
الاتحاد الدولي للمساعدة القانونية
ورقة موجزة

إيجاد الحلول لمسألة الممتلكات في سوريا

ممكّن من الناحية الفنية،
تشوبه التحديات السياسية،
وأساسي لضمان المساءلة



الاتحاد الدولي للمساعدة القانونية

ورقة موجزة

إيجاد الحلول لمسألة الممتلكات في سوريا

ممكّن من الناحية الفنية، تشوبه التحديات السياسية، وأساسي لضمان

المساءلة

المؤلف الرئيسي لهذه الورقة هو رودري ويليامز Rhodri Williams، كبير الخبراء القانونيين، مع مساهمات من ستيفان فون راومر Stefan von Raumer، من اللجنة المعنية بالقانون الدستوري في نقابة المحامين الألمانية، وباربرا مكالين Barbara McCallin، الخبيرة الاستشارية لقضايا المساكن والأراضي والممتلكات.

كانون الأول/ديسمبر 2020

© حقوق الطبع والنشر: الاتحاد الدولي للمساعدة القانونية (ILAC) 2020. جميع الحقوق محفوظة.
يشجع الاتحاد الدولي للمساعدة القانونية على استخدام المعلومات الواردة في هذا التقرير على شرط الاستشهاد بالمؤلفين والمصدر.

المحتويات

1. مقدمة3
2. المساءلة عن انتهاكات حقوق المساكن والأراضي والممتلكات في سوريا.....6
3. الأنماط التاريخية لانتهاكات حقوق المساكن والأراضي والممتلكات في سوريا.....8
4. التصدي لقضايا المساكن والأراضي والممتلكات في سوريا.....12
5. حماية المنازل والممتلكات.....16
6. إيجاد سبيل انتصاف إجرائي لانتهاكات المساكن والأراضي والممتلكات.....21
7. سبل الانتصاف الموضوعية: رد الممتلكات والتعويض.....25
8. معالجة البعد الجنساني لحقوق المساكن والأراضي والممتلكات.....28
9. الاستنتاجات والتوصيات.....31

1. مقدمة

تشير جميع المعطيات إلى أن سوريا المعاصرة باتت بمثابة مقبرة للنظام الذي ساد ما بعد الحرب العالمية الثانية والذي كان قد قام على أسس من الأحكام والقوانين. وقد وقفت الأمم المتحدة مكتوفة الأيدي في حين احتدم القتال، وازدادت جانباً مهماتها المتمثلة في مكافحة التهديدات التي يتعرض لها السلام والأمن العالميان جراء الانقسامات في مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة. وفي ذات الوقت، فإن القواعد والمعايير الدولية الأساسية المتمثلة في حقوق الإنسان، وسيادة القانون، والقانون الإنساني الدولي، والقانون الجنائي، والتي تمثل الأساس المعياري لعمل الأمم المتحدة قد انتهكت من جميع أطراف النزاع مع إفلات شبه كامل من العقاب.

أدى هذا الانهيار في الحوكمة العالمية إلى خسائر بشرية هائلة، حيث يُعتقد أن عدد القتلى في سوريا تجاوز 500,000 قتيل، مع تعرض أكثر من 11,000 منهم للتعذيب حتى الموت في سجون الحكومة.¹ وتسببت الحرب بالتجنيد القسري لعشرات الآلاف من الرجال والفتيان، واحتجازهم واختفائهم وقتلهم. كما أدت هذه الأوضاع إلى تفاقم وضع المرأة السورية بشكل كبير، حيث أنها كانت تتعرض أصلاً إلى التمييز القانوني والاجتماعي الممنهج منذ ما قبل عام 2011. وتضطر النساء غالباً في الوقت الحالي أن تحافظ على تماسك الأسر النازحة على الرغم من عدم تمتعهن بأي حقوق قانونية في ثروات الأسرة الاقتصادية.

إن الاقتصاد السوري على وشك الانهيار بالفعل، حيث بالكاد تستطيع الخدمات العامة الأساسية مثل التعليم والرعاية الصحية على أداء مهامها، فضلاً عن أن العقوبات الأخيرة التي فرضتها الولايات المتحدة الأمريكية تثير احتمال انعدام الأمن الغذائي وحتى المجاعة.² وقد أدى انتشار جائحة كوفيد-19 إلى إضعاف القتال، لكنه تسبب في المقابل بفرض قيود صارمة على حرية التنقل.³

وفي الوقت نفسه، نزح حوالي نصف سكان سوريا، ومنهم أكثر من ستة ملايين نزحوا داخلياً بالإضافة إلى عدد مماثل من اللاجئين المتواجدين خارج البلاد.⁴ وقد اعتمدت الحكومة السورية سلسلة من القوانين والمراسيم التي تهدد حقوق الملكية الخاصة بجزء كبير من السكان، ولا سيما النازحين منهم، وتزداد المخاوف من أن هذه القوانين ستحول دون نجاح العودة وستتسبب بالنزوح مجدداً، مما سيؤدي إلى أزمة إقليمية يطول أمدها.

¹ Megan Specia, "How Syria's Death Toll is Lost in the Fog of War", *The New York Times* (13 April 2018).

² مها الدهان وإن فرنسيس، "تحليل-نقص حاد في الخبز يلوح في سوريا تحت وطأة عقوبات أمريكية جديدة"، رويترز (9 تموز/يوليو 2020).

³ Center for Operational Analysis and Research, "Mobility restrictions and financial peril mount as Covid-19 spreads", *Syria Update* (06 April 2020).

⁴ Internal Displacement Monitoring Centre, "Country Overview: Syria" (accessed 15 January 2002).

وقد تعثرت إلى الآن جميع الجهود الرامية إلى وضع آليات دولية للمساءلة. وفي حين أخفق مجلس الأمن الدولي في إحالة الوضع في سوريا إلى المحكمة الجنائية الدولية بسبب التهديدات باستخدام حق النقض⁵ فإن الآلية الدولية المحايدة والمستقلة (IIM) التي أنشأتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 2016 من شأنها أن تساعد في ملاحقة جرائم الحرب السورية قضائياً من خلال جمع الأدلة بشكل فعال، ولكن لا تتمتع هذه الهيئة بولاية مستقلة لمقاضاة مرتكبي الجرائم⁶. إلى جانب ذلك، وثقت لجنة التحقيق الدولية المستقلة التابعة للأمم المتحدة في سوريا ما جرى من جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية وحتى الإبادة الجماعية أثناء النزاع السوري، لكن لا توجد آلية دولية للتحقيق مع الأفراد المسؤولين ومحاكمتهم.

في ضوء هذا الشلل الذي أصاب العدالة الدولية، انصبَّ تركيز المحامين على التقدّم بلوائح الاتهام والملاحقات القضائية الوطنية، ولا سيما في البلدان الأوروبية، في إطار نظرية الولاية القضائية العالمية⁷. وقد تم إحراز تقدّم ملحوظ على صعيد المساءلة أمام المحاكم الأوروبية في القضايا الفردية⁸. ولكن هذا السبيل غير متوقّر بالنسبة إلى معظم الضحايا، وتكمن الفائدة الأساسية منه ربما في تذكير الجمهور وصانعي السياسات بضخامة الجرائم في سوريا وإبراز ضرورة معالجة هذه المسألة في إطار أي عملية سياسية محتملة. غير أن تبني النهج القائمة على الولاية القضائية العالمية لا يخلو من المخاطر، إذ يجب في المقام الأول ألا تحجب النظر عن واجب السلطات السورية الأساسي المتمثل في حماية السكان من الأذى وتوفير سُبل الجبر عندما تفشل في حمايتهم. وثانياً، من المهم عدم حصر مفهوم المساءلة عن الجرائم في سوريا في الملاحقة القضائية، فالواقع أن مبدأ المساءلة أوسع نطاقاً بكثير ويشمل أيضاً سُبل الانتصاف القانونية وتعويض الضحايا.

وبالنسبة للأفراد والمجتمعات المحلية المتضررة من النزاع، تبرز مسألتا النزوح القسري ومصادرة الممتلكات والمنازل بوصفهما جريمتين قد تؤديان إلى إيقاع أذى دائم بالضحايا المتضررين جراءهما. ففساد المنازل والممتلكات تقوّض أمن النازحين وخصوصيتهم وسُبل معيشتهم. وغالباً ما تمثل الممتلكات أهم الأصول الاقتصادية للأسر بأكملها، ويؤدي فقدانها إلى إطالة أمد النزوح، ما يمنع المتضررين من ممارسة حقوقهم الإنسانية وحقوقهم المدنية الأساسية بشكل كامل. ومن هذا المنطلق، يمكن القول إن إيجاد حلول لقضايا الملكية الخاصة بالنازحين يمثل أهم جزء من معضلة المساءلة في سوريا.

وعلاوة على ذلك، ثمة العديد من الحوافز القوية لحل مسألة الملكية والتي يمكن أن تتضافر حولها مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة. إن إيجاد حل لقضية النزوح وضمّان اليقين القانوني لمسألة حقوق الملكية أمر بالغ الأهمية لاستدامة السلام والتنمية، ليس فقط في سوريا ولكن أيضاً على امتداد المنطقة. وقد أدت المخاوف بشأن النزوح طويل الأمد لملايين السوريين إلى

⁵ Maryam Saleh, "Syrian Refugees Use Precedent Set in Rohingya Case to Try to Bring Government Officials Before the International Criminal Court", *The Intercept* (16 March 2019).

⁶ United Nations, "Head of International Mechanism on Syria Describes Progress Documenting Crimes Committed by Both Sides, as General Assembly Takes Up Report", Press Release GA/12139 (23 April 2019).

⁷ Borzou Daragahi, "It gives us hope": European prosecutors piece together cases against Syrian regime war criminals", *The Independent* (16 November 2019).

⁸ European Center for Constitutional and Human Rights, "With the First Criminal Trial Worldwide on Torture in Syria, German Courts to Set International Precedent 29 October 2019 Civil Rights Defenders, "Syrians in ; Sweden are Demanding Redress for Torture (20 February 2019).

زيادة الضغوط لمعالجة مسألة "المساكن والأراضي والممتلكات" في سياق محادثات السلام والمفاوضات الدستورية، وفي ذات الوقت عرّضت الأزمة الاقتصادية المتفاقمة في سوريا عامة السكان لمزيد من التهديدات لأصولهم الاقتصادية وحقوقهم في الملكية.⁹ ونظراً لأن حقوق الملكية في سوريا اتّسمت تاريخياً بالضبابية وعدم الإنصاف بشكلٍ أعاق تحقيق التنمية العادلة، فإن جميع الأطراف لديهم الحافز للاستفادة من نتيجة منصفة ومستدامة.

وقد شهدت تسعينات القرن الماضي والعقد الأول من القرن الحالي وضع ونشر آليات استجابة جديدة لانتهاكات المساكن والأراضي والممتلكات المتصلة بالنزاعات. وقد ساعدت الممارسات الناجحة في سياقات مثل البوسنة، ووضع معايير دولية مثل إعداد مبادئ الأمم المتحدة لرد الحقوق، على الدفع قدماً بعملية جعلت من سُبل الانتصاف المتعلقة بمسألة المساكن والأراضي والممتلكات عنصراً أساسياً في اتفاقات السلام. كما وضعت المحاكم الإقليمية لحقوق الإنسان، وأبرزها المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، أحكاماً قضائية مفصلة تحدد كيفية الاستجابة بشكل فعال لانتهاكات المساكن والأراضي والممتلكات الناتجة عن النزاعات. وفي حين أن القضايا الناشئة عن النزاع في سوريا معقدة من الناحية الفنية وذات حساسية سياسية، إلا أنها ليست بأي شكل من الأشكال جديدة أو غير مسبوقه أو غير قابلة للحل في حال وجود الالتزام السياسي.

واستناداً إلى سلسلة من الحلقات الدراسية التي أجراها الاتحاد الدولي للمساعدة القانونية بالاشتراك مع اثنتين من منظماته الأعضاء، وهما معهد المبادرة القانونية لبلدان وسط وشرق أوروبا ونقابة المحامين الألمانية، بالإضافة إلى دراسات تحليلية أجراها خبراء قانونيون سوريون، تبين الورقة الموجزة هذه كيف يمكن للمعايير والممارسات الدولية أن تساعد في إيجاد الحلول المنصفة لقضايا المساكن والأراضي والممتلكات في سوريا. كما تستعرض هذه الورقة العلاقة بين انتهاكات المساكن والأراضي والممتلكات من جهة والمساءلة من جهة أخرى بمزيد من التفصيل، ومن ثم تصف بعض مسائل المساكن والأراضي والممتلكات الأكثر إثارة للقلق في سوريا، وتقدم خيارات لكيفية معالجتها. ويوضح القسم الأخير كيفية صياغة سُبل الانتصاف المتعلقة بالممتلكات لضمان فعاليتها والقدرة على الاستفادة منها على قدم من المساواة، بما في ذلك مراعاة الضرورات القانونية الخاصة بالمرأة، في ضوء ما تعرضت له من تمييز على المستوى التنظيمي والتاريخي في سوريا.

⁹ Center for Operational Analysis and Research 2020 "Syria budget approved: more SYP, less USD", *Syria* :Update27 November to 3 December 2019 (04 December 2019).

2. المساءلة عن انتهاكات حقوق المساكن والأراضي والممتلكات في سوريا

تسببت جميع أطراف النزاع في سوريا بنزوح المدنيين وقامت بمصادرة ممتلكاتهم. وكما هو الحال في العديد من النزاعات الأخرى، فإن انتهاكات المساكن والأراضي والممتلكات قد تسببت بتسيخ النزوح وإطالة أمده بالنسبة إلى جميع الأطراف. فعندما لا يتم تدمير منازل الذين فروا، تُسَلَّم هذه المنازل عادة إلى آخرين لاستخدامها بصورة مؤقتة أو دائمة. وقد يكون ذلك في بعض الحالات لأسباب إنسانية، مثل إسكان النازحين الفارين من أجزاء أخرى من البلاد. وفي حالات أخرى، قد يجري ذلك في إطار أنظمة المحسوبية، حيث يتم توزيع الممتلكات الأكثر قيمة على المقاتلين وغيرهم من مؤيدي زعماء الحرب المحليين أو القادة السياسيين. تختلف الأسباب، لكن النتيجة هي ذاتها دائماً، إذ يتم تجريد من أجبروا على الرحيل من ممتلكاتهم، ويُمنعون من العودة إلى بيوتهم.

أُهمّت العديد من الجهات المسلحة غير الحكومية في سوريا بشكل موثوق بانتهاك حقوق المساكن والأراضي والممتلكات. إذ مارس تنظيم الدولة الإسلامية سياسة مفتوحة لمصادرة ممتلكات معارضيهِ وإيواء مقاتليه وإداريه، كما أن القوات الإسلامية التي تسيطر على أجزاء من شمال سوريا قد استولت على الممتلكات بما يتناسب مع احتياجاتها.¹⁰ وأُهمّت القوات الكردية في شمال البلاد بتشريد السكان المحليين من غير الأكراد، في حين تعرضت فصائل المعارضة المدعومة من تركيا لانتقادات في الآونة الأخيرة بسبب عمليات المصادرة وغيرها من الجرائم ضد السكان المدنيين.

غير أنّ الحكومة السورية هي الجهة المسؤولة عن البلاد بحكم القانون، وهي مُلزمة بموجب القانون الدولي بالامتناع عن انتهاك حقوق الأشخاص الموجودين على أراضيها والتصدي للانتهاكات المتوقعة من جانب الجهات الفاعلة من غير الدول. يضاف إلى ذلك أن الحكومة قد استعادت الآن السيطرة على معظم أراضي البلاد، وهي تمارس بحكم الأمر الواقع السيطرة على منازل وممتلكات معظم السوريين النازحين وغير النازحين على حد سواء. وقد أبرزت الخلافات الأخيرة حول التشريعات والمراسيم المتعلقة بالملكية التي اعتمدها الحكومة أثناء النزاع خطر إساءة استخدام القوانين من أجل السماح للدولة بالتلاعب بحقوق الملكية، حيث التي تفيد التقارير بإساءة استخدامها فعلياً، وذلك في انتهاك للدستور وللالتزامات الدولية.

وفي حين أن المساءلة عن انتهاكات القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي ترتبط عادة بالملاحقة الجنائية لمرتكبي الجرائم، فإنها تشمل مجموعة أوسع من المسؤوليات. ففي معرض تقديم المشورة للدول بشأن تصميم خطة عمل الأمم المتحدة للتنمية المستدامة لعام 2030، عرّف مكتب الأمم المتحدة للمفوض السامي لحقوق الإنسان المساءلة بأنها "العلاقة بين المكلفين بالمسؤوليات" في السلطة وبين أصحاب الحقوق" الذين يتأثرون بقراراتهم وأفعالهم".¹¹ يعني ذلك أن المساءلة

¹⁰ سوريون من أجل الحقيقة والعدالة. سوريا: هيئة تحرير الشام تصادر أكثر من 100 منزل ومحل تجاري في ريف حماه (تم الاطلاع بتاريخ 18 تشرين الثاني/نوفمبر 2019).

¹¹ مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ومركز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، من سيخضع للمساءلة؟ حقوق الإنسان وخطة التنمية لما بعد عام 2015 (2013).

تجمع بين نهج واسع لمعالجة المظالم (بما في ذلك محاكمة الجناة، وسبل الانتصاف للضحايا) جنباً إلى جنب مع تبني تدابير وقائية لمنع وقوع المظالم في المقام الأول.

يُضاف إلى ذلك أن العاملين في مجال العدالة الانتقالية يدعمون تبني هذا الطرح الأوسع نطاقاً للمساءلة في البلدان التي تعرضت لانتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان. وقد أدرك سريعاً المركز الدولي للعدالة الانتقالية ضرورة الاستجابة للانتهاكات واسعة النطاق على غرار النزوح والتجريد من الملكية في سوريا. وفي هذا السياق، تُعتبر سبل الانتصاف من هذه الانتهاكات جزءاً من الطريق نحو إعادة إدماج الضحايا في المجتمع، فضلاً عن أنها شرط مسبق للإصلاحات الهادفة إلى منع تكرار النزاع والانتهاكات:

لدى حديثنا عن العدالة، علينا أن نتذكر أن تحقيق العدالة يتعدى مجرد التأكد من إخضاع الأسد للمحاسبة. بل أنه يعني أيضاً أن تصبح سوريا مكاناً آمناً للعيش حيث يتمتع جميع المواطنون بالاحترام والحماية من قبل الدولة. وهذا يعني أن عملية الإصلاح يجب أن تكون جذرية وشاملة.¹²

في عام 2005، اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة "مبادئ فان بوفن - بسيوني"، وهي مجموعة من المبادئ التوجيهية حول كيفية معالجة الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي.¹³ وقد أكدت هذه المبادئ على الوقاية حيثما أمكن، بالإضافة إلى إجراء التحقيقات والملاحقات القضائية، ولكنها ركزت بشدة على جبر الضرر الواقع على الضحايا، وبشكل ملموس، بما في ذلك رد الممتلكات (ويشمل ذلك إعادة الممتلكات المصادرة بصورة غير مشروعة) والتعويض عن "الضرر الذي يمكن تقييمه اقتصادياً" الناجم عن الانتهاكات.¹⁴ وانطلاقاً من روح هذه المبادئ، تنطوي المساءلة على أكثر بكثير من منع الإفلات من العقاب، وتضع مسؤولية جبر ما وقع على الضحايا من انتهاكات واستعادتهم لكامل حقوقهم على عاتق الدول بشكل أساسي.

¹² Paul Seils, "In Syria, Little Chance of Justice or Change Without Return of Displaced" (ICTJ 19 April 2016)

¹³ المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات

الخطيرة للقانون الإنساني الدولي (مبادئ فان بوفن-بسيوني / "Van Boven-Bassiouni Principles")، قرار الجمعية العامة 147/60 (16 كانون الأول/ديسمبر 2005)

¹⁴ المرجع نفسه، الفقرات 19-20.

3. الأنماط التاريخية لانتهاكات حقوق المساكن والأراضي والممتلكات في سوريا

منذ الأيام الأولى للانتفاضة في سوريا والنزاع الذي تبعتها، بدأت التقارير ترد عن اللجوء إلى مصادرة الممتلكات كجزء من حملة القمع الشاملة ضد المتظاهرين المعارضين. وفي تقرير تقييم سيادة القانون لعام 2017، أشار الاتحاد الدولي للمساعدة القانونية إلى أن محاكم مكافحة الإرهاب التي أنشئت في عام 2012 تأمر بشكل روتيني بالاستيلاء على جميع ممتلكات المشتبه بهم المنقولة وغير المنقولة، حيث كثيراً ما أُدين هؤلاء المشتبه بهم دون مراعاة الأصول القانونية، وحصرياً على أساس اعترافات تفيد التقارير أنه تم الحصول عليها تحت التعذيب.¹⁵ ولكن في البداية، كانت درجة الإحاطة بمدى تجذّر انتهاكات المساكن والأراضي والممتلكات في تاريخ سوريا ومدى تأثيرها على النزاع أقل مما هي عليه الآن. وفي تقرير حديث لمشروع "اليوم التالي: دعم الانتقال الديمقراطي في سوريا"، يصف الحقوقيون السوريون توجّهات قائمة منذ أمد طويل أججت التظلمات التي تسببت بانتفاضة 2011، وشكلت نقطة ضعف لمن اضطروا للنزوح وجرّدوا من ممتلكاتهم.¹⁶

أول هذه التوجّهات يتعلق بفشل الضمانات الدستورية المتعاقبة (المادة 15) لحق الملكية في ضمان حماية حقيقية من مصادرة الحكومة للممتلكات بشكل تعسفي. ومن الناحية الرسمية، كان لدى سوريا نظام سجلات راسخ، وإن لم يكن كاملاً، فضلاً عن وجود ضمانات بعدم إمكانية نزع ملكية الممتلكات إلا لأغراض تتعلق بالمصلحة العامة وبعد دفع تعويض عادل. غير أن ضمانات الحماية هذه كانت عديمة الجدوى في الواقع العملي، وذلك "في غياب المؤسسات التي تدعم الدستور وتمحيه"، وهو وضع تفاقم بسبب حالة الطوارئ السارية في البلاد من عام 1962 إلى عام 2011.¹⁷ ونتيجة لذلك، كان من الممكن اللجوء إلى الاستيلاء التعسفي على الممتلكات لتسهيل المعاملات التي يشوبها الفساد، وكوسيلة لاضطهاد الأفراد أو حتى جماعات بأكملها، كما هو الحال بالنسبة للأكراد الذين حُرّموا من حقوقهم في أراضيهم في شمال سوريا.¹⁸

وفي سياق اضطراد النمو السكاني والحضري، تسبب عدم وجود سياسات إسكان اجتماعي فعالة في سوريا بظهور مجموعة أخرى من المظالم. حيث أدى تسارع النمو السكاني والحضري إلى النمو الهائل للأحياء العشوائية، أو العشوائيات، والتي شكّلت في نهاية المطاف خمس الوحدات السكنية في سوريا وما يصل إلى أربعين في المائة من مجموع مساكن المناطق الحضرية.¹⁹ وكانت جميعها فعلياً غير قانونية من الناحية الفنية، فهي إما بُنيت على أراضٍ مخصصة لأغراض أخرى أو على قطع الأراضي العقارية في سوريا والبالغة نسبتها 47 في المائة والتي لم تكن قد حُدِّدَت ولا سُجِّلَت بالكامل لدى اندلاع

¹⁵ ميكائيل إكمان Mikael Ekman (محرّر)، تقرير الاتحاد الدولي للمساعدة القانونية لتقييم سيادة القانون: سوريا 2017 (2017)، 66-7.

¹⁶ خالد الحلو ورياض علي ومحمد أنور مجني، قضية الملكية وانعكاساتها على حقوق الملكية في سوريا (مشروع اليوم التالي، حزيران/يونيو 2019).

¹⁷ المرجع نفسه، صفحة 30.

¹⁸ المرجع نفسه، صفحة 50.

¹⁹ المرجع نفسه، 14.

النزاع.²⁰ وبعد سلسلة من الجهود الفاشلة للسيطرة على العشوائيات، تساهلت الحكومة معها إلى حد كبير، وعملت على تأمين بعض الخدمات، وأصدرت القوانين (26/2000 و 33/2008) التي تمنح البلديات إمكانية إعادة تقسيم العشوائيات وإضفاء الطابع الرسمي على حيازتها. واغتنتم هذه الفرصة عدد قليل من البلديات، وتلك التي فعلت ذلك، مثل حمص (حيث تم تسوية وضع 80 في المائة من العشوائيات) وجدت أن مشكلة العشوائيات لا تزال قائمة لأن العرض القائم من المساكن الرسمية كان لا يزال غير كاف لتلبية الاحتياجات المتزايدة، في حين اعتبرت العشوائيات التي بُنيت في وقت لاحق غير مؤهلة لتسوية أوضاعها القانونية.²¹

وقد تحدث المشاركون في الحلقات الدراسية التي أعدها الاتحاد الدولي للمساعدة القانونية والمبادرة القانونية لبلدان وسط وشرق أوروبا بشأن مسألة المساكن والأراضي والممتلكات عن أن العشوائيات كثيراً ما أصبحت تتكون من مبان سكنية كبيرة متعددة الطوابق أنشأها من أُطلق عليهم اسم "مافيات البناء" الفاسدة، حيث كان قاطنوها يدفعون مقابلها مبالغ كبيرة على أمل تسوية ملكيتهم قانونياً. وقد أشار المراقبون إلى أن السياسات التي تهدف ظاهرياً إلى زيادة المساكن المتوفرة كانت تصطدم بعقبات هيكلية:

اعتمد توفير المساكن في سوريا في غالبية العظمى على صغار المقاولين الخاصين من الأفراد. ولم يتعدَّ مقدار مساهمة مقاولي القطاع العام والتعاونيات تاريخياً 25 في المائة من مجموع المساكن المتوفرة، حيث كانت هذه "التعاونيات" بمثابة نوع من مشاريع الإسكان الخاصة الكبيرة المدعومة. وعلى مدى عقود عديدة، اعتمدت السلطات السورية سياسة تقوم على الإقلال من إعطاء رخص البناء العمراني، لا سيما في الفترة حول عام 2000، ويرجع ذلك جزئياً إلى التأخر في إعداد الخطط العمرانية، ولكن أيضاً، وبصورة رئيسية، لأن العقارات كانت وسيلة للسعي وراء الربح والنمو السياسي.²²

وعلى الرغم من أن السياسات الليبرالية الجديدة تسببت في موجة من البناء منذ عام 2005 وما بعد ذلك، إلا أن الشقق التي تم بناؤها كانت أغلبها فاخرة وباهظة الثمن، ولم تعالج تراكم الطلب على المساكن الميسورة التكلفة.²³ ونُظر إلى مقاولي الإسكانات العامة والتعاونية على أنهم "يهملون دورهم الأساسي في بناء المساكن الاقتصادية لذوي الدخل المنخفض".²⁴ ونتيجة لذلك، في جملة أمور، اندلعت العديد من الاحتجاجات ضد الحكومة في عام 2011 في مناطق العشوائيات. كما استهدفت هذه المناطق بأغلب أعمال الانتقام القمعية، والتي شملت في نهاية المطاف عمليات الحصار العسكري والقصف

²⁰ المرجع نفسه / 11.

²¹ UN HABITAT, *City Profile Homs: Multi-Sector Assessment* (10 May 2014).

²² Samir Aita, *Urban Recovery Framework for Post-Conflict Housing in Syria: A First Physical, Social and Economic Approach* (2 July 2019).

²³ المرجع نفسه.

²⁴ خالد الحلو ورياض علي ومحمد أنور مجني، قضية الملكية وانعكاساتها على حقوق الملكية في سوريا (مشروع اليوم التالي، حزيران/يونيو 2019)

العشوائي. وغالباً ما هدمت الحكومة المباني المتبقية في الأحياء التي تمت استعادة السيطرة عليها عسكرياً أو التي تم إجلاء سكانها عن طريق "اتفاقيات مصالحة".²⁵ إلا أنه وعلى الرغم من الوعي المتزايد بهذه الانتهاكات وغيرها من انتهاكات المساكن والأراضي والممتلكات، لم تبرز هذه القضية كأولوية في بداية الأمر ولم يتم تناولها صراحةً في عملية جنيف للسلام بقيادة الأمم المتحدة. ولكن في عام 2018، اقتحمت القضايا المرتبطة بالمساكن والأراضي والممتلكات دائرة الضوء على شكل غير متوقع في سوريا مع إقرار قانون مبهم بدعوى تنظيم إعادة تنمية المناطق الحضرية.

هذا القانون هو القانون رقم 10، الذي صدر في نيسان/أبريل 2018، وكل ما تضمنه هو إعطاء بُعد وطني لمخطط كان في الأصل مطبقاً في دمشق فقط. ويسمح القانون رقم 10 في ظاهره ببساطة بإعادة بناء العشوائيات من خلال أسلوب "إعادة ترتيب الأراضي" القديم، حيث يتلقى السكان الأصليون في المناطق التي أعيد بناؤها قطع أراضي أصغر حجماً ولكن ذات قيمة أعلى نظراً إلى تطور البنية التحتية والخدمات العامة في بقية المنطقة.²⁶ غير أن القانون 10 تشوبه جملة من القضايا المثيرة للشكوك. فعلى الرغم من أن هذا القانون يتعلّق بالعشوائيات، إلا أنه لا يسمح إلا للسكان الذين يملكون حقوق ملكية مسجلة رسمياً بالاستفادة منه بشكل مباشر، حيث يُمنح الأشخاص الذين يسكنون في مبانٍ غير قانونية فقط إعانات إيجار ولفترة محدودة. وعلاوة على ذلك، يُعطى السكان الذين لا يملكون حقوق مسجلة في السجل العقاري سنة سماح لإثبات حقهم في الملكية وذلك من خلال الحضور بشكل شخصي. ولكن تلبية هذا الشرط مستحيلة بالنسبة للنازحين واللاجئين الذين يتهددهم خطر الاعتقال والاحتجاز.

ومن أكثر الأمور دلالةً هو أن المشاريع المرتبطة بالقانون 10 والمقترحة حتى الآن تقع في مناطق المعارضة السابقة، وهو ما يثير المخاوف من طرح مشاريع إعادة الإعمار بطريقة من شأنها فعلياً أن تلغي وجود معارضي الحكومة النازحين من أماكن سكنهم السابقة:

العديد من الذين تظاهروا ضد الحكومة بعد آذار/مارس 2011 كانوا من سكان ضواحي المدن مثل حلب ودمشق وحمص. وكانت السياسات الليبرالية الجديدة التي اتبعتها النظام في الماضي قد أدت إلى إفقار أعداد كبيرة من السوريين في تلك المناطق، وما كان من سياسات القمع وانتشار الفساد إلا تعزيز عدم رضاهم. ولهذا السبب قام النظام بتصميم برامج إعادة الإعمار وإعادة التأهيل بحيث يتم الانبعاث على السكان الأكثر فقراً والأكثر عداءً له خارج المناطق الرئيسية في هذه المدن، وخلق فرص عقارية مرهجة تأتي بالفائدة على النظام وشبكة قادة الأعمال المؤيدين له.²⁷

وعلى الرغم من أن القانون 10 قد ركز الاهتمام على قضايا المساكن والأراضي والممتلكات في سوريا، إلا أنه أبرز أيضاً مدى تعقيدها والصعوبة الهائلة في التصدي لها. ومع تراجع الصراع، اقترن القانون 10 بمجموعة واسعة من التدابير الأخرى

²⁵ هيومن رايتس ووتش، التسوية بالأرض: عمليات الهدم غير المشروع لأحياء سكنية في سوريا في 2012-2013 (2014).

²⁶ UN-HABITAT, *Handbook on Best Practices, Security of Tenure and Access to Land* 55 (2003).

²⁷ جوزيف ضاهر، "مفارقة إعادة إعمار سورية" (مركز كارنيغي للشرق الأوسط، 04 أيلول/سبتمبر 2019).

التي يبدو أن القصد منها تجريد معارضي الحكومة وفئات أخرى من السوريين من ممتلكاتهم ونقلها إلى مؤيدي الحكومة. وإلى جانب القانون 10 نفسه، استُخدمت إزالة الألقاب وغيرها من الذرائع المرتبطة بعمليات التنظيم لهدم الأحياء التي تضررت من الحرب. كما تم استهداف الأحياء المرتبطة بالمعارضة من خلال إلزامها بشكل انتقائي بدفع فواتير الخدمات العامة التي تراكمت خلال سنين النزاع، ما زاد من الضغوط التي تتعرض لها هذه المجتمعات المحلية المعتبرة من بين الأكثر تهميشاً في سوريا.²⁸

كما برز الاستخدام المنهجي لقانون مكافحة الإرهاب كوسيلة لحرمان شخصيات المعارضة النازحة من ممتلكاتهم باعتباره "أحد أدوات السياسة الرئيسية لإجراء "إصلاحات" حضرية في سوريا.²⁹ وعلى وجه الخصوص، يتيح المرسوم رقم 63 لعام 2012 لوزارة المالية استهداف وتجميد أصول جميع عائلات الأشخاص المشتبه في ارتكابهم جرائم بموجب قانون مكافحة الإرهاب السوري.³⁰ وثمة شائعات بأن هذه التدابير تُتخذ بشكل منهجي في المناطق التي تم إفراغها من سكانها من خلال "اتفاقات المصالحة" دون إخطار أصحابها النازحين. وفي الآونة الأخيرة، أصبح التهرب من التجنيد الإجباري من قبل الجيش السوري مسوغاً جديداً لمصادرة الممتلكات، مما قد يؤثر على آلاف العائلات النازحة.³¹

²⁸ Center for Operational Analysis and Research, "Basic service debt poses new HLP risks in southern :Damascus", *Syria Update* 27 November to 03 December 2019 (04 December 2019).

²⁹ Center for Operational Analysis and Research, "Eastern Ghouta Faces Renewed HLP Concerns from Antiterror Measures", *Syria Update* 18 September to 24 September 2019 (25 September 2019).

³⁰ هيومن رايتس ووتش، "سوريا: مصادرة أصول أسر المشتبه بهم - عقاب جماعي للأقارب في ظل قانون الإرهاب الفضفاض" (16 تموز/يوليو 2019).

³¹ Center for Operational Analysis and Research, "Military service law amended: Serve, pay up, or forfeit :assets", *Syria Update* 06 January 2020 (07 January 2020).

4. التصدي لقضايا المساكن والأراضي والممتلكات في سوريا

قد يستسلم المرء بسهولة في وجه صعوبة التصدي لمسألة المساكن والأراضي والممتلكات في سوريا. فتعقد الأمور من الناحية الفنية ووجود قيود سياسية صعبة يجعل المسألة تبدو هائلة، لا سيما وأن تفشي وباء "كوفيد-19" في المنطقة يؤدي إلى تفاقم المشقات التي يواجهها الأشخاص الأكثر تضرراً من النزاع. ولكن هذه الورقة الموجزة تهدف إلى تحديد نقطتين أساسيتين. أولاً، إن التحديات الفنية حقيقية، ولكنها ليست لوحدها العامل الحاسم، إذ توفر الممارسة المقارنة الحالية القائمة على القانون الدولي والمعايير الدولية أدوات فنية قد تكون ذات فائدة في معالجة قضية المساكن والأرض والممتلكات في سوريا، حيث يرد أدناه وصف لبعض أهمها. غير أن النقاط الشائكة الحقيقية سياسية، فبدلاً من التعميم حول الإرادة السياسية، قد يكون من الأفضل المضي قدماً في دراسة الحوافز السياسية المتعلقة بقضية المساكن والأراضي والممتلكات.

إن سوريا اليوم ممزقة، حيث يتفاوت مدى بسط الحكومة لسيطرتها بين مناطق البلاد، وتلعب القوى الأجنبية المنخرطة في النزاع دوراً فعلياً كبيراً في صنع القرار. ومن الصعب تحليل دوافع الجهات الفاعلة بسبب تعدد هذه الجهات وتغير العلاقات ما بينها. ولكن يتضح بشكل متزايد عدم وجود وجهة نظر واحدة بشأن قضايا المساكن والأراضي والممتلكات، وعدم وجود معارضة منسقة للثور على سُبل عادلة للمضي قدماً. وفي الواقع، تؤكد العديد من التطورات الأخيرة على أن سكان سوريا عامة يواجهون إلى حد كبير ذات التهديدات على صعيد قضية المساكن والأراضي والممتلكات، وقد يشتركون في الحوافز مع اللاجئين والجهات الدولية الفاعلة خارج سوريا.

ويتعلق جزء من هذه الديناميكية بالضغائن ما بين طبقة التجار التقليدية في سوريا والنخبة المحيطة بالحكومة، حيث قامت هذه الأخيرة بإثراء نفسها من خلال الامتيازات التي مكنتها من الحصول على أصول تم الاستيلاء عليها بوسائل مثل القانون³². 10 وإحدى الأمثلة التي جرت مؤخراً والتي تبرز هذه التوترات هو ما حدث في حي القابون، وهو ضاحية صناعية في دمشق من المقرر أن يعاد تطويرها بموجب القانون 10، حيث أدت المقاومة الواسعة النطاق من قبل الصناعيين والسكان إلى تجميد العملية من قبل الرئيس الأسد.³³ وفي الوقت نفسه، أصبح الوضع المالي للحكومة صعباً لدرجة أنها بدأت تجبر حتى أقرب من يدعمها على تسديد بعض من أرباحهم.³⁴ ومن أجل تسديد ما ترتب على المساعدات العسكرية من قبل

³² Joseph Daher, "Reconstructing Syria: How the al-Assad regime is capitalizing on destruction

Reconstructing Syria: Risks and Side Effects" Adopt a Revolution, December 2018, (11-12).

³³ Center for Operational Analysis and Research, "Freezing Qaboun Urban Plan, President Al-Assad To Decide Area's Fate", *Syria Update* 18 September to 24 September 2019) 25 September 2019).

³⁴ Center for Operational Analysis and Research, "Rami Makhlof Among Syrian Businessmen Targeted in Rumored Crackdown", *Syria Update: August 29 to September 04 2019*) (05 September 2019).

حلفائها الأجنب، قدمت الحكومة تسهيلات مشبوهة في ما يتعلق باستخدام التدفقات القليلة المتبقية من عائدات الموارد الطبيعية في سوريا.³⁵

إن سوريا أضحت اليوم مكاناً يكاد لا يتمتع فيه أحد تقريباً بحقوق متساوية ومضمونة في مجال المساكن والأراضي والممتلكات، وثمة مجال لمواءمة المصالح بشكل واسع حول الحاجة إلى عكس التوجهات التاريخية وتعزيز حقوق الملكية المضمونة والمنصفة كوسيلة لتحقيق الاستقرار في البلاد. وبالعودة إلى الممارسات الدولية، يمكن استخلاص العبر الرئيسية من نموذج البوسنة في أعقاب النزاع الذي عصف بها ما بين عامي 1992 و1995، وهي من أنجح نماذج إعادة الحقوق في مرحلة ما بعد الصراع التي دُرِسَتْ عن كثب، فضلاً عن غيرها من الأمثلة. فعلى الرغم من الأهمية القصوى لترسيخ مسألة إعادة الممتلكات في البوسنة في اتفاق دايتون للسلام، ودعم هذه المسألة بقوة من قبل الأطراف الفاعلة الدولية في عملية السلام، فإن أحد العوامل التي ذاع صيتها بشكل أقل والتي ساهمت في إعادة 300,000 منزل مطالب به إلى أصحابه تمثلت في تشكيل ائتلاف من أصحاب المصلحة اتّبع سياسة مشتركة. وقد وضعت "خطة تنفيذ قانون الملكية" التي اعتمدها مراقبون الدوليون الرئيسيون في عام 2000 رؤية لنزع الطابع السياسي عن العملية ودعم قدرات الجهات الفاعلة الراغبة على الانخراط بعملية ذات منطلقات محلية.³⁶ ونتج عن ذلك جبهة موحدة تعمل في سبيل رد الممتلكات، حيث ساهمت في التغلب على المقاومة البيروقراطية وتمكين النازحين الذين يلتمسون إعادة الإدماج في المجتمع.³⁷

إن هذا المثال يعطي فكرة عن الطريقة التي يمكن أن تسهم بها المعايير الدولية في حل قضايا المساكن والأراضي والممتلكات في سوريا. وعلى الرغم من أن العديد من قواعد حقوق الإنسان والقانون الإنساني ذات الصلة ملزمة لسوريا، من غير المرجح أن يعزز الاستناد إليها من إمكانية إحداث تغييرات مجدية. فإلى حد الآن، حتى الأدلة الدامغة على انتهاكات حقوق الإنسان قد أنكرت بشكل تام.³⁸ وبدلاً من ذلك، تهدف المعايير والممارسات التي تطرحها هذه الورقة الموجزة إلى إعطاء أمثلة حول كيف يمكن التصدي للتحديات الفنية الرئيسية المرتبطة بالمساكن والأراضي والممتلكات في سوريا، حيث اختيرت ليس لأنها ملزمة بل لأنها قد تكون مطابقة لمقتضى الحال. ومن الأمثلة الجيدة على ذلك أمثلة مستمدة من ممارسات المحكمة

³⁵ , Jihad Yazigi, "Reconstruction or Plunder? How Russia and Iran are Dividing Syrian Resources *Reconstructing Syria: Risks and Side Effects* (Adopt a Revolution, December 2018).

³⁶ Office of the High Representative, *Property Law Implementation Plan – Inter-Agency Framework Document* 2000. available at http://www.ohr.int/?ohr_archive=plip-inter-agency-framework-document , (انظر http://www.ohr.int/?ohr_archive_taxonomy=property-law-implementation-plan&paged=1 ،

³⁷ :Rhodri 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 and Politics* 3/3 (7 March 2006).

³⁸ Guaranice le Caisne, "They were torturing to kill": inside Syria's death machine" *The Guardian* 01 October 2015

الأوروبية لحقوق الإنسان. إن سوريا غير ملزمة بالاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، لكن ليس هذا بيت القصيد. فلدى المحكمة أحكام قضائية واسعة النطاق تشمل قضايا الملكية في المجتمعات المنقسمة على نفسها في مرحلة ما بعد النزاع في مناطق مثل قبرص، حيث تقوم المعايير على القانون العثماني مثلها مثل سوريا، وكذلك مثل النُظم الاشتراكية المستبدة، على غرار دول غرب البلقان. وفي حين يجب أن تؤخذ في الاعتبار العوامل الفريدة التي تتسم بها الظروف في سوريا، فإن ما سبق من أمثلة قد يُثير السُّبُل القابلة للتطبيق من أجل إحراز تقدم.

ومن المهم أيضاً الإشارة إلى أن المعلومات عن أفضل الممارسات على صعيد الاستجابة لقضايا المساكن والأراضي والممتلكات متاحة دون قيود. فعلى وجه الخصوص، تقدم مبادئ الأمم المتحدة لرد الممتلكات التي اعتمدت في عام 2005 نظرة عامة عن أفضل الممارسات الهادفة إلى إعمال حقوق المساكن والأراضي والممتلكات والخاضعة لحماية القانون الدولي.³⁹ كما يتوفر دليل حول تنفيذ هذه المبادئ بمزيد من التفصيل.⁴⁰ وقد اعتمد مجلس أوروبا مجموعة من المبادئ الخاصة به بشأن رد الحقوق بعد انتهاء النزاعات في عام 2010، استناداً إلى تحليل دقيق للقوانين المستمدة من السوابق القضائية ذات الصلة والذي قدمته المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان.⁴¹ ومؤخراً، أصدر الأمين العام للأمم المتحدة مذكرة توجيهية بشأن الأراضي والنزاعات، تهدف في المقام الأول إلى توجيه أنشطة الأمم المتحدة، ولكنها قد تكون مفيدة بشكل أعمّ في تحليل أزمات المساكن والأراضي والممتلكات، على غرار الأزمة في سوريا.⁴² كما يتوفر فيض من الدراسات الأكاديمية والعملية الأخرى التي تلقي الضوء على النواحي الفنية المرتبطة بالاستجابة إلى قضايا المساكن والأراضي والممتلكات بشكل فعال.⁴³

وقد يعزز التحليل الدقيق للتحديات الفنية التي ينطوي عليها تناول مسائل المساكن والأراضي والممتلكات في سوريا المزيد من المناقشات التي تركز بشكل أكبر على مسألة إعادة الإعمار. فمن المعروف أن التكاليف المتوقعة لإعادة الإعمار تفوق بكثير قدرة الاقتصاد السوري الذي دمرته الحرب⁴⁴ حيث تفاقمت أيضاً بسبب انخفاض قيمة الليرة السورية مقابل الدولار الأمريكي. ومع أن إعادة بناء سوريا ستتطلب دعم المجتمع الدولي الاقتصادي، فقد أعلن الاتحاد الأوروبي أنه لن ينظر في تمويل إعادة الإعمار حتى يتأكد من حدوث عملية انتقال سياسي "جارية بشكل راسخ" تتماشى مع قرار مجلس الأمن الدولي رقم 2254، وتشمل "الحد الأدنى من الظروف المؤاتية للاستقرار والشمولية، وحكومة ديمقراطية وشاملة تضمن سلامة الناس وأمنهم، واستراتيجية إنمائية متفق عليها تراعي ظروف النزاع، ومحاورين موثوقين وشرعيين، وكذلك ضمانات

³⁹ لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، المبادئ المتعلقة برد المساكن والممتلكات إلى اللاجئين والمشردين ("مبادئ بينهيو")،

E/CN.4/Sub.2/2005/17 (28 حزيران/يونيو 2005).

⁴⁰ FAO, OCHA, OHCHR, UN-HABITAT, UNHCR, *Handbook on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons: Implementing the "Pinheiro Principles 2007*.

⁴¹ Committee of Ministers of the Council of Europe, Resolution 1708 (2010) Solving property issues of – refugees and internally displaced persons 2010)

⁴² UN Guidance Note of the Secretary-General: The United Nations and Land and Conflict (March 2019.)

⁴³ See, e.g., Scott Leckie and Chris Huggins, *Conflict and Housing, Land and Property Rights: A Handbook on Issues, Frameworks and Solutions*, Cambridge University Press (February 21, 2011.)

⁴⁴ جوزيف ضاهر، "مفارقة إعادة إعمار سورية" (مركز كارنيغي للشرق الأوسط، 04 أيلول/سبتمبر 2019).

من حيث خضوع التمويل للمساءلة".⁴⁵ وقد رفضت الحكومة السورية هذه المطالب، حيث أنها كانت تسجل انتصارات عسكرية على الرغم من الضائقة الاقتصادية التي تعاني منها، وكانت غير مستعدة لتقديم تنازلات قد تضعف سلطتها.

وفي مواجهة حالة الجمود هذه، دعت جهات فاعلة، مثل مجموعة الأزمات الدولية، الاتحاد الأوروبي إلى النظر في "نهج تدريجي وتراكمي نحو إعادة الإعمار على أساس الحوافز الإيجابية، أي تمويل مشاريع إعادة تأهيل صغيرة النطاق، ورفع تدريجي للعقوبات، وتطبيع تدريجي للعلاقات، وصرف تدريجي لأموال إعادة الإعمار" مقابل اتخاذ الحكومة خطوات لتنفيذ القرار 2254 أو إحراز تقدم بشأن قضايا حقوق الإنسان الرئيسية بما في ذلك حقوق الملكية ومسألة النزوح.⁴⁶

لن نتناول مزايا هذا الاقتراح، لكن تجدر الإشارة إلى أنه كلما كانت المطالب والشروط الغربية أكثر تحديداً في ما يتعلق بالمساكن والأراضي والممتلكات وغيرها من القضايا الأساسية، كلما قلَّ احتمال استخدام الإصلاحات الدرائعية أو التدابير الرمزية كوسيلة للحصول على دعم الدول الغربية دون تقديم التنازلات الفعلية اللازمة لإعادة إدماج السكان المتضررين من الحرب، وضمان الاستقرار في المستقبل. وفي الواقع، إن بلورة توقعات محددة حول حقوق المساكن والأرض والممتلكات يمكن أن توفر قاعدة لتوحيد ائتلاف واسع من الجهات الفاعلة، بما في ذلك منظمات المجتمع المدني السورية والمجتمعات المحلية المتضررة داخل سوريا وخارجها، والمنظمات الدولية غير الحكومية، والجهات المانحة، ووكالات الأمم المتحدة. إن اقتران توخي الدقة بوجود جبهة موحدة قد يزيد بشكل كبير من القدرة المحدودة للجهات الفاعلة على التأثير على قضايا المساكن والأراضي والممتلكات في سوريا في الوقت الحالي.

⁴⁵ مجلس الاتحاد الأوروبي، "مؤتمر بروكسل الثالث حول دعم مستقبل سوريا والمنطقة: إعلان الرئاسة المشتركة" (14 آذار/مارس 2019)، الفقرة 41.

⁴⁶ مجموعة الأزمات الدولية، "سبل الخروج من المأزق الأوروبي في إعادة إعمار سوريا"، تقرير الشرق الأوسط رقم 209 (25 تشرين الثاني/نوفمبر

5. حماية المنازل والممتلكات

من أكثر التحديات إلحاحاً في السياق السوري ضرورة ضمان عدم استثناء أولئك الذين لم يتم تسجيل ممتلكاتهم في السجلات الوطنية، والذين قد لا يكونون مؤهلين للتسجيل الرسمي، من جهود الاستجابة لمسألة المساكن والأراضي والممتلكات. ومن غير وجود تدابير من هذا النوع، سيُحرَم من الحماية الآلاف من السوريين الذين نزحوا فعلاً من مناطق السكن العشوائي، والآلاف غيرهم ممن لا يزالون يعيشون في مثل هذه المساكن والمهددين بالإخلاء. ومنذ اعتماد القانون رقم 10 في عام 2018، يعيش ما يقرب من نصف سكان المناطق الحضرية في سوريا في ظل خطر فقدان منازلهم وأصولهم بشكل دائم.

اضطرت في الماضي العديد من حالات الاستجابة لقضايا المساكن والأراضي والممتلكات في سياق ظروف النزاع إلى التصدي إلى الفجوة بين حقوق الملكية المعترف بها في القانون الوطني وتلك غير المعترف بها. إن ضرورة حماية حقوق أولئك الذين يعتمدون على السكن في منازل من غير تمتعهم بحق رسمي فيها هو السبب في صياغة مصطلح "حقوق المساكن والأراضي والممتلكات" في المعايير الدولية مثل مبادئ الأمم المتحدة لرد الممتلكات. ويعكس هذا المصطلح أيضاً حقيقة أن انتهاكات المساكن والأراضي والممتلكات تتعارض مع إمكانية التمتع بفتتين من الحقوق ذات الصلة الوثيقة، وهي الحق في الملكية والحق في المسكن.

وعادة ما يصاغ الحق في التمتع بالملكية في القوانين الوطنية (بما في ذلك الدستور السوري) والقانون الدولي لحقوق الإنسان على أنه عدم مصادرة الممتلكات على نحو تعسفي.⁴⁷ وللدولة الحق في التدخل في حقوق الملكية من أجل الحصول على الأراضي اللازمة على سبيل المثال لأغراض التنمية، ولكن الحق في الملكية يستلزم عدم القيام بعمليات المصادرة إلا لدى الضرورة وفي سياق أغراض ذات علاقة بالمصلحة العامة، ووفقاً للإجراءات المنصوص عليها في القانون، بما في ذلك دفع تعويض عادل. وتنطبق هذه الشروط على عملية الحصول على أي ممتلكات يملكها أفراد على أساس حقوق ملكية معترف بها، بغض النظر عن كيفية استخدامها للعقار. وبعبارة أخرى، لا يشترط استخدام العقار لتلبية احتياجات المالك السكنية أو المعيشية الشخصية لكي تنطبق الحماية القانونية.

ويوفر الحق في المسكن ذات القدر من الحماية وفي إطار معاكس، بمعنى أنه يحمي الأفراد والأسر من الطرد التعسفي من أي ممتلكات يعتمدون عليها في احتياجاتهم السكنية أو سبل عيشهم الاقتصادية، بغض النظر عما إذا كانوا يملكون حقوقاً قانونية معترف بها في هذا المسكن. وهذا الحق مستمد من عدة حقوق إنسانية، بما في ذلك الحق المدني والسياسي للأسر

⁴⁷ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة السابعة عشرة الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، المادة 1 من البروتوكول الأول: المؤتمر الأفريقي لحقوق

الإنسان وحقوق الشعوب، المادة 14؛ والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، المادة 21.

في الخصوصية في بيتها والحق الاقتصادي والاجتماعي في السكن اللائق.⁴⁸ وينص هذا الحق الأخير على أن أحد شروط اعتبار المسكن "لائق" هو ضمان أمن الحياة بشكل قانوني، أي الحماية من الإخلاء التعسفي.⁴⁹

وهذا لا يضمن الحق المطلق في عدم الطرد (تماماً كما أن الحق في الملكية لا ينطوي على حق مطلق في عدم نزع الملكية). غير أنه يشترط تأمين الحماية القانونية ومراعاة الأصول القانونية للأسر التي تواجه الطرد. ويمكن أن يختلف مستوى الحماية بحسب نوع حياة الشخص للمنزل الذي يقيم فيه. فالأشخاص الذين يملكون حقوقاً معترفاً بها قانونياً مثل المستأجرين على أساس عقود إيجار يتمتعون بضمانات أقوى، ولكن حتى المستقطنين يجب أن يُمنحوا قدرًا من الحماية ما دام العقار ذات الصلة هو ذاته مسكنهم.

وتقدم الأحكام القضائية السابقة للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بعض الأمثلة المفيدة على الصلات الوثيقة بين الحق في الملكية والحق في المسكن. وتشير قرارات المحكمة إلى أن مطالبات إعادة الممتلكات التي يتقدم بها النازحون تكون أقوى في الحالات التي ينطبق فيها كلا الحقين، على سبيل المثال لدى امتلاك المدعي للممتلكات المطالب بها رسمياً واستخدامه لها كمسكن. غير أن المحكمة كانت أيضاً على استعداد في بعض القضايا للاعتراف بوجود حقوق ملكية غير معترف بها بوضوح في القانون المحلي، وتعريفها بأنها "ممتلكات" محمية بموجب الحق في الملكية في المادة الأولى من البروتوكول الأول الملحق بالاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.⁵⁰ فعلى سبيل المثال، وفي قضية يمكن أن تنطبق حيثياتها على الوضع في سوريا، وجدت المحكمة أن تسامح الجهات الرسمية لفترة طويلة تجاه عمليات البناء غير المشروعة في مناطق السكن العشوائي الحضرية في تركيا قد ترتب عنه حق ملكية:

... حقيقة أن مقدم الطلب قد شغل أرضاً تابعة للخزينة لمدة خمس سنوات تقريباً لا يمكن أن تمنحه حقاً يمكن اعتباره "حياة". غير أن مقدم الطلب كان يملك البناء والتجهيزات في المسكن الذي بناه، وجميع الأمتعة المنزلية والشخصية التي كانت يحتل وجودها في المنزل، وذلك على الرغم من تشييد المبنى بشكل غير قانوني. وبناء على ذلك، خلصت المحكمة إلى أن المسكن الذي بناه مقدم الطلب، وإقامة مقدم الطلب هناك مع أقاربه يمثل مصلحة اقتصادية كبيرة، وأن تلك المصلحة التي سمحت لها السلطات بالاستمرار على مدى فترة

⁴⁸ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادتان 12 و25؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المادة 11). والميثاق

الاجتماعي الأوروبي، المادة 16؛ الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، المادة 8.

⁴⁹ لجنة الأمم المتحدة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 7: الحق في السكن اللائق (المادة 11(1) من العهد): عمليات الإخلاء القسري (1997).

⁵⁰ المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، دليل المادة 1 من البروتوكول رقم 1 للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان - حماية الملكية (تم تحديثه في 31

طويلة من الزمن، ترقى إلى "حيازة" بالمعنى المقصود في القاعدة المنصوص عليها في الجملة الأولى من المادة 1 من البروتوكول رقم 1.⁵¹

وقد توصلت المحكمة إلى استنتاج مماثل في ما يتعلق بالأراضي الريفية غير المسجلة التي طالب بها النازحون داخلياً جراء النزاع في جنوب شرق تركيا. وفي هذه القضية، كانت الممتلكات المطالب بها ذات أهمية بالغة بالنسبة لاحتياجات أصحاب المطالبات على صعيد السكن واحتياجات كسب العيش على حد سواء:

... لا جدال في أنّ جميع المدعين قد عاشوا في قرية بويداس حتى عام 1994. وعلى الرغم من عدم حيازتهم ممتلكات مسجلة، فقد كانت لديهم منازل خاصة بهم بنيت على أراضي أسلافهم أو كانوا يعيشون في المنازل التي يملكها آباؤهم ويزرعون الأراضي التي يملكها هؤلاء. وتشير المحكمة أيضاً إلى أن أصحاب الدعوى لهم حقوق لا اعتراض عليها في الأراضي المشتركة في القرية، مثل المراعي وأراضي الرعي والأراضي الحرجية، وأنهم كانوا يكسبون رزقهم من زراعة المواشي وقطع الأشجار. وبناء على ذلك، ترى المحكمة أن جميع هذه الموارد الاقتصادية والإيرادات التي كان يجنيها مقدمو الطلبات منها يمكن أن تعتبر "ممتلكات" لأغراض المادة 1.⁵²

وتوفر مسألة رد الممتلكات في البوسنة والهرسك عدة أمثلة توضيحية عن كيفية إعمال حقوق الملكية غير المعترف بها في عمليات الرد. أولاً، لم تقتصر عملية رد الممتلكات في البوسنة على الممتلكات الخاصة بل شملت أيضاً الشقق المملوكة لمشاريع الإسكان الاجتماعي، والتي كانت الشكل السائد للإسكان الحضري في جميع أنحاء يوغوسلافيا السابقة. وكانت هذه الشقق ملك لمؤسسات مملوكة اجتماعياً وهيئات عامة أخرى، ولكن سكانها نالوا قدرًا كبيراً من ضمانات الحيازة. وبحلول أوائل التسعينات، عندما اندلع النزاع البوسني، كانت عملية الخصخصة قد بدأت في جميع أنحاء يوغوسلافيا السابقة، حيث كان سيتمكن من خلالها سكان الشقق المملوكة اجتماعياً من شرائها بشروط تفضيلية. ونتيجة لذلك، فإن قوانين رد الممتلكات في البوسنة تعاملت مع حقوق حيازة هذه الشقق على أساس أنها حقوق ملكية ناشئة، مشترطة رد هذه الحقوق إلى شاغلي الشقق قبيل اندلاع الحرب والذين نزحوا، وذلك بطريقة مماثلة للممتلكات الخاصة.⁵³ وقد أكدت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان هذا النهج فيما بعد في قضية تتعلق بشقق بناها الجيش اليوغوسلافي:

⁵¹ المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، الحكم في قضية أونيرليدلز ضد تركيا Öneri v. Turkey، الطلب رقم 99/48939 (30 تشرين الثاني/نوفمبر 2004)، الفقرة 121.

⁵² المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، الحكم في قضية دوغان وآخرون ضد تركيا Doğan and Others v. Turkey، الطلبات رقم 8803-02/8811، و 8813/02، و 02/8819-8815 (29 حزيران/يونيه 2004)، الفقرة 139.

⁵³ "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 and Politics* 3/37 478 (March 2006).

[في البوسنة]، دأبت السلطات الوطنية على اعتبار أن عقد شراء شقة عسكرية أو غيرها من الشقق المملوكة ملكية اجتماعية، وإن لم يكن في حد ذاته ينقل الملكية إلى المشتري، بمنح المشتري الحق في شغل الشقة وأن يتم تسجيله بوصفه مالكاً، ومن ثم فإنها تعتبر "ممتلكات" لأغراض المادة 1 من البروتوكول رقم 1...⁵⁴

وامتدت عملية رد الممتلكات في البوسنة أيضاً لتشمل ممتلكات خاصة غير مسجلة. وكما هو الحال في سوريا، لم توفر السلطات البوسنية مساكن كافية لذوي الدخل المنخفض في المناطق الحضرية، مما نتج عنه بناء أحياء عشوائية كبيرة تتألف من منازل غير مسجلة مبنية بشكل خاص.⁵⁵ وفي هذه العشوائيات وفي الريف على حد سواء، أحجم السكان بشكل عام عن تسجيل الممتلكات في السجلات العقارية بغية تجنب دفع الضرائب. وقد عكست عملية رد الممتلكات هذه الممارسات بالسماح بإعادة الممتلكات الخاصة ليس فقط إلى أصحابها المسجلين بل أيضاً إلى مالكيها القانونيين:

يحق للشخص الذي يملك عقاراً تم إعلان التخلي عنه أن يقدم في أي وقت مطالبة بإعادة هذا العقار. وبصورة استثنائية، يجوز أيضاً للأشخاص الذين كانوا يتمتعون بحيازة غير مشروطة للممتلكات العقارية وقت إعلان التخلي عنها المطالبة باستعادتها.⁵⁶

في سياق مثل سوريا، تكمن المسألة في أن حقوق الملكية يجب أن تُعرّف بطريقة لا تستبعد بشكل مصطنع الممتلكات التي اعتُبرت أنها ممتلكات من قبل الشاغلين ومجتمعاتهم المحلية على حد سواء، وكذلك من قبل السلطات، ولو فقط كان ذلك من خلال تساهل هذه السلطات تجاهها. وعلاوة على ذلك، ينبغي حماية حتى أشكال الحيازة التي لا يُعترف بها كمصالح عقارية عندما تنطوي على منازل كان المدعون يعتمدون عليها لتلبية احتياجاتهم السكنية والمعيشية، كما هو مبين في مبادئ الأمم المتحدة لرد الممتلكات:

ينبغي للدول أن تضمن أن حقوق المستأجرين وأصحاب حقوق شغل المساكن الاجتماعية وغيرهم من الشاغلين أو المستعملين الشرعيين للمساكن والأراضي والممتلكات تحظى بالاعتراف في إطار برامج الرد. وينبغي للدول

⁵⁴ المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، الحكم الصادر في قضية دوكتيش ضد البوسنة والهرسك *Đokić v. Bosnia and Herzegovina*، الطلب رقم 04/6518 (27 أيار/مايو 2010)، الفقرة 50.

⁵⁵ Rhodri Williams, "Post-Conflict Land Tenure Issues in Bosnia: Privatization and the Politics of Reintegrating the Displaced," in J. Unruh and R. Williams (eds.), *Strengthening Post-Conflict Peacebuilding through Natural Resource Management, Volume III – Land and Post-Conflict Peacebuilding* Routledge (29 April 2013.)

⁵⁶ اتحاد البوسنة والهرسك، قانون وقف تطبيق القانون المتعلق بالممتلكات العقارية المهجورة المؤقتة، الجريدة الرسمية لاتحاد البوسنة والهرسك، العدد

أن تكفل، إلى أقصى حد ممكن، عودة أولئك الأشخاص إلى مساكنهم وأراضيهم وممتلكاتهم واسترجاعها على غرار غيرهم ممن يملكون حقوق ملكية رسمية.⁵⁷

ولكي تكون التعويضات القانونية لانتهاكات المساكن والأراضي والممتلكات الجارية والمستقبلية في سوريا فعالة، يجب أن تعترف هذه التعويضات بالمصالح المتعلقة بالممتلكات التي يعتمد عليها الناس العاديون وتحميها، بحيث يتمكنوا من الاندماج مجدداً في مجتمعات ما بعد الصراع مع ضمان سلامتهم وكرامتهم واستقلالهم الاقتصادي. ونظراً لأن تدابير الحماية المتعلقة بالمساكن والأراضي والممتلكات المنصوص عليها في الدستور السوري والقوانين السورية لم تكن ذات قيمة، فإنه من غير المنصف في الأساس تطبيق تفسير ضيق لتلك المعايير القانونية المحلية يحرم ضحايا انتهاكات المساكن والأراضي والملكيات من سبيل للانتصاف.

⁵⁷ لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، المبادئ المتعلقة برد المساكن والممتلكات إلى اللاجئين والمشردين ("مبادئ بينهيرو")،

6. إيجاد سبيل انتصاف إجرائي لانتهاكات المساكن والأراضي والممتلكات

يتطلب الاعتراف بحقوق الملكية والمسكن توفير سبيل انتصاف قانونية في الحالات التي تُنتهك فيها هذه الحقوق. ومن المفهوم أن سبيل الانتصاف القانونية تنطوي على عناصر إجرائية وموضوعية على السواء. وتُفهم العناصر الإجرائية للانتصاف القانوني على أفضل وجه على النحو المبين في النصوص التأسيسية لحقوق الإنسان، مثل العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، حيث لدى اتهام الفرد لدولة ما بانتهاك حقوق الإنسان، يجب أن يُنظر في هذا الادعاء على نحو منصف:

تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد بما يلي:

- (أ) بأن تكفل توفير سبيل فعال للانتصاف لأي شخص انتهكت حقوقه أو حرياته المعترف بها في هذا العهد، حتى لو صدر الانتهاك عن أشخاص يتصرفون بصفتهم الرسمية؛
- (ب) بأن تكفل لكل متظلم على هذا النحو أن تبتّ سلطة قضائية أو إدارية أو تشريعية مختصة في الحقوق التي يدعي تعرضها إلى الانتهاك، أو أية سلطة مختصة أخرى ينص عليها نظام الدولة القانوني، وبأن تعمل على وضع إمكانيات للانتصاف القضائي؛⁵⁸
- (ج) بأن تكفل قيام السلطات المختصة بإعمال سبيل الانتصاف عند إقرارها.

وتذهب "مبادئ فان بوفن-بسيوني" بشأن سبيل الانتصاف القانونية لأخطر انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الإنساني إلى أبعد من ذلك في تفصيل كيفية تكييف سبيل الانتصاف الإجرائية مع ظروف الانتهاكات الجماعية مثل تلك التي تحدث في سوريا.⁵⁹ وتشمل التوصيات عدداً من التدابير الخاصة، بما في ذلك نشر معلومات كاملة عن سبيل الانتصاف، وتقديم المساعدة للضحايا، واتخاذ خطوات "للتقليل إلى أدنى حد من الإزعاج الذي يتعرض له الضحايا وممثلوهم" وكذلك حمايتهم من التدخل في خصوصياتهم وتعرضهم للانتقام.⁶⁰ وقد تم على أرض الواقع التوسع في المبدأ القائل بأن ضحايا الجرائم الجماعية ينبغي أن يكونوا مؤهلين للاستفادة من عمليات الانتصاف الميسرة، وذلك في عمليات رد الممتلكات في حالات

⁵⁸ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الذي اعتمد وفتح باب التوقيع والتصديق عليه والانضمام إليه بموجب قرار الجمعية العامة 2200 ألف (21) المؤرخ 16 كانون الأول/ديسمبر 1966، المادة 3.

⁵⁹ المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات

الخطيرة للقانون الإنساني الدولي (مبادئ فان بوفن-بسيوني / "Van Boven-Bassiouni Principles")، قرار الجمعية العامة 147/60 (16) كانون الأول/ديسمبر 2005

⁶⁰ المرجع نفسه، الفقرة 12(ب).

مثل البوسنة، وكذلك في عمليات جبر العدالة الانتقالية.⁶¹ كما أن مبادئ الأمم المتحدة لرد الممتلكات تقرّ عمليات الانتصاف هذه، حيث تدعو إلى إجراءات سريعة وفعالة وميسّرة وعادلة وغير تمييزية.⁶²

وفي حالات النزوح الجماعي، من الواضح أن الإجراءات الإدارية المرنة أكثر فعالية من النُهُج القضائية الجامدة. فهذه "الإجراءات الميسرة" تقرّ بقدرة الضحايا المحدودة على تقديم الوثائق أو دفع تكاليف التمثيل القانوني. ويرد وصف لهذه الأنواع من الاستجابة للحالات الجماعية لانتزاع الملكية في الدليل الصادر عام 2008 بشأن الاستجابة للنزوح الداخلي الذي أصدرته مؤسسة بروكينغز التابعة لجامعة برن:

توفر الإجراءات الميسرة سُبل انتصاف أسرع (وبالتالي أكثر فعالية) لأنّها، خلافاً للإجراءات القضائية، لا تتطلب إثبات جميع الوقائع ذات الصلة في كل حالة بحد ذاتها. وضمن الأسباب التي تتيح وضع إجراءات مخصصة من أصله هو أن هذه الإجراءات ترمي إلى معالجة عدد من المطالبات التي يمكن أن تنطبق عليها بعض التعميمات الوقائية بدقة. وفي سياق المطالبات المتعلقة بالملكية في ظل ظروف النزوح، يمكن الافتراض عموماً أن الأشخاص الذين غادروا مناطق في سياق أحداث تضمّنت حالات نزوح جماعي قد قاموا بذلك بصورة غير طوعية، وينبغي أن يكون لهم الحق في العودة وممارسة حقوقهم في الملكية.⁶³

وقد أيدت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان هذه النُهُج أيضاً في ما جرى مؤخراً من حالات انطوت على انتهاكات لحقوق المساكن والأراضي والممتلكات في النزاع الجمعد بين أرمينيا وأذربيجان. واستعرضت المحكمة أحكامها القضائية السابقة المتعلقة بقضايا نزاعات أخرى، مشيرة إلى أنّها وضعت "نهجاً مرناً في ما يتعلق بالأدلة التي يتعين أن يقدمها أصحاب المطالبات الذين يدّعون أنّهم فقدوا ممتلكاتهم ومساكنهم في حالات النزاع المسلح الدولي أو الداخلي"، وذلك تمشياً مع مبادئ الأمم المتحدة لرد الممتلكات.⁶⁴ ومضى المجلس بإقراره حقوق الملكية استناداً إلى أدلة غير رسمية مثل الوثائق الفنية التي لا تتضمن سندات الملكية، والوثائق الشخصية التي تثبت الإقامة في المنطقة، وشهادات خطية لأفراد الأسرة والجيران السابقين.⁶⁵ وأشارت المحكمة في معرض تبريرها لهذه التدابير أنه "ليس من المستغرب" أن أصحاب المطالبات الذين أجبروا على الفرار

⁶¹ الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار، A/69/518 (14 تشرين الأول/أكتوبر 2014).

⁶² لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، المبادئ المتعلقة برد المساكن والممتلكات إلى اللاجئين والمشردين ("مبادئ بينهيو")، E/CN.4/Sub.2/2005/17 (28 حزيران/يونيو 2005)، المبادئ 12-15.

⁶³ The Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement, *Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers* (October 2008)

⁶⁴ المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، الحكم في قضية سرغسيان ضد أذربيجان *Sargsyan v. Azerbaijan*، الطلب رقم 06/40167 (16 حزيران/يونيو 2015)، الفقرة 184.

⁶⁵ المرجع نفسه، الفقرات 192-193.

من منازلهم أثناء الهجمات المسلحة لم يخطر ببالهم استخراج وثائق ملكيتهم وجلبها.⁶⁶ وفي ما يتعلق بحقوق الملكية هذه، أقرت المحكمة بالفعل تيسير سبيل الانتصاف الإجرائية:

في المرحلة الراهنة، وفي انتظار التوصل إلى اتفاق سلام شامل، يبدو من المهم بصفة خاصة إنشاء آلية خاصة بمطالبات الممتلكات، يمكن استخدامها بسهولة، وبحيث تضمن مرونة إجراءات المعايير الإثباتية، وتسمح لمقدم الطلب وغيره ممن هم في وضع مماثل باستعادة حقوقهم في الممتلكات والحصول على تعويض عن فقدان التمتع بها.⁶⁷

وفي سياق سوريا، فإن عدم استقلالية المحاكم، وهو أمر موثق توثيقاً جيداً، يفترض أنها غير مؤهلة لتولي عملية استجابة فعالة للرد على انتهاكات المساكن والأراضي والممتلكات.⁶⁸ ولكن ثمة أسباب وجيهة للشك فيما إذا كانت الحكومة السورية تملك الحوافز السياسية أو مجرد القدرة على وضع برنامج فعال على الصعيد الوطني للانتصاف الميسر القائم على مبادئ القانون الإداري. ففي ظل هذه الظروف، قد يتعين النظر في الدور الذي قد تلعبه في نهاية المطاف قيادات المجتمع المحلي في تيسير العودة والفصل في مطالبات المساكن والأراضي والممتلكات. وقد تتنوع هذه القيادات لتشمل القائمين على القرى (المختارين) الذين يطبقون الأعراف، إلى القادة الدينيين أو رجال الأعمال. وفي الواقع، تجدر الإشارة هنا إلى أن رجال الأعمال المحليين قد برزوا كجزء من طبقة أوسع من "الوسطاء"، حيث يتمتعون بقدرة مشهود بها على التفاوض مع الجهات الفاعلة في أمن الدولة والجهات الإدارية لتسهيل عودة النازحين داخلياً.⁶⁹ وترتبط مخاطر كثيرة بهذا النهج، بما في ذلك عدم وجود قواعد وإجراءات متسقة واحتمال أن تتسم الإجراءات بالتعسف والفساد والمحسوبية. غير أنه في ضوء الاتجاهات الحالية، قد يوفر هذا النهج السبيل الوحيد المجدي للمضي قدماً، مما يثير مسألة كيفية بناء قدرة الوسطاء المحليين في محاولة لضمان تحقيق أكبر قدر ممكن من الإنصاف والفعالية.

وعلى الرغم من أنه قد يكون من السابق لأوانه تحديد أنواع سبل الانتصاف الإجرائية الأنسب والأجدي في سوريا، إلا أنه من الممكن التنبؤ بالمجالات التي تنطوي على أصعب التحديات والنظر في الردود الإجرائية. على سبيل المثال، ستكون مسألة توثيق حقوق الملكية حاسمة بشكل خاص في سوريا، حيث لم يسجل العديد من ضحايا انتهاكات المساكن والأراضي والممتلكات ممتلكاتهم رسمياً، وحتى أولئك الذين كانوا قد سجلوها رسمياً قد يفقدون إلى الوثائق اللازمة لإثبات ذلك. وقد وثقت الجهات الفاعلة الإنسانية مثل المجلس النرويجي للاجئين انخفاض مستوى التوثيق المدني وتوثيق حقوق المساكن والأراضي والممتلكات ما بين الأشخاص النازحين، ووجدت دراسة استقصائية حول اللاجئين السوريين أن 70 في المائة

⁶⁶ المرجع نفسه، الفقرة 194.

⁶⁷ المرجع نفسه، الفقرة 238.

⁶⁸ ميكائيل إكمان Mikael Ekman (محرر)، تقرير الاتحاد الدولي للمساعدة القانونية لتقييم سيادة القانون: سوريا 2017 (2017).

⁶⁹ Center for Operational Analysis and Research, *Thematic Report: Intermediaries of Return* (07 October 2019).

منهم لم يكن لديهم حتى بطاقة الهوية الوطنية.⁷⁰ ولم تكن النتائج التي تم التوصل إليها بشأن الافتقاد إلى وثائق ثبوتية لحقوق المساكن والأراضي والممتلكات أقل مدعاة للقلق:

... أفاد نحو ثلث اللاجئين الذين ذكروا امتلاكهم وثائق لأهم ممتلكاتهم في سوريا بأن تلك الوثائق قد فُقدت أو أُتلفت، وقال ما لا يقل عن نصف الذين تركوا هذه الوثائق خلفهم إنهم قد لا يعثرون عليها في حال عودتهم.⁷¹

وقد حددت المعايير والممارسات الدولية العديد من النهج الفنية لحل قضايا الوثائق والأدلة. فعلى سبيل المثال، عُرِف برنامج رد الممتلكات الألماني الذي أنشئ في التسعينات لمعالجة تأمين ألمانيا الشرقية للممتلكات ومصادرة النازيين للممتلكات على أنه عملية قانونية إدارية، وذلك من أجل تجنب متطلبات الإثبات الأكثر تشدداً المنصوص عليها في القانون المدني.⁷² وعلى النقيض من ذلك، يُطبّق القانون الإداري الألماني عبء إثبات منخفض نسبياً ويُلقَى على المحكّمين الإداريين واجب تحديد الأدلة ذات الصلة بمطالبات الاسترداد بمفردهم (ولكن بالاستعانة بأي مساعدة يمكن أن يؤمنها مقدّم الطلب).

⁷⁰ المجلس النرويجي للاجئين، "حق اللاجئين السوريين في الهوية القانونية: الآثار المترتبة على العودة" (يناير/كانون الثاني 2017).

⁷¹ المجلس النرويجي للاجئين، "تأملات في التحديات المستقبلية الخاصة بتعويضات السكن والأرض والملكية للاجئين السوريين" (يناير/كانون الثاني 2017).

⁷² Gestezzur Regelung offener Vermögensfragen (Law Regulating Unsettled Property Questions [Vermögensgesetz - VermG] of September 23, 1990. published in BGBl. II S 885, 1159

7. سبل الانتصاف الموضوعية: رد الممتلكات والتعويض

لدى وجود سبل انتصاف إجرائية، سرعان ما يتحول التركيز إلى "سبل الانتصاف الموضوعية"، أو إلى التدابير المتخذة للتصدي للانتهاكات بالفعل. وأكثر سبل الانتصاف الموضوعية شيوعاً في ما يتعلق بانتهاكات المساكن والأراضي والممتلكات هو رد الممتلكات (الإعادة المادية لنفس الممتلكات التي أُخذت بصورة غير مشروعة) والتعويض (توفير ممتلكات بديلة ذات قيمة مكافئة أو قيمتها من المال). وعلى الرغم من أن خيار الرد لطالما تم تفضيله تقليدياً على خيار التعويض متى أمكن ذلك، لا تزال العلاقة الدقيقة بين هذين النوعين من سبل الانتصاف موضع نقاش.

اعتمدت مبادئ الأمم المتحدة لرد الممتلكات نهجاً يفضّل بشدة خيار رد الممتلكات، مع السماح بالتعويض فقط كبديل يختاره أصحاب المطالبات بحرية في إطار اتفاقية سلام، أو عندما يكون الرد "مستحيلاً من الناحية الواقعية"، بمعنى أن الممتلكات "دُمرت أو لم تعد موجودة، على نحو تحدده محكمة مستقلة ومحايدة".⁷³ وعلى النقيض من ذلك، استبعدت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان سبل الانتصاف المتعلقة بالملكية القائمة على التعويض فحسب، ولكنها رفضت أيضاً تطبيق معيار "الاستحالة من الناحية الواقعية" الذي تنص عليه من مبادئ الأمم المتحدة لرد الممتلكات في القضايا المتعلقة بالنزاع القبرصي.⁷⁴

وعادة ما تَؤطر مسألتان هذه المناقشة، تتعلق المسألة الأولى بما يفضلُه ضحايا انتهاكات المساكن والأراضي والممتلكات، فإذا رغبوا في العودة إلى ديارهم، يمثّل رد الممتلكات شرطاً مسبقاً لكي يتمكنوا من ذلك. أما المسألة الثانية فتتناول حقوق "الشاغليين الثانويين" الذين قد يكونون ببساطة يستقطنون في ممتلكات مُطالب بها أو قد يكونوا مُنحوا حقوقاً مؤقتة أو حتى دائمة للبقاء فيها. وفي حالة تدمير الممتلكات، لا يشكّل الرد خياراً ممكناً على الفور، ويكون التعويض خياراً أبسط. ولكن لدى وجود شاغليين لهذه الممتلكات، من الممكن ردها غير أن إنفاذ ذلك يستلزم طرد شاغليها الثانويين.

وفي حالات النزوح الطويل الأجل، قد يتبين أن الشاغليين الثانويين للممتلكات المتنازع عليها باتوا أصحاب مطالب منافسة بهذه الممتلكات بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان. ويتضح ذلك على وجه الخصوص لدى شراء الشاغليين اللاحقين هذا العقار من شاغليين سابقين دون وجود سبب يبرر معرفتهم بوجود مطالبات بشأنه. ومع ذلك، وفي حالة مثل سوريا، حيث انتهاكات المساكن والأراضي والممتلكات ما زالت قريبة العهد وتحدث في ظل مراقبة وانتقادات دولية شديدة، من الصعب القول بأن شاغلي العقارات قد حصلوا بشكل مشروع على حيازة ممتلكات مهجورة دون أن يكون لديهم أي سبب ليكونوا على علم بأن المالكين السابقين قد جُردوا من ممتلكاتهم بشكل غير مشروع. ونتيجة لذلك، فإن بعض برامج

⁷³ لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، المبادئ المتعلقة برد المساكن والممتلكات إلى اللاجئين والمشردين ("مبادئ بينيرو")،

E/CN.4/Sub.2/2005/17 (28 حزيران/يونيو 2005) المبدأ 21.

⁷⁴ Rhodri Williams and Ayla Gürel, "The European Court of Human Rights and the Cyprus Property Issue

رد الممتلكات بعد الحرب، مثل تلك التي نُقِذت في البوسنة، ألغت ببساطة ما كان قد تم من إجراءات زمن الحرب على صعيد توزيع الممتلكات المهجورة على شاغلين ثانويين، وهو ما يفترض أن هؤلاء الشاغلين لا يتمتعون بحقوق مشروعة ويجب أن يخلوا الممتلكات لصالح مالكيها قبل الحرب.⁷⁵

واعتمد القانون في عملية رد الممتلكات في ألمانيا على الحقائق الراسخة المتعلقة باضطهاد اليهود بغية دعم افتراض قانوني ينص أن مصادرة الممتلكات اليهودية قبل وأثناء الحرب العالمية الثانية كانت غير قانونية.⁷⁶ وخلصت إحدى القواعد ذات الصلة إلى أنه لا يمكن لأي شخص اشترى ممتلكات مصادرة حتى نهاية الحرب العالمية الثانية أن يؤكد صحة الشراء القانونية استناداً إلى ادعاء القيام بذلك بحسن نية (على سبيل المثال، دون أن يكون لديه سبب أن يعلم عن المصادرة غير القانونية السابقة للممتلكات).⁷⁷ وهذا هو أيضاً النهج الافتراضي المنصوص عليه في مبادئ الأمم المتحدة لرد الممتلكات:

ينبغي للدول أن تكفل ألا تمس ضمانات الإجراءات القانونية الواجبة التي تشمل الشاغلين الثانويين بحقوق المالكين والمستأجرين الشرعيين وغيرهم من أصحاب الحقوق في إعادة حياة المساكن والأراضي والممتلكات ذات الصلة بطريقة عادلة وبدون تأخير.⁷⁸

وفي حين أن القانون الدولي والممارسات الدولية تدعو لرد الممتلكات في سوريا، فإن العامل الأكثر أهمية في تحديد سبل الانتصاف التي يحصل عليها النازحون واللاجئون ينبغي أن يتمثل في القرارات المستتيرة التي يأخذونها هم أنفسهم بشأن الخيار الأنسب. ومن المرجح أن الوضع الأممي سيمثل أحد الاعتبارات الرئيسية في سوريا، وسيؤثر على القرارات المتعلقة بالعودة وسبل الانتصاف المفضلة.⁷⁹ وبالنسبة للبعض، قد يُنظر إلى العودة على أنها تنطوي على مخاطرة كبيرة مما يدفعهم لاختيار الحصول على تعويض. وقد ترى بعض المجتمعات المحلية الأخرى أن الخيار الأكثر أماناً هو العودة الجماعية والسعي إلى استرداد جميع ممتلكاتهم بشكل مشترك. ومن المرجح أن يحدد أي اتفاق سلام أو إطار دستوري جديد محتمل معايير سبل الانتصاف بالنسبة للمساكن والأراضي والممتلكات في سوريا، ومن الأهمية بمكان أن يتم التشاور مع المجتمعات النازحة

⁷⁵ Rhodri 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 and Politics* 3 / 37(March 2006).

⁷⁶ Gestezzur Regelung offener Vermögensfragen (Law Regulating Unsettled Property Questions

[Vermögensgesetz - VermG] of September 23, 1990. Published in BGBl. II S 885, 1159 Article (1 paragraph ,

.6

⁷⁷ المرجع نفسه، المادة الرابعة، الفقرة الثانية. أيدت المحكمة الدستورية الألمانية هذه القاعدة في قرارها رقم 1 BvF 1/94 الصادر في 23 تشرين الثاني/نوفمبر 1999.

⁷⁸ لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، المبادئ المتعلقة برد المساكن والممتلكات إلى اللاجئين والمشردين ("مبادئ بينهيو")،

E/CN.4/Sub.2/2005/17 (28 حزيران/يونيو 2005) المبدأ 2-17.

⁷⁹ Syrians in Displacement, Forced Migration Review (57 February 2018.)

وغيرها من ضحايا انتهاكات المساكن والأراضي والممتلكات وتمكينها من المشاركة بفعالية طوال عملية وضع سبل الانتصاف وتنفيذها.⁸⁰

⁸⁰ لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، المبادئ المتعلقة برد المساكن والممتلكات إلى اللاجئين والمشردين ("مبادئ بينهيو")، E/CN.4/Sub.2/2005/17 (28 حزيران/يونيو 2005) المبدأ 14.

8. معالجة البعد الجنساني لحقوق المساكن والأراضي والممتلكات

من أهم التحديات التي تواجه وضع سبل انتصاف متعلقة بالمساكن والأراضي والممتلكات هو أن مجرد استعادة نمط الملكية الذي كان قائماً قبل النزاع قد يكون غير عادل في حد ذاته حتى لو كان ذلك ممكناً. ففي مرحلة ما قبل النزاع في سوريا، كانت الأحكام القانونية والعادات الاجتماعية تفرض على النساء التنازل عن التحكم بالممتلكات وغيرها من الأصول الاقتصادية لصالح الأقارب الذكور مقابل ضمان إعالة ذويهن الذكور هن.⁸¹ وفي حين أن حقوق المساكن والأراضي والممتلكات كانت موضع خلاف كبير على عدة مستويات أخرى في سوريا قبل النزاع، فإن التناقض بين حصول الرجال على الممتلكات وافتقار النساء إلى حقوق الملكية ليس فقط ظلماً في حد ذاته، بل هو أيضاً ظلم سيكون له تداعيات وخيمة على النساء المتضررات من النزاع الذي يسود البلاد.

إن الممارسات الثقافية التي تفترض مسبقاً اختلافاً صارخاً في الأدوار بين الرجال والنساء هي سمة مشتركة في العديد من البلدان الأخرى في المنطقة، وقد أثار وجودها المستمر نقاشاً طويلاً، مع إشارة منتقديها إلى أن التفاوت غير المبرر في معاملة المرأة يشكل تمييزاً غير قانوني، وادعاء المدافعين عنها أن "النظام بأكمله يدعم الأسرة ويعزز ترابطها".⁸² وأشار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تقريره عن التنمية البشرية العربية لعام 2005 إلى الفرص الاقتصادية الضائعة نظراً لانخفاض مشاركة المرأة في الحياة الاقتصادية في البلدان العربية، مشيراً إلى أنها أسفرت عن أعلى نسبة إعالة في العالم، "حيث يدعم كل عامل أكثر من شخصين غير عاملين، مقارنة بأقل من شخص واحد في شرق آسيا والمحيط الهادئ".⁸³ وخلص برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى ما يلي:

إن عدم استخدام رأس المال البشري، ولا سيما النساء ذات المستوى العالي من التعليم، يحد من التنمية الاقتصادية ويهدر الطاقات والاستثمارات الهامة، التي قد تسهم لولا ذلك في تحقيق تنمية اقتصادية أكبر للجميع.⁸⁴

يكفل الدستور السوري منذ عام 1973 المساواة أمام القانون وتكافؤ الفرص لجميع المواطنين.⁸⁵ بيد أن الإطار القانوني ظل غير كاف في كثير من النواحي، بدءاً من عدم حظر التمييز القائم على نوع الجنس قانوناً إلى تقييد حق المرأة في العمل والأحوال الشخصية. وتتفاقم آثار الأحكام القانونية التمييزية بسبب استمرار الممارسات الأبوية والهيكلية التي تعمل على إعاقة إمكانية حصول المرأة على الممتلكات وغيرها من الأصول الاقتصادية على قدم المساواة مع الرجل. ومن الأمثلة على ذلك الحق في وراثة الوالدين المتوفين. ففي سوريا، كما هو الحال في العديد من البلدان الأخرى في المنطقة، يُتوقع من النساء

⁸¹ European Union, *An Update of the Gender Profile for Syria*, 57 (2019).

⁸² Siraj Sajt and Hilary Lim, *Land, Law and Islam* (UN Habitat2006.135

⁸³ UNDP, *Arab Human Development Report 2005: Towards the Rise of Women in the Arab World* (2005), 8.

⁸⁴ المرجع نفسه، 9.

⁸⁵ European Union, *An Update of the Gender Profile for Syria* 57, (2019).

والفتيات أن يتخلين طوعاً عن حصصهن في الميراث بناء على فرضية أن إخوانهن سيوفرون لهن ما يلزم في المستقبل.⁸⁶ وأثناء المناقشات مع الشركاء السوريين، تم التأكيد على أن الضغط على المرأة للتخلي عن حصتها من الميراث ما زال شائعاً، وبمس نساء الطبقة المتوسطة المتعلمات تماماً مثل مساسه بالنساء في المجتمعات الريفية أو المجتمعات التقليدية.

ومنذ اندلاع النزاع في سوريا، فإن العادات الاجتماعية التي تحد من فرص حصول المرأة على الموارد الاقتصادية على قدم المساواة مع الرجل، والتي تخصّ الرجل بمسؤولية توفير الرعاية الأساسية لأسرته، باتت ترزح تحت ضغوط هائلة. فمن ناحية، قُتِل عشرات الآلاف من الرجال في عمليات قتالية أو احتُجزوا أو اختفوا، وهو ما جعل من عدد متزايد من النساء ربات أسرهن المعيشية.⁸⁷ ومعظم الشبان الناجين وغير النازحين ليس لديهم الكثير من البدائل سوى المشاركة في النزاع كمقاتلين، في ضوء انتشار التجنيد الإجباري من قبل الجيش السوري وغيره من الجماعات المسلحة.⁸⁸ وقد أدت هذه التوجهات مجتمعة إلى غياب الرجال بشكل متزايد عن الأسرة ومكان العمل في سوريا، وهو ما قد يترتب عليه بدوره فرص جديدة للمرأة، ولكنه قد يعني أيضاً أن المرأة تجد نفسها في وضع لا تتوفر فيه الأدوات اللازمة للاضطلاع بأدوار جديدة أو إمكانية الوصول على قدم المساواة إلى الوظائف اللازمة.

وقد وُضِعَ النزاع النساء المتضررات منه وأسرهن في وضعٍ صعب. فالقواعد التمييزية تزيد من صعوبة بقاء المرأة في منزلها أو استعادتها لمنزلها في حال كانت قد نزحت. وفي هذه الحالة، بالنسبة للنساء اللاتي يتولين إعالة أسرهن، يمكن أن تشكل ممارسة المرأة لحقوقها على صعيد المساكن والأراضي والممتلكات مسألة حياة أو موت. وفي مقابلة مع المجلس النرويجي للاجئين، تم تسليط الضوء على عدة مخاطر محددة، منها الاستبعاد الفعلي للنساء من الميراث المستحق من الوالدين، والميل إلى افتراض أن جميع ممتلكات بيت الزوجية يملكها الزوج فقط، وعدم تسجيل النساء لممتلكاتهن، وحقيقة أن المرأة التي ينتهي زواجها بسبب الطلاق أو الترميل غالباً ما تفقد منزل الزوجية نتيجة لذلك.⁸⁹ ولكن المجلس النرويجي للاجئين شهد أيضاً زيادة واعدة في عدد النساء السوريات اللواتي يسعين بنشاط إلى ممارسة حقوقهن في المساكن والأراضي والممتلكات، ويرفضن العادات الاجتماعية.

ونظراً للأدوار والمسؤوليات الجديدة التي فرضها النزاع على المرأة في ظل خلفية من التمييز القانوني والعادات القمعية، من المهم للغاية أن تُصاغ سبل الانتصاف من انتهاكات المساكن والأراضي والممتلكات وتُنقَد بالتشاور الوثيق مع النساء السوريات. إن وجهات النظر التقليدية بشأن العلاقات بين الجنسين متأصلة وعززها النزاع في كثير من الحالات، وفي حين أن من الأهمية بمكان أن يتم التصدي لها في سياق أي تصدٍ حقيقي لانتهاكات المساكن والأراضي والممتلكات، فإن المرأة السورية هي خير من باستطاعته تقييم المخاطر والفرص المقترنة بأساليب بعينها للتصدي للانتهاكات.

⁸⁶ المرجع نفسه، 41.

⁸⁷ المرجع نفسه، 67.

⁸⁸ المرجع نفسه، 70.

⁸⁹ مقابلة، المجلس النرويجي للاجئين (21 تشرين الثاني/نوفمبر 2019).

9. الاستنتاجات والتوصيات

لا تزال انتهاكات قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني تُرتكب في سوريا على نطاق غير مسبوق، مما يزعزع مصداقية الهيكلية الدولية للسلام والأمن وحقوق الإنسان التي تم وضعها بعد الحرب العالمية الثانية. وعلى الرغم من الجهود الرائدة لمحكمة الجرائم في سوريا باستخدام الولاية القضائية العالمية، من المرجح عدم خضوع معظم الجناة للمساءلة. كما أنه من غير الممكن أبداً أن تتمكن الولاية القضائية العالمية من إنصاف كل ما وقع من انتهاكات على مدى تسع سنوات في سوريا، أو في أي بلد. وفي الوقت نفسه، فإن التركيز فقط على الملاحقة القضائية لا يكفي لتوفير سُبل الجبر للضحايا أو الاستجابة لاحتياجات السكان النازحين والعرضة للمخاطر. إن التوسع في أسلوب التفكير في قضية المساءلة لتشمل استحقاقات أصحاب الحقوق بمثابة تذكير مفيد بأن سبل الانتصاف لضحايا الجرائم مثل انتهاكات المساكن والأراضي والممتلكات لا تقل أهمية عن مقاضاة المسؤولين عن هذه الجرائم.

مع نزوح نصف سكان سوريا من ديارهم ومواجهتهم لاحتمال فقدان ما يتمتعون به من حقوق المساكن والأراضي والممتلكات، فإن قضية الملكية تتعدى كونها إحدى الشواغل الأساسية المتعلقة بحقوق الإنسان، بل هي تمثل أيضاً أحد العوامل المحورية في التوصل إلى اتفاق سلام عادل ومستدام يسمح بإعادة إدماج السكان المتضررين من النزاع. إن التحديات التي تقف في وجه ذلك هائلة، فطوال تاريخ سوريا، تمتعت حقوق الملكية بحماية نظرية فقط، وتوسعت العشوائيات جنباً إلى جنب مع الامتداد العمراني، حيث باتت تؤوي ما يقرب من نصف سكان المدن السورية. وقد مهد ذلك الطريق لاعتماد القوانين والمراسيم المطبقة في زمن الحروب والتي تدعم ظاهرياً إعادة إعمار سوريا، لكنها تهدد في الواقع الفقراء والنازحين بنزع الملكية، مع نقل السيطرة على الممتلكات والموارد الطبيعية إلى النخبة الحاكمة وحلفائها الأجانب.

كما أسهمت الأنماط التاريخية للتمييز بين الجنسين على صعيد إمكانية الحصول على الممتلكات والأصول الاقتصادية في إضعاف النساء الفقيرات والنازحات. فقد فقدت نساء كثيرات أزواجهن وأقاربهن الذكور في النزاع، وفُرضت عليهن مسؤولية إعالة أسرهن، ولكن انعدام قدرتهن على المطالبة بالحقوق القانونية في الممتلكات التي تعتمد عليها أسرهن يعرّض وجود هؤلاء النساء وأسرهن بالكامل للخطر. ويعد اتخاذ خطوات لضمان تمتع المرأة بحقوق متساوية في الملكية شرطاً مسبقاً لضمان جدوى أي سبل انتصاف مستقبلية لحقوق المساكن والأراضي والممتلكات. وعلى المدى الطويل، قد تكون هذه الخطوات ضرورية أيضاً لإعادة البناء الاجتماعي والاقتصادي المستدام للبلاد.

إن معالجة مسألة المساكن والأراضي والممتلكات في سوريا أمر ضروري لتحقيق السلام المستدام، ولكنها معقدة من الناحية الفنية. إذ يتسبب تراكم الفساد، والتمييز، والاستثمارات والإدارة المحدودة، وعدم التصدي للتعديدية القانونية على مدى عقود من الزمن إلى تفاقم المشاكل الناجمة عن النزاع. غير أن الممارسات الدولية على صعيد حقوق الإنسان والشؤون الإنسانية على مدى عقود في البلدان المتأثرة بالنزاعات أسفرت عن خلاصة وافية غنية من المعايير والممارسات الدولية المتعلقة برد الممتلكات، والتحديات الفنية التي تشهدها سوريا تقابلها حلول فنية.

في ضوء ما تقدّم، فإن العقبات التي تحول دون حل قضايا المساكن والأراضي والممتلكات في سوريا هي عقبات سياسية في الأساس، حيث من غير المرجح أن يتخلّى أصحاب المصالح الخاصة طوعاً عن السيطرة على الممتلكات والموارد الطبيعية التي اكتسبوها خلال النزاع. ولكن من المهم للغاية إدراك أن حقوق الملكية غير المضمونة تؤثر على السكان السوريين بأكملهم، وليس فقط النازحين. فحقوق الملكية الخاصة بجميع السوريين تقريباً باتت مهددة مع نضوب باقي مصادر الدخل المتأتي من إيجار العقارات، ومع إمعان الحكومة السورية وحلفائها في سياسة الاستغلال والنهب. ويمكن للسوريين من مختلف الأطياف السياسية والجهات الدولية المعنية بالصراع السوري توحيد جبهتهم في ائتلاف واسع النطاق يسعى إلى ترسيخ حقوق الملكية العادلة والمضمونة في أي تسوية مستقبلية للنزاع، لما فيه خير جميع السوريين والتنمية المستدامة للبلاد.

وبناء على ذلك، يمكن النظر في التوصيات التالية في إطار الجهود المبذولة للانتصاف لانتهاكات المساكن والأراضي والممتلكات في سوريا:

- الإقرار بأن انتهاكات المساكن والأراضي والممتلكات لم تحدث في فراغ، بل قامت على أوجه عدم المساواة الاجتماعية والاقتصادية القائمة منذ فترة طويلة في سوريا، وانتهاك الحقوق، وحالات الخلل الإداري، وتسببت بتفاقمها؛
- ضمان مشاركة المرأة على وجه الخصوص في صياغة سبل الانتصاف لحقوق المساكن والأراضي والممتلكات التي يمكن أن تخفف من مخاطر انتهاكات المساكن والأراضي والممتلكات الحالية في ضوء التاريخ الطويل للتمييز ضد المرأة وحرمانها من التحكم بالأصول الاقتصادية؛
- وضع سياسة للاستجابة لقضايا المساكن والأراضي والممتلكات على أساس مفهوم واسع للمساءلة. وتظل الدولة السورية، بصفتها الجهة المسؤولة، ملزمة بمعالجة انتهاكات حقوق الإنسان السابقة (بما في ذلك انتهاكات المساكن والأراضي والممتلكات) واتخاذ خطوات لمنع تكرارها في المستقبل.
- إعداد دراسات تحليلية وتحديثها حول كيفية تأثير قضية المساكن والأراضي والممتلكات على مختلف فئات السوريين، داخل سوريا وخارجها، وتشكيل ائتلاف على أوسع نطاق ممكن يضم سوريين إلى جانب الجهات الفاعلة الإقليمية والدولية المعنية، يدعم مقترحات الإصلاح ورد الممتلكات.
- الاعتماد على المعايير الدولية والممارسة المقارنة في البحث عن حلول ممكنة فنياً لأنواع انتهاكات المساكن والأراضي والممتلكات التي رُصدت في سوريا، ويشمل ذلك على وجه الخصوص النقاط التالية:

- تصميم سبل انتصاف قانونية تمتد لتشمل فقدان جميع حقوق الملكية التي يعتمد عليها الناس العاديون لتلبية احتياجاتهم السكنية والمعيشية، وليس فقط الممتلكات المسجلة في إطار ملكية رسمية بموجب القانون الوطني السوري؛
- ضمان ألا تتسبب إجراءات التماس سبل الانتصاف القانونية بأعباء غير ضرورية على مقدمي الطلبات، وضمان البت في المطالبات بسهولة وعلى وجه السرعة؛

- طلب شروط إثبات مخففة في ضوء النقص العام في الوثائق المتاحة لأصحاب حقوق الملكية السوريين، فضلاً عن الفشل المعروف في حماية حقوق الملكية قبل النزاع وأثناءه؛
- التشاور مع ضحايا انتهاكات الممتلكات من أجل وضع سبل انتصاف تعكس تفضيلاتهم؛ وبالنسبة إلى الراغبين بالعودة إلى ديارهم، سيكون من الضروري رد الممتلكات، ولكن بالنسبة للأشخاص الراغبين بالبقاء في مكان آخر، من الملائم أكثر تقديم تعويض نقدي أو ما يعادل ذلك من ممتلكات؛

• ويتمثل الهدف العام في السعي إلى حماية مصالح الملكية التي يعتمد عليها الناس العاديون، نساءً ورجالاً، نازحين أو غير نازحين، لكي يتمكنوا من الاندماج من جديد في مجتمع ما بعد النزاع، في إطار يضمن سلامتهم وكرامتهم واستقلالهم الاقتصادي.

المجمع الدولي للمساعد القانونية هو اتحاد عالمي لسيادة القانون يقدم المساعدة الفنية للجهات الفاعلة في قطاع العدالة في المناطق الهشة والبلدان المتضررة من النزاعات أو التي تعرّضت إلى الأزمات أو الاضطرابات.

تتمثل مهمة المجمع الدولي للمساعدة القانونية في الاستجابة السريعة لاحتياجات قطاع العدالة وتقييمها في المناطق المتضررة من النزاعات والبلدان الهشة أو التي تعرّضت إلى الأزمات أو الاضطرابات، وتساعد على تعزيز الاستقلالية ومرونة قطاع العدالة ومهنة المحاماة.

يضم المجمع الدولي للمساعدة القانونية اليوم أكثر من 80 عضواً بما في ذلك الخبراء القانونيين وكذلك المنظمات التي تمثل القضاة والنيابة العمومية والمحامين والأكاديميين في جميع أنحاء العالم.



**International
Legal Assistance
Consortium**

ILAC Secretariat

Stockholmsvägen 21,
SE-122 62 Enskede, Stockholm,
Sweden
Phone: +46 (0)8-545 714 20
info@ilac.se

www.ilacnet.org