

اليوم التالي
لدعم الانتقال الديمقراطي في سوريا



رابطة السلام
والعدالة والتوثيق

المشكلة العقارية

وتداعياتها على حقوق الملكية في سوريا



المشكلة العقارية وتداعياتها على حقوق الملكية في سوريا

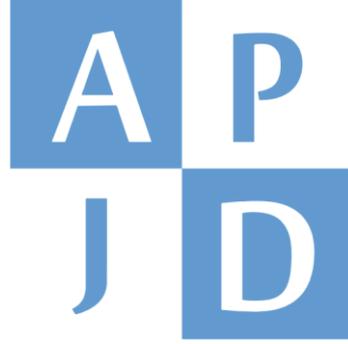
(القانون رقم 10 لعام 2018)

الباحثون:

القاضي خالد الحلو

القاضي رياض علي

القاضي محمد أنور مجني



المشكلة العقارية وتداعياتها على حقوق الملكية في سوريا

حزيران / يونيو 2019

جميع الحقوق محفوظة لمنظمة اليوم التالي ©

منظمة اليوم التالي (TDA) هي منظمة سورية تعمل على دعم الانتقال الديمقراطي في سوريا، ويتركز نطاق عملها في المجالات التالية: سيادة القانون، العدالة الانتقالية، إصلاح القطاع الأمني، تصميم النظم الانتخابية وانتخاب الجمعية التأسيسية، التصميم الدستوري، الإصلاح الاقتصادي والسياسات الاجتماعية.

اليوم التالي - اسطنبول-تركيا

Pürtelaş Hasan Efendi Mahallesi, Cihangir Caddesi, No:3 , D:1

Estambul

Tel: +90 (212) 252 3812

Email: info@tda-sy.org

www.tda-sy.org



فهرس البحث

3.....مقدمة

مبحث تمهيدي

4.....الخلفيات والمخاطر لظهور القانون رقم 10 لعام 2018

5.....أولاً: آليات تحديد أصحاب حقوق الملكية

9.....ثانياً: حقوق سكان مناطق المخالفات

15.....ثالثاً: الاقتصاع المجاني وامتيازات الوحدة الادارية

الفصل الاول

التشريعات السورية والملكية العقارية

المبحث الأول

17.....مفهوم العقارات وأنواعها وأسباب التملك والحقوق العقارية

17.....أولاً: مفهوم العقارات وأنواعها والحقوق عليها وفق القانون المدني

18.....ثانياً: أموال الدولة وفق أحكام القانون المدني والقوانين الأخرى

20.....ثالثاً: تسجيل وحماية الملكية العقارية

المبحث الثاني

21.....لمحة تاريخية عن نشأة القوانين العقارية وحق الملكية في الدساتير السورية

21.....أولاً: لمحة تاريخية عن نشأة القوانين العقارية

26.....ثانياً: حق الملكية في الدساتير السورية

المبحث الثالث

26.....التشريعات العقارية والعمرانية ودورها في المشكلة العقارية

26.....أولاً: القوانين المتعلقة بالتنظيم العمراني

39.....ثانياً: قوانين الإصلاح الزراعي والاستملاك

44.....ثالثاً: القوانين العقارية التي تحد من الملكية الخاصة أو تؤثر عليها

المبحث الرابع

47.....القوانين الأخرى التي تؤثر على حقوق الملكية الخاصة

47.....أولاً: قانون الطوارئ الصادر بالمرسوم التشريعي 51 لعام 1962

48.....ثانياً: قانون الايجارات والاستملاك

50.....ثالثاً: قانون تملك الأجانب

51.....رابعاً: قانون مكافحة الإرهاب

الفصل الثاني

القانون رقم 10 لعام 2018 المعدل لمرسوم رقم 66 لعام 2012 وتداعياته

المبحث الأول

- 52..... مضمون القانون رقم 10 المعدل للمرسوم رقم 66 لعام 2012
- 52..... أولاً: المهل المنصوص عليها
- 56..... ثانياً: اللجان التي تم إحداثها
- 60..... ثالثاً: الاقتطاع لصالح الوحدات الإدارية
- 61..... رابعاً: المحظورات التي تم النص عليها
- 62..... خامساً: الحلو المتاحة لمالكي الأسهم

المبحث الثاني

- 65..... شرعية القانون المذكور وتداعياته المستقبلية
- 65..... أولاً: مدى توافق ما ذكر مع الدستور والقوانين السورية
- 69..... ثانياً: مدى توافق القانون رقم 10 والمرسوم 66 مع المواثيق الدولية
- 74..... ثالثاً: انعكاس تلك القوانين على مسار العملية السياسية (عودة اللاجئين والنازحين)

المبحث الثالث

- 77..... الحق برد المساكن والممتلكات والحلول المتاحة
- 77..... أولاً: حقوق اللاجئين والنازحين في رد المساكن والممتلكات
- 83..... ثانياً: الاشكاليات المتعلقة برد المساكن والممتلكات
- 92..... ثالثاً: دور القضاء في رد المساكن والممتلكات في المرحلة الانتقالية
- 97..... رابعاً: مقارنة بين القانون رقم 10 لعام 2018 وقانون اموال الغائبين الصادر عن الاحتلال الاسرائيلي
- 101..... خامساً: أضواء على تجربة البوسنة والهرسك

106..... خاتمة وتوصيات

110..... مراجع البحث



مقدمة

أثار صدور القانون رقم 10 لعام 2018 مخاوف السوريين حول حقوقهم في السكن والأراضي والممتلكات، حيث صدر هذا القانون في الوقت الذي تعرضت فيه أغلب المدن التي تشكل حواضر للسوريين لدمار واسع النطاق ولتهجير ما يقارب نصف سكان سوريا، بين لاجئ ونازح، وخروج الكثير من الأماكن عن سيطرة النظام واختلاق أطر الحكم المحلي، وتعرض الكثير من السجلات العقارية للحريق والتلف، وفقدان الكثير من السوريين لوثائق ملكيتهم، كما صدر هذا القانون متجاهلاً الأثر الممتد لعقود من انتهاك حقوق السكن والملكية في سوريا في ظل غياب الحماية الدستورية لهذا الحق، وتوالي القوانين المجحفة به، والخلل الإداري والقانوني في عملية تسجيل الملكية وحمايتها.

الأمر الذي يجعل من هذا القانون خطراً حقيقياً على حقوق الملكية، لذلك كان لابد من بيان الخلفيات التي أدت إلى ظهور هذا القانون، وبيان التحديات التي تمثلت بالسكن العشوائي والملكية الشائعة وعدم تخصيص أراضي معدة للبناء وإستعراض التشريعات العقارية وأثرها على الملكية الخاصة، وحق الملكية في الدساتير السورية والتخبط التشريعي في سوريا ولاسيما تلك المتعلقة بالملكية العقارية.

وتوضيح أثر التشريعات العقارية ولاسيما تلك التي صدرت بعد إندلاع النزاع على عودة اللاجئين والنازحين، والتحديات التي ستواجهها سوريا في مرحلة ما بعد الإتفاق السياسي، وأثر ذلك على خلق البيئة الآمنة والمحايدة، ومدى توافق تلك التشريعات مع العهود والمواثيق الدولية، والحلول المتاحة أمام سوريا الجديدة لمعالجة آثار تلك التشريعات الهاضمة لحقوق السوريين وضمان وصولهم لحقوقهم في التملك.

لذلك كان هذا البحث لتقديم فهم أوسع للمشكلة العقارية وبشكل خاص القانون رقم 10 ومعرفة أسبابه ومخاطر تطبيقه وعلاقته بالمشكلة العقارية في سوريا ومن ثم شرح أحكامه ومواطن الخلل فيه وسبل التغلب على تداعياته.

وقد اعتمد البحث بشكل رئيسي على المنهج الوصفي التحليلي، كون هذا المنهج يتميز بخصائص تساعد على تحليل المضمون العلمي للدراسة، ولأن هذا المنهج يتعامل مع المشكلة وطبيعتها، ويعمل على معرفة أسبابها وخصائصها وسبر أغوارها بهدف التعرف على حقيقتها على الأرض واستشراف الحلول اللازمة لها، يقوم هذا المنهج وبوجه خاص في هذه الدراسة على وصف مجموعة المشاكل العقارية الموجودة في سوريا قبل الثورة وبعدها، والأزمات التي حدثت نتيجة هذه المشكلة، والتحديات التي ستقف في وجه السوريين المشردين والراغبين بالمحافظة على حقوقهم الأساسية ومنها حق الملكية، وبيان مدى توافق القانون رقم 10 والقوانين العقارية التي سبقته مع القوانين السورية ولاسيما الدستور السوري الذي أكد على قداسة حق الملكية، ومدى توافقه مع الاتفاقيات والمواثيق الدولية المتعلقة بحق الملكية.

مبحث تمهيدي

الخلفيات والمخاطر لظهور القانون رقم 10 لعام 2018

يكاد يجمع معظم الباحثين والدارسين للقانون رقم 10 بأن المشكلة العقارية في سورية ليست نتاج هذا القانون وحده، كما أنها ليست نتاج النزاع الحالي إنما هي أحد أسبابه. وتخلص أغلب النتائج إلى أن البحث في جذور النزاع الحالي فيما يتعلق بأسباب المشكلة العقارية تعطي صورة أوضح لأسباب صدور هذا القانون ومخاطر تطبيقه.

خاصة أن أغلب المناطق التي شهدت أكثر فصول النزاع حدة ودموية والتي أدت إلى أوسع موجات من الهجرة والنزوح وتدمير للممتلكات هي مناطق مخالفة لنظام ضابطة البناء، نشأت خارج حدود التنظيم العمراني ملكيتها شائعة بين أصحابها، لا يوجد حماية مستدامة لأملأهم في السجلات العقارية، تفاقمت المخاطر حول حقوق الملكية فيها بسبب النزاع الحالي والدمار الواسع النطاق الذي خلفه، وسمح لمعالم الملكيات في ظل غياب أصحابها وفقدان الكثير منهم لوثائق الملكية.

ولعل الخطورة الأكبر الكامنة في القانون رقم 10 متمثلة بأنه يصدر متجاهلاً كل الإشكاليات القانونية السابقة، والمتفاقمة نتيجة النزاع الحالي، مما

يجعل دراسته بدون الأخذ بعين الاعتبار هذه الاشكاليات وسياقها قاصراً عن تحقيق النتائج المرجوة من ذلك .

ولتحقيق الغاية من هذه الدراسة نخصص المبحث التمهيدي لبيان جذور هذه المشاكل العقارية وكيف سيكون تأثيرها على حقوق السكن والملكيات نتيجة النصوص الواردة في القانون رقم 10 بما يسمح بمعرفة الخلفية والأسباب القانونية والسياسية والاقتصادية وراء صدور هذا القانون، ولتوضيح ذلك نستعرض آليات تحديد أصحاب الحقوق في القانون رقم 10 ومدى تأثير أسباب اكتساب الحقوق العينية العقارية وفق القوانين والأنظمة السورية على تحديد أصحاب هذه الحقوق، ثم نبين حقوق أصحاب الأبنية المخالفة وفق القانون رقم 10 وعلاقته بظاهرة السكن العشوائي والملكية الشائعة وأثر ذلك، وأخيراً نتحدث عن الاقتطاع المجاني وامتيازات الوحدة الإدارية على المنطقة العقارية على الخاضعة للقانون رقم 10 والأسباب الاقتصادية وراء ذلك.

أولاً - آليات تحديد أصحاب حقوق الملكية:

بعد صدور مرسوم بناء على اقتراح وزير الإدارة المحلية والبيئة بإحداث منطقة تنظيمية أو أكثر ضمن المخطط التنظيمي العام للوحدات الإدارية يتم مبدئياً تحديد أصحاب الحقوق بخطوتين نصت عليهما المواد (5 و6 من المرسوم التشريعي رقم 66 لعام 2012) والمعدلتين بالمادة 2 من القانون رقم 10 لعام 2018 .

الخطوة الأولى (المادة 5) :

تطلب الوحدة الإدارية خلال مدة أسبوع من تاريخ صدور إحداث المنطقة التنظيمية من مديرية المصالح العقارية أو أي جهة عامة أجاز صك إحداثها مسك سجلات توثيق الملكيات إعداد جدول بأسماء أصحاب العقارات مطابق للقيود العقارية أو السجل الرقمي متضمنة الإشارات المدونة على صحتها .

الخطوة الثانية (المادة 6) :

تدعو الوحدة الإدارية خلال شهر من صدور مرسوم إحداث المنطقة المالكين وأصحاب الحقوق العينية فيها بإعلان... للتصريح بحقوقهم وعلى هؤلاء وكل من له علاقة بعقارات المنطقة التنظيمية أصالة أو وصاية أو وكالة أن يتقدم إلى الوحدة الإدارية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الإعلان بطلب يعين فيه محل إقامته المختار ضمن الوحدة الإدارية مرفقاً بالوثائق والمستندات المؤيدة لحقوقه أو صورة عنها إن وجدت وفي حال عدم وجودها عليه أن يذكر في طلبه المواقع والحدود والنوع الشرعي والقانوني للعقار، أو الحقوق التي يدعي بها وجميع الدعاوى المرفوعة له أو عليه .

ثم عدل المشرع هذه المادة بالقانون رقم 42 لعام 2018 بحيث جعل مهلة التصريح بالحقوق المعطاة للمالكين سنة ميلادية واحدة من تاريخ الإعلان مع إعفاء أصحاب الحقوق المسجلة في السجل العقاري أو لدى الجهات الأخرى من ذلك .

في الحقيقة هذه النصوص قد تكون منطقية وعادلة إذا تم النظر إليها بمعزل عن إرث الإشكاليات العقارية في سورية طالما أن المشرع أخذ بنظام شهر التصرفات العقارية حيث أن شهر الحقوق العينية العقارية يكون بإثبات أسباب كسبها في سجلات يمكن للناس كافة الاطلاع على ما جاء فيها من بيانات، وأخذ شهادات بها، ما يسهل تداول العقارات وتشجيع الائتمان العقاري .

وقد عرفت المادة الأولى من القرار 188 لعام 1926 السجل العقاري بأنه ((مجموعة الوثائق التي تبين أوصاف كل عقار، وتبين حالته الشرعية، وتنص على الحقوق المترتبة له و عليه، وتبين المعاملات والتعديلات المتعلقة))

ويتم تنظيم هذه الوثائق بالاستناد إلى معاملات التحديد والتحرير، وعلى ذلك فإن العقارات غير المحددة والمحررة لا تخضع لأحكام السجل العقاري، بل تخضع لأحكام الطابو العثماني . ويلاحظ أن تعيين العقارات في السجل العقاري يشبه تعيين الأشخاص في سجلات النفوس.¹

¹ محمد وحيد الدين سوار، الحقوق العينية الأصلية، منشورات جامعة دمشق عام 2006 ص154.

لكن هل فعلاً واقع الحال أن الجدول الذي سيصدر من مديرية المصالح العقارية ومديرية السجل المؤقت وبقية الجهات سيعطي صورة حقيقية تعكس حقوق المالكين؟. للإجابة على هذا السؤال لابد أولاً من الاطلاع على واقع أعمال التحديد والتحرير وتسجيل الحقوق وأرشفة السجلات وحفظها .

1 - واقع أعمال التحديد والتحرير .

أ - المناطق العقارية النهائية :

أنجزت خرائط عقارية نهائية في كل المحافظات السورية وقد بلغ عدد المناطق العقارية النهائية على مستوى القطر /5971/ منطقة عقارية من إجمالي عدد المناطق العقارية والبالغ /11092/ منطقة عقارية، وبالمقابل يمكن استقراء نسبة الخرائط العقارية النهائية لتبلغ حوالي 31% من العدد الإجمالي المتوقع للخرائط في المساحات الخاضعة لأعمال التحديد والتحرير والبالغ حوالي /74000/ خارطة .

ب - المناطق العقارية المؤقتة (غير النهائية) :

الخرائط العقارية المؤقتة (بحسب المفاهيم المستخدمة في المصالح العقارية) وهي خرائط التحديد في المناطق التي انتهت فيها الأعمال الحقلية ، ولم تصبح مخططاتها نهائية بعد ، أو أنها لم تودع بعد ، وهذه الخرائط المؤقتة بمجملها ورقية ، ويشمل هذا التصنيف الخرائط في مراحل عملها المختلفة التالية :

- خرائط المناطق العقارية المنظورة أمام القضاء العقاري .

- خرائط المناطق التي لم يتم الانتهاء من حساباتها المساحية .

- خرائط المناطق التي لم يتم الانتهاء من رسمها .

- خرائط المناطق التي لم يتم الانتهاء من تدقيقها .

وبلغ عدد المناطق العقارية غير النهائية /4822/ منقطة عقارية مقابل /5371/ منطقة عقارية نهائية من كامل المناطق العقارية البالغ عددها على مستوى القطر /11092/ منطقة .

ج - المناطق العقارية المتبقية :

يضاف إلى خرائط التحديد السابق ذكرها مجموعة من الخرائط للمناطق العقارية التالية :

- المناطق العقارية التي لم تبدأ فيها أعمال التحديد والتحرير .

- المناطق العقارية التي هي قيد التحديد والتحرير .

- المناطق العقارية المتوقفة لأسباب مختلفة .

- خرائط التحديد المنظمة في المناطق التي يجب مسحها فنياً .

يبلغ عدد هذه المناطق حوالي /341/ منطقة منها /203/ منطقة عقارية لم تبدأ فيها أعمال التحديد والتحرير بعد.²

فبعد ما يقارب المائة عام على انطلاق أعمال التحديد والتحرير في سوريا لم تصل نسبة المناطق العقارية النهائية لأكثر من 53% من مجمل المناطق العقارية على مستوى القطر .

2 - أرشفة السجل العقاري :

تعتبر أرشفة الوثائق العقارية تقليداً بدأ فعلياً في أواخر الستينات بطريقة التصوير بواسطة المكرو فيلم ، وكان جهاز التصوير مع طاقم العمل يقوم بجولة سنوية على المحافظات لتصوير الوثائق المتوفرة لديها . وبظهور التوثيق الرقمي أصبح العمل يتم عن طريق المساحات الرقمية ، وحالياً يتم العمل لدى المديرية العامة للمصالح العقارية وعدد من المديريات في المحافظات على المسح الضوئي للسجلات العقارية من خلال مساحات ضوئية احترافية حيث يتم أرشفة كافة الوثائق العقارية من سجلات ودفاتر أراضٍ ومخططات مسح ومخططات نهائية وأضابير تحديد وتحرير ، وتخزين البيانات على وحدات تخزين عالية المساحة بنسخ متعددة ترسل إحداها إلى المديرية العامة التي بدورها تقوم بتصنيفها وحفظها في مواقع مختلفة وآمنة. وعلى سبيل المثال فإن كافة المخططات العقارية النهائية تم أرشفتها إلكترونياً إضافة لأرشفة الصحائف العقارية والتي تتم أرشفتها بصورة دائمة ومستمرة نظراً للوقوعات التي تجري عليها ، إلا أن

² التقرير السنوي الأول (واقع وتطلعات) - المديرية العامة للمصالح العقارية عام 2014 - صفحة 25.

نسب التنفيذ لهذه الصحائف متفاوتة في المحافظات بحسب الظروف وتوفر الكادر المناسب .

3 - أتمتة السجل العقاري :

لتنفيذ ذلك تم توقيع الاتفاقية الإطارية بين وزارة الإدارة المحلية (المديرية العامة للمصالح العقارية) ومؤسسة الصناعات التقانية (الشركة السورية لتكنولوجيا المعلومات) بتاريخ 2013/8/21 ، إلا أن المشروع مازال بمراحله الأولى .

وبالتالي إذا كنا أمام 53% فقط من المناطق العقارية التي أصبحت مخططاتها نهائية وهي التي تمت أرشفتها بشكل كامل فقط ، بينما الوقوعات اليومية تعطلت أرشفتها في الكثير من الأماكن بالإضافة لعدم اكتمال هذا العمل من الأساس وتضرر الكثير من السجلات خلال النزاع الحالي وتعرضها للحريق والتلف مما يجعل هذه الآليات لتحديد أصحاب الحقوق غير كافية وتعرض حقوقهم للضياع .

بالإضافة إلى أن الكثير من الحقوق العينية العقارية هي غير مسجلة أساساً في السجلات العقارية وهي عبارة عن بيوع شفوية أو عقود بيع مكتوبة أو موثقة لدى الكاتب بالعدل أو عبارة عن قرار محكمة ...

والكثير من أصحابها فقدوا وثائق ملكيتهم بسبب النزاع الحالي وهم في عداد اللاجئين والنازحين ومنهم مطلوبون أمنياً لا يستطيعون المراجعة لحفظ حقوقهم .

ثانياً - حقوق سكان مناطق المخالفات :

نصت المادة 43 من المرسوم التشريعي رقم 66 لعام 2012 والتي احتفظ بها القانون رقم 10 لعام 2018 على مايلي :

أ - يقتصر حق المخالفين الذين بنوا فوق أراضي أملاك الدولة العامة أو الخاصة على أخذ أنقاض أبنيتهم ولا يعترف لهم بأي حق سوى ذلك، ويجوز بقرار من المكتب التنفيذي تخصيصهم بمساكن بديلة من فائض ما يتوفر لدى الوحدة الإدارية .

... د - لا يستحق الشاغلون للأبنية السكنية المخالفة أي تعويض عدا تعويض بدل الإيجار المنصوص عنه في المادة 44 من هذا المرسوم التشريعي.

والتي تنص (أي المادة 44) على أنه (يتم منح الشاغلين غير المستحقين للسكن البديل ما يعادل بدل تعويض إيجار لمدة سنتين تصرف من صندوق المنطقة خلال مدة لا تتجاوز شهراً من تاريخ تبليغ إنذار الإخلاء).

أيضاً يبدو هذا النص منطقياً لمن لا يعرف مناطق السكن العشوائي في سوريا، وحجم هذه الظاهرة وأسبابها وكيف نشأت برعاية الدولة التي تعايشت معها بدلاً من إيجاد حلول لهذه الظاهرة، وكيف سيكون أثر هذا النص على ملكيات ملايين السوريين.

تعرف مناطق السكن العشوائي ومناطق المخالفات الجماعية بأنها تجمعات نشأت في أماكن غير معدة أصلاً للبناء، وذلك خروجاً على القانون وتعدياً على أملاك الدولة والأراضي الزراعية وفي غياب التخطيط أحياناً ثم توسعت وانتشرت وأصبحت أمراً واقعاً وحقيقة قائمة.

وقد بدأت ظاهرة السكن العشوائي بالانتشار والنمو في سوريا حوالي منتصف القرن العشرين.

وفي عام 2007 صدر تقرير عن المؤسسة العامة للإسكان تحت عنوان (مناطق السكن العشوائي في سوريا وربطها مع خصائص الأسر والإسكان) معتمداً على نتائج التعداد العام للمساكن والسكان المنجز نهاية عام 2004 حيث شملت الدراسة 127 منطقة سكن عشوائي في سوريا تعادل ما لا يقل عن (80-90%) من حجم الظاهرة.

- حجم الظاهرة:

على المستوى الإجمالي الواسطي تشكل مناطق السكن العشوائي (سكان-مساكن) بحدود 15-20% من الإجمالي في سوريا (ريف وحضر) وبحدود من 25-30% نسبة لمراكز المدن وترتفع هذه النسبة إلى ما يزيد على 30-40% في مراكز المدن الرئيسية.

يقدر عدد المساكن في مناطق السكن العشوائي بما يقارب 500 ألف مسكن تعادل كقيمة عقارية 300 إلى 400 مليار ليرة سورية، عدد السكان

الإجمالي التقديري لهذه المناطق 2.5 مليون نسمة، وباعتماد معدل وسطي للكثافة السكانية في هذه المناطق 450 شخص على الهكتار يمكن تقدير المساحات التي تشغلها هذه المناطق بـ 5555 هكتار. ومن خلال مؤشر عمر المساكن في العشوائيات يمكن استنتاج أن 55% من هذه المساكن شيدت بالفترة من عام 1965 إلى 1990. في مقابل 37% شيدت بعد عام 1990 وهذا يدل على التوسع السريع لهذه المناطق في ظل غياب المعالجات الجدية والبدائل.

خصائص السكن العشوائي:

بالإضافة لغياب أسس التخطيط العمراني وشروط السكن الصحي وعوامل الأمان وتأمين المرافق الأساسية بحدودها الدنيا وتشويه للهوية والطابع المعماري فما يهمننا من الناحية القانونية :

- اعتداء على الأراضي الزراعية وأراضي أملاك الدولة وحوالي 60% من المساكن العشوائية ليس لها قيود طابو نظامي.
- تداخل الأوضاع القانونية والعقارية للملكيات وغياب التوثيق العقاري.
- نشاط إسكاني في مناطق العشوائيات يفوق الإجمالي على مستوى المحافظات وسوريا، يعبر عنه بنسب خلو منخفضة ونسب إشغال مرتفعة، ونسب أعلى للمساكن قيد التجهيز، وكذلك نسب أعلى للحيازة بالإيجار في مناطق العشوائيات، وهذا انعكاس منطقي للخلل في معادلة العرض والطلب الاسكانية في ناحيتي الكم والنوع.³

أسباب الظاهرة :

بعد الاحتلال الاسرائيلي لفلسطين والجولان وأجزاء من الأراضي العربية في الدول المحيطة بفلسطين، نزحت أعداد بشرية هائلة من الأسر والعائلات المنكوبة إلى المدن الرئيسية السورية، وبشكل رئيسي مدينة دمشق، وتحولت أماكن التجمع المؤقتة للسكن تدريجياً إلى تجمعات دائمة مثل مخيم اليرموك ومخيم فلسطين، ثم تحولت بمرور الزمن إلى مناطق سكن عشوائية ومناطق مخالفت جماعية.

³ إياس الدايري، مناطق السكن العشوائي في سوريا وربطها مع خصائص الأسر والإسكان – المؤسسة العامة للإسكان 2007.

ويمكن إجمال الأسباب في زيادة عدد السكان وأسباب اقتصادية واجتماعية وأسباب تنظيمية وتشريعية

- زيادة عدد السكان : تشير البيانات إلى أن هناك تطور كبير في أعداد السكان حصل منذ عام 1947 وحتى عام 2010 بسبب ارتفاع معدلات النمو الطبيعي للسكان، الناجم عن زيادة نسبة الولادات وانخفاض الوفيات وتشجيع الإنجاب وتحسين الوضع الصحي الذي أدى بدوره إلى زيادة عدد سكان المدن التي بلغت 66.94% من سكات سوريا، فقد بلغ عدد السكان عام 1947 نحو ثلاثة ملايين نسمة وعام 1960 وصل العدد إلى 4.565 مليون نسمة بزيادة قدرها 33.33% للأسباب السابقة الذكر، وبلغ عدد سكان سوريا عام 1970 / 6.305 مليون نسمة بزيادة سكانية بلغت نسبتها 27.59% أما بين عامي 1970 و 1981 فقد بلغ معدل النمو الطبيعي للسكان 33 بالألف مما أدى إلى ارتفاع نسبة الزيادة السكانية إلى 33.30% ووصل عدد السكان إلى 9.046 مليون نسمة، أما في عام 1994 فقد بلغت نسبة الزيادة 34% ووصل عدد السكان إلى 13.782 مليون نسمة وذلك بسبب تراكم تلك الزيادة السكانية على مدى 13 سنة، مع أن معدل النمو الطبيعي قد انخفض إلى 27 بالألف، واستمر التزايد السكاني بشكل كبير إذ بلغ العدد عام 2004 / 17.793 مليون نسمة ومعدل النمو السكاني انخفض إلى 24 بالألف وبزيادة قدرها 8.2% على ما كان عليه عام 2000 أما في عام 2010 فقد ازدادت تلك النسبة إلى 24.66% إذ وصل عدد السكان إلى 23.695 مليون نسمة بمعدل نمو قدره 27 بالألف، وسبب هذه الزيادة السكانية الكبيرة هو ارتفاع معدل النمو الطبيعي للسكان من جهة منذ عام 2004 ومن جهة ثانية اعتماد سجلات الأحوال المدنية في تحديد عدد السكان لعام 2010-2011.

وقد شهدت مدن مراكز المحافظات السورية نموًا في عدد سكانها بين أعوام 1981-2010 ففي عام 1981 بلغ عدد سكانها 3.3 مليون نسمة أي بنسبة قدرها 40.1% من مجموع سكان سوريا البالغ آنذاك 9.046 مليون نسمة بسبب النمو السكاني والهجرة الوافدة إلى تلك المدن، وفي عام 1990 وصل عدد سكان مدن مراكز المحافظات إلى 5.5 مليون نسمة أي بزيادة قدرها 2.2 مليون نسمة وبنسبة قدرها 40.28% على ما كانت عليه عام

1981 أما في عام 2004 فقد وصل عدد سكانها إلى 6.2 مليون نسمة وفي عام 2010 ازداد عدد سكانها إلى نسبة 60.77%^٤.

• أسباب اقتصادية واجتماعية :

الطرد الريفي الناشئ عن التنمية غير المتوازنة بين الريف والمدينة نتج عنها عوامل تزيد من معدلات الهجرة الداخلية إلى المدن الرئيسية مثل تدني مستوى الخدمات العامة مقارنة بالمدينة الكبرى، وتدني مستوى المؤسسات التعليمية والثقافية والترفيهية والصحية في المدن الصغرى والأرياف، وارتفاع نسبة الولادات وزيادة الكثافة السكانية ومعدل النمو السكاني في الريف وقلة فرص العمل فيه.

الاجذب المدني الناشئ عن تركيز الفعاليات الرئيسية للنشاطات الاقتصادية والتعليمية والثقافية والسياحية المتنوعة في عدد من المدن الرئيسية الكبرى وما نتج عن ذلك من تركيز مجالات وفرص العمل المختلفة فيها.

الافتقار إلى سياسات وبرامج إسكانية حقيقية وتغيب البعد الاجتماعي لقضية السكن، وعدم توفير أدوات تنفيذ هذه البرامج في حال وجودها، وتتضح نتائجها من خلال ضعف المعارض المنظم من المساكن الشعبية لتلبية احتياجات الغالبية من سكان المدن، وخاصة الفئة الوسطى وذات الدخل المحدود التي تعيش الأزمة وغلاء أسعار وأجور السكن النظامي نسبة إلى متوسط الدخل، واتجاه قطاعات أساسية عاملة في مجال السكن (العام والتعاوني) إلى بناء سكن الرفاهية وإهمال دورها الأساسي ببناء السكن الاقتصادي لذوي الدخل المحدود.

• أسباب تنظيمية (تشريعية وتقنية) وأهمها:

— توقيف العمل بالقانون رقم 9 لعام 1974 بشقيه (التنظيم والتقسيم) في مدن مراكز المحافظات.

— إصدار القانون رقم 60 لعام 1979 وعدم تأمين مستلزمات تطبيق أحكامه بالشكل الذي يضمن تحقيق غاياته مما أدى لنتائج سلبية كبيرة.

⁴ د.قاسم الزيداوي، النمو السكاني ومشكلة السكن العشوائي في مدن مراكز المحافظات السورية بين أعوام 1981-2010 صفحة 382

– اتجاه عدد من مالكي الأراضي المشمولة بالقانون رقم 60 لعام 1979 إلى التهرب بإفراز أراضيهم خلافاً للتخطيط المصدق، وبيعها وفراغها وفق أسلوب الأسهم.

– التأخر بإنجاز المخططات التنظيمية والمخططات التفصيلية لمناطق التوسع العمراني، وبالتالي عدم توفير الحاجة الحقيقية للأراضي المعدة للبناء.

وبالرغم من مبادرة الحكومة لتعديل القانون رقم 60 لعام 1969 بهدف تجاوز ومعالجة نتائجه السلبية وإصدار القانون 26 لعام 2000 المعدل له، فإن طول الإجراءات التنفيذية للقانون 26 وكذلك تفاوت مستويات التفاعل مع هذا القانون وتطبيقه لدى الوحدات الإدارية المختلفة جعل الانعكاسات الإيجابية لهذا القانون في حدودها الدنيا.⁵

ويضاف إلى مشكلة السكن العشوائي مشكلة الملكية على الشيوخ، ورغم تعدد أسباب الشيوخ إلا أنه في سوريا يعود الحجم الأكبر من هذه المشكلة إلى مناطق السكن العشوائي ومناطق المخالفات، فهذه المناطق الملتصقة بالمدن الكبرى والمبنية على أراضي غير معدة للبناء أو أراضي زراعية رغم دخول جزء منها ضمن المخططات التنظيمية للمدن، إلا أنه لم يتم إفرازها أو تنظيمها، وبقيت على مدار عقود تباع الملكية فيها على شكل حصص لتخلف في كل عقار مئات المالكين لخصص غير مفرزة وغير معينة، فمثلاً في مدينة حلب منطقة جبل بدر أو منطقة شرق مدينة هنانو يتراوح حجم العقار بين 20000 و 40000 م² وهذه العقارات مباعة بشكل حصص كل حصة تقريباً 140 م² وجزء كبير منها يباع كنصف حصة، وهذا يعني أن كل عقار فيه ما بين 280 إلى 500 مالك، ويمكن القياس على ذلك.

وبالتالي يتبين حجم خطورة النص على عدم استحقاق المالكين في مناطق المخالفات على أراضي الدولة سوى أنقراض منازلهم، أو منح أصحاب المباني المخالفة فقط بدل آجار لمدة سنتين، وبالنظر لحجم هذه الظاهرة التي تشكل 40% من المدن الرئيسية في سوريا (دمشق – حلب – حمص) و20% من بقية المحافظات، وهي تمثل أغلب المناطق التي تعرضت للتدمير وتهجير قاطنيها، خاصة أن سبب تشكل هذه المناطق يعود

⁵ المرجع السابق.

في جزء كبير منه للدولة التي لم تعالج هذه المشكلة بل قررت التعايش معها، حيث صدر قرار سياسي للجنة المركزية لحزب البعث العربي الاشتراكي عام 1982 بتقديم الخدمات الأساسية الضرورية لمناطق المخالفات.

ثالثاً - الاقتطاع المجاني وامتياز الوحدة الإدارية:

لن نتوسع في هذا العنوان وسيتم التفصيل فيه عند شرح القانون رقم 10 إلا أن هذا الاقتطاع من الأسباب الاقتصادية وراء ظهور هذا القانون، حيث منح الامتياز للوحدة الإدارية بإمكانية الاقتطاع المجاني من أراضي المنطقة العقارية الخاضعة للتنظيم، بحيث لا يقيد هذا الاقتطاع سوى الحد الأدنى الذي يجب أن يبقى للمالك وهو عبارة عن مساحة طابقية لا تقل عن 80% م² لكل واحد متر مربع من الأرض، وبالتالي ستستولي الوحدة الإدارية على معظم المنطقة الخاضعة للتنظيم ومن ثم بيعها لشركات أو أشخاص، وبالتالي تعود مكاسب إعادة إعمار وتنظيم هذه المناطق للدولة والشركات على حساب المالكين والسكان الأصليين دون أن تتحمل الدولة تبعات ذلك.



الفصل الأول

التشريعات السورية والملكية العقارية

يُفترض أن تقوم التشريعات على تحقيق العدل وأمن المجتمع واستقرار المعاملات فيه، ويُفترض أن تقوم التشريعات الخاصة بالملكية العقارية بحماية حقوق الملكية وتنظيمها واستشراف الإشكاليات قبل وقوعها وتلمس الحلول للإشكاليات الموجودة، ضمن ضوابط تضمن استقرار المجتمع وأمنه .

فهل حققت التشريعات العقارية والمتعلقة بحق الملكية هذه الأمور، وهل كانت تصون حق الملكية الفردية، وهل كانت تلمس الإشكاليات قبل وقوعها وتؤمن الطرق لتفاديها، وهل كانت تضع الحلول للإشكاليات الموجودة وتسعى لحلها؟ أم أن هذه القوانين كانت جزءاً من الإشكالية وساهمت بتفاقمها؟

لذلك لا بد من الوقوف على القوانين العقارية والناظمة لحق الملكية والقوانين التي تمس بها ضمن الواقع العقاري السوري مما يساعد على فهم الإشكاليات العقارية ومدى استجابة القوانين لها .

وسنقسم هذا الفصل إلى المباحث التالية :

- مفهوم العقارات وأنواعها وأسباب التملك والحقوق العقارية .
- لمحة تاريخية عن نشأة القوانين العقارية وحق الملكية في الدساتير السورية.
- التشريعات العقارية والعمرانية ودورها في المشكلة العقارية .
- القوانين الأخرى التي تؤثر على حقوق الملكية الخاصة .



المبحث الأول :

مفهوم العقارات وأنواعها وأسباب التملك والحقوق العقارية .

أولاً: مفهوم العقارات وأنواعها والحقوق عليها وفق أحكام القانون المدني .

تحدث القانون المدني السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 84 لعام 1949 عن مفهوم العقارات ، حيث اعتبر أن العقارات هي ثلاثة أنواع :

- العقارات بطبيعتها .

- العقارات بالتخصيص .

- الحقوق العينية العقارية .

وقد عرفت المادة (84) من القانون المدني السوري العقارات بطبيعتها على أنها كل شيء مستقر بحيزه ثابت فيه لا يمكن نقله دون تلف فهو عقار، وكل ما عدا ذلك من شيء فهو منقول ، وأن العقار بالتخصيص هو المنقول الذي يضعه صاحبه في عقار يملكه رصداً على خدمة هذا العقار أو استغلاله.

ولا تقتصر العقارات بطبيعتها على الأراضي، بل تشمل أيضاً ما فوق الأراضي من نباتات وأبنية، وما تحتها من مناجم ومقالع.

ثم تحدثت المادة 85 عن النوع الثالث ، إذ اعتبرت عقاراً كل حق عيني يقع على عقار ، وكذلك كل دعوى تتعلق بحق عيني على عقار .

وأنه يجوز أن تجرى على العقارات الحقوق العينية التالية:

الملكية - التصرف - السطحية - الانتفاع - حق الأفضلية على العقار الخالية
المباحة - حقوق الارتفاق العقارية - الرهن والتأمين العقاري - الامتياز -
الوقف - الاجارتان - الاجارة الطويلة - حق الخيار الناتج عن الوعد بالبيع.

ثم قسم القانون المدني في المادة (86) العقارات بطبيعتها الى خمسة أصناف :

1 - **العقارات الملك** : هي العقارات الملك القابلة للملكية المطلقة والكائنة داخل مناطق الأماكن المبنية المحددة إدارياً.

2 - العقارات الأميرية: هي التي تكون رقبتهما للدولة ويجوز أن يجري عليها حق التصرف.

3 - العقارات المتروكة المرفقة: هي التي تخص الدولة، ويكون لجماعة ما حق استعمال عليها تحدد سمياته ومداه العادات المحلية والأنظمة الإدارية .

4 - العقارات المتروكة المحمية: هي التي تخص الدولة أو المحافظات أو البلديات وتكون جزءاً من الأملاك العامة.

5 - العقارات الخالية المباحة: أو الأراضي الموات، هي الأراضي الأميرية التي تخص الدولة، إلا أنها غير معينة ولا محددة، فيجوز لمن يشغلها أولاً، أن يحصل بترخيص من الدولة، على حق أفضلية ضمن الشروط المعينة في أنظمة أملاك الدولة.

ثانياً: أموال الدولة وفق أحكام القانون المدني والقوانين الأخرى:

اعتبر القانون المدني الأموال العامة هي العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة، والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة، بالفعل، أو بمقتضى قانون أو مرسوم . وأن هذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم (المادة 90 من القانون المدني)

وهذه الأموال العامة لا تخضع للتسجيل في السجل العقاري إلا إذا كان لها أو عليها حقوق عينية يجب تسجيلها، وعند دخول عقار مسجل في السجل العقاري ضمن الأملاك العامة يحذف قيده من السجل العقاري .

وقد تم تنظيم أملاك الدولة العامة بموجب القرارات 144 لعام 1925 و 320 لعام 1926⁶.

كما أن الفقه في القانون العام حدّد الأموال العامة من خلال معيار التخصيص للمنفعة العامة، ويكون الشيء إما مخصصاً بطبيعته لاستعمال الناس كما هو حال الأنهار أو مخصصاً بإرادة الدولة كما هو الحال في الطرق العامة، ويمكن كذلك تخصيص المال لخدمة مرفق عام كالمباني الحكومية (الوزارات و المديريات و دور المحاكم و المشافي و المدارس الحكومية وغيرها ...) أو من خلال تخصيص الشيء للمملوك

⁶ د. محمد وحيد الدين سوار، الحقوق العينية الأصلية، منشورات جامعة دمشق الطبعة التاسعة.

للأفراد للمنفعة العامة بعد اتباع إحدى الطرق القانونية في نقل الملكية كالشراء أو الهبة أو الاستملاك . ويشمل مفهوم الأملاك العامة أيضا الأموال العائدة للجمعيات التعاونية و المؤسسات و الشركات العامة و المنظمات الشعبية حتى تستفيد من الامتياز و الحماية القانونية الممنوحة للأملاك العامة. يجري تخصيص المال للمنفعة العامة بموجب قانون أو مرسوم يكتسب بموجبه صفة الأملاك العامة كقانون الآثار أو قانون الأملاك العامة البحرية أو قانون المناجم. و بالمقابل فإن المال العام يفقد تلك الصفة بانتهاء غاية التخصيص للمنفعة العامة و ينتهي التخصيص بمقتضى قانون أو مرسوم أو بانتهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة .

إن طبيعة حق الدولة على الأموال العامة من متعلقات النظام العام و يترتب على ذلك أنه لا يجوز التصرف بأموال الدولة العامة، و كل تصرف كالبيع أو الهبة يقع باطلاً ، و لا يجوز الحجز عليها ، و لا يسري عليها التقادم.⁷

إضافة للأملاك العامة لدينا أملاك الدولة الخاصة وهي الأملاك التي تملكها الدولة أو الأشخاص الاعتبارية الأخرى ملكية خاصة ، و لا تكون مخصصة للنفع العام ، و تخضع لأحكام الملكية ذاتها التي يخضع لها الأشخاص . ومنها على سبيل المثال الأراضي الأميرية التي تعود رقبتهما للدولة ، و العقارات المتروكة المرفقة، الأراضي الموات و الخالية ، العقارات التي تؤول للدولة بحكم القوانين ، أو عندما ينص القانون على أن تملك الدولة عقارات ملكية خاصة .

وقد صدرت عدة قوانين لحماية أموال الدولة ومنها :

المرسوم التشريعي رقم 135 لعام 1952

قانون أملاك الدولة رقم 252 لعام 1959

إضافة لما ورد في القانون المدني و العقوبات و قانون العقوبات الاقتصادية .

⁷ بحث بعنوان " واقع الأملاك العامة في سوريا وطرق حمايتها" منشور على موقع المنتدى القانوني السوري على الرابط:
www.syrianlegalforum.net/publications/view/65

ثالثاً: تسجيل وحماية الملكية العقارية :

يعتبر السجل العقاري هو المرجع الأساسي لحماية الملكية العقارية ، حيث تسجل في صحيفته كامل معلومات العقار والمالكين وأصحاب الحقوق، وقد تم إنشاء السجل العقاري بموجب القرار 188 لعام 1926 .

ولكن لاحقاً تعددت الجهات بتعدد القوانين والجهات التي سمح لها مسك سجلات عقارية وهي:

- السجل العقاري .

- السجل المؤقت .

- الاتحاد التعاوني السكني .

- المؤسسة العامة للإسكان .

- مؤسسة الإسكان العسكرية .

ورغم تعدد هذه الجهات إلا أن الكثير من عمليات البيوع العقارية لم يكن هناك قدرة لأصحاب الحقوق تسجيلها في السجلات الرسمية وذلك بسبب الخلاف بين أوصاف العقار في السجل العقاري وأوصافه على الحقيقة ، وهذا الأمر الذي سنتبينه بوضوح عند الحديث عن إشكاليات السكن العشوائي والملكية على الشيوخ .

لذلك لجأ أصحاب الحقوق لعدة طرق من أجل محاولة حفظ حقوقهم العقارية ومنها وكالات الكاتب بالعدل ، أو الحصول على أحكام قضائية غير قابلة للتنفيذ .



المبحث الثاني :

لمحة تاريخية عن نشأة القوانين العقارية وحق الملكية في الدساتير السورية .

أولاً: لمحة تاريخية عن نشأة القوانين العقارية:

1- القوانين العقارية في ظل الحكم العثماني :

أصدرت الدولة العثمانية قانوناً للأراضي عام 1858، ثم تبع ذلك إصدار العديد من القوانين اللاحقة فأصدرت لائحة تعليمات بحق سندات الطابو عام 1859م ثم نظام الطابو في نفس العام ثم إعلان قانون الطابو عام 1861، وملحق نظام الطابو عام 1867، ونظام تملك الأجانب عام 1869، وبموجب هذا القانون. قسمت أراضي الدولة العثمانية إلى خمسة أقسام:

أ - الأراضي المملوكة : وهي الأراضي المملوكة ملكية خاصة والتي يتصرف بها صاحبها كيف شاء، ويجوز له بيعها أو رهنها، كما أنه يورثها لورثته الشرعيين، فلا تعود إلى بيت المال بعد وفاته، إلا إذا لم يوجد أحد من ورثته.

ب - الأراضي الأميرية : وهي الأراضي التي تعود ملكيتها لبيت المال، وتشمل: الأراضي الزراعية والمحاطب والمراعي والغابات، وما شابه ذلك من ذات النفع، وكان يتصرف بها بإذن وتفويض من أصحاب الزعامة والثيمار، وأحياناً كان يستفاد من تلك الأراضي بإذن وتفويض من المحصلين والملتزمين، إلا أن هذا الحق ألغى وأصبح التصرف بها بإذن من مأمور الدولة، أي أن الدولة أصبحت الجهة الوحيدة المخولة بتحديد التصرف بهذه الأراضي فتبيع منها ما تريد بموجب سند طابو.

ج - الأراضي الموقوفة : كانت معظم أراضي الأوقاف في العهد العثماني (خلال القرن السادس عشر الميلادي، وذلك خلال حكم السلطان سليمان القانوني) تتكون بداية من الأراضي الأميرية التي حددها السلطان سليمان ومن تبعه من سلاطين، بالإضافة إلى الأراضي التي خصصها بعض الأغنياء أو الأراضي التي أوقفها بعض الفلاحين (وخاصة بعد صدور التنظيمات)؛ للتهرب من دفع الضرائب والرسوم.

د - الأراضي المتروكة : وهي الأراضي التي ترك حق الانتفاع بها لعامة الناس أو لأهالي قرية أو مجموعة قرى وقصبات تكون مشتركة فيها، وهي

نوعان ، الأراضي المتروكة لعامة الناس كالطرق والساحات ، والأراضي التي تركت لأهالي عدة قرى كالمراعي والمحتطبات .

هـ - الأراضي الموات : وهي الأراضي الخالية والبعيدة عن العمران وليست بتصرف أحد، التي لم تترك ولم تخصص لأهالي القرى والقصبات، كما أنها لم تكن بتصرف أحد بالطابو كالجبال، وتبعد الأراضي الموات عن أقصى العمران مسافة ميل ونصف الميل، أو نصف ساعة سيرا على الأقدام.

وسمى قانون الأراضي العثماني للناس بإحياء هذه الأراضي، شريطة موافقة الحكومة، على أن يكون إحيائها في مدة لا تزيد عن ثلاث سنوات، وإذا لم يستصلحها خلال هذه المدة تؤخذ منه وتعطي لشخص آخر، أما إذا أحيى رجل أرضاً مواتاً بإذن الحكومة فعليه دفع بدل الطابو.⁸

خلال هذه الفترة كانت المحاكم الشرعية تتولى تنظيم الحجج الشرعية المتعلقة بالعقارات وتدونها في سجلاتها دون مراعاة للدقة في حدود العقار وموقعه ، ويتسلم المالك الحجة الشرعية إثباتاً لحقه في هذه الملكية .

وفي عام 1912 صدر قانون التصرف بالأراضي وأنشأت دائرة (الدفتري الخانقي) حيث حصرت جميع معاملات التصرف بالأراضي في تلك الدائرة ، وحينها لم تكن مجلة الأحكام العدلية تشترط أي إشهار أو تسجيل لإبرام العقد واكتساب الملكية .

2- القوانين العقارية في ظل الانتداب الفرنسي .

في أعقاب انتهاء الحرب العالمية الأولى وترسيم الحدود بين تركيا وسوريا على نحو مصطنع لا ينسجم مع الواقع السكاني بدأت المشكلة العقارية في سوريا مع بداية تشكل الدولة السورية ، إذ أن هذه الحدود جعلت قسم من مالكي الأراضي يقيمون في سوريا وأرضهم في تركيا ، والعكس .

⁸ بحث بعنوان " نظام ملكية الأراضي في العهد العثماني " منشور على موقع وكالة الانباء الفلسطينية وفا على الرابط: http://info.wafa.ps/ar_page.aspx?id=5161

فمن اختار منهم الجنسية السورية تم مصادرة أراضيه في تركيا ، كما تم تجميد ملكية الأتراك لأملأهم في الدولة السورية . ورغم أن معاهدة لوزان 1923 وما تبعها من اتفاقيات بين الدولة التركية وسلطة الانتداب وضعت ضوابط لحقوق الملكية بين طرفي الحدود ، إلا أنها لم تطبق ولم تحل هذه الإشكالية إلى يومنا هذا .

وفي مطلع العشرينات من القرن الماضي ومع بدء سلطة الانتداب على سوريا اهتمت الدولة المنتدبة فرنسا بإصلاح النظام العقاري في سوريا ، وإحداث نظام عقاري قضائي مساحي يعطي الملكية العقارية ثقة أكبر من سجلات (دفتر خانة) المستعملة في العهد العثماني . وقد حضرت لهذه الغاية مشاريع قرارات إنشاء نظام عقاري وعرضت على رئيسي دولتي سوريا ولبنان وأبديا ملاحظات عليها وشكلت لجنة تضم ممثلين عن الدولتين عام 1925 أصدر بموجبها المفوض السامي الفرنسي القرار 186 تاريخ 1926/3/15 حدد بموجبه نظام التحديد والتحرير العقاري .

وتم تحديد آليات تحديد الأملاك العقارية بالقرار رقم 187 لعام 1926 ، كما أصدر القرار 188 لعام 1926 أنشأ بموجبه السجل العقاري ، وأصدر اللائحة التنفيذية له بموجب القرار 189 لعام 1926 .

لتصبح هذه القرارات الأربع هي الأساس القانوني لعمليات التحديد والتحرير والسجل العقاري في سوريا إلى يومنا هذا⁹.

وبتاريخ 1930/11/30 أصدر المفوض السامي القرار رقم 3339 المعروف ب (قانون الملكية المتمم لقانون إنشاء السجل العقاري) وبنفس الوقت بدأت مصلحة الجغرافيا العسكرية الفرنسية بإنشاء خرائط طبوغرافية لتكون أساساً لوضع المخططات المساحية العقارية .

وكان هناك مدير عام سوري للدوائر العقارية يشرف على أعمال التسجيل العقاري وفق أحكام القرارين 188 و 189 ، أما أعمال التحديد والتحرير والمساحة العقارية فقد أوكلت لمتعهد فرنسي (ديرافور) وفق أحكام القرار 186 .

⁹ التقرير السنوي الأول للمديرية العامة للمصالح العقارية لعام 2014 المنشور على موقع المديرية العامة على الرابط التالي <http://gdca.gov.sy/sites/all/modules/gdca/gdcacontent/files/Annual%20Report%202014%20dec.pdf>

وفي عام 1943 صدر المرسوم التشريعي رقم 94 الذي أحدث المصلحة الفنية للمساحة والتحسين العقاري والتي تهتم بتعيين الفنيين لأعمال التحديد والتحرير وأعمال المسح .

ولعل أهم التشريعات العقارية وأعد لها صدرت خلال هذه الحقبة والتي أسست الإطار القانوني للعقارات في سوريا ، والتي كان حاملها القرارات من 186 إلى 189 لعام 1926 .

حيث وضع القراران 186 و 187 أصول التحديد والتحرير في سوريا و تضمن هذا القرار كافة الأعمال الإجرائية للقيام بالتحديد والتحرير من إجراء المسوحات وتحديد حدود الأراضي ووضع التخوم ومعرفة المالك المفترض ، حيث يتضمن محضر التحديد والتحرير لكل عقار :

أ - وصف العقار (موقعه وقوامه ونوعه الشرعي وحدوده المصرح بها).

ب - اسم وشهرة وعمر ومهنة وجنسية المالكين والشركاء في الملك المصرح بهم، وعند الاقتضاء تعيين الحصص المشاعة.

ج - ذكر الحقوق العينية وحقوق الإرتفاق والانتفاع المترتبة على العقار أو له. وإذا كان العقار جارياً عليه وقف فيجب ذكر نوع الوقف (وقف ذري أو خيرى) واسم الوقف والمؤسسة والمتولي والمستحقين المعينين في صك الوقف وأسباب الملك (قيده في الدفتر خانة و الحصول عليه بثمن أو بغير ثمن - الإرث إشغاله مدة طويلة وفي هذه الحال يجب أن تذكر المدة).

د - ذكر الاعتراضات على الحدود وعلى وجود ومدى حق الملكية أو الحقوق العينية الأخرى.

هـ - تعداد الوثائق والسندات التي يبرزها ذوو الشأن.

و - تعيين محل الإقامة المختار للملاكين والشركاء في الصك والمعترضين ومدعي الحقوق في المنطقة العقارية أو في مركز القضاء أو المحافظة.

يختم محضر التحديد الموقت بتوقيع المهندس والملاكين المفترضين أو الشركاء بالملك المفترضين والمجاورين والمعترضين أو ممثليهم الذين حضروا التحديد الموقت ومختار المنطقة العقارية أو من ينوب عنه.

واستمرت أعمال التحديد والتحرير حتى يومنا هذا ، ولعل التأخير في إنجازها هو أحد الأسباب التي أوصلت المشكلة العقارية للواقع الذي نعيشه اليوم

أما القرار 188 وتعليماته التنفيذية الصادر بالقرار 189 فقد تم بموجبهما إحداث السجل العقاري والذي مازال العمل به سارياً حتى يومنا هذا بعد صدور بعض التعديلات عليه بموجب العديد من القوانين .

وقد عرف قانون السجل العقاري هذا السجل في مادته الأولى بأنه مجموعة الوثائق التي تبين أوصاف كل عقار وتعين حالته الشرعية، وتنص على الحقوق المترتبة له وعليه، وتبين المعاملات والتعديلات المتعلقة به.

ويتألف هذا السجل من دفتر الأملاك والوثائق المتممة (دفتر اليومية، محاضر التحديد والتحرير، خرائط المساحة، الرسوم المصورة بواسطة الطائرات، ورسوم المسح، والأوراق المثبتة).

3_ القوانين العقارية في مطلع عهد الاستقلال والوحدة :

وفي عهد الاستقلال صدر المرسوم التشريعي رقم 81 لعام 1947 حدد مهام وملاك المديرية العامة للمصالح العقارية ونص على تبعيةها لوزارة العدل ، مؤلفة في الإدارة المركزية من مدير عام للمصالح العقارية ومديرية للتسجيل العقاري ومديرية للمساحة والتحسين العقاري ، وهيئة التفتيش ومديرية الشؤون الإدارية ودائرة محاسبة .

تتألف فروعها في المحافظات من أمانة السجل العقاري ورئاسة الأعمال الفنية للمساحة والتحسين العقاري تتناول صلاحيتها إدارة وتنظيم أعمال دوائر المساحة ودوائر السجل العقاري في كافة المحافظات إضافة لأعمال تنظيمية أخرى كإعداد المشاريع التشريعية والتنظيمية .

وعند صدور القانون المدني السوري بالمرسوم التشريعي رقم 84 تاريخ 1949/5/18 ألغى المشرع مجلة الأحكام العدلية والقرار 3339 لعام 1930 بعد أن أدخل معظم أحكامه في صلب القانون المدني.¹⁰

¹⁰ المرجع السابق.

وفي عهد الوحدة وبعد صدور قانون الإصلاح الزراعي أصدر رئيس الجمهورية القرار 945 لعام 1959 نقل بموجبه تبعية المديرية العامة للمصالح العقارية من وزارة العدل إلى وزارة الزراعة والإصلاح الزراعي ليسهل عليهم أعمال الاستيلاء على الأراضي بمساعدة المساحين الموجودين لديها .

وبقيت المديرية العامة للمصالح العقارية تتبع وزارة الزراعة والإصلاح الزراعي حتى عام 2010 حيث صدر القانون رقم 7/ القاضي بفك ارتباط المديرية العامة للمصالح العقارية من وزارة الزراعة والإصلاح الزراعي وربطها بوزارة الإدارة المحلية.¹¹

هذه لمحة تاريخية عن نشأة السجل العقاري والقوانين العقارية في سوريا ، ولكن إضافة لذلك صدرت العديد من القوانين سواء خلال فترة الانقلابات العسكرية أو خلال فترة الوحدة أو ماتبعها خلال حكم حزب البعث العديد من القوانين التي تتعلق بالملكية أو التي تضع قيوداً عليها أو تحد منها نستعرضها خلال هذا البحث .

ثانياً: حق الملكية في الدساتير السورية

دأبت الدساتير السورية على الحديث عن حماية الملكية الفردية وعدم جواز مصادرتها إلا للنفع العام ولقاء تعويض عادل ، وغالباً كانت النصوص الدستورية المتعلقة بالملكية الفردية تنتهك بقوانين في ظل غياب تام لحوامل دستورية ومؤسسات تحمي الدستور .

وباستعراض أهم الدساتير السورية ، نجد أن جميعها تحدث عن حماية الملكية الفردية مع وجود فوارق بين نصوص الدساتير فرضتها طبيعة نظام الحكم والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي صدرت الدساتير في ظلها .

وللوقوف على هذه النصوص نستعرضها وفق ما جاء في أهم الدساتير السورية .

¹¹ المرجع السابق.

1_ حماية الملكية الخاصة في دستور 1920 .

وهو الدستور الذي استمر لمدة 15 يوماً قبل اعلان الانتداب على سوريا ، وقد نص في المادة الثامنة عشر منه على أن أموال الافراد والأشخاص الحكومية في ضمان القانون فلا يجوز للحكومة نزع ملكية مالك إلا للمنافع العامة بعد دفع التعويض وفقاً لقوانينه الخاصة .

وبالتالي فقد وضع هذا الدستور شرطين لنزع الملكية الفردية هما أن يكون الغرض من نزع الملكية هو للنفع العام ، والثاني أن يكون هذا النزع لقاء تعويض وفقاً للقانون .

ويؤخذ على نص هذا الدستور أنه اعتبر الملكية الفردية في حماية القانون وليس الدستور ، إضافة أنه اكتفى بذكر لقاء تعويض دون الحديث عن أن يكون هذا التعويض عادل ومعادل للقيمة الحقيقية ، مكتفياً بإحالة الأمر إلى القوانين.

2_ حماية الملكية الخاصة في دستور 1930 .

وهو الدستور الذي صدر في ظل الانتداب الفرنسي ، ونص على أن حق الملك في حمى القانون ، وأنه لا يجوز نزع الملكية الخاصة إلا للمصلحة العامة ولقاء تعويض عادل ، وأن المصادرة العامة في الأموال ممنوعة (المادتين 13 و14 من الدستور)

هذا الدستور أضاف شرطاً عن سابقه بأن يكون التعويض عادلاً ، كما نص على عدم جواز المصادرة العامة في الأموال .

3_ حماية الملكية الخاصة في دستور 1950 .

وهو أول دستور بعد انتهاء الانتداب الفرنسي عن سوريا ، وقد تم وضعه من قبل جمعية عامة منتخبة . وقد اعتبر أن الملكية الخاصة مصونة ويعين القانون كيفية حيازتها والتصرف بها بحيث تؤدي وظيفتها الاجتماعية. وقد نص على جواز الاستملاك لقاء شرطين وهما قصد النفع العام ولقاء تعويض عادل . (المادة 21 من الدستور)

وقد تحدث هذا الدستور ولأول مرة عن موضوع الحد الأعلى لحيازة الأراضي وأن مقدارها يعين بقانون ، ولكن وضع شرطاً أن لا يكون لهذا النص مفعول رجعي (المادة 22 من الدستور)

وقد منع هذا الدستور المصادرة العامة في الأموال ، وسمح بالمصادرة الخاصة بموجب بحكم قضائي أو بقانون لضرورات الحرب والكوارث . (المادة 23 من الدستور)

إن هذا الدستور أعطى مفهوم مختلف للملكية الفردية إذ اعتبر أن لها وظيفة اجتماعية ، وأن إهمال استثمار الأرض يسقط حق التصرف فيها ، كما نص لأول مرة الدستور على وجود حد أعلى لحيازة الأراضي .

ونص كسابقه على عدم جواز الاستملاك إلا للنفع العام ولقاء تعويض عادل .

4 _ حماية الملكية الخاصة في دستور 1973 .

وهو الدستور الذي صدر بعد وصول الأسد الأب إلى الحكم والذي استمر العمل به إلى ما بعد اندلاع النزاع في سوريا ، وجاء هذا الدستور تكريماً لحكم الحزب الواحد حزب البعث العربي الاشتراكي ، وجاءت نصوصه لتشير إلى البعدين القومي والاشتراكي للدولة .

فقد نص الفصل الثاني تحت عنوان المبادئ الاقتصادية على أن الاقتصاد في الدولة اقتصاد اشتراكي مخطط يهدف إلى القضاء على جميع أشكال الاستغلال ، وأن يراعي التخطيط الاقتصادي في القطر تحقيق التكامل الاقتصادي في الوطن العربي . (المادة 13 من الدستور)

ثم تحدث الدستور عن أنواع الملكية وهي :

أ- ملكية الشعب : وتشمل الثروات الطبيعية والمرافق العامة والمنشآت والمؤسسات المؤممة أو التي تقيّمها الدولة وتتولى الدولة استثمارها والاشراف على ادارتها لصالح مجموع الشعب ، وواجب المواطنين حمايتها .

ب - ملكية جماعية : وتشمل الممتلكات العائدة للمنظمات الشعبية والمهنية والوحدات الانتاجية والجمعيات التعاونية والمؤسسات الاجتماعية الاخرى ويكفل القانون رعايتها ودعمها .

ج - ملكية فردية: وتشمل الممتلكات الخاصة بالافراد ويحدد القانون وظيفتها الاجتماعية في خدمة الاقتصاد القومي وفي اطار خطة التنمية ولا يجوز ان تتعارض في طرق استخدامها مع مصالح الشعب. (المادة 14 من الدستور)

ثم تحدث عن حماية الملكية الخاصة إذ نص على عدم جواز نزعها إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل، ونص على منع المصادرة العامة، وأن المصادرة الخاصة لا تفرض إلا بحكم قضائي أو بقانون لقاء تعويض عادل. (المادة 15 من الدستور)

تحدث هذا الدستور كسابقه عن عدم جواز نزع الملكية الفردية إلا للمنفعة العامة ولقاء تعويض عادل، وأجاز المصادرة الخاصة بقانون لقاء تعويض عادل ولم يشترط في ذلك تحقيق المنفعة العامة.

5- حماية الملكية الخاصة في دستور 2012:

وهو الدستور الذي صدر بعد اندلاع النزاع في سوريا والذي مازال العمل به سارياً حتى الآن، وهذا الدستور تخلص عن المصطلحات القومية والاشتراكية، وانعكس ذلك على ما ورد في حقوق الملكية.

وتحدث عن صيانة الملكية الخاصة ووضع لها أسساً وهي أن المصادرة العامة في الأموال ممنوعة، وأن الملكية الخاصة لا تنزع إلا للمنفعة العامة ولقاء تعويض عادل، وأن المصادرة الخاصة لا تفرض إلا بحكم قضائي ولضروقات الحرب والكوارث العامة لقاء تعويض عادل. (المادة 15 من الدستور)

وقد جاء إضافة في هذا الدستور عندما لم يكف بذكر التعويض العادل، وإنما أضاف نصاً يوجب أن يكون التعويض معادلاً للقيمة الحقيقية للملكية.

كما أن هذا الدستور تخلص عن مفهوم الوظيفة الاجتماعية للملكية الفردية.



وبالمجمل، ورغم أن جميع النصوص الدستورية تحدثت عن حماية الملكية الخاصة وأنه لا يجوز نزعها إلا للمنفعة العامة ولقاء تعويض عادل، لكن الممارسة العملية والقوانين التي صدرت في ظل هذه الدساتير لم تلتزم بالنص الدستوري، لتكون الملكية الخاصة عرضة للاستيلاء والاستملاك أحياناً بدون تعويض وأحياناً بتعويض زهيد غير عادل.

المبحث الثالث:

التشريعات العقارية والعمرانية ودورها في المشكلة العقارية

غالباً ما كانت التشريعات العقارية تصدر بعد حدوث المشكلة العقارية باحثة عن حلول تخفف من وطأتها، وكثيراً ما كانت هذه التشريعات جزءاً من المشكلة بدلاً من أن تكون جزءاً من الحل، سواء لقصر في القانون أو السير بالتنفيذ فيه خلافاً لمقاصد المشرع، وأحياناً استغلالاً له.

وقد ساهمت البيئة السياسية والاجتماعية في سوريا بتفاقم المشكلة العقارية وعدم قدرة القوانين على الحد منها، وخاصة ما رافق التنفيذ من فساد ومحسوبية، والتزواج بين أصحاب الأموال والسلطة على حساب المواطن الباحث عن سكن.

وقد صدرت عشرات القوانين العقارية أو القوانين التي تتعلق بالحقوق العقارية، التي كانت تعلن في أسبابها الموجبة معالجة الإشكاليات العقارية، وتتضمن في الوقت ذاته من النصوص ما يؤدي إلى تفاقم هذه المشكلة، ورغم تعدد هذه القوانين وتعديلاتها، إلا أن القاسم المشترك بينها هو عدم مراعاتها لدستورية هذا القوانين، واعتبار أن كل الحلول تنشأ من خلال نزع الملكية الخاصة.

ونستعرض في هذا المبحث بعض التشريعات المتعلقة بالشأن العقاري.

أولاً: القوانين المتعلقة بالتنظيم العمراني :

1- قانون تقسيم وعمران المدن الصادر بالقانون رقم 9 لعام 1974:

أول قانون يتعلق بتنظيم وعمران المدن صدر بتاريخ 1933/1/22 في عهد الانتداب الفرنسي إلى أن تم إلغاؤه بالقانون رقم 9 لعام 1974. (والذي ألغي لاحقاً بالقانون 23 لعام 2015)

وقد عرف القانون رقم 1974/9 المخطط التنظيمي العام بأنه هو المخطط الذي يمثل الوضع الراهن لمدينة أو بلدة أو قرية والتطور العمراني المرسوم لأي منها مستقبلاً في جميع المجالات .

وأن المخطط التنظيمي التفصيلي هو المخطط الذي يتضمن التفاصيل العمرانية اللازمة بما يتفق مع المخطط التنظيمي العام .

وقد نص هذا القانون على اقتطاع حتى نصف أراضي أصحاب الملكية الخاصة مجاناً دون أي تعويض للمالك، كما أن نص هذا القانون أعطى للجهة الإدارية صلاحية اقتطاع أكثر من النصف دون وضع حد أعلى للاقتطاع، على أن يدفع للمالك قيمة ما زاد عن النصف على أن يتم تحديد هذه القيمة وقف أحكام قانون الاستملاك .

إضافة لذلك أوجب هذا القانون على مالكي المقاسم الناتجة عن عملية التقسيم دفع كافة التكاليف التي ترتبت على إنشاء المرافق العامة .

وقد نص القانون على أنه يحق للجهات الإدارية تطبيق التنظيم في الحالتين الآتيتين:

أ- على المناطق المصابة بـكوارث طبيعية من زلازل وفيضانات ، أو التي لحقها الدمار نتيجة الحروب أو الحرائق .

ب- على المناطق التي ترغب الجهة الإدارية تنفيذ المخطط التنظيمي العام المتعلق بها. (المادة 9 من القانون)

كما اعتبر هذا القانون أن الأملاك الداخلة ضمن المنطقة التنظيمية تعتبر ملكاً شائعاً مشتركاً بين جميع أصحاب الحقوق فيها بحصص تعادل كل منها القيمة المقدرة لعقار كل منهم أو الحق العيني الذي يملكه. (المادة 12 من القانون)

وبالتالي فقد جميع المالكين ملكيتهم الأصلية ليتحولوا إلى مالكين على الشيوع لحصص سهمية تعادل القيمة المقدرة لعقاراتهم .

وفي حال تنظيم المناطق التي أصابها الدمار نتيجة الكوارث والحروب ، فقد تحدث القانون عن آليات التنظيم على الشكل التالي :

على الجهة الإدارية - خلال شهر من صدور مرسوم إحداث المنطقة - أن تدعو بإعلان ينشر في صحيفة محلية واحدة على الأقل وعند عدم وجودها ففي

إحدى صحف العاصمة مالكي عقارات المنطقة وأصحاب الحقوق العينية عليها للتصريح بحقوقهم وعلى هؤلاء وكل من له علاقة بعقارات المنطقة أصالة أو وصاية أو وكالة ، أن يقدم إلى الجهة الإدارية المختصة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الإعلان المشار إليه بياناً يعين فيه محل إقامتهم المختار ضمن المدينة التي تقع فيها المنطقة مرفقاً بالوثائق والمستندات المؤيدة لحقوقه أو صوراً عنها (إن وجدت) وفي حال عدم وجودها أن يذكر في بيانه المواقع والحدود والحصص والنوع الشرعي والقانوني للعقار أو الحقوق التي يدعي بها .

ويجوز لأقارب أصحاب الحقوق في المنطقة التنظيمية من أي درجة كانت القيام بالواجبات وممارسة الحقوق المنصوص عليها في الفقرة السابقة نيابة عن أصحابها . (المادة التاسعة من القانون)

وهذا النص يتقاطع مع ما ورد في القانون رقم 10 لعام 2018 وفق ما سوف نبينه لاحقاً .

كما تحدث هذا القانون عن لجنة حل الخلافات في حال حدوثها وبناء على طلب الجهة الإدارية برئاسة قاض يعينه وزير العدل وعضوين يمثلان المديرية العامة للمصالح العقارية والجهة الإدارية .

تكون قرارات اللجنة قابلة للطعن أمام محكمة استئناف المحافظة وفق الميعاد والأصول المتبعة في استئناف قرارات قاضي الأمور المستعجلة وتفصل محكمة الاستئناف في غرفة المذاكرة بالطعن بقرار مبرم ، ويبقى للمتضرر الذي لم يكن طرفاً في النزاع أمام اللجنة أن يداعي مسبب الضرر الذي أصابه أمام القضاء العادي.

ثم يتحدث القانون عن التوزيع الاجباري فينص على اعتبار المنطقة التنظيمية شخصية اعتبارية تحل محل جميع المالكين وأصحاب الحقوق فيها . وأن الجهة الإدارية تمثل هذه الشخصية الاعتبارية وتمارس الصلاحيات التي تكفل تصفية أملاك المنطقة وحقوقها بعد اقتطاع ما يترتب عليها من نفقات ورسوم وضرائب وغيرها .

ومن ثم تقوم الجهة الإدارية بتنظيم جداول التوزيع الإجباري ، وتنتهي أعمال التنظيم بتوزيع أملاكها على أصحاب الحقوق وفقاً لحصصهم .

ويتم التوزيع الإجباري من قبل لجنة يرأسها قاض يسميه وزير العدل وخبيران تسميهما الجهة الإدارية وخبيران يمثلان المالكين .

وتقوم لجنة التوزيع الإجباري قبل مباشرتها عملها بتخمين قيمة كل مقسم من مقاسم المنطقة المحددة على صورها التقسيمي وإذا زاد مجموع قيم المقاسم أو نقص عن مجموع قيم كامل عقارات وحقوق المنطقة المخمنة تعمد لجنة التوزيع إلى تعديل حق كل من أصحاب الحقوق بنسبة هذه الزيادة أو النقصان .

وقد نص القانون أنه على لجنة التوزيع الإجباري أن تسعى ما أمكن لإعطاء كل من أصحاب الحقوق حصته في موقع عقاره القديم أو قريباً منه ولها أن تخصص لكل ذي حق مقسماً أو عدة مقاسم تعادل حصته كما يمكنها أن تخصص لعدد من أصحاب الحقوق مقسماً واحداً يملكونه على الشيووع على أن يحدد مقدار الحصة الشائعة لكل منهم .

وإذا اختلفت قيمة المقسم أو المقاسم المخصصة لدى حق عن مقدار حصته تحدد لجنة التوزيع الإجباري مقدار التعويض النقدي الذي يتوجب عليه تأديته في حال الزيادة ومقدار ما سيتقاضاه في حال النقصان ويكون هذا التعويض مستحق الأداء فوراً .

تم استعراض بعض مواد هذا القانون بشيء من التفصيل لما سنرى من تقاطع بينها وبين مواد القانون رقم 10 لعام 2018 ، لما في هذا القانون من تعد على الملكية الفردية سواء لجهة الاقتراع دون تعويض ، أو الاقتراع لقاء تعويض غير عادل وفق أحكام قانون الاستملاك ، واعتماده على لجان لا يملك أصحاب الحقوق القرار فيها ، وغيرها الكثير من الاشكاليات التي سنجد أنها تتكرر بما سيتم مناقشته عند الحديث عن القانون رقم 10.

مع الأخذ بعين الاعتبار أن هذا القانون حافظ إلى حد ما على قدرة المالكين على العودة إلى مناطق ملكهم من خلال نص القانون على إعادة حصصهم في موقع العقار القديم ما أمكن ذلك.

2 - قانون التوسع العمراني رقم 60 لعام 1970 (والمعدل بالقانون رقم 26 لعام 2000)

نص هذا القانون على حق الجهة الإدارية خلال ستة أشهر من تاريخ تصديق المخطط التنظيمي التفصيلي أو من تاريخ نفاذ هذا القانون أيهما أبعد أن تقرر تنظيم هذه المناطق وإذا لم تقرر الجهة الإدارية ذلك خلال المدة المحددة، يحق للمالكين في هذه المنطقة السكنية تقسيم عقاراتهم وفق أحكام القانون رقم 1974/9 خلال مهلة ثلاث سنوات من تاريخ انقضاء مهلة ستة الأشهر المبينة أعلاه.

وأنه في حال انقضاء المدة المذكورة فإن العقارات التي لم تبادر الإدارة إلى تنظيمها ولم يبادر المالكون إلى تقسيمها تعتبر مناطق توسع عمراني خاضعة لأحكام المادة الثانية من هذا القانون والتي تنص على استملاك وتنظيم وتقسيم مناطق التوسع العمراني في مدينة دمشق ومدن مراكز المحافظات من قبل الجهة الإدارية حصراً وذلك لمصلحتها ومصلحة الجهات العامة الأخرى التي عدتها المادة الثانية من قانون الاستملاك الصادر بالمرسوم التشريعي رقم / 20 / لعام 1983 ويعتبر هذا الاستملاك من المشاريع ذات النفع العام ويجوز إعطاؤه صفة الاستعجال ولا يجوز لأي من الجهات المذكورة في المادة الثانية من القانون / 20 / لعام 1983 الاستملاك لمصلحتها بشكل مباشر .

وبالتالي أعطى هذا القانون الحق للجهة الإدارية لمصلحتها أو لمصلحة الجهات الإدارية الأخرى استملاك جميع العقارات في حال لم يبادر أصحابها إلى تقسيم عقاراتهم وإفرازها ضمن مدة ثلاث سنوات . ومن المعلوم أن هناك الكثير من الإشكاليات الإدارية والقانونية التي غالباً ما تمنع أصحاب العقارات من اتخاذ هذا الإجراء خلال المدة المحددة ، وبالتالي تعرض أملاكهم للاستملاك .

وبعد أن تقوم الوحدات الإدارية باستملاك هذه العقارات أعطى هذا القانون الحق لها ببيعها بسعر التكلفة بعد إفرازها سواء للقطاع العام أو المشترك أو الجمعيات السكنية أو الأفراد الذين استمكت عقاراتهم .

وهذا النص هو خروج عن مفهوم الاستملاك لصالح النفع العام الذي حدده الدستور كشرط لنزع الملكية الفردية.

كما صدر خلال هذه المرحلة المرسوم التشريعي رقم 5/ لعام 1982 والمسمى بقانون التخطيط العمراني والذي وضع أسس التخطيط العمراني والخطوات والمراحل الواجب اتباعها في تحضير المخططات التنظيمية والجهات المشرفة على ذلك .

3 - قانون التطوير والاستثمار العقاري الصادر بالقانون رقم 15 لعام 2008.

وقد نص هذا القانون على إحداث هيئة عامة ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري وتسمى الهيئة العامة للتطوير والاستثمار العقاري وترتبط بوزير الإسكان والتعمير ويكون مقرها دمشق ويجوز إحداث فروع لها في المحافظات.

وتهدف الهيئة إلى تنظيم أعمال التطوير العقاري وتشجيع الاستثمار في هذا المجال لزيادة مساهمته في عملية البناء والإعمار وتفعيل دور القطاع الخاص الوطني في هذا الإطار وجذب الاستثمارات العربية والأجنبية للمشاركة في التطوير العقاري بما يحقق المساهمة في تلبية الأهداف التالية :

- أ- إمداد قطاع الإسكان والتعمير بما يلزم من الأراضي المعدة للبناء والأبنية والخدمات والمرافق اللازمة لها.
- ب- إقامة مدن وضواحي سكنية متكاملة مجتمعات عمرانية جديدة.
- ج- معالجة مناطق السكن العشوائي.
- د- تأمين الاحتياجات الإسكانية لذوي الدخل المحدود بشروط ميسرة (المادتين الثانية والثالثة من القانون)

ثم يتحدث القانون عن إحداث مناطق التطوير العقاري بأنه وخلافاً لأي نص نافذ تحدث منطقة التطوير العقاري داخل أو خارج التنظيم بهدف توفير وتهيئة الأراضي اللازمة لإقامة مناطق سكنية وهدم وإعادة بناء أو تأهيل وتجديد مناطق سكنية قائمة . (المادة 10 من القانون)

ثم يتحدث القانون في المادة /11/ عن كيفية تأمين العقارات اللازمة لإحداث مناطق التطوير العقاري ومنها العقارات التي يتم استملكها لغايات إحداث مناطق التطوير العقاري .

كما تنص هذه المادة على استملاك العقارات الواقعة ضمن مناطق التطوير العقاري والعائدة للأفراد لصالح الجهة الإدارية وتسجل باسمها في سجل العقاري وفق أحكام قانون الاستملاك . وأن تلتزم الجهة الإدارية بتخصيص 40% من المساحات الطابقية السكنية الناتجة كمقاسم سكنية وذلك لبيعها لأصحاب العقارات المستملكة في منطقة التطوير العقاري . وأن يلتزم أصحاب الأراضي المستملكة والمخصصون بمقاسم سكنية بإعمار مقاسمهم وفق المخططات وتطبق على هذه المقاسم أحكام القانون 14 لعام 1974 .

ثم يتحدث القانون عن إحداث شركات التطوير العقاري وأنه يسمح للشركات الأجنبية بإحداث فروع في سوريا لممارسة نشاطاتها ، وأن العلاقة بين الجهة الإدارية والمطور العقاري يحكمها الحالة التعاقدية بينهما .

ومن الملفت في هذا القانون ما ورد في الفقرة /ز/ من المادة 20 والتي تنص على التزام المطور العقاري ضمن مناطق السكن العشوائي بتأمين السكن البديل والمناسب لشاغلي منطقة المشروع وفق المسم الاجتماعي الذي تعده الجهة الإدارية أو التعويض للراغبين منهم .

وأخيراً يتحدث القانون عن التسهيلات والمزايا للمطور العقاري ، وفي المادة 32 يعلن اختصاص محكمة البداية المدنية للنظر في النزاعات بين المطور العقاري والأفراد ، وأن تطبق المحكمة عند النظر في هذه النزاعات الأصول المطبقة في القضايا المستعجلة وقرار محكمة الاستئناف مبرماً .

ما يؤخذ على هذا القانون هي نفس المآخذ على معظم التشريعات العقارية والتنظيمية ، إذ أنه أولى الاهتمام للتسهيلات التي تعطى للمطور العقاري متجاهلاً الواقع السكاني والديموغرافي ، كما أنه يعطي بعداً جديداً في مفهوم الاستملاك ، إذ أصبحت المنفعة التجارية كأنها النفع العام ، كما أنه اعتمد المسم الاجتماعي أساساً لمعرفة أصحاب الحقوق في مناطق السكن العشوائي ، وهذا المسم إن كان قريباً للعدالة في الأوقات العادية ، إلا أنه في الواقع السوري الحالي هو طريقة لنزع الملكية الفردية غير المسجلة .

وأخيراً منع أصحاب الحقوق من سلوك طرق القضاء العدية ليقصر حقهم في مراجعة محكمة البداية بوصفها محكمة الأمور المستعجلة ، وكما هو معلوم فإن المحكمة بهذه الحالة لا يمكن لها أن تعطي المتقاضين كامل حقوقهم وأن تبحث في أصل النزاع .

4 - قانون التخطيط وعمران المدن الصادر بالقانون رقم 23 لعام 2015 .

لم تستطع جميع التشريعات السابقة الحد من ظاهرة السكن العشوائي ، بل تجاهلتها وساهمت في تفاقمها من خلال نصوص لم تراعى طبيعة الأراضي التي تم البناء عليها بشكل مخالف ، وعدم مراعاة الملكية الشائعة ، ووضع المالكين أمام خيارات ضيقة إما الاستملاك ، أو الإفراز دون وجود واقع يسمح بذلك .

وفي عام 2015 صدر القانون رقم 23 وألغى العمل بالقوانين 9 لعام 1974 والقانون 60 لعام 1979 والقانون 26 لعام 2000 .

ينص هذا القانون أنه في حال وجود مناطق مخالفت بناء جماعية فيحق للجهة الإدارية القيام بالتالي :

1 - تطبيق أحكام هذا القانون عليها.

2 - تطبيق أحكام قانون التطوير والاستثمار العقاري رقم 15 لعام 2008 وتعديلاته بناء على اتفاق بين المطور العقاري والمالكين أو بين المطور العقاري والجهة الإدارية.

3 - تطبيق أحكام قانون الاستملاك النافذ لتنفيذ المخطط التنظيمي لهذه المنطقة بما لا يتعارض مع أحكام الفقرة 2 من المادة 15 من الدستور.

أي أعطى هذا القانون الحق للجهة الإدارية في حال وجدت مناطق مخالفت جماعية الخيار في أن تطبق أحكام هذا القانون ، أو تسلمها لمطور عقاري وفق أحكام القانون 2008/15 ، أو أن تقوم بتطبيق أحكام قانون الاستملاك .

وبالتالي فإن الملكية الفردية أضحت بموجب هذا القانون عرضة للاستملاك في حال وجود مناطق مخالفت عليها . (المادة الثالثة من القانون)

ويعدد القانون الحالات التي يطبق فيها التنظيم وهي :

– المناطق المصابة بكوارث طبيعية من زلازل وفيضانات أو التي لحقها الضرر نتيجة الحروب والحرائق.

– مناطق التوسع العمراني التي ألحقت بالمخطط التنظيمي العام لمدن مراكز المحافظات بعد تاريخ 11-12-2000 "تاريخ نفاذ القانون رقم 26/ لعام 2000".

– المناطق التي تلحق بالمخططات التنظيمية العامة للبلدان والمدن بعد تاريخ نفاذ هذا القانون.

– المناطق التي ترغب الجهة الإدارية بتنفيذ المخطط التنظيمي العام والتفصيلي المتعلق بها.

أي أعطى هذا القانون الحق للجهة الإدارية بتطبيق أحكام هذا القانون في أي منطقة ترغب بتنفيذ المخطط التنظيمي العام والتفصيلي بها ، إضافة للمناطق المصابة بالكوارث أو لحقها الضرر نتيجة الحروب. (المادة الخامسة من القانون)

ثم يتحدث القانون عن الاقتطاع المجاني ، فينص على أن تقتطع الوحدات الإدارية مجانا مقابل ما سيحصل عليه مالك العقار من منفعة مادية ومعنوية نتيجة دخول عقاره منطقة التنظيم أو التقسيم وما سيخصص لتأمين الخدمات الأساسية للمنطقة من طرق وساحات وحدائق ومواقف سيارات ومشيدات عامة ومقاسم السكن الشعبي ومقاسم الخدمات الخاصة وما سيطرأ من ارتفاع على القيمة الشرائية للعقار. ويكون الاقتطاع لقاء كل ذلك نسبة لا تتجاوز 40 بالمئة من مساحة المنطقة الواقعة خارج مدن مراكز المحافظات أما في مدن مراكز المحافظات فيكون مقدار النسبة لا يتجاوز 50 بالمئة.

وفي حال زادت نسبة المساحة المقتطعة عن النسبة المحددة تقوم الجهة الإدارية بدفع ثمن المساحة الزائدة وفق القيمة الحقيقية المقدرة من قبل لجنة التقدير البدائي المشار إليها بالمادة 21 من هذا القانون بعد اكتسابه الدرجة القطعية. (المادة الرابعة من القانون)

وبالتالي استمر هذا القانون مع جملة القوانين التي سبقته في موضوع الاقتطاع المجاني من الملكية الفردية .

ومن ثم تحدث القانون عن إجراءات التقسيم من قبل المالك ، والتنظيم من قبل الجهة الإدارية . وحيث أن هذا القانون صدر بعد صدور المرسوم 66 لعام 2012 والمعدل بالقانون رقم 10 لعام 2018 والذي سيرد تفصيل عنه لاحقاً ، فقد جاء متوافقاً مع ما ورد في المرسوم التشريعي 2012/66 سواء لجهة المهل واللجان وطرق تقدير القيمة ، ويبقى الفرق أنه ذهب إلى التوزيع الاجباري بدلاً من الخيارات المطروحة على المالكين.

ثانياً: قوانين الاصلاح الزراعي والاستملاك

1 - قانون الاصلاح الزراعي:

بعد إعلان الوحدة بين سوريا ومصر ، لم تمض سوى أشهر قليلة حتى صدر قانون الإصلاح الزراعي بالقانون رقم 161 لعام 1958 . وقد نص هذا القانون على حد أعلى من الملكية الزراعية .

ونص على أن تستولي الدولة خلال السنوات العشرة التالية لتاريخ العمل بهذا القانون على ما يجاوز الحد الأعلى المبين في المادتين الأولى والثانية وتعتبر الدولة مالكة للأرض المستولى عليها المحددة بقرار الاستيلاء النهائي وذلك من تاريخ قرار الاستيلاء الأولي ويصبح العقار خالصاً من جميع الحقوق العينية والإشارات والحجوز وحقوق المستأجرين وكل منازعة بين أصحاب العلاقة تنقل إلى التعويض المستحق عن الأراضي المستولى عليها وتفصل بها الجهات المختصة. وتبقى للمالك الزراعة القائمة على الأرض وثمار الأشجار حتى نهاية السنة الزراعية التي تم خلالها الاستيلاء. وعلى المالك أن يحسن استغلال الأرض الزراعية إلى حين إتمام الاستيلاء عليها . (المادة الخامسة من القانون)

ومن ثم يتحدث القانون عن التعويض وتقديره وطريقة تسديده .

وكما هو معلوم فقد قام هذا القانون وبأثر رجعي على تحديد الحد الأعلى للملكية والاستيلاء على الملكية الزائدة لقاء تعويض غير عادل حيث نص القانون على اعتبار بدل إيجار الأرض هو المعيار لتحديد التعويض وليس قيمتها الحقيقية ، فجاء التعويض بعيداً جداً عن العدالة ويدفع بعد أجل بعيد .

2_ قانون استصلاح الأراضي رقم /3/ لعام 1984:

نص هذا القانون على صلاحية وزير الري وبقرار منه بالاتفاق مع وزير الزراعة والإصلاح الزراعي وبعد أخذ رأي الاتحاد العام للفلاحين إعلان وجود نفع عام في استصلاح الأراضي في أي منطقة من أراضي القطر العربي السوري.

تؤلف الأراضي المشمولة بالقرار ملكاً شائعاً مشتركاً بين جميع أصحاب الحقوق فيها وتحسب الملكية الشائعة لكل منهم بنسبة مساحة ما يملكه وفق أحكام هذا القانون . (المادة الأولى من القانون)

وهذه إحدى الحالات المتعددة التي يجد المالك نفسه تحول إلى مالك على الشيوع لأسهم . ومن ثم يتحدث هذا القانون عن استصلاح الأراضي ومن ثم اقتطاع جزء مجاني ، ومن ثم إعادة أصحاب الحقوق ضمن حد أعلى هو 16 هكتار ومازاد على ذلك يؤول للدولة وتسجل باسمها في السجل العقاري .

3 _ قانون الاستملاك رقم 20 لعام 1983:

يمكن تعريف الاستملاك بأنه نزع الملكية للمنفعة العامة عن طريق إجراء إداري يقصد به نزع مال عقاري قهراً عن مالكه بواسطة الإدارة لتخصيصه للنفع العام مقابل تعويض يدفع له.

وبالتالي يمكن أن نحدد أركان الاستملاك بأربعة أركان وهي :

- أن ينصب الاستملاك على عقار .

- أن يكون نزع الملكية جبراً .

- أن يكون الغرض من الاستملاك تحقيق النفع العام .

- أن يكون الاستملاك لقاء تعويض عادل .

وقد عرفت سوريا العديد من قوانين الاستملاك ، والتي كانت السمة المشتركة فيها هي ابتلاعها لحقوق الملكية الخاصة أحياناً بدون تعويض ، وغالباً لقاء تعويض غير عادل .

وقد كانت قوانين الاستملاك أداة بيد الدولة لنزع الملكية الخاصة خلافاً لأحكام الدستور أحياناً ، وغالباً خلافاً لقواعد العدالة والإنصاف .

بدأت قوانين الاستملاك منذ استقلال سوريا حيث صدر القانون 272 لعام 1946 ، وتلاه عدة قوانين أهمها القانون رقم 20 لعام 1974 و القانون رقم 60 لعام 1979 (قانون التوسع العمراني) ، وكان آخرها القانون 20 لعام 1983 والذي مازال العمل به سارياً حتى الآن ، والذي نستعرضه هنا .

أعطى هذا القانون بعداً كبيراً لمفهوم المنفعة العامة ، إذ تضمنت إضافة للمشاريع ذات النفع العام ، المنشآت الخاصة بحزب البعث والمنظمات الشعبية ، وجميع المشاريع التي تدخل في نطاق اختصاص اي من الجهات العامة والقطاع العام ومهماتها المحددة في القوانين والانظمة النافذة وفق خطط الدولة المقررة اصولاً . (المادة الثالثة من القانون)

كما توسع القانون في مجالات الاستملاك إذ أجاز للجهات الادارية وللجهات المشرفة على الاسكان او المختصة به استملاك العقارات وتخطيطها وتقسيمها الى مقاسم معدة للبناء بغية انشاء المساكن الشعبية عليها ، او بيعها للراغبين في انشاء تلك المساكن .

كما أجاز لوزارة الدفاع استملاك العقارات لاقامة التجمعات السكنية العسكرية ، او لبناء المساكن لبيعها للعسكريين ولاسر الشهداء وللعاملين في وزارة الدفاع او لجهات اخرى تحدد بمرسوم .

وأجاز للجهات الادارية استملاك العقارات بغية انشاء المناطق الصناعية وتخطيطها وتقسيمها واستثمار او بيع المقاسم الناتجة عنها . (المادة الرابعة من القانون)

وأيضاً أجاز للجهة الادارية ان تستملك العقارات او اجزاء العقارات التي تكون غير صالحة للبناء بموجب نظام البناء النافذ ، او لاسباب فنية اخرى كالمساحة او الشكل الهندسي وذلك بقصد دمجها او توحيدها (افرازها) بشكل تصبح معه قابلة للبناء بمقتضى الانظمة والاعتبارات الفنية .

وبالتالي فإن الملكية الشخصية بموجب هذا القانون أضحت عرضة للاستملاك من قبل الجهات العامة وفق التفسير الفضفاض الذي ورد في هذا القانون لمفهوم النفع العام ، إضافة لاسباب الأخرى للاستملاك التي وردت في هذا القانون .

وبغية قطع الطريق على القضاء للبحث في قانونية قرارات الاستملاك ، نص هذا القانون على أن يكون

مرسوم الاستملاك مبرما لا يقبل اي طريق من طرق الطعن او المراجعة .
(المادة السابعة من القانون)

وذلك مخالفة للدستور الذي صان حق التقاضي والتظلم على القرارات الإدارية .

ومن ثم وضع القانون إجراءات تقدير القيمة ، حيث أحال قواعد احتساب التعويض للقانون رقم 3 لعام 1976 الخاص بتنظيم بيع الأراضي والذي ينص في مادته السادسة على أسس تقدير القيمة وفق التالي :

أ - يعتبر ثمن العرصات المعرفة باحكام المادة الثانية من القانون رقم 14 لعام 1974 مقدرا بنسبة يحددها المكتب التنفيذي للمحافظة لا تجاوز 30% من كلفة البناء على الهيكل للمساحة الطابقية المسموم بها وفق احكام نظام البناء.

ب - تحسب الكلفة المذكورة بالاستناد الى كلفة الابنية التي تشيدها الجهات العامة المشرفة على الاسكان في المحافظة.

ج - يصدر المكتب التنفيذي في كل محافظة قرارا يحدد النسب المبحوث عنها في الفقرة (أ) من هذه المادة مراعي الاسس التي يحددها المرسوم الصادر وفقا لاحكام الفقرة (هـ) من هذه المادة. وتسري احكام هذا القرار من تاريخ تصديقه من قبل وزير الادارة المحلية.

د - يعتبر ثمن بقية الاراضي مقدرا بنسبة لا تتجاوز عشرة امثال انتاجها السنوي. وتعتبر هذه الاراضي في معرض تطبيق هذه الفقرة زراعية سواء اكانت مستثمرة زراعيًا او غير مستثمرة مع عدم الاخلال بالاحكام الواردة في القانون المدني وقانون املاك الدولة وغيرهما من القوانين والانظمة النافذة المتعلقة باستثمار الارض الزراعية واستعمالها.

هـ - تصدر بمرسوم الاسس المعتمدة في تحديد هذه النسب والقيم مع مراعاة تصنيف الاراضي وموقع العقار ونوع الارض الزراعية والزراعة القائمة بها وغير ذلك.

أما اللجنة المسؤولة عن تقدير القيمة وفق الأسس الواردة في القانون رقم 3 فقد أوضحتها القانون بأنه يجري تقدير هذا التعويض من قبل لجنة بدائية تشكل لدى الجهة المستملكة (المادة 12 منه)، وتقوم اللجنة بتقدير قيمة

العقارات على أساس قيمتها قبل تاريخ مرسوم الاستملاك مباشرة، وأن تسقط من الحساب كل ارتفاع طرأ على الأسعار بنتيجة مشروع الاستملاك، أو المضاربات التجارية، إذا كان هذا الارتفاع بالقيمة لا يبرره ارتفاع مماثل في المناطق المجاورة (المادة 13).

وقرارات لجنة التقدير البدائي، المشار إليها أعلاه بشأن تقدير التعويض، تقبل الطعن أمام لجنة إعادة نظر، تشكل بقرار مبرم صادر عن رئيس المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة، التي يقع في حدودها العقار المستملك (المادة 23 ف2)، وتتشكل كما يلي:

قاضٍ يسميه وزير العدل_ ممثل عن الجهة المستملكة_ ممثل عن أصحاب العقارات المستملكة_ ممثل عن اتحاد الفلاحين يسميه المكتب التنفيذي لاتحاد الفلاحين_ ممثل عن المحافظة يختاره المحافظ.

وتكون قرارات هذه اللجنة مبرمة غير قابلة لأي طريق من طرق الطعن والمراجعة (المادة 24 ف2).

والجاري عمله، أنه إذا تأخرت الإدارة وتراخت في تقدير بدل الاستملاك سنين طوالياً؛ فإنه يجري تقدير قيمة البدل الاستملاكي بتاريخ الاستملاك، وليس بتاريخ التقدير، فإذا استمكنت الإدارة مثلاً عقاراً سنة 1970، ثم تراخت في تقدير قيمة البدل الاستملاكي حتى سنة 2000؛ فإن بدل الاستملاك يقدر على أسعار 1970، وكذلك الفوائد بحكم أن الفوائد تحسب على أساس بدل الاستملاك.

وغالباً ما يكون بدل الاستملاك لا يتناسب أبداً مع السعر الحقيقي للعقار، وهو ما يؤدي إلى خرق القاعدة الدستورية التي نصت على التعويض العادل، ويجعل من القانون تنفيذياً قانوناً غير دستوري.

وبناء عليه، يوصف قانون الاستملاك السوري بأنه قانون ظالم، لتعديه على حقوق المواطنين وممتلكاتهم، كما أنه يخرج عن الهدف من وراء الاستملاك وهو تحقيق المنفعة العامة

ونستطيع القول أن الاستملاك في سوريا كان أشبه بالاستيلاء، حيث لم يكن التعويض عادلاً أبداً، وكان الكثير من المتضررين من مراسيم الاستملاك يفضلون عدم أخذ الفتات الذي يرسل لهم تعويضاً عن استملاك عقاراتهم.

ثالثاً: القوانين العقارية التي تحد من الملكية الخاصة أو تؤثر عليها

1- قانون تنظيم بيع الأراضي رقم 3 لعام 1976:

إن حق الملكية ينشأ عنه ثلاث حقوق للمالك وهي حق الاستعمال والاستغلال والتصرف ، لكن هذا القانون جاء قيماً على حق المالك في التصرف بعقاره ، لذلك تم تسميته اصطلاحاً بقانون منع بيع الأراضي .

وينص هذا القانون على منع من يشتري أرضاً تقع ضمن حدود أي مخطط تنظيمي عام أو ضمن مناطق الاصطيف، بيعها، لا كلياً ولا جزئياً، إلا بعد بنائها، ويقع باطلاً بصورة مطلقة كل تصرف يجري خلافاً لهذا القانون. على أنه يجوز بيع تلك الأراضي للجهات العامة. كما يحق للدولة استملاك هذا النوع من الأراضي.

ورغم أن الغاية من هذا القانون هو منع الاتجار بالأراضي للحد من ارتفاع أسعارها ، لكن في التطبيق العملي تبين أن هذا القانون لم يساهم في خفض أسعار الأراضي المعدة للبناء ، بل على العكس من ذلك تماماً. حيث جمدت أوضاع الكثير من المساحات، وابتدأت محاولات التهرب من أحكام القانون بطرق مختلفة.

2- قانون إعمار العرصات:

وهو القانون رقم /14/ تاريخ 1974/3/23 المعدل بالقانون رقم /59/ تاريخ 1979/7/15 ، والذي تم إلغاؤه بموجب المرسوم التشريعي رقم 82 لعام 2010 .

والمقصود بالعرصات في هذا القانون، كل أرض معدة للبناء أو ما هو في حكمها، غير جارية بملكية الجهات العامة أو جهات القطاع العام، تقع ضمن حدود العمران في الجهات الإدارية.

وبموجب هذا القانون يجوز للمرخص لهم بالبناء التعاقد على تمليك الأقسام التي ستبنى قبل المباشرة بشادة البناء فعلاً أو قبل انجازه، على أن يسلموا الأقسام المتعاقد عليها للمشتريين جاهزة للسكن أو للاستعمال فيما أعدت له، ثم عدل النص بالاكتفاء بجاهزية نسبة معينة من البناء.

وعلى أن يتم تسجيل كل ذلك في سجل مؤقت أحدث لهذه الغاية في كل وحدة ادارية.

وفرض القانون على العرصات التي لم يستحصل مالكوها تراخيص البناء رسم سنوي قدره (10%) من قيمة العرصة. ويحق للجهة الإدارية أن تقرر بيع العرصات على حساب أصحابها إذا مرت أربع سنوات على الاعلان عن اتصالها بالمرافق العامة ولم يستحصل مالكوها على رخص بناء بشأنها. على أنه يحق للجهة الإدارية أن تقرر بيع العرصات حكماً إذا اتقضت خمس سنوات دون الحصول على الترخيص بنائها أو دون اتمام البناء.

هذا القانون وأن تضمن جانباً ايجابياً باحداث السجل المؤقت، وجواز بيع أقسام من العقار قبل اشادته، لكنه تضمن جوانباً سلبية بأن مشتري تلك الأقسام يتعذر عليه بيع حقوقه قبل انجاز البناء أو نسبة منه. وبفرض رسم سنوي عالي على العرصة غير المبنية. وكذلك بجواز بيعها ضمن شروط معينة إذا صت مدة من 4/ - 5 سنوات دون ترخيصها أو بنائها. يضاف إلى هذا ما جاء في القانون من استثناء العرصات التي تملكها الجهات العامة أو القطاع العام من أحكامه، بما يعني حصره ضمن دائرة العرصات التي يملكها القطاع الخاص. وعلى العموم فان هذا القانون لم يؤد إلى خفض أسعار الأراضي المعدة للبناء ، ولم يساهم في حل إشكاليات السكن .

3- قيود التملك في المناطق الحدودية :

عام 2004 صدر القانون رقم 41 (والمعدل بالمرسوم التشريعي رقم 49 لعام 2008 - والمعدل بالمرسوم التشريعي رقم 43 لعام 2011) الذي نص على عدم جواز إنشاء أو نقل أو تعديل أو اكتساب أي حق عيني عقاري على ارض كائنة في منطقة حدودية إلا بموجب ترخيص مسبق يصدر عن وزير الداخلية بناء على اقتراح وزارة الزراعة والاصلاح الزراعي وبعد موافقة وزير الدفاع ، وأن رفض وزير الداخلية للترخيص هو قطعي لا يقبل أي طريق من طرق المراجعة .

وأن المناطق الحدودية تحدد بمرسوم يصدر بناء على اقتراح وزارة الدفاع .

إن هذا القانون يحد من حقوق الملكية إذ يضع قيوداً على حق التصرف وحق الاستغلال ، كما أنه حصن قرار وزير الداخلية من أي طعن . وبذلك مخالفة لأحكام الدستور التي تضمن حقوق التقاضي .

ولعل الأخطر من ذلك ما نث عليه القانون بعدم جواز تسجيل الدعاوى المتعلقة بطلب تثبيت أي حق من الحقوق ولا توضع إشارتها ما لم تكن مقترنة بالترخيص وترد كافة الدعاوى القائمة بتاريخ نفاذ أحكام هذا القانون إذا كان الترخيص غير مبرز في إضارة الدعوى . (المادة الرابعة من القانون)

وبالتالي فإن هذا القانون يضع سداً بين صاحب الحق والقضاء ويمنعه من اللجوء إلى القضاء حتى في تسجيل الدعوى ، كما أنه يضع قيوداً على السلطة القضائية فلم يجز لها ليس فقط النظر في الدعوى بل حتى تسجيلها إلا بعد ورود الموافقة .

وهذا الموضوع له أثر كبير على الحقوق ، ذلك أن الحقوق العينية تكون الأفضلية لمن قام بتسجيل إشارة الدعوى ، أما في هذه الحالة فتكون الأفضلية لمن حصل على الترخيص قبل غيره .

ومن المعلوم أن هذا القانون كان هناك أسباب غير معلنة لصدوره وهي وضع القيود على ملكية الكرد السوريين.

4 - المرسوم التشريعي رقم 12 لعام 2016 المتضمن إحداث النسخة الرقمية للحقوق العقارية:

رغم مضي قرابة القرن من الزمان على صدور قانون السجل العقاري إلا أن هذا السجل بقي ورقياً ولم تتم أتمتته إلى ما بعد اندلاع النزاع ، وكان يتم خلال فترات متقطعة تصوير هذه السجلات وحفظها ، ولكن لم يتم أتمتة هذه السجلات .

وفي عام 2013 قررت المديرية العامة للمصالح العقارية العمل على أتمتة السجل العقاري وتم توقيع اتفاق مع الشركة السورية للتكنولوجيا والمعلومات من أجل لك ، وما زال المشروع في مراحله الأولى ، دون وجود إطار تشريعي لهذا الموضوع .

وفي عام 2016 صدر المرسوم التشريعي رقم 12 والمتضمن إنشاء نسخة رقمية لوقوعات الحقوق العينية المنقولة عن الصحيفة العقارية في الجهة العامة المنوط بها قانونا مسك سجلات الملكية العقارية ذات صفة ثبوتية، وتكون أساسا لإنشاء نسخة ورقية للصحيفة العقارية .

وينص القانون على إعلان الجهة العامة عن إنشاء نسخة ورقية من واقع النسخة الرقمية ، ويعطى المتضررون مدة أربعة أشهر للاعتراض ، وفي حال لم يقدم الاعتراض يبقى الحق لكل من يدعي حقاً اللجوء إلى القضاء المدني ، ويسقط هذا الحق بمرور خمس سنوات على انتهاء مدة الاعتراض .

ولعل الخطير في هذا المرسوم اعتبار أن النسخة الرقمية هي المرجع في إنشاء النسخة الورقية ، ووضع مهل محددة في ظل غياب نصف السوريين عن أملاكهم .

المبحث الرابع

القوانين الأخرى التي تؤثر على حقوق الملكية الخاصة

أولاً: قانون الطوارئ الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 51 لعام 1962:

إثر انقلاب حزب البعث في سوريا بتاريخ 1963/3/6 تم إعلان حالة الطوارئ في سوريا والتي استمرت إلى ما بعد اندلاع النزاع ، وتم بموجب حالة الطوارئ التعدي على الحريات العامة والحقوق المدنية والسياسية، وكان من جملة هذه التعديات التعدي على حق الملكية .

فقد نص قانون الطوارئ على حق الحاكم العرفي الاستيلاء على أي منقول أو عقار وفرض الحراسة المؤقتة على الشركات والمؤسسات وتأجيل الديون والالتزامات المستحقة والتي تستحق على ما يجري الاستيلاء عليها. (المادة الرابعة من القانون)

وبموجب هذا النص تم الاستيلاء على العديد من العقارات للمعارضين السياسيين ، وذلك دون أي تعويض .

ثانياً: قانون الإيجارات:

لا شك أن التشريعات المتعلقة بالإيجارات ترتبط ارتباط وثيق بالتشريعات العقارية، وترتبط أيضاً بالمشكلة العقارية ومشكلة السكن وتأثيراتها. وكما أن قوانين الإيجار المناسبة تساعد على حل إشكاليات السكن، فإن قوانين الإيجار غير المناسبة تزيد من تفاقمها.

وللوقوف على طبيعة قوانين الإيجار وتأثيرها على السكن والمشكلة العقارية، لابد من استعراض القوانين التي تحكم موضوع الإيجارات.

1_ الإيجار في القانون المدني السوري :

نظم القانون المدني السوري أحكام الإيجار بالمواد من /526/ إلى /601/ معتمداً الأسس التالية:

أ - احترام إرادة المتعاقدين: وهذا المبدأ الأثير في الحقوق الحديثة يحكم العلاقات المدنية عموماً ومنها العلاقات الإيجارية.

ب - تحديد الأجرة بصورة اتفافية وتسديدها: وهذا المبدأ منصوص عليه بصورة أساسية بالمواد 529 و530 و554 من القانون المدني.

ج - انتهاء عقد الإيجار بالموعد المتفق عليه: وهذا ما تنص عليه أساساً المادة /565/ مدني.

ولا ريب أن أحكام القانون المدني، بالأسس المذكورة التي تضمنها، من شأنها أن تحقق قسطاً كبيراً من العدالة بين أطراف العلاقة الإيجارية.

غير أنه وجد في مراحل تشريعية متعددة ولمقتضيات استثنائية، أن المصلحة العامة والظروف الاقتصادية والاجتماعية تقتضي هجر أحكام الإيجارات في القانون المدني، والاستعاضة عنها بأحكام ترد في تشريع مدني مستقل وخاص يعنى بالإيجارات حصراً، وهذا ما كان.

2_ قوانين الإيجارات الخاصة:

رغم وجود تشريعات إيجارية سابقة، لكن المحطة الأهم في هذه القوانين هو قانون الإيجار الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /111/ تاريخ 1952/2/11

والذي استمر العمل بأحكامه (مع بعض التعديلات) حوالي نصف القرن وما جاء في أسبابه الموجبة:

((إن مصالح المؤجر والمستأجر المتباينة يجعل وضع نص تشريعي يؤمن هذه المصالح جميعها بحكم المستحيل، وحسب الشارع أن يقرب وجهة نظر الفريقيين ويعمل على رفع ما يمكن رفعه من الأضرار، ويقر إلى حد ما مبادئ العدالة التي تتفق مع مصلحة المجتمع السوري الاجتماعية والاقتصادية))

وأهم ما في هذا القانون أنه تضمن قاعدتي التمديد الحكمي لمدة عقد الايجار، وتحديد الأجر بنسب مئوية من قيمة العقار، إضافة إلى حصر حالات الاخلاء. وهذه القواعد شكلت الأرضية التي نمت من خلالها سلبيات القانون.

وبتاريخ 1987/7/30 صدر المرسوم التشريعي رقم 3/ المسمى قانون الايجار الموسمي. وبموجب هذا القانون يمكن ابرام عقود ايجار المساكن لغاية الاصطياف أو السياحة أو الاستجمام، لمدة محدودة أقصاها ستة أشهر، أينما وجدت هذه المساكن، وسواء أكان المستأجر من السوريين أو من أية جنسية أخرى. وتخضع عقود الإيجار الموسمي للأحكام الواردة فيها حصراً، من حيث بدل الايجار وكيفية استيفائه ومدة الإيجار، ولا يخضع لقاعدتي التمديد الحكمي وتحديد الأجر، وتعتبر العقود المسجلة أصولاً لدى الجهة الإدارية المختصة سناً تنفيذياً يوضع مباشرة لدى دائرة التنفيذ حيث يمكن للمؤجر استرداد حيازة عقاره المؤجر إذا لم يتم تسليمه رضاء عند انتهاء المدة المحددة في عقد الإيجار الموسمي.

وبعد استفحال الإشكاليات الإيجارية صدر قانون الايجار رقم 6/ تاريخ 2001/2/15 الذي جاء في أسبابه الموجبة ما يلي :

((تعتبر أحكام الإيجار جزءاً من الحقوق المدنية وأن لهذه الأحكام مزية خاصة، وأنها ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالحياة الاقتصادية والاجتماعية وقد مضى على تطبيق قانون الإيجار 111/ تاريخ 1952 وتعديلاته مدة زمنية طويلة فظهر أثناء تطبيق هذا القانون الكثير من العيوب التي عكسها الواقع الاقتصادي والاجتماعي والعمراني))

والمشرع بهذه الأسباب الموجبة يقرب أن قانون الايجار السابق والذي استمر العمل به نصف قرن تكتنفه العديد من العيوب والتي مست بحق الملكية

والحقوق المدنية ، وأن عيوب هذا القانون انعكست سلباً على الواقع الاقتصادي والاجتماعي والعمراني .

فقانون الايجار رقم 111 جاء مقيداً لحق الملكية ، حيث منع المالك من استغلال واستعمال ملكه خلافاً لما ترتبه الملكية العقارية من حقوق ، وجاء مخالفاً للقواعد العامة ومبدأ العقد شريعة المتعاقدين ، إضافة للكثير من العيوب .

ولعل قانون الايجار المذكور كان سبباً مباشراً في المشكلة العقارية ، ذلك أن معظم المالكين تجنبوا تأجير عقاراتهم خوفاً من فقدان القدرة على استردادها ، لذلك فضلوا بقاءها مغلقة على أن يقوموا بتأجيرها . وهذا الأمر أدى إلى بقاء آلاف البيوت فارغة من السكان ، مما دفع العديد للبحث عن حل لسكنهم من خلال الاتجاه للسكن العشوائي .

ثالثاً: قانون تملك الأجانب:

من الطبيعي أن تضع أي دولة قيوداً لتملك الأجانب ، وأن تشترط المعاملة بالمثل لكن هناك ثغرة بالتشريعات السورية لا بد من توضيحها بالعودة إلى قانون تملك الأجانب وقانون الجنسية .

صدر قانون تملك الأجانب بموجب القانون رقم 11 لعام 2008 والذي أنهى العمل بالمرسوم التشريعي رقم 189 لعام 1952 .

والذي ينص على أنه إذا انتقل لغير السوري بطريقة الإرث أو الانتقال أو الوصية عقار واقع داخل أو خارج المخططات التنظيمية للوحدات الإدارية والبلديات يسقط حقه فيه وعليه نقل ملكيته إلى مواطن سوري خلال مدة سنة من تاريخ انتقاله إليه والانتقل إلى إدارة أملاك الدولة لقاء دفع قيمته المقدرة وفقاً لقانون الاستملاك . (المادة الثالثة من القانون)

هذه المادة وضعت قيوداً زمنياً قدره سنة واحدة ليس من تاريخ العلم وإنما من تاريخ الانتقال ، فإذا كان خلفاً عاماً أي أحد الورثة فإن الملكية تؤول إليه لحظة الوفاة ، وإذا لم يعلم أو لم يتم بنقل الملكية خلال سنة واحدة يجد أن ملكه قد تعرض للاستملاك وفق قانون الاستملاك .

وهنا لا بد أن نشير إلى أن قانون الجنسية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 276 لعام 1969 لا يمنح أولاد السورية المتزوجة من أجنبي الجنسية السورية ، وبالتالي فإن أولادها يعاملوا معاملة الأجانب ، أي أن ما يؤول إليهم إرثاً من والدتهم يخضع لأحكام قانون تملك الأجانب ، وغالباً سيجدوا ملكهم قد تم استملاكه .

رابعاً: قانون مكافحة الإرهاب:

والصادر بالقانون رقم 19 لعام 2012 ويُعرف العمل الإرهابي والمنظمة الإرهابية وتمويل الإرهاب ، وقد وضع هذا القانون معايير فضفاضة للفعل الإرهابي وعقوبات تطال كل من ارتبط به ، وتم إحداث محكمة مكافحة الإرهاب بموجب القانون رقم 22 لعام 2012 وهي محكمة استثنائية كانت بدلاً عن محكمة أمن الدولة التي ألغيت قبيل إحداث هذه المحكمة ، هذه المحكمة التي نص قانون إحداثها على عدم تقيدها بالأصول المنصوص عليها في التشريعات النافذة .

وبالعودة إلى القانون 19 لعام 2012 وأثره على حق الملكية فقد نص القانون على حق النائب العام أو من يفوضه أن يأمر بتجميد الأموال المنقولة وغير المنقولة لكل من يرتكب إحدى الجرائم المتعلقة بتمويل الأعمال الإرهابية أو ارتكاب إحدى الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون إذا كانت هناك دلائل كافية على ذلك ضماناً لحقوق الدولة والمتضررين.

كما ينص أنه في جميع الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون تحكم المحكمة بحكم الإدانة بمصادرة الأموال المنقولة وغير المنقولة وعائداتها والأشياء التي استخدمت أو كانت معدة لاستخدامها في ارتكاب الجريمة . (المادتين 11 و12 من القانون)

وبالتالي فإن هذا القانون يطلق اليد للمصادرة العامة للأموال الخاصة ، والذي يمكن أن يكون أداة للاستيلاء على أموال المعارضين السياسيين تحت ذريعة الإرهاب.

الفصل الثاني

القانون رقم 10 لعام 2018 المعدل للمرسوم 66

لعام 2012 وتداعياته

أثار القانون رقم 10 الذي صدر بتاريخ 2018/4/2 والذي هو تعديل للمرسوم 66 لعام 2012 مخاوف السوريين، في الداخل والخارج، حول إمكانية تعمد النظام السوري مصادرة عقاراتهم وأراضيهم بإسم القانون، كما يمكن ان تكون عائقاً أمام عودة اللاجئين والنازحين إلى ديارهم، وبالتالي سيكون حجر عثرة أمام الجهود الساعية إلى التوصل لإتفاق سياسي ينهي حالة الصراع الدائر في سورية، حيث يقضي القانون المذكور بجواز إحداث منطقة تنظيمية أو أكثر ضمن المخطط التنظيمي العام للوحدات الإدارية.

وبعد أن خصصنا الفصل الأول من هذا البحث لدراسة القوانين والتشريعات المتعلقة بالملكية العقارية، سنخصص هذا الفصل لدراسة لقانون رقم 10 المذكور أعلاه، لبيان ظاهم النقاط التي وردت فيه، وبيان مدى أحقية السوريين والمجتمع الدولي في تخوفهم من هكذا قانون، ومدى تداعياته على الحل السياسي المنشود في سوريا، وعلى عودة اللاجئين والنازحين إلى ديارهم.

المبحث الأول

مضمون القانون رقم 10 لعام 2018 المعدل للمرسوم 66 لعام 2012

قبل الخوض في الحديث عن الانتقادات التي وجهت للقانون رقم 10 لعام 2018 والذي هو تعديل وتوسيع للمرسوم رقم 66 لعام 2012، سنقف بداية على توصيف وشرح لأهم النقاط التي وردت في القانون المذكور، دون أن ننسى انه لايمكن دراسة القانون رقم 10 بمعزل عن المرسوم 66 لعام 2012 وكذلك القانون رقم 23 لعام 2015،¹² وأهم تلك النقاط:

أولاً: المهل المنصوص عليها: نصت المادة الثانية فقرة 1 من القانون 10 بأن الوحدة الإدارية وخلال مدة أسبوع من تاريخ صدور مرسوم إحداث

¹² حيث نصت المادة الثانية فقرة 29 من القانون 10 بأنه "في كل ما لم يرد فيه نص في المرسوم التشريعي رقم 66 لعام 2012 وهذا القانون (رقم 10) تطبق أحكام القانون رقم 23 لعام 2015"، كما نصت المادة الخامسة من القانون 10 بأنه "تطبق أحكام المرسوم التشريعي رقم 66 لعام 2012 وتعديلاته المنصوص عنها في هذا القانون على المناطق التنظيمية التي يتم إحداثها وفق أحكام المادة 1 من هذا القانون".

المنطقة التنظيمية تطلب من مديرية المصالح العقارية ومديرية السجل المؤقت أو أي جهة عامة أجاز صك إحداثها مسك سجلات توثيق الملكيات إعداد جدول بأسماء أصحاب العقارات مطابق للقيود العقارية أو السجل الرقمي متضمنة الإشارات المدونة على صحتها، وعلى الجهات المعنية المذكورة تأمين الجداول المطلوبة خلال مدة أقصاها 45/ خمسة وأربعون يوما من تاريخ تسجيل كتاب الوحدة الإدارية لديها، كما وتقوم الوحدة الإدارية وخلال شهر من تاريخ صدور مرسوم إحداث المنطقة التنظيمية بتشكيل لجنة أو أكثر لخصر وتوصيف عقارات المنطقة وتنظيم ضبوط مفصلة بمحتوياتها من بناء وأشجار ومزروعات وغيرها مع إجراء مسح اجتماعي للسكان في المنطقة، ولها أن تستعين بالصور الفضائية والجوية للاستناد إليها في عمل اللجنة واللجان الأخرى وينص قرار تشكيلها على المدة اللازمة لإنجاز عملها.

ونصت المادة الثانية فقرة 2 من القانون 10 على أن تدعو الوحدة الإدارية خلال شهر من صدور مرسوم إحداث المنطقة المالكين وأصحاب الحقوق العينية فيها، بإعلان ينشر في صحيفة محلية واحدة على الأقل، وفي إحدى وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والموقع الإلكتروني لها وفي لوحة إعلاناتها ولوحة إعلانات المنطقة، للتصريح بحقوقهم وعلى هؤلاء وكل من له علاقة بعقارات المنطقة التنظيمية أصالة أو وصاية أو وكالة أن يتقدم إلى الوحدة الإدارية خلال سنة ميلادية واحدة من تاريخ الإعلان،¹³ بطلب يعين فيه محل إقامته المختار ضمن الوحدة الإدارية مرفقا بالوثائق والمستندات المؤيدة لحقوقه أو صور عنها "إن وجدت" وفي حال عدم وجودها عليه أن يذكر في طلبه المواقع والحدود والحصص والنوع الشرعي والقانوني للعقار أو الحقوق التي يدعي بها وجميع الدعاوى المرفوعة له أو عليه.

ونصت المادة الثانية فقرة 6 من القانون 10 على ان محكمة الاستئناف المدنية في المحافظة تبت في الطعون الواقعة على القرارات النهائية للجنة تقدير قيمة العقارات في المنطقة التنظيمية، والمنصوص عليها في المادة السابعة من المرسوم 66 لعام 2012، وذلك في غرفة المذاكرة¹⁴

¹³ تم تعديل المدة لتصبح سنة ميلادية بدلا من ثلاثين يوما، بموجب المرسوم رقم 42 تاريخ 2018/11/11 وذلك بسبب كثرة الانتقادات التي وجهت للنظام السوري بسبب قصر المدة.

¹⁴ المقصود بغرفة المذاكرة هو ان المحكمة تفصل في الدعوى بناء على الأوراق الموجودة في الملف ودون دعوة الخصوم وسماع أقوالهم أو أقوال وكلائهم.

بقرار مبرم، وخلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل الطعن، ولا يوقف الطعن إجراءات تنفيذ المنطقة.

ونصت المادة الثانية فقرة 7 بأن تعلن الوحدة الإدارية خلال أسبوع من تاريخ استلامها قرار لجنة التقدير في لوحة الإعلانات لديها، وفي لوحة إعلانات المنطقة وبالنشر في صحيفة محلية، وعند عدم وجودها ففي إحدى صحف العاصمة عند انتهاء أعمال لجنة التقدير.

ونصت المادة 14 من المرسوم 66 لعام 2012 بأن تشكل لدى الوحدة الادارية¹⁵، وخلال شهر واحد من تاريخ انتهاء المدة المحددة في المادة 6 (شهر) لتقديم الادعاء بالملكية أو الحقوق العينية، لجنة أو أكثر ذات اختصاص قضائي تختص بالنظر في جميع الاعتراضات والادعاءات بالملكية أو بالمنازعات العينية على العقارات الداخلة في المنطقة التنظيمية وتحال إليها جميع الدعاوى المماثلة المتعلقة بالمنطقة القائمة أمام المحاكم التي لم يبت فيها بحكم مبرم، وبحسب المادة 2 فقرة 8 من القانون 10 فان قرارات اللجنة المذكورة تكون قابلة للطعن أمام محكمة الاستئناف المدنية، وفق المواعيد والأصول المتبعة في استئناف قرارات قاضي الأمور المستعجلة، وتفصل محكمة الاستئناف في غرفة المذاكرة بالطعن بقرار مبرم، والميعاد المحدد لاستئناف الأحكام الصادرة عن قاضي الأمور المستعجلة هو خمسة أيام تبدأ من اليوم الذي يلي تاريخ تبليغ الحكم.¹⁶

وبموجب المادة 23 من المرسوم 66 تقوم الوحدة الادارية وخلال مدة شهر من تاريخ انتهاء أعمال لجان حل الخلافات، بتنظيم جدول باستحقاق أصحاب الحقوق لكل عقار من عقارات المنطقة، وجدول آخر هجائي يتضمن أسماء المالكين أصحاب الحقوق يتضمن قيمة كامل حقوق كل منهم في المنطقة، وبموجب المادة 2 فقرة 14 من القانون 10 تسلم لجنة التوزيع الجداول إلى الوحدة الإدارية خلال مدة أسبوع من تاريخ انتهاء عملها، وتكون قرارات اللجنة المذكورة قابلة للطعن أمام محكمة الاستئناف المدني بالمحافظة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ نشر الإعلان وتبت محكمة الاستئناف

¹⁵ ذكرت المادة المذكورة بأن محافظة دمشق تشكل اللجنة المنصوص عليها في هذه المادة لكن كون المرسوم 66 أصبح جزءاً من القانون رقم 10 فقد حلت عبارة الوحدة الادارية محل عبارة المحافظة اينما وجدت بالمرسوم 66 (المادة الرابعة من القانون 10).

¹⁶ المادة 230 من قانون أصول المحاكمات المدنية الصادر بالقانون رقم 1 لعام 2016.

بالطعن في غرفة المذاكرة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل الطعن بديوانها بقرار مبرم.

وبحسب الفقرة 15 من المادة ذاتها تقوم الوحدة الإدارية بتنظيم سجلات قيود الملكية السهمية ورقياً ورقمياً بما يحافظ على الملكيات السهمية والحقوق العينية، وتصدر سندات اسمية بأسهم المقاسم التنظيمية على الشيوغ، وتسلم إلى مالكيها خلال فترة 6/ ستة أشهر من تاريخ إكتساب قرار لجنة التوزيع الدرجة القطعية بفوات مدة الطعن فيه أو البت بالطعون في حال وقوعها.

وبحسب الفقرة 16 من المادة ذاتها يحق لمالكي أسهم المقاسم التنظيمية على الشيوغ، وخلال مدة عام من تاريخ إعلان جدول التوزيع النهائي تداول ملكية الأسهم فيما بينهم، أو للغير كلياً أو جزئياً، وتوثيق الوقوعات في السجل.

وبحسب الفقرة 18 من المادة الثانية من القانون 10 يحق لمالكي أسهم المقاسم التنظيمية على الشيوغ التي تبلغ قيمة أسهمهم القيمة الاسمية لأحد المقاسم أن يتقدموا بطلبهم إلى الوحدة الإدارية للاكتتاب على المقسم الذي يرغبون به، وعلى الوحدة الإدارية دراسة طلبات الاكتتاب خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديم الطلب.

وحيث انه يحق لمالكي أسهم المقاسم التنظيمية على الشيوغ أن يتقدموا بطلباتهم إلى الوحدة الإدارية لتأسيس شركة مساهمة "الخيار الثاني" بهدف إنجاز أعمال بناء المقاسم واستثمارها، فإنه يتوجب على الوحدة الإدارية فتح سجل تسجل فيه طلبات المساهمة وتدقيق شهادات الأسهم المرفقة بالطلبات مع سجل الأسهم، وتدقيق وجود أي إشارات أو حجوزات تمنع من نقل حقوق مالكي أسهم المقاسم التنظيمية على الشيوغ في المقاسم، وذلك خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً وُثِرْدُ خلالها الطلبات غير المقبولة (الفقرة 19 من المادة الثانية).

تقوم الوحدة الادارية بتشكيل لجنة خاصة وفق أحكام نظام العقود الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 51 لعام 2004 وتعديلاته لبيع المقاسم التنظيمية المحددة بالفقرة 6 السابقة بالمزاد العلني، خلال مدة لا تتجاوز عاماً واحداً من تاريخ إصدار قرار المكتب التنفيذي، والمتضمن أرقام

المقاسم المطلوب بيعها بالمزاد العلني لصالح مالكي الأسهم الذين لم يستفيدوا من الخيارين الأول والثاني (المادة 32 من المرسوم 66).

تلتزم الوحدة الادارية بتسليم أراضي المقاسم خالية إلى مالكيها خلال مدة أقصاها تسعون يوماً بعد تاريخ حصولهم على رخص البناء عليها (المادة 40 من المرسوم 66).

يتم منح الشاغلين غير المستحقين للسكن البديل ما يعادل تعويض بدل إيجار لمدة سنتين يصرف من صندوق المنطقة خلال مدة لا تتجاوز شهراً واحداً من تاريخ تبليغ إنذار الإخلاء، ويتم منح مستحقي السكن البديل ما يعادل تعويض بدل إيجار سنوي إلى حين تسليمهم السكن البديل يصرف سنوياً من صندوق المنطقة ويدفع خلال مدة شهر من تاريخ تبليغ إنذار الإخلاء (الفقرة 24 من المادة 2 من القانون 10)، وتلتزم الوحدة الإدارية بما يخص المناطق التنظيمية المحدثة بعد صدور القانون 10 تأمين السكن البديل للشاغلين المستحقين للسكن البديل خلال مدة لا تزيد على أربع سنوات من تاريخ الإخلاء الفعلي (الفقرة 25 من المادة 2 من القانون 10).

ثانياً: اللجان التي تم احداثها:

أ- لجنة تقدير قيمة العقارات في المنطقة التنظيمية: يقوم رئيس الوحدة الادارية¹⁷ بتشكيل هذه اللجنة¹⁸ وتتألف من: قاض بمرتبة مستشار يسميه وزير العدل رئيساً، وخبيرين اثنين في التقييم العقاري يسميهما وزير الأشغال العامة والإسكان عضوين، وخبيرين اثنين يمثلان الملاك عضوين، ويتم انتخاب خبراء مالكي العقارات في المنطقة التنظيمية بدعوة من الوحدة الادارية للأشخاص الذين حددوا موطنهم المختار وفي صحيفة يومية لانتخاب ممثليهم، (المادة 7 من المرسوم 66)، وإذا لم يلب أصحاب عقارات المنطقة التنظيمية الدعوة لانتخاب ممثليهم في لجنة تقدير القيمة يقوم رئيس محكمة البداية المدنية الأولى في المحافظة بتعيين الخبيرين المشار إليهما، (المادة 2 فقرة 3 من القانون 10).

¹⁷ فقد حلت عبارة رئيس الوحدة الادارية محل عبارة المحافظ بموجب المادة الرابعة من القانون 10.
¹⁸ أما القانون رقم 23 لعام 2015 فقد أوكل مهمة تشكيل هذه اللجنة إلى وزير العدل وليس المحافظ أو رئيس الوحدة الادارية (المادة 21).

ويشترط في رئيس اللجنة وأعضائها.. عدا ممثلي المالكين.. ألا تكون لهم قرابة أو مصاهرة حتى الدرجة الرابعة أو أي صلة أو مصلحة قانونية أو مالية مع أصحاب الحقوق وفق أحكام المادتين 175-176 من قانون أصول المحاكمات رقم 1 لعام 2016، ويؤدي أعضاء اللجنة اليمين القانونية الآتية أمام رئيس اللجنة قبل مباشرتهم عملهم: "أقسم بالله العظيم أن أقوم بمهمتي بأمانة وصدق وألا أفشي أسرار المذاكرات"، وتكون اجتماعات اللجنة قانونية بحضور الرئيس وثلاثة أعضاء وتتخذ قراراتها بالإجماع أو بالأكثرية، وفي حال تغيب أحد ممثلي المالكين أو كليهما لاجتماعين متتاليين يقوم رئيس محكمة البداية المدنية الأولى في المحافظة بتعيين البديل (المادة 20 فقرة 4 من القانون 10).

وتكون مهمة اللجنة تقدير قيمة عقارات المنطقة وفق وضعها الراهن، وتراعي اللجنة في تقدير قيمة العقارات أن يكون التقدير معادلا للقيمة الحقيقية قبل تاريخ صدور مرسوم إحداث المنطقة التنظيمية مباشرة، وأن يسقط من الحساب كل ارتفاع طرأ على الأسعار نتيجة إحداثها أو المضاربات التجارية إذا كان هذا الارتفاع بالقيمة لا يبرره ارتفاع مماثل في المناطق المجاورة، مع الأخذ في الحسبان حين تقدير القيمة، ضبوط التوصيف المعدة من قبل اللجنة المشكلة من قبل رئيس الوحدة الإدارية والمكلفة بحصر وتوصيف العقارات، وموقع الأرض وما عليها من أبنية وإنشاءات وقربها من مركز الوحدة الإدارية واتصالها بالعمران وتوفير المرافق العامة والصفة التنظيمية ونظام ضابطة البناء، وتصنيف الأراضي الزراعية وما عليها من أشجار وزراعات وموقعها وطبيعتها وصفاتها ومنتجاتها وقربها من الطرق والمرافق العامة ومصادر الري فيها، (المادة 20 فقرة 5 من القانون 10).

وبعد صدور قرار اللجنة وسهوها عن تقدير الحصة السهمية أو خطأ حساب لمالك، وبناء على اعتراضه تقوم اللجنة بتصحيح هذا الخطأ وإصدار القرار اللازم بتحديد الاستحقاق المترتب نتيجة ذلك وإبلاغه إلى الوحدة الإدارية، وتكون قرارات اللجنة النهائية قابلة للاستئناف أمام محكمة الاستئناف المدنية في المحافظة، والتي تبت فيها في غرفة المذاكرة بقرار مبرم وخلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل الطعن ولا يوقف الطعن إجراءات تنفيذ المنطقة (المادة 20 فقرة 6 من قانون 10).

ب- لجنة حل الخلافات: وتشكل هذه اللجنة بقرار من رئيس الوحدة الادارية¹⁹ وتتألف من قاض بمرتبة مستشار يسميه وزير العدل رئيساً، وممثل لمديرية المصالح العقارية في المحافظة من حملة الإجازة في الحقوق يسميه المدير العام عضواً، وممثل عن الوحدة الادارية من حملة الاجازة في الحقوق يسميه رئيس الوحدة الادارية عضواً، ويشترط ألا تقل خدمة ممثل كل من المديرية العامة للمصالح العقارية والمحافظة في الدولة عن عشر سنوات من تاريخ حصولهما على شهادة الإجازة في الحقوق، ويؤدي عضوا اللجنة اليمين التالية أمام رئيسها: "أقسم بالله العظيم أن أقوم بمهمتي بأمانة وصدق ولا أفشي أسرار المذاكرة" (المادة 15 مرسوم 66).

وتكون هذه اللجنة أو اللجان ذات اختصاص قضائي وتختص بالنظر في جميع الاعتراضات والادعاءات بالملكية أو بالمنازعات العينية على العقارات الداخلة في المنطقة التنظيمية، كما وتحال إليها جميع الدعاوى المماثلة المتعلقة بالمنطقة القائمة أمام المحاكم التي لم يبت فيها بحكم مبرم (المادة 14 مرسوم 66)، كما وتنظر في القضايا المتفرغة عن مخالفات البناء والاشغالات المرئكة على العقارات الخاصة في المنطقة وتحدد اللجنة ملكية المباني والإنشاءات المخالفة فيما بين مالكيها وما يصيب كلا منهم في ملكية أرض العقار، وكذلك في استحقاق المستاجر وفق القانون 111 لعام 1952 لحصة سهمية تعادل نسبة 30 بالمئة من القيمة التخمينية للجزء المشغل للشاغل السكني و40 بالمئة للشاغل التجاري (المادة 43 مرسوم 66)، وتتمتع هذه اللجنة في سبيل الفصل في الادعاءات أو المنازعات المقدمة أو المحالة إليها بجميع الاختصاصات التي تتمتع بها المحكمة المختصة أصلاً بالنظر في النزاع (المادة 16 مرسوم 66)، وتكون اللجنة معفاة من التقيد بالأصول والمهل المقررة في قانون أصول المحاكمات²⁰ ويجوز لها أن تكون لجنة تحكيم بناء على اتفاق الخصوم مع التفويض بالصلح (المادة 18 مرسوم 66).

وتكون قرارات اللجنة قابلة للطعن أمام محكمة الاستئناف المدنية في المحافظة وفق المواعيد والأصول المتبعة في استئناف قرارات قاضي الأمور المستعجلة، وتفصل محكمة الاستئناف في غرفة المذاكرة بالطعن بقرار مبرم ويبقى للمتضرر الذي لم يكن طرفاً في النزاع أمام اللجنة أن يدعي

¹⁹ أما القانون رقم 23 لعام 2015 فقد أوكل لوزير العدل مهمة إحداث هذه اللجنة (المادة 28).

²⁰ وهذا الأمر كانت تتمتع به أيضاً لجنة حل الخلافات المنصوص عنها في القانون رقم 23 لعام 2015 (المادة 31).

على مسبب الضرر بالتعويض عن الضرر الذي إصابه أمام القضاء العادي، ويتم تنفيذ قرارات اللجنة بعد اكتسابها الدرجة القطعية، سواء لعدم ورود الاستئناف عليه ضمن المدة القانونية، أو بعد صدور القرار الاستئنافي (المادة 2 فقرة 8 من القانون 10)، وبموجب المرسوم 42 لعام 2018 فإنه يحق لأصحاب الحقوق الذين لم يتقدموا باعترضهم أمام لجنة حل الخلافات الحق في الإدعاء بشأنها أمام القضاء العادي بعد إنتهاء أعمال اللجان القضائية المنصوص عليها في القانون رقم 66.

ج — لجنة التوزيع وتقدير قيم المقاسم التنظيمية: تشكل هذه اللجنة أيضا بقرار من رئيس الوحدة الادارية²¹ وتتألف من قاض بمرتبة مستشار يسميه وزير العدل رئيساً، خبيران في التقييم العقاري يسميهما وزير الأشغال العامة والاسكان²² عضوين، خبيران "يمثلان المالكين" عضوين، ويؤدي أعضاء اللجنة أمام رئيسها اليمين القانونية وفق الصيغة المذكورة بخصوص أعضاء لجنة حل الخلافات المذكورة سابقاً، يتم انتقاء خبيري المالكين وفق الإجراءات المتبعة لانتخاب خبراء المالكين في لجنة تقدير قيمة العقارات المذكورة في الفقرة أ، ويشترط في رئيس وعضو لجنة التقدير والتوزيع ما يشترط في عضو لجنة التقدير المذكورة (المادة 24 مرسوم 66).

ويقع على عاتق لجنة التوزيع مهمة تقدير قيمة كل مقسم من مقاسم المنطقة المحددة على صورتها التقسيمي بعد استبعاد المقاسم المقتطعة، والتي سنأتي على ذكرها في الأسطر اللاحقة، وإجراء المقارنة بين القيمة الإجمالية لجميع عقارات المنطقة التنظيمية المقدرة من قبل لجنة التقدير ومجموع قيم المقاسم التنظيمية المقدرة من قبلها حساب الزيادة او النقصان بينهما ونسبتها، وتقوم بعد ذلك بإعادة توزيع حصص جميع أصحاب الحقوق في كامل المنطقة التنظيمية وفق نسبة الزيادة أو النقصان، وتحدد الحصة للمالكين بما يعادل القيمة الاسمية للسهم الواحد بمبلغ ليرة سورية واحدة (المادة 2 فقرة 13 قانون 10).

وبعد انتهاء اللجنة من عملها تسلم الجداول الى الوحدة الادارية، وتقوم الاخيرة بدعوة أصحاب الحقوق للاطلاع عليها بموجب إعلان ينشر في إحدى الصحف المحلية، وعند عدم وجودها ففي إحدى صحف العاصمة وفي لوحة إعلانات الوحدة الإدارية وموقعها الالكتروني إن وجد وفي لوحة إعلانات

²¹ كانت هذه اللجنة يتم تشكيلها بقرار من وزير العدل بموجب القانون 23 لعام 2015 (المادة 35).

²² وقد تم احلال عبارة وزير الأشغال العامة والاسكان بدلا من وزير الاسكان والتنمية العمرانية بموجب المادة الرابعة من القانون 10 لعام 2018.

المنطقة التنظيمية، وتكون قرارات اللجنة قابلة للطعن أمام محكمة الاستئناف المدني بالمحافظة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ نشر الإعلان، وتبت محكمة الاستئناف بالطعن في غرفة المذاكرة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل الطعن بديوانها بقرار مبرم (المادة 2 فقرة 14 قانون 10)، وبعد اكتساب قرار لجنة التوزيع الدرجة القطعية بفوات مدة الطعن فيه أو البت بالطعون في حال وقوعها، تقوم الوحدة الإدارية وخلال فترة ستة أشهر بتنظيم سجلات قيود الملكية السهمية ورقياً ورقمياً بما يحافظ على الملكيات السهمية والحقوق العينية وتصدر سندات اسمية بأسمهم المقاسم التنظيمية على الشيوخ وتسلم إلى مالكيها خلال فترة 6/ ستة أشهر المذكورة (المادة 2 فقرة 15 قانون 10).

د - لجنة حل القضايا الفرعية: تشكل هذه اللجنة برئاسة وزير الإدارة المحلية والبيئة وعضوية كل من وزير الأشغال العامة والإسكان، والمحافظ ورئيس الوحدة الإدارية، وخبير قانوني يسميه رئيس اللجنة، وتكون مهمتها معالجة جميع القضايا الفرعية التي لم ينص عليها المرسوم التشريعي رقم 66 لعام 2012 وأحكام القانون رقم 10 واتخاذ جميع التدابير اللازمة لتنفيذها بما لا يتعارض مع أحكامهما (المادة 2 فقرة 23 قانون 10).

وتجدر الإشارة إلى أنه إضافة إلى اللجان الثلاث المذكورة أعلاه، يمكن للوحدة الإدارية أن تقوم بتشكيل لجنة خاصة وفق أحكام نظام العقود الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 51 لعام 2004 وتعديلاته لبيع المقاسم التنظيمية المحددة بقرار من المكتب التنفيذي لمجلس الوحدة الإدارية بالمزاد العلني خلال مدة لا تتجاوز عاماً واحداً من تاريخ إصدار قرار المكتب التنفيذي (المادة 32 مرسوم 66)، كما يحق للمحافظ في حالة الضرورة وبناء على اقتراح الوحدة الإدارية تشكيل لجان متفرغة لإنجاز أعمال يقتضيها سير العمل (المادة 2 فقرة 21 قانون 10).^{٢٣}

ثالثاً: الاقتطاع لصالح الوحدات الادارية: يقتطع مجاناً وفق المخطط التنظيمي العام والمخطط التفصيلي جميع الأراضي اللازمة لإنجاز وتنفيذ:

²³ وتجدر الإشارة إلى أن تشكيل مثل هذه اللجان ومنحها صلاحيات القضاء ليس أمراً جديداً على النظام السوري، حيث سبق أن تم تشكيل لجان مماثلة، ونذكر على سبيل المثال لجان حل الخلافات التي تم النص عليها في المادة 18 من قانون الاستملاك رقم 20 لعام 1983 حيث تم منحها صلاحية النظر في جميع الادعاءات بالملكية أو بالمنازعات العينية على العقارات الداخلة في المنطقة الاستملاكية، وتحال إليها جميع الدعاوى المماثلة المتعلقة بالمنطقة، القائمة أمام المحاكم التي لم يبت فيها بحكم مبرم، كما أن قراراتها تكون قابلة للاستئناف أمام محكمة الاستئناف وفق الميعاد والأصول المتبعة في استئناف قرارات قاضي الأمور المستعجلة وتفصل محكمة الاستئناف في غرفة المذاكرة بالطعن بقرار مبرم، كما نصت المادة 12 من القانون المذكور على تشكيل لجنة بدائية لتقدير قيمة العقارات المستملكة، كما نصت المادة 23 على تشكيل لجنة إعادة النظر بالتقدير البدائي.

— الطرق والساحات والحدائق ومواقف السيارات والمشيدات العامة، وتشمل مراكز الجهات العامة والمدارس والمخافر والمستشفيات والمستوصفات والمراكز الصحية ومراكز الإطفاء والمعابد "المساجد والكنائس" والمكتبات العامة والمراكز الثقافية والأماكن المعدة للآثار العامة والملاعب الرياضية ومراكز الرعاية الاجتماعية ومراكز التحويل الكهربائية ومحطات معالجة الصرف الصحي ومحطات ضخ مياه الشرب ومراكز الدعم المجتمعي، وتسلم مقاسم المشيدات العامة إلى الجهات العامة دون بدل ويقع على عاتق تلك الجهات إشادتها.

— المقاسم المخصصة للوحدة الإدارية لإشادة مبان للمنذرين بالهدم وذوي الدخل المحدود والسكن الاجتماعي، وتغطية نفقات التنظيم والدراسات وتنفيذ البنى التحتية والمرافق العامة وتعويضات الإخلاء وإتلاف المزروعات وجميع بدلات الإيجار المستحقة للشاغلين، وأجور المثل ونفقات البيع بالمزاد العلني وتعويضات اللجان وأجور الخبراء والمتعاقدين، وقيم العقود المبرمة لتنفيذ الأعمال المساحية والفنية والمكافآت والفوائد المصرفية، وجميع النفقات اللازمة لإنجاز المنطقة التنظيمية والحفاظ عليها وتطوير الوحدة الإدارية وازدهارها.

ويجب ألا تؤدي الاقتطاعات المذكورة إلى انخفاض نسبة المساحة الطابقية المخصصة لمالكي المنطقة التنظيمية عن 80/ بالمئة لكل متر مربع واحد من الأرض، وذلك بحسب دراسة الجدوى الاقتصادية والمخطط التنظيمي ونظام البناء المصدقين (المادة 2 فقرة 11 قانون 10).

رابعاً: المحظورات التي تم النص عليها: منع المرسوم التشريعي رقم 66 لعام 2012 ومن بعده القانون رقم 10 لعام 2018 أي شخص طبيعي أو اعتباري، من التملك والتصرف بأي أسهم في المقاسم التنظيمية المملوكة على الشيوخ بطريقة التداول أو الشراء أو التنازل تمكّن من التخصّص بأكثر من مقسم واحد من المقاسم التنظيمية، ويسري هذا المنع اعتباراً من إحداث المنطقة التنظيمية، ويعتبر البيع أو الهبة أو العارية أو إحلال العضوية أو التنازل أو حوالة الحق أو أي عقد تأمين أو رهن أو وكالة

مهما كانت صيغتها تؤدي إلى التملك بمثابة التصرف، ويعتبر هذا التصرف باطلا بطلانا مطلقاً²⁴ (المادة 2 فقرة 18 قانون 10).

خامساً: الحلول المتاحة لمالكي الأسهم: يتم توزيع المقاسم ونقل ملكيتها وتسجيلها بالسجل العقاري ضمن ثلاثة خيارات وفق رغبة واختيار مالكي أسهم المقاسم التنظيمية على الشيوغ، وعلى مالكي أسهم المقاسم التنظيمية على الشيوغ التقدم إلى الوحدة الإدارية بطلب تحديد أحد الخيارات المتاحة وهي كمايلي:

الخيار الأول هو التخصيص بالمقاسم، حيث يحق لمالكي أسهم المقاسم التنظيمية على الشيوغ الذين تبلغ قيمة اسهمهم القيمة الاسمية لأحد المقاسم، أن يتقدموا بطلبهم إلى الوحدة الإدارية للاكتتاب على المقسم الذي يرغبون به، وتقوم الوحدة الإدارية بدراسة طلبات الاكتتاب، وإما أن ترفض الطلب لمخالفته لشروط الاكتتاب، أو أن تقبل الطلب، وفي هذه الحالة يصدر المكتب التنفيذي قرارا بتخصيص المقسم، وفي حال التقدم بأكثر من طلب اكتتاب للتخصيص بمقسم واحد تكون الأفضلية بتخصيص صاحب أو أصحاب طلب الاكتتاب وفق التسلسل الأسبق لتاريخ تسجيل الطلب في الوحدة الإدارية، وفي حال التسجيل في التاريخ ذاته لعدة طلبات فلها الأفضلية ذاتها وتجري القرعة بينهم، ويتم الاعلان عن قرار التخصيص للاطلاع عليه بموجب إعلان في لوحة إعلانات الوحدة الإدارية وموقعها الالكتروني إن وجد، وفي لوحة إعلانات المنطقة التنظيمية، وعلى الوحدة الإدارية إرسال نسخة من قرار التخصيص للدوائر العقارية لإجراء معاملات تسجيل الملكية (المادة 2 فقرة 18 قانون 10).

الخيار الثاني هو المساهمة في تأسيس شركة مساهمة، بعد الانتهاء من تخصيص جميع مقاسم الخيار الأول تقوم الوحدة الإدارية بحصر مجموع الأسهم لجمع طلبات المساهمة في الشركة، وتحديد أرقام المقاسم المقابلة لها وأرقام المقاسم المتبقية للخيار الثالث "البيع بالمزاد العلني" بما يحقق التكامل والانسجام في مشروع الشركة الذي سيتم تنفيذه من قبلها، وبما ينعكس بشكل "إيجابي" على المقاسم المتبقية والتي سيتم بيعها في المزاد العلني وذلك بقرار من المكتب التنفيذي، وتخصيص عدد

²⁴ يقصد بالبطان المطلق هو البطان المتعلق بالنظام العام وتم اقراره للمصلحة العامة ويحكم به القاضي من تلقاء نفسه ولا يمكن أن يشر عن التصرف الباطل بطلانا مطلقا بالاجازة اللاحقة، انما البطان النسبي هو الموضوع لمصلحة الفرد ولايحكم به القاضي من تلقاء نفسه ويجوز لمن وضع لمصلحته البطان أن يقبل بالتصرف ويجيزه.

صحيح من المقاسم للخيار الثاني ولها في سبيل ذلك اتخاذ قرارها القطعي بنقل أسهم من المقاسم التنظيمية من الخيار الثاني إلى الثالث أو العكس، وفق أسس يحددها المكتب التنفيذي تحقق مصالح مالكي الأسهم، وتقوم الوحدة الادارية بإعلان قرار تخصيص المقاسم للشركة في لوحة إعلانات الوحدة الادارية وموقعها الالكتروني إن وجد وفي لوحة إعلانات المنطقة التنظيمية، ويعد قرار المكتب التنفيذي لمجلس الوحدة الإدارية صك توكيل قانوني لها²⁵ من جميع مالكي أسهم المقاسم التنظيمية للخيار الثاني لتقديم طلب التأسيس إلى وزارة التجارة الداخلية وحماية المستهلك نيابة عن لجنة المؤسسين، ويتم تأسيس شركة مساهمة وفقا لأحكام قانون الشركات.

ثم تقوم الوحدة الإدارية بإرسال نسخة من قرار التخصيص للدوائر العقارية، لإجراء معاملات تسجيل الملكية لاسم الشركة خلال مدة ثلاثين يوما من تاريخ التصديق على النظام الأساسي للشركة، وذلك بما لا يتعارض مع أحكام قانون الشركات، وتعتبر قيمة المقاسم المعادلة لحصة مالكي أسهم المقاسم التنظيمية مقدمات عينية تشكل جزءا من رأسمال الشركة ويجري تقييمها وفق أحكام قانون الشركات، وللشركة أن تطرح أسهمها على الاكتتاب العام مباشرة، أو في إحدى أسواق الأوراق المالية أو عن طريق متعهد تغطية أو أكثر، وذلك بما لا يتعارض مع أحكام قانون الشركات.

ويمكن لوزير الأشغال العامة والإسكان بناء على اقتراح المكتب التنفيذي لمجلس الوحدة الإدارية، أن يقرر وقف العمل بهذا الخيار وتطبيق أحكام الخيار الثالث (البيع بالمزاد العلني)، وذلك في حالة عدم إمكانية تأسيس الشركة، أو عدم تحقيق الهدف من الخيار الثاني لمبررات اجتماعية أو ثقافية أو اقتصادية (المادة 2 فقرة 19 من القانون 10).

الخيار الثالث هو البيع بالمزاد العلني، حيث يحق لمالكي أسهم المقاسم التنظيمية على الشروع أن يتقدموا إلى الوحدة الادارية بطلباتهم بهدف بيع أسهمهم التنظيمية بالمزاد العلني، وأن تكون طلباتهم مرفقة ببيان يثبت ملكيتهم للأسهم، كما يخضع لأحكام خيار البيع بالمزاد العلني جميع مالكي الاسهم الذين لم تقبل طلباتهم في الخيارين الأول والثاني،

²⁵ هذا الأمر غريب ويخالف أبسط القواعد القانونية المعروفة، إذ كيف يتم منح هذا التوصيف لقرار الوحدة الادارية والتي هي خصم لمالكي الاسهم في هذه الحالة، من غير المنطق أن يتم اعتبار قرار الوحدة الادارية بمثابة توكيل قانوني من قبل المالكين، دون التأكد من وجود الرغبة لديهم أصلا، وذلك لأن التوكيل القانوني هو تفويض من قبل الموكل إلى الوكيل للقيام بعمل ما، ولصحة التوكيل يجب أن يصدر عن إرادة حرة من قبل الموكل.

وكذلك كل من لم يتقدم لأي خيار من الخيارات الثلاثة المذكورة، وبعد ذلك يتم اصدار قرار من قبل المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة يتضمن أرقام المقاسم الخاضعة للبيع بالمزاد العلني، ويتم الاعلان عن قرار التخصيص في لوحة اعلانات المحافظة وموقعها الالكتروني ان وجد، وفي لوحة اعلانات المنطقة التنظيمية، وتشكل لجنة خاصة من قبل المحافظة لبيع المقاسم المذكورة.

ويتوجب على المحافظة الإعلان عن بيع المقاسم المذكورة بشكل يراعي مصالح المالكين، من حيث عدد وأرقام المقاسم المعروضة للبيع وتوقيت الإعلان، مع التوسع في نشر إعلانات إضافية في جميع الوسائل المتاحة بما فيها صفحات الانترنت، ومحطات البث التلفزيوني الحكومي أو الخاص ومحطات الإذاعة المحلية والصحف الأسبوعية المختصة بالإعلانات العقارية والإعلانات الطرقيّة، وتقوم المحافظة بتسديد جميع نفقات النشر والإعلان والنفقات المترتبة على البيع وتعد نفقة من نفقات المنطقة التنظيمية.

بالنسبة لقيمة المقاسم المباعة فيتم ايداعها في حساب المحافظة لدى مصرف سورية المركزي، ويكون حساب أمانات خاص، ولا يحق للمحافظة التصرف بأموال مالكي أسهم المقاسم التنظيمية التي تم بيعها، ويتم صرف قيمة المقاسم المباعة في المزاد العلني لمالكي أسهم المقاسم التنظيمية كل ستة أشهر بنسبة وتناسب بين حصتهم من الأسهم والمبالغ الإجمالية للمقاسم المباعة، وبعد معالجة كل الإشارات المانعة من التصرف والحقوق العينية والرهونات المتوجبة على حصصهم من عقارات المنطقة التنظيمية.

ويحق للمحافظة بعد الحصول على موافقة المكتب التنفيذي شراء مقسم أو مقاسم (الخاضعة للبيع بالمزاد العلني) بسعر يزيد على سعر الإحالة بنسبة 5 بالمئة، وتلتزم المحافظة بمهلة التسديد المحددة بالإعلان الصادر عن البيع بالمزاد العلني، كما ويحق للمحافظة بيع مقسم أو أكثر من المقاسم التنظيمية المخصصة لها بالمزاد العلني لتمويل صندوق المنطقة التنظيمية.



المبحث الثاني

شرعية القانون المذكور وتداعياته المستقبلية

أولاً: مدى توافق ما ذكر مع الدستور والقوانين السورية:

إن التأكيد على مخالفة القانون رقم 10 ومن قبله المرسوم 66 للدستور السوري والقوانين السورية النافذة لايحتاج الى الكثير من التدقيق والبحث في القوانين المذكورة، فالاقتطاع المجاني للمقاسم لصالح تنفيذ المنشآت والمرافق العامة يخالف صراحة نص المادة 15 من دستور سوريا لعام 2012، التي أكدت بأن الملكية الخاصة، من جماعية وفردية، مصانة ولا تنزع إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض يعادل القيمة الحقيقية للملكية، والقانون رقم 10 لم يأت على ذكر التعويض، وبالتالي يمكن الطعن بعدم دستورية هذا القانون والقوانين المماثلة له أمام المحكمة الدستورية العليا، بشرط أن تكون هذه المحكمة مستقلة ومتحررة من هيمنة السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس الدولة، ويمكن حينها للمحكمة إلغاء هكذا قوانين بسبب مخالفتها الصريحة للدستور.

كما أن هذا الاقتطاع المجاني سوف يستهدف البعض من المالكين دون البعض الآخر، وهذا يخالف أيضاً مبدأ المساواة الذي تم التأكيد عليه في ديباجة الدستور السوري والمواد 18 و19 و33 من الدستور، وكذلك يخالف نص المادة 771 من القانون المدني السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 84 لعام 1949، التي أكدت بأنه لا يجوز أن يحرم أحد من ملكه إلا في الأحوال التي يقرها القانون على أن يكون ذلك مقابل تعويض عادل.

إضافة إلى أن الإجراءات المنصوص عليها في القوانين المذكورة، ولا سيما تلك المتعلقة بقيام لجنة حل الخلافات بالنظر في الإدعاءات العينية العقارية والحقوق الإيجارية، سوف يحرم المالكين من حق التقاضي المنصوص عليه في الدستور، وذلك لأن تلك اللجنة ليست بهيئة قضائية وجميع أعضائها، عدا الرئيس، ليسوا قضاة، ومنح الحق للمالكين بالطعن في استئناف قرارات هذه اللجنة لن يضيف للأمر شيئاً، لأن محكمة الاستئناف سوف تنظر في قرارات اللجنة المذكورة في غرفة المذاكرة ودون دعوة الخصوم، أي أن المالكين لن تتاح لهم فرصة الدفاع عن حقوقهم بالملكية

أمام محكمة الاستئناف، وبالتالي سيتم حرمانهم من حق التقاضي الذي يفترض أنه مصان بنص الدستور.²⁶

وإن التعديل الذي أتى به المرسوم 42 لعام 2018 بخصوص حق المالكين، الذين لم يتقدموا باعتراضهم أمام لجنة حل الخلافات، في الإدعاء بشأنها أمام القضاء العادي، لن يغير من الأمر الكثير، وذلك لأن من تقدم باعتراضه أو كان طرفاً في الدعوى أمام اللجنة المذكورة لن يكون بمقدوره مراجعة القضاء العادي، ولو كان القرار مجحفاً بحقه، ثم ولنفترض إنه قد صدر قرار عن اللجنة المذكورة بخصوص ملكية عقار ما واكتسب القرار الدرجة القطعية، وتم تنفيذه وفق ما هو مذكور في المادة 17 من المرسوم 66، وبعد فترة من الزمن أتى شخص آخر وإدعى ملكيته للعقار المذكور أمام القضاء العادي، ولم يكن طرفاً في الدعوى التي كانت منظورة أمام اللجنة، بالتأكيد فإن هذا الشخص لن يستفيد شيئاً من إدعائه، ولو كان صاحب حق، لأن القضاء العادي سيقوم برد دعواه شكلاً لوجود حكم قضائي مبرم في هذه الدعوى، سندا للمادة 88 من قانون البيئات السوري لعام 2014، ولا سيما أن ذلك الشخص الذي اكتسب القرار الصادر من لجنة حل الخلافات سيدفع بهذا الأمر، كونه صاحب مصلحة في ذلك.

كما إن حصر حق المالك بالخيارات الثلاث المنصوص عليها في القوانين المذكورة، وهي خيار التخصيص بمقسم، وخيار التشارك مع البعض من المالكين الآخرين في تأسيس شركة مساهمة، وخيار البيع بالمزاد العلني، مع منح الحق للوحدة الإدارية بقبول أو رفض طلب التخصيص بحجة مخالفته لشروط الإكتتاب، دون أن يتم تحديد تلك الشروط بدقة وترك الأمر لتقدير الوحدة الادارية، وكذلك منح الحق للوحدة الادارية بنقل أسهم من المقاسم التنظيمية من الخيار الثاني (تأسيس شركة) إلى الثالث (البيع بالمزاد العلني) أو العكس وفق أسس يحددها المكتب التنفيذي وبقرار قطعي منه، وكذلك منح الحق لوزير الأشغال العامة والإسكان بناء على اقتراح المكتب التنفيذي لمجلس الوحدة الإدارية، بوقف العمل بالخيار الثاني وتطبيق أحكام الخيار الثالث، وذلك في حالة عدم إمكانية تأسيس الشركة، أو عدم تحقيق الهدف من الخيار الثاني لمبررات اجتماعية أو ثقافية أو

²⁶ حيث نصت المادة 51 من دستور 2012 بأ "...حق التقاضي وسلوك سبل الطعن والمراجعة والدفاع أمام القضاء مصون بالقانون، وتكفل الدولة المساعدة القضائية لغير القادرين وفقاً للقانون، ويحظرُ النصُّ في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء"

اقتصادية^{٢٧}، وكذلك منع المالك من التصرف بعقاره بطريق البيع أو الهبة أو العارية أو حوالة الحق أو أي شكل آخر من أشكال التصرف بعد إحداث المنطقة التنظيمية، وإعتبار هذا التصرف باطلاً بطلاناً مطلقاً، يخالف ما تم النص عليه في المادة 768 من القانون المدني السوري التي تؤكد بأن لمالك الشيء وحده في حدود القانون حق استعماله واستغلاله والتصرف فيه.

ويعتبر تشكيل لجان إستثنائية من قبل السلطة التنفيذية (الوحدة الادارية أو المحافظ)، ومنحها اختصاص النظر في تقدير قيمة عقارات المنطقة، والنظر في جميع الاعتراضات والادعاءات بالملكية أو بالمنازعات العينية والحقوق الإيجارية على العقارات الداخلة في المنطقة التنظيمية، وغير ذلك من الاختصاصات المذكورة سابقاً وهي أصلاً اختصاصات قضائية، مخالفاً لمبدأ استقلال السلطة القضائية المنصوص عليه في المادتين 132 و134 من الدستور، ومخالفاً أيضاً لما تم النص عليه في قانون السلطة القضائية رقم 98 لعام 1961،^{٢٨} وذلك لأن جميع أعضاء اللجان المذكورة، عدا الرئيس، هم ليسوا قضاة ولم يمارسوا العمل القانوني من قبل، بل إن البعض منهم لا يشترط فيهم الحصول على الإجازة في القانون، كما ويخالف ما تم النص عليه في المادة 63 من قانون أصول المحاكمات السوري رقم 16 لعام 2016 التي أكدت بأن محكمة البداية المدنية تتمتع باختصاص شامل في الدعاوى العينية العقارية والدعاوى الشخصية العقارية، لا بل إن اللجان المذكورة تتمتع بالأولوية على المحاكم العادية، حيث يتوجب على الأخيرة إحالة جميع الدعاوى العقارية المتعلقة بالمنطقة والتي لم يتم البت فيها بحكم مبرم إلى لجنة حل الخلافات (المادة 14 مرسوم 66).

وزيادة على ذلك فإننا نرى إن إسناد مهمة تشكيل اللجان المنصوص عنها في القوانين المذكورة من قبل الوحدة الإدارية، والتي هي إما أن تكون محافظة أو مدينة أو بلدة أو بلدية،^{٢٩} يشكل إتهاناً للسلطة القضائية،

27 نلاحظ هنا بأن التقدير متروك لوزير الأشغال العامة والإسكان والمكتب التنفيذي للوحدة الادارية، فلم يبين القانون المقصود بعبارة عدم امكانية تاسيس الشركة، أو عدم تحقيق الهدف من الخيار الثاني لمبررات اجتماعية أو ثقافية أو اقتصادية، حيث ان هذه العبارات فضفاضة وتحتل أكثر من تأويل، ويمكن لصاحب القرار وبكل سهولة الانتقال الى خيار البيع بالمزاد العلني بحجة المبررات الغير مفهومة أصلاً.

28 حيث أكدت المادة 67 من قانون السلطة القضائية بأن مجلس القضاء الأعلى هو المختص بتعيين القضاة وترفيحهم وتأديبهم وعزلهم... وليس المحافظ أو الوحدة الإدارية؟

29 المادة 1 من قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 107 لعام 2011.

وذلك لأن رؤساء الوحدات الإدارية المذكورة هم من ركائز السلطة التنفيذية.

والنص على أن اللجان المذكور تفصل في النزاع المعروض أمامها وفق القواعد والمهل المتبعة أمام قاضي الأمور المستعجلة، وبأن محكمة الاستئناف تفصل في الطعون الواردة على قراراتها في غرفة المذاكرة ودون دعوة الخصوم، يخالف ماتم النص عليه في المادة 79 من قانون أصول المحاكمات، لأن قاضي الأمور المستعجلة ينحصر إختصاصه بالنظر في المسائل التي يخشى عليها من فوات الوقت، ودون تعدد على الموضوع، وهذا لايتوفر هنا، لأن اللجان المذكورة سوف تفصل في القضايا المتعلقة بأصل الحق (تثبيت أو عدم تثبيت الملكية، الحقوق الإيجارية..)، وهذا ممنوع على القضاء المستعجل، ثم أين الخوف أو الخشية من فوات الوقت في مثل هذه المسائل؟ ولا ننسى ان ميعاد الحضور أمام قاضي الأمور المستعجلة هو 24 ساعة ويجوز في حال الضرورة القصوى إنقاص هذا الميعاد إلى ساعة بشرط أن يحصل تبليغ للخصم نفسه،³⁰ وكلنا يعلم أن ظروف الحرب الدائرة في سورية جعلت أكثر من ثلث السوريين لاجئين ونازحين، وهذا بالتأكيد سيمنع مثلهم أمام اللجان المذكورة وسيمنعهم أيضاً من الطعن في قراراتها أمام محاكم الإستئناف وفق المهل والمواعيد المحددة، ثم اذا كان القضاء المستعجل لا يملك صلاحية البت في أصل الحق، مع ان القضاء المستعجل هو قضاء قديم ومتجذر في القانون السوري، فكيف يمنح هذا الحق لجهة غير قضائية والغالبية العظمى من أعضائها لا يمتلكون العلم القانوني ولا الخبرة القضائية؟.

ثم وعلى فرض ان قرار إحدى اللجان المذكورة ومن بعده قرار محكمة الاستئناف قد بني على أوراق ثبت تزويرها أو على شهادة شاهد ثبت فيما بعد تزويرها، أو انه قد وقع من الخصم غش أتر في الحكم أو غير ذلك من الحالات المنصوص عليها في المادة 242 من قانون أصول المحاكمات، والتي تبرر للمتضرر طلب إعادة المحاكمة، فهل سيتام للمتضرر هذا الحق؟ الجواب بالتأكيد سيكون بالنفي، وذلك لأنه لم يتم النص على إمكانية إعادة المحاكمة في القانون 10 ولا في المرسوم 66، ولأن إعادة المحاكمة لا تكون إلا أمام المحكمة التي أصدرت الحكم،³¹ ومعلوم أن هذه الجان هي

³⁰ المادة 103 أصول المحاكمات.

³¹ المادة 244 أصول محاكمات.

لجان مؤقتة وتنتهي مهمتها بانتهاء المدد المحددة لها (المادة 21 فقرة 21 قانون 10)، وبالتالي لن تكون هناك لجنة حتى يطلب المتضرر منها إعادة المحاكمة.

وأخيراً فإن إسناد مهمة تنفيذ قرارات لجنة حل الخلافات إلى الوحدات الادارية وفق نص المادة 2 فقرة 8 من القانون 10 يخالف نص المادة 276 من قانون أصول المحاكمات، التي ذكرت بان دائرة التنفيذ المختصة هي الدائرة التي توجد في منطقة المحكمة التي اصدرت الحكم او الدائرة التي أنشئت الأسناد في منطقتها، وبالتالي سواء اعتبرنا ان قرار اللجنة أو قرار محكمة الاستئناف في حال وقوع الاستئناف على قرار اللجنة، هو "حكم قضائي" تجاوزاً أو سند تنفيذي، فلا بد من تنفيذه عن طريق دائرة التنفيذ المختصة مكانياً وليس عن طريق الوحدة الإدارية.

ثانياً: مدى توافق القانون 10 والمرسوم 66 مع المواثيق الدولية:

يعتبر حق الملكية من الحقوق الأساسية التي نصت عليها العهود والمواثيق الدولية، وهذا الحق يرتبط ارتباط وثيق بحقه في العيش الكريم والأمن، ولا يجوز بالتالي حرمان الإنسان من حق التملك وليس مقبولاً بأي حال من الأحوال سلب الإنسان ملكه بدون وجه حق، وقد تم التأكيد على حق الإنسان في التملك وحظر حرمان أي شخص من ملكه تعسفاً في المادة 17 من الاعلان العالمي لحقوق الانسان لعام 1948، وكذلك في الاتفاقية الأمريكية لحقوق الانسان لعام 1969 التي أكدت أن لكل إنسان الحق في استعمال ملكه والتمتع به، وبأنه لا يجوز تجريد أحد من ملكه إلا بعد تعويض عادل له، وأقرت المادة 8 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان لعام 1950 بحق الإنسان في إحترام حياته الخاصة والعائلية ومسكنه، وأكدت المادة 31 من الميثاق العربي لحقوق الانسان لعام 2004 على هذا الأمر أيضاً، حيث نصت على أن حق الملكية الخاصة مكفول لكل شخص ويحظر في جميع الأحوال مصادرة أمواله كلها أو بعضها بصورة تعسفية أو غير قانونية، وحق الملكية مكفول أيضاً ولا يجوز المساس به إلا لضرورة أو مصلحة عامة، وفقاً لنص المادة 14 من الميثاق الأفريقي لحقوق الانسان والشعوب الصادر عام 1981.

كما أن المادة الخامسة من الإتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري لعام 1965 أكدت على ضرورة ضمان حق كل إنسان، دون تمييز بسبب العرق أو اللون أو الأصل القومي أو الإثني، في التمتع بحق التملك بمفرده أو بالإشتراك مع آخرين وبحق السكن.

وقد تم التأكيد في المبادئ التوجيهية بشأن التشريد الداخلي على وجوب توفير الحماية، في جميع الظروف، لأموال وممتلكات المشردين داخلياً، وبخاصة ضد النهب والإعتداءات المباشرة والعشوائية وأعمال العنف الأخرى، أو استخدامها كدرع لعمليات أو أهداف عسكرية، أو أن تكون محل إنتقام، أو تدميرها أو الإستيلاء عليها كشكل من أشكال العقوبة الجماعية، وكذلك لابد من توفير الحماية للأموال والممتلكات التي يتركها المشردون داخلياً وراءهم، وذلك من التدمير والاستيلاء التعسفي وغير القانوني، وأيضاً من شغلها أو استخدامها.³²

وبالتالي فإن ما تم النص عليه في القانون رقم 10 ومن قبله المرسوم 66، يخالف كل هذه الترسنة القانونية التي أولت أهمية بالغة لحق الملكية والسكن، ويعد مصادرة واضحة لأموال الكثير من السوريين، ولاسيما اللاجئين والنازحين، لأن ظروف الحرب في سورية جعلت الكثير منهم مطلوبين لسلطات الأمن السوري بسبب آرائهم السياسية، وهذا سيمنعهم من المجازفة بالمثل أمام اللجان المذكورة في تلك القوانين، فمن الطبيعي أن يفضل المرء حياته على عقاره، والقول بأنه يحق لأقارب المالك حتى الدرجة الرابعة أو لوكيله القانوني الحضور نيابة عنه لإثبات ملكيته يعتبر نوعاً من الهرطقة التي لن تكون مجدية، وذلك لأن السوريين إختبروا هذا النظام على مدى عقود، ولن يجرؤ أحد من أقارب المالك أو وكيله على القيام بهذا الفعل، ولأن الكثير من العائلات قد هجرت بأكملها ولم يتبق أحد من أقارب المالكين في الكثير من المناطق التي يمكن أن تكون هدفاً للتنظيم العقاري المزعوم، وهذا الأمر يخالف البند 12-13 من مبادئ بينيرو التي نصت على ضرورة أن تضمن الدول عدم تعرض أي شخص للاضطهاد أو العقاب بسبب تقديم مطالبة الاسترداد.³³

³² من المبادئ التوجيهية بشأن التشريد الداخلي، التي تم اعتمادها في النمسا في كانون الثاني عام 1998، المقر في الجلسة الرابعة والخمسون للجنة حقوق الانسان E/CN.4/1998/53/Add.2.

³³ مبادئ المقرر الخاص للأمم المتحدة باولو بينييرو التي تم اقرارها في الجلسة السادسة والخمسون للجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة بتاريخ 28 تموز 2005، E/CN.4/Sub.2/2005/17.

ونظراً لأهمية السكن والممتلكات في حياة الانسان فقد وقّر القانون الدولي الإنساني حماية خاصة للأبنية، واعتبرها جزءاً من الأعيان المدنية³⁴ التي لا يجوز مهاجمتها من قبل أطراف النزاع، ووجوب حصر هجماتهم بالأهداف والأعيان العسكرية، إذ أكدت المادة 48 من البروتوكول الإضافي الأول لعام 1977 الملحق باتفاقيات جنيف الأربع لعام 1949 على ضرورة أن تعمل أطراف النزاع على التمييز بين السكان المدنيين والمقاتلين وبين الأعيان المدنية والأهداف العسكرية، ومن ثم توجه عملياتها ضد الأهداف العسكرية دون غيرها، وأكثر من ذلك فإن المادة 52 من البروتوكول الأول اعتبرت أنه إذا ثار الشك حول ما إذا كانت عين ما تكرر عادة لأغراض مدنية مثل مكان العبادة أو منزل أو أي مسكن آخر أو مدرسة، إنما تستخدم في تقديم مساهمة فعالة للعمل العسكري، فإنه يفترض أنها لا تستخدم كذلك، أي أنها فسرت الشك لمصلحة الأعيان المدنية، وافترضت أنها لا تستخدم لأغراض عسكرية إلا إذا ثبت العكس، وقبل ذلك كانت المادة 25 من لائحة لاهاي المتعلقة بقوانين وأعراف الحرب البرية لعام 1907 قد حظرت مهاجمة أو قصف المدن والقرى والمساكن والمباني، وتشكل قاعدة التمييز بين الأهداف العسكرية والأعيان المدنية ووجوب عدم مهاجمة الأعيان المدنية قاعدة عرفية وفق القانون الدولي الإنساني العرفي،³⁵ وأوجب القانون الدولي الإنساني العرفي على أطراف الصراع احترام الملكية الخاصة وعدم مصادرتها.³⁶

وقد أكدت المادة الثامنة فقرة 2 من نظام روما للمحكمة الجنائية الدولية لعام 1998 والذي دخل حيز التنفيذ عام 2001، أن تدمير الممتلكات والإستيلاء عليها دون أن تكون هناك ضرورات عسكرية جريمة حرب، ولا سيما عندما ترتكب في إطار خطة أو سياسة عامة أو في إطار عملية ارتكاب واسعة النطاق، وينطبق هذا الأمر سواء تعلق الأمر بنزاع مسلح دولي أو نزاع مسلح غير ذو طابع دولي،³⁷ وما قام به النظام السوري بخصوص ما يسمى بإعادة تنظيم المناطق في أي منطقة عقارية من سوريا، ليست سوى عملية استيلاء ممنهجة كونها ستنفذ تحت مظلة ما يسمى بقانون او

³⁴ المادة 52 فقرة 3 من البروتوكول الإضافي الأول لعام 1977.

³⁵ انظر القواعد 7 و8 و9 و10 من القواعد العرفية للقانون الدولي الإنساني المعدة من قبل اللجنة الدولية للصليب الأحمر بعنوان " Customary International Humanitarian Law : volume1 Rules " منشور على موقع اللجنة على الرابط :

<https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/customary-international-humanitarian-law-i-icrc-eng.pdf>

³⁶ القاعدة العرفية 51 من المصدر السابق.

³⁷ اظر المادة الثامنة بند 2 فقرة هـ من نظام روما للمحكمة الجنائية الدولية.

مرسوم، كما أنها واسعة النطاق، لأنه يمكن تطبيقها في كل سوريا وفق ما تم التأكيد عليه في القانون 10.

وتجدر الإشارة إلى أنه ومنذ عام 2012 وصفت اللجنة الدولية للصليب الأحمر النزاع الدائر في سورية بنزاع مسلح غير ذو طابع دولي،³⁸ كما إن أغلب القرارات التي صدرت عن مجلس الأمن بخصوص سوريا وصفت الوضع في سوريا بالنزاع، وطالبت أطرافه بالالتزام بقواعد القانون الدولي الإنساني،³⁹ ومعلوم ان النزاع لا يمكن أن يكون إنزاعاً دولياً (بين دولتين أو أكثر)، أو نزاعاً غير ذو طابع دولي (بين دول/ة ومجموعات مسلحة تحمل السلام علناً)، كما هو الحال في سوريا، كما إن القانون الدولي الإنساني المتمثل باتفاقيات جنيف الأربع لعام 1949 ولحقيها الإضافيين لعام 1977، يطبق فقط في حالة النزاعات المسلحة (الدولية وغير الدولية)، ناهيك عن المطالبات المتكررة في جلسات مجلس الأمن الدولي لإحالة الملف السوري إلى محكمة الجنايات الدولية، والتي بقيت بلا جدوى بسبب الفيتو/حق النقض الروسي الصيني.⁴⁰

كما أن ضرورة توفير المحاكمة العادلة للمراء وضرورة أن يحاكم أمام محكمة مستقلة ومحايدة ومشكلة بالشكل الصحيح، وحقه بالدفاع عن نفسه والطعن في القرار الصادر بحقه أمام مرجع قضائي أعلى، كلها مبادئ تم التأكيد عليها في الكثير من العهود والمواثيق الدولية، حيث أكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 بأن لكل شخص الحق في أن يلجأ إلى المحاكم الوطنية لإنصافه عن أعمال فيها اعتداء على الحقوق الأساسية التي يمنحها له القانون، كما أن له الحق، وعلى قدم المساواة التامة مع الآخرين، في أن تنظر قضيته أمام محكمة مستقلة نزيهة نظراً عادلاً علنياً للفصل في حقوقه والتزاماته وأية تهمة جنائية توجه إليه (المواد 10 و8)، ولاشك أن حق الملكية يعتبر من الحقوق الأساسية للإنسان ولايجوز تجريده أحد من ملكه تعسفاً وفقاً للمادة 17 من الاعلان العالمي لحقوق الانسان، كما ان العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام

³⁸ لمزيد من التفاصيل راجع الرابط التالي: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-18849362>

³⁹ نذكر على سبيل المثال لا الحصر القرار رقم 2139 لعام 2014 والقرار 2254 لعام 2015.

⁴⁰ فعلى سبيل المثال في أيار/مايو 2014 عطلت روسيا مشروع قرار يتعلق بإحالة ملف الحرب السورية للمحكمة الجنائية الدولية، ما كان سيمهد لملاحقة مسؤولين في النظام السوري عن ارتكابهم جرائم حرب، وفي شباط/فبراير 2017، صدر فيتو روسي صيني ضد مشروع قرار يتضمن فرض عقوبات على النظام السوري بعد اتهامه باستخدام أسلحة كيميائية ثلاث مرات في الفترة بين 2014 إلى 2015، وفي نيسان/أبريل من العام ذاته، عطل البلدان مشروع قرار آخر دعمته واشنطن ولندن وباريس كان يسعى إلى تعزيز الجهود الخاصة بإجراء تحقيقات حول الهجوم الكيميائي على خان شيخون في إدلب، والذي أسفر عن مصرع حوالي 70 شخصاً (تقرير بعنوان الفيتو الروسي ومعاناة السوريين.. أبرز المحطات، منشور على موقع قناة الحرة على الرابط: <https://www.alhurra.com/a/russian-veto/425181.html>)

1966 أكد على أن الناس سواسية أمام القضاء ومن حق كل فرد، لدى الفصل في أية تهمة جزائية توجه إليه أو في حقوقه والتزاماته في أية دعوى مدنية، أن تكون قضيته محل نظر منصف وعلني من قبل محكمة مختصة مستقلة حيادية، منشأة بحكم القانون (المادة 14)، وهذه المبادئ منصوص عليها في مواثيق دولية أخرى.⁴¹

كما أن المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية التي تم اعتمادها من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب القرارين رقم 32/40 و146/40 لعام 1985، أوجبت على الدول ضمان إستقلال السلطة القضائية، كما أوجبت أن تكون للسلطة القضائية الولاية على جميع المسائل ذات الطابع القضائي، وأن لكل فرد الحق في أن يحاكم أمام المحاكم العادية أو الهيئات القضائية التي تطبق الإجراءات والأصول القانونية، ولا يجوز إنشاء هيئات قضائية، لا تطبق الإجراءات القانونية المقررة حسب الأصول والخاصة بالتدابير القضائية، لتنتزع الولاية القضائية التي تتمتع بها المحاكم العادية أو الهيئات القضائية، ويتعين أن يكون من يقع عليهم الاختيار لشغل الوظائف القضائية أفراداً من ذوي النزاهة والكفاءة، وحاصلين على التدريب أو المؤهلات المناسبة في القانون.

ونلاحظ بأن تشكيل اللجان المنصوص عليها في القوانين موضوع البحث يخالف بشكل واضح ما ورد في العهود والمواثيق الدولية وفق التفصيل المذكور أعلاه، وذلك لأن هذه اللجان ليست محاكم أصلاً لأن غالبية أعضائها ليسوا قضاة كما فصلنا سابقاً، كما وبالتالي تم حرمان المالكين من اللجوء إلى محكمة مختصة للنظر في قضاياهم، كما أن محكمة الاستئناف لن تنظر في قضاياهم بصورة علنية، وفق ما تم التأكيد عليه في المواثيق الدولية المذكورة، بل ستنظر فيها بغرفة المذاكرة ودون دعوة الخصوم، أي دون أن يحق للمالك فرصة الدفاع عن حقه وإثباته، وهذا الأمر يشكل انتهاكاً لحق الدفاع الذي يشكل الركيزة الأساسية للمحاكمة العادلة، ويعتبر حق أصيل للإنسان ولا يجوز إنتهاكه من قبل أحد، ولا يجوز لمتهم نفسه التنازل

⁴¹ وقد تم التأكيد على هذه القواعد والمبادئ في المادة 6 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لعام 1950، والمادة 8 من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام 1969، والمادة 7 من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لعام 1981، والمادة 13 من الميثاق العربي لحقوق الإنسان لعام 2004.

عنه، كونه لم يتقرر لمصلحة الفرد فحسب بل لمصلحة المجتمع ككل، وقد تم التأكيد على هذا الحق في الكثير من العهود والمواثيق الدولية.^{٤٢}

وتلك اللجان لن تكون مستقلة ولا محايدة لأنها ستنشأ من قبل الوحدات الإدارية التابعة للسلطة التنفيذية، حيث إن تعيين أعضائها سيتم من قبل رئيس الوحدة الادارية، بناء على تسمية من قبل وزير العدل أو وزير الأشغال العامة والإسكان أو المدير العام للمصالح العقارية حسب الحال، وكل هؤلاء يعتبرون من السلطة التنفيذية، وهذا يعتبر تدخلاً من قبل السلطة التنفيذية في أعمال السلطة القضائية ويتناقض مع استقلالية القضاء وحياده، وحق المرء في أن تنظر قضيته أمام محكمة مستقلة ومحايدة ومختصة هو حق مطلق لا يخضع لأي استثناءات، وهو مبدأ عام من مبادئ القانون الدولي العرفي وملزم لجميع الدول، بما فيها تلك التي لم تصادق على المعاهدات الدولية، وفي جميع الأوقات حتى إبان حالات الطوارئ والنزاعات المسلحة.^{٤٣}

والنص على إلزام المحاكم العادية بإحالة جميع دعاوى الملكية والمنازعات العينية العقارية المتعلقة بالمنطقة التنظيمية والتي لم يبت فيها بحكم مبرم إلى لجنة حل الخلافات (المادة 14 مرسوم 66)، ومنع هذه اللجنة صلاحية عدم التقيد بأصول المحاكمات (المادة 18 مرسوم 66)، يخالف مبدأ عدم جواز إنشاء هيئات قضائية لتطبق الاجراءات القانونية المقررة حسب الأصول، وعدم جواز انتزاع الولاية القضائية من المحاكم العادية الوارد في مبادئ استقلال السلطة القضائية.

ثالثاً: انعكاس تلك القوانين على مسار العملية السياسية: (عودة اللاجئين والنازحين).

لا يمكن الجزم بأنه ان تأكد اللاجئين أو النازم بأن حقوقه في الملكية ستكون مصانة وسترد له عقاراته التي فقدتها نتيجة النزاع يعني بالضرورة أنه سيعود الى بلده ووطنه، لأن البعض ممن استقر في بلد أو مكان النزوم واندمج بالمجتمع الجديد، قد لايمكنه العودة، إلا أن تأمين هذا الحق

⁴² انظر المادة 11/ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة 14/ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والمادة 6/ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لعام 1950، والمادة 8/ من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام 1969، والمادة 7/ من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لعام 1981، والمادة 13/ من الميثاق العربي لحقوق الإنسان لعام 2004.

⁴³ دليل المحاكمات العادلة، منشورات منظمة العفو الدولية، الطبعة الثانية 2014 ص108.

(الملكية) سيزيل الكثير من العقبات في طريق الراغبين بالعودة، ولكن اذا تأكد بأنه لايمكنه استعادة عقاره وممتلكاته فإنه لن يعود بغض النظر عن وجود الرغبة لديه بالعودة أم لا، لأنه إن فكر بالعودة سيفكر تلقائياً بسقف يحميه هو وعائلته، وبعقار يعتاش عليه إن كان من المالكين لأرض زراعية، وقد ذكرت لجنة التحقيق الدولية المستقلة بأن السلوك غير المشروع الذي انتهجه المتحاربون تسبب في فرار الناس من بيوتهم، وهذا الأمر سوف يكون له أثر مدمر أيضاً على ديمغرافية المجتمع السوري في المستقبل، وهو مجتمع ممزق على نحو خطير الآن، وقد تلقت اللجنة في حالات كثيرة روايات من أفراد يخشون العودة إلى مناطق استولت عليها القوات الحكومية من جديد مؤخراً، بما في ذلك في الغوطة الشرقية (ريف دمشق) وريف حمص الشمالي ومخيم اليرموك (دمشق)، وفي حالات أخرى، بما في ذلك في عفرين (حلب)، قام أفراد الجماعات المسلحة بعمليات نهب واسعة لمنازل المدنيين، ولم يُبقوا للمدنيين الذين فروا لتفادي الاشتباكات الشيء الكثير الذي يحملهم على العودة.^{٤٤}

وبالتالي فإنّ الإستيلاء على ممتلكات النازحين واللاجئين والمعتقلين ومصادرتها، يعتبر إنتهاكاً لحقوق الإنسان، ويؤدي إلى إستمرار النزوم والهجرة ويعقد عملية المصالحة وبناء السلام، ويعكس من صفو البيئة الآمنة والمحايدة المنشودة بهدف تحقيق التحول السلس والآمن من دولة ذات نظام حكم شمولي قمعي إلى دولة الحق والعدل والقانون.

لذلك فإن موضوع رد المساكن والممتلكات يعتبر من المواضيع الهامة والحساسة في ملف العملية السياسية في سوريا، وسيؤثر نجاح هذا الملف تلقائياً في نجاح العملية السياسية برمتها، وهذا النجاح سيشجع السوريين على المشاركة في الحياة العامة ولاسيما المشاركة في الانتخابات، التي يفترض أن تتم مستقبلاً، كونها تشكل إحدى السلال الأربع التي تم تبنيها من قبل الامم المتحدة، كما وسيساهم ذلك أيضاً بتعزيز ثقة المواطنين السوري بالعملية السياسية وبال دستور الذي يمكن ان يتم وضعه قريباً.

وبالتالي فإن الإستمرار في تطبيق هذه القوانين (10 و66 و23 وغيرها) السالبة لحق الملكية، والإستمرار في إصدار قوانين وتشريعات مماثلة لها، سيعيق بل سيمنع عودة الكثير الكثير من المهجرين إلى وطنهم، إذ من غير

⁴⁴ تقرير صادر عن لجنة التحقيق الدولية المستقلة المعنية بالجمهورية العربية السورية الفقرة 65، الدورة التاسعة والثلاثون لمجلس حقوق الإنسان التابع للجمعية العامة للأمم المتحدة أيلول 2018، مرجع سبق ذكره.

المنطق حيث المهجرين على العودة وبنفس الوقت يتم مصادرة ممتلكاتهم وتدميرها باسم القوانين والتشريعات المخالفة لكل العهود والمواثيق الدولية.

ولاشك ان موضوع عودة اللاجئين والنازحين الى ديارهم لا يرتبط فقط برد ممتلكاتهم اليهم، بل يتعدى ذلك إلى موضوع البيئة الآمنة، والتي هي الأساس في إنجاز أي عملية، سياسية أو إقتصادية أو إجتماعية، اذ ليس بمقدور المرء التفكير في العودة طالما أن القوى السياسية والعسكرية التي كتمت أفواه الناس وصادرت حرياتهم وحيواتهم هي نفسها التي ستتولى إدارة ملفات العودة وإعادة الإعمار وحل قضايا الملكية ورد الممتلكات، ولا يمكن أصلاً تصور حل مسألة رد الممتلكات بدون حل ومعالجة المسائل الأخرى، فلا يخفى على أحد بأن القوى السياسية والعسكرية هي التي كانت تدبر وتدير عمليات التهجير القسري ومصادرة الممتلكات، ولا سيما تلك القوى المحسوبة على النظام السوري والمليشيات السورية والأجنبية التي حاربت وتحارب لصالحه، وثمة الكثير من القوى الشخصية التي إستفادت وعتاشت على تلك العمليات، سواء بالاستيلاء على ممتلكات المهجرين والسكن فيها أو بالاستيلاء عليها وبيعها لأشخاص آخرين.

وعليه فإن تلك القوى الشخصية ستكون مصدر قلق ورعب للاجئين والنازحين، وستكون تلك الشخصيات والقوى العائق الأكبر أمام عودتهم إلى ديارهم، وإستعادة ممتلكاتهم، بل سيحاربون هذه العودة وعمليات الإسترداد المطلوبة، ومعلوم إن القوة والنفوذ إن بقيت بأيديهم، سيكون النصر حليفهم على حساب المهجرين الذين ليس لهم حول أو قوة، هذا وقد أكدت الأمم المتحدة عام 2017 بأن عودة السوريين إلى ديارهم لاتزال محفوفة بالمخاطر لأن إشتراطات العودة الآمنة الكاملة لم تتحقق بعد على الأرض.⁴⁵

ولعل التحدي الأبرز والأصعب حلاً في المستقبل والذي قد يمنع السير باجراءات رد الممتلكات، هو إحتفاظ المليشيات الموالية للنظام السوري وتلك المناوئة له بسلاحها في الفترة المقبلة، لأن نزع السلاح لن يكون بالسهولة التي يتوقعها البعض، لأن تلك المليشيات وكما ذكرنا،

⁴⁵ للمزيد انظر موقع BBC NEWS على الرابط <http://www.bbc.com/arabic/middleeast-40460340> تاريخ زيارة الموقع 2018/12/30.

وبالإشتراك مع النظام السوري، تتحمل جزءاً كبيراً من المسؤولية بخصوص الانتهاكات التي ارتكبت في سوريا، ومنها الانتهاكات التي وقعت على حقوق الملكية، كون بقاء السلام مبعثراً في سوريا يحدد كل الخطوات الهادفة للحل، ويبقى الصراع مستمراً، وقد كان هذا الأمر إحدى التحديات الرئيسية التي واجهت مسألة رد الممتلكات في كولومبيا، حيث منع الصراع المستمر الغالبية العظمى من المالكين من العودة إلى ديارهم، كما إن الكثير ممن عادوا وطالبوا باسترداد ممتلكاتهم تعرضوا للتهديد والقتل، كما إن الناشطين المدافعين عن حقوق الإنسان وموظفي الدولة المكلفين بالنظر في هذه المسائل أصبحوا هدفاً لتلك الهجمات.⁴⁶

دون أن ننسى أن خطوات الحل السياسي الجارية في جنيف تقوم على أساس التشراك بين النظام السوري والمعارضة والمجتمع المدني، ويبدو أن الدور الأكبر في إدارة المرحلة المقبلة سيكون للنظام السوري، وبالتالي لا يمكن أن نتصور بأن هذا النظام سيسعى إلى رد الممتلكات لأصحابها وهو نفسه من قام بتهجيرهم ومصادرة ممتلكاتهم وتدميرها، وهو نفسه من يقوم باصدار القوانين التي تنتهك حقوق الملكية موضوع بحثنا هذا.

المبحث الثالث

الحق رد المساكن والممتلكات والحلول المتاحة

أولاً: حقوق اللاجئين والنازحين في رد المساكن والممتلكات:

عادة ما يكون اللاجئ أو النازح متعطشاً للعودة إلى بلده وأرضه التي أبعد عنها بسبب الصراع وما يحمله من مآسي وويلات، لذلك فإن الكثير منهم وبمجرد إنتهاء النزاع سيفكر جدياً بتلك العودة، ويقرر اللاجئ أو النازح العودة إلى وطنه أو مكان سكنه الأصلي عادةً لأن التهديد أو الخطر الذي دفعه إلى مغادرة محل إقامته المعتاد قد تلاشى بدرجة كبيرة، لكن حتى يتمكن من العودة لابد أن تكون الظروف مهيئة والبيئة آمنة، وثمة الكثير من الشروط والعناصر التي لابد أن تتحقق حتى نقول بأن الظروف أصبحت

⁴⁶ "A Land Title is not enough, Ensuring Sustainable Land Restitution in Colombia" Report issued by AMNESTY INTERNATIONAL, Published in 2014, page66

مهينة والبيئة أضحى آمنة للعودة، وسنركز على واحد من هذه الشروط ألا وهو المسكن كونه موضوع بحثنا هذا.

وقبل الخوض في شرط المسكن اللازم لعودة المشردين إلى ديارهم لابد من تحديد الفئات التي سيستهدفها برنامج العودة الطوعية وإعادة الإندماج، وهي تشمل اللاجئين والنازح (المشرد داخليا).

ويُقصد بالمشردين داخلياً (النازحين)، الأشخاص أو جماعات الأشخاص الذين أكرهوا على الهرب أو على ترك منازلهم أو أماكن إقامتهم المعتادة أو اضطروا إلى ذلك، ولا سيما نتيجة أو سعياً لتفادي آثار نزاع مسلح أو حالات عنف عام الأثر أو انتهاكات حقوق الإنسان أو كوارث طبيعية أو كوارث من فعل البشر ولم يعبروا الحدود الدولية المعترف بها للدولة.^{٤٧}

فالرحيل غير الطوعي وكون الشخص يظل داخل بلده هما العنصران المحددان للنازح داخلياً، ويذكر التعريف بعض أهم أسباب النزوح الداخلي، بما فيها الصراع المسلح والعنف وانتهاكات حقوق الإنسان والكوارث، وهذه ليست قائمة شاملة، فعبارة "ولاسيما" تعني عدم إستبعاد إمكانية وجود أوضاع أخرى قد تستوفي المعيارين الرئيسيين للرحيل غير الطوعي داخل بلد المرء.^{٤٨}

ومع أنه لا توجد صكوك قانونية ملزمة دولياً مكرسة لحماية النازحين داخلياً، ولا يتمتع النازحون بأي وضع خاص في القانون الدولي، إلا أنهم يتمتعون بالحقوق والحريات المكفولة لجميع الأفراد بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، وقد تم تضمينها في المبادئ التوجيهية للمشردين داخليا، وهي مبادئ وثيقة الصلة بحماية النازحين، وهذه المبادئ لم تنشأ قانوناً جديداً، لكن أعادت التأكيد على الحقوق والحريات الموجودة في الصكوك الملزمة، كالعهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي لحقوق الاقتصادية والاجتماعية

⁴⁷ مبادئ توجيهية بشأن التشريد الداخلي، الصادرة في الدورة الرابعة والخمسون، للجنة حقوق الانسان التابعة للأمم المتحدة، E/CN.4/1998/53/Add.2 27 ايلول 2002. والمعروفة بمبادئ دينغ.

⁴⁸ دليل إرشادي عن حماية النازحين داخليا، الصادر عن منظمة العفو الدولية، أمنستي، في مجلتها الالكترونية العدد 21 في موقعها الرسمي صفحة 8 على الرابط:

والثقافية، والإعلان العالمي لحقوق الانسان والقانون الدولي العرفي، وفسرتها في سياق حماية النازحين وتلبية احتياجاتهم.⁴⁹

وقد أكد المبدأ 21 من المبادئ التوجيهية للمشردين داخليا على أنه لا يجوز أن يحرم أحد من أمواله وممتلكاته تعسفاً، وأكد المبدأ رقم 28 بأنه يقع على عاتق السلطات المختصة، في المقام الأول، واجب ومسؤولية تهيئة الظروف وتوفير الوسائل لتمكين المشردين داخليا من العودة الطوعية، آمنين مكرّمين إلى ديارهم، أو أماكن إقامتهم المعتادة أو التوطن الطوعي في مكان آخر من البلد، وتعمل هذه السلطات على تيسير إعادة دمج المشردين داخليا العائدين أو المعاد توطينهم، كما يقع على عاتق السلطات المختصة واجب ومسؤولية مساعدة المشردين داخليا العائدين و/أو المعاد توطينهم على استرداد أموالهم وممتلكاتهم التي تركوها وراءهم أو انتزعت منهم وقت تشريدهم، ما أمكن ذلك، فإذا تعذر استرداد هذه الأموال والممتلكات تكفلت السلطات المختصة بتقديم تعويض مناسب أو بنوع آخر من الترضية أو ساعدت هؤلاء الأشخاص في تعويضهم أو ترضيتهم.⁵⁰

كما ان المبدأ رقم 10 من المبادئ التي أقرها المقرر الخاص باولو بينهيرو، أكد على حق جميع اللاجئين والمشردين في أن يعودوا طوعاً إلى مساكنهم أو أراضيهم أو أماكن إقامتهم المعتادة السابقة بأمان وكرامة. ويجب أن تستند العودة الطوعية الآمنة والكرامة إلى خيار حر ومطلع وفردى. وينبغي أن تُتّام للاجئين والمشردين معلومات كاملة وموضوعية ومستوفاة ودقيقة، بما في ذلك عن المسائل المتعلقة بالسلامة الجسدية والمادية والقانونية في البلدان أو الأماكن الأصلية، وعلى الدول أن تسمح للاجئين والمشردين الراغبين في العودة طوعاً إلى مساكنهم أو أراضيهم أو أماكن إقامتهم المعتادة السابقة بالعودة إليها.

ولا يجوز إجبار اللاجئين والمشردين أو إكراههم، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، على العودة إلى مساكنهم أو أراضيهم أو أماكن إقامتهم المعتادة السابقة، وينبغي أن تُتّام للاجئين والمشردين وسيلة فعالة لإيجاد حلول مستديمة للتشريد غير العودة، إذا رغبوا في ذلك، دون المساس بحقوقهم في

49 Forced Displacement and Housing, Land, and property Ownership Challenges in Post-Conflict and Reconstruction, issued by international network to promote the rule of law. February 2009. P11.

50 مبادئ توجيهية بشأن التشريد الداخلي، مرجع سبق ذكره.

استرداد مساكنهم وأراضيهم وممتلكاتهم، وينبغي على لدول، عند الضرورة، أن تطلب من الدول الأخرى أو المنظمات الدولية المساعدة المالية و/أو التقنية اللازمة لتيسير عودة اللاجئين والمشردين عودة طوعية فعالة بأمان وكرامة.^{٥١}

وقامت بعض الدول فعليا بإدخال المبادئ التوجيهية ضمن تشريعاتها الوطنية، فكانت الأسبقية لدولة أنغولا سنة 2000، حيث يسترشد مجلس وزراء أنغولا بالمبادئ التوجيهية عند وضع التشريعات الخاصة بإعادة توطين النازحين داخليا، وتبعتها بروندي سنة 2001، حيث شكلت لجنة عليا لحماية النازحين داخليا، كما أصدرت بعض المحاكم الدستورية لبعض الدول أحكاماً تضمنت ضمن حيثياتها الإشارة إلى المبادئ التوجيهية مثال ذلك، الحكم الذي أصدرته المحكمة الدستورية في كولومبيا سنة 2000، والذي جاء في حيثياته (بان المبادئ التوجيهية لا تشكل معاهدة دولية تتطلب المصادقة عليها، ولكن يمكن اعتبارها تشكل قواعد استرشادية وتفسيرية للقانون الوطني المتعلق بالنزوح القسري الصادر 1997).^{٥٢}

وقد تم تعريف اللاجئين في اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بوضع اللاجئين لعام 1951 والمعدلة بموجب البروتوكول الإضافي الخاص بوضع اللاجئين لعام 1966، بأنه كل شخص يوجد، وبسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو آرائه السياسية، خارج بلد جنسيته، ولا يستطيع، أو لا يريد بسبب ذلك الخوف، أن يستظل بحماية ذلك البلد، أو كل شخص لا يملك جنسية ويوجد خارج بلد إقامته المعتادة السابق ولا يستطيع، أو لا يريد بسبب ذلك الخوف، أن يعود إلى ذلك البلد، كما ان الفقرة الرابعة من المادة 45 من اتفاقية جنيف الرابعة لعام 1949 عرفت اللاجئين بأنه الشخص الذي فر من وطنه خوفاً من تعرضه للتعذيب والاضطهاد من طرف حكومة دولته بسبب معارضته لسياساتها الداخلية، أو كان سبب الخروج هو الاضطهاد بسبب معتقداته الدينية.

ويلاحظ بأن ما يميز اللاجئين عن النازح، هو أن الأول عبر حدود دولته المعترف بها إلى دولة أخرى، وكما يتمتع الشخص بصفة اللاجئ لا يشترط وقوع

⁵¹ التقرير الختامي للمقرر الخاص، باولو سيرجيو بنهيرو، بخصوص رد المساكن والممتلكات في سياق عودة اللاجئين والمشردين داخليا، والمقر في الدورة السابعة والخمسون، للجنة حقوق الانسان التابع للمجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة، بتاريخ 2005/1/28.

⁵² غيداء جمال، مقال بعنوان الحماية القانونية لحقوق النازحين، موقع شبكة النبا المعلوماتية، بتاريخ 2017/10/11 على الرابط:

<https://annabaa.org/arabic/rights/12769>

اضطهاد ناتج عن أحداث وقعت وإنما ينصرف مصطلح اللاجئين حتى وان كان الاضطهاد محتمل الوقوع، هذا السبب الذي يحمل في معانيه مختلف الاشكال والممارسات الماسة بحقوق الإنسان والتي نص عليها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948، ومن بينها التعذيب والمعاملة القاسية للإنسانية والإستعباد والإعتقال والحجز التعسفي..⁵³

وإذا كانت الإتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين قد ضمنت تمتع اللاجئين بالحقوق والحريات الأساسية⁵⁴ في بلد اللجوء، ومنها حق الملكية، فمن باب أولى أن يكون من حق اللاجئين العودة إلى بلده بشكل طوعي بعد إنتهاء الأسباب التي أدت إلى فراره، وحقه في استعادة الممتلكات التي فقدتها بسبب الأوضاع التي دفعته إلى طلب اللجوء، وقد تم التأكيد على هذا الحق ضمن المبادئ التي ذكرها المقرر الخاص للأمم المتحدة باولو بينهيرو (Paulo Sergio Pinheiro)، والتي يُشار إليها إختصاراً بمبادئ بينهيرو، حيث أكد بأنه يحق لجميع اللاجئين والمشردين أن يستعيدوا أي مساكن أو أراضي و/أو ممتلكات حُرّموا منها، بصورة تعسفية أو غير قانونية، أو أن يحصلوا على تعويض عن أي مساكن أو أراضي و/أو ممتلكات يتعذر عملياً إعادتها إليهم، حسبما تخلص إليه محكمة مستقلة محايدة، وتولي الدول أولوية بيّنة للحق في الاسترداد باعتباره سبيل الانتصاف المفضّل فيما يتعلق بالتشريد وعنصراً أساسياً من عناصر العدالة التعويضية، ويقوم الحق في الاسترداد كحق مستقل بذاته، لا تنتقص منه العودة الفعلية للاجئين والمشردين المستحقين لاسترداد مساكن وأراض وممتلكات أو عدم عودتهم.⁵⁵

ويلاحظ بأن مبادئ بينهيرو ذكرت لفظ المشردين بشكل عام لتشمل النازحين داخلياً والمشردين في الدول الغير ملزمة باتفاقية اللاجئين، وهذا ينطبق على السوريين الذين فروا إلى دول الجوار، مثل تركيا والأردن ولبنان والعراق والدول الأخرى كدول الخليج والدول الأفريقية، وبحسب التقرير الصادر عن مركز بيو للأبحاث بتاريخ 2016/10/5، فإن ستة سوريين من أصل عشرة تركوا ديارهم، وبحسب المركز فإن نسبة النزوح هذه لم تشهدا دولة من قبل خلال العقود الأخيرة، وقدّر المركز عدد السوريين (اللاجئين والمشردين داخلياً وخارجياً) بـ 12000500، إثنا عشر مليون وخمسمائة ألف

53 أ. بلمديوني محمد، وضع اللاجئين في القانون الدولي الإنساني، مجلة الأكاديمية للدراسات الإجتماعية والإنسانية، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، العدد 17 لعام 2017، ص 162 و163.

54 ديباجة اتفاقية اللاجئين لعام 1951.

55 مبادئ المقرر الخاص للأمم المتحدة باولو بينهيرو التي تم اقرارها في الجلسة السادسة والخمسون للجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة بتاريخ 28 تموز 2005، E/CN.4/Sub.2/2005/17.

سوري،^{٥٦} ولاشك ان العدد قد تزايد بشكل أكبر منذ تاريخ إعداد هذا التقرير وحتى تاريخ كتابة هذا البحث، ولاسيما ان أخذنا بعين الاعتبار موجات النزوح التي حصلت عام 2018 في الغوطة الشرقية وعفرين ودرعا، كما أن لجنة التحقيق الدولية المستقلة المعنية بسوريا أكدت بأنه بعد سبع سنوات من الحرب، أكثر من خمسة ملايين ونصف المليون من اللاجئين قد فروا من البلد وأكثر من ستة ملايين ونصف المليون من المدنيين يعيشون مشردين داخل الجمهورية العربية السورية.^{٥٧}

وبناء على مبادئ بينيرو التي ذكرناها فإنه يحق للاجئين السوريين والمشردين داخلياً وخارجياً العودة الطوعية إلى ديارهم بمجرد زوال الأسباب التي أجبرتهم على ترك ممتلكاتهم وبيوتهم، ومن الواجب على الدولة السورية بالتعاون مع الأمم المتحدة والدول الراعية لعملية السلام المنشودة تمكين هؤلاء من استعادة ممتلكاتهم وبيوتهم التي فقدوها نتيجة الصراع.

ولابد من التنويه بأن مبادئ بينيرو ركزت على موضوع المساواة بين النساء والرجال، بخصوص العودة الطوعية ورد المساكن والممتلكات، حيث أكدت تلك المبادئ على ضرورة أن تكفل الدول المساواة بين الرجل والمرأة، وبين الفتيان والفتيات، في حق استرداد المساكن والأراضي والممتلكات. وتضمن الدول المساواة بين الرجل والمرأة، وبين الفتيان والفتيات، في جملة حقوق، من بينها الحق في العودة الطوعية الآمنة والكرامة، وفي الضمان القانوني للحيازة، وفي الملكية، وفي المساواة في الإرث، وكذلك في استعمال المساكن والأراضي والممتلكات والتحكم فيها والحصول عليها، وينبغي للدول أن تكفل أن البرامج والسياسات والممارسات الخاصة ببرد المساكن والأراضي والممتلكات تعترف بحقوق الملكية المشتركة رب وربة الأسرة على السواء كعنصر صريح من عناصر عملية الرد، وأن يُتبع في هذه البرامج والسياسات والممارسات نهج يراعي

⁵⁶ تقرير باللغة الانكليزية صادر عن مركز بيو للابحاث، بتاريخ 2016/10/5، بعنوان حقائق حول اللاجئين في العالم، منشور على الموقع الالكتروني للمركز على الرابط: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/10/05/key-facts-about-the-worlds-refugees>

⁵⁷ تقرير صادر عن لجنة التحقيق الدولية المستقلة المعنية بالجمهورية العربية السورية الفقرة 64، الدورة التاسعة والثلاثون لمجلس حقوق الانسان التابع للجمعية العامة للأمم المتحدة، منشور على موقع الأمم المتحدة، مجلس حقوق الانسان، على الرابط: <https://www.ohchr.org/AR/hrbodies/hrc/iicisyrria/pages/independentinternationalcommission.aspx> تاريخ زيارة الموقع 2018/12/18.

حقوق الجنسين، وأن تضمن أيضاً ألا تكون البرامج والسياسات والممارسات الخاصة ببرد المساكن والأراضي والممتلكات مجحفة بحق النساء والفتيات، وينبغي عليها أن تعتمد تدابير لضمان المساواة بين الجنسين في هذا الصدد.⁵⁸

ولا شك ان ما تضمنه القانون رقم 10 من مهل واجراءات لن تؤدي بالنتيجة إلا إلى الاستيلاء غير المشروع على عقارات ومساكن الكثير من السوريين ولاسيما اللاجئين والنازحين، وهذا الأمر يتناقض بالنتيجة مع ماضمنته العهود والمواثيق الدولية الخاصة بالحقوق الأساسية للإنسان، ومنها حق الملكية.

ثانياً: الاشكاليات المتعلقة ببرد المساكن:

صحيح أن حق اللاجئين والمشردين في العودة الآمنة والطوعية إلى بلده وحقه في استعادة ممتلكاته التي فقدتها نتيجة الحرب كفلته القوانين والمواثيق والأعراف الدولية والمحلية، وهو مطلب كل راغب في تطبيق قواعد العدالة والإنصاف، إلا أن ممارسة هذا الحق في رد المساكن والممتلكات لن يكون بهذه السهولة والسلاسة التي نصت عليها تلك المواثيق، بل ستكون هناك الكثير من العقبات والتحديات التي قد تعيق هذه العملية لفترة قد لا تكون قصيرة، لا بل قد يكون تنفيذها مستحيلًا في بعض الأحيان، ومن المؤكد إن هذه التحديات ستختلف من دولة إلى أخرى، وأهم تلك التحديات التي قد يواجهها السوريون في مسألة رد المساكن والممتلكات سوف تتمثل بمايلي:

1- الضرر الجسيم بالبنية التحتية والمساكن في سوريا: حيث ألحق الصراع أضراراً جسيمة في البنية التحتية المادية في سوريا، إذ تسبب في إنهيار جزئي أو كامل للنظم والشبكات في العديد من المدن، عبر تدمير المنازل والبنية التحتية ذات الصلة بالخدمات العامة مثل الطرق والمدارس والمستشفيات، كما أدى إلى إنهيار إقتصادي في العديد من المناطق، وحيث أن الجسور والموارد المائية وصوامع الحبوب وغيرها من الأصول ذات الأهمية الإقتصادية أصبحت أهدافاً استراتيجية، وهذا ما فاقم نسبة الضرر الإقتصادي، وقد تأثرت المساكن بنسبة 27% إذ تم تدمير 7% منها بالكامل

58 الفقرات 1-4 2-4 3-4 من مبادئ بينيرو، مرجع سبق ذكره.

وتضررت نسبة 20% بشكل جزئي، وتتباين هذه النسبة المئوية من منطقة لأخرى، كما أن الأضرار كانت مرتفعة بوجه خاص في قطاع الصحة، حيث تم إستهداف المنشآت الطبية على وجه التحديد، والأمراض مشابهة في قطاع التعليم،⁵⁹ ولاشك أن هذا الحجم من الدمار يتطلب الكثير من الجهود والامكانيات لإزالة آثاره أو على الأقل للتخفيف منها، وإنتظار مشروع إعادة الإعمار، الذي يفترض أن تتم من قبل الدولة بالتعاون مع الأمم المتحدة، قد يستغرق وقتاً طويلاً جداً، سيما وان إعادة الإعمار يرتبط دوماً بالأجندات السياسية والاقتصادية للدول المانحة.

2_ فقدان المالك للوثائق الرسمية التي تثبت الملكية: سواء لأنه لا يملك أصلاً تلك الوثائق كون عقاره مبني في مناطق المخالفات، وهي كثيرة في سوريا، أو لأنه تملك بموجب عقود بينه وبين المالك الأساسي دون أن يقوم بالاجراءات الرسمية لنقل الملكية نتيجة عامل الثقة، أو لأنه فقد تلك الوثائق، كون الكثير من الدوائر العقارية وأبنية المحاكم دُمّرت بالكامل أو أحرقت سجلاتها أو نُهبت من قبل الأطراف المتصارعة، بل تمت عمليات إجلاء قسري للكثير من المالكين من ديارهم من قبل الأطراف المتصارعة، ولاسيما النظام السوري الذي إتبع هذه السياسة بشكل ممنهج، حيث قام بإجلاء الكثير من السوريين من مناطق عدة في حمص وريف دمشق ودرعا وغيرها من المناطق، وقام بارسالهم إلى محافظة إدلب، وهكذا تم حرمان الكثير من السوريين من ممتلكاتهم ومساكنهم، وتم إسكان آخرين في تلك المساكن التي بقيت صالحة للسكن بدون وجه حق وكنوع من المكافأة لهم، وبلاشك فإن أولئك الأشخاص الذين تم إسكانهم في منازل وعقارات غيرهم لن يقبلوا بسهولة إعادة الممتلكات لأصحابها الحقيقيين، بل قد يواجهوا بكل السبل المتاحة لهم عملية إعادة ورد المساكن المطلوبة.

يضاف إلى ذلك المشكلة القديمة الجديدة، وهي تعاقب وتعدد المالكين على العقار الواحد، سواء عن طريق الإرث أو الهبة أو البيع والشراء، وبسبب عدم تصحيح أوصاف العقار وعدم إدراجه ضمن المخطط التنظيمي للبلدة، فإن العقار يبقى مسجلاً في السجل العقاري مثلاً أرض زراعية، بينما في

⁵⁹ تقرير صادر عن مجموعة البنك الدولي في بداية عام 2017، بعنوان خسائر الحرب التبعات الاقتصادية والاجتماعية للصراع في سوريا، وهو منشور على موقع البنك الدولي على الرابط: <https://www.albankaldawli.org/ar/country/syria/publication/the-toll-of-war-the-economic-and-social-consequences-of-the-conflict-in-syria>. علماً أن التقرير قد اقتصر على عشر مدن سورية هي: حلب والرفقة ودرعا ودوما ودير الزور وحمص وحماء وادلب وكوباني/عين العرب وتدمر، والتي أختيرت، حسب رؤية البنك الدولي، على أساس عدة معايير منها حدة الصراع والتمثيل الجغرافي وكونها مصدراً أو مقصداً هاماً للنازحين داخلياً.

الواقع يكون قد تم إشادة بناء طابقي عليه، وليس للمالكين سوى شراء حصص سهمية بموجب حكم قضائي غير قابل للتنفيذ في السجل العقاري، إضافة إلى أن الكثير من معتقلي الرأي الذين توفوا في المعتقلات كان النظام السوري يرفض منح ذويهم شهادات الوفاة، وبالتالي يقوم الورثة باستثمار عقارات المتوفى والتصرف بها أحياناً، وهي لاتزال باسم المؤثر المتوفى في المعتقل.

3_ الألغام والمواد غير المتفجرة التي تخلفها الحروب عادة، سوف تمنع المالكين من العودة إلى أراضيهم واستثمارها، ولاسيما مالكي الأراضي الزراعية الذين يعتمدون في قوتهم على استثمار الأرض وبيع منتجاتها، ونزع تلك الألغام والمواد وتفجيرها لايمكن أن تتم بجهود فردية من قبل المالكين وأي عمل كهذا قد يكلف القائم بالعمل حياته، بل لابد أن تتم من قبل فرق هندسية متخصصة وبإشراف حكومي، وهذا سيتطلب الكثير من الوقت والعمل والإمكانيات التقنية والمادية والتي غالباً ما تكون غير متوفرة بالقدر المطلوب في الدول الخارجة من حالة الحرب، ففي مدينة الرقة مثلاً، أشارت اللجنة الدولية المستقلة المعنية بسوريا بأن الأفخاخ المتفجرة والألغام الأرضية التي زرعتها تنظيم الدولة الإسلامية والمتفجرات التي خلفتها الغارات الجوية تحول دون إمكانية عودة المدنيين.⁶⁰

4_ عمليات البيع والشراء غير القانونية للعقارات التي تمت إما قسراً أو إحتيالاً أو تزويراً، حيث ان ظروف الحرب خلفت فئة من تجار الحروب والأزمات الذين إستغلوا الظروف المأساوية واستقوا إما بأصحاب النفوذ في الحكومة السورية، أو بقيادة الفصائل في المناطق الخارجة عن سيطرة النظام، وأرغموا بعض المالكين على توقيع عقود بيع لهم بعقاراتهم بمقابل مبلغ زهيد لايتفق مع الأسعار الراجعة أو حتى بدون مقابل، كما أن البعض إستغل غياب بعض المالكين، إما بسبب الوفاة أو الإعتقال أو الفقد أو النزوح، وحصلوا على أحكام قضائية بتثبيت عقود بيع مزورة، مستفيدين من فساد القضاء في مناطق النظام وفساد وعدم كفاءة من تولوا القضاء في المناطق الخارجة عن سيطرة النظام، وخضوع القضاء لضغوطات السلطة التنفيذية في مناطق النظام ولاسيما في ظروف

⁶⁰ تقرير لجنة التحقيق الدولية المستقلة المعنية بالجمهورية العربية السورية، الدورة السابعة والثلاثون لمجلس حقوق الإنسان التابع للجمعية العامة للأمم المتحدة، آذار 2018، منشور في موقع الأمم المتحدة مجلس حقوق الإنسان على الرابط:

<https://www.ohchr.org/AR/hrbodies/hrc/iicisyrria/pages/independentinternationalcommission.aspx> تاريخ الزيارة 2018/12/19.

النزاع المسلح، وكذلك خضوع "المحاكم" في المناطق الخارجة عن سيطرة النظام لسلطة الفصائل العسكرية، بل إن الكثير من "قضاة" تلك المحاكم هم من تم تعيينهم من قبل قادة الفصائل ويأتمرون بأوامر هؤلاء القادة، وقد يكون من الصعب مستقبلاً أو قد يكون مستحيلًا رد تلك العقارات إلى أصحابها ولاسيما إذا انتقلت ملكيتها لشخص ثالث أو أكثر حسن النية ولا يعلم بأن البائع ليس هو المالك الحقيقي، ويذهب البعض إلى إمكانية عدم الإقرار بمبدأ حسن النية طالما أن عمليات البيع والشراء للممتلكات المهجورة قد تمت في ظروف الحرب وما يستتبعها من فظاعة التشريد.⁶¹

وقد عالجت كولومبيا مسألة النية من خلال النص في القانون رقم 1448 لعام 2011 (قانون تعويض الضحايا ورد الممتلكات)، بأن المدعي بملكية العقار بمواجهة المالك الحقيقي، هو إما حسن النية أو سيء النية، فالشخص حسن النية عليه أن يثبت أنه قد حصل على العقار بطريقة شرعية ومقابل سعر عادل وبأنه لم يكن يعلم أن البائع ليس المالك الشرعي للعقار، وفي هذه الحالة سيتم تعويض الحائز حسن النية في حال تم رد العقار إلى مالكه الشرعي ما قبل النزاع، أما إن لم يستطع إثبات ذلك فسيتم اعتباره حائز سيء النية وبالتالي لن يتم تعويضه في حال رد العقار إلى مالكه الشرعي.⁶²

ولاشك أن الإكراه أو التدليس يعتبران من الأسباب المبررة لإبطال العقد (المواد 126 و128 قانون مدني سوري)، كما أنه ووفق المبادئ التي أوردتها المقرر الخاص باولو بينهيرو، فإنه ينبغي عدم الاعتراف بصحة أي معاملة تخص مساكن أو أراضي أو ممتلكات، بما فيها أي نقل لملكيتها، تمت بالإكراه، أو بأي شكل من أشكال القسر أو الإرغام، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، على نحو يتنافى مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان (المبدأ 8/15 من مبادئ بينهيرو).

5— إنعدام وفقدان الوثائق المدنية: أدت الحرب في سوريا إلى تقسيمها إلى عدة مناطق نفوذ، وفي المناطق الخارجة عن سيطرة النظام ظهرت مشكلة الوثائق المدنية، حيث إن النظام السوري قطع الخدمات الحكومية،

⁶¹ انظر المبدأ 4/17 من مبادئ بينهيرو.

⁶² "A Land Title is not enough, Ensuring Sustainable Land Restitution in Colombia" Report issued by AMNESTY INTERNATIONAL, Published in 2014, page 27.

ومنها خدمة السجل المدني (النفوس)، عن المناطق التي خرجت عن سيطرته كنوع من العقاب لسكان وأهالي تلك المناطق، ولم يعد بمقدور هؤلاء الحصول على الوثائق المدنية الضرورية لإثبات هوياتهم ووجودهم القانوني، وهكذا نشأ جيل كامل في تلك المناطق بدون ورقة رسمية تثبت وجوده القانوني، كما أن الكثير من السوريين في هذه المناطق ممن كانت أعمارهم لا تتجاوز الخمسة عشر عاماً قبل عام 2011، أصبحوا بحاجة إلى بطاقة الهوية الشخصية التي حرموا منها، وبالتالي فإن العائد إلى بلده وأرضه لن يكون بإمكانه المطالبة بحقه في عقاراته ما لم يكن يتمتع أصلاً بالشخصية القانونية التي توفرها وثائق السجل المدني.

وقد أكد تقرير صادر عن المجلس النرويجي للاجئين⁶³ بأن 51% في المائة من الأطفال دون سن الخامسة في مناطق شمال غرب سوريا لم يدرجوا في دفتر العائلة، ولم يمتلك 13 في المائة من الأطفال دون سن الخامسة أي دليل على ولادتهم، في حين أن الشباب الذين بلغوا 14 عاماً أثناء النزاع – أي السن الذي يتقدمون فيها عادة بطلب الحصول على بطاقة الهوية الوطنية – معرضون بشكل خاص لخطر عدم وجود وثيقة هوية وطنية، وأظهرت الدراسة نفسها بأن كثيراً من الأشخاص الذين يعيشون في المناطق الغير خاضعة لسيطرة الحكومة ليس لديهم سوى امكانية محدودة للوصول إلى عمليات التسجيل المدني والوثائق الرسمية لدى الحكومة السورية، فهذه المرافق ببساطة لا توجد في المناطق التي يعيشون فيها، وهم يشعرون بانهم غير قادرين على الوصول إلى المناطق الخاضعة لسيطرة الحكومة السورية للحصول على تلك الوثائق، كما انه ليس بمقدورهم الدفع للوسطاء (السماسرة) للحصول عليها، وتبين بأن ربع أفراد الأسر ممن تجاوزت أعمارهم الأربعة عشر عاماً ليست لديهم بطاقات هوية، وذكرت الدراسة بأن 6% فقط ممن خضعوا للدراسة قادرين على الحصول على وثائق الحكومة السورية، ويبدو ان هذا يتم من خلال الدفع للسماسرة، ويتعين على الناس ان يدفعوا قدراً كبيراً من مواردهم المحدودة عموماً للحصول على تلك الوثائق، ولا يمكن لهم التأكد فيما إذا كانت الوثائق التي يتلقونها صادرة عن الحكومة السورية أم لا.

⁶³ تقرير صدر عن المجلس النرويجي للاجئين في تموز 2017 بعنوان "النزوح والسكن والارض والملكية والحصول على الوثائق المدنية في شمال غرب الجمهورية العربية السورية"، متوفر على الموقع الرسمي للمجلس.

وما ذكر يخالف ما نصت عليه المادة 24 من العهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية بضرورة تسجيل كل طفل فور ولادته وبأن لكل طفل الحق باكتساب الجنسية، كما يخالف المادة 7 من اتفاقية حقوق الطفل لعام 1990 التي أكدت وجوب تسجيل الطفل فور ولادته وحقه في اكتساب الجنسية، وحرمان هؤلاء من الوثائق المدنية سيؤدي بالنتيجة إلى حرمانهم من حق التملك.

6- عمليات المصادرة التي تمت وتتم باسم القانون، حيث لجأ النظام السوري وبشكل مستمر إلى حجز ومصادرة أملاك الكثير من السوريين ولاسيما المعارضين لحكمه، وكان هذا الاسلوب متبعاً قبل عام 2011 إلا أن وتيرته ازدادت بشكل كبير بعد هذا التاريخ، وتمت هذه المصادرات وتتم باسم القانون الذي فصله النظام على مقاسه، فقد أصدرت وزارة العدل لدى حكومة النظام السوري في كتاب مسرب، موجه إلى "مديرية الاموال المصادرة والمستولى عليها" لدى وزارة المالية، أحكاماً قطعية بمصادرة الأملاك المنقولة وغير المنقولة، لمجموعة من المعارضين لنظام الحكم، بتهمة ثبوت تورط من صدرت بحقهم الاحكام بـ "الاعمال الإرهابية التي يتعرض لها القطر"، وأضاف الكتاب المذكور ذو الرقم 2071 ضرورة العمل على حصر الأموال المنقولة وغير المنقولة للمعارضين المذكورين حتى يتم نقلها إلى اسم الجمهورية العربية السورية، وكانت قد أعلنت وزارة المالية سابقاً عن قرار يقضي بالحجز الاحتياطي على أموال معظم القيادات السياسية للمعارضة، من المجلس الوطني والائتلاف، وقد طال القرار رئيس الائتلاف سابقاً أحمد معاذ الخطيب، وجورج صبرا، ورياض سيف، وسهير الأتاسي، وعضو الهيئة السياسية السابق ميشيل كيلو وآخرين، أما التهمة، فهي وفق نص قرار الحجز "الانضمام إلى منظمات إرهابية تهدف إلى تغيير نظام الحكم في الدولة، وهدم كيان الأمة وزعزعة استقرارها"، بالإضافة إلى "دعم أعمال إرهابية ودس الدسائس لدى دولة أجنبية معادية بقصد الاعتداء على القطر وتهديد أمنه وسلامه أراضيه"⁶⁴.

⁶⁴ تقرير بعنوان "النظام السوري يصادر جميع أملاك المعارضين وينقل ملكيتها باسم "الجمهورية العربية السورية" منشور في صحيفة وطن يغرد خارج السرب، بتاريخ 2017/08/30 على الرابط:

<https://www.watanserb.com/2017/08/30/%D8%A7%D9%84%D9%86%D8%B8%D8%A7%D9%85-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%88%D8%B1%D9%8A-%D9%8A%D8%B5%D8%A7%D8%AF%D8%B1-%D8%AC%D9%85%D9%8A%D8%B9-%D8%A3%D9%85%D9%84%D8%A7%D9%83-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B9%D8%A7%D8%B1>

ويشار إلى أن المادة 12 من قانون "مكافحة الإرهاب" رقم 19 لعام 2012 نصت بأنه في جميع الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون وتحكم المحكمة بحكم الإدانة بمصادرة الأموال المنقولة وغير المنقولة وعائداتها والأشياء التي استخدمت أو كانت معدة لاستخدامها في ارتكاب الجريمة وتحكم بحل المنظمة الإرهابية في حال وجودها، وبالتالي فإن نظام الأسد حاول أن يشرعن عمليات المصادرة والاستيلاء على الممتلكات من خلال النص على هذا التدبير في القانون، كما أن المرسوم التشريعي رقم 63 لعام 2012 منح سلطات الضابطة العدلية أثناء إجراء تحقيقات بخصوص الجرائم الواقعة على أمن الدولة الداخلي أو الخارجي، وكذلك الجرائم الواردة في قانون "مكافحة الإرهاب" رقم 19 المذكور آنفاً، الحق بمخاطبة وزارة المالية خطياً وطلب إتخاذ الإجراءات التحفظية اللازمة على الأموال المنقولة وغير المنقولة للمتهم، كما ومنح هذا الحق للنيابة العامة ولقاضي التحقيق أثناء نظر الدعوى، إتخاذ هذه الإجراءات في مواجهة المتهم أو المدعى عليه، بما في ذلك المنع من السفر، وذلك إلى حين البت في الدعوى بحكم قضائي مكتسب الدرجة القطعية. وهذا يعني أن هذا المرسوم قد منح عناصر الشرطة والأمن حق طلب إلقاء الحجز على أموال الشخص الذين يتولون التحقيق معه، والذي لا يمكن إطلاق صفة المتهم عليه أصلاً كونه لم يتم تحريك الدعوى العامة بحقه بعد من قبل النيابة العامة.

وعليه ولضمان رد الممتلكات والمساكن لمالكيها يتعين على الدولة السورية في المرحلة الانتقالية، وفور التوصل إلى اتفاق سياسي لإنهاء حالة الحرب السورية، الامتناع عن إعتقاد أو تطبيق أي قوانين تضر بعملية رد الأملاك، وعليها أن تتخذ خطوات فورية لإبطال القوانين المجحفة أو التعسفية، وكذلك القوانين التي لها آثار تمييزية على التمتع بحق استرداد المساكن والأراضي والممتلكات، وأن تضمن سبل انتصاف للمتضررين دون وجه حق من تطبيق هذه القوانين في الماضي، وأن تكفل بشكل تام حقوق المرأة في الحماية من التمييز وفي المساواة على صعيدي القانون والممارسة على السواء (المبدأ 1/19 و2 و3 من مبادئ بينهيو)

7- السوريون المحرومون من الجنسية السورية: حيث تم تجريد الكثير من الكرد السوريين من جنسيتهم، من خلال ما يسمى بإحصاء عام 1962، الذي تم في محافظة الحسكة فقط دون باقي المحافظات السورية بناء على

المرسوم رقم 93 تاريخ 1962/8/23 والذي تم تنفيذه بشكل فعلي بتاريخ 1962/10/5، وقد نص المرسوم المذكور في مادته الأولى بأن يجري إحصاء عام للسكان في محافظة الحسكة في يوم واحد يحدد تاريخه بقرار من وزير التخطيط بناء على اقتراح وزير الداخلية، وكانت نتيجة الإحصاء المذكور أن من تمكن من التسجيل واستكمال وثائقه حصل على الجنسية السورية، ومن استطاع أن يقيّد اسمه دون استكمال الوثائق تم إدراجه ضمن خانة ماسمي بأجانب الحسكة، ومن لم يتمكن من التسجيل أو القيد تم إدراجه ضمن خانة مكتومي القيد.

وبحسب مصادر من داخل مديرية السجل المدني (النفوس) في محافظة الحسكة فإنه وحتى مطلع عام 2011 كان عدد أجانب الحسكة قد بلغ 346242 فرداً، ومع نهاية شهر أيار لعام 2018 بلغ عدد السوريين الحاصلين على الجنسية من نفس الفئة 326489، فيما بقي 19753 فرداً من هذه الفئة غير حاصلين على الجنسية السورية بعد، أما بالنسبة لفئة مكتومي القيد فإن الحكومة السورية كانت تعلم عددهم من خلال سجلات المخاتير، الذين كانوا يمنحون أفراد هذه الفئة ما يسمى بـ "شهادة التعريف" وقد بلغ عدد مكتومي القيد حتى عام 2011 لأكثر من 171300، وقد حصل حوالي 50400 منهم على الجنسية السورية بعد تصحيح وضعهم القانوني من فئة المكتومين إلى فئة الأجانب وبعدها إلى فئة المواطنين، أما البقية فلم يتمكنوا من تصحيح وضعهم بعد وبقوا محرومين من الجنسية السورية.⁶⁵

وبناء على ما ذكر فإن الكثير من الكرد السوريين ممن لم يتمكنوا من الحصول على الجنسية السورية وفق التفصيل المذكور أعلاه، هم محرومون من الوجود القانوني (الشخصية القانونية) وما يستتبع هذا الحرمان من فقدانهم للكثير من الحقوق، ولانبالغ ان قلنا كلها، ومنها حق التملك المنصوص عليه في العهود والمواثيق الدولية كما فصلنا سابقاً.

8 — حالات الإختفاء القسري وإنعدام شهادات الوفاة: حيث أن الكثير من السوريين تعرضوا للاختفاء القسري من قبل الحكومة السورية، ومن قبل الميليشيات التابعة لها أو تلك التي تعمل معها، وكذلك من قبل

⁶⁵ للمزيد من التفاصيل راجع التقرير الصادر عن منظمة سوريون لأجل العدالة والحقيقة بعنوان "المواطنة السورية المفقودة: كيف دمر إحصاء عام 1962 حياة الكرد السوريين وهويتهم" منشور على موقع الاتحاد برس على الرابط:

<http://aletihadpress.com/2018/09/17/%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%88%D8%A7%D8%B7%D9%86%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%88%D8%B1%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%81%D9%82%D9%88%D8%AF%D8%A9-%D9%83%D9%8A%D9%81-%D8%AF%D9%85%D8%B1-%D8%A5%D8%AD%D8%B5>

المجموعات العسكرية الأخرى الموجودة على الأرض السورية، ولكن تبقى تلك الحالات التي قامت بها الحكومة هي الأكبر حجماً والأوسع نطاقاً، وقد أكد تقرير صادر عن الشبكة السورية لحقوق الإنسان بتاريخ 2018/11/8 بعنوان "تقرير لأبرز حالات الإعتقال التعسفي والإختفاء القسري في سوريا"، بأن عدد المواطنين السوريين الذين لا يزالون قيد الإختفاء القسري لا يقل عن 95056 شخص، وذلك خلال الفترة الممتدة من آذار 2011 وحتى شهر آب 2018، وذكر التقرير بأن النظام السوري يتحمل المسؤولية بنسبة تتجاوز الـ 85% والباقي تتحمله المجموعات الأخرى، وهي التنظيمات الإسلامية المتشددة وفصائل في المعارضة المسلحة وقوات الإدارة الذاتية (PYD)،^{٦٦} كما أكد هذا الأمر التقرير الصادر عن لجنة التحقيق الدولية المستقلة المعنية بالجمهورية العربية السورية بتاريخ 2018/11/27، حيث ذكرت بأن (جميع الأطراف الموجودة على أرض الواقع تواصل ارتكاب أعمال الاحتجاز التعسفي في كل أنحاء الجمهورية العربية السورية، وقد كانت هذه الظاهرة أكثر شيوعاً في المناطق الواقعة تحت سيطرة الحكومة عنها في أي مناطق أخرى، وسبق للجنة أن وثقت النمط الواسع النطاق والمنهجي الذي يتمثل في قيام القوات الأمنية أو القوات المسلحة التابعة للحكومة أو الميليشيات العاملة باسمها بتوقيف واحتجاز الرجال فوق سن 15 سنة تعسفاً في سياق الاعتقالات الجماعية في نقاط التفتيش أو أثناء تفتيش البيوت، وفي كثير من الأحيان كان المحتجزون يتعرضون للضرب بعد أخذهم إلى مرافق الاحتجاز التي تديرها الحكومة، وهلك كثير منهم بعد ذلك بسبب التعذيب أو ظروف المعيشة اللاإنسانية أو الافتقار إلى المساعدة الطبية الكافية أو الإهمال المتعمد، وفي عدة حالات، كانت الأسر مضطرة لدفع الرشاوى لمعرفة أماكن وجود أقاربهم المحتجزين، وفي حالات أخرى، لم يتم إبلاغهم قط بأماكن وجود هؤلاء الأقارب ولم يروهم أبداً بعد ذلك).^{٦٧}

ولاشك أن الكثير من هؤلاء الأشخاص الذين توفوا في ظروف الإختفاء القسري تركوا خلفهم ممتلكات وعقارات، وكون الجهة المسؤولة عن الإحتجاز لاتصرح عن الوفاة في أغلب الأحيان، فإن ذلك يعني حرمان أقاربهم وخاصة الورثة من معرفة مصير ذويهم المفقودين قسرياً، وبالتالي عدم

⁶⁶ تقرير منشور في الموقع الرسمي للشبكة على الرابط: <http://sn4hr.org/arabic/2018/11/08/10572> تاريخ زيارة الموقع 2018/12/18.

⁶⁷ تقرير صادر عن لجنة التحقيق الدولية المستقلة المعنية بسوريا بعنوان "إخطارات الوفاة في الجمهورية العربية السورية" منشور على موقع الأمم المتحدة، مجلس حقوق الإنسان، على الرابط:

<https://www.ohchr.org/AR/hrbodies/hrc/iicisyrria/pages/independentinternationalcommission.aspx> تاريخ زيارة الموقع 2018/12/18.

حصولهم على شهادات الوفاة، ومعلوم إن عدم وجود شهادة وفاة رسمية ينطوي على آثار مؤذية محتملة على حقوق الإنسان الخاصة بأقارب المتوفي، بما في ذلك حقوقهم في السكن والأرض والملكية.⁶⁸

ثالثاً: دور القضاء في رد المساكن والممتلكات في المرحلة الانتقالية:

قبل الخوض في دور القضاء في موضوع رد المساكن والممتلكات، لابد لنا، ولو بعجالة، أن نوصف الوضع الحالي لجهاز القضاء في سوريا، حيث تعثره الكثير من العيوب والمثالب التي يمكن أن تكون عاملاً معرقلاً أمام السلطة القضائية للقيام بالمهام المطلوب منها في مرحلة ما بعد النزاع، ومن بينها مهمة النظر في ادعاءات الملكية وموضوع رد المساكن، ولعل أهم تلك المثالب هو عدم استقلال القضاء وتدخل السلطة التنفيذية في أعمال وهيكلية القضاء، وهذا التدخل، وبكل أسف، مكرس بشكل نصي في الدستور السوري، إذ نصت المادة 133 من الدستور بان رئيس الجمهورية هو من يرأس مجلس القضاء الأعلى وينوب عنه وزير العدل وكلاهما من ركائز السلطة التنفيذية، كما أن رئيس الجمهورية هو من يعين أعضاء المحكمة الدستورية العليا، هذه المحكمة التي من المفترض أن تنظر في مدى دستورية القوانين السورية، وفي الطعون الخاصة بانتخاب رئيس الجمهورية، وأن تحاكم رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى!!!⁶⁹

كما أنه من المفترض أن يكون الجهاز القضائي موحداً وذو مرجعية واحدة، إلا أن واقع القضاء في سورية هو عكس ذلك تماماً حيث تتعدد الهيئات التي تمارس العمل القضائي، وكل هيئة منها تتبع لمرجعية مختلفة عن الأخرى، وهذا يؤدي بطبيعة الحال إلى ظهور بعض الأجهزة في أوقات معينة وإختفاءها أو إلغائها في أحيان أخرى، فعلى سبيل المثال خمدت محاكم الميدان العسكرية لعقدين من الزمن ثم عاودت نشاطها الدموي بعد تزايد حركة الاحتجاجات الشعبية في سوريا عام 2011، وتتبع هذه المحاكم إلى رئيس الجمهورية ووزير الدفاع، كما أن محكمة أمن الدولة العليا عملت لأربعة عقود من الزمن، ثم تم إلغائها عام 2011، وأحدثت محكمة "مكافحة

⁶⁸ المرجع السابق فقرة 7.

⁶⁹ المواد 117 و141 و146 من الدستور السوري.

الارهاب" بدلاً عنها عام 2012، وهذه المحكمة كما كان عليه الحال في محكمة أمن الدولة، معفاة من التقييد بالأصول المنصوص عليها في التشريعات النافذة وذلك في جميع أدوار واجراءات الملاحقة والمحكمة،⁷⁰ والقضاء العسكري يتبع وزارة الدفاع والقضاء الاداري بشقيه القضائي والإفتائي يتبع لرئاسة مجلس الوزراء، والقضاء العقاري يتبع لوزير العدل والمديرية العامة للمصالح العقارية.

إضافة إلى وجود العديد من القوانين والقرارات التي تمنع القضاء من القيام بالمهام الموكلة اليه، هذا إن إفترضنا جدلاً بأن القضاء في سوريا خال من العيوب المذكورة أعلاه، ونذكر منها على سبيل المثال لا الحصر مرسوم إحداث إدارة أمن الدولة رقم 14 لعام لعام 1964 الذي قضى بعدم جواز ملاحقة أي من العاملين في الإدارة عن الجرائم التي يرتكبونها أثناء تنفيذ المهمات المحددة الموكولة إليهم، أو في معرض قيامهم بها، إلا بموجب أمر ملاحقة يصدر عن مدير الادارة، كذلك المرسوم التشريعي رقم 69 لعام 2008، الذي قضى بعدم جواز ملاحقة ضباط وصف ضباط وأفراد قوى الأمن الداخلي وعناصر شعبة الأمن السياسي وعناصر الضابطة الجمركية إلا بموجب أوامر ملاحقة تُستصدر بقرار من القيادة العامة للجيش والقوات المسلحة، ولو أن هؤلاء الضباط وصف الضباط والأفراد هم من قاموا بالاستيلاء على عقارات واملاك اللاجئين والمشردين السوريين، وهذا هو الإحتمال الأقوى إذا نظرنا إلى السياق السوري ومدى الصلاحيات المطلقة الممنوحة لهؤلاء الأشخاص ولاسيما في ظروف الحرب، فكيف يمكن للقضاء أن يحاسبهم ويحرك الدعاوى عليهم وأيدي القضاء مغلولة أمام هذه الحصانة اللامشروعة التي تقوض مبدأ سيادة القانون الذي نطمح اليه.

ولاشك ان المؤسسة القضائية في سوريا لا يمكن ان تقوم بدورها بمعزل عن المؤسسات الأخرى، ولا سيما تلك التي يتكئ عليها القضاء في الكثير من عمله، كالشرطة المدنية والشرطة العسكرية والطبابة الشرعية وإدارة السجون ومستقبلا الأجهزة الأمنية التي كانت تعيش في عالمها الخاص بعيدا عن سلطة القانون ورقابة القضاء وغيرها من المؤسسات، وكبي نصل إلى قضاء نزيه ومستقل وفاعل، وقادر على أداء دوره المطلوب في المرحلة القادمة، وهي المساعدة في الانتقال بسورية من النظام

70 المادة 7 من قانون إحداث محكمة "مكافحة الارهاب" رقم 22 لعام 2012.

الشمولي الفالت من سلطة القانون إلى نظام تعددي يحترم القانون ويسير تحت سلطانه، لابد من إصلاح تلك المؤسسات أيضاً بالتزامن مع الإصلاح القضائي المنشود.

لكن حتى لو تم إصلاح القضاء كما يرغب كل المتعطشين للحق والعدل وسيادة القانون، هل سيكون بمقدور هذا الجهاز معالجة كل القضايا العقارية المعقدة التي ستثار في المرحلة الانتقالية، هذا إن أخذنا بعين الإعتبار القضايا الأخرى التي ستثار أيضاً أمام القضاء، ونقصد هنا القضايا الجزائية الكثيرة والمعقدة، والتي ستكون نتيجة مؤكدة للتاريخ الطويل من الانتهاكات وجرائم الحرب والجرائم ضد الانسانية التي ارتكبت وترتكب في سوريا؟

نعتقد أن القضاء لن يكون قادراً على كل ذلك، لاسيما إن أخذنا بعين الإعتبار طول أمد التقاضي والاجراءات التي سيعتمدها القضاء لحل مثل هكذا اشكالات، إضافة إلى الوقت الذي ستستغرقه عملية الإصلاح القضائي، والتي قد تكون سنوات إن لم تكن عقوداً من الزمن، لذلك يستحسن أن يتم إنشاء لجان إدارية مهمتها الفصل في المسائل العقارية وفق ما يتبين لها من ظاهر الحال والأوراق والأدلة الموجودة، ولانقصد هنا أن تكون هذه اللجان بديلاً عن القضاء أو أن تسلب القضاء العادي ولايته القضائية، لا أبداً، إنما المقصود هو أن تحمل هذه اللجان جزءاً من الحمل الذي سيلقى على كاهل القضاء بخصوص القضايا العقارية، ولاسيما عندما لا يكون ثمة خلاف كبير حول الملكية، إضافة إلى أن قرارات اللجان المذكورة يجب أن لا تكون نهائية بخصوص تثبيت الملكية، ومن حق الطرف الذي يرى نفسه متضرراً من قرارات اللجنة الإدارية أن يلجأ إلى القضاء بدعوى مبتدئة بخصوص القرار الإداري الصادر عن اللجنة المذكورة.

لكن نعتقد بأنه من الأفضل أن لا يحق لمدعي الحق اللجوء إبتداءً إلى القضاء فيما يتعلق بالخلاف حول الملكية، وإنما يجب عليه إبتداء اللجوء إلى اللجان المذكورة، وفي حال وجد أن قرار اللجنة جاء مجحفاً بحقه يحق له اللجوء إلى القضاء المختص، كما نرى أيضاً بأنه لابد من تحديد مهلة معينة لصاحب الحق للمطالبة بحقه، سواء ما يتعلق باللجوء إلى اللجنة الإدارية، أو باللجوء إلى القضاء المختص في حال عدم اقتناعه بقرار اللجنة، كأن تكون المدة سنتين أو ثلاث سنوات مثلاً أو أكثر من تاريخ وضع الاتفاق السياسي الذي من الممكن التوصل إليه مستقبلاً موضع التنفيذ، وأن

يسقط حقه بالادعاء بالملكية ومن الممكن أن ينتقل حقه إلى المطالبة بالتعويض المادي لا العيني، وتكون أيضاً ضمن مهلة معينة تبدأ اعتباراً من تاريخ إنتهاء المدة المحددة للمطالبة بالاسترداد، والهدف من تقييد مطالبات الاسترداد بمدة معينة هو تأمين إستقرار المعاملات القانونية وإسدال الستار على الخلافات المتعلقة بالمساكن والعقارات، كما أن مرور مدة طويلة قد تكون لسنوات دون وجود مطالبة من قبل مدعي الحق يشكل قرينة على عدم أحقية طلبه، وإلا لما إنتظر سنوات للمطالبة بحقه، ولاننسى بأن مهلة السقوط تبدأ اعتباراً من وضع الاتفاق السياسي موضع التنفيذ، وهذا ما تم التأكيد عليه أيضاً في المبدأ 9/13 من مبادئ المقرر الخاص باولو بينهيرو.

وهذه اللجان التي نقترحها تختلف تماماً عن تلك اللجان الاستثنائية التي تم النص عليها في القانون رقم 10، وذلك لأن الأخيرة تسلب القضاء العادي إختصاصه، كما إنها تنظر في الدعوى بصفة قاضي الأمور المستعجلة، ومع ذلك تبت بأصل الحق، وتنظر محكمة الاستئناف بقرارات اللجان المذكورة في حال استئنافها في غرفة المذاكرة، وبعدها يصبح القرار قطعياً، وقد ذكرنا كل ذلك بالتفصيل في فقرة مدى توافق ما ذكر مع الدستور والقوانين السورية، أما اللجان المقترحة في المرحلة المقبلة هي مجرد لجان إدارية، تفصل في المطالبات العقارية التي قد تثار أمامها، وفي حال عدم رضا أحد الطرفين بالقرار يمكنه مراجعة القضاء المختص ضمن مدة محددة كما ذكرنا سابقاً.

ونعتقد أن هذا الرأي يتفق مع ما تم التأكيد عليه في المبادئ التي أقرها السيد باولو بينهيرو، حيث ذكر بأنه ينبغي للدول أن تضع إجراءات ومؤسسات وآليات عادلة ومناسبة في توقيتها ومستقلة وشفافة وغير تمييزية وأن تدعمها بهدف تقييم المطالبات المتعلقة ببرد المساكن والأراضي والممتلكات وإنفاذ هذه المطالبات، وفي الحالات التي تكون فيها الإجراءات والمؤسسات والآليات القائمة قادرة على معالجة هذه القضايا بفعالية، ينبغي أن تتاح الموارد المالية والبشرية والموارد الأخرى الملائمة لتيسير عملية الرد على نحو منصف وأنبي، وعليها أن تضمن أن تكون الإجراءات والمؤسسات والآليات المتعلقة ببرد المساكن والأراضي والممتلكات مراعية للأعمار وللفرق بين الجنسين، وأن تعترف بالمساواة في الحقوق بين الرجل والمرأة وكذلك بين الفتيان والفتيات، وأن يتجلى

فيها مبدأ "مصالح الطفل الفضلى" الجوهري، وليس ثمة ما يمنع الدولة من إدراج آليات بديلة أو غير رسمية لتسوية المنازعات ضمن هذه العملية مادامت هذه الآليات تتفق مع القانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون اللاجئين الدولي والقانون الإنساني الدولي والمعايير ذات الصلة، بما فيها الحق في الحماية من التمييز.⁷¹

كما وينبغي أن تتاح لكل مدعي حق بالملكية التقدم بطلب الاسترداد العيني أو التعويض إلى هيئة مستقلة ومحايدة، وأن يُبت في طلبه ويبلغ ذلك، ويجب أن تكون جميع جوانب عملية مطالبات الاسترداد عادلة ومتاحة ومجانية ومراعية للعمر والفرق بين الجنسين، كما وينبغي اعتماد تدابير إيجابية لضمان تمكين المرأة من المشاركة على قدم المساواة في هذه العملية، وكذلك تمكين الأطفال المنفصلين عن ذويهم من المشاركة ومن تمثيلهم تمثيلاً تاماً في عملية مطالبات الاسترداد، (المبادئ 1/13 و2 و3 من مبادئ بينهيرو).

كما يفترض أن تكون ثمة ضمانات تتيح للاجئين والمشردين داخليا الإنخراط في عملية مطالبات الاسترداد بغض النظر عن مكان إقامتهم أثناء فترة التشريد، بما في ذلك في بلدان المنشأ أو بلدان اللجوء أو البلدان التي فرّوا إليها، وينبغي للدول أن تضمن إحاطة جميع الأشخاص المعنيين بإجراءات عملية مطالبات الاسترداد ووضع المعلومات المتعلقة بهذه العملية في متناول الجميع، ويفترض إنشاء مراكز ومكاتب لمعالجة مطالبات الاسترداد في مختلف المناطق المتضررة التي يقيم فيها أصحاب المطالبات المحتملون، وتيسيراً للوصول إلى هؤلاء المتضررين على أوسع نطاق ممكن، ينبغي إتاحة إمكانية إرسال مطالبات الاسترداد بالبريد أو بالوكالة إلى جانب المطالبة الشخصية، وينبغي أيضاً السعي لإنشاء وحدات متنقلة لضمان الوصول إلى كافة أصحاب المطالبات المحتملين، ولا بد أن تكون استمارات مطالبات الاسترداد بسيطة وسهلة الفهم والاستعمال (المبدأ 4/13 و5 و6 من مبادئ بينهيرو).

كما نرى ضرورة تشكيل لجان من قبل المديرية العامة للمصالح العقارية لحل المسائل العالقة، والمتعلقة بالسكن العشوائي والعقارات المشاع

⁷¹ المبدأ 12 من مبادئ المقرر الخاص باولو بينهيرو، مرجع سبق ذكره.

وتصحيح الأوصاف، بحيث تكون جميع هذه الأعمال مجانية ودون تكليف المالكين أية رسوم أو ضرائب بهذا الخصوص، وذلك بهدف تشجيعهم على مساعدة اللجان المذكورة في أداء عملها، والتخلص من تلك المشاكل القديمة الجديدة، ولأن حل تلك الإشكاليات سيساعد في حل المسائل المتعلقة برد المساكن والعقارات، ويساعد في تحقيق البيئة الآمنة والمحايدة الممهدة لوضع الاتفاق السياسي موضع التنفيذ، وبالتالي سيشرح اللاجئين والنازحين في العودة إلى ديارهم، إذ أن إطمئنان مالك العقار بأن عقاره قد أصبح ذو قيد قانوني سليم، وأصبح ملكاً خالصاً له ولم يعد كما كان محسوباً ضمن أملاك الدولة كما كان سابقاً، سيدفعه إلى العودة إلى دياره بدلا من البقاء في حالة اللجوء أو النزوح.

رابعاً: مقارنة بين القانون رقم 10 لعام 2018 وقانون أموال الغائبين الصادر عن الاحتلال الاسرائيلي:

بعد استعراض أحكام القانون رقم 10 لعام 2018 وبيان الظروف التي صدر بها وما تضمنه القانون من تجاوز لحقوق من لا يقيم في مناطق ملكيته، نجد أن أقرب القوانين التي يمكن مقارنته بها هو قانون أموال الغائبين الصادر عن الاحتلال الاسرائيلي عام 1950 والذي كان أداة لسلب ملكيات الفلسطينيين، والذي كان أيضاً محل سخط دولي لما تضمنه من انتهاكات بحق الملكية الشخصية، وحقوق الإنسان، إذ انه بعد نكبة فلسطين وإعلان الدولة الإسرائيلية، وبعد قيام سلطات الاحتلال والميليشيات المرتبطة بها ببسط نفوذها على أراضي الفلسطينيين وتهجيرهم منها، وفي سبيل تكريس الواقع القائم قامت سلطات الاحتلال الاسرائيلية عام 1950 بإصدار قانون أموال الغائبين والذي يمكن تلخيص أبرز ما تضمنه بالنقاط التالية:



أولاً - لمحة عن هذا القانون:

1 - تعريف الغائب:

عرفت المادة الأولى من هذا القانون الغائب بأنه

(أ) - الشخص الذي كان - في أي وقت يقع بين يوم 29 تشرين الثاني 1947 واليوم الذي يعلن فيه أن حالة الطوارئ التي أعلنها مجلس الدولة المؤقت في 19 أيار 1948 قد ألغيت - كان المالك الشرعي لأية ملكية تقع في منطقة إسرائيل، أو كان منتفعاً بها، أو وازعاً يده عليها إما بنفسه أو بواسطة غيره، وكان في أي وقت خلال تلك الفترة. (ويقصد بهذا التعريف أن كل شخص بعد تاريخ 29 تشرين الثاني 1947 خارج مناطق ملكيته يسري عليه هذا التعريف)

(1) من رعايا لبنان أو مصر أو سورية أو العربية السعودية أو شرقي الأردن أو العراق أو اليمن، أو

(2) في إحدى هذه الدول أو في جزء من فلسطين خارج منطقة إسرائيل، أو

(3) كان مواطناً فلسطينياً غادر مكان إقامته المعتاد في فلسطين إلى مكان خارج فلسطين من قبل الأول من أيلول 1948، أو إلى مكان في فلسطين كانت تسيطر عليه في ذلك الوقت قوات سعت إلى منع إقامة دولة إسرائيل أو حاربتها بعد إقامتها.

ب - مجموعة من الأشخاص كانت، في أي وقت من الفترة المحددة في الفقرة 1، المالكة الشرعية لأية ملكية تقع ضمن منطقة إسرائيل، أو منتفعة بها، أو وازعة يدها عليها إما بنفسها أو بواسطة غيرها، وكان جميع أعضائها والشركاء فيها أو مالكي أسهمها أو مديريها من الغائبين حسب المعنى المحدد في الفقرة 1، أو التي تقع إدارة عملها بشكل آخر تحت يد غائبين من هذا القبيل بشكل واضح، أو التي يكون كل رأسمالها في يد غائبين من هذا القبيل).

إن هذا التعريف الواسع لمفهوم الغائب يجعل كل مالك فلسطيني غائباً إذا كان قد غادر قريته أو مدينته إلى إحدى البلاد المجاورة في أي وقت منذ تاريخ إصدار قرار تقسيم فلسطين. كما يعتبر الفلسطيني غائباً إذا ترك قريته وانتقل إلى إحدى المدن والقرى المجاورة. كما فعل ويفعل سكان القرى الفلسطينية حين تحتل القوات الإسرائيلية مناطقهم. بل يجعل القانون المالك الفلسطيني غائباً إذا انتقل من حي إلى آخر

ضمن إحدى المدن الكبيرة، أو إذا نقلته قوات الاحتلال الاسرائيلي بالقوة من مكان إلى آخر.

وبالتالي فإن جميع من نزع من المالكين الفلسطينيين نتيجة أعمال الحرب والعنف التي ارتكبتها قوات الاحتلال الاسرائيلية اعتبروا وفق هذا القانون من الغائبين حتى ولو عرف مكان إقامتهم.

2- تعيين القيم على أموال الغائبين:

نصت المادة الرابعة من هذا القانون على أن يعين وزير مالية الاحتلال الاسرائيلي قيماً على أموال من اعتبر غائباً وفق أحكام هذا القانون، تنتقل إليه تلقائياً كافة الحقوق التي يتمتع الغائب بها في أية ملكية. كما يحق له وضع اليد على أية ملكية حين يجد ذلك مناسباً.

كما نصت المادة الثامنة أن للقيم أيضاً أن يقوم بإدارة أي عمل تجاري يعتبر من أملاك الغائبين، وتصفية العمل إذا كان يعود إلى شخص واحد، أو حل الشركة إذا كان العمل يعود إلى مجموعة من الشركاء.

3- مصير أموال الغائبين:

نصت المادة 19/ من هذا القانون على حصر حق شراء أملاك الغائبين غير المنقولة بسلطة تنمية تشكل بموجب قانون يصدر عن الكنيست. وقد شكلت سلطة للتعمير والإنشاء بقانون أقره الكنيست بعد خمسة أشهر من صدور قانون أملاك الغائبين.

ثانياً - نتائج تطبيق أحكام قانون أموال الغائبين:

لم يكن التعسف في طبيعة مواد هذا القانون فحسب بل كان تطبيقها اشد تعسفاً في معظم الحالات. ففي التطبيق العملي اعتبرت الملكيات في المدن الفلسطينية أموال غائبين مالم يثبت صاحب الملكية عكس ذلك. كما طبقت أحكام هذا القانون على الوقف الإسلامي باعتبارها هيئة ينطبق عليها أحكام الغائب.

وبموجب أحكام هذا القانون وضع القيم الذي يعينه وزير المالية يده على أملاك الفلسطينيين، وبدوره قام بنقل ملكية أملاك الغائبين إلى (سلطة التطوير) التي تم إنشاؤها عام 1953 بموجب قانون والذي بموجبه تم نقل معظم الأملاك التي تقع تحت يد القيم مقابل ثمن رمزي، رصد في حينه في البنك لصالح أصحاب الأرض.

والتي بدورها أصبحت المالكة لهذه الأموال لتقوم بتمليكها مجدداً إلى اليهود القادمين إلى فلسطين.

وخلال هذه الفترة لا يحق لمن اعتبر غائباً حتى لو عاد من استرجاع ملكه مالم يثبت أنه لم يكن غائباً وفق تعريف الغائب في هذا القانون، وانحصر حقه بتعويض زهيد رفضه معظم الفلسطينيين الذين لم يقبلوا استلام هذا التعويض حتى يومنا هذا.

ومن النتائج المباشرة لهذا القانون استيلاء القيم على أراضي حوالي ثلاثمائة قرية فلسطينية متروكة أو شبه متروكة تزيد مساحتها على ثلاثة ملايين دونم، أي الغالبية العظمى من أراضي الملكية الخاصة في الأرض المحتلة. كما استولى القيم في المدن على ما يزيد على 25.000 بناء تحوي أكثر من 57.000 مسكن و10.000 محل تجاري أو صناعي، وحولت هذه الأبنية إلى شركة "عميدار" لإسكان المهاجرين اليهود فيها، واستولت السلطات الإسرائيلية بموجب هذا القانون على ما يزيد على ربع مليون دونم من أراضي المواطنين الفلسطينيين الذين ظلوا في الأرض المحتلة بعد عام 1948.⁷²

ثالثاً - أوجه المقارنة بين قانون أموال الغائبين والقانون رقم 10 :

1- الظروف التي صدر بها كلا القانونين:

صدر قانون أموال الغائبين بعد النكبة وبعد أعمال عنف ارتكبت ضد الفلسطينيين أدت إلى نزوح عدد كبير منهم عن ديارهم، فكان هذا القانون لتكريس واقع جديد ومنع عودتهم وإسكان غيرهم مكانهم. وهذه الظروف تتشابه مع ظروف صدور القانون رقم 10/ الذي صدر بعد أحداث دموية أدت إلى مغادرة نصف السوريين لمسكنهم سواء كانت وجهتهم خارج سوريا أو داخلها، ليصدر هذا القانون في هذا الظرف مطالباً أصحاب الحقوق بالتواجد للدفاع عنها مع العلم أنه لا إمكانية لعودتهم الآمنة، مما يسمح أن يستخدم هذا القانون كأداة لنزع الملكية من أصحابها ومنع عودتهم.

2- النتائج التي تترتب على كلا القانونين:

كما تترتب على قانون أموال الغائبين مصادرة ملكيات الفلسطينيين وإحداث التغيير السكاني المطلوب حيث ساهم هذا القانون في منع عودة الفلسطينيين وإسكان اليهود المهاجرين مكانهم. وعدم تمكن أصحاب حقوق الملكية من استعادة ملكياتهم حتى في حال عودتهم أو حتى الحصول على تعويض عادل، فإن القانون

⁷² الموسوعة الفلسطينية - الموقع الإلكتروني - الرابط <https://www.palestinapedia.net/أملك-الغائبين-قانون/>

رقم /10/ يؤدي تماماً إلى نفس النتائج، فإن استمرار العمل وفق أحكام هذا القانون سيؤدي إلى فقدان من نزحوا عن ملكيتهم إلى فقدانها وعدم قدرتهم على استعادتها حتى لو عادوا في المستقبل، كما سيؤدي إلى تغيير ديموغرافي من خلال إسكان من يستطيع الوصول، وهم على الأغلب من مؤيدي النظام السوري، ومنع الملكية عن كل من لا تتوفر له ظروف العودة الآمنة، وكذلك يمنع هذا القانون أصحاب الحقوق حتى من الحصول على التعويض العادل، كما أن قانون الغائبين يتناقض مع العهود والمواثيق الدولية كما هو الحال بالنسبة للقانون رقم 10 وقد تم تبيان ذلك في الفقرة الخاصة بمدى توافق القانون رقم 10 مع العهود والمواثيق الدولية.

3- الإدانة الدولية الواسعة للقانونين:

أخيراً، كذلك يتشابه القانونان بأنهما كانا محل إدانة دولية واسعة، فقد اعتبرت معظم دول العالم أن قانون أموال الغائبين هو قانون يكرس سلطة الاحتلال ويمنع الحقوق عن أصحابها وهو يتعارض مع حقوق الإنسان والعهود والمواثيق الدولية، وكان هذا القانون محل استنكار واسع على منصات الأمم المتحدة وغيرها من المحافل الدولية. إضافة للمواقف الرسمية لمعظم الدول (حتى التي أيدت ولادة دولة إسرائيل) والتي أدانت هذا القانون.

ورغم أن القانون رقم /10/ لم يحظ بهذا الزخم من الإدانة إلا أن تحرك بعض الدول وخاصة التي استقبلت أعداداً كبيرة من اللاجئين السوريين تجاه تسليط الضوء على مخاطر هذا القانون وتأثيره على عودة اللاجئين جعل ملف حقوق الملكية والسكن من أهم الملفات التي ينبغي معالجتها للوصول للسلام.

ونرى أن الفارق الوحيد بين القانونين، أن قانون أموال الغائبين صدر عن سلطة إحتلال، بينما القانون رقم /10/ صدر عن سلطة يُفترض أنها تمثل السوريين، وهذا الفارق يجعل من القانون رقم /10/ أشد خطراً وأكثر إيلاماً لأنه صدر عن سلطة سورية بغية منع السوريين من العودة ومنعهم من الوصول إلى أملاكهم وحقوقهم.

خامساً: أضواء على تجربة البوسنة والهرسك:

وهنا نرى ضرورة التعرض إلى تجربة دولة البوسنة والهرسك بخصوص مسألة رد المساكن والممتلكات، وذلك لأن الحرب التي عانت منها هذه الدولة لاتقل خطورة ودموية عن الحرب الدائرة في سوريا الآن، ولأن آثار الحربين تبدو متشابهة إلى حد كبير في الكثير من الجوانب، كطبيعة الجرائم

المرتكبة كالجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب، والعدد الكبير من الضحايا والمفقودين، وحالات الاغتصاب والعنف الجنسي وغصب العقارات والأراضي ومصادرتها وغير ذلك من الانتهاكات التي ارتكبت في البلدين، ولأن موضوع بحثنا يتعلق بالعقارات والممتلكات وكيفية ردها لأصحابها، ومدى تأثير نجاح عملية رد المساكن والممتلكات في نجاح العملية السياسية وبناء السلام، فإننا سنبحث التجربة البوسنية فيما يتعلق بهذه الناحية فقط، علنا نستخلص منها ما يناسب الحالة السورية.

حيث تم إفراد ملحق خاص بحقوق اللاجئين والمشردين، هو الملحق/المرفق رقم 7 باتفاقية دايتون للسلام التي أبرمت عام 1995، والذي سمي بالاتفاق الاطاري العام للسلام في البوسنة والهرسك، والذي أكد على حق جميع اللاجئين والمشردين في العودة بحرية إلى مواطنهم الأصلية بحرية، وبأن يكون لهم الحق في أن تعاد إليهم الممتلكات التي حرموا منها بسبب الأعمال العدائية التي جرت منذ عام 1991، وأن يعوضوا عن أي ممتلكات لا يمكن إعادتها إليهم، وإن الهدف الهام من أهداف تسوية النزاع هو العودة السريعة للاجئين والمشردين، وعلى الأطراف المتعاقدة (إتحاد البوسنة والهرسك، جمهورية البوسنة والهرسك، وجمهورية سربيسكا) أن تسمح للاجئين والمشردين العودة بأمان، دون التعرض لخطر المضايقة أو التخويف أو الإضطهاد أو التمييز، وخصوصاً بسبب أصلهم العرقي أو معتقدتهم الديني أو رأيهم السياسي (المادة الأولى من المرفق 7 من اتفاقية دايتون).

كما وتتعهد الأطراف المتعاقدة بأن تهيئ في أقاليمها الاحوال السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تسهل العودة الطوعية للاجئين والمشردين، وعودتهم إلى الإندماج في المجتمع على نحو متسق، دونما تفضيل لأي مجموعة على غيرها، كما وتقدم لهم كل مساعدة ممكنة، وتعمل على تسهيل عودتهم الطوعية بطريقة سلمية ومنظمة ومرتبطة على مراحل، وفقاً لخطة الإعادة إلى الوطن التي تعدها مفوضية الامم المتحدة لشؤون اللاجئين (المادة الثانية ف1 من المرفق 7)، وعلى الأطراف المتعاقدة أن تنشئ لجنة مستقلة للمشردين واللاجئين، يكون مقرها في العاصمة سراييفو، ويمكن أن يكون لها مكاتب فرعية في أماكن أخرى حسب الحاجة (المادة 7 من المرفق 7)، وتتألف اللجنة من تسعة أعضاء (المادة 9)، ولا يتحمل أعضاء اللجنة المسؤولية الجزائية والمدنية عن الاعمال التي

يقومون بها في نطاق واجباتهم، ويتم منح أعضاء اللجنة وأفراد أسرهم من غير مواطني البوسنة والهرسك الإمتيازات والحصانات ذاتها التي يتمتع بها المعتمدون الدبلوماسيون وأفراد أسرهم بموجب اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 (المادة 10 ف3)، وهذا يعني أنه من الممكن تعيين بعض أعضاء اللجنة أو حتى كلهم من غير مواطني البوسنة والهرسك، ولا نرى هذا الامر سليماً لأن أعضاء اللجنة إن كانوا من مواطني الدولة نفسها، وفي حالتها هي دولة البوسنة والهرسك، فإن هذا سيتمنح مصداقية أكبر للجنة، كما ان مواطني الدولة هم الأكثر قدرة على فهم السياق التاريخي للأحداث التي عصفت ببلدهم طول فترة النزاع، وبالتالي سيكونون أكثر قدرة وكفاءة على حل التحديات المتعلقة بعودة اللاجئين والمشردين، ومنها التحديات المتعلقة برد المساكن والممتلكات.

وتختص هذه اللجنة بتلقي أية مطالبات تتعلق بالعقارات في البوسنة والهرسك والبت فيها، فالم تكن هذه العقارات قد تم بيعها أو نقل ملكيتها بأي شكل طوعي آخر منذ 1 نيسان 1992، ومالم تكن هذه العقارات في حيازة المطالب بها، ويجوز أن تكون المطالبة برد العقار أو مجرد الحصول على تعويض بدلا من رده (المادة 11)، ولانرى سببا وجيها في منع الشخص الحائز للعقار من المطالبة بتثبيت ملكيته على العقار المذكور، لانه من الممكن أن يكون هو المالك والحائز للعقار إلا أنه قد فقد وثائق ملكية العقار المذكور نتيجة الحرب، او أنه لم يكن يملك تلك الوثائق بالأصل، فما هو المانع من لجوء هذا الشخص إلى اللجنة المذكورة للمطالبة بتثبيت ملكيته؟.

وتقوم اللجنة بعد تلقي الطلب بتحديد المالك القانوني للعقار وقيمة ذلك العقار، ويكون للجنة من خلال موظفيها أو من خلال منظمة دولية أو منظمة غير حكومية معينة حسب الاصول، حق الإطلاع على جميع سجلات الملكية في البوسنة والهرسك، وحق الوصول إلى جميع العقارات الكائنة في البوسنة والهرسك، لاغراض المعاينة والتقييم والتقدير المتصلة بنظر المطالبة، وتقضي اللجنة برد العقار للشخص المطالب برده إذا تبين للجنة أنه المالك القانوني له، أما بالنسبة للشخص الذي يطالب بالتعويض بدلا من رد العقار فإن اللجنة تقضي له بالتعويض إذا تبين لها بأنه المالك القانوني له، وتتخذ اللجنة قراراتها بالأغلبية، ولا تعترف اللجنة عند النظر في المطالبة بصحة أي معاملة غير قانونية تتعلق بالعقار موضوع الطلب، بما

في ذلك أي نقل للملكية تم بالإكراه أو في مقابل الحصول على إذن بالخروج أو وثائق للخروج، أو كان لنقل الملكية أي علاقة بمسألة التطهير العرقي،⁷³ وتكون قرارات اللجنة نهائية ويكون كل سند أو حجة أو رهن أو أي صك قانوني آخر تنشئه اللجنة أو تحكم به معترفاً بهكصك قانوني في جميع أنحاء البوسنة والهرسك (المادة 12 الفقرات 1 و2 و3 و7).

ونحن نرى أنه تم منح هذه اللجنة صلاحيات قضائية مطلقة وتم منح قراراتها الصيغة النهائية المبرمة دون أن تكون قابلة للطعن أمام أي جهة أخرى قضائية أو غير قضائية، وهذا الأمر يتناقض مع مبادئ المحاكمة العادلة والتي تفترض أن يكون من حق الشخص الذي يرى نفسه متضرراً من أي قرار قضائي الطعن في هذا القرار أمام جهة قضائية أعلى، أو من أي قرار إداري التظلم أمام جهة إدارية أعلى أو أمام القضاء، إذ إن أعضاء اللجنة المذكورة هم بشر في النهاية وهم معرضون لارتكاب الأخطاء، سيما وانهم لا يشعرون بالرقابة من جهة أعلى، وبالتالي ما هو الحل في حال أخطأت اللجنة في البت في مسألة عقارية ما؟ هل سيفقد صاحب الحق حقه في العقار موضوع الطلب؟ حقيقةً لم يعالج المرفق رقم 7 الملحق باتفاقية دايتون مسألة الطعن أو إعادة النظر في قرارات اللجنة المذكورة أمام جهة أعلى، إدارية أو قضائية.

كما كان من المفترض أن يتم وضع شروط معينة لأعضاء اللجنة المذكورة، ولا سيما شرط الكفاءة العلمية والخبرة العملية، كونها ستقوم بممارسة مهام قضائية، ألا وهي البت بشكل مهني وعادل ومنصف في المطالبات العقارية التي قد تثار من قبل اللاجئين والمشردين، والتي ستسهل العودة السريعة والأمنة لهم، حيث لم يتم النص إلا على شرط واحد بالنسبة لأعضاء اللجنة، وهو شرط سمو المكانة الأخلاقية (المرفق 7 المادة 9 ف2)، دون أن يتم وضع معايير واضحة ومحددة لهذا الشرط، وهذا الأمر يتناقض أيضاً مع ماتم النص عليه في مبادئ استقلال السلطة القضائية المعتمدة بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 32/40 و 146/40، 1985، التي أكدت أنه يتعين أن يكون من يقع عليهم الاختيار لشغل الوظائف القضائية أفراداً من ذوى النزاهة والكفاءة، وحاصلين على تدريب أو مؤهلات مناسبة في القانون، واللافت في الأمر أن الاتفاقية لم تذكر شروط معينة لأعضاء

⁷³ وهذا يتقاطع مع المبدأ رقم 8/15 من مبادئ السيد باولو بينيهيرو الذي أكد على ضرورة عدم الإعتراف بصحة أي معاملة تخص المساكن أو الأراضي أو الممتلكات، بما فيها أي نقل لملكيتها، تمت بالإكراه أو بأي شكل آخر من أشكال القسر أو الإرغام، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، على نحو يتنافى مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان.

اللجنة، إلا أنها ذكرت شروط معينة في موظفي اللجنة، حيث إشتطت المادة العاشرة أن يكون الموظفون مؤهلين مهنيأ وأن تكون لديهم خبرة في المسائل الإدارية والمالية والمصرفية والقانونية.



خاتمة وتوصيات:

قصارى القول، يتبين لكل قارئ ومتتبع للشأن العقاري في سوريا أن المشكلة أو المشاكل العقارية في سوريا، ليست جديدة أو طارئة، بل هي نتيجة تراكم الكثير من الممارسات الخاطئة والقوانين الجائرة، والسالبة لحق الملكية، إضافة إلى تقصير وإهمال الحكومات المتعاقبة لقضية السكن وعدم منحها الاهتمام الكافي، وقد تمثل ذلك بعدم تخصيص عقارات كافية للسكن وعدم حل مسألة التمديد الحكمي لعقود الإيجار إلا بعد عام 2001، ذلك التمديد الحكمي الذي أدى بملاك العقارات إلى إغلاق أبوابها بدلاً من تأجيرها، وتعدد وتعقيد القوانين العقارية، مما أدى إلى تفشي ظاهرة السكن العشوائي والمخالف بكثرة، وخاصة في المدن الكبيرة، نظراً لعدم المواءمة بين النمو السكاني والحاجة المتزايدة إلى السكن التي كانت تتزايد طردياً مع التزايد السكاني، الأمر الذي فاقم من حدة الأزمة.

وما زاد الأمر سوءاً وفاقم من المشكلة العقارية وجعلها تطفو على السطح بشكل فاقع، هو النزاع المسلح الذي أدى إلى تدمير الكثير من المباني والعقارات في سوريا، كلياً أو جزئياً، وإستغلال النظام السوري لهذه الحالة وتهجير الكثير من السكان السوريين الأصليين من ديارهم، إضافة إلى إصدار الكثير من القوانين التي تنص في ظاهرها على التنظيم والتخطيط والتطوير العمراني، إلا إنها في حقيقتها تنطوي على نية مصادرة وسلب العقارات من ملاكها المستهدفين بتلك القوانين، ويمكن القول بأن القانون رقم 10 لعام 2018 وغيره من القوانين التي صدرت بعد آذار 2011، ليس إلا حالة من تسليط الضوء ونفض الغبار عن خبايا الأزمة العقارية في سوريا، وهذا يجعلنا نجزم بأن إلغائها ومعالجة الآثار الناجمة عنها لن يكون حلاً كافياً لمعالجة الأزمة، بل يجب التفكير بآلية مبتكرة تتمثل في إلغاء جميع القوانين والمراسيم، القديمة والجديدة، التي كانت جزءاً رئيسياً من الكارثة، ووضع الحلول الجذرية والفعالة في معالجة الآثار التي نجمت عن تطبيق تلك القوانين على مر العقود الماضية.

إن الوعود الجميلة والتلاعب بالكلمات وإخفاء النوايا لم تكن كافية لحل مشكلة المواطن السوري الذي يحتاج إلى بيت يأويه وسقف يحميه، فالقوانين الكثيرة والمتعاقبة لم تكن إلا نصوصاً منمقة تخفي خلفها ضبابية الفهم والتطبيق، وكانت تحتمي بالبيروقراطية والروتين اللتان

كانتا تفرغان أي قانون أو نص من مضمونه، هذا على فرض أن القانون يهدف إلى حل الأزمة لا إلى مفاقمة حدتها، إضافة إلى تسلط أصحاب النفوذ الإقتصادي والسياسي على أصحاب القرار، وإستغلال تلك النصوص وتجييرها لمصالحهم الخاصة، وقطع الطريق أمام أصحاب الدخل المحدود والمتوسط من الإستفادة من تلك القوانين، وأكبر مثال على ذلك قوانين التعاون السكني التي جاءت أصلاً لحل مشكلة السكن أو الحد منها، وذلك من خلال تأمين السكن للمواطن بسعر التكلفة، إلا إن التأخر في تنفيذ تلك المشاريع وجشع بعض مجالس إدارات الجمعيات أدى إلى خروج مشاريع التعاون السكني عن هدفها الأساسي وصارت أداة بيد البعض لتحقيق مصالحهم الشخصية.

وبعد التعرف على هذه المشكلة وفهمها لا بد من رسم خارطة طريق للتغلب عليها، ومعالجة آثارها نرى ضرورة القيام بعدة خطوات تتمثل أهمها بمايلي:

— وجود الإرادة الجادة للسلطات والمؤسسات السورية القادمة في حل هذه المشكلة ومعالجة آثارها، وإعتبار ملف الملكيات الخاصة ورد المساكن مرتبطاً إرتباط وثيق بالعملية السياسية، وبناء السلام وعودة اللاجئين والنازحين إلى ديارهم، وتضمين الإتفاق السياسي ملحق خاص يضمن حقوق الملكية ويعالج عمليات نزع الملكية التي طرأت خلال النزاع.

— ضرورة مراجعة شاملة للقوانين العقارية والقوانين الماسة بحق الملكية الخاصة والوقوف على مخاطرها، وإصدار تشريع عقاري شامل يعالج الإشكاليات التي أتت في القوانين والتشريعات السابقة.

— تضمين الدستور القادم قواعد تمنع أي أعتداء وبأي شكل كان على الملكية الخاصة، وتصور هذه الملكية، وأن لا ينص الدستور على مجرد نصوص عامة والنص بشكل صريح وواضح على سمو القوانين الدولية على القانون الداخلي، ولا سيما القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، والنص على مبدأ فصل السلطات واستقلال السلطة القضائية وحظر تدخل السلطة التنفيذية في أعمال السلطة القضائية، كي لا يكون النص على إستقلال القضاء وحياده وقداسته حق الدفاع وغيرها من القواعد مجرد عبارات برّاقة تزين أوراق الدستور لا أكثر.

— تضمين الدستور القادم نص يمنع على المحاكم والجهات العامة مصادرة الممتلكات الخاصة، تحت أي ذريعة كانت، إلا إذا ثبت بحكم قضائي مبرم بأن تلك الممتلكات كانت نتيجة عمل غير مشروع.

— ضرورة إصلاح المحكمة الدستورية العليا، سواء من حيث التشكيل أو الصلاحيات وطرق الطعن بعدم دستورية القوانين أمامها، وتمكينها من ممارسة دورها في الرقابة على دستورية القوانين، وهذا الأمر يشمل الرقابة السابقة واللاحقة.

— توحيد الجهات التي تملك الحق في تسجيل الملكيات ومسك السجلات العقارية وأتممتها.

— تشكيل لجان تختص بالنظر في الإدعاءات المتعلقة بالملكية العقارية ورد المساكن في المرحلة القادمة، على أن تكون قراراتها قابلة للطعن أمام القضاء المختص، بعد تحرير الأخير من هيمنة السلطة التنفيذية وتدخلاتها.

— إيجاد الحلول لمشكلة السكن العشوائي والملكية الشائعة من خلال قوانين تحقق التوازن بين إعادة الإعمار وحقوق الشاغلين والمالكين.

— الإصلاح الإداري والمؤسساتي في سوريا بشكل يجعلها قادرة على معالجة المشاكل التي ذكرناها خلال البحث والقيام بالأعباء والمهام التي ستناط بها في المرحلة المقبلة.

— إشراك المجتمع المدني بعمليات الحشد والمناصرة لحقوق الملكية العقارية ورد المساكن والممتلكات للاجئين والنازحين، والإصلاح التشريعي والمؤسساتي.

— تكوين خارطة للانتهاكات العقارية تسمح بمعرفة العقارات المتضررة وإحصاء المتضررين وأصحاب الحقوق العينية العقارية، وما يملكون من وثائق لمليتهم، والاستفادة مما تم توثيقه في مرحلة النزاع.

— عدم ربط عمليات الرد بالعودة الفعلية وإتاحة الفرصة للغائبين أو من يمثلهم قانوناً بالوصول لحقوقهم العقارية.

— النظر إلى عمليات الرد على إنها جزء من العدالة التعويضية، وعدم اللجوء إلى التعويض المادي إلا في حال إستحالة الرد العيني.

— مراعاة الجندرة في القوانين وبرامج وسياسات الرد، وإزالة أي عقبات أمام المرأة في الوصول لحقها في الملكية.



مراجع البحث:

أولاً: المعاهدات والمواثيق الدولية:

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948.
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966.
- المبادئ التوجيهية بشأن التشريد الداخلي، التي تم اعتمادها في النمسا في كانون الثاني عام 1998، المقر في الجلسة الرابعة والخمسون للجنة حقوق الانسان
- مبادئ المقرر الخاص للأمم المتحدة باولو بينهيرو التي تم اقرارها في الجلسة السادسة والخمسون للجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة بتاريخ 28 تموز 2005،
- البروتوكول الإضافي الأول لعام 1977 الملحق باتفاقيات جنيف الأربع لعام 1949
- نظام روما للمحكمة الجنائية الدولية لعام 1998
- اتفاقية اللاجئين لعام 1951.
- الاتفاقية الاوروبية لحقوق الانسان لعام 1950
- الاتفاقية الامريكية لحقوق الانسان لعام 1969
- الميثاق الافريقي لحقوق الإنسان والشعوب لعام 1981
- الميثاق العربي لحقوق الإنسان لعام 2004
- القرار رقم 2139 لعام 2014 والقرار 2254 لعام 2015. الصادرين عن مجلس الامن بخصوص سوريا.

ثانياً: القوانين والمراسيم السورية:

- دستور سوريا لعام 1920
- دستور سوريا لعام 1930
- دستور سوريا لعام 1950
- دستور سوريا لعام 1973

دستور سوريا لعام 2012

القانون المدني السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 84 لعام 1949.

قانون أصول المحاكمات المدنية رقم 1 لعام 2016

قانون إحداث محكمة "مكافحة الارهاب" رقم 22 لعام 2012

قانون السلطة القضائية رقم 98 لعام 1961

قانون الادارة المحلية رقم 107 لعام 2011

قانون تنظيم وعمران المدن رقم 9 لعام 1974

قانون التوسع العمراني رقم 60 لعام 1979

قانون التخطيط العمراني رقم 5 لعام 1982

قانون التطوير والاستثمار العقاري رقم 15 لعام 2008

قانون التخطيط وعمران المدن رقم 23 لعام 2015

قانون الاصلاح الزراعي رقم 161 لعام 1958

قانون استصلاح الأراضي رقم 3 لعام 1984

قانون الاستملاك رقم 20 لعام 1983

قانون الطوارئ الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 51 لعام 1962

قانون تنظيم بيع الأراضي رقم 3 لعام 1976

قانون إعمار العرصات رقم 14 لعام 1974.

القانون رقم 10 لعام 2018

القانون رقم 23 لعام 2015

قانون الاستملاك رقم 20 لعام 1983

القرار 186 لعام 1926

القرار 187 لعام 1926



القرار 188 لعام 1926

القرار 189 لعام 1926

المرسوم رقم 66 لعام 2012

المرسوم التشريعي 135 لعام 1952

المرسوم التشريعي 252 لعام 1959

ثالثاً: الكتب والدوريات والمقالات:

محمد وحيد الدين سوار، الحقوق العينية الأصلية، منشورات جامعة دمشق
الطبعة التاسعة

القواعد العرفية للقانون الدولي الانساني المعدة من قبل اللجنة الدولية
للصليب الاحمر بعنوان " Customary International Humanitarian Law :
volume1 Rules

دليل المحاكمات العادلة، منشورات منظمة العفو الدولية، الطبعة الثانية
2014.

دليل إرشادي عن حماية النازحين داخلياً، الصادر عن منظمة العفو الدولية،
أمستي، في مجلتها الالكترونية العدد 21

غيداء جمال، مقال بعنوان الحماية القانونية لحقوق النازحين، موقع شبكة
النبأ المعلوماتية.

بلمديوني محمد، وضع اللاجئين في القانون الدولي الإنساني، مجلة
الأكاديمية للدراسات الإجتماعية والإنسانية، قسم العلوم الاقتصادية
والقانونية، العدد 17 لعام 2017.

إياس الدايري، مناطق السكن العشوائي في سوريا وربطها مع خصائص
الأسر والإسكان – المؤسسة العامة للإسكان 2007.

د.قاسم الريدوي، النمو السكاني ومشكلة السكن العشوائي في مدن
مراكز المحافظات السورية بين أعوام 1981-2010.

تقرير باللغة الانكليزية صادر عن مركز بيو للابحاث، بتاريخ 2016/10/5، بعنوان
حقائق حول اللاجئين في العالم.

واقع الأملاك العامة في سوريا وطرق حمايتها، المنتدى القانوني السوري.

نظام ملكية الأراضي في العهد العثماني – منشور على موقع وكالة الأنباء الفلسطينية وفا.

التقرير السنوي الأول للمديرية العامة للمصالح العقارية لعام 2014 بعنوان واقع وتطلعات، المنشور على موقع المديرية العامة.

تقرير صادر عن لجنة التحقيق الدولية المستقلة المعنية بالجمهورية العربية السورية، الدورة التاسعة والثلاثون لمجلس حقوق الانسان التابع للجمعية العامة للأمم المتحدة، منشور على موقع الأمم المتحدة، مجلس حقوق الإنسان.

تقرير صادر عن مجموعة البنك الدولي في بداية عام 2017، بعنوان خسائر الحرب التبعات الاقتصادية والاجتماعية للصراع في سوريا.

تقرير لجنة التحقيق الدولية المستقلة المعنية بالجمهورية العربية السورية، الدورة السابعة والثلاثون لمجلس حقوق الإنسان التابع للجمعية العامة للأمم المتحدة، آذار 2018.

تقرير صدر عن المجلس النرويجي للاجئين في تموز 2017 بعنوان "النزوح والسكن والارض والملكية والحصول على الوثائق المدنية في شمال غرب الجمهورية العربية السورية"

تقرير بعنوان "النظام السوري يصادر جميع أملاك المعارضين وينقل ملكيتها باسم "الجمهورية العربية السورية" منشور في صحيفة وطن يغرد خارج السرب

التقرير الصادر عن منظمة سوريون لأجل العدالة والحقيقة بعنوان "المواطنة السورية المفقودة: كيف دمر إحصاء عام 1962 حياة الكرد السوريين وهويتهم" منشور على موقع الاتحاد برس

تقرير صادر عن لجنة التحقيق الدولية المستقلة المعنية بسوريا بعنوان "إخطارات الوفاة في الجمهورية العربية السورية" منشور على موقع الأمم المتحدة، مجلس حقوق الإنسان.

قانون أموال الغائبين الصادر عن سلطة الاحتلال الاسرائيلي عام 1950

الموسوعة الفلسطينية – الموقع الالكتروني – الرابط

<https://www.palestinapedia.net/أملاك-الغائبين-قانون/>

Forced Displacement and Housing, Land, and property Ownership Challenges in Post-Conflict and Reconstruction, issued by international network to promote the rule of law. February 2009

"A Land Title is not enough, Ensuring Sustainable Land Restitution in Colombia"
Report issued by AMNESTY INTERNATIONAL, Published in 2014



The Day After (TDA)
Office: +90 (212) 252 3812
www.tda-sy.org
 @TDA_SY
 @TheDayAfterTDA