

خصوصية التنظيم القانوني لاستملاك العقارات للمنفعة العامة

محطة الحقوق محطة الحقوق محطة الحقوق محطة الحقوق محطة الحقوق محطة الحقوق محطة الحقوق محطة الحقوق محطة الحقوق محطة الحقوق

د. محمد محمد القطب مسعد

أستاذ مساعد- كلية الحقوق

جامعة البحرين

E-mail: Melkotb1984@gmail.com

*تاريخ تسلّم البحث: ٢٠١٨/٥/٢٠م

*تاريخ قبوله للنشر: ٢٠١٨/٩/١٢م

خصوصية التنظيم القانوني لاستملاك العقارات للمنفعة العامة

د. محمد محمد القطب مسعد

أستاذ مساعد-كلية الحقوق

جامعة البحرين

الملخص

يعد حق الملكية الخاصة من أهم الحقوق التي أولتها الدساتير والقوانين قدسية خاصة، بحيث لا يجوز حرمان أحد منها. وتجسدت تلك القدسية بمقولة الأمير وليام بيت " إذا كان بمقدور الرعد والشتاء دخول بيوت أشد الناس فقرا بسهولة، إلا أنه ليس بإمكان ملك بريطانيا بجحافل جيوشه دخول بيت هذا الفقير احتراماً وتقديساً لملكيته الخاصة".

كذلك فقد نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن على أنه " لما كانت الملكية حقاً مقدساً لا يمكن المساس به، فإن أحداً لا يمكن أن يُحرَم منه إلا إذا تطلبت الضرورة العامة التي تثبت بشكل قانوني، وبشرط تعويض عادل، يدفع مقدماً". وتأثرت معظم التشريعات الوطنية بالنظرة المطلقة لحق الملكية، وحظرت تقييده أو المساس به إلا في أضيق الحدود ووفقاً للقانون. ومن تلك التشريعات كان القانون المدني البحريني الذي نظم حق الملكية وأفرد قواعد تحميه وتنظم ممارسته.

Specificity of Legal Regulations of the Real Estate Acquisition for Public Welfare

Dr. Mohamed Mohamed Elkotb Mosaad

Assistant Professor

College of Law – University of Bahrain

Abstract

The right to own private property is one of the most cherished rights in constitutions and laws in order to assure that all people are not deprived of this right. This holiness is expressed in the words of Lord William Pitt who says that “the poorest man may in his cottage bid defiance to all the forces of the Crown. It may be frail, its roof may shake; the wind may blow through it; the storms may enter, the rain may enter,—but the King of England cannot enter; all his forces dare not cross the threshold of the ruined tenement.” The Universal Declaration of Human Rights states that "Since property is a sacred and inviolable right, no one can be deprived of it unless it requires the general necessity that is legally established." Most national legislations have been affected by the absolute view of property rights, and these have been rigidly restricted and structured in strict regulations according to the relevant laws. Among these legislation is the Bahraini Civil Code, which regulated the right of property and introduced regulations to protect and legalise its exercise.

المقدمة :

الأصل في انتقال الملكية أن يكون بالطرق العادية المنصوص عليها في القواعد العامة والتي ينظمها القانون المدني، بيد أنه استثناء على طرق كسب الملكية العادية يوجد طريق استثنائي يتمثل في نزع الملكية لصالح العام أو للنفع العام، بحيث تنزع ملكية الفرد لصالح الجماعة، الأمر الذي قد يتناقض مع أهم خصائص حق الملكية باعتباره حقاً مطلقاً يعطي لصاحبه سلطة الاحتجاج به في مواجهة الكافة أفراداً كانوا أم حكومات؛ لذا يتعين أن يقيد هذا الاستثناء بقدره، ولا يتوسع فيه أو يقاس عليه، باعتبار أن مباشرة هذا الأمر يحدث نوعاً من التعارض بين مصلحتين متعارضتين كلاهما أولى بالرعاية حيث مصلحة الفرد في حماية حقه في ملكيته الخاصة الذي يعد من أهم وأقدس الحقوق الدستورية والقانونية، ومصلحة الجماعة في إنشاء المشروعات الحيوية التي تخدم الصالح العام، والتي تحتاج إلى أماكن وعقارات لتقام عليها، قد لا تتوافر ملكيتها للدولة خاصة مع قلة الأراضي العامة بمملكة البحرين، ولا يكون من سبيل أمامها سوى استملاك بعض العقارات للمنفعة العامة.

وظلت الحماية المطلقة لحق الملكية الخاصة مكفولة بموجب القانون المدني البحريني، إلى أن صدر قانون الاستملاك رقم ٨ لسنة ١٩٧٠، والذي قضى بعدم دستوريته وحل محله القانون رقم ٢٩ لسنة ٢٠٠٩ بشأن استملاك العقارات للمنفعة العامة، تحت وطأة الحاجات الاجتماعية المتزايدة التي ألقت على عاتق الدولة التكفل بوظائف جديدة بالإضافة لوظيفتها التقليدية كبناء المدن، وشق الطرقات، وإقامة المستشفيات والمطارات. حيث قد لا تجد الدولة في سبيل تنفيذ ذلك سوى الاستعانة بالملكيات الخاصة للأفراد.

ذلك الأمر إن خلا من الضوابط قد يمثل تهديداً خطيراً للحق في الملكية الخاصة الذي كفلته الدساتير والمواثيق الدولية، فقد يؤخذ مبرر المنفعة العامة كوسيلة للتعدي على ممتلكات الأفراد، حال عدم الالتزام بالضوابط القانونية.

أهمية البحث :

تكمن أهمية هذه الدراسة من خلال تعرضها للإطار الدستوري والقانوني لاستملاك العقارات الخاصة في البحرين وبيان مدى التزام السلطة العامة بالمنفعة العامة عند إصدار قرارها بالاستملاك، بالإضافة إلى أن نزع الملكية يعد سبباً في إثارة مخاوف ملاك العقارات من مفاجأتهم بالاستيلاء على عقاراتهم رغماً عنهم، ومن ثم ضرورة بيان الضمانات التي تكفل تعويض ملاك تلك العقارات محل الاستملاك ومدى ملاءمتها؟

إشكالية الدراسة :

تتلخص إشكالية دراسة هذا الموضوع في الإجابة على التساؤلات التالية: هل وفق المشرع البحريني من خلال القانون رقم ٢٩ لسنة ٢٠٠٩ بشأن استملاك العقارات للمنفعة العامة في الموازنة بين اعتبارات النفع العام و اعتبارات المصلحة الخاصة في تطبيق عملية نزع الملكية للمنفعة العامة ؟، وما هي الإجراءات التي حددها القانون في سبيل استملاك عقارات الأفراد الخاصة، وما مدى ملاءمة الضمانات التي كفلها القانون لعدم الإجحاف بحق الأفراد ووسائل تعويضهم عن فقدان ملكيتهم الخاصة على العقارات؟

خطة البحث :

نقوم بدراسة هذا الموضوع من خلال خطة البحث التالية:
الفصل الأول: ماهية استملاك العقارات وضوابطه
الفصل الثاني: الضمانات القانونية لمباشرة الحق في الاستملاك.

الفصل الأول**ماهية استملاك العقارات وضوابطه**

نستهل دراستنا لحتميات التنازل عن الحق في ملكية العقارات للمنفعة العامة، ببيان المقصود بالاستملاك ومبرراته، وتمييزه عن بعض الأوضاع القانونية المشابهة في مبحث أول نتبعه بدراسة إجراءات الاستملاك وضوابطه في المبحث الثاني.

المبحث الأول**مفهوم الاستملاك ومبرراته**

لا يمكن التطرق إلى دراسة الاستملاك، دون بيان مفهومه وبعض العموميات المتعلقة به، لأنه لا يستساع التحليل في موضوع قانوني ما، إلا بعد بيان مفهومه لفهم عناصره وفحواه . وبناء عليه سوف نتناول مفهوم الاستملاك للمنفعة العامة من خلال تعريفه وفقاً للقانون البحريني في المطلب الأول، وتمييزه عما يتشابه معه في المطلب الثاني والإطار الدستوري والقانوني له في المطلب الثالث.

المطلب الأول

تعريف الاستملاك في القانون البحريني

الاستملاك يعني نزع الملكية للمنفعة العامة، أي نزع الملكية جبرا عن مالكةا بواسطة جهة الإدارة من أجل تخصيصها للمنفعة العامة في مقابل تعويض عادل^(١).

ويبدو جوهر تطبيق فكرة الاستملاك في تحويل الملكية من نطاق الخصوصية إلى نطاق العمومية بقرار من المستمك صاحب السلطة القانونية وفق إجراءات محددة لهدف تحقيق الصالح العام وبشرط تعويض المستمك منه^(٢). وأجازت الشريعة الإسلامية إمكان خروج المال من يد صاحبه جبرا وبدون رضائه استثناءً بأمر الحاكم الذي يقدر الحاجه لذلك وفقا لشروط وضوابط^(٣).

ويعرف المشرع البحريني الاستملاك بأنه "نزع ملكية العقار أو ما يرد عليه من حقوق عينية أو شخصية لإقامة أي من مشروعات المنفعة العامة المبينة"^(٤).

ويبدو ظاهر التعريفات السابقة على رأي البعض^(٥)، أنها تبرز الطبيعة الجبرية للاستملاك التي ترتب نقل ملكية المال الخاص للدولة للنفع العام مقابل تعويض عادل؛ في حين أن نزع الملكية وإن قام على القهر، إلا أنه في الصورة الظاهرة يبدو أن الدولة كثيراً ما تساوم على الشراء وتلتزم بدفع التعويض كمقابل لذلك.

ومن مطالعتنا لتلك التعريفات يتضح أن نزع الملكية يمس تجربة الملكية الخاصة للعقارات إذا اقتضت المنفعة العامة ذلك، مقابل تعويض عادل عما يلحق بمالك العقار من ضرر جراء نزع ملكيته الخاصة^(٦).

(١) د. شحاتة غريب شلقامي، الاستملاك وتداعياته القانونية، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر، ص ٢٤.

(٢) د. عبد الحميد عثمان محمد، المفيد في شرح القانون المدني البحريني، أحكام حق الملكية، ١٤٢٦ هـ، ص ٥٤.

(٣) د. وفاء سيد أحمد محمد، قيود الملكية للمصلحة العامة في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٩٦، ص ٣٢٦.

(٤) مادة (١) من القانون رقم ٢٩ لسنة ٢٠٠٩ بشأن استملاك العقارات للمنفعة العامة.

(٥) د. الهيثم عمر سليم، عدالة التعويض عن نزع الملكية الخاصة والاستملاك للمنفعة العامة في القانونين المصري والبحريني، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠١٤، ص ٣٢.

(٦) يرى بعض الفقه أنه من الأفضل على المشرع البحريني استخدام مصطلح نزع الملكية بدلا من مصطلح الاستملاك، باعتباره اقرب إلى المقصود من هذا الأجراء لما يحتويه من عنصر إجبار المالك على التخلي عن ملكه الخاص لصالح المنفعة العامة، فالاستملاك يعني نزع الملكية للمنفعة العامة، ويقصد بذلك نزع الملكية قهرا عن مالكةا بواسطة الإدارة الحكومية من أجل منفعة عامة ومقابل تعويض عادل، ومن ثم فإن استخدام المشرع البحريني لمصطلح الاستملاك كان أساسه التسمية الشائعة في دول الخليج، باعتبار استخدام نفس المصطلح في القانون الكويتي والعماني والعراقي وغيرها من دول الخليج. انظر د. شحاتة غريب شلقامي، المرجع السابق، ص ٣٠، ٢١؛ د. سعد محمد خليل، نزع الملكية للمنفعة العامة بين الشريعة والقانون، دار السلام، الطبعة الأولى، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٨٥.

المطلب الثاني

التمييز بين الاستملاك وبعض الأوضاع القانونية المشابهة

توجد العديد من الأشكال التي قد تتشابه مع الاستملاك في كفيتهما، مثل الاستيلاء والمصادرة والتأميم وفرض الحراسة، بيد أن هناك بعض الفروق التي يميز بها الاستملاك عن هذه الأشكال. وهو ما نعرض له من خلال ما يلي:

أولاً: التمييز بين الاستملاك والاستيلاء:

يتفق كل من الاستملاك والاستيلاء في الغاية المقصودة، والمتمثلة في تحقيق النفع العام، بيد أنهما يختلفان من حيث نطاق ومجال كل منهما، فبينما الاستملاك يكون مجاله العقارات بمختلف أنواعها، فتجد أن مجال الاستيلاء يكون قاصراً على المنقولات^(٧)، بيد أنه يمكن أن يكون الاستيلاء المؤقت لغرض استعمال العقار لزم من معين ينتهي بانتهاء الغرض المستولى عليه من أجل تحقيقه أو بمرور ٣ سنوات أيهما أقرب، والغالب ألا تلجأ جهة الإدارة لأسلوب الاستيلاء المؤقت على العقار إلا في ظروف صعبة وفي حالات محددة إما تمهيداً لنزع الملكية أو لمواجهة حالة طارئة تستلزم الاستيلاء المؤقت على العقار لدفع خطر جسيم^(٨)، كما أن الاستملاك للمنفعة العامة يتصف بالدوام، أما الاستيلاء فهو يكون لمدة مؤقتة قدرها ثلاث سنوات^(٩).

ثانياً: التمييز بين الاستملاك والمصادرة:

المصادرة عبارة عن إجراء قانوني القصد منه تملك الدولة للأموال المضبوطة ذات الصلة بالجريمة، ورغم تشابه المصادرة مع الاستملاك في الطريقة التي تنتقل بها ملكية الأشياء من الأفراد إلى الدولة، إلا أن ثمة فروقاً جوهرية بينهما، فالمصادرة تعد أحد العقوبات التكميلية التي لا تفرض إلا بناء على حكم قضائي في أحوال يحددها القانون، وتقرض على الجاني بصورة جبرية من أجل زجر المتهم ومنعه من العودة لمباشرة النشاط الإجرامي، ودون تعويض^(١٠)، بينما الهدف من الاستملاك كما بينا يكون للمنفعة العامة، كما أنه يتم تعويض صاحب العقار الذي نزع ملكيته بتعويض عادل كما سنرى لاحقاً.

ثالثاً: الاستملاك وفرض الحراسة:

تعرف الحراسة بأنها " وضع مال يقوم في شأنه نزاع أو يكون الحق فيه غير ثابت، أو يتهدهد خطر عاجل، في يد أمين يتكفل بحفظه وإدارته ورده مع تقديم حساب عنه إلى من يثبت له الحق

(٧) د. شحاتة غريب شلقامي، المرجع السابق، ص ٣٦.

(٨) د. عبد الحكم فوده، نزع الملكية للمنفعة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٢، ص ٢١.

(٩) د. محمد عبد اللطيف، نزع الملكية للمنفعة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٥ وما بعدها.

(١٠) تنص المادة التاسعة من الدستور البحريني الصادر في عام ٢٠٠٢ على أن المصادرة العامة للأموال محظورة، ولا تكون عقوبة المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي في الأحوال المبينة في القانون.

فيه^(١١). بينما يعرفها البعض الآخر بأنها "إيداع الشيء الموضوع تحت يد القضاء عند شخص معين بأمر من المحكمة إذا كانت المحكمة قاضية بذلك"^(١٢).

وتبدو أهمية الحراسة كإجراء مؤقت يهدف إلى المحافظة على المال من الخطر العاجل الذي يتهده، ومن ثم فإن الحراسة تساهم بدور كبير وفعال في حماية الملكية وتوفير الضمان العاجل للأموال^(١٣).

يعد فرض الحراسة إجراء خطيرا يتضمن مساسا بحرية الأفراد في التصرف أو إدارة أموالهم الخاصة، لذلك نجد أن المشرع قرر فرض الحراسة غير أنه قيده بضرورة صدوره عن محكمة مختصة، وفي حالات محددة على سبيل الحصر، لا يحكم بفرض الحراسة إلا عند توافرها. ويختلف فرض الحراسة عن الاستملاك أولا من حيث الطبيعة حيث أن فرض الحراسة لا يتضمن نزعا للملكية بل يقتصر على تقييد حرية التصرف في الأموال الخاصة، كما أن فرض الحراسة يكون على العقارات كما يمكن أن يرد على المنقولات، بعكس الاستملاك الذي يقتصر على العقارات^(١٤).

المطلب الثالث

الإطار القانوني للاستملاك

يعد حق الملكية من أهم الحقوق الدستورية والقانونية نظرا لما يمثله من أهمية في حياة الأفراد والدولة، فضلا عن دوره الحيوي في شتى مناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية، فهو حق مضمون في الدساتير والتشريعات التي اعتبرت الملكية الخاصة حقا أساسيا للأفراد؛ حيث نص الدستور البحريني في المادة التاسعة على أن "الملكية الخاصة مصونة، فلا يمنع أحد من التصرف في ملكه إلا في حدود القانون، ولا ينزع عن أحد ملكه إلا بسبب المنفعة العامة في الأحوال المبينة في القانون، وبالكيفية المنصوص عليها فيه، وبشرط تعويضه تعويضا عادلا".

ومن ثم يكون المشرع الدستوري أجاز إمكانية المساس بالملكية العقارية الخاصة والتعرض لها مع تقيده نزع الملكية، وانتقالها إلى المستملك بشرط تعويض المستملك منه تعويضا عادلا، باعتبار

(١١) عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني - الطبعة الثانية ١٩٨٩ دار النهضة العربية، ج٧، مجلد ١، فقرة ٢٩٤، ص ١٠٠٩.

(١٢) د. محمد كامل مرسي باشا، العقود المدنية الصغيرة، مطبعة إيلياس، القاهرة، الطبعة الثالثة، ١٩٤٢، ص ٤٢٩، ٤٢٨.

(١٣) د. رضا محمد عيسى، الحراسة القضائية على الأموال. دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ٢٠١٢، ص ١٧ وما بعدها.

(١٤) تنقسم الحراسة على الأموال إلى ثلاثة أنواع: اتفاقية أو إدارية أو قضائية، وينظم القانون المدني الحراسة الاتقائية باعتبار أن الهدف منها هو حماية المال من الخطر الذي يمكن أن يتعرض له، بينما الحراسة الإدارية يكون الهدف منها الحفاظ على مرفق عام يدار بطريق الالتزام وتوقف نشاطه حتى يتم القضاء على الظروف التي يمر بها، بينما الحراسة القضائية فغالبا ما تهدف لحماية المصالح الاقتصادية والمكاسب الاشتراكية وسلامة الحياة السياسية، وتعرض على بعض الأشخاص الذين تتضخم ثرواتهم بسبب الغش أو الرشوة أو استغلال النفوذ أو تهريب المخدرات.

أن التعويض يعد مقابلاً لنقل الملكية كوظيفة اجتماعية يجب أن تؤديها الملكية تلبية لاحتياجات المجتمع واعتبارات النفع العام.

وبذلك تتضح حماية الدستور البحريني للملكية الخاصة والحرص على حمايتها وتجريم الاعتداء عليها، غير أنه فضل وظيفتها الاجتماعية على خاصيتها المطلقة، وفقاً لأساسين^(١٥)، الأول: تلبية اعتبارات التضامن الاجتماعي التي تحتم ضرورة وجود قدر من التعاون والتضامن بين أفراد المجتمع، وثانيهما: تقديراً لاعتبارات الملكية الخاصة التي هي نتاج لمساهمة المجتمع في إنشاء الملكية وحمايتها من أي اعتداء، ومن ثم يجوز استثناء نزعها تلبية لاحتياجات المجتمع، مع ضرورة فرض ضمانات قانونية، الأمر الذي بدا واضحاً من خلال الحرص على تقييد الاستملاك باستحقاق المستملاك منه للتعويض، ولا شك أن التعويض يجب أن يكون عادلاً وفقاً للقواعد العامة في القانون المدني التي حرصت على النص على أن لا يستملك ملك أحد إلا للمنفعة العامة وفي الأحوال وبالكيفية المنصوص عليها في القانون وبشرط تعويضه تعويضاً عادلاً^(١٦).

كما حرص المشرع من خلال قانون الاستملاك رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٩ على النص على أنه لا يجوز الاستملاك أو الاستيلاء المؤقت على العقار إلا للمنفعة العامة في الحالات المبينة في هذا القانون ومقابل تعويض عادل يقرر وفقاً لأحكامه.

هذا وقد ظل الفقه يؤسس شرعية نزع الملكية على المنفعة العامة على أنها الأساس الشرعي الوحيد لنزع الملكية الخاصة غير أن التطور الفقهي الحاصل في البحث عن أركان القرار الإداري يدعونا إلى التمييز بين المنفعة العامة كفرض لنزع الملكية وبين الأسباب التي دعت الإدارة إلى التدخل من أجل تحقيق هذا الغرض. ومن ثم الأسباب الشرعية لنزع الملكية هي تلك الحالات المادية أو القانونية المستقلة عن إرادة الإدارة نازعة الملكية والتي تدعوها إلى التدخل من أجل إنجاز أشغال عامة أو إدخال تحسينات عمرانية تستوجب بالضرورة نزع الملكية الخاصة حتى يتم تنفيذ العمل المراد انجازه لتحقيق النفع العام.

وبذلك يتضح أن النظام الدستوري والقانوني يكفلان حماية الملكية الخاصة، وفي الوقت ذاته يجيزان للدولة وبصفة استثنائية نزع ملكية العقارات ما دامت تحتاج إليها على إن يتم ذلك وفقاً لضوابط أهمها: أولاً أن يكون هناك نص في القانون يجيز نزع الملك عن صاحبه؛ حيث لا يكفي في ذلك مجرد صدور قرار من جهة الإدارة، مهما كانت درجة هذا القرار، بل لابد من استناده إلى نص قانوني، وثانياً أن يكون نزع ملكية العقارات أمراً لازماً للمنفعة العامة، باعتبارها الركيزة الأساسية لأي قرار بدونها ينعدم أثره القانوني.

(١٥) د. وفاء سيد أحمد محمود، المرجع السابق، ص ١٥٠، وما بعدها.

(١٦) نص المادة ٧٧٢ من القانون المدني البحريني.

المبحث الثاني

ضوابط الاستملاك وإجراءاته

تقتضي عملية الاستملاك من أجل المنفعة العامة، ضرورة احترام بعض الشروط، واتباع بعض الإجراءات التي حددها قانون الاستملاك رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٩ بشأن استملاك العقارات للمنفعة العامة، وهو ما نعرض له تباعاً من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول

شروط الاستملاك

كأثر للمكانة الهامة التي أولاهها الدستور البحريني والقانون المدني للملكية الخاصة؛ فإن الاستملاك لا يعد امتيازاً مطلقاً للإدارة، فلا بد أن يخضع للشروط التي رسمها المشرع باعتباره أمراً استثنائياً. وعليه نعرض لشروط الاستملاك في القانون البحريني من خلال ما يلي:

أولاً: محل الاستملاك قاصر على العقارات:

من مطالعة التعريف السابق للاستملاك اتضح لنا أن الاستملاك لا يرد إلا على العقارات وليس على المنقول، فالعقار وحده هو الذي يمكن أن يكون محلاً لنزع الملكية، وقد يشمل العقار قطعة أرض مملوكة لشخص واحد أو أكثر وما عليها من أبنية وأشجار فضلاً عن كافة الأشياء الثابتة الأخرى، ويستوي في ذلك أن تكون هذه العقارات مبنية أو غير مبنية، كما يجوز أن تنزع ملكية العقار كاملاً أو في جزء منه فقط، وأجاز المشرع بالنسبة للعقارات التي يلزم استملاك جزء منها أن تستملك بأكملها إذا كان الجزء الباقي منها يتعذر الانتفاع به وفقاً لأحكام الاشتراطات التنظيمية للتعمير المعمول بها والقانون الخاص بشأن تقسيم الأراضي المعدة للتعمير والتطوير^(١٧). غير أنه لا يجوز نزع ملكية الحقوق العينية الواردة على عقار وحدها دون نزع ملكية العقار في حد ذاته^(١٨).

ثانياً: أن يكون الاستملاك لغرض المنفعة العامة:

وفقاً لنص المادة الثانية من قانون الاستملاك "لا يجوز الاستملاك أو الاستيلاء المؤقت على العقار إلا للمنفعة العامة....." ويعني ذلك أن المشرع البحريني جعل المنفعة العامة هي المبرر الأساسي لنزع الملكية الخاصة للأفراد، حيث تكون السلطة الاستثنائية الممنوحة لجهة الإدارة في ذلك منوطة بتحقيق النفع العام، وتلبية حاجة الإدارة الماسة لإقامة مشروعاتها القومية، فإذا ما انتفت تلك العلة أو دل واقع الحال أو حقيقة الظروف على غير ذلك كانت إجراءات نزع الملكية مشوبة بالبطلان لمساسها بحق دستوري مكفول للأفراد.

(١٧) نص المادة الرابعة من قانون الاستملاك البحريني رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٩.

(١٨) د. عبد الحكيم فوده، المرجع السابق، ص ٥٢.

ويحسب للمشرع البحريني تلافيه العيب الوارد في قانون الاستملاك السابق رقم ٨ لسنة ١٩٧٠^(١٩)، والذي تغافل فيه المشرع عن بيان أحوال المنفعة العامة، حيث كان النص قاصرا على أن الاستملاك يكون بقصد تأمين متطلبات المشاريع ذات المنفعة العامة، تاركا تحديد أحوال المنفعة العامة للجهة الإدارية^(٢٠). حيث نص المشرع البحريني في قانون الاستملاك الحالي رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٩ على الأعمال التي تعد من قبيل المنفعة العامة، كما يحسب للمشرع البحريني تحديده لتلك الحالات على سبيل الحصر، منعا لاستغلال جهة الإدارة سلطتها في استعمال القياس لإدخال حالات وأعمال جديدة تحت نطاق المنفعة العامة، مما قد ينطوي على مساس بحقوق الأفراد خاصة إذا تعسفت الجهة الإدارية في استخدام سلطتها في ذلك.

وحدد المشرع أعمال المنفعة العامة بالمشروعات الميينة فيما يلي^(٢١):

- ١- إقامة مباني الجهات الحكومية وما في حكمها، كالوزارات والأجهزة التابعة لها والمؤسسات والهيئات العامة والبلديات والأشخاص الاعتبارية العامة، متى كانت هذه المباني لازمة لمزاولة أعمال هذه الجهات.
- ٢- إنشاء الطرق الرئيسية والفرعية وشوارع الخدمات والميادين والدورات العامة، وتوسيعها أو تعديلها أو تمديداتها.
- ٣- إنشاء خطوط ومرافق النقل والمواصلات العامة البرية والبحرية والجوية بما في ذلك إنشاء المطارات والموانئ والمرافئ والجسور والممرات السفلية والأنفاق وتوسيعها أو تعديلها.
- ٤- إنشاء الحدائق ومضامير المشي والأسواق العامة ومواقف المركبات العامة ومواقف السيارات المخصصة للجمهور.
- ٥- إقامة دور العبادة، وإنشاء المقابر العمومية، أو تعديلها أو توسعتها أو توفير المرافق والخدمات اللازمة لها.
- ٦- إقامة المستشفيات والمراكز الصحية والعيادات العامة والمراكز الطبية المتخصصة وغيرها من المنشآت اللازمة لتقديم الخدمات الصحية من قبل الدولة.
- ٧- إقامة المنشآت اللازمة للجامعات والمدارس والمعاهد التعليمية العامة والبيوت والمنشآت الثقافية العامة ودور الحضارة العامة وغيرها من المنشآت اللازمة لتقديم الخدمات التعليمية من قبل الدولة، بما في ذلك المرافق والخدمات المخصصة لهذه المنشآت كالمعامل والمكتبات والنوادي والمواقف وغيرها.

(١٩) قانون تملك الأراضي الأميرية الواقعة ضمن حدود البلدية إلى الوحدات الادارية (البلديات) رقم ٨٠ لسنة ١٩٧٠ المعدل بالمرسوم بقانون رقم (٢٤) لسنة ١٩٧٥.

(٢٠) د. شحاتة غريب، المرجع السابق، ص ٨٥.

(٢١) نص المادة الثالثة من قانون الاستملاك رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٩، والتي جاءت مقدمتها كالتالي " في تطبيق أحكام هذا القانون، تحدد أعمال المنفعة العامة بالمشروعات الميينة فيما يلي....."

- ٨- إقامة دور الرعاية الاجتماعية وغيرها من المنشآت اللازمة لتقديم الرعاية الاجتماعية من قبل الدولة.
- ٩- إقامة مشروعات الطاقة، والمنشآت الكهربائية المعدة لتوليد الطاقة والإنارة والشبكات اللازمة لها التي تقام بإشراف الدولة.
- ١٠- إنشاء الشبكات العامة للاتصالات السلكية واللاسلكية والإرسال الإذاعي والتلفزيوني والمحطات اللازمة لها.
- ١١- المشروعات العامة للمياه والصرف الصحي والصرف الزراعي والمياه الجوفية وخزانات المياه المعدة للتوزيع العام وتمديدات الشبكات الخاصة بها.
- ١٢- إقامة المنشآت اللازمة للدفاع والأمن الداخلي والخارجي.
- ١٣- مشروعات الخدمات الإسكانية التي تعد للمواطنين من ذوي الدخل المحدود وتوزع بإشراف الدولة وفقاً لأحكام القوانين والقرارات المعمول بها، وكذا المناطق المخصصة للخدمات والمرافق العامة اللازمة لهذه المشروعات.
- ١٤- أغراض التخطيط العمراني، بما في ذلك وضع وتعديل المخططات الهيكلية والعامة والتفصيلية وتنظيم وتحديد خط البناء وأغراض التجديد الحضري وتنمية المدن والقرى.
- ١٥- إقامة المحاجر الزراعية والبيطرية والمسالخ والمزارع البحثية اللازمة للإنتاج الزراعي أو الحيواني أو الاستزراع السمكي والتي تقام بإشراف الجهات الحكومية المختصة.
- ١٦- إقامة مدافن النفايات والمنشآت اللازمة للتخلص من النفايات بأنواعها وفقاً للقانون.
- ١٧- إنشاء الملاعب النوادي والمراكز الرياضية وغيرها من المنشآت الرياضية المملوكة للدولة.
- ١٨- أغراض التنقيب عن النفط والغاز والثروة المعدنية وتمديد أنابيب النفط والغاز وتكرير النفط أو تجميع الغاز وغيرها من المنشآت اللازمة لهذه الأغراض التي تقوم بها الدولة.
- ١٩- إنشاء السواحل العامة أو تطويرها.
- ٢٠- إقامة المناطق الصناعية التي تشرف عليها الدولة.
- ٢١- إقامة المحميات الطبيعية والأعمال اللازمة لحماية المباني التراثية والتاريخية.
- ثالثاً: أن يكون الاستملاك في مقابل تعويض عادل:**

يقصد بالتعويض: المقابل النقدي الذي تدفعه جهة الاستملاك إلى صاحب العقار نتيجة لاستملاكها لهذا العقار، إذ إن التعويض العادل شرط طبيعي ومنطقي وضروري لإيجاد توازن بين المصلحة الخاصة لصاحب العقار والمصلحة العامة التي يجب أن تقدم على جميع المصالح. ويعد اشتراط التعويض العادل أمراً بديهياً ومعقولاً ومنطقياً حتى على فرض تغافل المشرع

عن التأكيد عليه، باعتبار أن النصوص القانونية يدعم بعضها البعض، ومن ثم تكفي الإشارة في أحدها لضرورة عدالة التعويض للتعاطي مع باقي النصوص وفقاً لهذا الأساس^(٢٢).

وينص الدستور البحريني على ضرورة تعويض صاحب العقار بحيث يكون هذا التعويض عادلاً حسب ما يقرره قانون الاستملاك الذي يضع الأسس التي يقوم عليها تقدير وصرف التعويض للمستملك منه، وهو ما نعرض له لاحقاً عند الحديث عن ضمانات الاستملاك في القانون البحريني.

المطلب الثاني

إجراءات الاستملاك

يمر موضوع نزع الملكية للمنفعة العامة بعدة إجراءات تبدأ بالإعلان المبدئي لتنتهي بقرار نزع الملكية ونقلها لخدمة الإدارة، وتتمثل غاية تلك الإجراءات في حماية المصلحة الخاصة للأفراد وكذلك المصلحة العامة، إذ إن هذه الضمانات تقتضيها طبيعة موضوع نزع الملكية باعتبارها ذات علاقة بحقوق الأفراد وممتلكاته الخاصة التي يحميها الدستور والقانون.

وجدير بالذكر أن محكمة التمييز البحرينية قد أكدت على أهمية إتباع الإجراءات المحددة من أجل الاستملاك للمنفعة العامة، حيث اعتبرت أن استيلاء الحكومة على عقار جبراً عن صاحبه دون اتباع الإجراءات التي يوجبها قانون الاستملاك للمنفعة العامة يعد غصباً للعقار يعطي صاحب العقار الحق في المطالبة باسترداده^(٢٣). مما يعني بطلان قرار الاستملاك من أساسه.

أولاً: الإعلان التمهيدي لنزع الملكية للمنفعة العامة :

وفقاً لطبيعة المشروع الذي تنوي جهة الإدارة نزع الملكية لأجله؛ يتم تحديد العقارات اللازمة للانتفاع والمساحات المطلوبة. وتبدأ إجراءات الاستملاك عادة بطلب إلى وزارة البلدية يقدم من الجهة الراغبة في الاستملاك الذي يتمثل في الجهة الإدارية طالبة الاستملاك أو التي يصدر لصالحها قرار الاستملاك، سواء كانت إحدى الجهات الحكومية كالوزارات والأجهزة التابعة لها أو المؤسسات والهيئات العامة والبلديات والأشخاص الاعتبارية العامة.

ويوضح بهذا الطلب تفاصيل المشروع المراد نزع الملكية من أجله ومرفقاً به بيان للعقار موضوع الاستملاك ورسم تخطيطي لموقعه ومساحته، وكتاب صادر من وزارة المالية يفيد توافر الاعتماد المالي المخصص للاستملاك والتزامها بإيداعه في حساب الإدارة خلال مدة لا تتجاوز ستين يوماً من تاريخ إخطارها من قبل هذه الإدارة بقيمة التعويض المقدر بواسطة لجنة التقييم، أو بتوافر

(٢٢) د. خالد حمادة الخريشا، دعاوى الاستملاك أمام القضاء، دراسة مقارنة، دار الفكر، عمان، الأردن، ٢٠١٠، ص ١٩٧.

(٢٣) قاعدة (٨٩)، الطعن ١٧ لسنة ١٩٩٥، محكمة التمييز جلسة ٢١/٥/١٩٩٥، المختار من الأحكام الصادرة في قضايا جهات الإدارة، الإصدار الأول، الطبعة الأولى، ٢٠٠٠، دولة البحرين، وزارة شؤون مجلس الوزراء والإعلام، دائرة الشؤون القانونية.

العقار البديل.

وبعد تقديم الطلب يكون للوزير المختص سلطة تقديرية في قبول الطلب أو رفضه بناء على مدى توافر الشروط القانونية للاستملاك من عدمه، حيث يملك الوزير رفض الطلب بناء على قرار مسبب إذا لم تتوافر أي من الشروط القانونية المحددة للاستملاك. أما في حال توافر كافة الشروط القانونية فيعلن الوزير موافقته من خلال قرار مسبب أيضاً يرفق به بيان تفصيلي للعقار محل الاستملاك ورسم تخطيطي لموقعه ومساحته^(٢٤).

ثانياً: إخطار مالك العقار محل الاستملاك:

يجب على الإدارة^(٢٥) القيام عقب صدور قرار الوزير بإخطار مالك العقار وكذلك أصحاب الحقوق العينية الأخرى على العقار بقرار الوزير من خلال إرفاق صورة من القرار وإعلانها بخطاب مسجل يعلم الوصول لذوي الشأن السابقين خلال ١٤ يوماً من تاريخ صدور القرار. كما يجب أيضاً على جهة الإدارة القيام أيضاً بإعلان القرار الصادر في مقر البلدية الكائن في دائرتها العقار في لوحة إعلانات تخصص لهذا الغرض وتوضع صورة منه على العقار. كما تقوم جهة الإدارة بنشر قرار الاستملاك بالجريدة الرسمية مرفقاً به بيان تفصيلي للعقار خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدوره.

ويترتب على النشر أو الإعلان بالكيفية السابقة النتائج الآتية^(٢٦):

- يعتبر الملاك وأصحاب الحقوق وغيرهم قد علموا بقرار الاستملاك بمجرد نشره.
- يكون هذا النشر وإعلان القرار أو وضعه على العقار بمثابة استدعاء رسمي من الإدارة للملاك وللمذكورين لإبداء ما يرونه من بيانات وملاحظات بشأن قرار الاستملاك.

ثالثاً: استدعاء المستملك منه:

يجب على مالك العقار موضوع الاستملاك سرعة الحضور أمام الإدارة لإبداء الرأي والبيانات حول قرار الاستملاك الصادر، وذلك خلال ٦٠ يوماً من علمه بالقرار سواء بطريق الإخطار أو النشر أيهما أسبق.

رابعاً: الإخطار بانتقال الملكية للمستملك:

بمجرد صدور قرار الوزير بالموافقة على الاستملاك تقوم جهة الإدارة بإخطار جهاز المساحة والتسجيل العقاري ومكتب التوثيق بوزارة العدل والشؤون الإسلامية بصورة من هذا القرار مصحوبة بالخرائط المبينة لموقع العقار موضوع الاستملاك لإيقاف أي تعامل بشأنه اعتباراً من

(٢٤) راجع نص المادة الخامسة من قانون الاستملاك رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٩.

(٢٥) إدارة الاستملاك والتعويض بوزارة البلدية.

(٢٦) راجع نص المادة السادسة من قانون الاستملاك رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٩.

تاريخ إخطار الجهاز المذكور وحتى استكمال إجراءات نقل الملكية إلى المستملك.

حيث تنتقل ملكية العقار موضوع الاستملاك إلى المستملك اعتباراً من تاريخ نشر قرار الاستملاك بالجريدة الرسمية، ويترتب على هذا النشر ذات الآثار المترتبة على تسجيل عقد الملكية، إذ أن جهاز المساحة والتسجيل العقاري يصدر وثيقة ملكية للعقار لصالح المستملك ويقوم بإلغاء وثائق الملكية السابقة للعقار^(٢٧)، كما لا يجوز للمستملك منه القيام بأي تصرفات قانونية على الأرض المستملكة، ولا إحداث غراس أو أية منشآت فيها، كما ويترتب على النشر تطهير الأرض المستملكة من كل التأمينات العينية التي تنقلها، ويكون لأصحابها الحق في التعويض^(٢٨).

وعند المنازعة في ملكية العقار بين أكثر من شخص، أو إدعاء بعض الأشخاص أنهم لهم ثمة حقوق عينية سابقة على العقار، فيعرض الأمر على القضاء للفصل في حقيقة الأمر؛ بيد أن ذلك لا يحول دون انتقال الملكية عقب قرار الاستملاك إلى المستملك، غاية الأمر أنه يتم وقف صرف التعويض المستحق إلى حين الفصل في النزاع بشأن الملكية، حيث يستحق التعويض لمن يصدر الحكم لصالحه. كما لا يحول تقديم التظلم من قرار الاستملاك دون انتقال ملكية العقار إلى المستملك.

وعقب ذلك تخطر الإدارة، شاغلي العقارات موضوع الاستملاك للمبادرة إلى إخلائها خلال مهلة لا تقل عن تسعين يوماً من تاريخ الإخطار، فإذا انتهت المهلة المشار إليها دون إخلاء العقارات كان للإدارة الحق باستصدار حكم بالإخلاء من القضاء المستعجل^(٢٩).

الفصل الثاني

الضمانات القانونية للاستملاك

باعتبار الاستملاك طريقاً استثنائياً لكسب الملكية من ناحية، ولانعدام ركن الرضا من جانب المالك الذي يجبر على انتقال الملكية منه إلى المستملك، كان لابد من توافر العديد من الضمانات التي تكفل نوعاً من التوازن بين اعتبارات حماية المصلحة الخاصة لمالك العقار، واعتبارات المصلحة العامة التي تستلزم سلب المالك ملكيته ونقلها للمستملك، وهو ما حرص المشرع البحريني على توفيره من خلال قانون الاستملاك، حيث أوجب ضرورة تشكيل لجنة خاصة تختص بمهمة تبيين العقار، كما حرص على النص على استحقاق المستملك منه لتعويض عادل يكون بمثابة ترضية له عن فقدانه لعقاره الخاص، كما أتاح له إمكانية التظلم أو الطعن على قرار الاستملاك أو قيمة التعويض.

(٢٧) راجع نص المادة السابعة من قانون الاستملاك رقم ٢٩ لسنة ٢٠٠٩.

(٢٨) د. عبد الحميد عثمان، المرجع السابق، ص ٥٠.

(٢٩) راجع نص المادة الخامسة عشر من قانون الاستملاك رقم ٢٩ لسنة ٢٠٠٩.

ونعرض للضمانات القانونية لاستملاك العقارات من خلال مبحثين متتاليين يعرض الأول منهما للضمانات الإدارية للاستملاك، بينما يتناول المبحث الثاني للتعويض عن نزع الملكية في المبحث الثاني.

المبحث الأول

الضمانات الإدارية والقضائية لاستملاك العقارات

حرص المشرع على أن تكون إدارة إجراءات الاستملاك وتهيئة العقار من خلال لجنة خاصة مستقلة عن جهة الإدارة طالبة الاستملاك، وحدد قواعد خاصة لتشكيلها واختصاصها، كما كفل للمستملك منه طريقاً قضائياً للطعن والتظلم من قرارات الاستملاك.

لذا نقسم هذا المبحث لمطلبين يعرض المبحث الأول للجهة المختصة بالتمتين، بينما يناقش المطلب الثاني لكيفية الطعن والتظلم من قرارات الاستملاك.

المطلب الأول

الجهة المختصة بالتمتين

أوجب المشرع على الوزير المختص حال الموافقة على طلب الاستملاك أن يصدر قراراً بتشكيل لجنة خاصة لتمتين العقارات موضوع الاستملاك.

أولاً: تشكيل اللجنة :

تشكل لجنة تمين العقارات من بين موظفي وزارة البلديات وغيرهم من الجهات الحكومية، ويجب أن يضم لجنة ممثلين من ذوي الخبرة من القطاع الخاص والجمعيات ذات العلاقة وغرفة تجارة وصناعة البحرين.

وتكون هذه اللجنة تابعة للوزير مباشرة، ويجوز للجنة التمين أن تشكل من بين أعضائها لجاناً فرعية لدراسة المسائل اللازمة لتقدير التعويض، كما يجوز لها أن تستعين بمن ترى الاستعانة بهم من الخبراء والمختصين وأن تدعوهم لحضور اجتماعاتها أو اجتماعات اللجان الفرعية لمناقشتهم والاستماع لآرائهم أو لتزويدها بالمعلومات التي تراها ضرورية لإنجاز أعمالها^(٢٠).

ويؤخذ على طريقة تشكيل اللجنة السابقة أن المشرع أعطي للوزير المختص سلطة تشكيلها من بين الموظفين التابعين للوزارة، بينما كان من الملائم على رأي البعض أن يترك الأمر برمته للقضاء بداية من إصدار الحكم بنزع الملكية، وصولاً لتحديد مقدار التعويض المستحق، ويكون للأفراد الطعن على الحكم الصادر بالطرق القانونية المعروفة^(٢١). وينتقد البعض تبعية اللجنة المباشرة للوزير المختص، حيث يرى في ذلك غياباً تام لكافة المعايير الموضوعية، بسبب اجتماع

(٢٠) راجع نص المادة الثامنة من قانون الاستملاك رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٩.

(٢١) د. شحاته غريب، المرجع السابق، ص ١٢٦.

كافة الصلاحيات والوسائل والآليات في يده^(٢٢)، الأمر الذي يعني الهيمنة الكاملة والمطلقة للوزير المختص على هذه اللجنة بما له من صلاحيات وسلطات عليها. بينما نرى من جانبنا أن المشرع البحريني قد وسع من دائرة أعضاء اللجنة بحيث يمثل فيها أشخاص من القطاعين العام والخاص فضلا عن إمكانية الاستعانة بذوي الخبرة عند الحاجة، مما يعكس لنا توافر الثقة الكاملة في عمل اللجنة. وكنا نأمل فقط أن يدخل المشرع ضمن تشكيل اللجنة بعض أعضاء السلطة القضائية، حتى يتوافر في تشكيل اللجنة الطابع القضائي أيضا كضمانة أكبر لعدم تعسف اللجنة في قراراتها، ولا نتفق مع ما ينادي به البعض^(٢٣)، من ضرورة وجود ممثلين عن الجهة طالبة الاستملاك، طالما خلت اللجنة أيضا من ممثلين عن المستملك منه، ضمنا لحيادية اللجنة، وبعدها عن مظنة الشبهات.

وحسنا فعل المشرع بتأكيده على استحقاق مكافأة لرئيس اللجنة وأعضائها ومن يتم الاستعانة بهم في تقدير التعويض وتأمين العقار المستملكة، ضمنا لنزاهتهم^(٢٤).

بيد أننا نتفق مع جانب من الفقه^(٢٥) في نقد مسألة ترك تقدير وتحديد قواعد صرف المكافآت بيد الوزير المختص، باعتبار أن ذلك الأمر يضعف من استقلالية اللجنة، ويجعلها تحت تأثير السلطة التنفيذية، ومن ثم كان الأولى بالمشرع أن يجعل قواعد تقدير المكافآت واضحة ومحددة في القانون، وليست محل تقدير انفرادي وفقا لسلطة الوزير المختص.

ثانيا : مدة عمل اللجنة :

تكون مدة صلاحية اختصاص اللجنة المذكورة بتممين العقارات موضوع الاستملاك سنتين، قابلتين للتمديد لمدة أقصاها أربعة سنوات، الأمر المحمود من جانب المشرع، حتى لا تطول مدة عمل أعضاء اللجنة، مما قد يمكن أعضاءها من السيطرة المستمرة على شؤون التتمين، ويعطيهم سلطة وسطوة قد يساء استخدامها.

ثالثا : ضوابط عمل اللجنة :

يشمل القرار الصادر بتشكيل اللجنة المذكورة تحديد إجراءات ونظام عمل اللجنة، كما يكون للوزير سلطة تحديد مواعيد انعقاد اللجنة وأماكن الانعقاد. كما يكون من سلطة الوزير تحديد عدد أعضاء اللجنة ونصاب انعقادها.

ووضع المشرع بعض الضوابط التي تضمن حيادية أعضاء اللجنة، حيث حظر على عضو لجنة التتمين أن يشترك في تميم عقارات تكون له فيها أو لزوجته أو لأولاده أو لأحد أقاربه أو أصهاره

(٢٢) د. الهيثم سليم، المرجع السابق، ص ٥٧.

(٢٣) د. سعد محمد خليل، المرجع السابق، ص ١٨٤.

(٢٤) راجع نص المادة الثامنة من قانون الاستملاك رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٩.

(٢٥) د. الهيثم سليم، المرجع السابق، ص ٥٨.

حتى الدرجة الرابعة أو المشمولين بقوامته مصلحة شخصية، كما حظر أيضاً أن يكون عضو اللجنة وكياً عن مالك العقار.

المطلب الثاني

كيفية الطعن والتظلم من قرار الاستملاك والتثمين

حرص المشرع البحريني من خلال قانون الاستملاك رقم ٢٩ لسنة ٢٠٠٩ على توفير ضمانات هامة يستطيع بمقتضاها المستملاك منه مالك العقار أو صاحب الحق العيني عليه أن يعارض الجهة المستملاكة في قرارها بنزع الملكية، كما يستطيع من خلالها أيضاً التظلم من قيمة التعويض المستحق عن نزع الملكية حال قلته أو عدم اتصافه بالتعويض العادل.

وتتم إجراءات التظلم والطعن في قرار الاستملاك والتثمين بمرحلتين وفقاً لما يلي:

المرحلة الأولى: التظلم من قرار الاستملاك أو التثمين:

تنص الفقرة الأولى من المادة ١٦ من قانون الاستملاك البحريني على أنه "مع عدم الإخلال بحق ذوي الشأن من الملاك وأصحاب الحقوق في اللجوء مباشرة إلى المحكمة المختصة للطعن على قرار الاستملاك أو ما تضمنه من بيانات خلال ستين يوماً من تاريخ إخطارهم به أو من تاريخ نشر هذا القرار، يجوز لأي من هؤلاء التظلم من القرار المذكور أو مما تضمنه من بيانات خلال خمسة وأربعين يوماً من تاريخ نشره".

حيث قرر المشرع ضمانات لكل من مالك العقار أو أصحاب الحقوق العينية عليه، بمقتضاها يمكن المعارضة في قرار الاستملاك الصادر من خلال تقديم تظلم إلى جهة معينة حددها نص المادة ١٧ من قانون الاستملاك.

ويلاحظ على ما سبق ثمة تناقض في موقف المشرع حيث أن الملكية تنتقل بمجرد النشر، ويجوز للمستملك منه الاعتراض أمام المحكمة المختصة على قرار الاستملاك ذاته خلال ٦٠ يوم. فإن قضت المحكمة ببطان قرار الاستملاك تعود الملكية للمستملك منه مما يخلق حالة من عدم استقرار المعاملات.

١- الجهة المختصة بفحص التظلم:

أوجب المشرع إنشاء لجنة خاصة تسمى لجنة التظلمات من قرارات الاستملاك والتثمين، وأعطى المشرع لوزير البلدية المختص سلطة تشكيل تلك اللجنة، حيث أوجب ضرورة أن يشمل تشكيل اللجنة ممثلاً عن المجلس البلدي في المحافظة التي يقع في دائرتها العقار موضوع الاستملاك.

وكنا نأمل ألا يجعل المشرع سلطة تشكيل لجنة فحص التظلم بيد وزير البلدية، الأمر الذي قد يترتب عليه عدم حياد أعضاء اللجنة، ووقوعهم تحت تأثير ورغبة الوزير، مما قد يضعف من ضمانات التظلم من قبل المستملك منه.

وتستمر هذه اللجنة في مباشرة فحص التظلمات المقدمة إليها، وتكون مدة عضويتها عامين، بحيث يعاد تشكيل اللجنة من جديد بعد انقضائها، ويكون للوزير المختص سلطة تحديد إجراءات عمل اللجنة ومكان انعقادها، ونصابها الصحيح، وتعيين كافة القواعد المنظمة لعملها، على أن يحال إلى الوزير كافة القرارات الصادرة عن لجنة التظلمات من أجل اعتمادها^(٣٦).

٢- مواعيد التظلم وموضوعه :

إذا رغب أي من الملاك أو أصحاب الحقوق في التظلم من القرارات الصادرة من الإدارة فيما يخص موضوع الاستملاك؛ فيجب عليهم الإسراع بتقديم تظلم لجهة الإدارة، بيد أن المشرع البحريني قد اختص بأحكام خاصة في مسألة التظلم، حيث فرق بين مالك العقار الموجود داخل البحرين وقت صدور قرار الاستملاك وقرار التثمين، وبين مالك العقار الغائب خارج البلاد وذلك على النحو الآتي:

حالة وجود مالك العقار أو صاحب الحق العيني داخل البحرين:

فرض المشرع على مالك العقار أو صاحب الحق العيني أن يتقدم بتظلمه خلال خمسة وأربعين يوماً من تاريخ إخطارهم بها أو من تاريخ نشر هذه القرارات في الجريدة الرسمية، وتعتبر المدة المحددة للتظلم من مواعيد السقوط التي يترتب على فواتها دون تقديمه سقوط الحق في التظلم، حيث لا تقبل هذه المدة الوقف أو الانقطاع.

حالة وجود مالك العقار أو صاحب الحق العيني خارج البلاد:

قد يحدث أن يكون مالك العقار موضوع الاستملاك خارج نطاق مملكة البحرين، أي كان سبب غيابه، فهنا راعى المشرع هذا الأمر بتحديد مواعيد خاصة للاعتراض والتظلم من قرار الاستملاك وقرار لجنة التثمين؛ حيث نصت المادة العاشرة على أنه "على المالك المنزوعة ملكيته أثناء غيابه في الخارج لمدة تزيد على ثلاثين يوماً ودون أن يعين له وكيلاً رسمياً في مملكة البحرين أن يرفع اعتراضه على قرار لجنة التثمين خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه رسمياً بقرار لجنة التثمين حسب إجراءات التبليغ القضائية المعمول بها، أو خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رجوعه، وعليه في هذه الحالة إثبات واقعة الغياب".

وبذلك يكون المشرع قد أعطى المالك الذي يثبت غيابه عن أرض البحرين ولا يكون له نائب أو وكيل حق التظلم والاعتراض على قرار الاستملاك، ولو انقضت المواعيد السابقة، حيث أعطاه الحق في التظلم خلال ٣٠ يوماً من تاريخ إبلاغه رسمياً بقرار لجنة التثمين، أو خلال ٣٠ يوماً من تاريخ عودته لأرض البحرين، غير أنه يقع عليه عبء إثبات واقعة الغياب في تلك الحالة. وإذا نجح في إثبات واقعة الغياب كان على المستملاك أن يكلف لجنة التثمين أن تعيد النظر في التثمين طالما

(٣٦) راجع نص المادة السابعة عشر من قانون الاستملاك رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٩.

أن المالك كان غائباً عن مملكة البحرين أثناء نشر قرار الاستملاك ويكون التثمين في هذه الحالة على أساس الأسعار الجارية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ نشر هذا القرار في الجريدة الرسمية. وبالتالي يكون من حق مالك العقار الذي صدر قرار بنزع ملكيته للمنفعة العامة التظلم من هذا القرار، وتقديم كافة دفوعه وحججه للجنة التظلمات، كما يملك صاحب الحق العيني على العقار إبداء اعتراضه من خلال تظلمه من القرار الصادر، وبيان حقوقه على هذا العقار. فضلاً عن ذلك فقد أعطى قانون الاستملاك للمستملك نفسه حق التظلم، ولاشك أن المستملك يباشر حق التظلم على القرار الصادر من الوزير المختص برفض طلبه الاستملاك.

كما يستطيع أي من هؤلاء التظلم من القرار الصادر من لجنة التثمين بتقدير مقدار التعويض المستحق للمستملك منه أو لصاحب الحق العيني.

ويجب على المتظلم أن يحدد في تظلمه محلاً مختاراً له لكي توجه إليه من خلاله كافة الإخطارات المتعلقة بموضوع التظلم حال قبوله أو حال رفضه، أو حال طلب لجنة التظلمات لأي أوراق أو بيانات من المتظلم. كما يجب أن يرفق بالتظلم المقدم كافة الأوراق والمستندات المؤيدة له، والتي تعزز من موقف المتظلم وتؤيد حججه ودفوعه^(٢٧).

٣- قبول التظلم ومصيره :

عند قبول التظلم لتقديمه في المواعيد المحددة وبالشكل المطلوب، تقوم جهة الإدارة بتقييد كافة التظلمات الواردة إليها وفق أرقام مسلسلته في سجل خاص تعده لذلك، حيث تثبت فيه اسم المتظلم ورقم التظلم وتاريخ تقديمه، وكل مرفقاته. ثم تقوم جهة الإدارة بتسليم المتظلم إيصالاً بتظلمه. وبعد قبول التظلم وتقييده في السجل المعد لذلك؛ تقوم جهة الإدارة بإحالة التظلم المقدم إلى لجنة التظلمات من قرار الاستملاك والتثمين في خلال سبعة أيام على الأكثر من تقديم التظلم إليها.

وعقب إحالة التظلم إلى اللجنة المختصة، تقوم اللجنة بإخطار المتظلم بمواعيد انعقاد اللجنة، ويتاح للمتظلم أو من يمثله الحق في الحضور أمام اللجنة لتقديم وجهة نظره حول موضوع التظلم وتقديم كافة الأدلة والدفوع والمستندات التي تؤيد تظلمه، غير أن حضوره ليس شرطاً أساسياً لصحة انعقاد اللجنة، فهو ليس إلحاقاً للمتظلم للتعبير عن وجهة نظره وتقديم أسبابه، فإذا تنازل عنه بعدم حضوره يكون للجنة أن تكمل عملها وتفصل في التظلم المقدم بعد التحقق من إخطار المتظلم بميعاد انعقاد اللجنة على النحو المقرر قانوناً.

(٢٧) أنظر نص المادة السادسة عشر من قانون الاستملاك البحريني.

ويحق للجنة إن رأت ثمة نقصاً في الأوراق والمعلومات المقدمة أن تطلب من المتظلم أو من يمثله تقديمها في أجل محدد لا يقل مدته عن ٧ أيام ولا يزيد عن ٢٠ يوماً من تاريخ تقديم الطلب من قبل اللجنة. ومن ثم يتعين على المتظلم إمداد اللجنة بكل ما تطلبه من أوراق ومستندات وبيانات تؤيد موقفه، وإلا كان من حق اللجنة في حال عدم استجابته لطلبات اللجنة أن تفصل في التظلم وفقاً للقياس التي قدم بها.

ويجب على اللجنة البت في التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالته إليها، وإلا فيعتبر انقضاء هذه المدة دون الفصل في التظلم بمثابة رفض ضمني له، وعلى اللجنة أن تخطر المتظلم بالقرار الصادر بشأن تظلمه خلال سبعة أيام من تاريخ صدوره على العنوان المحدد في التظلم^(٢٨).
ونأخذ على ما سبق، إطالة أمد فحص التظلم بسبب كثرة المدد المذكورة، الأمر الذي يتسبب في إضاعة الوقت والجهد بلا طائل، وكان الأولى أن يدخر المشرع كل ذلك من خلال قصره الأمر على الطريق الثاني المتمثل في الطعن أمام المحكمة المختصة^(٢٩).

المرحلة الثانية: الطعن في قرار الاستملاك أو التثمين:

إذا كان المشرع قد حدد للمستملك منه طريقاً للتظلم حدد له موعده وإجراءاته، إلا أنه وكما ورد في مقدمة نص المادة ١٦، فإن حق التظلم المنصوص عليه لا يحول دون حق المالك في التفاوض عن ذلك الطريق مفضلاً طريق التقاضي من خلال اللجوء المباشر للطعن أمام المحكمة.
ويتضح من ذلك أن المشرع البحريني قد ترك لمالك العقار موضوع الاستملاك أو صاحب الحق العيني الخيار بين سلوك طريق التظلم أو تفضيل طريق الطعن أمام المحكمة المختصة. فإن اختار سلوك طريق الطعن المباشر أمام المحكمة المختصة، فيجب أن يقوم برفع طعنه خلال ٦٠ يوماً من صدور قرار الاستملاك أو من تاريخ النشر بالجريدة الرسمية^(٤٠).

أما إذا اختار المستملك منه طريق التظلم أمام الجهة الإدارية وعبر لجنة التظلمات في قرارات الاستملاك والتثمين، فيجب عليه التزام المواعيد والإجراءات المحددة لذلك أيضاً. بيد أن اختياره طريق التظلم لا يحول دون استخدام حقه في الطعن على قرار الاستملاك أو قرار التثمين أمام المحكمة المختصة، وذلك في الحالة التي ترفض فيها لجنة التظلمات التظلم المقدم منه بعد البت فيه، أو حال مرور مدة ٢٠ يوماً من تاريخ تقديم التظلم دون أن تبث فيه اللجنة، حيث يعتبر ذلك بمثابة الرفض الضمني للتظلم المقدم، إذ يحق لمقدم التظلم اللجوء للمحكمة المختصة خلال مدة

(٢٨) أنظر نص المادة السابعة عشر من قانون الاستملاك البحريني.

(٢٩) د. الهيثم سليم، المرجع السابق، ص ١٢٢، ١٢٣.

(٤٠) يحسب للمشرع البحريني تلافي العيب السابق للقانون رقم ٨ لسنة ١٩٧٠، والذي لم يكن يسمح للمستملك منه اللجوء مباشرة لطريق الطعن أمام المحكمة المختصة، وإنما كان يجب عليه أن يعارض أولاً أمام الجهة المستملكة (الحكومة أو البلديات)، ثم بعد الفصل في المعارضة يكون له أن يطعن على القرار الصادر خلال ٣٠ يوماً من صدوره أمام المحكمة.

حددها المشرع ب٦٠ يوماً من وقت إخطاره برفض تظلمه من قبل لجنة التظلمات، أو من تاريخ انتهاء مدة ال٢٠ يوماً التي حددها المشرع أمام لجنة التظلمات للبت فيه دون إصدار أي قرار منها. وسبق أن بينا أن سلوك المستملك منه طريق التظلم لا يحول دون انتقال الملكية من جانب مالك العقار إلى المستملك. كذلك فإن سلوك المستملك منه طريق القضاء للطعن على قرار لجنة التثمين بتقدير التعويض المستحق لا يحول دون حصوله على المبالغ المقدرة من قبل لجنة التثمين كما سيأتي بيانه.

ويبقى أن نبين أن اختصاص المحكمة المختصة بنظر الطعن يكون باعتبارها جهة طعن وليس جهة تقدير إذ أن اللجنة المختصة بتقدير التعويض هي لجنة التثمين وذلك حال إتباع جهة الإدارة للإجراءات القانونية، أما إذا لم تلتزم جهة الإدارة بالإجراءات القانونية المحددة فإن ما تقوم به الإدارة لا يعد نزاعاً للملكية وإنما يعد غصباً يجيز للمالك أن يلجأ للمحكمة للمطالبة باسترداد العقار إن كان ذلك ممكناً أو للمطالبة بالتعويض حال استحالة استرداده للملكية العقار، وهنا تكون المحكمة بمثابة جهة تقدير للتعويض، وليست جهة طعن.

ومع ذلك فلا يعني القول بأن اللجوء للمحكمة المختصة يكون باعتبارها جهة طعن أنها تفتقد صلاحية تقدير التعويض إذ يمكنها القيام بإعادة تقدير التعويض المستحق للمستملك منه وفقاً لأسس تقديره المحددة قانوناً، ثم تصدر حكمها بالتعويض العادل^(٤١).

المبحث الثاني

التعويض العادل عن استملاك العقار للمنفعة العامة

أكد الدستور البحريني، والقانون المدني على أن نزع الملكية للمنفعة العامة يكون مقابل تعويض عادل يستحقه مالك العقار الذي انتزعت ملكيته، وجاء قانون الاستملاك رقم ٢٩ لسنة ٢٠٠٩ ملياً لذلك من خلال تنظيمه لأحكام التعويض عن الاستملاك، وتقيده استملاك العقارات إلا بعد ورود كتاب صادر من وزارة المالية يفيد توافر الاعتماد المالي المخصص للاستملاك والتزامها بإيداعه في حساب الإدارة خلال مدة لا تتجاوز ستين يوماً من تاريخ إخطارها من قبل هذه الإدارة بقيمة التعويض المقدّر بواسطة لجنة التثمين، أو بتوافر العقار البديل^(٤٢).

كما حرص المشرع على ضرورة أن يكون التعويض المستحق تعويضاً عادلاً، ولعل التأكيد على ربط التعويض المستحق بصفة العدالة مرده بعض الأسباب التي نجلها في الآتي:

(٤١) د. شحاتة غريب، المرجع السابق، ص ١٤١.

(٤٢) يستفاد من نص المادة الخامسة من قانون الاستملاك البحريني أن الجهة الملزمة بسداد التعويض هي إدارة الاستملاك التابعة لوزارة شؤون البلديات.

- أن الإدارة بما لديها من سلطة لا يمكنها الحصول على عقارات بمقابل بخس من أجل تنفيذ مشاريعها.
- أن المالك لا ينبغي له أن يثرى على حساب الإدارة التي تسعى لتحقيق المنفعة العامة باستحقاقه تعويضا مبالغا فيه.
- يعد التعويض العادل والمنصف هو نقطة التوازن بين الاعتبارين السابقين.

ونعرض في هذا المبحث لأحكام التعويض العادل من خلال بيان أسس تقدير التعويض في المطلب الأول، وأنواع التعويض المستحق في المطلب الثاني، ولأصحاب الحق في التعويض في المطلب الثالث.

المطلب الأول

أسس تقدير التعويض

تفرض القواعد العامة في القانون المدني على القاضي عند تقديره التعويض المستحق أن يكون التعويض جابرا للضرر المتحقق، تشمل عناصره مقدار الخسارة المتحققة فضلا عن الكسب الفائت للمضرور. غير أنه لما كان التعويض المستحق عن نزع الملكية للمنفعة العامة تحده لجنة خاصة أنشئت خصيصا لغرض تامين العقار وتحديد قيمة التعويض المستحق، فإنه يجب أن تراعى بعض الأسس عند تقدير التعويض عن أي عقار يتم استملاكه، ونعرض لهذه الأسس تباعا من خلال ما يلي:

أولاً- تقدير قيمة التعويض وفقا للقيمة السوقية للعقارات:

أوجبت المادة ١٢ من قانون الاستملاك على لجنة التثمين أن تأخذ في اعتبارها عند تقدير التعويض المستحق القيمة السوقية للعقارات، على أن تكون العبرة في ذلك بالقيمة السوقية في الوقت الذي نشر فيه قرار الاستملاك.

وحدد المشرع عدة معايير تستعين بها لجنة التثمين في تحديد القيمة السوقية للعقار موضوع الاستملاك، يمكن تقسيمها لمعايير عامة، ومعايير خاصة.

المعايير العامة لتقدير التعويض المستحق:

حيث يمكن للجنة المختصة تحديد قيمة العقار السوقية وفقا للمنطقة التي يقع فيها العقار، أو وفقا للأسعار السائدة في منطقة أخرى تكون قريبة لمنطقة موقع العقار، كما يمكن أن تقاس القيمة السوقية للعقار المستملك على أسعار بعض العقارات المماثلة لهذا العقار بمناطق أخرى لها نفس خصائص وصفات المنطقة التي يوجد بها هذا العقار.

ب- المعايير الخاصة لتقدير التعويض المستحق:

نص المشرع على معايير استرشادية خاصة يمكن أن تساعد لجنة التثمين في تقدير التعويض

المستحق، حيث يمكنها الرجوع للعقود السابقة التي تم تسجيلها لدى جهاز المساحة والتسجيل العقاري في نفس الفترة التي صدر فيها قرار الاستملاك. كما يمكن أيضا للجنة التثمين أن تطلب من المالك أو أصحاب الحقوق العينية تقديم مستندات الملكية التي تثبت قيمة هذه العقارات^(٤٢)، وأعطى المشرع لجنة التثمين سلطة واسعة للاستعانة بأي وسيلة تساعدها في الوصول لتقدير التعويض العادل عن نزع الملكية.

ثانيا- حكم اختلاف القيمة السوقية للعقار عن ما ورد في مستندات ملكية صاحب العقار:

وضع المشرع أمام لجنة التثمين كلا من المعايير السابقة للاستعانة بها في تقدير قيمة التعويض المستحق، إلا أنه افترض أن ثمة تعارضا أو خلافا قد ينشأ بين القيمة السوقية للعقار وفقا للأسعار السائدة وبين القيمة المحددة في مستندات الملكية، ولاشك أن هذا الاختلاف قد يكون بالنقص أو بالزيادة، لذا حرص المشرع على وضع حكم خاص لهذه الحالة، من خلال إلزامه للجنة التثمين أن تعتد في تلك الحالة بسعر العقار وفقا لقيمه السوقية. وحسنا فعل المشرع بتحديد هذا الحكم وإلزام لجنة التثمين به خاصة وأن لجنة التثمين ليست لجنة قضائية، فضلا عن افتقار تشكيلها لأي عضو قضائي كما سبق بيانه.

ثالثا- ما لا يدخل في الاعتبار عند تقدير قيمة التعويض:

كما سبق بيانه؛ فإنه يجب على جهة الإدارة إخطار مالك العقار بقرار الاستملاك الصادر بالطرق المحددة أو من خلال النشر في الجريدة الرسمية، وبمجرد علم المالك أو صاحب الحق العيني بذلك القرار يتمتع عليهما أن يقوموا بأي تعديلات أو تحسينات أو بناء أو غراس أو القيام بأي تصرف في العقار موضوع الاستملاك، حيث أن المشرع قد افترض أن القيام بأي من هذه الأمور يكون غرضه زيادة مبلغ التعويض المستحق، لذا ضيع المشرع أي فرصة للاستفادة من ذلك من خلال إخراج قيمة هذه الأعمال من مقدار التعويض المستحق، وحسنا فعل المشرع باعتبار أن القيام بأي من هذه التصرفات أو الأعمال عقب العلم بقرار الاستملاك يعد قرينة على أن الغرض من ذلك هو الرغبة في زيادة مبلغ التعويض المستحق. غير أنه لاشك أن هذه القرينة بسيطة أي يمكن إثبات عكسها، وبالتالي يمكن للمالك إثبات أنه بالرغم من علمه بقرار الاستملاك إلا أن هذه الأعمال والتصرفات كانت لازمة وضرورية لمنفعة العقار، وهو ما يستفاد من عجز المادة الثالثة عشر من قانون الاستملاك، التي تحظر على الجهة المستملكة القيام بإزالة أي من هذه الأعمال ولو من أجل البدء بالمشروع، إلا بعد إجراء معاينة لتقدير قيمة التعويض المستحق عنها، مما يعني أنه إذا استطاع المالك نفي القرينة السابقة فإنه يستحق تعويضا عنها يضاف إلى قيمة

(٤٢) بالرغم من موضوعية هذا المعيار، غير أنه قد لا يحقق الهدف من اعتماده أساسا في تثمين قيمة العقار بسبب غياب مصادقته في كثير من الأحيان، باعتبار أن العديد من العقود المسجلة غالبا ما تصاحبها المغالاة في القيمة أحيانا لحرمان بعض الأشخاص من استخدام الحق في الشفعة، كما قد يصاحبها نقصان القيمة أحيانا أخرى، هربا من دفع رسوم التسجيل المكلفة.

التعويض عن قيمة العقار.

أما إذا ثبت أن هذه الأعمال أو التحسينات كانت بهدف زيادة مبلغ التعويض، فإن المشرع أخرج قيمتها من نطاق التعويض المستحق، ويكون أمام المالك خياران في تلك الحالة، إما الإبقاء على هذه الأعمال والتصرفات دون أن يطالب بمقابل لها، وإما أن يقوم بإزالتها على نفقته الخاصة، بشرط ألا يترتب على إزالتها الإضرار بالمشروع المزمع إقامته من المستملك.

المطلب الثاني

أنواع التعويض المستحق

تنص المادة ١١ من قانون الاستملاك على أنه "يجوز أن يكون التعويض عن العقارات موضوع الاستملاك نقداً أو عيناً بأرض بديلة أو بكليهما في ذات المنطقة التي يقع بها العقار أو في غيرها. ومع مراعاة أحكام المرسوم بقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٢ بشأن التصرف في الأراضي المملوكة للدولة ملكية خاصة، يجوز للوزارة في حالة رفض التعويض العيني بيع الأرض المعروضة كتعويض عيني وصرف التعويض النقدي المحدد كاملاً للمستحقين أيأ كان الثمن الذي تم تحصيله من البيع".

يتضح من ذلك أن التعويض المستحق يمكن أن يكون تعويضاً نقدياً ويمكن أن يكون تعويضاً عينياً. كما أن المشرع قد وضع بعض الأحكام الخاصة بالتعويض المستحق وإن كانت قد وردت ضمن باب الاستملاك في المناطق أو الأراضي لأغراض التخطيط أو إعادة التخطيط، إلا أنها تنطبق على استملاك العقارات للمنفعة العامة لاتحاد العلة والسبب في كلتا الحالتين

أولاً: التعويض النقدي:

وفقاً للقواعد العامة فإن التعويض النقدي هو الأصل دائماً، حيث تقدر لجنة التثمين قيمة العقار وقيمة التعويض المستحق بمبلغ نقدي وفقاً للعملة الوطنية البحرينية. لذلك من حق مالك العقار المنزوع ملكيته أن يصر على الحصول على تعويض نقدي عادل، حتى ولو عرضت عليه جهة الإدارة أرضاً بديلة، وهو ما أكد عليه المشرع من خلال إجازته لجهة الإدارة أن تقوم ببيع الأرض البديلة التي يرفضها المستملك منه، وأن تصرف ثمنها النقدي كاملاً للمستملك أيأ كانت قيمة هذا الثمن الذي تم تحصيله من البيع.

ويبدو لنا أن المشرع يقصد بذلك الحالة التي تباع بها الأرض البديلة بثمن يزيد عن التثمين التي قدرته لجنة التثمين ابتداءً، أما حال كان ثمن الأرض المبيعة أقل من هذا التثمين، فلا نرى أن مقصد المشرع إعطاء المستملك منه هذا الثمن فقط دون تكملته لتعارض ذلك مع حرص المشرع على استحقاق المستملك منه للتعويض العادل.

وبالتالي فإنه وفقاً لقواعد العدالة التي حرص المشرع على التأكيد عليها باشتراطه كون التعويض المستحق عادلاً؛ فإن المالك يستحق التعويض النقدي التي قدرته لجنة التثمين، ويجب على جهة الإدارة الإسراع في صرفه لمستحقيه، حتى لو تظلم أو عارض فيه المستملك منه، كما تم ذكره من قبل إذ لا يحول تقديم المستملك منه تظلم أو معارضة في قرار لجنة التثمين أو حتى الطعن على قرارها أمام المحكمة المختصة دون حصوله على مبلغ التعويض المقدر، كما يستحق المستملك منه لتعويض نقدي تأخيري يضاف إلى مبلغ التعويض الأصلي حال تأخر جهة الإدارة في صرف التعويض التي قدرته لجنة التثمين^(٤٤).

ومن الملاحظ أن المشرع قد تبنى في قانون الاستملاك موقفاً متعارضاً حيث يتضح من النصوص القانونية أنه جعل التعويض النقدي هو الأصل حال كون استملاك العقارات للمنفعة العامة، بينما جعل التعويض العيني هو الأصل في حالة الاستملاك في المناطق أو الأراضي لأغراض التخطيط أو إعادة التخطيط.

ثانياً التعويض العيني:

يعني التعويض العيني وفقاً للقواعد العامة إزالة الأثر الضار أو النتائج الضارة للفعل الضار، ولا يحكم به القاضي إلا بناء على طلب المضرور، أما في مجال الاستملاك فإن التعويض العيني له معنى مختلف، حيث يستحق مالك العقار الذي نزع ملكيته، بدلاً عينيًا تعادل قيمته قيمة العقار المستملك، بدلاً من أن يحصل على مقابل نقدي. وحدد المشرع التعويض العيني بأرض بديلة يحصل عليها المستملك منه في نفس منطقة العقار، أو في منطقة أخرى.

ولا يجبر مالك العقار على التعويض العيني باعتبار أن التعويض النقدي هو الأصل كما ذكرنا، كل ما هنالك، أن جهة الإدارة يمكنها بدلاً من أن تدفع التعويض النقدي، أن تعرض عليه عقاراً بديلاً من العقارات المملوكة للدولة، غير أن تحقيق ذلك مرهون بموافقته ورضاه؛ فإن تحققت موافقته يتم تقدير قيمة الأرض البديلة، ولن يخلو الأمر في تلك الحالة من الفروض الآتية:

- **الفرض الأول:** إذا كانت قيمة الأرض البديلة تعادل في ثمنها قيمة التعويض التي قدرته لجنة التثمين سجلت الأرض البديلة باسم المستملك منه.

- **الفرض الثاني:** أما إذا كانت قيمة الأرض البديلة أقل من قيمة التعويض المقدر من قبل لجنة التثمين، فيحصل المستملك منه على ملكية هذه الأرض البديلة كما يصرف له تعويضاً نقدياً يعادل الفارق بين القيمتين، وهذا ما قصده المشرع بقوله "يجوز أن يكون التعويض عن العقارات موضوع

(٤٤) تنص المادة ٢١ من قانون الاستملاك على أنه "..... ويجب ألا يقل التعويض الذي يتم صرفه للمالك، سواء نقداً أو عينياً، عن القيمة المشار إليها في الفقرة الأولى من هذه المادة مضافاً إليه تعويض عن عدم الانتفاع بالعقار للمدة ما بين تقدير قيمة هذه العقارات قبل التخطيط وبين صرف قيمة التعويض الذي يتم تقديره من قبل لجنة التثمين".

الاستملاك نقداً أو عيناً بأرض بديلة أو بكليهما.....".

الفرض الثالث: إذا كانت قيمة الأرض البديلة أكبر من قيمة التعويض التي قدرته لجنة التثمين، فتنتقل للمستملك منه ملكية الأرض البديلة أيضاً، مع التزامه برد قيمة الفارق بين القيمتين لجهة الإدارة.

المطلب الثالث

أصحاب الحق في التعويض

تنص المادة التاسعة من قانون الاستملاك على أنه "إذا نشأ نزاع حول ملكية الأرض التي يراد استملاكها يعتبر مالکها من كانت الأرض مسجلة باسمه لدى جهاز المساحة والتسجيل العقاري، وإن كانت غير مسجلة يعتبر واضع اليد عليها عند الاستملاك هو صاحب الحق فيها، ولمدعي الملكية أو الحق العيني أو الحيازة إقامة الدعوى لإثبات ما يدعيه".

كما تنص المادة ١٤ من قانون الاستملاك على أنه "إذا تعلق بالعقار موضوع الاستملاك أية حقوق عينية أو شخصية لمدة معينة، وكانت ثابتة التاريخ طبقاً لأحكام القوانين المعمول بها عند نشر قرار الاستملاك، يتم تقدير التعويض على أساس قيمة العقار مجرداً من هذه الحقوق وقيمه متقلاً بها، ويستحق أصحاب هذه الحقوق من قيمة التعويض ما يعادل الفرق بين القيمتين ويكون الباقي مستحقاً لمالك العقار، ما لم يوجد اتفاق كتابي بين أصحاب الحقوق المشار إليها والمالك على تعويضهم بمعرفته، فيصرف التعويض في هذه الحالة للمالك على أساس أكبر القيمتين المذكورتين".

يتضح مما سبق أن مستحق التعويض بسبب استملاك العقار للمنفعة العامة يكون أحد الأشخاص التاليين:

أولاً: مالك العقار بعقد مسجل:

يستحق التعويض عن نزع ملكية العقار للمنفعة العامة المالك الذي يكون العقار مسجلاً باسمه لدى جهاز المساحة والتسجيل العقاري.

ولاشك أن مالك العقار بناء على عقد مسجل يكون هو المالك القانوني، وصاحب جميع السلطات على العقار، وبالتالي هو المستحق قانوناً للتعويض المستحق عن نزع ملكية عقاره.

ولا يثير الأمر أية صعوبات في الحالة التي يكون فيها المالك بعقد مسجل وحده هو الذي يطالب بالتعويض المستحق، بيد أنه عند المنازعة بين عدة أشخاص يدعي كل منهم ملكيته للعقار موضوع الاستملاك، فنفرق بين الفروض الآتية:

الفرض الأول

حالة المنازعة بين شخصان كلا منهم مالك بعقد مسجل:

في هذا الفرض تطبق القواعد العامة بشأن ملكية العقارات، فمن المؤكد أن المشرع قيد انتقال ملكية العقار بضرورة مراعاة قواعد التسجيل، وبالتالي يكون مالكا للعقار من يملك عقدا مسجلا بملكته للعقار، وعند التنازع بين شخصين يكون بيد كل منهما عقد مسجل، فتطبق قواعد الأفضلية في التسجيل، حيث يستحق التعويض المالك الذي يكون أسبق في تسجيل ملكيته عن الآخر.

الفرض الثاني

حالة المنازعة بين مالك بعقد مسجل ومالك بعقد عريفي:

في تلك الحالة فضل قانون الاستملاك المالك بعقد مسجل على من يدعي ملكية العقار بناء على عقد عريفي غير مسجل، فإذا نشأ نزاع حول ملكية الأرض التي يراد استملاكها يعتبر مالكا من كانت الأرض مسجلة باسمه لدى جهاز المساحة والتسجيل العقاري.

ثانيا: واضع اليد على العقار:

وفقا لقانون الاستملاك فإنه حال المنازعة على الملكية بين عدة أشخاص لا يملك أي منهم عقدا مسجلا، في تلك الحالة فضل المشرع المالك الذي يضع يده على العقار موضوع الاستملاك، باعتباره الشخص الذي يملك العقار وفقا للوضع الظاهر. وبالتالي عند المنازعة يجب على من يضع يده إثبات صحة حيازته للعقار بكافة طرق الإثبات^(٤٥).

ثالثا: صاحب الحق العيني على العقار:

برغم أن المشرع قد فضل مالك العقار بناء على عقد مسجل، ومن بعده المالك الظاهر الذي يحوز العقار حيازة صحيحة، فإنه قد ينازعهم في ذلك شخص يدعي أن له حقا عينيا على العقار، كحق رهن أو اختصاص، وبالتالي يكون له وفقا للقواعد العامة أن يرجع بحقه على المال الذي حل مكان العقار المنقل بالحق العيني. حيث أجاز المشرع له إثبات حقه العيني على العقار بكافة طرق الإثبات.

وإذا نجح في إثبات ذلك، يكون له بالتأكيد حق على المال الذي حل محل العقار، قياسا على حالة هلاك العقار المنقل بالحق العيني، وهنا أوجد المشرع حكما خاصا لتلك الحالة مفاده تقدير التعويض على أساس قيمة العقار مجردا من هذه الحقوق، وقيمه متقلا بها، واستحقاق أصحاب هذه الحقوق من قيمة التعويض ما يعادل الفرق بين القيمتين، ويكون الباقي مستحقا لمالك العقار.

(٤٥) د. عبد الحميد عثمان محمد، المرجع السابق، ص ١٨٩، ١٩٠.

غير أن استحقاق صاحب الحق العيني للتعويض من قبل جهة الإدارة في هذه الحالة يقيد بعدم وجود اتفاق خاص مكتوب بين أصحاب هذه الحقوق ومالك العقار على تعويضهم بمعرفته. فإذا ما تحقق القيد استحق صاحب الحق العيني التعويض المنصوص عليه من قبل جهة الإدارة، أما إذا انعدم القيد السابق فيصرف التعويض كاملاً وفقاً لأكبر القيمتين في هذه الحالة للمالك، وهو يعوض أصحاب الحقوق العينية بمعرفته.

الخاتمة :

تعرضنا بالدراسة للنظام القانوني لاستملاك العقارات للمنفعة العامة في القانون البحريني، حيث قسمنا الدراسة لفصلين تناولنا في الفصل الأول لخصائص التنازل عن الحق في الملكية الخاصة للمنفعة العامة، حيث قسم هذا الفصل المبحثان، عرض المبحث الأول منه لمفهوم الاستملاك ومبرراته، ومن خلاله جرى تعريف المقصود بالاستملاك وتميزه عن بعض الأوضاع القانونية المشابهة، كما بينا الأساس القانوني والدستوري للاستملاك، بينما عالج المبحث الثاني ضوابط الاستملاك وإجراءاته، ومن خلاله جرى بيان شروط الاستملاك في القانون البحريني وإجراءاته التي نظمها قانون الاستملاك البحريني، وتناول الفصل الثاني للضمانات القانونية للاستملاك، وتم تقسيمه لمبحثين، عرض المبحث الأول للضمانات الإدارية للاستملاك، من خلال بيان الجهة المختصة بالتأمين. وإجراءات الطعن أو التظلم من قرار الاستملاك والتأمين، كما تناول المبحث الثاني للتعويض العادل كقابل للاستملاك للمنفعة العامة، حيث جرى بيان أسس تقدير التعويض، وأنواع التعويض المستحق.

ومن خلال الدراسة توصلنا للنتائج التالية:

١- الملكية الخاصة حق مصون بمقتضى الدستور والقانون البحريني حيث حرص المشرع البحريني من خلال القانون رقم ٢٩ لسنة ٢٠٠٩ بشأن استملاك العقارات للمنفعة العامة على تجسيد المبادئ التي كرستها الدساتير والمواثيق الدولية، وأعطى ضمانات هامة لحماية الملكية الخاصة من تعسف الإدارة.

٢- جاء قانون الاستملاك البحريني مفضلاً المصلحة العامة للمجتمع على المصلحة الخاصة للأفراد غير أنه جعل عملية نزع الملكية للمنفعة العامة طريقاً استثنائياً حدد له ضوابط وقيود.

٣- حدد المشرع البحريني اعتبارات النفع العام التي تجيز نزع الملكية بحالات محددة على سبيل الحصر لا يجوز التوسع فيها أو القياس عليها.

- ٤- تلافى المشرع البحريني في قانون الاستملاك الحالي العديد من أوجه القصور التي شابت قانون الاستملاك السابق والتي أدت إلى الحكم بعدم دستوريته.
- ٥- وضع المشرع العديد من الضوابط الإدارية التي تضبط عملية نزع الملكية الخاصة وتضمن عدم التعسف من قبل الجهة المختصة.
- ٦- حرص المشرع البحريني من خلال قانون الاستملاك على كفالة التعويض العادل كمقابل لنزع الملكية، ووضع له أسساً وضوابط محددة تضمن عدالته.
- ٧- حرص المشرع البحريني على توفير التعويض العادل لكل من له صلة بالعقار المنزوع ملكيته مثل المالك أو الحائز القانوني أو أصحاب الحقوق العينية على العقار، ووضع ضوابط تضمن حق كلا منهما في حالة النزاع.

التوصيات:

- نوصي المشرع البحريني بتعديل وجهة نظره بشأن تشكيل لجنة التثمين، من خلال عقده الاختصاص بالمسألة برمتها إلى القضاء، أو على الأقل أن يدخل العنصر القضائي طرفاً في تشكيل اللجنة، من أجل بث الطمأنينة في نفوس الأشخاص ذوي الشأن، ومن أجل البعد باللجنة عن مظنة الشبهات.
- تقليص دور السلطة التنفيذية من خلال خفض صلاحيات الوزير المختص، بخصوص اختيار اللجنة واختيار اعضاءها وكيفية عملها ومواعيد انعقادها وأماكن الانعقاد، بحيث يترك للجنة قدر من الحرية في وضع ضوابط عملها، باعتبارها الأقدر وفقاً للظروف المعرضة أمامها لتقدير كل ذلك.
- ضرورة إصدار لوائح تنفيذية أو قرارات وزارية بشأن مبادئ وأسس تقدير العقارات المستملكة.
- الحرص على أسبقية حصر المنشآت والعقارات محل النزاع أولاً؛ ثم يلي ذلك دور لجنة تقدير التعويض والتثمين، وليس العكس كما هو واضح في النصوص السابقة.

المراجع:

- د. الهيثم عمر سليم، عدالة التعويض عن نزع الملكية الخاصة والاستملاك للمنفعة العامة في القانونين المصري والبحريني، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٤.
- د. خالد حمادة الخريشا، دعاوى الاستملاك أمام القضاء، دراسة مقارنة، دار الفكر، عمان، الأردن، ٢٠١٠.
- د. رضا محمد عيسى، الحراسة القضائية على الأموال، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ٢٠١٣.
- د. شحاتة غريب شلقامي، الاستملاك وتداعياته القانونية، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر.
- د. عبد الحكم فوده، نزع الملكية للمنفعة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٢.
- د. عبد الحميد عثمان محمد، المفيد في شرح القانون المدني البحريني، أحكام حق الملكية، ١٤٢٦ هـ.
- عبدالرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني - الطبعة الثانية ١٩٨٩ دار النهضة العربية، ج٧، مجلد ١.
- د. محمد عبد اللطيف، نزع الملكية للمنفعة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨.
- د. محمد كامل مرسي باشا، العقود المدنية الصغيرة، مطبعة إياس، القاهرة، الطبعة الثالثة، ١٩٤٢.
- د. وفاء سيد أحمد محمود، قيود الملكية للمصلحة العامة في الفقه الاسلامي والقانون الوضعي، رسالة دكتوراة، جامعة القاهرة، ١٩٩٦.