

دور العدالة الانتقاليّة "آليات جبر الضرر والتعويض" في معالجة مشكلات المُلْكِيّة والسكن في سوريا

أيمن أبو هاشم



اليوم التالي
لدعم الانتقال الديمقراطي في سوريا



THE DAY AFTER
Supporting Democratic Transition In Syria

دور العدالة الانتقاليّة "آليات جبر الضرر والتعويض" في معالجة مشكلات المُلْكِيّة والسكن 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.

المحتويات

1	ملخص تنفيذي
5	مقدمة
6	المبحث الأول: برامج جبر الضرر والتعويض في تطبيقات العدالة الانتقالية
7	أولاً: مدخل معرفي وتحليلي للعدالة الانتقالية
7	1- سياق تطوّر المفهوم
9	2- خصائص العدالة الانتقالية
10	3- آليات العدالة الانتقالية
12	ثانياً: برامج جبر الضرر والتعويض "حالة البوسنة والهرسك"
13	1- استرداد الممتلكات وعقبات العودة
17	2- مشكلات التعويض
19	المبحث الثاني: أشكال وأدوات انتهاك حقوق المُلكية والسكن كمُفضلةٍ سورية
20	أولاً: قراءة في أسباب وخلفيات المشكلة العقارية
20	1- ملمح تاريخي حول أنظمة تسجيل الملكية
21	2- قراءة في تفاقم المشكلة العقارية خلال حكم البعث
24	ثانياً: أشكال وأدوات انتهاك حقوق المُلكية والسكن خلال الصراع
25	1- قوانين وآليات انتهاك حقوق المُلكية والسكن
27	2- أثر القوانين والإجراءات ذات الأبعاد العقارية
28	3- القيود على إثبات الملكية
30	المبحث الثالث: تحديات وسبل معالجة قضايا الملكية والسكن في سوريا
31	أولاً: تحديات وعقبات العدالة الانتقالية في سوريا
31	1- تعثر العملية السياسية واستمرار الحرب
33	2- نُخبوية ثقافة العدالة الانتقالية في الواقع السوري
35	ثانياً: نحو مُقاربة سورية لمعالجة مشكلات المُلكية والسكن
36	1- مُحدّدات أساسية وتوجيهية
38	2- خطوات في سياق الحلّ
41	3- الإطار العام والإجرائي لاسترداد الأملاك والمساكن

ملخص تنفيذي

تناول المبحث الأول من الدراسة سياق تطوّر مفهوم العدالة الانتقالية، في الفقه الدولي والممارسة الدولية، وخصائص العدالة الانتقالية، وآلياتها التي استقرت في وثائق وأدبيات القانون الدولي، والتي تتضمن لجان الحقيقة والملاحقة القضائية وجبر الضرر والتعويض والإصلاح المؤسّساتي. وأوصَحَ كذلك تأثير تجارب الدول التي اختبرت أشكالاً مختلفة من تطبيقات العدالة الانتقالية في تأصيل مفهومها بين حديّ: النظري المُطلَق، والعملي النسبي، وهي الإشكاليّة الجدليّة التي تضعنا أمام تجارب مختلفة من حيث مسارات العدالة الانتقالية، ونتائجها المُتباينة بين هذه الدولة أو تلك بحكم اقتران مفهوم العدالة الانتقالية مع مفهوم الانتقال الديمقراطي Democratic Transition، والذي يشير في أوسع معانيه إلى العمليّات والتفاعلات المرتبطة بالانتقال أو التحوّل من صيغة نظام حكم غير ديمقراطي إلى صيغة نظام حكم ديمقراطي، وذلك عبر إعلاء سيادة القانون ومنع الإفلات من العقاب.

يركّز البحث على آليات جبر الضرر والتعويض في ردّ الأملاك والمساكن، والتعويض في الحالات التي يكون فيها الردُّ غير مُمكن، لما تتضمنه هذه الآليات من إجراءات تنفيذية مُباشرة، تلعب دوراً أساسياً في معالجة المشكلات العقارية وفق حلول مقبولة ومُرضية للمتضررين تقوم على إحقاق العدالة والإنصاف الفعّال. وهي عملية تتوقّف شروط ومقومات نجاحها على تعزيز الآليات الأخرى للعدالة الإنتقالية، كالإصلاح المؤسّساتي، ولجان الحقيقة والملاحقة القضائية، وتوفير مُتطلّبات المُصالحة الوطنية والمجتمعية.

أخذ المبحث الأول من تجربة البوسنة والهرسك أداة قياس ناجحة نسبياً، ويمكن الاستفادة منها بالنسبة للحالة السورية، وبشكل أخصّ قضايا استرداد ممتلكات النازحين والمهجّرين واللاجئين، وضمان حقّ العودة والسكن ضمن خيارات مُتعدّدة. حيث عرضت الدراسة اتفاقية دايتون (DPA) التي أنهت النزاع في البوسنة في العام 1995، والمبادئ التي تضمّنتها بشكلٍ صريحٍ في المُلحق السابع منها، بما يخصّ ضمان حقوق اللاجئين والمهجّرين والمُشرّدين، استناداً إلى قوانين حقوق الإنسان وحقوق اللاجئين، واعتماد الاتفاقية على مراعاة مبدأ الاختيار والطوعية في تطبيق حق العودة.

كان ردّ الممتلكات بناءً على آلية جبر الضرر - كما أوضحت الدراسة - مُرتبطاً بشكلٍ وثيقٍ بالعودة إلى المُلحق السابع من نصّ اتفاقية دايتون، وتنفيذه عن طريق قانون المُلْكِيَّة المُشتركة بين الوكالات (PLIP)، بإشراف مكتب المُمثل السامي، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، وقانون الإجراءات الجنائية. وقد أرسى هذا القانون مجموعةً من الضمانات المُترابطة، التي تُوكّد حق جميع اللاجئين والمُشرّدين بالعودة بحريّة إلى ديارهم الأصليّة، وفي إعادتهم إليها، كما أُثيرت مسألة الأساليب العلاجية المناسبة لجرائم مثل التطهير العرقي من خلال مجموعة «المبادئ المُتعلّقة بردّ المساكن والممتلكات للاجئين والمُشرّدين» التي اعتمدها اللجنة الفرعية لحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة في يونيو/حزيران 2005، باعتبارها العلاج المُفضّل لعودة النازحين واللاجئين إلى أراضيهم وممتلكاتهم.

أما بالنسبة لآلية التعويض فقد سمرت مُطالبات التعويض التي رفعها ممثلو ضحايا الانتهاكات في البوسنة بعد سنواتٍ طويلةٍ من انتهاء الحرب إلى إصدار تشريعٍ بوسنيٍّ شاملٍ بشأن الأشخاص المفقودين في أواخر عام 2004، ينصّ على إنشاء صندوق الدعم المالي لأفراد أسر الأشخاص المفقودين. بينما رأى العديد من الخبراء بأن عدم الاستجابة الرسمية، فيما يخص القاعدة (150) المتعلّقة بالتعويض في القانون الدولي الإنساني والتي «تُلزم الدولة المسؤولة عن انتهاكات القانون الدولي الإنساني بالتعويض الكامل عن الانتهاكات والأذى التي تسببت به الانتهاكات»، كانت من الأسباب التي لم تعزز ثقة فئاتٍ مُعتبرةٍ من النازحين والمُشرّدين بالعودة إلى ديارهم الأصليّة.

من الدروس المركزية التي يمكن استخلاصها من التجربة البوسنيّة، هو أنّ ردّ المُمتلكات والمساكن لأصحابها ضمن برامج جبر الضرر قد أسهمت في تعزيز ثقة الضحايا بآليات العدالة الانتقالية بصورةٍ مقبولةٍ نسبياً، قياساً بتطبيقاتها في تجارب دول أخرى. وأنّ تدخلُ الإرادة الدولية التي دعمت تنفيذ تلك البرامج، كان عاملاً أساسياً في دعم استجابة المؤسسات المحلية، ودفعها نحو سنّ التشريعات وإنشاء الهيئات المُكلّفة باستعادة النازحين والمُشرّدين وأملاكهم ومساكنهم، ومنح الضحايا حريّة اختيار أماكن عودتهم، مع مُراعاة المخاوف العرقية المُتبادلة التي تولدت خلال الصراع.

تناول المبحث الثاني، مُشكلات حقوق الملكية والسكن كمُعضلةٍ سوريّةٍ صلبةٍ، ودراسة الأسباب والعوامل التي أدت إلى نشوئها، وتراكم مظاهرها قبل الحرب، ومنحى تضخّمها وتدرجها ككرة الثلج خلال سنوات الحرب. لضرورات الوقوف على السياق التاريخي للمشكلة العقارية، تم العودة إلى نظام التسجيل العقاري العثماني والمعروف ب(الدفترخانة)، والذي يضمّ عمليّات تسجيل ونقل الملكية التي تتمّ وفق الوثائق الرسميّة، وفي حال عدم توفرها بالاستناد إلى شهادة الشهود التي تثبت ملكية الشاغلين الفعليين في حال فقدان الوثائق، ثمّ التطرّق إلى فترة الانتداب الفرنسي التي تأسس خلالها سجلُّ عقاريٌّ مركزيٌّ في جميع المحافظات. غير أنّ هذا السجلّ لم يغطّ المعاملات العرفيّة وغير الرسميّة، وقد أدّى النظام العقاري الجديد إلى جعل الملكية العقارية أكثر استقراراً ودقّة، وتحديدًا لجهة تيسير إجراءات الملكية. ومن ثمّ كيف بدأ التفكير إثر استقلال سوريا في إدخال إصلاحات لمعالجة الفجوة في حيازة الأراضي وتوزيعها بما يلبيّ احتياجات المزارعين والفقراء، حيث لعب القانون المدني السوري الصادر سنة 1949 دوراً هاماً في تطوير نظام حيازة الأراضي الحالي.

اقتفى المبحث الثاني أسباب وخلفيات تفاقُم المشكلة العقارية خلال حكم البعث، وكيف استخدمت الحكومات السوريّة إدارة الأراضي والمُمتلكات كأداةٍ لتعزيز السيطرة السياسيّة للحزب الحاكم ضمن أهدافٍ تلبيّ حاجات السلطة أكثر من العمل على حماية حق الملكية وتوفير السكن، وهو ما عكسته القوانين التي صدرت بعد سيطرة حافظ الأسد على السلطة عام 1970، كقوانين الاستملاك، وقوانين تنظيم بيع الأراضي، وإعادة التنظيم العمراني، والتي أباحت للوحدات الإداريّة مُصادرة الأملاك الخاصة تحت غطاء «النفع العام»، بموازاة فشل سياسات وخطّ النظام التنمويّة في تلك الحقبة في معالجة مُشكلات السكن العشوائي التي تزايدت بصورةٍ ملحوظةٍ، حتّى أصبحت نصف المساكن في سوريا مع مَطْلَع الألفيّة الثانية خارج مناطق التنظيم العمراني، وضمن أحزمة «العشوائيات».

بعد الإضاءة على خلفيات المشكلة العقارية، ركزت الدراسة على حجم الأضرار والمُتضررين من انساع خريطة انتهاكات حقوق الملكية والسكن خلال سنوات الحرب السورية، وذلك من خلال تبيان دور القوانين والمراسيم العقارية التي أصدرها النظام، أو عبر تكاثر الهيئات والمشاريع والمُخططات التنظيمية المعنوية بتطبيق تلك القوانين، وأثر القوانين والإجراءات الأخرى ذات الأبعاد العقارية، إضافةً إلى الإجراءات القضائية والأمنية والإدارية التي وضعت بدورها قيوداً كبيرةً على إثبات الملكية. وقد شكّلت مجملها قواعد انتهاك صارخة لحقوق الملكية والسكن. لاسيما أنها صدرت ونصف الشعب السوري مُهجراً خارج وطنه.

وفق دراسة السياق العام لتلك السياسات العقارية، التي لا تنفصل عن مُخططات التغيير الديمغرافي التي انتهجها النظام خلال العشريّة الأخيرة، تتضح خطورة النهج الذي يسير عليه النظام لتحقيق مرامي ذات أبعادٍ سياسية وسلطوية تؤدي - في حال مواصلتها - إلى محو وطمس هوية الأمانة الأصلية، وإحداث تغيير جذري في البيئة العمرانية والعلاقات الاجتماعية، التي قامت عليها خصائص الهوية السورية. كما كشفت الدراسة مدى تضارب وتشّتت المنظومة العقارية، واستخدامها وفق سياسات معيارية ضاعفت من إهدار حقوق أصحاب الأملاك والسكن، ووضعت أصحاب الأملاك أمام خطر ضياع حقوقهم على نحو غير مسبوق في مقابل توظيف النظام كل تلك القوانين والمُخططات والمشاريع العقارية لأغراض سلب وتجريد ملايين السوريين من حقوقهم بأملهم ومساكنهم، وفي مقابل تمكين قادة الأجهزة الأمنية والمليشيات الموالية له، وشبكات الفساد المحسوبة عليه من السيطرة ووضع اليد على الأملاك الخاصة والعامّة، وصولاً إلى فرض وقائع جديدة على الأرض بهدف منع عودة اللاجئين، والتلاعب بمسيرة إعادة الإعمار وفق معايير انتقائية، وعلى أنقاض أملاك اللاجئين والمُهجّرين والمفقودين «المعتقلين والمُختفين قسرياً».

تمحور المبحث الثالث على تحديات وعقبات العدالة الانتقالية في سوريا، ومن أبرزها التعرّض السياسي الذي طبع فصول الحرب السورية، ولم يقتصر فحسب على تمدد وتراكم أساة الشعب السوري في مختلف تجلياتها وأبعادها، وإنما أغلق الأبواب بدوره أمام أية فرصة مُحتملة للتوافق على مسائل جوهرية، ومن ضمنها عودة اللاجئين بصورة آمنة وطوعية، واستعادة الممتلكات وجبر الضرر. ومن أبرز التحديات التي تناولتها الدراسة أيضاً؛ ما يتعلق بنخبة ثقافة العدالة الانتقالية في المجتمع السوري، وأثر الانقسات والخلافات المجتمعية، وما يعود منها إلى الموروث الاجتماعي والهوياتي، الذي تنظر من خلاله العديد من مكونات المجتمع لمفهوم العدالة الانتقالية انطلاقاً من الدفاع عن الانتماءات الأولية «المذهبية والطائفية والقبلية والمناطقية»، وضمان حقوق ومصالح كل منها، وقد عمل النظام السوري على تقوية هذا الموروث، من خلال تغيير مفهوم المواطنة الذي يتأسس على مبادئ العدالة والمساواة بين كافة المواطنين.

ناقشت الدراسة صعوبات الوصول إلى تقييم موضوعي دقيق يحدّد نسبة وحجم القوى المجتمعية والمدنية والسياسية التي تتبنّى مطلب العدالة الانتقالية في سوريا، غير أنّ المُعطى الأكثر بروزاً على مدى تفاعل السوريين مع مفاهيم وأفكار وتجارب العدالة الانتقالية يتجلى في خطاب وأنشطة وبرامج المنظمات المدنية السورية الناشطة في هذا المضمار، بينما يقتصر الدور بالنسبة للمعارضة السورية الرسمية على تناولها كخطابٍ مُلحقٍ بأدبيات خطابها السياسي.

لعلّ مراجعة أداء المنظمّات المدنيّة في حقل العدالة الانتقالية - كما تناولته الدراسة - إنما يشير بوضوح إلى تركيز قسمٍ منها على آليّة المساءلة والملاحقة القضائيّة. بينما نرى تركيز منظمات أخرى على برامج التثقيف والتوعية بالعدالة الانتقاليّة، وإحدى آليّاتها الأساسيّة، كتلك المتعلّقة باسترداد الممتلكات والمساكن (HLP). وفي الوقت الذي تجعل فيه معظم المنظمّات من العدالة الانتقالية هدفاً رئيساً، فإن أنشطتها التوثيقيّة تدعم جانباً واحداً أو أكثر فقط من جوانب العدالة الانتقالية والمتمثّل في الآليّات القضائيّة، في حين تجتذب التعويضات وردّ الحقوق المتعلّقة بالسكن والأرض والملكيّة قدراً أقلّ من الاهتمام والموارد من المجتمع المدني.

يقترح البحث كاستخلاص أساسي، بناءً على تحديّات وإشكاليّات التعامل مع استحقاق العدالة الانتقاليّة، ضرورة العمل على إنضاج مُقارَبةٍ سوريّةٍ للعدالة الانتقاليّة، تقوم على مُحدّدات توجيهيّة أساسيّة، يركّز عليها الخطاب السوري للعدالة الانتقالية من جانب الأطر التمثيليّة لقوى الثورة والمعارضة والمجتمع المدني، والتوافق على دلالات المصطلحات المتداوِلة فيما يتعلّق بأنواع العدالة الأقدّر على معالجة قضايا الملكيّة والسكن، ووضع البرامج التي تضمن استرداد حقوق الملكيّة والسكن في صلب العمليّة الانتقاليّة، والأطر الدستوريّة والقانونيّة، والتي سيتوقّف على طبيعة الحلول والمعالجات لهذه المُعضلة الكبيرة تقييم مستوى الانتصاف الفعّال في برامج جبر الضرر والتعويض. وتعرض الدراسة جملةً من الخطوات في سياق الحلول العمليّة، تقوم على الاعتراف بالحقوق الفرديّة والجماعيّة، بحيث تشمل الأولى أصحاب الأملاك المؤهّلين ممّن لديهم وثائق إثبات الملكيّة، أو الذين سيتمكّنون من إثباتها بالوسائل القانونيّة المتاحة. فيما تشمل الثانية الاعتراف بالحقوق الجماعيّة.

وتختم الدراسة بمقترحاتٍ تحدّد الإطار العام والإجرائي لردّ الأملاك والسكن، وتضمينه في اتفاق الحل النهائي في سوريا وفق النصوص والتجارب الدولية الفُضلى التي تناولتها الدراسة، وذلك من خلال تخصيص مُلحقٍ مُستقلّ في الاتّفاق على غرار المُلحق (7) من اتّفاقيّة دايتون الخاصة بالبوُسنة والهرسك، وإقران البرنامج بضمان حقّ العودة الطوعيّة والأمنّة لكافة اللاجئين والمُهجّرين السوريين، وحماية تلك التضمينات الجوهرية من محاولات تسييسها أو تجاوزها في نطاق العمليّة السياسيّة والتفاوضيّة السوريّة. إضافةً إلى اقتراح مهامٍ إجرائيّةٍ وتفصيليّةٍ تُسهم في تطوير فكرة المُناصرة الدوليّة بخصوص الأبعاد القانونيّة والتقنيّة والسياسيّة لحقوق السوريين في السكن والأراضي والممتلكات، والاستفادة من الخبراء الدوليّين والسوريّين في تدريب وإعداد كوادر سوريّة، يكون لها دور مستقبلي في جهود الهيئة المُستقلّة المَعنيّة بقضايا الرد والتعويض. وتفعيل دور المجتمع المدني كطرف ضاغِط على القوى التفاوضية لوضع ملف استرداد الممتلكات والتعويض على الطاولة، ودعم المبادرات التي تعمل على برامج التوثيق والتوعية بالحقوق العقاريّة والمدنيّة وكيفيّة حمايتها والدفاع عنها.

وتعزيز مشاركة النساء في كافّة المبادرات والبرامج التي تتعلّق باسترداد الأملاك والتعويض، ومعالجة القيود التي تفرض على نقل الملكيّة والتي تمسّ بحقوقهنّ في الملكيّة والسكن، وبناء شبكةٍ سوريّةٍ تضمّ الجهات المدنيّة والسياسيّة والحقوقيّة الفاعلة والناشطة في قضايا العدالة الانتقالية، يكون من مهامها توحيد الخطاب السوري للعدالة الانتقالية، ووضع التصرّوات والخُطط والبرامج التي تعزّز من التمسك بالعدالة الانتقاليّة، وتحفيز الضحايا على المشاركة في المبادرات والبرامج المتعلّقة باسترداد الأملاك والمساكن.

ثمة أسباب ودوافع مُلحة في الحالة السورية، للبحث في دور العدالة الانتقالية في معالجة مشكلات الملكية والسكن، ومن الصعوبة بمكان الحديث عن مرحلة ما بعد انتهاء الصراع في سوريا، دون معرفة خريطة الانتهاكات التي طالت أصحاب الأملاك والمساكن، جرّاء السياسات العقارية التي استخدمها النظام على نحوٍ واسعٍ ومُمنهجٍ، من خلال قوانينٍ ومشاريعٍ وإجراءاتٍ ذات أبعادٍ عقاريّةٍ مُباشرةٍ وغير مُباشرةٍ، أدت إلى تقويض المنظومة العقارية، وتسويغ عمليّات المصادرة والاستيلاء على أملاك السوريين، لأسبابٍ ودوافعٍ سلطويّةٍ غير مشروعةٍ.

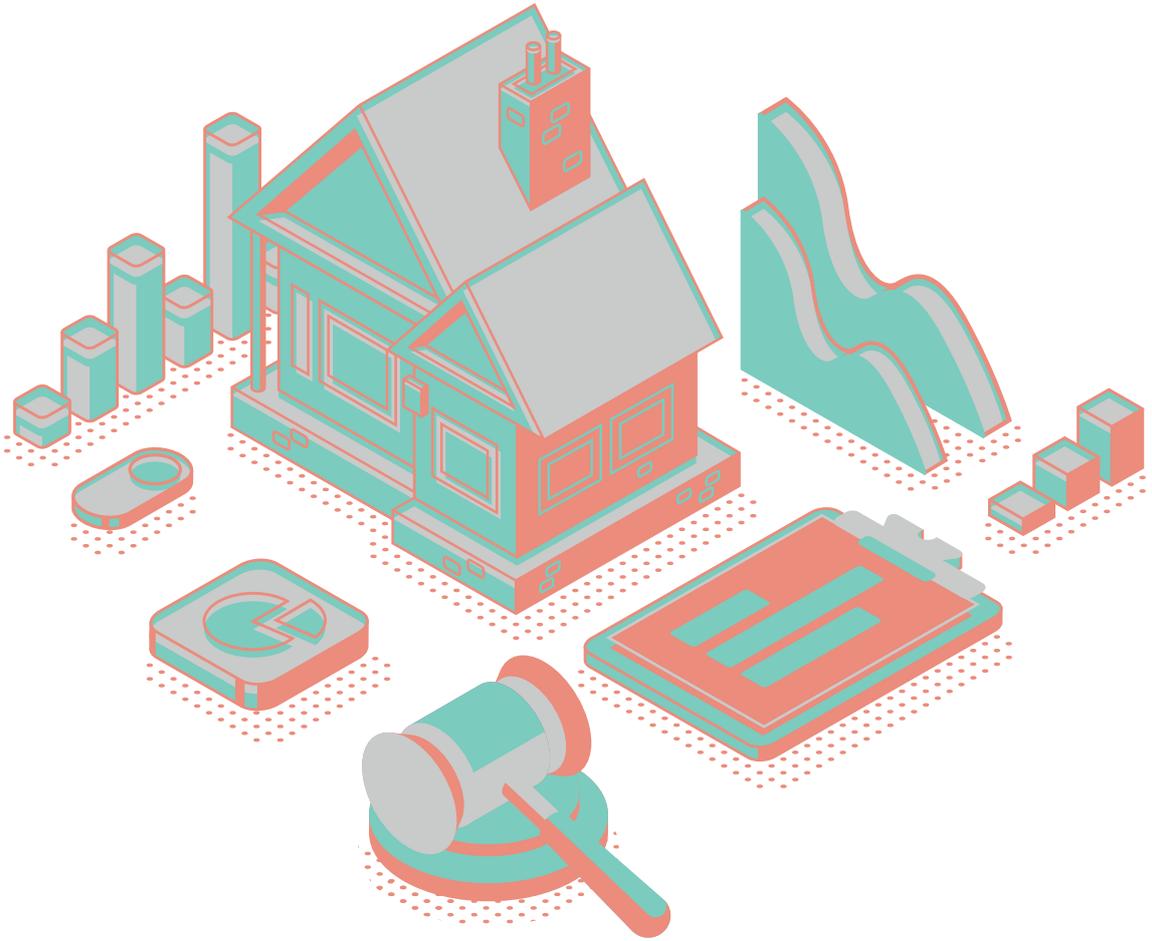
في سياق تبيان دور آليات جبر الضرر والتعويض، في معالجة مشكلات المنظومة العقاريّة، والحلول الكفيلة بإنصاف المُتضرّرين، يتناول المبحث الأول مفهوم العدالة الانتقاليّة الذي تبلور في ميادين الفقه والمُمارَسة الدوليّة، واستقراء دلالات تجاربٍ دوليّةٍ، على صعيد برامج استرداد الأملاك والتعويض، كتجربة البوسنة والهرسك التي عرضها البحث «حالة قياس» يمكن الاستفادة من دروسها الناجحة، وتطبيق العديد من برامجها وآلياتها على الحالة السورية.

أما المبحث الثاني فيركّز على أشكال وأدوات انتهاك الملكية والسكن كمعضلة سورية، من خلال رصد أنظمة التسجيل العقاري منذ تشكّل الدولة السورية الحديثة، وتقصّي المشكلات العقارية التي تراكمت خلال حكم البعث بصورة مضطربة، والتي مهدت لها قوانين الاستملاك والتنظيم العقاري، التي شرّعت مصادرة الأملاك الخاصة، تحت غطاء «النفع العام» والتي أظهرت كذلك فشل حكومات النظام المتعاقبة، في معالجة مشكلات أحزمة السكن العشوائيّ في سوريا. وصولاً إلى تحليل حزمة القوانين والإجراءات والمشاريع العقارية، وتلك التي تعيق عودة اللاجئين، وتضع قيوداً أمنية على التصرف بأملاك الغائبين، التي انتهجها النظام بعد اندلاع ثورة العام 2011، وخطورتها الديمغرافية والمجتمعية على خصائص الهوية السورية، وأثرها الراهن والمستقبلي، على ضياع وإهدار أملاك ملايين اللاجئين والمهجّرين والمغيّبين قسرياً.

في المبحث الثالث نقف على تحديّات وعقبات العدالة الانتقالية في سوريا، والتي تتبدى جلياً في استمرار التعثر السياسي طيلة العشريّة الأخيرة، وانعكاس فشل المجتمع الدولي في التوصل إلى حل عادل للقضية السورية، على تزايد المخاطر من ضياع حقوق الضحايا بأملاكهم ومساكنهم. ويخوض البحث في الأسباب الذاتية التي تحد من تأصيل العدالة الانتقالية في الوعي الجمعي السوري، لاسيما نخوية ثقافة العدالة الانتقالية، وتأرجحها بين حدّي الشراكة والندية بين القوى المدنية الناشطة في مجالاتها. يقترح هذا المبحث في خلاصته العامة، مُقارَبةً وطنيّةً لحل مشكلات المُلكيّة والسكن في سوريا، تقوم على مُحدّداتٍ توجيّهيةٍ وأساسيةٍ، وخطواتٍ في سياق الحلول المُمكنة، وإطارٍ عامٍ وإجرائيٍّ لاسترداد الأملاك والسكن، وتضمينه في أي اتّفاقٍ للحلّ النهائي في سوريا، وفق النصوص والتجارب الدوليّة الفُضلى التي تناولتها الدراسة. بالتلازم مع إنشاء آليات تنسيقٍ وتعاونٍ بين القوى السياسيّة والمدنيّة السوريّة، تتبنّى خطاباً مُوحّداً للعدالة الانتقاليّة، كمطلبٍ مُجتمعيٍّ لا غنى عنه لحلّ قضايا المُلكيّة والسكن وفق معايير العدالة والانتصاف الفعّال.

المبحث الأول

برامج جبر الضرر والتعويض في تطبيقات العدالة الانتقالية



أولاً: مَدخلٌ معرفيٌّ وتحليليٌّ لمفهوم العدالة الانتقالية

يُعدّ مفهوم العدالة الانتقالية اصطلاحاً من المفاهيم الحديثة نسبياً التي تنتمي إلى فروع القانون الدولي، والذي لا يزال موضع غموضٍ والتباسٍ لدى الكثيرين، ومردّد ذلك يعود إلى اختلاف مدى تكييفه لموجبات العدالة على النحو الذي يلائم مجتمعات تخوض مرحلة انتقال سياسي، وتباين في أنظمتها الحاكمة، ومستويات تطوُّرها، وطبيعة مشكلاتها وتحدياتها.

1 - سياق تطوُّر المفهوم

نشأ مصطلح «العدالة الانتقالية» كمصطلح وصفي على خلفيّة الصراعات التي شهدها العالم في القرن الماضي، وما خلفته من ويلات ومآسي ومظالمٍ شغلت الفكر الإنساني بالبحث عن آلياتٍ غير تقليديّة في معالجة آثار الحروب والنزاعات الداخليّة، تكون فيها مبادئ العدالة الركن الأساسي في التعامل مع تحديات الانتقال نحو سلام مستدام، وإيجاد آليات إنصاف للضحايا والمُتضرّرين، تدفع بعملية الانتقال والتغيير السياسي في مناطق النزاعات نحو توفير مُتطلّبات التعافي والاستقرار والديمقراطيّة، بما يضمن ويعزّز حقوق الإنسان في تلك الدول.^[1] في منتصف تسعينيات القرن الفائت، صاغ عدد من الأكاديميين الأمريكيين هذا المصطلح لوصف الطُرق المختلفة التي عالجت بها البلدان مشاكل وصول أنظمةٍ جديدةٍ إلى السلطة، ومُواجهتها للانتهاكات الجسيمة التي ارتكبتها أسلافها. لذلك تتعدّد تعريفات مفهوم العدالة الانتقالية بحسب الزاوية التي يُنظر إليه منها، ومن أبرز تلك التعريفات: تعريف الأمين العامّ للأمم المتحدة كوفي عنان الذي سطره عام 2004، ووصف العدالة الانتقالية بأنّها «كامل نطاق العمليّات والآليات المرتبطة بالمحاولات التي يبذلها المجتمع لتفهّم تركةٍ من تجاوزات الماضي الواسعة النطاق، بغية كفالة المُساءلة وإقامة العدالة وتحقيق المُصالحة. وقد تشمل الآليات القضائيّة وغير القضائيّة على السواء، مع تفاوت مستويات المشاركة الدوليّة، أو عدم وجودها مُطلقاً ومُحاكمات الأفراد، والتعويض، وتقصّي الحقائق، والإصلاح الدستوريّ، وفحص السجلّ الشخصي للكشف عن التجاوزات، والفصل أو اقترانها معاً.»^[2]

يأتي تعريف المركز الدولي للعدالة الانتقالية أكثر وضوحاً في الحديث عن هذا الماضي الذي أشار إليه عنان في تعريفه، حيث عرّفها بأنّها «الاستجابة للانتهاكات المنهجية والواسعة النطاق لحقوق الإنسان، لتحقيق الاعتراف الواجب بما كابده الضحايا من انتهاكاتٍ، وتعزيز إمكانيّات تحقيق السلام والمُصالحة والديمقراطيّة.»^[3]

[1] - لمزيد من الاطلاع يمكن مراجعة الوثيقة الصادرة عن مجلس الأمن حول سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع وما بعد الصراع - 23 آب 2004 -

<https://www.ohchr.org/ar/Issues/RuleOfLaw/Pages/TransitionalJustice.aspx> آخر مشاهدة 2021 /9/ 16

[2] - Kieran Mcevoy - Beyond Legalism: Towards a thicker Understanding of Transitional justice. Journal of law and society- 2007- P 439.

[3] - المركز الدولي للعدالة الانتقالية - ما هي العدالة الانتقالية <http://www.ictj.org> - آخر مشاهدة 2021 /9/17

ووفق تلك التعريفات يقترن مفهوم العدالة الانتقالية إلى حد كبير مع مفهوم الانتقال الديمقراطي «Democratic Transition»، والذي يشير في أوسع معانيه إلى العمليات والتفاعلات المرتبطة بالانتقال أو التحول من صيغة نظام حكم غير ديمقراطي إلى صيغة نظام حكم ديمقراطي، وذلك عبر إعلاء سيادة القانون ومنع الإفلات من العقاب.

على هذا الأساس طُرحت مبادئ العدالة الانتقالية - بالتزامن مع التحوّلات الدوليّة السياسيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة - في الأمم المتحدة منذ العام 1996، إثر التقارير التي وُضعت أمام المفوضيّة العليا لحقوق الإنسان. وقد تبناها مجلس الأمن في العام 2004 كآليّة للانتقال الديمقراطي للمجتمعات من مرحلة الحرب إلى مرحلة السلم على أساس المصالحة والمُحافظة على حقوق الفئات المُتضرّرة، وانطلاقاً من مبدئي الحقيقة والكرامة، بغية بناء دولة القانون وحقوق الإنسان والعدالة الاجتماعيّة والتنمية المُستدامة.^[4]

بينما تقوم العدالة الانتقالية على فكرة أنّ المُطالبَة بالعدالة العقابيّة ليست أمراً مُطلقاً، على اعتبار أنّه يجب أن تتمّ مُوازنتها بالحاجة إلى السلم المجتمعي والديمقراطيّة والتنمية المُتوازنة وسيادة القانون، خاصّة وأنّ تجارب الشعوب التي مرّت بسياقاتٍ انتقاليّة أثبتت أنّها واجهت عدّة قيودٍ عمليّة من بينها: نقص الموارد البشريّة والماديّة، وضعف، أو عدم استقلال، أو عدم وحدة نظامها القضائيّ، وهشاشة الانتقال الديمقراطيّ فيها، واستمرار تقلّد وشغل عددٍ كبيرٍ من مُنتهكي حقوق الإنسان لمواقع السلطة، كلّ ذلك في ظل العدد الكبير لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان، وصعوبة التعامل مع العراقيل القانونيّة أو الدستوريّة التي تعترض العدالة العقابيّة، مثل إقرار قوانين تكرّس العفو والحصانة للجناة، وتقنين التقادم لما ارتكب من انتهاكات.^[5]

في ضوء التضمينات السياسيّة والقانونيّة والمجتمعيّة، التي أسهمت في بناء عناصر ومعايير العدالة الانتقاليّة، كان جلياً تأثير تجارب الدول التي اختبرت أشكالاً مُختلفة من تطبيقات العدالة الانتقاليّة، في تأصيل مفهومها بين حدّي: النظري المُطلق، والعملي النسبي، وهي الإشكاليّة الجدليّة التي كانت تضعنا أمام تجاربٍ مُختلفة من حيث مسارات العدالة الانتقاليّة، ونتائجها المُتباينة بين هذه الدولة أو تلك. وقد كشف الربيع العربيّ بدوره، على اهتمام دُوله بوضع إطار مفهوميّ للعدالة الانتقاليّة، مع تنامي الحاجة إلى تطبيقاتها في المراحل الانتقاليّة. على سبيل المثال فقد عزّفتها القانون الأساسي للعدالة الانتقاليّة في تونس على أنّها «مسارٌ مُتكاملٌ من الآليّات والوسائل المُعتمَدة، لفهم ومعالجة ماضي انتهاكات حقوق الإنسان، بكشف حقيقتها ومحاسبة المسؤولين عنها، وجبر الضحايا وردّ الاعتبار لهم بما يحقّ المُصالحة الوطنيّة، ويحفظ الذاكرة الجماعيّة ويوثّقها، ويُرسّي ضمانات عدم التكرار، والانتقال من حالة الاستبداد إلى نظامٍ ديمقراطيّ. يُسهم في تكريس منظومة حقوق الإنسان.»^[6]

[4] - الوثيقة الصادرة عن مجلس الأمن حول سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع وما بعد الصراع - 23 آب 2004 - مرجع سابق

[5] - سامية يتوجي - العدالة الانتقالية كمصدر لتعزيز الحماية الدولية المعيارية لحقوق الإنسان - أطروحة دكتوراه - جامعة محمد خيضر - الجزائر - ص 84-85

[6] - عبد الكريم عبد اللوي - تجربة العدالة الانتقالية في المغرب - مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان - 2013 - ص 16

ثمة إشكاليات منهجية في مفهوم العدالة الانتقالية، تثيرها اتجاهات بحثية، ترى بأن تأطير المفهوم من منظور ليبرالي بحت أدى في كثير من الأحيان إلى رجحان المركزية العالمية التي حددت مبادئ وقواعد نظام العدالة الانتقالية، على حساب أدوار البيئات المحلية التي كانت موضوع تجاربه. ما أدى إلى بروز فجوات كبيرة ناجمة عن تركيز الاهتمام على المستقبل، دون البحث في معالجة جذور الصراعات.

لذلك نجد في السنوات الأخيرة دعوات مُتصاعدة، تركّز على دعم عناصر الصمود المجتمعي، وإعداد هياكل مدنيّة تلعب أدواراً في التهيئة للمراحل الانتقالية، وإبراز الأصوات المشاركة في الصراعات، وفهم مشكلاتها ومطالبها، ومدى استعدادها للانخراط في تفعيل آليات العدالة الانتقالية، بأقصى قدر من المرونة والتفاعل الإيجابي.^[7]

2 - خصائص العدالة الانتقالية

تكتسب العدالة الانتقالية خصائصها المتميّزة عن العدالة التقليدية، في كونها تُعنى «بالحقبة الانتقالية» بمعنى الانتقال من حالة نزاعٍ داخليٍّ مُسلّحٍ أو حربٍ أهليّة، إلى حالة السلم والانتقال الديمقراطيّ. أو من حالة انهيار النظام القانوني إلى إعادة بنائه، بالترافق مع إعادة بناء الدولة، أو الانتقال من حكم دكتاتوريٍّ إلى حكم ديمقراطيّ. لذلك توجد خصائص هامة تميّز العدالة الانتقالية وهي: العدالة الانتقالية بما تستلزم من تدرّج في المراحل، وامتداد زمنيّ، وتوفير إرادة المشاركة والتعاون. وفي اعتمادها على مُقاربة شموليّة ومُتكاملة في معالجة إرث الانتهاكات الجسيمة، إذ إنّها لا تقف فقط عند حدّ التقصّي في الجرائم، وتحديد المسؤولين ومعاقبتهم، بل تعمل أيضاً على اتّخاذ الإجراءات الكفيلة بعدم تكرار الضرر وردّ الاعتبار للضحايا وإنصافهم، وإعادة بناء الثقة بين المواطن والدولة، وتعزيز السلم والديمقراطية، كما تتّسم العدالة الانتقالية بقدرتها على تحقيق التوازن المطلوب، و خدمة مُختلف الأهداف و المقاصد السالف ذكرها، حسب خصائص كلّ مجتمع ومُقتضيات الواقع، وفي ضوء موازين القوى القائمة.^[8]

تتميّز العدالة الانتقالية كذلك؛ باعتمادها على مُقاربة تكون الضحية في مركزها، ويكون ردّ الاعتبار لها من أبرز أهدافها، وهذا ما يستدعي العمل بأقصى جهد لكي يقوم مسار العدالة الانتقالية، الذي تتبنّاه دولة ما بدعم الضحايا أو انخراطهم ومُشاركتهم فيه واستفادتهم من نتائجه. من الجدر بالذكر أنّ اللجوء إلى العدالة الانتقالية يحدث عادةً في بلد عرفت انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، وبالتالي فإنّها تكون مُطالبة بمعالجة ما جرى في فترات من الماضي، وبالتوازي مع ذلك يكون عليها مواجهة تحديات في الحاضر مُرتبطة بإرساء الاستقرار و الأمن و تحقيق الديمقراطية ودولة القانون، ونظراً لهشاشة الأوضاع الداخليّة التي تتّسم بها المراحل الانتقالية، وكذلك تواجد مُختلف القوى بشكلٍ مُتوازنٍ بما فيها القوى المُحافظة، فإنّ الأمر يستدعي تحديد الأولويات حسب سياق كلّ بلد وكلّ مرحلة، فكلّ تجربة لها خصائصها وأولوياتها وضغوطها.^[9]

[7] - Hpilipp kastner-Aresilience Approach to transitional justice? - Journal of Intervention and Statebuilding -ISSN:

1750-2977 (Print) 1750-2985- <https://www.tandfonline.com/loi/risb20> 2021 /9 /20 آخر مشاهدة

[8] - عادل ماجد - العدالة الانتقالية والإدارة الناجحة بعد الثورات - مجلة السياسية الدولية - العدد (192) - القاهرة - نيسان 2013 - ص 10

[9] - عادل ماجد - العدالة الانتقالية والإدارات الناجحة بعد الثورات - مرجع سابق

كما تطرح تحديات الانتقال الديمقراطي معالجة إرث الانتهاكات وتجاوز آثاره، ولكن السؤال الكبير يظل مطروحاً: حول الماضي وضغوط الحاضر مع ضمان السلم والأمن والتوجه نحو المستقبل، من خلال إصلاح مؤسسات الدولة وتشريعاتها وبناء الديمقراطية، وتحقيق التنمية، وضمن سيادة القانون.^[10] وقبل كل شيء، فإن توفر الإرادة اللجوء إلى هذه المقاربة تستلزم إرادة سياسية صريحة لدى الدولة، وهداً أدنى من التوافق بين أبرز الفرقاء السياسيين داخل البلد، وإشراك المجتمع المدني والإعلام وممثلي الضحايا وأسْرهم في هذه العملية.

بطبيعة الحال تتداخل الأهداف المتوخاة من هذه الدينامية. وفق هذا المنظور تكافح العدالة الانتقالية للحد من ظاهرة الإفلات من العقاب، والتوازن ما بين إحقاق العدالة، والنجاح في مشاريع التنمية البشرية، والتعافي الاجتماعي والاقتصادي. ينبغي النظر إلى برامج جبر الضرر والتعويض على أنها وسيلة انتصاف قانونية مُتاحة على قدم المساواة لجميع ضحايا نزع الملكية غير المشروع.

3 - آليات العدالة الانتقالية

تقوم العدالة الانتقالية على آليات قضائية وغير قضائية، تشكل سياقاً من عمليات متكاملة ومُعقّدة، بحيث أنه كلما توفرت لها مُمكنات التطبيق في الواقع، قطعت بذلك أشواطاً هامة في تحقيق الغايات المرجوة منها، وكلما اكتسبت تجاربها ما يُثبت مشروعيتها ومصداقيتها، استوفت بذلك معاييرها المطلوبة. وفي حين كشفت التجارب الحديثة للعدالة الانتقالية عن الاختلافات والتوترات بين آلياتها، بسبب «الانقطاعات العلائقية» بينها، كما كشفت عنه تجاربها الدولانية، فإن العديد من النظريات التي تحاول تطوير نظام العدالة الانتقالية باتت تركّز في السنوات الأخيرة على إيجاد موازنة بين مبادئها، والمرونة في تطبيق آلياتها وفق خصوصية كل حالة، وبما يضمن إشراك الفواعل المحلية والدولية، على النحو الذي يحقق أهدافها المرجوة. أما آلياتها الأساسية فهي:

لجان الحقيقة: وهي لجان رسمية غير قضائية يتم إنشاؤها لفترة زمنية مُحدّدة، وتهدف إلى تحديد وقائع وأسباب ونتائج الانتهاكات الماضية لحقوق الإنسان، عن طريق إيلاء أهمية خاصة لشهادات الضحايا، كما ويمكن للجان الحقيقة أن تُسهم في الملاحقات القضائية وجبر الضرر عن طريق النتائج والتوصيات. فضلاً عن المساعدة في تحقيق الإصلاحات المؤسسية، لتفادي وقوع انتهاكات جديدة.^[11] ثمة عناصر مُتعدّدة يتوقّف عليها مدى فاعلية لجان الحقيقة، من أهمها: كيفية اختيار أعضاء اللجنة، من حيث توفر صحة التمثيل والخبرة والصلاحيات الممنوحة لها، والمصداقية من خلال كسب ثقة المجتمعات، والدعم لأعمالها من الأطراف المعنية. حيث عرّفت العديد من السوابق الدولية عشرات لجان الحقيقة، لاسيّما منذ العام 1974 وحتى يومنا هذا.

[10] - د. الحبيب بلكوش - العدالة الانتقالية المفهوم والآليات - منشورات المنظمة العربية لحقوق الانسان 2014 - ص 40 و 41
<https://2u.pw/gwa4z> آخر مشاهدة 21 / 9 / 2021

[11] - هاورد فارني وادوارد وغزاليزا وآخرون - البحث عن الحقيقة: عناصر انشاء لجنة حقيقة فاعلة - المركز الدولي للعدالة الانتقالية - 2013 - ص 12

المُلاحَقات القضائية: تُعتَبَر المُلاحَقات القضائية بهدف محاسبة مُرتكبي الجرائم والانتهاكات الخطيرة، عنصراً محورياً في أي استراتيجية للعدالة الانتقالية. وتندرج ضمنها المحاكم الوطنية أو الدولية أو المُختلطة. حيث تساعد تلك المُحاكمات في إعادة الشعور بالثقة بين المواطنين حول سيادة القانون. كما تُسهم في إرساء روادع خاصّة أو عامّة، تدين السلوك الإجرامي وتحقق العدالة والكرامة للضحايا، وتُعيد بناء الثقة بالعلاقة بين المواطنين ومُؤسّسات الدولة من أجل تكريس الديمقراطية بأفضل صورها.^[12] في كثير من الحالات، لاسيّما في الدول التي شهدت ارتكاب جرائم حرب وإبادة جماعية وجرائم ضدّ الإنسانية، قد يتوقّف تقييم مسار العدالة الانتقالية إلى حدّ كبير على مدى نجاح آليّة المُقاوَصة في إحقاق العدالة وسيادة القانون بديلاً عن الثأر والانتقام، ما يفسّر اقتران مفهوم العدالة الانتقالية «بالعدالة الجنائية» في مواضع وتجارب كثيرة.

جبر الضرر والتعويض: ينطوي مفهوم جبر الضرر على عدّة معاني، من بينها التعويض المُباشِر عن الضرر أو ضياع الفرص، وردّ الاعتبار لمُساندة الضحايا معنوياً، واستعادة ما فقده قدر المُستطاع. ويهدف جبر الضرر إلى ضمان أن يتلقّى كلّ من الضحايا نوعاً من الاستحقاقات من ذلك البرنامج، ومن ثمّ تصبح الضحية مُستفيدة. وتشمل أشكال جبر الضرر والتعويض: (أ) الإعادة إلى الوضع الأصليّ، من خلال إعادة الضحية إلى الوضع الذي كانت عليه قبل تعرّضها للانتهاك. (ب) دفع التعويض عن أيّ ضرر بما يتناسب مع جسامة الانتهاك وأوضاع كلّ حالة. (ج) ضمانات عدم التكرار من خلال إصلاحات مُؤسّساتية، تعزّز استقلال السلطة القضائية والرقابة المدنية على المُؤسّسات العسكرية والأمنية. يمكن أن يكون التعويض مادياً؛ كمنح أموال ومُحفّزات ماديّة، وتقديم خدمات مجانية أو تفضيلية كالصحّة والتعليم والسكن. ويمكن أن يكون التعويض معنوياً؛ مثل إصدار اعتذار رسميّ، أو إحياء التضامن مع الضحايا وغيرها.^[13]

الإصلاح المُؤسّسي: يُشكّل إصلاح المُؤسّسات العامّة مهمةً أساسيةً في مراحل الانتقال من الحكم الاستبداديّ إلى الديمقراطية، ذلك أنّ فلسفة إصلاح تلك المُؤسّسات، إنّما تنشُد تحقيق غائتين أساسيتين: الأولى، إقامة مُؤسّسات فاعلة ومُنصفة تلعب دوراً حاسماً في منع الانتهاكات المُقبلة. الثانية، إصلاح المُؤسّسات التنفيذية كالجيش والأمن والقضاء، من شأنه إعادة تعزيز ثقة الشعب بدولة المواطنة وسيادة القانون.^[14] يعتمد كل ذلك على توفّر نهج شامل في إعادة هيكلة مُؤسّسات الدولة التي تواطأت في أعمال العنف والانتهاك، وبما يراعي المعايير الدستورية والدولية. أمّا التطهير المُؤسّساتي الذي شهدته بعض التجارب، كما حدث في العراق بعد العام 2003، وقيام الحكومة الجديدة بإصدار قرارات مثل حلّ الجيش العراقي، فقد تعرّضت لانتقادات كثيرة، لأنّها أتت في سياق عقوبات جماعية انتقامية، ممّا يخالف مبدأ النزاهة من خلال إجراءات مُجففة. يبقى أنّ ثمة صلة وثيقة بين مفهوم المُصالحَة الوطنية والعدالة الانتقالية، على اعتبار أنّ بلوغ السلم الاجتماعيّ يقتضي كشف حقيقة ما حدث من انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان ومُحاسبة الجناة، فلا سلام بدون عدالة كما أكّده العديد من التجارب الدولية.

[12] - عادل ماجد - العدالة الانتقالية والإدارات الناجحة بعد الثورات - مرجع سابق - ص14

[13] - مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان - أدوات سيادة القانون اللازمة للدول الخارجة من الصراعات - (برامج جبر الضرر) الأمم المتحدة - نيويورك 2006 - ص 15

[14] - المركز الدولي للعدالة الانتقالية - مرجع سابق

لعلّ التقدّم على طريق المُصالحة الوطنيّة، عبر عمليّة سياسيّة واجتماعيّة ومدنيّة يقترن بتوفير مناخ من الاعتراف بالحقيقة، وعدم إنكارها أو القفز عنها. وهي الطريقة المثلى لتجاوز تركة الماضي والقطيعة مع شرورها ومآسيها.

ثانياً: برامج جبر الضرر والتعويض «البوسنة والهرسك حالة قياس»

من بين آليات العدالة الانتقاليّة التي سبق تناولها، فإنّ كافّة القضايا المتعلّقة بمعالجة مشكلات المُلكيّة والسكن تقترن بمدى التطبيق الفعّال لبرامج جبر الضرر والتعويض، فيما تُسهم الآليات الأخرى في خلق بيئة مُلائمة لتعزيز الثقة بجدوى سياسات العدالة الانتقاليّة، فيما إذا حقّقت قدراً مقبولاً من معايير العدالة التي تستوجب إعادة ضحايا الانتهاكات إلى حالتهم التي كانوا عليها قبل النزاع. ينعكس هذا النهج الذي تبنته الأمم المتّحدة في تعزيز مبادئ جبر الضرر، بحيث تكون مُتناسبة مع خطورة الانتهاكات والضرر الذي لحق بالضحايا، وتتخذ أربعة أشكال رئيسيّة وهي (الاسترداد، التعويض، إعادة التأهيل والرضا، ضمانات عدم التكرار).^[15] من الناحية العمليّة، قلّما التزمت الدول التي عرفت أشكالاً مُتباينة من المراحل الانتقاليّة بتلك المبادئ والمعايير، حتى في الحالات التي تمّ تضمينها في العديد من اتّفاقات السلام ووقف الأعمال العدائيّة، إذ لم تأخذ برامج جبر الضرر أهميّتها المُستحقّة، كما شهدت تجارب مثل موزمبيق وغواتيمالا وتشيلي والمغرب وكولومبيا والسودان والأرجنتين وغيرها. تبقى التجربة الأكثر أهميّة، والتي تشكّل أداة قياس ناجحة نسبياً في هذا السياق، هي تجربة البوسنة والهرسك، التي يمكن الاستفادة منها بالنسبة للحالة السوريّة، وبشكل أخصّ قضايا استرداد مُمتلكات النازحين والمُهجّرين واللاجئين، وضمن حقّ العودة والسكن ضمن خيارات مُتعدّدة. وهي تجربة واجهت عثرات وتحديات كبيرة، وتأثّرت بالمناخات السياسيّة التي أعقبت انتهاء الصراع، ولكن لعبت الإرادة السياسيّة الدوليّة دوراً رئيسياً في دعم برامج العدالة الانتقاليّة، وإن لم يتم تطبيقها ضمن استراتيجيّة واضحة في كثير من الأحوال.

تجربة البوسنة والهرسك

اتّسم الصراع الذي اندلع في البوسنة والهرسك من عام 1992 إلى عام 1995 بنمط الهجمات ذات الدوافع العرقيّة على السكّان المدنيّين، والتي تندرج في نطاق التطهير العرقي.

تألّف سكان البوسنة من مسلمي البوسنة، أو الأصح من البوشناق (43.7%)، والبوسنيّين الصرب (31.3%)، والبوسنيّين الكروات (17.3%) وأقليّات عديدة مثل العجر واليهود. كان الدافع وراء الهجمات التي قام بها الجيش الصربي، هو إبعاد جميع العرقيّات غير الصربيّة من مناطق البوسنة والهرسك، وارتكب أثناء ذلك انتهاكات خطيرة للقانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان، كمجازر الإبادة الجماعيّة والاعتقال والتعذيب والاعتصاب، فيما ارتكب جرائم تهجير قسريّ بحقّ مسلمي البوسنة في سياق التطهير العرقي. نجم عن ذلك نزوح داخليّ لأكثر من 1.2 مليون من سكّان البوسنة البالغ عددهم أربع ملايين، وأكثر من مليون لاجئ إلى خارجها.

[15] - مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان - مرجع سابق

وقد سقط خلال الصراع قرابة 200 ألف قتيل.^[16] انتهت الحرب بتوقيع اتفاقية دايتون للسلام (DPA) في باريس نهاية العام 1995، والتي تمّ بموجبها تقسيم إقليم البوسنة (51% للبوسنيين والكروات البوسنيين، و49% للصرّب) وتأسّس اتّحاد البوسنة والهرسك، الذي يتألّف من عشر كانتونات، و149 بلدية، ومقاطعة برتشكو المتمتعة بالحكم الذاتي. اشتمل الإطار القانوني لاتفاقية السلام على عدد من مُعاهدات حقوق الإنسان والقانون الإنساني التي تنطبق مباشرةً على البوسنة والهرسك. ومُعاهدات أخرى مثل الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (ECHR)، والعهد الدولي الخاصّ بالحقوق المدنية والسياسية (ICCPR) واتفاقيات جنيف القابلة للتطبيق مباشرةً في هذا السياق، وتعلو على جميع القوانين المحليّة. أمّا قرارات العفو عن جرائم الحرب فلم يتم تمريرها.^[17]

بينما انتهى الصراع بحكم الأمر الواقع، كان الانتقال من الحرب إلى السلام بطيئاً. خلال العامّين الأوّلين بعد اتفاق دايتون استمرّ الصراع في الغليان بسبب عدم تنفيذ الأحكام الرئيسيّة للاتفاقية المتعلّقة بحقوق الإنسان، وعودة اللاجئين والمؤسّسات المركزيّة. ردّاً على ذلك بدأ المجتمع الدوليّ باتّخاذ نهج أكثر صرامة تجاه الأشخاص المُتّهَمين بارتكاب جرائم حرب، وتمّ خلال السنوات اللاحقة من خلال المحكمة الجنائية الدوليّة الخاصّة بيوغسلافيا السابقة، محاكمة العديد من القيادات الصربيّة المُتورّطة في جرائم إبادة وتطهير عرقيّ. كما أدّت استعادة حريّة الحركة والعودة المرئيّة للمُشرّدين واللاجئين إلى تحسّن ملموس في العلاقات بين المجموعات العرقية الرئيسيّة. كمؤشّر على هذه التطوّرات، وفي سياق إصلاح قطاع العدالة، أقرّت وزارة العدل في مطلع العام 2000 استراتيجية العدالة الانتقاليّة التي يدعمها الاتحاد الأوروبيّ والمجتمع الدوليّ.^[18]

1 - استرداد الممتلكات وعقبات العودة

تضمّنت اتفاقية دايتون في ملحقها السابع مُعاهدةً تخصّ اللاجئين والمُهَجِّرين والمُشرّدين، والتي دعت بشكل واضح إلى حماية حقوق الإنسان وحقوق اللاجئين. ونصّت المادة (1) من الملحق بشكل صريح على أنّ «جميع اللاجئين والمُهَجِّرين لهم الحقّ بالعودة الى ديارهم الأصليّة، والحقّ في استعادة مُمتلكاتهم التي حُرِّموا منها خلال الصراع منذ عام 1991، وتعويضهم عن كافيّة المُمتلكات التي لا يمكن استعادتها. وتُعتبر عودة اللاجئين في أقرب وقت ممكن عنصراً بالغ الأهميّة في إنهاء الصراع في البوسنة والهرسك. وقد وافقت جميع الأطراف على السماح للاجئين الذين تركوا أماكن سكنهم بالعودة، بما يشمل الأشخاص الذين مُنِحوا حماية مؤقتة من الدول الأخرى»^[19]. أسهمت المادّة المذكورة بتثبيت العودة واستعادة المُمتلكات كحقوق مُستقلّة قائمة بذاتها، مع تقديم التعويضات فقط في حال تعذرّ إمكانية استعادة المُمتلكات، أو في حال أنّ الأشخاص غير راغبين بالعودة.

[16] - Payam Akhavan "Punishing War Crimes in the Former Yugoslavia: A Critical Juncture for the New World Order," Human Rights Quarterly 15, no. 2 (1993): 267

[17] - Payam Akhavan "Punishing War Crimes in the Former Yugoslavia" المرجع السابق

[18] -- مايا الأزرة - الحلول الدائمة والعدالة: الدروس المستفادة من تجربة البوسنة والهرسك - مركز بديل لحقوق المواطنة - العدد (70) - تشرين الثاني 2018 - <https://www.badii.org/ar/publications/haq-al-awda/issues/items/3465.html> آخر مشاهدة 25 / 9 / 2021

[19] - مايا الأزرة - المرجع السابق

كما اعتمدت الاتفاقية على مُراعاة مبدأ الاختيار والطوعية في اختيار شكل الحل النهائي، والذي نصت عليه المادة (4) من الملحق (7): «إن اختيار مكان الإقامة النهائي يعود للفرد والعائلة، مع مُراعاة مبدأ لم شمل العائلة، ولا يجوز التدخل في خيار العائدين ووجهتهم، أو إجبارهم على البقاء، أو الانتقال إلى ظروف خطيرة وغير آمنة، أو إلى أماكن تفتقر إلى البنية التحتية الأساسية اللازمة لاستمرار الحياة الطبيعية.»^[20] من قراءة المادتين «1 و 4» من الملحق (7) يتضح الترابط الوثيق بخصوص حقوق اللاجئين. فمن جهة، يجب أن يتمتع اللاجئين بحق العودة إلى بيوتهم الأصلية التي هُجروا منها وليس فقط إلى بلدانهم الأصليين، وذلك ارتباطاً بحقهم في استعادة الممتلكات. ومن جهة أخرى، الحفاظ على طوعية اختيار اللاجئين، فهم غير مُلزمين بالعودة إلى ديارهم إذا اختاروا ذلك. العودة في هذا السياق تعني العودة إلى الوطن وليس بالضرورة إلى نفس الأماكن التي هُجروا منها. مع أن للاجئين الحق في العودة وفي استعادة الممتلكات، إلا أن تطبيق هذه الحقوق يمكن أن يمارس بشكل مُجمّع أو بشكل مُنفصل، وهو ما تَضَمَّنَتْه أيضاً الفقرة «3» من المادة (2) من دستور البوسنة والهرسك، والتي أكدت على الحق في الملكية، وحرية التنقل واختيار مكان السكن.^[21]

كان ردّ الممتلكات مُرتبطاً بشكل وثيق بالعودة إلى الملحق السابع من نصّ اتفاقية دايتون، وتنفيذه عن طريق قانون الملكية المشتركة بين الوكالات (PLIP)، بإشراف مكتب الممثل السامي، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومُنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، وقانون الإجراءات الجنائية. حيث أرسى هذا القانون من الضمانات المترابطة، التي تؤكد حق جميع اللاجئين والمُشرّدين العودة بحرية إلى ديارهم الأصلية، وفي إعادتهم إليها. وكذلك ألزمت الأطراف المتعاقدة بالعمل على تمكين الأسر والأفراد «اللاجئين والمُشرّدين» من العودة، وإعادة تأسيس حياتهم وسبل عيشهم في المُجتمعات المحلية، وفقاً للخطة المُعدّة من قبل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وغيرها من المنظمات ذات الصلة/المادة «4» من الملحق. لهذا الغرض تمّ إنشاء لجنة مُستقلة لشؤون المُشرّدين واللاجئين بموجب المادة «7»، يكون مقرّها في العاصمة سراييفو، ويمكن أن يكون لها مكاتب فرعية في أماكن أخرى، للعمل على تسهيل عودة اللاجئين والمُشرّدين، وإعادة إدماجهم، وتختص اللجنة بتلقي الطلبات والادعاءات المُتعلّقة بالملكية العقارية في البوسنة والهرسك، وذلك بالنسبة لعمليات نقل الملكية العقارية التي تمّت منذ 1992/4/1، والتي يدعي الشاكي بأنها تمّت بطريقة غير قانونية، وبشرط أن لا يكون الشاكي حائزاً للعقار وقت المطالبة. ويمكن أن تنصب المطالبة على عين العقار أو على قيمته / المادة «11»، وبما يضمن استعادة الأملاك سواء للملاك أو المُستفيدين، كما كانت عليها قبل نشوب الحرب.^[22]

أُطلق على عمليات العودة الأولية مُصطلح «عودة الأغلبية»، وهي عودة اللاجئين إلى المناطق التي كانت تشكّل فيها مجموعاتهم الإثنية غالبية السكّان. وكان من السهل نسبياً لهؤلاء العائدين أن يستقروا في بيوتهم، في حال لم تكن مُدمّرة، ولم يكن هناك مخاطر أمنية تحيط بهم. وقد جرت معظم حالات «عودة الأغلبية» في الفترات الأولى بعد الحرب لغاية العام 1997.

[20] - Summary of the Dayton Peace Agreement on Bosnia-Herzegovina - University of Minnesota- <https://web.archive.org/web/20151017082412/http://www1.umn.edu/humanrts/icty/dayton/daytonsum.html> 2021/9/26 آخر مشاهدة

[21] - الوثيقة الأساسية التي تشكل جزءاً من تقارير الدول الأطراف «البوسنة والهرسك» - الصكوك الدولية لحقوق الإنسان - HRI/2011/CORE/BIH - 22 شباط / فبراير 2011

[22] - Summary of the Dayton Peace Agreement on Bosnia-Herzegovina - مرجع سابق

حيث اختار غالبية العائدين الاستقرار في المناطق التي كانت مجموعاتهم الإثنية تشكّل فيها غالبية السكان، من أصل 400 ألف لاجئ، استقرّ منهم 35 ألفاً فقط في مناطق كانوا يشكّلون فيها أقلية إثنية.^[23] وكادت العودة إلى مناطق ذات أغلبية إثنية مختلفة أن تكون معدومة في السنوات الأولى بعد اتفاقية دايتون، فلم يكن هناك ضمانات لسلامة العائدين، ما أدى إلى تعرّض البعض منهم إلى مُضايقات واعتداءات، تسببت في مقتل البعض جرّاء التفجيرات والحرائق المُفتعلة.

إنّ أهمية دمج حقوق اللاجئين في التشريع الداخلي حظيت باهتمام الهيئة القضائية لحقوق الإنسان في عام 1998، والتي أقرّت بأن «القوانين القديمة قد كرّست نتائج التطهير العرقيّ الذي حدث خلال الحرب عن طريق جعل إمكانية تطبيق استعادة الممتلكات أمراً مُستحيل التنفيذ.» بالإضافة إلى سنّ تشريعات وضعت نهجاً مُوحّداً لاستعادة الممتلكات في كافة أنحاء البلاد، بدلاً من استخدام منهج «منطقة تلو أخرى»، ومن أبرزها «قانون الممتلكات» عام 1999، وقد تمّ تنفيذه بالتنسيق مع هيئات دولية مختلفة أدخلت تغييرات عملية ذات صلة. صاحبت عملية استعادة الممتلكات حملات لرفع الوعي والتثقيف حول الحقوق المرتبطة باستعادة الممتلكات، وتدريبات لموظفي الإسكان المحليين، وتقديم الدعم اللازم لسلطات الإسكان عند الحاجة.^[24] بحلول عام 2003 تمّ تمكين 200 ألف أسرة من استرداد منازلهم وممتلكاتهم، بينما تمّ تسجيل أكثر من مليون عملية إرجاع رسمياً.

تشير التقديرات إلى أنّه تمّ إعادة بناء حوالي 317 ألف عقار بعد الحرب، واختارت نسبة عالية جداً من النازحين بيع أو تبادل الممتلكات المُستعادة، واختارت الاندماج المحليّ ضمن بيئتها العرقية.^[25] في غضون ذلك بذلت جهود لتنفيذ المُلحق (7) فيما يتعلّق بالعودة الجماعية، وأصبحت المخاوف بشأن التخلّي عن عملية العودة تُركّز على المجتمع الدولي في البوسنة، الذي اعترف بأنّ العودة مُرتبطة بعوامل ما بعد الاسترداد.

عادةً ما يكون الاهتمام بالعودة أقلّ بالنسبة لمن اختاروا إعادة توطينهم، أو بسبب عدم قدرتهم على العودة، نتيجة ظروف اقتصادية وأمنية وصحية غير مُلائمة. وعلى الرغم من وجود عدد من الاتفاقات لقبول حصص مُتبادلة من العائدين تمّ التفاوض عليها بين أطراف اتفاقية السلام، فقد كان من الصعوبة مُراقبة مستويات الالتزام بها في ظلّ تمسك شخصيات السلطة المحلية بالحفاظ على سياسية نقيّة عرقية ضمن المجتمع وفي مؤسسات الدولة. نتيجة لذلك، تمّ الضغط عليها وإلزامها باتّباع إنفاذ التكتيك الدولي لتسهيل العودة كما جاء في المُلحق (7).

[23] - Bosnia and Herzegovina – JICA Research Institute-March 2014 – available at:

https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/workingpaper/property_restitution_and_return_revisiting_the_case_of_bosnia_and_herzegovina.html 2021 /10 /1 آخر مشاهدة

[24] - Bosnia and Herzegovina – JICA Research Institute - المرجع السابق

[25] - Massimo Moratti and Amra Sabic- Elrayess- Transitional Justice and DDR: The case in Bosnia and Herzegovina – Research Unit International Center for Transitional Justice – June 2009

كما أُثِّرت مسألة الأساليب العلاجيّة المُناسِبة لجرائم مثل التطهير العرقي من خلال مجموعة «المبادئ المُتعلّقة برّد المساكن والمُمتلكات للاجئين والمُشرّدين» التي اعتمدها اللجنة الفرعيّة لحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة في يونيو / حزيران 2005، باعتبارها العلاج المُفضّل لعودة النازحين واللاجئين إلى أراضيهم ومُمتلكاتهم.^[26]

كان هذا التحوّل مصحوباً بالوعي المُتزايد بحقّ ضحايا النزوح في الحرّيّة الدائمة المُتاحة لهم، ما إذا كانوا سيبقون في مكانهم، أو العودة إلى منازلهم قبل الحرب أو إعادة توطينهم في موقع ثالث. توافقَ هذا النهج بشكل جيّد مع المعايير الناشئة مثل المبادئ التوجيهيّة بشأن النزوح الداخلي، الذي دعا إلى مُشاركة النازحين في العمليّات المُؤثّرة، بالإضافة إلى استقلاليتهم الفرديّة في اتّخاذ القرارات المُتعلّقة بكيفيّة وأين سيتمّ إعادة دمج أنفسهم في المجتمع، كما يعكس الاعتراف بحقوقهم في أصول العقارات، وكذلك في المنازل العائدة لهم.^[27]

كان نجاح هذه الخطوات واضحاً، ففي عام 1999 بلغت نسبة تطبيق قرارات استعادة المُمتلكات 4%، بينما ارتفعت النسبة بعد سنة لتصل إلى 21%، فيما وصلت إلى 93% بحلول شهر حزيران من العام 2005. وعليه فقد فُرض الرحيل على السكّان غير القانونيين من البيوت، وتمّت إعادتها إلى سُكّانها الأصليين. ومع ذلك لم تدم العديد من حالات العودة في البوسنة والهرسك طويلاً، حيث تمّ توثيق عدد كبير من الحالات التي عاد فيها اللاجئون بشكل مُؤقت، وذلك لأسباب عديدة أهمّها: نقص فرص العمل، والتمييز ضدّ العائدين من الأقليّات، بالإضافة إلى أنّ الأراضي الزراعيّة والشركات لم يتم استعادتها مع استعادة البيوت. علاوةً على ذلك لا تزال نتائج الاسترداد في البوسنة مُثيرة للجدل على عدد من المستويات، فمن الصعب التحقّق بدقّة من مدى تطبيق اتّفاق دايتون فعليّاً، خصوصاً فيما يتعلّق بالهدف المُتمثّل بتحقيق كلا العودة واستعادة المُمتلكات لكافة ضحايا النزوح والتهجير. إذ تشير الإحصائيّات أنّ الذين عادوا فعليّاً لم يتجاوزوا نصف أعداد النازحين والمُهجّرين، مع تصوّر صعوبات تنفيذ برامج جبر الضرر في ظروف ما بعد النزوح المُعقّدة.^[28]

إنّ حقّ العودة واستعادة المُمتلكات يجب أن يكون متأصلاً في مبدأ سيادة القانون، ففي البوسنة في مراحل العودة الأولى، عُقدت العديد من الاتفاقيّات السياسيّة بهدف وضع خُطط لعودة اللاجئين، والتي لم يتم ترجمة ما جاء فيها على أرض الواقع إلّا حين تدخل المُجتمع الدولي، من خلال المندوب السامي وممثل الاتحاد الأوروبي في البوسنة، ومن خلال وضع آليّات واضحة للعودة واستعادة المُمتلكات وفقاً لمبادئ سيادة القانون، وليس للأهواء السياسيّة المُتقلّبة.

[26] - The UN Secretary General endorsed the “restoration of property rights, or just compensation where this cannot be done” as a component of post-conflict reparations in his 2004 report on “The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies,” paragraph 54

[27] - Rhodri C. Williams - Post-Conflict Property Restitution in Bosnia Balancing Reparations Durable Solutions in the Aftermath of Displacement - TESEV International Symposium on “Internal Displacement in Turkey and Abroad - Istanbul , 5 Decembe

[28] - Massimo Moratti and Amra Sabic- El Rayess- Transitional Justice and DDR: The case in Bosnia and Herzegovina - مرجع سابق

2 - مشكلات التعويضات

يُميِّز الفقه الدولي بين ثلاثة أنواع من التعويض عن الخسائر والمُمتلكات والأراضي: وهي: التعويض العيني، وذلك بإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل نشوب النزاع. التعويض المادي، وهو التعويض الذي يتم اللجوء إليه عند استحالة أو صعوبة التعويض العيني، ويشتَرَط فيه التقييم العادل بالقيم الراضية. التعويض الاسترضائي، وهو شكل من التعويض المعنوي عن ضرر معنوي يأخذ شكل اعتذار وإحياء ذكرى الضحايا.^[29] بينما كان جُلّ التركيز على العودة واستعادة المُمتلكات، تمّ تهميش التعويض بشكل كبير في تجربة البوسنة والهرسك. إذ لم يَقم المُجتمَع الدولي بتبني آليات أو تجنيد الأموال اللازمة للتعويضات. وكان الاعتقاد السائد آنذاك أنّ تسهيل حصول اللاجئين والمُهَجَّرِينَ البوسنِيِّين على التعويضات، يمكن أن يؤدي إلى عزوفهم عن العودة. وعليه لم تسع الدول الأوروبية إلى وضع آليات التعويض، وذلك انطلاقاً من حرصهم على تحقيق مصالحهم الكبرى في تحقيق عودة اللاجئين البوسنِيِّين، وعدم تحمّلهم أعباء استقرارهم في البلدان الأوروبية.

أسفرت مطالبات التعويض التي رفعها ممثلو ضحايا الانتهاكات في البوسنة بعد سنوات طويلة من انتهاء الحرب عن إصدار تشريع بوسنيّ شامل بشأن الأشخاص المفقودين في أواخر عام 2004، ينصّ على إنشاء صندوق الدعم المالي لأفراد أسر الأشخاص المفقودين. في وقت لاحق، عندما راجعت المحكمة الدستورية البوسنية الدعاوى المُجمّعة لمئات عائلات المفقودين من جميع أنحاء البوسنة، ورغم أنّ المحكمة قامت بتجريم المسؤولين عن وقوع الانتهاكات، لم تأمر بتعويض المُطالبين، وبدلاً من ذلك أمرت السلطات البوسنية بالعمل على تفعيل الصندوق، بما يُتيح حصول الضحايا على التعويضات بموجب القانون، غير أنّ الخلافات حول كيفية تمويل الصندوق؟ وأين سيكون مقرّه الرئيسي؟ حالت دون تحقيق الأهداف التي أُشِئ من أجلها.^[30] من مقلبٍ آخر ورغم قرار المحكمة بالتعويض عن ضحايا مذبحه سربيرينيتشا التي ارتكبتها القوَّات الصربيّة بقيادة راتكو ملاديتش في 11 تموز/ يوليو 1995، والتي تمّت بالتواطؤ مع قوات حفظ السلام الهولنديّة، وذهب ضحيّتها قرابة 8000 ضحية من مسلمي البوسنة، لم يتم منح التعويضات بصورة فرديّة، وإنما مُنحت للمنفعة لجميع الضحايا، حيث تم تخصيص مليون يورو من أجل إعداد نصب تذكاريّ ومقبرة قتلى المجزرة والمُختفين قسريّاً. كان الفشل في منح تعويضات فرديّة بمثابة رسالة سلبية بالنسبة لمعظم الناجين. وحتى حين أصدرت محكمة هولنديّة حكماً قضائياً يحمّل القوَّات الهولندية المسؤولية عن قتل 300 ضحية خلال مجزرة سربيرينيتشا، رفضت المحكمة النظر في طلبات التعويض المُقدّمة من ممثلي الضحايا.^[31] وحين رفعت البوسنة دعوى أمام محكمة العدل الدوليّة حول مسؤوليّة الصرب عن المذبحة، قضت محكمة العدل الدوليّة بمسؤولية صربيا عن الفشل في منع الإبادة الجماعيّة في سربيرينيتشا، لكنّها امتنعت في نفس الوقت عن الحكم بالتعويضات التي طالبت بها البوسنة.

[29] - المحددات القانونية التشريعية والقضائية لعودة اللاجئين والنازحين - مجموعة باحثين - مركز حرمون - 2021 /5/2 - <https://2u.pw/02IX1> آخر مشاهدة 2021 /10 /6

[30] - Guide for Families in Bosnia and Herzegovina available at - <https://www.icmp.int/wp-content/uploads/2014/08/locating-and-identifying-missing-persons-a-guide-for-families-in-bih.pdf>

[31] - Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, 2004, Decision on Admissibility and Merits in the Appeal of Ms. M.H. et.al., case no. AP-129/04.

أما المؤسسات البوسنيّة التي فتحت أبواب التعويض كالهئية المحليّة الخاصّة بجرائم الحرب، فلم تتمكّن من الاستجابة سوى إلى المئات من طلبات التعويض، بسبب عدم كفاية الموارد بشكل أساسي.^[32]

رأى العديد من الخبراء بأن عدم الاستجابة الرسميّة، فيما يخصّ القاعدة (150) المتعلّقة بالتعويض في القانون الدوليّ الإنسانيّ والتي «تُلزم الدولة المسؤولة عن انتهاكات القانون الدوليّ الإنسانيّ، بالتعويض الكامل عن الانتهاكات والأذى التي تسببت به تلك الانتهاكات» كانت من الأسباب التي لم تعزّز ثقة فئات مُعتبرة من النازحين والمُشرّدين بالعودة إلى ديارهم الأصليّة.

من الدروس المركزيّة التي يمكن استخلاصها من التجربة البوسنيّة، هو أنّ استرداد المُمتلكات والمساكن لأصحابها ضمن برامج جبر الضرر قد أسهمت في تعزيز ثقة الضحايا بالآليات العدالة الانتقاليّة بصورة مقبولة نسبياً، قياساً بتطبيقاتها في تجارب دول أخرى، وأنّ تدخّل الإرادة الدوليّة التي دعمت تنفيذ تلك البرامج كان عاملاً أساسياً في دعم استجابة المؤسسات المحليّة، ودفعها نحو سنّ التشريعات وإنشاء الهيئات المُكلّفة باستعادة النازحين والمُشرّدين أملاكهم ومساكنهم، ومنح الضحايا حريّة اختيار أماكن عودتهم، مع مراعاة المخاوف العرقية المتبادلة التي تولّدت خلال الصراع، وتبنّي سياسات عمليّة لا تقوم على تجاهلها، وإنّما أخذها بعين الاعتبار من أجل معالجة آثارها في مرحلة ما بعد النزاع. أمّا بخصوص التعويض، فيمكن أن يكون آليّة مهمّة في تحقيق المعايير الفضلى لمفهوم جبر الضرر في حال تنفيذ مطالب الناجين بالتعويضات الفردية، إلى جانب التعويض الجماعي.^[33] حيث أثارت التجربة البوسنيّة مشكلة غياب المبادئ التي تحدّد التعويض النقديّ، في حال استحالة تنفيذ الردّ العينيّ، عن فعل مخالف للقانون الدوليّ. واستكشاف الحلول على نطاق أوسع، لاسيّما مع تزايد مجالات التداخل بين استرداد المُمتلكات والمساكن وتعويض ضحايا الانتهاكات. كما أنّ نجاح البوسنة نسبياً على صعيد برامج جبر الضرر بما يتناسب مع الضرر الذي لحق بالضحايا، يعني ضمناً أنّها كانت تمضي قدماً على طريق الحلول الدائمة لوضع النازحين والمُشرّدين في الحالة التي كانوا عليها قبل النزوح، من حيث الاستقلال الشخصيّ والأمن الماديّ والاستقلال الاقتصاديّ.

فيما يتعلّق بالإصلاح المؤسّساتي بين عامي 2002 و2004، فكان له آثار ملحوظة في دعم برامج جبر الضرر، وهو ما تبدّى بعد خضوع النظام القضائيّ لعمليّة إعادة تعيين رئيسيّة وإصلاح شامل لإعادة الهيكلة. وشمل هذا الإصلاح إقالة جميع القضاة، ثمّ تلاها إعادة ترشيحهم لمناصبهم السابقة. وعند إعادة التقديم، طُلب من المرشّحين توثيق مؤهّلاتهم وامثالهم لقوانين المُلكية، والانتماء السياسيّ، والأنشطة خلال سنوات الحرب. عند استلام الطلبات المُكتملة، تمّ تكليف المجلس الأعلى للقضاة والمدّعين العامّين «المجلس» باتّخاذ قرارات إعادة التعيين. ليس من الواضح ما إذا كان المجلس قد أخذ في الاعتبار التوازن الجنسانيّ والعريقيّ في عمليّة صنع القرار. ويبدو أنّ العديد من البرامج التي تمّ تنفيذها مثل نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، جاءت مُنفصلة عن تطبيق العدالة الانتقاليّة وفق استراتيجيّة مُحدّدة ومُنظمة.^[34]

[32] - Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina - المرجع السابق

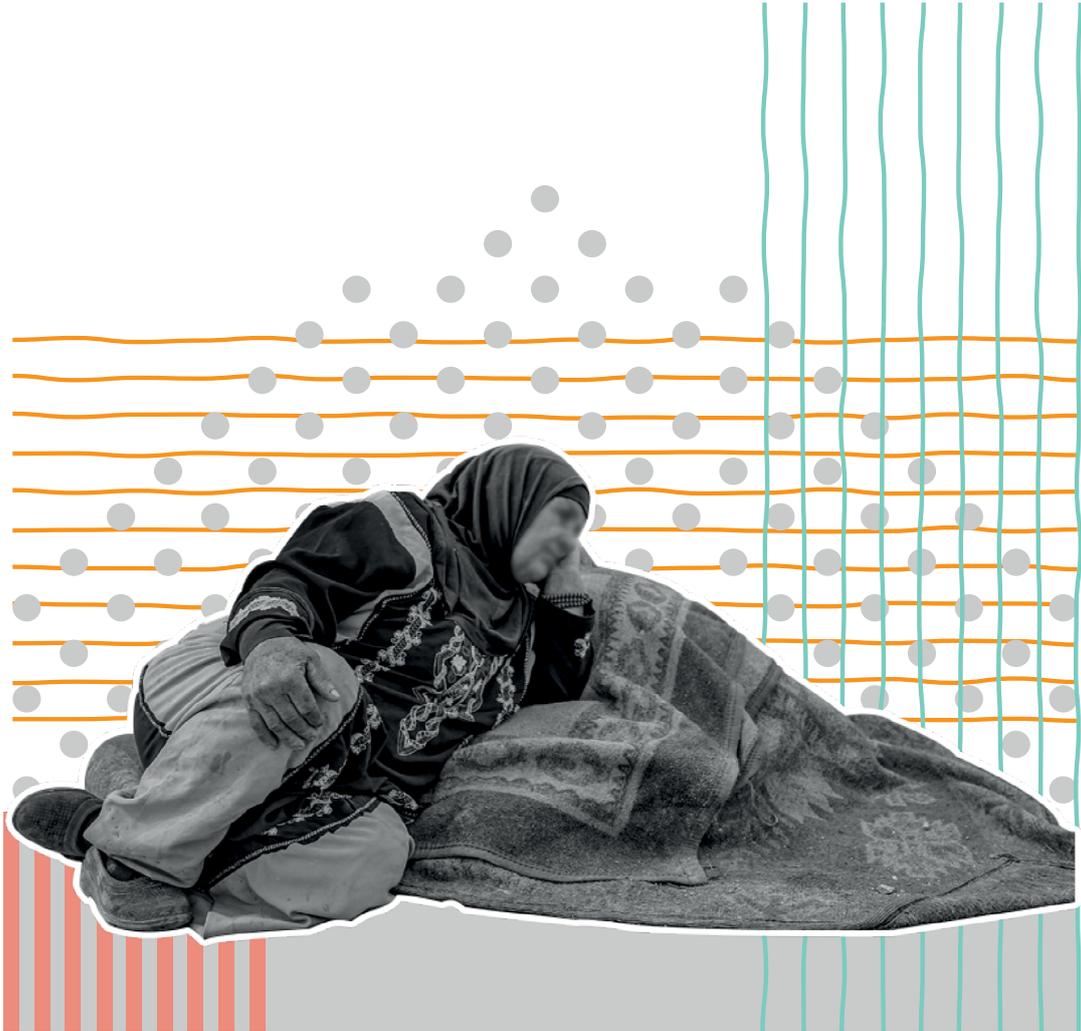
[33] - مايا الأزرة - الحلّ الدائمة والعدالة: الدروس المستفادة من تجربة البوسنة والهرسك - مرجع سابق

[34] - قاعدة بيانات القانون الدوليّ الإنسانيّ - قاعدة بيانات القانون الدوليّ الإنسانيّ - https://ihl-databases.icrc.org/custom-ary-ihl/ara/docs/v1_rul_rule150

آخر مشاهدة 2021 /10 /9 ary-ihl/ara/docs/v1_rul_rule150

المبحث الثاني

أشكال وأدوات انتهاك حقوق الملكيّة والسكن كعضلة سورية



يتناول هذا المبحث، مُشكلات حقوقِ المُلْكِيَّةِ والسكن كمعضلةٍ سوريَّةٍ صلبة، ودراسة الأسباب والعوامل التي أدَّت إلى نشوئها، وتراكم مظاهرها قبل الحرب، ومنحى تضخُّمها وتدرجها ككرة الثلج خلال سنوات الحرب، بدلالة حجم الضرر الهائل الذي طال العقارات والمساكن، والحجم الكبير للمتضررين من عمليَّات التدمير وسلب المُمْتلِكات، والتي ترافقت وأعقبت عمليَّات النزوح والتهجير القسريِّ على نطاقٍ واسعٍ. وضمن هذا السياق تأتي ضرورة تقصِّي المشكلة العقاريَّة التي تفاقمت خلال حكم البعث، وتحوّلت إلى مُعضلة قائمة خلال سنوات الحرب السوريَّة، وذلك من خلال اقتفاء دور القوانين والمراسيم العقاريَّة التي أصدرها النظام، أو عبر تكاثر الهيئات والمشاريع المعنيَّة بتطبيق تلك القوانين، وأثر القوانين والإجراءات الأخرى ذات الأبعاد العقاريَّة، التي أدَّت إلى تسويغ عمليَّات الاستيلاء على الأملاك الخاصَّة والعامَّة، وكشفت مدى تضارب وتشبُّت المنظومة العقاريَّة، واستخدامها وفق سياسات معياريَّة ضاعفت من إهدار حقوق أصحاب الأملاك والسكن، ووضعت أصحاب الأملاك من النازحين واللاجئين والمُختفين قسريًّا، أمام خطر ضياع حقوقهم على نحوٍ غير مسبوق.

أولاً: قراءة في أسباب وخلفيَّات المشكلة العقاريَّة

1 - ملحق تاريخي حول أنظمة تسجيل المُلْكِيَّة

لفهم طبيعة نظام المُلْكِيَّة في سوريا، لا بدّ من ملحقٍ سريعٍ حول نوعية الأنظمة العقاريَّة التي كانت تنظم صكوك مُلْكِيَّة الأراضي قبل نشوء الدولة السوريَّة الحديثة، حيث كانت الأراضي مُوزَّعة ما بين أراضٍ أميربيَّة وأراضٍ ذات مُلْكِيَّة خاصَّة. وكان نظام التسجيل العقاريِّ العثماني والمعروف ب(الدفترخانة) يضمّ عمليَّات تسجيل ونقل المُلْكِيَّة التي تتمّ وفق الوثائق الرسميَّة، وفي حال عدم توفرها بالاستناد إلى شهادة الشهود التي تُثبت مُلْكِيَّة الشاغلين الفعليين في حال فقدان الوثائق. خلال فترة الانتداب الفرنسيِّ، تمّ تأسيس سجلِّ عقاريِّ في إطار سجلِّ الأراضي في جميع المُحافظة. غير أنّ هذا السجلِّ لم يغطِّ المُعامَلات العرفيَّة وغير الرسميَّة، وقد أدَّى النظام العقاري الجديد إلى جعل المُلْكِيَّة العقاريَّة أكثر استقراراً ودقَّة، وتحديدًا لجهة تيسير إجراءات المُلْكِيَّة.^[35] تمّ اللجوء إلى عمليَّات التحديد والتحرير، بإشراف القاضي العقاري، بموجب القرار رقم 186 لعام 1926، والذي يُعرِّف التحديد على أنّه: رسم مساحيٍّ لعقار تحدّد فيه شكل وحدود هذا العقار من جهاته كافَّة، وكذلك العقارات المحيطة به، ووضع أحجاراً ثابتة على تخومه. أما التحرير: فهو وضع وثيقة تُسمّى «محضر التحرير» تُبيِّن وضع العقار من حيث الأوصاف وأسماء المالكين المُفترَضين وحصصهم، والنوع الشرعي، والاعتراضات الواردة على العقار. وينجم عن عمليَّة التحديد والتحرير وثيقتا المُخطَّط المساحي ومحضر التحرير.^[36] أمّا العقارات التي لم يتم تحديدها وتحريرها، فبقيت خاضعة لإجراءات سجلِّ الطابو العثماني. على أهميَّة تلك التحديثات التي أسهمت في وضع سجلِّ مركزيٍّ لإدارة الأراضي في سوريا، بقيت حيازة الأراضي غير مُتكَافئة، لاسيَّما أنّ معظم الفلاحين كانوا يعملون لصالح قلَّة من مَلّك المزارع الكبرى، بموجب عقود إيجار غير رسميَّة.

[35] - الإسكان والأراضي والملكية في الجمهورية العربية السورية - تموز 2016 - المجلس النرويجي للاجئين - <https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/final-nrc-syria-hlp-briefing-note-arabic-may-2016.pdf>

آخر مشاهدة 2021 /10 /12

[36] - نظام التحديد والتحرير الصادر بالقرار 186 عام 1926 - <http://aniskfoury.com/uploaded/details/files/11.pdf> آخر مشاهدة 2021 /10

إثر استقلال سوريا بدأ التفكير في إدخال إصلاحات لمعالجة الفجوة في توزيع الأراضي، وتلبية احتياجات المزارعين والفقراء. لعب القانون المدني السوري الصادر سنة 1949 دوراً هاماً في تطوير نظام حيازة الأراضي الحالي. ويُقسّم القانون المدني الأراضي إلى فئات خمس وهي: أراضي المُلْك والأراضي الأميرية والأراضي المتروكة المرفقة والمتروكة المحمية والخالية المباحة. في عام 1958 الذي شهد الوحدة السورية المصرية، صدرت قوانين التأميم والإصلاح الزراعي، ورغم أنها نجحت في تقليص الفجوة الطبقيّة في المجتمع السوري، واستفاد منها الفلاحون إلى درجة كبيرة، غير أنها أدت - كما يرى منتقدوها - إلى تفاقم مشكلات واضعي اليد على الأراضي الخاصة، واستخدام تلك القوانين لأغراض تمييزية. ومع التضخّم السكاني الذي شهدته سوريا خلال النصف الثاني من القرن العشرين بدأت تظهر مشكلات السكن العشوائي، والمنازعات حول الحيازة، والعجز عن بناء منظومة عقارية موحّدة، تعالج قضايا الملكية والسكن بصورة عادلة ومتوازنة.

2 - تفاقم مشكلات الملكية والسكن خلال حكم البعث

خلال مراحل حكم البعث في سوريا، استخدمت الحكومات السوريّة إدارة الأراضي والممتلكات كأداة لتعزيز السيطرة السياسيّة للحزب الحاكم.

نظّم الدستور الصادر عام 1973 حقوق الملكية بالمواد (14 و15 و16) ضمن أهداف تلبي حاجات السلطة أكثر من العمل على حماية حق الملكية وتوفير السكن. حيث تُقسّم المادة (14) الملكية إلى ثلاثة أنواع وهي: آ- ملكية الشعب ب- ملكية جماعية ج- ملكية فردية، وتشمل الأخيرة الممتلكات الخاصة بالأفراد، ويحدّد القانون وظيفتها الاجتماعيّة في خدمة الاقتصاد القومي، وفي إطار خطة التنمية، ولا يجوز أن تتعارض في طرق استخدامها مع مصالح الشعب. كما تنصّ المادة (15) من الدستور على حماية حقّ الملكية، وتنصّ على أنّه لا تُنزع الملكية الفردية إلاّ للمنفعة العامّة، ومقابل تعويض عادل وفقاً للقانون. ب- المصادرة العامّة في الأموال ممنوعة. ج- لا تُفرض المصادرة الخاصة إلاّ بحكم قضائيّ. د- تجوز المصادرة الخاصة بقانون لقاء تعويض عادل. أما المادة (16) فتُنصّ: « يُعيّن القانون الحد الأقصى للملكية الزراعيّة بما يضمن حماية الفلاح والعامل الزراعيّ من الاستغلال ويضمن زيادة الإنتاج»^[37]

شكّلت تلك المواد الدستوريّة التي تناولت حقوق الملكية، ولم تتضمن أي نصّ دستوريّ يتعلّق بحقوق السكن المُستند القانونيّ لصدور عدّة قوانين إدارية ذات أبعاد عقارية في العقود الخمسة الماضية، والتي لعبت أدواراً ملحوظة في التوسّع بعَمليّات مصادرة الممتلكات بصورة تعسّفية، ومنح الهيئات التنفيذيّة والوحدات الإداريّة صلاحيّات كبيرة في استملاك الأراضي والعقارات لقاء تعويضات بخيسة جدّاً، ومنها قانون الاستملاك رقم 20 لعام 1974.

والذي حلّ محلّه قانون الاستملاك رقم 20 لعام 1983، دون أن يصحّح الأخير جوانب الظلم والإجحاف في القانون الذي سبقه، لاسيّما أنّ تحديد التعويض على أساس القيمة الثابتة للعقارات المُستملَكة، وهي أقلّ بكثير من قيمتها الفعلية الرائجة، ما أدّى إلى إذكاء نار الاستياء من قوانين الاستملاك التي طالت الأملاك الخاصّة، والتي سمحت للجهات الحكوميّة باستخدامها خلافاً للمنفعة العامّة التي أكّدت عليها تلك القوانين.^[38]

كما صدرت قوانين أخرى في تلك الحقبة تحت غطاء التنظيم وإعادة التنظيم العمرانيّ، ومنها قانون تقسيم وعمران المدن رقم 9/ لعام 1974، وقانون تنظيم بيع الأراضي لعام 1976، والمرسوم التشريعيّ رقم 59 لعام 2008، المُتضمّن إزالة الأبنية المُخالِفة ومُعالجة مُخالفات البناء (تمّ إلغاؤه بالمرسوم التشريعيّ رقم 40 لعام 2012). لو تفحصنا تداعيات تلك القوانين على الواقع العقاريّ في سوريا، لرأينا ما نجم عنها من تضخّم السوق العقاريّ والمُضاربات العقاريّة التي أدّت إلى ثراء تجار وسماسرة العقارات، في مقابل عدم استفادة الفئات الأكثر احتياجاً للسكن من المناطق المُستهدفة بالتنظيم العمرانيّ. رغم أنّ قانون تنظيم بيع الأراضي رقم (3) لعام 1976 صدر لمنع الإلتجار بالأراضي والحدّ من ارتفاع أسعارها، غير أنّ التطبيق العمليّ له أدّى إلى تجميد مساحات واسعة من الأراضي، بسبب القيود التي فرضها على عمليّات بيعها قبل إنجاز البناء التامّ عليها، مما دفع المالكين للتهرّب من أحكامه بطرق مُختلفة.^[39] من جانبٍ آخر جاء الاقتراع المجانيّ والتوزيع الإجباريّ، الذي نصّت عليه العديد من قوانين التنظيم في تلك الفترة، بمثابة افتئات على حقوق المالكين، نظراً لخسارتهم جزءاً من حصص أملاكهم خلال عمليّات الفرز والتخصيص. بينما بقيت بعض القوانين التي استهدفت السكن العشوائيّ قاصرة على معالجة هذه المشكلة من جذورها، والتي اتّسعت خلال عقديّ الثمانينات والتسعينات بصورة مُضطربة، وبصورة تصاعديّة في العقد الأول من الألفية الثانية، حتى أصبح تمدّد العشوائيات يستوعب نصف عدد السكان تقريباً. بيّنت إحصائيّة رسميّة نشرها المكتب المركزي للإحصاء في سوريا عام 2007 أنّ 50% من السكن الإجماليّ في سوريا عشوائيّ، ويقع خارج حدود مناطق التنظيم العمرانيّ.^[40] كان تأخّر الوحدات الإدارية في تنفيذ المُخطّطات التنفيذيّة والتفصيليّة، التي سمحت بها العديد من قوانين تنظيم المدن، قد ترك مشكلات السكن العشوائيّ بلا حلول عمليّة، ودون توفير السكن البديل في أغلب حالات إعادة تنظيم العشوائيات. فضلاً عن فشل الهيئات التي أحدثتها بعض القوانين، والتي كان من أهدافها معالجة مشكلة السكن العشوائيّ، كحال الهيئة العامّة للتطوير والاستثمار العقاريّ التي أُحدثت بموجب القانون رقم (15) لعام 2008، بالتوازي مع فشل خُطط النظام التنمويّة (الخمسيّة والعشريّة) في توفير مساكن لائقة، وفق معايير الصّحة والسلامة والأمن الاجتماعيّ.^[41] لا تفوت الإشارة هنا إلى قوانين الإيجار التي بقيت نافذة منذ العام 1952، وحتى تعديلها بعد خمسة عقود، والتي فرضت قيوداً على حقوق المالكين، كالتمديد الحكمي للإيجار، وتحديد بدل الإيجار بنسبة مؤبّية من قيمة العقار، إضافةً إلى حصر حالات الإخلاء.

[38] - لمزيد من الاطلاع يمكن العودة إلى قوانين الاستملاك - منشورات مجلس الشعب السوري

[39] - المشكلة العقارية وتداعياتها على حقوق الملكية في سوريا (القانون رقم 10 لعام 2018) - مجموعة باحثين- حزيران/ يونيو 2019

- منظمة اليوم التالي ورابطة السلام والعدالة والتوثيق - <https://2u.pw/D8qkL> آخر مشاهدة 20 / 10 / 2021

[40] - ياسين سويحة - الفاشية إن تكلمت، العشوائيات في سوريا مثلاً-الجمهورية نت - 19/كانون الأول 2012

<https://www.aljumhuriya.net/ar/203> - آخر مشاهدة 20 / 10 / 2021

[41] - لمزيد من الاطلاع يمكن مراجعة مواد القانون رقم (15) لعام 2008 - منشورات مجلس الشعب

انعكس كل ذلك سلباً على تفاقم مشكلات السكن، ودون أن تواكب تلك القوانين التطوّرات الاقتصادية والاجتماعية التي طرأت على سوريا خلال تلك العقود، إلى أن تمّ البدء بتعديلها منذ صدور القانون رقم (6) لعام 2011 وما تلاه.

لم يشذ قانون استصلاح الأراضي -الذي صدر برقم (3) لعام 1984 - عن الإضرار بحقوق أصحاب الأراضي الزراعية، وتحويلهم إلى ملاك على الشيوع، بما منحه القانون من صلاحيات واسعة لوزير الري والزراعة في استصلاح أيّ منطقة في سوريا وفق دواعي النفع العام.^[42]

لم تتوقّف أسباب المشكلة العقارية في سوريا على التقييدات التي وضعتها القوانين العقارية على حقوق الملكية والسكن فحسب، ثمّة عوامل أخرى ضاعفت من تصلّبها، ومنها تعدّد أشكال تثبيت الحقوق العقارية العينية، لاسيّما في حالات اختلاف أوصاف العقار كما هي في السجلّ العقاري عن حقيقتها القائمة في الواقع، وكذلك اللجوء إلى الوكالات العدلية والأحكام القضائية لتثبيت الحقوق في الأراضي على الشيوع كحصر سهمية. إضافة إلى تأثير القوانين الاستثنائية على انتهاك حقوق الملكية والسكن، حيث كانت أحد آليات مُصادرة الممتلكات، ومنع أصحاب الأملاك من التصرف في أملاكهم، كقانون الطوارئ الصادر منذ العام 1963، وحتى إلغائه بعد اندلاع الثورة السورية، واستبداله بقوانين استثنائية أخرى، مثل قانون مكافحة الإرهاب وغيره.

من ناحيته يكشف دور القضاء العقاري في سوريا عن كيفية تثبيت الملكية والنظر في المنازعات القانونية بصورة أدت إلى تقوية السلطة الإدارية على حساب السلطة القضائية. إذ لا يندرج القضاء العقاري ضمن الهيكل القضائي كما هو منصوص عليه في أحكام السلطة القضائية بموجب القانون رقم 98 لسنة 1961. كما أطلق عليه المُشرّع اسم «القضاء» دون أتباع القواعد الأخرى المنصوص عليها في قانون السلطة القضائية، بما في ذلك تعيين القضاة وحقوقهم وحناتهم وترقيتهم وعزلهم ونقلهم. ومع أن تحديد وتحرير العقارات والأموال غير المنقولة في الأفضية أو المحافطات من صلاحيات قاضي صلح وهو القاضي العقاري الدائم، إلا أنه يمكن الاستعاضة عن قضاة الصلح بقضاة عقاريين مؤقتين للقيام بعمليات تحرير وتحديد العقارات، والأموال غير المنقولة في الأفضية أو المحافطات، والتي يتم فتح مثل هذه الأعمال فيها بناءً على عمليات التحديد والتحرير الموصوفة في القرار 186 لعام 1926، وفي هذه الحالة يتم تسليم عملية الترسيم من قاضي الصلح إلى قاضي العقارات المؤقت.^[43] والذي يُعيّن بقرار من وزير العدل بناء على اقتراح من وزير الزراعة، وهو يتبع إلى وزارة الزراعة، ويُسمّى (قاضي الفرد العقاري)، ولذلك فإنّ قرارات القاضي العقاري الدائم إدارية، باعتبارها لا تفصل في أصل الحق وإنما تحدّد صاحب الأرجحية بالتصرف، وليس صاحب الحقّ بالملكية، أمّا قرارات القاضي العقاري المؤقت لها صفة قضائية، وهي تفصل بأصل الحقّ. وحتى في أثناء عمليات التحديد والتحرير إذا جرت من قبل القاضي العقاري الدائم، فإنّه يُقبَل الاعتراض عليها، وإثبات الطرف المُكسب بكل طرق الإثبات، لأنّ قراراته إدارية وليس لها حجية القرارات القضائية. وهي أحد جوانب الخلل في القضاء العقاري في سوريا وضعف استقلاليته، وقصوره عن معالجة المشكلات العقارية وفق إجراءات قضائية سليمة.^[44]

[42] - المشكلة العقارية وتداعياتها على حقوق الملكية في سوريا (القانون رقم 10 لعام 2018) - مرجع سابق

[43] - القضاء العقاري في سورية - دراسة غير منشورة عن منظمة جسور للعدالة الدولية - شهر آذار 2020

[44] - القرار الصادر عن محكمة النقض رقم 540 أساس 54 تاريخ 14/3/1965 - المنشور في مجلة محامون - ص 137 لعام 1965

ثانياً: أشكال وأدوات انتهاك حقوق الملكية والسكن خلال الصراع

على تعدد الأسباب والدوافع التي أدت إلى اندلاع الثورة السورية في العام 2011، كان ذا دلالة كبيرة أن تكون أحزمة السكن العشوائيّ، في دمشق وحلب وحمص واللاذقية، من بين المناطق التي تارثت ضد النظام، وأن تكون من أكثر المناطق التي طالها تدمير واسع، وعمليات نزوح وتهجير كبيرة. نرى اليوم بعد عشر سنوات من فصول الحرب السورية، إنّ وقائع ومُجريات انتهاك حقوق الملكية والسكن باتت تشكّل بحكم اتّساع نطاقها العمرانيّ والعقاريّ، والحجم الكبير للمتضرّرين منها في المُجمَع السوريّ، إحدى أكبر تداعيات الحرب السوريّة، والمعضلة الأبرز التي تقف أمام الحلّ المُرتجى للقضيّة السوريّة. أمّا كيف تحوّلت مشكلات الملكية والسكن التي كانت قائمة قبل الثورة إلى معضلة مُتراكبة وصلبة، كما أصبحت عليه في العشريّة الأخيرة، فهذا ما سيتّضح من خلال تناول سلسلة الوقائع والقوانين والتحوّلات التي طرأت على واقع الملكية والسكن، وحقوق أصحابها من ملايين السوريّين.

منذ الأشهر الأولى للثورة السوريّة، اشتغلت آلة النظام العسكريّة، على استهداف المناطق السكنيّة التي اندلعت فيها الاحتجاجات الشعبيّة، ومع احتدام الصراع العسكري واتّساع المواجهات العسكريّة بين قوّات النظام وفصائل المعارضة، اتّخذ النظام و حلفاؤه الروس والإيرانيّين من قصف عشرات المدن والمناطق السوريّة الأسلوب الأكثر عنفاً وضراوة لاستعادة المناطق الخارجة عن سيطرة النظام، وتحقيق أهداف أخرى ذات صلة بسياسات التغيير الديموغرافي. حيث شملت عمليّات القصف والتدمير: المساكن والمباني الخاصّة والمدارس والمستشفيات والمصانع، والبنية الأساسيّة للخدمات والطاقة والمياه والصرف الصحيّ والنقل والاتصالات. زاد من منسوبها واتّساعها أيضاً الدمار الذي خلفته المواجهات العسكريّة بين أطراف الصراع المُتعدّدة في الحرب السوريّة، كتلك التي نجمت عن المعارك بعد سيطرة تنظيم داعش على أجزاء واسعة من سوريا، سواء ما بين داعش وفصائل المعارضة، أو داعش وقوّات النظام، أم تلك الناجمة عن حرب التحالف الدولي ضد داعش. صدرت عدّة تقارير دوليّة حول نسبة الدمار الذي طال الديار السورية. كان نصيب قطاع الإسكان من الدمار الذي يتحمّل النظام وحلفاؤه المسؤوليّة الأكبر عن حدوثه، هو الأكبر من بين القطاعات الأخرى، فقد وصلت نسبة التدمير إلى 27% من مجموع المساكن. فيما بلغت نسبة المرافق المُدمّرة 40 في المئة.^[45] على تباين التقديرات في التقارير المحليّة والدوليّة حول أعداد المباني والمساكن المُدمّرة، فإنّ أكثرها تفاقواً يقدرها بقرابة (5،1) مليون مسكن، أما أكثرها تشاؤماً فيقدرها بقرابة (2) مليون مسكن، تصدرت محافظة حلب وأريافها المرتبة الأولى من حيث التدمير، ثم تلتها غوطة دمشق ومناطقها الجنوبية والزبداني، ثم مدن حمص والرقة وحماة ودير الزور ودرعا وإدلب، وبنسبٍ أقلّ المحافظات السورية الأخرى. تسبّبت سنوات الحرب الماضية في نزوح قسريّ داخليّ لأكثر من 6.14 مليون شخص، وهو أكبر عدد من النازحين داخلياً بسبب نزاع في العالم.^[46] بينما أدت إلى لجوء ما يقارب 6،6 مليون لاجئ سوريّ، مُوزَّعين بحسب تقرير «المُفوضيّة السامية للأمم المتّحدة لشؤون اللاجئين» على 126 دولة، ويشكّل اللاجئون السوريّون 8.25% من نسبة اللاجئين عالمياً

[45] - سوريا بعد ثماني سنوات من الحرب - تقرير صادر عن لجنة الأمم المتحدة (الإسكوا) - 2020 - <https://publications.unescwa.org/projects/saw/sdgs/pdf/ar/Syria-at-war-Report-Arabic-Final.pdf> آخر مشاهدة 2021/10/16

[46] - تقرير العدالة لتجاوز النزاع في سوريا - المركز السوري لبحوث السياسات - أيار 2020 -

ويتركز 83% من اللاجئين السوريين في دول المنطقة العربيَّة والجوار السوري.^[47] تشير تلك الإحصائيات التي تُكثِّف عمق المأساة السوريَّة إلى تداعيات الحرب السوريَّة على التقويض المُتتالي في حقوق المُلْكِيَّة والسكن من جهة، والأعداد الكبيرة من النازحين والمُهَجَّرين واللاجئين الذين فقدوا مُمْتَلَكاتهم بسبب استهدافها وتدميرها، أو الذين باتوا غير قادرين على ممارسة حقوقهم بالتصرُّف بأملآكهم أو العودة إلى مساكنهم من جهة ثانية.

1 - قوانين وآليات انتهاك حقوق المُلْكِيَّة والسكن

أصدرت حكومات النظام خلال سنوات الحرب رزمة من القوانين والمراسيم العقاريَّة، والمُخَطَّطات التنظيميَّة، والإجراءات القضائيَّة والأمنيَّة والإداريَّة، التي شكَّلت بمجمَلها قواعد انتهاك صارخة لحقوق المُلْكِيَّة والسكن. لاسيَّما أنَّها صدرت ونصف الشعب السوريُّ مُهَجَّرٌ خارج وطنه. لعلَّ مُرَاجَعَة السياق العامَّ لتلك القوانين والإجراءات التنفيذِيَّة المُقترنة بها، ما يضعنا أمام نهجٍ خطيرٍ يسير عليه النظام لتحقيق مرامي ذات أبعادٍ سياسيَّةٍ وسلطويَّةٍ، تُؤدِّي في حال مواصلتها إلى محو وطمس هويَّة الأمكنة الأصليَّة، وإحداث تغييرٍ جذريٍّ في البيئَة العمرانيَّة والعلاقات الاجتماعيَّة التي قامت عليها خصائص الهويَّة السوريَّة. لذلك فإنَّ خطورة المسألة تأتي من خلال آثار تلك القوانين سواءً ذات البعد العقاريُّ المُباشِر، أو ما تتصلُّ أو تُؤثِّر به بصورةٍ غير مُباشِرَة.

بدأت ملامح خطورة سياسات النظام في هذا الاتجاه منذ صدور المرسوم التشريعي رقم (66) لعام 2012، المُتعلِّق بإعادة تنظيم منطقتي: المزة وكفر سوسة بساتين، والبدء بتنفيذ مشروعين حضريين واسقين في المناطق المُحدَّدة بموجب المرسوم 66، وهي مناطق تعرَّضت لدمارٍ كبيرٍ أثناء النزاع، ونزح معظم سكَّانها، الأوَّل مدينة «ماروتا سيتي» التي بدأ العمل بها عام 2016، وتُبنى على مساحة 214 هكتاراً، وتغطِّي الحيَّ السابق غير الرسمي لبساتين الرازي في المزة، الذي كان سكَّانه في طليعة انتفاضة 2011، وأُعلن المشروع الثاني، مدينة (باسيليا سيتي)، عام 2018، بمساحة 880 هكتاراً، أي أربعة أضعاف مساحة مدينة (ماروتا)، لتُزال بذلك أحياءٌ في المزة وكفرسوسة والقدم ودارياً.^[48] كما صدر المرسوم التشريعي رقم (40) لعام 2012 المُتعلِّق بإزالة المُخالفات في مناطق السكن العشوائي، وهدم جميع المباني غير المُصرَّح بها في الأحياء "غير القانونيَّة." ثمَّ مع صدور القانون رقم (23) لعام 2015 الخاصَّ بتنفيذ تخطيط وعمران المدن، والذي أباح للوحدات الإداريَّة اقتطاع نسبٍ من الأملاك الخاصَّة (استملاك) تصل إلى 40 بالمئة من مساحتها. والقانون رقم (3) لعام 2018 الذي يختصُّ بإزالة أنقاض الأبنية المُتضرِّرة، وصولاً إلى أخطرها من حيث شموليَّته الإقليميَّة وهو القانون رقم (10) لعام 2018 القاضي بإحداث منطقة تنظيميَّة أو أكثر في عموم الأراضي السوريَّة.^[49]

[47] - تقرير المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في الأمم المتحدة - 18 حزيران 2021 - <https://www.unhcr.org/5ee200e37.pdf> - آخر مشاهدة 2021 /10 /20

[48] - السكن البديل في ماروتا وباسيليا بين الوعود والتأجيل - صحيفة هيومان فويس - 5 مايو 2021 - <https://human-voice.co/> - archives/69553 آخر مشاهدة 2021 /10 /21

[49] - لمزيد من الاطلاع مراجعة نصوص القوانين المذكورة - الموقع الرسمي لمجلس الشعب

والذي واجه بعد صدوره انتقاداتٍ واسعةٍ أدت إلى تعديلاتٍ لاحقةٍ له لما تضمّنه من تقييداتٍ كبيرةٍ على إثبات حقوق المُلكيّة والسكن، إضافةً إلى منح الوحدات الإداريّة حقّ وضع اليد على الأملاك، وذلك في حال عدم تمكّن مالكي وشاغلي العقارات من الاعتراض على قرارات إحداث المناطق التنظيميّة، كما ورد في المادة (22) من القانون المذكور، والمُعدّلة للمادّة (35) من المرسوم 66 لعام 2012) التي تنصّ على أنّه «يجوز للوحدة الإداريّة وضع اليد على الأملاك العامّة ومقاسم المُشيدات العامّة، والمقاسم المُخصّصة للمُنذرين بالهدم الخالية من الأبنية بعد إحداث المنطقة التنظيميّة.» في ظلّ عدم تمكّن نسبةٍ كبيرةٍ من أصحاب الأملاك تقديم طلبات الاعتراض بأنفسهم أو من ينوب عنهم لدواعٍ أمنيّة، وأكثرهم من اللاجئين والمُهجرين قسريّاً، تتّضح خطورة تطبيق تلك المادّة في ظلّ الأوضاع الاستثنائيّة التي يعيشها الشعب السوريّ.^[50] كما ينصّ القانون على الاقتطاع المجانيّ «للمنفعة العامّة» ودون تعويض، وهو شكل آخر من أشكال المُصادرة، كحال العديد من القوانين العقاريّة التي سبق ذكرها. والتي تُشرعن عمليّات التوسّع في الاستملاك والمُصادرة، وإباحة هدم مناطق عقاريّة بأكملها، سواءً لأسباب طبيعيّة أو غير طبيعيّة، حتى تلك التي كانت تخضع لمُخطّطاتٍ تنظيميّةٍ مُصدّقةٍ أصولاً. كما تطلق يد الجهات الإداريّة في التنظيم والتوسّع العمرانيّ، وحرمان أصحاب الحيازة والأملاك من مُمتلكاتهم، بالتوازي مع تطبيق قانون الاستثمار والتطوير العقاريّ رقم (15) لعام 2008 على مناطق المُخالفات، واستملاكها في حال وجود مُخالفاتٍ جماعيّة.^[51] أمّا بخصوص تعويض أصحاب الأملاك، كما تناولته بعض القوانين، كالقانون (66) لعام 2012، فهي لا تتجاوز في أحسن الأحوال 20% من القيمة الفعليّة لأملاكهم العقاريّة، مع حسابان تضخّم الليرة السورية. حتى من تسنّى لهم السكن البديل، كما جاء في «الفقرة آ/ المادة 45» من نفس المرسوم والتي تنصّ على: «أنّ يتمّ تأمين السكن البديل خلال مدة لا تزيد عن أربع سنوات» كحال سكّان منطقة بساين المرّة وكفر سوسة، فلم يحظوا بهذا السكن رغم مرور تسع سنواتٍ على دخول أملاكهم في مناطق إعادة التنظيم.^[52] فيما نلاحظ في حالاتٍ أخرى تضارب تصريحاتٍ مسؤوليّ النظام حول السكن البديل في المناطق التي صدرت بشأنها مُخطّطاتٍ تنظيميّة، كما في حالتي مُخيّم اليرموك والقابون، حيث سبق وصرّح مدير الخدمات الفنيّة في محافظة دمشق، أنّ سكّان المنطقتين لن يحصلوا على سكن بديل، بينما سيكون لهم أسهمٌ تنظيميّة.^[53]

لا تنفصل بدورها المُخطّطات التنظيميّة التي تُصدرها دوائر المُحافظات عن سياسات النظام العقاريّة في ترسيم الهندسة الديمغرافيّة والاجتماعيّة التي يسعى إليها، حيث صدرت خلال السنوات الأخيرة عشرات المُخطّطات التنظيميّة، التي استهدفت بالدرجة الأولى المناطق التي كانت بيئتها حاضنةً للثورة السوريّة، والتي تعرّضت إلى تدميرٍ كبيرٍ وتهجيرٍ سكّانها منها.

[50] - الواقع الراهن وتحديات العدالة الانتقالية كجزء رئيس من بناء سالم مستدام في سوريا - تقرير برنامج الأجنحة الوطنية لمستقبل سوريا - الأمم المتحدة بيروت 2018 - https://nafsprogramme.info/sites/default/files/2019-06/Transitional%20Justice-Ar_0.pdf آخر مشاهدة 2021 /10 /25

[51] - قانون الملكية الجديد في سوريا - هيومان رايتس واتش - 29 أيار 2018 - <https://www.hrw.org/ar/news/2018/05/29/318436> آخر مشاهدة 2021 /10 /26

[52] - حبيب شحادة - "منازل الوهم": المرسوم 66 ينكث بوعوده ويشردّ عائلات سورية - موقع درج - 11 مارس 2020 - <https://sirajsy.net/ar/?p=5316> آخر مشاهدة 2021 /10 /27

[53] - واقع حقوق الملكية والسكن والأراضي في سورية: مجموعة عمل (HIP) - أبحاث 2020 - تقرير صادر عن منظمة اليوم التالي - <https://tda-sy.org/wp-content/uploads/2021/04/Syrian-Regime-Institutions-for-Real-Estate-Development-and-how-they-Operate-AR.pdf> آخر مشاهدة 2021 /10 /30

ومنها على سبيل المثال، المُخَطَّط التنظيمي للقابون الصناعي رقم 104 لعام 2019، الذي عدّل الصفة التنظيمية للمنطقة من زراعية وصناعية إلى سكنية وتجارية، والذي يُعدُّ أول تطبيق عملي للقانون رقم 10 لعام 2018. ورغم سماح النظام بعودة أهالي القابون إلى بيوتهم منذ ثلاث سنوات، فإن نسبة العائدين لم تتجاوز العشرة بالمئة من مجمل سكّانه، بسبب شروط المُوافقة الأمنية التي فرضها النظام على الأهالي.^[54] وهناك عشرات المُخَطَّطات التنظيمية التي صدرت خلال السنوات الأخيرة تُؤدّي في حال تطبيقها في المناطق التي شملتها بالتنظيم أو إعادة التنظيم إلى انتهاك حقوق أصحاب الأملاك، وتغيير التركيبة السكانية، بما يكرّس سياسات التغيير الديمغرافي، التي اتّبعتها النظام وحلفاؤه خلال سنوات الحرب.

2 - أثر القوانين والإجراءات ذات الأبعاد العقارية

على الضفة المُوازية أصدر النظام قوانين وتعاميم أخرى لها أبعاد عقارية، تُبيح بدورها عمليات الحجز والمصادرة والاستيلاء على الأموال المنقولة وغير المنقولة للغائبين، تندرج في نطاق الانتقام السياسي من معارضيه، وفي تمكين أجهزته الأمنية وشبكات الولاء والمحسوبيّة التابعة له من وضع اليد على أملاك اللاجئين والمُهَجَّرين، والتزوير والتلاعب في وثائق المُلْكِيَّة، ونقل الأملاك إليهم بصورة غير مشروعة وعن سوء نيّة. ومن أشدّها خطورة قانون مكافحة الإرهاب رقم (19) لعام 2012، والقانون رقم (22) المُنتطبق على محكمة الإرهاب، والذين يبيحان المصادرة «تحت غطاء القانون» واستخدام الحجز الاحتياطي باستهداف أسر الأشخاص المُدرّجين على لوائح الاتّهام، كعقوبة جماعية وفق هويّة الأشخاص وليس تبعاً للجرم.^[55] بينما مكن المرسوم التشريعي رقم (63) وزارة المالية من الاستيلاء على أصول وممتلكات الأشخاص الخاضعين لقانون مكافحة الإرهاب لعام 2012، ونقل مُلكيتها إلى الحكومة السورية. وهو انتهاك واضح لأصول التقاضي وحقوق المُتّهم، حيث أنّ المرسوم لا يسمح بالاستئناف، ولا يتمّ إشعار الأشخاص بإدراج أسمائهم على اللائحة.^[56] أمّا المرسوم التشريعي رقم (31) لعام 2020، بخصوص أحكام الإعفاء والبدل من خدمة العلم، فقد عزّز من آليات الحجز والمصادرة التي يعتمدها النظام. بموجب هذا المرسوم، تستطيع مديرية التجنيد العامّة كما صرّح رئيس فرع البدل والإعفاء في قوّات النظام مطلع شهر شباط 2021 أن تصدر أموال وممتلكات كل من يبلغ سنّ الـ42 عاماً، سواءً كان داخل سوريا أم خارجها، في حال لم يؤدّ الخدمة العسكرية أو يدفع بدل قوّاتها، وإذا لم يكن لديه أملاك، سيتمّ الحجز على مُمتلكات أهله وذويه.^[57] علاوةً على ذلك لجأت حكومات النظام إلى سلسلة من التعميمات التنفيذية التي تضع قيوداً على تصرّف أصحاب الأملاك بعقاراتهم، ومنها التعميم الصادر عن رئاسة مجلس الوزراء برقم (4554) لعام 2015، والذي يتضمّن بعض الحالات التي تحتاج إلى مُوافقة أمنية مُسبّقة وهي: بيع العقارات أو الفراغ (منازل-محلّات) في المناطق المُنظمة أو غير المُنظمة، ما يعني عدم إمكانية التصرف في الملكية دون مُوافقة أمنية مُسبّقة.^[58]

[54] - مازن عزي - على تخوم دمشق - الهندسة الاجتماعية بين العاصمة ومحيطها - قسم الشرق الأوسط في معهد الجامعة الأوربية 1- تشرين الأول 2021 - <https://medirections.com/index.php/2019-05-07-15-50-27/wartime/2021-11-08-22-38-27> - آخر مشاهدة 2021 / 11 / 1

[55] - سورية: مصادرة أصول أسر المشتبه بهم - تقرير صادر عن منظمة Human Rights Watch - بتاريخ 16 / تموز 2019 - <https://www.hrw.org/ar/news/2019/07/16/332103> - آخر مشاهدة 2021 / 11 / 2

[56] - سورية: مصادرة أموال المشتبه بهم - المرجع السابق
[57] - سارة كيالي - السوريون «المتهربون من الخدمة العسكرية» يواجهون الحجز غير القانوني على أموالهم وأملاكهم - بتاريخ 9 شباط 2021 - هيومان رايتس واتش - <https://www.hrw.org/ar/news/2021/02/09/377818> - آخر مشاهدة 2021 / 11 / 5

[58] - أنظر الموقع الرسمي لرئاسة مجلس الوزراء السوري - <http://www.pministry.gov.sy/> - آخر مشاهدة 2021 / 7 / 11

لا يغيب من جانب آخر أدوار الشركات التابعة لهيئة الاستثمار والتطوير العقاري في خلق وقائع عقارية جديدة تستهدف مُصادرة الممتلكات، وتمكين الإيرانيين من السيطرة على مناطق استراتيجية في سوريا تحت غطاء «التطوير العقاري وإعادة الإعمار»، حيث وافقت حكومة النظام مؤخراً على إقامة مشروع عقاري جديد في منطقة المزة يحمل اسم «منطقة أميسا الشام»، والذي يُعتبر مشروعاً مماثلاً للمشروع الإيراني الذي تم افتتاحه في ريف حمص الغربي، والذي حمل اسم «ضاحية تلال أميسا»، والذي يدخل ضمن «الحزام الشيعي» في المحافظات الكبيرة من سوريا، وهي مشاريع تقوم على استملاك عشرات آلاف الهكتارات.^[59]

يوظف النظام كل تلك القوانين والمخططات والمشاريع العقارية لأغراض سلب وتجريد ملايين السوريين من حقوقهم بأموالهم ومساكنهم، في مقابل تمكين قادة الأجهزة الأمنية والميليشيات الموالية له، وشبكات الفساد المحسوبة عليه، من السيطرة ووضع اليد على الأملاك الخاصة والعامة، أو تحويل هذه الأملاك إلى مكافآت لطفاء النظام، وصولاً إلى فرض وقائع جديدة على الأرض بهدف منع عودة اللاجئين والتلاعب بمسيرة إعادة الإعمار وفق معايير انتقائية، وعلى أنقاض أملاك اللاجئين والمُهجرين والمُغتربين «المعتقلين والمُختفين قسرياً».

3 - القيود على إثبات الملكية

وفقاً لبعض التقديرات قبل عام 2011، فإن حوالي 50 بالمئة فقط من الأراضي في سوريا مُسجلة رسمياً، لأسباب تتعلق بأشكال الملكية في سوريا كما سبق وتناولت الدراسة.^[60] الأسوأ من ذلك أنّ السجلات العقارية في المناطق العشوائية كانت ضعيفة أساساً من الناحية القانونية، وهي بالكاد تكفي لإثبات الملكية. ومع نزوح وتهجير قسم كبير من سكانها، أصبحت حقوقهم في أملاكهم مُعرضة للخطر بصورة جدية، لاسيما أنّ عدم قدرة اللاجئين أو النازح على إثبات هويته، هي عقبة أخرى أمام استعادة ممتلكاته، فضلاً عن الحصول على حقوق أساسية أخرى.

في دراسة أُجريت على 580 أسرة لاجئة سورية أجراها مجلس اللاجئين النرويجي، يدعي 70% من اللاجئين أنّ وثائق ممتلكاتهم باسم أحد أفراد الأسرة. في حين قال 17% أنّهم أحضروا معهم وثائق ملكية بعد نزوحهم، لكنّ الغالبية (50%) لم تكن بحوزتهم مثل هذه الوثائق أو يعتقدون أنّ وثائقهم المُتبقية قد تمّ إتلافها. وفق الدراسة ليس فقط عدم وجود وثائق الملكية، وهو أمر إشكالي، ولكن عدم وجود وثائق مدنية كذلك هو الوجه الآخر للمشكلة. تشمل الوثائق المدنية تسجيل المواليد وكُتيبات الأسرة وبطاقات الهوية الوطنية وشهادات الزواج، وكلها ضرورية لإثبات الهوية للمطالبة بملكية الممتلكات.^[61] ورغم أنّ الحكومة السورية أصدرت المرسوم 33 لعام 2017 لمعالجة مشكلات إثبات أو تلف مُستندات الملكية، والذي ينصّ على «إنّ الأفراد الذين يحملون سندات ملكية مُرقمنة يمكنهم أن يطلبوا إصدار نسخة جديدة من المُستند في حالة فقدانه أو سرقة،

[59] - ما قصة المشروع العقاري الجديد في منطقة « المزة » بدمشق - موقع سوريا 24 - 2021 / 1 / 11 - <https://2u.pw/JDVKS> آخر مشاهدة 2021 / 11 / 7

[60] - الإسكان والأراضي والملكية في الجمهورية العربية السورية - تموز 2016 - المجلس النرويجي للاجئين .

[61] - المرجع السابق

ولكن إذا لم يكن سند الملكية مُرَفَمًا يجب على الفرد تقديم طلب في المحكمة المُختَصّة وتقديم دليل على الملكية، بما في ذلك شهادة الشهود، وإذا قرّر القاضي أنّ الدعوى صحيحة تُصدّر المحكمة إعلانًا لإخطار أي شخص يرغب في الطعن بالدعوى. وتمنح المحكمة ستة أشهر لمُقدّم الطعون التقدّم بدعوى ملكيّة عقار أو حقّ. ويجب على من يريد الطعن أن يحضر شخصيًا أو يرسل توكيلًا قانونيًا.^[62] غير أنّ الحصول أولاً على مُوافقة جهاز الأمن كما ينصّ المرسوم كشرط لإصدار الوكالة بمثابة العقدة في المنشار. يبدو أنّ هذه القيود التي تفرضها القوانين والإجراءات المُتعلّقة بإثبات الملكية ليست هي العقبة الوحيدة أمام اللاجئين والمُهَجَّرين والمُغَيَّبين السوريين، ثمّة حقائق أخرى تكشف دور النظام وأطراف أخرى في استهداف وتدمير دوائر سجلّات الأراضي والسجلّات المدنيّة خلال الحرب. على سبيل المثال قامت قوات النظام بتاريخ 1 تموز 2013 بقصف مبنى السجلّ العقاريّ في مركز مدينة حمص، وقد أدّى الحريق الناتج إلى إتلاف العديد من سجلّات الممتلكات في المدينة، وكرّر مثل هذه الاعتداءات في محافظات دمشق وحمص وتحديداً «الزبداني، داريّا، القصير» وأدّت إلى تدمير دوائر تسجيل الأراضي والسجلّات المدنيّة في تلك المناطق. استهدفت أطراف أخرى تلك الدوائر خلال الحرب، كما حدث في مدينة منبج عام 2016 إبان استيلاء قوّة حماية الشعب الكرديّة عليها، حيث اتّهمت جهاتٍ محليّة قوّاتها بالمسؤوليّة عن إحراق المبنى الذي يضمّ سجلّات الأحوال المدنيّة، بهدف إتلاف السجلّات لمنع أصحابها العرب من استعادة ممتلكاتهم.^[63] وقُصِف مبنى المحاكم المدنيّة في حيّ الشعار ب حلب، ممّا أدّى إلى إحراق سجلّات قضايا مدنيّة تتعلّق ببيع وشراء العقارات.

إنّ إتلاف السجلّات لا يمنع أصحابها الأصليين من استعادة ممتلكاتهم فحسب، بل يُتيح أيضاً نقل هذه الممتلكات إلى أفرادٍ ومجموعاتٍ مُواليّة للنظام. كمثال على تورّط جماعات طائفيّة تابعة للنظام وإيران في بيع عقارات بطريق التزوير، تم بيع المنازل بصورة غير مشروعة باستخدام وثائق مُزوّرة في أحياء البيّاضة وحيّ الأرمين والزهراء شمال شرقي مدينة حمص، وهي إمّا أحياء ذات أغلبيّة علويّة أو مُتأخّمة لأحياء ذات أغلبيّة علويّة، فلم تخضع للحصار الذي شهده مركز المدينة، ولم تتعرّض مبانيها سوى لأضرار طفيفة.^[64] يؤثّر إتلاف الوثائق على غالبية النازحين واللاجئين، وفي حالة تمكّن اللاجئين من العودة إلى ديارهم، فإنّ عدم وجود دليل على ملكية الممتلكات سيؤدّي على الأرجح إلى نقلها إلى أفرادٍ آخرين، أو من المُحتمل أنّ تكون مُؤيّدّة للنظام، سواء لاستخدامها لأغراض سكنيّة أو تجاريّة. هناك آثار إضافيّة على جيل الأطفال الذين وُلِدوا في النزاع كلاجئين، ويحتاجون إلى إثبات نسبهم وجنسيّتهم، بالإضافة إلى ملكيّة الممتلكات من أجل استعادة آيّة أصول عائليّة.^[65] لا يقلّ ضرراً عن ذلك أيضاً تأثّر حقوق النساء بالتملّك مع فقدان وثائق الملكية وإثبات الشخصية.

[62] - عودتنا أصبحت حلاً: خيارات استرداد الملكية في سوريا ما بعد النزاع - تقرير صادر عن المركز السوري للعدالة والمساءلة (SJAC) - أيلول /سبتمبر 2018 - <https://ar.syriaaccountability.org/wp-content/uploads/sites/3/2019/09/Property-Restitution-Re-port-Arabic.pdf> آخر مشاهدة 2021 /11 /8

[63] - منبج. محاولات لحرق السجل العقاري وإحداث تغيير ديمغرافي - الخليج أونلاين - 2016 /8/14 <https://2u.pw/vETGk> آخر مشاهدة 2021 /11 /9

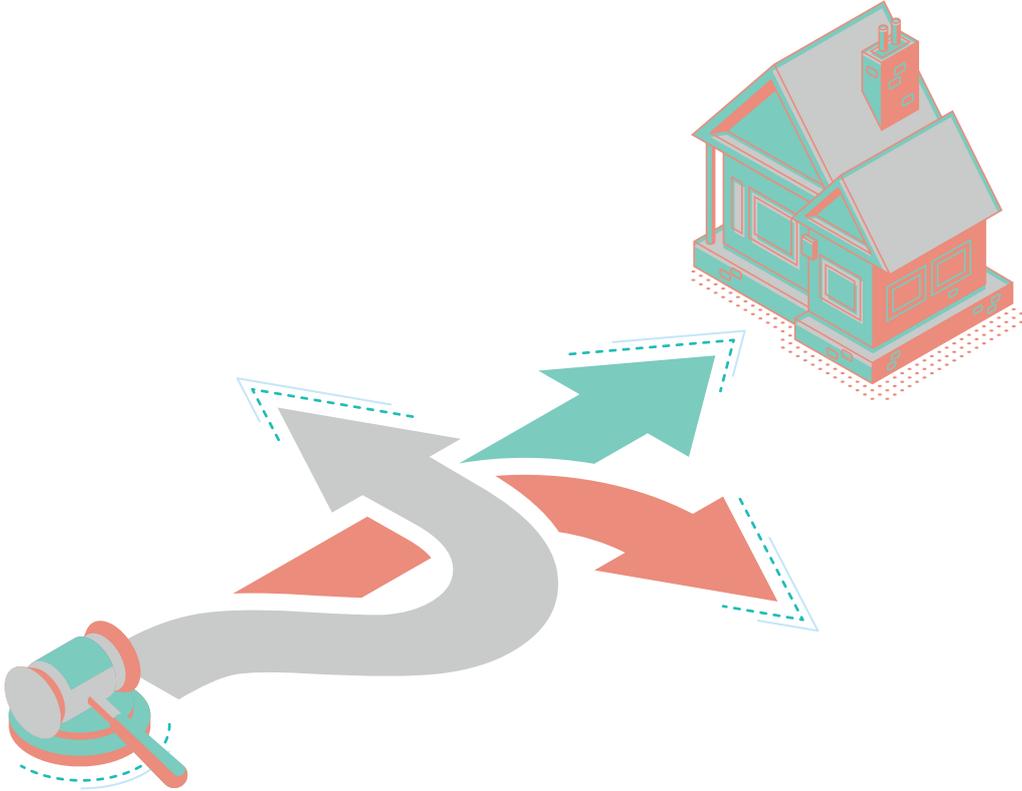
[64] - جهاد يازجي - التعمير بعد تدمير: كيف يستغل النظام دمار الممتلكات وتشريعات الأراضي - موقع الجمهورية - 18/تشرين الأول / 2017 <https://2u.pw/xFaNm> آخر مشاهدة 2021 /11 /10

[65] Emily Stubblefield and Sandra Joireman Law, Violence, and Property Expropriation in Syria-201

<https://www.mdpi.com/2073-445X/8/11/173> - مرجع سابق

المبحث الثالث

تحديات وسبل معالجة قضايا الملكية والسكن في سوريا



كان تركيز المبحث الأول على مبادئ وآليات جبر الضرر والتعويض، وتناول التجربة البوسنية «كحالة قياس» أكثر منها مجرد تأصيل مفاهيمي للإطار القانوني الذي يحكم كيفية استرداد الممتلكات والمساكن في سياق تطبيق العدالة الانتقالية. بل إن حالات التعرّ التي اعتبرت أغلب تجارب العدالة الانتقالية في الواقع، إنما تفتح أبوابنا على فهم أعمق لمجمل العناصر المؤثرة في تقرير مسارات العدالة الانتقالية، خاصة مع النظر لطبيعة الصراع المُعقّد والمُرَكَّب في الحالة السورية، ما يدفعنا أكثر إلى استدراك نوعية الصعوبات والتحديات التي تواجه أية حلول تعالج مشكلات الملكية والسكن في سوريا، كسياق غير مُفصّل عن التحديات الكليّة وكيفية التعامل معها، ما يسعفنا إلى تقدير سقف التوقّعات حيال مستقبل العدالة الانتقالية في سوريا. إذ لا يمكن الرهان على ميكانيكية تطبيق العدالة، والتعويل على الأحكام والنصوص الدولية التي تضمن حقوق المُتضرّرين والضحايا فحسب، ذلك أنّ المسائل الحاسمة في الواقع لها الكلمة الطولى، وهذا ما يفسّر تلك الفجوة الكبيرة بين البناء الفقهي والنظري للعدالة الانتقالية، ومُحصّلات تجاربها الدولية القاصرة على ردم تلك الفجوة. لزوماً عليه فإنّ بناء مُقارَبة سورية تكافح على طريق العدالة الانتقالية يقتضي نضوج تلك المُقارَبة، وتصليب مُطالباتها الوطنية والدولية وفق رؤية تنطلق من المُتطلّبات الأساسية لانتقال المجتمع السوري من ضفّة الحروب والمآسي والانتهاكات الواسعة، إلى ضفّة العدالة والسلام والاستقرار. بالتوازي مع تشبيك الجهود السورية والجهود الدولية التي من شأنها تضمين حقوق الملكية والسكن في صلب مهام العملية الانتقالية، والأطر الدستورية والقانونية. وإعطاء برامج ردّ الأملاك والتعويض ما تستحق من أهميّة لا تقلّ عن بقية آليات العدالة. وهو ما سنتوقّف على تناوله ومناقشته في هذا المبحث.

أولاً: تحديات وعقبات العدالة الانتقالية في سوريا

أبرز التحديات والعقبات التي تراكمت خلال سنوات الحرب السورية ما يلي:

1 - تعثر العملية السياسية واستمرار الحرب

بعد أشهرٍ قليلةٍ من اندلاع الثورة السورية في آذار 2011 بدأت التحركات العربية والدولية بطرح مبادرات مُبكرة لوقف الاعتداءات والانتهاكات التي ارتكبتها قوات النظام بحق المُتظاهرين السلميين، حيث أطلقت الجامعة العربية مبادراتها الأولى في أيلول 2011، وتلتها الخطة العربية الثانية للحلّ في تشرين الأول 2011، ثمّ مبادرة الأمم المتحدة المعروفة بخطة «كوفي عنان» في آذار 2012، ثمّ تتالت العديد من القرارات الدولية اللاحقة التي وضعت خريطة طريق للحلّ السياسي في سوريا، ومن أبرزها جنيف 1 في 30 حزيران 2012، وما تأسّس من قرارات بناءً عليه على وجوب تحقيق الانتقال السياسي من خلال هيئة حكم انتقاليّ كاملة الصلاحيّات التنفيذية، وتقوم بتهيئة مناخ سياسيّ جديد يشكّل بيئةً مُواتيةً ومُناسبة لعودة اللاجئين بصورة طوعية وآمنة.^[66] مع ذلك لم تؤدّ عشرات المُبادرات والخطط والقرارات الدولية المُتعلّقة بالقضية السورية إلى وقف الحرب والشروع في عملية سياسية حقيقية طيلة السنوات العشر الماضية.

[66] - لمزيد من الاطلاع أنظر بيان جنيف 1 عام 2012، والقرار 2118 عام 2013، والقرار 2254 عام 2015

عادةً - كما تفيد سوابق النزاعات والحروب المُعاصرة - من الصعوبة بمكان بزوغ استحقاق العدالة الانتقاليّة إلا من خلال عمليّة انتقال سياسيّ شاملة تقوم بعد إبرام اتفاقيّات التسوية والسلام، وأكثر من ذلك تُعتبر العدالة الانتقاليّة أحد أهمّ المعايير القانونيّة والأخلاقيّة والمُجتمعيّة على نجاح أو إخفاق الحلّ السياسيّ، والنموذج الذي يتمّ قياس منسوب الانتقال السياسيّ وفقاً له.^[67]

ما يعني أنّ التعرّض السياسيّ الذي طبع فصول الحرب السوريّة، لم يقتصر فحسب على تمُدّد وتراكم مأساة الشعب السوري في مختلف تجليّاتها وأبعادها، وإنّما أغلق الأبواب بدوره أمام أيّة فرصة مُحتَملة للتوافق على مسائل جوهريّة، ومن ضمنها عودة اللاجئين بصورة آمنة وطوعيّة، واستعادة الممتلكات والجبر والتعويض، التي سبق أن وردت في النقاط الاثنتي عشرة التي طرحها المبعوث الدوليّ السابق دي ميستورا على طرفيّ الصراع في آذار 2016، والتي لم تُفلح الجهود السياسيّة في تحقيق أيّ تقدّم حولها.^[68]

في غضون ذلك برزت مُبادرات وبرامج تثقيفيّة وتدريبية تصبّ في خانة وضع إطار نظريّ مُقترح لكيفيّة تطبيق العدالة الانتقاليّة في سوريا، وكان لمفاهيم استرداد الممتلكات والمساكن، وحلّ المشكلات العقارية المُرتبطة بهما نصيب غير قليل منها. بينما فتحت المُحاكمات التي شهدتها بعض المحاكم الأوروبيّة لمُلاحقة ومُحاسبة مُرتكبي جرائم الحرب في سوريا، بناءً على مبدأ الولاية القضائيّة العالميّة التي تنصّ عليها قوانين تلك الدول، نقاشاً واسعاً حول مدى اعتبار تلك المُحاكمات من ضمن تطبيقات العدالة الانتقاليّة في سوريا، أم أنّها سياق مُنفصل عنها تماماً، وفيما إذا كانت خطوة رمزيّة في أحسن الأحوال. بينما رآها آخرون خطوة قضائيّة وتقنيّة كبيرة يُبنى عليها، لتفعيل آليات العدالة الانتقاليّة الأخرى.^[69]

قلّما شهدت جولات المُفاوضات السوريّة في جنيف وغيرها من المسارات الأخرى مُناقشات جوهريّة حول العدالة الانتقاليّة في سوريا بوجه عامّ، أو الركن المُتعلّق منها بقضايا المُلكيّة والسكن. كانت المرّة الأولى التي يتمّ التطرّق فيها لمثل هذه القضايا، وأظهرت تضارباً في الآراء حول دلالات اصطلاحية مُشتقّة من مفهوم العدالة الانتقاليّة، ما حدث خلال الجولة الرابعة للجنة الدستوريّة في جنيف التي عُقدت ما بين 30 نوفمبر/تشرين الثاني و4 ديسمبر/كانون الأول 2020، حين ورد في إحاطة المبعوث الأمميّ غير بيدرسون لمجلس الأمن في أعقاب تلك الجولة مُصطلح «restorative justice» الذي تقدّم به بعض أعضاء الثلث الثالث في اللجنة الدستوريّة على حدّ قول بيدرسون. والذي تمّ ترجمته إلى النسخة العربيّة «العدالة التصالحية». فأصدر المجتمع المدني بياناً يوضّح فيه الخطأ الذي ورد في إحاطة المبعوث الدوليّ، والذي جاء على خلاف ما تضمّنته ورقة الثلث الثالث خلال تلك الجولة، التي تناولت العدالة الانتقاليّة «Transitional Justice» وتمّ فيها - حسب البيان - استخدام مُصطلح «العدالة التعويضيّة» خلال الحديث عن «حقّ اللاجئين باسترداد مُمتلكاتهم أو تعويضها، وألا يُلجأ للتعويض إلا في حال تعذّر الردّ.

[67] - حوان بابلو تيرمينيللو-الديكتاتوريات واللاجئين والتعويضات في دول المخروط الجنوبي لألمريكا اللاتينية - نشرة الهجرة القسرية - مارس 2014 - <https://www.fmreview.org/ar/crisis/terminiello> آخر مشاهدة 2021 /11 /15

[68] - أهم نقاط وثيقة دي ميستورا لحل الأزمة السورية (2016) - موقع الجزيرة نت - 2016 /3/ 24 - <https://2u.pw/lfk0q> آخر مشاهدة 2021 /11 /16

[69] - مشاركة الباحث في ندوة حول تحديات العدالة الانتقالية في سوريا بين الواقع والتحديات في 25 شباط 2021

وأن يُعتبر الردّ سبيل الانتصاف المُفضّل وعنصراً أساسياً من عناصر العدالة التعويضية.^[70] على خلفيّة ما جرى في تلك الجولة ثارت ضجّة في أوساط المُعارضَة حول تفسير مفهوم «العدالة التصالحية»، والذي أثار انتقادات واسعة، ممّن اعتبروه تأويلاً سياسياً للعدالة الانتقالية، لأنه يُفصي وفق رؤيتهم إلى وضع خُطط وبرنامج جديد للحلّ السوريّ، يقوم على المصالحة بين الأطراف، ما يعني إمكانية العمل على إبرام مُصالحة بين النظام والمُعارضَة، ما يُبقي النظام في الحكم، الأمر الذي ترفضه المُعارضَة السوريّة بالتشديد على تطبيق القرار الدوليّ كاملاً بما يتضمّن من هيئة حكم انتقاليّ، وتطبيق «العدالة الانتقالية» خلال هذه المرحلة، بهدف الوصول إلى نظام حكم جديد للبلاد يُطيح النظام الحاليّ. بموازاة ذلك كتب العديد من القانونيين والسياسيين السوريين عن الفروقات بين المُصطلحات وسياق استخدامها في فقه و تجارب العدالة الانتقالية.^[71]

في ظلّ تعطيل وتَعَثُّر العمليّة السياسيّة برمتها، يمكن القول: إنّ انسداد أفق الحلّ السياسيّ، هو أحد أكبر التحديات التي تواجه تفعيل مسارات العدالة الانتقالية في سوريا، والتي ستبقي مشكلات الملكية والسكن في طور التراكم، دون تدخّلات أو ضغوط حقيقية تُجبر النظام على وقف سياساته الجائرة في حرمان أصحاب الأملاك والمساكن من حقوقهم، وفرض قيود ووقائع عقارية جديدة سبق أن تناولتها الدراسة باستفاضة. واليوم مع استمرار الحرب بأشكال مُختلفة، وعدم وجود بيئة آمنة لعودة اللاجئين والمُهجّرين، تبقى كافّة المُطالبات بمُعالجة قضايا الملكية والسكن مُعلّقة على آجال غير معلومة، ممّا يجعل فرص وخيارات الحلّ العادلة لهذه المُعضلة القائمة غير مُتاحة في الوضع الراهن. إذ تُؤكّد معلومات استقصائية في العديد من التقارير والدراسات، بأنّ انحسار آمال العودة القريبة للاجئين إلى وطنهم بات أحد أكبر الدوافع للسعي إلى بيع أملاكهم وأراضيهم بأبخس الأثمان، خشية أن تقوم أجهزة النظام والميليشيات الإيرانية بوضع أيديهم عليها، أو شمولها بعمليات الحجز أو الاستملاك أو المُصادرة تحت دواعٍ مُختلفة.

2 - نخبيّة ثقافة العدالة الانتقالية في الواقع السوريّ

من مُفارقات التجربة السوريّة تباعد المسافة بين الحاجة القصوى للعدالة الانتقالية في سوريا، كنهج يعمل على مُعالجة الانتهاكات واسعة النطاق، وتجاوز إرثها البغيض من جهة، وتراكم التحديات والصعاب التي تنتصب أمام إطلاق العمليّات والبرامج التي تحقّق مراميها وأهدافها من جهةٍ أُخرى. إلى جانب التحديات السياسيّة التي سبق تناولها، ثمة عَقبات وتعقيدات تتعلّق بالانقسامات والخلافات التي تعصف بالمُجتمع السوريّ، ومنها ما يعود إلى الموروث الاجتماعيّ والهويّاتيّ، الذي تنظر من خلاله العديد من مُكوّنات المُجتمع لمفهوم العدالة عموماً، انطلاقاً من الدفاع عن الانتماءات الأولى «المذهبيّة والطائفيّة والقبليّة والمناطقية» وضمان حقوق ومُصالح كل منها، وقد عمل النظام السوريّ على تقوية هذا الموروث من خلال تغييب مفهوم المُواطنة الذي يتأسّس على مبادئ العدالة والمُساواة بين كافّة المواطنين.

[70] - «العدالة التصالحية»... مصطلح لـ «بيدرسون» يُثير زوبعة بين المعارضَة السوريّة - 17 جريدة القدس العربي - ديسمبر 2020 - <https://2u.pw/laXv8> آخر مشاهدة 18 / 11 / 2021

[71] - رياض معسّس - عدالة تصالحية أم انتقالية أم تعويضية؟ - القدس العربي - 22 ديسمبر 2020 - <https://2u.pw/7nYWR> آخر مشاهدة 20 / 11 / 2021

تفاقت تلك المشكّلة بصورة مُضطربة مع الشروخ العميقة التي أحدثتها سنوات الحرب، والتي كشفت عن اتجاه كتل وفئات سلطوية ذات امتدادات طائفية ومُجتمعية، تعارض تطبيق العدالة الانتقالية بشدّة من المناصرين للنظام السوريّ والمُستفيدين من فسادها، إلى أمراء الحرب في المناطق الخارجة عن سيطرته. في المقابل توجد فئات و شرائح عريضة من المُجتمَع لا يفارقها الشعور بالغبن والمظلومية من الانتهاكات والأضرار التي لحقت بها نتيجة جرائم النظام وأطراف أُخرى مُتورّطة، ممّا يُغذّي الرغبة العارمة بالانتقام كلّما أغفل المُجتمَع واجبه في المحاسبة والقصاص.^[72]

في ظلّ حالة الاضطراب السياسي والاجتماعيّ كالتي يتّسم بها الواقع السوريّ، ليس من السهل الوصول إلى تقييم موضوعيّ دقيق يحدّد نسبة وحجم القوى المُجتمعية والمدنية والسياسية التي تتبنّى مَطْلَب العدالة الانتقالية في سوريا، غير أنّ المُعطى الأكثر بروزاً على مدى تفاعل السوريين مع مفاهيم وأفكار وتجارب العدالة الانتقالية، يتجلّى في خطاب وأنشطة وبرامج المُنظّمات المدنية السورية الناشطة في هذا المضمار. بينما يقتصر بالنسبة للمعارضة السورية الرسمية على تناوله كخطاب مُلحَق بأدبيات خطابها السياسيّ. في مُراجعة أداء المُنظّمات المدنية في حقل العدالة الانتقالية ما يُشير بوضوح إلى تركيز قسم منها على آليّة المُساءلة والمُحاسبة، مثل ملفّات الرصد والتوثيق، وجمع الشهادات واقتراح الشهود ذات الصلة بمُحاكمات مُجرمي الحرب في سوريا، التي تقوم بها محاكم بعض الدول الأوروبية بموجب الاختصاص القضائيّ العالميّ. بينما تركّز مُنظّمات أُخرى على برامج التثقيف والتوعية بالعدالة الانتقالية، وإحدى آليّاتها الأساسية المُتعلّقة باسترداد الممتلكات والمسكن (HLP). وفي الوقت الذي تجعل فيه معظم المُنظّمات من العدالة الانتقالية هدفاً رئيساً؛ فإنّ أنشطتها التوثيقية تدعم جانباً واحداً أو أكثر فقط من جوانب العدالة الانتقالية، وتتّجه جهود التوثيق الأكثر استدامة التي يبذلها المُجتمَع المدنيّ السوريّ نحو المُساءلة والمُحاسبة، في حين تجتذب التعويضات وردّ الحقوق المُتعلّقة بالسكن والأرض والملكيّة قدراً أقلّ من الاهتمام والموارد من المُجتمَع المدنيّ.^[73]

على أهميّة تلك الجهود، فإنّ غياب استراتيجية سوريةّ مُوحّدة للعدالة الانتقالية تلتقي عليها المُنظّمات المدنية السورية مع بقيّة القوى والأطراف السياسية والمُجتمعية الداعمة لنهج العدالة تُثير إشكاليّات والتباسات عديدة على منحنى ومحتوى العدالة الانتقالية التي تلائم الحالة السورية وتستجيب لمُتطلّباتها. وهو ما ظهر في تباين آراء ومواقف نشطاء تلك المُنظّمات حيال مَسائل مُعيّنة، ومنها ما أثاره البيان الذي صدر عن غرفة المُجتمَع المدنيّ في بروكسل، بتاريخ 25 نيسان 2018، والموجّه إلى المُفوضيّة العليا للشؤون الخارجية في الاتحاد الأوروبيّ، فريدريكا موغريني، والمبعوث الخاصّ إلى سوريا «ستافان دي ميستورا»، من ردود أفعال وانتقادات من قوى ونشطاء مُعارضين رأوا في بعض فقراته مُجازاة للمطالب التي دأب نظام بشار الأسد على ترديدها خلال السنوات الماضية، كُمطالبة البيان بإعادة فتح القنصليات السورية، وإزالة العقوبات الاقتصادية المفروضة على نظام الأسد، وبأنّه يساوي بين «الجلاد والضحية» عندما حمّل مسؤولية جميع ما يجري في سوريا إلى المُعارضة والنظام، حتّى التغيير الديمغرافي الذي يُجمع المُجتمَع الدوليّ على ارتكاب النظام له على نطاقٍ واسع.^[74]

[72] - العدالة الانتقالية في سورية بين تحديات الواقع وتطلعات المستقبل - موقع مع العدالة - 11 تموز يوليو 2018 - <https://2u.pw/kjBBM> آخر مشاهدة 21 / 11 / 2021

[73] -- سيما نصر - نُقرات توثيق انتهاكات حقوق الإنسان والعدالة الانتقالية في سوريا وسبل معالجتها - The London School of Economics and Political Science 18 تشرين الثاني 2020 <https://blogs.lse.ac.uk/crp> آخر مشاهدة 21 / 11 / 2021

[74] - بيان لـ«المجتمع المدني» يثير انتقادات معارضين سوريين: ترديد لمطالب النظام- السورية نت - 26 / نيسان 2018 - <https://2u.pw/kl7xu> آخر مشاهدة 21 / 11 / 2021

ثمة أمثلة أخرى تُبيّن اختلاف وجهات النظر بين قوى المعارضة نفسها حول المحاكمات المفتوحة في بعض الدول الأوروبية لسوريين مُتَّهَمين بارتكاب جرائم حرب، حيث رافقت حالة توقيف إسلام علوش وغيرها من حالات التوقيف في أوروبا بموجب «الولاية القضائية العالمية» ردود فعل مُتناقضة من السوريين بين مُرحِّب ومُشكِّك، فقد وجد كل مُتَّهَم فريقاً من المدافعين عنه والمُشكِّكين بنزاهة القضاء، ما أسهم في تفاقم الانقسامات المُتجذِّرة أصلاً بين السوريين، فكيف يمكن تطبيق عدالة انتقالية شاملة في سوريا في ظلّ عدم وجود إجماع حول مفهوم العدالة بين السوريين؟^[75]

إنّ تأرُّج تجارب المُجتمَع المدنيّ في سوريا بين الشراكة والندية، وتأثير توجُّهات وأولويات الداعمين على برامج وأنشطة المُنظَّمات من المشكلات الأخرى التي تحدُّ من التوافق على رؤية مُتَّسقة وتشميلية للعدالة الانتقالية في السياق السوريّ، دون تجاهل صعوبات تطبيق إجراءاتها وآلياتها بشكل مُتزامن. لاسيّما أنّ تاريخ العدالة الانتقالية تطوَّر مع كلِّ مرحلة وتجربة نزاع، وأخذ بالاعتبار خصوصية كلِّ بلد تاريخياً وتكوينياً عن الآخر، ويُلحُّ بضرورة إجراءاتٍ سريعةٍ لبعض الآليات التي تهدف إلى طمأنة الشعب، وضرورة إيجاد تحولاتٍ وإجراءاتٍ حقيقيةٍ وذات مصداقيةٍ. نلاحظ أيضاً من زاويةٍ عمليةٍ، إنّ ثقافة العدالة الانتقالية في سوريا لاتزال ذات طبيعةٍ نخبويةٍ، يتصدَّر الخوض فيه خبراء ونشطاء من الجنسين، ويحاولون في نقاشاتهم وإسهاماتهم الفكرية ومبادراتهم العملية حولها الخروج بمقاربة تشاركية تلائم مُتطلِّبات العدالة في سوريا وأولوياتها ومُمكنات تحقيقها.^[76] ورغم وجود مُؤشِّراتٍ إيجابيةٍ على إشراك ضحايا الانتهاكات في تفعيل مسارات العدالة، كمواثيق وروابط ومؤتمرات وهيئات تمّ العمل عليها في السنوات الأخيرة، غير أنّ ضعف تجذُّر ثقافة العدالة الانتقالية في المُجتمَع السوريّ، وقسوة الظروف الإنسانية والمعيشية التي يعاني منها المواطن السوريّ في الداخل ودول اللجوء، وغياب مرجعيةٍ وطنيةٍ وسياسيةٍ تعمل على تمثيل مطالبهم وتطلُّعاتهم الوطنية عامّةً، المُتعلِّقة بالعدالة الانتقالية على وجه الخصوص، علاوةً على قصور برامج وأنشطة مُنظَّمات المُجتمَع المدنيّ من شمول برامج وأنشطة العدالة التي تعمل عليها الفئات المُفقرّة والمُهَمَّشة وهي اليوم تشكّل غالبية المُجتمَع. جميعها صعوبات وتحديات لا يمكن الاستهانة بها، مع استمرار تدويل النزاع في سوريا. ما يدعو إلى اجترار تصورات وآليات جديدة، تسهم في ترسيخ ثقافة وقيم العدالة الانتقالية في المُجتمَع، والتمسك بها لانتقال سوريا نحو دولة المواطنة والديمقراطية.

ثانياً: نحو مُقاربة سورية لمعالجة مشكلات الملكية والسكن

يتعدَّر تصميم استراتيجية سورية للعدالة الانتقالية، دون رؤية واضحة للمبادئ والبرامج التي تضمن استرداد حقوق الملكية والسكن، والتي سيتوقَّف على طبيعة الحلول والمعالجات لهذه المُعضلة الكبيرة، تقييم مستوى الانتصاف الفعّال في برامج جبر الضرر والتعويض، والتي لا مُبالغة في القول: أنّها ستكون الاختبار الأكبر لما ستكون عليه سوريا الجديدة. بالنظر إلى صعوبات وتحديات العدالة الانتقالية في سوريا، طالما لاتزال أبواب الحلّ السياسيّ موصدةً حتى غايته، ولم تتضح بعد ملامح الانتقال السياسيّ، وهي من الأسباب التي تدفع البعض إلى الإحباط

[75] - نينار خليفة - طريق تطبيق العدالة الانتقالية في سوريا مليء بالعقبات. هل من أمل؟ - عنب بلدي - 2020 /3/1

[76] - لمزيد من الاطلاع انظر: العدالة الانتقالية: المسار والدلالات. نقاش مفتوح مع خبراء ومختصين - مركز حرمون للدراسات المعاصرة

2 - أيار 2021 - <https://2u.pw/K2op4> آخر مشاهدة 2021 /23/11

وعدم جدوى الخوض في هذا الاستحقاق، على العكس من ذلك، فإنّ العمل على إنضاج مُقارَبةٍ سورِيّةٍ للعدالة الانتقاليّة تشكّل رافعةً أساسيّةً لتجاوز إرث الانتهاكات من خلال آليّاتٍ قضائيّةٍ وغير قضائيّةٍ، هي المدخل الوحيد لاستعادة ثقة السورِيِّين بأنّ وطنهم أصبح مكاناً مُلائماً ولائقاً للعيش والاستقرار. وهي مسألةٌ لا تقتصر فحسب على كافيّة حلّ المنازعات العقاريّة والسكنيّة في مرحلة ما بعد الحرب، والتي ستُثار في عموم المناطق السورِيّة، وبصورة أوسع سكّان المناطق غير الرسميّة التي تعرّضت إلى تدميرٍ واسعٍ^[77]، وإثما على مدى التقدّم في إصلاح المنظومة العقاريّة، التي تسبّبت في انتهاك حقوق المُلكيّة والسكن، كجزءٍ لا يتجزأ من الإصلاح المؤسّساتي المطلوب.

تقوم مُرتكزات وعناصر المُقارَبة المُقترحة على تأصيل المبنى النظريّ المعرفيّ لقضايا استرداد الممتلكات والتعويض في الوعي الجمعيّ السورِيّ، وإنضاج السياق العمليّ لها، من خلال آليّاتٍ مُتكاملةٍ ومُنظمةٍ، يشارك فيها المُجمَع السورِيّ وليس فئات المُتضرّرين المُباشرين فحسب، وتحاكي المرحلة التي تسبق الشروع في تطبيقات العدالة الانتقاليّة، والمرحلة التي ترافق انطلاق عجلتها مستقبلاً، وهي تتضمّن المُحدّدات والآليّات والمسارات التالية:

1 - مُحدّداتُ أساسيّةٌ وتوجيهيّةٌ

بات الإرث الفقهيّ والنصوص المُقنّنة التي صاغت مفهوم ومبادئ وآليّات ردّ الأملاك والمساكن، وحالات التعويض في حال كان الاسترداد غير مُتاحاً، هي الإطار المرجعيّ الدوليّ الأساسيّ الذي يشكّل قواعد إلزامٍ وإرشادٍ تسير الدول على هديّه. تضمّنت العديد من الصكوك العالميّة والإقليميّة ذات الصلة بحقوق الإنسان والقانون الإنسانيّ الدوليّ، ما ينصّ على حقّ الأشخاص ضحايا الانتهاكات الجسيمة الاستفادة من وسائل التّظلم، للحصول على الجبر والتعويض، أمام الجهات المُختصّة على الصعيد الوطنيّ، وإنّ لزم الأمر أمام المحاكم الدوليّة.^[78] لعبت تجارب العدالة الانتقاليّة في العالم، لاسيّما في النصف الأخير من القرن الفائت، دوراً لافتاً في تطوير وإثراء رؤى ومناهج العدالة الانتقاليّة، وكلّما تعرّرت نماذج تطبيقها في الدول التي مرّت بها، كان ذلك من دواعي اجتهاد الفقه الدوليّ والمؤسّسات الدوليّة لبلورة نظامٍ مُتكاملٍ للعدالة الانتقاليّة، أسهم في العقود الأخيرة بالربط الوثيق بين مبادئها العامّة، وسياسات نقلها إلى حيّز التنفيذ بخطوات وبرامجٍ وآليّاتٍ أكثر وضوحاً واتساقاً. كانت مبادئ بينيرو التي وردت ضمن التقرير الختاميّ للمقرّر الخاصّ في لجنة حقوق الإنسان في الأمم المتحدة 2005، المُتعلّقة بردّ المساكن والممتلكات إلى اللاجئيين والنازحين، من أهمّ المبادئ التوجيهيّة في مُعالجة المسائل القانونيّة والفنيّة ذات الصلة بردّ المساكن والأراضي والممتلكات، في الحالات التي يؤدّي فيها النزوح إلى حرمان أشخاص، بصورة تعسفيّة أو غير قانونيّة، من مساكنهم، أو أراضيهم، أو ممتلكاتهم السابقة، أو أماكن إقامتهم المُعتادة.^[79]

[77] - ليلي فيغنال - وجهات نظر حول عودة اللاجئيين السوريين - نشرة الهجرة القسرية - العدد 57 - شباط 2018 -

<https://www.fmreview.org/ar/syria2018/vignal> آخر مشاهدة 23 /11 /2021

[78] - عاصم أمين مستقبل العدالة الانتقالية في سوريا - صفحات سورية - 1 فبراير 2014 - <https://2u.pw/o9BsJ> آخر مشاهدة 24 /11 /2021

[79] - مبادئ بينيرو حول استرداد الملكية - https://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles.pdf آخر مشاهدة 24 /11 /2021

باتجاه موازٍ اجتهد الفقه الدولي حول مسألة التعويض وفق مبادئ استرداد الممتلكات، وظهر ثمة إجماعٌ بأن يتم اللجوء إلى آلية التعويض و/ أو إعادة التوزيع، في حال كان الاسترداد غير مُمكنٍ، وأن التعويض خيارٌ ثانويٌّ وينبغي استخدامه فقط عندما يكون استرداد المُلْكِيَّة غير مُمكنٍ من الناحية اللوجستية، أو عندما يطلب مُقدِّم الدعوى بشكلي طوعي الحصول على تعويضٍ بدلاً من استرداد المُلْكِيَّة. ومشكلة التعويض أنه يحتاج إلى مواردٍ ماليَّةٍ كبيرةٍ، قد لا تكون الدولة قادرةً على تحمُّلها في ظلّ أعباء مرحلة ما بعد الحرب.^[80] فضلاً عن رسوخ تلك المبادئ والمُحدِّدات في الفقه والقانون الدولي، فقد كان أيضاً لتشكيل هيئاتٍ تعتمد على الخبراء الدوليين، يُنَاط بها متابعة وإنفاذ برامج ردِّ الممتلكات دوراً مشهوداً في الرقابة وتيسير إجراءات الردِّ بمعاييرٍ فضلى ومُدِّدٍ زمنيَّةٍ أسرع.

اعتنت العديد من وثائق واتفاقيات السلام وحلّ النزاعات-بقضايا عودة اللاجئين وإعادة الإعمار، كشروطٍ أساسيةٍ لا غنى عنها، لتنفيذ سياسات جبر الضرر والتعويض فيما يخص الممتلكات، لكنّ الحقّ في العودة إلى بلدٍ ما لا يضمن العودة إلى الديار الأصلية «مسقط الرأس»، ونتيجةً لذلك، فإنّ المُجتمَع الدوليّ فضّل على نحوٍ مُتزايدٍ حقّ العودة إلى الديار الأصلية. وقد أكدت القرارات الدولية هذا الحقّ في فلسطين وأبخازيا وجمهورية جورجيا وأذربيجان والبوسنة والهرسك وكمبوديا وكرواتيا وقبرص وكوسوفو والكويت وناميبيا وطاجيكستان.^[81]

بناءً على ما سبق، فإنّ مبادئ الردِّ والتعويض، وكافة المسائل الموضوعية والإجرائية المُقترنة بها وجوباً، كما ترسّخت في الفقه والنصوص والممارسات الدولية، لا بدّ من تضمينها في المُقاربة السوروية للعدالة الانتقالية، وحماية تلك التضمينات الجوهرية من مُحاولات تسييسها أو تجاوزها في نطاق العملية السياسية والتفاوضية السوروية. إنّ أخطر ما يمكن أن يواجه مسار العدالة الانتقالية في سوريا، هو منطوق المُقايضة بين آليات العدالة القضائية منها وغير القضائية، وإخضاعها لمفاهيم غلبة المنتصر والأقوى في حلبة الصراع. ما يتطلّب جهوداً مُركّزةً على إزالة أوجه القصور حتى في بعض القرارات الدولية الخاصة بالحلّ السوروي، والتي تناولت قضايا جبر الضرر بغموضٍ وتعويمٍ، مثل الفقرة (14) من القرار 2254 لعام 2015، التي تنصّ «يُعرب القرار عن دعمه لتعمير سوريا وتأهيلها بعد النزاع».^[82] وهناك وسائل عديدة يمكن العمل عليها لنقل مطالب السوريين الواضحة إلى المُجتمَع الدوليّ بهذا الخصوص، ونذكر من الأمثلة عليها، الرسالة الصادرة عن المنظمات السوروية العاملة في مجال التوثيق والمساءلة والعدالة الانتقالية، والتي تناولت قضايا استعادة الممتلكات والتعويض وجبر الضرر، والتي وجَّهتها (18) منظمّة مدنيّة سوروية إلى المبعوث الأممي ديمستورا في 4 فبراير 2016.^[83]

وعلى هذا الأساس، هناك قراراتٌ غير مُلزمة في القانون الدوليّ، ولكنها ذات أهميةٍ في دفع أجندة العدالة الانتقالية السوروية على الصعيد الدوليّ، ومنها اتّخاذ المُقرّر الخاص للعدالة الانتقالية في مجلس

[80] - قاعدة بيانات القانون الدولي الإنساني - https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/ara/docs/v1_rul_rule150 آخر مشاهدة 2021 /11 /25

[81] - لمزيد من الاطلاع العودة إلى: الديكتاتوريات واللاجئين والتعويضات في دول المخروط الجنوبي لأمريكا اللاتينية - نشرة الهجرة القسرية - العدد 45-مارس 2014 - <https://www.fmreview.org/ar/crisis/terminiello> آخر مشاهدة 2021 /11 /25

[82] - قرار مجلس الأمن 2254 - مركز أمية للبحوث والدراسات الاستراتيجية -26 /12 /2015 - <http://www.umayya.org/publications-ar/policy-analysis-ar/8335> آخر مشاهدة 2021 /11 / 26

[83] - لمزيد من الاطلاع العودة إلى الرسالة الصادرة عن المنظمات السوروية العاملة في مجال التوثيق، المساءلة والعدالة الانتقالية - 4 فبراير 2016 - <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=25666> آخر مشاهدة 2021 /11 /26

حقوق الإنسان، مدعوماً من آخرين القرار بطرح هذا الموضوع على الطاولة، بما فيه من تأكيدٍ على دور الضحايا والعائلات، وخطورة تغييب أو تأجيل مناقشة مكوّنات العدالة الانتقاليّة لوقتٍ غير معلوم.^[84] ولذلك فإنّ مساهمة المجموعات المدنيّة في رسم «خريطة طريقٍ» شاملةٍ لمسار العدالة الانتقاليّة، من شأنه بلورة مضامين المُقارَبة السوريّة، وهناك أمثلةٌ تشجّع على ذلك، كميثاق الحقيقة والعدالة الذي أطلقتته خمس مجموعاتٍ للضحايا/ الناجين والعائلات، في شباط/ فبراير 2021، يركّز على مشاركة الضحايا بصورةٍ فاعلةٍ في مسارات العدالة.^[85]

من لزوم إنصاج المُقارَبة السوريّة، وتحسينها من تضاربِ الرؤى والتأويلات المُختلفة، أهميّة العمل على تحديد مُرتكزات ومُحدّدات الخطاب السوريّ للعدالة الانتقاليّة، من جانب الأطر التمثيليّة لقوى الثورة والمُعارضة والمُجتمع المدنيّ، والتوافق على دلالات المُصطلحات المُتداوَلة فيما يتعلّق بأنواع العدالة الأقدَر على مُعالجة قضايا المُلكيّة والسكن، وتدعيمها بمرصدٍ وطنيّ، يوثّق انتهاكات حقوق المُلكيّة والسكن، عبر قاعدة بياناتٍ مُحدّثة، توضح حجم ونوعيّة المشكّلات العقاريّة والسكنيّة، كمصدرٍ رئيسيٍّ تعتمد عليه المؤسّسات الوطنيّة والدوليّة. فقد تبين للباحث لدى مراجعة بعض التقارير المحليّة والدوليّة، التي تناولت تلك المشكّلات، وجود إحصائيّات وأرقامٍ مُتضاربةٍ أحياناً، حول نسب فقدان وتلف وثائق إثبات المُلكيّة بالنسبة للاجئين والنازحين، واعتماد بعض التقارير على استطلاعاتٍ انتقائيّةٍ وجزئيّةٍ غير كافيةٍ في عرض تلك المشكّلات، واستنتاج خلاصاتٍ عامّةٍ وتقريريةٍ لا تعكس الحقيقة.

2 - خطواتٌ في سياق الحلّ

من غير المُتصوّر أن تبحت المُقارَبة السوريّة للعدالة في آليّة استرداد الأملاك كأولويّةٍ، وما يتفرّع عنها من آليات جبر الضرر والتعويض، دون تشخيصٍ دقيقٍ لمُختلف أشكال نزع المُلكيّة، وكيفيات استخدامها من النظام على نطاقٍ واسعٍ وبقية أطراف الصراع، بوصفها تكتيكاً عسكرياً لغاياتٍ سياسيّة، وكونها أحد جوانب اقتصاد الحرب، وأداةً لإعادة التنظيم الحضريّ وغير الحضريّ، على حساب سلب وإهدار حقوق أصحاب الأملاك، وهو ما عكفت الدراسة على إظهاره في المبحث الثاني.

سيُتعمد نهج الحلّ في الحالة السوريّة إلى حدٍّ كبيرٍ على الاعتراف بالحقوق الفرديّة والجماعيّة، بحيث تشمل الأولى أصحاب الأملاك المُؤهلين ممّن لديهم وثائق إثبات المُلكيّة، أو الذين سيتمكّنون من إثباتها بالوسائل القانونيّة المُتاحة. فيما تشمل الثانية الاعتراف بالحقوق الجماعيّة: مثل الحقوق العرفيّة وغير الرسميّة وحقوق الأراضي المُشتركة إلى جانب أساليب المُلكيّة الأخرى. وهي عمليّة مُركّبة ذات أبعادٍ تقنيّة وقانونيّة وسياسيّة، حيث لن يُتيح النهج التقليديّ ضمان ادّعاءات حقوق السكن والأراضي والممتلكات لدى العديد من المُطالبين بناءً على أدلّة جزئيّة، أو غير رسميّة، أو غير قابلةٍ للتحقق منها. يعني هذا التحوّل أنّ الحقّ في استرداد المُلكيّة يمكن أن يكون مُتاحاً للعديد من الأشخاص النازحين، الذين لم يكونوا يملكون أراضٍ أو مساكنَ قبل النزوح، بما في ذلك الذين لديهم حقوقٌ في المُلكيّة الجماعيّة أو عقود الإيجار أو الشاغلين السابقين دون تسجيلٍ قانونيّ.

[84] - مجلس حقوق الإنسان، الدورة 46، القرار A/HRC/46/L.24، 17 آذار/ مارس 2021: <https://bit.ly/3vzUXt8>

[85] - العدالة الانتقاليّة: المسار والدلالات. نقاش مفتوح مع خبراء ومختصين - مرجع سابق

إضافةً إلى مُعالجة حالات وُضع اليد على الأملاك الخاصَّة والعامَّة، وعمليات البيوع الاضطراريَّة بدوافع النجاة والفقر، وانتشار حالات سرقة المُلْكِيَّة والتزوير خلال سنوات الحرب. وتشمل بعض الأمثلة شبكات من القضاة والمحامين ومندوبي الشركات العقاريَّة والسماسرة، تعمل على تزوير وثائق تحويل بيع المُلْكِيَّة، دون علم المالك. وغالباً ما يكون المُستَرِكُون شركاءً في الجريمة، ويقومون لاحقاً بنقل المُلْكِيَّة إلى طرفٍ ثالثٍ.^[86] فإنَّ هذه الوقائع وما يتَّصل بها من أفعالٍ غير مشروعةٍ تُثير بدورها مشكلات البيع بافتراض سوء النية، وهو ما يجب التركيز عليه في ظلِّ الوضعية الاستثنائية التي تمرُّ فيها سوريا، فلا يمكن في هذه الحالة الركون إلى مبدأ حسن النية المنصوص عليه في القانون المدني السوري الذي يحمي المشتري حسن النية. لذلك، وكإجراءٍ احترازيٍّ كي لا يبقى حلُّ هذه المشكلات المتراكمة مُعلَّقاً على انتظار الحلِّ السياسيِّ، والمرحلة الانتقاليَّة، من الضروريِّ التشجيع على وُقف عمليات البيع والتنازل واستئجار أصول الأملاك والأراضي والمُلْكِيَّة العامَّة، وجعل الدعم الماليِّ والتقنيِّ الدوليِّ مشروطاً بإعادة كافَّة أصول الإسكان والأراضي والمُلْكِيَّة، التي كانت سابقاً ملكيَّةً خاصَّةً إلى مالكيها الشرعيِّين أو المُستأجِرِينَ، أو غيرهم من القاطنين الشرعيِّين ما قبل الحرب.^[87]

إنَّ استعمال أو استغلال عقارٍ مملوكٍ لشخصٍ ما من قبَل الغير بسبب ظروف مُعيَّنة كحالة التهجير القسريِّ التي حصلت للكثير من السوريِّين، لا يعني بحالٍ من الأحوال فقدان المالك عقاره، ومثال ذلك ما قام به النظام غداة سيطرته في العام 2020 على بلداتٍ في ريف حماة وإدلب، حيث وُضع يده على مساحاتٍ زراعيَّةٍ شاسعةٍ من هذه المناطق تُقدَّر بحوالي (440) ألف دونم، وطرحها بالمزادات العلنيَّة لتأجير المُزارعين من مواليه؛ بعد تهجير أصحابها الحقيقيِّين في انتهاكٍ صارخٍ لحقوق المُلْكِيَّة على مستوى النصِّ الدستوريِّ والقوانين السوريَّة النافذة، ودون أيِّ سندٍ من الواقع والقانون.^[88] وبالتالي فإنَّ هذه الأفعال التي قام بها النظام، أو الأفعال الشبيهة التي يمكن أن يقوم بها الأفراد، في استغلال أو استعمال عقارات الغير ممَّن هُجِّروا من مناطقهم، لا يمكن أن يترتَّب عليه حقُّ لواضع اليد المغتصب لأنَّ حقَّ المُلْكِيَّة لا ينتقل إلَّا بالتسجيل في السجلِّ العقاريِّ، ووفقاً للفقرة الأولى من المادة 825 من القانون المدني التي نصَّت على « تُكتسب الحقوق العينيَّة العقاريَّة وتنتقل بتسجيلها في السجلِّ العقاريِّ.»^[89] وبالتالي فإنَّه إذا أُتيحَت الفرصة للمُهَجَّرِينَ بالعودة إلى مناطقهم فيمكنهم استعادة ملكيَّاتهم ممَّن استعملها، أو استغلَّها ما دامت هذه المُلْكِيَّة مُسجَّلة في السجلِّ العقاريِّ، ويجب تطبيق هذه القواعد العامَّة على مُختلف المناطق السوريَّة، سواءً كانت تحت سيطرة النظام أو أطراف الصراع الأخرى، والتي شهدت بيوعاً بأشكالٍ تدليسٍ مُختلفةٍ، أو بوضع اليد على أملاك الغير.

[86] - ألد نصار - أملاك السوريين ضحية التزوير بتواطؤ حكومي - سوريا / على طول - 29 مارس 2021 <https://2u.pw/kkwad> آخر مشاهدة 2021 / 11 / 27

[87] - الإسكان والأراضي والملكية - <https://www.recover-urban-heritage.org/?lang=ar> - 26 / 11 / 2018 - Deutsches Institute آخر مشاهدة 2021 / 11 / 28

[88] - المزادات العلنية لأراضي المشردين قسرياً أسلوب من أساليب النظام السوري للاستيلاء الواسع والمدروس على أملاك معارضيه - تقرير الشبكة السورية لحقوق الانسان - 11 شباط 2021 - https://sn4hr.org/public_html/wp-content/pdf/arabic/Public_Auc-tions_of_Forcibly_Displaced_Peoples_Lands_Are_Another_Syrian_Regime_Method.pdf آخر مشاهدة 2021 / 11 / 28

[89] - مواد القانون المدني السوري

تكمّن الخطوات الإجرائيّة لحماية حقوق اللاجئين والمُهَجَّرين، كونهما الأكثر تضرُّراً من عدم توفُّر مُقوِّمات العودة الآمنة والطوعيّة، والأكثر فقداً لمُمارَسة التصرّف بأملآكهم، والدفاع عن حقوقهم فيها من عمليّات المُصادرة والاستيلاء، في استدراك مشكّلات التوثيق العقاري والمدنيّ، من خلال الاعتراف بوثائق الزواج والطلاق الصادرة عن السجّل المدنيّ، وتبادل المعلومات والوثائق والثبوتيات بين جميع الجهات والمؤسّسات في المناطق التي يتواجدون فيها، وصولاً إلى إحداث لجنة مُختصّة لتسجيل أملاك النازحين والمُهَجَّرين واللاجئين، الذين يملكون عقارات لدى النظام، وتمّ حجزها أو بيعها، ليتمّ توثيقها وحفظها.^[90] لا يجوز أن يغيب عن سياق الحلول المطلوبة ما يُخلّفه طول أمّد الصراع من تداعيات خطيرة على غياب الإطار الزمنيّ لمُعالجة قضايا الردّ والتعويض، وإذا كان التوثيق وضمان حقوق حفظ الوثائق المدنيّة والعقاريّة، هي إحدى المهام الأساسيّة على عاتق الهيئات المَعنيّة بهذه الجوانب، فإنّ ثمة مهامٌ أخرى لا تقلّ عنها أهميّةً، ومنها رفض منطوق إعادة الإعمار الذي يتبنّاه النظام بصورة انتقائيّة ومُسيّسة، وإعداد خُطة وطنيّة شاملة، تتضمّن الآليات والبرامج التي يجب العمل عليها عند البدء بالمرحلة الانتقاليّة، فقد أكّدت تجارب دوليّة سابقة، بأنّ توقيف مطالب ردّ الأملاك والتعويض على مستقبل الحلّ النهائيّ، يُؤدّي إلى نتائج سلبية بحقّ المُتضرِّرين، في مقابل استفادة مُرتكبي الانتهاكات من تجميد الحلول، ومن غياب آليات ضغط تحدّ من تصرّفاتهم غير المشروعة.^[91]

تُشكّل تلك المُحدّدات والأفكار والخطوات، التي تقترح الدراسة تضمينها في استراتيجيّة العدالة الانتقاليّة في سوريا، مُرتكزات الإطار العامّ والإجرائيّ لبرنامج استرداد الأملاك والتعويض، والعمل على إدراج الجهود والمُبادرات العمليّة في سياقه، وصولاً إلى اكتمال جهوزيّة التعامل مع استحقاقات المرحلة الانتقاليّة حين تحين لحظتها.

[90] - الدليل التدريبي الصادر عن منظمة جسور للعدالة الدولية

[91] - لمزيد من الاطلاع انظر: تجربة العدالة الانتقالية في غواتيمالا 1994/2019 - المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية - 11 يوليو 2020 - <https://democraticac.de/?p=67723> آخر مشاهدة 29 / 11 / 2021

3 - الإطار العام والإجرائي لاسترداد الأملاك والسكن

■ تضمين اتفاق الحل النهائي في سوريا الإطار العام لبرنامج استرداد الممتلكات والتعويض بشكلٍ مُفصّلٍ، وفق النصوص والتجارب الدوليّة الفُضلى التي تناولتها الدراسة، وذلك من خلال تخصيص مُلحقٍ مُستقلٍ في الاتفاق على غرار المُلحق (7) من اتفاقية دايتون الخاصّة بالبوسنة والهرسك، وإقران البرنامج بضمان حقّ العودة الطوعيّة والأمنة لكافة اللاجئين والمُهجرين السوريين.

■ إنشاء هيئة وطنية مُستقلّة، مُكلّفة بتلقّي دعاوى الملكية والتحقيق والفصل فيها، وأهميّة تضمين صلاحيّات واختصاصات هذه الهيئة من خلال تشريع مُلحقٍ بالاتفاق النهائي، ويمكن الاستفادة بصورة كبيرة من هيئة حلّ نزاعات الملكية العقاريّة (CRPC) التي عملت بالتوازي مع سلطات الإسكان المحليّة في البوسنة والهرسك.

■ تضمين الاتفاق النهائي نصوصاً واضحةً بإلغاء أو تصحيح كافة القوانين والمراسيم العقاريّة والإجراءات ذات الأبعاد العقاريّة، التي سوّغت عمليّات المصادرة والحجز والاستيلاء وسلُب الممتلكات، أو تلك التي فرضت قيوداً على إثبات الملكية بكافة طرق الإثبات، ومُراجعة المنظومة العقاريّة في سوريا، وتفادي عيوبها ونُقراتها بما يضمن حقوق أصحاب الأملاك، وتلبية احتياجات توفير السكن والمأوى اللائق، ووضع آليات التعويض في حال كان الاسترداد غير مُتاحاً من خلال صناديق دعمٍ محليّةٍ ودوليّةٍ لهذا الغرض.

■ اعتماد نهج الإصلاح المؤسّساتي في الاتفاق النهائي، من خلال إعادة هيكلة المؤسّسات العسكريّة والأمنيّة والقضائيّة، على أسس احترام حقوق الإنسان، وتكريس المواطنة والحقوق المُتساوية، وتبني قوانين مكافحة الفساد وتعزيز المُساءلة والشفافيّة في كافة مؤسّسات الدولة، لما لذلك من انعكاسٍ مُباشرٍ على استعادة ثقة السوريين بالعيش اللائق والكرام في وطنهم.

■ تشكيل لجنةٍ مُختصّةٍ بصورةٍ عاجلةٍ، لتسجيل أملاك اللاجئين والمُهجرين والمُغيّبين قسريّاً وكافة المُتضرّرين، الذين يملكون عقاراتٍ في المناطق التي يسيطر عليها النظام، وتمّ حجزها أو بيعها، ليتمّ توثيقها وحفظها، وأن يدخل ضمن عملها، تسجيل حالاتٍ تمّ فيها وضع اليد على الأملاك، في المناطق التي تديرها قسّد والمُعارضة السوريّة.

■ الاعتراف بوثائق الزواج والطلاق الصادرة عن السجل المدني، وتوثيق الوقوعات والوثائق المدنيّة والعقاريّة الكترونياً لحفظ الحقوق العينيّة والشخصيّة، وتبادل المعلومات والوثائق بين جميع الجهات في المناطق المُحرّرة.

■ زيادة الوعي الفردي والمُجتمعيّ، حول أهميّة الحفاظ على وثائق المُلكيّة والسكن بكافّة وسائل إثباتها، ونشر الوعي لضرورة تسجيل الأُسَر غير المُسجّلة، وإنشاء قاعدة بياناتٍ على الإنترنت تكون مصدراً رئيسياً للمعلومات وتوثيق الحقوق.

■ تفعيل قنوات المناصرة الدوليّة بخصوص الأبعاد القانونيّة والتقنيّة والسياسيّة، لحقوق السورّيّين في السكن والأراضي والممتلكات (HLP) والاستفادة من الخبراء الدوليّين والسورّيّين في تدريب وإعداد كوادرٍ سوريّة، يكون لها دورٌ مستقبليٌّ في جهود الهيئة المُستقلّة المعنيّة بقضايا الردّ والتعويض.

■ بناء شبكةٍ سوريّة، تضمّ الجهات المدنيّة والسياسيّة والحقوقيّة الفاعلة والناشطة في قضايا العدالة الانتقاليّة، يكون من مهامها توحيد الخطاب السوري للعدالة الانتقاليّة، ووضع التصوّرات والخُطط والبرامج، التي تعزّز من التمسّك بالعدالة الانتقاليّة، وتحفيز المُجتمَع السوريّ على المُشاركة في المُبادَرات والبرامج المُتعلّقة باسترداد الأملاك والمساكن.

■ تفعيل دور المُجتمَع المدنيّ كطرفٍ ضاغِطٍ على القوى التفاوضيّة لوضع ملفّ استرداد الممتلكات والتعويض على الطاولة، ودعم المُبادَرات التي تعمل على برامج التوثيق والتوعية بالحقوق العقاريّة والمدنيّة وكيفيّة حمايتها والدفاع عنها.

■ تعزيز مُشاركة النساء في كافّة المُبادَرات والبرامج التي تتعلّق باسترداد الأملاك والتعويض، ومُعالجة القيود التي تفرض على نقل المُلكيّة والتي تمسّ بحقوقهنّ في المُلكيّة والسكن.

2022

© جميع الحقوق محفوظة لمنظمة اليوم التالي