



مؤسسة شاهد لحقوق الإنسان

قراءة في القانون اللبناني رقم 296
الذي يحرم الفلسطيني التملك من الناحية القانونية والإنسانية

بيروت في 2009/12/27

خلفية القانون

أقر مجلس النواب اللبناني في جلسته التشريعية المنعقدة يوم الأربعاء 2001/3/21 مشروع قانون يرمي الى تعديل المرسوم رقم 11614 بتاريخ 1969/1/4 المتعلق "باكتساب غير اللبنانيين الحقوق العينية العقارية في لبنان".

وجاء في نص القانون الجديدة والذي يحمل رقم 1296¹ المادة الاولى الفقرة الثانية: "لا يجوز تملك أي حق عيني من أي نوع كان لأي شخص لا يحمل جنسية صادرة عن دولة معترف بها ، او لأي شخص اذا كان التملك يتعارض مع أحكام الدستور لجهة رفض التوطين " .

ونص القانون على أنه : " لايجوز لأي شخص غير لبناني طبيعياً كان أم معنوياً ، كما لا يجوز لأي شخص معنوي لبناني يعتبره هذا القانون بحكم لأجنبي، أن يكتسب بعقد أو عمل قانوني آخر بين الاحياء ، أي حق عيني عقاري في الاراضي اللبنانية وأي حق عيني من الحقوق الأخرى التي يعينها هذا القانون إلا بعد الحصول على ترخيص يعطى بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية . ولا يشذ عن هذه القاعدة إلا في الاحوال المنصوص عليها صراحة في هذا القانون او في نص خاص" .

لماذا جرى تعديل المرسوم السابق وكيف برز هاجس التوطين ؟

تقدمت الحكومة اللبنانية عام 2001 بمشروع تعديل قانون تملك الأجانب في إطار الإصلاحات التي تقدم عليها الحكومة لمعالجة الوضع الاقتصادي ، حيث برزت مؤخراً الحاجة الى تشجيع الاستثمار وتحفيز المستثمرين والشركات العربية والأجنبية على الاستثمار في لبنان في مختلف المجالات. ورأت الحكومة أن تعديل قانون التملك سيسهل انتقال الشركات والأموال للاستثمار في لبنان .

لكن لدى مناقشة القانون في لجنة الإدارة والعدل النيابية وتالياً في الجلسة العامة لمجلس النواب، أبرز بعض النواب مخاوفهم من قضية التوطين وشككوا في أن يكون القانون المعدل الجديد إحدى الأدوات المساعدة على تمرير مشروع التوطين. وقدم أحد النواب إحصائية تظهر شراء الفلسطينيين لعدد من الشقق السكنية معتبراً نسبة الشراء كبيرة. ودعا بعض النواب وضع مادة في القانون تمنع الفلسطينيين من تملك العقارات تحت ذريعة مواجهة التوطين " الذي لا يستطيع لبنان أن يتحملة نظراً لضيق مساحته وكثافته السكانية ولأوضاعه الاقتصادية التي تؤدي إلى هجرة الشباب " .

¹ ملحق، نص قانون التملك رقم 296.

لذلك جاء نص القانون الجديد ليمنع اللاجئين الفلسطينيين المقيم في لبنان منذ ما يزيد عن خمسين عاما من تملك العقارات والشقق السكنية الا بأذن خاص من مجلس الوزراء اللبناني، وهذا يعني حرمان الفلسطيني من امتلاك المسكن المأوى تحت أي ظرف من الظروف .

من الناحية القانونية

حيث أن القانون المشار اليه أعلاه مناف لأبسط قواعد حقوق الانسان وللإعلان العالمي لحقوق الانسان "المادة 17" ولكافة العهود والمواثيق الدولية التي تنص على القضاء على كافة أشكال التمييز العنصري، وللعهدين الدوليين للحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وللاتفاقيات والعهود العربية الصادرة عن جامعة الدول العربية لجهة معاملة الفلسطينيين في الدول المضيفة معاملة المواطنين بالإضافة الى مخالفته للدستور اللبناني نفسه، وسنورد على سبيل المثال لا الحصر عددا من القوانين والعهود والوثائق التي تتناقض مع هذا القانون الذي شكل حالة عنصرية موجهة ضد شعب ما زال يعاني منذ أكثر من نصف قرن .

أ- نص الدستور اللبناني الصادر عام 1926 والمعدل في آب 1990 في مقدمته على ما يلي:

فقرة ب : إن لبنان هو عضو عامل ومؤسس في جامعة الدول العربية وملتزم موثيقها ، كما هو عضو مؤسس وعامل في منظمة الامم المتحدة وملتزم موثيقها والإعلان العالمي لحقوق الانسان، وتجسد الدولة هذه المبادئ في جميع الحقول والمجالات دون استثناء .

ب- إن القانون يتعارض والمادة 13 من " الاتفاق الخاص بوضع اللاجئين " لعام 1951، حيث بموجب هذه المادة (13) " تمنح الدول المتعاقدة كل لاجئ أفضل معاملة ممكنة، لا تكون في أي حال أدنى رعاية من تلك الممنوحة في الظروف نفسها للأجانب عامة في ما يتعلق بحيازة الأموال المنقولة وغير المنقولة (العقارات) والحقوق الأخرى المرتبطة بها وبالإيجار وغيره من العقود المتصلة بملكية الأموال المنقولة وغير المنقولة. ومع أن الفلسطينيين في لبنان لا يندرجون تحت اتفاقية اللاجئين لعام 1951، إلا أن القياس أمر هام في هذه المسألة، ولا يتعارض ذلك مع مضمون وجوهر الاتفاقية هذه والتي تدعو الى احترام حقوق اللاجئين.

ت- هذا القانون يتناقض مع الإعلان العالمي لحقوق الانسان الذي شارك في وضعه لبنان ووقعه ولاسيما المادة 17 منه التي تنص " لكل فرد حق التملك بمفرده او بالاشتراك مع غيره ."

ث- هذا القانون يتناقض مع إعلان الامم المتحدة للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري الذي صدر عام 1963 حيث تنص المادة الثانية منه على:
" يحظر على أية دولة أو مؤسسة أو جماعة أو مؤسسة أو أي فرد إجراء أي تمييز كان في ميدان حقوق الانسان والحريات الأساسية في معاملة الأشخاص أو جماعات الأشخاص أو المؤسسات بسبب العرق أو اللون أو الأصل الاثني ..."

ج- هذا القانون مناقض للاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري الذي وقعها لبنان عام 1965 والتي تنص في مادتها الخامسة (5) على ما يلي :
"تتعهد الدول الأطراف بحظر التمييز العنصري والقضاء عليه بكافة أشكاله وبضمان حق كل انسان، دون تمييز بسبب العرق واللون أو الأصل القومي والاثني، في المساواة أمام القانون لا سيما بصدد التمتع بالحقوق التالية (د)(5) حق التملك بمفرده أو بالاشتراك مع الاخرين .

ح- إن هذا القانون " مناقض للعهد الدول الخاص بالحقوق الإقتصادية والاجتماعية والثقافية " الذي نص في المادة الثانية في الفقرة الثانية منه على ما يلي :
"تعهد الدول الأطراف في هذا العهد بأن تضمن جعل ممارسة الحقوق المنصوص عليها في هذا العهد بريئة من أي تمييز للعرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي سياسيا او غير سياسي ، أو الاصل القومي أو الاجتماعي أو الثروة أو النسب أو غير ذلك من الأسباب".
خ- ان هذا القانون مخالف لبرتوكول الدار البيضاء الصادرة عام 1965 والذي يدعو إلى معاملة الفلسطينيين في الدول المضيفة معاملة الرعايا.

د- إن هذا القانون يتناقض مع المادة الثانية من أصول المحاكمات المدنية في القانون اللبناني التي تنص على ما يلي: "على المحاكم أن تنقيد بمبدأ تسلسل القواعد. عند تعارض أحكام المعاهدات الدولية مع أحكام القانون العادي، تتقدم في مجال التطبيق الأولى على الثانية." إن النصوص الواردة أعلاه هي جزء يسير من القوانين والمعاهدات والمواثيق الدولية التي تتناقض مع هذا القانون والذي يرقى الى وصفه بالعنصري.

المجلس الدستوري ، لماذا رفض الطعن ؟

إن المجلس الدستوري أعطى حق الطعن بالقوانين التي تقرها الأكثرية لعشرة نواب أو أكثر وللرؤساء الثلاثة ولرؤساء الطوائف المعترف بها في لبنان خلال فترة زمنية محددة. واستناداً لهذه القاعدة قدّم 10 نواب في أواخر شهر نيسان 2001 مذكرة الى المجلس الدستوري تطعن فيها بقانون التملك وخاصة الفقرة الثانية من المادة الأولى والتي تحرم الفلسطيني من التملك ضمناً.

إلا أن المجلس الدستوري رد طعن النواب العشرة . وظل القانون على ما هو عليه من دون تعديل أو الغاء للفقرة التي تحرم الفلسطيني من التملك. وقد علل المجلس الدستوري رده هذا بأن القانون إنما يحمي المصلحة العليا للبنان، وأن من حق لبنان أن يقرر وضع القيود لاكتساب اللبنانيين أو بعضهم الحقوق العينية أو العقارية. والمصلحة العليا هي: منع التوطين .

إلا أنه يمكن إيراد الملاحظات التالية على قرار المجلس الدستوري اللبناني وهي :

- لم يسأل المجلس الدستوري السؤال التالي : هل القانون يخالف الإعلان العالمي لحقوق الانسان والتي وقع عليها لبنان وبالتالي مقدمة الدستور؟
- ان الاتفاق الدولي للقضاء على التمييز العنصري وان أجاز التمييز والتفاضل ما بين المواطنين وغير المواطنين إلا انه لم يجز المنع الكلي كما هو حاصل مع منع الفلسطينيين من التملك، والقيود يختلف عن الحظر .
- إن ممارسة الدولة لسيادتها ومراعاة مصلحتها العليا لا يتوقف مع مقدمة الدستور الذي يؤكد على احترام لبنان للمواثيق الدولية. هل هناك تناقض بين المصلحة العليا والدستور؟
- اذا كانت بعض الدول العربية تجيز منع الفلسطيني من التملك فإن ذلك لا يعتبر مبرراً البتة للبنان، لان دستور تلك الدول ربما لا يكون منسجماً مع المواثيق الدولية وشرعية حقوق الانسان كما هو الحال عليه في الدستور اللبناني.
- ان تقدير المصلحة العليا هي ذات طبيعة سياسية وتخرج عن رقابة المجلس الدستوري ويعود لمجلس الوزراء حق تقديرها. إن المجلس الدستوري ينظر في القوانين هل هي موافقة للدستور أم تتعارض معه . وحتى في الحالات العملية فإن تملك الفلسطيني لمساحات عقارية بحدود النقيذ القانوني لا يمكن ان يمس مبدأ المحافظة على الأرض اللبنانية وإلا لكان ذلك صحيحاً ذلك على تملك الالمانى او الاميركي او الاردني ... ان ما يحمي الأرض اللبنانية هو القيد الحقيقي على تملك الأجانب كما حدده قانون التملك.

اين أصبح مشروع تعديل قانون التملك ؟

بعد رفض المجلس الدستوري لطعن النواب العشرة تقدم عدد من النواب بتاريخ 2001/7/27 بمشروع تعديل لقانون التملك وخاصة تعديل الفقرة الثانية من المادة الأولى والتي تحرم الفلسطينيين من التملك ضمناً، وهذه هي الطريقة القانونية الأخيرة والوحيدة في سبيل تعديل هذا القانون .

وجاء في حيثيات القانون المقترح " وحيث أن الفلسطينيين أنفسهم بكافة فصائلهم ضد التوطين وهم يرغبون بالعودة الى وطنهم الوحيد تحت مظلة مطلب حق العودة، وحيث أن أمر اكتساب الجنسية اللبنانية مرتبط بقانون الجنسية فقط وليس بأي قانون أو عمل قانوني آخر كسواء شقة سكنية مثلاً" .

لقد كانت حيثيات القانون المقترح واضحة وقوية ومنطقية ومتطابقة مع الدستور . الا ان المجلس النيابي علل إحالته الى اللجان المختصة " بانه بحاجة الى المزيد من الدراسة "

وضعت على القانون بدايةً صفة معجل مكرر لكي يطرح في الجلسة التشريعية التالية وقد سلمت نسخة الى رئيس مجلس النواب نبيه بري. إلا أنه انتزعت عنه لاحقاً صفة الاستعجال لكي يدرس لدى اللجان النيابية المختصة على أن يحال لاحقاً الى الهيئه العامة للمجلس وقبل البدء بالعطلة الصيفية لعام 2001 . الا انه لم يدرس لدى اللجان المختصة حتى هذه الساعة ووضع في أراجها بانتظار الافراج عنه .

من الناحية السياسية

1. لقد غاب عن بال النواب الذين أقروا قانون منع تملك الفلسطينيين أن التوطين هو قرار سياسي لا علاقة له بالشقق والعقارات. وأن قرارا كهذا من المستحيل أن يمر اذا رفضه اللبنانيون والفلسطينيون، حتى إن جاء تحت ضغط دولي شديد .
2. إن هذا القانون وإذ يرى واضعوه انه يقفل الباب على التوطين، إلا انه ربما يسهل "التوطين المقنع " الذي يأتي عبر منح الفلسطينيين المقيمين في لبنان الجنسية الصادرة عن السلطة الفلسطينية وبيقيهم كجالية عربية تقيم بشكل دائم في المخيمات. إذ ربما يساعد هذا الخيار عندئذ الفلسطينيين على تملك الشقق والعقارات بعد حصولهم على جنسية معترف بها، وفق ما ينص عليه قانون التملك الجديد .
3. إن هذا القانون لا يمكن أن يساهم ولا بأي شكل من الأشكال في عملية تجاوز المرحلة الأليمة التي عاشها الفلسطينيون واللبنانيون، والتي تؤكد للجميع انه لا يمكن تجاوزها

إلا من خلال الحوار والنقاش الهادئ والرغبة الصادقة في طي صفحة الماضي وتغليب صوت الاعتدال واحترام خصوصية الآخر والاجتماع على القواسم المشتركة التي تحفظ المصالح المشتركة للشعبين.

4. إن قرار منع التملك الفلسطيني جاء في وقت سيئ يتعرض فيه الفلسطينيون داخل فلسطين لأسوأ أنواع الإرهاب الاسرائيلي، وتطلق فيه التهديدات الاسرائيلية ضد لبنان وسوريا. الأمر الذي يستدعي من الجميع التكاتف في مواجهة التهديدات التي تستهدف الجميع دون استثناء ، عوضا عن التلهي في حسابات خاسرة .

5. إن هذا القانون لا يمنع تملك الفلسطينيين في لبنان. فهناك الآلاف من الذين يحملون الجنسيات الأردنية والألمانية والأمريكية والدمركية والأسترالية وغيرها قادرون اذا شاءوا تملك اراضي وعقارات في لبنان ، فكيف يحارب التوطين إذن؟

أضرار القانون

في نظرة عاجلة يلاحظ أن قانون منع الفلسطينيين من التملك سيؤدي الى نتائج وخسائر جسيمة ستصيب المجتمعين الفلسطيني واللبناني وهنا اهمها :

1. سيؤدي هذا القانون الى تفاقم مشكلة السكن في المجتمع الفلسطيني الذي يعاني من مشكلة سكنية حادة ، خاصة وأنه يمنع تمدد المخيمات الى غير مساحتها المعروفة، بينما تحافظ معدلات النمو والولادة على مستوياتها (ازداد عدد السكان الفلسطيني اكثر من ثلاث اضعاف عندما لجئوا الى لبنان) . وهذا ما يلحظ أخطاره الباحثون في المجال الاجتماعي .
2. سيضر هذا القانون بالآلاف الفلسطينيين الذين اشترى شققا سكنية منذ سنوات طويلة وعجزوا لأسباب متعددة بعضها مالي وبعضها إداري عن تسجيلها في السابق، الأمر الذي يؤدي الى استحالة تسجيلها بعد هذا القانون وصعوبة بقائها معلقة .
3. سيؤدي هذا القانون الى هبوط في قيمة الشقة التي يضطر مالكيها الفلسطيني الى بيعها، وإذا كان القانون اللبناني يمنع بقاءها دون تسجيل في الدوائر الرسمية ، فإن ذلك سيوجد مشكلة معقدة لدى اصحاب هذه الحالات .
4. انه وبهذا القرار أصبح اللاجئ الفلسطيني محروم في لبنان من عدة حقوق أهمها : حق العمل والتملك والاستشفاء ، ولم يبق أمامه إلا عددا محدودا من الحقوق يبدو أن الاتجاه يسير نحو شطبها أيضا.

5. سيؤدي هذا القرار الى إصابة رجال الأعمال والمستثمرين الفلسطينيين في السوق العقاري يخسائر كبيرة ذلك لأن مبيعات هؤلاء تنحصر في المعتاد في المجتمع الفلسطيني، الذي بات غير قادر ا على شراء العقارات .

إضافة الى كل ما ذكر فان منع الفلسطيني من التملك يثير جملة أسئلة وملاحظات أهمها :

1. ان بعض اللبنانيين لم يدرك بعد خفايا وتعقيدات قضية اللاجئين وارتباطاتها الاقليمية والدولية، ويصر على التعاطي معها من خلال منظور محلي لا بل طائفي ومذهبي أحيانا حيث يعامل الفلسطيني دائما على قاعدة أنه عنصر في مشروع التوطين ويعاقب من خلال قرارات وقوانين على جريمة وجوده في لبنان التي ليس هو مسؤولا عنها ولا يتحمل نتائجها.
2. ما هو الدور الذي ستلعبه منظمة الامم المتحدة التي أنشأت الانروا وجعلت من مهامها تنظيم وترتيب أوضاع الفلسطينيين والتعاون مع حكومات الدول المضيفة لأجل مصلحة اللاجئين؟ وبعد هذا القرار ما الدور الذي ستقوم به الانروا لمعالجة مشكلة السكن؟ وهل يعنيهها هذا القانون وبأي شكل ستتحرك؟ وكيف يتوافق حرمان الفلسطينيين في لبنان من حقوق عديدة مع مساعي حديثة لإلغاء دور الأنروا عبر تقليص موازنتها تدريجيا؟
3. في الوقت الذي يمنع الفلسطيني من العودة ويستمر النمو السكاني في نفس معدلاته وتمنع السلطات اللبنانية توسيع أو بناء مخيمات جديدة، ماهي إذن الحلول المرتقبة لمشكلة السكن؟ وهل توافق الحكومة اللبنانية على بناء مخيمات جديدة؟ وهل يتنبأ أحد بمدى مخاطر الضغط السكاني في المخيمات والذي قد ينفجر في أي لحظة أو أخرى؟
4. هل رفض التوطين يعني إلحاق الظلم بالفلسطينيين الذين أخرجوا من وطنهم ودفعتهم الظروف للجوء الى لبنان؟ فيمنع عنهم كل أسباب العيش الكريم من حقهم في التملك، والعمل، وتشكيل الجمعيات، والمسكن اللائق، والطبابة والاستشفاء...؟

ملحق نص قانون التملك في لبنان

الجريدة الرسمية - العدد 15 - 4 / 5 / 2001

قانون رقم 296

تعديل بعض مواد القانون المنفذ بالمرسوم الرقم 11614 تاريخ 4 / 1 / 1969

(اكتساب غير اللبنانيين الحقوق العينية العقارية في لبنان)

أقر مجلس النواب،

وينشر رئيس الجمهورية القانون التالي نصه :

المادة الاولى : تلغى المواد 1 و 3 و 5 و 7 و 8 و 11 و 13 و 19 من القانون المنفذ بالمرسوم رقم 11614 تاريخ 4 / 1 / 1969 (اكتساب غير اللبنانيين الحقوق العينية العقارية في لبنان) ويستعاض عنها بما يأتي :

المادة 1 الجديدة : لا يجوز لأي شخص غير لبناني، طبيعياً كان ام معنوياً، كما لا يجوز لأي شخص معنوي لبناني يعتبره هذا القانون بحكم الأجنبي، ان يكتسب بعقد او عمل قانوني آخر بين الأحياء، اي حق عيني عقاري في الاراضي اللبنانية او اي حق عيني من الحقوق الأخرى التي يعينها هذا القانون الا بعد الحصول على ترخيص يعطى بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية . ولا يشذ عن هذه القاعدة الا في الاحوال المنصوص عليها صراحة في هذا القانون او في نص خاص .

لا يجوز تملك اي حق عيني من اي نوع كان لأي شخص لا يحمل جنسية صادرة عن دولة معترف بها او لأي شخص اذا كان التملك يتعارض مع احكام الدستور لجهة رفض التوطين .