

Law No. 10: Property Rights Violations in Syria Against Sustainable Solutions for Returnees	اسم المادة الأصلي
ISABEL J.	الكاتب
Shattuck Center on Conflict, Negotiation and Recovery Central European University عن مشروع حلب ومركز شاتوك حول الصراع والتفاوض والإنعاش جامعة أوروبا الوسطى، تموز/ يوليو	مكان النشر وتاريخه
https://www.thealeppoproject.com/papers/law-no-10-property-rights-violations-in-syria-against-sustainable-solutions-for-returnees	رابط المادة
وحدة الترجمة والتعريب - محمد شمدين	ترجمة

المحتويات

3	ملخص تنفيذي.....
3	انتهاكات حقوق الملكية في سورية ضد الحلول المستدامة للعائدين.....
4	الخلفية.....
6	القانون رقم 10 في الممارسة: الديناميات والآثار المحتملة.....
10	التدابير اللازمة لدعم سيادة القانون وحقوق العائدين
12	ملاحظات ختامية.....

ملخص تنفيذي

تثير التقارير الأخيرة عن عودة اللاجئين السوريين إلى وطنهم، بعد سنوات من الحرب الأهلية، عددًا من القضايا المهمة، من بينها مصير ممتلكاتهم في البلاد. ثبت أن القانون الذي تم سنّه أخيرًا والمسعى بالقانون رقم 10 لعام 2018 -وهو يعدّ ظاهرًا جزءًا من تشريعات إعادة الإعمار الحميدة- يمثل مشكلةً بالنسبة إلى ملايين السوريين من اللاجئين، أو النازحين داخليًا، أو الذين يعيشون في الخارج. يحدث هذا على نطاق يؤثر في تسوية الصراع والنظام الاجتماعي الناشئ بعد الحرب، حيث إنه يشكل إطار إعادة البناء وإعادة الاندماج في الاقتصاد والحياة الاجتماعية. وعلى الرغم من أن العديد من المقالات قد عالجت المشكلات المحتملة التي يثيرها هذا القانون، لا توجد تحليلات تعالج صراحة القانون رقم 10، من منظور سيادة القانون.

في هذه الورقة، نزعم أن القانون رقم 10 سيستبعد بشكل دائم السكان النازحين، وخاصة الذين لا يكون لهم صوت في عملية إعادة البناء في مناطقهم الأصلية. في المقام الأول، تشرح الورقة الجوانب التاريخية والاجتماعية والسياسية المختلفة للقضية، وهو أمر ضروري لفهم أفضل للحالة الراهنة. ثم تحلل الورقة الأجزاء المحددة من القانون رقم 10 التي توفر أسسًا لانتهاكات سيادة القانون في ممارستها. في القسم الثالث، بناءً على منهجية التحليل، تقترح الورقة سلسلة من التدابير (تتفق مع المعايير الدولية وأفضل الممارسات) التي يجب اتخاذها لضمان فاعلية حقوق الملكية للعائدين، والمساهمة في عملية إعادة إعمار عادلة، سواء على المدى المتوسط (على سبيل المثال إدراج حقوق ملكية العائدين في محادثات السلام)، أو على المدى الطويل (مثل إنشاء هيئة قضائية مستقلة).

انتهاكات حقوق الملكية في سورية ضد الحلول المستدامة للعائدين

تسببت الحرب السورية في أكبر أزمة نزوح في التاريخ الحديث، حيث كان هناك أكثر من 5.6 مليون لاجئ¹ و6.2 مليون نازح داخليًا، كثير منهم نزح أكثر من مرة². تثير التقارير الأخيرة عن عودة اللاجئين السوريين إلى وطنهم³ بعد سنوات عدة من الحرب الأهلية، قضايا مهمة، من بينها حالة ممتلكاتهم في البلاد. في أعقاب النزاعات العنيفة، مثل تلك التي حدثت في رواندا⁴ وجنوب السودان⁵، أدى انعدام سيادة القانون، خاصة

¹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), "Syria Regional Refugee Response," UNHCR.org, accessed February 20, 2018, <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria>

² UNHCR, "Syria: Internally Displaced People," UNHCR.org, accessed February 20, 2018, <http://www.unhcr.org/sy/internally-displaced-people>

³ Bassam Hatoum, "Hundreds of Syrian refugees return home from Lebanon," AP News, July 28, 2018, accessed June 25, 2019, <https://www.apnews.com/528b8f2b15154c82aa8a26f045efa2de>

⁴ John W. Bruce, Returnee Land Access: Lessons from Rwanda, London: Overseas Development Institute, June 2007, accessed June 25, 2019, <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4176.pdf>

⁵ Shelter NFI Cluster South Sudan, Key Housing, Land and Property Issues in Urban Areas of South Sudan, Shelter Cluster, September 2017, accessed June 25, 2019,

في ما يتعلق بقضايا الملكية، إلى كبح عودة النازحين. في سورية، أثبت قانونٌ سُنَّ أخيراً يسمى القانون رقم 10 لعام 2018 أنه يمثل مشكلة، بالنسبة إلى ملايين السوريين من اللاجئين، أو النازحين داخلياً، أو الذين يعيشون في الخارج، حيث يتعرضون لخطر الحرمان الفعلي من ممتلكاتهم. يحدث هذا على نطاق يؤثر في تسوية الصراع والنظام الاجتماعي الناشئ بعد الحرب، حيث إنه يشكل إطار إعادة البناء وإعادة الإدماج في الاقتصاد والحياة الاجتماعية.

كيف يؤثر القانون رقم 10 في حقوق الملكية للمواطنين السوريين؟ وما الذي يجب القيام به لضمان أن هذه الحقوق تتوافق مع سيادة القانون؟ للإجابة عن هذين السؤالين، يحتاج المرء إلى فهم الخلفية والسياق الاجتماعي السياسي المحيط بسنّ هذا القانون، ويتناول ذلك في القسم الأول من هذه الورقة. بالنظر إلى هذه الخلفية، يحلل القسم الثاني القانون رقم 10 من منظور سيادة القانون، يكشف كيف يشكل في كثير من الحالات انتهاكات للمعايير الدولية لسيادة القانون وحقوق الإنسان المعترف بها دولياً. استناداً إلى التحليل المشار إليه أعلاه، هناك سلسلة من التدابير المتعلقة بالقانون رقم 10، وبشكل أوسع عن حقوق الملكية الخاصة بالعائدين (10) تعالج في القسم الثالث، باستخدام نصوص القانون الدولي المعيارية، وكذلك أفضل التجارب التي طبقت في مجتمعات ما بعد الصراع.

الخلفية

تاريخياً، كان نظام حيازة الأراضي في سورية يتضمن مزيجاً من الإجراءات الإسلامية والقبلية والعرفية وغير الرسمية والقانونية وغيرها من الترتيبات الهجينة⁶. في السنوات العشرين التي سبقت عام 2011، تضاعف عدد سكان سورية تقريباً⁷، وحدثت هذه الزيادة السكانية بشكل غير متناسب، في التجمعات العشوائية شبه الحضرية على أطراف المدن الرئيسية (نتيجة ثانوية للهجرة الكبيرة من الريف)⁸، حيث تم استخدام الأراضي والتخطيط والبناء والملكية على أساس غير رسمي⁹. وحدث ذلك على نحو مماثل في الريف، نظم الناس ترتيبات شراء الأراضي واستئجارها والمشاركة فيها من خلال الأسرة العشيرة، من دون أي مستند على العملية؛ وفي أثناء النزاعات على الأراضي، يتم حل النزاع من قبل زعماء القبائل المحلية وأفراد الأسرة، إلى

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

⁶ Jon D. Unruh, "Weaponization of the Land and Property Rights System in the Syrian Civil War: Facilitating Restitution?" *Journal of Intervention and Statebuilding* 10, no. 4 (2016): 457, <https://doi.org/10.1080/17502977.2016.1158527>

⁷ World Bank, "Syrian Arab Republic: Population, total," [graph] data.WorldBank.org, accessed February 20, 2018, <https://data.worldbank.org/country/syrian-arab-republic>

⁸ David Kilcullen and Nate Rosenblatt, Kilcullen, "The Rise of Syria's Urban Poor: Why the War for Syria's Future Will Be Fought Over the Country's New Urban Villages," *PRISM* 4 (2014): 36, https://cco.ndu.edu/Portals/96/Documents/prism/prism_4-syria/The_Rise_Of_Syrias_Urban_Poor.pdf

⁹ Global Protection Cluster: Housing, Land and Property Area of Responsibility. "Emergency Response to Housing Land and Property issues in Syria." ReliefWeb. January 30, 2013, 6, accessed June 25, 2019, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Emergency%20response%20to%20Housing%20Land%20and%20Property%20issues%20in%20Syria.pdf>

جانِب المحاكم الرسمية للتحكيم والبلديات¹⁰. ومما زاد الأمور تعقيداً، قبل الحرب، أن 50 بالمئة فقط من الأراضي كانت مسجلة رسمياً¹¹. كل هذا يعني أن غالبية عقود الإسكان التي جرت قبل اندلاع الصراع من المحتمل ألا تكون مسجلة في سجلات المحافظات.

إبان الحرب، أصبحت العديد من التجمعات غير الرسمية الأكثر فقراً التي هاجر إليها أشخاص من الريف مراكز للاحتجاج السياسي، وخضعت لاحقاً لحملات عسكرية قاتلة¹². أجبرت سكانها على الفرار. بالتوازي مع ذلك في الريف، كان على جزء كبير من المستأجرين غير الرسميين الانتقال إلى مكان آخر؛ لأنهم فقدوا سبل عيشهم، ولم يتركوا سوى القليل من الوثائق. كما أن الحكومة السورية قد بدأت حديثاً بأتمتة سجلاتها من المعاملات، لكنّ الحرب وضعت حدّاً لهذه العملية، وهذا يعني أن السلطات ما تزال تعتمد الأوراق المطبوعة¹³. دمرّ النزاع العديد من السجلات الورقية للممتلكات في جميع أنحاء البلاد، وهذا يعني أن سجلات الممتلكات الحالية مشتتة أو مفقودة أو غير منتظمة، ويجعل حاملي حقوق الملكية الأصليين غير قادرين على المطالبة¹⁴.

تستخدم الدولة السورية إطاراً قانونياً معقداً يتعلق بالإسكان والأراضي والممتلكات (HLP) منذ ما قبل النزاع، لتخصيص مساحات شاسعة من الأراضي لمؤيديها السياسيين، أو لتسهيل تهجير الأسر الفقيرة مثل تلك الموجودة في التجمعات العشوائية شبه الحضرية¹⁵. ومع بدء النزاع؛ تم إقرار قوانين أخرى لـ HLP، مما يهدد مطالبات الملكية لشرائح معينة من السكان، باستخدام مزيج من القوانين الحميدة ظاهرياً، تبدأ من التنظيم المدني للمناطق، إلى وثائق التسجيل، إلى إزالة الأنقاض¹⁶. في أحد التقارير، وثقت هيومن رايتس ووتش (HRW) عمليات هدم واسعة النطاق، نفذتها الحكومة في المناطق التي كانت تسيطر عليها جماعات المعارضة، بدعوى أنها عملية قانونية لغرض التنظيم الحضري، بينما يبدو في الواقع أنهم "يعاقبون السكان

¹⁰ Jon Unruh, "Assembling Evidence for a Land and Property Restitution Database during the Syrian Civil War," Paper presented at the 2016 World Bank Conference on Land and Poverty, Washington DC, March 4, 2018, https://www.researchgate.net/publication/310651449_Evidence_for_Land_and_Property_Restitution_in_Syria_Preparing_for_Mass_Claims_During_the_War

¹¹ Human Rights Watch, "Q&A: Syria's New Property Law," HumanRightsWatch.org, May 29, 2018, accessed June 25, 2019, <https://www.hrw.org/news/2018/05/29/qa-syrias-new-property-law>

¹² Kilcullen and Rosenblatt, "The Rise of Syria's Urban Poor," 37.

¹³ Sune Haugballe, "Law No. 10: Property, Lawfare, and New Social Order in Syria," Syria Untold, July 26, 2018, accessed , June 25, 2019 <http://syriauntold.com/2018/07/law-no-10-property-lawfare-and-new-social-order-in-syria/>

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Jihad Yazigi, Destruct to Reconstruct: How the Syrian Regime Capitalises on Property Destruction and Land Legislation, Friedrich-Ebert-Stiftung, July 2017, accessed June 25, 2019, <http://library.fes.de/pdf-files/iez/13562.pdf>

¹⁶ Reem Ahmad, Noura Hourani, and Sage Smiley, "'A new Syria': Law 10 reconstruction projects to commence in Damascus, backed by arsenal of demolition, expropriation legislation," SyriaDirect.org, November 19, 2018, accessed June 25, 2019, <https://syriadirect.org/news/%E2%80%98a-new-syria%E2%80%99-law-10-reconstruction-projects-to-commence-in-damascus-backed-by-arsenal-of-demolition-expropriation-legislation>

المدنيين"¹⁷. تؤثر التغييرات الأخيرة التي تحصل في الإطار التشريعي والهندسة المسحية السلبية، في حماية حيازة الملكية الضعيفة للنازحين.

القانون رقم 10 في الممارسة: الديناميات والآثار المحتملة

القانون رقم 10، الصادر في 2 نيسان/ أبريل 2018، يسمح بإنشاء مناطق إعادة الإعمار "ضمن الخطة التنظيمية العامة للوحدات الإدارية"، في جميع أنحاء البلاد¹⁸. تدعي الحكومة أن هذا القانون سوف يسهل عودة النازحين، من خلال تطوير وتنظيم مناطق التجمعات غير الرسمية، مع تعويض عادل للمتضررين من مصادرة عقاراتهم¹⁹. ومع ذلك، فإن الفحص الدقيق لأحكامه يكشف عن مشكلات التعسف والتمييز وعدم القدرة على التنبؤ والغموض، وانتهاك مبادئ القانون من القانون المعني، والإنصاف في تطبيق القانون، والمساواة أمام القانون، والشفافية وتجنب التعسف²⁰.

أولاً، يبدو أن تنفيذ القانون تعسفي. لا توجد معايير محددة يتم بموجبها تحديد مناطق إعادة الإعمار، في حين ينص القانون على أن يُصدر وزير الإدارة المحلية المراسيم، وبعد ذلك يكون لدى السلطات المحلية أسبوع واحد لطلب قائمة بأصحاب العقارات من السلطات العقارية العامة في المنطقة. بعد ذلك هناك 45 يوماً لتقديم قائمة أصحاب العقارات. إذا كان الشخص يمتلك ممتلكات في المنطقة المحددة، ولكن ليس مدرجاً في القائمة، فلديه عام واحد لإثبات ملكيته للممتلكات (كانت المدة الأولية المحددة بموجب القانون 30 يوماً فقط²¹، لكن وزير الخارجية السوري أعلن في حزيران/ يونيو 2018 أن الموعد النهائي سيتم تمديده لمدة عام، بعد ضغوط من جماعات حقوقية وجهات دولية أخرى)²². لا ينص القانون على مبادئ للتخطيط الحضري يجب الالتزام بها، ولا يحدد الكتب أو التقارير أو القرارات من الوزارة أو المحافظة التي يجب استخدامها في مناقشة الخطة التنظيمية للمنطقة. فضلاً عن أنه يهمل جميع الجوانب الاجتماعية

¹⁷ Human Rights Watch, Razed to the Ground: Syria's Unlawful Neighborhood Demolitions in 2012–2013, New York: Human Rights Watch, January 30, 2014, accessed June 25, 2019,

www.hrw.org/report/2014/01/30/razed-ground/syrias-unlawful-neighborhood-demolitions-2012-2013

¹⁸ Law no. 10 of 2018, Art. 1.

¹⁹ Syrian Arab News Agency, "إطار قانوني لإحداث مناطق تنظيمية بمواصفات عالية مع الحفاظ على " حقوق الأطراف [Law

no. 10 of 2018... Legal Framework for the Creation of Organizational Zones while Guaranteeing the Rights of All Parties], SANA.sy. April 16, 2018, accessed June 25, 2019, <https://www.sana.sy/?p=739408>

²⁰ UN Security Council, The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies: Report of the Secretary-General, S/2004/616, August 23, 2004, accessed June 25, 2019, <http://archive.ipu.org/splz-e/unga07/law.pdf>

²¹ Law no. 10, Art. 2.

²² Stefan Braun, "Was Berlin gegen Assads "perfides Vorhaben" unternehmen will" [What Berlin wants to do against Assad's "perfidious project"], Süddeutsche Zeitung, April 26, 2018, accessed June 25, 2019, <https://www.sueddeutsche.de/politik/syrien-wie-die-bundesregierung-assads-perfiden-vorhaben-entgegentreten-will-1.3957836>

والثقافية للمدن السورية، من خلال تحديد مشاريع في مناطق محددة تعتمد تحولاتها الاقتصادية فحسب²³.

بموجب القانون رقم 10، عندما تصدر الحكومة مرسومًا بتعيين منطقة للتنمية، يفقد جميع مالكي الأفراد تلقائيًا حالة ملكيتهم الفردية. لم يعد بإمكانهم البناء على الأرض أو بيعها؛ بدلاً من ذلك، يصبحون مساهمين في نظام الملكية الجماعية (أي إذا تمكنوا من تقديم مطالبة بالملكية بنجاح)²⁴. لدى المساهمين مجموعة متنوعة من الخيارات، ولكن لا يسمح لأي منهم بالحفاظ على العقار الأصلي. تتطلب معظم الخيارات إشراك الوحدة الإدارية المحلية في إجراءات سريعة غير معقولة ومن دون حماية قانونية كافية لأصحاب الحقوق الفردية²⁵، الذين يمكن استبعادهم بشكل غير مباشر، بسبب مركزية صنع القرار في أيدي اللجنة التابعة للحكومة، أو هيمنة مالكي العقارات الأثرياء المعينين من قبل السلطة المحلية أو من قبل الجهات الفاعلة التجارية الخارجية الأخرى²⁶. وإذا فشل المالك في تقديم مطالبة خلال عام واحد، فإنهم يتنازلون عن ممتلكاتهم للدولة. وهذا يتعارض مع الدستور السوري الذي ينص على أن "مصادرة الممتلكات الخاصة لا يجوز فرضها دون صدور حكم نهائي من المحكمة"²⁷.

علاوة على ذلك، فإن المتطلبات الإجرائية في هذا القانون إلى جانب السياق السياسي تجعل عملية رفع دعاوى القانون تمييزية. تستثني هذه العملية تلقائيًا ملايين السوريين الذين لا يستطيعون، أو يواجهون صعوبات في تقديم الوثائق. كما هو موضح أعلاه، وخاصة في المناطق المحيطة بالمدن، فإن مثل هذه الوثائق غير موجودة أو أنها فقدت خلال الحرب. ومئات الآلاف الذين نزحوا خارج البلاد ليس لديهم مثل هذه الوثائق: وجدت الدراسات الاستقصائية الأخيرة التي أجراها المجلس النرويجي للاجئين أن 70 بالمئة من اللاجئين السوريين يفتقرون إلى وثائق الهوية الأساسية²⁸، بينما أفاد 9 بالمئة فقط بأنهم يمتلكون صك ملكية لهم في حالة جيدة²⁹. لن تتمكن كثير من النساء اللائي فقدن أزواجهن، أو انفصلن عن أزواجهن، من المطالبة بممتلكات الزوجية دون شهادة زواج. إضافة إلى ذلك، يتم نشر معلومات رسمية مهمة أثناء العملية - مثل الإعلان عن المنطقة المخصصة أو نتائج تقييم قيم الأسهم - من خلال وسائل الإعلام المحلية

²³ Edwar Hanna, "The politics of urban reconstruction in Syria," University College London: Bartlett Development Planning Unit. July 2, 2018, accessed June 25, 2019,

<http://blogs.ucl.ac.uk/dpublog/2018/07/02/politics-urban-reconstruction-syria>

²⁴ Haugbolle, "Property, Lawfare, and New Social Order."

²⁵ Center for Rule of Law & Good Governance, "Law no. 10: Where Advocacy Energy Should be Focused," June 28, 2018, 2, accessed June 25, 2019, <https://crlgg.org/en/4692-2/>

²⁶ Maha Yahya, "The Politics of Dispossession," Carnegie Middle East Center, May 9, 2018, accessed June 25, 2019, <http://carnegie-mec.org/diwan/76290>

²⁷ Constitution of the Syrian Arab Republic, Art. 15(3).

²⁸ Norwegian Refugee Council (NRC), "Syrian Refugees' Right to Legal Identity: Implications for Return," NRC.no, January 2017, accessed June 25, 2019, <https://www.nrc.no/globalassets/pdf/briefing-notes/icla/final-syrian-refugees-civil-documentation-briefing-note-21-12-2016.pdf>

²⁹ NRC, Displacement, housing land and property and access to civil documentation in the south of the Syrian Arab Republic. ReliefWeb. July 2017, 4, accessed June 25, 2019, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/final_nrc_displacement_hlp_and_civil_doc_s_syria_23_07_2017_en.pdf

ولوحة إعلانات في المنطقة³⁰، التي قد لا يتمكن ملايين السوريين حاليًا من الوصول إليها بانتظام. من ناحية أخرى، يمكن تقديم الطلب إما شخصيًا أو من قبل أحد الأقارب. يستبعد هذا تلقائيًا الأشخاص الذين ليس لديهم عائلة في الوطن للمساعدة في التسجيل. وإذا لم يتمكن المدعي من الحضور شخصيًا، يمكن تعيين قريب له ليس له سجل جنائي كوكيل معترف به قانونيًا، أي أنّ عليه الحصول على تصريح أمني. قد تفسر السلطات المحلية هذا البند [كمجال] لاستبعاد أي شخص مرتبط بالمعارضة³¹. هذا الأمر مقلق بشكل خاص، لأن غالبية سكان المناطق التي تم النظر في إعادة إعمارها بموجب القانون (حمص وحلب ودمشق)³² كانوا يؤوون عناصر من المعارضة خلال الحرب، ومن غير المرجح أن يُمنحوا هذا التصريح. على أي حال، من غير المرجح أن يكون سكان هذه المناطق على استعداد لتقديم طلب للحصول على تصريح أمني خوفًا من سوء المعاملة. وثقت هيومن رايتس ووتش المعاملة السيئة للغاية من جانب الأجهزة الأمنية على الأفراد المشتبه في انتمائهم إلى جماعات معارضة³³. إن آليات هذا القانون، الذي يتضمن العديد من حالات التفاعل مع المسؤولين الحكوميين، تخلق فرصًا للمعاملة نفسها. كما أن قانون مكافحة الإرهاب لعام 2012، الذي جرّم شريحة كبيرة من السكان دون إجراءات قانونية³⁴، بدوره قضى على قدرة السكان على المطالبة بالممتلكات. ونتيجة لذلك، لن يتمكن جميع الأشخاص المعنيين من تقديم المطالبة بأنفسهم أو بتعيين ممثل لهم، ومن المحتمل ألا يتمكن أقرباؤهم من إثبات -كما هو مطلوب بموجب القانون- سبب عدم قدرة المالكين على المطالبة بأنفسهم (على سبيل المثال إذا اختفوا قسرًا).

القانون رقم 10 والعملية المحيطة به يتم تشويههما بمستوى واحد، لعدم القدرة على التنبؤ بجدوى القانون، مما يقوض اليقين القانوني لملايين السوريين. يظل القانون غامضًا بشأن المستندات المطلوبة لإثبات الملكية: تنص المادة 2 من الفصل 1 فقط، على أنه يجب على المدعي أن يظهر "الملفات والمستندات التي تدعم حقوقه [أو المطالبة] أو نسخًا منها". وهذا يعطي مهلة لاتخاذ قرارات ذاتية من جانب السلطات المحلية. من الناحية النظرية، قدم القانون رقم 33 من 2017 وسيلة لإعادة إصدار المستندات العقارية التي سرقت أو فقدت أو تضررت؛ لكن التقارير الميدانية تشير إلى أن المجالس القانونية ذات الصلة لم تبدأ عملها بعد، مما يزيد من صعوبة إثبات الملكية خلال فترة عام واحد، خاصة في المناطق التي حُصّصت أخيرًا مثل القابون والبرزة وجوبر في دمشق³⁵. إضافة إلى ذلك، يتعيّن على جميع المقيمين في منطقة معينة

³⁰ Law no. 10, Art. 7.

³¹ Joseph Nasr, "Assad's Property Law Hits Hope of Return for Syrians in Germany," Reuters, June 14, 2018, accessed June 25, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-germany-insight/assads-property-law-hits-hope-of-return-for-syrians-in-germany-idUSKBN1JA1V1>

³² Maha Yahya, "The Politics of Dispossession."

³³ Human Rights Watch, "We've Never Seen Such Horror": Crimes against Humanity by the Syrian Security Services, New York: Human Rights Watch, June 1, 2011, accessed June 25, 2019, <https://www.hrw.org/report/2011/06/01/weve-never-seen-such-horror/crimes-against-humanity-syrian-security-forces>

³⁴ Human Rights Watch, "Syria: Counterterrorism Court Used to Stifle Dissent", HumanRightsWatch.org, June 25, 2013, accessed June 25, 2019, <https://www.hrw.org/news/2013/06/25/syria-counterterrorism-court-used-stifle-dissent>

³⁵ Ahmad, Hourani, and Smiley, "'A new Syria'."

الخروج، مع حصول الأشخاص غير المؤهلين للحصول على سكن بديل على تعويض يعادل إيجار عامين؛ ومع ذلك، لا توجد معايير محددة لكيفية تأهل الفرد للسكن البديل. علاوة على ذلك، هناك عملية إعادة التسيكين لأولئك المؤهلين، بناءً على قيمة أصولهم [ممتلكات] التي يتم تحديدها وفقاً لحجم العقار الذي كان يملكه الشخص المعني (قبل تخصيص المنطقة لإعادة الإعمار). هذا يمكن أن يكون مشكلة بسبب اختلاف القياس: إذا كان شخص ما يعيش في منزل صغير غير رسمي، فإن استحقاقه سيكون أصغر من أن يضمن الوصول إلى الوحدات السكنية المطورة حديثاً والتي تكون أكبر عموماً³⁶. أخيراً، بعد ثماني سنوات من الحرب، من المرجح أن تفتقر السلطات المحلية التي تتعامل مع مثل هذه الإجراءات المعقدة إلى الموارد اللازمة والخبرة والموظفين المؤهلين. على وجه الخصوص، الخطوة الأولى لتحديد منطقة لإعادة الإعمار، تعتمد على حصص أصحاب المنازل السابقين، هي دراسة جدوى ما أجرته وحدة الإدارة المحلية³⁷، التي قد تفتقر إلى القدرة على القيام بتطبيق ذلك بشكل صحيح، وبطريقة تضمن تعويضاً عادلاً لأصحاب المنازل الذين تحولوا إلى مساهمين. في إحدى الحالات، أدت طلبات المعلومات وغيرها من أنواع الضغط من السكان المحليين في ريف دمشق، إلى جعل مدير المديرية العامة للعقارات في ريف دمشق يعلن أن "تقديم طلبات إلى المديرية للحصول على وثائق إثبات الملكية أمر غير مناسب. حيث لا يمكن حالياً الاستفادة من هذه الوثائق، ويشكل ذلك عبئاً على المديرية وعلى المواطنين [كذلك]"³⁸.

يعترف القانون الدولي، ولا سيما العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذي صادقت عليه سورية، بالحق في السكن اللائق³⁹، مع لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي يجب أن تؤكد ضرورة وجود ضمانات ضد الإجلاء القسري⁴⁰. في الحالات التي يجب أن تحدث فيها عمليات الإخلاء، أعلنت اللجنة نفسها أنه يجب أن تكون هناك إجراءات معينة لإجراءات التقاضي السلمية، لا يشملها القانون رقم 10⁴¹ صراحة. وتشمل هذه الإجراءات الوقائية فرصة للتشاور الحقيقي مع المتضررين، وإشعار كاف ومعقول، وتوفير سبل الانتصاف القانونية: المعاهدات الدولية الأخرى التي وقعت عليها سورية، والتي تحظر الحرمان التعسفي من الممتلكات. كما يمكن تضمين الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (المادة 17) والميثاق العربي لحقوق الإنسان (المادة 22)، في القضايا التي تتعلق بالقانون رقم 10. علاوة على

³⁶ Hanna, "The politics of urban reconstruction."

³⁷ Ibid.

³⁸ Enab Baladi Investigations Team, "Properties Ownership Law No. 10: Regulation, Acquisition or Demographic Change," Enab Baladi, May 1, 2018, accessed June 25, 2019, <https://english.enabbaladi.net/archives/2018/05/properties-ownership-law-no-10-regulation-acquisition-or-demographic-change/>

³⁹ UN General Assembly. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. December 16, 1966. United Nations Treaty Series, vol. 993, 7.

⁴⁰ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), E/1992/23, December 14, 1993, 3.

⁴¹ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 7: The right to adequate housing (Art. 11.1): forced evictions, E/1998/22, May 20, 1997, 4.

ذلك، في العديد من الأحكام، القانون رقم 10 يمثل انتهاكاً واضحاً لمبادئ الأمم المتحدة بينهرو⁴²، التي تحدد الخطوط العريضة للحماية الإضافية التي ينبغي تطبيقها في حالة اللاجئين والمشردين. وفقاً لهذا المبدأ التوجيهي المتفق عليه على نطاق واسع، يجب أن تكون التشريعات المتعلقة بالإسكان والأرض ورد الحقوق للأشخاص من هاتين الفئتين خاصةً شفافة ومتسقة، ولا تنطوي على تمييز بحكم الواقع ولا بحكم القانون⁴³. ويجب أن يكون لهم الحق في تقديم مطالبة بالتعويض من هيئة مستقلة ومحايدة⁴⁴.

التدابير اللازمة لدعم سيادة القانون وحقوق العائدين

تطبيق القانون رقم 10 في شكله الحالي يضع الأساس لنزوح سكاني كبير. من أجل مواجهة هذه النزعة في النظام القانوني الأوسع المتعلق بالملكية، والذي يمكن وصفه بأنه "قانون حرب"⁴⁵، أو "هندسة حربية"⁴⁶، ومن أجل دعم عمليات الإعادة الدائمة للاجئين والنازحين من خلال ضمان الملكية، يجب اتخاذ تدابير قانونية وسياسية مختلفة، على المدى الفوري أو الطويل.

يجب على الحلفاء، مثل روسيا وإيران، الضغط على الحكومة السورية لتعليق تطبيق القانون رقم 10، وإلغاء قانون مكافحة الإرهاب لعام 2012. في الوقت نفسه، يجب إدراج حقوق الإسكان والأراضي والممتلكات في محادثات السلام التي تجريها الأمم المتحدة. ويمكن أن يستند ذلك إلى قرار مجلس الأمن 2254 الذي أكد على الحاجة إلى تهيئة الظروف للعودة الطوعية⁴⁷. في موازاة ذلك، يجب على المشاركين في المفاوضات السياسية في جنيف وأستانا وسوتشي وضع حقوق الإسكان والأراضي والممتلكات على جدول الأعمال.

ينبغي على البلدان المانحة والمستثمرين المشاركين في إعادة الإعمار، وكذلك الوكالات الإنسانية، التأكد من وجود آليات في كل برنامج للحفاظ على حقوق الملكية للسكان والنازحين، وأن تكون إجراءات المتابعة والشفافية لتتبع أموال المنح قادرةً على منع أن تذهب تلك الأموال إلى تلك الجهات الفاعلة المسؤولة عن انتهاكات حقوق الإنسان.

⁴² UN Economic & Social Rights Council (Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights), Report by Special Rapporteur on the Housing and Property in the Context of the Return of Refugees and Internally Displaced Persons, E/CN.4/Sub.2/2005/17, June 28, 2005. (The Pinheiro Principles)

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Haugbolle, "Property, Lawfare, and New Social Order."

⁴⁶ Unruh, "Weaponization of the Land and Property Rights System," 458-468.

⁴⁷ UN Security Council, Security council resolution 2254 (2015) [on the situation in the Syrian Arab Republic], S/RES/2254, December 18, 2015, 14.

تبين الدروس المستفادة من حالات ما بعد الصراع في البلقان⁴⁸ وفي العراق⁴⁹ أن قضايا الملكية للنازحين ينبغي حلها في الوقت المناسب، من خلال عملية شفافة وعادلة ومخصصة⁵⁰. يجب إنشاء عملية مماثلة في سورية قبل نهاية العام 2019. يجب أن تكون آلية الاسترداد -سواء أكانت هذه الآلية عبارة عن محكمة، أو لجنة إدارية، أو أي نوع هجين آخر يتضمن نماذج قضائية تكميلية مثل لجنة حقوق الإسكان والأراضي والممتلكات أو تسوية المنازعات المحلية- مستقلة، ويمكن الوصول إليها بسهولة، وأن تكون قوية بما يكفي لتكون قادرة على معالجة الحجم الهائل المتوقع من القضايا⁵¹. يجب تحديد اختصاصها بعناية، بما في ذلك مضمون الإطار الزمني للمطالبات التي يمكن النظر فيها. وينبغي أن تستند إلى مبادئ واضحة ومنصفة وغير تمييزية في مراجعة المطالبات، وأن تحتوي على حق استئناف القرارات السلبية⁵². يجب أن تكون الهيئة شبه القضائية، التي تتمتع بالولاية القضائية الحصرية على المطالبات المتعلقة بالممتلكات المقدمة من اللاجئين والنازحين، مستقلةً ماليًا ولوجستيًا، وأن تكون قادرة على إصدار قرارات قابلة للتنفيذ. ومن الأمثلة المفيدة في هذا الصدد، كوسوفو، حيث تكون لجنة مقارنة الممتلكات والتحقق منها مسؤولة عن تنفيذ قرارات لجنة مطالبات الإسكان والممتلكات.

يجب أن يأخذ الرد والتعويض في الاعتبار النظام القانوني التعددي لإدارة الأراضي والممارسات العرفية التي كانت قائمة قبل النزاع وكذلك تأثير النزوح عليها⁵³. يجب أن تكون هناك ترتيبات مرنة دون متطلبات الملكية الرسمية، مع إزالة أو فرض قوانين التقادم لبدء مطالبات الإسكان والأراضي والممتلكات⁵⁴. يجب أن تكون عملية الاسترداد حساسة لنوع الجنس، بحيث تتصدى للتحديات المختلفة للمرأة، في ما يتعلق بحقوق الإسكان والأراضي والممتلكات والتوثيق المدني. يجب دعم برنامج رد المطالبات الشامل باستخدام آليات محددة، مثل المطابقة والأدلة من غير الأطراف، وأنماط الأدلة والافتراضات، ومعايير تعديل الدليل، وتجميع قواعد البيانات.

⁴⁸Rhodri Williams, "Post-Conflict Property Restitution and Refugee Return in Bosnia and Herzegovina: Implications for International Standard-Setting and Practice," *New York University Journal of International Law & Politics* 37, no. 3 (March 2005): 442-444, HeinOnline.

⁴⁹ UNHCR, *Housing, Land and Property Rights in Post-Conflict Societies: Proposals for a New United Nations Institutional and Policy Framework*, PPLA/2005/01, March 2005, 16-18.

⁵⁰ Internal Displacement Monitoring Centre, "The Right of IDPs to Return Home and Property Restitution," accessed February 12, 2019, accessed June 25, 2019, <http://idp-key-resources.org/documents/0000/d04392/000.pdf>

⁵¹ In Kosovo, there are currently backlogs of cases going back to a decade. See for example Serbeze Haxhiaj and Filip Rudic, "Stolen Homes: Kosovo Struggles with Wartime Property Seizures," *Balkan Insight*, May 28, 2018, accessed June 25, 2019, <http://www.balkaninsight.com/en/article/stolen-homes-kosovo-struggles-with-wartime-property-seizures-05-22-2018>

⁵² Martin Clutterbuck, "Property Restitution in Post-Conflict Syria," *Forced Migration Review* 57, (February 2018): 68, accessed June 25, 2019, <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/syria2018/clutterbuck.pdf>

⁵³ NRC, "Syrian Refugees' Documentation Crisis," NRC.no, January 27, 2017, accessed June 25, 2019, <https://www.nrc.no/news/2017/january/syrian-refugees-documentation-crisis/>

⁵⁴ NRC, "Reflections on Future Challenges to Housing, Land and Property Restitution for Syrian Refugees," NRC.no, January 2017, accessed June 25, 2019, <https://www.nrc.no/globalassets/pdf/briefing-notes/icla/final-hlp-syrian-refugees-briefing-note-21-12-2016.pdf>

لقد تم استخدام أساليب تسوية المطالبات هذه بنجاح، في حالات النزاع، من خلال لجنة المطالبات العقارية للمشردين واللاجئين في البوسنة والهرسك، ولجنة الأراضي اليمنية الجنوبية، وبواسطة هيئة التحكيم المعنية بالملكية والحقوق والمصالح في ألمانيا، وعملية تسوية المطالبات للحسابات الخاملة في سويسرا⁵⁵.

يجب أن يكون إنشاء لجنة مطالبات مستقلة مصحوبًا على الفور بحملة توعية عامة، حول عملية الاسترداد، حيث تمتد إلى جميع البلدان التي يعيش فيها اللاجئون السوريون. وإضافة إلى ذلك، من أجل ضمان وصول جميع السوريين، يجب أن يكون لهذه اللجنة مكاتب في الخارج، حيث يوجد تركيز واضح للاجئين السوريين، ويجب نشر القرارات عبر الإنترنت، مع ضمان عدم الكشف عن هويته والخصوصية. كما هي الحال مع القضايا الأخرى في الحرب السورية، سيست الحكومة الحاكمة الإسكان والأراضي والممتلكات، وعلى ذلك؛ فإن أي محاولة لتوفير سبل الانتصاف في هذا الصدد يجب أن تنطوي على عنصر تمثيلي، من أجل أن تكون مستدامة، من خلال ضمان حقوق جميع الأشخاص المعنيين، لا سيما أولئك الذين عارضوا الحكومة، سواء داخل البلد أو خارجه، وفي هذا الصدد، لا يمكن أن تمثل آلية التقاضي الموضحة أعلاه مصالح أصحاب المصلحة كلهم، وأن تستجيب لها، إلا إذا كانت تنبع من هيئة تمثيلية حقيقية، على سبيل المثال البرلمان السوري. ولتحقيق هذه الغاية، من الضروري التوصل إلى حل سياسي، تُجرى بموجبه انتخابات حرة ونزيهة للبرلمان السوري، ثم يتم تعيين أعضاء الوكالة المسؤولة عن حقوق الملكية للمشردين في عملية مفتوحة وشفافة من خلال أعضاء البرلمان.

يجب أن تلتزم كل التشريعات المستقبلية التي تؤثر في حقوق الملكية للاجئين والنازحين، بمبادئ بينهرو، وبخاصة ضمان الإجراءات القانونية الواجبة، من خلال تحديد معايير محددة، يتم تحديد مناطق إعادة التطوير وفقًا لها، أو تحديد صفات الذي قد يتأهل للحصول على سكن بديل. علاوة على ذلك، ينبغي اتخاذ تدابير محددة، للتأكد من أن النساء الأرامل أو المطلقات لديهن إمكانية الوصول إلى حقوق الإسكان والأراضي والممتلكات، وأن جميع النساء لديهن إمكانية الوصول إلى آليات حل النزاعات.

ملاحظات ختامية

في الواقع، القانون رقم 10 يؤثر في حقوق الملكية، "دون مراعاة الأصول القانونية أو التعويض المناسب، التي تصل إلى حد الإجلاء القسري والاستيلاء على الممتلكات من أصحابها الذين لا يتم الاعتراف بحقوق الملكية الخاصة بهم"، التي وصفتها (هيومن رايتس ووتش) بأنها حق⁵⁶. من خلال حرمان أصحابها من حقوق الإسكان والأراضي والممتلكات، فإن القانون رقم 10 من شأنه أن يمنع ملايين السوريين من اللاجئين والنازحين داخليًا، أو المقيمين في الخارج، من أن يكون لهم رأي في إعادة الإعمار. يجب اتخاذ الخطوات السياسية والقانونية لضمان أمن الحياة للنازحين السوريين. وهذا ضروري للعودة في الوقت المناسب،

⁵⁵ Unruh, "Assembling Evidence for a Land and Property Restitution Database," 5-9.

⁵⁶ Human Rights Watch, "Q&A," s5.

ودعم رغبة اللاجئين في العودة، وفي نهاية المطاف هو ضروري لعملية إعادة إعمار شاملة. كما أنه ضروري لتجنب البدائل العنيفة لاستصلاح الأراضي والممتلكات من قبل أصحاب الحقوق. في حال عدم معالجة ما ورد أعلاه؛ ستعرض شرعية واستدامة أي نتيجة لما بعد الصراع في سورية للخطر.

عن الورقة

تم تقديم هذه الورقة في دورة لمكين ريبونيون الخامسة، التي عقدت في آذار/ مارس 2019 ونظمها مركز شاتوك في كلية السياسة العامة بجامعة أوروبا الوسطى في بودابست. في كل عام يستضيف مركز شاتوك Lemkin Reunion، وهو تجمع جاء اسمه تكريمًا لرافائيل لامكين، المحامي البولندي الذي فقد عائلته في المحرقة، وصاغ لأول مرة مفهوم "الإبادة الجماعية". قام بحملة بلا كلل خلال حياته لضمان أن تكون جريمة الإبادة الجماعية منصوصًا عليها في القانون الدولي. يجمع المركز صانعي السياسة المشاركين للرد على جرائم الفظيعة وتقييم الدروس التي تعلموها.

