

الدروس المستفادة من الخبرات الدولية المتعلقة بقضايا الإسكان والأراضي والممتلكات في سوريا

باربارا مككالين
ماري كسترز



اليوم التالي
لدعم الانتقال الديمقراطي في سوريا



THE DAY AFTER
Supporting Democratic Transition In Syria

الدروس المستفادة من الخبرات الدولية المتعلقة بقضايا الإسكان والأراضي والممتلكات في سوريا



2022

© جميع الحقوق محفوظة لمنظمة اليوم التالي

منظمة اليوم التالي (TDA) هي منظمة سورية غير حكومية أنشئت عام 2012، تعمل على دعم الانتقال الديمقراطي في سوريا، ويتركز نطاق عملها في المجالات التالية: سيادة القانون، العدالة الانتقالية، إصلاح القطاع الأمني، تصميم النظم الانتخابية وانتخاب الجمعية التأسيسية، التصميم الدستوري، الإصلاح الاقتصادي، والسياسات الاجتماعية.

الفهرس

1	..... الملخص التنفيذي
7	..... المقدمة
9	..... أولاً. اتفاقيات السلام والتسوية السياسية والدستور الجديد
14	..... ثانياً. تدابير انتقالية: نهج تعويضي وهادف إلى التغيير
15	..... 1. إثبات الوقائع والاعتراف بالمخالفات
16	..... 2. مراجعة التشريعات أو تعديلها أو إلغاؤها
17	..... 2.1 قوانين ما قبل النزاع
19	..... 2.2 القوانين التمييزية المتعلقة بالنزاع ودور المجتمع الدولي
22	..... 2.3 معالجة الأسباب الجذرية لتحديات الإسكان والأرض والملكية: نهج عالمي وهادف للتغيير لقضايا الإسكان والأراضي والملكية
27	..... 3. إنشاء آلية الإسكان والأراضي والملكية
27	..... 3.1 المبادئ
28	..... 3.2 النطاق
30	..... 3.3 المعالجة
32	..... 3.4 تصنيف المطالبات وتوحيدها
36	..... 3.5 أنواع المؤسسات
46	..... 4. اعتماد مجموعة من الإجراءات الميسرة لتسريع معالجة عدد هائل من المطالبات بواسطة الآلية الجديدة
47	..... 4.1 افتراض الانتهاكات
47	..... 4.2 إجراءات مبسطة
51	..... ثالثاً. الدروس المستفادة حول قضايا معينة في الإسكان والأراضي والملكية
51	..... 1. الإشغال
51	..... 1.1 حقوق الساكنين وشروط الإخلاء
53	..... 1.2 تخصيص المساكن المهجورة
54	..... 1.3 توفير السكن البديل
56	..... 2. النصب والاحتيايل
57	..... 3. حقوق المرأة في الإسكان والأراضي والملكية
60	..... 4. الاعتراف بالوثائق المدنية أو وثائق الإسكان والأراضي والملكية من كيانات فعلية
61	..... 5. حقوق الإيجار والإشغال
66	..... 6. العشوائيات
66	..... 6.1 تنظيم العشوائيات أو إعادة تطويرها؟
68	..... 6.2 توثيق حقوق السكن في العشوائيات
72	..... 7. إعادة الإعمار
77	..... خاتمة

الملخص التنفيذي

منذ بداية النزاع السوري في عام 2011، فر حوالي 13.4 مليون سوري (حوالي 61.5% من سكان البلاد قبل الحرب) من ديارهم. نصفهم لاجئون في الدول المجاورة لسوريا والنصف الآخر نازحون داخلياً.^[1] أدى النزوح الهائل الناجم عن النزاع والانتهاكات العديدة للإسكان والأراضي والممتلكات إلى تجريد واسع النطاق من الممتلكات.

وتعد انتهاكات حقوق الإسكان، والاستيلاء على الأراضي والممتلكات، من السمات المعتادة في حالات النزاع والتهجير القسري، ومع أنّ كل مجتمع له سماته الفريدة، فإنه من الممكن الاستعانة بخبرات بعض البلدان الأخرى في تحديد الدروس المستفادة من هذه الانتهاكات، ووضع مبادئ رئيسة للعمل على مواجهتها يمكن تطبيقها على معظم المجتمعات المتضررة. وقد شهد المجتمع الدولي منذ التسعينيات دعواتٍ متزايدةً لضرورة معالجة قضايا حماية حق الإسكان والأراضي والملكية المرتبطة بالنزاع؛ لدعم حقوق العودة والحلول الدائمة للنزوح والانتعاش الاقتصادي والتنمية وإحلال السلام. وقد انعكس هذا كلّ في الخطاب السياسي،^[2] وتوجيهات الأمم المتحدة بشأن معايير الإسكان والأراضي والملكية الدولية،^[3] وإدراج أحكام الإسكان والأراضي والملكية في العديد من اتفاقيات السلام.

ويهدفُ هذا البحث إلى تحديد الدروس المستفادة من التجارب الدولية المختلفة في استنباط الحلول النّافعة في معالجة العديد من قضايا الإسكان والأراضي والملكية التي يواجهها السوريون منذ بداية النزاع، وتنفيذ هذه الحلول.

يأتي نزع الملكية في سوريا نتيجةً للتهجير القسري، ونتيجةً لاستراتيجية متعمدة من النظام السوري لطرد النازحين بشكل دائم عن أراضيهم، أو الأشخاص الذين يعدّهم معارضين له، ومَنع عودتهم. وثمة أسباب أخرى أيضاً وراء هذه المشكلة، منها الربح الاقتصادي المتمثّل في نزع ملكيات العشوائيات لاستبدالها بمشاريع تجارية أو تجمّعاتٍ سكانيّةٍ مُربحة. ومنها أيضاً -ولكن بدرجة أقل- جهات فاعلة أخرى؛ كأفراد والعصابات الإجرامية والفصائل العسكرية المعارضة، التي كان لها نصيبٌ في نزع بعض الملكيات والإخلاء القسري لأصحابها، وفي الاستحواذ غير الشرعي على بعضها، والتزوير.^[4]

[1]- نظرة عامة على الاحتياجات الإنسانية، الجمهورية العربية السورية، آذار/مارس 2011.
[2]- مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، تقرير الأمين العام عن حماية المدنيين في النزاعات المسلحة، 2007 / UN Doc. S / 6433، 28 كانون الأول/ديسمبر 2007؛ مجلس الأمن الدولي S / 616/2004، تقرير الأمين العام عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات النزاع ومجتمعات ما بعد النزاع، 3 آب/أغسطس 2004؛ مجلس الأمن الدولي، المذكرة الإرشادية للأمين العام: الأمم المتحدة والأراضي والنزاع، 2019.
[3]- لجنة الأمم المتحدة الفرعية لحماية وتعزيز حقوق الإنسان، المبادئ المتعلقة برد المساكن والممتلكات للاجئين والنازحين، القرار 21/2005، 11 آب/أغسطس 2005.
[4]- اتحاد المساعدة القانونية الدولي، موجز السياسات: نزع ملكية الإسكان والأراضي والممتلكات في سوريا، إصدار 2021 معلق، ص 2.

كما سهّلت سيطرة الدولة على المؤسسات، وعدم الفصل بين السلطات التنفيذية والقانونية والقضائية، نزع بعض الملكيات بصورة قانونية شكلاً، من خلال إصدار قوانين تؤثر على حقوق الإسكان والأراضي والملكية، وتنفيذها، ويؤدي بعضها إلى نزع الحقوق والملكيات، في وقت لا يمكن فيه معالجة هذا النزاع، أو استرداد الحقوق المسلوقة بصورة قانونية؛ لصعوبة القيام بإجراءات قانونية موضوعية أصلاً لأوقات السلم، ولا تناسب ظروف النزوح وانعدام الأمن، فمن الصعب جداً الطعن في قرار إداري أو قرار محكمة في غضون مهلة معينة، أو التقدم بطلب في مكان الإقامة، وتوفير المستندات والأوراق القانونية الداعمة لاسترداد الحقوق في حال النزاع والنزوح. أضف إلى هذا إجراءات جديدة استحدثتها النظام السوري وبأشكال مخالفة لبعض القوانين، تضيّق على المواطنين المتضررين سبب استرداد حقوقهم، منها مثلاً أن إقرار أي توكيل رسمي داخل البلاد أو اعتماده -وهو إجراء يسمح للمتضررين توكيل أي شخص آخر بتقديم ملف استعادة الحقوق نيابة عنه- أصبح يتطلب -وبشكل غير قانوني- موافقة أمنية من قبل الأجهزة الأمنية، ونادراً ما تُمنح هذه الموافقة للأشخاص المشتبه بهم في دعمهم للمعارضة، وبالتالي شكل هذا الإجراء -وإجراءات أخرى مماثلة- عقبة كبيرة أمام وصول النازحين إلى العدالة، واستعادة حقوقهم، ويؤدي هذا إلى فقدان حقوق الإسكان والأراضي والملكية إذا لم يتمكن صاحبها/صاحبته من تأكيد حقه/حقها أو الطعن في قرار نزع الملكية أو التقييم، أو في حال لم يكن قادراً على سداد الرهن العقاري أو القرض.

كما تمّ اعتماد عدد من القوانين المتعلقة بالتخطيط الحضري والتنمية ونزع الملكية والخدمة العسكرية ومكافحة الإرهاب أثناء النزاع، أسفرت عن عدد كبير من حالات نزع الملكية.^[5] إنّ تنفيذ هذه القوانين يهدد بنزع الملكية بشكل دائم، وبالتالي يشكل عقبة أمام العودة وغيرها من الحلول الدائمة للنازحين واللاجئين.

ومن أسباب سهولة نزع الملكية في وقت الحرب حال البلاد ما قبل الحرب، والذي يتميز بفصل عام بين السجلات العقارية وواقع حقوق الحيازة أو الملكية. فنتيجة لذلك لم يتمّ تسجيل عدد من حقوق الإسكان والأراضي والملكية في السجل العقاري، أو بقي العديد منها غير رسمي/قانوني. وأصحاب مثل هذه الحقوق معرضون لخطر النهب، حيث يصعب عليهم إثبات حقوقهم، ولا سيّما إذا ما تعرّضوا للتّهجير.

وكما هي الحال في سوريا، تتسم معظم النزاعات بانتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، وبغياب سيادة القانون، مما يؤدي إلى الإفلات من العقاب. كما أن استخدام القوانين والتشريعات لطرد المعارضين أو منع عودة النازحين أمر متكرر أيضاً. وعادة ما تتطلب استعادة السلام والثقة في المؤسسات في فترة ما بعد النزاع تسوية سياسية أو اتفاقية سلام، أو عمليات عدالة انتقالية لمعالجة آثار الحرب وقضايا ما قبل النزاع.

[5]- اتحاد المساعدة القانونية الدولي، موجز السياسات: نزع ملكية الأسكان والأراضي والممتلكات في سوريا، إصدار 2021 معلق، ص 2.

يعرض هذا التقرير المبادئ الأساسية التي ينبغي أن توجه إدراج قضايا الإسكان والأراضي والملكية في اتفاقيات السلام وعمليات العدالة الانتقالية؛ ونوع آليات وإجراءات تسوية النزاعات التي تم وضعها في سياقات مختلفة لمعالجة انتهاكات الإسكان والأراضي والملكية في زمن الحرب وفي بعض الأحيان انتهاكات ما قبل النزاع. ثم يعرض التقرير كيف تمت معالجة مجموعة من القضايا ذات الصلة بالوضع السوري من خلال الممارسات الدولية.

وتسلط الدروس المستفادة من التجربة الدولية الضوء على ضرورة اعتماد نهج شامل لتغطية الأبعاد المتعددة للإسكان والأراضي والملكية كمكوّن رئيس للعودة، ومعالجة حالات نزع الملكية والتهدير القسري، والسلام، والانتعاش الاقتصادي والتنمية. ويجمع النهج الشامل بين مزيج من الإجراءات الإصلاحية التعويضية، التي تضمّ تدابير متعدّدة؛ كإنشاء آلية لتسوية نزاعات الإسكان والأراضي والملكية لمعالجة آثار النزاع، من خلال الاسترداد والتعويض. ولكن قد يكون من الضروري أيضاً معالجة قضايا الإسكان والأراضي والملكية قبل النزاع، عندما كان الإطار القانوني والمؤسسي يسهّل التمييز وعدم المساواة في الحصول على الأراضي والإسكان، وكان يغيب فيه أمن الحيازة.

في مثل هذه الحالات، لن يكون رد أو تعويض حقوق الإسكان والأراضي والملكية المفقودة أثناء النزاع كافياً لمعالجة السبب الجذري للمشكلة التي تتطلب إصلاحات هيكلية. وهنا يجب على الحكومة السورية -بالإضافة إلى توفير التعويض والتعويض عن حقوق الإسكان والأراضي والملكية المفقودة- أن تنظر في معالجة الأسباب الجذرية لانعدام أمن الحيازة، وإصلاح نظام إدارة الأراضي، وسياسات التخطيط الحضري، وأيضاً -وعلى نطاق أوسع- النظام القضائي؛ لتعزيز أمن الحيازة، والحصول على السكن الملائم، وتمكين الإطار القانوني والمؤسسي لحماية تلك الحقوق. وينبغي أن تكون فترة ما بعد النزاع فرصة لمراجعة الجوانب القانونية التمييزية قبل النزاع، أو التي أدت إلى انعدام أمن الحيازة، بهدف إرساء أساس لمستقبل قائم على المبادئ التي تسهم في التماسك الاجتماعي وبناء السلام.

ومن الدروس الأساسية الأخرى التي يجب استخلاصها من التجربة الدولية؛ الحاجة إلى اعتماد تدابير انتقالية لمعالجة العدد الكبير من انتهاكات حقوق الإنسان التي تنشأ أثناء النزاع، فالظروف الاستثنائية للنزاع تتطلب تدابير انتقالية لا تتقيد بالضرورة بالقوانين والإجراءات القانونية العادية، بغية تقديم تعويضات عن الانتهاكات بأكثر الطرق سرعة وعدلاً. وتشمل هذه التدابير الانتقالية استخدام إجراءات ميسرة ومبسطة لتسريع معالجة الملفات، من مثل قبول أدلة بديلة عندما تكون الملكية غير رسمية، أو عند افتراض حدوث انتهاكات فيما يتعلق بالمعاملات التي حدثت أثناء النزاع، بدل التشدد في طلب المستندات وإقرار قوانين جديدة أو السماح بقيود جديدة غير قانونية، كقيد الموافقة الأمنية الذي أشرنا إليه آنفاً. ويعدّ إنشاء آلية للمطالبات الجماعية لمعالجة ملفات الإسكان والأراضي والملكية سمةً متكررة في الممارسات الدولية، وهو أمر ضروري؛ لتجنب إثقال النظام الإداري والقضائي الحالي، ولبناء الثقة في الآلية. ويقدم التقرير إرشادات حول الجوانب المختلفة التي يجب أخذها في الاعتبار عند تصميم آلية تسوية المنازعات من حيث المبادئ، والنطاق، والإطار الزمني، ونوع سبل الانتصاف والحلول، ودور المجتمع الدولي.

يتطلب النهج الشامل الجمع بين الإجراءات قصيرة الأمد ومتوسطة إلى طويلة الأمد.

تشمل التدابير قصيرة الأمد ما يلي:

- ضمان إدراج قضايا الإسكان والأراضي والملكية (الحق في الاسترداد والتعويض) في محادثات السلام والمناقشات حول دستور جديد.
- إنشاء آلية محددة لتسوية النزاعات المتعلقة بالمطالبات الجماعية بشأن الإسكان والأراضي والملكية، ويفضل أن يكون ذلك تحت إشراف دولي وخارج نظام المحاكم الحالي؛ لتجنب إلقاء العبء على المحاكم بالقضايا، ومعالجة مسألة ثقة المواطنين تجاه المؤسسات التي أسهمت في نزع الملكية. يمكن تيسير المراقبة أو الإشراف الدولي إذا تم النص عليه في اتفاقية سلام أو في تسوية سياسية تنهي النزاع.
- وضع مجموعة من الإجراءات الميسرة المصممة لضمان سهولة الوصول إلى عمليات الاسترداد والتعويض.
- مراجعة القوانين والإجراءات التي لا تناسب ظروف النزاع (انعدام الأمن ومحدودية حرية الحركة والوصول إلى المؤسسات في مكان المنشأ) والتي قد تؤدي إلى نزع الملكية، وتعديل هذه القوانين والإجراءات.

وتشمل التدابير المتوسطة-طويلة الأمد ما يلي:

- الشروع في إصلاح القضاء؛ لضمان استقلاله واحترام سيادة القانون. ويفترض بهذا زيادة الموارد المالية والبشرية للنظام القضائي، وضمان زيادة عدد المحاكم؛ لتسهيل وصول العدد الكبير من المتضررين إليها.
- تبني سياسات التخطيط العمراني والإسكان التي تستجيب لاحتياجات سكان الحضر ذوي الدخل المنخفض والمتوسط.
- تحديد معايير لتنظيم العشوائيات وتحسينها.

يقدم التقرير أيضاً أفضل الممارسات المتعلقة بحال الساكنين الثانويين، وكيفية معالجة حال العشوائيات والملكية غير الرسمية، وحقوق الإسكان والأراضي والملكية للمرأة، والتزوير، وإعادة الإعمار.

يشير التقرير إلى القضايا ذات الصلة بشكل خاص بالسياق السوري:

■ بغية التحضير للمفاوضات السياسية، وعمليات الاسترداد أو التعويض المحتملة، يجب على الجهات الفاعلة المعنية بقضايا الإسكان والأراضي والملكية التفكير في الأنواع المختلفة من الحيازة التي يجب أن تخضع للاسترداد والتعويض، ووفقاً لطرائق معينة. ينبغي فهم الوضع المحدد لأصحاب حقوق تعاونيات الإسكان وأنظمة الإسكان الاجتماعي الأخرى، والمستأجرين، ومستخدمي الأراضي الزراعية، وكيف تأثرت حقوقهم بالنزاع لضمان إدراجهم في عملية الاسترداد.

■ تحتاج حال العشوائيات إلى فحصها بطريقة شاملة، مع الأخذ في عين الاعتبار العشوائيات التي سبقت النزاع، والعشوائيات التي تم إنشاؤها أثناء النزاع. ويجب أن يتبع الجرد تحليل إيجابيات وسلبيات الهدم مقابل التنظيم، والتعويض اللازم الذي قد يكون مطلوباً في كلتا الحالتين.

■ يجب أن تتبّع خطط إعادة الإعمار نهجاً تشاركياً إلى أقصى حد ممكن، وأن يتم تنفيذها بطريقة لا تمنع العودة ولا تنتهك حقوق الإسكان والأراضي والملكية. يجب على المستثمرين العناية الواسعة بهذا الجانب؛ حتى لا يكونوا جزءاً مسهماً في انتهاكات حقوق الإنسان.

■ بسبب عدم دقة سجلات الأراضي وانتشار الطابع غير الرسمي للملكية والحيازة، سيكون العديد من المطالبين معرضين لخطر فقدان حقوق الإسكان والأراضي والملكية الخاصة بهم إذا لم تعترف آلية الاسترداد أو التعويض بالحقوق غير الرسمية. تظهر التجارب الدولية أنه من الضروري جمع الأدلة على الممتلكات لتجنب فقدانها، وللتحضير لمرحلة استرداد محتملة. يقدم التقرير أمثلة على طرق تشاركية مختلفة تستخدم التكنولوجيا لتسهيل وتسريع جمع المعلومات والتحقق منها.

سيكون تصميم آلية الإسكان والأراضي والملكية بالطبع مشروطاً بالسياق السياسي وإرادة الأطراف الفاعلة في النزاع والموقعين على اتفاقية سياسية. يركز هذا التقرير على أفضل الممارسات المتوافقة مع المعايير الدولية. وإذا ما فرضت القيود السياسية الابتعاد عن هذه المعايير، فسيكون من الضروري الاستماع أولاً إلى ما هو النظام على استعداد لقبوله أو رفضه، قبل اقتراح حلول وسط.

حتى اليوم، لا يزال النظام السوري في السلطة. ونظراً لكونه مسؤولاً عن النزوح الجماعي ونزع الملكيات، فإنه من غير المرجح أن تُنفذ العدالة الانتقالية الكاملة ونهج حقوق الإنسان في قضايا الإسكان والأراضي والملكية دون ضغوط خارجية. لذلك، من الضروري الدعوة إلى أهمية دمج الإسكان والأراضي والملكية في مناقشات السلام مع النظام، وتحديد النفوذ السياسي أو المناقشات التي يمكن أن تشجع النظام السوري على إنشاء عملية استرداد وتعويض للملكية، وقيادة إعادة الإعمار بطريقة تحترم حقوق الإسكان والأراضي والملكية.

أخيراً، يتطلب مثل هذا المسعى الطموح تعاوناً قوياً بين مختلف الجهات الفاعلة المعنية بقضايا الإسكان والأراضي والملكية في سوريا. ومن الضروري تعزيز هذا التعاون بسبل مختلفة، منها مثلاً رسم خرائط المبادرات المختلفة التي تم إطلاقها لرسم وتحديد الملكيات غير الرسمية، ودعم النازحين لحل

نزاعات السكن والأرض والملكية التي تتطلب تعاوناً شفافاً وفعالاً بين الوكالات المختلفة والمنظمات غير الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية المحلية العاملة في قضايا الإسكان والأراضي والملكية. سيستفيد قطاع الإسكان والأراضي والملكية في سوريا من تبادل المزيد من المعلومات حول المشاريع المختلفة التي يتم تنفيذها وتمويلها من قبل جهات مانحة مختلفة. ويجب أن يكون الوصول إلى الأدبيات والبيانات التي تم إنتاجها حول الإسكان والأراضي والملكية أكثر سهولة من أجل توحيد الجهود وتجنب الازدواجية والتقدم بشكل مشترك في التفكير لتحديد أفضل الطرق لمعالجة نزاعات الإسكان والأراضي والملكية في سوريا.

تُظهر الخبرات الدولية أيضاً ضرورة إنشاء تعاون وثيق وشفاف بين الوكالات المختلفة والمنظمات الدولية غير الحكومية والمنظمات الوطنية العاملة في قضايا الإسكان والأراضي والملكية لتحسين الكفاءة في التنفيذ والضغط السياسي في هذا المجال.

المقدمة

«تدور حقوق الإسكان والأراضي والملكية حول امتلاك منزل يوفر المأوى والأمان والقدرة على تأمين سبل العيش، ويكون ساكنه غير خائف من الإخلاء القسري. يشمل مفهوم (الإسكان والأراضي والملكية) مجموعة كاملة من الحقوق وفقاً للقانون التشريعي أو العرفي، سواء في الإسكان العام أو الخاص، والأراضي و/أو أصول الملكية. لا تتعلق حقوق السكن والأراضي والملكية فقط بالملكية، بل تشمل أيضاً الحقوق التي يمتلكها الملاك والمستأجرون، وسكان التعاونيات، وملاك ومستخدمي حيازة الأراضي العرفية، وسكان القطاع غير الرسمي الذين ليس لديهم حيازة مضمونة».^[6]

عالجت الممارسة الدولية بشكل متزايد حقوق الإسكان والأراضي والملكية من منظور واسع لحقوق الإنسان. وفيها يفترض النهج القائم على حقوق الإنسان إطاراً قانونياً ومؤسسياً قادراً على ضمان سيادة القانون والوصول إلى العدالة، وهما أمران أساسيان لتهيئة بيئة مواتية في هذا المجال. تعكس مبادئ بينهيرو بشأن رد المساكن والممتلكات للاجئين والمشردين تطور الممارسة الدولية في أوضاع ما بعد النزاع. كما تهدف أيضاً إلى تشجيع استجابة أكثر اتساقاً ومنهجية لقضايا الإسكان والأرض والملكية في فترة ما بعد النزاع، إما من خلال إدراج أحكام في اتفاقيات السلام، أو فيما يتعلق باعتماد تشريعات وآليات ما بعد النزاع المتعلقة بالإسكان والأراضي والملكية. كما أنها تتوافق مع نهج العدالة الانتقالية لمعالجة قضايا الإسكان والأراضي والملكية. وتعتبر أن إصلاح المؤسسات والتشريعات ضروري لاستعادة سيادة القانون وضمان الوصول العادل إلى العدالة لحل قضايا الإسكان والأراضي والملكية. ومن خلال هذا النهج يمكن أن نسعى إلى تحقيق السلام المستدام، على الرغم من أن هذا الأمر يمثل تحدياً كبيراً.

وقد مهدت خصائص الوضع في سوريا قبل النزاع الطريق لنزع ممتلكات واسعة النطاق خلال الحرب، وتم بالفعل استخدام القانون كأداة لنزع الملكية في سوريا؛ إذ تُستخدم مجموعة من التشريعات والقوانين التي كانت سائدة قبل الحرب أثناء النزاع لتجريد المعارضين للنظام (أو الذين يتم اتهامهم بالمعارضة) من ملكيتهم: تتم عمليات المصادرة بموجب قانون مكافحة الإرهاب، وقوانين التجديد الحضري، والقوانين المتعلقة بإعادة الإعمار ورقمنة تسجيل الأراضي.

وحتى إذا افترضنا أنه ليس للقانون نية متعمدة للتمييز أو نزع الملكية، فإنه لن يكون مبرراً من هذه النتيجة إذا بقي على صورته ولم يتم تعديل إجراءاته لتوافق الظروف الاستثنائية للنزاع والنزوح وغياب الأمن. نذكر من هذه الإجراءات: إلزام المتضرر بالذهاب إلى منطقة المنشأ لتأكيد ملكيته، ومطالبته بتوفير وثائق قد يستحيل الحصول عليها، إضافة إلى استحالة الطعن في القرارات الإدارية أو القضائية خلال مواعيد نهائية معينة لها تأثير تمييزي على النازحين بالذات. وفوق كل هذه القوانين، تؤدي ظروف النزاع أيضاً إلى ممارسات تؤدي إلى نزع الملكية، كالاستيلاء على السكن والأراضي والملكية والمبيعات تحت الإكراه الناجم عن النزاع، والمعاملات غير الرسمية، وتزوير المستندات، ونقص وثائق الملكية والوثائق المدنية، بالإضافة إلى عدم الاعتراف بالوثائق المدنية أو وثائق الإسكان والأراضي والملكية

[6]- المجلس النرويجي للاجئين (NRC) والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر (IFRC)، أهمية معالجة الإسكان والأراضي والممتلكات (HLP): تحديات الاستجابة الإنسانية، 2016.

الصادرة عن السلطات القائمة في مناطق المعارضة. كلُّ هذا يُسهّم في نزاع الكثير من الملكيات، كما يمثل أيضاً عقبات خطيرة أمام التعويضات المستقبلية، سواءً كانت المطالبات باسترداد الملكيات، أو التعويض عنها، أو إعادة إعمارها.

ومن ناحية أخرى، دفعَ قَدَمُ السجلات العقارية في سوريا، وعدمُ دَقَّتْها، والنقص الكبيرُ في توفير الإسكان الحضري الميسور للمواطنين، السوريين إلى اللجوء إلى الملكيات غير الرسمية، أو الناقصة التوثيق، وكان من آثار هذا الوضع غير الرسمي، أو الناقص، تسهيلُ تجريدهم من ممتلكاتهم أثناء النزوح والنزاع، ووقوعهم تحت خطر حرمانهم من استرداد ممتلكاتهم أو تعويضها أو إعادة بنائها. وكانت العشوائيات قد انتشرت في سوريا منذ الثمانينيات بسبب عدم تنفيذ السلطات للخطط الرئيسية لتوسيعات المدن الكبرى، ممّا أدى إلى نقص المساكن الرسمية، وانتشار الفساد بين الأجهزة الأمنية والهيئات الحكومية المختلفة المشاركة في التخطيط الحضري. وتمثل العشوائيات -التي ليس لأصحابها صكوك ملكية رسمية- ما يصل إلى 40%-60 من نسبة الإسكان في المدن.^[7]

من المحتمل أن تؤثر عمليات نزع الملكية هذه على مجموعات معينة من الأفراد؛ فغالباً ما تجرّد قوانينُ زمن الحرب المحتجزين والمفقودين من ممتلكاتهم. كما أنّ النساء قد يَكُنَّ معرضات بشكل خاص لنزع الملكية لأن أسماءهن لا تظهر في كثير من الأحيان في صكوك الملكية، ويعانين من عدم المساواة في الميراث حسب القوانين العرفية. من المرجح أن يتم نزع ملكية المستأجرين وأصحاب المساكن الاجتماعية والتعاونية إذا توقفوا عن دفع آجار شققهم و/أو دفع أقساطهم بسبب ظروف النزاع.

لذلك فإن الغرض من هذا البحث هو تحديد الدروس المستفادة من التجارب الدولية التي يمكن أن تساعد في وضع حلول لمعالجة تحديات الإسكان والأراضي والممتلكات الهائلة التي يعاني منها السوريون منذ بداية النزاع، وتحديد الاستجابات النموذجية المستخدمة في أوضاع ما بعد النزاع، لا سيما تدابير العدالة الانتقالية. ومن هذه الحلول الممارسات الدولية المتعلقة بالإسكان والأراضي والملكية في أوضاع ما بعد الكوارث (رسم خرائط المجتمع، أو تحسين العشوائيات مؤقتاً، أو إعادة التوطين) وكذلك ممارسات الإسكان والأرض والملكية المتعلقة بالبيئات الناجمة عن التنمية (تنظيم العشوائيات، والممارسات الجيدة لعمليات الإخلاء) يتم ذكرها إذا أمكنها أن تضيف توجيهات ذات صلة.

يوصي التقرير -تماشياً مع الدروس المستفادة من الممارسات الدولية- بضرورة إجراء بعض الإصلاحات الهيكلية لمعالجة قضايا ما قبل النزاع التي قد يكون لها تأثير على حل قضايا الإسكان والأراضي والملكية واستدامة هذه الحلول. ولكن يجب التنويه بأن إعطاء تفاصيل حول كيفية تنفيذ هذه الإصلاحات هو خارج نطاق هذا التقرير.

[7]- منظمة اليوم التالي. 2020. «السكن غير الرسمي في سوريا، حصاد عقود من الإهمال. واقع الإسكان والأراضي وحقوق الملكية في سوريا». مجموعة عمل الإسكان والأراضي والملكية. ورقة أبحاث. ص 7.

<https://tda-sy.org/wp-content/uploads/2021/04/HLP-03-Informal-Housing-in-Syria-ENG.pdf>

في الجزء الأول، يعرض التقرير الأنواع المختلفة لأحكام الإسكان والأراضي والملكية التي يتم تضمينها عادةً في اتفاقيات السلام، ثم يعرض التدابير الانتقالية النموذجية المتخذة لتسهيل معالجة الملفات، والأنواع المختلفة من آليات الإسكان والأراضي والملكية التي تم استخدامها في سياقات مختلفة. ثم يعرض أخيراً كيفية معالجة مجموعة من القضايا ذات الصلة بالسياق السوري (السكان الثانويين، والتزوير، وحقوق المرأة، والعشوائيات، وإعادة الإعمار) من خلال الممارسات الدولية.

تجمع المنهجية بين مراجعة الأدبيات حول عملية آلية المطالبة الجماعية لما بعد النزاع وحل قضايا الإسكان والأراضي والملكية، ومقابلات مع خبراء في مجال الإسكان والأراضي والملكية عملوا -أو ما يزالون يعملون- في سياقات دولية مختلفة في مرحلة ما بعد النزاع في هذا المجال.

أولاً. اتفاقيات السلام والتسوية السياسية والدستور الجديد

من المسلّم به على نطاق واسع عالمياً ضرورة معالجة قضايا الإسكان والأراضي والملكية في إطار اتفاقيات السلام الدولية. فعلى المستوى السياسي العالمي، دعا الأمين العام للأمم المتحدة إلى اتخاذ «إجراءات إصلاحية»، مثل إدراج الحق في العودة واستعادة المساكن والأراضي والممتلكات في جميع اتفاقيات السلام المستقبلية.^[8] وفيما يتعلق بالمعايير الدولية، بشأن رد الممتلكات للاجئين والنازحين، تؤكد مبادئ الأمم المتحدة هذه الضرورة (وتسمى أيضاً بمبادئ بينهيرو كناية باسم المقرر الخاص الذي نصها).^[9] ينص مبدأ بينهيرو 22.4 على أنه: «يجب على المنظمات الدولية، بما في ذلك الأمم المتحدة، أن تسعى جاهدة لضمان احتواء اتفاقيات السلام واتفاقيات العودة الطوعية إلى الوطن، على أحكام تتعلق بإعادة المساكن والأراضي والممتلكات، من خلال جملة أمور، منها إنشاء الإجراءات والمؤسسات والآليات والأطر القانونية الوطنية».

والأحكام المتعلقة بقضايا الإسكان والأراضي والملكية شائعة جداً في اتفاقيات السلام وتعتبر ممارسات جيدة. ومن القضايا التي تم تضمينها بشكل متكرر الحق في العودة إلى الوطن،^[10] والحق في استرداد وتعويض الملكية،^[11] واعتماد تدابير إدارة الأراضي لمعالجة القضايا الهيكلية قبل النزاع. ويأتي بصورة أقلّ منها الحق في الملكية، إذ يردُّ بشكل متكرر إلى حد ما،^[12] وينص على أن القيود على حقوق الملكية لا يمكن أن تكون إلا للصالح العام، ووفقاً للقانون، ومع تعويض عادل.

[8]- الأمين العام للأمم المتحدة، تقرير حول حماية المدنيين في النزاعات المسلحة، مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، S / 643/2007، 28 تشرين الأول/أكتوبر 2007، فقرة 59، ج.

[9]- لجنة الأمم المتحدة الفرعية لحماية وتعزيز حقوق الإنسان، القرار 21/2005، 11 آب/أغسطس 2005.

[10]- تشمل جميع اتفاقيات السلام التي تمت مراجعتها منذ التسعينيات تقريباً على أحكام تتعلق بالحق في العودة إلى الوطن أو مكان الإقامة الأصلي. الاستثناءات هي كينيا وساحل العاج وجنوب أفريقيا.

[11]- هناك 17 اتفاقية سلام على الأقل تتضمن أحكاماً بشأن رد الممتلكات: البوسنة، بوروندي، كولومبيا الكولومبية، دارفور (2006)، دارفور (2011)، شرق السودان، السلفادور، جورجيا، غواتيمالا، كوسوفو، موزمبيق، نيبال، الفلبين، رواندا، طاجيكستان، وأوغندا.

[12]- البوسنة والهرسك، بوروندي، كولومبيا، قبرص، دارفور، شرق السودان (2006)، موزمبيق، ميانمار، الفلبين، جنوب إفريقيا، والسودان (2005).

كما يظهر الحق في السكن في عدد من اتفاقيات السلام،^[13] وهما -أي الحق في الملكية والحق في السكن- مرتبطان بشكل خاص بالسياق السوري؛ لأن هذه الحقوق تحمي حقوق الإسكان والأراضي والملكية غير الرسمية. وعلى النقيض من ذلك، فإن حماية الحقوق العرفية أو غير الرسمية المتعلقة بالأراضي، مدرجة فقط في عدد قليل من اتفاقيات السلام.^[14] في مثل هذه الحالات، يعتبر الاعتراف بالحقوق غير الرسمية وتسويتها أو تسجيلها، بالإضافة إلى محاولة استردادها، ممارسة جيدة أيضاً.

وتماشياً مع المعايير والخطاب الدولي، فإن غالبية اتفاقيات السلام التي تشير إلى الحق في الاسترداد، تتضمن أحكاماً لإنشاء لجنة تعالج قضايا الإسكان والأراضي والملكية.^[15] وتوضح اتفاقيات السلام في البوسنة والهرسك وقبرص تفصيلاً أكثر من غيرها بشأن تفويض لجنة الإسكان والأراضي والملكية. في البوسنة والهرسك على سبيل المثال، اللجنة مسؤولة عن معالجة دعاوى استرداد الممتلكات والتعويضات، وتحديد قيمة التعويض، وإدارة الممتلكات المهجورة. لا تعترف اللجنة بأية معاملة ملكية غير قانونية، ولا بالتالي تمت تحت الإكراه أثناء النزاع، وتعدّها لاغية. وتتضمن اتفاقية السلام القبرصية^[16] أحكاماً مماثلة ولكنها تتضمن معلومات أكثر بكثير عن حقوق الساكنين في سكن بديل، أو إمكانية شراء شاغل العقار من المالك. ومن ناحية أخرى فإنّ الحقوق الممنوحة للساكنين في قضية قبرص تعكس طول فترة النزوح فيها، فبعد ما يقرب من 50 عاماً من التهجير، عُدّ من المنطقي تعويض المالكين الأصليين بدلاً من الحكم لهم باسترداد العقار؛ لأنه من المحتمل أن عدداً قليلاً فقط من المالكين الأصليين يرغبون في العودة إلى وطنهم بعد هذه الفترة الطويلة.

كما تميل اتفاقيات السلام إلى تضمين تدابير لحماية حقوق الإسكان والأراضي والملكية للمجموعات المعرضة لخطر نزع الملكية مثل السكان الأصليين^[17] والنساء والنازحين.

في بعض الاتفاقيات، لا تُذكر حقوق المرأة إلا من خلال بند عام غير تمييزي (ميانمار، السودان، 2011، أوغندا)، أو بالإشارة إلى الحقوق المتساوية للرجال والنساء في الملكية (بوروندي، السودان، 2005). أمّا اتفاقيات السلام في غواتيمالا وكولومبيا ودارفور (2011) فتذهب إلى أبعد من ذلك من خلال الدعوة إلى القضاء على التمييز «في الواقع أو في القانون»^[18] ضد المرأة فيما يتعلق بالأرض والسكن. وأمّا اتفاق السلام في غواتيمالا وكولومبيا فيدعو إلى اتخاذ تدابير لضمان تكافؤ الفرص للمرأة في الحصول على الائتمان والإيجار وملكية الأرض بغض النظر عن حالتها الزوجية.^[19] كما ورد ذكر المساواة في الحصول على السكن في بعض الاتفاقيات، بما في ذلك إعادة الإعمار، كما في اتفاق غواتيمالا ودارفور لعام 2011.

[13]- الحق في السكن: البوسنة والهرسك، بوروندي، قبرص، دارفور، الفلبين، السودان. الحق في السكن؛ نيبال.

[14]- كولومبيا وأوغندا والسودان وجنوب السودان ودارفور.

[15]- بوروندي ودارفور (2006 و 2011) ورواندا وجنوب السودان (2015) وغواتيمالا والبوسنة والهرسك وكرواتيا وقبرص وجورجيا وكوسوفو.

[16]- تم رفض الاتفاقية عن طريق الاستفتاء، ولكن تم ذكرها هنا لأنها وصفت بطريقة مفصلة للغاية كيفية معالجة حقوق الإسكان والأراضي والملكية.

[17]- راجع اتفاقيات السلام لغواتيمالا وكولومبيا والفلبين.

[18]- غواتيمالا (1995)، الفصل الرابع، المادة F9.

[19]- غواتيمالا، 1996، الفصل الأول، B11؛ كولومبيا، اتفاق السلام النهائي 2016، ص 11.

ومع أنّ بعض اتفاقيات السلام تحد من نطاقها لمعالجة الانتهاكات التي حدثت أثناء النزاع، فإن بعضاً آخر منها يسعى إلى معالجة قضايا ما قبل النزاع، من خلال إصلاح الإطار القانوني والمؤسسي للأراضي؛ لتحسين أمن الحيازة أو إلغاء التشريعات التمييزية.^[20] ويتضمن عدد كبير من اتفاقيات السلام أحكاماً تعدل إطار إدارة الأراضي.^[21] وعندما يرتبط انعدام الأمن في الحيازة قبل النزاع بعدم المساواة في الحصول على الأراضي، أو بضعف أو فساد في مؤسسات إدارة الأراضي الغير قادرة على حماية حقوق الإسكان والأراضي والملكية، فإن هذا النوع من الإصلاح الهيكلي يصبح ضرورياً لمعالجة الأسباب الجذرية للنزاعات المتعلقة بالسكن والأرض والملكية على نحو مستدام، ومنع تكرارها.^[22]

وللسبب نفسه، يجب أن يمتد الإصلاح الهيكلي إلى ما هو أبعد من مؤسسات إدارة الأراضي، ويهتم بالقضاء والمؤسسات الديمقراطية. فمنذ تسعينيات القرن الماضي التزمت معظم اتفاقيات السلام أيضاً باحترام مبادئ حقوق الإنسان والديمقراطية وسيادة القانون وإصلاح مؤسساتها وفقاً لذلك.^[23] وهذا يوفر أساساً جيداً لضمان أن الإطار القانوني والمؤسسي قادر على حماية حقوق الإسكان والأراضي والملكية (وغيرها). وفي بعض الحالات يتم تضمين دستور انتقالي أو جديد في اتفاقية السلام لترسيخ أعراف اجتماعية جديدة.^[24]

يعتمد إدراج قضايا الإسكان والأراضي والملكية في اتفاقيات السلام ومستوى التفاصيل المتضمنة على عوامل مختلفة، منها:

- الإرادة السياسية للأحزاب للالتزام باحترام حقوق الإسكان والأراضي والملكية.
- الضغط الخارجي لتضمين قضايا الإسكان والأراضي والملكية في الاتفاقات والتسويات.
- شكل الاتفاقية وطولها: تتفاوت اتفاقيات السلام في أشكالها وأطوالها، فبينما يقتصر بعضها على خمس صفحات، يطول بعضها الآخر ليجتوي على أكثر من 100 صفحة.

اعتماداً على ما سبق ذكره، قد تكون اتفاقية السلام مختصرة جداً، ويقتصر فهم السلام فيها على أنه غياب عنف عسكري، أو يمكن أن يكون اتفاق سلام أكثر تفصيلاً وطويل الأمد قائماً على نهج قائم على حقوق الإنسان، ويشمل عدداً من الأحكام المذكورة أعلاه. وعندما لا يفضي الوضع السياسي إلى إدراج أحكام واسعة النطاق بشأن الإسكان والأراضي والملكية -كما هو الحال في سوريا حتى الآن- فإن ضرورة التوصل إلى اتفاق قد تفرض بعض الحلول الوسط وتحد من نطاق أحكام الإسكان والأراضي والملكية. لذا يجب اختيار هذه الأحكام بعناية؛ لتوفّر أساساً للمناقشات والإصلاحات المستقبلية، كجزء

[20]- تلتزم اتفاقيات السلام في غواتيمالا والبوسنة والهرسك بتعديل تشريعات «قوانين التخلي» التي سهلت نزع ملكية الأشخاص المهجرين قسراً.

[21]- هناك 16 اتفاقية سلام تتضمن مثل هذه الأحكام: أفغانستان، بوروندي، كولومبيا، كوت ديفوار، دارفور (2011)، السلفادور، غواتيمالا، كينيا، كوسوفو، مالي، نيبال، الفلبين، رواندا، الصومال، السودان، وأوغندا.

[22]- يُنظر أيضاً ألكس أودلم. أحكام الأراضي والممتلكات في اتفاقيات السلام، المنظمة الدولية للهجرة، قسم الأراضي والممتلكات والتعويضات، 2014، صفحة 5.

[23]- كريستين بل، اتفاقيات السلام وحقوق الإنسان، 2000، ص 233.

[24]- البوسنة والهرسك، بوروندي، قبرص، كوسوفو، السودان، وجنوب السودان.

من عملية العدالة الانتقالية أو في سياق التشريع الذي يعالج قضايا الإسكان والأراضي والملكية. ويمكن أن تكون هذه الاستراتيجية وسيلة للأحزاب حتى لا تفقد ماء الوجه عندما لا تزال التوترات عالية، مع الحفاظ على بعض المساحة لتوضيح بعض الجوانب الأساسية التي يمكن تضمينها.

على سبيل المثال، إذا تم ذكر استعادة السكن والأرض والملكية، ولم يكن هناك اتفاق على تضمين مرجعية لإنشاء آلية لتسوية النزاعات المتعلقة بالإسكان والأراضي والملكية، فإن الصياغة المتعلقة بتنفيذ الحق في استرداد العقار يمكن أن تكون كافية للتوسع في هذه القضايا من خلال السياسات أو التشريعات بعد توقيع اتفاقية السلام. ومع ذلك، فإنّه من المهم تضمين بعض المبادئ الأساسية على الأقل. ومع أنّ تضمين أحكام الإسكان والأراضي والملكية في اتفاقية السلام لا يضمن تنفيذها، فإنّه يضع القضية -على الأقل- في الواجهة، ويوفّر خارطة طريق للعمل، وأساساً للمتابعة كجزء من مراقبة تنفيذ اتفاقية السلام، من قبل المراقبين الدوليين مثل الأمم المتحدة أو مجموعة من الدول.

وتتضمن العديد من اتفاقيات السلام أحكاماً لإنشاء لجان لحقوق الإنسان، أو لجان للعدالة الانتقالية. وإذا لم يُضمّن اتفاق السلام قضايا الإسكان والأراضي والملكية في تفويض اللجنة، فإنّ الصياغة العامة التي تدعو اللجنة إلى المساهمة في الاعتراف بالانتهاكات وإنصافها، يمكن أن تترك الباب مفتوحاً أمام لجان العدالة الانتقالية لمعالجة قضايا الإسكان والأراضي والملكية. كان هذا هو الحال في الفلبين وكينيا وكولومبيا، حيث حددت لجان العدالة الانتقالية قضايا الأراضي كأحد الأسباب الجذرية للنزاع وهدفاً للانتهاكات عديدة يجب معالجتها في مرحلة ما بعد النزاع. في حال الفلبين وكولومبيا، أدى ذلك إلى إنشاء آليات لتسوية نزاعات الإسكان والأراضي والملكية من خلال ردّ الحقوق أو التعويض أو الاعتراف الأخلاقي بالضرر الناجم عن الانتهاكات التي حدثت قبل النزاع أو في مرحلته المبكرة.^[25]

في السياق السوري، ستكون الأحكام التالية ذات صلة بشكل خاص من منظور الإسكان والأراضي والملكية:

- حق اللاجئين والنازحين في العودة إلى ديارهم.
- الحق في الاسترداد والتعويض، بما في ذلك أصحاب الحقوق غير الرسمية للأراضي.
- حماية الحق في السكن اللائق والمنزل (من أجل حماية حقوق السكن والأرض والملكية غير الرسمية) ولا سيما في المناطق الحضرية من خلال التخطيط ووضع قوانين ملائمة.
- شرط إنشاء آلية لتسوية المنازعات المتعلقة بالإسكان والأراضي والملكية (سيكون مثاليًا تحت إشراف دولي محايد).
- بدء عملية العدالة الانتقالية (يمكن أن تشمل تدابير إعادة الإسكان والأراضي والملكية).
- إنشاء دستور جديد (يمكن أن يشمل أحكام الإسكان والأراضي والملكية).

[25]- استمر النزاع الكولومبي لأكثر من 40 عاماً، وتعود انتهاكات الإسكان والأرض والملكية في الفلبين إلى عدة عقود مضت، مما يجعل من الصعب توفير التعويض.

- الحاجة إلى تدابير محددة للتصدي للتمييز ضد المرأة في الواقع أو في القانون، وعدم المساواة في الحصول على السكن وإعادة الإعمار والملكية والميراث والائتمان.
- إجراء إصلاح قانوني ومؤسسي لمعالجة التشريعات والسياسات السابقة للنزاع وأوقات الحرب التي إما تميّز ضدّ مجموعات معينة (مثل النازحين والمحتجزين والأشخاص في المناطق الحدودية) أو تسهم في انعدام أمن الحياة (كتشريعات التخطيط الحضري وقوانين نزع الملكية).
- عدم الاعتراف بنقل الممتلكات التي تتمّ تحت الإكراه أو بطريقة احتيالية أثناء النزاع.
- تدابير لمراجعة واستعادة حقوق الإسكان والأراضي والملكية التي تم إلغاؤها أثناء النزاع، لا سيما بالنسبة للفئات المعرضة للخطر مثل النازحين والنساء والمفقودين والمحتجزين وأقاربهم.

دروس لسوريا

على الرغم من المعايير والممارسات الدولية الراسخة، بما في ذلك قضايا الإسكان والأراضي والملكية في اتفاقيات السلام، بقي موضوع الإسكان والأراضي والملكية موضوعاً جانبياً في محادثات السلام السورية. تُظهر إحدى الدراسات أنه في منتديات محادثات السلام المختلفة -مثل غرفة دعم المجتمع المدني أو اللجنة الدستورية- تمت مناقشة قضايا الإسكان والأراضي والملكية فقط كمكون من القضايا الأساسية الأخرى، مثل العودة أو الاحتجاز أو مكافحة الإرهاب أو إعادة الإعمار.^[26] وبالإضافة إلى ذلك، فإنّ قضايا الإسكان والأراضي والملكية لا تظهر في أيّ من وثائق المسار الأول الرسمية، مثل خطة النقاط الست، أو بيان جنيف، أو السلال المواضيعية الأربعة التي توجّه المحادثات السورية الداخلية. الاستثناء الوحيد هو بيان مجموعة سوريا الصغيرة^[27] الذي يربط مساعدة إعادة الإعمار بالتسوية السياسية في 2018.^[28] ربما كان يُنظر إلى قضايا الإسكان والأراضي والملكية قبل القانون 10 في 2018 على أنها موضوع معقد وتقني، وأنّها ليست مفهومة جيداً بالضرورة؛ لكنّ كثرة المنشورات التي تلت إصدار القانون 10 في عام 2018 أكدت بوضوح أهمية الموضوع لعملية السلام، وضرورة الضغط على النظام السوري لمعالجة مثل هذه القضايا. وكما هو مبين في القانون 10، فإنّ تضمين أحكام بشأن التخطيط الحضري ومصادرة الملكية أمر بالغ الأهمية في السياق السوري، على الرغم من عدم وجود عدد من الحالات السابقة لذلك في اتفاقيات السلام الأخرى.^[29]

العقبة الرئيسية الثانية هي عدم وجود الإرادة السياسية للنظام السوري لإحراز أي تقدم في محادثات السلام. كما أنّ استيلاء النظام السوري على أجزاء كبيرة من الأرض لا يشكل حافزاً كبيراً لتقديم تنازلات لعملية السلام، لا سيما فيما يتعلق بقضايا الإسكان والأراضي والملكية في اتفاقيات السلام. لذلك من المهم لأطراف عملية السلام إبراز إلى أيّ مدى تُعدّ قضايا الإسكان والأراضي والملكية مكوناً

[26]- عمرو شنان، قضايا الإسكان والأراضي والملكية في محادثات السلام السورية 2020، غير منشورة.

[27]- تم إنشاء مجموعة سوريا الصغيرة في عام 2018، وتتألف من مجموعة غير رسمية من الدول الأوروبية (ألمانيا وفرنسا والمملكة المتحدة) والمملكة العربية السعودية والأردن ومصر والولايات المتحدة الأمريكية. كان هدفهم الضغط على الأمم المتحدة ومجموعة أستانا لإحراز تقدم في عملية السلام وتشكيل لجنة دستورية.

[28]- باربرا ماكلين، عرض تقديمي في تدريب اتحاد المساعدة القانونية الدولية الإسكان والأراضي والملكية في عملية السلام السورية، 19 شباط/فبراير 2019، غازي عينتاب.

[29]- من بين 34 اتفاقية تمت مراجعتها، هناك خمس اتفاقيات فقط تشير بإيجاز إلى الإسكان الحضري. تشمل غواتيمالا وسيراليون أحكاماً بشأن ضرورة توفير إسكان ميسور التكلفة وعالي الجودة لفقراء الريف والحضر. تتطلب اتفاقية بوروندي جرد المساكن الحضرية لتخطيط إعادة الإعمار، ولدى الفلبين وكوسوفو أحكام تمنح الاختصاص في التخطيط الحضري للكيان السياسي الجديد الذي تم إنشاؤه (مقاطعة بانجسامورو ومقاطعة كوسوفو).

أساسياً لاتفاقيات السلام من خلال الممارسات الدولية.

من الضروري أن تصر الجهات الفاعلة في المجتمع المدني، والمعارضة السياسية والمجتمع الدولي، على إدراج قضايا الإسكان والأراضي والملكية في محادثات السلام؛ لأنها توفر أساساً قوياً للعمل السياسي في المستقبل. قد يقتصر ذلك على عدد قليل من العناصر الأساسية الأكثر تقييداً من القائمة المقترحة أعلاه، اعتماداً على مدى الضغط الخارجي على النظام السوري. وفي حال فشل هذا الضغط، من الممكن أيضاً معالجة قضايا الإسكان والأراضي والملكية خارج اتفاقية السلام، أو كجزء من عملية انتقالية، أو إصلاح ما بعد النزاع، أو كنتيجة لمشروطة مرتبطة بمساعدات التعافي وإعادة الإعمار.

ثانياً. تدابير انتقالية: نهج تعويضي وهدف إلى التغيير

تشير العدالة الانتقالية إلى التدابير التي اتخذتها البلدان الخارجة من فترات النزاع للتصدي للانتهاكات الواسعة النطاق لحقوق الإنسان، وتهدف إلى تحديد انتهاكات حقوق الإنسان والاعتراف بها ومعالجتها.^[30] يمكن للعدالة الانتقالية أن تقدّم تعويضات للضحايا من خلال وسائل مختلفة، مثل معاقبة الجناة، وتعويض الضحايا، وإثبات الحقائق، والاعتراف بالانتهاكات السابقة من خلال لجان الحقيقة والمصالحة. وبالإضافة إلى هذا البعد الإصلاحي، يمكن أن تهدف العدالة الانتقالية أيضاً إلى التغيير.

ومن أهداف العدالة الانتقالية أيضاً منع تكرار الانتهاكات؛ من خلال ترسيخ مبدئي سيادة القانون والمساءلة. وهذا هو السبب في اهتمام العدالة الانتقالية أيضاً بإصلاح المؤسسات (البرلمان والشرطة والجيش والمخابرات والعدالة) وفقاً لمبادئ حقوق الإنسان والديمقراطية. يُسهم هذا النوع من الإصلاح في تحقيق السلام المستدام من خلال استعادة الثقة وتعزيز المصالحة.

وتُعَدُّ معالجة انتهاكات حقوق الإسكان والأراضي والملكية عاملاً مهمّاً في العدالة الانتقالية. ويسلط تقرير مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة حول سيادة القانون والعدالة الانتقالية الضوء على أهمية إنصاف الإسكان والأراضي والملكية في استعادة سيادة القانون والمصالحة الوطنية والسلام المستدام.^[31] «لا يمكن أن يسود السلام والاستقرار إلا إذا أدرك السكان أن... الجرم من الحق في الملكية أو المواطنة والنزاعات الإقليمية بين الدول، يمكن معالجتها بطريقة مشروعة وعادلة».^[32] كما يوصي تقرير الأمم المتحدة بمعالجة نزاعات الملكية لاستعادة سيادة القانون.

[30]- موقع المركز الدولي للعدالة الانتقالية، «ما هي العدالة الانتقالية؟» تم الدخول في 06 أيلول/سبتمبر 2021.

[31]- قرار مجلس الأمن S / 616/2004، 03 آب/أغسطس 2004.

[32]- المصدر السابق ص: 9.

يعرض هذا القسم مجموعة من إجراءات العدالة الانتقالية النموذجية التي تم تنفيذها في البلدان التي تتعافى من النزوح القسري والنزاع، والتي يمكن أن تكون مفيدة في السياق السوري، ويصف كيفية إسهام العمليات الانتقالية في معالجة قضايا الإسكان والأراضي والملكية. وإذا ما تم إنشاء لجنة عدالة انتقالية، فيمكنها المساعدة في تحديد انتهاكات الإسكان والأراضي والملكية كجزء من عملها لإثبات وقائع الانتهاكات وتقديم توصيات لمعالجة هذه الانتهاكات من خلال إنشاء آلية مخصصة. كما يمكن أن تتم الإجراءات الانتقالية من دون إنشاء لجنة عدالة انتقالية. في مثل هذه الحالات، يمكن اعتماد تدابير انتقالية من خلال التشريعات أو السياسات. وفيما يتعلق بالسكن والأراضي والملكية، تشمل التدابير مراجعة التشريعات ذات التأثير التمييزي، أو ذات النية للتمييز، أو تلك التي تنتهك حقوق الإنسان، وإلغاء هذه التشريعات، كما تشمل إنشاء آلية لتسوية المنازعات المتعلقة بالإسكان والأراضي والملكية، واعتماد تدابير تسهل معالجة دعاوى استردادها.

وتتخذ العمليات الانتقالية أشكالاً مختلفة، اعتماداً على ما هو ممكن سياسياً. ففي بعض الحالات، تكون العملية الانتقالية رفيعة المستوى، ومعترفاً بها، ويتم نشرها على المستويين السياسي والشعبي. وفي البلدان التي تكون فيها الحساسيات السياسية عالية، يمكن اتخاذ تدابير انتقالية دون تسميتها على هذا النحو، كما يمكن دمجها في تشريعات ما بعد النزاع التي تتناول قضايا الإسكان والأراضي والملكية. ويمكن أن تشمل هذه التدابير إنشاء لجان الحقيقة، وبرامج جبر الضرر التي تتعامل مع نزع ملكية حقوق الإسكان والأراضي والملكية وتعويض الانتهاكات، من خلال ردّ الحقوق، أو التعويض، أو أيّ من سبل الانتصاف الأخرى.

1. إثبات الوقائع والاعتراف بالمخالفات

لجان الحقيقة والمصالحة هي إحدى السمات النموذجية لعمليات العدالة الانتقالية، هدفها بناء فهم مشترك للانتهاكات السابقة التي تمثل اعترافاً أخلاقياً بالضرر الذي حدث، ويمكن أن تؤدي إلى أشكال أخرى من الجبر، مثل الاسترداد والتعويض. وقد سبق أن اعترفت لجان العدالة الانتقالية في كولومبيا وكينيا والفلبين وجنوب أفريقيا بدور المظالم المتعلقة بالأراضي في النزاع، والحاجة إلى الاعتراف بالخطأ الذي ارتكبت لمجموعات محددة في هذا الصدد، وإلى توفير سبل انتصاف لها. ويمكن أن تساعد هذه العملية في تحديد أنماط الانتهاكات في أجزاء مختلفة من البلاد، بالإضافة إلى خصائص الجناة والضحايا. ويمكن بعد ذلك إدخال هذه المعلومات في تصميم آلية حل نزاعات الإسكان والأراضي والملكية من خلال ضمان معالجة الآلية لأنواع الانتهاكات المختلفة، والمحددة بشكل مناسب.

يجب أن يكون جمع الشهادات، وادعاءات الانتهاكات تشاركياً قدر الإمكان للإسهام بشكل أفضل في دقة الحقائق والتماسك الاجتماعي. ولتسهيل المشاركة الواسعة، أتاحت عمليات العدالة الانتقالية الكولومبية إمكانية إبلاغ الأشخاص عن الانتهاكات في منصة آمنة على الإنترنت.^[33]

[33]- جان ماري تشينو، لينا ب. تشابارو مارتينيز وأنا ماريا مورا روبيو، «توسيع مفاهيم العدالة الانتقالية من خلال استخدام التكنولوجيا: تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في سياق العدالة الانتقالية في كولومبيا»، المجلة الدولية للعدالة الانتقالية، المجلد 13، رقم 1، آذار/مارس 2019.

بناءً على تجربة كولومبيا، تدعو بعض المشاريع التجريبية ضحايا انتهاكات حقوق الإسكان والأراضي والملكية إلى توثيق حقوقهم والإبلاغ عن الانتهاك عن طريق تطبيق على الهاتف المحمول. يوفر التطبيق أيضاً معلومات عن الأدلة البديلة التي يمكن استخدامها إذا لم يكن لدى الأشخاص وثائق رسمية حول الإسكان والأراضي والملكية.^[34] هذه العملية التشاركية تسمح للضحايا بلعب دور فعال في مطالبات الاسترداد الخاصة بهم.

دروس لسوريا

بالنظر إلى الديناميكيات السياسية الحالية وحال النظام السوري، فإنّه من الصعب تخيل عملية عدالة انتقالية رفيعة المستوى وذات أبعاد عميقة، على الرغم من أنه ينبغي الدعوة إلى ذلك. ومع هذا، وكما هو موضح أعلاه، يمكن اتخاذ عدد من التدابير الانتقالية الداعمة لسبل الانتصاف لانتهاكات الإسكان والأراضي والملكية من دون أن تكون بالضرورة جزءاً من عملية العدالة الانتقالية الرسمية. فعلى سبيل المثال: فيما يتعلق بالمساءلة الدولية، تقوم مؤسسات مثل لجنة التحقيق الخاصة بسوريا، والآلية الدولية المحايدة والمستقلة لسوريا (IIIM)، بالتحقيق في الأدلة المتعلقة بالجرائم الدولية المرتكبة في سوريا وتجميعها وتحليلها. وتحقق لجنة التحقيق في الجرائم المزعومة التي ارتكبتها جميع أطراف النزاع على الأراضي السورية، وتوثق ملاحظات هذه الانتهاكات، وتحاول تحديد المسؤولين عنها. وتقوم الآلية الدولية المحايدة والمستقلة لسوريا بجمع المعلومات والأدلة المتعلقة بالجرائم الدولية المرتكبة في سوريا، وتحليلها، للمساعدة على تنفيذ الإجراءات الجنائية في المحاكم الوطنية أو الإقليمية أو الدولية التي لديها -أو قد يكون لها في المستقبل- اختصاص بهذه الجرائم. وقد كانت هناك فعلاً مبادرات للمجتمع المدني في سوريا لدعم التوثيق عبر الإنترنت لحقوق الإسكان والأراضي والملكية، ولكن مع ذلك، كان النجاح محدوداً حتى الآن. إن استخدام الأدوات التوثيقية عبر الإنترنت، أو تطبيقات الهاتف المحمول؛ لتوثيق حقوق الإسكان والأراضي والملكية، أو للإبلاغ عن الانتهاكات، يعبر عن انعدام الثقة والخوف المتفشّي لدى السوريين من أن يستخدم النظام هذه الأدوات كمسوّغات لمزيد من الأعمال الانتقامية. وعليه؛ فإنّه ما لم تُستعاد الثقة، فإنّه سيكون من الصعب التغلب على انعدام الثقة هذا تجاه النظام السوري، وأيضاً تجاه المجتمع الدولي. وعموماً، تبقى الجهود المبذولة لاستعادة الثقة في الجهات الفاعلة -التي تدير قاعدة البيانات عبر الإنترنت أو من خلال نظام آمن- ضرورية لنجاح هذا النهج.

2. مراجعة التشريعات أو تعديلها أو إلغاؤها

يكثرُ جدّاً أثناء النزاعات المختلفة أن تُستخدم القوانين والتشريعات لانتزاع الملكيات من بعض الناس، ويكونُ هذا باستخدام قوانين وتشريعاتٍ موضوعيةٍ من قبل النزاع ولا يمكن تطبيقها أصلاً في أوقاتِ النزاع، أو باعتماد قوانين جديدة أثناء النزاع تؤدي إلى هذه الغاية. وقد جرت العادةُ الدوليّةُ -في مرحلة ما بعد النزاع- أن يُوصى بمراجعة التشريعات المتعلقة بالإسكان والأراضي والملكية لتحديد الجوانب

[34]- جون أونرو، إميلي فرانك، وماثيو بريتشارد، «تقدم رقمي لإعادة الإسكان والأراضي والملكية في الدول المتأثرة بالحرب: الاستفادة من الهجرة الذكية»، الاستقرار: المجلة الدولية للأمن والتنمية، المجلد 6، رقم 1، تشرين الأول/أكتوبر 2017.

التمييزية، أو التي تؤثر سلباً على أمن الحياة، وبناءً على هذه المراجعة، يمكن تحديد ما إذا كان القانون بحاجة إلى إلغاء أو تعديل. ويدعم هذا النهج مبدأ بينهيرو 18 المخصص للتدابير التشريعية؛ إذ ينص المبدأ 18 على أنه يجب على الدول ضمان الحق في استرداد حقوق الإسكان والأراضي والملكية من خلال جميع الوسائل التشريعية، بما في ذلك اعتماد، أو تعديل، أو إصلاح، أو إلغاء القوانين أو اللوائح أو الممارسات ذات الصلة.

ويجب أن تسترشد هذه المراجعة بتشريعات ما قبل الحرب، وبالقوانين الصادرة أثناء النزاع. لأن مراجعة التشريعات فرصة لإصلاح القوانين التمييزية أو غير الملائمة لمعالجة الانتهاكات الماضية، ولكن أيضاً لوضع الأساس لعقد اجتماعي جديد لاستعادة الثقة بين الدولة ومؤسساتها ومواطنيها. إنها إسهام في سيادة القانون وبناء السلام، ويمكن للقوانين الخاضعة للمراجعة أو الإصلاح أن تسترشد بموضوعات مختلفة، من مثل: إجراءات تسجيل الأراضي، وإنشاء آلية لتسوية نزاعات الإسكان والأراضي والملكية، وقوانين نزع الملكية، وقانون مكافحة الإرهاب، أو قانون يحمي اللاجئين والنازحين داخلياً. وغالباً ما يقدم المجتمع الدولي المساعدة التقنية في صياغة تشريعات الإسكان والأراضي والملكية المتعلقة بردّ الحقوق. هكذا كان الحال في ألبانيا والبوسنة والهرسك وجورجيا وكوسوفو.^[35] كما تدعو مبادئ بينهيرو الدول المتضررة من النزاع إلى طلب المساعدة التقنية والتعاون من المجتمع الدولي.^[36]

2.1. قوانين ما قبل النزاع

عندما تميز قوانين الإسكان والأراضي والملكية قبل الصراع ضد مجموعة معينة، يُصبح من الضروري إلغاء هذه القوانين ومعالجة مشكلات الإسكان والأراضي والملكية التي نتجت عن هذا التمييز. وقد حصلت هذه الحال في كوسوفو.

في إقليم كوسوفو الصربي، ميزت القوانين اليوغوسلافية بشكل منهجي ضد السكان الألبان في كوسوفو. ونتيجة لذلك، كان حق ألبان كوسوفو في حيازة الممتلكات أو نقلها محدوداً ومنقوصاً، ونتيجة لذلك اضطرّ كثير من الألبان إلى اللجوء -في سبيل تثبيت حيازاتهم- إلى إجراء معاملات ملكيات غير رسمية وليس أي قيمة قانونية. لكن في نهاية نزاع كوسوفو في عام 1999، تبنت بعثة الأمم المتحدة في كوسوفو (UNMIK) -وهي بعثة الأمم المتحدة المسؤولة عن إدارة كوسوفو بعد انفصال الإقليم عن صربيا- اللائحة 10/1999 «بشأن إلغاء التشريعات التمييزية التي تؤثر على السكن وحقوق الملكية».^[37]

[35]- منظمة الأغذية والزراعة، مركز رصد البيانات المستقلة، مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، وكالة الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، كتيب: رد المساكن والممتلكات للاجئين والنازحين: تنفيذ مبادئ بينهيرو، 2007، ص 86.

[36]- مبادئ بينهيرو 12.4: «يجب على الدول، في حال حدوث انهيار عام في سيادة القانون، أو عندما تكون الدول غير قادرة على تنفيذ الإجراءات والمؤسسات والآليات اللازمة لتسهيل عملية رد المساكن والأراضي والممتلكات بطريقة عادلة وفي الوقت المناسب، طلب المساعدة التقنية والتعاون من الوكالات الدولية ذات الصلة؛ من أجل إنشاء أنظمة مؤقتة مسؤولة عن تزويد اللاجئين والنازحين بالإجراءات والمؤسسات والآليات اللازمة لضمان سبل الانتصاف الفعالة لرد الممتلكات». يُنظر أيضاً المبدأ 22 بشأن دور المجتمع الدولي، بما في ذلك المنظمات الدولية. ويتضمن بنداً بشأن اتفاقية السلام وحفظ السلام وتبادل الخبرات.

[37]- لائحة بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو 10/1999 (20 تشرين الأول/أكتوبر 1999) بشأن إلغاء التشريع التمييزي الذي يؤثر على الإسكان والممتلكات في كوسوفو. القانونان هما قانون التغييرات والملاحق بشأن تحديد المعاملات العقارية (الجريدة الرسمية لجمهورية صربيا 91/22 بتاريخ 18 نيسان/أبريل 1991)، وقانون شروط وطرق وإجراءات منح الأراضي الزراعية للمواطنين الذين يرغبون في العمل والعيش في إقليم مقاطعة كوسوفو وميتوهيا المتمتعة بالحكم الذاتي (الجريدة الرسمية لجمهورية صربيا، 91/43 بتاريخ 20 تموز/يوليو 1991).

وقد ألغى هذا القانون قانونين تمييزيين قبل النزاع ضد ألبان كوسوفو.

وقد أعطى إلغاء هذه القوانين الحق للجنة الممتلكات في كوسوفو -المسؤولة عن معالجة مطالبات الممتلكات بعد النزاع- في مراجعة المبيعات غير الرسمية التي نتجت عن قوانين ما قبل الحرب هذه، والتحقق من صحتها. وبالإضافة إلى هذه اللائحة، أنشئت لائحة بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو من قبل مديرية الإسكان والممتلكات، وهي هيئة مستقلة مكلفة بتنسيق قوانين وسياسات الإسكان، وحل النزاعات المتعلقة بالإسكان والأراضي والملكية، وتعزيز إعادة الممتلكات.^[38] وقد أثبت هذا الأمر تصميم المجتمع الدولي على اتباع نهج مستدام للقوانين التمييزية التي تؤدي إلى نزع الملكية، والعمل على أساس التشريعات المطبقة قبل وأثناء النزاع.

درس لسوريا

في السياق السوري، يحد التشريع الحدودي^[39] من حق السكان الذين يعيشون في المناطق الحدودية في نقل الملكية، من خلال فرض قيود معينة، لا سيما الموافقة المسبقة من مختلف الوزارات والمحافظات.^[40] يؤثر هذا الوضع على جميع المقيمين في المناطق الحدودية، ولكن بشكل خاص على الأكراد السوريين الذين يميلون إلى العيش في مثل هذه المناطق، والذين يواجهون مشكلات أكثر من غيرهم للحصول على هذا التفويض.^[41] ونتيجة لذلك، فإنهم -مثل ألبان كوسوفو- يقومون ببيع وشراء الممتلكات بشكل غير رسمي. ونظراً إلى أنّ هذه العقارات غير مسجلة بأسمائهم بشكل قانوني، فإن ذلك يجعل المشتري عرضة لنزع الملكية، ويمكن أن يعقد عملية إثبات حقوق الملكية الخاصة بهم في سياق عملية الاسترداد أو التعويض.

في هذه الحال، قد يكون من المفيد دراسة إلى أي مدى يمكن اعتماد تدابير مماثلة لتلك المستخدمة في كوسوفو (إلغاء القانون والاعتراف بالمعاملات غير الرسمية قبل النزاع) فيما يتعلق بتشريعات الحدود أو غيرها من التشريعات الإشكالية السابقة للنزاع.

[38]- حلول النزوح والمجلس النرويجي للاجئين. 2018. «الإسكان والأراضي وحقوق الملكية واتفاقيات السلام: إرشادات لعملية السلام في ميانمار». شباط/فبراير 2018، ص 18.

<https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/myanmar/hlp-rights-and-peace-agreements-guidance-for-peace-negotiators-in-myanmar-1-1gd.pdf>

[39]- أصدرت سوريا عدة قوانين تحد من بيع وشراء العقارات في المناطق الحدودية. يقيد القانون 2004/41 المعدل بالمرسوم الرئاسي 2008/49 بيع وشراء العقارات في بعض المناطق الحدودية. يتضمن المرسوم الرئاسي 2011/43 قيوداً مماثلة في المناطق الحدودية التي تم تعريفها على أنها أراض تقع على بعد 25 كيلومتراً من الحدود التركية السورية. تعتبر الحسكة ودرعا والقنيطرة أيضاً جزءاً من «الأراضي الحدودية». المصدر: الشبكة القانونية السورية، أ. الزين، العقبات القانونية أمام حقوق الإسكان والأراضي والممتلكات في سوريا، 6 آذار/مارس 2019، ص 5، Pax/Impunity Watch، موجز سياسات: انتهاكات حقوق الإسكان والأراضي والممتلكات: عقبة للسلام في سوريا آذار/مارس 2020، ص 5.

[40]- منظمة اليوم التالي خالد الطلو، رياض علي، محمد أنور مجني، موضوع الملكية وانعكاساته على حقوق التملك في سوريا، حزيران/يونيو 2019، ص 51. يقدم طلب الموافقة إلى مديرية الزراعة التي تحيله إلى المحافظة ومن هناك إلى وزارة الدفاع (المخابرات العسكرية) ووزارة الداخلية (الأمن السياسي) لاستطلاع آرائهم، ثم يتخذ المحافظ القرار.

[41]- المؤسسة الألمانية للتعاون الدولي، باربرا ماكلين، التحديات والخيارات لتلايات تسوية المنازعات: حماية حقوق الإسكان والأراضي والملكية في سياق النزاع السوري، تموز/يوليو 2021، ص 27 و 32، غير منشورين.

2.2. القوانين التمييزية المتعلقة بالنزاع ودور المجتمع الدولي

يشيخُ في عدد من البلدان تبني تشريعات تُسهم في نزع الملكية أثناء النزاع، ومن الأمثلة على ذلك اعتماد قوانين هَجْرٍ تهدف إلى هَجْرِ المنازل التي تركها النازحون قسراً. وقد تمَّ تمرير مثل هذه القوانين في البوسنة والهرسك، وكرواتيا، وغواتيمالا. وتم إدراج إلغاء هذه القوانين لأول مرة في اتفاقيات السلام في البوسنة^[42] وغواتيمالا، وتم تطبيقه من خلال التشريعات بعد ذلك.

- غواتيمالا

في غواتيمالا، نصت المادة 2.9 من الاتفاق المتعلق بإعادة توطين المجموعات السكانية التي اقتلعت من جذورها بسبب النزاع المسلح (1994) على ما يلي: «في حال التخلي عن الأرض نتيجة للنزاع المسلح، تتعهد الحكومة بمراجعة وتعزيز الأحكام القانونية، والتأكد من أنّ مثل هذا الفعل لا يعتبر هَجْرًا طوعياً، والتصديق على الطبيعة غير القابلة للتصرف لحقوق ملكية الأراضي. وفي هذا السياق، يتعين عليها تعزيز إعادة الأرض إلى أصحابها الأصليين و/أو السعي إلى حلول تعويضية مناسبة».

- البوسنة والهرسك

أثناء النزاع في البوسنة والهرسك، تبنت السلطات في كل كيان سياسي قوانين التخلي التي سمحت لها باعتبار ممتلكات الأشخاص الذين فرّوا «مهجورة». لذلك يمكن للكيان السياسي أن يدير هذه الممتلكات ويخصصها للنازحين الآخرين المحتاجين للسكن. ونظراً إلى أن الأقليات عادة ما كانت تُرغم على التخلي -بصورةٍ أو بأخرى- عن ممتلكاتها، وتُخصّص هذه الممتلكات لمجموعات تنتمي إلى الأغلبية العرقية؛ فإنّ هذه القوانين كانت تعزز القاعدة السياسية وتوطد التطهير العرقي، كما أنها تمثل تحدياً رئيساً لعودة الأقليات بعد النزاع.

وتوضح البوسنة والهرسك جانباً نموذجياً آخر للتمييز من خلال التشريع: تنفيذ إجراءات غير متوافقة مع ظروف النزاع والتهجير القسري. في عام 1996، أصدرت جمهورية صربسكا، الكيان الصربي داخل البوسنة، (قانون استخدام الممتلكات المهجورة)، الذي ألغى بشكل دائم حق أصحاب الشقق المملوكة للأشخاص/المجتمعات الذين لم يستخدموا ممتلكاتهم لأكثر من ستة أشهر.^[43] تتوافق قاعدة الستة أشهر مع قاعدة شقق التعاونيات السكنية التي كانت تلبّي احتياجات الإسكان. لذلك، إذا كان شخص ما لا يستخدم الشقة، فهذا يعني أنه لا توجد حاجة له فيها، ويجب إعادة تخصيص الشقة.^[44] وإذا ما كانت

[42]- اتفاقيات دايتون للسلام، الملحق 7، عودة اللاجئين والنازحين، المادة الأولى 3. أ.

[43]- http://www.ohr.int/ohr_archive/law-on-the-cessation-of-application-of-the-law-on-the-use-of-abandoned-property-5/

[44]- كانت الممتلكات المملوكة تعاونياً تقع في المباني التي تديرها الشركات المملوكة للدولة أو الهيئات العامة الأخرى. تم تخصيصها لموظفي الشركات الذين أسهموا في صندوق يتيح السكن في المبنى. يمكن لهؤلاء الموظفين الاحتفاظ بحقوق الإشغال لفترة غير محددة، وكذلك نقلها إلى أفراد الأسرة بعد وفاة المالك الرئيس.

هذه القاعدة منطقية في الوضع الطبيعي وحالات السلم، فإن تطبيقها في حالات النزاع، وفي سياق التهجير القسري الجماعي - في البوسنة والهرسك شُرِدَ نصف السكان قسراً- يغدو تمييزاً واضحاً ضد النازحين والمهجرين قسرياً، الذين هم -في هذه الحال- أقليات غير صربية، وق سبب إلغاء حق شغلهم لمساكنهم عقبة إضافية أمام عودتهم؛ لأنه حال دون رد مساكنهم إليها.

في عام 1998، اعتبر المجتمع الدولي قوانين التخلي لافية وباطلة بعد اعتماد «قوانين الملكية»^[45] عقب النزاع. من بين قوانين الملكية المعتمدة، «قانون وقف تطبيق قانون استخدام الممتلكات المهجورة»، الذي يعني أنّ بإمكان مالكي ومستخدمي الممتلكات العقارية استعادة ممتلكاتهم مع جميع الحقوق التي كانت لديهم قبل 30 نيسان/إبريل 1991، أو قبل أن يصبح العقار مهجوراً.^[46] جاء اعتماد هذه القوانين في أعقاب حكم اتفاق دايتون للسلام الذي دعا إلى إلغاء التشريعات المحلية والممارسات الإدارية بقصد أو هدف تمييزي.^[47] وقد نتج عن هذه القوانين بيئة مواتية قانونياً للعودة والتعويض، لكنّها لم تتناول المخاوف المتعلقة بالقضايا الأمنية أو التمييز عند العودة. ونتيجة لذلك، لم ينتج عن ردّ الحقوق عودة الأشخاص إلى ديارهم؛ لأنّ الأشخاص الذين سيعودون إلى المناطق التي تكون فيها مجموعتهم أقلية، كانوا يخشون التعرض للتمييز والاعتداء عليهم. وقد أدى الإفلات النسبي من العقاب -الذي ساد بعد النزاع- إلى إحجام العديد من النازحين عن العودة؛ خوفاً من مصادفة مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان.

تجسد كرواتيا مثلاً عن الأهمية الحاسمة للضغط الدولي من أجل إلغاء القوانين التمييزية، فقد مرّت كرواتيا بإصلاح قانوني مماثل، لكنها لم تُفلح في تعويض أصحاب الشقق المملوكة تعاونياً. فخلال الحرب، تبنت كرواتيا تشريعات التخلي التي تهدف إلى تفضيل الأشخاص من أصل عرقي كرواتي، بموجب «قانون إيجار الشقق في المناطق المحررة»، و«قانون الاستيلاء المؤقت على ممتلكات محددة وإدارتها»، واعتُبرَ هَرَبُ ذَوِي العِرْقِ الكرواتي -الذين هربوا من منازلهم أثناء القتال في أوائل التسعينيات- مسوّغاً، بينما عُدَّ هَرَبُ المجموعات العرقية الأخرى -ولا سيّما الصرب الكرواتيين- طوعياً. ونتيجة لذلك، فَمَدَّ عشرات الآلاف من الكرواتيين القدرة على العودة إلى ديارهم قبل النزاع. وفي النهاية، أعلنت المحكمة العليا الكرواتية عدم دستورية القانون الذي حاول إلغاء حقوق الملكية على الممتلكات الخاصة للأفراد الذين لم يعيشوا في ممتلكاتهم لأكثر من عشر سنوات.^[48] ومع ذلك، فإن القانون الذي ألغى حقوق إشغال الشقق المملوكة تعاونياً على أساس عدم استخدامها أثناء النزاع، لم يُلغَ أبداً، ولم يكن لأصحاب الحقوق مطلقاً الحق في استعادة شققهم؛ ولم يحق لهم الحصول على تعويض. وبدلاً من

[45]- القوانين المعتمدة كانت؛ قانون وقف تطبيق قانون الشقق المهجورة (1998) (البوسنة والهرسك)، قانون وقف تطبيق القانون الخاص بالممتلكات العقارية المهجورة مؤقتاً للمملوكة للمواطنين (3 نيسان/إبريل 1998) (البوسنة والهرسك)، قانون وقف تطبيق القانون الخاص بالممتلكات المتروكة (11 كانون الأول/ديسمبر 1998) (جمهورية صربسكا). طول النزوح والمجلس النرويجي للاجئين. 2018. «الإسكان والأراضي وحقوق الملكية واتفاقيات السلام: إرشادات لعملية السلام في ميانمار». شباط/فبراير 2018. ص 21.

<https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/myanmar/hlp-rights-and-peace-agreements-guidance-for-peace-negotiators-in-myanmar-1-1gd.pdf>

[46]- مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، 2007. «رد المساكن والممتلكات للاجئين والمشردين». كتيب عن رد المساكن والممتلكات للاجئين والمشردين تنفيذ «مبادئ بينهيرو». ص 34.

https://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles.pdf

[47]- البوسنة والهرسك، اتفاقية دايتون للسلام، الملحق 7. عودة اللاجئين والنازحين، المادة 1.3.a. [48]- مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، 2007. «رد المساكن والممتلكات للاجئين والنازحين». كتيب عن رد المساكن والممتلكات للاجئين والنازحين تنفيذ «مبادئ بينهيرو». ص 32.

https://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles.pdf

ذلك سُمح لهم بتقديم طلب للحصول على سكن بديل.^[49] بالإضافة إلى ذلك، فإن الموعد النهائي لأصحاب الممتلكات الخاصة لتقديم طلب استعادة الملكية لم يتم تعديله أيضاً لمواكبة ظروف النزوح؛ إذ كانت مدة تقديم الطلب قصيرة جداً، وبالتالي استثنت الكثيرين من إمكانية رد الحقوق.^[50]

ومثل كرواتيا، كانت كلٌّ من كوسوفو والبوسنة والهرسك دولاً أو مقاطعات انفصلت عن يوغوسلافيا السابقة، ولذلك كانت لديها المؤسسات والأطر القانونية نفسها، وعانت من صراع له خصائص مماثلة: نزوح جماعي على أسس عرقية، وتشريعات تمييزية تؤدي إلى نزع الملكية. تبنّت كوسوفو والبوسنة قوانين تُلغي هذه القوانين، لكن كرواتيا لم يبق إجراء مماثل؛ والسبب الرئيس لهذا هو أنّ كرواتيا لم تخضع للقدر نفسه من الضغط الدولي. كانت كوسوفو تحت إدارة مباشرة من قبل الأمم المتحدة التي كانت لديها سلطة تبني القوانين، وفي البوسنة والهرسك، كفل مكتب الممثل السامي تنفيذ اتفاق دايتون للسلام الذي استفاد من صلاحيات ملزمة تسمح للممثل السامي بإلغاء أو تعديل أو اعتماد القوانين، وطرد المسؤولين الذين كانوا يعرقلون تنفيذ قانون دايتون، وتمت إقالة عدد من رؤساء البلديات بعد أن رفضوا تنفيذ قوانين التعويض.

دروس لسوريا

تُظهر سوريا أوجه تشابه مع الوضع الموصوف أعلاه، بمعنى أنّ بعض حقوق الإسكان والأراضي والملكية قد أُلغيت بسبب تنفيذ قوانين وإجراءات لا تناسب أوقات النزاع؛ إذ تبنّى النظام السوري قوانين وتشريعات ومتطلبات إدارية وإجرائية ذات أثر تمييزي على النازحين،^[51] من مثل اشتراط الحصول على تصريح أمني قبل العودة أو البيع، وحتى قبل الحصول على توكيل رسمي أو المطالبة بحقوق الملكية، وعدم حصول الناس على هذا التصريح يمنعهم من تحصيل حقوقهم أو الدفاع عنها. وإذا ما افترضنا أنّ بعضهم على دراية بالإجراءات الصحيحة، فإنّ الوضع الأمني، ووضع التهجير، يجعل من الصعب عليهم الحصول على الوثائق الصحيحة من مكان المنشأ، واحترام المواعيد النهائية التي ينص عليها القانون للطعن في قرار الاستيلاء والمصادرة، وتقييم الممتلكات أو مصادرتها. وبالمثل، فإنّ نزع الملكية، أو الحجز الناتج عن عدم سداد الرهن العقاري أو الالتزامات الأخرى، يمكن أن يندرج ضمن فئة الالتزامات التي يستحيل الوفاء بها في سياق ظروف غير متوقعة وبالتالي يتم إلغاؤها.

وقد ترددت شائعات عن أنّ النظام السوري سيعيد تفعيل بند في القانون الخاص بالأراضي الأميرية (وهي أراضي عامة مخصصة للأفراد للاستخدام الزراعي) يقضي بإلغاء حقوق من لا يزرعون أراضيهم منذ أكثر من 5 سنوات.^[52] وسيكون لهذا بالطبع تأثير غير متناسب على النازحين. وهناك عدد آخر من القوانين التي تم تبنيها أثناء النزاع، تتعلق بمكافحة الإرهاب، والخدمة العسكرية، ونزع الملكية،

[49]- وكالة الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، الإسكان وحقوق الملكية في البوسنة والهرسك، كرواتيا وصربيا والجبل الأسود، 2005، ص 76.

[50]- المصدر السابق.

[51]- للحصول على تحليل للقوانين السورية التي تؤثر على حقوق الإسكان والأراضي والملكية، يُنظر، من بين العديد من المصادر الأخرى: منظمة اليوم التالي، قضية الملكية وانعكاساتها على حقوق الملكية في سوريا، 2019، Pax / Impunity Watch، موجز سياسات: انتهاكات حقوق الإسكان والأراضي والممتلكات: عقبة أمام السلام في سوريا، آذار/مارس 2020؛ Pax / Impunity Watch، العقبان القانونية أمام حقوق الإسكان والأراضي والممتلكات في سوريا، آذار/مارس 2019.

[52]- تقرير سوريا، موضح: الأراضي الأميرية، 3 آذار/مارس 2021.

والتخطيط الحضري، أدت كلها -بدرجاتٍ متفاوتة- إلى تجريد تعسفي من الملكية لبعض الناس.^[53] تُظهر الممارسة الدولية أنه من الشائع والمقبول مراجعة وإلغاء هذه القوانين في مرحلة ما بعد النزاع وقرارات نزع الملكية الناتجة عن قوانين غير عادلة، أو تتضمن أحكاماً لا تتكيف مع الظروف. الدرس الآخر هو أنّ الضغط الدولي والمراقبة أمران حاسمان لنجاح العملية التشريعية وعملية الاسترداد، كما يتضح من قضية كوسوفو والبوسنة وكرواتيا.

2.3. معالجة الأسباب الجذرية لتحديات الإسكان والأرض والملكية: نهج عالمي وهادف للتغيير لقضايا الإسكان والأراضي والملكية

غالباً ما يتطلب النهج المستدام لقضايا الإسكان والأراضي والملكية الذهاب إلى ما هو أبعد من النهج التعويضي المحدود بقضايا نزع الملكية في زمن الحرب. ويمكن أن يساعد تحليل الإطار القانوني والمؤسسي المتعلق بالإسكان والأراضي والملكية، وإصلاحه، في معالجة الأسباب الجذرية للعديد من تحدياتها، وفي منع حدوث النزاعات المستقبلية بشأنها.

توضح قضيتا كولومبيا وغواتيمالا هذا النهج الشامل الذي يهدف إلى معالجة انتهاكات الإسكان والأراضي والملكية في زمن الحرب وعدم المساواة قبل النزاع فيما يتعلق بالحصول على الأراضي؛ إذ عانى البلدان كلاهما من تفاوتٍ كبير في الحصول على الأراضي قبل النزاع مع عدد صغير من كبار ملاك الأراضي الذين يمتلكون نسبة كبيرة من الأرض وأغلبية الفلاحين المعدمين، واعتبرت هذه التفاوتات السبب الجذري للنزاع. وقد أدرج البلدان أحكاماً في اتفاقية السلام الخاصة بهما، واعتمدا قوانين، وأنشأ مؤسسات لضمان الاسترداد وإصلاح ملكية الأراضي بطريقة أكثر إنصافاً. تم تنفيذ جانب الاسترداد إلى حد ما في غواتيمالا، وما يزال قيد التنفيذ في كولومبيا. ومع ذلك، فشل الإصلاح الزراعي في غواتيمالا وما زال يعاني من تأخيرات بسبب نقص التمويل الكافي.^[54] وعلى حين أنّ النهج كان جيداً، فإنّ المصالح السياسية والاقتصادية حدّت من تأثير الإصلاح. وفي غواتيمالا، أدى الفشل في معالجة أوجه عدم المساواة هذه في مرحلة ما بعد النزاع إلى استمرار النزاعات على الأراضي. وفي غياب نظام عدالة قوي ومنصف، أدت قضايا الأراضي التي لم يتم حلها إلى استمرار النزوح والعنف، وإن بشكل منخفض.^[55]

على الرغم من التنفيذ المحدود للإصلاح الزراعي، فإنّ قضيتي غواتيمالا وكولومبيا تقدمان تدابير مثيرة للاهتمام. كان كلا البلدين (غواتيمالا منذ عام 1996 وكولومبيا منذ اتفاقية السلام لعام 2016) يهدفان

[53]- اتحاد المساعدة القانونية الدولية، موجز السياسة: نزع ملكية المساكن والأراضي والممتلكات في سوريا، قيد النشر.
[54]- بحلول عام 2021، تلقى «صندوق الأرض» أقل من 7 في المئة من 3 ملايين هكتار من المفترض أن يوزعها بحلول عام 2028. المصدر: مكتب واشنطن لشؤون أمريكا اللاتينية، توصيات السياسة: اتفاق السلام - الإصلاح الريفي 20 تموز/ يوليو 2021.

<https://reliefweb.int/report/colombia/policy-recommendations-peace-agreement-rural-reform-and-drug-chapter>

[55]- أوكسفام: الأرض والسلطة وعدم المساواة في أمريكا اللاتينية، تشرين الثاني/نوفمبر 2016، ص 16.

إلى تحسين وصول أصحاب الأراضي الريفية الصغار إلى الأراضي. تم إنشاء صندوق استثماري في غواتيمالا وصندوق للأراضي في كولومبيا^[56] بهدف توزيع الأراضي على الأشخاص الذين لا يملكون أرضاً والمستضعفين وضحايا النزاع. في كلا البلدين، تم الشروع في برامج تسهل الوصول إلى الأراضي من خلال الإعانات والائتمانات لشراء الأراضي، والاقتران مع المساعدة التقنية.^[57] بالإضافة إلى ذلك، ربطت هذه البلدان الاسترداد والتعويض بإصلاح الأراضي من خلال ضمان الاعتراف بحقوق الأراضي غير الرسمية وتسجيلها في السجل العقاري بعد الاسترداد. تجمع هذه التدابير بين نهج تعويضي ونهج هادف للتغيير، حيث يتم استكمال رد الحقوق بهدف حيازة أقوى من خلال عملية التنظيم والتسجيل. وتدعم مبادئ بينهيرو هذا النهج.

المبدأ 15.2: «ينبغي للدول أن تضمن أن أي... إعلان بشأن الملكية المشروعة، أو الحق في الإسكان والأراضي والممتلكات، يكون مصحوباً بتدابير لضمان تسجيل أو ترسيم لتلك المساكن والأراضي والممتلكات، كما هو ضروري من أجل الضمان القانوني للحيازة».

يمكن للنهج الهادف للتغيير أيضاً ربط الاسترداد والتعويض بإصلاح سجلات إدارة الأراضي. تعد مراجعة حال نظام إدارة الأراضي قبل النزاع وبعده، الخطوة الأولى لتحديد أوجه القصور الموجودة مسبقاً والاستجابة لها. وبغض النظر عن حال مؤسسات إدارة الأراضي، وموثوقيتها قبل الحرب، فإنها عادةً ما تتأثر سلباً بالنزاع، حيث قد يتم تهجير المسؤولين، وقد تكون السجلات قد تعرّضت للتلف أو الضياع، أو تمّ العبث بها. ويمثل الإصلاح القانوني والمؤسسي في فترة ما بعد النزاع، المتعلق بإدارة الأراضي والسجلات، فرصة لإصلاح القضايا خلال النزاع وما قبل النزاع.

تم تأكيد أهمية هذا النهج من خلال ما لا يقل عن 16 اتفاقية سلام تضمّنت أحكاماً تدعو إلى إصلاح أو تعديل إطار إدارة الأراضي.^[58] يتعلق الإصلاح عادةً بمجموعة من التدابير لتنظيم استخدام وإدارة الأراضي والموارد الطبيعية، ولحماية حقوق المجموعات أو الأفراد المعرضين لنزع الملكية، وأصحاب الحقوق العرفية أو غير الرسمية في الأراضي. في غواتيمالا، كان أحد أهداف الإصلاح تبسيط إجراءات التسجيل لتسهيل وصول الفئات المستضعفة. وفي جنوب السودان، كان الهدف تعزيز التماسك الاجتماعي حول إدارة الأراضي. تدعو اتفاقية السلام إلى نقاش وطني معمق لمراجعة سياسة الأراضي وتحقيق توافق في الآراء بشأن حيازة الأراضي وكيفية معالجة قضايا الاستيلاء على الأراضي أو الممارسات السيئة الأخرى.^[59]

[56]- يتكون صندوق الأراضي في كولومبيا من الأراضي التي تم الحصول عليها بعد مصادرة الأراضي العامة للدولة أو استردادها للأراضي التي تم الحصول عليها بعد رفع السرية عن الغابات المحمية أو الأراضي الممنوحة من خلال الموارد الدولية. المصدر: أندريس فويرتي بوسادا، مخاطر عملية السلام في كولومبيا، صندوق الأراضي وآفاق وصول المجتمعات المحلية وأصحاب الحيازات الصغيرة إلى الأراضي، ورقة مُعدّة من أجل المؤتمر السنوي للبنك الدولي حول الأراضي والفقير، 2018.

[57]- ماورو وأناليسا وميشيل ميرليت. 2003. «الحصول على الأراضي والاعتراف بحقوقها في غواتيمالا»، التحالف الدولي للأراضي.

<https://humanitarianlibrary.org/sites/default/files/2013/05/kpguatemala03.pdf>

[58]- أفغانستان وبوروندي وكولومبيا وساحل العاج ودارفور (2011) والسلفادور وغواتيمالا وكينيا وكوسوفو ومالي ونيبال والفلبين ورواندا والصومال والسودان وأوغندا.

[59]- اتفاقيات السلام في جنوب السودان (2015)، الفصل 4. الموارد، والإدارة الاقتصادية والمالية. المادة 1، 2، 3، 4.

تقدم كوسوفو مثلاً مثيراً للاهتمام حول كيفية بدء برنامج الاسترداد بالتوازي مع الإصلاح الكامل لنظام إدارة الأراضي في مرحلة ما بعد النزاع. فبعد انفصال كوسوفو عن صربيا عام 1999، وبعد النزاع الذي تلا ذلك، كانت كوسوفو تحت إدارة بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو (UNMIK) ومؤسسات الحكم الذاتي المؤقتة في كوسوفو (PISG). اتسمت إدارة الأراضي قبل الصراع بضعف المؤسسات والتميز القانوني الذي يقيد تسجيل المعاملات التي يقوم بها ألبان كوسوفو. وبالإضافة إلى ذلك، فقد أدى النزاع إلى تلف عدد من السجلات، أو فقدانها، فقدمت بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو ووكالة الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، بدعم من المانحين الثنائيين، الدعم التقني إلى مؤسسات الحكم الذاتي المؤقتة لإنشاء وكالة كوسوفو العقارية (KCA) المسؤولة عن إعادة إنشاء سجل عقاري للأراضي، وسجل فعال لحقوق الملكية.^[60] وقد حددت مراجعة لقطاع إدارة الأراضي المشكلات الآتية:

- العديد من المعاملات العقارية غير رسمية.
- انتشار العشوائيات الحضرية.
- عدم الأمان واليقين في الملكية.
- عمليات تحويل حقوق الحيازة والإشغال إلى حقوق مسجلة.
- الحاجة إلى تعزيز تجميع الأراضي في المناطق الريفية التي اتسمت بقطع أراضي زراعية صغيرة ومتفرقة.
- الحاجة إلى إدخال نظام ضرائب ملكية عادل ومنصف.

وفي سبيل معالجة هذه المشكلات، طورت المؤسسات المؤقتة للحكم الذاتي سياسة إدارة الأراضي، لتضم مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة والوزارات: وكالة كوسوفو العقارية، ووزارة البيئة والتخطيط المكاني، ووزارة الزراعة، ومديرية المناجم والمعادن، ووزارة المالية والاقتصاد، ومكاتب الشهر العقاري التابعة للبلدية. وقدم التمويل الدولي المساعدة التقنية والتدريب لمختلف المسؤولين.^[61] والدرس المستفاد من مثال كوسوفو هو أنّ مختلف الجهات الفاعلة أدركت أنّ معالجة أوجه القصور في سجل الأراضي كانت ضرورية، ليس فقط لاستدامة النظام على المدى الطويل، بل لدعم عملية استرداد الممتلكات واستكمالها أيضاً.

ويمكن أن يساهم إصلاح إجراءات إدارة الأراضي أيضاً في معالجة عدم المساواة قبل النزاع، لا سيما فيما يتعلق بحقوق المرأة في الإسكان والأراضي والملكية. كما أدت العديد من الممارسات إلى تحسين حقوق المرأة في الإسكان والأراضي والملكية من خلال التسجيل المشترك للرجال والنساء عند نقل الملكية وبيعها، أو كجزء من عمليات الاسترداد وإضفاء الطابع الرسمي لها. تشمل التدابير

[60]- بينغت أندرسون، مراد مها، إدارة الأراضي في كوسوفو - الممارسة بالتعاون والتنسيق. ورقة تم إنتاجها من أجل ورشة عمل UN / ECE WPLA و FIG حول إدارة المعلومات المكانية من أجل سوق العقارات المستدامة - إرشادات أفضل لممارسات حول إدارة الأراضي على مستوى الدولة. أثينا، اليونان، 28-31 أيار/مايو 2003.

[61]- المصدر السابق. لمزيد من المعلومات، يُنظر أيضاً: تودوروفسكي، زفنبيرغن، فان در مولن، إدارة النزاع وما بعد النزاع - تجربة كوسوفو، 2016. مراجعة المسح، 350/48، ص 316-328.

الإيجابية الاعتراف بالزيجات التقليدية والدينية (على سبيل المثال: موزامبيق)، والتسجيل المنتظم للنساء والأطفال في سندات الملكية، مما يحلُّ مشكلة عدم المساواة في حقوق الميراث (على سبيل المثال: رواندا)، وتوظيف موظفات من النساء في مكاتب تسجيل الأراضي، وإشراكهنَّ في توثيق المعلومات (على سبيل المثال: الهند). وقد أدى هذا الإجراء الأخير إلى زيادة طلبات التسجيل، إذ شعرت النساء براحة أكبر في التعامل مع موظفات إناث بدل موظفين ذكور.^[62]

تدعم مبادئ بينهيرو استراتيجية جنسانية استباقية لدعم حقوق المرأة في الإسكان والأراضي والملكية والمساواة في الحقوق من حيث الملكية، وأمن الحيازة، والحصول على الميراث والسكن. كما يتضمن توصيات محددة فيما يتعلق بالملكية المشتركة:

المبدأ 4.2: «ينبغي للدول أن تضمن اعتراف برامج وسياسات وممارسات ردّ المساكن والأراضي والممتلكات لحقوق الملكية المشتركة لكل من ربّ الأسرة المعيشية من الذكور والإناث كعنصر أساسي في عملية ردّ الممتلكات، وأن تراعي برامج وسياسات وممارسات الرد الاعتبارات الجنسانية».

دروس لسوريا

النهج الشامل الموصوف أعلاه مناسب تماماً للسياق السوري. يجب إجراء مراجعة للتشريعات السورية المتعلقة بالإسكان والأراضي والملكية قبل النزاع وفي زمن الحرب؛ لتحديد القوانين التي يجب إلغاؤها و/أو تعديلها.^[63] يجب أن تشمل المراجعة تشريعات وقت الحرب، وتشريعات ما قبل النزاع عند الاقتضاء.

بالنظر إلى الانفصال الواسع بين محتوى سجلات الأراضي وواقع الحيازة، وعدد المعاملات غير الرسمية قبل وأثناء النزاع، من الضروري مراجعة نظام التسجيل بطريقة تسمح بتحديث السجلات من خلال عملية تسوية حقوق غير رسمية. يجب الاتفاق على معايير هذه العملية، ولكن تبسيط إجراءات التسجيل سيساعد العملية بالتأكيد. في سوريا عدد من المشكلات المشابهة لتلك التي تمّ تحديدها خلال مراجعة قطاع إدارة الأراضي في كوسوفو (العديد من المعاملات غير الرسمية، والعشوائيات الحضرية غير الرسمية، وتجزئة الأراضي الريفية)؛ لذلك قد يكون من المفيد اتباع نهج منسق مماثل مع المساعدة التقنية الدولية.

يجب أيضاً مراجعة السياسات والقوانين المتعلقة بالإسكان الحضري والتخطيط الحضري ونزع الملكية لمعالجة أوجه القصور الخطيرة قبل النزاع، من حيث توفير الإسكان الحضري للمقيمين ذوي الدخل المنخفض. عرّضت العشوائيات غير الرسمية التي نتجت عن القوانين الغير ملائمة، وعملية التسجيل المعقدة، سكان العشوائيات إلى عمليات إخلاء قسري دون تعويض مناسب، وأسهمت في قيام ثورة آذار/مارس 2011.

[62]- الأراضي والنزاع بالبنك الدولي: مذكرة إرشادية مواضيعية 03: حماية وتعزيز حيازة الأراضي للفئات المستضعفة، حزيران/يونيو 2016، ص 14.

[63]- تعد التقارير المنشورة في إطار مشروع «واقع الإسكان والأراضي وحقوق الملكية في سوريا» من قبل مجموعة عمل في منظمة اليوم التالي أساساً جيداً لهذا التحديد.

<https://tda-sy.org/2021/04/15/the-state-of-housing-property-and-land-rights-in-syria/>

إنّ اتباع سياسة استباقية لتشجيع التسجيل المنتظم للملكية لكلا الزوجين من شأنه أن يعزز حقوق المرأة في الإسكان والأراضي والملكية، كما أنّه يحد من عواقب تشريعات الميراث الغير متكافئة.

وعند النظر في قضايا ما قبل النزاع، يمكن أيضاً مراجعة قوانين الأراضي الريفية وحال المناطق الريفية. ومن الضروري التفكير في الآثار الاقتصادية والاجتماعية لقوانين الإصلاح الزراعي لعام 1958 والقوانين المناهضة التي صدرت في بداية الألفينات من القرن الحالي. بالفعل، أدت إصلاحات الأراضي والإصلاحات الزراعية إلى تحسين الظروف المعيشية للفلاحين الذين لا يملكون أرضاً، ولكن لا يمكن اعتبارها نجاحاً كاملاً. فقد أسهم تدهور الظروف المعيشية في المناطق الريفية، الناجم عن تجزئة قطع الأراضي، في نسب هذه الأراضي إلى المستفيدين من الإصلاح الزراعي، كما أدى فشل الزراعة الجماعية إلى الهجرة الجماعية إلى المدن والعشوائيات. كما أثار شعوراً قوياً بالظلم بين كبار مالكي الأراضي السابقين، وهو شعورٌ ما زال سائداً بينهم حتى يومنا هذا. كان التشريع الذي يحمي المستأجرين شديداً لدرجة أنه لم يترك سوى هامش محدود للغاية للمالكين لزيادة الإيجار أو التصرف في أراضيهم بسهولة. وفي مقابل ذلك، فإنّ الإصلاحات التي نُفذت في العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، والتي تهدف إلى تحرير اقتصاد المناطق الريفية، وتعزيزه، قد غذت أيضاً الشعور بالظلم بين مجموعات من سكان الريف، من مثل القرار 83 المؤرخ 16 كانون الأول/ديسمبر 2000 الذي أعاد توزيع مزارع الدولة بعد تفكيكها، فقام جزء من كبار ملاك الأراضي السابقين باستعادة أراضيهم، مما أسهم في خلق طبقة جديدة من المستثمرين الزراعيين الأثرياء الذين شكلوا شبكات استغلالية كبيرة في الريف، وهو ما كان على عكس أهداف حزب البعث مع الإصلاح الزراعي.^[64] كما تم تنفيذ قانون «تنظيم العلاقات الزراعية» 2004/56 في سياق تحرير الاقتصاد بدعم من بشار الأسد بهدف تعزيز الاستثمارات في المناطق الريفية، والتي أوقفت التجديد التلقائي لعقود الإيجار. وبفضل هذا القانون، يمكن لمالكي الأراضي الكبار، الذين استولى بعض المستأجرين على أراضيهم بشكل غير قانوني منذ عام 1970، مقاضاة هؤلاء المستأجرين غير الشرعيين في محكمة مدنية، بينما كان عليهم في السابق المثول أمام المحاكم التي أنشئت في وقت الإصلاح الزراعي، والتي كان يُنظر إليها على أنها متحيزة تجاه المزارعين المستأجرين. ونتيجة لذلك، ربح ملاك الأراضي الكبار السابقون عشرات القضايا، بينما حل العديد من الآخرين نزاعاتهم خارج المحاكم واستعادوا أراضيهم أو تم تعويضهم.^[65] كما تمكن أصحاب الأراضي أيضاً من إلغاء عقود المزارعة التي تم تجديدها سابقاً من جيل إلى آخر،^[66] ويمكن أن يتم الإخلاء دون أي تعويض في حال كان العقد شفهيّاً فقط. كما أدى تطبيق القانون إلى إخلاء المزارعين، وإلى مضاربات عقارية في المناطق الريفية المتاخمة للمدن والقرى.^[67] لذلك، فضّل هذا القانون كبار ملاك الأراضي على حساب المستأجرين، الذين استثمروا هذه الأراضي بزراعة الأشجار وبناء المنازل عليها أيضاً. وقد واجه هذا القانون معارضة شديدة في سوريا، وقام بشار الأسد بتعديل النص بعد شهر واحد من بداية الثورة في نيسان/أبريل 2011.^[68] هذه الأمثلة تظهر عواقب جميع

[64]- عباس، ميريام: «الأزمة الزراعية وأزمة الأراضي والجفاف في سوريا (2000-2011)»، 2014، في لوجيني، إيزابيث وروسيل، سيريل (محرران)، التطوير في سوريا: مراجعة لتجربة تاريخية، Presses de l'Ifpo، بيروت. متاح على:

<http://books.openedition.org/ifpo/6549>

[65]- جونزاليس، خافيير. «احتلال الأراضي والإسكان والدمار في منطقة استراتيجية: حالة القصير في سوريا»، بومان هانيس (محرر) استعادة الوطن. النضال من أجل حقوق الإسكان والأراضي والممتلكات العادلة اجتماعياً في سوريا والعراق وليبيا، فريديش إيبيرت ستيفتونغ، 2019.

[66]- المصدر السابق.

[67]- المصدر السابق.

[68]- يسمح التعديل للمزارعين بتقديم أدلة شفوية على وجودهم على الأرض (بينما لم يتم الاعتراف بالعقود الشفوية قبل ذلك) للحصول على تعويض، لكن القانون لا يزال يمكن المالك من إنهاء عقود المزارعين إذا أرادوا ذلك.

إصلاحات الأراضي/الزراعة وقوانين الإصلاحات العكسية، على المستوى الاقتصادي، وأيضاً على التماسك الاجتماعي، والظلم الذي أحدثته، لذلك يجب دراستها وأخذها في الاعتبار في أي تصميم إضافي لإصلاح الإسكان والأراضي والملكية في سوريا.

3. إنشاء آلية الإسكان والأراضي والملكية

ينص المبدأ 12 من مبدأ بينهيرو على أنّ الإجراءات القضائية والإدارية الفعالة لرد الملكية هي أدوات مفيدة لدعم تنفيذ حقوق إعادة الإسكان والممتلكات. يمكن معالجة نزاعات الإسكان والأراضي والملكية الناتجة عن النزاع إما عن طريق المؤسسات القائمة، مثل القضاء والإدارات المختلفة، أو من خلال آلية تسوية المنازعات المتعلقة بالإسكان والأراضي والملكية التي أنشئت خصيصاً لهذا الغرض. وبالنسبة إلى مستوى المرتفع للانتهاكات المرتكبة أثناء النزاع، فغالباً ما يُعتبر وضع حلّ نزاع خاص بالإسكان والأراضي والملكية ممارسة جيدة لتجنب إرباك القضاء والإدارات المختلفة.

ويتطلب إنشاء آلية لتسوية المنازعات تحديد المبادئ التي ستوجّه تلك العملية، والنطاق الموضوعي (ما أنواع الحقوق المؤهلة للاسترداد والتعويض)، والنطاق الزمني (ما هي الفترة التي سيغطيها الاسترداد أو التعويض)، ونوع سبل الانتصاف المقدمة، ونوع الآلية (إدارية، قضائية، مخصصة).^[69] وهذه الاختيارات اختيارية سياسية بقدر ما هي تقنية. فهي تعتمد على قدرة المؤسسة التي ستعالج القضايا، وعلى مدى توفير حلول لضحايا التجريد من الملكية، وعلى الموارد المتاحة وعلى الإرادة السياسية. تتطلب مثل هذه الاختيارات أيضاً موازنة الحلّ المثالية (نطاق واسع من الحقوق المؤهلة، وفترة تغطية واسعة، وحقوق تعويض كبيرة) مع واقع ما هو ممكن اقتصادياً وسياسياً في السياق.

يعتمد الاختيار أيضاً على تطلعات السكان وتوقعاتهم. إنّ عملية العدالة الانتقالية التشاركية طريقة ممتازة لتحديد الانتهاكات، كما أنّ تحديد ردود أفعال السكان، وتطلعاتهم، بعد فترة من تعرضهم للانتهاكات الواسعة النطاق، يمكن أن يساعد تسجيل قصصهم وتوصياتهم في تشكيل آلية تسوية المنازعات المتعلقة بالإسكان والأراضي والملكية ونطاقها الموضوعي والزمني، ويمكن أن يساعد أيضاً في تحديد العلاجات التي يمكن أن تكون مقبولة للسكان.

3.1 المبادئ

وفقاً للمعايير الدولية الرئيسية بشأن الإسكان والأراضي والملكية التي تم جمعها في مبادئ بينهيرو والمبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي،^[70] يجب أن تلتزم عملية الاسترداد بما يلي:

[69]- محتوى هذا القسم مستمد من تقرير المؤسسة الألمانية للتعاون الدولي: «التحديات والخيارات لآليات حل النزاعات: حماية حقوق الإسكان والملكية في سياق الصراع السوري»، بريارة ماكلين، 2021، غير منشورة.
[70]- يُنظر أيضاً كتيب: رد المساكين والممتلكات للاجئين والنازحين تنفيذ مبادئ بينهيرو، 2007، ومركز بروكغنز حماية الأشخاص النازحين داخلياً: دليل للقانون وصانعي السياسات، 2008.

■ الحق في عدم التمييز في قضايا الإسكان والأراضي والملكية، ولا سيما بين الرجال والنساء. ينبغي اتخاذ تدابير خاصة لضمان دعم الجماعات أو الأفراد المعرضين للتمييز فيما يتعلق بالإسكان والأراضي والملكية للمطالبة بحقوقهم.

■ الحق في استعادة المسكن والممتلكات.

■ الحق في استئناف قرارات الاسترداد والتعويض.

■ اختيار طريقة المعالجة: يجب أن يكون الضحايا قادرين على الاختيار بين رد الحقوق والتعويض.

■ ينبغي النظر في حقوق الساكنين في سكن بديل إذا لم يتمكنوا من إعالة أنفسهم، وإذا كان الإخلاء الناتج عن مطالبة الاسترداد سيجعلهم بلا مأوى.

■ يجب أن تكون آلية الاسترداد والتعويض متاحة من حيث التكلفة، ويجب أن تكون الإجراءات والمعلومات والدعم القانوني لمساعدة المطالبين بسيطة وسهلة الفهم. يجب أن يسمح أيضاً بقبول الطلبات عن بعد (عبر البريد أو عبر الإنترنت).

3.2 النطاق

3.2.1 النطاق الموضوعي

يحتاج تشريع لائحة أو آلية لتسوية المنازعات المتعلقة بالإسكان والأراضي والملكية إلى تحديد الحقوق التي ستخضع للاسترداد. ووفقاً لمبادئ بينهيرو، ينبغي أن يشمل ذلك حقوق الملكية الرسمية، وحقوق السكن العرفية أو غير الرسمية أيضاً، التي يحميها الحق في السكن اللائق والحق في المنزل. وهذان الحقان ينطبقان بغض النظر عن حال الحيازة (الملكية، الإيجار، الحيازة/الإشغال). وقد يكون من المهم تضمين هذا الجانب في السياق السوري الذي يوجد فيه عددٌ كبيرٌ من الممتلكات من دون تسجيل أو توثيق قانوني رسمي.

ويمكن أن تقرر عملية الاسترداد والتعويض التركيز على الحقوق السكنية، أو أن تشمل أيضاً المباني التجارية. ففي البوسنة والهرسك قُرِّر أن تركز العملية على العقارات السكنية من أجل التعجيل بتسوية المطالبات. لكن كان الجانب السلبي لهذا الاختيار أنّ الناس تمكنوا من استعادة منازلهم ولكنهم اضطروا إلى الانتظار سنوات لاستعادة أعمالهم التي كان عليها أن تخضع لإجراءات قضائية روتينية. وقد أعاق هذا بشكل خطير قدرة العائدين على كسب العيش. أمّا في كوسوفو، فقد اعتُمد إجراء لتجنب هذه المشكلة، هو الهيئة التي تم إنشاؤها لمعالجة مطالبات الاسترداد، والتي ركزت أولاً على الممتلكات السكنية، ثم شملت إعادة المباني التجارية في مرحلة ثانية. وقد ساعد ذلك على إعطاء الأولوية للمطالبات السكنية والتعويض والعودة في المرحلة الأولى، ثم توفير آلية أسرع من المحاكم لردّ المباني التجارية في المرحلة الثانية.

3.2.2 النطاق الزمني

ينبغي أن تُحدّد الفترة التي ستغطيها عملية الاسترداد. ويمكن أن تقتصر هذه الفترة على فترة النزاع، ويمكن أيضاً أن يُعادَ بها إلى فترة ما قبل النزاع، في حال وجود موجات أخرى من النزوح ونزع الملكية.

ويجب أن يقوم تحديد هذه الفترة ليس على بعض القرارات الرسمية المتخذة -كالإعلان عن حال الحرب على سبيل المثال- فقط، بل ينبغي أن تشمل أيضاً الفترة التي يتم خلالها نزع الملكية، أو فترة عدم القدرة على الوصول إلى الممتلكات، أو غيرها من الأفعال غير المشروعة التي تؤدي إلى انتهاكات الإسكان والأراضي والملكية؛ كالنزوح القسري والهجمات العسكرية، والتي تم تحديدها كنمط واضح.

إنّ لتحديد الفترة الزمنية لخسارة الملكية تأثير كبير على قدرة النازحين على المطالبة بالاسترداد/التعويض. وستستبعد الفترة المختارة -بحكم التعريف- أولئك الذين جُردوا من ممتلكاتهم قبل أو بعد النزاع، مما قد يؤدي أيضاً إلى مزيد من التوترات ضمن المجتمعات. في العراق، كان بإمكان آلية النزاع الأولى حول الإسكان والأراضي والملكية أن تقرّر فقط انتهاكات الإسكان والأراضي والملكية التي حدثت بين عامي 1968 و 2003، بما يضمّ مدة حكم نظام البعث واحتلال بغداد بالغزو الذي قادته الولايات المتحدة على العراق. استبعد هذا القرار العرب الذين طردوا قسراً بعد 9 نيسان/إبريل 2003 من قبل الأكراد أو غيرهم من العائدين، فلم يكن لدى هؤلاء خيار آخر سوى رفع قضيتهم إلى المحاكم العراقية.^[71] وقد نتج عن هذا القرار خلل في التوازن بين مختلف ضحايا المصادرة القسرية من المدنيين، وأظهر أنه من المهم أن يكون هناك نهج واسع قائم على معالجة الانتهاكات، وليس فقط على الاعتبارات الرسمية أو السياسية.

يمكن أن يكون الإطار الزمني طويلاً جداً في بعض الأحيان. ففي جنوب إفريقيا مثلاً، قبلت عملية الاسترداد التي تهدف إلى معالجة نزع ملكية الأراضي التي حدثت أثناء الفصل العنصري دعاوى نزع الملكية/التعويض التي حدثت منذ عام 1913، وكان برنامج الاسترداد هذا جزءاً من عملية العدالة الانتقالية في البلاد التي كان هدفها الاعتراف وتقديم الانتصاف للانتهاكات الماضية، وكان على قدر كبير من الأهمية.^[72]

وفي حال وجود موجات مختلفة من نزع الملكية، يغدو من المهم تحديد ما إذا كانت معالجة هذه الملفات ستتم بأية واحدة فقط أو بآليات مختلفة ومتعددة. في حين أنه قد يكون من المنطقي إعطاء الأولوية للمطالبات الأخيرة التي قد يكون من الأسهل والأكثر إلحاحاً معالجتها بأية معينة وترك الباقي للمحكمة، فهناك أيضاً خطر الخلط بين الضحايا وتعدد الآليات.

[71]- فان دير أويرات، بيتر. 2007. «رد الممتلكات في العراق». عرض تقديمي في ندوة حول استرداد الممتلكات بعد النزاع التي استضافها مكتب السكان واللاجئين والهجرة بوزارة الخارجية الأمريكية؛ مكتب الاستخبارات والبحوث. مكتب منسق إعادة الإعمار وتحقيق الاستقرار. 6-7 أيلول/سبتمبر 2007.

[72]- بروكينغز، جامعة برن. تشرين الأول/أكتوبر 2008. «حماية الأشخاص النازحين داخلياً: دليل للقانون وواضعي السياسات». ص 184.

في كوسوفو، عالجت آلية الإسكان والأراضي والملكية نفسها المطالبات والملفات المتعلقة بالنزاع الناتجة عن القوانين التمييزية السابقة للنزاع. وعلى العكس من ذلك، كانت عملية الاسترداد في العراق مربكة؛ إذ تم إنشاء آليات مختلفة اعتماداً على فترة التهجير ونزع الملكية. وتناولت آلية شبه قضائية الدعاوى المتعلقة بالتهجير الذي ارتكب من قبل النظام البعثي قبل عام 2003، وتناولت عملية إدارية التهجير الذي حدث بين عامي 2006 و2007. وبالتوازي مع ذلك، يمكن أيضاً تقديم دعاوى الاسترداد أمام المحاكم العادية. وأخيراً، تم إنشاء مخطط تعويض في عام 2009. وقد أدت هذه الكثرة في الآليات -إلى جانب نقص المعلومات عن المطالبين بحقوقهم- إلى حدوث ارتباك، وإلى معالجة عدد محدود من الملفات.^[73]

3.3 المعالجة

يمكن أن يتخذ حق الضحايا في الإنصاف والتعويض عدة أشكال؛ منها مثلاً ردّ الحقوق، والتعويض، وإعادة التأهيل، والترضية، وضمن عدم التكرار.^[74] إنّ أكثر سبل الانتصاف شيوعاً، المدرجة في آليات تسوية نزاعات الإسكان والأراضي، والملكية، هي الاسترداد والتعويض، عند استخدامها في سياق نزع حقوق الإسكان والأراضي والملكية. في حين أنّ المبدأ هو أنّ الضحايا يجب أن يكونوا قادرين على الاختيار بين الاسترداد والتعويض، فقد يكون من الصعب تنفيذ الردّ إذا حدث النزاع على الملكية منذ عدة عقود. في مثل هذه الحالات، قد يكون من المستحسن النظر في أنواع أخرى من التعويضات.

تُظهر التجربة أنّ من المرجّح أن يجد ضحايا النزوح حلاً دائماً بسرعة قياسية لنزوحهم إذا أُعطوا الخيار بين ردّ الحقوق والتعويض. ففي البوسنة والهرسك، وعلى الرغم من أن اتفاقية السلام نصت على إنشاء صندوق تعويض لأولئك الذين يفضلون التعويض على الاسترداد، لم يكن هناك أي إسهام في الصندوق أبداً؛ إذ تخشى العديد من الجهات الفاعلة الدولية من أن يؤدي التعويض إلى تخلي الناس عن العودة، وهذا أمرٌ من شأنه أن يعزز التطهير العرقي. ومع أنّ هذا الهدف مفهوم، فإنه أحرّ تحقيق الحلّ الدائمة للعديد من النازحين الذين لم يرغبوا في العودة، ولكن اضطروا إلى تقديم طلب استرداد وانتظار معالجة قضيتهم، قبل أن يقرروا أخيراً بيع ممتلكاتهم.

الخيار بين الاسترداد والتعويض مهم أيضاً لتجنب الضغط على النازحين للعودة. ففي مرحلة ما، ضغطت قوانين الملكية الخاصة بالإسكان والأرض والملكية في البوسنة بشكل غير مباشر على الناس للعودة، من خلال ربط ردّ الممتلكات التعاونية بالعودة. قد يؤدي عدم الإشغال والعودة إلى الشقة المستعادة

[73]- المؤسسة الألمانية للتعاون الدولي، باربرا ماكلين، التحديات، وخيارات آليات حل النزاعات: حماية حقوق السكن والأرض والملكية في سياق الصراع السوري، 2021، غير منشورة، ص 49. يُنظر أيضاً إلى العراق: الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، الملامح القطرية: العراق، حقوق الملكية وإدارة الموارد، 2018. المنظمة الدولية للهجرة، التقييم الأولي لقضايا الإسكان والأراضي والممتلكات في وضع النزوح الحالي في العراق، 2015. USIP، الأرض والممتلكات والتحديات المتمثل في عودة نازحي العراق، بقلم ديورا إيسر وبيتر فان دير أوبرت.

[74]- المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي، RES/147/60/A، كانون الأول/ديسمبر 2005.

خلال فترة معينة إلى إلغاء الإشغال في الشقة التعاونية. ونظراً لعدم توفر التعويضات، وعلم السلطات أنّ العديد من الأشخاص ما زالوا يخشون العودة، فقد حاولوا ربط حق الاسترداد بالعودة للحصول على فرصة أخرى لطرد النازحين. ألغى مكتب الممثل السامي (الهيئة الدولية المسؤولة عن مراقبة تنفيذ اتفاقية السلام) هذا البند من القانون البوسني لتجنب نزع الملكية.

وفقاً لمبادئ بينهيرو، لا ينبغي أن تكون حقوق الاسترداد مشروطة بالعودة، إذ يحق للمدعين استعادة ممتلكاتهم سواء قرروا العودة أم لا.^[75] تعتبر مبادئ بينهيرو ردّ الملكية علاجاً مفضلاً على التعويض الزائد لأنه يترك جميع الخيارات مفتوحة. يمكن للمدعي أن يقرر العودة، أو تأجير ممتلكاته لتقييم الوضع الأمني لفترة من الوقت، أو بيع العقار واستخدامه للاندماج في مكان آخر. كما طرحت مبادئ بينهيرو التعويض للحدّ من الظروف التي تقدم فيها الدول تعويضات فقط للأشخاص المحرومين من ممتلكاتهم/النازحين. قد يكون هذا أمراً مغرياً بالفعل للدول التي كافأت مؤيديها السياسيين من خلال تخصيص ممتلكات النازحين. تعويض الممتلكات سيساعد السلطات بالحفاظ على قواعدها الشعبية مع إبعاد النازحين وتعزيز التغييرات الديموغرافية الناتجة عن النزاع. ومن الناحية العملية، حتى في بلدان مثل البوسنة والهرسك -حيث كان رد الملكية هو العلاج الوحيد المتاح- لم ينتج عن ذلك العلاج عودة للنازحين، ويعود هذا إلى مجموعة من الأسباب، منها الوضع الأمني في بعض المناطق، أو الافتقار إلى فرص كسب العيش، أو الصدمات النفسية، أو قرار الاندماج في مكان الزوج.

تُظهر التجربة البوسنية أنه من المهم منح الناس الاختيار بين التعويض ورد الحقوق، ولكن أيضاً لضمان أن تتم عمليات العودة بأمان وكرامة حتى لا يتم دفع الناس لقبول إجراءات التعويض غير العادلة بدلاً من الاسترداد. ومع ذلك، فإنّ توافر التعويض مرتبط أيضاً بقدرة السلطات على تخصيص الموارد الكافية لذلك. يتطلب التعويض أيضاً تحديد آلية قياسية لتحديد مستوى التعويض (يُنظر أدناه).

وقد يختلف العلاج أيضاً بناءً على وقت حدوث نزع الملكية. فكلما حدث نزع الملكية منذ فترة زمنية بعيدة، زادت صعوبة تقديم التعويض، وبالمقابل، أصبح الأشخاص أقلّ اهتماماً بالعودة. إذا حدث نزع الملكية منذ أكثر من 20 عاماً، فربما تم شراء الممتلكات المفقودة وبيعها عدة مرات للأشخاص الذين حصلوا عليها بحسن نية. إنّ فرض التعويض على هؤلاء النازحين دون تعويض من شأنه أن يؤدي إلى ظلم، وأن يكون له تأثير مزعزع للاستقرار على التماسك الاجتماعي. من ناحية أخرى، فإنّ تقديم تعويضات لجميع أولئك الذين حصلوا على العقار بحسن نية طوال هذه السنوات يمثل عبئاً مالياً كبيراً.

في سياقات التهجير المطول أو الانتهاكات التي حدثت منذ عدة عقود، قد يكون من الأفضل تعويض المالك الأصلي بدلاً من الاسترداد. في عملية العدالة الانتقالية في جنوب إفريقيا،^[76] يمكن لضحايا

[75]- مبدأ بينهيرو 2.2: «يجب على الدول أن تعطي الأولوية بشكل واضح للحق في الاسترداد باعتباره العلاج المفضل للزوج، وكعنصر أساسي للعدالة التصالحية. يوجد الحق في الاسترداد كحق منفصل ولا يتأثر به لا العودة الفعلية أو عدم عودة اللاجئين والنزحين الذين يحق لهم استرداد المساكن والأراضي والممتلكات».

[76]- قانون إعادة الحقوق العقارية لعام 1994. متاح على:

التجريد من الملكية الاختيار بين الاسترداد في شكل أرض بديلة مملوكة للدولة أو تعويض نقدي عن نزع الملكية الذي حدث منذ عام 1913، فمن أجل الحفاظ على التماسك الاجتماعي، قررت دولة جنوب إفريقيا شراء الأراضي بسعر السوق من المزارعين البيض بدلاً من مصادرتها لتوزيعها على المطالبين السود. لكن تكلفة هذا الإجراء أخرجت إلى حد كبير تنفيذ عملية التوزيع. في الماضي، عندما حدث التجريد من الملكية قبل عام 1913، كان التعويض النقدي فقط هو المتاح.

أنشأت السلطات التركية في شمال قبرص لجنة الممتلكات غير المنقولة في عام 2006^[77] لتوفير سبل انتصاف للقبارصة الذين جردوا من ممتلكاتهم بعد احتلال تركيا لجزء من قبرص في عام 1974. وقدمت الآلية مزيجاً من خيارات الجبر: الاسترداد والتعويض أو الصرف. وفي عام 2021، حُلَّ أكثر من 1200 طلب -من بين ما يقرب من 7000 طلب- من خلال التسويات الودية، وطلبت الغالبية العظمى من المطالبين التعويض بدلاً من الاسترداد أو التبادل.^[78] أما في العراق، فقد عرضت لجنة مطالبات الملكية العراقية التي تتعامل مع نزع الملكية في ظل نظام البعث الاختيار بين الاسترداد والتعويض. وفي حالات أخرى من نزع الملكية على المدى الطويل، يمكن أن يأخذ الجبر شكل اعتراف سياسي وتاريخي بالانتهاكات، حيث يتم التعرف على الانتهاكات ومعاناة الضحايا من خلال كتب التاريخ، وإحياء الذكرى، ولكن ليس بالضرورة التعويض النقدي.

3.4 تصنيف المطالبات وتوحيدها

إن إنشاء آليات مخصصة للمطالبات الجماعية هو استجابة لضرورة معالجة عدد كبير جداً من المطالبات بطريقة سريعة وفعالة. يتطلب إنشاء آلية تتيح الوصول إلى التعويض حلاً وسطاً بين ما هو مثالي وما هو ممكن مالياً وسياسياً في فترة زمنية معقولة. وكلما اتسع نطاق الآلية، زاد عدد المطالبات، واستغرقت العملية وقتاً أطول. يُعَدُّ الوقتُ عاملاً مهماً في عملية تسوية المنازعات. تميل المجتمعات ما بعد النزاع إلى أن تكون غير مستقرة من الناحية الأمنية والاجتماعية والاقتصادية. لذلك، كلما رأى الضحايا دليلاً على معالجة حقوقهم بسرعة، تمكنوا في وقت أقرب من استئناف حياتهم الطبيعية، والإسهام في استقرار بيئتهم.

إحدى وسائل تسريع حل المطالبات تصنيفها وتوحيد العمليات، فربما تكون قد حدثت أنواع من أشكال نزع الملكية، وقد يكون من المفيد تجميعها وتحديد طريقة موحدة لمعالجة كل فئة.

[77]- تم إنشاء اللجنة بناءً على حكم أصدرته المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية زينيدس-آرستس ضد تركيا. طلب الحكم من تركيا إنشاء وسيلة انتصاف محلية فعالة للمطالبات المتعلقة بالممتلكات المهجورة في شمال قبرص.

[78]- لجنة الأملاك غير المنقولة. متاح على:

عاجت لجنة الممتلكات في كوسوفو المسائل المتعلقة بفترة ما قبل النزاع والمسائل المتعلقة بالنزاع. ثم تم تصنيف المطالبات إلى ثلاث فئات:

■ تناولت الفئة (أ) حالات التمييز: الأفراد الذين فقدوا حقوق الملكية أو الحيازة أو الإشغال بسبب القوانين التمييزية السابقة للنزاع.

■ تناولت الفئة (ب) المعاملات غير الرسمية بين 1989 وتشريعين الأول/أكتوبر 1999،^[79] لذا قبل وأثناء النزاع: فهي تتوافق مع الأفراد الذين أجروا معاملات غير رسمية نتيجة للتشريع التمييزي لعام 1989 الخاص بالممتلكات العقارية السكنية على أساس الإرادة الحرة للأطراف.

■ الفئة (ج) تناولت الاحتلال غير القانوني: الأفراد الذين فقدوا حقوق الملكية أو الحيازة أو الإشغال بسبب الاحتلال غير القانوني لممتلكاتهم منذ بداية النزاع. هذه الفئة الأخيرة مثلت 93% من المطالبات المقدمة من قبل المالكين الذين حرموا من حقوق الملكية الخاصة بهم.^[80]

تشمل أمثلة التصنيف انتهاكات الإسكان والأراضي والملكية قبل النزاع، والانتهاكات المرتكبة أثناء النزاع، والمباني السكنية والتجارية، والممتلكات الرسمية وغير الرسمية. يمكن أن يتوافق التصنيف أيضاً مع نوع الانتهاكات: المصادرة، المصادرة بموجب قانون مكافحة الإرهاب والقانون العسكري والاحتلال وتزوير الوثائق. بمجرد الانتهاء من التصنيف، من المهم أيضاً اعتماد نهج موحد لجميع هذه المطالبات، وإنشاء بروتوكول يتم تنفيذه من قبل المسؤولين الذين يعالجون هذه المطالبات. يساهم هذا النهج المعياري في ضمان اتخاذ قرارات متسقة في جميع أنحاء البلاد. وأخيراً، من المفيد أيضاً محاولة تحديد عدد المطالبات التي ستكون في كل فئة. يمكن أن يساعد هذا في تحديد الأولويات وأين يتم وضع الموارد. يمكن تحديد الأولويات بناءً على عدد القضايا أو الضحايا من الفئات المستضعفة.

يعتبر التوحيد القياسي مفيداً أيضاً عند معالجة مطالبات التعويض. تُظهر التجربة ضرورة تحديد مبلغ موحد لمطالبات التعويض. في تركيا، اعتمد البرلمان التركي «قانون التعويض عن الأضرار الناشئة عن الإرهاب ومحاربة الإرهاب» (قانون التعويض) في عام 2004، الذي يهدف إلى تعويض ضحايا النزاع بين القوات التركية وحزب العمال الكردستاني الذي حدث في جنوب شرق تركيا منذ عام 1984 وما بعده، ويوفر إمكانية التعويض الكامل عن الخسائر المادية الناتجة عن النزوح. ومع ذلك، أدى تحديد المبالغ الفردية إلى تأخيرات طويلة.^[81] كانت العملية لا مركزية إلى حد كبير: تم تعيين أكثر من 2000 «لجنة لتقييم الأضرار» للتفاوض بشأن اتفاقيات التوفيق بين الحكومة والمطالبيين. وأدى التحيز السياسي لبعض اللجان إلى تناقض وانخفاض غير مبرر في مبالغ التعويضات، الأمر الذي سبب استياءً بين الناس. لذلك، أوصت منظمات حقوق الإنسان باعتماد مبلغ تعويض معياري لكل أسرة، يكون محسوباً

[79]- يتوافق تاريخ عام 1989 مع بدء نفاذ قانون تمييزي، وتشريعين الأول/أكتوبر 1999 هو التاريخ الذي اعتمدت فيه بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو لائحة لمعالجة المعاملات غير الرسمية التي تمت من عام 1989 حتى هذا النظام.

[80]- منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، بعثة كوسوفو، «آلية المطالبة الجماعية لحقوق الملكية: تجربة كوسوفو»، حزيران/يونيو 2020، ص 7. متاح على:

<https://www.osce.org/files/f/documents/2/7/454179.pdf>

[81]- هيومن رايتس ووتش، غير عادل ومقيّد وغير متسق: أثر قانون التعويضات التركي فيما يتعلق بالنازحين داخلياً، 20 كانون الأول/ديسمبر 2006.

بناء على عدد أفراد الأسرة، وعدد سنوات النزوح.^[82]

في ألمانيا، كان من المقرر أن تقوم لجنة دعاوى الملكية بتعويض ضحايا الاضطهاد النازي الذي تورطت فيه الشركات الألمانية. ويهدف هذا المخطط إلى تعويض الأشخاص الذين عانوا من السياسات الاقتصادية الألمانية المطبقة في الأراضي التي كانت تحتلها ألمانيا في وسط وشرق أوروبا. كانت المفوضية هيئة مستقلة مدعومة من المنظمة الدولية للهجرة، فقامت بتسجيل المطالبات ومراجعتها، ثم قدمت المنظمة الدولية للهجرة الدعم القانوني والإداري للمفوضية.^[83] ونظراً إلى أن عدد المطالبات كان أعلى بكثير من المتوقع (35000)، فقد أنشأت المنظمة الدولية للهجرة آلية مطالبة جماعية تعتمد على عملية موحدة لتحديد مبلغ التعويض. في الواقع، أدركت اللجنة أنها لا تستطيع تقديم تقييم فردي لكل مُطالب؛ لأنَّ معظم الضحايا لم يتمكنوا من تقديم المعلومات اللازمة للقيام بذلك. لذلك، أنشأت لجنة مطالبات الممتلكات «مصنوفة تقييم» بقيم موحدة تستخدم لتصنيف الخسائر. تم إدراج حوالي 70 تصنيفاً للممتلكات، تتعلق بالمزارع والشركات الصغيرة والمتوسطة والممارسات المهنية والحسابات المصرفية. استخدمت اللجنة عوامل مختلفة لتحديد القيم الموحدة، منها مثلاً: (1) القيم المستخدمة في برامج التعويض الألمانية السابقة، (2) البحث التاريخي، (3) المعلومات الموجودة في المطالبات، لا سيما تلك الموجودة في عينة المطالبات التي تحتوي على أدلة عالية الجودة، (4) مصادر أخرى.^[84] كما أنشأت اللجنة أيضاً نظاماً للنقاط لكل نوع عقار، بقيمة 145 يورو مخصصة لكل نقطة. يهدف هذا النهج الموحد إلى معالجة المطالبات بطريقة متسقة. ويُعزى هذا الاهتمام الخاص بالتوحيد القياسي إلى محدودية التمويل المتاح لتعويض الضحايا. لم يكن من الممكن أن تنسب المبالغ الفردية لكل مطالبة بميزانية مفتوحة. وللسبب نفسه، لم يمثل التعويض قيم السوق الحالية أو قيم إعادة الشراء. كان استخدام قيم السوق الحالية يعني منح مبالغ تعويض كانت أعلى بكثير مما تم تخصيص الصندوق من أجله.

يساعد التوحيد القياسي على التخطيط الأفضل للميزانية اللازمة للجنة التعويضات. في العراق، ينص القانون رقم 20 لسنة 2009 لتعويض ضحايا العمليات العسكرية والأخطاء العسكرية والأعمال الإرهابية، المعدل في 2015 و2020، على تعويض العراقيين الذين دمرت ممتلكاتهم. وعلى الرغم من اعتبارها آلية جيدة التصميم يثق بها الشعب العراقي نسبياً، فإنه بالكاد يتم تنفيذها، فحتى عام 2020 لم يتلق أي من المطالبين تعويضاتهم، وكلّ ما حصلوا عليه ورقة تثبت أنهم سيحصلون على المال بمجرد توفره. لذلك، أُجبر تعديل في 2020 كل محافظة على تضمين ميزانية للتعويضات. ومنذ ذلك الحين، تم الدفع لبعض المطالبين، ولكن ليس بطريقة منهجية.^[85]

[82]- المصدر السابق

[83]-، نوربرت. 2017. «خطوط البرامج الإضافية» في محرران. ساتهوف غونتر و اوتا غيرلاننت و فريدريكه ميته ونوربرت ووهلر. «برنامج التعويض الألماني عن العمل الجبري: الممارسة والتجارب». ذكرى المؤسسة والمسؤولية والمستقبل. ص 134. https://www.stiftung-evz.de/fileadmin/user_upload/EVZ_Uploads/Publikationen/Englisch/EVZ_Compensation_Program.pdf

[84]- المصدر السابق ص 136.

[85]- مقابلة مع مستجيب رئيس. آب/أغسطس 2021.

دروس لسوريا

تُظهر التجربة الدولية أنه في حال الانتهاكات الجماعية لحقوق الإسكان والأراضي والملكية، من المهم تحديد النطاق الموضوعي والزمني لآلية الإسكان والأراضي والملكية التي ستعالج مثل هذه الادعاءات بطريقة توفر حلاً سريعاً نسبياً للضحايا.

من حيث النطاق الموضوعي (نوع المطالبات التي ستعالجها الآلية)، يحتاج السوريون إلى تحديد ما يجب تضمينه في العملية، ونوع العلاج الذي يجب تقديمه، وما إذا كانوا يريدون تحديد بعض الأولويات.

قد يكون من المنطقي إعطاء الأولوية للممتلكات السكنية في بداية العملية، ثم تضمين إعادة أو تعويض المباني التجارية في مرحلة ثانية.

فيما يتعلق بنوع الحقوق المؤهلة للاسترداد، من الواضح -بالنظر إلى السياق السوري الذي يتسم بانتشار الملكيات غير الرسمية- أنه يجب مراجعة الممتلكات والأراضي المملوكة بشكل غير رسمي، وإدراجها في عملية الاسترداد والتعويض. ونظراً إلى أن الطابع غير الرسمي في سوريا ناتج عن مجموعة من الأسباب (الفشل في تسجيل الأملاك الإرثية، عدم وجود رخصة بناء، عدم احترام لوائح تقسيم المناطق...)، فإنّ من الواجب مناقشة السيناريوهات المختلفة لتحديد المعايير التي يجب استخدامها عند معالجة مثل هذه الحالات. هذا جزء من تصنيف المطالبات وتوحيد المناهج (على سبيل المثال: تحديد الحال التي يمكن فيها تنظيم الملكية غير الرسمية أم لا). وبمجرد استعادتها، يجب أن تكون هناك إمكانيّة لتحديث السجل العقاري لتسوية الملكية.

ويجب أن تُحدّد المناقشة حول النطاق الموضوعي أيضاً كيفية معالجة أوضاع المستأجرين، وأصحاب الإسكان الاجتماعي أو السكن التعاوني، وأصحاب الأراضي الأميرية، وغير ذلك.

وسيكون من الضروري أيضاً تحديد كيفية معالجة المعاملات الرسمية وغير الرسمية. فمثال كوسوفو يبيّن أنه من الممكن -بل ربّما كان مرغوباً فيه في بعض الحالات- معالجة المعاملات غير الرسمية التي حدثت قبل النزاع نتيجة للقوانين التمييزية، وكذلك تلك التي حدثت أثناء النزاع. وعادة ما تكون هذه الممارسة لتأكيد المعاملات السابقة للنزاع بعد مراجعة الظروف، واعتبار المعاملة في وقت الحرب لاغية وباطلة ما لم يؤكّد الطرفان رغبتهما في الحفاظ على المعاملة.

فيما يتعلق بالنطاق الزمني، يتعين على السوريين أن يقرّروا ما إذا كانوا يريدون فقط معالجة انتهاكات الإسكان والأراضي والملكية وقت الحرب، أو ما إذا كانوا يريدون أيضاً معالجة المظالم التاريخية. فقد تعرّض كلُّ من الأكراد والعرب السوريين إلى التهجير القسري ونزع الملكية قبل النزاع.^[86] وفي عام

[86]- ميشيل سورات، «رابعاً: السكان، الدولة والمجتمع». ريموند، أندرو. سوريا اليوم. إيكس أون بروفانس: معهد البحوث والدراسات حول العالم العربي والإسلامي، 1980. (ص 87-141)، فقرة 46. بحسب عباسية، ميريام. الرقة، المناطق والممارسات الاجتماعية للمدينة السورية. Presses De L'Ifpo، 2009 ص 125-126. تم تهجير المزارعين الأكراد إلى دمشق وحلب وبيروت. يُنظر أيضاً المرجع نفسه. الفقرة 47. المصدر: هيومن رايتس ووتش، إنكار المجموعة: قمع الحقوق السياسية والثقافية الكردية، تشرين الثاني/نوفمبر 2009، ص 11.

2004، صدرت موادٌ مختلفة من قانون الحدود^[87] قيّدت مبيعات العقارات ضمن نطاق 25 كيلومتراً من الحدود، وقيّدت قدرة السكان في هذه المناطق على بيع وشراء الممتلكات رسمياً. ومع أنّ الاسترداد أو التعويض يبدوان معقولين في حال نزع الملكية في وقت الحرب، فإنّ معالجة القيود المفروضة على البيع في المناطق الحدودية والمعاملات غير الرسمية الناتجة عنها، التي حدثت منذ ما يقرب من 20 عاماً، يمكن أن تُمثّل بالاعتراف ببعض المعاملات. إنّ علاج نزع ملكية العرب والأكراد السوريين خلال سياسة التعريب يمكن أن يكون اعترافاً سياسياً وتاريخياً بهذه الانتهاكات، واعترافاً أخلاقياً بالحقائق. إنّ قضية نزع ملكية الأكراد قضية مثيرة للجدل في سوريا، وقد أسهمت في إيجاد توترات بين مجتمعات مختلفة في سوريا تشيع لديها تصورات مختلفة للماضي، وربّما أدت إلى أن تتجاهل هذه المكونات معاناة بعضها البعض. ولهذا، فإنّ إثبات الحقائق من خلال لجان الحقيقة، وبناء فهم مشترك لمآل الماضي المتعلقة بنزع الملكية والنزوح، يُعدّ إحدى الخطوات الرئيسة للعدالة الانتقالية والمصالحة، كما أنه يساعد على تحديد العلاج الأنسب. على سبيل المثال، الاعتراف الأخلاقي والتاريخي بدلاً من الرد في بعض الحالات.

يعد تصنيف المطالبات وتوحيدها أمراً ضرورياً لضمان المعالجة السريعة في سياق آلية تتعامل مع عدد هائل من المطالبات.

إن توحيد عملية التعويض هو أيضاً الطريقة الأكثر عدلاً للماضي قديماً؛ لأن استخدام طريقة شفافة لحساب مبالغ التعويض سيضمن الاتساق والإنصاف في مستوى التعويض المستلم. يجب تحديد طريقة الحساب بناءً على العدد المتوقع لمطالبات التعويضات والميزانية الناتجة اللازمة لمعالجة هذه المطالبات. يجب أن تكون المبالغ واقعية حتى لا تثير الاستياء والتوقعات الزائفة، كما يجب توفير الموارد.

3.5 أنواع المؤسسات

يواجه تصميم آلية حلّ النزاعات المتعلقة بالإسكان والأراضي والملكية في بيئة ما بعد النزاع ثلاث عقبات رئيسة: العدد الكبير من المطالبات (عادةً عدة مئات من الآلاف)، والاحتياجات ذات الصلة من حيث التوظيف والتمويل، والمقاومة القوية ضدّ الاسترداد من قبل أولئك الذين استفادوا من نزع الملكية، وانعدام ثقة المطالبين في هذه العملية.^[88] لذلك فإن نوع المؤسسة سيحتاج إلى معالجة هذه التحديات المختلفة. ويتم ذلك من خلال:

تكييف آلية الإسكان والأراضي والملكية مع السياق السياسي

يتطلب تصميم آلية لمعالجة نزع ملكية حقوق الإسكان والأراضي والملكية موازنة ما هو عادل، وما هو ممكن عملياً وسياسياً. يجب إجراء تحليل للسياق لتقييم الديناميات الاجتماعية والسياسية على

[87]- تم تعديل التشريع الحدودي عدة مرات منذ عام 2004. يُنظر الهامش 39.

[88]- الوكالة الألمانية للتعاون الدولي، مرجع سابق، ص 50.

المستويين الوطني والمحلي، والتنبؤ بمستوى الدعم، أو توقع العراقيين لجهود التعويضات وطرق تجنب هذه العراقيين.^[89]

في حال ما بعد النزاع تكون التوترات عالية، ويكون لدى المستفيدين من نزع الملكية أشياء كثيرة يخسرونها من عملية الاسترداد. لذلك، فإنّ من المتوقع جداً أن تواجه عمليات الاسترداد مقاومة كبيرة في مرحلة التصميم والتنفيذ. ويمكن أن تكون معارضة الاسترداد على المستوى الوطني أو المحلي، أو كليهما. يجب أن يؤخذ مستوى العرقلة المتوقع في الاعتبار عند تحديد نوع آلية حل النزاعات المتعلقة بالإسكان والأراضي والملكية، وإنشائها. وإذا كان العائق على المستوى المحلي، حيث يخصص رؤساء البلديات أو القادة المحليون المسؤولون الأرض لمؤيديهم السياسيين، ويخاطرون بفقدان قيادتهم وموقعهم في حال ردّ الحقوق، فلن يكون من المستحسن الاعتماد على البلديات لمعالجة مطالبات استرداد الإسكان والأراضي والملكية ما لم يتم وضع مراقبة وثيقة من قبل الدولة لضمان التنفيذ.^[90]

في غواتيمالا على سبيل المثال، كانت السلطات المسؤولة عن تنفيذ ردّ الحقوق هي نفسها التي قامت بتجريد النازحين من ممتلكاتهم من خلال تخصيص أراضيهم. وقد أدى ذلك إلى إنشاء «شبكة كاملة من الملكية المحلية والعلاقات السياسية المعادية بطبيعتها لعودة النازحين».^[91] في كولومبيا، تتمثل إحدى العقبات الرئيسية أمام استعادة الممتلكات في العلاقة بين السياسيين المحليين ومصالح كبار ملاك الأراضي والشركات والجماعات المسلحة. وبما أنّ هؤلاء الفاعلين استفادوا من نزع الملكية، فإنهم يسهمون في مناخ من انعدام الأمن ضد العائدين أو النشطاء الذين يدافعون عن حقوق الأرض، مما يبطئ عملية الاسترداد. وفي البوسنة والهرسك، تعرض المسؤولون البلديون الذين يتولون عملية إعادة الممتلكات إلى تهديدات مختلفة. واعتماداً على قدرة الدولة واستعدادها لفرض سلطتها على المستوى المحلي ودعم عملية الاسترداد، قد يكون من الضروري النظر في تدابير لإقناع قاطعي السلطة بالامتثال، وهذا يكون من خلال حوافز متعدّدة، مثل الدعم المالي للبلديات الممتثلة لإعادة الإعمار، أو أنواع أخرى من المساعدات، وتحسين رواتب المسؤولين الذين يعالجون المطالبات. إضافةً إلى ذلك، يمكن استخدام نهج صارم مع فرض عقوبات ضدّ معارضي عملية الاسترداد، لإنهاء الإفلات من العقاب، وإظهار قوة الإرادة السياسية.^[92]

- معالجة مخاطر الفساد والإدارة غير المتسقة للمطالبات

من المخاطر الأخرى التي تواجه التنفيذ مسألة الإفلات من العقاب، والفساد، اللتان تؤدّيان إلى قرارات متحيزة أو مؤجلة. ونضرب على ذلك مثلاً من العراق، هو اللجنة المركزية العراقية لتعويض المتضررين (CCCA)، التي هي آلية التعويض الحالية المخوّلة بمعالجة مطالبات ما بعد عام 2003 المتعلقة بأضرار

[89]- باربرا ماكلين، الإسكان، ملكية الأراضي في حالات النزوح القسري: مفتاح السلام والعدالة والحدود الدائمة للنزوح، مجلة أمريكا اللاتينية للقانون الدولي (LADI)، العدد 5، كانون الأول/ديسمبر 2016.

[90]- المرجع السابق.

[91]- رودري ويليامز، الحق المعاصر في استرداد الممتلكات في سياق العدالة الانتقالية، المركز الدولي للعدالة الانتقالية، أيار/مايو 2007، ص 40.

[92]- باربرا ماكلين، الإسكان، ملكية الأراضي في حالات النزوح القسري: مفتاح السلام والعدالة والحدود الدائمة للنزوح، مجلة أمريكا اللاتينية للقانون الدولي (LADI)، العدد 5، كانون الأول/ديسمبر 2016.

الممتلكات، في هذه اللجنة، لكي يكون الشخص مستحقاً للاستفادة من هذه الآلية، يجب أن يفى العقار بدرجة الأضرار المحددة من قبل اللجنة، إذ إن تعريف الأضرار التي تُعدُّ كبيرة يتسم بالغموض، ويعتمد على أهواء أعضاء اللجنة الفرعية حين إصدار قراراتها.^[93]

يمكن أن يكون نقص المهارات ونقص تدريب المسؤولين الذين يعالجون المطالبات مصدراً لقرارات غير متسقة، لا سيما إذا كانت الإجراءات المنظمة للعملية غير واضحة ولم يتم إنفاذها ورصدها بشكل كافٍ على المستوى المركزي. في العراق، عانت اللجنة المركزية لتعويض المتضررين من عدة عيوب أعاقَت كفاءتها؛ إذ كانت مسؤولة عن تعويض الأضرار التي لحقت بالممتلكات التي حدثت بعد عام 2003، إلا أنَّ الافتقار إلى التنسيق بين اللجنة المركزية واللجان الفرعية الإقليمية، وقلة التدريب الكافي للموظفين، والقصور في الميزانية، كل ذلك أضر بشكل كبير بالتنفيذ العادل للقرارات. وقد أدى العدد المحدود من اللجان التي يمكنها قبول المطالبات إلى الحد من وصول أصحاب المطالبات الذين اضطروا إلى السفر لمسافات طويلة وتحمل تكاليف إضافية. كما أدى الافتقار إلى التدريب الكافي والتنسيق مع التعليمات الواضحة إلى نقص في القرارات المتناسكة والمتسقة في جميع أنحاء البلاد.^[94]

تشمل الممارسات الجيدة ما يلي:

- ضمان ميزانية كافية لمكافأة الموظفين المسؤولين عن التعويضات بشكل مناسب.
- توفير عمليات للإبلاغ عن الفساد، ومضاعفة العقوبات في حال الإبلاغ عن الفساد.
- وضع إرشادات واضحة بشأن المعايير والإجراءات التي توجه عملية اتخاذ القرار بشأن المطالبات.
- يجب أيضاً تخصيص الموارد في الميزانية لضمان وجود عدد كافٍ من المكاتب والموظفين والتدريب.

- اختيار نوع الآلية

يعتمد تحديد أفضل نوع آلية لحل نزاعات الإسكان والأراضي والملكية على تحليل العوامل المذكورة أعلاه. والخيارات كالتالي:

- عملية قضائية: توفير الكثير من الضمانات القانونية والإجرائية للمدعي، ولكن من المرجح أن يؤدي ذلك إلى بطء معالجة المطالبات، وإرباك القضاء، بسبب العدد الكبير من الدعاوى المتعلقة بالإسكان والأراضي والملكية.
- عملية إدارية تسهّل عادةً معالجة المطالبات بشكل أسرع. فعلى عكس المحاكم، تميل المكاتب الإدارية إلى التواجد في معظم البلديات، مما يسهل وصول المدعين.

[93]- مجموعة الحماية، الكتلة الفرعية للسكن والأرض والملكية في العراق. «مذكرة مناصرة مشروع التعويض عن الممتلكات في العراق. التحديات والتوصيات».

https://www.sheltercluster.org/sites/default/files/docs/advocacy_note_on_property_compensation.pdf

ويؤدي ذلك إلى ممارسات الرشوة، مما يعيق الحق في الوصول العادل إلى حقوق التعويض.
[94]- المنظمة الدولية للهجرة. 2020. «الوصول إلى حلول دائمة للنازحين في العراق: تجارب تنطبق على التعويض».

■ عملية مختلطة تجمع بين عملية إدارية وقضائية.

■ آلية حل النزاعات البديلة: يشير حل النزاع البديل إلى طرق تسوية المنازعات باستخدام الوساطة أو التحكيم لمعالجة النزاعات. وعادة ما تكون هذه الأساليب غير رسمية، بينما في دول مثل سوريا يتم تنظيم بعض أشكال التحكيم بموجب القانون، ويمكن أن تؤدي إلى التحقق القضائي من قرار التحكيم. وفي عدد من البلدان الأخرى، غالباً ما يتم التعامل مع النزاعات المتعلقة بالإسكان والأراضي والملكية وفقاً للممارسات التقليدية التي تنطوي على شخصيات دينية أو محترمة داخل المجتمع. هذا هو الحال أيضاً في بعض مناطق سوريا، حيث يوجد تقليد قوي للعدالة القبلية أو العرفية. ميزة هذه الآليات أن الشرعية والسلطة للزعيم التقليدي في المنطقة تضمن عادة التنفيذ السهل لهذه الآليات. وهم موجودون أيضاً في جميع أنحاء الإقليم، ويُصدرون قرارات بسرعة أكبر بكثير من العمليات الأخرى. الجانب السلبي هو أنّ هذه المؤسسات غالباً ما تتبع القواعد الأبوية والمجتمعية التي تُضِرُّ بالمرأة والأجانب. لذلك، قد لا تكون هذه الآليات هي الأكثر تكيّفاً لمعالجة حقوق الإسكان والأراضي والملكية للمرأة والنازحين (على سبيل المثال عندما يشغل النازحون عقارات ولكن ليس لديهم بديل آخر للسكن). ربما أضعف النزاع سلطتهم أيضاً، إما لأنهم انحازوا إلى طرف أو آخر، أو لأنهم لا حول لهم ولا قوة عندما ترتكب الانتهاكات من قبل الفصائل العسكرية الخارجة عن القانون كما هو الحال في سوريا. ولكن نظراً إلى إمكانية الوصول إلى هذه السلطات المحلية، يمكن استخدامها كمثال أولي غير رسمي، حيث يمكن للأشخاص محاولة التماس الإنصاف في حال انتهاكات الإسكان والأراضي والملكية. وإذا لم يتمكن الناس من الحصول على حل مُرضٍ، فيمكنهم حينئذٍ الخروج بآلية رسمية لتسوية المنازعات. ومن ثمّ يمكن أن يخفف هذا العبء عن آليات تسوية المنازعات الرسمية، عن طريق إزالة المطالبات التي يمكن حلها من خلال الوساطة أو التحكيم.

■ سواء كانت إدارية أو قضائية أو مزيجاً من الاثنين، يمكن أن تعتمد هذه العمليات على الهياكل القائمة (القضاء، الإدارة) أو على إنشاء هيئة خصيصاً لمعالجة هذه المطالبات.

■ يمكن إدارة هذه الهيئة المخصصة حصرياً من قبل مواطني الدولة، أو من مزيج من الموظفين المحليين والدوليين.

■ إذا كانت الظروف تشير إلى معارضة شديدة للغاية لرد الأموال من جانب السلطات، فمن المستحسن ضمان المراقبة والإشراف الدوليين.

وتوضّح الأمثلة أدناه إيجابيات كل نهج، وسلبياته.

3.5.1 آليات مخصصة تحت إشراف دولي

تحدد مبادئ بينهيرو أنه يجب على الدول أن تطلب دعم الوكالات الدولية لإنشاء مثل هذه الآليات، خاصة عند حدوث انهيار عام في سيادة القانون، أو عندما تكون الدول غير قادرة على تنفيذ الإجراءات بنفسها.^[95]

[95]- مبدأ بينهيرو 12.4 يُنظر الهامش 35.

في الواقع، وفي أوضاع ما بعد النزاع، تميل هيئات مختلفة في النزاع إلى عدم الثقة في بعضها البعض. عادة ما تضعف النظم القضائية أو الإدارة بسبب النزاع، وغالباً ما تفتقر إلى الاستقلالية، أو يُعَدُّها السكان غير جديرة بالثقة. في مثل هذه السياقات، يُعَدُّ إنشاء آلية مخصصة للمطالبات الجماعية تحت إشراف السلطات الدولية طريقة سريعة وفعالة لمعالجة عدد كبير من المطالبات، كما تسمح بالالتفاف على عرقلة السلطات والجهات الفاعلة الأخرى التي استفادت من نزع الملكية.

ولكي تكون عادلة وتؤدي إلى حلول مستدامة فيما يتعلق بحقوق السكن والأرض والملكية، يجب أن تكون الآلية مستقلة عن السلطة السياسية وغير متحيزة، ومتوافقة مع القوانين القائمة. يعد التصميم القانوني للآلية أمراً ضرورياً؛ لأنه يؤثر على كفاءة الحلول التي تتيح الوصول إليها.

البوسنة: من آلية مخصصة قوية تدار دولياً إلى عملية إدارية محلية تحت مراقبة دولية دقيقة

في البوسنة، غالباً ما تُعتبر آلية حل الملكية بعد النزاع -التي تم إنشاؤها في عام 1995- مثالاً ناجحاً ومصدر إلهام لإنشاء المزيد من آليات المطالبة الجماعية بالملكات. إنّ الإرادة السياسية الدولية القوية التي تدعم عملية إعادة الممتلكات في البوسنة، بالإضافة إلى الوسائل المالية المتاحة لتنفيذها، هي بعض العوامل التي تفسر كفاءة هذه الآلية، وأهمها ممارسة السلطات الملزمة من قبل المجتمع الدولي ضد المسؤولين الذين يعرقلون تنفيذ اتفاقية دايتون للسلام لعام 1995، ولا سيما الجانب المتعلق بإعادة الممتلكات. ونظراً إلى أنّ السلطات كانت تسعى بنشاط إلى نزع الملكية أثناء النزاع، فقد فقدت مصداقيتها لتنفيذ عمليات الاسترداد. لذلك، أوصت اتفاقية السلام بإنشاء لجنة دعاوى الملكية العقارية (CRPC)، مع تفويضها بمعالجة قضايا الإسكان والأراضي والملكية التي حدثت أثناء النزاع (النقل غير الطوعي ونزع الملكية).^[96] وقد اتبعت هذه الهيئة عملية إدارية سمحت بمعالجة المطالبات بشكل أسرع، وكان لها تكوين مختلط مع 3 أعضاء دوليين، و6 أعضاء محليين، فضّمت هذا لها التوازن بين المجموعات العرقية المختلفة في المجتمع (مسلمو البوسنة، وكروات البوسنة، وصرّب البوسنة).

أصدرت لجنة دعاوى الملكية العقارية 300000 قرار خلال فترة ولايتها بين 1996-2003.^[97] وبالنظر إلى الأضرار والخسائر التي لحقت بسجلات الأراضي وفقدان المطالبين للوثائق، كان بالإمكان تقديم المطالبات دون أدلة، لذلك كان أحد أدوار لجنة حماية حقوق الملكية العقارية هو جمع الأدلة نيابة عن صاحب المطالبة. وبسبب وصولها إلى سجلات الأراضي المختلفة، طوّرت لجنة دعاوى الملكية العقارية سجلها المساحي وقاعدة بيانات مسح الأراضي لتأكيد ملكية المطالبين. وقد تولت اللجنة خلال فترة ولايتها عدة مهام، هي: التحقق من الملكية لاستردادها أو تأكيد الأهلية لإعادة الإعمار، وإنشاء قاعدة بيانات بالتعاون مع البلديات لتجنب الإشغال المزدوج للأشخاص الذين ظلوا يحتلون العقار بعد استعادتهم أملاكهم. وكان لهذه اللجنة أيضاً مكاتب في عدد من البلدان التي تستضيف لاجئين

[96]- الاتفاقية الإطارية العامة للسلام، الملحق 7، الفصل الثاني.

[97]- تلقت لجنة دعاوى الملكية العقارية أكثر من 240000 مطالبة أسفرت عن 300000 قرار تسمى شهادات لجنة دعاوى الملكية العقارية. وهذا يمثل عدداً من السكان المستفيدين يقارب المليون شخص من أصل 2.2 مليون لاجئ ومشرّد شردهم الصراع. لجنة دعاوى الملكية العقارية، تقرير نهاية الولاية (1995-2003)، 2004.

بوسنيين، بالإضافة إلى فرق متنقلة في بلدان يوغوسلافيا السابقة؛ لتسهيل الوصول إلى المطالبين.

وعلى الرغم من أن لجنة دعاوى الملكية العقارية أصدرت قرارات ملزمة، إلا أنها لم تتمتع بسلطات تنفيذية. ومن الصعوبات التي واجهتها اللجنة -كونها هيئة مخصصة- هي عدم إدماجها في النظام الوطني، وغياب وجود إرشادات حول الكيفية التي يُفترض أن تنفذ بها البلديات والشرطة هذه القرارات. وقد استخدمت السلطات هذا الأمر كعذر مناسب لعدم تنفيذ قرارات اللجنة. ثم نُقل دور لجنة دعاوى الملكية العقارية وقواعد بياناتها إلى السلطات الوطنية في عام 2003.

بالتوازي مع عمل لجنة دعاوى الملكية العقارية، بدأت السلطات البلدية أيضاً في معالجة المطالبات وفقاً لعملية إدارية بعد اعتماد قوانين الاسترداد في عام 1998. ولكن، وكما كان متوقفاً، واجهت العملية مقاومة شرسة على المستويين المحلي والوطني. لذلك، تطلب الأمر تدخل مؤسسة دولية أخرى، هي مكتب الممثل السامي لحقوق الإنسان، لإطلاق العنان أخيراً لعملية الاسترداد.

وقد مُنح مكتب الممثل السامي لحقوق الإنسان -المسؤول عن مراقبة تنفيذ اتفاقية دايتون للسلام- سلطات ملزمة وتشريعية لدعم ولاية اتفاقية دايتون، منها مثلاً اعتماد «قوانين استعادة الممتلكات» لعام 1998، وتوحيد التعديلات التي أصدرها مكتب الممثل السامي لحقوق الإنسان في عام 1999 عبر المؤسسات، وتسهيل تنفيذ قرارات لجنة حماية حقوق الملكية العقارية بمطالبة السلطات الإدارية بإعطاء الصلاحية نفسها لقرارات لجنة حماية حقوق الملكية أكثر من صلاحيات مكتب الممثل السامي لقرارته.^[98] كما أنّ سلطة مكتب الممثل السامي الخاص لفصل المسؤولين المحليين المتهمين بعرقلة عملية تسوية الملكية كانت فعالة للغاية من جهة إلزام المسؤولين المترددين بامثال التعليمات وتنفيذها، وقد قام مكتب الممثل السامي لحقوق الإنسان بفصل 22 مسؤولاً، من بينهم 19 رفضوا إنفاذ قانون الملكية أو أعاقوا عودة اللاجئين النازحين.^[99]

ومن العوامل الرئيسة الأخرى لنجاح عملية إعادة الممتلكات في البوسنة اتفاق المجتمع الدولي على خطة تنفيذ تشريع الملكية (PLIP)، التي أنشأها مكتب الممثل السامي لحقوق الإنسان في عام 1999، واتحادها، وتنسيق العمل بشأنها، فكانت خطة تنفيذ تشريع الملكية (PLIP) بمثابة آلية تنسيق تجمع مكتب الممثل السامي لحقوق الإنسان، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE)، ولجنة دعاوى الملكية العقارية (CRPC)، وبعثة الأمم المتحدة في البوسنة والهرسك (UNMIBH). وكان الغرض من ذلك ضمان استراتيجية مشتركة لتأمين تنفيذ قوانين ردّ الممتلكات، وضمن أن يخرج المجتمع الدولي بصوت واحد. فمن إحدى النواحي قدّم برنامج خطة تنفيذ تشريع الملكية الدعم على شكل بناء القدرات في مجال قوانين الملكية، وتوفير

[98]- ويليامز، رودري س. 2005. رد الممتلكات بعد النزاع وعودة اللاجئين في البوسنة والهرسك: الآثار المترتبة على وضع المعايير والممارسات الدولية. القانون الدولي والسياسة 37: 441-553، ص 45.

[99]- لين هاستنجز، 2001. «تنفيذ تشريع الملكية في البوسنة والهرسك». مجلة ستانفورد للقانون الدولي، المجلد 37، العدد 2، صيف 2001، ص 221-254. Hein Online.

أجهزة الكمبيوتر ودعم الميزانيات. ومن ناحية أخرى، أنشأ آلية مراقبة بقيادة برنامج خطة تنفيذ تشريع الملكية (المكوّن من ممثلين عن كلّ منظمة عضوٍ في خطة تنفيذ تشريع الملكية). ويمكن للمكاتب الميدانية للوكالات الدولية المختلفة المشاركة في خطة تحسين الاستثمار المتابعة مع 140 بلدية مسؤولة^[100] عن إعادة الممتلكات في جميع أنحاء البلاد، أو اللجوء إلى كتلة خطة تنفيذ تشريع الملكية المركزية في حال وقوع عوائق أو انتهاكات للإسكان والأراضي والملكية، أو بشكل خاص احتياجات بناء القدرات. كما قامت بعثة الأمم المتحدة في البوسنة والهرسك بالإشراف على الشرطة المحلية أثناء عمليات إخلاء الشاغليين.^[101] وفي الحقيقة كان هذا أمراً مهماً؛ لأنّ إحدى العقبات الشائعة كانت عدم حضور الشرطة لتنفيذ عمليات الإخلاء، مما يعني أنّ الشاغل يمكنه الاستفادة من البقاء على الرغم من القرار بإخلاء المكان.

كما أثبت نشر الإحصاءات الشهرية عن التقدم المُحرز في ردّ الملكية على مستوى البلديات فعاليةً كبيرة؛ إذ أظهر للسكان أنّ الأمور تتحرك بشكل سريع، وتولّد منافسةً إيجابيةً، فكُوِّفَت البلديات الممتثلة بمساعدة دولية. كما شجّع نشر هذه الإحصائيات فرقة العمل الخاصة بالعودة وإعادة الإعمار، وهي هيئة مشتركة بين الوكالات تجمع المنظمات الدولية المانحة على دعم هذه البلديات من خلال إعادة الإعمار ومساعدات أخرى. للأسف، أحد العوامل التي أعاقَت عملية الاسترداد، هو أنّ البلديات سرعان ما أدركت أنّ الاسترداد لن يؤدّي بالضرورة إلى إعادة الممتلكات فعلياً، والذي كان بالنسبة لبعضها السبب الرئيس لعرقلة عملية الاستعادة.^[102] بحلول عام 2004، أي بعد أقل من 10 سنوات من انتهاء النزاع، تمت معالجة أكثر من 90% من دعاوى استرداد الممتلكات.^[103]

كوسوفو: عملية بقيادة دولية تجمع بين المرحلة الإدارية والقضائية

في كوسوفو، قاد المجتمع الدولي أيضاً عملية الاسترداد في بداية مرحلة ما بعد الحرب، حيث تمّ تأسيس إدارة مدنية دولية كجزء من عملية السلام، وقامت هذه الإدارة بإنشاء مؤسسات تعالج قضايا الملكية التي نشأت أثناء الصراع وقبله. وقد اتبعت العملية مرحلتين نفذتهما هيئتان: في المرحلة الأولى استقبلت هيئة إدارية (مديرية الإسكان والممتلكات) المطالبات والتحقيق فيها. وبعد دراسة المطالبات، بدأت عملية وساطة لمعرفة ما إذا كان يمكن إبرام اتفاق بين الطرفين. وفي حال فشل الوساطة، تُحال القضية إلى لجنة شبه قضائية (لجنة دعاوى الإسكان والممتلكات)، المسؤولة عن اتخاذ القرارات بشأن المطالبات.

[100]- مكتب الممثل السامي، وثيقة الإطار المشترك بين الوكالات PLIP، تم الدخول في 15 أيلول/سبتمبر 2021، متاح على:

http://www.ohr.int/ohr_archive/plip-inter-agency-framework-document/

[101]- ويليامز، رودري س. 2005. رد الممتلكات بعد النزاع وعودة اللاجئين في البوسنة والهرسك: الآثار المترتبة على وضع المعايير والممارسات الدولية. القانون الدولي والسياسة 37: 441-553، ص: 46.

[102]- رودري ويليامز، رد الممتلكات بعد النزاع في البوسنة: موازنة التعويضات والحلول الدائمة في أعقاب النزوح، ندوة TESEV الدولية حول «النزوح الداخلي في تركيا والخارج» اسطنبول، 5 أيلول/سبتمبر 2006، ص: 9.

[103]- تشارلز فيليبوت، من الحق في العودة إلى استعادة الحقوق: استكمال إعادة الممتلكات بعد الحرب في البوسنة والهرسك، المجلة الدولية لقانون اللاجئين، المجلد 18، العدد 1، آذار/مارس 2006، الصفحات 30-80.

دروس لسوريا

يمكن اعتبار ما جرى في البوسنة مثالاً ناجحاً، مع أنه لم يُنتج بالضرورة استرداداً للملكيات. ومع ذلك، فإنّ هذا النجاح يرجع إلى الصلاحيات الملزمة الممنوحة لمكتب الممثل السامي التي سمحت لهذه المؤسسة بفصل المسؤولين، وبعتمادِ قوانين التعويض، وبتجمُّع مجتمعي دولي موحد لتنفيذ خطة تشريع الملكية. لكن يبدو أنّ منح هذه الصلاحيات لهيئة دولية أمرٌ صعبٌ في السياق السوري. ومن الصعب أيضاً معرفة الدول القادرة على فرض ذلك في سوريا، وما هو نوع النفوذ الذي سيجعل السلطات السورية الحالية تقبل المراقبة الدولية لعملية الاسترداد.

خلافاً لذلك، يؤكد مثال البوسنة على أهمية المعالجة الإدارية لمعالجة عدد هائل من المطالبات بسرعة.

يمكن أن يكون استخدام آلية دولية -مثل لجنة دعاوى الملكية العقارية ذات التكوين المختلط في السنوات القليلة الأولى بعد الصراع- حلاً لسوريا، وسيسمح هذا بكسب بضع سنوات لضمان أنّ العملية تتقدّم وتسير على المسار الصحيح، حتى يصبح بالإمكان تسليم المسؤولية إلى السلطات الوطنية.

3.5.2 آلية شبه قضائية في العراق وكولومبيا

العراق

في العراق، أنشأت سلطة التحالف المؤقتة -وهي سلطة دولية- في كانون الثاني/يناير 2004 لجنة لمعالجة المطالبات المتعلقة بالنزوح الذي حدث قبل عام 2003، أي خلال الحقبة البعثية، وأُطلق عليها اسم هيئة المطالبات العقارية العراقية (IPCC). وفي عام 2006، استبدلت الجمعية الوطنية العراقية الانتقالية هيئة المطالبات العقارية العراقية بلجنة حل نزاعات الملكية العقارية. اتبعت هذه الهيئات عملية شبه قضائية. وكانت لجنة حل نزاعات الملكية العقارية مؤسسة عراقية بشكل حصري تقريباً، مع بعض الخبراء من المنظمة الدولية للهجرة الذين يقدمون مشورة تقنية فقط. وقد أثبتت خصائص العملية شبه القضائية -على امتداد عدد كبير من الدعاوى- أنها تستغرق وقتاً طويلاً للغاية، كما أدى تنظيم جلسة استماع لكل قضية مع جميع الأطراف الحاضرة (المدعي، شاغل الممتلكات، وزارة المالية) إلى تأخير كبير في العملية، وأدى الحق غير المحدود في الاستئناف المقدم إلى جميع الأطراف المعنية إلى إبطاء العملية وتأخير الإنفاذ أيضاً.^[104] كل هذا كان عقبة رئيسة أمام تنفيذ القرارات بشأن المطالبات، علماً أنّ لجنة حل نزاعات الملكية العقارية تناولت 77000 مطالبة من أصل 153000 مطالبة مقدّمة، ولذلك، فإنّ عدد القرارات التي كانت نهائية وقابلة للتنفيذ، بالنسبة إلى هذه المطالبات -كان أقلّ بكثير. وبسبب الطعون المقدمة إلى هيئة النقض، تم الإقرار بـ30 ألف مطالبة فقط نهائياً في عام 2009،^[105]

[104]- بيتر فان دير أويرات. 2007. «رد الممتلكات في العراق». عرض تقديمي في ندوة حول استرداد الممتلكات بعد الصراع التي استضافها مكتب السكان واللاجئين والهجرة بوزارة الخارجية الأمريكية، مكتب الاستخبارات والبحوث. مكتب منسق إعادة الإعمار وتحقيق الاستقرار. 6-7 أيلول/سبتمبر 2007.

[105]- إيسر وديبورا وبيتر فان دير أويرات. 2009. «الأرض والممتلكات وتحدي عودة نازحي العراق». تقرير خاص. معهد الولايات المتحدة للسلام.

ويرجع هذا الخلل كُلُّهُ أيضاً إلى ضعف قدرة هيئة النقض التي لم يكن لديها ما يكفي من القضاة للنظر في جميع الطعون.

دروس لسوريا

إن آلية المطالبة الجماعية شبه القضائية ليست بالضرورة مناسبةً لعدد كبير من المطالبات، لا سيّما عندما تكون الموارد المالية والبشرية المدربة المتاحة محدودة. كما أنّ تتركّ المحاكم مسؤولةً عن معالجة مثل هذا العدد الهائل من الدعاوى -من دون تقديم عونٍ لها- سيؤثر سلباً على قدرتها على حل المطالبات غير المتعلقة بالإسكان والأراضي والملكية.

ويجب أن تضمن العملية اقتصاراً حق الاستئناف على ما هو ضروري تماماً؛ لتجنب التأخير وعرقلة رد الممتلكات.

كولومبيا: عملية من مرحلتين تجمع بين الآليات الإدارية والقضائية

حاولت آلية حل النزاعات في كولومبيا تلبية معيارين في وقت واحد: المرحلة الأولى هي الإدارية، تقوم فيها وحدة رد الأراضي بإعداد الدعاوى والتحقيق فيها، والمرحلة الثانية قضائية، يقرر فيها القضاة ما إذا كانوا سيسجلون الدعوى أم يرفضونها. ولدعم التكامل الاجتماعي والاقتصادي عند الاسترداد، يتم تقديم المساعدة التقنية من خلال التدريب المهني والدعم المالي للمزارعين العائدين. ومع هذا، فإنّ هذا يتطلب مستوى جيداً من التنسيق بين وحدة رد الأراضي والمؤسسة الكولومبية المسؤولة عن تلك المساعدة التقنية؛ لأنّه حصلت حالات نتيجة عدم التنسيق الكافي، تتمثل في عدم تمكّن بعض المدّعين من الحصول على المساعدة الكاملة التي يحق له الحصول عليها، حتّى مع حصولهم على قرار لصالحهم. وفي العموم، تُعدّ عملية الاسترداد في كولومبيا ناجحة أيضاً للجهود المبذولة لإشراك النساء والسكان الأصليين الذين لا يتمتّعون بحقوق ملكية الأرض الرسمية في عملية الاسترداد. كما أنّها أثبتت أيضاً أنّها تستغرق وقتاً طويلاً، وكانت النتائج بطيئةً في الظهور.

وبالإضافة إلى هذه الجوانب المؤسسية، فإنّ الوضع الأمني في الموطن الأصلي، والهجمات ضدّ نشطاء حقوق الأرض والعائدين، يحدّان بشكل كبير من نجاح عملية الاسترداد. ومن الأمثلة على ذلك مقتل ما لا يقل عن 48 شخصاً من المطالبين، بالإضافة إلى عدد أفراد الشرطة الذين كانوا يرافقون فرق استرداد الأراضي، منذ مطلع العام 2021.^[106] كما أدّى الإفلات النسبي للجناة من العقاب إلى انعدام الثقة في السلطات التي تُنفّذ العملية. كما لا يُستبعد أن يكون نقص المعلومات حول كيفية التقديم مؤثراً أيضاً على عدد المطالبات. كان عدد الطلبات منخفضاً جداً مقارنة بالتوقعات التي تمّ إجراؤها في عام 2011 عندما تمّ تمرير القانون. واعتباراً من آب/أغسطس 2021، تم استصلاح 740 ألف فدان فقط من أصل 5 ملايين من الأراضي المسروقة.^[107]

[106]- غارسيا، سارة. 2021. «إعادة الأراضي: وظيفة خطيرة في كولومبيا». إنسايت الجريمة. 8 حزيران/يونيو 2021. متاح على:

<https://insightcrime.org/news/criminal-groups-trail-land-restitution-efforts-colombia/>

[107]- مشروع بورجن. 2021. «إعادة الأراضي في كولومبيا». 16 آب/أغسطس 2021. متاح على:

<https://borgenproject.org/legitimizing-property-ownership-in-colombia/>

دروس لسوريا

يوضح مثال كولومبيا أنّ أفضل تصميم للآلية سيكون غير فعال إذا لم يُستعد الأمن والثقة في السلطات المحلية، ولم يُسد القانون؛ لأنّ غياب ثقة المُطالبين بالسلطات المحلية -حيث يتعين إكمال المطالبات، والشعور بأنّ بإمكانهم فعل ذلك دون المخاطرة بحياتهم- يحول دون مطالبتهم بممتلكاتهم.

3.5.3 الحل البديل للمنازعات

في كوسوفو، تضمّنت آلية ردّ الممتلكات مرحلة وساطة لمحاولة تقليل عدد القضايا التي وصلت إلى المرحلة الثانية. وفي العراق، كان لبعض مبادرات حل النزاعات المحلية تأثير إيجابي على رد الحقوق والعودة. فقد أنشأ حي السعيدية في بغداد في عام 2007 مجلس دعم يجمع ممثلين عن الطائفتين الشيعية والسنية؛ لمحاولة الحد من تأثير الميليشيات الطائفية، وتحسين الوصول إلى الخدمات، بدعم على المستوى الوطني من قبل لجنة التنفيذ والمتابعة للمصالحة الوطنية (IFCNR)، دعم المجلس العائدين. كما قام مجلس الدعم بفحص وثائق الملكية التي قدمها العائدون، ونسق مع قوات الأمن المحلية لتسهيل إعادة الممتلكات. واستخدم مجلس الدعم شيوخ القبائل للمساعدة في حل النزاعات، والتفاوض بشأن الاتفاقات أو عقود الإيجار بين المالكين والشاغلين. كان مفتاح نجاح هذه العملية هو البيئة الأمنية الجيدة، وبقاء الحيّ على طبيعته المختلطة والمتنوعة من السكان. تسلط هذه الأمثلة الضوء على أهمية الحلول المحلية للإسهام في المصالحة والعودة المستدامة. ومن المثير للاهتمام أنّ نجاح هذا المثال أدّى إلى تبني لائحة القرار 101، الذي يبدو أنه مستمد من نهج السعيدية، وتوسع النهج إلى باقي أنحاء البلاد.^[108]

دروس لسوريا

توحيد أنواع الآليات..

- يجب أن يكون نوع آلية حلّ النزاعات حول الإسكان والأراضي والملكية بمثابة حلّ وسطيّ بين ما هو عادل وما هو ممكن سياسياً.
- وبالنظر إلى العدد الكبير من الدعاوى التي يتم رفعها، وانعدام ثقة الناس تجاه مؤسسات الدولة التي شاركت في نزع الملكية، يجب أن تكون آلية حلّ النزاعات المتعلقة بالإسكان والأراضي والملكية في سوريا آليةً محددة مستقلة عن السلطات السياسية والقضائية، وعن المؤسسات الإدارية أيضاً.
- من شأن المراقبة أو الإشراف الدولي للعملية أن يساهم في بناء الثقة وتسهيل التنفيذ.
- ينبغي تفضيل العملية الإدارية على العملية شبه القضائية للإسراع في معالجة الدعاوى، ويجب أن تقوم العملية بتصنيف المطالبات، واستخدام نهج موحد؛ لضمان اتساق القرارات في جميع أنحاء البلاد.

[108]- إيسر، ب. فان دير أويرات، الأرض والممتلكات وتحدي عودة نازحي العراق، USIP، تقرير خاص 221، نيسان/إبريل 2009، ص 10.

■ يجب توفير إرشادات واضحة بشأن القواعد والبروتوكولات التي يجب اتباعها، وأن يكون هناك تنسيق وثيق بين مختلف المؤسسات على المستويين الوطني والمحلي التي تتعامل مع رد الممتلكات؛ لضمان التوجيه الكافي والمتسق.

■ يجب تخصيص موارد كافية للعملية؛ لدعم:

- عدد كافٍ من المكاتب داخل الدولة وفي البلدان الأجنبية التي تستضيف اللاجئين؛ لتسهيل وصول المطالبين إلى العملية.

- إطلاق حملة إعلامية عامة، وتقديم المساعدة القانونية للمطالبين.

- توفير تدريب كافٍ للموظفين الذين يقومون بعمليات المطالبات والاسترداد.

- تأمين رواتب مناسبة لموظفي التعويض، وتشديد العقوبات في حال حوادث الفساد.

■ يمكن استخدام الآليات البديلة لتسوية المنازعات إمّا بشكل رسمي أو غير رسمي؛ لمحاولة تقليل عدد المطالبات الموجهة إلى الآليات الرسمية. ومع ذلك، يجب أن يكون لدى الأشخاص الذين استخدموا آليات حل النزاع البديل دائماً إمكانية التقدم إلى آلية أخرى لتسوية المنازعات.

4. اعتماد مجموعة من الإجراءات الميسرة لتسريع معالجة عدد هائل من المطالبات بواسطة الآلية الجديدة

في سياق العدد الهائل من المطالبات، يعد اعتماد الإجراءات الميسرة أمراً أساسياً لمعالجة المطالبات بسرعة. يتم تحديد الإجراءات القضائية في الحالات التي تكون فيها انتهاكات القانون هي الاستثناء وليس القاعدة. عند ادعاء انتهاك، يقع عبء الإثبات على المدعي، الذي يتعين عليه إثبات انتهاك حقه من قبل المدعى عليه. في سياق الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والتهجير وحالات النزاع، سيكون من الصعب للغاية على الضحية جمع الدلائل لإثبات الانتهاك، وسيعتبر هذا عبئاً مفرطاً على الضحايا، وسيؤخر عملية الاسترداد بشكل كبير.^[109]

تهدف العدالة الانتقالية إلى معالجة انتهاكات حقوق الإنسان «العديدة والخطيرة لدرجة أن نظام العدالة العادي لن يكون قادراً على توفير الاستجابة المناسبة».^[110] وتسعى الإجراءات الميسرة إلى الهدف نفسه، وتتخذ شكل تدابير انتقالية لا تتقيد بالقواعد التشريعية والقضائية العادية لمعالجة الظروف الاستثنائية التي نشأت عن النزاع. تتكون الإجراءات الميسرة من مجموعة من التدابير الجوهرية والإجرائية التي تهدف إلى تسريع الإجراءات، وتقليل عبء توفير الإثباتات على الضحية، وحماية حقوقه/ها.

ويمكن أن تتخذ هذه الإجراءات أشكالاً مختلفة، من مثل:^[111]

[109]- المؤسسة الألمانية للتعاون الدولي، باربرا ماكلين، التحديات، وخيارات آليات حل النزاعات: حماية حقوق الإسكان والأراضي والملكية في سياق الصراع السوري، 2021 غير منشورة، ص 52.

[110]- موقع المركز الدولي للعدالة الانتقالية، «ما هي العدالة الانتقالية؟» تم الدخول في 06 أيلول/سبتمبر 2021.

[111]- جامعة بروكينغز - بيرن، حماية النازحين داخلياً: دليل للقانون وصانعي السياسات، تشرين الأول/أكتوبر 2008، الفصل 12 حول الممتلكات والممتلكات، ص: 169-188.

4.1 افتراض الانتهاكات

■ استناداً إلى أنماط الانتهاكات المحددة، يمكن أن تقرر عملية الاسترداد وضع افتراضات عامة معينة لن تحتاج إلى إظهارها، فعلى سبيل المثال، يمكن اعتبار جميع عمليات النزوح التي حدثت خلال فترة النزاع غير طوعية، أو أنّ جميع المبيعات، أو المبيعات الاحتياطية التي تمت خلال فترة النزاع، باطلة. تمّ استخدام مثل هذه الافتراضات في البوسنة ودارفور.^[112] كما اعتبرت عملية الاسترداد الألمانية، التي تتناول مطالبات اليهود الذين جُردوا من ممتلكاتهم خلال الحرب العالمية الثانية، أن مشتري الممتلكات اليهودية لا يمكن أن يدّعي حسن النية إذا كان شراًؤه أثناء النزاع.^[113] هذا النهج يتوافق مع افتراض الإكراه.

■ الافتراض الآخر هو اعتبار أنّه خلال النزاع لم تكن سبل الانتصاف الفعالة متاحة. لذلك، لا ينبغي تطبيق قانون التقادم^[114] الخاص بالطعن في القرارات الإدارية والقضائية، أو ينبغي اعتباره معلقاً خلال فترة النزاع والنزوح. وهذا يعني أنّ قرارات نزع الملكية التي أصبحت نهائية بسبب عدم وجود استئناف -في الوقت المحدد حال النزاع- يمكن إعادة النظر فيها، وتغدو قابلةً للاستئناف.

■ بناءً على افتراض التهجير القسري، لا ينبغي معاقبة أصحاب حقوق الحيازة المشروطة بالاستخدام المستمر لغيابهم أثناء نزوحهم، الذي ينبغي اعتباره حدثاً ناتجاً قوة قاهرة.

■ عكس عبء الإثبات على المدعى عليه: في حال تسيير المعاملة أثناء النزاع، هناك افتراض بأنها قد تمت بالإكراه. إذا ادعى المدعي أنّ بيعه قد تم بالإكراه، فسيكون الأمر متروكاً للمشتري لإثبات عدم وجود إكراه.

■ يجب أنّ يبرر الظرف القهري الذي يمثله النزاع والتهجير القسري أيضاً مراجعة نزع الملكية، أو إلغاءها، على أساس عدم قدرة الأشخاص على الوفاء ببعض الالتزامات التعاقدية المتعلقة بسداد القرض أو الرهن العقاري أو الإيجار.^[115]

4.2 إجراءات مبسطة

■ تحديد معايير الأهلية للاسترداد من حيث المدة ونوع الملكية.

■ جعل السلطات والمسؤولين في آلية الاسترداد مسؤولين عن العثور على أدلة على الملكية والحيازة، من خلال وصولهم إلى سجلات الأراضي والإدارات المختلفة بمعلوماتٍ عن عنوان المدعين قبل الحرب.

■ ضمان عدم تنفيذ قوانين ما قبل النزوح والنزاع التي لها تأثير تمييزي على النازحين، ومراجعتها أو تعديلها أو إلغاؤها.

[112]- البوسنة والهرسك، اتفاقية دايتون للسلام، الملحق 4. المادة 2 (5) من الدستور: «أي التزامات أو بيانات تتعلق بهذه الممتلكات تم الإكراه عليها باطلة وباطلة». دارفور، 2011. الفصل الرابع. التعويض، عودة اللاجئين والمشردين داخلياً، المادة 52.264: «لن تعترف لجنة PCRC بأي معاملة ملكية غير قانونية، بما في ذلك أي نقل تمّ تحت الإكراه، أو تم بدون موافقة حرة ومستنيرة». PCRC لجنة المطالبات والتعويضات العقارية.

[113]- اتحاد المساعدة القانونية الدولية. كانون الأول/ديسمبر 2020. حل مشكلة الملكية في سوريا ممكن تقنياً وتحدياً سياسياً ومركز المساءلة. ص 27.

[114]- قانون التقادم هو قانون يحدد الحد الأقصى للوقت الذي يمكن خلاله بدء الإجراءات القانونية أو الاستئناف بعد الحدث.

[115]- الوكالة الألمانية للتعاون الدولي، مرجع سابق. ص 53.

■ تسهيل تطبيق الإجراءات ومراجعة المطالبات عن بعد (عبر الإنترنت أو عن طريق البريد)، وتسهيل الحصول على المساعدة القانونية، وتمكين عملية تقديم الطلبات المجانية، وتوفير المكاتب المتنقلة التي تسجل المطالبات في المناطق المعزولة، لضمان سهولة وصول المطالبين.

■ يمكن أن تنتقص الإجراءات الميسرة -التي لها تأثير على حقوق الملكية- من القوانين المحلية القائمة، لذا يجب تقبل السماح بهذا الأمر، أو تفسير أحكام هذه القوانين بطريقة تأخذ في الاعتبار ظرف التهجير القسري، واستحالة التزام المهجرين بالمواعيد النهائية وقوانين التقادم.

■ مراعاة تضمين حقوق الإسكان والأراضي والملكية غير الرسمية في عملية الاسترداد، والتحقق من صحة المبيعات غير الرسمية قبل النزاع وتنظيمها. وهذا نهجٌ اعتمدت عملية كوسوفو كما ذكرنا سابقاً، وتم فيه مراجعة المبيعات غير الرسمية التي نتجت عن قوانين تمييزية قبل النزاع، وتنظيمها، وقد كان كثير من ألبان كوسوفو يلجؤون إلى بيع ممتلكاتهم بشكل غير رسمي للتحويل على القيود المفروضة على بيعهم لعقاراتهم، وبعد النزاع، إذا كان العقار المملوك مشغولاً، فيمكن لأصحاب عقد البيع غير الرسمي التقدم بطلب لاستعادة الممتلكات.

وفي البوسنة، سُمح للمالكين الشرعيين الذين لم يتم تسجيلهم كمالكين بالمطالبة باسترداد ما يلي: «يحق لمالك العقار المهجور رفع دعوى لاستعادته في أي وقت، كما يجوز أيضاً -بشكل استثنائي- رفع دعاوى لاستعادة ملكية العقارات من قبل الأشخاص الذين كانوا في حيازة غير مشروطة للممتلكات العقارية، في الوقت الذي تم فيه الإعلان بأنها مهجورة».^[116] كان هذا قراراً عملياً تم اتخاذه لمراعاة حقيقة فشل العديد من الأشخاص في البوسنة في إخطار سجلات الأراضي عندما ورثوها، ونتيجة لذلك كان كثير من الممتلكات باسم الجد الأكبر.

■ القبول بالحد الأدنى من الأدلة لتأكيد الملكية أو الحيازة، يشمل هذا قبول أدلة رسمية أو غير رسمية بديلة. ينص مبدأ بينهيرو^[117] 15.7 أنه «في حالات النزوح الجماعي، حيث يوجد القليل من الأدلة الوثائقية فيما يتعلق بالملكية أو حقوق الحيازة، يجوز للسلطات الإدارية والقضائية بشكل مستقل إثبات الحقائق المتعلقة بمطالبات الاسترداد غير الموثقة». وبالإضافة إلى سجلات الملكية الرسمية، قد يتم قبول مجموعة متنوعة من أنواع الأدلة في إجراءات الاسترداد/التعويض.

في كوسوفو، سمحت مديرية الإسكان والممتلكات للمطالبين بتقديم مجموعة واسعة من الأدلة للمطالبة بالملكية، كالمستندات المساحية، وتصاريح البناء والإشغال، وسجلات المحكمة وقراراتها، وعقود استخدام شقة أو صيانتها، وعقود بيع/نقل ملكية (سواء تم التحقق منها أو لم يتم التحقق منها)، وسجلات مؤسسة الإسكان العام، وسجلات أصحاب حق التخصيص، وضريبة الممتلكات العقارية، وفواتير الخدمات، وإثبات الاستحواذ من خلال الميراث، والقرارات الصادرة عن الأجهزة الإدارية، ووثائق الهوية التي تشير إلى العنوان (جواز السفر، بطاقة هوية بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو، شهادة الميلاد، إلخ). يمكنهم أيضاً تقديم أي مستند مكتوب آخر يقدم دليلاً على حيازة أو ملكية مكان الإقامة المعتاد، كما تم قبول الدليل على معاملة الملكية غير الرسمية.

[116]- قانون وقف تطبيق قانون الممتلكات العقارية المهجورة مؤقتاً، الجريدة الرسمية لاتحاد البوسنة والهرسك، رقم 98/11، المادة 4.

[117]- «يجوز للدول، في حالات التشرد الجماعي -حيث توجد أدلة وثائقية قليلة على الملكية أو حقوق الحيازة- أن تعتمد افتراضاً قاطعاً بأن الأشخاص الذين فروا من منازلهم خلال فترة معينة تتسم بالعنف أو الكارثة قد فعلوا ذلك لأسباب تتعلق بالعنف أو الكوارث، وبالتالي يحق لهم استرداد المساكن والأراضي والممتلكات. في مثل هذه الحالات، يجوز للسلطات الإدارية والقضائية بشكل مستقل إثبات الحقائق المتعلقة بمطالبات الاسترداد غير الموثقة».

يمكن أيضاً اعتبار المستندات الرسمية القديمة دليلاً على حق الملكية في الفترة الزمنية ذات الصلة بالمطالبة إذا قدم المطالب أيضاً مستندات تثبت أنه شغل العقار في الوقت آنذاك.^[118]

في تركيا، يمكن للشهود -مثل الجيران، أو زعيم القرية- تأكيد الحقوق من خلال أي شكل من أشكال التوثيق الاجتماعي.

يجب أيضاً قبول الأدلة البديلة فيما يتعلق بالوثائق المدنية التي تحدّد هوية المدعي؛ لأنّ هذا هو المفتاح لمعالجة المطالبة. في العراق، أدى عدم قبول وثائق الهوية البديلة إلى رفض عدد من المطالبات من قبل اللجنة المركزية لتعويض المتضررين، وهي اللجنة التي كانت مسؤولة عن تعويض الأضرار التي لحقت بالممتلكات بعد عام 2003.^[119]

يمكن تطبيق هذه الإجراءات من قبل الهيئات الإدارية أو القضائية القائمة، أو عن طريق اللجان المخصصة التي تم إنشاؤها خصيصاً لمعالجة نزع الملكية. تشمل التدابير التكميلية إنشاء قاعدة بيانات للمطالبات، للمساعدة في تحديد الفئات المختلفة للمطالبات، وتلك التي تتطلب أولوية. يُسهم نشر الإحصاءات المنتظمة -وفقاً لنموذج إحصاءات خطة العمل في البوسنة والهرسك- في الشفافية، وهو وسيلة جيدة لقياس إحراز أي نوع من التقدم.^[120]

دروس لسوريا

معظم الإجراءات الميسرة أعلاه ذات صلة بالسياق السوري. يمكن أن يساعد افتراض التهجير القسري أثناء النزاع على ضمان عدم إلغاء أصحاب الأراضي الأميرية أو غيرها من الحقوق المرتبطة بالاستخدام المستمر على أساس الغياب وعدم استخدام الأرض.

إن افتراض الإكراه وعدم الانتظام في حال المبيعات التي حدثت أثناء النزاع سيعالج وضع أولئك الذين اضطروا إلى البيع مقابل مبلغ صغير جداً بسبب الظروف، أو أولئك الذين كانوا ضحايا عمليات بيع احتيالية. إذا أكد كلا الطرفين صحة المعاملات، فيمكن دعم المعاملة.

ونظراً لوجود نمط محدد لانتهاكات حقوق الإسكان والأراضي والملكية من قبل الدولة بالمصادرات التعسفية، يمكن أن ترى آلية تسوية المنازعات الخاصة بالإسكان والأراضي والملكية الخاصة في سوريا أنّ هناك افتراضاً بحدوث انتهاك لنزع الملكية أثناء النزاع (لا سيما في حال القرارات الإدارية وقرارات المحكمة)، وأنّ جميع هذه القرارات يجب إعادة النظر فيها، أو اعتبارها لاغية وباطلة.

كما يجب استخدام جميع التدابير التي تسهّل وصول المطالبين إلى عملية الاسترداد والتعويض في السياق السوري، ولا سيما إمكانية التقديم عبر الإنترنت أو عن بُعد، دون الحاجة إلى المرور عبر تصريح أمني أو توكيل رسمي.

قبول الأدلة البديلة لإثبات الملكية والهوية أمرٌ لا بدّ منه لسوريا؛ لأنّ الكثير من الناس فقدوا وثائقهم، أو لم يكن لديهم وثائق رسمية في المقام الأول. وبالنظر إلى أنّ سجلات الأراضي لا تعكس حقيقة ملكية الإسكان والأراضي والملكية في سوريا، فإنّ حصر الاسترداد للأشخاص الذين يمكنهم تقديم

[118]- حلول النزوح والمجلس النرويجي للاجئين. 2018. «الإسكان والأراضي وحقوق الملكية واتفاقيات السلام: إرشادات لعملية السلام في ميانمار». شباط/فبراير 2018. ص 19.

[119]- المنظمة الدولية للهجرة. 2020. الوصول إلى حلول دائمة للنازحين في العراق: تجارب تنطبق على التعويض.

[120]- المرجع السابق، ص 177.

دليل على الملكية المسجلة من شأنه أن يستبعد جزءاً كبيراً من ضحايا نزع الملكية. وقد أفاد استطلاع أجراه المجلس النرويجي للاجئين عام 2017 أنّ 70% من اللاجئين الذين شملهم الاستطلاع من قبل المجلس النرويجي للاجئين، يزعمون أن ممتلكاتهم مسجلة باسم شخص آخر.^[121] لذلك، من الضروري أن تقبل آلية تسوية المنازعات المتعلقة بالإسكان والأراضي والملكية السورية المطالبات المتعلقة بالممتلكات غير المسجلة، أو غير الرسمية، بغض النظر عن سبب عدم تسجيلها (البناء من دون ترخيص، البناء على أرض زراعية، إلخ). وإذا تمّ الاعتراف بملكية حق الملكية للمدعي، فإنّ الخطوة التالية ستكون تسوية الملكية، وتسجيلها في السجل العقاري.

[121]- المجلس النرويجي للاجئين، تأمل في تحديات المستقبل، أيار/مايو 2017.

ثالثاً. الدروس المستفادة حول قضايا معينة في الإسكان والأراضي والملكية

هناك قضايا نموذجية مشتركة في أوضاع ما بعد الصراع تحتاج إلى معالجة. يقدم هذا الجزء هذه التحديات، بالإضافة إلى الدروس المستفادة المقابلة.

1. الإشغال

1.1 حقوق الساكنين وشروط الإخلاء

الشاغلون الثانويون هم «الأشخاص الذين يقيمون في منزل أو على الأرض بعد أن هرب الملاك الشرعيون، أو المستخدمون، بسبب عدة عوامل، من بينها التهجير القسري، والإخلاء القسري، والعنف أو التهديد به، والكوارث الطبيعية وكذلك الكوارث التي من صنع الإنسان».^[122] بموجب القوانين والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، يحقّ للشاغلين الثانويين الحق في السكن اللائق، وهذا يعني أنه في حال الحاجة إلى طردهم للسماح باستعادة المالكين لعقارهم، فإنّ هذا الإخلاء لا ينبغي أن يتركهم بلا مأوى. في بعض الأحيان يكون الشاغلون الثانويون نازحين ولا يستطيعون استعادة منازلهم الأصلية. فعندما لا تتوفر لديهم الوسائل اللازمة لتحمل تكاليف السكن، يجب مساعدتهم في الحصول على سكن بديل، حتى لا يؤخروا عملية الاسترداد (يُنظر أدناه).

تحمي مبادئ بينهيرو أيضاً حقوق الأشخاص الذين اشتروا العقار بحسن نية من دون معرفة أنهم لم يشتروا من الشاغل الشرعي. في مثل هذه الحالات، ينبغي للدول أن تنظر في تعويض الأطراف الثالثة التي اشترت الممتلكات من شاغل ثانوي.

وكثيراً ما تأخذ اتفاقيات السلام، وآليات الإسكان والأراضي والملكية، بعين الاعتبار، أوضاع شاغلين ثانويين تم إجلاؤهم من المساكن التي يشغلونها، والتي حازوها خلال فترات النزاع، لإخلاء الممتلكات لأصحابها الأصليين. في البوسنة والهرسك، يختلف الإطار الزمني لإخلاء العقارات المأهولة اعتماداً على ما إذا كان الشاغل لديه عقار بديل متاح أم لا. إذا كان الساكن ساكناً مزدوجاً (يشغل عقاراً بينما تكون ممتلكاته الأصلية متاحة)، فسيكون أمامه أسبوعان لإخلاء العقار، أمّا إذا كان حاله بخلاف ذلك، فيكون أمامه ثلاثة أشهر كحد أقصى للمغادرة، وكانت البلدية مسؤولة عن توفير سكن بديل إذا لم يكن الشاغل الثانوي قادراً على تحمله. تم إنشاء قاعدة بيانات توثق الإشغال المزدوج كجزء من خطة

[122]- مكتب الممثل السامي لحقوق الإنسان. 2007. «رد المساكن والممتلكات للاجئين والمشردين. كتيب عن رد المساكن والممتلكات للاجئين والنازحين تنفيذ «مبادئ بينهيرو». ص 81. متاح على:

https://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles.pdf

تنفيذ تشريعات العقارات لتحديد حال الساكنين، وقد ساعدت قاعدة البيانات هذه في تحديد ما إذا كان الشاغل قد استعاد ممتلكاته الخاصة (في هذه الحال سيُعدُّ ساكناً مزدوجاً) أو ما إذا كانت ممتلكاته ما تزال مستحوذة أو مدمرة. ستساعد قاعدة البيانات أيضاً في تحديد ما إذا كان الشاغل يحق له الحصول على سكن بديل.

يمكن أن يتخذ الإسكان البديل شكلَ إعانات مالية. ففي العراق، نص قرار مجلس الوزراء رقم 262 الصادر في تموز/يوليو 2008 (يُنظر القسم 1.ب) على مساعدة إيجارية (ثلاثمئة ألف دينار عراقي شهرياً) لمدة ستة أشهر للعائلات النازحة التي كانت تشغل منازل العائدين.

في حال النزوح المطول، تزيد الحقوق الممنوحة للساكنين الثانويين؛ لأنهم ربما شغلوا المكان لعقود واستثمروا فيه، وإخراجهم منه بعد فترةٍ طويلةٍ لإعادته إلى المالك الأصلي قد يؤدي إلى إصابتهم بظلمٍ واضطرابٍ اجتماعي جديد. يأخذ اتفاق السلام في بروندي في الاعتبار التوازنَ الدقيقَ بين حقّ الاسترداد والتماسك الاجتماعي في سياق ما بعد النزاع: «الهدف ليس فقط استعادة العائدين لممتلكاتهم، ولكن أيضاً المصالحة بين الجماعات، وكذلك السلام في البلاد».^[123]

في سوريا، يُعدُّ وضع النزوح حديثاً نسبياً، لكنّ فكرة التهجير المطول وحقّ الشاغلين الثانويين في هذا السياق، قضايا ذات صلة بما إذا كانت العملية تتوخى الاسترداد أو التعويض عن خسارة الممتلكات التي حدثت أثناء سياسات التعريب في السبعينيات. وفي النزاعات التي يطول أمدها، يكون الاسترداد أمراً صعباً للغاية، إذ تم بيع العقارات في كثير من الأحيان عدة مرات، مما يعني أنّ الساكن ربما يكون قد اشترى العقار بحسن نية. وفي مثل هذه الحالات، سيكون التعويض أكثر ملاءمة من رد الحقوق.

وفي العراق، في زمن النظام البعثي، نفذت السلطات أيضاً سياسة التعريب، مما أدى إلى نزوح جماعي لسكانٍ عرب إلى مناطق تقطنها أقليات أخرى، بالإضافة إلى تهجير المعارضين السياسيين، ولا سيّما الأكراد. تشترط اللجنة العراقية لتسوية منازعات الملكية العقارية أن تتلقى الأطراف الثالثة -التي يتعين عليها إعادة الممتلكات إلى المالك الأصلي- تعويضاً مساوياً لقيمة السوق للممتلكات وقت تقديم المطالبة.^[124] كما ترى اللجنة أنّ على الطرف الذي باع المنزل بعد المصادرة أو الاستيلاء غير المشروع أن يدفع التعويض، وفي معظم الحالات كانت الدولة العراقية هي الطرف المجرى على دفع هذا التعويض. ومع ذلك، لم يتم تنفيذ هذا الإجراء في معظم الحالات، حيث طعنت وزارة المالية في جميع قرارات الهيئة التي تطالب الدولة العراقية بدفع تعويضات، أو بإعادة الممتلكات إلى المالك الأصلي.^[125]

[123]- بروندي، المادة 88. ك. تم تضمين الجملة في قائمة المبادئ التي توجه لجنة الأراضي المسؤولة عن معالجة النزاعات.

[124]- المرجع السابق، ص 83.

[125]- فان دير أويرات، بيتر. 2007. «رد الممتلكات في العراق». عرض تقديمي في ندوة حول استرداد الممتلكات بعد النزاع التي استضافها مكتب السكان واللجئين والهجرة بوزارة الخارجية الأمريكية، مكتب الاستخبارات والبحوث. مكتب منسق إعادة الإعمار وتحقيق الاستقرار. 6-7 أيلول/سبتمبر 2007. ص 5.

يحتوي اتفاق السلام القبرصي لعام 2004، الذي يتناول النزوح الذي استمر لأكثر من 30 عاماً في ذلك الوقت، على أحكام مفصلة للغاية بشأن حقوق المحتلين، ويشجع على التعويض بدلاً من رد الحقوق. يتم تقديم التعويض بالقيمة السوقية الحالية، بينما يقتصر الحق في الاسترداد على ثلث القيمة وثلث مساحة ممتلكاتهم، ويتم استلام الثلثين المتبقين من خلال سندات تعويض.^[126] تقترح اتفاقية السلام مجموعة من الخيارات في حال كان الشاغل هو نفسه مالكاً منزوع الملكية، مثل شراء العقار مرة أخرى من المالك الأصلي بالقيمة السوقية الحالية، أو استبدال العقار، أو تعويض الساكن عن التحسينات التي تم إجراؤها على العقار. وعلى الرغم من عدم تنفيذ اتفاقية السلام مطلقاً منذ رفضها عن طريق الاستفتاء، إلا أنها ما تزال تقدم أفكاراً مثيرة للاهتمام حول كيفية حماية حقوق السكان في حالات النزوح التي طال أمدها.

1.2 تخصيص المساكن المهجورة

في أشكالٍ مختلفةٍ من حالات النزوح الناجم عن الصراع، تواجه السلطات حاجاتٍ ماسّةً إلى إيواء موجات هائلة من النازحين، وغالباً ما تُحلُّ هذه المشكلات بتخصيص منازل فارغة تركها نازحون آخرون. وعلى الرغم من أنّ هذا الإجراء يستجيب لحاجة حقيقية للسكن، إلا أنه غالباً ما يكون ناتجاً عن دوافعٍ سياسية تقف وراءه، وهنا يجعلُ تخصيص هذه الممتلكات عودةً للنازحين صعبةً، بل ربّما تكون في بعض الأحيان سبباً رئيساً في نزاعٍ جديد.

وقد خصصت سلطات رواندا^[127] والبوسنة والهرسك وكرواتيا وغواتيمالا الأراضي المهجورة للنازحين، وبعض هذه الدول حاولت إلغاء حقوق الإسكان والأراضي والملكية للمالكين الأصليين بعد فترة معينة (10 سنوات في رواندا وكرواتيا). ثمّ ألغيت قوانين زمن الحرب هذه في البوسنة وغواتيمالا بعد النزاع، ممّا سهل إعادة الحقوق. ومع أنّ تخصيص الممتلكات المهجورة وفقاً لنهجٍ رسمي قد يكون سبباً في عرقلة العودة ومطالبات الاسترداد، فإنّه يبقى أفضل من الاستيلاء والتّوطين العشوائي. ويمكن أن تشمل العملية الرسمية على ضمانات، مثل إنشاء عقود استخدامٍ تحدد الشروط التي يمكن بموجبها استخدام الممتلكات ووجوب إخلائها في حال مطالبة المالك الأصلي بالعودة أو الاسترداد، وتعد كوسوفو مثالاً جيداً على كيفية القيام بذلك.

كانت وكالة كوسوفو العقارية مسؤولةً عن إدارة الممتلكات المهجورة،^[128] التي يمكن تخصيصها على أساس مؤقت لأسباب إنسانية. في الحال الأولى، تدير وكالة كوسوفو العقارية الممتلكات بموافقة

[126]- قبرص، التسوية الشاملة لمشكلة قبرص، 2004، المادة 3.10.ب.
[127]- مكتب الممثل السامي لحقوق الإنسان، 2007. «رد المساكن والممتلكات للاجئين والنازحين. كتيب عن رد المساكن والممتلكات للاجئين والنازحين تنفيذ «مبادئ بينهيرو». ص 82. متاح على:

https://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles.pdf

[128]- يعني مصطلح «مهجور» بهذا المعنى «أي ممتلكات توقف عن استخدامها المالك أو الحائز الشرعي وأفراد أسرته/أسرتها بشكل دائم أو مؤقت، بخلاف الغياب العرضي، وكانت إما شاغرة أو مشغولة بشكل غير قانوني». يُنظر القسم 1، لائحة بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو 60/2000. 60/60. 2000/60.

المدعي الذي اعترفَ بملكيتِه، وتنتهي فترة إدارة الممتلكات المهجورة وموقع الممتلكات عندما يريد المدعي استردادها (لإعادتها أو بيعها). في هذه الحال، يتعين على وكالة كوسوفو العقارية تسليم الممتلكات في غضون 90 يوماً. وفي الحال الثانية، تدير وكالة كوسوفو العقارية منازل كانت شاغرة أو مشغولة ولكن شاغليها لم يطالبوا بها،^[129] ومنذ عام 2006، أنشأت وكالة كوسوفو العقارية مخطط إيجار يدفع من خلاله الشاغلون الإيجار للنازحين الذين منحوا إدارة ممتلكاتهم لوكالة كوسوفو العقارية، ومزيتُه هذا الحل أنه يوفر للنازحين دخلاً ويحمي ممتلكاتهم. يمكن أن يكون هذا أيضاً أداة للتنمية الاقتصادية: يمكن للمستثمرين الزراعيين استئجار قطع الأراضي الخاصة بالعديد من النازحين الذين سيستفيدون من دخلها.

1.3 توفير السكن البديل

توفير السكن البديل إجراءً جيّد يتوافق مع الحقِّ في تأمينِ سكنٍ لائقٍ يضمن عدم تشريد أيِّ شخصٍ تعرّض للإخلاء لأي سبب كان، ويكون توفير السكن البديل في مكان النزوح، أو المكان الذي أتت منه الضحية، أو في مكان آخر، وهذا يعتمد على ما إذا كان الشاغل يرغب في العودة أم لا. فعلى سبيل المثال، تقرّر في البوسنة والهرسك وكوسوفو، توفير سكن بديلٍ من قبَل البلدية التي يعيش فيها الشاغل.

إن توفير سكن بديل لشاغليه واجب على السلطات إذا لم يكن لدى الساكن قدرةً على تزويد نفسه بمسكن. ويجب أن تحدّد العملية مستوى الدخل الذي يجعل الشخص مؤهلاً للحصول على سكن بديل. في البوسنة والهرسك، تمّ تحديد ذلك من خلال مقارنة دخل الفرد أو الأسرة بتكلفة سلة المستهلك للمواد الأساسية في المدينة التي نزح إليها الأشخاص.

ويمكن أيضاً أن تلجأ السلطات إلى توفير السكن البديل كحلٍّ مؤقت تستفيد منه في تأخير الاسترداد، غير أنّ هذا الأمر يمكن أن يكون معضلاً في حال ما بعد النزاع حينما يوجد نقص حقيقيّ في المساكن. في البوسنة، أصرّ المجتمع الدولي على أنّ فشل البلدية في توفير سكن بديل لا ينبغي أن يؤدي إلى تأخير عملية الاسترداد. وعلى العكس من ذلك، نصّ اتفاق السلام القبرصي على أنه لا يمكن أن يتم الردّ حتى يتم توفير سكن بديل مناسب للشاغل.^[130] هذا الاختلاف في النهج يمثّل حقيقة أن الوضع القبرصي يتعامل مع حال نزوح مطولة للغاية، ربّما نتجّ عنها تكوين الشاغلين روابط قوية بالموقع الجديد التي نزحوا إليها، فأصبحت حاجة المالك إلى العودة إلى موطنه أقلّ إلحاحاً ممّا كانت عليه في أوضاع ما بعد النزاع الأخرى.

[129]- منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، البعثة في كوسوفو، إدارة حقوق الإنسان واللامركزية والمجتمعات. 2007. «ثمانى سنوات بعد عودة الأقليات وإعادة المساكن والممتلكات في كوسوفو». ص 29.
[130]- قبرص، 2004، قسم المقالات الرئيسة: f.10.3.

يتعلق مفهوم السكن البديل بالسكانين. ومع ذلك، فقد أدى رفض الاسترداد -في بعض البلدان- إلى توفير السلطات مساكنَ بديلةً للملاك الأصليين، بدلاً من شاغليها. فقد أنكرت كرواتيا الحقّ في التعويض لأصحاب الشقق التعاونية، وسمحت لشاغليها بشراء هذه الشقق. كان الامتياز الوحيد الذي قبلوه هو توفير سكن بديل لأصحاب الشقق التعاونية في مكان قريب من سكنهم السابق.

أمّا في رواندا، فلم يُسمح للعائدين الذين عادوا بعد أكثر من 10 سنوات من نزوحهم باستعادة ممتلكاتهم التي كانوا يحوزونها قبل النزاع؛ لتجنب التوترات بين المقيمين والمالكين (هذا بالطبع لا يُعدّ حلاً جيّداً). وأُعيد توطينهم، ووُفِّرت لهم مساكن بديلة في قرى جديدة على أراضٍ غير خصبة، مع تقييد شديد للخدمات ووسائل كسب العيش.^[131] إضافةً إلى ذلك، تمّ إجلاء الأسر من المناطق التي بُنيت فيها قرى إعادة التوطين ولم يُعوّضوا بشكل مناسب. ولهذا السبب، يُعدّ ما جرى في رواندا أمراً لا يحترم الحقّ في السكن اللائق، ولم يُسهّم في إيجاد حلول دائمة؛ لأن عملية إعادة التوطين لم تسع إلى الحفاظ على النسيج الاجتماعي للقرى السابقة أو إعادة تكوينه.

دروس لسوريا

يجب توفير سكن بديل فقط للسكانين الذين ليس لديهم قدرةً على تحمل تكاليف السكن. ويجب أن تكون التأخيرات في الإخلاء معقولة، وأن توفّر التوازن بين الحاجة إلى احترام الحقّ في الاسترداد والعودة، والحقّ في السكن اللائق للسكان. يمكن أن تختلف التأخيرات بناءً على الوضع الراهن للمسكن، ولكن ينبغي ألا تزيد على ثلاثة أشهر، إذا لم يكن لدى الشاغل مسكن متاح على الفور (كأن يكون منزله مسكوناً أو مدمراً مثلاً). ويمكن أن يتمّ إخلاء الشاغل بالقوة في الحالات التي تُتبع فيها الإجراءات القانونية (إشعار مسبق، تأمين سكن بديل إذا لزم الأمر، إشراف من الشرطة)؛ لأن السكان الذين يشعرون بدعم قويّ من السلطات يميلون إلى عدم المغادرة بإرادتهم الحرة، ولهذا فإنّ إظهار التزام السلطات بالإخلاء ضروري أيضاً لإنجاح عملية الاسترداد.

إن توفير سكن بديل للمالكين الذين لا يستطيعون استعادة ممتلكاتهم بسبب حرمانهم من هذا الحق، أو بسبب تدمير الممتلكات، يجب أن يضمن احترام الحق في السكن اللائق من حيث الحياة الآمنة والسلامة والجودة والوصول إلى سبل العيش والخدمات. وهذا يتطلب إعادة توطين الأفراد في مناطق يتمتعون فيها بظروف معيشية وسكنية عادلة، فضلاً عن توفير فرص اقتصادية كافية. وهذه العملية عادةً ما تكون مكلفة، وتتطلب تقييماً مالياً وتقييماً لوضع الميزانية كلّ حين.

ومن الناحية المثالية، ينبغي توفير مساكن بديلة للعائدين في أماكن قريبةٍ من مناطقهم التي خرجوا منها؛ للحد من التغيير الاجتماعي والديموغرافي لمناطق النزوح، وإعادة بناء النسيج الاجتماعي السابق فيها.

ومن المهمّ أيضاً الإدراك بأنّ الموقع الذي يتمّ فيه توفير سكن بديل يمكن أن يكون له تأثير سياسي وديموغرافي، حتى عندما يستجيب لاحتياجات الإسكان العاجلة. فقد أدّت عمليتنا (نبع السلام) و(غصن

الزيتون)

[131]- المجلس النرويجي للاجئين. تقرير مقدم من مركز رصد النزوح الداخلي التابع لمجلس اللاجئين النرويجي إلى لجنة حقوق الإنسان في دورتها التاسعة والثمانين التي عُقدت في نيويورك، 12-30 آذار/مارس 2007، فيما يتعلق بمناقشة الوضع في رواندا في غياب تقرير الدولة الطرف.

اللّتين نفذها الجيش الوطني السوري في شمال سوريا في عامي 2018 و2019، إلى تهجير عدد من السكان الأكراد من مناطقهم الأصلية، ثم استولى المقاتلون^[132] وبعض النازحين^[133] قسراً من الغوطة على بعض أراضيهم الزراعية ومنازلهم.^[134] وبينما لا شكّ في أنّ النازحين من الغوطة كانوا بحاجة إلى سكن عاجل، فإن تخصيص المساكن والأراضي يجب أن يتم بشكل مؤقت، من أجل عدم إعاقة قدرة الملاك المهجرين على العودة أو التصرف في ممتلكاتهم المستولى عليها. أخيراً، ارتكبت فصائل مسلحة أخرى، مثل قوات سوريا الديمقراطية^[135] وهيئة تحرير الشام^[136]، أيضاً انتهاكات لحقوق الإسكان والأراضي والملكية والتهجير القسري لأسباب عرقية أو طائفية أو سياسية، مع تخصيص ممتلكات لمقاتليها وللنازحين الذين يخصصهم.

2. النصب والاحتفال

يعتمد النصب والاحتفال على تزوير المستندات والوثائق. والتزوير ظاهرة منتشرة في مواطن النزاعات. وتحدث عمليات النصب والاحتفال في نقل الملكية عندما تكون وثائق هوية المالك الأصلي مزورة، أو عندما تكون المستندات اللازمة لإجراء معاملة إلى طرف ثالث مزورة أيضاً. ويمكن أن يقع الاحتفال من المشتري أو البائع، ويمكن أن يكون أيضاً من قبل مسؤولي السجل العقاري الذين يعدّون السجلات عن قصد، أو يقبلون تسجيل مبيعات احتيالية. في اليمن، تبين أنّ 30% من المطالبات المقدمة إلى برنامج تعويض المطالبات الجماعية مطالبات احتيالية.^[137]

وسياق النزوح، وغياب بعض أطراف البيع، يسهل عملية الاحتفال. ففي كوسوفو، إذا أراد أحد صرب كوسوفو النازحين في صربيا بيع ممتلكاتهم، فسيتعيّن عليهم تقديم تصريح مصادق عليه أمام المحاكم

[132]- تقرير لجنة التحقيق الدولية المستقلة بشأن الجمهورية العربية السورية، HRC / A / 51/42 الفقرة 62، 15 آب/ أغسطس 2019.

[A/HRC/42/51 - E - A/HRC/42/51 - Desktop \(undocs.org\)](http://undocs.org/A/HRC/42/51-E-A/HRC/42/51-Desktop)

[133]- توماس ماكجي. «لا شيء لنا بعد الآن» - انتهاكات حقوق الإسكان والأرض والملكية في عفرين، سوريا «في استعادة الوطن. النضال من أجل حقوق السكن والأرض والملكية العادلة اجتماعياً في سوريا والعراق وليبيا، Ed. Hannes Baumann، Friedrich-Ebert-Stiftung. أيلول/سبتمبر 2019.

<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/tunesien/15664.pdf>

[134]- ضياء عودة، نور دالاتي، محمد حمص، عنب بلدي. «وسط ثلاث قوى: سكان عفرين اختاروا الصمت». 19 أيلول/سبتمبر 2019.

<https://english.enabbaladi.net/archives/2018/09/amid-three-forces-afrin-residents-chose-silence/>

[135]- عنب بلدي. «اتهامات لـ» قسد «بالاستيلاء على ممتلكات المدنيين في الطبقة السورية»، 25 تشرين الأول/أكتوبر 2020.

<https://english.enabbaladi.net/archives/2020/10/accusations-against-sdf-of-seizing-civilians-property-in-syrias-al-tabqa/>

بالإضافة: منظمة العفو الدولية. «سوريا»: لم يكن لدينا مكان نذهب إليه»- التهجير القسري وعمليات الهدم في شمال سوريا». 13 تشرين الأول/أكتوبر 2015.

<https://www.amnesty.org/fr/documents/mde24/2503/2015/en/>

[136]- السورية من أجل الحقيقة والعدالة. «هيئة تحرير الشام تصادر ما لا يقل عن 550 منزلاً ومشروعاً للمسيحيين في إدلب». تقرير مواضيعي. 14 كانون الثاني/يناير 2020.

https://stj-sy.org/en/hts-confiscates-no-less-than-550-homes-and-businesses-belonging-to-christians-in-idlib/#_ftn2

[137]- أونرو، جون. 2016. «المطالبات الجماعية في الأراضي والممتلكات بعد الربيع العربي: دروس من اليمن». الاستقرار: المجلة الدولية للأمن والتنمية، 5 (1).

الصربية لطرف ثالث لبيع الممتلكات نيابة عنهم. وقد جرى تزوير عددٍ من هذه التراخيص في كوسوفو لدعم المبيعات الاحتياطية دون علم المالك أو موافقته.^[138] وكانت هذه الممارسات سبباً من أسباب غياب التعاون المباشر بين كوسوفو والمؤسسات الصربية في حل مشكلة الإسكان. ولوضع حد لهذه الممارسة، أصدرت وزارة العدل -التابعة لبعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو- تعليمات إلى جميع المحاكم البلدية في كوسوفو لإحالة أي خطاب تفويض بنقل ملكية صادر في صربيا إلى الإدارة للتحقق منه،^[139] وقد تسبب هذا الإجراء في تأخيرات كبيرة في حلّ المشكلات؛ بسبب مشكلات التّواصل مع وزارة العدل في صربيا.

دروس لسوريا

ظهرت حالات عديدة لتزوير الوثائق في سوريا، وقد أدت بعض هذه المبيعات إلى معاملات احتياطية كان يجب أن تخضع للمراجعة، حيث يمكن تطبيق افتراض المخالفة أو الإكراه على المعاملات التي حدثت أثناء النزاع.

من المرجح أن يحدث التزوير عندما يتم جمع المطالبات بمجرد انتهاء النزاع، في وقت يصعب فيه فصل المطالبين الذين تم تهجيرهم عن أولئك الذين يحاولون الاستفادة من النشاط الاحتياطي.^[140] ثمّ طور الباحث جون أونرو تطبيقاً عبر الإنترنت لدعم برنامج تعويض المطالبات الجماعية. وللوصول إلى هذا الهدف، يتيح التطبيق لضحايا نزع الملكية تحميل مجموعة متنوعة من الأدلة لدعم ملكيتهم أو ادعائهم الحيّزة. ولكنّ بعض هذه الوثائق لا تمثل دليلاً رسمياً، ويمكن أن يجعل المطالبة عرضة لادعاءات كاذبة. ولمعالجة هذه المشكلة يقترح الباحث خطوتين: أولاً، الاتصال باللجئين/النازحين في أسرع وقت ممكن، حتى وإن كانت الحرب ما تزال جارية، ويكون الاتصال بهم مباشرة في مناطق إعادة توطينهم؛ في المخيمات على سبيل المثال، حيث يقيم النازحون ويمكن الوصول إليهم مباشرة. ثانياً، يجب التحقق من الادعاءات التي يقدمونها من خلال التقنيات الرقمية المتاحة، ومشاركة المطالبين الذين يتحققون من صحة الادعاءات بشهاداتهم.

وتُسهم الأدوات الرقمية، والشبكات الاجتماعية، ووسائل الاتصال الأخرى عبر الإنترنت، في توثيق دعاوى الإسكان والأراضي والملكية، ويمكن أيضاً أن تكون مفيدة جداً في العثور على مكان وجود المدعى عليهم الغائبين في نزاعات الملكية، وبالتالي ضمان وصولهم إلى محاكمة عادلة.

3. حقوق المرأة في الإسكان والأراضي والملكية

في مجتمعات عدّة حول العالم، تُقيّد المرأة بحقوقٍ محدودةٍ في الملكية أو الميراث، نتيجة للأعراف الاجتماعية، وأحياناً بموجب القانون. وفي حالاتٍ كثيرة لا توجد أسماء على وثائق الملكية إلا للرجال،

[138]- قسم حقوق الإنسان وسيادة القانون في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، قسم مراقبة النظام القانوني. حزيران/ يونيو 2006. «المراجعة الأولى لنظام العدالة المدنية» ص 21.

[139]- منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، البعثة في كوسوفو، إدارة حقوق الإنسان واللامركزية والمجتمعات. 2007. «ثمان سنوات بعد عودة الأقليات وإعادة المساكن والممتلكات في كوسوفو». ص 33.

[140]- أونرو، جون. أدلة على إعادة الأراضي والممتلكات في سوريا: التحضير للمطالبات الجماعية أثناء الحرب. ص 8.

مما يترك المرأة ذات قدرةٍ محدودٍ على الانتفاع من عملية الاسترداد. يؤدي النزاع إلى تفاقم حال ما قبل النزاع، حيث أن العديد من هؤلاء النساء والفتيات ربما أصبحن أيتاماً أو أرامل، أو فقدن أزواجهن. وإذا لم يتمّ تسجيلهنّ في سند الملكية أو عقد البيع، فإن ممارسة حقوق الملكية الخاصة بهم تعني أنه سيتعين عليهنّ إثبات علاقتهنّ بقريبهنّ الذكر، الأمر الذي قد يكون صعباً عند فقدان الوثائق المدنية الرسمية، أو إذا كانت المرأة متزوجة عرفياً. عندما يتم تنظيم حقوق الميراث عن طريق الشرائع، فإنّ أيّ تطور بشأن ذلك يصبح أكثر صعوبة.

يؤكد المبدأ 4 من مبادئ بينهيرو على الحقّ في المساواة بين الرجل والمرأة. ووفقاً لهذا المبدأ، يجب ألا تميز التشريعات الخاصة برّد المساكن والممتلكات بين الرجل والمرأة، ويجب أن تضمن المساواة بين الرجل والمرأة. يوصي المبدأ 4.2 بتزويد النساء بالملكية المشتركة مع الرجال كعنصر أساسي في عملية الاسترداد. ويدعم ذلك أيضاً عدداً من اتفاقيات السلام كما ذكرنا سابقاً.^[141]

يشجع مبدأ بينهيرو 4.2 على برامج وسياسات وممارسات الاسترداد لتعكس نهجاً يراعي الفوارق بين الجنسين. يمكن أن يشمل ذلك على سبيل المثال، افتراض أنّ المرأة التي تعيش في المنزل نفسه مع شخص مفقود أو متوفّى يجب أن يحق لها التقدم بطلب لاستعادة تلك الممتلكات. في البوسنة والهرسك، نصت قوانين الاسترداد على أنه يمكن إعادة ملكية الشقق المملوكة تعاونياً للأزواج أو المعالين من ساكن متوفّى، والذين سيتم إصدار عقد سكن جديد لهم.^[142]

يمكن أيضاً تطبيق استراتيجية النوع الاجتماعي من خلال منح حقوق الملكية المتساوية للمرأة وضمن حقوق الميراث المتساوية من أجل حماية حقّ الأرملة في التعويض. في سياقات ما بعد النزاع، من الشائع جداً رؤية أفراد الأسرة الذكور يطالبون بحقوق الميراث للممتلكات التي يملكها الزوج المتوفّى، وليس بالضرورة أن يُعطى للأرامل الحق في وراثة ممتلكات أزواجهنّ المتوفّين. وبهذا تواجه النساء التشرد، وعدم الحقّ في امتلاك أرض، مما يتركهنّ من دون موارد، ويزيد من اعتمادهنّ على الأقارب الذكور.

وعلى حين أن الأعراف والممارسات الاجتماعية غالباً ما تكون راسخة بعمق في المجتمعات، ولا تكون منفتحة على التطور، فإنّ النزاعات والتغيرات الاجتماعية المرتبطة بها يمكن أن توفر أحياناً فرصة لتطور العقول. في فرنسا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية، أدت الحرب العالمية الأولى بالعديد من النساء إلى تولي مهام كان يتولاها الرجال في السابق، فنشأ عن هذا اندلاع حركة أدت إلى اكتساب حق المرأة في التصويت الذي لم يكن موجوداً لها من قبل في بعض هذه البلدان. وبالمثل، فإنّ الدور الذي اضطلعت به النساء خلال النزاع السوري -بأن أصبحت كثيرٌ منهنّ ربّات أسرة- يمكن أن يكون أساساً للتفكير في وصول أكثر تكافؤاً إلى الإسكان والأراضي والملكية.

[141]- يُنظر القسم الأول. اتفاقية السلام، التسوية السياسية والدستور، ص 15.
[142]- وكالة الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، الإسكان وحقوق الملكية في البوسنة والهرسك، كرواتيا وصربيا والجبل الأسود، 2005، ص 43.

وقد تبنت رواندا استراتيجية مبنية على النوع الاجتماعي استباقية بعد النزاع لمعالجة الأسباب الجذرية لعدم تكافؤ المرأة في الحصول على الأرض. فبعد الإبادة الجماعية التي وقعت في رواندا عام 1994، واجه عدد من الأراامل صعوبات في العودة إلى ديارهن واستعادة منازلهن المملوكة لأزواجهن المتوفين، ونتيجة لذلك قررت حكومة الجبهة الوطنية الرواندية (RPF) اعتماد نهج متوازن بين الجنسين. وفي عام 1999، نص القانون رقم 99/22 الصادر في 1999/11/12 على حقوق متساوية في الميراث لكل من الطفلة والفتى. وهذا القرار يعكس أيضاً الدور المركزي الذي تلعبه الأراامل في حقبة ما بعد الإبادة الجماعية، حيث قامت الكثير منهن بدور ربة الأسرة بعد وفاة أزواجهن. وفي عام 2004، طبقت الحكومة برنامج تنظيم حيازة الأراضي (LTRP)، الذي يُعدُّ أكثر إصلاحات الأراضي طموحاً في إفريقيا، فوضع حداً للحقوق العرفية في سياسات الأراضي في البلاد. وتضمن القوانين الصادرة في عامي 2004 و2013 حق المرأة في امتلاك الأرض بشكل فردي، وفي حال الزواج الرسمي، في أن تكون مالكة للأسهم على قدم المساواة مع زوجها.^[143] يعتبر برنامج تنظيم حيازة الأراضي من البرامج التي حققت نجاحاً كبيراً؛ ومع ذلك، ما يزال تنفيذه يمثل تحدياً. كان الرجال الروانديون يقاومون الإصلاح الذي خالف كثيراً العادات الاجتماعية التقليدية. كما أنه يعرض بعض الثغرات، إذ إن برنامج تنظيم حيازة الأراضي لا يحمي حقوق الأرض للنساء غير المتزوجات قانوناً، ولا أطفالهن، وكذلك النساء في الزيجات المتعددة.^[144]

دروس لسوريا

في سوريا، تعاطم اتخاذ النساء دور رب الأسرة خلال النزاع في غياب أقاربهن الذكور الذين قُتل كثير منهم، أو احتجز أو فقد، فأصبحت النساء في كثير من الأحيان المزود الرئيس للأسرة، ولكنهن معرضات لخطر فقدان حقوق الإسكان والأراضي والملكية الخاصة بهن في منزل الأسرة إذا كان العقار مسجلاً فقط باسم الزوج. لذلك؛ من المهم أن يسمح برنامج الاسترداد للمرأة بالمطالبة باسترداد منزل عائلة زوجها، بغض النظر عما إذا كان اسمها مدرجاً في سند الملكية أم لا، قياساً على البوسنة التي تم فيها ذلك بالنسبة إلى الشقق التعاونية. يمكن اعتبار رد منزل الأسرة أحد مكونات الحق في السكن.

في حال رواندا، لم يكن تغيير القانون يكفي في كثير من الأحيان لضمان حصول المرأة على حقوق الملكية. وفي سوريا ينص قانون الميراث القائم على الشريعة الإسلامية، في مواطن منه، على عدم المساواة في حقوق الميراث للمرأة، لكن من الصعب تعديل هذا القانون بسبب مصدره الديني. لكن ما يُضربُ بميراث المرأة أكثر من هذا القانون في سوريا هو الأعراف الاجتماعية السائدة، التي تدفع النساء إلى التخلي عن حقوقهن في الميراث. ولمعالجة هذا الأمر يمكن القيام بحملات إعلامية لضمان القضاء التدريجي على هذه الممارسات المخالفة للشريعة وحقوق الإنسان. وإلى أن يتم اعتماد قانون ميراث يوفر حقوقاً متساوية للمرأة، وتنفيذه، فإن التركيز على التسجيل المشترك

[143]- مبادرة رواندا للتنمية المستدامة (RISD) المبادرة العالمية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (GI-ESCR) مساعدة العمل رواندا (AAR). شباط/فبراير 2017. تقرير مواز إلى لجنة الأمم المتحدة للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. رواندا، الدورة 66 (13 شباط/فبراير 2017 - 3 آذار/مارس 2017)، ص 3.

https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/RWA/INT_CEDAW_CSS_RWA_26607_E.pdf

[144]- المصدر السابق، ص 5.

المنتظم للملكية على الأقل لمنزل الأسرة، يمكن أن يكون وسيلة ضمان للمرأة في أن تحصل على نصيبها في المنزل في حال وفاة زوجها.

كما يجب إيجاد توافق بين الجهات الفاعلة في عملية الانتقال السياسي لتبني نهج يراعي النوع الاجتماعي في التشريعات المتعلقة بالإسكان والأراضي والملكية، والتي لم تنجح حتى اليوم.^[145] عندما يتعذر الاسترداد، ينبغي أن يكون للمرأة الحق في الحصول على مساعدة الإسكان، إمّا من خلال تخصيص السكن الاجتماعي أو إعادة البناء. وقد دُكرت المساواة في الحصول على السكن وإعادة الإعمار للنساء على وجه التحديد في اتفاقيات السلام في غواتيمالا ودارفور لعام 2011.

4. الاعتراف بالوثائق المدنية أو وثائق الإسكان والأراضي والملكية من كيانات فعلية

نتيجة للنزاع السوري، انقسمت البلاد إلى مناطق عدة تديرها كيانات سياسية مختلفة: النظام السوري، والحكومة السورية المؤقتة، والإدارة الذاتية لشمال وشرق سوريا، وحكومة الإنقاذ السورية. لا يعترف النظام السوري بأي من القرارات الإدارية أو القضائية الصادرة عن هذه الكيانات، بما فيها التوثيق المدني أو وثائق الإسكان والأراضي والملكية، كوثائق الهوية أو شهادات الوفاة أو عقود البيع. يمكن أن يؤدي عدم الاعتراف بهذه المستندات إلى تعقيد مطالبات الاسترداد إذا لم يكن لدى الأشخاص مستندات أخرى. لذلك، من المفيد دراسة كيفية معالجة حالات مماثلة في سياقات أخرى.

هناك جزء واحد من أوكرانيا لا يخضع لسيطرة الحكومة. كانت إحدى المشكلات العويصة هي المعاملات العقارية التي تم تنفيذها في المناطق غير الخاضعة لسيطرة الحكومة. يعترف مشروع قانون مبادئ السياسة الانتقالية العامة الصادر عن حكومة أوكرانيا في 4 آب/أغسطس 2021 بمعاملات الملكية بين الأفراد التي حدثت في المناطق غير الخاضعة لسيطرة الحكومة (NGCA). وحتى الآن، اعتبرت الحكومة هذه المعاملات لاغية وباطلة. مثل هذا القرار هو جزء من سياسة العدالة الانتقالية التي تعتبر أنّ الاعتراف بهذه المعاملات هو أفضل طريقة للتأكد من أنّ العقارات الموجودة في المناطق غير الخاضعة لسيطرة الحكومة سيتم تسجيلها مرة واحدة إذا استعادت الحكومة تلك المناطق.^[146] يخطط مشروع القانون للاعتراف بالمعاملات العقارية بين الأفراد فقط.^[147] ولا تزال تعتبر معاملات الملكية التي تشمل «قوات الاحتلال أو إدارات الاحتلال في الاتحاد الروسي» أو الكيانات القانونية التي تسيطر عليها روسيا، باطلة ولاغية.^[148]

[145]- عمرو شنان. 2020. «الإسكان والأرض والملكية في عملية السلام في سوريا» تقرير غير منشور.

[146]- مقابلة مع مستجيب رئيس، آب/أغسطس 2021.

[147]- المادة 5، الفقرة 13. أوكرانيا مسودة قوانين بشأن مبادئ سياسة الدولة في الفترة الانتقالية.

[148]- المصدر السابق، المادة 5. الفقرتان 11 و12.

دروس لسوريا

على الرغم من وجود افتراض بعدم الشرعية والإكراه على المبيعات التي حدثت أثناء النزاع، يجب أن تكون هناك إمكانية لدعم العقد إذا رغب الطرفان في القيام بذلك.

والمثال الأوكراني مثير للاهتمام؛ لأنه يبدو أنه يفترض أنّ الإكراه أو عدم الشرعية عند تورط الدولة أو الجهات العسكرية، يكون أكثر احتمالاً منه عند تورط الأفراد. في السياق السوري، من الواضح أن عدم الشرعية، والإكراه، يمكن أن يشمل كل أنواع البائعين والمشتريين. وبدلاً من الاعتراف الكامل، قد يكون أحد الاحتمالات أن تنظر المحاكم أو آلية الإسكان والأراضي والملكية في المستندات الصادرة عن كيانات فعلية كعنصر إثبات يمكن أن يؤكد -إلى جانب الأدلة الأخرى- ما إذا كان ينبغي اعتبار المعاملة صحيحة أم لا. واستناداً إلى المثال الأوكراني، يمكن اعتبار المعاملات التي تنطوي على فصائل أو سلطات عسكرية افتراضاً بحدوث مخالفات.

لذلك سيتعين على آلية ما بعد النزاع أن تقرر وضع هذه الوثائق.

5. حقوق الإيجار والإشغال

تتمثل إحدى النقاط الرئيسية لمبادئ بينهيرو في التأكيد على أن الاسترداد والتعويض لا يقتصران على حقوق الملكية الرسمية، وأنه يمتدّ إلى حقوق الحيازة التي يحتفظ بها المستأجرون وأنواع أخرى من حقوق المستخدمين (العرفية). وبالإشارة إلى حقوق أولئك الذين «حرموا بشكل تعسفي أو غير قانوني من منازلهم أو أراضيهم أو ممتلكاتهم أو أماكن إقامتهم المعتادة»، يؤكد مبدأ بينهيرو 1 على أنّ جميع أشكال الحيازة يجب أن تخضع للاسترداد والتعويض. يمكن تفسير ذلك من خلال حقيقة أنّ مبادئ بينهيرو تستند إلى الحق في الملكية، ولكن أيضاً الحق في السكن الملائم والمنزل، والذي لا يرتبط بالضرورة بالملكية الرسمية. وعلى الرغم من أنّ توسيع حقوق الاسترداد للمستأجرين قد يكون صعب التنفيذ في بعض الأحيان، فإن الأمر يستحقّ النظر في المشكلة حيث توجد العديد من أشكال الإيجار والإشغال المختلفة. يتميز بعضها بخصائص توفّر حقوق حيازة قوية للغاية تكاد تكون مكافئة للملكية. ولأن كل سياق مختلف عن الآخر، يجب تفسير الأمثلة أدناه في ضوء السياق السوري.

توفر بعض آليات تسوية المنازعات المتعلقة بالإسكان والأراضي والملكية لغير المالكين حقوقاً متساوية في الاسترداد والتعويض. ففي البوسنة والهرسك، كان هناك نوعان رئيسان من الممتلكات: الملكية الخاصة والممتلكات التعاونية.^[149] قدمت الملكية التعاونية حقوق حيازة قوية جداً. فبمجرد حصول النازحين على حقّ الإشغال، يمكن لهم حق البقاء لفترة غير محددة من الوقت في العقار. كما يمكن لأفراد الأسرة أن يرثوا من صاحب حقّ الإشغال الرئيس، حتى لو لم يكن اسمهم مدرجاً في مستند الإشغال، أو إذا توقف الشخص عن العمل في الشركة التي خصصت الشقة. وعلى الرغم من هذه الخصائص، حاول الكيانان السياسيان في البوسنة والهرسك (الاتحاد والكيان الصربي) إلغاء حقوق

[149]- كانت الممتلكات المملوكة اجتماعياً تقع في المباني التي تديرها الشركات المملوكة للدولة أو الهيئات العامة الأخرى. تم تخصيصها لموظفي الشركات الذين أسهموا في صندوق يتيح الوصول إلى المبنى.

الإشغال، أو إنكار حقوق الاسترداد لأنها لم تكن ملكية خاصة، فقرر الكيان الصربي تنفيذ حكم من قانون علاقات الإسكان (المادة 47) ينص على أنّ الحامل سيفقد حقه في شغل المنزل إذا تغيب عن المنزل لأكثر من ستة أشهر دون سبب وجيه.^[150] وفي الاتحاد، عُدَّ «قانون الشقق المهجورة»، فأعطى لأصحاب حقوق الإشغال سبعة أيام فقط للعودة إلى شققهم بعد ردها، وإلا فسيتم إلغاء حقوقهم نهائياً. وردّاً على مثل هذه القرارات ألغى مكتب الممثل السامي لحقوق الإنسان هذه الشروط، ومنح صاحب حق الإشغال الأصلي الحقوق الممنوحة نفسها، لأصحاب الممتلكات الخاصة.

جعلت العديد من البلدان، ككولومبيا وغواتيمالا والفلبين ودارفور وأوغندا والسودان وجنوب السودان،^[151] حقوق ملكية أراضي السكان الأصليين، وحقوق المستخدمين العرفية في الأراضي مؤهلة للاسترداد والتعويض. وفي جنوب إفريقيا، منح برنامج إصلاح الأراضي في جنوب إفريقيا من أجل إعادة حقوق الأرض أيضاً تعويضات إلى العمال المستأجرين وأصحاب الحقوق في المحاصيل الزراعية الذين جُردوا بشكل تعسفي من ممتلكاتهم، كما اعترف بالحقوق المتعلقة بالممارسات العرفية، مثل الحق في استخراج المياه والمعادن من الأرض، والرعي، وكذلك جمع الأخشاب.^[152]

دروس لسوريا

قد يكون من المفيد إحصاء مختلف أنواع حقوق الإشغال والاستخدام والحيازة الموجودة في سوريا. يجب أيضاً إدراج الخصائص الرئيسية لهذه الحقوق والقوانين المنظمة لها للحصول على فكرة أفضل عن كيفية استرداد هذه الحقوق أو التعويض عنها.

في سوريا، أُقيمت العديد من مشاريع الإسكان التعاوني من قبل كيانات مملوكة للدولة بهدف توفير مساكن منخفضة أو متوسطة السعر للسكان. وهذه المساكن إما أنها توفر حقوق إشغال واسعة لأصحابها (سكن العمال، سكن الموظفين)، أو تمكّن الأسر ذات الدخل المنخفض من امتلاك هذه المساكن والحصول على سندات الملكية بعد بضع سنوات من أقساط السداد (الإسكان الشعبي، الإسكان المدخر، إسكان الشباب والإسكان الحكومي).^[153] ويمكن أن يؤثر النزاع والنزوح على هذه الحقوق بطرق مختلفة: فقد يفقد الناس حقوقهم في السكن إذا كانت مرتبطة بوظائفهم،^[154] أو إذا عجزوا عن دفع الأقساط أثناء النزاع.

[150]- فيلبوت، تشارلز ب. 2006. «من الحق في العودة إلى استعادة الحقوق: استكمال إعادة الممتلكات بعد الحرب في البوسنة والهرسك». المجلة الدولية لقانون اللاجئين، المجلد 18، لا. 1 آذار/مارس 2006، ص 34.

[151]- البنك الدولي، مذكرة السياسة: النهج القائمة على حقوق الإنسان لحقوق الأرض والسلام والاستقرار، 2021، لم تُنشر.

[152]- مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان. 2007. «رد المساكن والممتلكات للاجئين والمشردين». كتيب عن رد المساكن والممتلكات للاجئين والمشردين تنفيذ «مبادئ بينهيرو». ص 80.

https://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles.pdf

[153]- التفاصيل حول هذه الأنواع المختلفة من المساكن، يُنظر: تقرير سوريا، شرح: برامج الإسكان الاجتماعي في سوريا، 3 آذار/مارس، 2021.

[154]- يرتبط سكن الموظف بعمل الشخص، فإذا تم فصل الموظف بسبب نزوحه، فإنه يخاطر بفقدان حقه في السكن. يُنظر تقرير سوريا، موضح: برامج الإسكان الاجتماعي في سوريا، 3 آذار/مارس 2021.

في حي المعصرانية بمدينة حلب، ألغت المؤسسة العامة للإسكان^[155] تخصّصات نصف طلبات مشروع إسكان الشباب عندما لم يدفع المستفيدون أقساطهم الشهرية بين عامي 2012 و2016،^[156] وأكثرهم ممّن تعرّض للتهجير القسري. يتطلب إسكان الشباب دفعة أولى بنسبة 30%، ثم تليها أقساط شهرية، ويمكن أن تنقضي عدة سنوات بين الدفعة الأولى وتشديد المبنى.^[157] وعلى الرغم من المبلغ الذي تم التعاقد عليه بالفعل، لم يتم تعويض السكان أو منحهم سكناً بديلاً من قبل المؤسسة العامة للإسكان.^[158]

وفقد بعض أصحاب تعاونيات الإسكان -التي توصف بأنها معارضة للنظام- عضويتهم أيضاً. الإسكان التعاوني هو مخطط إسكان يمكّن الموظفين من قطاع معين من تمويل بناء مبنى سكني بسعر منخفض. يتم إنشاء التعاونيات تحت مظلة مؤسسات الدولة الفرعية، مثل نقابات المعلمين أو المحامين أو الفلاحين،^[159] وبالتالي فهي عملياً تحت سيطرة الوزارات التي تنتمي إليها هذه المنظمات. يشكل المرشحون لتعاونيات الإسكان مجموعة تطلب الأرض من الدولة، وعادة ما تُمنح هذه الأرض مجاناً أو بتكلفة منخفضة جداً، كما يكون سعر البناء أيضاً بسعر التكلفة. يتعين على المشاركين المختارين دفع القسط الأول عند شراء الأرض، وبعد ذلك يتعين عليهم دفع أقساط معيّنة لعدة سنوات قبل بناء العقار، وقبل الحصول على سند ملكية (الطابو الأخضر).

هناك حالات أوقف النزاع فيها اكتمال عملية الحصول على المسكن: منها مثلاً طرد أحد المشاركين من جمعية الإسكان التعاوني بعد دفع القسط الأول ولكن قبل الوصول إلى مرحلة توزيع الشقة، ومنها أيضاً طرد المعارضين للنظام من مشاريع الإسكان التعاوني لعدم دفع أقساطهم المالية، على الرغم من عدم إبلاغهم باستئناف بناء مشاريع الإسكان التعاوني بعد عام 2018، وعدم تلقيهم إخطارات تحذيرية قبل الإلغاء، خلافاً لما نص عليه المرسوم التشريعي رقم 99 لسنة 2011،^[160] من إيجاب إعطاء أعضاء تعاونيات الإسكان الذين لا يدفعون مستحقاتهم المالية إنذاراً قبل طردهم منها.^[161] وعدم الرد على هذا التحذير يؤدي إلى إلغاء تخصيص السكن، وكذلك إلغاء تسجيله في السجل العقاري. في عام 2011 شكّل قطاع الإسكان التعاوني والاجتماعي 23% من قطاع البناء في سوريا،^[162] وهذا يعني أنّ إلغاء حقوق التعاون في الإسكان يمكن أن يؤثر على عدد كبير من المواطنين؛ لذلك فإنّ من الضروري دراسة سيناريوهات الحالات المختلفة، والخسارات المتكبدة بعناية، لتقييم إلى أي مدى ينبغي منح الاسترداد أو التعويض في مثل هذه الحالات.

كما أنّه من غير الواضح مصير حقوق أولئك الذين ما زالوا في طور سداد الأقساط لكن مساكنهم التعاونية تضررت أو دُمّرت بسبب النزاع.

[155]- المؤسسة العامة للإسكان هيئة تابعة لوزارة الأشغال العامة والإسكان مسؤولة عن تنفيذ معظم مشاريع الإسكان الاجتماعي في سوريا.

[156]- تقرير سوريا. 7 نيسان/إبريل 2021. «نازحون معزولون عن مخطط الإسكان الحكومي في حي حلب». <https://www.syria-report.com/idps-cut-government-housing-scheme-aleppo-neighbourhood>

[157]- تقرير سوريا، شرح: برامج الإسكان الاجتماعي في سوريا، 3 آذار/مارس 2021.

[158]- المصدر السابق.

[159]- مقابلة مع مستجيب رئيس، إسطنبول، آب/أغسطس 2021.

[160]- تقرير سوريا. 7 نيسان/إبريل 2021. هل يفقد معارضو النظام حقوقهم في تعاونيات الإسكان؟

<https://www.syria-report.com/are-regime-opponents-losing-their-rights-housing-cooperatives>

[161]- المصدر السابق.

[162]- تقرير سوريا. قطاع الإسكان التعاوني في سوريا. 31 آذار/مارس 2021.

<https://www.syria-report.com/directory/political-institutions/ministries/ministry-labour-and-social-affairs>

وسيكون من المفيد أيضاً النظر في وضع المستأجرين لتحديد إلى أي مدّى ما تزال فيه بعض العقود المعتمدة بموجب قانون الإيجار القديم دون حلّ. فوفقاً لقانون الإيجار الجديد، يجب تسوية عقد الإيجار القديم بين المالك والمستأجر، على أن يشتري أحدهما حصة الآخر. وبموجب قانون الإيجار القديم، كانت حقوق المستأجر قوية للغاية، ولكن كان عليه أن يدفع مبلغاً كبيراً من المال في البداية، ثم أقساطاً منتظمة. وأمّا العقود القديمة التي لم يُحسَم أمرها بشراء أحد الطرفين حصة الآخر، فمن غير الواضح كيف يحق للطرفين الحصول على التعويض والاسترداد فيها.

كما حصلت حالات نزع ملكية من قبل الحكومة للأراضي الزراعية أيضاً، في حماة وإدلب^[163]، إذ سيطرت التنظيمات المرتبطة بحزب البعث على 6000 هكتار تابعة للنازحين، ونظمت مزادات عامة لتخصيص هذه الأراضي لموسم واحد. وكان سبب الاستيلاء على الأراضي أنها مملوكة لأشخاص نزحوا إلى مناطق تسيطر عليها الجماعات الإرهابية، أو لأن أصحابها لم يسددوا ديونهم للبنك التعاوني الزراعي.^[164] يجب أيضاً إدراج إلغاء هذه الحقوق في عملية الاسترداد والتعويض.

وبالمثل، قد يكون من المفيد تحديد ما إذا كان النظام السوري قد استخدم بالفعل -وإلى أي مدى- حكماً من القانون الخاص بالأراضي الأميرية (الأراضي العامة المخصصة للأفراد للاستخدام الزراعي)، الذي ينص على إلغاء حقوق أولئك الذين لا يزرعون أراضيهم منذ أكثر من خمس سنوات.^[165]

كما أنه من المهم أيضاً استخدام مبدأ الافتراض: في حال استناد حقوق الملكية إلى الاستخدام المستمر للممتلكات أو دفع أقساط منتظمة، يجب أن تفترض آلية الإسكان والأراضي والملكية أنّ الأفراد الذين تركوا ممتلكاتهم قد هُجروا بسبب ظروف مرتبطة بالحرب، وهذا من شأنه أن يبرر عدم سداد الأقساط أو عدم دفعها، ويضمن حق الأفراد في العودة. نتيجة لذلك، يجب اعتبار إلغاء الحقوق على أساس الغياب أو عدم الدفع باطلاً ولاغياً، ويجب النظر إلى المستفيدين من هذه المشاريع المدعومة من الدولة مؤهلين للاسترداد أو التعويض.

أدى إصلاح الأراضي في عام 1958 -الذي تم تعديله في عام 1963، ونُفذ أكثره في الستينيات- إلى توزيع الأراضي المؤمّمة على المزارعين المعدمين، وكانت الدولة في أكثر الحالات تحتفظ بملكية الأرض. حصل المستفيدون من الإصلاح الزراعي على حقوق إشغال يمكن نقلها لأبنائهم بشرط احترامهم للشروط التي تحددها الدولة.^[166]

[163]- يقابل الاستيلاء نوعاً من التجريد من الملكية «حيث يتصرف الفرد أو الكيان الذي يسيطر على الممتلكات كما لو كان لديه السلطة الشرعية للتصرف في الممتلكات، عن طريق ترتيب تأجيرها أو شغلها أو بيعها». اقتباس من اتحاد المساعدة القانونية الدولية، موجز سياسات: نزع ملكية المساكن والأراضي والممتلكات في سوريا، 2021. نشر في عام 2021.

[164]- تقرير سوريا: منع مزارعي الفستق الحلبي في شمال حماة من أراضيهم خلال موسم الحصاد الأخير، 26 آب/أغسطس 2020. تقرير سوريا، حماة وإدلب: الأراضي الزراعية المملوكة للنازحين تُطرح للبيع بالمزاد، 28 تشرين الأول/أكتوبر 2020.

[165]- تقرير سوريا، موضح: الأراضي الأميرية، 3 آذار/مارس 2021.

[166]- مقابلة مع مستجيب رئيس، إسطنبول، آب/أغسطس 2021.

يوفر قانون إصلاح الأراضي هامشاً كبيراً من المناورة والتفسير القانوني لوزارة الزراعة لإلغاء تخصيص الأراضي للمستفيدين الذين تصنفهم كمعارضين، والذين فروا من سوريا أثناء النزاع. وبحسب النص، يمكن للجنة التنفيذية لتنظيم الإصلاح الزراعي أن تلغي عقد المستفيد إذا لم يلتزم بالتعليمات المنصوص عليها في القانون، أو إعادة تقسيم الأرض، أو لم يلتزم بتعليمات الوزارة، أو تأخر عن تنفيذها.^[167] ولهذا يحاول كثير من المستفيدين إيجاد طرق يواصلون فيها دفع فواتير الكهرباء الخاصة بهم أثناء مغادرتهم أراضيهم، ليحصلوا على دليل على أنهم ما زالوا يعملون في أراضيهم، لكن القانون في الواقع يمكّن الحكومة من تجرييد المستفيدين من الإصلاح الزراعي من ممتلكاتهم بطريقة قانونية وسهلة. وعلى الرغم من أنّ نطاق المشكلة غير معروف، فإنّ هناك عدداً من التقارير عن أراضي الغائبين التي تمّ الاستيلاء عليها وزراعتها من قبل أشخاص آخرين إما بالإضافة إلى تخصيص سابق أو بشكل غير قانوني. لذلك ينبغي إجراء مزيد من البحث حول هذه المسألة.

إنّ أخذ العواقب التي قد تترتب على مثل هذا القانون في الاعتبار أمر ضروري في بيئة ما بعد النزاع وفي حال إنشاء آلية رد تعويض. ومن المهم حقاً أن يحتفظ المستفيدون بإمكانية الوصول إلى ممتلكاتهم للتأكد من أنهم لن يفقدوا الوصول إلى مصدر رزقهم. لذلك فإنّ من المهم أيضاً المضيّ قدماً في تقييم عدد المستفيدين من الإصلاح الزراعي في جميع أنحاء البلاد، وكذلك التحقق مما إذا كانت الدولة قد أعادت رسمياً توزيع بعض الممتلكات.

ضرورة إصلاح قانون الإصلاح الزراعي هي موضوع نقاش داخل المعارضة السورية. إحدى النقاط التي تمت مناقشتها هي ما إذا كان يجب على الملاك الإقطاعيين السابقين إعادة الأرض المصادرة أثناء الإصلاح الزراعي. ويبدو أنّ إلغاء الإصلاح الزراعي قد شكل تحدياً؛ لأنه أتاح توزيعاً أكثر إنصافاً للأراضي في جميع أنحاء البلاد.^[168] ومع أنّ هذا الإلغاء كان منطقياً في ذلك الوقت، فإنّه ينبغي وضع هذه الفكرة في منظورها مع عدد من القضايا التي يجب معالجتها في حال ما بعد النزاع. وبالنظر إلى تكلفة إجراء التعويض هذا، سيتعين على السوريين تحديد ما إذا كان ينبغي أن يكون لتلك القضية أولوية. قد يكون أحد الخيارات هو النظر في تعويض رمزي والاعتراف التاريخي بالأخطاء التي ارتكبت في ذلك الوقت.

لذلك، من الضروري تقييم عدد المطالبات التي يمكن أن تكون مرتبطة بالإسكان التعاوني وإصلاح الأراضي. فعلى سبيل المثال، ليس من الواضح ما هي نسبة الأراضي المخصصة بموجب إصلاح الأراضي التي ظلت دون إشغال، أو التي أصبحت ملكية خاصة.

[167]- المرسوم 1109 لسنة 1963 اللائحة التنفيذية لقانون الإصلاح الزراعي 161 لعام 1958، المادة 8.

<http://www.parliament.gov.sy/arabic/index.php?node=201&nid=9434&ref=tree&>

تم الدخول في 10 أيلول/سبتمبر 2021.

[168]- وفقاً لمقابلة مع أحد المستجيبين الرئيسيين في إسطنبول، في آب/أغسطس 2021، في عام 2004، بدأت الحكومة السورية والاتحاد الأوروبي العمل على مشروع يتوخى تقديم سندات ملكية للمستفيدين من الإصلاح الزراعي بينما كان المالكون الإقطاعيون السابقون قد حصلوا على تعويض مالي عن خسارة أراضيهم. توقف المشروع بعد اغتيال رفيق الحريري. للأسف، لم تتمكن من العثور على مصدر آخر عبر الإنترنت يؤكد ذلك.

6.1 تنظيم العشوائيات أو إعادة تطويرها؟

العشوائيات هي سمة مشتركة في معظم المدن في البلدان النامية، حيث تفوق أعداد السكان عدد وحدات السكن الرسمي الميسور التكلفة، والمتوفر. العشوائيات عبارة عن مساكن سكنية تُبنى بشكلٍ ينتهك تخطيط المدن و/أو لوائح البناء و/أو حقوق الملكية، وهي تزدادُ أثناء حالات النزاع، حيث ينضم النازحون إلى العشوائيات الموجودة سابقاً أو ينشئون عشوائيات جديدة. وبحكم التعريف، فإنّ المستوطنات العشوائية، أو المساكن غير الرسمية، تنتهك قواعد معينة: فهي مبنية على أراضي عامة أو خاصة دون ترخيص، وقد تنتهك اللوائح الحضرية، ولا تحترم مواصفات البناء، أو تُبنى في منطقة مخصصة للاستخدام الزراعي أو في مناطق معرضة للخطر. وفي حالات أخرى، يمتلك الشخص الأرض لكنه لم يسجل المبنى عليها مطلقاً. ومهما يكن السبب، فإنّ هذه التجاوزات تعرّض سكان هذه المناطق إلى عمليات الإخلاء إذا استردّتها الدولة أو الفرد الذي يملك الأرض. ومن الأسئلة البالغة الأهمية التي يجب معالجتها بعد النزوح الناجم عن النزاع أو الكوارث هو السؤال عن مستقبل العشوائيات، وعمّا إذا كان ينبغي إعادة بنائها أو تنظيمها أو هدمها ونقل سكانها.

تحتاج الدول التي تواجه هذه المشكلة إلى تحديد المعايير التي ستوجه قرارها. ففي العراق مثلاً، نما عدد العشوائيات بين عامي 2013 و2016، إلى 3687 منطقة عشوائية، وهو ما يمثل زيادة بنسبة 138% مقارنةً بعام 2013.^[169] واعتمد العراق على عدد من الوثائق القانونية لمعالجة هذه المشكلة. استخدمت سياسة الإسكان الوطنية لعام 2010 نهجاً دقيقاً في التعامل مع العشوائيات مع مراعاة تنوع المواقف في مختلف المواقع. في كثير من الحالات، تُبنى العشوائيات عمداً بطريقة تشبه المستوطنات الرسمية، من حيث تخطيط الشارع وحجم قطعة الأرض، كما يُزوّد كثيرٌ منها بالكهرباء وإمدادات المياه بالأنابيب من شبكة الدولة الرسمية، وهذه الخصائص تجعل تنظيم هذه العشوائيات أسهل. تقترح سياسة الإسكان الوطنية نهجاً لكل حال على حدة. وبناءً على خصائص العشوائيات، ستقوم السلطات بترقية العشوائيات، وتنظيمها، أو إخضاع المنطقة إلى عمليّات التطوير العمراني الذي يشمل تحسينات مادية للبنية التحتية للحي (إمدادات المياه والصرف الصحي، وتعبيد الطرق، وتوفير الطاقة) وتنظيم حيازة الأراضي. وإعادة التطوير تعني إزالة كل المباني الحالية، أو معظمها، واستبدالها بأخرى جديدة، لكنّ هذا الإجراء يؤدي إلى نقل السكان الحاليين، أو جزء كبير منهم، إلى وحدات سكنية جديدة في الموقع. يدعم البرنامج الوطني لإعادة تأهيل وتنظيم العشوائيات 2018-2019، تطوير عشوائيات النازحين داخلياً وتأمين الحيازة. تتماشى سياسة البرنامج الوطني لإعادة تأهيل وتنظيم العشوائيات مع واقع أنّ تدمير العشوائيات سيؤدي إلى تفاقم العجز الحالي.

[169]- وكالة الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، المستوطنات غير الرسمية في المنطقة العربية، شباط/فبراير 2020، ص 26.

المعايير التي تم تحديدها لتحديد ما إذا كانت المناطق العشوائية سيتم تحديثها وتنظيمها أو إعادة تطويرها هي:

- ملاءمة منطقة التطوير المقترحة للاستخدام السكني طويل الأجل.
- إمكانية إعادة التطوير التي تقارن العائد الاقتصادي للاستخدامات الأخرى مع العائد الاقتصادي الناتج عن العشوائيات.
- تفضيل المجتمعات المتضررة التطوير أو إعادة التوطين.
- القدرة المؤسسية للقطاع العام أو الخاص على القيام بمشروع تطوير.

ومع أنّ المعلومات حول مدى تنفيذ هذه السياسات المختلفة قليلة عموماً، فإنّ النهج والمعايير المحددة لمعالجة حال العشوائيات يمكن أن توفر إرشادات مفيدة في السياق السوري.

في كولومبيا، اعتمدت مبادرة الطلوع الانتقالية (TISI) -وهي مشروع مشترك بين مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي- نهجاً عالمياً قائماً على الأحياء السكنية لتنظيم العشوائيات وتحسينها، حيث يعيش النازحون في عشوائيات جنباً إلى جنب مع فقراء الحضر الآخرين. وبدلاً من التدخل على المستوى الفردي، عمل المشروع على العشوائيات بأكملها، فعاد بالفائدة على السكان المحليين والنازحين معاً. وبالإضافة إلى ذلك، قدم المشروع تدريباً مهنيّاً بناءً على الاحتياجات التي حددتها الشركات في المناطق، ووفر أنشطة مدرة للدخل لعدد من سكان العشوائيات.^[170]

في الصومال، استقر عدد كبير من النازحين داخلياً في ضواحي مدينة بوساسو أثناء النزاع. كان معظمهم مستأجرين من أصحاب العقارات الخاصة، وكانوا في كثير من الأحيان عرضة لخطر الإخلاء عندما يقوم أصحاب العقارات بزيادة الإيجار. تفاوض برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) مع السلطات البلدية في بوساسو لتوسيع نطاق الخدمات إلى ضواحي بوساسو، وقام بحملة عامة شجعت الملاك على التبرع بجزء من أراضيهم للبلدية مقابل وصلها بالخدمات الحضرية كالمياه والصرف الصحي والكهرباء، ونتيجة وصلها بالخدمات الحكومية زادت قيمة الأرض، فعوّض هذا العملُ خسارة الأرض المتبرّع بها للبلدية. وقد استخدمت البلدية الأراضي التي حصلت عليها في توطين النازحين، ومنحتهم أراضي مخدمّة بموجب آلية الحيازة الإضافية. وخلال الخمسة عشر عاماً الأولى، استفاد النازحون داخلياً من عقود الإيجار المجانية، وتَحسّن أمن حيازتهم بمرور الوقت، فقاموا ببناء المساكن والتوسعات على قطع الأراضي الخاصة بهم، وبعد 15 عاماً حصلوا على الملكية الكاملة.^[171] يوضح هذا المثال كيف يمكن تنظيم المخيمات المؤقتة أو العشوائيات بالتعاون بين الملاك والبلدية.

[170]- مركز رصد النزوح الداخلي، ممارسات وأدوات الإسكان التي تدعم الطلوع الدائمة للنازحين في المناطق الحضرية، 2015، ص 47.

[171]- مركز رصد النزوح الداخلي، ممارسات وأدوات الإسكان التي تدعم الطلوع الدائمة للنازحين في المناطق الحضرية، 2015، ص 45.

6.2 توثيق حقوق السكن في العشوائيات

من أجل تسهيل أو إعادة بناء العشوائيات، أو تعويض ساكنيها، من الضروري تحديد من كان يعيش فيها، وأين، ونوع الحقوق التي يتمتع بها سكان هذه العشوائيات. قد يكون هذا الأمر صعباً، ولا سيما عندما يكون مستوى إزالة العشوائيات عالياً للغاية، ويتشتت السكان الأصليون، في مثل هذه الحالات تكون الوثائق الشخصية، أو الوثائق المتعلقة بالإسكان والأرض والملكية، مفقودة، أو غير رسمية، أو لم يكن لها وجود أصلاً. في مثل هذه الحالات توجد حلول مختلفة لتوثيق حقوق الملكية غير الرسمية، وما يتم تقديمه أدناه عبارة عن مزيج من الأساليب التشاركية والحلول التكنولوجية. يساعد رسم خرائط المجتمع، استناداً إلى صور الأقمار الصناعية قبل النزاع، أو ما قبل وقوع الكارثة، على تسهيل تحديد المباني الموجودة مسبقاً في حالات الدمار الشديد وتحديد أصحابها أو مالكيها. يمكن استكمال التصريحات الفردية عن الحياة بوثائق داعمة وصور يتم تحميلها في قاعدة بيانات.^[172]

في لبنان، تضمنت إعادة بناء مخيم نهر البارد،^[173] أشكالاً مثيرة للاهتمام من التوثيق التشاركي لحقوق الإسكان والأراضي والملكية. كما استخدمت خرائط المجتمع لحقوق الإسكان والأراضي والملكية في عدة مناسبات بعد الكوارث الطبيعية، في مثل تسونامي 2004 وزلزال هايتي 2010. في هايتي، استخدم برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) التعداد التشاركي (شكل من أشكال رسم خرائط المجتمع) في حي عشوائي لسيمون بيليه لتحديد حقوق السكن ومواقع منازل ما قبل الكارثة. كان الغرض أيضاً هو الاتفاق مع المجتمع المحلي على التحسينات التي يمكن إجراؤها على الحي العشوائي كجزء من إعادة الإعمار. واستناداً إلى منهجية وضعتها منظمة سكان الأحياء الفقيرة الدولية، أنشأ موئل الإنسانية نظاماً لترقيم المنازل يعتمد على صور الأقمار الصناعية والنقاط المرجعية والمعرفة المحلية.^[174] كما ساعدت المقابلات مع السكان السابقين في تحديد مواقع ما قبل الزلزال لمختلف قطع الأراضي السكنية وربطها بالسكان، كذلك ساعدت لجان الإحصاء وأعضاؤها الذين عملوا مع المجتمع المحلي ورسموا المنازل والشوارع والأماكن العامة في الحي. أعقب رسم خرائط المجتمع مناقشات حول المجالات المحتملة للتحسين من حيث الوصول إلى الخدمات والقدرة على الصمود في مواجهة الزلازل. وقد أوجد نظام العدّ هذا، الذي اعتمد على المشاركة المجتمعية، إحساساً بالمجتمع والشرعية والملكية لدى السكان الذين كانوا يواجهون تحديات كبيرة تتعلق بحيازة الأراضي وظروف المعيشة.^[175]

يمكن لأدوات الأراضي المستخدمة في سياقات التنمية لمساعدة البلدان على تحسين نظم معلومات

[172]- تقرير المقررة الخاصة المعنية بحقوق الإنسان للنازحين داخلياً، سيسيليا جيمينيز داماري، الإسكان والأرض والممتلكات في سياق النزوح، HRC / A / 37/47، 21 نيسان/إبريل 2021، الفقرة 54.

[173]- للمزيد يُنظر: ثالثاً... 7. إعادة الإعمار.

[174]- سينات راشيل، رينيه بارون، كاميلو بوانو، إستيلا كاري، بارثيليمي لويس ماري ليون، ومايك ميني. 2017. جعل المشاركة المجتمعية أولوية: دراسة حالة عن الاستجابة للزلزال في سيمون بيليه، هايتي. تقرير ملخص. شراكة تعلم الأزمات الحضرية (UCLP).

<https://pubs.iied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/G04285.pdf>

[175]- سينات راشيل، رينيه بارون، كاميلو بوانو، إستيلا كاري، بارثيليمي لويس ماري ليون، ومايك ميني. 2017. جعل المشاركة المجتمعية أولوية: دراسة حالة عن الاستجابة للزلزال في سيمون بيليه، هايتي. تقرير ملخص. شراكة تعلم الأزمات الحضرية (UCLP).

<https://pubs.iied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/G04285.pdf>

الأراضي أن تساعد أيضاً في توثيق حقوق الإسكان والأراضي والملكية للنازحين. من بين هذه الأدوات مثلاً، طريقة تكييف نموذج مجال الحياة الاجتماعية مع النزوح بعد الكوارث وما بعد النزاع. في العراق، تم استخدامه لدعم حقوق الأرض غير الرسمية للإيزيديين العائدين. الحياة الاجتماعية هي طريقة تشاركية تعتمد على استخدام نظام المعلومات الجغرافية وتعاون المستفيدين لتوثيق الملكية أو الحياة الرسمية وغير الرسمية. يمكن استكمال إعلانات الحياة الفردية بوثائق داعمة وصور يتم تحميلها من خلال قاعدة البيانات النموذجية. في العراق، تمت مقابلة المستفيدين، وطلب منهم تقديم أي وثائق غير رسمية يمكن أن تثبت أنهم شغلوا أرضاً و/أو مباني في السابق.^[176] ثم ساعدت الاجتماعات مع أعضاء المجتمع والسلطات المحلية في التحقق من حقوق الإشغال لمقدمي المشروع والتحقق من صحتها،^[177] ثم قام المطالبون بتعيين حدود قطع أراضيهم بحضور السلطات المحلية ووكالة الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية،^[178] ثم تم الإبلاغ عن هذه الحدود المحددة على صورة القمر الصناعي المستخدمة في برنامج نموذج مجال الحياة الاجتماعية. تلقى المستفيدون الناجحون أخيراً شهادات إشغال موقعة منهم ومن السلطات المحلية والبلدية وشاهدين ووكالة الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية. وتفيد هذه الشهادات المعتمدة من قبل السلطات المحلية على تحسين أمن الحياة، ويمكن أن تكون الخطوة الأولى نحو إصدار سندات ملكية كاملة.

يمكن أن يؤدي استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات إلى تسهيل مشاركة النازحين في توثيق حقوق الإسكان والأراضي والملكية الخاصة بهم. تم استخدام منصة آمنة على الإنترنت في عملية العدالة الانتقالية الكولومبية لتشجيع مشاركة السكان في توثيق أنماط انتهاكات حقوق الإنسان والمطالبات، لا سيما فيما يتعلق بالسكن والأرض والممتلكات.^[179]

بشكل عام، تتيح الأشكال الجديدة لتقنيات الوسائط الاجتماعية-المكانية والرقمية- ترقية التقنيات المستخدمة لدعم استعادة حقوق الإسكان والأراضي والملكية،^[180] كما تسمح هذه التقنيات أيضاً بإجراء فحص متقاطع، وتسريع توثيق الملكية والحياة.

[176]- وشملت فواتير المياه والكهرباء وجمع القمامة وعقود الإيجار والصور ومقاطع الفيديو. برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، وكالة الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، الشبكة العالمية لوسائل استغلال الأراضي، المعهد الدولي لإعادة الإعمار الريفي. 2018. «دروس من الميدان في إدارة الأراضي الحساسة للنزاع وبناء السلام».

<https://gltn.net/download/land-and-conflict-lessons-from-the-field-on-conflict-sensitive-land-governance-and-peacebuilding/?wpdmml=13040&ind=0>

[177]- المصدر السابق ص 64.

[178]- المصدر السابق ص 65.

[179]- جان ماري تشينو، لينا ب. شبارو مارتينيز وأنا ماريا مورا رويو، «توسيع تصورات العدالة الانتقالية من خلال استخدام التكنولوجيا: تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في سياق العدالة الانتقالية في كولومبيا»، المجلة الدولية للعدالة الانتقالية، المجلد. 13، رقم 1 (آذار/مارس 2019).

[180]- يشرح جون أونرو بالتفصيل التقنيات التي يمكن أن تدعم ترقية التوقيت، وزيادة الوعي، وبناء قواعد البيانات، والفحص، وإنشاء أنماط وفئات الأدلة، واستخدام الأدلة المطابقة وغير أطراف. أونرو، جون، إميلي فرانك، وماثيو بريشارد. 2017. «تقدم رقمي لاستعادة المساكن والأراضي والممتلكات في الدول المتضررة من الحرب: الاستفادة من الهجرة الذكية». الاستقرار: المجلة الدولية للأمن والتنمية، 6 (1)، ص 15.

<http://doi.org/10.5334/sta.562>

تمثل المناطق العشوائية جزءاً مهماً من النسيج العمراني السوري، وقد سكن هذه المناطق ما بين 30 و40% من سكان الحضر قبل النزاع^[181] وارتبط نموهم بفشل سياسات الإسكان الحضري في توفير مساكن ميسورة التكلفة للسكان ذوي الدخل المنخفض والمتوسط في سياق التوسع الحضري المتزايد. يُعزّض الافتقار إلى وثائق الملكية الرسمية سكان العشوائيات إلى الإخلاء القسري، لا سيما في سياق مشاريع التجديد الحضري. وقد أسهمت عمليات الإخلاء المخطط لها من العديد من العشوائيات في انتفاضة عام 2011، والتشريعات التي تم تبنيها أثناء النزاع حول مخاطر التخطيط الحضري ومصادرة الملكية، في تبرير هدم العشوائيات واستبدالها بمساكن فاخرة، مما منع عودة السكان النازحين.

إن الطريقة التي ستتم فيها معالجة حال العشوائيات في مرحلة ما بعد النزاع ستكون مؤشراً جيداً على ما إذا كانت سوريا تعمل من أجل سلام مستدام يدعم العودة، أو ما إذا كانت تهدف فقط إلى تعزيز النزوح الناتج عن النزاع. ستكون هناك حاجة لتحديد ما إذا كان ينبغي هدم العشوائيات ونقل سكانها، أو تنظيمها أو تحسينها. تتمثل الخطوة الأولى في تحديد مَنْ كان يعيش في هذه العشوائيات وأين، وأي ملكية أو مستندات حيازة لديهم، والخطوة الثانية هي تحديد المعايير التي تحدد تنظيم هذه العشوائيات أو هدمها.

توفر الأساليب التشاركية المذكورة إرشادات للخطوة الأولى، يمكن استخدامها في السياق السوري الذي يقدم خصائص مماثلة: تدمير بقدر كبير، وتأثير قانون إزالة الأنقاض الذي يجعل من الصعب تحديد مواقع الممتلكات قبل النزاع، ونقص الوثائق الرسمية التي تؤكد حقوق الإسكان والأراضي والملكية. يتيح الجمع بين النهج التعاوني والتكنولوجيا عبر الإنترنت مشاركة النازحين أينما كانوا. لا يمكن أن يقتصر رسم الخرائط التشاركي على أولئك الذين ما زالوا موجودين على الأرض، وإلا سيكونون عرضة لخطر الادعاءات الكاذبة على حساب النازحين.

ومع أنّ تشتت النازحين واللجئين يمكن أن يمثل تحدياً، يميل الأشخاص من المنطقة نفسها إلى النزوح في مناطق أو مخيمات مماثلة. وبالنسبة إلى أولئك الذين ليسوا كذلك، يمكن أن تساعد الروابط بين الجيران السابقين في الوصول إلى النازحين الآخرين من المنطقة نفسها. تُسهّم هذه المشاركة بعد ذلك في بناء صورة أكثر شمولاً لحقوق الإسكان والأراضي والملكية في المنطقة الأم. وقد أثّرت مخاوف بشأن الوقت والتكلفة المرتبطتين بالتخطيط التعاوني للحقوق، وفي هذه الحال، يمكن لتكنولوجيا المعلومات أن تسرع العملية وتسهل جمع الأدلة ومعالجتها، من خلال تبادل البيانات التي تم جمعها من مجتمعات النازحين المختلفة، وتجميع المعلومات حسب منطقة المنشأ.^[182]

هناك العديد من المبادرات التي تهدف إلى حماية ملكية وحيازة السوريين قبل الحرب، وتوثيق.^[183]

[181]- منظمة اليوم التالي، موضوع العقار وانعكاساته على حقوق التملك في سوريا، خالد الحلو، رياض علي وأنور مجني، 2019، ص 14.

[182]- على سبيل المثال، أكد أحد المستجيبين الرئيسيين المشاركين في مشروع نهر البارد أنه إذا كانت عملية رسم الخرائط تستغرق وقتاً طويلاً في ذلك الوقت، فستكون في الواقع أسرع في عام 2021 بفضل التقنيات الجديدة التي تم تطويرها في هذه الأثناء.

[183]- منظمة اليوم التالي. 2020 «الإسكان والأراضي والملكية والوصول إلى التوثيق خارج مناطق سيطرة النظام في سوريا. دراسة لست مناطق في سوريا. «واقع الإسكان والأرض وحقوق الملكية في سوريا. مجموعة عمل الإسكان والأراضي والملكية.»

<https://tda-sy.org/wp-content/uploads/2021/04/HLP-02-Access-to-Documentation-Outside-of-Regime-Held-Areas-in-Syria-ENG.pdf>

فقد أطلق وكالة الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية مشروع نموذج مجال الحيابة الاجتماعية لتوثيق حقوق الإسكان والأراضي والملكية لأكثر من 4300 لاجئ سوري في لبنان والعراق.^[184] يجمع المشروع إعلان الملكية والحيابة، والأدلة الرسمية وغير الرسمية، في قاعدة بيانات يمكن استخدامها لدعم عملية الاسترداد أو التعويض. وقد دعمت إحدى مبادرات الجهات المانحة حماية 700.000 سجل لسجلات ما قبل النزاع، جمعتها جهات فاعلة مختلفة من مختلف المحافظات. يجب إجراء مسح لهذه المبادرات لتجنب الازدواجية، وتحديد الثغرات المحتملة، وتوحيد العملية بناءً على الدروس المستفادة من كل مشروع. يقترح مشروع واعد آخر إشراك النازحين في توثيق مطالبات الإسكان والأراضي والملكية الخاصة بهم عن طريق تحميل المعلومات على تطبيق الهاتف المحمول. يقدم التطبيق اقتراحات للأدلة البديلة التي يمكن استخدامها. تسمح هذه العملية التشاركية للأشخاص النازحين بالمساهمة بفعالية في مطالباتهم أثناء النزاع، ويمكن أن تمهد الطريق لمبادرات الاسترداد أو التعويض في المستقبل.^[185]

إحدى العقبات الرئيسية التي تحول دون استخدام هذه التقنيات في السياق السوري هي انعدام الثقة وخوف المجتمع من أن المعلومات التي يتم جمعها قد ينتهي بها الأمر في أيدي النظام السوري. يتعلق هذا التحدي بمنظمات الأمم المتحدة، والمنظمات السورية غير الحكومية التي حاولت أيضاً إنشاء منصات على الإنترنت لجمع أدلة الإسكان والأراضي والملكية.

تقدم سياسة الإسكان الوطنية العراقية أمثلة للمعايير التي تساعد في تحديد ما إذا كان يجب تنظيم التسوية أم لا. ويوضح المثال الخاص بكولومبيا قيمة النهج العالمي القائم على المنطقة، الذي يجمع بين الترقية وتنظيم الأنشطة المدرة للدخل.

ووفقاً للمعايير الدولية، فإن خيار إعادة التوطين هو ملاذ أخير؛ لأنه تم استكشاف البدائل التي تميل إلى كسر الشبكات الاجتماعية والاقتصادية.^[186] في سياق النزاع، يمكن أن تعكس أيضاً سياسة متعمدة لرفض عودة مجموعات معينة أو أفراد معينين يعتبرون معارضين.

وسيتعين أيضاً دراسة قضية العشوائيات التي ظهرت أثناء النزاع، فهناك الكثير من المعاملات مع وكلاء عقارات قاموا بشراء أراض مملوكة للقطاع الخاص وبنوا عليها عقارات أو أحياء كاملة، ثم باعوها بعد ذلك للنازحين، وكثير من هذه المنازل ليس فيها أي وثائق رسمية. قد يكون من الصعب تفكيك بعض العشوائيات الجديدة التي تم بناؤها من الصفر في المناطق التي تسيطر عليها تركيا،^[187] أو محاولات بعض المجالس المحلية لتنظيم البناء بعد النزاع.^[188] المثال الصومالي يعطي مثلاً على كيفية حلّ مثل هذا الوضع بطريقة تدعم مصلحة المالكين الأصليين والنازحين.

يجب إجراء رسم خرائط للعشوائيات الجديدة لتحديد نوع الأرض التي تقع عليها (عامة أو خاصة)، وما إذا كانت الأرض قد تم حيازتها بشكل قانوني، وسلامة المبنى والوصول إلى الخدمات. يجب أن تتضمن الخرائط أيضاً معلومات حول ما إذا كانت المنطقة العشوائية قد بُنيت على أرض مملوكة

[184]- مقابلة مع مستجيب رئيس، آب/أغسطس 2021.

[185]- HRC / A / 37/47، الفقرة 76.

[186]- مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بالسكن اللائق، ميلون كوشاري، مبادئ الأمم المتحدة الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن عمليات الإخلاء والترحيل بدافع التنمية، HRC / A / 18/4، شباط/فبراير 2007.

[187]- وكالة الأناضول أخبار. «مجموعة تركية تبني 6000 منزل للمحتاجين في سوريا». 31 آذار/مارس 2021.

<https://www.aa.com.tr/en/turkey/turkish-group-to-build-6-000-houses-for-needy-in-syria/2194304>

[188]- جردان، محمد. «حلب تتوسع مع نمو السكان النازحين». المونيتور. 8 نيسان/إبريل 2021.

<https://www.al-monitor.com/originals/2021/04/aleppo-expands-displaced-population-grows>

لنازحين، وما إذا كان المالكون يفضلون العودة أو الحصول على تعويض. يجب أيضاً مراعاة مخاطر دمج الهندسة الديموغرافية عن طريق الاحتفاظ بالتسوية أو إزالتها.

قد يؤدي الحفاظ على منطقة عشوائية مبنية أثناء النزاع إلى منع العودة. يؤدي هدمها إلى تحمل السلطات المسؤولية عن توفير مساكن بديلة للأشخاص الذين تم إخلادهم، الأمر الذي قد يمثل تحدياً كبيراً في النقص المتفاقم بسبب النزاع في المساكن.

7. إعادة الإعمار

يمكن أن يكون لإعادة الإعمار بعد النزاع تأثير إيجابي أو سلبي على العودة اعتماداً على أنواع حقوق الإسكان والأراضي والملكية التي تعتبر مؤهلة لإعادة الإعمار. غالباً ما تتطلب الأهلية لإعادة الإعمار من مالك العقار تقديم دليل على حقوق الإسكان والأراضي والملكية الخاصة به. يمكن أيضاً استخدام عملية الاسترداد أو التعويض، التي تحدد الملكية أو حقوق الحيازة، للتحقق من الأهلية لإعادة الإعمار، وهذا سبب آخر لضرورة إدراج حقوق السكن غير الرسمي والأراضي في عملية الاسترداد.

كثيراً ما يُستبعد النازحون الذين يتمتعون بحقوق ملكية الأرض غير الرسمية من برامج إعادة الإعمار. وأصبح الفاعلون الإنسانيون المشاركون في أنشطة المأوى وإعادة الإعمار على دراية تامة بالمشكلة، وقد تم تطوير إرشادات عالمية للحد من مخاطر انتهاك أنشطتهم لحقوق الإسكان والأراضي والملكية. وقد نشرت مجموعة المأوى العالمية^[189] إرشادات بشأن المأوى والعناية الواجبة، ومجموعة أخرى من الإرشادات المخصصة للأماكن الحضرية.^[190] توفر الوثائق أدوات لتحديد واحترام حقوق الأراضي الرسمية وغير الرسمية القائمة عند تنفيذ أنشطة المأوى.

لا تؤدي إعادة الإعمار بالضرورة إلى الملكية ولكن يمكن أن تؤدي إلى توفير السكن الملائم مع ضمان الحيازة. في كوسوفو، تم تدمير حي روما ماهاالا إلى حد كبير. ولمّا رفضت البلدية في البداية إعادة بناء الحي بدعوى أن السكان ليس لديهم وثائق رسمية، ضغط المجتمع الدولي على بلدية ميتروفيتشا لتسوية الوضع،^[191] فتم إعادة بناء منازل الملاك الذين لديهم سندات ملكية مع التسجيل في الكتب المساحية، ونُقل الذين لم يتمكنوا من إثبات الملكية إلى المباني السكنية الواقعة على أراضي مملوكة تعاونياً في السابق وخصصتها البلدية في المنطقة نفسها. حصل المستفيدون على عقد إيجار لمدة 99 عاماً بإيجار منخفض للغاية، مما وفر أماناً قوياً للحيازة.^[192] كما تضمن المشروع تحسين الوصول إلى

[189]- يُنظر أيضاً جمعية سفير، دليل سفير: الميثاق الإنساني والمعايير الدنيا في الاستجابة الإنسانية، الطبعة الرابعة. (لندن، Shortrun Press، 2018)، ولا سيما الفصل الخاص بالمأوى والاستيطان.

www.sheltercluster.org/sites/default/files/docs/4.2_gsc_land_rights_and_shelter_the_due_diligence_standard.pdf

[190]- المجلس النرويجي للاجئين وآخرون، ضمان الحيازة في المناطق الحضرية: مذكرة إرشادية للممارسين الإنسانيين (لندن، المعهد الدولي للبيئة والتنمية، 2017).

[191]- جمهورية كوسوفو. 2008. «استراتيجية دمج مجتمعات الروما والأشكالي والمصريين في جمهورية كوسوفو، 2009-2015». ص 41.

<https://www.refworld.org/pdfid/5a8418dc4.pdf>

[192]- وليامز، رودري سي. 2011. «ما وراء حقوق المستوطنين: الطول الدائمة والتهجير الناجم عن التنمية في مونروفيا، ليبيريا».

<https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/durable-solutions-and-development-induced-displacement-in-monrovia-liberia.pdf>

الخدمات، وإقامة مركز صحي، وتوفير فرص اقتصادية جديدة لجعل العودة مستدامة.

وكثيراً ما يثير الدمار الناجم عن النزاعات اهتمام السلطات والمستثمرين الذين يرون فرصة للاستثمار في مواقع رئيسة في المدينة من خلال مشاريع إعادة الإعمار. في هذا السياق، تصبح مصادرة الأراضي، وإعادة توطين السكان السابقين، وسيلة ملائمة لتحويل مناطق معينة -ولا سيما العشوائيات- إلى مناطق سكنية أو تجارية راقية. ولكن تحت ستار الانتعاش الاقتصادي، غالباً ما تمثل هذه المشاريع شكلاً من أشكال النزوح الناجم عن التنمية يؤدي إلى تهجير السكان الحاليين ومنع عودة النازحين،^[193] وهذا أمر يمكن أن يعزز الآثار الديموغرافية للنزاع.

يُظهر مثال إعادة إعمار وسط بيروت في إطار مشروع سوليدير^[194] في التسعينيات كيف يمكن أن تصبح إعادة الإعمار أداة لمكافأة النخبة على حساب حقوق المالكين الأصليين. فقد منحت الحكومة اللبنانية الشركة الخاصة «سوليدير» الحق الحصري في إعادة تطوير وسط بيروت بعد 15 عاماً من النزاع، وسمحت الحكومة لشركة سوليدير بمصادرة العقارات الواقعة في وسط المدينة. يمكن للمالكين إما مبادلة ممتلكاتهم مقابل أسهم في سوليدير أو بيعها بقيمة أقل من الممتلكات. وسُمح لعدد قليل من المالكين بالاحتفاظ بممتلكاتهم، بشرط الالتزام بإعادة بنائها بما يتماشى مع معايير سوليدير الباهظة الثمن. تم هدم كثير من الممتلكات بشكل غير رسمي، ورفضت الحكومة تصاريح إعادة الإعمار بشكل منهجي. يرى المحللون أنه تم استخدام المشروع لتحقيق أهداف سياسية معينة، والتأكد من أنّ مجتمعات معينة سوف تُخرَج من المنطقة.^[195] تم تدمير الأحياء التاريخية في وسط المدينة بالكامل، كما كان هناك تواطؤ قوي بين سوليدير والحكومة ومختلف الفصائل السياسية. كان رئيس مجلس الوزراء رفيق الحريري أحد المساهمين الرئيسيين في سوليدير، وكان يمتلك إحدى الشركات التي تنفذ إعادة الإعمار. وتم توزيع الأموال العامة المخصصة لإعادة الإعمار على مختلف الحلفاء السياسيين، مثل أمراء الحرب السابقين وقادة الميليشيات والنخب الأخرى من خلال سوليدير. وقد أدى مشروع سوليدير إلى تهجير عدد كبير من سكان وسط بيروت، ومنع عودة الكثيرين. تظهر أوجه التشابه بين مشروع مدينة ماروتا في سوريا ومشروع سوليدير خطورة أن تتبع سوريا مساراً مشابهاً.

على عكس مثال سوليدير، تتميز الممارسات الجيدة فيما يتعلق بإعادة الإعمار بمشاركة السكان الحاليين والسابقين في تصميم مشروع إعادة الإعمار. من أجل المساهمة بشكل أفضل في التماسك الاجتماعي والعودة، يجب أن تحافظ إعادة الإعمار بعد النزاع، إلى أقصى حد ممكن، على النسيج الاجتماعي والحضري والمعماري للمنطقة قبل النزاع.

[193]- مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بالسكن اللائق، ميلون كوئاري، مبادئ الأمم المتحدة الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن عمليات الإخلاء والترحيل بدافع التنمية، HRC / A / 18/4، شباط/فبراير 2007.

[194]- المعلومات حول السوليدير مأخوذة من معهد التحرير لسياسة الشرق الأوسط، يدمر حقوق الإنسان باسم إعادة الإعمار: الدروس المستفادة من سوليدير بيروت لسوريا، نور حمادة وكريستل باسيل، 16 أيلول/سبتمبر 2020.

[195]- المصدر السابق.

في نهر البارد، ثاني أكبر مخيم فلسطيني في لبنان،^[196] تمكن السكان بمساعدة متطوعين من الاعتراض على الخطة الأولية لإعادة الإعمار التي تهدف إلى تعديل الهندسة المعمارية للمنطقة بالكامل. رفض السكان الانتقال إلى الأبراج العالية التي تقضي على علاقاتهم الاجتماعية السابقة مع جيرانهم، وتمت إعادة الإعمار على أساس التوزيع الأولي للأسر داخل المخيم. استخدم المشروع نهجاً تعاونياً، حيث حشد المتطوعون الذاكرة الجماعية للسكان لإعادة تشكيل مخطط المخيم كما كان قبل تدميره. وكان هذا النهج التعاوني ضرورياً؛ لأن معظم السكان لم يكن لديهم سندات ملكية رسمية لمنازلهم، لذلك لم تكن هناك إمكانية لاستخدام سجلات الأراضي لتحديد المالكين أو موقع المباني. كما أدى نقاش ومشاركة السكان إلى الحد من مخاطر الادعاءات الاحتياطية بالملكية.

يعود نجاح المشروع إلى عدة عوامل؛ إذ أتاح الدعم الفني لنشطاء التخطيط العمراني اللبنانيين إنتاج خارطة تفصيلية توضح موقع كل عقار وحجمه، وكذلك أسماء السكّان والملّك. قدّم إنشاء سجل أراضٍ بديلاً احترافياً وصارماً أساساً قوياً للغاية للدفاع عن مطالب السكان. كما كان وجود «الناشطين المجتمعيين» المعروفين والموثوقين في المخيم أمراً أساسياً لضمان تمثيل معين للمشاركين وتشجيع السكان على المشاركة في المناقشة. ولعبت الشؤون السياسية واللوجستية للأونروا وموظفيها -الذين لديهم معرفة واسعة بالمخيمات الفلسطينية في لبنان- دوراً كبيراً في إقناع السلطات بمراجعة خطة إعادة الإعمار. ولكن كان من سلبيات مشروع نهر البارد عدم السماح للمالكين بالمشاركة في مشروع إعادة الإعمار بأنفسهم.^[197]

الحفاظ على النسيج الاجتماعي لا يعني بالضرورة أن إعادة الإعمار يجب أن تعود بالضبط إلى حال ما قبل النزاع. يوضح مثال هايتي مفهوم «إعادة البناء بشكل أفضل»، ويظهر أن النهج التشاركي سمح بتنفيذ إعادة الإعمار في المنطقة نفسها للسكان السابقين، وفي الوقت نفسه قبول بعض التغييرات لتحسين الظروف المعيشية في المنطقة العشوائية. سمحت لهم المناقشة مع السكان بتحديد مجالات التوافق حول بعض التحسينات الضرورية التي تطلّبت بعض التعديلات على بيئة ما قبل الكارثة. تمّ تضمين الحاجة إلى تحسين القدرة على الصمود أمام الزلازل، والوصول إلى الخدمات، وإنشاء مساحة مشتركة؛ مثل ساحة ومنطقة سوق^[198] في تصميم إعادة الإعمار. ونظراً إلى مناقشة هذه النقاط ودراستها، تم قبول التغييرات إلى حد كبير من قبل السكان. كانت إحدى ميزات المشروع تقليل مساحة كل منزل لتوفير مساحة أوسع للشوارع، لتوفير مساحاتٍ لأنابيب المياه وحاويات القمامة، وعوّضت المساحة المفقودة في الطابق الأرضي بإضافة طابق إضافي.

[196]- في منتصف عام 2007، دمر الجيش اللبناني مخيم نهر البارد للاجئين في شمال لبنان أثناء قتاله لجماعة فتح الإسلام الإسلامية. أدى هذا الصراع إلى نزوح حوالي 30000 لاجئ فلسطيني.

[197]- مبادرة الإصلاح العربي، نشاط في سياق إعادة إعمار مخيم نهر البارد للاجئين: دروس لإعادة إعمار سوريا، أيلول/سبتمبر 2021.

[198]- مركز رصد النزوح الداخلي، ممارسات وأدوات الإسكان التي تدعم الحلول الدائمة للنازحين في المناطق الحضرية، 2015، ص 43-44.

تعتبر إعادة البناء التي يديرها المالك خياراً جيداً. إنَّها عملية صنع قرار تشاركية تسمح للمالكين بالمساهمة بفعالية في عملية إعادة الإعمار،^[199] لتحديد التصميم وإدارة إعادة الإعمار. تتطلب إعادة الإعمار التي يقودها المالك مساعدة تقنية ومالية كافية لكي تكون ناجحة. تدعم استراتيجية إعادة إعمار المساكن العراقية إعادة بناء المساكن بالاعتماد على الذات. وخصَّصت الأبحاث التي استعرضت سياسات 111 دولة على مدى 70 عاماً في إدارة شؤون العشوائيات إلى أنَّه في سياقات ما بعد النزاع الغير آمنة، التي تتسم باحتياجات إسكان ضخمة وضعف في القطاعين الخاص والعام، فإن أفضل حل مؤقت هو الاعتراف بأنشطة البناء غير الرسمية ودعمها. كما خصَّصت الدراسة إلى أنَّ البلدان التي نجحت في معالجة النقص في المساكن لديها إما استخدمت تدخلات مكثفة للقطاع العام أو البناء الخاص غير الرسمي.^[200]

دروس لسوريا

على السلطات والجهات المانحة التي تدعم مشاريع إعادة الإعمار ضمان ألا تؤدي هذه المشاريع إلى حرمان النازحين من حقوقهم في العودة والاسترداد. تقدم مشاريع البناء -مثل مدينة ماروتا- مشروع تطوير فاخراً في جنوب غرب دمشق، تتشابه بعض أوجهه مع إعادة إعمار سوليدير في بيروت، وتشجع التشريعات السورية التي تم تبنيها خلال النزاع هذا النوع من المشاريع. سمح المرسوم 66 لعام 2012 بإعادة تطوير المناطق التي تحتلها العشوائيات حول دمشق لاستبدالها بحي عمراني جديد، ووسَّع القانون 2018/10 هذا النهج ليشمل سوريا بأكملها. هذه القوانين تكمل تشريعات ما قبل النزاع التي تسهل إخلاء السكان من العشوائيات مع توفير تعويضات غير كافية. بالإضافة إلى ذلك، فإن إجراءات المطالبة، أو استئناف قرارات التقييم أو تخصيص الأسهم، تشمل مواعيد نهائية لا تتلاءم مع حال النزاع والنزوح وانعدام الأمن السائد حالياً في سوريا.

نتيجة لذلك، يخاطر عدد من سكان المستوطنات غير الرسمية بفقدان حقوقهم في الإسكان والأراضي والملكية دون أي تعويض. وأمَّا بالنسبة إلى أولئك الذين سينجحون في اتباع الإجراءات، فإن أفضل ما يحتمل أن يحصلوا عليه هو أسهم في المبنى الجديد. وبالنظر إلى حقيقة أنَّ التقييم يتم بناءً على قيمة العقار قبل خطة البناء، فمن المحتمل ألا تكون الأسهم كافية للمالكين للبقاء في المنطقة. لذلك، فإنَّ نموذج إعادة الإعمار في ماروتا يخاطر بالتسبب في نزوح جديد، أو إنكار عودة السكان السابقين وحقوقهم في الإسكان والأراضي والملكية. يجب على المستثمرين، والدول المانحة المهتمة بإعادة الإعمار، العناية الواجبة لضمان ألا يكون لأنشطتهم تأثير سلبي على حقوق الإنسان.^[201]

اللافت أن سكان القابون بدمشق حشدوا أنفسهم ضد مشروع مماثل في تلك المدينة، وقدموا 2000 شكوى ضد التخطيط العمراني الجديد. احتج الناس على مستوى الدمار المزعوم، وضغطوا على غرفة التجارة ورئيس الوزراء. ونتيجة لذلك، تم تعليق المخطط العمراني الرئيسي.^[202] ومع أنَّ هذه الخطوة تعطي الأمل للمواطنين في أنَّه يمكنهم فرض مشاركتهم في بعض الأحيان، فإنَّه من

[199] - <https://www.sheltercluster.org/sustainable-solutions-working-group/library/owner-driven-approaches>

[200] - هابيتات إنترناشونال، تقييم مناهج الإسكان في العراق: التعلم من التجربة العالمية، بقلم عمر الحافظ وبني كيه ساتيش وبيتر دي وايلد، 2019.

[201] - برنامج التطوير القانوني السوري، إعادة الإعمار وحقوق الإنسان: التحدي السوري، 2018.

[202] - فعاليات عبر الإنترنت: إشراك المجتمعات في نقاش إعادة الإعمار، الذي نظمته مبادرة الإصلاح العربي، 13 أيلول/ سبتمبر 2021.

المحتمل أن يكون من الأصعب بكثير التكاثر في المناطق التي نزع فيها معظم السكان بالفعل ولن يجرؤوا على الاحتجاج.

في حالات ما بعد النزاع، يجب تصميم إعادة الإعمار بطريقة تُسهم في التماسك الاجتماعي. وأفضل طريقة للقيام بذلك هي تسهيل مشاركة السكان، بما في ذلك النازحين، بحيث يمكن سماع تطلعاتهم ودمجها في إعادة الإعمار. إن الحفاظ على النسيج الاجتماعي للمدينة له آثار من حيث الخيارات المعمارية التي يتم اتخاذها، ولا يستبعد بالضرورة التدابير التي تُحسّن الوصول إلى الخدمات، والنقل، والأنشطة الاقتصادية. نظراً إلى أن النزاع والدمار يقللان عادةً من الأنشطة الاقتصادية، يجب أن تتضمن مشاريع إعادة الإعمار في تصميمها وجود مناطق للأنشطة التجارية، وأن يتم إدراجها في مشاريع التنمية الأوسع نطاقاً، التي تضمن الفرص الاقتصادية للعائدين وغيرهم من سكان المنطقة.

وبالنظر إلى نطاق احتياجات إعادة الإعمار، يجب على سوريا أن تأخذ في الاعتبار الدروس المستفادة من المناطق الأخرى، وأن تقرّ وتدعم مستوى معيناً من إعادة الإعمار غير الرسمية للاستجابة لاحتياجات الإسكان.

توفر التجارب الدولية التي تناولت قضايا الإسكان والأراضي والملكية بعد النزاع عدة مناهج لسوريا. يجب أن يشكل تبني نهج شامل لقضايا الإسكان والأراضي والملكية الأساس للتصدي للانتهاكات التي ارتكبت قبل وأثناء النزاع. تنتج قضايا الإسكان والأراضي والملكية مثل انعدام أمن الحيازة عن انتشار الطابع غير الرسمي للحيازة والتحويلات غير المسجلة. وساهمت سياسات الإسكان غير الملائمة وإجراءات التسجيل المرهقة في هذا الطابع غير الرسمي. ثم استفادت القوانين من هذه الإجراءات - التي كانت غير منتظمة وذات طبيعة خاصة إلى حد كبير - لتنفيذ عمليات الإخلاء والمصادرة بذريعة نماذج التنمية الحضرية التي تركز على المواطنين ذوي الدخل المرتفع. أدى الصراع إلى تفاقم هذه القضايا. يوفر دمار مناطق معينة فرصة مناسبة لإعادة تطويرها بطريقة تخاطر بحرمان آلاف العائلات من حقوقهم في الإسكان والأراضي والملكية وحققهم في العودة. تتطلب معالجة السبب الجذري للتجاوزات والاختلالات في سوريا التفكير في مجموعة متنوعة من القضايا مثل إجراءات تسجيل الأراضي، وسياسات الإسكان والتخطيط الحضري (لا سيما فشل الدولة في إدخال إجراءات تنظيمية فعالة خلال فترات التحضر السريع)، وفشل إصلاح الأراضي.^[203]

يحتاج السوريون إلى تقرير كيف يريدون معالجة الأشكال المختلفة للتجاوزات والاختلالات الموجودة في بلادهم. وهذا يشمل المعاملات غير الرسمية التي حدثت قبل وأثناء النزاع، وحالة العشوائيات. في الواقع، ستكون هناك حاجة لتحديد ما يمكن تنظيمه، وكيف ووفقاً لأي معايير. يمكن أن يكون رد الممتلكات وآلية التعويض فرصة لمعالجة هذه القضايا. الهدف من الآلية هو تحديد شرعية الملكية أو الحيازة. بمجرد أن تحدد القواعد نوع الممتلكات غير الرسمية التي يجب أن تكون مؤهلة للاسترداد، ستكون الخطوة الثانية هي تنظيم الممتلكات وتسجيلها. علاوة على ذلك، ينبغي دعم توثيق الملكية غير الرسمية، من خلال استخدام أدلة بديلة أو إثبات بالوكالة. يوفر استخدام الخرائط التشاركية القائمة على التكنولوجيا حلاً واعدت لتوثيق انتهاكات الإسكان والأراضي والملكية غير الرسمية قبل النزاع، بشرط أن يثق المواطنون/ المقيم في هذه الأساليب.

أظهرت مراجعة آليات المطالبات الجماعية المختلفة أنه بغض النظر عن فعالية التصميم، فإنه سيفشل في غياب الإرادة السياسية والأمن والتشريعات الكافية والموظفين المهرة والكافيين والحياديين والميزانية الكافية. المراقبة الدولية هي عنصر أساسي آخر للنجاح. من المرجح أن يتطلب العدد الهائل من المطالبات إنشاء آلية محددة لتجنب إثقال كاهل النظام الإداري والقضائي الحالي، وبناء الثقة في الوقت نفسه في آلية مستقلة. ستحتاج آلية المطالبة الجماعية إلى نهج موحد وقاعدة بيانات للتعامل مع المطالبات المتوقعة. سيتم تحديد أنواع مختلفة من العقارات لأهلية السكن الخاص أو التعاوني، وكذلك الممتلكات الزراعية والتجارية. سيتم أيضاً تضمين أنواع انتهاكات الإسكان والأراضي والملكية والإطار الزمني لها في عملية الاسترداد/التعويض (القوانين التمييزية، الاحتلال، التدمير، نزع الملكية،

[203]- أدى فشل إصلاح الأراضي إلى قطع أراضي صغيرة وغير مستدامة أسهمت في الهجرة الريفية والتوسع الحضري.

المصادرة، التزوير، إلخ). أخيرًا، ينبغي بذل الجهود لتصنيف وتحديد العدد المتوقع للمطالبات في كل فئة لتقدير الميزانية المطلوبة بشكل مناسب لهذه الممارسة.

سيكون تصميم مثل هذه الآلية مشروطًا بالديناميات السياسية وإرادة الأطراف المشاركة في النزاع والموقعين على اتفاقية سياسية. وقد ركز هذا التقرير على أفضل الممارسات التي تتوافق مع المعايير الدولية، والتي ينبغي أن تؤدي إلى ممارسات من شأنها أن تساعد النازحين السوريين في إثبات ملكية منازلهم وممتلكاتهم، بغض النظر عن موقعهم الحالي، وبطرق شفافة وآمنة.

2022

© جميع الحقوق محفوظة لمنظمة اليوم التالي