

نظرات على الاستملاك وضمانات الأفراد حياله

في ضوء القوانين في فلسطين

* د. محمد أبو عمارة

موضوع البحث :

نتناول في هذه الدراسة أحكام الاستملاك^١ في ضوء القوانين والأنظمة في فلسطين، فقد لفت نظري لدى مطالعتي لمجموعات الوقائع الفلسطينية التي ينشرها ديوان الفتوى والتشريع التابع لوزارة العدل كثرة القرارات الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية باستملاك أراضٍ للمنفعة العامة سواء في الضفة الغربية أو قطاع غزة مما حفزني للوقوف على البعد القانوني لذلك مما يقتضي مثل هذا البحث.

وإذا كان من المألوف أن الإدارة الحديثة الساهرة على خدمات الجماعة قد تحتاج إلى العقارات المملوكة للأفراد^٢ في نطاق ترتيبها للمصالح العامة في الجماعة، فالأصل أن الدولة تسد حاجتها من هذه العقارات عن طريق شرائها أو استئجارها بمقتضى عقود رضائية وطبقاً لأحكام القانون الخاص. ولكن ما يبرر الاستملاك أنه قد يتعذر على الإدارة الحصول على هذه العقارات عن طريق الاتفاق الودي لأسباب كثيرة يقف على رأسها طمع الأفراد وتفضيلهم للمصالح الخاصة على المصالح العامة، فهنا تلجأ الإدارة مدفوعة بالمصلحة العامة إلى استخدام سلطاتها وصلاحياتها المنصوص عليها عادة في القوانين الأساسية والتشريعات العادية والتي تجيز لها الاستملاك وطبقاً للحدود والقيود الواردة بتلك النصوص حيث

* أستاذ القانون الإداري المشارك بكلية الحقوق - جامعة الأزهر - غزة.

^١ تعبير مختصر أخذ به المشرع في فلسطين قديماً وما يزال، مرادف لتعبير نزع الملكية للمنفعة العامة.

^٢ وتأخذ الأشخاص المعنوية الخاصة حكم الأفراد بطبيعة الحال.

الحكمة من الترخيص للإدارة بنزع الملكية للمنفعة العامة تبدو في تمكين الإدارة من القيام بوظائفها دون قصد الاعتداء على حقوق وحريات الأفراد، بل ضرورة الحفاظ على حقوق وحريات الأفراد.

وبالإضافة إلى ما سبق ومن باب أولى وطبقا لأحكام القانون يجوز للإدارة بناء على المصلحة العامة أن تستولي على العقارات الخاصة أو ترتب عليها حقوقا لفترة مؤقتة متى دعت الحاجة إلى ذلك.

أهمية البحث :

تبدو أهمية الدراسة في كونها تبين الحدود والقيود الواردة على الاستملاك المطلق، أو الاستيلاء المؤقت وضمانات الأفراد حياله، في ضوء نظامنا القانوني^٢، وهي دراسة بكر لم يسبقنا أحد إليها في فلسطين، مما يساهم في بسط الشرعية وسيادة القانون، ومما يقلل من الاعتراضات والخصومات المتعلقة بهذا النشاط للإدارة العامة وسواء كانت الجهات المقدم لها الاعتراض هي الإدارة أو القضاء، خاصة وأنه لا يخفي مدى تردي أحوال مرفق القضاء بفعل طول زمن الاحتلال والذي شل من قدرة القضاء على تسطير المبادئ القانونية أو حتى المساهمة في ترسيخ نظام قانوني مميز ومستقر.

نطاق البحث :

ينحصر نطاق هذا البحث أساسا في دراسة أحكام الاستملاك بموجب قوانين فلسطين الوطن منذ أواخر عهد الحكم العثماني وحتى الوقت الراهن، لذلك نستبعد أحكام الاستملاك التي طبقت في الضفة الغربية في الفترة من ١٩٤٨-١٩٦٧م وهي فترة وحدة الضفتين على اعتبار أن دراسة هذه الأحكام هي دراسة لأحكام

^٢ وخاصة مع شح رقعة الأرض الفلسطينية بعد استيلاء إسرائيل على معظمها.

القانون الأردني مما يخرج عن نطاق هذه الدراسة^٤، في حين نستمر في دراسة أحكام الاستملاك في قطاع غزة وهو القسم الآخر من فلسطين الذي ظل محتفظاً بالقوانين التي كانت سائدة في فلسطين وبالهوية الفلسطينية وظل مستقلاً في قوانينه عن القانون المصري برغم خضوعه للإدارة العربية المصرية.

وقد نلجأ للمقارنة عند الحاجة تبياناً لمصلحة أو لفائدة أو لحكمة، وهنا نستعين بأحكام القانون المصري خاصة لما له من أصالة وحداثة، ولما بين فلسطين ومصر من وحدة حال وروابط متعددة قوية لا تتفصم.

طبيعة البحث : هذا البحث بطبيعته نظري وصفي تحليلي، نتناول فيه أحكام نزع الملكية للمنفعة العامة وضمانات الأفراد حياله كما وردت في القوانين المطبقة في فلسطين ودون أن تجرد تلك النصوص من البيئة التي عاشت فيها، فنبين تطور تلك الأحكام وما لها أو عليها وحتى نصل إلى ما ينبغي أن تكون عليه تلك الأحكام في ضوء من المصالح العامة أو الخاصة على حد سواء.

المستفيدون من هذا البحث : إن هذا البحث يفيد منه الخاصة والعامة على حد سواء، فهو مما يهم رجال القانون والإدارة والقضاء فضلاً عن المشرعين وولاة الأمور، كما يفيد منه جمهور المواطنين أصحاب العلاقة بهذا النشاط بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

خطة البحث : نتناول موضوع الدراسة من خلال مباحث ثلاثة وعلى النحو الآتي :

المبحث الأول : تعريف الاستملاك وطبيعته وأساسه وتطوره التاريخي.

المبحث الثاني : شروط الاستملاك وإجراءاته.

المبحث الثالث : توجهات واضعي مشروع قانون الأراضي الفلسطيني بصدد الاستملاك والاستيلاء المؤقت.

^٤ ينظم الاستملاك في الضفة الغربية القانون رقم ٢ لسنة ١٩٥٣م ولوائحه التنفيذية.

الخاتمة : نورد فيها الخلاصة والتوصيات مشتملة على ضمانات الأفراد بمناسبة الاستملاك .

المبحث الأول

تعريف الاستملاك وطبيعته وأساسه وتطوره التاريخي

تعريف الاستملاك : الراجح كما ذهب لذلك الدكتور سليمان الطماوي وأيده في ذلك د. عزت طنبوس في رسالته : انه امتياز أو مكنة للإدارة تخولها حرمان المالك من ملكه العقاري جبرا عنه لتحقيق المنفعة العامة ومقابل تعويض عادل^٥. وعرفه آخرون بأنه إجراء قانوني تقوم به الإدارة العامة بقصد حرمان مالك العقار من ملكه جبرا لتحقيق منفعة عامة مقابل تعويضه عما يلحقه من ضرر^٦. وعرفه د. رمضان محمد بطيخ بأنه إجراء إداري يقصد به حرمان شخص من ملكه العقاري لتخصيصه للمنفعة العامة مقابل تعويض عادل^٧. وقد برر أنصار تعريف الاستملاك بأنه امتياز أو مكنة رأيهم بأن الاستملاك نشاط موضوعي يستتبع لممارسته إجراءات نص عليها القانون، وهو لذلك ليس مجرد إجراء.

وعرفه مشروع قانون الأراضي الفلسطيني في المادة (١٤٦) منه بأنه : نزع ملكية أرض أو حق التصرف أو الانتفاع بها أو الارتفاق عليها بمقتضى أحكام القانون^٨.

^٥ د. سليمان الطماوي، القانون الإداري، دار الفكر العربي، ١٩٧٩، ص ٢٧٠.

^٦ محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، دار الثقافة بجامعة عين شمس، ١٩٩٣، ص ٢٩٠.

^٧ د. رمضان بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص ٢١٥.

^٨ طبقا للقانون الساري والواقع افترض واضعو المشروع هنا أن الأرض المزمع استملاكها قد تكون مملوكة ومطهرة من الحقوق العينية، وقد يكون هناك صاحب حق التصرف بالأرض من

ولا شك أن هذا التعريف القانوني للاستملاك يذهب إلى كونه نشاطا موضوعيا وليس مجرد إجراء قانوني أو إداري مما يتفق والرأي الراجح. وأن المستملاك بموجب أحكام المشروع المشار إليه هو: الحكومة أو الهيئات المحلية أو الأشخاص الاعتبارية العامة.

طبيعة الاستملاك : الراجح من قول الفقهاء أن الاستملاك في طبيعته هو امتياز أو مكنة للإدارة العامة تجاه الأفراد بمناسبة مباشرتها لسلطانها العامة وان نص القانون هو مصدر هذا الامتياز أو هذه المكنة^٩ وانه نشاط موضوعي للإدارة العامة تمارسه طبقا للمصلحة العامة وليس مجرد إجراءات قانونية أو إدارية. ويقصد بالإدارة العامة هنا كل شخص من أشخاص القانون العام لأن هذه الأشخاص العامة هي التي تعمل أصلا لتحقيق المنفعة العامة التي من أجلها تقرر هذا الامتياز رغم مساسه بحرمة الملكية الخاصة.

والاستملاك على هذا النحو هو امتياز ضخم للإدارة، وخطير على حقوق الملكية الخاصة، الأمر الذي ينظمه القانون الأساسي أو الدستور عادة. ويراعى في هذا التنظيم عادة التوفيق بين اعتبارين متقابلين : تحقيق المصلحة العامة التي تمثلها الإدارة من جهة، وضرورة حماية الملكية الفردية من جهة أخرى.

يترتب على ذلك أن نقل الملكية يكون بصفة إجبارية، فهو تصرف صادر من جانب الإدارة وحدها ولا يقتضي موافقة المالك المنزوعة ملكيته، ولكن حماية

دون الرقبة، وقد تكون الأرض محملة بحقوق انتفاع أو ارتفاق، فجاء هذا التعريف شاملا بما يحقق الغرض ويتطابق مع الواقع.

^٩ د. عزت طنبوس، نزع الملكية للمنفعة العامة، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، ١٩٨٨، ص ٢٥٠.

المصالح الفردية من ناحية أخرى تقضى بضرورة تعويض الأفراد تعويضا عادلا عن الأضرار التي تلحقهم طبقا للقاعدة التي تقرر مساواة الأفراد أمام الأعباء العامة، وقد كفل القانون للأفراد حماية حقوقهم بالنص عليها وعن طريق الضمانات القضائية المقررة كما سيأتي.

وفي فلسطين خاصة وتبعا للمصلحة العامة كما تصورتها السلطات العامة القائمة في ذلك الوقت، درجت القوانين المتعاقبة على جواز نزع الملكية للمنفعة العامة رغم تأكيدها على حرمة وصيانة الملكية الخاصة ووضعها الضمانات لحماية حقوق الأفراد، وهذا دون إغفال أن تطبيق هذه النصوص قد اختلف من عصر لآخر تبعا للمألوف في اجتماعية القواعد القانونية وكما سيتضح أكثر لاحقا^{١٠}. وفيما يأتي نبين أبعاد هذا الحق وأساسه بموجب القوانين المتعاقبة على فلسطين في تاريخها الحديث.

ولما كانت فلسطين قد خضعت للحكم العثماني ثم للاحتلال والانتداب البريطاني ثم بعد قيام دولة إسرائيل خضع القسم المعروف باسم قطاع غزة للإدارة العربية المصرية وخضع القسم المعروف باسم الضفة الغربية للإدارة العربية الأردنية، وفي أعقاب حرب سنة ١٩٦٧م احتلت إسرائيل كلا من الضفة الغربية وقطاع غزة حتى أقيمت السلطة الوطنية الفلسطينية سنة ١٩٩٤م، ولما كان لنظام الحكم تأثيره على القوانين شكلا ومضمونا، فإن الأمر يستلزم بيان البعد القانوني للاستملاك في كل هذه المراحل التاريخية.

أولا : زمن العثمانيين : خضعت فلسطين للحكم العثماني وكجزء من ولاية الشام قرابة أربعة قرون من الزمان ١٥١٧-١٩١٧م. وكانت الدولة العثمانية كما يؤكد المؤرخون قد أخذت بنظام الشرع الإسلامي منذ نشأتها بصورة عامة، وكان ذلك

^{١٠} د. عزت طنبوس، مرجع سابق، ص ٣٥ - ٤٣.

سنة ٦٩٩هـ الموافق ١٣٠٠م ، وفي النصف الثاني من القرن التاسع عشر ظهر تطبيق الشرع الإسلامي واضحا على جميع إدارات الدولة العثمانية في الأمصار العربية، حيث انه عند سن قانون أو الإقدام على عمل ما كان لا بد من الاستناد إلى فتوى يصدرها شيخ الإسلام لإضفاء صفة الشرعية على ذلك النظام أو ذلك الإجراء^{١١}.

ومع ازدياد فساد حال الراعي والرعية وكثرة الأزمات التي واجهت الدولة العثمانية بالتبعية اتجهت الأخيرة - وعلاجا لمشاكلها كما تصورت وخاصة في أواخر أيام حياتها - إلى الاقتباس من الغرب في محاولة للاستفادة من العلوم والمعارف الأجنبية، فكان البعد المتزايد عن الشريعة الإسلامية وأحكامها والاقتراب أكثر فأكثر من القوانين الوضعية الغربية.

وفيما يتعلق بأحكام الاستملاك محل البحث فقد ورد النص عليها بداية في القانون الأساسي للدولة العثمانية لسنة ١٢٩٣هـ الموافق ١٨٧٦م.

وجاء فيه أن لا يؤخذ ملك الغير دون أن يدفع ثمنه^{١٢}، الأمر المستند إلى الحكم الشرعي من القرآن والسنة والاجتهاد المفضي إلى المصلحة العامة، حيث من المتفق عليه عدم جواز أخذ مال الغير غصبا، قال تعالى (.. وكان وراءهم ملك يأخذ كل سفينة غصبا) (الكهف : ٧٩) أو أكل مال الناس بالباطل، قال تعالى (يا أيها الذين آمنوا لا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل إلا أن تكون تجارة عن تراض منكم) (النساء : ٢٩).

بل جواز ذلك استنادا للمصلحة العامة ومقابل تعويض عادل، كما جاء بمجلة

^{١١} د. محمد أبو عمار، النظام القانوني للمرفق العام في فلسطين، رسالة دكتوراه، حقوق عين

شمس، ١٩٩١، ص ٣.

^{١٢} سيسالم ومهنا، شرح قانون الأراضي العثماني، ١٩٨١.

الأحكام العدلية السارية في أقاليم الدولة العثمانية بدءاً من سنة ١٢٨٦هـ (أن التصرف على الرعية منوط بالمصلحة- المادة ٥٨)، وورد في ذات المجلة تطبيقات كثيرة لهذه القاعدة منها (بأنه يتحمل الضرر الخاص لدفع الضرر العام - المادة ٢٦) (وان الضرر الأشد يزال بالضرر الأخف- المادة ٢٧) وأنه (يختار أهون الشرين).. ومعلوم أن مجلة الأحكام العدلية وكما ورد في شرحها (الحسيني ٨: استمدت أحكامها من الفقه الإسلامي وبالذات مما كتبه فقهاء الأحناف، بل وأوجبت المجلة على القاضي أن يرجع إلى الراجح من الفقه الحنفي إذا لم يجد حلاً للمسألة المعروضة في أحكام المجلة. وبذلك فإن الأساس القانوني للاستملاك زمن الدولة العثمانية هو الحكم الشرعي المستند إلى القرآن والسنة.

ثم انه وفي سنة ١٣٢٩هـ صدر عن الإدارة العثمانية قانون الاستملاك لصالح البلديات والذي ظل سارياً في أقاليم الدولة العثمانية وحتى هزيمتها في الحرب العالمية الأولى، وعليه أصبح هناك قانونان لنزع الملكية للمنفعة العامة زمن العثمانيين ولكل منهما مجال تطبيق مختلف عن الآخر:

قانون أساسي سنة ١٢٩٣هـ وبموجبه يجوز الاستملاك من جانب الدولة وإداراتها العامة لإنشاء وتوسيع الطرق والساحات والأسواق والأساكن^{١٣} وإنشاء الحدائق والمتنزهات وقني الماء والحياض والمستشفيات والتكنات والسكك الحديدية والمكاتب^{١٤} سواء كانت المنفعة عائدة للدولة أو حتى للجمعيات المعتمدة والتي هي

^{١٣} - مفردها سكاله، والمقصود الكباري والقناطر.

^{١٤} - والمقصود هو إدارات الدولة ومرافقها.

مؤسسات ذات منافع عامة ومأذونة بذلك^{١٥}، كما يشمل جواز الاستملاك للأماكن المنبعثة منها روائح مضرّة وما شاكل ذلك مما يعود تملكه للدولة بمنفعة للعموم. واشترط القانون العثماني لصحة نزع الملكية للمنفعة العامة من قبل الإدارة عدم جواز أخذ زيادة عما يلزم للمنفعة العامة على الإطلاق، وقيد قرار الاستملاك بالنسبة للعاصمة اسطنبول بأن يصدر القرار عن مجلس شورى الدولة، بينما قيد قرار الاستملاك في الولايات بأن يصدر عن مجلس إدارة الولاية وتصديق الوالي.

- قانون الاستملاك لصالح البلديات لسنة ١٣٢٩ هـ :

حدّد القانون المذكور الإجراءات الواجب اتباعها لنزع الملكية للمنفعة العامة بعد أن يكون المجلس البلدي قد اتخذ قراره المبدئي بالاستملاك، وهي كما يأتي^{١٦} :

١- فرض تشكيل لجنة لهذا الغرض مكونة من :

أ- ثلاثة مقومين تختارهم البلدية معروفين بالاستقامة وخلو الغرض ويجرى تحليفهم اليمين القانونية.

ب- شخص معتمد (خبير) من قبل المحكمة الشرعية.

ج- شخص معتمد آخر من قبل الأوقاف.

د- شخص معتمد ثالث من قبل جهة الطابو (الشهر العقاري).

هـ- أربعة أشخاص من أعضاء المجلس البلدي.

تقوم اللجنة بتقييم الأرض المزمع نزع ملكيتها وتضع تقريراً بذلك يرفع للبلدية.

٢- يعلن عن تحديد العقار وقيّمته واسم صاحبه في الصحف وفي المساجد وفي دائرة البلدية.

^{١٥} - قرب من هذا ما أخذ به المشرع من جواز الاستملاك عبر الشركات الحاصلة على امتياز المرافق العامة أو المشروعات المحققة للمنفعة العامة وكما سيأتي.

^{١٦} سيسالم ومنها ، مرجع سبق ذكره ص ٧٧.

٣- اعتراض الملاك^{١٧}: أجاز القانون الأساسي لسنة ١٢٩٣هـ سالف الذكر، وقانون ١٣٢٩هـ الخاص بالبلديات للملاك أن يقدموا اعتراضهم على نزاع الملكية إلى الإدارة الراغبة في الاستملاك أو إلى رئيس البلدية خلال ثمانية أيام من تاريخ إعلان قرار الاستملاك، وعلى الإدارة المختصة أو المجلس البلدي أن يفصل في الاعتراض خلال ثمانية أيام أخرى.

فإذا رفض اعتراض الملاك من جانب الإدارة أو المجلس البلدي يصدق قرار الاستملاك من جانب والي الولاية، وإلا من ناظر الداخلية (وزير الداخلية) إذا كان الأمر يتعلق بالعاصمة اسطنبول، ويعلن القرار وينشر بالصحف ويبلغ صاحب الأرض بموعد أخذ العقار منه.

ويجوز لمن تبلغ بنزع ملكه أن يقدم اعتراضه لمحكمة البداية بظرف (١٥) خمسة عشر يوما من تاريخ التبليغ، وإن كان للإدارة في هذه الحالة أن تأخذ الملك وتدفع قيمته المقدرة أمانة في البنك مضافا إليها ٢٠% زيادة وعلى سبيل الاحتياط.

وللبت في نزاع الأفراد مع البلدية من جانب المحكمة تقوم الأخيرة بتأليف لجنة من الأعضاء عددها من ٧-١١ عضوا من الملاك الذين رشحوا لانتخابات البلدية وكانت لهم أكثر الأصوات بعد الذين فازوا بالانتخاب، ثم يحلفون اليمين القانونية ويقومون بتخمين قيمة العقار المقرر نزع ملكيته، ويقدمون تقريرهم للمحكمة التي تحكم بموجبه.

ويجوز بعد ذلك استئناف الحكم الصادر أمام محكمة التمييز القائمة في العاصمة اسطنبول خلال خمسة عشر يوما من تاريخ تبليغ قرار المحكمة. وفرض القانون أيضا على الحكومة أن تبتاع الأبنية التي يلزم استقطاع ربعها على

^{١٧} سيسالم ومهنا، مرجع سبق ذكره، ص ٧٨.

الأقل إذا طلب صاحبها ذلك^{١٨}، وإذا اقتضى الأمر أن يقطع من الأرض لا أقل من نصفها وأصبح النصف الآخر لا ينتفع به وليس لصاحبه أرض تلاصقه فتبتاع الأرض كلها إذا طلب صاحبها ذلك.

وبذلك يبين مدى العدالة التي حرص المشرع العثماني على تحقيقها والضمانات التي قدمها لذلك، بحيث بنتيجة مراعاة ما تقدم تتحقق المصلحة العامة دون أن تغفل المصالح الخاصة.

ولا غرابة في ذلك فالدولة العثمانية وحدة سياسية وقانونية واحدة وإن تعددت ولاياتها ومواطنون جميعا في كل الولايات العثمانية هم رعايا الدولة العثمانية وعلى قدم المساواة، والأحكام المطبقة مستمدة من الشريعة الإسلامية الغراء ولا يتطرق الشك إلى عدالتها.

ثانيا : زمن الاحتلال والانتداب البريطاني على فلسطين ١٩١٧-١٩٤٨ م :

بعد هزيمة الدولة العثمانية وانهيارها، تم احتلال فلسطين على أيدي قوات الغزو البريطاني في نوفمبر ١٩١٧م، وتوطئة لتحقيق أهداف الغزو سارع الحكم العسكري البريطاني إلى إصدار منشور في ٢٠/٥/١٩١٩م يقضى بتعميم جواز نزع الملكية للمنفعة العامة لكل إدارات الدولة بالإضافة إلى البلديات، ومعلوم بالضرورة أن الحكم البريطاني غداة احتلال فلسطين أوقف العمل بالقوانين العثمانية ذات الصبغة الدستورية والإدارية مما يتطلبه تمام السيطرة على فلسطين.

وفي ١٠/٨/١٩٢٢م صدر مرسوم دستور فلسطين عن ملك بريطانيا بصفتها الدولة المنتدبة على فلسطين، وقد جاء هذا المرسوم الدستوري خاليا من النص على أية حماية للملكية الخاصة كما هو مألوف في الدساتير التي تصدر عن السلطات الوطنية، بل والمؤكد انه لم يكن يتصور من دولة الاحتلال خلاف ذلك ! كيف لا

^{١٨} - ليس غريبا هذا الحكم في الوقت المبحوث عنه بالنظر لطبيعة الأبنية في حينه.

وهي ملتزمة بإقامة وطن قومي لليهود في فلسطين بموجب وعد بلفور الصادر في ١٩١٧/١١/٢م والذي أدمجت نصوصه في صك العصبة بانتداب بريطانيا على فلسطين وفي مرسوم دستور فلسطين.

وعليه فقد مارست بريطانيا نزع الملكية من أيدي الفلسطينيين أولاً بموجب أحكام التشريعات المعمول بها في ذلك الوقت والمتعلقة بالبلديات وثانياً بالاستناد إلى منشور ١٩١٩/٥/٢٠م والمتعلق بنزع الملكية لغير أغراض البلديات، واستمر الوضع كذلك ولحين أصدر الانتداب البريطاني قانون تنظيم المدن رقم (٢٨) لسنة ١٩٣٦م ملغياً بذلك نصوص وأحكام نزع الملكية الواردة في قانون البلديات العثماني، كما أصدر المندوب السامي من جانبه القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٤٣م والذي أعطى بموجبه الحق للمندوب السامي (لنفسه) نزع الملكية للمنفعة العامة، وألغى القانون الأخير منشور ١٩١٩/٥/٢٠م المذكور.

ومما ساعد بريطانيا على تحقيق أهدافها بنزع ملكية الأرض الفلسطينية في ذلك الوقت (ولصالح الاستيطان والوطن اليهودي قطعاً) نظام الأراضي الذي كان متبعاً منذ عهد العثمانيين.

وبيان ذلك أن الأراضي من حيث ملكيتها^{١٩} قسمت زمن العثمانيين إلى ثلاثة أنواع: النوع الأول: أراضي ملك: وهي التي يملكها الأفراد ومسجلة بأسمائهم في الطابو، ومعظم الأراضي من هذا النوع موجودة داخل المدن والبلدات والقرى القديمة، وهذه لا تمثل إلا نسبة ضئيلة جداً من أرض فلسطين.

^{١٩} - والمقصود هنا هو الأراضي غير العمومية المخصصة للمنفعة العامة أو بطبيعتها أو بنص القانون كما يفهم من السياق ودلالة الحال وانظر أيضاً في التطور التاريخي لحق الملكية في البلاد الإسلامية وفي مصر د. عبد الرزاق السنهوري - الوسيط ج ٨ حق الملكية ص ٤٨٤ - دار إحياء التراث العربي د.ت.

النوع الثاني : أراضي ميري^{٢٠}: وهي أراض مملوكة للدولة وأصلها أراض خراجية عائدة لبني المال بموجب أحكام نظام الفتح الإسلامي وسلمت بداية للأمرء والمتنفذين من أصحاب التيمار والزعامة^{٢١} كما سلمت في حالات أخرى لاحقاً للمتزمين والمحصلين.

وقد كان هؤلاء يقطعون الأرض للفلاحين لزراعتها لقاء ما يتقاضونه منهم من مبالغ معجلة، واستمر هذا النظام منذ تأسيس الدولة العثمانية وحتى سنة ١٢٧٤هـ وهو تاريخ صدور قانون الأراضي العثماني وإنشاء دوائر الطابو.

ثم ومع تأسيس الجيش العثماني وتلقيه الرواتب نزع الإقطاعيات من التيمار والزعامات والمتزمين والمحصلين وأصبحت تقطع الأراضي من جانب الدولة بطريق بيع حق التصرف من أجل زراعتها واستثمارها، وبحيث تكون ملكية الرقبة عائدة للدولة ويدفع المتصرف أو المنتفع مقدار الرسم المقرر وهي معجلة تسمى الطابو^{٢٢}، ومتى أصبح الشخص صاحب حق التصرف في الأرض الميري

^{٢٠} - واضح أن اللفظ جاء بمناسبة إقطاع هذه الأراضي للأمرء من جانب السلاطين زمن الدولة العثمانية وقبلها.

^{٢١} - التيمار عبارة عن مقدار من الأرض يبلغ ريعها ٣٠٠٠-٦٠٠٠ درهماً، إلا أنه يمكن زيادتها بحيث يبلغ ١٩٩٩٩ درهماً.

أما الزعامة فهي ما يبلغ ريعه ٢٠ ألف درهم، وهي قابلة للزيادة لدى حصول ترقّي صاحبها إلى أن تبلغ مائة ألف درهم. وقد كان يتم إقطاع هؤلاء التيمار والزعماء أراضي الدولة لقاء خدمتهم للجيش وجمعهم وقيادتهم للجنود حيث لم يكونوا في حينه يتلقون أي رواتب من الدولة وإلى أن نظم الجيش العثماني في وقت متأخر. - وانظر شرح قانون الأراضي الفلسطيني للأساتذة مازن سيسالم وإسحاق مهنا وسليمان الدحود - غزة ١٩٨١م

^{٢٢} - الرئيس - ١٩٧٧م، حيث نقل عن كتاب الأحكام السلطانية للماوردي أن رقبة هذه الأراضي يجرى عليها حكم الوقوف المؤبدة وانظر ص ١٤٤-١٤٦.

أصبح صاحب حق تجاه الدولة في الانتفاع بالأرض طبقاً لشروط حق التصرف وأهمها أن هذا الحق يعطي صاحبه حق الاستغلال كما أنه يباع ويرهن ويورث، وبالمقابل على صاحب حق التصرف التزامات للدولة وهي رسوم مالية تؤدي تبعاً لطبيعة استغلال الأرض ومنفعتاتها، وهناك موظف عمومي من جانب الدولة يدعى المأمور مكلف بجمع وتحصيل الرسوم عن أراضي الميري تبعاً لكيفية الانتفاع بها واستغلالها حسب القانون، وقد كانت حقوق التصرف هذه تنتقل للورثة بنظام معين فيما يعرف بحق الانتقال، فإذا لم تدفع الرسوم المقررة أو إذا لم يكن هناك ورثة لصاحب حق التصرف وعلى ترتيب معين بيّنه القانون (المادة ٥٩ من قانون الأراضي العثماني) تصبح الأرض محلولة وتعود للدولة غير محملة بأي حق، ثم إن الأراضي الميري كان يمكن تحويلها إلى أراضي ملك بموجب أمر سلطاني (المادة ١٢١ من قانون الأراضي العثماني) وقد كان المتبع زمن العثمانيين أن كل من يدفع رسوم الأرض من نوع الميري (أو الأراضي الموات من باب أولى) لمدة عشر سنوات تسجل الأرض باسمه ملكاً في الطابو بناء على طلبه^{٢٣} وقلماً دفعت هذه الرسوم بالنظر لفقر السكان وعدم إنتاجية الأرض التي هي المصدر الرئيس للثروة وعماد الاقتصاد، سيما وأن نظام الري كان يعتمد على سقوط الأمطار ذات المعدلات غير المستقرة، والتي من نتائجها تباين المواسم بين الخصب والجذب مما لا يغني السكان.

وقد اندثر نظام المأمور واقعا في قطاع غزة بعد حرب ١٩٤٨م بالنظر لشح الأرض وضعف الموارد وفقر السكان، ثم بموجب القانون رقم (١) لسنة ١٩٦٥م الصادر عن الحاكم الإداري العام لقطاع غزة أصبحت الأراضي الميري تنتقل عن

^{٢٣} - وفي هذه الحالة سوف يدفع للدولة رسوماً أكثر مما لو احتفظ بالأرض بصورة أن له فيها حق التصرف.

طريق الميراث وطبقا لأحكام الشريعة الإسلامية شأنها شأن الأراضي الملك سواء بسواء^{٢٤}، وبذلك تلاشت واقعا الفوارق الرئيسة بين أراضي الملك وأراضي الميري، وان ظلت الرقبة في الأخيرة ملك الدولة، ثم إن هذه التفرقة قائمة وحتى اليوم في أراضي الضفة الغربية^{٢٥}.

النوع الثالث : أراضي موات :

وهي أراض بور غير مستغلة بسبب طبيعتها الصحراوية أو الجبلية الوعرة.. وتقع في ملك الدولة أيضا تبعا لأنظمة موروثة وعهود متتابعة، وإذا قام شخص بإحياء أرض ميتة فهي له إذا دفع رسوم الطابو، وتسجل باسمه (المادة ١٠٣ من قانون الأراضي العثماني).

(الملكية التي لا تعتبر مملوكة من قبل أي فرد تعتبر ملكا للجماعة الإسلامية، ولا يستأثر بها أي فرد إلا بإذن الإمام أو ولي الأمر الذي يستطيع أن يقطعها ليقوم الأفراد بإحيائها إن كانت مواتا أو باستثمارها إذا كانت عامرة، والأراضي التي تعتبر ملكا للمنفعة العامة هي أراضي البلاد المفتوحة عنوة والأراضي الموات والعقارات المخصصة للمرافق العامة والوقف)^{٢٦}.

ثم تطور الأمر زمن الانتداب البريطاني على فلسطين بما يخدم الأهداف المرسومة وبما يتناسب مع تكاثر السكان وهجرات اليهود المتزايدة إلى فلسطين وما صاحب

^{٢٤} - وإن كان لم يتم ذات الشيء بالنسبة للأراضي الفلسطينية القائمة في الجزء من فلسطين المعروف باسم الضفة الغربية.

^{٢٥} - وهذا بالنظر لوجود الجبال كأراضي دولة، فيعطى الأفراد حق التصرف لإقامة المحاجر والكسارات واستخراج الرخام.. الخ ومن الفوارق القائمة انه لا يوجد حق الشفعة في الأراضي الميري.

^{٢٦} د. علي ماهر جعفر، تاريخ القوانين ومراحل التشريع الإسلامي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، ١٩٨٦، ص ٣٠٢.

ذلك من استيطان وتعمير وطلب على الأرض، ليصبح انه لا يجوز تسجيل الأرض من نوع الميري أو الموات في الشهر العقاري إلا لمن يثبت انه يحتفظ بالأرض ويستغلها لمدة عشرة أعوام مع التشدد في هذه العناصر^{٢٧}، وبالمقابل أعطى ملك بريطاني للمندوب السامي في فلسطين الحق في تحويل الأراضي الميري إلى أراضي ملك^{٢٨} وقد أصدر المندوب السامي من جانبه القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٣٤م وجاء فيه (على الرغم من أحكام قانون الأراضي العثماني أو أية أحكام أخرى في تشاريح الأراضي يجوز إعلان أية أرض ميري أصبحت أو قد تصبح محلولة بمقتضى أحكام قانون الأراضي وأية أرض طمرت من البحر أو من النهر أو بحيرة أرضاً عمومية حسب مفاد الفقرة (١) من المادة (١٢) من مرسوم دستور فلسطين لسنة ١٩٢٢م^{٢٩} بأمر موقع بتوقيع المندوب السامي).

قانون تنظيم المدن رقم (٢٨) لسنة ١٩٣٦م :

استمر الحال على النحو المتقدم في فلسطين حتى صدر عن الانتداب البريطاني القانون المذكور والذي شملت نصوصه أحكام نزع الملكية للمنفعة العامة كجزء من نشاط وعمل الهيئات المحلية، وما زالت هذه الأحكام سارية المفعول حتى يومنا هذا ونجملها ونوضح ذلك على النحو الآتي :

^{٢٧} - جريدة القدس في ١٩٩٣/٥/١ - من كتاب (يهودا والسامرة - الحقوق بالأراضي والقانون الإسرائيلي) تأليف المحامي ابراهيم سوكلوسكى وآخرين.

^{٢٨} - مرسوم عن ملك بريطانيا بتاريخ ١٩٣٣/٣/٧م يقضي بتعديل مرسوم دستور فلسطين لسنة ١٩٢٢م بإضافة المادة ١٦ مكرر، منشور بالوقائع الفلسطينية بتاريخ ١٩٣٣/٣/١٦م

^{٢٩} - ونصها (تناط بالمندوب السامي آنذ جميع الحقوق في الأراضي العمومية أو الحقوق المتعلقة بها وله أن يمارس تلك الحقوق بصفته أميناً عن حكومة فلسطين).

أولا :

- ١- قرر المندوب السامي البريطاني تقسيم فلسطين لأغراض الإدارة إلى أقسام إدارية أو ألوية وأقسام فرعية أخرى طبقا لما جاء بالمادة (١١) من مرسوم دستور فلسطين لسنة ١٩٢٢م
- ٢- شكلت لجان للأبنية وتنظيم المدن بأمر المندوب السامي في كل ألوية فلسطين، بحيث يقف على رأس كل لجنة من هذه اللجان حاكم اللواء البريطاني الهوية، كما شكلت لجان محلية أخرى على مستوى المدن والبلدات الفلسطينية - الهيئات المحلية- لذات الغرض (المادتان ٣ و٦ من القانون المذكور لسنة ١٩٣٦).
- ٣- منحت لجان الأبنية وتنظيم المدن في الألوية المختلفة صلاحية إصدار أنظمة داخلية بموافقة المندوب السامي لا بدونها لأغراض الأبنية والتنظيم (المادة ٤).
- ٤- أوجب القانون على لجان التنظيم المحلية أن ترفع إلى لجنة اللواء مشروع تنظيم هيكلي لجميع الأراضي الواقعة في زمامها يستوعب تحقيق جميع الأهداف المحققة للمصلحة العامة من شوارع ومناطق بناء وارتدادات ومجارى وموارد مياه ومناطق صرف وساحات عمومية ومقابر ومرافق عامة..الخ ويرفق المشروع بخارطة أو مجموعة خرائط حسب الأحوال (المادة ١٢).
- ٥- إذا تخلفت اللجنة المحلية عن القيام بمشروع التنظيم الهيكلي قامت بذلك اللجنة اللوائية عن طريق الحلول القانوني (الفقرة الثانية من المادة ١٥).
- ٦- بعد إعلان مشروع التنظيم الهيكلي يجوز الاعتراض عليه من قبل أصحاب المصلحة، وإلا اعتمد من المندوب السامي بعد مرور مدة لا تقل عن شهرين من تاريخ إعلانهِ ويتم التقيد به، ويجوز تعديل المشروع لاحقا من قبل اللجنة

اللوائية وبموافقة المندوب السامي (المادة ١٧).

٧- لا يجوز منح أي رخصة لإقامة بناء أو عمل أي نشاط يكون مخالفاً للائحة التنظيم.

ثانياً : وفي ضوء ما تقدم وفيما يتعلق بنزع الملكية للمنفعة العامة بمناسبة التنظيم الهيكلي المذكور أورد المندوب السامي البريطاني مجمل الأحكام الآتية :

١- يجوز للجنة اللواء بعد وضع المشروع الهيكلي موضع التنفيذ أن تكلف اللجنة المحلية بإعلان تصدره في الشروع بنزع ملكية الأراضي والمباني المقرر نزع ملكيتها في المشروع^{٣٠} وإلا حلت محلها اللجنة اللوائية^{٣١}.

٢- يجوز للجنة المحلية عند نزع الملكية للمنفعة العامة أن تتفق مع من نزع ملكيتها على أن تنقل لهم ملكية أراضي أخرى، ويتوقف نفاذ الاتفاق على موافقة اللجنة اللوائية^{٣٢}.

٣- إذا رفض المالك الذي تقرر نزع ملكيته الموافقة على قبول الأرض المعروضة عليه بدلاً من أرضه فيكون للجنة المحلية صلاحية إحالة النزاع إلى التحكيم (المادة ٢٦ ف٢ من القانون المذكور).

٤- يكون للجنة المحلية صلاحية نزع ملكية أي أرض في نطاق مشروع تنظيم المدينة وبدون تعويض إذا كانت مساحة الأرض المزمع نزعها لا تزيد عن ربع مساحة الأرض بكاملها، فإذا زادت المساحة المنزوعة عن الربع دفع تعويض عن الزيادة (المادة ٢٧ من القانون المذكور).

٥- فإذا فرض أن نزع ملكية ربع الأرض للمصلحة العامة يوقع المالك في

٣٠ - المادة (٢٤). الفقرة الأولى من ذات القانون المذكور.

٣١ - المادة (٢٤) الفقرة الثانية من ذات القانون المذكور.

٣٢ - المادة ٢٦ ف١ من القانون المذكور.

ضائقة يجوز للمندوب السامي^{٣٣} أن يأمر اللجنة المحلية بأن تقوم بتعويض المالك.

٦- فإذا فرضت ضريبة تحسين على المالك المنزوع جزء من أرضه مجاناً كما تقدم، فتخصص قيمة الأرض المنزوعة مجاناً من قيمة ضريبة التحسين المستحقة على المالك (ذات المادة ٢٧).

٧- لا تدفع قيمة الأرض المقرر نزع ملكيتها حتى يدخل المشروع المزمع تنفيذه حيز التنفيذ، ولا يجوز أن تزيد مدة تأجيل تنفيذ المشروع عن سنتين، فإذا تأجل التنفيذ كما تقدم استحق من نزع ملكيته فوائد قانونية على المبالغ المقررة له كتعويض على أن يؤخذ بالاعتبار الفوائد التي جناها المالك من احتفاظه بملكه طيلة الفترة بين قرار نزع الملكية وحتى تنفيذ نزع الملكية، فإذا وقع الخلاف بين الفريقين عرض الأمر من جانب اللجنة المحلية على التحكيم (المادة ٢٨ من القانون المذكور).

٨- لا تولى بيوت السكن المقرر نزع ملكيتها وهدمها حتى تتوفر مساكن ملائمة لجميع السكان بصورة يرضى عنها حاكم اللواء^{٣٤}.

٩- يكون لمن نزع ملكيته أو لمن باع ملكه للمنفعة العامة الحق الأول في شرائه إذا عرض للبيع وذلك بثمن لا يتجاوز قيمة شرائه مع أي ارتفاع طرأ

^{٣٣} - واضح مدى سعة السلطة التقديرية الممنوحة للمندوب السامي بموجب هذه الصياغة والتي تتسع لعدد غير محدود من صور منح التعويض أو منعه، وانظر المادة ٢٧ من ذات القانون المذكور.

^{٣٤} - المادة ٢٩ من ذات القانون المذكور، وقد نص القانون المصري رقم ٢٥٢ لسنة ١٩٦٠ على أنه في حالة نزع ملكية الأحياء لا يجوز الاستيلاء على العقارات إلا بعد إعداد مساكن شعبية لمن يراد الاستيلاء على عقاراتهم.

على تلك القيمة نشأ عن المشروع، وإذا نشب خلاف على قيمة التقدير أحيل النزاع بقرار اللجنة المحلية إلى التحكيم.

١٠- إذا أحيل الخلاف إلى التحكيم فيطبق على ذلك قانون التحكيم لسنة ١٩٢٦م وتعديلاته ويعتبر أن النزاع قد أحيل إلى محكم منفرد (المادة ٣٧ من ذات القانون)، ثم إن جهة القضاء (المحاكم والتي جل قضاتها من الإنجليز وأعوانهم في الوقت المبحوث عنه) هي التي تقوم بتعيين ذلك المحكم في حالة الخلاف بين الفرقاء.

١١- فرض القانون أن تكون المحكمة المختصة بالفصل في منازعات نزع الملكية هي محكمة الأراضي ومشكلة من رئيس محكمة مركزية أو رئيس محكمة مركزية احتياطي منفرداً^{٣٥}.

وبذلك يتبين كيف استخدم الإنجليز كل السبل بما فيها الأنظمة القانونية للاستيلاء على الأرض الفلسطينية. لقد نصّب المندوب السامي نفسه وبقوة الاحتلال سلطة صالحة لكافة الأغراض وقام بإجراء التقسيمات الإدارية المناسبة لأهداف الاحتلال ووضع على رأس كل قسم إداري موظف إنجليزي عرف بحاكم اللواء، ثم شكلت اللجان بإشراف حاكم اللواء وتحت إمرته بهدف القيام بأعمال الهيكلية وتنظيم المدن ومنحت هذه اللجان صلاحيات نزع الملكية للمنفعة العامة، والحلول محل الهيئات المحلية إذا قصرت أو تقاعست عن تحقيق الأهداف المرسومة، فإذا وقع الخلاف أحيل إلى التحكيم والذي تباشره المحاكم ذات القضاة البريطانيين وأعوانهم. أما نتائج هذا النشاط فظهرت في وقت لاحق عندما تمكّن اليهود من إقامة دولتهم (إسرائيل) على الأرض الفلسطينية.

٣٥ - المادة الأولى من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٤٣، والمؤكد طبقاً للممارسة والواقع أن القاضي المذكور هو بريطاني الجنسية.

لقد شهد الواقع أن المندوب السامي كان حاكما بأمره مطلق الصلاحيات، وإن النصوص القانونية التي قام بوضعها هي نصوص قصد بها تكريس سلطاته كجهة احتلال تحت ستار من القانون الذي يمثل الحق والعدل، وإن حقيقة هذه النصوص وكما طبقت لا تمت للحق أو العدل بصلة وهي من باب أولى بعيدة عن الديمقراطية شكلا ومضمونا، وكثيرة هي المرات التي نزعت فيها الملكية تحت ستار المنفعة العامة بينما كانت الأهداف الحقيقية تعني مصلحة المحتل البريطاني والاستيطان اليهودي.

وأما النصوص التي تمثل ضمانات للأفراد في مواجهة حق الإدارة بالاستملاك فغالبا ما بقيت حبرا على ورق، وقصد بها إخفاء حقيقة نوايا بريطانيا في فلسطين كسياسة متبعة. ولا غرابة في هذا القول، لأن الاحتلال الإسرائيلي لأراضي الضفة الغربية وقطاع غزة بعد حرب ١٩٦٧/٦/٥م لم يغير في قوانين نزع الملكية السارية منذ زمن الانتداب البريطاني، ومع ذلك استمر نزع الملكية وبكثافة ولأغراض غير منفعة السكان ولم تقف أمام ذلك أية ضمانات مما نص عليه في تلك القوانين، كما أن أهل فلسطين لم يفرقوا بين الانتداب البريطاني والاحتلال الإسرائيلي لتساوي النتائج في الحالتين.

قانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٤٣ بنزع الملكية للمنفعة العامة ولغير أغراض البلديات : (الساري والمطبق حاليا) : أصدر المندوب السامي من جانبه القانون المذكور

والذي يسمح به للمندوب السامي (لنفسه) بنزع الملكية للمنفعة العامة، وكما يلي :

١- يتم استملاك الأراضي أو أي حق من الحقوق المتعلقة بها للغايات العامة بموجب قرار من المندوب السامي (المادة الثالثة).

٢- ومتى صدر القرار يحق للموظفين المفوضين أن يدخلوا الأرض ويقوموا بجميع الأعمال الضرورية من مسح أبعادها أو حفر تربتها أو نقيبها أو أية

أعمال أخرى للتأكد من صلاحيتها للغاية المنشودة بعد إشعار المالك أو المنتفع مسبقاً (المادة الرابعة).

٣- وبعد نشر قرار الاستملاك في الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية) وتبليغ من يلزم تبليغه يؤشر في الطابو بما يفيد نشر الإعلان (المادة الخامسة).

٤- بعد مرور مدة لا تقل عن شهرين يلزم واضع اليد على رفع يده عن الأرض المزمع استملاكها، ما لم يكن الاستيلاء على الأرض ضرورياً في الحال طبقاً للإعلان الصادر عن المندوب السامي (المادة السابعة).

٥- إذا رفض المالك أو من يشغل الأرض وضع يد المستملاك على الأرض المستملكة طبقاً للقرار الصادر يجوز للنائب العام أن يقدم طلباً للمحكمة المختصة لإصدار قرار بتسليم الأرض للجهة المستملكة (المادة الثامنة).

٦- بعد دفع التعويض المستحق اتفاقاً أو قضاء ينشر إعلان في الوقائع الفلسطينية بالاستملاك ويتم تسجيل الأرض في الطابو كأرض حكومية (المادة ١٩).

٧- إذا كان الاستملاك لغرض توسيع طريق موجودة أو قسم منها أو لتوسيع ملعب أو ساحة أو لإنشاء طريق جديدة أو قسم من طريق أو أي ملعب أو ساحة يخفض مقدار التعويض بقيمة الربع (المادة ٢٠).

٨- يجوز أن يتم الاستملاك من جانب المندوب السامي لأي منفعة عامة حتى ولو كان طالب الاستملاك صاحب امتياز أو مشروع خاص ذو منفعة عامة، وفي هذه الحالة يعقد اتفاق بين المندوب السامي وصاحب الامتياز أو المشروع الخاص يبين فيه مقدار التعويض وكيفية دفعه ووقت إنشاء المشروع والشروط الأخرى التي يتوجب على الملتزم الوفاء بها (المادة ٢٢).

٩- أجاز القانون نزع ملكية أراضي الأوقاف الخيرية والذرية للمنفعة العامة (المادة ٢٤)

١٠- كما بين القانون الإجراءات اللازمة للاستملاك وكيفية تقدير التعويض والاعتراض عليه والمحكمة المختصة وكما سيأتي. وبذلك توسعت اختصاصات المندوب السامي قانونا وأصبحنا ندرك لدى مطالعتنا نصوص هذا القانون وسواه وكما سيتضح أكثر لاحقا، إن المندوب السامي هو ملك غير متوّج! وهذا تماما هو ما يخدم أهداف الانتداب، بحيث وجدنا الكثير من الأراضي تنتزع من أيدي الفلسطينيين المتصرفين فيها تحت ستار المنافع العامة والمرافق العامة وشق الطرق خارج البلدات والمدن.. الخ ولقاء ثمن بخس، أو بدون تعويض لان المتصرفين في الأرض لم يتمكنوا من تسجيل حقوقهم على الأرض في دائرة الطابو لأعذار حقيقية جوهرها الفقر بطبيعة الحال، وبالمقابل وضعت سلطات الانتداب يدها على جل أراضي فلسطين وأعطى اليهود أفرادا وجماعات مكنة وضع اليد على الأرض وتحويلها من ميري إلى ملك وتملكها بشتى السبل (شهادة، ١٩٩٠).

ثالثا : زمن الإدارة العربية المصرية لقطاع غزة^{٣٦}: بعد نكبة فلسطين وقيام دولة إسرائيل سنة ١٩٤٨م خضع القسم المعروف من فلسطين باسم قطاع غزة للإدارة العربية المصرية^{٣٧}، وأرادت هذه الإدارة أن تحتفظ لقطاع غزة رغم صغره بهويته الفلسطينية حفاظا على الوطن الفلسطيني والقضية الفلسطينية من الضياع، فكان أول ما صدر عن هذه الإدارة من قرارات هو الاستمرار في سريان القوانين

^{٣٦} - وفي سنة ١٩٥٠م تم اتحاد الضفة الغربية مع الضفة الشرقية للأردن وأعلنت المملكة الأردنية.

^{٣٧} - هذا بينما خضع القسم المعروف باسم الضفة الغربية لإمارة شرق الأردن حيث تمت الوحدة بين الضفتين سنة ١٩٥٠م وأعلنت المملكة الأردنية الهاشمية.

والأنظمة التي كانت سائدة في فلسطين قبل مايو ١٩٤٨م على قطاع غزة^{٣٨}، ومما يعنيه هذا القرار هو استمرار أحكام نزع الملكية للمنفعة العامة الواردة بقانون تنظيم المدن رقم ٢٨ لسنة ١٩٣٦ والقانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٤٣ كما هي، وعليه تشكلت لجنة مركزية للتنظيم (تشمل قطاع غزة بأكمله في هذه المرة) ولجان محلية أخرى للتنظيم تتبع الهيئات المحلية (المجالس البلدية) وخول الحاكم الإداري العام المصري سلطات واختصاصات وصلاحيات المندوب السامي^{٣٩}.

ولكن هل يعقل أن يكون تغيير الإدارة من أيدي الإنجليز إلى أيدي المصريين والفلسطينيين مع بقاء النصوص كما هي بغير ذي معنى؟ بالتأكيد لا.. فالمألوف أن للنصوص القانونية وظيفة اجتماعية وأنها متطورة بتطور الجماعة، وأنها دائماً تشتمل على سلطة تقديرية تسمح بتحقيق المصلحة العامة رغم تغير الزمان والمكان، وعليه فقد أصبحت اللجنة اللوائية واللجان المحلية للتنظيم فلسطينية الهوية شكلاً ومضموناً بعد غياب المحتل البريطاني عن هذا الجزء من أرض الوطن، ومارس الحاكم الإداري العام صلاحياته بمسؤولية وطنية.

ولاحقاً مع استقرار الأوضاع نسبياً وتطور الحياة أصدرت الإدارة العربية المصرية ومن جانبها القانون الأساسي لقطاع غزة لسنة ١٩٥٥م^{٤٠}، وجاء في المادة (٧) منه المتعلقة بنزع الملكية للمنفعة العامة ما نصه (للملكية حرمة ولا

^{٣٨} - الأمر رقم ٦ بتاريخ ١/٦/١٩٤٨م صادر عن الحاكم الإداري العام - منشور بالوقائع الفلسطينية.

^{٣٩} - بموجب القرار الوزاري المصري رقم ٢٧٤ مكرر والمعدل والمؤرخ في ٨/٨/١٩٤٩م خول الحاكم الإداري العام صلاحيات المندوب السامي وقاضي القضاة وكذلك سلطة إصدار أوامر لها قوة القانون لتنظيم مختلف جوانب الحياة في قطاع غزة.

^{٤٠} - وذلك بموجب القانون المصري رقم ٢٥٥ لسنة ١٩٥٥م

ينزع عن أحد ملكه إلا في الأحوال المبينة في القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه وبشرط تعويضه عنه تعويضا عادلا). وتمشيا مع واقع التغيير والتطور في واقع قطاع غزة أصدر الحاكم الإداري العام لقطاع غزة الأمر رقم ٥٢٧ لسنة ١٩٥٧م استبدل فيه اللجنة المركزية للأبنية وتنظيم المدن باللجنة اللوائية المعروفة زمن الانتداب البريطاني، وتشكلت اللجنة المحدثة من :

- ١- مدير الشؤون البلدية والقروية رئيسا.
 - ٢- ممثل لمدير الأشغال العمومية.
 - ٣- ممثل لمدير الشؤون القانونية.
 - ٤- ممثل لمدير الشؤون الصحية.
 - ٥- القائم مقام الإداري.
 - ٦- مدير تنظيم المدن والمساحة.
- فهذه لجنة وطنية وموضوعية تشكلت بطريقة مجردة رؤي أنها بعيدة عن الميل أو الهوى وعناصرها ذات علاقة بموضوع النشاط (نزع الملكية) يحسن أن تبشر مثل هذا العمل في ظل من مبدأ المشروعية.
- أما اللجان المحلية فقد بقيت على حالها وإن كانت النكبة بأبعادها المختلفة، أضعفت من شأنها وتبعيتها للجنة المركزية، وهي مكونة من عناصر وطنية في كل الحالات.
- واستمر الحال كذلك قانونا، ولكن بسبب من تغير الظروف وأحوال المجتمع في جوانبه السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.. الخ تطورت المفاهيم والحياة القانونية، الأمر الذي حدا بالإدارة المصرية إلى إصدار الإعلان بالنظام الدستوري لقطاع غزة لسنة ١٩٦٢م ليواكب هذا التطور.

وفيما يتعلق بنزع الملكية للمنفعة العامة ورد نص المادة (١٣) من الإعلان الدستوري المذكور وجاء فيها (الملكية الخاصة مصونة ولا تتزع الملكية إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل ووفقا للقانون).

بهذا توطدت في الإطار الوطني والدستوري قاعدة عدم جواز نزع الملكية إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل ووفقا للقانون.

وبذلك تبين انه في عهد الإدارة العربية المصرية لقطاع غزة ١٩٤٨-١٩٦٧م ترسخ مبدأ حرمة الملكية الخاصة وعدم جواز نزعها إلا للمنفعة العامة ولقاء تعويض عادل وطبقا لمبدأ المشروعية وذلك بسبب أن الإدارة أصبحت وطنية وأصبح القانون هو السيد في ظل مبادئ دستورية وقضاء وطني يحمي مبدأ المشروعية، هذا بالرغم من أن مجموعة النصوص القانونية الواردة زمن الانتداب البريطاني والمتعلقة بنزع الملكية لم تتغير إلا شكلا وبما يتطلبه تغيير النظام من انتداب بريطاني إلى إدارة عربية مصرية، مما يؤكد بان العبرة هي بمن يقوم على القانون والبيئة المحيطة وهذه أهم ضمانات لحقوق الأفراد.

رابعا : نزع الملكية في عهد الاحتلال الإسرائيلي لقطاع غزة والضفة الغربية ١٩٦٧-١٩٩٤م :

بتمام احتلال إسرائيل لكل الأرض الفلسطينية وأجزاء أخرى من دول الجوار العربي، بادرت للسعي لتحقيق أهدافها السياسية وعبر الاستيلاء على الأرض الفلسطينية وتهويدها كأساس ومنطلق لذلك، فكان ضم مدينة القدس الشريف (الشرقية) بعد الحرب مباشرة وتوحيدها مع أحياء مدينة القدس الغربية الواقعة داخل حدود ما سمي بالخط الأخضر وذلك سنة ١٩٦٧م^{٤١}، وكان هدم حي المغاربة في القدس أيضا وتهجير سكانه والاستيلاء عليه، وهذا بحكم ملاصقة هذا الحي

^{٤١} رجا شحادة، قانون المحتل، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، بيروت، ١٩٩٥، ص ١.

لحائط المبكى (الحائط الغربي للحرم القدسي الشريف والمعروف بحائط البراق)، وكان الاستيلاء على القرى العربية وتهجير سكانها^٢ وكان الاستيلاء على كل أراضي الدولة سواء منها الموات أو الأراضي الميري غير المسجلة في الطابو على اسم أحد الأشخاص، وكان الاستيلاء على أملاك الغائبين خارج الوطن لأي سبب من الأسباب طالما انهم لم يحصوا من سكان البلاد فور احتلالها أو لم يحصلوا على بطاقة مواطنة صادرة عن قوات الاحتلال في وقت لاحق، هذا فضلا عن العقارات المخصصة للمنفعة العامة، وخصص كل ذلك للمستعمرات وللاستيطان^٣ حيث أنشأت إسرائيل خمسة مجالس إقليمية يهودية تشمل معظم أراضي الضفة الغربية^٤، كما أقامت المنشآت والمواقع العسكرية، ثم كان شق الطرق بكثافة في الأراضي العربية لأغراض عسكرية واستيطانية تحت ستار المصلحة العامة.

وبالمحصلة فإن الأرقام تتحدث اليوم عن أن ٤٥% من أراضي قطاع غزة والبالغ مساحتها ٣٦٠ كم^٢، هي مشغولة بالاستيطان الإسرائيلي وتوابعه، وإن مدينة القدس الموحدة الواقعة تحت إدارة الدولة العبرية أصبحت مساحتها تساوي ثلث مساحة أراضي الضفة الغربية مجتمعة ! أي حوالي ٢٠٠٠ كم^٢، وإن الجدار الجاري بناؤه يجعل ٥٨% من أراضي الضفة الغربية داخل الحدود التي ترسمها الحكومة

^٢ - ومنها قرى عمواس، وسخنين وعرابة البطوف ودير حنا.. الخ

^٣ - بلغ عدد المستوطنات الإسرائيلية في الضفة الغربية وقطاع غزة من ١٩٦٧-١٩٨٧ (١٦٥) مستوطنة، منها ١٤٩ في الضفة الغربية و١٦ مستوطنة في قطاع غزة - وانظر قاسم حرب - المستعمرات الإسرائيلية في الضفة الغربية وقطاع غزة ١٩٦٧-١٩٨٧ - مركز المعلومات والتوثيق - جمعية الدراسات العربية - القدس.

^٤ رجا شحادة، مرجع سبق ذكره، ص ٣.

الإسرائيلية لدولة إسرائيل في الظروف الراهنة، وهي حدود قابلة للتوسع بطبيعة الحال كما دلت تجربة إقامة وحياة الدولة العبرية. وبداهة فإن هذا الغصب والاستيلاء على وطن الفلسطينيين وأراضيهم وممتلكاتهم بالقوة بعد قتلهم أو نفيهم أو تهجيرهم.. الخ لا يمت لموضوع نزع الملكية للمنفعة العامة بصلة، بالرغم من أن القيادات الإسرائيلية المتعاقبة لا يعوزها تبرير هذا الاستيلاء على الأرض الفلسطينية بنزع الملكية للمنفعة العامة أو لأسباب أمنية أو أنها أراض غير مملوكة لأحد فضلا عن العديد من النظريات والمقولات المبتدعة!! وعلى خلاف قواعد وأحكام القانون الدولي العام المستقرة.

وفيما يتعلق بأحكام نزع الملكية للمنفعة العامة المسطرة بالقوانين الموروثة، فقد أبقت إسرائيل تلك القوانين والأنظمة البريطانية سارية كما كانت من زمن الإنجليز وألغت كل تعديل طرأ عليها إبان فترة حكم الإدارة العربية المصرية لقطاع غزة أو حكم الإدارة الأردنية للضفة الغربية.

وعليه أصبح للحاكم العسكري الإسرائيلي صلاحيات المندوب السامي في نزع الملكية، كما أن لجان الأبنية وتنظيم المدن المركزية وقف على رأس كل منها مسئول عسكري إسرائيلي، ولم يسمح بطبيعة الحال إلا أن تسخر الأنظمة القانونية لما فيه مصلحة المحتل، أما اللجان المحلية للأبنية وتنظيم المدن فهي تابعة للجنة المركزية، وعليه لم تكن لتقف في وجه المحتل أية ضمانات لحقوق الأفراد ورد النص عليها في القوانين، ولم يكن ليعقل أن يكون الأمر على خلاف هذا النحو.

خامسا : في عهد السلطة الوطنية بعد مايو من العام ١٩٩٤م:

في أعقاب اتفاقات السلام الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل المعروفة باسم أوسلو لسنة ١٩٩٣م والتي شرع في تنفيذها اعتبارا من ١٩٩٤/٥/٤م عادت القيادة الفلسطينية إلى أرض الوطن، وكان أول ما صدر عن

رئيس السلطة الوطنية هو القرار رقم (١) لسنة ١٩٩٤م القاضي بعودة سريان القوانين والأنظمة التي كانت سارية في الضفة الغربية وقطاع غزة قبل ١٩٦٧/٦/٥م، أي قبل عدوان إسرائيل على الأرض العربية.

وعليه أصبح لرئيس السلطة الوطنية كامل الصلاحيات التي كانت للحاكم الإداري العام المصري قبل سنة ١٩٦٧م بما يشمل نزع الملكية للمنفعة العامة، وعادت اللجنة المركزية للبناء وتنظيم المدن لمباشرة عملها، ولم يغير من أحكام الاستملاك شيئاً سريان القانون الجديد للهيئات المحلية رقم ١ لسنة ١٩٩٧م لأنه لم يبلغ تلك الأحكام أو يتعرض لها^{٤٥}.

وعليه صدرت عن رئيس السلطة الوطنية الكثير من القرارات تقضي بنزع الملكية للمنفعة العامة، وبأشرت اللجنة المركزية للتنظيم وبناء المدن صلاحياتها كما كانت عليه، وجرى بالاستناد إلى نصوص الشرعية القائمة الاستملاك لأغراض شتى، وإن كان الأمر لم يخلو من بعض المنازعات في بعض الحالات، حلّ لها بالطريق الإداري والبعض الآخر ما زال قيد المعالجة، وربما انحصرت الموضوعات التي تشكل نزاعاً بصدد نزع الملكية للمنفعة العامة في تلك التي تتعلق بعدم ثبوت حق الملكية أو وضع اليد أو أي حق عيني آخر بالطريق القانوني، لمن أريد نزع عقاره أو تجريده من حقه^{٤٦}.

وبإيراد المشرع الوطني نص الفقرة الثالثة من المادة (٢١) من القانون الأساسي لسنة ٢٠٠٢م والمعدل لسنة ٢٠٠٣م والتي جاء فيها :

(الملكية الخاصة مصونة، ولا تنتزع الملكية ولا يتم الاستيلاء على العقارات أو

^{٤٥} - نصت المادة (٣٩) منه على أن يلغى كل حكم يخالف أحكامه.

^{٤٦} - من خلال اطلاع الباحث على الشكاوى الواردة لوزارة العدل وبحكم عمله كمستشار للوزارة.

المنقولات^{٤٧} إلا للمنفعة العامة وفقا للقانون في مقابل تعويض عادل وبموجب حكم قضائي) يكون قد أُرسي حكما قانونيا واسع الانتشار ومألوف في الدساتير العربية المناظرة وفي الوقت نفسه حكما مستقرا في القوانين المدنية العربية. ثم إن مشروع القانون المدني الفلسطيني (قيد المداولة) ذهب إلى نفس المعنى عندما نص في المادة (٩٤٣) منه على أنه (لا يجوز أن يحرم أحد من ملكه أو الانتفاع به، ولا ينزع ملك من أحد إلا للمنفعة العامة، ويكون كل ذلك في الأحوال التي يقررها القانون وبالطريقة التي يرسمها وفي مقابل تعويض عادل)^{٤٨}. وأخيرا فإن مشروع قانون الأراضي (قيد المداولة) خصص الباب السادس منه للاستملاك وكما سيأتي.

وغني عن البيان أن هذه الأحكام في القوانين ومشروعاتها التي تنظم موضوع الاستملاك هي أحكام توضع لأول مرة بيد المشرع الوطني، ومع تنقيحها وإقرارها والعمل بها سوف توحد الأحكام وتحسم النزاعات وتملأ فراغات من حول هذا الموضوع وبما يحقق كل المصالح وهذا ما نوضحه في المباحث الآتية.

^{٤٧} - لم يرد ذكر لفظة (المنقولات) في النصوص المشابهة من القوانين الأساسية لفلسطين قبل هذا النص مما يعني أنه إضافة جديدة ! وهي إضافة غير موفقة، لأن المنقولات يسيرة القيمة عادة مقارنة بالعقار وتتمكن الدولة من توفيرها في الظروف العادية ولأن نزاع الملكية هو على خلاف الأصل ولا يجوز التوسع فيه لما له من آثار سلبية على الاقتصاد وسواه

^{٤٨} - أشارت المذكرة التفسيرية لمشروع القانون المذكور أن هذا النص يتطابق مع حكم المادة ٨٠٥ من القانون المدني المصري والمادة ٦٧٧ من القانون المدني الجزائري والمادة ٧٢٢ من القانون المدني السوري والمادة ٨١٤ من القانون المدني الليبي، ويتوافق مع حكم المادة ١٠٥٠ من القانون المدني العراقي، ويتوافق مع المادة ١٠٢٠ من القانون المدني الأردني، كما يتوافق مع المادة ٩٧٧ من مشروع القانون المدني العربي الموحد.

المبحث الثاني

شروط الاستملاك وإجراءاته

إن الاستملاك ليس مكنة أو امتيازاً مطلقاً للإدارة، ولكنه يخضع للشروط والحدود التي رسمها المشرع باعتباره أمراً استثنائياً، وعليه إذا تخلف أحد هذه الشروط أو الحدود ترتب على ذلك بطلان الاستملاك.

ومن ثم فلا يجوز اللجوء للاستملاك إلا وفقاً لنصوص قانونية تجيزه وفي حدود القيود التي تعينها تلك النصوص، فإذا استولت الإدارة على أملاك أحد الأفراد جبراً عنه بدون اتباع الإجراءات المنصوص عليها في قوانين الاستملاك اعتبر تصرفها غصباً يستوجب المسؤولية^٩ ومخالفة الإدارة لإجراءات نزع الملكية يجرّد قراراتها من صفتها العامة ويهبط بها إلى مستوى الأعمال المادية التي يختص بها القضاء العادي ويترتب عليها المسؤولية عما تحدثه من ضرر ويكون أساس الالتزام بالتعويض في هذه الحالة هو أحكام المسؤولية التقصيرية، بل ويظل صاحب العقار محتفظاً بملكيته رغم هذا الاستيلاء ويكون له الحق قانوناً في استرداد العقار^{١٠}.

وتتلخص شروط الاستملاك كما استقرت فقهاً وقضاءً في مصر وفي فلسطين في ثلاثة : فمحل الاستملاك هو عقار، والهدف منه المصلحة العامة، ومن حق الأفراد التعويض العادل مقابل نزع الملكية، ونوضح هذه الشروط^{١١} ثم نتبعها ببيان إجراءات الاستملاك :

^٩ - حكم محكمة النقض المصرية في ١٦/١٢/١٩٣٩م، أورده د. توفيق شحاته - مرجع سابق ص ٦٠٦.

^{١٠} - حكم محكمة استئناف القاهرة بتاريخ ٢٤/٦/١٩٥٨م منشور بمجلة المحاماة السنة ٣٨ ص ١٠٦٣ - أورده د. طعيمة الجرف - مرجع سابق ص ٧٢١.

^{١١} - وفي نفس المعنى لجمهور الفقه د. توفيق شحاته - مرجع سابق ص ٦٠٨-٦٠٩.

الشرط الأول : أن الاستملاك مقصور على العقارات المادية دون غيرها من الأموال : وعلى ذلك فالمنقولات لا يمكن أن تكون موضوعا أو محلا لنزع الملكية إلا على سبيل الاستثناء^{٥٢}، ونفس الشيء يقال بالنسبة للعقارات الحكيمة كالحقوق العينية مثل حق الانتفاع أو حق الارتفاق فلا يجوز نزع ملكيتها إلا على سبيل الاستثناء وكما سيأتي، ثم إن نزع ملكية العقار الأصلي يترتب عليه تطهيره من الحقوق العينية التي ترد عليه^{٥٣}.

ويعتبر استملاك حق التصرف في الأراضي من نوع الميري في فلسطين استملاكاً للعقارات، لأنه بموجب ذلك يعود حق التصرف للدولة والتي كانت من الأصل تملك حق الرقبة فتصبح ملكية الدولة للعقار تامة.

ومتى كان نزع الملكية ينصب أساساً على العقارات فإنه لا يشترط مواصفات خاصة في هذه العقارات، فقد يكون العقار خالياً أو مشغولاً، وقد يكون مبنياً أو أرض فضاء، ولكن إذا تعلق نزع الملكية بأحد العقارات المبنية فمن اللازم أن يتناول الأرض والبناء معاً، فلا يجوز أن يقتصر نزع الملكية على المباني دون الأرض أو العكس، كما لا يجوز نزع ملكية بعض الأدوار من منزل دون البعض

^{٥٢} - من ذلك ما أشار إليه نص المادة (٢١) من قانوننا الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، حيث لم يستبعد المنقولات من نزع الملكية للمنفعة العامة، ومنه ما نصت عليه المادة السابعة من قانون الآثار الكويتي رقم ١١ لسنة ١٩٦٠ من أنه يجوز لوزير الإرشاد أن يستملك أي أثر منقول أو غير منقول يوجد في أراضي الكويت..)

^{٥٣} - الفقرة الثانية من المادة (١٩) من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٤٣ وأيضاً د. محمد أبو السعود حبيب - القانون الإداري ص ٢٩٢ وأيضاً د. طعيمة الجرف - مرجع سابق ص ٧٢٢ .

الآخر^{٥٤}.

والأصل أن العقارات التي تكون محلا لإجراءات نزع الملكية هي العقارات المملوكة للأفراد أو الهيئات الخاصة، وهذا ما يفهم من نص المادة (٢١) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣م سالف الذكر.

ولكن هل يجوز نزع ملكية العقارات المملوكة للأشخاص المعنوية العامة^{٥٥}؟ أجاب على هذا السؤال الفقه المقارن في مصر خاصة (حيث التفرقة بين الدومين الخاص والدومين العام) فقالوا، يجب التفرقة بين فرضين :

الفرض الأول : إذا كان العقار مملوكا ملكية خاصة للشخص المعنوي، أي يدخل في نطاق الدومين الخاص، فمن الجائز أن يكون العقار محلا لنزع الملكية متى رفض الشخص المعنوي التنازل عنه بإرادته.

الفرض الثاني : إذا كان العقار يدخل ضمن الأموال العامة^{٥٦}، فلا يجوز نزع ملكيته جبرا نظرا للحصانة والحماية التي كفلها المشرع للأموال العامة، وهي أنه لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم (الفقرة الثانية من المادة ٨٧ من القانون المدني المصري).

^{٥٤} - المادة (١١) من القانون ٢٤ لسنة ١٩٤٣، ويتطابق هذا الحكم مع فتوى مجلس الدولة المصري (قسم الرأي) بتاريخ ١٣/١٢/١٩٥١م وانظر أيضا د. ماجد راغب الحلو - مرجع سابق ص ٥٨٠، وأيضا د. محمود أبو السعود - مرجع سابق ص ٢٩٢.

^{٥٥} د. محمود أبو السعود حبيب، مرجع سبق ذكره، ص ٢٩٣.

^{٥٦} - عرفت الأموال العامة في مصر بموجب الفقرة الأولى من المادة ٨٧ من القانون المدني (بأنها العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار جمهوري أو قرار من الوزير المختص. وانظر د. طعيمة الجرف القانون الإداري ١٩٧٨م مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي - ص ٦٩٥ وما بعدها.

وعلى ذلك إذا احتاجت الإدارة إلى عقار مملوك ملكية عامة لأحد أشخاص القانون العام (هيئة محلية- محافظة - مؤسسة عامة.. الخ) فإن عليها أن تلجأ إلى الاتفاق مع الشخص الإداري مالك العقار من أجل التنازل عنه أو تجريده من صفة العمومية حتى يمكن نزع ملكيته أو تغيير تخصيص العقار.

أما القانون الفلسطيني ولأسباب تاريخية أساسا فلا يأخذ حتى الآن بالترقة القائمة في بعض الأنظمة بين الدومين العام والدومين الخاص على أهميتها! بل إن الأموال العامة في فلسطين هي ما تملكه الدولة والأشخاص المعنوية العامة الأخرى من عقارات أو منقولات مطلقا، ويتم التصرف في هذه الأموال العامة أو تخصيصها للمنافع العامة طبقا للقانون وتتمتع بذات الحماية القانونية^{٥٧}، أكد ما تقدم نص المادة (٩٤) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣ وجاء فيها (يحدد القانون القواعد والإجراءات الخاصة بمنح الامتيازات أو الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة، كما يبين أحوال التصرف بالعقارات المملوكة للدولة وغيرها من الأشخاص المعنوية العامة، أو القواعد والإجراءات المنظمة لها)

وقبل سريان القانون الأساسي كان التصرف بأراضي الدولة يتم بقرارات من رئيس السلطة الوطنية ومن قبله الحاكم العام لقطاع غزة ومن قبلهم المندوب السامي طبقا للقانون النافذ.

ولا شك أن تطور الحياة في عهد السلطة الوطنية وازدياد تدخل الدولة في حياة الجماعة وخاصة الاقتصادية منها سوف يستتبعه تطور النظام القانوني للجماعة بما

^{٥٧} - بموجب الأمر رقم ٥ لسنة ١٩٦٠ الصادر عن الحاكم الإداري العام بما له من صلاحيات يجوز للجهة الإدارية إزالة التعدي الحاصل على الأموال العامة مطلقا وبالطرق الإدارية وبدون ترقة بين دومين عام ودومين خاص.

يبرز التفرقة بين الدومين العام والدومين الخاص على أهمية ذلك، وإن بواذر ذلك قد ظهرت في إنشاء الدولة للمؤسسات والشركات العامة وارتيادها الميدان الاقتصادي والتجاري، مما يستلزم حتما اعتبار أموال هذه الشركات من الدومين الخاص وإخضاعها لأحكام مميزة عن تلك الأحكام التي يخضع لها الدومين العام، وإلى ذلك اتجه مشروع قانون الأراضي ومشروع القانون المدني^{٥٨}.

الشرط الثاني : أن يكون الغرض من نزع الملكية تحقيق المنفعة العامة : معلوم أن الهدف من منح الإدارة نزع ملكية الأفراد هو تمكينها من أداء وظيفتها الأساسية في إشباع الحاجات العامة، وبالتالي لا يجوز أن تستخدم الإدارة هذا الحق من أجل تحقيق غاية سوى المنفعة العامة، وهذا ما حرص المشرع الدستوري على تأكيده في النصوص سالفة الذكر.

المقصود بالمنفعة العامة :

وإذا كان المشرع قد اشترط أن يتم نزع الملكية من أجل المنفعة العامة دون غيرها فإنه في الواقع لم يحدد المقصود بالمنفعة العامة، وإنما ترك للإدارة حرية تقدير هذه المنفعة لأنها تختلف باختلاف الظروف والأحوال.

وذهب المشرع المصري بموجب المادة الثانية من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٠ إلى ذكر أمثلة لما يعد من المنافع العامة.

ويؤكد الفقهاء بهذا الصدد أن مدلول المنفعة العامة هو في تطور مستمر تبعا لتطور وظيفة الدولة، بحيث نجد أن نزع الملكية يشمل ما هو ضروري للمشروع المقرر وما هو من مستلزماته، والأمر متروك للسلطة التقديرية للإدارة^{٥٩}.

^{٥٨} - انظر المادة العاشرة من مشروع قانون الأراضي والمادة ٧١ من مشروع القانون المدني .

^{٥٩} - وانظر عن تطور معنى المنفعة العامة في فرنسا د. عزت طنبوس - مرجع سبق ذكره ص ٤٣.

وقد ذهب مشروع قانون الأراضي الفلسطيني (المادة ٥٢ منه) إلى أنه يجوز بقرار من مجلس الوزراء تغيير نوع المنفعة التي من أجلها نزع الملكية وذلك بناء على طلب المستملك.

وقد فسرت المحكمة العليا المصرية شرط المنفعة العامة تفسيراً واسعاً وذهبت إلى أنه لا يعني بالضرورة تخصيص العقار المنزوع ملكيته لخدمة مرفق عام أو مشروع عام بحيث يفيد منه جميع المواطنين بطريق مباشر أو غير مباشر، وإنما يكفي لتحقيق المنفعة أن يكون نزع الملكية قد تم لضرورة عامة أو لصالح عام يعلو على المصالح الخاصة للأفراد.

وفي مصر أيضاً استقر القول بأن الإدارة العامة تتمتع بحرية واسعة في تحديد مفهوم المنفعة العامة الموجبة لنزع الملكية، فهي تختار العقار الذي ترى أنه محققاً للمنفعة العامة، وهي تحدد المساحات اللازمة لإقامة المشروع المرفق العام، بل ولها أن تنزع ملكية عقارات غير لازمة مباشرة لإقامة المشروع^{٦٠} طالما أنها بصورة غير مباشرة تكمل المصلحة العامة المرجوة من المشروع.

ولكن هل يجوز نزع الملكية لصالح ملتزمي المرافق العامة؟ أجابت على هذا السؤال عندنا الفقرة الأولى من المادة (٢٢) من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٤٣ بالإيجاب، حيث أجاز للمندوب السامي أن يمتلك الأرض للمنفعة العامة بناء على طلب صاحب الامتياز وفي أي حالة أخرى طالما رأى المندوب السامي أن استملاك الأرض بالنيابة عن ذلك الشخص أو لمنفعته من شأنه أن يعود على

^{٦٠} - تنص الفقرة الثالثة من المادة الثانية من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٠ المصري على أنه (يجوز أن يشمل نزع الملكية فضلاً عن العقارات اللازمة للمشروع الأصلي أية عقارات أخرى ترى الجهة القائمة على أعمال التنظيم أنها لازمة لتحقيق الغرض من المشروع أو لأن بقاءها بحالتها من حيث الشكل أو المساحة لا يتفق مع التحسين المطلوب)

الجمهور بالمنفعة.

وفي مصر يذهب الفقه والقضاء أيضا إلى جواز ذلك، حتى ولو كانت الجهة التي تتولى تنفيذ المشروع شركة قطاع خاص طالما أن المشروع نفسه من المشروعات ذات النفع العام^{٦١}، ويؤكد الفقهاء وبحق في هذه الحالة أن نزع الملكية في هذه الحالات لا يكون لحساب الملتزمين ولا لحساب شركات القانون الخاص، بل هو دائما لحساب الإدارة التي عهدت إليهم بالالتزام أو بإدارة المشروع تحت إشرافها ورقابتها، وطبيعي أن تعود العقارات التي كانت موضوعا لنزع الملكية إلى الإدارة عند انتهاء الالتزام أو انتهاء عمل هذه الشركات^{٦٢}.

وفي فلسطين أيضا يمكن التأكيد بأن المشرع حديثا كرس هذه الأحكام عندما أصدر القانون رقم (٣) لسنة ١٩٩٦ بشأن الاتصالات السلكية واللاسلكية والذي بالاستناد إليه صدر قرار وزير الاتصالات رقم ١ لسنة ١٩٩٦ بمنح امتياز مرفق الاتصالات السلكية واللاسلكية لشركة الاتصالات الفلسطينية.

فنصت المادة (٤٩) من القانون المذكور بأنه (في حال القيام بأشغال أو أعمال يترتب عليها نزع ملكية نهائية، وجب تطبيق قوانين الاستملاك النافذة في حالة عدم الوصول إلى اتفاق رضائي بين الوزارة والمالك).

وفي نفس السياق أكدت المادة (٣٤) من القرار المذكور، المعنى المقصود بقولها

^{٦١} - حكم محكمة القضاء الإداري المصرية بتاريخ ١٨/٣/١٩٦٠، وفي فرنسا اعترف بحق نزع الملكية للمنفعة العامة ليس لأصحاب حق امتياز المرافق العامة فحسب ولكن لفئات أخرى غيرهم، وانظر _ ANDRE MATHIOT - COURS DE DROIT ADMINISTRATIF

585-P-1964-1965 مرجع أشار إليه د. ماجد الحلوص ٥٨٠

^{٦٢} - فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بتاريخ ١٤/١٢/٦٣ - مجموعة الفتاوى السنة ١٨ ص ١٤، أوردها د. طعيمة الجرف - مرجع سابق ص ٧٢٣

(.. كما تؤول إلى الوزارة أيضا دون أي مقابل أو تعويض جميع المنشآت الثابتة التي أنشأها صاحب الامتياز..)

رقابة القضاء على شرط المنفعة العامة :

لا جدال في أن هذه السلطة الواسعة التي تتمتع بها الإدارة العامة بمناسبة قرارها نزع الملكية للمنفعة العامة والمستندة للنصوص القانونية تخضع لرقابة القضاء شأن كل القرارات الإدارية الأخرى التي تخضع لرقابة القضاء.

ويذكر د. توفيق شحاته بهذا الصدد أن رقابة القضاء الإداري على نزع الملكية للمنفعة العامة هي في حدود معينة، حيث ينبغي دائما التمييز بين الطعن في مشروعية القرار الإداري وهذه تخضع لرقابة القضاء، وبين ملائمة القرار الإداري وهذه لا تخضع لرقابة القضاء.

وعليه فيجوز لصاحب الشأن أن يطعن في القرار الصادر بتقرير منفعة عامة بشأن مشروع تقصد به إحدى الهيئات المحلية مثلا إقامة ملهى ليلي ! وذلك على أساس أن مدلول الملهى الليلي لا يدخل في نطاق المنفعة العامة، وهو بذلك يطعن في مشروعية القرار.

ولكن إذا كان المشروع يستهدف بناء مدرسة (وهو غرض يحقق منفعة عامة بلا خلاف) فلا يجوز لمن أريد نزع ملكيته أن يطعن في القرار بحجة انه يمكن بناء المدرسة بدون حاجة لنزع ملكية أحد، أو أن موضع البناء أسيء اختياره، أو أن مساحة الأرض أكبر من حاجة المدرسة.. ذلك أن الطعن في هذه الحالة ينصب على موضوع ملائمة القرار وهو يدخل في نطاق السلطة التقديرية للإدارة ويخرج من اختصاص القضاء الإداري^{٦٣}.

وأما في فلسطين فلا يوجد بعد قضاء إداري متخصص يفصل بين المشروعية

^{٦٣} رجاء شحادة، مرجع سبق ذكره، ص ٦١٠.

والملائمة، بل من المستقر عندنا أن السلطة التقديرية للإدارة تخضع لرقابة القضاء العادي، وكثيرة هي المرات التي تصدى فيها القضاء الفلسطيني لهذه السلطة التقديرية للإدارة العامة^{٦٤}.

وقت تقدير المنفعة العامة : من المستقر فقها وقضاء أن العبرة في تقدير ثمن العين المنزوعة ملكيتها هي بوقت صدور قرار نزع الملكية، وعليه فمن الضروري أن تكون المنفعة العامة قائمة وقت صدور قرار نزع الملكية، فإذا كانت المنفعة العامة قد زالت عند صدور هذا القرار فإنه يصبح معيبا ولا يجوز التمسك بان المنفعة العامة كانت متوافرة قبل ذلك^{٦٥}.

ولكن هل يؤثر زوال المنفعة العامة عن العقار بعد نزع ملكيته بما يؤدي إلى رد العقار إلى صاحبه ؟

ذهب رأي في الفقه المصري^{٦٦} إلى أنه ليس هناك ما يجيز لمالك العقار الأصلي أن يطالب باسترداده إذا زالت عنه صفة التخصيص للمنفعة العامة وذلك استنادا لعدم وجود النص.

ولكن عندنا في فلسطين فالأمر مختلف فالنص أو المبدأ القانوني موجود ؟ حيث أجاز ذلك منذ زمن الانتداب البريطاني بشروط معينة، وهو ما اتجه إليه مشروع قانون الأراضي قيد المداولة^{٦٧} ويؤخذ به بذات القيود الواردة والتي سبق الإشارة

^{٦٤} - وانظر قرارات محكمة العدل العليا بغزة رقم ٥٨/٢٢ - ٦٣/٩٩ - ٦٣/١٠٢ - ٦٣/١١٢ - ٦٣/١٢٠ - ٦٣/١٢٤ - ٦٦/٤٣ - ٦٥/٤٢ - ٦٦/١٢٤ بشأن رقابتها على السلطة التقديرية للإدارة العامة.

^{٦٥} د. عزت طنبوس، مرجع سبق ذكره، ص ٥٩.

^{٦٦} المرجع المذكور أعلاه ص ١٥٦.

^{٦٧} - الفقرة الأولى من المادة ١٤ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٤٣، والمادة ٣٠ من قانون تنظيم المدن رقم ٢٨ لسنة ١٩٣٦، والمادة ١٧٠ من المشروع المذكور، وكما سيأتي.

إليها، ولا شك انه نص منطقي وعادل متى أحسن تطبيقه ويدفع الشبهة عن الإدارة بتقييد عملها بالمصلحة العامة.

الشرط الثالث : أن يكون نزع الملكية مقابل تعويض عادل : وفي مقابل أن للإدارة سلطة تقدير المنفعة العامة الموجبة لنزع الملكية، فإن عليها تعويض أصحاب الشأن عن الأضرار التي تلحق بهم نتيجة حرمانهم من أملاكهم، وهذا ما أكدته القوانين المتعاقبة في فلسطين ، والمفروض في التعويض أن يكون عادلا على نحو يغطي كامل الضرر المباشر الذي أصاب مالك العقار، أي ما أصابه من خسارة وما فاتته من كسب.

وقد فصل د. طنبوس في رسالته ص ٧١ وما بعدها، خصائص الضرر المعوّض عنه، وبين انه الضرر المباشر وانه يشمل الضرر المادي والضرر المعنوي وانه ينصرف إلى الضرر المحقق ويشمل كذلك الضرر المستقبلي.

فإذا كان الضرر غير محقق أو غير مؤكد أو احتماليا فلا يجوز التعويض عنه. فإذا تم تعويض المنزوعة ملكيته عن كامل الأضرار التي لحقت به فانه لا يكون ثمة حق لهذا المالك في طلب أي تعويض إضافي عن الضرر المادي والمباشر والمحقق الذي قد يناله في المستقبل.

ما يجب مراعاته من أسس عند تقدير التعويض : ورد النص على ذلك أولا في المادتين ١٢-١٣ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٤٣، ثم أجمل مشروع قانون الأراضي في المادتين ١٥٧-١٥٨ منه ما يجب مراعاته من قواعد عند تقدير التعويض في ضوء ما استقر من مبادئ وأحكام القوانين في فلسطين وعلى النحو الآتي :

١- أن يعتبر تعويضا عادلا عن الأرض أو عن استعمالها أو التصرف بها الثمن أو بدل الإجارة الذي يمكن الحصول عليه لو بيعت علنا في السوق أو جرى تأجيرها من شخص راغب في الشراء أو الاستئجار في اليوم الذي تم فيه نشر الإعلان الصادر بقرار مجلس الوزراء والقاضي بأن المشروع الذي سوف يتم الاستملاك لمصلحته هو للمنفعة العامة^{٦٨}.

٢- أن يعتبر تعويضا عادلا عن الضرر الناجم من جراء إنشاء أي حق ارتفاق أو فرض قيد على ملكية الأرض المبلغ الذي ينقص من سعرها بسبب إنشاء ذلك الحق أو فرض ذلك القيد^{٦٩}.

٣- أن يعتبر التعويض العادل عن حق الإجارة أو الانتفاع الذي يملكه في الأرض أي شخص آخر غير مالكة في حالة زوالهما كلياً مبلغاً يقتطع لمصلحة ذلك الشخص من التعويض المقدر لمالك الأرض لا يزيد عن (١٥%) خمسة عشر بالمائة من ذلك التعويض إذا كانت الأرض مشغولة لغايات تجارية أو صناعية، وما لا يزيد على (٥%) خمسة بالمائة إذا كانت الأرض مشغولة لغايات أخرى وإذا كان زوال المنفعة أو الإجارة جزئياً فيقتطع عنها من التعويض بنسبة ما نقص منها^{٧٠}.

٤- أن لا يتم التعويض عن أي تحسينات أو إضافات أجريت على الأرض بعد نشر الإعلان عن مجلس الوزراء بأن المشروع ونزع الملكية بصدده للمنفعة العامة^(٧١).

٥- أن يؤخذ بعين الاعتبار ثمن الأرض المجاورة.

^{٦٨} - الفقرة ب من المادة ١٢ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٤٣م

^{٦٩} - الفقرة و من المادة ١٢ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٤٣م

^{٧٠} - بنفس المعنى الفقرة هـ من المادة ١٢ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٤٣م

^{٧١} - الفقرة ب من المادة ١٢ من القانون ٢٤ لسنة ١٩٤٣م

٦- أن لا يؤثر في التقدير ارتفاع أو نقصان القيمة الذي نشأ عن الاستملاك^{٧٢}. وأوجب المشروع استملاك الجزء الباقي من الأرض بعد الاستملاك إذا كان غير صالحا للاعمار أو للانتفاع به^{٧٣} وكذلك عدم استملاك جزء من بناية أو دار مما تملّيه العدالة^{٧٤}، واشترط في ذلك أن لا يكون لمالك الأرض أرض أخرى ملاصقة يمكن ضم المتبقي إليها لتصبح المساحتان معا صالحتين للاعمار أو الانتفاع بهما. وذكر المشروع^{٧٥} أن إيداع مبلغ التعويض لدى الخزينة العامة باسم المستحق يعتبر إبراء لذمة المستملاك متى أعلن المالك بذلك، ومن ثم تسجل الأرض باسم المستملاك (المادة ١٦٦ من ذات المشروع).

واستثناء على مبدأ الجبر الكامل للضرر يورد القضاء والفقه بعض الحالات التي لا يجوز تمسك المضرور قانونا بطلب التعويض عنها نظرا لان المصالح التي أضيرت لا تتمتع بحماية القانون^{٧٦} ومن ذلك :

- ١- نزع ملكية المباني المنشئة بدون ترخيص.
- ٢- الأضرار التي تلحق بمصالح غير مشروعة أو لممارسة مهنة غير مشروعة.
- ٣- التحسينات التي أدخلها المالك على ملكه رغم علمه بقرب صدور قرار نزع الملكية.

وقد أورد د. طنبوس في رسالته ص ٨٨ - ٩١ مجموعة من المبادئ العامة في أسس تقدير التعويض في فرنسا وهي :

^{٧٢} - الفقرة ب من المادة ١٢ من القانون ٢٤ لسنة ١٩٤٣م

^{٧٣} - المادة ١٦١ من ذات المشروع.

^{٧٤} - المادة ١١ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٤٣م

^{٧٥} - المادة ١٦٣ منه.

^{٧٦} د. عزة طنبوس، مرجع سبق ذكره، ص ٧٠.

- ١- لا ينشأ حق التعويض إلا من تاريخ قرار نزع الملكية.
 - ٢- المالك يحتفظ بملكه حتى صدور قرار نزع الملكية.
 - ٣- إذا قام المالك ببيع العقار بعد صدور قرار نزع الملكية فيعتبر فعله بيعاً لملك الغير.
 - ٤- التعويض يكون وفقاً لقواعد التشريع الساري يوم صدور قرار نزع الملكية.
 - ٥- إن تعديل التشريع أثناء اتخاذ إجراءات نزع الملكية لا أثر له إذا كان قد صدر بعد قرار نزع الملكية، أما إذا تعدل التشريع قبل صدور قرار نزع الملكية فإن التشريع الجديد هو الذي يسري على الإجراءات اللاحقة.
 - ٦- تقوم مسؤولية المالك في إخطار أصحاب الحقوق على العقار منزوعة ملكيته، وإلا لزمه الضمان.
 - ٧- إذا لم يبلغ المالك المنتفعين بحقوقهم في التعويض وسقط حقهم لعدم علمهم بقرار نزع الملكية في الأجل المضروب يستطيع المنتفعون أن يختصموا المالك الذي تلقى التعويض من الإدارة بموجب دعوى الإثراء بلا سبب.
- ولكن ما هو أساس التزام الإدارة بالتعويض مقابل نزع الملكية ؟ لا شك أنه ليس العقد، فالشخص المنزوعة ملكيته ليس بائعاً مثلاً لعدم توافر شروط عقد البيع، كذلك ليس أساس الالتزام بالتعويض المسؤولية التقصيرية لعدم توافر ركن الخطأ في جانب الإدارة، ثم هي ليست بمسؤولية على أساس المخاطر لأن الأخيرة مسؤولية تكميلية ولا يمكن أن تكون قاعدة عامة في القانون المدني أو القانون الإداري، ولكن أساس الالتزام بالتعويض هو فكرة جبر الضرر المستند إلى نصوص القانون طالما إن الإدارة التزمت بالإجراءات المنصوص عليها قانوناً لنزع الملكية.
- وبالإضافة إلى نص القانون كأساس للالتزام الإدارة بالتعويض عن الاستملاك، فإن

هذا الالتزام يقوم أيضا على اعتبارات العدالة المجردة، حيث أن الفرد الذي يحرم من ملكه دون ذنب أو إثم اقترفه يكون من حقه عدالة اقتضاء المقابل الذي يمكنه من تغطية ما تكبده من خسائر وما فاتته من كسب نتيجة لاضطراره للتخلي عن العقار الذي كان يشغله أو يعتمد عليه كمصدر للدخل، ويضيف إلى ذلك د. عزت طنبوس بالاستناد إلى الفقه الفرنسي القول : بأنه إذا كان من المبادئ المستقرة أنه لا يجوز التضحية بالمصلحة الخاصة في سبيل المصلحة العامة، وإذا كانت المصلحة الخاصة لا تعلو على المصلحة العامة فإن حل التناقض بين هذه المبادئ يستلزم التعويض العادل عن كامل الضرر لمن نزعت ملكيته^{٧٧}.

إجراءات الاستملاك :

تقررت هذه الإجراءات أولا بموجب قانون تنظيم المدن رقم ٢٨ لسنة ١٩٣٦م وتعديلاته وما صدر عن المندوب السامي من لوائح، كما تقررت ثانيا بموجب القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٤٣ المتعلق باستملاك الأرض للغايات العامة، وما لحق هذا وتلك من تعديلات في العهود التالية، ثم إن القاسم المشترك بين هذين القانونين كبير، والخلاف يكمن أساسا في نطاق تطبيق كل منهما، ولذلك نتناولهما سويا. ويلاحظ هنا أن النسق البريطاني في صياغة القوانين المذكورة ذهب إلى إدراج النصوص الإجرائية في صلب القانون وأحكامه الموضوعية وأتبع ذلك بأكثر من ملحق للقانون (ذيل) يبين تفصيلا صيغة تلك الأحكام الإجرائية، هذا بينما المؤلف طبقا للصياغة اللاتينية والفرنسية خاصة أن ترد تلك الأحكام الإجرائية والتفصيلية في اللوائح بأنواعها.

ولقد صاغ واضعو المشروع لسنة ٢٠٠٤م هذه الإجراءات المنصوص عليها بموجب القوانين سالفة الذكر في متن القانون وفي ثوب جديد لتتكيف مع الواقع

^{٧٧} د. عزت طنبوس، مرجع سبق ذكره، ص ٦٨.

السياسي الجديد، حيث الهيئات الحاكمة وطنية وحيث السلطة التنفيذية والإدارية هي بيد مجلس الوزراء بدلا من المندوب السامي، وقد جاءت الإجراءات على النحو الآتي^{٧٨}:

١- أوجب المشروع على المستملاك أن ينشر إعلانا في صحيفتين محليتين يوميتين على الأقل يعلن فيه عزمه على التقدم إلى مجلس الوزراء بعد مرور خمسة عشر يوما من تاريخ نشر الإعلان بطلب إصدار قرار باستملاك الأرض الموصوفة في الإعلان، وأن المشروع الذي سيجري الاستملاك من أجله هو للنفع العام^{٧٩}.

ويجوز الاعتراض على قرار مشروع الاستملاك للجهة مصدرة القرار من أصحاب المصلحة وخلال المدة المحددة في اللائحة أو الإعلان^{٨٠}.

٢- يجب على المستملاك أن يقدم طلبا لمجلس الوزراء بواسطة رئيس سلطة الأراضي مرفقا بمخطط للعقارات المطلوب استملاكها، وبكشف تقديري أولي لمجموع التعويض عنها، وبما يثبت مقدرة المستملاك على دفع التعويض خلال ثلاثة أشهر من تاريخ انتهاء مدة الإعلان المذكور به^{٨١}.

٣- لمجلس الوزراء بناء على قناعته وخلال مدة ستة أشهر من تاريخ انتهاء مدة

^{٧٨} - انظر المادة (٦٣) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣م، والمواد ١٤٨ وما بعدها من مشروع قانون الأراضي.

^{٧٩} - يتوافق هذا النص مع المادة ١٣ من قانون تنظيم المدن رقم ٢٨ لسنة ١٩٣٦، والمادة ٥ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٤٣م

^{٨٠} - الفقرة الأولى من المادة ١٧ من القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٣٦م المذكور.

^{٨١} - الأصل أن ملأه الدولة وإداراتها والأشخاص المعنوية العامة ليست محل شك، ولكن العمل أظهر تأخر الدولة وإداراتها في دفع قيمة التعويض المقرر مقابل الاستملاك، من هنا جاء هذا الحكم للثبوت من توفر الأموال اللازمة للتعويض، ويتوافق هذا النص مع الفقرة الثالثة من المادة ٢٢ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٤٣م

الإعلان بعاليه أن يقرر :

إما استملاك الأرض مطلقاً، أو استملاك حق التصرف، أو الانتفاع بها لاستعمالها مدة محددة، أو فرض أي حق من حقوق الارتفاق عليها، أو فرض أي قيد على ممارسة أي من الحقوق المتفرعة عن ملكية الأرض^{٨٢}.

وبين المشروع^{٨٣} أن مخططات تنظيم المدن والقرى والأبنية الصادرة بموجب القانون عن اللجنة المركزية للأبنية وتنظيم المدن والتي تتضمن شق الطرق أو توسيعها، تعتبر قراراً بالاستملاك يعادل القرار الصادر عن مجلس الوزراء بالاستملاك، وتطلب المادة بعد ذلك استكمال الإجراءات اللازمة لنزع الملكية .

٤- ينشر قرار مجلس الوزراء في الجريدة الرسمية، ويعتبر نشره بينة قاطعة على أن المشروع الذي يراد استملاك الأرض من أجله هو مشروع للنفع العام^{٨٤}.

ومن المتفق عليه أن قرار مجلس الوزراء بتقرير المنفعة العامة للمشروع المزمع الاستملاك من أجله لا يترتب عليه خروج العقارات اللازمة للمشروع من ذمة صاحبها وانتقال الحقوق فيها إلى ذمة الجهة الإدارية، بل تظل على ملك صاحبها، لأن تقرير المنفعة العامة ما هو إلا إجراء احترازي القصد منه جعل العقار بمنأى من أن يتصرف فيه صاحبه تصرفاً يؤدي إلى عرقلة السير في تنفيذ المشروع أو الحصول على تعويض أكبر كإجراء التحسينات أو إنشاء مبان أو عمل غراس، ومن ثم فإنه لا يعتد بهذه التصرفات ولا تسري في حق الجهة الإدارية ما دامت قد

^{٨٢} - يتوافق هذا النص مع المادة الثالثة من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٤٣م

^{٨٣} - المادة ١٦٢ منه، وتتوافق مع الفقرة الأولى من المادة ١٦ من القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٣٦م المذكور.

^{٨٤} - يتوافق هذا النص مع الفقرة ٢ من المادة ١٨ من القانون ٢٨ لسنة ١٩٣٦، والمادة ٥ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٤٣م

تمت بعد نشر قرار مجلس الوزراء بالاستملاك^{٨٥}.

٥- بعد صدور قرار مجلس الوزراء بالاستملاك :

أ- يقوم المستملاك بتقديم صورة من قرار مجلس الوزراء بالاستملاك مرفقة بمخطط الاستملاك إلى مسجل الأراضي^{٨٦} الذي بدوره يؤشر في السجلات بالقيّد بما يفيد الاستملاك، وبعد أن يقوم المستملاك بدفع قيمة التعويض المتفق عليه رضاء أو قضاء يتمتع المسجل عن إجراء أي تصرف على العقار المنزوعة ملكيته إلا بإذن المستملاك^{٨٧}.

فإذا كانت العقارات المستملكة غير مسجلة فيترتب على المستملاك أن يقدم لمسجل الأراضي كشفاً بأسماء واضعي اليد الظاهرين^{٨٨} عليها ومحلات إقاماتهم بالإضافة إلى قرار الاستملاك والمخطط الخاص بالأرض.

ب- كما يقوم المستملاك بإجراء كشف على الأرض المستملكة بواسطة لجنة يؤلفها بالاشتراك مع رئيس سلطة الأراضي وتتولى اللجنة إثبات الحالة عند صدور قرار الاستملاك، ولها بناء على الطلب أن تضمن تقريرها ما تقدره من تعويض للأرض^{٨٩}.

^{٨٥} - المادة ١٥٨ من المشروع فقرة ١، وأيضاً د. طعيمة الجرف - المرجع السابق ص ٧٢٧

^{٨٦} - سلطة مفوضة بنص القانون بتسجيل الأراضي نيابة عن المندوب السامي وذلك بموجب المادة ٣ من القانون رقم ٦ لسنة ١٩٤٢م.

^{٨٧} - يتوافق هذا النص مع الفقرة الثالثة من نص المادة ٥ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٤٣.

^{٨٨} - يتوافق هذا النص مع نص المادة ١٧ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٤٣م، وانظر أيضاً د. طعيمة الجرف عن المالك الظاهر - ذات المرجع السابق ص ٧٣٢.

^{٨٩} - يتوافق هذا النص مع نص الفقرة ١ من المادة ٤ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٤٣م

^{١١٨} - المادة ١٥٤ من مشروع القانون المذكور المتوافقة مع المادة ١٧ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٤٣ المشار إليه

ويسمى مالكا للأرض من كانت مسجلة باسمه أو واضع اليد عليها في تاريخ نشر قرار مجلس الوزراء، وهذا دون إجحاف بالحقوق لمن أراد الاعتراض أو المخاصمة^{٩٠}

وإذا كان هناك أصحاب حق الانتفاع أو الإجارة على الأرض فيترتب على مالك الأرض إخبار المستملك بذلك خطيا، كما يجوز لأصحاب الحق أن يقوموا بذلك وخلال (٣٠) يوما من تاريخ نشر قرار الاستملاك، فإذا لم يَقم مالك الأرض بإخبار المستملك بالحقوق على الأرض فيكون مسئولا عن دفع التعويضات لأصحاب الحقوق وفقا للأسس المنصوص عليها في مشروع القانون^{٩١}.

٦- إعلان الملاك وأصحاب الحقوق بقرار الاستملاك : أوجب المشروع أيضا بموجب المادة ١٥٦ منه :

أ- على المستملك أن ينشر إعلانا في صحيفتين يوميتين محليتين يتضمن تفاصيل الاستملاك ويطلب من أصحاب الحقوق في الأرض مراجعته خلال (٣٠) ثلاثين يوما من تاريخ النشر بقصد التفاوض على مقدار التعويض.

ب- يصدق الاتفاق على التعويض من قبل وزير المالية، فإذا كان الاستملاك لصالح هيئة محلية يصدق الاتفاق من قبل وزير الحكم المحلي.

ج- إذا لم يتم الاتفاق على مقدار التعويض يرفع الأمر للمحكمة المختصة.

وتقدم ذكر الأسس الواجب مراعاتها عند تحديد مقدار التعويض وسواء كان التعويض اتفاقيا أو عن طريق المحكمة، وسواء كان التعويض يخص المالك أو المستأجر أو المنتفع.

^{٩٠} - المادة ١٥٤ من مشروع القانون المذكور المتوافقة مع المادة ١٧ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٤٣ المشار إليه.

^{٩١} - نص على ذلك بالمادتين ١٦٠-١٦١ من مشروع القانون المذكور.

وأوضح المشروع^{٩٢} أن الدعاوى المقامة بشأن الأرض المستملكة أو سائر الدعاوى العينية الأخرى لا توقف الاستملاك وإجراءاته، ويكون للمحكوم له حق التعويض. العدول عن الاستملاك : بقرار من مجلس الوزراء وبناء على طلب المستملك أجاز المشروع التخلي عن الاستملاك كلياً أو جزئياً وينشر ذلك القرار بالجريدة الرسمية، ويعتبر في حكم العدول عن الاستملاك كلياً أو جزئياً تعديل مخططات التنظيم المتعلقة بالطرق أو الأبنية، وفي كل الأحوال يحق لمن تضرر من جراء ذلك المطالبة بتعويض الضرر^{٩٣}.

استعادة الملك : نص المشروع على أنه يحق لمالك الأرض المستملكة استعادتها بناء على دعوى يقيمها لدى المحكمة المختصة - إذا لم يباشر المستملك العمل في المشروع الذي استمكت الأرض من أجله خلال ثلاث سنوات من تاريخ تسجيلها باسمه - شريطة أن تكون الأسباب التي أباها المستملك لعدم مباشرة العمل في المشروع غير كافية أو غير معقولة أو كان في مقدور المستملك التغلب عليها^{٩٤}. وفي هذه الحالة تقضي المحكمة بالتعويضات اللازمة بناء على طلب أصحاب المصلحة^{٩٥}.

^{٩٢} - المادة ١٦٤ منه، ويتوافق هذا مع نص المادة ١٩ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٤٣م، وبذلك

أخذ القانون المصري، وأورده د. السنهوري - مرجع سابق ص ٦٣٦

^{٩٣} - المادة ١٦٩ من ذات المشروع، ويتوافق هذا مع نص المادة ١٤ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٤٣م.

^{٩٤} - المادة ١٧٠ من ذات المشروع، ويتوافق هذا مع نص المادة ٣٠ من القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٣٦م المشار إليه.

^{٩٥} - المادة ١٧٢ من ذات المشروع، وكان نص المادة ٣٠ من القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٣٦م يحيل في هذا الشأن إلى التحكيم.

المبحث الثالث

الاستملاك بموجب مشروع قانون الأراضي^{٩٦}

بعد عودة السلطة الوطنية إلى أرض الوطن في مايو ١٩٩٤م كان من الضروري النهوض بالقوانين جميعها باعتبارها أداة تطوير المجتمع وتجسيد وحدته ودولته، ولتكتسي تلك القوانين بالطابع الوطني بعد طول غياب، وهذا دون إغفال أن الوطن ليس مستقلاً بعد.

وقد نشط ديوان الفتوى والتشريع تجاه هذه الأهداف السامية وشكل مختلف اللجان القانونية من أصحاب التخصصات ولتتولى صياغة مشروعات القوانين ولمختلف الموضوعات وتبعا للأولويات، وكان من بين تلك اللجان، لجنة قانون الأراضي التي تولت إعداد وصياغة مشروع قانون الأراضي والذي شملت أحكامه موضوع الاستملاك محل البحث^{٩٧} حيث بينت ذلك المواد ١٤٦-١٧٤ منه ونوضح ذلك فيما يلي:

أولاً : عرف المشروع الاستملاك و المستملك، وبذلك حدد معاني هذه المصطلحات منعا لكل لبس وعلى النسق الانجلو سكسوني^{٩٨}، وبين أن نطاق تطبيقه لا ينصرف إلى نشاط الهيئات المحلية المتعلق بنزع الملكية، ثم عرف الأرض في مادته الأولى وبين أنها تشمل الأراضي بأنواعها والأبنية والأشجار وأي شيء آخر ثابت فيها ثبوت قرار، وهذا مما يتوافق مع نص المادة الثانية من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٤٣م.

^{٩٦} - قيد المدولة لسنة ٢٠٠٤

^{٩٧} - وانظر منجزات مشروع تطوير الأطر القانونية - مطبوعات ديوان الفتوى والتشريع بوزارة العدل سنة ٢٠٠٣م.

^{٩٨} - المادة ١٤٦ منه، وقد تقدم ذكرها.

ثانيا : أناط المشروع قرار الاستملاك بمجلس الوزراء والذي هو أعلى سلطة تنفيذية في البلاد، فنصت المادة (١٤٦) منه - المتوافقة مع المادة الثالثة من القانون ٢٤ لسنة ١٩٤٣م - أن (لمجلس الوزراء إذا اقتنع بان تنفيذ المشروع يحقق نفعاً عاماً وبأن لدى المستملك المقدرة على دفع التعويض أن يقرر وحسب مقتضى الحال :

- ١- إما استملاك الأرض استملاكاً مطلقاً أو
 - ٢- استملاك حق التصرف أو
 - ٣- الانتفاع بالأرض لاستعمالها لمدة محدودة أو
 - ٤- فرض أي حق من حقوق الارتفاق عليها أو
 - ٥- فرض أي قيد على ممارسة أي من الحقوق المنفردة عن ملكية الأرض.
- ويشترط في ذلك أن يصدر مجلس الوزراء قراره خلال ستة أشهر من تاريخ انتهاء مدة الإعلان بنية التملك^{٩٩} وإلا اعتبر الإعلان كأن لم يكن).
- ثالثاً : بين النص المذكور شروط الاستملاك المألوفة والمستقرة من حيث أنه حق مقرر للإدارة العامة على العقارات لتحقيق المنفعة العامة ومقابل تعويض عادل وأنه يتم بقيود وإجراءات محددة وأنه :

- أ- قد يقع مطلقاً على ملكية الأرض : والملكية هي اختصاص واستثنائاً بمال يمكن صاحبه من استعماله واستغلاله والتصرف فيه على نحو لا يتعارض مع القوانين^{١٠٠}.
- ب- أو قد يقع على حق التصرف فتصبح الملكية تامة للدولة، لأنها من الأصل تملك حق الرقبة، وحق التصرف حق عيني يقع على أراضي الدولة

^{٩٩} - المنصوص عليها في المادة ١٤٨ من المشروع.

^{١٠٠} - وانظر المادة ٩٤٠ من مشروع القانون المدني الفلسطيني ومذكرته الإيضاحية.

وبموجبه تمنح الدولة شخصا آخر (يدعى المتصرف) حق الانتفاع بالعقار لقاء شروط معينة على أن تحتفظ الدولة بملكية الرقبة^{١٠١}.

ج- أو قد يقع على الانتفاع بالأرض لاستعمالها لمدة محدودة : وحق الانتفاع هو حق عيني يخول صاحبه الانتفاع بشيء غير قابل للاستهلاك ومملوك للغير، على أن يردّه إلى صاحبه في نهاية حق الانتفاع، ويراعى في حقوق المنتفع والتزاماته السند الذي انشأ حق الانتفاع ونصوص القانون^{١٠٢}.

د- أو قد يقع ويفرض أي حق من حقوق الارتفاق على الأرض : و الارتفاق حق عيني بموجبه يقع تكليف على عقار لفائدة عقار غيره يملكه شخص آخر، ويترتب حق الارتفاق بالتصرف القانوني أو بالميراث أو بنص القانون^{١٠٣}.

هـ- أو قد يقع ويفرض أي قيد على ممارسة أي من الحقوق المتفرعة عن ملكية الأرض : وهذه القيود كثيرة ومنها ما يتعلق بالمصلحة العامة ومنها ما يتعلق بالمصلحة الخاصة.

فما تعلق بالمصلحة العامة مثل قوانين التحسين والآثار والبيئة والمتعلقة بالمحلات المقلقة للراحة والمضرة بالصحة العامة..الخ

وما تعلق بالمصلحة الخاصة مثل القيود المترتبة على الجوار والقيود المتعلقة بالمياه والقيود المتعلقة بالمرور والقيود المتعلقة بالتلاصق في الجوار مما يدخل في

١٠١ - وانظر المادة ١١٢٠ من مشروع القانون المدني الفلسطيني ومذكرته الإيضاحية، والمادة

١١٩٨ من القانون المدني الأردني، والمادة ١١٠٤ من مشروع القانون المدني العربي الموحد.

١٠٢ - وانظر المواد ١١٢٨-١١٢٩ من مشروع القانون المدني الفلسطيني.

١٠٣ - وانظر المواد ١١٦٥-١١٦٦ من مشروع القانون المدني ومذكرته الإيضاحية.

أحكام القانون الخاص المدني^{١٠٤}.

فهذه صور خمس للاستملاك المطلق والمؤقت أوردها المشروع^{١٠٥} وتتعلق الصورة الأولى والثانية منها بالاستملاك المطلق، بينما تتعلق الصور الثلاث الأخرى بالاستملاك المؤقت.

ثم أورد المشروع إجراءات الاستملاك وكيفية تقدير التعويض والمعارضة في ذلك واستئناف القرار الصادر أمام المحكمة المختصة بما لا يخرج عن إطار القواعد العامة المرعية وكما ذكرتها آنفا.

رابعا : قرار الاستملاك المقترن بقرار وضع اليد^{١٠٦}: وأضاف المشروع انه إذا اقتنع مجلس الوزراء بان هناك أسبابا تدعو المستملك لان يضع يده على الأرض في الحال، فيصدر مجلس الوزراء قرارا بذلك دون التقيد بإجراءات الاستملاك المنصوص عليها في هذا القانون، وهذا باستثناء ما تطلبه المشروع في المواد ١٤٨-١٤٩-١٥٠ من شروط تتعلق بعرض الأمر على مجلس الوزراء وتحديد العقار المزمع نزع ملكيته ومقدار التعويض الأولي وإعلان كل ذلك كما تقدم. وفي هذه الحالة التي تتطلب وضع اليد على الأرض حالا أوجب المشروع على رئيس سلطة الأراضي تكليف لجنة للقيام بإثبات حالة الأرض لتقدير التعويض الواجب إيداعه نظير حرمان المالك من الانتفاع بعقاره وللاستئناس بهذا الكشف عند تقدير قيمة التعويض النهائي، تقترب هذه الصورة في فلسطين من نظام الاستيلاء المؤقت المعروف في بعض الأنظمة المقارنة.

^{١٠٤} - وانظر المادة ٩٤٤ من مشروع القانون المدني الفلسطيني ومذكرته الإيضاحية.

^{١٠٥} - المادة ١٤٧ منه.

^{١٠٦} - المادة ١٦٧ من ذات المشروع المتوافقة مع الفقرة الأولى من المادة السابعة من القانون رقم

٢٤ لسنة ١٩٤٣.

الخلاصة والتوصيات

عرضنا في مقدمة البحث موضوعه وأهميته ونطاقه وطبيعته والمستفيدين منه، وفي المبحث الأول بينا تعريف الاستملاك وطبيعته وأساسه من القانون وتطوره التاريخي في فلسطين.

وفي المبحث الثاني بينا شروط الاستملاك كما استقرت فقها وقضاء وقانونا وفي فلسطين، كما تحدثنا عن إجراءاته.

وفي المبحث الثالث بينا توجهات واضعي مشروع قانون الأراضي الفلسطيني بشأن الاستملاك المطلق والمؤقت، ووقفنا على أحكام الاستيلاء المؤقت بموجب أحكام القانون المصري للمقارنة

وبينت هذه الدراسة أن المشرع الوطني يحرص على حقوق الأفراد بمناسبة الاستملاك من خلال الضمانات الكثيرة التي يمنحها لهم وذلك تحقيقاً للعدالة، بينما تذهب سلطات الاحتلال وما في حكمها من انتداب إلى تسخير هذه الوسيلة لتحقيق أهدافها غير المشروعة قطعاً.

وتأكد لنا أنه في كل الأحوال لا يمكن فصل القانون عن البيئة التي يعيش فيها، وأن القانون ليس هو ما ورد في النصوص فحسب بل إن الأكثر أهمية من ذلك هو كيف طبقت هذه النصوص ومن هو القائم على التطبيق.

وبينت الدراسة أن أبرز ضمانات الأفراد حيال الاستملاك ما يأتي :

١. إن الوطن والمواطن المستقلين هما البيئة الحاضنة لكافة حقوق الأفراد وحياتهم.

٢. إن الالتزام بمبدأ المشروعية وسيادة القانون فيه حفظ للحقوق وتكريس للعدالة والمساواة.

٣. من الضرورة بمكان أن يعهد بقرارات الاستملاك إلى اللجان الكفء

والمشكلة بطريقة موضوعية من أصحاب الخبرة والتخصص تحقيقا للحيدة والنزاهة.

٤. أن تراعى العلانية والإشهار بمناسبة إجراءات الاستملاك.
٥. أن تتاح المعارضة في القرارات الصادرة بالاستملاك من خلال إجراءات قريبة وميسرة وبدون تكلفة أو جهد، وإن يكون للقضاء الكلمة الأخيرة في ذلك.
٦. أن تراعى الجوانب الإنسانية في هذا النشاط، بحيث لا تخلى العقارات المأهولة إلا بتوافر بديل مناسب وإن يتم دفع التعويض أو جزء مناسب منه سلفا لتأمين هذه الناحية الإنسانية.
٧. أن لا تعطى الإدارة سلطات تقديرية واسعة بمناسبة هذا النشاط والذي هو استثناء وعلى خلاف الأصل.
٨. أن يمكن المالك من استرداد عقاره إذا لم يستغل في المنفعة العامة خلال فترة معقولة من الزمن يحددها المشرع.
٩. أن تحدد مدة الاستيلاء المؤقت على العقار حتى يستطيع من أخلى هذا العقار أن ينظم نفسه طبقا لهذه المدة.
١٠. ثم إن نص القانون الأساسي المعدل لفلسطين لسنة ٢٠٠٣م بجواز الاستيلاء على المنقولات للمنفعة العامة فضلا عن العقارات^{١٠٧} يجب تقييده في الظروف العادية بوجود مبرر قوي يتعلق بأمن الوطن والمواطن وعلى غرار ما أخذ به المشرع المصري، وحتى تكون للملكية حرمة مع ما لذلك من آثار.

^{١٠٧} - نص الفقرة الثالثة من المادة (٢١) من القانون الأساسي المذكور.

وفي ضوء ما تقدم فإننا نوصي مشرّعنا الوطني:

١. الإسراع في إقرار القوانين بعد تطويرها وتوحيدها بين الضفة الغربية وقطاع غزة بما يشمل وضع القوانين والأنظمة المحدثّة لتنظيم الاستملاك.
٢. توحيد الأحكام القانونية للاستملاك والخلاص من الإرث التاريخي غير المحمود في هذه الناحية، فليس هناك من مبرر لأن يكون هناك قانون للاستملاك يخص إدارات الدولة جميعها وآخر يخص الهيئات المحلية فقط، حيث يكمن الفارق بينهما في الأهداف فقط، فالأول ينشد المصلحة القومية والثاني ينشد المصلحة المحلية، ويمكن تفريد الأحكام في نطاق هذا القانون تبعا لخصوصية الحالة وبذلك نقترّب أكثر من تحقيق العدالة والمساواة خاصة وأن قطاع غزة بأكمله هو في الواقع يشبه مدينة واحدة متعددة الأحياء، والصورة قريبة من ذلك في الضفة الغربية أيضا.
٣. تحديد السلطة التقديرية الواسعة للإدارة العامة بمناسبة الاستملاك، لأنه نظام يأتي على خلاف الأصل ولا يتوسع فيه، ويمكن للوائح التنفيذية لمشروع قانون الأراضي المذكور أن تغطي الدور المطلوب من هذه الناحية.
٤. دون الانتقاص من سلطات الإدارة المنصوص عليها قانونا أن يعهد بمتابعة وتنسيق نشاط الاستملاك من الناحية الفنية إلى لجان محلية في عواصم المحافظات لقربها من الواقع، على أن ترفع توصياتها إلى لجنة مركزية واحدة ينبثق عنها لجنتان فرعيتان أحدهما للضفة الغربية وأخرى لقطاع غزة ضمانا للعدالة والمساواة على مستوى الوطن، وأن يكرس مجلس الوزراء نشاطاته للمهام الإشرافية والرقابية فقط.
٥. ترسيخ مبدأ عودة العقارات لأصحابها الأصليين إذا لم يتم الاستملاك بعد الشروع فيه، أو إذا ألغي المشروع بعد فترة قصيرة من الزمن نسبيا وهذا منعا

للتعسف.

٦. إقرار إجراءات سريعة وقريبة وميسرة للمعارضة في الاستملاك، ولعل وجود قضاء إداري بهذا الخصوص (مجلس دولة على غرار مصر وفرنسا) يعتبر من الضرورات.
 ٧. عدم الشروع في الإخلاء حتى يتوفر البديل المناسب أو دفع التعويضات في الوقت المناسب.
 ٨. إن أحكام الاستملاك الواردة في مشروع قانون الأراضي قيد المداولة تحتاج لمزيد من المداولات والتنقيح في ضوء ما قدمت، ولتشمل أحكام الاستملاك الهيئات المحلية.
-
-

