

السكن الجامعي بين ضوابط وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وبين التشريعات النازمة والحاكمة الأخرى

سبق لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي/ الدائرة القانونية والإدارية/ قسم الشؤون القانونية/شعبة الأملاك والسكن إصدارها تعميم بالعدد(ق/٣/٥/١٢٩٣) في(١٧/٤/٢٠١٧)، تضمن ضوابط السكن الجامعي، والذي يمثل قراراً إدارياً تنظيمياً لها تضمنه من قواعد عامة ومجردة، وعطفاً على ما ورد فيه من أحكام أمرة، نجد أن العديد من المواد الواردة في هذه الضوابط قد جاءت مخالفة للقانون، فضلاً عن وجود عدد آخر من المواد لا سند له من القانون، بل يمكن القول: إن هذه الضوابط قد تم إصدارها من دون الرجوع إلى القوانين التي تحكم وتنظم العلاقة بين المستأجر والإدارة، إذ لا توجد أي إشارة للقوانين التي صدرت هذه الضوابط بموجبها، أو لتسهيل تنفيذها، إذ أن القانون الواجب الإتباع في حكم وتنظيم موضوع تأجير الوحدات السكنية المملوكة للدولة إلى الموظفين العاملين في دوائر الدولة المألقة لهذه الوحدات السكنية كافة هو: قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم(٨٦٤) لعام(١٩٧٩) النافذ، الذي حظي بتطبيقات قضائية عديدة، ولغاية تاريخ صدور ضوابط السكن الجامعي لعام ٢٠١٧، فضلاً عن قانون تحديد بدلات إيجار الوحدات السكنية لدوائر الدولة والقطاع العام رقم (٦٢) لعام ٢٠٠٧، وتعليقاته رقم (٣) لعام (٢٠٠٨)، لذلك سنحاول أن نوضح موقف القانون، وقرار مجلس قيادة الثورة (المنحل)، والتعليقات، وفقاً لما جاء فيها من نصوص قانونية وحسب ترتيبها، مع بيان وجه مخالفة الضوابط لها، وكالاتي:

أولاً: تنص المادة (١) من القرار رقم (٨٦٤) على تعريف المستأجر في الفقرة (٣) بأنه: "هو الموظف أو العامل ممن استأجر داراً من إحدى دوائر القطاع الاشتراكي أو مؤسساته، التي تمتلك دوراً لإيجارها إلى منتسبيها العاملين ما داموا بالخدمة".

بينما حددت الضوابط في الفقرة (٥) من (أولاً: شروط التقديم)، أن لا يكون المتقدم قد تجاوز سن (٥٥) الخامسة والخمسين من العمر، وهو شرط لا سند له في أي قانون، ولا يستدل من هذا السن على شيء، ولماذا هذا السن تحديداً؟ وما هي العبرة أو الحكمة من تحديده بعده مانعاً من التقديم للحصول على وحدة سكنية؟ وما هو المعيار في اختياره ولأي سبب؟ فهو لا يمثل بداية خدمة أو نهايتها أو حتى منتصفها، فضلاً

عن أنَّ القانون أشار بشكل صريح إلى إمكانية التأجير للموظف ما دام في الخدمة، من دون التقييد بسنٍ معيّن.

ثانيًا: تنص المادة (٣) من القرار رقم (٨٦٤) على الحالات التي يجوز للمؤجر إنهاء عقد الإيجار مع المستأجر، وطلب تخلية الوحدة السكنية المؤجرة وهي:

١: عند نقل المستأجر من محل عمله الموجودة فيه الوحدة السكنية، إلى مقر عمل آخر، ولكن وفقاً لحالات محددة، هي:

أ- إذا كان النقل بناءً على طلب المستأجر نفسه، فعليه في هذه الحالة تخلية الوحدة السكنية المؤجرة خلال مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر من تاريخ انفكاكه عن عمله.

ب- إذا كان النقل بناءً على مقتضيات المصلحة العامة، فعلى المستأجر تخلية الوحدة السكنية خلال مدة ستة أشهر من تاريخ انفكاكه عن عمله، قابلة للتديد لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر وبموافقة المؤجر.

٢: عند إحالة المستأجر على التقاعد، فعليه تخلية الوحدة السكنية المؤجرة، ولكن وفقاً لحالات محددة أيضاً، هي:

أ- إذا كانت الإحالة على التقاعد بناءً على طلبه، عليه تخلية الوحدة السكنية المؤجرة له خلال مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر من تاريخ الانفكاك.

ب- إذا كانت الإحالة على التقاعد بناءً على مقتضيات المصلحة العامة، على المستأجر تخلية الوحدة السكنية المؤجرة له خلال مدة لا تزيد عن ستة أشهر من تاريخ الانفكاك، قابلة للتديد لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر، بناءً على موافقة المؤجر.

ت- إذا كانت الإحالة على التقاعد لأسباب مرضية ولا يملك المؤجر أو زوجته أو أحد أولاده القصر وحدة سكنية، يتم الإخلاء خلال مدة لا تزيد عن سنة من تاريخ الإحالة، قابلة للتديد لمدة لا تزيد عن ستة أشهر، بموافقة المؤجر.

بينما ورد في ضوابط السكن الجامعي في البند (أ) و(ب) من الفقرة (٢) من (رابعاً: حالات التخلية للوحدة السكنية)، والتي جاءت أكثر عمومية من القانون، واشترطت التخلية من دون تحديد مدة معينة.

ومن دون التمييز بين النقل بناءً على طلب الموظف، أو النقل بناءً على مقتضيات المصلحة العامة، فضلاً عن عدم تمييزها بين حالات الإحالة على التقاعد الثلاث: (الإحالة بناءً على طلب الموظف، الإحالة لمقتضيات المصلحة العامة، الإحالة لأسباب صحية).

كما إنَّ البند (٦) من (خامساً: أحكام ختامية) من الضوابط آنفاً التي تنص على: "عدم جواز تحويل تخصيص السكن من السلف إلى الخلف، أو بالعكس، كون الدار لا يورث". قد جاءت مخالفة لأحكام المادة (٣/ثانياً/٤) من القرار (٨٦٤) التي تنص: "للمؤجر تخصيص وحدة سكنية لأحد أولاد المتقاعد، أو زوجته، ممن يعملون لديه".

وكذلك: جاءت مخالفة لأحكام المادة (٣/ثالثاً/٣) من ذات القرار، والتي تنص: "للمؤجر تخصيص وحدة سكنية لأحد أولاد المتقاعد المتوفي أو زوجته، ممن يعملون لديه".

والقرار في النصين أعلاه لم يحدد إن كان المتقاعد المتوفي أو غير المتوفي الذي لا يملك هو أو زوجته، أو أولاده القاصرين، داراً أعلى وجه الاستقلال، شاغلاً لوحدة سكنية من عدمه، بمعنى: أن المتقاعد المتوفي، وغير المتوفي، إن كان لا يشغل وحدة سكنية تابعة لدائرته، ولا يملك سكن على وجه الاستقلال، فيجوز للمؤجر تخصيص وحدة سكنية لأحد أولاد المتقاعد المتوفي، أو غير المتوفي، أو زوجته، ممن يعملون لدى المؤجر، فمن باب أولى يمكن للمؤجر تخصيص الدار التي كانت مخصصة للمتقاعد المتوفي أو غير المتوفي لأحد أولاده، أو زوجته، الذين يعملون لدى المؤجر، ولا سند من القانون لما جاءت به الضوابط بأن الدار لا يورث، فهي ليست تركة لتوريثها، بل استحقاق قانوني رسبه القانون.

٣: في حالة وفاة المستأجر للوحدة السكنية، على الورثة إخلاء الدار، وفقاً للحالات الآتية:

أ- في حالة امتلاك المستأجر المتوفي، أو زوجته، أو أحد ورثته القصر، وحدة سكنية، فعلى الورثة إخلاء الوحدة السكنية المؤجرة لمورثهم خلال مدة لا تزيد عن ستة أشهر من تاريخ الوفاة، ويجوز تمديد هذه المدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر أخرى، بموافقة المؤجر.

ب- في حالة عدم امتلاك المستأجر المتوفي لوحدة سكنية، أو زوجته، أو أحد ورثته القصر، فعلى الورثة تخلية الوحدة السكنية المؤجرة لمورثهم خلال مدة لا تزيد عن سنة من تاريخ الوفاة. ويجوز تمديد هذه المدة لا تزيد عن ستة أشهر أخرى، بموافقة المؤجر.

من خلال النصوص المتقدمة وما سبقها من فقرات فإن مدد التخلية للوحدة السكنية تختلف من حالة إلى أخرى ووفقاً لنصوص القانون. بينما اشترطت الضوابط التخلية بمدة (٩٠) يوماً لجميع الحالات، وحسب ما ورد في الفقرة (٥) من (ثالثاً: الضوابط العامة)، والفقرة (٨) من (خامساً: أحكام ختامية)، من ضوابط السكن الجامعي.

كما أن من الواجب الإشارة إلى أحكام البند (٤) من الفقرة (أولاً)، من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٣٢٦) لسنة (١٩٧٩) النافذ، والتي أضيفت إلى المادة (٣) الفقرة (ثالثاً)، من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٨٦٤)، والتي تنص على: "إذا استشهد المستأجر ولم يكن يملك هو أو زوجته، أو أحد أولاده القاصرين وحدة سكنية، فيبطل ورثته لمدة أقصاها خمس سنوات من تاريخ الاستشهاد، ويمنح الورثة الأولوية في الحصول على وحدة سكنية من المشاريع التي تقوم الحكومة بتشبيدها في منطقة سكنهم".

وهو ما لم تتناوله ضوابط السكن بالتنظيم إطلافاً، بل حددت مدة التخلية بـ (٩٠) يوماً لجميع أسباب التخلية من دون تمييز، أو أفضلية لذوي الشهداء.

ج- تنص المادة (٤) من القرار رقم (٨٦٤) على: "يستثنى من أحكام هذا القرار شاغلو الوحدات السكنية المؤجرة من أصحاب الدرجات الخاصة، ورؤساء الوحدات الإدارية، والقوات المسلحة، ومنتسبي قوى الأمن الداخلي".

واستناداً إلى نص المادة أعلاه فإن ما ورد الفقرة (٢) من (خامساً: أحكام ختامية) من الضوابط قد جاء مخالفاً لأحكام القانون، إذ جاء في هذه الفقرة ضرورة تخلية الوحدة السكنية بعد سنة من إنهاء تكليف من تولى منصب إداري ضمن حدود الدرجة العليا (أ) و(ب)، بيد أن إنهاء التكليف لا يجعل منه غير موظف، فضلاً عن أن القرار (٨٦٤) قد استثنى هذه الفئات من حالات التخلية المنصوص عليها في المادة (٤) منه.

٤- حددت الضوابط في البند (٧) من (خامساً: أحكام ختامية)، مدة إشغال الوحدة السكنية بـ(١٠) عشرة سنوات، اعتباراً من تاريخ إصدار الأمر الجامعي الخاص بالإشغال، بيد أن هذا النص لا سند له من القانون، الذي حدد أسباب التخلية على سبيل الحصر، وليس من بينها تحديد سقف زمني لإشغال الوحدة السكنية، لذلك: فإن هذا البند أسوة بغيره يفتقر إلى السند القانوني، ومن الواجب إلغاؤه.

٥- ورد في (رابعاً: أسباب التخلية) من ضوابط السكن الجامعي عدد من البنود التي لا سند لها من القانون أيضاً، وهي:

- البند (هـ): الذي عدّ " انقطاع المستفيد ولمدة ثلاث أشهر متصلة دون عذر مشروع سبب من أسباب التخلية"، فالبند آنفاً لم يحدد الانقطاع عن إشغال الوحدة السكنية، أم الانقطاع عن الدوام الرسمي؟ فإذا كان الانقطاع عن إشغال الوحدة السكنية بسبب إجازة مرضية، أو إجازة دراسية، أو غيرها، فيمكن للجنة السكن التحقق من دأثرته حول الموضوع، وإذا كان الانقطاع عن الوظيفة لمدة ثلاثة أشهر متصلة فإنه يعدّ مستقيلاً حكماً، وفقاً للقانون، وتطبق عليه الفقرة (٢/ج) من (رابعاً: حالات التخلية) الوارد في الضوابط، إذ يتم إنهاء التخصيص للوحدة السكنية بإنهاء خدماته لأي سبب كان، أما إذا كان القصد منها هو: الانقطاع عن إشغال السكن مع استمراره بالدوام الرسمي، فما هو العذر المشروع الذي يجب تقديمه لمنع تخلية المأجور؟ ولئن يقدم هذا العذر؟ وفي حالة الظروف الاستثنائية، أو السفر أثناء العطلة الصيفية، أو السفر أو الانتقال للعلاج، فهل يصار إلى تقديم طلب قبل مغادرة السكن؟ وإلى من يقدم الطلب؟ كما إن المادة (٨) من التعليقات رقم (٣) لسنة (٢٠٠٨) تنص على: "لا تعدّ الوحدة السكنية خالية عند تمتع الموظف بإجازة تاركاً أمتعته وأثاثه فيها". ومن مفهوم المخالفة للمادة فمن لا يتمتع بإجازة، أو من لم يترك أثاثه وأمتعته فيها تعدّ الوحدة السكنية خالية. أي: أن الانقطاع عن إشغال الوحدة السكنية خلال الإجازة لا يعدّ سبباً من أسباب التخلية، لذلك من الواجب إعادة صياغة نص البند (هـ) لينسجم مع القانون. فضلاً عن ضرورة إلغاء أو تعديل الفقرة (١١) من (خامساً: أحكام ختامية)، التي جاء فيها: "يتم تسليم الوحدة السكنية في حال حصول المستفيد على إجازة دراسية، أو بعثة، أو زمالة دراسية، أو أي إجازة طويلة الأمد، وحالة المصاحبة الزوجية، ولا يمنح براءة ذمة إلا بعد تسليمه للوحدة السكنية". إن النص آنفاً جاء مخالفاً لما ورد في المادة (٨) من التعليقات المشار

إليها أعلاه، فضلاً عن مجافاته للمنطق القانوني السليم، إذ أن الإجازات الدراسية قد تكون داخل العراق وقد تكون خارجه، وقد تكون بتفرغ كلي أو بتفرغ جزئي، فضلاً عن أن الإجازات الطويلة قد تكون إجازات مرضية أو للتفرغ العلمي، أو أي إجازة ينص عليها القانون سواء براتب أو بدون راتب تمثل حق للموظف منحها له القانون، ويجب أن لا يترتب على هذا الحق انتهاك، أو منع، أو عرقلة، أو تعطيل، التمتع بحق آخر هو حقه بصفته إنسان أولاً وموظف ثانياً في السكن، فضلاً عن أن المتمتع بإجازة طويلة أو إجازة دراسية لا يعني في كل الأحوال عدم إشغاله للوحدة السكنية، فهل من المنطق لمن يتمتع بإجازة دراسية داخل القطر أو خارجه، لغرض الحصول على الماجستير أو الدكتوراه بهدف تطوير ذاته وإمكانياته، وخدمة جامعتة أو كليته، أن يطرد من سكنه!!!

- البند (د) والذي جاء فيه: "ثبوت امتلاكه لوحدة سكنية ضمن حدود المحافظة التي يعمل فيها، وبحدود (٥٠ كم) من مقر عمله، إذ لا يعد ما ورد في هذا البند شرط من شروط التخلية، بل إن التعليمات رقم (٣) لسنة (٢٠٠٨) في المادة (٧/ثانياً) منحت الأفضلية في التخصيص ابتداءً لمن لا يملك هو أو زوجته وحدة سكنية تقع في المكان الذي يقع فيه المأجور، وليس سبباً من أسباب التخلية لمن يملك وحدة سكنية على مسافة (٥٠ كم) عن محل عمله.

- البند (ح): والذي جاء فيه: إن من أسباب التخلية وقوع راتب الموظف وزوجته أو أحدهما في الدرجة الأولى من سلم الرواتب، فإن هذا البند لا سند له من القانون، وهو اجتهد واستحدث لبند في الضوابط يفتقر إلى نص يجيزه، ومن ثم: فهو يحتاج إلى تدخل تشريعي ليستوعب هذا البند، ومن ثم: لا يمكن الأخذ بها وضرورة إلغائه.

ثالثاً: إن ضوابط السكن الجامعي لم تأخذ بنظر الاعتبار أحكام المادة (٧) من التعليمات رقم (٣) لعام (٢٠٠٨)، في تحديد الأفضلية عند المنافسة لتخصيص الوحدات السكنية، إذ تنص المادة على: "تكون الأفضلية في إيجار الوحدة السكنية كما يأتي:

أولاً: عند التنافس يفضل شاغل العنوان الوظيفي الأعلى، وعند التساوي في العنوان الوظيفي يرجح في التخصيص شاغل الوظيفة الأكثر أهلية، والذي يكون لإسكانه علاقة في تمكنه من الاستقرار، والانصراف إلى واجبه الرسمي.

ثانياً: أن لا يملك الموظف أو زوجته وحدة سكنية تقع في المكان الذي يقع فيه المأجور.

ثالثاً: المتزوج على الأعزب، ويفضل المتزوج من موظفة.

رابعاً: من تتطلب طبيعة عمله التجوال، أو الإيفاد خارج مقر الوظيفة، كما يؤخذ عدد أفراد عائلته بنظر الاعتبار.

خامساً: الأرملة، والمطلقة، ومن أكملت (٤٠) أربعين سنة من العمر فأكثر ولم تتزوج".

هذه تعد أهمـ وليست جميعـ المآخذ ومكان التعارض بين ضوابط وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وبين التشريعات الأخرى التي تعلوها مرتبة من حيث التدرج في القواعد القانونية، مما يجعل النصوص الواردة في الضوابط غير مشروعة في حالة تعارضها بشكل صريح أو ضمني مع نصوص التشريعات الأخرى، أو افتقارها إلى السند القانوني الذي يجيزها، آمدين أن يتم إصدار تعليمات وفقاً لما ورد في المادة (٦) من القرار رقم (٨٦٤)، تكون منبثقة عنه، وموضحة لما جاء فيه، وتسهّل تنفيذه، ولا تتضمن اجتهادات أو نصوص جديدة تحل النص القانوني ما لا يحتمل، أو تفرغ القانون من محتواه ومضمونه.

الدكتور

منتصر علوان كريم

أستاذ القانون الإداري المساعد

كلية القانون والعلوم السياسية / جامعة ديالى

algaysee2006@yahoo.com