

قطاع السكن: قانون الإيجارات المصري (تجارب وتوصيات)

شيماء الشرقاوي

باحث مساعد بمنتدى البدائل العربي للدراسات

أوراق سياسات مؤتمر وورشة تدريب مشروع: إصلاح الخدمات العامة في مصر

29 نوفمبر – 2 ديسمبر 2015

مقدمة:

يعاني عدد كبير من المواطنين المصريين من أزمة الإسكان، حيث يقدر عدد الذين يعيشون بوحدة سكنية غير رسمية بحوالي 12 إلى 20 مليون شخص.¹ على الجانب الآخر نجد في مصر عدد كبير من الوحدات السكنية الفارغة حيث ما يقرب من 20-30% من الوحدات السكنية بحسب دراسة قام بها UN-Habitat عن القاهرة² بينما يسكن العديد من المصريين مساكن تعد خطرا أو لا تتوفر بها مقومات السكن اللائق، وتتمثل المشكلة الحقيقية هنا في أن الوحدات السكنية تعد بشكل كبير عالية القيمة، إما من حيث التملك أو الإيجار.

يعد قانون تنظيم العلاقة بين المالك والمستأجر أحد أهم المشكلات التي تواجه قطاع السكن في مصر، وهنا تجدر الإشارة إلى أن الأزمة الحقيقية لقطاع السكن ليست في قلة أو عدم وجود مساكن كافية لاحتياجات السكان، بل من الممكن الحديث حول أن الأزمة بشكل أساسي ذات بعد اقتصادي. هناك حديث دائر الآن حول ضرورة تعديلات القوانين المتعلقة بمسألة السكن ومن أهم هذه القوانين هو قانون تنظيم العلاقة بين المالك والمستأجر والذي يأتي ضمن القوانين التي سيتعامل معها البرلمان القادم.

يؤثر قانون الإيجار المصري الحالي على أحد أهم مقومات السكن اللائق وهو أمن الحيازة، والذي يعني أن السكن لا يكون لائقا إذا لم يكن قاطنوه يتمتعون بدرجة من أمن الحيازة تضمن لهم الحماية القانونية من عمليات الإخلاء القسري والمضايقات وغيرها من التهديدات.³ وفي القانون الحالي للإيجارات الجديدة، وبالرغم من أن قيمة الإيجار يتم تحديدها حسب مفاوضات بين المالك والمستأجر وأن مدة الإيجار وقيمة الزيادة عليها تتم بالاتفاق أيضا، إلا أن المالك يعتبر الطرف الأقوى في هذه المعادلة

¹ الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء. (2013)

² Cairo – a City in Transition, UN-Habitat, 2011, <http://is.gd/xzdHWj>

³ المقرر الخاص بالحق في السكن اللائق <http://is.gd/bhQZV2>

خاصة بالمناطق التي تتمتع بالطلب الكبير، لا توجد بالقانون ضوابط واضحة للحفاظ على حق المستأجر، نجد أيضا أنه في كثير من الأحيان تكون قيمة عقود الإيجار عالية وهذا أيضا يؤثر على مدى ملائمة المسكن لمقومات السكن اللائق.

في نفس السياق، يتعارض القانونين القديم والجديد مع مواد دستور 2014 المتعلقة بالحق في السكن، حيث نص في المادة (63) على حظر التهجير القسري التعسفي، وجاءت المادة (78) لتتص على أن الدولة تكفل للمواطنين الحق في المسكن الملائم بما يحقق العدالة الاجتماعية.⁴ على الجانب الآخر لا يضمن القانون أيضا حقوق الملاك، حيث أن عددا من الوحدات السكنية ما زالت تخضع حتى الآن في تأجيرها لقانون الإيجار القديم كما سبق وأشرنا له، وهنا تكمن الإشكالية في أن المستأجرين بحسب هذا القانون في العقارات القديمة يدفعون إيجارات زهيدة للغاية لا تتناسب مع مساحات الوحدات السكنية ولا تتناسب أيضا مع الأوضاع الاقتصادية العامة.⁵ وبالنظر لحقوق الملاك نجد أنه على الرغم من أن الملاك قد يكونوا الطرف الأقوى في المعادلة المتعلقة بتنظيم العلاقة بين المالك والمستأجر إلا إنه في كثير من الأحيان تحديدا فيما يخص الوحدات التي تتبع قانون الإيجار القديم نجد أنه بسبب انخفاض القيمة الإيجارية في هذه الوحدات يعاني الملاك من العديد من المشكلات الاقتصادية والاجتماعية وعلى أثر هذا ظهر ما يسمى بـ"جمعية متضرري الإيجار القديم"⁶، والتي تطالب بتحرير العلاقة بين الملاك والمستأجرين وأن يعتمد السوق على العرض والطلب.⁷

تجلت أزمة قانون الإيجار القديم منذ بداية التسعينيات مع ظهور نتائج الانفتاح الاقتصادي الذي بدأ في السبعينيات ومع زيادة معدلات التضخم أضحت الإيجارات طبقا للقانون القديم ضئيلة للغاية ولا تتناسب مع مساحات الوحدات السكنية أو مواقعها في كثير من الأحيان.⁸ في عام 1981، تم تمرير قانون رقم 136 بشأن بعض الأحكام الخاصة بتأجير وبيع الأماكن وتنظيم العلاقة بين المالك والمستأجر، فيما عدا الإسكان الفاخر، بحيث لا يجوز أن تزيد الأجرة السنوية للأماكن المرخص في إقامتها لأغراض السكن اعتبارا من تاريخ العمل بأحكام هذا القانون على 7% من قيمة الأرض والمباني وعلى ألا تقل المساحة المؤجرة لهذه الأغراض عن ثلثي مساحة مباني العقار. يتولى مالك المبنى تحديد القيمة الإيجارية وفقا للضوابط والمعايير والتقارير والدراسات المنصوص عليها في المواد السابقة ويتضمن عقد الإيجار مقدار الأجرة المحددة على هذه الأسس. فإذا أبرم عقد الإيجار قبل إتمام البناء، وحدد فيه الأجرة بصفة مبدئية، كان على مالك المبنى إخطار المستأجر بالأجرة المحددة للمكان وفقا لأحكام هذا القانون وذلك خلال ثلاثين يوما من تاريخ إتمام البناء وبشرط ألا تجاوز الأجرة المبدئية إلا بمقدار الخمس. وعلى المالك أن يمكن المستأجر من الاطلاع على المستندات اللازمة لتحديد الأجرة وذلك خلال شهر من تاريخ التعاقد أو من تاريخ الإخطار بحسب الأحوال. في عام 1996، تم تمرير قانون جديد أطلق عليه "قانون الإيجار الجديد"، بشأن سريان أحكام القانون

⁴ دستور مصر <http://is.gd/5MbjBZ> 2014:

⁵ للمزيد حول مشكلات قانون الإيجار القديم: قانون الإيجار القديم. وتوريث المستأجرين، الأهرام المسائي، سبتمبر 2012: <http://is.gd/n4ytl6>

⁶ صفحة الجمعية على فيس بوك <http://is.gd/S3cUBp> :

⁷ «أصحاب الإيجارات القديمة» يطالبون الحكومة بالاعتذار عن «60 سنة ظلم»، المصري اليوم، 11 يونيو 2015، <http://is.gd/FHnXt2>

⁸ David Sims, Understanding Cairo: The Logic of a City Out of Control, American University in Cairo Press, 2011.

المدني على الأماكن التي لم يسبق تأجيرها والأماكن التي انتهت أو انتهى عقود إيجارها دون أن يكون لأحد حق البقاء فيها.⁹ في عام 1996، تم تمرير قانون 4 جديد أطلق عليه "قانون الإيجار الجديد"، بشأن سريان أحكام القانون المدني على الأماكن التي لم يسبق تأجيرها والأماكن التي انتهت أو انتهى عقود إيجارها دون أن يكون لأحد حق البقاء فيها، وتم إدخال تعديلات عليه بالقانون رقم 137 لسنة 2006.¹⁰

نماذج وخبرات دولية حول التعامل مع قانون تنظيم العلاقة بين المالك والمستأجر :

يحاول هذا الجزء من الورقة التعرف على أهم معايير وضع الأطر التشريعية في عدد من النماذج الدولية على اختلاف سياقاتها التي تحكم العلاقة بين المالك والمستأجر والتي بدورها تؤثر على وضع السكن.

في تقرير لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD حول سياسات الإسكان التي تتبناها الدول الأعضاء، وكان من ضمن هذا التقرير دراسة للقواعد والضوابط التي تنظم قطاع الإيجارات في هذه الدول، جاء بالنسبة للدول التي يعتمد الإسكان فيها بشكل كبير على الإيجار، أنه تظهر الحاجة لوضع أطر تشريعية وتنظيمية صارمة لتنظيم العلاقة بين المالك والمستأجرين، مثل التشيك وألمانيا وهولندا والسويد. على سبيل المثال، من حيث ضبط أسعار سوق الإيجارات والرقابة عليه، أو من حيث إشكالية أمن الحيازة -والذي لا يعني بالضرورة طول مدة عقد الإيجار بقدر ما يعني نص العقد المبرم على إلزام المالك والمستأجرين بتقديم إخطار قبل إنهاء التعاقد- أيضا كيف من الممكن حل النزاعات التي تنشأ بين المالك والمستأجرين. وتعتبر القيود على آليات تحديد الإيجار أكثر صرامة في قطاعات السكن الاجتماعي مما هي عليه في القطاع الخاص، بما يتفق مع فكرة أن الوظيفة الأساسية للسكن الاجتماعي هو توفير الإسكان بأسعار معقولة. ونجد أن في السويد تعتبر الإيجارات في قطاع الإسكان الاجتماعي هي الأساس الذي يحكم الإيجارات في القطاع الخاص، بينما في هولندا لا يوجد دور كبير للقطاع الخاص في وضع معدلات الإيجارات لأن قطاع الإسكان الاجتماعي يعد الأوسع انتشارا.¹¹

أيضا تضع معظم الدول قواعد وأطر تشريعية لتنظيم الجوانب التعاقدية والعلاقة بين المالك والمستأجرين لأن المساومة بين المالك والمستأجر في كثير من الأحيان تعتبر غير متوازنة، مع وجود مخاطر بأن يستغل المالك قوتهم في السوق أو أن يسيطر المستأجرون على العقارات بغير حق (على سبيل المثال وجود عقوبات على الإيجارات غير المدفوعة). وهكذا، يمكن أن ينظر إلى هذه القواعد لتنظيم العلاقات بين المالك والمستأجر باعتبارها وسيلة للتصدي لعدم التماثل عن طريق فرض استمارة موحدة للتعاقد حتى تنطبق على جميع المستأجرين والمالك. تختلف هذه اللوائح التي تحكم العلاقات بين المالك والمستأجر باختلاف الدول حيث نجد أنها تكون أكثر صرامة نسبيا في العديد من الدول الأوروبية.

⁹ حسام حداد، أشرف عباس، موسوعة تشريعات السكن، مركز هشام مبارك للقانون، القاهرة، 2010.

¹⁰ حسام حداد، أشرف عباس، موسوعة تشريعات السكن، مركز هشام مبارك للقانون، القاهرة، 2010.

¹¹ Andrews, D., A. Caldera Sánchez and Å. Johansson, 2011, "Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, No. 836, OECD Publishing, pp.: 46-50, <http://is.gd/IqUZsI>

بالإضافة للوائح تنظيم الإيجار، تتبنى بعض الدول وضع برامج تأمين لمعالجة الجوانب التعاقدية للإيجار، على سبيل المثال، في إسبانيا تم إنشاء مؤسسة عامة لتوفير برامج مضمونة للمستأجرين والملاك من أجل تشجيع تطوير قطاع الإيجار وتشمل تسهيل إجراءات التعاقد، اتخاذ كافة الإجراءات القانونية في حالة فسخ التعاقدات من ضمنها كيفية ضمان حقوق المالك في استرداد وحدته السكنية بحالة سليمة، أيضا تقديم بعض المساعدات الإدارية مثل مساعدة المستأجر في الحصول على سكن آخر.¹²

فيما يتعلق بإشكاليات المستأجرين، نجد أنه من أفضل النماذج في التعامل مع هذه الإشكالية هما النموذج السويدي والألماني. في النموذج السويدي، نجد أنه لا يجوز للمالك أن ينهي التعاقد مع المستأجر أو يطالبه بإخلاء العقار بدون إخطاره بمدة كافية لا تقل عن ثلاثة أشهر، أيضا في حالة أراد المالك رفع قيمة الإيجار يجب أن يخطر المستأجر بمدة لا تقل عن شهرين، وللمستأجر الحق في رفض رفع قيمة الإيجار وفي هذه الحالة يقوم المالك باللجوء للقضاء حتى تصبح القيمة الجديدة للإيجار نافذة.¹³

وبالنسبة للنموذج الألماني، تتحكم اللوائح في زيادة قيمة الإيجار، ولا يمكن أن تتجاوز الزيادة أكثر من 20٪ من قيمة الإيجار على مدى ثلاث سنوات، أيضا معظم عقود الإيجار تكون بلا مدة محددة، تحدد قيمة الإيجار بصورة واضحة في العقد، وبالنسبة للخدمات والمرافق فإذا لم ينص العقد على تحمل المستأجر قيمتها يتحملها المالك. وفيما يخص الإخلاء، يقدم النموذج الألماني نوعين من إخطارات الإخلاء أو إنهاء التعاقد الإخطار العادي وهذا في حالة الإيجار غير محدد المدة الإخطار السريع، يكون في حالات ضيقة مثل الامتناع عن دفع الإيجار أو إخلال المستأجر بشروط العقد، ومن حق المستأجر أن يرفض الإخلاء خاصة وإذا كان هذا سيضر بمصالحه ومصالح أسرته.¹⁴ نجد أيضا أن نموذج قانون تنظيم العلاقة بين المالك والمستأجر في هولندا يضمن للمستأجرين حقهم في عدم الإخلاء حيث أن عقود الإيجار بلا مدة محددة، على الرغم من أن تحديد قيمة الإيجار تعود للمالك وأيضا يلتزم المستأجر بدفع مبلغ مقدم لمدة شهرين أو ثلاثة أشهر.¹⁵

تجدر أيضا الإشارة في هذا السياق إلى أن هذه النماذج لدول تكفل حق التنظيم بشكل كبير، مما يترتب عليه إمكانية أن يطالب المستأجرين بحقوقهم إذا تم الإخلال بها في أي وقت، فمثلا في المملكة المتحدة نجد "اتحاد مستأجري لندن" London Tenants Federation، وهي مؤسسة تعمل من أجل حقوق المستأجرين وتضم اتحادات المستأجرين من مختلف البلديات بالإضافة إلى المؤسسات التي تعمل على توفير الإسكان الاجتماعي، يعتبر الاتحاد ممثلا لأصوات المستأجرين للعمل على ضمان حقوقهم أثناء عمليات صنع القرار (على سبيل المثال شارك ممثلي الاتحاد في جلسات مناقشة ما يعرف بـ "خطة لندن" التي عقدت في مبنى بلدية لندن منذ عام 2007).¹⁶

¹² IBID, p.52

¹³ Strictly regulated rental market , Global Property Guide : <http://is.gd/lgEdpW>

¹⁴ Germany is depressingly pro-tenant, Global property Guide, 2014: <http://is.gd/nAMZlj>

¹⁵ Dutch house prices rising, boom on the way, Global property Guide, 2014: <http://is.gd/roppww>

¹⁶ London Tenants Federation: <http://is.gd/A8BMkB>

وأما بالنسبة للإشكاليات المتعلقة بحقوق المالك، كما سبق وأشرنا لنموذج التشيك، يعتبر أكثر النماذج تعزيزاً لحقوق المالك حيث لا يوجد أي قيود على قيمة الإيجارات أو مدة التعاقد بين المالك والمستأجرين، حيث أن الإطار التشريعي يسمح بالعقود محددة المدة إلى جانب العقود غير محددة المدة على السواء.¹⁷ عند انتهاء مدة التعاقد يجدر على المستأجر الإخلاء مع عدم إلزام المالك بإخطاره مسبقاً، وإذا لم يتم الإخلاء من حق المالك أن يقدم شكوى ضد المستأجر، أيضاً تنتهي عقود الإيجار بمجرد وفاة المستأجر (هذا مختلف عن الحالة المصرية حيث من الممكن أن يرث الجيل الأول حق إيجار الوحدة السكنية طبقاً للتعديل الأخير بينما سابقاً كان يعتبر عقد الإيجار مدى الحياة ما لم يقدم أي طرف على إلغائه). يضمن نموذج التشيك أيضاً حقوق المالك المالية حيث أنه من حق المالك أن ينهي العقد إذا تخلف المستأجر عن دفع قيمة الإيجار لمدة ثلاثة أشهر متتالية.¹⁸

وكما سبق من عرض لنماذج مختلفة لقوانين ولوائح تنظيم العلاقة بين المالك والمستأجر، نجد أن هذه النماذج استطاعت معالجة الإشكالات الموجودة في القانون المصري القديم والجديد والذي يتم العمل بهما، فعلى الرغم من وجود اختلافات في كل حالة إلا أنه ظل هناك عدداً من المعايير التي تلتزم بها هذه النماذج لتنظيم العلاقة بين المالك والمستأجرين بما يضمن حقوقهم.

توصيات للمشرع المصري:

تطرقت الدراسة لأهم التشريعات التي تتعارض مع تحقيق إصلاحات واسعة في قطاع السكن والتي تمس المواطنين بصورة كبيرة وهو قانون تنظيم العلاقة بين المالك والمستأجر والذي يحتاج من المشرعين إلى إعادة نظر وإلى إدخال تعديلات تراعي الأبعاد المختلفة لأزمة السكن. وعلى هذا فمن الممكن تحديد استراتيجيتين للعمل:

- تنظيم العلاقة بين المالك والمستأجرين: كما سبق وأشرنا لا يتضمن القانون المعمول بهم حالياً، أي ضمانات لحقوق المستأجرين من حيث الاستقرار في السكن (أمن الحيازة)، بالإضافة إلى عدم وجود ضمانات تتعلق بتناسب قيمة الإيجارات مع مساحة وجودة السكن. وبالنسبة لحقوق المالك المالية وحقوق الحفاظ على وحداتهم السكنية من أي تخريب أو الاستيلاء عليها في بعض الحالات، فالقانون القديم المعمول به إلى الآن ويدخل تحت طائلته عدداً لا يستهان به من الوحدات السكنية لا يضمن أي من هذه الحقوق كما أوضحنا سلفاً. وفي هذا السياق، من الممكن أن يتم إدخال تعديلات على قانون الإيجار ليصبح أكثر مرونة من حيث التعامل مع التغيرات الاقتصادية والاجتماعية الحالية والتي تختلف اختلافاً جذرياً عن السياق وقت وضع القانون المعمول به حالياً، من شأن هذه التعديلات أن تتضمن:
- 1- النص على آليات واضحة فيما يتعلق بحقوق المستأجرين مثل النص على أهمية أن تتضمن عقود الإيجار المبرمة تحديد قيمة الإيجار بصورة محددة بالإضافة إلى تحديد النسبة السنوية لزيادة القيمة الإيجارية.
- 2- النص على ضرورة الإخطار بالإخلاء من قبل المالك وتحديد مدة معينة للإخطار (على سبيل المثال تتراوح من شهرين لثلاثة أشهر) قبل إنهاء التعاقد مثل النموذجين السعودي والألماني كما سبق وأسلمنا.

¹⁷ Tenant's Rights Brochure for the Czech Republic: <http://is.gd/TqQGfS>

¹⁸ Czech Republic: happiness is a rising house price, Global property Guide, 2015: <http://is.gd/6JnerD>

3- وفيما يتعلق بحقوق الملاك، يجب أن ينص القانون على ضمانات واضحة لحقوقهم المالية وحقوقهم في الحفاظ على وحداتهم السكنية، كأن ينص القانون على فرض عقوبات مالية على المستأجرين في حالة الامتناع عن دفع الإيجار أكثر من ستة أشهر على سبيل المثال.

4- النص على عقوبات قد تصل للحبس في حالة استيلاء المستأجرين على الوحدات السكنية ونقل ملكيتها لهم (وضع اليد)، يجب أن ينص القانون أيضا على ضرورة توثيق جميع عقود الإيجار المبرمة لضمان حقوق جميع الأطراف عند حدوث نزاعات.

5- دعم حرية تنظيم المستأجرين لاتحادات والتي من شأنها أن تنظم العلاقة بين المستأجرين والملاك وتكون صوتا لهم وتدعم حقوقهم إذا تم الإخلال بها.

● ضبط سوق الإيجارات والرقابة عليه: وفي هذا السياق تظهر إشكالية الفجوة بين تحديد القيمة الإيجارية وبين القيمة الفعلية للوحدة السكنية والتي لا يعالجها أيا من القانونيين المعمول بهم حاليا، حيث أن وفقا للقانون القديم من الممكن أن نجد وحدات سكنية ذات مساحة كبيرة مقابل إيجارات زهيدة للغاية وعلى النقيض نجد أنه وفقا للقانون الجديد (136 لعام 1981)، نجد وحدات سكنية ذات مساحة منخفضة مقابل إيجارات عالية القيمة. وفي هذا الإطار:

1- يجب أن ينص القانون على آليات واضحة لتحديد القيم الإيجارية، بحيث لا تتعارض مع مبادئ الحق في السكن اللائق وهي قدرة المستأجر على تحمل التكاليف وبحيث يتم مراعاة تغييرات السياق الاجتماعي والاقتصادي، على سبيل المثال، تحديد حدين أدنى وأقصى للقيمة الإيجارية طبقا لمساحة الوحدة السكنية والخدمات المتوفرة بها.

2- يجب أن ينص القانون أيضا على آلية واضحة لمراقبة سوق الإيجارات، فمثلا في السويد، نجد أن قطاع الإيجار في الإسكان الاجتماعي يتم الرقابة عليه من قبل الحكومات المحلية.¹⁹

¹⁹ Andrews, D., A. Caldera Sánchez and Å. Johansson, 2011, "Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, No. 836, OECD Publishing, pp.: 46-50, <http://is.gd/IqUZsI>