

دور العدالة الانتقالية "الإصلاح القانوني والمؤسساتي" في معالجة مشكلات الملكية والسكن في سوريا

أيمن أبو هاشم



اليوم التالي
لدعم الانتقال الديمقراطي في سوريا



THE DAY AFTER
Supporting Democratic Transition In Syria

دور العدالة الانتقالية "الإصلاح القانوني والمؤسساتي" في معالجة مشكلات الملكية والسكن في سوريا



2023

© جميع الحقوق محفوظة لمنظمة اليوم التالي

منظمة اليوم التالي (TDA) هي منظمة سورية غير حكومية أنشئت عام 2012، تعمل على دعم الانتقال الديمقراطي في سوريا، ويتركز نطاق عملها في المجالات التالية: سيادة القانون، العدالة الانتقالية، إصلاح القطاع الأمني، تصميم النظم الانتخابية وانتخاب الجمعية التأسيسية، التصميم الدستوري، الإصلاح الاقتصادي، والسياسات الاجتماعية.

الفهرس

1	..... ملخص تنفيذي
6	..... مقدمة
8	..... مدخل تعريفى
8	..... أولاً: مفاهيم ومضامين الإصلاح القانونى والمؤسساتى
10	..... ثانياً: دور الإصلاح القانونى والمؤسساتى فى تطبيقات العدالة الانتقالية
12	..... المبحث الأول: الأثر التراكمى للتشريعات والقوانين فى تفاقم مشكلات الملكية والسكن
14	..... أولاً : مشكلات المنظومة العقارية
16	..... ثانياً : قوانين تبيح توغل السلطة التنفيذية
18	..... المبحث الثانى: تأثير اختلاف إدارة الأملاك الخاصة والعامه بين المناطق السورية
19	..... أولاً: إدارة الأملاك فى مناطق سيطرة النظام
22	..... ثانياً: إدارة الأملاك فى المناطق الخارجة عن سيطرة النظام
22	..... 1. فى مناطق سيطرة "قسد والإدارة الذاتية"
25	..... 2. فى مناطق سيطرة "هيئة تحرير الشام وحكومة الإنقاذ"
27	..... 3. فى مناطق سيطرة "الجيش الوطنى والحكومة المؤقتة"
29	..... المبحث الثالث: تجارب دولية فى الإصلاح القانونى والمؤسساتى
31	..... أولاً: تجربة جنوب أفريقيا
37	..... ثانياً : تجربة إصلاح أنظمة الأراضي فى أمريكا اللاتينية
45	..... المبحث الرابع: دور الإصلاح الدستورى والقانونى والمؤسساتى فى قضايا الملكية والسكن
46	..... أولاً: التغيير السياسى والإصلاحات الدستورية
47	..... 1. ضعف الضمانات الخاصة لحق الملكية
49	..... 2. الخلل فى الضمانات العامة لحق الملكية
49	..... ثانياً: فى الإصلاح القانونى والقضائى
49	..... 1. الإصلاح القانونى
53	..... 2. الإصلاح القضائى
58	..... ثالثاً: الإصلاح المؤسسى فى الهياكل الحكومية والأطر المجتمعية
58	..... 1. الآلية المؤسسية المقترحة باسترداد الأملاك والتعويض فى سورية
61	..... 2. مقترحات بخصوص إصلاح الهياكل الحكومية والأطر المجتمعية

الباحث: أيمن أبو هاشم

فريق عمل اليوم التالي:

- منسق المشروع: أحمد طه
- مدير البرامج: عبد الجليل الشققي
- المشرف العلمي: أنور مجني
- التصميم: أديب الحريري
- المدير التنفيذي: معتصم السيوفي

ملخص تنفيذي

في ضوء تجارب الدول التي اختبرت تطبيقات العدالة الانتقالية، في قضايا استرداد الممتلكات والتعويض، فإن نجاح برامج رد الحقوق وجبر الضرر، في معالجة إرث الانتهاكات التي تعرض لها أصحاب الأملاك والحقوق، وفي معالجة عيوب ومشكلات المنظومة العقارية، بات يتوقف إلى حد كبير على إصلاح التشريعات القانونية والهيكل المؤسسية، في سياق تمهيدي وموازٍ، يوفر مقومات تطبيق برامج العدالة الانتقالية بأفضل الآليات الممكنة. ولأهمية الاستفادة من تلك التجارب والأفكار في سياق الإصلاح القانوني والمؤسساتي في الحالة السورية، يأتي هذا البحث في محاولة لتكوين مقارنة مفاهيمية وإجرائية تربط آليات الإصلاح المطلوبة بمقتضيات إنجاح مسار العدالة الانتقالية، ووفق رؤية بحثية استندت إلى مدخل تعريفي، تناول مفاهيم ومضامين الإصلاح القانوني والمؤسسي، من خلال إصلاح المؤسسات السياسية، بوصفها المدخل الأساسي لمختلف عمليات التغيير الهيكلي في الدول التي تشهد تحولات وصراعات داخلية. لاسيما أن الانتقال من نظام حكم تسلطي إلى نظام حكم ديمقراطي، بات يُقاس بمستويات الإصلاح والتغيير في هيكل الحوكمة، بناءً على نظام قانوني متمكن يصون الحقوق والحريات الخاصة والعامة، وإدارة تمتلك الكفاءة والنزاهة في تطبيق برامج الإصلاح الاقتصادي والإداري. لما كان وضع مقارنة شاملة للإصلاح في قضايا الملكية والسكن، هو محور موضوع البحث، فقد تطرق إلى دراسة الأثر التراكمي للتشريعات والقوانين التي أدت إلى تفاقم مشكلات الملكية والسكن في سوريا. وهو ما تناوله المبحث الأول، من خلال مراجعة تاريخية لأنظمة الملكية في سوريا خلال العهد العثماني والانتداب الفرنسي، ثم مرحلة ما بعد الاستقلال، والتي شهدت إدخال إصلاحات لمعالجة الفجوة في توزيع الأراضي مع صدور القانون المدني السوري سنة 1949، والذي لعب دوراً هاماً في تطوير نظام حيازة الأراضي الحالي. وصولاً إلى التشريعات والخطط والبرامج، التي اعتمدها الحكومات السورية المتعاقبة خلال خمسة عقود من حكم البعث، والتي كانت تعكس الفجوة المتزايدة بين نصوص الدساتير التي تنص على احترام حق الملكية نظرياً، دون تطرقها إلى حقوق السكن، وقصورها المتراكم في معالجة مشكلات السكن المتفاقمة، مع ازدياد عدد السكان وانخفاض مداخيل الأفراد، عدا عن دور بعض القوانين والمراسيم في التأسيس لقواعد انتهاك حق الملكية. فيما كانت السياسات الخاطئة لتلك الحكومات والمتضمنة في خططها الخمسية، وتصاعد انتهاكات حقوق الملكية والسكن، بصورة منهجية خلال حقبة الثورة السورية، مؤشراً خطيراً على دور القوانين العقارية وذات الأبعاد العقارية التي أصدرها النظام، في تفويض الإطار التشريعي والقانوني الناظم لقضايا الملكية والسكن، ونشوء مشكلات بنوية أدت تدريجياً إلى تفتيت الوحدة العقارية، وتهديد الهوية العمرانية والسكانية، من خلال إنشاء وقائع عقارية جديدة، على حساب مصادرة وتجريد أصحاب الأملاك والسكن، ومنع عودة الغائبين والمهجرين إلى أماكن سكنهم.

يكشف المبحث الأول عن تلك العيوب القائمة في النصوص الدستورية، باعتبارها الأساس في صدور عدة قوانين عقارية قبل العام 2011، منحت الهيئات التنفيذية والوحدات الإدارية صلاحيات كبيرة، في تمكين الجهات الإدارية اقتطاع حتى نصف أراضي أصحاب الملكية الخاصة، مجاناً ودون أي تعويض للمالك، ومنها قوانين الاستملاك وعمران المدن وبيع الأراضي وقوانين المناطق الحدودية، فيما جاءت عشرات القوانين العقارية التي صدرت بعد ثورة عام 2011، لتبيح توغل السلطة التنفيذية في انتهاك وإهدار حقوق الملكية والسكن بصورة منهجية وواسعة كما عرضها البحث بشكل مفصل.

نظراً لاقتران مشكلات الملكية والسكن في مرحلة الصراع، باختلاف إدارة الأملاك الخاصة والعامّة بين المناطق السورية، فقد أضاع المبحث الثاني على حالات التباين والتضارب بين مختلف الأطراف، في إدارة المنظومة العقارية حسب مناطق السيطرة والنفوذ لكلٍ منها، والتي تكشف بوضوح عن حجم الأملاك الخاصة والعامّة، التي تعرضت لأشكال مختلفة من الانتهاك، سواء تحت غطاء تشريعات عقارية معينة ضاعفت من إهدار حقوق الملكية، أو بحكم أشكال أخرى من سلب وتجريد الممتلكات ووضع اليد عليها. ففي المناطق الخاضعة لإدارة النظام، تم استخدام إدارة الأملاك الخاصة والعامّة، وفق ما يلبي أهداف السلطة السياسية والعسكرية، دون أي اعتبار للضمانات الدستورية والقانونية التي تحمي الأملاك العقارية وحقوق السكن، وقد أسفرت حرب النظام ضد البيئات الثائرة في مواجهته، عن خسائر بشرية ومادية هائلة. في حين أصدر النظام ترسانة من التشريعات والإجراءات العقارية، التي تغطي وتسهل عمليات الاستيلاء وسلب أملاك النازحين والمهجرين، بعد أن بات نصف الشعب السوري ما بين نازح ولاجئ ومهجر. كما يشير البحث إلى رفض دوائر السجل العقاري في مناطق النظام، تثبيت كافة السجلات المؤقتة التي تم تنظيمها في المناطق الخارجة عن سيطرته حتى بعد استعادتها من قبله، ما يؤدي إلى ضياع الحقوق العقارية لمن أجبروا على مغادرة تلك المناطق. أما إدارة الأملاك في مناطق سيطرة "قسد والإدارة الذاتية"، فإنه ورغم اعتماد سلطات الإدارة الذاتية تقريباً على ذات التقسيم الإداري لدائرة السجل العقاري في مناطقها، وهو نفسه التقسيم المتبع في سوريا منذ إنشاء السجل العقاري عام 1926. ، إلا أن دائرة السجل العقاري ليست الجهة الوحيدة التي تنظم وتوثق الملكيات العقارية في تلك المناطق، إذ تسيطر لجنة الزراعة والري في كل مقاطعة، على الأراضي الزراعية المملوكة للدولة في نطاقها، وتقوم بتنظيم استثمارها، وقد تضرر الكثير ممن كانوا مستفيدين من تلك الأملاك، بسبب طردهم منها دون تعويضات أو بدائل أخرى. إضافةً إلى وجود مشكلات عقارية عديدة ومركبة، ومن أبرزها، طريقة معالجة الممتلكات العقارية للمهجرين، والتي تندرج في سياق البحث عن مسوغات قانونية لانتزاع أملاكهم، وقد صدرت قوانين تترجم هذه المساعي غير المشروعة، والتي تم التراجع عنها بعد ضغوطات محلية ودولية، كقانون "حماية وإدارة أملاك الغائب" الذي صدر في المرة الأولى عام 2015، والذي أعيد إصداره عام 2020 في ظل الإدارة الذاتية الحالية والتراجع عنها أيضاً.

فيما يتعلق بإدارة الأملاك في مناطق "هيئة تحرير الشام وحكومة الإنقاذ" التي تسيطر على مدينة إدلب وأجزاء واسعة من أريافها وريف حلب الغربي. تختص وزارة الإدارة المحلية والخدمات في حكومة الإنقاذ، بالإشراف على كافة الهيئات والمؤسسات المعنية بالشأن العقاري والسكني، وتعتمد المديرية العامة للمصالح العقارية في إدلب نفس الإجراءات المعتمدة في الدوائر العقارية للنظام، بينما تشترط عدم مخالفة مبادئ الشريعة الإسلامية في كل ما يتعلق بأعمال السجل والمديرية. لذلك ترفض المحاكم التابعة لها تطبيق "الإرث القانوني" على الأراضي الأميرية، التي تعود ملكية رقبتهما للدولة، وتعاني المنطقة التي أصبحت مستوعب للمهجرين من مناطقهم، من انتشار المخيمات والتجمعات العشوائية، ومن تآكل نسبة كبيرة من الأراضي الزراعية والحراجية بسبب ذلك. وحسب شهادات ومصادر متعددة تم تسجيل بيوع عقارية لقادة شرعيين وأمنيين أجانب في الهيئة خلافاً للإجراءات القانونية. أما إدارة الأملاك في مناطق "الجيش الوطني والحكومة المؤقتة" فيتضح من دراسة طرق إدارة الأملاك في تلك المناطق، وجود مستويات متفاوتة في تجربة كل منطقة، من حيث المرجعية التنظيمية والإدارية لكلٍ منها، وحدود صلاحيات الإدارات المعنية في الشأن العقاري. ومن أبرز المشكلات التي واجهت المجالس المحلية ودوائر التسجيل والتوثيق العقاري التي قامت في تلك المناطق، تضرر وتلف وضياع

العديد من السجلات والوثائق العقارية الأصلية، بسبب جولات الصراع وتناوب القوى المسيطرة عليها، ووقوع تعديّات موثقة في تلك المناطق، من جانب مجموعات عسكرية على الأملاك الخاصة.

في سياق الاستفادة من تجارب دولية في الإصلاح القانوني والمؤسساتي، في دول عانت من نزاعات داخلية، تركت آثارها خلال النزاعات وما بعدها على حقوق أصحاب الأملاك والمساكن، عرض المبحث الثالث تجربة جنوب أفريقيا وتجارب إصلاح أنظمة الأراضي في بعض دول أمريكا اللاتينية، والتي تضعنا أمام مناهج متعددة، في تطبيق الإصلاحات المؤسسية التي كان لابد منها، لمعالجة مجموعة من التدابير الهادفة إلى تنظيم استخدام وإدارة الأراضي، والموارد الطبيعية وحماية حقوق المجموعات، أو الأفراد المعرضين لنزع الملكية، وأصحاب الحقوق العرفية أو غير الرسمية في الأراضي. حيث كانت جنوب إفريقيا واحدة من أوائل حالات التحول الديمقراطي في التسعينيات. وكانت مشكلة الأراضي والسكن واحدة من أكبر التحديات التي واجهت النظام الجديد، بل أنها كانت من الدوافع الرئيسية لنضال الأغلبية السوداء، في مواجهة سياسات مصادرة الأراضي بالإكراه، والتوزيع غير العادل للثروات. أعقب تشكيل (لجنة الحقيقة والمصالحة) عام 1995، تطبيقاً لقانون (تعزيز الوحدة الوطنية والمصالحة)، إحداث هيئة استرداد الأراضي ومحكمة استرداد الأراضي، ولم يقتصر عمل هيئة استرداد الأراضي وتعويض أصحابها على الذين انتهكت حقوقهم، أو تم تجريدهم من ملكياتهم فقط، وإنما عملت على إعادة توزيع الأراضي، من أجل ضمان توزيع أكثر عدالة بين الأعراق، وتمكين الفقراء والمعدمين، ومنحهم الحق في امتلاك أراضي من خلال برنامج إعادة توزيع الأراضي، بما يضمن مكافحة الفقر وتحقيق العدالة الاجتماعية والاستقرار. في أحيان أخرى كان من المستحيل استرداد الملكية لأسباب موضوعية كاستخدام الأرض/ الملكية لمصلحة عامة، أو وجود سُكان حاليين يستخدمون هذه المنشأة. في سياقات التهجير والانتهاكات التي حدثت منذ عدة عقود، لذلك تم تخيير المتضررين بين الاسترداد في شكل أرض بديلة مملوكة للدولة، أو تعويض نقدي عن نزع الملكية الذي حدث منذ عام 1913. ومن الناحية الواقعية تصدت الهيئة إلى 10% فقط من مجمل المطالبات المشروعة بالاسترداد والتعويض. ويعزى ذلك إلى قصور السياسات الحكومية، عن تطبيق سياسات إصلاح الأراضي، التي تبنتها بهدف تعزيز المصالحة الوطنية، وتقليص حدة الاختلالات في توزيع الأراضي.

بخصوص تجارب إصلاح الأراضي التي شملت 17 دولة في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، فإن معالجة قضايا الأراضي بعد الحرب، اقترنت غالباً بقدرة أصحاب المصلحة المحليين على إدارة النزاعات داخل المجتمع بشكل سلمي، واستخدام المحاكم لمعالجة الظلم، والشروع في تحديث السجلات العقارية المحلية وسجلات الأراضي، مع الضغط من أجل إجراء إصلاحات تشريعية ومالية، لمواءمة هذه المبادرات على المستوى الوطني، وتعزيز آليات إدارة النزاعات العرفية المحلية. غير أن تلك المبادرات واجهت بدورها تحديات عديدة ومركبة، منها يتعلق بمعالجة الفجوة الكبيرة بين اللامساواة المديدة في توزيع الأراضي بين السكان. فضلاً عن التباين في أنظمة تسجيل الملكية، ما بين الطابع العرفي غير الرسمي للأملاك، وتلك المنظمة في السجلات الرسمية. حيث تشير أفضل التقديرات إلى أن 70 بالمائة من قطع الأراضي في بلدان أمريكا اللاتينية غير موثقة في السجلات الرسمية. كما يشكل تعدد أنظمة حقوق الملكية العقارية في دول أمريكا اللاتينية، مشكلة ملّحة نظراً لتأثيرها السلبي على الحياة الآمنة للسكان الأصليين. وعلى الرغم من التنفيذ المحدود للإصلاح الزراعي، فإن قضيتي غواتيمالا وكولومبيا تقدمان تدابير مثيرة للاهتمام. كان كلا البلدين يهدفان إلى تحسين وصول أصحاب الأراضي الريفية الصغار إلى الأراضي. لذلك تم إنشاء صندوق أئتماني في غواتيمالا وصندوق للأراضي في كولومبيا

بهدف توزيع الأراضي على الأشخاص الذين لا يملكون أرضاً والمستضعفين وضحايا النزاع. فيما كان التمييز السلبي ضد النساء في توزيع وإدارة الأراضي، نتيجة غلبة القواعد العرفية التي تحرم النساء من حقوق الملكية، على القواعد الدستورية في الكثير من الأحيان. ومع ذلك أسهمت الحركات النسوية والتحالف بين منظمات المجتمع المدني في العديد من تلك الدول، بدفع السلطات إلى تبني سياسات أكثر عدلاً وإنصافاً، لاسيما في البرامج الحكومية لإعادة توزيع الملكية.

يركز المبحث الرابع والأخير، على دور الإصلاح الدستوري والقانوني والمؤسسي في قضايا الملكية والسكن في الواقع السوري، شارحاً الآثار الخطيرة الناجمة عن ضعف ضمانات حماية حق الملكية الخاصة في سوريا، وعدم وجود نصوص دستورية واضحة كما في دستور 2012، تحدد بدقة شروط ومعايير حالات نزع الملكية للمنفعة العامة، ودور الدولة في تحقيق الوظيفة الاجتماعية للملكية والسكن، وغياب نصوص قانونية تحدد التعويض العادل. حيث شكلت تلك الثغرات الدستورية، الغطاء لعمليات الاستملاك والمصادرة ونزع الملكية، لاسيما في السنوات الأخيرة التي عاشتها سورية، كما يتقصى البحث جوانب القصور والخلل في نطاق الضمانات الدستورية العامة، ومنعكساتها السلبية على مختلف قضايا الملكية والسكن في النطاق العملي. من هنا تأتي أهمية إلغاء المواد الدستورية التي تشكل قيوداً على الحقوق والحريات العامة، ومن ضمنها حق الملكية والسكن، كتلك التي تمنح صلاحيات غير مقيدة لرئيس الجمهورية، والتي تبلغ (21) مادة في دستور 2012، في سياق الإصلاحات الدستورية، ومراجعة كافة التشريعات والقوانين العقارية، التي صدرت خلال حكم البعث، لما نجم عنها من قيود وتعقيدات كثيرة على حقوق الملكية والسكن، فاقمت بدورها من المشكلات العقارية والسكنية التي تراكبت خلال العقود الماضية. بالتوازي مع إصلاح المؤسسة القضائية، من خلال توفير دعائم استقلال القضاء، وإنهاء هيمنة السلطة التنفيذية التي تسيطر على مجلس القضاء الأعلى ودائرة التفتيش القضائي، والمحكمة الدستورية، وإلغاء المحاكم الاستثنائية بمختلف مسمياتها، والتي تستخدمها السلطة كأداة للقمع والتنكيل. بالتوازي مع هيكلة القضاء العادي على أسس مهنية بمختلف درجاته ومحاكمه وقراراته، ومعالجة مظاهر الفساد والرشوة التي تنخر مفاصله. كما يطرح البحث مشكلات القضاء العقاري والتداخل في مرجعيته وصلاحياته، وضرورة إجراء إصلاحات حقيقية في إعادة تحديد مرجعية القضاء العقاري، كقضاء مختص ومستقل، ينطبق عليه قانون السلطة القضائية في كل ما يتعلق بتعيين ونقل وترفيه وعزل القضاة، وإنهاء الإزدواجية والتداخل ما بين مهام واختصاصات القاضي العقاري الدائم، ومهام وأعمال القاضي العقاري المؤقت، من خلال إحداث غرف عقارية ضمن المحاكم العادية، تختص بكافة دعاوى المنازعات العقارية وتثبيت الملكية، ويعمل بتكليف منها وتحت إشرافها لجنة فنية مكلفة بعمليات التحديد والتحرير، ويكون ممثل عن مديرية المصالح العقارية عضواً فيها. وإلغاء قانون القضاة العقاريين رقم 16 لعام 2014، لأنه يمنح السلطة التنفيذية من خلال مدير المصالح العقارية سلطات واسعة في عمل وتعيين القاضي العقاري المؤقت.

وبالنظر إلى حجم انتهاكات حقوق الملكية والسكن، التي طالت حقوق ملايين السوريين، يقترح البحث فيما يتعلق بمعالجة قضايا الملكية والسكن، إنشاء آلية مختصة باسترداد الأملاك والتعويض في سورية، يتم النص عليها بشكل واضح في أي اتفاق أو حل سياسي، باعتبارها الهيئة المكلفة بجبر الضرر والرد والتعويض، ضمن آليات العدالة الانتقالية، وتحديد صلاحياتها الإدارية والمرجعيات القضائية المرتبطة بها، على غرار التجارب الناجحة لهيئات أُنيط بها هذا الدور في بعض الدول، مثل جرى في تجربتي البوسنة وجنوب أفريقيا على سبيل المثال.

أخيراً يفرد البحث عدد من المقترحات المتعلقة بالإصلاح المؤسسي في هياكل الحوكمة والأطر المجتمعية، ومن أبرزها توحيد السجل العقاري المركزي، واعتماد كافة التوثيقات المتعلقة بمعاملات تثبيت الملكية والبيع العقاري، وفق ضوابط قضائية وقانونية وإجرائية، في إثبات صحة تلك المعاملات، بعد إزالة القيود غير المشروعة التي تم وضعها على إثبات الملكية. وتحديث أنظمة التسجيل من خلال الاستخدام الأوسع للتكنولوجيا، وزيادة اللامركزية والقدرات للوحدات الجهوية والمحلية، ومعالجة التباين في أنظمة التسجيل، وفي إدارة الأراضي والمساكن، في مناطق الحوكمة الخارجة عن سيطرة النظام، وإعادة توحيد المنظومة العقارية. بناءً عليه، ينبغي على قوى هيئات الحوكمة في تلك المناطق أن تلتزم بموجبات القانون الدولي الإنساني و بالمعايير الدولية المتبعة، في تثبيت وتوثيق الملكيات وفق سجلات موحدة، وإدارة الأملاك بما يصون حقوق أصحابها حتى الغائبين منهم، ووقف الانتهاكات والتعديّات على الأملاك الخاصة والعامة، والتي تم توثيقها في عدة تقارير محلية ودولية. ويقترح البحث تعزيز أدوار الأطر المجتمعية، في الدفاع عن قضايا الملكية والسكن، وتمكين النساء السوريات، من المشاركة في كافة عمليات الإصلاح المؤسسي، لأنهنّ أصحاب مصلحة مباشرة في معالجة انتهاكات الملكية، وفي تطوير قوانين ومؤسسات حوكمة، تلغي أوجه التمييز التي يعانين منها على أساس الجنس. لاسيما أن تحولات الواقع السوري خلال الحرب، أظهرت حجم العبء الكبير الذي تتحمله النساء، ووجوب أنصافهن في كافة الحقوق على قدم المساواة مع الرجل. ربطاً بما سبق، تلعب منظمات المجتمع المدني، دوراً محورياً، في دعم المطالبات الجماعية للملكية، كمثال جلي على ذلك، اضطلعت منظمات المجتمع المدني في دول أمريكا اللاتينية، بدورٍ محوري في دعم حقوق السكان الأصليين، وطلباتهم باستعادة أملاكهم، من خلال التنسيق بين شبكاتها الناشطة، وتوحيد جهودها في حث الحكومات على تنفيذ برامج الرد والتعويض. وما يغذي السير بهذا الإتجاه في الحالة السورية، أن منظمات المجتمع المدني السوري، هي أول من رفع أصوات المتضررين من انتهاكات الملكية، واتخذت خطوات عملية مهمة، في نشر ثقافة الدفاع عن قضايا الملكية والسكن والأملاك، وتكوين رأي عام مناصر لها، ويعوّل عليها مستقبلاً بأن تكون طرف تشاركي أساسي في هذه العملية ومستحقاتها.

كانت منظمة اليوم التالي قد أصدرت بحثي السابق عن آليات العدالة الانتقالية "جبر الضرر والتعويض" في معالجة قضايا الملكية والسكن في سوريا.^[1]

اضغط هنا لقراءة البحث



وقد دفعني ذلك إلى استكمال وتغطية ما يؤسس لمقاربة بحثية أعمق وأشمل، تتقصى الوجه الآخر من الإصلاح القانوني والمؤسساتي ذات الأهمية البالغة في معالجة مشكلات الملكية والسكن. وبحكم تعدد المفاهيم النظرية التي تقرر مسائل الإصلاح بمسارات العدالة الانتقالية، واختلاف التجارب الدولية التي خاضت في تلك المسارات، فإن كيفية بناء رؤية سورية توائم بين متطلبات العدالة والقدرة الواقعية على معالجة هذا الحجم الهائل من انتهاكات حقوق الملكية والسكن، ما يشكل الهدف الأساسي من طرق موضوعاته، التي يعرضها مخطط البحث، من خلال مدخل تعريفي، يسهم في تأصيل مفهوم الإصلاح القانوني والقضائي والمؤسساتي. يأخذ في عين الاعتبار الفارق بين الإصلاح في حالات الدول المستقرة، والإصلاح في الدول التي تعاني من نزاعات وأزمات داخلية، وهذا الأخير ما يعيننا بالتحديد في الوضعية السورية. ثم سيذهب المبحث الأول لدراسة أثر القوانين والتشريعات في تفاقم مشكلات الملكية والسكن، ما يتطلب مراجعة لأدوار التشريعات التي صدرت خلال حكم البعث، في تأسيسها لقواعد انتهاك حقوق الملكية والسكن، سواء من خلال التشريعات العقارية أو تلك التي تؤثر فيها ولو بصورة غير مباشرة، وما انبنى على ذلك من تفتيت مضطرد للمنظومة العقارية من جهة، وتراكم مشكلات الملكية والسكن خلال محطات الصراع من جهة ثانية. فيما سأتناول في المبحث الثاني، الآثار المترتبة على اختلاف إدارة الأملاك الخاصة والعامة بين المناطق السورية، بحكم التباين في السياسات العقارية ما بين مناطق النظام، وتلك الخارجة عن سيطرته، وما ينجم عن ذلك من صعوبات ومشكلات جمّة، بسبب تعارض أنظمة تسجيل وتوثيق الأملاك، وتشظي المنظومة العقارية، وضعف نواظم وضوابط الحماية القانونية لأصحاب الحقوق. سيعرض المبحث الثالث أمثلة عن التجارب الدولية، التي عملت على معالجة قضايا الملكية والسكن، كما عرفته جنوب أفريقيا بعد تحررها من نظام الفصل العنصري، وفي بعض دول أمريكا اللاتينية التي اختبرت إصلاح أنظمة الأراضي فيها، خلال مراحل تحولها الديمقراطي. وهي تجارب غنية بالدروس التي يمكن الاستفادة منها، لأنها ستضعنا أمام نماذج مختلفة من الإصلاح المؤسسي، ودوره في معالجة الاختلالات في توزيع الأراضي بين السكان، وطبيعة التحديات التي واجهت تلك الدول، والآليات القانونية والعملية التي اعتمدها لاسترداد الأملاك أو التعويض عنها بطرق مختلفة.

[1]- البحث السابق عن آليات العدالة الانتقالية "جبر الضرر والتعويض" في معالجة قضايا الملكية والسكن في سوريا <https://tda-sy.org/2022/03/05/%D8%AF%D9%88%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%AF%D8%A7%D9%84%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A7%D9%86%D8%AA%D9%82%D8%A7%D9%84%D9%8A%D9%91%D8%A9-%D8%A2%D9%84%D9%8A%D8%A7%D8%AA-%D8%AC%D8%A8%D8%B1-%D8%A7%D9%84/?lang=ar>

وفي المبحث الرابع والأخير، سيتم اقتراح معالم الطريق نحو مقاربة سورية للإصلاح الدستوري والقانوني والمؤسسي، تقوم على تشخيص الثغرات الدستورية والقانونية التي شكلت قواعد انتهاك حقوق الملكية والسكن، وأهمية الإصلاح والتغيير السياسي كمدخل لاغنى عنه لإصلاح الدساتير والقوانين السورية، بما يحمي حقوق الملكية والسكن، ووضع حلول للتبعيات والانتهاكات التي تراكمت خلال السنين الماضية، بالتزامن مع إصلاح القضاء وتوفير شروط استقلاليته وتخليصه من هيمنة السلطة التنفيذية.

وصولاً إلى اقتراح البحث بإنشاء هيئة سورية خاصة باسترداد الأملاك والتعويض، وفق أفضل المعايير الدولية التي تضمن العدالة للمتضررين من مهجرين ونازحين ولاجئين. ودون إغفال لواجب ومتطلبات إصلاح هياكل الحوكمة والأطر المجتمعية، التي ستوقف عليها إلى حد كبير الوفاء بمتطلبات العدالة الانتقالية المنشودة في سوريا.

بهدف تغطية محاور وموضوعات البحث بطريقة منهجية؛ تؤدي إلى تحقيق أهدافه وفق تحليل وقراءة موضوعية، تم الاعتماد على عدة مناهج بحثية وفق متطلبات البحث، حيث استند الباحث إلى المنهج الوصفي التاريخي في تناول محاور المبحث الأول، بهدف تكوين نظرة موضوعية على تحولات المنظومة العقارية في سوريا خلال مراحل نشوء وتطور الدولة السورية الحديثة. بينما اقتضت موضوعات المبحثين الثاني والثالث، الإنطلاق من محددات المنهج التحليلي المقارن، بحكم تعدد وتباين السياسات العقارية بين مناطق السيطرة والنفوذ ضمن الجغرافيا السورية، وضرورات معرفة أثر تباين تلك السياسات والإجراءات العقارية، على تراكم المشكلات العقارية، وعلى حقوق أصحاب الأملاك والمساكن كما تناوله المبحث الثاني، ووفق ضوابط هذا المنهج، تم أيضاً عرض وتحليل طبيعة ونوعية تجارب الإصلاح المؤسسي في التجارب الدولية التي تم تناولها في المبحث الثالث، ومدى الاستفادة من دروسها ونتائجها على صعيد المقاربة السورية. أما المبحث الرابع وما يتطلبه من أفكار ورؤى تدخل في نطاق تطوير الأدوات النظرية والعملية للإصلاح المؤسسي في الحالة السورية، فقد تم الاسترشاد بالمنهج الاستقرائي، بهدف تحديد الاستنتاجات والمقترحات المطلوبة لمعالجة مشكلات الملكية والسكن، من خلال تكامل برامج الإصلاح المؤسسي، مع مسار العدالة الانتقالية في مختلف جوانبها.

أولاً : مفاهيم ومضامين الإصلاح القانوني والمؤسسي

في دول تواجه صراعات وأزمات داخلية حادة، فإن توفير مقومات وآليات الإصلاح الهيكلي والمؤسسي الفعّال، يُعد من أكبر التحديات، التي تنتصب أمامها خلال مراحل الانتقال السياسي، وما تتطلبه تلك التحديات من إعادة تحديد دور ووظائف الدولة، والأحزاب السياسية، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص، ومدى توفر الدعم الدولي والإقليمي لعمليات الهيكلية في مختلف المؤسسات والقطاعات والإدارات. إذ يعكس التغيير المؤسسي الشامل، ما طرأ على مجمل البنى والقواعد والسلوكيات، من إصلاحات في عمل وأداء المؤسسات التشريعية والأجهزة التنفيذية والقضائية، ومدى نجاحها في تلبية متطلبات مراحل الاستقرار والتعافي.^[2]

من وحي تجارب دولية في هذا المضمار، فإن إصلاح المؤسسات السياسية كان المدخل الأساسي الضامن لعمليات التغيير المؤسسي، وهو نقطة البداية لتغيير البيئة السياسية المرتبطة بكيفية ممارسة وتشكيل السلطة السياسية. بحيث أصبحت المعايير التي تحكم وتميز الحكم الديمقراطي الجيد، تُقاس بقدرة النظام السياسي في دولة ما، على الاستجابة لمتطلبات تحديث ودمقرطة المؤسسات بمختلف وظائفها واختصاصاتها، وكفاءة الإدارة والمساءلة العامة للهيئات التنفيذية، بما يحقق أعلى درجات العدالة والرفاه المعيشي والأمن الإجتماعي^[3]، وضمان العدالة والحريات، وسيادة القانون من خلال نظام قضائي مستقل

في حين يتضمن إصلاح المؤسسات الاقتصادية، إجراء تغييرات كبيرة وشاملة، تقوم على رؤية استراتيجية للتنمية المستدامة، وتحسين الجودة التنظيمية للمنافسة الاقتصادية، والحد من الفساد، وتقوية حوكمة الإدارة والشركات، وتحقيق استقلالية المؤسسات المالية والنقدية، وحماية حقوق الملكية، وتحفيز أدوار القطاع الخاص والمجتمع المدني في التنمية. تقتضي مثل هذه الإصلاحات تحولاً جوهرياً في أدوار الدولة، لاسيما في الدول التي يهيمن حكم مركزي تسلطي على مواردها وقطاعاتها الاقتصادية والإنتاجية والاستثمارية، لذلك ربط إعلان الألفية للأمم المتحدة، بين الحكم الرشيد وتحقيق الأهداف الإنمائية، والتركيز على أهمية مكافحة الفساد كظاهرة اجتماعية خطيرة، لا يمكن التخلص منها دون إصلاح مؤسسات الحكم، ودون خضوع المؤسسات العامة والخاصة والأطراف الفاعلة للمساءلة أمام الناس.^[4]

[2]- جين تشاو- غلام رسول مدني- محمد عويس أنور- وسيدة الزهراء- الإصلاحات المؤسسية وتأثيرها على النمو الاقتصادي والاستثمار في البلدان النامية - مجلة الاستدامة - حزيران - 2021

[3]- الفطيسي محمد بن سعيد - دور الإصلاح السياسي في تطوير السياسات العامة وتحسين أداء الأجهزة الحكومية - مجلة الباحث الأكاديمي في العلوم القانونية والسياسية - 2022 /3/ 23 - <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/183134>

[4]- د رياض بن جليلي - الإصلاح المؤسسي - سلسلة معهد العالم العربي للتخطيط بالكويت - العدد 77 - 1/11/2008 - <https://www.arab-api.org/APIPublicationDetails.aspx?PublicationID=40>

أما الإصلاح القانوني والقضائي، فهو أساس البناء العدلي والحقوقى في تطبيق العدالة ومكافحة الفساد والمحاكمات وتحقيق العدالة الانتقالية، ولا يتم ذلك إلا من خلال إعادة بناء وتطوير المنظومة العدلية والحقوقية بهدف تعزيز الكفاءة والنزاهة وضمن الاستقلالية وحكم القانون. يستلزم العمل على هذا المسار، إلغاء القوانين المقيدة للحريات، والتي تنتهك حقوق المواطنين، مع تطبيق التشريعات التي تكفل الحقوق والواجبات على أساس المواطنة والنزاهة والكفاءة، بالترابط مع إصلاح وتطوير الهيكل القضائي وضمن استقلاليته، وتمكين أجهزة تطبيق وإنفاذ القانون، من اخذ دورها بشكل فعال.^[5] فضلاً عن ذلك، فإن إعادة هيكلة قطاع الأمن وإصلاحه، يسير جنباً إلى جنب مع إصلاح قطاع العدالة، لأن الأخير هو الضامن لمساءلة ومحاسبة الموظفين الأمنيين في حال مخالفتهم للقوانين. من جانب وثيق أيضاً، ترى المناهج الحديثة أن إصلاح المؤسسات القانونية الرسمية كان له تأثير ضئيل و معدوم على الظروف الاجتماعية أو الاقتصادية في البلدان النامية. لذلك تم التركيز في العقود اللاحقة، على دراسة العوامل التي تسهم في إصلاح القوانين والإدارة، بما ينعكس إيجابياً على معدلات التنمية، ومن أهم تلك العوامل " سيادة القانون وجودة البيروقراطية، ومستوى الفساد، ومستويات الدخل، ومعدلات النمو والاستثمار الاقتصادي".^[6]

في حين يشكل الإصلاح الإداري، الأساس الذي تبنى عليه العديد من العمليات المرتبطة بالتطوير السياسي والاجتماعي والاقتصادي، ومواكبة المتغيرات المستمرة، بوصفه الأداة القوية لأية حكومة أو منظومة تسعى لتطوير عملياتها وسياساتها بما يحقق أهدافها، وفي نفس الوقت يساعدها في التخلص من سياسات قديمة أو سلوكيات معطلة للتطوير المهني وحتى تطوير القوى العاملة. وعليه فإن الإصلاح الإداري يمكن أن يُعرّف على أنه عملية إعادة هندسة العمليات الإدارية عبر إصلاح وتطوير نظمها، وإعادة التفكير في المناهج والأساليب العملية وتبني الناجح منها أو الأكثر ابتكاراً، ورفع مستوى الكفاءة في أجواء إيجابية تركز على الوصول للأهداف دون تعقيدات، إذ متى ما أرسيت مبادئ سامية في العمل الإداري مثل العدالة، وتعزيز الإنتاجية، والتطوير الشخصي، واعتماد المرونة، والقضاء على البيروقراطية، فإن ذلك يعزز من تحمل المسؤولية، ويرفع من الالتزام بالأداء الوظيفي ويقوي الولاء المؤسسي، وينعكس ذلك إيجاباً تبعاً على جودة الخدمات المقدمة للجمهور المستهدف.^[7]

[5]- المستشار فائز باكر كرار - الإصلاح القانوني وإعادة بناء وتطوير المنظومة العدلية والقانونية - موقع الراكوبة - 18 مايو 2020
<https://www.alrakoba.net/31398115/%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%B5%D9%84%D8%A7%D8%AD-%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86%D9%8A-%D9%88%D8%A5%D8%B9%D8%A7%D8%AF%D8%A9-%D8%A8%D9%86%D8%A7%D8%A1-%D9%88%D8%AA%D8%B7%D9%88%D9%8A%D8%B1-%D8%A7>

[6]- كيفين دافيس وميشيل تربيل كوك - الإصلاح القانوني والتنمية - التقرير الربع سنوي للعالم الثالث -

[7]- الإصلاح الإداري - موقع معهد الإدارة العامة في البحرين -

https://www.bipa.gov.bh/administrative_reform/

-الإصلاح الإداري - مرجع سابق

ثانياً : دور الإصلاح القانوني والمؤسسي في تطبيقات العدالة الانتقالية

أبانت تجارب الدول التي اختبرت تطبيقات العدالة الإنتقالية، في قضايا استرداد الممتلكات والتعويض، أن نجاح برامج رد الحقوق وجبر الضرر، في معالجة إرث الانتهاكات التي تعرض لها أصحاب الأملاك والحقوق، وفي معالجة عيوب ومشكلات المنظومة العقارية، يتوقف إلى حد كبير على إصلاح التشريعات القانونية والهياكل المؤسسية، في سياق تمهيدي وموازٍ، يوفر مقومات تطبيق برامج العدالة الانتقالية بأفضل الآليات الممكنة. يعكس هذا الاستخلاص الوجه المشرق لبعض التجارب الدولية، التي خطت بقدٍ من الثقة باتجاه إعادة هيكلة مؤسساتها، وتوفير بيئة تشريعية، تُمكن الهيئات المُكلّفة تطبيق برامج استعادة الممتلكات وجبر الضرر وتعويض الضحايا، من تنفيذ تلك البرامج بأقل العراقيل والعقبات. غير أن تجارب دولية أخرى تعثرت في تطبيق تلك البرامج، بسبب عدم قدرتها على تجاوز عوامل الهشاشة الداخلية في المراحل الانتقالية، وإخفاقها في إصلاح أطرها القانونية وهياكلها المؤسسية.^[8]

لا تفي الصياغات العامة لإصلاح القوانين الخاصة بالملكية وحقوق السكن وقوانين العقود والتسجيل، إذا لم يجر العمل على تحسين جودة المؤسسات المكلفة بسن القوانين واللوائح، وضمان استقلالية النظام القضائي، وأنظمة المحاكم واللجان المكلفة بتسوية المنازعات العقارية ورد الحقوق.^[9] يتوقف التقدم في هذا المسار وفق الأدبيات الحديثة، على العلاقة بين التغييرات الدستورية والعملية الانتقالية "دسترة العملية الانتقالية". تتطلب عمليتنا العدالة الانتقالية ووضع الدستور، في فترة ما بعد الصراع أو الحكم الاستبدادي، قبولاً شعبياً واسعاً، بالإضافة إلى توافقات النخبة السياسية. إذ ينبغي تصميم العلاقة بينهما على نحو يحقق التوازن بين المشاركة والشفافية من جهة، والمرونة في إنجاز التوافقات المشتركة من جهة أخرى. على نحو عام فإن تضمين الدستور مبادئ العدالة الانتقالية، ما يقتضي تضمينه القواعد الدستورية الخاصة بضمان حقوق السكن والملكية، وتنظيم الأراضي، وتوفير إجراءات عودة اللاجئين بصورة آمنة، وصلاحيات الهيئات المكلفة باسترداد الممتلكات والتعويض.^[10] ونظراً لما يوليه القانون الدولي لحقوق الانسان، من اهتمام خاص بقضايا جبر الضرر، فإن مراجعة القوانين والإجراءات التي تسوّغ انتهاكات حقوق الملكية والسكن، وتعديل وتصحيح تلك القوانين والإجراءات، وإصدار تشريعات وقوانين جديدة، تمنع تكرار إرث الانتهاكات، يُعدُّ من أهم معايير الإصلاح الدستوري والقانوني المرتجى وبناء مصالحة مجتمعية حقيقية في المستقبل.^[11]

لقد أعربت نسبة تجارب العدالة الإنتقالية عن عدم إمكانية الفصل بين الآليات القضائية وغير القضائية، وارتباط كلٍ منها بالآخر بصورة جدلية وثيقة. بل أن التكامل فيما بينهما، يقوم على مدى انعكاس الإصلاحات الجزئية في مختلف قطاعات الدولة، على التقدم في مختلف آليات العدالة الانتقالية،

[8]- سامية يتوجي - العدالة الانتقالية كمصدر لتعزيز الحماية الدولية المعيارية لحقوق الانسان - أطروحة دكتوراه - جامعة محمد خيضر - الجزائر - ص-84 85

[9]- المرجع السابق

[10]- أماندا كاتس وباريل - التفاعل بين العدالة الانتقالية وبناء الدستور - ورقة السياسات الصادرة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات - منشورات - 2021

<https://constitutionnet.org/sites/default/files/2021-03/moving-beyond-transitions-to-transformation-interactions-between-transitional-justice-and-constitution-building-ar.pdf>

[11]- د علي عبد الخضر المعموري - إشكالية تطبيق العدالة الانتقالية - مركز المستقبل - 5 حزيران 2022 -

<https://mcsr.net/news752>

فمن غير المتصور أن يسير التقدم في مسار جبر الضرر والتعويض على قدمٍ وساق، دون التكامل في عمليات الإصلاح السياسي والقانوني والقضائي والإداري، وتوفير دعائم التنمية المستدامة، لأن المشكلات التي تتصدى لها العدالة الانتقالية، لا تقتصر فقط بتجاوز ماضي الانتهاكات، وإنما بإقامة مصالحة مجتمعية تضمن عدم تكرارها في المستقبل.^[12]

مثل هذه المفاهيم التي تم اختبارها في الواقع العملي، وفي كثير من تجارب الدول التي عالجت مشكلات الأراضي والإسكان على وجه التحديد، وجدت أن معالجة جذور الصراعات السلطوية والمجتمعية، ومشكلات تركيز الثروة والموارد بأيدي فئة قليلة، وظواهر الفساد وتداعياتها، هي مفتاح الحل، من أجل تغيير قواعد اللعبة السياسية، بما يفسح الطريق لبرامج العدالة الانتقالية، أن تواجه التحديات التي فرضتها السياسات الرسمية والعرفية السابقة.^[13] وهي تحديات لا يمكن للقوى والأطراف المحلية، لاسيما في الدول التي تعاني من صراعات داخلية، أن تتعامل معها دون تدخل المؤسسات الدولية والخبراء الدوليين، في عمليات الدعم والمساعدة بأشكال متعددة. فمن الواضح على سبيل المثال أن تجربة البوسنة والهرسك بخصوص برامج استرداد الأملاك وعودة المهجرين، فتحت الأعين على أهمية الإصلاح المؤسسي المطلوب لإنجاح تلك البرامج. وتأسيس ما انطوت عليه تلك التجارب من تغييرات إيجابية، يمكن الاستفادة منها في التجربة السورية خصوصاً.

[12]- كيفن دافيس وميشيل كوك - الإصلاح القانوني والتنمية - مرجع سابق

[13]- سولون ل. باراكلاو - إرث إصلاح الأراضي في أمريكا اللاتينية -

<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0143831x91121005>

-|-

الأثر التراكمي للتشريعات والقوانين
في تفاقم مشكلات الملكية والسكن

المبحث
الأول

المبحث الأول: الأثر التراكمي للتشريعات والقوانين في تفاقم مشكلات الملكية والسكن في سوريا

قامت مقاربات الحكومات السورية المتعاقبة خلال خمسة عقود من حكم البعث، في تعاملها مع قضايا الملكية والسكن؛ على إصدار تشريعات وخطط وبرامج، تعكس الفجوة المتزايدة بين نصوص الدساتير التي تنص على احترام حق الملكية نظرياً، دون تطرقها إلى حقوق السكن، وقصورها المتراكم في معالجة مشكلات السكن المتفاقمة، مع ازدياد عدد السكان وانخفاض مداخيل الأفراد، عدا عن دور بعض القوانين والمراسيم في التأسيس لقواعد انتهاك حق الملكية. فيما كانت السياسات الخاطئة لتلك الحكومات والمتضمنة في خططها الخمسية، وتصاعد انتهاكات حقوق الملكية والسكن، بصورة منهجية خلال حقبة الثورة السورية، مؤشراً خطيراً على دور القوانين العقارية وذات الأبعاد العقارية التي أصدرها النظام، في تقويض الإطار التشريعي والقانوني الناظم لقضايا الملكية والسكن، ونشوء مشكلات بنوية تهدد الهوية العمرانية والسكانية، من خلال إنشاء وقائع عقارية جديدة، على حساب مصادرة وتجريد أصحاب الأملاك والسكن، ومنع عودة الغائبين والمهجريين إلى أماكن سكنهم. فاقم من آثار تلك المشكلة خلال سنوات الثورة، اختلاف طرق ووسائل إدارة الأملاك العامة والخاصة، من جانب قوى الأمر الواقع في المناطق التي خرجت عن سيطرة النظام، والتي كان وضع اليد على العديد من تلك الأملاك، يقع أيضاً ضمن دائرة الانتهاكات، والتعدي على أصحاب الحقوق. بموازنة ذلك أدى اختلاف أنظمة التسجيل والتوثيق العقاري بين المناطق السورية، إلى تلاعب كبير في عمليات تسجيل ونقل الملكية خلافاً للأصول القانونية، وتباين في إجراءات وأحكام الجهات القضائية النازرة في نزاعات الملكية والسكن.

سيظهر لنا في سياق تناول جوانب المشكلة، أدوار المؤسسات والهيئات الحكومية المعنية بالتنظيم العمراني، وتنفيذ مشاريع الإسكان، في تسويق سياسات المصادرة والتجريد التي واطب النظام؛ على اتباعها بصورة متزايدة في السنوات الأخيرة، ومهامها وفق مرجعية واختصاص كلٍ منها، في ترسيم عمليات التغيير الديمغرافي، وتمكين شركات المضاربة العقارية ذات الولاء للسلطة وحلفائها، من التخطيط والبدء في بناء مجمعات سكنية واسعة، في المناطق التي تعرضت للتدمير والتهجير.

يشكل الحيز المكاني وبيئة السكن، عنصراً أساسياً من عناصر الهوية الديمغرافية، لأن هوية المكان هي المؤشر القياسي على ربط الحاجات الإنسانية، من حيث السلامة والأمن والحماية والاستقلالية الذاتية، بأشكال وأنماط التنظيم المكاني والعمراني، وما ينتج عن تلك العلاقة، من تصورات شخصية وخصائص مادية، توفرها البيئة المشيئة بغرض تلبية تلك الحاجات بصورة ملائمة.^[14] يسعفنا ذلك المؤشر الحاضر دوماً في الفلسفة العمرانية، والذي يُتخذ كأساس لتحليل ما يواجه البيئات السكانية من مشكلات وتحديات، في قراءة التغيرات التي طرأت على قضايا الملكية والسكن في سوريا، لاسيما بعد سيطرة الحزب الحاكم على السلطة، والأثر التراكمي للتشريعات والقوانين التي أصدرها في مراحل حكمه المتتالية، ودورها في تعدد المرجعيات القانونية والقضائية والإدارية التي تنظم قضايا الملكية والحياسة والسكن، والفشل في بناء منظومة عقارية موحدة، بالتوازي مع تمكين السلطة التنفيذية من التوسع في مفهوم وآليات المصادرة تحت غطاء "النفع العام"، وحرمان فئات واسعة من توفير

[14]- الهوية المكانية لبيئة السكن في توجهات العمارة العراقية - مجموعة باحثين - قسم الهندسة المعمارية جامعة الموصل
<https://www.iasj.net/iasj/download/d3f516353a2e00c3-> آخر مشاهدة 12/3/2021 -

السكن اللائق، وغيض البصر عن تمدد السكن العشوائي وغير النظامي، كأحد أشكال احتواء تنامي الحاجة للسكن مع ازدياد الكثافة السكانية، واستخدامه لأغراض سلطوية في جوانب معينة، في مقابل تغييب المعالجات المطلوبة لتلك الظاهرة التي أطلق عليها أحزمة البؤس.

يتضح الأثر التراكمي للتشريعات والقوانين المتعلقة بقضايا الملكية والسكن، من خلال ملاحظة ورصد المعطيات والمتغيرات التالية :

أولاً: مشكلات المنظومة العقارية

طرأت على نظام الملكية في سورية، تطورات عديدة خلال الحقبة العثمانية والانتداب الفرنسي، كان أهمها وضع سجل مركزي لإدارة الأراضي، ما جعل عمليات تسجيل ونقل الملكية العقارية أكثر استقراراً ودقة، وتحديدًا لجهة تيسير إجراءات الملكية. لاسيما بعد اللجوء إلى عمليات التحديد والتحرير، بإشراف القاضي العقاري، بموجب القرار رقم 186 لعام 1926.^[15] فيما شمل نظام الطابو العثماني الأراضي التي لم يتم تحديدها وتحريرها. مع ذلك بقيت حيازة الأراضي غير متكافئة، لاسيما أن معظم الفلاحين كانوا يعملون لصالح قلة من ملاك المزارع الكبرى، وبموجب عقود إيجار غير رسمية. لذلك بدأ التفكير إثر استقلال سوريا في إدخال إصلاحات لمعالجة الفجوة في توزيع الأراضي مع صدور القانون المدني السوري سنة 1949 لعب دوراً هاماً في تطوير نظام حيازة الأراضي الحالي. حيث قسم القانون المدني الأراضي إلى فئات خمسة وهي: أراضي الملك والأراضي الأميرية والأراضي المتروكة المرفقة والمتروكة المحمية والخالية المباحة. وأسهم في تقسيم أنواع وشروط الحيازة والملكية، وتحديد مسائل البيوع والإيجار والاستخدام والاستعمال والارتفاق، وغيرها من الحقوق المتعلقة بالعقارات والمنقولات. على خلفية الوحدة السورية المصرية صدرت في العام 1958 قوانين التأميم والإصلاح الزراعي، وقد استفاد منها الفلاحون إلى درجة كبيرة، غير أنها أدت فيما بعد - كما يرى منتقدوها - إلى تفاقم مشكلات واضعي اليد على الأراضي الخاصة، واستخدام تلك القوانين لأغراض تمييزية أثناء حكم البعث. ومع التضخم السكاني، الذي شهدته سوريا خلال النصف الثاني من القرن العشرين، بدأت تظهر مشكلات السكن العشوائي، والمنازعات حول الحيازة، وتنامي الحاجة إلى بناء منظومة عقارية موحدة، تعالج قضايا الملكية والسكن بصورة عادلة ومتوازنة.

بوسعنا القول: أنه في الزمن الذي كانت سوريا بأشد الحاجة فيه، إلى وضع منظومة عقارية متطورة، تحمي الأملاك الخاصة والعامّة، وتوفر بيئة قانونية واستثمارية، تحقق التكامل التنموي والتوازن السكاني بين المناطق الحضرية والريفية. فقد أدت سياسات الحزب الحاكم وحكوماته المتعاقبة منذ سبعينيات القرن الفائت، إلى خلق موانع وعقبات تشريعية وقانونية، أمام إمكانيات توحيد المنظومة العقارية وتطويرها. واللجوء بدلاً من ذلك إلى التوسع في تثبيت الحقوق العينية العقارية خارج ضوابط السجل العقاري الدائم، من خلال أنظمة وإجراءات متعددة في تسجيل ونقل تلك الحقوق، وذلك خلافاً لما نص عليه القانون المدني السوري، الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم 84 للعام 1949، في المادة 825 على أنه: "تُكتسب الحقوق العينية العقارية وتنتقل بتسجيلها في السجل العقاري". وقد أعطى القانون لوثائق السجل العقاري القوة الثبوتية المطلقة، باعتبارها اعترافاً رسمياً بملكية المالك

[15]- نظام التحديد والتحرير الصادر بالقرار 186 عام 1926 -

<http://aniskfoury.com/uploaded/details/files/11.pdf> آخر مشاهدة 15/10/2021

للعقار.^[16] بدوره يكشف دور القضاء العقاري في سوريا، عن كيفية تثبيت الملكية والنظر في المنازعات القانونية، بصورة أدت إلى تجزئة المرجعيات القضائية المعنية بالشأن العقاري. إذ لا يندرج القضاء العقاري ضمن الهيكل القضائي كما هو منصوص عليه في أحكام السلطة القضائية بموجب القانون رقم 98 لسنة 1961. كما أطلق عليه المشرع اسم "القضاء" دون اتباع القواعد الأخرى المنصوص عليها في قانون السلطة القضائية، بما في ذلك تعيين القضاة وحقوقهم وحصانتهم وترقيتهم وعزلهم ونقلهم. ومع أن تحديد وتحرير العقارات والأموال غير المنقولة في الأفضية أو المحافظات، هي من صلاحيات قاضي صلح وهو القاضي العقاري الدائم، إلا أنه يمكن الاستعاضة عن قضاة الصلح، بقضاة عقاريين مؤقتين للقيام بعمليات تحرير وتحديد العقارات، والأموال غير المنقولة في الأفضية أو المحافظات، التي يتم فتح مثل هذه الأعمال فيها بناءً على عمليات التحديد والتحرير الموصوفة في القرار لعام 1926، وفي هذه الحالة يتم تسليم عملية الترسيم من قاضي الصلح إلى قاضي العقارات المؤقت. والذي يُعين بقرار من وزير العدل بناءً على اقتراح من وزير الزراعة، وهو يتبع إلى وزارة الزراعة، ويسمى (قاضي الفرد العقاري)، ولذلك نلاحظ بأن قرارات القاضي العقاري الدائم إدارية أما قرارات القاضي العقاري المؤقت لها صفة قضائية.^[17] وهي أحد جوانب الخلل في القضاء العقاري في سوريا وضعف استقلالته، وقصوره عن معالجة المشكلات العقارية وفق إجراءات قضائية سليمة. بيد أن سياق تجزئة تلك المنظومة، اتخذ بعد اندلاع الثورة السورية عام 2011، طابعاً تفكيكاً مضطرباً مع إصدار رزمة من القوانين والإجراءات العقارية، التي كرست بدورها قواعد انتهاك ممنهجة طالت أملاك ملايين المهجرين والمغيبين خلال سنوات الصراع. وقد عالجت دراسات عديدة الآثار القانونية والعملية التي خلّفتها تلك التشريعات، وأدوارها في خلق خطط ومشاريع ووقائع عقارية، تعكس مصالح وأهداف السلطة، وتؤدي في حال استمرار العمل بها، إلى توليف منظومة عقارية، تؤدي إلى تغيير الهوية العمرانية والسكانية، والفصل بين هوية الأمكنة وأصحابها الفعليين، وتجنباً لتكرار عرض تلك القوانين ومكامن خطورتها في تفتيت المنظومة العقارية، وأيها أكثر تعسفاً في حرمان أصحاب الأملاك من التعويض العادل، ومن استغلال مفهوم التوزيع الإجباري، للحيلولة دون استفادة الملاك والساكنين من إعادة التنظيم العمراني، ووضع قيود أمنية وإجرائية على إثبات ملكيات الغائبين، ومنح الوحدات الإدارية صلاحيات شبه مطلقة، في تنظيم المناطق العقارية، في ظل غياب أصحابها الفعليين، وعدم قدرتهم واقعياً على ممارسة حقهم بالاعتراض على المخططات التنظيمية الجديدة. دون إغفال ما تتيحه تلك القوانين أيضاً، من إطلاق أيادي شركات المضاربة والتربح العقاري، وحرمان الفقراء وهم غالبية المجتمع من توفير السكن الاجتماعي لكل أسرة كما ورد في الخطط العشرية الأخيرة.^[18]

[16]- تنظر القانون المدني السوري

[17]- القضاء العقاري في سورية - دراسة غير منشورة عن منظمة جسور للعدالة الدولية - شهر آذار 2020

[18]- لمزيد من التوسع حول خطورة التشريعات العقارية التي صدرت بعد العام 2011، يمكن العودة إلى بحث: دور العدالة الانتقالية (آليات جبر الضرر والتعويض) في معالجة مشكلات الملكية والسكن في سوريا-

<https://tda-sy.org/wp-content/uploads/2022/03/%D8%AF%D9%88%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%AF%D8%A7%D9%84%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A7%D9%86%D8%AA%D9%82%D8%A7%D9%84%D9%8A%D9%91%D8%A9-AR-Web.pdf>

ثانياً : قوانين تبيح توغل السلطة التنفيذية

السلطة التنفيذية هي إحدى سلطات الدولة الثلاث إلى جانب السلطة التشريعية و السلطة القضائية، و يناط بهذه السلطة مهمة تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية. و قد نظمت الدساتير السورية عمل السلطة التنفيذية، و آخرها الدستور النافذ لعام 2012، في المواد " 83 131 - " من الدستور.^[19]

رغم تنصيب الدستور السوري على مواد تتعلق بالفصل بين السلطات، وتحديد صلاحيات وأدوار كلٍ منها، غير أن مواد عديدة أخرى تمنح رئيس الجمهورية بوصفه رئيس السلطة التنفيذية اليد الطولى في الهيمنة على السلطتين التشريعية والقضائية، وهناك دراسات عديدة أظهرت مكنم الخلل البنيوي في نصوص الدساتير السورية، التي أدت إلى إضعاف وتبعية السلطة التشريعية وضرب استقلالية القضاء .

لا مشاحة في القول: أن العيوب القائمة في النصوص الدستورية، كانت الأساس في إصدار عدة قوانين عقارية منحت الهيئات التنفيذية والوحدات الإدارية صلاحيات كبيرة، في تمكين الجهات الإدارية اقتطاع حتى نصف أراضي أصحاب الملكية الخاصة، مجاناً ودون أي تعويض للمالك، ووضع معايير لمفهوم التوزيع الإجباري، تقوم على اعتبار المنطقة التنظيمية شخصية اعتبارية، تحل محل جميع المالكين وأصحاب الحقوق فيها، كما جاء في قانون تقسيم وعمران المدن رقم (9) لعام 1974.^[20] ومنها أيضاً قانون الاستملاك رقم 20 لعام 1974. والذي حل محله قانون الاستملاك رقم 20 لعام 1983، حيث سمح الأخير للجهات الحكومية الاستيلاء على الأملاك الخاصة، واستخدامها خلافاً للمنفعة العامة، دون أن يصح جوانب الظلم والإجحاف في القانون الذي سبقه، لاسيما أن تحديد التعويض على أساس القيمة الثابتة للعقارات المُستملكة، وهي أقل بكثير من قيمتها الفعلية الرائجة، ما أدى إلى إذكاء نار الاستياء من قوانين الاستملاك، التي شرعت بوابة المصادرة على نطاقٍ واسع.^[21] كما لعبت قوانين أخرى دوراً خطيراً في احتكار تجارة العقارات، وتجميد مساحات واسعة من الأراضي، وإباحة بيعها للجهات العامة، أو شمولها بقوانين الاستملاك، مثل تنظيم بيع الأراضي رقم (3) عام 1976. في حين استثنى قانون إعمار العرصات رقم (14) لعام 1974 وتعديلاته، العرصات العائدة للجهات الإدارية والقطاع العام من أحكامه، وأدى من حيث النتيجة إلى ارتفاع أسعار العقارات بدلاً من تخفيضها، ووضع مزيد من العقبات أمام معالجة مشكلات السكن.^[22] فضلاً عن ذلك وضعت قوانين أخرى، قيود عديدة على حق التملك، ومنها القانون الخاص بالتملك في المناطق الحدودية رقم (41) لعام 2004 وتعديلاته اللاحقة، والذي منع إنشاء أو نقل أو تعديل أو اكتساب أي حق عيني عقاري على أرض كائنة ضمن المناطق الحدودية، إلا بموجب ترخيص من وزير الداخلية، وهو ترخيص قطعي لا يقبل أي من طرق المراجعة القضائية.^[23]

[19]- انظر في مواد الدستور السوري حول الفصل بين السلطات وصلاحيات رئيس الجمهورية

[20]- المشكلة العقارية وتداعياتها على حقوق الملكية والسكن - مجموعة باحثين - حزيران يونيو-2019

[21]- الملكية العقارية والدستور (ورقة بحثية لتجمع المحامين السوريين بالتعاون مع فريق الخبراء القانونيين) تجمع المحامين السوريين - 10 / نيسان 2020 -

<https://freesyrianlawyers.com/index.php/ar/%D9%85%D9%86%D8%B4%D9%88%D8%B1%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%AC%D9%85%D8%B9/item/754-%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%84%D9%83%D9%8A%D8%A9-%>

[22]- المرجع السابق

[23]- لمزيد من الاطلاع انظر مقال: كيف تم استخدام العديد من القوانين السورية لأغراض تمييزية؟ - موقع سوريون من أجل الحقيقة والعدالة - 10 نوفمبر 2021 -

<https://stj-sy.org/ar/%D9%83%D9%8A%D9%81-%D8%AA%D9%85-%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D8%AE%D8%AF%D8%A7%D9%85-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%AF%D9%8A%D8%AF-%D9%85%D9%86-%D8%A7%D9%84%D9%82%D9%88%D8%A7%D9%86%D9%8A%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%88/>

من مقلب آخر، ثمة قوانين ذات أبعاد أمنية وسياسية، سوّغت لأجهزة السلطة التنفيذية، التعدي على حق الملكية، حيث نصت المادة (4) من قانون الطوارئ الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (51) لعام 1962، على حق الحاكم العرفي الاستيلاء على أي عقار أو منقول، وفرض الحراسة المؤقتة على الشركات والمؤسسات، وتأجيل الديون والالتزامات المستحقة، والتي تستحق على ما يجري الاستيلاء عليها، وبموجب هذا النص تم الاستيلاء على أملاك العديد من المعارضين السياسيين دون أي تعويض. وقد استمر تطبيق هذا القانون لما يقارب الخمسة عقود، قبل استبداله بقانون مكافحة الإرهاب رقم (19) لعام 2012، وكان الأخير أكثر تمادياً في انتهاك حق الملكية، واتخاذ غطاءً لتجريد السوريين الذين ثاروا على النظام عام 2011، من حقوقهم وأملاكهم الخاصة، حيث نص في المادة (11) على حق النائب العام ومن يفوضه، أن يأمر بتجميد الأموال المنقولة وغير المنقولة، لكل من يرتكب إحدى الجرائم المنصوص عليها في القانون، بينما نصت المادة (12) على أن جميع الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون، تحكم المحكمة بحكم الإدانة بمصادرة الأموال المنقولة وغير المنقولة، وعائداتها والأشياء التي استخدمت أو كانت معدة لاستخدامها في ارتكاب الجريمة. تحت ذريعة الإرهاب صدرت ولا تزال آلاف الأحكام بحق معارضين سياسيين، تم تجريدهم ومصادرة أملاكهم دون وجه حق.

مع عشرات القوانين والمراسيم التي أصدرها النظام السوري خلال ثورة العام 2011، ومن أخطرها المرسوم رقم 66 لعام 2012، والقانون رقم 10 لعام 2018 وتعديلاته. وقانون التخطيط وعمران المدن الصادر بالقانون رقم (23) لعام 2015 وغيرها من قوانين أخرى تركت آثارها المباشرة على حق الملكية، في تمكين المؤسسات والهيئات التنفيذية التابعة للنظام، من فرض وقائع عقارية جديدة، على أنقاض حقوق وأملاك المهجرين والنازحين، وانتهاك تلك الحقوق بوسائل مختلفة، أدت من حيث المحصلة إلى ما يمكن تسميته حرب مصادرة الأملاك الخاصة، كعملية موازية للصراع العسكري والسياسي، وتحويل مشكلة السكن إلى سلاح لمعاينة البيئات الاجتماعية التي ثارت على النظام، وتغيير الهوية العمرانية بما يناسب مخططات التغيير الديمغرافي. في حقيقة الأمر لم يكن ممكناً أن تقوم السلطة التنفيذية بهذا الدور المرهون لخدمة سياسات النظام، لولا إفقاد السلطة القضائية لاستقلاليتها، وتحويلها أداة للتغطية على أعمال المؤسسات التنفيذية باسم تطبيق القانون، بالتوازي مع تحديد وظيفة السلطة التشريعية، بالمصادقة على قوانين ومراسيم تحقق أهداف السلطة، وتطلق يدها في انتهاك حقوق المواطنين السوريين.

-||-

تأثير اختلاف إدارة الأملاك الخاصة والعامة بين المناطق السورية



المبحث
الثاني

المبحث الثاني: تأثير اختلاف إدارة الأملاك الخاصة والعامة بين المناطق السورية

التحولات الواسعة التي طرأت على المنظومة العقارية في سوريا، خلال السنوات التي تلت اندلاع ثورة 2011، لم تقتصر فحسب على التشريعات والإجراءات العقارية، وعمل المؤسسات العقارية في المناطق الخاضعة لسيطرة النظام. فقد شهدت المناطق الخاضعة لسيطرة قوى الأمر الواقع في شرق وشمال غرب سوريا، تحولات من نوع آخر، أدت جميعها من حيث تداعياتها على حقوق الملكية والسكن، إلى مشكلات عقارية متراكبة، منها ما يعود إلى مسؤولية النظام بالدرجة الأولى، عن تدمير القسم الأكبر من أملاك السوريين، ونتيجة ما تعرضت له مناطق سورية واسعة بسبب القتال بين أطراف الصراع، من قصف واستهداف ممنهج، أدت إلى نزوح ملايين السوريين من مناطقهم، وحرمانهم من العيش بمناطق سكنهم، وعدم قدرتهم على ممارسة حقوقهم بأملاكهم. بموازاة ذلك، ومع التباين والتضارب بين مختلف تلك الأطراف في إدارة المنظومة العقارية حسب مناطق السيطرة والنفوذ لكل منها، تكشف بوضوح أيضاً حجم الأملاك الخاصة والعامة، التي تعرضت لأشكال مختلفة من الانتهاك، سواء تحت غطاء تشريعات عقارية معينة ضاعفت من إهدار حقوق الملكية، أو بحكم أشكال أخرى من سلب وتجريد الممتلكات ووضع اليد عليها. من هنا تأتي أهمية دراسة تأثير اختلاف أطراف الصراع في إدارتها للأملاك الخاصة والعامة، على كافة الجوانب المتعلقة بقضايا الملكية والسكن. وهي أحد المشكلات الكبرى، التي تؤكد على أهمية توفير متطلبات الإصلاح القانوني والمؤسساتي في سياق العدالة الانتقالية المرتجاة، من خلال المساهمة في الحد من الأضرار الناجمة عن التضارب والخلل في عمل الإدارات القائمة، وكيفية معالجة آثار الانتهاكات المرتكبة من قبلها، والتي طالت أصحاب الحقوق العقارية والسكنية.

أولاً: إدارة الأملاك في مناطق سيطرة النظام

تناولت في المبحث السابق التطورات التي طرأت على نظام الملكية في سورية، والذي بموجبه كانت الحكومات السورية المتعاقبة بعد الاستقلال، تقوم بإدارة الأملاك الخاصة والعامة وفقاً له، وبعد تولي حكم البعث السلطة في سوريا، تم إصدار تشريعات وقوانين متعددة، أدت إلى التوسع في مصادرة الأملاك الخاصة من جهة، واستغلال الأملاك العامة لأغراض تثبيت دعائم السلطة على حساب استثمارها لمتطلبات التنمية من جهة أخرى. في هذه الحقبة الطويلة التي استمرت لأكثر من خمسة عقود، نجم عن العيوب والثغرات في الإجراءات والآليات المعنية بإدارة الأملاك، اتساع الفجوة بين الأملاك المسجلة في السجل العقاري، وحقائق مساحتها الفعلية على أرض الواقع. وتزايد المنازعات العقارية حول أراضي الشيوخ بسبب عوائق الإفراز والتقسيم، أما الأخطر من ذلك فقد ظهر مع تمدد البناء المخالف وانتشار العشوائيات التي شكلت (50%) من إجمالي السكن في سوريا وفق إحصائية المكتب المركزي للإحصاء عام 2007.^[24]

رغم أن تنامي احتياجات السكن منذ منتصف القرن الماضي، كانت تفرض سياسات عقارية تعمل على توفير السكن اللائق، فإن الخطط والبرامج الحكومية في هذا الصدد، فشلت في تحقيق الاستراتيجيات التي تم تضمينها في الخطط الخمسية التي عملت عليها حكومات البعث. حيث نرى أن تركيز الحكومة

[24]- أيمن أبو هاشم - المتغيرات الديمغرافية وتأثيراتها على النسيج المجتمعي وحقوق الملكية وعودة اللاجئين - بحث صادر عن منظمة اليوم التالي - تشرين الأول /أكتوبر 2021 -

<https://tda-sy.org/wp-content/uploads/2022/01/Demo-Identity-AR-Print.pdf>

على الخطة الخمسية التاسعة ما بين العامين 2000 و2005، واعتبارها الخطة الاستراتيجية الأهم لحل مشكلة السكن في سوريا، وقامت على الشراكة بين القطاعات العام والتعاوني والخاص، فقد اقتصر تنفيذ المساكن الشعبية (الشبابية والعمالية) على المؤسسة العامة للإسكان، في حين فشلت بتأمين الأدوار المناطة في هذه الخطة بقطاع التعاون السكني والقطاع الخاص، مع أن أدوارهما تشكل من الناحية الكمية (58 إلى 90 %) من الخطة المقررة.^[25] بينما تبنت الخطة الخمسية العاشرة (-2005 2010) البعد الاجتماعي لموضوع الإسكان، وتوفير (500000) وحدة سكنية، من خلال إنشاء مجتمعات عمرانية مخدمة ومنظمة، بجميع المرافق والبنى الأساسية، وبشروط بيئية سليمة تضمن حق كل أسرة بسكن مناسب، . فيما منحت القطاع الخاص دوراً أساسياً في تنفيذ (75 %) من أهداف الخطة.^[26] وقد فشلت هذه الخطة أيضاً في تحقيق أغراضها، نتيجة غياب بيئة تشريعية وإدارية قادرة على الوفاء لمتطلبات إشراك القطاع الخاص، ولم يغير من ذلك صدور قانون التطوير والاستثمار العقاري رقم (15) لعام 2008، الذي عدا عن صدوره متأخراً عن بداية تنفيذ الخطة بثلاث سنوات، فإنه لم يطبق فعلياً في السنوات التي أعقبت صدوره.^[27]

بعد ثورة العام 2011، تم استخدام إدارة الأملاك الخاصة والعامة من قبل النظام، وفق ما يلبي أهدافه السياسية والعسكرية، دون أي اعتبار للضمانات الدستورية والقانونية التي تحمي الأملاك العقارية وحقوق السكن، وقد أسفرت حرب النظام ضد البيئات الثائرة في مواجهته، عن خسائر بشرية ومادية هائلة، وفيما يتعلق بحجم الدمار الذي طال المساكن والمنشآت العامة، يقدر البنك الدولي وفق دراسة العواقب الاقتصادية والاجتماعية للصراع في سوريا حتى غاية العام 2017، أن 7% من المساكن دُمّرت كلياً و20% منها دُمّرت جزئياً.^[28] في حين أصدر النظام ترسانة من التشريعات والإجراءات العقارية، التي تغطي وتسهل عمليات الاستيلاء وسلب أملاك النازحين والمهجرين، وبوسعنا معرفة خطورة ذلك على حقوق أملاك ومساكن، ما يربو عن نصف الشعب السوري الذي بات ما بين نازح ولاجئ ومهجر. وقد فصل الباحث أبرز تلك القوانين، واثّر كل منها على انتهاك حقوق أصحاب الأملاك والمساكن، في بحثه السابق حول آليات جبر الضرر والتعويض في معالجة قضايا الملكية والسكن في سوريا.^[29]

ترافق مع تلك القوانين وبناءً عليها إصدار العديد من المخططات التنظيمية، التي استهدفت المناطق التي تعرضت لعمليات تدمير وتهجير واسعة النطاق، مثل حي القابون ومخيم اليرموك في دمشق، والذي طُبق عليهما القانون رقم (5) لعام 1982، والمسمى " قانون التخطيط العمراني " المعدل بالقانون (41) لعام 2002، ووفق هذين المخططين يُحرم سكانهما من السكن البديل. عدا عن دوريهما في حال تطبيقهما في تغيير الهوية العمرانية والديموغرافية لكليهما. بينما استند المخطط التنظيمي الخاص بحي الحيدرية بحلب، على قانون التطوير والاستثمار العقاري رقم (15) لعام 2008.

[25]- رائدة إبراهيم - دور الحكومة في معالجة قضايا السكن في سوريا- كلية الاقتصاد - جامعة حلب 2014 - <http://mohe.gov.sy/master/Message/Mc/raeda%20ibrahim.pdf>

[26]- المرجع السابق

[27]- لمزيد من الاطلاع مراجعة قانون التطوير والاستثمار العقاري رقم (15) لعام 2008

<https://www.albankaldawli.org/ar/country/syria/publication/the-toll-of-war-the-economic-and-social-sequences-of-the-conflict-in-syria>

[28]- خسائر الحرب : التبعات الاقتصادية والاجتماعية للصراع في سوريا - تقرير صادر عن البنك الدولي - 10/7/2017

<https://www.albankaldawli.org/ar/country/syria/publication/the-toll-of-war-the-economic-and-social-sequences-of-the-conflict-in-syria>

[29]- دور العدالة الانتقالية (آليات جبر الضرر والتعويض) في معالجة قضايا الملكية والسكن -

من شأن الاختلاف في تطبيق القوانين العقارية على هذه الحالات وغيرها، أن تتغير الآثار القانونية لكل منها، وأن تمنح لمؤسسات النظام الحرية المطلقة في إعادة هندستها وفق رؤيتها لكل منطقة، والأدهى تجاهلها لما سببته الحرب من مشكلات عقارية كبيرة ومتراكمة، والتعامل معها كأنها مناطق مستقرة، مع أن معظم ساكنيها خارج سوريا، ولا توجد بيئة آمنة بعد لعودتهم إليها.^[30] أما القانون الذي ينفي كل شك حول نوايا النظام في اتباع سياسة تجريد الممتلكات والمساكن من أصحابها الأصليين، فهو القانون رقم (10) لعام 2018 وتعديلاته، وهو بمثابة تعميم للمرسوم رقم (66) لعام 2012، والذي يعطي الحق للوحدات الإدارية إحداث منطقة تنظيمية أو أكثر ضمن المخطط التنظيمي العام، مع تضمينه عراقيل قانونية وإجرائية تحول دون إثبات ملكية أصحاب الحقوق، وحرمانهم من الاحتفاظ بحق السكن ضمن ذات المنطقة، بسبب اعتماده خيارات التخصيص بالمقاسم، أو تأسيس شركة مساهمة، أو بيع الحصة السهمية في المزاد العلني.^[31] وهي خيارات لا يمكن أن يستفيد منها المهجرون، بل تشكل عقبة كأداء أمام قدرتهم على الاحتفاظ بأملآكهم الواقعة ضمن تلك المخططات، وقد رأى كثيرون في هذا القانون أنه بمثابة استملاك جماعي منظم، ينتزع الأملاك والمساكن التي أجبر أصحابها على إخلائها، بما يتضمنه من اشتراطات أمنية وإجرائية وإدارية، تجعل حتى حقوقهم بالتعويض عن تلك الأملاك في مهب الريح.

ثمة أساليب أخرى تدخل في نطاق إدارة الأملاك، ولكنها فعلياً تندرج في توسيع سياسات الاستيلاء على أملاك الغائبين، حيث وثقت الشبكة السورية لحقوق الإنسان، في 11 شباط 2021 ما لا يقل عن 22 إعلاناً لمزادات علنية، شملت أراض في نحو 134 قرية وبلدة في محافظة حماة، و88 قرية وبلدة في محافظة إدلب، بمساحة إجمالية تبلغ نحو 400 ألف دونم. وهي عبارة عن أراض زراعية تنتج محاصيل متنوعة، من قبيل القمح، والشعير، والبطاطا، والزيتون. وهي مزادات غير دستورية وغير قانونية، لأن الدستور "يحمي الملكية الخاصة أو حق الانتفاع بثمارها، ولا يجوز الاعتداء عليها إلا للمنفعة العامة" شريطة أن يكون ذلك "بقرار قضائي، ومقابل تعويض، وما دون ذلك يعدّ تعدياً سافراً على حق الملكية".^[32]

من مقلب آخر فقد شكّل الفساد المنظم في مؤسسات النظام، بيئة مشجعة لاحتكار سوق البيع والشراء العقاري، من قبل شبكات موالية للنظام وحلفائه، استغلت غياب وتهجير أصحاب العقارات، وقامت بتزوير الوثائق والمستندات والصكوك العقارية الخاصة بهم، ونقل أملاكهم إلى آخرين دون علمهم. وكان لتهميش دور السلطة القضائية وتواطؤ موظفي النظام مع المزورين دور رئيسي في تعاضم هذا الأمر.^[33]

[30]- واقع حقوق الملكية والأراضي والسكن في سوريا - مجموعة عمل اتش ال ب 2020

[31]- لمزيد من الإطلاع العودة إلى القانون رقم 10 لعام 2018 -

https://www.arab-reform.net/wp-content/uploads/pdf/Arab_Reform_Initiative_ar_4933.pdf?ver=1760f-4cfb098d5066bd28b48772e9bbf

[32]- محمود حمزة - مزادات علنية بقرارات أمنية - سوريا على طول - 14 / فبراير - 2021

<https://syriadirect.org/%d9%85%d8%b2%d8%a7%d8%af%d8%a7%d8%aa-%d8%b9%d9%84%d9%86%d9%8a%d8%a9-%d8%a8%d9%82%d8%b1%d8%a7%d8%b1%d8%a7-%d8%aa-%d8%a3%d9%85%d9%86%d9%8a%d8%a9-%d8%a7%d9%84%d8%a7%d8%b9%d8%aa-%d8%af%d8%a7%d8%a1-%d8%b9/?lang=ar>

[33]- سيريا برس - شبكات تزوير تعمل بتواطؤ موظفين حكوميين - 28/11/2021 -

<https://syria-press.com/%D8%B4%D8%A8%D9%83%D8%A7%D8%AA-%D8%AA%D8%B2%D9%88%D9%8A%D8%B1-%D8%AA%D8%B9%D9%85%D9%84-%D8%A8%D8%AA%D9%88%D8%A7%D8%B7%D8%A4-%D9%85%D9%88%D8%B8%D9%81%D9%8A%D9%86-%D8%AD%D9%83%D9%88%D9%85%D9%8A%D9%8A>

يُضاف إلى مسالك التعسف والفساد والفوضى في إدارة الأملاك، رفض دوائر النظام العقارية، المصادقة أو إعادة النظر بكافة المعاملات العقارية، التي حصلت في المناطق الخارجة عن سيطرته، رغم التزام العديد من تلك المناطق، بقانون وإجراءات السجل العقاري المعمول به رسمياً، وقد نجم عن ذلك أضرار كبيرة بحق من قاموا بتسجيل معاملاتهم وتوثيقها في تلك المناطق. فعلى سبيل المثال وبعد سيطرة قوات المعارضة على ثلثي محافظة درعا منذ العام 2013، وقيام نقابة المحامين الأحرار بإنشاء مديرية المصالح العقارية بدعم من مجلس المحافظة في الربع الأخير من عام 2014، والتي استمرت في عملها لغاية اتفاق التسوية عام 2018، حيث نظمت خلال أربعة أعوام من عملها، أكثر من 6500 معاملة نقل ملكية، إضافةً إلى آلاف من إجراءات وضع إشارات الدعوى وإشارات الحجز وبيانات الملكية وغيرها، والتي شملت كل المناطق الخارجة عن سيطرة النظام في المحافظة، حيث تجاهل النظام ورفض الأخذ بكل المعاملات التي جرت خلال تلك الفترة.^[34]

يتبين من من أداء حكومات ومؤسسات النظام في تعاملها مع المنظومة العقارية، أن مكامن القصور والخلل التي كانت من سمات إدارة الأملاك خلال العقود التي سبقت العام 2011، تحولت بعده، إلى آليات محكومة كلياً في إدارتها للأملاك، بما يحقق خطط وأهداف النظام الأمنية والاقتصادية والديمقراطية، وبما يجعلها أحد أدوات انتهاك حقوق الملكية والسكن، وتفكيك المنظومة العقارية، بدلاً من أدوارها ووظائفها في حماية وضمان أصحاب الحقوق، وفي معالجة مشكلات الملكية والسكن، وتطوير المنظومة العقارية وفق متطلبات التنمية.

ثانياً: إدارة الأملاك في المناطق الخارجة عن سيطرة النظام

خلال محطات الصراع التي طالت الجغرافيا السورية، خرجت مناطق واسعة عن سيطرة النظام، وتشكلت فيها إدارات بديلة، اختلفت أشكالها وفق طبيعة كل منطقة والقوة التي تسيطر عليها. ترتب على ذلك وجود مستويات مختلفة من حيث الكفاءة والأداء وفي الآثار القانونية. ونظراً لعودة سيطرة النظام على العديد من تلك المناطق خلال السنوات الأخيرة، سيتناول البحث الجهات المعنية بإدارة الأملاك في المناطق التي لاتزال خارج سيطرته، وهي المرجعية الإدارية والتنظيمية التي تختص بكل جوانب التسجيل والتوثيق العقاري، ومنح تراخيص البناء، وإصدار المخططات التنظيمية ومشاريع الإسكان، والإشراف على الممتلكات العامة، وغيرها من جوانب الشأن العقاري. وتخضع أعمالها وفق القانون الدولي، إلى التزامات قانونية وإجرائية، لا يمكن تحللها من تلك اللاتزامات بدواعي عدم وجود أو تعطل مؤسسات الدولة لأي سببٍ كان.

1. إدارة الأملاك في مناطق سيطرة "قسد والإدارة الذاتية"

تضم مناطق شمال وشرق سوريا ثلاث محافظات رئيسية (دير الزور - الرقة - الحسكة) وتسيطر عليها قوات سوريا الديمقراطية (قسد) وتبلغ مساحة سيطرتها ما يقارب 25% من مساحة سوريا. فيما يحتفظ النظام بالسيطرة على ما يسمى بالمربعات الأمنية في محافظة الحسكة، وتتولى الإدارة الذاتية حوكمة تلك المنطقة منذ تأسيسها في آذار من عام 2016.^[35] لدى الإدارة الذاتية

[34]- واقع حقوق الملكية والأراضي والسكن - مرجع سابق

[35]- سنان حتاحت - الاقتصاد السياسي للإدارة الذاتية لشمال شرق سورية - اتجاهات الشرق الأوسط - كانون الثاني 2020
<https://medirections.com/index.php/2019-05-07-15-50-27/wartime/2020-01-28-17-47-29>

هيكلية مركزية واضحة للسلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية. ولكن، رغم 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 دونه صعوبات وتعقيدات كثيرة. حافظت سلطات الإدارة الذاتية تقريباً على ذات التقسيم الإداري لدائرة السجل العقاري في مناطقها، وهو نفسه التقسيم المتبع في سوريا منذ إنشاء السجل العقاري عام 1926.^[36] وحتى أن نفس الموظفين السابقين تم الحفاظ عليهم للإستفادة من درايتهم وخبرتهم في الشأن العقاري، إلا أن دائرة السجل العقاري ليست الجهة الوحيدة التي تنظم وتوثق الملكيات العقارية في تلك المناطق، إذ تسيطر لجنة الزراعة والري في كل مقاطعة، على الأراضي الزراعية المملوكة للدولة في نطاقها، وتقوم بتنظيم استثمارها، وقد تضرر الكثير ممن كانوا مستفيدين من تلك الأملاك، بسبب طردهم منها دون تعويضات أو بدائل أخرى. توجد أيضاً لجنة الأملاك العامة، وهي إحدى اللجان التابعة للسلطة التنفيذية مباشرة، ولديها صلاحيات شبه مطلقة في الاستفادة واستثمار تلك الأملاك، مع العلم أن تلك الملكيات ذات مساحات واسعة في محافظات المنطقة، وجزء كبير منها كان مؤجر بموجب عقود دائمة للمستفيدين منها. من الناحية النظرية قد يبدو ظاهرياً أن عمل كل هذه الدوائر واللجان سواء المختصة بالتسجيل والتوثيق العقاري، أو تنظيم الأراضي الزراعية والأملاك العامة، يعبر عن وحدة المنظومة العقارية في تجربة الإدارة الذاتية.^[37] غير أن فحص وتحليل طريقة عمل كلٍ منها، ما يشير إلى وجود مشكلات عقارية عديدة ومركبة، ومن أبرزها، طريقة معالجة الممتلكات العقارية للمهجرين، والتي تندرج في سياق البحث عن مسوغات قانونية لانتزاع أملاكهم، وقد صدرت قوانين تترجم هذه المساعي غير المشروعة، كقانون حماية وإدارة أملاك الغائب الذي صدر في المرة الأولى عام 2015، في ظل الإدارة الذاتية الديمقراطية وقتذاك، والذي أعيد إصداره عام 2020 في ظل الإدارة الذاتية الحالية، والذي يُعرف الغائب بأنه "السوري -ومن في حكمه- الذي يعيش خارج سلطة الإدارة الذاتية، وليس لديه أقارب من الدرجة الأولى والثانية، من المقيمين في المنطقة" وخطورة هذا التعريف أنه يهدد أصحاب الممتلكات من اللاجئين ممن ليس لديهم أقارب من الدرجتين الأولى والثانية، بفقدان حقوقهم مع استمرار غيابهم عنها، ولو تم تطبيقه قبل إيقافه بفترة وجيزة بعد صدوره،^[38] نتيجة ما أثاره من انتقادات واسعة، لكان أدى فعلياً إلى حرمان سكان مناطق بأكملها، استحالوا أهلها بسبب الحرب إلى نازحين ولاجئين في مناطق ودول أخرى. تصب قوانين أخرى في سياق وضع اليد على أملاك الغائبين، من خلال وضع القيود على عودتهم إلى أراضيهم، ومنها قانون "واجب الدفاع الذاتي" الذي أصدرته الإدارة الذاتية عام 2019، وتم إيقافه أيضاً بعد ذلك.^[39] ثمة جوانب أخرى في أعمال السلطات التابعة للإدارة الذاتية، تؤثر بالشأن العقاري بصورة كبيرة، كالنفوذ الذي تمارسه قيادات حزب العمال الكردستاني على

[36]- المتغيرات الديمغرافية وتأثيرها على النسيج المجتمعي وحقوق الملكية وعودة اللاجئين - مرجع سابق

[37]- واقع حقوق الملكية والأراضي والسكن في سوريا - مرجع سابق

[38]- "الإدارة الذاتية" تصدر قانوناً لإدارة أملاك السوريين المغتربين - عنب بلدي - 2020 /6/8 -

<https://www.enabbaladi.net/archives/406193>

[39]- حقوقيون يهاجمون قوانين الإدارة الذاتية - العربي الجديد - 9 آب / أغسطس 2020 -

<https://www.alaraby.co.uk/%D8%AD%D9%82%D9%88%D9%82%D9%8A%D9%88%D9%86-%D9%8A%D9%87%D8%A7%D8%AC%D9%85%D9%88%D9%86-%D9%82%D9%88%D8%A7%D9%86%D9%8A%D9%86-%22%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B0%D8%A7%D8%AA%D9%8A%D8%A9%22-%D9%81%D8%B1%D9%85%D8%A7%D9%86%D8%A7%D8%AA-%D8%B9%D8%B3%D9%83%D8%B1%D9%8A%D8%A9>

هيئات ومؤسسات الإدارة الذاتية، والتي تتدخل في تعيينات موظفي دائرة السجل العقاري، وكافة اللجان المختصة بالأحكام العامة، وحتى بأعمال القضاء والأحكام الصادرة عنه. أما تعدد المرجعيات القانونية في أعمال المحاكم، فينعكس بصورة سلبية على قضايا الملكية، فعلى سبيل المثال، تطبق تلك المحاكم قوانين خاصة بالأحوال الشخصية، تختلف إلى حد كبير عن قانون الأحوال الشخصية السوري، ولديها قوانين وإجراءات خاصة في مسائل الميراث تختلف أحياناً من مقاطعة إلى أخرى، عدا عن التضارب بين الإجراءات والقوانين في العديد من الحالات، فيما تخضع الكثير من المنازعات العقارية الخاصة بالأحكام العامة، إلى حلول وتسويات تفرضها المجالس والهيئات النافذة، بدلاً من حسمها أمام المحاكم، التي تم كف يدها عن النظر في مثل هذه الدعاوى.^[40] وجميع هذه المشكلات والتعقيدات في إدارة الأملك، تؤدي إلى ضعف ثقة المجتمع المحلي بها، ولذلك يلجأ الكثير من السكان في تلك المنطقة إلى دوائر النظام المتبقية في القامشلي وفي السبخة بالرقعة، بهدف تسجيل وتوثيق ملكياتهم واستصدار الوثائق اللازمة. مع العلم أن كلتا دوائر النظام والإدارة الذاتية لاتعترفان بالوثائق الصادرة عن السجلات العقارية التابعة لكل منهما.

أما على صعيد قضايا السكن في مناطق الإدارة الذاتية، فرغم الدمار الكبير الذي تعرضت له بعض المحافظات مثل الرقة، عشية الحرب بين التحالف الدولي و"داعش"، فلا توجد خطط واضحة لدى الإدارات والمجالس المختصة، لإعادة إعمار تلك المناطق وغالبية سكانها في عداد المهجرين. وقد أصدرت الإدارة الذاتية المخطط التنظيمي للرقعة، لكنه لم ينفذ فعلياً، وهي تستعيز عن إعادة التنظيم العمراني، بالسماح ضمن نطاق محدود بتأهيل المنازل والأحياء المدمرة. في حين ليس لديها رؤية لمعالجة السكن العشوائي الذي تضاعف في بعض المناطق كما عليه الحال في القامشلي والحسكة.^[41]

يتعذر بأي حال تقييم أداء الإدارة في هذه المنطقة، دون تبيان أثر الانتهاكات التي تعرض لها أصحاب الممتلكات العقارية، على يد قوات الحماية الشعبية "ypg" وقوات الأمن الداخلي "الأسايش" حيث وثقت تقارير دولية قيام تلك القوات بسلب وتدمير وإحراق منازل في أرياف الحسكة، مثل تل حميس وتل براك والمناجير والأغبيش وأم الروس وأم تويينة وغيرهم. كما صادرت تلك القوات العديد من الأملك الخاصة بدواعي أمنية، بحيث يستخدم اتهام أصحابها بأنهم "دواعش" كسبب كافٍ لحجزها ومصادرتها.

لا يمكن توقع الكثير حيال مستقبل المنظومة العقارية في هذه المنطقة الواسعة، في ظل التغيرات الجيوسياسية والعسكرية على الأراضي السورية، ومستقبل الحوكمة فيها عموماً، وماسيطراً على المنظومة العقارية من تبدلات فيها على وجه الخصوص.

[40]- " الإدارة الذاتية " - مدخل قضائي في فهم النموذج والتجربة - مركز عمران للدراسات الاستراتيجية - نيسان /ابريل 2021
<https://www.omrandirasat.org/%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%B5%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D8%A7%D8%AA/%D8%A7%D9%84%D9%83%D8%AA%D8%A8/%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B0%D8%A7%D8%AA%D9%8A%D8%A9-%D9%85%D8%AF%D8%AE%D9%84-%D9%82%D8%B6%D8%A7%D8%A6%D9%8A-%D9%81%D9%8A-%D9%81%D9%8E%D9%87%D9%85-%D8%A7%D9%84%D9%86%D9%85-%D9%88%D8%B0%D8%AC-%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%AC%D8%B1%D8%A8%D8%A9.html>

[41]- مخطط تنظيمي توسعي في مدينة الرقة - عنب بلدي - 4/7/2020
<https://www.enabbaladi.net/archives/398251>

2. إدارة الأملاك في مناطق "هيئة تحرير الشام وحكومة الإنقاذ"

تسيطر "هيئة تحرير الشام" على مدينة إدلب وأجزاء واسعة من أريافها وريف حلب الغربي. وتتولى "حكومة الإنقاذ" التابعة لها بشكل غير رسمي كافة الشؤون المدنية والخدمية في تلك المناطق. تختص وزارة الإدارة المحلية والخدمات في حكومة الإنقاذ، بالإشراف على كافة الهيئات والمؤسسات المعنية بالشأن العقاري والسكني، عدا الأملاك العامة في المعابر الحدودية وبعض المناطق الهامة الأخرى، التي تشرف عليها لجنة خاصة تتبع مباشرةً إلى مدير الملف الاقتصادي في "هيئة تحرير الشام". فيما تختص المحاكم التابعة لوزارة العدل في حكومة الإنقاذ بالنظر في المنازعات العقارية وقضايا الإرث.^[42]

منذ خروج مدينة إدلب من يد النظام عام 2015، استأنف موظفو السجل العقاري أعمالهم وحافظوا على سجلات دائرة المصالح العقارية في إدلب. وفي حزيران/يونيو 2020، باشرت المديرية العامة للمصالح العقارية في إدلب عملها بموجب القرار رقم 263 الصادر عن حكومة الإنقاذ. وقد اعتمدت المديرية الإجراءات ذاتها المعمول بها من قبل المصالح العقارية التابعة للحكومة السورية، وتعتمد في تشكيلها الوظيفي وطريقة عملها، نفس التراتبية والقوانين التي كانت سارية عليها قبل العام 2011، سوى تبقيتها الإدارية لوزارة الإدارة المحلية. وهي الجهة المكلفة بالتدقيق والحفاظ على سلامة السجل العقاري، وتعتبر الوثائق الصادرة عنها رسمية ومعتمدة لدى الحكومة ومحاكمها. ومن مهامها تسجيل الحقوق العقارية ونقل الملكية، وعمليات الإفراز العقاري والمعاملات المساحية. ففي العام 2020، وثقت المديرية العامة للمصالح العقارية في إدلب، 37,056 بياناً عقارياً أو صورة عن الصحيفة العقارية، و16,122 سند تملك، إضافة إلى 9,980 عقد نقل ملكية، فيما يختص المجلس المحلي بمنح تراخيص البناء، التي تصل شهرياً قرابة 50 رخصة. رغم أن عمليات تثبيت الملكية تتم وفق قانون السجل العقاري رقم 188 لعام 1926، غير أن حكومة الإنقاذ تشترط عدم مخالفة مبادئ الشريعة الإسلامية في كل ما يتعلق بأعمال السجل والمديرية. لذلك ترفض المحاكم التابعة لها تطبيق "الإرث القانوني" على الأراضي الأميرية، التي تعود ملكية رقبته للدولة، بينما يملك الأفراد حق استثمارها والتصرف بها، بما في ذلك حق الإرث، أي توزيع حصص متساوية بين الذكور والإناث، كما هو معمول به في القوانين السورية، وتطبق المحاكم بدلاً عنه الإرث الشرعي وفق أحكام الشريعة الإسلامية.^[43]

في حين تؤكد مديريةية المصالح العقارية على التزام موظفيها بعدم نقل وتثبيت أية ملكية، إلا بحضور البائع والمشتري أو وكيله القانوني، مع إثباتات الشخصية والوثائق العقارية المطلوبة، وأن يتم تدقيق وتوثيق المعاملة أمام رئيس مكتب التوثيق العقاري في المديرية، غير أن خروقات عديدة حدثت خلافاً لتلك الإجراءات، بسبب ممارسة نافذين في الهيئة، ضغطاً على موظفي المديرية، للتخلي عن بعض هذه الشروط، واستكمال عملية تثبيت ونقل البيوع دون اللجوء إليها. وقد تم تثبيت بيوع عديدة لأجانب وأمراء وقادة أمنيين في الهيئة بصورة غير قانونية، وفق شهادات لموظفين لديهم خشية من ذكر أسماءهم.^[44] كما تتوقف المعاملات العقارية، على الموافقة الأمنية التي يشترطها مكتب الدراسات في حكومة الإنقاذ، والتي تثبت عدم تعامل أطراف المعاملة مع أية جهة تابعة للنظام السوري. وتشكل هذه الموافقة قيداً على أصحاب الأملاك ممن يعيشون خارج مناطق نفوذ الهيئة، وقد تم تطبيق

[42]- حكومة الإنقاذ من التأسيس إلى السيطرة على إدلب - عنب بلدي - 10/1/2019 -

<https://www.enabbaladi.net/archives/275762>

[43]- واقع حقوق الملكية والأراضي والسكن - مرجع سابق

[44]- شهادة أحد الموظفين الذين عملوا في مديريةية المصالح العقارية في إدلب قبل مغادرته إلى تركيا عام 2020

العديد من حالات الحجز ووضع اليد على أملاك الغائبين، بموجب قرارات أمنية، وبطريقة تحاكي القرار رقم 4554 لعام 2015 الصادر عن النظام السوري، والذي يقضي بإضافة البيوع العقارية، وعمليات إيجار وفراغ المنازل والمحال، إلى القضايا التي تستوجب الحصول على موافقة أمنية مسبقة من الجهات المختصة.

توجد كذلك مشكلات عقارية متراكمة في إدلب، تعود إلى ما قبل الثورة، بحكم أنها من المناطق التي يطبق عليها قانون المناطق الحدودية رقم (41) لعام 2004 وتعديلاته، والذي بسبب القيود التي فرضها على نقل وتسجيل الملكيات، انتشرت ظاهرة عقود البيع والشراء التوافقية غير المسجلة في الدوائر العقارية. حيث اتسعت هذه الظاهرة في السنوات الأخيرة، في ظل انتشار العقود غير الموثقة، وما ينشأ عنها من صعوبات إثبات الملكية وتسلسل المالكين، مما يتيح للمالك الأصلي بيع العقار لأكثر من مرة، وما سينجم عن ذلك مستقبلاً من صعوبات في تحديد المالك حسن النية؟. يُضاف إلى تلك المشكلات، عدم مراعاة حكومة الإنقاذ للشروط القانونية الخاصة بالاستملاك للأغراض الخدمية، وهذا بد في رفضها إعطاء تعويضات للملاك المتضررين، من مشروع توسعة طريق سرمد - الدانا في شمال إدلب، رغم العرائض والمطالبات المتكررة التي قاموا بها. كذلك وثقت تقارير حقوقية وجود عدة حالات تم فيها الاستيلاء على أملاك المهجرين لأسباب أيديولوجية، كما حدث في قرية الغسانية وقرى أخرى مسيحية في جسر الشغور.^[45]

من غير الممكن تقييم إدارة الأملاك في مناطق نفوذ الهيئة، دون الإحاطة بكيفية تعاطي الحكومة التابعة لها، مع أزمة السكن في منطقة تعج بالنازحين والمهجرين، بحيث تضاعف عدد سكان محافظة إدلب أربع مرات منذ العام 2011 وحتى تاريخه، وبلغ أكثر من ثلاثة ملايين ونصف. فرض هذا الواقع انتشار المخيمات والتجمعات العشوائية على مساحات واسعة، بالتوازي مع نقص المساحات الزراعية، وتجيير قسم كبير منها للسكن والبناء، دون مخططات تنظيمية للمباني والبنى التحتية المرافقة لها. قامت وزارات الحكومة والمجالس المحلية في المنطقة، بتخصيص العديد من الأملاك العامة والأراضي الزراعية والحراجية، من أجل بناء المخيمات، وما يسمى بمشاريع " الاستبدال " التي يتم الاستعاضة فيها عن الخيام للمستفيدين أنفسهم بشقق سكنية، وتنفذ هذه المشاريع التي تتألف من آلاف الوحدات السكنية العشوائية، بالتعاون مع المنظمات الإنسانية، ويبقى حق شاغليها محددًا بالانتفاع منها دون تملكها.^[46]

مع هذه التغيرات السكانية والعمرانية الكبيرة التي طرأت على الخريطة العقارية في إدلب، وما فرضته من وضعية استثنائية في التعامل معها، على حساب المخطط التنظيمي والمساحي للمحافظة، فإن من الصعوبة البالغة الحديث عن معالجة ما أفرزته هذه الوضعية من مشكلات ومنازعات عقارية، في ظل غموض مستقبل المنطقة، وما ستؤول إليه في حال تغيرت الأوضاع السياسية والميدانية.

[45]- واقع حقوق الملكية والأراضي والسكن - مرجع سابق

[46]- آلاف الوحدات السكنية العشوائية خارج المخطط التنظيمي في إدلب - مجلة الغربال - 17/مايو -2021

<https://www.algherbal.com/archives/5501>

3. إدارة الأملاك في مناطق "الجيش الوطني والحكومة المؤقتة"

يسيطر على مناطق الشمال السوري، التي شهدت منذ العام 2012 تحولات متتالية في تجارب الإدارات البديلة، فصائل الجيش الوطني من الناحية الفعلية، فيما تشكل الحكومة المؤقتة التابعة للائتلاف السوري، مرجعية إدارية ذات صلاحيات محدودة. ويتضح من دراسة طرق إدارة الأملاك في هذه المناطق، مستويات متفاوتة في تجربة كل منطقة، من حيث المرجعية التنظيمية والإدارية لكل منها، وحدود صلاحيات الإدارات المعنية في الشأن العقاري. مع ذلك ثمة تشابه - كما سنرى - في العديد من المشكلات العقارية التي تعود لما قبل العام 2011، والتي تراكمت بصورة دراماتيكية في السنوات التي تلت. ومن أبرز تلك المشكلات التي واجهت المجالس المحلية ودوائر التسجيل والتوثيق العقاري التي قامت في تلك المناطق، تضرر وتلف وضياع العديد من السجلات والوثائق العقارية الأصلية، بسبب جولات الصراع وتناوب القوى المسيطرة عليها، كما جرى عليه الحال في مدينة الباب على وجه التحديد، التي كانت تعاني أصلاً من التباين الكبير بين واقع الملكيات فيها وأغلبها على الشيوخ وبين سجلاتها. مع انتشار العشوائيات في السنوات الأخيرة، بسبب استيعاب المدينة لأعداد كبيرة من المهجرين والنازحين، لم يعد المخطط التنظيمي للمدينة يعبر عن الوقائع العقارية الجديدة، وكل محاولة لوضع مخطط تنظيمي جديد كانت تصطدم بصعوبات إزالة الشيوخ، التي تحتاج إلى إمكانيات لوجستية وتقنية ومادية غير متوفرة.^[47] ولذلك تعمل مديرية السجل العقاري بإشراف المجلس المحلي، على إعادة ترميم قاعدة البيانات، من خلال الاعتماد على البيوع الموثقة لدى الكاتب بالعدل "البيوع العدلية" لأن أغلب المحاضر في المدينة والمناطق العقارية التابعة لها لاتزال على الشيوخ.

باعتبار أن جزء كبير من مناطق شمال سوريا تقع أيضاً ضمن المناطق الحدودية، فقد كانت صعوبات الحصول على الموافقة الأمنية، سبباً أساسياً في انتشار ظاهرة العقود الخارجية خارج نطاق الدائرة العقارية، ومع أن دائرة السجلات العقارية في اعزاز ألغت بند الموافقة الأمنية، رغم تمسكها بتطبيق القرار رقم (188) لعام 1926، وألغت كذلك ورقة براءة الذمة المالية للعقارات، غير أن ذلك لم ينعكس بصورة ملموسة على تشجيع الأهالي على تنظيم معاملاتهم العقارية وفق الأصول المعتمدة، ولا على الحد من تنظيم العشوائيات التي انتشرت في المدينة، مع توافد أعداد كبيرة من النازحين والمهجرين إليها. بل أن النشاط العقاري بات محكوماً بالمضاربة والمراوحة، في غياب آليات التخطيط والتنظيم العمراني. ومع وجود انتقائية من اللجان المختصة بقمع مخالفات البناء التي تقع خارج المخطط التنظيمي القديم.^[48]

[47]- مديرية المصالح العقارية في الباب : بناء قاعدة البيانات من الصفر - تقرير سوريا - 11/8/2021 -

<https://hlp.syria-report.com/%D8%AD%D9%82%D9%88%D9%82-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%83%D9%86-%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B1%D8%A7%D8%B6%D9%8A-%D9%88%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%85%D8%AA%D9%84%D9%83%D8%A7%D8%AA/%D9%85%D8%AF%D9%8A%D8%B1%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B5%D8%A7%D9%84%D8%AD-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%82%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D8%A9-%D9%81%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D8%A8%D8%A7%D8%A8-%D8%A8%D9%86%D8%A7%D8%A1/>

[48]- مجلس اعزاز يفض الطرف عن مخالفات البناء - نورث بريس - 26/12/2021 - <https://npasyria.com/90854/>

ينعكس بدوره غياب مرجعية تنظيمية وإدارية موحدة في إدارة الأملاك، رغم وجود إدارات وموظفي الحكومة المؤقتة فيها، على اختلاف أشكال وأساليب إدارة المنظومة العقارية، وهي أحد المشكلات الناجمة عن العلاقة الإشكالية ما بين الحكومة المؤقتة والمجالس المحلية، لاسيما أن الأخيرة هي الجهة التي تشرف على عمل كافة مديرية ولجان التوثيق العقاري في المنطقة. ومن الناحية الواقعية بات نفوذ الإدارات التركيبية على المجالس المحلية، من المؤشرات الواضحة على ضعف استقلالية الثانية، وهو ما ينسحب على دوائر السجل العقاري التي تتبع لها. ورغم أن المحاكم المدنية هي التي تنظر في المنازعات والدعاوى العقارية، فهي تعاني أيضاً من ضعف استقلاليتها بحكم تدخل قوى الأمر الواقع في تعيينات القضاة وعمل القضاء، ولذلك نجد أحكامها في كثير من الأحيان تطال الطرف الضعيف لصالح الطرف الأقوى.^[49]

يثير الواقع العقاري في هذه المناطق من جانب آخر، تداعيات الفوضى والفساد التي تسم سلوك وممارسات الفصائل التي تسيطر عليها، على اتساع شأفة التعدي على الأملاك الخاصة والعامة، وتشكل مدينة عفرين والقرى التابعة لها، المثال الأوضح على انتهاك الملكيات العقارية، من خلال الاستيلاء ووضع اليد عليها. حيث شهدت هذه المنطقة بعد سيطرة " فصائل الجيش الوطني عليها في بداية العام 2018، العديد من حالات الاستيلاء والمصادرة بحجج وذرائع متعددة، منها اتهام أصحابها المهجرين، بأنهم كانوا يعملون لصالح " قوات الحماية الكردية"، ومنها انتزاع الملكيات من أشخاص لعدم حيازتهم وثائق تثبت ملكيتهم، مع أن نسبة كبيرة من سكانها الكرد كانوا يبرمون عقود خارجية تقوم على الثقة بين بعضهم البعض، تلافياً لموانع نقل وتسجيل الملكيات في تلك المنطقة المصنفة ضمن المناطق الحدودية.^[50] ويرى المراقبون أن تلك الانتهاكات تتجاوز بكثير الأفعال التي فرضتها العمليات العسكرية، إلى مستوى اندراجها في عمليات التغيير الديمغرافي، وهي من التحديات الراهنة والمستقبلية، التي سيقترن التعامل معها بمدى نجاح برامج العدالة الانتقالية في تمكين النازحين بالعودة إلى أملاكهم وأماكن سكنهم، ومعالجة الانتهاكات والمشكلات العقارية التي شهدتها المنطقة في السنوات الأخيرة.

[49]-ريان محمد - محاكم الشمال السوري : القضاء ضحية الفساد -العربي الجديد – 24/ يناير -2021

<https://www.alaraby.co.uk/society/%D9%85%D8%AD%D8%A7%D9%83%D9%85-%D8%A7%D9%84%D8%B4%D9%85%D8%A7%D9%84-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%88%D8%B1%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B6%D8%A7%D8%A1-%D8%B6%D8%AD%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%81%D8%B3%D8%A7%D8%AF-%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%87%D8%AF%D9%8A%D8%AF%D8%A7%D8%AA>

[50]- سوريا : أنماط من الاستيلاء على الملكيات العقارية في "عصن الزيتون" و "نبع السلام – سوريون من أجل الحقيقة والعدالة – 26 مايو 2021 -

<https://stj-sy.org/ar/%D8%B3%D9%88%D8%B1%D9%8A%D8%A7-%D8%A3%D9%86%D9%85%D8%A7%D8%B7-%D9%85%D9%86-%D8%B9%D9%85%D9%84%D9%8A%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%B3%D8%AA-%D9%8A%D9%84%D8%A7%D8%A1-%D8%B9%D9%84%D9%89-%D8%A7%D9%84/>

-III-

تجارب دولية في الإصلاح القانوني والمؤسساتي



المبحث
الثالث

المبحث الثالث: تجارب دولية في الإصلاح القانوني والمؤسساتي

الإصلاح المؤسسي واحد من أكثر مجالات العدالة الانتقالية، التي لم تحظ بما تستحق من البحوث والاستكشاف، على الرغم من ضرورتها لتحقيق التغير الدائم في أعقاب النزاعات أو القمع. وفي حين يتركز الإصلاح المؤسسي إلى حد كبير على الإصلاح التشريعي وإصلاح القطاع الأمني والفحص والتدقيق، فإن ثمة أمثلة على إصلاحات مؤسسية في دول تمر بمراحل انتقالية تذهب إلى ما هو أبعد من ذلك، وتتصدى للأسباب الجذرية للنزاعات وللحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

غالبًا ما يتطلب النهج المستدام لقضايا الإسكان والأراضي والملكية، الذهاب إلى ما هو أبعد من النهج التعويضي المحدود بقضايا نزع الملكية في زمن الحرب. يمثل الإصلاح القانوني والمؤسسي في فترة ما بعد النزاع المتعلق بإدارة الأراضي والسجلات فرصة لإصلاح القضايا خلال النزاع وما قبل النزاع. تم تأكيد أهمية هذا النهج من خلال ما لا يقل عن (16) اتفاقية سلام تضمنت أحكامًا تدعو إلى إصلاح أو تعديل إطار إدارة الأراضي.^[51]

تقدم العديد من التجارب الدولية في هذا السياق، دروس هامة يمكن الاستفادة منها، حيث تضعنا أمام مناهج متعددة، في تطبيق الإصلاحات المؤسسية التي كان لابد منها، لمعالجة مجموعة من التدابير الهادفة إلى تنظيم استخدام وإدارة الأراضي، والموارد الطبيعية وحماية حقوق المجموعات، أو الأفراد المعرضين لنزع الملكية، وأصحاب الحقوق العرفية أو غير الرسمية في الأراضي. وقد أثارت تلك التجارب نقاشات وطنية معمقة لمراجعة سياسة الأراضي وتحقيق توافق في الآراء بشأن حيازة الأراضي، وكيفية معالجة قضايا الاستيلاء على الأراضي أو الممارسات السيئة الأخرى، وأسهمت بعض الحالات - كما سنرى - في كشف المشكلات والتحديات التي واجهت إصلاح الإطار القانوني والمؤسسي، المتعلقة بالإسكان والأراضي والملكية، وفي معالجة الأسباب الجذرية للعديد من تحدياتها ومنع النزاعات المستقبلية بشأنها. بحكم خصوصية تجربة جنوب أفريقيا في مرحلة التحول الديمقراطي، والتي يمكن من خلالها استجلاء الخطوات التي قامت بها، لمعالجة الإرث القديم والمتراكم في قضايا الأراضي والأملاك، فإن عرض وتحليل جوانب النجاح والفشل في تلك التجربة - كما سيقف عليه البحث - ما يحيلنا إلى تناول مجمل السياسات والخطوات التي اتخذتها، لإصلاح هيكل الحوكمة في مختلف المجالات والقطاعات.

في حين ترشدنا تجربة بعض دول أمريكا اللاتينية، التي انتقلت من إرث استعماري مديد نحو التحول الديمقراطي، إلى نوعية التطورات التي طرأت على قضايا الأراضي والأملاك، في مراحل ما بعد النزاع، وكيفية معالجة الانتهاكات والمظالم التي طالت أصحاب الأراضي والمساكن، واختلاف أساليب المعالجات تبعاً لمنسوب ومستويات الإصلاح المؤسسي. لاسيما أن الفجوات الكبيرة في هذه الدول بين الأنظمة العرفية في إدارة الأراضي والأنظمة القانونية الرسمية، كانت من التحديات الرئيسية التي واجهت السلطات الحكومية والمحلية فيها. عدا عن مشكلات التمييز التاريخي الذي عانت منه الشعوب الأصلية، لجهة حرمانها لعقود طويلة من حقوق الملكية، والتمييز العرقي والاجتماعي الذي طال حقوق النساء من نواحي متعددة.

[51]- لمزيد من الاطلاع يمكن العودة إلى اتفاقيات السلام التي أبرمت في أفغانستان وبوروندي وكولومبيا وساحل العاج ودارفور والسلفادور وغواتيمالا وكينيا وكوسوفو ومالي ونيبال والفلبين ورواندا والصومال والسودان وأوغندا

أولاً: تجربة جنوب أفريقيا

1. قوانين وبرامج استرداد الأملاك والتعويض

كانت جنوب إفريقيا واحدة من أوائل حالات التحول الديمقراطي في التسعينيات. فبعد عقود طويلة من نظام الفصل العنصري (الأبارتهايد) الذي شهدته البلاد، والذي سيطرت فيه الأقلية البيضاء على المؤسسات السياسية والاقتصادية، وتحكّمها بالثروات والموارد والأراضي، مقابل اضطهاد وتهميش أغلبية السود من سكانها الأصليين. توصل نيلسون مانديلا رئيس حزب المؤتمر الوطني الإفريقي بعد خروجه من السجن عام 1990، بالتعاون مع الرئيس الأبيض دي كليرك، إلى انتقال جنوب إفريقيا نحو نظام ديمقراطي متعدد الأعراق. كانت مشكلة الأراضي والسكان واحدة من أكبر التحديات التي واجهت النظام الجديد، بل أنها كانت من الدوافع الرئيسية لنضال الأغلبية السوداء، في مواجهة سياسات مصادرة الأراضي بالإكراه، والتوزيع غير العادل للثروات، والتي طبعت حكم الأقلية البيضاء.^[52] بعد صدور الدستور المؤقت عام 1993، الذي قام على إرساء مبدأ المساواة، وإنهاء القوانين التمييزية السابقة، تم إطلاق برنامج إعادة الأراضي، وهو أحد جوانب الإصلاح العقاري الذي اعتمد عقب أول انتخابات ديمقراطية في جنوب أفريقيا عام 1994. وينص على إعادة الأملاك العقارية والزراعية، التي تمت مصادرتها أو شراؤها بثمن بخس بعد عام 1913 وفق قوانين تمييزية تم بموجبها وقتذاك نقل 90% من الأملاك للبيض، وإلغاء قانوني البانتو الصادر عام 1951، وقانون التوطين عام 1954، والذي بموجبهما تم تحديد ثمانية مستوطنات محلية كبرى، كمناطق معزولة يتم نقل السود إليها، وكانت تُسمّى (Bantustan)، على مساحة لا تتجاوز 13% من مساحة البلاد، رغم أنهم كانوا يشكلون أكثر من 75% من سكان البلاد. وكانت تهدف الحكومة من وراء البرنامج إلى إعادة توزيع 30% من الأراضي، التي صودرت على أيدي البيض، على المواطنين الأصليين بحلول 2014.^[53]

أعقب تشكيل (لجنة الحقيقة والمصالحة) عام 1995، تطبيقاً لقانون (تعزيز الوحدة الوطنية والمصالحة)، إحداث هيئة استرداد الأراضي ومحكمة استرداد الأراضي، وإلى جانب مقرها الرئيسي، كان لها ثمانية مكاتب إقليمية. لم يقتصر عمل هيئة استرداد الأراضي وتعويض أصحابها على الذين انتهكت حقوقهم، أو تم تجريدهم من ملكياتهم فقط، وإنما عملت على إعادة توزيع الأراضي، من أجل ضمان توزيع أكثر عدالة بين الأعراق، وتمكين الفقراء والمعدمين، ومنحهم الحق في امتلاك أراضي من خلال برنامج إعادة توزيع الأراضي، بما يضمن مكافحة الفقر وتحقيق العدالة الاجتماعية والاستقرار. فيما تتولى المحكمة العقارية مسؤولية التصديق على الاتفاقات التي تتوسط فيها الهيئة للتوصل إليها، ومسؤولية الفصل في القضايا، التي لا يتم فيها التوصل إلى اتفاق. وتكمن السلطة الأساسية لهذه المحكمة، في قدرتها على تحديد مسألة رد الأراضي، والتعويض، والملكية المشروعة.^[54]

[52]- مها عبد اللطيف - المجتمع والتحول السياسي في جنوب أفريقيا حتى العام 1999- منشورات كلية العلوم السياسية - جامعة النهدين <https://www.iasj.net/iasj/download/95dff29bbefe637e>

[53]- أحمد أدعلي - المصالحة والحقيقة في جنوب أفريقيا : بحث في منجزات العدالة الانتقالية ومآزقها - مجلة دراسات عربية - العدد 47 - تشرين الثاني نوفمبر 2020 -

<https://siyasatarabiya.dohainstitute.org/ar/issue047/Pages/Siyassat47-2020-Idali.pdf>

[54]- Hall Ruth- Land restitution in South Africa – rights - development, and the restitution state- Canadian journal of African studies vol, 38- NO 3- 2004

بموجب تلك القوانين كانت يتم رد الأراضي، من خلال التفاوض بين الأطراف المعنية، أو التحكيم أمام المحكمة العقارية بإحدى الصور التالي: رد الأرض التي تم نزع ملكيتها من المدعي، وإعطاء المدعي أرضاً بديلة عنها، أو دفع تعويض ترضيئة بديلة، أو تقديم معونة مالية خاصة في صورة خدمات، أو تطوير البنية الأساسية في المكان الذي يقيم فيه المدعي حالياً. وفي إطار التحول إلى نظام ديمقراطي، وتطبيق مبادئ العدالة، لم يُجرد النظام الديمقراطي السكان من أحفاد المستعمرين من حقوقهم، والذين اكتسبوا الجنسية مع مرور الوقت، واعترف بحقوقهم في التعويض عن الخسارة التي قد تلحق بهم؛ نتيجة استرداد السكان الأصليين لأراضيهم وممتلكاتهم. في هذه الحالة، تُعتبر الدولة هي الضامن لهذه الحقوق ومسئولة عن تطبيق مبادئ العدالة على الجميع، مع ادراك أن التحول إلى نظام ديمقراطي يجب ألا يؤدي إلى انتهاكات أخرى بحق المجموعات العرقية المختلفة.^[55]

من ناحية تطبيق تلك البنود الدستورية، والقوانين التي صدرت بناءً عليها، واجهت هيئة استرداد الأملاك، ومحكمة الأملاك مشكلات عملية كبيرة، تعود إلى إرث السياسات القائمة على العنصرية لفترة طويلة، وما رسخته من إحساس الأغلبية السوداء بعدم الثقة والأمان، وضعف كفاءتها في إدارة الأراضي واستخدامها، بعد انقطاع أجيالها لعقود طويلة بسبب مصادرة أراضيها. في أحيانٍ أخرى كان من المستحيل استرداد الملكية لأسباب موضوعية كاستخدام الأرض/ الملكية لمصلحة عامة، أو وجود سُكان حاليين يستخدمون هذه المنشأة. في سياقات التهجير والانتهاكات التي حدثت منذ عدة عقود، حيث يكون من الأفضل تعويض المالك الأصلي بدلاً من الاسترداد. ورغم أنه بموجب العدالة الانتقالية في جنوب أفريقيا كان متاحاً لضحايا التجريد من الملكية الاختيار: بين الاسترداد في شكل أرض بديلة مملوكة للدولة، أو تعويض نقدي عن نزع الملكية الذي حدث منذ عام 1913. غير أن الحكومة ومن أجل الحفاظ على التماسك الاجتماعي؛ قررت شراء الأراضي بسعر السوق من المزارعين البيض بدلاً من مصادرتها، لتوزيع الأراضي على المطالبين السود. تكلفة هذا الإجراء تباطأت إلى حد كبير في تنفيذ عملية الاسترداد وإعادة التوزيع، ومن الناحية الواقعية تصدت الهيئة إلى 10% فقط من مجمل المطالبات المشروعة بالاسترداد والتعويض.^[56]

يُضاف إلى ذلك قصور السياسات الحكومية، عن تطبيق سياسات إصلاح الأراضي، التي تبنتها بهدف تعزيز المصالحة الوطنية، والاستقرار الوطني؛ ودعم النمو الاقتصادي، وتحسين الأحوال المعيشية للأسر وتخفيف وطأة الفقر. بالتوازي مع ذلك، فإن السنوات التي مرّت على النظام الجديد لم تلغ الفوارق الاقتصادية بين البيض والسود، وبقيت جنوب أفريقيا من أكثر البلدان التي تعاني عدم تكافؤ في الدخل، فقرابة 60 في المائة من السكان يكسبون أقل من 7000 \$ في السنة، ويمثّل السود منذ العام 2007 نحو 90% من الفقراء. حيث يقدر الخبراء وجود حوالي (9 ملايين) من السود يعيشون بدون مأوى، وبعضهم يعيش في أكواخ من الصفيح والقش. رغم أن الحكومة قامت ببناء مليون ونصف مليون مسكن للفقراء، في السنوات الأولى للديمقراطية بين عامي 1994 و 2003، وقامت بخطوات إيجابية على صعيد الخدمات والبنى التحتية في المناطق الفقيرة. غير أن الأزمات السياسية والاقتصادية التي عاشتها جنوب أفريقيا، لاسيما بعد العام 2010 خلال فترة تولي الرئيس زوما قيادة البلاد،

[55]- المرجع السابق -

[56]- تقرير لجنة الحقيقة والمصالحة - ، المجلد 5، الفصل 8 على وجه الخصوص -

https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/HR-PUB-13-05_AR.pdf

والبطء الشديد في برنامج إعادة الأعمار والتنمية، الذي عملت عليه حكومة المؤتمر الوطني الأفريقي.^[57] من العوامل التي ضاعفت من مشكلات السكن، وعرقلت بالمقابل مسيرة استرداد الأراضي والتعويض، نتيجة ضعف الموارد المالية القادرة على تغطية التعويضات المطلوبة لأعداد كبيرة من المتضررين. بقيت نتيجة لذلك عمليات استرداد الأراضي ضمن نطاق محدود، رغم أن هدف استعادة الأراضي هو الهدف الجوهرى لدى أغلبية السود، لتصحيح الظلم التاريخي الذي عانوا منه بسبب نظام الفصل العنصري والقوانين التمييزية.

2. مشكلات وتحديات الإصلاح المؤسسي

تضيق تجربة العدالة الانتقالية في جنوب أفريقيا، على مدى تأثر برامج الاسترداد والتعويض التي تم تبنيها والعمل عليها، بمجمل السياق القانوني والمؤسساتي الذي جرت فيه عمليات التحول الديمقراطي، ويزودنا فهم عمل مؤسسات الدولة، والمشكلات والتحديات التي واجهتها ولاتزال، في التعرّف على العقبات وبؤر الاستعصاء والفسل، التي حالت دون تطبيق برامج الاسترداد والبدائل المطروحة عنها، وفق ما تطمح إليه الأغلبية السوداء. وهي إحدى القضايا التي تمتحن بدورها، مدى إنفاذ وتطبيق الهياكل المؤسسية والقضائية، للبنود والمواد الدستورية والقانونية، التي تحدد مسارات العدالة الانتقالية وآلياتها التكاملية.

إن تتبع دساتير جنوب أفريقيا في عهد التحول الديمقراطي، بدءاً من الدستور المؤقت عام 1993، إلى الدستور الدائم عام 1996، وما تلاه من تعديلات لاحقة في العام 2012 على وجه الخصوص، يضعنا أمام رؤية وطنية عازمة على تبني موجبات العدالة الانتقالية، واعتبارها - كما ورد في قانون تعزيز المصالحة والوحدة - من أساسيات العقد الاجتماعي الجديد، وضمانة أساسية لتحقيق العدل والإنصاف.^[58] في نطاق تطبيق تلك الرؤية تم إنشاء "لجنة الحقيقة والمصالحة" في العام 1995، وكان لديها صلاحيات استثنائية في الإستدعاء والتحقيق في الانتهاكات وإصدار التوصيات. بعد ثلاث سنوات من جمعها معلومات وشهادات حول الضحايا، أصدرت في العام 1998 تقريراً تضمّن شهادات أكثر من 22000 ضحية وشاهد، حيث جرى الإدلاء بألفي شهادة في جلسات الاستماع والتحقيق، التي بُذلت لتحقيق المحاسبة عن الجرائم المرتكبة خلال حكم التمييز العنصري. غير أنها اقتصرت على استبدال مبدأ المحاسبة، بالصفح في حال الاعتراف. ومن أصل 7112 طلب عفو، منحت اللجنة العفو 819 مذنباً، بحيث آثرت منطلق الصفح على العقاب.

ومع عمليات العفو الرئاسية الخاصة بالرئيس السابق ثابو مبيكي، التي اعتُبرت وسيلة لحلّ "العمل الناقص وغير المنجز للجنة الحقيقة والمصالحة"، حيث تمت بموجب محاكمات سرّية بغياب الضحايا ومن دون أيّ تمثيل لهم. في حين بقيّ المسؤولون عن الانتهاكات ممن لم يقدموا طلبات العفو، ضمن دائرة الإفلات من العقاب. نتيجة الانتقادات الواسعة لعمل اللجنة.^[59] أعلنت محكمة بريتوريا العليا في العام 2008 عدم دستورية تعديلات سياسة الملاحقة القضائية. وفي العام 2010،

[57]- آلان هيرش ، موسم الأمل: الإصلاح الاقتصادي في عهد مانديلا ومبيكي- مطبعة جامعة كوازالو ناتال - 2005 الطبعة الأولى

[58]- مها عبد اللطيف - المجتمع والتحول السياسي في جنوب أفريقيا - مرجع سابق

[59]- إدغار موران، "الصفح مقاومة لبشاعة العامل" - ترجمة حسن العمرين، مجلة يتفكرون، العدد -2 تشرين الأول/ أكتوبر 2013 ص 1 -

يُدت المحكمة الدستورية حقّ الضحايا باستشارتهم قبل منح العفو السياسي. من الناحية العملية إذاً وفي أحسن الأحوال تم تطبيق العفو على أفراد قاموا بمصادرة أراضي السود والاستيلاء عليها، خلال حقبة الفصل العنصري، بينما جرت محاولات من منظمات تُمثّل الضحايا، ومنها "مجموعة دعم خولوموني"، قامت عام 2002، برفع دعاوى أمام محكمة أمريكية على (23 شركة متعددة الجنسيات) ومطالبتها بالتعويض عن انتهاكات جماعية قامت بها خلال نظام الفصل العنصري. ومن تلك الانتهاكات مصادرة مساحات واسعة من أراضي السود، دون تعويض أصحابها وشاغليها.^[60]

من جانب آخر، أبانَ نظام الملكية في جنوب أفريقيا، عن ضعف ضمانات المساواة بين الرجل والمرأة في برنامج توزيع وإصلاح الأراضي، رغم ما ورد في الدستور من ضمانات واضحة بهذا الشأن، ومرد ذلك يعود إلى الحرمان الاجتماعي والاقتصادي والسياسي الحاد، الذي تعانيه غالبية النساء في جنوب أفريقيا. فمعظم الريفيات يعملن بالإنتاج الزراعي، ويزرعنّ المحاصيل التي يعيش عليها الأهالي أساساً. نتيجة لسياسة الفصل العنصري أصبح معظمهنّ مديرات للمزارع عندما أُجبر أزواجهنّ وأبنائهنّ على العمل أجراً باليومية في المناجم وفي المدن. هكذا حُرمت المرأة السوداء باعتبارها جزءاً من الأغلبية السوداء من تملك الأرض في 87% من أراضي جنوب أفريقيا. وفق القوانين العرفية حتى عام 1986 لم يكن بمقدور المرأة أن تحصل على حقوق حقيقية متعلقة بالأراضي بدون إذن من زوجها أو وليّها. وعلى الرغم من أن القيود العنصرية على تملك الأراضي قد رفعت اليوم، فإن معظم الريفيات من السود ليست لديهنّ القدرة المالية على شراء الأراضي بسبب فقرهنّ الشديد. وحتى الآن لم تشارك المرأة في عملية إصلاح الأراضي على قدم المساواة مع الرجل، فمعظم الصناديق الائتمانية واللجان التي أنشئت في سياق عملية رد الأراضي لأصحابها وإعادة توزيعها، ما زالت تحت سيطرة الرجل. وينص قانون اتحادات الممتلكات العامة الصادر عام 1996 على ضمان تمثيل المرأة على قدم المساواة مع الرجل، لكنه لا يضمن مشاركتها فعلياً على قدم المساواة، ما دعا البرلمان إلى طرح مشروع قانون للاعتراف بالزيجات العرفية عام 1998، ويتضمن هذا التشريع المقترح تدابير للتوفيق بين القانون العرفي، ودستور جنوب أفريقيا، والتزاماتها الدولية. ويمنح التشريع وضعاً مساوياً وأهلية مساوية للزوجات، وينص على تدابير معينة لإدخال المرأة في عقود الملكية.^[61]

في حين كان المسار الموازي لتلافي التعقيدات والتحديات التي واجهت برامج الاسترداد والتعويض، يتمثل في محاولات الحكومات المتعاقبة منذ عهد مانديلا ومبيكي في التسعينيات من القرن الفائت، التركيز على تطوير برامج إعادة الإعمار، والإسكان ضمن خطط التنمية، وإعادة دمج المستوطنات غير الرسمية "البانتوستانات" ضمن البلدات والمدن، من خلال المنح الاجتماعية وهي المصدر الرئيسي لكسب الرزق. ومنذ العام 2004، وبعد صدور القانون BEE-BB عملت الحكومة على توظيف قطاع البناء والإسكان، في إعادة توزيع الملكية بما يحقق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، وحققت على هذا الصعيد نجاحاً لا بأس فيه. إلا أنه وبسبب فشل السياسات الاقتصادية في تلك السنوات وما تلاها، كان استمرار عدم المساواة الشديد بين أقلية بيضاء تمثل ثلثي أصحاب الدخل المرتفع، وغالبية سوداء نصفها يعيش في فقر مزمن، بمثابة إشارة قوية على حجم التفاوت الطبقي في المجال الاقتصادي بين السكان، وبأن القيادة السياسية للحكومات من حيث العرق والخلفية والثقافة، والتي يسيطر عليها

[60]- South Africa – when strong institutions and massive inequalities collide – carnegie endowment for international peace- 18 march 2021 -

<https://carnegieendowment.org/2021/03/18/south-africa-when-strong-institutions-and-massive-inequalities-collide-pub-84063>

[61]- South Africa – when strong institutions and massive inequalities - مرجع سابق

حزب المؤتمر الوطني، لم تتمكن من تفكيك مفاصل الهيمنة الاقتصادية للأقلية البيضاء، وقد انعكس ذلك على تخلف الإصلاح الاقتصادي والمؤسساتي؛ عن الإصلاح السياسي. إذ تأثرت بهذه الاختلال البنيوي، مختلف أنشطة الحوكمة، ومنها إدارة الشركات المملوكة للدولة، وأنظمة إصلاح الملكية، التي واجهت العديد من التداخلات والتعقيدات، بسبب تنازع الاختصاصات والبرامج بين صلاحيات الحكومة المركزية، وصلاحيات المقاطعات والمحليات.^[62] وهو ما يفسر تركيز الرئيس سيريل رامافوزا بعد توليه السلطة عام 2017، على برامج ومشاريع إصلاح نظام ملكية الأراضي، بسبب استمرار الخلل الفادح في عملية توزيع الأراضي، بحيث لا يزال 80 % من السكان الأصليين يملكون 4 % فقط من أراضي جنوب أفريقيا. ويرى رامافوزا أن هذه التغييرات ستعزز الإنصاف، وسد التفاوت الطبقي الاجتماعي، ودفع التنمية الاقتصادية، وزيادة الإنتاج الزراعي، والأمن الغذائي ورفع الكفاءات والمهارات وتكافؤ الفرص، حسب تصريحاته التي قال فيها: "أن السود يريدون استعادة أراضيهم".^[63]

طيلة سنوات التحول الديمقراطي، كانت تحديات الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي، ومحااربة شبكات الفساد، وإصلاح قطاعات الإدارة والأمن والبوليس والخدمة العامة، والتي كانت تخضع لهيمنة الأقلية البيضاء من ذوي الكفاءات، وثيقة الصلة بتحديات إعادة توزيع الملكية على أسس العدالة، وهي مسألة كانت لا تقتصر على آليات استرداد الأراضي المصادرة في الماضي، والتعويض على أصحابها، وإنما تحاكي بصورة كبيرة مستقبل جنوب أفريقيا، وكيفية تأهيل كوادر بيروقراطية من الأغلبية السوداء، التي عانت الحرمان والإقصاء لعقود طويلة، وتزويدها بالمؤهلات العلمية والتقنية لإدارة مختلف قطاعات الحوكمة. كانت جنوب إفريقيا محظوظة لأن لديها أقوى مدعي عام وأكثرها فاعلية Thuli Madonsela، ومن بين تحقيقاتها وتقاريرها العديدة المهمة، وأشهرها تقرير حالة Capture أواخر عام 2016، قبل وقت قصير من نهاية فترة ولايتها، والذي استند إلى شهادات المبلغين عن المخالفات، وذاكرة مخبأة لرسائل البريد الإلكتروني الخاصة للكشف عن إساءة استخدام مؤسسات الدولة للأغراض الشخصية.^[64] كما لعب الإعلام دوراً حاسماً ومدعوماً من قبل مجموعة متنوعة من المنظمات الناشطة غير الحكومية. وفقاً لمؤشر حرية وسائل الإعلام لمنظمة مراسلون بلا حدود، تتمتع جنوب إفريقيا بوحدة من أكثر البيئات الإعلامية حرية في العالم. وعليه فإن مما يغذي الأمل للسير في هذا الاتجاه الإصلاحية الشامل، ما تزخر به ساحة جنوب أفريقيا أيضاً من التنظيمات النسائية والطلابية والدينية المستقلة، والاتحادات الأهلية، إلى جانب النقابات العمالية، وتشكل بكليتها أدوات مدنية ضاغطة، لحث الحكومة على تخطي تلك التحديات القائمة. تشير تجربة جنوب إفريقيا إلى أربعة دروس يُحتمل أن تكون مفيدة للعديد من البلدان التي تكافح من أجل تحوّل قانوني واجتماعي وسياسي واقتصادي، يحقق متطلبات العدالة الانتقالية وهي:

[62]- آلان هيرش - موسم الأمل - الإصلاح الاقتصادي - مرجع سابق

[63]- جنوب أفريقيا : إصلاح نظام ملكية الأراضي وإرث منديلا - جريدة الشرق الأوسط - 24 أغسطس 2018

<https://aawsat.com/home/article/1372201/%D8%AC%D9%86%D9%88%D8%A8-%D8%A7%D9%81%D8%B1%D9%8A%D9%82%D9%8A%D8%A7-%D8%A5%D8%B5%D9%84%D8%A7%D8%AD-%D9%86%D8%B8%D8%A7%D9%85-%D9%85%D9%84%D9%83%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B1%D8%A7%D8%B6%D9%8A-%D9%88%D8%A5%D8%B1%D8%AB-%D9%85%D8%A7%D9%86%D8%AF%D9%8A%D9%84%D8%A7>

[64]- South Africa - مرجع سابق

1. توفرت في جنوب أفريقيا إمكانية لخلق دوائر حميدة من التفاعلات الإيجابية، بين الأفكار وإصلاح القوانين والمؤسسات والنمو الاقتصادي. ولكن هناك أيضًا خطر كبير يتمثل في أن الاختلالات التوزيعية، وفي أساسها مشكلة الأراضي والأموال، التي لم تتم معالجتها بالقدر المطلوب من الشمولية والعدالة، يمكن أن تتسبب في دوامة هبوط لولبية تراكمية.

2. والنمو الاقتصادي ولكن هناك أيضًا خطر كبير يتمثل في أن الاختلالات التوزيعية، وفي أساسها مشكلة الأراضي والأموال، التي لم تتم معالجتها بالقدر المطلوب من الشمولية والعدالة، يمكن أن تتسبب في دوامة هبوط تراكمية.

3. يمكن أن تكون كل من المفاوضات والتوافقات السياسية، مداخل أساسية نحو الانتقال الديمقراطي، ويمكن أن تعمل مؤسسات الدولة كإسفنجة امتصاص للأزمات والصدمات، غير أن كل ذلك لا يحول دون معالجة الاختلالات المزمنة في السلطة الاقتصادية والسياسية، وفي مجالات الحوكمة، كعناصر يتوقف عليها تحقيق خطوات إيجابية ثابتة في نطاق العدالة الانتقالية.

4. إن تجاوز صعوبات معالجة نظام الملكية، وتجاوز إرث المصادرة والاستيلاء، باتجاه التوزيع العادل للملكيات العقارية، يتوقف على وجود مرجعية دستورية وقانونية، تنصف المحرومين والمتضررين من حقوقهم بالأموال والسكن، وتنص على ضمانات المساواة بين الجنسين، في كل ما يتعلق بنظام الحياة والملكية، وإلغاء القوانين العرفية التمييزية التي تحالف تلك الضمانات.

5. إن الفصل والتوازن بين السلطات، وتعزيز استقلالية القضاء، وتفعيل أدوار المجتمع المدني، ومناصرة الإعلام، جميعها سلسلة متكاملة، في بناء منهجية إصلاحية موثوقة، تحظى بشرعية وقبول مجتمعي واسع، وإن الخلل في هذه السلسلة يؤخر ويُعيق مسارات العدالة الانتقالية من كافة جوانبها.

ثانياً : نماذج من تجارب إصلاح أنظمة الأراضي في أمريكا اللاتينية

1. مسارات التحول الديمقراطي والإصلاح المؤسسي

كانت معظم البلدان في أمريكا اللاتينية ذات يوم مستعمرات لإسبانيا أو البرتغال. وبطبيعة الحال، فقد تطور النظام القانوني لحيازة الأراضي، وممارسات تسجيل الملكية من هذه البدايات الاستعمارية. ولم يكن هؤلاء المستعمرون الأوروبيون السكان الأوائل في المنطقة. فقد عاشت العديد من مجموعات السكان الأصليين هناك قبل الاستعمار. خلق هذا التنوع الثقافي تنوعاً مشابهاً في نظام حيازة الأراضي، بسلسلة متصلة تتنوع من ملكية خاصة إلى حيازة مجتمعية مشتركة (مزيج من الفرد والجماعة)، وتتمتع معظم دول أمريكا اللاتينية بمستويات عالية من تركيز ملكية الأراضي، مما يجعلها المنطقة الأسوأ في العالم من حيث التوزيع العادل للأراضي. في حين لا تزال الزراعة نشاطاً اقتصادياً أو معيشياً رئيسياً في أمريكا اللاتينية، وهناك فجوة كبيرة بين الأغنياء والفقراء كما تشير إليه بوضوح أنماط توزيع الأراضي وكيفية استثمارها.^[65] في أثناء الحقبة الاستعمارية أو بعد الاستقلال كان هناك حرص بالغ في المحافظة على الحجج القديمة لملكية الأراضي. وتميزت إصلاحات الأراضي في أمريكا اللاتينية بثلاث سمات رئيسية: أولاً، حدثت الإصلاحات كرد فعل لانتفاضات الفلاحين المعدمين. ثانياً، أنهت الإصلاحات نظام شبه السيطرة السائد في القطاع الزراعي، حيث تم تقسيم الفلاحين إلى مجموعتين: أولئك الذين كان لديهم ارتباط دائم بالمزارع مالك الأرض الكبير. وأولئك الذين كانوا عمالاً مؤقتين. حيث تطور هذا النظام إلى قاعدة اجتماعية: بعض الفلاحين عملوا في المزرعة والبعض الآخر بقوا فيها كعمال مؤقتين. ثالثاً، احتفظت النخبة المالكة بالسلطة السياسية الكافية، حتى تتمكن من التأثير على النظام الذي حصل الفلاحون في ظلّه على الأرض.^[66]

لما كانت الأنظمة العسكرية المسيطرة على الحكم في أمريكا اللاتينية؛ هي القاعدة، والديمقراطية هي الاستثناء. فقد شهدت ابتداءً من الثمانينيات استبدال الديكتاتوريات والانتقال نحو الديمقراطية، وتضمنت معظم الدساتير الحديثة في دول أمريكا اللاتينية حق الملكية كحق مطلق تنظمه التشريعات والقوانين، فيما تؤكد بعضها كما في دساتير كولومبيا والبرازيل وبيرو وفنزويلا؛ أن الملكية تنطوي على واجبات، وأن لها وظيفة اجتماعية، تتعلق بسياسات توزيع الأراضي، بما يضمن حقوق السكان الأصليين والمجتمعات السوداء، وأولئك الذين يعيشون في المستوطنات الحضرية والريفية غير الرسمية. أما الحق في السكن اللائق فهو معترف به في دساتير العديد من البلدان، كما في الأرجنتين والبرازيل وكولومبيا وكوبا والجمهورية الدومينيكية والإكوادور وغواتيمالا وهايتي وهندوراس والمكسيك ونيكاراغوا وباراغواي وبيرو وفنزويلا وتشيلي وبوليفيا. في بعض البلدان، مثل الإكوادور وأوروغواي والمكسيك، يظهر الحق في السكن ضمن الحقوق الأساسية المُعترف بها من قبل الدولة.^[67]

[65]- دراسات تحديد النطاق لبحوث سياسات الأراضي في أمريكا اللاتينية - الباحثين : ستيفن باراني - كارمن ديانا دير- مانويل موراليس فبراير 2004-

<https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/32790/119564.pdf>

[66]-دراسات تحديد النطاق لبحوث سياسات الأراضي في أمريكا اللاتينية - المرجع السابق]

[67]- رودري ويليامز ، الحق المعاصر في استرداد الممتلكات في سياق العدالة الانتقالية ، المركز الدولي للعدالة الانتقالية ، مايو / أيار 2007 ، ص 40.

حاولت برامج إصلاح الأراضي التي شملت 17 دولة في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، خلال مراحل الانتقال الديمقراطي مصادرة حيازات كبيرة من الأراضي (اللاتيفونديا) ونقلها إلى صغار المزارعين، ومع ذلك، كانت النتائج التي تم الحصول عليها ضئيلة بسبب قوة كبار ملاك الأراضي، والاعتماد الاقتصادي على الصادرات الزراعية، مما حال دون توزيع أكبر للأراضي. على سبيل المثال، في الإكوادور، وزعت الحكومة فقط الأراضي غير المنتجة، مما سهل تركيز الأراضي الجيدة في أيدي كبار ملاك الأراضي. في فنزويلا، كان نصف الأراضي الموزعة أراض عامة، وتم دفع تعويضات عالية لكبار ملاك الأراضي الذين كانت أراضيهم تشكل النصف الآخر. في البرازيل، وضع قانون الأراضي حداً أدنى لتوزيع الأرض؛ على كل أسرة لا تملك أرضاً لأغراض الإصلاح الزراعي، لكنه لم يضع حداً للحجم الأقصى الذي يمكن أن يمتلكه كل مالك.^[68]

كان الافتراض الآخر المحوري للمقاربات المهيمنة لإعادة الإعمار بعد الحرب، على الأقل خلال ذروة التسعينيات، هو أن بناء السلام وفر فرصة تاريخية لتنفيذ إصلاحات رئيسية تعالج الأسباب الكامنة وراء الحرب. جاءت الإصلاحات الواسعة النطاق لسياسة الأراضي والإدارة المتوخاة في اتفاقيات السلام كتمثيل جيد لهذه الفكرة. بيد أن هناك العديد من الأمثلة على التسويات الناجحة للنزاعات قصيرة المدى، التي لم تفعل شيئاً لمنع اندلاع العنف لاحقاً. في الواقع، وأن إعادة الإعمار بعد الحرب تُمكن أحياناً من توزيع الأراضي على المقاتلين السابقين واللجئين وبعض النازحين داخلياً، ولكنها نادراً ما تؤدي إلى إصلاحات سياسة الأراضي الرئيسية المطلوبة لإفادة جمهور أوسع.^[69] لذلك نرى أن معالجة قضايا الأراضي في أمريكا اللاتينية بعد الحرب، اقترنت غالباً بقدرة أصحاب المصلحة المحليين على إدارة النزاعات داخل المجتمع بشكل سلمي، واستخدام المحاكم لمعالجة الظلم، والشروع في تحديث السجلات العقارية المحلية وسجلات الأراضي، مع الضغط من أجل إجراء إصلاحات تشريعية ومالية، لمواءمة هذه المبادرات على المستوى الوطني، وتعزيز آليات إدارة النزاعات العرفية المحلية، مع مناصرة الإصلاحات الوطنية لتضمين هذه القواعد والممارسات في القانون التشريعي.

واجهت تجارب إصلاح الأراضي في أمريكا اللاتينية، تحديات عديدة ومركبة، منها يتعلق بمعالجة الفجوة الكبيرة بين اللامساواة المديدة في توزيع الأراضي بين السكان، وضعف التمثيل السياسي للفئات المهمشة، وهي الأكثر تضرراً جراء سيطرة كبار الملاك على الأراضي الزراعية المنتجة منذ عقود طويلة. فضلاً عن التباين في أنظمة تسجيل الملكية، ما بين الطابع العرفي غير الرسمي للأملك، وتلك المنظمة في السجلات الرسمية. حيث تشير أفضل التقديرات إلى أن 70 بالمائة من قطع الأراضي في بلدان أمريكا اللاتينية غير موثقة في السجلات الرسمية. في غواتيمالا، على سبيل المثال، كان هناك فقط مكتبان من مكاتب التسجيل يخدمان البلد بأكمله، حتى وقت قريب، مما أدى إلى عدم قيام العديد من مالكي الأراضي بتسجيل قطع أراضيهم. كما يشكل تعدد أنظمة حقوق الملكية العقارية في دول أمريكا اللاتينية، مشكلة ملحة نظراً لتأثيرها السلبي على الحيازة الآمنة، والسجلات الموثوقة، وعمل سوق الأراضي. بينما نرى في بعض الحالات تحديات ذات صلة وثيقة بالإصلاحات السياسية والمؤسسية، ومنها تلك المشكلات التي واجهت إصلاح أنظمة الأراضي، بسبب انتشار شبكات الفساد المنظم، وشبكات المصالح خارج نطاق الدولة، وأحياناً التشابك في المصالح بين القوى المحلية، على حساب إضعاف مؤسسات العدالة والقضاء، وتعرثر الحكومات في تحقيق مستويات التفاعل بين ثالوث الاستقرار والإصلاح والتنمية. لا يمكن في هذا السياق إغفال دور الاضطرابات السياسية، والأزمات

[68]- Miguel Rocha de Sousa الاقتصاد السياسي للإصلاح الزراعي: منظور جديد ينطبق على أمريكا اللاتينية - 2009 -

[69]- دراسة تحديد النطاق لبحوث سياسات الأراضي في أمريكا اللاتينية - مرجع سابق -

الاقتصادية الحادة في عرقلة تنفيذ الإصلاحات الزراعية، فعلى سبيل المثال على هذا النوع من التحديات: صادرت حكومة نيكارغوا عام 1979، أراضي كبار ملاك الأراضي. لكنها لم تتمكن من استكمال خططها الخاصة بالإصلاح الزراعي السانديني، بسبب الأزمة الاقتصادية الحادة المصحوبة بفقدانها للسلطة في انتخابات عام 1990.^[70]

2. تحديات معالجة الانتهاكات والتمييز وحقوق السكان الأصليين

خلال محطات التحول الديمقراطي في أمريكا اللاتينية، كان تنظيم أشكال الحياة وفقاً لطبيعة الأرض المشغولة، من أكثر القضايا التي كانت على أجندة السلطات الحكومية، وتشكل تجرّبي كولومبيا وغواتيمالا مثالين واقعيين، على كيفية التعامل مع انتهاكات حقوق الملكية، الناجمة عن عمليات المصادرة والاستيلاء والتهجير.

في غواتيمالا، نصت المادة (9) من الاتفاق المتعلق بإعادة توطين المجموعات السكانية التي اقتلعت من جذورها بسبب النزاع المسلح عام (1994) على ما يلي: "في حالة التخلي عن الأرض نتيجة للنزاع المسلح، تتعهد الحكومة بمراجعة وتعزيز الأحكام القانونية، والتأكد من أن مثل هذا الفعل لا يعتبر هجراً طوعاً، والتصديق على الطبيعة غير القابلة للتصرف لحقوق ملكية الأراضي. وفي هذا السياق، يتعين عليها تعزيز إعادة الأرض إلى أصحابها الأصليين و/أو السعي إلى حلول تعويضية مناسبة".^[71]

كانت المشكلة الحقيقية في وجه هذا الاتفاق، أن السلطات المسؤولة عن تنفيذ رد الحقوق هي نفسها التي قامت بتجريد النازحين من ممتلكاتهم من خلال تخصيص أراضيهم. وقد أدى ذلك إلى إنشاء "شبكة كاملة من الملكية المحلية والعلاقات السياسية المعادية بطبيعتها لعودة النازحين". في كولومبيا، تتمثل إحدى العقبات الرئيسية أمام استعادة الممتلكات في العلاقة بين السياسيين المحليين، ومصالح كبار ملاك الأراضي، والشركات والجماعات المسلحة. وبما أن هؤلاء الفاعلين استفادوا من نزع الملكية، فإنهم يساهموا بدورهم في مناخ من انعدام الأمن ضد العائدين أو النشطاء، الذين يدافعون عن حقوق الأرض مما يبطئ عملية الاسترداد.^[72]

في كولومبيا لجأت الحكومة المنبثقة عن اتفاق السلام لعام (2016) إلى طريقين في معالجة التعديت على الأملاك الخاصة، الأول، استخدام الأداة القانونية لنزع الملكية وفقاً للترتيبات القانونية التي نص عليها الدستور، والثاني، فتح مفاوضات مباشرة مع المالك الأصلي لتعويضه في حال كان الرد متعذراً أو غير ممكن. أما إذا كانت الأرض ملكية عامة، فبموجب القوانين المنظمة للخدمة العامة، يمكن للدولة أن تمنح شاغلي المستوطنات غير الرسمية سندات تمليك، وفق شروط ومتطلبات دنيا معينة، كأن لا يكون لديهم ممتلكات أخرى، أو غير مُدانين للدولة. واعتمدت كولومبيا قوانين وأنشأت مؤسسات لضمان الاسترداد وإصلاح ملكية الأراضي بطريقة أكثر إنصافاً.^[73]

[70]- حيازة الأرض وحقوق الإسكان والجنس - برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية في المكسيك - 2005
<https://digitallibrary.un.org/record/781286>

[71]- ماورو وأناليسا وميشيل ميرليت.. "الحصول على الأراضي والاعتراف بحقوقها في غواتيمالا:" التحالف الدولي للأراضي.
<https://humanitarianlibrary.org/sites/default/files/2013/05/kpguatemala03.pdf>

[72]- ماورو وأناليسا وميشيل ميرليت- "الحصول على الأراضي والاعتراف بحقوقها في غواتيمالا- المرجع السابق

[73]- أنطونيا ديزاز - الاقتصاد السياسي لأمريكا اللاتينية: إصلاح الأراضي - مرجع سابق

توضح قضيتنا كولومبيا وغواتيمالا هذا النهج الشامل، الذي يهدف إلى معالجة انتهاكات الإسكان والأراضي والملكية في زمن الحرب، وعدم المساواة قبل النزاع فيما يتعلق بالحصول على الأراضي. فقد عانى كلا البلدين من عدم تكافؤ كبير في الحصول على الأراضي قبل النزاع، بين أغلبية الفلاحين المعدمين، وكبار ملاك الأراضي الذين يمتلكون نسبة كبيرة من الأرض. واعتبرت هذه التفاوتات السبب الجذري للنزاع. أدرج كلا البلدين أحكامًا في اتفاقية السلام الخاصة بهما. تم تنفيذ جانب الاسترداد إلى حد ما في غواتيمالا ولا يزال قيد التنفيذ في كولومبيا. ومع ذلك، فشل الإصلاح الزراعي في غواتيمالا ويعاني من تأخيرات بسبب نقص التمويل الكافي.^[74] في حين أن النهج كان جيدًا، إلا أن المصالح السياسية والاقتصادية قد حدثت من تأثير الإصلاح. وفي غواتيمالا، أدى الفشل في معالجة أوجه عدم المساواة هذه في مرحلة ما بعد النزاع، إلى استمرار النزاعات على الأراضي. في غياب نظام عدالة قوي ومنصف، أدت قضايا الأراضي التي لم يتم حلها إلى استمرار النزوح والعنف بشكل منخفض.

على الرغم من التنفيذ المحدود للإصلاح الزراعي، فإن قضيتي غواتيمالا وكولومبيا تقدمان تدابير مثيرة للاهتمام. كان كلا البلدين يهدفان إلى تحسين وصول أصحاب الأراضي الريفية الصغار إلى الأراضي. لذلك تم إنشاء صندوق ائتماني في غواتيمالا وصندوق للأراضي في كولومبيا.^[75] بهدف توزيع الأراضي على الأشخاص الذين لا يملكون أرضًا والمستضعفين وضحايا النزاع. وفي كلا البلدين، تم الشروع في برامج تسهل الوصول إلى الأراضي من خلال الإعانات والائتمانات لشراء الأراضي، مع توفير أشكال المساعدة التقنية بالإضافة إلى ذلك، ربطت هذه البلدان الاسترداد والتعويض بإصلاح الأراضي، من خلال ضمان الاعتراف بحقوق الأراضي غير الرسمية، وتسجيلها في السجل العقاري بعد الاسترداد. تجمع هذه التدابير بين نهج تعويضي ونهج هادف للتغيير، حيث يتم استكمال رد الحقوق بهدف حياة أقوى من خلال عملية التنظيم والتسجيل. وتدعم مبادئ بينهيرو هذا النهج الذي تسييران عليه.^[76]

في التجريبتين المذكورتين أعلاه، وغيرهما من تجارب إصلاح الأراضي في دول أمريكا اللاتينية، كانت مشكلات التمييز السلبى حيال تملك النساء للأراضي الزراعية، إحدى شواغل واهتمامات الحركات النسوية والمدنية، وقد طرأت في العقود الثلاث الماضية تحولات إيجابية على صعيد إنشاء حقوق المرأة الرسمية في الأرض، بعد أن كانت المرأة محرومة في القوانين العرفية من حيازة الأرض في برامج التوزيع الحكومية. وقد ذهب عدد منهم إلى أبعد من ذلك في تشريعاتهم الزراعية الأخيرة، حيث اعتمدوا آليات محددة لإدماج المرأة. كان الإجراء الأكثر شيوعاً هو اشتراط تسجيل الأراضي في برامج توزيع الأراضي و/ أو منح سندات الملكية باسم الزوجين. وذهبت السلفادور إلى أبعد من ذلك ، حيث قررت توزيع الأراضي في برنامج PTT لتوزيع الأراضي على أساس فردي للرجل والمرأة اللذين يشكلان زوجين. في حين اعتمدت كولومبيا ونيكاراغوا وتشيلي تدابير العمل الإيجابي،

[74]- بحلول عام 2021 ، تلقى "صندوق الأرض" أقل من 7 في المائة من أصل 3 ملايين هكتار من المفترض أن يوزعها بحلول عام 2028. المصدر: مكتب واشنطن لشؤون أميركا اللاتينية، توصيات السياسة: اتفاق السلام - الإصلاح الريفي 20 تموز 2021.

<https://reliefweb.int/report/colombia/policy-recommendations-peace-accord-rural-reform-and-drug-chapter>
[75]- يتكون صندوق الأراضي في كولومبيا من الأراضي التي تم الحصول عليها بعد مصادرة الأراضي العامة للدولة أو استردادها للأراضي التي تم الحصول عليها بعد رفع السرية عن الغابات المحمية أو الأراضي الممنوحة من خلال الموارد الدولية. المصدر: أندريس فويرتي بوسادا ، مخاطر عملية السلام في كولومبيا ، صندوق الأراضي وآفاق وصول المجتمعات المحلية وأصحاب الحيازات الصغيرة إلى الأراضي ، ورقة مُعدّة من أجل المؤتمر السنوي للبنك الدولي حول الأراضي والفقر ، 2018
[76]- إصلاح الأراضي في أمريكا اللاتينية : الماضي الحاضر والمستقبل - نظرة في أبحاث أمريكا اللاتينية راسة صادرة عن جامعة كامبردج - كانون الثاني 2022 - <https://www.cambridge.org/core/journals/latin-american-research-review/> article/land-reform-in-latin-america-past-present-and-future/F2562E760D80C11252D29E28ED518B97

مع إعطاء الأولوية في توزيع أو سندات ملكية الأرض لربات الأسر المعيشية.^[77] بينما خصصت البرازيل حصة بنسبة 30 في المائة للنساء في برامجها لإصلاح الأراضي والائتمان بمساعدة السوق. نتيجة لهذه التدابير، ازدادت نسبة المستفيدات من برامج إصدار الأحكام وتمليك الأراضي زيادة كبيرة في التسعينيات وما بعدها، ولا تزال تُبذل محاولات لتطوير سياسات لتسوية الملكية، قادرة على تلبية مطالب أولئك الذين يعيشون في المستوطنات غير الرسمية، وأولئك الذين يعيشون في مستوطنات منظمة.^[78] من ناحية أخرى لا تخفي تلك التدابير وجود اختلافات فيما يتعلق بنظام الميراث. وخصوصاً بالنسبة للأراضي التي يتم توزيعها وفق مفهوم الملكية المشتركة، ذلك أن هذا النوع من الأراضي لا يمكن بيعها، أو التنازل عنها، أو نقلها، قبل فترة زمنية معينة تتراوح عادة بين 10-15 سنة. إذا حدثت الوفاة خلال هذه الفترة، فيتم إعادة الفصل في هذا النوع من الأراضي بين الورثة. أما إذا حدثت الوفاة بعد هذه الفترة، فيتم منح سند الملكية للورثة من الجنسين.^[79]

على نطاق أوسع، يتركز النقاش العام في دول أمريكا اللاتينية، حول مشكلة انعدام الأمن في حيازة أراضي الشعوب الأصلية، رغم انتهاء الحقبة الاستعمارية التي عاشتها تلك الدول. لاسيما فيما يتعلق بكيفية سد الفجوة بين الحقوق الدستورية وتنفيذ التشريعات والتطبيقات العملية. إذ تعد اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 169 بشأن الشعوب الأصلية والقبلية في البلدان المستقلة؛ صك متطور، من حيث أنها تأخذ بعين الاعتبار، وعلى نحو شامل وكامل مطالب السكان الأصليين خلال العقود الأخيرة. وتنطلق الاتفاقية من العلاقة الخاصة التي تربط الشعوب الأصلية؛ بالأراضي التي درجت على الإقامة فيها أو على استغلالها، وتنص مادتها 14 على التزام الدول الأطراف بالاعتراف "بحقوق الشعوب المعنية في ملكية وحيازة الأراضي التي تشغلها تقليدياً... توضع إجراءات ملائمة في إطار النظام القانوني الوطني للبت في المطالبات التي تقدمها الشعوب المعنية فيما يتعلق بالأرض".^[80] مع ذلك لا تزال مشكلات الأراضي المتمتعة بالحكم الذاتي على ساحل المحيط الأطلسي لنيكاراغوا وبنما، وأقاليم السكان الأصليين في كولومبيا، والمقاطعات الإقليمية في الإكوادور، والأراضي المجتمعية الأصلية في بوليفيا، تحتوي على عدد من نقاط الضعف، ولم تكن قادرة على حل مشكلة انعدام الأمن في حيازة أراضي الشعوب الأصلية، وتفتقر معظم تلك البلدان إلى تشريعات تنفيذية لضمان تطبيق هذا المبدأ الأساسي. في المكسيك على سبيل المثال فرض جيش التحرير (EZLN) في عام 1994 قضية التهميش الاجتماعي والسياسي للسكان الأصليين على جدول الأعمال الوطني، ومنذ عام 1996، قُدمت مقترحات لإصلاح الدستور، لمنح بعض الحكم الذاتي لمجتمعات السكان الأصليين والبلديات التي تضم غالبية السكان الأصليين، وهي المقترحات المعروفة باسم COCOPA والتي تمنحهم الحق في إدارة الموارد، وتلقي الأموال العامة، والتنسيق مع المجتمعات الأصلية الأخرى، والحكم وفقاً للتقاليد والتحكم في أراضيهم. ومع ذلك، اعتبرت الحكومة الفيدرالية أن هذا سيكون التعديل الدستوري الذي تم إقراره عام 2001، والذي اعترف بالتنوع العرقي للبلاد، لكنها لم تتنازل عن أي حكم ذاتي. ولذلك، فإن المطالب التاريخية باحترام وحماية الحقوق الجماعية للشعوب الأصلية في المكسيك، لم تُعالج بعد بشكل مرضٍ.^[81]

[77]- دراسة تحديد النطاق لبحوث سياسات الأراضي في أمريكا اللاتينية - مرجع سابق

[78]- نفس المرجع

[79]- كاي كريستوبال - إصلاح الأراضي في أمريكا اللاتينية- مرجع سابق

[80]- منشورات الأمم المتحدة، حقوق الانسان، المفوض السامي -

<https://www.ohchr.org/ar/instruments-mechanisms/instruments/indigenous-and-tribal-peoples-convention-1989-no-169>

[81]- أنطونيا ديزاز - دراسة تحديد النطاق لبحوث سياسات الأراضي في أمريكا اللاتينية - مرجع سابق

لعلّ العقبات التي تواجه الإصلاح المؤسسي في دول أمريكا اللاتينية على وجه العموم، لاتزال تحد من ردم الفجوة بين اللامساواة القائمة بين فئات المجتمع، ومن عدم ظهور فوائد ملموسة من برامج إعادة توزيع الأراضي، بسبب ضعف جودة مؤسسات الحوكمة المركزية والمحلية، وانعكاس ذلك على استمرار تردي أوضاع أغلبية الفلاحين والسكان الفقراء. ومن المفيد الإشارة إلى دور برامج الدعم الدولي للمشاريع المتعلقة بإصلاح العدالة في أمريكا اللاتينية، والتي خصص لها البنك الدولي في العقدين الأخيرين 305 مليون دولار، بينما كان البنك الإسلامي للتنمية داعماً أقوى، حيث قدم أكثر من 1.2 مليار دولار لهذا الغرض. في تحسين هياكل القضاء والمحاكم وإيجاد آليات لتسوية المنازعات، وإدماج قضايا النوع الاجتماعي في عملية الإصلاح. علاوةً على برامج التعليم والتدريب القانوني للطلاب والمحامين والقضاة.^[82]

[82]- جيسिका المقفيست وكارلوس إسبوسيتو - دور المحاكم في العدالة الانتقالية - أصوات من أمريكا اللاتينية وإسبانيا - صادر عن مؤسسة روتليدج 2012

دروس مستفادة من تجارب أمريكا اللاتينية

1. على أهمية اتفاقات السلام، التي مهدت للتحويلات الديمقراطية في دول أمريكا اللاتينية خلال العقود الأخيرة. فقد كشفت محاولات ومشاريع إصلاح أنظمة الملكية، في المناطق الحضرية والريفية، على أهمية توفير برامج وطنية تعتنى بالبنية التحتية في المناطق المستهدفة بتلك الإصلاحات، وإيصال الخدمات إليها. في تجارب دول عديدة، لم تؤد الإصلاحات لوحدها إلى معالجة الفقر المتزايد وسوء توزيع الثروة، وبقيت المستوطنات العشوائية في محيط المدن وخارجها، من الأمثلة الجليّة على الخطوات البطيئة في تحسين حياة ساكنيها، رغم شمولها بعمليات تنظيم وتسجيل الملكية.

2. أظهرت أنظمة تسجيل الأراضي في جميع أنحاء المنطقة، ضرورة التوفيق بين النظامين الرسمي وغير الرسمي لحيازة الأراضي، وإيجاد آليات تكاملية بين خطط الحكومات الفيدرالية أو المركزية، وبرامج السلطات المحلية/ المقاطعات، ووجود حاجة لإصلاح القوانين الاستعمارية القديمة، التي عفا عليها الزمن، وتحديث أنظمة التسجيل من خلال الاستخدام الأوسع للتكنولوجيا، وزيادة اللامركزية والقدرات للوحدات الجهويّة والمحلية.

3. كان على الحكومات أن تقوم بدور أكثر فاعلية في شؤون الأراضي، وبشكل خاص تدخّلها للحد من المضاربة المكثفة في الأراضي الحضرية، التي نجم عنها استبعاد وتهميش الفقراء، في مقابل تعزيز شبكات المصالح بين كبار الملاك، علاوة على ذلك، لم تُبذل الجهود الكافية لمعالجة التفاوتات الصارخة في ملكية الأراضي، وبقيت من الناحية الفعلية الأراضي الزراعية المُنتجة بأيدي فئة قليلة من المالكين، وهو ما يفسر تعالي الأصوات المُنتقدة للسياسات الليبرالية، لأن نتائجها لم تصب في صالح الفلاحين.

4. رغم تضمين معظم دساتير دول أمريكا اللاتينية؛ التضمنات القانونية المتعلقة بحقوق السكان الأصليين في أملاكهم، وإلغائها التمييز العرقي والإجتماعي ضد المرأة في قضايا الملكية والسكن، فإن تغييب معالجة الأسباب الجذرية لمشكلات السكان الأصليين، كانت من أسباب قصور الحلول الخاصة بأمن حيازة الأراضي، التي عانت منها تلك الشعوب لعقود طويلة. بينما لم يشمل الإصلاح المؤسسي، تمثيلاً أوسع للنساء في مختلف قطاعات الدولة وهيكل الحكم، وغلبت القواعد العرفية التي تحرم النساء من حقوق الملكية، على القواعد الدستورية في الكثير من الأحيان. ومع ذلك أسهمت الحركات النسوية في العديد من تلك الدول بدفع السلطات إلى تبني سياسات أكثر عدلاً وإنصافاً، لاسيما في البرامج الحكومية لإعادة توزيع الملكية.

5. من المفيد الاستفادة من الدور اللافت الذي لعبته منظمات المجتمع المدني في قضايا سياسة الأراضي في أمريكا اللاتينية، وأدوارها في عمليات تعويض أصحاب الحقوق والأملك، ومن أبرزها منسقة أمريكا اللاتينية لمنظمة ديل كامب CLOC، وفيا كامبيسينا، والتحالف الدولي للأراضي. وهي حركات اجتماعية إقليمية ظهرت في منتصف التسعينيات، وتجمع عدداً كبيراً من الفلاحين المعدمين، وصغار المزارعين، والعاملين الريفيين، ومنظمات النساء، والشعوب الأصلية عبر أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. كان لها بصمات كبيرة في صياغة مشروع بديل يقوم على الإصلاح الزراعي المتكامل، والتنمية المستدامة، والسيادة الغذائية، ومطالباتها من أجل الحفاظ على الموارد الطبيعية لمجتمعات اللاجئين، ودفاعها عن مبدأ الملكية الاجتماعية، بما في ذلك الملكية الجماعية والتعاونيات، باعتبارها وسائل فعالة محتملة للحد من الفقر، والأمن الغذائي، والحفاظ على الهويات الثقافية.^[83]

[83]- لمزيد من الاطلاع يمكن العودة إلى الكتيب الخاص بمشاركة منظمات المجتمع المدني والجهات المانحة في قضايا المناصرة والتعويض في أمريكا اللاتينية
<https://reparations.qub.ac.uk/arabicco>

-|||-

دور الإصلاح الدستوري والقانوني والمؤسساتي في قضايا الملكية والسكن

المبحث
الرابع

المبحث الرابع: دور الإصلاح الدستوري والقانوني والمؤسساتي في قضايا الملكية والسكن

مع استمرار الصراع في سورية، وتعثّر فرص الحل السياسي، تتزايد مضاعفات الآثار الناجمة عن تفكك المنظومة العقارية، وتصلّب منهجية تجريد أملاك اللاجئين والمهجرين، فلا مشاحة أن عامل الزمن له أهمية كبيرة، في مثل هذه القضايا التي تهدد بضياع حقوق أصحاب الأملاك، وحرمانهم من التصرف بأملكهم بمختلف أشكال المنع والإنكار. ما يضاعف بالمقابل من ضرورة وضع تصورات علاجية عامة، تربط بين الحلول المتعلقة بآليات جبر الضرر والتعويض، وفقاً لقواعد وممارسات التجارب الدولية المثلى، والتي يتوقف حسن العمل بها، على توفير متطلبات الإصلاح القانوني والمؤسسي، بحسبانه العامل الأكثر حسماً في ضمان حوكمة دافعة، لإنجاح البرامج وأعمال الهيئات المسؤولة بصورة مباشرة عن معالجة قضايا الملكية والسكن. وفي الواقع، فإن التغيير السياسي هو المدخل العريض لكافة الإصلاحات المنشودة، ومفتاح بناء نظام سياسي جديد، يقوم على مبنى دستوري وقانوني، يضمن حقوق كافة المواطنين دون تمييز، وإعادة النظر من خلال الإصلاح الدستوري والقانوني، في إلغاء أو تعديل أو تصحيح القوانين والمراسيم، ذات الصلة بحقوق الملكية، والتي تسببت بالتغطية على انتهاكات مؤسسات وأدوات النظام للحقوق العقارية بطرق شتى. وبما أن إعادة السلطة للشعب كمصدر للشرعية، وإصلاح مؤسسات الدولة التنفيذية والتشريعية والقضائية، تصب في صلب التغيير السياسي المنشود، فإن إرساء منظور جديد لإدارة الأراضي والأملاك الخاصة والعامة، يقوم على صون حق الملكية وتوفير السكن اللائق، إنما يتوقف بدوره على تطوير مسارات الإصلاح المؤسسي، وإقامة حوكمة ناجحة في مختلف المجالات. وسيعرض البحث الأخير مجمل التصورات والاقتراحات لهذه العناوين والمواضيع المثارة في سياق ترتيبات وخطوات العدالة الانتقالية الخاصة بسورية.

أولاً: التغيير السياسي والإصلاحات الدستورية

يدعو قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة (2254) عام 2015 إلى إقرار دستور جديد لسوريا وإجراء انتخابات تحت إشراف دولي في غضون 18 شهراً ويدعو إلى "التأكيد على أنه ما من حل دائم للأزمة الراهنة في سورية إلا من خلال عملية سياسية جامعة بقيادة سورية تلبّي التطلعات المشروعة للشعب السوري، بهدف التنفيذ الكامل لبيان جنيف المؤرخ 30 حزيران/يونيه 2012، الذي أيده القرار 2118 (2013)، وذلك بسبل منها إنشاء هيئة حكم انتقالية جامعة تخوّل سلطات تنفيذية كاملة، وتعتمد في تشكيلها على الموافقة المتبادلة، مع كفالة استمرارية المؤسسات الحكومية". ترى المعارضة السورية وداعموها الدوليون أن الرئيس الأسد بموجب الفقرة (5) من القرار المذكور، يجب أن يتخلى عن السلطات التنفيذية منذ بداية أو في وقت مبكر خلال الفترة الانتقالية. تفسر الحكومة السورية وأنصارها هذا البند على أنه يعني على الأكثر تشكيل حكومة وحدة أو ترتيب لتقاسم السلطة مع بعض ممثلي المعارضة طوال الفترة الانتقالية.^[84]

[84]- لمزيد من الإطلاع يمكن مراجعة كافة بنود القرار الدولي 2245، وتفسيرات النظام والمعارضة لمضامين بنوده

وفقاً لذلك، لا يمكن الحديث عن تغيير سياسي حقيقي في سورية، دون تطبيق القرار 2254، بوصفه أساس التفاوض بين النظام والمعارضة، وفي حال التوصل لاتفاق بخصوص تنفيذه، لا بد من تضمين أي إصلاح دستوري، برنامج وطني للعدالة الانتقالية، بهدف كشف الحقيقة وجبر الضرر، ومحاسبة مرتكبي الانتهاكات أمام القضاء، وتعويض المتضررين من العنف، ومن تعسف القوانين والممارسات غير المشروعة، التي أضرت بحقوق أصحاب الأملاك والمساكن خلال محطات الصراع، وتأمين عودة اللاجئين والنازحين وأسر الضحايا بعد توفير البيئة الآمنة، وهي مقومات لا غنى عنها لتحقيق مصالحة مستدامة. توجد سوابق دولية ناجحة يمكن الاستفادة منها، في معالجة مشكلات الأملاك والمساكن، وتشكل تجربة البوسنة من الأمثلة الفضلى،^[85] على أهمية إحداث هيئة أو وكالة وطنية مختصة، بتنفيذ برامج التعويض وجبر الضرر، على أسس الإنتصاف الفعّال. فيما يمكن الإستفادة من أمثلة دولية أخرى، كما تم تناولها في المبحث السابق، بخصوص سياسات إدارة الأراضي والأملاك، ودور الإصلاح المؤسسي في ضمان تطويرها، في حال كانت الإصلاحات ذات أبعاد شمولية ومتكاملة ومنظمة. وهو ما سنقف عليه بالتفصيل عند تناول الإصلاح المؤسسي المطلوب للحالة السورية.

1. ضعف الضمانات الخاصة لحق الملكية

لقد نصت الدساتير السورية على ضمان حق الملكية، واعتباره وظيفة إجتماعية، ولكنها عملت على ربط نزع الملكية بتحقيق شرطين، الأول وجود منفعة عامة، والثاني دفع تعويض عادل. في دستور العام 2012 الذي أصدره النظام بعد اندلاع الحراك الشعبي، لم يتفارق كثيراً عن فلسفة دستور 1973، حيث أبقى على الوظيفة الاجتماعية للملكية. وحافظ على سقف الملكية الزراعية والاستثمار الزراعي، دون أن يتطرق للتعويض عن الأراضي السابقة التي تم الاستيلاء عليها، خلال تنفيذ قوانين الإصلاح الزراعي.^[86] أما النقطة اللافتة في دستور 2012، فكانت واضحة في نهج السلطة التوسع في مفهوم المصادرة خلال الحرب، حيث نصّت الفقرة 4 من المادة الخامسة عشرة، على ما يلي: "تجوز المصادرة الخاصة لضرورات الحرب والكوارث العامة بقانون لقاء تعويض عادل" ورغم أن الفقرة 5 من نفس المادة، تنص على: "وجوب أن يكون التعويض معادلاً للقيمة الحقيقية للملكية". إلا أن سياسات المصادرة الواسعة، التي توالى خلال محطات الصراع، أظهرت النوايا الحقيقية للنظام من توفير تغطية دستورية على تلك السياسات. بينما يبقى النص الدستوري على التعويض، خارج حدود معايير الإنصاف التي أوردتها، وما فتئت تجارب السوريين السابقة واللاحقة، ممن شمل أملاكهم الاستملاك، مُخيبة لحقوقهم في تعويضات عادلة ومُنصفة.

[85]- لمزيد من الإطلاع يمكن العودة إلى البحث الصادر عن منظمة اليوم التالي حول دور العدالة الانتقالية " آليات جبر الضرر والتعويض " في معالجة قضايا الملكية والسكن في سورية -

<https://tda-sy.org/2022/03/05/%D8%AF%D9%88%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%AF%D8%A7%D9%84%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A7%D9%86%D8%AA%D9%82%D8%A7%D9%84%D9%8A%D9%91%D8%A9-%D8%A2%D9%84%D9%8A%D8%A7%D8%AA-%D8%AC%D8%A8%D8%B1-%D8%A7%D9%84/?lang=ar>

[86]- يمكن الإطلاع على المواد الرابعة عشرة والخامسة عشرة والسادسة عشرة من دستور 2012 -

إن ضعف ضمانات حماية حق الملكية الخاصة في سوريا، وعدم وجود نصوص دستورية واضحة كما في دستور 2012، تحدد بدقة شروط ومعايير حالات نزع الملكية للمنفعة العامة، ودور الدولة في تحقيق الوظيفة الاجتماعية للملكية، وغياب نصوص قانونية تحدد التعويض العادل. من الثغرات الكبيرة التي جعلت أشكال الاستملاك والمصادرة ونزع الملكية، أدوات إنتهاك لحق الملكية الخاصة في كثير من الحالات، لاسيما في السنوات الأخيرة التي عاشتها سوريا، ولم يكن للدستور والتشريعات دور في تحديد الضوابط القانونية لإدارة الأراضي والأموال العامة، من منظور يواكب حاجات المجتمع والسكان والتنمية. ولذلك يمكن الإستفادة من دساتير دول مرت في مراحل الانتقال الديمقراطي، مثل دولة جنوب أفريقيا التي نص دستورها في المادة (25) منه على "حق الدولة بنزع الملكية بموجب قانون يطبق على الناس كافة، ويحدد التعويض إما بالاتفاق بين الطرفين أو عن طريق القضاء مع تحديد وقت وطريقة دفعه" وحددت الفقرة "3" شروطاً إضافية للتعويض العادل، بما يعكس توازن المصلحة العامة ومصالح من تضرر، مع الأخذ في الحسبان كل الظروف ذات الصلة، ومن ضمنها: الاستخدام الحالي للممتلكات، وتاريخ حيازة الممتلكات واستخدامه، القيمة السوقية للممتلكات، وحجم استثمار الدولة المباشر، والدعم الذي أسهمت به، في اقتناء الممتلكات وتحسين رأسمالها المجزي.^[87]

ما يضعف أيضاً من ضمانات حق الملكية في الدستور السوري، وهو ما يجب تداركه في الشق الدستوري من العملية الانتقالية، لإن النصوص الخاصة به، وردت في باب المبادئ التوجيهية الأساسية في الدستور، وليس في باب الحقوق والحريات، مع أن وضعها في الباب الأخير يمنح حق الملكية حماية قضائية معززة، لا سيما في حالات التعسف بقرارات الاستملاك والمصادرة. أما الثغرة الدستورية التي تتعلق بعدم ذكر وتضمين حق السكن في الدساتير السورية السابقة، وفي دستور 2012، فهي من المشكلات الكاشفة على غياب الضمانات الخاصة بهذا الحق، مع أن الدساتير الوطنية، والإتفاقيات الدولية، وأبرزها العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تؤكد على كونه أحد حقوق الإنسان الأساسية. وبما أن حجم مشكلة المساكن العشوائية في سورية، والتي تصل إلى ما يقارب 50% من نسبة المساكن العامة،^[88] هي من أكبر المشكلات التي تدل على عدم توفر عناصر السكن اللائق، وغياب الحلول الكفيلة لها طيلة حكم البعث في العقود الماضية، فإن ما طرأ على المساكن العشوائية خلال فترة الحرب، والقوانين العقارية والمخططات التنظيمية، التي أصدرها النظام، بدواعي إعادة تنظيم تلك المناطق، إنما تشكل في حقيقتها - كما أظهرته أبحاث وتقارير عديدة حول خطورة تلك القوانين والمخططات- أدوات إنتهاك بحق أصحاب تلك المساكن، واستغلال غيابهم عنها، بسبب اللجوء والنزوح وعمليات التهجير القسري، لتغيير هويتها العمرانية والديمغرافية لأغراض سياسية وسلطوية. ما يجعل من تنصيب حق السكن ضمن خطوات الإصلاح الدستوري، وذلك بنص صريح على " حق كل شخص بالحصول على السكن اللائق" بما يكفل سد هذه الثغرة، ومعالجة مشكلات السكن العشوائي، بما يحقق التوازن بين توفير شروط الحيازة الآمنة للسكان والشاغلين، ومعالجة إعادة تنظيم تلك المناطق بما يحقق المعايير المطلوبة لمفهوم السكن اللائق.

[87]- د. عبد الحميد العواك - الضمانات الدستورية لحق الملكية والسكن - بحث صادر عن منظمة اليوم التالي 2022 - <https://tda-sy.org/wp-content/uploads/2022/02/%D8%A7%D9%84%D8%B6%D9%85%D8%A7%D9%86%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1%D9%8A%D8%A9-CMYK.pdf>

[88]- ياسين سويحة - الفاشية إن تكلمت، العشوائيات في سوريا مثلاً-الجمهورية نت - 19/كانون الأول 2012 - <https://www.aljumburiya.net/ar/203>

2. الخلل في الضمانات العامة لحق الملكية

لا تكفي الضمانات الدستورية الخاصة بحق الملكية والسكن في الحالة السورية، لأن بقاء جوانب القصور والخلل في نطاق الضمانات الدستورية العامة، سيرتب آثاراً سلبية على مختلف قضايا الملكية والسكن في النطاق العملي. من هنا تأتي أهمية إلغاء المواد الدستورية التي تشكل قيوداً على الحقوق والحريات العامة، ومن ضمنها حق الملكية والسكن، كتلك التي تمنح صلاحيات غير مقيدة لرئيس الجمهورية، والتي تبلغ (21) مادة في دستور 2012، وإلغاء المحاكم الاستثنائية. من هذه المواد: المادة (97) والتي تنص: "يسمي رئيس الجمهورية ويقبل رئيس مجلس الوزراء والوزراء ونوابهم" والمادة (111) وتنص: "يحل رئيس الجمهورية مجلس النواب". والمادة (113) "يتولى رئيس الجمهورية السلطة التشريعية عندما لا يكون مجلس النواب منعقداً أو إذا اقتضت الضرورة القصوى ذلك. ومنها المادة (114) وتنص: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يتخذ إجراءات سريعة عندما تواجه البلاد خطراً جسيماً". والمادة (121) "رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء مسؤولون أمام رئيس الجمهورية". والمادة (125) وتنص بالفقرة أ- "يعتبر مجلس الوزراء مستقلاً بانتهاء ولاية رئيس الجمهورية". والمادة (132) وتنص: "يكفل رئيس الجمهورية استقلال القضاء يعاونه مجلس القضاء الأعلى". والمادة (133) وتنص: "يرأس مجلس القضاء الأعلى رئيس الجمهورية، ويبين القانون طريقة تشكيله واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه. فيما تنص المادة (141) من الدستور "تؤلف المحكمة الدستورية العليا من سبعة أعضاء على الأقل يكون أحدهم رئيساً يسميهم رئيس الجمهورية بمرسوم" والمادة (148) وتنص: "لا يحق للمحكمة الدستورية العليا مراجعة القوانين التي يعرضها رئيس الجمهورية على الاستفتاء العام وتتم المصادقة عليها".^[89]

ثانياً: في الإصلاح القانوني والقضائي

1. الإصلاح القانوني

بما أن شكل الدستور وطبيعة نصوصه ومبادئه العامة، تلعب دوراً محورياً في تحديد شكل الإصلاح القانوني الموعود، لأن الدستور هو العمود الفقري لأي نظام قانوني وهو القانون الأعلى في البلاد، وبإصلاحه يمكن إصلاح بقية القوانين. فإن إجراء الإصلاحات الدستورية في سوريا، يفرض بدوره إصلاح التشريعات والقوانين العقارية، التي صدرت خلال حكم البعث، لما نجم عنها من قيود وتعقيدات كثيرة على حقوق الملكية والسكن، فاقمت بدورها من المشكلات العقارية والسكنية التي تراكبت خلال العقود الماضية.

آ - قبل العام 2011

اتسمت تلك القوانين التي صدرت قبل العام 2011، باستجابتها لأهداف ومصالح السلطة الحاكمة، على حساب حماية الأملاك الخاصة، على غرار قانون الاستملاك رقم (20) لعام 1983 الذي منح الحق لكافة الجهات العامة للدولة، بما فيها حزب البعث العربي الاشتراكي باستملاك أي عقار جبراً بحجة النفع العام، فيما حدد التعويض على أساس القيمة الثابتة للعقارات المستملكة، وهي أقل بكثير من

[89]- المرحلة الانتقالية في سوريا: الحكم والخيارات الدستورية - ورقة عمل صادرة عن مركز كارتر- يونيو 2016-
https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/conflict_resolution/syria-conflict/principles-and-constitutional-provisions-may-8-2016.pdf

قيمتها الفعلية الراجعة.^[90] فيما تسبب قانون استصلاح الأراضي الذي صدر برقم (3) لعام 1984، في إلحاق الضرر بحقوق أصحاب الأراضي الزراعية، وتحويلهم إلى ملاك على الشيوع، بما منحه القانون من صلاحيات واسعة لوزير الري والزراعة، في استصلاح أي منطقة في سورية، وفق دواعي النفع العام.^[91] كما اتسم بعضها الآخر بالارتجالية والتضارب، في إدارة الأراضي والمنظومة العقارية، ومنها قانون تقسيم وعمران المدن رقم /9/ لعام 1974، وقانون تنظيم بيع الأراضي رقم (3) لعام 1976، رغم أن الثاني صدر لمنع الاتجار بالأراضي والحد من ارتفاع أسعارها، غير أن التطبيق العملي له أدى إلى تجميد مساحات واسعة من الأراضي، بسبب القيود التي فرضها على عمليات بيعها قبل إنجاز البناء التام عليها، مما دفع المالكين للتهرب من أحكامه بطرق مختلفة.^[92] بينما بقيت بعض القوانين التي استهدفت السكن العشوائي، قاصرة على معالجة هذه المشكلة من جذورها، والتي اتسعت خلال عقدي الثمانينات والتسعينات بصورة مضطربة، وبصورة تصاعدية في العقد الأول من الألفية الثانية، ومن هذه المراسيم والقوانين، المرسوم التشريعي رقم 59 لعام 2008، المتضمن إزالة الأبنية المخالفة ومعالجة مخالفات البناء (تم الغاؤه بالمرسوم التشريعي رقم 40 لعام 2012). وقانون الاستثمار والتطوير العقاري رقم (15) لعام 2008 على مناطق المخالفات، واستملاكها في حال وجود مخالفات جماعية.^[93] فيما أدت قوانين أخرى إلى تشجيع المعاملات العرفية غير الرسمية في عمليات تسجيل ونقل الملكية، وإطلاق يد الأجهزة الأمنية في منح الموافقات الأمنية، كقانون الأراضي الحدودية رقم (41) لعام 2004.^[94] ثمة قوانين أخرى أثرت بصورة سلبية على جمود أسواق العقارات، وإحداث منازعات عقارية بين الملاك المؤجرين والمستأجرين، مثل قوانين الإيجار التي بقي العمل سارياً بها، منذ المرسوم التشريعي رقم (111) لعام 1952، ولغاية صدور قانون الإيجار رقم (6) لعام 2001، والتعديلات اللاحقة له.^[95] أما في ما يتعلق بمشكلات وقضايا السكن، فلم تتجه المراسيم والقوانين التي صدرت بخصوصها، لسد الفراغ الدستوري حيال حق السكن، وبقيت الخطط الخمسية التي ركزت على توفير السكن الاجتماعي، قاصرة عن تغطية المتطلبات المتنامية للسكن الاجتماعي. في حين بقيت إدارة مناطق السكن العشوائي من قبل المؤسسات الحكومية، قائمة على إحتواء ذيول التضخم السكاني في تلك المناطق، بدلاً من اتباعها استراتيجية التنظيم العمراني المتوازن، للحد من العشوائيات والبناء غير النظامي.

[90]- لمزيد من الاطلاع يمكن العودة إلى قوانين الاستملاك - منشورات مجلس الشعب السوري

[91]- دور العدالة الانتقالية (آليات جبر الضرر والتعويض) في معالجة مشكلات الملكية والسكن في سورية - مرجع سابق

[92]- المشكلة العقارية وتداعياتها على حقوق الملكية في سوريا (القانون رقم 10 لعام 2018) - مجموعة باحثين- حزيران/ يونيو 2019 - منظمة اليوم التالي ورابطة السلام والعدالة

<https://tda-sy.org/2019/07/01/%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B4%D9%83%D9%84%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%82%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D8%A9-%D9%88%D8%AA%D8%AF%D8%A7%D8%B9%D9%8A%D8%A7%D8%AA%D9%87%D8%A7-%D8%B9%D9%84%D9%89-%D8%AD%D9%82%D9%88%D9%82/?lang=ar>

[93]- قانون الملكية الجديد في سوريا - هيومان رايتس واتش - 29 أيار 2018 -

<https://www.hrw.org/ar/news/2018/05/29/318436>

[94]- كيف تم استخدام العديد من القوانين السورية لأغراض تمييزية - سوريون من أجل الحقيقة والعدالة - نوفمبر 2021-

<https://stj-sy.org/ar/%D9%83%D9%8A%D9%81-%D8%AA%D9%85-%D8%A7%D8%B3%D8%A%D8%AE%D8%AF%D8%A7%D9%85-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%AF%D9%8A%D8%AF-%D9%85%D9%86-%D8%A7%D9%84%D9%82%D9%88%D8%A7%D9%86%D9%8A%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%88/>

[95]- تطور قوانين الإيجار في سورية - جريدة عنب بلدي - 10/12/2020 -

<https://www.enabbaladi.net/archives/422399>

ب- بعد العام 2011

اتخذت المراسيم والقوانين التي أصدرها النظام، منحاً تصاعدياً في خطورتها الشديدة على حقوق الملكية والسكن، وتم توظيفها وفق سياسات النظام، كغطاء لانتهاكات حقوق الملكية والسكن بصورة منهجية واسعة. ظهرت ملامح خطورة تلك القوانين العقارية بعد اندلاع الثورة في 2011، مع صدور المرسوم التشريعي رقم (66) لعام 2012، المتعلق بإعادة تنظيم منطقتي: المزة وكفر سوسة بساتين، والبدء بتنفيذ مشروعين حضريين واسعين في المناطق المحددة بموجب المرسوم 66، وهي مناطق تعرضت لدمار كبير في أثناء النزاع، ونزح معظم سكانها. بموجب هذا المرسوم الذي يشكل وفق آراء حقوقية متعددة، بمثابة توطئة للقانون رقم (10) لعام 2018، لم يكن من الصعوبة الاستدلال إلى مناحي خطورته، من خلال المناطق التي استهدفها، والشركات التي تقف وراء تنفيذه، وكيفية تعامله مع أصحاب الحقوق الغائبين، وأسلوب التسوية بتعويض السكن البديل، والأهم أنه أطلق أيادي الوحدات الإدارية، بإحداث مناطق تنظيمية، دون مراعاة وضعية أصحاب الحقوق في تلك المناطق، ووضع اليد على الأملاك العامة، والمقاسم المخصصة للمنزحين بالهدم الخالية من الأبنية بعد إحداث المنطقة التنظيمية.^[96]

كما صدر المرسوم التشريعي رقم (40) لعام 2012 المتعلق بإزالة المخالفات في مناطق السكن العشوائي، وهدم جميع المباني غير المصرح بها في الأحياء "غير القانونية". ثم مع صدور القانون رقم (23) لعام 2015 الخاص بتنفيذ تخطيط وعمران المدن، والذي أباح للوحدات الإدارية اقتطاع نسب من الأملاك الخاصة (استملاك) تصل إلى 40 بالمئة من مساحتها. والقانون رقم (3) لعام 2018 الذي يختص بإزالة أنقاض الأبنية المتضررة، وصولاً إلى أخطرها من حيث شموليته الإقليمية، وهو القانون رقم (10) لعام 2018 القاضي بإحداث منطقة تنظيمية أو أكثر في عموم الأراضي السورية. والذي واجه بعد صدوره انتقادات واسعة، أدت إلى تعديلات لاحقة له، لما تضمنه من تقييدات كبيرة على إثبات حقوق الملكية والسكن، إضافة إلى منح الوحدات الإدارية حق وضع اليد على الأملاك، وذلك في حال عدم تمكن مالكي وشاغلي العقارات، من الاعتراض على قرارات إحداث المناطق التنظيمية، كما ورد في المادة (22) من القانون المذكور.^[97]

يستخدم النظام كل تلك القوانين، والمخططات التنظيمية والمشاريع العقارية التي تقوم على أساسها، لأغراض سلب وتجريد ملايين السوريين من حقوقهم بأملاتهم ومساكنهم، في مقابل تمكين قادة الأجهزة الأمنية والميليشيات الموالية له، وشبكات الفساد المحسوبة عليه، من السيطرة ووضع اليد على الأملاك الخاصة والعامة، أو تحويل هذه الأملاك إلى مكافآت لحلفاء النظام، وصولاً إلى فرض وقائع جديدة على الأرض بهدف منع عودة اللاجئين، والتلاعب بمسيرة إعادة الإعمار وفق معايير انتقائية، وعلى أنقاض أملاك اللاجئين والمهجرين والمُغيبين "المعتقلين والمختفين قسرياً".^[98]

[96]- الواقع الراهن وتحديات العدالة الانتقالية كجزء رئيس من بناء سالم مستدام في سوريا - تقرير برنامج الأجنحة الوطنية لمستقبل سوريا - الأمم المتحدة بيروت -2018

https://nafsprogramme.info/sites/default/files/2019-06/Transitional%20Justice-Ar_0.pdf

[97]- لمزيد من الاطلاع مراجعة نصوص القوانين المذكورة - الموقع الرسمي لمجلس الشعب

[98]- دور العدالة الإنتقالية (آليات جبر الضرر والتعويض) في معالجة مشكلات الملكية والسكن - مرجع سابق

ثمة قوانين أخرى لديها آثار عقارية، لا تقل خطورةً عن القوانين العقارية المباشرة، حيث أصدر النظام قوانين وتعاميم عديدة خلال سنوات الحرب، تُبيح عمليات الحجز والمصادرة والاستيلاء على الأموال المنقولة وغير المنقولة للغائبين، وتندرج في نطاق الانتقام السياسي من معارضيه، وفي تمكين أجهزته الأمنية وشبكات الولاء والمحسوبية التابعة له، من وضع اليد على أملاك اللاجئين والمهجرين، والتزوير والتلاعب في وثائق الملكية، ونقل الأملاك إليهم بصورة غير مشروعة وعن سوء نية. من أشدها خطورة قانون مكافحة الإرهاب رقم (19) لعام 2012، والقانون رقم (22) المنطبق على محكمة الإرهاب، واللذين يبيحان المصادرة "تحت غطاء القانون" واستخدام الحجز الاحتياطي، باستهداف أسر الأشخاص المدرجين على لوائح الاتهام، كعقوبة جماعية وفق هوية الأشخاص وليس تبعاً للجرم.^[99] بينما مكن المرسوم التشريعي رقم (63) وزارة المالية من الاستيلاء على أصول وممتلكات الأشخاص الخاضعين لقانون مكافحة الإرهاب لعام 2012، ونقل ملكيتها إلى الحكومة السورية. وهو انتهاك واضح لأصول التقاضي وحقوق المتهم، حيث أن المرسوم لا يسمح بالاستئناف، ولا يتم إشعار الأشخاص بإدراج أسمائهم على اللائحة.^[100] أما المرسوم التشريعي رقم (31) لعام 2020، بخصوص أحكام الإعفاء والبدل من خدمة العلم، فقد عزز من آليات الحجز والمصادرة التي يعتمدها النظام. وبموجب هذا المرسوم، تستطيع مديرية التجنيد العامة كما صرح رئيس فرع البديل والإعفاء في قوات النظام مطلع شهر شباط 2021، أن تصادر أموال وممتلكات كل من يبلغ سن الـ42 عاماً، سواء كان داخل سورية أم خارجها، في حال لم يؤدّ الخدمة العسكرية أو يدفع بدل فواتها، وإذا لم يكن لديه أملاك، سيتم الحجز على ممتلكات أهله وذويه علاوةً على ذلك لجأت حكومات النظام إلى سلسلة من التعميم التنفيذية، التي تضع قيوداً على تصرف أصحاب الأملاك بعقاراتهم، ومنها التعميم الصادر عن رئاسة مجلس الوزراء برقم (4554) لعام 2015، والذي ويتضمن بعض الحالات التي تحتاج إلى موافقة أمنية مسبقة وهي: بيع العقارات أو الفراغ (منازل-محلات) في المناطق المنظمة أو غير المنظمة، ما يعني عدم إمكانية التصرف في الملكية دون موافقة أمنية مسبقة.^[101]

ج- متطلبات الإصلاح القانوني

في ضوء ما سبق، يطرح استحقاق الإصلاح القانوني في الشأن العقاري، وما يتأثر به من جانب قوانين أخرى، تحديات عديدة، منها ما يتعلق بمدى نجاح الإصلاح على المسار الدستوري، وكذلك وجود رؤية إصلاحية تطال كافة القوانين والمراسيم، التي تخالف مبدئي الشرعية والمشروعية، بما يؤدي فعلياً إلى التخلص من ترسانة التشريعات، التي كوّنت دولة الإستبداد، وسوّغت انتهاك الحقوق والحريات بغطاء قانوني، وبالأخص تلك التي كانت تتيح للسلطة التنفيذية الهيمنة على المؤسسات التشريعية والقضائية، وهي السلطة التي زودتها القوانين الاستثنائية، بفائض من القوة والقمع وانتهاك الحقوق والحريات، ومنحت الأجهزة الأمنية والعسكرية صلاحيات كبيرة، مع تحصينها من المساءلة والملاحقة القضائية. ونظراً لتعدد وتشعب تلك الترسانة، وتأثيراتها الخطيرة على حقوق الملكية والسكن، فإن تصورنا للإصلاح القانوني المأمول، يقوم على إعادة النظر بمجمل القوانين والإجراءات التي تتعلق

[99]- سورية: مصادرة أصول أسر المشتبه بهم - تقرير صادر عن منظمة مراقبة حقوق الإنسان - تموز 2019-
<https://www.hrw.org/ar/news/2019/07/16/332103>

[100]- نفس المرجع

[101]- أنظر الموقع الرسمي لرئاسة مجلس الوزراء السوري -

<http://www.pministry.gov.sy/>

بالم منظومة العقارية وإدارة الأراضي، من خلال غرفة خاصة للتشريعات العقارية، يتم تشكيلها بقرار من الجمعية العمومية أو التأسيسية بعد انتخابها، وتقوم بدراسة ومراجعة كافة القوانين العقارية والقوانين ذات الأبعاد العقارية، التي صدرت قبل الثورة وخلال سنواتها. وتكون اللجنة مؤلفة من محامين وقضاة وممثلين عن دوائر السجل العقاري، وممثلين عن المجالس المحلية، وخبراء في مسح الأراضي وعمليات التحديد والتحرير، وممثلين عن المجتمع المدني، والأحزاب السياسية، والمرأة، وممثلين عن المتضررين من أصحاب الحقوق العقارية والسكنية. بالطبع سيشكل الإصلاح الدستوري الأسبق لهذه العملية، المرجعية القانونية العليا، التي تعمل وتتهدي بها اللجنة في سياق عملها، ومن ثم تقوم بعد الانتهاء من دراسة القوانين، بعد تحديد ما يحتاج منها إلى إلغاء أو تعديل أو الإبقاء عليه، بعرضها على الجمعية العمومية لمناقشتها والبت فيها.

2. الإصلاح القضائي

في عقود حكم حزب البعث، تم العمل وفق نظامين قضائيين متوازيين في سوريا. أحدهما هو نظام المحاكم العادي الذي يعود في جذوره إلى الحقبة العثمانية والإنتداب الفرنسي، وما طرأ عليه من تعديلات وتحديثات بعد مرحلة الاستقلال، ويتعامل مع جميع دعاوى الأحوال المدنية والجنائية والشخصية. الآخر عبارة عن شبكة من المحاكم الاستثنائية، التي منحها السلطة التنفيذية صلاحيات كبيرة.

آ - القضاء العادي

تتشكل المحاكم العادية في سوريا من درجتين، الأولى، وهي المحاكم الابتدائية كمحاكم الصلح والبدائية، التي تنظر في القضايا المدنية والجزائية، والثانية، وهي المحاكم الاستئنافية بكونها مرجع الطعن للأحكام الصادرة بالدرجة الأولى في القضايا المدنية والجنائية. أما محكمة النقض التي تنعقد في دمشق من خلال هيئة قضائية متخصصة، فهي تنظر بكافة أشكال الاستئناف المرفوعة إليها من حيث الشكل وليس الموضوع. فيما توجد محاكم تتعلق بمسائل الأحوال الشخصية، أي قانون الأسرة، تستمد أحكامها من الشريعة الإسلامية، ومحاكم خاصة لأبناء الطوائف الأخرى في سوريا وفق أحكام شرائعها الخاصة. كما توجد محاكم خاصة للأحداث للجانبين. فيما يشتمل النظام السوري أيضاً على المحاكم الإدارية التابعة لمجلس الدولة. ويتمثل دورها في الفصل في القضايا الإدارية التي تشمل الدولة، والعمل كهيئة استشارية للهيئات العامة في مختلف جوانب القانون العام، ولدى مجلس الدولة أيضاً سلطة المشاركة في إجراءات التحكيم.^[102]

جرى دستور عام 2012، على نفس خطى دستور العام 1973، في تنصيبه على "أن يكون رئيس الجمهورية هو الضامن لاستقلال القضاء، ويساعده مجلس القضاء الأعلى في ذلك".^[103] ومن الناحية الواقعية، ما كان لهذا المجلس الذي يعتبر المرجعية القضائية العليا، أن يكون ضامناً لاستقلالية القضاء، وأربعة من أعضائه السبعة يتبعون للسلطة التنفيذية، وفي حال التصويت على أي قرار في المجلس فإن أعضاء السلطة التنفيذية في المجلس، هم من يتحكمون بنتائج التصويت.^[104]

[102]- تقرير تقييم سيادة القانون في سوريا - صادر عن منظمة إيلاك 2017 -

[file:///C:/Users/Ayman%20Abu%20Hashem/Downloads/Syria2017%20\(8\).pdf](file:///C:/Users/Ayman%20Abu%20Hashem/Downloads/Syria2017%20(8).pdf)

[103]- انظر المادة 132 من الدستور السوري لعام 2012 -

https://www.constituteproject.org/constitution/Syria_2012.pdf?lang=ar

[104]- انظر المادة 133 من دستور 2012 - المرجع السابق

وبوسع رئيس الجمهورية إقالة أي قاضٍ بمرسوم ، دون إبداء أي سبب أو فرصة للاستئناف. ومن الأمثلة على ذلك قيامه بفصل 81 قاضياً بموجب مرسوم في عام 2005 بتهمة الفساد، بناءً على تقييمات الفروع الأمنية، على الرغم أن الفروع الأمنية هي من وافقت على تعيينهم.

تنسحب أيضاً هيمنة السلطة التنفيذية على القضاء، من خلال دورها في تشكيل أعضاء دائرة التفتيش القضائي، التي تتألف من رئيس غرفة محاكم الاستئناف وستة مستشارين يعينهم وزير العدل بناءً على توصية من مجلس القضاء الأعلى. حيث يتبع القضاة العاملون في دائرة التفتيش القضائي إلى وزير العدل ورئيس مجلس القضاء الأعلى. ويتعاملون مع دائرة التفتيش القضائي كأداة للسلطة التنفيذية، لممارسة السيطرة على القضاة والنظام القضائي. إذاً من خلال هذه الآليات وما شابهها، سيطرت السلطة التنفيذية على الهيئات القضائية، وتعرض القضاة خلال عملهم، إلى تدخلات وضغوطات أمنية، ودفعهم لإصدار أحكام في دعاوى معينة، لصالح أصحاب النفوذ والمال، على حساب أصحاب الحقوق. لم تنجُ حتى المحكمة الدستورية العليا، بوصفها الهيئة القضائية المختصة بالنظر والفصل في دستورية القوانين، من هيمنة رأس السلطة التنفيذية، وبموجب تأسيسها في دستور العام 1973، وما ورد بشأنها في دستور العام 2012، يقوم رئيس الجمهورية بتعيين قضاتها السبعة، لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد، وهو من يختار رئيس المحكمة.^[105] ورغم التأكيد على استقلاليتها كما جاء في الدستور، كونها الهيئة القضائية الوحيدة المخولة بمحاكمة رئيس الجمهورية، في حال اتهامه بجرم الخيانة العظمى، غير أن طريقة تعيين رئيس المحكمة وأعضائها من قبل رئيس الجمهورية، مع أنها المعنية أيضاً بالإشراف على الانتخابات الرئاسية، يجعل من هذه المحكمة غير مُستقلة، وخاضعة لهيمنة السلطة التنفيذية.

ب - المحاكم الاستثنائية

إلى جانب القضاء العادي، تم إنشاء نظامٍ موازٍ له، وهي المحاكم الاستثنائية في سوريا، وتقسم إلى محاكم عسكرية وأخرى مدنية. يتم تنظيم المحاكم العسكرية ومحاكم الميدان العسكري تحت إشراف وزارة الدفاع، أما محكمة مكافحة الإرهاب، التي حُلّت في العام 2012، محل محكمة أمن الدولة العليا التابعة، فهي تتبع لوزارة العدل.^[106]

تم إنشاء المحاكم العسكرية في الأصل للتعامل مع جميع القضايا المتعلقة بأفراد الجيش، مع ذلك، تتمتع هذه المحاكم أيضاً بسلطة محاكمة المدنيين في "جرائم أمن الدولة" على النحو المحدد في المواد 260-339 من قانون العقوبات.^[107] نتيجة لذلك، تنظر المحاكم العسكرية في قضايا لا تتعلق بالجنود فحسب، بل تشمل أيضاً النشطاء السياسيين والمدنيين، عبر مجموعة من القوانين القمعية التي وضعتها السلطة، والتي سجنّت بموجبها آلاف السوريين قبل العام 2011، وأعداد مضاعفة عليهم بعد اندلاع الثورة السورية في ذلك العام. لايوجد تحديد واضح بين اختصاصات المحاكم العادية والمحاكم الاستثنائية ، أو حتى بين مختلف المحاكم الاستثنائية. ويمكن للأجهزة الأمنية توجيه القضاة للتعامل مع قضية معينة على أنها قضية أمنية، حتى في القضايا التي تعتبر جرائم عادية بشكل صارخ، مثل الاتجار بالمخدرات. أما تمثيل المحامين للأشخاص المتهمين أمام المحاكم الإستثنائية، فهو مجرد تمثيل شكلي، وأحياناً يعمل بعضهم كوسطاء بين أهالي المتهمين والقضاة من أجل السمسرة والرشاوي.

[105]- تقرير تقييم سيادة القانون في سوريا - مرجع سابق

[106]- أنظر قانون العقوبات السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 148 بتاريخ 22 حزيران 1949

[107]- الإصلاح الانتخابي وعملية التغيير الديمقراطي في سوريا - بحث صادر عن منظمة اليوم التالي - 2021

فيما تتدخل الأجهزة الأمنية، والقيادات البعثية في المحافظات، بعمل المحاكم، وفرض أوامرها وتوجهاتها على قرارات القضاة في كثير من الحالات. لذلك فإن للمحاكم الاستثنائية سيئة السمعة بسبب طريقة تعاملها مع المعارضين للنظام، والمتظاهرين، ولطالما لعبت دوراً خلال حكم البعث، في إضفاء "الطابع القانوني" على القمع العشوائي الذي تمارسه أجهزة السلطة بحق المواطنين،^[108] وقد كشفت التجربة السورية بصورة مكثفة، عن تورط المحاكم الإستثنائية، في التغطية على عمليات إعدام وإخفاء قسري قامت بها الفروع الأمنية، بحق عشرات آلاف السوريين، فيما أصدرت تلك المحاكم دون التزامها بالحد الأدنى من معايير المحاكمات العادلة، بشكل أخص محكمتي الميدان العسكرية ومحاكمة الإرهاب، أحكاماً بالإعدام طالت أعداداً يصعب حصرها، بسبب تكتم تلك المحاكم على أعمالها. ولا يغيب أن نذكر بأثر أحكام وقرارات هذه المحاكم في الحجز ومصادرة أملاك المتهمين على نطاق واسع في السنوات الأخيرة.

ج- مشكلات القضاء العقاري

تعود نشأة القضاء العقاري في سوريا إلى قانون التحديد والتحرير رقم 186 لعام 1926. ويُشرف القضاء العقاريون، بموجب القانون 186، على أعمال التحديد والتحرير للعقارات بدلاً من قضاة الصلح "القضاء العادي"، وكذلك يفصلون في المنازعات الناجمة عن عمليات التحرير والتحديد. وفقاً للقانون فإن وزير العدل يعيّن القضاة العقاريين بقرار، بناءً على اقتراح من وزير الزراعة. إلا أن قانون القضاء العقاريين رقم 16 لعام 2014، أحدث تغييرات جديدة على عمل أولئك القضاة وآلية تعيينهم. وبات وزير العدل، يعيّن القضاة العقاريين بناءً على اقتراح المدير العام للمصالح العقارية بدلاً من وزير الزراعة. الملفت أنه في القانونين "186 و16"، لم يرد بشكل صريح تعريف للقاضي العقاري أو القضاء العقاري، بل اكتفى القانونان بتحديد اختصاصات القضاة العقاريين وآلية تعيينهم. ويمكن استنتاج تعريف القضاء بالاستناد إلى القانون 16، بأنه "القضاء الذي يمنح الشرعية لعمليات التحديد والتحرير، وتسجيل العقارات في صحف عقارية، والنظر في كافة المنازعات والاعتراضات المتعلقة بذلك".^[109]

وبناءً على ذلك، يعتبر القضاء العقاري ذا طبيعة خاصة؛ فهو يخرج عن ولاية القضاء العادي التابع لمجلس القضاء الأعلى، الذي يُعيّن القضاة ويفرض عليهم قرارات النقل والعزل، ولا يندرج كذلك القضاء العقاري ضمن الهيكل القضائي كما هو منصوص عليه في أحكام السلطة القضائية بموجب القانون رقم 98 لسنة 1968، وإنما ينطبق عليهم النظام الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50 لعام 2004، ويشكلون ملاً مستقلاً ضمن المديرية العامة للمصالح العقارية، ويرفعون تقاريرهم الدورية إلى المدير العام للمصالح العقارية. أما قرارات تعيين أو نقل أو عزل القضاة العقاريين، أو فرض العقوبات بحقهم، فهي من اختصاص وزير العدل. كما يتم تحديد عدد القضاة العقاريين في كل محافظة بموجب قرار من وزير الإدارة المحلية، بناءً على اقتراح المدير العام للمصالح العقارية.^[110] كما أطلق عليه المشرع

[108]- تقرير تقييم سيادة القانون في سوريا - صادر عن منظمة إيلاك 2017 - مرجع سابق

[109]- القضاء العقاري في سورية - حقوق السكن والأراضي والممتلكات - تقرير سوريا - 14/12/2021

<https://hlp.syria-report.com/%D8%AD%D9%82%D9%88%D9%82-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%83%D9%86-%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B1%D8%A7%D8%B6%D9%8A-%D9%88%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%85%D8%AA%D9%84%D9%83%D8%A7%D8%AA/%D9%85%D9%81%D8%AA%D8%A7%D8%AD-%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B6%D8%A7%D8%A1-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%82%D8%A7%D8%B1%D9%8A-%D9%81%D9%8A-%D8%B3%D9%88%D8%B1%D9%8A%D8%A7/>

[110]- القضاء العقاري في سورية - المرجع السابق

اسم "القضاء" دون اتباع القواعد الأخرى المنصوص عليها في قانون السلطة القضائية، بما في ذلك تعيين القضاة وحقوقهم وحصانتهم وترقيتهم وعزلهم ونقلهم. ومع أن أعمال تحديد وتحرير العقارات والأموال غير المنقولة في عموم المحافظات، هي من صلاحيات قاضي الصلح وهو القاضي العقاري الدائم، إلا أنه يمكن الاستعاضة عن قضاة الصلح، بقضاة عقاريين مؤقتين للقيام بعمليات تحرير

وتحديد العقارات، وأعمال التجميل العقاري وإزالة الشيوخ، وفق القرار 186 لعام 1926، وفي هذه الحالة يتم تسليم عملية الترسيم من قاضي الصلح إلى قاضي العقارات المؤقت.^[111] ولذلك نلاحظ بأن قرارات القاضي العقاري هي قرارات إدارية، في حين يختص القضاء العادي من خلال محاكم الصلح والبدائية في المنازعات المتعلقة بتثبيت الملكية، وتثبيت البيوع العقارية، وهي إحدى جوانب الخلل في القضاء العقاري، وعدم استقلاليته عن السلطة التنفيذية، بحكم أن الرئيس المباشر للقاضي العقاري هو المدير العام للمصالح العقارية، وهو أحد أعضاء السلطة التنفيذية. مما يشكل مخالفة صريحة لمبدأ الفصل بين السلطات، وقصوره عن معالجة المشكلات العقارية وحماية حق الملكية، وفق إجراءات قضائية سليمة.

د- متطلبات الإصلاح القضائي

تضمن الدستور السوري عدة مواد تهدف إلى ضمان استقلال القضاء. ومع ذلك، فإن النظام القضائي عموماً كان يفتقر إلى مبدأ الاستقلالية، وتُهيمن عليه السلطة التنفيذية من أعلى هيئاته إلى أدناها. ما يستوجب إجراء إصلاحات دستورية، تضمن استقلالية الهيئات القضائية، من خلال تكريس مبدأ الفصل بين السلطات، وتعديل المواد الدستورية المتعلقة بالمحكمة الدستورية العليا ودائرة التفتيش القضائي، بما يلغي هيمنة رئيس الجمهورية والحكومة على هذه الهيئات. وإعادة هيكلة القضاء العادي بمختلف طبقات ودرجات محاكمه، مع إلغاء المحاكم الاستثنائية، التي وفرت غطاء قانوني، لانتهاكات السلطة بحق المواطنين، وكانت أحكامها الجائرة أداة تنكيل وقمع بحد ذاتها. بالتوازي مع إرساء معايير الكفاءة والمهنية في اختيار القضاة، من خلال مسابقات نزهاء، لا تخضع لأي تدخل من الأجهزة التنفيذية والأمنية، ولا تفرض عليهم الإنتساب لأي حزب أو تنظيم سياسي. وربطاً بذلك إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية، التي كانت تدخلاتها وضغوطاتها في تعيين القضاة، وفي أعمال المحاكم، من ضمن الأسباب التي حالت دون استقلالية القضاة. فمن غير الممكن أن تكون جهود الإصلاح في القطاع القضائي فعّالة، إذا لم يتم دعمها بالإجراءات ذات الصلة في أنظمة الأمن والشرطة ودوائر إنفاذ القانون. علاوة على ذلك، لا بد أن يضمن نظام العدالة، مساءلة المؤسسات الأمنية عن أفعالها والالتزام بسيادة القانون، وإلغاء كافة القوانين التي تحمي منتسبي الأمن والشرطة من المساءلة أثناء تنفيذ واجباتهم وخارجها.^[112]

يقترن بالإصلاح القضائي، العمل على محاربة الفساد والرشوة، وهي ظواهر منتشرة ومزمنة في القضاء السوري، وتشكل عقبة رئيسية في طريق العدالة، وقد شجع النظام السوري من خلال أجهزته التنفيذية والأمنية، على إفساد القضاة كي يبقوا تحت سيف الخوف والابتزاز، وذلك من خلال الحفاظ على رواتب منخفضة، لاتناسب المستوى المعيشي لهم، ولا تناسب أعباء العمل الكبيرة التي يتحملون مسؤوليتها،

[111]- القضاء العقاري في سورية - دراسة غير منشورة عن منظمة جسور للعدالة الدولية - شهر آذار 2021

[112]- توفير الأمن والحكم الرشيد في سوريا بعد الحرب - أهمية النظام القضائي في إصلاح قطاع الأمن في سوريا- ورقة عمل - نور إليز بيك ولارس دوبر - برلين وبيروت 2020 -

وقد أدى ذلك إلى سهولة التأثير على القضاة في الدعاوى الفردية من خلال قبول وتلقي الرشاوى. مما يتطلب العمل بالتوازي بين رفع وتعزيز الأداء المهني للقضاة، وروفع روابتهم بما يحصنهم من الإفساد والرشوة، مع تفعيل أدوار مجلس القضاء الأعلى ودائرة التفتيش القضائي، في محاربة ظواهر الفساد والإفساد التي تنخر الجسم القضائي، والتي أساءت لسمعة القضاء في المجتمع السوري.^[113]

تبين مشكلات القضاء العقاري التي تم تناولها أعلاه، الحاجة إلى إجراء إصلاحات حقيقية في إعادة تحديد مرجعية القضاء العقاري، كقضاء مختص ومستقل، ينطبق عليه قانون السلطة القضائية في كل ما يتعلق بتعيين ونقل وترقية وعزل القضاة، وإنهاء الإزدواجية والتداخل ما بين مهام واختصاصات القاضي العقاري الدائم، ومهام وأعمال القاضي العقاري المؤقت، من خلال إحداث غرف عقارية ضمن المحاكم العادية، تختص بكافة دعاوى المنازعات العقارية وتثبيت الملكية، ويعمل بتكليف منها وتحت إشرافها لجنة فنية مكلفة بعمليات التحديد والتحرير، ويكون ممثل عن مديرية المصالح العقارية عضواً فيها. وإلغاء القانون رقم 16 لعام 2014، لأنه يمنح السلطة التنفيذية من خلال مدير المصالح العقارية سلطات واسعة في عمل وتعيين القاضي العقاري المؤقت.

يبقى من لوازم الإصلاح القضائي وشواغله، معالجة المشكلات غير المسبوقة التي تراكمت خلال سنوات الحرب في سوريا، والتي أثرت بأوجه متعددة في قطاع العدالة، لاسيما مع خروج مناطق عديدة عن سيطرة النظام السوري، وخضوعها لقوى وأطراف مختلفة، كان لكلٍ منها مقاربتة الخاصة في إدارة شؤون القضاء، حيث شهدت بعض المناطق التي سيطر عليها "تنظيم داعش" قبل إخراجه منها، ما عُرف بالمحاكم الشرعية التي استندت في أحكامها إلى الشريعة الإسلامية، ومنها من استمر في تطبيقها كالمحاكم التابعة إلى "هيئة تحرير الشام" في شمال غرب سوريا، فيما طبقت بعض مناطق المعارضة في الجنوب والشمال السوري، أنظمة محاكم تستند إلى القانون العربي الموحد، وأحياناً المزج بين قوانين الدولة السورية، والقانون العربي الموحد، أما محاكم "قسد" في شرق الفرات، فقد طبقت قوانينها الخاصة بالإدارة الذاتية. إذ تداعى عن التعدد والتضارب بين مختلف هذه الأنظمة القضائية، مشكلات وتعقيدات عديدة، كان لها تأثير كبير على حقوق المتقاضين، وبشكل خاص فيما يتعلق بالمنازعات في إدارة الأراضي وقضايا الملكية، وتثبيت البيوع العقارية.^[114] علاوةً على ما فرضته تلك الأنظمة من معايير استنسابية في تعيين القضاة، والوصاية عليهم من الجهات التي عينتهم، وفق الاعتبارات الإيديولوجية والسياسية للقوى المسيطرة على هذه المنطقة أو تلك. تطرح مثل هذه المشكلات، وما نجم عنها من آثار على حقوق أصحاب الأملاك والمساكن، تحديات لا بد من مواجهتها في سياق خطوات الإصلاح القضائي، بهدف إعادة توحيد النظام القضائي في سورية، ضمن مسار الإنتقال الديمقراطي، وبما يتسق مع إستراتيجية الإصلاح المؤسسي الشامل، وبما يتسق بالطبع مع التزام كافة أطراف الصراع بالقانون الدولي الإنساني، فيما يخص قضايا العدالة والحقوق كافة.

[113]- تقرير تقييم سيادة القانون في سوريا - صادر عن منظمة إيلاك 2017 - مرجع سابق
[114]- المتغيرات الديمغرافية وتأثيرها على النسيج المجتمعي وحقوق الملكية وعودة اللاجئين - مرجع سابق

ثالثاً: الإصلاح المؤسسي في الهياكل الحكومية والأطر المجتمعية

في ضوء تقديم وعرض المبحثين الأول والثاني، لطبيعة ونوعية المشكلات والتحديات، التي واجهت قضايا الأملاك والأراضي والسكن في سوريا، والتي تفاقمت تدريجياً خلال عقود حكم البعث، واتخذت في السنوات التي تلت اندلاع الثورة السورية، طابع الإنتهاكات الجماعية الواسعة والمنهجية، لحقوق أصحاب الأملاك والمساكن، من خلال تطبيق آليات العدالة الإنتقالية بصورة فعّالة. يشترط هذا الاستحقاق بالضرورة، طرح الأفكار والتصورات، التي تخدم تصميم بدائل مؤسسية، تتولى في المرحلة الإنتقالية، وضع حلول ومعالجات لقضايا استرداد الممتلكات والتعويض، وكل ما يقترن بالتأكد من وثائق إثبات الملكية، وهوية شاغلي ممتلكات المهجرين أو الغائبين، ومقدار ونسبة التعويضات في حال تعذر الرد، وغيرها من المعالجات المتعلقة بالمستأجرين، وأصحاب الإسكان الاجتماعي، أو السكن التعاوني، وأصحاب الأراضي الأميرية، وغيرها من معالجة المشكلات العقارية التي نجمت عن اختلاف أنظمة إدارة الأراضي في المناطق السورية. من جانب وثيق أيضاً ثمة أسباب ودواعي قائمة ومُلحّة، للقيام بإصلاح مؤسسي حقيقي وشامل، يتناول كافة الأطر والهيئات المعنية، بإدارة قضايا الأملاك الخاصة والعامة، وكافة جوانب المنظومة العقارية والسكنية في سورية.

1. الآلية المؤسسية المقترحة باسترداد الأملاك والتعويض في سورية

ثمة ثلاثة أسباب ودوافع رئيسية تدعو إلى تصميم آلية مؤسسية، من ضمن آليات العدالة الانتقالية في سورية، تتولى معالجة مطالب حقوق أصحاب الأملاك والمساكن، الذين تضرروا من تجريدهم وحرمانهم من أملاكهم وبيوتهم وأراضيهم، وهي التالية:

أ- بسبب طبيعة الإنتهاكات الفظيعة التي ارتكبتها النظام السوري بصورة أساسية، ولا يُستثنى منها ما يعود إلى أطراف أخرى متورطة في الصراع، حيث طالت تلك الإنتهاكات مدن ومناطق وأحياء بأكملها، تعرضت للتدمير الشامل والجزئي، وإلى نزوح ساكنيها بصورة جماعية، وفقدان سجلات الممتلكات وإتلافها، واتساع نطاق المصادرة والاستيلاء على أملاك المهجرين والغائبين، كأسلوب عقابي جماعي بحق من يصنفهم النظام كمعارضين ومناوئين لحكمه، وتم استخدامه على نطاق أضيق من جماعات عسكرية في شمال غرب وشرق سورية، قامت بمصادرة ممتلكات وأراضي في المناطق التي سيطرت عليها.

ب- بحكم إنهاء الدولة السورية، وتوظيف مؤسساتها في خدمة أهداف النظام الأمنية والعسكرية خلال سنوات الحرب، وعدم ثقة أصحاب الحقوق المتضررين من ملايين السوريين، بقدرة الهيئات الحكومية المختصة بقضايا الأملاك والسكن، على معالجة مطالبهم وفق مبادئ ومعايير الإنصاف. بموجب مبادئ بينهيرو "يتوجب على الدول أن تطلب دعم الوكالات الدولية لإنشاء مثل هذه الآليات، خاصة عند حدوث انهيار عام في سيادة القانون أو عندما تكون الدول غير قادرة على تنفيذ الإجراءات بنفسها".^[115]

ج- الخشية من تطبيق القوانين والمخططات التنظيمية، التي أصدرتها حكومات النظام بعد العام 2011، والتي من شأنها خلق وقائع عقارية وديمغرافية جديدة، على حساب حقوق الملاك الأصليين

[115]- انظر مبادئ بينهيرو حول استرداد الملكية -

https://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles.pdf

والشاغلين السابقين، وأولوية بدء مسار العدالة الإنتقالية، وإيجاد آلية مؤسساتية، تُسهّل وتضمن رد الأملاك إلى أصحابها، والتعويض في حال تعذر الرد. حيث يلعب عامل الوقت دوراً كبيراً في الحالة السورية، مع تزايد المخاوف من ضياع حقوق ملايين اللاجئين والمهجرين كلما طال أمد الحرب.

لا تخف تلك الأسباب والدواعي بدورها، عقبات وعوائق إنشاء آلية من هذا النوع في السياق السوري، حتى في حال إطلاق مسار العدالة الإنتقالية بعد التوصل إلى حل سياسي نهائي. ستواجه هذه الآلية المقترحة، أعداداً كبيرة من طلبات الاسترداد والتعويض، ومنها ما يتصل بمنازعات ومظالم عقارية تعود إلى ما قبل العام 2011، ومشكلات معقدة بإثبات الملكية، وإثبات الهوية الشخصية لأصحابها، بسبب تلف سجلات الممتلكات في بعض المناطق، وضياع وثائق إثبات الشخصية، وتزوير الكثير من المعاملات والبيوع العقارية، وتعدد الملاك ومن ينطبق عليهم وصف المالك حسن النية، وصعوبات القيام بأعمال المسح وتقييم الأضرار في المناطق المدمرة، وما يتعلق كذلك بورثة المغيبين ومجهولي المصير من أصحاب الحقوق، وغيرها من المشكلات التي ستتوقف على طبيعة الاختصاصات الإدارية أو القضائية للآلية ونطاق صلاحياتها الموضوعية.

لعلّ دروس التجارب الدولية، التي أنشأت آليات مختصة بالتصدي لهذه المهام، يمكن أن تساعد في تصميم آلية عملية وفاعلة ومناسبة للحالة السورية، لا سيما أن مبادئ الرد والتعويض التي اعتمدها الأمم المتحدة، وبالأخص منها مبادئ بينيرو، أصبح الالتزام الدولي بتطبيقها، الأرضية القانونية التي لا بد أن تستند إليها الآلية السورية المقترحة في أعمالها وصلاحياتها.

من بين تلك التجارب المُثلى قياساً بغيرها من تجارب المطالبات الجماعية بالممتلكات، هي تجربة البوسنة التي شهدت نزاعاً داخلياً دمويًا، انتهى باتفاق دايتون للسلام عام 1995، حيث أوصى الاتفاق بإنشاء لجنة دعاوى الملكية العقارية (CRPC) مع تفويضها بمعالجة قضايا الإسكان والأراضي والملكية التي حدثت أثناء النزاع.^[116] اتبعت هذه الهيئة عملية إدارية سمحت بمعالجة المطالبات بشكل أسرع. كان لها تكوين مختلط مع 3 أعضاء دوليين، و6 أعضاء محليين لضمان التوازن بين المجموعات المختلفة (مسلمو البوسنة، وكروات البوسنة، وصرّب البوسنة). أصدرت لجنة دعاوى الملكية العقارية 300000 قرار خلال فترة ولايتها بين 1996-2003، وبالنظر إلى الأضرار والخسائر التي لحقت بسجلات الأراضي، كان بالإمكان تقديم المطالبات دون أدلة، لذلك كان أحد أدوار لجنة حماية حقوق الملكية العقارية هو جمع الأدلة نيابة عن أصحاب المطالبات. تولت اللجنة خلال عملها عدة مهام وهي: التحقق من الملكية لاستردادها، أو تأكيد الأهلية لإعادة الإعمار، وإنشاء قاعدة بيانات بالتعاون مع البلديات لتجنب الإشغال المزدوج للأشخاص، الذين ظلوا يحتلون العقار بعد استعادتهم أملاكهم. خلال فترة ولايتها، كان لدى لجنة دعاوى الملكية العقارية مكاتب في العديد من البلدان التي تستضيف لاجئين بوسنيين بالإضافة إلى فرق متنقلة في بلدان يوغوسلافيا السابقة لتسهيل الوصول إلى المطالبين.^[117]

[116]- انظر اتفاق دايتون للسلام 1995- الملحق 7 – الفصل الثاني
[117]- باربارا ماكلين و ماري كوسترز - الدروس المستفادة من الخبرات الدولية المتعلقة بالإسكان والأراضي والملكية في سورية – بحث صادر عن اليوم التالي – آذار 2022 -

<https://tda-sy.org/2022/03/24/%D8%A7%D9%84%D8%AF%D8%B1%D9%88%D8%B3-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B3%D8%AA%D9%81%D8%A7%D8%AF%D8%A9-%D9%85%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%AE%D8%A8%D8%B1%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%AF%D9%88%D9%84%D9%8A%D8%A9-%D8%A7/?lang=ar>

أسهمت لجنة (CRPC) في البوسنة بتعزيز ثقة الضحايا بآليات العدالة الانتقالية بصورة مقبولة نسبياً، قياساً بتطبيقاتها في تجارب دول أخرى. وأن تدخل الإرادة الدولية التي دعمت تنفيذ تلك البرامج، من خلال إشراف مكتب مبعوث الأمم المتحدة، كان عاملاً أساسياً في دعم استجابة المؤسسات المحلية، ودفعها نحو سنّ التشريعات وإنشاء الهيئات المكلفة، باستعادة النازحين والمشردين لأماكنهم ومساكنهم. وبالفعل بلغت نسبة استعادة الممتلكات 93% في عام 2005. أمّا بخصوص التعويض فيمكن أن يكون آلية مهمة في تحقيق المعايير الفُضلى لمفهوم جبر الضرر؛ في حال تنفيذ مطالب الناجين بالتعويضات الفردية. إلى جانب التعويض الجماعي.^[118] حيث أثارت التجربة البوسنية، مشكلة غياب المبادئ التي تحدد التعويض النقدي، في حال استحالة تنفيذ الرد العيني.

في حال نشأت في سورية آلية مشابهة كالتي عرفتها البوسنة، ستجد نفسها أمام أولوية تأمين عودة ملايين اللاجئين والنازحين إلى مناطق سكنهم، في حال توفرت شروط البيئة الآمنة، وأمام مطالبات جمّة، بعضها يستند إلى وثائق إثبات الملكية بصورة رسمية، وبعضها الآخر وربما سيكون الأكبر، يستند إلى معاملات الأملاك غير الرسمية، التي تنتشر بسورية إلى جانب المعاملات الرسمية، لأسباب تتعلق بأشكال الملكية وأنواع الحيازة في سورية، وأنظمة التسجيل العقاري. في هذه الحالة سيكون عليها اعتماد المعاملات غير الرسمية أيضاً، لكن المشكلة ستكون في حال كانت تلك الأملاك مدمرة لاسيما في المناطق العشوائية، مما سيضع اللجنة أمام صعوبات المسح والتقييم العقاري، من أجل مطابقة وثائق الملكية بواقعها على الأرض، لا سيما أن مناطق وأحياء بأكملها في سورية قد تعرضت للتدمير الكلي أو الجزئي، وكانت على الشيوخ وخارج التنظيم العمراني. حتى في حال تعذر رد الأملاك نتيجة لذلك، فلن يكون من السهولة بمكان منح تعويضات لأصحاب الأملاك المتضررين، لأن هذه العملية تحتاج إلى صناديق دعم مالية كافية، لتغطية التعويضات الكبيرة المتوقعة في الحالة السورية، ومن جانب آخر لأن الاتجاه نحو توفير السكن البديل بدلاً من التعويضات النقدية، يحتاج إلى وقت طويل، وقد لا يكون مرغوباً به لمن يفضلون عدم العودة، لا سيما أن المطالبة بالتعويض وفق القانون الدولي، لا تشترط العودة إلى البلاد. ما يقتضي توفير الموارد المالية اللازمة، من أجل ضمان الإنصاف في دفع التعويضات.

سيكون من أولويات وتحديات عمل الآلية أيضاً، ما تملكه من صلاحيات إدارية وقضائية في صك إنشائها، تتعلق بإعادة الأملاك المصادرة، والتي تم الإستيلاء ووضع اليد عليها، إلى أصحابها الحقيقيين، وما تملكه من صلاحيات في فسخ أحكام وقرارات الحجز والمصادرة، سواء التي صدرت عن القضاء العادي أو الاستثنائي، أو الهيئات التنفيذية. يُفضل في هذه الحالة الاستفادة من تجربة جنوب أفريقيا، التي أنشأت هيئة استرداد الأراضي ومحكمة استرداد الأراضي،^[119] من خلال مسار قضائي ضمن آلية رد الأملاك والتعويض، يستكمل ويعزز طبيعة عملها الإداري، ويكون له اختصاص النظر في دعاوى من تضرروا من الأحكام والقرارات التي منعتهم من التصرف بأماكنهم، بحجزها أو مصادرتها، و استخدامها واستثمارها كما في القرارات الخاصة بالمزادات العلنية، التي استهدفت أصحاب الأراضي المهجرين أو الغائبين. ويكون لقرارات الهيئة القضائية بعد الفصل في تلك القضايا، قوة الإنفاذ في إعادة الأملاك لأصحابها في حال أثبتوا أحقيتهم في مطالباتهم، وبما يحقق استراتيجية آلية الرد والتعويض،

[118]- مايا الأزرة - الطول الدائمة والعدالة: الدروس المستفادة من تجربة البوسنة والهرسك - مركز بديل لحقوق المواطنة - العدد (70) - تشرين الثاني 2018 - <https://www.badii.org/ar/publications/haq-al-awda/issues/items/3465.html>
[119]- تقرير لجنة الحقيقة والمصالحة في جنوب أفريقيا - مرجع سابق

في معالجة كل الانتهاكات التي وقعت. على الأرجح سيلقى هذا النوع من المهام القضائية والإدارية، مانعة كبيرة من الجهات التي وضعت يدها على أملاك غيرها، ومن تستفيد من استخدامها واستثمارها منذ فترة طويلة، سواء بغطاء قانوني أو بحكم السيطرة الفعلية. يمكن التخفيف من تلك الممانعة، من خلال التفاوض بين الأطراف المعنية، أو التحكيم أمام المحكمة العقارية بإحدى الصور التالية: رد الأرض التي تم نزع ملكيتها من المدعي، وإعطاء المدعي أرضاً بديلة عنها، أو دفع تعويض ترضيئة بديلة، أو تقديم معونة مالية خاصة في صورة خدمات.^[120]

إن نجاح آلية الرد والتعويض في سوريا، في تليبيتها لمطالب ودعاوى أصحاب الحقوق، سيتوقف إلى حد كبير على كيفية اختيار أعضاء الهيئات القضائية والإدارية المكونة لها، بناءً على الخبرات المهنية والتخصصية التي تحتاج إليها. ونقترح أن تضم الآلية السورية، ما لا يقل عن 13 عضواً، وبأن يكون للنساء مشاركة فاعلة فيها، وأن تغطي مكاتبها ولجانها الإقليمية كافة المحافظات السورية، كي تستطيع القيام بالأعباء والمسؤوليات القضائية والإدارية والفنية الكبيرة التي تقع على عاتقها، وكلما تم إدماجها كهيئة تخصصية، ضمن مسارات التحول الديمقراطي، وقامت كافة الهيئات والمؤسسات بالتعاون معها، باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من عملية الإصلاح الشامل في الدولة السورية، من المتوقع أن تنجز مهامها كما ونوعاً، بصورة أفضل وأسرع. كما يعوّل على المؤسسات والخبرات الدولية في دعم برامجها، من خلال بعثة خاصة للأمم المتحدة، يكون لها دور إشرافي ورقابي على الآلية الوطنية السورية، دوراً هاماً في تطويرها وحمايتها من التجاذبات السياسية في بعض الحالات، كما رأينا في تجربة البوسنة.

من المتوقع أن يكون لهذه الآلية قيمة توجيهية وإرشادية مُضافة، تستفيد منها كافة الهيئات والمؤسسات المعنية بصورة مباشرة أو غير مباشرة، بالمنظومة العقارية والسكنية في سورية، نظراً لما ستقدمه في سياق تجربتها العملية، من معطيات وحقائق تضيء على طبيعة المشكلات والثغرات في أنظمة التملك والسكن في سوريا، وتزويد المبادرات الهادفة إلى إصلاح تلك المنظومة، بقاعدة بيانات ومعلومات وطنية، تساعد على وضع حلول مستقبلية قادرة على تطويرها بصورة شاملة.

2. مقترحات بخصوص إصلاح الهياكل الحكومية والأطر المجتمعية

على أهمية الإصلاحات الدستورية والقانونية، التي تتعلق بتعديل القواعد القانونية الناظمة لقضايا الأملاك والسكن والأراضي في سورية، ودور الإصلاح القضائي العام والعقاري على وجه الخصوص، وفي حال نشأت آلية سورية خاصة لرد الأملاك والتعويض، من أجل معالجة الانتهاكات الفظيعة التي طالت أصحاب تلك الحقوق - كما تناوله البحث - فإن كل هذه الخطوات الإصلاحية الضرورية، التي تفرضها موجبات العدالة الانتقالية، لا يمكن أن تضمن العبور نحو إصلاح حقيقي، يشمل المنظومة العقارية والسكنية، وأنظمة إدارة الأملاك الخاصة والعامّة، دون إصلاح كافة الهياكل المؤسسية، المختصة والمعنية بهذه القضايا. بل أن تحديات إعادة الأعمار وتوفير السكن لملايين النازحين واللاجئين والمهجرين، بعد بدء عملية السلام المنشودة، تزيد وتضاعف من بواعث وضرورات الإصلاح المؤسسي. لا سيما أن تحرير مؤسسات الدولة من هيمنة النظام السياسي عليها، هو المفتاح لإصلاح الخلل البنيوي الذي أصاب واقعها المؤسساتي، ومعالجة جوانب القصور والتداخل والتضارب في أعمال العديد من الهيئات والدوائر المختصة بالسجلات العقارية، وبالتنظيم

[120]- أحمد أدعلي - المصالحة والحقيقة في جنوب أفريقيا : بحث في منجزات العدالة الانتقالية ومآزقها - مرجع سابق

العمراني، وكذلك ببرامج التطوير والاستثمار العقاري، واستصلاح الأراضي؛ بالتزامن مع إعادة دراسة وظائف وأدوار هياكل الحوكمة المعنية بقضايا الأملاك والسكن، ولذلك نقترح على الهيئة التي ستتولى إدارة المرحلة الإنتقالية القيام بالإصلاحات المؤسسية، التي يمكن أن تسهم في توحيد منظومة الملكية والسكن في سوريا، وصون وحماية حقوق أصحابها، وبناء استراتيجية وطنية تشاركية، تحقق الوظيفة الاجتماعية والتنموية، في أنظمة وبرامج الملكية والسكن.

1. توحيد السجل العقاري المركزي، واعتماد كافة التوثيقات المتعلقة بمعاملات تثبيت الملكية والبيوع العقارية، وفق ضوابط قضائية وقانونية وإجرائية، في إثبات صحة تلك المعاملات، بعد إزالة القيود غير المشروعة التي تم وضعها على إثبات الملكية، وتشمل المعاملات التي تمت في المناطق التي كانت خارج سيطرة النظام قبل استعادتها، أو التي لاتزال ضمن المناطق الخارجة عن سيطرته. وإنهاء التعددية في أنظمة الملكية، سواء ما يتعلق منها بالمعاملات الرسمية وغير الرسمية، من خلال اعتماد نظامي السجل الدائم والمعروف "بالطابو"، والسجل المؤقت، الذي يشمل كافة عمليات تثبيت الملكيات الأخرى، ريثما يتم إنهاء عمليات إزالة الشيوخ، والإفراز العقاري، بالنسبة للمناطق غير المنظمة، ثم ضم السجل المؤقت بعد انتهاء تلك العمليات إلى السجل الدائم، كسجل مركزي واحد لكافة الملكيات الخاصة والعامة في سورية. وتحديث أنظمة التسجيل من خلال الاستخدام الأوسع للتكنولوجيا، وزيادة اللامركزية والقدرات للوحدات الجهوية والمحلية.

2. إعادة النظر بكافة الهيئات والمؤسسات الحكومية المعنية بالشأن العقاري، والتي تعمل في مجال التطوير والتنظيم العمراني، وكل منها يستند إلى قوانين ومراسيم عقارية معينة. على سبيل المثال، أنشئت الهيئة العامة للتطوير والاستثمار العقاري، بموجب المرسوم رقم 15 لعام 2008، كهيئة ذات طابع إداري. بينما نجد أن المؤسسة العام للأسكان، قد حدد المرسوم رقم 26 لعام 2015، مهامها بتأمين السكن الاجتماعي، والمشاركة في معالجة السكن العشوائي، وكمطور عقاري. إذ لا توجد رؤية واضحة عن أدوار ومهام هذه المؤسسات، ولاتتمتع بالشفافية في الوصول إلى معلومات عن الأعمال التي تقوم بها، وفعلياً لا نسمع عنها سوى إصدار خطط ودراسات، بينما لا تنفذ مشاريع إسكان منذ سنوات عديدة، بل يقتصر عمل بعضها على الهدم وإزالة الأنقاض. يبدو أن النظام يحاول الترويج الدعائي من خلالها "على أن مؤسسات الدولة موجودة وهي تقوم بمهامها في قضايا البناء والإسكان". ما يقتضي فحص وتقييم جدوى وجود وتضخم هذه المؤسسات، والبدايل العملية التي يمكن العمل عليها، بما يستجيب عملياً لخطط إعادة الأعمار، وإسكان اللاجئين والمهجرين والنازحين.

3. معالجة التباين في أنظمة التسجيل، وفي إدارة الأراضي والمسكن، في مناطق الحوكمة الخارجة عن سيطرة النظام، وقد تناول المبحث الثاني بشكل مفصل، أوجه التباين في تسجيل وإدارة الأملاك وفق الأنظمة المعمول بها، حسب قوانين وتوجهات القوى المسيطرة على تلك المناطق. من المحتمل مستقبلاً أن تؤدي هذه الحالة من التباين والتشتت في السياسات العقارية، في استمرار العمل بها لفترة طويلة، إلى تجزئة المنظومة العقارية، وتراكم إرث كبير من المشكلات والمنازعات العقارية، وتزايد المعاملات غير الرسمية، وصعوبات بالغة في إعادة توحيد المنظومة

العقارية. بناءً عليه، ينبغي على قوى هيئات الحوكمة في تلك المناطق أن تلتزم بموجبات القانون الدولي الإنساني وفق المعايير الدولية المتبعة، في تثبيت وتوثيق الملكيات وفق سجلات موحدة، وإدارة الأملاك بما يصون حقوق أصحابها حتى الغائبين منهم، ووقف الانتهاكات والتعدّيات على الأملاك الخاصة والعامة، والتي تم توثيقها في عدة تقارير محلية ودولية.

4. إصلاح الخلل الذي أصاب هياكل العديد من الجهات المعنية، بالتخطيط العمراني، وإصدار رخص البناء، وتلك المسؤولة عن الخدمات والبنية التحتية، بدءاً من مجالس المحافظات ومكاتبها التنفيذية، إلى المجالس المحلية للمدن والبلديات، حيث أدت سيطرة حزب البعث والأجهزة الأمنية على تلك الهياكل، إلى انتشار الفساد والفوضى والتكلس في مفاصلها، وتغييب مفهوم المصلحة العامة عن أدوارها ووظائفها، وتفشي ظواهر المحسوبية والزياتنية، وما نجم عنه من سوء أدائها المؤسساتي، وتحولها إلى أدوات بيد السلطة. لم تنجُ حتى الهيئات والمجالس المنتخبة وفق قانون الإدارة المحلية، من تلك الأمراض المزمنة، بسبب انتخاباتها الصورية، وعدم تمثيلها الحقيقي لحقوق ومصالح من يفترض أنها تمثلهم. ما يجعل من إصلاحها البيوي مهمة أساسية، لا يمكن فصلها عن متطلبات الإصلاح المؤسسي في كافة القضايا التي تمس حقوق الملكية والسكن.

5. وقف المخططات التنظيمية التي صدرت عن مؤسسات النظام، خلال السنوات الأخيرة، والتي استهدفت بصورة واضحة، مناطق تعرضت لنسب دمار كبيرة، وغالبية أهلها اضطروا لمغادرتها، وعدم تمكنهم من العودة إليها، كمخيم اليرموك وحي القابون بدمشق، وحي الحيدرية ب حلب، حيث توجد شكوك كبيرة لدى أهالي تلك المناطق، بوجود نوايا غير سليمة لدى النظام من وراء تلك المخططات، قد تؤدي إلى تغيير هويتها العمرانية والسكانية، على حساب ضياع حقوق أصحاب الأملاك، وشاغلي المساكن فيها قبل قوع الحرب.

6. تعزيز أدوار الأطر المجتمعية، في الدفاع عن قضايا الملكية والسكن، وتمكين النساء السوريات، من المشاركة في كافة عمليات الإصلاح المؤسسي، لأنهنّ أصحاب مصلحة مباشرة في معالجة انتهاكات الملكية، وفي تطوير قوانين ومؤسسات حوكمة، تلغي أوجه التمييز التي يعاني منها على أساس الجنس. لاسيما أن تحولات الواقع السوري خلال الحرب، أظهرت حجم العبء الكبير الذي تتحمله النساء، ووجوب أنصافهن في كافة الحقوق على قدم المساواة مع الرجل. يمكن الاستفادة من تجارب النساء في بعض دول أمريكا اللاتينية، وأدوارهنّ في تجاوز القيود العرفية التي كانت تمنعهنّ من تملك الأراضي التي يعملون فيها مع أزواجهنّ، وحصولهنّ بموجب القوانين الجديدة، على حقوق التملك بصورة مرضية في بعض تلك الدول.

7. ربطاً بما سبق، تلعب منظمات المجتمع المدني، دوراً محورياً، في دعم المطالبات الجماعية للملكية، كمثال جلي على ذلك، اضطلعت منظمات المجتمع المدني في دول أمريكا اللاتينية، بدورٍ محوري في دعم حقوق السكان الأصليين، وطلباتهم باستعادة أملاكهم، من خلال التنسيق بين شبكتها الناشطة، وتوحيد جهودها في حث الحكومات على تنفيذ برامج الرد والتعويض. وما يغذي السير بهذا الإتجاه في الحالة السورية، أن منظمات المجتمع المدني السوري، هي أول من رفع أصوات المتضررين من انتهاكات الملكية، واتخذت خطوات عملية مهمة، في نشر ثقافة الدفاع عن قضايا الملكية والسكن والأملاك، وتكوين رأي عام مناصر لها، ويعوّل عليها مستقبلاً بأن تكون طرف تشاركي أساسي في هذه العملية ومستحقاتها.

2023

© جميع الحقوق محفوظة لمنظمة اليوم التالي