سياسات مقترحة نحو حق المرأة بالوصول لحصصها بالأراضي الخاضعة للتسوية وتثبيت ملكيتها بها

2024

قدمت هذه الورقة بهدف تقديم سياسات لضمان تمتع المرأة بحقها بالوصول للأراضي وتثبيت ملكيتها بها ضمن مشروع «تعزيز مكانة المرأة الفلسطينية كصاحبة حقوق ومؤثرة في القرارات المتخذة على جميع المستويات من خلال الدعوة الى تبني قوانين وسياسات داعمة لحقوق المرأة والمساواة بين الجنسين في فلسطين» بتنفيذ جمعية تنمية المرأة الريفية.

إعداد

المحامي غسان بكر **المحامية الشرعية عبير عودة**

إشراف

المحامية منار المصري

هذه الدراسة بدعم من التعاون الاسباني AECID، ما يرد في هذه الدراسة من آراء، يعبّر عن وجهة نظر المؤلفين ولا يعكس بالضرورة موقف أو سياسات التعاون الاسباني.

إن التعاون الاسباني غير مسؤولة عن أي معلومات غير دقيقة أو تشهيرية، أو عن أي سوء استخدام للمعلومات الواردة.

مقدمة

إن تمتع المرأة بحقها بالتملك والوصول للموارد هو حق قانوني معترف به في المرجعيات الدولية والوطنية، إذ يعتبر ممارسة المرأة لهذا الحق بغاية الأهمية لما له أثر على تمكينها اقتصادياً وإدماجها بعجلة التنمية الشاملة جنباً إلى جنب مع الرجل، وفي الحالة الفلسطينية تتضاعف أهمية تمتع المرأة بحقها في التملك لما تواجهه من عقبات المتمثلة بممارسات الاحتلال الإسرائيلي التي تجعلها في العديد من الأحيان المعيلة للأسرة جراء فقدها لزوجها أو أبيها إثر الاعتقال أو القتل وغيرها من الممارسات كمصادرة الأراضي والسيطرة عليها وتوسع المستعمرات، بجانب هذا الواقع تصطدم المرأة بمنظومة اجتماعية وقانونية وثقافية تؤثر على قدرتها بالتمتع بحقها الإنساني بالوصول للأراضي، فوفقاً لتقرير عالمي صادر عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بعام 2019 «تعاني المرأة الفلسطينية من محدودية الوصول إلى الموارد الإنتاجية والمالية» [1].

على ضوء ذلك فإن موضوع البحث في ورقة السياسات يتناول التحديات القانونية والاجتماعية التي تواجه المرأة في الوصول لملكية الأراضي الخاضعة للتسوية لغايات اقتراح سياسات في إطار إقرار قوانين ونصوص وآليات في سبيل تمتع المرأة بهذا الحق وتثبيت ملكيتها بها أمام الدوائر المختصة.

وفي سياق السياسات فإنه يجدر الإشارة الى أن فلسطين تخضع لقوانين قديمة عفى عنها الزمن لا تتعامل بحسم وردع مع الاعتداء على حق المرأة في التمتع بملكية الأراضي والوصول لها، فقانون العقوبات الساري في فلسطين رقم 16 لعام 1960 م[2] قد غاب عنه أي نص يشدد العقوبات على جرائم التحايل والتزوير وإخفاء مستندات حينما يكون المجني عليها المرأة بهدف حرمانها من الوصول لحقها في التملك و/أو تثبيته، الأمر الذي أسهم بخلق بيئة تشجع إتباع ممارسات تعرقل وصول النساء لحقهن بالتملك، مما يستدعي تظافر الجهود للعمل على إقرار سياسات تضمن تمتع المرأة بهذا الحق وتعاقب كل من يمس به.

هذا بالإضافة إلى أنه على الرغم من اعتراف المرجعيات الوطنية بحق التملك لكلا الجنسين إلا أنه بالرجوع لقوانين الأراضي المطبقة يلاحظ عليها أنها جاءت محايدة بحيث

1 Turning opportunities into challenges: Global Report 2019, (Gender and Social Institutions Index)

2 قانون العقوبات رقم 16 لعام 1960م، منشور في جريدة الوقائع الرسمية عدد 1487، بتاريخ 1/5/1960.

تخاطب الرجل والمرأة على حد سواء دون تمييز، ودون أن تأخذ بعين الاعتبار الواقع التمييزي الذي تعاني منه المرأة والذي يتطلب اتخاذ تدابير وإقرار نصوص خاصة في سبيل تمكين وصول النساء للحق بالتملك وتثبيت ملكيتهم لحصصهم الإرثية أو الشرائية في الأراضي تحديداً بظل وجود ثغرات قانونية تجعل من النيل من حق المرأة في التملك أمراً ممكناً.

لذلك جاءت هذه الدراسة توضح المعيقات والتحديات التي تواجه المرأة الفلسطينية وتقترح بدائل لوصول المرأة لحقها بالتملك وتثبيتها له بالدوائر الرسمية «دائرة تسوية الأراضي والمياه».

المشكلة السياسائية

تتمثل المشكلة السياساتية بالمعيقات التي تتعرض لها النساء وتؤدي بالعديد من الأحيان إلى النيل من حقهن بالوصول لملكية الأراضي وتثبيت حصصهن الإرثية أو الشرائية بها، الأمر الذي يجعل إقرار سياسات تعالج هذه المشكلة ضرورة ملحة.

الأهداف

أهداف الورقة الرئيسية

تسعى هذه الورقة إلى اقتراح سياسات داعمة لتمتع المرأة بحقها في تثبيت ملكيتها للأراضي من خلال تنظيم لقاءات مع الجهات المختصة تهدف لتسليط الضوء على إشكالية الدراسة واتخاذ خطوات جدية نحو معالجتها.

واقع المرأة الفلسطينية في الوصول لحقها بالتملك في الاراضي

تشير الجداول الصادرة عن هيئة تسوية الأراضي بأنه مع نهاية عام 2018 بلغ عدد مالكين الأراضي 195,095 منها 126,846 سند ملكية 65% مسجلة باسم الذكور و62,694 سند ملكية32% مسجلة باسم الإناث، أما النسبة المتبقية 3% فكانت عبارة عن ملكية مشتركة أو مملوكة من قبل آخرين كالمجلس المحلي أو الحكومة[3].

ووفقاً لبيانات عام 2020 شكلت نسبة النساء المالكات من إجمالي الأراضي التي خضعت لها عمليات التسوية 32% مقابل 65% مملوكة للرجال وكانت النسبة المتبقية كملكية مشاعيه[4].

بالرجوع إلى النسب السابقة فهي تشير إلى حجم الفجوة بين الرجل والمرأة في الوصول للأراضي وتثبيت ملكيتها بها، وهذا يعود للعديد من التحديات القانونية والاجتماعية التي تعاني منها المرأة التي سنتناولها كالتالي:

أولاً: تحديات قانونية

إن حقوق النساء في تثبيت ملكيتهن في الأراضي الخاضعة للتسوية تضيع في العديد من

3 هيئة تسوية الأراضي والمياه، تقرير إنجازات لعام 2018، على الرابط التالي:
https://lwsc.ps/admin/kcfinder/upload/files/reportfor2018.pdf

4 هيئة تسوية الأراضي والمياه، التقرير السنوي 2020، على الرابط التالي:
https://lwsc.ps/admin/kcfinder/upload/files/%D8%AA%D9%82%D8%B1%D9%8A%D8%B1%202020.pdf

الأحيان لعدم وجود نصوص تشدد عقوبات التحايل والتزوير وإخفاء المستندات التي ترتكب بحق المرأة لحرمانها من حقها بالوصول للأراضي بموجب قانون العقوبات الساري [5]من جهة ، من جهة أخرى عدم وجود نصوص تقر إجراءات رقابية في دوائر تسوية الأراضي والمياه للتحقق من صحة تواقيع مستندات الادعاءات المقدمة أمامها ، الأمر الذي يفسح المجال أمام إمكانية حصول حالات تزوير لاتفاقيات القسمة الرضائية بين الورثة فقد يقوم أحدهم بتقديمها من ضمن الأوراق الثبوتية للأرض المقدم الادعاء بخصوصها، وحيث أن مأمور التسوية يكتفي بالتوقيعات الموجودة دون التحقق من مدى صحة التواقيع من عدمها وذلك سنداً لصلاحياته المنصوص عليها التي سكتت عن تخويله التأكد من مدى الصحة القانونية للتواقيع المقدمة في المستندات والأوراق الثبوتية للادعاء، هذا علاوة على أنه عندما يتم تعليق جدول الحقوق من قبل دائرة تسوية الأراضي والمياه كمرحلة لاحقة لا يكون لدى المرأة المالكة لحصص إرثيه أو شرائية في الأرض الخاضعة للتسوية في العديد من الأحيان الوعي الكافي لمراجعة جدول الحقوق والتأكد من ورود اسمها وصحة المعلومات الواردة المتعلقة بالأرض المدعى بملكيتها الأمر الذي يؤدي لضياع حقها في تقديم اعتراضها إن لزم الأمر.

وفي مقابلة تم إعدادها مع السيد قاسم كنعان مدير عام هيئة تسوية الأراضي والمياه أفادنا بأن الأصل أن تنظر قضايا الأراضي الخاضعة للتسوية على وجه الاستعجال إلا أن إجراءاتها تأثرت في الوضع القضائي الراهن الذي بموجبه قد تعقد ثلاث أو أربع جلسات على مدار السنة في ذات القضية[6].

بناء على ما سبق تناوله من تحديات قانونية فإنه يجدر القول أن فكرة افتراض وجود الوعي القانوني الكافي للنساء والتعامل التشريعي على هذا الأساس به إجحاف بحق المرأة في تثبيت ملكيتها للأرض وقد يؤدي لضياع الحقوق، تحديداً بظل عدم وجود قانون يلزم مأمور التسوية بالتأكد من مدى صحة أي توقيع على أي مستند الأمر الذي يستوجب إقرار قانون خاص يقضي بتشديد العقوبات على كل من يرتكب جريمة تحايل أو تزوير وإخفاء مستندات إذا كان المجني عليها امرأة قصد حرمانها من تثبيت ملكيتها ووصولها للأراضي والموارد، هذا علاوة عن إقرار آليات لإشعار النساء الواردة أسماءهن في الأوراق الثبوتية ومستندات الادعاء بورود أسماءهن، إضافة لتوسيع دور دائرة النوع الاجتماعي في هيئة تسوية الأراضي ليشمل البعد التوعوي والإرشادي .

5 قانون العقوبات رقم 16 لعام 1960م، مرجع سابق .

6 مقابلة مع السيد قاسم كنعان، مدير عام هيئة تسوية الاراضي والمياه، رام الله، فلسطين

ثانياً: تحديات إجتماعية:

لا تقف التحديات التي تواجه النساء الفلسطينيات عند التحديات القانونية وحسب، إنما ايضا تتعلق بالواقع الاجتماعي لهن، حيث تواجه النساء معيقات ناجمة عن الثقافة الذكورية السائدة في المجتمع مما يعيق وصولهن لحقهن في تثبيت ملكيتهن للأراضي أمام الجهات الرسمية، واضطرارهن للتنازل عن هذا الحق في أغلب الأحيان تحت مفهوم العيب والخجل من المطالبة به، وهذا بالإضافة إلى أن الأدوار المرتبطة بدور المرأة ودور الرجل المستمدة أصولها من النوع الاجتماعي مست بحق المرأة في الوصول للأراضي وتثبيت ملكيتها بها[7].

7 دراسة بعنوان « النساء الفلسطينيات: الملكية والقدرة على الوصول للأرض والموارد الإنتاجية، إعداد جمعية المرأة العاملة، نيسان 2020، منشورة على الرابط التالي: https://pwwsd.org/uploads/1594897550512256132.pdf
وأنظر/ي أيضاً لمزيد من المعلومات لدراسة بعنوان « ملكية النساء المتحصلة من الميراث والملكية الزوجية المشتركة ما بين الاستحقاق والواقع»، جمعية الشبان المسيحية القدس، المؤتمر العربي الثاني للأراضي، الجلسة السادسة الأرض، ص6، 23/21/2021، عبر الرابط التالي:
https://arablandinitiative.gltn.net/wp-content/uploads/2021/03/TechnicalSession6_Womens-ownership_Qawas_YMCA_paper.pdf

البدائل

البديل الأول: تعديل القوانين وإقرار نصوص جديدة تهدف لتمكين المرأة من الوصول للأراضي الخاضعة للتسوية.

يتم تطبيق هذا البديل من خلال القيام بالتعديل على قانون العقوبات رقم 60 لعام 1960م الساري في الضفة الغربية بإقرار نص قانوني صارم يشدد العقوبات على جرائم التحايل والتزوير وإخفاء المستندات عندما تكون المجني عليها هي امرأة قصد حرمانها من حقها بالوصول للأراضي وتثبيت ملكيتها بها.

هذا علاوة على أن هذا البديل يتطلب إقرار نصوص جديدة تسن خصيصاً لحفظ حقوق النساء في الوصول للأراضي من خلال ما تقره من آليات، بموجب هذه النصوص يتم إلزام دائرة تسوية الأراضي والمياه بالتواصل مع النساء الواردة أسماءهن بالأوراق الثبوتية أو مستندات الادعاء لإشعارهن بورود أسماءهن من خلال الموظف المختص، حيث يمكن أن يبنى على هذا الإشعار قيام النساء بالمبادرة لحماية حقهن بالوصول للأراضي وتثبيت ملكيتهن لها إن تبين أن هناك اعتداء وذلك قبل فوات الأوان وضياع الحقوق.

يتميز هذا البديل بالقبول الاجتماعي باعتبار أنه متوافق على جوهره الذي يراد منه حفظ الحقوق من قبل المجتمع ومؤسسات المجتمع المدني والجهات الرسمية، هذا علاوة على أنه بديل مشروع وواقعي وممكن التحقيق.

البديل الثاني: توسيع إطار عمل دائرة النوع الاجتماعي في هيئة تسوية الأراضي بالشكل الذي يشمل الدور الإرشادي والتوعوي.

يكون هذا البديل بتوسيع نطاق دور دائرة النوع الاجتماعي ليشمل بالإضافة إلى دورها في اقتراح السياسات المتعلقة بالجندر أدوار ذات طبيعة إرشادية وتوعوية بحيث يصبح من السهل على المرأة تقديم الادعاءات والاعتراضات بعد الإلمام بالجوانب القانونية والإجراءات الواجب اتباعها.

يعتبر تبني هذا البديل كأحد أشكال ممارسة الجهات الرسمية المختصة على وجه التحديد هيئة تسوية الأراضي والمياه مسؤوليتها الاجتماعية تجاه النساء من خلال رفع درجة الوعي لديهن، ويكون ذلك بعقد دورات وندوات تثقيفية للنساء بشكل منتظم وممنهج

وغير معتمد على برامج مؤقتة وغير ثابته، والعمل على حملات إعلامية ورقمية تحتوي على معلومات قانونية لإفهام النساء بحقهن بالتملك وتثبيت ملكيتهن بالأراضي الخاضعة للتسوية، إضافة إلى ضرورة توفر دليل ارشادي قانوني بلغة مبسطة يخاطب النساء ويتناول من خلاله الإجراءات القانونية التي يجب اتباعها أمام دوائر التسوية المختصة لضمان وصول النساء وتثبيتهن لحصصهن الإرثية والشرائية في الأراضي وبعض النصائح القانونية الواجب اتباعها لضمان وصول النساء للأراضي .

المعايير

يتم طرح البدائل التي يمكن من خلالها تحقيق الاهداف المنشودة من ورقة السياسات وهذا ما يتطلب تحديد معايير محددة والتي يمكن من خلالها قياس قدرة البدائل المطروحة على الوصول الى الهدف العام بناءً على المؤشرات التي تنتج عن كل معيار وهي:

المقبولية:

يقاس معيار المقبولية على أن يكون البديل مقبول مجتمعياً وهناك حاجة لتبيه.

المشروعية:

يتم الارتكاز في معيار المشروعية على القوانين الفلسطينية والاتفاقيات والمعاهدات الدولية كون فلسطين اصبحت عضو بالأمم المتحدة بعام 2012 وفي عام 2014 انضمت للعديد من الاتفاقيات الدولية ومن بينها اتفاقية القضاء على جميع اوجه التمييز ضد المرأة سيداو، ووثيقة الاستقلال التي أقرها المجلس الوطني عام 1988م، والتي تنص على عدم التمييز في الحقوق العامة بين الرجل والمرأة الأمر الذي يستدعي العمل على خطوات للوصول للمساواة المنصوص عليها.

الإمكانية

المقصود بالإمكانية إمكانية تطبيق هذا البديل إذا توفرت الإرادة السياسية، وهو الأمر الذي يتطلب إجراء مقارنة بين الفرص والتحديات التي تواجه طرح البدائل ومدى معقوليتها وموائمتها للواقع والقدرة على تحقيقها من خلال دراسة آراء المؤيدين والمعارضين لها.

التكلفة:

يقاس معيار التكلفة بأن تكون التكلفة الاقتصادية والاجتماعية ممكنة.

المفاضلة بين البدائل

لقد قدمت الورقة بديلان متكاملان لتحقيق الهدف العام للورقة، غير أنه في سياق المفاضلة بينهما على أساس تحقيق البديل الأقرب للتطبيق وفقاً للواقع والحالة السياسية والرسمية الراهنة نجد أن كلا البديلان ينسجمان مع المعايير المذكورة سابقاً ويقترح تبنيهما بالتوازي.

فالقول بالأخذ البديل الثاني بمعزل عن الأول غير كاف ويعيبه النقص والعكس صحيح، فالبديل الأول يعتبر ضرورة ملحة لما له من تأثير على واقع المرأة هذا بالإضافة إلى انسجامه مع المعايير المطروحة فهو بديل واقعي ومقبول وتكلفته مقبولة ومشروع وقابل للتطبيق، ويهدف لوصول المرأة للتمتع بالمساواة الكاملة مع الرجل في حقها بالوصول للأراضي وتثبيت ملكيتها، والبديل الثاني الأخذ به بغاية الأهمية لتعلقه بتعزيز الوعي ونشره باعتبار أن تطبيقه يكمل ويعزز البديل الأول.

مع فائق الاحترام

قائمة المراجع والمصادر

1. هيئة تسوية الأراضي والمياه، تقرير إنجازات لعام 2018، على الرابط التالي:

https://lwsc.ps/admin/kcfinder/upload/files/reportfor2018.pd

2. هيئة تسوية الأراضي والمياه، التقرير السنوي 2020، على الرابط التالي:

https://lwsc.ps/admin/kcfinder/upload/files/%D8%AA%D9%82%D8%B1%D9%8A%D8%B1%202020.pdf

3. مقابلة مع السيد محمد عمرو، مدير عام محاكم التسوية، رام الله، فلسطين.

4. مقابلة مع السيد قاسم كنعان، مدير عام هيئة تسوية الاراضي والمياه، رام الله، فلسطين.

5. قانون تسوية الأراضي والمياه رقم 40 لسنة 1952 المنشور في العدد 1113 في جريدة الوقائع الرسمية، 16-6-1952، ص279.

6. ملكية النساء المتحصلة من الميراث والملكية الزوجية المشتركة ما بين الاستحقاق والواقع، جمعية الشبان المسيحية القدس، المؤتمر العربي الثاني للأراضي، الجلسة السادسة، 23/21/2021، عبر الرابط التالي:

https://arablandinitiative.gltn.net/wp-content/uploads/2021/03/TechnicalSession6_Womens-ownership_Qawas_YMCA_paper.pdf

7. دراسة بعنوان " النساء الفلسطينيات: الملكية والقدرة على الوصول للأرض والموارد الإنتاجية، إعداد جمعية المرأة العاملة، نيسان 2020، منشورة على الرابط التالي:

https://pwwsd.org/uploads/1594897550512256132.pdf

8. Turning opportunities into challenges: Global Report 2019, (Gender and-Social Institutions Index)