



واقع حقوق الملكية والأراضي والسكن في سوريا

مجموعة عمل HLP - أبحاث 2020

تجارب إدارة السجلات العقارية

في المناطق التي خرجت عن سيطرة النظام في سوريا
«دراسة حالة لسيّ مناطق سورية»



تجارب إدارة السجلات العقارية في المناطق التي خرجت عن سيطرة النظام في سوريا

كانون الأول/ديسمبر، ٢٠٢٠ - جميع الحقوق محفوظة ©



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

إسطنبول - تركيا

Pürtelaş Hasan Efendi Mahallesi, Cihangir Caddesi, No:3, D:1 - İstanbul. Tel: +90 (212) 252 3812

الموقع الإلكتروني
www.tda-sy.org

البريد الإلكتروني
info@tda-sy.org



مركز السياسات وبحوث العمليات
Operations & Policy Center

مركز السياسات وبحوث العمليات OPC (مركز الشرق للسياسات سابقاً) هو مؤسسة فكرية مستقلة ومزود خدمة ومقره في غازي عنتاب، تركيا. تأسس OPC في عام ٢٠١٤، ويعمل على إجراء أبحاثه الأصلية وتقديم الخدمات الاستشارية من أجل تحسين صنع السياسات وبرامج التنمية ومشاريع الاستجابة الإنسانية. OPC الذي يقوده ويملكه سوريون، يجمع بين المعرفة المحلية والخبرة التكنولوجية والعلمية، مستفيداً من خبرات إحصائيين ومصممي غرافيك داخليين لابتداع منتجات نهائية أصلية وحديثة. وكان OPC بين عامي ٢٠١٤ و ٢٠١٨ مزود خدمة حصري لمركز أبحاث الشرق (ORC) في دبي. منذ ذلك الحين، ركز OPC على تنمية العلاقات مع الهيئات الحكومية وغير الحكومية العاملة في سوريا أو مع المغتربين السوريين. وحالياً فإن OPC في مرحلة نمو بعد أن قام بتطوير قدراته بشكل كبير بسبب ارتفاع الطلب من العملاء المتزايدين.



تمهيد

انطلاقاً من أهمية ملف حقوق السكن والأراضي والممتلكات على مستقبل السوريين تجاه حقوقهم العقارية، وارتباط هذا الحق بحق العودة وبناء السلام والتماسك المجتمعي والنسيج السوري، فقد خصصت مؤسسة اليوم التالي خلال السنوات السابقة الكثير من جهودها لمعالجة هذا الملف من خلال عدة مشاريع متعلقة بالملكيات. وتعزيزاً لأهمية هذا الملف وأهمية العمل التشاركي، فقد عملت مؤسسة اليوم التالي على إنشاء مجموعة عمل حقوق السكن والأراضي والممتلكات، وتضم هذه المجموعة عدة منظمات سورية تهتم بهذه الحقوق، اجتمعت بغية مناصرة هذا الملف وتوحيد الجهود بما يساهم في الحفاظ على حقوق السوريين، مشاركة أعمال هذه المجموعة مع الطيف الأوسع من منظمات المجتمع المدني الحقوقية، بحيث يكون هذا العمل متكاملًا مع أعمالها بما يساهم بفعالية أكبر في الوصول للسلام العادل والمستدام المبني على عودة الحقوق لأصحابها، بما فيها عودة المهجرين عودة آمنة طوعية كريمة إلى أماكن سكنهم.

المحتويات

05	ملخص تنفيذي
06	مقدمة
08	قائمة المصطلحات والتعريفات
10	أولاً - تجربة درعا
16	ثانياً - تجربة دوما
22	ثالثاً - تجربة عفرين
28	رابعاً - تجربة إعزاز
34	خامساً - تجربة الباب
40	سادساً - تجربة إدلب
46	الخاتمة



ملخص تنفيذي

يُشكل «البيّجل العقاري» المرجعية الرئيسية التي تضمن حقوق الملكية العقارية للمواطنين في معظم دول العالم. وفي سوريا، التي كان التّباين بين محتوى سجلاتها العقارية وواقع الملكيات على الأرض يتجاوز في بعض المناطق نسبة 40%،¹ كانت المؤسسة الرسمية المعيّنة بالتوثيق العقاري وهي المديرية العامة للمصالح العقارية، تعمل على سجلات ورقية أصلية موزعة على المديرية والدوائر ومكاتب التوثيق الفرعية في المحافظات والمدن السورية. بالتالي عندما بدأت المناطق تخرج عن سيطرة النظام كانت قاعدة بيانات الملكيات العقارية في البلاد قد تشكّلت بين مختلف القوى العسكرية التي سيطرت على الأرض.

في معظم المناطق التي سيطرت عليها قوات المعارضة جرّت محاولات لإعادة تفعيل السجلات العقارية، فنشأت المديرية ودوائر السجلات العقارية البديلة. وباختلاف التجارب والسياقات المحلية بين منطقة وأخرى، فقد أدّت كل تلك العمليات إلى خلق جُملة من التحديات القانونية والإدارية التي يحاول النظام اليوم توظيفها سياسيًا.

على ذلك، حاولت هذه الدراسة تقديم إحاطة مُعمقة بالواقع العقاري في ستة مناطق سورية نشأت فيها تجارب إدارة بديلة للسجلات العقارية، وهي: درعا، دوما، إعزاز، الباب، عفرين، إدلب. تعرّضت الدراسة أبرز المشكلات العقارية التي تراكمت في كل منطقة في مرحلة ما قبل النزاع، وتسرد التحولات العسكرية التي طرأت عليها، كما تتقّص عن تجربة الإدارة البديلة للسجلات في تلك المناطق من حيث الفاعلين وملامح الإدارة ونتائجها. فكيف تعاملت السلطات المختلفة في تلك المناطق مع السجلات العقارية؟ من هي المجموعات أو التنظيمات التي حاولت ملء الفراغ الإداري الذي خلّفه غياب مؤسسات الدولة؟ كيف تشكلت مؤسسات الإدارة البديلة؟ بدعمٍ ممّن وتحت أي غطاء؟ وأخيرًا ماذا تركت تلك التجارب خلفها من وثائق ومعاملات وتحديات؟

تأتي أهمية دراسة السجلات العقارية في سوريا اليوم من كونها المرجعية الرئيسية التي يُفترض بها حماية حقوق الملكية للمواطنين في بلدٍ عانى مشاكل كبيرة في التوثيق العقاري قبل نشوب الصراع. أما خلال الصراع فقد اضطر حوالى نصف السكان إلى مغادرة مناطقهم حيث دُمر جزء كبير من البنى العمرانية فيها. يجعل ذلك المسألة العقارية من أعقد المشكلات في البلاد من حيث ارتباطها بموضوع إعادة الإعمار، وعودة اللاجئين، والحاجة لترسيخ سيلمٍ أهليٍّ مُستدام فيها. تُظهر النتائج أن كل الإدارات البديلة التي نشأت في المناطق البيّجت محلّ الدراسة اتّبعت القانون العقاري السوري، وعملت بنفس هيكلته الإدارية واتّباع إجراءاته التي ينصّ عليها، مع بعض الاستثناءات التي اختلفت من منطقة لأخرى. كذلك واجهت معظم المناطق مشكلة نقص أو غياب السجلات العقارية، فاتّبعت أساليب مختلفة لردم الفجوات في قواعد بياناتها، بدايةً من الاعتماد على قواعد بيانات سرّيتها موظفون سابقون في الدوائر التابعة للنظام كما في حالة درعا، ومُروّراً بالاستعانة بوثائق تثبت الملكية التي في حوزة أصحاب العقارات أنفسهم كما في حالة عفرين، وصولاً إلى توظيف سجلات دوائر المالية والبلديات وغيرها كما حدث في حالة الباب.

أخيرًا، واجهت كل مناطق الدراسة التي استعاد النظام السيطرة عليها مثل درعا ودوما مشكلة تجاهل السلطة لكل الإجراءات والمعاملات التي نظّمتها المديرية البديلة، والتي واجه مُعظم كوادرها مصائر التهجير والتشتت، لكنهم اتّبعوا أساليب مختلفة في حفظ إنتاج عملهم من خلال صنع أرشيف إلكتروني للسجلات قُبيل وقوعها في يد النظام. أما بالنسبة للمناطق التي ظلّت خارج سيطرة النظام كإدلب ومدن ريف حلب الشمالي، فما زالت الإدارات البديلة فيها تعمل بشكل مُستقلّ نسبيًا ضمن إطارها المحلي دون وجود إدارة مركزية أو أي جسيم تنظيمي يربط الإدارات الفرعية ببعضها، حيث لم تتمكن الحكومة المؤقتة من لعب ذلك الدور. وما زال سؤال المستقبل بالنسبة لهذه التجارب مفتوحًا على كل الاحتمالات ورهنا بما يُمكن أن تنتهي إليه التسوية السياسية في مناطقهم. لذلك من الضروري إدراج المسألة العقارية على أجندة المفاوضات بين المعارضة السورية والنظام، خاصةً فيما يتعلق بعشرات آلاف المعاملات التي نظّمتها المديرية والدوائر البديلة، والتي يتجاهلها النظام.

1. تصريح لوزير الإسكان السابق في حكومة النظام، منشور على الرابط: <https://bit.ly/35eJ1n4>. آخر مشاهدة 2020-09-07.

مقدمة

بعد أقل من عامٍ على اندلاع الاحتجاجات في سوريا، بدأت بعض المناطق المُنتفضة تخرج عن سيطرة النظام السوري، وتوسّعت تلك المناطق في الشمال والجنوب والوسط أكثر خلال عام 2013 وما بعده مع تصاعد الحراك العسكري للمعارضة، حتى باتت معظم الأراضي السورية خارج سيطرة النظام في أواخر العام المذكور. في معظم تلك المناطق وتحت ضغط الحاجة، تشكّلت إدارات بديلة فظهرت المجالس المحلية والمحاكم وأجهزة الشرطة، كما أُعيد تشكيل مديريات التعليم والصحة وغيرها. واختلفت تلك التجارب المحليّة أشد الاختلاف من منطقة لأخرى حسب طبيعتها، وتنوّعت بين إدارات أهلية وأخرى ذات طابع ديني وتوجهات أيديولوجية متعدّدة، كما قدّمت مستويات مختلفة من حيث الكفاءة في الأداء والآثار القانونية التي خلّفتها.

لقد شكّلت تجارب الإدارات البديلة تلك بمختلف أشكالها وجوانبها مبحثًا واسعًا تناولته العديد من الدراسات والمراجعات خلال السنوات الماضية، لكنّ أحد أكثر جوانبها أهمية وتعقيدًا ربما بقي غامضًا حتى اليوم، وهو المُتعلق بإدارات السجلات العقارية في المناطق التي خرجت عن سيطرة النظام، ففي معظم المدن والمناطق التي ضُمَّت سابقًا لمديريات السجلات العقارية أو مكاتب توثيق عقاري، تمّت إعادة تفعيلها اعتمادًا على ما تحتويه من سجلات وبيانات تُوثّق توزيع الملكيات في المنطقة – ونتج عن ذلك تجارب محلية عديدة لإدارة السجلات العقارية بعضها مازال مستمرًا حتى اليوم وبعضها الآخر انتهى مع استعادة النظام السيطرة على مناطق عملها.

بالطبع تكتسب دراسة تجارب إدارة السجلات العقارية أهميتها من حقيقة أنّ تلك السجلات هي المرجعية الرئيسية التي تضمن حقوق الملكية في بلدٍ اضطّر نصف سكانه إلى النزوح أو اللجوء إلى الخارج، وشهد دمارًا واسعًا في بُناه العمرانية، وأنّ نظام التوثيق العقاري في سوريا حتى بدء الصراع لم يكن مُؤتمنًا وبقي يعتمد على التوثيق الورقي في السجلات الأصلية الموجودة في دوائر السجل العقاري التابع لكل منطقة مع وجود أرشيف الكتروني لتلك السجلات في حوزة مديرية المصالح العقارية في دمشق، والذي تم تحديثه لآخر مرة عام 2010 كما تشير مصادر متقاطعة. بالتالي كان خروج أي مدينة عن سيطرة النظام يعني وقوع السجلات الأصلية التي تُوثّق ملكيات سكانها في أيدي سلطات أخرى. كما يستمدّ الموضوع أهميته من واقع أنّ معظم تجارب الإدارة البديلة استمرّت في العمل لسنوات، ونقّذت خلالها عشرات آلاف المعاملات العقارية، لتبقى تلك المعاملات سواء كانت عقود بيع أو نقل ملكية أو غيرها، مسألة ذات طابع إشكالي بالمعنى القانوني والإداري والسياسي للكلمة. ولم يعترف النظام بأحقّية تلك المعاملات في كل المناطق التي استعاد السيطرة عليها، فيما لازال الأمر غامضًا بالنسبة للمناطق الخارجة عن سيطرته حتى اليوم.

قسّمت الدراسة تجارب المناطق التي تستهدفها إلى: «تجارب مُنتهية» وهي المناطق التي تمكّن النظام من استعادتها، و «تجارب مستمرة» والتي ما زالت تعمل في مناطق المعارضة. واستندت إلى جلسيّ نقاش مُركّز ضمّتا مجموعة من الخبراء لبلورة تصوّر نظري مُتماسك عن الموضوع قبل الدخول في عملية جمع البيانات، التي اعتمدت بشكلٍ أساسي على مقابلات أُجريت مع خبراء وعاملين سابقين أو حاليّين في دوائر السجل العقاري أو ناشطين في المجال من كل المناطق المذكورة. كما استخدمت مجموعة واسعة من قواعد البيانات والمصادر الثانوية.

تخصّصت هذه الدراسة تجارب إدارة السجلات العقارية في عشر مناطق سورية مختلفة من حيث طبيعة التجارب التي مرّت بها خلال سنوات النزاع، ومن حيث فاعليتها الرئيسيّين وسياقها المحيط،



تلك المناطق المُستهدفة كانت: محافظة درعا، محافظة إدلب، منطقة دوما، ومناطق إعزاز والباب وعفرين. كما استهدفت الدراسة أيضًا حالات الرقة ودير الزور والحسكة ومدينة حلب. وبعد الانتهاء من الدراسة الاستكشافية الأولى تبين أنَّ المناطق الأربع الأخيرة لم تشهد تجارب مُكتملة لإدارة بديلة للسجلات العقارية.

مناطق الرقة ودير الزور مثلًا، خضعت لسيطرة تنظيم الدولة لسنوات طويلة من عمر النزاع، والذي على ما يبدو لم يكن مُهتمًا بتشكُّل إداراتٍ بديلة للسجلات العقارية فيهما، وفي حين بقيت السجلات العقارية في الرقة مَحميةً ولم تُجرَ عليها أي تعديلات حتى هذه المرحلة، حسب عدة مصادر، يبدو أن أجزاءً من سجلات دير الزور قد تعرّضت لأضرار يصعب معرفة حجمها نظرًا لأن المنطقة واقعة اليوم تحت سيطرة النظام.

أما في مدينة حلب، ورغم أن قوات المعارضة سيطرت في مرحلةٍ ما على معظم أراضي المحافظة وأكثر من نصف مساحة المدينة، إلا أن تلك القوات لم تتمكّن أبدًا من الوصول إلى مديرية المصالح العقارية في المدينة، بالتالي لم يكن هناك أي قاعدة بيانات تنطلق على أساسها إدارة بديلة في المدينة، واقتصرت العمل العقاري هناك على العقود التي تُنظّمها المحاكم التابعة للمعارضة فقط. أما في مدينة الحسكة ورغم سيطرة وحدات حماية الشعب منذ عام 2012 على معظم أجزاء المدينة، مازال النظام يحتفظ بوجوده ووجود مؤسساته داخل المربع الأمني ومازالت مديرية المصالح العقارية هناك تعمل ويلجأ معظم السكان إلى توثيق معاملاتهم العقارية لديها سواء بشكل مباشر أو عبر مُحامين.

قائمة المصطلحات والتعريفات:

الملكية على الشيوع:

إذا ملك اثنان أو أكثر شيئاً، غير مُفرزة حصة كل منهم فيه، فهم شركاء على الشيوع.² الإفراز أو القَرز: من المعاملات الفنية التي تهدف إلى تقسيم العقار لعدة أقسام، أو اقتطاع جزء منه وتوحيده مع عقار مجاور، وقد يلجأ مالك العقار إلى التقسيم لأسباب عدة منها:

- أنه يريد بيع جزء من العقار، وأن يستقل المشتري بهذا الجزء كعقار مستقل.
- أنه يريد تقسيم العقار على أبنائه، وأن يستقل كل منهم بجزء منه كعقار مستقل.
- أن يكون العقار مملوكاً على الشيوع لعدة مالكيين، ويريدون إزالة الشيوع عنه ليختص كل منهم بعقار مستقل.

حصص الإرث الشرعي:

هو وثيقة قانونية يُبين فيها مقدار حصص ورثة شخص مُتوفّي وفق أحكام الشريعة الإسلامية، وتصدر عن المحكمة الشرعية، وهي تتعلق بالعقارات التي يكون نوعها الشرعي ملك.

حصص الإرث القانوني:

يصدر حصص الإرث القانوني من قِبَل محكمة الصلح، حيث يتم بموجبه تقسيم الأراضي والعقارات الأميرية ويكون للأنتى نفس حصة الذكر.

العقارات الأميرية:

هي العقارات التي تكون رقبته للدولة، ويجوز أن يجري عليها حق التصرف، وتشمل جميع العقارات الخارجة عن نطاق الأماكن المبنية المُحددة إدارياً. يُوزّع الإرث في حالة الأراضي الأميرية حسب القانون، حيث يرث الأبناء مثل بعض دون تمييز بين الذكر والأنثى.

العقارات الملك:

هي العقارات القابلة للملكية المطلقة والكائنة داخل المناطق المبنية أو المُحددة إدارياً.

مخطط المساحة:

هو وثيقة رسمية تصدر عن أمانة المساحة التي يتبع لها العقار. ويُبين هذا المخطط حدود العقار من جهاته الأربع، ومساحته. ويتم رسم مخطط المساحة عند القيام بأعمال التحديد والتحرير، وذلك من قِبَل فنيين مُختصين وتحت إشراف القاضي العقاري، ثم يُدوّن على المخطط جميع التغييرات التي تطرأ على شكل العقار لاحقاً.

المخطط التنظيمي:

هو مخطط يصدر عن الوحدة الإدارية، يُوضح الرؤية المستقبلية للتجمع السكاني والتوسعة. ويتم ذلك عن طريق تحديد الحدود العمرانية وشبكة الطرق الرئيسية واستعمالات كافة الأراضي الواقعة ضمنه ومنهاج ونظام بناء كل منها.

2. نص القانون المدني السوري، المادة 780، موقع البرلمان السوري، على الرابط: <https://bit.ly/32ZmcAM>، آخر مشاهدة 2020-09-04.



البناء خارج التنظيم أو السكن العشوائي:

هو بناء خارج حدود المنطقة التنظيمية، مُخالِفٌ أو عشوائي. وقد يكون البناء مُخالِفًا وضمن حدود المخطط التنظيمي كأن يكون مُخالِفًا لنظام ضابطة البناء. ويتداخل مفهوم البناء خارج التنظيم مع مفهوم السكن العشوائي، والتي تكون تجمعاتٍ للسكن نشأت في أماكن غير مُعدّة أصلاً للبناء وذلك خروجًا على القانون وتعدّيًا على أملاك الدولة والأراضي الزراعية وفق ما ينص القانون السوري.³

سجلات الملكية أو الصحيفة العقارية:

تُعتبر الصحيفة العقارية الركيّة الأساسية التي يستند إليها السّجل العقاري، وهي عبارة عن سجلٍ يتضمن ذاتيّة كاملة للعقار، يُمكن الرجوع إليها لمعرفة جميع المعلومات عنه. وتُفتح لكل عقار صحيفة عقارية ضمن المنطقة العقارية التي يتبع لها والتي جرت عليها أعمال التحديد والتحرير، وذلك استنادًا إلى المحاضر التي تصدر عن القاضي العقاري المؤقت عند افتتاح أعمال التحديد والتحرير في منطقة عقارية مُعينة.

أعمال التحديد والتحرير:

التحديد هو وضع مُخططٍ يُبيّن حدود العقار من جهاته الأربع، ومساحته، ومُخطط إجمالي للعقارات الواقعة في منطقته، ووضع أحجار ثابتة في أطراف العقار الأربعة. أما التحرير فهو تنظيم وثيقة تُدعى «محضر التحرير» تُبيّن وضع العقار من ناحية ملكيته، وأوصافه، ونوعه الشرعي، وما له وما عليه من حقوق، وما على مالك العقار من حقوق، وهذه الوثيقة يتم نقلها إلى السّجل العقاري، حيث يتم فتح صحيفة لكل عقار يكون محتواها وفق محضر التحرير. باختصار يُمكن القول إنّ عملية التحديد والتحرير: هي تنظيم وثيقتين لكل عقار، الأولى فنيّة (وهي المخطط المساحي)، والثانية حقوقية (وهي محضر التحرير).

وكالة الكاتب بالعدل:

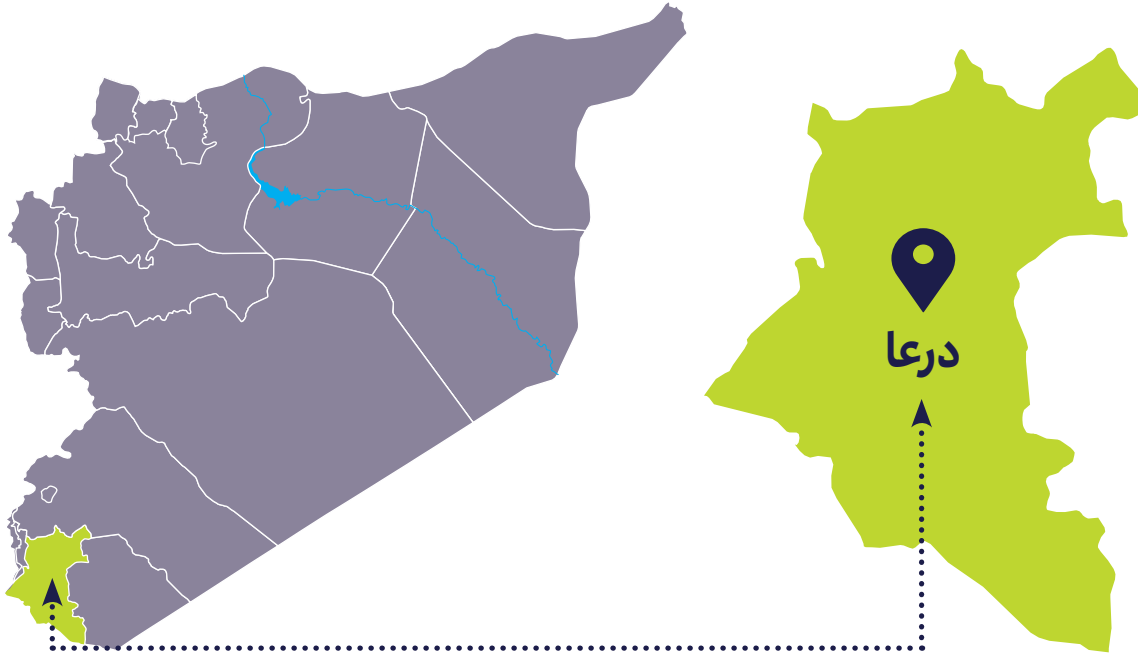
هي الوكالة التي تُنظّم أمام موظف مُختصّ في الدوائر القضائية، إذ يوجد بكل دائرة قضائية موظف يُمسك بسجلات الكاتب بالعدل. وفي سوريا استُخدمت وكالات كاتب العدل بكثرة في تثبيت عمليات البيع والشراء بالنسبة للعقارات غير المُوثّقة في السجلات العقارية أو التي لا يُطابق وصفها في السجل واقعتها على الأرض. فكان هناك ما يُعرف بالوكالة غير القابلة للعزل والتي كانت بمثابة عمليات بيعٍ قطعيّ.

مرسوم المناطق الحدودية:

المرسوم التشريعي 43 لعام 2011 وهو تعديل القانون 41 لعام 2004 والذي يقضي بعدم جواز إنشاء أو نقل أو تعديل أو اكتساب أي حقّ عينيّ عقاري على أراضٍ كائنة في منطقة حدودية أو إشغاله عن طريق الاستئجار أو الاستثمار أو بأي طريقة كانت لمدة تزيد على ثلاث سنوات لاسم أو لمنفعة شخص طبيعي أو اعتباري إلا بترخيص مُسبق.

3. إلياس الدايري، مناطق السكن العشوائي في سوريا وربطها مع خصائص الأسرة والسكان، المكتب المركزي للإحصاء، دمشق، 2007، ص 7، متاح على الرابط: <http://cbssyr.sy/studies/st24.pdf>، آخر مشاهدة 2020-09-04.

أولاً- تجربة درعا



مساحة المنطقة العقارية

1,840 كم²



عدد السكان

1,1 مليون



عدد سجلات الملكية

2,500

الجهة أو الأشخاص الذين أعادوا تفعيل السجل العقاري

نقابة المحامين الأحرار في درعا / مجلس محافظة درعا البديل

الجهة التي مولت ودعمت إعادة التفعيل

مجلس محافظة درعا التابع للمعارضة

تبعية إدارة السجلات العقارية الجديدة

مجلس محافظة درعا

كامل فترة عمل السجل العقاري

أربع سنوات تقريبا



تاريخ أو فترة خروج
المنطقة عن سيطرة النظام

2011

إدارة النظام

غير متبين



عدد العاملين



تاريخ إنشاء الإدارة البديلة
للسجل العقاري

2014

الإدارة البديلة

24
موظف

حالة سجلات الملكية

السجلات الأصلية في حوزة النظام
تحتفظ الإدارة البديلة بنسخة إلكترونية عنها
تم الاحتفاظ بنسخ عن السجلات

متوسط عدد المعاملات السنوي

11,000



2,750



1 - خلفية عن الوضع العقاري في المنطقة قبل النزاع:

تقع محافظة درعا في أقصى جنوب غرب سوريا بمُحاذاة الحدود الأردنية، وتمتد على مساحة 4000 كيلو متر مربع.⁴ بلغ عدد سكان المحافظة حسب إحصائيات المكتب المركزي للإحصاء عام 2011 حوالي 1,1 مليون نسمة، فيما تُشير تقديرات بعض الخبراء الذين تحدّثنا إليهم أنّ العدد اليوم بحدود 800 ألف نسمة.⁵

ضمّت محافظة درعا قبل عام 2011 مديرية للمصالح العقارية، يتفرّع منها دائرة السّجل العقاري ودائرة المساحة، كما ضمّت 8 مكاتب توثيق عقاري فرعية توزّعت في مُدن ريف المحافظة كمدينة إزرع وبصرى الشام والصنمين وغيرها. تلك الدوائر والمكاتب كانت تُنقّذ وسطياً أكثر من 11 ألف مُعاملة عقارية سنوياً، ما بين مُعاملات بيع ونقل ملكية ورهن وإشارات دعاوى وغيرها. وتُشير تقديرات مُحامين عملوا سابقاً في السّجل العقاري أنّ عدد سجلات الملكية في المحافظة بلغ حوالي 2500 سجل، النسبة العُظمى منها وهي 64% كانت ملكيات زراعية، فيما بلغت نسبة الملكيات السّكنية حوالي 28%، ليبقى نصيب الملكيات الصناعية حوالي 8% فقط.

أبرز المشكلات العقارية قبل نشوب النّزاع في المنطقة:

رغم أنّ درعا تُعد من المحافظات السورية التي شهدت أقلّ نسبٍ من انتشار السكن العشوائي،⁶ إلا أنها عانت، كغيرها من المناطق، من مشكلة اتّساع الملكيات على الشّيوخ – أي العقارات التي تتوزّع كحِصصٍ سَهْمِيَّة على عدد كبير من المالكين، ما يجعل من المُتعدّد إفرانها أو نقل ملكيتها إلا كأُسهم، وهي مشكلة تراكمت على مدى سنوات حتى باتت من أبرز التحديات الإدارية والقانونية في درعا، وكذلك في معظم المحافظات السورية.

كذلك عانت درعا من آثار مرسوم المناطق الحدودية وتعديلاته، الذي يجعل من المُتعدّد كذلك على مالكي العقارات بيع مُمتلكاتهم أو نقل ملكيتها أو حتى وضع إشارة دعوى – دون استصدار موافقات أمنية مُكلفة من حيث المال والوقت ويصعب الحصول عليها في معظم الحالات. وقد شمل ذلك المرسوم أجزاء واسعة من المحافظة مثل بلدات تل شهاب وزيزون والشجرة ودرعا المدينة، ما دفع الناس إلى اللجوء للتعامل بالعقود العُرفية أو العقود الخارجية كما تُعرف محلياً، والتي تُنظّمها مكاتب عقارية خاصّة ولا تُوثّق في السّجل العقاري. ومع تزايد عدد تلك العقود زاد هامش التباين بين السّجلات العقارية والواقع العقاري وفُتح المجال لتكرار عمليات البيع وما يُرافقها من مشكلات قانونية واجتماعية.

4 . موقع بوابة الحكومة الالكترونية السورية، متاح على الرابط: <https://bit.ly/3mPQCP6> ، آخر مشاهدة 2020-09-25.

5 . مقابلة هاتفية أجراها الباحثون مع سليمان القران، نقيب المحامين الاحرار في درعا، 2020-06-02.

6 . تقديرات مُتقاطعة لعدد من الخبراء والعاملين السابقين في السجل العقاري ممّن تحدّثنا إليهم.

2 - إطلاق تجربة الإدارة البديلة للسجل العقاري في المنطقة:

سياق تجربة الإدارة البديلة للسجلات العقارية:

كانت درعا هي أول منطقة تشهد احتجاجاتٍ ضد النظام السوري في آذار من عام 2011، وأولى المناطق التي تَذوق قمعه وعنفه ضد المحتجين، ومع تصاعد عنف النظام بدأت بوادر المقاومة المسلحة من قِبل السكان، وتَجَسَّدَتْ في كتائب الجيش الحر المؤلفة من عناصر مُنشقة عن وحدات الجيش والأجهزة الأمنية التابعة للنظام إلى جانب مدنيّين حملوا السلاح دفاعًا عن مناطقهم. ومع حلول نهاية عام 2011 كانت بعض المناطق الكائنة في أطراف المنطقة قد خرجت فعليًا عن سيطرة النظام، لتتوسّع المعارضة خلال عامي 2012 و2013 وبعدهما، حتى سيطرت على ثُلثي أراضي المحافظة تقريبًا، وتقاسمت السيطرة على مركز مدينة درعا مع النظام السوري.

ورغم ظهور بعض الفصائل الإسلامية المُتطرفة في محافظة درعا لاحقًا، ومن أبرزها جبهة النصرة وحركة المثنى الإسلامية ولواء خالد بن الوليد، إلا أنها لم تتصدّر المشهد كما حدث في مناطق سورية أخرى خرجت عن سيطرة النظام. وبقي دور تلك الفصائل هامشيًا مقابل الفصائل المحليّة غير المؤدّجة والمدعومة بالقوى الأهلية، والتي سيطرت على المنطقة أمنيًا وعسكريًا بعد طرد النظام. ذلك ما أفسح المجال للقوى والفعاليات المدنيّة للعمل وتأسيس مجلسٍ للمحافظة ومجالس محلية ومؤسسات عملت على ملء الفراغ الإداري الذي خلفه النظام، ومن بينها بالطبع مديرية المصالح العقارية التي تأسست في الربع الأخير من عام 2014، لتعمل بشكلٍ مُستقل عن المديرية التابعة للنظام، والتي بقيت أيضًا قائمة داخل مدينة درعا وفي نطاق المناطق التي بقيت تحت سيطرة النظام في المحافظة.

الفاعِلون وأصحاب المبادرة في إعادة تفعيل السجل العقاري:

أطلقت نقابة المحامين الأحرار في درعا، وهي اتّحادٌ مهني تأسس أواخر عام 2012 وضمّ مئات المحامين المُنشقين عن النظام، مبادرة تأسيس مديرية المصالح العقارية التي دَعَمَهَا مجلس المحافظة ومن خلفه وزارة الإدارة المحلية في الحكومة السورية المؤقتة التي تشكّلت في آذار 2013. يقول المحامي سليمان القرفان نقيب المحامين الأحرار في درعا والذي عُيّن لاحقًا مشرفًا عامًا على مديرية المصالح العقارية من قِبل الوزارة: «بدأنا العمل في مدينة نوى، كبرى مدن الريف الغربي للمحافظة من حيث السكان، واستمرت المديرية بالعمل بمركز واحد لغاية منتصف عام 2015 حين تم افتتاح مكتب تابع لها في المنطقة الشرقية لدرعا في بلدة الجيزة بعد أن نُقلت إليها سجلات مكتب التوثيق العقاري في مدينة بصرى الشام، فبات لدينا مركزان أحدهما يُغطّي المنطقة الغربية والآخر يُغطّي المنطقة الشرقية».

كانت سجلات المكتب العقاري في نوى موجودةً بشكل كامل وسليمة، بينما تعرّضت سجلات مكتب بصرى الشام لتلفٍ جزئي قبل نقلها إلى بلدة الجيزة، لكن حتى لو بقيت سجلات بصرى كاملة وسليمة ما كانت لتعوّض غياب قاعدة بيانات الملكيات أو السجلات العقارية التي تُغطي كل المحافظة حيث بقيت بحوزة النظام. كان ذلك التحديّ الأول الذي واجهته المديرية في درعا وقد تطلّب خطوات جريئة ومحفوفة بالمخاطر لتجاوزه. يقول مُحدثنا: «في بداية عملنا قام شخصٌ حقوقي يشغل منصب رئيس مكتب التوثيق العقاري في إحدى المناطق بالانشقاق عن النظام



وأحضر معه الفهرس الهجائي لمكيات محافظة درعا على قُرصٍ صلب، والذي يحتوي بيانات كل المكيات العقارية في المحافظة وأسماء أصحابها. لاحقًا انشَقَّ موظف آخر في دائرة المساحة وقام بإحضار كافة المخططات المساحية لمحافظة درعا». تلك البيانات التي سرَّ بها موظفون سابقون من مديرية المصالح العقارية التابعة للنظام حلَّت جزءًا كبيرًا من المشكلة، ومكَّنت المديرية الجديدة من بناء قاعدة بياناتٍ شبه كاملة عن توزُّع الأراضي وواقع المكيات العقارية في المحافظة، لكنها لم تشمل إشارات الدعوى أو الحجز في حال وجودها على أي عقار، والتي كان توفرها ضروريًا لعمل المديرية خصوصًا في ظل مشكلة المكيات على الشيوخ المذكورة أعلاه. ولملء تلك الثغرة كان على كوادر المديرية اتخاذ خطوة أكثر خطورة. يُوضِّح ذلك المحامي سليمان القرمان بالقول: «تعاملنا مع بعض المحامين ومُعقبي المعاملات من داخل مناطق النظام لتأمين صُور عن السجلات الأصلية التي تخص العقارات المطلوب توثيقها، وذلك للتأكد من وجود أي واقعات بيع حديثة حاصلة أو وجود أي إشارات دعوى أو رهن أو غيرها».

ملامح التجربة الإدارية الجديدة:

بلغ عدد العاملين في مديرية المصالح العقارية في درعا 24 موظفًا بينهم ست نساء، جزء كبير منهم كان من الموظفين السابقين لدى النظام والحقوقيين، عملت تلك الكوادر وفق نفس التراتبية الوظيفية القديمة وطبَّقت نفس القانون العقاري النافذ في سوريا. كذلك الأمر بالنسبة للورقيات والإجراءات المتبعة في تنظيم المعاملات العقارية والتي لم تختلف عمَّا كان عليه الحال في المديرية التابعة للنظام، باستثناء تغييرٍ وحيد يذكره المحامي سليمان القرمان: «فقط قمنا باستبدال صورة عَلم النظام على سندات التمليك بعلم الثورة».

وحول آلية توثيق المعاملات يقول المتحدث: «في البداية كان التوثيق يتم بقلمٍ رصاص على السجلات الأصلية التي خَلَّفها النظام وتمكَّنَّا من الوصول إليها في نوى وبصرى الشام، فيما بعد تم طباعة سجلاتٍ جديدة مُشابهة لسجلات النظام لكل مناطق المحافظة، وتم نقل هذه المعاملات الجديدة على السجلات البديلة المطبوعة» واستمرَّ العمل بالتوثيق على تلك السجلات البديلة التي كانت تُوثَّق إلكترونيًا أيضًا، أي أنه لم يتم إجراء أي تغييراتٍ في السجلات الأصلية باستثناء التَّلف الجزئي في سجلات بصرى الشام كما ذكرنا سابقًا.

إداريًا، كانت المديرية الجديدة تابعةً لمجلس محافظة درعا، ومرتبطةً بدرجةٍ أقل بوزارة الإدارة المحلية التابعة للحكومة المؤقتة، حيث أنَّ هذه الحكومة لم يكن لديها مشروع حقيقي لإدارة السجلات العقارية على المستوى الوطني فبقيت مساهمتها محدودة. حتى أنَّ رواتب الموظفين والدعم اللوجستي للمديرية كان يُقدِّمه مجلس المحافظة فقط، دون أن تتلقَّى المديرية أي دعم خارجي من منظماتٍ غير حكومية أو جهات مُهتمة بالحكومة في المناطق الخارجة عن سيطرة النظام آنذاك.

وبموجب مذكرات تفاهم كانت المديرية تعمل تحت إشرافٍ قانوني من نقابة المحامين الأحرار في درعا، وتقبل الوثائق الصادرة عن «دار العدل في حوران» وهي الجهاز القضائي المحلي الأبرز الذي نشأ بعد خروج المنطقة عن سيطرة النظام، وكذلك الأوراق الصادرة عن أقسام الشرطة الحرة ودوائر النفوس. كما كانت تقبل الوثائق الصادرة عن مؤسسات النظام كوثائق حصر الإرث القانوني وغيرها.

أبرز الصعوبات التي واجهتها الإدارة أثناء العمل:

لم تُعاني درعا من هيمنة القوى المسلحة ذات المشاريع السياسية على المشهد العام كما حدث في مناطق أخرى من سوريا، وخطّيت المؤسسات الإدارية المحلية بهامش كبير من حرية العمل والدعم الأهلي، لكنّ مسألة اقتصار موارد المديرية على ما يُقدّمه مجلس المحافظة ساهمت في الحدّ من تطور عملها، وانعكس أيضًا في قلة عدد الكوادر العاملة في المديرية ومراكزها المتوزعة في المناطق والنواحي بالمقارنة بما كانت عليه الحال عند وجود النظام.

بالإضافة إلى ذلك، كان الطّرف العامّ الذي عاشته المناطق الخارجة عن سيطرة النظام في درعا، من حيث تعرّضها لقصفٍ مُتواتر من قِبَل قوات النظام وتدهور الوضع الأمني والاقتصادي فيها، يُشكّل تحدّيًا دائمًا لكل الفعاليات المحلية والسكانية على حدّ سواء. لكنّ الصعوبات الأكبر التي عانت منها المحافظة ومديريّتها بدأتْ أواسط عام 2018 حين بدأتْ قوات النظام المدعومة من روسيا بالتقدّم لاستعادة السيطرة على الأرض.

3 - مخرجات التجربة ومصيرها/ آفاقها المستقبلية:

استمرّت تجربة مديرية المصالح العقارية في درعا لمدّة أربعة أعوام نظمت خلالها أكثر من 6500 معاملة نقل ملكية، ناهيك عن آلاف من إجراءات وضع إشارات الدعوى وإشارات الحجز وبيانات الملكية وغيرها. توزّعت تلك المعاملات جغرافيًا على كل المناطق الخارجة عن سيطرة النظام في المحافظة، إذ لم يكن معظم السكان يجرّئون على الدخول إلى مناطق سيطرة النظام لإجراء معاملاتهم، كما لم يكن كثير منهم يتوقع أن يعود النظام ويُسيطر على مناطقهم، لذلك كانت الغالبية الساحقة منهم تتّجه لتوثيق معاملاتها لدى المديرية الجديدة.

في حزيران من عام 2018، خرّق النظام اتفاق خفض التصعيد الذي كان قائمًا في المحافظة بتوافق دولي، وبدأ هجومه بفتح عدة محاور برّية في محاولةٍ للتعمّق في مناطق سيطرة المعارضة، الهجوم الذي خطّي بدعوى جوي روسي استمر لمدة شهر وبضعة أيام وانتهى بعد ضغط عسكري كبير أدّى لنزوح أكثر من 320 ألف مدني عن منازلهم، ثم مفاوضات قادتها مجموعة من الضباط الروس، وصولًا إلى اتفاقٍ لوقف إطلاق النار. تضمّن الاتفاق إجلاء المقاتلين والمدنيّين الراضين للتسوية إلى شمال غرب البلاد والذين بلغ عددهم حوالي 22 ألف. أطلق النظام عليه اتفاق المصالحة، بينما سمّته المعارضة «اتفاق التهجير» وبقيت بُنوده غامضةً حتى اليوم. لكنّ المحامي سليمان يؤكد: «طالبنا النظام بالاعتراف بالشهادات التعليمية ووثائق السجل المدني والسجل العقاري ومديرية النقل، وهذا كان بحضور مع المُمثل الروسي ومُمثلة النظام، وقد وعدوا بتدقيق الوثائق واعتمادها كلها من خلال تشكيل لجانٍ للتدقيق لكن بعد سيطرة النظام لم يَفِ بوعوده».

معظم العاملين في مديرية المصالح العقارية كانوا من بين المهجّرين، كغيرهم من العاملين في مؤسسات الإدارة المحلية البديلة، ومع تصاعد الهجوم وقُرب سقوط درعا كان آخر عملٍ لفريق المديرية هو إخفاء السجلات الأساسية التي في حوزتهم، وكذلك السجلات البديلة التي أنشأوها بدفنها تحت الأرض، فيما احتفظوا بنسخةٍ إلكترونية لكل السجلات والمعاملات العقارية على قرصٍ صلب، والذي مازال موجودًا في مكان ما فضّلتْ مصادرنا عدم ذكره. لاحقًا استعاد النظام 122 سجل عقاري من السجلات الأصلية لمكاتب توثيق نوى وبصرى الشام والتي تعود لعام 2013، وتجاهل كل المعاملات التي أُجريت بعدها.



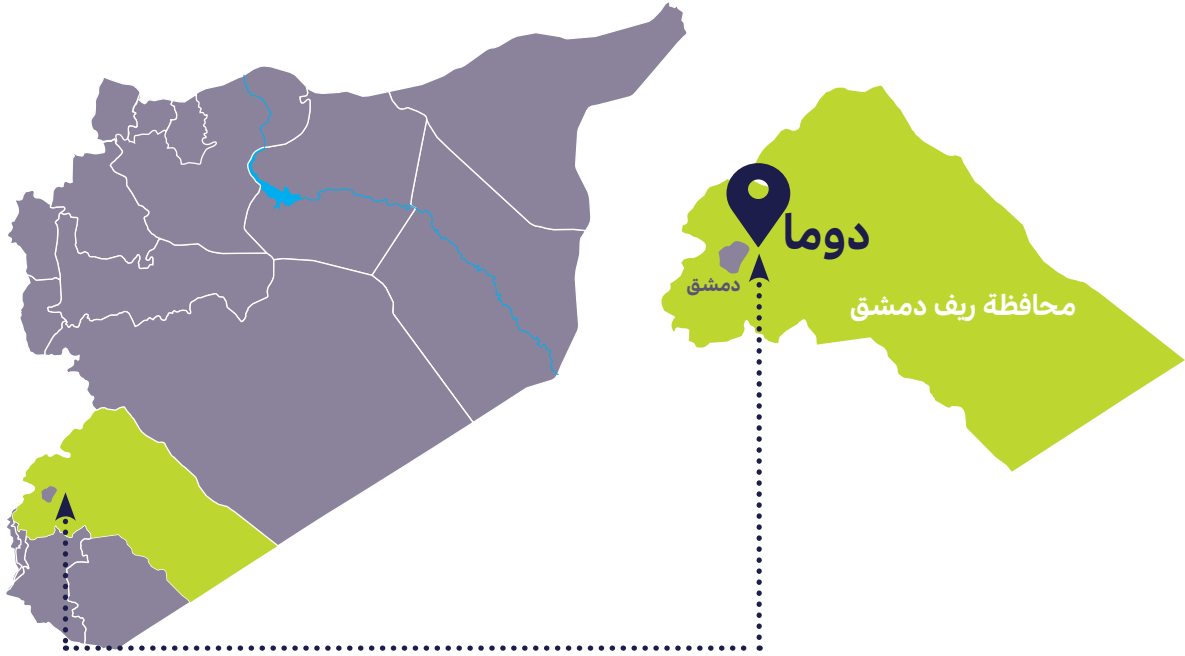
أبرز التحديات القانونية والإدارية المترتبة على التجربة العقارية

التّحدي القانونيّ الأبرز في درعا تجسّد في إلغاء النظام كل عمليات البيوع ووضع الإشارات ونقل الملكيات التي أجريت خلال فترة عمل المديرية البديلة ما بين الأعوام 2014 حتى 2018. بالتالي كل عملها بات بحُكم اللّأغي. وكان على أصحاب تلك المعاملات إعادة توثيقها لدى المديرية التابعة للنظام ما خلق مشاكل كبيرة، فكثير من أطراف تلك المعاملات لا يُمكنهم الوصول إلى دوائر المديرية التابعة للنظام خوفاً من التعرّض للاعتقال، وآخرون هُجّروا أو غادروا البلاد وتُقدّر نسبتهم بـ 25% من إجمالي السكان قبل 2011، كما أنه أصبح من المُمكن لأيّ مالكٍ باع ملكيته خلال تلك السنوات أن يقوم بإنكار الأمر.

خلاصة:

- جاء تأسيس الإدارة البديلة للسجل العقاري كاستجابة لحالة الفراغ المؤسّساتي الناتجة عن غياب مؤسسات الدولة عقب خروج المنطقة عن سيطرة النظام. وعملت طيلة سنوات تلك الإدارة على الحفاظ على حقوق السكان العقارية وتوثيق التغييرات التي تطرأ عليها وفق ما ينص عليه القانون السوري.
- كان هناك عناية بالوصول لحقيقة الملكية، سواء بما امتلكته الإدارة البديلة من معلومات، أو بما استطاعت الوصول إليه من معلومات لدى الدوائر الرسمية.
- اعتمدت التجربة على ذوي الاختصاص من موظفين سابقين في السجل العقاري أو محامين ممّا يُعزّز مصداقية العمل. كما طبّقت القوانين السورية والنظام الإداري السوري، ولم يكن هناك تدخل في العمل من قِبَل القوى العسكرية.
- تمّ تجاهل كل نتائج عمل مديرية المصالح العقارية البديلة في درعا من قِبَل النظام بدوافع سياسية، وحيث أن المعاملات التي نَقّذتها المديرية البديلة هي في النهاية توثيقٌ لتعاملات وعقود وحقوق مالية وعقارية بين المواطنين، فمن الضروري عدم إهمال ما تم توثيقه، واعتبارها أدلةً على حقوق الناس، والتعامل وفقها بعد مراجعتها وتدقيقها.

ثانيا- تجربة دوما



مساحة المنطقة العقارية
19,000 كم²



عدد السكان
475,000



عدد سجلات الملكية
2,076

الجهة أو الأشخاص الذين أعادوا تفعيل السجل العقاري

المجلس المحلي وموظفون سابقون في الدائرة

الجهة التي مولت ودعمت إعادة التفعيل

المجلس المحلي ولاحقا دعمت (كيمونكس) مشروع الأتمتة

تبعية إدارة السجلات العقارية الجديدة

المجلس المحلي

كامل فترة عمل السجل العقاري

خمس سنوات



تاريخ أو فترة خروج
المنطقة عن سيطرة النظام
2012

إدارة النظام

غير متبين



عدد العاملين



تاريخ إنشاء الإدارة البديلة
للسجل العقاري
2013

الإدارة البديلة

35
موظف

حالة سجلات الملكية

إستعادها النظام

تم الاحتفاظ بنسخ عن السجلات

متوسط عدد المعاملات السنوي

12,000
16,000



2,400



1 - خلفية عن الوضع العقاري في المنطقة قبل النزاع:

تُصنّف مدينة دوما، وهي كبرى مدن غوطة دمشق الشرقية، من الناحية الإدارية كمركز منطقة تابع لمحافظة ريف دمشق، ويتبع للمنطقة ست نواحٍ منها حرسنا والنشابية والضمير وغيرها. وبلغ عدد سُكان المنطقة حسب المسح السكاني الذي نشره المكتب المركزي للإحصاء عام 2014 حوالي 475 ألف نسمة حسب التعداد وفق القرار 1378 الصادر عن وزارة الإدارة المحلية لعام 2011.

أما عقاريًا فضمّت دوما دائرةً للسجلات العقارية تتبع لها 67 منطقة عقارية في محيطها،⁷ من حيث المساحة تضم الحدود الإدارية لدوما مساحات واسعة في البادية السورية غير المأهولة وصولاً إلى الحدود العراقية الأردنية وتبلغ مساحتها حسب بعض المصادر أكثر من 19 ألف كيلو متر مربع،⁸ وبلغ عدد سجلات الملكية في دائرة السجل العقاري في دوما 2076 سجل ملكية، توزعت على 65% ملكيات زراعية، 30% ملكيات سكنية، و5% ملكيات صناعية.⁹ بينما كانت دائرة السجلات العقارية في دوما تُنفذ سنوياً ما بين 12 إلى 16 ألف معاملة عقارية خلال السنوات الأخيرة ما قبل النزاع.

أبرز المشكلات العقارية قبل نشوب النزاع في المنطقة:

عانت دوما كغيرها من المناطق السورية قبل النزاع من مشكلة اتّساع التباين بين محتوى السجلات العقارية وواقع الملكيات على الأرض، خاصّةً فيما يتعلّق بالملكيات السكنية. يقول عدنان طه رئيس دائرة السجلات العقارية التي أنشأت بعد سيطرة المعارضة على المنطقة: «أغلبُ مدن المنطقة الرئيسية مُحاطة بالعشوائيات، وفي أغلب الحالات تُضاهي مساحة تلك العشوائيات مساحة المدينة نفسها» لكن العشوائيات المقصودة هنا ليست أبنيةً خارج التنظيم بل هي داخله، لكنها تختلف من حيث وصف العقار، وأغلبها مُوثّق في السجل العقاري كحِصصٍ سهمية من ملكيات على الشيوع.

يعود انتشار ظاهرة الملكيات على الشيوع في دوما، كما في غيرها من المناطق السورية، إلى العراقيل القانونية والإدارية التي تحول دون تمكّن المالكين من تصحيح أوصاف عقاراتهم وإفرازها لإحداث التطابق بين السجل والواقع. على ذلك يُقدّر عدنان طه نسبة تمثيل السجلات العقارية لواقع الملكيات على الأرض بـ 70%، وهي النسبة التي تشمل كل أشكال الملكية وليس فقط ملكيات السكن.

7 . مقابلة أجراها باحثونا مع عدنان طه، رئيس دائرة السجلات لمنطقة دوما العقارية (الدائرة البديلة)، بتاريخ 2020-05-05.

8 . أطلس سوريا، 2018، على الرابط: <https://bit.ly/3bFyHpa>، آخر مشاهدة 2020-09-09.

9 . مقابلة أجراها باحثونا مع عدنان طه، رئيس دائرة السجلات لمنطقة دوما العقارية (الدائرة البديلة)، بتاريخ 2020-05-05.

2 - إطلاق تجربة الإدارة البديلة للسجل العقاري في المنطقة:

سياق تجربة الإدارة البديلة للسجلات العقارية:

خرجت مدينة دوما ومعظم المناطق التابعة لها عن سيطرة النظام السوري أواخر عام 2012 ليستلم مسلحون محليّون معارضون إلى جانب القوى الأهلية والمديّة زمام الأمور في المدينة. وكما كان الحال في درعا، عملت القوى المدنية بهامش حرية واسع خلال العامين الأولين بعد خروج النظام فتّم انتخاب مجلسٍ محلي لدوما وألحقت به لجنة عقارية مُختصة ضمّت عاملين سابقين في دائرة السجل العقاري، كانت مهمتها جمع السجلات وحفظها والعمل على جرد دفاتر الملكية والأوراق المُتّمة الموجودة في الدائرة.

الفاعلون وأصحاب المبادرة في إعادة تفعيل السجل العقاري:

كما سبق الذكر، عيّّن المجلس المحلي لدوما عقب تأسيسه لجنةً عقارية عملت خلال الرُّبع الأول من عام 2013 على وضع خطةٍ لإعادة تفعيل دائرة السجل العقاري من خلال تدريب كوادر جديدة لاستكمال طاقم العمل. ولاحقًا قامت اللجنة بالإشراف على عمل الدائرة وتطويره بعد إطلاق عملها. كما تميّزت تجربة دوما بوجود لجنة قضائية عقارية، تابعة أيضًا للمجلس المحلي، وجاء إنشاء تلك اللجنة كمحاولة لسدّ الفراغ الذي أحدثه غياب المحاكم عن المنطقة، حيث اقتصرَت في تلك الفترة على المحاكم الشرعية التابعة للفصائل العسكرية. لاحقًا شكّلت تلك المسألة منبع خلاف كبير بين المجلس المحلي والفصائل العسكرية يقول أحد مصادرها: «عملت اللجنة على حلّ المشاكل العالقة بين السّجل والمحكمة لأن الفصائل الإسلامية سابقًا كانت تضع بجانب القاضي شيخًا له القرار النهائي، ولذلك حاول المجلس المحلي حجب تأثيرهم على عمل السّجل العقاري».

عمل مُوظّفو دائرة السجلات العقارية الجديدة في دوما، الذين بلغ عددهم 35 موظفًا بينهم أربع سيدات، بشكلٍ تطوّعيٍّ منذ إطلاق العمل وحتى مُضيّ عام تقريبًا، وباتت الدائرة قادرةً على دفع رواتب لهم بعد تلقّيها منحة من «كيمونكس»، وهي شركة تنمويّة أمريكية تعمل في أكثر من 150 بلدًا حول العالم، وذلك في إطار البرنامج الإقليمي السوري.¹⁰ من خلال تلك المنحة طوّرت الدائرة من عملها وتمكّنت من إنجاز مشروع أتمتة السجلات والمعاملات العقارية بشكلٍ كامل في دوما.

ملامح التجربة الإدارية الجديدة:

عملت الدائرة في دوما وفق القانون العقاري السوري المعروف بالقرار رقم 188/1926 وتعديلاته، وطُبقت نفس الإجراءات السابقة التي كانت سارية أثناء وجود النظام، لكنها اضطرّت إلى استثناء بعض الإجراءات، والتي منها الحصول على براءة ذمة مالية، وهو ما كان مُتعدّدًا بسبب عدم إمكانية تفعيل مديرية المالية بعد تدميرها من قِبَل النظام. يقول عدنان طه: «قُمنا بفتح سجلات مُؤقّته ومنعنا التسجيل على السجل الأساسي، واكتفينا بخزّن نسخ من العقود على صحيفة العقارات التي يتم بيعها، ذلك على أمل أن نستطيع تسليم أعمالنا للحكومة الجديدة المُنتظرة بحيث يتم تدقيق العقود قبل تحبيرها وتدوينها على السجلات الأساسية» لكنّ الحكومة الجديدة لم تأت،

10. للمزيد عن شركة كيمونكس، راجع موقع المنظمة على الرابط: <https://bit.ly/37TIRlo.8>.



واضطّر العاملون في دائرة السجلات في دوما لاتخاذ قراراتٍ صعبة قُبيل عودة النظام للسيطرة على المدينة، وهو ما سوف نتحدّث عنه في فقرة لاحقة.

لقد قدّمت دوما تجربة مُتقدمة في إدارة السجلات العقارية، وسارت باتجاه تطوير سير العمل أفضل ممّا كان عليه في ظل سيطرة النظام، ومعالجة المشكلات القديمة والمتراكمة، فبالإضافة إلى أنّمتة كافّة السجلات والمعاملات العقارية كما سبق الذكر والتي كانت عملية شاقّة وطويلة وكشفت عن ثغراتٍ مهمة في نظام السجلات الورقية – قامت الدائرة أيضًا بتفعيل عمل «النافذة الواحدة» لتسهيل الإجراءات أمام المواطنين، وتلك كانت سابقةً على مستوى سوريا كلها. ومن ناحية السياق المؤسّساتي عملت الدائرة بتنسيقٍ مع كل المؤسسات التابعة للمجلس المحلي كدائرة النفوس والخدمات وغيرها، لكنّ العلاقة مع المؤسسات المرتبطة بالفصائل العسكرية كانت أكثر إشكالية، نتحدّث بشكلٍ خاصٍ هنا عن المحاكم المحلية والتي فرض فيها رجال الدين كقضاة، وتلك كانت من أكبر الصعوبات التي عانت منها تجربة دوما.

أبرز الصعوبات التي واجهتها الإدارة أثناء العمل:

كان الصراع بين القوى المدنيّة في دوما والمُتجسّدة في المجلس المحلي ومؤسساته، وبين القوى المتشددة المتجسدة في الفصائل الإسلامية ومؤسساتها مستمرًا على مدى كل سنوات التجربة في دوما. وإن تمكّن المجلس المحلي بدرجة كبيرة من حماية السجل العقاري من تدخّل العسكر، إلا أنّ ثغرةً واحدة بقيت مفتوحة، وهي المتعلقة بالسلطة القضائية، وبرزت المشكلة بشكلٍ خاصٍ في قضايا حصر الإرث والخلاف بين حصر الإرث القانوني وحصر الإرث الشرعي، فبينما يفرض القانون السوري إجراء حصر إرثٍ قانوني للأراضي الأميرية، وهو ما طبّقته الدائرة العقارية. رفضت المحاكم المُهيمن عليها من قِبَل أحد الفصائل النافذة في المنطقة إجراء هذا النوع من حصر الإرث وفرضت حصر الإرث الشرعي. حاول المجلس حلّ المشكلة بإنشاء اللجنة القضائية العقارية المذكورة سابقًا لكنّ الأمر انتهى باعتقال أعضائها، يقول أحد المصادر رفض الكشف عن اسمه: «أتى الفصيل واعتقل الموظف المسؤول عن حصر الإرث القانوني واعتبره كافر، أفرج عن الرجل لاحقًا لكنّ مُنع بعدها إصدار أي حصر إرثٍ قانوني بحُجة أنه مخالف للشريعة والإسلام، حاولنا إقناعهم أن العقارات الأميرية تعود رقبته¹¹ للدولة وليست مملوكة لشخص، والدولة لها الحق أن تقول يُورّع للذكر مثل حظ الأنثى، لكنّ دون جدوى، في رأيي تلك هي النقطة السوداء الوحيدة في تجربتنا الإدارية في دوما».

لا تنتهي صعوبات تجربة دوما هنا، فالمدينة الواقعة في الغوطة الشرقية عانت حصارًا استمرّ لأكثر من خمس سنوات، منذ بدايات عام 2013 حتى اتفاق المصالحة الذي تمّ في آذار 2018 وقضى بتهجير حوالي 66 ألفًا¹² من سُكانها. وخلال سنوات الحصار تلك لم تهدأ العمليات العسكرية المتكررة التي قادها النظام وحلفاؤه ضد المنطقة وتضمّنت القصف البري أو الجوي والحمولات البرية، حتى أنّ مبنى دائرة السجل العقاري نفسه تعرّض للقصف عام 2014 لكن لحسن الحظ لم يلحق أضرارًا بالسجلات.

11. للمزيد عن الوصف القانوني للعقارات الأميرية، راجع موقع نادي المحامين السوريين، على الرابط: <https://bit.ly/2Nstqpz>, آخر مشاهدة 2020-06-24.

12. التهجير المنظم في الغوطة الشرقية، مركز جسر للدراسات، 2018، على الرابط: <https://bit.ly/3ewrFn9>, آخر مشاهدة 2020-06-24.

3 - مخرجات التجربة ومصيرها/ آفاقها المستقبلية:

عملت دائرة السجلات العقارية في دوما لمدة خمسة أعوام تقريبًا، نظمت خلالها حوالي 12 ألف معاملة عقارية، 80% منها كانت معاملات نقل ملكية. وحتى الأشهر الأخيرة من عمر تلك التجربة كان العمل يجري على السجلات المؤقتة التي تم إعدادها لهذا الغرض، لكن قبل شهرين من حدوث التهجير ولدى تنبُّه كوادر الدائرة أنَّ النظام قد يستعيد المنطقة – جرَّت عملية توثيق لكل المعاملات العقارية على السجلات الأساسية، يقول عدنان طه: «حين تيقَّنَّا أن مصيرنا أصبح هو التهجير، كان من الواجب علينا تثبيت الملكيات على السجلات الأصلية و تحبيرها (كتابتها بقلم حبر) هكذا حتى لو قام النظام بشطبها فإنَّ أثرها يبقى، بحيث كل مَنْ يطلع على السجلات لاحقًا سوف يجد أنه كان لهذا العقار مالك تمَّ شطبه بقرارٍ سياسي وأن صاحب هذه الملكية سوف يعود في يوم من الأيام للمطالبة بأرضه».

كان ذلك أقصى ما يُمكن لكوادر الدائرة العقارية القيام به لحفظ التغيُّرات التي طرأت على ملكيات السكان خلال سنوات تجربتهم، وبالفعل لم يكن المفاوضون عن المعارضة في الغوطة الشرقية في موقعٍ يُمكنهم من طرح قضية الاعتراف بالسجلات العقارية أو حتى إدراجها ضمن عملية تدقيق، وانتهى الأمر بتحفظ النظام على كامل مُستودع العقود وعدم الاعتراف بأحقيَّتها. قُبيل التهجير الذي شمل تقريبًا كل العاملين في المؤسسات الإدارية في دوما، تمَّ تسليم كافة السجلات والعقود إلى مديرية المصالح العقارية التابعة للنظام عبر الهلال الأحمر السوري، وخرج كوادر الدائرة ومعهم كامل أرشيف السجلات والمعاملات العقارية حتى آذار 2018.

أبرز التحديات القانونية والإدارية المُترتبة على التجربة العقارية

كما كان الحال في درعا، فإنَّ التحدي الأول كان مصير عمليات البيع والشراء وتوزيع الحصص الإرثية وغيرها من المعاملات التي نظمتها الدائرة البديلة في دوما، فالنظام لم يعترف بحُجيتها القانونية وفرض على أصحابها إعادة توثيق معاملاتهم في دوائره. وإن كانت عملية إعادة التوثيق مُتاحة ربما لمعظم السكان الذين بقوا، إلا أنها ليست كذلك بالنسبة للسكان المُهجَّرين بمُوجب الاتفاق أو الذين غادروا قبله ممَّن يخشون العودة إلى مناطق سيطرة النظام خوفًا من التعرض للاعتقال والملاحقة.

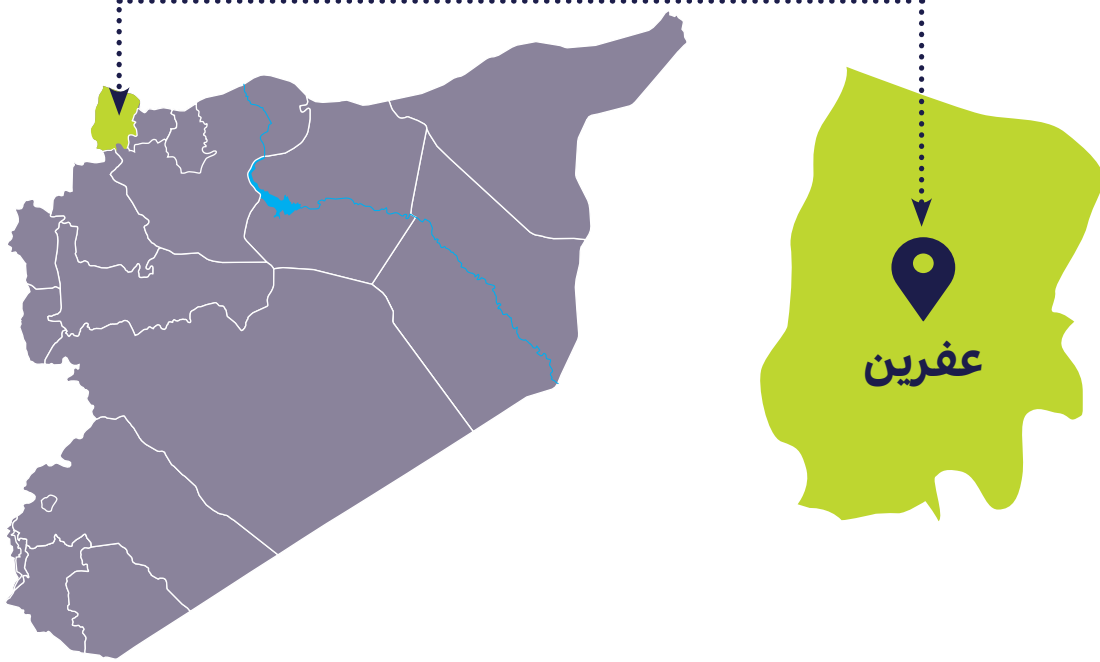
أيضًا يُضيف الدمار الكبير في البنى العمرانية في الغوطة الشرقية بُعْدًا جديدًا إلى المشكلة العقارية فيها، خاصة أننا نتحدث عن أكثر من 34 ألف مبنًى قد تعرَّض للتدمير الكلي أو الجزئي حسب دراسة لمعهد الأمم المتحدة للبحث والتدريب في مارس 2019،¹³ وبالعودة إلى هامش التباين بين محتوى السجلات العقارية وواقع توزُّع الملكيات على الأرض – يُرجَّح أن يضع ذلك كل مالكي الأبنية غير المطابقة للسجلات أو المخالفة تحت خطر فقدان ملكيتهم.



خلاصة:

- عكست تجربة دوما الإدارية وعيًا كبيرًا بتحديات المسألة العقارية في المنطقة، حيث بدأت سريعًا بالعمل على الملف العقاري من خلال تأسيس اللجنة العقارية التي حفظت السجلات ومُلاحقاتها وأشرفت لاحقًا على عمل الدائرة العقارية.
- اعتمدت تجربة إدارة السجلات العقارية في دوما القانون السوري النافذ، وكذلك الأمر بالنسبة للإجراءات، لكنها أيضًا طوّرت عمل السجل العقاري عمّا كان عليه في مرحلة سيطرة النظام، إذ نفّذت خطوات متقدمة من خلال أتمتة كامل السجلات وكامل عمل الدائرة، كما سهّلت الإجراءات على المواطنين من خلال تفعيل أسلوب النافذة الواحدة.
- تمكّن القائمون على عمل دائرة السجل العقاري من الاحتفاظ بهامشٍ واسع نسبيًا من استقلالية العمل في بيئة دار فيها صراع فكري وإداري وحتى عسكري طاحن بين القوى المدنيّة وتيار إسلامي حاول التفرد بالسلطة وتنفيذ مشروعه السياسي بتهميش باقي الأطراف.
- انتهت تجربة دوما الإدارية بعد خمس سنوات بتهجير معظم كوادرها مع حوالي 20% من السكان، وفق مصادر محلية، بموجب اتفاق «المصالحة» برعاية روسيا. احتفظ المهجّرون بأرشيف إلكتروني لكل شيء، لكن النظام استعاد السجلات الورقية الأصلية وكامل مستودع العقود ولم يعترف بأيٍّ من المعاملات التي نظّمها دائرة دوما خلال السنوات الخمس والتي قُدّر عددها بـ 12 ألف معاملة.

ثالثاً - تجربة عفرين



مساحة المنطقة العقارية

1,840 كم²



عدد السكان

492,801



عدد سجلات الملكية

غير معروف

الجهة أو الأشخاص الذين أعادوا تفعيل السجل العقاري

المجلس المحلي في عفرين / بدعم من الحكومة التركية

الجهة التي مولت ودعمت إعادة التفعيل

الحكومة التركية

تبعية إدارة السجلات العقارية الجديدة

المجلس المحلي في عفرين

كامل فترة عمل السجل العقاري

أقل من عامين



تاريخ أو فترة خروج
المنطقة عن سيطرة النظام

2012

إدارة النظام

4

موظفين
المكتب الوسيط



تاريخ إنشاء الإدارة البديلة
للسجل العقاري

2018

الإدارة البديلة

6

موظف



عدد العاملين

حالة سجلات الملكية

موجودة في حوزة النظام في مدينة حلب

لم يتم الاحتفاظ بنسخ عن السجلات

متوسط عدد المعاملات السنوي

لا يوجد سجل عقاري
فقط مكتب وسيط



تقتصر المعاملات الآن
على عقود الإيجار فقط



1 - خلفية عن الوضع العقاري في المنطقة قبل النزاع:

تعريف بالمنطقة العقارية:

تقع عفرين على الحدود مع تركيا شمال محافظة حلب، وتُشكّل مركزاً للمنطقة الإدارية المُسمّاة باسمها، والتي يتبع لها ست نواحٍ منها جنديرس وراجو شيخ الحديد وغيرها، بمساحة إجمالية تبلغ نحو 1840 كيلو متر مربع¹⁴ وتعداد سكاني بلغ 430 ألف نسمة تقريباً حسب آخر بيانات الأمم المتحدة لعام 2020.¹⁵

ورغم كونها مركز المنطقة، لم تنشأ في عفرين دائرة للسجلات العقارية كغيرها، بل فقط مكتب هامشي استُحدث في عام 2009 واقتصر دوره على تسجيل المعاملات والعقود تمهيداً لإرسالها إلى مديرية سجلات المصالح العقارية في حلب، حيث كان يوجد مكتب مُخصّص لعفرين. بالتالي كانت قاعدة بيانات السجلات العقارية لعفرين موجودة في مدينة حلب، وكثير من السكان كانوا يتوجّهون مباشرة إلى المدينة لإجراء معاملاتهم. ربط عفرين مع حلب بتلك الطريقة كان له أسباب سياسية كما فسّر معظم مَن تحدّثنا إليهم من خبراء وعاملين في الشأن العقاري، وكون المنطقة ذات غالبية كُردية جعلها عُرضةً لمزيدٍ من التهميش واختلاف المعاملة من قِبَل النظام. عدم وجود هيئة أو دائرة عقارية في عفرين أدّى كذلك إلى تأخّر عمليات التحديد والتحرير لأراضيها، والمفترض بها أن تتم قبل تسجيل أي عقار في السجلات الرسمية. ورغم أن تلك العملية تمّت في كل سوريا بنسبة 97%¹⁶ إلا أن نسبةً من أراضي عفرين بقيت خارج المخطط المساحي ودون وجود قانوني، ولم نتمكن من معرفة حجم تلك النسبة لكن حسب ما أفاد به محامي يعمل في مكتب التوثيق العقاري الحالي في المدينة فهي «كبيرة». وهكذا ترك النظام عفرين لسلطات حزب الاتحاد الديمقراطي منتصف عام 2012.

أبرز المشكلات العقارية قبل نشوب النزاع في المنطقة:

إلى جانب المشكلة الأكبر المُتجسّدة في عدم وجود دائرة للسجل العقاري في المدينة وعدم اكتمال المخططات المساحية وعدم وجود قاعدة البيانات فيها، عانت عفرين من مرسوم المناطق الحدودية الذي مرّ معنا في حالة درعا، والذي من شأنه أن يجعل التصرف في العقارات في المنطقة مُتعذراً دون موافقات أمنية تتطلّب من الوقت والمال الكثير، فيلجأ الناس إلى التعامل بالعقود الخارجية اعتماداً على مكاتب عقارية خاصّة أو محامين. كما عانت عفرين كغيرها من المناطق السورية من مشكلة الملكية على الشيوخ الناتجة عن تأخّر عمليات الفرز وعدم قدرة المخططات التنظيمية على الاستجابة لمُتطلّبات النمو السكاني والعمراني. كل ما سبق وسّع هامش التباين بين ما تحتويه قاعدة بيانات السجلات العقارية، الموجودة فقط في حوزة النظام السوري الآن، وبين واقع الملكيات على الأرض. لكن الأمر لم يتوقف هنا.

14 . أطلس سوريا، 2018، على الرابط: <https://bit.ly/3bFyHpa>، آخر مشاهدة 2020-09-09.

15 . برنامج تقييم الاحتياجات الإنسانية في الأمم المتحدة، التقرير الدوري لشهر آب 2020، بيانات غير منشورة.

16 . المديرية العامة للمصالح العقارية، التقرير السنوي الأول، 2014، ص14، متاح على الرابط: <https://bit.ly/3gUC3pr>، آخر مشاهدة 2020-09-04.

2 - تجربة الإدارة البديلة للسجل العقاري في المنطقة:

سياق تجربة الإدارة البديلة للسجلات العقارية:

ما بين عامي 2012 حتى 2018 استلم حزب الاتحاد الديمقراطي زمام الحكم في عفرين، لتُصبح عفرين واحدة من بين الكانتونات الثلاث التي شكّلت ما عُرف بالإدارة الذاتية التابعة للحزب، وكان من بين مؤسسات الإدارة الجديدة شُعبة للسجلات العقارية وبلدية عملت على تنظيم وقَرز أراضي جديدة بمعزل عن مديرية السجلات العقارية التابعة للنظام، وقامت بتبعيةها للمدنيّين. يقول أّزاد عثمان عضو المجلس المحلي الحالي في عفرين: «توجد مشكلة الآن لا يمكن حلها، وهي وجود حوالي 20 ألف شقة جديدة غير مُوثّقة في دوائر حلب ولا توجد أية إثباتات للملكية غير عقود بيع وشراء وقرارات حكم صادرة عن محاكم الحزب».¹⁷

وخلال سنوات سيطرة الحزب أيضًا، نُظمت آلاف المعاملات لعقارات جديدة وقديمة عبر الشعبة المذكورة أو عبر المحاكم التابعة للإدارة، صحيح أنّ الكثير من أصحاب العقارات كانوا يُسجّلون معاملاتهم مرتين، مرة عند الإدارة الذاتية والثانية عند النظام في حلب، لكنّ الأمر بالطبع لم يكن متاحًا للجميع، ولا نعرف اليوم عدد الذين وثّقوا معاملاتهم عند الإدارة الذاتية دون ان توثق في سجلات النظام.

خلال تلك السنوات أيضًا، ونتيجة الاستقرار النسبي الذي عاشته المدينة بالمقارنة مع جاراتها في أحلك سنوات النزاع السوري، استقبلت عفرين موجاتٍ متكررة من النازحين، وازدادت الحاجة إلى المساكن ما أدّى إلى توسّع عمرانيّ كبير فيها، لكنّ نسبة غير معروفة من ذلك التوسع أيضًا لم تُسجل في الشعبة العقارية التابعة للإدارة الذاتية ولم تُرخص من البلديات التابعة لها. بالتالي نحن نتحدث عن نوعين من الأبنية المخالفة، ما سُجّل عند الإدارة الذاتية دون الوصول إلى السجلات الرسمية في حلب، وما لم يُسجّل في أي منهما.

أخيرًا ومع دخول فصائل الجيش الوطني إلى المنطقة في آذار 2018، حدثت تغيّرات سكانية كبيرة حيث غادر ما يُقدّر بنصف السكان الكرّد من عفرين،¹⁸ كما وفد إلى المدينة ما يُقدّر بمائة ألف مُهجّر من أرياف دمشق وحمص وحلب وغيرها من المناطق التي خسرتها المعارضة لصالح النظام بموجب اتفاقات «المصالحة/التّهجير القسري». ترافق ذلك التحول السكاني مع عمليات استيلاء واسعة على الممتلكات العقارية، كما أُضيفت طبقة ثالثة من التوسع العمراني خارج التنظيم. مع كل ما سبق تُصبح اللوحة العقارية في عفرين ربما هي الأكثر تعقيدًا في سوريا، ويُصبح غياب قاعدة بيانات السجلات العقارية ربما ليس المعضلة الأكبر في وجه القائمين على إدارة المسألة هناك.

17. مقابلة أجراها الباحثون مع السيد أّزاد عثمان، عضو المجلس المحلي لعفرين، 01-07-2020.

18. خير الله الحلّو، عفرين بعد السيطرة التركية: تحولاتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، موقع ميدل إيست دايركشن،

2019، على الرابط: <https://bit.ly/3eaEN0m>، آخر مشاهدة 06-07-2020.



الفاعلون وأصحاب المبادرة في إعادة تفعيل السجل العقاري:

بعد أكثر من عامين على سيطرة فصائل الجيش الوطني على عفرين، يُمكن القول إنّ تجربة الإدارة البديلة للسجلات العقارية فيها لم تتبلور بشكلٍ كامل بعد، ورغم أنه تم تأسيس مكتب توثيق عقاري تابع للمجلس المحلي في المدينة منذ عام 2018، والذي عمل في البدايات على منح بيانات ملكية عقارية للمواطنين بالاستناد إلى وثائق الملكية التي يُقدِّمونها، إلا أنّ تلك العملية توقّفت بعد منح حوالي مئة ورقة خوفًا من الوثائق المُزوّرة وبعد اعتراض بعض الخبراء والمختصين. ومنذ ذلك الحين يقتصر عمل المكتب على توثيق عقود الإيجار فقط كما أفاد أحد العاملين في المكتب والذي فضّل عدم نشر اسمه.

يُفيد المصدر أيضًا أنه ومنذ عام تقريبًا تحوّل مكتب التوثيق العقاري إلى دائرة سجلات عقارية بعد إنشاء دائرة المساحة، وفي محاولة للتغلب على مشكلة غياب قاعدة بيانات مُلاك وشاغلي العقارات، قامت دائرة المساحة بإجراء مسحٍ لكامل مدينة عفرين فيما تُستكمل العملية في البلدات والنواحي التابعة لها. خلال المسح يُعطى رقم لكل شارع ورقم لكل عقار، وتُسجّل أسماء شاغليه بغضّ النظر إن كانوا مالكيين أم لا، ويستدرك المصدر: «لكنّ ما يحدث ليس مسحًا عقاريًا بالمعنى الدقيق للكلمة، بل يُمكن القول إنه مسحٌ تنظيمي هدفه حصر الواقع العقاري القائم اليوم ووضعه ضمن نظام ترقيم يضمن على الأقل معرفة عدد العقارات وهويات شاغليها وعناوينهم».

ويضيف أّزاد عثمان عضو المجلس المحلي في عفرين: «كان الهدف الأساسي من المسح هو أن نعرف مَنْ يوجد في عفرين وأين يعيش بالضبط، لكننا استفدنا من تلك العملية أيضًا في تثبيت ما نسبته 20% من الملكيات العقارية التي تمكّن أصحابها من أن يُبرزوا وثائق تُثبت ملكيتهم، فُيِدَّت تلك الملكيات في سجلاتٍ جديدة وتركنا مُهلة لمدّة عامين لمن يود الاعتراض على ذلك التثبيت».

ملامح التجربة الإدارية الجديد:

يعمل المجلس المحلي في عفرين ودائرة السجلات العقارية التابعة له، وبدعمٍ لوجستي تركي تجسد في تأمين المعدات، على تهيئة الأرضية لإطلاق عملية توثيق عقاري شاملة في المنطقة، لتكون بدايةً فعلية لعمل السجل العقاري، لكن تلك تبقى عملية خطيرة وشاقّة. يقول أّزاد عثمان: «لقد جمعت دائرة التوثيق العقاري كل المصادر المتاحة من العقود التي تركها النظام في مكتب التوثيق العقاري التابع له، وصولًا إلى سجلات مؤسسات الحزب من محاكم وبلديات وغيرها، إلى جانب سجلات المالية والنظافة، وحتى فواتير الكهرباء والماء جمعناها لدعم عملية تثبيت الملكيات». لكن كل المصادر السابقة ليست كافية لإعادة بناء قاعدة بيانات الملكيات العقارية في عفرين فلكلّ منها ثغراتها، وكثير منها قابل للتزوير. لذلك يتّجه المجلس إلى إطلاق عملية إعادة تسجيل الملكيات العقارية وفق أُسُسٍ قانونية واضحة، ويبدو أن تلك الأسس مازالت موضع خلاف بين مختلف لاعبي المشهد حتى اليوم.

يقول مصدرنا في دائرة السجلات العقارية: «أمامنا مرحلة حسّاسة وفيها العديد من المشكلات، هناك مشكلة ممتلكات المُتَّهَمين بالانتماء إلى حزب الاتحاد الديمقراطي والتي يتم وضع اليد عليها من قِبَل بعض الفصائل دون إجراءات قانونية واضحة ودون أحكام قضائية، وهناك قوى تستغل ذلك في التعدي على ملكيات أوسع. كما أنّ هناك خلاف في الآراء بين الأجسام الإدارية المحلية والقوى ذات النفوذ في المنطقة حول آلية تسجيل العقارات، فالأخيرة تشترط حضور صاحب العقار شخصيًا من أجل تثبيت ملكيته، ذلك وفق ما هو معمول به في تركيا. ونحن نقول إن الأمر يجب أن يتم أيضًا عن طريق وكيل قانوني للمالك، ذلك ضروري لأن عفرين لها خصوصية فجزء كبير من أهلها كانوا خارج سوريا حتى قبل الثورة، وحاليًا زادت النسبة بشكل كبير بسبب وجود كثير من المطلوبين بتهمة الانتماء إلى حزب الاتحاد الديمقراطي.

ما نقوله نحن هو أن العقارات يجب أن تُسجَّل بأسماء مالكيها الحقيقيين، ومن ثم إن كانوا مُنتمين إلى أية تنظيمات فيجب أن تُتخذ بحقهم إجراءات قانونية ومسار تقاضي قبل أن تتم مصادرة أي ممتلكات».

أبرز الصعوبات والتحديات القانونية والإدارية في عفرين

لا يتعدّى عدد الكوادر المُثبَّتين في دائرة السجل العقاري الجديدة في عفرين عتبة الستة موظفين، فيما الباقي كلهم متعاقدون مؤقتون يعملون لصالح الدائرة، غالبًا كجامعي بيانات ميدانيين في عمليات المسح، وليس لديهم خبرات مهمة في هذا المجال. بالتالي تُشكّل مسألة الكوادر المُدربة مُشكلة حقيقية للإدارة الجديدة، كذلك يُشكّل سقف الرواتب المنخفضة الذي يتراوح ما بين 75 إلى 100 دولار شهريًا عائقًا أمام استقطاب كوادر جديدة مؤهلة ومدرّبة. كما تُعاني الدائرة نقص الدعم اللوجستي من حواسيب ومعدات تقنية للفرق الميدانية.

من ناحية أخرى، تعاني الدائرة من هيمنة الفصائل المنتشرة داخل المدينة، فمعظم عمليات البناء العشوائي تتم في ظل تلك الفصائل وبعضها يستثمر اقتصاديًا في المجال العقاري، مما يزيد من تعقيد المشكلة العقارية يوميًا بعد يوم، يقول أزاد عثمان: «الفصائل تُهيمن على أكثر من 60% من عفرين ولن نستطيع أن نجد حلولًا إلا بخروجهم من المدينة».

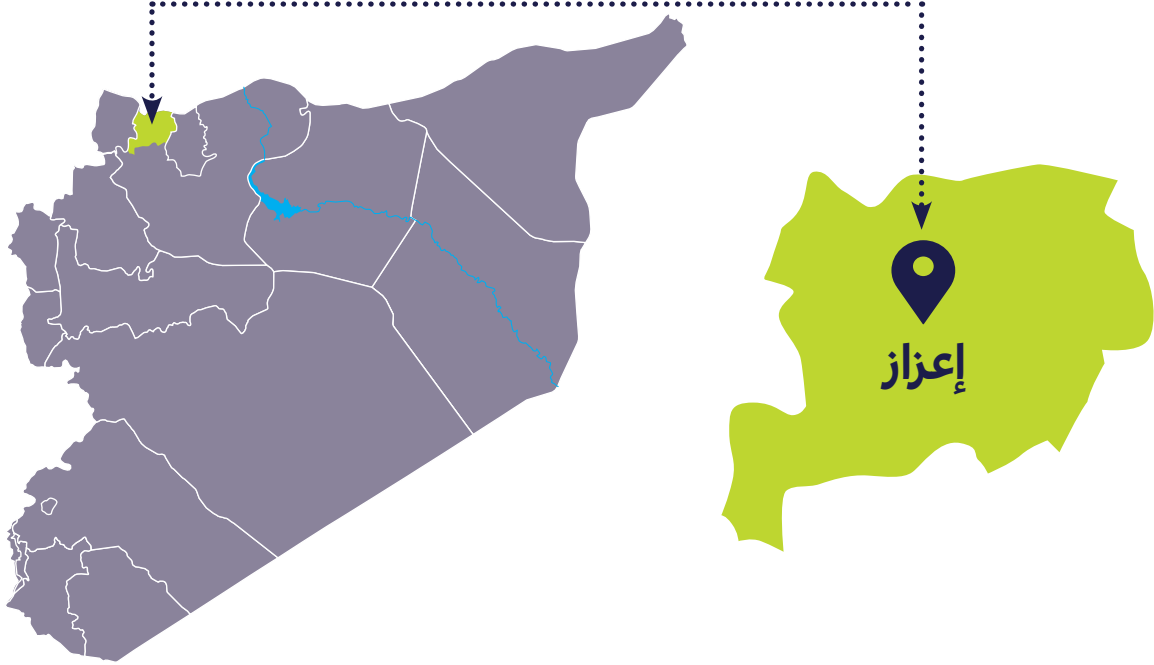
أخيرًا ثمة مشكلة إدارية، فكامل منطقة عفرين تُدار اليوم عبر مجالس محلية منفصلة عن بعضها البعض إداريًا، فمجلس مدينة عفرين يعمل بشكلٍ مستقل تقريبًا عن مجلس جنديرس، والأخير منفصل عن مجلس راجو، وباستثناء عمليات التنسيق والتفاهم التي تجري بين المجالس الفرعية لا توجد صلات تنظيمية كوجود مجلس مركزي على مستوى المنطقة مثلاً. ذلك ما يُشكّل عقبة كبيرة لتطوير العمل العقاري، فدائرة السجلات العقارية تتبع لمجلس مدينة عفرين بينما يتّسع نطاق عملها ليشمل كامل المنطقة بنواحيها الست، لذلك حين يتعلّق الأمر مثلاً بتوسيع أعمال المسح التنظيمي المذكور لتشمل ريف المدينة، يُصبح الأمر بحاجة لتنسيق الجهود مع كل مجلس محلي فرعي على حدة. وتظهر مشكلات أخرى كغياب المرجعية الواحدة وعدم وجود صندوق تمويل مركزي.



خلاصة:

- التجربة الحالية للإدارة البديلة للسجلات العقارية في عفرين والتي لم يتعدَّ عمرها عامًا واحدًا بدأت دون وجود قاعدة بياناتٍ للملكيات العقارية في مناطق عملها، لذلك مازالت تُحاول أن تخطو خطواتها الأولى في الطريق إلى ردم تلك الفجوة من خلال تنفيذ عمليات المسح التنظيمي التي تعكس الواقع العقاري من حيث الوجود المادي والإشغال لكن دون أن يحل ذلك مشكلة حقوق الملكية إلا بنسبة صغيرة جدًّا، وهو ما يمنع دائرة السجلات العقارية من تنفيذ عمليات نقل الملكية ومعاملات البيع والشراء.
- يوجد في المنطقة اليوم ثلاث أنواع من العقارات غير المُسجلة رسميًا لدى أيٍّ من السلطات الثلاث التي تعاقبت على حكمها، وهي النظام وحزب الاتحاد الديمقراطي وأخيرًا الجيش الوطني. منها ما كان موجودًا في زمن النظام قبل عام 2011، ومنها ما بُني خلال سنوات حكم حزب الاتحاد الديمقراطي ما بين 2012 حتى 2018، ومنها ما بُني حديثًا خلال العامين الأخيرين، ويُقدَّر عدد تلك العقارات بعشرات الآلاف.
- شكَّلت الانزياحات السكانية في اتجاهين كذلك مشكلة كبيرة بالمعنى العقاري، فقد غادر حوالي نصف سكان المنطقة الأصليين ووقد إليها ما يُقدَّر بمئة ألف من المهجرين من مناطق أخرى، وترافق ذلك مع تغيُّر واقع الإشغال العقاري وعمليات وضع اليد بشكل واسع على الممتلكات.
- يتداخل العامل السياسي مع الأمني والإداري في عفرين ما يُشكِّل عقبات إضافية لعمل دائرة السجل العقاري، فالدائرة اليوم فتحت الباب أمام المواطنين القادرين على تثبيت ملكياتهم، وتعتمد في ذلك على الوثائق المدعومة بشهادات المخاتير ولجان محلية مُشكَّلة لهذا الغرض، لكن لا يبدو أن إجراءات تلك العملية مُتفق عليها بشكل كامل بين مختلف القوى المُهيمنة على المشهد، خاصَّةً فيما يتعلق بشرط الحضور الشخصي للمالكين، وطرق التعامل مع فاقد الثبوتيات، أو مع العقارات غير المسجلة سابقًا.
- أخيرًا، أيًّا كانت الاتجاهات التي سيُسير فيها عمل دائرة السجلات العقارية في عفرين، وأيًّا كانت درجات النجاح أو الإخفاق التي يمكن أن تحقِّقها في مواجهة المشكلات المُركَّبة التي تسم الواقع العقاري في عفرين، سيَبقى مصير تلك التجربة مُرتبطًا بمصير عفرين وغيرها من مناطق ريف حلب الشمالي كإعزاز والباب وجربلس، والتي مازالت كلها تُدار من خلال مجالس فرعية تتبع للحكومة السورية المؤقتة شكليًّا لكن دون أن تُشكِّل معًا جسمًا إداريًا مُترابطًا.

رابعاً - تجربة إعزاز



مساحة المنطقة العقارية

1,259 كم²



عدد السكان

542,837



عدد سجلات الملكية

2,060

الجهة أو الأشخاص الذين أعادوا تفعيل السجل العقاري

المجلس المحلي في مدينة إعزاز

الجهة التي مولت ودعمت إعادة التفعيل

المجلس المحلي في الرحلة الأولى ولاحقاً الحكومة التركية

تبعية إدارة السجلات العقارية الجديدة

المجلس المحلي

كامل فترة عمل السجل العقاري

بدأت فعلياً عام 2019 ومستمرة



تاريخ أو فترة خروج
المنطقة عن سيطرة النظام

2012

إدارة النظام

غير متبين



عدد العاملين



تاريخ إنشاء الإدارة البديلة
للسجل العقاري

2019

الإدارة البديلة

8
موظفين

حالة سجلات الملكية

موجودة في إعزاز

تم الاحتفاظ بنسخ عن السجلات

متوسط عدد المعاملات السنوي

4,500



1,000



1 - خلفية عن الوضع العقاري في المنطقة قبل النزاع:

تعريف بالمنطقة العقارية:

تقع منطقة إعزاز شمال غرب محافظة حلب على الحدود مع تركيا، وتبلغ مساحتها حوالي 1.3 ألف كيلو متر مربع،¹⁹ تسيطر المعارضة على الجزء الأكبر منها منذ عام 2013، تُشير تقديرات خبراء وعاملين في مجال الاستجابة الإنسانية بأن عدد سكان منطقة إعزاز اليوم يقارب 542837 نسمة حسب إحصائيات الأمم المتحدة.²⁰

حتى منتصف العام 2012 كانت مدينة إعزاز مَقَرًّا لدائرة سجلات عقارية تضم سجلات 148 منطقة عقارية في المحيط، أهمها مارع وأخترين وصوران. واحتوت الدائرة على 2060 سجل عقاري مع مستودع العقود التي نُظِّمَتْ في المنطقة من عام 1997 إلى عام 2012، حيث كانت الدائرة تُنْقِذ سنويًّا ما بين ثلاثة إلى خمسة آلاف معاملة.

أخيرًا تُشير تقديرات عاملين سابقين في دائرة السجل العقاري أنَّ نسبة 80% من أراضي المنطقة هي ملكيات زراعية، ثم هناك نسبة 18% ملكيات سكنية، فيما لم تتعدَّ نسبة الملكيات الصناعية 2%.

أبرز المشكلات العقارية قبل نشوب النزاع في المنطقة:

لم تُعانِ إعزاز من انتشار العشوائيات قبل 2011 كونها لم تكن من المناطق المُستَقْطَبة للسكان، إلا أنها عانت جملَةً من المشاكل العقارية الأخرى، منها شمول كامل أراضي المنطقة بمرسوم المناطق الحدودية وتعديلاته والذي يفرض على أصحاب العقارات الحصول على موافقة أمنية كشرطٍ لإجراء أي عمليات نقل ملكية أو وضع إشارات دعوى، لذلك انتشرت عمليات البيع بعقود خارجية خارج نطاق الدائرة العقارية. كذلك عانت إعزاز من مشكلة الملكيات على الشيوع، والتي من أسبابها الرسوم اللازمة لإتمام معاملات نقل الإرث والتي اعتبرها السكان باهظة، والتعقيدات الإدارية والقانونية التي تعترض دعاوى إزالة الشيوع. كل ما سبق أدَّى إلى حدوث تباين كبير بين السجلات العقارية وواقع الملكية في المنطقة يُقَدِّره عاملون حاليُّون في السجل العقاري بحوالي 40%.

19 . أطلس سوريا، 2018، على الرابط: <https://bit.ly/3bFyHpa>، آخر مشاهدة 2020-09-09.

20 . برنامج تقييم الاحتياجات الإنسانية في الأمم المتحدة، التقرير الدوري لشهر آب 2020، بيانات غير منشورة.

2 - إطلاق تجربة الإدارة البديلة للسجل العقاري في المنطقة:

سياق تجربة الإدارة البديلة للسجلات العقارية:

انتزعت فصائل محلية المنطقة من قوات النظام في 19 تموز/يوليو 2012 وسيطرت على مدينة إعزاز، وهي مركز المنطقة وتبعد حوالي 6 كيلو متر عن معبر باب السلامة الحدودي مع تركيا. ومع انسحاب النظام توقفت كل المؤسسات الحكومية عن العمل ليبدأ بعدها مخاض الإدارة البديلة ومحاولات ملء الفراغ الإداري والمؤسساتي. لكن التجربة أُحبطت مع سيطرة تنظيم الدولة الإسلامية على إعزاز في تشرين الأول/أكتوبر 2013، والتي استمرت حتى شباط فبراير 2014 حين عادت الفصائل المحلية وطردت التنظيم من المنطقة لكنها بقيت في مرمى نيرانه ومُفخّخاته حتى عام 2017، كما تعرضت المنطقة بشكل مُتكرر لقصف قوات النظام واشتبكت فصائلها المحلية في مناسبات عديدة مع قوات حماية الشعب التابعة لحزب الاتحاد الديمقراطي التي سيطرت على عفرين المجاورة، ذلك الوضع العسكري المُعقّد للمنطقة بين ثلاث قوى معادية واستمرار العمليات العسكرية هنا وهناك على مدار السنوات لعب دورًا في إحباط مساعي الإدارة البديلة وأدّى إلى إبطاء تطورها.

اقتصاديًا، ساهم وجود معبر باب السلامة مع تركيا في المنطقة في إنعاش قطاعي التجارة والنقل في المدينة، وأُمن موردًا اقتصاديًا مستمرًا. كما أن موقع إعزاز المأزوم عسكريًا كان له فوائد من الناحية الاقتصادية حيث ظلّت المنطقة على مدى سنوات طريقًا تجاريًا رئيسيًا بين مختلف مناطق السيطرة داخل سوريا، فكانت مثلًا طريقًا رئيسيًا لعبور شاحنات النفط من مناطق الإدارة الذاتية إلى مناطق سيطرة المعارضة.

ما بعد عام 2017 دخلت إعزاز ضمن المناطق المَحميّة عبر تركيا من قصف النظام، وهدأت فيها العمليات العسكرية باستثناء المناوشات والقصف المتبادل الذي كان يتكرّر بينها وبين عفرين، والتي هدأت بدورها بعد سيطرة المعارضة بدعم تركي على الأخيرة. استقرار الوضع الأمني نسبيًا جعل من إعزاز مركز استقطابٍ للنازحين والمُهجرين من مختلف مناطق سوريا، بدءًا من مناطق ريف حلب المجاورة كمنغ وتل رفعت وحتى المهجرين من ريف دمشق ودرعا وحمص وانتهاءً بالنازحين من إدلب ومناطق ريف حماة الشمالي بعد تقدّم قوات النظام نهاية العام الماضي. يمكن القول أن إعزاز عاشت انفجارًا سكانيًا أرتفع خلاله عدد السكان أكثر من مرة. ترافق الأمر مع توسّع عمراني عشوائي كبير في محيط مدن وبلدات المنطقة، وكذلك في مخيمات النازحين التي تحوّل كثير منها إلى ما يُشبه قرى وبلدات.

الفاعلون وأصحاب المبادرة في إعادة تفعيل السجل العقاري

تأخّرت عملية إعادة تفعيل إدارة السجلات العقارية البديلة في إعزاز حوالي خمس سنوات، وتقدّمت ببطء حتى تبلورت ملامح التجربة بشكل كامل في شباط 2019 حين عُقد اجتماع مُوسّع ضم محكمة إعزاز والمجلس المحلي ودائرة السجل العقاري ونقابة المحامين الأحرار بحلب، وذلك في مقر نقابة المحامين في مدينة إعزاز. وحينها تم الاتفاق على بدء العمل وفقًا لقانون السجل العقاري السوري. ولاحقًا تم ربط وكالات كاتب العدل مع السجل العقاري.

أما السنوات السبع التي سبقت ذلك الاجتماع فيمكن تقسيمها إلى ثلاثة مراحل، الأولى بين عامي 2012 - 2015 حيث كان عمل السجل العقاري مُتوقّفًا تمامًا ولم يكن هناك أي جهة يلجأ إليها المواطنون لتنظيم معاملاتهم العقارية. الثانية ما بعد عام 2015 حتى 2017 كان المواطنون يلجؤون إلى محكمة إعزاز المحلية لتثبيت عمليات البيع عبر مكتب يقوم بتثبيت العقود بحضور



الطرفين البائع والشاري أمام القضاء للإقرار بعمليات البيع أو الوكالة لكن دون تدوين أيّ إشارة على السجل العقاري. المرحلة الأخيرة ما بين عامي 2017 و2019 كانت مرحلة تمهيد وتحضير لإطلاق الإدارة الجديدة، حينها خُصّص المجلس المحلي مكتبًا بمركز البلدية، والذي كان لديه وصول إلى كامل السجلات العقارية للمنطقة، وكان يُقدّم فقط وثائق بيان الملكيات العقارية لطالبيها. بالتوازي مع ذلك كان العمل يجري على تطوير المكتب وتوسيع الخدمات التي يُقدّمها، وخلال العام التالي تم ترميم مبنى دائرة السجل العقاري بجهود المجلس المحلي وبدعمٍ وتعاون من مديرية السجل العقاري في ولاية كلس التركية. كذلك تم تصوير جميع السجلات وحفظ نُسخ إلكترونية منها على أقراص صلبة موجودة حاليًا عند رئيس الشعبة العقارية بانتظار توفر الموارد والبنية التحتية المناسبة لأرشفتها وتجميعها كقاعدة بيانات مؤتمتة للسجل العقاري. أخيرًا تم في شهر شباط من عام 2019 الإطلاق الفعلي لعمل دائرة السجلات العقارية في إعزاز.

ملامح التجربة الإدارية الجديد

اعتمدت الدائرة الجديدة القانون السوري المعروف بالقرار رقم 1926/188 وتعديلاته، كما اعتمدت نظام الإجراءات القديم نفسه باستثناء أنها ألغت بند الموافقة الأمنية الذي كان مُطبّقًا بموجب مرسوم المناطق الحدودية، كما تمّ إلغاء ورقة براءة الذمة المالية للعقارات. بالمقابل تم إضافة إجراء جديد عندما يتعلق الأمر بنقل الملكيات العقارية إلى وافدين إلى المنطقة من غير السكان الأصليين حيث يُطلب منهم الحصول على موافقة السلطات الأمنية في المنطقة، والمُتجسّدة في المكاتب الأمنية للفصائل بشكل أساسي. واليوم يجري العمل مباشرة على السجلات الأصلية حيث تُوثّق عمليات نقل الملكية ووضع الإشارات وغيرها.

إداريًا تتبع دائرة السجلات العقارية إلى المجلس المحلي في إعزاز، وتعمل تحت إشراف مكتبه القانوني، كما يجري تنسيق عمل المؤسسات المحلية في المنطقة كالسجل المدني والقضاء، بينما ترتبط بعلاقة شكلية مع وزارة الإدارة المحلية في الحكومة السورية المؤقتة. واليوم تشغل الدائرة الجديدة المبنى نفسه الذي كان مُخصّصًا للسجل العقاري قبل عام 2012، بعد تجهيزه من قِبَل المجلس المحلي بدعم من الحكومة التركية. ويبلغ عدد كوادرها الدائمين ثمانية مُوظفين ذكور تم توزيعهم وفق الهيكلية الإدارية الرسمية في سوريا. وهو تقريبًا نصف عدد الموظفين الذين كانوا يعملون في المكان قبل 2012، ولا توجد مكاتب فرعية للمديرية. وقد بلغ عدد المعاملات التي تم توثيقها منذ بدأ العمل، حتى تاريخ جمع بيانات هذه الدراسة في منتصف عام 2019 حوالي 1500 معاملة مُتوزّعة بين معاملات بيع وإشارات دعاوى، من بينها حوالي 350 عقد نقل ملكية من أو إلى نساء.

أما بالنسبة لعملية الأتمتة، تقوم الدائرة بتصوير كافة السجلات العقارية وربط هذه الصور بأرقام العقارات وأسماء المالكين بحيث أصبح لدى الدائرة فهرس إلكتروني يستطيعون من خلاله إجراء عملية البحث عن أسماء المالكين للمراجعين فاقد أرقام عقاراتهم. وهذا البرنامج موجود على قرص صلب ضمن الدائرة لدى رئيس الشعبة العقارية. كما يتضمن هذا القرص الصلب برنامجًا خاصًا بتوثيق الوكالات العقارية، حيث يتوجب على كاتب العدل إرسال نسخة عن كل وكالة إلى السجل العقاري وذلك لمنع التلاعب بالبيع أو بيع العقار ذاته أكثر من مرة. تتقاضى الدائرة رسومًا مالية عن المعاملات العقارية التي تُبرّمها، تذهب نسبة منها للمجلس المحلي بالاتفاق مع دائرة المصالح العقارية. وتختلف هذه الرسوم حسب مساحة ونوع العقار سواء كان مسكنًا أو منشأة تجارية أو صناعية أو أرضًا زراعية أو أرضًا مُعدّة لبناء مساكن.

أبرز الصعوبات التي واجهتها الإدارة أثناء العمل

أولى الصعوبات التي تعاني منها تجربة السجل العقاري في إعزاز هي توسُّع البناء العشوائي في المنطقة بدرجة كبيرة نتيجة للتزايد السكاني، معظم الأبنية تُقام على الأراضي الزراعية وتكون مُسجَّلة كخصصٍ سهمية مُشاعة في السجل العقاري، ومع تزايد عدد تلك الأبنية تزداد المخاوف من أن تتحوَّل إلى مشكلة غير قابلة للحل كما في المدن السورية الكبرى كدمشق وحلب. الصعوبة الثانية تتمثَّل في أنَّ كثيرًا من الناس اعتادت على الاعتماد على العقود العُرفية في معاملاتها العقارية، ونسبة الذين يتجهون لتثبيت معاملاتهم في السجل العقاري محدودة، ويمكن الاستدلال على ذلك من حقيقة أنه رغم تزايد عدد السكان وتزايد النشاط العقاري فيها بدرجة كبيرة، إلا أن عدد المعاملات المُسجلة في الدائرة خلال العام الأخير لا يكاد يبلغ نصف عدد المعاملات التي كانت تُسجَّل سنويًا قبل عام 2011.

أخيرًا هناك عدد كبير من عمليات نقل الملكية التي حدثت، خلال السنوات السبع التي توقفت خلالها دائرة السجل العقاري، بدون إشارةٍ على الصحيفة العقارية، وتلك ما تزال فجوة لم تُغلق بالكامل بعد.

3 - مخرجات التجربة ومصيرها/ آفاقها المستقبلية:

تُعتبر هذه التجربة أحد الخطوات التنظيمية الهامة التي قام بها مجلس إعزاز المحلي الذي يسعى لسدِّ الفراغ الناجم عن غياب مؤسسات الدولة بدعمٍ تقني من الحكومة التركية. ومن أهم مقومات هذه التجربة هي المرونة في مقارنة القوانين السورية النازمة للعملية، بحيث تم الحفاظ على المقومات الرئيسية لعملية التوثيق مع توفير بدائل أو التنازل عن بعض الجوانب (كالموافقات الأمنية المتعلقة بالمناطق الحدودية وبراءة الذمة المالية) الأمنية والبيروقراطية التي لا تتناسب مع وضع إعزاز التي ما تزال تُعاني من غياب وزارة مالية وغيرها من المؤسسات الحكومية.

أما بالنسبة للآفاق المستقبلية لملف الحقوق العقارية في إعزاز، فيتوقَّع العاملون في السجل العقاري بأن يُساهم تنظيم واستئناف عمليات توثيق نقل الملكية بتنشيط قطاع المشاريع العقارية والسكنية في ريف حلب الشمالي حيث يتم الإعلان عن مشاريع سكنية في المنطقة ودخول تجار العقارات ورؤوس الأموال إلى المنطقة، سواء من أبنائها أو الوافدين بسبب التهجير القسري أو النزوح. كما تساهم هذه العملية بالحدِّ من الفوضى العقارية في المنطقة.

ولكن لا بد من التنويه هنا بأن هذه التجربة وغيرها من محاولات المؤسسة في إعزاز ما تزال مرهونةً بعدم وجود اتفاقات ومعاهدات دولية وإقليمية تحكم الوضع في مناطق درع الفرات، والتي تعتمد حاليًا بشكلٍ كامل على الدعم والحماية التركية. خاصَّةً أنه من المعروف أن النظام السوري يرفض الاعتراف بعمل الدوائر المدنيَّة الخارجة عن سلطته. مما يؤكد على ضرورة إدراج موضوع التوثيق العقارية ضمن ملف التفاوض النهائي للاعتراف بجميع المعاملات التي تم إجراؤها منذ عام 2012.



أبرز التحديات القانونية والإدارية المترتبة على التجربة العقارية

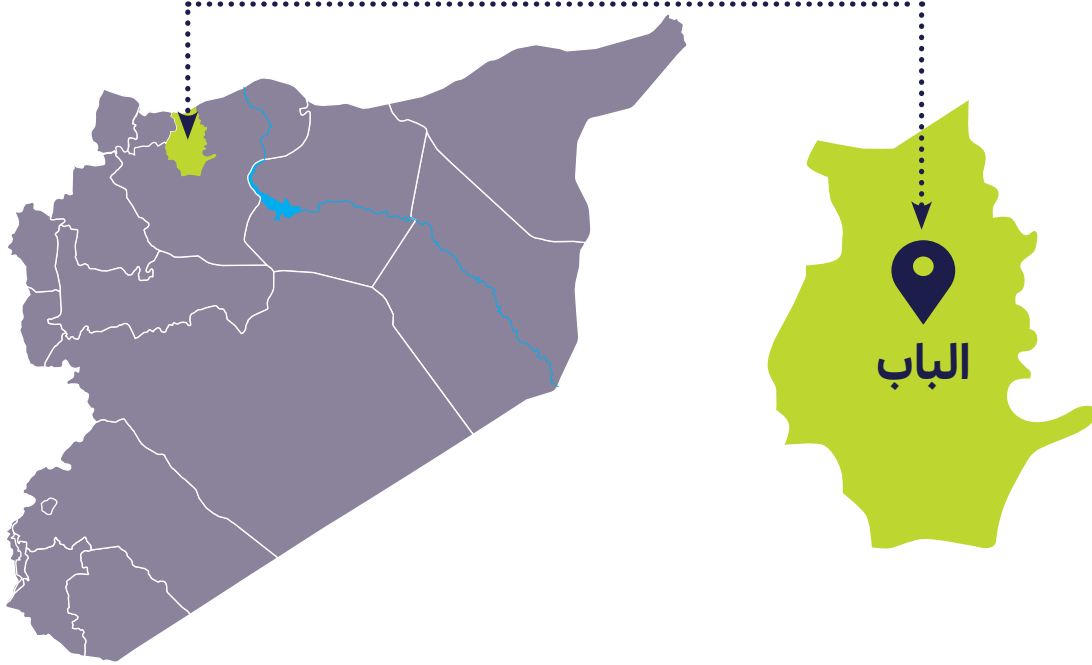
هناك تحديان رئيسيان للتجربة العقارية في إعزاز:

1. تحدي قانوني نظراً لرفض النظام السوري الاعتراف بأيّ عمليات نقل ملكية في المناطق الخارجة عن سلطته، مما يُشكّل تهديداً لعددٍ كبير من الأهالي في المنطقة، خاصّةً النازحين والذين قد يختارون يوماً ما العودة لمناطقهم الأصلية.
2. تحدي تنظيمي وإداري يتعلق بالعشوائيات، والتي كانت تقريباً غير موجودة قبل 2012، والتي ارتفعت نسبتها بشكل كبير خلال الأعوام الماضية نتيجة موجات النزوح، والتي أدت لزيادة عدد السكان بشكل كبير. وحالياً يوجد محادثات بين السجل العقاري والمجلس المحلي في إعزاز لإصدار مخطط تنظيمي يُحد من هذه المشكلة.

خلاصة:

- تعمل المؤسسة البديلة على سدّ الفراغ المؤسّساتي الناتج عن غياب مؤسسات الدولة وخدماتها، بحيث يتم ضمان حقوق السكان العقارية وتوثيقها.
- يقوم السجل العقاري في إعزاز، بدعم مؤسساتٍ تركي، بتطوير آليات التوثيق الرقمي بحيث يتم ضمان الحفاظ على هذه السجلات بغض النظر عن المستجدات الأمنية.
- هناك حرص على العمل مع المؤسسات الحكومية والقانونية والجهات الحقوقية بهدف تجاوز العثرات والإشكالات التي تواجه عمليات توثيق نقل الملكية، سواء كانت البيروقراطية الأمنية في دمشق، أو غياب الإطار القانوني الحوكمي اللازم بين 2012 و 2019.
- تعتمد التجربة على الاختصاصيين من موظفين سابقين في السجل العقاري بالتعاون مع حقوقيين أعضاء نقابة محاميين حلب الأحرار، كما تعتمد القوانين السورية والنظام الإداري السوري كمرجعية في الوقت الحالي، حيث يقتصر الدعم التركي على الجوانب التقنية.
- من الصعب التنبؤ بمستقبل الإطار القانوني الإداري في إعزاز ومناطق درع الفرات حيث لا يوجد حتى الآن تفاهمٌ سياسي إقليمي أو دولي رسمي بخصوص المنطقة ومستقبلها. ولكن من الواضح حرص جميع الفاعلين على توثيق حقوق الملكية ضمن إطار قانوني.

خامساً - تجربة مدينة الباب



مساحة المنطقة العقارية

2,000 كم²



عدد السكان

207,352



عدد سجلات الملكية

2,000

الجهة أو الأشخاص الذين أعادوا تفعيل السجل العقاري

المجلس المحلي

الجهة التي مولت ودعمت إعادة التفعيل

الحكومة التركية

تبعية إدارة السجلات العقارية الجديدة

المجلس المحلي

كامل فترة عمل السجل العقاري

عامان ومستمرة



تاريخ أو فترة خروج
المنطقة عن سيطرة النظام

2012

إدارة النظام

-

غير متبين



عدد العاملين



تاريخ إنشاء الإدارة البديلة
للسجل العقاري

2018

الإدارة البديلة

12

موظفين

حالة سجلات الملكية

السجلات الأصلية مفقودة، يتم العمل على قواعد بيانات متفرقة
تم أرشفة كل قواعد البيانات المتاحة

متوسط عدد المعاملات السنوي

4,500



4,000



1 - خلفية عن الوضع العقاري في المنطقة قبل النزاع:

تعريف بالمنطقة العقارية:

تقع الباب في شمال شرق محافظة حلب، 30 كم إلى الجنوب من الحدود السورية - التركية. بلغ عدد سكان الباب والقرى التابعة لها إداريًا حوالي 207 ألف نسمة حسب إحصائيات الأمم المتحدة.²¹ حوالي نصفهم من النازحين والمُهَجَّرين قسرًا، حسب تقديرات خبراء وعاملين في المجال الإنساني. تبلغ مساحة مدينة الباب وريفها 2000 كم مربع تمتد من قرية الراعي شمالًا حتى دير حافر جنوبًا. ويجب الإشارة هنا بأنَّ جزءًا من تلك المنطقة اليوم يقع تحت سيطرة قوات سوريا الديمقراطية والنظام. وتنقسم الملكيات العقارية في الباب إلى 90٪ أراضي زراعية و10٪ مبانٍ سكنية.

يتبع لمدينة الباب 400 بلدة وقرية كل منها تقريبًا منطقة عقارية مستقلة، أما مركز مدينة الباب فقد تم تقسيمه إلى خمس مناطق عقارية لكل منها أرقام عقارات مُتسلسلة ومستقلة عن غيرها بالإضافة إلى السجلات والمخططات المساحية لمعظم هذه المناطق العقارية. ويضم السجل العقاري حوالي 2000 سجل، بمعدل 50 عقار في كل سجل. أما أنواع الملكيات في المنطقة فهي أراضي زراعية وأملاك دولة وجمعيات سكنية وعقارات، وتُعتبر الأراضي الزراعية الأغلبية من هذه الملكيات.

قبل عام 2012 كانت مدينة الباب مقرًا لمكتب توثيق عقاري. وقد قام هذا المكتب بتوثيق معاملات عقارية بمعدل 4000 - 5000 معاملة سنويًا. هذا بالإضافة للمعاملات التي كانت تتم عبر الكاتب بالعدل حيث بلغ عدد سجلات الكاتب 800 سجل، حتى توقف دوائر الحكومة السورية الرسمية في المدينة منتصف عام 2012. وفي فترة سيطرة تنظيم الدولة الإسلامية على الباب من عام 2014 حتى مطلع 2017، قام الأخير بتقل سجلات الملكية إلى مدينة منبج ولم تُستعاد حتى تاريخ كتابة هذه الدراسة.

أبرز المشكلات العقارية قبل نشوب النزاع في المنطقة

لا يعكس السجل العقاري في الباب واقع الملكيات العقارية إلا بدرجةٍ محدودة لعدة أسباب منها: انتشار الملكيات على الشيوع، فأغلب الأراضي مُوثقة في السجل على أنها أراضي زراعية باستثناء بعض الحالات الفردية لأراضي وعقارات تم تغيير وصفها من خلال القاضي العقاري. وحسب مدير السجل العقاري الحالي في الباب محمد حج أحمد، هناك قُرى بأكملها بدون أيّ فرز للعقارات ولا تزال على الشيوع.

يشير المتحدث أيضًا أن النظام لم يعمل على توسيع المخطط التنظيمي للمنطقة وإزالة الشيوع، والتي تتطلب إمكانات لوجستية وتكاليف مادية مرتفعة تفوق إمكانات الأفراد. لذلك اعتاد سكان الباب على توثيق أغلب المعاملات العقارية لدى كاتب العدل لحين إزالة الشيوع وتعديل التوصيف، فمثلاً كان هناك حوالي 4000 معاملة بيع في السجل العقاري سنويًا يُقابلها 20,000 حالة بيع مُوثقة عند كاتب العدل، مما يعني أن نسبة عمليات البيع خارج السجل العقاري هي خمس أضعاف البيع داخله. حيث أنه كان من النادر أن يقوم الأفراد بعمل فرز عقاراتهم وأراضيهم بسبب التكاليف الكبيرة. يُضاف إلى ذلك بالطبع آلاف القرارات القضائية كإشارات الدعاوى والحجوزات ومعاملات تصحيح الوصف العقاري وغيرها. بالنتيجة، للإحاطة بحقيقة الملكيات العقارية في الباب يجب العودة لكل من السجل العقاري وسجلات كاتب العدل والأحكام القضائية مجتمعة.

21 . برنامج تقييم الاحتياجات الإنسانية في الأمم المتحدة، التقرير الدوري لشهر آب 2020، بيانات غير منشورة.

2 - إطلاق تجربة الإدارة البديلة للسجل العقاري في المنطقة

سياق تجربة الإدارة البديلة للسجلات العقارية

نجحت فصائل المعارضة المحلية في طرد قوات النظام السوري من الباب في حزيران/يوليو 2012، وبذلك فرضوا سيطرتهم على كامل شمال شرق محافظة حلب، ومنذ ذلك الحين لم يعد لمؤسسات الحكومة السورية أي تواجد أو دور في المنطقة، بما في ذلك السجل العقاري والمحاكم والكتاب بالعدل. مع بداية عام 2014 أصبحت الباب تحت سيطرة تنظيم الدولة الإسلامية. استمر ذلك حتى شباط/فبراير 2017 حيث قامت فصائل المعارضة السورية بدعم من الجيش التركي بشنّ هجوم على التنظيم في الباب نجحوا في طرده نهائياً لتُصبح المدينة جزءاً ممّا يُعرف حالياً بمناطق درع الفرات الواقعة تحت الحماية التركية.

الفاعلون وأصحاب المبادرة في إعادة تفعيل السجل العقاري

في الفترة الواقعة بين منتصف 2012 وبداية 2014، أثناء سيطرة فصائل الجيش الحر المحلية على الباب، تم نقل السجلات العقارية إلى المحكمة لضمان الحفاظ عليها، كما كان هناك مشروع محلي لأرشفة الوثائق وتصويرها. لكن بعد سيطرة تنظيم الدولة الإسلامية على الباب تغيّر الوضع بشكل جذري، حيث سيطر التنظيم على كافة مفاصل الحكم والإدارة والاقتصاد في المدينة. وعمد التنظيم إلى تفعيل السجل العقاري حيث قام موظفونهم بإصدار بيانات للمراجعين. وبحسب مدير السجل العقاري في الباب فإنّ آليات عمل السجل العقاري في ذلك الوقت لاتزال غير واضحة. كما قام التنظيم بنقل 2000 سجل عقاري مع العقود المرفقة لمدينة منبج الواقعة تحت سيطرته آنذاك، ولحقّ الآن لم يتم استرجاع هذه السجلات والعقود وهي الآن بحوزة قوات سوريا الديمقراطية.

وقد قام النظام السوري لدى علمه بوجود هذه السجلات بإرسال لجنة للتأكد من حقيقة وجودها، وحاولوا الحصول عليها لكنهم فشلوا بالتوصّل لاتفاقٍ مع مسؤولي قوات سوريا الديمقراطية. أما بالنسبة لملفات كاتب العدل فهي مفقودة أيضاً.

بعد طرد التنظيم من المدينة، والذي أدّى لتدمير وضرر العديد من الممتلكات من الأراضي والعقارات، ازدادت حاجة الأهالي لوثائق تُثبت ملكيتهم بعد فقدان أو تلف نُسخهم من هذه الوثائق خلال العمليات العسكرية والمعارك. كما شهدت هذه الفترة قوَضى كبيرة حيث غادرت نسبة صغيرة من أهالي الباب ممّن انتسبوا لتنظيم داعش، فيما عاد عدد كبير من الأهالي الذين اضطروا لترك الباب هرباً من بطش التنظيم وعنف المعارك والعمليات العسكرية. كما توافد عدد كبير من النازحين والمُهَجَّرين القسريين من حمص ودمشق ودير الزور وحلب، وقام عدد منهم بشراء أراضٍ وعقارات.

جانب آخر للفوضى نتج عن الدمار الكبير الذي تعرضت له المنطقة خلال المعارك والعمليات العسكرية، وحسب تقديرات المجلس المحلي ومديرية السجل العقاري، فقد تعرّض حوالي ثلث الأبنية في الباب للدمار أثناء المعارك، فيما تضرّر ثلث آخر بشكل كبير. ومنذ انتهاء العمليات العسكرية واستقرار الوضع الأمني ازدادت عمليات البناء العشوائي بنسبة كبيرة إما لاستبدال المباني المُنهارة أو لبناء مساكن جديدة دون الحصول على تراخيص بناء تُراعى الأمور التنظيمية، ما تضمن تعديات كبيرة على الأراضي الزراعية وعلى أملاك الخاصة والعامّة.

واستجابةً للحاجة الماسة للتعامل مع كافة جوانب هذه الأزمة، قام المجلس المحلي في الباب بإنشاء لجنة عقارية مؤقتة في تموز/يوليو 2017 لترميم السجل العقاري وإعادة هيكلته، وإصدار وثائق



مؤقتة لإثبات الملكية وتجميع ما يمكن جمعه في سجلات مؤقتة، إلى حين استعادة السجلات الأصلية. ضُمَّت اللجنة تسعة أعضاء من ضمنها مُمثلون عن المجلس والمكتب القانوني والخدمي، حيث قاموا بجمع ما لدى مُسيري المعاملات والمحامين من وثائق وبيانات عقارية، والبيانات التي انتشلها المجلس من مباني مكتب التوثيق العقاري والاستعانة بالسجلات الموجودة لدى بلدية المدينة ودائرة المالية.

في البداية شكّل المجلس المحلي المُعيّن في الباب لجنةً مختصة في الشؤون العقارية، وباشرت اللجنة بإصدار وثائق إثبات ملكية مؤقتة لاستخدامات معينة، تُعطى من خلال جلب أربعة شهود لإثبات ملكية العقار. وقد تم إضافة ملاحظات على هذه الوثائق بأنها لا تصلح للقيام بعمليات بيع ونقل ملكية وإنما حصراً لأغراضٍ إدارية.

وقد أصدرت اللجنة حوالي 100 وثيقة من هذا النوع، وبعد ذلك تم إيقاف إعطاء هذه الوثيقة المؤقتة. ومن ثم تم الاتفاق على إيقاف اللجنة لحين الانتهاء من ترميم قاعدة بيانات الملكيات العقارية بالاستناد إلى عدة مصادر، وافتتاح مكتب التوثيق العقاري من جديد.

تمكّن كادر السجل العقاري الجديد من الحصول على قرص صلب يحتوي على نسخة عن 80% من ملفات السجل العقاري لمدينة الباب قبل 2012 وكامل السجل العقاري لمدينة تادف. لكنها لا تشمل ريف الباب. وهناك تم الاعتماد على بيانات دائرة المالية في المدينة لملء الفجوات في قاعدة البيانات، كذلك يتم الاستعانة بوثائق الملكية التي يحملها الأهالي والتي يتم توثيقها وإضافتها إلى قاعدة البيانات. حتى الآن تم أرشفة كامل تلك الوثائق المتوفرة وأتمتة أكثر من نصفها.

ملامح التجربة الإدارية الجديدة

تم افتتاح مديرية التوثيق العقاري بداية عام 2018 بالاعتماد على الوثائق المُنوّه عنها سابقاً، والتي تم جمعها من المباني المُهدّمة والموظفين السابقين، وذلك برعاية وإشراف المكتب القانوني في المجلس المحلي لمدينة الباب وبدعم لوجستي وتقني من مديرية السجل العقاري في غازي عنتاب التركية، حيث قامت مديرية السجل العقاري في غازي عنتاب بتقديم الطابعات والحواسيب وطباعة المخططات المساحية، وتم طباعة سجلات عقارية جديدة إلا أنه لم يتم العمل عليها حتى الآن بسبب عدم اكتمال قاعدة بيانات الملكيات العقارية.

وقد تم تغيير التوصيف من مكتب التوثيق العقاري إلى مديرية السجل العقاري يتبعها مكتب توثيق عقاري ودائرة التوثيق والوكالات (كاتب العدل) ودائرة المساحة ودائرة الأرشفة والأتمتة. كما تم تشكيل لجنة للقيام بأرشفة الأملاك العامة وأملاك الوقف. ولا يوجد للمديرية أي دوائر فرعية. عدد الموظفين الحاليين في المديرية 12 موظفًا، وحسب مدير السجل العقاري فعدد الموظفين غير كافي ولا يوازي عددهم قبل عام 2012، خاصّةً أن كلاً من مكتب كاتب العدل ودائرة المساحة لم يكونا جزءاً من السجل العقاري، لكن لضعف الإمكانيات تم الاكتفاء بهذا العدد في الوقت الحالي. جميع الموظفين ذكور، ومع ذلك فقد أگّد المدير وأعضاء اللجنة القانونية في مجلس الباب المحلي على أنّ الوصول للمكتب وخدماته متاحٌ للنساء، حيث لا يوجد تفريق بين الجنسين وفق الأصول القانونية. أما قضايا الإرث فيتم البت فيها عن طريق القضاء ليتم بعدها اعتماد الأحكام القضائية من قِبَل المديرية. وبالنسبة للخلافات العقارية، يتم إحالة أي خلاف للقضاء المدني ويتم معالجة بعض المشاكل مع مديريات أخرى من السجل المدني ومديرية الخدمات البلدية فيما يتعلّق بالوثائق الشخصية وغيرها.

خلال العام 2019 نظّمت المديرية الجديدة أكثر من أربعة آلاف معاملة عقارية، تقسمت ما بين معاملات مكتب التوثيق العقاري التي بلغت 778 معاملة، ومعاملات دائرة التوثيق والوكالات (الكاتب العدل) والتي بلغ عددها 3385. ويتم حالياً اتباع نفس الإجراءات في إنجاز المعاملات العقارية باستثناء تسجيلها في السجلات الأصلية لعدم وجودها، وإنما فقط يتم التوثيق في سجلات يومية وأرشفة جميع المعاملات في برنامج إلكتروني خاص، ويتم حفظ الملفات لحين حل مشكلة السجلات العقارية الأصلية أو اعتماد بديل عنها. أما بالنسبة لمرجعية المديرية القانونية فهي نص القرار رقم 1926/188 وتعديلاته مع بعض التغييرات في الهيكلة، إذ تم ربط كاتب العدل بمديرية السجل العقاري على الرغم من أن القانون السوري ينص على أنه يتبع لوزارة العدل، ولكن حسب مدير السجل العقاري تم التغيير لتسهيل سير العمل العقاري.

الجهة المشرفة على عمل السجل العقاري هي مجلس الباب المحلي من خلال المكتب القانوني الذي خصّص لجنة حقوقية من 6 أعضاء للإشراف على عمل الدائرة. ولا توجد أي علاقة أو تنسيق مع الحكومة المؤقتة ووزاراتها. تلتزم المديرية بالأحكام الصادرة عن القضاء في المسائل الخلافية من دعاوى إثبات الملكية وإشارات الدعاوى وإشارات الحجز وتصحيح الأوصاف وغيرها. وهناك تواصل دائم واهتمام من قِبَل المسؤولين الأتراك لتطوير العمل وتلبية الاحتياجات التقنية واللوجستية، هذا بالإضافة للتواصل مع المديرية الأخرى في المنطقة للتنسيق.

أبرز الصعوبات التي واجهتها الإدارة أثناء العمل

أبرز المشكلات التي تواجه مديرية السجل العقاري في الباب هي عدم وجود السجلات العقارية الأصلية. كذلك شكّلت حقيقة التباين الكبير بين واقع الملكيات في الباب وبين سجلاتها مشكلة إضافية. هناك أيضاً مشكلة العشوائيات والتي أصبحت تُشكّل أكثر من نصف المنطقة، والحل الوحيد لهذه المشكلة هو توسيع المخطط التنظيمي وإزالة الشيعو ولكن هكذا مشروع يستلزم خبرات وإمكانات لوجستية وتكاليف مادية مرتفعة تفوق طاقة المجلس المحلي. أضف إلى ذلك بالطبع حقيقة أن المديرية البديلة، كغيرها، مازالت خارج المنظومة القانونية للدولة السورية في دمشق وما يجري فيها من وقائع إدارية وقانونية تعترف بها فقط القوى المحلية المسيطرة اليوم. أيضاً هناك توافق من المَعْنِيّين على وجود سُج كبير بالدعم المادي واللوجستي كما هو الحال في كثير من المناطق المدروسة هنا، وخاصّة فيما يتعلق بالرواتب والتجهيزات، وخاصّة في ظل وجود فجوة كبيرة في الملفات تتطلّب جهداً إدارياً وتعاوناً مع قاضي عقاري لترميم السجلات وترسيخ آليات عمل تُنهي أو تُجِد من المشاكل التي يُواجهها العاملون في هذا المجال.

3 - مخرجات التجربة ومصيرها/ آفاقها المستقبلية:

تندرج مديرية السجل العقاري في الباب ضمن الجهود التنظيمية التي سعى من خلالها المجلس المحلي، وبالأخص المكتب القانوني لمعالجة الخلل الناتج عن غياب مؤسسات الدولة والفوضى التي تسبب بها تنظيم الدولة الإسلامية أثناء سيطرته على الباب، والتي أدت لتدمير وفقد جزء كبير من السجل العقاري.

تنصّب جهود المديرية الحالية بشكل رئيسي على سد الثغرات والنقص في قاعدة بيانات السجل العقاري في الباب وريفها مع التركيز على مقارنة مَرِنَة للهيكلية والتراتبية المُعتمدة في السجل العقاري سابقاً، بهدف تنظيم عمليات التوثيق وإصدار الوثائق والحرص على أتمّة كافة السجلات لتفادي فقدان السجلات مُجدّداً في حال تجددّ الفوضى الأمنية أو السياسية.



على الرغم من كل الجهود المبذولة في هذا المجال فإن الغموض ما يزال يكتنف مستقبل ملف الحقوق العقارية في الباب، كغيرها من المناطق، وذلك لعدم وجود تموضع سياسي واضح ومُعترف به هناك. لكن ما يجعل الوضع في الباب مختلفاً عن غيرها من المناطق، وربما أكثر خطورة، هو غياب السجلات الأصلية، ومن الواضح أن النظام يسعى لاستغلال هذا الوضع من خلال محاولته الحصول على أرشيف الوثائق العقارية في الباب والذي ما يزال بحوزة قوات سوريا الديمقراطية في منبج. وهنا تبرز أهمية الحرص على إدراج هذا الملف ضمن أي جهد تفاوضي دولي أو إقليمي يتعلق بالمنطقة.

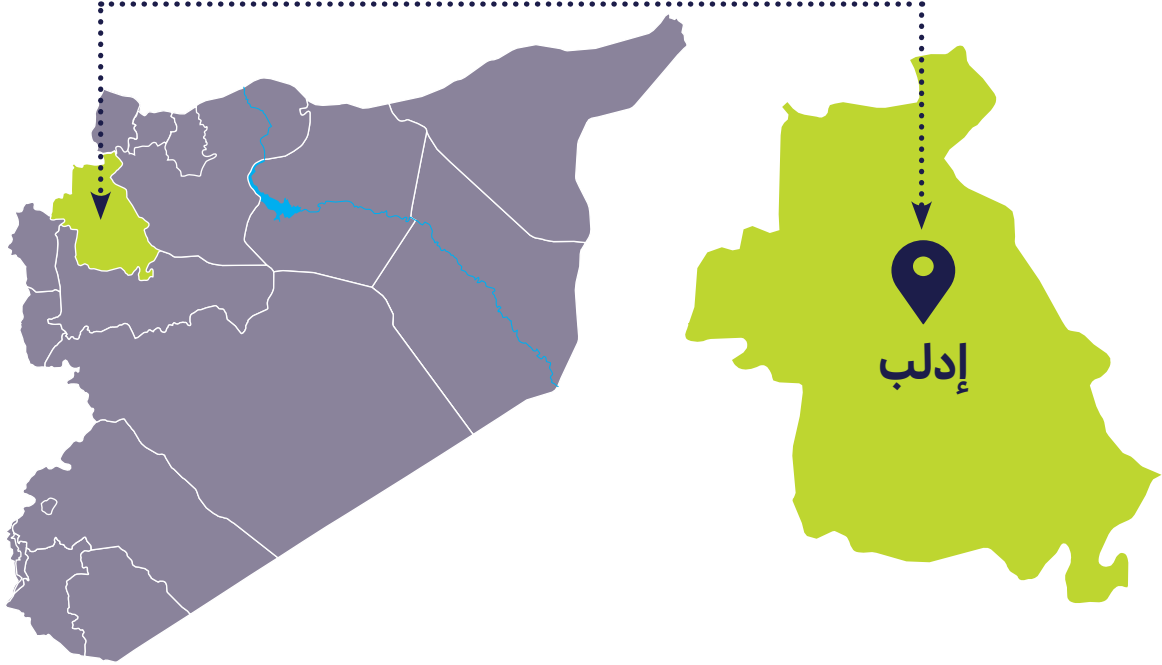
أبرز التحديات القانونية والإدارية المترتبة على التجربة العقارية

هناك أولاً تحدي قانوني نظراً لرفض النظام السوري الاعتراف بأي عمليات نقل ملكية في المناطق الخارجة عن سلطته، خاصةً في ظل سعيه للحصول على السجلات العقارية للمنطقة والموجودة في حوزة قوات سوريا الديمقراطية في منبج كما ذكر سابقاً، مما يُشكّل تهديداً لملكيات عدد كبير من سكان المنطقة. أيضاً توجد تحديات تنظيمية وإدارية خاصةً في ظل انتشار العشوائيات بشكل كبير وتضاعف عدد السكان نتيجة للنزوح والتهجير القسري إلى المنطقة.

خلاصة:

- تعمل مديرية التوثيق العقاري في الباب على سد الفراغ المؤسسي الناتج عن غياب مؤسسات الدولة وخدماتها، والخلل الكبير في عمليات المسح والفرز في المنطقة والفجوات التي حدثت نتيجةً لفقدان كل سجلات الملكية الأصلية أثناء سيطرة تنظيم الدولة الإسلامية على الباب.
- على الرغم من استناد مديرية السجل العقاري على القرار رقم 1926/188 وتعديلاته كمرجعية قانونية، إلا أن تجربتهم تتسم بالمرونة التي يتطلبها وضع الباب الاستثنائي، والتي تشهد سجلاتها فوضى كبيرة نتيجة الفوضى العقارية وفقدان جزء كبير من السجلات. لذلك قامت المديرية بالاعتماد على هيكلية مُعدّلة يندرج ضمنها كل من مكتب كاتب العدل ومديرية المساحة ضمن المديرية.
- تحرص المديرية، بدعم مؤسساتي تركي، على التوثيق الرقمي لجميع الوثائق والسجلات بحيث يتم ضمان الحفاظ على هذه السجلات بغض النظر عن المستجدات الأمنية. وتجدر الإشارة هنا أن المديرية ما تزال بحاجة للدعم التقني والمادي في هذا المجال.
- تعتمد التجربة على حقوقيين أعضاء نقابة محاميين حلب الأحرار الذين تم تدريبهم من قِبَل الحكومة التركية والسجل العقاري في مدينة غازي عنتاب، إلا أنه ما يزال هناك نقص في الخبرات اللازمة في هذا المجال.
- من الصعب التنبؤ بمستقبل الإطار القانوني الإداري في الباب حيث لا يوجد حتى الآن تفاهم أو حل نهائي سياسي إقليمي أو دولي بخصوص المنطقة ومستقبلها، كما لا يوجد اعتراف رسمي بعمل هذه المؤسسات وما نتج عنها.

سادساً - تجربة محافظة إدلب



مساحة المنطقة العقارية

6,000 كم²



عدد السكان

2,8 مليون



عدد سجلات الملكية

10,000

الجهة أو الأشخاص الذين أعادوا تفعيل السجل العقاري

إدارة جيش الفتح

الجهة التي مولت ودعمت إعادة التفعيل

إدارة جيش الفتح ولاحقاً حكومة الإنقاذ

تبعية إدارة السجلات العقارية الجديدة

إدارة جيش الفتح ولاحقاً حكومة الإنقاذ

كامل فترة عمل السجل العقاري

منذ عام 2015 ومستمرة



تاريخ أو فترة خروج
المنطقة عن سيطرة النظام

2015

إدارة النظام

300
موظف



عدد العاملين



تاريخ إنشاء الإدارة البديلة
للسجل العقاري

2015

الإدارة البديلة

130
موظف

حالة سجلات الملكية
موجودة في مركز المديرية
تم الاحتفاظ بنسخ عن السجلات

متوسط عدد المعاملات السنوي

16,000



17,000



1 - خلفية عن الوضع العقاري في المنطقة قبل النزاع:

تعريف بالمنطقة العقارية:

تمتد محافظة إدلب على مساحة 6000 كيلومتر مربع²² في أقصى شمال غرب سوريا على الحدود مع تركيا، بلغ تعداد سكان المحافظة عام 2011 مليون ونصف، فيما تُشير إحصاءات مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة أنَّ 3 مليون نسمة يعيشون اليوم في المناطق التي تُسيطر عليها المعارضة في محافظة إدلب وريف حلب الغربي المتصل بها (ناحيتي الأتارب ودارة عزة تضمان 150-200 ألف نسمة)، ما يعني أنَّ قرابة 2.8 مليون نسمة يعيشون في محافظة إدلب، خاصَّةً وأنَّ المناطق التي تُسيطر عليها حكومة النظام السوري اليوم في المحافظة في معظمها فارغة من سكانها مثل مدينة معرة النعمان.

ضُمَّت محافظة إدلب حتى عام 2015 مديرية للمصالح العقارية تابعة للنظام، وكان يتبع لها دائرة المساحة ودائرة السجل العقاري، ويتبع للسجل تسعة مكاتب للتوثيق العقاري مُتوزعة على مدن إدلب أريحا وحارم وجسر الشغور والمعرة وخان شيخون وسراقب. وضُمَّت سجلات المحافظة 10 آلاف سجل عقاري تضمنت ملكيات سكنية وزراعية وصناعية، وتزيد نسبة السجلات الزراعية عن نصف تلك السجلات، وكانت مكاتب التوثيق تُنجز حوالي 16 ألف معاملة سنويًا على مستوى المحافظة.²³

أبرز المشكلات العقارية قبل نشوب النزاع في المنطقة:

عانت المحافظة باعتبارها محافظةً حدودية، من آثار مرسوم المناطق الحدودية، والذي كما ذُكر سابقاً قيد عمليات نقل الملكية وغيرها من المعاملات العقارية. وكانت منطقة جسر الشغور وخاصَّةً ريفها الشمالي، المُتضرر الأكبر من هذا المرسوم، ما أفرز عمليات نقل ملكية غير رسمية وهو ما أدَّى إلى أن تكون السجلات بالنسبة لبعض الأراضي في تلك المنطقة غير مطابقة للواقع. بلغت نسبة السكن العشوائي أو السكن غير المُفروز ضمن السجلات في المحافظة قبل 2011 حوالي 10% حسب المدير السابق لمديرية المصالح العقارية البديلة، بعد سيطرة المعارضة على مدينة إدلب، وكانت تتركز النسبة الأعلى منها في مدينة إدلب، كما أنَّ بعض مناطق المحافظة عانت من عدم فرز الأراضي والتملُّك على الشيوخ مثل قرية معارة النعسان، التي لم يتم فرز ملكيات الأراضي فيها، حيث يتم تثبيت حصة المالك من دون تحديد موقع العقار الذي يملكه. كما عانت المناطق في ريف مدينة سراقب من نفس المشكلة. ما أدَّى إلى عدم تطابق السجلات مع الواقع، كما لم تضم سجلات مديريةية المصالح العقارية توثيقًا لملكيات الجمعيات السكنية التي بنتها مؤسسة الإسكان العسكرية، بالإضافة إلى عددٍ من الجمعيات السكنية التي أقامتها النقابات، مثل نقابة المهندسين والصيدلة، وهذه كلها كانت تُوثَّق في سجلات الجمعيات السكنية خارج المديرية.

22 . بوابة الحكومة السورية الإلكترونية، على الرابط: <https://bit.ly/32cNHb3>، آخر مشاهدة 2020-09-09.

23 . مقابلة هاتفية أجراها باحثونا مع أحد المصادر، كان يعمل سابقاً في مديريةية السجلات العقارية البديلة في إدلب، 2020-06-23.

2 - إطلاق تجربة الإدارة البديلة للسجل العقاري في المنطقة:

سياق تجربة الإدارة البديلة للسجلات العقارية:

شهدت محافظة إدلب، اندلاع الاحتجاجات الشعبية منذ نيسان عام 2011 بالتوازي مع عدد من المحافظات والمناطق الأخرى في سوريا، وقد شهدت معظم مدن وبلدات المحافظة تظاهرات واسعة، فيما كان الحراك يتركز بين مدينة سراقب شرق المحافظة ومنطقة جبل الزاوية في الجنوب الغربي من إدلب. تدريجيًا ومنذ نهاية عام 2011، بدأت مظاهر مقاومة مسلحة لعمليات المداخلة التي كانت تُنفذها قوات الأمن والجيش التابعة للنظام وتحولت تلك العمليات إلى أشكال أكثر تنظيماً تواجدت بين سراقب وجبل الزاوية والمناطق الحدودية مع تركيا مثل حارم وجسر الشغور، إلى أن خرج عدد من تلك المناطق تدريجيًا من سيطرة قوات حكومة النظام. وخلال عام 2012 خرجت معظم أراضي محافظة إدلب من سيطرة حكومة النظام، لتبقى مدن إدلب وجسر الشغور وأريحا تحت سيطرته حتى عام 2015.

في تلك الفترة شهدت إدلب بروز تنظيمات محلية غير مؤدجلة وأخرى إسلامية سلفية، وتشكلت «الهيئة الإسلامية لإدارة المناطق المُحرّرة» التي استلمت مفصل إدارة المناطق، مع الحفاظ على استقلالية لعدد من الدوائر من بينها دوائر السجل العقاري. كما تمّ الإبقاء على محكمة صلح مرتبطة بوزارة العدل في حكومة النظام السوري في سراقب، ما أدّى إلى استمرار الأعمال الإدارية في تلك الدوائر بشكل رسمي، وإن بصورة أبطأ. وخلال السنوات الثلاث من 2012 حتى 2015 بقيت المديرية المركزية التابعة للنظام في مدينة إدلب تقبل بمعاملات تلك الدوائر في السجلات العقارية، وتابعت مكاتب التوثيق في تلك المناطق مثل خان شيخون وسراقب عملها بوتيرة أقرب للطبيعية، مع تراجع في توثيق انتقال الملكيات الجديدة خلال الفترة بين 2012 و2015. استمر ذلك حتى آذار عام 2015 حيث استطاع تحالف عسكري بين فصائل إسلامية باسم «جيش الفتح» السيطرة على مدينة إدلب ومدينتي جسر الشغور وأريحا، لتُصبح الغالبية العظمى من أراضي محافظة إدلب تحت سيطرة قوات المعارضة.

الفاعلون وأصحاب المبادرة في إعادة تفعيل السجل العقاري:

بعد سيطرة جيش الفتح على مدينة إدلب، قام الموظفون في مديرية المصالح العقارية في المدينة، بتأمين سجلات المحافظة ضمن مكان آمن في المديرية، خوفاً من تدميره نتيجة القصف. ومع تأسيس الإدارة المدنية التابعة لجيش الفتح منتصف عام 2015 نظمت الأخيرة اجتماعاً مع من تبقى من موظفي مديرية المصالح العقارية التابعة للنظام والمتوقفة عن العمل في تلك المرحلة بطبيعة الحال، وتمّ الاتفاق على استئناف عمل المديرية، وهكذا بدأ عمل المديرية البديلة في المحافظة بدعم مالي من إدارة جيش الفتح. يقول أحد مصادرها: «إدارة جيش الفتح كانت مُتفهمّة جدّاً لحساسية المصالح العقارية، لذلك لم تتدخل أبداً في عمل المديرية»²⁴

رفضت حكومة النظام الاعتراف بإجراءات وعمل المديرية منذ ذلك التاريخ، واعتبرت إدلب «محافظة مُغلقة» وهو الوصف المُعتمد لدى حكومة النظام لوصف مراكز المحافظات الخارجة عن سيطرته، حيث يُعلّق أعمال كل مؤسسات الدولة هناك. لاحقاً أصدر النظام المرسوم رقم 12 بتاريخ 2015 الذي نصّ على إنشاء فرع خاصٍ بمحافظة إدلب ضمن مديرية المصالح العقارية في مدينة حماة، مُعتمدة على نُسخ عن السجلات العقارية للمحافظة كانت مُؤرشفة لدى المديرية العامة للمصالح العقارية في دمشق. إلا أنّ معظم السكان فضّلوا العمل مع المديرية البديلة الموجودة ضمن مدينة إدلب، حتى بالنسبة للقاطنين في مناطق سيطرة النظام، كون المديرية البديلة هي التي تحوز على السجلات العقارية الأصلية.

24 . المصدر السابق نفسه.



ملاحظات التجربة الإدارية الجديدة

عملت المديرية البديلة وفق القانون العقاري المعمول به في عموم سوريا قبل عام 2011، وحافظت على الهيكلية الإدارية نفسها. ونفذت عملياتها مباشرة على السجلات الأصلية. وضمت دوائر المديرية في مدينة إدلب وريفها حوالي 130 موظف كان معظمهم من الموظفين الأساسيين في المديرية، ويشكلون حوالي ربع إجمالي عدد الموظفين قبل سيطرة المعارضة على المحافظة كما يقول مصدر آخر.²⁵

وقد عملت المديرية في الأشهر الخمسة الأولى على تقديم بيانات قيد عقارية فقط، قبل أن تنتقل إلى المباشرة في توثيق المعاملات والملكيات العقارية الجديدة، وقد حافظت المديرية على طريقة العمل السابقة نفسها وفق ذات اللوائح مع استثناء وحيد، هو عدم طلب براءة الذمة المالية نتيجة عدم استئناف العمل في مديرية المالية في مدينة إدلب. وقد حافظت كل مديرية فرعية على سجلاتها الخاصة، مع وجود نسخة من تلك السجلات في المديرية المركزية، واستطاعت مديرية المصالح العقارية في إدلب دفع رواتب موظفيها من خلال الرسوم التي كانت تتقاضاها مقابل إنجاز المعاملات العقارية، ولم تحصل المديرية بين عامي 2015 و2017 على أي دعم باستثناء الدعم الذي قدمته إدارة جيش الفتح، وحاليًا تتلقى دعمًا من حكومة الإنقاذ.

وكانت منظمات غير حكومية (منظمة اليوم التالي) بالتعاون مع تجمع المحامين الأحرار قد أرشفت إلكترونياً السجلات العقارية لمناطق ريف إدلب الواقعة تحت سيطرة قوات المعارضة عام 2014، إلا أن هذه السجلات لم يتم العمل بها، كون الدوائر حافظت على استمراريتها مع وجود كامل السجلات الأصلية.

فيما يخص العلاقة بين المديرية البديلة والحكومة المؤقتة، فرغم وجود علاقات إدارية وتفاهات من نوع ما بين الطرفين لكن لا يمكن القول إن المديرية كانت تابعة للحكومة المؤقتة، فالأخيرة كما ذكر سابقاً لم يكن لديها مشروع وطني لإدارة السجلات العقارية، بل كانت التبعية الشكلية لإدارة جيش الفتح التي سمحت بإطلاق أعمال المديرية البديلة ودعمتها مالياً، لكن ذلك توقف بدايات عام 2018، حين تسلمت حكومة الإنقاذ القريبة من هيئة تحرير الشام إدارة المنطقة، فباتت التبعية رسمياً لحكومة الإنقاذ لكن دون أن تتدخل الأخيرة في عمل المديرية. يفسر أحد مصادرنا الأمر بالقول: «كون أغلبية عناصر الفصائل من أبناء البلد، وكل واحد منهم لديه ملكية عقارية شخصية أو عائلية، كان يوجد اتفاق ضمني على ضرورة الحفاظ على مديرية المصالح العقارية ووثائقها وعلى إبقائها في منأى عن النزاع»²⁶

أما بالنسبة للعلاقة مع القضاء، فبعد تنظيم المحاكم وتعيين القضاة والمحامين، واكتمال السمات القانونية في قرارات المحاكم، تم الأخذ بقرارات المحاكم المتعلقة بالأمور العقارية.

وفي نهاية عام 2019، ونتيجة التصعيد العسكرية في محافظة إدلب، استطاعت قوات النظام السيطرة على مساحات واسعة من المحافظة وعلى مدينتين رئيسيتين فيها، هما معرة النعمان وسراقب، لكن استطاع موظفو السجل العقاري نقل السجلات إلى المديرية المركزية، وفيما استمر العمل في المديرية المركزية في مدينة إدلب ومديريات أريحا وجسر الشغور والدانا وحارم.

25 . مقابلة هاتفية أجراها باحثونا مع مصدر آخر في المصالح العقارية، 03-05-2020.

26 . مقابلة هاتفية أجراها باحثونا مع أحد المصادر، كان يعمل سابقاً في مديرية السجلات العقارية البديلة في إدلب، 23-06-2020.

أبرز الصعوبات التي واجهتها الإدارة أثناء العمل:

كان التعامل مع الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم المُشكَّلة من قِبَل فصائل المعارضة، التحدي الأكبر في مواجهة عمل مديرية المصالح العقارية في إدلب. خاصَّةً وأنَّ معظم تلك المحاكم اعتمدت الشريعة الإسلامية كمرجعيةٍ عوَصًا عن القانون السوري، والمرجعيتان تفترقان في كثير من المواضيع منها مثلاً موضوع حقوق المرأة في الميراث. كما أنَّ تلك المحاكم لم تلتزم بقانون أصول المحاكمات السوري، ما أدَّى إلى رفض قراراتها وأحكامها من قِبَل المديرية. استمرَّ ذلك حتى تم تشكيل محكمة صلح مدنية تعمل وفق أصول المحاكمات لكن مع استمرار إصدار قرارات حصر الإرث وفق الشريعة الإسلامية، فباتت المديرية تقبل تلك الاحكام.

كان هناك تحدي متعلق بعمل النساء وعدم الموافقة على استمرار الموظفين بالعمل في المديرية بإدلب، والسماح فقط بالعمل في الدوائر الفرعية التابعة للمجالس المحلية.

أحد المشاكل الكبرى التي واجهت عمل المديرية أيضًا كانت توافد أعداد كبيرة من النازحين، إذ يقطن محافظة إدلب 2.8 مليون نسمة أكثر من نصفهم من النازحين من مناطق سورية أخرى وفق بيانات الأمم المتحدة، وهو ما يعني أنَّ العديد من المعاملات ستتم بوجود مُتملِّكين من محافظات أخرى. وبالنسبة لأبناء محافظة إدلب، فإنَّ استئناف العمل في دائرة السجل المدني في مدينة إدلب وقَّع سجلات قيد مدنية موثوقة، فيما كانت سجلات السكان النازحين موجودة في معظمها ضمن مناطق سيطرة النظام وقد تعدَّر على الكثير منهم الحصول على بياناتهم منها، ما أدى إلى مشاكل في وثائق التعريف الشخصية عند تثبيت الملكيات ونقلها.

كذلك أدَّى توافد النازحين إلى تفاقم مشكلة السكن العشوائي خاصَّةً في المناطق الحدودية، وأمام ذلك رفضت المديرية تسجيل الأبنية على الأراضي الزراعية عملاً باللوائح التنفيذية المعمول بها سابقاً، والتي منعت تقسيم الملكيات الزراعية التي تقل مساحتها عن 2.5 دونم، الأمر الذي انعكس على مطابقة سجل المديرية للواقع.

3 - مخرجات التجربة ومصيرها/ آفاقها المستقبلية:

حصيلة سنوات العمل:

استطاعت مديرية المصالح العقارية في إدلب، منذ عام 2015 المحافظة على السجلات العقارية، والاستمرار بالعمل وفق الإجراءات والقوانين السورية. تنجز المديرية سنوياً ما بين 16000 و 17000 معاملة نقل ملكية وهي تستمر بالعمل وفق ذات القوانين بهامشي معقول من الاستقلالية.

استطاعت المديرية خدمة أبناء محافظة إدلب سواءً الموجودين في مناطق سيطرة المعارضة أو مناطق النظام، خاصةً وأنهم فضَّلوا إتمام تعاملاتهم ونقل الملكيات العقارية عبر المديرية كونها تمتلك السجلات الأصلية وتعمل بنفس الكوادر ووفق ذات القوانين.

ورغم سيطرة النظام على مناطق واسعة من المحافظة في عام 2019، من أبرزها مُدن معرة النعمان وسراقب، إلا أنَّ المديرية تمكَّنت من نقل سجلات المكاتب الفرعية في تلك المدن وغيرها إلى مدينة إدلب. وهي اليوم مستمرة في تقديم الخدمة لسكان المناطق التي سيطر عليها النظام والذين بمعظمهم انتقلوا إلى مناطق سيطرة المعارضة ما يُتيح لهم الوصول إلى المديرية وإجراء المعاملات عبرها.



كما استطاعت المديرية فرض إجراءات قانونية وفق قانون أصول المحاكمات السورية على بعض المحاكم التي شكلتها فصائل المعارضة والفصائل الإسلامية، الأمر الذي انتهى بتشكيل محكمة صلح بين عامي 2016 و2017 في مدينة إدلب تعمل وفق أصول المحاكمات السورية.

أبرز التحديات القانونية والإدارية المترتبة على التجربة العقارية:

على الرغم من اتباع مديرية المصالح العقارية في إدلب، للقانون 188 الصادر عام 1926 والمعمول به في مناطق النظام، إلا أنَّ وزارة الإدارة المحلية والدوائر العقارية التابعة للنظام رفضت الاعتراف بسجلات المديرية بعد عام 2015 واعتبرتها منطقة مغلقة، ما سيكون سببًا في مشاكل كبيرة لاحقًا في المناطق التي سيطر عليها النظام مثل مدينة سراقب ومدينة معرة النعمان.

خلاصة:

- أدّى استئناف العمل في مديرية المصالح العقارية في إدلب من قِبَل الموظفين السابقين بها، إلى استمرار العمل وفق الإجراءات المعمول بها في كامل سوريا، وهو ما أدى إلى أن تكون عملية انتقال الملكية بشكل عامٍّ مُشابهة في إجراءاتها ونتائجها لمعاملات نقل الملكية في مناطق سيطرة النظام، من ناحية الشكل.
- استطاعت تجربة إدارة السجل العقاري في محافظة إدلب، فرض بعض الإجراءات القانونية على فصائل المعارضة، وهو مؤشر على قدرة الهيئات الإدارية المستقلة على خلق هوامش عمل تسمح بحوكمة أفضل بالنسبة لمناطق عملها.
- كانت عملية التغيير الديموغرافي في محافظة إدلب أحد أكبر التحديات أمام عمل مديرية المصالح العقارية.
- على الرغم من التزام المديرية بالعمل وفق قانون السجل العقاري الصادر عام 1926، إلا أنَّ وزارة الإدارة المحلية التابعة لحكومة النظام رفضت الاعتراف بالوثائق الصادرة عنها، وهو ما سيخلق مشكلات كبيرة في توثيق انتقال الملكيات في المناطق التي سيطر عليها خلال عام 2019.
- اعتمدت التجربة على كوادرات ذات خبرة في التوثيق العقاري وخبرات قانونية، سمحت باستمرار العمل وفق سوية مهنية جيدة، وهو ما أدى إلى ثقة السكان بعمل ووثائق المديرية.

الخاتمة:

يُفترض بمؤسسات الدولة التي تُقدم الخدمات المدنية التزام الحياد في عملها وتقديم خدماتها للمواطنين بغض النظر عن ولائهم للسلطة أو معارضتهم لها. لكن في الحالة السورية استخدم النظام مؤسسات الدولة تلك كأحدى أدوات الحرب ضد معارضيه. وفي كل منطقة كانت تخرج منها القوات الأمنية والعسكرية التابعة للنظام كان يتم سحب كافة المؤسسات وتعطيل كافة الخدمات. وكانت عبء الإدارة والتنظيم وتقديم الخدمات يقع على كاهل القوى المحلية الأهلية والمدنية غير المؤهلة للعب هذا الدور. وكانت تجربة الإدارات البديلة لمؤسسات الدولة في المناطق الخارجة عن سيطرة النظام مُحاولَة لسدّ الفراغ المؤسساتي، وإدارة المنطقة إلى حين انتهاء النزاع، لذلك عملت بشكل عام وفق قوانين الدولة السورية وهيكلتها الإدارية لتكون قابلة للاندماج في بنية الدولة السورية لاحقًا.

عانت الإدارات البديلة العديد من التحديات بدءًا من الظروف المحلية الصعبة من حصار وقصف، وصولًا لغياب جهة سياسية أو إدارية فاعلة تُمثّل احتياجات المناطق الخارجة عن سيطرة النظام. وكذلك عدم وجود إطار قانوني ناظم مُعترف به على المستوى السوري والدولي لعمل هذه المؤسسات. فمن تجربة دوما التي قدّمت نموذجًا إداريًا مُتقدمًا إلى تجربة درعا التي جمعت قاعدة بيانات بديلة للملكيات العقارية في المحافظة، واللذان رَفَضَ النظام الاعتراف بنتائج عملهما بعد سيطرته على المنطقتين. وصولًا إلى حالي الباب وعفرين اللتين خلتا من سجلات الملكية وتُحاول الإدارات البديلة فيها إعادة تكوين قاعدة بياناتهما تمهيدًا لإطلاق خدماتها بشكل كامل. هناك أيضًا تجربة إعزاز التي تُواجه مشكلة كبيرة في تحديث سجلاتها حيث تأخّر إطلاق تجربة الإدارة البديلة أكثر من ستة أعوام. وأخيرًا عرضنا تجربة إدلب التي تعمل في سياق مؤسساتي مُعقّد من ناحية سيطرة حكومة الإنقاذ المقربة من هيئة تحرير الشام على المحافظة.

ورغم ذلك، نجحت تلك الإدارات إلى حدٍّ ما في التعامل مع عدد كبير من الصعوبات كنقص التمويل والكوادر، ونجحت في تلبية احتياجات أساسية للمواطنين في المناطق الخارجة عن سيطرة النظام لسنوات طويلة. وينتاج عمل تلك السنوات ينبغي ألا يُستغل سياسيًا من قِبَل أي طرف لتدعيم سلطته أو شرعيته، فهو في النهاية يتعلّق بحقوق المواطنين الأفراد في ملكياتهم. فتجاهل النظام كل المعاملات العقارية التي تُفدّ خارج مؤسساته في المناطق التي استعاد السيطرة عليها، يُشكّل علامة خطر تتطلّب مناصرة تلك التجارب وعدم إهمال ما تضمنته من جفّ وتوثيق لحقوق السوريين. وينبغي الضغط لإدراج هذه المسألة ضمن أيّ تسوية سياسية في المستقبل سواء بالنسبة للمناطق التي استعادها النظام أو تلك التي مازالت تنشط فيها الإدارات البديلة خارج سيطرته.

تتوجه منظمة اليوم التالي بالشكر للسادة الخبراء الذين ساهموا بإغناء هذا البحث، وهم:

آزاد عثمان المجلس المحلي لمدينة عفرين

سليمان القرفان مدير السجلات العقارية درعا

عبد العزيز درويش نقابة المحامين الاحرار

عدنان طه مدير السجل العقاري في دوما سابقا ومدير السجل العقاري في اعزاز حاليا

فاروق ابو حلاوة مجلس محافظة درعا

محمد الفارس المكتب القانوني في المجلس المحلي لمدينة الباب

محمد حج أحمد مدير السجل العقاري في الباب





تجارب إدارة السِّجَلات العقارية في المناطق
التي خرجت عن سيطرة النظام في سوريا
«دراسة حالة لِسِتِّ مناطق سورية»