



آليات معالجة التضخم التشريعي في المنظومة القانونية العقارية السورية

ورقة سياسات

د. عبد الحميد عكيل العواك



آليات معالجة "التضخم التشريعي" في المنظومة القانونية العقارية السورية

2023

جميع الحقوق محفوظة لمنظمة اليوم التالي

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 لتصميم الدستور، الإصلاح الاقتصادي، والسياسات الاجتماعية

الباحث الرئيسي

د. عبد الحميد عكيل العواك

فريق عمل اليوم التالي

- منسق المشروع: أحمد طه
- مدير البرامج: عبد الجليل الشققي
- المشرف العلمي: أنور مجني

الفهرس

1	مقدمة
	السياسيات التدخلية للسلطة التشريعية
1	لتعديل القوانين العقارية
2	1-الخروج من حالة التضخم في التشريعات العقارية
4	أ-الصياغة التشريعية الجيدة للقوانين العقارية
5	ب-وحدة التشريع العقاري من أجل وحدة الدولة القانونية
5	ج-تحديد مجال تطبيق التشريعات
6	2-الوزارة تضع أسس نظام التخطيط العمراني
	3-البرنامج التخطيطي والمخطط التنظيمي العام
7	والمخطط التنظيمي التفصيلي وأنظمة البناء شأن محلي
8	4-الرقابة القضائية
9	5-التعويض
9	6-تطبيق قوانين خاصة بالفترة الانتقالية
12	الخاتمة

يعد البناء المؤسساتي للدولة من أهم عناصر تقدم الأمم والمجتمعات الحديثة ورفقها، إذ يقاس مدى تمدن الدولة من ناحية قانونية بمدى وضوح الأسس التشريعية فيها، وتوافقها مع أحكام الدستور. وهذا الأمر لا يمكن تحقيقه إلا من خلال خلق منظومة تشريعية متكاملة الملامح والأطر، تقوم على أساس ضبط إيقاع سن وإنشاء القواعد القانونية، وتنظيم مسارها دون عوائق أو عقبات تعطل مسيرتها، أو تُنقص من كفاءتها، وذلك ضمن سياسة عامة تشريعية تراعي تحقيق المصلحة العليا للدولة^[1].

وإذا أردنا قياس تمدن الدولة السورية في الشأن العقاري، وفق المعيار السابق، نلاحظ كثرة التشريعات النازمة للشأن العقاري السوري إذ أن هناك ما يقارب مئة وستين تشريع عقاري مباشر أو متعلق بحق الملكية في سورية على العموم^[2]، وهذا التضخم التشريعي الهائل، لا يمكن أن ينتج طريق صحيح لتنظيم الشأن العقاري في سورية، لذلك تعرضت كثير من الدراسات لهذه المنظومة بالنقد والتحليل، ومن تلك الدراسات: (ماذا بعد القوانين العقارية الجائرة؟ كيف تعمل مؤسسات النظام السوري المعنية بالتطوير العقاري)^[3] وبالمجمل، هذه الدراسات قدمت مقترحات عامة ومجملّة لإصلاح المنظومة القانونية العقارية.

هذا يقودنا إلى إشكالية وتساؤل يفرض نفسه على الإجراءات العملية، ما هي السياسات التدخلية المقترحة على السلطة التشريعية لمعالجة ظاهرة التضخم التشريعي العقاري؟ وما هي الآليات لتطوير المنظومة القانونية العقارية؟

هنا تكمن أهمية الورقة من خلال وظيفتها باقتراح سياسات تدخلية للسلطة التشريعية لمعالجة ظاهرة "التضخم التشريعي" من أجل إعادة رسم خارطة للمنظومة العقارية تمنع التداخل بين القواعد القانونية، وتحدد بدقة اختصاص كل مؤسسة عقارية أو معنية بالشأن العقاري، بحيث لا تداخل في الصلاحيات، بل تعاون بين المؤسسات لتسهيل شؤون المواطنين العقارية.

السياسات التدخلية للسلطة التشريعية لتعديل القوانين العقارية:

القانون يشكّل الأساس لعمل المؤسسات، وخريطة الطريق للإجراءات الإدارية، وكلما كان الأساس متيناً والخريطة واضحة قلّت نسبة الأخطاء أثناء العمل، من هنا يجب على السلطة التشريعية أن تتبع مجموعة من الإجراءات للخروج من حالة جور القوانين العقارية على المواطن، ولأجل تطبيقها على أرض الواقع نجملها بما يلي:

[1] ليث كمال نصرأوين: متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني- ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع (القانون.. أداة للإصلاح والتطوير) - العدد 2 - الجزء الأول - مايو 2017-ص382.

[2] العشوائيات في سوريا حصاد عقود من التجاهل (ورقة بحثية) -منظمة اليوم التالي-كانون الأول/ديسمبر 2020-ص17

[3] ماذا بعد القوانين العقارية الجائرة؟ كيف تعمل مؤسسات النظام السوري المعنية بالتطوير العقاري؟-تحليل منظومة التطوير العقاري التي هيأها النظام لمرحلة ما بعد النزاع"-اليوم التالي-مجموعة عمل HLP-أبحاث 2020.

1- الخروج من حالة التضخم في التشريعات العقارية

تقف عوامل كثيرة ومتنوعة خلف التضخم القانوني في المادة العقارية، فهي تعود لأسباب تقنية بسبب تعقيدات المواضيع العقارية وتشعبها وتداخلها، وترتبط كذلك بتطور الحياة الاجتماعية والسياسية التي تتطلب تدخلاً دائماً من قبل المُشرِّع^[4]. وهذا يتطلب منَّا التعرف على ظاهرة "التضخم التشريعي" ومن ثم الانتقال لوضع الآليات العملية لمعالجتها.

إنَّ ظاهرة التضخم التشريعي تتجلى في ازدياد عدد القوانين الصادرة في كل سنة، أو من خلال تكديس النصوص مع مرور الزمن، وتطويل القوانين بحيث تشرّد خارج ميدانها أو تتيه في ثثرة، وهي تسهم في جعل القانون صعب المنال إلى حدِّ ما وغير مستقر^[5] بما قد يجعلها متناقضة فيما بينها^[6].

لذلك فإنَّ عدم الاستقرار التشريعي، وعدم وضوح النصوص القانونية وتناقضها، ووجود قوانين ظرفية أو قوانين غير قابلة للتطبيق ولا جدوى منها، يؤدي إلى ما يسمّى بـ "التضخم التشريعي"^[7].

هذا الأمر يظهر في كثير من الدول والذي يتجلى بكثرة وتعدد التشريعات نتيجة سن عد هائل من القوانين وما سببها من إجراءات تعديلية وكذا موالاة التعديل بتعديلات أخرى^[8]. ويشهد المجال في التنظيم العمراني بشكل خاص وجود تضخم تشريعي، في دول كثيرة منها فرنسا، التي دائماً تشهد إصلاحات متتالية بصورة سريعة، على سبيل المثال شهدت فرنسا في عام 2013 اعتماد أمر^[9] في 18 يوليو 2013 المتعلق بالتقاضي في مجال التخطيط العمراني، ومرسوماً آخر في 1 أكتوبر من نفس العام^[10]، ومؤخراً في 23 نوفمبر 2018 صدر قانون ELAN الخاص بتطور الإسكان والتكنولوجيا الرقمية متابعة للإصلاحات السابقة^[11].

[4] خادم نبيل- تأثير تضخم التشريعات العقارية على الأمن القانوني- مجلة القانون العقاري والبيئة- المجلد 09 / العدد: 02 (2021) ص 452

[5] د. عبد الكريم صالح عبد الكريم -د. عبد الله فاضل حامد- تضخم القواعد القانونية التشريعية-مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية-ع 11 ، ص 17

[6] خادم نبيل- تأثير تضخم التشريعات العقارية على الأمن القانوني- مجلة القانون العقاري والبيئة- المجلد 09 / العدد: 02 (2021) ص 448

[7] كمال سامية-التضخم التشريعي عائق أمام الاستثمار الأجنبي (مستجدات القانون رقم 16 . 09 لمواجهة هذا العائق) -مجلة صوت القانون-تصدر عن مخبر نظام الحالة المدنية بجامعة الجليلي بونعامة بخميس مليانة بدولة الجزائر-المجلد 5/2 ص 438

[8] إيرادين نوال- تأثير تضخم التشريع على الأمن القانوني-دفاثر البحوث العلمية-العدد الثالث عشر ديسمبر 2018 -ص 107
[9] حدد الدستور الفرنسي لعام 1958 صلاحيات السلطة التشريعية على سبيل الحصر ليس من بينها الشأن العقاري الذي يصدر بأوامر تنظيمية من الحكومة.

[10] Décret n° 2013 879 du 1er octobre 2013 relatif au contentieux de l'urbanisme., Ordonnance n° 2013 638 du 18 juillet 2013, JORF, n° 166, 19 juillet 2013, p. 12070

[11] Loi n° 2018 1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

لكن التضخم التشريعي في تلك الدول يحتاج لأهل الخبرة والاختصاص لاكتشافه، أما المنظومة العقارية في سورية فنجد ظاهرة "التضخم التشريعي" واضحة للعيان من كثرة النصوص غير المبررة التي تحكم المسألة العقارية الواحدة، فنجد القانون رقم 10 لعام 2018 يتداخل مع القانون رقم 23 لعام 2015 فأى القانونين نطبق؟ وأحياناً قد تكون مكررة ومتناقضة فيما بينها، ومرد ذلك هو التشتت التشريعي السوري حيث نجد أحكام موضوع عقاري واحد متناثرة في قوانين مختلفة مثلاً إحداهن منطقة تنظيمية ضمن المخطط التنظيمي تناولها القانون رقم 10 لعام 2018 والمرسوم رقم 5 لعام 1982 والقانون رقم 15 لعام 2008، وهذا يؤدي إلى التناقض بينهم، وصعوبة معرفة القانون الذي سيطبق على المنطقة العقارية قبل إعلان السلطة المختصة ذلك.

ومما زاد الأمر تعقيداً استغلال النظام السوري في استخدام التشريع العقاري لتحقيق أغراضه في التغيير الديمغرافي، إذ عادة ما يلجأ السياسيون لاستغلال تغيير القانون باعتباره "الأداة الأسهل والأقل تكلفة على رأي مجلس الدولة الفرنسي^[12]

ومما لا شك فيه أنّ التضخم التشريعي الناظم للعقار ينعكس سلباً على كفاءة هذه التشريعات، ويخدش جاذبيتها في استقطاب الاستثمار ولاسيما الاستثمار العقاري، إذ من الصعب اتخاذ قرار بالاستثمار في بيئة كثيرة ومتضاربة القوانين، كما أنّ تضخم القوانين سيجعل المواطن يسعى للالتفاف عليها، والهروب من تطبيقها، وخير مثال على ذلك ولادة العشوائيات الناجمة عن التضخم التشريعي^[13]

فقانون التطوير والاستثمار العقاري رقم 15 لعام 2008 يشكل ورقة بيد السلطة يعطيها صلاحية ترخيص واختيار المطور العقاري وصلاحية اختيار القانون المطبق عليه، لذلك يشكل هذا القانون بالمركزية الشديدة التي امتاز بها بيئة طارئة للمستثمر العقاري الذي نحتاجه لتطوير المناطق العقارية في سورية.

كما أنّ هذا التضخم يساهم في خلق حالة من النشاز القانوني، التي تتعارض فيها القوانين مما يجعلنا أمام انتهاك لمبدأ المساواة أمام القانون بخلق فئتين من المواطنين فئة لها إمكانيات لاستغلال هذه القوانين لتحقيق الثراء، عن طريق تملك العقارات بأبخس الأثمان بمساعدة السلطة والمنظومة القانونية العقارية المتضخمة، وفئة أخرى تبحث عن حقها في السكن فلا تجده، فتضيع حقوقها في السكن نظراً لبطئ الإجراءات وارتفاع التكاليف الباهظة في هذا المجال.

ونظراً لتشعب المشاكل وتداخلها، فقد أصبحت مسألة واحدة يحكمها العديد من القواعد القانونية بحيث يصعب على الجهات التنفيذية المختصة الإلمام بكل هذه القوانين المتداخلة والمتراصة فيما بينها، خاصة في ظل وجود تضارب نص قانوني وآخر^[14].

[12] Rapport de CEF de Sécurité juridique et complexité du droit, op. cités, p 256

[13] بلخير محمد آيت عودية- الأمن القانوني ومقوماته في القانون الإداري- دار الخلدونية-الجزائر=ص68.

[14] محمد عبد اللطيف-التصحيح التشريعي، دار النهضة العربية-القاهرة- طبعة 1991 -ص120.

الحقيقة أنّ التشريعات العقارية السورية تجاوزت ظاهرة التضخم التشريعي إلى حالة "الحشو التشريعي" التي تعني التركيز على موضوعات معينة في النظام العقاري، مع إغفال جوانب كثير مهمة فيه، إذ كان بالأحرى أن يهتم هذا النظام بتنظيمها وتشريع قوانين تختص بها، والمثال الأبرز على ذلك تجاهله لمشكلة العشوائيات التي تشكل معالجتها أمر ملح وضروري مع ذلك لم يصدر لغاية تاريخه تشريع خاص لمعالجتها.

من ناحية أخرى، وصلنا في التشريع العقاري إلى "التلوث التشريعي" التي تجعل التشريع العقاري غامضاً وجامداً ومتناقضاً وغير قابل للتطبيق، ونذكر هنا القانون رقم 3 لعام 1984 المطبق على استصلاح الأراضي الزراعية والذي يتعارض مع مرسوم الاستملاك رقم 20 لعام 1983 بحيث لا يجوز تطبيقهم على منطقة عقارية واحدة، ومع ذلك فقد خالفت وزارة الري السورية ذلك، لجمود التشريع الناجم عن التضخم التشريعي، فعمدت إلى استملاك بحيرة سد الخابور الجنوبي مع تطبيق القانون رقم 3 لعام 1984 على باقي الأراضي المستصلحة من بحيرة السد. للخروج من حالة التلوث التشريعي الذي وصلنا إليه يجب على السلطة التشريعية في مجال المنظومة القانونية العقارية إتباع السياسات التالية:

أ- الصياغة التشريعية الجيدة للقوانين العقارية

يعدّ التشريع الجيد أداةً لدعم الإدارة الرشيدة وتعزيزها، وذلك من خلال ترسيخ القواعد القانونية كأداة للوصول إلى التنمية المستدامة، والمحافظة على مبدأ المشروعية، ومبدأ سيادة القانون، فتكون الإدارة مستندة في القرارات التي تصدر عنها إلى قواعد قانونية محددة وواضحة المعالم. ولأنّ التشريع العقاري السوري غير واضح ليس لسبب ضخامته فقط، بل لعدم تحديد مجال كل قانون وحدوده بدقة، فلا يستطيع أحد التنبؤ بالقانون الذي ستطبقه على إحداث منطقة عقارية، ولا الجهة التي ستشرف عليه على سبيل المثال القانون رقم 15 لعام 2008 وفي المادة الأولى التي نصّت على التعاريف والتي تشكل إطاراً مرجعياً لما يرد في القانون من مصطلحات، يحدد "الجهة الإدارية: المؤسسة العامة للإسكان أو الوحدة الإدارية" وهنا نتساءل عند ورود كلمة الجهة الإدارية في القانون من هي تلك الجهة، هل هي المؤسسة أم الوحدة؟ هذا على صعيد قانون واحد فما بالك بعشرات القوانين.

إنّ أهمية الصياغة التشريعية في القانون العقاري تنبع من اعتبارها الأداة الرئيسة التي تسهم في الوصول إلى الغرض من التشريع العقاري والغاية التي يسعى المشرّع إلى تحقيقها. ولأنّ الصياغة التشريعية المعيبة للمنظومة القانونية العقارية السورية أدت إلى مجموعة من الإشكاليات نجملها بما يلي:

- أسهمت في عرقلة الجهود الوطنية نحو تأمين السكن بما يتوافق مع النمو السكاني والتنمية الوطنية.
- أدى ضعف القواعد القانونية في الصياغة إلى إرباك العمل، والتهرب من تطبيق القانون الذي نتج عنه خلق العشوائيات، وكثرة المخالفات، وتشويه المدن والبلدات.

● لم تستطع القواعد القانونية العقارية السورية من المحافظة على التوازن بين مصلحة المواطنين في الحفاظ على ملكياتهم وحقهم في السكن والمصلحة العامة للدولة في التنمية وتأمين السكن وتجميل المدن^[15]، ولتجاوز هذه العيوب يجب أن تكون صياغة التشريعات في منتهى الوضوح والدقة ومنسجمة مع الدستور، وأن تكون غير متعارضة مع القوانين العقارية الأخرى، بالإضافة إلى ضرورة أن تكون مفهومة لدى المخاطب بالقانون، وسهلة التفسير والتطبيق بالنسبة للعاملين في مؤسسات الدولة.

ب-وحدة التشريع العقاري من أجل وحدة الدولة القانونية

يؤدي التشريع في العادة إلى وضع قواعد قانونية تسري على كل أرجاء البلاد، فيكون القانون واحداً في الدولة، ويسري على الجميع دون استثناء أو تمييز، وتتحقق بذلك الوحدة القانونية، التي هي أساس الوحدة السياسية في الدولة، وزيادة التضامن بين الأشخاص في المجتمع، ووحدة الأحكام في جميع أجزاء إقليم الدولة.

فالدول الحديثة لا تستكمل وحدتها السياسية إلا باستكمال وحدتها القانونية، والوحدة القانونية لا تستكمل إلا بوحدة التشريع، وعلى هذا يُعدّ التشريع وسيلة فاعلة في توحيد أجزاء البلاد^[16]. إنَّ هذا التعارض داخل المنظومة القانونية العقارية، يجب أن يكون دافعاً للسلطة التشريعية لإصدار تشريع عقاري موحد وواضح ومحدد ويحتوي بداخله جميع أنواع المناطق العقارية، بحيث يكون المرجع واحد.

ج-تحديد مجال تطبيق التشريعات

وُجد مبدأ فصل السلطات من أجل تحديد الاختصاص لكل سلطة وتقييدها ووضع حدّ لها، لكن الوظيفة التشريعية في سورية موزعة بين السلطة التنفيذية والتشريعية لا بل إن السلطة التنفيذية ممثلة برئيسها تمارس الوظيفة التشريعية أكثر من السلطة صاحبة الاختصاص، وبمنظرة سريعة على المنظومة العقارية نجد أن أغلب القواعد القانونية الناظمة للشأن العقاري صدرت بمراسيم تشريعية صادرة عن رئيس السلطة التنفيذية، لذلك يجب حصر الاختصاص التشريعي بمجلس الشعب فقط.

إضافة لذلك أنّ السلطة التشريعية يجب أن تضع القانون لتقييد السلطة التنفيذية، لكنها في الواقع العقاري تتترك الخيار للسلطة التنفيذية بأن تطبق القانون الذي تريد على المنطقة التي تختارها في الوقت الذي تريد، مما يؤدي إلى أن يفقد مبدأ فصل السلطات غايته، ويهدر مبدأ المساواة.

[15] ليث كمال نصراوي- متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني- ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع (القانون.. أداة للإصلاح والتطوير) - العدد 2 - الجزء الأول - مايو 2017-ص383.

[16] د. حسن الخطيب-مبادئ أصول القانون-مطبعة حداد_البصرة-1965_ص73-74.

فقد تعمدت السلطة التشريعية عند إصدارها لمنظومة القوانين العقارية السورية، ترك الخيار للسلطة التنفيذية في اختيار القانون الذي تريده وتطبيقه على المنطقة العقارية، فهناك مناطق عقارية طُبق عليها القانون رقم 5 لعام 1982 مثل منطقة القابون، وهناك مناطق عقارية طُبق عليها قانون التطوير العقاري رقم 15 لعام 2008 مثل (حي الحيدرية) في حلب، دون القدرة على التفسير في آلية اختيار القانون.

إنَّ القانون يوضع لخلق توازن بين المصالح المتضاربة ومنها المصلحة العامة والخاصة، وإن تُرك الخيار للسلطة التنفيذية من قبل السلطة التشريعية لاختيار القانون الذي ترغب بتطبيقه يخل بالتوازن بين المصلحة العامة والخاصة.

المُشرِّع العقاري السوري في أحيان كثيرة يعطي خيارات متعددة للجهة الإدارية لتطبيقها وفق مصلحتها على سبيل المثال نصت المادة الثالثة من القانون رقم 23 لعام 2015 على: إذا وجد ضمن المخططات التنظيمية المصدقة مناطق مخالفات بناء جماعية قائمة فيحق للجهة الإدارية بقرار من المجلس يصدق من المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة القيام بالآتي..

- 1- تطبيق أحكام هذا القانون عليها.
 - 2- تطبيق أحكام قانون التطوير والاستثمار العقاري رقم 15 لعام 2008 وتعديلاته بناء على اتفاق بين المطور العقاري والمالكين أو بين المطور العقاري والجهة الإدارية.
 - 3- تطبيق أحكام قانون الاستملاك النافذ لتنفيذ المخطط التنظيمي لهذه المنطقة بما لا يتعارض مع أحكام الفقرة 2/ من المادة 15/ من الدستور.
- وهذا يشكل خللاً واضحاً يجب أن يترافق توحيد التشريع مع حصر سلطة إصداره بالسلطة التشريعية وتحديد مجال تطبيق القانون.

2- الوزارة تضع أسس نظام التخطيط العمراني^[17]

مما لا شك فيه أنَّ مهمة وضع أسس^[18] نظام التخطيط العمراني في سورية هو مناط للوزارة المركزية، ولكن يجب أن يتركز نظام التخطيط العمراني على مجموعة من الأسس حتى يحقق غايته على المدى البعيد وهي كما يلي:

- أن يكون متجاوب مع حاجات المجتمع وميسر لها فيسهل حيازة الأرض والإجراءات المادية والقانونية لبناء المنزل ويوفر الخدمات والمرافق العامة.

[17] تم تعريف أسس التخطيط العمراني في المرسوم التشريعي رقم 5 لعام 1982:

أ- أسس التخطيط العمراني: هي المبادئ الموحدة التي تنظم عملية تخطيط التجمعات السكانية وتتضمن ما يلي:
الأسس العلمية الهندسية العامة للتخطيط العمراني والبناء

• الخطوات والمراحل الواجب اتباعها في تحضير البرنامج التخطيطي الخاص بدراسة المخطط التنظيمي العام والتفصيلي ونظام البناء أي تجمع سكاني.

[18] تم تحديدها بدقة في تقرير باتريك ماك أوسلان والمهندس حسام الصفدي - حول التخطيط العمراني في سورية: لمحة عامة مع اقتراحات للإصلاح - خلال مهمة إلى سورية ما بين 25 آب - 19 أيلول 2007- منشور على الرابط:

m/search? Q=cache: Q8RHxm3gnD4J:https://syrianengineer.files.wordpress.com/2011/03/on-urban-planning-in-syria-no-2-arabic2.docx&cd=1&hl=tr&ct=clnk&gl=tr

فقد اقترح خمسة أسس لنظام التخطيط العمراني: يجب أن يكون عادلاً، مرناً، إيجابياً، واعياً بيئياً، وفعالاً.

- أن يتصف النظام بالمرونة ليلائم النمو والتغيير؛ لأنَّ نظام التخطيط القائم على التحديد الصارم محكوم بالفشل لأنَّه يقود للفساد، وتجاهل القوانين، ويمنع الابتكار والإبداع، على عكس النظام المرن الذي يتجاوب مع الاحتياجات التي تأتي على مبادرة محلية قادمة من الأسفل.
- أن يحتوي النظام والقانون على أدوات تخطيط متعددة، والتي يمكن لها تسهيل التطوير، ويجب أن يترافق التخطيط مع وعي للبيئة والحفاظ عليها، فالتلوث البيئي يدمر المدينة ويمنع الاستفادة من كل ما تم العمل عليه.

3- البرنامج التخطيطي والمخطط التنظيمي العام والمخطط التنظيمي التفصيلي وأنظمة البناء

شأن محلي [19]

يرى أحد الخبراء الدوليين في التخطيط العمراني^[20] أنَّ أنظمة التخطيط الراهنة، التطوير وتوجيه التطوير غير فعالة، لأنَّها تمثل هدراً للموارد البشرية والمالية الخاصة والعامّة، وتستغرق وقتاً طويلاً، وتمنع التطور العمراني القانوني الخاص، وتشجع التطور غير القانوني الخاص وغير المسموح به، وتؤدي لغياب الهوية المعمارية السورية والشكل العمراني. لذلك نرى أن العمل على تسريع إصدار المخططات التنظيمية والتفصيلية وتعديلها واعتبار هذا الشأن محلي يعود للمجالس المحلية ولا سيما في المرحلة اللاحقة التي يكون أعضاء المجالس والمكاتب المحلية منتخبة انتخاب ديمقراطي حقيقي. ولأنَّ إجراءات وضع المخططات التنظيمية والتفصيلية وتعديلها بها من الروتين الكثير ممَّا يؤدي لفوات الوقت، وعدم التنفيذ بسبب أنَّ التطور والنمو السكاني قد تجاوز ما يتضمنه المخطط التنظيمي من وقت روتيني ما بين الإعداد والإصدار.

[19] ورد تعاريف لتلك المصطلحات في القانون رقم 5 لعام 1982 كما يلي:

ب. البرنامج التخطيطي: هو البرنامج الذي يحدد الاحتياجات الآتية والمستقبلية لتجمع سكاني وفق أسس التخطيط العمراني استناداً إلى واقع هذا التجمع ويحدد البرنامج عدد السكان والكثافات السكانية ونوع وتعداد الخدمات والمشيدات العامة اللازمة له.

ج. المخطط التنظيمي العام: هو المخطط الذي يوضح الرؤية المستقبلية للتجمع السكاني وتوسعه ويتم ذلك عن طريق تحديد الحدود العمرانية وشبكة الطرق الرئيسية واستعمالات كافة الأراضي الواقعة ضمنه ومنهاج ونظام بناء كل منها بما لا يتعارض مع أسس التخطيط العمراني العام ونظام البناء.

د. المخطط التنظيمي التفصيلي: هو المخطط الذي يحدد كافة التفاصيل التخطيطية لشبكة الطرق الرئيسية والفرعية وممرات المشاة والفراغات العامة وكافة التفاصيل العمرانية للأراضي حسب الاستعمال المرسوم لها كل ذلك بما لا يتعارض مع المخطط التنظيمي العام ونظام البناء

[20] باتريك ماك أوسلان والمهندس حسام الصفدي- حول التخطيط العمراني في سورية: لمحة عامة مع اقتراحات للإصلاح- خلال مهمة إلى سورية ما بين 25 آب - 19 أيلول 2007- منشور على الرابط

m/search? Q=cache: Q8RHXm3gnD4J: https://syrianengineer.files.wordpress.com/2011/03/on-urban-planning-in-syria-no-2-arabic2.docx&cd=1&hl=tr&ct=clnk&gl=tr

وفوات الوقت كان من أكثر المشاكل التي أدت إلى الالتفاف على القوانين وانتشار الفساد، لذلك ومن أجل اختصار الوقت يجب أن تضع الجهة الإدارية المحلية المخططات التنظيمية والتفصيلية وأنظمة البناء، ولأجل هذه الغاية يجب تزويد الجهة الإدارية المحلية بالفريق التقني اللازم من مهندسين بكافة الاختصاصات ومن ذوي الخبرة، ومنحهم التعويض الذي يستحقونه، إذ إنَّ ما يدفع لمكاتب الخبرة في بعض الأحيان يوفر لفريق من المهندسين أجر كاف لهم لسنوات.

لذلك العمل على وجود كادر فني متخصص في كل جهة إدارية يقضي على الكثير من العقبات والروتين، وفي حال عدم وجودها التعاقد مع مكاتب خبرة متخصصة، ولا يجب حصر الأمر بالشركة العامة للدراسات الهندسية، لأنَّ ذلك يعوق الإنجاز في وقته، لذلك يجب إزاحة أي نقطة تشكل أزمة في سرعة الإنجاز.

كل ذلك في ظل وجود قانون معقلن يستطيع تجاوز أزمة التصويت و التصديق على المخططات وإصدارها في الوقت المحدد، لا يكون ذلك إلا إذا كانت جميع الإجراءات من وضع الخطة إلى الإعلان كلها تتم ضمن الجهة الإدارية المحلية، ويقتصر دور المركز على رقابة مخالفة نظام أسس التخطيط العمراني الموضوع من قبلها.

4-الرقابة القضائية

يمكن لكل ذي مصلحة متضرر من أعمال الجهة الإدارية المتعلقة بالمنظومة العقارية، أن يعترض على الجهة القضائية المختصة أصولاً سواء كانت جهة قضاء عادي أو إداري، مع إعطاء هذا النوع من الدعاوى صفة الاستعجال.

ويجب إلغاء اللجان القضائية الواردة في جميع الأنظمة العقارية، سواء لجهة التقدير أو لجهة حل الخلافات^[21]، تعدُّ هذه اللجان من الجهات القضائية الاستثنائية، لأنَّ أغلب أعضائها من خارج السلطة القضائية، ولم ينص على إحداثها الدستور، الذي أناط حل المنازعات للسلطة القضائية. وقد أجمع الفقه الدستوري على أنَّه لا يجوز إنشاء جهات قضائية استثنائية، لأنَّ في ذلك انتقاصاً من السلطة القضائية التي ينبغي أن تكون ولايتها بالفصل في جميع المنازعات تامة غير ناقصة^[22] بل نقول أكثر من ذلك بأنَّ السلطة التنفيذية لا تلجأ إلى محاكم استثنائية، أو تشكيل لجان قضائية، إلا هروباً من الضمانات التي يؤمنها الدستور لمن يكون تحت ولاية السلطة القضائية. وبالْحَقِيقَة هذه اللجان ما هي إلا محاكم استثنائية يتعارض وجودها مع قواعد الدستور، الذي كفل حق التقاضي، المتضمن حق المواطن بأن يُحاكم أمام قاضيه الطبيعي.

[21] تشكل هذه اللجان ذات الطابع القضائي عادة برئاسة قاضي يسميه وزير العدل، وعضوية موظفين أو خبراء وممثلين عن المالكين، وتتخذ قراراتها بالإجماع أو بالأكثرية، مما يؤدي إلى هيمنة الجهة الإدارية على القضائية الممثلة بصوت واحد.

[22] نصرت منلا حيدر-مجلة المحامون-نقابة المحامين السورية-العددان 2و1 لعام 1993 ص31

وعلى هذا سار القضاء الدستوري، حيث أقرت أغلب الدول بأن القواعد القانونية القاضية بتشكيل هذه اللجان التي تختص بالفصل في المنازعات، هي قواعد غير دستورية. لذلك يجب إلغائها وعودة القضاء لدوره الطبيعي في النظر في دعاوى المنازعات سواء لجهة تقدير التعويض أو لجهة حل الخلافات.

5-التعويض

يجب أن تعتمد السلطة التشريعية وهي تضع أسس التعويض أن يحقق ذلك التعويض جبر الضرر الذي يلحق بأصحاب العقارات المنزوعة ملكيتها على نحو يضعهم في موقف مشابه لموقفهم السابق على نزع الملكية، ويردع السلطات الحكومية عن المبالغة في قرارات نزع الملكية دون مبرر قوي^[23]، ولاسيما أن هناك مبالغة في الاستملاك من قبل الدولة لتنفيذ مخططاتها التنظيمية.

ولتحقيق ذلك يجب أن تضع النصوص التشريعية مجموعة من الأسس الموحدة للتعويض عن الأضرار الناجمة عن اتخاذ الإجراءات القانونية من قبل الجهة الإدارية المحلية سواء لجهة وضع مخطط تنظيمي أو تعديله أو تطوير المنطقة نجملها بما يلي:

1-لا يجوز الاقتراع المجاني من أصحاب العقارات لعدم دستورية الاقتراع من جهة أولى، ولمخالفته مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة من جهة ثانية، ومن جهة ثالثة هو إثراء بلا سبب يعود على الدولة ممثلة بالجهة الإدارية، التي تعدُّ شخصية اعتبارية تحل محل جميع المالكين.

2-التعويض يجب أن يكون عينيًا^[24] ولا سيما إن كان الضرر لحق بمسكن المتضرر إن أمكن ذلك، سواء في المنطقة العقارية أو في منطقة عقارية مماثلة، إلا إذا استحال ذلك أو رضي المتضرر بالتعويض النقدي العادل والذي "يعني التعويض الذي لا يزيد ولا يقل عن الخسارة المتحققة والناجمة عن الاستحواذ الإجباري على أراضي الأفراد"^[25]

6-تطبيق قوانين خاصة بالفترة الانتقالية

إنّ الدولة وهي بالظروف الطبيعية تستطيع تطبيق القانون وتحافظ على احترامه، إلا أنه في الظروف الاستثنائية مثل الحرب، وأمثالها من الكوارث الطبيعية، التي تؤدي إلى عدم استقرار البلاد، وتغير ظروف المواطنين وأحوالهم، ليغدو احترام القواعد القانونية في بعض الحالات ضرباً

[23] -عبد الحميد عكيل العواك- الضمانات الدستورية لحق الملكية والسكن-منشورات اليوم التالي-سنة 2022-ص39
[24] إن مفهوم التعويض العيني يتجسد بإعادة الحالة إلى ما كانت عليه قبل وقوع الضرر أي إزالة الضرر الذي لحق بالضرور وإعادته إلى ذات الحالة التي كان عليها وكأن الضرر لم يحدث أنظر. د. محمود جمال الدين زكي / مشكلات المسؤولية المدنية / ج1/ مطبعة جامعة القاهرة / 1978 / ص49.

[25] Keith, S- Compulsory Acquisition OF Land and Compensation, Food and Agriculture Organization OF The United Nations, Land Tenure Studies10- C-FAO- Rome- Italy-2008, P 23

من المحال، ولا سيما في حالة الضرورة^[26] إن غاية الأمن والاستقرار في المجتمع إحدى أهم غايات القانون، فإذا تعطلت هذه الغاية نتيجة الظروف الاستثنائية، وأصبح القانون عاجز عن حماية حقوق المواطنين فإنه يجب على السلطة التشريعية التدخل بقواعد قانونية جديدة قادرة على حماية حقوق المواطنين بالظروف الاستثنائية.

ولأنَّ ما حدث للمجتمع السوري على مدار أكثر من عقد من الزمن، خلق ظروف جديدة واستثنائية لا تصلح لها بعض القواعد القانونية الطبيعية، لهذا يجب معالجة ما حدث من خلال أمرين:

الأول: عدالة انتقالية تضمن جبر الضرر العقاري

العدالة الانتقالية ضرورة ملحة للمجتمعات التي تريد التحول من نظام استبدادي إلى مجتمع ديمقراطي، وقد طبقتها أغلب المجتمعات المتحولة نحو الديمقراطية بطرق مختلفة وأشكال متنوعة.

ولأن المجتمع السوري يعيش صراع من أجل التحول نحو الديمقراطية منذ ما يزيد على عقد من الزمن، لذلك حتى يتعافى المجتمع السوري لابد من المرور بالعدالة الانتقالية، التي هي ليست شكلاً خاصاً من أشكال العدالة، بل هو تكييف للعدالة على النحو الذي يلائم مجتمعات تخوض رحلة من التحولات في أعقاب حقبة تعيش انتهاكات حقوق الإنسان، والمجتمع السوري يعيش الآن رحلة انتهاك حقوقه.

من هنا تنبع أهمية العدالة الانتقالية للمجتمع السوري لأنها الجسر الذي يعبر عليه هذا المجتمع الذي مر منذ عام 2011 بانتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، لينتقل من حالة من عدم الاستقرار والفوضى إلى شاطئ الأمان، من الدولة البوليسية ودولة حكم الشخص الواحد ودولة الرعب إلى دولة القانون.

ومنذ استيلاء البعث على السلطة ابتدع أساليب في التضييق على المعارضين السياسيين منها الاستيلاء على الملكية، وفي كل صراع جديد تبتكر السلطة وسائل جديدة للاستيلاء على الملكيات، ولا سيما العقارية منها، لأنه لا يمكن نقلها أو التصرف بها إلا بموافقة السلطة التي تجتهد في آليات الاستيلاء عليها.

لكن الاستيلاء ظهر بعد عام 2011 بشكل أوضح مما سبق، وذلك بسبب اتساع مساحة الاستيلاء والتدمير لتشمل ملايين السوريين، ولشحنة فعل الاستيلاء بمنظومة قانونية صنعتها السلطة لهذه الغاية.

لتزداد التحديات العقارية الجديدة التي تفرضها قضايا النازحين والمهجرين واللاجئين وحق العودة لهم لمناطقهم التي دمرتها الحرب، جميع هذه القضايا تفرض تشريعات مرنة تقوم بها مؤسسات رسمية وغير رسمية.

ويجب أن تبدأ الآلية بكشف حقيقة الضرر الذي لحق بالعقارات سواء لجهة التدمير أو الاستيلاء، وقد ظهرت داخل مجال العدالة الانتقالية، عدة طرق لاستجلاء الحقيقة حول الانتهاكات الماضية

[26] د. عمر حلمي فهمي - الوظيفة التشريعية لرئيس الجمهورية - دار النهضة العربية - ص 353.

لحقوق الإنسان. وأشهر طريقة من بين هذه الطرق هي "لجنة الحقيقة، ولتكن لجنة لمسح وتوصيف العقارات المتضررة وبيان عانديتها سواء من خلال السجلات الرسمية أو المسح الاجتماعي، ويكون دورها توثيقي مساعد للجنة القضائية التي يجب تشكيلها في كل منطقة عقارية تساعده لجان فنية وممثلين عن المالكين في الحي، تكون مهمتها تعويض الضحايا وجبر الضرر الذي لحقهم بعقاراتهم، ويكون جبر الضرر عيني بعودة المتضرر لعقاره المغتصب أو المدمر بعد إعادة إعمار المنطقة، وتفصل في جميع المنازعات المتعلقة بتلك المنطقة، وتأخذ تلك القضايا صفة الاستعجال.

ويجب أن تضمن تشريعات العدالة الانتقالية للاجئين والنازحين السوريين حق العودة الى ديارهم الأصلية ويطرفق مع هذا الحق ولا يفصل عنه الحق بأن تعاد إليهم ممتلكاتهم التي انتزعت منهم أثناء الأعمال العدائية التي جرت منذ عام 2011 وأي ملكية انتزعت قبل هذا التاريخ لأسباب سياسية مباشرة أو غير مباشرة، ولهم لأجل ذلك أن يحصلوا على تعويض عن أي ممتلكات لا تيسر إعادتها إليهم، وأي التزامات أو بيانات تتصل بهذه الممتلكات تمت تحت الإكراه هي التزامات وبيانات باطلة ولاغية، ولهم كل ذلك وفق ترتيبات ترد بشكل واضح في شروط العودة الآمنة والطوعية، وتطبق أثناء العودة وما بعدها.

والثاني: وضع قواعد تشريعية جديدة قادرة على إيصال المواطنين لحقوقهم بعد النزاع ونجملها بما يلي:

1- نتيجة لانحياز السلطة التنفيذية بكافة تفرعاتها إلى طرف النظام ممّا يعني عدم حيادها من جهة، ومن جهة أخرى كونها أداة بيد النظام لتنفيذ مخططاته الرامية إلى التغيير الديمغرافي، يجب الاعتماد أكثر على السلطة القضائية في المرحلة الانتقالية بعد العمل على إصلاحها وإعطائها مزيد من الحيادية والاستقلالية.

2- من الطبيعي أن يجد المواطن صعوبة في تأمين وسائل الإثبات للملكية، نتيجة فقدانها أو نتيجة غياب المواطنين القسري، لذلك يجب اعتماد طرق أسهل وأيسر لإثبات الملكية سواء لجهة تأمين الوثائق، أو أن تتحول الجهة الإدارية من جهة طالبة للإثبات إلى جهة مساهمة في الإثبات، هناك العديد من السلطات الإدارية تمتلك الوثائق تلزم لتقديمها عند بدء العمل في أي منطقة عقارية، ويجب التيسير على المواطنين لتقديم وثائقهم سواء عن طريق فتح نافذة الكرتونية، أو نوافذ لدى السفارات السورية.

3- في الظروف الاستثنائية قد تصبح القواعد القانونية حجر عثرة أمام حصول المواطنين على حقوقهم بعدما كانت وسيلة لحماية الحقوق والحفاظ عليها، فتصبح السلطة التشريعية أمام خيارين إمّا استمرار القواعد القانونية السابقة دون الاكتراث بالظروف الاستثنائية وبالنتيجة هدر الكثير من حقوق المواطنين، أو إصدار تشريعات جديدة ملائمة لما استجد من أحوال وتغيير للظروف حتى تمكن مواطنيها من استعادة حقوقهم.

لذلك يمكن مخالفة بعض المبادئ القانونية المستقرة التي كانت صالحة في الظروف العادية، لأنها لم تعد كذلك في الظروف الاستثنائية من الأمثلة على ذلك "الأصل حسن النية لدى المشتري" هذا مبدأ قانوني لكن لا يمكن تطبيقه في الظروف الحالية، لذلك يجب على المشتري أن يثبت حسن النية.

4- لا يكفي أن تتنبه السلطة التشريعية في الظروف الاستثنائية إلى المنظومة العقارية وحدها، بل يجب الانتباه على كل قاعدة قانونية لها تأثير على إثبات المواطن لحقوقه العقارية، فالقوانين المانعة من وصول المواطن والمؤثرة عليه كثيرة منها قانون التجنيد وقانون الإرهاب وإحداث محكمة الإرهاب جميعها قوانين تساعد السلطة التنفيذية بتنفيذ مخططاتها الرامية لحرمان المواطن المعارض لسياستها من حقوقه العقارية.

الخاتمة

إن التضخم التشريعي في المادة العقارية يهدد الأمن القانوني للمخاطبين بأحكام هذا القانون من خلال عرقلة الوصول له، وفهم أحكامه، وتطبيقه فعليا على ممارساتهم، مما يتسبب في تراجع كفاءة هذه القوانين وبالتالي إعاقه استثمار حقيقي في هذا المجال، إن للتضخم التشريعي آثار على النظام القانوني والقضائي إذ أنه يعوق الوصول للقانون، ويعرقل التنبؤ به، كما يؤثر سلباً على أداء المؤسسات العقارية.

إذاً هناك ترابط ما بين جودة القانون وإمكانية الوصول إليه، وبين استقرار أداء المؤسسات ونجاحها في أداء خطتها.

ولأن المنظومة القانونية العقارية السورية مصابة بظاهرة "التضخم التشريعي" إذ أن النصوص القانونية العقارية في حالة تزايد، وهناك أكثر من قاعدة تطبق على ذات المسألة، لذلك فإن حجم التشريع غير مبرر.

ولأن التضخم التشريعي يعد أحد العلل التي تصيب التشريع، وتهدد الأمن القانوني مباشرة، ومناط هذه العلة "ازدياد عدد القوانين الصادرة كل سنة، ممّا يسبب تكديسا هائلاً مع مرور الزمن، وهو ما يجعل منها صعبة المنال وبعيدة عن الاستقرار"^[27]

لذلك تقدمت هذه الورقة بمجموعة من التوصيات للتخلص من ظاهرة "التضخم التشريعي"، تبدأ بحصر الاختصاص التشريعي بمجلس الشعب وعدم تفويض السلطة التنفيذية بالتشريع، ومن ثم التركيز على الصياغة التشريعية الجيدة للقوانين العقارية، بحيث تكون واضحة ومفهومة ولا تحمل أكثر من تفسير، وجمع تلك القواعد العقارية بتشريع عقاري يعالج جميع حالات العقار الموجودة في البلاد، وتحديد مجال تطبيق كل تشريع بدقة وأن يقيد السلطة التقديرية للجهة الإدارية في اختيار القانون المطبق على المنطقة العقارية.

[27] مجدوب نوال، هاملي محمد-العوائق والتحديات التي تعرقل تحقق كل من الأمن القانوني والأمن القضائي-في مؤلف جماعي: الأمن القانوني وتحقيق التنمية-الجزائر-مخبر الدراسات في القانون والأسرة والتنمية الإدارية-ص 183.

أما لجهة توزيع الاختصاصات داخل السلطة التنفيذية فإن السلطة المركزية تضع أسس نظام التخطيط العمراني بشكل يحقق الطموح في تأمين السكن للمواطنين بأساليب سهلة ومريحة، ويترك للإدارة المحلية البرنامج التخطيطي والمخطط التنظيمي العام والمخطط التنظيمي التفصيلي وتنفيذها سواء عن طريقها أو عن طريق التعاقد مع القطاع العام والخاص، ووضع وأنظمة البناء ومراقبة المخالفات وقمعها، ووضع الغرامة بقانون يصدر عن السلطة التشريعية وبما يتناسب مع الشأن المحلي.

والعمل على إلغاء اللجان القضائية الواردة في جميع النصوص القانونية العقارية، وإعادة الاختصاص للسلطة القضائية بنوعها العادي والإداري مع إعطاء صفة الاستعجال للدعوى الناشئة عن المنظومة العقارية.

وإعادة النظر في قضية التعويض الناتجة عن الأضرار اللاحقة بأصحاب الحقوق العقارية، وإعطاء الأولوية للتعويض العيني إلا إذا استحال ذلك ووافق المالك على التعويض النقدي والذي يجب أن يكون محقق لأسس وشروط التعويض العادل.

ولأن الدولة السورية تعيش ظروف استثنائية ناتجة عن حالة الصراع، لذلك يجب أن تراعي المنظومة القانونية الظروف الاستثنائية، تبدأ بعدالة انتقالية تضمن جبر الضرر العقاري، الذي يشمل تعويض لجميع المواطنين المتضررة ممتلكاتهم العقارية سواء نتيجة الحرب أو الاستيلاء عليها لأسباب سياسية أو نتيجة الفوضى الأمنية، ولأجل هذه الغاية تشكيل "لجان حقيقة" مهمتها كشف الضرر ومسح العقارات المتضررة وبيان عائدتها لتسهيل العمل للجنة حل المنازعات وتعويض المتضررين والتي يرأسها قاضي بعضوية فنيين وممثلين عن أهالي المنطقة العقارية المتضررة، بحيث تضمن تشريعات العدالة الانتقالية للاجئين والنازحين السوريين حق العودة الى ديارهم الأصلية، وبترافق مع هذا الحق ولا ينفصل عنه الحق بأن تعاد إليهم ممتلكاتهم التي انتزعت منهم جبراً، وفي حال لم يتحقق ذلك يبقى حقهم مكفول بالتظلم أمام القضاء ويجب أن تنطلق السلطة التشريعية من وضع التشريعات من الواقع السوري الذي عاثت به الحرب فساداً إدارياً ومالياً، وفوضى قانونية نجمت عن سلطات أمر الواقع، لذلك يجب أن تراعي التشريعات العقارية كل ما سبق وتنطلق منه وتراعيه أكثر مما تراعي مبادئ قانونية مستقرة تصلح للتطبيق في زمن الأمن والاستقرار.

2023

جميع الحقوق محفوظة لمنظمة اليوم التالي