



واقع حقوق الملكية والأراضي والسكن في سوريا

مجموعة عمل HLP - أبحاث 2020

ماذا بعدَ القوانينِ العقاريّةِ الجائِرة؟
كيف تعملُ مؤسّسات النِّظامِ السُّوري المَعنِيّة بالتّطويرِ العقاري؟
«تَحليلُ منظومَةِ التّطويرِ العقاريّ التي هَيَّأها النِّظامُ لمرحلةٍ ما بعدَ النِّزاعِ»



ماذا بعدَ القوانين العقاريّة الجائرة؟

كيف تعملُ مؤسسات النظام السوري المَعَيَّنة بالتَّطوير العقاري؟

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 سابقًا) 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. وحاليا فإن OPC في مرحلة نمو بعد أن قام بتطوير قدراته بشكل كبير بسبب ارتفاع الطلب من العملاء المتزايدين.



المحتويات

04.....	مُلخّص تنفيذي
05.....	المقدمة
07.....	المنهجية
08.....	القسم الأول: مُحاولة لتفكيك مُكوّنات منظومة التطوير العقاري
17.....	القسم الثاني : نظرة عن كثبٍ إلى حَيَّين في حلب ودمشق
29.....	خُلاصات وتوصيات

مُلخَصُ تَنفِيذِي

أسهبتِ العديدُ من الدراسات في تفسير وتَقْدِ القوانين العقارية السُّورية وتَبْيِينِ مخاطرها على حقوق الملكية والسُّكن، إلا أنَّ عددًا أقل منها اتَّجَهَ إلى التَّفْتِيشِ 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 المؤطَّرة لمشاريع التطوير أو إعادة تنظيم المناطق عُمرانيًّا واختلاف الحُلُولِ وسُبُلِ التعامل التي يقترحُها كلُّ منها، يمنحُ مؤسَّسات النظام حُرِيَّةَ 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 السوريين 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 تتبعُ ثلاث وزارات. فتبيَّنَ أولاً حجم انعدام الشفافية وشُحِّ 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 يحصلُ سكان «الحيدرية» ممَّن تمكَّنوا من إثبات ملكيتهم على سكنٍ بديل، بينما يحصلُ سكان «القابون» على حصصٍ سَهْمِيَّة. ومع ذلك، فإلى أجلٍ لعله ليس بالقريب، لن يتسنى 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 تم 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» بثا مباشراً¹ 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 سيرا على الأقدام في شوارعٍ ظهرتُ بدايةً مُدمرة وخالية بالكامل، لينتقل إلى شوارعٍ أقل دماراً 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 مؤخراً 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 مُعيَّنة في الحيِّ، ومراراً 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 استِعادته.

يُجسِّد هذا الفيديو والتفاعل معه جانباً أساسياً من مشكلة المِلَكيات العقارية في معظم المناطق التي استُعاد النظام السيطرة عليها، حيث يعكسُ أولاً الضبابية المُحيطة بِعَمَلِ مؤسسات النظام المَعِينَةِ بالتطوير العقاري ونواياهم، ومدى سُخِّ المعلومات المُقدَّمة من قِبَلهم لأصحاب الحقوق وللرَّأي العام. ويعكسُ أيضاً كيف أنَّ إبعادَ نسبةٍ كبيرة من أصحاب الحقوق، سواءً الذين أُجبروا على اللجوء أو النزوح أو هُجِّروا قسرياً، جعلهم عاجزين حتى عن معرفة ما حدث لممتلكاتهم، ناهيك عن الدفاع عن حقِّهم فيها.

يجدُ النظام السوريُّ في حالة الدمار الواسع في البلاد وغيابِ جزءٍ كبير من سُكانها عنها أو عن مُمتلكاتهم فيها، فرصةً ذهبية للتخلُّص من مشكلاتٍ عقارية تراكمت على مدى عقودٍ نتيجة فشله في إدارة ملقِّ الإسكان في البلاد، وفرصةً لِحَني الأرباح وتوظيفها في تعزيز هيمنته. فهو يتعامل مع هذا الملقِّ بِعَقْلِيَّتِهِ الأمنية التي واجهتُ عقداً من التمرد.

وحيث أنَّ أغلبية المناطق المُدمَّرة في البلاد هي ذاتها التي خرجتُ عن سيطرته في وقتٍ ما من سنوات الصِّراع، فهو يستخدم كلَّ أدواته كي لا تعود تلك المناطق إلى سابق تَركيبتها السُّكانية والعُمرانية. لذلك، ففي الوقت الذي تُواجه مؤسساتُ النظام السوري تحدياتٍ حقيقية في تأمين الحدِّ الأدنى من السِّلَع والخدمات للسكان في مناطقها، تُكثِرُ 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 منطقة سكنٍ عشوائي،² 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/2MfFxsU> 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 التدخّل في البنى العمرانية.

تكتسبُ هذه الدراسة أهميتها من أنّ الموضوع يؤثر كذلك على جملةٍ 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، قَدْر 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 سُنَّ 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 تعديلات 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، وبشكل خاص 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، أكثر منها أداة لَصون 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» بدرجة أكبر، فسُهدنا صدور جملة 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 خاص في المناطق التي استعاد النظام السيطرة عليها من مُعارضيه.

لا تهدف هذه الفقرة إلى الدخول في تحليلٍ نقديّ لنصوص القوانين العقارية السورية، أو الحديث عن مَضامينها التي تُخالف المواثيق الدولية أحيانًا بل وتُخالف الدستور السوريّ نفسه في عديد من المواضع، فقد أسهبت العديد من الدراسات المُختصة في الحديث عن هذا الجانب.⁴ وإنما نُركّز هنا أكثر على عرض مَلمحين إشكاليّين يسمان التشريعات العقارية في سوريا بصورة 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 معايير حاسمة تُحدّد لكلٍ من تلك القوانين مجال وشروط تطبيقها. ففي سوريا اليوم، هناك على الأقلّ أربعة قوانين نافذة مَعنيّة بالتنظيم والتطوير العقاري، بينما تتداخل نطاقات تطبيق كلّ منها. إنها حالة تكاد تتناقض مع فكرة أن القانون بحد ذاته هو مرجعيةٌ موحّدة لحلّ المشكلات، فتعدّد المرجعيات يخلق حالة 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. وأيضًا 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 خاصُّ فقط بآلية إصدار المُخطَّطات التنظيمية والتفصيلية، ولا يتطرَّق في نَصِّه إلى الجوانب التنفيذية ومسائل التعويضات، إلى غير ذلك مما تخوض فيه القوانين الثلاثة التالية، إلا أنه مؤخراً تمَّ إقرارُ تطبيق هذا القانون في مناطقٍ من دمشق كَحَيِّ القابون ومخيم اليرموك للاجئين الفلسطينيين. وهو ما يترتَّب عليه، حسب مسؤولٍ رسمي في محافظة دمشق،⁵ أنَّ سكانَ هذه المناطق لن يحصلوا على السَّكن البديل.

وحتى فيما يتعلَّق بإصدار المُخطَّطات التنظيمية التي يعيَّن بها هذا القانون، نجد في القوانين التالية موادَّ تتداخلُ مع مضمينه وتُخالفُه 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 يتضمَّن هدم مناطقٍ سكنيةٍ قائمة أو إعادة تأهيلها، وكذلك إنشاء مجتمعاتٍ عُمرانيةٍ جديدة. العديدُ من النِّقاط ضمن هذا القانون ما زالت مَنَارَ جدلٍ بين القانونيَّين السوريين، خاصةً فيما يتعلَّق بالتسهيلات التي مُنِحَتْ إلى المُطوِّرين العقاريَّين، وشروط الاستملاك، بالإضافة إلى آليات التعويض ومَنح السَّكن البديل وغيرها.⁶ إلا أنَّ النقطة الأكثر خطورةً على ما يبدو هي المتعلقة بكيفية تحديد أصحاب الحقوق في مناطق السَّكن العشوائي المُراد تطويرها، فالقانون يعتمدُ المَسحَ 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 مخالفتُ 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 ألحقت بالمخططات التنظيمية، بالإضافة إلى المناطق التي ترغب الجهة الإدارية تطبيق المخطط العام والتفصيلي فيها.

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

4 - القانون رقم 10 لعام 2018 وتعديلاته:

وجاء هذا القانون بمثابة تعميمٍ للمرسوم رقم 66 لعام 2012، الذي قضى بإحداث منطقتين تنظيميتين ضمن المخطط العام لدمشق ليشمل كل الأراضي السورية. وهو يُعطي الحق لوزير الإدارة المحلية في إحداث منطقة تنظيمية أو أكثر ضمن المخطط التنظيمي العام. كما نص القانون على إعطاء مهلة شهر لأصحاب الحقوق لكي يتقدموا بالوثائق التي تُثبت ملكيتهم، والتي تمّ تمديدتها لاحقاً لتصبح سنة.

بالطبع ما زال هذا القانون من أكثر القوانين المثيرة للجدل لما تضمّنه من شروط إثبات الملكية، والتي تفرّض على صاحب الحقّ الذهاب إلى مقرّ الوحدة الإدارية وتقديم جملة من الوثائق (أو من أحد أقربائه حتى الدرجة الرابعة)، لكنّ الواقع العملي أنّ معظم المهجّرين واللاجئين والنازحين خارج مناطق سيطرة النظام لا يستطيعون العودة للدفاع عن حقوقهم العقارية، سواءً بسبب المخاوف الأمنية أو لأسباب لوجستية 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 وگلهم نيابةً عنه.

ومن المهم أيضاً الإشارة إلى نقطة ضمن القانون، لا تقلّ 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

- (التخصيص بالمقاسم) وغالباً لن يستطيع أصحاب الحقوق الوصول لهذا الخيار، لأن أسهمهم ستكون أقلّ من قدرتهم على التخصّص بمقاسم.
- (تأسيس شركة مساهمة) وهذا الخيار لن يكون متاحاً، خصوصاً للمهجّرين، بل ستسنع الفرصة الأكبر أمام التجار.
- (بيع الحصّة السّهمية في المزاد العلني) وهذا الخيار الوحيد الذي سيكون متاحاً لمعظم أصحاب الحقوق، وربما لن يستطيع مع ذلك أصحاب الممتلكات الغائبون من الاستفادة منه، لأنهم غالباً سيفقدون فرصة إثبات أنهم أصحاب حقوقٍ وفق ما بيّناه سابقاً.

بالمجمل، يمكن توصيف تدخّل التشريعات/القوانين الأربعة في سوريا اليوم، ومع افتراض حسن النية، على أنه خللٌ تشريعيّ يتطلب إصلاحاً يسبق أيّ تطبيقات 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 افتراض حُسن النية في حالة النظام السوري، صاحب السجل العتيق في إساءة استخدام القوانين. يمكن المُجادلة بأن الأمر سياسة مُتعمَّدة، فتُصبح تلك القوانين بالنسبة للنظام بمثابة «صندوق الأدوات»، كما وصفها مدير إحدى منظمات المجتمع المدني السورية التي تعمل في الشأن العقاري، إذ أن كلاً من القوانين المذكورة تفرض مسارا مختلفا لطبيعة سير عملية التطوير العقاري للمناطق، من ناحية من يتخذ قرار إخضاع المنطقة للتطوير، ومن يضع المخططات، من يُنقذ وكيف يتم التعامل مع حقوق السكان... وغيرها من القضايا. بالتالي، يمكن للنظام تحديد القانون الذي يشاء ليُصار إلى تطبيقه في المنطقة التي يشاء.

تترك هذه الحالة من تعدد الأطر القانونية، بيئة تشريعية معقدة وغامضة، يعجز الكثير من المختصين عن فهمها وتتبع آثارها، ناهيك عن أصحاب الحقوق الذين قد يجدون أنفسهم ضحايا لقوانين لا يفهمونها. ومما يعزز المخاطر أيضًا، مسألة ضعف حساسية القوانين المذكورة تجاه حقوق المالكين والشاغلين. ففي بلد تُقدّر نسبة المساكن العشوائية فيه بحوالي 50% من إجمالي عدد المساكن، حسب تصريحات وزير الإسكان السابق في حكومة النظام،⁸ أي أنها غير موثقة أو مُطابقة لما يُوجد في السجل العقاري، من المفترض للقوانين العقارية، في بلد هذا حاله، أن تستجيب لهذه الحقيقة من خلال إيجاد أساليب مُبتكرة وناجعة لإثبات حقوق سُكان تلك المناطق، في حال أراد المُشرع حقًا عدم إهدار تلك الحقوق. بل فوق ذلك، يُفترض بالقوانين الجديدة التي صدرت خلال النزاع أن تُراعي آثار الدمار التي خلفها، حيث لا يُخطئها الناظر على الأبنية في مختلف أرجاء سوريا، كذلك مُراعاة غياب حوالي نصف سُكان البلاد عن مُمتلكاتهم فيها، خاصة في المناطق التي استعادها النظام من المعارضة حيث يُشكل الغائبون الغالبية.

* *

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

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

كما تتداخلُ القوانينُ العقارية، كذلك الحال بين المؤسسات الحكومية المَعْنِيَّة 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 تقريباً فهمُ كيف ترتبط تلك المؤسسات مع بعضها، وهل حقاً هناك علاقات تكاملية بينها؟ فالمواقع الإلكترونية الرسمية لتلك المؤسسات، والتي تُشكّل منافذها على الرأي العام، تُظهرُ شُحاً كبيراً في المعلومات والتفاصيل حول مشاريعها وأنشطتها، باستثناء عناوين عريضةٍ لمشاريع إعادة إعمارٍ واسعةٍ يجري الإعداد لها، وأخبارٍ عن اجتماعاتٍ ولقاءاتٍ قلَّما تتضمن تفاصيل عمّا يجري فيها وما تَخْلُص إليه.

إلى جانب شُحِّ المعلومات، كثيراً ما يظهر التّضاربُ بين التصريحات المختلفة للمسؤولين في تلك المؤسسات، فعلى سبيل المثال صرّح مديرُ التنظيم والتخطيط العمراني السابق بمحافظة دمشق المهندس إبراهيم دياب لصحيفةٍ مُقَرَّبَةٍ من النظام مطلع عام 2020، أنّ منطقة القابون سوف يتمُّ إعادةُ تنظيمها وفق القانون رقم 10 لعام 2018.9 بعد ذلك بأقلِّ من شهرٍ، نشرتُ صفحةُ محافظة دمشق على فيسبوك خبراً مفاده، أنّ مجلس محافظة دمشق وافق بالإجماع على إعلان المُخَطِّط التنظيمي التفصيلي للقابون وفق أحكام القانون رقم 23 لعام 2015.10 ولم يمضِ شهرٌ آخر حتى صرّح مديرُ الخدمات الفنية في محافظة دمشق لموقعٍ آخر مُقَرَّبٍ من النظام أنّ «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 التّضاربُ بين تصريحات المسؤولين الحكوميّين تكرّر في أكثر من موضعٍ، ويبدو أنه يعكسُ حالةً من تخبُّطٍ وضبابيةٍ رُويّةٍ تُعانيها تلك المؤسساتُ نفسها.

وفيما يلي نُقدِّم عرّصاً مُقتضباً، لأهم المؤسسات الحكومية المُنخرطة في الشأن العقاري، في هذه المرحلة:

1 - مجالسُ المحافظات والمدن والبلديات التابعة لوزارة الإدارة المحلية

المفترض نظرياً أنّ 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، صلاحياتٍ واسعة فيما يتعلق بالشأن العقاري، فنصّت المادة 65 من القانون على أنه «لا يجوز لأيّ من الجهات العامة أو المشتركة أو التعاونية أو الخاصة أن تُشيدَ في نطاق المدينة أو البلدة أو البلدية أيّ بناءٍ أو تُجري أيّ 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 توجّهات 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.



لكن واقع الحال يختلف كثيراً عما يُوجي به النص القانوني، «فلم تحظ الإدارات المحلية بدور ذي أهمية في صنع القرار في سوريا منذ أن استولى حزب البعث على السلطة في العام 1963. فقد استُخدم الحزب لتعزيز سيطرة النظام على المناطق المحلية وسكانها منذ ذلك الوقت، مع منح مناصب رمزية ضمن وحدات الإدارة المحلية للنخب المحلية المدعومة والتي أوكلت إليها مهمة إنشاء شبكات المحسوبية.»¹³

ويمكننا ترجيح سببين أساسيين لذلك: الأول، يتعلق بتكيفية وطريقة تشكيل مجالس الإدارات المحلية، حيث لم يسبق أن تمّ انتخاب أعضاء تلك المجالس بطريقة حرة، وغالباً ما كان الأمر أشبه بالتعيين. بالتالي، معظم أعضاء مجالس الإدارات المحلية أشبه بموظفين مُعيّنين من قبل السلطة المركزية أكثر منهم ممثّلين مُنتخبين عن سكان مدن وبلدات وغيرها. أما السبب الثاني، فيكمن في الأدوار والصلاحيات التي أعطيت للوزارات والمؤسسات الحكومية المركزية، والتي كثيراً ما تعدّت على اختصاص مجالس الإدارة المحلية، خاصة فيما يتعلق باقتراح أو إقرار مناطق التنظيم والتطوير العقاري، أو ما يتعلق بدراسة وإعداد المخططات التنظيمية.

2 - هيئة التخطيط الإقليمي

أُحدثت هذه الهيئة بموجب القانون رقم 26 لعام 2010، المعروف بقانون التخطيط الإقليمي،¹⁴ ومقرّها دمشق. جاء تأسيسها تماشياً مع توجه السلطة في سوريا نحو تبني مفهوم التنمية الإقليمية، المبني على الربط بين المناطق السورية ببعضها ضمن أقاليم موحّدة، وفق خصائصها السكانية والاقتصادية والجغرافية، بحيث يُشكّل كل إقليم وحدةً تنمويةً مترابطة، وكذلك ربط الأقاليم المستقلة في إطار متكامل على المستوى الوطني. وبدا حينها أنّ ذلك التوجه جاء كحلّ لمشكلة التنمية غير المتوازنة في سوريا.

تتبع الهيئة إلى المجلس الأعلى للتخطيط الإقليمي الذي يضمّ اثني عشر عضواً، منهم رئيس مجلس الوزراء ووزراء الإسكان والزراعة والإدارة المحلية، وغيرهم، إلى جانب رؤساء هيئات حكومية كهيئة تخطيط الدولة والمكتب المركزي للإحصاء.

نظرياً، تحتلّ هيئة التخطيط الإقليمي قمة هرم المؤسسات الحكومية المعنيّة بالشأن التنمويّ بشكلٍ عامّ وبالتطوير العقاريّ ضمناً، فهي المسؤولّة عن وضع استراتيجيات التطوير والتنمية الإقليمية والمكانية بما فيها أسس التخطيط العمراني، وذلك في تداخلٍ واضحٍ بينها وبين وزارة الأشغال العامة والإسكان. لكن حتى الآن، لم تُنجز الهيئة مشروع الإطار الوطني للتخطيط الإقليمي الذي وُضِع كهدفٍ أساسيٍّ منذ إحداثها. أما عملياً على أرض الواقع، فيبدو أنّ دور الهيئة شكلياً إلى حدٍ كبير، حتى إنه ليس لها موقعٌ إلكتروني على الإنترنت.

ورغم أنّ القانون المذكور يُحتّم على الجهات الإدارية، المعنيّة بوضع المخططات التنظيمية، الرجوع إلى الخطة الإقليمية الموضوعية من قبل الهيئة، إلا أنّ ما يحدث هو توالي صدور هذه المخططات التنظيمية لمناطق عدة في محافظات سورية، حتى دون وجود تلك 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 صلاحيات واسعة لإحداث مناطق التطوير العقاري، سواءً داخل أو خارج التنظيم، إذ نصّ قانون تأسيسها على ما يلي: «خِلافًا لأبيّ نصّ نافذ 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 منطقة تطوير عقاري حتى تاريخه، مُوزعةً في محافظات حلب وحماة وحمص بشكلٍ أساسي، فيما تدرُس الهيئة بحسب التقرير المذكور -إحداث 20 منطقة تطوير عقاري 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 صلاحية منح وسحب التراخيص من شركات التطوير العقاري، وقد أورد التقرير المذكور أنّ هناك 56 شركة تطوير عقاري قد حصلت على الترخيص النهائي، وحوالي 40 شركة أخرى على ترخيص أولي.

4 - الشركة العامة للدراسات الهندسية

أُحدثت 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. رُوّج 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 حُطّ جهات القطاع العام والمشارك وأيّ 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 تُقدِّم 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 كلٍّ 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 المُنفذة 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 المُنقّذة هي الشركة العامة للطّرق 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 قبِل 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. لكنّ 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 تتسمّ 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 صلاحية إعداد المُخطّطات التنظيمية، وقس على ذلك.

لكنّ في النهاية، وعندما يتعلق الأمر بالمؤسسات الحكومية السورية، فيتنبغي ألاّ ننسى أنّ القوانين والنُظم الإدارية في سوريا ليست وحدها التي تُشكّل المرجعية لعمل تلك المؤسسات، بل هناك السُّلطة الموازية 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.

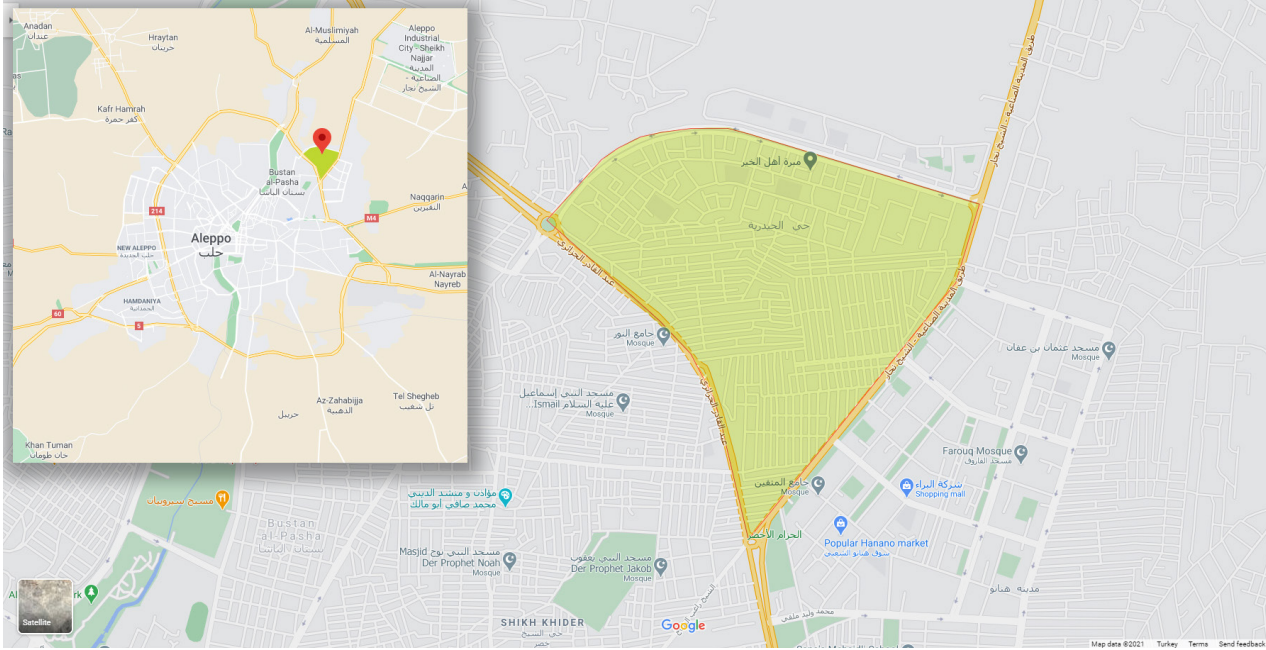
26 - موقع منظمة الشفافية الدولية، مؤشر مدركات الفساد 2019، متاح على الرابط: <https://bit.ly/3ruiCW>، آخر مشاهدة 2020-12-22.



القسم الثاني: نظرةً عن كَثْبٍ إلى حَيَّينِ في دمشق وحلب

أولاً: دراسة حالة «حَيِّ الحيدرية» في مدينة حلب

1 - الواقع السُّكَّاني والعُمَراني قبل النَّزاع



يقعُ حَيِّ الحيدرية في شمالِ شرقِ مدينة حلب، وهو أحدُ مناطق السُّكَّان العشوائيين²⁷ المأهولة بكثافة، حيث بلغ عددُ سُكَّانه قبل اندلاع الثورة السورية حوالي ١٠٠ إلى ١٢٠ ألف نسمة،²⁸ أغلبهم من العرب السُّنَّة، مع نسبةٍ من التُّركمان.²⁹

وتتَّسَمُ 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 قِبَلِ صُباط المخابرات، الذين قاموا بتبيُّعها 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 النَّزاع

مع وصول الاحتجاجات المُعارضة للنِّظام السوريِّ إلى مدينة حلب، تحوَّل حَيِّ الحيدرية لأحدِ 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 - التركمان 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 التدخّل العسكريّ الروسيّ لدعم 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 تعداد 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 العدد 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 مبنى مُدمرًا بشكل جزئي، ليبلغ 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 ١٠ 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 الإشارةُ لحيّ الحيدرية على أنه منطقةٌ مُستملَكةٌ لمجلس المدينة ومُصنّفةٌ كمنطقةٍ تطويرٍ عقاري، وذلك بموجب المادة ١١ من القانون رقم ١٥، والتي تُعطي الحقّ باستملاك «العقارات الواقعة ضمن مناطق التطوير العقاري والعائدة للأفراد، لمصلحة الجهة الإدارية وتُسجّل باسمها في السجل العقاري بقرارٍ من رئيس مجلس الوزراء، سواء كانت ملكًا صرفًا أم ملكًا للوقف.»⁴¹

وقد بدأت عمليات التنفيذ الفعلية للخطة في آب/أغسطس ٢٠١٩، عندما أصدرَ مجلس محافظة حلب⁴² إشاراتٍ خطيّةٍ لهدم مئات المنازل في الحيّ، مُجبرًا من تبقى من أهل الحيّ على الخروج منه. وبحسب شهادتٍ من نشطاء من أبناء الحيّ، فقد اضطرَّ 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 ٢٠١٩،⁴³ حيث شهدَ الحيّ حملةً هدمٍ 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 طريقٍ جديدةٍ تصل بين الحيدرية وهنانو، وترحيل أنقاض المنازل المُدمّرة لاستخدامها برصف الطرقات.

وقد انتهت المرحلة الأولى من المشروع، والتي قُدِّرَتْ تكلفتها بأكثر من 2.1 مليار ليرة سورية، في بداية شهر تموز/يوليو ٢٠٢٠،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 جاهزةً 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 شقةٍ سكنية في مرحلته الأولى من أصل حوالي 10 آلاف شقةٍ في المراحل اللاحقة.»⁴⁵

يصعبُ تقدير عدد الأبنية التي تمّ هدمها داخل الحيّ في ظلّ غياب أصحابها خلال الأعوام الماضية بعد سيطرة النظام عليه، ليس دون دراساتٍ مُختصةٍ 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 الصُور المتوفرة له، هو أنّ كُتلاً عمرانية كاملة تمّت إزالتها في مواضعٍ 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 التُّقَطُّ بتاريخ 20-02-2017. المصدر: خدمة غوغل إيرث.



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

يُرَجَّحُ 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 يُرَجَّحُه أَنَّ القانون نفسه تجاهل النَّصَّ على ضرورة وجود خبرة هندسيةٍ وقَبِيَّةٍ ضمن لجانَه، بل اقتصر تكيِّفها على مُوظَّفي مديريات السَّجل العقاري والجهة الإدارية، بالإضافة إلى قاضي عقارات يُسمِّيه



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 المتضررة 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 الفنيّة.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 ومؤسساته 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 ومؤسساتها إلى إهمال الحيدرية منذ استعادة السيطرة عليها في نهاية عام ٢٠١٦، ولم تمض في ترميم أو إعادة الخدمات من ماءٍ وكهرباءٍ وصرف صحي. أما مديرية التربية التابعة للحكومة السورية، فقد قامت بافتتاح مدرسةٍ واحدة في الحيّ، والتي كانت قد تعرّضت للتدمير بقصفٍ جويّ سابق للنظام، وبدلاً من ترميم المدرسة، فقد قامت المديرية بتجهيزها بعددٍ بسيط من العُرف مُسبقاً 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 حيّ 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 قِلّة، 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 القلّة 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 يبيّن 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 ومُدّمة 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.

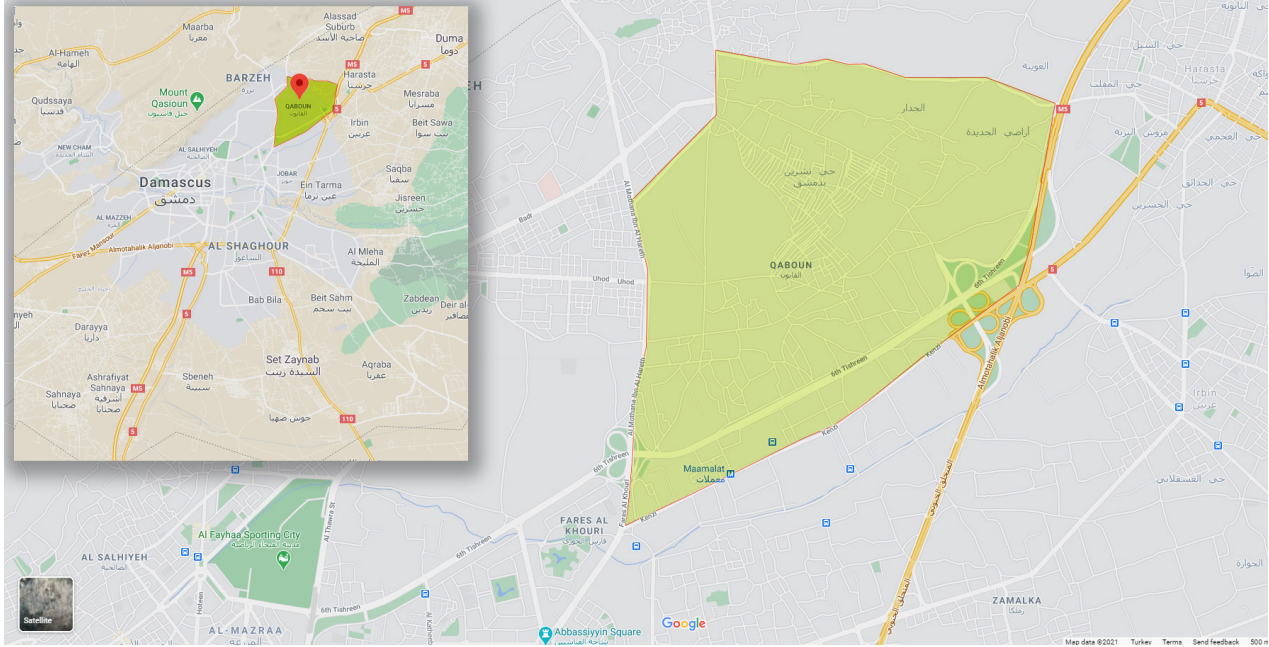
49 - «مجلس حلب» يطلب من أهالي الحيدرية 8 أوراق ثبوتية عن عقاراتهم، موقع تلفزيون سوريا، على الرابط: <https://bit.ly/2LTf588>

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 المعارضة 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 القرار بالنسبة للحَيِّ السَّكْنِيِّ 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 السَّكْنِيِّ، والذي سيضمُّ عدة أبراجٍ سكنيةٍ وتجاريةٍ وخدميةٍ، إضافةً لمبانٍ استثماريةٍ ومشايفٍ ومدارسٍ وعدة مراكز 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 السَّكْنِيِّ والذي يضمُّ منطقةً تصلُ 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 كُلاً من جُزئي حي القابون السَّكْنِيِّ 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 ومشايفٍ ومراكزٍ تجارية.⁶⁰

لاحقًا في تموز/يوليو الماضي، طرحتُ محافظةُ دمشق صُورَ المُخطَّط التنظيمي المقترح للحَيِّ، مُعلِّنةً أنَّ عقارات الأهلالي ستحوَّلُ إلى أسهمٍ تُوزَّعُ كلُّ 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 وقع على محافظة دمشق وعدم تمكُّنها من تأمين التمويل اللازم لتشييد السَّكن 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 - حي 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 حي 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. ويُمكن 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 مساحةً للاستثمار الاقتصادي من قبل رجال أعمالٍ مقرّبين من النظام، وذلك من خلال إعادة تدوير مخرّفات الأبنية المدمّرة أو المهذّمة وتحويلها إلى موادّ بناء. من بين أهمّ الأسماء التي ارتبطت بحَيّ القابون، كان اسم محمد حمشو، رجل الأعمال المقرّب من ماهر الأسد،⁶⁴ والذي يُعتبر، مع سامر الفوز، من أكبر المستفيدين من إصدار المخرّط التنظيمي للحَيّ. وبحسب مصادرٍ في مدينة دمشق، فإنّ كلاً من حمشو والفوز يقومان باستغلال الظروف الصعبة التي يمرُّ بها أهالي الحَيّ، وتحوّلهم من الملاحقات الأمنية ليُجبروهم على بيع أراضيهم وممتلكاتهم بأثمانٍ بخسة، هذا بالإضافة لقيامهم بوضع اليد على عددٍ من العقارات مُستغلّين غياب أصحابها، وذلك بتغاضي وتواطؤٍ من الأجهزة الأمنية للنظام السوري وُصباطٍ في الحرس الجمهوري وتعاون ميليشيات اللجان الشعبية.⁶⁵

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

أما العائلات القليلة التي لم تُغادر الحَيّ 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 ممتلكاتهم بأسعارٍ زهيدة.

يمكن اعتبار الجمود الحالي الذي طال تنفيذ عمليات التنظيم العقاري، نتيجةً مباشرة 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 انتشار جائحة كورونا وعجز القطاع الصحي في سوريا عن الاستجابة لها لتجميد أيّ تحركٍ يتعلق بالمخرّطات التنظيمية.

وقد انعكس هذا الجمود مؤخراً على تراخي الجهات الأمنية التي سبق ذكرها مع أهالي الحَيّ، حيث تُشير تقاريرٍ حديثة من دمشق بأنّ بعض أهالي الحَيّ المُقيمين في دمشق بدأوا بالعودة إلى منازلهم، وذلك بعد حصولهم على أذوناتٍ تسمح لهم بالعودة للسكن فيها، كونهم لم يعودوا قادرين على دفع الإيجارات المرتفعة في العاصمة السورية في ظلّ الأزمة الاقتصادية الحالية. هذا بالإضافة للسّماح لهم بإدخال سياراتهم إلى الحَيّ.

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

65 - بعد توسيع رقعة الدمار.. المخرّط 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 يتضمَّنها الإعلان عن المُخطَّطات التنظيمية، ما هي إلا إطارٌ واهٍ لإسباغ الشرعية والقانونية على هذه المشاريع، حيث لا يُمكن لغالبية أصحاب العقارات التقدُّم 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 المُتنقِّذين 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.

أضِفْ لَكُلِّ 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 تُؤظّر عمليات إعادة إعمار وتنظيم المناطق العُمرانية في سوريا:

• الخلل الأول، يتجسّد في حالة تعدّد القوانين العقارية المُتدخّلة في ذات المجال، إذ تتداخل الآثار القانونية لكلّ منها وتخلّق مساحاتٍ من الغموض يصعبُ حتى على المُختصّين التعاملُ معها. لقد استعرضنا في هذه الورقة أربعةَ قوانينٍ على صلةٍ بالتنظيم والتطوير العقاري، كُلاّ منها يتضمّن مسارًا مختلفًا للإجراءات وللجهات المُنخرطة فيها، من حيث التخطيط والتنفيذ وطبيعة الحقوق وطُرق التعويض وغيرها. أيّ أنّ كُلاّ 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 كلّ منطقة، فيمنحُ السكّن البديل لمناطقٍ ويحرّم غيرها، ويُعطي الحقّ في السكّن لمنطقةٍ ويسلبها من أخرى.

• الخلل الثاني في القوانين العقارية، هو تجاهلها بصورةٍ عامةٍ لواقع الملكيات العقارية الإشكاليّة في سوريا منذ عقود، وللتغيّرات الكبيرة التي طرأت خلال سنوات النزاع على البنى العمرانية وعلى السكّن 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 مناطقٍ خارج سيطرته داخل البلاد مثلاً، أن يمثّلوا أمام مؤسّساته ويُجروا معاملاتٍ 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 اتّساقًا وعدالة. ورغم أنّ الإصلاح بهذا المعنى عمليةٌ شاقّةٌ وتتطلّب ترتيباتٍ سياسيةٍ خاصّة، 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 لاحقًا، يجب المطالبة بوقف العمل بتلك القوانين، والضغط دوليًا 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 أجنّادات النظام السُلطوي قبل أيّ شيءٍ آخر. الإصلاح الإداري هنا أيضًا يرتبطُ بالإصلاح التشريعي ويستلزمُ أُسسًا 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 السُّكان 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 السيطرةَ 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 السُّكان، 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 السُّكن 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 خلاقية، 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





ماذا بعدَ القوانينِ العقاريةِ الجائرة؟

كيف تعملُ مؤسسات النظام السوري المَعنِيَّة بالتطوير العقاري؟
«تحليلُ منظومة التطوير العقاري التي هيأها النظامُ لمرحلة ما بعدَ النزاع»