



أثر مشاريع التعافي المبكر وإعادة الإعمار على حقوق السكن والأرض والملكية في سوريا



اليوم التالي
لدعم الانتقال الديمقراطي في سوريا



THE DAY AFTER
Supporting Democratic Transition In Syria

أثر مشاريع التعافي المبكر وإعادة الإعمار على حقوق السكن والأرض والملكية في سوريا



2024

© 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.

الفريق البحثي:

الباحث الرئيسي : زكي محشي
مساعد الباحث : محمد الصطوف

فريق اليوم التالي :

مدير المشروع : أحمد طه
مدير البرامج : أنور مجني
مدير المنظمة : معتصم السيوفي

التصميم :

أديب الحريري

الفهرس

01	.....	المقدمة
03	.....	أولاً: الإطار المفاهيمي للدراسة
07	.....	ثانياً: حقوق السكن والأرض والملكية في السياق السوري
09	.....	1. التغيرات الاقتصادية-الاجتماعية
11	.....	2. التغيرات القانونية
14	.....	ثالثاً: حقوق السكن والأرض والملكية في مشاريع التعافي المبكر وإعادة الإعمار
16	.....	1. مشاريع البنية التحتية
18	.....	2. ترميم وتأهيل الأبنية السكنية
22	.....	3. بناء تجمعات سكنية جديدة
24	.....	4. مشاريع الخدمات الصحية
26	.....	5. مشاريع الخدمات التعليمية
27	.....	6. مشاريع دعم القطاع الخاص وإيجاد فرص عمل
29	.....	7. مشاريع التماسك الاجتماعي
31	.....	توصيات وملاحظات ختامية
35	.....	الملحق 1 دراسة حالة: إزالة أنقاض الأبنية المتضررة
38	.....	الملحق 2: انتهاك ملكية الأراضي الزراعية
41	.....	المراجع

المقدمة

يتطلب التعامل مع موضوع حقوق السكن والأرض والملكية جهداً كبيراً لتسويتها في مرحلة ما بعد النزاع، الأمر الذي يحتاج إلى مقاربات مختلفة تتناسب مع معطيات كل دولة على أن تكون صيانة تلك الحقوق والحفاظ عليها أساساً لأي مقارنة يتم تبنيها. وفي سوريا، يواجه هذا الموضوع ضمن السياق الحالي عوامل تزيد تعقيداً منها استمرار النزاع، على الرغم من انخفاض حدة التوترات الأمنية والعسكرية، وغياب التسوية العادلة إضافة إلى تصرف أطراف النزاع، وخاصة النظام السوري، على أنها "المنتصرة" ويحق لها فرض أجندتها على مستقبل البلاد بما في ذلك انتهاكها لحقوق السكن والأرض والملكية بشكل يخدم مصلحتها. وقد فرضت التغييرات العديدة التي طرأت على الشأن السوري متطلبات بحثية جديدة متعلقة في هذا الموضوع، فعودة السيطرة الأمنية للنظام وحلفائه على مناطق واسعة من سوريا وعملية تأهيل هذا النظام والتطبيع معه من قبل العديد من الدول إضافة إلى استغلال النتائج الكارثية لزلزال شباط أعطى زخماً أكبر للأنشطة التعافي المبكر ودفعاً للانتقال إلى مرحلة "إعادة الإعمار والاستقرار الاقتصادي" تحت مظلة النظام. وعليه، تبرز أهمية هذا البحث في تسليط الضوء على أثر عمليات التعافي المبكر وإعادة الإعمار على حقوق السكن والأرض والملكية ضمن السياقات الحالية لديناميات القوى في سوريا.

يُحلل التقرير هذا الأثر من خلال تبني تعريف إجرائي لمفهوم التعافي المبكر وإعادة الإعمار وتحديد أنواع الأنشطة التي يتضمنها بناء على الأدبيات ذات الصلة. وأجرى فريق إعداد التقرير دراسة كل نوع من هذه الأنواع من حيث الوضع الحالي والسياق العام والفاعلون المؤثرون إضافة إلى الأثر الذي تحدثه على حقوق السكن والأرض والملكية، وذلك بناء على المعطيات والبيانات الثانوية المتوفرة حول المواضيع المدروسة ونتائج مقابلات شبه مهيكلة عبر الانترنت مع تسع أشخاص مفتاحيين (خبراء) من كافة مناطق السيطرة في سوريا موزعين كالتالي: 4 من مناطق سيطرة النظام، 3 من المناطق الشمالية والشمالية الغربية، و2 من المناطق الشمالية الشرقية. كما تم الاستفادة من مقابلات غير رسمية مع اثنين من موظفي منظمات الأمم المتحدة العاملة في دمشق إضافة إلى الدراسات ذات الصلة التي أجرتها وتجريها منظمة اليوم التالي. تغطي الدراسة كافة المناطق السورية مع التركيز على مناطق سيطرة النظام كونها تشمل المساحة الأكبر جغرافياً والأعلى سكانياً، كما أن تحكم النظام بأجهزة الدولة السورية التشريعية والتنفيذية وإعادة تأهيله دولياً يزيد من سيطرته على توجيه مخرجات مشاريع التعافي المبكر بشكل يخدم مصلحته بما في ذلك تأثير هذه المشاريع على حقوق السكن والأرض والملكية.

يحدد القسم الأول من التقرير الإطار المفاهيمي للدراسة بناء على الأدبيات ذات الصلة، ويتطرق القسم الثاني بشكل مختصر إلى حقوق السكن والأرض والملكية في السياق السوري وذلك من الجانب الاقتصادي-الاجتماعي والجانب الحقوقي. ويتضمن القسم الثالث تحليلاً لكل نوع من الأنواع السبعة التي تم تحديدها في الإطار المفاهيمي كأشطة تعافي مبكر وإعادة إعمار مع التركيز على أثرها على حقوق السكن والأرض والملكية، ويختم التقرير بتوصيف مختصر لأهم نتائج الدراسة واقتراح بعض التوصيات العملية لتجاوزها.

أولاً: الإطار المفاهيمي للدراسة

تشير أغلب الأدبيات إلى ضرورة تضمين حقوق السكن والأرض والملكية كمحور أساسي في عمليات الاستجابة الإنسانية الطارئة والتعافي المبكر خلال أو بعد الكوارث والنزاعات، إذ أن إهمال هذه الحقوق يؤدي إلى تقليص فعالية جهود التدخل وإقصاء الفئات المهمشة والأكثر تضرراً (IOM, 2018). لذلك من الضروري معرفة مستوى تضمين هذه الحقوق في مشاريع التعافي المبكر وإعادة الإعمار في سوريا بعد نزاع مستمر منذ عام 2011، إضافةً إلى فهم أثر تلك المشاريع على حقوق السكن والأرض والملكية. يتطلب ذلك وضع تعريف إجرائي لمفهوم التعافي المبكر وإعادة الإعمار وتحديد أنواع المشاريع التي تنضوي تحت هذا التعريف، ومن ثم معرفة طبيعة الأعمال التي تتم في كل نوع من هذه المشاريع، وتحديد الفاعلين المسؤولين عنها وأثرها على حقوق الأرض والسكن والملكية.

يعتبر مفهوم التعافي المبكر من المفاهيم الحديثة نسبياً على النقاشات المتعلقة بالمواضيع التنموية للدول التي تعاني من الأزمات والكوارث، ويوجد العديد من التعاريف المطروحة لهذا المفهوم والمختلفة فيما بينها بشكل كبير من حيث المضمون والبُعد الزمني (Baily et. al, 2009). ويعتبر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من أكثر مروجي مفهوم التعافي المبكر، ويقود في هذا السياق مجموعة تسمى التكتل العالمي للتعافي المبكر يضم 31 مؤسسة أممية ومنظمة دولية، تعمل في مجالات الدعم التنموي والإنساني، وتُعرف هذه المجموعة التعافي المبكر على أنه مقارنة تسعى إلى تقديم مساعدات إنسانية طارئة والبناء عليها لدعم المبادرات التنموية المحلية، بما يكفل عملية تعافي طويلة الأجل ويضمن تطبيق مبادئ تنموية مثل التضمين والمشاركة المحلية.^[1] ومن جهة أخرى، اعتبر العديد من الباحثين أن تعريف التعافي المبكر، بما في ذلك تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ ملتبس وغير واضح، إذ يشير في بعض الأحيان إلى التعامل مع الاحتياجات الناتجة مباشرة من كارثة طبيعية، وفي أحيان أخرى إلى الدعم التنموي للمجتمعات المحلية أثناء وبعد نزاع مسلح طويل الأجل (Chandran et al, 2008). وعليه، هناك ضرورة لتبني تعريف شامل لمفهوم التعافي المبكر، يتجاوز الحاجات الإنسانية الطارئة ليتضمن كافة الجهود اللازمة لتحسين الأحوال المعيشية وتقديم الخدمات وتسهيل الوصول إلى الأسواق وتأمين الاستقرار وبناء السلام (المصدر السابق).

[1]- رابط الصفحة التعريفية للتكتل العالمي للتعافي المبكر: <https://www.undp.org/geneva/global-cluster-early-recovery-gcer>

يعتمد البحث على التعريف الواسع لمفهوم التعافي المبكر في سوريا، بأنه يتضمن كافة الجهود الإنسانية والتنموية التي تبذلها الجهات المحلية والدولية لتحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في مختلف أنحاء البلاد، إضافة إلى الجهود المبذولة في تطوير فعالية عمل المؤسسات المنخرطة في تحسين هذه الأوضاع، كما يربط البحث الأنشطة المتعلقة مباشرة بعملية إعادة الإعمار مع عملية التعافي المبكر، بما في ذلك تأهيل وإعادة بناء البنية التحتية والأبنية السكنية والتجارية والصناعية في سوريا. ويركز البحث في فهم أثر مشاريع التعافي المبكر وإعادة الإعمار في سوريا، على حقوق السكن وملكية المساكن والأراضي كونه الأوضح من حيث الضرر في السياق السوري.

لذلك، حدد البحث سبعة أنواع من المشاريع ضمن التعريف الإجرائي لمفهوم التعافي المبكر وإعادة الإعمار في سوريا واستثناساً بطبيعة المشاريع الممولة من قبل جهات دولية والمنفذة لصالح السوريين،^[2] ويساعد هذا التحديد على تجنب التعميم وفهم أكثر عمقاً لمستوى تضمين كل نوع من هذه الأنواع لحقوق السكن والأرض والملكية وأثرها عليها. وتشمل أنواع المشاريع، مشاريع تأهيل البنية التحتية، مشاريع إعادة بناء وترميم الأبنية السكنية المتضررة، مشاريع بناء تجمعات سكنية جديدة، وتركز هذه الأنواع الثلاثة على الأنشطة المرتبطة مباشرة بإعادة الإعمار أما الأنواع الأربعة المتبقية مرتبطة أكثر بالمفهوم الضيق للتعافي المبكر وتشمل مشاريع دعم الخدمات الصحية، مشاريع دعم الخدمات التعليمية، مشاريع دعم العمل الخاص وإيجاد فرص عمل، ومشاريع دعم التماسك الاجتماعي.

ترتبط مشاريع تأهيل البنية التحتية بشكل مباشر مع حقوق السكن الملائم،^[3] إذ أن حق السكن لا يقتصر فقط على وجود منزل، بل يتضمن أيضاً توفر الخدمات الأساسية والبنية التحتية المناسبة للمساكن، وعليه، فإن حقوق السكن الملائم تبقى منقوصة دون توافر هذه الخدمات ومن واجب السلطات توفيرها للجميع دون تمييز (NRC and IFRC, 2016). من جهة أخرى، فإن تأهيل البنية التحتية قد يترافق مع استحواد على الأراضي والمساكن من قبل السلطات الحاكمة، وفي كثير من الأحيان يكون لهذا الاستحواذ أثراً سلبياً على حقوق السكن والأرض للمجتمعات المحلية (UN, 2015).

[2]- رابط خدمات المتابعة المالية لمكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية بخصوص المشاريع الممولة والمنفذة في سوريا لعام 2022: <https://fts.unocha.org/countries/218/flows/2022>

[3]- لم يحظ حق السكن في الدساتير أو القوانين المتعاقبة، بأهمية على غرار حق الملكية، كما لم يجر تحديد حق السكن، أو حتى الحق في الحصول على سكن ملائم، بل، ذكرت القوانين بعض الحالات الخاصة لحماية حق السكن، منها على سبيل المثال المادة 302 من أصول المحاكمات المدنية، التي لم تُجزّ الحجز التنفيذي على بيت لا يزيد عن حاجة المدين فإذا زاد عن الحاجة أمكن الحجز عليه وبيعه ومن ثم شراء مسكن للمدين يناسب حاله، على أن يتم تسديد الديون من الثمن الفائض عن ذلك.

تفرض مشاريع إعادة بناء وترميم الأبنية السكنية المتضررة تحديات كبيرة، مثل التمويل ورأس المال البشري وتحديد الأولويات ودور السلطات الحاكمة، إضافةً إلى التحدي القانوني والمتمثل بحماية ملكية المساكن التي يتم ترميمها، وخاصة بعد فترات النزاع الطويلة، إذ تشير الأدبيات إلى أن العديد من المساكن تُحرم من التأهيل والترميم لعدم قدرة أصحابها على إثبات ملكيتهم لها نتيجة ضياع الأوراق الثبوتية وانتقال الملكية خلال النزاع دون تسجيل، أو تكون العملية معكوسة ويتم تأهيل مساكن يقطنها غير مالكيها نتيجة عمليات النزوح والاستيلاء على الملكيات التي تحدث عادة أثناء النزاع الممتد لعدة سنوات، مما يساهم بتعزيز "حقوق السكن" لمن لا حق لهم (Barakat, 2003). كما تطرح مشاريع إعادة بناء وترميم الأبنية المتضررة موضوع التعامل مع الأنقاض الناتجة عن الدمار الذي خلفه النزاع، بما في ذلك المسؤولية القانونية لعملية إزالة الأنقاض وإلى من تعود ملكية هذه الأنقاض وماهي الأولويات في هذه العملية من حيث المناطق المتضررة.

يترافق بناء تجمعات سكنية جديدة خلال أو بعد فترات النزاع الطويلة مع العديد من التحديات المتعلقة بحقوق السكن والأرض، أهمها ملكية الأراضي التي سيتم بناء هذه التجمعات عليها وكيفية اختيارها ومدى مراعاة الاستدامة البيئية وإمكانية توفر البنية التحتية الملائمة خلال عملية الاختيار، إضافة إلى الصعوبات المتعلقة بالتمويل وتأمين مواد البناء والفترات الزمنية الطويلة التي يحتاجها بناء هذه التجمعات (المصدر السابق)، وبعد الانتهاء من عملية البناء تظهر التحديات المتعلقة في الحق بتملك السكن، ومن له الأولوية في التملك ومن هي الجهة التي تحدد هذه الأولوية، وما هي المعايير التي يتم تبنيها لتوزيع المساكن الجديدة على الأسر المحتاجة، وأثر ذلك على التماسك الاجتماعي فيما بين تلك الأسر وبينها وبين الأسر المقيمة أصلاً في المنطقة.

يعتبر تقديم الخدمات الصحية بما في ذلك ترميم وتأهيل الوحدات الصحية المتضررة نتيجة النزاع من أهم مشاريع التعافي المبكر التي تدعمها المنظمات والجهات الدولية، ويمكن تحديد شكلين من أشكال ارتباط هذه المشاريع مع حقوق السكن. يتعلق الشكل الأول بتعريف الحق في السكن الملائم والذي يتضمن توافر الشروط الصحية في المسكن، بما في ذلك المساحة المناسبة والتهوية ومواد البناء الآمنة، إذ تشير الأدبيات إلى وجود ارتباط مباشر بين شروط السكن السيئة والمشاكل الصحية لدى الأسر وخاصة الأمراض التنفسية والمشاكل المتعلقة بالصحة النفسية (Krieger and Higgins, 2002)، أما الشكل الثاني من الارتباط مع حقوق السكن، فهو الأثر غير المباشر والمتعلق بالمناطق السكنية التي يتم تقديم هذه الخدمات فيها، ففي حال تقديم هذه الخدمات لأسر استولت على ممتلكات الغير فإن ذلك يعطي تلك الأسر حافز إضافي لاستمرار استيلائها على المنازل بغض النظر لمن تعود ملكيتها القانونية، وبالطبع لا يمكن تعطيل ذلك "الحافز" إذ أن الحق

في الحصول على الخدمات الصحية المناسبة يجب أن يكون مكفول للجميع دون استثناء.

إضافة إلى الصحة، يعتبر التعليم جزءاً أساسياً من الرأسمال البشري اللازم لتحقيق التعافي المطلوب. ويمكن تحديد نوعين من الخدمات التعليمية المقدمة في إطار التعافي المبكر والمرتبطة بشكل مباشر أو غير مباشر بحقوق السكن والأرض والملكية، النوع الأول هو التعليم المدرسي والجامعي والذي تشير الأدبيات إلى الارتباط الواضح بين الحفاظ على الحق في السكن اللائق والتحصيل العلمي للأولاد في عمر الدراسة (OHCHR and UN-Habitat, 2009). إضافة إلى ذلك، فإن توفر خدمات التعليم للأسر قاطنة في مساكن استقرت فيها دون حق من مالكيها الأصليين، يشجع تلك الأسر على الاستقرار في هذه المساكن والاستمرار بانتهاك حق السكن والملكية للآخرين، وهنا تكمن جدلية الحقوق بشكل مماثل لحالة الخدمات الصحية، إذ أن حق الحصول على التعليم يجب أن يكون متاحاً للجميع دون استثناء. أما النوع الثاني من التعليم فهو المتعلق بزيادة الوعي لدى الناس بحقوق السكن والأرض والملكية من خلال دورات متخصصة، ويمكن أن يؤشر عدد ونوعية هذه الدورات -إن وجدت- إلى مدى اهتمام المنظمات الدولية والسلطات المحلية والفاعلين ذوي الصلة بضمان حقوق السكن والأرض والملكية.

تمول العديد من المنظمات الدولية مشاريع لتوفير فرص العمل والدخل لدى المجتمعات المتضررة من الأزمات والنزاعات طويلة الأجل، وعلى الرغم من عدم وجود علاقة مباشرة بين هذه المشاريع وحقوق السكن والأرض والملكية، إلا أن توليد فرص العمل قد يساهم بزيادة دخل الأسر وبالتالي استقرارها وتمكينها، الأمر الذي قد ينعكس سلباً على حقوق السكن في حال كانت هذه الأسر مقيمة في مساكن تتبع ملكيتها للغير. كما أن طبيعة المشاريع الخاصة والدورات التدريبية الممولة من قبل المنظمات الدولية لها أثر غير مباشر على حقوق السكن، إذ أن تمويل مشاريع ودورات مهنية لها علاقة بتقديم خدمات إعادة تأهيل المساكن المتضررة يمكن أن تساعد على تخفيض أسعار هذه الخدمات، وبالتالي تلعب دوراً إيجابياً بالنسبة لمالكي المساكن، إلا أنها في الوقت ذاته قد تساهم في استقرار الأسر المعتدية على ملكيات الغير.

تؤدي الأزمات والنزاعات إلى تدهور حاد في التماسك الاجتماعي ورأس المال الاجتماعي، إضافة إلى الأثر السلبي الكبير على الثقة بين أفراد المجتمع من نازحين ومقيمين وبين المؤسسات الحاكمة (Fiedler and Rohles, 2021). وتشير الأدبيات إلى أن مشاريع التعافي المبكر وإعادة الإعمار التي لا تأخذ بعين الاعتبار الحفاظ على حقوق السكن والأرض والملكية؛ ترسخ التدهور الحاصل في رأس المال الاجتماعي نتيجة الكوارث، ويجب أن تتجاوز تلك المشاريع البعد البنائي لتستهدف تعزيز العلاقات الاجتماعية والتعاقد الاجتماعي ضمن المجتمعات المحلية وفيما بينها، وبشكل عام فإن

شكل حوكمة مشاريع التعافي المبكر وإعادة الإعمار ومدى التزامها بحقوق السكن والأرض والملكية، يؤثر بشكل كبير على التماسك الاجتماعي والثقة المجتمعية (Haigh et al, 2016).

وضمن هذا الإطار المفاهيمي للأنواع السبعة لمشاريع التعافي المبكر وإعادة الإعمار، يدرس البحث أثر هذه المشاريع على حقوق السكن والأرض والملكية في سوريا، بما في ذلك فهم ديناميات القوى التي تسيطر على حوكمة تلك المشاريع. وتأخذ الدراسة بعين الاعتبار أثر السياق السوري على حقوق السكن والأرض والملكية من خلال بُعدين، الأول يتعلق بتبعات النزاع المسلح وما يرافقه عادةً من انتهاك هذه الحقوق، بما في ذلك الاستيلاء على المساكن والأراضي وقوننته وتغيير السجلات الرسمية وفقاً لذلك (Unrah, 2022)، أما البُعد الثاني فيربط باقتصاديات الأنظمة الاستبدادية، مثل النظام السوري الذي يعمل دائماً على تجبير كافة الموارد المتاحة بما في ذلك المساكن والأراضي، خدمة لمصالحه المتمثلة فقط في الاستمرار بالحكم.

ثانياً: حقوق السكن والأرض والملكية في السياق السوري

واجهت حقوق السكن والأرض والملكية في سوريا منذ الاستقلال العديد من التحديات التي تعمقت في مرحلة الوحدة مع مصر وما تلاها من فترات شهدت عمليات تأميم وإصلاح زراعي على نطاق واسع، منها الخضوع لأيديولوجية السلطات الحاكمة وعدم اعتبارها حق مصان للأفراد. وبعد استلام حافظ الأسد للسلطة عام 1970 تحولت هذه الحقوق إلى أحد موارد التفاوض مع المجتمع وجزء من الاقتصاد السياسي للنظام، ومن الأمثلة على ذلك، موضوع العشوائيات التي انتشرت بشكل واسع في سبعينات وثمانينات القرن الماضي لأسباب عديدة منها الهجرة من الريف إلى المدينة نتيجة سوء التخطيط وتموضع الخدمات الأساسية في المدن الكبرى، وتغاضي النظام بأجهزته التنفيذية عن هذه الظاهرة، بل اتخذ قرار من خلال اجتماع اللجنة المركزية لحزب البعث عام 1982، بتقديم الخدمات الأساسية لمناطق السكن العشوائي (اليوم التالي، 2020)، ويعكس ذلك رغبة النظام آنذاك في توسيع شرعيته الشعبية وخاصةً بين الأسر القاطنة في العشوائيات خلال فترة كان يعاني فيها من اضطرابات أمنية وسياسية تؤثر سلباً على إمكانية استمراره في الحكم.

إلى جانب استخدام منح حقوق السكن والأرض والملكية لقاطني العشوائيات كمادة تفاوض مع المجتمع، هدد النظام بسحب حقوق السكن لمن يشكل أو قد يشكل تهديداً له، من خلال الاستمرار في فرض قانون الطوارئ والاعتماد على المادة الرابعة منه التي تتضمن قدرة الحاكم العرفي أو نائبه على إصدار الأوامر للاستيلاء على أي عقار، سواء مسجل أو محسوب على العشوائيات، من خلال أمر كتابي

وإحالة مخالفتي هذه الأوامر إلى المحاكم العسكرية^[4]، وعليه يمكن القول: إن حقوق السكن والأرض والملكية تحولت خلال فترة حكم حافظ الأسد إلى سلعة للتفاوض مع المجتمع والتحكم بديناميات القوى على الأرض بما يخدم قدرته على البقاء في الحكم.

استمر الوضع كذلك مع استلام بشار الأسد للسلطة في سوريا عام 2000، واعتبار الحقوق منحة من الحاكم يهبها لمن يرغب أو يحجبها عن من يرغب، إلا أن ما أضافته هذه الفترة هي تبني النظام لسياسات الانفتاح الاقتصادي المحاكية للمحاسبين والأغنياء، وعليه، تم إصدار العديد من القوانين والقرارات التي تتيح لهم استثمار أراضي وثروات الدولة، ومثال على ذلك قانون الإدارة المحلية رقم 107 لعام 2011^[5] الذي فتح المجال أمام القطاع الخاص للاستحواذ على أراضي وثروات الدولة بذريعة استثمارها. كذلك أتاح قانون التشاركية بين القطاع العام والخاص رقم 5 لعام 2016 للجهات الإدارية التصرف بحرية من ناحية اختيار الشركات الخاصة التي تراها مناسبة لتنفيذ واستثمار المشاريع الخدمية والعامية.^[6]

ومع انطلاق الحراك الشعبي المطالب بالعدالة والمساواة والحرية في آذار 2011، تغولت آليات القمع لدى النظام وتعمقت معها مؤسسة الانتهاكات المتعلقة بحقوق السكن والأرض والملكية، كما تبنت أغلب قوى الأمر الواقع التي ظهرت خلال النزاع مقارنةً بمقاربة النظام في التعامل مع هذه الحقوق على أنها مورد للنفوذ وليست حق مصان للأفراد.

يستعرض هذا القسم بشكل مختصر التغييرات الاقتصادية والاجتماعية والقانونية، التي أثرت على حقوق السكن والأرض والملكية خلال فترة النزاع المستمر منذ عام 2011 في سوريا.

[4]- رابط نص قانون الطوارئ في موقع اللجنة السورية لحقوق الإنسان: <https://www.shrc.org/?p=7450>
[5]- تنص المادة 33 الفقرة 3 من القانون 107: لمجلس المحافظة وضع أسس استثمار الثروات المحلية (..)، كذلك تنص الفقرة 8 من ذات المادة على أن لمجلس المحافظة وضع أسس التصرف بالأموال الخاصة للمحافظة المنقولة وغير المنقولة بيعاً وإيجاراً واستثماراً وتتبع بشأن التصرف بالأموال العامة الاجراءات القانونية اللازمة، كذلك المادة 61 من القانون 107 أعطت الصلاحيات للمجالس المحلية، حيث تنص الفقرة 6 من المادة 61 «للمجالس المحلية استثمار الثروات المحلية غير المستثمرة من جهات عامة أخرى»، وكذلك التصرف بأموال المحافظة المنقولة وغير المنقولة، رابط قانون رقم 107 لعام 2011 في موقع وزارة الإدارة المحلية السورية: <https://bit.ly/46G9yqr>
[6]- القانون رقم 5 لعام 2016، رابط: <http://www.pministry.gov.sy/contents/12539> القانون-رقم-5/-لعام-2016-حول-التشاركية-بين-القطاعين-العام-والخاص

1. التغييرات الاقتصادية-الاجتماعية

تعتبر التغييرات الديموغرافية التي نتجت عن النزاع في سوريا من أهم العوامل التي أثرت بشكل مباشر أو غير مباشر على حقوق السكن والأرض والملكية، إذ تشير التقديرات إلى أن إجمالي عدد السوريين في الداخل والخارج بلغ عام 2020 حوالي 28.7 مليون نسمة، %52 منهم غادر مكان إقامته الأصلية ليصبح نازحاً أو لاجئاً أو مهاجراً (اليوم التالي، 2022)، وفي كثير من الأحيان تكون المغادرة لأسر بكاملها سواء هرباً من الظروف الأمنية الصعبة أو تدمير المنازل أو عدم توافر أي فرص اقتصادية لمعيلي هذه الأسر، إضافةً إلى استخدام قوى الأمر الواقع وخاصة النظام السوري العنف والترهيب لإجبار الأسر على ترك منازلهم، كما حدث للأسر التي أُجبرت على مغادرة مساكنها في حمص والغوطة إلى إدلب والمناطق الشمالية (المصدر السابق).

ويعتبر تدمير المنازل السكنية نتيجة العمليات العسكرية من العوامل الهامة التي تؤثر وستؤثر لاحقاً على حقوق السكن لآلاف الأسر، فقد كان القصف العنيف للمناطق السكنية الخارجة عن السيطرة أحد الأدوات الأساسية التي استخدمها النظام السوري خاصة لإعادة إخضاع هذه المناطق لسيطرته، وتشير التقديرات إلى أن الأعمال الحربية في سوريا أدت إلى دمار جزئي أو كلي لحوالي ثلث المنازل السكنية في سوريا (World Bank, 2017)، وتفقد أغلب الأسر حقها في العودة حتى لئناقض منازلها والتي تتصرف فيها السلطات الحاكمة بما يخدم مصالحها.

أثرت حركة النزوح الداخلي في سوريا على الحق في السكن الملائم بشكل كبير، إذ أن جزءاً من النازحين والبالغ إجمالي عددهم 6.7 مليون عام 2020 (اليوم التالي، 2022)، استقروا في منازل أقاربهم ومعارفهم مما أدى إلى زيادة الكثافة في المنازل السكنية، الأمر الذي ينعكس سلباً على الشروط الملائمة للسكن. واضطر جزء آخر منهم لاستئجار أماكن سكن أخرى، ولكن، نظراً لتدهور الحالة الاقتصادية وعدم قدرة الأغلبية على دفع إيجارات مرتفعة، توجه غالبية المستأجرين إلى منازل صغيرة غير ملائمة لهم بسبب قدرتهم على دفع إيجاراتها، ومع مرور الوقت وصرف المدخرات لم تعد الكثير من الأسر النازحة قادرة حتى على دفع إيجار مساكن غير ملائمة وذلك مع التدهور الكبير في أسعار الصرف منذ 2019، وارتفاع أسعار السلع والخدمات بما فيها الإيجارات، إذ ارتفعت مستويات الأسعار في نهاية عام 2021 حوالي 61 ضعفاً مقارنة مع مستوياتها عام 2010، وترافق ذلك مع غياب فرص العمل اللائق وتدهور مستويات الدخل (المصدر السابق).

إن فقدان الكثير من الأسر السورية لمنازلها لا يعتبر فقط خسارة حالية في حقها بالسكن اللائق، بل هي أيضاً خسارة لقدرتها على تعويض هذا السكن في المستقبل، إذ أن العقارات في سوريا ليست للسكن فقط، بل هي بالنسبة لأغلب الأسر محافظاً تقليدية للادخار والاستثمار الآمن لإيراداتها ومدخراتها، وعليه فإن العائلات التي فقدت منازلها فقدت أيضاً تراكم دخلها واستثماره الذي احتاج لسنوات طويلة من العمل والادخار. وحيث أن المساكن تعتبر جزءاً أساسياً من مدخرات الكثير من الأسر السورية، فإن فقدانها يعد خسارة لهذه المدخرات، وبالتالي تضاًؤل قدرة هذه الأسر في الحصول على سكن لائق مستقبلاً وخاصة مع غياب فرص العمل واستمرار تدهور الوضع الاقتصادي والمعيشي واستنزاف المدخرات النقدية.

أدى النزاع أيضاً إلى تعرض وسائل الإنتاج بما في ذلك المعامل والأراضي الزراعية إلى التدمير والسلب والنهب، إضافة إلى ذلك يوجد العديد من حالات الاستيلاء على هذه الممتلكات من قبل قوى الأمر الواقع المختلفة، وتأخذ هذه الحالات شكلاً منهجياً في مناطق سيطرة النظام، وكمثال على ذلك قام الأخير بعد عودة سيطرته على أجزاء من محافظة إدلب وحماة بطرح أراضي زراعية للاستثمار في المزادات العلنية، نزع ملاكها إلى المناطق الشمالية خوفاً من الاعتقال على يد النظام.^[7] كما تم تسجيل ارتفاع في حالات الابتزاز التي يتعرض لها أصحاب المعامل من قبل النظام لتسديد مبالغ مالية كبيرة لخزينة الدولة أو مصادرة أملاكهم بحجة تهربهم من الضرائب، الأمر الذي يؤدي في كثير من الحالات إلى هروبهم وسيطرة مؤسسات النظام على وسائل إنتاجهم.^[8] وإضافة إلى أن هذه الأمثلة تشكل انتهاكاً منهجياً لحقوق الملكية، فإنها أيضاً تزيد من حالة عدم اليقين وعدم الثقة في بيئة الأعمال، الأمر الذي ينعكس سلباً على الوضع الاقتصادي الحالي والمستقبلي.

ومن التغييرات الاقتصادية-الاجتماعية التي تتعلق بحقوق السكن والأرض والملكية، توسع الهيمنة الاقتصادية للقوى الخارجية بما في ذلك ازدياد تملكهم للأراضي وخاصة أراضي الأملاك العامة. ويأتي ذلك كجزء من الاقتصاد السياسي لقوى الأمر الواقع وتحديداً للنظام السوري الذي يسيطر على مؤسسات الدولة، إذ يحصل النظام على دعم سياسي وعسكري واقتصادي من قبل حلفائه روسيا وإيران، في المقابل يتخلى عن قدرته على التفاوض حول أي امتياز ترغب به هذه الدول داخل سوريا بما في ذلك الامتيازات المتعلقة بحقوق السكن والأرض والملكية، ومثال على ذلك استثمار روسيا لحقول الفوسفات ومرافئ طرطوس لفترات طويلة بما يشبه التملك، (Mehchy et al., 2020) كما أن إيران تقوم من خلال وسطاء لها وبتمهيل من قبل أجهزة النظام باستغلال الأبنية المدمرة أو وجودها في مناطق "أمنية" وغياب أصحابها خارج سوريا، لتقوم بشراء هذه

[7]- تحقيق صحفي على موقع الجزيرة حول مصادرة النظام السوري للأراضي الزراعية: <https://bit.ly/43c3EKM>

[8]- مقال في الجمهورية حول الابتزاز المالي في سوريا: <https://bit.ly/3pCIIPr>

الممتلكات بأسعار بخسة أو وضع اليد عليها.^[9]

2. التغييرات القانونية

تفاقت مشكلة الإطار القانوني لحقوق السكن والأرض والملكية، بُعيد انطلاق الحراك الشعبي في سوريا عام 2011، وما شهدته استمرار حالة النزاع في سوريا من تداعيات. ومع استخدام قوى الأمر الواقع لتلك الحقوق كمورد نفوذ لتحقيق مصالحها، عمدت هذه القوى وخاصة النظام السوري، إلى شرعنة الاعتداء على الممتلكات من خلال إصدار عدد من القوانين والمراسيم التشريعية الخاصة بالتنظيم العمراني، إلى جانب العديد من القرارات الصادرة عن السلطات التنفيذية، المقيدة لحقوق الملكية.

ومن أبرز هذه القوانين، المرسوم التشريعي رقم 66 لعام 2012، الخاص بإحداث منطقتين تنظيميتين في نطاق محافظة دمشق، وتعديلاته بالمرسوم رقم 10 لعام 2018، والمعدل أيضاً بموجب القانون 42 لعام 2018، اللذان وسّعا نطاق المرسوم 66 ليشمل جميع الجغرافيا السورية. وتتيح هذه القوانين للسلطات تحديد مناطق معينة لإعادة تطويرها وفق رؤية الحكومة، والاقتطاع المجاني من الممتلكات لصالح الوحدة الإدارية، وإمكانية الاستيلاء على أملاك المهجرين واللاجئين، وحرمان أصحاب العشوائيات من الحصول على التعويض عن مساكنهم، مما يزيد من صعوبة عودة النازحين والمهجرين واللاجئين إلى مساكنهم وممتلكاتهم (اليوم التالي، 2019). كذلك أعطى القانون 23 الصادر عام 2015، الخاص بتنفيذ التخطيط وعمران المدن، الحق للسلطات الإدارية بالاقتطاع المجاني واستملاك الملكيات الخاصة تحت ذريعة التنظيم، إذ منح الوحدات الإدارية الحق بالاقتطاع المجاني من الملكيات الخاصة الواقعة في المناطق غير المنظمة، كما منحها الحق في استملاك مناطق المخالفات المتواجدة ضمن المخططات التنظيمية المصدّقة.^[10]

كما صدر المرسومين 12 لعام 2016 و33 لعام 2017، الخاصين بأعمال السجل العقاري، وينظم الأول موضوع رقمنة السجل العقاري وفتح باب الاعتراض على تلك العملية خلال مدة أربعة أشهر فقط، والثاني ينظم أعمال إعادة تكوين الوثيقة العقارية المفقودة أو التالفة في المناطق العقارية المتضررة، وأثارت هذه العمليات المزيد من المخاوف لدى السوريين، خاصة للمهجرين والمغيبين قسرياً، كذلك المعتقلين والمفقودين، حول مصير ممتلكاتهم. وبشكل مشابه، منح القانون 3 لعام 2018 للمحافظ سلطة تحديد المنطقة العقارية والمباني المتضررة الواجب إزالتها، كما منحه أيضاً صلاحية إصدار قرار

[9]- تحقيق صحفي في الشرق الأوسط حول تملك إيران للعقارات في سوريا: <https://bit.ly/3O3EbyU>

[10]- المادة رقم 4 من القانون رقم 23 لعام 2015 الخاص بتنفيذ التخطيط وعمران المدن، موقع رئاسة مجلس الوزراء، تاريخ النشر 2015/12/8، رابط القانون: <https://2u.pw/3bpMSr>

إزالة الأبنية الآيلة للسقوط، في حين ترك القانون لمالك العقار مهلة شهر واحد فقط، لإثبات حقوقه دون منحه حق الطعن بقرار المحافظ.^[11]

ولم تنصب القوانين والمراسيم على العقارات المبنية أو المهدامة فقط، بل طالت أيضاً الأراضي والممتلكات، ومنها قانون استصلاح الأراضي الزراعية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 29 لعام 2012، الذي أعطى الصلاحيات لوزير الري والزراعة بإعلان وجود نفع عام في استصلاح أراضي معينة، كما أن القانون لا يشترط موافقة أصحاب الأرض على قرار الاستصلاح، ولم يعط أصحاب الأراضي الحق بالاعتراض عليه، وقيدهم بالمنع من التصرف في أراضيهم ونقل ملكياتها.^[12]

وأصدرت حكومة النظام تشريعات جنائية، تعاقب من خلالها المعارضين لها، تحت ذريعة الإرهاب، وذلك عبر قانون مكافحة الإرهاب رقم 19 لعام 2012، والقانون 22 لعام 2012 القاضي بإحداث محكمة قضايا الإرهاب، ويتيح القانونان تجميد ومصادرة كافة الأموال المنقولة وغير المنقولة، للمتهمين أمام المحكمة، ما فتح الباب واسعاً أمام الأجهزة الأمنية لمصادرة أملاك الفارين من النزاع والهاربين من الملاحقات الأمنية.^[13] وأعطى القانون 39 لعام 2019، المتضمن تعديل قانون خدمة العلم، الصلاحيات للسلطات بإلقاء الحجز التنفيذي على الأموال المنقولة وغير المنقولة للمكلفين الممتنعين عن دفع بدل فوات الخدمة، ويعني ذلك مصادرة أملاك المكلف لصالح الدولة، أو بيعها بالمزاد العلني.^[14]

إلى جانب هذه القوانين والمراسيم، أصدرت حكومة النظام منذ عام 2012، العديد من القرارات الإدارية التي قيّدت حقوق السكن والأرض والملكية، كان من أبرزها، القرارات التي تتطلب الحصول على الموافقة الأمنية المسبقة لإتمام عمليات بيع العقارات والتوريث ونقل الملكية، كما صدر التعميم رقم 30 عن وزارة العدل في أيلول 2021، الذي اشترط الحصول المسبق على الموافقة الأمنية فيما يخص إصدار الوكالة القضائية لإدارة أموال الغائب أو المفقود،^[15] وما سبقه من قرارات تشترط الحصول

[11]- المادة رقم 2 من القانون رقم 3 لعام 2018: «الخاص بإزالة أنقاض الأبنية المتضررة نتيجة أسباب طبيعية أو غير طبيعية أو لخضوعها للقوانين التي تقضي بدهمها»، موقع رئاسة مجلس الوزراء، تاريخ النشر 2018/2/12، رابط القانون: <https://2u.pw/iSP6pEq>.

[12]- المادة الثانية من المرسوم التشريعي رقم 29 لعام 2012: «استصلاح الأراضي الزراعية»، موقع مجلس الشعب، تاريخ النشر 2012/4/26، رابط القانون: <https://2u.pw/mnXhuuy>.

[13]- بحسب المادة الأولى من القانون 19: فإن «تجميد الأموال هو حظر التصرف بالأموال المنقولة وغير المنقولة أو تحويلها أو نقلها أو تغيير صورتها لفترة معينة أو خلال مراحل التحقيق والمحاكمة»، وتنص المادة 12 من القانون 2012/19: «في جميع الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون تحكم المحكمة بحكم الإدانة بمصادرة الأموال المنقولة وغير المنقولة وعائذاتها والأشياء التي استخدمت أو كانت معدة لاستخدامها في ارتكاب الجريمة»، القانون 19 لعام 2012 قانون مكافحة الإرهاب، موقع مجلس الشعب، تاريخ النشر 2012/7/2، رابط القانون: <https://2u.pw/57eM1Wm>.

[14]- القانون 39 لعام 2019، «المتضمن تعديل قانون خدمة العلم الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 30 لعام 2007، وتعديلاته حول بدل فوات الخدمة»، موقع رئاسة مجلس الوزراء، تاريخ النشر 2019/12/24، رابط القانون: <https://2u.pw/NKxneAS>.

[15]- التعميم رقم 30: «ضرورة الحصول على الموافقات الأمنية اللازمة، كشرط جوهري ومسبق للبدء بإجراءات استصدار وكالات عن الغائب أو المفقود، أسوة بباقي أنواع الوكالات العامة والخاصة»، الصفحة الرسمية لوزارة العدل، فيس بوك، تاريخ النشر 2021/9/15، رابط التعميم: <https://2u.pw/RE3TUHH>.

على الموافقة الأمنية في معظم الوكالات، ما يعني تقييد المهجرين واللاجئين وحتى ذوي المفقودين والغائبين، من إمكانية تصرفهم بأموالهم أو أموال ذويهم، بيعاً أو استثماراً.

وفي مناطق الشمال الغربي من سوريا، حيث تسيطر حكومتي الإنقاذ التابعة لتحرير الشام في إدلب، والحكومة السورية المؤقتة، ارتُكب العديد من الانتهاكات التي طالت حقوق السكن والأرض والملكية، كان منها على سبيل المثال، إرغام بعض السكان الأكراد الأصليين على دفع بدل إيجار عن المنازل التي يسكنونها، حتى ولو كانت ملكهم. كما فُرض على جميع النازحين الجدد إلى المنطقة، دفع إيجار عن المنازل التي يسكنونها.^[16] وعلى الرغم من عمل المنظمات الإنسانية الدولية والهيئات المحلية على مجموعة متعددة من المشاريع التي تخص حقوق الملكية وتسليط الضوء على الإجراءات العقارية في المناطق التي خرجت عن سيطرة النظام (اليوم التالي، 2020)، إلا أن الحالة العامة لمناطق شمال وشمال غرب سوريا ما تزال غير منضبطة وعشوائية، إذ لا يوجد قوانين معتمدة لضبط وتنظيم حقوق السكن والأرض والملكية.^[17]

وفي مناطق سيطرة الإدارة الذاتية في شمال شرقي سوريا، ارتُكب العديد من الانتهاكات طالت حقوق الملكية، كان من أبرزها، ما أصدرته في القرار رقم 6 عام 2021، منعت بموجبه المحاكم التابعة لها من النظر في أي دعوى عينية عقارية، لتلك المتعلقة بأصل الحق في الأراضي الأميرية، الواقعة خارج المخطط التنظيمي، وكذلك منعت البت بالدعاوى المتعلقة بالحقوق العينية الأصلية، ورد كافة الدعاوى المتعلقة بتلك الحقوق بأي مرحلة كانت عليها الدعوى، ما يعطل وصول السوريين في شمال شرق سوريا إلى حقوق الملكية وتأمين المستندات العقارية القانونية.^[18] كما تم إصدار قانون إدارة أملاك الغائب رقم 7 لعام 2020، الذي يتيح لهيئات الإدارة الذاتية في شمال شرقي سوريا، الاستيلاء على كثير من عقارات الغائبين عن المنطقة. وخلال السنوات الماضية استحوذت الإدارة الذاتية في شمال شرق سوريا على كثير من عقارات الغائبين عن المنطقة، وفي حال عاد أولئك الغائبون وطالبوا باسترداد عقاراتهم، تعرض عليهم الهيئات الشاغلة لعقاراتهم استئجارها، من دون أي تعويض عن فترة الإشغال السابقة،^[19] كما أكد ذلك أيضاً ناشط صحفي من القامشلي خلال مقابله، وتجدر الإشارة إلى أنه تم إيقاف العمل مؤقتاً بهذا القانون.

[16]- تقرير لموقع سيريا ريبورت: «انتهاكات للسكان في ناحية الشيخ حديد بعفرين وتهديد للمشتكين»، حقوق السكن والأراضي والممتلكات، تاريخ النشر 2022/1/25، رابط التقرير: <https://2u.pw/9pTVSmq>.

[17]- تقرير لموقع سيريا ريبورت: «حكومة الإنقاذ تدخل مجال التنظيم العقاري»، حقوق السكن والأراضي والممتلكات، تاريخ النشر 2020/9/30، رابط التقرير: <https://2u.pw/V3sjYQb>.

[18]- ليز موفة، سولين محمد أمين: «من دون سجل عقاري: شلل قانوني يضرب شمال شرق سوريا منذ عامين»، تقرير لموقع سوريا على طول، تاريخ النشر 2023/1/30، رابط التقرير: <https://2u.pw/ibqXC7d>.

[19]- تقرير لموقع سيريا ريبورت: «الإدارة الذاتية تشغل عقارات الغائبين من دون مقابل أو تستأجرها بالقوة»، قسم حقوق السكن والأرض والملكية، 2023، رابط التقرير: <https://2u.pw/vNQB5T2>

وفاقت كارثة زلزال 6 شباط 2023، مشكلة حقوق السكن والأرض والملكية، إذ خلفت دماراً واسعاً في الممتلكات شملت مناطق عديدة وخاصةً مناطق شمال غربي سوريا، لتكشف مدى الهشاشة في المنظومة التشريعية السورية وافتقارها لقانون خاص ومؤسسات تُنظم العمل على الاستجابة المبكرة لإدارة الكوارث الطبيعية ومعالجة آثارها التي قد تستمر لسنوات. كما سعى النظام إلى استخدام ذريعة الزلزال للتغطية على الدمار الذي تسببت به عمليات القصف على مناطق مثل الأحياء الشرقية لمدينة حلب، علماً أن بعض المسؤولين في الحكومة السورية قد صرحوا رسمياً أن العديد من الأبنية المنهارة في مدينة حلب بعد الزلزال كانت متهاكّة أصلاً بسبب الأعمال الحربية التي شهدتها المنطقة.^[20]

يشير التحليل المختصر للتغيرات الاقتصادية-الاجتماعية والقانونية في سوريا أثناء فترة النزاع والتي تؤثر على حقوق السكن والأرض والملكية، إلى تجذر مسببات انتهاك هذه الحقوق خاصة في مناطق سيطرة النظام السوري، الذي شرّع تلك الانتهاكات من خلال إصدار القوانين والمراسيم ذات الصلة كما وجهها بشكل يُكافئ داعميه ويعاقب معارضيهم، مما يساهم في استدامة ديناميات القوى التي تحمي مصالحه وتزيد من قدرته على الاستمرار في الحكم. وبالتالي فإن مشاريع التعافي المبكر وإعادة الإعمار يجب أن تأخذ بعين الاعتبار أثناء تصميم وتنفيذ برامجها، حقوق السكن والأرض والملكية ومسببات انتهاك هذه الحقوق، كي لا تساهم بشكل مباشر أو غير مباشر في مأسسة هذا الانتهاك والتأقلم معه.

ثالثاً: حقوق السكن والأرض والملكية في مشاريع التعافي المبكر وإعادة الإعمار

مع نهاية عام 2018 انخفضت حدة الأعمال الحربية والقتالية في سوريا، واستقرت خطوط الصراع بشكل شبه ثابت بين القوى المتحاربة على الأرض، مع سيطرة النظام على الجزء الأكبر من الجغرافيا السورية وبنسبة تصل إلى حوالي 65% وتشمل محافظات الساحل والوسط وجنوب سوريا، وأجزاء من المحافظات الشرقية ومحافظه حلب، وتضم هذه المناطق النسبة الأكبر من السكان داخل سوريا. في حين تسيطر قوات سوريا الديمقراطية على 25% من سوريا، وتشمل أجزاء واسعة من محافظة دير الزور وريفها الشرقي والرقّة والحسكة وأجزاء من محافظة حلب، وتتميز هذه المناطق باحتوائها على المخزون الأساسي لسوريا من الثروات الباطنية من نفط وغاز إضافة إلى كونها المنتج الأساسي للقمح. بينما تنحصر سيطرة فصائل المعارضة وتحريك الشام على حوالي 10% من سوريا، تتركز في إدلب

[20]- تقرير صحفي للنهار العربي يوم 13 شباط 2023 تتضمن مقابلة مع رئيس بلدية مدينة حلب، الرابط: <https://bit.ly/3OHYHUC>

وشمال حلب، وفي منطقة تل أبيض ورأس العين في أرياف الرقة والحسكة.^[21]

يسعى العديد من الأطراف والمنظمات الدولية على الانتقال في مساعداتهم المقدمة إلى سوريا، من غلبة المساعدات الإنسانية الطارئة مثل السلل الغذائية والصحية إلى التوسع في مشاريع التعافي المبكر، والتي تتضمن في جزء منها مشاريع تنموية ومشاريع إعادة إعمار وتأهيل محدودة. ودفع النظام السوري باتجاه التركيز بشكل أكبر على مشاريع التعافي المبكر وإعادة الإعمار بشرط أن تتم هذه المشاريع من خلال التنسيق مع الدولة السورية، والتي يسيطر النظام السوري بأجهزته الأمنية على كافة مؤسساتها. ويمكن تفسير هذا التوجه لدى النظام بعدد من العوامل أهمها، الوضع المالي المتدهور للنظام وعدم قدرته على إعادة ترميم وتأهيل ما تم تدميره خلال النزاع دون مساعدة مالية من المنظمات الدولية، مع صعوبة تقديم دعم دولي مباشر له بسبب العقوبات المفروضة عليه، سعي النظام إلى فتح قنوات للتواصل مع الدول الغربية من خلال بوابة مشاريع التعافي المبكر والمنظمات الدولية، محاولة النظام تعزيز شرعيته الشعبية من خلال مشاريع التعافي المبكر التي تُحسن ولو نسبياً المستوى المتدهور من الخدمات العامة، الاستفادة من أموال مشاريع التعافي المبكر وإعادة الإعمار وتدوير جزء منها لصالح محاسيب النظام بما يضمن ولاءهم واستمرار دعمهم المالي للنظام، استخدام هذه المشاريع لإعادة تشكيل البنى الاقتصادية والمناطق السكنية بشكل يكفل ويحمي استمراريتها في الحكم.

وعليه، يولي النظام وأغلب قوى الأمر الواقع أهمية كبيرة للتحكم والسيطرة على مشاريع التعافي المبكر وإعادة الإعمار، مما دفع أغلب المانحين إلى الحذر من تقديم هذا النوع من الدعم، حيث تدل الأرقام على استمرار استحواذ المساعدات الإنسانية والغذائية على الجزء الأكبر من الدعم المقدم إلى سوريا، إذ تُشكل مشاريع الأمن الغذائي حوالي 44% من إجمالي ميزانية الدعم المخصصة لسوريا عام 2022، بينما لم تتجاوز مشاريع التعافي المبكر، بالتعريف المحدود، أكثر من 2% من هذه الميزانية.^[22] إلا أن الواقع الاقتصادي والخدمي المتردي لغالبية السوريين يدفع ويُبهرر للكثير من المنظمات السعي إلى زيادة الدعم المقدم إلى مشاريع إعادة الإعمار والتعافي المبكر مع السعي الجاد أو الصوري، للحد من محاولة استفادة النظام من هذه المشاريع. وغالباً ما يركز هذا السعي نظرياً على الالتزام بالعقوبات المفروضة على النظام والتأكد من عدم استفادة الأشخاص والكيانات المُعاقبة من المشاريع الممولة أُممياً، ويتم إهمال أبعاد لا تقل أهمية عن الفائدة المالية ومنها حقوق السكن والأرض والملكية، ولذلك تسعى الأقسام التالية لتحليل عام لأثر مشاريع التعافي المبكر وإعادة الإعمار، بأنواعها السبعة التي تم تحديدها سابقاً، على تلك الحقوق.

[21]- تقرير لمركز جسر للدراسات: «خريطة السيطرة العسكرية في سورية نهاية 2022 وبداية 2023»، موقع مركز جسر للدراسات، 2 يناير 2023، رابط التقرير: <https://2u.pw/1qa9h6>.

[22]- رابط خدمة المتابعة المالية لمشاريع الدعم المخصص لسوريا: <https://fts.unocha.org/countries/218/summary/2022>

1. مشاريع البنية التحتية

أدى النزاع المستمر في سوريا منذ عام 2011 إلى دمار جزء كبير من البنية التحتية الأساسية، بما في ذلك ما يتعلق بالكهرباء والماء والصرف الصحي والطرق والجسور وشبكات الري، وذلك نتيجة الأعمال الحربية والقصف وعمليات النهب والسرقة، إضافة إلى ضعف الموارد المالية اللازمة لتجديد المهلك من البنية التحتية وإمدادها بالمُدخلات المناسبة (اليوم التالي، 2022). إن غياب حالة الاستقرار الأمني والسياسي إضافة إلى الوضع الاقتصادي المتردي، حال دون إطلاق عملية تأهيل جدية وجذرية للبنية التحتية، وبالتالي الاعتماد على عمليات تأهيل متفرقة تشكل جزءاً قليل من المطلوب والاعتماد على بدائل قصيرة الأجل لبعض الخدمات العامة، مثل توزيع الكهرباء من مولدات خاصة (الأمبيرات) أو تجهيزات طاقة شمسية فردية ذات نوعية منخفضة وغير مستدامة. وعلى الرغم من محدودية مشاريع البنية التحتية في كافة المناطق السورية، إلا أن ضعف إمكانياتها الحالية وطبيعة البدائل المستخدمة إضافة إلى الإطار القانوني لعمليات تأهيل هذه البنية، لها أثر مباشر على حقوق السكن والأرض والملكية. ويمكن تأطير هذا الأثر بمجموعتين، الأولى لها علاقة بالأثر على الحق بالسكن اللائق والثانية متعلقة بالأثر الحالي والمحتمل على الملكيات نتيجةً لما يُطبق من بدائل عن البنية التحتية المهترئة وعمليات تأهيل وإعادة بناء هذه البنية.

فيما يتعلق بالأثر على الحق بالسكن اللائق، تواجه العديد من المناطق السورية انهياراً كبيراً في خدمات البنية التحتية من كهرباء ومياه وطرق، الأمر الذي دفع بسكان هذه المناطق إلى ترك منازلهم والبحث عن أماكن للعيش يتوفر فيها الحد الأدنى من الخدمات كما أشار ناشط مجتمع مدني من دير الزور، إلى أن "البنية التحتية زادت سوءاً خلال الأعوام الماضية، مما أدى إلى ترك السكان أماكن سكنهم [في العديد من مناطق ريف دير الزور الشرقي]، للبحث عن ظروف معيشية أفضل"، وبالنظر إلى الأوضاع الاقتصادية الصعبة يلجأ أغلب هؤلاء السكان إلى بيع ممتلكاتهم بأسعار زهيدة لتغطية نفقات بحثهم عن شروط معيشة أفضل. وينطبق ذلك على العديد من مناطق سيطرة النظام السوري، إذ أن ترهل البنية التحتية وغياب الخدمات حال دون عودة الكثير من السكان إلى منازلهم، كما استخدمت السلطات هذا الترهل كحجة لمنع السكان من العودة كون المنطقة غير مؤهلة للسكن اللائق، ويعلق ناشط إعلامي من الغوطة الشرقية على ذلك بقوله: "اضطر الكثير من سكان الغوطة الشرقية إلى بيع منازلهم وممتلكاتهم بأسعار رخيصة لمشتريين البعض منهم مقاتلين أجانب إضافة إلى مستثمرين مقربين من السلطة"^[23]

[23]23- نص القانون رقم 11 لعام 2011 قانون تملك الأجانب في سوريا على أنه: «يجوز إنشاء أو تعديل أو نقل أي حق عيني عقاري في أراضي الجمهورية العربية السورية للاسم أو لمنفعة شخص غير سوري طبيعياً كان أم اعتبارياً». القانون 11 وضع شروطاً لتملك الأجانب منها، أن يكون التملك للأسرة الواحد منزلاً واحداً بقصد السكن، إلا أن مجلس الشعب أقر في شباط 2021، تعديلات على بعض مواد قانون تملك غير السوريين للحقوق العينية العقارية في سوريا رقم 11 لعام 2011، ومن أبرز التعديلات الجديدة إلغاء حصر التملك بأسرة الأجنبي، بل أصبح بإمكان أي أجنبي تملك عقار واحد فقط، كما ألغيت التعديلات الجديدة شرط المساحة المطلوبة لتملك العقار.

ويتكرر هذا الحال في عدد من المناطق مثل مخيم اليرموك وريف حمص الجنوبي وفي حلب والتي أشار موظف مقيم فيها إلى أن "التأثير السلبي لغياب التأهيل الفعلي للبنية التحتية [في حلب الشرقية]، شكل عاملاً إضافياً دفع معظم السكان إلى الهجرة أو النزوح إلى أماكن تتوافر فيها مساكن لائقة"، إذ أن الأمر لا يتعلق فقط بالموافقات الأمنية للعودة، بل أيضاً بفقدان هؤلاء الأسر الأمل بتوفر بنية تحتية مناسبة في المستقبل القريب لمنازلهم التي نزحوا عنها.

ومن جهة أخرى، فإن تحكّم القوى الفاعلة على الأرض بديناميات إعادة تأهيل البنية التحتية سمح لها بالاستفادة المالية وتوزيع المنفعة على المحاسيب والطفاء، إذ يعتبر الموظف المقيم في حلب الشرقية "أن القطاع الخاص وأغنياء الحرب، أبرز المستثمرين في مشاريع قطاع الطاقة والكهرباء [في حلب]، ويسيطر الفساد والمحسوبيات على هذه المشاريع"، كما أتاح تحكّم قوى الأمر الواقع بعمليات التأهيل التركيز على مناطق معينة ذات أهمية لهذه القوى على حساب مناطق أخرى قد تكون أكثر حاجة، وكمثال على ذلك أشار ناشط إعلامي من ريف حمص أنه "منذ سيطرة النظام على ريف حمص الشمالي والشرقي، وحتى منتصف 2023، لم يحصل أيّ تقدم في البنية التحتية والمشاريع الخدمية، إلا في نطاق محدود، مع أفضلية للمناطق التي اتخذتها ميليشيات أجنبية موالية للنظام مسكناً لها في الريف الشرقي". وبالمثل شهدت مناطق سيطرة قوات سوريا الديمقراطية، مشاريع متعددة لتأهيل البنية التحتية، تركزت بشكل رئيسي في مدن الحسكة والقامشلي التي تتركز فيها الحاضنة الشعبية لهذه القوات، وبدرجة أقل في الرقة، فيما كانت هذه المشاريع تنفذ في نطاق ضيق ومحدود في ريف دير الزور الشرقي بدعم من منظمات أميركية. وفي مناطق شمال وشمالي غربي سوريا، ساعدت المشاريع المحدودة لتأهيل البنية التحتية الكثير من اللاجئين على العودة إلى منازلهم. ولكن بشكل عام، وفي مختلف مناطق السيطرة في سوريا، ساهمت تلك المشاريع على محدوديتها في تشجيع النازحين وشاغلي المساكن التي هجرها أو هجر أصحابها، من البقاء في هذه المساكن مما يزيد من تعقيد عودة الملاك الأصليين إليها مع إمكانية ضياع حقوقهم في ممتلكاتهم

ويظهر في مناطق سيطرة النظام، وخاصة في المناطق التي تم قصفها وتدميرها أثناء النزاع، الأثر المحتمل على الملكيات نتيجة القوانين التي توطر تأهيل واستثمار تقديم الخدمة العامة. فمثلاً، يجيز القانون رقم 23 لعام 2015 في مادته الرابعة الحق للوحدات الإدارية أن تقتطع مجاناً نسبة تصل إلى 50% من منطقة التنظيم لتُخصص من أجل تأمين الخدمات الأساسية،^[24] في حين يتيح قانون التشاركية رقم 5 لعام 2016 وتعليماته التنفيذية للوحدات الإدارية بالتعاقد مع مستثمرين من القطاع

[24]- القانون 23 لعام 2015، رابط: <http://www.pministry.gov.sy/contents/12504/القانون-رقم-23-لعام-2015> الخاص بتنفيذ التخطيط وعمران المدن

الخاص لتأهيل أو إنشاء البنى التحتية.^[25] وفي سياق ديناميات الاقتصاد السياسي في سوريا وسيطرة الفساد والمحسوبية، يعطي هذان القانونان المظلة التشريعية المناسبة لتحويل ملكيات الأراضي من أصحابها الأصليين إلى استثمارات طويلة الأجل لصالح محاسيب النظام، بحجة تطوير البنية التحتية والخدمات العامة للمناطق المنظمة. كما تحدد السلطات غالباً مهلاً زمنية قصيرة نسبياً ليُقدم مالكي الأراضي والعقارات ما يثبت ملكيتهم، الأمر الذي يعتبر شبه مستحيل بالنسبة للاجئين والنازحين نظراً للصعوبات الأمنية واللوجستية التي يمكن مواجهتها لتقديم هذه الثبوتيات. ومن جهة أخرى، يُمكن أن يستخدم النظام السوري قانون التشاركية لتأمين عقود استثمار طويلة الأجل للأراضي التي تُستخدم عليها المولدات الخاصة (الأمبيرات) وذلك لصالح أصحاب هذه المولدات، المقربين من النظام، بحجة أنها تقدم خدمات أساسية للمنازل في المنطقة.

2. ترميم وتأهيل الأبنية السكنية

تعرضت الأبنية السكنية خلال فترة النزاع المستمر في سوريا، وخاصة في المناطق التي شهدت أعمالاً حربية عنيفة، إلى دمار هائل أجبر سكانها على تركها، وتشير البيانات إلى أنه ولغاية عام 2022 بلغ عدد المنازل المدمرة أو المتضررة بشكل كبير حوالي 328 ألف منزل، إضافة إلى حوالي المليون منزل تعرض للضرر الجزئي (UN-Habitat, 2022). وفاقم زلزال شباط 2023 من المشكلة، إذ أدى إلى انهيار 1700 مبنى وتضرر 8500 في مناطق شمال غرب سوريا فقط،^[26] مع العلم أن العديد من المباني المتصدعة أساساً نتيجة أعمال القصف، قد أدى الزلزال إلى انهيارها وخاصة في مناطق حلب الشرقية. وعلى الرغم من الهدوء النسبي في العمليات الحربية منذ عام 2019، إلا أن معظم المناطق في سوريا لم تشهد عمليات منظمة وواسعة النطاق لتأهيل وترميم المنازل المتضررة، وذلك لعدة أسباب منها المعوقات الأمنية التي تفرضها سلطات الأمر الواقع وتمنع الأسر من العودة إلى منازلهم، التوترات العسكرية على خطوط التماس بين القوى المتنازعة، والألغام التي ما تزال مزروعة في عدد من المناطق مثل ريف حمص الشرقي، ضعف الموارد المالية وانهيار الوضع الاقتصادي والارتفاع الهائل بالأسعار، مما يعوق أي مشاريع واسعة أو فردية لتأهيل المباني والمساكن، إضافة إلى التعقيدات المتعلقة بإثبات الملكية والموافقات من السلطات المحلية للبدء بأي أعمال ترميم، وبالنتيجة، بقيت هذه الأعمال محصورة في نطاق محدود.

[25]- القانون رقم 5 لعام 2016، رابط: <http://www.pministry.gov.sy/contents/12539>/القانون-رقم-5/-لعام-2016-حول-التشاركية-بين-القطاعين-العام-والخاص

[26]- تقرير الحالة في سوريا بعد الزلزال الصادر عن منظمة الصحة العالمية، الرابط: <https://www.emro.who.int/images/26-february-2023.pdf?ua=1-stories/syria/whole-of-syria-sit-rep-20>

أخذت عمليات تأهيل وترميم المباني السكنية أشكال متنوعة في كافة المناطق السورية، تتراوح بين الجهود الفردية ومشاريع مؤسساتية، وعليه، يختلف أثر هذه العمليات على حقوق الأرض والسكن والملكية. على المستوى الفردي، تحاول عدد من الأسر النازحة العودة إلى منازلهم وإجراء الترميم المناسب لها، مع السعي للحصول على ما أمكن من الدعم من قبل المؤسسات الأممية والمحلية، إلا أن ذلك يواجه العديد من الصعوبات تحمل معها آثار مختلفة على مستوى حقوق السكن. ومن التحديات الأساسية، منع الأسر من العودة إلى ممتلكاتهم كما حصل في داريا وجوبر وحريستا في ريف دمشق، وحي القابون بدمشق،^[27] أو مصادرة المساكن بذريعة الإرهاب والاحتكام إلى قانون مكافحة الإرهاب رقم 19 لعام 2012، الذي يتيح لسلطات النظام السوري مصادرة الأملاك والعقارات المملوكة من "إرهابيين" وبيعها بالمزادات العلنية أو استثمارها.

ومن جهة أخرى، أشار ناشط إعلامي في الغوطة الشرقية إلى أن "بعض المبادرات المجتمعية وبدعم من التجار [المحليين] في ريف دمشق، ساعدت عدد من الأسر على إجراء الترميمات البسيطة لمنازلهم"، وفي مناطق أخرى مثل الأحياء الشرقية في مدينة حلب وحمص تتم عمليات ترميم محدودة وبسيطة من قبل أصحاب العقارات المتضررة، إلا أن مجالس المدن تضع معوقات تصل إلى منع عمليات الترميم وخاصة تلك التي لها طابع إنشائي للبناء المتضرر، حتى أن حلب الشرقية شهدت بعض الحالات التي هدم فيها مجلس المدينة المساكن أو أجزاء منها بعد ترميمها بالرغم من حصول أصحاب المنازل على التراخيص اللازمة للترميم، ويتم الهدم بحجة أن المنطقة سيعاد تخطيطها وتنظيمها ويجب التقيد بذلك.^[28]

ورسخت مشاريع دعم عمليات ترميم وتأهيل المنازل في المناطق الخارجة عن سيطرة النظام، الاعتداء على حقوق السكن بشكل مباشر أو غير مباشر، إذ تشير ناشطة صحفية في منطقة إدلب إلى أن عدد من المنظمات المانحة كانت تقوم "بتوقيع عقود مع أصحاب المنازل المتضررة والتي يقطنها نازحين، ليتم ترميم هذه المنازل بشرط عدم إخراج النازحين منها إلا بعد مدة معينة"، على اعتبار أن تكلفة الترميم هي إيجار لصاحب المنزل لصالح النازح إلى أن يتم نقل النازحين إلى مساكن أخرى وإعادة المباني إلى سكانها الأصليين، ويُستثنى من ذلك أملاك "عناصر قوات النظام والشبيحة" التي تمت مصادرة معظمها من قبل القوى العسكرية المسيطرة على الأرض، ليتم لاحقاً بيعها أو استثمارها أو الاحتفاظ بها من قبل تلك القوى، وقد أشار إلى ذلك ناشط مجتمع مدني ومحامي يقيم في شمال غربي سوريا. وتكمن الصعوبة في غياب الآليات الشفافة التي تحدد الأملاك المصادرة وتميزها عن

[27]- محمد الجزائري، موقع الجزيرة نت: «تفجيرات غامضة بمحيط دمشق.. من يقف وراءها؟»، 2018، رابط التقرير: <https://2u.pw/t2EiWng>

[28]- تقرير لموقع عنب بلدي: «بيوت حلب المتضررة.. الهدم أو البيع لـ«قاطرجي» و«خضر»»، تاريخ النشر 2021، رابط التقرير: <https://www.enabbaladi.net/archives/519990#ixzz87ezURIXD>.

الأملك التي يتم استخدامها مؤقتاً لإيواء النازحين. وتجدر الإشارة إلى أن المقاربة التي اعتمدها بعض المنظمات في ترميم المنازل لإيواء النازحين مع الحفاظ على ملكية أصحابها الأصليين والحصول على موافقتهم، كانت ناجحة على المدى القصير إلا أنها يمكن أن تسبب الكثير من الإشكاليات بين المالك والمقيم على المدى المتوسط والبعيد.

وفي مناطق شمال سوريا، ارتكبت الفصائل المسلحة تجاوزات خطيرة فيما يتعلق بملكية المساكن، إذ تم الاستيلاء على المنازل في الكثير من المناطق مثل عفرين بحجة ملكيتها لتنظيمات إرهابية ثم تسليم بعض من هذه المنازل بأسعار زهيدة بعد إجراء ترميمات بسيطة إن لزم الأمر، وفي حال عودة صاحب المنزل الأصلي تتحول المشكلة بينه وبين المقيم^[29]. وفي المناطق الشمالية الشرقية، حُدَّت الإجراءات التي تتخذها الإدارة الذاتية من قدرة أصحاب المساكن على ترميم منازلهم المتضررة من النزاع، ووفق مقابلة مع صحفي من القامشلي فقد "استولت قوات سوريا الديمقراطية على الكثير من الملكيات الخاصة كما تشير الدعاوى في محاكم إلى الإدارة الذاتية إلى حالات الاعتداء على الممتلكات والمساكن وخاصة تلك العائدة للنازحين واللاجئين"، كما يواجه أصحاب المساكن المتضررة - مثل مختلف المناطق السورية - الارتفاع الهائل في تكاليف الترميم مما يدفع الكثيرين منهم إلى بيع مساكنهم بأسعار زهيدة غالباً لصالح محاسيب القوى المسيطرة.

أما المشاريع المؤسسية فيما يخص تأهيل المنازل فتقوم بتنفيذ معظمها مؤسسات تابعة لقوى الأمر الواقع بتمويل محلي أو من منظمات دولية، وغالباً ما تكون هذه الأعمال شكلية تأخذ الطابع الدعائي والترويجي حول عودة الاستقرار ولذلك تتضمن ترميم المناطق التجارية، مثل تأهيل المحلات التجارية في الأسواق القديمة في حمص والذي اقتصر على ترميم الواجهات والأرضيات وتم تمويله من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي^[30]. وأضواء صحفي من درعا خلال مقابله على دور المنظمات الأممية والجمعيات الخيرية في ترميم المنازل السكنية وأعطى مثلاً على ذلك "مشروع [ترميم بعض المنازل] في مدينة إزرع بريف درعا بتمويل من جهة خيرية دينية"، علماً أن كافة الجمعيات العاملة في مناطق النظام يتوجب عليها التنسيق والحصول على الموافقات اللازمة، بما في ذلك الأمنية قبل البدء بأي مشروع. ومؤخراً، فتحت محافظة اللاذقية الباب أمام السكان في مناطق شمال غرب المحافظة لتسجيل طلبات ترميم منازلهم المتضررة "بالأعمال الإرهابية"^[31] ويأتي هذا المشروع بدعم من منظمة

[29]- تقرير صحفي على موقع سوريا على طول، الرابط : <https://syriadirect.org> عقارات-مغصوبة-في-عفرين-تباع-بتراب-ال/?lang=ar

[30]- خبر حول تأهيل المحلات التجارية في حمص، جريدة الوطن شبه الرسمية في سوريا، الرابط: <https://www.alwatanonline.com> تأهيل-681-محللاً-تجارياً-في-الأسواق-الأثر/

[31]- الخبر حول التسجيل لترميم المنازل المتضررة في محافظة اللاذقية من موقع رئاسة مجلس الوزراء، الرابط: <http://www.pministry.gov.sy/contents/25614> فتح-باب-التسجيل-لترميم-المنازل-المتضررة-جاء-الإرهاب-في-ريف-اللاذقية-الشمالي ،

الإسعاف الأولي^[32] والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين. وبشكل عام، تحافظ هذه المشاريع على ملكية أصحاب المساكن إلا أنها تُنفذ بناء على أولويات النظام وأهدافه في زيادة شرعيته الشعبية في مناطق محددة، ولا تُبنى على أولويات المجتمعات المحلية وحاجتها للسكن اللائق.

من جانب آخر، تقوم مؤسسات تابعة مباشرة للنظام السوري، مثل الأمانة السورية للتنمية التي تشرف عليها أسماء الأسد، بتمويل وتعاون مع منظمات دولية وأمنية وتنسيق مع السلطات المحلية لإطلاق مشاريع تأهيل شقق سكنية في مناطق محددة وبعده محدود، ففي عام 2019 تم إعادة تأهيل 128 شقة سكنية في منطقة الشعار في حلب، وفي مشروع آخر تم إعادة تدوير الأنقاض لتصنيع الطوب الإسمنتي للبناء في الراموسة بحلب، دون أي اعتبار لحقوق أصحاب المساكن حتى في أنقاض ممتلكاتهم.^[33] وتدل هذه الأمثلة على أن مشروعات ترميم المنازل السكنية تتصف بالمحدودية، فمثلاً، تبلغ الشقق السكنية التي تحتاج إلى تأهيل في حلب حوالي 250 ألف شقة (UN-Habitat, 2022)، وبالتالي تشكل تلك المشاريع نسبة غير ملحوظة من إجمالي الحاجة الفعلية. كما تهمل هذه المشاريع حقوق المالكين في منازلهم وأنقاضها، علماً أن القانون رقم 3 لعام 2018 أعطى لأصحاب العقارات المهدمة الحق بقيمة أنقاضهم، لكنه ترك للوحدات الإدارية تحديد تلك القيمة على أن يثبت مالكو هذه العقارات ملكيتهم لها في مهلة 30 يوم، الأمر الذي يستبعد حكماً اللاجئين والنازحين والملاحقين أمنياً (انظر الملحق 1). وفي هذا السياق، أشار ناشطان صحفيان من حلب وريف دمشق إلى أن السلطات المحلية للنظام تقوم بهدم وإزالة الأبنية المتضررة والآيلة للسقوط دون تعويض مالكيها مادياً عن أنقاضهم أو بسكن بديل، وغالباً ما تحصل عمليات الهدم في ظل غياب أصحاب الحقوق. وبشكل عام، فإن أي مشاريع متعلقة بترميم المنازل لا تتم إلا بتنسيق وإشراف وتنفيذ مؤسسات قوى الأمر الواقع، وخاصة في مناطق النظام الذي استطاع إيجاد بيئة قانونية ومؤسسية تسمح له بالسيطرة على هذه المشاريع، وتحديد المستفيدين منها وتجريد مَنْ يشك في ولاءه من حقه في ترميم مسكنه أو حتى من حقه في أنقاض منزله.

[32]- يشير موقع Premiere Urgence Internationale أن المنظمة تنشط في مشاريع التأهيل والإعمار في المناطق المتضررة في سوريا: <https://www.premiere-urgence.org/en/mission/syria/> وكان متوقفاً دعم تأهيل المنازل المتضررة من الزلزال في المنطقة، ولكن طرح محافظة اللاذقية تأهيل المنازل المتضررة من «الأعمال الإرهابية» قد يكون مدفوعاً بالرغبة في زيادة الشرعية الشعبية المتدهورة للنظام في المحافظة عن طريق استغلال الأموال الدولية المخصصة لتجاوز آثار الزلزال

[33]- تقرير لموقع سيريا ريبورت: «السلطات السورية تصرّ على مقارنة تدوير الأنقاض كقضية تقنية لا حقوقية»، تاريخ النشر 2022/12/6، رابط التقرير <https://2u.pw/Ykhg6cL>

3. بناء تجمعات سكنية جديدة

منذ السنوات الأولى للنزاع بدأت قوى الأمر الواقع، وتحديدًا النظام السوري، بتهيئة الظروف القانونية والتشريعية لبناء تجمعات سكنية جديدة تخدم مصالحه الأمنية وتساعد على تشكيل ديناميات اقتصاد سياسي جديد يخدم استمراره في الحكم. ومن أبرز الخطوات التي اتخذها النظام في هذا السياق هي إصدار المرسوم رقم 66 لعام 2012 وتعديلاته عام 2018، التي كما ذكرنا سابقاً تهدف لإحداث مناطق تنظيمية وفق رؤية السلطة، وبناءً على ذلك المرسوم تم الإعلان عن مشروع ماروتا سيتي خلف الرازي في بساتين المزة بدمشق، وهي مناطق سكن عشوائي خرج منها العديد من المظاهرات في بداية الحراك الشعبي، وباسيليا سيتي التي تمتد من جنوب المتحلق الجنوبي في دمشق إلى القدم وعسالي، وأغلب هذه المناطق شهدت أعمال عسكرية واسعة أدت إلى دمار هائل في الأبنية السكنية. وتشكل مثل هذه المشاريع ضرورة رمزية ومادية للنظام السوري، إذ أن إنشائها يحمل معاني انتصار السلطة وتحديها للعقوبات الخارجية، وعودة سيطرتها من خلال مدن جديدة قائمة على أنقاض ملكيات أسر حاول بعض أبنائها التحرر من سلطة الاستبداد. أما الضرورة المادية فهي قائمة على انتهاك حقوق السكن والأرض والملكية، إذ إضافةً للاقتطاعات المجانية من الأملاك الخاصة، فإن المخططات التنظيمية والتعليمات التنفيذية سواء من حيث المهل القصيرة لإثبات الملكية أو ضرورة الحصول على موافقات أمنية، حالت دون حصول الكثير من الأسر على حقها وتم الحجز على أملاكها لصالح الدولة، لاستثمارها أو تمهيداً لبيعها في المزاد العلني لمحاسيب السلطة، إضافة إلى توزيع استثمارات المشاريع المستقبلية لهؤلاء المحاسيب،^[34] وبذلك يكون النظام قد تمكن من تحويل الثروة لصالحه.

وتحاول حكومة النظام في ظل الوضع الاقتصادي المتدهور، الترويج لتدفق الاستثمارات العربية في عملية إعادة الإعمار وخاصة بعد تطبيع العلاقات بين النظام السوري ومعظم الدول العربية. على سبيل المثال، تم الإعلان عن مشروع إماراتي-سوري في حلب يهدف إلى استثمار مناطق من مدينة حلب تعرضت للدمار نتيجة للأعمال العسكرية وإعادة إعمارها بشكل سيحي وخدمي،^[35] وحيث أن المشروع يقام على ملكيات مدمرة فإن الإطار القانوني والتشريعي الذي وضعه النظام يسمح كما أشرنا سابقاً للوحدات الإدارية باستملاك الأراضي وبيعها أو السماح باستثمارها من قبل القطاع الخاص لفترات زمنية طويلة، وبالتالي تضييع حقوق أصحاب المساكن الأصليين، وخاصةً مع صدور التعديلات الجديدة بالقانون رقم 2 لعام 2023، المتضمن تعديلات على بعض أحكام قانون الاستثمار رقم 18 لعام 2021، وإلغاء هيئة التطوير والاستثمار العقاري على أن تحل محلها هيئة الاستثمار، وأضحت معه الحكومة

[34]- مقال صحفي حول المستثمرين في مشروع ماروتا سيتي، الرابط: <https://www.enabbaladi.net/archives/198504>

[35]- مقال حول مشروع إماراتي-سوري في مدينة حلب، الرابط: <https://arabi21.com/story/1515234> أول-مشروع-إماراتي-سوري-في-حلب-هل-بدأت-إعادة-الإعمار

السورية تنظر لموضوع التطوير العقاري على أنه مشروع استثماري بحت، بهدف جذب رؤوس الأموال، وبالتالي إلغاء القانون الخاص الناظم لموضوع التطوير العقاري رقم 15 لعام 2008، بما يلغي معه كافة الضمانات الخاصة بحقوق الملكية والسكن التي نص عليها هذا القانون. (اليوم التالي، 2023).

وفي سياق آخر أشار ناشط إعلامي من الغوطة الشرقية إلى أن بعض مناطق الغوطة تشهد عمليات بناء تجمعات سكنية جديدة محدودة من قبل شركات خاصة يملكها محاسيب النظام "ويحصلون على الأراضي إما من أملاك الدولة أو الأملاك الخاصة المصادرة من قبل الدولة بحجة الإرهاب بعد بيعها بالمزادات العلنية"^[36]، وهو ما يعني انتهاك صريح لحقوق الأرض. وتجدر الإشارة إلى أن مشاريع التجمعات السكنية الجديدة في مناطق سيطرة النظام، وعلى الرغم من استحواذها على الأراضي بأسعار زهيدة من خلال انتهاك حقوق أصحابها، تواجه صعوبات كبيرة بما في ذلك فساد وبيروقراطية مؤسسات الحكومة، أثر العقوبات الاقتصادية على المستثمرين في هذه المشاريع، تدهور الوضع الاقتصادي وعدم وجود سوق لشراء العقارات، وتقطع سلاسل التوريد للمواد اللازمة للبناء، بالإضافة إلى انهيار سعر الصرف، وبالتالي عدم استقرار أسعار العروض المقدمة من تلك المشاريع.

وفي شمال شرقي سوريا يتم إنجاز مشاريع بناء تجمعات سكنية جديدة تحت إشراف المجالس المدنية التابعة للإدارة الذاتية، إلا أن هذه المشاريع محدودة وتقتصر على بعض مناطق الحسكة والقامشلي والرققة وتغيب بشكل كامل عن شرقي دير الزور. ووفق ما ذكره ناشط صحفي في القامشلي أثناء مقابلاته، أن شركات القطاع الخاص المحسوبة على الإدارة الذاتية هي من تقوم بتنفيذ هذه المشاريع بعد الحصول على رخص بناء من الإدارة ذاتها في ظل انتشار الفساد والتجاوز على حقوق الملكية الخاصة، "إذ تقوم الإدارة بإعطاء الشركات الخاصة أراضٍ للبناء مقابل الحصول على مبالغ مالية، وتعود ملكية قسم من هذه الأراضي إلى مهجرين أو نازحين أو لاجئين خارج سوريا".

أما في شمال وشمالي شرقي سوريا، تقوم جهات أو منظمات دولية ومحلية خيرية ممولة خارجياً بتنفيذ مشاريع إعمار تجمعات سكنية جديدة تهدف بشكل خاص إلى إيواء النازحين. ويقوم القطاع الخاص بتنفيذ هذه المشاريع بالتنسيق مع القوى المسيطرة على الأرض، وغالباً ما تكون هذه الشركات مملوكة من قبل أثرياء الحرب ومحاسيب السلطة المسيطرة.^[37] وتشرف السلطات بشكل مباشر على عمليات

[36]- المادة 12 من قانون مكافحة الإرهاب 2012/19 نصت على أنه «في جميع الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون، تحكم المحكمة بحكم الإدانة، بمصادرة الأموال المنقولة وغير المنقولة»، وبعد أن يصبح قرار الإدانة مبرماً، ترسل المحكمة كتاباً إلى إدارة أملاك الدولة التي تتولى تنفيذ المصادرة، بطريقتين: إما بنقل ملكية العقار وتسجيله على اسم الجمهورية العربية السورية لدى مديرية المصالح العقارية، أو يباعه بالمزاد العلني.

[37]- من أكثر الأمثلة وضوحاً هي عقود الاستثمار التي يتم توقيعها بخصوص مشروعين ماريوتا وباسيليا والتي تشير وفق تقارير صحفية إلى أسماء محسوبة على النظام مثل سامر الفوز علماً أن الأسماء يمكن أن تتغير تبعاً لمصلحة النظام لذلك فإن التقرير يركز على آليات الانتهاك وليس التفاصيل التنفيذية. رابط تقرير صحفي حول المستثمرين: <https://www.enabbaladi.net/archives/198504>

شراء الأراضي من أصحابها والتي غالباً ما تكون بأسعار معقولة إضافة إلى قيام هذه السلطات بتقديم أراضي أملاك الدولة أو الأراضي المتروكة^[38] ليتم البناء عليها وفق ما تقتضيه مصلحة هذه السلطات والقائمين عليها، وفي هذا السياق يشير ناشط مدني في مدينة إدلب إلى أن حكومة الإنقاذ أحدثت مديرية الإسكان التي تشارك في تسجيل النازحين والمهجرين لتوزيع المنازل عليهم ونقلهم من المخيمات العشوائية إلى التجمعات السكنية الجديدة، ويُفترض أن تتم عملية التوزيع وفق أولويات وحاجة الأسر النازحة إلا أن سلطات الأمر الواقع "غالباً ما تقوم بتوزيع بعض المنازل إلى من يهتمهم أمره من عناصرها والعاملين معها". وبشكل عام، وفي مختلف المناطق السورية، يرتبط بناء التجمعات السكنية الجديدة وتوزيع الأراضي التي تقوم عليها مع مصالح قوى الأمر الواقع، التي تسعى دائماً إلى استدامة سيطرتها سواء بزيادة شرعيتها الشعبية من خلال توزيع المساكن الجديدة على المحتاجين أو تعزيز آليات استغلالها الاقتصادي من خلال إعادة توزيع الثروة والملكيات لصالح محاسبيها.

4. مشاريع الخدمات الصحية

أدى النزاع المستمر في سوريا إلى انهيار القطاع الصحي، ويعود ذلك إلى عدة أسباب أهمها الدمار في المنشآت الصحية نتيجة الأعمال الحربية، النقص الحاد في الأدوية والتجهيزات الطبية، إضافة إلى عدم توفر الكادر الطبي المؤهل. وتشير البيانات إلى أن حوالي نصف المشافي العامة خارجة عن الخدمة أو تعمل بشكل جزئي، كما هاجر أكثر من نصف الأطباء البلاد مما جعل أكثر من 12 مليون شخص داخل سوريا بحاجة إلى مساعدات صحية (WHO, 2023). وقد تدهور الوضع الصحي العام بشكل أكبر مع الارتفاع الهائل في أسعار الأدوية، وجائحة كورونا، وأخيراً التبعات الصحية لزلزال شباط 2023. وتلعب مشاريع التعافي المبكر المرتبطة بخدمات القطاع الصحي، دوراً محورياً في التخفيف من حدة الانهيار الذي يواجهه هذا القطاع، وتعتمد قوى الأمر الواقع على عمل المنظمات الدولية والمساعدات المقدمة من الخارج، للاستمرار في تقديم الحد الأدنى من الخدمات الصحية الأساسية.

ومن حيث التأثير على حقوق السكن والأرض والملكية، فإن دعم مشاريع الخدمات الصحية، بما في ذلك ترميم المنشآت الصحية، لم يصحبه أي اعتداء مُمنهج على تلك الحقوق كما كان الحال خلال العمليات الحربية التي استهدفت هذه المنشآت واستخدمت بعضها لأغراض عسكرية^[39]. وتشير كافة المقابلات التي أجراها البحث مع خبراء محليين إلى أن العديد من المنظمات الدولية والجهات الخارجية،

[38]- وفق القانون المدني السوري رقم 84 لعام 1949، فإن الأراضي المتروكة نوعان مرفقة وهي التي تخص الدولة ويكون لجماعة ما حق الاستعمال وتحدد مميزاته ومداه العادات المحلية أو الأنظمة الإدارية. أما النوع الثاني فهي الأراضي المحمية والتي تخص الدولة أو المحافظات أو البلديات، وتكون جزءاً من الأملاك العامة، المادة 86 من القانون
[39]- تقرير صحفي حول استهداف المنشآت الطبية في سوريا، الرابط: <https://www.alaraby.co.uk/politics/استهداف-ممنهج-للمنشآت-الطبية-في-سورية>

تقوم بالمساهمة في ترميم المباني الصحية دون المساس بملكيته العامة أو الخاصة. إلا أن أغلب المقابلات أشارت إلى التأثير غير المباشر لهذه المشاريع، فغيابها يساهم في دفع السكان إلى ترك مساكنهم أو بيعها بأسعار زهيدة للنزوح أو الهجرة إلى أماكن أخرى تتوافر فيها بيئة أكثر ملائمة للسكن اللائق من حيث توفر الخدمات الصحية كما يحدث في مناطق حلب الشرقية وأرياف حمص الشمالية والشرقية وغوطة دمشق. وفي بعض الأحيان يضطر السكان إلى بيع ممتلكاتهم أو أجزاء من عقاراتهم لتلقي العلاج في المشافي الخاصة، نظراً لعدم توافره وتدني مستوى الخدمات الصحية في المشافي الحكومية، وكما أشار ناشط صحفي من الغوطة الشرقية إلى أن من يستغل هذه الحاجة "هم أثرياء الحرب والمحسوبين على النظام" الذين يقومون بشراء تلك العقارات بأرخص الأسعار بعد التهجير القسري عام 2018.

وفي مناطق سيطرة الإدارة الذاتية، أثرت هذه المشاريع على حقوق الملكية أيضاً بشكل سلبي وغير مباشر في مناطق شرقي دير الزور التي لا تتوافر فيها الخدمات الصحية بشكل جيد، مما دفع العديد من السكان إلى ترك منازلهم أو بيعها بأسعار متدنية والتوجه إلى مناطق أكثر ملائمة للسكن داخل أو خارج سوريا، بعكس ما هو عليه الحال في الشمال الشرقي الذي شهد تحسناً نسبياً في جودة الخدمات الصحية مما ساهم في بقاء النازحين فترة أطول في مناطق نزوحهم، بما في ذلك القاطنين في مساكن تتبع ملكيتها للغير. وبشكل مشابه، ساهمت مشاريع الخدمات الصحية في شمال وشمال غربي سوريا في استقرار النازحين في مساكن استحوذوا عليها دون معرفة أو موافقة أصحابها.

ومن جانب آخر، لم تشهد العمليات المحدودة لبناء المراكز الصحية الجديدة في كافة المناطق انتهاك لحقوق السكن والأرض والملكية، ففي مناطق سيطرة النظام يتم إما ترميم مشافي متضررة أو استخدام أراضي أملاك الدولة لبناء مراكز جديدة، مثل مشفى الشيخ محمد بن زايد الميداني قرب قصر المؤتمرات بريف دمشق، الذي تم بدعم من هيئة الهلال الأحمر الإماراتية وذلك في إطار الاستجابة الإنسانية لجائحة كورونا.^[40] وفي شمال غربي سوريا، أنشئ العديد من المراكز الصحية الجديدة بدعم وتمويل من منظمات دولية وبُنيت إما على أملاك الدولة أو على أراضي خاصة تم شراؤها من قبل المجالس المحلية أو المنظمات أو المالكين للمستشفيات الخاصة. فيما كانت عمليات بناء مراكز صحية في نطاق محدود على أملاك الدولة أو عن طريق شراء الأراضي من أصحابها في مناطق شمال شرقي سوريا، حيث تم التركيز على تأهيل المراكز والمستشفيات العامة وتزويدها بالمعدات.

[40]- تقرير لوكالة سانا: «بسعة 135 سريراً...افتتاح مشفى الشيخ محمد بن زايد الميداني بريف دمشق-فيديو»، تموز 2022، رابط التقرير: <https://www.sana.sy/?p=1703604>.

5. مشاريع الخدمات التعليمية

عانى قطاع التعليم مثل غيره من القطاعات الخدمية من آثار سلبية عميقة وطويلة الأجل نتيجة النزاع في سوريا، فقد دمرت العمليات العسكرية المباني والتجهيزات التعليمية، وترك العديد من الكوادر التعليمية المؤهلة البلاد نتيجة الأوضاع الأمنية والاقتصادية المنهارة، كما استخدمت مختلف قوى الأمر الواقع التعليم لفرض أفكارهم على التلاميذ وكسب ولائهم، وبالتالي تحولت المنشآت التعليمية إلى أدوات للاستغلال السياسي بدل الإنتاج العلمي والمعرفي. وتشير البيانات إلى أن حوالي ثلث المدارس في سوريا خارجة بشكل جزئي أو كلي عن الخدمة ووجود 6.4 مليون طفل بحاجة إلى مساعدة في الخدمات التعليمية، إضافة إلى تسرب 2 مليون طفل من المدارس (UNICEF, 2022). وعليه فإن مشاريع التعافي المبكر المتعلقة بالخدمات التعليمية تشكل رافد مهم لتجاوز بعض الآثار المدمرة للنزاع على التعليم. وتشمل هذه الخدمات بالإضافة إلى تدريب الأساتذة وتطوير المناهج وتوفير التجهيزات والأدوات التعليمية اللازمة، تقوم بترميم وإعادة تأهيل المدارس المتضررة في المناطق المختلفة، وقُدرت الحاجة المالية لهذه الخدمات في الأشهر الثمانية الأولى من عام 2022 بحوالي 83 مليون دولار أميركي بعجز قدره 35 مليون دولار تقريباً (المصدر السابق).

بشكل عام، تشرف المنظمات والجهات الدولية على مشاريع التعافي المبكر المتعلقة بالخدمات التعليمية، إلا أنه يتوجب عليها التنسيق بشكل دائم مع المؤسسات التابعة لقوى الأمر الواقع، والتي لها الأثر الأكبر على توجيه هذه المساعدات واستثمارها بما يخدم مصلحتها. فعلى سبيل المثال، تلعب الأمانة السورية للتنمية في مناطق سيطرة النظام دوراً رئيسياً في المشاريع التعليمية والبنية التحتية ذات الصلة، وتقوم بتنفيذ العديد من مشاريع ترميم المدارس إضافة إلى مشاريع تأمين الوصول الآمن للمنشآت التعليمية، كالمشروع الذي تم بالتعاون مع منظمة ريسكاته الإسبانية في مدينة حلب.^[41] وغالباً لا يتم في مثل هذه المشاريع التعدي على الملكيات الخاصة أو العامة وتهدف بشكل أساسي إلى زيادة شعبية القوى الحاكمة في المنطقة.

إلا أن قطاع التعليم يشهد حالات انتهاك الملكية العامة للمنشآت التعليمية في أغلب المناطق وخاصة مناطق سيطرة النظام، فقد أعلننا ناشط إعلامي من ريف حمص أثناء مقابله "أن قوات الفرقة الرابعة قامت بهدم العديد من المدارس المتضررة في مدينة الرستن على الرغم من اعتراض مديرية التعليم في حمص على الهدم، وعرضت هذه الأراضي للاستثمار لصالحها". وبطريقة أكثر مؤسساتية،

[41]- صحيفة الجماهير غير الرسمية: تنفيذ مشروع الوصول الآمن للمدارس في أحياء ضهرة عواد والفردوس وكرم الدعدع»، 2022، الرابط: <http://jamahir.alwehda.gov.sy/?p=77107>

طرحت وزارة التربية في حكومة دمشق عدد من المدارس الحكومية ليتم استثمارها من قبل القطاع الخاص المُسيطر عليه من المتنفذين والمقربين من السلطة.^[42] وعلى اعتبار أن المرافق التعليمية العامة من المنشآت العامة، يعتبر هذا الطرح مخالف للدستور الذي تبناه النظام نفسه عام 2012 وذلك في مادته الرابعة عشر والتي تنص على أن الدولة هي من تتولى إدارة واستثمار المنشآت العامة لصالح الشعب.^[43] كما يوجد حالات انتهاك مماثلة في مناطق شمال شرق وشمال غرب سوريا، حيث تستولي قوى الأمر الواقع على المنشآت التعليمية وتطرحها للاستثمار لصالح القطاع الخاص وذلك وفق ما أشار إليه من تم مقابلتهم من هذه المناطق.

وتؤثر مشاريع الخدمات التعليمية بشكل غير مباشر على حقوق السكن والأرض والملكية، حيث يشكل غيابها عامل إضافي يساهم في دفع السكان إلى ترك منازلهم أو بيعها بأسعار منخفضة والنزوح إلى مناطق أخرى تتوافر فيها هذه الخدمات بشكل أفضل، ومثال على ذلك بعض مناطق مدينة حلب الشرقية وغوطة دمشق. كما يمكن أن تساهم سياسات التعليم التي يتم تبنيتها من قبل القوى المسيطرة أو انخفاض نوعية التعليم في دفع الأسر إلى ترك ملكياتهم والانتقال إلى أماكن أخرى، وبدا ذلك جلياً في مناطق شمال شرق، وبدرجة أقل شمال غربي سوريا، والتي فرضت مناهج جديدة على المدارس بدل المناهج العامة الأمر الذي يُصعب من قدرة الطلاب على الحصول على شهادات معترف بها تمكنهم من الاستمرار في تعليمهم الجامعي. ومن جانب آخر، يساهم توفر الخدمات التعليمية في استقرار النازحين في أماكن إقامتهم والتي قد لا تعود ملكيتها لهم وبذلك يستمرون في انتهاك حقوق سكن وملكية الغير.

6. مشاريع دعم القطاع الخاص وإيجاد فرص عمل

تأثر سوق العمل في سوريا بشكل كبير بتداعيات النزاع المستمر في البلاد منذ عام 2011، فقد تسببت الأعمال الحربية بتدمير عدد كبير من المنشآت الاقتصادية إضافة إلى تدهور بيئة الأعمال، بما في ذلك البنية التحتية وسيادة القانون والقدرة على الوصول إلى مصادر التمويل وأسواق البيع الداخلية والخارجية. وعليه، بلغ معدل البطالة 42.3% مع نهاية عام 2019، وترافق ذلك مع ضياع حوالي 3.4 مليون فرصة عمل مقارنة بما كان يمكن أن يكون عليه حال سوق العمل لو لم يحدث النزاع (المركز السوري لبحوث السياسات، 2020). وساهم التعدي من قبل كافة الأطراف المنخرطة في النزاع على الملكيات الخاصة لمنشآت ووسائل الإنتاج في التدهور الحاصل في سوق العمل، فقد شهدت العديد من

[42]- خبر طرح المدارس الحكومية للاستثمار الخاص، الرابط: <https://damascusv.com/archives/52078>

[43]- مرسوم الاستفتاء الدستوري ونص دستور عام 2012 على موقع مجلس الشعب، الرابط: <http://www.parliament.gov.sy/arabic/index.php?node=201&nid=15740&ref=tree>

المناطق استيلاء الجهات المسلحة على تلك المنشآت أو نهب محتوياتها. وبعد الاستقرار النسبي في الأوضاع الأمنية خلال السنوات الأخيرة، أصبح انتهاك ملكيات القطاع الخاص مُمأسس أكثر، وخاصة في مناطق سيطرة النظام السوري، التي شهدت العديد من حالات الاستيلاء على هذه الملكيات في حال رفض أصحابها دفع الإتاوات المطلوبة تحت عنوان التهرب من الضرائب.^[44]

وفي هذا السياق، تعمل المنظمات والجهات الدولية على إيجاد مشاريع مرتبطة في سوق العمل للتخفيف من حدة التشوهات الحاصلة في هذا السوق، من خلال دعم مبادرات العمل الفردية والمشاريع الخاصة الصغيرة والمتناهية الصغر ودعم برامج التأهيل والتدريب المهني لتعويض النقص الحاصل في الكوادر المؤهلة. إلا أن بيئة الأعمال الحالية في سوريا لا تساعد على استدامة أثر الجهود التي تبذلها تلك المنظمات، وفق ما أشار إليه موظف في منظمة أممية تعمل في دمشق، والذي أكد أن أثر المشاريع المرتبطة في سوق العمل محدود وذلك لوجود عدد كبير من التحديات أبرزها "غياب سيادة القانون وانتشار الفساد وضعف السوق المحلي وانهيار القدرة الشرائية للسكان". أما عن الأثر على حقوق السكن والأرض والملكية، فهو محدود وغير مباشر، فمثلاً بعض المبادرات التي يتم دعمها تقوم باستئجار أماكن العمل في مناطق سكنية للمدن الرئيسية، مثل دمشق وحلب واللاذقية، الأمر الذي يساهم في ارتفاع إيجار المنازل في تلك المناطق إضافة إلى تدهور شروط السكن اللائق في المباني التي تعمل بها هذه الورشات التي يسبب بعضها تلوث سمعي وبصري وبيئي.

ويشكل غياب فرص العمل وتدهور الوضع الاقتصادي أحد أسباب النزوح والهجرة لدى الأسر السورية وخاصة الشباب، بما يترافق مع بيع الممتلكات بأسعار رخيصة جداً لتتحول ملكيتها في أغلب الأحيان لصالح تجار الحرب والمقربين من سلطات الأمر الواقع. لذلك يمكن لمشاريع التعافي المبكر المرتبطة بسوق العمل أن تساهم ولو بدور محدود وقصير الأجل في إيجاد فرص عمل ومصادر دخل تساعد الأسر على الاستمرار في الاستقرار بمنازلها. ومن جهة أخرى، أشار ناشط مدني في إدلب أن مثل تلك المشاريع "ساهمت بمساعدة النازحين في شمال غرب وشمال شرق سوريا على البقاء فترة أطول في أماكن نزوحهم"، الأمر الذي ينعكس إيجاباً على النازحين إلا أنه قد يؤدي إلى مواجهات ومشاكل مع أصحاب المنازل الأصليين في حال سمحت لهم الظروف السياسية والأمنية بعودتهم إلى مناطقهم.

وفي سياق أولويات مشاريع التعافي المبكر ذات الصلة بإيجاد فرص عمل لائقة، أشار إعلامي من ريف حمص إلى موضوع الألغام وأثره على فرص العمل بالقطاع الزراعي خاصة في ريف حمص الشرقي، حيث أثر انتشار الألغام في هذه المنطقة سلباً على وصول بعض الفلاحين إلى أراضيهم الزراعية

[44]- تقرير صحفي في الجمهورية حول الابتزاز المالي الذي يمارسه النظام على القطاع الخاص، الرابط: <https://aljumhuriya.net/ar/2022/03/01/المكتب-السري-للابتزاز-المالي-في-سوري/>

والعمل بها، الأمر الذي دفع العديد منهم إلى مغادرة مساكنهم الأصلية للبحث عن مناطق عمل واستقرار آمنة نسبياً داخل أو خارج سوريا. وتجدر الإشارة إلى أن العديد من المنظمات الدولية تقوم بدعم القطاع الزراعي وإيجاد فرص للعمل أو إعادة العمل به من قبل المزارعين، فمثلاً قام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بتمويل مشاريع زراعية في مناطق ريف حلب المسيطر عليها من قبل النظام،^[45] علماً أن الأراضي الزراعية في تلك المناطق تشهد عمليات انتهاك واسعة للملكية من خلال عرضها في المزادات العلنية للاستثمار بحجة غياب أصحابها (انظر الملحق ٢).

7. مشاريع التماسك الاجتماعي

استثمر كافة أطراف النزاع في سوريا في تعزيز الانتماءات الضيقة سواء كانت إثنية أو دينية أو طائفية أو مناطقية، من خلال الحملات الإعلامية والمناهج التعليمية بهدف تعزيز الولاء لقوى الأمر الواقع المسيطرة ودعمها في فرض نفوذها على باقي المناطق واستدامة حكمها. وزادت هذه الممارسات من زعزعة الثقة بين أبناء المناطق المختلفة في سوريا وبين المقيمين والنازحين في المنطقة الواحدة، كما ساهم انهيار الوضع الاقتصادي في طغيان العلاقات القائمة على المنفعة المادية بدل علاقات المواطنة والمصلحة المشتركة. وأدى ضعف الثقة بين المجتمعات المحلية وبينها وبين المؤسسات الحاكمة إضافة إلى سيطرة القيم المادية وتدهور القيم الجامعة مثل العدالة والمساواة، إلى تعميق التفكك الاجتماعي وما يحمله من آثار سلبية على الهوية السورية في المدى البعيد. وأشار عدد من الناشطين الذين تم مقابلتهم إلى أن بعض ممارسات قوى الأمر الواقع، التي تقوم بها تحت عنوان مشاريع تماسك اجتماعي، مدعومة أيضاً من قوى خارجية. فعلى سبيل المثال أطلق النظام السوري في المنطقة الشرقية من حمص حملات مجانية للإفطار خلال شهر رمضان، إضافة إلى توزيع مبالغ مالية على أهالي المنطقة، "وكان ذلك يتم تحت غطاء طائفي وبدعم مباشر من جمعيات خيرية إيرانية مما يساهم في ضرب النسيج الاجتماعي للمنطقة"، كما علق إعلامي من ريف حمص.

وفي هذا السياق، تُحكم مشاريع التماسك الاجتماعي التي تقوم بها المنظمات والجهات الدولية بقيود أمنية وسياسية وتتدخل فيها السلطات بشكل مباشر. لذلك تتمحور أغلب هذه المشاريع حول أنشطة محدودة الأثر وغير عابرة للمناطق، مثل التمكين الاقتصادي المرأة وتشجيع العمل التطوعي، دون التطرق إلى مواضيع جوهرية لتعزيز التماسك الاجتماعي مثل تشجيع التعاون بين مناطق تقع تحت سيطرة قوى مختلفة أو تعميق قيم التشاركية والشفافية والعدالة داخل المؤسسات الحاكمة لتعزيز العلاقة والثقة بينها وبين المجتمع. وترتبط حماية حقوق السكن والأرض والملكية بشكل مباشر مع

[45]- خبر في موقع وزارة الزراعة والإصلاح الزراعي حول هذه المشاريع منشور بتاريخ 5 كانون الثاني 2023 على الرابط: <http://moaar.gov.sy/article/7444443>

درجة التماسك الاجتماعي وتتناسب معها طرداً، إلا أن مشاريع التماسك الاجتماعي الحالية لا تتطرق نهائياً إلى حقوق السكن الذي تعتبره السلطات موضوع شائك يمس مباشرة بقدرتها على التحكم في ديناميات الاقتصاد السياسي داخل مناطقها.

وبالتالي فإن التأثير السلبي لمشاريع التماسك الاجتماعي على حقوق السكن والأرض والملكية، يكمن في غياب البرامج التوعوية والرقابية المتعلقة بهذه الحقوق عن تلك المشاريع. إضافة إلى ذلك، وكغيرها من مشاريع التعافي المبكر الخدمية، تؤثر المشاريع الحالية، المدعومة بأغلبها من قبل المنظمات الدولية بالتنسيق مع السلطات المحلية، بشكل غير مباشر على حقوق السكن والأرض والملكية، حيث يساهم تواجدها في استقرار السكان في أماكن إقامتهم من خلال تعزيز فرص التعاون المجتمعي والتمكين الاقتصادي والحصول على عمل، وبالطبع فإن لذلك دور إيجابي في بقاء الأسر في مساكنهم، إلا أن هذا الاستقرار يشمل أيضاً بعض النازحين المقيمين في ممتلكات غيرهم، الأمر الذي قد يتسبب بمشاكل مستقبلية مع أصحاب المساكن الأصليين.

توصيات وملاحظات ختامية

تُظهر نتائج الدراسة أن أغلب مشاريع التعافي المبكر وإعادة الإعمار في سوريا لا تأخذ بعين الاعتبار حقوق السكن والأرض والملكية. بل على العكس، تقوم قوى الأمر الواقع في كافة المناطق باستخدام هذه المشاريع، الممولة بشكل أساسي من منظمات وجهات دولية، في إعادة تدوير الملكيات لصالح محاسبيها والمقربين منها. ولتجاوز انتهاك هذه الحقوق المقصود منها وغير المقصود، يجب العمل على مستويين من التوصيات مرتبطين ومتكاملين، المستوى الأول هو توصيات متعلقة بمشاريع التعافي المبكر وإعادة الإعمار من حيث آليات اختيارها وديناميات تنفيذها وطبيعتها، أما المستوى الثاني يتضمن توصيات مرتبطة بالبيئة العامة القانونية والمؤسسية ذات الصلة بحقوق السكن والأرض والملكية. ويمكن أن تتضمن التوصيات ما يلي:

1. العمل على تلافّي الثغرات في آليات اختيار مشاريع التعافي المبكر وإعادة الإعمار المُزمع تنفيذها من قبل المنظمات الدولية، وغالباً ما تستغل قوى الأمر الواقع وخاصة النظام السوري هذه الثغرات لاستخدام المشاريع في تعزيز انتهاك حقوق السكن والأرض والملكية. بناء على مقابلة غير رسمية مع أحد الموظفين في منظمة دولية عاملة في مناطق النظام، يتم تحديد الخطة السنوية لمشاريع التعافي المبكر بشكل يأخذ بعين الاعتبار توجهات المانحين، اقتراحات المنظمة العاملة في سوريا، الموارد البشرية والمالية المتاحة، إضافة إلى احتياجات التعافي حسب المنطقة المستهدفة. إلا أن وزارة الخارجية ووزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، وبشكل ضمنّي الأجهزة الأمنية، تتدخل بشكل كبير في مراحل إعداد الخطة السنوية للمشاريع وتقوم بفرض طبيعة المشاريع ومناطق الاستهداف، مثلاً مشاريع زراعية قد تساهم في انتهاك حقوق الأرض (انظر الملحق ٢) في مناطق ريف حلب المسيطر عليها من قبل النظام، مع التلويح بتعطيل الخطة في حال عدم الموافقة على المطلوب. ويمكن تلافّي التبعات السلبية لهذا التدخل في تحديد المشاريع على حقوق السكن والأرض والملكية من خلال:

أ- الإبقاء على الخطة السنوية في إطارها العام مع الإشارة إلى أن تحديد المناطق يتم لاحقاً وفق دراسة الاحتياجات والتحقق من أوضاع حقوق الملكية، وذلك لتفادي أي توجيه من قبل النظام.

ب- تبني عملية التحقق من عدم انتهاك حقوق السكن والأرض والملكية كشرط أساسي لتمويل أي مشروع في الخطة السنوية على أن يتم هذا التحقق من قبل جهة مستقلة.

ج- طلب المانحين من المنظمات العاملة داخل مناطق سيطرة النظام السوري أن يتشددوا أكثر في عملية التفاوض مع الجهات الحكومية حول المشاريع والمناطق التي تستهدفها، إذ تشير عدد من المقابلات مع أشخاص ذات صلة بالموضوع على أن هذه المنظمات تلتزم على الفور بالمطلوب من قبل الحكومة السورية وتتجنب التفاوض، خاصة حول المناطق المستهدفة وطبيعة المشاريع. تجدر الإشارة إلى أن هذه المنظمات لا تستثمر قدرتها التفاوضية بشكل كامل، حيث أن النظام بحاجة ماسة لأي من مشاريع التعافي المبكر مع استمرار تدهور الأوضاع الاقتصادية والمالية.

2. التأكد من مصداقية دراسة حالة حقوق الأرض والسكن والملكية التي تقوم بها عدد من المنظمات الدولية والأممية، بناء على طلب من بعض المانحين، للتحقق من أن مشاريع التعافي المبكر وإعادة الإعمار، وخاصة تلك المرتبطة بتأهيل الأبنية والأسواق المدمرة، لا تنتهك تلك الحقوق. عادةً ما تتم هذه العمليات داخلياً، أي من قبل موظف يعمل لدى المنظمة. وتعتبر هذه الخطوة مهمة ولكنها غير كافية، إذ أن عملية التحقق تحتاج إلى جهات مستقلة أو ناشطين حقوقيين على الأرض يعملون بشكل مستقل، فقد أشار مسؤول في إحدى تلك المنظمات أن نتائج عملية التحقق الداخلية تعتمد على معلومات من الجهات الحكومية في مناطق سيطرة النظام، ولا يمكن الذهاب إلى أبعد من ذلك لمعرفة ما إذا كانت هذه المعلومات دقيقة. إلا أن أحد النتائج الرئيسية للتقرير تشير إلى قوننة النظام عملية انتهك حقوق السكن والأرض والملكية، وبالتالي لا يمكن الوثوق في نتائج تحقق تعتمد على بيانات حكومية فقط. وعليه نقترح:

أ- أن تقوم جهة مدنية مستقلة، إضافةً إلى عملية التحقق الداخلي، بعملية تحقق من مصداقية المعلومات المستندة إلى الجهات الحكومية حول المنطقة المقترحة لمشاريع التعافي المبكر أو إعادة الإعمار.

ب- تقديم الدعم الفني والمالي لتدريب مختصين سوريين على رصد انتهاكات حقوق الأرض والسكن والملكية، ويمكن لبرامج التدريب هذه أن تتم عبر الفضاء الافتراضي بشكل يضمن أمان المتدربين، على أن يتم اختيار المتدربين وفق معايير معينة تتضمن التأهيل الجامعي، النشاط المدني، عدم الارتباط مع مؤسسات النظام القمعية، الدراية والمعرفة بالقوانين والديناميات ذات الصلة بحقوق الأرض والسكن والملكية في المنطقة المستهدفة، إضافة إلى القدرة على التفكير الموضوعي والوصول إلى البيانات والتحليل المبني على الأدلة.

3. دعم المزيد من مشاريع التعافي المبكر وإعادة الإعمار القادرة على تغيير الديناميات المحددة لحقوق الأرض والسكن والملكية، وعدم الاكتفاء بتضمين آليات التحقق من عدم انتهاك هذه الحقوق في المشاريع المُزمع تنفيذها، مع الأخذ بعين الاعتبار النقاط التالية:

أ- ضرورة أن تكون البرامج البحثية والتوعوية حول مواضيع تلك الحقوق جزءاً أساسياً من برامج التماسك الاجتماعي في كافة المناطق وخاصة مناطق سيطرة النظام.

ب- استخدام الهامش التفاوضي للمنظمات مع المؤسسات الحكومية وطرح مشاريع لتأهيل المدارس التي تُستخدم أو استُخدمت سابقاً لأغراض غير تعليمية بما في ذلك الأنشطة الأمنية والعسكرية.

ج- وضع خطط مشاريع التعافي المبكر وإعادة الإعمار المطروحة من قبل المنظمات بشكل تشاركي مع سكان المنطقة المستهدفة سواء كانوا من المقيمين فيها أو نازحين عنها، مع التركيز على فهم ما يحتاجه النازحون للعودة إلى مناطقهم الأصلية.

4- على مستوى البيئة العامة المؤسسية والحقوقية، يجب تقديم الدعم التقني والمالي لناشطين وحقوقيين سوريين من أجل الحشد والمناصرة ضد استراتيجية قوى الأمر الواقع وخاصة النظام السوري، المتضمنة إيجاد بيئة قانونية وتشريعية تُمكنها من استغلال المشاريع الحالية والمستقبلية لإعادة الإعمار والتعافي المبكر بما يخدم مصالح المتنفذين من خلال شرعنة انتهاكاتهم لحقوق السكن والأرض والملكية. وفي هذا السياق، يمكن على سبيل المثال تقديم الدعم لمنصات تفاعلية مختصة بموضوع حقوق الأرض والسكن والملكية لتقوم بالتالي:

أ- تقديم أخبار دورية مبنية على الأدلة حول انتهاكات هذه الحقوق.

ب- تنفيذ وبشكل علمي الآثار السلبية للقوانين ذات الصلة مثل قانون رقم 3 لعام 2018 وتعليماتها التنفيذية.

ج- بناء قاعدة بيانات ذات مصداقية ومدعومة بالمستندات عن الأشخاص الذين تعرضت حقوقهم للانتهاكات.

د- الإضاءة على مواضيع ذات الصلة مثل التعامل مع الأبقاض وطرح الأراضي الخاصة للاستثمار

وانتهاك الملكيات العامة وإعادة تدوير الملكيات لصالح المتنفذين من خلال حالات عملية مبيّنة على الأدلة.

ه-تحضير الملفات والمستندات اللازمة لمتابعة حالات الانتهاك قانونياً في المحاكم داخل وخارج سوريا.

إن استمرار سلطة قوى الأمر الواقع وتفول آليات القمع والاستغلال التي تمارسها، وسيطرتها على إصدار القوانين والتشريعات، يزيد من صعوبة تجاوز الآثار السلبية لمشاريع التعافي المبكر وإعادة الإعمار على حقوق السكن والأرض والملكية على المدى القصير. إلا أن الحد من تلك الآثار وتجاوزها يمكن أن يتم بشكل تدريجي من خلال إجراءات عملية، كتلك المطروحة في توصيات هذا التقرير، تتخذها الجهات المانحة والمنظمات الدولية بشكل تشاركي مع المجتمع المدني السوري. وبشكل عام، فإن الحالة الاقتصادية والمعيشية داخل سوريا تتطلب استمرار دعم مشاريع إعادة الإعمار والتعافي المبكر، ولكن نتائج هذه الدراسة تشير إلى ضرورة اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية تلك المشاريع من استغلال قوى الأمر الواقع لها واستخدامها في انتهاك حقوق السكن والأرض في سوريا بشكل يمكنها من التحكم بأحد أهم مصادر الثروة في البلاد، وبالتالي تدعيم أسس سلطتها.

الملحق 1 دراسة حالة: إزالة أنقاض الأبنية المتضررة

مع الاستقرار النسبي في الوضع الأمني منذ عام 2018، عمل النظام السوري على إيجاد البيئة القانونية المناسبة له للتعامل مع الأنقاض، وعليه صدر القانون رقم 3، الخاص بإزالة أنقاض الأبنية المتضررة، نتيجة أسباب طبيعية أو غير طبيعية أو لخضوعها للقوانين التي تقضي بهدمها، وبالتالي يشمل القانون، إلى جانب الاستجابة للحالة السورية وما خلفته الأعمال العسكرية من دمار في الممتلكات، إزالة أنقاض الأبنية المشمولة بأحكام قوانين مخالقات البناء، وآخرها المرسوم 40 لعام 2012.^[46]

نص القانون 2018/3 في المادة الثانية /ج، على أن "لمالكي عقارات المنطقة العقارية والمقتنيات الخاصة والأنقاض ولوكلائهم القانونيين واقاربهم حتى الدرجة الرابعة ولكل ذي مصلحة أن يتقدم إلى الجهة الإدارية المختصة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الإعلان، بطلب يبين فيه محل اقامته مرفقا بالوثائق والمستندات المؤيدة لحقوقه أو صور عنها في حال عدم وجودها، وأن يذكر في طلبه المواقع والحدود والحصص والنوع الشرعي والقانوني للعقار والمقتنيات الخاصة او الحقوق التي يدعي بها".^[47] بمعنى أن القانون أعطى الحق في الأنقاض والمقتنيات الخاصة، لأصحاب الحقوق شريطة إبرازهم مستند ملكية صحيح تقبل به لجنة التوصيف والتثبت من الملكية التي نص القانون على تشكيلها. وعرف القانون المباني المتضررة، بأنها المباني المتهدمة بسبب العوامل الطبيعية أو غير الطبيعية أو بسبب خضوعها لأحكام القوانين النافذة التي تقضي بهدمها سواء كانت تشمل منطقة عقارية بكاملها أو عقاراً أو مقسماً، فيما عرف الأنقاض، بأنها مخلفات الأبنية المتهدمة بما تحويه من مواد داخلية في البناء أو الأكساء وما لا يصلح كمقتنيات خاصة أو لم يثبت لها مالك، كما عرف المقتنيات الخاصة، بأنها كل مال منقول قابل للاقتناء أو الاستعمال أو الاستثمار أو الاستغلال أو التصرف به كالأثاث أو الفرش.

ومنح القانون المحافظ سلطة تحديد المنطقة العقارية والمباني المتضررة الواجب إزالتها، أيضاً سلطة إصدار قرار إزالة الأبنية الآيلة للسقوط، بعد تشكيل لجنة "توصيف المباني المتضررة والتثبت من ملكيتها وملكية الأنقاض" والتي لا يوجد في تشكيلها بالضرورة أي مهندس. وتعدّ اللجنة جدولاً يتضمن اسم المنطقة العقارية وأرقام المحاضر، مدى سلامة الأبنية من الناحية الإنشائية، أسماء المالكين، وحدود العقار والعقارات المجاورة له وحالة الأبنية ومقدار الضرر في البناء، والتوصيات بشأن هدمها كلياً أو جزئياً أو عدم هدمها. بينما منح القانون لأصحاب الحقوق مهلة 30 يوماً، لإثبات حقوقهم، دون

[46]- المرسوم 2012/40، الخاص بمخالفات البناء، موقع وزارة الأشغال العامة والإسكان، تنص المادة الثانية من المرسوم، على إزالة الأبنية المخالفة، المُشادة بعد صدور المرسوم، مهما كان نوعها وموقعها وصفة استثمارها أو استعمالها، وذلك بالهدم وترحيل الأنقاض على نفقة كل من كانت المخالفة لمصلحته، <https://2u.pw/ZHC5ZrV>.

[47]- القانون رقم 3 لعام 2018: الخاص بإزالة أنقاض الأبنية المتضررة نتيجة أسباب طبيعية أو غير طبيعية أو لخضوعها للقوانين التي تقضي بهدمها، موقع رئاسة مجلس الوزراء، <https://2u.pw/N1CtKai>.

منحهم حق الاعتراض أو الطعن بقرار اللجنة حول توصيف حالة العقارات ومقتضيات هدمه أو عدم هدمه.

ورغم محاولة القانون 3 تنظيم عملية إزالة الأنقاض، إلا أنه تعثره العديد من المشكلات القانونية، التي تمسّ حقوق السكن والأرض والملكية، والتي قد ينجم عنها خسارة السوريين وخاصة النازحين والمهجرين لممتلكاتهم ومنازلهم. فعلى الرغم من أن القانون أعطى لأصحاب العقارات المهدمة الحق بقيمة أنقاضهم، لكنه ترك للوحدات الإدارية تحديد تلك القيمة على أن يثبت مالكو هذه العقارات ملكيتهم لها في مهلة 30 يوماً، الأمر الذي يستبعد كُماً اللاجئين والنازحين والملاحقين أمنياً. كما لم يوضح القانون مصير الأرض التي تمت عملية إزالة أنقاضها أو أبنيتها الآيلة للسقوط، وفيما إذا كان من حق المالك إعادة البناء على أرضه، ولم يُشر أيضاً إلى أية تعويضات مالية أو إعطاء مساكن بديلة لأصحاب الحقوق، وخاصة أنهم غير مسؤولين عن الأضرار التي طالت ممتلكاتهم نتيجة القصف والأعمال العسكرية. كما لم يتطرق القانون بوضوح إلى حالة أنقاض الأبنية المتضررة أو الآيلة في المناطق العشوائية في حال غياب وثائقهم العقارية، إذ تشير الوقائع التي شملها دراسة فريق إعداد التقرير إلى أن معظم المناطق التي جرت فيها مشاريع إزالة الأنقاض، هي مناطق عشوائية تعرضت لقصف عنيف من قبل النظام السوري وحلفائه، وبالتالي حرمان أصحاب تلك الممتلكات من منازلهم وحتى أنقاضها.

وعلى الرغم من توفير النظام من خلال القانون رقم 3 الأرضية القانونية للتعامل مع موضوع الأنقاض وبطريقة تخدم مصلحته، إلا أن الوحدات الإدارية المُلزّمة بتطبيق هذا القانون في المحافظات والمدن المختلفة شهدت تخبّطاً إدارياً تمثل في إصدار قرارات إدارية غير متوافقة أو منسجمة مع القانون وأحياناً أخرى قرارات مخالفة للقانون، إضافة إلى التصرف في بعض الأحيان بالأنقاض دون وجود آلية واضحة لذلك، ودون توثيق لتلك الأنقاض وأصحابها، وإعادة تدويرها واستخدامها في إعادة إعمار أماكن ومرافق عامة "دون تعويض لأصحاب الحقوق والمالكين، أو دون معرفتهم"، وفق ما أكده ناشط مجتمع مدني من مدينة حلب. كما لا تلتزم بعض الوحدات الإدارية بجدول النشر والإعلان عن عمليات إزالة الانقاض وطرقه المقررة في قانون إزالة الأنقاض. وفي هذا السياق، يصعب على المانحين والمنظمات الدولية الالتزام بمعايير حقيقية لحفظ حقوق السكن والأرض والملكية في حال قيامها بتمويل أي مشاريع متعلقة بالأنقاض والتعامل معها.^[48]

[48]- تنص الفقرة ب من المادة الثانية من القانون 2018/3، على أن قرار المحافظ، ينشر في الجريدة الرسمية ويعلن عنه في إحدى صحف العاصمة وفي صحيفة محلية إن وجدت ويعلن في لوحة إعلانات الوحدة الادارية وبهو المحافظة ومديرية المنطقة لمدة 15 يوما ويمكن التوسع في الإعلان في وسائل الاعلام المرئية والمسموعة وعبر مواقع التواصل الاجتماعي.

في مدينة حلب، بدأ مجلس المدينة عام 2020 بتنفيذ حملات هدم الأبنية الآيلة للسقوط وإزالة أنقاض الأبنية المنهارة، بحسب ما قاله ناشط مدني من حلب، الذي أشار إلى أن مجلس المدينة أجبر بعض السكان على إخلاء منازلهم، فيما قامت آليات المجلس بهدم بعض المباني في الجزء الشرقي من المدينة. كما ذكرت العديد من المصادر أن آليات ثقيلة وورشات عمل تابعة لميليشيات عسكرية أجنبية شاركت بأعمال الهدم وترحيل الأنقاض في الأحياء الشرقية لمدينة حلب.^[49] وفي هذا الإطار من الانتهاك الواضح لحقوق الملكية والحق في أنقاض السكن، قام صندوق الأمم المتحدة الإنمائي UNDP بالتعاون مع الأمانة السورية للتنمية ومجلس مدينة حلب ومنظمة ريسكاتا الإسبانية بتمويل مشروع نقل الأنقاض وإعادة تدويرها لإنتاج مواد البناء في الراموسة، حلب.^[50]

وفي محافظة ريف دمشق تُعلن مجالس بلديات المدن عن الأبنية المراد إزالتها وترحيل أنقاضها عبر مواقعها الرسمية أو في الصحف المحلية بطريقة عشوائية تنتهك حتى القانون 3. على سبيل المثال، أعلن مجلس مدينة داريا أكثر من مرة عن الأبنية المراد إزالتها في صفحته بمنصة التواصل الاجتماعي فيسبوك عام 2020، وأبلغ أصحاب العقارات بقرار إزالة عقاراتهم خلال مدة شهر، مرفقاً منشوراته بصور لعقارات متضررة، قائلاً: "في حال عدم ترحيل هذه الأبنية ستقوم البلدية بترحيل هذه الأبنية على نفقة أصحاب البناء وتوزيع التكاليف على عدد الشقق".^[51] كما أشارت صفحة المكتب الإعلامي لمحافظة ريف دمشق على أن مجلس مدينة داريا قام بجمع الأحجار من أكوام أنقاض الأبنية المتضررة، واستخدمها في تأهيل وصيانة الأرصفة في ساحة العلم بالمدينة.^[52]

وفي دمشق، يُعلن مجلس المحافظة بشكل دائم عن مزادات علنية لتنفيذ أعمال تدوير أنقاض الأبنية المتضررة، حيث يتم ترحيل الأنقاض إلى المعامل لفرزها وإعادة تدويرها كي يعاد استخدامها في البناء، يتناوب على العملية عشرات المقاولين المقربين من النظام، بل "إن معارك عسكرية تندلع أحياناً بين محاسيب النظام للظفر بالأنقاض، وهو ما حدث في منطقة القابون عندما أدخل محمد حمشو ورشاته لهدم الأبنية وترحيل الأنقاض منها، فقامت ورشات تتبع لرياض شاليش، ابن عمه بشار الأسد، بطردها وأخذ مكانها".^[53] وبشكل مشابه لما تقوم به محافظة ريف دمشق، نشرت محافظة دمشق إعلاناً تضمن دعوة للأهالي ومالكي العقارات في منطقة اليرموك، لمراجعة دائرة خدمات اليرموك، من أجل ترحيل وإزالة أبنيتهم الساقطة أو الآيلة للسقوط جزئياً أو كلياً، وذلك لمدة شهر، وإلا سوف يتم ترحيلها

[49]- تقرير لموقع سيريا ريبورت: «حلب: الزلزال دمر الأبنية المتضررة بقصف النظام السابق... وميليشيات موالية للحرس الثوري تزيل الأبنية المتضررة»، 2023، <https://2u.pw/9nBSrO5>.

[50]- تقرير لصحيفة البعث ميديا: «البدء بإنتاج مواد البناء من تدوير الأنقاض»، آذار 2019، <https://2u.pw/gUrV9o6>.

[51]- منشور صفحة فيس بوك، مجلس مدينة داريا محافظة ريف دمشق، يونيو 2020، <https://2u.pw/Yv5zVYm>.

[52]- منشور صفحة المكتب الإعلامي لمحافظة ريف دمشق، يوليو 2022، «الاستفادة من الأنقاض في عملية إعادة تأهيل وصيانة الأرصفة في داريا»، <https://2u.pw/QR03IKM>.

[53]- موقع الجمهورية نت: «مأوى السوريين (3): سوق العقار في دمشق»، 19 كانون الأول 2021، <https://2u.pw/u8xjuJl>.

وعلى النسق ذاته تسير عمليات تنفيذ مشاريع إزالة أنقاض الأبنية المتضررة، في باقي مناطق سيطرة النظام. في اللاذقية تم ترحل الأنقاض الناجمة عن الزلزال إلى مكب أنقاض على طريق حلب الجديد، على أن تلك الأنقاض سيجري تدويرها والاستفادة من بعض محتوياتها، كالبحص في مشاريع شق الطرق العامة، أما الحديد والنحاس والألمنيوم، سيقوم تجار من أصحاب النفوذ، بتدويرها بشكل غير رسمي.^[55]

ويشير العرض الموجز لتعامل النظام مع موضوع الأنقاض على أن القضية ليست فقط الأنقاض والحق فيها، وإنما استغلال هذه الأنقاض وإعادة تدويرها لصالح محاسيب النظام أو شركات تجارية تابعة للنظام، وهنا يمكن أن يكمن جانب آخر من الانتهاكات المركبة التي ترتكبها المنظمات المانحة والممولة، أولاً بانتهاك حق المالكين بالحصول على أنقاضهم، وثانياً تجاهل محاسيب النظام وشركاتهم التي تحصل على ريع هذه العملية. كما تشهد بعض المناطق إزالة الأنقاض وترحيلها دون أية عمليات توثيق لتلك الأنقاض ودون التحقق من ملكيتها وملكية المقتنيات من قبل الجهات الإدارية المختصة.

الملحق 2: انتهاك ملكية الأراضي الزراعية

تقوم العديد من المنظمات الدولية بدعم القطاع الزراعي وإيجاد فرص للعمل أو إعادة العمل به من قبل المزارعين، فكما تم الإشارة سابقاً إلى قيام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بتمويل مشاريع زراعية في مناطق ريف حلب المُسيطر عليها من قبل النظام، علماً أن الأراضي الزراعية في تلك المناطق تشهد عمليات انتهاك واسعة للملكية من خلال عرضها في المزادات العلنية للاستثمار بحجة غياب أصحابها.

وبشكل عام، منذ عام 2017، بدأت سلطات النظام الإدارية والأمنية، عمليات استثمار أراضي الغائبين والمهجرين والنازحين عن مناطقهم، عبر إجراء المزادات العلنية لاستثمارها، أي تأجيرها لمدة موسم واحد، بذريعة وجود مالكيها خارج البلاد أو نازحين عن مناطقهم، خاصةً في أرياف حماة وإدلب ودير الزور وحلب والرقعة الخاضعة لسيطرتها. وتثير طريقة تعاطي النظام مع الأراضي الخاصة بالمهجرين قسرياً المخاوف من تحول عمليات الاستثمار إلى استيلاء قانوني على الممتلكات، وخاصةً مع استمرار

[54]- جريدة البعث الرسمية: نشرة الإعلانات، العدد 769 بتاريخ 2023/1/23، <https://2u.pw/aYvFJjb>.

[55]- تقرير لموقع سيريا ريبورت: «اللاذقية: أين اختفت أنقاض المساكن بعد الزلزال؟»، 2023/7/11، <https://2u.pw/OXWTnlp>.

عمليات إجراء المزادات كل سنة. وقد تنوعت الأراضي المستهدفة في المزادات، في حماة وأرياف إدلب الجنوبي حيث أراضي الفستق الحلبي والزيتون، وفي أرياف حلب حيث الأراضي الخصبة المروية والبعلية، التي يتم زراعتها بمختلف أصناف الحبوب والمزروعات المروية كالقطن والبطاطا.

تستند القرارات الصادرة عن الوحدات الإدارية في الإعلان عن مزادات لاستثمار الأراضي إلى أحكام قانون العقود العامة رقم 51 لعام 2004، الخاص بالعقود المتعلقة بأموال الجهات العامة،^[56] وقرارات إدارية صادرة عن مجلس الوزراء ووزارة الزراعة، وبناء عليها تُجري الجهات الإدارية في مجالس المحافظات، إحصاءً عبر لجان تشكلها، لأراضي الغائبين وتعرضها للاستثمار في المزادات العلنية، ويعود ريعها إلى خزينة الدولة والجهات الإدارية.^[57] وعلى سبيل المثال نشرت مديرية الزراعة والإصلاح الزراعي في محافظة حلب في أيلول 2023، وللعام الثاني على التوالي، جدولاً بأراضي الغائبين عن منطقة ريف حلب الجنوبي الغربي، لترحها للاستثمار في المزادات العلنية. الملفت في الإعلان الجديد، أنه شمل جميع أراضي المنطقة، حتى الأراضي التي مازال أصحابها مقيمين فيها، وخاصةً في قرى البوابية والكسيبية وجب كاس، القريبة من طريق حلب-دمشق الدولي.^[58]

وعليه ليس واضحاً المستند القانوني الذي اعتمد عليه سلطات النظام السوري، في استثمار أراضي الفلاحين الغائبين، وغير الغائبين، عبر المزادات العلنية، فإن كان الاستناد إلى قانون العقود العامة رقم 51 لعام 2004، كما ورد في قرارات الجهات الإدارية في حماة وإدلب وحلب، فهو يخص أملاك الجهات العامة ولا يوجد فيه نص يبيح للجهات الإدارية استثمار أراضي حتى الغائبين، بل، يعتبر ذلك انتهاكاً خطيراً للدستور السوري الذي أكد على حماية الملكيات الخاصة بالأفراد، إذ تنص المادة 15 من الدستور الصادر عام 2012، على أن الملكية الخاصة مصونة، والمصادرة العامة في الأموال ممنوعة، ولا تُنزع الملكية الخاصة إلا للمنفعة العامة بمرسوم ومقابل تعويض عادل وفقاً للقانون. كذلك يعتبر استثمار الدولة لأموال الأفراد الخاصة، اعتداءً على حق الملكية للأفراد دون إرادتهم، إذ ينص القانون المدني في المادة 768 على أن "لمالك الشيء وحده، في حدود القانون، حق استعماله، واستغلاله"، كذلك المادة 770 من القانون المدني أشارت إلى أن "لمالك الشيء الحق في كل ثماره ومنتجاته وملحقاته، ما لم يوجد نص أو اتفاق يخالف ذلك" وحتى وإن كان جزء من الأراضي التي يجري استثمارها، هي أراضي أميرية.

[56]- نص القانون 51 عام 2004 من موقع وزارة العدل السورية على الرابط: <http://www.moj.gov.sy/ar/node/586>
[57]- في محافظة حماة تم إعلان المزادات عام 2020 بناء على قرارات اللجنة الأمنية والعسكرية وفق أوامر إدارية برقم 4400، صادرة عن رئيس اللجنة العسكرية والأمنية في المحافظة.
[58]- تقرير على موقع سيريا ريبورت في أيلول 2023، الرابط: <https://bit.ly/3rUEoMm>

وفي هذا الإطار يحاول النظام استغلال نص المادة 775 من القانون المدني التي تشير إلى أن حق التصرف في العقارات الأميرية يسقط بعدم حراثة الأرض، أو بعدم استعمالها مدة خمس سنوات. إلا أن هذه المادة لا يمكن تطبيقها لاستثمار الأراضي الأميرية ونزعها من أصحابها النازحين والمهجرين قسرياً، إذ تنص المادة 379 من القانون المدني على أنه "لا يسري التقادم الذي تزيد مدته على خمس سنوات في حق من لا تتوافر فيه الأهلية، أو في حق الغائب، أو في حق المحكوم عليه بعقوبة جناية إذا لم يكن له نائب يمثله قانوناً". ولا بد من التنويه إلى أن الغائب هو من صدر قرار قضائي باعتباره غائباً، ووفق المادتين 202 و203 من قانون الأحوال الشخصية السوري رقم 1953/95، هو كل شخص على قيد الحياة ولكن لا محل إقامة معلوماً له، أو الشخص معلوم محل الإقامة في الخارج ولكن استحالة عليه تولي شؤونه بنفسه. وبذلك يمكن اعتبار أن المهجرين قسرياً واللجئين خارج سوريا والهاجرين من الملاحقات الأمنية ومخاطر الحرب، هم بحكم الغائبين وبالتالي لا يسري التقادم بحقهم. ويمكن إثبات الغياب بذات الدعوى المُقامة حول سقوط حق التصرف في الأراضي الأميرية، ولكون الغياب واقعة مادية يمكن إثباتها بكافة طرق الإثبات المتاحة في القانون. كما يمكن لأصحاب الأراضي الأميرية قطع مدة التقادم، المنصوص عنها في المادة 379، من خلال إصدار وكالة قضائية (المحكمة الشرعية) لإدارة أموال الغائب. إلا أن النظام عمل مؤخراً على تعطيل هذه الوكالات بالتعميم رقم 2021/30 الصادر عن وزارة العدل والذي يشترط الحصول على الموافقة الأمنية المسبقة لإصدار الوكالة.

وبذلك فإن القانون لا يسمح بتطبيق مهلة سقوط حق التصرف بحق الغائبين عن أراضيهم، إن ثبت أن الغياب قد حدث بغير وجه حق، وهو ما ينطبق على الحالة السورية وظروف الحرب عموماً. كذلك ينص القانون 61 لعام 2004 الخاص بتعديل مراسيم توزيع الدولة للأراضي على أنه "يُعدُّ المنتفع من أراضي الدولة، إصلاح زراعي أو أملاك دولة خاصة، مالكاً للأرض الموزعة عليه من تاريخ اعتماد التوزيع من قبل لجنة الاعتماد في المحافظة، وتسجل باسمه في السجلات العقارية بناءً على طلب من مديرية الزراعة والإصلاح الزراعي المختصة". وبالتالي فإن حقوق الملكية والمنتفعين بها مصانة ومحفوظة وفق القوانين، ولا يجوز استثمارها أو تأجيرها كما تفعل الجهات العامة المسؤولة عن الأراضي الزراعية في مناطق سيطرة النظام.

- Baily S., Pavanello S., Elhawari S., and S. O’Callaghan (2009): “Early Recovery: An Overview of Policy Debates and Operational Challenges”, HPG working paper, ODI, London.
- Barakat, S. (2003): “Housing Reconstruction after Conflict and Disaster”, Humanitarian Practice Network, No. 43.
- Chandran R., Jones B., and N. Smith (2008): “Recovering from War: Gaps in Early Actions”, Center on International Cooperation, NYU.
- Fiedler, C. and C. Rohles (2021): “Social Cohesion After Armed Conflict: A Literature Review”, German Development Institute, Discussion Paper 72021/.
- Haigh, R., Hettige, S., Sakalasuriya, M., Vickneswaran, G. and L.N. Weerasena, (2016): “A study of Housing Reconstruction and Social Cohesion Among Conflict and Tsunami Affected Communities in Sri Lanka”, Disaster Prevention and Management, Vol. 25 No. 5, 566580-.
- IOM – International Organization for Migration (2018): “Guidance Note: Integrating Housing, Land and Property Issues into Key Humanitarian, Transnational and Development Planning Process”
- Krieger J and DL. Higgins (2002): “Housing and Health: Time Again for Public Health Action”. Am J Public Health. 292(5):75868-.
- Mehchy, Z., Haid, H. and L. Khatib (2020):” Assessing Control and Power Dynamics in Syria”, Chatham House.

- NRC and IFRC (2016): “The Importance of Addressing Housing, Land and Property: Challenges in Humanitarian Response”, The Norwegian Refugee Council (NRC) and The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC).

- OHCHR and UN-Habitat (2009): “The Right to Adequate Housing”, Fact Sheet No.1, Rev. 1

- UN (2015): “Land and Human Rights: Standards and Applications”, United Nations Human Rights, Office of the High Commissioner.

- UN-Habitat (2022): “Consideration for a Housing Sector Recovery Framework in Syria”, Urban Recovery Framework, Thematic paper.

- UNICEF (2022): “Whole of Syria: Education Response, January to August 2022”, The United Nations Children’s Fund.

- Unruh, J. (2022): “Housing, Land and Property Rights as War-Financing Commodities: A Typology with Lessons from Darfur, Colombia and Syria”, Stability: International Journal of Security & Development, 10(1): 1, 1–19

- WHO (2023): “Annual Report: Health Sector in Syria 2022”, Health Cluster, World Health Organization

- World Bank (2017): “The Toll of War: The Economic and Social Consequences of the Conflict in Syria”, Washington DC.

- المركز السوري لبحوث السياسات (2020): "العدالة لتجاوز النزاع: تقرير آثار النزاع السوري 2016-2019"، تقرير بحثي
- اليوم التالي (2019): "المشكلة العقارية وتداعياتها على حقوق الملكية في سوريا، (القانون رقم 10 لعام 2018)"، ورقة بحثية
- اليوم التالي (2020): "العشوائيات في سوريا: حصاد عقود من التجاهل"، ورقة بحثية صادرة عن مجموعة عمل حقوق السكن والأرض والملكية.
- اليوم التالي (2022): "آليات الاستغلال: التغيرات الاقتصادية والاجتماعية في سوريا خلال النزاع"، بدعم من مؤسسة فريدريش ايبرت.
- اليوم التالي (2023): "دراسة حول أثر تعديل قانون الاستثمار على حقوق الملكية والسكن"، القاضي أنور مجني.

2024

© جميع الحقوق محفوظة لمنظمة اليوم التالي