

محو آثار الإصلاح الزراعي والإزدراء الاجتماعي للمستأجرين الزراعيين

"إنتاج القانون وأشكال مقاومته"

إعداد: صقر النور
تحرير وتقديم: ريم سعد

الذاكرة
والمعرفة
للدراسات



محو آثار الإصلاح الزراعي والإزدراء الاجتماعي للمستأجرين الزراعيين " إنتاج القانون وأشكال مقاومته "

إعداد: صقر النور
تحرير وتقديم: ريم سعد
الناشر: شركة الذاكرة والمعرفة للدراسات
www.mksegypt.org



يشكر الباحث الدكتورة ريم سعد على مراجعة الورقة
وعلى ملاحظاتها القيمة التي أثرت الورقة، كما
يشكر فريق عمل مركز الذاكرة والمعرفة للدراسات
على توفير الوثائق القانونية التي استعان بها
الباحث في دراسته. بالطبع، يتحمل الباحث وحده
المسئولية الكاملة لمحتوي الورقة.

”عندما يموت العالم القديم ولم يولد الجديد يظهر في الظلمة بينهما أشباح الوحوش“

أنطونيو جرامشي



المحتويات

٥	١ « نبذة عن المشاركين في التقرير
٦	٢ « تقديم المحررة
١٠	٣ « المقدمة
١١	٤ « الإصلاح الزراعي: كيف بدأ وإلى ما انتهى؟
١٢	أ « تاريخ موجز للإصلاح الزراعي والإصلاح الزراعي المضاد
١٩	ب « لماذا يعد قانون ٩٦ لسنة ١٩٩٢ هاتماً وفاصلاً ؟
٢٣	٥ « القانون والصراع السياسي والاجتماعي والقضائي
٢٤	أ « كيف تمت صناعة القانون وتمريه: السياق السياسي والنقاش الصحفي
٢٨	ب « الصراع على الأرض بعد إقرار القانون
٣١	ج « الصراع القضائي بعد إقرار القانون
٣٧	٦ « الخاتمة
٣٨	٧ « الملحقات

١ « نبذة عن المشاركين في التقرير:

صقر النور:

باحث زائر بمركز دراسات الشرق الأوسط للعلوم السياسية بجامعة برلين الحرة، وبرنامج حوار الباحثين لمؤسسة روزا لوكسمبورغ بألمانيا (IRGAC). في عام ٢٠١٣، حصل على درجة الدكتوراة في علم الاجتماع من جامعة باريس-نانتير بفرنسا. عمل سابقا بكل من: جامعة جنوب الوادي بمصر والجامعة الأمريكية ببيروت ومدرسة الدراسات العليا للعلوم الاجتماعية بفرنسا. تشتمل اهتماماته البحثية على: الفقر والتهميش، والنفاذ إلى الموارد، والانتفاضات وحركات الفلاحين، الإيكولوجيا السياسية والمياه، والسيادة الغذائية. يكتب بشكل شبه دوري للصحافة في مواقع المنصة الصحفية ومدى مصر. في عام ٢٠٢٠ كان أحد مؤسسي شبكة شمال افريقيا والشرق الأوسط للانتقال العادل (RÉSEAU TANMO). نشر في عام ٢٠٢٢ مع المعهد العابر للقوميات (TNI) وشبكة السيادة الغذائية لشمال افريقيا كتيب بعنوان: «نحو انتقال عادل في القطاع الزراعي بشمال افريقيا». وصدر له بالمشاركة مع محمد رمضان كتاب «عيش مرحج: الاقتصاد السياسي للسيادة الغذائية في مصر»، عن دار صفصافة بالقاهرة، ٢٠٢١.

ريم سعد:

باحثة متخصصة في الأنثروبولوجيا الاجتماعية مقيمة بالقاهرة، ولها كتابات أكاديمية في مجالات الزراعة وتحولات المجتمع الريفي، كما أنها منخرطة في المجال العام في سياقات متنوعة كمناهضة عقوبة الإعدام ومشجعة لسبل التعلم غير المؤسسي. عملت سابقاً بالجامعة الأمريكية بالقاهرة كأستاذة مساعدة للأنثروبولوجيا الاجتماعية وقبلها كمديرة لمركز دراسات الشرق الأوسط وقبلها كأستاذة مشاركة للبحوث في مركز البحوث الاجتماعية.

في الرابع و العشرين من يونيو ١٩٩٢، أصدر مجلس الشعب المصري قانون ١٩٩٢\٩٦ بتعديل بعض أحكام قانون ١٩٥٢\١٧٨. الأخير هو قانون الإصلاح الزراعي الأول أما تعديلاته فعرفت رسميًا بقانون تنظيم العلاقة بين المالك والمستأجر في الأراضي الزراعية، وعرفت لدى الفلاحين بقانون طرد المستأجرين. أعطى القانون الجديد مهلة خمس سنوات انقضت في الأول من أكتوبر ١٩٩٧ وهو اليوم الذي فقدت فيه نحو مليون عائلة أراض كانوا حتى صدور القانون يتمتعون فيها بحيازة آمنة. الغالبية الساحقة منهم كانوا من صغار المزارعين الفقراء، وبفقدان الأرض فقدوا مصدرًا رئيسيًا لرزقهم ولأمانهم الغذائي أيضًا.

مرّ أكثر من ثلاثين عامًا على صدور القانون الذي يعد من أخطر القوانين التي صدرت في عهد مبارك وأكثرها تأثيرًا على قطاع واسع من الشعب المصري. كان لهذا القانون آثارًا وخيمة بعيدة المدى نشعر بوطأتها الآن وإن كان العديد منا لا يدرك علاقتها بهذا القانون الكارثي المسؤول بشكل كبير عن تفاقم مشكلة الفقر الريفي والبطالة وأزمة الغذاء؛ حيث كانت الغالبية العظمى من المستأجرين تعتمد على الأرض لضمان أمنها الغذائي ومع تغيير الوضع أصبحت سوق الإيجارات مفتوحة وارتفع الإيجار بشكل باهظ علاوة على أن التعاقد ليس قانونيًا أو مسجلًا، بل أصبح النمط السائد هو التأجير لفترة قصيرة تصل إلى موسم زراعي واحد. نتج عن ذلك ابتعاد المستأجرين عن زراعة المحاصيل الغذائية الرئيسية واتجاههم إلى المحاصيل النقدية التجارية بهدف بيعها لتسديد قيمة الإيجار الباهظة، هذا إضافة إلى النتائج البيئية الوخيمة، والإضرار بحالة الأراضي الزراعية جراء الاستخدام المفرط للأسمدة الكيماوية بهدف الحصول على محصول أكبر، والإحجام عن استخدام الأسمدة البلدية المفيدة للتربة والتي لا يظهر أثرها إلا على المدى الطويل.

كان تنظيم العلاقة بين المالك والمستأجر جزءاً من قانون الإصلاح الزراعي الأول الذي صدر في ٩ سبتمبر ١٩٥٢، والذي لم تقتصر أهميته على إعادة توزيع الأراضي المنزوع ملكيتها خارج الحد الأقصى المنصوص عليه فقط، ولكن الجانب الأهم والأكبر أثرًا من القانون كان ما يتعلق بتنظيم العلاقات الإيجارية.

ومع الوقت، تزايد تذمر الملاك من هذا الوضع حيث لم يكن باستطاعتهم مثلاً بيع أرضهم المحملة بمستأجرين دائمين بسعر السوق، أو تأجيرها للغير بشكل غير رسمي وبسعر أعلى كما كان يفعل ملاك آخرون ممن كانت أراضيهم غير مأهولة «بالمستأجرين الدائمين». لم تناقش المشكلة بأية جدية وكانت القوى السياسية في مجملها غير رافضة للقانون فيما عدا حزب التجمع واتحاد الفلاحين (تحت التأسيس آنذاك).

لكن اعتراضاتهم ذهبت أدراج الرياح رغم أن موقف حزب التجمع لم ينكر وجود إشكالية خاصة بالوضع القائم وقدم اقتراحات جدية للتعامل معها كان أهمها اقتراح انشاء صندوق لإقراض المستأجرين بغرض شراء الأراضي من الملاك بسعر السوق ثم تقسيط السعر على فترة طويلة.

تزامن صدور القانون مع فترة ما يعرف بسياسيات التحرير الاقتصادي و التكيف الهيكلي تحت توجيه و ضغوط صندوق النقد الدولي، ورغم أن إلغاء قانون الإيجارات و «تحرير» سوق الأراضي الزراعية تماشى تمامًا مع هذه السياسات إلا أن القانون لم يصدر بدافع ضغوط خارجية بل بمصالح داخلية لملاك أراض أرادوا استعادتها. يذكر أن القانون صدر عن مجلس شعب امتلأ بالملاك ولم يكن به مستأجر واحد. ويذكر أيضًا أن القانون صدر دون أي دراسات ودون حتى وجود قاعدة بيانات عن حجم المتضررين، ناهيك عن الأخذ في الاعتبار أية وسائل لتلافي الأضرار الوخيمة التي طالتهم. عوضًا عن ذلك، تم توظيف الصحف الحكومية لممارسة الضغط الجماعي، كما تم توظيف الشريعة الإسلامية حيث دُعي مفتي الجمهورية وشيخ الأزهر لجلسة مجلس الشعب التي تمت فيها مناقشة القانون وأعلن فتحي سرور أن المفتي وشيخ الأزهر قررا أن قانون الإصلاح الزراعي كان باطلاً شرعًا لأن عقود الإيجار كانت غير محددة المدة.

ومن الجدير بالذكر أن نفس المبدأ القانوني القاضي باحترام حق الملكية، ونفس الاهتمام الاقتصادي بـ «تحرير السوق» ونفس المبدأ الشرعي القاضي ببطلان العقد غير محدد المدة، جميعها تنطبق بحذافيرها على الوضع الخاص بالعلاقة الإيجارية للمساكن في المدن الكبرى، حيث يشغل هذه المساكن مستأجرون دائمون يدفعون أجورًا ضئيلة وثابتة. إلا أن الدولة لم تستبح سكان المدن كما فعلت مع مزارعي الريف لسببين رئيسيين، الأول هو أن مستأجري ومالكي المساكن لا يقفان على طرفي النقيض من حيث الوضع الطبقي، كما هو الحال في الأراضي الزراعية، حيث أن عددًا كبيرًا من أبناء الطبقة الوسطى والأثرياء يستفيدون من ثبات إيجار المساكن في المدن على عكس الوضع في حالة الأراضي الزراعية. أما السبب الثاني فيتضمن اختلاف طبيعة النشاط الاحتجاجي بين الريف والحضر، حيث أنه من السهل على الحكومة السيطرة على احتجاجات بعض القرى هنا أو هناك لكنها تعمل ألف حساب لاحتمالات خروج سكان المدن إلى الشوارع.

هكذا، وبضربة واحدة تم إفقار وتهميش ما يقرب من ١٠٪ من سكان مصر عن طريق آليات احترفها نظام مبارك واستخدمها بنفس الطريقة في جهات أخرى عديدة.

محو آثار الإصلاح الزراعي والإزدراء الاجتماعي

للمستأجرين الزراعيين

"إنتاج القانون وأشكال مقاومته"

رغم أهمية القانون رقم ٩٦ وآثاره العميقة بعيدة المدى على قطاع واسع من الشعب المصري، إلا أن الاهتمام به لم يستمر بعد حالة الترقب والاحتقان خلال المرحلة الانتقالية منذ صدور القانون والتي وصلت إلى ذروتها مع عملية إخلاء المستأجرين بنهاية المهلة في أكتوبر ١٩٩٧. فبعد مرور لحظة الأزمة خرج الموضوع من دائرة النقاش العام وترك المستأجرون المطرودون بمفردهم ليوأجلهم مصيرهم. وهنا تأتي أهمية هذا التقرير الذي يتناول كافة الجوانب المتعلقة بالقانون ويوضح ارتباط عملية صدوره وتطبيقه بالسياق السياسي السائد في فترة التحول النيوليبرالي، حيث تداخلت الاختيارات الاقتصادية للسلطة مع المصالح السياسية والطبقية لشريحة اجتماعية صغيرة عددًا ولكنها واسعة التأثير.

يضم التقرير قسمين رئيسيين، يركز القسم الأول على قانون ٩٦ بصفته الحلقة الأخيرة من قصة الإصلاح الزراعي منذ بدايته في ١٩٥٢، كما يتناول مضمون القانون وأهميته. أما القسم الثاني فيتناول الصراع حول القانون وتبعاته في ثلاثة مجالات: الجدل السياسي خلال عملية إصدار القانون، والصراع على الأرض بعد إقرار القانون، وأخيرًا الصراع القضائي بعد إقرار القانون. تتكامل هذه الأجزاء لتشكل صورة تفصيلية وشاملة لمضمون القانون وسياقاته وتبعاته المختلفة، كما أنها أيضًا تعكس في مجملها فكرة مركزية في التقرير والتي يلخصها مفهوم «الازدراء الاجتماعي» الذي اختار الباحث أن يختتم به التقرير. يرى الباحث أن هذا المفهوم يساعدنا في فهم العلاقة بين أجهزة الدولة والمستأجرين، وفي تفسير أداء السلطة خلال مراحل إصدار القانون وتطبيقه، كما يؤكد الباحث على أن المقصود بالازدراء الاجتماعي هنا لا يقتصر على الازدراء الظاهري المتمثل في النظرة الدونية للفلاحين، لكنه يشمل بقدر أكبر أشكال قد تكون أقل وضوحًا وإنما أعمق تأثيرًا تتمثل في إقصائهم التام وعدم أخذهم في الاعتبار واستبعادهم حتى من سردية تاريخ الحركة الاجتماعية المصرية.

يقدم القسم الأول خلفية تاريخية ضرورية منذ صدور قانون الإصلاح الزراعي الأول بعد نحو ستة أسابيع فقط من تولي الضباط الأحرار الحكم وحتى صدور قانون ٩٦. ومن أهم ما ورد في هذا الجزء هو الاشتباك مع الآراء السياسية والأكاديمية التي انتقدت قوانين الإصلاح الزراعي بدعوى أنها لم تكن جذرية بما يكفي ولم يستفد منها سوى نسبة قليلة من الفلاحين؛ إذ يعارض صقر النور هذا الرأي الذي يقصر تحليله على نسبة الأرض التي صودرت ونسبة المنتفعين من إعادة توزيعها ولا يأخذ في الحسبان الشق الأهم من قوانين الإصلاح الزراعي والمتعلق بتنظيم العلاقة الإيجارية وتحديد قيمتها بسبعة أمثال الضريبة ومنع طرد المستأجرين، فيرى الباحث أن إعادة تعريف مفهوم الحيازة لتشمل المستأجرين قد مثل «ثورة حقيقية في مفهوم الملكية». هذا بالطبع فضلًا عن التأثير الواسع لتنظيم العلاقات الإيجارية التي كانت تمثل في ذلك الوقت ٦٠٪ من حجم استغلال الأراضي. وبالنظر إلى ذلك يصبح واضحًا لماذا يعد قانون ٩٦ انقلابًا على مكتسبات رُسخت على مدى طويل ولماذا شاع مصطلح «الإصلاح الزراعي المضاد» في الأدبيات التي تناولته بالبحث.

يتناول القسم الثاني من التقرير أشكال الصراع التي صاحبت إصدار القانون وتطبيقه من خلال التركيز على ثلاث مجالات هي النقاش السياسي في المجال العام والصراع الاجتماعي على الأرض والصراع في ساحات القضاء. ورغم بديهية القول بأن عملية إصدار التشريعات والقوانين لا تحدث في فراغ ولا في مجال مستقل، إلا أننا بحاجة دائمة إلى التذكير بهذا الأمر. ومن هنا تأتي أهمية هذا الجزء الذي يشرح كيف لعبت علاقات القوة دورها من أجل إصدار القانون وبهذا الشكل. كما أننا سنتعرف على الآليات التي استُخدمت، وتقسيم الأدوار بين الفاعلين المختلفين من جانب السلطة السياسية والمتحالفين معها من أصحاب المصالح الاقتصادية، كما سنتعرف على أشكال المقاومة من جانب الفلاحين المضارين. وإلى جانب أهمية هذا الأمر بالنسبة لدراسة هذا القانون فإنه مهم أيضًا لكونه توثيق لطبيعة الممارسة السياسية في عهد مبارك. وقد ظهر بشكل جلي دور علاقات القوى غير المتكافئة في مجال النقاش السياسي العام خاصة في عملية التمهيد التي سبقت إصدار القانون، إذ تم توظيف الصحف الحكومية لممارسة الضغط الجماعي عن طريق رسم صور نمطية كاريكاتورية للملاك والمستأجرين لخدمة موقف الملاك. فتم تصوير الفلاحين ككسالى يسهرون للصباح لمشاهدة أفلام الفيديو ويهجرون الأراضي كي يسافروا إلى الخارج ليقتنوا سلعة استهلاكية أكثر، واستخدمت تلك الصورة كدليل للظلم الواقع على كبار الملاك. وعلى النقيض، مثل كبار الملاك في صورة أبناء الطبقة الوسطى المعوزين، ولكن باحترام و الذين لا حيلة لهم إزاء الاضطهاد الذي يتعرضون له من قبل طغاة عديمي الرحمة. وكانت عملية تكوين هذه الصورة وإبرازها كحقيقة إحدى أدوات الضغط التي استخدمها الملاك لتغيير القانون. كما يتطرق صقر النور أيضًا إلى دور مجلس الشعب والذي انحاز بشكل كامل لجانب الملاك على حساب المستأجرين الذين لم يكن لهم أي تمثيل في المجلس، كما تناول أيضًا كيف تم توظيف الشريعة الإسلامية لتمرير القانون حيث استند تقرير اللجنة المشتركة من لجنة الزراعة والري ومكتب لجنة الشئون الدستورية والقانونية إلى فتوى مفتي الجمهورية بأن عقود الإيجارات الزراعية لا بد أن تكون محددة المدة.

ويعتبر النقاش الخاص بالصراع الميداني على الأرض من أهم أجزاء التقرير حيث يوثق لأشكال المقاومة الفلاحية التي شهدتها الفترة الانتقالية والفترة بعد تطبيق القانون. وقد واجهت السلطة هذه الاحتجاجات بعنف شديد وشهدت أنحاء الريف المصري سقوط العديد من الضحايا كما اعتقل عدد كبير من الفلاحين. ويشير التقرير إلى تزامن هذه الحركة الاحتجاجية الفلاحية مع المواجهات ضد الجماعات التكفيرية وما صاحب ذلك من إحكام القبضة الأمنية على القرى والمدن في كافة المحافظات والإسكات العنيف لكل أشكال المعارضة. ويرى صقر النور أن حركة الاحتجاج الفلاحية هذه يمكن اعتبارها نواة للحركة الاجتماعية التي رافقت الثورة المصرية في ٢٠١١.

وأخيرًا يتعرض التقرير لدور القضاء في تثبيت دعائم القانون بعد صدوره، ويتناول هذا الجزء نقطتين أساسيتين أولهما أن لجوء المستأجرين إلى المسار القانوني يعد استكمالًا لنضالهم الميداني ضد القانون وقد بدأوا في رفع الدعاوى مباشرة بعد عملية الإخلاء واستعادة الملاك للأراضي، وثانيهما هو تناول التقرير بالتفصيل موقف المحكمة الدستورية الذي تماهى مع موقف السلطة مشيرًا إلى أن الدور السياسي للمحكمة الدستورية وتبنيها لسياسات الدول للخصخصة والتحول النيوليبرالي لم يتعلق فقط بالمستأجرين الزراعيين والفلاحين، بل كان مرافقًا لمسار التحول النيوليبرالي في كافة مراحله.

في ١٩٩٢ ومع حلول الذكرى الأربعين على قانون الإصلاح الزراعي الأول لعام ١٩٥٢، أقر مجلس الشعب القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٢ بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ بالإصلاح الزراعي، المعروف بقانون تنظيم العلاقة الإيجارية بين المالك والمستأجر أو قانون تحرير أسعار الإيجارات الزراعية، والذي رفع الإيجارات من ٧ إلى ٢٢ ضعف الضريبة العقارية على الأراضي خلال فترة انتقالية مدتها ٥ سنوات، بعدها منح ملاك الأراضي الحق في إخلائها من المستأجرين وإخضاع عقود الإيجار بعدها للقانون المدني، أي لقوى العرض والطلب في السوق الحرة. دق هذا القانون مسمارًا غائرًا في نعش «قانون الإصلاح الزراعي» المترهل، كما مثل القانون أيضًا ضربة موجعة جدًا للمستأجرين وأسرهم وأثار الكثير من الجدل والصراع الاجتماعي الذي لعب القضاء فيه دورًا محوريًا.

في مارس ١٩٩٨، أودع السيد يوسف حافظ مصطفى دعوى طالبًا الحكم بعدم دستورية نص الفقرة الأولى من المادة ٣٣ مكرر (ز) من القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٢ بتعديل أحكام قانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ بشأن الإصلاح الزراعي، والتي تشير إلى إنهاء كافة عقود الإيجار الزراعي بانتهاء السنة الزراعية ١٩٩٧/٩٦. بعد مرور عشر سنوات على الدعوى وإحدى عشر سنة على نفاذ القانون، حكمت المحكمة بتاريخ ١٣ يناير ٢٠٠٨ برفض الدعوى لأن النص لا يخالف نصوص الدستور كما سنشرح بالتفصيل لاحقًا. لكن حكم المحكمة الدستورية لم يمهله النقاشات حول قانون المالك والمستأجر. ففي ٦ أكتوبر ٢٠٢٠ أرسل رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة للإصلاح الزراعي خطابًا إلى مجلس الدولة بخصوص القيمة الإيجارية للأراضي التابعة للهيئة والتي تؤجرها للفلاحين وفق قوانين الإصلاح الزراعي لثورة يوليو يسأل إذا كانت ستستمر بقيمة ٧ أضعاف الضريبة أم ٢٢ ضعف أم سيتم تحريرها لتخضع للسوق مثل الأراضي المملوكة لأفراد خاصة. وجاء رد مجلس الدولة بتاريخ ٢٧ فبراير ٢٠٢١ بأن القيمة الإيجارية للأراضي الواقعة تحت إدارة الهيئة العامة للإصلاح الزراعي ينطبق عليها قانون المالك والمستأجر، وبذلك تقدر أجرتها بأجرة المثل وفقًا للقانون المدني والتي تحدد بقوى السوق والعرض والطلب. أثار قانون المالك والمستأجر إذاً الكثير من الجدل والنقاش والصراع لمدة يبدو أنها أطول من المتخيل فحتى الآن وبعد مرور ثلاثين عامًا لا يزال حاضراً في ساحات القضاء ولا تزال آثاره الاجتماعية والاقتصادية حاضرة في الريف المصري.

نحاول في هذه الدراسة العودة مجددًا إلى عمليات إنتاج القانون، والحاضنة الأيديولوجية والتطبيقية له، والجدل الذي أثير حوله وآثاره، وكيف لعب القضاء دورًا مركزيًا في تصفية أحد أهم مكاسب فقراء الفلاحين من ثورة يوليو إن لم يكن أهمها. تنقسم الدراسة إلى ثلاثة أقسام، في القسم الأول سنتناول الإصلاح الزراعي: كيف بدأ وإلى ما انتهى، وصولاً لإقرار قانون المالك والمستأجر. فيما سنتناول في القسم الثاني الجدل الاجتماعي والسياسي والقضائي حول القانون والذي دار في المجال العام سواء على صفحات الصحف أو في الشوارع. كما سنتناول في القسم الثالث دور المنظومة القضائية ورؤيتها وكيف أثرت في إنفاذ القانون.

٤ « الإِصلاح الزراعي: كيف بدأ وإلى ما انتهى؟



أ « تاريخ موجز للإصلاح الزراعي والإصلاح

الزراعي المضاد

يحتل الإصلاح الزراعي مكانة مركزية في قرارات وسياسات الحقبة الأولى لنظام يوليو؛ فقد أعلن عن القانون بعد ٤٥ يومًا من قيام تنظيم الضباط الأحرار بطرد الملك وتعيين حكومة جديدة.^١ كانت سلطة يوليو الوليدة تسعى عبر هذا القانون إلى تقليص سلطة طبقة كبار الملاك المرتبطين بالقصر والأحزاب الليبرالية البرجوازية من ناحية، ومن ناحية أخرى الحصول على بطانة شعبية من الفلاحين. فقد مثل الفلاحون الصغار والمستأجرون وعمال الزراعة في ذلك الوقت شريحة عريضة من المصريين الأكثر عددًا والأقل تنظيمًا والأشد بؤسًا، مما جعلهم فئات مناسبة لتكوين حاضنة شعبية للنظام الوليد.

رغم الأثر العميق الذي تركته قوانين الإصلاح الزراعي في الريف المصري والزراعة المصرية، إلا أنه استنادًا إلى مسألة إعادة التوزيع للأراضي، فقد يميل العديد من الباحثين إلى وصف القانون بعدم الجذرية. يوضح فتحي عبد الفتاح^٢ في كتابه «الناصرية وتجربة الثورة من أعلى المسألة الزراعية» على سبيل المثال، أن القانون لم يكن جذريًا حتى بمقاييس العصر الذي اتخذ فيه هذه الإجراءات؛ فقد دعمت الولايات المتحدة الأمريكية إصلاحًا شبيهًا في اليابان بعد الحرب العالمية الثانية، كما أن البنك الدولي قد وصف القانون بأنه ليبرالي وتوافقي. فقد أدى القانون إلى إعادة توزيع ١٣٪ من مساحة الأراضي، واستفاد من عمليات إعادة التوزيع ١٩٪ فقط من الفلاحين.

كما أقر القانون الأول للإصلاح الزراعي تعويضات الملاك؛ إذ تنص المادة الخامسة من القانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ على:

«يكون لمن استولت الحكومة على أرضه، وفقًا لأحكام هذا القانون، الحق في تعويض يعادل عشرة أمثال القيمة الإيجارية لهذه الأرض، مضافًا إليها قيمة المنشآت والآلات الثابتة وغير الثابتة والأشجار، وتقدر القيمة الإيجارية بسبعة أمثال الضريبة الأصلية المربوطة بها الأرض، فإذا لم تكن الأرض ربطت عليها هذه الضريبة في التقدير العام لضرائب الأطنان المعمول به منذ أول يناير سنة ١٩٤٩ لبوارها، أو ربطت بضريبة لا تجاوز فئتها جنيهاً واحدًا للفدان، يتم تقدير ثمنها بمعرفة اللجنة العليا لتقدير أثمان أراضي الدولة».

١. فتحي عبد الفتاح، الناصرية وتجربة الثورة من أعلى المسألة الزراعية. دار الفكر للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٨٧.

٢. فتحي عبد الفتاح، ١٩٨٧، مرجع سابق.

أي ان التعويض كان يعادل تقريبًا سبعين ضعفًا للضريبة العقارية، التي كانت تقدر في عام ١٩٤٩ بحوالي ثلاثة جنيهات سنويًا للفدان، بذلك يصل التعويض على الأرض قيمة تقارب ال ٢١٠ جنيهًا للفدان، وإذا أخذنا في الاعتبار أن ثمن الفدان كان يعادل نحو ٤٠٠ جنيهًا فإن التعويضات قد مثلت نصف قيمة الأرض تقريبًا.^٣ أيضًا تم إلزام الفلاحين الحاصلين على أراضي بدفع ثمن الأراضي، فوفقًا للمادة ١١ من القانون، ألزم الفلاحون المنتفعون من إعادة التوزيع بدفع ثمن الأرض بما يساوي مبلغ التعويضات التي قررته الحكومة لكبار الملاك، وبفائدة سنوية قدرها ٣٪ ويضاف إليها ١٥٪ نفقات توزيع، وأن يسدد ثمن الأرض بالتقسيط على مدار ثلاثين عامًا. وقد خفف التعديل الصادر عام ١٩٥٨ الفائدة من ٣٪ إلى ١,٥٪، ثم بعد ذلك صدر تعديل آخر عام ١٩٦١ عبر قانون ١٢٨ الذي قرر خفض المبلغ الذي لم يسدد إلى النصف، وخفض الفائدة السنوية إلى النصف أيضًا، وفي عام ١٩٦٤ عبر قانون ١٣٨ تم خفض المبلغ إلى الربع.^٤ ويوضح فتحي عبد الفتاح أيضًا، أنه في حالات إصلاحات زراعية في دول اشتراكية أخرى لم يحصل الملاك على تعويضات مقابل انتزاع الأراضي منهم وقد صدر في عام ١٩٦٤ قانون رقم ١٠٤ ألغى دفع التعويضات أي بعد ١٢ عام من القانون الأول.^٥

حدثت محاولات متتالية لتعميق آثار القانون، ففي عام ١٩٦١، تم إصدار قانون الإصلاح الزراعي الثاني (قانون ٢٧ لسنة ١٩٦١) والذي خفض سقف الملكية من ٣٠٠ إلى ١٠٠ فدان لكل أسرة. بعد ذلك خُفِّصَ سقف الملكية إلى ٥٠ فدان لكل أسرة عام ١٩٦٩، لكن وفقًا لعبد الفضيل فإن هذا التخفيض الأخير لم يطبق فعليًا. وبشكل عام، في إطار قوانين الإصلاح الزراعي المختلفة التي تم إقرارها وتنفيذها ما بين ١٩٥٢ و ١٩٧٠، أعيد توزيع مساحة إجمالية ٩٥٠٠٠٠ فدان انتقلت من يد إلى يد أخرى في هذه الفترة، أي نحو ١٥٪ من الأراضي المنزرعة آنذاك.^٦

رغم أن نسبة الأراضي المعاد توزيعها، والتي مثلت حوالي ١٥٪ من جملة الأراضي المنزرعة، قد تبدو محدودة إلا أنه أدى إلى تقليص الملكية الإقطاعية من خلال التحديد المطرد لسقوف الملكية الزراعية.^٧ كما أن مصادرة أملاك الأسرة الحاكمة وحل الأوقاف الأهلية وتوزيع الأقطان الموقوفة على المستحقين قلص من نفوذ هذه الفئة، و في المقابل استفادت قطاعات الملكية المتوسطة من عملية إعادة التوزيع، وذلك عن طريق الشراء من كبار الملاك في أثناء فترة السماح لهم بالتصرف في الأملاك الزائدة طبقًا للقانون الأول، وهي الشريحة الاجتماعية التي ينتمي إليها تاريخيًا الغمَد والأعيان في معظم القرى

٣. محمود عبد الفضيل، التحولات الاقتصادية والاجتماعية في الريف المصري ١٩٥٢-١٩٧٠: دراسة في تطور المسألة الزراعية في مصر. الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٨، القاهرة. ص ١٨.

٤. فتحي عبد الفتاح، ١٩٨٧ مرجع سابق، ص ٤١.

٥. لجريدة الرسمية، قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة، القانون رقم ١٣٨ لسنة ١٩٦٤ بتعديل بعض احكام قانون الإصلاح الزراعي، العدد ٦٩، ٢٤ مارس، ١٩٦٤

٦. فتحي عبد الفتاح، ١٩٨٧، المرجع السابق، ص ٤٧.

٧. محمود عبد الفضيل، مرجع سابق، ص ٢١.

٨. تطور الحد الأقصى للملكية على النحو التالي منذ ١٩٥٢:

- حدد قانون رقم ١٨٧ لسنة ١٩٥٢ (قانون الإصلاح الزراعي) الحد الأقصى لملكية الأسرة ب ٢٠٠ فدان للأسرة) الأب والأم والأولاد القصر (وأجاز القانون لمن يملك أكثر من ذلك أن يتصرف في خلال خمس سنوات لصغار الزراع بما لا يقل عن فدانين أو يقل عن خمسة أفدنة.

- القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٦٩ أضاف الأراضي الصحراوية والبور إلى الحد الأقصى، حيث كانت مستثناة في القانون الأول.

- خفض قانون ٥٠ لسنة ١٩٦٩ الحد الأقصى للملكية إلى ٥٠ فدان، وملكية الأسرة إلى ١٠٠ فدان.

المصرية^٩ وبالتالي يتضح أن القانون أدى بشكل كبير إلى إعادة تشكيل علاقات القوة والسلطة داخل المجتمع المصري بشكل كبير على عكس الآراء التي ترى محدودية أثره.

أما الأثر الأكثر عمقاً على بنية علاقات الإنتاج والقوة في الريف، فقد كانت العلاقات الإيجارية التي مثلت في ذلك الوقت ٦٠٪ من حجم استغلال الأراضي ومثلت مركز احتجاجات الفلاحين خلال العقود السابقين لحركة يوليو. كانت الإيجارات الزراعية مصدر ريع أساسي للنخب الحضرية والبرجوازية المقيمة بالعاصمة. وأحدث تثبيت الإيجارات الزراعية وتحقيق الأمان الإيجاري للمستأجرين تغييراً جذرياً في علاقات الإنتاج وفي مفهوم وآليات النفاذ للأراضي بالريف المصري.

تناول القانون الأول للإصلاح الزراعي مسألة الإيجارات الزراعية في خمسة مواد من المادة ٣٢ إلى المادة ٣٧. أهم ما جاء في هذه المواد هو تحديد القيمة الإيجارية للأراضي الزراعية بسبعة أمثال الضريبة على الأقطان، وقد أجري تعديل هام في تنظيم العلاقة الإيجارية يحول دون طرد المالك للمستأجر ما دام يزرع الأرض ويقوم بالواجبات المنصوص عليها في عقد الإيجار. كما استحدث القانون رقم ٥٢ لعام ١٩٦٦ منع طرد المستأجر حتى إذا انتهت مدة الإيجار، إلا إذا لم يحترم بنود العقد في فترة الإيجار السابقة، وله أن يورث زراعة الأرض بشرط امتهان أحد الورثة مهنة الزراعة. أما المستأجرون نظير تقسيم المحصول (المستأجرون بنظام المشاركة أو المزارعة) فقد تبنى القانون تقسيماً متساوياً في التكاليف والانتفاع من المحاصيل بين المالك والمزارع. كما منح القانون المستأجرين بطاقات حيازة زراعية وأعطاهم حق التصويت في الجمعية التعاونية الزراعية. كان أثر هذه الإجراءات هو تعديل العلاقة بين المالك والمستأجر، وإعطاء المستأجر قوة، وتدعيم موقفه في مواجهة سلطة المالك، وإعادة وضع ضوابط وقواعد للتعاقد فيما يخص العلاقة بين المستأجرين وملأ الأراضي الزراعية. اكتسب المستأجرون ضمان الاستمرار في عملية الإنتاج على المدى الطويل، وعزز ذلك نقل الحيازة الزراعية للورثة. كما أدى تحديد قيمة إيجار الأراضي الزراعية إلى منع المضاربات والاستغلال من قبل الملاك.

تمثل المواد الخاصة بتنظيم العلاقة الإيجارية ثورة حقيقية في مفهوم الملكية، وإعادة تعريف للمنظومة الحقوقية حول استخدام الأراضي الزراعية. فقد أعيد تعريف مفهوم الحيازة في قانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٦٢ على النحو التالي:

«يعتبر حائزاً كل مالك أو مستأجر يزرع أرضاً زراعية لحسابه أو يستغلها بأي وجه من الوجوه»^{١٠}.

يتضح هنا عبر هذا التعريف الواسع للحيازة مدى الاختراق لمفهوم الملكية الفردية. في هذا الإطار يمكن اعتبار مواد تنظيم العلاقات الإيجارية بأنها الأكثر ثورية بين قوانين الإصلاح الزراعي والأكثر انصافاً لمن يزرعون الأرض.

٩. استطاعت هذه الفئات بنفوذها التقليدي في القرى أن تصبح الوريث لكل الامتيازات التي كان يتمتع بها كبار الملاك، فسيطرت على الجمعيات، وأصبح لها الوزن الأقوى داخل المؤسسات الائتمانية، انظر فتحي عبد الفتاح، مرجع سابق ص ٢٦.

١٠. الجريدة الرسمية، العدد ١٠٨، قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة، قانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٦٢ الخاص بنظام بطاقات الحيازة الزراعية، مايو ١٩٦٢.

فيما يتعلق بتحسين سبل العيش لسكان الأرياف خلال الفترة الأولى من نظام يوليو، يشير الباحث الاقتصادي الكبير رياض الغنيمي^{١١} إلى أنه على مدار ١٤ عاماً (١٩٥١ - ١٩٦٥)، انخفضت معدلات الفقر الريفي في مصر من حوالي ٥٠٪ إلى ٢٤٪ من المواطنين. كما حققت الدولة مكاسب للزراعة العامة من جراء اصلاح العلاقة الإيجارية وإعادة توزيع الأراضي على الفلاحين؛ فقد أدت إعادة تقنين الضرائب على الأقطان إلى ارتفاع حصيلة ضريبة الأقطان من ٥,٨ مليون جنيه عام ١٩٥٢ إلى ٢١,٨ مليون جنيه عام ١٩٦٧، كما بلغت حصيلة الأموال التي تم جمعها في صورة أقساط من الفلاحين المنتفعين من عمليات إعادة توزيع الأراضي نحو ٨,٢ مليون جنيه.^{١٢}

ومع تولي السادات الحكم، بدأ عصر جديد للزراعة المصرية.^{١٣} ففي أكتوبر ١٩٧١، أصدر الرئيس قراراً بتعويض الإقطاعيين السابقين بعد أن ألغى قانون رقم ١٠٤ لسنة ١٩٦٤ التعويضات. في ذلك العام أيضاً ألغيت الدراسات على ممتلكات ١٢٠٠ من العائلات المصرية، وكذلك جميع الدراسات المتبقية في ٣١ أغسطس ١٩٨١،^{١٤} ونتيجة لرفع الدراسات، تم طرد الفلاحين الذين تم توزيع أراضي الدراسات عليهم لزراعتها.

بعد انتصار أكتوبر ١٩٧٣، أخذ تغيير السياسات الاقتصادية نحو هيمنة السوق والانفتاح الاقتصادي قوة دفع جديدة^{١٥} نتج عنها تغييرات كبيرة في القطاع الزراعي؛ ففي عام ١٩٧٥ أعيد النظر في بعض بنود قانون الإصلاح الزراعي. إذ وافق مجلس الشعب في ٢٣ يونيو ١٩٧٥ على حق المالك في طرد المستأجر من الأرض في حالة تأخره عن سداد الإيجار لأكثر من شهرين، كما ألغيت اللجان المحلية لفض المنازعات وأحيلت وظائفها للقضاء مما قلص من سلطة المجتمعات الزراعية المحلية وقدرتها على اتخاذ القرارات. وفي عام ١٩٧٦، صدر القرار الجمهوري رقم ٨٢٤ لسنة ٧٦ بحل الاتحاد التعاوني الزراعي وتوزيع ممتلكاته. وصدر في العام نفسه قراراً جمهورياً بإلغاء الهيئة العامة للتعاون الزراعي، وإلغاء المؤسسة العامة للإئتمان الزراعي والتعاوني. وأدخلت تعديلات أخرى على قانون التعاون رقم ٥١ لسنة ٦٩، وأخيراً صدر القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٧٦ بإنشاء البنك الرئيسي للتنمية والإئتمان الزراعي وبنوك القرى التي أنيط بها مهمة تمويل الزراعة كبديل للتعاونيات، وبدأ التمويل الزراعي يتحول إلى الشكل الاستثماري الربحي، ما نزع طبيعته التعاونية التنموية التي كانت تصب في صالح المنتجين الزراعيين.

١١. El-Gonemy, R. (2002). Agrarian Reform Policy Issues Never Die. Keynote speech at the Conference on Agrarian Reform and Rural Development: Taking Stock, organized by the Social Research Center of the American University in Cairo, Egypt, 4-7 Mars, 2002.

١٢. محمود عودة، ١٩٨٢، الفلاحون والدولة: دراسات في أساليب الإنتاج والتكوين الاجتماعي للمجتمع التقليدي. دار النهضة العربية، ص ١٥٧

١٣. محمد أبو مندور، جمال صيام، الأرض والفلاح في مصر: دراسة في آثار تحرير الزراعة المصرية، مركز الدراسات الاقتصادية بجامعة القاهرة ومركز المحروسة، ١٩٩٥

١٤. زهدي الشامي، في الاقتصاد السياسي للزراعة المصرية، عريان ناصيف (مشرفاً) في البحث عن بديل لمشكلات الزراعة والفلاحين في مصر. القاهرة. مركز البحوث العربية. ٢٠٠٨.

١٥. Ayubi, N. N. (1991). The state and public policies in Egypt since Sadat, Political studies of the Middle East series ; no. 29. Ithaca

نتج عن هذه التغيرات تراجع كبير في حقوق صغار الفلاحين والمستأجرين الزراعيين، فقد حُدَّت هذه الإجراءات من قدرتهم على النفاذ للتمويل ومستلزمات الإنتاج والخدمات التعاونية، مما أدى إلى زيادة سطوة الملاك الزراعيين وتوغل السوق. ورغم كِبَر التغيرات التي حدثت في القطاع الزراعي إلا أن عمليات الهجرة إلى الخليج التي رافقت تلك الفترة أدت بشكل كبير إلى تقليل آثار الانفتاح الاقتصادي المتوقعة على الفئات الأكثر هشاشة في الريف؛ فقد استوعبت أسواق العمالة الناشئة في دول الخليج العربي منذ السبعينيات وعلى خلفية الارتفاع الكبير لأسعار النفط ملايين المصريين الريفيين.^{١٦} يؤكد الديموغرافي المصري نادر فرجاني^{١٧} أن غالبية المهاجرين إلى الخليج خلال حقبة السبعينيات وبداية الثمانينيات كانوا من أصول ريفية.

دفع وصول مبارك للحكم وتفاقم الأزمة الاقتصادية إلى المزيد من التوغل نحو السياسات النيوليبرالية من خلال التفاوض مع المؤسسات الدولية بشأن الإصلاح الاقتصادي والتثبيت الهيكلي. فقبل أن يتم التوقيع على اتفاقية الصندوق والبنك الدوليين في نوفمبر ١٩٩١، كانت وزارة الزراعة والإصلاح الزراعي قد انخرطت مبكرًا في علاقات وطيدة مع هيئة المعونة الأمريكية للتنمية، وذلك لإعادة هيكلة القطاع الزراعي وتقليل الدعم المقدم للفلاحين من قبل الدولة والتوجه نحو السوق والإنتاج من أجل التصدير. وقد شهدت فترة مبارك تناميًا لدور كل من البنك الدولي والوكالة الأمريكية للتنمية في رسم سياسات التنمية الريفية والزراعية.^{١٨} وقد تبنت الدولة توصيات هيئة المعونة الأمريكية للتنمية التي أوصت بأن مصر لديها الإمكانية للتمتع بشريحة من أسواق السلع الغذائية في أوروبا، ويشمل ذلك الفراولة والفاصوليا الخضراء والفلفل والطماطم والعنب والخوخ والحمضيات، وأن الظروف الأنسب لهذا النمط من الإنتاج هو المساحات الكبيرة والاستثمار في التكنولوجيا الزراعية، وبالتالي الحد من الحيازات الصغيرة وتفتيت الأراضي وهذا ما تبنته السياسة الزراعية العامة للدولة بشكل واضح وصريح.^{١٩}

قامت الدولة بتقليص دورها فيما يتعلق بزراعات الصغار في الوادي والدلتا، ودشنت استراتيجية لإلغاء غالبية أشكال الدعم لمدخلات الإنتاج الزراعي وبدأت في دعم الزراعات التصديرية ونفاذ المستثمرين لمساحات شاسعة من الأراضي في مشروعات ومناطق الإستصلاح الزراعي عبر حزمة من التسهيلات والإجراءات والقوانين والتخصيص المباشر.

١٦. لاستيعاب مدى أهمية الهجرة للدول النفطية تجدر الإشارة إلى أن آثار الهجرة قد طالت نحو ١٥ مليون مواطن بحسابات نسبة الإعالة، أي نحو ثلث سكان مصر في تلك الفترة.

١٧. نادر فرجاني، سعيًا وراء الرزق: دراسة ميدانية عن هجرة المصريين للأقطار النفطية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ١٩٨٨.

١٨. Bush, R. (1999). Economic Crisis and the Politics of Reform in Egypt. Boulder, Colo.: Westview Press. P 35

١٩. على نويجي - نحو بنك للتعاون الزراعي لمواجهة السياسة الزراعية الجديدة للحكومة - مطبوعات التجمع.

شملت أشكال تقليص دعم صغار الفلاحين بالوادي والدلتا التي تمت خلال عصر مبارك تحرير أسعار توريد المحاصيل الزراعية بداية من عام ١٩٨٧؛ فتم تحرير ١٢ محصول من التوريد الإجباري والتسعير الإجباري، وبقي فقط القطن والأرز وقصب السكر، وقد طالت هذه الإجراءات كل من الأرز والقطن في ١٩٩٠ و ١٩٩٤، ولم يبق سوى قصب السكر خاضعًا لسلطة الدولة.^{٢٠} كما ألغي دعم الأسمدة، ما عدا فوسفات البوتاسيوم، وقُلص دعم مبيدات دودة القطن في ١٩٩٧، وسُمح للقطاع الخاص بالإتجار في مستلزمات الإنتاج واستيراد الأسمدة، وألغي بيع القطاع العام للعلف الموحد بأسعار مدعومة. وبحلول عام ١٩٩٣، اكتملت هذه الإجراءات بإلغاء الحد الأقصى لملكية أراضي الاستصلاح للشركات الزراعية، وتسهيل تمكين المستثمرين من الأراضي، وتوصيل المياه للمزارع الصحراوية الكبرى بموجب قانون تنظيم العلاقة الإيجارية بين المالك والمستأجر (قانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٢) والذي يعد آخر خطوات برنامج تحرير القطاع الزراعي الفلاحي.

مثل عصر مبارك إذًا تماديًا في سياسات التحرر الزراعية المصرية التي دشنها السادات، ومعنى التحرر هنا مشوّه، حيث يشير إلى أن الدولة «لم تتدخل» في القطاع الزراعي وتركته لقوى السوق، لكن ما حدث في الحقيقة كما أشرنا وكما هو واضح هو أن الدولة تدخلت لصالح كبار المصدّرين الزراعيين والمستثمرين المصريين والأجانب ومكنتهم من النفاذ إلى الأراضي والمياه. سخرت الدولة كل إمكانياتها من أجلهم وفي المقابل قلصت دعم المزارعين في الوادي والدلتا، فعلى سبيل المثال، بدأت في تقنين المياه ومنع زراعة بعض المحاصيل في بعض المناطق في الدلتا والوادي بسبب نقص المياه، وفي نفس الوقت التزمت بعقودها مع المستثمرين بتوفير المياه طوال العام يوميًا على مدار الساعة، وسمحت لهم بالسحب غير المشروط من الترع التي شيدها للمشروعات الزراعية (مثل مشروعات توشكى وشرق التفريعة ووادي النقرة) والخزانات الجوفية للمياه بالصحاري المصرية. كما منحت الدولة عقودًا إيجارية للمستثمرين الزراعيين لمدة تصل إلى ٩٩ عامًا وخفضت أسعار الأراضي الجديدة في الصحراء لكبار المستثمرين لتصل إلى ٥٠ جنيهًا للفدان في مشروعات مثل توشكى وفي المقابل حررت أسعار الإيجارات الزراعية في أراضي الوادي والدلتا الزراعية عبر قانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٢ مما أدى إلى ارتفاعها. كما حددت مدة عقود الإيجارات الزراعية بما لا يزيد عن ثلاث سنوات غير قابلات للتجديد، ما عزز من إفقار المستأجرين الزراعيين بالريف المصري بموجب القانون.

قامت الدولة فعليًا منذ بداية عهد السادات بتفكيك الموروث الناصري بشكل تدريجي وجزئي وبدون نقاش عام أو إعلان مسبق لامتنعاص أي احتقان اجتماعي محتمل، إلا أن القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٢ كان حاسمًا في التحول النيوليبرالي للزراعة المصرية؛ إذ أنهى أهم جوانب قوانين الإصلاح الزراعي لحركة يوليو المتمثلة في الأمان الإيجاري ومنح المستأجرين حقوق غير متنازع عليها في النفاذ والتحكم في الأراضي التي يزرعونها.

٢٠. مندور وصيام. الأرض والفلاح في مصر "دراسة في آثار تحرير الزراعة المصرية"، مركز الدراسات الاقتصادية الزراعية ومركز المحروسة، القاهرة، ١٩٩٥. ص: ٢٨.

كان لسياسات التحرير الاقتصادي في القطاع الزراعي آثارًا كبيرة على الريف حيث أنها زادت من معدلات التفاوت الاجتماعي وأدت إلى إفقار قطاعات كبيرة من سكان الريف.^{٢١} فبعد ارتفاع معدلات المساواة الاجتماعية وانخفاض حدة الفقر خلال السنوات الأولى من الحقبة الناصرية (١٩٥٢-١٩٥٧) نتيجة لقوانين الإصلاح الزراعي وسياسات التنمية الريفية وزيادة الخدمات الاجتماعية بالريف، زادت معدلات الفقر واللامساواة نتيجة الإصلاح الزراعي المضاد. فقد أزيلت تلك السياسات الليبرالية الجديدة مكتسبات الحقبة الناصرية ورفعت معدلات اللامساواة والبطالة والفقر في الريف المصري.^{٢٢ ٢٣} يشير راي بوش (٢٠١٢) إلى أن النموذج النيوليبرالي في مصر وصل لمرحلة «احتقار» الفلاحين والتي تعني استبعادهم تمامًا من عملية التنمية وكأنهم غير موجودين أو غير معنيين بالتنمية.

٢١. Abdel Aal, M. (2002). Agrarian reform and tenancy in Upper Egypt. Counter-Revolution in

Egypt's Countryside: Land and Farmers in the Era of Economic Reform, 139-159

٢٢. El-Ghonemy, M. R. (2006). The political economy of rural poverty: the case for land reform. Routledge.

٢٣. إبراهيم العيسوي، اقتصاد المصري في ثلاثين عامًا: تحليل التطورات الاقتصادية الكلية منذ عام ١٩٧٤ و بيان تداعياتها الاجتماعية، مع تصور لنموذج تنموي بديل، المكتبة الأكاديمية، القاهرة، ٢٠٠٧.

ب « لماذا يعد قانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٢ هامًا وفاصلاً ؟

استمر برنامج التحول النيوليبرالي في القطاع الزراعي خلال عهد مبارك في استقطاع المكتسبات التي تحصل عليها الفلاحون خلال الفترة الناصرية كما أشرنا سابقاً إلى تغوله التام عام ١٩٩٢ مع إقرار القانون رقم ٩٦ المعني بتنظيم العلاقة بين المالك والمستأجر. سنعود لاحقاً للنقاش حول القانون بالمجال العام والبرلمان ولكن سنشير الآن إلى محتوى القانون ولما يمثله هذا القرار من تراجع كبير لمكتسبات الفلاحين والزراعة الفلاحية في مصر.

ينص القانون على أن للمالك الحق في أخذ الأرض من المستأجر خلال فترة الخمس سنوات (١٩٩٢-١٩٩٧) في حال رغبة المالك في بيع الأرض، على أن يدفع ٤٠ مثل الضريبة عن كل سنة متبقية، ولكن إذا انتظر حتى نهاية الخمس سنوات يدفع ٢٠ ضعف الضريبة للمستأجر ويسترد الأرض منه ويتصرف بها كما يحلو له سواء بإعادة تأجيرها أو بيعها وفقاً للمادة ٣٥ مكرر (ب) من القانون. أعطى القانون، في مادته الخامسة، الأولوية للمتضررين من القانون الحق في الأرض المستصلحة حديثاً وفقاً للشروط والقواعد المعمول بها. ونص أيضاً على أن المستأجرين المقيمين بالأرض المستأجرة لا يتم طردهم حتى توفر لهم الدولة سكناً بديلاً.

أنهى القانون الأمان الإيجاري الذي كان مضموناً في قوانين الإصلاح الزراعي السابقة، كما أنهى تعريف المستأجر كحائز، وأصبحت الحيازة حكر على الملكية خاصة مع إجماع الملاك إبرام عقود زراعية رسمية للمستأجرين والاكتفاء بالاتفاق الشفاهي. وبالتالي، فقد غالبية المستأجرين الزراعيين مجموعة الحقوق المرتبطة بالحيازة مثل التصويت في الجمعية والحصول على التقاوي والأسمدة مخفضة السعر والاقتراض من بنك التسليف أو التنمية والائتمان الزراعي.

هناك تقديرات مختلفة لنسبة المستأجرين الذين تم إجلاؤهم؛ ففي أفضل التقديرات تسبب هذا القانون في طرد حوالي ٩٠٤ ألف مستأجر، بما يعني قرابة الخمسة ملايين أسرة مصرية. كان المستأجرون المتضررون من القانون يزرعون حوالي ٢٣,٧٪ من الأرض المنزرعة واشتق هذا الرقم من إحصاءات التعداد الزراعي الصادر عن وزارة الزراعة المصرية.^{٢٤}

تسبب القانون في زيادة الفقر الريفي وزاد من الأعباء على الفلاحين، فقد تسببت الزيادة المضطردة للإيجارات الزراعية في زيادة الأعباء على صغار الفلاحين والمستأجرين كما يوضح الجدول رقم ١، وتؤكد دراسات الفقر ارتفاع معدلات الفقر الريفي بعد تطبيق القانون كما يوضح الجدول رقم ٢.

٢٤. انظر كرم صابر، ملامح تغيرات جديدة في ريف مصر ص ٢٠٧-٢٣٩، في ماذا يجري في الريف المصري: الآثار الاقتصادية والاجتماعية لبرنامج التكيف الهيكلي، تحرير مصطفى كامل السيد، كرم صابر، وايضا راي بوش، استراتيجية زراعية بدون فلاحين، ص ١٥-٤٢ نفس الكتاب.

جدول ١ : تطور قيمة الإيجارات الزراعية من ١٩٥٢ إلى ٢٠١٨

طريقة تحديد قيمة الإيجار	القيمة بالجنيه المصري للفدان/العام	العام	الإطار القانوني
٧ أضعاف الضريبة على الأرض	٢٠٠	١٩٩٠	قانون ١٧٨ لسنة ١٩٥٢
٢٢ ضعف الضريبة على الأرض	٦٠٠	١٩٩٢ - ١٩٩٧	قانون ٩٦ لسنة ١٩٩٢ الفترة الانتقالية
سعر السوق	٣٠٠٠ - ٤٠٠٠	بعد ١٩٩٧	قانون ٩٦ لسنة ١٩٩٢ سعر السوق
سعر السوق	٥٠٠٠ - ٥٥٠٠	٢٠٠٧ - ٢٠٠٨	
سعر السوق	٨٠٠٠ - ١٠٠٠٠	٢٠١٨ - ٢٠١٩	

مصدر البيانات: عاطف كشك ٢٠٠٩ و *صقر النور ٢٠١٣ و **محمد رمضان وصقر النور ٢٠٢١ .

جدول ٢ : تطور معدلات الفقر من ١٩٨١ إلى ٢٠٠٠

السنة	١٩٨٢ / ١٩٨١	١٩٩٠ / ١٩٩١	٢٠٠٠
الريف	٢٦,٩ (١٨,٢)	٣٩,٢ (٢٨,٦)	٥١,٩ (٢٢,١)
الحضر	٣٣,٥ (١٦,١)	٣٩ (٢٠,٣)	٢٩,٩ (٩,٣)
المجموع	٢٩,٨ (١٧)	٣٩,١ (٢٥)	٤٢,٦ (١٦,٧)

مصدر البيانات: للسنوات ١٩٨٢/١٩٨١، ١٩٩٠/١٩٩١، ١٩٩٦/١٩٩٥، تقرير التنمية البشرية مصر، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ١٩٩٦، وللأعوام ٢٠٠٠-٢٠٠٥ المصدر تقرير البنك الدولي ٢٠٠٧. النسب الواردة بين قوسين هي تقدير أقل من خط الفقر لأن تقارير تقرير التنمية البشرية والبنك الدولي تحسب خطين للفقر.

لم يُحل القانون كذلك دون تفتت الحيازات الزراعية. وهو الهدف المعلن من تطبيق القانون، حيث رُوِّج للقانون على أنه سيؤدي إلى التخلص من تفتت الحيازة، وتجميع الأراضي في أيدي عدد أقل من الفلاحين، وتقليص الحيازات الصغيرة من أجل تطوير القطاع عبر الميكنة. توضح البيانات المقارنة لتوزيع الملكية وفقًا للتعدادات الزراعية المختلفة بين أعوام ١٩٩٩ و ٢٠١٠ ما جرى من زيادة تفتت الرقعة الزراعية؛ إذ كانت نسبة الحائزين لأقل من فدان عام ١٩٩٠ حوالي ٣٦٪ من جملة الحائزين ثم ارتفعت عام ٢٠٠٠ لتصل إلى ٤٣٪ (انظر الجدول رقم ٣).

جدول ٣ :

تطور النسبة المئوية (%) للحيازات الزراعية حسب حجم المزرعة ١٩٩٠ - ٢٠١٠

المساحة	١٩٩٠	٢٠٠٠	٢٠١٠
أقل من ١	٣٦,١	٤٣,٥	٤٨,٣
١ - ٥	٥٣,٨	٤٦,٩	٤٣,٥
٥ - ١٠	٦,٨	٦,٣	٥,٢
١٠ - ٢٠	٢,١	٢,٢	٢
٢٠ - ٥٠	٠,٩	٠,٩	٠,٨
٥٠ - ١٠٠	٠,٢	٠,٢	٠,١
أكثر من ١٠٠	٠,١	٠,١	٠,١

Aboulnaga, et al., (2017). Study on small-scale family farming in the Near East and North Africa region. Focus country: Egypt. Study on small-scale family farming in the Near East and North Africa region. Focus country: Egypt.

كان الهدف المعلن من القانون هو زيادة المساحات الكبيرة المطلوبة لإنتاج السوق، وإمكانية إدخال التقنيات الحديثة. ومن ثم، فإن تغيير السعر وزيادة الإجراءات من شأنه دعم الإنتاج وتطوير أساليبه والوفاء بالمتطلبات التصديرية بما يجذب الاستثمارات للقطاع الزراعي ويضمن تحقيق العدالة واستعادة التوازن بين المالك والمستأجر. حين ننظر إلى البيانات والأرقام المرتبطة بالتحولات الاقتصادية والاجتماعية في الريف بعد تطبيق القانون، يظهر لنا أن نسبة المساحات الصغيرة قد زادت وهو ما يعني في الغالب زيادة الإنتاج للإستهلاك؛ فقد أظهرت بيانات الفقر تدهور سبل عيش الفلاحين وسكان الريف وزيادة المضاربة على الأراضي الزراعية وارتفاع بالغ في أسعار الإجراءات بما لا يحقق أي مصلحة للمستأجرين وبما يؤكد فشل القانون في تحقيق الأهداف المعلن عنها. وبشكل واضح، تؤكد ريم سعد أن هذا القانون كان له الأثر السلبي الأكبر في تدهور سبل عيش الفلاحين في عهد مبارك.

«ترك القانون رقم ٩٦ ما يقرب من مليون أسرة بدون مصدر رزقهم الرئيسي [...] لا يمكن للمرء أن يفكر في قرار كان له تأثير سلبي على سبل عيش المزارعين الفقراء أكثر من هذا القانون»^{٢٥}

فإذا كان القانون قد تسبب في طرد حوالي ٩٠٤ ألف مستأجر، ما يعني قرابة الخمسة ملايين أسرة مصرية، لماذا إذاً لم تتردد الدول في تنفيذه؟ ما شكل النقاش والطرح الذي تم التسويق للقانون عبره؟ كيف تم تمريره بالبرلمان وصيانتته بالمحاكم؟ هذا ما سنحاول التطرق إليه في الأجزاء التالية من الدراسة.

قانون المالك والمستأجر شرد ٩٠٠ ألف مزارع

كتّاب: محمد قطب،
طلّات مؤسّسة أولاد الأرض
الحقوق الإنسان واستثمار قانون
جديد لتحرير العلاقة بين المالك
والمستأجر، بما يشمل المصلحة
المشتركة للطرفين، دون أن ينحاز
إلى طرف على حساب الآخر، كما
هو في القانون الحالي. رقم ٩٦
لسنة ١٩٩٢، الذي تم تطبيقه في
نهاية عام ٩٧، بشكل دمر السياسة
الزراعية في البلاد، وقضى على
حياة نحو ٩٠٠ ألف مستأجر، وما
أول على ذلك من انخفاض سعر
شغل المزارع من ١٧٠٠ جنيه في
العام المنصرم، إلى ٦٠٠ جنيه هذا
العام. وانخفاض سعر طن السماد
من ٩٠٠ جنيه إلى ١٥٠ جنيه،
وقد انخفض سعر القطن من
٩٠٠ جنيه إلى ٢٠٠ جنيه. وارتفاع
أسعار مستلزمات الإنتاج من قشور
وأسمدة ومبيدات ومزاريق وإيجار
قطن الأرض إلى نحو ٤ آلاف جنيه.
ودعت في تقرير حديث إلى أن
يتم تحديد الحد الأقصى لإيجار
الأراضي الزراعية، وألا تقل مدتها
عن خمس سنوات، وإشياء مستفوق
لاستصلاح الأراضي، تكون موافقة
من وزارة الزراعة، الذين يمتلكون

مطلوب قانون جديد لتنظيم العلاقة بين المالك والمستأجرين للأراضي الزراعية

أكثر من خمسة أفدنة، ونوعية نظام
الموارة الزراعية، الذي يمالح مشكلة
تفتت المساحات الزراعية، والتنوع
في الزراعة، لضمان تسويقها
بالداخل والخارج. وطلّات الحكومة
بالوفاء بالتزاماتها بتسليم الفلاحين

للخسائر من القوانين الجديدة،
أرضاً مستصلحة، كهدى يساعدهم
على النهوض بالنتج الزراعي،
ويدهورهم إلى استخدام السماد
المحسّن، بدلاً من الأسمدة
الكيميائية في عمليات الزراعة.

صورة ١: المصدر، المصري اليوم، ٢٦ أبريل ٢٠٠٥.

Saad, R. (2016). Before the spring: shifting patterns of protest in rural Egypt. The Oxford Hand-
book of Contemporary Middle-Eastern and North African History. P4



0 « القانون والصراع السياسي والاجتماعي والقضائي

أ « كيف تمت صناعة القانون وتبريره وتمريضه:

السياق السياسي والنقاش الصحفي

يشير روبرت سبرينجبورج^{٢٦} إلى أن التفكير في تغيير قوانين الإيجارات الزراعية قد بدأ في الثمانينيات. ففي عام ١٩٨٥، قدمت لجنة الزراعة في الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم مقترح لمجلس الوزراء بتعديل قوانين الإيجارات الزراعية، واشتمل التعديل على زيادة الإيجارات من سبعة أضعاف الضريبة إلى خمسة عشر ضعف الضريبة، ومنع توريث الأرض المؤجرة إلا في حالة عمل الابن (الوريث) بالأرض مع تمكين المالك من بيع الأرض على قطعتين وبفاصل زمني خمس سنوات مع تعويض الوارث ١٥٠ ضعف الضريبة في حال قيام المالك ببيع الأرض، وإعطاء الأولوية للمستأجر في حالة البيع. في بداية عام ١٩٨٦ ورغم عدم وصول مشروع القانون إلى مجلس الشعب حدث تكثيف للنقاشات بالصحف حول الموضوع وأعلنت الحكومة مرارًا خلال هذه الفترة أنها بصدد تغيير قوانين العلاقة الإيجارية، كما نشرت الصحف تفاصيل المقترح. ولكن لم تمض أسابيع قليلة حتى اندلعت انتفاضة الأمن المركزي في فبراير ١٩٨٦؛ حيث تظاهر عشرات الآلاف من عساكر الأمن المركزي ضد سوء الأوضاع المعيشية. ويرجع روبرت سبرينجبورج عدم الاستمرار في خطة عرض مشروع القانون وتمريضه في هذا التوقيت إلى هذا الحدث الذي أثار رعب السلطة آنذاك.

ظل موضوع تغيير الإيجارات الزراعية مطروحًا للنقاش في المجال العام منذ ذلك التاريخ ثم لم يلبث أن يحتدم مجددًا في الصحف مع بداية عام ١٩٨٨. ويشير سبرينجبورج^{٢٧} إلى ذلك موضحة أن جريدة الشعب التي كان يصدرها حزب العمل قد نشرت في يناير ١٩٨٨ أن الحكومة قد أنهت الإعدادات لمسودة قانون تغيير العلاقات الإيجارية، كما أكدت جريدة الأهالي هذا الخبر بعد شهر من خبر جريدة الشعب مؤكدة الوصول إلى اتفاق حول هذا الموضوع. لكن لم يظهر إعلان رسمي إلا في فبراير عام ١٩٩٢ حين أعلن يوسف والي وزير الزراعة ونائب رئيس الوزراء في ذلك الوقت أن الحكومة أنهت إعداد القانون وسيتم عرضه في الدورة البرلمانية الحالية. تشير ريم سعد^{٢٨} إلى أنه بعد شهر من هذا الإعلان، بادر الحزب الوطني بدعوة قيادات الأحزاب لمناقشة مسودة المقترح قبل تقديمه للبرلمان، وقد استجاب للدعوة حزب العمل وحزب الأحرار وحزب التجمع. كانت أهم النقاط التي تم الاتفاق عليها هي رفع الإيجارات لـ ٢٢ ضعف الضريبة، ومنح المالك حق بيع الأرض مع إعطاء المستأجر الأولوية لشرائها والحصول على تخفيض ٢٥٪ من قيمتها. وفي حالة عدم رغبة المستأجر في الشراء يحصل على ٢٥٪ من قيمة البيع كتعويض عن ترك الأرض. وقد اقترح حزب التجمع تأمين قروض بنكية بضمان الأرض لتسهيل شراء المستأجرين للأراضي، ووافقت جميع الأحزاب على هذه التعديلات. ولكن مع ظهور مسودة القانون التي تم تقديمها للبرلمان في نهاية مارس ١٩٩٢، اتضح أن الحكومة لم تلتزم بالاتفاق مع الأحزاب.

Springborg, R. (1991). State-society relations in Egypt: The debate over owner-tenant relations. ٢٦

.Middle East Journal, 45(2), 232-249

.Springborg, 1991. ٢٧

Saad, R. (1999). State, landlord, parliament and peasant: The story of the 1992 Tenancy Law in ٢٨

(Egypt). In Proceedings of the British Academy (Vol. 96, pp. 387-404

لاحظت ريم سعد^{٢٩} عمق الاستقطاب حول القانون وتباين المواقف بين القوى السياسية والصحف القومية والحزبية المختلفة. فبالإضافة إلى الحزب الوطني، كان حزب الأحرار والوفد وكذلك جماعة الإخوان المسلمين^{٣٠} من المؤيدين للقانون، في حين وقف التيار الناصري والتجمع ضده. أما على صفحات الصحف، فقد ظهرت المواقف بجلاء؛ حيث عبّرت الصحف القومية خاصة الأهرام عن وجهة نظر السلطة وأظهرت المستأجرين كمستغلين وأنهم قد راكموا الثروات وشراء الأراضي نتيجة للإيجارات الزهيدة التي يدفعونها. كما انتشرت قصص عن مستأجرين استطاعوا شراء عشرات الأفدنة، وعن ملاك مظلومين يعانون الفقر فيما وُصف ذلك الوضع بأنه تحوّل للهدف النبيل لقانون الإصلاح الزراعي الناصري الذي أراد إنهاء الإقطاع إلّا أنه خلف في النهاية إقطاع المستأجرين. وعليه، تم تبرير القانون بأنه يحقق العدالة ويعيد التوازن في العلاقة الإيجارية. بل كانت إحدى التبريرات المروّجة للقانون أن انخفاض الإيجارات قد دفع الفلاحين المستأجرين إلى الكسل وقضاء الوقت على المقاهي وعدم الاجتهاد. ورغم التعارض الواضح بين وصف المستأجرين بالمستغلين الذين راكموا ثروات وبين وصمهم بالكسل وعدم العمل، إلّا أن الصحف القومية كانت تستخدم المبررين معًا وأحيانًا في نفس المقال دون الالتفات لهذا الخلط المنطقي الواضح. في المقابل، أفردت صحيفة الأهالي صفحاتها لنقد القانون وظهر صوت المستأجرين عدة مرات في تغطيتها.^{٣١}

في حين انتقل القانون في صورته الأخيرة إلى البرلمان في مارس ١٩٩٢، دون الأخذ بتوصيات الأحزاب كما أشرنا، تمت إحالة القانون في مايو إلى اللجنة المشتركة المكونة من لجنة الزراعة والري ومكتب لجنة الشئون الدستورية والقانونية، وقد وافقت اللجنة على مشروع القانون وأوصت المجلس بالموافقة عليه. وقد كان واضحًا من تقرير اللجنة إدراكها أنها تعيد أوضاع الإيجارات الزراعية لما كانت عليه قبل عام ١٩٥٢، أي احتكامها إلى القانون المدني وبالتالي إنهاء ذلك الاستثناء التاريخي الذي استمر قرابة الأربعين عامًا. ويربط التقرير أيضًا بشكل واضح بين الإجراءات السابقة لتحرير القطاع الزراعي من الغاء التوريد الإجمالي وإلغاء التسعير الجبري وإلغاء الدعم لمعظم مستلزمات الإنتاج. يصف التقرير مشروع قانون ٩٦ لسنة ١٩٩٢ بأنه «أداة للتطور وإحداث التنمية وتحقيق العدالة في مجال النشاط الزراعي». وقد استخدمت اللجنة الشريعة الإسلامية لتبرير تحديد مدة العقد استنادًا إلى فتوى مفتي الجمهورية بأنه

٢٩. Saad, 1999.

٣٠. بالنسبة للإخوان يؤكد مقال نشر مؤخرًا في جريدة الأخبار اللبنانية للصحفية والباحثة الاقتصادية بيسان كساب ما أشارت إليه ريم سعد، حيث تؤكد كساب أن موقف جماعة الإخوان المسلمين ينسجم مع ما أوضحه مؤرخ الجماعة محمود عبد الحليم في كتابه «الإخوان المسلمون، حيث أوضح أن الجماعة ترى أن توزيع الأراضي المصادرة بقانون الإصلاح الزراعي على الفلاحين كان يجب أن يتم لصالح الأثرياء وليس المعدمين، لأن أثرياء الفلاحين لديهم القدرة على الإنفاق على الأرض، بينما المعدمون لن يستطيعوا ذلك. وأن توزيع الأراضي على المعدمين يؤدي إلى تدهور الإنتاج الزراعي وتدهور أحوال الفلاحين». .. تضيف بيسان أنه حين أعيد فتح موضوع إلغاء قانون ٩٦ لسنة ١٩٩٢ كان رد المتحدث باسم اللجنة الاقتصادية في حزب «الحرية والعدالة»، محمد جودة، هو رفض الجماعة لتعديل القانون أو إلغائه. لأنه "من غير المقبول عقلاً ولا شرعاً أن يتقاسم المستأجر ملكية الأرض مع مالكيها".

<https://al-akhbar.com/Arab/72939>

٣١. على سبيل المثال، نشرت الأهالي تقرير بعنوان "بعض الملاك يقامر باستقرار الريف"، ١٧ يونيو ١٩٩٢.

«لابد من تحديد وقت أو مدة معينة لإجراءات

الأراضي الزراعية لأن المنفعة المعقود عليها

تقاس بذلك، فإذا كانت المدة معلومة كان مقدار

المنفعة معلومًا». ٣٢

عقدت اللجنة، قبل أن تتخذ قرارها، سبعة اجتماعات استمعت فيها إلى آراء ممثلين عن «جمعية رجال الأعمال ونقابة الاجتماعيين والاتحاد التعاوني المركزي وأحزاب التجمع الوطني والأحرار والعمل الاشتراكي والوفد الجديد والوطني الديموقراطي». ومن الواضح من تشكيل لجان الاستماع غياب المستأجرين، بل وغياب الفلاحين عمومًا من هذه اللجان. أضف إلى ذلك ما أوضحه روبرت سبرينجبورج^{٣٣} من ملاحظة هامة جدًا وهي أن ٨٠٪ من نواب مجلس الشعب في عام ١٩٨٦ كانوا من سكان العاصمة، وتحديدًا الأحياء الراقية من العاصمة. كما تكونت لجنة الزراعة بالحزب الوطني من أعضاء بمجلسي الشعب والشورى وأكاديميين وموظفين حكوميين ورجال أعمال ولم تضم أي فلاح أو مزارع. فقد كان رئيس لجنة الفلاحين بالحزب الوطني طبيبًا بيطريًا ينحدر من أسرة ذات حيازة كبيرة، كما يلاحظ أيضًا أن رئيس اللجنة المشتركة من لجنة الزراعة والري ومكتب لجنة الشؤون الدستورية والقانونية هو النائب أبوبكر حمد الباسل وهو حفيد حمد باشا الباسل؛ أي أنه ينتمي إلى عائلة إقطاعية بالأساس.^{٣٤}

بعد أن مهدت الدولة الرأي العام «الحضري» و «المحافظ» بالأساس لقبول القانون، سواء عبر تصوير صغار المستأجرين كاستغلاليين و/أو كسالى وتصوير الملاك كضحايا والقانون كأداة للعدالة والتنمية الزراعية وتحقيق مقاصد الشريعة الإسلامية، تم إقرار القانون في البرلمان. في جلسة إقرار القانون يوم ٢٣ يونيو ١٩٩٢، افتتح الدكتور فتحي سرور الجلسة بالإشارة إلى أن الحكومة أعدت مشروع متوازن يحقق العدالة للطرفين (المالك والمستأجر) ويأخذ في الاعتبار أهداف الإصلاح الاقتصادي (النيوليبرالي). أضاف الدكتور فتحي سرور أيضًا أنه استشار كل من مفتي الجمهورية وشيخ الأزهر للتأكد من تطابق القانون مع الشريعة.

تم إغفال كل المقترحات الأكثر عدالة التي طرحتها المعارضة أو طرحها النظام نفسه في حالات أخرى مماثلة. حيث استطاعت الدولة إيجاد مخرج لتحديد مدة العقد والتي تتطابق مع الشريعة الإسلامية بأن تحدد عقود الإيجارات لمدة ٩٠ عامًا، كما في عقود الإيجارات الزراعية للمستثمرين الأجانب، أو أن تحدد لمدة ٥٤ عامًا كما في الإيجارات السكنية. كما أن قانون الإيجارات السكنية الذي بدأ النقاش حوله في نفس التوقيت لم ينطبق على الإيجارات القديمة وأقر بالعقود القديمة وأعطى لها مدة زمنية تمتد لجيلين بعدها تكون لاغية.

٣٢. تقرير اللجنة المشتركة من لجنة الزراعة والري ومكتب الشؤون الدستورية والقانونية عن مشروع قانون بتعديل احكام المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ بالإصلاح الزراعي، وزارة الصناعة والتجارة، الهيئة العامة للمطابع الاميرية.

٣٣. (Springborg, R. 1991).

٣٤. جدير بالذكر انه تم استثناء أراضي عائلة الباسل من قوانين الإصلاح الزراعي تكريمًا بدور حمد باشا الباسل في ثورة ١٩١٩.

إذا هذا الحل كان ممكناً أيضًا! كما أن تحقيق التنمية العقارية أو المساواة لم يتعارض مع السماح باستمرار العقود القديمة وتطبيق القانون الجديد على العقود والمناطق الجديدة. يُجمع المراقبون للنقاش الذي كان دائرًا وقتها على أن معارضي القانون بشكل عام رأوا ضرورة زيادة الإيجارات ولكنهم كانوا ضد إنهاء الأمان الإيجاري. ناهيك عن إمكانيه الدولة تعديل ضريبة الأطنان دون تحميل الفلاحين نتيجة تقاعس أجهزتها عن مراجعة الضريبة كل عشر سنوات. كان تغيير قيمة ضريبة الأطنان وزيادة الإيجار من سبعة أضعاف الضريبة إلى ٢٠ أو ٣٠ ضعف بالإضافة إلى ضمان الأمان الإيجاري لمدة ٥٤ عامًا تنتهي بالجيل الثاني للمستأجرين كافيًا لتحقيق العدالة دون إجحاف حقوق المستأجرين، إلا أن المشرع لم يرغب في ذلك كما يبدو.



ب « الصراع الميداني بعد إقرار القانون

وَلَدَ تطبيق قانون ٩٦ لسنة ١٩٩٢ حركة احتجاجية متعددة الأشكال في الريف خاصة في الوقت الذي شهدت فيه الفترة الانتقالية (من ١٩٩٢ إلى ١٩٩٧) زيادة في النشاط الاحتجاجي السلمي. ومع نهاية الفترة الانتقالية وبدء تنفيذ طرد المستأجرين، حدثت مواجهات عنيفة بين المستأجرين والملأ و بين المستأجرين والشرطة لم يشهد الريف مثلها منذ عقود طويلة، وقامت الدولة بمواجهة هذه الانتفاضة بعنف. وفي الوقت الذي شهدت فيه الفترة الانتقالية بين عامي ١٩٩٢ إلى ١٩٩٧ أشكال من الحراك السلمي، نظم الفلاحون عشرات اللقاءات ووقعوا على عرائض ضد القانون وأرسلوا مخاطبات وشكاوى إلى رئاسة الجمهورية والبرلمان ومجلس الوزراء ونظموا مسيرات ووقفات احتجاجية وإضراب عن الطعام. كل هذا تم وسط أجواء مشحونة «بالوحدة الوطنية» في إطار «الحرب على الجماعات التكفيرية». فقد شهدت الفترة من ١٩٩٠ إلى ١٩٩٧ صراعًا عنيفًا بين الدولة والجماعات الإسلامية المتطرفة. ففي عام ١٩٩٠، قتلت جماعة الجهاد الإسلامي رئيس مجلس الشعب الدكتور رفعت المحجوب واستمرت في أعمال التخريب واستهداف الشخصيات العامة والأقباط والسياحة حتى وصل العنف ذروته في حادث الأقصر عام ١٩٩٧ حيث قتل ٦٢ سائح وأحدثت الواقعة هزة أمنية كبيرة. شهدت هذه الفترة أيضًا إسكات صوت المعارضة وتقييد فرص الحراك في الشارع تحت شعارات مواجهة الإرهاب والتطرف وتوحيد الجبهة الداخلية. كان أحد النتائج الأساسية للحرب على الإرهاب أيضًا تمكّن جهاز الشرطة من السيطرة على الأقاليم وإحكام القبضة الأمنية على القرى والمدن بالأقاليم ومنع أي نشاط سياسي أو غير مصرح به أمنيًا خلال تلك الفترة. وفي نفس الوقت وبشكل متسارع شهدت نفس السنوات تسارعًا لسياسات الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي.

يعتبر تاريخ دخول القانون حيز التنفيذ وبداية تنفيذ طرد الفلاحين المستأجرين وتسليم الأراضي للمستأجرين نقطة تحول بالعلاقات الاجتماعية في الريف المصري وقد سجل مركز الأرض لحقوق الإنسان جزءًا منها. فما بين أكتوبر ١٩٩٧ و مايو ١٩٩٨ وثق مركز الأرض لحقوق الإنسان اشتباكات عنيفة في أكثر من ١٠٠ قرية، كما سجّلت ٣٢ حالة وفاة بالإضافة إلى إصابة ٧٥١ فلاح واعتقال ٢٤١٠ فلاح بالريف المصري نتيجة الإحتجاجات والصدامات مع الشرطة والملأ و جراء تنفيذ ذلك القانون. وقد تعرض الكثير من الفلاحين للترهيب والاحتجاز غير القانوني والتعذيب من جانب قوات الشرطة.^{٣٥}

كانت هذه المواجهة/المحاكمة الشعبية هي الأكثر حيوية وعنفاً في مواجهة السياسات النيوليبرالية منذ انتفاضة ١٩٧٧، ومع ذلك خاض الفلاحون هذه المواجهة منفردين وبقليل من الدعم من النخب الحضرية، وبالاحتقار والتنكيل من قبل أجهزة السلطة. ولشهور طويلة، نظم الفلاحون أكثر من مئة مؤتمر وتجمع لطرح مشكلتهم، وأقاموا عشرات المظاهرات في القرى وعلى الطريق الرئيسي وبمراكز القرى وأيضًا بالعاصمة، كما أرسلوا مئات الشكاوى وواجهوا الشرطة والملأ و بأيدي فارغة وقُتل منهم العشرات وجُلس المئات. وفي النهاية استسلموا تحت وطأة قوة السلطة والملأ و وعزلتهم الاجتماعية.

٣٥. لمريد من التفاصيل انظر: أحوال الفلاحين في ريف مصر (تقرير)، ٢٠٠٠، مركز الأرض لحقوق الإنسان، القاهرة. ؛ أوضاع الفلاحين وقطاع الزراعة في ظل العولمة: تقرير، ٢٠٠٢، مركز الأرض لحقوق الإنسان، القاهرة ، وأيضاً ؛ حقوق الفلاحين في خط (تقرير)، ٢٠٠٣، مركز الأرض لحقوق الإنسان، القاهرة.

على سبيل المثال، في شهر مارس عام ٢٠٠٠ قام ١٠٠ فلاح بالإضراب عن الطعام والاعتصام في مسجد قريتهم «عزبة ٦٠» بمركز المحمودية بالجيزة لأن الشرطة جاءت لانتزاع الأرض منهم وتسليمها لورثة المالك.

منذ إقرار القانون في ١٩٩٢ تنوعت طرق وأساليب الاحتجاج ومواجهته، وخلال هذه الفترة نظم الفلاحون أكثر من مئة مؤتمر شعبي بالقرى لرفض القانون، وتم جمع آلاف التوقيعات في عريضة ضد القانون، ولكن كل هذا لم يدفع الدولة إلى إعادة النظر في هذا القانون.^{٣٦} مثلت الحركة الاحتجاجية للفلاحين نواة لكافة أشكال النضالات والحركات الاجتماعية التي رافقت الثورة المصرية عام ٢٠١١، وفي قراءة مختلفة يمكن النظر إلى هذه الأحداث كنقطة مركزية في فتح المجال العام وطرح تساؤلات حول السياسات النيوليبرالية لمبارك وحول علاقة السلطة بالمجتمع في مصر.^{٣٧}



صورة ٢ : المصدر، جريدة العربي، ١٣ أكتوبر ١٩٩٧.

ومن الملاحظ أن الحزم والقوة والسرعة التي تم بها تنفيذ القانون كانت أكثر بكثير من تلك التي صاحبت تنفيذ قوانين الإصلاح الزراعي لعام ١٩٥٢. وقد يرجع ذلك إلى أن القانون الأول كان يضر بمصالح البرجوازية المصرية التي كانت، رغم قيام ثورة يوليو بتحجيمها، تتحكم في الجهاز البيروقراطي للدولة وتدافع عن مصالحها. أما في مواجهة قانون المالك والمستأجر، فقد وجد الفلاحون أنفسهم وقد تكاثفت أجهزة الدولة البيروقراطية مع الملاك ضدهم كما تعرضوا خلال هذه الفترة من ١٩٩٧ إلى ٢٠١٠ لأشكال متعددة من العنف.^{٣٨}

٣٦. صقر النور، (٢٠١٤) الفلاحون والثورة في مصر، فاعلون منسيون، مجلة المستقبل العربي، ٦ (٢٨٢٧)، ١٠-١، مركز دراسات الوحدة العربية.

٣٧. صقر النور، (٢٠١٤) المرجع السابق.

٣٨. أسامة رأفت سليم، ٢٠١٩. العنف السياسي للدولة تجاه الفلاحين: دراسة ميدانية في قرية مصرية. المجلة العربية لعلم الاجتماع، مجلد ٢٠١٩، عدد ٢٤، ص. ٣٣٩-٣١٤.

ج « الصراع القضائي بعد إقرار القانون

لم يكتف الفلاحون بمواجهة القانون في الشارع فقط، بل مثَّلت قاعات المحاكم ميدانًا مركزيًا للصراع حول القانون. بدأ المسار القانوني مباشرًا بعد بداية عمليات طرد الفلاحين واستعادة الملاك للأراضي بمعاونة الشرطة والسلطات المحلية. ويعد ذلك دليلًا آخر على تمسك الفلاحين بدولة القانون ونظرتهم إلى مسألة الإيجارات الآمنة كحق مرتبط بكونهم مواطنين في دولة عليهم واجبات أساسية تجاهها في إنتاج الغذاء وعلى تلك الدولة التزامات تجاههم منها توفير الأمان الإيجاري وتمكينهم من الاستمرار في عمليات الإنتاج الزراعي بشكل آمن يحقق لهم السيادة على غذائهم ويُمكّنهم من إعادة الإنتاج الاجتماعي وتلبية حاجات المجتمع الغذائية.

هناك شواهد كثيرة على أن المحاكم الجزئية قد شهدت هذا النوع من القضايا ضد قانون المالك والمستأجر في شمال وجنوب البلاد ولم يتمكن في الحقيقة من حصر كافة هذه القضايا، ولكن حصلنا على عدد منها يؤكد على انتشارها بطول البلاد وعرضها من شمال الدلتا إلى جنوب الصعيد.

حكم تاريخي لمحكمة دشنا الجزئية تعليق العمل بقانون العلاقة بين المالك والمستأجر

فقرة (د) من القانون رقم ٩٦ لسنة ٩٢ حيث ينص الدستور في مادته الأولى على أن نظام الدولة هو النظام الاشتراكي الداعي للمساواة وتكافؤ الفرص كما تدعو المادة إلى الحفاظ على مبادئ ثورة يوليو.

يذكر أن جريدة «الأسبوع» كانت قد تبنت قضية الدفاع عن الحقوق للكنيسة للفلاحين مستندة إلى أن القانون الجديد يؤدي إلى تغيير الأوضاع الاجتماعية وأن ذلك سوف يحدث خللاً بالمجتمع وعدم التكافؤ الاجتماعي مما يؤدي إلى ظهور طبقات اجتماعية اقتصادية وهذا ما نصت عليه مواد الدستور مما يعد خروجاً على مبادئ ثورة يوليو الجديدة.

كتب - جمال البهنسي:

أصدرت محكمة دشنا الجزئية برئاسة المستشار محمود المليجي حكماً تاريخياً بتعليق العمل بقانون العلاقة بين المالك والمستأجر لحين الفصل في دستوريته.

كان عبيد الرافسي عزام - أحد المستأجرين - قد أقام الدعوى القضائية رقم ١٢٤١ لسنة ٩٧ مطالباً فيها باستمرار العلاقة الإيجارية مع المالك طبقاً لقانون الإصلاح الزراعي القديم رقم ١٧٨ لسنة ٥٢.

من ناحية أخرى تضمنت عريضة الدعوى رقم ١١ لسنة ٢٠٠٠، أمام الدستورية العليا بطلان المادة ٣٣

صورة ٣ : المصدر، صحيفة الدستور، ٣٠ إبريل ٢٠٠٠.

ففي عام ١٩٩٨، رُفِعت دعوى بالمحكمة الدستورية العليا^{٣٩} بعدم دستورية نص المادة ٣٣ مكرر (ز) من القانون ٩٦ لسنة ١٩٩٢ والتي تنص على:

«تنتهي عقود إيجار الأراضي الزراعية، نقدًا أو مزارعةً، السارية وقت العمل بأحكام هذا القانون بانتهاء السنة الزراعية ١٩٩٧/٩٦، ما لم يتفق الطرفان على غير ذلك.

ولا ينتهي عقد الإيجار بموت المؤجر أو المستأجر وإذا توفى المستأجر خلال المدة المبينة بالفقرة السابقة ينتقل حق الإيجار إلى ورثة المستأجر حتى انتهاء المدة السابقة. وتسري أحكام القانون المدني - بما فيها ما يتعلق بتحديد القيمة الإيجارية - على عقود الإيجار المذكورة في الفقرتين السابقتين عند انقضاء مدة السنوات الخمس المشار إليها.

وإذا رغب المؤجر في بيع الأرض المؤجرة قبل انقضاء المدة المبينة في الفقرة الأولى كان للمستأجر أن يختار بين شرائها بالسعر الذي يتفق عليه، أو أن يخلي الأرض بعد تقاضيه من المؤجر مقابل التنازل عن المدة المتبقية من العقد، ويحسب هذا المقابل بأربعين مثل الضريبة العقارية المقررة عن كل سنة زراعية، أو أن يستمر مستأجرًا للأرض إلى حين انتهاء المدة المشار إليها في الفقرة الأولى»

بعد مرور ١٠ سنوات على الدعوى و ١١ سنة على نفاذ القانون حكمت المحكمة بتاريخ ١٣ يناير ٢٠٠٨ برفض الدعوى لأن النص لا يخالف نصوص الدستور. استندت المحكمة الإدارية العليا في حكمها على عدة أدوات لتبرير قرارها يمكن تلخيصها في «سلطة المشرع في التنظيم - الشريعة الإسلامية - مبدأ المساواة والعدالة - صيانة الملكية الخاصة - العدول عن النظام الاشتراكي». ما يعنينا هنا هو محاولة تفكيك حجج المحكمة لرفض الدعوى، ورغم أن ثمة تقاطع بين وجهة نظر المحكمة ووجهة نظر السلطة في تبريرهما للقانون إلا أن هناك نقاط جديرة بالوقوف عندها في نص قرار المحكمة توضح مدى الانحياز للسلطة وليس للدستور فيما قامت به المحكمة. نود أن نتوقف تحديدًا عند مسألتين هامتين ترتبطان بعلاقات القوة وأدوات الخطاب التي تم تسخيرها للدفاع عن القانون، الأولى هي مسألة الشريعة الإسلامية والثانية هي مسألة اقتصاديات السوق. ينص الحكم على أن القانون سليم ويرتكز على الشريعة الإسلامية شارحًا:

«وما أجمع عليها فقهاء الشريعة الإسلامية من وجوب أن يكون حق المستأجر على العين المؤجرة حقاً شخصياً موقوتاً بمدة معينة، وأثر بذلك العودة بهذا الحق إلى الخضوع للأحكام العامة المنصوص عليها في القانون المدني»^{٤٠}

٣٩. نص حكم المحكمة الدستورية العليا، مقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٧٠ لسنة ٢٠ قضائية، موقع المحكمة الدستورية العليا، الرابط

<https://www.sccourt.gov.eg/SCC/faces/RuleViewer.jspx>

(تم الاطلاع عليه ٢١ أكتوبر ٢٠٢٢)

٤٠. نص حكم المحكمة الدستورية العليا، مقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٧٠ لسنة ٢٠ قضائية، المرجع السابق.

استعملت المحكمة نفس خطاب الحكومة، وهنا نطرح سؤالاً: لماذا يتم التحجج بالشرعية الإسلامية لتمير مصالح طبقية؟ هنا نعود لتعليق الدكتور جلال أمين كما أوردته ريم سعد في دراستها المرجعية حول القانون؛ حيث يقول جلال أمين:

«دهشتي مصحوبة بقدر كبير من الضيق عندما قرأت في الصحف مناقشات مجلس الشعب بشأن تعديل قانون الإصلاح الزراعي والعناوين التي تضمنت البيان التالي: قانون الإصلاح الزراعي باطل ولاغ حسب الشريعة الإسلامية ... وهنا نرى إقحام أحكام الله في نزاع يتعلق بمصالح الناس. لم تقم الحكومة بتعديل قانون الإصلاح الزراعي لأنها اكتشفت فجأة بعد أربعين عامًا أن القانون لا يتوافق مع الشريعة الإسلامية، ولكن بسبب ضغوط صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ... ألا ترى الحكومة أي شيء آخر في مصر حيث «يتم استهلاك أموال الناس بشكل غير قانوني» باستثناء قانون الإصلاح الزراعي؟»^{٤١}

ونضيف على ملاحظة دكتور جلال أمين الهامة أنه كان يمكن «احترام» هذا التفسير وفقًا للشريعة لمسألة العقود المحددة بوقت بأن تكون مدة العقود الزراعية القديمة ممتدة لـ ٩٠ أو ١٠٠ عامًا.. فلماذا إذاً الاقتصار على ثلاث سنوات؟ انحازت المحكمة إذاً للتفسير السياسي وتبنت وجهة نظر الحكومة. وهنا يظهر بوضوح أن مسألة «الشريعة الإسلامية» ليست إلا غطاءً زائفًا واستغلالًا للسلطة الدينية في صراع طبقي واجتماعي وانحياز لمصالح فئات معينة من المجتمع وإغفال وتهميش وإفقار لفئات اجتماعية أخرى.

أما النقطة الثانية التي نريد أن نسلط الضوء عليها فهي تبرير الحكم بأن الدولة اتجهت لاقتصاد السوق. ويقول الحكم نصًا:

«وحيث أن ما يثيره المدعي بأن النص المطعون عليه يتضمن تقويضًا للأساس الاقتصادي للنظام الاشتراكي القائم على مبدأ الكفالة والعدل، بما يؤدي إلى نقص الدخل القومي وانخفاض مستوى المعيشة ويؤدي إلى البطالة، وإهدار الحماية المقررة لمصالح الفلاح والعامل الزراعي من الاستغلال، وإهدار مبادئ ثورة يوليو التي تقضي بإلغاء الإقطاع ومحاربة رأس المال المستغل، ويكشف عن نكول أعضاء مجلس الشعب وإخلالهم بيمين الولاء الذي أقسموه قبل تقلدهم مناصبهم أعضاءً في السلطة التشريعية، مردود، ذلك أن التعديل الدستوري الذي تم الاستفتاء عليه وإقراره في ٢٦/٣/٢٠٠٧، قد عدل نصوص المواد (١) و (٤) و (١٢) و (٣٧) و (٥٩) ، وتضمن التعديل ما يكشف عدول الجماعة عن اتخاذ النظام الاشتراكي كأساس للنظام الاقتصادي، وما ارتبط به من قواعد تنبئ عن تبني الجماعة- في المرحلة الحالية من مراحل تطورها- لنظام الاقتصاد الحر بديلاً عن النظام الاشتراكي، ومن ثم فإن ما يثيره المدعي بهذا الشأن يكون قائمًا على غير أساس حقيقياً بالرفض»

من الأشياء المثيرة للانتباه هنا الاستدلال بالتعديلات الدستورية التي تمت عام ٢٠٠٧ أي بعد صدور القانون في ١٩٩٢ لتبرير عدول الدولة وتخليها عن «النهج الاشتراكي». فوفقًا لآخر تعديل دستوري قبل قانون ١٩٩٢ وهو تعديل بعد استفتاء ٢٢ مايو ١٩٨٠؛ حيث تنص مادته الأولى على أن

«جمهورية مصر دولة نظامها اشتراكي ديمقراطي يقوم على تحالف قوى الشعب العامل»، والمادة الرابعة على «الأساس الاقتصادي لجمهورية مصر العربية هو النظام الاشتراكي الديمقراطي القائم على الكفاية والعدل بما يحول دون الاستغلال، ويؤدي إلى تقريب الفوارق بين الدخول، ويحمي الكسب المشروع ويكفل عدالة توزيع الأعباء والتكاليف العامة»

(الجريدة الرسمية، العدد ٢٦ يونية ١٩٨٠).

أي أن الاشتراكية الديمقراطية لاتزال حاضرة وليس الليبرالية الاقتصادية أو حرية الأسواق هي التي ينص عليها الدستور وقت إقرار القانون.

الغريب أن الحكم اعتمد على المادة الثانية من تعديل ١٩٨٠ والتي نصت على أن «مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع» فيما تم تجاهل مبادئ العدالة الاجتماعية والاشتراكية التي كانت موجودة بالدستور المعمول به في ذلك الوقت. ويتضح هنا التطابق بين الموقف السياسي والموقف القانوني واستخدام نفس الأدوات وهي الشريعة الإسلامية والتحرر الاقتصادي. فإذا كان الحكم ارتكز على مادة دستورية في الرجوع إلى مسألة مدة العقود في الشريعة الإسلامية فإنه حتى إقرار القانون لم يكن الدستور ينص على حرية السوق بل على الاشتراكية الديمقراطية وعلى العدالة الاجتماعية. وهنا تظهر الانتقائية والاستخدام السياسي للمحكمة لتحقيق مصالح ورؤية السلطة.

من الجدير بالذكر، أن الدور السياسي للمحكمة الدستورية وتبنيها لسياسات الدول للخصخصة والتحول النيوليبرالي لم يتعلق فقط بالمستأجرين الزراعيين والفلاحين، بل كان مرافقاً لمسار التحول النيوليبرالي في مصر. في التقرير القانوني حول الخصخصة يوضح الباحث القانوني عماد مبارك^{٤٢} أن هذا التوجه كان ملمحاً أساسياً من ملامح أحكام المحكمة الدستورية خاصة بعد نهاية فترة تولي المستشار عوض المر من ١٩٩١-١٩٩٦. فقد أضفت أحكام عديدة للمحكمة في هذه الحقبة صبغة قانونية ودستورية على التحول النيوليبرالي وسياسات التقشف وحرمان قطاعات واسعة من المصريين من حقوقهم الأساسية المتعلقة بالعمل والغذاء والرعاية الصحية والتعليم.

وحين انتقل الصراع السياسي والطبقي من المجال العام والمجال السياسي إلى قاعات المحكمة، انحازت المحكمة في هذا الصراع لقوى السلطة والفئات النافذة متغافلة دورها ووظيفتها التي تسمو فوق هذه الانحيازات عبر التأكيد على توافق القانون مع الدستور وليس إيجاد مخارج للسلطة، فهي سلطة تراقب السلطة التنفيذية لا تسير في ظلها.

أخيراً وليس آخراً، صدر الحكم بعد مرور ١١ عاماً على تطبيق القانون وبالتالي لم يكن غائباً عن المحكمة حالة المضاربة في أسعار الأراضي وتدهور سبل عيش الفلاحين وعدم تحقيق الأهداف الاقتصادية للقانون وزيادة معدلات الفقر في الريف؛ أي أن الكلام عن مسألة العدالة والمساواة قد ظهر زيفها، لكن اختارت المحكمة أن تنحاز للسلطة والفئات الأقوى في المجتمع ضد الفلاحين المستأجرين وأن تُغلب وجهة النظر السياسية على وجهة النظر الدستورية وأغفلت دورها كمراقب للسلطة التنفيذية وصارت مفسراً أو تابعاً للسلطة التنفيذية وجماعات المصالح.

٤٢. لمزيد من التفاصيل انظر، عماد مبارك، محاكمة مسار الخصخصة: قراءة نقدية من وجهتي النظر الاقتصادية والقانونية، مركز الذاكرة والمعرفة للدراسات، ٢٠٢٢.

كما رأينا، تتقاطع رؤية المحكمة مع السلطة التنفيذية مع جماعات المصالح والخطاب الديني والجهاز الأمني واتحدت كل هذه الأصوات لتتزع المستأجرين من أراضيهم وتزيد من وطأة الفقر واللامساواة في الريف المصري. ساهمت أجهزة الدولة (الإعلام والبرلمان والقضاء والأمن) جميعها في عمليات تشويه المستأجرين وإخراجهم من الأرض وإخضاعهم بكل أساليب العنف الرمزي والمادي. تتعدى هذه العملية مفهوم الإفكار لتصل إلى شكل من أشكال التجاهل والاستبعاد، والتي حاول الفلاحون مقاومتها من خلال أدوات متعددة للاحتجاج الاجتماعي وصولاً إلى اللجوء للقضاء. لكن ظلت الهيمنة لسردية السلطة وأدواتها وتم استبعاد وجهة نظر المستأجرين ناهيك عن حقوقهم.

يمكن تفسير العلاقة بين أجهزة الدولة والمستأجرين بالازدراء الاجتماعي. وهنا لا نعني الازدراء أو الاحتقار الاجتماعي فقط -الأشكال الظاهرية من الازدراء المتمثلة في التأفف والنظرات الدونية والعزل والعنف الظاهر الذي حاولنا شرح بعض ملامحه في هذه الورقة- ولكنه يشتمل أيضاً على أشكال أخرى أقل ظهوراً وأكثر عمقاً وربما أشد أَلَمًا وخطورة على الوجود الاجتماعي للأفراد وعلى المجتمع وهي عدم الرؤية الاجتماعية والاستبعاد التام للفلاحين؛ إذ لم تضع سردية تاريخ الحركة الاجتماعية المصرية حركة الفلاحين ضد هذا القانون ضمن المحركات للثورة المصرية في ٢٠١١.



٧ « الملحقات

♦ نص الحكم بدستورية إنهاء عقود الأراضي الزراعية

٣٦ _____ وفقاً للقانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٢

٤٢ _____ ♦ قانون ٩٦ لسنة ١٩٩٢

♦ تقرير اللجنة المشتركة من لجنة الزراعة والرى ومكتب لجنة الشئون

٤٦ _____ الدستورية والتشريعية

٥٣ _____ ♦ مذكرة ايضاحية

٥٤ _____ ♦ مذكرة تفسيرية

♦ مذكرة ايضاحية لمشروع القانون المرافق بتعديل بعض أحكام

٥٥ _____ المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ للإصلاح الزراعى

باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم الأحد الثالث عشر من يناير سنة ٢٠٠٨ م، الموافق الخامس من المحرم سنة ١٤٢٩ هـ .

برئاسة السيد المستشار / ماهر عبد الواحد رئيس المحكمة

وعضوية السادة المستشارين:

ماهر البحري وعدلى محمود منصور وعلى عوض محمد صالح وأنور رشاد العاصى والهام
نجيب نوار

والسيد عبدالمنعم حشيش.

وحضور السيد المستشار / رجب عبد الحكيم سليم رئيس هيئة المفوضين

وحضور السيد / ناصر إمام محمد حسن أمين السر

أصدرت الحكم الآتي

"فى القضية المقيمة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٧٠ لسنة ٢٠ قضائية" دستورية.

المقامة من

السيد / يوسف حافظ مصطفى

ضد

١- السيد رئيس الجمهورية

٢- السيد رئيس مجلس الوزراء

٣- السيد رئيس مجلس الشعب

٤- السيد نائب رئيس الوزراء ووزير الزراعة

٥- السيد محمد عادل عبد الرحمن بصفته وكيلًا عن السيدة / أمينة على شحاته

الإجراءات

بتاريخ التاسع والعشرين من مارس سنة ١٩٩٨، أودع المدعى صحيفة هذه الدعوى قلم كتاب المحكمة، طالباً الحكم بعدم دستورية نص الفقرة الأولى من المادة (٣٣) مكرراً (ج) من القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٢ بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ بشأن الإصلاح الزراعي.

وقدمت هيئة قضايا الدولة مذكرتين طلبت فيهما الحكم برفض الدعوى.

وبعد تحضير الدعوى، أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها.

ونظرت الدعوى على الوجه المبين بمحضر الجلسة، وقررت المحكمة إصدار الحكم فيها بجلسة اليوم.

المحكمة

بعد الإطلاع على الأوراق، والمداولة.

حيث إن الوقائع -على ما يتبين من صحيفة الدعوى وسائر الأوراق- تتحصل، في أن المدعى عليه الأخير بصفته، كان قد أقام الدعوى رقم ٣٧ لسنة ١٩٩٨ مدني مستعجل أمام محكمة مركز المحلة الكبرى الجزئية، ضد المدعى طالباً الحكم -بصفة مستعجلة- بطرده من الأطيان الزراعية المبينة بصحيفة الدعوى والتسليم، وقال بياناً لذلك إن المدعى استأجر منه عين النزاع بعقد إيجار شفوي، وبصدور القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٢ الخاص بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ بشأن الإصلاح الزراعي، أصبح عقد الإيجار منتهياً بانتهاء السنة الزراعية ١٩٩٦/١٩٩٧، فأنذر المدعى لإخلاء الأرض وتسليمها له فلم يستجب، مما حدا به لإقامة الدعوى للحكم له بطلباته السابقة. وأثناء نظر الدعوى دفع المدعى بعدم دستورية نص المادة (٣٣) مكرر (ج) من القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٢ بتعديل أحكام المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ بشأن الإصلاح الزراعي، وإذ قدرت المحكمة جدية هذا الدفع، وصرحت له برفع الدعوى الدستورية، فقد أقام الدعوى الماثلة، ثم قضت تلك المحكمة بعدم اختصاصها نوعياً بنظر الدعوى وإحالتها إلى محكمة طنطا الابتدائية "مأمورية المحلة الكبرى الابتدائية" حيث قيدت بجدولها برقم ٧٨٦ لسنة ١٩٩٩.

وحيث إن المادة (٣٣) مكرراً (ز) من القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٢ بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ بشأن الإصلاح الزراعي- المطعون عليها- يجرى نصها كالآتي:

"تنتهي عقود إيجار الأراضي الزراعية نقداً أو مزارعة السارية وقت العمل بأحكام هذا القانون بانتهاء السنة الزراعية ٩٦/ ١٩٩٧، ما لم يتفق الطرفان على غير ذلك.

ولا ينتهي عقد الإيجار بموت المؤجر أو المستأجر، وإذا توفى المستأجر خلال المدة المبينة بالفقرة السابقة ينتقل حق الإيجار إلى ورثة المستأجر حتى انتهاء المدة السابقة.

وتسرى أحكام القانون المدني، بما فيها ما يتعلق بتحديد القيمة الإيجارية على عقود الإيجار المذكور، في الفقرتين السابقتين عند انقضاء مدة الخمس سنوات المشار إليها.

وإذا رغب المؤجر في بيع الأرض المؤجرة قبل انقضاء المدة المبينة في الفقرة الأولى، كان للمستأجر أن يختار بين شرائها بالسعر الذي يتفق عليه، أو أن يخلي الأرض بعد تقاضيه من المؤجر مقابل التنازل عن المدة المتبقية من العقد، وبحسب هذا المقابل بأربعين مثل الضريبة العقارية المقررة عن كل سنة زراعية، أو أن يستمر مستأجراً للأرض إلى حين انتهاء المدة المشار إليها في الفقرة الأولى".

وحيث إن المصلحة الشخصية المباشرة- وهي شرط لقبول الدعوى الدستورية ومناطها- على ما جرى به قضاء هذه المحكمة أن يكون ثمة ارتباط بينها وبين المصلحة القائمة في الدعوى الموضوعية، وذلك بأن يؤثر الحكم في المسألة الدستورية في الطلبات المرتبطة بها والمطروحة على محكمة الموضوع، ولما كان البين من الدعوى الموضوعية، أن طلبات المدعى فيها، تنصرف إلى طلب الحكم بطرد المدعى عليه- من الأطيان الزراعية المبينة بصحيفة الدعوى لانتهاء العقد بانتهاء السنة الزراعية ٩٦/ ١٩٩٧، استناداً إلى ما تضمنه نص الفقرة الأولى من المادة رقم (٣٣) مكرراً (ز) المطعون عليها، ومن ثم فإن الحكم في دستورية نص هذه الفقرة يؤثر في الحكم في الدعوى الموضوعية دون سائر فقرات تلك المادة، الأمر الذي تغدو فيه مصلحة المدعى المباشرة متوافرة في الطعن على الفقرة الأولى السالفة البيان فقط، وبها يتحدد نطاق الدعوى الدستورية الماثلة.

وحيث إن المدعى ينعى على النص المطعون عليه- في النطاق الذي تحدد آنفاً، خروجه على أحكام الشريعة الإسلامية التي اتخذها الدستور مصدراً رئيسياً للتشريع، وإهداره للمبادئ الدستورية بشأن التضامن الاجتماعي وتكافؤ الفرص والمساواة وحرية التعاقد وحماية حق الملكية الخاصة والأثر الفوري للقانون، فضلاً عن مخالفته لوثيقة إعلان الدستور، وتقويض الأساس الاقتصادي للنظام الاشتراكي القائم على الكفاية والعدل، بما يؤدي إلى زيادة البطالة ونقص الدخل القومي وانخفاض مستوى المعيشة، بالإضافة إلى إخلاله بما نص عليه الدستور من تحديد حد أقصى للملكية الزراعية لضمان حماية الفلاح والعامل الزراعي من الاستغلال، كما أن النص الطعين يمثل نكولاً وإخلالاً من أعضاء مجلس الشعب الذين أقروه، بيمين الولاء الذي أقسموه قبل تقلدهم مناصبهم كأعضاء في السلطة التشريعية، ويمثل كذلك إهداراً لمبادئ ثورة يوليو التي تقضى بإلغاء الإقطاع ومحاربة رأس المال المستغل، الأمر الذي يخالف أحكام المواد (١) و (٢) و (٣) و (٤) و (٧) و (٨) و (١٢) و (٢٣) و (٣٢) و (٣٧) و (٤٠) و (٥٩) و (٦٠) و (٩٠) و (١٨٧) من الدستور.

وحيث إن هذا النعي مردود ذلك أن قضاء هذه المحكمة، اطرء على أن السلطة التقديرية التي يملكها المشرع في موضوع تنظيم الحقوق، حدها قواعد الدستور التي ينافيها أن ينقل المشرع حقوق الملكية أو بعض عناصرها من يد أصحابها إلى غيرهم دون سند صحيح، ويدنيها من أهدافها قدر من التوازن بين القيود عليها، وضرورة ربطها بالأغراض التي تقتضيها وظيفتها الاجتماعية، فلا يكون التدخل لتنظيمها افتئاتاً عليها.

كما أن حرية التعاقد هي قاعدة أساسية يقتضيها الدستور صونا للحرية الشخصية، تمتد حمايتها إلى أشكال متعددة من إرادة الاختيار وسلطة التقدير التي ينبغي أن يملكها كل شخص، فلا يكون بها كائناً يحمل على ما لا يرضاه، بل بشراً سوياً، وحرية التعاقد وثيقة الصلة بالحق في الملكية الذي يعد من الحقوق المالية التي يجوز التعامل فيها، وبقدر اتساع قاعدتها تتعدد روافدها وتتنوع استخداماتها، لتشكل نهراً يتدفق بمصادر الثروة القومية التي لا يجوز إهدارها أو التفريط فيها أو بعثرتها تبديداً لقيمتها، ولا تنظيمها بما يخل بالتوازن بين نطاق حق الملكية المقررة عليها، وضرورة تقييدها نأياً بها عن الانتهاز، أو الإضرار بحقوق الآخرين، ومن ثم ساع تحمیلها بالقيود التي تتطلبها وظيفتها الاجتماعية، محددة على ضوء واقع اجتماعي معين في بيئة بذاتها لها توجهاتها ومقوماتها، وفي إطار التوازن المفترض بين حق الملكية والقيود عليها، يفاضل المشرع بين البدائل ويرجح على ضوء الموازنة التي يجريها، ما يراه من المصالح أجدر بالحماية، وأولى بالرعاية وفقاً لأحكام الدستور، مستهدياً في ذلك بوجه خاص بالقيم التي تنحاز إليها الجماعة في مرحلة بذاتها من مراحل تطورها.

وحيث إن الشريعة الإسلامية في مبادئها الكلية، وأصولها الثابتة التي لا تبديل فيها، لا تناقض ما تقدم، ذلك أن الأصل فيها أن الأموال جميعها مردها إلى الله تعالى، أنشأها وبسطها، وإليه معادها ومرجعها، مستخلفاً فيها عباده الذين عهد إليهم بعمارة الأرض، وأن النص في المادة الثانية من الدستور بعد تعديلها عام ١٩٨٠ على أن "الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع"، يدل، على أنه لا يجوز لنص تشريعي يصدر في ظله أن يناقض الأحكام الشرعية القطعية في ثبوتها ودلالاتها معاً، باعتبار أن هذه الأحكام وحدها هي التي يمتنع الاجتهاد فيها لأنها تمثل من الشريعة الإسلامية ثوابتها التي لا تحتل تأويلاً أو تبديلاً، إذ كان ذلك وكان الحكم قطعي الثبوت في شأن العقود كافة، هو النص القرآني الكريم "يا أيها الذين آمنوا أوفوا بالعقود" - آية رقم (١) من سورة المائدة، ورجح الفقهاء أن النص قد تضمن أمراً بتنفيذ العقود قاطبة وإنقاذ آثارها، وهو يشمل العقود المالية التي اتفق الفقهاء على أن إرادة المتعاقدين فيها لها سلطان ما دامت لا تخالف أمراً مقررأً بنص قطعي في ثبوته ودلالته، وأن عقد الإيجار قد رجت الآفاق فيه لاجتهاد الفقهاء، وقادهم اجتهادهم في شأن مدته إلى القول بوجوب أن يكون مؤقتاً، مع اختلافهم بشأن المدة التي يؤقت إليها.

وحيث إن حق مستأجر العين في استعمالها، مصدره العقد دائماً، ولا زال هذا الحق- حقا شخصياً يلتزم المؤجر بمقتضاه أن يمكن المستأجر من الانتفاع بشئ معين مدة معينة لقاء أجر معلوم، وليس حقا عينياً ينحل إلى سلطة مباشرة على العين المؤجرة ذاتها، يمارسها مستأجرها دون تدخل من مؤجرها، لما كان ذلك، وكان المشرع حال إقراره النص المطعون عليه، قد حرص على صون الملكية الخاصة وكفل عدم المساس بها في حدود الإطار المتوازن لحق الملكية الذي تتوازن فيه المنافع دون أن تتنافر، مراعيًا في ذلك خصائص الأعيان المؤجرة وطبيعة المصالح التي تتزاحم حولها، ملتزماً في الوقت ذاته بالأحكام بصون مبدأ حرية التعاقد، وما أجمع عليها فقهاء الشريعة الإسلامية من وجوب أن يكون حق المستأجر على العين المؤجرة حقاً شخصياً موقوتاً بمدة معينة، وآثر بذلك العودة بهذا الحق إلى الخضوع للأحكام العامة المنصوص عليها في القانون المدني، وحرره بذلك مما كان يخضع له من قواعد استثنائية كانت لها مبرراتها آنذاك، واضعاً في الاعتبار أن يتم ذلك بعد فترة انتقالية حددها المشرع بخمس سنوات، وكان هذا التنظيم قد تم بعد المفاضلة التي أجراها المشرع بين البدائل المختلفة، وانتقى منها ما رآه مناسباً للأغراض التي توخاها ومرتبطة بها ارتباطاً منطقياً، فإن قالة إخلال النص الطعين بأحكام الشريعة الإسلامية ومبدأ التضامن الاجتماعي، والمساس بحق الملكية ومبدأ حرية التعاقد، يضحى قائماً على غير أساس.

وحيث إن مبدأ تكافؤ الفرص الذي تكفله الدولة للمواطنين كافة وفقاً لنص المادة (٨) من الدستور، يتصل في مضمونه- على ما استقر عليه قضاء هذه المحكمة- بالفرص التي تتعهد الدولة بتقديمها، فلا يثور إعماله إلا عند التزاحم عليها، كما أن الحماية الدستورية لتلك الفرص غايتها تقرير أولوية- في مجال الانتفاع بها- لبعض المتزاحمين على بعض، وهي أولوية تتحدد وفقاً لأسس موضوعية يقتضيها الصالح العام، إذ كان ذلك، وكان النص المطعون عليه لا يتعلق بفرص يجري التزاحم عليها، فإن، إعمال مبدأ تكافؤ الفرص- في مجال تطبيق هذا النص يكون منتفياً.

وحيث إن مبدأ المساواة الذي يكفله الدستور يفترض قيام التماثل في المراكز القانونية التي تنظم بعض فئات المواطنين وتساوئهم بالتالي في العناصر التي تكونها، ولما كان المركز القانوني لمؤجري الأراضي الزراعية يختلف عن المركز القانوني لمستأجري هذه الأراضي كما يختلف المركز القانوني للفئة الأخيرة عن المركز القانوني لمستأجري الوحدات غير السكنية، إذ تستمد كل طائفة منها حقها من مصدر مختلف، وكل مصدر يخول صاحبه سلطات وصلاحيات تختلف عن الآخر، ومن ثم فإن النعي بمخالفة المادة ٤٠ من الدستور يكون في غير محله جديراً بالالتفات عنه.

وحيث إن النعي بإخلال النص المطعون عليه بمبدأ الأثر الفوري للقانون المنصوص عليه في المادة (١٨٧) من الدستور، مردود بأن ذلك النص يقضى بانتهاء عقود إيجار الأراضي الزراعية نقداً أو مزارعة السارية وقت العمل بأحكامه بانتهاء السنة الزراعية ١٩٩٧/٩٦، ما لم يتفق الطرفان على غير ذلك،

وإذ كان النص المطعون عليه قد صدر ضمن نصوص القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٢ المنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ ١٩٩٢/٦/٢٨، ونصت المادة السابعة منه- على العمل بأحكامه في اليوم التالي لتاريخ نشره، فلا يكون بذلك- متضمناً أثراً رجعيًا، ويكون النعي عليه في هذا الخصوص غير صحيح.

وحيث إن ما يثيره المدعى بأن النص المطعون عليه يتضمن تقويضاً للأساس الاقتصادي للنظام الاشتراكي القائم على مبدأ الكفالة والعدل، بما يؤدي إلى نقص الدخل القومي وانخفاض مستوى المعيشة ويؤدي إلى البطالة، وإهدار الحماية المقررة لصالح الفلاح والعامل الزراعي من الاستغلال، وإهدار مبادئ ثورة يوليو التي تقضى بإلغاء الإقطاع ومحاربة رأس المال المستغل، ويكشف عن نكول أعضاء مجلس الشعب وإخلالهم بيمين الولاء الذي أقسموه قبل تقلدهم مناصبهم أعضاء في السلطة التشريعية، مردود، ذلك أن التعديل الدستوري الذي تم الاستفتاء عليه وإقراره في ٢٦/٣/٢٠٠٧، قد عدل نصوص المواد (١) و (٤) و (١٢) و (٣٧) و (٥٩) ، وتضمن التعديل ما يكشف عدول الجماعة عن اتخاذ النظام الاشتراكي كأساس للنظام الاقتصادي، وما ارتبط به من قواعد تنبئ عن تبني الجماعة- في المرحلة الحالية من مراحل تطورها- لنظام الاقتصاد الحر بديلاً عن النظام الاشتراكي، ومن ثم فإن ما يثيره المدعى بهذا الشأن يكون قائماً على غير أساس حقيقياً بالرفض، وهو ما ينبئ بذاته- وإزاء موافقة النص الطعين لأحكام الدستور على نحو ما سلفت الإشارة إليه- عن فساد الزعم بنكول وإخلال أعضاء مجلس الشعب عن الولاء لليمين الذي أقسموه قبل توليهم مناصبهم التشريعية، بالمحافظة على سلامة الوطن ورعاية مصالح المواطنين والمحافظة على المكاسب الاشتراكية.

وحيث إن النص المطعون عليه لا يخالف نصاً آخر من نصوص الدستور، فإنه يتعين الحكم برفض الدعوى.

فلهذه الأسباب

**حكمت المحكمة برفض الدعوى، ومصادرة الكفالة،
وألزمت المدعى المصروفات، ومبلغ مائتي جنيه
مقابل أتعاب المحاماة**

قانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٢
بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم ١٧٨
لسنة ١٩٥٢ بالاصلاح الزراعى

باسم الشعب

رئيس الجمهورية

قرر مجلس الشعب القانون الآتى نصه، وقد أصدرناه:

(المادة الأولى)

يستبدل بنصوص المواد ٣٣، ٣٣ مكررا، ٣٣ مكررا (ج)، ٣٣ مكررا (ز)، و ٣٥ مكررا (ب) فقرة ثانية من المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ بالاصلاح الزراعى النصوص الآتية:

مادة ٣٣:

تحدد قيمة الأجرة السنوية للأراضى الزراعية باثنين وعشرين مثلا للضريبة العقارية السارية.

وفى حالة اعادة ربط الضريبة خلال مدة الايجار تحدد الأجرة باثنين وعشرين مثلا للضريبة الجديدة اعتبارا من أول السنة الزراعية التالية للسنة التى يصير فيها تقدير هذه الضريبة نهائيا، وإذا لم تكن الأرض مفروضا عليها ضريبة عقارية فى تاريخ تأجيرها أو كان مفروضا عليها ضريبة لا تجاوز جنيهين للفدان فى السنة تقدر قيمتها الايجارية بناء على طلب المؤجر بمعرفة لجنة التقدير المختصة المنصوص عليها فى المرسوم بقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٣٥ الخاص بتقدير ايجار الأراضى الزراعية لاتخاذ أساسا لتعديل ضرائب الأطيان.

مادة ٣٣ مكررا (ز):

تنتهى عقود ايجار الأراضى الزراعية نقدا أو مزارعة السارية وقت العمل بأحكام هذا القانون بانتهاء السنة الزراعية ٩٦ / ١٩٩٧، ما لم يتفق الطرفان على غير ذلك.

ولا ينتهى عقد الايجار بموت المؤجر أو المستأجر وإذا توفى المستأجر خلال المدة المبينة بالفقرة السابقة ينتقل حق الايجار الى ورثة المستأجر حتى انتهاء المدة السابقة.

وتسرى أحكام القانون المدنى، بما فيها ما يتعلق بتحديد القيمة الايجارية على عقود الايجار المذكورة فى الفقرتين السابقتين عند انقضاء مدة السنوات الخمس المشار اليها.

واذا رغب المؤجر فى بيع الأرض المؤجرة قبل انقضاء المدة المبينة فى الفقرة الأولى كان للمستأجر أن يختار بين شرائها بالسعر الذى يتفق عليه، أو أن يخلى الأرض بعد تقاضيه من المؤجر مقابل التنازل عن المدة المتبقية من العقد، ويحسب هذا المقابل بأربعين مثل الضريبة العقارية المقررة عن كل سنة زراعية، أو أن يستمر مستأجرا للأرض الى حين انتهاء المدة المشار اليها فى الفقرة الأولى.

مادة ٣٥ مكررا (ب) فقرة ثانية:

ويصدر الحكم باخلاء المستأجر من الأرض المؤجرة اعتبارا من نهاية السنة الزراعية مع الزام المؤجر بتعويض المستأجر بما يساوى ٢٠٠ مثل الضريبة العقارية المقررة على الأرض المؤجرة.

ويكون لكل من المؤجر والمستأجر الحق فى استئناف التقدير أمام اللجنة الاستئنافية المنصوص عليها فى المرسوم بقانون المذكور، وتتبع فى اجراءات طلب التقدير واستئنافه القواعد المنصوص عليها فيه.

وفى تطبيق أحكام هذه المادة تعتبر مساحة الفدان من الأرض المؤجرة ثلاثمائة قصبة على الأقل بما فيها المصارف والقنوات الحقلية الداخلة فى المساحة المؤجرة.

مادة ٣٣ مكررا:

لا يسرى الحد المقرر قانونا لأجرة الأرض الزراعية المشار اليه فى المادة السابقة على الأراضى التى تؤجر لزراعتها حدائق أو موزا أو نباتات مستديمة أو بالنباتات التى تبقى مزروعة فى الأرض لأكثر من سنة عدا القصب، وفى هذه الحالات تفرض ضريبة عقارية اضافية تقدر بأربعين فى المائة (٤٠٪) من قيمة الزيادة فى أجرتها عن الحد المقرر قانونا، وتؤدى الضريبة الاضافية مع القسط الأخير للضريبة العقارية الأصلية. ويكون للحكومة فى تحصيل هذه الضريبة مالها فى تحصيل الضريبة العقارية الأصلية من امتياز، ويجوز تحصيلها بطريق الحجز الادارى.

مادة ٣٣ مكررا (ج):

يلتزم المستأجر بالاضافة الى الأجرة المحددة وفقا لأحكام القانون باثنين وعشرين مثلا من الضريبة العقارية الأصلية بأجور الري وفقا للفتات المقررة قانونا ان وجدت، وما يفرضه القانون من الضرائب على المستأجرين للأراضى الزراعية، كما يلتزم بتطهير وصيانة المساقى والمراوى والمصارف الفرعية الواقعة فى نطاق الأرض المؤجرة ما لم يتفق على غير ذلك.

(المادة الثانية)

تسرى القيمة الايجارية للأراضى الزراعية المحددة باثنين وعشرين مثلاً للضريبة العقارية السارية على عقود الايجار القائمة فى تاريخ العمل بهذا القانون اعتباراً من أول السنة الزراعية التالية لهذا التاريخ.

(المادة الثالثة)

تسرى على عقود ايجار الأراضى الزراعية التى تبرم اعتباراً من تاريخ العمل بهذا القانون الأحكام الواردة فى الفصل الأول من الباب الثانى من الكتاب الثانى من القانون المدنى.

(المادة الرابعة)

لا يترتب على تطبيق أحكام هذا القانون الاخلال بالقواعد القانونية أو التعاقدية المقررة فى تاريخ العمل به لشغل المساكن الملحقة بالأراضى الزراعية المؤجرة.

ومع ذلك اذا تترتب على انتهاء عقد ايجار الأرض الزراعية المؤجرة وفقاً لأحكام هذا القانون اخلاء المستأجر للمسكن الملحق بالأرض الذى يقيم به، وكان هو السكن الوحيد لاقامته ومن يعولهم، تكفل الدولة تدبير مسكن آخر له بأجرة مناسبة بالوحدة المحلية التى كان يقيم فيها. ولا يجوز اخلاؤه قبل تدبير هذا المسكن.

(المادة الخامسة)

يكون لمستأجرى الأراضى الزراعية الذين تنتهى عقود الايجار المبرمة معهم وفقاً لأحكام هذا القانون الأولوية فى تملك الأراضى الصحراوية التى تستصلحها الدولة طبقاً للأسس والسياسات وأوجه الرعاية والقواعد والاجراءات المقررة للحالات المنصوص عليها فى المادة ١٤ من القانون رقم ١٤٣ لسنة ١٩٨١ فى شأن الأراضى الصحراوية.

(المادة السادسة)

ينتهى العمل بحكم المادة ٣٤ من المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ بالاصلاح الزراعى بانقضاء الخمس السنوات المشار اليها فى المادة ٣٣ مكررا (ج)، أو بانتهاء العقد لأى سبب، أى التاريخين أقرب.

وتلغى الفقرة الثانية من المادة ٣٦، والمواد ٣٦ مكررا و٣٦ مكررا (أ)، و٣٦ مكررا (ب) من المرسوم بقانون ذاته.

كما تلغى المادة الخامسة من القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٦٦ بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢، المشار اليه.

(المادة السابعة)

ينشر هذا القانون فى الجريدة الرسمية، ويعمل به من اليوم التالى لتاريخ نشره.

يبصم هذا القانون بخاتم الدولة، وينفذ كقانون من قوانينها،

صدر برئاسة الجمهورية فى ٢٦ ذى الحجة سنة ١٤١٢ هـ

(الموافق ٢٧ يونيه سنة ١٩٩٢ م).

تقرير اللجنة المشتركة من لجنة الزراعة والرى ومكتب لجنة الشئون الدستورية والتشريعية

عن مشروع قانون بتعديل بعض أحكام المرسوم
بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ بالاصلاح الزراعى
القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٢

أحال المجلس بجلسته المعقودة فى ٢٤ من مايو سنة ١٩٩٢، مشروع قانون بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ بالاصلاح الزراعى، الى لجنة مشتركة من لجنة الزراعة والرى ومكتب لجنة الشئون الدستورية والتشريعية كما أحال الأستاذ الدكتور رئيس المجلس بتاريخ ٣٠ من مايو سنة ١٩٩٢ اقتراحين بمشروعى قانونين:

- الأول من السيد العضو / ممدوح الجوهري بشأن تعديل بعض الأحكام الخاصة بتنظيم العلاقة بين مستأجرى الأرض ومالكها.

- الثانى من السيد العضو / محمد صلاح الدين توفيق بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ للاصلاح الزراعى.

فعقدت اللجنة المشتركة سبعة اجتماعات لنظره بتاريخ: ٢٥ / ٥ / ٢٦، ٥ / ٢٧، ٥ / ٢٨، ٥ / ٣٠ / ٥ / ٣١ / ١٩٩٢

حضرها السادة:

- دكتور أحمد سلامة، وزير الدولة لشئون مجلسى الشعب والشورى.

- مهندس فاروق عفيفى، ودكتور حسن خضر، ممثلين لوزارة الزراعة واستصلاح الأراضى.

نظرت اللجنة المشتركة مشروع القانون ومذكرته الايضاحية واستعادت نظر المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢، وكانت اللجنة قد عقدت سبع جلسات استطلاع ومواجهة فى ١٩ / ١١ و ٣١ / ١٢ / ١٩٩١، ١٣ و ١ / ٢٧ و ١٠ و ٢٤ / ٢، ٣ / ٥ / ١٩٩٢ لدراسة موضوع العلاقة بين المالك والمستأجر فى الأراضى الزراعية، استمعت فيها الى آراء ممثلين عن جمعية رجال الأعمال ونقابة الاجتماعيين والاتحاد التعاونى الزراعى المركزى، وأحزاب: التجمع الوطنى، الأحرار العمل الاشتراكى، الوفد الجديد، الوطنى الديمقراطى.

وكان ذلك بناء على ما انتهت اليه اللجنة الخاصة المشكلة برئاسة الأستاذ الدكتور رئيس المجلس لدراسة موضوع العلاقة بين المالك والمستأجر فى مجالى العقارات المبنية والأراضى الزراعية فى اجتماعها بتاريخ ١١ من أبريل سنة ١٩٩١، حيث كلفت لجنة الزراعة والرى بالاشتراك مع مكتبى لجنتى الاقتراحات والشكاوى والشئون الدستورية والتشريعية بإجراء هذه الدراسة.

هذا الى جانب متابعة ودراسة ما ورد الى اللجنة من شكاوى أو اقتراحات للجماهير، وأيضا ما نشرته الصحف ووسائل الاعلام المختلفة بشأن هذه العلاقة.

وفى ضوء ما دار فى اجتماعات اللجنة من مناقشات وما أدلت به الحكومة من ايضاحات تبين لها أن مشروع القانون المعروض جاء استجابة لما استقر فى يقين اللجنة من رأى بضرورة اعادة النظر فى الأحكام القانونية التى تنظم العلاقة بين المالك والمستأجر فى الأراضى الزراعية، فكما هو معروف كانت المبادئ التى تحكم النشاط الزراعى قبل تشريعات ١٩٥٢، تخضع لأحكام القانون المدنى.

ولما قامت ثورة ٢٣ يوليو لسنة ١٩٥٢ صدر العديد من القوانين التى استهدفت صالح المجتمع فى تلك الحقبة من الزمن، وكان من بينها المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ بالاصلاح الزراعى والذى حدد الملكية فى الأراضى الزراعية كما تضمن فى الباب الخامس منه الأحكام التى تنظم العلاقة بين مالك الأرض ومستأجرها وقد أدخلت على أحكام هذا الباب خمسة تعديلات فى مراحل مختلفة طبقا لما كانت تقتضيه ظروف كل مرحلة. ومنذ بداية الثمانينات ومطلع التسعينات اتجهت سياسة الحكومة الى مواكبة التطورات السياسية والاقتصادية الدولية، وبدأت فى تطبيق سياسة الاقتصاد الحر، وكان من سماته على قطاع الزراعة ما يلى:

- الغاء توريد الحصص الاجبارية من المحاصيل الزراعية.
- الغاء التسعير الجبرى واطلاق حرية الأسعار فى معظم المحاصيل الزراعية.
- الغاء الدعم عن معظم مستلزمات الانتاج الزراعى.
- تحسين أسعار المحاصيل الرئيسية مثل القطن والقصب وغيرها من المحاصيل.

وقد أدى هذا الى أن ارتفع عائد الأرض الزراعية ارتفاعا كبيرا، وأصبح ما يحصل عليه المالك من قيمة ايجارية سنوية محددة بسبعة أمثال الضريبة كحد أقصى لا تتمشى وما تغله الأراضى الزراعية باعتبارها عنصرا رئيسيا من عناصر الانتاج، وبالتالي أصبح الأمر يستوجب اعادة النظر فى التشريع الذى يحكم هذه العلاقة لاحداث التوازن المطلوب لها بما يحقق صالح كل من المالك والمستأجر وأيضا صالح الدولة، وذلك حتى يكون التشريع أداة من أدوات التطوير واحداث التنمية وتحقيق العدالة فى مجال النشاط الزراعى.

ومن هذا المنطلق أعدت الحكومة هذا المشروع بقانون بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ بالاصلاح الزراعى وقضت المادة الأولى منه بتعديل المادة (٣٣) من المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ المشار لتصبح القيمة الايجارية للأراضى الزراعية ٢٢ مثلا للضريبة العقارية السارية كحد أقصى بدلا من سبعة أمثال الضريبة.

وطبقا للتقديرات الرسمية فان متوسط سعر الضريبة على مستوى الجمهورية يبلغ ٢٢ جنيها على الفدان، وبالتالي يصبح عائد المالك نحو ٤٨٤ جنيها، وهو يمثل قدرا كبيرا من التوازن بين العائد والقيمة الايجارية التى يجب أن يحصل عليها المالك.

وكذلك تعديل المادة () مكررا الخاصة بالأراضى التى تؤجر لزراعتها حدائق أو موز أو نباتات مستديمة أو نباتات لأكثر من سنة عدا القصب والتى لا يسرى عليها الحد الأقصى للأراضى الزراعية، وبما يتلاءم مع تعديل المادة السابقة.

وفيما يتعلق بالمادة (٣٣) مكررا (ج) فقد جاء النص الجديد ملزما للمستأجر بأن يتحمل أجور الري ويلتزم بتطهير وصيانة المساقى والمرابى والمصارف الفرعية الواقعة فى نطاق الأرض المؤجرة اضافة الى القيمة الايجارية الجديدة.

كما قضت المادة (٣٣) مكررا (ز) من مشروع القانون بامتداد عقود الايجار الى الوارث أو الورثة من أبناء المستأجر الذين تكون الزراعة مصدر رزقهم الوحيد.

واستحدثت المادة الثانية من المشروع فقرة جديدة مضافة الى نهاية المادة (٣٥) مكرر (ب) من المرسوم بقانون التى تخول للمؤجر بيع الأرض المؤجرة بالسعر الذى يحدده وعليه أن يخطر المستأجر بذلك على يد محضر وللمستأجر أن يبدى رغبته فى الشراء خلال ثلاثين يوما فان لم يرغب فى الشراء يصدر الحكم باخلاء المستأجر على أن يسدد المالك مائتى مثل للضريبة العقارية السارية للمستأجر كبدل عن انتهاء العقد وهو أمر يتمشى مع المعانى الانسانية والتحسينات التى أدخلها المستأجر على الأرض.

وحددت المادة الثالثة سريان القيمة الايجارية الجديدة على عقود الايجار القائمة وقت العمل بهذا القانون.

أما عقود الايجار التى يتم ابرامها بعد تاريخ العمل بهذا القانون فقد تناولتها المادة الرابعة من مشروع القانون حيث قضت بأن تسرى فى شأنها الأحكام الواردة فى الفصل الأول من الباب الثانى من الكتاب الثانى من القانون المدنى.

أما المادة الخامسة فقد قضت بالغاء بعض المواد الواردة فى المرسوم بقانون ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ وهى كالتالى:

أولا المادة (٣٣) مكرر (ب) وهى تنص على الآتى:

- "فى حالة الايجار بطريق المزارعة توزع الالتزامات بين المؤجر والمستأجر على الوجه الآتى:

(أ) ما يلزم به المؤجر:

١ - جميع الضرائب الأصلية والاضافية والرسوم المفروضة على الأطيان عدا ضريبة الدفاع.

٢ - الترميمات والتحسينات الرئيسية اللازمة للمزارعة والمباني والآلات بما فى ذلك تطهير وصيانة المساقى والمرأوى والمصارف الرئيسية.

(ب) ما يلزم به المستأجر:

١ - جميع العمليات اللازمة للمزارعة سواء باشرها بنفسه أو بواسطة أولاده أو عماله أو بماشيته وذلك ما لم يتفق على اقتسامها.

٢ - تسميد بالسماذ البلدى اللازم للمزارعة.

٣ - تطهير وصيانة المساقى والمرأوى والمصارف الفرعية الواقعة فى نطاق الأرض المؤجرة.

٤ - اصلاح آلات الرى والمزارعة العادية.

(ج) تقسيم المصروفات الآتية مناصفة بين المؤجر والمستأجر:

١ - مقاومة الآفات والحشرات سواء باليد أو بالمبيدات.

٢ - الرى بالآلات الميكانيكية فى حدود الأجور التى تحددها وزارة الرى.

٣ - جمع وتجهيز المحصول.

٤ - ما يلزم المزارعة من التقاوى والأسمدة الكيماوية.

٥ - ضريبة الدفاع المنصوص عليها فى القانون رقم (٢٧٧) لسنة ١٩٥٦

ولا يجوز أن يزيد نصيب المؤجر - فى حالة الايجار بطريق المزارعة - على نصف غلة الأرض بعد خصم المصروفات التى يلزم بها مناصفة مع المستأجر".

ثانيا: المادة (٣٣) مكرر (د) وهى تنص على الآتى:

"يجوز الاتفاق بين المؤجر والمستأجر على تحويل الايجار بالنقد الى ايجار بطريق المزارعة".

ثالثا: الفقرة الثانية من المادة (٣٦) ونصها كالتالى:

"ويحرر العقد من ثلاث نسخ على الأقل توقع من أطرافه ويحتفظ كل من المتعاقدين بنسخة منها وتودع نسخة أخرى بالجمعية التعاونية الزراعية المختصة فى القرية الكائنة فى زمامها الأطيان المؤجرة. فإذا لم توجد جمعية فى تلك القرية فيكون الايداع بالجمعية التعاونية الزراعية المشتركة فى المركز التابعة له القرية، ويقع الالتزام بالايداع على المؤجر".

رابعا: المادة (٣٦) مكرر (أ) نصها كالتالى:

"فى حالة ثبوت العلاقة الايجارية وفقا لحكم المادة السابقة يلتزم الطرف الممتنع عن ايداع العقد أو توقيعه بأن يؤدى الى الجمعية التعاونية الزراعية المختصة مصاريف ادارية عن سنة زراعية واحدة تعادل ١٪ من الأجرة السنوية للعين المؤجرة مقدرة على أساس سبعة أمثال الضريبة الأصلية المفروضة عليها.

ويعاقب بالحبس كل مؤجر يمتنع عمدا عن تحرير عقد الايجار وفقا للمادة (٣٦) أو يمتنع عن ايداع العقد بالجمعية التعاونية الزراعية المختصة دون سبب مشروع.

كما يعاقب بالعقوبة ذاتها كل مؤجر أو مستأجر يمتنع عمدا عن توقيع عقد الايجار".

خامسا المادة (٣٦) مكرر (ب) ونصها كالتالى:

"لا تقبل المنازعات والدعاوى الناشئة عن ايجار الأراضى الزراعية مزارعة أو نقدا أمام أية جهة ادارية أو قضائية ما لم يكن عقد الايجار مودعا بالجمعية التعاونية الزراعية المختصة.

فإذا كان عقد الايجار مكتوبا ولم تودع نسخة منه بالجمعية التعاونية الزراعية المختصة، فلا تقبل المنازعات والدعاوى الناشئة عن هذا العقد ممن أخل بالتزامات الايداع".

سادسا: المادة الخامسة من القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٦٦ بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ وبيانها كالتالى:

"كل دين يستحق مستقبلا بسبب مشروع على مستأجر أرض زراعية لصالح المؤجر أن يصدق على توقيعات ذوى الشأن عليه لدى الجمعية التعاونية المختصة والا كان باطلا وعلى الدائن أن يخطر لجنة فض المنازعات بهذا الدين خلال شهر من تاريخ نشوئه".

وقد تبين للجنة أن هذه المواد الملغاة خاصة بتنظيم العلاقة بين مالك الأرض الزراعية ومستأجرها بعقود مزارعة، والهدف من هذا الالغاء خضوع هذه العلاقة الى أحكام القانون المدنى اعمالا للقاعدة القانونية التى ترد ما لم يرد بشأنه نصوص خاصة الى الأحكام العامة.

التعديلات التى رأت اللجنة ادخالها على مواد مشروع القانون:

- المادة ٣٣، أضافت اللجنة الى نص الفقرة الثانية كلمة "بما لا يجاوز قبل كلمة اثنين وعشرين" وبذلك يصبح النص كما يلى:

"وفى حالة اعادة ربط الضريبة خلال مدة الايجار تحدد الأجرة بما لا يجاوز اثنين وعشرين مثلا للضريبة الجديدة..."

وذلك تمشيا مع حكم الفقرة الأولى كما حذفت عبارة

"أو وفق ما يجرى عليه العرف الزراعى"

وذلك منعا لما قد يثيره من منازعات بين المؤجر والمستأجر حول تحديد مساحة الأرض المؤجرة.

كما حذفت الفقرة الأخيرة من هذه المادة لعدم جدواها خاصة وأن العقود الجديدة ستخضع لأحكام القانون المدنى.

- المادة ٣٣ مكررا (ز) أعادت اللجنة صياغة هذه المادة بما يسمح بامتداد عقود ايجار الأراضى الزراعية القائمة من تاريخ العمل بهذا القانون لمدة خمس سنوات تمشيا مع أحكام المادة الثانية من الدستور. التى تنص على الآتى:

"الاسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية ومبادئ الشريعة الاسلامية المصدر الرئيسى للتشريع"

وحيث أن الشريعة الاسلامية الغراء قد قضت بأن الجهالة بالمدة فى ايجارة الأرض الزراعية يؤدى الى الجهالة بالمنفعة المتعاقد عليها مما يعنى فساد العقد، وهذا بناء على رأى فضيلة الامام الأكبر شيخ الأزهر المستند لرأى لجنة البحوث الفقهية لمجمع البحوث الاسلامية.

وقد أفتى فضيلة مفتى الجمهورية أيضا فى هذا الشأن بأنه لا بد من تحديد وقت أو مدة معينة لايجارة الأراضى الزراعية لأن المنفعة المعقود عليها تقاس بذلك فاذا كانت المدة معلومة كان مقدار المنفعة معلوما.

كما أدمجت اللجنة ما ورد بنص المادة الثانية بمشروع القانون المعروض مع نص المادة المشار اليها آنفا، وحذفت السطر الأخير من هذه المادة ونصه.

"ويجوز لورثة المستأجر أن يطلبوا انتهاء العقد"

وعليه فقد أصبح نص هذه المادة على النحو التالى:

"تمتد عقود ايجار الأراضي الزراعية القائمة فى تاريخ العمل بهذا القانون لمدة خمس سنوات تبدأ أول السنة الزراعية التالية لهذا التاريخ ولا ينتهى عقد الايجار بموت المؤجر أو المستأجر وينتقل حق الايجار الى ورثة المستأجر الى أن تنقضى المدة المشار اليها.

وتسرى أحكام القانون المدنى على عقود الايجار المذكورة فى الفقرة السابقة عند انقضاء مدة السنوات الخمس المشار اليها.

- واذا رغب المؤجر فى بيع الأرض المؤجرة قبل انقضاء مدة السنوات الخمس كان للمستأجر أن يختار بين شرائها بالسعر الذى يتفق عليه، أو أن يخلى الأرض مقابل ٢٠٠ مثل الضريبة كتعويض يدفعه له المالك، أو أن يستمر مستأجرا الى نهاية مدة العقد".

- وأدخلت اللجنة تعديلا على المادة ٣٥ مكررا (ب) من المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ المشار اليه يقضى بزيادة قيمة التعويض مقابل حالات الاخلاء المحددة بهذه المادة الى ٢٠٠ مثل الضريبة العقارية السارية بدلا من ٧٠ مثلا اتساقا مع الأحكام الجديدة التى قضى بها مشروع القانون.

- ووافقت اللجنة على الأحكام الواردة فى المادتين الثالثة والرابعة كما وردتا فى مشروع القانون، وعدلت اللجنة حكم المادة الخامسة بحيث أضافت الى المواد التى تقضى المادة الخامسة من مشروع القانون بحذفها المادة (٣٦) مكررا ونصها كالتالى:

"إذا امتنع المؤجر عن ايداع عقد الايجار بالجمعية التعاونية الزراعية المختصة أو إذا امتنع أحد الطرفين عن توقيع عقد الايجار وجب على الطرف الآخر أن يبلغ ذلك الى الجمعية التعاونية الزراعية المختصة".

وعلى رئيس مجلس ادارة الجمعية أو من ينيبه المجلس فى ذلك أن يحيل الأمر الى المحكمة الجزئية المختصة وعلى المحكمة أن تتحقق من قيام العلاقة الايجارية ومن نوعها بكافة طرق الاثبات فاذا ثبت لها قيام العلاقة الايجارية أصدرت قرارا بذلك وكلفت رئيس الجمعية التعاونية الزراعية المختصة بتحرير العقد وتوقيعه نيابة عن الطرف الممتنع وتسلم نسخة من هذا العقد الى كل من طرفيه وتودع نسخة أخرى منه بالجمعية مع صورة رسمية من قرار المحكمة ويكون هذا العقد ملزما للطرفين".

وكما هو واضح فانها مرتبطة بالأحكام الواردة فى المواد المراد الغاؤها والخاصة بتنظيم اجراءات التعاقد ودور الجمعيات التعاونية الزراعية فى هذا الشأن.

واللجنة توافق على مشروع القانون، وترجو المجلس الموقر الموافقة عليه معدلا بالصيغة المرفقة.

رئيس اللجنة المشتركة
مهندس أبو بكر حمد الباسل

مذكرة ايضاحية

عقدت لجان الحزب الوطنى الديمقراطى العديد من الاجتماعات لدراسة الاقتراحات المقدمة بشأن تعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ بالاصلاح الزراعى والتي تنظم العلاقة بين مستأجرى الأرض الزراعية ومالكها، كما تم عقد عدة اجتماعات مشتركة بين الحزب الوطنى الديمقراطى وكافة الأحزاب الأخرى للمشاركة بالرأى فى هذه العلاقة، وتناولت الحكومة هذا الموضوع فى معرض ردها على ملاحظات أعضاء مجلس الشعب على بيان الحكومة، ووعدت المجلس الموقر بأنها ستقدم بمشروع القانون اللازم فى هذا الشأن.

وفى ضوء المناقشات التى دارت، وفى حدود ما اتفقت عليه آراء الأحزاب المختلفة، أعد مشروع القانون المرافق متضمنا الأسس العامة الآتية:

١ - زيد الحد الأقصى لقيمة الأجرة السنوية للأراضى الزراعية الى اثنين وعشرين مثلا للضريبة العقارية السارية بدلا من سبعة أمثال، على أن تسرى هذه الزيادة اعتبارا من أول السنة الزراعية التالية لتاريخ العمل بهذا القانون.

٢ - استحدث المشروع حالة جديدة أضيفت الى الحالات التى يجوز فيها للمحكمة المختصة انتهاء عقد الايجار واخلاء المستأجر من الأرض الزراعية وهى حالة ما اذا رغب المؤجر فى بيع أرضه ورفض المستأجر شراءها بالثمن الذى أعلنه به المالك على يد محضر خلال ثلاثين يوما من اعلانه، ويصدر الحكم باخلاء المستأجر من الأرض المؤجرة فى هذه الحالة اعتبارا من نهاية السنة الزراعية مع الزام المالك بأن يدفع للمستأجر مائتى مثل الضريبة العقارية السارية وقت رفع الدعوى تعويضا له عن انتهاء عقد الايجار.

٣ - تضمن المشروع نصا يقضى بسريان الأحكام الواردة بالقانون المدنى على عقود ايجار الأراضى الزراعية التى تبرم اعتبارا من تاريخ العمل بالقانون.

وأتشرف بأن أرفق لسيادتكم مشروع القانون المرافق برجاء التفضل فى حالة الموافقة عليه باصداره واحالته الى مجلس الشعب.

ومع عظيم احترامى...

مذكرة تفسيرية

فى شأن مشروع قانون بتعديل بعض الأحكام الخاصة بتنظيم

العلاقة بين مستأجرى الأراضى الزراعية ومالكىها

اعمالا للمادة ١١٠ من الدستور والمواد من ١٦١ الى ١٦٤ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

لما كانت العلاقة بين مستأجرى الأراضى الزراعية ومالكىها ذات أهمية كبيرة من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية فان الأمر يستدعى الدقة فى وضع القواعد التى تضبط هذه العلاقة حتى يتحقق التوازن بين طرفيها، وأن أقصر السبل الى الوصول الى هذه الغاية هو تحديد أجره الأرض الزراعية بما يكفل المساواة بين الأرض والعمل، فكلاهما ضرورى للنتاج، فمستأجر الأرض الزراعية لا يجنى محصولا من غير مواته الأرض له، والأرض لا توانى الا بالعمل فاذا أريد تحديد الأجرة التى يؤديها المستأجر للمؤجر وجب أن يراعى فى ذلك تحقيق التوازن بين الأرض والعمل وبذلك يتحقق التضامن بين طرفى هذه العلاقة، فيسود السلام الاجتماعى بين طبقات الأمة، وعلى ذلك اذا مال الميزان الى ناحية أى طرف كان من الواجب التدخل لاعادة الاتزان الى هذه العلاقة.

واذا كان العائد على مستأجرى الأراضى الزراعية قد زاد أضعافا مضاعفة فى ظل السياسة الاقتصادية التى تسير عليها الدولة وعلى الرغم من ذلك فقد ظل نصيب ملاك هذه الأراضى على ما هو عليه وبالتالي انقلبت الأوضاع واختل ميزان العلاقة بين الطرفين مما يستدعى التدخل لاعادة التوازن بين طرفيها ومن ثم تم اعداد مشروع التعديل القانونى المقترح.

ويتضمن مشروع التعديل المقترح زيادة الحد الأقصى لأجرة الأرض الزراعية الى خمسة عشر مثل الضريبة العقارية السارية وذلك بدلا من الحد الأقصى المحدد لها وهو سبعة أمثال الضريبة وبذلك يتحقق التوازن المنشود بين طرفى هذه العلاقة.

كما اتجه المشروع إلى وضع نهاية لعقد ايجار الأراضى الزراعية فى حالة وفاة المستأجر ولا ينتقل العقد فى هذه الحالة الا من كان شريكا للمستأجر فى زراعة الأرض المؤجرة لمدة سنتين سابقتين على الوفاة وأن يكون زوجا له أو من بين أبنائه أو بناته وأن يكون حرفته الوحيدة هى الزراعة.

كما يعطى التعديل المقترح للمالك الحق فى استرداد نصف المساحة المؤجرة عند صدور هذا القانون وأجاز له استرداد النصف الباقي بعد خمس سنوات من العمل المقترح، أما عقود الإيجار التى تبرم بعد العمل بهذا التعديل فقد نص المشروع على خضوعها للقواعد العامة الواردة فى القانون المدنى.

مذكرة ايضاحية

لمشروع القانون المرافق بتعديل بعض أحكام المرسوم

بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ للإصلاح الزراعى

لما كانت المادة ٣٣ من المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ الخاص بأحكام الإصلاح الزراعى تنص على عدم زيادة القيمة الايجارية عن سبعة أمثال الضريبة العقارية.

ولما كان هذا النص صدور منذ أكثر من خمسة وثلاثون عاما وكانت القيمة الايجارية المستحقة على هذا الأساس مناسبة فى ذلك الوقت لمستوى الدخل والأسعار والعائد من الأرض الزراعية.

وبالرغم من حدوث الجديد من المتغيرات الاقتصادية فى المجتمع المصرى أدى الى تغيير جذرى فى تركيبه هذا المجتمع فقد ظل هذا النص جامدا بدون تعديل.

ولقد أرجأت الدولة طوال مدة عشرين عاما وهى الفترة من سنة ١٩٥٢ حتى ١٩٧٩ - أعمال القانون الخاص باعادة تقدير القيمة الايجارية للأرض الزراعية الذى يوجب باعادة تقديرها كل عشر سنوات لمواجهة المتغيرات الخاصة بتحسين الأرض وارتفاع الأسعار للحاصلات الزراعية وغير ذلك من الأسباب، فى نفس الوقت الذى فرضت ضرائب أخرى قدرها ١٥٪ من قيمة الضريبة الأصلية يدفعها المالك لصالح المجالس المحلية تطبيقا للقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ مما نتج عنه وجود غبن كبير على الملاك الذين يقومون بتأجير أراضيهم نقدا. ويواجهون ارتفاع مستمر فى تكاليف المعيشة.

وتحقيقا للعدالة واحداثا للتوازن بين دخل كل من المستأجر الذى زاد زيادة كبيرة بسبب ارتفاع أسعار الحاصلات الزراعية ارتفاعا كبيرا وبين دخل المالك الذى ظل ثابتا لا يتغير طوال مدة تزيد عن الخمس والثلاثين عاما الماضية رغم ارتفاع المعيشة ونقصه بفرض ضرائب محلية قدرها ١٥٪ من القيمة الايجارية يتحملها المالك لهذا فقد تم تقديم الاقتراح بمشروع بقانون بتعديل القانون ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ برفع القيمة الايجارية القديم الى عشرة أضعاف للضريبة العقارية الحالية حتى تتحقق العدالة ويجنى المالك بعض ثمرات أرضه.

أما المادة الثانية من الاقتراح بقانون المقدم فانها تعالج مسألة تأييد عقود الايجار النقدي كنتيجة امتدادها فترات طويلة مما يجعل المالك محروما من الانتفاع بما يملك، وجوهر عقد الايجار هو التأقيت وليس التأييد. لهذا فان هذه المادة قد وضعت قاعدة عامة طبقا لمبدأ تأقيت عقود الايجار وهى مدة تحديد العقود بثلاث سنوات وذلك سواء بالنسبة لعقود الايجار التى أبرمت قبل ذلك والعقود المستقبلية.

وفى نفس الوقت راعت المادة ألا تضيع للمستأجر حقه فى زراعة الأرض الذى ظل يزرعها مدة طويلة فنصت على حق المستأجر فى نهاية الثلاث سنوات فى أن يقبل تجنب نصف المساحة لحساب المؤجر مع بقاءه فى النصف الآخر للمساحة المؤجرة اذا كانت المساحة المؤجرة تقل عن فدانين.

أما المادة الثالثة فقد عالجت توريث عقد الايجار الذى أجاز بذلك حقه فى استغلال أرضه بعد وفاة المستأجر الأصلى أو من يحل مكانه من الورثة وتحقيقاً للعدالة فى هذا الشأن فقد أباحت انتقال العقد إلى الورثة الذين تكون حرفتهم الوحيدة ومصدر رزقهم يعولون عليه فى حياتهم فى الزراعة.

من العقد بنسبة أنصبتهم الشرعية فى المساحة المؤجرة وتغاديا لتفتيت المساحة المؤجرة قد نصت المادة على اعتبار الابن الأكبر من الذكور الورثة نائباً قانونياً عن باقى الورثة الذين انتقل اليهم عقد الإيجار ويدير الأرض لحسابهم على أن يؤدى اليهم مستحقاتهم فيها.

أما المادة الرابعة فهى تعالج مشاكل سداد القيمة الاجارية للمالك وهى تنص على أنه اذا تأخر المستأجر فى سداد أى قسط تحل القيمة الاجارية كلها ويحق للمالك استصدار أمر أداء بكامل الايجار واعتبار عقد الايجار مفسوخاً من تلقاء نفسه دون حاجة الى تنبيه أو انذار أو خلافه من العين المؤجرة بحكم يصدر من القضاء المستعجل المختص اذ أن المالك الصغير يسلك فى سبيل ذلك للحصول على مقابل ايجارة طريقاً شاقاً يتحمل معه مصروفات ونفقات وبجهود وتعبد لا قبل له به.

أما المادة الخامسة فقد أكدت حق المالك فى التصرف فى ملكيته الزراعية المؤجرة التى ظل محروماً منها بسبب بقاء المستأجر فترات طويلة فى الأرض بما يترتب على هذا الحق فى انتهاء عقد الايجار فى نهاية السنة الزراعية من التصرف بالبيع ومنعاً من عدم استغلال ظروف المستأجر الصغير والعمل على حمايته فقد نصت المادة على حق المستأجر فى أولوية الشراء فى هذه الحالة فاذا لم يرغب فى ذلك فترك الأرض وفى هذه الحالة يتم تعويضه بما يعادل عشرين مثل القيمة الاجارية مسحوبة على أساس آخر قيمة اجارية للفدان.

مقدم الاقتراح
محمد صلاح الدين توفيق
عضو مجلس الشعب