استثمار الأموال المصادرة، وحلقة جديدة من انتهاكات حقوق الملكية والسكن

دراسة للقانون ٢٦ لعام ٢٠٢٣

التالي
THE DAY AFTER
اليوم

الباحـــــــــث:

خالـــد عـدوان الحلو

مدير المشروع :

أحمـــــد طـــــــه

مديـر البرامـــج :

أنـــــــور مجنـــــي

المدير التنفيذي:

معتصم السيوفي

فهـــرس

الملخص التنفيذي 05

كيفية مصادرة الأموال المنقولة وغير المنقولة بموجب حكم قضائي 08

فـي شـرح أحكـــام القانون ٢٦ لعام ٢٠٢٣ 12

أثر هذا القانون على حقوق الملكية 16

الخلاصة 20

التوصيات 21

ملخص تنفيذي

لم تعد حقوق الملكية والسكن في السياق السوري، مرتبطة فقط بمفهوم الملكية والسكن، وحق الإنسان في التمتع بملكيته وواجب الدولة في حمايتها، بل تعدى ذلك لتكون حقوق الملكية والسكن في سوريا مرتبطة بالنسيج المجتمعي، وحق العودة، وممارسة الحقوق السياسية، وبناء السلام، والعدالة الانتقالية، وغيرها من الحقوق.

وأصبح الدفاع عن حقوق الملكية والسكن، هو بالضرورة دفاع عن حق السوريين والسوريات في إنجاز التحول الديموقراطي، وبناء السلام العادل والمستدام، ومقاومة لقوانين وإجراءات النظام السوري التي تهدف إلى تكريس ما فعلته الآلة العسكرية من تهجير وتغيير لبنية المجتمع السوري.

يأتي القانون ٢٦ لعام ٢٠٢٣ موضوع هذه الدراسة، مترافقاً مع عشرات القوانين المتعلقة بالملكية والتي صدرت بعد عام ٢٠١١، مع مئات القرارات والمراسيم التي تهدف إلى معاقبة المعارضين، ومكافأة المؤيدين، وبناء مجتمع سوري متجانس وفق وصف رئيس النظام.

جاء هذا القانون من سبع مواد، ليخبرنا عن مآلات العقارات المصادرة بموجب قرارات المحاكم الاستثنائية، وكيفية نقلها إلى ملكية الجهات العامة، واستثمارها، وبالتالي منع أصحاب هذه الحقوق من أي فرصة لاسترداد حقوقهم في المستقبل.

إذ جاءت المادة الأولى لتقول: "تؤول إلى الدولة ملكية الأموال المنقولة وغير المنقولة المصادرة بموجب حكم قضائي مبرم"

كما بينت توزيع هذه الأموال بين الوزارات، بالقول: "تتولى وزارة المالية إدارة واستثمار الأموال المنقولة وغير المنقولة، عدا الأراضي الواقعة خارج المخططات التنظيمية وتكون إدارتها واستثمارها لوزارة الزراعة والإصلاح الزراعي"

ثم جاءت المادة الثالثة لتقول: "تنقل بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على طلب من الوزير المختص ملكية الأموال المشار إليها في المادة /1/ إلى الجهات العامة ذات الطابع الإداري دون مقابل، وبمقابل في حال نقل الملكية إلى الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي"

وجاءت باقي المواد لتوضح دور رئيس الوزراء في تخصيص هذه الأموال المصادرة.

ولفهم أثر هذا القانون على حقوق الملكية والسكن، لابد بداية من توضيح كيفية مصادرة الأموال المنقولة وغير المنقولة بموجب حكم قضائي، ومن ثم شرح أحكام هذا القانون، وصولاً لإيضاح أثر هذا القانون من خلال استعراض مجموعة قوانين تتيح للجهات العامة نقل هذه الملكيات بعد أن تؤول لها، إلى جهات خاصة، وبالتالي ضياع أي فرصة في المستقبل لاسترداد هذه الأموال المصادرة.

فرغم وجود النص الدستوري الذي يمنع المصادرة العامة للأموال، جاء قانون محكمة الإرهاب لينص على وجوب المصادرة العامة في تعارض صارخ للنص الدستوري، ولجميع المعايير الحقوقية والقانونية. وكانت هذه المحكمة الأداة التي تمكن النظام من تجريد المعارضين من ملكياتهم. إضافة لممارسة محكمة الميدان العسكرية لذات النهج قبل إلغائها مؤخراً.

ولكن المصادرة فقط، ربما تتيح للمتضررين في لحظة الحل السياسي المطالبة برد ممتلكاتهم، فجاء هذا القانون ليمنع هذه الفرصة من خلال استثمار الأموال المصادرة من خلال نقل ملكيتها إلى الجهات العامة ذات الطابع الإداري والطابع الاقتصادي.

ولتوضيح أثر هذا القانون على مصير الملكيات، تم استعراض عدة قوانين تتيح للجهات العامة نقل هذه الملكيات في مرحلة لاحقة إلى القطاع الخاص، أي الأفراد، وبالتالي حرمان أصحاب الحقوق من أي فرصة لاستعادة ممتلكاتهم وحقوقهم.

فالقانون أعطى هذه الملكيات المصادرة الواقعة خارج المخطط التنظيمي لوزارة الزراعة والإصلاح الزراعي، والتي تستطيع بموجب قانون أملاك الدولة الخاصة ببيع الأراضي وبما يشمل الأراضي المصادرة التي آلت إليها بموجب القانون موضوع الدراسة.

كما أن الوحدات الإدارية بموجب قانون الإدارة المحلية تستطيع بيع العقارات إلى القطاع الخاص، والقانون موضوع الدراسة أعطاها الحق بالوصول إلى الممتلكات المصادرة التي أصبحت أملاك دولة. وبالتالي لديها القدرة على تسجيلها باسمها، ومن ثم بيعها.

وتم استعراض عدة قوانين بمكن بموجبها نقل ملكية العقارات المصادرة والتي آلت للدولة، إلى جهات عامة، ومنها إلى جهات خاصة، وبالتالي ضياع هذه الحقوق.

وتم التوصل لمجموعة توصيات على المستوى الوطني والدولي، للعمل على معالجة الآثار الخطيرة المترتبة على تطبيق أحكام هذا القانون.

فعلى المستوى الوطني:

- مطالبة النظام السوري بإلغاء هذا القانون وأي آثار يمكن أن تكون قد ترتبت على تنفيذه.
- مطالبة النظام السوري بإلغاء محكمة الإرهاب لعدم دستوريتها، ولأنها تشكل اعتداء على حقوق السوريين والسوريات بما يشمل حقوق الملكية والسكن.
- قيام منظمات المجتمع المدني بمناصرة قضايا حقوق الملكية والسكن، بما يتضمن رصد وتوثيق انتهاكات حقوق الملكية والسكن، وبما يشمل المصادرة العامة للممتلكات الصادرة عن المحاكم الاستثنائية.
- إنشاء روابط لضحايا انتهاكات حقوق الملكية والسكن، ومناصرتهم على المستوى الوطني والدولي.
- مطالبة أطراف التفاوض بتضمين حقوق الملكية والسكن في الحل السياسي بما يضمن عدم تكرار الانتهاكات، ورد الممتلكات، وجبر الضرر.

وعلى المستوى الدولي:

- الضغط على النظام السوري لإلغاء هذا القانون، وأي أثر نجم عن تطبيقه.
- الضغط على النظام السوري، لإلغاء محكمة الإرهاب لما تشكله من اعتداء على مفهوم سيادة القانون واستقلال القضاء وحقوق الإنسان، بما يشمل حقوق الملكية والسكن.
- تركيز مؤسسات المحاسبة والمساءلة الدولية وخاصة لجنة التحقيق المستقلة، والآلية الدولية المستقلة والمحايدة ، على انتهاكات حقوق الملكية والسكن، بوصفها انتهاكات لحقوق الإنسان.
- محاسبة المتورطين بانتهاكات حقوق الملكية والسكن عبر آليات المساءلة الدولية، والوطنية في الدول التي تأخذ بالاختصاص العالمي.
- اعتبار حقوق الملكية والسكن بما يشمل الحقوق في العقارات المصادرة معياراً أساسياً في مشاريع التعافي المبكر.
- تشميل المؤسسات والأفراد المتورطين بأعمال تنتهك حقوق الملكية والسكن بقوائم العقوبات.
- تضمين أي حل سياسي حقوق الملكية والسكن بما يضمن استرداد الممتلكات المصادرة.

أولاً .
كيفية مصادرة الأموال المنقولة وغير المنقولة بموجب حكم قضائي:

١- مفهوم المصادرة العامة والمصادرة الخاصـــة:

نصت المادة /١٥/ من الدستور السوري الصادر عـام ٢٠١٢، والتي تتحدث عن حق الملكيـة على ما يلي:

- الملكيـــة الخاصـــة مـــن جمـاعية وفرديـــة، مصانة وفق الأسس التالية:

أ- المصادرة العامة في الأموال ممنوعة.
ب- لا تنزع الملكية الخاصة إلا للمنفعة العامة بمرسـوم ومقـابل تعويـض عـادل وفقـاً للقانون.
ج- لا تفـرض المصـادرة الخاصـة إلا بحكـم قضائي مـبرم.
د- تجـوز المصـادرة الخاصة لضرورات الحـرب والكوارث العامة بقانون لقاء تعويض عادل.

- يجـب أن يكـون التعويـض معـادلاً للقيمـة الحقيقية للملكية."

وفقـاً لهـذا النـص الدســتوري، فقد ميز المشرع الدستوري بين مفهومين للمصادرة وهي المصادرة العامة والمصادرة الخاصة، حيث منع المصادرة العامة بالمطلق، وسمح بالمصـادرة الخاصـة بـدون تعويـض بحكـم قضائي مبرم، أو بتعويض في حالات محددة. وللتفريق بين مفهومي المصادرة العامة والمصـــادرة الخاصـــة، نبـين أن مفهـــوم المصادرة **"هي نزع ملكية الشيء جبراً عن مالكـه وإضافتـه إلى ملك الدولـة بغـير مقابل"** تنقسـم المصـادرة مـن حيـث موضوعها إلى مصادرة خاصة ومصادرة عامة، فالمصادرة الخاصة :هي التي تقع على أملاك محددة يتم حصرها وتحديدها قبل الحكم بمصادرتها وتشمل أموال أو أشياء محددة بذاتها، أما المصادرة العامة فهي التي يتم فرضها على كافة أموال شخص ما ولا تتوقف على ضبط مسبق لتلك الأموال، وتشـمل ذمـة المحكـوم عليـه بأكملهـا. والدستور السوري كما هو واضح منع بشكل واضح وكامل المصادرة العامة.

وقـد وردت المصـادرة الخاصـة في قـانون العقوبات السـوري، وبعض القوانين الخاصة، وجميعها تتحدث عن المصـادرة كعقـوبة فرعية نتيجة ارتكاب جرم معين. حيث وردت ضمن العقوبات الفرعية في المادة ٤٢ من قانون العقوبـات تحت مسـمى **"المصادرة العينية"** والمقصـود بالمصادرة العينيـة أن يكون الشيء المصادر معيناً بالذات.

وقـد أوضحـت المـادة ٦٩ من هـذا القـانون مفهوم المصادرة بالنص على:

١ـ يمكن مع الاحتفاظ بحقوق الغير ذي النية الحسنة مصادرة جميع الأشياء التي نتجت عن جناية أو جنحة مقصودة أو التي استعملت أو كانت معدة لاقترافهما.
٢ - يمكن مصادرة هذه الأشـياء في الجنحـة غير المقصـودة أو في المخالفـة إذا انطوى القانون على نص صريح.
٣ - إذا لم يكن قد ضبط ما تجب مصادرته منح المحكـوم عليه مهلـة لأجل تسـليمه تحـت طائلة أداء قيمته حسبما يقدرها القاضي.
٤ - يمكن للمحكمة عند الاقتضاء الاسـتعانة بخبير لتقدير القيمة الواجب أداؤها وتحصيل القيمـة المقـدرة بالطريقـة المتبعـة فـي تحصيل الغرامة. "

وفق هذا النص، فالمصادرة لا تكون إلا خاصة، وهي عقوبة فرعية نتيجة وقوع جرم جزائي، وهي عقوبة جوازية يمكن للمحكمة فرضها عند الاقتضاء في الجنايات والجنح المقصودة، كذلك يمكن للمحكمة أن تحكم بقيمتها عند عدم القدرة على ضبط ما يجب مصادرته. ويقصد بالمصادرة الأشياء التي نتجت عن الجريمة أو التي استعملت لاقترافها، مثل المسدس الذي تم من خلاله القتل، أو الأدوات التي تم من خلالها السرقة وما إلى ذلك من أمثلة. ولا تكون المصادرة وجوبية إلا عند وجود نص خاص مثل المادة ٦١٩ التي تتحدث عن جرم المقامرة وتنص على مصادرة الأشياء التي نجمت عن الجرم، كذلك الأثاث والأشياء التي فرش بها المكان.
وفي جميع الأحوال لم ينص القانون السوري، باستثناء قانون محكمة الإرهاب على إمكانية المصادرة العامة أو المصادرة العقارية. أما مفهوم نزع الملكية للمنفعة العامة فهو مفهوم مختلف عن المصادرة كونه يكون لقاء تعويض عادل، أما المصادرة فهي أخذ المال دون تعويض. كذلك يتخلف عن مفهوم الاستيلاء على العقارات الذي انتهجه النظام خلال العقود السابقة ضمن تطبيق حالة الطوارئ، حيث أن الاستيلاء يعني الحرمان من استغلال العقار والتصرف به، دون أن يؤدي إلى نقل الملكية.

٢ - المصـادرة وفـق قانـون محكمـة الإرهـاب:

أنشئت محكمة الإرهاب بموجب القانون ٢٢ لعام ٢٠١٢ لتطبيق أحكام قانون مكافحة الإرهاب رقم ١٩ لعام ٢٠١٢، وهي محكمة استثنائية تشوبها الكثير من العيوب، كما أن قانون مكافحة الإرهاب جاء فضفاضاً ليشمل كل من يعارض النظام. وقد وصفته منظمة هيومان رايتس ووتش بقولها "إن المحكمة المتخصصة تستغل الأحكام الفضفاضة لقانون مكافحة الإرهاب، الذي بدأ العمل به في يوليو/تموز ٢٠١٢، لإدانة نشطاء سلميين بتهمة مساعدة الإرهابيين في محاكمات تنتهك الحقوق الأساسية في الإجراءات القضائية السليمة."

هذه المحكمة التي نص قانون إنشائها في المادة السابعة على "لا تتقيد المحكمة بالأصول المنصوص عليها في التشريعات النافذة وذلك في جميع أدوار وإجراءات الملاحقة والمحاكمة." ويكون أحد أعضاء المحكمة قاضياً عسكريا، إضافة للكثير من العيوب التي تعطيها صفة المحكمة الاستثنائية، لتطبق قانون فضفاض ينال من كل من علا صوته بمواجهة النظام، تحت عنوان العمل الإرهابي أو دعم الإرهاب.

أما لجهة المصادرة فقد عرفت المادة الأولى من قانون مكافحة الإرهاب تجميد الأموال والمصادرة بقولها:

"تجميد الأموال .. هو حظر التصرف بالأموال المنقولة وغير المنقولة أو تحويلها أو نقلها أو تغيير صورتها لفترة معينة أو خلال مراحل التحقيق والمحاكمة.

المصادرة .. هي الحرمان الدائم من الأموال المنقولة وغير المنقولة وانتقال ملكيتها إلى الدولة وذلك بموجب حكم قضائي."

كما نصت المادتين ١١ و ١٢ على:

"المادة /١١/ تجميد الأموال.. للنائب العام المختص أو لمن يفوضه أن يأمر بتجميد الأموال المنقولة وغير المنقولة لكل من يرتكب إحدى الجرائم المتعلقة بتمويل الأعمال الإرهابية أو ارتكاب إحدى الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون إذا كانت هناك دلائل كافية على ذلك ضمانا لحقوق الدولة والمتضررين .

المادة /١٢/ المصادرة والتدابير.. في جميع الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون تحكم المحكمة بحكم الإدانة بمصادرة الأموال المنقولة وغير المنقولة وعائداتها والأشياء التي استخدمت أو كانت معدة لاستخدامها في ارتكاب الجريمة وتحكم بحل المنظمة الإرهابية في حال وجودها."

بموجـب هذه التعـاريف والنصـوص، فقد أطلقت يد محكمة الإرهاب للمصادرة العامة لأمـوال المحالـين أمامها المنقولـة وغـير المنقولـة، وفعـلاً دأبـت محكمـة مكافحـة الإرهـاب على تضمين جميع أحكامهـا التي تحكـم بها بالإدانة بالمصـادرة العامة لجميع الأموال المنقولة وغير المنقولة. في تعـارض واضـح مع الدسـتور السوري، ومع قواعـد العدالـة والانصاف. كما أن محكمة الميـدان العسكرية (قبل إلغائها مؤخراً بتاريخ ٣-٩-٢٠٢٣ بموجب المرسوم التشريعي رقم ٣٢) انتهجت ذات نهج محكمة الإرهاب في المصادرة العامة، خاصة أن محكمة الميدان العسكرية لا تخضع لأي ضوابط في عملها، مع العلم أن قرار إلغائها يعني بقاء الأحكام التي صدرت عنها نافذة.

موقع منظمة هيومان رايتس ووتش
https://www.hrw.org/ar/news/2013/06/25/250229

ثانياً ـ
فـــي شـــرح أحكـــــام
القانون ٢٦ لعام ٢٠٢٣

على مدى سنوات أصدرت محكمة الإرهاب ومحكمة الميدان العسكرية عدد هائل من قرارات المصادرة العامة للأموال المنقولة وغير المنقولة بحق المعارضين للنظام، وكان القسم الأكبر من الأموال المصادرة هي الأموال غير المنقولة (العقارات)، وفعلاً تم تنفيذ معظم الأحكام وتم نقل الملكيات في السجل العقاري من اسم المحكوم عليه إلى الدولة (تنتقل الملكية في السجل العقاري إلى اسم الجمهورية العربية السورية).

وجد النظام السوري أمامه كم كبير من العقارات آلت لاسم الدولة بعد تجريدها من ملكية معارضيه، ووجدها فرصة ليقوم باستثمار هذه العقارات، فوجه مجلس الشعب لإصدار القانون رقم ٢٦ تاريخ ٢٠٢٣/١٢/٧ والذي جاء من سبعة مواد على الشكل التالي:

المادة الأولى:

أ- تؤول إلى الدولة ملكية الأموال المنقولة وغير المنقولة المصادرة بموجب حكم قضائي مبرم.

ب- تتولى وزارة المالية إدارة واستثمار الأموال المنقولة وغير المنقولة المشار إليها في الفقرة /أ/ من هذه المادة، عدا الأراضي الواقعة خارج المخططات التنظيمية وتكون إدارتها واستثمارها لوزارة الزراعة والإصلاح الزراعي.

المادة الثانية:

في حال كانت الأموال المنصوص عليها في المادة /١/ من هذا القانون عبارة عن شركة أو أسهم أو حصص في الشركة، تبقى هذه الشركة خاضعة لأحكام قانون الشركات، وتتم إدارتها واستثمارها من قبل وزارة المالية وفق القواعد الواردة في النظام المشار إليه في المادة /٥/ من هذا القانون. وبما لا يتعارض مع قانون الشركات.

المادة الثالثة:

تنقل بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على طلب من الوزير المختص، ملكية الأموال المشار إليها في المادة /١/ من هذا القانون إلى الجهات العامة ذات الطابع الإداري دون مقابل، ودون أن يترتب على ذلك أي ضريبة أو رسم، وبمقابل يؤول إلى الخزينة العامة في حال نقل الملكية إلى الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي، وفق القواعد الواردة في النظام المشار إليه في المادة /٥/ من هذا القانون.

المادة الرابعة:

لرئيس مجلس الوزراء تخصيص جزء من الأموال المشار إليها في المادة /١/ من هذا القانون لأي من الجهات العامة، بناء على طلب الوزير المختص، وذلك وفق القواعد المحددة في النظام المشار إليه في المادة /٥/ من هذا القانون.

المادة الخامسة:

يصدر بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزيري المالية والزراعة والإصلاح الزراعي، نظام خاص يتضمن قواعد إدارة واستثمار، ونقل ملكية، وتخصيص الأموال المشار إليها في المادة /١/ من هذا القانون.

المادة السادسة:

مع مراعاة الحقوق المترتبة للغير بموجب القوانين النافذة ودون المساس بها، تطبق أحكام هذا القانون على الأموال المنقولة وغير المنقولة المصادرة بموجب حكم قضائي مبرم سواء صدر الحكم قبل نفاذ هذا القانون أم بعده.

المادة السابعة:

ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية.

ويفهم من مواد هذا القانون:

١ – جميع الأموال المنقولة وغير المنقولة المصادرة بموجب حكم قضائي تؤول ملكيتها للدولة. ومعنى ذلك أن القانون لم يخصص قرارات محكمة الإرهاب، وإنما جاء النص عاماً، علماً أن محكمة الإرهاب هي المحكمة الوحيدة التي لديها إطار قانوني يسمح لها بالمصادرة العامة. ومعنى ذلك تشميل قرارات محكمة الميدان العسكرية التي قضت بالمصادرة دون وجود نص قانوني يسمح لها بذلك.

٢ – قسم القانون الأموال إلى قسمين، فجميع الأموال المنقولة والأموال العقارية ضمن المخططات التنظيمية يؤول إدارتها واستثمارها لوزارة المالية، بينما العقارات خارج المخطط التنظيمي تؤول إدارتها واستثمارها لوزارة الزراعة والإصلاح الزراعي.

٣ – إذا كانت الأموال حصة في شركة، تحل وزارة المالية مكان صاحب المال المصادر، وتتم إدارة واستثمار الشركة أو الحصة السهمية من قبل وزارة المالية وفق قانون الشركات.

٤ – أعطى القانون تفويض لرئيس مجلس الوزراء بنقل ملكية الأموال المصادرة إلى الجهات العامة ذات الطابع الإداري أو الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي. كما أعطى لرئيس مجلس الوزراء صلاحية تخصيص جزء من الأموال المصادرة لأي جهة من الجهات العامة.

٥ – فوض القانون السلطة التنفيذية ممثلة برئيس مجلس الوزراء لإصدار نظام خاص يضع قواعد إدارة واستثمار ونقل ملكية وتخصيص الأموال المصادرة.

٦ – يطبق هذا القانون على جميع الأموال المصادرة سواء التي صدر قرار بمصادرتها قبل إقرار هذا القانون أم بعده.

تحليل قانوني:

١ – إن هذا القانون أتى كخطوة ثانية ومكملة للخطوة الأولى المتمثلة بشرعنة المصادرة العامة خلافاً للدستور، وهذه المصادرة تشمل المتهمين بالإرهاب أو الداعمين له وفق منظور النظام، وهذا يعني المعارضين له، ومن خرجوا بمواجهه. فالخطوة الأولى هي معاقبة معارضيه بتجريدهم من أموالهم وقطع باب العودة لهم. وتأتي الخطوة الثانية لاستثمار الأموال المصادرة لتكون وسيلة لمكافأة مؤيديه من أشخاص وشركات ودول.

٢ - إن هذا القانون أتى عملياً للاستفادة من العقارات المصادرة، فالأموال المنقولة غالباً هي نقود أو موجودات بسيطة لا سبيل لاستثمارها، لكن الكم الكبير من العقارات المصادرة هي المقصودة بهذا القانون. وهذا يتضح من خلال من خلال تقسيم الأموال المصادرة إلى عقارات ضمن المخطط التنظيمي لتكون بإدارة وزارة المالية، والعقارات خارج المخطط التنظيمي لتكون بإدارة وزارة الزراعة والإصلاح الزراعي.

٣ – القانون وضع الإطار العام الذي يسمح للسلطة التنفيذية باستثمار الأموال المصادرة، وترك لها من خلال تفويض رئيس مجلس الوزراء حرية استثمار الأموال دون وضع أي ضوابط لذلك.

٤ – القانون تحدث عن الأموال المصادرة أو التي سوف تصادر، بمعنى أن النظام مستمر في سياسة المصادرة العامة.

ويبقى السؤال،

ماهي خطورة هذا القانون، طالما أن الأموال تم مصادرتها بموجب قرار قضائي، ويتم نقل الملكية من أسماء أصحابها إلى اسم الجمهورية العربية السورية، وما الضرر الذي يمكن أن يصيب أصحاب الأموال المصادرة من استثمارها أو عدم استثمارها طالما أنها خرجت عن ملكيتهم.

الإجابة على هذا السؤال ستبين لنا الأسباب الحقيقة لصدور هذا القانون، فمصادرة الأموال ونقلها لاسم الدولة، يبقي المجال لأصحاب الأموال باستعادتها، سواء من خلال الإطار القانوني الذي يسمح لمن صدر القرار بحقه بشكل غيابي بإعادة المحاكمة، حيث أن قانون محكمة الإرهاب أتاح له فرصة إعادة المحاكمة إذا سلم نفسه، أو من خلال حل سياسي يطلق المجال لبرنامج جبر الضرر يمكن من خلاله لمن صودرت أمواله باستعادتها.

لكن في حال تم نقل الملكية من ملكية الدولة إلى ملكية خاصة، فهنا لن يستطيع أصحاب الأموال استعادتها سواء عن طريق القضاء أو عن طريق حل سياسي، وبالتالي يكرس النظام سلبه للملكية، ويستفيد منها من خلال بيعها للقطاع الخاص، ويمنع أصحابها الحقيقيين من استعادتها.

ثالثاً -
أثر هذا القانون
على حقوق الملكية:

يعطي هذا القانون السلطة التنفيذية إمكانية استثمار العقارات المصادرة ونقل ملكيتها للجهات العامة ذات الطابع الإداري والجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي، أو تخصيص هذه العقارات لأي جهة من جهات القطاع العام. ولبحث إمكانية أن يكون هذا القانون أداة لنقل الملكية إلى القطاع الخاص، لا بد من الوقوف على بعض القوانين التي تتيح ذلك.

١ - قانون أملاك الدولة الخاصة رقم ٢٥٢ لعام ١٩٥٩ .

يعتبر هذا القانون إضافة لقانون الاصلاح الزراعي رقم ١٦١ لعام ١٩٥٨ القوانين الأساسية التي تنظم إدارة واستثمار وبيع أملاك الدولة، يعرف هذا القانون أملاك الدولة بأنها " أملاك الدولة الخاصة هى العقارات المبنية وغير المبنية والحقوق العينية غير المنقولة التى تخص الدولة بصفتها شخصا اعتباريا بموجب القوانين والقرارات النافذة سواء أكانت تحت تصرفها الفعلى أم تحت تصرف أشخاص آخرين"

وعدد القانون أنواع ملكية الدولة ومنها:

- العقارات المسجلة فى السجلات العقارية أو دفاتر التمليك باسم الدولة
- العقارات التى تؤول للدولة بحكم القوانين النافذة.

تنص المادتين الرابعة والخامسة من هذا القانون على:

"إن الولاية على عقارات أملاك الدولة وصلاحية إدارتها والدفاع عنها من اختصاص مؤسسة الإصلاح الزراعى باستثناء العقارات الخاضعة لولاية وزارة أو مؤسسة أخرى بموجب قوانين خاصة.

توضع الأنظمة المتعلقة بإصلاح واستثمار وتوزيع وبيع وتأجير عقارات أملاك الدولة بقرارات تصدر عن وزير الإصلاح الزراعى بعد موافقة مجلس إدارة مؤسسة الإصلاح الزراعى."

وبالتالي يتيح هذا القانون لوزارة الزراعة والاصلاح الزراعي استثمار وتوزيع وبيع وتأجير عقارات الدولة، ومنها طبعاً العقارات التي آلت إلى الدولة بموجب قرارات المصادرة.

٢ - قانون الإدارة المحلية :

والصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١، وتتحدث المادة /٦١/ منه على اختصاصات مجلس المدينة أو البلدة أو البلدية، ومنها:

"تغيير تخصيص الاملاك العامة للمدينة او البلدة وادخالها في املاكها الخاصة.

- وضع اسس التصرف بالاموال المنقولة وغير المنقولة العائدة للوحدة الإدارية بيعا وإيجاراً واستثماراً ضمن القوانين والأنظمة المرعية.
- إحداث وتمويل شركات ذات مردود اقتصادي للوحدة الإدارية وفق احكام القوانين والانظمة النافذة ومنح الاستثمارات الخاصة في المدينة أو البلدة.
- وضع القواعد اللازمة لادارة المرافق والمشروعات الحكومية التي تعهد السلطة المركزية إلى الوحدة الإدارية بإدارتها.
- وضع القواعد لادارة المشاريع والمنشآت التي تخدم الوحدة الإدارية والتي تتخلى الجهة صاحبة العلاقة عنها واستثمارها."

كما تنص المادة /٦٩/ على: "الطلب من امانة السجل العقاري نقل اراضي املاك الدولة غير المبنية الواقعة ضمن حدود الوحدة الادارية إلى ملكية هذه الوحدة."

كما تتحدث المادة /١٣٤/ عن وسائل تمويل الوحدات الإدارية ومنها "حصيلة بيع وتأجير واستثمار العقارات الخاصة بالمدن والبلدات والبلديات وفق القوانين النافذة."

وفقاً لهذه النصوص، تستطيع الوحدة الإدارية إدخال الأملاك العامة إلى أملاك الوحدة الإدارية الخاصة، ومن ثم تستطيع التصرف بهذه الأملاك بيعاً وإيجاراً واستثماراً.

وتأكيداً لذلك، وضع القانون رقم ٤٢ لعام ٢٠٢٢ ضوابط عمليات البيع التي يمكن أن تجريها الوحدات الإدارية، حيث نص هذا القانون على صلاحيات اللجنة الاقتصادية في مجلس الوزراء بتصديق عقود البيع أو الإيجار أو الاستثمار التي تجريها الوحدات الإدارية، في العقود التي تتجاوز قيمتها مليار ليرة سورية (أي حوالي ٦٧ ألف دولار)، بينما ترك لوزير الإدارة المحلية تصديق العقود بين قيمة نصف مليار إلى مليار ليرة، والمحافظ لتصديق العقود التي قيمتها أقل من نصف مليار ليرة.

٣ - قانون الشركات القابضة:

وهو القانون رقم ١٩ لعام ٢٠١٥ الذي يسمح لمجلس المحافظة أو مجلس المدينة إنشاء شركة قابضة، يمكن أن تنتقل ملكية الوحدة الإدارية لصالح الشركة القابضة التي لها الحق في استثمار الأموال وبيعها. والمثال الأبرز شركة شام القابضة التي أنشأها مجلس محافظة دمشق عام ٢٠١٦. والتي تولت الاستثمار في مشروع ماروتا سيتي. وقد قامت شركة شام القابضة بالتعاون التجاري مع شركات خاصة، مثل أمان الشام لصاحبها سامر فوز، وشركة مول الرئيسي لصاحبها مازن الترزي، وشركة روافد دمشق لصاحبها رامي مخلوف، وغيرهم، ومعظمهم على قوائم العقوبات الأمريكية والأوروبية.

٤ - قانون الاستثمار:

وهو القانون رقم /١٨/ لعام ٢٠٢١ والمعدل بالقانون رقم /٢/ لعام ٢٠٢٣. يهدف هذا القانون وفق نصه إلى تشجيع الاستثمار، وجذب رؤوس الأموال، وأعطى تسهيلات كبيرة للمستثمرين. وكانت العقبة الوحيدة أمام أثر هذا الاستثمار على حقوق الملكية والسكن وجود قانون خاص بها، وهو قانون التطوير والاستثمار العقاري رقم /١٥/ لعام ٢٠٠٨. ولكن تعديل قانون الاستثمار ألغى هيئة التطوير والاستثمار العقاري لتحل محله هيئة الاستثمار السورية. وبالتالي أصبحت العقارات تدخل في شمول قانون الاستثمار. وقد تحدثت دراسة سابقة لمؤسسة اليوم التالي عن خطورة تعديل قانون الاستثمار على حقوق الملكية والسكن.

تنص المادة /٢٣/ من هذا القانون على سلطة مجلس الاستثمار تخصيص أراضي الدولة للمستثمرين، حيث تنص على "يحق للمجلس تخصيص أراضٍ للمستثمرين لتنفيذ مشاريع عليها، على أن يصدر المجلس نظاماً يتضمن أسس استخدام العقارات المملوكة من الدولة بغرض استثمارها وفق أحكام هذا القانون."

ووفقاً لهذا القانون، يمكن للمجلس الأعلى للاستثمار نقل ملكية الدولة لصالح المشاريع الاستثمارية التي يملكها القطاع الخاص سورياً كان أم أجنبياً.

٥- قانون الهيئة العامة لإدارة وحماية أملاك الدولة:

وهو القانون رقم ٤٣ لعام ٢٠٢٣، والذي صدر بعد ثلاثة أسابيع من صدور القانون ٢٦ موضوع الدراسة، يتحدث هذا القانون عن إحداث هيئة عامة بهدف حماية وإدارة أملاك الدولة الخاصة وصيانتها واستثمارها على الوجه الأمثل. أنشأ هذا القانون مجلس لإدارة الهيئة برئاسة وزير الزراعة والإصلاح الزراعي، ويمارس المجلس إختصاصات إقرار استراتيجيات والخطط السنوية لإدارة وحماية أملاك الدولة. وفوض القانون وزير الزراعة والإصلاح الزراعي بإصدار النظام الداخلي للهيئة. لم يصدر النظام الداخلي للهيئة بعد، ولكن إنشاء هذه الهيئة تزامناً مع قانون استثمار الأموال المصادرة، ينشئ مخاوف من أن تكون هذه الهيئة هي الأداة التي يمكن استخدامها، لإنشاء حقوق على الأموال المصادرة.

الخلاصة:

بعد الكم الكبير من قرارات المصادرة العامة للأموال المنقولة وغير المنقولة للمعارضين تحت ذريعة الإرهاب، وجد النظام أمامه كتلة مالية كبيرة تتمثل في العقارات المصادرة والتي انتقلت ملكيتها، أو سوف تنتقل لاسم الجمهورية العربية السورية. وهي أموال تختلف بطبيعتها عن أموال الدولة، فعادة تكون أموال الدولة أراضي غير زراعية، ومرافق عامة، وغيرها. أما هذه الأموال فهي عقارات (بيوت) ضمن المدن. أو أراضي زراعية محددة ضمن ملكيات خاصة.

لذلك كان لا بد من إيجاد إطار قانوني يسمح للنظام باستثمار هذه الأموال بيعاً وتأجيراً وغير ذلك. فكان القانون رقم ٢٦ موضوع الدراسة كأداة تساعده في جني الأموال من هذه العقارات من جهة، ومن جهة ثانية قطع الطريق على معارضيه من التفكير بأي حل يسمح لهم باستعادة ممتلكاتهم، وتكريس واقع التهجير القسري الذي صنعه من خلال أعماله العسكرية والأمنية.

ولعل الخطر الأبرز، وجود إطار قانوني كما بينته الدراسة يسمح بانتقال الأموال العامة إلى أشخاص طبيعيين أو اعتباريين، وبالتالي انتقال العقارات المصادرة إلى أسماء أشخاص أو شركات، ومنهم إلى مشترين آخرين، وبالتالي قطع الطريق على أي حل سياسي يمكن أن يتضمن استعادة المعارضين لأملاكهم، كونها أصبحت أملاك خاصة لآخرين. فوجود الأموال المصادرة باسم الدولة يعني وجود إمكانية لاستعادتها ضمن أي حل سياسي، لكن خروجها عن ملكية الدولة لأشخاص، فهذا يعني استحالة استردادها.

التوصيات:

على المستوى الوطني:

- مطالبة النظام السوري بإلغاء هذا القانون وأي آثار يمكن أن تكون قد ترتبت على تنفيذه.
- مطالبة النظام السوري بإلغاء محكمة الإرهاب لعدم دستوريتها، ولأنها تشكل اعتداء على حقوق السوريين والسوريات بما يشمل حقوق الملكية والسكن.
- قيام منظمات المجتمع المدني بمناصرة قضايا حقوق الملكية والسكن، بما يتضمن رصد وتوثيق انتهاكات حقوق الملكية والسكن، وبما يشمل المصادرة العامة للممتلكات الصادرة عن المحاكم الاستثنائية.
- إنشاء روابط لضحايا انتهاكات حقوق الملكية والسكن، ومناصرتهم على المستوى الوطني والدولي.
- مطالبة أطراف التفاوض بتضمين حقوق الملكية والسكن في الحل السياسي بما يضمن عدم تكرار الانتهاكات، ورد الممتلكات، وجبر الضرر.

على المستوى الدولي:

- الضغط على النظام السوري لإلغاء هذا القانون، وأي أثر نجم عن تطبيقه.
- الضغط على النظام السوري، لإلغاء محكمة الإرهاب لما تشكله من اعتداء على مفهوم سيادة القانون واستقلال القضاء وحقوق الإنسان، بما يشمل حقوق الملكية والسكن.
- تركيز مؤسسات المحاسبة والمساءلة الدولية وخاصة لجنة التحقيق المستقلة، والآلية الدولية المستقلة والمحايدة ، على انتهاكات حقوق الملكية والسكن، بوصفها انتهاكات لحقوق الإنسان.
- محاسبة المتورطين بانتهاكات حقوق الملكية والسكن عبر آليات المساءلة الدولية، والوطنية في الدول التي تأخذ بالاختصاص العالمي.
- اعتبار حقوق الملكية والسكن بما يشمل الحقوق في العقارات المصادرة معياراً أساسياً في مشاريع التعافي المبكر.
- تشميل المؤسسات والأفراد المتورطين بأعمال تنتهك حقوق الملكية والسكن بقوائم العقوبات.
- تضمين أي حل سياسي حقوق الملكية والسكن بما يضمن استرداد الممتلكات المصادرة.

2024
© جميع الحقوق محفوظة لمنظمة اليوم التالي