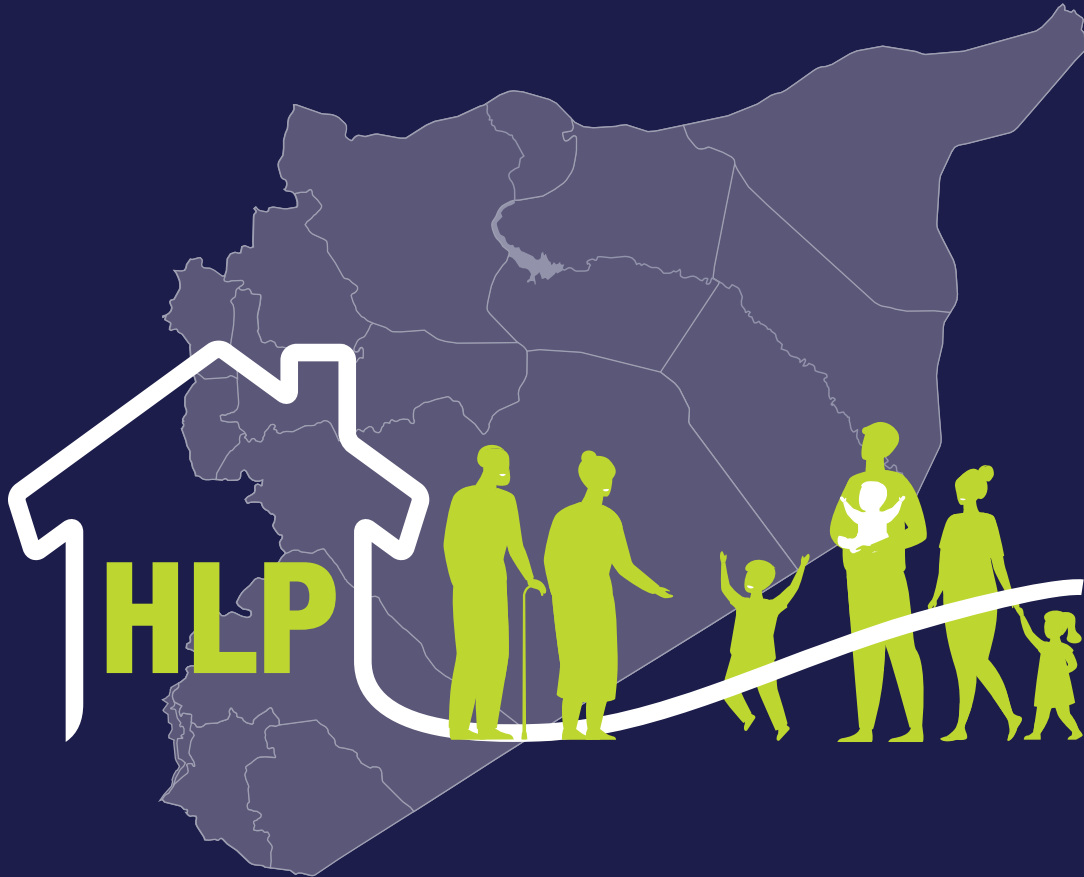




واقع حقوق الملكية والأراضي والسكن في سوريا

مجموعة عمل HLP - أبحاث 2020



واقع حقوق الملكية والأراضي والسكن في سوريا

مجموعة عمل HLP - أبحاث 2020

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.



المحتويات

05	1 - الورقة التمهيدية
13	2 - تجارب إدارة السجلات العقارية في المناطق التي خرجت عن سيطرة النظام
15	ملخص تنفيذي
18	قائمة المصطلحات والتعريفات
20	أولاً - تجربة درعا
26	ثانياً - تجربة دوما
32	ثالثاً - تجربة عفرين
38	رابعاً - تجربة إعزاز
44	خامساً - تجربة الباب
50	سادساً - تجربة إدلب
57	3 - العشوائيات في سوريا: حصاد عقود من التّجاهل
59	المفاهيم والتعريفات
61	القسم الأول: النشأة والإطار القانوني للسكن العشوائي
63	القسم الثاني: كيف تعاملت أجهزة الدولة مع السكن العشوائي قبل النزاع؟
68	القسم الثالث: البعد السياسي للعشوائيات، كيف وظّف النظام الظاهرة لتدعيم هيمنته؟
70	القسم الرابع: تحديات مشكلة السكن العشوائي في مرحلة ما بعد النزاع
75	4 - ماذا بعد القوانين العقارية الجائرة؟
76	ملخص تنفيذي
79	المنهجية
80	القسم الأول: محاولة لتفكيك مكونات منظومة التطوير العقاري
89	القسم الثاني: نظرة عن كثب إلى حيين في حلب ودمشق
103	5 - الإجراءات العقارية في المناطق خارج سيطرة النظام
104	ملخص تنفيذي
107	المنهجية
108	الفصل الأول: الخلفيات القانونية للإجراءات العقارية
122	الفصل الثاني: انتهاكات حقوق الملكية في المناطق خارج سيطرة النظام، وأنماط الانتهاك
131	الاستنتاجات
132	التوصيات

مقدمة

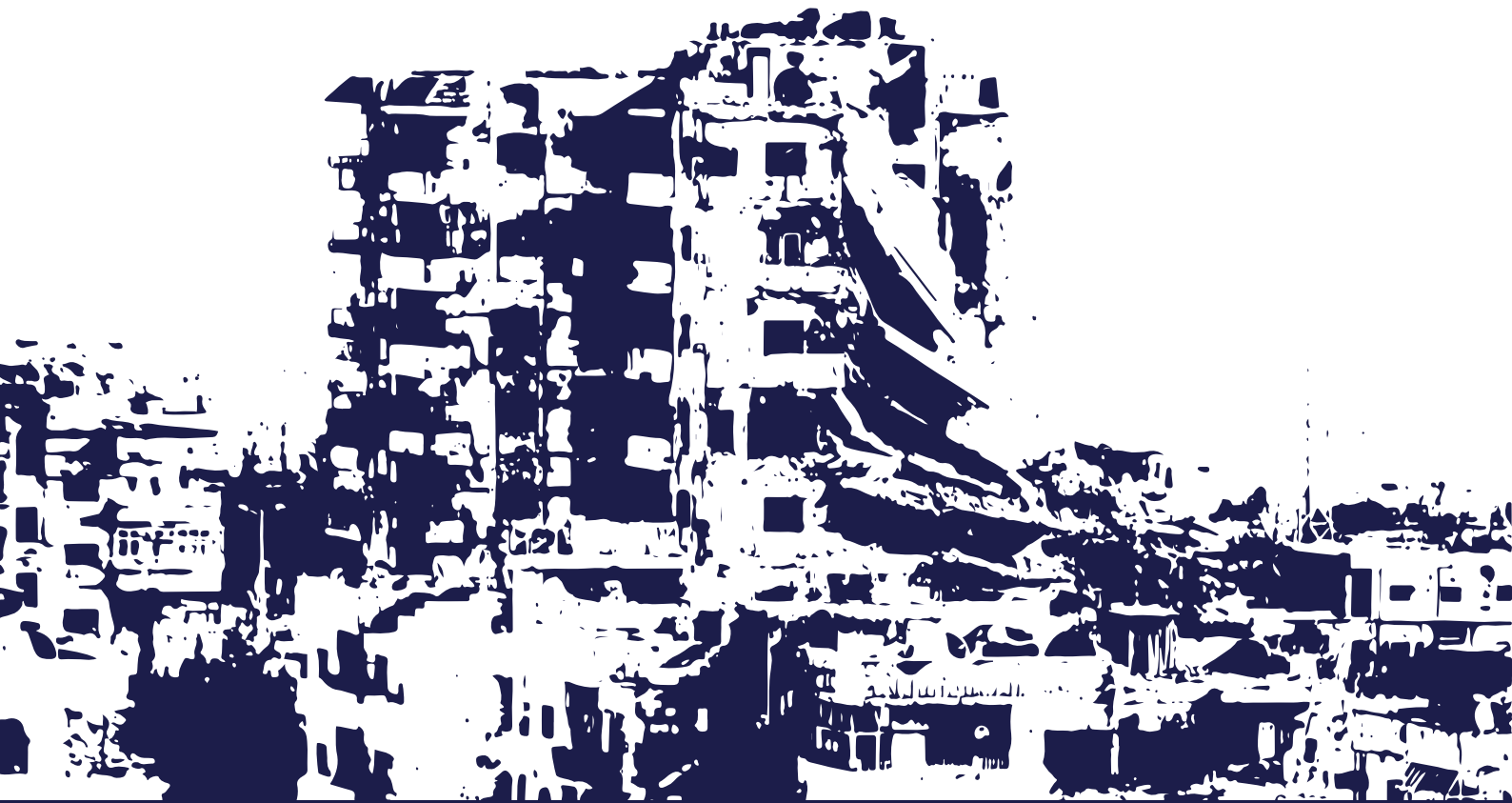
انطلاقاً من أهمية ملف حقوق السكن والأراضي والممتلكات على مستقبل السوريين تجاه حقوقهم العقارية، وارتباط هذا الحق بحق العودة وبناء السلام والتماسك المجتمعي والنسيج السوري، فقد خصصت مؤسسة اليوم التالي خلال السنوات السابقة الكثير من جهودها لمعالجة هذا الملف من خلال عدة مشاريع متعلقة بالملكيات.

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.



واقع حقوق السكن والأراضي والملكية في سوريا
مجموعة عمل HLP - أبحاث 2020

الورقة التمهيديّة



تستند هذه الورقة على النقاشات التي دارت بين أعضاء المجموعة في الجلسة التمهيديّة، وتُعيد ترتيبها وقراءتها بهدف رسم تصورات عامة لتحديات ملف «حقوق الملكية العقارية والسكن»، وتلمس موضع المنصة ضمن خارطة الاستجابة لهذه التحديات على الشكل التالي.

أولاً: حقوق الملكية العقارية والسكن وتحدياتها:

عند الحديث عن «حقوق الملكية العقارية والسكن» في سوريا، فنحن نتحدّث عن ملفّ تتراكم إشكاليّاته المزمّنة دون حلول منذ عقود طويلة. ومع بدء الثورة السوريّة، تعقّدت هذه الإشكالات واكتسبت أشكالاً جديدةً رافقت الدمار الهائل في البنى التحتية، والتغيّرات الديموغرافيّة الكبيرة في البنى السكانية، وانهيار النظم المؤسّساتيّة والقانونية على مستوى الدولة.

وبالمحصّلة، يفقد اليوم العديد من السوريين حقوقهم بالملكية العقارية والسكن لأسبابٍ عديدة، منها تدمير منازلهم وممتلكاتهم، أو افتقارهم للوثائق التي تثبت ملكيتهم، أو عدم قدرتهم للعودة لمجتمعاتهم وممتلكاتهم. ويتعقّد المشهد بشكلٍ أكبر مع القوانين والتشريعات التي أصدرها النظام السوري خلال الأعوام الماضية كالمرسوم 66 والقانون رقم 10، والتي تعيد هيكلة النسيج السكّاني وتقصي فئات واسعة من الناس عن ممتلكاتها ومنازلها.

أمام هذا المشهد، يشكل المبدأ الحقوقي القائل بـ (ضمان حق الإنسان بالعيش في مأوى آمن وحماية حقوقه بتملك الأراضي والعقارات دون التعرض للتمييز) أولويّة وحاجة ملحّة للقطاع الأوسع من السوريين، تعبّر عن نفسها بطرق وأشكالٍ مختلفة وترسم مروحة مختلفة من التحديات. وبالتأكيد، فإنّ التحديّ الإنساني والإغاثي المتعلّق بتوفير المأوى، هو التحديّ الأكثر إلحاحاً مع عدم توفر الحد الأدنى لشروط المعيشة والمأوى للأغلبية الساحقة من السوريين، ومع هجرة أكثر من نصف السوريين لمنازلهم.

لكن، تمتدّ مروحة التحديات أبعد من الجانب الإنساني إلى جوانب حقوقيّة واقتصاديّة ومجتمعيّة متشعّبة ومتراصة، لا تقلّ أهميّة من حيث تأثيرها على حاضر السوريين ومستقبلهم. وبالتأكيد تشكّل الإشكاليّات الحقوقيّة المرتبطة بالنزاعات العقاريّة والتعويضات الماليّة أحد أهم التحديات، تفاقمها إشكاليّات ضياع الوثائق وانهيار المؤسسات وتعدد أنماط الحوكمة. على سبيل المثال، تثبت استطلاعات مختلفة أن أغلبية النازحين واللاجئين لا يملكون وثائق ملكية أو فقدوها بسبب التلف، خصوصاً سكّان المناطق التي هُجرت قسرياً بعد حصار طويل.

مع ذلك، لا يصحّ اختزال ملف «حقوق الملكية العقارية والسكن» بالنزاعات العقاريّة دون أخذ الأبعاد الاجتماعيّة والاقتصاديّة بعين الاعتبار. ويمكن القول هنا أنّ الطابع الجمعي لانتهكات حق المسكن في سوريا واتساع حجم الكارثة الديموغرافية، يجعل مآلات هذا الملف محدداً أساسياً لمستقبل الصدوع والانقسامات المجتمعية القائمة، وشرطاً أساسياً للحفاظ على النسيج المجتمعي.

يستعرض الشكل التالي أهم الأفكار التي طُرحت في الجلسة التمهيديّة عن التحديات المرتبطة بملف «حقوق الملكية العقارية والسكن».



أهم التحديات المرتبطة بملف «حقوق الملكية العقارية والسكن»

الدمار الكبير الذي حلّ بالعقارات والأراضي والبني التحتية

أدّت سنوات الحرب الطويلة في سوريا إلى دمارٍ كبيرٍ تعرضت له المناطق السكنية والتجارية والأراضي، وانهيار الخدمات الأساسيّة والبني التحتية. طال هذا الدمار مناطق واسعة من مدن سوريا الرئيسيّة إضافة إلى الأرياف والقرى والأراضي الزراعية.

ضعف في التوثيق وتلف المستندات القانونية

وهي إشكاليّة مرّكبة ومتشابكة، تتمثّل أسبابها في ضياع وتلف وثائق الملكية لدى أغلبية النازحين واللاجئين، وتعدد الجهات الحوكميّة التي أدارت السجل العقاري ووجود مناطق شاسعة من السكن العشوائي، وانهيار مؤسسات الدولة ذات الصلة، إضافة إلى مشاكل عقارية متأصلة منذ قبل بداية النزاع السوري.

إشكالات حقوقيّة

تتعدّد الإشكالات القانونية المحيطة بالملف وهي تمتدّ من التشريعات التي تخص حقوق الملكية والتي أصدرها النظام السوري خلال السنوات الأخيرة، إلى غياب أطر قانونية لحل النزاعات والخلافات الحاليّة في الملف، وصولاً إلى إشكالات طارئة تتعلق بأوضاع النازحين والمهجرين، المعتقلين والمختفين قسرياً.

المحدودية في الوصول

لا يستطيع حوالي نصف سكان سوريا اليوم الوصول إلى ممتلكاتهم ومناطق سكنهم خصوصاً مع استعادة سيطرة النظام على مساحات واسعة من سوريا واشتداد الأعمال القتالية في مناطق أخرى. وتزداد تحديات الوصول مع فرض النظام شرط الموافقة الأمنية على المعاملات العقارية، وكذلك المخاطر الأمنية التي يمكن أن يتعرض لها أصحاب الحقوق أو وكلائهم في حال ذهابهم للمطالبة بحقوقهم في العقارات والسكن، تنطبق ذات الإشكاليّة على المنظمات والهيئات الفاعلة في الملف والتي تعاني من تحدياتٍ كبيرة في القدرة على العمل.

انهيار المؤسسات ذات الصلة وغياب البديل

لحق دمار كبير بالسجلات العقارية واستهدفت هذه السجلات وفقد القسم الأعظم منها، حيث يعتمد النظام العقاري في سوريا على الورق بشكل أساسي لتثبيت الملكيات. ضمن هذا المشهد اختلفت تجربة إدارة السجلات العقارية بين منطقة وأخرى، لكنها لم تنجح بالمحصلة في خلق البديل المؤسّساتي.

ويشكّل ضمان حقوق الملكية أحد الخطوات الرئيسيّة لإنهاء النزاعات وإحلال السلام، وبالتالي ليس من المستغرب أن يتشعّب الملف ويرتبط بجملةٍ من الملفات الحقوقية والسياسية الهامة، والتي يتم تداولها على أنها أسس للحل في سوريا. يظهر الشكل التالي ارتباطات الملف بالملفات الأخرى، حسبما تحدّث المشاركون في الورشة التمهيدية.

«أهم الملفات المرتبطة بحق الملكية العقارية والسكن»

العدالة الانتقالية

يرتبط ملف حق السكن بالعدالة الانتقالية وبشكل أحد أسسها، حيث لا يمكن تحقيق العدالة بعد النزاعات دون البدء بضمّان حقوق الملكية. وتتراوح الأولويات هنا بين الإصلاح التشريعي وإصلاح المؤسسات وجبر الضرر.

عودة اللاجئين والنازحين

يمكن القول أنّ إيجاد حلول عمليّة للإشكالات العقارية في سوريا هو شرط رئيسي لعودة اللاجئين والنازحين عودة طوعية آمنة كريمة إلى مناطق سكنهم الأصليّة، إذ تشير الإحصاءات أنّ إشكالات الملكية موجودة عند الأغلبية الساحقة من النازحين واللاجئين، ابتداءً من ضياع وثائق الملكية وصولاً إلى وضع اليد على الأملاك.

إعادة الإعمار

لا يمكن الحديث عن الأطر الناظمة لعملية «إعادة الإعمار» دون لحظ ارتباطاتها بحقوق ملكية النازحين والمهجّرين، لذا فإنّ أي جهود حقيقية لإعادة الإعمار في سوريا يجب أن تتزامن مع العمل على إيجاد حلول عملية للإشكالات العقارية.

العملية التفاوضية والسياسية

يرتبط ملف « حقوق الملكية العقارية والسكن في سوريا » بشكل وثيق بالعملية التفاوضية والسياسية، وبشكل خاص العملية الدستورية وما يتبعها من انتخابات ستشهدها سوريا مستقبلاً، ذلك أنّ عودة اللاجئين والنازحين إلى مناطق سكنهم مرهون بنتائج العملية السياسية ومدى التغيير الذي ستحدثه، وكذلك فإنّ عودتهم شرط أساسي ليمكنوا من ممارسة حقهم الانتخابي ضمن دائرتهم الانتخابية. ولا يمكن المضي بذلك إلا من خلال حل سياسي يكفل حقوقهم ويحافظ على أملاكهم، ويضمن عودتهم، ويحدث الأثر المطلوب على المستوى التشريعي والمؤسسات المعنوية. ومن أهم التحديات التي نواجهها، الغموض الذي يعتري هذا الملف ضمن مفاوضات الحل النهائي.

حقوق المرأة

جزء كبير من مشاكل حقوق الملكية العقارية والسكن الخاصة بالنساء السوريات يرتبط بعوامل اجتماعية وثقافية وتشريعية سابقة للنزاع في سوريا، في ظل الصراع تأثرت المرأة كما الرجل بالنزوح والتهجير والاعتقال والاختفاء القسري واسقاطات تلك الوقائع على قضايا الملكية، وكان تأثر المرأة أكبر وبشكل خاص في حال فقدان الأزواج، ذلك أنّ المنظومة القانونية والاجتماعية والاقتصادية جعلت الملكيات بشكل غالب بأسماء الأزواج، وعدم وجود آليات قانونية كافية تحفظ حقهن في مساكن الزوجية. وينبغي اخذ تلك الجوانب بعين الاعتبار في أي عملية إصلاح تشريعي ومؤسّساتي مستقبلية.



الاعتقال والاختفاء القسري

يرتبط ملف حقوق الملكية العقارية والسكن في سوريا بقضية المعتقلين والمختفين قسرياً، ولذلك الارتباط وجهان، الأول يتعلق بالمختفين قسرياً الذين تعجز عائلاتهم عن التصرف في أملاكهم في ظل مجهولية مصيرهم. بينما كثيراً ما تقوم شبكات إجرامية بالاستيلاء عليها من خلال التزوير أو غيرها من الطرق الالتفافية. أما الوجه الثاني فيتعلق بالمعتقلين الذين يحال غالبيتهم إلى محكمة الإرهاب ما يعني مصادرة كل أملاكهم في حال الإدانة.

الحفاظ على النسيج الاجتماعي السوري

إن قضية الملكية ليست قضية مالية فقط، بل تمتد لتكون قضية مجتمعية، ذلك أن إبعاد السكان عن مكان إقامتهم المعتاد يؤدي إلى تدمير النسيج الاجتماعي السوري، لذلك يجب التركيز على أهمية عودة السوريين إلى أماكن سكنهم عودة آمنة كريمة طوعية.

الوثائق المدنية

إن قضية الوثائق المدنية مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بقضية الملكيات، ذلك أن سنوات النزاع نشأ معها جيل لا يملك الكثير منه ووثائقه المدنية، وبالتالي لن يكون قادراً على المطالبة بحقوقه المتعلقة بالملكيات. مما يقتضي اعتبار حق السوري في وثائقه المدنية حق مرتبط وأساسي للوصول إلى حقوقه العقارية.

ثانياً: الاستجابة للتحديات المتعلقة بحق الملكية العقارية والسكن:

رغم أهمية ملف الملكية وارتباطاته، لم يكن الملف ضمن أولويات الاستجابة الدولية للأزمة في سوريا. وضمن الإمكانيات المحدودة المتوفرة، استطاعت مجموعات ومبادرات مدنية وأجسام حوكمة محلية أن تلعب دوراً هاماً في إنقاذ ما يمكن إنقاذه، خصوصاً في مجالات التوثيق وحفظ الوثائق وإدارة السجلات العقارية، وفي مجالات التوعية والمناصرة والخدمات الحقوقية. ومع تنامي أهمية ملف «حقوق الملكية العقارية والسكن» نشأت مجموعة من المبادرات التي تهدف لزيادة التنسيق بين الفاعلين في الملف، يمكن ذكر منها:

الاستجابة الدولية

1. مشروع الوكالة الألمانية للتعاون الدولي GIZ، وهو مشروع متكامل لرفع الوعي والمناصرة وحفظ الوثائق المتعلقة بالملكيات، وتحليل الإطار القانوني الناظم لها وإصدار الدراسات والأبحاث بخصوصها، وتشكيل شبكة للخبراء السوريين.
2. مبادرات معهد المبادرة القانونية الأوربية CEELI بالتعاون مع الاتحاد الدولي للمساعدة القانونية ILAC والذي قام بعمل عدة مشاريع لتدريب حقوقيين وخبراء قانونيين سوريين في مجال الملكية العقارية وحقوق الإنسان.
3. قام المجلس النرويجي للاجئين NRC، بالتعاون مع UNHCR على تأسيس مجموعة عمل معنية بحماية السكن والممتلكات بإصدار مذكرة موجزة بعنوان الإسكان والأراضي والملكية في الجمهورية العربية السورية في تموز/يوليو 2016.

الاستجابة المحلية

ما تم العمل عليه سابقاً في ملف الملكيات العقارية والسكن: تنبّهت منظمات المجتمع المدني مبكراً لأهمية هذا الملف وارتباطه بحقوق السوريين، وعملت على العديد من المشاريع بغية حفظ حقوق السوريين، وتوعيتهم ومناصرتهم. وقد ساهمت بذلك المنظمات المنضوية في مجموعة العمل وغيرها، وكان من أهم هذه المشاريع والنشاطات:

التوثيق:

وخاصة توثيق السجلات العقارية وما يتصل بها لدى المحاكم والكاتب بالعدل، بحيث يتم حفظ حقوق السوريين المرتبطة بالملكية العقارية والسكن.

التوعية:

حيث عملت العديد من المنظمات على نشاطات تتعلق بتوعية السوريين بأهمية حفظ حقوقهم العقارية، وعلاقتها بحق العودة وبناء السلام. وكان ذلك يتم من خلال نشاطات ومشاريع المنظمات، أو من خلال اللقاءات التي تجمع المنظمات مع بعضها.

المناصرة:

وبشكل خاص بعد صدور القانون رقم 10 لعام 2018 حيث تم تسليط الضوء على التهديد الذي يمس ملكيات السوريين وحقوقهم في السكن من خلال تشريعات تتجاهل الواقع على الأرض وغياب نصف السوريين عن أماكن سكنهم مما يعرض حقوقهم للخطر.

الدراسات:

وهي دراسات تتعلق بالشأن العقاري، وبشكل خاص القوانين الجديدة التي صدرت أثناء النزاع وأثرها على حقوق السوريين.

النشاطات:

حيث ساهمت المنظمات الأعضاء وغيرها في العديد من النشاطات وورش العمل واللقاءات والمنصات سواء مع المنظمات المحلية أو الدولية، مما يساهم في معرفة أكبر في فهم المشكلة العقارية وعلاقتها بحقوق السوريين وأثرها على باقي الملفات الحقوقية.



ثالثاً- أهداف مجموعة حقوق الملكية والسكن:

استناداً إلى ما سبق، تظهر الحاجة مُلحة إلى مبادرة وطنية سورية تضم الفاعلين من منظمات المجتمع المدني والفعاليات الناشطة في مجال حقوق الملكية العقارية والسكن، بهدف تنسيق مختلف الجهود في إطار تكاملي وتراكمي. ومن أبرز الأهداف التي تسعى إليها مجموعة العمل:

- خلق تصور متكامل للمشكلة العقارية وآليات التعامل معها.
- تبادل الخبرات والمعلومات لضمان التنسيق والتكامل والتعاون بين أعضائها.
- فهم البنية الحقوقية والدستورية التي خلفها النظام ومتابعة التشريعات الجديدة المتعلقة بالملكية التي يصادرها.
- إقامة فعاليات لزيادة وعي السوريين المتضررين بقضية حقوق الملكية العقارية والسكن ومناصرة قضيتهم في المحافل الدولية.
- بناء قاعدة بيانات لفهرسة قوانين «الملكية العقارية والسكن» بهدف تحليلها والتوصل لرؤى أفضل وأشمل للتعامل معها في المستقبل.
- متابعة وتوثيق عمليات الاستملاك الرسمية وغير الرسمية في كافة أنحاء سوريا.

تحقيقاً لتلك الأهداف تبدأ مجموعة العمل في إنتاج مجموعة من الدراسات «الأوراق البحثية» التي تسلط الضوء وتعمق فهم أبرز جوانب قضية حقوق الملكية العقارية والسكن المشار إليها أعلاه. كذلك تتقصى حول اسقاطات مشكلة حقوق الملكية والسكن على الواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للسوريين في ظل النزاع وما بعده.

يتم نشر نتاج هذا الجهد المشترك على منصة إلكترونية وتتاح كمصدر مفتوح لمختلف المهتمين بالموضوع من باحثين وصحفيين بالإضافة لمؤسسات المجتمع المدني والقوى السياسية وغيرها. كما يستفاد من الدراسات والأوراق البحثية لتكوين أرضية معرفية صلبة تستند إليها أعمال المناصرة والتوعية التي تنفذها المنظمات الشريكة فيما بعد مما قد ينعكس على فعالية وكفاءة تلك الأنشطة والبرامج.



تجارب إدارة السجلات العقارية

في المناطق التي خرجت عن سيطرة النظام في سوريا

«دراسة حالة لسيّ مناطق سورية»







ملخص تنفيذي

يُشكل «السجل العقاري» المرجعية الرئيسية التي تضمن حقوق الملكية العقارية للمواطنين في معظم دول العالم. وفي سوريا، التي كان التباين 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 المديريات والدوائر ومكاتب التوثيق الفرعية في المحافظات والمدن السورية. بالتالي عندما بدأت المناطق تخرج عن سيطرة النظام كانت قاعدة بيانات الملكيات العقارية في البلاد قد تشتت بين مختلف القوى العسكرية التي سيطرت على الأرض.

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

على ذلك، حاولت هذه الدراسة تقديم إحاطة معمقة بالواقع العقاري في ستة مناطق سورية نشأت فيها تجارب إدارة بديلة للسجلات العقارية، وهي: درعا، دوما، إعزاز، الباب، عفرين، إدلب. تعرض الدراسة أبرز المشكلات العقارية التي تراكمت في كل منطقة في مرحلة ما قبل النزاع، وتسرد التحولات العسكرية التي طرأت عليها، كما تتقصى 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 خلفه غياب مؤسسات الدولة؟ كيف تشكلت مؤسسات الإدارة البديلة؟ بدعي ممن 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 حوالي 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 السَّتت محلّ الدراسة اتَّبعَت القانون العقاري السوري، وعملت بنفس هيكلته الإدارية واتَّبع إجراءاته التي ينصُّ عليها، مع بعض الاستثناءات التي اختلفت من منطقة لأخرى. كذلك واجهت معظم المناطق مشكلة نقص أو غياب السجلات العقارية، فاتَّبعَت أساليب مختلفة لردم الفجوات في قواعد بياناتها، بدايةً من الاعتماد على قواعد بيانات سرَّتها موظفون سابقون في الدوائر التابعة للنظام كما في حالة درعا، ومُروِّرًا بالاستعانة بوثائق تثبيت الملكية التي في حوزة أصحاب العقارات أنفسهم كما في حالة عفرين، وصولًا 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 مشكلةً تجاهل السلطة لكل الإجراءات والمعاملات التي نظمتها المديريات البديلة، والتي واجه مُعظم كوادرها مصائر التهجير والتشتت، لكنهم اتَّبعوا أساليب مختلفة في حفظ إنتاج عملهم من خلال صنع أرشيف إلكتروني للسجلات قبيل وقوعها في يد النظام. أما بالنسبة للمناطق التي ظلت خارج سيطرة النظام كإدلب ومدن ريف حلب الشمالي، فما زالت الإدارات البديلة فيها تعمل بشكل مُستقلٍ 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 نظمتها المديريات 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 إداراتٍ أهلية وأخرى ذات طابعٍ 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 أحدَ 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 ضمّت سابقًا مديريات 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 اضطر 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، ونقّدت 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 بأحقيّة 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 لتبصرة 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 أنّ 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 أيّ 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 تتمكن 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 حصّة كل منهم فيه، فهم شركاء على الشيوع.² الإفراز أو القرز: من المعاملات الفنية التي تهدف إلى تقسيم العقار لعدة أقسام، أو اقتطاع جزء منه وتوحيده مع عقارٍ مُجاور، وقد يلجأ مالك العقار إلى التقسيم لأسبابٍ عدة منها:

- أنه يريد بيع جزء من العقار، وأن يستقلّ المشتري بهذا الجزء كعقارٍ مستقل.
- أنه يريد تقسيم العقار على أبنائه، وأن يستقلّ كل منهم بجزءٍ منه كعقارٍ مستقل.
- أن يكون العقار مملوكاً على الشيوع لعدة مالكين، ويريدون إزالة الشيوع عنه ليختص كل منهم بعقارٍ مستقل.

حصص الإرث الشرعي:

هو وثيقة قانونية يُبيّن فيها مقدار حصص ورثة شخصٍ مُتوفّي وفق أحكام الشريعة الاسلامية، 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 بمُوجبه 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 والأنتى.

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. ويُبيّن هذا المخطط حدود العقار من جهاته الأربع، ومساحته. ويتم رسم مخطط المساحة عند القيام بأعمال التحديد والتحرير، وذلك من قِبَل فنيّين 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، يُوضّح الرؤية المستقبلية للتجمع السكاني والتوسعة. ويتم ذلك عن طريق تحديد الحدود العمرانية وشبكة الطرق الرئيسية واستعمالات كافة الأراضي الواقعة ضمنه ومنهجا 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 عشوائيٌّ. 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 الركيّزة الأساسية التي يستند إليها السّجل العقاري، وهي عبارة عن سجّلٍ 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 مُعيّنة.

أعمال التحديد والتحرير:

التحديد هو وضع مُخطّطٍ يُبيّن حدود العقار من جهاته الأربع، ومساحته، ومُخطّط 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:

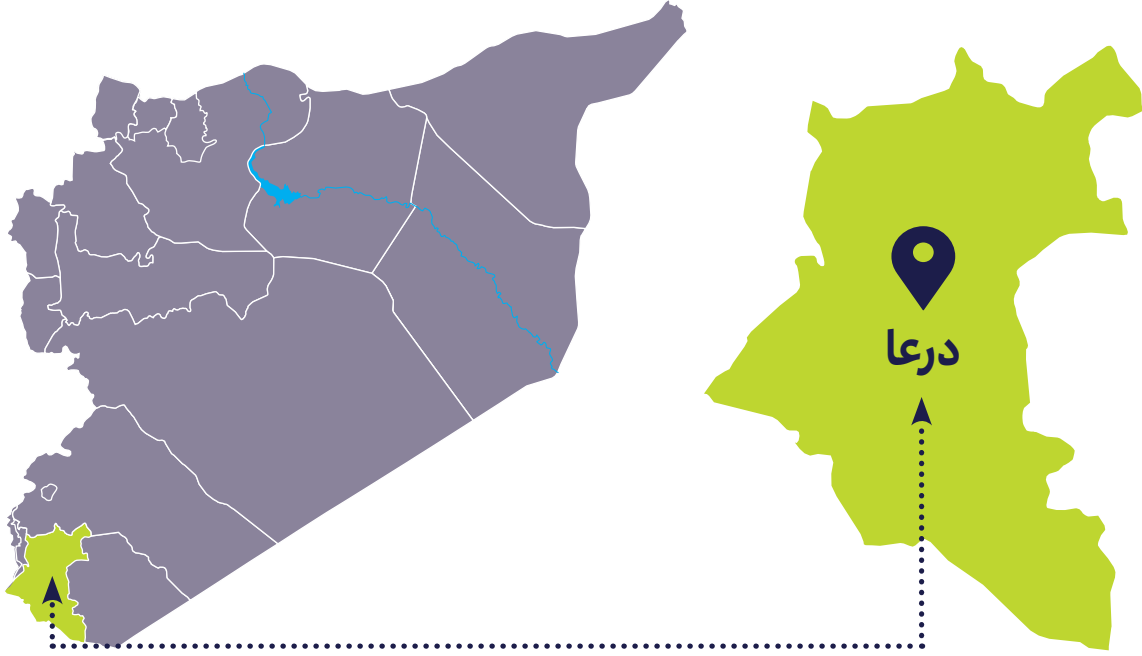
هي الوكالة التي تُنظّم أمام موظف مُختصّ في الدوائر القضائية، إذ يوجد بكل دائرة قضائية موظف يُمسك بسجلات الكاتب بالعدل. وفي سوريا استُخدمت وكالات كاتب العدل بكثرة في تثبيت عمليات البيع والشراء بالنسبة للعقارات غير المُوثّقة في السجلات العقارية أو التي لا يُطابق وصفها في السجل واقعتها على الأرض. فكان هناك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

ضمت محافظة درعا قبل عام 2011 مديرية للمصالح العقارية، يتفرّع منها دائرة السّجل العقاري ودائرة المساحة، كما ضمت 8 مكاتب توثيق عقاري فرعية توزّعت في مُدن ريف المحافظة كمدينة إزرع وبصرى الشام والصنمين وغيرها. تلك الدوائر والمكاتب كانت تُنقذ 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 النزاع في المنطقة:

رغم أنّ درعا تُعد من المحافظات السورية التي شهدت أقلّ نسبٍ من انتشار السكن العشوائي،⁶ إلا أنّها عانت، كغيرها من المناطق، من مشكلة اتّساع الملكيات على الشُّيوع – أي العقارات التي تتوزّع كجِصصٍ سهميّة 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 موافقاتٍ 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 تُوثق في السّجل العقاري. ومع تزايد عدد تلك العقود زاد هامش التباين بين السّجلات العقارية والواقع العقاري وفتّح المجال لتكرار عمليات البيع وما يُرافقها من مشكلاتٍ 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 قِبَل السكان، وتجنّدت 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 ثلثي 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. وبقية 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 ومجالسٍ محلية ومؤسساتٍ عملت على ملء الفراغ الإداري الذي خلفه النظام، ومن بينها بالطبع مديرية المصالح العقارية التي تأسّست في الربع الأخير من عام 2014، لتعمل بشكلٍ مُستقل عن المديرية التابعة للنظام، والتي بقيت أيضًا قائمةً 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 تأسّس أواخر عام 2012 وضمّ مئات المحامين المُنشقين عن النظام، مبادرةً تأسيس مديرية المصالح العقارية التي دَعَمها مجلس المحافظة ومن خلفه وزارة الإدارة المحلية في الحكومة السورية المؤقتة التي تشكّلت في آذار 2013. يقول المحامي سليمان القرمان نقيب المحامين الأحرار في درعا والذي عُيّن لاحقًا مشرفًا عامًا على مديرية المصالح العقارية من قِبَل الوزارة: «بدأنا العمل في مدينة نوى، كبرى مدن الريف الغربي للمحافظة من حيث السكان، واستمرت المديرية بالعمل بمركزٍ 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 بشكلٍ كاملٍ 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 سرَّبها 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 القرعان 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 وطبقت 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 القرعان: «فقط قُمنَّا باستبدال صورة علم النظام على سندات التمليك بعلم الثورة».

وحول آلية توثيق المعاملات يقول المتحدث: «في البداية كان التوثيق يتم بقلمٍ رصاص على السجلات الأصلية التي خُلفها 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 فيقيت 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 مُهنَّمة 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 بهامشٍ 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 يجرؤون 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 بتوافقٍ دولي، وبدأ هجومه بفتح عدة محاور برّية في محاولةٍ للتعمّق في مناطق سيطرة المعارضة، الهجوم الذي خطّطي 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 بحضورٍ 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 وقرب 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 فُرصٍ 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 أُجريتْ بعدها.



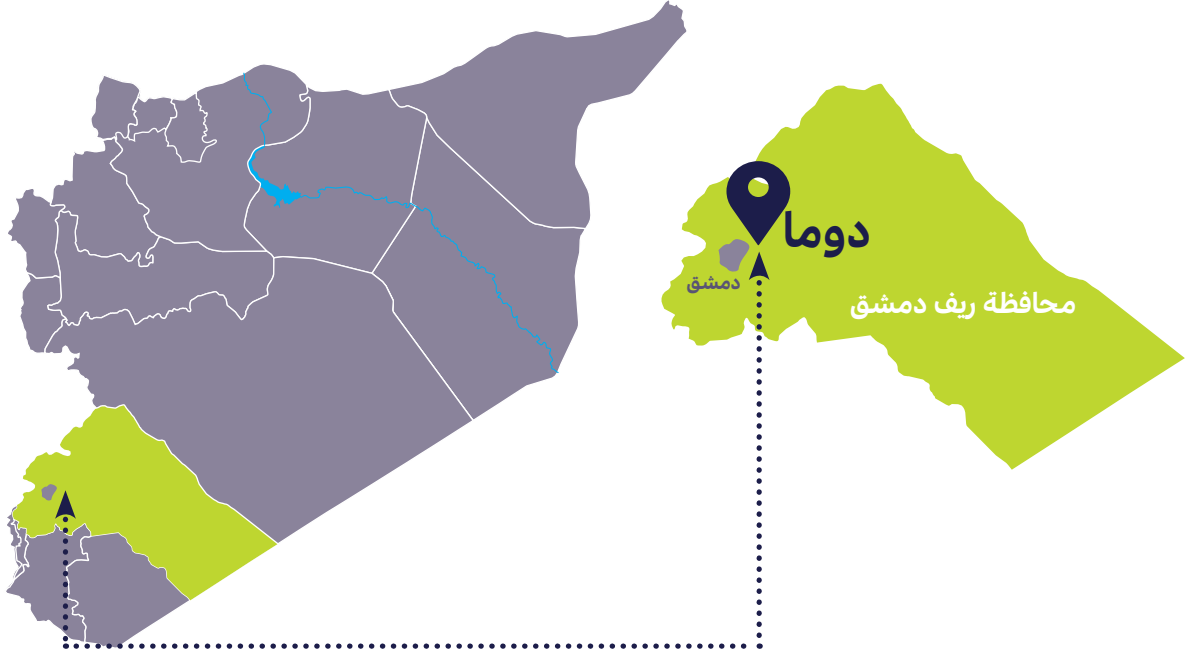
أبرز التحديات القانونية والإدارية المُترتبة على التجربة العقارية

التَّحدي القانونيُّ الأبرز في درعا تجسَّد في إلغاء النظام كل عمليات البيوع ووضع الإشارات ونقل الملكيات التي أُجريت خلال فترة عمل المديرية البديلة ما بين الأعوام 2014 حتى 2018. بالتالي كل عملها بات بحُكم اللأغي. وكان على أصحاب تلك المعاملات إعادة توثيقها لدى المديرية التابعة للنظام ما خلق مشاكل كبيرة، فكثيرٌ من أطراف تلك المعاملات لا يُمكنهم الوصول إلى دوائر المديرية التابعة للنظام خوفاً من التعرُّض للاعتقال، وآخرون هُجِّروا أو غادروا البلاد وتُقدَّر نسبتهم بـ 25% من إجمالي السكان قبل 2011، كما أنه أصبح من المُمكن لأيِّ مالكٍ باع ملكيته خلال تلك السنوات أن يقوم بإنكار الأمر.

خلاصة:

- جاء تأسيس الإدارة البديلة للسجل العقاري كاستجابةٍ لحالة الفراغ المؤسَّساتي 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 ينصُّ 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 مُوظفين سابقين في السجل العقاري أو محامين ممَّا يُعزِّز مصداقية العمل. كما طبَّقت القوانين السورية والنظام الإداري السوري، ولم يكن هناك تدخلٌ في العمل من قِبَل القوى العسكرية.
- تمَّ تجاهل كل نتائج عمل مديرية المصالح العقارية البديلة في درعا من قِبَل النظام بدوافع سياسية، وحيث أن المعاملات التي نَقَدَتْها 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 كمركزٍ لمنطقةٍ تابعٍ لمحافظة ريف دمشق، ويتبع للمنطقة ستّ 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 عقاريّة 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 تُنقذ سنويًا 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 الشيوخ.

يعود انتشار ظاهرة الملكيات على الشيوخ في دوما، كما في غيرها من المناطق السورية، إلى العراقيل القانونية والإدارية التي تحول دون تمكن 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 . أطلّس 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 والمدنيّة زمام الأمور في المدينة. وكما كان الحال في درعا، عملت القوى المدنية بهامش حريةٍ واسع خلال العامين الأولين بعد خروج النظام فتّمّ 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 المُتمّمة الموجودة في الدائرة.

الفاعلون وأصحاب المبادرة في إعادة تفعيل السجل العقاري:

كما سبق الذكر، عيّن 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 كُمحاولة لسدّ الفراغ الذي أحدثه غياب المحاكم عن المنطقة، حيث اقتصرّت 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 لأنّ 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، وطبقت نفس الإجراءات السابقة التي كانت سارية أثناء وجود النظام، لكنها اضطرت 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: «قُمنّا بفتح سجلات مُؤقتة ومنعنا التسجيل على السجل الأساسي، واكتفينا بخرز نُسخ 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 فُيبل 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 أتمتة كافة السجلات والمعاملات العقارية كما سبق الذكر والتي كانت عمليةً شاقّةً 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 المؤسساتي عملت الدائرة بتناسقٍ 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 الاسلامية 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 المهيمُن عليها من قبيل 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 احد المصادر رفض الكشف عن اسمه: «أتى الفصيل واعتقل الموظف المسؤول عن حصر الإرث القانوني واعتبره كافر، أُفرج 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 يُوزّع 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 والحملة البرية، حتى أنّ مبنى دائرة السجل العقاري نفسه تعرّض للقصف عام 2014 لكن لحسن الحظ لم يُلحق أضرارًا بالسجلات.

11 . للمزيد عن الوصف القانوني للعقارات الأميرية، راجع موقع نادي المحامين السوريين، على الرابط: <https://bit.ly/2Nstqgz>, 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 لمدّة خمسة أعوام تقريبًا، نظّمت 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 كوادِر الدائرة أنّ النظام قد يستعيد المنطقة – جرّت عملية توثيق لكل المعاملات العقارية على السجلات الأساسية، يقول عدنان طه: «حين تيقنّا 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 فإنّ أثرها يبقى، بحيث كل من يطلع على السجلات لاحقًا سوف يجد أنه كان لهذا العقار مالك تمّ شطبه بقرارٍ سياسي وأن صاحب هذه الملكية سوف يعود في يوم من الأيام للمطالبة بأرضه».

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

أبرز التحديات القانونية والإدارية المترتبة على التجربة العقارية

كما كان الحال في درعا، فإنّ التحدي الأول كان مصير عمليات البيع والشراء وتوزيع الحصص الإرثية وغيرها من المعاملات التي نظّمتها الدائرة البديلة في دوما، فالنظام لم يعترف بحجيتها 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 المهجّرين بمُوجب الاتفاق أو الذين غادروا قبله ممّن يخشون العودة إلى مناطق سيطرة النظام خوفًا من التعرض للاعتقال والملاحقة.

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

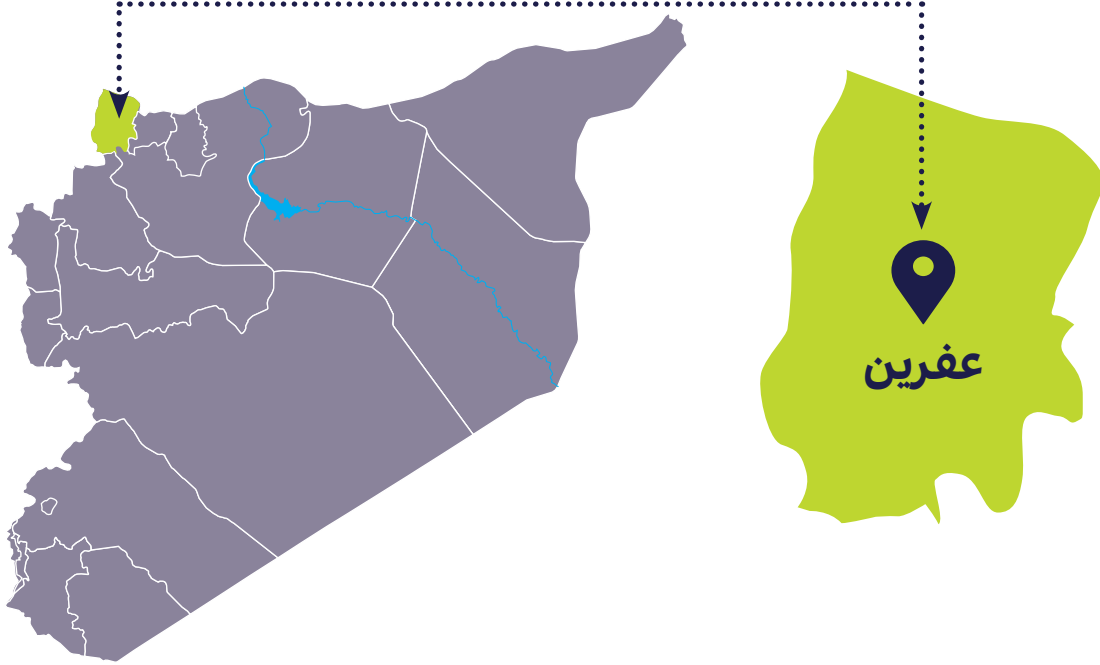
13 . last seen 24 . link: <https://bit.ly/3826C9U>, UNITAR, 2019, SYRIAN CITIES DAMAGE ATLAS, 06-2020.



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 نَقذت 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 بهامشي 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، بمُوجب اتفاق «المصالحة» برعاية روسيا. احتفظ المهجّرون بأرشيف إلكتروني لكل شيء، لكن النظام استعاد السجلات الورقية الأصلية وكامل مستودع العقود ولم يعترف بأيّ من المعاملات التي نظمتها 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. ربّط 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 هيئةٍ 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 بنسبة¹⁶ 97% إلا أن نسبةً من أراضي عفرين بقيت خارج المخطط المساحي ودون وجود قانوني، ولم نتمكّن 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 دائرةٍ 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. لكنّ 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 واحدةً من بين الكانتونات الثلاث التي شكَّلت ما عُرف بالإدارة الذاتية التابعة للحزب، وكان من بين مؤسسات الإدارة الجديدة شُعبة للسجلات العقارية وبلدية عملت على تنظيم وقَرز أراضي جديدة بمعزل عن مديريةية السجلات العقارية التابعة للنظام، وقامت بتبعيةها للمدنيّين. يقول أزيد عثمان عضو المجلس المحلي الحالي في عفرين: «توجد مشكلة الآن لا يمكن حلها، وهي وجود حوالي 20 ألف شقة جديدة غير مُوثَّقة 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، صحيحٌ 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 وثقوا معاملاتهم عند الإدارة الذاتية دون ان توثق في سجلات النظام.

خلال تلك السنوات أيضًا، ونتيجةً للاستقرار 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 توسُّع 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 سُجِّل عند الإدارة الذاتية دون الوصول إلى السجلات الرسمية في حلب، وما لم يُسجَّل في أي منهما.

أخيرًا ومع دخول فصائل الجيش الوطني إلى المنطقة في آذار 2018، حدثت تغيّرات سكانية كبيرة حيث غادر ما يُقدَّر بنصف السكان الكرّديين من عفرين،¹⁸ كما وفد إلى المدينة ما يُقدَّر بمائة ألف مُهجّر من أرياف دمشق وحمص وحلب وغيرها من المناطق التي خسرتها المعارضة لصالح النظام بمُوجب اتفاقات «المصالحة/التَّهجير القسري». تَرافق ذلك التحول السكاني مع عمليات استيلاءٍ 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 أزيد عثمان، عضو المجلس المحلي لعفرين، 01-07-2020.

18 . خير الله الحلو، عفرين بعد السيطرة التركية: تحولاتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، موقع ميدل إيست دايركشن، 2019، على الرابط: <https://bit.ly/3eaEN0m> ، اخر 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 إنَّ 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 أنَّ تلك العملية توقَّفت 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 أسماءُ شاغليه بغضِّ النظر إن كانوا مالكيين أم لا، ويستدرك المصدر: «لكنَّ 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 أزيد 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 تمكَّن أصحابها من أن يُبرزوا وثائق تُثبت ملكيتهم، فُيِّدَتْ تلك الملكيات في سجلاتٍ جديدة وتركنا مهلة لمدّة عامين لمن يود الاعتراض على ذلك التثبيت».

ملاحظات 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 لعمَل السجل العقاري، لكن تلك تبقى عملية خطيرة وشاقّة. يقول أزيد عثمان: «لقد جمعتُ 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 فلكلٍّ منها ثغراتها، وكثير منها قابل للتزوير. لذلك يتّجه المجلس إلى إطلاق عملية إعادة تسجيل الملكيات العقارية وفق أسسٍ 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 قِبَلِ 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 الأقسام الإدارية المحلية والقوى ذات النفوذ في المنطقة حول آليّة تسجيل العقارات، فالأخيرة تشترط حضور صاحب العقار شخصياً من أجل تثبيت ملكيته، ذلك وفق ما هو معمول به في تركيا. ونحن نقول إن الأمر يجب أن يتم أيضاً عن طريق وكيل قانوني للمالك، ذلك ضروري لأن عفرين لها خصوصية فجزء كبير من أهلها كانوا خارج سوريا حتى قبل الثورة، وحاليّاً زادت النسبة بشكل كبير بسبب وجود كثير من المطلوبين بتهمة الانتماء إلى حزب الاتحاد الديمقراطي.

ما نقوله نحن هو أن العقارات يجب أن تُسجّل بأسماء مالكيها الحقيقيين، ومن ثم إن كانوا مُنتمين إلى أية تنظيمات فيجب أن تُتخذ بحقهم إجراءات قانونية ومسارٌ 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، غالباً كجامعي بياناتٍ ميدانيّين في عمليات المسح، وليس لديهم خبرات مهمة في هذا المجال. بالتالي تُشكّل مسألة الكوادر المُدريّة مُشكلةً حقيقية للإدارة الجديدة، كذلك يُشكّل سقف الرواتب المنخفضة الذي يتراوح ما بين 75 إلى 100 دولار شهريّاً عائقاً أمام استقطاب كوادر جديدة مؤهلة ومدربة. كما تُعاني الدائرة نقص الدعم اللوجستي من حواسيب ومعدات تقنية للفرق الميدانية.

من ناحيةٍ أخرى، تعاني الدائرة من هيمنة الفصائل المنتشرة داخل المدينة، فمعظم عمليات البناء العشوائيّ تتم في ظل تلك الفصائل وبعضها يستثمر اقتصادياً في المجال العقاري، مما يزيد من تعقيد المشكلة العقارية يوماً بعد يوم، يقول أّزاد عثمان: «الفصائل تُهيمن على أكثر من 60% من عفرين ولن نستطيع أن نجد حلاًّ إلاّ بخروجهم من المدينة».

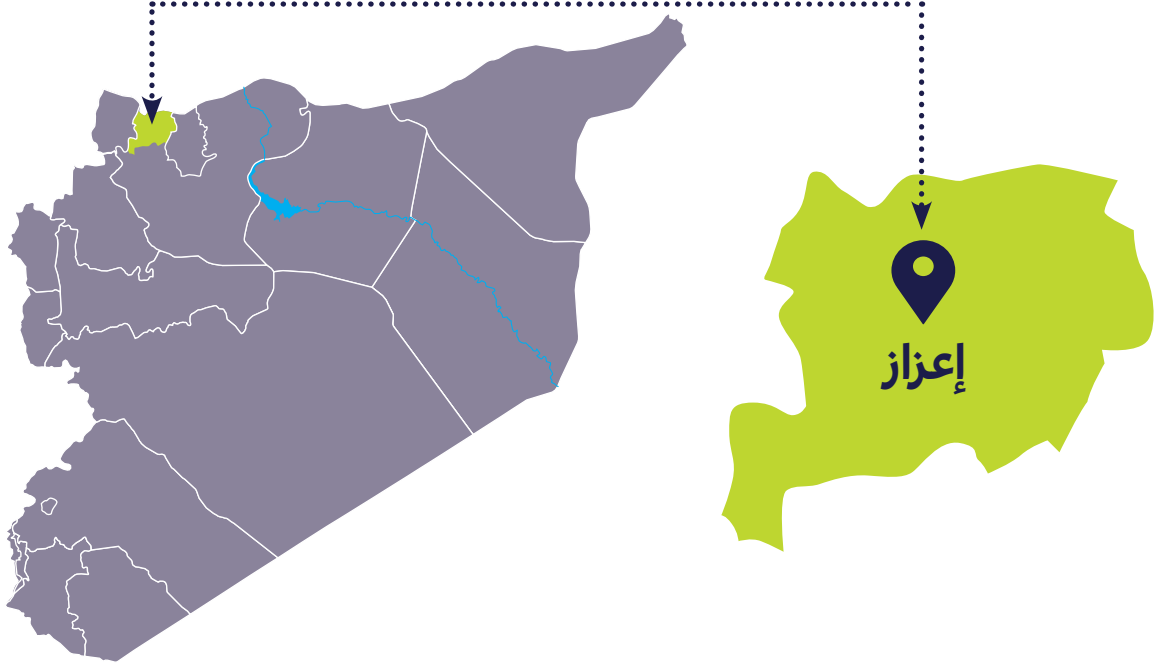
أخيراً ثمة مشكلة إدارية، فكاملاً منطقة عفرين تُدار اليوم عبر مجالس محلية منفصلة عن بعضها البعض إداريّاً، فمجلس مدينة عفرين يعمل بشكلٍ مستقلٍ تقريباً عن مجلس جنديرس، والأخير منفصل عن مجلس راجو، وباستثناء عمليات التنسيق والتفاهم التي تجري بين المجالس الفرعية لا توجد صلات تنظيمية كوجود مجلس مركزي على مستوى المنطقة مثلاً. ذلك ما يُشكّل عقبةً 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 بحاجةً 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 المهجَّرين 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 سيسير فيها عمل دائرة السجلات العقارية في عفرين، وأيًّا كانت درجات النجاح أو الإخفاق التي يمكن أن تحققها 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 نُظِمَتْ في المنطقة من عام 1997 إلى عام 2012، حيث كانت الدائرة تُنقِّذ سنويًّا ما بين ثلاثة إلى خمسة آلاف معاملة.

أخيرًا تُشير تقديرات عاملين سابقين في دائرة السجل العقاري أنّ 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 المُستقطبة للسكان، إلا أنها عانت جملًا من المشاكل العقارية الأخرى، منها شمول كامل أراضي المنطقة بمرسوم المناطق الحدودية وتعديلاته والذي يفرض على أصحاب العقارات الحصول على موافقة أمنية كشرط 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 أدّى إلى حدوث تباين كبير بين السجلات العقارية وواقع الملكية في المنطقة يُقدِّره عاملون حاليون 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 لبدء 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، وأمن 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 المحميّة 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 عمران 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 مُتوقفًا 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 وتعاونٍ 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 مُؤتمتة 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 يتضمّن 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 كجِصصٍ 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

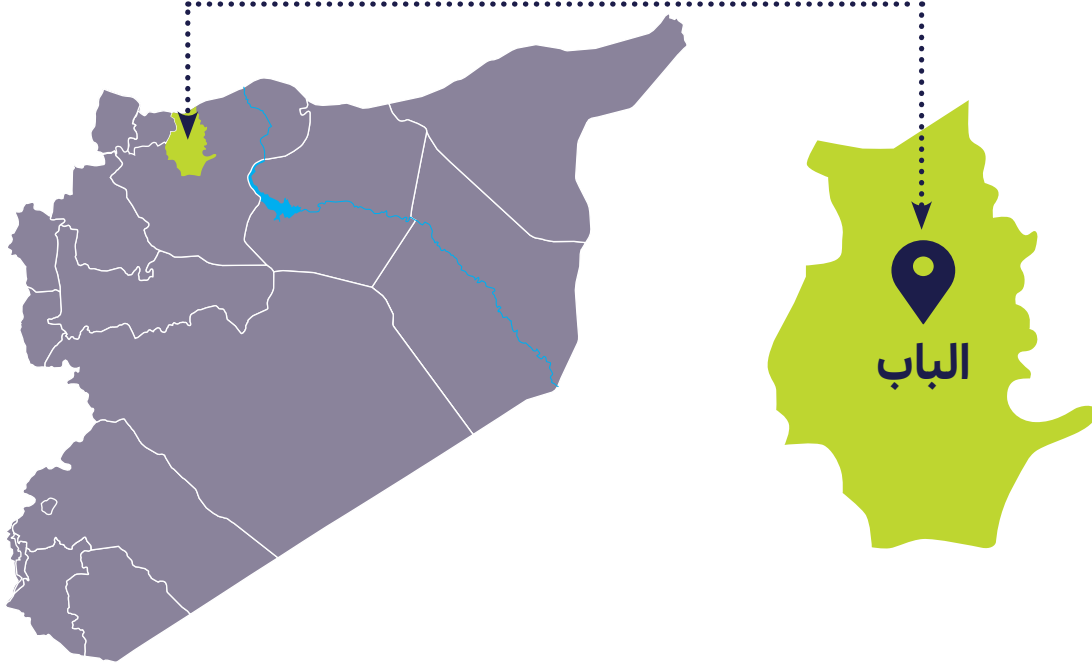
هناك تحديان رئيسيان للتجربة العقارية في إعزاز:

1. تحدي قانوني نظرًا لرفض النظام السوري الاعتراف بأيّ عمليات نقل ملكية في المناطق الخارجة عن سلطته، مما يُشكّل تهديدًا لعددٍ كبير من الأهالي في المنطقة، خاصّةً النازحين والذين قد يختارون يومًا ما العودة لمناطقهم الأصلية.
2. تحدي تنظيمي وإداري يتعلق بالعشوائيات، والتي كانت تقريبًا غير موجودة قبل 2012، والتي ارتفعت نسبتها بشكل كبير خلال الأعوام الماضية نتيجة موجات النزوح، والتي أدت لزيادة عدد السكان بشكل كبير. وحاليًا 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 موثقة 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، فمثلًا كان هناك حوالي 4000 معاملة بيع في السجل العقاري سنويًا يُقابلها 20,000 حالة بيع موثقة 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 العدل. 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 نهائيًا لتُصبح المدينة جزءًا مَمَّا يُعرف حاليًا 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 موظفوههم 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، ولحدّ 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 أيضًا.

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 قُوضى كبيرة حيث غادرت نسبة صغيرة من أهالي الباب ممّن انتسبوا لتنظيم داعش، فيما عاد عدد كبير من الأهالي الذين اضطروا لترك الباب هربًا من بطش التنظيم وعنف المعارك والعمليات العسكرية. كما توافد عدد كبير من النازحين والمُهجّرين القسريين من حمص ودمشق ودير الزور وحلب، وقام عدد منهم بشراء أراضي وعقارات.

جانِبٍ 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، وبشرت 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 الأرشيف 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 أُنكّد 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 نظمت 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 الهيكلية، 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 خصص 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 قبل 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. أضيف 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 المعيّنين على وجود شح كبير بالدعم المادي واللوجستي كما هو الحال في كثير من المناطق المدروسة هنا، وخاصةً فيما يتعلق بالرواتب والتجهيزات، وخاصةً في ظل وجود فجوة كبيرة في الملفات تتطلّب جهداً إدارياً وتعاوناً مع قاضي عقاري لترميم السجلات وترسيخ آليات عمل تُنهي أو تُجد من المشاكل التي يواجهها 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 أتمتة كافة السجلات لتفادي فقدان السجلات مُجددًا في حال تجدد 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 ومعترف 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.

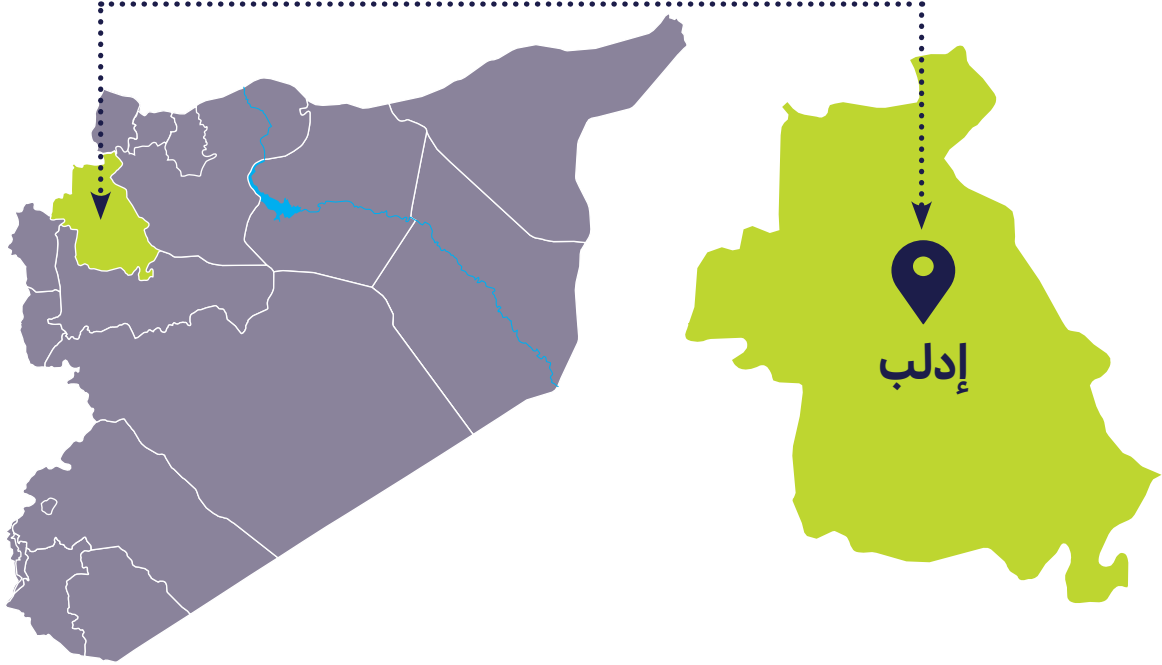
أبرز التحديات القانونية والإدارية المترتبة على التجربة العقارية

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 نتيجة 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 فوزى 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



تاريخ إنشاء الإدارة البديلة
للسجل العقاري

2015

الإدارة البديلة

130
موظف



عدد العاملين

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 أنّ 3 مليون نسمة يعيشون اليوم في المناطق التي تُسيطر عليها المعارضة في محافظة إدلب وريف حلب الغربي المتصل بها (ناحيتي الأتاب ودارة عزة تضمان 150-200 ألف نسمة)، ما يعني أنّ قرابة 2.8 مليون نسمة يعيشون في محافظة إدلب، خاصّةً وأنّ 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 وخاصّة ريفها الشمالي، المُتضرر الأكبر من هذا المرسوم، ما أفرز عمليات نقل ملكية غير رسمية وهو ما أدّى إلى أن تكون السجلات بالنسبة لبعض الأراضي في تلك المنطقة غير مطابقة للواقع. بلغت نسبة السكن العشوائي أو السكن غير المَفرّز 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 أنّ بعض مناطق المحافظة عانت من عدم فرز الأراضي والتملك 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 أدّى إلى عدم تطابق السجلات مع الواقع، كما لم تضم سجلات مديريةية المصالح العقارية توثيقاً لملكيات الجمعيات السكنية التي بنتها مؤسسة الإسكان العسكرية، بالإضافة إلى عددٍ من الجمعيات السكنية التي أقامتها النقابات، مثل نقابة المهندسين والصيدلة، وهذه كلها كانت تُوثق في سجلات الجمعيات السكنية خارج المديرية.

22 . بوابة الحكومة السورية الالكترونية، 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 ادلب، 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 تنظيمًا 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 مؤدلجة وأخرى إسلامية سلفية، وتشكلت «الهيئة الإسلامية لإدارة المناطق المُحرّرة» التي استلمت مفاصل 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، لتصبح 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، خوفًا من تدميره نتيجة القصف. ومع تأسيس الإدارة المدنية التابعة لجيش الفتح منتصف عام 2015 نظمت الأخيرة اجتماعًا 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 مصادرننا: «إدارة جيش الفتح كانت مُتفهمَةً جدًّا لحساسية المصالح العقارية، لذلك لم تتدخل أبدًا في عمل المديرية»²⁴

رفضت حكومة النظام الاعتراف بإجراءات وعمل المديرية منذ ذلك التاريخ، واعتبرت إدلب «محافظة مُغلقة» وهو الوصف المُعتَمَد لدى حكومة النظام لوصف مراكز المحافظات الخارجة عن سيطرته، حيث يُعلّق أعمال كل مؤسسات الدولة هناك. لاحقًا 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 للقائمين في مناطق سيطرة النظام، كون المديرية البديلة هي التي تحوز على السجلات العقارية الأصلية.

24 . المصدر السابق نفسه.



ملامح 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، ويُسكّلون 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 استثناءٍ 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 أيّ دعم باستثناء الدعم الذي قدمته إدارة جيش الفتح، وحاليًا تتلقّى دعمًا من حكومة الإنقاذ.

وكانت منظمات غير حكومية (منظمة اليوم التالي) بالتعاون مع تجمع المحامين الأحرار قد أرشفت إلكترونيًا السجلات العقارية لمناطق ريف إدلب الواقعة تحت سيطرة قوات المعارضة عام 2014، إلا أنّ 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 إنّ المديرية كانت تابعة للحكومة المؤقتة، فالأخيرة كما ذكر سابقًا لم يكن لديها مشروع وطني لإدارة السجلات العقارية، بل كانت التبعية الشكلية لإدارة جيش الفتح التي سمحت بإطلاق أعمال المديرية البديلة ودعمتها ماليًا، لكن ذلك توقف بدايات عام 2018، حين تسلّمت حكومة الإنقاذ القريبة من هيئة تحرير الشام إدارة المنطقة، فباتت التبعية رسميًا 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 ضمّني 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 مساحاتٍ 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 ادلب، 23-06-2020.

أبرز الصعوبات التي واجهتها الإدارة أثناء العمل:

كان التعامل مع الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم المُشكَّلة من قِبَلِ 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 مثلًا موضوع حقوق المرأة في الميراث. كما أنَّ تلك المحاكم لم تلتزم بقانون أصول المحاكمات السوري، ما أدَّى إلى رفض قراراتها وأحكامها من قِبَلِ 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 تعدَّرت على الكثير منهم الحصول على بيانتهم 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 سنويًا 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 أنّ وزارة الإدارة المحلية والدوائر العقارية التابعة للنظام رفضت الاعتراف بسجلات المديرية بعد عام 2015 واعتبرتها منطقة مغلقة، ما سيكون سبباً في مشاكل كبيرة لاحقاً في المناطق التي سيطر عليها النظام مثل مدينة سراقب ومدينة معرة النعمان.

خلاصة:

- أدّى استئناف العمل في مديرية المصالح العقارية في إدلب من قبلي الموظفين السابقين بها، إلى استمرار العمل وفق الإجراءات المعمول بها في كامل سوريا، وهو ما أدى إلى أن تكون عملية انتقال الملكية بشكل عامٍ 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 بحكومة 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 أنّ 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 بَعْضِ النظر عن ولائهم للسلطة أو معارضتهم لها. لكن في الحالة السورية استخدم النظام مؤسسات الدولة تلك كإحدى 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 المهَيَّأة للعب هذا الدور. وكانت تجربة الإدارات البديلة لمؤسسات الدولة في المناطق الخارجة عن سيطرة النظام مُحاولَة لسدِّ الفراغ المؤسَّساتي، وإدارة المنطقة إلى حين انتهاء النزاع، لذلك عملت بشكلٍ 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 حصارٍ وقصف، وصولًا لغياب جهةٍ سياسية أو إدارية فاعلة تُمثِّل 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 قَدِّمَتْ نموذجًا إداريًا مُتقدمًا إلى تجربة درعا التي جمعت قاعدة بياناتٍ 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 مشكلةً كبيرة في تحديث سجلاتها حيث تأخَّر إطلاق تجربة الإدارة البديلة أكثر من ستة أعوام. وأخيرًا عرضنا تجربة إدلب التي تعمل في سياق مؤسَّساتي مُعقَّد 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 احتياجاتٍ أساسية للمواطنين في المناطق الخارجة عن سيطرة النظام لسنوات طويلة. وينتاج عمل تلك السنوات ينبغي ألا يُستغل سياسيًا من قِبَل أي طرف لتدعيم سُلطته أو شرعيته، فهو في النهاية يتعلَّق بحقوق المواطنين الأفراد في ملكياتهم. فتجاهل النظام كل المعاملات العقارية التي نُفذت خارج مؤسساته في المناطق التي استعاد السيطرة عليها، يُشكِّل علامةً خطر تتطلب مناصرة تلك التجارب وعدم إهمال ما تضمنته من جِفظٍ وتوثيقٍ لحقوق السوريين. وينبغي الضغط لإدراج هذه المسألة ضمن أيِّ تسوية سياسية في المستقبل سواء بالنسبة للمناطق التي استعادها النظام أو تلك التي مازالت تنشط فيها الإدارات البديلة خارج سيطرته.

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

آزاد عثمان المجلس المحلي لمدينة عفرين

سليمان القرمان 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



واقع حقوق السكن والأراضي والملكية في سوريا
مجموعة عمل HLP - أبحاث 2020

العشوائيات في سوريا

حصاًدُ عقودٍ من التّجاهل

(ورقة بحثية)



مقدمة

لطالما كانت مشكلة السكن العشوائي من أكثر مشكلات سوريا سُيوغًا وتعقيدًا والتي تعايشت معها الدولة والمجتمع على مدى عقود مديدة. يرجع سبب شيوعها المُتزايد لكون عدد المساكن العشوائية في البلاد يُشكّل تقريبًا نصف العدد الكليّ للمباني السكنية بصفةٍ عامة¹. أما تعقيدها فيرجع لتباين الأوضاع القانونية للمساكن العشوائية من منطقةٍ إلى أخرى، حيث أنّ منها ما بُني خارج مناطق التنظيم ومنها ما بُني داخله، ومن جانبٍ آخر أقيم بعضها على أراضٍ من أملاك الدولة وبعضها الآخر على أملاك خاصة لأشخاص فعليين متواجدين وربما كانت ملكًا لغائبين. والواقع أنّ معظم مناطق السكن العشوائي الكبيرة يجتمع فيها مُرگّبٌ من أشكال التعقيد تلك.

ذلك المشهدُ ازداد تأزّمه بعد اندلاع النزاع في البلاد، حيث أدّت العمليات العسكرية إلى دمار مناطقٍ سكنيةٍ شاسعةٍ معظمها يندرج ضمن السكن العشوائي بطبيعة الحال، وأدّت أيضًا إلى تحويل نصف سكان البلاد إلى نازحين داخليًا أو لاجئين، ما قد يعني غياب نصف المالكين عن ملكياتهم. بناءً على ذلك، تزداد الحاجة اليوم لإعادة فحص مسألة السكن العشوائي في سوريا من منظورٍ يُعطي تداعيات عشر سنواتٍ من النزاع في البلاد. فنتساءل: كيف أدى النزاع إلى تكثيف آثار عقودٍ من التجاهل التشريعيّ والإداريّ والتنظيميّ لمسألة حقوق السكن والملكية في سوريا اليوم؟ وما المخاطر التي لربما يجزّها المستقبل على ملايين السوريين من أصحاب الملكيات العقارية في مناطق السكن العشوائي؟ ثم، ما التحديات التي تنتظر الشروع في تسوية ملف السكن العشوائي في البلاد، سواء بالنسبة للمناطق العشوائية القديمة التي تعرّضت لآثار النزاع أو تلك التي تشكّلت مؤخرًا كنتيجةٍ للنزاع نفسه؟

تنقسم الورقة إلى أربعة أقسامٍ أساسية، الأول: يعتني بسرد قصة النشأة لتلك العشوائيات وتقدير حجمها ويُرگّز بالتوازي على الإطار القانونيّ والتشريعيّ الذي ساهم بشكلٍ أو بآخر في تطور هذه الظاهرة. أما القسم الثاني من الورقة: فيحاول فهم الطريقة التي تعاملت بها مؤسسات الدولة، كمديريات السجل العقاري والبلديات والقضاء وغيرها من المؤسسات المَعنوية بالتطوير العقاري، مع ظاهرة العشوائيات، والتي يبدو أنها لعبت دورًا مهمًا في تطبيع ظاهرة السكن العشوائي في سوريا. أما العنوان/القسم الثالث: فيقدّم عرضًا تحليليًا لمشكلة السكن العشوائي من زاويةٍ سياسية، ويستند إلى فرضيةٍ مفادها أن النظام السوريّ طيلة عقودٍ تعمّد تجاهل مشكلة السكن العشوائي ولم يُوجد الحلول لها، بل استغلّ وجودها اقتصاديًا وسياسيًا لخدمة هيمته على المجتمع أكثر. أما القسم الأخير من الورقة: فهو بمثابة صورةٍ بانوراميةٍ لمختلف جوانب مشكلة السكن العشوائي التي تفاقمت بعد اندلاع النزاع في سوريا عام 2011، ومن ثم التحديات العقارية الجديدة التي تفرضها قضايا النازحين والمُهجرّين واللاجئين وحقّ العودة - المناطق السكنية المُدّرة - موضوع إعادة الإعمار ومُتطلّباته على المستوى العقاري - بالإضافة إلى العشوائيات الجديدة. فما الذي يتطلّبه التعامل مع كل هذه المشكلات على المستوى السياسي، القانوني والإداري؟

1. تصريحٌ لوزير الإسكان في حكومة النظام السوري، منشورٌ على موقع جريدة الوطن المحلية المُقرّبة من النظام، 2018، على الرابط: <https://bit.ly/3j03nEw>، آخر مشاهدة 2020-09-24.



المفاهيم والتعريفات

البناء خارج التنظيم أو السكن العشوائي:

هو بناءٌ خارج حدود المنطقة التنظيمية، مُخالِفٌ أو عشوائي. وقد يكون البناء مخالفاً وضمن حدود المُخَطَّط التنظيمي كأن يكون مخالفاً لنظام ضابطة البناء. ويتداخل مفهوم البناء خارج التنظيم مع مفهوم السكن العشوائي، والتي تكون تجمُّعاتٍ للسكن نشأت في أماكن غير مُعدَّةٍ أصلاً للبناء وذلك خروجاً على القانون وتعدياً على أملاك الدولة والأراضي الزراعية وفق ما ينص القانون السوري.²

أعمال التحديد والتحرير:

التحديدُ هو وضع مُخطِّطٍ يُبيِّن حدود العقار من جهاته الأربع، ومساحته، ومُخطِّطٍ إجمالي للعقارات الواقعة في منطقتها، ووضع أحجار ثابتة في أطراف العقار الأربعة. أما التحرير فهو تنظيم وثيقة تُدعى «محضر التحرير» تُبيِّن 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 السَّجل العقاري، حيث يتم فتح صحيفةٍ لكل عقارٍ يكون محتواها وفق محضر التحرير. باختصار يُمكن القول إنَّ عملية التحديد والتحرير: هي تنظيم وثيقتين لكل عقار، الأولى فنيَّة (وهي المُخطِّط المساحي)، والثانية حقوقية (وهي محضر التحرير) على أنها عملية تقوم بها المؤسسات والدوائر التابعة لمديرية المصالح العقارية وتحت إشراف القاضي العقاري.

مُخَطَّط المساحة:

هو وثيقة رسمية تصدر عن أمانة المساحة في دائرة السَّجل العقاري التي يتبع لها العقار. ويُبيِّن هذا المُخطِّط حدود العقار من جهاته الأربع، ومساحته. ويتم رسم مُخطِّط المساحة عند القيام بأعمال التحديد والتحرير، وذلك من قِبَل فنيِّين مُختصين وتحت إشراف القاضي العقاري، ثم يُدوَّن على المُخطِّط جميع التغييرات التي تطرأ على شكل العقار لاحقاً.

المُخطِّط التنظيمي:

هو مُخطِّط يصدر عن الوحدة الإدارية، يُوضِّح الرؤية المستقبلية للتجمُّع السَّكاني والتوسعة. ويتم ذلك عن طريق تحديد الحدود العمرانية وشبكة الطرق الرئيسية واستعمالات كافة الأراضي الواقعة ضمنه ومنهاج ونظام بناء كلِّ منها.

الملكية على الشُّيوع:

إذا ملك اثنان أو أكثر عقاراً غير مُفرزة حصّة كلِّ منهم فيه، فهم شركاء على الشُّيوع.³

الإفراز أو الفِرز:

من المعاملات الفنيَّة التي تقوم بها مديرية المصالح العقارية أو الدوائر التابعة لها، ينتج عنها تقسيم العقار لعدة أقسام، أو اقتطاع جزءٍ منه وتوحيده مع عقارٍ مُجاور، وقد يلجأ مالك العقار إلى التقسيم لأسبابٍ عدة منها:

- أنه يُريد بيع جزءٍ من العقار، وأن يستقلَّ المشتري بهذا الجزء كعقارٍ مستقل.
- أنه يُريد تقسيم العقار على أبنائه، وأن يستقلَّ كلُّ منهم بجزءٍ منه كعقارٍ مستقل.
- أن يكون العقار مملوكاً على الشُّيوع لعدة مالكيين، ويريدون إزالة الشُّيوع عنه ليختصَّ كلُّ منهم بعقارٍ مستقل.

2. 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.

3. نصَّ القانون المدني السوري، المادة 780، موقع البرلمان السوري، على الرابط: <https://bit.ly/3Z2mcAM>، آخر مشاهدة 2020-09-04.

سجلات الملكية أو الصحيفة العقارية:

تُعتبر الصحيفة العقارية الركيّزة الأساسية التي يستند إليها السّجل العقاري، وهي عبارة عن سجلّ يتضمن ذاتيّة كاملة للعقار، يُمكن الرجوع إليها لمعرفة جميع المعلومات عنه. وتُفتح لكلّ عقارٍ صحيفة عقارية ضمن المنطقة العقارية التي يتبع لها والتي جرتُ عليها أعمال التحديد والتحرير، وذلك استنادًا إلى المحاضر التي تصدر عن القاضي العقاري المؤقت عند افتتاح أعمال التحديد والتحرير في منطقة عقارية مُعيّنة.

وكالة الكاتب بالعدل:

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



القسم الأول: النشأة والإطار القانوني للسكن العشوائي

بدأت ظاهرة السكن العشوائي في سوريا منذ منتصف القرن الماضي، وتوسّعت انتشارها في الثمانينات حتى تبلّورت في تجمّعاتٍ سَكْنِيَّةٍ عشوائية، والتي يُطلق عليها القانون السوري: «مناطق المخالفات الجماعية»، حيث تمادى نموّها وترامى في جُلِّ المدن السورية تقريبًا وخاصة الكبرى منها كدمشق وحلب وحمص.

ورغم أنّ الكثير من دُول العالم عانت من ظاهرة السكن العشوائي من جرّاء الضغوطات الاقتصادية والاجتماعية خاصّة في النصف الأخير من القرن العشرين، والتي تمثّلت في الزيادة السكانية، والانزياحات السكانية من الريف إلى المدينة، لما عانت تحت وطأته الأرياف من تدوّن في مستوى الخدمات والتعليم والصحة إلى غير ذلك من العوامل، بينما شهدت المدن تمرّكز الفعاليات الاقتصادية والتعليمية والخدمية – لكن عددًا أقل من الدول وصلت فيها العشوائيات إلى الحجم الذي تنتشر به في سوريا، ثم إنَّ القليل منها من تعامل مع المشكلة بالطريقة التي تعاملت بها الدولة السورية. يجادل العديد من الخبراء القانونيين السوريين بأنَّ القوانين والقرارات التنظيمية التي أصدرتها الدولة ساهمت في زيادة حدّة هذه الظاهرة بدلًا من مُعالجتها، إضافةً للفساد الإداري والمالي الذي غصَّ الطّرف وسهّل قيام هذه المناطق من قبلي «تُجار المخالفات» خصوصًا.

حجم ظاهرة السكن العشوائي:

إذا ما عُدنا إلى الإحصائيات السكانية السورية، نجد أنّ عدد السكان في سوريا كان قرابة 3 مليون نسمة عام 1947، وبلغ 6.3 مليون عام 1970، ثم وصل إلى 9 مليون عام 1981، وارتفع إلى 13.8 مليون عام 1994، ليصير خلال فترة الذروة بالنسبة لظهور مناطق السكن العشوائي حتى عام 2010، إلى 23.7 مليون نسمة.⁴

وترافقت هذه الزيادة مع الانزياح السكاني من الريف إلى مراكز المدن الكبرى مما أدى إلى تكثّف الضغط السكاني عليها. فمدينة حلب على سبيل المثال كان عدد سكانها عام 1981 أقل من مليون نسمة، لكن العدد ازداد حتى وصل إلى 3 مليون نسمة عام 2010. ومدينة حمص التي كان عدد سكانها عام 1981 حوالي 345 ألف نسمة، ارتفع عام 2010 إلى أكثر من 1.1 مليون نسمة بسبب النسبة الكبيرة من الوافدين إليها.⁵

وكون هذه الزيادة البشرية لم يُرافقها توسُّع في مناطق التخطيط والتنظيم العمراني، اضطرَّ الكثير من المُفجّئين عن السكن إلى اللجوء لشراء منازل في مناطق السكن العشوائي لما وجدوه من انخفاض قيمتها مقارنةً بالسكن النظامي، ولعدم وجود ما يكفي من العرض للسكن النظامي مقارنةً بالطلب، رغم ما اعتري هذه المساكن من عيوبٍ أهمها ضعف السلامة الإنشائية، وغياب التنظيم، واكتظاظ مبانيها، وتدني مستوى الخدمات، وغيرها.

عندما نتحدث عن السكن العشوائي فإننا بإزاء ظاهرةٍ تمثّل نصف المناطق السكنية في سوريا، بل وتتجاوزها في بعض مراكز المدن. ووفق تصريح وزير الإسكان عام 2018 فقد أقرَّ أنّ مناطق السكن العشوائي تُشكّل بين 40% إلى 50% من مناطق السكّن في سوريا، وكان ذلك في معرض رده على القول بأن نسبة السكن العشوائي في سوريا تتجاوز 6.60%⁶ وفي دراسةٍ عن زيادة المساكن بين عامي 1981 و1994 تبين أنّ مقدار الزيادة فيها بلغ 961 ألف

4 . النمو السكاني ومشكلة السكن العشوائي في مدن مراكز المحافظات السورية بين أعوام 1981 - 2010. الدكتور قاسم الريداوي، مجلة جامعة دمشق، المجلد 31، العدد الثالث، 2015. على الرابط: <https://bit.ly/3i6ioDq>. آخر مشاهدة 2020-09-29.

5 . المصدر السابق نفسه.

6 . صحيفة الوطن السورية، بتاريخ 2018-5-13. الرابط: <https://alwatan.sy/archives/150723>

مسكن منها 482 ألف مسكنٍ نظامي، مما يعني أن نسبة السكن العشوائي خلال هذه الفترة تجاوزت النصف. وفي مثالٍ عن مدينة دمشق تبين أنّ مقدار الزيادة في المساكن بلغ 102 ألف مسكن منها 35 ألف مسكنٍ نظامي فقط، أي أنّ نسبة زيادة السكن العشوائي في دمشق عن تلك الفترة بلغت 7.67%.

وفي دراسةٍ رسميةٍ أُعدت عام 2007، تبين أنّ نسبة الزيادة في كثافة المناطق العشوائية (شكائًا ومساكن) تجاوزت 200% وسطيًا خلال المرحلة الزمنية بين أعوام 1990 - 2004.⁸

الإطار القانوني والتنظيمي لمشكلة السكن العشوائي:

في المجال العقاري، تأتي القوانين عادةً إما لمنع ظاهرة معينة، أو لمعالجة ظاهرةٍ بُعيد نشوئها. لكن في سوريا لم تُؤدّ القوانين هذا الدور، وإنما كانت عاملاً مُساهمًا في تفاقم هذه الظاهرة. ولعل أبرز مثال على ذلك هو القانون رقم 9 لعام 1974، وهو قانون تقسيم وتنظيم وعمران المدن، الذي منح الجهة الإدارية الحقّ باقتطاع ثلث مساحة المنطقة الخاضعة للتنظيم للمصلحة العامة، وقد يصل هذا الاقتطاع إلى النصف، مجانًا وبدون تعويض إذا كان المُخطّط العام والمُخطّط التفصيلي يقتضيان ذلك. لكنّ الإشكالية الأكبر كانت في بُطء التنفيذ كذلك؛ حيث أدى عدم إنجاز التقسيم والتنظيم إلى المساهمة بشكلٍ أساسيٍّ في انتشار السكن العشوائي، حيث أنّ الوقت الذي كان يزداد عدد السكان فيه وخاصة في مراكز المدن، لم يُوازِه أو يُرافقه تنفيذ المخططات التنظيمية، مما أجبر طالبي السكن على البحث عن البديل المُتمثّل في السكن العشوائي.

ومن القوانين التي ساهمت في تفاقم مشكلة السكن العشوائي، القانون 60 لعام 1979، وهو قانون التوسّع العمراني الذي منح مالكي العقارات غير المُفرزة والواقعة ضمن المُخطّط التنظيمي للمدن، من حرية التصرف بعقاراتهم، وقتن استملاك تلك الأراضي بأسعارٍ زهيدةٍ لا تزيد إلا بنسبةٍ بسيطة عن السعر الحقيقي للأرض، ما دفع كثيرًا من المالكين إلى البناء غير المُرخّص على تلك الأراضي لقطع الطريق على مشاريع الاستملاك، ومن ثم تحوّلها لاحقًا إلى مناطق سكنٍ عشوائي. ومما ساهم في ذلك أيضًا غيابُ سياسةٍ تشريعيةٍ لتأمين المساكن لذوي الدخل المحدود بشكلٍ فعال. ويضاف إلى ذلك الكثير من القوانين التي ساهمت بتفاقم المشكلة، ومنها قانون الإيجارات الذي استمرّ لأكثر من نصف قرن، وكان مؤداه أن امتنع أصحاب العقارات عن تأجير منازلهم وتفضيل بقائها شاغرة. فضلًا عن إهمال الدولة لإنجاز أعمال التحديد والتحرير.

وفي هذا السياق، لا يسعنا أن نتجاهل أثر عاملٍ آخر لعب دورًا مهمًا في زيادة حجم السكن العشوائي، وهو القرار السياسي الذي اتخذته حزب البعث في اجتماع اللجنة المركزية للحزب عام 1982، بتّقديم الخدمات الأساسية لمناطق السكن العشوائي، كنوعٍ من الاعتراف بالأمر الواقع وعدم القدرة أو العزم على معالجته.⁹

وبالتالي، فإنّ أصحاب الحقوق في مناطق السكن العشوائي كانوا ضحيةً فساد السلطة والتّجار المرتبطين بها، ولم يكونوا هم المخالفين على الحقيقة. لذلك لا يسع أيّ حلٍ مطروحٍ إلا أن يُراعي ما سردهناه من تاريخ نشوء العشوائيات وعدم إغفال الأسباب المسؤولة عن تزايدها وتفاقمها، حتى لا يتحمّل المواطن جريمة مخالفتٍ قامت بها أجهزة الدولة مباشرةً، أو عبر الفاسدين المتعاونين معها.

7 . واقع السكن العشوائي في مدينة دمشق، ندوة المجلس الأعلى للعلوم لعام 2002، للدكتور سعد الله جيور. منشور على الرابط: <https://bit.ly/3cCcyds>، آخر مشاهدة 2020-09-27.

8 . مناطق السكن العشوائي في سوريا وربطها مع خصائص الأُسرة والسكان، مصدر سبق ذكره، الصفحات 16-17.

9 . مناطق السكن العشوائي في سوريا وربطها مع خصائص الأُسرة والسكان، أياس الدايري، مصدر سبق ذكره. منشور على الرابط: <http://cbssyr.sy/studies/st24.pdf>



القسم الثاني: كيف تعاملت أجهزة الدولة مع السكن العشوائي قبل التزاع؟

ينصبُّ التركيز في هذا القسم على فحص الأدوار المختلفة التي لعبتها أربعة من أجهزة الدولة في التعامل مع ظاهرة السكن العشوائي. وهذه الأجهزة هي: أولاً- المديرية العامة للمصالح العقارية وفروعها، التي تُعنى بتوثيق الملكيات العقارية في البلاد. وثانياً- البلديات التابعة لوزارة الإدارة المحلية، التي تُعنى بتقديم الخدمات الأساسية للمناطق السكنية وعنها تصدرُ رخص البناء ونظام ضابطة البناء. بالدرجة الثالثة- لدينا المؤسسات المعنية بالتطوير العقاري، كالشركة العامة للدراسات والاستشارات الفنية المسؤولة عن المُخطّطات التنظيمية للمدن والبلدات، وكذلك الهيئة العامة للتطوير والاستثمار العقاري التي أُعيدت عام 2008 بموجب قانون التطوير العقاري رقم 15 لعام 2008 وأوكلت إليها مهمة معالجة مناطق السكن العشوائي.¹⁰

وأخيراً- هناك القضاء والدوائر التابعة لوزارة العدل، والتي لعبت أيضاً دوراً مُوازياً في تعزيز إمكانية التعامل بالبيع والشراء فيما يخصّ المساكن العشوائية.

لكن يقتضي التنويه هنا على أنّ تعامل مؤسسات الدولة المذكورة مع مسألة حقوق الملكية في مناطق السكن العشوائي اختلف من منطقةٍ لأخرى، وطرأت عليه تغيّراتٌ مع مرور الزمن، لذلك يقتصر العرض هنا على توصيف أبرز أنماط التعامل.

1 - السّجل العقاري:

تم إنشاء السجل العقاري في سوريا بموجب القرار 188 لعام 1926، ليكون المرجع الأساسي لتوثيق وحماية الملكية العقارية في سوريا. وقد عرّفت المادة الأولى من القرار المذكور «السجل العقاري» بأنه: «مجموعة الوثائق التي تُبيّن أوصاف كلِّ عقار، وتُبيّن حالته الشرعية، وتنصّ على الحقوق المترتبة له وعليه، وتُبيّن المعاملات والتعديلات المتعلقة به»¹¹ ويتمّ تنظيم أعمال السجل العقاري بالاستناد إلى إجراءات التحديد والتحرير، وعلى ذلك فإنّ العقارات غير المُحدّدة والمُحرّرة لا تخضع لأحكام السجل العقاري.

بطبيعة الحال، مناطق السكن العشوائي ليست مُوثّقة في السجل العقاري، كمنابٍ وشققٍ سكنية على الأقل، فجزءٌ منها غير ملحوظٍ نهائياً في تلك السجلات ويلجأ أصحاب الحقوق في هذه الحالة إلى العقود العرفية التي لا تكتسب أيّ صفة رسمية. والجزء الأكبر مُسجّل كأراضي زراعية وتأخذ شكل ملكياتٍ على الشيوخ، أي يكون العقار ملكاً لأكثر من شخص، وتكون ملكية كلِّ واحدٍ منهم عبارة عن حصةٍ سهمية ضمن عقارٍ غير مُفرز. وحيث أنّ توصيف العقار في السجلات العقارية في أغلب الحالات يكون على شكل أرضٍ زراعية، يُصبح من غير الممكن تثبيت/تسجيل أيّ أبنيةٍ أو إنشاءاتٍ تُقام عليها. ومثالٌ على ذلك: حي جبل بدر شرق مدينة حلب، وهو حي عشوائي يقع داخل المُخطّط التنظيمي للمدينة،¹² ويُجسّد أثر التباين بين محتوى السجلات العقارية وواقعها على الأرض. في هذه المنطقة تبلغ مساحة العقار الواحد وسطياً 40,000 م مربع، ويصل عدد المالكين إلى 500 مالكٍ للعقار الواحد، فكلُّ مالكٍ يملك شقّةً سكنية غير مُرخصة، أي موجودة في الواقع وغير موجودة على السجل العقاري.

10 . راجع قانون التطوير العقاري رقم 15 لعام 2008، على الرابط: <https://bit.ly/2FGH207>، آخر مشاهدة 2020-09-18.

11 . راجع قانون السجل المدني السوري وتعديلاته، على الرابط: <https://bit.ly/3hSdzxA>، آخر مشاهدة 2020-09-22.

12 . مجلس محافظة حلب، رئيس مجلس المدينة يتفقد حي جبل بدر، خبرٌ منشور على صفحة مجلس المحافظة، 2018، على الرابط: <https://bit.ly/2G20G6z>، آخر مشاهدة 2020-09-21.

بالتالي، كان أصحاب المساكن العشوائية والمُتعاملين بها يلجؤون إلى استصدار أحكام قضائية أو تسجيل إقرارات بيع وتنازل أمام المحاكم بعد إقامة دعوة قضائية شكلية، تنتهي بتوثيق إشارة دعوى في السجل العقاري. وبالنتيجة فلا يبقى ما يُشير إلى حقوق الملكية في مناطق السكن العشوائي إلا مجرد إشارة دعوى قضائية موضوعة على صحيفة هذه الأرض الزراعية ضمن الآلاف من إشارات الدعاوى الأخرى.

يمكن القول إن ظاهرة المِلِكيات على الشيعوع، والتي شكّلت أبرز مظاهر التفاوت بين واقع الملكيات العقارية في البلاد وصورتها في السجلات الرسمية – شكّلت أيضًا طريقة غير رسمية لتوثيق حقوق الملكية في مناطق السكن العشوائي. ورغم الثغرات التي تشوب طريقة التوثيق تلك، إلا أنها كانت الأكثر اتِّباعًا في مواجهة الاستعصاء القانوني الذي تُمثِّله حالة مناطق السكن العشوائي. وسوف تتضح ماهية إشارات الدعاوى تلك وسياق تنفيذها عند الحديث عن أدوار القضاء المُتداخلة مع السجل العقاري.

2 - القضاء

الأصل في عمل القضاء هو أن ينظر في كلِّ الدعاوى والخصومات التي تُعرض عليه، ولَمَّا كانت مسألة حقوق الملكية في مناطق السكن العشوائي متروكةً دون تشريع يُنظِّمها، انتهجت المحاكم سُبُلًا مختلفة في التعامل مع الدعاوى المتعلقة بتلك المناطق. فكان أصحاب الحقوق يلجؤون إلى رفع دعاوى قضائية بغرض توثيق عمليات البيع والشراء، من خلال الحصول على قرار بوضع «الإشارة» على العقار في السجل العقاري، وأيضًا للحصول على قرار تثبيت بيع الشقة السكنية بعد أن يقوم القاضي بالكشف على العقار وتسجيل أوصافه، المُختلفة عن أوصاف العقار في السجل العقاري بطبيعة الحال. وفي هذه الحالة دائمًا ما يصدر قرار القضاء مُتضمِّنًا أمرًا بتثبيت نقل الملكية في السجل العقاري بعد فرز العقار وتصحيح أوصافه، وهو ما لا يمكن تنفيذه في السجل العقاري في حالة المساكن العشوائية. بالتالي كل ما يبقى لأصحاب الملكيات في مناطق السكن العشوائي هو قرار قضائي غير قابل للتنفيذ، وإشارة دعوى واحدة إلى جانب مئات وأحيانًا آلاف الإشارات الأخرى لمالكين وأصحاب حقوق آخرين في العقار نفسه.

وحيث أنَّ هذه الطريقة تتضمَّن في ذاتها نوعًا من مخالفة القانون، أو السير به خارج مقاصده، ارتجَلت دوائر قضائية أخرى طريقةً مختلفة، وهي ما يُعرف بـ «الإقرار» وهنا يرفع المتعاملون دعوى نزاع على الملكية في المحكمة ويضعون أيضًا إشارة دعوى في السجل العقاري، ويحضر البائع والمُشتري جلسة المحكمة الأولى حيث يُقرُّ البائع ببيع العقار إلى المُشتري ويُسجَل ذلك في أوراق الدعوى، ثم يُقرَّر القاضي تأجيل الجلسة إلى موعدٍ آخر، فيكفُّ أصحاب الدعوى عن حضور الجلسات اللاحقة حتى يُقرَّر القاضي شطب الدعوى دون صدور حكمٍ قضائي. ما يحصل عليه المُتعاملون من كلِّ هذه التَّحايلات هو وثيقة الإقرار الصادرة عن المحكمة، والتي لا يترتب عليها أيُّ إجراءات قانونية لاحقة بالضرورة، بل تبقى بمثابة دليلٍ لحقِّ الملكية في حال طرأت أيُّ تغييراتٍ في وضع المنطقة العشوائية مستقبلاً.

الطريقة الأخيرة التي كان يلجأ إليها المتعاملون لتثبيت حقوقهم في مناطق السكن العشوائي، هي وثائق دائرة الكاتب بالعدل، والتي تقوم مُهمتها على تثبيت وقائع التوكيل والبيع والتنازل وغيرها من العمليات التي تتم داخلها بين المتعاملين. وكثيرٌ من عمليات البيع والشراء للمساكن العشوائية كانت تتمُّ عبر الكاتب بالعدل على شكل وكالاتٍ غير قابلةٍ للعزل، والتي تعني قانونيًا نقل الملكية. ويحصل المتعاملون بهذه الطريقة على وثيقة رسمية توصف حقوق الأطراف، لكنَّ تلك الوثيقة تبقى غير مرتبطةٍ بالسجل العقاري، ولا تحتاج هذه الوكالات إلى مُطابقتهم أوصاف العقار في السجل العقاري وأوصافه على الحقيقة.



3 - المجالس البلديّة (البلديات)

تختصّ المجالس البلدية بتسيير شؤون الإدارة المحلية وجميع الأعمال التي تؤدي إلى تطوير المحافظة اقتصاديًا واجتماعيًا وثقافيًا وعمرانيًا وفق ما ينص القانون السوري. وبحسب المادة (62) من قانون الإدارة المحلية: يختصّ المكتب التنفيذي لمجالس المُدن والبلدات بمجموعةٍ من الإجراءات المتعلقة بعمليات البناء وتقديم الخدمات الأساسية.

فكانت البلديات مسؤولة عن إصدار نظام ضابطة البناء، والتي تتضمن الأسس الخاصة بمنح رخص البناء والتراخيص الإدارية المطلوبة بعد صدور المخططات التنظيمية والمخططات التفصيلية للمناطق العقارية. فتُحدّد ضابطة البناء نوع السكن ضمن المناطق (سكن أول- سكن ثان- فيلات- طوابق- أبراج... إلخ) وتُحدّد الوجائب المسموح بها. أما بالنسبة لمناطق السكن العشوائي فقد كانت هناك عقبتان أساسيتان، الأولى يشرحها المهندس (مظهر شرجي) الذي شغل سابقًا منصب رئيس بلدية في إحدى ضواحي العاصمة دمشق بالقول: «استصدار رخص البناء يتطلب دفع مبالغ كبيرة، ويُشترط الالتزام بنظام ضابطة البناء ومعاييرها، ما يؤدي في النهاية إلى ارتفاع تكلفة العقارات وأسعارها». ¹³ أما العقبة الأخرى فتتجسد في كون البلديات نفسها لا تمنح رخص البناء في معظم مناطق السكن العشوائي، حتى لو أراد أصحابها الحصول على تراخيص، نظرًا لمخالفتها للمخطط التنظيمي أو التفصيلي أو وجود مشاكل تخص توصيف العقارات وفرزها.

الصلة الثانية التي تربط البلديات بالسكن العشوائي، تتمثل في دور البلديات الأساسي في تزويد مناطق السكن العشوائي بالخدمات الأساسية كالماء والكهرباء والنظافة. كان التوسع في تزويد تلك المناطق بالخدمات، منذ مطلع ثمانينات القرن الماضي «بناءً على قرارٍ سياسيٍّ للجنة المركزية لحزب البعث العربي الاشتراكي بجلستها عام 1982، في ظل غياب التشريعات والإجراءات الفاعلة لمعالجة قانونية وإدارية لمناطق السكن العشوائي». ¹⁴

الأمر المهم هنا، هو أنّ البلديات لم تكن تمنح الموافقة على تركيب عدادات المياه والكهرباء وتوفير الاتصالات دون أن تقوم لجانًا تابعة لها بمسح العقارات والتعرّف على أوصافها ومالكها، كما يقول المهندس مظهر شرجي، والذي يؤكد أيضًا على «وجود مخططات كاملة للعقارات في مناطق السكن العشوائي تتضمن أوصافها ومعلومات مالكها أو شاغليها في حوزة البلديات، إلا أنّ ضغط الأجهزة الأمنية وتواطؤ إدارات البلديات مع نظام الحكم حرم قاطني أماكن السكن العشوائي من الحصول على وثائق تُثبت حقوقهم في الملكية». ¹⁵

4 - المؤسسات المعنوية بالتطوير العقاري

سنتطرق في هذه الفقرة إلى أدوار اثنين من مؤسسات التطوير العقاري الحكومية الأكثر تأثيرًا: أولاهما، الشركة العامة للدراسات والاستشارات الفنية، والتي بقيت الجهة الوحيدة المخوّلة بدراسة وإصدار المخططات التنظيمية للتوسّع العمراني في البلاد حتى العام 2004. وثانيهما، الهيئة العامة للتطوير والاستثمار العقاري، والتي أنشئت بموجب القانون رقم 15 لعام 2008 وكُلِّفت بحلّ مشكلة العشوائيات.

13. أجرى الباحثون مقابلة مع المهندس مظهر شرجي؛ والذي شغل منصب رئيس بلدية داريا ورئيس نقابة المهندسين، بتاريخ 20 آب 2020.

14. أياس الدايري، مصدر دُكر سابقًا.

15. من المقابلة سابقة الذكر، والتي أجراها الباحثون بتاريخ 20 آب.

• الشركة العامة للدراسات والاستشارات الفنية

أدّى احتكاك «الشركة العامة للدراسات والاستشارات الفنية» لدراسة المخططات التنظيمية، إلى التأخير في وضع تلك المخططات التنظيمية لتوسُّع المدن، ممَّا أوجد فجوةً كبيرة بين (الحاجة للمساكن تحت ضغط النمو السكاني) ومدى القدرة على توسيع المخططات التنظيمية لاستيعاب تلك الحاجة. وكان ذلك بالمقابل أحد أسباب توسُّع مناطق السكن العشوائي. وحتى حين كُسِرَ هذا الاحتكار بعد العام 2004 وُسِّمِحَ بمشاركة المكاتب الاستشارية والوحدات الهندسية في الجامعات في دراسة المخططات التفصيلية – بقي المسار شديد البُطء، وكثيرًا ما كانت المخططات التنظيمية تُنجز بعد فوات الأوان، أي في وقت تكون الأبنية العشوائية قد ابتلعت مساحة التوسُّع العمراني المخطَّط لها.

مرَّ ذلك، حسب المهندس فراس مصري العضو السابق في مجلس محافظة حلب، هو فساد المؤسسات الإدارية. فبعد صدور المخططات التنظيمية والتي تُعتبر مخططات عامة، يجب أن تصدر المخططات التفصيلية والتي تأخذ وقتًا طويلًا قد يمتد لسبع سنوات أو أكثر، نتيجة الأنظمة والقوانين المعقَّدة، والمفاصل الحكومية التي تمرُّ بها المخططات التفصيلية. كذلك، فإنَّ تلك العملية لم تكن تتمُّ بمنأى عن تدخلات الأجهزة الأمنية التي تضع موافقتها على هذه المخططات التفصيلية. وحتى بعد صدورهما، لا يمكن البدء في أعمال الإنشاء ما لم يصدر (نظام ضابطة البناء) الذي يسمح بالبناء والذي يأخذ بدوره وقتًا طويلًا هو الآخر.

يذكر المصدر مثالًا عن مدينة حلب، فقُبيل صدور المخطَّط التنظيمي للمدينة عام 1979، قام رئيس البلدية مع مجموعة شركائه بشراء مساحات واسعة من الأراضي الزراعية غرب المدينة بأسعار زهيدة، ثم وَّجَّهت المخططات التنظيمية التوسُّع نحو الغرب لتشمل الأراضي التي تم شراؤها. لاحقًا قام أولئك المقاولون ببناء هذه الأراضي وبيعها بأسعار باهظة. ويضيف المهندس فراس: «إذا نظرنا اليوم إلى خارطة مدينة حلب الحالية، نجد أنَّ التوسُّع العمراني المنظم في غرب مدينة حلب، فيما تتواجد مناطق السكن العشوائي في شمال وشرق وجنوب مدينة حلب، وهذه المناطق لم تصدر مخططات تنظيمية لها إلا بعد نشوء أماكن السكن العشوائي فيها»¹⁶

خلاصة القول أنَّ المؤسسة المذكورة كان لها دورٌ أساسي في إبطاء عملية التخطيط للتوسُّع العمراني في سوريا بشكل عام، ولم تستجب بالسرعة والكفاءة المطلوبين إلى الحاجة المتزايدة للسكن من قِبَل المواطنين، ولم تُراع بجانب ذلك توفير مساكن بأسعار مناسبة للسكان في المناطق المنظمة، ممَّا ساهم في توسُّع مناطق السكن العشوائي.

16 . أجرى الباحثون مقابلة عن بعد مع المهندس فراس المصري الذي شغل منصب عضو مجلس مدينة حلب؛ ومدير التطوير والاستثمار العقاري للشمال السوري؛ وعمل في مديرية السياحة، بتاريخ 15 آب 2020.



• الهيئة العامة للتطوير والاستثمار العقاري

تأسست «الهيئة العامة للتطوير والاستثمار العقاري» بالقانون رقم (15) لعام 2008 الذي أعطاها صلاحيات واسعة وكلفتها «بمعالجة مناطق السكن العشوائي».¹⁷ ومن ضمن صلاحياتها مثلاً اقتراح استملاك العقارات من أصحابها أو هدم وإعادة بناء العقارات، ولها صلاحية إعادة تشكيل المناطق السكنية. ويرى العديد من المختصين السوريين أنّ «القانون وتعديلاته منح الهيئة صلاحيات غير منضبطة، وهو (أي القانون رقم 15) لا يمنح ضمانات حقوقية لأصحاب الممتلكات في مناطق السكن العشوائية، فهو مثلاً يُقِرُّ الاعتماد على المسح الاجتماعي لتحديد حقوق الملكية، وذلك يحدث في ظل تهجير القسم الأكبر من سكان المناطق العشوائية مما سيحرم سكان هذه المناطق من حقوقهم في النهاية»¹⁸. فتنص المادة 13 من التعليمات التنفيذية للقانون رقم (15) للعام 2008 على «تأمين السكن البديل لشاغلي المساكن في المنطقة المطلوب تطويرها بمساكن بديلة داخل منطقة التطوير العقاري أو خارجها، حسب نتائج عملية المسح الاجتماعي للشاغلين والذي يُجره المطور العقاري وفقاً للنماذج التي تعدها الهيئة لهذه الغاية، ويُصدق من الوحدة الإدارية المعنية، أو التزامه بدفع البديل النقدي لشاغلي هذه المساكن عوضاً عن السكن البديل، وفق ما يتم الاتفاق عليه بين المطور العقاري وهؤلاء الشاغلين وبموجب صكوكٍ معتمدة تُقدّم إلى الهيئة». وهنا يرى القاضي أنور مجني أنّ هذا النص قد يُستغل كأداة للاستيلاء على ملكيات الغائبين «فالقانون ينص على تسليم السكن البديل لشاغلي العقار، وليس لمالكيه، وفق المسح الاجتماعي، ممّا يعني أنّ سكان مناطق السكن العشوائي الذين هُجروا قسرياً من بيوتهم وأشغلت ملكياتهم من قبل جماعات مسلحة مؤالية للنظام لن يستفيدوا من حقوق الملكية التي يفترض أن يحصل عليها المهجّر».¹⁹

انتقادات أخرى تُوجّه إلى الهيئة فيما يخص التعامل مع العشوائيات، كالقول بأنها تتعامل بعقلية الشركات الخاصة وتُعطي الأولوية للربح المادي على حساب حقوق المالكين. كذلك من المآخذ، مسألة خضوع الهيئة لهيمنة الأجهزة الأمنية في سوريا بدرجة كبيرة، فرغم أن القانون ينص على أنه «يتوجب على المطور العقاري تطهير صحائف العقارات المشمولة بمنطقة التطوير، والتي تؤول ملكيتها إليه أو إلى غيره من الأفراد، من الإشارات والحقوق العينية الموضوعة لمصلحة الغير كافة» إلا أنّ ما يحدث هو أنّ شركات التطوير العقاري تُطهر الإشارات العقارية فيما عدا الإشارات الأمنية.

17. راجع نص القانون رقم 15 لعام 2008 في موقع الهيئة، على الرابط: <https://bit.ly/3ctRFzt>، آخر مشاهدة 2020-09-23.

18. من مقابلة هاتفية أجراها الباحثون مع أنور مجني، مستشار قانوني وقاضي سابق، بتاريخ 10 تموز، 2020.

19. مداخلة قدمها المصدر في جلسة حوارية ضمت مجموعة من الخبراء في موضوع العشوائيات، 2020-07-17.

القسم الثالث: البُعد السياسي للعشوائيات، كيف وظّف النظام الظاهرة كأداةٍ للهيمنة وكسب الولاء؟

تغيّرت الرؤية إلى مسألة السكن العشوائي في سوريا بدرجةٍ كبيرة خلال سنوات الصّراع، فالمسألة التي كان يُنظر إليها سابقًا كمشكلةٍ إدارية وتنظيمية، باتت اليوم قضية سياسية ومجتمعية، بل تكاد تكون واحدةً من أعقد القضايا المُتعلّقة بالّنزاع في البلاد، من حيث ارتباطها بالحاسم بعودة اللاجئين والمُهجّرين وإعادة الإعمار وبالمعركة السياسية والاقتصادية في البلاد بشكلٍ عام. حقيقةً أنّ حوالي نصف المساكن في البلاد هي مساكن عشوائية،²⁰ أو مُخالفات كما يصفها النظام، هي التي تجعل من الصعب استبعاد أنّ للظاهرة أبعادًا ووظائفٍ سياسية، خاصةً مع محاولات النظام اليوم استغلال المشكلة كسلاحٍ حربٍ لتعزيب سيطرته السياسية والأمنية، ولخدمة مصالح نُخبته الاقتصادية²¹ على حساب سُكان العشوائيات أو بعضهم بصورةٍ خاصة. وإلا فكيف استمرّت العشوائيات في النمو والتوسّع لعقودٍ من الزمن حتى وصل حجم المشكلة إلى ما هي عليه اليوم؟ وأين كانت تشريعاتُ الدولة ومؤسساتها كل تلك المدة؟

يُجادل المهندس فراس مصري العضو السابق في مجلس محافظة حلب، بأنّ «ذروة توسّع السكن العشوائي في سوريا كان في الثمانينات، منذ ذلك الحين وخلال كل تلك السنوات حتى العام 2008 لم يصدر أيّ قانونٍ يُعالج المشكلة.»²² وبينما كانت المُخطّطات التنظيمية للمناطق العُمرانية الجديدة تتأخّر لسنواتٍ وعقود، كان توسّع العشوائيات هو الاستجابة الأقرب لنمو الحاجة إلى السكن. يروي مصدرنا أنّ «المُخطّط التنظيمي لمدينة حلب الصادر عام 1979، لم يكتمل إنجازهُ كُمُخطّطاتٍ تفصيلية أبدًا على مدى أكثر من عشرين عامًا، حتى صدر مُخطّط جديد عام 2004 لتدور الدائرة من جديد.» السّؤال هنا حول توصيف عدم الاستجابة لمشكلة السكن العشوائي طوال تلك العقود، هل كان حقًا فشلًا في الإدارة والتخطيط؟ أم كان إهمالًا مُتعمدًا له أهداف سياسية؟

أبعد من ذلك، يؤكّد المستشار القانوني لليوم التالي أنور مجني أنّ النظام كان هو الراعي لنموّ مشكلة العشوائيات واستيفحها «فهو الذي قرّر عام 1982 تزويد مناطق السكن العشوائي بخدمات الكهرباء والمياه وغيرها دون أن يُوجّه تلك الجهود لتنظيم تلك المناطق، رغم أنها كانت في بدايات تشكّلها. بل حتى بُناة العشوائيات لم يكونوا سوى مقاولين مرتبطين بالنظام وإلا لَمَا سمح لهم بالبناء، فعليًا معظم سكان العشوائيات اشتروا عقاراتٍ وسكنوا فيها وليسوا هم من بنوها.»²³

كذلك تذهب بعض التحليلات²⁴ إلى أنّ مسألة العشوائيات كانت جزءًا من معادلات السلطة والهيمنة في البلاد منذ عقود، فمع تحويل نصف سكان البلاد تقريبًا إلى مخالفيين للقانون في سكنهم، يُصبح هؤلاء بشكلٍ أو بآخر تحت رحمة السلطة ودون أيّ حمايةٍ قانونيةٍ لممتلكاتهم. يصف أمجد الفرخ، وهو ناشطٌ في مجال حماية حقوق الملكية، الأمر بالقول: «في حي القابون (وهو أحد الأحياء العشوائية في العاصمة) كان هناك مئة ألف مواطنٍ يسكنون ويمتلكون عقاراتٍ على الأرض، لكن لا أحد منهم لديه طابو يُثبت ملكيته. لم تُؤمّن لهم الدولة فرصة الحصول على سكنٍ قانونيٍّ لكنها

20 . تصريح لوزير الإسكان في حكومة النظام لجريدة محلية، نقلًا عن جريدة عنب بلدي، مصدر سبق ذكره.

21 . جهاد يازجي، كيف يستغل النظام دمار الممتلكات وتشريعات الأراضي، مؤسسة فريدريتش ايبتر، 2017، ترجمة ياسر الزيات، على الرابط: <https://bit.ly/2HFHWuE> آخر مشاهدة 20-09-2020.

22 . مداخلة قدمها المصدر في جلسة حوارية ضمت مجموعة من الخبراء في موضوع العشوائيات، 17-07-2020.

23 . من نفس المداخلة سابقة الذكر.

24 . عزت البغدادي، مشروع حماية المُهجّرين من دمشق وريفها، مجموعة من المنظمات السورية، تقرير داخلي، 2019، غ م.



سمحت لهم بالسكن العشوائي فكانت المعادلة كالتالي: أطعني فأغص النظر عنك.²⁵ حالياً حي القابون مُدَمَّر وفارغ ويُمَتَّع سُكَّانه من العودة إليه، بينما أدرجه النظام ضمن مناطق التطوير العقاري وفق القانون رقم 10 لعام 2018 الشَّهير، أي صار السكان الذين هُجِّرَ الجزء الأكبر منهم هرباً من ممارسات النظام مُطالبين بالمثل أمامه لإثبات ملكياتهم العقارية غير القانونية وغير الموجودة تماماً في السجلات العقارية.

يتقاطع البُعد السياسي لظاهرة العشوائيات أيضاً مع أطروحات «تَريف المدينة»²⁶ بوصفها سياسة اتَّبعها النظام لتعزيز هيمنته؛ وحيث أنَّ معظم سكان العشوائيات هم من سكان الأرياف السورية الذين هاجروا إلى المدن في موجاتٍ متكررة منذ السبعينات، يمكن القول إنَّ العشوائيات، بطريقةٍ ما، هي التجسيد الملموس لتلك السياسة. إذ أنَّ نظام البعث، وبعث حافظ الأسد بدرجةٍ أكبر، كرَّس وضعاً سياسياً سمته الاستبداد العسكري المُعزَّز بعصبياتٍ طائفية، ووضعاً اقتصادياً سمته احتكار الدولة وقطاعها العام للحياة الاقتصادية واختلال التوازن التَّنموي بين المدينة والريف. كما عمل على استيعاب الهجرات الداخلية بتطبيق شكلٍ من الهندسة الاجتماعية التي «ضربت مسيرة التمدُّن التاريخية للمدن السورية، وأحدثت خلخلةً في بُنى المجتمعات المدينيَّة بشكلٍ خاص»²⁷ ومع تراكم آثار تلك الصيرورة لعقودٍ بات من الممكن بسهولة ملاحظة ثلاث كُتَلٍ عمرانية/سكانية متمايزة ومتجاورة في المدن السورية الكبرى كدمشق وحلب وحمص، فهناك الأحياء القديمة، الأحياء الحديثة، والأحياء العشوائية.

وإن كنا مَعْنِيَّين هنا بدرجةٍ أكبر بالعشوائيات، فمن المهم القول إنَّ تلك العشوائيات باختلاف تقسيماتها اكتسبت هويَّاتٍ اجتماعيةً ومناطقيةً ودينيةً وإثنيةً متمايزة في أغلب الحالات. ففي دمشق مثلاً كانت هناك أحياءٌ عشوائيةٌ للكرد وأخرى للمهاجرين القادمين من سهل حوران مثلاً، عشوائياتٌ للمسيحيين وأخرى للعلويين. كما يحدث أن يمتلك حيٌّ أو منطقة عشوائية أكثر من هويةٍ اجتماعية، إذ يمكن أن يضمَّ مثلاً حاراتٍ متمايزة لسكانٍ من مناطق وخلفيات مُتباينة. كذلك كان هناك عشوائياتٌ خاصة بالفلسطينيين وأخرى بالنازحين من الجولان السوري، وأخرى كانت بمثابة بلدات قديمة مجاورة للعاصمة لم تخضع للتنظيم، وبُحُكم التوسُّع العمراني باتت جزءاً من عشوائياتٍ محيط العاصمة.

في نهاية المطاف، مَكَّنَتْ تلك التركيبة السكانية/العمرانية المُتأزِّمة في مدن سوريا الكبرى النظام من تأليب سكان المناطق المختلفة والمتجاورة ضد بعضهم البعض عقب نشوب الاحتجاجات. فاستخدم سكان الأحياء المُواليه له لقمع المظاهرات التي تقوم ضده في الأحياء المجاورة لها، ولعل التجسيد الأبرز لذلك كان في دمشق حيث ساعد وجود عدة مناطق عشوائية مُواليه للنظام في محيط العاصمة على تمكينه من ضبطها وخنق حراكها.

أيَّاً كان الوضع القانوني للمساكن العشوائية وأصحابها، هم في النهاية ضحايا إما لفشل السياسات التنموية أو لُحُبث سياسات الهيمنة التي طبَّقها النظام. في المقابل تتَّجه التشريعات العقارية السورية عموماً والأخيرة منها بشكلٍ خاص في مقاربتها، نحو تجريم سكان المناطق العشوائية بوصفهم مُتعدِّين على ملكياتٍ عامة أو خاصة، بالتالي تتجاهل حقوقهم في السَّكن والتملك في تلك المناطق وتنقل المسؤولية من كاهل الدولة إلى كاهل المواطنين. كما تشي جملةً من القوانين والقرارات التي توالَتْ منذ العام 2012 بأنَّ النظام يجد الحرب فرصةً

25. مداخلة قدمها المصدر في جلسة حوارية ضمت مجموعة من الخبراء في موضوع العشوائيات، 2020-07-17.

26. للمزيد حول ظاهرة تَريف المدينة راجع موقع المستقبل للأبحاث والدراسات، على الرابط: <https://bit.ly/32pnkyG>. آخر مشاهدة 2020-09-14.

27. ياسر السعيد، سوريا الريفية، موقع الجمهورية، 2013، على الرابط: <https://www.aljumhuriya.net/ar/18522>. آخر مشاهدة 2020-09-14.

مناسبةً للتخلص من مشكلة السكن العشوائي في المناطق التي استعاد السيطرة عليها على حساب سُكان تلك المناطق. أشهرُ تلك القوانين هو المرسوم رقم 10 لعام 2018، والذي يقضي بالسماح بإنشاء مناطقٍ تنظيمية ضمن المُخطّط في جميع أنحاء سوريا مُخصّصة لإعادة الإعمار، وهذا المرسوم يُعطي النظام غطاءً قانونيًا للاستيلاء على عقارات سكان العشوائيات الذين لا يُمكنهم إبراز وثائق تُثبت ملكيتها، وهذا يشمل كل الذين لا يملكون تلك الوثائق أو فقدوها، ويشمل أيضًا كل اللاجئين والنازحين والمُهَجَّرين الذين لا يُمكنهم المثل أمام مؤسسات النظام أو توكيل آخرين ينوبون عنهم. تنعكس آثار هذه التشريعات بدرجةٍ مُقلقة على السكان المحسوبين على المعارضة بطبيعة الحال، وهو ما يُثبت النظام أكثر حيث يُطَبِّق تشريعاته حتى الآن على المناطق العشوائية التي انتفضت في وجهه، دون أن يشمل حتى الآن أيًا من المناطق المُصنّفة مُواليهً له.

القسم الرابع: تحدياتٌ منتظرة في مرحلة ما بعد النزاع

مع اندلاع المظاهرات في سوريا 2011، والتي نشطت بشكلٍ كبير ضمن مناطق السكن العشوائي في المدن الكبرى خاصةً في دمشق وحلب، اتخذت هذه المشكلة في سوريا أبعادًا جديدة. أصبحت هذه المناطق هدفًا للانتقام النظام من مُعارضيه من خلال عقوباتٍ جماعية زادت وطأتها وجدّتها مع تحول المظاهرات السلمية لنزاعٍ مُسلّح. لقد قام النظام السوري على مدى أعوام النزاع، بذريعة القضاء على المُسلّحين، باستهداف هذه الأحياء السكنية العشوائية بالقصف الهَمَجِي، مما أدّى في كثيرٍ من الحالات لتدمير معظمها وتهجير أهلها إلى مناطق أخرى تحت سيطرة النظام أو إلى تهجيرهم قسرًا إلى مناطق خاضعة لسيطرة فصائلٍ مُعارضة في الشمال السوري، كما حصل في دمشق وحمص وحلب، أو إجبارهم على اللجوء لدولٍ أخرى. هذا بالإضافة لتترك هذه المناطق عرضةً لعملياتٍ نهبٍ واسعة على يد جيش النظام وميليشياته والتي تُعرف محليًا بـ «التعفيش»²⁸ ولم تقتصر جرائم النظام على الاستهداف المباشر للممتلكات، فقد ثبت أيضًا استهدافه المُمنهج لمكاتب السجلات العقارية حيث قام بقصفٍ وحرق هذه المكاتب في عددٍ من المناطق بما في ذلك الزبداني وداريا وحمص والقصير.²⁹

بالإضافة للاستهداف المباشر، تتجلى سياسة النظام بالانتقام والعقوبات الجماعية من سكان هذه العشوائيات، بعددٍ من التشريعات والمراسيم الجديدة التي قام النظام بإصدارها منذ عام 2012 تحت ذريعة تنظيم مناطق العشوائيات وإعادة الإعمار. وبالنظر في موادّ وتطبيقات هذه القوانين والتشريعات يتضح كونها أولًا أدواتٍ سياسية تهدف إلى معاقبة ساكني العشوائيات وانتهاك حقوقهم بالسكن والتملك، هذا بالإضافة لكونها حوافز ربحية واستثمارية يتم توظيفها خدمةً لمصالح رؤوس النظام ورجال الأعمال المقربين منه تحت ستار إعادة الإعمار.³⁰ وفي هذا الإطار قام نظام الأسد بإصدار وإقرار عددٍ من القوانين والمراسيم التشريعية لخدمة هذه السياسة، بما في ذلك المرسوم التشريعي 66 الصادر في 2012³¹ الذي وصّغ أُسس الإطار القانوني لاستهداف عددٍ من مناطق العشوائيات في دمشق. وكذلك القانون رقم 23 لعام 2015 المَعَيَّن بتنظيم وعُمران المدن. وبالطبع القانون الشهير رقم 10 الصادر في 2018 وتعديلاته والذي تضمن موادًا تجعل من الصعب، إن لم

28 . التعفيش الأسدي يمتد إلى درعا بعد الغوطة ومخيم اليرموك ودير الزور والرقّة، موقع مركز الشرق العربي، 11-07-2018، على الرابط: <https://bit.ly/2CEFwk6> آخر مشاهدة: 2020-08-16

29 . The Guardian, 14 . 2017-01-Iran repopulates Syria with Shia Muslims to help tighten regime's control, <https://bit.ly/323DZ9I>

30. محمد اللبابيدي، «رجال أعمال دمشق: أشباح ماروتا سيتي»، موقع برنامج مسارات الشرق الأوسط، 16-04-2019، على الرابط: <https://bit.ly/3aEqily>

31 . نص المرسوم التشريعي 66 لعام 2012، موقع مجلس الشعب السوري، 18-09-2012، على الرابط: <https://bit.ly/2YeBznp> آخر مشاهدة 15-08-2020.

32 . القانون رقم (10) لعام 2018، موقع رئاسة مجلس الوزراء السوري، 02-04-2018، على الرابط: <https://bit.ly/34isNIK> آخر مشاهدة 15-08-2020.



يكن مستحيلًا، على عشرات الآلاف من السوريين إثبات ملكياتهم سواء أولئك الذين اختفوا قسرًا أو المعتقلين والمُهَجَّرين واللاجئين. وأخيرًا المخطط التنظيمي التفصيلي رقم 105³³ والمتعلق بأحياء القابون ومخيم اليرموك وغيرها.

من خلال ما سبق يجب التأكيد على أنّ أيّ مَسعى للحفاظ على حقوق الملكية للمُهَجَّرين والنازحين والللاجئين، يُوجب التعامل مع جُملةٍ من التحديات التي تفرضها الطبيعة الخاصة لمشكلة العشوائيات على عددٍ من الصُّعد القانونية والسياسية، أبرزها:

1 - تحدي إثبات الملكية

يمكن اعتبار إثبات الملكية العقارية أكبر تحدّي يواجه السوريين حاليًا، وبالأخص النازحين والللاجئين والمُهَجَّرين قسرًا والمعتقلين وعائلاتهم. حيث يكاد إثبات الملكية أن يكون مستحيلًا في العديد من الحالات نظرًا لضيق أو دمار الوثائق أو عدم قدرة أصحاب الحقوق على المثول أمام الجهات المعيّنة لإثبات ملكياتهم أو حقوقهم، كما أشرنا من قبل. وبالنظر للوضع القانوني الخاص بالملكيات في مناطق العشوائيات، فهناك مخاطرٌ وعوائق أكبر أمام مالكي العقارات في هذه المناطق حتى ولو توافرت لديهم الوثائق،³⁴ خاصةً بسبب إشراف الأجهزة الأمنية بشكلٍ مباشر على عملية إصدار كافة أنواع الأوراق التُّبوتية.³⁵ لذلك يجب العمل على إنشاء جهةٍ مستقلة تجمع المُختصين والمبادرات والمنظمات العاملة على توثيق وأرشفة الوثائق المتعلقة بالملكية بشكلٍ عام والعقارية منها بشكلٍ خاص، مع الاعتناء بتضمين اهتمامها للعشوائيات لضمان الحفاظ على الحقوق بعيدًا عن تجاذبات أطراف النزاع.

2 - تحدي الإصلاح التشريعي والمؤسّساتي

يمكن اعتبار هذه التشريعات والقوانين أحد أهم الأدوات لدى النظام السوري لسلب حقوق الملكية، وخاصةً من سكان العشوائيات. ويجب الإشارة هنا بأنّ هناك ما يُقارب الـ 160 تشريعًا عقاريًا مباشرًا أو متعلق بحقوق الملكية في سوريا على العموم، مما يزيد الملفّ تعقيدًا من الناحية الإدارية والقانونية. حيث يجب هنا أيضًا إحداث لجان مستقلة مُختصة ضمن إطار زمني واضح، لمراجعة هذه القوانين والتشريعات وتعديلاتها وملحقاتها لتحديد ما يكون من تفاصيلها مُنتهكًا الحقّ الدستوري للسوريين بالتملك والسكن. في ذات السياق، يجب التنبّه لأولوية الإصلاحات القانونية والمؤسسية مع الوضع في الاعتبار الفساد القائم في كافة مؤسسات النظام السوري، وعلى رأسها القضاء؛ لذلك يجب الإصرار من خلال العملية السياسية على المطالبة بوقف كافة عمليات الاستملاك، وكذلك إيقاف الشروع في إحداث مناطق التطوير العقاري تحت ذريعة إعادة الإعمار في مناطق النظام السوري، لحين التوصل لآليةٍ تسمح للسوريين باستعادة مُمتلكاتهم أو الحصول على التعويضات المناسبة.

3 - تحدي استرداد الملكية والتعويض

يعتبر الافتقار إلى سوابق ناجحة على الصعيد الدولي فيما يتعلق بمسألة التعويضات واسترداد الملكية بعد سنوات النزاع، من أهم التحديات التي تزيد تعقيد التأطير لهذه العملية وآلياتها، سعياً لتحديد ما إذا كانت القواعد التي تحكم أيّ (مبادرةٍ أو برنامجٍ يتم الإنفاق عليه لاسترداد الملكية)

33 . الإعلان عن المخطط التنظيمي لمنطقتي (القابون واليرموك)، موقع سيرياندين، على الرابط: <https://bit.ly/3j3cCnw> آخر مشاهدة 2020-08-16.

34 . يتم التملك في المناطق العشوائية بموجب عقد بيع خطّي أو وكالة لدى كاتب العدل، وأحيانًا بحكم محكمة، لأنّ العقار غالبًا ما يكون مسجلاً باسم صاحب الأرض التي تم البناء عليها، والتي ما زالت مسجّلة كأرض زراعية لدى مديرية المصالح العقارية كونها لم تدخل التنظيم العمراني. ويتم إثبات الملكية عادةً بواسطة العقد القطعي وفواتير الماء والكهرباء.

35 . خيارات استرداد الملكية في سوريا ما بعد النزاع، المركز السوري للعدالة والمساءلة، أيلول 2019، الرابط: <https://bit.ly/2Ye3iEC>

سُنَّجِح دمجُه في القانون السوري ضمن آلية إصلاحٍ شاملة أو أنّ تلك المُبادرات ستعمل بشكل مستقل وفي ظلِّ ممارسات النظام السوري التعسُّفية وانتهاكه المستمر لكافة حقوق السوريين، بما في ذلك حقوق التملك والسكن. حيث أنّ إمكانية استرداد هذه الحقوق وتعويض أصحابها مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالعملية السياسية. لذلك فإن العملية السياسية يجب أن تترافق مع جهودٍ مكثِّفة من حقوقيين ودستوريين ومختصين في هذا الملف لمعالجة كافة أوجه انتهاك حقوق الملكية والسكن، خاصةً لسكان العشوائيات الذين يُعتبر وضعهم أكثر هشاشةً نظرًا للوضع القانوني الشائك لممتلكاتهم. لذا ينبغي التوصل إلى لغةٍ واضحة لا لبس فيها بشأن أيِّ اتفاقٍ دولي بخصوص سوريا، يضمن حق عودة المواطنين إلى مساكنهم الأصلية، بما في ذلك تعويض سُكَّان المناطق التي تم تدميرها والعشوائيات والمستوطنات غير القانونية.

4 - تحديّ العشوائيات المُستحدثة في المناطق الخارجة عن سيطرة النظام السوري

تُشير الإحصائيات المحلية في الشمال السوري الخارج عن سيطرة النظام، أنّ العدد الإجمالي للسكان بلغ حدود 4.1 مليون نسمة،³⁶ ويُشكِّل النازحون من مناطق أخرى حوالي نصف السكان أو أعلى بقليل. من بينهم أكثر من مليون نسمة يعيشون في مُخيّماتٍ تحوَّلت إلى أشباه مدن. فإذا افترضنا أن كلّ خمسةٍ من هؤلاء قد بنوا مسكنًا يُصبح لدينا حوالي 200 ألف مسكنٍ عشوائي، دون حساب مليون آخر من النازحين الذين يعيشون في مدن وبلدات الشمال، والذين سيُبد كثيرٌ منهم مساكن عشوائية على أطرافها، كما هو الحال في مدن إعزاز والباب وغيرها. كل هذه العقارات شُيِّدت دون وجود سلطةٍ إدارية مُعترفٍ بها تمنح التراخيص أو تُنظِّم عمليات البناء.

لذلك يجب العمل على مسحٍ مستقلٍ للعشوائيات المُستحدثة في المناطق الخارجة عن سيطرة النظام، بما فيها مناطق سيطرة المعارضة ومناطق الإدارة الذاتية. وهنا أيضًا يجب البحث عن حلولٍ تشريعية وتنظيمية تضمن حقوق أصحاب الأراضي الأصلية والمالكين أو الشاغلين الحاليين.

* * * * *

36 . منسقو الاستجابة، التركيبة السكانية في شمالي غرب سوريا، 2020، عن موقع بلدي نيوز الإخباري، على الرابط: <https://bit.ly/2EK4BF6>، آخر مشاهدة 2020-09-28.



خاتمة وخلاصات

حاولت هذه الورقة تقديم إجابة مختصرة بمشكلة السكن العشوائي في سوريا من عدة جوانب، مع التركيز على ما تعنيه المشكلة اليوم بعد عقدٍ من النزاع. وبيّنت كيف أنّ عدم الاستجابة لتنامي الحاجة إلى المسكن في المدن الرئيسية السورية خلال عقودٍ أفضى إلى توسّع مناطق السكن العشوائي إلى حدٍ باتت الدولة معه عاجزةً عن معالجة الأمر، وتوجّهت جهود مؤسساتها للتكيّف معه كواقعٍ قائم، فزوّدت تلك المناطق بالخدمات الأساسية على نطاقٍ واسع وأوجدت حلولاً قانونية، بشكلٍ مباشر أو غير مباشر، لجعل تداول تلك العقارات بالبيع والشراء أمرًا ممكنًا. ذلك ما أنتج نسقًا من التوازن بين دولةٍ تعجز عن تأمين المسكن الملائم لمواطنيها فتسمح لهم بالبناء العشوائي، ومجتمعٍ يعجز كثيرٌ من أفرادهِ عن تحمّل تكاليف المسكن ضمن مناطقٍ منظمة.. فيقبلون بهامشٍ مُتاحٍ لمخالفة القانون.

لكنّ من خلف مؤسسات الدولة، كان لدى النظام السوري المسكون بهاجس السيطرة والهيمنة، سياسة لإدارة المشكلة وتوظيفها بأشكالٍ مختلفة عوضًا عن إيجاد حلولٍ ناجعة لها، كما رجّح عددٌ من الخبراء الذين تحدثنا إليهم. فاستفاد مثلًا من توطين حواصن اجتماعيةٍ موارية له في مناطق سكنٍ عشوائي ضمن مدن دمشق وحمص على سبيل المثال. وعلى مستوى أوسع استفاد من تحوّل المدن السورية الكبرى إلى تجمّعاتٍ سكانيةٍ مُتمايزة من حيث الطابع الديني والإثني والمناطق في حالاتٍ كثيرةٍ مُتنافرة.

لكنّ ذلك التوازن انهار في البلاد مع بدء النزاع، وانفجرت آثار عقودٍ من الإهمال مع تحوّل عشراتٍ من مناطق السكن العشوائي إلى مناطق مُدمّرة ومُهجرّة دون سندٍ قانوني يحمي حقوق أصحابها، فيما شهدت مناطق أخرى من البلاد مزيدًا من التوسّع في شيوخ عشوائيات جديدة خلال سنوات النزاع. حدّث ذلك ضمن مناطق سيطرة النظام وكذلك مناطق سيطرة الإدارة الذاتية، لكنّ لعل النمو الأكبر شهدته مناطق سيطرة المعارضة في الشمال حيث نزح أو هُجر أكثر من مليوني سوري. وتبقى كل تلك العقارات القائمة اليوم خارج منظومة التوثيق العقاري في البلاد.

تفرض اليوم مشكلة السكن العشوائي تحدياتٍ كبيرة على أكثر من مستوى، فيما يتعلق بمرحلة ما بعد النزاع وجهود تثبيت الاستقرار في البلاد. تبدأ تلك التحديات بالحاجة لإثبات الملكيات في مناطق السكن العشوائي وحفظها، وتمزج بتعويض أصحاب الممتلكات المتضررة واستعادة الغائبين لممتلكاتهم، وهو ما يتطلب إيجاد حالةٍ تشريعية تتناسب مع المرحلة الانتقالية من حيث وسائل الإثبات والقدرة على استعادة الممتلكات، مع برنامجٍ جبرٍ ضروريّ لمن يستحيل إعادتهم لمساكنهم، أو تخييرهم في ذلك.

هناك أيضًا المخاطر التي تفرضها سياسات النظام الرامية إلى الاستيلاء على الممتلكات وإعادة هندسة المدن، كما تشي بذلك مجموعة من القوانين والقرارات التي أصدرها بعد عام 2012، وأشهرها القانون رقم 10 لعام 2018 المذكور سابقًا. لكنّ عمليات إعادة الإعمار لا ينبغي أن تكون على حساب حقوق السوريين، مما يتطلب ضمائمًا بأن لا يتجاوز الإطار القانوني والسياسي لإعادة الإعمار حقوق أصحاب السكن العشوائي. ومن الضروري أن يتضمن الدستور القادم مُحدّدات دستورية تضمن هذه الحقوق وتُشكّل رادعًا للنظام عن المُضيّ في سياساته وتُبطل ما تم تنفيذه منها.

أيضاً من الضروري الربط بين قضية العودة الطوعية والأمنة والكرامة للنازحين واللاجئين إلى مناطق سكنهم، وبين قضية ممتلكاتهم العقارية في مناطق السكن العشوائي. كذلك نجد ضرورة لإيجاد مركز قانوني خاصٍ للمرأة، وخاصة الزوجات اللواتي فقدن أزواجهن لمساعدتهن للوصول إلى المسكن اللائق.

وأخيراً، هناك تحدي ترميم وإصلاح منظومة التوثيق العقاري على المستوى الوطني، والذي يتطلب بدوره إصلاحاتٍ تشريعية ومؤسسية وحلولاً إبداعية في التعامل مع مختلف أوجه المشكلة. كل ما سبق لن يُجدي نفعاً ما لم تتوفّر الإرادة السياسية لحلّ المشكلة، وهو ما يبدو غير مؤكدٍ في ظل الانقسام بل والتناحر بين أطراف المشهد السياسي السوري. ما يُوجب على الدول والمؤسسات الدولية المنخرطة في الشأن السوري، أن تُدرج المسألة العقارية ككل، وشقها المتعلق بمناطق السكن العشوائي خاصةً، ضمن بنود التفاوض بين النظام والمعارضة وبقية القوى بين القطبين، بما يضمن وقف استغلال النظام لدمار المناطق وغياب السكان في فرض واقعٍ سكانيٍّ وعمراني جديد، ويضمن كذلك حقوق السكان المُبعدين عن ممتلكاتهم الواقعة في مناطق سيطرة المعارضة أو الإدارة الذاتية. تثبيث قاعدة الحفاظ على حقوق الملكية كأحد مبادئ مرحلة ما بعد النزاع، سيكون له أثرٌ كبير في عودة اللاجئين والنازحين وفي التأسيس لاستقرارٍ مُستدام، فيما العكس قد يؤدي إلى زرع بذورٍ لنزاعاتٍ مستقبلية، ولننذكرُ مثلاً أنّ الأراضي التي تمّ تأميمها بموجب قانون الإصلاح الزراعي الصادر عام 1958 باتت اليوم فتيلاً فجّر عدة نزاعاتٍ محلية في المناطق التي خرجت عن سيطرة النظام بعد عام 2011.

* * * * *

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

حسام الشحنة قاضي سابق

فراس مصري عضو سابق في مجلس محافظة حلب - منظمة مدنيون للعدالة و السلام

مظهر شرجي رئيس بلدية داريا سابقاً



ماذا بعد القوانين العقارية الجائرة؟

كيف تعمل مؤسسات النظام السوري المعنّية بالتطوير العقاري؟

«تحليل منظومة التطوير العقاري التي هيأها النظام لمرحلة ما بعد النزاع»



مُلخَصُ تَنْفِيذِي

أسهبت العديدُ من الدراسات في تفسير وتَقْدِ القوانين العقارية السُّورية وتَبْيِينِ مخاطرها على حقوق الملكية والسُّكن، إلا أنَّ عددًا أقلَّ منها اتَّجَهَ إلى التَّفْتِيْشِ فيما وراء تلك القوانين، بمعنى كيف تعملُ المؤسَّسات الحكومية المَعْنِيَّةُ بالشأن العقاري في ظلِّ تلك القوانين؟ وما الذي يحدثُ على الأرض في المناطق المُخَصَّصة للتطوير العقاري وإعادة التنظيم؟

تُسلِّط هذه الورقةُ الضوءَ على منظومة التطوير العقاري في سوريا، بما تحويه تلك المنظومةُ من تشريعاتٍ عقارية ومؤسَّساتٍ حكومية مَعْنِيَّةُ بالشأن العقاري، من منظورٍ ترابُطي. حيث تتناولُ بيئةَ التشريعات العقارية وتعرضُ كيف أنَّ تعددَ القوانين المؤبَّرة لمشاريع التطوير أو إعادة تنظيم المناطق عُمرانيًّا واختلاف الحُلُولِ وسُبلِ التعامل التي يقترحها كلُّ منها، يمنحُ مؤسَّسات النظام خُربةً انتهاجِ مُمارساتٍ مختلفة من منطقةٍ إلى أخرى واختيار القانون الأكثر خدمةً لمصالحه في كلِّ مرة.

كما تُركِّز الورقةُ على حالةٍ تجاهلِ التَّشريعات الجديدة لمُعظيات الواقع وآثار الِيزاع، خاصةً فيما يتعلَّقُ بشروط تثبيت الملكية في المناطق التي تقوم بمهمة تنظيمها، وهو تجاهلٌ متعمدٌ قد يُفضي إلى سلبِ ملايين السورِيِّين حقوقهم.

لذلك، تعرَّضَ الدراسةُ لِمِحَّةٍ مختصرةٍ عن كلِّ من المؤسَّسات الحكومية الأكثر التِّصاقًا بالشأن العقاري في سوريا والمُنخَرِطة ضمن مشاريع التطوير العقاري اليوم، وهي عشرُ مؤسَّساتٍ تتبَعُ ثلاث وزارات. فتبيَّنَ أولاً حجمُ انعدام الشفافية وشُحُّ المعلومات التي تُتيحها هذه المؤسَّسات عن مشاريعها وأعمالها، وتبيَّنَ كذلك إشاراتٌ عن حالة التخبُّط وعدم وضوح الأدوار والأهداف لكلِّ من تلك المؤسَّسات والذي يتجلَّى من خلال تضارُبِ تصريحات مسؤوليها. ومن خلال المحتوى المحدود من المعلومات الذي تنشره تلك المؤسَّسات على مواقعها الإلكترونية، يبدو أنَّ جُلَّ ما تقوم به حتى الآن هو إنجاز الدراسات والمُخطَّطات بمعزلٍ عن السُّكان وأصحاب الحقوق، بينما جُلُّ ما يحدثُ على الأرض حتى الآن هو عمليات الهدم.

في القسم الثاني، تتَّجَهُ الدراسةُ إلى تقْيِيِ الواقع والتطورات ضمن منطقتين سَكْنِيَّتَيْنِ، هما «حَيِّ الحيدرية» في حلب و«حَيِّ القابون» في دمشق، وكلاهما من الأحياء التي استعاد النظامُ السيطرةَ عليها من المعارضة بعد دمار أجزاء واسعة منها وفرار الغالبية الساحقة من السُّكان. ورغم أنَّ الوضع القانوني للحَيِّين مُتشابهٌ، فكلاهما مُصنَّفان كمناطق سكنٍ عشوائي، إلا أنه تقرَّرَ تطبيقُ قانونين مختلفين لكلِّ منهما. إذ حصلَ سكان «الحيدرية» ممَّن تمكَّنوا من إثبات ملكيتهم على سكنٍ بديل، بينما حصلَ سكان «القابون» على حصصٍ سَهْمِيَّة. ومع ذلك، فإلى أجلٍ لعله ليس بالقريب، لن يتسَنَّى حتى للشريحة القادرة على إثبات ملكيتها استغلال أيِّ من الأمرين، فالمشروعان ما زالا في مرحلةٍ إقرار المُخطَّطات والهدم، ولم يتمَّ تقديم أيِّ شيءٍ حتى للسُّكان الذين تمَّ إخلاؤهم من «الحيدرية» مؤخرًا، ولا لسُّكان «القابون» الذين لم يُسمَحْ لهم بالعودة حتى تاريخه رغم مُضيِّ حوالي أربع سنوات.

* * * * *



المقدمة

نهاية أيار عام 2020، فتحت صفحة محلية على فيسبوك تسمى «الحيدرية في قلوبنا» بثًا مباشرًا¹ من داخل الحي الواقع في مدينة حلب، والذي استعادته قوات النظام من المعارضة نهاية 2016. لم يكن البث سوى كاميرا هاتفٍ جوالٍ يحملها شخصٌ لم يُظهر سوى صوته وهو يتجول سريًا على الأقدام في شوارعٍ ظهرتُ بدايةً مُدمرة وخالية بالكامل، لينتقل إلى شوارعٍ أقل دمارًا مع بضعة منازل تبدو مسكونةً من شارعٍ لآخر، ثم يصل إلى شارعٍ واسعٍ وخاليٍ يُحيط به زُكامٌ وبقايا منازلٍ كانت هناك، يقول المُصوِّر إنه الشارعُ الجديد الذي شَقته البلدية في الحي مؤخرًا بعد إزالة مئات المنازل أمامه.

امتدَّ البثُّ المباشر أكثر من نصف ساعةٍ، وحاز آلاف المشاهدات والتعليقات ومئات المشاركات. معظمُ ذلك التفاعل جاء من سُكان الحيِّ الغائبين عنه، فكانتِ التعليقاتُ تُناشد المُصوِّر أن يذهب إلى شوارعٍ أو حاراتٍ مُعيّنة في الحيِّ، ومرارًا كان الشابُّ يعتذر لأنه لا يستطيع تلبية ذلك الكَمِّ الكبير من الطَّلَبات. بالنسبة للكثير من المُعلِّقين على البثِّ، شكَّل ذلك الفيديو الطريقة الوحيدة للوصول إلى معلوماتٍ عن منازلهم أو ما تبقى منها في ظلِّ عمليات الهدم التي يُنفِّذها النظام في الحيِّ بعد استعادته.

يُجسِّد هذا الفيديو والتفاعل معه جانبًا أساسيًا من مشكلة المِلَكيات العقارية في معظم المناطق التي استعاد النظام السيطرة عليها، حيث يعكس أولًا الضبابية المُحيطة بعمل مؤسسات النظام المعنوية بالتطوير العقاري ونواياهم، ومدى سُخِّ المعلومات المُقدَّمة من قِبَلهم لأصحاب الحقوق وللرأي العام. ويعكس أيضًا كيف أنَّ إبعاد نسبةٍ كبيرة من أصحاب الحقوق، سواءً الذين أُجبروا على اللجوء أو النزوح أو هُجِّروا قسرًا، جعلهم عاجزين حتى عن معرفة ما حدث لممتلكاتهم، ناهيك عن الدفاع عن حقِّهم فيها.

يجدُ النظام السوريُّ في حالة الدمار الواسع في البلاد وغياب جزءٍ كبير من سُكانها عنها أو عن مُمتلكاتهم فيها، فرصةً ذهبية للتخلص من مشكلاتٍ عقارية تراكمت على مدى عقودٍ نتيجة فشله في إدارة ملقِّ الإسكان في البلاد، وفرصةً لجنِّي الأرباح وتوظيفها في تعزيز هيمنته. فهو يتعامل مع هذا الملقِّ بعقلية الأمنة التي واجهت عقْدًا من التمرد.

وحيث أنَّ أغلبية المناطق المُدمرة في البلاد هي ذاتها التي خرجت عن سيطرته في وقتٍ ما من سنوات الصِّراع، فهو يستخدم كلَّ أدواته كي لا تعود تلك المناطق إلى سابق تركيبها السكانية والعمرانية. لذلك، ففي الوقت الذي تُواجه مؤسساتُ النظام السوري تحدياتٍ حقيقية في تأمين الحدِّ الأدنى من البِّلَع والخدمات للسكان في مناطقها، تُكثِر تلك المؤسسات من الحديث عن خططٍ لإعادة الإعمار والتطوير العقاري للمدن السورية، وضمن ذلك المسار يستمرُّ النظام السوري في إصدار التشريعات والمُخططات التنظيمية وتشكيل اللجان التنفيذية وغيرها. وعلى هذا المنوال تتوالى تصريحاتُ مسؤوليه، إذ يقول مدير هيئة الاستثمار والتطوير العقاري، أنَّ هناك خطةً لمعالجة 157 منطقةً سكنية عشوائية²، بينما يُصرِّح وزير الأشغال العامة والإسكان بأنَّ كلَّ المناطق «المُحرَّرة» سوف يُعاد تنظيمها وفق رؤيةٍ جديدة.³

1 - فيديو البث المباشر من حي الحيدرية، صفحة الحيدرية في قلوبنا، 2020-05-29، متاح على الرابط: <https://bit.ly/2MfXsU> آخر مشاهدة 2020-12-29.

2 - موقع وزارة الأشغال العامة والإسكان، عن جريدة الثورة، 2017-06-04، متاح على الرابط: <https://bit.ly/3pqRESk>، آخر مشاهدة 2020-12-24.

3 - موقع وزارة الأشغال العامة، تصريح وزد في تقرير إخباري للفضائية السورية، 2020-10-19، متاح على الرابط: <https://bit.ly/2WKaU0v>، آخر مشاهدة 2020-12-24.

تسعى هذه الورقة إلى تسليط الضوء على أبرز ملامح منظومة التطوير العقاري وإعادة الإعمار التي يهيئها النظام تمهيداً لمرحلة ما بعد النزاع، والتي تتألف بطبيعة الحال من مستويين: الأول، تشريعي يضمّ حزمةً من القوانين العقارية بعضها قديم وبعضها الآخر صدر بعد اندلاع النزاع عام 2011. والمستوى الثاني، يضمّ المؤسسات الحكومية المركزية والمحلية التي طرأت عليها تغييرات عديدة بعد العام المذكور. ونؤوّه هنا أنّ المقصود من عبارة «التطوير العقاري» هو مدلولها الواسع والذي يندرج تحته كلُّ من مشاريع إعادة التنظيم وإعادة الإعمار، وغيرها من أشكال التدخل في البنى العمرانية.

تكتسب هذه الدراسة أهميتها من أنّ الموضوع يؤثر كذلك على جملة من القضايا الجذرية في الصراع السوري، حيث يأتي على رأسها: قضية اللاجئين والعودة، مسألة إعادة الإعمار، ورهان إعادة الاستقرار وبناء السلام في البلاد بشكلٍ عامّ.

* * * * *



المنهجية

اتبعنا في هذه الورقة مسارين منهجيين مُتوازيتين: الأول، تحليلي يعتمد على جمع خرائط وقواعد بيانات من مصادر مختلفة، منها المواقع الإلكترونية التابعة للمؤسسات الحكومية، ومنها قواعد البيانات الدولية المُتاحة، بالإضافة للتقارير والدراسات المنشورة حول الموضوع. ويهدف هذا المسار إلى تكوين صورة مُتكاملة، قَدَّر الإمكان، عن أبرز التشريعات والمؤسسات الحكومية المُنخرطة في الشأن العقاري، والأدوار المُفترضة أو المُتحققة لكُلٍّ منها.

أما المسار الثاني، فهو استقصائي يعتمد على التواصل وإجراء مقابلاتٍ مع مصادرٍ متنوعة، من بينها: خبراء في المجال العقاري، عاملين سابقين أو حاليين في المؤسسات المعنية بالشأن العقاري، إدارات السجلات العقارية والبلديات وغيرها. والهدف من هذه المقابلات هو استكشاف واقع تطبيقات تلك القوانين وعمل المؤسسات على الأرض. وفي إطار ذلك يجري التركيز على منطقتين ضمن مدينتي حلب ودمشق، ومن ثم استقراء الآثار الناتجة فيهما.

* * * * *

القسم الأول: محاولة لتفكيك مكوّنات منظومة التطوير العقاري

تتألف منظومة التطوير العقاري المُفترضة، كما ذُكر أعلاه، من مستويين: الأول، يضمّ التشريعات العقارية القديمة بالإضافة لما سُنّ لاحقًا بعد اندلاع النزاع، والتي تُشكّل بمُجملها الإطار العامّ لأعمال التطوير العقاري. أما المستوى الآخر، فيضمّ مؤسسات الدولة التابعة لوزارات الإسكان والإدارة المحلية والدفاع، وهو ما يُمكن تسميته بالمستوى التنفيذي. لكنّ هذين المستويين ليسا مُنفصلين أحدهما عن الآخر، بل يرتبطان بعلاقةٍ جدليّة؛ فإنّ كانت التشريعات هي التي تُحدّد ماهية المؤسسات العاملة في المجال وأدوارها، فإنّ تلك المؤسسات نفسها لديها القدرة على اقتراح تعديلاتٍ على تلك التشريعات والعمل على استصدارها.

أولاً (التشريعات/القوانين): تعدّدية الأطر القانونية وتجاهلها للواقع العمراني والسكان

الأصل في قوانين الدولة هو حماية حقوق المواطنين، لكن في ظلّ الأنظمة الاستبدادية والعسكرية التي حكمت سوريا، وبشكلٍ خاصّ نظام حافظ الأسد الذي استولى على الحكم مطلع السبعينات، انعدمت استقلالية السُلطة التشريعية. وباتت القوانين والتشريعات تُخدّم أهداف السُلطة في تثبيت هيمنتها واستحواذها على المجتمع والدولة، أكثرَ منها أداةً لصون الحقوق.

بقي ذلك النهج سائدًا طيلة عقود حُكم الأسد الأب ومن بعده الابن. ومع انطلاق الاحتجاجات الشعبية ومن ثم تطورها لنزاعٍ مُسلّح في البلاد بعد عام 2011، اتّسع تطبيق آلية «التشريع لتعزير الهيمنة» بدرجةٍ أكبر، فسُهدنا صدور جملةٍ من القوانين التي من شأنها أن تُعزّز موقع النظام في الصراع الدائر وإضعاف مُعارضيه. وطالت تلك القوانين جوانب الحياة السياسية والثقافية والأمنية، كما طالّت حقوق الملكية والسكن بشكلٍ خاصّ في المناطق التي استعاد النظام السيطرة عليها من مُعارضيه.

لا تهدف هذه الفقرة إلى الدخول في تحليلٍ تقديريّ لنصوص القوانين العقارية السورية، أو الحديث عن مضمونها التي تُخالف المواثيق الدولية أحيانًا بل وتُخالف الدستور السوريّ نفسه في عديدٍ من المواضيع، فقد أسهبت العديد من الدراسات المُختصة في الحديث عن هذا الجانب.⁴ وإنما نُركّز هنا أكثر على عرض ملامحين إشكاليّين يسمان التشريعات العقارية في سوريا بصورةٍ جذرية، وهما: أولاً، حاله تعدّد المرجعيات القانونية التي يُفترض بها معالجة مسألة التنظيم والتطوير العقاري. وثانيًا، حاله تجاهل الفجّ الذي تُبديه القوانين العقارية الجديدة تجاه واقع الملكيات العقارية المُعقّد في البلاد وللآثار التي تركتها سنوات الصّراع في معظم المناطق السورية، من حيث دمار البنى العمرانية وغياب نصف سكان البلاد عن ملكياتهم.

أما عن تعدّد المرجعيات القانونية، فإنه يتجسّد في وجود أكثر من قانونٍ لمعالجة الحالة ذاتها دون وجود معاييرٍ حاسمةٍ تُحدّد لكلّ من تلك القوانين مجال وشروط تطبيقها. ففي سوريا اليوم، هناك على الأقلّ أربعة قوانين نافذةٍ مَعنيّة بالتنظيم والتطوير العقاري، بينما تتداخل نطاقات تطبيق كلّ منها. إنها حالةٌ تكاد تتناقض مع فكرة أن القانون بحدّ ذاته هو مرجعيةٌ موحّدةٌ لحلّ المشكلات، فتعدّد المرجعيات يخلق حالةً غريبة من التّضارب والصّباية ويُعطي السلطات أو الجهات الإدارية هامشًا للمناورة باختيار ما يتناسب، من تلك القوانين المُتضاربة، مع خدمة أجنّادات النظام في نهاية المطاف.

4 - راجع على سبيل المثال دراسة بعنوان: المشكلة العقارية وتداعياتها على حقوق الملكية في سوريا، منظمة اليوم التالي، 2019، متاح على الرابط: <https://bit.ly/3aykuM5>، آخر مشاهدة 2020-12-22. وأيضا ورقة بحثية بعنوان: الملكية العقارية والدستور، فريق من الخبراء القانونيين، تجمّع المحامين السوريين، 2020، متاح على الرابط: <https://bit.ly/3hdH4Lx>، آخر مشاهدة في 2020-12-24.



وفيما يلي وصفٌ مُقتَضِبٌ لكلِّ من تلك القوانين الأربعة:

1 - القانون رقم 5 لعام 1982، المُسمَّى «قانون التخطيط العمراني» المُعدَّل بالقانون 41 لعام 2002:

يُنظِّم هذا القانون عملية إصدار المُخطَّطات العامة والتفصيلية وتُظْم ضابطة البناء، وكذلك يُنظِّم العلاقة بين مجالس المحافظات ومكاتبها التنفيذية من جهة، ووزارة الإسكان من جهةٍ أخرى. وبالرغم من أنَّ هذا القانون خاصٌ فقط بآلية إصدار المُخطَّطات التنظيمية والتفصيلية، ولا يتطرَّق في نصِّه إلى الجوانب التنفيذية ومسائل التعويضات، إلى غير ذلك مما تخوض فيه القوانين الثلاثة التالية، إلا أنه مؤخرًا تمَّ إقرارُ تطبيق هذا القانون في مناطقٍ من دمشق كحَيِّ القابون ومخيم اليرموك للاجئين الفلسطينيين. وهو ما يترتَّب عليه، حسب مسؤولٍ رسمي في محافظة دمشق،⁵ أنَّ سكانَ هذه المناطق لن يحصلوا على السكن البديل.

وحتى فيما يتعلَّق بإصدار المُخطَّطات التنظيمية التي يعيَّن بها هذا القانون، نجد في القوانين التالية موادًا تتداخلُ مع مضمينه وتُخالِفُه في بعض النِّقاط، خاصةً فيما يتعلَّق بالعلاقة بين السُّلطات المحلية والمركزية. فبينما ينصُّ هذا القانون على أنَّ للجهة الإدارية الحق في اقتراح المناطق العقارية وإنجاز المُخطَّطات التنظيمية لها، بما يتوافق مع توجهات التخطيط العمراني التي تضعها وزارة الإسكان، نلاحظ أنَّ القوانين التالية تنقلُ تلك الصلاحية إلى جهاتٍ أخرى.

2 - قانون التطوير والاستثمار العقاري رقم 15 لعام 2008:

بموجب هذا القانون تأسَّست الهيئة العامة للتطوير والاستثمار العقاري، والتي مُنِحَتْ صلاحياتٍ واسعة وأُنِيطَ بها مهامُّ اقتراح إحداث مناطق التطوير العمراني داخل وخارج التنظيم، بما يتضمنُّ هدم مناطقٍ سكنيةٍ قائمةٍ أو إعادة تأهيلها، وكذلك إنشاء مجتمعاتٍ عُمرانيةٍ جديدة. العديدُ من النِّقاط ضمن هذا القانون ما زالت مَنَارَ جدلٍ بين القانونيين السوريين، خاصةً فيما يتعلَّق بالتسهيلات التي مُنِحَتْ إلى المُطوِّرين العقاريين، وشروط الاستملاك، بالإضافة إلى آليات التعويض ومَنح السكن البديل وغيرها.⁶ إلا أنَّ النقطة الأكثر خطورةً على ما يبدو هي المتعلقة بكيفية تحديد أصحاب الحقوق في مناطق السكن العشوائي المُراد تطويرها، فالقانون يعتمدُ المسح الاجتماعي كمرجعيةٍ لذلك، وتطبيقُ هذا البند من القانون في الوقت الحالي يُهدِّد بخسارة معظم السُّكان اللاجئين والنازحين والمُهَجَّرين لحقوقهم. وهؤلاء بطبيعة الحال هم غالبية سُكان الأحياء والمناطق التي استعادها النظام، كما هو الحال في أحياء حلب الشرقية وأحياء دمشق الشرقية والجنوبية.

3 - قانون تنفيذ التخطيط وعمران المدن رقم 23 لعام 2015:

يُعطي هذا القانون الجهة الإدارية صلاحية اقتراح مناطق إعادة التنظيم والتطوير العقاري. ونصَّت المادةُ الثالثة من هذا القانون، أنه إذا وُجِدَ ضمن المُخطَّطات التنظيمية المُصدَّقة مناطقٌ مخالِفَاتٍ بناءً جماعية قائمة، فيجوزُ للجهة الإدارية القيام بالآتي: (تطبيقُ أحكام هذا القانون عليها، تطبيق أحكام قانون التطوير والاستثمار العقاري رقم 15 لعام 2008 وتعديلاته، بناءً على اتفاقٍ بين المُطوِّر العقاري والمالكين أو بين المُطوِّر العقاري والجهة الإدارية، أو تطبيق أحكام قانون الاستملاك النافذ لتنفيذ المُخطَّط التنظيمي لهذه المنطقة، بما لا يتعارض مع أحكام الفقرة 2 من المادة 15 من الدستور). أيُّ أن القانون أعطى مرونةً للجهة الإدارية في اختيار القانون الذي تُفصِّل تطبيقه.

5 - تصريح لمدير الدراسات الفنية في محافظة دمشق، موقع الاقتصاد الإخباري، 2020، على الرابط: <https://bit.ly/2WMITXz>، آخر مشاهدة 2020-12-25.

6 - مجموعة من المؤلفين، المشكلة العقارية وتداعياتها على حق الملكية في سوريا، منظمة اليوم التالي ومنظمة رابطة السلام والعدالة والتوثيق، إسطنبول، 2019، ص36، متاح على الرابط: <https://bit.ly/3mLw3SS>، آخر مشاهدة 2020-11-06.

كذلك أُعطي القانون نطاق تطبيقٍ واسعٍ ومرنٍ هو الآخر، فهو يشمل المناطق التي تعرّضت للكوارث الطبيعية والحروب والمناطق التي أُلحقت بالمُخططات التنظيمية، بالإضافة إلى المناطق التي ترغب الجهة الإدارية تطبيق المُخطّط العام والتفصيلي فيها.

من أبرز الإشكاليات في هذا القانون، هو أنه منَح الصلاحيّة للوحدات الإدارية بالاقتطاع المجاني من الملكيات الخاصة في مناطق المُخالفات، بنسبٍ تصل إلى 50% من الملكيات في مدن مراكز المحافظات، و40% في الأرياف والمدن الأخرى دون تعويض. بالتالي لا يحق للمالك المُطالب بالتعويض إلا في حال زادت نسبة الاقتطاع عمّا هو مُحدّد، ويقتصر حقه في التعويض حينها على ما اقتطع زيادةً عن النسبة المُحدّدة.

4 - القانون رقم 10 لعام 2018 وتعديلاته:

وجاء هذا القانونُ بمثابة تعميمٍ للمرسوم رقم 66 لعام 2012، الذي قضى بإحداث منطقتين تنظيميتين ضمن المُخطّط العام لدمشق ليشمل كل الأراضي السورية. وهو يُعطي الحقّ لوزير الإدارة المحلية في إحداث منطقةٍ تنظيميةٍ أو أكثر ضمن المُخطّط التنظيمي العام. كما نصّ القانونُ على إعطاء مهلةٍ شهرٍ لأصحاب الحقوق لكي يتقدّموا بالوثائق التي تُثبت ملكيتهم، والتي تمّ تمديدُها لاحقًا لتصبح سنة.

بالطبع ما زال هذا القانونُ من أكثر القوانين المثيرة للجدل لما تضمّنه من شروط إثبات الملكية، والتي تفرّض على صاحب الحقّ الذهاب إلى مقرّ الوحدة الإدارية وتقديم جملةٍ من الوثائق (أو من أحد أقربائه حتى الدرجة الرابعة)، لكنّ الواقع العمليّ أنّ معظم المُهجّرين واللاجئين والنازحين خارج مناطق سيطرة النظام لا يستطيعون العودة للدفاع عن حقوقهم العقارية، سواءً بسبب المخاوف الأمنية أو لأسباب لوجستيةٍ تمنع من عودتهم، مثل تواجدهم في بلدان أخرى. وحتى أنّ معظمهم لن يستطيع الطلب من أحد أقربائه الدفاع عن حقوقه العقارية، سيّان منهم من هجّروا مع أقربائهم فلم يُعدّ لهم قريبٌ ينوب عنهم، ومن يخشى على أقربائه المتواجدين داخل سوريا في حال وُكلهم نيابةً عنه.

ومن المهم أيضًا الإشارةُ إلى نقطةٍ ضمن القانون، لا تقلُّ إشكاليةً عن سابقها، حيث يرى خبراء قانونيون أنّ هذا القانون يمنع أصحاب الحقوق من الاحتفاظ بحقّ السكن ضمن ذات المنطقة، إذ يُحدّد القانون ثلاث خياراتٍ لهم، وهي:⁷

- (التّخصيص بالمقاسم) وغالبًا لن يستطيع أصحاب الحقوق الوصول لهذا الخيار، لأن أسهمهم ستكون أقلّ من قدرتهم على التّخصّص بمقاسم.
- (تأسيس شركةٍ مساهمة) وهذا الخيارُ لن يكون متاحًا، خصوصًا للمُهجّرين، بل ستسُنح الفرصة الأكبر أمام التجار.
- (بيع الحصّة السّهمية في المزاد العلني) وهذا الخيارُ الوحيد الذي سيكون متاحًا لمعظم أصحاب الحقوق، وربما لن يستطيع مع ذلك أصحاب الممتلكات الغائبون من الاستفادة منه، لأنهم غالبًا سيفقدون فرصة إثبات أنهم أصحاب حقوقٍ وفق ما بيّناه سابقًا.

بالمُجمل، يمكن توصيفُ تدخّل التشريعات/القوانين الأربعة في سوريا اليوم، ومع افتراض حُسن النّيّة، على أنه خللٌ تشريعيّ يتطلّب إصلاحًا يسبق أيّ تطبيقاتٍ لها قد تتسبّب في تضييع حقوق

7 - مقابلة هاتفية أجراها الباحثون مع أنور مجني، مستشار قانوني، غازي عنتاب، 06-11-2020.



السوريين. لكن في الواقع، يصعب افتراضُ حُسنِ النّية في حالة النّظام السوريّ، صاحبِ السّجلّ العتيق في إساءة استخدام القوانين. يمكن المُجادلة بأنّ الأمر سياسةٌ مُتعمّدة، فُتُصيح تلك القوانينُ بالنسبة للنّظام بمثابة «صندوق الأدوات»، كما وصفها مديرُ إحدى مُنظّمات المجتمع المدني السوريّة التي تعملُ في الشأن العقاري، إذ أنّ كلاً من القوانين المذكورة تفرّض مساراً مختلفاً لطبيعة سَيرِ عملية التطوير العقاري للمناطق، من ناحية من يتخذُ قرارَ إخضاع المنطقة للتطوير، ومن يَضَعُ المُخطّطات، من يُنقِذ وكيف يتمُّ التعامل مع حقوق السّكان... وغيرها من القضايا. بالتالي، يمكن للنظام تحديّد القانون الذي يشاء لِيُصارَ إلى تطبيقه في المنطقة التي يشاء.

تتركّ هذه الحالة من تعدّد الأطر القانونيّة، بيئةً تشريعيّةً مُعقّدة وغامضة، يعجزُ الكثيرُ من المُختصّين عن فهمها وتتبع آثارها، ناهيك عن أصحاب الحقوق الذين قد يجدون أنفسهم ضحايا لقوانين لا يفهمونها. وممّا يُعزّز المخاطر أيضاً، مسألة ضعف حساسية القوانين المذكورة تجاه حقوق المالكين والشاغلين. ففي بلدٍ تُقدّر نسبة المساكن العشوائية فيه بحوالي 50% من إجمالي عدد المساكن، حسب تصريحات وزير الإسكان السابق في حكومة النظام،⁸ أي أنها غيرُ موثّقة أو مُطابقة لما يُوجد في السّجل العقاري، من المفترض للقوانين العقاريّة، في بلدٍ هذا حاله، أن تستجيب لهذه الحقيقة من خلال إيجاد أساليب مُبتكرة وناجعة لإثبات حقوق سُكان تلك المناطق، في حال أراد المُشترع حقاً عدم إهدار تلك الحقوق. بل فوق ذلك، يُفترض بالقوانين الجديدة التي صدرت خلال النّزاع أن تُراعي آثار الدّمار التي خلفها، حيث لا يُخطئها الناظرُ على الأبنية في مختلف أرجاء سوريا، كذلك مُراعاة غياب حوالي نصف سُكان البلاد عن مُمتلكاتهم فيها، خاصّةً في المناطق التي استعادها النّظام من المعارضة حيث يُشكّل الغائبون الغالبية.

* *

8 - تصريح لوزير الإسكان السابق حسين عرنوس، جريدة قاسيون، 2018، متاح على الرابط: <https://bit.ly/2WEMcyR>، آخر مشاهدة 2020-12-24.

ثانيًا (المؤسسات): ثلاث وزاراتٍ، وعشراتُ المديرات تتزاحمُ في ظلِّ قوانينٍ عقاريةٍ رَخوةٍ

كما تتداخلُ القوانينُ العقارية، كذلك الحال بين المؤسسات الحكومية المَعنِيَّة بالشأن العقاري، حيث يُوجَد على الأقلِّ عشرُ مؤسساتٍ حكومية كبرى تعملُ في مجال التنظيم والتطوير العقاري بمختلف مستوياته، من التخطيط إلى التنفيذ إلى الإشراف والمتابعة. لكن يبدو أنه من المستحيل تقريبًا فهمُ كيف ترتبط تلك المؤسسات مع بعضها، وهل حقًا هناك علاقات تكاملية بينها؟ فالمواقع الإلكترونية الرسمية لتلك المؤسسات، والتي تُشكِّل منافذها على الرأي العام، تُظهرُ شُحًا كبيرًا في المعلومات والتفاصيل حول مشاريعها وأنشطتها، باستثناء عناوين عريضةٍ لمشاريع إعادة إعمارٍ واسعةٍ يجري الإعداد لها، وأخبارٍ عن اجتماعاتٍ ولقاءاتٍ قلَّما تتضمن تفاصيل عمَّا يجري فيها وما تَخُصُّ إليه.

إلى جانب سُحِّ المعلومات، كثيرًا ما يظهر التَّضاربُ بين التصريحات المختلفة للمسؤولين في تلك المؤسسات، فعلى سبيل المثال صرَّح مديرُ التنظيم والتخطيط العمراني السابق بمحافظة دمشق المهندس إبراهيم دياب لصحيفةٍ مُقَرَّبَةٍ من النظام مطلع عام 2020، أنَّ منطقة القابون سوف يتمُّ إعادةُ تنظيمها وفق القانون رقم 10 لعام 2018. 9 بعد ذلك بأقلِّ من شهرٍ، نشرتُ صفحةُ محافظة دمشق على فيسبوك خبرًا مفاده، أنَّ مجلس محافظة دمشق وافق بالإجماع على إعلان المُخَطِّط التنظيمي التفصيلي للقابون وفق أحكام القانون رقم 23 لعام 2015. 10 ولم يَمضِ شهرٌ آخر حتى صرَّح مديرُ الخدمات الفنية في محافظة دمشق لموقعٍ آخر مُقَرَّبٍ من النظام أنَّ «سكان مخيم اليرموك والقابون لن يحصلوا على سكنٍ بديل، نتيجةً تنظيم المنطقتين وفق المرسوم التشريعي رقم 5 لعام 1982، بينما سيكون لهم أسهم تنظيمية». 11 هذا التَّضاربُ بين تصريحات المسؤولين الحكوميِّين تكررُ في أكثر من موضعٍ، ويبدو أنه يعكسُ حالةً من تخبُّطٍ وضبابيةٍ رُويَّةٍ تُعانيها تلك المؤسساتُ نفسها.

وفيما يلي نُقدِّم عرضًا مُقتضبًا، لأهم المؤسسات الحكومية المُنخرطة في الشأن العقاري، في هذه المرحلة:

1 - مجالسُ المحافظات والمدن والبلديات التابعة لوزارة الإدارة المحلية

المفترض نظريًا أنَّ الإدارات المحلية هي السلطة الأعلى فيما يخصُّ الشأن العقاري على المستويين التخطيطي والتنفيذي في سوريا، إذ أعطى قانونُ الإدارة المحلية في سوريا الوحدات الإدارية، بما فيها مجالس المحافظات والمدن والبلديات والبلديات، صلاحياتٍ واسعةٍ فيما يتعلق بالشأن العقاري، فنصَّت المادة 65 من القانون على أنه «لا يجوز لأحدٍ من الجهات العامة أو المشتركة أو التعاونية أو الخاصة أن تُشيدَ في نطاق المدينة أو البلدة أو البلدية أيُّ بناءٍ أو تُجرى أيُّ عملٍ من أعمال التغيير أو الهدم في بناء قائم قبل الحصول على رخصةٍ مُسبقة من المكتب التنفيذي» 12 والمقصودُ هنا المكاتب التنفيذية لمجالس المدن والبلديات. كما يدخلُ ضمن نطاق صلاحيات الوحدات الإدارية، كما ينصُّ القانون رقم 5 لعام 1982، إعداد المُخَطِّطات التنظيمية العامة والتفصيلية ونُظم ضابطة البناء للمناطق العمرانية، سواءً كانت توسعاتٍ أو إعادة تنظيمٍ أو غيرها، وذلك بما يتوافق مع توجُّهات التخطيط الإقليمي والمبادئ التي تضعها وزارة الأشغال العامة والإسكان.

9 - انظر موقع جريدة الثورة، 2020، متاح على الرابط: <https://bit.ly/3aF0Jm9>، آخر مشاهدة 2020-12-24.

10 - انظر صفحة مجلس محافظة دمشق على موقع فيس بوك، متاح على الرابط: <https://bit.ly/2LY2UHa>، آخر مشاهدة 2020-12-24.

11 - انظر موقع جريدة قاسيون، متاح على الرابط: <https://bit.ly/2WL2R3z>، آخر مشاهدة 2020-12-24.

12 - انظر نص قانون الإدارة المحلية، متاح على الرابط: <https://bit.ly/3mJcACh>، آخر مشاهدة 2020-12-14.



لكنّ واقع الحال يختلف كثيرًا عما يُوجي به النصّ القانوني، «فلم تحظّ الإداراتُ المحلية بدورٍ ذي أهميةٍ في صنع القرار في سوريا منذ أن استولى حزبُ البعث على السلطة في العام 1963. فقد استُخدم الحزبُ لتعزيز سيطرة النظام على المناطق المحلية وسُكّانها منذ ذلك الوقت، مع منح مناصبٍ رمزيةٍ ضمن وحدات الإدارة المحلية للنخب المحلية المدعومة والتي أوكلت إليها مهمة إنشاء شبكات المحسوبية.»¹³

ويمكننا ترجيحُ سببَيْن أساسيين لذلك: الأول، يتعلق بتركيبة وطريقة تشكيل مجالس الإدارات المحلية، حيث لم يسبق أن تمّ انتخابُ أعضاء تلك المجالس بطريقةٍ حرة، وغالبًا ما كان الأمر أشبه بالتعيين. بالتالي، معظم أعضاء مجالس الإدارات المحلية أشبه بموظّفين مُعيّنين من قِبَل السلطة المركزية أكثر منهم مُمثّلين مُنتخبين عن سُكّان مدنٍ وبلداتٍ وغيرها. أما السبب الثاني، فيكمنُ في الأدوار والصلاحيات التي أعطيتُ للوزارات والمؤسسات الحكومية المركزية، والتي كثيرًا ما تعدّت على اختصاص مجالس الإدارة المحلية، خاصةً فيما يتعلق باقتراح أو إقرار مناطق التنظيم والتطوير العقاري، أو ما يتعلقُ بدراسة وإعداد المُخطّطات التنظيمية.

2 - هيئة التّخطيط الإقليمي

أُحدثت هذه الهيئةُ بموجب القانون رقم 26 لعام 2010، المعروف بقانون التخطيط الإقليمي،¹⁴ ومقرّها دمشق. جاء تأسيسها تماشيًا مع توجّه السلطة في سوريا نحو تَبْيُّ مفهوم التنمية الإقليمية، المبنيّ على الرّبط بين المناطق السورية ببعضها ضمن أقاليمٍ مُوحّدة، وفق خصائصها السّكانية والاقتصادية والجغرافية، بحيث يُشكّل كل إقليمٍ وحدةً تنمويةً مُترابطة، وكذلك رِبط الأقاليم المستقلة في إطارٍ مُتكاملٍ على المستوى الوطني. وبدا حينها أنّ ذلك التوجّه جاء كحلٍّ لمشكلة التنمية غير المتوازنة في سوريا.

تتبعُ الهيئةُ إلى المجلس الأعلى للتخطيط الإقليمي الذي يضمّ اثني عشرَ عضوًا، منهم رئيس مجلس الوزراء ووزراء الإسكان والزراعة والإدارة المحلية، وغيرهم، إلى جانب رؤساء هيئات حكومية كهيئة تخطيط الدولة والمكتب المركزي للإحصاء.

نظرًا، تحتلُّ هيئةُ التخطيط الإقليمي قمةً هرم المؤسسات الحكومية المعنيّة بالشأن التّنمويّ بشكلٍ عامٍّ وبالتطوير العقاريّ ضمّنًا، فهي المسؤولُ عن وضع استراتيجيات التطوير والتنمية الإقليمية والمكانية بما فيها أسس التّخطيط العمراني، وذلك في تداخلٍ واضحٍ بينها وبين وزارة الأشغال العامة والإسكان. لكنّ حتى الآن، لم تُنجز الهيئة مشروعَ الإطار الوطني للتخطيط الإقليمي الذي وُضِعَ كهدفٍ أساسيٍّ منذ إحداثها. أما عمليًا على أرض الواقع، فيبدو أنّ دورَ الهيئة شكليٌّ إلى حدٍّ كبير، حتى إنه ليس لها موقعٌ إلكتروني على الإنترنت.

ورغم أنّ القانونَ المذكور يُحتّم على الجهات الإدارية، المعنيّة بوضع المُخطّطات التنظيمية، الرجوعُ إلى الخطة الإقليمية الموضوعية من قِبَل الهيئة، إلّا أنّ ما يحدثُ هو توالي صدور هذه المُخطّطات التنظيمية لمناطق عدة في محافظاتٍ سورية، حتى دون وجودٍ لتلك الخطط الإقليمية.

13 - أغنيس فافيه، ماري كوسترز، الانتخابات المحلية: هل تتجه سوريا نحو إعادة إحياء السيطرة المركزية؟؛ ميدل إيست دايركشنز، 2019، ترجمة نبيل سنبل، متاح على الرابط: <https://bit.ly/3aH1tqY>، آخر مشاهدة 2020-12-25.
14 - راجع نص القانون على الرابط: <https://bit.ly/2KO7PKi>، آخر مشاهدة 2020-12-24.

3 - الهيئة العامة للاستثمار والتطوير العقاري

تأسست الهيئة العامة للاستثمار والتطوير العقاري بموجب المرسوم 15 لعام 2008،¹⁵ كهيئة عامة ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، وترتبط بوزير الإسكان. وتضمن نص القانون تكليف الهيئة بمهام واسعة وطموحة، من قبيل «تنظيم نشاط التطوير العقاري، تشجيع دور القطاع الخاص الوطني والاستثمار المحلي والعربي والأجنبي في عملية البناء والإعمار.» وحدد الهدف من الهيئة بخمسي نقاط، هي:¹⁶

- إقامة مدن وضواحي عمرانية متكاملة.
- تأمين الأراضي المُعدّة للبناء.
- إقامة مناطق الخدمات التخصصية والمعرفية.
- تطوير وتأهيل مناطق سكنية قائمة ضمن المُخططات التنظيمية.
- معالجة مناطق السكن العشوائي.

تُلاحِظ أنّ الهيئة أُعطيَتْ صلاحياتٍ واسعةً لإحداث مناطق التطوير العقاري، سواءً داخل أو خارج التنظيم، إذ نصّ قانون تأسيسها على ما يلي: «خِلافًا لأبيّ نصّ نافذٍ تُحدث منطقة التطوير العقاري داخل أو خارج التنظيم، وتُعيّن حدودها وتُسمّى الجهة الإدارية المسؤولة عنها بقرار رئيس مجلس الوزراء، بناءً على اقتراح من المجلس بعد استطلاع رأي الوحدة الإدارية،»¹⁷ والمقصود بالمجلس هنا هو مجلس إدارة الهيئة.

أخِرُ تقرير صدر عن الهيئة عام 2018،¹⁸ يُفيدُ بإحداث 25 منطقةً تطوير عقاريّ حتى تاريخه، مُوزَّعةً في محافظات حلب وحماة وحمص بشكلٍ أساسي، فيما تدرّس الهيئة بحسب التقرير المذكور -إحداث 20 منطقةً تطوير عقاريّ جديدة، بالإضافة إلى دراسة حالة لـ 23 منطقة سكن عشوائي منها داريا في ريف دمشق ومنطقة حندرات في حلب ومناطق أخرى في حماة. كذلك أُعطيَتْ الهيئة صلاحيةً منحٍ وسحب التراخيص من شركات التطوير العقاري، وقد أوردَ التقريرُ المذكور أنّ هناك 56 شركةً تطوير عقاري قد حصلت على الترخيص النهائي، وحوالي 40 شركةً أخرى على ترخيصٍ أوّلي.

4 - الشركة العامة للدراسات الهندسية

أُحيثت الشركة العامة للدراسات الهندسية بموجب القانون رقم 12 لعام 2019،¹⁹ كشركة عامة ذات طابع اقتصادي تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، وترتبط بوزير الأشغال العامة والإسكان، ومقرّها مدينة دمشق. وقد حلّت محلّ كلّ من الشركة العامة للدراسات والاستشارات الفنية والشركة العامة للموارد المائية، اللّتين تمّ إلغاؤهما بموجب هذا القانون نفسه. روّج النظام للشركة الجديدة على أنها بيت الخبرة الهندسية السوري. ووفق ما نصّ القانون، فالشركة الجديدة تقوم بأعمال الدراسات والاستشارات في مجال الإنشاءات والأشغال العامة، وتقوم في نطاق اختصاصها بمهام الدراسة والتدقيق والإشراف على المشاريع المُدرّجة في حُطط جهات القطاع العام والمشارك وأي جهةٍ أخرى يجري الاتفاق معها. كما يدخل ضمن نطاق عملها إعداد المُخططات التفصيلية، وفق ما ينصّ عليه قانون إنشائها.

لكن يبدو أنّ عمل الشركة يمتدّ إلى أبعد من ذلك، حيث تقوم بأعمال مناقشة ووضع الأطر

15- راجع نص القانون على الرابط: <https://bit.ly/38wrJBQ>، آخر مشاهدة 2020-12-24.

16- راجع موقع الهيئة العامة للاستثمار والتطوير العقاري على الرابط: <https://bit.ly/34Y9nsz>، آخر مشاهدة 2020-12-24.

17 - راجع نص قانون الاستثمار والتطوير العقاري، متاح على الرابط: <https://bit.ly/34Koh5o>، آخر مشاهدة 2020-12-24.

18 - راجع تقرير الهيئة العامة للاستثمار والتطوير العقاري، 2018، متاح على الرابط: <https://bit.ly/3aFnE0T>، آخر مشاهدة 2020-12-24.

19 - راجع نص القانون على الرابط: <https://bit.ly/3pkemv3>، آخر مشاهدة في 2020-12-24.



التخطيطية وإعداد المخططات التنظيمية العامة أيضًا. فالشركة، على سبيل المثال، وقّعت عقدًا مع محافظة ريف دمشق منتصف العام الماضي 2020، «لإعداد المخططات التفصيلية والتنظيمية اللازمة لإحداث ضاحية وادي بردى». ²⁰ كما أنها تُقدّم أيضًا خدماتٍ فنيّةٍ واستشاراتٍ في عدة مناطقٍ من دمشق وحلب، فهي الجهة المُشرفُة على مشروع السكن البديل المُتعيّر في منطقتي جنوب المتحلق وخلف الرازي اللّتين شملهما المرسوم رقم 66 لعام 2012 في دمشق، والمعروفة حاليًا بباسيليا سيتي وماروتا سيتي.

5 - المؤسسة العامة للإسكان

أُحدثت المؤسسة العامة للإسكان بموجب قرار رئاسة الجمهورية رقم 683 لعام 1961،²¹ وتتبع لوزارة الأشغال العامة والإسكان، وهي من أقدم المؤسسات الحكومية المَعيّنة بالإسكان في سوريا والتي نشطت تقليديًا في مجال توفير السكن الاجتماعي والشّعبي. لاحقًا طرأت عليها تغييراتٌ عديدة كان آخرها مع المرسوم رقم 26 لعام 2015، الذي حدّد مهامّها بتأمين السكن الاجتماعي والمشاركة في وضع الخطط الخمسية للإسكان، وكلفها أيضًا بمعالجة مناطق السكن العشوائي والعمل كمْطوّرٍ عقاري، بالإضافة إلى إعطائها صلاحية إعداد المخططات التنظيمية العامة والتفصيلية للأراضي المُخصّصة لمشاريعها.²²

ويمكن ملاحظة حجم التداخل بين أدوار ومهام هذه المؤسسة، مع هيئة الاستثمار والتطوير العقاري سابقة الذكر من جهة، ومع مجالس الإدارة المحلية من جهةٍ أخرى. كذلك، تدير المؤسسة العامة للإسكان مجموعةً من مشاريع السكن الشبّابي والاجتماعي والعُمالي في عدة محافظات سورية، أهمها في ريف دمشق واللاذقية والسويداء. وممّا ورد في تقريرها السنوي للعام 2019 أنّ المؤسسة أنجزت حوالي خمسة آلاف مسكنٍ خلال ذلك العام، بينما تعاقدت على تنفيذ أكثر من 27 ألفًا.²³ يُذكر أنها أيضًا تدير مشروع السكن البديل المُتعيّر في منطقتي المرسوم التشريعي رقم 66 لعام 2012، وهما ماروتا سيتي وباسيليا سيتي في دمشق.

6 - المؤسسات الإنشائية

وتضمُّ بشكلٍ رئيسيٍّ أربع مؤسساتٍ، هي: الشركة العامة للبناء والتعمير والشركة العامة للطّرق والجسور اللّتان تتبعان لوزارة الإسكان، بالإضافة إلى مؤسسة الإسكان العسكري ومؤسسة تنفيذ الإنشاءات العسكرية التابعتين لوزارة الدفاع. وتُشكّل هذه المؤسسات الذراع التنفيذية للحكومة في المجال العقاري، ورغم أنّ لكلٍ منها اختصاصٌ ومجال عملٍ كما تُوجي به أسماء هذه المؤسسات، إلّا أنّ مجالات العمل تتداخل عمليًا فيما بينها، فالشركة العامة للطّرق والجسور مثلًا تعمل حاليًا على ترحيل الأنقاض من مناطق في أحياء حلب الشرقية.

وهنا أيضًا، لا يخلو الأمر من تضارب الأنباء الرسمية فيما يتعلق بطبيعة أعمال كلّ من تلك المؤسسات، والمشاريع التي تنخرط فيها على الأرض. مثلًا، بخصوص بُرجي السكن البديل ضمن منطقتي المرسوم رقم 66 لعام 2012 في دمشق، والمعروفتان بماروتا سيتي وباسيليا سيتي، ذُكر موقع مؤسسة الإسكان أنّ الجهة المُنقّدة للمشروع هي مؤسسة الإنشاءات العسكرية، بينما نشر الموقع

20 - ريف دمشق.. إبرام عقد لإعداد المخططات التنظيمية لإحداث ضاحية وادي بردى، موقع وكالة الأنباء السورية سانا، 17-08-2020، متاح على الرابط: <https://bit.ly/3poZ08D>، آخر مشاهدة 2020-12-26.

21 - راجع موقع المؤسسة العامة للإسكان على الرابط: <https://bit.ly/34HAiZw>، آخر مشاهدة 2020-12-10.

22 - راجع نص المرسوم رقم 26 لعام 2015، منشور على موقع المؤسسة العامة للإسكان، متاح على الرابط: <https://bit.ly/2Mbfzpn>، آخر مشاهدة 2020-12-27.

23 - الخطة السنوية لعام 2012، المؤسسة العامة للإسكان، متاح على الرابط: <https://bit.ly/353QG6P>، آخر مشاهدة 2020-12-27.

الرسمي لمشروع ماروتا سيتي أنّ الجهة المُنفّذة هي الشركة العامة للطرق والجسور.²⁴ وبغضّ النظر عن أيّ الجهات هي المَنوطة بالتنفيذ، فإنّ مشروع السّكن البديل الذي كان يُفترض تسليمه لمُستجيبه خلال أربع سنواتٍ من صدور المرسوم المذكور عام 2012، لم يُسلم حتى الآن. كما أنّه لا يُتوقّع إنجازُه قبل سنواتٍ عدّةٍ تَبعدُ عن وقتنا الراهن، والشّاهد على ذلك أنّ الأعمال ما زالت في مرحلة إنشاء الأساسات للبناء، وسط تَقصّي في التمويل.

7- المُديريّات واللجان المُختصّة

تتوالى الإعلانات من قبيل النظام خلال السنوات السابقة عن تأسيس مُديريّاتٍ ولجانٍ مُختصّةٍ بمناطقٍ أو مُكلّفةٍ بمراسيمٍ مُعيّنة، من بينها مديريةية تنفيذ المرسوم 66 لعام 2012 التابعة لمحافظة دمشق، ولجنة القرار رقم 940 والتي يرأسها وزير الإسكان، والمُكلّفة بمُتابعة إعداد المُخطّطات لمناطق سوار دمشق، ومنها وهي القابون واليرموك وجوبر، بالإضافة إلى بلدات نبع الفيحة.²⁵ فبينما المديرية الأولى تبدو مَعيّنةً بالمستوى التنفيذي في تخصيص مقاسم السّكن البديل ودفع بدلات الإيجار الرّمزية للسّكان المستحقين، يبدو أنّ اللجنة بدورها تلعبُ أدوارًا أكثر محوريةً كما سَلَف. لكن لا يُعرّف بالضبط كيف هي العلاقة بين أجهزة الإدارة المحليّة في مُحافظتي دمشق وريفها، وبين هذه اللجنة، أو عن مدى إسهام تلك الأجهزة في إعداد المُخطّطات، إذ المعلومات عن هذه اللجنة شحيحةٌ للغاية، حتى إنّنا لم نتمكّن من إيجاد نصّ القرار المذكور على موقع رئاسة مجلس الوزراء أو أيّ من المواقع الحكومية الأخرى.

من المتوقع أن تزداد أعداد هذه اللجان والمُديريّات، بمقدار ما تتوسّع حُطط النظام ومشاريعه. وهي بما يُمنح لها من صلاحيّاتٍ وأدوارٍ وما تتسّم به من غموضٍ، يُمكن أن تُشكّل أداةً وغطاءً قانونيًا لتمرير ممارساتٍ تضرُّ بأصحاب الحقوق.

إدّا، فالوضع على المستوى الإداري والتنفيذي ضمن منظومة التطوير العقاري، ليس أقلّ تعقيدًا وتداخلًا من مستوى القوانين. فهناك أكثر من جهةٍ لديها صلاحيّاتٌ اقتراح مناطق التطوير العقاري أو إعادة التنظيم، وهناك بالمثل جهاتٌ متعددة لديها صلاحيّة إعداد المُخطّطات التنظيمية، وقس على ذلك.

لكن في النهاية، وعندما يتعلق الأمر بالمؤسسات الحكومية السورية، فيتنبغي ألاّ ننسى أنّ القوانين والنظم الإدارية في سوريا ليست وحدها التي تُشكّل المرجعية لعمل تلك المؤسسات، بل هناك السّلطة الموازيّة التي أسّس لها النظام خلال عقودٍ دَعَمَ فيها سَطوة الأجهزة الأمنية وشبكات المُقرّبين والمحاسيب، والتي تُهيمنُ وتتدخلُ في عمل كل تلك المؤسسات. كما يجب ألاّ ننسى مسألة الفساد المنتشر في تلك المؤسسات، فسوريا جاءت في المركز 178 من أصل 180 دولةً على مؤشر مدركات الفساد للعام 2019، حسب منظمة الشفافية الدولية.²⁶

* * * * *

24 - راجع الخبر على موقع المؤسسة العامة للإسكان على الرابط: <https://bit.ly/3aAHme6>، آخر مشاهدة 2020-12-16. وكذلك، الموقع الرسمي لمشروع ماروتا سيتي على الرابط: <https://bit.ly/37M6WuM>، آخر مشاهدة في 2020-12-16.

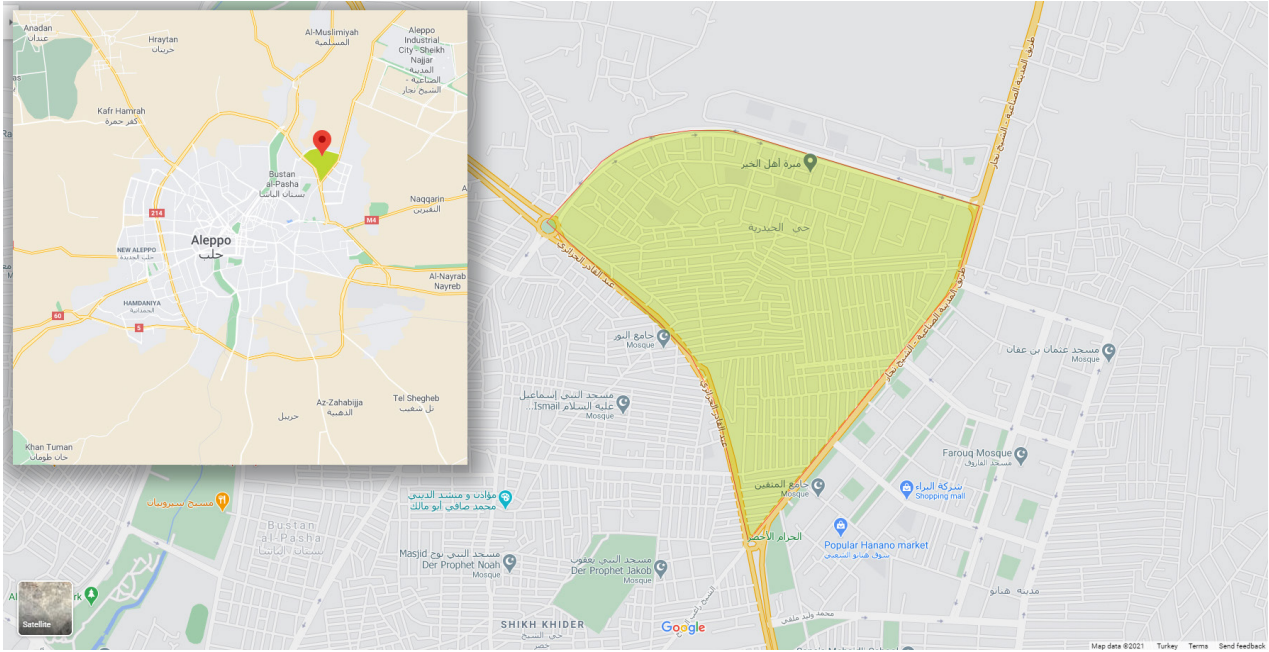
25 - مخرجات اجتماع لجنة القرار 940 مع وزارة الأشغال العامة والإسكان، 2020، صفحة رئاسة مجلس الوزراء على فيس بوك، متاح على الرابط: <https://bit.ly/3ppR14u>، آخر مشاهدة 2020-12-25.

26 - موقع منظمة الشفافية الدولية، مؤشر مدركات الفساد 2019، متاح على الرابط: <https://bit.ly/3ruiCW>، آخر مشاهدة 2020-12-22.

القسم الثاني: نظرةً عن كَثَبٍ إلى حَيَّين في دمشق وحلب

أولاً: دراسة حالة «حَيِّ الحيدرية» في مدينة حلب

1 - الواقع السُّكَّاني والعُمراني قبل النِّزاع



يقع حَيِّ الحيدرية في شمال شرق مدينة حلب، وهو أحد مناطق السُّكَّان العشوائيين²⁷ المأهولة بكثافة، حيث بلغ عدد سُكَّانه قبل اندلاع الثورة السورية حوالي ١٠٠ إلى ١٢٠ ألف نسمة،²⁸ أغلبهم من العرب السُّنَّة، مع نسبةٍ من التُّركمان.²⁹

وتتَّسم الأراضي في الحَيِّ بأنماطٍ مختلفةٍ من الملكيات، حيث تتضمَّن قسماً مُفرزاً ومُنظَّماً كأراضي مُعدَّةٍ للبناء، وهي منطقة الحيدرية القديمة. وتتضمَّن كذلك أملاكاً للدولة، كما في المنطقة المُسمَّاة بـ «جبل الحيدرية» ضمن الحَيِّ، وهي أراضٍ تمَّ الاستيلاء عليها في الثمانينات من قِبَل صُباط المخابرات، الذين قاموا ببيعها بشكلٍ غير قانونيٍّ، لذا تُعرَف محلياً بـ «أراضي المخابرات». أما الجزء الأخير، فهي أراضٍ زراعية تمَّ بناء عشوائياتٍ عليها دون ترخيص.³⁰

2 - أبرز التَّغيُّرات في الحَيِّ خلال النِّزاع

مع وصول الاحتجاجات المُعارضة للنِّظام السوريِّ إلى مدينة حلب، تحوَّل حَيِّ الحيدرية لأحد نقاطِ التَّظاهر والتَّجمُّعات المُناوئة للنِّظام.³¹ وبحلول شهر تموز/يوليو ٢٠١٢، أصبح الحَيِّ تحت سيطرة لواء التوحيد المُنصَّوي تحت لواء الجيش السوريِّ الحُرِّ. في تلك الفترة تركزَ قصفُ النِّظام وهجماته على الأحياء الشرقية والمناطق المُحيطة بالحَيِّ، مثل مساكن هنانو، ممَّا أدَّى لُنزوح عددٍ من

27 - حسب عدد من الإحصائيات والتقارير، فإن نسبة سكان مدينة حلب من قاطني العشوائيات تتراوح بين ٣٥٪ - ٤٢٪.

28 - الرقم تقديريٌّ حسب عددٍ من المقابلات مع ناشطين من أهالي الحيدرية.

29 - التُّركمان السوريون، موقع عنب بلدي، على الرابط: <https://bit.ly/2YniaQS>

30 - مشروع الحيدرية التنظيمي.. معلومات غير واضحة وملكية ضائعة، موقع راديو روزنة، على الرابط: <https://bit.ly/39uUOiMJ>

31 - تم توثيق عدد كبير من هذه المظاهرات على عدد من المواقع بما في ذلك اليوتيوب: <https://bit.ly/37EH3wQ>، <https://bit.ly/3rkNVR1>، <https://bit.ly/3mEDWcl>

العائلات إلى داخل حيّ الحيدرية. بالتالي، مع بداية عام ٢٠١٣، أصبح الحيّ هدفاً لهجمات قوات النظام بدايةً من الهجمات المدفعية إلى القصف الجوي القصف بالبراميل، ممّا تسبّب بعددٍ من المجازر في الحيّ وتدميرٍ للكثير من مبانيه وبنيتِه التحتية،³² ودقّع بعددٍ كبير من سُكان الحيدرية إلى مُغادرتها مُتجهين إلى مناطق أخرى، كريف حلب ومحافظة إدلب وتركيا.³³

مع التخلُّل العسكريّ الروسيّ لِدعم النظام السوري في أيلول/سبتمبر ٢٠١٥، تصاعدت وتيرة القصف والهجمات الجوية والبرية من جيش النظام السوري، بمُشاركة السلاح الجويّ الروسيّ والمليشيات السورية والعراقية واللبنانية والإيرانية،³⁴ حتى استعاد النظام السيطرة على عددٍ من أحياء حلب المُعاصرة، بما في ذلك حي الحيدرية في ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦.³⁵

وقد أدّت العمليات العسكرية الواسعة والقصف اليومي، وما رافق ذلك من حصارٍ ودمارٍ واستهدافٍ للمُنشآت الحيوية،³⁶ إلى خروج تدرّجٍ لمعظم أهالي الحيّ، حيث بلغ تعدادُ سُكانه في عام ٢٠١٤ حسب المركز السوريّ للإحصاء ٤١,٤٦٦ نسمة.³⁷ وبحسب تقديرات نُشطاء ولاجئين من أهالي الحيّ، فلم يتبقّ فيه بنهاية عام ٢٠١٦ سوى ١٢% - ١٥% من أهله، لينخفص هذا العددُ إلى ١.٥% - ٢% في الوقت الحالي نتيجة غياب الخدمات الأساسية من ماءٍ وكهرباء، وعدم قيام النظام بأيّ مساهمةٍ لإعادة إعمارٍ أو ترميمٍ مباني الحيّ المُهدّمة بشكلٍ كاملٍ، منذ استعاد السيطرة عليه.³⁸

ومع غياب أهالي الحيّ عنه، وعدم قدرة غالبيّتهم على العودة خوفاً من الملاحقات الأمنية، ذكّر عددٌ من أبناء الحيدرية المُقيمين في تركيا وريف حلب الشمالي عن ورود أخبارٍ تُشير إلى نية النظام أو عزمه على توطين عددٍ من سُكان كفريا والفوعة في الحيّ، إلا أنّ هذه المعلومات ما تزال غير مؤكدة، خاصةً في ظلّ تعرّض الحيّ لعملية إعادة تنظيمٍ وتطويرٍ عقاريّ.

3 - ملامحُ حُطّة التطوير العقاري في حيّ الحيدرية

في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨، أعلنَ أحمد حمصي،³⁹ مدير الهيئة العامة للاستثمار والتطوير العقاري، عن إطلاق مجلس مدينة حلب مشروع تطوير عقاريّ في مناطق السّكن العشوائيّ في حلب بمنطقة الحيدرية بمساحة ٢٨.٨ هكتار، ضمن برنامجٍ تطويريّ شاملٍ في المنطقة على مساحة ١١٨ هكتارًا، ٤٢.١٢% منها مُخصّصة لأبنية سكنية و ١٢.٢٧% مُخصّصة للخدمات. ويندرجُ هذا البرنامجُ ضمن أطر قانون التطوير والاستثمار العقاري رقم ١٥ الصادر عام ٢٠٠٨.⁴⁰ ويشمل المشروع

32 - تم توثيق نتائج هجمات النظام على الحيّ بعدد كبير من التقارير الإعلامية والإخبارية، وعبر وسائل الإعلام ومواقع التواصل الاجتماعي بما في ذلك اليوتيوب: <https://bit.ly/3mEDWcl>

33 - هنا كانت حلب.. خارطة الكارثة الكبيرة بمجازرها ودمارها وتهجيرها، موقع العربي الجديد، على الرابط: <https://bit.ly/38rjLtE>

34 - بداية النهاية أم عثراؤها يليها نهوض؟ «قيامه حلب». أسباب الهزيمة والتداعيات المحتملة، موقع عنب بلدي، على الرابط: <https://bit.ly/3iVLyr0>

35 - المرصد السوري: المعارضة فقدت السيطرة على شمال الأحياء الشرقية لحلب، موقع فرنسا 24 على الرابط: <https://bit.ly/2WAHmr5>

36 - حسب أطلس الدمار في المدن السورية الذي نشره معهد الأمم المتحدة للبحث والتدريب (UNITAR) في آذار/مارس ٢٠١٩، فقد شهدت مدينة حلب أكبر نسبة دمار في سوريا، بوجود ٤٧,٧٢٣ مبنى مُدمرًا كليًا، و ١٤,٦٨٠ مبنى مُدمرًا بشكل بالغ، و ١٦,٢٦٩ مُدمرًا بشكل جزئي، ليلبغ مجموع المباني المتضررة فيها ٣٥,٧٢٢.

37 - المكتب المركزي للإحصاء، المسح السكاني لعام ٢٠١٤، على الرابط: <https://bit.ly/36kSKru>

38 - توصيل الكهرباء أولى وأهم مطالبهم.. سكان حي الحيدرية يطالبون بترميم المدارس وصيانة الشوارع والصرف الصحي، موقع الجماهير، على الرابط: <https://bit.ly/3pw8NtX>

39 - البدء بمشروع تطوير عقاري في مناطق السكن العشوائيّ في الحيدرية بحلب، موقع وزارة الإدارة المحلية والبيئة، على الرابط: <https://bit.ly/2Ja6AVc>

40 - القانون 15 لعام 2008: قانون التطوير والاستثمار العقاري، موقع مجلس الشعب السوري، على الرابط: <https://bit.ly/3hd1nZB>



أكثر من 10 مناطق تطوير عقاريّ داخل وخارج المُخطّط التنظيمي لمدينة حلب، تشمل منطقتي الحيدرية وتل الزرازير ومناطق أخرى في غرب المدينة والضواحي والريف القريب من مدينة حلب، وهي مناطق شبه خالية نزع سُكّانها باتجاه ريف حلب الشمالي وإدلب أو إلى خارج البلاد.

وقد وردَ في الإعلان الإشارة لحيّ الحيدرية على أنه منطقة مُستملكة لمجلس المدينة ومُصنّفة كمنطقة تطوير عقاري، وذلك بموجب المادة 11 من القانون رقم 15، والتي تُعطي الحق باستملاك «العقارات الواقعة ضمن مناطق التطوير العقاري والعائدة للأفراد، لمصلحة الجهة الإدارية وتُسجّل باسمها في السجل العقاري بقرارٍ من رئيس مجلس الوزراء، سواء كانت ملكاً صرفاً أم ملكاً للوقف.»⁴¹

وقد بدأت عمليات التنفيذ الفعلية للخطة في آب/أغسطس 2019، عندما أصدر مجلس محافظة حلب⁴² إنذاراتٍ خطيّة لهدم مئات المنازل في الحيّ، مُجبراً من تبقى من أهل الحيّ على الخروج منه. وبحسب شهاداتٍ من نشطاء من أبناء الحيّ، فقد اضطرّ أهالي الحيّ الذين تم إخراجهم من منازلهم عنوةً إلى اللجوء لأجزاء من الحيدرية لم يتمّ شملها بعمليات الهدم، أو استئجار مساكن في مناطق مُجاورة مثل حيّ مساكن هنانو، دون الحصول على تعويضاتٍ أو إيضاحاتٍ من مجلس المدينة أو الجهات الحكومية المُختصة حول حقوقهم المادية في العقارات التي تمّ هدمها واستملاكها.

بدأت مؤسسة الإنشاءات العسكرية بتنفيذ عمليات الهدم والإزالة ضمن الحيّ بالتعاون مع مجلس مدينة حلب ومؤسسة الخدمات الفنية في كانون الثاني/يناير 2019،⁴³ حيث شهد الحيّ حملةً هدم واسعة للمنازل والأبنية السكنية في دوار الحيدرية وجبل الحيدرية، من نهاية شارع الأربعين حتى الأوتوستراد الواسلي من دوار الحيدرية باتجاه دوار بعيدين شمالي المدينة، وشقّ طريق جديدة تصل بين الحيدرية وهنانو، وترحيل أنقاض المنازل المُدمّرة لاستخدامها برصف الطرقات.

وقد انتهت المرحلة الأولى من المشروع، والتي قُدّرت تكلفتها بأكثر من 2.1 مليار ليرة سورية، في بداية شهر تموز/يوليو 2020،⁴⁴ مع الانتهاء من عمليات الهدم للمنازل والشقق الواقعة ضمن المُخطّط التنفيذي للمشروع واستكمال عمليات إنشاء شبكة الخدمات العامة والبنى التحتية، والتي تشمل الطرق والمنصفات والصرف الصحي والأرصفة والمياه. حيث أصبحت المنطقة جاهزة لتقوم الهيئة العامة للتطوير والاستثمار العقاري بطرحها للاستثمار، بإشراف وزارة الأشغال العامة والإسكان. وبحسب تصريحات حسين مخلوف، وزير الإدارة المحلية والبيئة، فإنّ المشروع المندرج ضمن مشاريع «إعادة الإعمار» يُراعي «الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والخدمية... ويُتيح بناء 2700 شقة سكنية في مرحلته الأولى من أصل حوالي 10 آلاف شقة في المراحل اللاحقة.»⁴⁵

يصعب تقدير عدد الأبنية التي تمّ هدمها داخل الحيّ في ظلّ غياب أصحابها خلال الأعوام الماضية بعد سيطرة النظام عليه، ليس دون دراساتٍ مُختصة بالأمر. لكن ما يمكن ملاحظته بوضوح من خلال مقارنة صور الأقمار الصناعية المتوفرة للحيّ، بين عامي 2017 أي بداية فترة سيطرة النظام على الحيّ، وعام 2019 حيث آخر الصّور المتوفرة له، هو أنّ كتلاً عمرانية كاملة تمّت إزالتها في مواضع مختلفة ضمن الحيّ، خاصة في جُزئه الجنوبي الغربي.

41 - المصدر السابق.

42 - بلدية النظام في حلب تطلب من السكان إخلاء منطقة الحيدرية للبدء بهدم مئات المنازل، موقع جُرف نيوز، على الرابط: <https://jorfnews.com/?p=31306>

43 - «التطوير العقاري» يهدم أحياء حلب الشرقية، موقع المدن، على الرابط: <https://bit.ly/36le67Z>.

44 - إنهاء المرحلة الأولى لمشروع التطوير العقاري في منطقة الحيدرية بحلب، موقع سانا، على الرابط: <https://bit.ly/39rvutv>

45 - المصدر السابق.



(2) صورة جوية للجزء الجنوبي الغربي من حيّ الحيدرية التُّقطت بتاريخ 20-02-2017. المصدر: خدمة غوغل إيرث.



(3) صورة جوية للجزء الجنوبي الغربي من حيّ الحيدرية التُّقطت بتاريخ 28-11-2019. المصدر: خدمة غوغل إيرث.

يُرَجَّح أَنْ عمليات الهدم الواسعة التي تُنفَّذها مؤسسات النظام في الحيدرية، وكذلك في حي القابون بدمشق كما سيمرُّ معنا، يتمُّ تغطيتها من خلال القانون رقم 3 لعام 2018 المعروف بقانون إزالة الأنقاض. هو أيضًا أحد القوانين الإشكالية، وقد طالَه الكثير من النقد من قِبَلِ حقوقيين سوريين بسبب استخدامه كذريعةٍ لهدم الأبنية غير المتضرِّرة أو المتضرِّرة جزئيًّا. هذا الإدعاء يُرَجِّحه أنّ القانون نفسه تجاهل النصّ على ضرورة وجود خبرة هندسيةٍ وقبّيةٍ ضمن لجانه، بل اقتصر تكيّفها على موظّفي مديريات السّجل العقاري والجهة الإدارية، بالإضافة إلى قاضي عقارات يُسمّيه



وزير العدل، وخبير عقاري يُعيّنه المحافظ، إلى جانب عُضْوَيْن مُمَثِّلَيْن للأهالي. بناءً على ما أتى في المادة الرابعة من القانون المذكور، والتي حدّدت كيفية تشكيل اللجان المسؤولة عن توصيف المباني المتضرّرة والتثبّت الأولي من عائدة الملكية.⁴⁶ إذًا، غياب الخبرة الهندسية أو تغيّبها عن لجان التوصيف في هذا القانون، يُنتج عمليات هدم لا تعتمد على أسس موضوعية وعلمية بمقدار ما تتأثر بقرارات الموظفين ضمن الجهات الإدارية المذكورة، وبالتوجيهات التي يعملون وفقها. وقد أشار أكثر من شخص من سكان حيّ الحيدرية الذين تحدثنا إليهم أثناء إعداد هذه الدراسة، أنّ عمليات الهدم غالبًا ما تطل المنازل التي غاب عنها سكانها أيًا تكن حالتها الفئّية.⁴⁷

أخيرًا، من الضروري الإشارة إلى موضوع السكن البديل للسكان الذين تم إخلاؤهم، فالمادة (ز) من القانون رقم ١٥ لعام ٢٠٠٨، تنصّ «يلتزم المُطوّر العقاري بتأمين السكن البديل والمناسب لشاغلي منطقة المشروع وتسليمه للجهة الإدارية وفق المسح الاجتماعي الذي تُعده الجهة الإدارية، والجاري للمنطقة بتاريخ اعتمادها منطقة تطوير عقاري، أو التعويض للراغبين منهم ببدل نقدي. كما تلتزم الجهة الإدارية بإخلاء الشاغلين بعد تسليمهم السكن البديل وتسليم موقع المشروع خاليًا من الإشغالات للمُطور العقاري، وذلك وفق الأنظمة النافذة وما ينصّ عليه العقد المُبرم بين الطرفين.» وعلى الرغم من ذلك، فلم تتمّ الإشارة لهذه النقطة في أيّ من الإعلانات والتصريحات الصادرة من مسؤولي وزارتي الأشغال العامة والإسكان والإدارة المحلية والبيئة، أو محافظة حلب أو مجلس مدينة حلب. وإنما عُيّن على التبعات القانونية والحقوقية المترتبة على عملية إجراء مسح اجتماعي في المنطقة في الوقت الحالي، ما سيكون مؤداه سلب حقوق الأهالي كون غالبيتهم بين مُهجّر ونازح أو لاجئ.

4 - خلاصة حالة حيّ الحيدرية

فهم الآثار والأبعاد لعمليات التطوير والتنظيم العقاري التي يقوم بها النظام في شرق حلب، لا يكتمل إلا بأخذ الظروف التي أحاطت بها بعين الاعتبار. فعلى الرغم من كون عمليات إعادة الإعمار والتنظيم العقاري للعشوائيات في سوريا هو أمرٌ في غاية الأهمية والضرورة، للحدّ من المُعاناة الكبيرة للمواطنين، إلا أنّ السياسات التي اتّبعها النظام ومُؤسّساته في شرق مدينة حلب لها دلالة شديدة الأهمية على نوايا النظام. فبحسب شهادات من أهالي المنطقة ونشطاء مُنتخبين للوضع والتطورات داخل مدينة حلب، بالإضافة لتقارير إخبارية في مواقع مُوالية أو قريبة للنظام، فإنّ إطلاق مشروع التطوير العقاري سبقه ترسيخ سياساتٍ عدائيةٍ ضد أبناء هذه الأحياء.

وحسب شهاداتٍ متعددة من أبناء الحيّ، فقد عمدت الحكومة السورية ومُؤسّساتها إلى إهمال الحيدرية منذ استعادة السيطرة عليها في نهاية عام ٢٠١٦، ولم تمض في ترميم أو إعادة الخدمات من ماءٍ وكهرباءٍ وصرفٍ صحي. أما مديرية التربية التابعة للحكومة السورية، فقد قامت بافتتاح مدرسةٍ واحدة في الحيّ، والتي كانت قد تعرّضت للتدمير بقصفٍ جويّ سابقٍ للنظام، وبدلاً من ترميم المدرسة، فقد قامت المديرية بتجهيزها بعددٍ بسيطٍ من العُرفِ مُسبّقة الصنع. كما منّع مجلس مدينة حلب تفعيل مدرستَي جابر بن حيان وسليم ملكو جرياقة رغم جاهزيتهما. وكذلك منعت مليشياتٍ موالية للنظام إعادة تشغيل فرن العزيمي، مُجبرين أهالي الحيدرية على شراء الخبز من فرن مساكن هنانو. وأساء من ذلك كان رفض مجلس المدينة إصدار تراخيص تسمح

46 - راجع نص القانون المنشور على موقع وزارة الإدارة المحلية، متاح على الرابط: <https://bit.ly/39ZQfMb>، آخر مشاهدة في 2021-01-22.

47 - سلسلة مقابلات أجراها الباحثون مع أهالي من حي الحيدرية، خلال شهر تشرين الثاني 2020.

للأهالي الراغبين بترميم منازلهم وعقاراتهم من القيام بذلك. هذا بالإضافة لمنع النظام، سواءً بشكل مباشر أو عن طريق مليشيات محلية وأجنبية مُوالية له، النازحين من العودة للحي، ما اضطرَّ عددًا كبير من العائلات إلى السكن في الأحياء المجاورة بانتظار تعويضهم أو إعطائهم الإذن بالعودة.⁴⁸

مع البدء بتنفيذ المشروع وإصدار مجلس المحافظة لأوامر الإخلاء، توّصحت بشكل كامل نية النظام سلب الأهالي حقوقهم، حيث لم يتمّ تعويض أيّ عائلة تمّ إخلاؤها ولم يتمّ حتى اللحظة إعلامهم بأيّ آلية أو إطار قانوني لتعويضهم عن الممتلكات التي تمّ هدمها والعقارات التي قام مجلس المدينة باستملاكها.

وهنا يجب التذكير بأنّ من تبقى من أهالي الحيّ في مدينة حلب هم قلة، حيث اضطرَّ أغلبهم للتّزوج أو اللجوء لمناطق ودول مجاورة، مما يمنعهم لأسباب عديدة، أهمّها الخوف من الملاحقة الأمنية، من العودة للمطالبة بحقوقهم. وحتى في حالة قدرتهم على العودة، فالحيدرية حيّ عشوائيات ممّا يعني أنّ غالبية أبنائه لا يملكون أيّ وثائق ملكية لمنازلهم، كونها أبنية مخالفة وغير مُرخّصة أو مُسجّلة في السجل العقاري. أما الأرض فليس لهم فيها أيّ ملكية، وأيّ حقوق أو أدلة على الملكية قد زالت بزوال المباني والمسكن التي هدمها النظام.

أما القلة القليلة التي ما تزال تمتلك وثائق ملكية قانونية، ولديها القدرة على مُراجعة مجلس المدينة، فلا يبدو وضعها أفضل، حيث قام مجلس مدينة حلب⁴⁹ بإصدار إعلان في تشرين الثاني/نوفمبر يطلب من قاطني العقارات الواقعة ضمن البقعة (ب) ضمن المُخطّط التنظيمي والشوارع المُحيطة بها في منطقة الحيدرية، مراجعة مديرية خدمات هنانو لتقديم إضبارٍ تحتوي على أوراقهم الثبوتية، والتي تشمل: (كافة الأوراق الثبوتية التي تخصّ العقار القاطنين فيه - شهادة هيئة اختيارية من مختار المنطقة - مُخطّط موقع يُبين مكان القاطن يُحدّد من مديرية خدمات هنانو - محضر تركيب عداد كهرباء أو مياه يُحدّد رقم العقار وتاريخ التركيب - سند تعهّد لدى الكاتب بالعدل بأنّ هذه الأوراق لا يعتد بها لثبوت الملكية - بالإضافة إلى وثيقة استشهاد⁵⁰ رسمية لأحد أفراد العائلة القاطن «الزوج أو أحد أولاده» ووثيقة مُصابٍ حربٍ رسمية للمستفيد - ووثيقة انتماء لعناصر الجيش العربي السوري للشخص نفسه أو لأحد أولاده). وهو أمرٌ شبه مستحيل على الأغلبية، نظرًا لكون المنطقة كانت أحد أبرز مراكز الحراك ضدّ النظام السوري. كما أنّ استخدام أوراقٍ تُثبت الخدمة ضمن الجيش السوري كإثباتاتٍ ملكية هو خرقٌ للقانون وحقوق المواطنين. وحيّ الحيدرية هنا، يُشابه بوضعه باقي أحياء حلب الشرقية المُستهدّفة بمشروع التطوير العقاري، وهي كلها أحياء شبه خالية من سُكانها ومُدْمرة بشكلٍ كبير. وهذه السياسة تُربّخ المخاوف المستمرة بكون قوانين التنظيم والتطوير العقاري ما هي إلا أدواتٌ تحمي النظام ومصالحه ومصالح خلفائه على المدى الطويل. هذا بالإضافة إلى أنّ هذه القوانين تُتيح للحكومة سلب العقارات والمسكن، ليتّم استثمارها فيما بعد من قِبَل جهاتٍ مُوالية ومُقرّبة من رأس النظام، لترسيخ اقتصادٍ فاسد يخدم الأسد والمُقرّبين منه على حساب السوريين.

* *

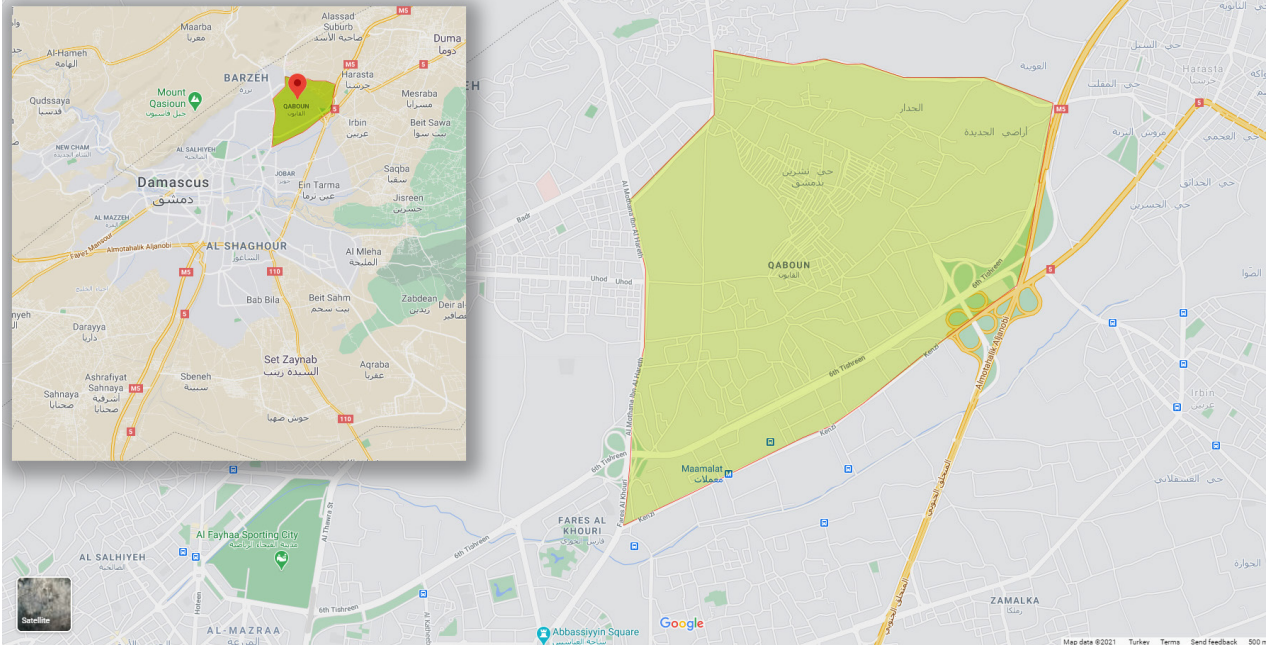
48 - المصدر السابق.

49 - «مجلس حلب» يطلب من أهالي الحيدرية 8 أوراقٍ ثبوتية عن عقاراتهم، موقع تلفزيون سوريا، على الرابط: <https://bit.ly/2LTf588>

50 - استشهاد هنا، تعني مقتل الفرد أثناء خدمته ضمن جيش النظام السوري.

ثانيًا: دراسة حالة حيّ القابون في مدينة دمشق

1- الواقع السكاني والعمراني قبل النزاع



يقع حيّ القابون في شمال شرق العاصمة السورية دمشق، ويبعدُ عن مركز المدينة ٤ كم. ويُعتبر الحيّ بوابةً للعاصمة دمشق من الغوطة الشرقية، كما يخترقه طريق دمشق - حمص. قبل اندلاع الثورة وصل عددُ سكان الحي لحوالي ٨٠ - ١٠٠ ألف نسمة، أكثر من نصفهم هم وافدون مُعظمهم من ريف دمشق ودمشق واللاذقية وطرطوس استقروا في الحيّ خلال العقود الماضية. ونظرًا للموقع الاستراتيجي للحيّ، فقد عمدَ النظامُ إلى إقامة ثكناتٍ عسكرية حوله، أهمها قيادة القوات الخاصّة وقيادة الشرطة العسكرية وكلية الشرطة وخزانات الوقود والفرع ٢١١ من المخابرات العسكرية، إضافةً لفرعٍ للمخابرات الجوية.

2- أبرز التغيّرات في الحيّ خلال النزاع

وكان القابون، إلى جانب حيّ برزة المُجاور له، من أول وأبرز مراكز التظاهر والحراك السلمي المناهض للنظام السوري، حيث خرجت أول مظاهرة في القابون بتاريخ ٢٥ آذار/مارس ٢٠١١. مع ازدياد وتيرة قمع النظام للمظاهرات وما رافق ذلك من حملات اعتقال واستهدافٍ للنشطاء، عانى أهالي الحيّ من اضطهادٍ مُمنهجٍ من قِبَل عناصر الجهاز الأمني والاستخباراتي، هذا بالإضافة لاستهداف المظاهرات السلمية بالرصاص الحي ونيران القناصة ممّا أدى لعددٍ من المجازر في الحيّ. ومع تحوّل الصراع في سوريا من حراكٍ سلميٍّ لنزاعٍ مسلّحٍ، أصبح حيّ القابون مركزًا لمواجهاتٍ ساخنة بين قوات النظام السوري وفصائل الجيش الحر، والتي نجحت بالسيطرة عليه في منتصف ٢٠١٢. لكنّ طبيعة موقع القابون الاستراتيجية كمدخلٍ لمدينة دمشق لم تسمحُ باستقراره، حيث استمرّت محاولات النظام لاقتحامه واستهدافه بالقصف، ممّا أدى لدمارٍ هائلٍ فيه.⁵¹ كما أدى تصاعدُ الضغط والحصار على القابون لنزوح معظم أهله. وبحلول ٢٠١٤ أصبح تعداد سُكّانه ٣,٦١٧.⁵²

51 - بالفيديو: صور تُعرض للمرة الأولى تُظهر مدى الدمار في حي القابون الدمشقي. موقع أورينت، على الرابط: <https://bit.ly/3t4D59w>

52 - المكتب المركزي للإحصاء، المسح السكاني لعام ٢٠١٤، على الرابط: <https://bit.ly/3pgPjJA>

بحلول ٢٠١٤، توّصل القابون وأحياءُ برزة وتشرين إلى هُدنةٍ شبه رسميةٍ مع قوات النظام السوري، تضمّنت توفيرَ الماء والكهرباء للحَيِّ، مقابل سماح قُوات المعارضةِ بوصول النظام إلى طريقٍ استراتيجيٍّ يصلُ بين برزة ومستشفى تشرين العسكري. إلّا أنّ الواقعَ، حسب أهالي القابون، كان أقرب للحصار. ومع توسُّع سيطرة النظام على عددٍ من القرى والبلدات في الغوطة الشرقية وشرق حلب في نهاية عام ٢٠١٦، تركّز اهتمامُ النظام وحلفائه على ضواحي دمشق تمهيداً لاستعادة السيطرة الكاملة على الغوطة الشرقية.

خلال شباط/فبراير ٢٠١٧، عمدَ النظامُ وحلفاؤه إلى استهداف المنطقة بوابلٍ من الصواريخ ونييران مدفعيةٍ ثقيلة، على مواقع فيلق الرحمن وجيش الإسلام في القابون والمناطق المحيطة به، لتبدأ بعد ذلك عملياتُ تفاوضٍ بين النظام وقوات المعارضة. ونتيجة فشل المفاوضات، بدأ النظامُ بهجومٍ برِّيٍّ في ٢٦ شباط/فبراير، استولى فيه على أغلبية المنطقة الزراعية الواقعة بين القابون وبرزة، واستمرَّ تقدُّم قواته مستفيدةً من الخلافات بين فصائل المعارضة.

وفي ٧ أيار/مايو، أوقفَ الجيشُ السوري عملياتَه في القابون بعد موافقة قوات المعارضة على الاستسلام والبدء في التفاوض لإخلاء المنطقة. في ١٣ أيار/مايو، أعلنَ النظامُ السوري أنه استولى بالكامل على القابون مع الإعلان عن صفقةٍ مع قوات المعارضة تقضى بتقل ما بين ١٥٠٠ - ٢٤٠٠ مقاتلٍ وأفراد أسرهم من القابون باتجاه الشمال السوري، وقد بدأت عملياتُ الإخلاء في اليوم التالي.⁵³ وبحسب تقديراتٍ بعض أبناء المدينة، ومعظمهم مُهجَّرين في الشمال السوري، فإنه بنهاية أيار/مايو ٢٠١٧ لم يتبقَّ في حَيِّ القابون إلّا عددٌ ضئيلٌ جدًّا من سُكانه.

3 - ملامحُ حُطّة التطوير العقاري في حَيِّ القابون

بحسب تقريرٍ لمنظمة هيومن رايتس ووتش،⁵⁴ بناءً على تحليل صور الأقمار الصناعية للحَيِّ، فإنَّ النظامَ السوري كان قد بدأ عمليات هدمٍ واسعة النطاق في أواخر أيار/مايو ٢٠١٧، أي مباشرةً بعد السيطرة على الحَيِّ. كما أكّد تقريرُ المنظمة أنّ عمليات الهدم ما زالت مستمرة، بما في ذلك عمليات هدمٍ لمنازلٍ سليمةٍ لم تتضرَّر من القصف السابق، بواسطة الجرافات والحفارات بالإضافة إلى الموادّ شديدة الانفجار. وتُظهر هذه الصورُ تحوُّل الحَيِّ، ابتداءً من منطقة البعلة بالقرب من فرع المخابرات الجوية وصولاً إلى منطقة جسر الحوارنة، إلى منطقةٍ مُدمّرةٍ تمامًا تخلو من أيِّ بناءٍ أو وحدةٍ سكنية.⁵⁵ وأشار التقريرُ إلى أنّ النظامَ السوري يقوم بعمليات الهدم في الحَيِّ دون سابق إنذارٍ ودون توفير سكنٍ بديلٍ أو توفير معلوماتٍ عن أيّة آليّات تعويضٍ لأصحاب الممتلكات ولأولئك الذين تمَّ إخلاؤهم عنوة. كما شدّدت المنظمةُ على أنّ النظامَ، ورغم الدعوات التي يُرّوج لها مع حلفائه في موسكو لعودة النازحين واللاجئين، قد منع النازحين، من حَيِّ القابون وغيره من الأحياء التي كانت تحت سيطرة المعارضة، من الوصول إلى ممتلكاتهم بالمناطق التي كانت سابقاً خارج سيطرته.

وصولاً إلى العام التالي، وبعد بضعة أسابيع على صدور القانون رقم ١٠ في نيسان/إبريل ٢٠١٨، أعلنَ النظامُ السوري عن «إخضاع منطقة القابون للقانون»⁵⁶ ولم يُوقَّر الإعلانُ أيّ معلوماتٍ إضافية عمّا

53 - تهجير قسري جديد وسط العاصمة دمشق.. بدء خروج سكان ومقاتلين من حي القابون. موقع السورية نت، على الرابط:

<https://bit.ly/39sxWQU>

54 - سوريا: السكان ممنوعون من العودة: الحكومة تهدم المنازل وتنقض حقوق الملكية، موقع هيومن رايتس ووتش، على الرابط:

<https://bit.ly/3cleyqG>

55 - بعد توسيع رقعة الدمار.. المخطط التنظيمي للقابون لا يعبأ بحقوق الأهالي، موقع عنب بلدي، على الرابط: <https://bit.ly/3pvr4rn>

56 - أولى ثمرات القانون رقم 10.. النظام يضع يده على منطقة القابون، موقع زمان الوصل، على الرابط: <https://bit.ly/2Mzwd3a>



يعنيه القرارُ بالنسبة للحَيِّ السَّكَنِيِّ وسُكَّانه، على أنَّ معظمهم نازحون ومُهَجَّرُونَ قسريًّا، ممَّا يعني استحالة أن يستطيع أغلبهم إثبات ملكيته العقارية ضمن الشروط المُحدَّدة في نصِّ القانون رقم ١٠. وفي أيلول ٢٠١٨، صرَّح أحدُ أعضاء المكتب التنفيذي لمحافظة دمشق بأنَّ «المحافظة تُعدُّ مُخطَّطًا تنظيميًّا جديدًا لمنطقة القابون وفق القانون ١٠، وأنها قامتُ بجرِّدٍ كاملٍ للمساكن الموجودة في الحَيِّ وسيُسمحُ لأصحاب المساكن الصالحة للسكن بالعودة لها خلال فترةٍ قريبة بالتزامن مع إعداد المُخطَّطات الجديدة، أما المباني المنظمة في الحَيِّ فلن يشملها التنظيم الجديد.»⁵⁷

ومع نهاية شهر آب/أغسطس ٢٠١٩، أعلنتُ محافظةُ دمشق⁵⁸ عن التعاقد مع الشركة العامة للدراسات الهندسية، لإعداد مُخطَّط القابون السَّكَنِيِّ، والذي سيضمُّ عدة أبراجٍ سكنيةٍ وتجاريةٍ وخدميةٍ، إضافةً لمبانٍ استثماريةٍ ومَشَافٍ ومدارسٍ وعدة مراكزٍ خدميةٍ أخرى للمدينة، بحسب المُخطَّط الصناعي. وفي ٢٦ شباط/فبراير الماضي، صرَّح إبراهيم دياب مدير التنظيم والتخطيط العمراني في محافظة دمشق،⁵⁹ أنَّ مُخطَّط القابون السَّكَنِيِّ والذي يضمُّ منطقةً تصلُّ مساحتها إلى ٢١٥ هكتارًا، سيتمُّ إنجازه قبل منتصف العام الجاري. مُضيفًا بأنه قد تمَّت مراعاةُ خصوصية منطقة القابون القديمة والمناطق المُرخَّصة والمُنظمة سابقًا ضمن المُخطَّطات، والتي ستحوَّلُ كُلًّا من جُزئي حَي القابون السَّكَنِيِّ والصناعيِّ إلى منطقةٍ سكنيةٍ تجاريةٍ خدميةٍ (٥٥٪ من مقاسم المشروع سكنية، ٣٦٪ للمشاريع الاستثمارية، وأكثر من ١٢٪ من المقاسم للخدمات التربوية والتعليمية) تضمُّ أبراجًا سكنيةٍ ومبانٍ استثماريةٍ ومَشَافٍ ومراكزٍ تجارية.⁶⁰

لاحقًا في تموز/يوليو الماضي، طرحتُ محافظةُ دمشقُ صُورَ المُخطَّط التنظيمي المقترح للحَيِّ، مُعلِّنةً أنَّ عقارات الأهلالي ستحوَّلُ إلى أسهمٍ تُوزَعُ كُلُّ حسب ملكيته، وأنَّ على المعارضين مراجعة المحافظة خلال ٢٠ يومًا من الإعلان قبل إقراره من قِبَلِ المحافظة، لتتمَّ إحالةُ المُخطَّط النهائي إلى وزارة الأشغال العامة والإسكان من أجل تصديقه وإصدار مرسومٍ تنظيميٍّ للمنطقتين وفق أحكام القانون ٢٣ لعام ٢٠١٥. وتزامن ذلك مع تصريحٍ لمعمر دكاك، مدير الدراسات الفنية في محافظة دمشق، بأنَّ أهالي القابون لن يحصلوا على سكنٍ بديلٍ نتيجةً تنظيم المنطقتين، وفق المرسوم التشريعي رقم ٥ لعام ١٩٨٢، وإنما سيحصلون على أسهمٍ تنظيمية، وذلك بسبب العبء الماليِّ الكبير الذي وقَّع على محافظة دمشق وعدم تمكُّنها من تأمين التمويل اللازم لتشييد السَّكَن البديل في تنظيم ماروتا سيتي⁶¹ (المزة خلف الرازي)، الذي لا يزال مُتعيَّرًا بعد ثماني سنوات من الإعلان عنه.⁶² وحسب ادِّعاءاتٍ على مواقع التواصل الاجتماعي، فقد تقدَّم عشراتُ الآلاف من المواطنين باعتراضاتٍ على المُخطَّط، إلَّا أنَّ إبراهيم دياب صرَّح بوجود ٢٠٥٠ اعتراضًا فقط من أهالي حَيِّ القابون سيتمُّ دراستها، ومن ثمَّ يُحال المُخطَّط إلى المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة الذي يرفَّعه بدوره إلى وزارة الأشغال العامة والإسكان من أجل التصديق على المُصوِّر التنظيمي وإصدار المرسوم الناظم للمنطقة التنظيمية وفق أحكام القانون ٢٣ لعام ٢٠١٥.⁶³

57 - حَي القابون بين مطرقة الزمن وسندان الاستثمار، موقع حزب الإرادة الشعبية، على الرابط: <https://bit.ly/3hb8038>

58 - النظام يبدأ في تنفيذ القانون رقم (10) على أنقاض حَي القابون الدمشقي المُدمر، موقع الدر الشامية على الرابط:

<https://bit.ly/3pxtlm7>

59 - التصريح منشور على صفحة مجلس رئاسة الوزراء السورية في موقع الفيس بوك على الرابط: <https://bit.ly/2Nlcw9P>

60 - «محافظة دمشق»: «مشروع القابون» سيكون منجزًا قبل منتصف العام الحالي، موقع عنب بلدي، على الرابط: <https://bit.ly/2M2nGpd>

61 - مؤسسة الإسكان تفتح باب الاكتتاب على شقق السكن البديل في منطقتي ماروتا وباسيليا سيتي. موقع أثر برس، على الرابط:

<https://bit.ly/3cnQ9AX>

62 - بعد توسيع رقعة الدمار.. المخطط التنظيمي للقابون لا يعبأ بحقوق الأهلالي، موقع عنب بلدي، على الرابط: <https://bit.ly/3r1NnVX>

63 - التعديل أو الإلغاء.. مسؤول لتلفزيون الخبر: مُخطَّط اليرموك والقابون قيد الدراسة. موقع تلفزيون الخبر، على الرابط:

<https://bit.ly/3t7Tk5J>

وعلى الرغم من القرارات المتتالية بخصوص تنظيم الحَيِّ، إلا أنه لم يتم تنفيذ أيّ خطوة على الأرض باستثناء عمليات الهدم وترحيل الأنقاض. والأرجح أنّ هذه الأنشطة أيضًا تتمّ وفق القانون 3 لعام 2018 المذكور سابقًا. أما عن حجم الدمار، فتُظهر مقارنة صُور الأقمار الصناعية هنا أنّ مساحات الهدم في حَيِّ القابون أوسع نطاقًا من نظيرتها في الحيدرية. ويمكن أن نلاحظ في الصُور التالية التي التُقِّطت بين عامي 2017 و2019، للمنطقة المحاذية لأوتوستراد دمشق - حمص من الحَيِّ، أنّ غالبية أبنية الحَيِّ التي كانت قائمة إبان خروج المعارضة منه تمّ تسويتها بالأرض بعد سيطرة النظام.



(5) صورةٌ جوية للجزء الجنوبي الغربي من حَيِّ القابون، التُقِّطت بتاريخ 2017-03-12. المصدر: خدمة غوغل إيرث.



(6) صورةٌ جوية للجزء الجنوبي الغربي من حَيِّ القابون، التُقِّطت بتاريخ 2019-10-31. المصدر: خدمة غوغل إيرث.



على مدار السنوات الماضية، باتت عمليات الهدم وترحيل الأبقاض مساحَةً للاستثمار الاقتصادي من قِبَل رجال أعمالٍ مُقرَّبين من النظام، وذلك من خلال إعادة تدوير مُخلفات الأبنية المُدمَّرة أو المُهدَّمة وتحويلها إلى موادِّ بناء. من بين أهَمِّ الأسماء التي ارتبطت بحَيِّ القابون، كان اسم محمد حمشو، رجل الأعمال المُقرَّب من ماهر الأسد،⁶⁴ والذي يُعتبر، مع سامر الفوز، من أكبر المستفيدين من إصدار المُخطَّط التنظيمي للحَيِّ. وبحسب مصادرٍ في مدينة دمشق، فإنَّ كُلاً من حمشو والفوز يقومان باستغلال الظروف الصعبة التي يمرُّ بها أهالي الحَيِّ، وتُخوِّفهم من الملاحقات الأمنية ليُجبروهم على بيع أراضيهم وممتلكاتهم بأثمانٍ بخسة، هذا بالإضافة لقيامهم بوضع اليد على عددٍ من العقارات مُستغلِّين غياب أصحابها، وذلك بتغاضي وتواطؤٍ من الأجهزة الأمنية للنظام السوري وُصباطٍ في الحرس الجمهوري وتعاون ميليشيات اللجان الشعبية.⁶⁵

وقد تجلَّى هذا التواطؤ خلال السنوات الماضية، منذ استعادة النظام للسيطرة على الحَيِّ، بقيام هذه الأجهزة وقادة الميليشيات بتحويل القابون إلى منطقةٍ عسكرية بحجة أنها منطقةٌ مُفخَّخَةٌ بالألغام، وقيامهم بترهيب الأهالي ومنعهم من دخول الحَيِّ إلا بموافقاتٍ أمنية، حيث يكون الدخول حصراً يومَي الخميس والجمعة سيراً على الأقدام بدون سيارات، بعد إجبار الراغبين بدخول الحَيِّ على ترك أوراقهم التُّبوتية على الحواجز عند مدخل الحَيِّ.

أما العائلات القليلة التي لم تُغادر الحَيِّ ولا تزال تعيش في منطقةٍ ساحة القهوة وأبنية أوغاريت، فتُعاني من تضيق حركتهم وتنقلهم بل ومنعهم من المغادرة بدون أسباب، ويُعانون كذلك من سوء معاملة الميليشيات والأمن، بهدف ترهيبهم وإجبارهم على الرحيل وبيع مُمتلكاتهم بأسعارٍ زهيدة.

يمكن اعتبارُ الجمودِ الحاليِّ الذي طال تنفيذ عمليات التنظيم العقاري، نتيجةً مباشرةً للأزمة الاقتصادية الخانقة التي يُعانيها النظام السوري، والتي ضاعف أثرها البدء بتنفيذ قانون قيصر والعقوبات على النظام الإيراني وفشل موسكو بإقناع الداعمين الدوليين بتمويل عمليات إعادة الإعمار مقابل ضمان عودة اللاجئين السوريين. كما أدى انتشارُ جائحة كورونا وعجز القطاع الصحي في سوريا عن الاستجابة لها لتجميد أيِّ تحركٍ يتعلق بالمُخطَّطات التنظيمية.

وقد انعكس هذا الجمودُ مؤخرًا على تراخي الجهات الأمنية التي سبق ذكُّها مع أهالي الحَيِّ، حيث تُشير تقاريرٌ حديثة من دمشق بأنَّ بعضَ أهالي الحَيِّ المُقيمين في دمشق بدأوا بالعودة إلى منازلهم، وذلك بعد حصولهم على أذوناتٍ تسمحُ لهم بالعودة للسكن فيها، كونهم لم يعودوا قادرين على دفع الإيجارات المرتفعة في العاصمة السورية في ظلِّ الأزمة الاقتصادية الحالية. هذا بالإضافة للسَّماح لهم بإدخال سياراتهم إلى الحَيِّ.

64 - محمد حمشو.. «فساد» بكيانات متعددة ورأس واحد. موقع عنب بلدي، على الرابط: <https://bit.ly/3puDccc>

65 - بعد توسيع رقعة الدمار.. المخطط التنظيمي للقابون لا يعبأ بحقوق الأهالي، موقع عنب بلدي، على الرابط: <https://bit.ly/3co7mKI>

4 - خلاصة حيّ القابون

على الرغم من اختلاف الأظُر التنظيمية، إلا أنّ التقاطع بين حالتيّ الحيدرية والقابون يتجلى في غياب غالبية سُكان هذه المناطق وتعدُّر أو استحالة عودتهم أو قدرتهم على إثبات ملكيتهم، لدواعٍ أمنية أو لوجستية أو لعدم توفر المستندات التُّبوتية اللازمة. ممَّا يُعزِّز فرضية أنّ هدف النظام من طرح مشاريع التخطيط أو إعادة الإعمار في هذه المناطق ما هو إلا ستائرٌ لعمليات نزع الملكية والعقاب الجماعي وإطارٌ يُسهِّل عمليات تغيير التركيبة السُّكانية في مناطق استراتيجيةٍ لصالح النظام وحلفائه، ممَّا يحولُّ دون عودة النازحين واللاجئين لمناطقهم.

حتى آليات الاعتراض التي يتضمنها الإعلان عن المُخطَّطات التنظيمية، ما هي إلا إطارٌ وإِيساباغ الشرعية والقانونية على هذه المشاريع، حيث لا يُمكن لغالبية أصحاب العقارات التقدم باعتراضات، إذ أنّ معظمهم مُهجَّرون ونازحون، حتى إنّ بعض العائلات هاجرتُ بأكملها ولم يتبقَّ لها أقارب في المنطقة يمكن توكيلهم بشكلٍ قانوني لمُتابعة هذه المعاملات، كما أشرنا.

ويُعتبر التحدي الأكبر الذي يُواجه أهالي هذه المناطق، سواءً كانوا داخل مناطق خاضعةٍ للنظام أو خارجها، هو إثبات الملكية، وذلك لعدم توفر المستندات التُّبوتية بصيغة الطابو الأخضر المُقيَّدة لدى السجل العقاري، خاصةً في المناطق العشوائية، إضافةً إلى غياب أصحاب العقار. ممَّا يكون مُؤدِّاه التلاعب وتزوير وثائق «حُكم المحكمة» لصالح المُتفقِّدين من حلفاء النظام والسَّاعين، بدعوى من أجهزته الأمنية والعسكرية، للسيطرة على هذه العقارات واستثمارها. وهنا يجب التنويه بأنَّ هذا الملفُّ يتجه للمزيد من التعقيد مع مرور الزمن حين يُحاول ورثة هذه العقارات إثبات ملكيتهم.

أضِفُ لكُلِّ ما سبق، الغموض الذي يكتنف عمليات الإعلان عن المُخطَّطات التنظيمية وتفصيلها وجوانبها القانونية، خصوصًا فيما يتعلق بالتعويضات وبالأسهام المُستحقَّة في المناطق الخاضعة لهذه المُخطَّطات، حيث لم تُوضَّح قيمة الأسهام ولم يُعط أصحاب العقارات ضماناتٍ بأن يعودوا للسكن في نفس الحيّ أو السماح لهم بشراء ذات العقار، ناهيك عن الضبابية والغموض فيما يتعلق بالإطار الزمنيّ لتنفيذ المُخطَّطات.

وهنا يُمكن بوضوح رؤية تخبُّط النظام وعدم قدرته على متابعة وإتمام هذه المشاريع، حيث تمَّ التركيز فقط على إصدار المُخطَّطات وهدم العقارات وترسيخ القوانين التنظيمية الجائرة دون أيّ رؤيةٍ مستقبلية تتجاوز استبعاد سُكان الحيّ الأصليين وسلبهم مُمتلكاتهم، فضلًا عن توفير المزيد من المكاسب للمُقرَّبين من النظام وحلفائه.

* * * * *



خُلاصات وتوصيات

● يوجد خَللان بارزان في البيئة التشريعية التي يُفترضُ بها أن تُؤطّر عمليات إعادة إعمار وتنظيم المناطق العُمرانية في سوريا:

• الخلل الأول، يتجسّد في حالة تعدّد القوانين العقارية المُتدخّلة في ذات المجال، إذ تتداخل الآثار القانونية لكلٍ منها وتخلُق مساحاتٍ من الغموض يصعبُ حتى على المُختصّين التعاملُ معها. لقد استعرضنا في هذه الورقة أربعةَ قوانينٍ على صلةٍ بالتنظيم والتطوير العقاري، كُلا منها يتضمنُ مسارًا مختلفًا للإجراءات وللجهات المُنخرطة فيها، من حيث التخطيط والتنفيذ وطبيعة الحقوق وطُرق التعويض وغيرها. أيُّ أنّ كُلا من تلك القوانين الأربعة، لا يخلو من البنود الإشكالية ومن الإجحاف بحقوق الملكية، لكنّ وجودها مجتمعة يُمثّل المشكلة الأكبر، حيث يَمنحُ مؤسسات النظام حريةً في تطبيق الإجراءات الأكثر خدمةً لمصالحه في كلِّ منطقة، فيَمنحُ السكّن البديل لمناطقٍ ويَحرّمُ غيرها، ويُعطي الحقّ في السكّن لمنطقةٍ ويسلبُها من أخرى.

• الخلل الثاني في القوانين العقارية، هو تجاهلُها بصورةٍ عامةٍ لواقع الملكيات العقارية الإشكاليّة في سوريا منذ عقود، وللتغيّرات الكبيرة التي طرأت خلال سنوات النزاع على البنى العمرانية وعلى السكّان في معظم مدن سوريا. لتخرج القوانين الجديدة كأنها تُحاكي حالة استقرارٍ في البلاد فتطلب من سكان المناطق المهجّرة والمدمّرة، الذين يعيشُ معظمهم خارج سوريا أو في مناطق خارج سيطرته داخل البلاد مثلاً، أن يمثّلوا أمام مؤسّساته ويُجروا معاملات إثبات الملكية. تجاهلٌ وقائعٍ شديدة الصلابة من قِبَل التشريعات العقارية الجديدة، كغياب نصف السكان مثلاً، أو الاستمرار في تطبيق تشريعاتٍ قديمةٍ سنّت لواقعٍ ما قبل النزاع، ليست سوى تغطيةٍ قانونيةٍ لانتهاك الملكيات ولا يصعبُ أن تُفسّر كسياسةٍ مُعتمّدة. على المدى البعيد، لا مفرّ من الخوض في عملية إصلاحٍ جذريّ في بيئة التشريع العقاري السوري، بما يضمنُ تنظيم الفوضى القانونية واعتماد قوانينٍ أكثر اتّساقاً وعدالة. ورغم أنّ الإصلاح بهذا المعنى عمليةٌ شاقّةٌ وتتطلّب ترتيباتٍ سياسيةٍ خاصّةً، وسنواتٍ من عملي خُبراء ومختصّين لإنجازها، إلا أنه من المفيد التأسيس لقدم تلك المرحلة من الآن. أما على المدى القريب، وفي وقتٍ يُسارعُ النظامُ بمقدار ما تُمكنه موارده المالية من إصدار المُخطّطات وإطلاق مشاريع جديدة تحت ظلّ تلك القوانين الإشكالية، والتي سرعان ما تتعثر لاحقاً، يجب المطالبة بوقف العمل بتلك القوانين، والضغط دولياً للحدّ من قدرة النظام على استباحة مُمتلكات السوريين، واقتراح قوانينٍ أكثر حساسيةً لقضية الملكيات.

● ما ظهر من تداخلٍ ومساحاتٍ غامضة على مستوى القوانين، يتكرّس أكثر على المستوى التنفيذي أو مستوى المؤسسات الحكومية المُنخرطة في الشأن العقاري، حيث تتداخل أدوار المؤسسات المحلية مع المؤسسات المركزية، وتتضاربُ تصريحاتُ المسؤولين الحكوميين حول المناطق المُعتمّدة للتطوير بصورةٍ تعكسُ حالةً من التخبُّط لدى المؤسسات نفسها. وبطبيعة الحال، فإنّ الفسادَ المنتشر في تلك المؤسسات وتدخلات الأجهزة الأمنية والمحاسبين في عملها، يُشكّلان عواملٍ إضافيةٍ في تكريس تلك المؤسسات كواجهاتٍ وأذرع تنفيذية تخدمُ أجندات النظام السُلطوي قبل أيّ شيءٍ آخر. الإصلاح الإداري هنا أيضاً يرتبطُ بالإصلاح التشريعي ويستلزمُ أُسساً سياسية، لكن في المدى المنظور قد يكون من المفيد وجود آليّةٍ أو هيئةٍ مُختصّةٍ ومُحايدة وذاتِ صفةٍ رسمية، مُهمتها البحث في سُبل إثبات ملكيات السكان خارج البلاد ودخلها والتعامل مع الحالات الإشكالية للملكية.

● على مستوى الأُطر التنفيذية الأكثرِ قرْبًا من ميدان العمل وأصحاب الحقوق، كاللجان المَعْنِيَّة بتقييم الأضرار وتثبيت الحقوق أو مُجمَل فرق العمل الميدانيّ في المناطق المُقرَّر إعادة تنظيمها أو تطويرها عقاريًّا، يبدو أنّ هناك درجة كبيرة من الارتجال وعدم الاتّساق مع النصوص القانونية المفترض تطبيقها، فمثلًا تمّ إخلاء مَنْ تبقّى من سُكان حَيّ الحيدرية في حلب دون مَنحهم سكنًا بديلًا، خلافًا للقانون رقم 15 لعام 2008 المعتمد هناك. وكذلك الأمر في القابون، فبينما تستمرُّ عمليات الهدم وإصدار الدراسات والمُخطّطات الجديدة له في ظلّ منع السُكان من العودة، ما زالت تصدرُ تصريحاتٌ متضاربة حول ماهية النصّ القانوني الذي على أساسه تتمُّ إعادة تنظيم الحَيّ. وحيث يبدو مصيرُ مئات الأحياء والمناطق التي استعاد النظام السيطرة عليها مجهولًا بدرجةٍ أكبر ممّا هو عليه الحال في الحَيّين المذكورين، تُوجي كلُّ هذه الإجراءات أنّ الأولوية هي للقوى العسكرية والأمنية التي ما زالت تُحكّم سيطرتها على تلك المناطق، فهي التي تُقرَّر أين تَهدم وأين تُعيد السُكان، ويأتي لاحقًا دور القوانين والمؤسسات لتُشرعن كلَّ تلك الممارسات الواقعة.

● ضمن هذا المشهد المُعقّد، ثمة غيابٌ واضح لدور القضاء في حلّ الخلافات التي تمسُّ قضايا الملكية، وهو أمرٌ متوقع في ظلّ مشكلات عدم الاستقلالية والفساد التي يُعانيها القضاء السوري، وبالتالي عدم ثقة السوريين به. لكنّ في الواقع، يُمكن لقضاءٍ أكثر نزاهةً واستقلاليةً أن يلعب دورًا محوريًّا في التعامل مع مشكلات إثبات الملكية وصُورها المتعددة في سوريا، خاصة أنه قد سبق للقضاء أن لعب دورًا أساسيًا في ارتجال أشكالٍ شبه قانونيةٍ لحقوق الملكية في مناطق السُكن العشوائي على مدى عقودٍ قبل نشوب النزاع في سوريا، ما يُعزّز من قدرته على فصّ اشتباك الملكيات العقارية، لكن ليس قبل المرور بعملية إصلاحٍ واسعة.

● تتبّع أيّ من المشكلات التشريعية والإدارية والتنفيذية المذكورة، يؤدي بنا إلى عُقدة نظام الحكم في البلاد التي دون حلّها، يصبح التعامل مع أيّ من المشكلات الأخرى أمرًا غير مُجدٍ. فلن يكون هناك تشريعاتٌ تتسمُّ بالعدالة والاستجابة للواقع دون سلطةٍ تشريعية مستقلة، ولن يكون هناك تطويرٌ للبنية العمرانية دون سلطاتٍ محلية مستقلة، بينما لن تتخلص مؤسسات الدولة من الفساد ونقص الكفاءة ما لم تتخلّص من هيمنة وتدخلات الأجهزة الأمنية والمحاسيب. وبمقدار ما يتطلب تصحيح منظومة التطوير العقاري القائمة اليوم من جهودٍ تشريعية وتنموية وهندسية خَلّاقة، لتتعامل مع آثار حربٍ أتت بعد عقودٍ من الفوضى العقارية، فإنّ أيّا من تلك الجهود لن تؤت ثمارها ما لم يكن هناك وقْفٌ لتسييس المسألة العقارية واستخدامها كسلاحٍ في الصراع.

* * * * *

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

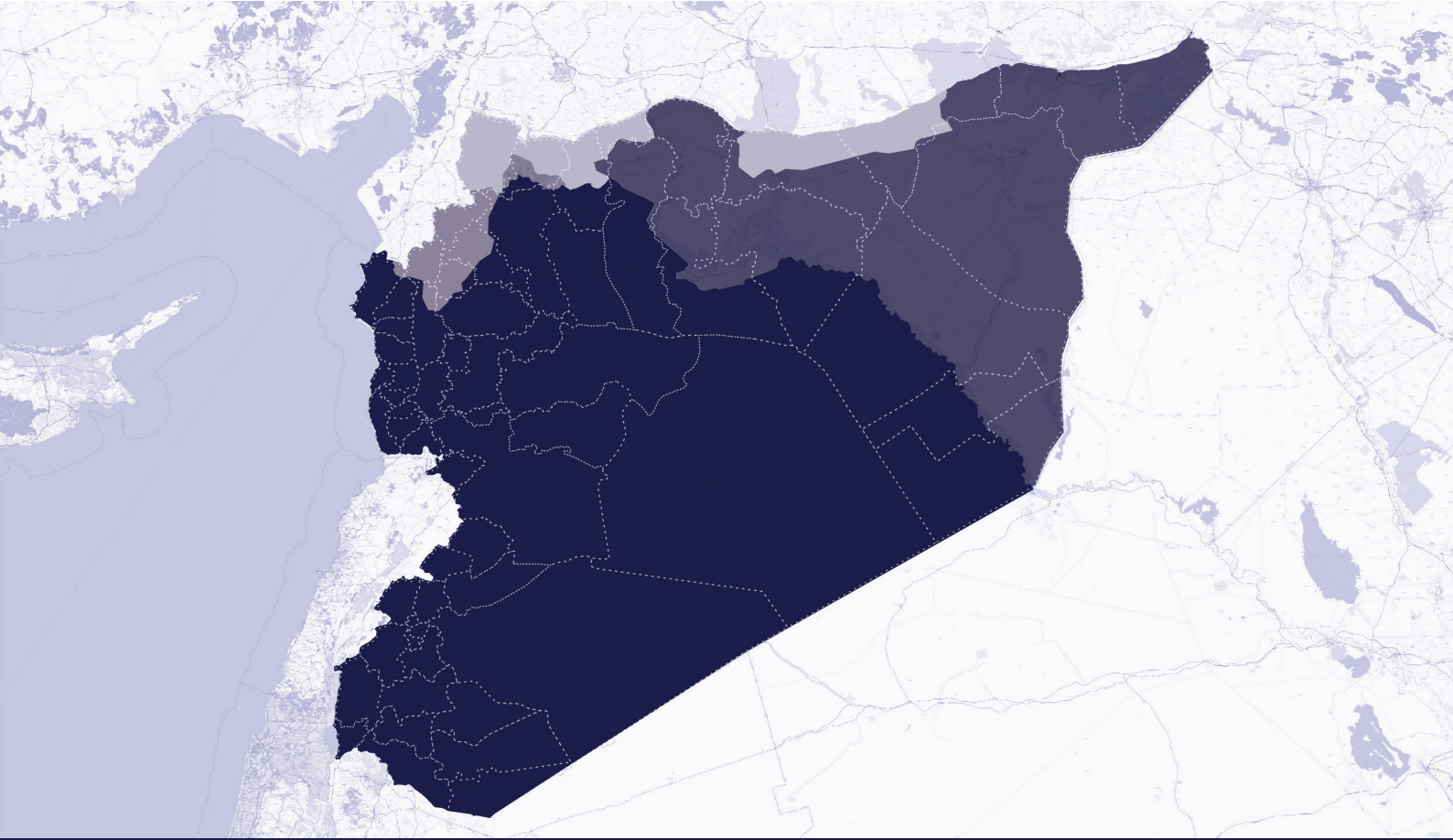
سليمان القرغان محامي وعضو لجنة دستورية

فراس مصري عضو سابق في مجلس محافظة حلب - منظمة مدنيون للعدالة و السلام

مظهر شرجي رئيس بلدية داريا سابقا



الإجراءات العقارية في المناطق خارج سيطرة النظام



ملخص تنفيذي:

رغم تبني معظم سلطات الأمر الواقع، في المناطق خارج سيطرة النظام، بنى تنظيمية، لقونة وضع الملكيات العقارية مشابهة لتلك التي كانت معتمدة في سوريا رسمياً، تواجه مسألة حقوق الملكية عدداً من المخاطر والتعقيدات.

جزءاً أساسياً من هذه التعقيدات، متأثراً من واقع الحرب، وتغير الفاعلين المحليين، بالإضافة إلى رغبة قوى عديدة بالاستيلاء على أملاك السوريين الغائبين، والذين يعيشون في مناطق أخرى من البلاد، أو خارج البلاد كلاجئين فروا من ظروف الحرب.

ورغم الجهود على مستوى المجتمعات المحلية، ومبادرات العاملين السابقين في إدارات التوثيق العقاري في تلك المناطق، تسيطر القوى الفاعلة في كل منطقة على عمل الهيئات المعنية، لتصبح عملية توثيق حقوق السوريين والحفاظ عليها، من الناحية القانونية، تحت إشراف تلك القوى والجهات العسكرية، ورهنياً بمصالحها، مع تسجيل أنّ أيّاً من تلك القوى لم يتورع، خلال سنوات الحرب، عن حرمان سورين لا يوافقونها في الميول السياسية، من الاعتراف بحقوقهم، أو التصرف بها وفق الأصول القانونية.

ولربما لم تنشأ -حتى اليوم- حالات تتضمن تغييراً رسمياً يلحق بالمخططات التنظيمية القائمة، بشكل واسع، الأمر الذي كان ليؤثر على حقوق الملكية للأفراد أو الملكيات العامة، بطرق عديدة، إلا أنّ كل المناطق التي تمت دراستها، شهدت عمليات استيلاء لقوى الأمر الواقع على ممتلكات تعود لمدنيين، بحججٍ متعددة.

وبينما حاولت بعض هذه الجهات تقديم بدائل أو تعويض، كان الاستيلاء الكامل والطرده من المنطقة بشكل نهائي خياراً آخر، لجأت إليه جهات مسيطرة أخرى.

ولا يزال الإضرار بالمباني السكنية والملكيات الخاصة، وتدميرها بعمليات القصف المتواصل والممنهج، الانتهاك الأكبر اللاحق بحق الملكية في سوريا. يفرض هذا الواقع من الدمار، أوضاعاً لا يمكن حل إشكالاتها، إلا بتعويض المتضررين بتقديم مساعدات كبيرة ونوعية. من ناحية أخرى، فإنّ تأثير العمليات العسكرية والقصف على البنى التحتية والملكيات العامة، يؤدي أيضاً إلى أن تكون الملكيات الفردية، عديمة القابلية للانتفاع، في ظل انتفاء وجود الخدمات والمرافق، ضمن جملة البنى التحتية للمجتمع، وهو ما يؤثر، بدوره، على حق الملكية العقارية.

إزاء هذه الانتهاكات، يمكن اعتبار النازحين واللاجئين أضعف الفئات أمام انتهاك حق الملكية، بخاصةً منهم، أولئك الذين تعتبرهم سلطات الأمر الواقع في المناطق خارج سيطرة النظام السوري، من غير المؤيدين لتوجهاتها الإيديولوجية، أو يختلفون معها سياسياً أو دينياً أو عرقياً.

ويعتبر الاستيلاء على العقارات والملكيات الخاصة، واحداً من أكثر الانتهاكات لحق الملكية شيوعاً في منطقة شمال سوريا. يتمثل هذا الشكل من الانتهاك، عادةً، بالاستيلاء على الممتلكات، بهدف الاستثمار أو الاستفادة، من دون تغيير ملكيتها القانونية القائمة، أو من دون توفر القدرة على تثبيت هذا الاستيلاء قانونياً، حتى حينه (مع أن بؤادر لقونة الاستيلاء بدأت بالظهور، مثل محاولة الإدارة الذاتية إصدار قانون «حماية وإدارة أملاك الغائب»، والذي أوقف العمل فيه لاحقاً، مما يندّر بأنّ سلطات الأمر الواقع في مناطق الإدارة والمناطق الأخرى، من الممكن أن تعتمد توجهها لإصدار نصوص قانونية، تشرع تلك العملية لاحقاً).



بمقتضى هذه النتائج، نوصي بأن تقوم اللجنة الدستورية الخاصة بسوريا والتي تعمل في جنيف الآن؛ بالتأكيد على عدم شرعية أي من الإجراءات الجاري اتخاذها، أو التي قد تتخذها السلطات غير الشرعية، في مناطق سيطرتها، لصالح تغيير واقع الملكيات في البلاد.

كما نؤكد على ضرورة النظر إلى مسألة حقوق الملكية، على نطاق وطني، على أنّها إحدى محددات العمل الأساسية المقبلة، باعتبار أهميتها على عدة مستويات، ابتداءً من إلحاح قضية عودة اللاجئين والنازحين، إلى ضمان الاستقرار السياسي والاقتصادي، وتحقيق السلم الأهلي في المستقبل. نوصي كذلك، بأن تقوم الدول الداعمة لسلطات الأمر الواقع، بحماية الملكيات وعدم السماح بتغيير الأوصاف المادية لها، وضمن وصول السوريين لحقوقهم وقدرتهم على التصرف بها، أينما كانوا موجودين في الأثناء، وبصرف النظر عن موقفهم السياسي.

المقدمة:

في حين يواجه السكان في مناطق النظام، أخطاراً عديدة ترتبط بالقوانين الجديدة التي تصدُر، مشكّلةً تهديداً مباشراً لحقوق الملكية،¹ يواجه السكان في المناطق الخارجة عن سيطرة النظام خطراً من نوع آخر، متمثلاً بعدم وجود أية مرجعية قانونية ثابتة وواضحة، وهو ما يفسح المجال أمام اتساع مروحة التعديلات والإجراءات التعسفية.

يقوم البحث باستطلاع وتوصيف الإجراءات التنظيمية، الخاصة بجميع سلطات الأمر الواقع في شمال البلاد، ضمن منطقة الجزيرة وكلّ من منطقتي شمال حلب وإدلب، من خلال تتبع الإجراءات وعمل مؤسسات تنظيم حقوق الملكية، وهي في سوريا مديريات أو مكاتب السجل العقاري أو المجالس المحلية.

إلى ذلك، وجدنا من اللازم لإتمام البحث، استقصاء مدى حرص سلطات الأمر الواقع على الاحتفاظ بتلك السجلات، وطريقة إدارتها بما يتوافق مع القوانين السورية السارية.

وتعتمد هذه الدراسة على تقسيم المناطق، وفق الفاعل الرئيسي (السلطة السياسية) فيها، عليه، تم تحليل الإجراءات الخاصة بحقوق الملكية، في جميع مناطق سيطرة الإدارة الذاتية لشمال وشرق سوريا،² والمرتبطة بقوات سوريا الديمقراطية (قسد)³ المدعومة من التحالف الدولي بقيادة الولايات المتحدة، على أساس اعتبارها منطقة واحدة.

بالإضافة لذلك، تم تحليل تلك الإجراءات نفسها، في مناطق نفوذ الجيش الوطني التابع شكلياً للحكومة المؤقتة المدعومة من قبل تركيا، على الأساس نفسه، باعتبار أنّ منطقة الجزيرة السورية، بين تل أبيب ورأس العين، ومنطقة ريف حلب الشمالي، وعفرين، خضع لسيطرة جهة واحدة رغم الاختلافات التنظيمية بينها.

وأخيراً، تمّ أخذ مناطق سيطرة «هيئة تحرير الشام» (جبهة النصرة سابقاً)⁴ و«حكومة الإنقاذ» المرتبطة بها في محافظة إدلب وريف حلب الغربي، كمناطق واحدة أيضاً، من دون إغفال وجود اختلافات ضمن مساحة السيطرة الواحدة، في كلّ من مناطق النفوذ موضوع البحث، مع رد الاختلافات إلى العوامل التي أدت إليها، مما سيأتي ذكره.

وتم تحديد المدة الزمنية المستهدفة بعملية التقصي والملاحظة، بالمدة المحددة بين تاريخ سيطرة السلطة الحالية على المنطقة، وحتى ساعة إعداد البحث بتاريخ كانون الأول/ديسمبر 2020.

1 - للتوسع في الموضوع يمكن مراجعة بحث المشكلة العقارية وتداعياتها على حقوق الملكية في سوريا: القانون رقم 10 لعام 2018، الصادر

عن منظمة اليوم التالي عام 2019، تأليف: القاضي خالد الحلو، والقاضي رياض علي، والقاضي محمد أنور مجني. <https://bit.ly/3brjbPq>

2 - تسيطر قوات سوريا الديمقراطية المدعومة من التحالف الدولي والتي تشكل «وحدات حماية الشعب» عمودها الفقري، على الغالبية العظمى من محافظة الحسكة ما عدا مربعات أمنية تابعة للنظام السوري في مدينتي الحسكة والقامشلي، كما تسيطر تلك القوات على الغالبية العظمى من محافظة الرقة وريف دير الزور شرق نهر الفرات، تدير تلك المناطق الإدارة الذاتية في شمال وشرق سوريا وهي مؤسسة مدنية مرتبطة بقوات سوريا الديمقراطية.

3 - تمّ تأسيس «قوات سوريا الديمقراطية» المعروفة اختصاراً بـ «قسد» بدعم من التحالف الدولي بقيادة الولايات المتحدة من خلال دمج فصائل عسكرية أممها «وحدات حماية الشعب» المرتبطة بحزب الاتحاد الديمقراطي (الفرع السوري لحزب العمال الكردستاني)، وتسيطر قسد على الغالبية العظمى من الجزيرة السورية الممتدة شرق نهر الفرات شمال شرق البلاد، منذ القضاء على تنظيم داعش في المنطقة عام 2019، للتوسع يمكن مراجعة رابط لتقرير من موقع بي بي سي عنها منشور بتاريخ 8 حزيران/يونيو 2017. <https://bbc.in/30k6Oyd>

4 - «هيئة تحرير الشام» تحالف يضم بشكل رئيسي فصائل «جبهة فتح الشام» أو ما كانت تعرف سابقاً «جبهة النصرة»، وهي فصائل عسكري يسيطر على غالبية المناطق شمال غرب البلاد التي تقع خارج سيطرة النظام، وقد أعلن التنظيم المصنف إرهابياً ارتباطها بتنظيم القاعدة، ومن ثمّ عاد ليفكّ هذا الارتباط، وتسيطر الهيئة على كامل المناطق الخارجة عن سيطرة النظام في إدلب بعد معارك مع فصائل معارضة وتفكيكها لعدد من تلك الفصائل. للتوسع يمكن مراجعة رابط تقرير لصحيفة عنب بلدي عن الهيئة منشور بتاريخ 13 آب/أغسطس 2020.

<https://bit.ly/3qljsra>



المنهجية:

قام الباحث بإنجاز 20 مقابلة عبر الإنترنت، خلال شهر نوفمبر (تم إجراء جميع المقابلات عبر الإنترنت، بسبب ظروف الحجر والإغلاق على السفر، الناجمة عن انتشار وباء كوفيد-19، وحقيقة وجود عدد كبير من الأشخاص الذين تمت مقابلتهم داخل الأراضي السورية، وتعذر مغادرتهم)، كما جرى إغفال ذكر هوية الأشخاص حمايةً لهم، مع الإشارة إلى مواقعهم وأعمالهم عند الاقتباس.

تم إجراء جزء من هذه المقابلات، من خلال ندوة موسعة، قامت منظمة (اليوم التالي) بالتحضير لها، من أجل الحصول على تقاطعات في المعلومات والآراء، ونتائج يمكن البناء عليها، حول قضايا حقوق الملكية في المناطق الواقعة خارج نطاق سيطرة النظام (وبالتالي خارج نطاق تطبيق لوائحه القانونية)، والتي تعاني بحكم هذا الوضع، غياباً للحماية القانونية الضامنة لحقوق الأفراد المثبتة. أما باقي المقابلات فهي مقابلات فردية، مع فاعلين محليين وحقوقيين، وناشطين إعلاميين وعاملين في المجال الإغاثي والمدني، ضمن سوريا وخارجها، من أجل الوصول إلى صورة واضحة، حول ما يجري في تلك المناطق، بما يخص تنظيم عمليات توثيق حقوق الملكية.

وقد كان تخوف الناشطين والفاعلين المحليين، داخل الأراضي السورية، من بطش سلطات الأمر الواقع، التحدي الأساسي الذي واجه الباحث خلال المقابلات، بالإضافة إلى تعذر الوصول إلى الداخل السوري، والظروف التي أفرزتها جائحة كوفيد-19، ما حدّ من القدرة على السفر، والالتقاء المباشر بالفاعلين الموجودين خارج البلاد.

1 - الفصل الأول: الخلفيات القانونية للإجراءات العقارية

ويبحث هذا الفصل في المرجعيات، المعلنة أو غير المعلنة، للإجراءات والعمليات التنظيمية، المرتبطة بحقوق الملكية والعقارات، في المناطق موضوع البحث. من ثم يعالج هذا الفصل انعكاس اختلاف المرجعيات، على الإجراءات والأطر التنظيمية، وماهية هذه الأطر، وبالنتيجة، بطبيعة الحال، التغييرات التي يفرضها التنظيم الراهن، على واقع حقوق الملكية العقارية.

جرى ذلك بادئ الأمر، من خلال طرح ثلاثة أسئلة رئيسية، مرتبطة بعملية تنظيم الإجراءات ذات الصلة بحقوق الملكية، ليُصار بعدئذ إلى بحث ومقارنة تلك الإجراءات بين مناطق النفوذ المعنية، والتي قمنا بتقسيمها بناءً على المعطيات التالية:

1. الجهة المسيطرة بشكل مباشر على المنطقة.

2. نمط الإجراءات والمرجعيات القانونية فيها.

3. تأثير ما سبق على الحياة اليومية للسكان، وحقوق الملكية في تلك المناطق.

ومن أجل تعريف الجهات المسيطرة، أو سلطات الأمر الواقع، قد تمّ الاعتماد على التعريف الأكثر شيوعاً في القانون الدولي؛ والذي يعتبر سلطة الأمر الواقع أو حكومة الأمر الواقع هو كيان يمارس «على الأقل بعض السلطات الفعّالة على إقليم داخل الدولة» وتقترن تلك السلطة بدرجة معينة من القدرة السياسية والتنظيمية. علاوة على ذلك، فإن هذا الكيان يعتزم تمثيل المنطقة التي يحكمها أو كامل الدولة التي يسيطر عليها أو على أجزاء منها.⁵

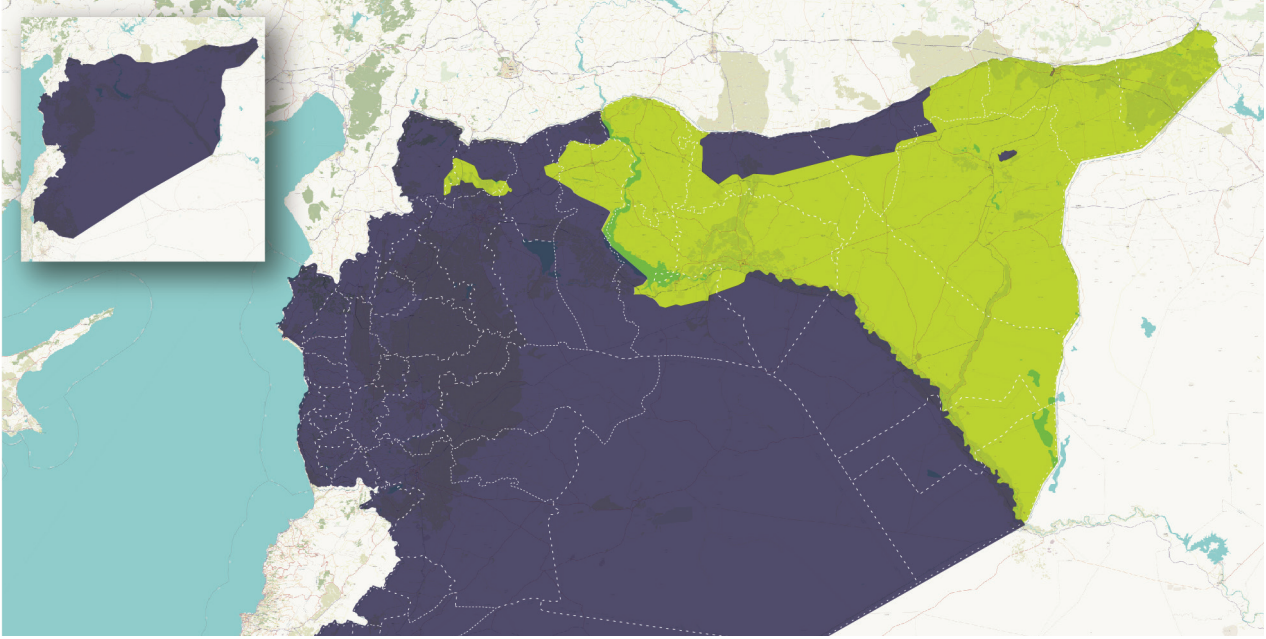
وكما سبق وذكرنا، ينظر هذا الفصل، في الإجراءات الخاصة بمناطق الإدارة الذاتية، باعتبارها حالة واحدة، مع الأخذ بعين الاعتبار، بطبيعة الحال، الاختلافات والتباينات ضمنها، كما أنّ مناطق نفوذ الجيش الوطني، بين مدينتي رأس العين وتل أبيض شمال البلاد، وفي منطقتي ريف حلب الشمالي وعفرين، عُدت هي الأخرى حالةً واحدة (حيث، وإن تكن غير متصلةً جغرافياً، فهي تقع ضمن نطاق نفوذ طرف واحد، وتشهد ديناميات متشابهة، فيما يخص الإجراءات المتصلةً بحقوق الملكية).

وعلى الأساس نفسه، أخذت منطقة إدلب وريف حلب الغربي، التي تقع ضمن نطاق سيطرة «هيئة تحرير الشام» (هتس)، باعتبارها منطقة واحدة، بحكم تبعيتها لفاعل رئيسي وحيد هو الهيئة، و«حكومة الإنقاذ» المرتبطة بها.

كذلك، تضمّن هذا الفصل وصفاً للوقائع الميدانية الحاصلة خلال زمن إجراء المقابلات، مع الإشارة إلى الخلفيات السياسية والعسكرية للموقف الميداني في كل حالة.

5 - إم شوبزول، «نظام الأمر الواقع والتزامات حقوق الإنسان» [2001] المجلة النمساوية للقانون الدولي القانون الأوروبي ص 50.

1,1 - مناطق الإدارة الذاتية:



تسيطر الإدارة الذاتية لشمال وشرق سوريا، على معظم مساحة الجزيرة السورية، وتمتد سيطرتها اليوم على محافظة الحسكة (عدا المربعات الأمنية التابعة للنظام في مدن الحسكة والقامشلي، ومطار القامشلي الواقع، كذلك، تحت سيطرة النظام)، كما تسيطر على معظم مساحة محافظة الرقة، والريف الشرقي لمحافظة دير الزور، التي تبقى مدنها (دير الزور والميادين والبوكمال) تحت سيطرة قوات النظام السوري.

يقاطع هذه السيطرة، الوجود العسكري للمنطقة التي يسيطر عليها «الجيش الوطني»، والتي سيطرت خلال عمليات عسكرية جرت خريف عام 2019، على المساحة الممتدة بين مدينتي رأس العين شمال غرب محافظة الحسكة، وتل أبيض، الواقعة شمال محافظة الرقة. والإدارة الذاتية، التي يرتبط نفوذها بالسيطرة العسكرية لذراعها المسلح، قوات سوريا الديمقراطية (قسد)، تمتلك بشكل خاص تقسيماً واضحاً من الناحية النظرية للمناطق الإدارية، وهيكلية واضحة للسلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية. ولكن، ورغم ذلك، فإن السطوة والنفوذ المتاحان للذراع العسكرية، والعناصر المرتبطين بشكل مباشر بحزب العمال الكردستاني، يؤثران بشكل كبير على الإجراءات القانونية والقرارات التنفيذية للإدارة، ما يجعل من ضبط الإجراءات التي تتخذها في إطار قانوني واحد، أمراً متعذراً.

وبالنظر لكون المجلس العام للإدارة الذاتية (التسمية المعتمدة هناك للسلطة التشريعية) لم يقر بقرار بدائل عن كافة القوانين المعمول بها في الوضع السابق في سوريا، يؤدي هذا التشوش التشريعي إلى تداخل، وأحياناً تضارب بين القوانين.

فخلال مقابلة معه، أكد لنا محام يعمل في مناطق الإدارة الذاتية أنّ «محاكم الإدارة الذاتية التي يُطلق عليها اسم ديوان العدالة (كانت تسمى محاكم الشعب)، تحكّم دون الرجوع دوماً إلى القوانين، حتى تلك الصادرة عن الإدارة، لذلك فإنّ عوامل من قبيل نفوذ الأشخاص المتقاضين، وصلاتهم لدى سلطات الإدارة الذاتية، تؤثر على نتيجة التقاضي في الأعم الأغلب من الأحيان.»

ولقد قامت الإدارة الذاتية لشمال وشرق سوريا، بحكومتها الأحدث، المنبثقة عن «مؤتمر سوريا الديمقراطية» خريف عام 2018،⁶ بتأسيس مكاتب تنفيذية تقابل الوزارات، من بينها مكتب العدل، الذي يقابل عمله عمل وزارة العدل، حيث تمّ إلحاق السجلات العقارية بالمكتب، كما يوجد مكتب للتوثيق العقاري في كل من المقاطعات (أخذاً بالتقسيمات الإدارية التي تعتمدها الإدارة الذاتية رسمياً).

|- شكل التنظيم:

استطاعت الإدارة الذاتية، السيطرة على الأصول الورقية لدوائر السجلات العقارية، في الغالبية العظمى من مناطق سيطرتها، ما أتاح لها تشغيل تلك الدوائر باسمها الجديد «مكتب السجل العقاري»، بالبناء على الأرشيف الذي في حوزتها.

وقد أُلحقت تلك المكاتب بمكتب العدل في المقاطعة، ويتفرع عن تلك المكاتب دائرتان فرعيتان. هاتان الدائرتان هما دائرة الداخلية، التي تقوم بالإشراف الإداري العام على عمل مكتب السجل العقاري، ودائرة المالية والمراجعة، التي تقوم بتنظيم مالية مكتب السجل، واستلام الرسوم المترتبة على طلبات السكان، مثل بيانات القيد العقارية.

فضلا عن ذلك، يوجد قسمٌ خاص بالمساحة، يضم مهندسين ومعاوني مهندسين، من مهماتهم تسجيل وتثبيت خرائط الملكيات العقارية، في المنطقة التابع لها المكتب. ضمن هذه الآلية، يحتفظ مكتب السجل العقاري بسجلات القيود العقارية وخرائطها، ويقوم بحفظها واستخراجها عند الطلب. لقد لاحظنا أنّ سلطات الإدارة الذاتية قد حافظت، تقريبا، على ذات التقسيم الإداري لدائرة السجل العقاري في مناطقها، وهو التقسيم نفسه، المتبع في سوريا منذ إصدار قرار إنشاء السجل العقاري عام 1926، كما احتفظ عددٌ كبير من الموظفين السابقين بعملهم ضمن مكاتب السجلات العقارية، في الوضع الجديد.

يقول أحد موظفي مكتب السجل العقاري، خلال مقابلة أجريت من أجل البحث مؤكّداً على أنّ سلطات الإدارة، حاولت الحفاظ على الموظفين، الذين يتحصلون على الإلمام والدراية بتفاصيل العمل، اللازمين لاستمرار السجل، مع تغييرات في مفاصل إدارية حساسة لصالح أشخاص تعينهم الإدارة، يعملون ضمن صفوفها أو هم من المقربين منها، ويعمل الموظفون في تلك الدوائر، بنفس طريقة العمل التي اعتادوها تقريبا، دون تغيير يذكر.

تسعى حكومة الإدارة الذاتية، من خلال الحفاظ على الآليات والموظفين، إلى ضمان المصادقية الرسمية للوثائق التي تصدرها بهذا الشأن، ذلك، رغم أن تلك الوثائق غير معترف بها في أية منطقة أخرى في سوريا.

هذا، ولا تعترف المحاكم في مناطق الإدارة الذاتية، سوى بالوثائق الصادرة عن مكتب السجل العقاري التابع لها في كل مقاطعة، بينما يقوم المكتب المعني، عند وجود الحاجة لذلك، بمراسلة المحكمة بشكل رسمي.

وفضلا عما سبق، وجدنا أن تنظيم الملكيات في مناطق الإدارة الذاتية لا يخضع فقط لسلطة دائرة السجل العقاري، إذ تسيطر لجنة الزراعة والري، مثلاً، في كل مقاطعة على الأراضي الزراعية المملوكة للدولة داخل نطاقها، وتقوم بتنظيم استثمارها، الأمر الذي تسبب في كثير من الأحيان، بتضرر

6 - هل من فرق بين «الإدارة الذاتية» الجديدة والقديمة؟، موقع المدن الإلكتروني، نشر بتاريخ 4 تشرين الأول/أكتوبر 2018، تمّ الاسترجاع بتاريخ 1 كانون الأول 2021. الرابط <https://bit.ly/38i98Ki>



متعدد الصيغ، لِحَقِّ بمستخدمين سابقين من تلك الممتلكات.

كما تقوم لجنة الأملاك العامة بالسيطرة على -وتنظيم- أعمال استثمار الأملاك العامة الأخرى، مثل الأبنية الحكومية والبنية التحتية، وما يرتبط بها من أراضي.

تتبع تلك اللجان إلى السلطة التنفيذية المباشرة، سواءً مجالس المدن أو المقاطعات، أو المجلس التنفيذي في الإدارة الذاتية، وتمتلك صلاحيات شبه مطلقة في الاستفادة من، واستثمار، تلك الأملاك. يقول أحد الأشخاص الذين قابلناهم، ممن هم من سكان مدينة الرقة، المتعاملين مع قوانين الإدارة، ما مفاده أن اللجان التابعة للمجلس المدني، هي -وحدّها- المخولةُ تحديدَ مصير الملكيات العامة، والتي تعتبر ذات مساحة كبيرة على امتداد مدينة الرقة، وفي المحافظة عموماً.

بالمقابل يؤكد محدثنا، أنه وحتى اللحظة، لم تطرأ تغييرات في حالة تلك الملكيات، ولم يجر استثمار أكثر من جزء بسيط منها، ليتسبب هذا الاستثمار التعسفي، بالتالي، بضرر بالغ للسكان الذين كانوا مستفيدين من تلك الملكيات، ومن حيث إن هذه الملكيات كانت قد أُجرت لهم بعقود دائمة، على خلفية عملهم في إحدى المؤسسات الحكومية الموجودة في الرقة، مثل مؤسسة إصلاح الأراضي.»

|| - الإطار القانوني:

يعمل مكتب السجلات العقارية في مناطق الإدارة الذاتية، وفق قرار إنشاء السجلات العقارية في سوريا رقم 188 الصادر عام 1926،⁷ والخاص بتأسيس السجل العقاري في سوريا، وتعديلاته المعمول بها. رغم ذلك فإنّ هذه المرجعية تطرأ عليها استثناءات كثيرة، ويغلب على معظم حالات الاستثناء هذه، طابع تأثير مراكز قوئ غير رسمية متداخلة مع هياكل الإدارة، فيما لم يكن بين الإجراءات تعديلات أو قوانين جديدة يتم تطبيقها على أرض الواقع، مما يخص عملية تنظيم السجلات.

وقد حاولت الإدارة الذاتية سابقاً، خلال عام 2015، عندما كانت تعمل تحت مسمى الإدارة الذاتية الديمقراطية، إصدار قانون يعالج مسألة الممتلكات العقارية للمهجّرين، باسم قانون «حماية وإدارة أملاك الغائب»، لكنّها تراجعت عن إصداره آنذاك بسبب الجدل الذي أثير حوله، لتعاود، تحت مسمى الإدارة الذاتية لشمال وشرق سوريا محاولتها إصدار قانون يحمل نفس الاسم عام 2020، وأوقفت العمل فيه، هو الآخر، نتيجة الرفض الواسع والجدل الذي أحاط بصدوره.

ويتعيّن القانون الذي أوقف تنفيذه، أنّ الغائب هو السوري -ومن في حكمه- الذي يعيش خارج منطقة سلطة الإدارة الذاتية، ولا يمتلك أقارب من الدرجة الأولى أو الثانية من المقيمين في المنطقة. هذا التعريف، يجعل من ممتلكات كل اللاجئين (الذين ليس لهم أقارب من الدرجة الأولى أو الثانية في المنطقة لتوكيلهم) ممتلكات موضوعة تحت تصرف لجنة خاصة تتبع للإدارة الذاتية، ويهدّد بالتالي، بفقدان حقهم في التصرف بتلك الملكيات، طالما استمر وضع غيابهم.

وفي هذا الإطار، يسهم عدد من القوانين بشكل غير مباشر، في منع السكان من العودة، مثل قانون «واجب الدفاع الذاتي»،⁸ الذي أصدرت الإدارة الذاتية لشمال وشرق سوريا نسخة محدّثة عنه عام 2019 (تمّ إيقاف العمل به مؤقتاً منذ شهر نيسان 2020، ضمن إجراءات الوقاية من جائحة كوفيد-19).

7 - للتوسع حول الموضوع يمكن مراجعة تقرير صحيفة عنب بلدي عن السجل العقاري في سوريا، بتاريخ 6 حزيران/يونيو 2020، مسترجع بتاريخ 1 كانون الأول/ديسمبر 2020. الرابط <https://bit.ly/2Oy0aBw>

8 - للتوسع يمكن مراجعة تقرير صحيفة العربي الجديد بعنوان «حقوقيون يهاجمون قوانين «الإدارة الذاتية»: فرمانات عسكرية» الصادر بتاريخ 9 آب/أغسطس 2020، مسترجع بتاريخ 1 كانون الأول/ديسمبر 2020. الرابط <https://bit.ly/3c8agS4>

فعملياً يمنع هذا القانون الكثير من الشباب وعائلاتهم، من العودة أو زيارة بلداتهم وأحيائهم، ومن التصرف بالتالي بملكياتهم الموجودة هناك. ذلك، خاصةً وأنّ محاكم الإدارة الذاتية، لا تعترف إلا بالوثائق الصادرة عنها، إذ لا يمكن مثلاً للاجئين المتحدرين من المنطقة إصدار ووكالة بأملكهم من الخارج، عبر السفارات أو القنصليات السورية، بما أنّ المحاكم لا تعترف بالوثائق الصادرة عن مؤسسات النظام السوري.

وتعتمد محاكم الإدارة الذاتية (أو دواوين العدالة، كما تجري تسميتها) في مرجعيتها القانونية، مزيجاً من قوانين صادرة عن المجلس العام للإدارة، وبعض القوانين السورية، مثل قانون أصول المحاكمات، الذي تبنته الإدارة تحت مسمّى آخر.

وهنا، تجدر الإشارة إلى اختلاف بعض القوانين الخاصة بالإدارة الذاتية، بشكل جذري عن القوانين في سوريا، من ذلك قوانين الأحوال الشخصية، وهو ما ينعكس على مسائل غاية في الأهمية من قبيل توزيع الميراث. ذلك، مع تسجيل أن لائحة الأحوال الشخصية الخاصة بسلطات الإدارة، لا يتم تطبيقها دوماً، إذ قد تصدر عن دواوين العدالة، أحكاماً مخالفة لنص قوانين الإدارة الذاتية نفسها، مراعاةً لبعض الحساسيات الاجتماعية والدينية.

بين تبعات تلك الضبابية في تطبيق القوانين، وفي اختلاف وتضارب مصادرها، أن ضبط الإطار القانوني للعمل في المنطقة، يغدو أمراً شديداً الصعوبة.

تدفع هذه الأوضاع السكان للجوء إلى مؤسسات النظام، التي ما تزال مستمرة في العمل في عدة جيوب جغرافية تتخلل نطاق سلطة الإدارة الذاتية، وتحديدًا في المربع الأمني بالقامشلي، ومنطقة السبخة في محافظة الرقة، وذلك بهدف استصدار وثائق ملكية موثقة لدى حكومة النظام السوري. وفي الوقت نفسه، يصعب تنفيذ قرارات محاكم النظام، خاصةً منها الصادرة بعد تأسيس الإدارة الذاتية، الأمر الذي ينجم عنه اضطرار العديد من السكّان، إلى استصدار أحكام أو وثائق مرتين، من كلتي الجهتين (حكومة النظام والإدارة الذاتية).

||| - الإجراءات:

تقوم حكومة الإدارة الذاتية بالسيطرة والإشراف - بشكل كامل تقريباً - على الممتلكات العامة، باستثناء المباني والأراضي المستخدمة كقواعد عسكرية لقوات سوريا الديمقراطية، التي يغلب أن تكون قطعاً عسكرية كان جيش النظام يستخدمها في السابق، قبل أن تؤوّل إلى (قسد).

لقد سُجلت خلال مدة تنفيذ البحث، عدة حالاتٍ لاستيلاء سلطات الإدارة الذاتية على أملاكٍ خاصة بشكل مباشر، أو من خلال حلفاء من عناصر حزب العمال الكردستاني⁹ (أحد المواطنين من المنطقة، أكد لنا قيام عناصرٍ ينتمون للحزب، بالاستيلاء على منزله، خلال غيابه خارج البلاد، بقوة الأمر الواقع). لكنّ حالاتٍ واسعة من الاستيلاء المباشر على الأملاك الخاصة، لم يتم توثيقها حتى الآن.

في المقابل، فإنّ الملكيات العامة في الجزيرة السورية، بما فيها المؤسسات الكبرى، مثل سد الفرات والسدود الأخرى وما يرتبط بها من أراضي وممتلكات، والملكيّات الزراعية والعقارية الكبيرة نسبياً للمؤسسات الحكومية في المنطقة، جرى الاستيلاء عليها بشكل تام تقريباً. سهّل حصول ذلك، أن تنظيم الدولة الإسلامية (داعش) كان قد سبق له تهجير قاطني العقارات السكنية المملوكة لمؤسسات حكومية، النازحين إليها، متيحاً بذلك وضع اليد على هذه المباني، باعتبارها عقارات غير مشغولة.

9 - الرقة: لواء "الشمال الديمقراطي" يستولي على أكثر من 80 منزلاً تعسفاً - منظمة سوريون من أجل الحقيقة والعدالة - منشور بتاريخ 9 كانون الأول 2020، الرابط <https://bit.ly/3sSPNXY>



إزاء هذه الصورة من الفوضى في تنظيم الملكيات والسكنى، تصدر بين الفينة والأخرى مبادرات صغيرة نسبياً، عن مؤسسات تابعة للإدارة، لتنفيذ مشاريع سكنية ومخططات تنظيمية وضعت سابقاً. فمثلاً يقوم المجلس المدني للرقّة، بتنفيذ مخطط تنظيمي يشمل مناطق مجاورة للمدينة،¹⁰ تم وضعه خلال الثمانينات، لكن العمل الفعلي في هذا المشروع، لم يبدأ بعد، وحتى ساعة إعداد البحث.

يذكر أيضاً، أن الجهات التنفيذية في الإدارة الذاتية، تمتلك الصلاحيات الكاملة في التصرف بالمؤسسات والممتلكات العامة، وجميع الممتلكات العامة، ما يجعل صلاحيات المحاكم في هذا الإطار محدودة للغاية. بصدد هذه الإشكالية، يشير أحد الموظفين¹¹ في محاكم الإدارة الذاتية، إلى أنّ محكمته لم تنظر في أي قضية خاصة بالأموال العامة منذ تأسيسها «وحتى وإن عرضت علينا مثل هذه القضايا، فليس بمستطاعنا أكثر من إصدار الأحكام بالتوافق مع توجه الجهات التنفيذية، وهذا الوضع ليس ناتجاً عن العمل بقوانين معروفة، أكثر منه بسبب الضغوط الواقعية.»

ولقد قامت «بلدية الشعب» في الرقة، التابعة للمجلس المدني، في السابق، بطرح مخطط تنظيمي توسعي للأحياء شماليّ مدينة الرقة خلال شهر حزيران/يونيو 2020، وفتحت باب الاعتراضات على المخطط.

ورغم كون الإجراءات المتبعة مشابهة في إطارها القانوني العام، لتلك المتبعة في مناطق سيطرة حكومة النظام السوري، إلا أن نزوح جزء كبير من سكان مدينة الرقة إلى خارج نطاق حكم الإدارة الذاتية، يعني عملياً عدم قدرتهم على توجيه أي اعتراضات على المخطط، أو معاينة تأثيره على حقوق الملكية الخاصة بهم.

ومن الناحية العملية، ينتج عن هذا الواقع أيضاً، احتمال فرصة كبيرة لحصول انتهاكات لحق الملكية العقارية، ضمن أعمال تنفيذ المخطط، الذي بدوره، كما أسلفنا، لم يبدأ تنفيذه فعلياً حتى الآن. عليه، تظل حركة العمران حتى اللحظة محصورة ضمن نطاقين أساسيين، الأول إعادة بناء ما تهدم بسبب المعارك في المنطقة، وهو الجزء الذي لم يشهد أي حركة واسعة النطاق حتى اللحظة، وذلك ينطبق أيضاً حتى على المدن التي شهدت نسب الأضرار الأكبر نتيجة المعارك، مثل مدينة الرقة.

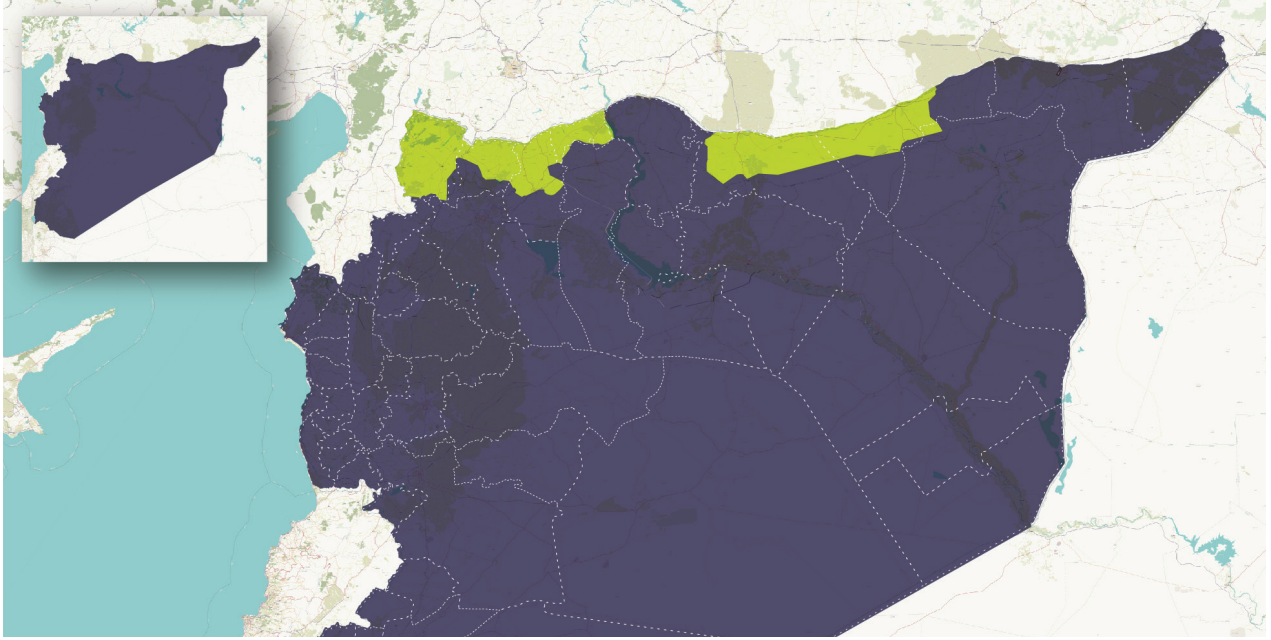
أما الاتجاه الثاني، فيتمثل في أعمال البناء خارج المخطط. ورغم عدم وجود الإحصاءات الدقيقة لعمليات البناء، يؤكد مفاد المقابلات التي أجريت مع مواطنين وفاعلين في المنطقة وجود هذه الأنشطة، التي غالباً ما تتم على أراضي مملوكة للدولة في محيط المدن الرئيسية، مثل الحسكة والقامشلي.

أعمال البناء غير المخططة هذه ناظماً الأساس، ازدياد أعداد السكان بسبب النزوح الداخلي إلى هذه المناطق التي تعد هادئة نسبياً، بالمقارنة مع باقي المناطق، ما دفع بالحاجة إلى نشوء حركة للبناء، تحت إلحاح ضغط الأعداد المتزايدة من النازحين.

10 - مخطط تنظيمي توسعي في مدينة الرقة.. هذه التفاصيل، صحيفة عنب بلدي، صادر بتاريخ 4 تموز/يوليو 2020، مسترجع بتاريخ 1 كانون الأول/ديسمبر 2020. رابط <https://bit.ly/3cbQ01N>

11 - مقابلة مع موظف إداري في أحد محاكم الإدارة الذاتية خلال شهر تشرين الثاني/نوفمبر 2020.

1,2 - مناطق سيطرة الجيش الوطني:



تسيطر قوات «الجيش الوطني» على عدة مناطق في شمال البلاد. وفي الوقت الحالي، تمتد سيطرة هذه القوات على المنطقة الواقعة بين مدينة رأس العين وتل أبيض في الجزيرة السورية، وذلك بعد عملية «نبع السلام» العسكرية التي أطلقها الجيش التركي، وُقِّدَت خلال خريف عام 2019. كما تخضع منطقة عفرين شمال غرب حلب، أيضاً، لنفوذ تلك القوات، بعد عمليات «غصن الزيتون» العسكرية التي قامت بها تركيا عام 2018، وإلى جوار عفرين تسيطر قوات الجيش الوطني على مناطق في ريف حلب الشمالي، بين جرابلس وأعزاز، بعد عملية «درع الفرات» ضد تنظيم الدولة عام 2016.

|- شكل التنظيم:

يختلف تنظيم المؤسسات التي تشرف على توثيق حقوق الملكية في مناطق نفوذ الجيش الوطني، إذ وفي حين توجد دائرة للسجل العقاري في مدينة أعزاز بريف حلب الشمالي، ويوجد مثلها في مدن وبلدات الريف الشمالي، تتولى المجالس المحليّة في منطقة عفرين، بالمقابل، العمليات المرتبطة بحقوق الملكية.

يؤدي واقع انعدام وجود سجلات في عفرين، إلى مشاكل قانونية عديدة، حيث إن سجلات المنطقة موجودة في إدارات مدينة حلب الواقعة تحت سيطرة قوات النظام، تعاني المنطقة الممتدة بين تل أبيض ورأس العين، من وضع مشابه.

أما بالنسبة لدائرة السجل العقاري في أعزاز، فقد حافظت الأخيرة على العمل وفق القرار 188 الصادر عام 1926، الذي أسس السجل العقاري في سوريا بشكل رسمي، وتُعتبر الوثائق الصادرة عن دائرة السجل العقاري، هي المعتمدة من قِبَل محاكم المنطقة، التي تعتمد القوانين السورية في أحكامها، وتتبع دائرة السجل العقاري فيها، إلى مجلس المدينة المحلي.



وباحتفاظ دائرة السجل العقاري في أعزاز، بالتقسيمات المعتمدة بشكل سابق في سوريا، وبالإبقاء على عدد كبير من موظفيها على سابق عهدهم، يتشابه العمل فيها إلى حد كبير مع ظروف العمل التي كانت سائدة قبل عام 2011، حيث تحتفظ دائرة السجل العقاري في أعزاز فضلاً عما سبق، بالسجلات الورقية وخرائط المساحة للمنطقة، ما يمكنها من مواصلة تقديم الخدمات للسكان. وتتمثل هذه الخدمات في منح السكان وثائق إثبات الحالة العقارية، وتسجيل تغيير الملكيات. ويقوم الموظفون بتثبيت التغييرات على الصحيفة العقارية نفسها الموجودة لديهم. من جهتها، لا تعترف حكومة النظام بأيّ من الوثائق الصادرة عن دوائر السجل العقاري في مناطق ريف حلب الشمالي وباقي المناطق التي يسيطر عليها «الجيش الوطني»، كما وسُجِّل اعتقال مواطنين كانوا قد أبرزوا وثائق صادرة عن دائرة السجل العقاري في أعزاز، في مناطق سيطرة النظام، بغرض تثبيت سجلاتهم هناك أيضاً، وفقاً للمعلومات التي أفضى إلينا بها أحد محامي مدينة أعزاز.

وفيما يتعلق بحالة السجل العقاري في عفرين، لا تتوفر المنطقة، كما ذكرنا، على دائرة للسجل العقاري، منذ بدء الأعمال العسكرية وسيطرة قوات «الجيش الوطني»، إذ لا يمتلك المجلس المحلي أي وثائق قديمة خاصة بالسجل العقاري، بينما تقوم المحاكم، المرتبطة فعلياً بإعادة القوة العسكرية المسيطرة، بتثبيت وقائع نقل الملكيات في المنطقة.

وبدورها، لا تعترف المحاكم المنشأة في عفرين بوثائق الملكية الصادرة عن مناطق النظام، بعد عام

2011. 12

وهذا الواقع، بكل تعقيداته، يسفر عن وضعٍ من تعدُّر إجراء أي عملياتٍ لإثبات الملكية، ويؤدي إلى هوامش حركة تسمح بالاستيلاء على الملكيات، من دون أن يكون بمقدور المالكين، سواءً أكانوا موجودين داخل عفرين أو خارجها، المطالبة بحقوقهم في ملكياتهم. وبالمثل، تغيب حتى اليوم عمليات التنظيم الواضحة لتوثيق حقوق الملكية، في المنطقة الممتدة بين مدينتي تل أبيض ورأس العين، التي يسيطر عليها «الجيش الوطني» إثر عملية «نبع السلام» العسكرية.

وتقضي المحاكم التي شكلتها السلطات الحالية، في حالات نقل الملكية وتثبيتها، في الوقت الذي لم يُصر فيه، إلى محاولة تنظيم سجلّ عقاري خاص بتلك المنطقة. كذلك، وكما هو الحال في معظم مناطق النفوذ المتصارعة في سوريا، لا تعترف المحاكم الموجودة ضمن نطاق سيطرة ونفوذ «الجيش الوطني»، بأيّ من الوثائق الصادرة عن حكومة النظام أو حكومة الإدارة الذاتية، على الإطلاق

جدول الفروق في أشكال التنظيم بين مناطق سيطرة فصائل «الجيش الوطني».

المنطقة	دائرة السجل العقاري	الخلفية القانونية	الإجراءات العامة المتبعة لإثبات الملكية	القدرة على تنفيذ قرار المحكمة
ريف حلب الشمالي (من أعزاز حتى الباب)	موجودة وتتبع المجلس المحلي	قرار 188 لعام 1926 السوري	وثائق صادرة عن دائرة السجل العقاري، يؤخذ بها ضمن المحاكم	جيدة
عفرين	لا يوجد	لا يوجد	قرارات قضائية من المحاكم الموجودة في المنطقة	ضعيفة للغاية
منطقة عمليات «نبع السلام» (من تل أبيض حتى رأس العين)	لا يوجد	لا يوجد	قرارات قضائية من المحاكم الموجودة في المنطقة	ضعيفة للغاية

|| - الإطار القانوني:

في مناطق سيطرة الجيش الوطني، تتبع المحاكم بشكل عام القوانين السورية، وعلى رأسها قانون أصول المحاكمات، بينما لم تعتمد سلطات الأمر الواقع، إلى إصدار قوانين جديدة.

يعاني سكان المناطق هذه، من غياب تطبيق أي نوع من القوانين، إذ تخضع تلك المحاكم المشكّلة من قبل السلطات المحلية، إلى نفوذ الفصائل العسكرية ما يؤثر على عملها، على سبيل المثال، وهو ما يعكس انعداماً للضوابط القانونية أو التنظيمية، التي يمكن أن تساعد، في ظروف أفضل، في حفظ وتوثيق حق الملكية. في حين قد تقوم قراراتها القضائية بتشريع بعض أنواع الانتهاكات مثل مخالفات البناء التي تتعرض لغرامات صغيرة للغاية قد تكون مبلغاً لا يتجاوز 300 ليرة تركية، وهو ما يشرع تلك المخالفة بعد دفع الغرامة.¹³

على صعيد آخر، تجري معالجة الملكيات في ريف حلب الشمالي، وفق دينامية مختلفة قليلاً عن عفرين وشرقي الفرات. ففي شمالي حلب تنوب الاجتهادات القضائية للمحاكم، عن الدور الذي كان واجبا أن تلعبه قوانين ناظمة جديدة، مع إبقاء العمل على نصوص القانون السوري سارية المفعول. وقد أتاح استتباب السيطرة لفصائل محلية، تنتمي عضويًا إلى البيئات المحلية للمدن والبلدات ذاتها التي تسيطر عليها، في أغلب مناطق الريف الشمالي استقرار الأوضاع على هذه الصورة، ففي أعزاز ومارع، مثلاً، وبسبب هذه الخصوصية، أمكن للمجلس المحلي فرض تطبيق القوانين السورية، بدرجة كبيرة من المعقولية، وبشكل أفضل مما هو عليه الوضع في المناطق الأخرى، لناحية التنظيم وضبط حقوق التملك.

كذلك، ففي حالة المواطنين الذين يقيمون خارج مدنهم وبلداتهم في ريف حلب الشمالي، ويمتلكون عقارات هناك، تقبل المحاكم بتوكيل محامين، عبر وكالات يتم إصدارها عند كاتب العدل في مناطق النظام، إلا أنّ ذلك يتطلب من صاحب العلاقة، الحصول على موافقة أمنية من الشرطة العسكرية التابعة للفصائل،¹⁴ ما يحول في مرات عديدة، دون التصرف قانوناً بالحقوق في الملكيات.

13 - مقابلة مع حقوقي سوري مهتم بقضايا حقوق الملكية، أجريت خلال شهر تشرين الثاني/نوفمبر 2020.

14 - مقابلة مع محامي من مدينة أعزاز أجريت عبر الانترنت خلال شهر تشرين الثاني/نوفمبر 2020.



|| - الإجراءات:

تقوم المجالس المحلية في المناطق، بالإشراف على معظم الممتلكات العامة في المنطقة، لكن جزءاً مهماً من هذه المجالس، لا يستطيع تجاوز نفوذ الفصائل العسكرية المسيطرة. وتتصرف هذه الأخيرة في المساحات والممتلكات العامة، بشكل كامل من خلال إشغالها أو استثمارها.

ويتمدد نفوذ الفصائل في المنطقة إلى الأملاك الخاصة للعائدين للغائبين أيضاً، حيث يمكننا اعتبار الغائبين، وكذلك السكّان القاطنين من أصحاب المواقف السياسي المغاير، أضعف الفئات في المنطقة أمام عمليات الاستيلاء على الممتلكات، والانتهاكات الواسعة لحقوق الملكية.

وفي ظل عجز المحاكم عن تطبيق قراراتها في معظم الأحيان، تُعتبر إجراءات الفصائل الخاصة بالاستيلاء على الأملاك العامة أو الخاصة، نهائيةً ضمن الوضع الراهن، إذ لم يحدث أن تم التراجع عن الغالبية العظمى من هذه الإجراءات، ما يمنحها صفة قانون الأمر الواقع.

هذا الوضع المتشكل على خلفية هيمنة الجهات العسكرية على إدارة الملكيات، يتركز، فيما يخص نطاق، في عفرين على وجه الخصوص، على ما سنقوم بتناوله بصورة تفصيلية، خلال دراستنا للانتهاكات ضمن الفصل الثاني.

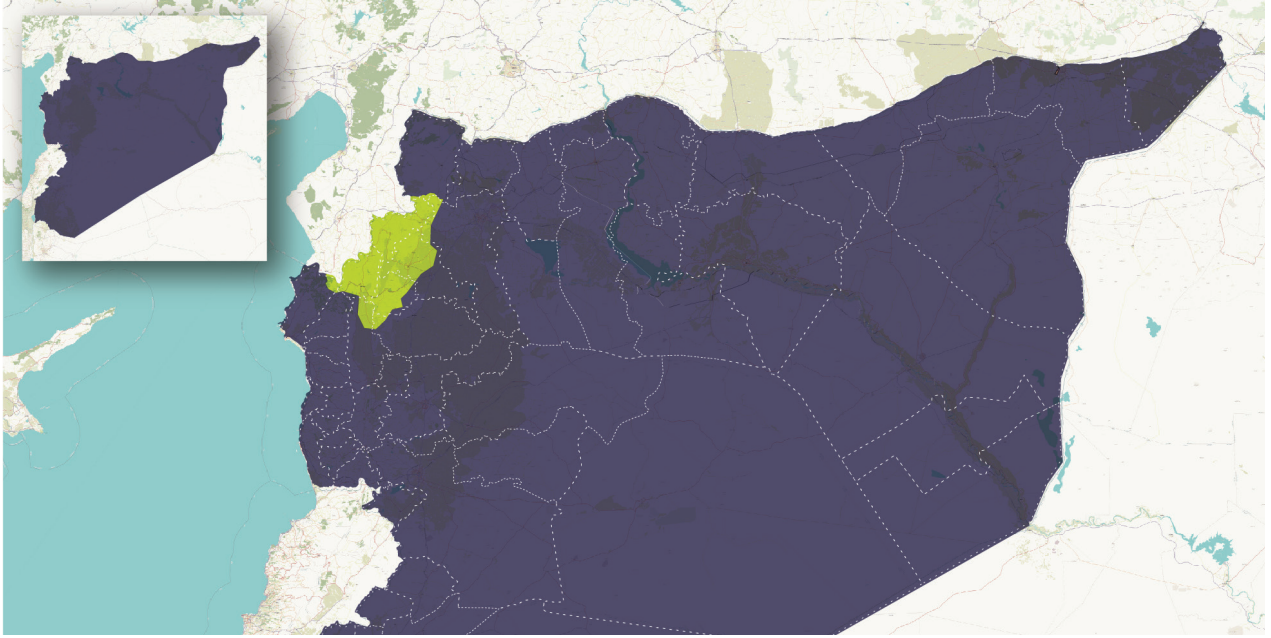
حتى الآن، فإن الإجراءات المندرجة ضمن سياق الاستيلاء على الأملاك العامة والخاصة، تقتصر على الاستحواذ على تلك الأملاك بوضع اليد، أو استثمارها. وحسب ما اطلعنا عليه من معلومات، لم يحدث أن سُجّلت حالات واسعة النطاق لتغيير الأوضاع المادية لتلك الممتلكات.

أما بالنسبة لعمليات التوسع في المخطط التنظيمي، فإن البلدة الوحيدة التي شهدت إعلاناً رسمياً يخص توسيع المخطط التنظيمي لها، كانت بلدة الراعي على الحدود التركية. ففيها، يقع معبر الراعي الذي تم افتتاحه من أجل تسهيل العبور، مع تزايد الضغط على معبر باب السلامة الحدودي، الواقع في مدينة اعزاز.

وقد أصدر المجلس المحلي لبلدة الراعي، إعلاناً يفيد بأنه وبالاتفاق مع أصحاب العقارات، قد باشر الإنشاءات اللازمة لتوسيع المخطط التنظيمي للبلدة، من دون الإعلان عن تفاصيل المخطط، حيث سيتم شق طرق وتأهيل البنية التحتية ضمن أعمال التوسع، من أجل توفير الإمكانية لتشييد أبنية جديدة.¹⁵

ويمكن عدّ هذا الإعلان الأوّل من نوعه تماماً، في المناطق التي تسيطر عليها فصائل المعارضة السورية.

1,3 - إدلب وريف حلب الغربي:



يعيش في محافظة إدلب وريف حلب الغربي، اليوم، أكثر من ثلاثة ملايين نسمة، حسب إحصاءات الأمم المتحدة.

ويشكل النازحون نسبة كبيرة من السكان، وتخضع أجزاء من المنطقة لسيطرة فصائل المعارضة منذ عام 2012.

تبع تلك السيطرة، امتداداً سيطرة تحالف من فصائل المعارضة وفصائل إسلامية، على كامل محافظة إدلب خلال عام 2015، لتعود قوات النظام وتسيطر خلال معارك العام 2019، على أجزاء في جنوب وشرق محافظة إدلب، مثل مدينتي معرة النعمان وسراقب، الاستراتيجيتين.

وكانت المعارك في المنطقة قد توقفت، بعد اتفاق خفض التصعيد التركي الروسي، منتصف شهر آذار 2020، ليتم منذ ذلك الحين تثبيت توزيع نطاقات السيطرة العسكرية في المنطقة، على حالتها وقت توقيع الاتفاق.

من الناحية الإدارية، فإن إدلب ومحيطها، والريف الغربي لحلب، يتبعان الآن إلى سلطة «حكومة الإنقاذ» المرتبطة بشكل غير رسمي بـ «هيئة تحرير الشام»، بعد تدوّن زمني يبدأ بسلسلة من المعارك على النفوذ بين فصائل المعارضة و«هيئة تحرير الشام»، انتهى إلى واحدة سلطة الهيئة وتلك الحكومة.

تشكلت حكومة الإنقاذ عبر مؤتمر عام، رعته «الهيئة» موازبةً وعينت أعضائه. وعلى حد تعبير أحد الحقوقيين من محافظة إدلب، فإن من الممكن «لأي أمني من الدرجة الثانية في هيئة تحرير الشام، الاتصال برئيس حكومة الإنقاذ وتوجيه التعليمات إليه.»

وقد حرصت الهيئة على إخضاع حكومة الإنقاذ، على الدوام، إلى سلطة عناصر غير قيادية من صفوفها، وهي إشارة واضحة، وفقاً لمحدثنا، تُفرض للترميز إلى فروق القوة بين الطرفين، فـ «حكومة الإنقاذ لا تملك إلا أن تنفذ قرارات الهيئة، ولدي معلومة أن وزيراً، يواصل منذ شهر كامل، طلب مقابلة



مسؤول الملف الاقتصادي في الهيئة، لمناقشة مسائل تخص العمل، دون أن يستطيع الحصول على هذه المقابلة، حتى الآن».

تتبع حكومة الإنقاذ، وزاراتٌ ومديريات، بينما جرى إلحاق كافة المجالس المحلية في المنطقة، بطرق سلمية أو بفرض ذلك عسكرياً، بسلطة حكومة الإنقاذ. وبالنظر إلى طبيعة علاقة «الإنقاذ» بعدد من تلك المجالس، يمكن القول، إنها وإلى حد بعيد علاقة صورية، إذ يجري تتبع المجالس لسلطة «الإنقاذ» في السجلات الرسمية وحسب، بينما يُسمح باستقلالية تلك المجالس في عملها، نسبياً، حسب كل حالة.

هذا الواقع ناجم عن إرادة سياسية تفرضها الاعتبارات العسكرية، في تجنب صدام واسع مع السكان في المجتمعات المحلية، خاصةً منها المجتمعات التي أظهرت إصراراً على استقلالية قراراتها المحلي.

أ - شكل التنظيم:

بعد السيطرة على مدينة إدلب، قام العاملون في مديرية السجل العقاري لمحافظة إدلب، باسترداد سجلاتهم التي كانت مخبأة بغرض الحفاظ على سلامتها، ثم جرى استئناف العمل تدريجياً في مديرية السجل، التي تتبع لها مديرياتٌ فرعيةٌ في مدن المحافظة الرئيسية. يذكر بهذا الصدد، أن المديرية استمرت في العمل بالارتباط مع الحكومة المؤقتة، التابعة للائتلاف الوطني لقوى المعارضة، حتى إعلان تأسيس «حكومة الإنقاذ» في شهر تشرين الأول عام 2017. وقد تبع هذا الإعلان، عملياتٌ عسكريةٌ واسعة لتنظيم «هيئة تحرير الشام»، الذي فرض سيطرته على معظم مساحة محافظة إدلب وريف حلب الغربي تدريجياً، بعد إقصاء أو إضعاف نفوذ فصائل إسلامية كانت ذات حضور، وفصائل معارضة أخرى.

نتيجة لذلك، باتت مديرية السجل العقاري في محافظة إدلب، تابعةً إلى وزارة الإدارة المحلية في «حكومة الإنقاذ».

وبالتوازي مع هذه الإجراءات، تم أيضاً إلحاق مديريات السجل العقاري في الأتارب وريف حلب الغربي، بوزارة الإدارة المحلية ومديرية السجل العقاري في إدلب، بعد مد «هيئة تحرير الشام» نفوذها إلى تلك المناطق.

تتبع المديرية شكل التنظيم السابق نفسه، بنفس توزيع المكاتب والشعب، المعتمد في القوانين واللوائح التنظيمية في سوريا قبل العام 2011.

وإذ عمد الموظفون إلى الحفاظ على سلامة السجلات العقارية، تعتبر الوثائق الصادرة عن مديرية السجلات العقارية، رسميةً ومعتمدة لدى حكومة الإنقاذ والمحاكم التابعة لها، حيث تضم المديرية شعباً فرعيةً خاصة بمدينة إدلب وريفها، والمدن الرئيسية. بعض من السجلات العقارية الخاصة بمدن معينة، انتقلت حيازته إلى المديرية المركزية في مدينة إدلب، بعد سيطرة النظام على المدينة التي يقع فيها السجل، مثلما هو الحال بالنسبة إلى السجل العقاري لمدينتي معرة النعمان وسراقب.

وتقوم مديرية السجل العقاري، المرتبطة بحكومة الإنقاذ، بتقديم خرائط التنظيم للبلديات التابعة للأخيرة، التي تقوم بدورها بتكليف من وزارة الإدارة المحلية لديها، بالإشراف على الملكيات العامة وعلى أعمال المجالس المحلية والبلديات، وتنظيمها.

ويحصل موظفو المديرية على رواتبهم من حكومة الإنقاذ، وذلك بعد أن كانت هذه المدفوعات، في أوقات سابقة، يتم توفيرها بطريقٍ تحصيل الرسوم المفروضة على المعاملات العقارية، ولقد استمر معظم الموظفين العاملين سابقاً ضمن المديرية على رأس عملهم، مع تبدل وقائع السيطرة.

عليه، تشرف «حكومة الإنقاذ» على كامل الأملاك العامة في المنطقة، ذلك من خلال وزارة الإدارة المحلية أو من خلال الوزارات الأخرى التابعة لها. من جهتها، فإن «هيئة تحرير الشام» غالباً ما تمارس الإشراف المباشر وخارج أطر عمل حكومة الإنقاذ، على جزء من الأملاك العامة في المنطقة، بقوة الأمر الواقع.

من بين هذه الأملاك العامة محلّ التعدي، المعبرُ الحدودي، الذي تشرف على عمله لجنة مرتبطة بشكل غير رسمي، لكن بطريقة مباشرة، بمدير الملف الاقتصادي في «هيئة تحرير الشام».

|| - الإطار القانوني:

برغم كون مديريةية السجل العقاري، تعتمد في إطارها التنظيمي وهيكلتها الإدارية، على مضامين القرار 188 لإنشاء السجل العقاري، الصادر عام 1926، إلا أنّ حكومة الإنقاذ لا تعتمد القوانين السورية جملةً، بل تلغي أية قوانين تخالف أحكام الشريعة الإسلامية.

وتقوم المحاكم التابعة لوزارة العدل في حكومة الإنقاذ، بإصدار الأحكام وفق الشريعة الإسلامية، وهو ما يفرض تغييرات أساسية في القرارات الخاصة بحقوق الملكية، مثلما في عمليات تثبيت الإرث، إذ، على سبيل المثال، تفرض القوانين السورية حصر إرث قانونياً لـ «الأراضي الأميرية» (وهو مصطلح يعود للحقبة العثمانية، يدل على الأراضي التي تعود ملكية رقبته للدولة، بينما يملك الأفراد حق استثمارها والتصرف بها، بما في ذلك نقل هذا الحق إرثاً للورثة).

في الحالة العادية، تفرض القوانين السورية توزيع حصص متساوية من الإرث فيما يخص الأراضي الأميرية، بغض النظر عن جنس الورثة، بينما يتم توزيع الإرث العادي، أي المملوك، وفق أحكام التشريع الإسلامي.

في الحالات التي تضمنت توريث للأراضي الأميرية، قامت محاكم حكومة الإنقاذ بتطبيق قانون الإرث في الشريعة الإسلامية على الأراضي الأميرية أيضاً،¹⁶ وهو ما يخلق وقائع تخالف القانون السوري. توجد أمثلة عديدة أخرى على هذا النوع من التضارب.

ورغم أنّ حكومة الإنقاذ تعلن رسمياً الشريعة والفقه الإسلاميّين، بصفتها مرجعية قانونية وحيدة لها، لم تصدر عن سلطاتها أية قوانين مدنية، أكانت ذات مرجعية شرعية أو وضعية. وفي هذه الحالة، حيث تغيب المرجعية القانونية الواضحة، يكون بمقدور المحاكم إصدار أحكام متناقضة، في كثير من الأحيان، ذلك طبعا من دون الحديث عن الضغوط، الممارسة بتأثير سلطة هيئة تحرير الشام، كسلطة أمر واقع، على عمل حكومة الإنقاذ ككل، وعلى عمل محاكمها بشكل خاص.

هذا التأثير الشامل، لا يدع مجالاً لإصدار أحكام تتنافى والمصلحة المباشرة للهيئة، ويمتد ذلك الوضع من السلطة التامة والمطلقة للهيئة على الملكيات، إلى الملكيات الخاصة كذلك، مما استولت عليه الهيئة خلال فترة وجودها في المنطقة، سواءً في ذلك أملاك الغائبين، وأملاك تم طردها أصحابها منها.

ويشدد أحد العاملين في مديريةية السجل العقاري، على أن عمال المديرية دائماً ما يحاولون التمسك بعدم تسجيل أي واقعة على الصحيفة العقارية ما لم يكن صاحب العقار موجوداً. ويضيف: «امتنعنا بالفعل عن تسجيل عقارات بأسماء أجنبية، هم عناصر في الهيئة أو فصائل أخرى، لكنّ وحالما يأتينا

16 - تخضع الأراضي الأميرية، لقانون عثماني جرى اعتماده في القوانين السورية الحديثة، يقضي بإعطاء كل من الذكر والأنثى حصة متساوية من الميراث، بينما تقوم الشريعة بالتفريق فمثلاً في أحد الحالات التي تعتبر غالبية، يرث الابن الذكر ضعف ميراث الابنة الأنثى.



أمر محكمة، يصبح من غير الممكن تجاهل الأمر»، وكما أوضح محدثنا فقد سُجلت حالاتٌ حيث قراراتٌ قضائية، تؤدي إلى الاستيلاء على أملاك خاصة.¹⁷

يُذكر كذلك أن «حكومة الإنقاذ» ومحاكمها، تفرض وجود موافقة أمنية، على كل وكالة صادرة من خارج مناطقها لمحامين أو أشخاص آخرين، بغرض التصرف ونقل ملكيات عقارات في إدلب. ولا يمكن للمحامي العمل والتصرف بالوكالة، قبل الحصول على تلك الموافقة، التي تستبعد من حيز الممكن لهم الإفادة من حق التوكيل، أيّ شخص لا تتطابق مواقفه السياسية مع المعايير المتشددة لـ «هيئة تحرير الشام»، وهو ما يعني منع جزء كبير من مهجري ولاجئي إدلب، من التصرف بأموالهم في المنطقة.

||| - الإجراءات:

تمتلك «حكومة الإنقاذ» نظرياً، صلاحياتٍ مطلقة على الإدارة والاستثمار، والإشراف على الأملاك العامة في المحافظة، لكنّ «هيئة تحرير الشام» (هتس) تتمتع على أرض الواقع بالسيطرة الفعلية. وإلى ما سبق، للهيئة الصلاحية المطلقة في تحديد مصير تلك الملكيات والغرض من وجودها، بالإضافة إلى سيطرتها على كل عائدات استثمار الملكيات العامة، وكل الرسوم والضرائب التي تفرضها حكومة الإنقاذ، كما أنها الطرف الوحيد الذي يحدد مصير تلك العائدات، وطريقة توظيفها.

بالإضافة لذلك، قامت (هتس) والفصائل الأخرى الموجودة في المنطقة، مثل حركة أحرار الشام الإسلامية والحزب الإسلامي التركستاني، بالاستيلاء على ممتلكات خاصة بشكل ممنهج، في المناطق التي تمّ تهجير سكّانها منها. مثال ذلك بلدتا كفريا والفوعة، وقرية الغسانية بريف جسر الشغور. وفي حين لم يتم تغيير الأوصاف المادية للغالبية العظمى من تلك الملكيات، ولم يتم نقل ملكيتها في السجلات العقارية، حسب ما أكده لنا عاملون في السجل العقاري، إلا أنّ الفصائل تسيطر بالقوة على تلك الممتلكات، وتستثمرها من خلال تأجيرها وتحصيل العائد الشهري مثلاً، أو من خلال إسكان عائلات مقاتليها، في حالات أخرى، في تلك الممتلكات.

ومع عدم وجود أي إطار قانوني يغطيها، اكتسبت هذه الإجراءات مع الوقت صفةً منهجية، ما يفضي بنا عملياً إلى اعتبار هذه الاعتداءات على حقوق الملكية، الطابع العام للواقع الراهن للملكيات في مناطق سيطرة هيئة تحرير الشام.

وبينما لم تطرأ تغييرات على المخطط التنظيمي، وعمل الجهات التنظيمية وفق هذا المخطط، شهدت محافظة إدلب حركة بناء واسعة، خاصة بالقرب من الحدود مع تركيا، في محيط مخيمات أطمه، حيث تمّ تحويل العديد من المخيمات، إلى مناطق بناء سكنية، بعد شرائها أو الاتفاق مع أصحاب الأراضي.

كذلك ورغم غيابٍ شبه كامل للبنية التحتية في المنطقة، فقد تسبب الضغط الكبير للنازحين والسكان الجدد، برفع الطلب على السكني، ما أتاح الفرصة لظهور أعمال إنشائية خارج التنظيم. وتتركز معظم تلك الإنشاءات، في المناطق الحدودية قرب المخيمات، أو قرب بلدات مثل بداما. وإذا ما كانت مدنٌ وسط المحافظة، مثل إدلب، قد شهدت حركةً عمرانية، فإنها تظل لم تتفوق في وتأثرها على التوسع الحاصل في المنطقة الحدودية، الأكثر أماناً من القصف الجوي.

17 - مقابلة أجراها الباحث مع أحد العاملين في السجل العقاري خلال شهر تشرين الثاني/نوفمبر 2020.

2 - الفصل الثاني: انتهاكات حقوق الملكية في المناطق خارج سيطرة النظام، وأنماط الانتهاك.

يقدم هذا الفصل دراسة حالة لنطاقات مدن ثلاث، تتوزع ضمن مناطق النفوذ في الشمال السوري، من أجل تحليل أنماط انتهاك حقوق الملكية، ورسم خارطة للجهات المسؤولة عن تلك الانتهاكات، فضلاً عن بيان أكثر أنواع الانتهاكات شيوعاً فيها.

ستتم دراسة حالة كلٍّ من مدينة الرقة، ضمن مناطق سيطرة الإدارة الذاتية، ومدينة عفرين، ضمن مناطق سيطرة «الجيش الوطني»، ومنطقة جسر الشغور في محافظة إدلب، ضمن مناطق نفوذ «هيئة تحرير الشام» وحكومة الإنقاذ المرتبطة بها.

والمعيار المتخذ أساساً لاختيارنا، هو كون كلٍّ من هذه الحالات الثلاث، هي مما يمكن أن يشكل، بالاختلافات بينها، نموذجاً ويقدم فكرة شاملة، عن مروحة واسعة من أنماط الاعتداء على حقوق الملكية، في المناطق الخارجة عن سيطرة النظام السوري.

سيتم تحليل أنماط الانتهاك بناءً على المنطقة، بالإضافة إلى تحليل عام في نهاية الفصل، لجمع العوامل الأكثر تأثيراً في شيوع الانتهاكات لحقوق الملكية في الشمال السوري.

1,1 - مدينة الرقة:

تقع مدينة الرقة شمال شرق البلاد، على بعد قرابة 160 كم شرق مدينة حلب، وعلى الضفة الشرقية لنهر الفرات. وهي عاصمة محافظة الرقة، ويدير شؤونها اليوم مجلس الرقة المدني، التابع للإدارة الذاتية، وفق تقسيمات إدارية استحدثتها الإدارة، مختلفة عن التي كانت قائمة سابقاً.

بلغ عدد سكان مدينة الرقة قبيل عام 2011 حوالي 220 ألف نسمة، فيما تقول التقديرات الرسمية الصادرة عن مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة (UN OCHA)، إنّ عدد سكّان مدينة الرقة وفق تقديرات شهر أيار للعام الجاري 2020، يبلغ 353883 نسمة، بينهم 95964 نسمة من النازحين.

تسيطر قوات سوريا الديمقراطية على مدينة الرقة، منذ شهر تشرين الأول/أكتوبر من عام 2017، على إثر معارك عنيفة جداً مع تنظيم «الدولة الإسلامية» (داعش)، الذي كان يتخذ من المدينة عاصمةً لمساحة سيطرته، وهي مساحة امتدت -في مرحلة صعود التنظيم بُعيد عام 2014- على أجزاء معتبرة من أراضي سوريا والعراق.

قامت الإدارة الذاتية في شمال وشرق سوريا بتأسيس مجلس الرقة المدني، في بلدة عين عيسى، في شهر نيسان/أبريل عام 2017، ونقل المجلس مقرّه إلى مدينة الرقة، بعد سيطرة قوات سوريا الديمقراطية (قسد) عليها في خريف العام نفسه.



صورة أقمار صناعية لمدينة الرقة بتاريخ 16 تشرين الأول/أكتوبر 2017 توضح حجم الدمار بسبب الأعمال العسكرية

أبرز أشكال الانتهاكات لحقوق الملكية والجهات المسؤولة عنها:

تعرضت الملكيات العامة والخاصة في مدينة الرقة إلى تعديات واسعة، خلال فترة سيطرة تنظيم داعش على المدينة، لكنّ هذا التحليل سيدرس الانتهاكات على حقوق الملكية في الفترة بين عامي 2018 و2020، وهي الفترة التي شهدت إحصاءات قوات سوريا الديمقراطية والإدارة الذاتية، سيطرتهما على المدينة.

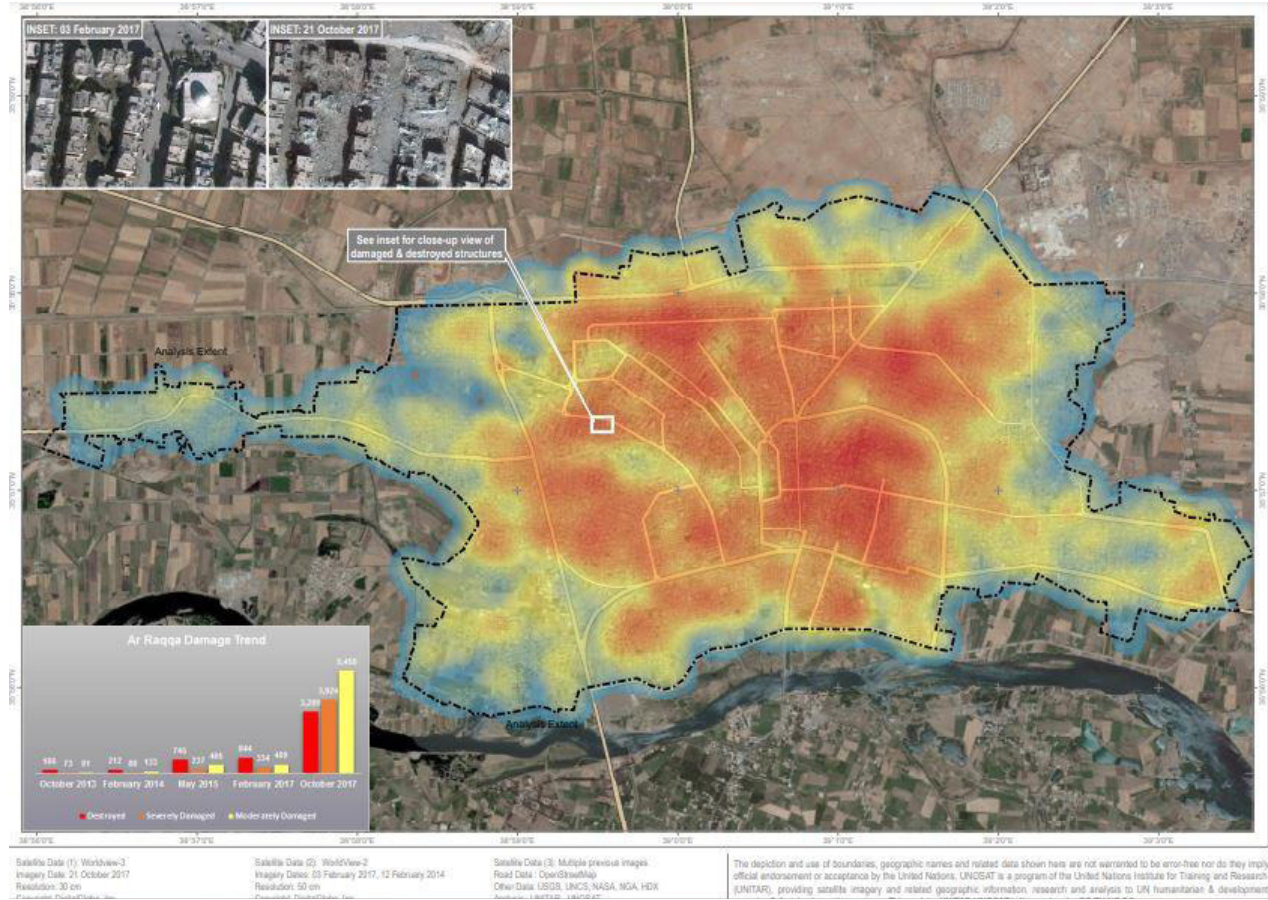
ويعدّ دمار الأبنية والممتلكات نتيجة القصف الجوي والمدفعي خلال المعارك، الانتهاك الأكبر لحقّ الملكية في مدينة الرقة، حيث أفاد أحد العاملين في منظمات المجتمع المدني من داخل المدينة،¹⁸ خلال مقابلة أنجزت من أجل البحث بأنّ حوالي 75% من عمران المدينة، قد تعرض لدمار جزئي أو كلي. ورغم إنجاز رفع الأنقاض في الطرق الرئيسية، ما يزال عدد كبير من أحياء المدينة وشوارعها الفرعية مغلقاً، بسبب انهيار المباني على ضفتيه.

ولقد قدّر تقرير¹⁹ صادر عن معهد التدريب والأبحاث التابع للأمم المتحدة، نهاية عام 2017، وجود أكثر من 12 ألف مبنى متأثر بالعمليات العسكرية في الأحياء المأهولة، بين عامي 2013 و2017، من بينها 10 آلاف مبنى ألحق به الضرر، إثر المعارك الجارية خلال المدة بين شباط/فبراير وتشرين الأول/أكتوبر 2017، وبخاصة عمليات القصف.

ويبيّن التقرير، الذي اعتمد على تحليل صور أقمار صناعية للمدينة من أعوام 2013 و2014 و2015 و2017، أنّ 3289 مبنى قد دمر بشكل كامل، وأنّ 3924 مبنى آخر، قد تضرر بشكل كبير خلال المدة نفسها.

18 - مقابلة عبر الانترنت أجراها الباحث مع عامل في منظمة مجتمع مدني في مدينة الرقة خلال شهر تشرين الثاني/نوفمبر 2020.

19 - تقرير صادر عن معهد التدريب والأبحاث التابع للأمم المتحدة في شهر ديسمبر 2017، يقدر الدمار الحاصل في مدينة الرقة منذ عام 2013. الرابط <https://bit.ly/3rrGVYV>



وفي لقاء صحفي يعود إلى العام 2018، كان سيق لعضو مجلس الرقة المدني أحمد الخضر، أن صرّح بأنّ وسط المدينة قد عانى من نسب دمار عالية، وصلت إلى 90%، بينما كانت نسب الأضرار في المناطق الأخرى تتراوح بين 60% و40%.

إضافةً للدمار الحاصل نتيجة المعارك، تمّ تسجيل عدد من حالات الاستيلاء على البيوت والعقارات الخاصة في مدينة الرقة، بعد سيطرة قوات سوريا الديمقراطية عليها. على هذا الصعيد، نقل عدد من التقارير الصحفية، شكاوى لأشخاص ممن تم تهجيرهم من المدينة، إبان حكم تنظيم داعش، وتعلّق فحوى أغلب تلك الشكاوى باستيلاء الفصائل العسكرية على منازلهم، وعدم خروجها منها بعد ذلك رغم المطالبات، ورغم رفع دعاوى القضائية.

يشير أحد الحقوقيين من مدينة الرقة، معلقاً على هذه الحالات، إلى أن عدداً كبيراً من منازل الغائبين غير المدمّرة في المدينة، استولت عليه قوات سوريا الديمقراطية، إما لموقع هذه المنازل الاستراتيجي، مما يتعلق بالضرورات الأمنية للقوات إياها، أو بغرض إسكان عائلات مهجرة ضمن تلك البيوت.

ووفقاً لمحدّثنا، فقد كان شاهداً على عدة حالات جرى فيها رفض تسليم البيت لأقارب المالكين، حتى مع وجود وكالات رسمية مستخرجة من السفارات في الخارج. كذلك، فإنّ عدداً من السكان الذي حاولوا العودة إلى الرقة وجدوا بيوتهم، حالّ عودتهم، وقد قطنها أشخاص آخرون مرتبطون بعائلات عناصر من قوات سوريا الديمقراطية، أو أشخاص من العائلات المهجرة، فيما اقتصر الحلّ التي



قدمتها «الإدارة»، على إمكان تقديم سكن بديل لأصحاب البيوت محل النزاع، وليس بطبيعة الحال إعادة بيوتهم الأصلية.

وبالنسبة لبعض المتضررين، على ما أكد لنا المحامي، كان رفضهم استلام سكن بديل، رفضاً منهم لاستمرار انتهاك الملكيات بثوب جديد، حيث شكّل قبول حل السكن البديل بالنسبة لهم، إضافةً للشرعية وتطبيقاً لفعل استيلاء غير شرعي. وينقل تقرير صحفي لموقع ميدل إيست آي،²⁰ بهذا الصدد إفادات شهود من مدينة الرقة بوصول عدد تلك الحالات من الاستيلاء، إلى 80 حالة.

لكننا، وأمام حقيقة أن من غير الممكن التأكد من هذه الأرقام، وبمقاطعتنا شهادات سكان من المدينة، فقد ظهر لنا أن تلك الانتهاكات، لم تبلغ مرحلةً تكون فيها ظاهرةً واسعة الانتشار، وإن كان الخوف قائماً من احتمال إعادة العمل بقانون «حماية وإدارة ملكيات الغائبين». القانون هذا، سيمنح حال صدوره شرعية، على نطاق واسع، لمثل تلك الممارسات في مدينة الرقة وعموم مناطق الجزيرة السورية الأخرى، الخاضعة لسلطة حكومة الإدارة الذاتية لشمال وشرق سوريا.

وبالمجمل، تعد قوات التحالف الدولي بقيادة الولايات المتحدة الأميركية، والتي نفذت الضربات الجوية والقصف المدفعي الداعم لقوات سوريا الديمقراطية، في معاركها بالمنطقة، بالإضافة لهذه الأخيرة، سلطة الأمر الواقع على الأرض. عليه، فقوات التحالف و(قسد) هما المسؤولان الرئيسيان رسمياً، عن الانتهاكات الأشد وطأة لحقوق الملكية العقارية، في مدينة الرقة.

فكما سلف، وحسب أرقام تقرير معهد التدريب والبحوث التابع للأمم المتحدة المذكور أعلاه، فإن تضرّر أكثر من 10 آلاف مبنًى بفعل العمليات العسكرية، قد وقع بين شباط/فبراير 2017 وتشيرين الأول/أكتوبر من ذات العام، وهي الفترة التي شهدت المعارك الأكثر حدّة بين قوات سوريا الديمقراطية وتنظيم «داعش» الإرهابي.

يعني ذلك فيما يعنيه، أنّ حوالي 83% من الأضرار في أبنية مدينة الرقة حصلت حينذاك، وبفعل القصف الجوي والمدفعي المصاحب للعمليات العسكرية، التي نفذ التحالف الدولي وحلفاؤه على الأرض القسط الأوفر منها.

ورغم تقديم الخارجية الأميركية، ووكالات إنسانية تابعة لحكومة الولايات المتحدة، الدعم لبرامج التعافي المبكر ورفع الأنقاض من المدينة، واستعادة بعض الخدمات، يؤكد عاملون في المجال الإنساني أن هذه البرامج لا تلبّي إلا جزءاً ضئيلاً من حاجة المدينة لاستعادة عافيتها. حاجات المدينة متعددة الجوانب، في ما يخص الإعمار، تقع في المقدمة منها الاحتياجات ذات الصلة بالبنية التحتية، وهي الأكثر إلحاحاً، وبالطبع مساعدة السكّان على العودة، من خلال تقديم التسهيلات الكفيلة بإعادة إعمار بيوتهم ومساكنهم.

أما بالنسبة لعمليات الاستيلاء التعسفي على الملكيات الفردية للسكان الموجودين خارج مدينة الرقة، سواءً منهم من كان من المقيمين داخل الأراضي السورية أو خارجها، فالحال هو نفسه. فبحكم كون قوات سوريا الديمقراطية والإدارة الذاتية سلطة الأمر الواقع في المنطقة، بالإضافة إلى التحالف الدولي الذي يقدم الغطاء العسكري والسياسي لها. ذلك، خاصةً وأنّ الباحث استطاع توثيق حالتين لجأ خلالهما المتضررون إلى المحاكم (ديوان العدالة)، دون أن يتمكنوا من الحصول على قرار نهائي بتسليم العقار، رغم استيفائهم كل الأوراق القانونية.

²⁰ Syria's Raqqa homeowners fight against illegal confiscation of their properties, Middle East Eye, 30 August 2020 - 20

Link <https://bit.ly/3bnCPvx>

وفي حين جرى تقديم بدائل في مرة واحدة، من بينها سكن بديل لإحدى تلك العوائل المتضررة، فإن الإجراء هذا يتناقض وحق هذه العوائل في استعادة حقوق امتلاك العقارات المسلوقة، والتصرف والانتفاع بها.

أنماط الانتهاكات في الرقة:

حالة المالك				الاحتمالية
لا يسكن في الرقة ومن موقف سياسي مغاير	لا يسكن في الرقة	يسكن في الرقة ومن موقف سياسي مغاير	يسكن في الرقة	
				احتمال منخفض لتعرضه لانتهاك لحقوق الملكية
				احتمال متوسط لتعرضه لانتهاك لحقوق الملكية
				احتمال مرتفع لتعرضه لانتهاك لحقوق الملكية

2,2 - منطقة عفرين:

تقع منطقة عفرين شمال سوريا على الحدود مع تركيا، مركزها مدينة عفرين التي تبعد 70 كم إلى الشمال الغربي من مدينة حلب، وتضم المنطقة مركز مدينة عفرين وستة نواحي أخرى، وتسيطر على المنطقة اليوم، قوات "الجيش الوطني"، وقد بلغ عدد سكان منطقة عفرين قبيل عام 2011، حوالي 500 ألف نسمة.²¹

وبينما تضاعف هذا العدد تقريباً خلال السنوات الماضية، منذ 2011، حيث سكن المنطقة عدد كبير من النازحين، من محافظة حلب وغيرها من المناطق، بسبب ظروف الاستقرار النسبي فيها، شهدت المنطقة بالمقابل، موجات نزوح واسعة للسكان هرباً من العمليات العسكرية في عام 2018. ويسكن المنطقة اليوم حسب تقديرات مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة 438256 نسمة، بينهم 283287 من النازحين، أي إن عدد سكان المنطقة من النازحين إليها، اليوم، يزيد عن عدد السكان الأصليين.

تسيطر فصائل من المعارضة السورية بشكل كامل على منطقة عفرين، منذ شهر آذار عام 2018، بنتيجة عملية عسكرية أطلق عليها مسمى عملية «غصن الزيتون»، حصلت بإسناد تركي حاسم، وهدفت إلى إخراج قوات سوريا الديمقراطية من المنطقة. لقد تسببت تلك العمليات في موجات نزوح واسعة، أدت إلى انخفاض أعداد السكان الأصليين المقيمين في المنطقة اليوم، إلى أكثر بقليل من 150 ألفاً، بعد أن كان عددهم قبيل عام 2011 يقارب الـ 500 ألف نسمة.

وتدير عفرين مجالس محلية، موزعة على نواحي المنطقة السبع، وترتبط تلك المجالس شكلياً بالحكومة السورية المؤقتة، لكنّها أيضاً ترتبط بشكل غير رسمي، بالقوى المسيطرة على المنطقة.

21 - خمس معلومات لا تعرفها عن عفرين، صحيفة عنب بلدي، منشورة بتاريخ 23 كانون الثاني 2018، الرابط <https://bit.ly/3rEn7lz>



أبرز أشكال الانتهاكات لحقوق الملكية والجهات المسؤولة عنها:

يدرس هذا القسم، وضع انتهاكات حقوق الملكية بين عامي 2018 و2020.

وقد سبق أن قام فريق معهد التدريب والأبحاث التابع للأمم المتحدة، بتحليل بيانات الأقمار الصناعية الخاصة بمدينة عفرين، بعد العمليات العسكرية التي شهدتها مطلع العام 2018، وخُص التقرير²² الصادر بالاشتراك مع منظمة ريتش، إلى أنّ 196 من مباني المدينة قد تضرر خلال تلك العمليات، من بينها 67 مبنى تدمر بالكامل.

وقد ركزت معظم التقارير الحقوقية على حالات الاستيلاء على العقارات، باعتبارها الأكثر شيوعاً بين انتهاكات حقوق الملكية في المنطقة، وقد شهدت المنطقة حالات استيلاء على عقارات سكنية وتجارية كما على أراضي زراعية.

وقد كان جزء من تلك الحالات المسجلة، يحدث بينما مالكو العقارات موجودون ويشغلون تلك الملكيات، فيما سُجلت حالات استيلاء واسعة على ممتلكات الغائبين، حسب شهادة أحد الحقوقيين من المدينة.

ويوضح لنا حقوقي من سكان مدينة عفرين الأصليين، خلال مقابلة لحساب البحث، آلية حدوث هذه الانتهاكات، مشيراً إلى دور الفصائل العسكرية المسيطرة على المنطقة «بتقسيمها لقطاعات يسيطر كل فصيل منها على أحدها، ويقوم بالاستيلاء على الملكيات ضمن هذا القطاع، خاصةً منها العائدة لمالكين غائبين، تحت ذريعة انتماء أحد أفراد الأسرة لحزب العمال الكردستاني، الذي تحظره تركيا»، ولقد سُجل وفقاً لما أكدّه محدّثنا، حدوث حالاتٍ حيث تم طرد مدنيين من بيوتهم وأراضيهم تحت نفس الذريعة، بينما تُركت ملكيات أخرى على نطاق واسع، لإسكان نازحين آخرين فيها، ممن قدموا من مناطق مختلفة.

ويؤكد محتوى الشهادات المتقاطعة من سكان المدينة، والمعلومات التي تسوّى لنا الاطلاع عليها، حقيقة أنّ عمليات الاستيلاء على الملكيات، يمكن مطابقتها بسهولة مع نسبة النازحين من السكان الأصليين، فإذا كان قرابة ثلثي السكان مهجرين اليوم، فإنّ ثلثي العقارات والملكيات في المدينة جرى الاستيلاء عليها بشكل رئيسي من الفصائل العسكرية (لكن أيضاً من النازحين المدنيين والهيئات الإدارية المشرفة على المنطقة). وقد سبقت في هذا الصدد أشار تقرير²³ صادر عن لجنة التحقيق الدولية الخاصة بسوريا، إلى ارتكاب الفصائل المسيطرة على المنطقة، ما يشتهه في كونها جرائم حرب، من بين هذه الجرائم، عمليات الاستيلاء الممنهج وواسع النطاق، على الأراضي والممتلكات. كذلك، تفيد تقارير الأمم المتحدة بأن استيلاء قواتٍ عسكريةٍ على مدارس ومستشفيات، حال دون تشغيلها ضمن حالتها الأصلية، وتسبب تالياً في إضعاف قدرات قطاع التعليم.

وقد كان مما يعزز هذا القصور الكارثي، وجود عامل التباين الجغرافي بين البلدات والقرى، ووعورة الطرقات، ما يجعل تلك المؤسسات المستولى عليها، الخيار شبه الوحيد للسكان، المصدّر عليهم حقهم العمومي فيه، باعتبار تلك المؤسسات مرافق للخدمة العامة.

وإذ تسيطر المجالس المحلية في المنطقة، في الحالة العادية، على جزء كبير من الملكيات العامة، مثل المؤسسات الحكومية، تعد سيطرة قوات الفصائل على بعض تلك الملكيات التي اتخذتها مقرات لها في المنطقة، في عداد الأشياء التي تتخذ صفة الأمر الواقع.

22 - SYRIAN CITIES DAMAGE ATLAS – REACH and UNitar, Link <https://bit.ly/3cg76vD>

UN Commission of Inquiry on Syria: No clean hands – behind the frontlines and the headlines, armed actors continue to subject - 23 civilians to horrific and increasingly targeted abuse, Geneva, 15 September 2020, Link <https://bit.ly/38jAmR0>

أنماط الانتهاكات في منطقة عفرين:

حالة المالك				الاحتمالية
لا يسكن في عفرين ومن موقف سياسي مغاير	لا يسكن في عفرين	يسكن في عفرين ومن موقف سياسي مغاير	يسكن في عفرين	
				احتمال منخفض لتعرضه لانتهاك لحقوق الملكية
				احتمال متوسط لتعرضه لانتهاك لحقوق الملكية
				احتمال مرتفع لتعرضه لانتهاك لحقوق الملكية

2,3 - منطقة جسر الشغور:

تقع منطقة جسر الشغور شمال غرب سوريا، ضمن النطاق الجغرافي لمحافظة إدلب، بالقرب من الحدود مع تركيا، ويمر منها نهر العاصي. مركزها مدينة جسر الشغور التي تقع على الطريق الدولي الواصل بين مدينتي حلب واللاذقية، الذي يعرف بالطريق (M4)، ويعد من الناحية الاستراتيجية، ثاني أهم طريق دولي في البلاد، بعد طريق (أتوستراد) (M5).

تبلغ مساحة منطقة جسر الشغور 1077 كم مربع، بينما بلغ عدد سكانها قبيل عام 2011 حوالي 150 ألف نسمة حسب بيانات مكتب الإحصاء المركزي في سوريا، أما اليوم، فحسب تقديرات مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة يبلغ تعداد السكان فيها 304087 نسمة، بينهم 148285 نسمة من النازحين.

ويسيطر على المنطقة، بشكل رئيسي، فصيلان عسكريان هما تنظيم «هيئة تحرير الشام» و«الحزب الإسلامي التركستاني». وهذا الأخير، تشكيل عسكري حليف للهيئة، ينتمي أعضاؤه لإقليم شينج-يانغ ذي الأغلبية المسلمة في الصين، والحزب المتحالف بالأساس مع حركة طالبان الأفغانية وتنظيم القاعدة هناك، وقد إلى سوريا بناءً على العلاقات بين تنظيم القاعدة الأم وتنظيم «هيئة تحرير الشام» المتفرع عنه، وذلك حين كانت «الهيئة» تعمل تحت مسمى «جبهة النصر لأهل الشام»، وما يزال يمتلك صلاتٍ رسمية مع القاعدة، في الوقت الذي حلت فيه «الهيئة» هذه الصلات. تقوم «حكومة الإنقاذ» المرتبطة بالهيئة، بالإشراف على المؤسسات المدنية في المنطقة، وتتبع المحاكم فيها لتلك الحكومة، التي تشرف بشكل مباشر، على الخدمات وعمل المؤسسات فيها، مثل المجالس المحلية.

وبرغم وجود حكومة الإنقاذ، فإنّ مسؤول الملف الاقتصادي في الهيئة، لا يزال يمتلك صلاحيات واسعة فيما يخص تحديد مصير أملاك الغائبين، وعدداً من الملفات الاقتصادية الأخرى.



أبرز أشكال الانتهاكات لحقوق الملكية والجهات المسؤولة عنها:

رغم تعرضها إلى عمليات قصف واسعة، تكاد لا توجد تقديرات دقيقة حول حجم الدمار في جسر الشغور، وتفيد شهادات متقاطعة للسكان، بأن ما يقرب من ثلث مباني المدينة قد تعرض لأضرار نتيجة عمليات القصف.

في هذا الصدد، يضيف ناشط في المجال الإغاثي أن أعدادا كبيرة من المباني التي طالتها أضرار نتيجة القصف، انتهى بها الحال إلى وضعٍ من الاكتظاظ السكاني ضمن مساحاتٍ أضيق، بحيث بات من الجائز جداً أن ترى ثلاث عائلات تسكن في شقة واحدة.

تمنحنا هذه الشهادات، لمحة عن حالة الملكيات العقارية في المدينة، التي تأذت بشكل فادح، بنتيجة المعارك وعمليات القصف الجوي والمدفعي، وبخاصة بعد أن سيطرت قوات من المعارضة وتحالف فصائل إسلامية على المنطقة بشكل كامل عام 2015، وما تبع تلك الأحداث من معارك خلال العام 2019 وبداية 2020، في عموم مناطق محافظة إدلب.

وحسب عدد من التقارير الحقوقية²⁴، وبمقاطعة شهادات لسكان خلال مقابلاتٍ أجريت لحساب البحث، فإنه وبالإضافة إلى عمليات القصف التي أدت إلى تضرر جزء كبير من العقارات السكنية في المنطقة، سُجلت حالات حيث قامت تنظيمات مثل «الحزب الإسلامي التركستاني» بالاستيلاء على ملكيات خاصة.

هذا الإجراء الحاصل على نطاق واسع، استهدف بشكل محدد قرىٍ يتبع ساكنها الديانة المسيحية، حيث جرى تهجير الجزء الأكبر منهم، مثال ذلك قرية الغسانية. وإذ اعتبر التنظيم الجهادي المتطرف، أنّ الاستيلاء على ملكيات أتباع ديانة مختلفة، هو حق طبيعي له، أيدت هذا التوجه بقوة «هيئة تحرير الشام» متيحة لـ «الإسلامي الكردستاني»، بصفتها الفصيل المسيطر على التحالف الإسلامي المتحكم بمقدرات المنطقة، الاستيلاء على ملكيات كبيرة للسكان المهجرين، بخاصة أتباع الديانة المسيحية، في قرية الغسانية أو غيرها من القرى. هذا التعدي، طال فضلا عن أملاك سكان القرى ذات الوضع الخاص هذه، أملاكا واقعة ضمن نطاق مدينة جسر الشغور، تعود ملكيتها لأشخاص مسيحيين، أو أشخاص يقيمون في مناطق سيطرة النظام السوري، وكل ذلك بذريعة تعاملهم مع قوات النظام.

وحسب المقابلات التي أجريت مع عاملين في مديريات السجل العقاري، فقد امتنعت تلك المديريات عن تثبيت تلك الوقائع على السجلات، وهو ما يدعم حق المالكين الأصليين، لكن المالكين من جهتهم يخشون المطالبة بحقوقهم، خوفاً من الاعتقال والإعدام لدى تلك التنظيمات، التي سبق لها القيام باعتقالات أو إعدام معتقلين بتهم غائمة وفي ظروف عشوائية، ومن دون محاكمات.

24 - الاستيلاء على الممتلكات العامة والخاصة في منطقة جسر الشغور في ريف إدلب، تقرير صادر عن مركز سوريون من أجل الحقيقة والعدالة، بتاريخ 25 أيلول/سبتمبر 2017، مستعاد بتاريخ 1 كانون الأول/ديسمبر 2020. الرابط.

أنماط الانتهاكات في منطقة جسر الشغور:

حالة المالك				الاحتمالية
لا يسكن في جسر الشغور ومن موقف سياسي مغاير أو ينتمي لديانة غير الإسلام السني	لا يسكن في جسر الشغور	يسكن في جسر الشغور ومن موقف سياسي مغاير أو ينتمي لديانة غير الإسلام السني	يسكن في جسر الشغور	
				احتمال منخفض لتعرضه لانتهاك لحقوق الملكية
				احتمال متوسط لتعرضه لانتهاك لحقوق الملكية
				احتمال مرتفع لتعرضه لانتهاك لحقوق الملكية

* * *



الاستنتاجات:

- تميل أغلب المؤسسات المعنية بتنظيم حق الملكية في شمال سوريا، إلى اعتماد نصوص قرار إنشاء السجل العقاري السوري رقم 188 الصادر عام 1926، أو إلى مقارنة هذا القانون مقارنةً محلية، لكن ذلك يعد غير كافي لضبط عمل تلك المؤسسات، وذلك بسبب اعتماد سلطات الأمر الواقع في شمال سوريا، في إجراءاتها التنفيذية، على مجموعة من النصوص القانونية والمرجعيات، التي تتضارب مع القانون السوري.
- غالباً ما أسهم الاحتفاظ بالسجلات العقارية الأصلية في المناطق المختلفة، واستمرار موظفي دوائر السجلات العقارية في عملهم، في خلق نوع من الاستقرار في تلك السجلات، وساعد بالتالي في الحفاظ على وثائق الملكية، مشكلاً نوعاً من الحاجز، وإن كان غير نهائي، أمام الانتهاكات لحقوق الملكية، خاصةً منها تلك التي تفضي إلى تغيير الصفات المادية، أو نقل الملكية التعسفي.
- لا تزال محاولات تنظيم وتوثيق حقوق الملكية في المناطق الخارجة عن سيطرة حكومة النظام في سوريا محاولات أولية، ولا يمكن اعتبارها كافية ضمن الظروف الحالية، إذ تواجه العديد من العوائق التي تمنع المواطنين، ممن يعيشون خارج منطقتهم الأصلية، أو خارج البلاد، من التصرف في أملاكهم.
- تعتبر عفرين أكثر المناطق تسجيلاً للانتهاكات حق الملكية في الشمال السوري، ويعود ذلك لأسباب عدة، أهمها عملية التهجير الواسع لما يقارب ثلثي السكان الأصليين من المنطقة، والصلاحيات شبه المطلقة التي تملكها الفصائل، دون وجود القوة التنفيذية لدى المحاكم لإصدار قرارات ملزمة، فيما يعزز غياب التنظيم الفعلي، وغياب دور الفاعلين المحليين، تزايد وتيرة تلك الانتهاكات.
- يبقى تدمير وتضرر المباني السكنية والملكيات الخاصة نتيجة عمليات القصف، الانتهاك الأكبر والأبعد أثراً في سوريا تجاه حق الملكية، هو الذي يخلق أوضاعاً لا يمكن تصحيحها إلا بتقديم مساعدات نوعية للمتضررين، كما أنّ تأثير العمليات العسكرية والقصف على البنى التحتية، والملكيات العامة، يؤدي أيضاً إلى أن تكون الملكييات الفردية عديمة القابلية للانتفاع، في ظل عدم وجود أي خدمات أو مرافق، مما يعد بنية تحتية وعاملاً ضرورياً لتحقيق المصالح المتنوعة لأفراد المجتمع، ضمن الشبكة الاجتماعية.
- يعتبر النازحون واللاجئون أضعف الفئات أمام انتهاك حق الملكية، خاصةً منهم من تعتبرهم السلطات غير مؤيدين لها، أو يختلفون سياسياً أو دينياً أو عرقياً.
- يعتبر الاستيلاء على العقارات والملكيات الخاصة واحداً من أكثر الانتهاكات لحق الملكية شيوعاً في شمال سوريا، ويتمثل عادةً بالاستيلاء بهدف الاستثمار أو الاستفادة، من دون تغيير الأوصاف المادية، أو مع عدم القدرة على تثبيت هذا الاستيلاء قانونياً حتى الآن (ظهرت بوادر لقوينة الاستيلاء على الممتلكات، أبرزها محاولة الإدارة الذاتية إصدار قانون «حماية وإدارة أملاك الغائب». تنذر هذه الخطوات بأن سلطات الأمر الواقع، قد تتجه لإصدار قوانين تشرع تلك العملية لاحقاً).
- تمتلك قوى الأمر الواقع سيطرة شبه تامة على المؤسسات المدنية المسؤولة عن الأمور العقارية، مما يؤثر على دور تلك المؤسسات.

التوصيات:

إلى الأطراف الإقليمية والدولية الفاعلة في سوريا:

- تحميل سلطات الإدارة الذاتية مسؤولياتها كافة، بما يخص تسهيل وتوفير المساعدة للاجئين السوريين الراغبين بإصدار وكالاتٍ والتصرفٍ بأموالهم، عبر توكيل الأقارب أو الوكلاء القانونيين، من دون وضع أي عوائق أمامهم، على أساس العرقية التي ينتمون إليها، أو الميل السياسي.
- دعم مشاريع التعافي المبكر في مدينة الرقة، التي تعرضت للدمار نتيجة العمليات العسكرية، التي قادها التحالف الدولي لمحاربة تنظيم داعش، ومساعدة المدنيين الراغبين بالعودة إلى بيوتهم، من خلال تقديم منح مالية تسهم في دفع جزءٍ من تكاليف إعادة إعمار المنازل والأسواق التجارية، ومع ضمانات بألا يتم الأمر عن طريق (قسد).
- كف يد الفصائل العسكرية بشكل نهائي عن المدنيين، وإعطاء كامل الصلاحيات لإدارات محلية منتخبة، تضمن وجود نسبة وافية من التمثيل للسكان المحليين، ومشاركتهم الفاعلة في اتخاذ القرارات المتعلقة بشؤون معيشتهم، مع ضمان أن يشمل نفاذ القرارات القضائية، جميع الأطراف.
- تسهيل عودة النازحين إلى مدنهم وبلداتهم، التي كانوا قد غادروها نتيجة العمليات العسكرية، وضمان سلامتهم وحقوقهم الأساسية، بما فيها حق استعادة ملكياتهم الخاصة، ووصولهم إلى الخدمات الأساسية.

إلى اللجنة الدستورية ومكتب المبعوث الخاص للأمين العام للأمم المتحدة إلى سوريا:

- التأكيد على عدم شرعية أية إجراءات تقوم بها سلطات الأمر الواقع، في مناطق سيطرتها، لصالح تغيير واقع الملكيات في البلاد، والنظر إلى مسألة حقوق الملكية في البلاد، كإحدى محددات العمل الأساسية في المرحلة المقبلة، باعتبار أهميتها على عدة مستويات، بدءاً بالحاج مسألة عودة اللاجئين والنازحين، مروراً بتمهيد أسباب الاستقرار السياسي والاقتصادي، وتماسك النسيج المجتمعي، ووصولاً إلى تحقيق السلم الأهلي في مستقبل البلاد.

إلى الفاعلين المحليين وسلطات الأمر الواقع:

- الامتناع عن إجراء نقلٍ للملكيات، في حالة غياب الأطراف المعنية، وضمان سيادة القانون واستقلال القضاء، وأن تكون جميع الإجراءات المتعلقة بإدارة حقوق الملكية، مؤقتةً وموقوفة إلى حين قيام سلطة شرعية على نطاق وطني، تقوم بتسليم ملف السجلات العقارية.

إلى الدول الداعمة لقوى الأمر الواقع في سوريا:

- العمل على احداث آلية مسائلة قانونية تضمن متابعة ومحاسبة المسؤولين عن الانتهاكات التي حصلت ومنع تكرارها، وتعويض أصحابها.
- مساعدة الأطراف المحلية على فصل المؤسسات المدنية عن العسكرية، وتقديم المساعدة لتأمين وصول الأشخاص إلى ممتلكاتهم والوثائق الضامنة لحقوقهم.



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

المحامي محمد حاج عبود مدير الشؤون القانونية في وزارة الادارة المحلية
المحامي محمود العلي أمين سر مجلس محافظة الرقة أمين سر فرع محامي الرقة
المحامي عبد العزيز درويش أمين سر مجلس فرع نقابة المحامين الاحرار بحلب





مجموعة حقوق الملكية العقارية والسكن في سوريا