

حق الملكية العقارية

من الحماية القانونية إلى السياسة التمييزية

مركز الفرات للدراسات

المقدمة

تعود المشكلة العقارية وانتهاكات حق الملكية الفردية في سوريا إلى الخمسينات من القرن الماضي، وهي ليست فقط نتيجة الحرب التي تعصف بالبلاد منذ أكثر من عشر سنوات، حيث صُدر العديد من القوانين والمراسيم التشريعية والقرارات الإدارية التي حرّمت المواطن السوري من حق التملك أحياناً، وقيدت من سلطات المالك على ملكه أحياناً أخرى، وخاصةً تلك التشريعات العقارية التي صدرت منذ سيطرة "حزب البعث" على الحكم في سوريا.

يتصدر حق الملكية سلم الحقوق العينية الأصلية^١، نظراً لتشعبه واتساع نطاقه، كما يعد من أقدم مواضيع القانون على الإطلاق. فقد أثارت الملكية اهتمام جميع الشعوب، إذ اشتد التنافس بين الناس على اكتسابها من العصور الأولى إلى يومنا هذا^٢، وتزداد حدة التنافس خاصة إذا كان محل حق الملكية يرد على عقار، هذا الأخير الذي يعتبر أكثر قيمة مالية من المنقول باعتباره الثروة التي لا تزول^٣. ونظراً لهذه القيمة التي يتميز بها حق الملكية، فقد نال تقديس مختلف الشرائع القديمة والحديثة، وسارعت لحمايته المواثيق الدولية والداستير والقوانين الوضعية.

هذا، وقد خص المشرع السوري، في القانون المدني وقانون السجل العقاري، حق الملكية العقارية الخاصة بمنظومة قانونية، يستهدف من خلالها تنظيم هذا الحق، وتضمن الحفاظ على هذا الحق المقدس، الذي يتيح للمالك سلطات واسعة تضمن له الاستئثار به، وتسمح له بالاستفادة منه بكل الطرق والتصرفات القانونية المتاحة، دون تعرض من أحد.

عند دراسة تاريخ تطور التشريع العقاري في سوريا الحديثة، من الممكن تقسيم مراحل تطوره إلى مرحلتين أساسيتين:

المرحلة الأولى: تبدأ من ولادة الدولة السورية في عام ١٩٢٠ إلى تاريخ إصدار القانون المدني السوري في ١٩٤٩، والتي هي - فعلياً - مرحلة الانتداب الفرنسي. في هذه الفترة تم إصدار التشريع العقاري السوري

^١ عبد الرزاق السنهوري "الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الثامن، حق الملكية، مع شرح مفصل للأشياء والأموال"، دار إحياء التراث العربي، بيروت، لبنان.

^٢ عبد السلام الترماني، "الوسيط في تاريخ القانون والنظم القانونية"، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، حلب، ١٩٨٦.

^٣ حداد بديعة، "القيود القانونية لحق الملكية العقارية الخاصة"، أطروحة دكتوراه، جامعة الأخوة منتوري-قسنطينة ١، الجزائر، ٢٠٢٠-٢٠١٩

(القرار ٣٣٣٩ الصادر عن المفوض السامي الفرنسي^٤) ونظام السجل العقاري، وانتهت بإصدار القانون المدني السوري في عام ١٩٤٩.

المرحلة الثانية: بدأت فعلياً من عام ١٩٥٠ وتمتد ليومنا هذا. أي ابتداءً من فترة الانقلابات العسكرية إلى الحرب السورية الحالية، ومروراً بفترة الوحدة مع مصر وسيطرة البعث على السلطة في سوريا. في هذه الفترة بدأت تظهر النزعة القومية والتوجهات الاشتراكية في السياسة والدساتير التي رأت النور في تلك الفترة. حيث جعلت هذه الدساتير من حق الملكية عنصراً من عناصر الثروة القومية، الأمر الذي أثار على السياسة التشريعية في سوريا وخاصة التشريعات العقارية منها.

في هذه المرحلة الأخيرة، صدر العديد من القوانين والمراسيم التشريعية والقرارات الإدارية التي فرضت قيوداً على حق الملكية العقارية، وصلت إلى حد حرمان المواطن السوري من حق التملك في بعض الأحيان، كحالة "أجانب الحسكة" وقوانين الاستملاك والتأميم والإصلاح الزراعي، والاستيلاء وقانون العقارات الكائنة في مناطق الحدود، وغيرها من القوانين الاستثنائية التي قيدت من سلطات المالك على الشيء المملوك.

وفي هذه المرحلة أيضاً وتحديداً في بداية الستينات من القرن الماضي، أعد الضابط في شعبة الأمن السياسي بالحسكة، المدعو "محمد طلب هلال" دراسة عن محافظة الجزيرة: من النواحي القومية والاجتماعية السياسية^٥، واقترح هذا الضابط على ضوء دراسته عدة مقترحات، من أهمها (كما جاءت في الدراسة):

- الاعتماد على عمليات التهجير إلى الداخل، مع التوزيع في الداخل، وأن الأكثرية الساحقة من الأكراد المقيمين في الجزيرة، يتمتعون بالجنسية التركية، فلا بدّ من تصحيح السجلات المدنية، وهذا يجري الآن.
- سد باب العمل: لا بدّ من المساهمة في الخطة من سد أبواب العمل أمام الأكراد، حتى نجعلهم أو لاً في وضع غير قادرين على التحرك، وثانياً وضع غير المستقر المستعد للرحيل في آية لحظة. وهذا يجب أن يأخذ به الإصلاح الزراعي؛ بدايةً في الجزيرة بأن لا يؤجر ولا يُملك الأكراد، وإسكان عناصر عربيّة وقوميّة في المناطق الكرديّة على الحدود؛ فهم حصن المستقبل ورقابة في نفس الوقت على الأكراد، ريثما يتم تهجيرهم.
- جعل الشريط الشمالي للجزيرة منطقة عسكرية كمنطقة الجبهة، بحيث تُوضَع فيها قطعات عسكرية، مهمتها إسكان العرب وإجلاء الأكراد، وفق ما ترسم الدولة من خطة.

^٤ القرار رقم ٣٣٣٩ تاريخ ١٩٣٠/١١/٣٠ المعروف بـ "قانون الملكية".

^٥ محمد طلب هلال "دراسة عن محافظة الجزيرة: من النواحي القومية والاجتماعية والسياسية"، متوفر على الموقع التالي: <https://wekhevi.wordpress.com/>

- إنشاء مزارع جماعية للعرب، الذين تسكنهم الدولة في الشريط الشمالي، على أن تكون هذه المزارع مُدْرَبَة ومُسلَّحة عسكرياً، كالمستعمرات اليهودية على الحدود تماماً.

على ضوء هذه الدراسة والمقترحات، اتُخذت أخطر القرارات المصيرية في المؤتمر القطري الثالث لحزب البعث عام ١٩٦٦. وحسب الفقرة الخامسة من توصياته (إعادة النظر بملكية الأراضي الواقعة على الحدود السورية التركية وعلى امتداد ٣٥٠ كلم، وبعمق ١٠- ١٥ كلم واعتبارها ملكاً للدولة السورية).

جرت سابقاً دراسات عديدة حول موضوع حقوق الملكية العقارية في سوريا، وخاصة من قبل منظمات حقوقية وإنسانية. ولكن معظمها ركزت على إشكالية رئيسية مفادها؛ البحث في أثر الحرب السورية على الملكية العقارية، وما أصابها من انتهاكات خلال هذه الحرب (من تدمير للأبنية وتهجيراً للسكان، واستيلاءً على المنازل والأموال، وضياع وفقدان لوثائق ومستندات الملكية العقارية، وزرع للألغام في الأراضي الزراعية)، والبحث عن كيفية تأمين العودة الطوعية والأمن للنازحين والمهجرين إلى ديارهم وأموالهم.

يتمحور موضوع دراستنا، في البحث عن جذور المشكلة العقارية في التشريعات والقوانين الخاصة بالملكية العقارية خلال حقبة زمنية، تمتد من بداية تشكل الدولة السورية الحديثة، في عام ١٩٢٠، إلى تاريخ بدء الاحتجاجات الشعبية في آذار ٢٠١١.

إشكالية البحث

باعتباره حقاً أساسياً للإنسان، ويشكل عاملاً رئيسياً لاستقراره ولأمن المجتمع وسلامته، يفترض في المشرّع أن يسن قوانين خاصة بحماية حق الملكية العقارية، ويمنحه ضمانات قانونية، بشكل يضمن صونه واستقرار المعاملات بخصوصه، وبطريقة تضمن المساواة بين كافة المواطنين ودون تمييز بينهم.

فهل حققت التشريعات العقارية والمتعلقة بحق الملكية الأهداف التالية: هل تصون حق الملكية العقارية الخاصة، وتمنحه الحماية القانونية اللازمة دون تمييز بين مواطن ومواطن آخر وبين مالك ومالك آخر، سواءً على أساس أثنى أو عرقي أو ديني أو مناطقي؟ أم ذهببت هذه التشريعات باتجاه التضيق على حق الملكية العقارية، وتقييد سلطات المالك على ملكه، وبالتالي تجريد القانون المدني من مضمونه والأهمية التي أولاها المشرّع السوري لحق الملكية العقارية، نتيجة للكم الهائل من التشريعات الاستثنائية الخاصة التي

^٦ منها على سبيل المثال: منظمة المجلس النرويجي للاجئين NRC "منكرة موجزة: الإسكان والأراضي والملكية في الجمهورية العربية السورية"، تموز ٢٠١٦، متوفر على الموقع التالي: <https://bit.ly/3Eu5AF2>، منظمة اليوم التالي TAD، "واقع حقوق الملكية والأراضي والسكن في سوريا"، كانون الأول ٢٠٢٠، متوفر على الموقع التالي: <https://tda-sy.org/>، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، "السكن وحقوق الملكية"، برنامج الأجنحة الوطنية لمستقبل سوريا، الأمم المتحدة بيروت ٢٠١٨، متوفر على الموقع التالي: <https://archive.unescwa.org/>، سوريون من أجل الحقيقة والعدالة "سوريا: أنماط من عمليات الاستيلاء على الملكيات العقارية في (غصن الزيتون) و(نبع السلام)"، أيار ٢٠٢١، متوفر على الموقع التالي: <https://bit.ly/3Ep8meH>

صدرت بعد إصدار القانون المدني السوري؟ وهذه التشريعات الخاصة بالملكية العقارية، ألم تميز بين منطقة وأخرى من الجغرافيا السورية، وبين مكون وآخر من مكونات الشعب السوري، بشكل يتوافق وينسجم مع سياسة الدولة السورية والحزب الحاكم فيها؟ وبالتالي ألم تساهم هذه التشريعات في نشوء المشكلة العقارية وتفاقمها، وأصبحت هذه التشريعات بشكل أو بآخر جزء من هذه المشكلة؟

للإجابة على هذه التساؤلات، لا بد من الوقوف على القوانين العقارية والناظمة لحق الملكية، والتي صدرت منذ بدايات تشكل الدولة السورية لغاية الحرب السورية بشكل يساعد على فهم المشكلة العقارية ويبين جذورها التاريخية.

أهمية البحث: تتجلى أهمية البحث من ناحيتين:

- بالرغم من أهمية حق الملكية العقارية في حياة الشعوب على مر التاريخ، فلا يوجد دراسات قانونية حول التشريعات السورية الخاصة بحق الملكية العقارية، لذا فإن هذا البحث سيقوم بهذه المهمة.
- محاولة فهم المشكلة العقارية، وبيان جذورها التشريعية والسياسية.

أهداف البحث: تتلخص أهداف البحث في النقاط التالية:

- إعطاء لمحة عن التشريع العقاري السوري وتطوره، خلال حياة الدولة السورية الحديثة.
- إبراز أهمية حق الملكية العقارية وخصوصيته، سواءً في نصوص الاتفاقيات الدولية، أو دساتير سوريا، أو في القانون المدني السوري.
- بيان العلاقة بين "دراسة محمد طلال هلال عن منطقة الجزيرة السورية" والتشريعات الاستثنائية التي استهدفت هذه المنطقة على وجه الخصوص، وتسلط الضوء على البعد السياسي لهذه التشريعات.
- بيان كيفية اتخاذ القانون، كأداة تنفيذية لسياسات انتهجتها الحكومات التي تعاقبت على حكم سوريا، بدءاً من خمسينات القرن الماضي.

منهج البحث: سنعتمد المنهج التحليلي، الذي يهدف إلى استعراض النصوص القانونية ذات الصلة وتحليلها، لبيان مدى مساهمتها في نشوء وتفاقم المشكلة العقارية، واستخلاص ملامح السياسة التمييزية للدولة السورية تجاه منطقة معينة دون غيرها، ومكون بعينه دون غيره من مكونات الشعب السوري، وما ترتب على هذه التشريعات من آثار سياسية واجتماعية واقتصادية على سكان شمال وشرق سوريا.

مخطط البحث

استناداً لما سبق، سيتم تناول هذا البحث في فصلين متتاليين:

- يبين الفصل الأول الحماية القانونية لحق الملكية العقارية.
- يعرض الفصل الثاني أهم القوانين والإجراءات الاستثنائية فيما يخص حق الملكية العقارية. وذلك وفق المخطط التالي:

الفصل الأول: الحماية القانونية لحق الملكية العقارية

المبحث الأول: في القانون الدولي لحقوق الإنسان.

المبحث الثاني: في الدساتير السورية.

المبحث الثالث: في القانون المدني السوري.

المبحث الرابع: في نظام السجل العقاري.

الفصل الثاني: القوانين الاستثنائية التمييزية

المبحث الأول: التجريد من الجنسية والحرمان من التملك.

المبحث الثاني: قانون الإصلاح الزراعي.

المبحث الثالث: قانون الاستملاك للمنفعة العامة.

المبحث الرابع: قانون العقارات الكائنة في مناطق الحدود.

الفصل الأول: الحماية القانونية لحق الملكية العقارية

عنيت الوثائق المتعاقبة لحقوق الإنسان والديساتير الحديثة بالنص على حق الملكية الخاصة، وتأكيد ضرورة احترامه. وهذه الحماية تركزت أيضاً في القانون المدني السوري من خلال نصوص خاصة بنقل أو اكتساب حق الملكية العقارية، وأخذ المشرع السوري بنظام السجل العقاري.

المبحث الأول: في القانون الدولي لحقوق الإنسان

نظراً للأهمية الكبيرة التي يحظى بها حق الملكية من بين الحقوق الأساسية للإنسان، وكون هذا الحق يشكل عاملاً أساسياً في المحافظة على استمرار وجود الإنسان، وإتاحة الفرصة له لممارسة حقوقه الأخرى في هذه الحياة، فقد تم التأكيد عليه في الكثير من العهود والمواثيق الدولية والإقليمية.

■ المطلب الأول: في الاتفاقيات الدولية

التأكيد على أهمية حق الملكية الخاصة وقديسيته يعود - بادئ ذي بدء - إلى "الثورة الفرنسية" لعام ١٧٨٩. جعلت هذه الثورة من حق الملكية حقاً مقدساً لا يُمس. حيث أن إعلان حقوق الإنسان والمواطن الذي ظهر عقب الثورة الفرنسية، والذي صدر من طرف "الجمعية الوطنية الفرنسية" بتاريخ ٢٦ أغسطس ١٧٨٩، يُعتبر من وثائق الثورة الفرنسية الأساسية، وتُعرف فيه الحقوق الفردية والجماعية للأمة. ولقد جاء هذا الإعلان متأثراً بفكر التنوير ونظريات العقد الاجتماعي والحقوق الطبيعية. حتى وإن كان هذا الإعلان وليد الثورة الفرنسية، فإن مطالبه وأحكامه تجاوزت حدود فرنسا، ووصل صداها إلى مختلف الدول، وتأثرت بها في سنن قوانينها الداخلية.

المادة ١٧ من هذا الإعلان تنص على ما يلي: "بما أن حق الامتلاك من الحقوق المقدسة التي لا تنقض؛ فلا يجوز نزع الملكية من أحد إلا إذا اقتضت المصلحة العمومية ذلك اقتضاءً صريحاً. وفي هذه الحالة يعطي الذي تُنزع منه ملكيته تعويضاً كافياً". وعليه، حرصت هذه المادة على تكريس مبدأ "ضمان حق الملكية وحرية التملك" كحق طبيعي أساسي.

وكما يعتبر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨، من أوائل المواثيق الدولية التي تناولت هذا الحق بشكل صريح بعد تشكيل هيئة الأمم المتحدة. وثمة توافق عام على أن هذا الإعلان يشكل أساس القانون الدولي لحقوق الإنسان، وهو مصدر إلهام لمجموعة ضخمة من معاهدات حقوق الإنسان الدولية، وكذلك لموضوع تطوير حقوق الإنسان على صعيد العالم بأسره^٧. يؤكد هذا الإعلان في المادة ١٧ منه على أن: "لكل فرد حق التملك بمفرده أو بالاشتراك مع غيره، ولا يجوز تجريد أحد من ملكه تعسفاً". وبحسب المادة ٢٥ من الإعلان نفسه: "لكل شخص الحق في مستوى معيشي يكفي لضمان الصحة والرفاهية له ولأسرته، وخاصةً على صعيد المأكل والملبس والسكن والعناية الطبية".

^٧ ياسر الحويش، مهذب نوح، "حقوق الإنسان"، منشورات الجامعة الافتراضية، دمشق ٢٠١٨.

يُفهم من هذه المواد، أن الملكية مظهر من مظاهر الحرية الفردية، وضماناً للاستقرار، ويتمتع بهذا الحق كل الأفراد على قدم المساواة، ومحمي من كل تعسف أو تعرض أو اعتداء.

والمادة ١١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦ كررت ما ورد في المادة ٢٥ من الاعلان العالمي لحقوق الانسان. وكذلك أكدت المادة ١٧ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦ على أنه: "لا يجوز تعريض أي شخص لتدخل تعسفي أو غير قانوني في خصوصيته أو أسرته أو مسكنه أو مراسلاته".

كما أن المادة الخامسة من "الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري" لعام ١٩٦٥ أكدت على: "ضرورة ضمان حق كل إنسان، دون تمييز بسبب العرق أو اللون أو الأصل القومي أو الاثني، في التمتع بحق التملك بمفرده أو بالاشتراك مع آخرين وبحق السكن".

■ المطلب الثاني: في الاتفاقيات الإقليمية

إضافةً إلى الاتفاقيات والمواثيق الدولية ذات المدى العالمي، جاءت الاتفاقيات الدولية ذات المدى الإقليمي لتؤكد على أهمية حق الملكية والسكن، وتحظر التعدي عليه. فالاتفاقية الأمريكية لحقوق الانسان لعام ١٩٦٩ أكدت على "أن لكل إنسان الحق في استعمال ملكه والتمتع به، وأنه لا يجوز تجريد أحد من ملكه إلا بعد تعويض عادل له"^٨. وأقرت الاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان لعام ١٩٥٠ بحق الإنسان في احترام حياته الخاصة والعائلية ومسكنه^٩. وأكدت المادة ٣١ من الميثاق العربي لحقوق الانسان لعام ٢٠٠٤ على هذا الأمر أيضاً، حيث نصت على أن: "حق الملكية الخاصة مكفول لكل شخص، ويُحظر في جميع الأحوال مصادرة أمواله كلها أو بعضها بصورة تعسفية أو غير قانونية". وحق الملكية مكفول أيضاً ولا يجوز المساس به إلا لضرورة أو مصلحة عامة، وفقاً لنص المادة ١٤ من الميثاق الأفريقي لحقوق الانسان والشعوب الصادر عام ١٩٨١.

المبحث الثاني: في الدساتير السورية

تجسد الحماية الدستورية أقوى ضمان يقدم للحقوق والحرريات الفردية بحيث تكفل هذه الحقوق وتحمي كل تمتع بها، وتمنح لها الاحترام الواجب^{١٠}. كما تلزم قواعد الدستور الجميع بالامتنال لهذه الأحكام دون استثناء سلطاتٍ وشعباً وحتى تشريعاً. فيجب ألا تتعارض كل تشريعات وقوانين البلد مع دستورها، لأن أحكام الدستور تسمو على جميع القوانين^{١١}.

إذا كان الدستور قد قدم حماية عامة لجميع الحقوق والحرريات الأساسية، إلا أنه قد خص الملكية الخاصة بأحكام مباشرة، نظراً لأهمية هذا الحق. وبشكل

٨ المادة ٢١ من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الانسان لعام ١٩٦٦

٩ المادة ٨ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان لعام ١٩٥٠

١٠ كمال الغالي، "القانون الدستوري"، منشورات جامعة دمشق، دمشق ١٩٨٧

١١ حسن البحري، "القانون الدستوري والنظم السياسية"، منشورات الجامعة الافتراضية، دمشق ٢٠١٨.

يتوافق وينسجم مع العهود والمواثيق الدولية، أكدت الدساتير السورية المختلفة على أهمية حق الملكية وحمايته.

سنحاول تقديم لمحة موجزة عن أهم النصوص التي وردت بهذا الشأن في الدساتير السورية التي رأت النور، منذ بداية تشكل الدولة السورية عام ١٩٢٠ بعد خروجها من عباءة الحكم العثماني، وصولاً إلى الدستور الجديد "النافذ" لعام ٢٠١٢.

المطلب الأول: من دستور عام ١٩٢٠ إلى دستور عام ١٩٥٠

دستور ١٩٢٠: وهو ما يُعرف اصطلاحاً بـ "دستور الملك فيصل"، هو أول دستور وضع لسوريا بعد الانفصال عن الدولة العثمانية. والذي استمر لمدة خمسة عشر يوماً فقط بسبب قدوم الجيش الفرنسي وسيطرته على كامل سوريا، وإعلانه الانتداب عليها. لكن نصوص هذا الدستور تكررت في معظم الدساتير اللاحقة.

المادة ١٨ من هذا الدستور نصت على حماية حق الملكية على الشكل التالي: "أموال الأفراد والأشخاص الحكومية في ضمان القانون فلا يجوز للحكومة نزع ملكية مالك إلا للمنافع العامة، بعد دفع التعويض وفقاً لقوانينه". يفهم من هذا النص أن المشرع الدستوري وضع شرطين لنزع الملكية الفردية، هما أن يكون الغرض من نزع الملكية هو للنفع العام، والثاني أن يكون هذا النزع لقاء تعويض وفقاً للقانون. ولكن يؤخذ عليه أنه اكتفى بذكر لقاء تعويض دون الحديث عن أن يكون هذا التعويض عادلاً ومعادلاً للقيمة الحقيقية، مكتفياً بإحالة الأمر إلى قوانينه.

دستور عام ١٩٣٠: وُضع من قبل جمعية تأسيسية منتخبة في فترة الانتداب الفرنسي والتوجهات الليبرالية للطبقة السياسية في سوريا. ولعل دستور عام ١٩٣٠ كان أكثر مراعاةً لحق الملكية الخاصة من سابقه. حيث نصت المادة ١٣ منه على ما يلي: "حق الملك في حمي القانون، فلا يجوز أن ينزع من أحد ملكه إلا للمصلحة العامة وفي الأحوال المنصوص عليها بالقانون بعد تعويضه عنه تعويضاً عادلاً". من الملاحظ أن هذا الدستور أضاف شرطاً عن الدستور السابق بأن يكون التعويض "عادلاً". كما نص هذا الدستور في المادة ١٤ منه على عدم جواز المصادرة العامة في الأموال.

دستور عام ١٩٥٠: وهو أول دستور بعد انتهاء الانتداب الفرنسي عن سوريا. هذا الدستور انتقد على أنه شديد الليبرالية في حيزه الاقتصادي، وبذلك يكون أداةً للطبقة الغنية. إلا أنه لا يمكن الفصل بينه وبين حركة الانقلابات العسكرية التي واكبت وضع هذا الدستور، وتنامي التوجهات القومية والاشتراكية. ويظهر ذلك من خلال الربط بين الملكية الخاصة ووظيفتها الاجتماعية. بحسب نصوص هذا الدستور: "الملكية الخاصة مصونة ويعين القانون كيفية حيازتها، والتصرف بها بحيث تؤدي وظيفتها

الاجتماعية"، "يجوز الاستملاك بقصد النفع العام، ويتم بالاستناد إلى القانون يتضمن إعطاء تعويض عادل"^{١٢}.

وقد تحدث هذا الدستور - لأول مرة - عن وضع حدٍ أعلى لحيازة الأراضي وسقوط حق التصرف^{١٣} بها عند إهمالها. حيث نصت المادة ٢٢ منه على ما يلي: "عند إهمال الأرض يسقط حق التصرف بها ووضع حد للحيازة بقانون بحسب المناطق على ألا يكون له أثر رجعي". كما منع هذا الدستور المصادرة العامة في الأموال، وسمح بالمصادرة الخاصة بموجب حكم قضائي أو قانون لضرورات الحرب والكوارث"^{١٤}.

المطلب الثاني: من دستور عام ١٩٥٣ إلى الدستور الحالي

دستور عام ١٩٥٣ ودستور الوحدة ودساتير البعث المؤقتة: وضعت هذه الدساتير في أعقاب انقلابات عسكرية، وعكس مضمونها نتائج تدخل العسكر في الحياة السياسية والتوجهات القومية والاشتراكية السائدة لديهم. وما نتج عن ذلك من آثار سلبية على حق الملكية، من خلال جعله عنصراً من عناصر الثروة القومية، وتكريس الوظيفة الاجتماعية لهذا الحق واستخدام مفهوم التأميم.

حيث جاء في دستور عام ١٩٥٣ المواد التالية:

المادة ٢٩: "الملكية ورأس المال والعمل هي العناصر الأساسية للثروة القومية، وهي جميعها حقوق فردية ذات مهمة اجتماعية".

المادة ٣١: "للدولة أن تأمم بقانون كل مؤسسة أو مشروع يتعلق بالمصلحة العامة مقابل تعويض عادل".

المادة ٣٤: "الملكية الخاصة مصونة في حدود عدم تعارضها مع المصلحة العامة والعدالة الاجتماعية ويعين القانون كيفية حيازتها والتصرف بها بما يكفل أدائها وظيفتها الاجتماعية وقيامها بنصيبها في الإنتاج القومي".

كما نص الدستور لعام ١٩٥٨ في المادة ٥ منه على ما يلي: "الملكية الخاصة مصونة وينظم القانون وظيفتها الاجتماعية ولا تنتزع الملكية إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل وفقاً للقانون".

ومع انقلاب عام ١٩٦٣ بدأت مرحلة جديدة للحكم في سوريا تختلف عن المراحل السابقة، وبدى أثرها واضحاً في الدساتير اللاحقة، التي انعطفت انعطافاً حاداً عن مفهوم القانون الغربي الليبرالي باتجاه القوانين العامة للنظم الاشتراكية. وهذا ما يظهر جلياً في دستور ١٩٧٣.

^{١٢} المادة ٢١ من دستور ١٩٥٠.

^{١٣} بحسب نصوص القانون المدني السوري، حق التصرف على الأراضي الأميرية يخضع لنفس أحكام حق الملكية على الأراضي الملك إلا ما أستثنى بنص خاص. حيث تنص المادة ٧٧٢ من هذه القانون على ما يلي: "تسري النصوص المتعلقة بحق الملكية على حق التصرف في الأراضي الأميرية ما ينص القانون على خلاف ذلك".

^{١٤} المادة ٢٣ من دستور ١٩٥٠.

ففي **دستور عام ١٩٧٣**، جاءت نصوصه تشير إلى البعدين القومي والاشتراكي للدولة السورية. حيث نلاحظ النص صراحة في هذا الدستور على أن سوريا دولة اشتراكية وذلك في المادة الأولى منه، حيث جاء فيها "الجمهورية العربية السورية دولة ديمقراطية شعبية اشتراكية". والمادة ١٣ منه تنص على ما يلي: "الاقتصاد في الدولة اقتصاد اشتراكي مخطط يهدف إلى القضاء على جميع أشكال الاستغلال". "وأن يراعي التخطيط الاقتصادي في القطر تحقيق التكامل الاقتصادي في الوطن العربي".

ثم تحدث هذا الدستور عن أنواع الملكية^{١٥}، وهي:

ملكية الشعب: وتشمل الثروات الطبيعية، والمرافق العامة، والمنشآت، والمؤسسات المؤممة أو التي تقيمها الدولة. وتتولى الدولة استثمارها والإشراف على إدارتها لصالح مجموع الشعب، وواجب المواطنين حمايتها.

ملكية جماعية: وتشمل الممتلكات العائدة للمنظمات الشعبية والمهنية والوحدات الإنتاجية، والجمعيات التعاونية، والمؤسسات الاجتماعية الأخرى، ويكفل القانون رعايتها ودعمها.

ملكية فردية: وتشمل الممتلكات الخاصة بالأفراد. ويحدد القانون وظيقتها الاجتماعية في خدمة الاقتصاد القومي، وفي خطة التنمية، ولا يجوز أن تتعارض في طرق استخدامها مع مصالح الشعب".

ثم تحدّث عن حماية الملكية الخاصة، ونص على عدم جواز نزعها إلا للمنفعة العامة ولقاء تعويض عادل، وعلى منع المصادرة العامة في الأموال، وسمح بالمصادرة الخاصة بموجب حكم قضائي أو قانون وفي مقابل تعويض عادل^{١٦}.

كما أوجبت المادة ١٦ من هذا الدستور على المشرّع تعيين حد أقصى للملكية الزراعية حيث جاء فيها: "يعين القانون الحد الأقصى للملكية الزراعية بما يضمن الفلاح والعامل الزراعي من الاستغلال ويضمن زيادة الإنتاج".

يُلاحظ مما سبق، أن المشرّع الدستوري عندما قسم الملكية إلى ثلاث أنواع، تحدث عن "ملكية الشعب". وقد يفهم من هذا النص - للوهلة الأولى - أن واضع الدستور يذهب إلى الأخذ بمذهب نفي ملكية الدولة للمال العام، وذلك لأنه نسب ملكية الأموال (الثروات الطبيعية والمرافق العامة) إلى الشعب. ولكن عند إمعان النظر يتبين أن غرض المشرّع الدستوري من إبراز ملكية الشعب؛ هو تسوية الخطوات الاشتراكية التي أقدم عليها في مجال التأميم والإصلاح الزراعي^{١٧}.

^{١٥} المادة ١٤ من الدستور الدائم (السابق) لعام ١٩٧٣.

^{١٦} المادة ١٥ من الدستور الدائم (السابق) لعام ١٩٧٣.

^{١٧} انظر لاحقا ص ١٥ وما بعد.

وأيضاً، فقد اعتبر الملكية الخاصة وظيفة وليست حق، والمعلوم إن الملكية ليست وظيفة اجتماعية بل لها وظيفة اجتماعية، ووصفها بأنها وظيفة اجتماعية هو إنكار لفكرة الحق ذاته^{١٨}.

وقد انعكست النصوص السابقة بشكل سلبي على حق الملكية، فلم يحظَ بالحماية الدستورية المناسبة، بل أن التطبيق العملي تجاوز حتى هذا النصوص، فلم يعط لعبارة (مقابل تعويض عادل) لحالات نزع الملكية مدلولها الذي قصده المشرع الدستوري وجعل الاستملاك أداة أقرب إلى المصادرة بدون تعويض^{١٩}.

دستور عام ٢٠١٢: جاء هذا الدستور بعد المطالب الشعبية للتغيير التي انطلقت في آذار ٢٠١١، وقد أشارت مقدمة هذا الدستور إلى أنه يأتي "استجابةً للتحويلات والمتغيرات".

وفيما يخص حق الملكية، تنص المادة ١٥ منه على أنه: "الملكية الخاصة من جماعية وفردية مصادرة وفق الأسس التالية:

- المصادرة العامة في الأموال ممنوعة.

- لا تنزع الملكية الخاصة إلا للمنفعة العامة بمرسوم ومقابل تعويض عادل وفقاً للقانون.

- لا تفرض المصادرة إلا بحكم قضائي مبرم.

- تجوز المصادرة الخاصة لضرورات الحرب والكوارث العامة بقانون لقاء تعويض عادل.

- يجب أن يكون التعويض معادلاً للقيمة الحقيقية للملكية.

كما تنص المادة ١٦ منه على ما يلي: "يعين القانون الحد الأقصى للملكية الزراعية والاستثمار الزراعي بما يضمن حماية الفلاح والعامل الزراعي من الاستغلال ويضمن زيادة الإنتاج".

هذا الدستور الحالي لم يُعرّف سوريا على أنها دولة اشتراكية، ولم يتضمن إشارة إلى ذلك في مقدمته، ولم يتبنّ الاقتصاد الاشتراكي للدولة كسابقه، وتجاوز تصنيفات الملكية التي تبناها دستور ١٩٧٣. وكذلك تجاوز وصف الملكية الخاصة بأنها وظيفة اجتماعية أو جعلها في خدمة الاقتصاد القومي.

أيضاً تضمن الدستور الجديد اعترافاً ضمنيّاً أن التعويض عن نزع الملكية سابقاً لم يكن مبنياً على أسس عادلة، وذلك عندما أضاف الفقرة ٢ للمادة ١٥ التي أوجبت أن يكون التعويض معادلاً للقيمة الحقيقية.

^{١٨} إن مركز المالك يختلف اختلافاً جوهرياً عن مركز الموظف. فالمالك يباشر سلطاته لحسابه ولتحقيق مصلحته الخاصة. أما مصلحة الجماعة فتتحقق بطريقة غير مباشرة. أما الموظف فيباشر السلطات التي تدخل في اختصاصه لحساب الجماعة ولتحقيق مصلحة الجماعة بطريقة مباشرة". محمد وحيد الدين سوار "شرح القانون المدني: الحقوق العينية الأصلية"، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، حلب، ١٩٩٦، ص ١٥٩.

^{١٩} انظر لاحقاً ص ١٧ وما بعد.

وبالمجمل، ورغم أن جميع النصوص الدستورية تتحدث عن حماية الملكية الخاصة، وأنه لا يجوز نزعها إلا للمنفعة العامة ولقاء تعويض عادل، لكن الممارسة العملية والقوانين التي صدرت في ظل هذه الدساتير لم تلتزم بالنص الدستوري، لتكون الملكية الخاصة عرضة للاستيلاء والاستملاك أحياناً بدون تعويض، وأحياناً أخرى لقاء تعويض زهيد، لا يتناسب والقيمة الحقيقية للعقار المستملك.

المبحث الثالث: في القانون المدني السوري

أسهب المشرع في القانون المدني السوري^{٢٠}، الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٨٤ لعام ١٩٤٩^{٢١}، في أحكام حق الملكية^{٢٢}، وميّز بين العقارات بطبيعتها والمنقولات^{٢٣} والعقارات بالتخصيص^{٢٤}.

المطلب الأول: مفهوم العقارات وأنواعها

العقار بطبيعته، كما عرفته المادة ٨٤ من القانون المدني السوري: "هو كل شيء مستقر بحيزه ثابت فيه لا يمكن نقله منه دون تلف". يفهم من هذا النص القانوني، أن العقار بطبيعته لا يقتصر على الأراضي بل يشمل أيضاً ما فوق الأراضي من نباتات وأبنية وما تحتها من مناجم ومقالع.

وقسم القانون المدني العقارات بطبيعتها في المادة ٨٦ منه إلى خمسة أصناف: العقارات الملك والعقارات الأميرية والعقارات المتروكة المرفقة والعقارات المتروكة المحمية والعقارات الخالية المباحة.

العقارات الملك، هي تلك العقارات الداخلة ضمن مناطق الأماكن المبنية، كما هي محددة إدارياً وقابلة للملكية المطلقة^{٢٥}. والعقارات الأميرية هي العقارات التي تكون رقبته للدولة ويجوز أن يجري عليها حق التصرف^{٢٦}. وهي - فعلياً - تشمل جميع العقارات الخارجة عن نطاق الأماكن المبنية المحددة إدارياً. وهي تعد من أملاك الدولة الخاصة.

^{٢٠} جاء القانون المدني السوري لعام ١٩٤٩ منسقاً إلى حد ما لأحكام الحقوق العينية التي كانت مشتتة بين قوانين متعددة. ومع ذلك يؤخذ عليه عدم انسجامه مع نفسه في بعض الحالات ومع غيره من القوانين في حالات أخرى. والسبب يكمن في العجلة التي رافقت اقتباس القانون المدني السوري من القانون المدني المصري. الأمر الذي لم ينح للمشرع السوري فرصة التنسيق في القانون المدني بين الأحكام المقتبسة من القانون المصري (القانون الأصل) والأحكام المستمدة من القرار ٣٣٣٩ (التشريع العقاري السوري). كما لم يتم له مراعاة الانسجام بين القانون المدني والتشريعات الخاصة الأخرى التي كانت قائمة عند صدوره.

^{٢١} القانون المدني احتفظ بمعظم أحكام القرار ٣٣٣٩، وخاصة تلك المتعلقة بالتشريع العقاري. فقد جاء بالمذكرة الإيضاحية للقانون المدني: "أن هذا المشروع يحتفظ بالتشريع العقاري الحالي وقد أنزلت أحكام القرار ٣٣٣٩ بعد تصحيح متونها في مواضعها من المشروع، لأن هذا التشريع يتصل بالسجل العقاري ونظمه والمبادئ القانونية التي تقوم عليها. فلم يكن بد من الاحتفاظ به للإبقاء على هذا السجل الذي تم تنظيمه على أساس عمليات التحديد والتحرير التي جرت في الأراضي السورية".

^{٢٢} المادة ٥٤٤ من القانون المدني الفرنسي تنص على ما يلي: "الملكية هي حق المالك في الانتفاع بما يملكه والتصرف فيه بطريقة مطلقة".

^{٢٣} لم يعرف القانون المدني المنقول تعريفاً مباشراً كما فعل في تعريف العقار. بل اكتفى بتعريف العقار وعدّ كل ما عداه منقولاً (المادة ٨٤ مدني). والمنقول بطبيعته هو كل شيء يمكن أن ينتقل من مكان إلى آخر دون تلف، سواء كان قابلاً للحركة بذاته (كالحيوان) أو كان قابلاً للحركة بدافع خارجي (كالجماد).

^{٢٤} بحسب المادة ٢/٨٤ من القانون المدني العقار بالتخصيص هو المنقول الذي يضعه صاحبه في عقار يملكه رسداً على خدمة هذا العقار أو استغلاله.

^{٢٥} المادة الخامسة من القرار ٣٣٣٩ لعام ١٩٣٠.

^{٢٦} المادة ٨٦ / ٣ مدني. يذكر أن المشرع لم يعرف حق التصرف في القانون المدني. لكن نجد تعريفاً لهذا الحق في القرار ٣٣٣٩ لعام ١٩٣٠. المادة ١٤ من هذا القرار عرفت حق التصرف على الشكل التالي: "حق استعمال عقار ما والتمتع والتصرف به ضمن الشروط المعينة في أحكام هذا القرار وضمن حدود القوانين والقرارات والأنظمة. وأن هذا الحق لا يجري إلا على العقارات الأميرية".

ويجب التتويه إلى أنه قد نجد في سوريا خارج مناطق "الأماكن المبنية المحددة إدارياً" بعض العقارات مسجلة في السجل العقاري أو دفاتر التملك على أنها "عقارات ملك"، على الرغم من أنها محاطة "بعقارات أميرية". والسؤال الذي يُطرح هو أنه كيف تسالت هذه العقارات الملك إلى هذه المناطق؟

يجيبنا على هذا التساؤل، التشريع العثماني الذي كان نافذاً في سوريا، والذي كان يسمح للدولة على سبيل الاستثناء ببيع جانب من أراضيها الأميرية إلى الأفراد عند وجود مسوغ شرعي يبيح لها هذا البيع (كأن تكون خزينة الدولة تقتقر إلى النقود أو أن تكون ريع الأرض لا يفي بنفقاتها)^{٢٧}. وكما يجوز تحويل نوع العقار من أميرية إلى ملك؛ شريطة دخول العقار الأميرية ضمن المنطقة المبنية المحددة إدارياً.

العقارات المتروكة المرفقة؛ هي تلك العقارات التي تخص الدولة ويكون لجماعة ما حق استعمال عليها تحدد ميزاته ومداه العادات المحلية أو الأنظمة الإدارية^{٢٨}، كالبيادر والمراعي المتروكة لانتفاع أهل قرية أو عدة قرى.

العقارات المتروكة المحمية؛ هي العقارات التي تخص الدولة أو المحافظات أو البلديات، وتكون جزء من الأملاك العامة^{٢٩}، كالطرق والشوارع والحدائق العامة.

العقارات الخالية المباحة أو الأراضي الموات: هي تلك الأراضي الأميرية التي تخص الدولة، إلا أنها غير معينة ولا محددة، فيجوز لمن يشغلها أو لا، أن يحصل بترخيص من الدولة على حق أفضلية ضمن الشروط المعينة في أنظمة أملاك الدولة.

كما واعتبر المشرع في القانون المدني عقاراً كل حق عيني^{٣٠} يرد على عقار وكذلك كل دعوى قضائية تتعلق بحق عيني على العقار. فبحسب القانون المدني السوري، يجوز أن تجري على العقارات الحقوق العينية التالية: ١- الملكية ٢- التصرف ٣- السطحية ٤- الانتفاع ٥- حق الأفضلية على الأراضي الخالية المباحة ٦- حق الارتفاق العقارية ٧- الرهن والتأمين العقاري ٨- الامتياز ٩- الوقف ١٠- الاجارتان ١١- الاجارة الطويلة ١٢- حق الخيار الناتج عن الوعد بالبيع^{٣١}.

^{٢٧} محمد وحيد الدين سوار "شرح القانون المدني: الحقوق العينية الأصلية"، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، حلب، ١٩٩٦، ص ٤٣.

^{٢٨} المادة ٧ من القرار ٣٣٣٩ لعام ١٩٣٠ والمادة ٤/٨٦ من القانون المدني.

^{٢٩} المادة ٥/٨٦ من القانون المدني.

^{٣٠} يعرف الحق العيني على أنه سلطة مباشرة يقرها القانون لشخص معين على شيء معين بالذات، ويمكن الاحتجاج به في مواجهة الكافة (كسلطات المالك على الشيء المملوك). ويقابله الحق الشخصي، والذي هو رابطة قانونية بين شخصين معينين بمقتضاها يحق لأحدهما أن يلزم الآخر أن يؤدي له عملاً أو يمتنع لصالحه عن أداء عمل (كالالتزام المشتري بدفع ثمن الشيء المباع). محمد وحيد الدين سوار "شرح القانون المدني: الحقوق العينية الأصلية"، مرجع سبق ذكره، ص ١٩.

^{٣١} تنص المادة ٢/٨٥ من القانون المدني على ما يلي: "يجوز أن تجري على العقارات الحقوق العينية التالية: ١- الملكية ٢- التصرف ٣- السطحية ٤- الانتفاع ٥- حق الأفضلية على الأراضي الخالية المباحة ٦- حق الارتفاق العقارية ٧- الرهن والتأمين العقاري ٨- الامتياز ٩- الوقف ١٠- الاجارتان ١١- الاجارة الطويلة ١٢- حق الخيار الناتج عن الوعد بالبيع".

وميز المشرّع في القانون المدني بين الأملاك العامة^{٣٢} والأملاك الخاصة^{٣٣}. حيث تعد العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم (كالحدائق العامة مثلاً)^{٣٤} أموالاً عامة. وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم^{٣٥}. أما أملاك الدولة الخاصة، فهي الأشياء المملوكة ملكية خاصة للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة الأخرى، وهي غير مخصصة للمنفعة العامة. وقد تكون تحت تصرف الإدارة فعلاً أو تحت تصرف أشخاص آخرين (كالأراضي المتروكة المرفقة)^{٣٦}.

المطلب الثاني: الحماية القانونية والقضائية

نظراً لأهمية العقارات، أو رد المشرّع في القانون المدني العديد من القواعد القانونية: بعضها تخص حق الملكية وتمييزه عن غيره من الحقوق العينية المتفرعة عنه، وأخرى تهدف إلى حماية الحقوق العينية العقارية بشكل عام.

فقد اعتبر المشرّع في القانون المدني السوري، أن لمالك الشيء وحده في حدود القانون حق استعماله واستغلاله والتصرف فيه^{٣٧}. وأن مالك الشيء يملك كل ما يعد من عناصره الجوهرية، وملكية الأرض تشمل ما فوقها وما تحتها إلى الحد المفيد في التمتع بها علواً أو عمقاً^{٣٨}، ولمالك الشيء الحق في كل ثماره ومنتجاته وملحقاته ما لم يوجد نص أو اتفاق يخالف ذلك^{٣٩}. وأكد المشرّع على أنه لا يجوز أن يحرم أحد من ملكه إلا في الأحوال التي يقرها القانون وبالطريقة التي يرسمها، ويكون ذلك في مقابل تعويض عادل^{٤٠}.

كما خص المشرّع الحقوق العينية العقارية بقواعد قانونية خاصة باكتسابها أو نقلها من شخص إلى آخر. فبحسب القواعد العامة، التصرف القانوني المنشئ للحق العيني (عقد أو وصية)^{٤١} غير كاف بحد ذاته لاكتساب أو لنقل الحق العيني العقاري من المتصرف إلى المتصرف إليه، إنما نحتاج إلى تسجيل التصرف المنشئ أو الناقل للحق في السجل العقاري^{٤٢}. حيث تنص المادة ١/٨٢٥ من القانون المدني على أنه: "تكتسب الحقوق العينية العقارية وتنتقل

^{٣٢} تنص المادة ٩٠ من القانون المدني السوري: "تعد أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة، والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم".

^{٣٣} وهي الأشياء المملوكة ملكية خاصة للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة الأخرى، وهي غير مخصصة للمنفعة العامة. وقد تكون تحت تصرف الإدارة فعلاً أو تحت تصرف أشخاص آخرين (كالأراضي المتروكة المرفقة). راجع محمد وحيد الدين سوار "شرح القانون المدني: الحقوق العينية الأصلية"، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، حلب، ١٩٩٦، ص ١١٩.

^{٣٤} تم تنظيم أملاك الدولة العامة بموجب القرارين: رقم ١٤٤ لعام ١٩٢٥، ورقم ٣٢٠ لعام ١٩٢٦. وقد صدر العديد من القوانين لحماية أملاك الدولة، منها: المرسوم التشريعي رقم ١٣٥ لعام ١٩٥٢، وقانون أملاك الدولة رقم ٢٥٢ لعام ١٩٥٩.

^{٣٥} محمد وحيد الدين سوار "شرح القانون المدني: الحقوق العينية الأصلية"، مرجع سبق ذكره.

^{٣٦} انظر سابقاً ص ١٠.

^{٣٧} المادة ٧٦٨ من القانون المدني السوري تنص على ما يلي: "لمالك الشيء وحده في حدود القانون حق استعماله واستغلاله والتصرف فيه"، شفيق طعمة، أديب استانبولي، "التقنين المدني السوري: نصوص قانونية- أعمال تحضيرية- مذكرات المشروع التمهيدي - اجتهاد قضائي- تعليقات فقهية"، الجزء السابع، من المادة ٧٦٨ حتى المادة ٨٩٣، المكتبة القانونية، دمشق، ١٩٩٧.

^{٣٨} المادة ٧٦٩ من القانون المدني السوري.

^{٣٩} المادة ٧٧٠ من القانون المدني السوري.

^{٤٠} المادة ٧٧٠ من القانون المدني السوري.

^{٤١} فواز صالح، "النظرية العامة للالتزام: مصادر الالتزام"، منشورات جامعة دمشق.

^{٤٢} محمد وحيد الدين سوار، "شرح القانون المدني: النظرية العامة للالتزام- الجزء الأول: مصادر الالتزام- المصادر الإرادية - المصادر غير الإرادية"، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، حلب، ١٩٩٤.

بتسجيلها في السجل العقاري". بمعنى الحقوق العينية العقارية كحق الملكية والحقوق المتفرقة عنه لا تكتسب ولا تنتقل إلا بواقعة تسجيلها في السجل العقاري. وهي شكلية قانونية فرضها المشرع ضماناً وحماية للمتعاقدین (البائع المالك والمشتري مثلاً) من جهة، وللغير من جهة أخرى^{٤٣}.

يضاف إلى ذلك، أن أي دعوى قضائية بخصوص حق عيني عقاري لا تسمع إلا بعد وضع إشارتها على صحيفة العقار. هذا الإجراء الشكلي يساهم أيضاً بشكل كبير في حفظ حقوق المدعى، وخاصة في حالة التزاحم بين عدة مشتريين لنفس عقار، حيث تكون الأفضلية في هذه الحالة للأسبق تاريخاً في تسجيل إشارة الدعوى على صحيفة العقار محل الخصومة القضائية.

كما، وانطلاقاً من ضرورة الحفاظ على التشريع العقاري المتصل بالسجل العقاري ونظمه، وما تم من عمليات تحديد وتحرير للعقارات، فقد احتفظ المشرع أيضاً بالقوانين المتعلقة بنظام السجل العقاري.

المبحث الرابع: نظام السجل العقاري

يعتبر نظام السجل العقاري من أهم المؤسسات في مجال حماية حق الملكية العقارية والحقوق العينية العقارية بشكل عام^{٤٤}. فهو لازم وضروري لتسهيل تداول العقارات وتشجيع الائتمان العقاري. كما أنه يقوم على مجموعة مبادئ أساسية، والتي أخذ بها المشرع السوري في القرار رقم ١٨٨ لعام ١٩٢٦^{٤٥}.

المطلب الأول: التعريف بالسجل العقاري

تشكل قانون السجل العقاري من مجموعة قرارات صادرة عن المفوض السامي الفرنسي^{٤٦}، والتي هي التالية: -القرار رقم ١٨٦ لعام ١٩٢٦ الذي حدد بموجبه نظام التحديد والتحرير العقاري -القرار رقم ١٨٧ لعام ١٩٢٦ الذي حدد الآليات لتحديد الأملاك العقارية -القرار رقم ١٨٨ لعام ١٩٢٦ الذي أنشأ بموجبه السجل العقاري -القرار رقم ١٨٩ لعام ١٩٢٦ الذي تضمن اللائحة التنفيذية لنظام السجل العقاري^{٤٧}.

وقد عرّفت المادة الأولى من القرار (١٨٨) لعام ١٩٢٦ السجل العقاري بأنه: «مجموعة الوثائق التي تبين أوصاف كل عقار، وتعين حالته الشرعية، وتنص على الحقوق المترتبة له وعليه، وتبين المعاملات والتعديلات المتعلقة به»^{٤٨}. ويتم تنظيم هذه الوثائق بالاستناد إلى معاملات التحديد والتحرير. وعلى ذلك، فإن العقارات غير المحددة لا تخضع لأحكام السجل العقاري. ويلاحظ أن تعيين العقارات في السجل العقاري يشبه تعيين الأشخاص في

^{٤٣} انظر فيما بعد "المبحث الرابع: نظام السجل العقاري".

^{٤٤} حمدان حسين عبد اللطيف، "نظام السجل العقاري"، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان ٢٠٠٧.

^{٤٥} أمل شربا، "النظام العقاري في النظم القانونية الكبرى: اللاتينية-الجرمانية-الانكلوساكسونية"، أطروحة دكتوراه، دمشق ٢٠٠٠.

^{٤٦} هذا النظام الذي طُبّق في سورية ولبنان من بين دول الشرق الأوسط مأخوذ من نصوص مشابهة في فرنسا وسويسرا وألمانيا. شمس

الدين محمد، "نظام السجل العقاري في سوريا ولبنان"، مؤسسة النوري، دمشق ١٩٩٩.

^{٤٧} يعد قانون السجل العقاري المعمول به حالياً من أقدم القوانين التي مازالت قائمة حتى الآن.

^{٤٨} عرفه التشريع اللبناني على أنه: "مجملة الوثائق التي تبين فيها أوصاف كل عقار، وتعين بها حالته الشرعية، وتذكر فيها حقوقه وأعباءه، وتورد فيها الانتقالات والتعديلات الطارئة عليه". حسين عبد اللطيف حمدان، أحكام الشهر العقاري، الدار الجامعية ١٩٩١، ص ١٨٧.

سجلات النفوس. وقد قيل بحق إن نظام السجل العقاري هو بمنزلة قيد النفوس للأفراد^{٤٩}.

إن السجل العقاري -خلافاً لما تدل عليه تسميته- ليس مقصوراً على سجل واحد، بل هو مجموعة من السجلات والمستندات التي تبين أوصاف كل عقار وحالته الشرعية وحقوقه، والأعباء التي تنقله والانتقالات والتعديلات الجارية عليه، وقد خصص كل واحد منها لفئة من المعاملات العقارية. وقد عدتتها الفقرة الثانية من المادة (١) من القرار (١٨٨) بقولها: «يتألف هذا السجل من دفتر الأملاك والوثائق المتممة (دفتر اليومية- محاضر التحديد والتحرير- خرائط المساحة- الرسوم المصورة بواسطة الطائرات- تصاميم المسح- الأوراق المثبتة)».

لقد أعطى المشرع في المادتين (٩ و١٠) من القرار (١٨٨) أهمية خاصة لدفتر الملكية والمسمى أيضاً بـ "الصحيفة العينية" من بين وثائق السجل العقاري. وتأتي هذه الأهمية من أن العبرة تكون للقيود التي تدون في الصحيفة العقارية دون سواها. وأن الغير- الذي يرغب في معرفة وضعية عقار ما والحقوق العائدة إليه أو المترتبة عليه- لا يطلب منه سوى مراجعة الصحيفة العقارية دون سائر وثائق السجل العقاري للاطلاع على قيود الصحيفة العقارية التي تستند إليها القيود في علنيها وقوتها الثبوتية^{٥٠}.

المطلب الثاني: مبادئ السجل العقاري

يقوم نظام السجل العقاري على مجموعة مبادئ أساسية، والتي هي العلنية والقوة الثبوتية والديمومة. وقد أخذ المشرع السوري بهذه المبادئ، والتي تعد بمثابة ركائز ودعائم جوهرية يستند إليها عند القيام بعملية الشهر العقاري.

مبدأ العلنية: يقصد به أن أي تصرف أو حكم منشئ لحق الملكية العقارية (أو أي حق عيني آخر يرد على عقار) أو ناقل له أو مسقط له، لا يحتج به في مواجهة الغير، إلا من تاريخ التسجيل في السجل العقاري. وقد أخذ المشرع السوري بهذا المبدأ في المادة التاسعة من القرار رقم ١٨٨ لعام ١٩٢٦. تنص هذه المادة على أنه: "الحقوق العينية غير المنقولة المرخص بأنشائها في القانون والتقييدات العقارية والحجوز، وكذلك الدعاوى العقارية المتعلقة بعقار، أو بمال غير منقول مسجل، يجب حتماً أن تدون في الصحيفة المخصصة لكل عقار أو مال غير منقول في سجل الملكية، ولا تعتبر موجودة تجاه الغير إلا بقيدها في السجل العقاري وابتداءً من تاريخ هذا القيد". إذ لا يتحقق مبدأ العلنية ولا يصبح حق الملكية العقارية حجة على الكافة إلا من تاريخ قيدها في السجل العقاري.

مبدأ القوة الثبوتية: يقصد به أن السجل العقاري هو الوسيلة الوحيدة للاحتجاج بالحق المقيد فيه في مواجهة كافة الناس. فقيود السجل العقاري تعد بمثابة قرائن قطعية لإثبات حق الملكية. حيث تنص المادة الثامنة من القرار

^{٤٩} محمد وحيد الدين سوار "شرح القانون المدني: الحقوق العينية الأصلية"، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، حلب، ١٩٩٦
^{٥٠} بحسب اجتهاد محكمة النقض السورية، "الصحيفة العقارية هي هوية العقار المعرفة به"، قرار رقم ٣٧٨٥ تاريخ ٢٩/١١/٢٠١٠

رقم ١٨٨ لعام ١٩٢٦ على أنه: "يكون لشروحات السجل العقاري قوة إثباتية وتكون الوقائع والحقوق المذكورة فيه موثوقاً بها تجاه الأشخاص الآخرين".

مبدأ الديمومة: التقادم يعتبر سبباً من أسباب كسب الملكية العقارية^{٥١}، ولكن في حال كان العقار مسجلاً في السجل العقاري؛ فلا يسري عليه التقادم. بمعنى الحقوق العقارية المسجلة في السجل العقاري لا تخضع لقاعدة اكتساب الملكية بالتقادم. حيث جاء في المادة ١٩ من القرار رقم ١٨٨ لعام ١٩٢٦ أن: "مرور الزمن لا يعترض به على الحقوق المسجلة في السجل العقاري"^{٥٢}.

يتبين مما سبق، أن من أهم الأهداف التي توخاها المشرع من إحداث نظام السجل العقاري هو تمكين الغير من الاطلاع على الوضع القانوني لكل عقار، والوقوف بدقة على جميع الحقوق الواردة عليه؛ كي يكون على بينة من أمره عند تعامله مع صاحب العقار، أو مع أصحاب الحقوق العينية التي تثقله، بحيث إنه إذا خلا السجل العقاري - وبعبارة أدق الصحيفة العينية العقارية - من أي قيد لحقوق رتبها عليه المالك لشخص آخر - أصلية كانت هذه الحقوق أم تبعية - عُدت هذه الحقوق غير موجودة بالنسبة إلى الغير؛ وبالتالي غير نافذة في حقه. وبذلك فإن الصحيفة العينية تبين كل عقار وحقوقه وأعباءه والتعديلات الطارئة عليه، ويكون للقيود الواردة عليه قوة ثبوتية مطلقة. إذ تعتبر هذه القيود بمثابة قرائن قطعية على حق ملكية العقار، أو أي حق عيني آخر موضوع التسجيل.

إن كانت النصوص الواردة في المواثيق، والعهود الدولية، والديساتير السورية المختلفة وكذلك في القانون المدني السوري، قد نصت على حق المالك في التصرف بملكه واستغلاله واستعماله، وعدم جواز حرمانه من هذا الحق، إلا بقصد المنفعة العامة ومقابل التعويض العادل يتناسب مع القيمة الحقيقية للعقار، إلا أن تلك النصوص فقدت الكثير من أهميتها وجُردت من مضمونها أمام الكم الهائل من القوانين والمراسيم التشريعية الخاصة بالملكية العقارية، الاستثنائية في مضمونها وأهدافها والتي صدرت بعد صدور القانون المدني السوري.

الفصل الثاني: القوانين الاستثنائية التمييزية

لقد سعت الحكومات السورية المتعاقبة، إلى التضييق على الكرد في مختلف مناحي الحياة، كتجريد الكثيرين منهم من الجنسية السورية، مستندة للإحصاء الاستثنائي الذي تم في عام ١٩٦٢. وسياسات أخرى ممنهجة، ومن ضمنها: حرمانهم من ممتلكاتهم العقارية بحجة "الإصلاح الزراعي" والقضاء على الاقطاعيات الفردية، وكذلك التضييق عليهم في مسألة تملك عقارات جديدة لاعتبارات "المناطق الحدودية" و"حماية حدود الوطن". وهذا يبدو جلياً في نصوص القوانين والمراسيم الاستثنائية التي صدرت منذ الخمسينات من

^{٥١} المواد ٩٠٧ حتى ٩٣٥ من القانون المدني السوري

^{٥٢} ورد نفس الحكم في المادة ٩٢٥ من القانون المدني التي تنص على أنه: "لا يسري التقادم على الحقوق المقيدة في السجل العقاري.....".

القرن الماضي وحتى تاريخ بدء الاحتجاجات الشعبية في سوريا في آذار ٢٠١١.

المبحث الأول: التجريد من الجنسية والحرمان من التملك

تُعدّ قضية المجرّدين من الجنسية من الانتهاكات الجسيمة في تاريخ الدولة السورية الحديثة على مدى عقود؛ نتيجة للإحصاء الاستثنائي الذي أجري في محافظة الحسكة في ١٠/٥/١٩٦٢، والذي يُعرف باسم "إحصاء الحسكة ١٩٦٢". هذا الإحصاء كان نتيجة لمرسوم رقم (٩٣) الذي صدر من حكومة الانفصال آنذاك. وتضمّن هذا المرسوم في مادته الأولى ما يلي: "يجري إحصاء عام للسكان في محافظة الحسكة في يوم واحد، يُحدّد تاريخه بقرار من وزير التخطيط، بناءً على اقتراح وزير الداخلية".

ويبدو أن هذا الإحصاء كان متناغماً ومنسجماً مع توجّهات الحكومات اللاحقة لحزب البعث. ولعلّ إحدى أهمّ التوصيات التي أرفقها محمد طلب هلال في كراسه المعنون بـ "دراسة عن محافظة الجزيرة من النواحي القومية الاجتماعية السياسية" هو تجريد الكرد من الجنسية السورية. حيث يذكر فيه بشكل واضح: " لا بدّ من تصحيح السجلات المدنية، وهذا يجري الآن (في إشارة إلى إحصاء الحسكة)".

على أثر هذا الإحصاء، تم تجريد عشرات الآلاف من الكرد السوريين من جنسياتهم، والذين عرفوا فيما بعد تحت مصطلح "أجانب الحسكة". وبالتالي، حرمانهم من أبسط حقوق المواطنة والحماية القانونية. وأهمها استحالة تثبيت ملكية الأراضي للملاك الكرد الذين جردوا من جنسياتهم، إلى جانب عدم حصولهم على الأراضي التي تم توزيعها بموجب قانون الإصلاح الزراعي^{٥٣}. وهذا يعني بكل بساطة حرمانهم من حق التملك.

يُذكر أن هنالك قوانين خاصة تعطي الحق للأجنبي غير السوري (الفلسطيني أو أي عربي من دولة عربية أخرى، ولا يحمل الجنسية السورية وحتى الأجنبي غير العربي) في تملك عقار في سوريا ضمن شروط معينة تحددها القوانين ذات الصلة (كشروط الترخيص من وزارة الداخلية، أو أن يكون العقار مخصصاً للسكن، ويقع في مراكز المحافظات.. إلخ)^{٥٤}. حتى هذه القوانين لم يكن يستفيد منها فئة "أجانب الحسكة" كونهم سوريون تاريخياً وجغرافياً، لكنهم أجانب سياسياً وقانوناً.

المبحث الثاني: قانون الإصلاح الزراعي

لعل من أكثر القوانين خطورة على حق الملكية وحقوق التصرف على الأراضي الأميرية في هذا المجال؛ هي تلك التي حددت سقفاً للملكية الزراعية، وقضت بتملك الدولة للأراضي الزائدة عن هذا الحد الأعلى للملكية الزراعية.

^{٥٣} انظر لاحقاً ص ١٥.

^{٥٤} على سبيل المثال، القانون ١١ لعام ٢٠٠٨ الخاص بأحكام إنشاء أو تعديل أو نقل الحقوق العينية العقارية لاسم أو لمنفعة شخص غير سوري، المسمى بـ (قانون تملك العرب والأجانب في سورية)، متوفر على موقع مجلس الشعب السوري.

المطلب الأول: مضمون القانون

كانت البداية مع صدور المرسوم التشريعي رقم ١٣٥ لعام ١٩٥٢. حيث جاء في مذكرته الإيضاحية "إن مساحات واسعة من أراضي الدولة غير المسجلة يشغلها بعض الأشخاص من فترات مختلفة. وقد أخذوا يدعون حق التصرف عليها، في حين يقف كثير من الفلاحين السوريين مكتوفي الأيدي عن العمل، لعدم وجود أراضي بحوزتهم. فتمهيداً لتوزيع الأراضي على المواطنين المتساوين في الحقوق، أكدت هذه المادة التي تقضي بعدم اعتبار وضع اليد على هذه الأراضي - مهما بلغت مساحتها - إلا ضمن مساحة حدها الأعلى (مائتي هكتار لكل شخص ولكل فرد من أولاده الذكور والإناث ومن أزواجه في حال تعددهن).

وتنص المادة ٢ من هذا المرسوم على أنه: "أن وضع اليد السابق لصدور هذا المرسوم التشريعي على كافة الأراضي المسجلة نهائياً في دفاتر التملك أو السجلات العقارية، لا يُعتبر مكسباً لحق التصرف، إلا ضمن مساحة حدها الأعلى لكل شخص ولكل فرد من أزواجه وأولاده ٢٠٠ هكتار".

ثم في عام ١٩٥٥، صدر القانون رقم ٨٤ على نحو يكفل التخفيف من حدة القيود السابقة، ويضمن التوسع في حرية اكتساب حق التصرف حيث قرر:

- التفرقة بين الأراضي المسقية والأراضي البعلية، واعتبار الحد الأعلى في الأولى ٢٠٠ هكتار، وفي الثانية ٥٠٠ هكتار. وبذلك يكون القانون رقم ٨٤ قد زاد في مقدار المساحة التي يجوز اكتساب حق التصرف بها كما هي عليه في المرسوم ١٣٥.

- إنزال الأحفاد منزلة الأولاد والأزواج: فبعد أن كان الأولاد والأزواج وحدهم داخلين في حساب تحديد الحد الأعلى لحق التصرف، أصبح الأحفاد داخلين في هذا الاعتبار.

- جواز الجمع بين الحدين: حيث ينص القانون رقم ٨٤ على أن "وضع اليد لا يعتبر مكسباً لحق التصرف إلا ضمن مساحة حدها الأعلى لكل شخص (٢٠٠) للأراضي المسقية و ٥٠٠ هكتار للأراضي البعلية. هذا النص يفيد جواز الجمع بين الحدين الأقصى، بدليل وجود حرف العطف (أو) بينهما. إلا أن القانون استثنى من تحديد سقف أعلى للملكية الأراضي المسجلة نهائياً في دفاتر التملك أو السجلات العقارية، والتي صدر بشأنها قرار قطعي.

وأن الأراضي التي تزيد عن السقف أو الحد القانوني تعد من أملاك الدولة الخاصة اعتباراً من تاريخ نشر المرسوم، ولا تلزم الدولة بدفع أي تعويض عنها^{٥٥}. وتسجل هذه الأراضي الزائدة عن الحد القانوني باسم الدولة بناءً على طلب يقدم من مدير مؤسسة الإصلاح الزراعي إلى القاضي العقاري المختص^{٥٦}.

^{٥٥} المادة الرابعة من المرسوم التشريعي رقم ١٣٥ تاريخ ١٩٥٢/١١/٣.
^{٥٦} المادة ١/١٠ من القانون رقم ٨٤ لعام ١٩٥٥.

وبتاريخ ٢٧ أيلول ١٩٥٨، وبعد ما يقارب الثمانية أشهر على قيام الوحدة بين سوريا ومصر، صدر قانون الإصلاح الزراعي رقم ١٦١ الذي نظم الملكية الزراعية تنظيماً جديداً، مستلهماً ذلك من تجربة مصر لقانون الإصلاح الزراعي^{٥٧}. وضع هذا القانون حداً أقصى للملكية الزراعية، وذلك حسب المنطقة وطريقة الري والسقاية، ومنح الدولة الحق بالاستيلاء على المساحات الزائدة عن الحد الأعلى. وتصبح تلك المساحات المستولى عليها ملكاً خالصاً للدولة^{٥٨}، وذلك مقابل تعويض يحسب على أساس عشرة أمثال متوسط بدل إيجار الأرض لدورة زراعية لا تتجاوز ثلاث سنوات أو حصة المالك منها^{٥٩}، أي أن التعويض سيكون زهيداً؛ كونه استند على بدل الإيجار بدلاً من القيمة الحقيقية للعقار.

بعدها طرأت على قانون الإصلاح الزراعي السوري تعديلات كثيرة، كان الحد الأعلى للملكية الزراعية فيها بين مد وجزر، إلى أن كان التعديل الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٢٣ لعام ١٩٦٣، الذي حدد السقف الأعلى للملكية وألغى كل ما طرأ عليه من تعديل خلال سنوات حكم الانفصال. ثم جاء التعديل الأخير بالمرسوم التشريعي رقم ١٤٥ تاريخ ١٣/١٢/١٩٦٦، الذي عجل من عمليات الاستيلاء.

ولم تأت هذه التعديلات بفرض حد أعلى بنصاب مطلق، بل أتت بنصاب نسبي متموج. تمت مراعاة ظروف الأراضي الإنتاجية فيه وحالة المالك العائلية وهي تتراوح بين ١٥ هكتار بالغوطة (ريف دمشق) و ٣٠٠ هكتار للأراضي البعلية في الحسكة والرقبة ودير الزور. كما أعطى للدولة حق الاستيلاء على الفائض عن الحد الأعلى للأراضي المروية في حال تحويل الأرض البعلية إلى أرض مروية.

وأقر القانون الجديد على عكس السابق الحق في التعويض لمن استولت الدولة على الزائد على النصاب على أرضه. ويحسب هذا التعويض على أساس عشرة أمثال متوسط بدل إيجار الأرض لدورة زراعية لا تتجاوز ثلاث سنوات أو حصة المالك منها. ويحدد هذا التعويض من قبل لجان أولية تؤلف في كل محافظة بقرار من وزير الزراعة والإصلاح الزراعي ومهندس مدني من وزارة الأشغال العامة. وفي جميع الأحوال لا يجوز أن تتجاوز حصة المالك المشار إليها النسب التي يحددها قانون العلاقات الزراعية رقم ١٣٤ لعام ١٩٥٨. ويؤدي التعويض على شكل سندات أسمية على الدولة لمدة أربعين سنة.

المطلب الثاني: مآل الأراضي المستولى عليها

بمجرد صيرورة محاضر الاستيلاء قطعية باعتمادها من الجهة المختصة، تصبح الدولة مالكة للأراضي المستولى عليها. وتقوم مؤسسة الإصلاح

^{٥٧} قانون الإصلاح الزراعي المصري الصادر في ١٩٥٢/٩/٩.

^{٥٨} المادة الخامسة من قانون الإصلاح الزراعي رقم ١٦١ لعام ١٩٥٨.

^{٥٩} المادة التاسعة من قانون الإصلاح الزراعي رقم ١٦١ لعام ١٩٥٨.

الزراعي بعد ذلك بتوزيع^{٦٠} الأرض المستولى عليها على الفلاحين أو "المنتفعين"^{٦١}. ويعد المنتفع مالكاً للأرض الموزعة عليه، بدءاً من الموسم الزراعي الذي يلي تاريخ نشر قرار التوزيع في الجريدة الرسمية. وتسجل الأرض الموزعة باسم المنتفع في السجل العقاري بمجرد طلب مؤسسة الإصلاح الزراعي، ويعفى هذا التسجيل من الرسوم والضرائب.

ولكن، يجب التنويه إلى أن المشرّع بموجب قوانين الإصلاح الزراعي لم يكتف بتحديد سقف للملكية الزراعية، وما ترتب على ذلك من حرمان لحق التملك فيما يتجاوز هذا الحد، بل اتجه أيضاً إلى تقييد سلطات المالك في الاستغلال والتصرف الممنوحة له، وفقاً لنصوص القانون المدني. حيث يتعين، من جهة، على من آلت إليه الأرض نتيجة التوزيع أن يقوم بزراعتها، وأن يبذل في عمله العناية الواجبة وفقاً للخطة الاستثمارية والمبادئ الأساسية للنظام الداخلي للجمعية التعاونية التي ينتمي إليها والقوانين والقرارات الصادرة عن مؤسسة الإصلاح الزراعي. وفي حال أخلّ المنتفع أو المستفيد من التوزيع بأي التزام جوهرية، تصدر اللجنة المختصة قراراً بإلغاء توزيع الأرض عليه، واستردادها منه، وإعادة تسجيلها في السجل العقاري باسم الدولة.

من جهة أخرى، لا يجوز للمنتفع - ولا لورثته من بعده - التصرف بالأرض الموزعة، ولا إنشاء أي حق عيني عليها - عدا الرهن لدى المصرف الزراعي التعاوني - قبل مرور عشرين سنة على تسجيلها باسمه في السجل العقاري، على أن يحصل على موافقة مؤسسة الإصلاح الزراعي بعد انقضاء هذه المدة.

المبحث الثالث: قانون الاستملاك للمنفعة العامة

أقرت الدساتير المتعاقبة في سوريا، مبدأ "الاستملاك للمنفعة العامة"، وبذلك يكون المشرّع الدستوري قد وضع قيداً خطيراً على حق الملكية، يسمح بإجبار الأفراد على النزول للدولة عن ملكية عقاراتهم لإشباع الحاجات العامة، لقاء تعويض عادل.

المطلب الأول: مفهوم الاستملاك للمنفعة العامة

يُعرف الاستملاك على أنه: نزع الملكية للمنفعة العامة، عن طريق إجراء إداري يقصد به نزع عقار قهراً عن مالكه بواسطة الإدارة لتخصيصه للنفع العام، مقابل تعويض يدفع له. من هذا التعريف للاستملاك يمكن أن نستخلص أركان الاستملاك للمنفعة، حيث يجب:

- أن ينصب الاستملاك على عقار.

^{٦٠} جاء قانون التوزيع تطبيقاً لدستور ١٩٥٠ الذي كان ينص على أن "الدولة توزع من أراضيها ببدل زهيد ومقسط على غير المتصرفين ما يكفيهم لمعيشتهم".

^{٦١} تم توزيع أراضي أملاك الدولة بالمرسوم التنظيمي رقم ٧٦٨ لعام ١٩٥٢ ثم بتسريع آخر حل محله، وهو قانون أملاك الدولة رقم ٢٥٢ تاريخ ١٠/١٠/١٩٥٩ ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار وزير الإصلاح الزراعي رقم ٢١ تاريخ ١٢/٤/١٩٦٠. ثم جاء تشريع لاحق فاقر توزيع أراضي أملاك الدولة المستثمرة زراعياً على الفلاحين بالمرسوم التشريعي رقم ١٦٦ تاريخ ١٦/١٢/١٩٦٨ ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار وزير الزراعة والإصلاح الزراعي رقم ٤ تاريخ ٢٠/١/١٩٦٩.

- أن يكون نزع الملكية جبراً.

- أن يكون الغرض من الاستملاك تحقيق النفع العام.

- أن يكون الاستملاك لقاء تعويض عادل.

وتعاقبت قوانين الاستملاك في سوريا حيث كان يخضع إلى القواعد الناظمة له في قانون الاستملاك رقم ٢٠ لعام ١٩٧٤، الذي حلّ محل القانون رقم ٢٧٢ لعام ١٩٦٤. وكذلك القانون رقم ١٨ لعام ١٩٧١ المتضمن قواعد استملاك العقارات في المنطقة التي غمرها مياه سد الفرات، ووصولاً إلى المرسوم التشريعي رقم ٢٠ لعام ١٩٨٣. والسمة المشتركة بين هذه القوانين هي ابتلاع الملكية الخاصة أحياناً بدون تعويض، وأحياناً أخرى لقاء تعويض زهيد لا يتناسب مع القيمة الحقيقية للعقار المستملك بتاتاً. من جهة أخرى، كانت هذه القوانين أداة بيد الدولة لنزع الملكية الخاصة، خلافاً لما قصده المشرع الدستوري، ولقواعد العدالة والأنصاف.

حيث أعطى القانون رقم ٢٠ لعام ١٩٨٣، بعداً كبيراً لمفهوم المنفعة العامة. وبحسب نصوص هذا القانون، لم يعد يقتصر مفهوم المنفعة العامة على المشاريع ذات النفع العام، إنما يشمل أيضاً المنشآت الخاصة بحزب البعث والمنظمات الشعبية، وجميع المشاريع التي تدخل في نطاق اختصاص؛ أي من الجهات العامة والقطاع العام ومهامها المحددة في القوانين والأنظمة النافذة وفق خطط الدولة المقررة أصولاً^{٦٢}.

من جهة أخرى، حدد القانون رقم ٢٠ الجهات التي يجوز لها الاستملاك^{٦٣}، وتوسع في مجالات الاستملاك: إذ أجاز للجهات الإدارية وللجهات المشرفة على الأسكان أو المختصة به استملاك العقارات وتخطيطها وتقسيمها إلى مقاسم معدة للبناء بغية إنشاء المساكن الشعبية عليها، أو بيعها للراغبين في إنشاء تلك المساكن.

كما أجاز المشرع، بموجب القانون رقم ٢٠ لعام ١٩٨٣ لوزارة الدفاع، استملاك العقارات لإقامة التجمعات السكنية العسكرية، أو لبناء المسكن لبيعها للعسكريين ولأسر الشهداء وللعاملين في وزارة الدفاع، أو لجهات أخرى تُحدد بمرسوم.

وأجاز - أخيراً - للجهات الإدارية استملاك العقارات بغية إنشاء المناطق الصناعية وتخطيطها وتقسيمها، واستثمار أو بيع المقاسم الناتجة عنها^{٦٤}. كما سمح المشرع للجهة الإدارية أن تستملك العقارات، أو أجزاء العقارات التي تكون غير صالحة للبناء بموجب نظام البناء النافذ أو لأسباب فنية أخرى؛

^{٦٢} المادة الثالثة من القانون رقم ٢٠ لعام ١٩٨٣.

^{٦٣} المادة ٢ من القانون رقم ٢٠ لعام ١٩٨٣ تنص على ما يلي: "يجوز للوزارات والإدارات والمؤسسات العامة ولجهات القطاع العام أن تستملك العقارات المبنية وغير المبنية، سواء أكانت ملكاً صرفاً أو ملكاً للوقف أو مثقلة بحق وقي، وذلك لتنفيذ المشاريع ذات النفع العام المنصوص عليها في هذا المرسوم التشريعي.

^{٦٤} المادة الرابعة من القانون رقم ٢٠ لعام ١٩٨٣.

كالمساحة أو الشكل الهندسي، وذلك بقصد دمجها أو توحيدها بشكل تصبح معه قابلة للبناء بمقتضى الأنظمة والاعتبارات الفنية.

بناء على ما ورد ذكره، أصبحت الملكية العقارية الخاصة عرضة للاستملاك من قبل الجهات العامة، وفقاً للمفهوم الواسع الذي أعطاه المشرع للمنفعة العامة، والتفسير الفضفاض الذي يعطى لها من قبل الجهة المستملكة، وخاصة السلطة القضائية، ليست لها أي سلطة في مراقبة مرسوم الاستملاك أو البحث في قانونية قرارات الاستملاك.

حيث، وبحسب المادة السابعة من القانون رقم ٢٠ لعام ١٩٨٣، يكون مرسوم الاستملاك مبرماً لا يقبل أي طريق من طرق الطعن أو المراجعة أمام القضاء. وذلك مخالفة لأحكام الدستور التي تكفل حق التقاضي والتظلم على القرارات الإدارية أمام السلطة القضائية.

المطلب الثاني: بدل الاستملاك للمنفعة العامة

وضع القانون رقم ٢٠ لعام ١٩٨٣ إجراءات تقدير القيمة التعويضية للعقار المستملاك، وأحال قواعد احتساب هذا التعويض واللجنة المختصة بهذا التعويض إلى القانون رقم ٣ لعام ١٩٧٦ الخاص بتنظيم بيع الأراضي. هذا القانون الأخير ينص في مادته السادسة على أسس تقدير بدل الاستملاك وفق التالي:

- يُعتبر ثمن العرصات المعروفة بأحكام المادة الثانية من القانون رقم ١٤ لعام ١٩٧٤ مقدراً بنسبة يحددها المكتب التنفيذي للمحافظة لا يتجاوز ٣٠ ٪ من كلفة البناء.
- تحسب الكلفة المذكورة بالاستناد إلى كلفة الأبنية التي تشيدها الجهات العامة المشرفة على الإسكان في المحافظة.
- يصدر المكتب التنفيذي في كل محافظة قراراً يحدد النسب المبحوث عنها في الفقرة (أ) من هذه المادة، مراعيماً الأسس التي يحددها المرسوم الصادر وفقاً لأحكام الفقرة (هـ) من هذه المادة، وتسري أحكام هذا القرار من تاريخ تصديقه من قبل الإدارة المحلية.
- يعتبر ثمن بقية الأراضي مقدراً بنسبة لا تتجاوز عشرة أمثال انتاجها السنوي. وتُعتبر هذه الأراضي - في معرض تطبيق هذه الفقرة - زراعية، سواء كانت مستثمرة زراعياً أو غير مستثمرة، مع عدم الإخلال بالأحكام الواردة في القانون المدني وقانون أملاك الدولة وغيرهما من القوانين والأنظمة النافذة المتعلقة باستثمار الأرض الزراعية واستعمالها.
- تصدر بمرسوم الأسس المعتمدة في تحديد هذه النسب والقيم مع مراعاة تصنيف الأراضي وموقع العقار ونوع الأرض الزراعية القائمة بها وغير ذلك.

أما اللجنة المختصة بتقدير بدل الاستملاك، وفق الأسس الواردة في القانون رقم ٣، هي لجنة بدائية تشكل لدى الجهة المستمكة^{٦٥}، وتقوم اللجنة بتقدير قيمة العقارات على أساس قيمتها قبل مرسوم الاستملاك مباشرة. وأن تسقط من الحساب كل ارتفاع طرأ على الأسعار بنتيجة مشروع الاستملاك، أو المضاربات التجارية، إذا كان هذا الارتفاع بالقيمة لا يبرره ارتفاع مماثل في المناطق المجاورة^{٦٦}.

كما أن قرارات لجنة التقدير البدائي المشار إليها أعلاه بشأن تقدير التعويض تقبل الطعن أمام لجنة إعادة نظر، تشكل بقرار مبرم عن رئيس المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة التي يقع في حدودها الإدارية العقار المستمك^{٦٧}. وتتشكل هذه اللجنة الأخيرة من عضوية كل من: قاض يسميه وزير العدل، وممثل عن الجهة المستمكة، وممثل عن أصحاب العقارات المستمكة، وممثل عن اتحاد الفلاحين يسميه المكتب التنفيذي لاتحاد الفلاحين، وممثل عن المحافظة يختاره المحافظ. وتكون قرارات هذه اللجنة مبرمة غير قابلة لأي طريق من طرق المراجعة والطعن^{٦٨}.

ويجب التنويه إلى أنه إذا تأخرت الإدارة وتراخت في تقدير بدل الاستملاك، فإنه يجري تقدير قيمة بدل الاستملاك بتاريخ الاستملاك وليس بتاريخ تقدير التعويض. على سبيل المثال، فإذا استمكت الإدارة عقاراً سنة ١٩٨٠ ثم تراخت في تقدير قيمة بدل الاستملاك حتى ٢٠١٠، فإن بدل الاستملاك يقدر على أسعار لعام ١٩٨٠ وليس أسعار عام ٢٠١٠. وهذه الأمور يشكل إجحافاً بحق أصحاب العقارات المستمكة وخاصة في حال ارتفعت قيمة العقارات، ناهيك عن عدم التناسب بين بدل الاستملاك المقدر والقيمة الحقيقية للعقار المستمك.

والأصل، وكما جرت العادة في أغلب حالات الاستملاك، هو أن يكون هذا التعويض نقدياً يعطى لصاحب العقار المستمك. ولكن وفي حالة معينة ولأسباب سياسية على ما يبدو، تم تعويض أصحاب العقارات المستمكة تعويضاً عينياً. وهي الحالة الخاصة بالقانون رقم ١٨ لعام ١٩٧١، المعدل بالمرسوم التشريعي رقم ١٨ لعام ١٩٧٦^{٦٩}، الذي تضمن قواعد الاستملاك في منطقة الغمر^{٧٠}. حيث تنص المادة (١٤ معدل^{٧١}) من هذا القانون على ما يلي: "يجوز التعويض على أصحاب الحقوق بإعطائهم بدلات عينية في عقارات أخرى تعادل قيمتها أو تقل أو تزيد عن بدل الاستملاك، وتحدد بمرسوم". على أثر هذا القانون، تم تعويض أصحاب الأملاك التي غمرها مياه سد الفرات (وتم تعريفهم بالمغمورين) تعويضاً عينياً هذه المرة. حيث تم

^{٦٥} المادة ١٢ من القانون رقم ٣ لعام ١٩٧٦ الخاص بتنظيم بيع الاراضي.

^{٦٦} المادة ١٣ من القانون رقم ٣ لعام ١٩٧٦.

^{٦٧} المادة ٢٣ من القانون رقم ٣ لعام ١٩٧٦.

^{٦٨} المادة ٢٤ من القانون رقم ٣ لعام ١٩٧٦.

^{٦٩} المرسوم التشريعي رقم ١٨ لعام ١٩٧٦، الذي قام بتعديل القانون رقم ١٨ لعام ١٩٧١ المتضمن قواعد الاستملاك في منطقة الغمر، متوفر على موقع "مجلس الشعب السوري".

^{٧٠} المنطقة التي غمرها مياه نهر الفرات.

^{٧١} معدل بالمادة الرابعة من المرسوم التشريعي رقم ١٨ لعام ١٩٧٦.

منح هؤلاء أراضٍ في محافظة أخرى غير محافظتهم. فقد وزعت عليهم أراضٍ من أملاك الدولة الخاصة في محافظة الحسكة، والتي كانت الدولة أصلاً قد استولت عليها سابقاً، تطبيقاً لقوانين "الإصلاح الزراعي"، والفائض الذي نتج عن تحديد السقف الأعلى للملكية الزراعية^{٧٢}. في سبيل ذلك، تم إنشاء قرى ومزارع نموذجية على طول الشريط الحدودي مع تركيا من جهة الشمال والعراق من جهة الشرق، بهدف إسكان العائلات التي جلبتهم السلطة من محافظة الرقة (والتي سميت فيما بعد بقرى الغمر). وهذا المشروع عرف بـ "مشروع الحزام العربي"، والذي يهدف بالدرجة الأولى إلى تغيير ديمغرافية المنطقة والبنية المجتمعية فيها، وفصل كرد سوريا عن إخوانهم في كل من تركيا والعراق. وهذا كله يندرج بطبيعة الحال ضمن الخطة التي نادى بها محمد طلب هلال^{٧٣}.

وعليه، يوصف قانون الاستملاك بأنه قانون ظالم، لتعديده على حقوق المواطنين وممتلكاتهم. كما أنه يبتعد عن الهدف الذي قصده المشرع الدستوري، والذي هو تحقيق المنفعة العامة. ولهذا يمكن القول إن الاستملاك كان أشبه بالاستيلاء، باعتبار التعويض لم يكن عادلاً أو لا يتناسب مع قيمة العقار الحقيقية^{٧٤}. وأن هذا القانون استعمل كأداة لتغيير البنية الديمغرافية في المناطق الحدودية المتاخمة لحدود تركيا من جهة الشمال وحدود العراق من جهة الشرق.

هذه المناطق الحدودية ولخصوصيتها الإثنية استهدفتها المشرع السوري بقانون آخر، الذي شلّ بدوره حركة بيع وشراء العقارات فيها.

المبحث الرابع: قانون العقارات الكائنة في المناطق الحدودية

إن حق الملكية هو الحق الوحيد من بين الحقوق العينية الأصلية الذي يعطي صاحبه كل السلطات على الشيء المملوك (سلطة التصرف والاستعمال والاستغلال). ولكن صدرت قوانين عديدة قيّدت من هذه السلطات الممنوحة لمالك العقار على وجه الخصوص^{٧٥}، ومنها القانون الخاص بتملك العقارات الكائنة في المناطق الحدودية. والتي فرضت الحصول على الموافقة الأمنية كشرط أولي لا بد منه للتصرف بعقار كائن في منطقة حدودية.

المطلب الأول: في التطور التاريخي لقانون مناطق الحدود

أولى المراسيم التي اشترطت حصول المواطن السوري على ترخيص مسبق للتملك العقاري في المناطق الحدودية ظهرت بعد انتهاء الانتداب الفرنسي، وتحديدًا في عام ١٩٥٢. حيث صدر المرسوم رقم ١٩٣ والذي نص على أن:

^{٧٢} انظر سابقاً ص ١٥.

^{٧٣} انظر سابقاً: ص ٢.

^{٧٤} يذكر أنه الدستور الجديد لعام ٢٠١٢ ينص بشكل صريح على أن يقدر التعويض على أساس القيمة الحقيقية للعقار المستملك.
^{٧٥} على سبيل المثال، القانون رقم ٣١ لعام ١٩٧٦ (قانون منع الاتجار بالأراضي) حيث نصت المادة الأولى منه على ما يلي: "يمنع على من يشترى أي من الأراضي الكائنة ضمن حدود أي مخطط تنظيمي عام مصدق وضمن مناطق الاصطيفات بيعها كلاً أو جزءاً، أو التوكيل بذلك، ويشمل هذا المنع الهيئة ما لم تكن لإحدى الجهات العامة أو الجهات الخيرية بدون عوض وكل عقد صوري يخفي بيعاً".
قد تم التخفيف من هذه القيود مؤخراً عند صدور المرسوم التشريعي رقم ٢٦ لعام ٢٠١٣ الذي سمح لمالكي الأراضي الكائنة ضمن حدود أي مخطط تنظيمي عام مصدق التصرف بها بأي شكل من أشكال التصرف الناقلة للملكية عدا استثناءات معقولة.

"مناطق الحدود ستحدد بموجب مرسوم، بناءً على اقتراح وزير العدل، بعد موافقة وزارة الدفاع الوطني"^{٧٦}.

وفي العام ١٩٥٦ صدر مرسوم آخر حمل الرقم ٢٠٢٨، الخاص بتحديد المناطق الحدودية. وبالفعل، فقد حدد ذلك المرسوم كامل محافظة القنيطرة، وكذلك المناطق المتاخمة للحدود السورية التركية بعمق خمسة وعشرين كيلومتر، بدءاً من اللاذقية ومروراً بإدلب، واعتبار كامل جسر الشغور منطقة حدودية وصولاً إلى آخر الحدود السورية في محافظة الحسكة.

وبعد مرور عدة سنوات، وتحديداً بعد اعتلاء حزب البعث العربي الاشتراكي للسلطة في ٨ آذار ١٩٦٣، صدر المرسوم رقم ١٣٦٠ لعام ١٩٦٤، ليؤكد على مضمون المرسوم ٢٠٢٨ الأنف الذكر، ويعتبر من جهته كامل محافظة الحسكة منطقة حدودية.

إذ تم، بموجب المرسوم الأخير لعام ١٩٦٤، اعتبار محافظة الحسكة بالكامل منطقة حدودية، مثلها مثل محافظة القنيطرة. ولكن إذا كان الوضع الجغرافي لمحافظة القنيطرة ومتاخمتها للحدود الإسرائيلية يبرر اعتبارها بالكامل منطقة حدودية، فإن التبرير الوحيد لاعتبار محافظة الحسكة بالكامل منطقة حدودية، والتي تبلغ مساحتها حوالي ٢٣ ألف كيلومتر، هو التواجد الكردي فيها.

وقد عدد المرسوم التشريعي رقم ١٩٣ المعاملات التي تخضع للترخيص المسبق، والتي تتلخص بما يلي: (إنشاء أي حق من الحقوق العينية على الأراضي الكائنة في مناطق الحدود ونقله أو تعديله، واستئجار الأراضي المذكورة وتأسيس الشركات أو عقد المقاولات لاستثمارها زراعياً لمدة تزيد على ثلاث سنوات، وكذلك جميع عقود الشركات أو عقود الاستثمار الزراعي المتعلقة بهذه الأراضي والتي تتطلب استحصال مزارعين أو عمال أو خبراء من الأقضية الأخرى أو البلاد الأجنبية، وتنفيذ أحكام المحاكم المتعلقة بالأراضي المذكورة،....)^{٧٧}. ومن الملاحظ أن عبارة "الأراضي" جاءت مطلقة، لذلك يخضع للترخيص المسبق المعاملات المذكورة سابقاً في حال تعلقت بعقار غير مبني، كائن في منطقة حدودية، وبغض النظر سواء كان داخل المخطط التنظيمي أو خارجه^{٧٨}.

بقيت الأمور على هذا الحال حتى عام ٢٠٠٤، حيث صدر القانون رقم ٤١ لعام ٢٠٠٤^{٧٩}. هذا القانون الأخير استثنى العقارات الواقعة ضمن المخطط التنظيمي من شرط الترخيص المسبق، بغض النظر سواء كانت مبنية أو غير مبنية. وشكل ذلك انفتاحاً بسيطاً في مسألة البيوع العقارية. ولكن بقيت العقارات الكائنة خارج الحدود التنظيمية مشمولة بالترخيص المسبق.

^{٧٦} المادة الثانية من المرسوم التشريعي رقم ١٩٣ المعدلة بالمرسوم التشريعي رقم ٧٥ لعام ١٩٦٢

^{٧٧} المواد ١ و ٤ من المرسوم التشريعي رقم ١٩٣ لعام ١٩٥٢.

^{٧٨} محمد وحيد الدين سوار "شرح القانون المدني: الحقوق العينية الأصلية"، ص ٢٢٥.

^{٧٩} القانون رقم ٤١ لعام ٢٠٠٤ الخاص بإنشاء أو نقل أو تعديل الحقوق العينية في مناطق الحدود، متوفر على موقع "مجلس الشعب السوري".

والصدمة الكبرى حصلت في عام ٢٠٠٨، عندما صدر المرسوم ٤٩ لعام ٢٠٠٤ للقانون ٤١ لعام ٢٠٠٤^{٨٠}. فقد نصت المادة الأولى منه على ما يلي: "لا يجوز إنشاء أو نقل أو تعديل أو اكتساب أي حق عيني عقاري على أرض كائنة في منطقة حدودية، أو اشغالها عن طريق الاستئجار، أو الاستثمار، أو بأية طريقة كانت، لمدة تزيد على ثلاث سنوات، لاسم، أو لمنفعة شخص طبيعي أو اعتباري إلا بترخيص مسبق"^{٨١}. بمعنى آخر، هذا المرسوم الأخير أخضع جميع العقارات الواقعة في المناطق الحدودية للترخيص سواء كانت داخل حدود التنظيم أو خارجه، كانت مبنية أو غير مبنية. كما أنه منع تسجيل أي دعوى عينية عقارية في المحاكم ومنع وضع إشارة الدعوى على صحيفة العقار قبل الحصول على الترخيص المسبق^{٨٢}. ونص على رد كافة الدعاوي المنظورة أمام المحاكم، ما لم يكن الترخيص مبرزاً في ملف الدعوى^{٨٣}.

المطلب الثاني: في التطبيق العملي لقانون مناطق الحدود وآثاره

منذ صدور المرسوم ١٩٣ لعام ١٩٥٢، ومن ثم تحديد المناطق المشمولة بأحكامه، كان من الممكن تسجيل الدعوى العينية العقارية أمام المحكمة المختصة، ووضع إشارة دعوى على صحيفة العقار لمصلحة المدعي. وكان بإمكان المحكمة إصدار القرار وفق حيثيات الدعوى. وفي حال صدر القرار بتثبيت صحة عقد بيع العقار موضوع الدعوى، واكتسب القرار قوة القضية المقضية، فإن تنفيذ الحكم في دوائر السجل العقاري (أي تسجيله باسم المالك الجديد) يبقى متوقفاً على شرط الحصول على الترخيص أو الموافقة الأمنية. فإن حصل عليها صاحب المصلحة؛ يتم تسجيل العقار باسمه وإلا فلا تسجل، هذا بالنسبة للعقارات خارج المخطط التنظيمي. أما بالنسبة للعقارات الداخلة ضمن حدود التنظيم، فهذه العقارات لا تحتاج إلى ترخيص مسبق. فقط كان المطلوب من المحاكم بخصوص هذه العقارات بإجراء الكشف والخبرة الفنية على العقار المذكور للتأكد من أنه عقار مبنى، ومن أنه داخل ضمن المخطط التنظيمي، فإن تأكدت من توافر الشرطين معاً؛ تصدر قرارها بتثبيت البيع، ومن ثم تنفيذ القرار وتسجيله في السجل العقاري دون الحاجة إلى ترخيص.

ولكن، بعد تعديل القانون رقم ٤١ لعام ٢٠٠٤ بالمرسوم رقم ٤٩ لعام ٢٠٠٨ توقفت كل تلك الإجراءات، وكل عمليات البيع والشراء للعقارات، سواء كانت ضمن المخطط التنظيمي أم خارجه، عقار مبنى أو غير مبنى. وتم إلزام المحاكم بموجب المرسوم ٤٩ على عدم تسجيل أي دعوى عينية عقارية في دواوينها، ما لم يكن الترخيص مرفقاً في استدعاء الدعوى. وبالتالي، استحالة وضع إشارة الدعوى على صحيفة العقار، رغم ما تشكله من أهمية كبيرة لحفظ حقوق المدعي، وفقاً للمادة ٩ من القرار ١٨٨ لعام ١٩٢٦.

^{٨٠} المرسوم التشريعي ٤٩ لعام ٢٠٠٨ الذي قام بتعديل القانون رقم ٤١ تاريخ ١٠/٢٦/٢٠٠٤ (أحكام إنشاء أو نقل أو تعديل أو اكتساب أي حق عيني عقاري على عقار كائن في منطقة حدودية، متوفر على الموقع السابق).

^{٨١} المادة الأولى من القانون رقم ٤١ لعام ٢٠٠٤ المعدلة بالمرسوم رقم ٤٩ لعام ٢٠٠٨، متوفر على الموقع السابق.

^{٨٢} المادة الرابعة (أ) من القانون رقم ٤١ لعام ٢٠٠٤ المعدلة بالمرسوم رقم ٤٩ لعام ٢٠٠٨، متوفر على الموقع السابق.

^{٨٣} المادة الرابعة (ب) من القانون رقم ٤١ لعام ٢٠٠٤ المعدلة بالمرسوم رقم ٤٩ لعام ٢٠٠٨، متوفر على الموقع السابق.

لذلك، يمكن القول إن المرسوم رقم ٤٩ لعام ٢٠٠٨ أصاب حركة البيع والشراء في محافظة الحسكة بالشلل التام. حيث أخضع هذا المرسوم جميع العقارات في هذه المحافظة، المعتبرة بالكامل منطقة حدودية (على عكس حالة المحافظات الأخرى حيث استثنى المشرع العقارات داخل المخطط التنظيمي من شرط الترخيص)، للموافقة الأمنية سواء كانت مبنية أو غير مبنية، داخل المخطط التنظيمي أو خارجه. وبالتالي، ترك هذا الحق رهنأ برغبة الأجهزة الأمنية. كما أنه استخدم كأداة تمييز بسبب العرق ضد الكرد أو بسبب الموقف السياسي. هذا الترخيص الأمني كان من شبه المستحيل على المواطن الكردي الحصول عليه، أما المواطن السوري غير الكردي ففي الغالب كان يحصل عليه بمجرد تقديمه لبعض الأوراق الروتينية.

بالإضافة إلى وجود نصوص تمييزية في تشريعات مناطق الحدود، والتي اعتبرت محافظة الحسكة بالكامل منطقة حدودية دون مبرر يُذكر. وبالتالي، فإن سياسة التمييز التي اتبعت في التطبيق العملي لتلك التشريعات، بخصوص عدم منح أبناء المكون الكردي الترخيص الأمني المطلوب، مقابل منحها لأبناء باقي المكونات، يشكل انتهاكاً لمبدأ "المساواة بين المواطنين" ووجوب عدم التمييز بينهم بموجب نصوص دستورية والتزامات دولية. وخاصةً أن جميع تلك التشريعات اعتبرت أن قرار الرفض بمنح الترخيص الأمني غير قابل لأي مراجعة أو طعن.

أضافة إلى ذلك، فقد خلفت تلك التشريعات آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية، يمكن اعتبارها كارثية، على المناطق المشمولة بأحكامها. فمن الناحية الاقتصادية، أصاب المنطقة الجمود العقاري والركود الاقتصادي، وتوقفت حركة البناء على الأراضي الواقعة ضمن المخطط التنظيمي، بسبب توقف حركة البيع والشراء وتجارة العقارات، وتدني فرص العمل وتوقف العشرات من المهن عن العمل في المنطقة (معامل البلوك ومواد البناء والتמידات الصحية والكهربائية، وندرة الحاجة إلى اليد العاملة، والمكاتب العقارية، وندرة الدعاوي والمعاملات العقارية). أما من الناحية الاجتماعية والسياسية، فإن تلك التشريعات التي ميّزت بين محافظة وأخرى، وآليات تطبيقها التي ميّزت بين مكون وآخر من مكونات الشعب السوري، كان لها تأثيراً سلبياً كبيراً، اجتماعياً وسياسياً، على سكان المنطقة الشمالية الشرقية من سوريا. فقد شكّلت هذه التشريعات وآليات تطبيقها شرخاً وكرهية وعدم ثقة بين المكونات الشعب السوري. فعدم قدرة البعض منهم على الحصول على الموافقة الأمنية أدى إلى عدم القدرة على التملك، مقابل السماح لمكون آخر بكل سهولة ويسر في الحصول على التملك، بالإضافة إلى أنه ولد نوعاً من الأحقاد والضغائن، وشعوراً بعدم الانتماء إلى الدولة السورية، التي تحرّم البعض من أبنائها من التملك على أراضيها، وبالتالي من الاستقرار في كنفها.

أثر ذلك كله - وبشكل كبير - على حركة الاقتصاد والتجارة في هذه المنطقة، والذي تأثر بها جميع أبناء المنطقة، ولو بشكل ارتدادي أو غير مباشر. مما دفع الكثير منهم إلى الهجرة الداخلية أو الخارجية، بحثاً عن سبل عيش بديلة.

وبذلك، تحقق الخطة التي نادى بها الملازم في الأمن السياسي "محمد طلب هلال"، وأدرجه "حزب البعث" في مؤتمراته، وقام بتنفيذها بواسطة السلطة التشريعية.

بقيت حركة البيع والشراء للعقارات، التي تم اعتبارها ضمن مناطق الحدود، مشلولة بشكل تام إلى أن صدر المرسوم رقم ٤٣ لعام ٢٠١١. حيث عمدت الحكومة السورية في بداية الاحتجاجات في سوريا إلى إصدار المرسوم رقم ٤٣ تاريخ ٢٤ آذار ٢٠١١، والذي عدّل المرسوم رقم ٤٩ لعام ٢٠٠٨ المذكور سابقاً. نصّ هذا المرسوم الأخير على استثناء العقارات الواقعة ضمن المخطط التنظيمي من شرط الترخيص الأمني^{٨٤}. أي إعادة الحالة إلى ما كان عليه قبل عام ٢٠٠٨. لكن بقي الحال كما كان عليه في ظل المرسوم رقم ٤٩ لعام ٢٠٠٨ بخصوص العقارات الواقعة خارج حدود التنظيم. بمعنى آخر، بقي تسجيل الدعوى بخصوص هذه العقارات ممنوعاً ما لم يكن استدعاء الدعوى مرفقاً بالترخيص الأمني.

الخاتمة

تعرضنا في هذا البحث لدراسة التشريع العقاري السوري خلال حقبة زمنية تمتد من بداية تشكل الدولة السورية في عام ١٩٢٠، ولغاية بدء الاحتجاجات الشعبية في آذار ٢٠١١. وتناولنا القواعد العامة في القانون المدني، التي تبرز خصوصية حق الملكية العقارية والضمانات التي أوجدها المشرع لهذا الحق العيني، وخاصة تلك التي يوفرها نظام السجل العقاري. كما تطرقنا لموقف المشرع الدستوري من حق الملكية، والأهمية التي أولها لهذا الحق بشكل يتوافق مع العهود والمواثيق الدولية. بعد ذلك انتقلنا إلى دراسة التشريعات الاستثنائية الخاصة بحق الملكية العقارية، والتي صدرت بعد إصدار القانون المدني السوري، محاولين استخلاص البُعد السياسي في هذه التشريعات، والآثار والنتائج التي نجمت عنها بحق سكان مناطق شمال وشرق سوريا. وعلى ضوء هذه الدراسة، تم التوصل إلى عدة نتائج ومقترحات:

• النتائج:

وفقاً للعهود والمواثيق الدولية، يُعتبر حق الملكية العقارية حقاً مقدساً لا يُمس، ويجب ضمان حق كل إنسان، دون تمييز بسبب العرق أو اللون أو الأصل القومي أو الإثني، في التمتع بحق التملك.

إلى جانب إعطاء المشرع الدستوري أهمية خاصة لحق الملكية بالنص عليه في الدساتير التي رأت النور في سوريا. ولكن حصل انعطاف خطير في موقف المشرع الدستوري فيما يخص هذا الحق، وذلك في بداية الخمسينات

^{٨٤} المادة الأولى من المرسوم رقم ٤٣ لعام ٢٠١١ تنص على ما يلي: "لا يجوز إنشاء أو نقل أو تعديل أو اكتساب أي حق عيني عقاري على أراض كائنة في منطقة حدودية أو إشغاله عن طريق الاستئجار أو الاستثمار أو بأي طريقة كانت لمدة تزيد على ثلاث سنوات لاسم أو لمنفعة شخص طبيعي أو اعتباري، إلا بترخيص مسبق. يستثنى من ذلك الأراضي الواقعة داخل المخططات التنظيمية فقط". متوفر على موقع "مجلس الشعب السوري".

من القرن الماضي، حيث برزت النزعة القومية والتوجهات الاشتراكية لدى العسكر الذين تحكّموا بسياسة الدولة السورية، بدءاً من تلك الفترة. وتم اعتبار الملكية على أنها وظيفة اجتماعية وعنصر من عناصر الإنتاج القومي، وهذا يعني ما يعنيه إنكار لفكرة الحق ذاته.

المشرّع في القانون المدني أعطى أهمية خاصة لحق الملكية العقارية وسلطات واسعة لمالك الشيء وحماية قانونية، وذلك عندما ربط اكتساب هذا الحق العيني ونقله من شخص إلى آخر بواقعة التسجيل في السجل العقاري. يُعتبر نظام السجل العقاري الذي أخذ به المشرّع السوري من أقوى المؤسسات التي تحمي حق الملكية العقارية، فالصحيفة العقارية هي -بحق- بمثابة السجل المدني للأشخاص.

ولكن، يمكن القول إنه تم تجريد القانون المدني من مضمونه نتيجة للكم الهائل من القوانين والمراسيم الاستثنائية التي صدرت بعد إصدار القانون المدني السوري. وخاصة هذه القوانين الخاصة التي حرّمت المواطن السوري من التملك أحياناً، وقيدت من سلطات المالك على ملكه أحياناً أخرى. كحالة أجانب الحسكة وحرمانهم من حق التملك، وقانون الإصلاح الزراعي، والذي وضع حداً للملكية الزراعية ولا يجوز تملك ما يجاوز هذا الحد، وقانون توزيع أراضي الاستيلاء على الفلاحين، والذي منع المنتفع من التصرف بالأرض الموزعة عليه، وإجبار الأفراد على التنازل عن ملكياتهم تطبيقاً لقانون الاستملاك للمنفعة العامة. وأخيراً، قانون العقارات الكائنة في المناطق الحدودية، والذي علّق عمليات بيع وشراء العقارات بشرط الحصول على الموافقة الأمنية، بمعنى قيّد من سلطة المالك في التصرف بملكه وحق المواطن في التملك.

من جهة أخرى، يمكن القول إن هذه القوانين والمراسيم الاستثنائية ذوات الصبغة السياسية، ميّزت بين منطقة وأخرى، ومكون وآخر من مكونات الشعب السوري. لا بل استهدفت منطقة شمال وشرق سوريا وحاربت الكرد في استقرارهم وموارد رزقهم، من خلال هذه القوانين وآليات تطبيقها. فقانون "الإصلاح الزراعي" والذي حدد سقفاً للملكية الزراعية، أعطى للدولة حق الاستيلاء على الفائض الذي يجاوز هذا الحد، وحولته إلى أملاك دولة خاصة، وقامت فيما بعد بتوزيع جزء كبير من هذه الأراضي المستولى عليها في محافظة الحسكة على أبناء محافظة الرقة، وذلك بإنشاء مزارع وقرى نموذجية لهم، كتعويض عن أراضيهم التي غمرها مياه الفرات. في الوقت الذي كان أبناء الحسكة (وخاصة فئة أجانب الحسكة) بأمس الحاجة إلى قطعة أرض زراعية يعيشون منها، وفي الوقت الذي كان يتم في غالبية حالات الاستملاك السابقة تعويض أصحاب العقارات المستملكة تعويضاً نقدياً.

وكما في قانون العقارات الكائنة في مناطق الحدود، نجد نصوصاً تمييزية اعتبرت محافظة الحسكة بالكامل منطقة حدودية دون مبرر يُذكر، والذي يعني تعليق أي عملية بيع أو شراء للعقارات في هذه المحافظة ذات الغالبية الكردية لشروط الحصول على الموافقة الأمنية. هذه الموافقة التي كانت من

المستحيل على المواطن الكردي الحصول عليها. فقد استخدم هذا القانون بطريقة تمييزية بسبب العرق ضد الكرد بشكل خاص، وبسبب الرأي السياسي بشكل عام.

وعليه، يمكن القول إن هذه القوانين والمراسيم الاستثنائية الخاصة بالملكية العقارية؛ هي مجرد أدوات تنفيذية للخطة التي نادى بها الضابط في الأمن السياسي "محمد طلب هلال"، والمنسجمة مع توجهات وسياسات الحزب الحاكم تجاه المنطقة وقاطنيها. وخاصة عند النظر إلى الآثار الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي نجمت عن هذه القوانين (جمود اقتصادي، عدم القدرة على الحصول على مسكن أو قطعة أرض زراعية، إضعاف الانتماء الوطني، تغيير البنية الديمغرافية، حالة عدم الاستقرار، الهجرات الداخلية والخارجية،....).

• المقترحات

١- إدراج المشكلة العقارية ضمن بنود أي اتفاق سياسي يبرم بين أطراف النزاع السوري، ليس فقط لما لحق بالملكية العقارية من انتهاكات نتيجة الحرب السورية، إنما أيضاً نتيجة للتشريعات الاستثنائية التي صدرت منذ الخمسينيات من القرن الماضي. وذلك باقتراح تعديل تلك التشريعات بطريقة تلغي كافة النصوص التمييزية فيها، وإزالة كافة الآثار التي نجمت عنها.

٢- تصحيح الأوضاع التي نجمت عن قانون "الإصلاح الزراعي"، ومنح تعويض عيني (بتوزيع أراض من أملاك الدولة الخاصة) لأبناء وأحفاد أصحاب الأراضي التي استولت الدولة على أراضيهم في الستينات والسبعينات من القرن الماضي.

٣- فيما يخص قانون الاستملاك للمنفعة العامة، العمل على تعديله بتضييق مفهوم المنفعة العامة وحصر الاستملاك بالجهة الإدارية، وأن يكون الاستملاك مقابل تعويض عادل يتناسب مع القيمة الحقيقية للعقار وفقاً لنصوص الدستور الحالي.

٤- تعديل قانون العقارات الكائنة في مناطق الحدود بإلغاء النص الذي يقضي بجعل الحسكة بالكامل منطقة حدودية، ومعاملتها مثل بقية المحافظات بتحديد عمق معين من الحدود التركبية والحدود العراقية كمنطقة حدودية. وكما يجب حصر منح الترخيص المسبق واللازم لبيع عقارات المناطق الحدودية بالسلطة الإدارية (بقرار من المحافظ أو المجلس المحلي الذي يقع ضمن حدوده الإدارية العقار موضوع الترخيص)، وأن يكون قرار الرفض بمنح الترخيص قابلاً للمراجعة والطعن أمام القضاء المختص.

قائمة المراجع:

- ١- أمل شربا، "النظام العقاري في النظم القانونية الكبرى: اللاتينية - الجرمانية- الانكلوساكسونية"، أطروحة دكتوراه، دمشق ٢٠٠٠.
- ٢- حداد بديعة، "القيود القانونية لحق الملكية العقارية الخاصة"، أطروحة دكتوراه، جامعة الأخوة منتوري، قسنطينة ١، الجزائر، ٢٠١٩-٢٠٢٠.
- ٣- حسن البحري، "القانون الدستوري والنظم السياسية"، منشورات الجامعة الافتراضية، دمشق ٢٠١٨.
- ٤- حمدان حسين عبد اللطيف، "نظام السجل العقاري"، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان ٢٠٠٧.
- ٥- شمس الدين محمد، " نظام السجل العقاري في سوريا ولبنان"، مؤسسة النوري، دمشق ١٩٩٩.
- ٦- عبد الرزاق السنهوري، "الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الثامن، حق الملكية، مع شرح مفصل للأشياء والأموال"، دار احياء التراث العربي، بيروت، لبنان.
- ٧- عبد السلام الترماني، "الوسيط في تاريخ القانون والنظم القانونية"، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، حلب، ١٩٨٦.
- ٨- فواز صالح، "النظرية العامة للالتزام: مصادر الالتزام"، منشورات جامعة دمشق.
- ٩- كمال الغالي، "القانون الدستوري"، منشورات جامعة دمشق، دمشق ١٩٨٧.
- ١٠- محمد وحيد الدين سوار، "شرح القانون المدني: الحقوق العينية الأصلية"، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، حلب، ١٩٩٦.
- ١١- محمد وحيد الدين سوار، "شرح القانون المدني: النظرية العامة للالتزام، الجزء الأول: مصادر الالتزام- المصادر الارادية- المصادر غير الارادية"، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، حلب، ١٩٩٤.
- ١٢- ياسر الحويش، مهدي نوح، "حقوق الانسان"، منشورات الجامعة الافتراضية، دمشق ٢٠١٨.