

التمكين القانوني للفقراء في مصر ٤/٣

ديسمبر ٢٠٠٧

الهدف من هذا المشروع هو مساندة الجهود الرامية لتمكين الفقراء من حقوقهم في مجالات العمل، وإقامة الأعمال، والملكية العقارية وكذلك حقهم في التقاضي. وقد قام المركز المصري للدراسات الاقتصادية بإعداد هذه الدراسات الأربعة في إطار المشروع الدولي للجنة العليا للتمكين القانوني للفقراء (الأمم المتحدة)، وبالتعاون مع كل من البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة والصندوق الاجتماعي للتنمية.

الفقراء على وجه الخصوص، وأخيرا تنتهي الورقة باقتراح بعض الآليات لمواجهة تلك المعوقات.

وتجدر الإشارة في هذا المقام إلى أن الورقة تركز في بحثها على حق الملكية العقارية، باعتبار أنها تمثل أهم الأصول المادية التي يعتمد عليها الأفراد في التنمية والتطور، وباعتبار أن قضية إثبات حق الملكية العقارية وحسم النزاعات المرتبطة بها تمثل إحدى أكثر القضايا تعقيدا في الريف والحضر المصريين على حد سواء. هذا وقد تم اختيار الفقراء ليكونوا محلا لتطبيق خاص فيما يخص معوقات اكتساب وممارسة حق الملكية باعتبارهم الفئة الأضعف والأكثر تأثرا بتلك المعوقات، وهو ما يجعل خروجهم من دائرة الفقر أمرا في غاية الصعوبة مادامت حماية وإثبات حقوق ملكياتهم أو إثبات حيازتهم للملكية أمرا بعيد المنال.

القسم الأول: حق الملكية بوجه عام: أساس مشروعيتها وماهيتها

أولا: أساس مشروعية حق الملكية

بين اتجاه فردي يُطلق سلطات المالك باعتبار الملكية حق مطلق، واتجاه اشتراكي قصر ممارسة حق الملكية على الدولة، باعتبارها المالك لكل وسائل الإنتاج، واتجاه مختلط حاول التأسيس على فكرة الوظيفة الاجتماعية لحق الملكية في محاولة للتغلب على مثالب الاتجاهين الفردي والاشتراكي تقلب النظام القانوني المصري شأن العديد من النظم المقارنة، ويظهر هذا الاتجاه بوضوح في تعريف حق الملكية في القانون المدني الحالي والذي نص على أن "لمالك الشيء وحده، في حدود القانون، حق استعماله واستغلاله والتصرف فيه".

وقد أكدت نصوص دستور عام ١٩٦٤ و١٩٧١، في ظل نظام اشتراكي يمثل أساس نظام الدولة وغاية نظامها الاقتصادي، على أن "الملكية الخاصة تتمثل في رأس المال غير المستغل، وينظم القانون أداء وظيفتها الاجتماعية في خدمة

تعزيز آليات اكتساب وممارسة حق الملكية العقارية: الإشكاليات والحلول تطبيق خاص على حق الفقراء

مقدمة

تمثل كفالة الملكية الفردية إحدى أهم الضرورات الاجتماعية التي أجمعت الشرائع السماوية على وجوب صونها وحمايتها، وكفلت احترامها وحرمتها، إلا أن تحقيق تلك الحماية بما يضمن توازنا منشودا وتناسبا محسوبا بين مقتضيات حماية الملكية الفردية ومتطلبات أدائها لوظيفتها الاجتماعية، كان وسيظل هدفا متجددا تجتهد العقول لأجل تحقيقه، نظرا لكون تنظيم حق الملكية وتحديد أسلوب حمايته هو إحدى أكثر القضايا تعقيدا في أي مجتمع قائم، والتي تدور حولها العديد من النزاعات وتحكمها العديد من الاعتبارات المتقاطعة وأحيانا المتعارضة التي تعجز الأعراف والقوانين في العديد من دول العالم عن تحقيق التصالح بينها.

وتهدف هذه الورقة البحثية إلى تتبع واقع آليات اكتساب وممارسة حق الملكية في إطار النظام القانوني المصري، بغية تحديد ما قد يعتره من معوقات قانونية أو مادية، ومحاولة تتبع آليات إزالة هذه المعوقات عامة، وخاصة بالنسبة للفقراء. وبناء على ذلك تنقسم الورقة إلى ثلاثة أقسام، يُعنى الأول منها ببيان خصائص وعناصر ونطاق حق الملكية في ظل تطور الواقع القانوني المعاصر وخاصة في ظل التعديلات الدستورية التي أكدت وقننت واقع التحول عن النظام الاشتراكي والذي كانت أهم أهدافه المعلنة تعزيز وضمأن حق جميع أفراد المجتمع في امتلاك الثروة، بينما يهتم القسم الثاني ببيان سبل إثبات وحماية حق الملكية، وما قد يواجهه من معوقات عامة، ويركز القسم الثالث على المعوقات التي تواجه

الاقتصاد القومي وفي إطار خطة التنمية، دون انحراف أو استغلال، ولا يجوز أن تتعارض في طرق استخدامها مع الخير العام للشعب. "وذلك في إطار من كون الملكية الخاصة مصونة... ولا تُنزع الملكية إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض وفقا للقانون، وحق الإرث فيه مكفول".

ومن هذا المنطق تواترت أحكام المحكمة العليا ومن بعدها المحكمة الدستورية العليا مُقررة العديد من المبادئ الدستورية انطلاقا من مفهوم اشتراكي لفكرة الوظيفة الاجتماعية لحق الملكية، فكان تقريرها في ٦ مارس ١٩٧١ بأن "الشفعة" أحد الأسباب المشروعة لحق الملكية -رغم مساسه بحرية التصرف - وأحد أهم روافد حق الملكية في مفهومه المطلق، إلا أنه في ظل التحول من النظام الاشتراكي إلى نظام الاقتصاد الحر، وما تضمنته التعديلات الدستورية الأخيرة من العدول عن اعتبار النظام الاشتراكي كأساس للنظام الاقتصادي للدولة، لا بد وأن يكون له تأثير مباشر على تنظيم حق الملكية لما يحمله من سمات جديدة تسمح بفهم متطور لفكرة الوظيفة الاجتماعية لحق الملكية، تقتضي من الفقه والقضاء إعادة التفكير في ماهية هذا الحق والفلسفة الحاكمة لحمايته وسبل تلك الحماية وآليات تعزيز ممارستها، خاصة بالنسبة للفقراء باعتبارهم الأكثر احتياجا لها.

وأخيرا فإن دراسة موقف الشريعة الإسلامية من حماية حق الملكية توضح أن الإسلام أقر الملكية الفردية للإنسان، وجعلها حقا شرعيا له، تلبية لغريزة التملك لديه، وتحقيقا لمطالبه وقد أقر الإسلام كذلك حق المرأة في الميراث، وبيّن القرآن الكريم هذا الحق بوضوح في العديد من الآيات، وقد جاءت السنة النبوية شارحة ومؤكدة لتلك المبادئ والأحكام القرآنية، ولعل في قوله عليه الصلاة والسلام "كل المسلم على المسلم حرام دمه وماله وعرضه" خير دليل على قدسية حق الملكية الذي أتى تاليا لحق الدم وسابقا لحق العرض.

ثانيا: ماهية حق الملكية (خصائصه وعناصره ونطاقه وأسباب كسبه)

بوصفه أوسع الحقوق العينية التي تبيح لصاحبها كل السلطات على موضوعها، فإن أهم ما يميز حق الملكية هو أنه يتصف بثلاث خصائص، وتتحدد عناصره بثلاث سلطات، وأخيرا يشمل نطاقه الأصل والفروع.

١- خصائص حق الملكية

الملكية حق جامع، فهي تمنح صاحبها كل الحقوق على الأشياء محل الحق، تطبيقا لقاعدة أن الأصل في الملكية الإباحة وأن التحريم أو التقييد هو الاستثناء، ومن ثم كانت حاجة التقييد إلى نص يقرره ويحدد مدها، ويضفي عليه مشروعيتها، ويترتب على ذلك أن المالك غير مطالب إلا بإثبات ملكيته طبقا للطرق المقررة قانونا، أما ممارسته لحقوق الملكية فلا تحتاج إلى إثبات، وعلى من يدعي وجود قيد أو يدعي مشاركة المالك لأي من السلطات المقررة له أن يثبت ما يدعيه. كما يترتب على كون حق الملكية جامعا أن كافة الحقوق المتفرعة عنه أو المرتبطة به والتي قد تقرر لغير المالك لا بد وأن تكون مؤقتة.

الملكية حق مانع، فهي مقصورة على صاحبها، ولا يجوز لغيره أن يشاركه في ملكيته أو يتدخل في شئونه ملكيته، ما لم يتقرر ذلك بنص القانون أو بموجب الاتفاق، ويترتب على ذلك استحالة أن يشترك في ملكية الشيء الواحد أكثر من شخص واحد، ولا يُعتبر الشيوع خروجاً على هذا الأصل، لأن المالك في الشيوع يملك جزءاً فقط من المال الشائع.

الملكية حق دائم، فهي باقية مادام موضوعها باقيا، ولا تزول إلا بزوال موضوعها أو هلاكه، ولا يؤثر تغير شخص المالك على كون الحق دائما، ذلك أن صفة الدوام ترتبط بالحق وليس بشخص المالك، ويترتب على ذلك أن الملكية لا تسقط بعدم الاستعمال، ولا تُفقد بالترك أو الإهمال، ولا يُعتبر اكتساب الملكية بالتقادم خروجاً على قاعدة الدوام، لأن الحيازة الطويلة تكون قرينة على اليد المشروعة.

٢- عناصر حق الملكية

يخول حق الملكية صاحبه ثلاث سلطات هي: الاستغلال والاستعمال والتصرف، أما الاستعمال والاستغلال فكلاهما يقترب من الآخر، حيث كلاهما استعمال للشيء والفرق بينهما يتركز في المنتفع بالمال، فإن كان المالك سُمي استعمالا، وإن كان غير المالك وبمقابل سُمي استغلالا، ويترتب على هذه التفرقة أن المالك في استعماله قد يصل إلى حد إتلاف ملكه أما غير المالك فيلتزم بالحفاظ على المال على حالته التي تسلمها عليه، وكذلك يكون للمالك أن يستعمل المال كيف يشاء وعلى أي طريقة يختار مادام لا يصطدم بحظر قانوني، لأن الأصل بالنسبة للمالك هو الإباحة، أما غير المالك فهو مقيد بما يبيحه القانون لأن الأصل هو الحظر. وفي جميع الأحوال فإن سلطة الاستعمال أو الاستغلال تعني الحق في أن يستعمل المالك ملكه أو يستغله وكذلك حقه في ألا يستعمله وفي ألا يستغله، دونما أن يترتب على ذلك أي مساس بحقه الدائم في الملكية، إلا إذا فرض القانون على المالك الاستغلال أو الاستعمال في ظروف معينة وبشروط خاصة.

أما التصرف، ونقصد به التصرف القانوني، فهو يتيح للمالك إلى جانب سلطات الإدارة السالف ذكرها، الحق في أن يتصرف في ملكه بجميع أنواع التصرفات الناقلة للملكية بمقابل أو بغير مقابل. وللمالك أن يتصرف في كل ملكه أو في جزء منه، في واحدة من سلطاته أو في جميع سلطاته، بتصرف نافذ أو بتصرف معلق على شرط أو مضاف إلى أجل، ولا يقيد في ذلك إلا ما قد يقيد به القانون من قيود، أو ما قد يقيد به المالك نفسه من قيود رضائية عند كسب الملكية.

٣- نطاق حق الملكية

يمتد نطاق حق الملكية ليشمل أصل الشيء أي عناصره الجوهرية، فإذا كان موضوع الملكية أرضا، شملت الملكية سطح الأرض وما فوقها وما تحتها، كما يمتد نطاق حق الملكية ليشمل الملحقات والثمار والمنتجات.

٤- أسباب كسب الملكية

حدد القانون المدني أسبابا لكسب الملكية في المواد من ٨٧٠ وحتى ٩٨٤، نهتم ببيان ما يعنى منها بكسب ملكية العقار، ونوردها إجمالا بحسب الترتيب الوارد في القانون، تاركين التحدث في تفصيلاتها عند الحديث عن المعوقات التي قد تواجه إثبات وحماية حق الملكية في القسم الثاني.

يأتي الاستيلاء على العقار الذي لا مالك له إن كان أرضا غير مزروعة أو غير مبني عليها، وتم زرعها أو البناء عليها من أحد المواطنين واستمر في استعمال ملكيته دون انقطاع طويل، كأول أسباب كسب الملكية التي تثير العديد من الصعوبات في مجال حمايتها.

أما الميراث، فيعد أحد أهم أسباب اكتساب ملكية العقار، وأقلها إثارة للمشاكل من ناحية الإثبات، حيث يؤول للوارث ما بقي من تركة مورثه بعد تنفيذ التزامات التركة، وفقا للأنصبة الواردة في إلام الوراثة الشرعي، وتنفيذا لعقد القسمة الرضائي أو للحكم الصادر في دعوى القسمة عند الاختلاف.

الثلاثة التي يملك المالك استخدامها للدفاع عن حيازة ملكه. ولعل من أهم ما يميز دعوى الاستحقاق هو أنها لا تسقط بالتقادم، ذلك أنها ترتبط بحق الملكية الدائم الذي لا يسقط بعدم الاستعمال، ولذا يجوز استخدامها للمطالبة بالملكية في أي وقت، ولو بعد مرور مدة التقادم المكتسب الطويل (١٥ سنة).

ولكن تظل قضية إثبات الملكية من أشق الأمور في دعوى الاستحقاق خاصة حين تكون واردة على عقار، حيث يقع الإثبات على عاتق المدعي، ووجه المشقة هو أن القانون لا يعرف إلا سندا واحدا لإثبات الملكية في العقار إثباتا مباشرا وحاسما، ألا وهو التسجيل والشهر، فهو الوحيد إلى جانب التقادم المكتسب الطويل أو القصير الذي يعترف به القانون كوسيلة لنقل حق الملكية في العقار، ومن ثم كان اعتبار هذين الطريقتين طريقي الإثبات ذوي الدلالة التقنية في إثبات حق الملكية وما عداها لا يعدو كونه دليلا ظنيا، والذي يأتي في مقدمتها سند التمليك ودفع أموال الضرائب العقارية، وتظهر الصعوبة حين يتنازع الملكية طرفان كلاهما يملك أحد هذه الأدلة الظنية أو كلاهما لا يملك شيئا من هذه الأدلة، كنتيجة مباشرة لوجود عديد من الصعوبات التي عادة ما تعوق حماية أو إثبات حقوق الملكية أو حسم النزاع حولها. وعلى رأس هذه الصعوبات، صعوبة إجراءات تسجيل الملكية أو توثيقها، وتعدد الجهات الواجب الحصول على موافقتها، أو عدم الإحاطة بالقواعد والخطوات الواجب اتباعها لحماية حقوق الملكية أو إثبات الحيازة، وهو أمر يزداد صعوبة فيما يخص الملكية العقارية (سواء كانت أرضا أو مبنى قائم عليها) سواء في المناطق الريفية أو الحضرية لتزايد الطلب على العقارات نتيجة لحركة النمو العمراني السريع والمتزايد، حيث يعاني المواطنون عامة ومحدودو الدخل على وجه الخصوص من عدم القدرة على حماية ملكياتهم نتيجة لغياب الوثائق الدالة على هذه الملكية أو لصعوبة إثباتها مما يؤدي لاستمرار هذه الفئات في دائرة الفقر.

أما فيما يخص حماية حقوق ملكية المواطن وعدم توسيع نطاق استغلال حق نزع الملكية جبرا المكفول للدولة بموجب الدستور فقد نظم كل من قانون التخطيط العمراني رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ والقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٠ في شأن نزع الملكية لأغراض المنفعة العامة هذا الإجراء. حيث نظم قانون التخطيط العمراني أعمال نزع ملكية العقارات لأغراض التخطيط العمراني، وحدد الأسس والمعايير التي يمكن بموجبها نزع الملكيات وفقا لضمانات وأحكام وإجراءات القانون المنظم لنزع الملكية للمنفعة العامة والتي يصدر بشأنها قرار من مجلس الوزراء. كما حدد القانون أسلوب حصر العقارات والممتلكات التي يشملها مشروع نزع الملكية، ونص على استحقاق الملاك وأصحاب الحقوق تعويض عادل عن حقوقهم في الأراضي الكائنة في المنطقة التي يشملها المشروع على أساس قيمتها وقت التقدير من خلال لجنة خاصة تُشكل بقرار من المحافظ المختص مع إخطار الملاك بقرارات اللجنة والإعلان عنها. كذلك نظم القانون حق الطعن للملاك وشاغلي العقارات وأصحاب الحقوق على تلك القرارات.

وقد جاء القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٠ بشأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة ليؤكد على ما جاء بقانون التخطيط العمراني بأن يكون حصر وتحديد العقارات والمنشآت التي تقرر لزومها للمنفعة العامة بواسطة لجنة ترأسها الجهة القائمة بإجراءات نزع الملكية وهي الهيئة المصرية العامة للمساحة بالإضافة إلى الإدارة المحلية.

ويتم تقدير التعويض بواسطة لجنة تُشكل بكل محافظة بقرار من وزير الأشغال العامة والموارد المائية من مندوب عن هيئة المساحة رئيسا، وعضوية مندوب

ويلحق بالميراث الوصية والتي تعني التصرف القانوني الصادر عن شخص لصالح غير مالك بدون مقابل، وبشرط عدم تنفيذه إلا بعد موت الموصي، ويلحق به التصرف الذي يبرمه المالك لأحد ورثته مع الاحتفاظ بحيازة العين المتصرف فيها وبالحق في الانتفاع مدى حياة المتصرف.

ويمثل الالتصاق أحد أسباب كسب الملكية الخاصة بالعقار فقط حيث لا ترد على منقول، ذلك أنه يرتبط بقاعدتين يختص بهما العقار دون المنقول، الأولى ترتبط بكون مالك الأرض يملك ما في داخلها وما فوقها، والثانية ترتبط بعدم إمكانية نزع العقار من مكانه دون إحداث تلف.

أما العقد، فيعد أهم أسباب كسب الملكية، وأكثرها إثارة للمشاكل في نطاق العقارات، حيث يمنع القانون انتقال الملكية العقارية وكافة الحقوق العينية المرتبطة بالعقار، إلا من خلال طريق واحد هو التسجيل والشهر المبينة أحكامه وإجراءاته في قانون تنظيم الشهر العقاري، وهي الأحكام والإجراءات التي تمثل حجر العثرة الأكبر في مواجهة اكتساب المواطنين عامة ومحدودي الدخل على وجه الخصوص للملكية العقارية.

وكذلك تأتي الشفعة كسبب خاص بكسب الملكية العقارية، وتهدف إلى ضمان توحيد سلطات الملكية في يد شخص واحد، وتسعى إلى تجاوز العديد من المشاكل التي قد تنشأ عن الجوار المتلاصق.

وأخيرا، تأتي الحيازة كإحدى أهم وسائل كسب الملكية لمحدودي الدخل والفقراء، حيث ينص القانون على أنه يجوز كسب الملكية بالحيازة الطويلة للعقار (١٥ سنة) أو القصيرة (٥ سنوات) في حالة توافر حسن النية، والسبب الصحيح للحيازة، وهو ما لا يجوز حدوثه في خصوص أملاك الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة أو الوحدات الاقتصادية التابعة للمؤسسات أو الهيئات العامة أو الأوقاف الخيرية، حيث لا يجوز كسب أي حق عيني على هذه الأموال بالتقادم.

القسم الثاني: إثبات وحماية حق الملكية العقارية: الآليات والمعوقات

أولا: آليات حماية حق الملكية

أكدت كافة دساتير الدول التي تتبنى نظاما اقتصاديا حرا على حتمية حماية حقوق الملكية الخاصة والعامة وتنظيم الوسائل والآليات المختلفة لهذه الحماية كما اهتمت القوانين بوضع آليات إثبات حقوق الملكية وحسم النزاعات حول تلك الحقوق بما يكفل حقوق الأفراد دون التعدي على حقوق الغير أو الدولة كما نظمت تلك القوانين الحالات التي يتم فيها سلب تلك الحقوق والتي انحصرت في هدف المنفعة العامة للمجتمع ككل وهي هذه الحالات وضعت تلك القوانين أساليب تعويض أصحاب الحقوق.

تتمثل وسائل حماية حق الملكية في أمرين: الأول هو دعوى الاستحقاق، والثاني هو تحريم المساس بالملكية أو نزعها جبرا إلا بشروط.

أما دعوى الاستحقاق، فهي تلك الدعوى التي يكون محلها المطالبة بملكية العقار محل النزاع وكل مالك يطالب بملكه تحت يد الغير يستطيع استخدام تلك الدعوى، وعادة يكون المدعى عليه في هذه الدعوى هو الحائز المغتصب، فالغالب ألا يطالب المالك باسترداد ملكيته إذا كان المال في حيازته وتحت يده، وله أن يستخدم في هذه الحالة دعوى أخرى تسمى بدعوى عدم التعرض وهي إحدى دعاوى الحيازة

منها وتم تحويل إدارة تلك العقارات إلى وزارة الأوقاف. وبذلك فإن هذا النوع يعد بمثابة ملكية عامة آلت إلى الدولة من ملكيات خاصة.

بالإضافة إلى تلك الأنواع الرئيسية، هناك الملكية العرفية خاصة للأراضي الواقعة في مناطق حدودية وتستفيد منها طائفة محددة من المواطنين البسطاء مثل البدو والذين يدعون ملكياتهم لتلك الأراضي دون وجود أي سند رسمي يثبت هذا الحق. كما حدد القانون المدني حق الحيازة كأحد الحقوق المتفرعة من الملكية لحماية حقوق الفئات المختلفة المستفيدة من تلك الحيازة، خاصة محدودي الدخل. وتمثل عملية وضع اليد على أراضي الدولة خاصة في المناطق الصحراوية خارج الزمام بفرض الاستصلاح الزراعي أو البناء للسكن أو العمل أحد أشكال الحيازة المعترف بها ضمن إطار وشروط قانونية محددة، وتحاول الدولة حالياً النظر في تقنينها لتفادي المشاكل القانونية المتعلقة بها وضمان حقوق الدولة والمنتفعين بتلك الأراضي على الرغم من وجود العديد من الفئات المستفيدة أو المستغلة لهذا الوضع والتي ليست بالضرورة من محدودي الدخل.

٢- إثبات وتسجيل حقوق الملكية للعقارات في مصر: خلفية عامة

ثمة جهتان رئيسيتان معنيتان بعملية تسجيل الملكيات العقارية في مصر هما: مصلحة الشهر العقاري التابعة لوزارة العدل والتي أصبحت منذ إنشائها عام ١٩٤٦ الجهة المسؤولة عن تسجيل عقود الملكيات، والهيئة المصرية العامة للمساحة التابعة لوزارة الري والموارد المائية والتي كانت تاريخياً هي الجهة المسؤولة عن تسجيل صكوك أو عقود الملكية (من وجهتي النظر القانونية والفنية معا) منذ عام ١٩٢٤، ولكن اعتباراً من عام ١٩٤٦ أصبحت مسؤولة فقط عن أعمال الرفع المساحي التفصيلي. وبالإضافة إلى هاتين الجهتين، هناك جهة ثالثة هي مصلحة الضرائب العقارية التابعة لوزارة المالية والتي يظهر دورها بصورة غير مباشرة في عملية حفظ السجلات لقاعدة الضرائب العقارية فيما يطلق عليه "كشوف المكلفات".

وطبقاً للقوانين المصرية، هناك نظامان لتسجيل الملكيات العقارية بمصر: نظام تسجيل الملكية أو ما يُطلق عليه السجل العيني والذي ينظمه القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٦٤ ويتم تطبيقه في المناطق الريفية على الأراضي الزراعية وتقوم بتنفيذه الدولة، ونظام تسجيل أو تدوين عقود أو صكوك الملكية والمعروف بالسجل الشخصي وينظمه القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٤٦ والذي كان تاريخياً يغطي كامل الدولة ولكن منذ تطبيق السجل العيني، أصبح نطاق اختصاصه هو المناطق الحضرية فقط وعلى الرغم من صدور قانون السجل العيني عام ١٩٦٤، إلا أن التطبيق الفعلي له لم يبدأ إلا عام ١٩٧٦ بصدور اللائحة التنفيذية للقانون أواخر عام ١٩٧٥. ورغم صدور القانونين سواء للسجل العيني أو الشخصي، إلا أنه لا يوجد إلزام بعملية التسجيل بل هي عملية تطوعية أو اختيارية.

وحسب تقديرات الهيئة المصرية العامة للمساحة، يغطي نظام السجل العيني نسبة تعدت ٨٠٪ من إجمالي الأراضي الزراعية من خلال وجود رقم مسلسل لكل وحدة ملكية موقعة على خرائط مساحية، بينما مازالت هناك نسبة تتراوح من ٢٠٪ إلى ٣٠٪ تتبع في تسجيلها نظام السجل الشخصي (تعتمد على عقود البيع أو الشراء وما ذكر فيها من بيانات وأرقام كأساس للتسجيل).

وتقدر الهيئة المصرية العامة للمساحة أن ٢٠٪ على الأكثر من الملكيات العقارية بالمناطق الحضرية مسجلة بنظام السجل الشخصي. وطبقاً لإحصائيات وزارة

عن كل من مديرية الزراعة ومديرية الإسكان والمرافق ومديرية الضرائب العقارية بالمحافظة. ويقدر التعويض طبقاً للأسعار السائدة وقت صدور نزع الملكية (وذلك من واقع عقود بيع الأراضي المجاورة للأراضي التي سيتم نزع ملكيتها والتي يتم تسجيلها بمصلحة الشهر العقاري التابعة لوزارة العدل).

وتمثل هذه الخطوة الأخيرة المتعلقة بتقدير التعويض العادل لملاك الأراضي وأصحاب الحقوق أحد أهم المشاكل الحقيقية في حصول المتضررين من الملاك الفقراء في المناطق المتدهورة على حقوقهم العادلة. حيث يلجأ أغلب الملاك والمشتريين منهم في تسجيل عقود البيع إلى ذكر قيمة أقل من السعر الحقيقي للبيع في العقد وذلك تجنباً لسداد الرسوم والمبالغ المقررة على التسجيل والتي كانت تحدد كنسبة من ثمن البيع. وقد أدى ذلك إلى عدم قدرة العديد من الفقراء على الحصول على القيمة الحقيقية لممتلكاتهم خاصة مع عدم استطاعتهم اللجوء إلى القنوات القانونية للطعن في تلك التقديرات غير العادلة نتيجة لجهلهم بالإجراءات الواجب اتباعها في هذا الشأن (سواء كانت المدة القانونية المحددة للتضرر من القرارات أو الجهة التي ينبغي الشكوى إليها وخلافه) أو عدم قدرتهم على تحمل الأعباء المالية المطلوبة من قبل المحامين للدفاع عن حقوقهم.

ثانياً: إثبات حق الملكية

رغمًا عن وجود العديد من القوانين المؤكدة على حق الملكية، إلا أن قضية إثبات حق الملكية أو حسم النزاع حوله تمثل أحد أكثر القضايا تعقيداً في مصر سواء في الحضر أو الريف نتيجة لضعف نظام تسجيل الملكيات وعدم فعاليته، أو وجود العديد من اللوائح والقوانين والإجراءات اللازمة لتوثيق الملكية أو تقنين أوضاع الحيازة والتي تؤدي إلى الحاجة للحصول على موافقات العديد من الأجهزة والجهات الحكومية وارتفاع تكلفة التوثيق أو إثبات الحق خاصة بالنسبة للفقراء ومحدودي الدخل بالإضافة إلى عدد من المعوقات الأخرى، وعلى رأسها عدم الدراية بالخطوات والإجراءات المطلوب اتباعها أو طول فترة التقاضي لإثبات الحق. وتعرض الورقة فيما يلي لأنماط الحيازة والملكية في الريف والحضر المصري والصعوبات التي تواجه المواطنين وبصفة خاصة محدودي الدخل منهم في إثبات أو توثيق حقوق ملكياتهم أو حيازتهم أو حسم النزاع القائم حولها.

١ - أنماط الملكية والحيازة في مصر

طبقاً للدستور، هناك ثلاثة أنواع من الملكيات: ملكية خاصة، وعامة، وتعاونية، بالإضافة إلى أشكال أخرى للحيازة أو الملكية ترتبط بالقوانين والتشريعات الحاكمة. ويمكن تلخيص تلك الأنواع في الملكية الخاصة، وهي تلك الملكية الموثقة أو المسجلة والتي يمكن تداولها بين الأفراد والمؤسسات، كما حددت الشريعة الإسلامية أسلوب توارثها وهي الأسس التي اعتمد عليها أيضاً القانون المدني وبموجبها يتم توزيع الملكية على الذين لهم حق الإرث. وقد أدى هذا التوزيع على مدار أجيال عديدة، وعدم وجود توضيح أو توثيق دقيق للملكيات التي تم تقسيمها وتوزيعها إلى تفتت تلك الأراضي والملكيات بين عدد كبير من الملاك وأصحاب الحقوق. ثم تأتي الملكية العامة للأراضي ثانياً والتي يمكن بموجبها أن تقوم الدولة بتأجير أو بيع أو التصرف في تلك الأراضي سواء لأفراد أو لجهات أخرى. أما الملكية التعاونية فمثال لها الإسكان التعاوني حيث تقوم مجموعة من الأفراد بالمشاركة في ملكية وتنفيذ مشروع إسكان أو تنمية أراضي. وإلى جانب هذه الأنواع الثلاثة للملكية، هناك الوقف، ويشمل الأراضي والعقارات التي خضعت لنظام الوقف منذ فترات زمنية طويلة بغرض خيري أو ديني أو لاستفادة الورثة

بيانات عن وجود دين أو رهن على العقار، ودليل الملكية أو العقد المتاح على الملكية الأصلية للعقار في حالة تداوله أكثر من مرة. كما يتضمن الملف إخطاراً رسمياً من مصلحة الضرائب العقارية بتسجيل العقار لديها وسداد المالك للضرائب العقارية ورخصة البناء في حالة التسجيل لأول مرة.

بناءً على ذلك، يقوم مدير إدارة الشهر العقاري بفحص الطلب وتسجيله في كتاب السجل في حالة التأكد من استيفائه لكافة المستندات المطلوبة. ثم يتم إرسال نسخة من الملف إلى الهيئة المصرية العامة للمساحة بطلب فحص للملف من ناحية الرفع المساحي للتأكد من موقع العقار وحدوده ومساحته. وبعد دفع المقابل المادي لهذا الفحص المساحي، تحدد هيئة المساحة موعداً لصاحب طلب الرفع المساحي (عادة ما يكون خلال أسبوع واحد من تلقي الطلب مع إمكانية التأخير حتى ثلاثة أسابيع). وبعد القيام بأعمال الرفع المساحي تقدم الهيئة تقريراً لإدارة الشهر العقاري بنتائج الرفع المساحي في صورة كشف تجديد. وبناءً على ذلك، تبدأ إدارة الشهر العقاري في فحص الطلب من وجهة النظر القانونية للتأكد من ملكية العقار موضع الطلب لمقدمه وعدم وجود أي أخطاء في هذا الشأن.

والجدير بالذكر أنه في حالة وجود أي خطأ أو حذف أو بيانات غير واضحة (وهو عادة ما يحدث بصورة كبيرة نتيجة اعتماد إدارة الشهر العقاري وهيئة المساحة على النظام اليدوي) يتم تعطيل الإجراءات حتى تصحيح الخطأ حيث يتم إرجاع الملف للمالك أو صاحب الطلب وهو ما يؤدي إلى تعطل إجراءات التسجيل لمدد طويلة. وعلى الرغم من أن القانون ينص على أن المدة القصوى للانتهاء من إجراءات التسجيل والإشهار لا تزيد عن ٣٠ يوماً إلا أن هذه المدة لا يتم الاعتداد بها حتى يتم التأكد من استكمال الملف وصحة كافة البيانات الموجودة به. بالإضافة إلى أنه في حالة اكتشاف أي خطأ أثناء الفحص القانوني من قبل الشهر العقاري، فإن إجراءات التسجيل تتوقف، وبالتالي سيكون صاحب الطلب قد خسر تكاليف أعمال الرفع المساحي. وعلى ذلك، فإنه سيكون من المناسب مستقبلاً أن تسبق عملية الفحص القانوني للعقار عملية الرفع المساحي.

وبمجرد استيفاء المستندات، يوافق الشهر العقاري على الطلب المقدم من المستفيد للإعلان والنشر ويُرمر الملف إلى الطالب لإعداد مسودة العقد القانوني (العقد الأخضر) بنفس البيانات ويتم توثيقه من النقابة المصرية للمحامين مقابل مبلغ مادي. يقوم الطالب بعد ذلك بإرجاع العقد الأخضر إلى الشهر العقاري للموافقة عليه حيث يتم ختمه كعقد صالح للتسجيل والإعلام ويقوم صاحب الطلب المالك بسداد رسوم التسجيل المقررة ويقوم كل من المالك والشاري بتوقيع العقد في الشهر العقاري.

أما المرحلة الثانية فتتمثل في عملية التوثيق والإشهار ذاتها حيث يقوم المالك بإرجاع العقد موقفاً ومختوماً إلى الشهر العقاري الذي يقوم بالمراجعة النهائية له. وفي حالة الموافقة على العقد، يتم توثيقه أو تسجيله في السجلات. وبموجب هذه الخطوة تنتقل حقوق الملكية من المالك إلى الشاري الجديد ويتم إعطاء نسخة من العقد للشاري بينما تودع النسخة الثانية للحفظ في دار المحفوظات في الشهر العقاري.

وتستغرق عملية التسجيل مدة زمنية تتراوح بين ٣ إلى ٢٤ شهراً ما بين الشهر العقاري وهيئة العامة للمساحة، وتتضمن خطوات معقدة كثيرة يمكن أن تتوقف عندها عملية التسجيل وتعود مرة أخرى إلى نقطة البداية، كما أن هذه العملية كانت حتى وقت قريب تتطلب مصاريف مادية كبيرة نسبياً. بالإضافة إلى ذلك،

العدل، هناك حوالي ١٣ مليون عقد مسجل بنظام السجل الشخصي ومحفوظة لدى مصلحة الضرائب العقارية. إلا أنه لا يوجد حصر موثق لعدد الملكيات العقارية تحت هذه العقود، حيث لا يوجد رقم تعريف لكل ملكية في نظام السجل الشخصي. وتتمثل أسباب الرقم المحدود للملكيات المسجلة بنظام السجل الشخصي فيما يلي:

انتشار النمو العشوائي سواء بالمدن أو بالقرى حيث يقدر هذا النمو في إقليم القاهرة الكبرى بأكثر من نصف التنمية العمرانية منذ عقد الستينيات من القرن الماضي.

- ارتفاع قيمة التسجيل حتى فترة زمنية قريبة (حيث كانت تمثل ١٢٪ طبقاً للقانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٦٤ وتم تخفيضها بالقانون ٦ لسنة ١٩٩١ إلى ٦٪ ثم إلى ٤,٥٪ عام ٢٠٠٢ ثم إلى ٢٪ عام ٢٠٠٥، وأخيراً صدر القانون ٨٣ لسنة ٢٠٠٦ بتحديد حد أقصى للتسجيل وهو ٢٠٠٠ جنيه كمقابل للمصاريف الإدارية لأداء تلك الخدمة) والتي بالإضافة إلى الضرائب الموقعة على عملية البيع والشراء تفرض ما يعادل ٢,٥٪ من قيمة البيع على البائع أو مالك الأرض.
- التعقيد الشديد والفترة الزمنية الطويلة التي تستغرقها عملية التسجيل.

- بالإضافة إلى الأسباب السابقة، فإن عدم وجود آلية قانونية لتنظيم عملية تسجيل الوحدات السكنية في إطار تسجيل الأراضي المبنية عليها يعد أحد العوائق الحالية بنظام التسجيل، حيث إن العمارات السكنية المكونة من عدة وحدات هي النوع المسيطر على المباني بمصر.

وإلى جانب المشاكل المتعلقة بنظام السجل الشخصي، لا يخلو نظام السجل العيني الحالي من أوجه قصور، فالتطبيق الحالي على الملكيات العقارية الخاضعة لهذا النظام (الأراضي الزراعية في الأساس) لا يعكس حقيقة الحياة لتلك الملكيات اليوم، حيث اعتمد نظام السجل العيني في تطبيقه على تحويل العقود أو الصكوك المسجلة المتاحة لدى الهيئة العامة للمساحة والخاصة ببيع الأراضي، والتي قد تعود إلى عشرات السنين، في تحديد ملكيات الأراضي، وهي عقود ليست بالضرورة قد تم تحديثها أو لم يتم التصرف بالبيع في تلك الأراضي أو تقسيمها بين أكثر من مالك بعد تاريخ العقد المسجل.

وبناءً على ذلك، يتم تسجيل مالك الأرض القديم في أغلب الأحوال، والذي قد يكون لم يعد على قيد الحياة أو قد باع أو قسم الأرض وبالتالي يصبح النظام الجديد غير فعال ولا يمت للواقع بصلة وإن كان يمثل نقطة البداية أو الانطلاق لنظام أكثر دقة وكفاءة. وقد أوضحت دراسة حديثة في قرية الإبراهيمية، مركز دمنهور بمحافظة البحيرة أن ٢٤٪ فقط من إجمالي الأراضي المسجلة بنظام السجل العيني تعكس الوضع الحقيقي الحالي للملكيات.

٣- الصعوبات التي تواجه المواطنين في عملية تسجيل الملكيات العقارية

تتقسم إجراءات التسجيل في السجل الشخصي إلى مرحلتين:

يقدم طالب التسجيل أو المالك في المرحلة الأولى طلباً إلى إدارة الشهر العقاري التابع لها العقار إدارياً. ويقدم الطالب ملف طلب التسجيل مكوناً من أصل وأربع نسخ تتضمن عقد البيع المراد تسجيله وبيانات تتضمن وصف المنطقة الواقع بها العقار وحدوده والأسماء والمعلومات الخاصة بالبائع والشاري وسعر البيع وأي

هناك نسبة كبيرة من الحالات، سواء بالريف أو الحضر، التي يصعب تسجيلها (العقارات المخالفة أو العشوائية، عدم القدرة على التسجيل الأول للعقار، عدم القدرة على فصل أو تقسيم العقار بين الورثة مما يعيق محاولة إثبات الملكية بصورة واضحة). وحتى في حالة القدرة على تخطي تلك العقبات فإن عملية التسجيل في هذه الحالة ستتطلب وقتا وتكلفة أكبر بكثير مما تم وصفه سابقا .

هذا الوضع المعقد أدى إلى ظهور عدد من الطرق القانونية المسموح بها وغير القانونية أيضا للالتفاف حول تلك المعوقات، للقيام بعملية التوثيق أو التسجيل. فنتيجة لحنمية ذهاب البائع مع المشتري إلى الشهر العقاري للتوقيع على العقد الأخضر (وغالبا ما لا يقوم البائع بذلك خاصة إذا ما كان قد حصل على قيمة البيع بالفعل) أدى ذلك إلى انتشار إجراء "الصحة والنفاذ" حيث يقوم الشاري برفع دعوى قضائية تسمى صحة ونفاذ ضد البائع الحالي وكافة البائعين الملاك السابقين. وتقوم المحكمة بفحص الملكية من وجهة نظر صحة عقد البيع. وبمجرد انتهاء هذا الإجراء يكون المشتري قد حصل على موافقة قانونية بصحة عقد البيع يمكن بموجبها الذهاب إلى الشهر العقاري لتسجيل أو توثيق عقد البيع. وتحصل المحكمة على ربع قيمة التسجيل بينما يقوم الشاري بسداد باقي المبلغ (٤/٣) عند التسجيل في الشهر العقاري.

ونظرا لأن المحكمة تحصل فقط على ربع القيمة المقررة لعملية التسجيل، فإن العديد من المشتريين يعتبرون إجراء الصحة والنفاذ وسيلة إثبات كافية للملكية ولا يذهبون لاستكمال باقي الإجراءات لدى الشهر العقاري.

وأخيرا، يأتي إجراء صحة التوقيع كأحد أكثر الإجراءات شيوعا لإضفاء قدر من القانونية على عملية نقل ملكية العقارات في المناطق العشوائية أو في الحالات التي يصعب فيها إثبات الملكية (في حالة رغبة أحد الورثة في بيع نصيبه بالعقار دون التحديد الواضح له أو الاتفاق مع باقي الورثة رسميا). حيث يلجأ المستفيد إلى تقديم عقد البيع الابتدائي إلى المحكمة للتوثيق من خلال إجراء يعرف بصحة توقيع، فتتحرى المحكمة صحة توقيع العقد بين المالك والشاري دون الاعتراف الرسمي منها بحق الملكية نفسه المذكور بالعقد). وتمثل قضايا الصحة والنفاذ وصحة التوقيع حاليا نسبة هائلة من القضايا المعروضة على المحاكم المصرية.

أما فيما يختص بإجراءات التسجيل العيني، فتبدأ بقيام السلطات بتحديد منطقة أو أكثر مطلوب تسجيلها أو توثيق ملكياتها. يتم بموجب ذلك قيام مديرية المساحة في المحافظة المعنية بالرفع المساحي لها حيث يتم عمل خرائط مساحية توضح حدود الملكيات والبيانات الأخرى مع عمل سجل مساحي منفصل لكل عقار. بعد ذلك يتم فحص العقود المسجلة واتخاذ قرار قانوني مبدئي لتقرير هذه الملكية بموجب تلك العقود. وبعد ذلك تأتي الخطوة الأخيرة حيث يُسمح للملاك أو الحائزين الحاليين بإثبات حقوقهم أمام ما تم توثيقه بالفعل فيما يخص الملاك (تعرضت التجربة الحالية لتوثيق ملكيات الأراضي الزراعية إلى الكثير من النقد لعدم أخذها في الاعتبار حقوق الملاك الحاليين وطلباتهم بتعديل التوثيق الذي قامت به تلك الجهات). وبمجرد انتهاء عملية السجل العيني تتم دعوة الملاك لتحويل وثائق ملكيات الأراضي إلى عقود رسمية مسجلة. إلا أن الشائع هو عدم قيام الملاك بالتسجيل، بل إن نسبة كبيرة من الملاك في المناطق الريفية مازالوا يعتمدون على إجراء الصحة والنفاذ على الرغم من تسجيل أملاكهم عينا. ويرجع ذلك للعديد من الأسباب:

• ارتفاع قيمة رسوم التسجيل حتى بعد تخفيضها من ١٢٪ إلى ٣٪ بالنسبة لملاك

الأراضي الزراعية خاصة الحائزين لملكيات صغيرة أقل من ٣ فدان والذين يمثلون الغالبية العظمى من حائزي الأراضي الزراعية.

• عدم وجود حملات توعية بأهمية التسجيل للمالكي الأراضي كحافز لهم للقيام بالتسجيل.

• ندرة إمكانية الاستفادة من وثيقة التسجيل للملكية كضمان مالي خاصة لصغار الملاك.

وتتمثل تكلفة عملية التسجيل أحد العوائق أمام قيام الملاك خاصة من الفقراء ومحدودي الدخل بتوثيق عقاراتهم حيث تتقسم تكلفة التسجيل إلى:

• ١٩٠ جنيه للرفع المساحي للأرض فقط، ٣٨٠ جنيه للأرض والمبنى المقام عليها (هذه التكلفة للزيارة الواحدة وبالتالي في حالة الاحتياج لإعادة عملية الرفع المساحي لأي سبب من الأسباب يتم سداد قيمة جديدة).

• ٣٪ من قيمة نقل الملكية أو ٣٠٠ مرة قيمة الضريبة العقارية التي يتم دفعها أيهما أعلى (تعفي الملكية المنقولة نتيجة للإرث من هذه القيمة).

• ٥،٠٪ من قيمة بيع أو نقل الملكية لاعتماد نقابة المحامين.

• هذا بالإضافة إلى ضريبة على بيع العقار تعادل ٢،٥٪ من قيمة البيع.

وأخيرا تمثل الضريبة العقارية أحد أهم العوامل التي لا تشجع الملاك وبخاصة الفقراء ومحدودي الدخل منهم على توثيق حقوق ملكياتهم. وتختص مصلحة الضرائب العقارية التابعة لوزارة المالية بتحصيل الضرائب العقارية من واقع كشف الملفات المدون فيه كافة العقارات الكائنة داخل الحدود الإدارية لكل إدارة تابعة للمصلحة بالمحافظة المعنية. وتجب الإشارة في هذا الصدد إلى أن العقارات الواقعة داخل الكردون الإداري أو الزمام الزراعي هي التي تخضع فقط للضريبة العقارية بينما لا تخضع لها كافة العقارات الواقعة خارج الزمام. وهناك ثلاثة أنواع من الضرائب العقارية التي يتم فرضها:

• ضريبة الأطيان على الأراضي الزراعية والتي تقدر بحوالي ١٤٪ من قيمة الإيجار السنوي للأرض.

• الضريبة العقارية على المباني السكنية وغير السكنية في المناطق الحضرية.

• ضريبة الملاهي على الأنشطة التي تتم ممارستها في العقارات.

وفيما يخص الضريبة العقارية على المباني غير السكنية بالمناطق الحضرية (للاستعمال الصناعي والتجاري والإداري) فتبلغ قيمة الضريبة ١٠٪ من قيمة الإيجار السنوي. أما ما يخص المباني السكنية فيتم حساب الضريبة بناء على شرائح، تبعا لمستوى الوحدة السكنية (مقررة طبقا للقانون بأربع مستويات: اقتصادي ومتوسط وفوق متوسط وفاخر) بحيث تتراوح قيمة الشريحة الضريبة ما بين ٤٦٪-١٠٪ من قيمة الإيجار وقد أدت هذه القيمة المرتفعة للضريبة إلى تجنب المواطنين تسجيل عقاراتهم وللتهرب من دفع تلك الضرائب، وهو الأمر الذي أدى إلى إعفاء المستويات من الاقتصاد إلى فوق المتوسط للمباني التي بنيت اعتبارا من عام ١٩٧٧ من الضريبة.

وتتمثل أيضا إحدى أهم مشاكل تمكين الفقراء ومحدودي الدخل من الاستفادة بحقوق ملكياتهم في عدم الحسم السريع للنزاعات حول حقوق الملكية أو الحيارة سواء بين المواطنين أو مع الجهات الحكومية، حيث قد تستغرق عملية الفصل

النوع الأول: المساكن المقامة على أراض زراعية والتي تم تقسيمها وبيعها بصورة غير رسمية

على الرغم من أن ملكية الأراضي الزراعية في مصر مسجلة سواء بنظام السجل العيني أو الشخصي، مع التحفظ على أوجه القصور بهما، إلا أن المثير للاهتمام هو أن الغالبية العظمى من المباني السكنية المقامة بالقرى المصرية غير مسجلة أو غير موثق ملكياتها، وذلك لأن هذه المباني في الأساس لا تخضع للقوانين المنظمة لعملية البناء وبالتالي لا تحتاج إلى إصدار رخصة بناء، بالإضافة إلى أن قلة الوعي لدى المواطنين بأهمية عملية التسجيل وكيفية القيام بها وارتفاع تكلفتها أدت إلى إجماع الغالبية العظمى من المواطنين، وعلى رأسهم محدودي الدخل، عن توثيق ممتلكاتهم من مباني سكنية في الريف المصري. وبصفة محددة يمكن تصنيف الأراضي الزراعية التي تم البناء عليها إلى ما يلي:

أ - أراض زراعية ذات ملكية خاصة وهي التي كانت مسجلة في الأساس كأراضي ملكية حرة (Free-hold حتى عام ١٩٥٠) ثم تم تقسيمها بصورة غير قانونية وبيعها لأفراد قاموا بالبناء عليها بصورة غير قانونية أيضا، بالمخالفة للقوانين التي أصدرتها الحكومات المصرية المتعاقبة بحظر البناء على الأراضي الزراعية خارج حدود الحيز العمراني المعتمد لتلك القرى بناء على التصوير الجوي لعام ١٩٨٥.

ب - أراض زراعية في قلب القرى المصرية وهي التي لم تكن مسجلة وتم البناء عليها.

ج - أراض زراعية حكومية وتتنقسم إلى:

ج١- أراض زراعية تابعة للإصلاح الزراعي وهي تلك الأراضي التي تم تأمينها من ملاكها بعد عام ١٩٥٢ وتقسيمها وتوزيعها على الفلاحين الذين قاموا بعد ذلك بتقسيمها بصورة غير قانونية وبيعها.

ج٢- أراض زراعية مملوكة للأوقاف والتي كان يتم تأجيرها للفلاحين من الوزارة وتم تقسيمها وبيعها بصورة غير قانونية.

ج٣- أراض زراعية مملوكة لهيئات أو للمحافظات والتي كانت بدورها تقوم بتأجيرها لمستأجرين قاموا بتقسيمها وبيعها بصورة غير قانونية.

ج٤- أراض طرحت النهر والتي ظهرت نتيجة تغير سريان النهر وتم تأجيرها لفلاحين قاموا بتقسيمها وبيعها بصورة غير قانونية.

النوع الثاني: المساكن المقامة على أراض صحراوية وتنقسم من حيث تصنيف الأراضي إلى:

أ - أراض صحراوية مملوكة للمحليات (المحافظات) وهي التي تم التعدي والبناء عليها من قبل الأفراد.

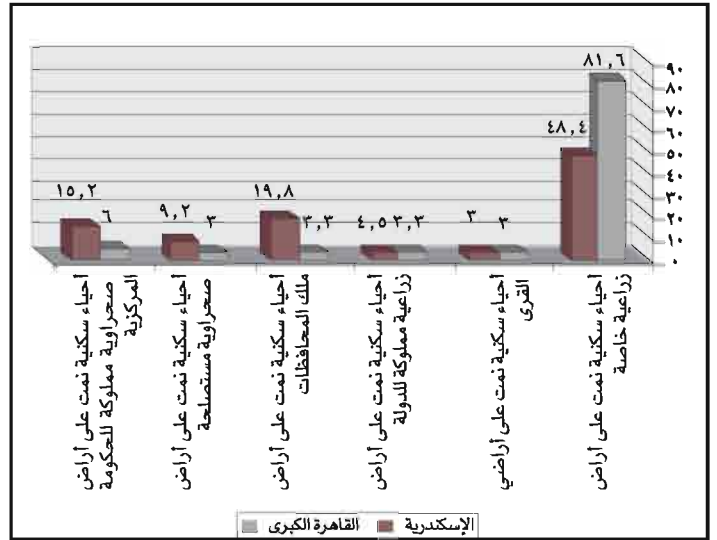
ب - أراض صحراوية مخصصة للاستصلاح وهي التي تم تخصيصها لمستثمرين لغرض الاستصلاح أو التي تم استصلاحها من قبل فلاحين بنظام وضع اليد ثم تم البناء عليها.

ج - أراض صحراوية تابعة لجهات حكومية أو شركات قطاع عام ولكن تم التعدي والبناء عليها بصورة غير قانونية، أو التي كانت مخصصة لجمعيات الإسكان وتم التعدي عليها بصورة عشوائية أو تم البناء عليها بصورة مخالفة لقوانين ولوائح الإسكان التعاوني.

د - أراض تابعة لهيئة الآثار وهي الأراضي الصحراوية التابعة للهيئة في عديد من

القضائي سنوات عديدة لحسم الحق في الملكية نتيجة غياب آليات حسم النزاع قبل الوصول إلى القضاء. بالإضافة إلى أن هذه العملية غالبا ما تحتاج إلى تكاليف مادية كبيرة تتمثل في رسوم ومصاريف القضايا وأتعاب المحامين ومصاريف الانتقال إلى مقر المحاكم وتكاليف المستندات المطلوبة وهو الأمر الذي يكون عادة خارج قدرة الفقراء مما يؤدي إلى كونهم الجانب الأكثر تضررا وخسارة على حساب الأطراف الأخرى.

شكل (١): النسب المئوية لأنواع المناطق العشوائية بالقاهرة الكبرى والإسكندرية



٤- الأبعاد الحقيقية لمشكلة الملكية والحياسة اللارسمية في الريف والحضر المصري

مما سبق يتضح أن مشكلة تأمين الملكيات أو الحيازات تعد إحدى أهم المشاكل التي تواجه محدودي الدخل لإثبات حقوقهم المادية وكذلك إحدى أهم مشاكل السوق العقاري بمصر وأيضا الأنشطة الاقتصادية. فطبقا للإحصائيات الرسمية والعديد من الدراسات المتخصصة في مجال الإسكان فإن حوالي ٦٠% من الوحدات السكنية التي تم بناؤها خلال العقود الثلاثة الأخيرة قد نمت في المناطق غير الرسمية وبالتالي فعلى الرغم من الاستثمارات التي قام بوضعها أصحاب تلك الوحدات في بنائها إلا أنهم لا يستطيعون الاستفادة منها في السوق العقاري الرسمي.

وقد أوضحت دراسة حديثة أن ٥٢% من الأحياء السكنية في القاهرة الكبرى أحياء غير رسمية طبقا للمساحة الصافية (نمت كمناطق عشوائية) وأن ٦٢% من سكان الإقليم يقطنون هذه المناطق. كما أوضحت الدراسة أن تلك النسبة مقسمة من حيث النوع كالآتي (Sims 2002).

وقد أوضحت العديد من الدراسات منها دراسة المركز المصري للدراسات الاقتصادية (ECES 2001) أن مصر بصفة عامة توجد بها ستة أنواع من المناطق غير الرسمية مصنفة وفقا لتاريخ الحياسة/الملكية والوضع القانوني لها والتي لا يستطيع مالكو العقارات الاستفادة من ممتلكاتهم أو توثيق حقوقهم بها وهي:

خاصة تلك الأراضي القريبة من فرص العمل المتاحة لهؤلاء الفقراء بالإضافة إلى وجود عديد من الاشتراطات المعقدة تضعها الأجهزة الحكومية والتي تجعل من المستحيل على تلك الفئة الفقيرة مجرد التقدم بطلب للحصول على تلك الأراضي. ومن ثم تكون البدائل المتاحة لتلك الفئة، إما الاستيلاء على قطعة أرض عامة ملك الدولة بطريق وضع اليد على أمل تقنين أوضاعهم مستقبلاً، أو الحصول على قطعة أرض صغيرة في تقسيم غير رسمي على أراض زراعية وبناء مأوى عليها بدون موافقة رسمية من السلطات، وتطوير هذا المأوى مع مرور الزمن بما يتوافق مع إمكاناتهم المادية المتاحة. إن تأمين حيازة المسكن أو الأرض بالنسبة لتلك الفئة المحرومة يعد قضية أساسية ومطلباً ملحا لتحسين الظروف المعيشية لتلك الفئة اقتصادياً واجتماعياً وعمرانياً وبيئياً. ومن هنا كانت أهمية التركيز على تأمين الحيازة العقارية وحماية حقوق الملكية لهؤلاء الفقراء.

فعلى الرغم من وفرة النصوص القانونية وصدق النوايا، مازال الفقراء والفئات المهمشة أو الضعيفة في العديد من دول العالم النامي يعانون من عدم القدرة على حماية حقوق ملكياتهم أو إثبات تلك الحقوق أو حسم النزاعات حولها خاصة في حالة كون هذا النزاع ضد فئات أكثر قوة أو نفوذاً. ونتيجة عدم القدرة على حماية أو إثبات تلك الحقوق، يستمر هؤلاء الفقراء غالباً في دائرة الفقر لعدم قدرتهم على الاستفادة من ممتلكاتهم في تحسين مستواهم المعيشي.

وبرغم الجهود الكبيرة التي قامت بها الدولة للإصلاح الاقتصادي من تشريعات وقرارات لتحرير السوق وخلق فرص عمل جديدة تسهم في تحسين الوضع المعيشي للمواطنين، أوضح العديد من الدراسات عدم استفادة قطاعات متعددة من المواطنين خاصة محدودي الدخل بصورة كاملة من تلك الجهود بسبب عدم قدرتهم على الاستفادة من ممتلكاتهم العينية المتمثلة فيما يملكونه من أراضٍ ومبانٍ سكنية تم بناؤها بجهودهم الذاتية، ومن استثماراتهم في الوحدات الاقتصادية الصغيرة ومتوسطة الحجم. وتتمثل المشكلة الأساسية في كون معظم تلك الملكيات غير رسمية بمعنى أنها غير مسجلة أو تم بناؤها في مناطق عشوائية على مدار العقود الثلاثة الأخيرة مما أدى إلى عدم قدرة تلك الفئات على الاستفادة من استثمارات التي وضعتها في تلك الممتلكات، وبالتالي عدم القدرة على استغلالها في تحسين الظروف المعيشية لهم.

وقد أدى هذا الأمر إلى حالة من الإفقار غير الحقيقي لسكان تلك المناطق نظراً لعدم قدرتهم على استغلال ممتلكاتهم في السوق الرسمي سواء بالبيع أو التأجير أو الحصول على قروض مادية بضمانيها لاستغلالها في مشروعات اقتصادية تسهم في تحسين ظروفهم المعيشية.

وتتمثل مشكلة تأمين حقوق الحيازات أو الملكيات سواء بالمناطق الرسمية أو غير الرسمية (العشوائية) بالريف أو الحضر أحد أهم المشاكل التي تعوق تحقيق تقدم فعال في مجال تنشيط السوق العقاري بمصر. فطبقاً لدراسة المركز المصري للدراسات الاقتصادية الخاصة بتقييم ممتلكات الفقراء من وحدات سكنية واقتصادية إنتاجية (ورش ومخازن) ... والتي لا تتمتع بوضع رسمي يتيح إمكانية تداولها والاستفادة منها في التنمية الاقتصادية، فإن قيمة تلك الممتلكات تبلغ حوالي ٤, ٢٤١ مليار دولار كوحدات سكنية وحوالي ٢, ٤ مليار دولار كوحدات اقتصادية مما يفرض ضرورة وضع هذا الأمر كأولوية أولى نحو تطوير إستراتيجية قومية لتقنين أوضاع تلك الممتلكات وحماية حقوق مالكيها للاستفادة منها في تحسين الأوضاع المعيشية لفئات محدودي الدخل بالمجتمع المصري سواء

المناطق والتي يتم التعدي والبناء عليها.

هـ- أراض عامة وهي الأراضي المخصصة للمنفعة العامة والتي تكون على جوانب خطوط السكك الحديدية، أو الترع أو القنوات، أو الطرق السريعة، والتي تم التعدي والبناء عليها.

والنوعان الأول والثاني يعدان من البداية مناطق غير رسمية أو عشوائية نتيجة نموهما بالتعدي على القوانين والتشريعات المنظمة لل عمران.

النوع الثالث: المساكن التي ليس لها وضع حيازة واضح في الإسكان الحكومي (الشعبي)

وهي تلك المساكن التي أنشئت في الأساس بواسطة الوحدات المحلية أو جمعيات الإسكان التعاونية أو شركات القطاع العام أو الأوقاف وتم بناؤها على أراض مملوكة للدولة، وتم بيع أو التنازل عن تلك الوحدات بصورة غير رسمية.

النوع الرابع: المساكن التي بنيت بدون رخصة بناء مما يعرضها للغرامات أو في بعض الأحيان للإزالة وعلى الرغم من بيع تلك الوحدات كوحدات تملك، إلا أنه يكون من الصعب على مالكيها تسجيلها أو استغلالها.

النوع الخامس: المساكن التي تتميز بعدم وضوح الحيازة خاصة تلك الموجودة في المناطق التاريخية القديمة نتيجة مشاكل الإرث أو نظام الوقف، والتي قد تعود إلى مئات السنين. وهذه المساكن لا يمكن التصرف فيها وغالباً ما تتهار مع مرور الوقت دون القدرة على الاستفادة منها.

النوع السادس: المساكن الواقعة تحت نطاق قوانين التحكم في الإيجارات، وهذه الوحدات لا يمكن استغلالها بالسوق الرسمي للسكن وغالباً ما يتم تأجيرها من الباطن بصورة غير رسمية.

وتلك الأنواع الأربعة الأخيرة هي أمثلة لوحدات سكنية كانت في الأصل ذات وضع قانوني ورسمي ولكن مع مرور الوقت تحولت إلى صور غير رسمية للحيازة مما أدى إلى تجميد أوضاعها وعدم القدرة على الاستفادة منها في السوق الرسمي للعقارات.

وطبقاً للدراسة فإن القيمة الاقتصادية لتلك الوحدات داخل إقليم القاهرة الكبرى قد زادت عن ٧٩ مليار دولار عام ١٩٩٧ وبلغت ١٩٥ مليار دولار في مصر كلها، وبإضافة الوحدات السكنية ذات الوضع غير الرسمي فيما يختص بالحيازة في الريف يصبح إجمالي القيمة الاقتصادية لتلك المناطق حوالي ٢٤١ مليار دولار.

القسم الثالث: معوقات حماية وتعزيز حق الفقراء في الحيازة والتملك العقاري

يقوم عشرات الملايين من فقراء الحضر بالدول النامية في كل يوم باستثمار جزء أساسي من دخلهم المحدود في بناء وتطوير مساكنهم التي قد لا يملكونها بشكل قانوني ورسمي سليم، كونها تقع ضمن ما يطلق عليه "الإسكان غير الرسمي أو العشوائي". ومن هنا كان التساؤل حول سبب مخاطرة هؤلاء الفقراء بالاستثمار في مجال قد لا يتم الاعتراف به من قبل الأجهزة الحكومية وهو ما قد يعرضهم لردود أفعال عنيفة قد تصل إلى حد هدم مساكنهم وطردهم من الأراضي التي يشغلونها. الإجابة المنطقية لهذا التساؤل تكمن في ندرة، أو بصورة أكثر واقعية، انعدام الفرص الأخرى للحصول على مسكن بالطرق الرسمية. فالأراضي العمرانية المخصصة للبناء لا يمكن الحصول عليها نتيجة ارتفاع أسعارها بصورة كبيرة،

بالحضر أو الريف.

أولاً: الصعوبات التي تواجه محدودي الدخل في مصر للحصول بصورة رسمية على الأراضي والعقارات وتساهم في تشجيع اللارسمية

هناك العديد من العقبات الإدارية والتنظيمية التي ساهمت بصورة كبيرة في استفحال مشكلة النمو العشوائي خاصة بين فئات محدودي الدخل. وتظهر أهم هذه العقبات فيما يلي:

- صعوبة الحصول على أراض جديدة مخصصة للبناء بسعر مناسب لمحدودي الدخل، فبالنسبة للأراضي الواقعة ضمن نطاق سيطرة المحافظات، فقد نص القانون ٢٩ لسنة ١٩٥٨ بإمكانية تخصيص الأراضي مجاناً للأفراد الذين يثبتون عدم ملكيتهم لسكن، أو للجهات الحكومية، أو للهيئات غير الهادفة للربح مثل الجمعيات التعاونية طالما كان ذلك للمصلحة العامة. إلا أن التطبيق العملي لذلك لا يتضمن إجراءات ثابتة أو منظمة معروفة للجميع، كما أن الإجراءات التي يجب اتباعها لكي يمكن في النهاية الحصول على الأراضي تستغرق ما لا يقل بأي حال من الأحوال عن ١٥ شهراً وتتضمن دفع رسوم مالية لا يمكن أن تكون في قدرة الأفراد العاديين، مما يتيح الفرصة فقط للجمعيات التعاونية لمواصلة هذا الطريق. وتزداد المشكلة تعقيداً في حالة ضرورة الحصول على موافقة جهات إضافية مثل هيئة الآثار في حالة القرب من مواقع أثرية. كما لا يحق للجمعيات التعاونية طلب قطعة أرض محددة بعينها، بل يرجع قرار التخصيص لسلطة المحافظة، وحتى بعد صدور قرار التخصيص لا يتم تملك الأرض بصورة نهائية إلا بعد انتهاء مشروعات الإسكان بالكامل من الإنشاء وسداد كامل سعر الأرض، وأي تغيير في استعمالات الأراضي بدون موافقة مسبقة من المحافظ يمكن أن يؤدي إلى إلغاء التخصيص.

- أما بالنسبة للأراضي داخل المدن والتجمعات العمرانية الجديدة الخاضعة للهيئة العامة للتجمعات العمرانية الجديدة، والتي تعد الجهة المسؤولة عن بيع جميع الأراضي المخصصة للمشروعات السكنية بالمدن والتجمعات الجديدة سواء لجهات أو لأفراد بالإضافة إلى الوحدات السكنية التي تبنيها الهيئة، وعلى الرغم من أن عملية البيع تتم بصورة مباشرة مع المتعاقد إلا أن الإجراءات غالباً ما تستغرق وقتاً وتتطلب من المواطن التقدم بمستندات تثبت ثبات دخله الشهري لكي يستطيع الحصول على الوحدات السكنية أو الأراضي المخصصة لمحدودي الدخل مما يؤدي إلى استبعاد طائفة كبيرة من الفقراء من القدرة على الحصول على تلك الأراضي والوحدات السكنية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن حائز الأرض أو المسكن لا يستطيع التصرف فيه قبل سداد كامل ثمن الأرض أو الوحدة بالإضافة إلى أن تعديل الاستعمال الأساسي الذي تمت الموافقة عليه يمكن أن يؤدي إلى إلغاء التخصيص. وطوال تلك المدة لا يستطيع مالك الأرض أو الوحدة الاستفادة منها كضمان لرهن أو قرض مالي.

- وتتصاعد مشكلة عدم الرسمية في الحيازة في مشروعات الإسكان الحكومي أو الشعبي، خاصة ما تم بناؤها خلال وبعد عقد الخمسينيات حيث تظل ملكية الأرض تابعة للمحافظة لمنع المضاربة على الوحدات السكنية. وبالنسبة للوحدات السكنية القديمة حتى عام ١٩٧٧ والتي كان يتم تأجيرها لقاطنيها فيمكن، طبقاً للقانون ٤٩ لعام ١٩٧٧، للمستأجر امتلاك الوحدة بعد ١٥ عاماً

من الإيجار وعلى الرغم من ذلك يستمر المستأجر في سداد الإيجار للمحافظة حتى تقرر تملكه الوحدة كمقابل للصيانة الدورية للعقار. وفي معظم هذه الحالات لا يوجد عقد للوحدة يمكن حائزها من الاستفادة من الوحدة أو التصرف بها كيفما يشاء إلا في حالات استثنائية تمت في بعض المشروعات القديمة والتي استلم فيها المستأجرون عقوداً ابتدائية يمكن تسجيلها بمجرد انتهاء المدة المقررة طبقاً لعقد الإيجار وكذلك يمكنهم التصرف فيها سواء بالبيع أو الإيجار أو تغيير الاستعمال.

- وتتشابه مشروعات الإسكان التي تم إنشاؤها من قبل النقابات أو الشركات الحكومية مع مثيلاتها من مشروعات الإسكان الحكومي المنشأة من قبل المحافظات، مع وجود اختلافات بسيطة فالبيع أو الإيجار مسموح به ولكن بشرط ضرورة إخطار النقابة أو الشركة وكذلك دفع مقابل مادي لنقل الملكية، مما يجعل الكثير لا يقوم بذلك تجنباً لدفع تلك القيمة المادية. إلا أنه بمجرد انتهاء وتسديد كامل الأقساط المستحقة يتم إصدار عقد نهائي للملكية يمكن تسجيله في الجهات المعنية. ونتيجة لجمود تلك الإجراءات واحتياجها لوقت طويل، وأيضا استنزاف موارد مادية للقيام بالتصريف في العقار مع ضرورة الانتظار حتى سداد قيمة العقار بالكامل، يقوم أغلب حائزي الوحدات السكنية في مشروعات الإسكان الحكومي بالتصريف بصورة غير رسمية في وحداتهم؟ تصل تلك النسبة في القاهرة وحدها من ٥٠٪ إلى ٧٠٪ وذلك من خلال عمل توكيل بين صاحب الشقة الأصلي والمشتري الجديد لإدارة الشقة ويتم توثيقه في الشهر العقاري بإمضاء الطرفين، يقوم بموجبه الشاري الجديد بسداد بقية مستحقات الوحدة باسم صاحب الشقة الأصلي حتى يتم سداد الأقساط بالكامل ويتم بعدها توثيق عقد بيع تنتقل بموجبه ملكية العقار إلى صاحبه الجديد.

- وعلى الرغم من أن القانون المصري منذ عام ١٩٤٦ قد شرع عملية تسجيل العقارات والأراضي في الشهر العقاري ضماناً للحماية الكاملة للممتلكات إلا أن طول مدة التسجيل وصعوبة الإجراءات وارتفاع تكلفة التسجيل تشجع غالبية ممتلكي العقارات على عدم تسجيل ممتلكاتهم. وكما سبق ذكره، فإنه حتى في حالة النجاح في تسجيل قطعة الأرض أو العقار فإن الاستغلال الشائع لتلك الملكيات في الدول المتقدمة يكون في صورة ضمان لقرض مادي. إلا إن ذلك لا يتم في مصر بسهولة بسبب صعوبة وارتفاع تكلفة إجراء الرهن العقاري أو إلغائه أو حبسه كمقابل لعدم سداد أقساط القرض. فعلى سبيل المثال، تتطلب عملية تسجيل الرهن العقاري في الجهات المعنية حوالي ٣٤ طلباً مختلفاً وتستغرق في المتوسط حوالي ١٩٨ يوم بالإضافة إلى تكلفة تصل إلى أكثر من ٦ آلاف جنيه. وتتضمن تلك الإجراءات تحقيق الاشتراطات التي تطلبها البنوك أو الجهات المقدمة للقروض مثل عقد تسجيل الأرض أو العقار، وكشف المشتملات (شهادة الضرائب العقارية)، وشهادة من الشهر العقاري بتاريخ الأرض أو العقار وكافة التعاملات الخاصة بها خلال الثلاثين عاماً الأخيرة، وشهادة من الضرائب العقارية تفيد سداد كافة الضرائب على العقار أو الأرض، وتقييم تجاري بقيمة الأرض، وبالنسبة للبنوك فمن الأفضل أن يكون هذا العقار أو الأرض غير مؤجر أو غير مشغول حيث إن قوانين الإيجار تحظر طرد المستأجرين مما يقلل من القيمة التجارية للأرض. وتتماثل إجراءات فك الرهن وإلغائه في التعقيد مع إجراءات ربط الرهن.

ثانياً: الصعوبات التي تواجه عملية تقنين الحيازة أو الملكيات في المناطق العشوائية غير الرسمية

تتمثل مشكلة الحيازات في مصر بالمناطق العشوائية في شقين أساسيين. الأول، عدم قانونية حيازة الأرض بمعنى أن الأرض التي تم البناء عليها إما ملك للدولة وتم الاستيلاء عليها بصورة غير قانونية كوضع اليد على سبيل المثال، أو ملك للأفراد ولكن لم تكن في الأساس أرضاً مخصصة للبناء نتيجة لكونها أرضاً زراعية تم تحويلها بصورة غير قانونية لأراضي بناء. والثاني، عدم قانونية المبنى الذي تم إنشاؤه على تلك الأرض لعدم استصدار التراخيص اللازمة للبناء.

بالنسبة إلى الأراضي المملوكة للدولة والتي تم الاستيلاء والبناء عليها بصورة غير قانونية، فالوسيلة الوحيدة لتقنين هذا الوضع تتمثل في قيام الجهات الحكومية المسؤولة بنقل ملكيتها للأفراد مقابل دفع مبلغ مادي يتم تحديده من قبل تلك الجهات. إلا أنه لا يمكن لجميع حالات التعدي المماثلة التمتع بهذا الوضع، فطبقاً للقانون ٢١ لسنة ١٩٨٤ فقد تم تحديد الفئة التي يمكنها التمتع بهذا الوضع وهي الفئة التي قامت بالبناء قبل صدور هذا القانون ويتم ذلك من خلال أربع خطوات: حصول حائز الأرض على شهادة من مصلحة الضرائب العقارية (كشف مشتملات) تثبت وجود البناء على الأرض المعنية وتوضح تاريخ البناء ويتم من خلال ذلك الكشف تقييم المبنى وتحديد قيمته، ثم يتم تقييم الطلب من خلال إدارة الأملاك بالحي ثم المحافظة ثم الحصول على الموافقة على نقل الملكية.

وتعد قضية تحديد سعر الأرض من أهم عقبات ذلك الإجراء حيث تتطلب موافقة العديد من اللجان في إجراءات لا تقل مدتها عن ٦ أشهر. وعلى الرغم من ذلك فالتطبيق العملي لهذا الإجراء في أغلب الأحوال يربط عملية تقنين الوضع بانتهاء مشروعات الارتقاء العمراني والتطوير بالمنطقة الموجود بها تلك التعديلات والتي غالباً ما تتأخر بسبب قلة الموارد المالية المتاحة. ولا يختلف الحال مع الأراضي المملوكة لهيئات حكومية كالأوقاف، والتي يتم تأجيرها لمدد طويلة لحائزيها (أراضي الحكر) حيث تتطلب إجراءات نقل ملكية تلك الأراضي نفس الإجراءات والخطوات الإدارية المعقدة وتزداد حدة المشكلة بتلك الأراضي نتيجة قدم حيازتها، والتي تعود لمدد زمنية طويلة، وعدم وضوح الحيازات بها وعدم وجود نظام جيد لتوثيق تلك الحيازات لدى الجهات الحكومية مما يزيد من حدة المشكلة بوجه عام.

أما بالنسبة للمناطق العشوائية المقامة على الأراضي الزراعية الخاصة والتي تم تقسيمها بصورة غير قانونية والبناء عليها بالمخالفة لقوانين التخطيط العمراني وتنظيم أعمال البناء وقوانين الزراعة، فلا يمكن بصورة عملية طبقاً لتلك القوانين تقنين عملية التقسيم وتسجيل تلك الأراضي والعقارات التي أنشئت عليها بصورة رسمية، مما أدى إلى عدم توفير أي خدمات أو مرافق لها من قبل الجهات الحكومية. وقد جرمت القوانين المختلفة عملية تقسيم الأراضي الزراعية والبناء عليها وفرضت عقوبات واضحة تدرج من فرض غرامة مالية كبيرة إلى هدم البناء الذي يتم عليها وإعادة الأرض إلى الاستعمال الزراعي مرة أخرى، إلى فرض عقوبة السجن على مرتكب المخالفة. وقد أدت تلك القوانين إلى استحالة توصيل المرافق لتلك المناطق العشوائية إلى أن صدر قرار من السيد رئيس مجلس الوزراء يسمح بإمكانية توصيل المرافق للمنازل التي أنشئت قبل صدور قرار نائب الحاكم العسكري عام ١٩٩٦ التي تثبت سلامتها الإنشائية من خلال تقرير يصدر من استشاري متخصص ولكن مع عدم التوثيق الرسمي لتلك الحيازة أو تقنين وضعها.

ويضمن هذا القرار عدم تعرض المبنى المذكور للهدم مع إمكانية توصيل المرافق له.

ويظل تقنين وضع الأرض غير ممكن إلا في حالة وضع مخطط عمراني للارتقاء بالمنطقة من قبل الأجهزة الحكومية المعنية يتم بموجبه ضم هذه المنطقة إلى الكتلة الرسمية للمدينة والبدء في إجراءات توثيق الحيازات القائمة للأراضي والمباني المنشأة عليها مع ضرورة دفع كافة الرسوم المادية المطلوبة بالكامل قبل إصدار وثائق الملكية الرسمية. وعادة ما يحتاج مخطط التطوير إلى القيام بنزع ملكيات بعض تلك الأراضي وهدم عدد من العقارات لكي يمكن إدخال المرافق والخدمات المطلوبة لتلك المناطق. وتستغرق عملية الموافقة على المخطط المذكور عادة مدة زمنية طويلة قد تصل إلى خمس سنوات، حيث تحتاج موافقة عديد من الجهات مثل وزارة الإسكان من خلال الهيئة العامة للتخطيط العمراني، ووزارة الزراعة للموافقة على تحويل الأرض من الاستعمال الزراعي إلى العمراني، والمجلس الشعبي المحلي، والمجلس التنفيذي، والمحافظ المسئول.

وفي محاولتهم للقيام بإثبات ذلك الوضع غير القانوني لحيازات الأراضي والعقارات بالمناطق العشوائية لحماية تلك العقارات من خطر التعرض للهدم بموجب قوانين حماية الأراضي الزراعية، يلجأ الحائزون إلى عدد من الوسائل المختلفة منها القيام بكتابة عقود عرفية أو ابتدائية للبيع أو الإيجار فيما بينهم يتم فيها تحديد موقع قطعة الأرض أو العقار الذي يتم بيعه أو إيجاره ثم تبدأ الخطوة التالية بمحاولة الحصول على أي إثبات يمكن أن يعتد به من جهات حكومية مختلفة مثل كشف المشتملات أو القيام برفع دعوى صحة ونفاذ لإثبات العقد العرفي (الابتدائي) أو التسجيل لدى هيئات المرافق المختلفة والحصول على إيصالات أو فواتير للكهرباء أو المياه أو الغاز أو الاتصالات تثبت وجود العقار المعني على الأرض المقام عليها وملكيتها حائزه له على أمل إمكانية استغلال ذلك فيما بعد في حالة رغبة الجهات الحكومية المعنية في تقنين الوضع الراهن لتلك المناطق.

الخاتمة وتوصيات للمناقشة

إن تعزيز آليات اكتساب وممارسة حق الملكية العقارية للمواطنين بصفة عامة والفقراء على وجه الخصوص، من خلال تسجيل الملكيات يمثل تحدياً كبيراً من شأنه أن يؤثر بدون شك في تغيير خريطة الفقر في مصر. ويتطلب في المقام الأول تضافر جهود الطرفين الأساسيين في عملية حماية الحق ألا وهما الدولة والمواطن، في تحقيق هذا الهدف. بيد أنه في ضوء الوضع الراهن بتعقيداته التي أوضحتها الورقة والذي سيتطلب جهداً كبيراً لتطويره، تظهر أهمية توضيح مدى الاستفادة التي ستعود على كل طرف من الطرفين من هذه العملية مما يسهم في خلق حافز جاد لكل طرف للعمل على تحقيق هذا الهدف:

فبالنسبة للدولة، فإن أهم الفوائد التي ستعود عليها من إثبات وتوثيق حقوق الملكية العقارية:

- بناء قاعدة معلومات لحجم الثروة العقارية في مصر فيما يخص الأراضي والوحدات المنشأة عليها واستعمالاتها والتي يمكن الاستفادة منها في صيانة تلك الثروة العقارية.
- ضمان تحصيل حقوق الدولة فيما يخص الضرائب العقارية والتي من الممكن أن تمثل مصدراً رئيسياً للموارد الحكومية، وبصفة خاصة للوحدات المحلية

الواقع في نطاقها تلك العقارات مما يمكنها من أداء الخدمات المطلوبة منها .

• تحديد نوعيات الإسكان المتاحة وحجم الإشغال بها ونسبة الوحدات الخالية منها وكذلك المملوك والمؤجر مما يساهم في صياغة سياسة إسكانية فعالة تعتمد على التقدير الحقيقي لكل من العرض والطلب .

أما بالنسبة للمواطنين وبصفة خاصة محدودي الدخل منهم، فتظهر أهمية التسجيل فيما يلي:

• توثيق الملكية الخاصة وضمان الحصول على مستند رسمي لتلك الملكية يضمن للمواطن عدم تعرضه لأي محاولات من قبل الغير لانتزاع هذا الحق بالباطل منه من خلال استغلال عدم وجود تلك المستندات الرسمية الدالة على الملكية .

• تقنين أوضاع الحيازات والملكيات في المناطق غير الرسمية من شأنه أن يمكن المواطن من الحصول بصورة قانونية على الخدمات المحلية، خاصة الاتصال بمياه الشرب والصرف الصحي دون الحاجة إلى قرارات استثنائية كما هو الحال حاليا في قرارات رئيس مجلس الوزراء بتوصيل المرافق للمناطق العشوائية .

• إمكانية استغلال هذا التوثيق للعقار كنوع من الضمان المالي للحصول على تسهيلات أو قروض تمكن المواطن من تحسين مستوى معيشته . وعلى الرغم من عدم انتشار هذا النوع من الضمانات في مصر فإنه من المتوقع أن تتجه مؤسسات مالية وبنوك عديدة في مجالات مثل التمويل العقاري والمشروعات الصغيرة إلى تقديم هذه النوعية من التسهيلات والقروض والتي ستحتاج إلى ضمان من المستفيد للحصول عليها .

وبناء على ذلك فقد حددت الورقة مجموعة من سبل تمكين المواطنين بشكل عام والفقراء ومحدودي الدخل على وجه الخصوص من الاستفادة من ملكياتهم في تحسين مستواهم المعيشي . ويمكن تجميع هذه السبل في المحاورين التاليين:

المحور الأول: رفع كفاءة عملية توثيق حقوق الملكية أو الحيازة بالمناطق الرسمية بالريف والحضر

• سرعة استبدال نظام السجل الشخصي المطبق حاليا في المناطق الحضرية والمناطق المبنية في الريف بنظام السجل العيني مع استدراك كافة المشاكل المتعلقة بنظام السجل العيني في عدم حداثة المعلومات والبيانات الخاصة . ويتم ذلك من خلال إعداد استمارة تسجيل لكل وحدة عقارية (أرض أو مبنى أو وحدة سكنية) وهذا الأمر سيتطلب العديد من التعديلات التشريعية فيما يختص بإلغاء الأزواجية الحالية بين قانوني السجل الشخصي والعيني .

• تبني فكر الإلزام بالتسجيل الأول للعقارات من خلال مشروع قومي موحد يتم من خلاله تخفيض رسوم التسجيل الأول بصورة كبيرة وإعفاء بعض المناطق خاصة تلك التي يقطنها محدودي الدخل منها .

• تبني حملة توعية بأهمية تسجيل ملكيات المواطنين مع تشجيع الطلب على عملية التسجيل من خلال مجموعة من الحوافز منها تقليل خطوات وإجراءات التسجيل بين الشهر العقاري وهيئة المساحة وتبني فكرة الشباك الواحد لإنهاء إجراءات التسجيل خلال مدة زمنية أقل .

• تشجيع عملية تسجيل العقارات في الريف المصري من خلال استغلال فكرة ارتباط المواطنين في كافة القرى بمكاتب البريد بحيث تتم عملية التسجيل من

خلال مكاتب البريد بالتعاون مع إدارات الشهر العقاري .

• تعديل كامل لنظام الضرائب العقارية سواء على الأراضي الزراعية أو العقارات بالمناطق الحضرية أو الريفية، مما يعمل على تخفيض الحد الأقصى للضريبة، وتحديد قيمة الضريبة بناء على تقدير حقيقي لقيمة العقار .

• تشجيع إنشاء جمعيات أهلية متخصصة تقدم خدمات مجانية للأفراد وخاصة محدودي الدخل تساعد على السير في إجراءات تسجيل وشهر ملكياتهم العقارية .

المحور الثاني: تأمين الحيازة للفقراء في المناطق غير الرسمية أو العشوائية

أوضحت الورقة أن عملية تأمين حيازات الأراضي والسكن هي أحد المفاتيح الأساسية للتنمية العمرانية كما أن لها مردودها الاقتصادي الإيجابي على تحسين الظروف المعيشية لجميع فئات المجتمع خاصة محدودي الدخل منهم . إلا أن تلك العملية تتطلب العديد من التغييرات التنظيمية والإدارية على كافة المستويات وعلى رأسها تعديل التشريعات والقوانين المنظمة لعمليات الحيازة بما يتيح سهولة تنفيذ مخططات تقنين الحيازات . حيث يجب أن تنص تلك التشريعات على الاعتراف بالوضع غير الرسمي للحيازات في المناطق العشوائية من خلال مجموعة من الآليات التي يمكن تطويرها بحيث تتناسب مع الظروف المحلية المختلفة سواء على مستوى المناطق العمرانية أو الريفية بالدولة . ويمكن أن يتم ذلك أيضا من خلال تبني سياسة قومية للأراضي على أن يتم في كلتي الحالتين وضع آليات واضحة لكيفية إضفاء الرسمية على حيازات الأراضي من خلال نقل ملكياتها إلى حائزها أو إجبارها لهم بصورة قانونية مع ضرورة توضيح النظام الذي يتم بمقتضاه تحديد قيمة الأرض والذي على أساسه ستتم عملية التقنين، حيث إن عدم توضيح تلك النقطة قد يؤدي إلى فشل تنفيذ تلك المخططات وبالتالي عدم تحقيقها للأهداف المرجوة منها .

يجب أن تستتب عملية فرض تلك التشريعات أو تبني سياسة قومية للأراضي، وضع إطار عملي للتنفيذ يتم بموجبه توحيد الجهات المختلفة المسؤولة عن إدارة الأراضي وإعطاء الموافقات المطلوبة لمخططات التقنين تحت إدارة أو هيئة واحدة تعطى لها كافة الصلاحيات لضمان سرعة تنفيذ مثل هذه النوعية من المشروعات .

يتواكب مع ذلك العمل على تبني تنفيذ برنامج لبناء القدرات الفنية والإدارية للمسؤولين والمتخصصين العاملين في الجهات الحكومية في كيفية إدارة وتنفيذ تلك المشروعات وكيفية تحفيز أسلوب المشاركة الشعبية في عملية اتخاذ القرار فيما يتعلق بمخطط التقنين . وبالتوازي مع ذلك، العمل على بناء الوعي العام لدى سكان المناطق العمرانية المتدهورة التي ستخضع لهذه المخططات من خلال برامج موجهة في الإذاعة والتلفزيون والصحافة عن كيفية تنفيذ مثل هذه المشروعات وكيفية مشاركتهم في التنفيذ .

إن النجاح في تطبيق برامج تقنين حيازات الأراضي بالمناطق العشوائية لا بد أن يعتمد على تطوير قاعدة معلومات متكاملة عن تلك الحيازات وكذلك وجود مسئولين على مستوى عالي من الناحية الفنية للقيام بالمهام المطلوبة في هذا الصدد، وذلك للعمل على سرعة إنجاز عملية التقنين مما يشجع حائزي تلك الأراضي على تقنين أوضاعهم .

— *The extralegal economy—where the majority of Egyptians Live and Work*. The Egyptian Center for Economic Studies (ECES). Egypt, Cairo, 2003.

— *Proposals to integrate the extralegal economy into mainstream economic activity in Egypt*. The Egyptian Center for Economic Studies (ECES). Egypt, Cairo, 2004.

Payne, Geoffrey. *Land, rights & innovation—improving the tenure security for the urban poor*. ITDG Publishing. Britain, London, 2002.

أعد هذه الدراسة د. مصطفى مدبولي (وزارة الإسكان)، ود. خالد سري صيام (كلية الحقوق، جامعة عين شمس).

إن الانطباع الأولي بأن تأمين الحيازات وتقنينها سيؤدي بصورة آلية إلى سهولة الحصول على التسهيلات المالية والقروض بضمان ملكية الأرض لا يمكن تعميمه فقد أوضحت تجارب العديد من الدول النامية مثل بيرو عدم نجاح تلك الفكرة بالصورة المرجوة بسبب عدم اهتمام المؤسسات المالية والبنوك بإعطاء تلك النوعية من القروض الصغيرة في قيمتها والكبيرة في عددها لتخوفها من عدم سداد القروض، أو بسبب التباطؤ الاقتصادي الذي لا يشجع على تطبيق تجارب جديدة بتلك المؤسسات لم يتم اختبار جدواها من قبل. ومن هنا تظهر ضرورة وجود التزام سياسي من قبل الدولة بتبني هذه النوعية من القروض وتقديم الحوافز لتشجيع الجهات التمويلية على تبنيها مع توفير الدعم المالي من خلال مؤسساتها المختلفة للفئة الغالبة من محدودي الدخل الذين لن يكونوا باستطاعتهم الحصول على تلك التسهيلات من البنوك التجارية والمؤسسات الخاصة. وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة هنا إلى أن صندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقاري الذي تم إنشاؤه في مصر بموجب قانون الرهن العقاري من شأنه القيام بهذا الدور بالصورة المطلوبة مع إمكانية قيام البنوك العامة الثلاثة والصندوق الاجتماعي للتنمية بالمساهمة في هذا المجال.

مراجع باللغة العربية:

الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، قانون رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ بإصدار قانون التخطيط العمراني ولائحته التنفيذية، الطبعة العاشرة ١٩٩٩.

الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، قانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٠ بشأن قانون نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة ولائحته التنفيذية، الطبعة الخامسة ٢٠٠٠.

الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، القانون المدني، الطبعة الثامنة ١٩٩٩.

الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، قانون رقم ٨٣ لسنة ٢٠٠٦.

برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، بحث في الشريعة الإسلامية وعلاقتها بحقوق الأرض، الاجتماع التمهيدي للمنتدى الحضري العالمي الثالث، ملكية الأرض والأدوات القانونية للأراضي، القاهرة ١٦-١٥ ديسمبر ٢٠٠٥.

د. مصطفى كمال مدبولي، تطوير آليات غير تقليدية لتأمين حيازات الأراضي والسكن كمدخل لتحسين الظروف المعيشية لمحدودي الدخل بمصر، المؤتمر العربي الإقليمي "تحسين الظروف المعيشية من خلال التنمية الحضرية المستدامة"، القاهرة من ١٥ إلى ١٨ ديسمبر ٢٠٠٣.

وزارة العدل، قرار وزير العدل رقم ٥٤٢٤ لسنة ٢٠٠٦ بفئات رسوم التوثيق والشهر في القانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٦٤ بشأن رسوم التوثيق والشهر المعدل بالقانون رقم ٨٣ لسنة ٢٠٠٦.

مراجع باللغة الإنجليزية:

De Soto, H. *Dead capital and the poor in Egypt*. The Egyptian Center for Economic Studies (ECES). Egypt, Cairo, Distinguished Lecture Series 11, Cairo, 1998.

The Egyptian Center for Economic Studies and Institute for Liberty and Democracy. *The capitalization of the poor in Egypt*. The Egyptian Center for Economic Studies (ECES), Cairo, 2001.