نوفر لكم البديل اشتركوا في جمعية إسكان شركة كيما وبالفعل رحلت للجمعية لقيت الشروط اللي في الجمعية إنني أسدد 5.000 جنيه وبعد كده ناخذ سكن تملك، دفعنا وسددنا وتمام التمام ، لكن فوجئت بعديها الشركة راحت رافعة دعوى بطردي. ومعانا قرار وزاري بإن ما حدش يطرد من السكن إلا بتوفير البديل فالمستند معانا بس للأسف حصلنا عليه بعدين متأخر وإمبارح اطرده ناس ونفذوا في أولاد المرحوم "عبد المنعم"، وباين إن الدور هيلف ويحصلنا.

الشهادة الخامسة : الضو

السن: 54 سنة

الوظيفة: أنا كنت فني شركة كيما

تاريخ التعيين : تقريبا في السبعينات

الحالة الاجتماعية: متزوج وأول، عندي 4 أولاد
متوسط الدخل وأنا في الشركة كان حوالي 400 جنيه ودلوقتي المعاش 750
تقريباً.

لأنت أخذت السكن من الشركة سنه كام؟
سنه 83 أخذت السكن ده.

- الشقة عبارة عن إيه؟
أوضتين وصالة.

- حاسس بالأمان في السكن ده؟
أيوه طبعا كسكن كويس.

- عندك قلق من الطرد؟
طبعا عندي قلق من الطرد وبيعلم قلق لأي حد.

- لو وفروا لك بديل؟
يبقى كويس.

- بتدفع حاجة مقابل السكن؟
بياخدوا نور وإيجار رمزي و حسب استهلاك الكهرباء 30 جنيه أو حاجة زي
كده كل شهر بس لما كنت في الشركة كان بيخصم 55 قرشاً كل شهر تقريباً.

- عايز تقول أي حاجة يا حاج؟
عايز الأمان والاستقرار سنة 2005 جابوا لنا إنذار بحيث اللي ما يشتركش في
جمعية كيما للإسكان هنضطر لطرده طبعا اشتركنا وكان الاشتراك 5.000
جنيه ودفعت قسطين القسط 1.500 جنيه على أساس يشتروا حتة أرض يسكوننا
فيها وقالولنا هنعمل مشروع أسوان 3 ولحد النهاردة ما تمش حاجة في
الموضوع، في عام 2006 فوجئت رافعين عليا قضية بالطرد بالعلم إنى
مشترك ومعاي ما يثبت.

- من امتى مشترك في الجمعية؟
لأ أنا ما سحبتش الفلوس هي موجودة عندهم لغاية النهاردة أنا دفعت قسطين
والإيصالات معاي وجواب الإنذار معاي وصورة القضية معاي ومع ذلك اللي
أحنا عايزينه نستقر أنا والأسرة.

وللأسف دلوقت عايزين يطردوني من السكن على الرغم من طلوعي معاش مبكر بسبب إصابتي أثناء العمل بنزيف وتليف في شبكية العين ودلوقت إيصاري أقل من 6 على 60، بعد ما كان 6 على 6 عند التحاقي بالعمل وحاليا عندي تضخم في عضلة القلب وقصور في الشريان التاجي والعمود الفقري.

7.4.2 دور اللجان النقابية في قضية السكن الإداري "اللجنة النقابية لشركة الحديد والصلب كدراسة حالة".

قبل أن نتناول دور اللجان النقابية في الدفاع عن العمال فيما يتعلق بقضية السكن الإداري، يجب أولاً أن نشير إلى الإطار القانوني الذي يحكم هذه اللجان، وهل يساعد الوضع الحالي للجان النقابية من لعب هذا الدور أم لا؟

أولاً: الإطار القانوني الذي يحكم اللجان النقابية

في ظل المناخ السياسي والاجتماعي المحقق في مصر منذ أحداث 18، 19 كانون الثاني/يناير عام 1977، بدأ إعادة النظر في العديد من القوانين المتعلقة بالحقوق والحريات العامة للأفراد كان من ضمنها القوانين التي تحكم الحرية النقابية.

"وكان أبرز ما حدث هو مركزة العمل النقابي ونقل مركز الثقل من اللجان النقابية القاعدية والجمعيات العمومية (1641 لجنة نقابية وحجم عضوية 3,3 مليون عضو)، إلى النقابات العامة وعددها 23 نقابة عامة وعدد قيادتها نحو 400 عضو، مما يسهل السيطرة والرقابة السياسية والإدارية على النشاط والحركة النقابية عموماً".¹⁴⁴

وبالنظر إلى التعديلات الواردة بالقانون رقم 35 لسنة 1976 بشأن النقابات العمالية، نجد أنها تفرض المزيد من وصاية الدولة على البناء النقابي.

ويظهر ذلك جلياً من التعديل الوارد بالمادة 30 من القانون حيث أشار النص الأصلي قبل التعديل إلى أن "الجمعية العمومية للمنظمة النقابية هي السلطة العليا التي ترسم سياستها"، أما التعديل الوارد بالقانون رقم 12 لسنة 1995 فإنه ينص على أن: "الجمعية العمومية للنقابة العامة أو الاتحاد العام حسب الأحوال

¹⁴⁴ عبد الخالق فاروق النقابات والتطور الدستوري في مصر 1923 - 1995 (القاهرة: مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان) ص 57.

هي السلطة العليا التي ترسم سياستها،" وبهذا أسقط دور الجمعية العمومية للجان النقابية القاعدية، وركز السلطات والصلاحيات في الجمعية العمومية للنقابة العامة والاتحاد، وهما لا يجتمعان إلا نادراً، ثم سحب هذه السلطات والصلاحيات ليضعها في أيدي مجلس إدارة النقابة العامة (21 عضواً إلى 25 عضواً)، وكذلك مجلس إدارة الاتحاد العام لنقابات العمال (25 عضواً).¹⁴⁵

وتؤكد التعديلات، خاصة التعديل رقم 12 لسنة 1995، على استئثار النقابة العامة بكل الصلاحيات وفاعليات العمل النقابي، حيث تمتلك النقابة العامة فصل عضو مجلس إدارة اللجنة النقابية القاعدية أو عضو مجلس إدارة النقابة العامة دون الرجوع إلى جمعيتها العمومية، التي تمتلك الحق للمحاسبة والمساءلة وسحب الثقة.

ثانياً: دور اللجان النقابية

أشرنا سابقاً للإطار القانوني الذي يحكم اللجان النقابية، وكيف ساهمت التعديلات المتتالية إلى تجريد اللجان النقابية من صلاحياتها، وفرض الوصاية عليها وتحجيم دورها، كل ما سبق يشير إلى صعوبة أن تلعب تلك اللجان الدور المنوط بها في الدفاع عن العمال فيما يتعلق بقضية السكن الإداري.

وسوف نتناول هنا دور اللجنة النقابية للعاملين بشركة الحديد والصلب المصرية لما تمثله من أهمية، وهو الدور الذي يمكن أن نعتبره نموذجاً وتجربة يمكن تكرارها في اللجان النقابية الأخرى.

في عام 1991 وتحديداً يومي 3 و7 شباط/فبراير اجتمع مجلس إدارة اللجنة النقابية للعاملين بشركة الحديد والصلب، وأعضاء مجلس الإدارة المنتخبين، لبلورة رؤية واضحة للتعامل مع سياسة إسكان العاملين بالشركة، بهدف تحقيق الاستقرار للعاملين وأسرهم، والتوصل إلى صيغة ملائمة مقبولة من كافة الأطراف حالياً ومستقبلياً.

حيث تناولت المناقشات تحديد أنواع الإسكان بالشركة، وأهم المشاكل الرئيسية القائمة بالمدينة السكنية بالتبين والاقتراحات حول الموضوع، وأخيراً الأفكار المطروحة بالنسبة للملك، وسوف نتناول كل نقطة من النقاط السابقة بالتفصيل

¹⁴⁵ عبد الخالق فاروق، المرجع السابق، ص 74.

وفقا لما تناوله الاجتماع على النحو التالي:

أ - أنواع الإسكان

حددت ورقة العمل بشأن تطوير إسكان العاملين بالشركة أنواع الإسكان التي تقع داخل نطاق المناقشات، حيث ضمت مساكن المدينة السكنية بالتبين وتضم (المساكن القديمة والجديدة والمساكن التي تحت الإنشاء). مساكن مدينة مايو، مساكن الجهاز التنفيذي للمشروعات المشتركة المعروفة باسم المشروع الأمريكي، وأخيرا مساكن أطلس.

ب - المشاكل القائمة بالمدينة السكنية بالتبين

أتضح خلال المناقشة بين مجلس الإدارة المنتخب لعدد من المشاكل كان أبرزها الآتي:

- إحساس المتقاعدين وأسر المتوفين بعدم الأمان، وخاصة في ظل النزاعات القضائية بينهم وبين الشركة.
- عدم وضوح أية علاقة تعاقدية إيجارية بين القاطنين والشركة.
- عدم استقرار الوضع بالنسبة لحالات اغتصاب الشقق وعدم إمكانية تحديد الموقف حيالها سواء من الشركة أو من العاملين، بالإضافة إلى الجزاءات المستمرة عليهم في صورة خصم من حوافزهم.

ج - الاقتراحات

بعد حصر المساكن وأنواعها التي تدخل في نطاق المناقشات، وبعد تحديد أبرز المشاكل قدمت اللجنة النقابية عدد من الاقتراحات هي:

- زيادة القيمة الإيجارية على السكان الحاليين بما يتناسب مع زيادة أسعار الكهرباء والمياه وتكاليف المرافق، وأن يتم كذلك تحصيل القيمة الإيجارية من المحالين للتقاعد وأسر المتوفين، وخلق علاقة إيجارية رسمية بينهم وبين الشركة.
- في ذات الوقت الذي يتم فيه المساكن الجديدة بعلاقة إيجارية رسمية أو تأجيرها مفروشة كاستراحات.
- تمليك جميع الشقق لشاغليها بنظام وقيمة إيجارية ومقدم مناسب وكذلك بالنسبة للشقق الجديدة التي تحت الإنشاء.

ومن خلال المناقشات وبعد اخذ رأي العديد من القاطنين الحاليين على اختلاف مشاربهم ووفقا لمناقشات المبادئ العامة التي أجمع عليها المجتمعون في بداية

الاجتماعين في (3، 7 شباط/فبراير 1991)، فقد تم التوصل إلى الموافقة على مبدأ التمليك الوارد في البند الثالث من الاقتراحات، ورفض باقي الاقتراحات الواردة في البند الأول والثاني.

د - الأفكار المطروحة بالنسبة للتمليك

بدأت اللجنة النقابية بوضع مجموعة من الاقتراحات حول كيفية تمليك المساكن وفقاً للوضع التالي:

- أن يتم التمليك لجميع القاطنين بدون تفرقة (سواء بالمساكن القديمة أو الجديدة أو من العاملين بالشركة الحاليين أو المتقاعدين أو أسر المتوفين).

- أن يكون التمليك في احتساب تكلفة الشقة بتكلفة الشقق التي بنيت في عام 1973 (التكلفة الفعلية) هذا بالنسبة للشقق التي بنيت في ذلك الوقت - إسكان الصلب الجديد - وبالنسبة للمساكن القديمة يتم الاتفاق على تخفيض القيمة بنسبه معقولة.

- أن يتم دفع مقدم عن كل حجرة مبلغ محدد (500 جنيه مثلاً) واعتبار الصالة والمنافع حجرة، ويقسط المبلغ المتبقي على أقساط متناسبة ومدة مناسبة للقيمة المتبقية من إجمالي قيمة التمليك.

- إنشاء صندوق بحساب خاص في الشركة (صندوق الإسكان) يمول من إجمالي مقدمات تمليك الشقق، وذلك لتمويل عملية مستمرة لإنشاء عمارات وشقق سكنية جديدة على قطع الأراضي التي تمتلكها الشركة حالياً في حلوان والبساتين امتلاك كامل أو بالتخصيص أو بشراء قطعة أرض على طريق الأوتوستراد بالاتفاق مع محافظة القاهرة، وذلك حتى يتسنى الاستثمار في أن تقوم الشركة بإنشاء مساكن للعاملين بصفة مستمرة ولحل مشكلة الحاجة الشديدة للإسكان التي تعتبر في نفس الوقت مشكلة قومية.

- بالنسبة للمساكن الجديدة التي يتم إنشاؤها حالياً يتم احتساب تكلفتها الفعلية، والتي تعتبر أعلى في التكلفة كثيراً من المساكن التي كان قد سبق إقامتها، لذلك فإن الأمر يستلزم مراعاة أن يكون المقدم مناسباً لدخل العاملين وأن يكون تقسيطها على سنوات طويلة الأجل عن المساكن السابق إقامتها.

وتتميز الاقتراحات المتعلقة بالتمليك سالفة الإشارة في أنها وضعت مجموعة من الاعتبارات، منها ما يتعلق بمراعاة أن يكون المقدم متناسباً مع دخل العامل، وأن يكون التقسيط على سنوات تسمح للعاملين بالوفاء بها.

ويعد اقتراح إنشاء صندوق إسكان العاملين، تودع المبالغ المدفوعة كمقدمة تمليك للصرف من خلالها على عملية الإسكان إلى التوازن بين المصالح المتعارضة بين حاجة العمل في توفير مساكن جديدة للعاملين، وبين توفير الأمان للعاملين الذين انتهت علاقتهم بالعمل.

وعلى الرغم من دور اللجنة النقابية للشركة وطرحها للعديد من الأفكار الجيدة والهامة، إلا أن تنفيذ كل ما تم التوصل إليه لم يتم على أرض الواقع وبشكل ملموس إلى أن وافقت اللجنة الاقتصادية بمجلس الشعب¹⁴⁶ في اجتماعها يوم الأربعاء الموافق 3 أيار/مايو 2006 على تقديم التسهيلات والامتيازات المطلوبة للعمال بشركة الحديد والصلب بحلول بهدف تمكينهم من تمليك الوحدات السكنية التي يشغلونها منذ بداية عملهم.

وجاء موقف اللجنة بعد البيان العاجل الذي تقدم به النائب "على فتح الباب"، والذي أكد خلال اجتماع أنه من الضروري تقديم أكبر قدر ممكن من التسهيلات للعاملين، خاصة في ظل الظروف الصعبة التي يواجهونها هذه الأيام وقال كانت هناك دراسة لتمليك الوحدات لهم، ولكن البعض طالب بمزيد من التيسيرات، وقال إنه يتفق مع رأي اللجنة النقابية في هذا الشأن للبدء في إجراءات التمليك.

على الفور أكد المهندس "عبد العزيز حافظ" رئيس مجلس إدارة شركة الحديد والصلب، أن الشركة لن تتخلى عن العمال إطلاقاً، ولا يصح أن نطلب منهم، بعد قضاء هذه السنوات في مساكنهم أن يخرجوا منها، وقال إن الجهاز المركزي أكد على ضرورة ألا يتم البيع بالخسارة، فلذلك نحن لا نملك التغيير في المبلغ الذي تم التقييم به، لأن الجمعية العمومية قد وافقت على ذلك، ولكن نحن ملتزمون بتقديم التسهيلات اللازمة ومنها تخفيض المقدم إلى 20% والتقسيم على 10 سنوات بدلا من 5 سنوات.

وأخيرا نستخلص من جميع ما تقدم الآتي:

ضعف اللجان النقابية من خلال فرض الوصاية عليها وتجردها من أي صلاحيات تمكنها من الدفاع عن عمالها، مما أثر سلباً على قضية السكن الإداري.

¹⁴⁶ انظر موقع www.ikhwanonline.com/Article.asp?ID=20106§ionID=250

في الوقت نفسه نجد أن تجربة اللجنة النقابية للحديد والصلب، من أهم التجارب التي يمكن تكرارها في اللجان النقابية المختلفة، وهو أحد الحلول التي يمكن اعتبارها مقترحاً بديلاً عن ما تم التعامل به مع قضية السكن الإداري.



ضعف اللجان النقابية من خلال فرض الوصاية عليها وتجريدها من أية صلاحيات تمكنها من الدفاع عن عمالها أثر سلباً على قضية السكن الإداري.

القسم الثالث

بعض النتائج

بناءً على ما تقدم يمكن رصد بعض النتائج أهمها:

- مائة عام منذ عام 1906 وحتى عام 2006 هي عمر التشريعات المتعلقة بنزع الملكية للمنفعة العامة وأراضي أملاك الدولة، ولكن ما تنسم به هذه التشريعات هو إطلاق يد الإدارة والجهات التنفيذية في تقرير مصير الناس فيما يتعلق بنزع ملكياتهم لصالح ما يسمى بالمنفعة العامة، في الوقت الذي تشوب فيه فكرة المنفعة العامة الكثير من المشكلات إلى الدرجة التي يتعرض فيها الكثير من الفئات الاجتماعية الأكثر فقراً للعديد من الانتهاكات فيما يتعلق بحقهم في الأرض والسكن بدعوى المنفعة العامة.
- الأمر الذي يستلزم—مثلما تشير إحدى الدراسات الهامة—ضرورة التأكيد على أهمية علم الاجتماع القانوني باعتباره المنهج الذي ينظر للقانون باعتباره نظاماً اجتماعياً، إذ لا يمكن فهم القانون وتفسيره بالوقوف عند حدود التفسير الشكلي لنصوص القانون، وإنما ينبغي النفاذ إلى عمق العمليات الاجتماعية التي تؤثر على صياغة القاعدة القانونية، وعلى تطبيقها وآثارها.

- كما يجب النظر إلى جانب آخر في تفسير الاختلالات السلوكية المناوئة لهذه القواعد والتي قد لا تنطوي في الأغلب على جريمة، وإنما هي نوع من محاولة التكيف أو التعامل مع أوضاع مستحيلة أحياناً.¹⁴⁷
- أيضاً في السياق ذاته هناك غياب تشريعي واضح على الرغم من كثرة القوانين والقرارات الواردة في هذا الشأن التي تنظم التعامل مع أراضي أملاك الدولة وبخاصة فيما يتعلق بحقوق الناس على تلك الأراضي، حيث لا تتوافق تلك التشريعات مع ضمان حقوق الناس المقيمين على أراضي أملاك الدولة سواء تعلق الأمر بالحيازة القانونية الآمنة أو القدرة على تحمل تكلفة الزيادات التي تطرأ فجأة على أسعار تلك الأراضي، وفي هذا الصدد نلاحظ أنه وفي الوقت الذي يقيم فيه البعض على أراضي أملاك الدولة بصفة هادئة ومستقرة لعشرات السنين كما ورد لبعض الحالات في سياق الدراسة إلا أنهم يتعرضون للكثير من الانتهاكات سواء تعلق الأمر بحالات إخلاء قسري أو إعادة تقييم لتلك الأراضي وما يترتب على ذلك من أعباء مادية لا يقدر عليها الكثير ممن يتعرضون لمثل هذه الانتهاكات.
- يربط البعض بين ضرورة تشديد العقوبات القانونية على أي مخالفات تخص البناء على الأرض الزراعية، إلا أنه قد لاحظنا عدم وجود علاقة قوية بين تغليظ العقوبة القانونية من جهة وخفض معدلات الإهدار في الأرض الزراعية من جهة أخرى بل يمكن القول إلى وجود علاقة طردية بين تغليظ العقوبات القانونية من ناحية وبين تدهور الأرض الزراعية من ناحية أخرى، حيث برز من سياق الدراسة أنه وعلى الرغم من تشديد العقوبات فيما يتعلق بالبناء على الأرض الزراعية منذ النصف الأول من السبعينات من القرن الماضي إلا أن معدلات إهدار الأرض الزراعية قد زادت بدرجة كبيرة. في الوقت الذي يمكن معه القول أن التفاوت الاجتماعي بلعب دوراً كبيراً في تفاقم معدلات تدهور الأرض الزراعية في الريف المصري.
- في السياق ذاته لوحظ أنه وعلى الرغم من وجود علاقة بين الزيادة السكانية من جهة ومشكلة السكن من جهة إلا أنه وفي المقابل برز وجود ارتباط قوي بين مشكلة السكن من جهة وتزايد معدلات التفاوت بين الناس في إمكانية وصولهم للأرض أو السكن سواء في الريف أو الحضر، إلى الدرجة التي

¹⁴⁷ هناء الجوهري، ثقافة التحايل - دراسة ميدانية لنماذج من التجمعات العشوائية بالقاهرة الكبرى (القاهرة: مركز البحوث والدراسات الاجتماعية بكلية الآداب، جامعة القاهرة).

نستطيع معها القول إلى أن مشكلة السكن في مصر ترتبط وفي المقام الأول بزيادة حدة التفاوت الاجتماعي والاقتصادي.

- لوحظ من سياق الدراسة أن ما يزيد من صعوبة وصول الناس للأرض والسكن هو سيادة الطابع الاحتكاري سواء لسوق المدخلات الخاصة بالسكن أو القدرة في الوصول للأرض، وهذا الطابع الاحتكاري يغلب عليه الطابع الخاص سواء أكانت شركات أم أفراداً، كما يغلب هذا الطابع أيضاً على قطاعات الدولة ذات العلاقة بالأرض والسكن وبخاصة ما يتعلق منها بأراضي أملاك الدولة، أو نزع الملكية للمنفعة العامة.
- تذبذب السياسات الإسكانية لارتباطها بتغير السياسات العامة للدولة بما يمثل تراجعاً من الدولة عن أعمال الحقوق والحفاظ عليها بالرغم من الالتزامات التي سبق أن قطعتها على نفسها.
- غياب منهج التخطيط الشامل في كل من الحضر والريف وإعطاء الأهمية الأكبر للمناطق الهامة استراتيجياً للدول وتقع أغلبها في المدن وغياب منهجية التخطيط المسبق قبل استفحال الظواهر البنائية العشوائية سواء في المدن أو الريف.
- غياب المشاركة المجتمعية وعدم قناعة الإدارات الحكومية بأهمية هذه المشاركة وانعدام الثقة بين الطرفين حكام ومحكومين.
- تفشي الفساد الإداري فيما يتعلق بإدارة الموارد المتعلقة بالأرض والسكن ويؤدي بروز هذه الظاهرة إلى تعميق مشكلة السكن والأرض في مصر، ومن ثم الحيلولة دون ضمان حقوق الناس فيما يتعلق بهذين الموردين.
- كان لغياب أي استراتيجيات تنموية وبخاصة في الريف المصري تزايد ظاهرة التريف العشوائي، إضافة إلى تزايد معدلات التحضر الرث، حيث لا زال الريف يستوعب الجانب الأكبر من سكان مصر، وبدلاً من اتجاه نسب استيعاب السكان في الريف إلى الانخفاض في المستقبل نجد أن هناك توقعات بتزايد هذه النسب الاستيعابية في المستقبل القريب الأمر الذي ينطوي على تزايد معدلات تدهور الأرض الزراعية من جانب وتزايد النمط العشوائي للسكن الريفي من جانب آخر، كما يرافق هذه الظاهرة تزايد معدلات السكن العشوائي على أطراف المدن بدلاً من التصدي لبروز وتفاقم هذه المشكلة.
- أيضاً يتسم الطابع الخاص بالسكن في الحضر بالطابع الرث وما نقصده بالطابع الرث في هذا الصدد هو غياب الالتزام بالمعايير الفنية والهندسية

الواجبة في بناء السكن مع استثناء المدن الجديدة، وإن كان هذا الاستثناء سوف يتم القضاء عليه من خلال أسلوب المزايدة الذي تطرحه الدولة على الاستثمار الخاص و تدار به أراضي أملاك الدولة، حيث أن الدولة ومن خلال الجهات الإدارية المنوط بها التصرف في أراضي أملاك الدولة تقوم بإعطاء الشركات الخاصة العديد من التسهيلات والاستثناءات فيما يتعلق بالارتفاعات الواجب الامتثال إليها في القوانين الناظمة لحركة البناء والتشييد في المدن الجديدة وما لذلك من مضار كبيرة قد تلحق بواقع السكن في المدن الجديدة.

القسم الرابع

الاستراتيجيات المتعلقة بمواجهة مشكلة السكن

1.4 إستراتيجية التعبئة

لا شك أن تعميق التفاوت بين الفئات والشرائح الاجتماعية المختلفة في ريف وحضر مصر تشكل ملمحا رئيسيا لمشكلة الأرض والسكن في مصر، وقد تجسد ذلك في العديد من الصور كما أسلفنا في سياق الدراسة، ولاشك أن هذا التفاوت يعود إلى تزايد وبروز معدلات الاحتكار في القطاعات الاقتصادية المختلفة المرتبطة بقضية الأرض والسكن والتي تتجسد في امتلاك أحد الأفراد على لـ 35 مليون متر من الأرض وذلك على سبيل المثال، في الوقت الذي يتقدم فيه الآلاف من الشباب، الذين بلغ عددهم 109 آلاف للوصول لمساحة من الأرض لا تتجاوز الـ 150 متراً ضمن مشروع "أبني بيتك"، الأمر الذي يشير إلى ضرورة العمل على تقليص هذا التفاوت إذا ما كانت هناك إمكانية لإحداث تنمية حقيقية فيما يتعلق بواقع الأرض والسكن في مصر وفي هذا السياق يمكن وضع تصور لبعض الحملات في إطار استراتيجية التعبئة منها:

حق الناس في الوصول لمواد البناء

يعتبر الاحتكار أحد أهم الأسباب في حرمان الناس من الوصول لمواد البناء حيث تبرز العلاقة العكسية في ضعف وصول الناس لمواد البناء مع تزايد معدلات الاحتكار لسوق تلك المواد.

وكما أوضحت الدراسة وجود عدد محدود من الشركات يتحكم في مستويات المعروض من مواد البناء في الأسواق وبخاصة مواد الحديد والأسمنت وأيضا الأخشاب وغيرها من مواد البناء الأخرى الداخلة ضمن نطاق تلك الصناعة.

ومن المفارقات التي يمكن أن ترد في هذا المجال هو تزايد مستويات أسعار تلك المواد في الأسواق المحلية مقارنة بمثيلتها في الأسواق الخارجية وهو ما يشير إلى أن تلك الزيادات السعرية ليست نتاج سوق تنافسية أو أسعار تنافسية بل هي في الغالب أسعار احتكارية.

وقد لعبت سياسات الخصخصة التي برزت مع بداية عقد التسعينات من القرن الماضي دوراً بارزاً في تعميق احتكار أسواق ومدخلات التشييد والبناء وبخاصة في ظل ما اتسمت به عملية الخصخصة من غياب واضح للشفافية.

وعلى الرغم من وجود قانون للاحتكار في هذا الشأن— صدر مؤخراً بعد مداولات ونقاشات استمرت لما يقرب من خمسة عشر عاماً بسبب رفض أصحاب المصالح تمرير هذا القانون— إلا أنه يعتريه العديد من النواقص والمشكلات التي لا تسعى إلى مواجهة احتكارات الأسواق بفعالية بقدر ما جاء كنوع من ذر للرماد في العيون وبخاصة في ظل إكهام أصحاب المصالح الاحتكارية السيطرة على العديد من الجهات الإدارية سواء من خلال المشاركة المباشرة في إدارة هذه الجهات أو التأثير على قراراتها بفعل النفوذ القوي لأصحاب تلك المصالح سواء السياسي أو الاقتصادي، إضافة إلى تزايد هذا النفوذ أيضاً في المؤسسات التشريعية والمجالس الشعبية، إلى الدرجة التي يدير فيها أصحاب المصالح الاحتكارية عدداً من اللجان الهامة داخل مجلس الشعب علبي سبيل المثال لجان الخطة والموازنة، الإسكان، وغيرها من لجان أخرى.

ومن ثم يصبح العمل على التصدي للاحتكار في سوق البناء في مصر هدفاً يجب أن نطرحه بقوة، وبخاصة أن التصدي لهذا الاحتكار المتنامي لا يساعد فقط في وصول الناس لحقهم في الأرض والسكن بل يفتح آفاقاً واسعة لأسواق

العمل وبخاصة من العاملين في قطاع التشييد والبناء الذي يعد واحداً من القاطرات الرئيسية في التصدي للركود الذي يضرب جنابات الاقتصاد المصري.

الشفافية

تتسم كافة القرارات المتعلقة بأوضاع الأرض والسكن في مصر بصفة عامة بانعدام الشفافية، وبخاصة ما يتعلق بقرارات تخصيص أراضٍ سواء أكانت أراضي أملاك دولة للسكن أو للزراعة، كما يتصل غياب الشفافية إلى ما يتعلق بنزع الملكية للمنفعة العامة، ويظل السؤال الذي يطرح نفسه دوماً، هل قرارات نزع الملكية دوماً ترتبط بتحقيق منافع عامة، أم أن الأمر يرتبط في الوقت ذاته بمنافع خاصة؟!، ولعل المثال الخاص بقرية "المريس" بمدينة الأقصر يطرح العديد من التساؤلات في هذا الإطار.

أيضاً يرتبط بغياب الشفافية ما تلجأ إليه السلطة التنفيذية في العديد من القرارات المتعلقة بالأرض والسكن بالافتئات على السلطة التشريعية بموجب العديد من القرارات التي تصدرها في هذا الشأن والتي كان يتوجب عرضها على مجلس الشعب والتي منها على سبيل المثال لا الحصر القرار الخاص بتحويل هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة إلى شركة قابضة.

ولأن هناك العديد من القرارات التي تدخل ضمن هذا السياق وكان يتوجب الطعن القانوني عليها ولكن وبلا شك فإن فوات الأوان الخاص بانقضاء المدة القانونية اللازمة على الطعن على مثل هذه القرارات وهي ستون يوماً فإن الأمر يتوجب أن يأخذ مناحي أخرى، مثل ضرورة الدعوة إلى المطالبة بتعديل تشريعي بواسطة المؤسسات التشريعية القائمة من خلال دعوة الأعضاء الذين قد يكون لديهم استعداد لتبني مثل هذه النوعية من القضايا.

الموازنة العامة

أكدت المواثيق الدولية لحقوق الإنسان على صون حقوق الناس في السكن، ومن ثم فإنه يتوجب على الدول الموقعة على العهود الدولية الواردة بشأن ضمان الحق في السكن اتخاذ التدابير الكفيلة بصون هذا الحق.

وعلى الرغم من توقيع مصر على المواثيق الدولية الخاصة بضمان الحق في السكن، إلا أن واقع الحال يشهد على وجود المزيد من الصعوبات التي تحول دون وصول الناس لهذا الحق.

وفي هذا السياق كشفت الدراسة عن وجود تدنٍ في معدلات الإنفاق على السكن بصفة عامة بالموازنة العامة للدولة والتي تدور حول معدلات تقل عن الـ 1%، في الوقت نفسه انخفضت أعداد الوحدات السكنية المنخفضة التكاليف والتي تكون في العادة مخصصة للفئات الأكثر ضعفا وفقرا (راجع الجدول رقم 7).

ومن ثم فإن الأمر يتطلب إعادة النظر في تخصيص الموارد بدرجة يمكن أن تضمن وصول الناس لحقهم في السكن.

ولا شك فإن هناك أهمية لممارسة الضغوط في محاولة زيادة مخصصات السكن بصفة عامة ضمن الموازنة العامة للدولة، والعمل على زيادة تلك المخصصات بالنسبة للوحدات السكنية المنخفضة التكاليف.

وعلى الرغم من أن استخدام تلك الآلية لم يتم اختبارها في الواقع المحلي بشكل عملي وجدي، فإن الأمر يتطلب ضرورة العمل على استخدام تلك الآلية كواحدة من أدوات الضغط الممكنة في هذا المجال.

ولضمان استخدام تلك الآلية بشكل فعال فإن الأمر يتطلب ضرورة إعداد تقارير علمية وموثقة بكافة الإحصاءات الخاصة بموضوع السكن في مصر. ويجب أن يتسم هذا التقرير أو تلك التقارير بصفة الدورية، بأن تصدر بشكل سنوي وأن تكون مبسطة، أو أن يصدر منها نسخة مبسطة ومختصرة تشتمل على الرسالة المطلوب توزيعها على نطاق واسع.

كما يجب أن يتم نشر تلك التقارير "أو التقرير المستهدف إصداره" على أعضاء مجلس الشعب قبل شهري نيسان/إبريل وأيار/مايو من كل عام أي قبل مناقشة الموازنة العامة للدولة داخل أروقة مجلس الشعب.

أيضا يجب تكثيف الاتصال بأعضاء مجلس الشعب سواء المتعاطفين مع قضية حق الناس في السكن أو حتى المخالفين في محاولة لكسب تعاطف من يخالفوننا الرأي أو على الأقل تحييدهم، وذلك من خلال دعوتهم لحضور الندوات أو الحلقات النقاشية التي يمكن أن تعقد مع صدور التقرير الذي يتناول المطالب أو الحلول المقترحة في ضوء المشكلات المطروحة بشأن قضية السكن في مصر.

هذا بالإضافة إلى ضرورة نشر الرسالة التي يتضمنها التقرير على أوسع نطاق إعلامي ممكن، بحيث يمكن أن يساعد في خلق رأي عام ضاغط على أعضاء البرلمان أثناء مناقشة تقرير الموازنة العامة للدولة.

2.4 إستراتيجية الدفاع القانوني

تعد استراتيجية الدفاع القانوني من الأهمية بمكان في التعامل مع قضايا الأرض والسكن وبخاصة أن مثل هذه الاستراتيجية لم تختبر بما يكفي في الواقع المصري وبخاصة ما يتعلق منها بقضايا اغتصاب أراضي أملاك الدولة، أو بانتزاع الملكية الخاصة بدعوى المنفعة العامة.

كما أن البناء التشريعي الناظم للأرض والسكن يعاني العديد من المشكلات التي تحول دون وصول الناس للأرض والسكن، في الوقت الذي يعطي فيه لجهة الإدارة سلطات واسعة سواء في تخصيص الأرض والسكن لصالح فئات اجتماعية دون أخرى، أو التوزيع غير المتناسب بين الفئات الاجتماعية المختلفة كأن يحوز شخص أو شركة ما على مساحات كبيرة من الأرض بدعوى الاستثمار تصل لـ 35 مليون متر، في الوقت الذي يتصارع فيه مثلا 40 ألف مواطن على 5.000 متر على سبيل المثال ضمن ما يطلق عليه مشروعات الإسكان العائلي بالمدن الجديدة.

ومما لا شك فيه أن من بين المشكلات التي تحول دون الأعمال الكافي لتلك الاستراتيجية هو غياب الوعي الكافي لدى من يتصدون (سواء محامين أو قضاه) لهذه النوعية من القضايا إلى مدى أحقية الناس في الوصول للأرض والسكن وبخاصة بأراضي أملاك الدولة سواء أكان الأمر يتعلق بالسكن على هذه الأرض أو استصلاحها.

أيضا يرتبط بتلك النوعية من القضايا ضرورة توافر شرط المصلحة الخاصة إضافة إلى الصعوبات الإجرائية المتعلقة بالمسئولية المدنية وبخاصة أن حق الناس في الوصول للأرض والسكن هو من الحقوق العامة التي يجب على الدولة أن تعمل على صونها وكفالتها لأفراد المجتمع.

وفي هذا السياق هناك أهمية لتحريك دعاوى شعبية أو عامة أمام جهات التقاضي فيما يتعلق بالانتهاكات المتعلقة بالمشكلات التي ترد على حقوق الأرض والسكن في مصر، حيث أن تزايد هذه الانتهاكات يؤدي لضياع العديد

من حقوق الناس المرتبطة بتدهور الموارد الأرضية على سبيل المثال وما يرتبط بتلك الموارد من ثروات سواء خاصة بالأجيال الحالية أو المستقبلية.

فعلى سبيل المثال يؤدي تخصيص مساحات واسعة من الأراضي لصالح أفراد محدودين إلى إحداث ارتفاع كبير في مستويات الأسعار الخاصة بالأرض نتيجة ما يلحق بتلك العملية من تزايد المضاربات على الأرض.

أيضا يرتبط باحتكار عدد محدود من الأشخاص سواء أكانوا طبيعيين أو اعتباريين للأرض وما يرافق ذلك من احتكار واسع للمرافق والخدمات من مياه أو كهرباء... إلخ كان يمكن أن يستفاد منها على نطاق واسع لصالح أعداد أكبر من الناس التي تعاني حرمانا واسعا في الوصول لتلك المرافق والخدمات.

وعلى الرغم من هذه الصعوبات إلا أنه يمكن استخدام آلية الدفاع القانوني وبخاصة ما يتعلق بنزع الملكية للمنفعة العامة وضرورة قيام منظمات المجتمع المدني المعنية بهذا الشأن بضرورة الاشتباك مع الانتهاكات التي يتعرض لها المواطنون في هذا الشأن.

هناك أيضا ضرورة قصوى في تعديل القوانين النازمة للأرض والسكن في مصر بما يتواءم مع حق الناس في الوصول للأرض والسكن وبما يتوافق مع المواثيق الدولية الواجبة النفاذ في هذا الشأن وذلك من خلال استخدام آلية الدفع بعدم دستورية القوانين التي ترد في هذا الشأن والتي لا تتوافق مع المواثيق الدولية لحقوق الإنسان فيما يرد بالحق في السكن.

القسم الخامس

ملاحق الدراسة

1.5: ملحق 1

المصادر القانونية للحق في السكن الملائم وما يقابلها من التزامات الدولة
الملقاة على مصر في ظل القانون الدولي لحقوق الإنسان

القانون العرفي

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (1948)، اعتمد ونشر على الملأ بموجب
قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 217 ألف (د-3) المؤرخ في 10 كانون
الأول/ديسمبر 1948

تنص المادة 17 على أن:

1. لكل فرد حق في التملك، بمفرده أو بالاشتراك مع غيره.
2. لا يجوز تجريد أحد من ملكه تعسفاً.

المادة 25.1:

لكل شخص حق في مستوى معيشة يكفى لضمان الصحة والرفاهة له
ولأسرته، وخاصة على صعيد المأكل والملبس والسكن والعناية الطبية
وصعيد الخدمات الاجتماعية الضرورية، وله الحق في ما يأمن به الغوائل
في حالات البطالة أو المرض أو العجز أو الترميل أو الشيخوخة أو غير ذلك
من الظروف الخارجة عن إرادته والتي تفقده أسباب عيشه.

الاتفاقيات والعهود الدولية

العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية اعتمد وعرض
للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200
ألف (د-21) المؤرخ في 16 كانون الأول/ديسمبر 1966. المادة: 1.11:

تقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل شخص في مستوى معيشي كاف
له ولأسرته، يوفر ما يفي بحاجتهم من الغذاء والكساء والمأوى، وبحقه في
تحسين متواصل لظروفه المعيشية. وتتعهد الدول الأطراف باتخاذ التدابير
اللازمة لإنفاذ هذا الحق، معترفة في هذا الصدد بالأهمية الأساسية للتعاون
الدولي القائم على الارتضاء الحر.

صادقت مصر على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية
والثقافية في 14 كانون الثاني/يناير 1982 مع التصريح التالي:

مع الأخذ في الاعتبار أحكام الشريعة الإسلامية وحقيقة أنها لا تتعارض مع النص المرفق بالآلية، نقبل، ونؤيد ونصدق...

الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2106 ألف (د-20) المؤرخ في 21 كانون الأول/ديسمبر 1965 تاريخ بدء النفاذ: 4 كانون الثاني/يناير 1969، وفقاً للمادة 19، المادة 5: إيفاء للالتزامات الأساسية المقررة في المادة 2 من هذه الاتفاقية، تتعهد الدول الأطراف بحظر التمييز العنصري والقضاء عليه بكافة أشكاله، وبضمان حق كل إنسان، دون تمييز بسبب العرق أو اللون أو الأصل القومي أو الإثني، في المساواة أمام القانون، لا سيما بصدد التمتع بالحقوق التالية: ... (هـ) الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولا سيما الحقوق التالية... "3" الحق في السكن،

صادقت مصر على **الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري** في 1 أيار/مايو 1967 مع التحفظات التالية:

إن الجمهورية العربية المتحدة لا تعتبر نفسها ملتزمة بما تنص عليه المادة 22 من الاتفاقية، والتي بمقتضاها يكون أي نزاع بين دولتين أو أكثر من الدول الأعضاء وفقاً لتفسير أو تطبيق الاتفاقية، وبناءً على طلب أي من أطراف النزاع، يتمك إحالته إلى محكمة العدل الدولية للبت فيه، وتذكر إنه، في كل حالة فردية، يكون اتفاق أطراف هذا النزاع ضرورياً لإحالة النزاع إلى محكمة العدل الدولية.¹⁴⁸

اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (1979)، اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 180/34 المؤرخ في 18 كانون الأول/ديسمبر، 1979، تاريخ بدء النفاذ: 3 أيلول/سبتمبر 1981، وفقاً لأحكام المادة 27 (1). المادة 14-2 تنص على:

تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة في المناطق الريفية لكي تكفل لها، على أساس المساواة بين الرجل والمرأة، أن تشارك في التنمية الريفية وتستفيد منها، وتكفل للريفية بوجه خاص الحق

¹⁴⁸ ترجمة غير رسمية.

في: (ح) التمتع بظروف معيشية ملائمة، ولا سيما فيما يتعلق بالإسكان والمرافق الصحية والإمداد بالكهرباء والماء، والنقل، والمواصلات.

صادقت مصر على الاتفاقية في 18 سبتمبر 1981 مع التحفظات التالية:

تحفظات أبديت عند التوقيع وتأكدت عند التصديق

بخصوص المادة 9:

التحفظ على نص الفقرة 2 من المادة 9 بشأن منح المرأة حقاً مساوياً لحق الرجل فيما يتعلق بجنسية أطفالها، دون إخلال باكتساب الطفل المولود من زواج لجنسية أبيه، وذلك تفاقياً لاكتسابه جنسيتين في حالة اختلاف جنسية الأبوين أثناء الإضرار بمستقبله، ومن الجلي أن اكتساب الطفل لجنسية أبيه هو أنسب الأوضاع له ولا يخل بمبدأ المساواة بين الرجل والمرأة، إذ المؤلف موافقة المرأة، في حالة زواجها من أجنبي على انتساب أطفالهما لجنسية الأب.

وفيما يتعلق بالمادة 16:

التحفظ على نص المادة 16 بشأن تساوي المرأة بالرجل في كافة الأمور المتعلقة بالزواج وعلاقات الأسرة أثناء الزواج وعند فسخه دون إخلال بما تكفله الشريعة الإسلامية للزوجة من حقوق مقابلة لحقوق الزوج بما يحقق التوازن العادل بينهما وذلك مراعاة لما تقوم عليه العلاقات الزوجية في مصر من قدسية مستمدة من العقائد الدينية الراسخة التي لا يجوز الارتياح فيها، واعتباراً لأن من أهم الأسس التي تقوم عليها هذه العلاقات التقابل بين الحقوق والواجبات، على نحو من التكامل الذي يحقق المساواة الحقيقية بين الزوجين لا مظاهر المساواة الشكلية التي لا تحقق للزوجة مصلحة نافعة من الزواج بقدر ما تتقل كاهلها بالقيود. ذلك أن أحكام الشريعة الإسلامية تفرض على الزوج أداء المهر المناسب للزوجة والإنفاق عليها من ماله إنفاقاً كاملاً ثم أداء نفقة لها عند الطلاق في حين تحتفظ الزوجة بحقوقها الكاملة من أموالها ولا تلتزم بالإنفاق منها لإعالة نفسها ولذلك قيدت الشريعة حق الزوجة في الطلاق بأن أوجبت أن يكون ذلك بحكم القضاء في حين لم تضع مثل هذا القيد على الزوج.

وفيما يتعلق بالمادة 29:

يتمسك الوفد المصري بالتحفظ الوارد في الفقرة (2) من المادة 29 بشأن حق الدولة الموقعة على الاتفاقية في إعلان عدم التزامها بالفقرة 1 من تلك المادة المتعلقة بعرض ما قد ينشأ من خلاف بين الدول حول تفسير أو تطبيق هذه الاتفاقية على هيئة تحكيم وذلك تفادياً للتقيد بنظام التحكيم في هذا المجال.

تحفظات عند التصديق

تحفظ عام على المادة 2:

إن جمهورية مصر العربية على استعداد لتنفيذ ما جاء في فقرات هذه المادة بشرط ألا يتعارض ذلك مع الشريعة الإسلامية.

اتفاقية حقوق الطفل (1989)، اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 25/44 المؤرخ في 20 تشرين الثاني/نوفمبر 1989 تاريخ بدء النفاذ: 2 أيلول/سبتمبر 1990، وفقاً للمادة 49. المادة 3.27 تنص على:

تتخذ الدول الأطراف، وفقاً لظروفها الوطنية وفي حدود إمكانياتها، التدابير الملائمة من أجل مساعدة الوالدين وغيرهما من الأشخاص المسؤولين عن الطفل، على إعمال هذا الحق وتقديمه عند الضرورة المساعدة المادية وبرامج الدعم، ولا سيما فيما يتعلق بالتغذية والكساء والإسكان.

صادقت مصر على الاتفاقية في 6 يوليو/تموز 1990 مع التحفظات التالية:

نظراً لكون الشريعة الإسلامية واحدة من المصادر الأساسية للتشريع في القانون الوضعي المصري ولأن الشريعة، بتوفيرها جميع الوسائل للحماية والرعاية للأطفال بطرق ووسائل عديدة، لا تشمل بين تلك الطرق والوسائل نظام التبني الموجود في أجهزة أخرى من القانون الوضعي، تعبر حكومة جمهورية مصر العربية عن تحفظها فيما يتعلق بجميع المواد والنصوص التي تتعلق بالتبني في الاتفاقية المذكورة، وخاصة فيما يتعلق بالنصوص التي تحكم التبني في المواد 20 و 21 من الاتفاقية.¹⁴⁹

¹⁴⁹ ترجمة غير رسمية.

اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة،

اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 46/39 المؤرخ في 10 كانون الأول/ديسمبر 1984، تاريخ بدء النفاذ: 26 حزيران/يونيه 1987، وفقا لأحكام المادة 27 (1).

تتص المادة 1.1 على:

لأغراض هذه الاتفاقية، يقصد "بالتعذيب" أي عمل ينتج عنه ألم أو عذاب شديد، جسديا كان أم عقليا، يلحق عمدا بشخص ما بقصد الحصول من هذا الشخص، أو من شخص ثالث، على معلومات أو على اعتراف، أو معاقبته على عمل ارتكبه أو يشتبه في أنه ارتكبه، هو أو شخص ثالث أو تخويله أو إرغامه هو أو أي شخص ثالث - أو عندما يلحق مثل هذا الألم أو العذاب لأي سبب من الأسباب يقوم على التمييز أيا كان نوعه، أو يحرص عليه أو يوافق عليه أو يسكت عنه موظف رسمي أو أي شخص آخر يتصرف بصفته الرسمية. ولا يتضمن ذلك الألم أو العذاب الناشئ فقط عن عقوبات قانونية أو الملازم لهذه العقوبات أو الذي يكون نتيجة عرضية لها.

وتتص المادة 10 على:

1. تضمن كل دولة إدراج التعليم والإعلام فيما يتعلق بحظر التعذيب على الوجه الكامل في برامج تدريب الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، سواء أكانوا من المدنيين أو العسكريين، والعاملين في ميدان الطب، والموظفين العموميين أو غيرهم ممن قد تكون لهم علاقة باحتجاز أي فرد معرض لأي شكل من أشكال التوقيف أو الاعتقال أو السجن أو باستجواب هذا الفرد أو معاملته.

2. تضمن كل دولة طرف إدراج هذا الحظر في القوانين والتعليمات التي يتم إصدارها فيما يختص بواجبات ووظائف مثل هؤلاء الأشخاص.

وتتص المادة 11 على:

تبقى كل دولة قيد الاستعراض المنظم قواعد الاستجواب، وتعليماته وأساليبه وممارساته، وكذلك الترتيبات المتعلقة بحجز ومعاملة الأشخاص الذين

يتعرضون لأي شكل من أشكال التوقيف أو الاعتقال أو السجن في أي إقليم يخضع لولايتها القضائية، وذلك بقصد منع حدوث أي حالات تعذيب.

المادة 12:

تضمن كل دولة طرف قيام سلطاتها المختصة بإجراء تحقيق سريع ونزيه كلما وجدت أسباب معقولة تدعو إلى الاعتقاد بأن عملاً من أعمال التعذيب قد ارتكب في أي من الأقاليم الخاضعة لولايتها القضائية.

المادة 13:

تضمن كل دولة طرف لأي فرد يدعى بأنه قد تعرض للتعذيب في أي إقليم يخضع لولايتها القضائية، الحق في أن يرفع شكوى إلى سلطاتها المختصة وفي أن تنتظر هذه السلطات في حالته على وجه السرعة وبنزاهة. وينبغي اتخاذ الخطوات اللازمة لضمان حماية مقدم الشكوى والشهود من كافة أنواع المعاملة السيئة أو التخويف نتيجة لشكواه أو لأي أدلة تقدم.

المادة 14:

1. تضمن كل دولة طرف، في نظامها القانوني، إنصاف من يتعرض لعمل من أعمال التعذيب وتمتعه بحق قابل للتنفيذ في تعويض عادل ومناسب بما في ذلك وسائل إعادة تأهيله على أكمل وجه ممكن، وفي حالة وفاة المعتدى عليه نتيجة لعمل من أعمال التعذيب، يكون للأشخاص الذين كان يعولهم الحق في التعويض.
2. ليس في هذه المادة ما يمس أي حق للمعتدى عليه أو لغيره من الأشخاص فيما قد يوجد من تعويض بمقتضى القانون الوطني.

المادة 16:

1. تتعهد كل دولة طرف بأن تمنع، في أي إقليم يخضع لولايتها القضائية حدوث أي أعمال أخرى من أعمال المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة التي لا تصل إلى حد التعذيب كما حددته المادة 1، عندما يرتكب موظف عمومي أو شخص آخر يتصرف بصفة رسمية هذه الأعمال أو يحرض على ارتكابها، أو عندما تتم بموافقة أو بسكوته عليها. وتطبق بوجه خاص الالتزامات الواردة في المواد 10، 11، 12، 13 وذلك بالاستعانة

عن الإشارة إلى التعذيب بالإشارة إلى غيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة.

2. لا تخل أحكام هذه الاتفاقية بأحكام أي صك دولي آخر أو قانون وطني يحظر المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة أو يتصل بتسليم المجرمين أو طردهم.

وقد صادقت مصر على الاتفاقية في 25 يونيه/حزيران.

الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين، اعتمدها يوم 28 تموز/يوليه 1951 مؤتمر الأمم المتحدة للمفوضين بشأن اللاجئين وعديمي الجنسية، الذي دعتة الجمعية العامة للأمم المتحدة إلى الانعقاد بمقتضى قرارها رقم 429 (د-5) المؤرخ في 14 كانون الأول/ديسمبر 1950، تاريخ بدء النفاذ: 22 نيسان/أبريل 1954، وفقا لأحكام المادة 43. تنص المادة 21 على:

فيما يخص الإسكان، وبقدر ما يكون هذا الموضوع خاضعا للقوانين أو الأنظمة أو خاضعا لإشراف السلطات العامة، تمنح الدول المتعاقدة اللاجئين المقيمين بصورة نظامية في إقليمها أفضل معاملة ممكنة، علي ألا تكون في أي حال أقل رعاية من تلك الممنوحة للأجانب عامة في نفس الظروف.

صادقت مصر على الاتفاقية في 22 أيار/مايو 1981 مع إبداء بعض التحفظات:

الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، القرار 49/2000

لجنة حقوق الإنسان، الدورة السادسة والخمسين، قرار الجمعية العامة 158/45 المؤرخ 18 كانون الأول/ديسمبر 1990، الذي اعتمدت به الجمعية الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، الواردة في مرفق ذلك القرار، وفتحت فيه باب التوقيع والتصديق عليها والانضمام إليها، تنص المادة 43-1، على:

ينبغي للعمال المهاجرين التمتع بالمساواة في المعاملة مع مواطني الدولة التي يعملون فيها فيما يتعلق بـ: ... (د) الوصول إلى السكن، متضمنا ذلك منظومة السكن الاجتماعي، والحماية ضد الاستغلال فيما يتعلق بالأجور.¹⁵⁰

وافقت مصر على الاتفاقية في 19 شباط/فبراير 1993 مع إبداء التحفظات التالية:

تحفظات على المادة 4:

بخصوص أغراض الاتفاقية الحالية، نشير إلى أن عبارة "أفراد أسرهم" تشير إلى الأشخاص المتزوجين بعمال مهاجرين أو لديهم علاقة بهم، وهو وفق القانون المطبق هنا، يسفر عن نتائج مساوية للزواج، وأيضاً أطفالهم وغيرهم من أشخاص معتمدين عليهم ويعرفون كأفراد أسرهم وفق التشريع المنطبق أو الاتفاقات الثنائية والمتعددة المنطبقة بين الدول المعنية.

فيما يتعلق بالمادة 18، الفقرة 6:

عندما يتعرض أحد العمال المهاجرين أو أي من أعضاء أسرته أو أسرته، وبقرار نهائي للاتهام بارتكاب جريمة وعندما يكون اتهامه بالتالي محفوظاً أو لكونه أو لكونها حصلت على عفو على أساس إظهار حقائق جديدة مكتشفة تبين وبصورة نهائية أن هناك إهدار للعدالة، فإن الشخص الذي تعرض للعقاب كنتيجة لهذا الاتهام ينبغي أن يحصل على تعويض وفق القانون، ما لم يثبت أن عدم الكشف عن الحقيقة غير المعروفة في وقتها ترجع جزئياً أو كلياً إلى ذلك الشخص.¹⁵¹

¹⁵¹ ترجمة غير رسمية.

2.5 ملحق رقم 2: التيسيرات الخاصة ببعض مشروعات الإسكان في مصر

1 - المشروع القومي للإسكان

- يعد المشروع القومي للإسكان من أهم المشاريع المتاحة حالياً للتغلب على مشكلة الإسكان و ذلك عن طريق توفير المسكن المناسب و الملائم للشباب ذو الدخل المحدود و الذي تعد من النقاط الأساسية التي يتضمنها البرنامج الانتخابي للسيد الرئيس/ محمد حسنى مبارك لتوفير 500 ألف وحدة سكنية خلال فترة 6 سنوات و ذلك لحل مشكلة الإسكان في مصر و التي تعد من أكبر المشكلات التي تواجه المواطن المصري الذي يحلم أن يكون له شقة مناسبة و بتكلفة تتناسب مع مستوى دخله.

- قامت الدولة بتوفير الدعم المباشر لتنفيذ المشروع القومي للإسكان و قد قدمت الدولة مليار جنيه سنوياً كدعم لتنفيذ الوحدات السكنية بواقع مبلغ لا يتجاوز 15000 جنيه منحة لا ترد لكل مواطن يستحق الوحدة.

- يقوم المواطن بسداد 5000 جنيه كمقدم حجز للوحدة ثم يسدد قسط شهري بعد استلام الوحدة و قدره 160 جنيه تتزايد بنسبة 7.5% لمدة 20 سنة.

- توفر البنوك القومية (الأهلي - مصر - التعمير و الإسكان) تحت مظلة البنك المركزي المصري 30 ألف جنيه قرض للوحدة , كما تم توفير مجموعة من البدائل لبرامج سداد المقدمات و الأقساط كي تلائم إمكانيات كل مواطن.

2 - مشروع الإسكان الاقتصادي المطور

يهدف هذا المشروع إلى توفير وحدات سكنية لمحدودي الدخل من الشباب و تساعد على بناء مسكن ملائم لهم في بداية حياتهم.

قد تم اختيار عدة نماذج معمارية بتشطيبات متميزة ترتقي بالذوق العام و تتلائم مع روح العصر و تحقق الاستخدام الأمثل في الأرض .. و تتراوح مساحه هذه الوحدات من 50 : 57م² (مكونه من 2 غرفه و صالة و مطبخ و حمام) وذلك لتوفير أكبر عدد ممكن من الوحدات السكنية المدعمة للشباب.

ويمكن للمواطن المستحق لوحدة بالمشروع استبدال الوحدة مستقبلاً بمساحة أكبر بشرط تسليم وحدته على أن يتم تحويل مدفوعاته في الوحدة الأولى للوحدة الجديدة.

3 - مشروع إسكان الشباب

هذا المشروع رائد في مجال الإسكان حيث بدأت فكرته بتوجيه من السيد الرئيس/ محمد حسنى مبارك في أكتوبر 1995 لتوفير مسكن عصري للشباب بأسعار مناسبة، و يتميز المشروع بالنماذج المعمارية التي ترتقي بالذوق العام وتتلاءم مع روح العصر ولم تزد الارتفاعات عن دور أرضى و أربعة أدوار متكررة و ذلك بمساحات (100 م² - 70 م² - 63 م²).

تخصيص الوحدات:

وتم التخصيص وفقاً لمعايير دقيقة و موضوعية ، و يتم التأكد من توافرها و انطباقها على جميع الحاجزين لوحدة المشروع ، وذلك لضمان وصول الوحدة لمن يستحقها فعلاً .

مراحل تنفيذ المشروع:

تم تنفيذ 74433 وحدة سكنية على ثلاث مراحل فى مجموعة كبيرة من المدن الجديدة تنتشر فى معظم أرجاء الجمهورية من الشمال و حتى جنوب الوادى ، و قد بدأ تنفيذها اعتباراً من يناير عام 1996 ، وتم الانتهاء من جميع أعمالها

4 - مشروع الإسكان العائلي

يهدف هذا المشروع إلى توفير قطع أراضى (كاملة المرافق) تتراوح بين 150:350 م² لتلبية احتياجات المواطنين من توفير مسكن ملائم له و لعائلته ليقوم ببنائها طبقاً لاحتياجاته ووفقاً للنموذج المعد لذلك بعدد 11 نموذج وذلك للحفاظ على المظهر الجمالى والمعمارى لهذه المناطق.

وقد تم طرح قطع أراضى بعدد 20 ألف قطعة بالمدن التالية:

العاشر من رمضان - 6 أكتوبر - السادات - برج العرب الجديدة - الصالحية الجديدة - القاهرة الجديدة - بدر - الشروق - العبور - بنى سويف الجديدة - المنيا الجديدة - أسيوط الجديدة - طيبة الجديدة - سوهاج الجديدة

5 - الاسكان الحر

يهدف الاسكان الحر الى توافر وحدات سكنية بمساحات من (63 - 70 م²) بسعر التكلفة للأسر ذات الدخل المحدود.

• جارى تنفيذ حوالى 3500 وحدة سكنية بمدن:

6 أكتوبر - العبور - الشروق - برج العرب الجديدة - المنيا الجديدة - سوهاج الجدي

المصدر: <http://www.urban-comm.gov.eg/index.asp>.

3.5 ملحق الجداول

جدول رقم 18: الكثافة السكانية لعام 2005 حسب المحافظات

المحافظات	السكان	عدد الأسر	المساحة الكلية*	المساحة المأهولة*	الكثافة السكانية
إجمالي الجمهورية	69.997.112	15.058.521	997.238,94	78.990,48	886,15
القاهرة	7.764.731	1.912.501	3.085,12	190,42	40.776,87
الإسكندرية	3.821.203	920.780	2.299,97	1.675,5	2.280,63
بورسعيد	537.814	129.900	1.344,96	1.320,68	407,23
السويس	488.501	114.135	9.002,21	9.002,21	54,26
دمياط	1.077.979	252.256	910,26	668,87	1.611,64
الدقهلية	4.932.256	1.100.893	3.716	3.471	1.420,99
الشرقية	5.115.365	1087.929	4.911	4.764,28	1.073,69
القليوبية	3.875.097	841.579	1.124,28	1.072,72	3.612,4
كفر الشيخ	2.589.580	515.457	3.748,25	3.748,25	690,88
الغربية	3.928.987	838.002	1.947,53	1.942,41	2.022,74
المنوفية	3.230.489	674.826	2.499	2.435,93	1.326,18
البحيرة	4.693.150	886.810	9.826	6.943,62	675,89
الإسماعيلية	863.278	186.106	5.066,96	5.066,96	170,37
الجيزة	5.644.246	1.288.820	13.184	1.191	4.739,08
بنى سويف	2.255.161	439.200	10.954	1.369,41	1.646,81
الفيوم	2.422.284	483.749	6.068	1.856	1.305,11
المنيا	4.048.847	845.867	32.279	2.411,65	1.678,87
أسيوط	3.422.279	659.745	13.720	1.574	2.174,26
سوهاج	3.807.883	777.587	11.022	1.593,92	2.389,01
قنا	2.935.206	572.530	10.798,32	1.740,72	1.686,2
أسوان	1.120.275	233.314	62.726	1.004,77	1.114,96
الأقصر	421.770	92.284	2.409,68	226,73	1.860,23
البحر الأحمر	186.373	41.338	119.099,13	71,13	2.620,17
الوادي الجديد	169.647	32.064	440.098	1082,24	156,76
مرسي مطروح	270.095	53.781	166.563,27	1.716,41	157,36
شمال سيناء	309.533	61.884	27.564	4.058,65	76,27
جنوب سيناء	65.083	15.284	31.272	16.791	3,88
المصدر مصلحة المساحة *					
الكثافة السكانية=السكان/المساحة المأهولة					

المصدر: الكتاب السنوي، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، 2006.

جدول رقم 19: بتوزيع مباني السكن العادية حسب الاتصال بمصادر المياه

والكهرباء والصرف الصحي

طبقا للنتائج النهائية للتعداد العام للسكان والإسكان لعام 1996

المحافظة	حضر / ريف	المياه			الكهرباء			الصرف الصحي		
		شبكة عامة	أخرى	لا يوجد	شبكة عامة	أخرى	لا يوجد	شبكة عامة	أخرى	لا يوجد
القاهرة	حضر	340.038	31.020	31.476	376.016	6.700	20.063	316.993	85.131	-
الإسكندرية	حضر	220.429	5.346	15.198	224.549	4.989	11.505	148.278	92.315	-
بورسعيد	حضر	16.729	7	8.656	16.564	35	8.798	14.149	11.221	-
السويس	حضر	30.245	760	2.066	31.034	789	1.321	23.644	9.426	-
دمياط	حضر	33.287	102	1.008	33.658	144	586	25.363	8.869	-
	ريف	89.492	1.244	8.209	94.035	834	4.078	37.961	59.925	-
الدقهلية	حضر	135.149	2.526	7.422	139.914	500	4.647	111.570	33.234	-
	ريف	376.199	71.253	63.582	479.923	6.514	24.784	180.108	328.987	-
الشرقية	حضر	110.617	7.869	10.891	122.201	1.068	6.112	84.307	42.828	-
	ريف	300.288	157.229	149.430	548.643	16.877	43.868	136.084	466.119	-
القليوبية	حضر	89.350	11.939	11.376	102.777	3.312	6.555	60.951	51.462	-
	ريف	142.290	100.449	66.449	264.917	16.261	28.292	34.431	273.567	-
كفر الشيخ	حضر	57.785	2.320	8.742	63.803	521	4.524	44.202	24.532	-
	ريف	174.124	10.556	88.674	245.096	3.724	24.705	11.296	261.037	-
الغربية	حضر	105.837	6.699	6.171	116.109	447	2.091	87.211	30.791	-
	ريف	259.545	59.709	77.320	379.749	5.272	13805	9.369	382.530	-
المنوفية	حضر	66.648	7.071	7.562	75.889	1.481	3911	22.463	58.745	-
	ريف	208.248	84.475	129.693	366.917	16.013	39.254	8.998	411.736	-
البحيرة	حضر	86.656	10.462	9.513	103.237	680	2.717	48.065	58.530	-
	ريف	212.937	133.294	129.772	434.254	10.363	31.399	15.080	460.842	-
الإسماعيلية	حضر	34.100	2.921	4.923	40.614	124	1.212	22.917	18.991	-
	ريف	37.624	29.343	12.202	72.725	2.169	4.282	6.921	72.244	-
الجيزة	حضر	165.116	20.061	25.302	201.286	1.466	7.718	144.208	66.260	-
	ريف	139.639	51.855	63.190	284.894	6.124	17.678	53.436	255.271	-
بني سويف	حضر	50.786	2.752	10.293	58.954	833	4145	14.347	49.561	-

-	271.393	1.799	49.320	4.089	219.844	147.932	44.515	50.789	ريف	
-	33.599	27.451	5.552	529	55.037	11.289	350	49.436	حضر	الفيوم
-	255.307	12.613	70.115	4.281	200.781	154.288	5.528	114.470	ريف	
-	76.560	15.886	6.615	903	85.256	15.741	3.535	73.496	حضر	المنيا
-	513.005	2.669	113.513	11.787	392.823	266.375	123.588	127.947	ريف	
-	80.536	14.160	11.340	1242	83.388	14.192	6.982	74.712	حضر	أسيوط
-	345.120	3.998	93.494	12735	244.247	102.340	90.874	157.383	ريف	
-	71.379	14916	6.752	1.692	78.136	8621	8.803	69.030	حضر	سوهاج
-	421.000	7.798	97.084	14.457	320.825	86.098	178.637	167.774	ريف	
-	69.323	11.413	7.701	1.676	71.901	10.810	9.180	61.302	حضر	قنا
-	347.048	6.326	55.264	16.851	285.237	72.029	152.928	132.723	ريف	
-	48.659	22.594	5.691	402	65.310	8966	397	62.039	حضر	أسوان
-	166.782	3.578	15.564	2.570	102.932	20.223	4537	96.341	ريف	
-	21.700	6.056	1.179	585	26.151	2.320	3.143	22.449	حضر	مدينة الأقصر
-	44.174	878	9.558	1.256	34.640	11.333	14.278	19.826	ريف	
-	21.113	1.556	1.775	364	20.879	3.487	6.173	13.336	حضر	البحر الأحمر
-	4.472	96	397	65	4.162	1.075	2.087	1.463	ريف	
-	2.832	7.094	908	180	8.894	1.079	189	8.714	حضر	الوادي الجديد
-	12.528	3.163	1.710	282	13.769	2.271	361	13.138	ريف	
-	23.741	3.169	1.711	1.906	23.302	3.063	6.468	17.422	حضر	مطروح
-	23.938	131	8.550	3.111	12.439	8.132	5.541	10.422	ريف	
-	21.210	1.575	900	309	21.730	1.355	383	21.195	حضر	شمال سيناء
-	10.702	832	1.319	401	9.888	2.847	3.697	5.069	ريف	
-	1.630	2.005	95	24	3.522	204	225	3.212	حضر	جنوب سيناء
-	4.986	356	1.387	1.364	2.594	1.433	3.288	623	ريف	
-	1.114.178	1.296.543	136.124	32.901	2.250.111	241.826	157.683	2.019.115	حضر	إجمالي
-	5.342.713	537.921	749.420	157.400	5.015.334	1.664.897	1.329.266	2.922.354	ريف	
-	6.456.891	1.834.464	885.544	190.301	7.265.445	1.906.723	1.486.949	4.941.469		الإجمالي العام

جدول رقم 20: الكثافة السكانية

السنة	عدد السكان بالمليون	نسمة/كم ²
1996	59.31	58.78
1997	59.44	58.91
1998	60.71	60.16
1999	61.99	61.44
2000	63.31	62.74
2001	64.7	64.05
2002	66	65.37
2003	67.3	66.68
2004	68.6	68.01
2005	70	69.34
*2006	71.3	70.7

* المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، على مدار عدد من السنوات ..

جدول رقم 21: عدد الوحدات السكنية المحققة في الإسكان الحضري (بالعدد)

2004/2003	2003/2002	2002/2001	2001/2000	2000/1999	1999/1998	1998/1997	1997/1996	1996/1995	1995/1994	البيـان
14.945	21.788	35.146	57.977	119.931	122.492	85.713	86.581	82.315	94.543	الإجمـالي
985	3.936	11.205	34.802	94.536	85.329	27.802	31.341	15.399	21.882	المستوى الاقتصادي
1.372	2.628	6.060	4.816	5.278	9.401	16.962	18.554	23.549	26.112	المستوى المتوسط
1.245	1.649	708	950	623	1.165	4.532	3.734	4.366	6.373	المستوى فوق المتوسط
–	88	–	–	–	–	160	278	197	145	الإسكان الفاخر
11.343	13.487	17.173	17.409	19.494	26.597	36.257	32.674	38.804	40.031	منخفض التكاليف
138.015	111.585	95.694	100.224	56.567	56.567	27.179	33.281	28.814	41.332	القطاع الخاص
152.960	155.161	165.986	216.178	296.429	301.551	198.605	206.443	193.444	230.418	الإجمـالي

المصدر: وزارة الإسكان ولمرافق والمجتمعات العمرانية.

جدول رقم 22: متوسط حجم الأسرة المعيشية و متوسط عدد الأفراد بالغرفة
طبقاً للنتائج النهائية للتعداد العام للسكان لعام 1996
لا تشمل نزلاء المساكن العام

متوسط الأفراد بالغرفة	متوسط حجم الأسرة	عددًا لغرف	عدد الأفراد	عددًا لأسر	المحافظات
1,1	4,1	5.890.836	6.735.172	1.657.081	القاهرة
1,2	4,2	2.738.481	3.321.844	799.755	الإسكندرية
1,3	4,1	355.270	465.351	112.348	بورسعيد
1,2	4,3	333.966	415.146	97.101	السويس
1,1	4,1	9.318.553	10.937.513	2.666.285	جملة المحافظات الحضرية
1,1	4,3	802.187	911.653	212.836	دمياط
1,1	4,5	3.837.758	4.214.578	944.098	الدقهلية
1,1	4,7	3.765.815	4.273.725	908.769	الشرقية
1,3	4,6	2522118	3.287.422	713.499	القليوبية
1,2	5,0	1.829.016	2.218.987	440.549	كفر الشيخ
1,2	4,7	2.775.726	396.473	722.321	الغربية
1,2	4,8	2.220.846	2.750.053	574.596	المنوفية
1,3	5,3	308.3151	3.986.177	756.794	البحيرة
1,2	4,6	579.695	712.233	153.650	الإسماعيلية
1,2	4,8	21.416.312	25.751.301	5.427.112	جملة المحافظات الوجه البحري
1,3	4,4	3.783.668	4.761.823	1.081.606	الجيزة
1,2	5,1	1.522.042	1.856.425	361.029	بني سويف
1,3	5,0	1.546.122	1.986.109	396.277	الفيوم
1,1	4,8	2.918.129	3.299.764	689.329	المنيا
1,3	5,2	2.064.532	2.776.783	534.886	أسيوط
1,5	4,9	2.083.693	3.113.012	634.465	سوهاج
1,4	5,1	1724.980	2.433.897	474.376	قنا
1,3	4,8	737.149	966.428	201.134	أسوان
1,2	4,6	289.650	358.880	78.477	الأقصر
1,3	4,8	16.669.965	21.553.121	4451.579	جملة المحافظات الوجه القبلي
1,4	4,6	97.667	134.025	29.404	البحر الأحمر
1,1	5,3	122.032	138.140	26.072	الوادي الجديد
1,3	5,0	163.006	209.745	41.748	مطروح
1,6	5,0	154.509	250.542	50.131	شمال سيناء
1,2	4,6	30.839	43.854	10.269	جنوب سيناء
1,4	4,9	568.053	776.306	157.624	جملة محافظات الحدود

الإجمالي	12.702.600	59.018.241	47.972.883	4,7	1,2
----------	------------	------------	------------	-----	-----

جدول رقم 23: يوضح الفقد في الأرض الزراعية في بعض المناطق في الفترة من 1950 إلى 2000 (بالفدان)

السنوات		البيان
2000	1950	
صفر	391	ميت كردك وكفر الشوام
صفر	806	تاج الدول وكفر الشيخ إسماعيل
صفر	2.400	قرية وراق الحضر

المصدر: التعداد الزراعي لعام 1950، وعام 2000.

4.5 ملحق المراجع

دراسات

- اجندر ساشا المقرر الخاص للجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات، الحق في السكن الملائم، مركز حقوق الإنسان الأمم المتحدة سلسلة دراسات حقوق الإنسان 1996.
- أمل صديق عفيفي، الخصخصة في مصر توصيف وتقييم.
- د. السيد أحمد مرجان، تراخيص أعمال البناء والهدم.
- الدكتور السيد عيد نايل، القانون الزراعي وحماية البيئة الزراعية، القاهرة، دار النهضة العربية، 2005-04.
- جوزيف شكلا، الأمن القانوني للحيازة كعنصر قابل للقياس للحق في السكن الملائم.
- حامد الشريف، الطعن في القرارات الإدارية في المباني أمام مجلس الدولة، القاهرة، طبعة 1996.
- حامد الشريف، المشكلات العملية في جريمة البناء بدون ترخيص، 1995.
- الدكتور سامي عفيفي حاتم، المجتمعات الجديدة طريق للتنمية الاقتصادية القاهرة، الدار المصرية اللبنانية، 1992.
- د. حسن البغال، نزع الملكية للمنفعة العامة فقهاً وقضاء، القاهرة، مطبعة دار الفكر الحديث، 1963.
- د. حسنين كشك، التغيير في توزيع الدخل وفرص العمل والتعليم والصحة في القيم الاجتماعية.
- د. سعد محمد خليل، نزع الملكية للمنفعة العامة،
- سهير أبو العنين، آثار الخصخصة على الاحتكار في مصر، القاهرة، معهد التخطيط القومي، المذكرة الخارجية رقم 1588، 1995.
- المستشار سمير يوسف البهي، قرارات الإزالة والإخلاء، المحلة، دار الكتب القانونية، 2003.
- د. سليمان مرقص، شرح قانون إيجار الأماكن، الجزء الأول الطبعة التاسعة، 1990.
- د. عبد الحكم فوده، نزع الملكية للمنفعة العامة، المحلة الكبرى، دار الكتب القانونية، 1993.
- دكتور عبد الرازق السنهوري، الوسيط في القانون المدني، الجزء التاسع المجلد الثاني، القاهرة.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، القاهرة: منشأة المعارف، 1991.
- عبد الخالق فاروق، الموازنة العامة للدولة وحقوق الإنسان القاهرة، جمعية المساعدة القانونية لحقوق الإنسان، 2002.

- عبد الخالق فاروق النقابات والتطور الدستوري في مصر 1923-1995، القاهرة، مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان.
- عبد المنعم البدراوي، حق الملكية "الملكية بوجه عام وأسباب كسبه.
- عبد المولى إسماعيل، تقرير المساعدة القانونية لحقوق الإنسان في مصر، القاهرة، جمعية المساعدة القانونية لحقوق الإنسان، 2003.
- دكتور فاروق عبد البر، دور المحكمة الدستورية المصرية في حماية الحقوق والحريات، 2004.
- دكتور فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات، القاهرة، مطابع سجل العرب، 1998.
- مستشار. محمد أحمد عابدين، التقادم المكسب والمسقط في القانون، طبعة 2002.
- المستشار محمد عزمي البكري موسوعة البناء والإسكان.
- مصطفى مجدي هرجة، المشكلات العملية في القانون رقم 10 لسنة 1990.
- د. محمد عاطف كشك، العدالة البيئية في مصر، القاهرة، دار مصر المحروسة، 2002.
- د. محمد عبد اللطيف، نزع الملكية للمنفعة العامة (دراسة تأصيلية مقارنة)، القاهرة، دار النهضة العربية، 1988.
- د. محمد علي عرفة، شرح القانون المدني الجديد الجزء الثاني، القاهرة، مطبعة جامعة القاهرة، 1955.
- محمود منصور وآخرون، الزراعة والغذاء في مصر، القاهرة، منتدى العالم الثالث، 2001.
- المستشار مصطفى زعزوع، تعليق على المواد 2، 3، 4 من القانون رقم 49 لسنة 1977، بحث منشور بمجلة القضاة، كانون الثاني/يناير - يونية 1984.
- هلال يوسف إبراهيم، قرارات الإزالة وسبل الطعن عليها أمام القضاء، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 1996.
- هناء الجوهري، ثقافة التحايل - دراسة ميدانية لنماذج من التجمعات العشوائية بالقاهرة الكبرى، مركز البحوث والدراسات الاجتماعية بكلية الآداب، جامعة القاهرة.

تقارير ودوريات

- تقرير الحالة البيئية في مصر، جهاز شئون البيئة، 2004.
- تقرير المجلس القومي للخدمات والتنمية الاجتماعية، الدورة الثانية والعشرون، 2001-2002.
- حق المرأة في السكن الملائم والأرض، وقائع المشاورة الإقليمية في مدينة الإسكندرية، شبكة حقوق الأرض والسكن التحالف الدولي للموئل، 23-26 يوليو 2004.

- التعداد العام للسكان والإسكان والمنشآت وذلك فيما يتعلق بالمفاهيم الأربعة الأولى، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، النتائج النهائية، الظروف السكنية، نيسان/ إبريل 1999.
- المشكلة السكانية في دائرة الحل، المجالس القومية المتخصصة، الدورة الثالثة والعشرون، 2002-2003.
- القرية والتنمية العمرانية، الدورة الثانية والعشرين، المجالس القوية المتخصصة، 2001-2002.
- التنمية الاجتماعية للمناطق العشوائية، تقرير المجلس القومي للخدمات والتنمية الاجتماعية، الدورة الثانية والعشرون، 2001-2002.
- التعداد العام للسكان، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، 1996.
- الكتاب السنوي الإحصائي لعام 2000، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء.
- تقرير تحليلي لسوق الحديد في مصر، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، آب/ أغسطس 2002.
- خطة الدولة لعام 2006-2007، وزارة التخطيط القومي.
- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة 25، الأمم المتحدة، 1948.
- صحيفة الوقائع رقم 21 الصادرة عن الأمم المتحدة ضمن الحملة الدولية لحقوق الإنسان.
- قضية الامتدادات العمرانية وتآكل الأرض الزراعية سياسات فعالة على المدى القصير، المجالس القومية المتخصصة، الدورة الثالثة والعشرون، 2002-2003.
- الكتاب الإحصائي السنوي، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، 2003.
- بحث العمالة بالعينة، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، 2005.
- التعداد الزراعي لعام 1999-2000، وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي، 2000.
- النشرة السنوية لاستصلاح الأراضي، 2002-2003، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء.
- راجع التعداد الزراعي عام 1961.
- التعداد الزراعي عن العام 1975.
- راجع التعداد الزراعي عام 1961.
- التعداد الزراعي عن العام 1975.
- التعداد الزراعي لعام 1989-1990، وزارة الزراعة.
- التعداد الزراعي لعام 1999-2000، وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي.
- التعداد الزراعي لمحافظة الجيزة، وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي، 1999-2000.

- ورقة الحزب الوطني الديمقراطي، الحفاظ على الأرض الزراعية وإدارة النمو العمراني.
- وثيقة الأمم المتحدة E/C.12/1990/4/REV.1، النظام الداخلي للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، اعتمدتها اللجنة في دورتها الثالثة 1989.
- كما تنطوي الوثيقة على التعديلات التي اعتمدتها اللجنة في دورتها الرابعة 1990 والثامنة 1993.
- حق الإنسان في سكن مناسب، سلسلة صحيفة وقائع رقم 21 صادر عن مركز حقوق الإنسان بمكتب الأمم المتحدة جنيف.
- تقرير المركز المصري لحقوق السكن للرد على التقرير الحكومي فيما يخص الحق في السكن.
- الكتاب السنوي، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، 2006.

أحكام قضائية

- إدارية عليا جلسة 14 / 3 / 1987 الطعن 1169 س 30 ق.
- الحكم في الطعن رقم 2359 لسنة 39 ق إدارية عليا جلسة 11 حزيران/يونيو 1995، انظر أيضا الدكتور فاروق عبد البر دور مجلس الدولة في حماية الحقوق والحريات، مطابع سجل العرب، 1998.
- الحكم في الطعن رقم 10091 لسنة 64 ق جلسة 8 أيار/مايو 1996.
- الطعن رقم 276 لسنة 51 قضائية جلسة 6 آذار/مارس 1985.
- الحكم في الطعن رقم 750 لسنة 43 ق - جلسة 3 كانون الثاني/يناير 1987 س 29.
- الحكم في الطعن رقم 122 لسنة 27 ق - جلسة 8 تشرين الثاني/نوفمبر 1962.
- لحكم في الطعن رقم 1270 لسنة 52 ق جلسة 27 آذار/مارس 1983.
- الحكم في الطعن رقم 122 لسنة 27 ق جلسة 8 تشرين الثاني/نوفمبر 1963 س 13.
- الحكم في الطعن رقم 93 لسنة 35 ق، جلسة 20 شباط/فبراير 1969 س 20.
- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 478 لسنة 20 ق، جلسة 6 أيار/مايو 1978.
- حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم 95 لسنة 18 قضائية دستورية، منشور في الجريدة الرسمية. العدد 42 في 16 تشرين الأول/أكتوبر 1997.
- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 475 لسنة 30 قضائية، جلسة 15 تشرين الثاني/نوفمبر 1992.
- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 3175 لسنة 40 ق.ع.

- قرار هيئة مفوضي الدولة، مفوضو المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 2064 لسنة 43 ق.ع.
- حكم محكمة النقض في الطعن رقم 512 لسنة 37 ق، جلسة 15 آذار/مارس 1973.
- حكم محكمة النقض في الطعن رقم 0181 لسنة 56 قضائية جلسة 13 كانون الأول/ديسمبر 1990.
- حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم 95 لسنة 81 قضائية دستورية جلسة 4 تشرين الأول/أكتوبر 1997، الجريدة الرسمية العدد 42 في 16 تشرين الأول/أكتوبر 1997.

جرائد ومواقع الكترونية

- جريدة الأهرام، عدد 43720، في 19 آب/أغسطس 2006.
- جريدة الأهرام العدد، 11 تموز/يوليو 2007.
- قائمة الدخل لإحدى الشركات الخاصة العاملة في مجال الإسكان عن السنة المنتهية في 31 كانون الأول/ديسمبر 2006، جريدة الأهرام في 24 شباط/فبراير 2007.
- المصري اليوم، عدد 974، 12 شباط/فبراير 2007.
- أحمد محجوب، جريدة الكرامة، العدد 81 في 14 أيار/مايو 2007.
- هيثم جبر، مجلة الاشتراكي، عدد 20 في 23 أيار/مايو 2007.
- وفاء بكري، جريدة المصري اليوم، عدد 1068، في 17 أيار/مايو 2007.
- جريدة الأهالي، عدد 1329، 30 أيار/مايو 2007.
- جريدة المصري اليوم، عدد 1065، 14 أيار/مايو 2007.
- المصري اليوم، عدد 1042، 21 نيسان/أبريل 2007.
- جريدة الأهرام، العدد 43967 في 23 نيسان/أبريل 2007.
- جريدة الأهرام، عدد 43720، 19 آب/أغسطس 2006.
- جريدة المصري اليوم، العدد 958، بتاريخ 27 كانون الثاني/يناير 2007.
- جريدة الأهرام، عدد، 43720 بتاريخ 19 آب/أغسطس 2006.
- جريدة الأهرام، عدد، 43720 بتاريخ 19 آب/أغسطس 2006.
- جريدة الوفد 1 حزيران/يونيو 2003.
- صابر السيسي، المرصد المدني، العدد السادس، 8 تشرين الثاني/نوفمبر 2003، جمعية المساعدة القانونية لحقوق الإنسان.
- <http://www.solaimaneyah.de/index.php?anfang>
- <http://www.al-rabwa.com>
- http://www.madinaty.com/madinaty_a.html
- مؤسسة الشهاب للتنمية،
- <http://www.hrinfo.net/egypt/shehab/2005/pr0308.shtm>

- أنظر : www.annabaa.org/nba21-22/qanon.htm
 - www.ikhwaninline.com/Article.asp?ID=20106§ionID=250
 - <http://www.urban-comm.gov.eg/index.asp>

مضابط مجلس الشعب والجرائد الرسمية

- مضبطة مجلس الشعب جلسة رقم 74 بتاريخ 24 حزيران/يونيو 1981.
- مضبطة مجلس الشعب، الجلسة التاسعة والأربعين، 10 نيسان/أبريل 2001.
- مضبطة مجلس الشعب، الجلسة السادسة والعشرين، 19 شباط/فبراير 2001.
- مضبطة مجلس الشعب، الجلسة الخامسة والعشرين، 19 شباط/فبراير 2001.
- المذكرة الإيضاحية للقانون رقم 39 لسنة 1959، الجريدة الرسمية، العدد 20، في 5 شباط/فبراير 1959.
- الجريدة الرسمية، العدد 38 في 31 آب/أغسطس 2001.
- الجريدة الرسمية، العدد 13 في 29 آذار/مارس 2001.
- الجريدة الرسمية، العدد 10 مكرر، 13 آذار/مارس 1991.
- الجريدة الرسمية، العدد 33 في 16 آب/أغسطس 1973.
- الجريدة الرسمية، العدد 16 في 18 نيسان/أبريل 1974.
- الجريدة الرسمية، العدد 9 في 28 شباط/فبراير 1985.
- الجريدة الرسمية العدد 18 مكرر في 11 أيار/مايو 1996.
- الوقائع المصرية، العدد 89 في 14 نيسان/أبريل 1990.
- الوقائع المصرية في 19 تشرين الثاني/نوفمبر سنة 1955 العدد 89 مكرر (أ).
- الوقائع المصرية العدد 201 في 5 أيلول/سبتمبر 2000.

شبكة حقوق الأرض والسكن برامج الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

استناداً على الخبرة الطويلة للتحالف الدولي للموئل في الدفاع عن الحقوق الأصلية للأرض والسكن في فلسطين فإن شبكة حقوق الأرض والسكن تلبي حالياً الاحتياجات الخاصة للسكان بمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من خلال اقتراح الحلول التي تركز على أعمال الحقوق في المناطق التي تشهد صراعات حول المسكن سواء على المستوى المحلي أو الإقليمي. ويوفر موقع التحالف الدولي للموئل-شبكة حقوق الأرض والسكن على الإنترنت (www.hic-mena.org) قاعدة بيانات مفصلة تشتمل على مصادر فريدة باللغة العربية لحقوق السكن والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

هذا ويعمل برنامج الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على تنمية ثقافة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالمنطقة، وتحقيق شبكة حقوق الأرض والسكن هذا المطلب من خلال تهيئة المناخ لمجتمعات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا والمدافعين عن حقوق السكن لتطوير مهاراتهم العملية وذلك سعياً إلى مزيد من التكامل والتضامن الإقليمي وكذا مع الحركات الشعبية بمختلف المناطق الأخرى. تتضمن جهود الشبكة، برنامج الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المساهمة في تطبيق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالمنطقة، الحوار حول العولمة وإتاحة الفرصة للوصول إلى المنتديات والمحافل الدولية وكذلك الأجهزة التعاقدية في الأمم المتحدة (هي الهيئات المعنية بمراقبة اتفاقيات حقوق الإنسان).



شبكة حقوق الأرض والسكن

يعاني أكثر من مليار شخص في أنحاء العالم من مشكلة سوء المأوى أو عدم وجود مأوى لهم على الإطلاق، كما يتم إخلاء عشرات المائتين من منازلهم وأراضيهم بسبب الحروب، التمييز، مشروعات التنمية، خفض حجم الخدمات الاجتماعية، سياسات التحرر الاقتصادي، والفسقصة. وهم جميعا في أمس الحاجة للتضامن.

التحالف الدولي للموئل هو حركة دولية مستقلة غير هادفة للربح تتكون من أكثر من 450 عضو يعملون في مجال المستوطنات البشرية. يتكون الأعضاء من منظمات غير حكومية، منظمات مجتمعية، هيئات بحثية وأكاديمية، منظمات المجتمع المدني، وأشخاص من 100 دولة في الشمال والجنوب، يكرسون جميعا أنفسهم من أجل التعاون لإعمال الحق في السكن الملائم للجميع. ونتم إدارة أنشطة التحالف من خلال الهيكل التالية:

- ♦ شبكة المرأة والمأوى.
- ♦ شبكة حقوق الأرض والسكن.
- ♦ شبكة الموئل والبيئة المستدامة.
- ♦ مجموعة العمل للإنتاج الاجتماعي.
- ♦ مجموعة العمل لتمويل سكن وتعبئة الموارد.

أهداف شبكة حقوق الأرض والسكن

يتشارك أعضاء شبكة حقوق الأرض والسكن مع التحالف الدولي للموئل في مجموعة من الأهداف تشكل وترتبط التزام شبكة حقوق الأرض والسكن نحو المجتمعات التي تتأصل من أجل توفير السكن ونمايته وتحسين ظروف السكن الخاصة بها. وتسعى شبكة حقوق الأرض والسكن إلى الدفاع عن، الاعتراف، حماية والتطبيق الكامل لحق كل فرد في كل مكان في الحصول على مكان آمن يحيا فيه في سلام وكرامة وذلك من خلال:

- ♦ تشجيع الوعي العام بمشاكل المستوطنات البشرية واحتياجاتها على المستوى العالمي.
- ♦ التعاون مع كيانات حقوق الإنسان في الأمم المتحدة لتطوير ومراقبة معايير الحق في السكن الملائم بالإضافة إلى إيضاح التزامات الدول الخاصة بالاعتراف وحماية وترويج وإعمال الحق.
- ♦ حماية حقوق عديمي المأوى والفقراء والذين يعملون من وجود سكن غير ملائم.
- ♦ التمسك بالحماية القانونية للحق في السكن الملائم كخطوة أولى لدعم المجتمعات التي تسعى إلى إيجاد حلول للمشكلات السكنية بما في ذلك الإنتاج الاجتماعي والوسائل العلنية الأخرى لأعمال هذا الحق.
- ♦ توفير قاعدة مشتركة للمجتمعات عبر الشبكة لتكوين والاضترار في استراتيجيات حل المشكلات من خلال الحركات الاجتماعية والمنظمات غير الحكومية العاملة في مجال المستوطنات البشرية.
- ♦ الدفاع عنهم وتمثيلهم في المنكبات الدولية.

ومن أجل تحقيق تلك الأهداف تشمل خدمات عضوية شبكة حقوق الأرض والسكن ما يلي:

- ♦ بناء تعاون محلي وإقليمي ودولي بين الأعضاء لتكوين حملات فعالة ومؤثرة للحق في السكن.
- ♦ تطوير الموارد البشرية والتعليم والتدريب على حقوق الإنسان.
- ♦ تنمية مهارات وفرص التمثيل الذاتي.
- ♦ الأبحاث والتعشورات.
- ♦ تبادل وتوزيع خبرات الأعضاء والاستراتيجيات والفضل للممارسات.
- ♦ الدفاع عن الضحايا بالتبليغ عنهم.
- ♦ تطوير الأدوات والتقنيات للمراقبة الفعالة للحق في السكن.
- ♦ التحركات المعجلة ضد الإخلاء القسري والانتهاكات الأخرى.

للحصول على مزيد من المعلومات وللاضمام لعضوية شبكة حقوق الأرض والسكن - التحالف الدولي للموئل:

www.hic-mena.org

www.hlm.org

التحالف الدولي للموئل



شبكة حقوق الأرض والسكن