

## دراسة في قوانين التنظيم العقاري وخاصة المرسوم 66 والقانون 10

بقلم القاضي حسين حمادة عضو في الهيئة الوطنية السورية

### مقدمة:

قبل الحديث عن المنظومة القانونية المتعلقة بالأموال المنقولة والغير منقولة علينا أن نعرف بأن:  
1 - النظام السوري لا يحترم أي دستور أو قانون مهما كانت مضامينه ويحكم أدائه الهوة الواسعة بين النظرية والتطبيق.

2 - الدستور السوري منح رئيس الجمهورية صلاحية إصدار القوانين في مرحلة عدم انعقاد مجلس الشعب وكانت اغلب القوانين التي أصدرها الرئيس جاءت مكرسة لاستبدال النظام.

3 - منحت القوانين للوزير المختص حق إصدار التعليمات التنفيذية التي تفسر هذه القوانين الأمر الذي اخرج تلك القوانين عن اسبابها الموجبة.

وفي سياق القوانين التنظيمية تأتي التعليمات التنفيذية للمرسوم 60 الصادر بتاريخ 1970 مثلاً واضحاً على ذلك حتى أنها خالفت المبدأ الدستوري القائل (لا يجوز استملاك العقارات إلا للنفع العام بعد دفع تعويض عادل) بقوانين خاصة وتعليمات تنفيذية ذهبت جميعها باتجاه سلب المالك من كامل حقوقه.

ومن نافلة القول فإن قوانين التنظيم والاستملاك من الناحية العلمية والعملية بما تتضمنه من قواعد إجرائية فإن تطبيقها يتطلب وجود مناخ سياسي وإداري واجتماعي هادئ وآمن يسمح لمالكي العقارات التي يشملها التنظيم المراجعة المستمرة للجهات الإدارية أو القضائية من أجل الحفاظ على حقوقهم لذا فإنه لا يتصور - علمياً وعملياً - إصدار وتطبيق هكذا قوانين في ظل واقع مضطرب سياسياً واجتماعياً كالذي تعيشه الآن سورية.

ولإحاطة بموضوع التنظيم والاستملاك من الناحية القانونية - في سورية - لابد من معرفة المنظومة الحقوقية المتعلقة بهذا الشأن ومنها ما يلي:

1 - قانوني 186 - 188 لعام 1926

2 - القانون رقم 9 لعام 1974

3 - القانون رقم 60 لعام 1979

4- القانون رقم 20 لعام 1983

5 - القانون رقم 3 لعام 1976

6 - القانون رقم 1 لعام 2003

وأيضاً هناك قوانين أخرى كقانون الاستثمار والتطوير العقاري وقانون التجارة وغيرها ، هذه القوانين بنيت على صيغ خاطئة - فيما يتعلق بالاستملاك والتنظيم - نذكر منها ما يلي:

## أولاً - في تقدير القيمة

نصت قوانين التنظيم والاستملاك السابقة على أن تقدير قيمة العقارات المستملكة يكون وفقاً لما يلي:

**1 - العقارات الواقعة خارج المخطط التنظيمي** وضمن الحدود الإدارية للوحدة الإدارية يجري تقدير قيمتها بقيمة إنتاجها عن عشر سنوات شرط ألا يتجاوز قيمة المتر الواحد من 3 إلى 60 ليرة سورية ورهنت دفع قيمة البديل الاستملاكي للمالك بتقديمه براءة ذمة مالية للعقار والتي تتجاوز كلفتها المالية قيمة العقار ذاته.

**2 - العقارات الواقعة ضمن المخطط التنظيمي العام** المصدق فإن تقدير قيمتها يتم عبر لجان بطريقة تجعل من قيمتها زهيدة جداً لا تتناسب بالمطلق مع قيمة العقار المستملك.

## ثانياً - في تخصيص المالك

نصت تلك القوانين على تخصيص مالك العقار المستملك بنسبة 40 % من نسبة ملكيته ثم جاءت التعليمات التنفيذية لتفرغ هذا الأمر من مضمون بحيث:

**1 - جعلت تلك النسبة** تحسب من مساحة المقاسم المعدة للسكن الناتجة عن البقعة التنظيمية بحيث أصبحت نسبته 11% ومن ثم فرضت الإدارة على المالك دفع قيمة هذه النسبة بسعر تقدره هي وفق السعر الراجح بعد التحسين.

**2 - اعتبرت - من الناحية العملية - الجمعيات السكنية** ليست جهات ذات نفع عام لأن هذه الجمعيات في القوانين السابقة ابتلعت أغلب المقاسم الناتجة عن التنظيم على حساب المالك الأصلي.

أما فيما يتعلق بالمرسوم 66 والقانون 10 فإنه ابتداءً لابد من إجراء مقارنة بينهما ليتضح ما يلي:

**1 - الأول:** تضمن إحداث منطقتين تنظيمية هما (المزة - كفرسوسة) بينما الثاني ترك لوزير الإدارة المحلية والبيئة تقديم اقتراح لرئيس الجمهورية بتسمية المناطق التنظيمية المستقبلية مشروطاً بما يلي:

أ - وجود مخططات عامة وتفصيلية مصدقة.

ب - دراسة جدوى اقتصادية معتمدة.

**2 - الأول:** نص على تشكيل لجان برئاسة قاضي يسميه وزير العدل ولجان إدارية تسميها الإدارة وقرارات اللجان القضائية قابلة للطعن أمام محكمة الاستئناف بغرفة المذاكرة وقرارات اللجان الإدارية قابلة للمراجعة أمام المحاكم الإدارية، بينما الثاني فأغلب لجانه إدارية وقراراتها قابلة للطعن أمام محكمة الاستئناف التي تصدر قراراتها بغرفة المذاكرة أي دون دعوة الخصوم.

**3 - الأول:** أجاز هذا القانون للأقرباء من أي درجة كانوا أن يراجعوا عن مدعي الملكية غير الثابتة في السجل العقاري لتعيين (محل إقامة مختار) مصطحبين معهم وثائق الملكية، بينما الثاني حصر ذلك بالأقرباء من الدرجة حتى الرابعة دون وكالة، أو ممن لديه وكالة تخوله المراجعة الإدارية.

**4 - الأول:** أعطى اللجان مهام وصفية للمنطقة التنظيمية بينما الثاني: أضاف إليها مهمة المسح الاجتماعي.

**5 - الأول:** سمى لجان حل الخلافات برئاسة قاضي بينما الثاني جعلها إدارية.

**6 - الأول:** نص على نسبة للمستأجر 30 % بينما الثاني لم يذكر ذلك.

### وأيضاً كلاهما اشتركا بالسماة التالية:

**1 - قانون (تنظيم واستملاك) تضمن نصوص تجعل من المنطقة التنظيمية كتلة عقارية واحدة ذات شخصية اعتبارية تمثلها اللجنة الإدارية (مؤقتاً) ريثما يتم نقل ملكية أصحاب العقارات - كل حسب ملكية أسهمه - لأسمائهم أصولاً بعد استقطاع مساحة المرافق العامة من حصص جميع المالكين ولم يعتبروا الجمعيات السكنية جهات ذات نفع عام بدليل نص على أن المرافق العامة والمشيدات العامة تنقل إلى اسم الجهات الإدارية وهذا يتناقض مع أنظمة تلك الجمعيات التي تهدف إلى تسجيل العقارات باسم أعضائها.**

**2 - تجاوز موضوع خاطئ كان مكرس في القوانين السابقة الذي يمنح المالك نسبة 40 % من ملكيته فقط والتفسيرات الخاطئة التي تسلب المالك هذه النسبة الضئيلة دون تعويض.**

**3 - لم يسمح باستغلال تجار العقارات الذين يشترون عقارات في البقعة التنظيمية بعد إحداثها سوى بالتخصص بمقسم واحد حتى ولو كانت النسبة المشتراة من الأسهم كبيرة جداً وأجاز بالوقت نفسه للمالكين قبل إحداث المنطقة التنظيمية بالتخصص بأكثر من عقار وفق نسبة ملكيتهم.**

**4 - يهدف - حسبما هو معلن - إلى إجراء عملية تنظيم للمناطق العشوائية غير المنظمة والتي ملكيتها على الشيوخ ، أي المناطق الداخلة ضمن المخطط التنظيمي العام للمدن والبلدات وفيها دراسات تفصيلية مصدقة مع خلوها من مخططات استقامة (أراضي مفرزة معدة للبناء) تلك هي العقارات التي يمكن أن يشملها اقتراح وزير الإدارة المحلية والبيئة ويصدر بها مرسوم من رئيس الجمهورية.**

5 - جعل مهلة شهر واحد للمراجعة واعتبار هذه المهلة مدة سقوط في المطالبة بأصل الحق والاكتفاء بعودة المتضرر على متسبب الضرر بدعوى تعويض عما لحقه من ضرر.

## في الخلاصة:

### هذان القانونان فيهما إيجابيات وسلبيات:

#### في السلبيات :

- توطئة تخلق المتطلبات الإجرائية في القانون، المقترنة بالسياق السياسي الذي تعمل فيه، إمكانية كبيرة لإساءة التوظيف والمعاملة التمييزية لنازحي وقاطني مناطق كانت تحت سيطرة الجماعات المناهضة للحكومة. كما دُمرت العديد من سجلات الأراضي السورية خلال النزاع، و50 بالمئة فقط من الأراضي كانت مسجلة رسمياً حتى قبل الحرب.
- سيكون النازحون، لا سيما الفارون من مناطق تعتبر معادية للحكومة، أكثر عرضة لمصادرة عقاراتهم بموجب القانون رقم 10. وفقاً لوكالة الأمم المتحدة للاجئين، نزح أكثر من 11 مليون سوري أو لجأوا إلى دول مضيضة منذ بداية الصراع السوري. لن يتمكن نازحون سوريون كثر من العودة إلى عقاراتهم لتقديم المطالبة بأنفسهم.
- ستكون مدة 30 يوماً المحددة لتوكيل قريب أو وكيل قانوني لتقديم المطالبة بالنيابة عنه فترة قصيرة لكثيرين
- يفتقر 70 بالمئة من اللاجئين إلى وثائق التعريف الأساسية بحسب "المجلس النرويجي للاجئين". هذه الوثائق ضرورية لتقديم طلب إثبات ملكية ولتعيين وكيل معترف به قانوناً.
- بحلول يوليو/تموز 2017، دُمر ثلث المساكن في سوريا. لا ينص القانون على التعويض أو أي تدبير آخر لمن تدمرت ممتلكاتهم.
- سيكون من المستحيل على الآلاف الذين اختفوا قسراً أثناء النزاع المطالبة بممتلكات المفقودين. هؤلاء الأشخاص لم يتمكنوا من تقديم طلبات إثبات الملكية بأنفسهم أو تعيين وكيل معترف به قانوناً. كما أن أقاربهم، في عديد من الحالات، لن يستطيعوا أن يظهروا لماذا لا يستطيع المالكون تقديم الطلب بأنفسهم. بالإضافة إلى ذلك، أقارب الأشخاص رهن الاحتجاز قد لا يمتلكون المستندات اللازمة لإثبات وفاة الشخص، وبما أن العقار لا يزال مملوكاً للشخص المفقود، فلن يستطيعوا تقديم طلب لإثبات الملكية.
- شرط التصريح الأمني لوكيل محلي لمالك العقار المسافر أو الذي لا يعرف مكان وجوده سيشكل حاجزاً، ومن المستبعد أن يرغب سكان المناطق التي كانت تسيطر عليها الجماعات المناهضة للحكومة بالتقدم للحصول على تصريح أمني أو التمكن من ذلك.

- سبق أن وثقت "هيومن رايتس ووتش" معاملة الأجهزة الأمنية السيئة للغاية للأفراد المشتبه في انتمائهم إلى الجماعات المناهضة للحكومة، كالاتصال التعسفي والتعذيب والإعدام خارج نطاق القضاء.

## في النتيجة يمكن تلخيص السلبيات على النحو التالي:

- 1 - جاء في ظروف خاطئة مضطربة يهيمن فيها النظام وشبيحته وميليشيات الطائفية الأجنبية التي تريد امتلاك البلاد.
  - 2 - جعل مدة السنة على المراجعة مهلة سقوط وقصر حق المالك بهذه الحالة بالمطالبة بالتعويض على مسبب الضرر لا المطالبة بأصل الحق.
  - 3 - فتح المجال واسعا للاحتيال من خلال بنقل ملكية أصحاب العقارات الى غير مالكيها بطريقة التزوير خاصة بأن الظروف التي تعيشها البلاد لا تسمح لأصحاب العقارات مراجعة السلطة لإثبات ملكيتهم لأنهم مطلوبين إليها.
  - 4 - نص هذا القانون على تخصيص الإدارة بحصة من البقعة التنظيمية لإشادة مباني للمنذرين بالهدم وذوي الدخل المحدود دون تحديد نسبته ملكية الإدارة بشكل واضح.
  - 5 - طرح مجددا - بطريقة مبهمة - موضوع تقدير قيم العقارات الداخلة في البقعة التنظيمية.
  - 6 - ألمح إلى مفهوم المساحة الطابقية بدلا من المساحة السهمية لمالك العقار وهذا يفتح باب الاجتهاد واسعا أمام الإدارة للالتفاف على حق الملكية لأصحاب العقارات.
- إذن فالأسباب الموجبة لهذين القانونين يجعلها في موضع شك وريبة ويجعله أهدافها سياسية وليست تنظيمية بخلاف ما ورد في الأسباب الموجبة.

## في الإيجابيات:

- 1 - إلغاء نسبة 40% للمالك و60% للإدارة ، وجعل توزيع المقاسم الناتجة عن التنظيم للمالك بعد استقطاع مساحة المرافق العامة من حصص جميع مالكي العقارات ضمن المنطقة التنظيمية.
- 2 - إلغاء مفهوم التعويض المادي للمالك مع إلغاء مطالبته بأن يدفع للإدارة قيمة العقار المخصص طالما خصص بمقاسم ناتجة عن التنظيم .
- 3 - إلغاء الجمعيات السكنية من مفهوم المرافق والمشيدات العامة
- 4 - إلغاء استغلال التاجر الذي يشتري أسهم اسمية من مالكيها بعد أحداث المنطقة التنظيمية وحدد حقه في هذه الحالة بمقسم واحد مهما كانت نسبة الأسهم التي اشتراها بعد أحداث المنطقة التنظيمية.

**5 -** تقييد إحداث المنطقة التنظيمية بوجود مخطط تنظيمي عام مصدق ومخطط تفصيلي للمنطقة المراد تنظيمها مع دراسة جدوى اقتصادية معتمدة واقتراح من وزير الإدارة المحلية والبيئة وصدر مرسوم جمهوري بذلك.

### مع ملاحظة:

أن هذه الإيجابيات سببها ودافعها سلبي، لأن القانون رقم 10 صدر عن مجلس الشعب السوري وجاءت مواده مطابقة إلى حد كبير مع المرسوم التشريعي رقم 66 الذي صدر عن رئيس الجمهورية وهذا الأمر في حقيقته يعني:

- أ - رفع المسؤولية - عند التطبيق الخاطئ - عن رئيس الجمهورية وتحميلها لمجلس الشعب.
- ب - إتاحة المجال للدول المهتمة بإعادة الأعمار في السورية على تجاهل تطبيق مبدأ الانتقال السياسي قبل إعادة الإعمار ، وهذا من شأنه إعادة تأهيل النظام المجرم.

### في السلبات:

- 1 - جاء في ظروف خاطئة مضطربة يهيمن فيها النظام وشيخته وميليشيات الطائفية الأجنبية التي تريد امتلاك البلاد.
  - 2 - جعل مدة السنة على المراجعة مهلة سقوط وقصر حق المالك بهذه الحالة بالمطالبة بالتعويض على مسبب الضرر لا المطالبة بأصل الحق.
  - 3 - فتح المجال واسعا للاحتيال من خلال بنقل ملكية أصحاب العقارات الى غير مالكيها بطريقة التزوير خاصة بأن الظروف التي تعيشها البلاد لا تسمح لأصحاب العقارات مراجعة السلطة لإثبات ملكيتهم لأنهم مطلوبين إليها.
  - 4 - نص هذا القانون على تخصيص الإدارة بحصة من البقعة التنظيمية لإشادة مباني للمنذرين بالهدم وذوي الدخل المحدود دون تحديد نسبته ملكية الإدارة بشكل واضح.
  - 5 - طرح مجددا - بطريقة مبهمة - موضوع تقدير قيم العقارات الداخلة في البقعة التنظيمية.
  - 6 - ألمح إلى مفهوم المساحة الطابقية بدلا من المساحة السهمية لمالك العقار وهذا يفتح باب الاجتهاد واسعا أمام الإدارة للالتفاف على حق الملكية لأصحاب العقارات.
- إذن فالأسباب الموجبة لهذين القانونين يجعلها في موضع شك وريبة ويجعله أهدافها سياسية وليست تنظيمية بخلاف ما ورد في الأسباب الموجبة.

## رغم كل ذلك:

من المفيد - في مجال تطبيق هذا القانون - أن نوه الى ضرورة التمييز بين حالتين:

### الأولى:

من كان مالكا لعقار بقيود السجل العقاري أو لديه إشارة دعوى على صحيفة السجل العقاري فهو المستفيد الأكبر من هذه العملية إذ أنه يحصل على مقسم أو مقاسم معدة للسكن توازي عدد أسهم ملكيته ولا يمكن تجاهل ملكيته الثابتة في السجل العقاري ، وهنا نشير إلى سلبية عدم وضوح نسبة الادارة ونسبة المالك من مقدار حصته؟؟؟ وهل هي مساحة طابقية أم مساحة بالمتر المربع؟؟؟

ويبقى المتضرر الأكبر الذي يمكن ان يلحق بالمالك لما يحصل في حالة التواطؤ عن طريق انتحال شخصية المالك قيذا ونقل ملكيته بموجب قرار قضائي أو وكالة كاتب بالعدل مزورين أو بالتواطؤ مع أمين السجل العقاري او بالحصول على قرار محكمة نتيجة تواطؤ ، وهذه الحالات تحصل في مراحل الاستقرار وتكثر في مراحل الاضطراب.

### الثانية:

من كان مالكا بموجب وكالة مصدقة من الكاتب بالعدل أو صك مخرجة أو عقد بيع عادي... الخ فهذه العقود لا تدون في السجل العقاري وعلى أصحابها مراجعة الجهات الإدارية والقضائية لأثبات حقوقهم من خلال توكيل محامي أو بدونه وهذا متاح ضمن شروط خاصة.

عليه فإن من لم يقم بهذه الاجراءات يفقد حقه بملكته للعقار ويبقى أمامه الحق بالمطالبة بالتعويض على من احتال عليه ونقل ملكيته العقارية بطريقة التزوير وايس المطالبة بأصل الحق ، وهنا علينا ان نميز بين سيئ النية وحسن النية ولذلك تفصيل نص عليه القانون المدني.

### لذا تنبه:

السوريين أصحاب الحقوق العينية العقارية في المناطق التي يجري تسميتها بمرسوم مناطق تنظيمية - سواء منهم أصحاب الحقوق المسجلة في السجل العقاري أو غير المسجلة وسواء في منطقتي كفرسوسة والمزة أو في المناطق التنظيمية التي يصدر بها مرسوم لاحق - بضرورة التواصل عبر أقربائهم أو عبر محاميين وتقديم مستنداتهم التي تشير الى حقوقهم ، كما ومراقبة الجداول الاسمية التي تعلن بلوحة الإعلانات أو الجريدة الرسمية من أجل الحفاظ على حقوقهم من الضياع.

### ملاحظة:

((لم يتم حتى الآن تسمية مناطق تنظيمية سوى منطقتي كفرسوسة والمزة، وإن أية تسمية لمناطق تنظيمية أخرى ستحكمها الإجراءات التي نوهنا إليها أعلاه))

## لذا من الضرورة بمكان:

- أ - أن تقوم الجهات السياسية في المعارضة بالقيام بما هو متوجب عليها في كافة الأروقة الدولية لشرح خطر التطبيق الخاطئ لهذين القانونين وما يبني عليهما من آثار سلبية حقوقية وسياسية واجتماعية وخاصة أنه تنامي مؤخرًا لدى الكثير من الدول فكرة (إعادة الإعمار دون انتقال سياسي) الأمر الذي ستنم معه محاولة تأهيل النظام بإرادة دولية والذي سيتترك ظلاله الكارثية على مستقبل سورية.
- ب - المتابعة من السوريين مالكي العقارات لصدور مراسيم إحداث المناطق التنظيمية التي يمكن أن تصدر لاحقًا لأنه يبني عليها خطر يهدد بضياع حقوق أصحاب العقارات الواقعة ضمن المنطقة التنظيمية المحدثة.

## المقترح:

((تعليق تنفيذ هذا القانون لحين تشكيل هيئة حكم انتقالي وإجراء تعديلات عليه تزيل السلبات والغموض الواردة فيه))