



جامعة القدس

عمادة الدراسات العليا

صلاحيات مأمور التسوية

وفق قانون رقم 40 لسنة 1952 وتعديلاته

أنس نافذ عبد الغفار يغمور

رسالة ماجستير

القدس - فلسطين

1441هـ / 2019م

صلاحيات مأمور التسوية
وفق قانون رقم 40 لسنة 1952 وتعديلاته

إعداد:

أنس نافذ عبد الغفار يغمور

بكالوريوس قانون من جامعة القدس/فلسطين

المشرف: أ.د. عثمان التكروري

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير في القانون الخاص
من كلية القانون - عمادة الدراسات العليا/جامعة القدس

1441هـ/2019م



جامعة القدس
عمادة الدراسات العليا
برنامج القانون الخاص

إجازة الرسالة

صلاحيات مأمور التسوية وفق قانون رقم 40 لسنة 1952 وتعديلاته

اسم الطالب: أنس نافذ عبد الغفار يغمور

الرقم الجامعي: 21520015

المشرف: أ.د. عثمان التكروري

نوقشت هذه الرسالة وأجيزت بتاريخ 7 / 9 / 2019م من أعضاء المناقشة المدرجة أسمائهم وتوافقهم:

1. رئيس لجنة المناقشة: أ.د. عثمان التكروري
التوقيع:
2. ممتحنا داخليا: الدكتور محمد خلف
التوقيع:
3. ممتحنا خارجيا: الدكتور أحمد السويطي
التوقيع:

القدس-فلسطين

1441هـ/2019م

الإهداء

إلى من هم أكرم منا جميعاً إلى الشهداء

إلى فلسطين ووطناً... وشعباً

إلى العاصمة الأبدية، ترعرعنا في أزقتها وتعلمنا فيها أسمى معاني الحب والتضحية والإرادة

"القدس"

إقرار

أقر أنا معد هذه الرسالة بأنها قدمت لجامعة القدس؛ لنيل درجة الماجستير وأنها نتيجة أبحاثي الخاصة، باستثناء ما تم الإشارة له حيثما ورد، وأن هذه الدراسة، أو أي جزء منها، لم يقدم لنيل أي درجة عليا لأي جامعة أو معهد آخر.

التوقيع:

الاسم: أنس نافذ عبد الغفار يغمور

التاريخ: 2019 / 9/7

الشكر والتقدير

نحمد الله عز وجل حمداً كثيراً.

نتقدم بجزيل الشكر والتقدير إلى سعادة الأستاذ الدكتور المشرف "أ.د. عثمان التكروري" الأب والإنسان والقاضي على كل ما قدمه لي من توجيهات ومعلومات قيمة ساهمت في إثراء موضوع الدراسة في جوانبها المختلفة، كما وأتقدم بجزيل الشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة الموقرة.

أتقدم بجزيل الشكر والعرفان إلى البيت القانوني الأول كلية الحقوق - جامعة العاصمة الذي خرج خيرة القانونيين الذين يمثلون نبراس العدالة.

كما وأتقدم بالشكر الجزيل لسعادة المستشار قاضي التسوية أ. محمد غانم المحترم

الملخص

تسلط هذه الدراسة الضوء على صلاحيات مأمور التسوية في قانون 40 لسنة 1952 والتي تعتبر محل بحث في المحافظات الشمالية، سيما وأن هذا القانون هو القانون المطبق في هذه المحافظات، مع الإشارة الى حكم قانون 80 لسنة 1928 الساري في المحافظات الجنوبية في بعض المسائل للمقارنة كلما اقتضت المصلحة لاثراء البحث، حيث أن مأمور التسوية هو صاحب اليد الأولى والطولى في عملية التسوية، وبحث في هذه الدراسة صلاحيات مأمور التسوية من ناحية القانون المطبق والواقع العملي على الأرض وسلط الضوء على هذه الصلاحيات وأهميتها من ناحية عملية ونطاقها في الواقع العملي والقانوني، ومن اهم مبررات هذه الدراسة انه لا يوجد دراسات سابقة أو اجتهاد مبني على أساس علمي سليم الأمر الذي يغدو معه هناك ضرورة للدراسة في هذا المجال وإيجاد اجتهاد واضح وعملي وتسليط الضوء على أوجه القصور في التشريع والخروج بتعديلات وتفسيرات تتماشى مع النص الموجود والضرورات العملية، وتم اتباع المنهج الوصفي التحليلي من خلال تحليل النصوص النازمة للمسألة وتطبيقها على أرض الواقع، ومن اهم النتائج أن جل اعمال مأمور التسوية فيما يتعلق بصلاحياته لا تعدو كونها توصيات ترفع لرئيس هيئة التسوية، وإن دليل الإجراءات الموحد تضمن بعض الإجراءات واجبة الاتباع الا انها غير كافية، وإن إجراءات سماع الشهود دون علم الخصوم ودون تحليف اليمين يعتبر مخالف للمفهوم الشهادة، ومن اهم النتائج انه لا بد من تعديل القانون الناظم وتطويره بحيث يتماشى مع الواقع العملي ويواكب متطلبات العمل القانوني لمأمور التسوية لكي يخرج بقرار سليم و صحيح .

Powers of Land and Water Settlement Officer

Prepared by: Anas Nafeth Abdelghaffar Yaghmour

Supervisor: Prof. Othman Takturi

Abstract

This study sheds light on the powers of Land and Water Settlement Officer under Law No. 40 of 1952, which is considered the subject of research in the Northern Governorates, especially since this law is the law applied in these governorates, with reference to the rule of Law No. 80 of the year 1928 in force in the Southern Governorates in some cases for the purpose of comparison whenever necessary to enrich the research, as the Settlement Officer is the first and foremost hand in the settlement process.

The study examined the powers of the Settlement Officer in terms of the applicable law and the practical reality on the ground. It highlighted these powers and their importance in terms of practicality and scope in the practical and legal reality.

One of the most important conclusions of this study is that most of the Settlement Officer's work pertinent to his powers is nothing more than recommendations to the Chairman of the Settlement Commission

The most important justification of this study is that there is no previous studies or judgments based on sound scientific basis, which makes it necessary to research this area to arrive to clear and practical judgments, to highlight the shortcomings in the existing legislation and to come up with

amendments and interpretations in line with the existing text and practical necessities. The research followed the analytical descriptive approach through the analysis of the texts governing the issue and its application on the ground.

The most important results are that most of the work of the settlement commissioner in relation to his powers is nothing more than a recommendation to the Chairman of the Settlement Authority. Also, The Guide to Unified Procedures guarantees certain procedures that are to be followed but that are not sufficient. Furthermore, the procedure of hearing of witnesses without the knowledge of litigants and without sworn oath is contrary to the concept of witnesses hearing.

Another important result of the study is that the existing applicable Law have to be modified and developed to conform with the practical reality and to keep pace with the legal requirements of the work of the Settlement Officer in order to enable him to make sound and valid decisions.

المقدمة

بدأ مشروع تسجيل الأراضي في سجل عقاري فلسطيني الهوية والمنشأ بعد دخول السلطة الوطنية الفلسطينية إلى الأراضي التي انسحب منها الاحتلال في ظل الاتفاقيات الاستثنائية التي تمت في بداية تسعينيات القرن العشرين والتي مازالت آثارها قائمة على الأرض والشعب، ومن هنا كانت أهمية تسوية الأراضي والمياه والتي بدأت فعلياً كمشروع فلسطيني في أواخر عام 2007 ومازالت أعمالها مستمرة إلى الآن.

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية الدراسة في بيان إجراءات التسوية وتسليط الضوء على صلاحيات وسلطات مأمور التسوية والتي تعد وظيفته هي الوظيفة الأولى بصفته صاحب الحكم الأول على قطعة الأرض عند قيدها في سجلات الادعاءات وسجلات الحقوق فيما بعد، وأيضاً في إغناء المكتبة القانونية باجتهد ورأي حول موضوع تسوية الأراضي والمياه حيث جاءت الدراسات فيه قليلة وقد يكون السبب في ذلك أن قانون 40 لسنة 1952 جاء في فترة الخمسينات وتم العمل بموجبه مباشرة وكان الحس القانوني للمواطنين ليس كبيراً كما هو الحال اليوم؛ كما أن ذات القانون تعطل العمل به في عام 1967 بموجب أمر عسكري يحمل الرقم 291 إلى أن تم إعادة العمل به في التسوية القائمة.

إشكالية الدراسة:

تتمثل إشكالية الدراسة ابتداء بعدم وجود دراسات سابقة لأن الموضوع يتعلق بإجراءات عملية، وعدم وجود أحكام قضائية لأن الطعن يكون بعد تعليق جدول الحقوق وهو إجراء لاحق لانتهاء صلاحيات مأمور التسوية. كما أن الإشكالية قائمة في التباين بين صلاحيات مأمور التسوية في

الواقع العملي وما نص عليه القانون نظرا لعدم وضوح بعض نصوص القانون، لذلك فإن أسئلة الدراسة تتمثل في:

1- ما هو المقصود بتسوية الأراضي والمياه؟

- من هو مأمور التسوية وفق قانون تسوية الأراضي والمياه رقم 40 لسنة 1952 وتعديلاته؟
- ما هي صلاحيات مأمور التسوية وفق قانون تسوية الأراضي والمياه رقم 40 لسنة 1952؟

- ما هو التكييف القانوني للأعمال التي يجريها مأمور التسوية؟

- ما هي الأصول التي تتبع لدى مأمور التسوية؟

- هل يملك مأمور التسوية اتخاذ قرارات في المسائل الداخلة في صلاحياته وبالتالي يمكن الطعن فيها؟ أم أن ما يتخذه لا يعدو أن يكون توصيات غير قابلة للطعن؟

أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى تحديد صلاحيات مأمور التسوية بصورة واضحة في محاولة لإزالة التباين بين صلاحيات مأمور التسوية في الواقع العملي وما نص عليه القانون نظرا لعدم وضوح بعض نصوص القانون؛ ظل قلة الطعون التي وصلت للمحاكم العليا، والوصول إلى اقتراح للمشرع بتعديل بعض النصوص للخروج من الإشكاليات العملية بما يتفق مع صريح القانون وموافقا للعدالة ولحسن سير المرفق العام.

حدود (نطاق) الدراسة:

تقتصر هذه الدراسة على بيان صلاحيات مأمور التسوية وفق نصوص قانون تسوية الأراضي والمياه رقم 40 لسنة 1952 وتعديلاته، الساري في المحافظات الشمالية (الضفة الغربية)، وسيتم

الإشارة له في الدراسة بقانون التسوية، والقرار بقانون رقم 7 لسنة 2016 الخاص بإنشاء هيئة تسوية الأراضي والمياه، ودليل الإجراءات الموحدة لأعمال التسوية الصادر عن هيئة تسوية الأراضي والمياه الفلسطينية. مع الإشارة إلى حكم القانون رقم 80 لسنة 1928 الساري المفعول في المحافظات الجنوبية (قطاع غزة) في بعض المسائل للمقارنة كلما وجد الباحث في ذلك فائدة لإثراء البحث.

منهج الدراسة:

استخدم الباحث المنهج الوصفي التحليلي، حيث قام بتحليل نصوص قانون تسوية الأراضي والمياه؛ وتطبيقها على ما هو واقع في التطبيق العملي على أرض الواقع، ليصل إلى مدى صحة تطبيق القانون من قبل مأموري التسوية وتفسير النصوص بما يزيل كل لبس وغموض فيها.

خطة الدراسة:

الفصل التمهيدي

- التعريف بتسوية الأراضي والمياه.

- تعريف مأمور التسوية.

- المراحل التي تمر بها عملية التسوية.

أولاً: تحديد منطقة التسوية

ثانياً: إصدار أمر التسوية.

ثالثاً: إعلان التسوية.

رابعاً: تقديم الادعاءات.

خامساً: مرحلة التدقيق والتحقق (إعداد جدول الادعاءات).

سادسا: إعداد جدول الحقوق.

سابعا: الاعتراض على جدول الحقوق.

ثامنا: جدول الحقوق النهائي وجدول التسجيل.

الفصل الأول: صلاحيات مأمور التسوية التمهيدية

المبحث الأول: صلاحيات رئيس هيئة التسوية التي لا يجوز تفويضها.

المبحث الثاني: صلاحيات رئيس هيئة التسوية التي يجوز تفويضها.

المبحث الثالث: صلاحيات مأمور التسوية في معاملات تسجيل الأراضي في مناطق التسوية.

الفصل الثاني: صلاحيات مأمور التسوية في مرحلة تقديم الادعاءات وتحقيقها

المبحث الأول: أصول تقديم الادعاءات والتحقيق فيها

المبحث الثاني: تقديم الادعاءات من قبل أصحاب الحقوق

المبحث الثالث: التحقيق في الادعاءات وإعداد جدول الادعاءات

الفصل الثالث: الرقابة القضائية على صلاحيات مأمور التسوية

المبحث الأول: التكييف القانوني لصلاحيات مأمور التسوية

المبحث الثاني: الاعتراض على قرارات مأمور التسوية

فصل تمهيدي

البحث في صلاحيات مأمور التسوية وتحديدها؛ يتطلب أولاً أن نبين المقصود بتسوية الأراضي والمياه، ومأمور التسوية، والمراحل التي تمر فيها التسوية، لكي نتمكن من تحديد صلاحيات مأمور التسوية في كل مرحلة من هذه المراحل.

التعريف بتسوية الأراضي والمياه.

نصت المادة الثانية من قانون تسوية الأراضي والمياه رقم 40 لسنة 1952 على أنه يقصد بعبارة (تسوية الأراضي والمياه) تسوية جميع المسائل والاختلافات المتعلقة بأي حق تصرف أو حق تملك في الأرض أو المياه أو حق منفعة فيها أو أية حقوق متعلقة بها وقابلة للتسجيل.

كما نصت على أنه تعني كلمة (الأرض) الأراضي الأميرية والموقوفة والمملوكة والأبنية والأشجار وأي شيء آخر ثابت في الأرض.⁽¹⁾

كما عرفت كلمة (المياه) بأنها تعني أية أنهار أو جداول أو مجاري أو برك أو عيون أو بحيرات أو ينابيع أو آبار أو شلالات أو سدود أو خزانات أو أي قناة أو خندق أو مجرى ماء أو مجفف أو ضفة أو جسر أو عبارة أو بناء لتنظيم الماء أو تحويله أو بئر (بور هول) أو واسطة لاستخراج

(1) يطلق الفقه على الأرض وفق تعريفها الوارد في القانون مصطلح العقار، وعرفت المادة 68 من مشروع القانون المدني الفلسطيني العقار بأنه كل شيء مستقر بحيزه ثابت فيه لا يمكن نقله منه دون تلف أو تغيير هيئته. ويقسم الفقه العقار إلى نوعين: الأول هو العقار بطبيعته وهو يشمل الأراضي والأبنية والأشجار والنباتات ما دامت متصلة بالأرض. والنوع الثاني هو العقار بالتخصيص وهو المنقول بطبيعته الذي يضعه مالكه في العقار ويخصصه لخدمة هذا العقار واستغلاله. يرجع في تفصيل ذلك إلى عثمان التكروري، المدخل لدراسة علم القانون، المكتبة الأكاديمية، الخليل، 2017، صفحة 321 - 325. سعيد عبد الكريم مبارك، موجز أحكام القانون المدني الأردني، الحقوق العينية، الطبعة الأولى، 1995-1996، (د.ن) صفحة 234.

الماء أو رفعه أو دفعه أو عمل فرعي من أي نوع مستعمل للحصول على الماء ورفع ونقله واستعماله من أجل غايات الري أو التجفيف الأولية.

بينما نصت المادة الثانية من قانون تسوية حقوق ملكية الأراضي رقم 80 لسنة 1928 على أنه: تشمل لفظة (الأرض) كل حقوق ناجمة عن الأرض والأبنية والأشياء الثابتة في الأرض بصورة دائمة وكل حصة في أرض غير مفرزة وكل حق في أرض يقتضي أو يجوز تسجيله بمقتضى هذا القانون.

ولم يقصد المشرع في كلا النصين بعبارة (تعني كلمة الأرض) وعبارة (تشمل لفظة الأرض) تعريف الأرض أنها معرفة بذاتها ولا تحتاج إلى تعريف. وإنما قصد في قانون 1952 بيان أنواعها ومشمولاتها. في حين قصد في قانون 1928 بيان مشمولاتها والحقوق التي ترد عليها.

وبالمقارنة بين النصين السابقين نجد أن قانون 1928 لم يفرق بين المقصود بكلمة الأرض وأنها تشمل الأبنية والأشياء الثابتة فيها، وبين الحقوق الناجمة عن الأرض والتي يجوز تسجيلها بمقتضى القانون. في حين فرق قانون 1952 بينهما في فقرتين مختلفتين فبيّن أنواع الأرض وما تشمله في فقرة وأفرد فقرة أخرى للحقوق المتعلقة بالأرض تحت عبارة (تسوية الأراضي والمياه). ويرى الباحث أن التعريف الوارد في قانون 1952 أشمل وأكثر وضوحاً.

ويتبين من هذا التعريف أن تسوية الأراضي والمياه من حيث الأنواع تشمل الأراضي الأميرية والموقوفة والمملوكة، وسواء كانت الأرض مفرزة أو غير مفرزة، كما تشمل ما على الأرض من أبنية وأشجار وأي شيء آخر ثابت فيها.

ومن حيث الحقوق والتصرفات تشمل كلا من الحقوق التالية:

1- حق الملكية، وهو سلطة مباشرة لشخص معين على شيء معين بالذات تخوله في حدود القانون استعماله واستغلاله والتصرف فيه⁽¹⁾

2- حق التصرف، وهو نوعان من الأعمال: العمل المادي الذي يرد على مادة الشيء وهو التصرف المادي، والعمل القانوني الذي يرد على حق المالك ويسمى التصرف القانوني⁽²⁾

3- حق المنفعة، ويقصد بالانتفاع حق عيني للمنتفع استعمال عين تخص الغير واستغلالها ما دامت قائمة على حالها وإن لم تكن رقبته مملوكة للمنتفع.⁽³⁾

4- الحقوق الأخرى القابلة للتسجيل، وهي تشمل حقوق الارتفاق مثل حق المرور وحق المسيل وحق المجرى وغيرها من حقوق الارتفاق التي يقرها القانون.⁽⁴⁾

أما من حيث الأشخاص، فإن التسوية وفق المادة 3 من القانون المذكور تشمل جميع الأشخاص والهيئات والجمعيات الذين لهم حق التصرف أو حق التملك أو حق منفعة في الأراضي والمياه الكائنة في فلسطين، سواء أكان هذا الحق معترفاً به أم متنازعا فيه. أي أنه يشمل كل شخص طبيعي (الفرد العادي)، وكل شخص اعتباري أو معنوي؛ سواء كان من أشخاص القانون العام كالدولة والمجالس المحلية والأوقاف والنقابات، أم من أشخاص القانون الخاص مثل الجمعيات والشركات وغيرها من المجموعات التي تثبت لها الشخصية الاعتبارية بنص في القانون⁽⁵⁾

(1) علي العبيدي، الوجيز في شرح القانون المدني الحقوق العينية، دار الثقافة، 2010 ص31.

(2) سعيد عبد المجيد مبارك .. صفحة 166 وما بعدها. ومراجع أخرى....

(3) المادة 1205 من القانون المدني الأردني ويرجع للوسيط في شرح القانون المدني الجديد السنهوري جزء 9 صفحة 1201.. سعيد عبد المجيد مبارك، المرجع السابق، صفحة 178 وما بعدها.

(4) علي العبيدي، الوجيز في شرح القانون المدني الحقوق العينية، دار الثقافة، 2010 ص37

(5) أ.د. عثمان التكروري، المرجع السابق، صفحة 307 - 309.