



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

ورقة خلفية

جلسة طاولة مستديرة (9)

قانون المالكين والمستأجرين لسنة 1953:

القصور القائم والحلول المقترحة في مشروع القانون لسنة 2017

إعداد

د. محمود دودين¹

باحث قانوني

2017

¹ هذه الورقة تعبر عن وجهة نظر كاتبها ولا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر (ماس).

أولاً: السياق

تعاني تشريعات إيجار العقارات في الأراضي الفلسطينية المحتلة من قصور تشريعي وعلّة عدم التوحيد بين الضفة الغربية وقطاع غزة.² ففي الضفة الغربية، تخضع عقود إيجار العقارات لنظامين قانونيين مختلفين:³

1. فتطبق مجلة الأحكام العدلية على عقود إيجار العقارات بجميع تصنيفاتها وأغراضها الواقعة خارج حدود المجالس البلدية والمحلية، والعقارات غير التجارية وبيوت السكن الواقعة داخل حدود البلديات والمجالس المحلية (مثل الأراضي الزراعية) وعلى السنة العقديّة الأولى من عقود إيجار العقارات التجارية والسكنية الواقعة ضمن حدود البلديات والمجالس المحلية.⁴
2. في حين يُطبق قانون المالكين والمستأجرين رقم (62) لسنة 1953 على عقود إيجار العقارات التجارية والسكنية الواقعة ضمن حدود البلديات والمجالس المحلية بعد السنة العقديّة الأولى. بالإضافة لذلك، استقر اجتهاد المحاكم على إخضاع عقود إيجار العقارات كافة، باستثناء الزراعية منها، والواقعة داخل حدود الهيئات المحلية لقانون المالكين والمستأجرين على الرغم من عدم تحقق غرض التجارة أو السكن فيها (مثل عقود إيجار الجمعيات، النقابات، مكاتب المحامين، الأطباء، المهندسين...الخ).

الفروق الجوهرية بين النظامين:

- تنتهي العقود الخاضعة لمجلة الأحكام العدلية بانتهاء المدة المتفق عليها وقت التعاقد (لا امتداد بحكم القانون، لكن في حالات الضرورة القصوى قد يبقى المأجور تحت يد المستأجر بعد انتهاء المدة إلى حين زوال حالة الضرورة شريطة أن دفع مقابلها المستأجرة أجرة المثل؛ أي الأجرة السوقية لا الأجرة المتفق عليها؛ نظراً لانتهاء مفعول العقد)، في حين تمتد مدة العقد بحكم القانون بعد انتهاء المدة الاتفاقية في العقود الخاضعة لقانون المالكين والمستأجرين، بما في ذلك مقدار الأجرة، مع وجود إمكانية لزيادتها بموجب الأمر العسكري، لكن فقط حتى نهاية عام 1975. وما بعد ذلك، لا معادلة قانونية لاحتساب الزيادة، وحتى لو حصلت زيادة بحكم الاتفاق، فإن مبلغ هذه الزيادة يمكن مراجعته من قبل المحكمة المختصة، فإن وجدته مبالغاً فيه تبطله جرياً على افتراض أن اشتراطه في العقد ينم عن نية المؤجر في الضغط على المستأجر لإخلاء المأجور، والتحايل على أحكام الامتداد القانوني للعقد.
- في العقود الخاضعة للمجلة يبقى هامش المتعاقدين في اختيار شروط وبنود العقد أوسع منها في العقود الخاضعة لقانون المالكين والمستأجرين؛ كون معظم أحكام هذا الأخير من القواعد الأمرة التي لا يجوز الاتفاق على مخالفتها.
- حالات فسخ العقد في المجلة أوسع منها في قانون المالكين والمستأجرين؛ إذ لا يمكن إخلاء المستأجر في ظل هذا القانون إلا إذا تحققت حالة من الحالات المنصوص عليها حصراً في المادة (4) منه.

² في قطاع غزة، يُطبق على إيجار المساكن الواقعة ضمن حدود البلديات ومراكز المدن قانون تقييد إيجارات (دور السكن) رقم 44 لسنة 1940 وتعديلاته. ويطبق قانون تقييد إيجارات العقارات التجارية رقم (6) لسنة 1941 وتعديلاته على عقود إيجار العقارات التجارية داخل حدود البلديات والمجالس المحلية. ويتمتع المستأجر وفقاً لذلك بالحماية القانونية استناداً لفكرة الامتداد القانوني لعقد الإيجار، بحيث يتمتع على المؤجر طلب إخلائه من المأجور بعد انقضاء مدة العقد إلا في الأحوال المبينة في المادة (4) من هذا القانون، والتي تتشابه مع حالات الإخلاء الواردة في المادة (4) من قانون المالكين والمستأجرين لسنة 1953 وتعديلاته الساري في الضفة الغربية. في حين يُطبق القانون المدني الصادر عن الحكومة المقالة رقم (4) لسنة 2012 على العقارات والمنقولات التي لا يشملها نطاق القانون رقم 44 لسنة 1940 المذكور، وبشكل خاص الباب الثاني من هذا القانون، والذي يُخضع العقد لمبدأ حرية التعاقد، بحيث ينتهي العقد بانتهاء مدته من حيث الأصل.² ويقرر قانون تقييد إيجارات دور السكن المذكور مبدأ الامتداد القانوني للعقد، كما الحال في قانون المالكين والمستأجرين الساري في الضفة الغربية، بحيث يتمتع على المؤجر إخلاء المستأجر، أو أرملة أو أفراد أسرته الذين كانوا يقيمون معه في المسكن وقت وفاته، إلا في الحالات المحددة في المادة (8) من القانون، والتي تشابه الحالات المحصورة في المادة (4) من قانون المالكين والمستأجرين لسنة 1953. وكان القانون ينص على تشكيل محاكم خاصة للنظر في نزاعات الإيجارات، وتقدير الأجرة وتحديد بدل الإيجار القياسي (الأصلي)، ويحظر زيادة الأجرة إلا بناء على تحسينات أو تغييرات أجراها المؤجر على المسكن، وبما لا يزيد على 15% سنوياً من قيمة المصروفات، وحال الاتفاق بين المتعاقدين على زيادة الأجرة بعد سريان القانون، لا يُلزم المستأجر بدفعها إذا كانت غير معقولة، وتخل بمبدأ الحماية للمستأجر.

³ للمزيد راجع، محمود دودين، الإطار القانوني للمساكن في فلسطين المحتلة: دراسة تحليلية، معهد ماس، رام الله، 2014.

⁴ يُصَدّ بالسنة العقديّة الأولى المدة الاتفاقية للعقد بصرف النظر عن مقدارها؛ فقد تحدد بأشهر أو بسنة أو أكثر. وخلال هذه المدة يحق للمؤجر طلب فسخ العقد، عند اخلال المستأجر بشروط العقد، فتخضع عندها الدعوى لمجلة الأحكام العدلية، وتخصن بها المحكمة، وفقاً لقواعد الاختصاص القيمي (صلح أو بداية). وعند انقضاء مدة الإجارة المتفق عليها، تمتد هذه المدة بحكم القانون، وهنا يسري مفعول قانون المالكين والمستأجرين.

- في العقود الخاضعة للمجلة، يلزم تسجيل عقد الإيجار الواقع على عقار خاضع للتسوية إذا زادت مدته على سنة واحدة وفقاً للأمر العسكري رقم (232) لسنة 1968، في المقابل، لا يشترط التسجيل، بصرف النظر عن مدة العقد، في ظل قانون المالكين والمستأجرين.

ثانياً: المشكلات الناتجة عن تطبيق قانون المالكين والمستأجرين رقم (62) لسنة 1953

1. نطاق التطبيق من حيث المكان: صحيح أن القانون ينص على اقتصار تطبيقه على العقارات التجارية وبيوت السكن الواقعة داخل حدود البلديات والمجالس المحلية؛ إلا إن الواقع يشير إلى أن غالبية عقود الإيجار الحاصلة في البلاد تبقى خاضعة لأحكام هذا القانون لسببين: الأول، بندر وجود منطقة جغرافية خاضعة لسيادة السلطة الفلسطينية تخلو من مجلس هيئة محلية وفق مفهومه الوارد في قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997 [مجلس الهيئة المحلية ويشمل مجلس البلدية أو المجلس المحلي أو المجلس القروي أو اللجنة الإدارية أو لجنة التطوير أو أي مجلس آخر يشكل وفقاً لأحكام هذا القانون...]. والثاني، توجه القضاء إلى مد هذا النطاق إلى عقود أخرى كما سبقت الإشارة. ما يعني عملياً انحسار تطبيق المجلة على عقود إيجار الأراضي الزراعية دون سواها (بالإضافة للمنقولات).
2. مد مدة العقد الاتفاقيّة بحكم القانون إلى أجل غير مسمى، وإلى أفراد أسرته القاطنين معه وقت وفاته، وورثته في حالة العقار التجاري، طالما لم يخل المستأجر بأحكام المادة (4) من القانون، بما في ذلك شروط العقد الأصلي، مع تقرير أحقية المؤجر في طلب زيادة الأجرة بنسب معينة كما هو موضح في البند التالي.
3. بخصوص الأجرة، منح الأمر العسكري الإسرائيلي رقم (1271) لسنة 1989، والذي بدأ سريانه بتاريخ 1989/4/1، المؤجر حق طلب زيادة الأجرة عن العقود التي أبرمت قبل 1975/12/31، واستمرت إلى هذا التاريخ، بنسب معينة، تختلف باختلاف الغرض من العقد (تجاري، سكني، للمنفعة العامة)، وباختلاف الفئة العمرية للعقد.⁵ في الواقع، لم يعد لهذا الأمر العسكري حالياً جدوى بالنسبة للمؤجرين الذين قاموا بتأجير عقاراتهم ضمن الفترات التي عالجها هذا الأمر، ولم يمارسوا حقهم في طلب الزيادة في حينه، لمرور أكثر من خمسة عشر عاماً على سريانه؛ حيث بإمكان المستأجر رد مطالبة المؤجر بالزيادة، بعد مضي هذه المدة دون ممارسة المؤجر لحقه في طلب الزيادة، لمرور الزمن المانع من سماح الدعوى (التقادم) استناداً للمادة (1660) من المجلة.

في المقابل، لا يوجد أي تشريع ساري يمنح المؤجر حق زيادة الأجرة بالنسبة للعقود التي أبرمت بعد عام 1975، ما قد يدفع الباحثين إلى الاختلاف في أحقية المؤجر طلب الزيادة من عدمها، سيما في ظل نص المادة (4/3) من القانون،⁶ والفلسفة التي انطلق منها القانون ذاته، والتي تركز مبدأ الحماية القانونية للمستأجر، والتي تعتبر من النظام العام. فطالما أن هذه المادة قيدت انطباق شروط العقد، ومنها الأجرة، على الامتداد القانوني بالقدر الذي تسمح بذلك طبيعة العقد، فيمكن حمل هذا القيد بمعناه الحمائي للمستأجر، أو بدوره في تحقيق التوازن العقدي بين المتعاقدين، ولو بحد الأذى. وبمراجعة موقف القضاء الفلسطيني في ذلك، نجده قد استقر على احترام شرط الزيادة من حيث المبدأ، ويقرر صحة الشرط، ويلزم المستأجر بالوفاء به طالما كان عادلاً ومعقولاً، أما إذا كانت قيمة الزيادة مبالغ فيها فلا يعتد بها.

⁵ بنسبة 30% من الأجرة المسماء عن كل سنة إيجار أو جزء منها، للعقود المبرمة قبل 1955/1/1؛ و20% لكل سنة أو جزء منها عن الفترة 1955/1/2 إلى 1964/12/31؛ و10% عن الفترة 1965/1/1 إلى 1975/12/13، بالنسبة للعقار التجاري. وتكون نسبة الزيادة السنوية للعقار السكني نص الزيادة في التجارة (15%)، 10%، 5% للفترات المذكورة على التوالي) و75% من نسبة الزيادة في العقار التجاري عندما يكون العقار مؤجراً للمنفعة العامة (السلطة العامة أو الجمعيات غير الربحية). راجع المادة (3) من أمر رقم 1271 بشأن تعديل قانون المالكين والمستأجرين لسنة 1989.

⁶ تنص هذه الفقرة على أنه: 'إذا استمر مستأجر ما بحكم هذه المادة في شغل أي عقار بعد انتهاء عقد إيجاره فإن حكم العقد المذكور وشروطه تعتبر سارية على هذا الشغل بالقدر الذي يمكن انطباقها عليه، غير أنه إذا لم تكن طريقة دفع بدل الإيجار معينة في عقد الإيجار المذكور فيدفع بدل الإيجار شهرياً في نهاية كل شهر.'

وعلى الرغم من وجود سند قانوني بموجب المادة (5 مكرر د) من قانون المالكين والمستأجرين المعدل يخول رئيس الوزراء أن يقرر زيادة الأجرة، كليا أو جزئيا، وفقا لمقتضيات المصلحة العامة،⁷ إلا أنه لم تتم ممارسة هذه الصلاحية من قبل الحكومات الفلسطينية المتعاقبة حتى تاريخه، في الوقت الذي بات من الضروري عمله، في مراكز المدن على الأقل.

وعلى أية حال، لا نرى في الوضع القائم من عدالة للمؤجر؛ فالقوة الشرائية للعملة في انخفاض متواصل، وفي استمرار لزوم اقتصار حق المؤجر على استيفاء الأجرة المسماة في العقود القديمة دون ربطها بمبدأ معقول واضح للزيادة بنص القانون، كجدول غلاء المعيشة، أو مؤشر ارتفاع أسعار الإيجارات مثلا، وفي ظل بقاء التزام المؤجر بدفع ضريبة الأملاك والدخل وصيانة المأجور، إرهاب غير مبرر له، ما يدفع رجال الأعمال إلى العزوف عن الاستثمار في مجال الإيجارات، والتحول في اتجاه البناء لغايات البيع في الغالب؛ لما فيه من تجديد لدورة الاستثمار، وتنشيط رأس المال، وكون الإيجار يهدر القيمة العقارية كلما تقدم الزمن وبقي المأجور محل لعقد إيجار. ويصبح واقع الحال أكثر تعقيدا في ظل استقرار القضاء على مد الحماية القانونية للمستأجرين لكافة العقارات الواقعة في مراكز المدن وحدود البلديات والمجالس المحلية، باستثناء الزراعية منها؛ مثل مكاتب المحامين، والمهندسين، ومقار الشركات والجمعيات الخيرية، والمدارس والمستشفيات... الخ، كما سبقت الإشارة.

ثالثا: مدى استجابة مشروع قانون المالكين والمستأجرين لسنة 2017 للمشكلات الحالية

ملخص لأبرز الأحكام الجديدة

1. شمولية تطبيق القانون لعقود العقارات المؤجرة لأغراض السكن والتجارة والصناعة بغض النظر عن موقعها الجغرافي (خارج أو داخل حدود المجالس المحلية). هذا دون الحد من غلو التوجه القضائي القائم حاليا تجاه توسيع نطاق تطبيق القانون، كما سبقت الإشارة.
2. استثناء عقود معينة بشكل صريح من نطاق تطبيقه. في الواقع، لا قيمة عملية لهذه الاستثناءات كون معظمها مستثنى بموجب النظام القانوني السائد أصلا.
3. النص على التزامات المؤجر، لكن بطريقة غير موفقة (خلط وسهو عن تنظيم التزامات أساسية: الصيانة وأنواعها وأحكامها، ضمان التعرض، ضمان الاستحقاق، ضمان العيوب الخفية، وعدم الإحالة بشأن ذلك إلى أحكام القانون المدني).
4. النص على التزامات المستأجر بشكل صريح، لكن تبقى مسائل تفصيلية غير واضحة ولم تتم إحالتها لأحكام القانون المدني.
5. تقييد انتقال الحقوق في الإجارة بعد وفاة المستأجر ضمن المدة المتبقية لإكمال مدة العقد الاتفاقية (العدول عن مبدأ الامتداد القانوني لأفراد الأسرة والورثة).
6. يتمسك المشروع بمبدأ الامتداد القانوني للعقد حال بقاء المستأجر على قيد الحياة، وتقييد إخلائه بحالات محددة تتشابه مع ما هو قائم حاليا، مع إدخال تحوير على بعضها (المادة 14).
7. وضع أحكام خاصة بإخلاء العقار لغايات "التغيير والتعديل والتعمير الجوهري"، لكن تبقى حالة من عدم الوضوح بين مفهوم البناء الأيل للسقوط وفكرة التعمير والتعديل في البناء أو البناء الجديد (المادة 15).
8. إسباغ صفة الاستعجال على دعاوى الإخلاء، لكن تقييد المدة بسنة من تاريخ تسجيل الدعوى، وليس تبليغ لاثبتها، يبقى محل نظر، ففي كثير من الأحيان يتم تأخير البت في الدعاوى لأسباب إجرائية مثل التبليغ ونحوه.
9. عدم التفريق في نسبة الزيادة على الأجرة بين الغرض من العقد (تجاري، سكني، صناعي) وتوقف الزيادة حتى نهاية عام 1994. وعلى الرغم من كون كل العقود النافذة مبرمة وفق القوانين السارية حاليا (المجلة وقانون المالكين والمستأجرين) فإن

⁷ مضافة بموجب الأمر العسكري 1271 لسنة 1989، تنص هذه المادة على أنه: "يحق لرئيس الإدارة المدنية، لغاية مصلحة الجمهور، أن يأمر بتخفيض بدل الإيجار أو زيادته لكل المستأجرين أو لقسم منهم". بالنظر إلى المسألة محل البحث (زيادة الأجرة وتخفيضها) نرى أن صلاحية التقرير بشأنها انتقلت من رئيس الإدارة المدنية إلى مجلس الوزراء وفقا لطبيعة النظام السياسي الفلسطيني. فتكون الآلية بقرار يصدر عن مجلس الوزراء مصادقا عليه من رئيسه؛ وذلك لعدم وجود وزارة متخصصة بشأن إدارة شؤون العقارات، ما يعني اختصاص مجلس الوزراء بها وفقا للقانون الأساسي.

المشروع لا يميز بين العقود الخاضعة للمجلة وتلك الخاضعة لقانون المالكين والمستأجرين، فكان يلزم قصر الزيادة على العقود المبرمة وفق هذا الأخير دون المجلة بنص صريح، سيما وأن المشروع لا يميز بين العقود من حيث النطاق الجغرافي. نسب الزيادة محل نظر، لا تختلف كثيرا من حيث جدواها الاقتصادية للمؤجر عن النسب المحددة بالأمر العسكري لسنة 1989، كما لا يوجد نص بشأن حكم الاتفاق بين المؤجر والمستأجر على الزيادة بدءا من 1995/1/1 فصاعدا، بما في ذلك العقود المستقبلية.

10. لا توجد نصوص تلغي الامتداد القانوني لعقود الإيجار الحاصلة بعد سريان القانون على الأقل. وهذه مسألة لا تثر خلافا، كونها تخاطب المتعاقدين الذين لم يتعاقدا بعد، ما يستوجب تركها لمبدأ حرية التعاقد وسلطان الإرادة.
11. لا توضيح لعلاقة هذا القانون بالمجلة، وحيث تم الاستناد إلى هذه الأخيرة في الديباجة، وتم النص في المادة (22) على إلغاء كل ما يتعارض من هذا المشروع، فقد يفهم منه إلغاء أحكام إيجار العقارات في المجلة! وهذا، بالتأكيد، أمر مستحيل الحدوث.
12. هناك عديد من المواد بحاجة إلى إعادة نظر من الناحية الفنية، حيث يوجد تناقض بين بعض النصوص من جهة، وخلط في المفاهيم القانونية والقواعد العامة (مثلا: المواد 3-7). وهناك إشكالات قانونية لم تتم الإجابة عليها أفرزتها التطبيقات العملية.

الخلاصة

بناء على ما سبق، لم يحدث المشروع تحولا جوهريا في التنظيم القانوني لعقود الإيجار، ونرى أن حل أزمة المساكن بقيت، إلى حد كبير، على حساب الملاك والمؤجرين، دون تقرير دور واضح وإيجابي للدولة بالخصوص، وإلى حد ما دون إقامة حالة من التوازن الاقتصادي للعقد بين المؤجر والمستأجر. فإلى أي حد سيسهم المشروع، حال صدوره على هذا النحو، في معالجة التشوه والخلل البنوي في سوق العقارات (بيع وإيجار)؟

إذا اعتبرنا أن زيادة الأجرة حتى عام 1994، والنص على الاستثناءات الواردة على نطاق تطبيق القانون، وإتاحة المجال للملاك بإضافة طوابق أو إضافات على ما هو قائم من بناء وقت إبرام عقد الإيجار عليه، من أبرز ما جاء به المشروع من ناحية الجدوى الاقتصادية لسوق الإيجار، فإن هذه المسائل لا تعتبر إضافة نوعية جديدة، إذ يمكن ممارستها في ظل القانون الحالي. فكما سبق القول، تمنح المادة (5 مكرر د) السارية منذ 1989/4/1، مجلس الوزراء سلطة زيادة وتخفيض الأجرة، من خلال إصدار نظام. وبخصوص الاستثناءات المذكورة، فمنها ما هو منظم حاليا بقانون خاص (مثل المجلة، وقانون المالكين والمستأجرين للعقارات الوقفية لسنة 1964)، ومنها ما لا توجد بشأنه نزاعات جدية مثل تأجير الغرف الفندقية، والصالات والمسارح ودور السينما.

وأخيرا، ليس في قانون المالكين والمستأجرين الحالي ما يمنع أو يقيد المالك من البناء في العقار المأجور، طالما هو لا يطلب إخلاء المستأجر، وطالما لا تشكل أعمال البناء معارضة حقيقية ومادية لانتفاع المستأجر في المأجور.

أسئلة النقاش:

1. هل يحقق مشروع القانون الجديد مبدأ العدالة والسلم الأهلي؟
2. هل يحقق مشروع القانون الجديد تشجيع الاستثمارات في قطاع البناء؟
3. هل سيقود مشروع القانون الجديد إلى زيادة المرونة (زيادة الخيارات) أمام ذوي الدخل المحدود والفقراء وتحسين نوعية الحياة أيضاً؟