



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

ليبيا - تشريع استرجاع الأراضي: مشروع القانون المُعد بشأن الممتلكات المنقولة إلى الدولة، وذلك بموجب القانون رقم ٤ لعام ١٩٧٨

يوليو لعام ٢٠١٣
تم إعداد هذا المنشور ليتم مراجعته من قِبَل الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية .
و قد قام بإعداد المنشور " تيترا تيك ولانديسا"

تم إعداد هذا المنشور وذلك لتقديمه إلى الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، عقد الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية رقم EPP-I-00-06-00008-00، المهمة رقم ٦-٩، برنامج دعم قطاع العدالة والأمن من خلال حقوق الملكية في ليبيا، وذلك بموجب برنامج حقوق الملكية وإدارة الموارد (PRRGP)، وبموجب عقد غير محدد المدة " لبرنامج الرخاء وسبل العيش وحفظ النظم الإيكولوجية" (PLACE)

إعداد:

تيترا تيك

ص ب ١٣٩٧

بورلينجتون، في تي ٠٥٤٠٢

للإتصال بالأفراد المعنيين:

سيباستيان بينيس

كبير المستشارين الفنيين / المدير
sebastien.pennes@tetrattech.com

ميليسا هول

مدير المشروع

melissa.hall@tetrattech.com

الكتاب: ريني جيوفاريلي، ديورا اسبينوزا، ريم جعفر، ولانديسا

ليبيا - تشريع استرجاع
الأراضي: مشروع القانون المعد
بشأن الممتلكات المنقولة إلى
الدولة، وذلك بموجب القانون رقم
٤ لعام ١٩٧٨

يونيو عام ٢٠١٣

إخلاء مسؤولية

إن وجهات نظر الكاتب الواردة في هذا المنشور لا تعكس بالضرورة وجهة نظر الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية أو حكومة الولايات المتحدة.

جدول المحتويات

I	المحتويات
II	الاختصارات
١	الموجز التنفيذي
٦	٠-١ المقدمة
٧	٠-٢ الخلفية
٧	١-٢ السياسة والإطار القانوني
٩	٠-٣ نظرة عامة على التجربة العالمية لاسترجاع الأراضي
٩	١-٣ "مبادئ بينيرو" التابعة للأمم المتحدة
١٠	٢-٣ وسط وشرق أوروبا
١٢	٣-٣ جنوب أفريقيا
١٣	٤-٣ العراق
١٥	٥-٣ كولومبيا
١٦	٦-٣ المساواة بين الجنسين في برامج استرجاع الأراضي
١٨	٠-٤ مشروع القانون والاعتبارات الرئيسية لقوانين استرجاع الأراضي
١٨	١-٤ تعليقات عامة على مشروع قانون ليبيا
٢٠	٢-٤ الملاحظات المتعلقة بمبادئ استرجاع الأراضي الأساسية
٢٠	١-٢-٤ تحديد أو إنشاء المؤسسات المسؤولة عن برنامج استرجاع الأراضي
٢١	٢-٢-٤ التعويض مقابل الاسترجاع
٢٢	٣-٢-٤ تحديد الفترة الزمنية (التي وقعت خلالها المصادرة)
٢٢	٤-٢-٤ المطالبون الشرعيون بالاسترجاع
٢٣	٤-٢-٤ شكل التعويض
٢٤	٥-٢-٤ القيود المفروضة على كم الأراضي والممتلكات الأخرى المستحقة للتعويض / الاسترجاع
٢٤	٦-٢-٤ الأراضي المتبقية في ملكية الدولة
٢٥	٣-٤ التعليقات المتعلقة بعمليات الاسترجاع
٢٥	١-٣-٤ الوعي العام والمشاركة في برنامج الاسترجاع

٢٦	٢-٣-٤	تحديد إطار زمني لتقديم المطالبات
٢٦	٣-٣-٤	قواعد وإجراءات تقديم المطالبات
٢٧	٤-٣-٤	معالجة المطالبات
٢٩	٥-٣-٤	تقييم الممتلكات المصادرة وتحديد التعويض
٢٩	٦-٣-٤	تسوية المنازعات وتطويقها
٣١	٧-٣-٤	تسجيل وتوثيق الملكية الجديدة أولاً بأول
٣١	٤-٤	اعتبارات إضافية لليبيا
٣١	١-٤-٤	الشاغلون الحاليون
٣٣	٢-٤-٤	المساواة في معاملة الرجل والمرأة
٣٤	٣-٤-٤	استرجاع الملكية الجماعية

الاختصارات

التسوية	تسوية المنازعات البديلة
سي إي إي	وسط وشرق أوروبا
الهيئة المؤقتة	سلطة ائتلاف العراق المؤقتة
لجنة البوسنة والهرسك	لجنة البوسنة والهرسك للمطالبات العقارية
لجنة العراق	لجنة العراق لتسوية منازعات الملكية العقارية
المنظمة	منظمة المجتمع المدني
الحقوق	حقوق الديمقراطية والعمل
الحكومة	حكومة ليبيا
اتش ال بي	الإسكان وحياسة الأراضي وحقوق الملكية
المكتب	مكتب المخدرات وتطبيق القانون الدولي
لجنة المطالبات	لجنة المطالبات العقارية بالعراق
بليس	برنامج الرخاء وسبل العيش وحفظ النظم الإيكولوجية
برنامج حقوق الملكية	برنامج حقوق الملكية وإدارة الموارد
برنامج دعم قطاع العدالة والأمن	برنامج دعم قطاع العدالة والأمن من خلال حقوق الملكية
الوكالة	الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية

موجز تنفيذي

يقدم هذا التقرير مراجعة قانونية " لمشروع القانون والذي يقوم باقتراح بعض الأحكام بشأن الممتلكات المنقولة للدولة، وذلك بموجب القانون رقم ٤ لسنة ١٩٧٨ (مشروع القانون)"، الذي نشرته وزارة العدل بالحكومة الليبية في مارس ٢٠١٣. ولا يعد هذا التقرير مقتصرًا على مناقشة مشروع القانون المعنى، إذ يسلط الضوء على القضايا الرئيسية المختصة بأي استرجاع، والذي من شأن القانون أن يعالجه. ويعتمد مشروع القانون في معالجته على أسس العدالة الاجتماعية وأفضل الممارسات الدولية المتعلقة باسترجاع الممتلكات، بما في ذلك التعويض. ولقد قام بصياغة هذا التقرير فريق من المحامين التابعين إلى "لانديسا"، والتي تُعتبر مقاولًا من الباطن لمؤسسة لتيترا تيك آيه، وذلك من أجل البرنامج المدعم من قِبَل المساعدات الأمريكية، والذي يُدعى " برنامج دعم قطاع الأمن والعدالة من خلال حقوق الملكية" (SJSSPR)، ووفقاً لبرنامج حقوق الملكية وإدارة الموارد، وبموجب عقد غير محدد المدة لبرنامج الرخاء وسبل العيش وحفظ النظم الإيكولوجية (PLACE)

لقد شهد الليبيون سلسلة من الإجراءات العقارية التي يعود تاريخها إلى وصول القذافي إلى السلطة، وذلك في عام ١٩٦٩. كما أدى صدور العديد من قوانين الملكية على مدى العقدين المتتاليين إلى فرض قيود بارزة حول الممتلكات التي تُمكن الليبيين من استحقاق ملكيتها. وقد أدى هذا بدوره إلى ظهور موجة من المصادرات وإعادة التوزيع، والتي بلغت ذروتها متمثلةً في إلغاء قانون الملكية الخاصة عام ١٩٨٦، والتي تركت لليبيين حقوق انتفاع قابلة للتحويل إلى ملكية.

و غالبًا ما يتم الاستشهاد بالقانون رقم ٤ لعام ١٩٧٨ كسندٍ قانوني في ظل إعادة توزيع الملكية خلال عهد القذافي. وبموجب هذا القانون، تم تخفيض نسبة الملكية ليعادل مسكنٍ واحد لكل أسرة، وذلك مع الاقرار بحق السكن لكل مواطن ليبي. كما سمح القانون بمصادرة الدولة للممتلكات من أجل الصالح العام، موفرًا بذلك أساساً قانونياً، وعليه تمت عملية مصادرة واسعة النطاق للممتلكات الخاصة التي أعقبت ذلك القانون. وعلى الرغم من توزيع الكثير من الأراضي التي تم الاستيلاء عليها على مؤسسات الدولة المترابطة أو المستخدمة سياسياً، لقد تم إعادة توزيع نسبة هائلة من الأراضي على الفقراء وغير المالكين لأي أراضٍ، وذلك لاستخدامها كمسكن وكذلك في الأغراض التجارية. كما يجب معالجة حقوق الشاغلين الحاليين، الذين من الممكن أن يصبحوا بمثابة المشردين في حال ما إذا أيد مشروع القانون استرجاع الممتلكات المفقودة، وذلك في خضم عملية الاسترجاع. ولقد قَدَّر أحد المحامين الليبيين عدد المشردين من سكان العاصمة "طرابلس" إلى قرابة ما يصل إلى ثلاثة أرباع سكانها، وذلك في حال استرجاع جميع الممتلكات التي تم مصادرتها.

وتماشياً مع بيان العمل (SOW)، يعد هذا التحليل محدوداً في عمقه استناداً لسببين (١) يستند التقرير فقط على البحوث المكتبية (٢) الإطار الزمني الضيق الذي تم الانتهاء فيه من التقرير. يعرض هذا التقرير خلفية عن الأحداث التي اضطرت الحكومة الليبية إلى النظر في برنامج لاسترجاع الممتلكات، ويلي ذلك لمحة عامة عن التجارب العالمية لاسترجاع الممتلكات في مناطق وبلدان مثل وسط وشرق أوروبا وكذلك جنوب أفريقيا والعراق وكولومبيا. ولذا، يقدم هذا التقرير ملاحظات عامة حول مشروع القانون بوضعه الحالي، وذلك قبل تقديم الملاحظات والتوصيات المحددة لمبادئ وعمليات الاسترجاع، والملخصة أدناه. وقد خلص التقرير إلى الخطوات التالية المقترحة والموصى بها في " مبادئ بينيرو " التابعة للأمم المتحدة، والملخصة هي الأخرى أدناه.

تحديد مشروع القانون:

و قد قام تحليل مشروع القانون بتعيين عدد من النقاط، وذلك لتعزيزها من خلال مزيد من التوضيحات والإضافات للنص الحالي.

- ١- المبادئ التوجيهية والأهداف العامة.
- ٢- إطار قانوني لضمان كفاءة وتسجيل الوثائق أولاً بأول. التي من شأنها إدارة وتنفيذ برنامج
- ٣- أحكام تضمن عدم حرمان المرأة من عملية الاسترجاع، وتعزيز مشاركتها على قدم المساواة، وكذلك تحديد المؤسسات الاسترجاع.
- ٤- أحكام كافية لحماية حقوق الشاغلين الحاليين من الممتلكات التي تم مصادرتها.
- ٥- عرض منهجية تقييم وتفاصيل واضحة بشأن المستوى اللازم من التعويض.
- ٦- الوضوح بشأن ما إذا كان التعويض أو الاسترجاع سوف يكون متاحاً كبديلاً عن الممتلكات المفقودة في ظل اختلاف الظروف وتتوعها. وعلى الرغم اعتراف "مشروع القانون" بالحاجة إلى التعويض بدلاً من الاسترجاع في حالات محدودة، فإنه يغفل في صورته الحالية عن اعتبار مجموعة من الظروف، والتي من الممكن أن يكون التعويض فيها الحل الأمثل.
- ٧- إنشاء عملية لإنفاذ ومعالجة مطالبات الاسترجاع.

و لقد تم إيجاز التوصيات التي من شأنها تعزيز " مشروع القانون" بما يتناسب مع "مبادئ بينيرو"، وذلك فيما يلي. ولقد تم الموافقة عليها في عام ٢٠٠٥ من قبل اللجنة الفرعية التابعة للأمم المتحدة لحماية وتعزيز حقوق الإنسان، بحيث تمثل " مبادئ بينيرو" أحدث جهود المجتمع الدولي والتي تهدف إلى خلق معايير دولية لاسترجاع حقوق الملكية. (انظر القسم ١-٣)

ملخص التوصيات العامة

لضمان أن القانون يساعد جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة (المبدأ ١)

١- وضع أحكام لحماية حقوق الشاغلين الحاليين من الممتلكات التي تم مصادرتها.

لحماية الحق في السكن ومؤسسة الملكية (المبدأ ٢)

٢- تحديد ما إذا كان التعويض أو الاسترجاع سوف يكون متاحاً كبديلاً عن الممتلكات المفقودة في ظل مجموعة متنوعة من الظروف المختلفة.

٣- توضيح عملية تقديم مطالبات الاسترجاع، ويشتمل ذلك على العملية التي ستتبعها الوكالات الحكومية المسؤولة عن تجهيز المطالبات.

٤- إضافة عبارة إلى "مشروع القانون"، وذلك لتوضيح أهداف الحكومة المحددة، والتي يهدف برنامج الاسترجاع إلى تحقيقها .

٥- إضافة مادة توضح أن القانون يقتصر على استرجاع المصادرات الذي تم بموجب القانون رقم ٤ لعام ١٩٧٨، بما في ذلك التواريخ المحددة وتعديلاتها.

لحماية حق المساواة بين الرجل والمرأة (المبدأ ٤)

- ٦- وتشمل أحكاماً تكفل حقوق المرأة في المشاركة والاستفادة من برنامج الاسترجاع، ويتضمن ذلك الاعتراف بأهليتها في الميراث. ووضع الأولويات للنظر في مطالبات من الأسر التي تعولها النساء. وكذلك النظر في إدراج نص في القانون بما يتطلب وجود ملكية مشتركة. ويتضمن ذلك وضع أسماء كل من الرجل والمرأة بالوثائق الجديدة، مع الاعتراف بأن هذا قد يعد بمثابة تحولاً ثقافياً.
- ٧- تعديل المادة رقم ١٤، والتي تنص على وقوع عقوبات جنائية ومدنية عند انتهاك الشخص للمادة رقم ١٣، والتي تتعلق بالتخلص من أو فرض الضرائب على الممتلكات التي سيتم استرجاعها، وذلك لتشمل أعمال الاحتيال وعرقلة أداء الواجبات الرسمية بما يتفق مع القانون.

الإجراءات الوطنية والمؤسسات والآليات (المبدأ ١٢)

- ٨- إضافة مادة لتعزيز قدرة المؤسسات المسؤولة عن توفيرميزانية كافية، وذلك للوفاء بولاياتها القانونية.
- ٩- يتم إدراج الخطوات الأساسية في القانون، والتي من شأن المؤسسات الحكومية المعنية متابعتها عند استلام المطالبة. ويمكن أن يشتمل ذلك على أحكام اشعار، خطوات استقصائية، وعبء الإثبات، والأحكام المنوطة بتلقي المطالبات من الليبيين الذين يعيشون
- ١٠- في الخارج. وكذلك الرصد الدوري ومراجعة وإعداد التقارير العامة للنتائج كفرص لإجراء تسويات في منتصف الطريق.
- ١١- يُدرج في القانون الكيان المحدد الذي من شأنه البت في المطالبات، سواء كان ذلك الكيان (الكيانات) قد أنشئ حديثاً أم كان كياناً قائماً كمؤسسة، وسواء كان كياناً إدارياً فقط أم مزيجاً إدارياً وقضائياً.

ضمان إمكانية الوصول إلى إجراءات تقديم مطالبات الاسترداد (المبدأ ١٣)

- ١١- . تحديد فترة زمنية أو فئة من المضبوطات التي سوف يتم تطبيقها في حال إذا لم تعتمد الحكومة الليبية معالجة مطالبات الاسترجاع الناتجة عن كل وجميع السياقات.
- ١٢- توضيح فئات من الورثة المؤهلين للحصول على الاسترجاع، في حال ما إذا وكيفما قسّم الورثة المتعددون حقوقهم للملكية المستعادة أو التعويض.

١٣- تعيين حدود الأراضي والممتلكات التي تمتاز بشرعية الاسترجاع. فإذا تم وضع حداً، أيضاً سوف يحتاج القانون إلى أن يشتمل على آلية تنفيذية لضمان الامتثال. ويعد الحد المستند إلى الحجم بشكل عام أقل تعقيداً من غيره المستند إلى قيمة العقار، بحيث يتجنب مسألة التقييم. وبالرغم من ذلك، قد يكون هناك أيضاً بعض الفوائد التي تستند إلى تقدير الحد، اعتماداً على سوق العقارات والتفاوت في الأسعار في مختلف الأراضي / المناطق.

١٤- تحديد المطالبات: ويتم ادراج الطول المنوط بنافذة المطالبات في القانون، وذلك تحقيقاً للتوازن بشأن حاجة الحكومة إلى الإسراع في العملية بالتزامن مع وجود درجة من الصعوبة التي قد يواجهها المطالبين في الوصول إلى معلومات بشأن حقوق الاسترجاع، وكذلك الوصول إلى البنية والمؤسسات اللازمة، وإيجاد أي من الأدلة المناسبة والتي من شأنها دعم مطالباتهم.

١٥- وتشمل الأحكام التي تتناول حقوق الشاغلين الحاليين للممتلكات، وذلك في حال إذا ما لم ينطبق على المالكين السابقين حقوق الاسترجاع. وقد تشمل تلك الحالة عمليات لتحويل حقوق الانتفاع إلى الملكية.

١٦- توفير قدر أكبر من التفصيل والتحديد فيما يتعلق بالمؤسسة المسؤولة عن إدارة عملية الاسترجاع.

١٧- تحديد موعد نهائي من قِبَل القانون (أي في غضون فترة زمنية محددة من قِبَل قرار غير قابل للطعن بشأن الاسترجاع)، والذي بموجبه تقوم الحكومة بتسجيل الممتلكات المسترجعة. كما يجب ضمان عدم وقوع أي تكلفة على أصحاب الاسترجاع الذي تم ابعادته حديثاً، وذلك عند تسجيلهم وإصدارهم وثائق خاصة بشأن الاسترجاع.

١٨- تحديد فترة زمنية أو فئة من المضبوطات، والتي تُمكن المالكين السابقين من تقديم مطالبات الاسترداد بموجب هذا القانون.

١٩- النظر في ما إذا كان ينبغي فرض حدود لمساحة الأراضي وغيرها من الممتلكات التي يمكن لمالك واحد أن يطالب باسترجاعها. وإذا تم الإقرار بذلك، فسوف يشمل هذا الحد في القانون.

توضيح المسائل التشريعية (المبدأ ١٨)

٢٠- تُحدد حقوق الورثة على وجه الخصوص.

٢١. تناول ومعالجة "فئات خاصة" من المالكين السابقين لحقوقهم ربما تختلف، كوجود غير المواطنين والمالكين السابقين ومستخدمي أراضي المشاع.

٢٢. توضيح ما إذا كان الأشخاص فقط وحدهم هم المؤهلون أم يتم اعتبار كيانات قانونية مثل الشركات، والتي حازت ممتلكات تم الاستيلاء عليها، مؤهلة هي الأخرى.

٢٣. تحديد واضح لفئات المطالبين، بما يشمل ذلك تحديد "المالكين السابقين" و"الورثة"، و"الشاغلين الحاليين"، وكذلك تعيين حقوق الاسترداد الخاصة بهم.

٢٤. توضيح معنى المادة ١٢ من مشروع القانون.

٢٥. إضافة مادة لها أن تُعرّف كل المصطلحات الرئيسية

٢٦. تضييق نطاق المادة رقم ٨ بشأن "حقوق الارتفاق"، وذلك للسماح باستمرار حقوق الارتفاق والتي تُعتبر لازمة لعملياتي الدخول والخروج وللمنفعة العام وحقوق أخرى على شاكلة السابق ذكره.

٢٧. تُدرج في القانون حقوق للمطالبة بالأراضي المشاع وغيرها من الممتلكات والمتطلبات الشرعية ذات الصلة، وكذلك المبادئ والعمليات.

لتعزيز إنفاذ القرارات والأحكام المتعلقة بالاسترجاع (المبدأ ٢٠)

٢٨. وتشمل الحق في الطعن على قرارات كل من الهيئات الإدارية والقضائية. وإن وجدت، يتم إدراجها في متطلبات القانون للكيانات الحكومية الأخرى، وذلك لإنفاذ قرارات هذه الهيئات المقامه حديثاً.

٢٩. تحديد وإدراج أحكام لتسوية المنازعات وتفعيلها.

٣٠. تتضمن إطاراً لتسوية المطالبات المتنافسة في حال تعدد أصحاب الحقوق، لتشمل شكل من أشكال التعويض لجميع الأطراف المقررون بأن لهم حقوقاً المشروعة.

لحماية الحق في التعويض (المبدأ ٢١)

٣١. تتضمن إطاراً واضحاً للتعويض، والذي يتضمن نوعاً من التعويض بأن يكون متاحاً بالتزامن مع الإطار الزمني، بحيث يتم دفع تعويضات وتعيين كيفية تحديد مبلغ التعويض.

٣٢. توفير قدرأ أكبر من التفاصيل ومستوى أعلى من خصوصية فيما يتعلق بالملكيات التي سيتم الاحتفاظ بها من قبل الدولة، ويشمل ذلك الكيفية التي سيتم بموجبها تحديد هذه الملكيات وكذلك سبل التعويض عن المالكين السابقين لتلك الملكيات.

٣٣. تحديد عملية للتعويض نقداً أو عيناً في حال ما إذا كان المقابل غير مناسب ما إذا ما كان المالك يفضل التعويض.

٣٤. يجب النظر في مساحة الأراضي التي سوف يتم استرجاعها، وكذلك حجم الأراضي التي تسيطر عليها الحكومة الليبية، والتي لن يتم استرجاعها، وذلك مقابل الحصول على تعويضات عينية. وإذا اختارت الحكومة استعادة الملكيات والتعويض العيني، سوف يعد توافر كمية كافية من العقارات أحد أهم الاعتبارات الرئيسية وذلك لتلبية المطالبات المحتملة. فإذا تم الاحتفاظ بالملكية من قبل الحكومة، فقد تحتاج الحكومة حينها إلى توفير الملكية الكافية، ذات قيمة المماثلة، لأصحاب المطالبات.

الإجراءات الموصى بها:

١. تعزيز الوعي العام والمشاركة في برنامج الاسترجاع، وذلك من خلال حملات التوعية العامة. ويتبع ذلك تحديد الجهة الحكومية أو الوكالات المسؤولة عن وضع وتنفيذ حملات إعلامية قوية، مستخدماً المجتمع المدني القائم دينياً وشبكات التواصل الأخرى كوسيلة، وبلغات يفهمها السكان. ويأتي هذا مع إيلاء اهتمام خاص لضمان المشاركة الفعلية من قبل النساء والمجموعات المستضعفة بأن يكون لديها الوسائل والمعلومات لمناسبة لتحقيق ذلك.

٢. تحديد الوضع القانوني وحقوق الفئات المتفاوتة للشاغلين الحاليين للممتلكات، مثل أولئك الذين حصلوا على الملكيات بشكل مباشر من الدولة، ويشمل ذلك أولئك الذين سددوا رهوناً عقارية للدولة، وغيرهم ممن حصلوا على العقار عن طريق الشاغلين المعينين من قبل الحكومة، كمشتري الطرف الثالث والمستأجرين.

٣. النظر في وضع منهجية تقييم موحدة وتشمل خبير التقييم بوصفها عضوا في اللجنة الفرعية. يعد تقييم الممتلكات التي تم الاستيلاء عليها خطوة حاسمة في عملية الاسترداد. وإذا تم التقييم بشكل سيئ ودون شفافية، تتعرض شرعية البرنامج للخطر حينها.

٤. نظر تعيين قضاة مختصين أو غيرهم من ذوي خبرة للتعامل مع قضايا الاسترجاع فقط لا غيرها.

٥. إتاحة حصة من الأراضي في مقابل الأراضي المطالب بها فعليا، وتوفير حوافز للقابليين طوعاً الحصول على تلك الأراضي، وذلك فيما يتعلق بالقضايا القانونية متضاربة. ويعد من الأفضل ترك التفاصيل للوائح، ولكن يبقى للقانون إمكانية توجيه انشاء تلك اللوائح، وشموله بيان السياسة العامة لهذا الغرض.

٦. تحديد خبراء قانونيين ممن لهم أن يفهموا السياق الأوسع من حق المرأة في الأراضي وحقوق الملكية في ليبيا، على أن يتم التشاور معهم بشأن الأحكام التشريعية الممكنة، والتي يمكن أن توفر حقوقاً متساوية للرجل والمرأة على حد سواء.

٧. تدريب القضاة: لم يعتاد العديد من القضاة على تلك القوانين المعقدة، والمتعلقة بشئون الاسترجاع وكذلك على الأحكام ذات الصلة في القوانين أخرى، مثل تلك المختصة بالإرث. ويمكن لتدريب القضاة على التخصص في مثل تلك الأحكام القضائية بأن يسرع من خطوات العملية.

١ - المقدمة

تم تقديم هذا التقرير بموجب البرنامج الممول من المعونة الأمريكية لدى حكومة ليبيا، وذلك تحت عنوان "دعم قطاع العدالة والأمن من خلال حقوق الملكية بموجب برنامج حقوق الملكية وإدارة الموارد (PRRGP) بموجب عقد غير محدد المدة للرخاء وسبل العيش وحفظ النظم الإيكولوجية (PLACE).

برنامج دعم قطاع العدالة والأمن له أربعة أهداف:

١. الحصول على فهم أفضل لآليات الأمن والعدالة المحلية المتعلقة بحقوق الملكية، وكذلك التدخلات المحتملة من أجل إعلاء شأن الجهود الليبية وبرمجة حكومة الولايات المتحدة.

٢. دعم جهود الجهات المحلية الفاعلة لفهم نزاعات المساكن والأراضي والممتلكات والاستجابة لها بشكل أفضل. بالإضافة إلى ذلك، دعم تسوية المنازعات بطريقة من شأنها أن تسهم في إضفاء الصفة القانونية / إضفاء الطابع الرسمي عليها، وتوضيح دور مختلف الجهات الفاعلة الرسمية وغير الرسمية في مجال العدالة والأمن، وتساعد على تعزيز شرعية مختلف مستويات حكومة ليبيا والدعم الذي تقدمه.

٣. العمل مع الجهات الليبية الفاعلة لتحديد وتحليل القضايا الخطيرة واتباع المنهجية في مجال السكن والأراضي والممتلكات والتظلمات الهامة الأخرى ذات الصلة، بما في ذلك الحلول المحتملة التي تتطلب المناقشة و/ أو اتخاذ الإجراءات على المستويات المحلية والإقليمية والقومية.

٤. ضمان كشف المسائل الهامة أثناء عمل المشروع، بما في ذلك مناقشة تلك المسائل المتعلقة بالنوع الاجتماعي والأقليات والنظر فيها وعرضها على الجهات الحكومية المعنية، ويشمل ذلك التنسيق مع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بشأن حقوق الديمقراطية والعمل، ومكتب المخدرات الدولي وبرمجة انفاذ القانون.

ولتحقيق تلك الأهداف، يتملك برنامج دعم قطاع العدالة والأمن عنصرين: (١) منع النزاعات وإدارتها، و(٢) خيارات سياسة الأراضي. ويعد هذا التقرير بمثابة نشاطاً تابعاً للعنصر الثاني.

وخلال العقود الأولى من حكم العقيد معمر القذافي، والذي دام حكمه لمدة ٤٢ عاماً، كان من الشائع مصادرة الأراضي دون تعويضات، بحيث يلى ذلك تنفيذ برامج إعادة توزيع الأراضي. وقد بلغت موجة قوانين الممتلكات المتعاقبة، والتي بدأت منذ عام ١٩٧٨، قد بلغت ذروتها متمثلةً في إلغاء حق الملكية الخاصة في عام ١٩٨٦.

وبعد الإطاحة بالقذافي، بدأ عشرات الآلاف من الليبيين الذين كانت الحكومة قد صادرت أراضيهم في المطالبة باسترجاعها. وفي شهر مارس لعام ٢٠١٣، نشرت وزارة العدل لحكومة ليبيا "مشروع قانون" بتحديد بعض الأحكام المتعلقة بالممتلكات المنقولة للدولة، وذلك بموجب القانون رقم ٤ لسنة ١٩٧٨ (مشروع القانون) الذي يهدف إلى إعادة الأراضي التي تم مصادرتها إلى ملاكها السابقين.

وتماشياً مع بيان العمل (SOW)، يقدم هذا التقرير نظرة عامة عن "مشروع القانون" قائماً على أسس العدالة الاجتماعية وأفضل الممارسات الدولية المتعلقة باسترجاع الأراضي، ويشمل ذلك التعويض. وبدلاً من تحليل هذا التقرير لمواد مشروع القانون مادة تلو الأخرى، نستعرض أهم النقاط فيما يلي:

- مراجعة مشروع القانون من وجهة نظر العدالة الاجتماعية، وسوف تسلط هذه النظرة الضوء على مسائل التعويض والاسترجاع الناشئة عن عمليات المصادرة التي قامت بها الحكومة من قبل في ليبيا.
- مراجعة مشروع القانون بحيث يتوافق مع أفضل الممارسات الدولية، وذلك بخصوص تعويض واسترجاع الأراضي وحقوق الملكية والاعتبارات النوعية ذات الصلة.
- التوصيات العامة القائمة على أفضل الممارسات الدولية. ويحتوي هذا التقرير على أمثلة من البلدان التي خضعت لتحولات مماثلة لتلك التي تخضع لها ليبيا حالياً وكذلك البلدان الأخرى التي تنتم بتملكها تعددية مماثلة للنظم القانونية (القبلية والدينية / الشرعية والقانون الرسمي).

٢-٠ الخلفية

جنباً إلى جنب مع عمليات العدالة الانتقالية الأخرى، تبقى عمليات استرجاع الممتلكات^١ التي تقوم بها الدولة قسراً هي الوسيلة التي يتحمل من خلالها المجتمع السياسي مسؤوليته عن الجرائم التي كان قد ارتكبها في الماضي، واضعاً بذلك شرعيةً للديمقراطية الجديدة (ستان، ٢٠٠٦).

وقد تنشأ الحاجة إلى الاسترجاع في ليبيا من ضرورة تنفيذ سلسلة من الإصلاحات التشريعية، التي أدت بدورها إلى نزع الملكية الجماعية للممتلكات، والتي بلغت ذروتها عند إلغاء الملكية الخاصة للممتلكات. فقد كانت إحدى الأهداف المركزية في السياسات "الاشتراكية" لنظام القذافي هي تأميم الصناعات الرئيسية وإعادة توزيع الملكية. ويأتي هذا كوسيلة للحد من تراكم الثروات الخاصة وكذلك توزيع الدخل بطريقة أكثر إنصافاً. وبالإضافة إلى هدف العدالة الاقتصادية المعلن عنه، فقد أدى الإنفاذ الانتقائي للقوانين إلى تعزيز سلطة القذافي؛ بحيث كان من حق الحكومة قانونياً مصادرة ممتلكات المعارضين السياسيين، وذلك بينما كان يقوم النظام بمكافأة الموالين له بمنحهم الممتلكات التي تم مصادرتها.

١-٢ السياسة والإطار القانوني

ينص الإعلان الدستوري الليبي لعام ١٩٦٩، الذي الوثيقة القانونية الحاكمة البلاد طوال فترة حكم القذافي لمدة ٤٢ عاماً، على أن الممتلكات العامة هي أساس التنمية في المجتمع، كما يحمي حقوق الملكية الخاصة بقدر ما يتم اعتبار هذه الحقوق غير استغلالية (المادة ٨).

استهدفت الحكومة في أول سلسلة لمصادرة الممتلكات تلك المملوكة من قِبَل الأجانب. وبعد عام ١٩٦٩، والتي أتت بتعيين القذافي حاكماً للبلاد، قامت الحكومة بمصادرة جميع المزارع المملوكة للإيطاليين والتي تم إعادة توزيعها بعد ذلك إلى الليبيين في قطع أراضي أقل مساحة، على الرغم من الاحتفاظ ببعض الأراضي لدعم مشروعات الدولة الزراعية. وبعد فترة وجيزة، أعلنت الحكومة جميع الممتلكات غير المسجلة أو غير المستخدمة كممتلكات عامة بموجب القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٧٠، مما حد من سلطة بعض زعماء القبائل بمصادرة أراضيهم كملكية عامة (المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ٢٠١٢).

التحول في السياسة نحو الملكية الخاصة

يضمن مشروع الإعلان الدستوري لعام ٢٠١١، وهو الوثيقة القانونية التي تحكم ليبيا في الفترة الانتقالية حتى صدور دستور جديد، حق الملكية الخاصة ويقر بحصانتها الملكية، ويحظر من منع المالك من التصرف في ممتلكاته بموجب أحكام القانون. (المادتين ١٦، ١٨).

وضعت الثلاثة تشريعات التي صدرت بين عامي ١٩٧٧ و ١٩٨٦ قيوداً صارمة على حقوق الملكية الخاصة. كما يضع القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٧ (المادة ٣) حدوداً صارمة على مساحة الأراضي التي يمكن لكل ليبي امتلاكها، ولا يسمح إلا بملكية: العقارات

^١ على الرغم أنه من الواضح أن نظام القذافي قد عمل على "مصادرة" الممتلكات، إلا أن هذا التقرير يستخدم مصطلحاً أعم ألا وهو "استرجاع الأراضي" لأن المواد المطبوعة لا تعد واضحة بشأن ما إذا كان قد تم استدعاء قوة مصادرة في جميع الحالات. وبالإضافة إلى ذلك، تم تأميم الممتلكات، والتي من المرجح أنها استندت في ذلك إلى سلطة قانونية مستقلة.

السكنية الذي يقيم فيها؛ العقار التجاري المستخدم في إدارة أعمال شركته، والتي هي المصدر الرئيسي لدخل المالك؛ شريطة أن يعمل شخصياً في هذا العقار، مساحة الأراضي الزراعية التي يحددها وزير الزراعة.

وسرعان ما تبعه إصدار القانون رقم ٣٨ بالقانون رقم ٤ لسنة ١٩٧٨ والمعروف أيضاً بإسم "القانون العقاري" الذي حصر الملكية الخاصة في مسكن واحد لكل أسرة. كما أقر هذا القانون بحق كل لبيي في السكن وألغى الإيجار وسمح بمصادرة الأراضي للصالح العام، مقدماً بذلك الأساس القانوني لمصادرات واسعة النطاق للممتلكات الخاصة التي تمت في السنوات التالية. وفي النهاية، ألغى القانون رقم ٨ لسنة ١٩٨٦ الملكية الخاصة بحيث ترك للليبيين حقوق الانتفاع من الأراضي التي يشغلونها فقط (المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ٢٠١٢؛ اللجنة الاقتصادية لأفريقيا ٢٠١٠).

ولا يزال النطاق الكامل لعمليات مصادره الممتلكات التي قام بها نظام القذافي مجهولاً، كما أصبحت عملية استرجاع الممتلكات أو تعويض الملاك السابقين أكثر تعقيداً بسبب تدمير العديد من السجلات الأصلية في حريق عام ١٩٨٢ (وورث، ٢٠١٢). وما يزيد من تعقيد الأمور في ليبيا هو إعادة توزيع الكثير من الممتلكات التي تم مصادرتها، ولا سيما المنازل، على الليبيين المعدمين الذين يعيشون الآن فيها منذ عقود، وربما يطالبون أيضاً بحقهم القانوني في إمتلاكها وحتى تسجيلها رسمياً بأسمائهم أحياناً بسبب حقوق الانتفاع التي يتمتعون بها (المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ٢٠١٢). يدفع بعض الشاغلين الحاليين للأراضي مبالغ إلى الحكومة بشكل منتظم طوال فترة بقائهم في العقار، ويشار إلى هذه المبالغ أحياناً باسم "الرهن العقاري" في السجلات الحالية الموجودة، بينما يتمتع البعض الآخر (الأطراف الثالثة) بحقوق الانتفاع التي حصلوا عليها قانوناً من خلال الشراء أو المنح أو غير ذلك من الشاغل الأول (المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ٢٠١٢). ويقدر أحد المحامين الليبيين من يعيشون أو ينتفعون بالأراضي المستولى عليها بحوالي ثلاثة أرباع سكان العاصمة طرابلس، مما يعنى وجود حوالي واحد ونصف المليون من المرشدين في العاصمة وحدها، وذلك في حال إذا ما تم إعادة الممتلكات ببساطة إلى مالكيها السابقين. ولا يمكن التفاوض عن حقوق واحتياجات هؤلاء الشاغلين القانونيين في محاولة لتعويض الأضرار التي لحقت بالملاك الأصليين.

وزاد من تعقيد هذا الوضع أيضاً، أنه تم اتخاذ إجراءات فعلية لتعويض الأشخاص الذين قد تم مصادرة أراضيهم بموجب القانون العقاري لعام ١٩٧٨ وكذلك عمليات المصادرة التي قامت بها الحكومة وتأميم بعض الصناعات الجارية أثناء الثورة. وبالرغم من أن معظم أولئك الذين تلقوا تلك التعويضات كانوا أحياناً غير راضين عن المبالغ، تشير التقارير إلى أنهم قد نالوا ٢٥٪ من متوسط القيمة السوقية (ويليامز عام ٢٠١٢؛ المفوضية ٢٠١٢).

يضمن مشروع الإعلان الدستوري لعام ٢٠١١، وهو الوثيقة القانونية التي تحكم ليبيا في الفترة الانتقالية حتى صدور دستور جديد، حق الملكية الخاصة ويقر بحصانتها الملكية، ويحظر من منع المالك من التصرف في ممتلكاته بموجب أحكام القانون. (المادتين ٨، ١٦).

٣- نظرة عامة على التجارب العالمية لاسترجاع الأراضي

يقدم هذا القسم نظرة عامة عن التجارب العالمية لاسترجاع الأراضي. ويبتدئ بمقدمة موجزة عن "مبادئ بينيرو" للأمم المتحدة وهي عبارة عن مبادئ توجيهية لبرنامج الاسترجاع، تلك المبادئ المقدمة لمنفذي الدولة والمعدة بناءً على القانون الدولي. ثم ينتقل الجزء التالي إلى المناطق والبلدان التي خضعت لعمليات استعادة الأراضي، والتي قامت الحكومات بمصادرتها لأغراض مختلفة. وقد تم تسليط الضوء على تجربة دول وسط وشرق أوروبا وكذلك جنوب أفريقيا والعراق. كما بدأت كولومبيا مؤخراً عملية استرجاع الأراضي، وتم ذكرها هي الأخرى في هذا القسم. ويُختتم هذا القسم بمناقشة الاختلافات بين الجنسين التي يجب مراعاتها بحيث يتساوى كل من الرجل والمرأة في المشاركة والاستفادة من برامج إسترجاع الأراضي.

٣-١ "مبادئ بينيرو" للأمم المتحدة

قامت اللجنة الفرعية للأمم المتحدة لحماية وتعزيز حقوق الإنسان في عام ٢٠٠٥ بإعتماد مبادئ بينيرو، والتي جاءت كنتاج أحدث جهود المجتمع الدولي، وذلك عن طريق وضع معايير دولية والتي على أساسها يتم استرجاع حقوق الملكية (الدليل ٢٠٠٧). وعلى الرغم من أن هذه المبادئ تقوم على القانون الدولي الحالي، إلا أنها تعد بمثابة مبادئ توجيهية لتطوير السياسات والأطر القانونية وهي غير ملزمة قانوناً للدول (الدليل ٢٠٠٧).

يحدد القسمان الأول والثاني من هذه المبادئ نطاق التطبيق الواسع لهذه المبادئ، كما أنه لهما أن يمنحا حقوقاً صارمة للاجئين والمشردين في استرجاع الممتلكات التي تم مصادرتها منهم بشكل تعسفي أو غير قانوني. ويوضح القسمان الثالث والرابع المبادئ التوجيهية والحقوق التي يجب مراعاتها عند وضع وتنفيذ أي برنامج استرداد، وهي كالتالي: حق عدم التمييز، وحق المساواة بين الرجل والمرأة، وحق الحماية من التشريد وحق خصوصية واحترام المنزل، وحق التمتع السلمي بالممتلكات، وحق السكن اللائق، وحق حرية التنقل، وحق الاستعادة الطوعية بسلامة وكرامة (المبادئ ٣-١٠). ويضع القسم الخامس آليات التنفيذ القانونية والسياسية والإجرائية والمؤسسية وينص على المبادئ التوجيهية لتطوير مؤسسات وطنية والتشاور في صنع القرار ووضع الإجراءات التشريعية، ومعالجة حقوق الشاغلين الثانويين (المبادئ ١٢ و ١٤ و ١٨ و ١٧). ويوضح القسم السادس دور المجتمع الدولي في دعم وتيسير برامج الاسترداد .

تدعم هذه المبادئ (مبادئ بينيرو) بقوة الاسترجاع، والذي يعرف بـ "العودة إلى وإعادة التأكيد على تحكم الفرد في منزله الأصلي، وأرضه أو ملكيته" وتفضلها عن التعويض في معظم الحالات، الأمر الذي يعكس تحولاً واضحاً بما يتعلق بمنهج النزوح من قبل الحكومات والجمعيات غير الأهلية في العقود الحديثة (دليل ٢٠٠٧). وبالرغم من ذلك، تعترف المبادئ بأنه في ظل بعض الظروف " قد يعد التعويض جانباً إلى جنب مع الاسترجاع العلاج الأمثل والشكل الأفضل للعدالة التصالحية" (المبدأ ٢١-١). والتعويض يمكن أن يتخذ شكلاً مادياً أو عينياً، ولكن المبادئ لا تشجع ذلك بشكل عام. ويُسمح بالتعويض فقط حين "يتعذر إجراء الاسترجاع أو في حال ما إذا قبل الطرف المتضرر عن علم وطواعية التعويض بدلاً من الاسترجاع أو ما إذا نصت شروط التسوية السلمية المتفاوض عليها على الجمع بين الاسترجاع والتعويض" (المبدأ ٢١-١).

وقد أُنقذ هذا المنهج لأنه يفترض أن الاسترجاع الفعلي هو دائما الحل الأمثل والمفضل عن التعويض، حيث أشار بعض النقاد إلى خطر أن "الجهود حسنة النية، والتي تبذلها الجهات الفاعلة الغربية لوضع رؤية موحدة للقانون ولتعزيز التنمية وسيادة القانون قد تكون لها آثارا ضارة غير متوقعة" (بالارد ٢٠١٠)، وخاصة مع فشل نهج الاسترجاع هذا في مراعاة الاعتبارات السياسية والاجتماعية والاقتصادية ذات الصلة، والتي قد تجعل أشكال بديلة من الاسترجاع أكثر فائدة أو أشد فعالية. فعلى سبيل المثال، إذا تطلب الاسترجاع من المطالبين العودة إلى مناطق لم يعيش فيها أسره لفترة طويلة وحيث يمكن أن يواجهوا فيها عداء من جيرانهم، قد يكون التعويض أو استرجاع أراض بديلة خياراً أفضل في تلك الحالة. إن الاسترجاع الفعلي قد يعزز عدم الاستقرار والاضطراب الاجتماعي لأنها يتطلب تهجير الشاغلين الحاليين الذين لم يكن لهم أي دور في تهجير الملاك الأصليين وقاموا بشغل الممتلكات بحسن نية (بالارد ٢٠١٠).

انظر ملحق ٢ لرسم بياني عن مبادئ بينيرو، التوضيحات وجيزة، والأمثلة تشمل عددا من البلدان.

٢-٣ وسط وشرق أوروبا

تبنت كلاً من المجر وبلغاريا وأستونيا وليتوانيا وتشيكوسلوفاكيا السابقة وألمانيا الشرقية، وتليهم بعد ذلك بفترة رومانيا (٢٠٠١) تشريعات لاسترجاع المشروعات الصغيرة والمساكن^٢ التي تم قامت الحكومات الشيوعية السابقة بتأميمها. وتتمثل المشاكل الرئيسية المشتركة المتعلقة بهذا الاسترجاع فيما يلي:

- الاعتماد المتأخر لسياسات استرجاع الممتلكات؛
- السياسة غير الواضحة و/ أو غير المتوقعة بخصوص استرجاع الممتلكات؛
- عدم القدرة المؤسسية على تنفيذ السياسة؛
- ظهور حقوق متضاربة في نفس العقار؛
- نظم التعويض غير فعالة (ستيفان وآخرون، ٢٠١٠).

تختلف عملية الاسترجاع وصعوبتها من بلد لآخر، ويأتي هذا بناء على ما حدث في الفترة الانتقالية. لقد أعاد القانون التشيكوسلوفاكي لعام ١٩٩٠، والمختص بشأن تخفيف عواقب الظلم العقاري ٧٠٠٠٠ من المشروعات الصغيرة ومن المنازل المؤممة في الفترة من ١٩٥٥ إلى ١٩٦١. ويمكن إرجاع الممتلكات المصادرة في شكلها الأصلي (الاسترجاع الطبيعي) أو أن يقبل المطالبون بدلاً من العقار الأصلي تعويضاً مالياً أو أسهماً في الشركات المعدة للخصخصة (ستان ٢٠٠٦).

نصت معاهدة توحيد ألمانيا على تسوية المطالبات العقارية التي يقدمها أصحاب المنازل في ألمانيا الشرقية وفقاً لمبدأ "الاسترجاع بدلاً من التعويض"، ولقد أُنقذ هذا المبدأ؛ حيث كان يتم طرد سكان المنازل ذات الأسرة الواحدة بعد استعادته الملاك السابقين وورثتهم لحقوقهم المستعادة. كما أقر النقاد بأن كثيراً من المطالبين هم من ورثة وذرية الملاك الأصليين ولم يعيشوا أبداً في هذه المنازل ولكنهم كانوا يعترمون تجديدها وإعادة بيعها (ستان ٢٠٠٦).

^٢ بالإضافة إلى الأراضي الزراعية التي تم مناقشتها في سياق آخر.

وبالنسبة للأراضي الزراعية، فقد اشتركت جميع بلدان وسط وشرق أوروبا التي انضمت إلى الاتحاد الأوروبي^٣، باستثناء بولندا والمجر، في إعادة بعض حقوق الأراضي إلى مالكيها السابقين. ويمكن تقسيم برامج الاسترجاع إلى ثلاث فئات: (١) البرامج التي أعادت منح حقوق ملكية الأفراد الذين قد تم مصادرة ممتلكاتهم واسترجعت حصصاً أصغر بكثير من الأراضي التي كانت قد قامت الدولة بمصادرتها (٢) الدول التي قامت بتعويض الملاك السابقين وقدمت وباعت الأراضي لعمال المزارع السابقين، و (٣) الدول التي اكتفت بإعادة الأراضي إلى مالكيها السابقين (جيوفاريلي وبلدسو ٢٠٠١).

أما عن جمهورية التشيك، فلم يتم إلغاء الملكية الفردية للأراضي بشكل عام، ولكن كانت تذهب حقوق الانتفاع إلى الدولة والمزارع التعاونية؛ فبدلاً من استرجاع الأراضي (نقل الملكية)، تم إعادة وضع أولوية حقوق الملكية على حقوق المستخدمين. فإذا كانت الدولة قد صادرت الأراضي، بقي عليها إذن محاولة إعادتها إلى ملاكها السابقين، أو دفع تعويض إلى المالك. لقد كانت جميع عمليات الاسترجاع من ممتلكات الدولة وتحكمها وكالة صندوق الأراضي (جيوفاريلي وبلدسو ٢٠٠١).

كما اعتمدت عملية إصلاح الأراضي في مرحلة ما بعد الشيوعية في المجر على تعويض الملاك السابقين بدلاً من الاسترجاع، مع كدح العمال الذين لا يملكون أرضاً في مزارع الدولة واستلام المؤسسات التعاونية لأراضي صغيرة كهبة. ويخضع نحو خمسون في المائة من مساحة اليابسة في الدولة لمطالبات التعويض، وقد تم إنشاء أكثر من ٢-١ مليون قطعة أرض جديدة خلال هذه العملية (الفاو ٢٠١٣).

و لقد قامت كلاً من استونيا ولاتفيا وليتوانيا ورومانيا وبلغاريا بإعادة الأراضي إلى أصحابها السابقين حيثما أمكن ذلك. أما حينما كان يتعذر ذلك، كان يتم حصول هؤلاء الملاك على أراضي بديلة أو تعويضات مالية. وفي تلك البلدان، تم مصادرة الأراضي رسمياً من مالكيها الحاليين وذلك خلال عملية المصادرة الجماعية. ويذكر أن معظم الملاك الذين تلقوا أراضي من خلال عملية الاسترجاع لم يقوموا بزراعة (أي لم يعملوا على زراعة الأرض) المعادة لهم (جيوفاريلي وبلدسو ٢٠٠١).

و لقد أثار تعدد الورثة في جميع بلدان وسط وشرق أوروبا، والتي اختارت استرجاع الأراضي مشكلة تعدد الملاك. مما أدى بدوره في العديد من تلك الحالات إلى تقسيم هيكل الزراعة لعام ١٩٤٠ إلى قطع أراضي صغيرة جداً، دون حق الحصول عليها إلا من خلال الملكية خاصة. كما دخلت العملية حيز التعقيدات بسبب وجود عدد كبير من المطالبات المقدمة. بالإضافة إلى ذلك، أصبحت البنية التحتية الريفية مهجورة أثناء عهد الشيوعية: لذا وجب وضع الحدود الجديدة وإعادة هيكلة الطرق والخدمات الكهربائية والمياه التي نتجت عن عملية الاسترجاع. ومما زاد من تعقيد الأمور، أنه تم سحب العديد من المطالبات الأولية أثناء عملية الإصلاح. وقد ظهر ذلك حينما أدرك قاطن المدينة أن الزراعة تقتضي الانتقال إلى الريف وأن ما سيحصلون عليه، كان متعارفاً عليه في ذلك الوقت بأنه مشروع غير مريح. كما أن عدم رواج سوق الأراضي كان من شأنها دفع مستلمي الأراضي إلى بيعها (جيوفاريلي وبلدسو ٢٠٠١).

يمكن للملاك السابقين وورثتهم في خمس من سبع دول من دول منطقة البلقان (سلوفينيا وكرواتيا وصربيا والجبل الأسود ومقدونيا) الحصول من خلال الاسترجاع على الأراضي الزراعية التي تم تأميمها دون دفع تعويضات لملاك الأراضي بين عامي ١٩٤٥ و ١٩٩١. وإذا تعذر الاسترجاع، يتم دفع تعويض. وفي سلوفينيا ومقدونيا تم الانتهاء تقريباً من عملية استرجاع الأراضي ولكنها لا تزال قائمة في كرواتيا وصربيا والجبل الأسود (الفاو ٢٠١٣)

^٣ بلغاريا وجمهورية التشيك واستونيا وهنغاريا ولاتفيا وليتوانيا وبولندا ورومانيا وسلوفاكيا وسلوفينيا.

قامت صربيا بإعادة الأراضي على مراحل، ففي عام ١٩٩٢ صدر قانون استرجاع الأراضي، والذي تم بموجبه إعادة الأراضي المصادرة بعد ١٩٥٣ إلى ملاكها السابقين. وفي حالة تعذر استرجاع الأراضي، كان يحق للمطالبين الحصول على أراضي الدولة غير المطالب بها. وفي عام ٢٠٠٦، سرى قانون استرجاع الممتلكات على الكنائس، وفي عام ٢٠١١، تم اعتماد قانون استرجاع الممتلكات والتعويض. ويتضمن قانون الاسترجاع الجديد الأراضي التي تم مصادرتها من ملاكها بين عامي ١٩٤٥-١٩٥٣، ووفقاً لهذا لقانون، يجب استرجاع الممتلكات المؤممة إلى مالكيها السابقين أو ورثتهم، أما إذا تعذر ذلك، يحق لهم الحصول على تعويض (الفاو).

وفي كوسوفو، تمت خصخصة الأراضي الزراعية التابعة للدولة في مزادات دون تقديم أي خيار استرجاع (الفاو ٢٠٠٣)

وفي البوسنة والهرسك، لم يتم اتخاذ أي خطوات حتى الآن إما للاسترجاع أو الخصخصة من خلال البيع حيث تظل الأراضي الزراعية تحت إدارة كيانات الدولة ويتم تأجيرها في كثير من الأحيان إلى الشركات الزراعية (الفاو ٢٠١٣).

ومع ذلك، في البوسنة تمكن غالبية النازحين منذ عام ٢٠٠٠ تقريباً من العودة لمنازلهم التي امتلكوها قبل الحرب، حتى في المناطق التي كانت تعرف بتشدها سابقاً. وبسبب تأخر هذه العملية، اتحد العديد من البوسنيين المشردين في أماكن إقامتهم الجديدة سواء في داخل البوسنة أو خارجها. وفي هذه الحالات، كان يعد الاسترجاع بالنسبة للعديد من الأشخاص النازحين داخلياً بمثابة "عملية نزوح جديدة"، الشيء الذي أدى بدوره إلى بيع العديد من المنازل المستصلحة أو استبدالها أو تأجيرها أو عدم استخدامها. وفي الواقع، لقد كانت حالات عودة الشباب والأقلية من الطبقة الوسطى إلى المناطق الحضرية نادرة جداً. ولقد طالب النقاد بقياس نجاح وفشل الاسترجاع من حيث أعداد العائدين فقط دون النظر إلى نوعية الإعادة. بالإضافة إلى ذلك، يرى البعض أن التركيز السياسي على الموارد المستثمرة في عملية استرجاع الممتلكات يكون على حساب أهمية تعزيز الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية التي تؤدي إلى استدامة العائدات. كما يجد الأشخاص غير القادرين أو الراغبين في العودة إلى مواطنهم الأصلي في بعض الأحيان صعوبة في تأمين مساكنهم الدائمة الجديدة، بل ويعانون من مشاكل العمالة في أماكن نفيهم ويحصلون على القليل من الدعم (ستيفانسون ٢٠٠٦).

وباختصار، فإنه على الرغم من تنوع النهج المتبعة في أوروبا الوسطى والشرقية لدرجة كبيرة، فإن القرارات السياسية في جميع البلدان قد ساقها اعتبارى الإنصاف والعدالة. ولقد تباينت النتائج في هذه البلدان إلى حد كبير، والذي أدى بعض الشيء إلى استمرار دعم تواجد الأراضي الزراعية في مزارع الشركات ذات النطاق الواسع وغيرها، مما أدى بدوره إلى التفكك الكامل لتلك المزارع. ولقد تسبب ذلك في ظهور بعض المخاوف بشأن تجزئة الأراضي. (الفاو ٢٠١٣)

، وهى كالتالى: وهناك بعض الدروس التي يمكن استخلاصها من تجربة تلك المنطقة

١- الاسترجاع يكون دائماً ناتجا عن قرارا سياسيا، ويسلترم معه وجود فائزين وخاسرين. وتتجلى بشكل واضح فكرة سياسة استرجاع الممتلكات منذ البداية كعمل انتقادي لمبدأ "الشراء الجماعي".

٢- يجب أن تكون القوانين واللوائح التابعة للاسترجاع واضحة ويمكن التنبؤ بها، ويمكن الوصول إليها، وأن تكون أيضاً قابلةً للتنفيذ بكل كفاءة ونزاهة.

٣- تحتاج قوانين الاسترجاع إلى معالجة قضايا الحقوق المتضاربة لنفس الملكية بشكل واضح ويمكن التنبؤ به.

يهدف برنامج استرجاع الأراضي في جنوب أفريقيا إلى دعم عملية المصالحة وإعادة الإعمار والتنمية بعد مرحلة التمييز العنصري التي مرّت بها، وذلك عن طريق إعادة الأراضي التاريخية أو تقديم تعويض عادل إلى الأفراد والمجتمعات الذين تم مصادرة أراضيهم بموجب قوانين وممارسات التمييز العنصري (ستيكلر ٢٠١٢). واعترافاً بحقيقة أن برنامج اصلاح الأراضي بجنوب أفريقيا لن يحقق جميع أهدافه، اقترح رئيس جنوب أفريقيا في فبراير ٢٠١٣، وذلك في "خطابه عن وضع الأمة"، اقتراح إجراء تعديلات لقانون استرجاع حقوق الأراضي لعام ١٩٩٤ لإعادة فتح الباب لتقديم مطالبات الاسترجاع للأفراد الذين تخلفوا عن موعد التقديم في ٣١ ديسمبر ١٩٩٨ (جانسن) ٢٠١٣. وفي مايو لعام ٢٠١٣ وافق مجلس الوزراء على هذه التعديلات المقترحة وتم وضعها على موقع إلكتروني حكومي لاستقبال ملاحظات العامة (جوسا ٢٠١٣)

منح قانون استرجاع الحقوق لعام ١٩٩٤ حقوقاً لاسترجاع الأراضي التي تم مصادرتها بعد عام ١٩١٣ وهو تاريخ صدور قانون أراضي المواطنين الأصليين لعام ١٩١٣، والذي يحمل في طياته تمييزاً عنصرياً قوياً. فكان لا يحق للملاك وحدهم الاسترجاع، بل كان يحق أيضاً للمستأجرين والمزارعين المستأجرين والمستفيدين والشاغلين لفترة متواصلة لا تتجاوز عشر سنوات. وبالإضافة إلى ذلك، أقر القانون أيضاً بحق استرجاع فوائد الملكية العرفية التي تم مصادرتها وذلك بما يتفق مع دستور جنوب أفريقيا الذي يعترف بالقانون العرفي كأحد دعائم "النظام القانوني القائم في جنوب أفريقيا" (ستيكلر ٢٠١٢؛ جوسا ١٩٩٤؛ سياندا ٢٠١٠).

على الرغم من أن القانون لم ينص على الممتلكات الأخرى غير الأراضي، إلا أنه تم تضمين فقد المساكن والمرافق الأخرى من الناحية العلمية والعملية كجزء من المطالبات (ستيكلر ٢٠١٢).

وينص القانون على ثلاثة أنواع من التعويض: (١) استرجاع الأراضي المفقودة، (٢) الحصول على أراضي بديلة، أو (٣) الحصول على تعويض نقدي. وعلى الرغم من إعطاء الحكومة حق المصادرة للحصول على الأراضي المطالب بها بأدلة إثبات صحيحة، فلقد اختارت الحكومة بدلاً من ذلك عقد اتفاقيات شراء طوعي مع الملاك الحاليين بسعر قابل للتفاوض. كما بدأت الحكومة مع المطالبين الحضريين (ساكني المدن) لزيادة احتمالية قبولهم لتعويض نقدي (ستيكلر ٢٠١٢).

و لقد نص القانون على تشكيل لجنة لضمان حقوق استرجاع الأراضي تتألف من رئيس اللجنة وسبعة مفوضين إقليميين. كما نص هذا القانون على تشكيل محكمة مطالبات عقارية للبت في المطالبات وغيرها من القضايا المتعلقة بالأراضي. وفيما بعد، و للاحترام من خطوات سير العملية، تم إدخال عملية إدارية لتسوية المطالبات، ولا يتم الإحالة إلى المحكمة إلا في حالة وجود مطالبة محل نزاع (ستيكلر ٢٠١٢). والجدير بالذكر أن عملية جنوب إفريقيا لم تعتمد على المؤسسات العرفية أو الدينية لتحقيق أهدافها.

لقد تم الخلط بين نتائج البرنامج، حيث قدم أقل من ٢٪ من العدد المقدر للمطردين بسبب التمييز العنصري مطالبات بالاسترجاع أو التعويض على الرغم من وجود تعريف قانوني شامل للمطالبين المؤهلين (ستيكلر ٢٠١٢) وقبل معظم المطالبين (الذين بلغ عددهم ما يقرب من ٨٠٠٠٠ فرد وأسرة ومجموعة محلية) التعويض النقدي بمبلغ ٥٩٦ مليون دولار بدلاً من الحصول على الأراضي (لاهياف ٢٠١٠).

استعاد أقلية المطالبين أراضيهم (لاهياف ٢٠١٠)، وبين عامي ١٩٩٤ و ٢٠١١، تم تحويل ما يقرب من ٢,٧٦ مليون هكتار من الملاك البيض إلى المطالبين السود (ستيكلر ٢٠١٢). ونظراً للتحديات الخاصة التي يواجهها المطالبون لاسترجاع أراضيهم الأصلية، وبعد مرور خمسة عشر عاماً من الموعد النهائي لتقديم المطالبات الجديدة، لا يزال هناك ٢٠٠٠ مطالبة لم يتم تسويتها

(مافوسو ٢٠١٣). والعديد من تلك المطالبات التي لم يتم تسويتها بعد مقدمة للحصول على محميات أو أراضي زراعية ذات قيمة مرتفعة مما يشكل تحديات سياسية ومالية (ستيكلر ٢٠١٢).

٣-٤ العراق

لعب القانون العرفي القبلي خلال الصراع الدائر في العراق دوراً هاماً في حل قضايا النزاعات الدموية والحروب القبلية، ولم يكن للدولة سوى سلطة محدودة لحل المنازعات الجنائية والمدنية. وقامت لجنة المطالبات العقارية في العراق (وسابقياً) بتنفيذ برنامج الاسترجاع في البلاد. وحتى الآن، لا يزال هذا المجتمع التعددي من الناحية القانونية يعتمد، مثله كجنوب أفريقيا، على مؤسساته أو قوانينه العرفية في تنفيذ هذا البرنامج (أي أو ام ٢٠٠٨، عصفورة-هيم ان. دي).

ومنذ عام ٢٠٠٤، وتقوم لجنة المطالبات العقارية في العراق بإعادة الأراضي أو تقديم تعويض للأشخاص الذين قام النظام البعثي السابق بمصادرة أراضيهم بين ١٧ يوليو ١٩٦٨ و ٩ أبريل ٢٠٠٣ - وهي الفترة التي حكم فيها حزب البعث في العراق حتى تاريخ سقوط بغداد خلال الغزو الذي قاده الولايات المتحدة. لقد كان النظام البعثي يصادر أو يدمر بشكل روتيني المنازل والشركات والأراضي الزراعية للحفاظ على سيطرته على البلاد وتوسيع سلطاته. وقد تم استهداف الجماعات الشيعية والكردية والتركمانية والأشورية، وكذلك أي شخص يُرى أنه خصم أو مصدر تهديد للنظام. على الرغم من عدم وجود تقديرات متفق عليها لعدد من الأشخاص الذين تمت مصادرة ممتلكاتهم والمشردين، "هناك شك بسيط بأن التشريد كان ظاهرة جماهيرية في العهد البعثي" (أي أو ام ٢٠٠٧، عصفورة-هيم ان. دي).

ومن بين اختصاصات لجنة المطالبات العقارية في العراق يأتي التعويض عن ثلاثة أنواع من انتهاكات حقوق الملكية: (١) مصادرة أو حجز الممتلكات لأسباب سياسية أو دينية أو عرقية أو تلك المتعلقة بالتشريد العرقي أو الطائفي أو القومي، (٢) مصادرة أو الاستيلاء على الممتلكات دون مقابل مع الظلم الواضح أو انتهاك القواعد القانونية المعمول بها، و (٣) مصادرة ممتلكات الدولة ثم تخصيصها لرموز النظام السابق دون مقابل. ولا يقع التعويض عن تدمير الممتلكات ضمن اختصاصات لجنة المطالبات العقارية في العراق (فان دير أوربرارت)، ولم تكن سلطة إنفاذ قرارات الاسترجاع من ضمن صلاحياتها أيضاً (أي ام او ٢٠٠٨).

و يحق للأشخاص أو ورثتهم والشركات التي تعرضت إلى أحد الأنواع الثلاثة للانتهاكات المذكورة أعلاه، بغض النظر عن جنسيتهم أو دينهم أو عرقهم استرجاع ممتلكاتهم السابقة إذا كانت لا تزال في يد الدولة العراقية أو عضو بارز في النظام السابق أو "أي شخص كان يستغل سلطاته" في ذلك الوقت. في حالة بيع أو انتقال الممتلكات بعد مصادرتها غير المشروعة، يمكن للمدعي أن يطالب إما بالاسترجاع أو التعويض. ويمتد هذا الحق إلى أصحاب الملكية وحقوق الانتفاع (فان دير أوربرارت ٢٠٠٧؛ المنظمة الدولية للهجرة ٢٠٠٨؛ فان دير أوربرارت ٢٠٠٩).

وتخضع عملية تحديد الورثة لأغراض تنفيذ برنامج الاسترجاع للقانون المدني العراقي، والتي تتبع القانون الشرعي: " (١) سيحصل الوريث عن طريق الميراث على الممتلكات المنقولة وغير المنقولة للتركة وأي حقوق فيها. (٢) تحكم أحكام الشريعة الإسلامية

^٤ لاحظ أن سلطة الائتلاف المؤقت الأولى في العراق قد قررت في أوائل عام ٢٠٠٤ تأسيس لجنة المطالبات العقارية في العراق لمعالجة مصادرات الممتلكات التي تمت خلال الحقبة البعثية. وبعد انتقال السيادة إلى الحكومة العراقية المؤقتة، قررت الجمعية الوطنية العراقية في أوائل عام ٢٠٠٦ أن تحل محل لجنة المطالبات العقارية في العراق لتسوية مع لجنة تسوية نزاعات الممتلكات العقارية. وفي عام ٢٠١٠، تغيرت العراق مرة أخرى اسم المؤسسة المسؤولة إلى "لجنة المطالبات العقارية" التي ورثت كل صلاحيات لجنة تسوية النزاعات وعملياتها وموظفيها (فان دير أوربرارت ٢٠٠٧؛ فان دير أوربرارت ٢٠١٠).

^٥ يبدو أن المعلومات عن تقدم البرنامج من عام ٢٠١١ فصاعداً غير متاحة

والقوانين المحددة عملية تحديد الورثة وتحديد أنصبتهم من الميراث ونقل ملكية التركة (المنظمة الدولية للهجرة ٢٠٠٨؛ القانون المدني العراقي ١٩٩٠).

على الرغم من أن الوضع الأمني في العراق قد أعاق عمل لجنة المطالبات العقارية فيها، إلا أن لجنة المطالبات العقارية في العراق قد تعرضت لانتقادات عدة، ويعود ذلك لمحدودية صلاحياتها (باستثناء النزاعات العقارية الكبرى في الشمال والجنوب) والإجراءات المطولة، وكذلك التأخير في تنفيذ القرارات. وقد كان أحد أكبر التحديات للبرنامج هو إنفاذ قرارات الاسترجاع والتعويض، ويرجع ذلك جزئياً إلى عدم رغبة بعض مكاتب تسجيل العقارات في إعادة تسجيل الممتلكات والصعوبات التي تواجهها دائرة الإنفاذ التابعة لوزارة العدل في طرد الشاغلين الحاليين المتعدين. كما ساهم الوضع الأمني ونقص القدرة والسلطات في المشكلات المذكورة أعلاه. كما كان من الصعب تنفيذ قرارات التعويض لأنه الأمر الذي قد استغرق الكثير من الوقت للاتفاق على إجراء محدد للدفع للمطالبيين المستحقين، ولأنه على الرغم من التزام وزارة المالية القانوني بدفع التعويضات، أقرت لجنة المطالبات العقارية في العراق بهذا الالتزام (فان دير أوربرارت ٢٠٠٧).

وتشمل الأمور الأخرى عدم وجود مبادئ توجيهية ملائمة للتعويض، والجدوى المالية للبرنامج، وتراكم الطعون، واختلاف عمليات الطعن من منطقة لأخرى، وكذلك عدم وجود آليات لضمان ألا يؤدي استرجاع الممتلكات إلى نزوح جديد. واعتباراً من أكتوبر ٢٠٠٩، قامت لجنة المطالبات العقارية بتسوية النزاعات بتسوية أقل من ٤٣٠٠٠ مطالبة من أصل ١٥٢٠٠٠ مطالبة مقدمة واعتباراً من مايو ٢٠٠٨، قدمت لجنة المطالبات العقارية تعويضات لأكثر من ١٨٠٠ مستفيد بمبلغ ١٥٠ مليون دولار أمريكي تقريباً (المنظمة الدولية للهجرة ٢٠٠٨؛ مركز رصد النزوح الداخلي ٢٠١١).

تعد العراق أحد تلك البلدان القليلة التي نستطيع أن نستخلص منها "دروساً مستفادة"، والتي تتمثل فيما يلي:

• الدرس المستفاد رقم ١: ينبغي معالجة عمليات استرجاع الممتلكات واسعة النطاق في إطار عدالة إنتقالية أكبر. ولم تظهر لجنة المطالبات العقارية ولا هيئة تسوية النزاعات نتيجة جهود العدالة الانتقالية في معالجة مسألة التعويض لجميع ضحايا النظام السابق، ولم تأتي نتيجة حوار سياسي شامل حول كيفية تعامل المجتمع العراقي بشكل أفضل مع موروثات القمع الوحشي والعنيف أو المطلوب لتسهيل الانتقال من عقود من الحكم الاستبدادي إلى مجتمع ديمقراطي يعيش في ظل حكم القانون. إن عدم معالجة عمليات استرجاع الممتلكات بعد انتهاء الصراع من منظور عدالة انتقالية أوسع أثار ما لا يقل عن ثلاث مشكلات كبيرة. وتتعلق المشكلة الأولى بحقيقة أن المنهج المستقل قد يؤدي إلى عدم المساواة في معاملة الضحايا، والمشكلة الثانية هي أن المنهج المستقل يركز على الحاجة إلى تعزيز عمليات استرجاع الممتلكات للترابط الخارجي مع السياسات الحكومية الأخرى. وأخيراً، هناك مشكلة أكثر واقعية وسبب واقعي جداً لعدم جدوى وفاعلية تنفيذ عمليات استرجاع الممتلكات في شكل مستقل. وعلى أي حال من الأحوال، فإن إجمالي الموارد التي تقدمها الدولة لتحقيق العدالة الانتقالية تبقى غير محدودة حيث ستتنافس العدالة الانتقالية دائماً مع الاحتياجات والأولويات الملحة الأخرى. وبالتالي فإنه ينبغي اتخاذ القرار السياسي بخصوص ما يمكن للدولة أن تخصصه لجهود استرجاع الممتلكات على نطاق واسع بناء على قرار ما يمكن أن تخصصه الدولة لإنصاف جميع ضحايا النظام السابق، كما في المثال العراقي، وإلا فسيؤدي التخصيص والمنح المفرط والسخي إلى استهلاك الكثير من الموارد ولن تبقى هناك مساحة مالية أو سياسية للتعويضات المستحقة لفئات الضحايا الأخرى المستحقة للتعويضات" (فان دير أوربرارت ٢٠٠٧).

• الدرس المستفاد رقم ٢: ينبغي ملائمة نوع عملية التعويض المختارة للحجم المتوقع لعبء المطالبات. "من المشكوك فيه ما إذا كانت العملية شبه القضائية ستكون ملائمة تماماً للتعامل مع عشرات الآلاف من حالات استرجاع الممتلكات (استلمت هيئة تسوية

نزاعات حتى الآن أكثر من ١٣٠٠٠٠ مطالبات). ونتيجة لعبء المطالبات هذا، قد يكون تنفيذ "عملية إدارية" هي الخيار الوحيد القابل للتطبيق، خصوصاً في البلدان التي تكون فيها الموارد المادية و/ أو البشرية المتاحة شحيحة " (فان دير أوريرارت ٢٠٠٧).

• **الدرس المستفاد ٣: يجب مراعاة نقص قدرة مؤسسات الدولة الحالية في البداية.** "أحد الأسباب الشائعة لإنشاء لجان استرجاع ممتلكات لأغراض محددة هو أن مؤسسات الدولة الأخرى ليس لديها القدرة على التعامل مع عدد كبير من المطالبات العقارية بطريقة عادلة وسريعة. كما أن إنشاء لجنة إسترجاع الممتلكات في دولة ضعيفة أو جزء من مؤسساتها لا يعمل يثير عدداً من المشكلات المعقدة للغاية في بعض الأحيان. علاوة على ذلك، تظهر مشكلة أكثر تعقيداً نتيجة لتسييس أو فساد مؤسسات الدولة الحالية وضعف سيادة القانون وثقافة الحكم الرشيد أو عدم وجودها. وفي تلك الظروف المشابهة، تغيب الحلول السريعة " (فان دير أوريرارت ٢٠٠٧).

٣-٥ كولومبيا

و تعتبر كولومبيا أحدث الدول التي تقوم بتنفيذ عملية استرجاع الأراضي، وتُعد الأولى في تطبيقها لمبادئ بينيرو (اتاناسيو وسانشيز ٢٠١٢). ففي يونيو ٢٠١١، أصدرت الدولة قانون الضحايا واسترجاع الأراضي رقم ١٤٤٨، بهدف التعويض عن انتهاكات حقوق الإنسان التي وقعت أثناء النزاع الداخلي المسلح، والذي دام لمدة أربعين عاماً في كولومبيا. وقد لاحظ العديد من المعلقين أن القانون يأخذ خطوة إيجابية بالاعتراف رسمياً بوجود النزاع المسلح في كولومبيا؛ حيث رفضت الحكومات السابقة الاعتراف بذلك (أيه بي كولومبيا ٢٠١٢؛ منظمة العفو الدولية ٢٠١٢).

ويعتبر استرجاع أراضي الضحايا الأصليين أفضل علاج من منظور القانون، ولا يجوز منح التعويض إلا بناءً على طلب الضحايا. وبمجرد إرجاع الأرض إلى المالك الأصلي، يُمنع نقل ملكية هذه الأرض لمدة عامين عدا عن طريق الإرث، دون الحاجة إلى إصدار أمر من المحكمة بذلك (اتاناسيو وسانشيز ٢٠١٢).

ونظراً لأن الكثير من الأراضي تحت الحيازة العرفية، فقد تم صياغة عملية الاسترجاع بطريقة يمكن أن تحدد من الناحية الفنية قطعة الأرض المطالب بها (باردو وفيكورنينو ٢٠١٣). ومع ذلك، يبدو أن القانون العرفي أو المؤسسات العرفية لا تلعب دوراً في برنامج الاسترجاع.

إن حجم الأراضي الخاضعة للاسترجاع غير محدد أو واضح، ولكن الحكومة وضعت هدفاً باسترجاع ما لا يقل عن ٥٠٠٠٠٠ هكتار سنوياً حتى عام ٢٠١٤، على الرغم من أن بعض التقديرات تقيد بإجبار خمسة ملايين شخص على مغادرة أراضيهم خلال النزاع، والتخلي عن ٤-٦ مليون هكتار، وتعتبر المناطق الريفية هي الأكثر تضرراً (باردو وفيكورنينو ٢٠١٣)

واعتباراً من فبراير ٢٠١٣، تلقت الوحدة الإدارية الخاصة التي أنشئت مؤخراً لتنفيذ عملية استرجاع الأراضي المصادرة داخل وزارة الزراعة أكثر من ٣٠٠٠٠ مطالبة استرجاع. كما أصدر القضاء المتخصصون في محاكم استرجاع الأراضي التي أنشئت حديثاً ١٦ أحكام باسترجاع ما يقرب من ٥٠٠ هكتار من الأراضي (اتش آر دبليو ٢٠١٣؛ بي سي كولومبيا).

يواجه العائدون في بعض الحالات مخاوف أمنية كبيرة، كما يتلقون تهديدات ويخضعون لأعمال التخويف من الجناة وذلك لمحاولتهم استرجاع أراضيهم (اتش آر دبليو ٢٠١٣؛ بي سي كولومبيا).

ونظرا لحدائثة جهود كولومبيا، لا يزال من المبكر يمكننا استخلاص الدروس من هذه التجربة. ومع ذلك، لاحظ معلقون أن تنفيذ برنامج الاسترجاع مع استمرار الصراع، وبالتالي استمرار مصادرة الممتلكات وضعف سيادة القانون، والضغط التجاري على الأراضي (الشرعية وغير الشرعية)، وخاصة بحثاً عن النفط والذهب والأخشاب هو أمر يتسم بالصعوبة والتعقيد (اتش آر دبليو ٢٠١٣؛ بي سي كولومبيا ٢٠١٢، منظمة الأغذية والزراعة ٢٠١٣).

٣-٦ المساواة بين الجنسين في برامج استرجاع الأراضي

يناقش هذا القسم الفرعي برامج استعادة الممتلكات التي تم مناقشتها أعلاه من منظور النوع الاجتماعي. ولكن، وللأسف أيضاً، هناك القليل من المواد المطبوعة والتي يتم الاعتماد عليها في الاستناد إلى أمثلة عن الممارسات الأمثل.

ينص مبدأ بينيرو رقم ٤ على "حق المساواة بين الرجل والمرأة"، والمساواة بين الجنسين تعني المساواة بين النساء والرجال والفتيات والفتيان في الحصول على الحقوق والأشياء ذات القيمة الاجتماعية والفرص. وقد تم الاعتراف بحق المساواة بين الجنسين على نطاق واسع على المستوى الدولي والوطني، وقد أدى تفسيره إلى ضرورة تنفيذ بعض الإجراءات الإيجابية الرامية إلى القضاء على التمييز الفعلي أو بحكم القانون على أساس الجنس. ونتيجة لذلك وبموجب المبدأ رقم ٤، لا يجب التمييز بين الجنسين في قوانين وعمليات استرجاع المساكن والممتلكات، ويجب ضمان حق المساواة بين الرجل والمرأة، وكذلك المساواة بين الفتيان والفتيات (الدليل ٢٠٠٧).

يدعو المبدأ ٤-١ إلى المساواة في الحقوق بين الرجال والنساء والفتيان والفتيات في استرجاع الأراضي والممتلكات والمساكن. كما ينص المبدأ ٤-٢ على ضرورة إقرار برامج وسياسات وممارسات استرجاع المساكن والأراضي والممتلكات بالملكية المشتركة لأرباب وريات الأسر، وكذلك التشجيع على توثيق حقوق المرأة في الأراضي والممتلكات إذا كانت المرأة ليست في أسر ترأسها امرأة. ويدعو المبدأ ٤-٣ في النهاية إلى اتخاذ إجراءات إيجابية لضمان بذل جهود الاسترجاع على أساس المساواة في المعاملة بين الرجال والنساء، بما في ذلك برامج وسياسات وممارسات الاسترجاع (الدليل ٢٠٠٧).

القضايا التي تؤثر على المساواة بين الجنسين في حقوق استرجاع الأراضي والممتلكات هي نفس القضايا التي تؤثر على المساواة بين الجنسين في أي برنامج لإصلاح أو توثيق أو تسجيل الأراضي. إن القيود القانونية المفروضة على حقوق المرأة أو الفتيات في الأراضي، بما في ذلك الأنظمة القانونية المتعلقة بعملية ومحتوى برنامج الاسترجاع وتضمين المرأة في تنفيذ البرنامج كموظفة أو مشاركة وقدرة المرأة على معرفة وفهم وإنفاذ حقوقها كل هذه الأمور تتطلب اهتمام وتركيز لخلق بيئة عادلة تساوي بين الجنسين.

ويتناول *لبيل المبادئ* مسألة عادات أو قوانين الميراث غير العادلة فيما يتعلق بالاسترجاع. ففي العديد من الحالات، يتم استرجاع الأراضي والممتلكات إلى الورثة، وفي البلدان التي تطبق فيها الشريعة الإسلامية أو يقنن فيها القانون العرفي ينص القانون على ممارسات ميراث لا تساوي بين الرجال والنساء. ويقترح الدليل تنفيذ برامج تدريبية لتعزيز تطبيق مبادئ بينيرو والالتزام بهذه المبادئ كمعيار عادل يقوم على قانون حقوق الإنسان وبذل جهود للدعوة إلى تحقيق المساواة بين الجنسين في حقوق الميراث. ولا يزال من الصعب التغلب على القواعد القانونية التي لا تسمح بالمساواة في الحقوق بين الرجال والنساء.

و في وسط وشرق أوروبا، ينص القانون على المساواة بين الجنسين، وبموجب القانون لا يكون هناك تمييزاً في عملية الاسترجاع بين الرجل والمرأة، ويتم توزيع الأراضي بالتساوي على الورثة الذكور والإناث، ومعظم البيانات المتعلقة بتوثيق وتسجيل حقوق ملكية الأراضي لا تظهر أي تمييز بين الجنسين. اتخذت العديد من البلدان خطوات إيجابية للمساواة بين الجنسين، ولكن لا تزال الأدلة

غير المؤكدة تشير إلى أنه يتم تسجيل رب الأسرة فقط في كثير من الحالات، أو يتنازل الورثة الإناث عن حقوقهم في الأرض (ستانلي ومارتينو ٢٠١٢). أجرى مكتب المساواة بين الجنسين في الجبل الأسود دراسة استقصائية عن الجنس في عام ٢٠٠٩. ومن بين نتائج الدراسة أن ٥٠ في المئة من اصحاب المنازل هم من الرجال و٨٪ فقط من الملاك هم من النساء (ستانلي ومارتينو ٢٠١٢). يجب ممارسة أنشطة محددة تستهدف تثقيف ودعم المرأة في عملية الاسترجاع.

وفي كولومبيا، تتمتع المرأة بحقوق ملكية مؤقتة أكثر من الرجال، ويكون عدد الأرامل والمشردين من ربات الأسر أكثر عرضة لفقد أراضيهم. كما أن الزواج غير الرسمي لا يعطي المرأة الحق في الحصول على حصتها في ملكية الأرض المنزلية، وتتحيز ممارسات الميراث للرجال، وتحبذ القواعد غير الرسمية والممارسات الاجتماعية مشاركة الرجال في أسواق الأراضي والحصول على الائتمان. وغالباً ما تناضل المرأة لكي يُسمع صوتها في اجتماعات المجتمع أو المدينة. ونتيجة لذلك، لا يعلم النساء بملكية الأراضي والإيجار أو بكيفية الحصول على الملكية أو بوجود أو عدم وجود الوثائق والسندات الخاصة بها. وعندما تعلن المشردين وضعهن لمسجل الأشخاص النازحين داخلياً لدى الحكومة، نادراً ما يكون لدينا معلومات عن أراضيهم، وفي بعض الحالات لا يعتبرون أنفسهم مُلاكاً (ألبوجا ٢٠١٠).

و في جنوب أفريقيا، يبدو أن قانون حقوق استرجاع الأراضي لعام ١٩٩٤ لا ينطوي على أي تمييز. ومع ذلك، قلما تستفيد النساء من حقوق الاسترجاع حيث أن الرجال هم الذين يمتلكون معظم الأراضي التي تم مصادرتها منهم، والذين بالتالي لديهم مطالبات استرجاع بموجب هذا القانون. علاوة على ذلك، يجوز للمجتمعات المحلية تقديم مطالبات استرجاع الأراضي بموجب قانون الاسترجاع، والتي غالباً ما تتجاهل مصالح النساء حيث يقوم الرجال بإصدار القرارات. هناك حلول، ولكنها يصعب على المرأة تنفيذها (كوتولا ٢٠٠٢)

غالباً ما تمنع الممارسات الاجتماعية الثقافية المرأة الريفية من الحصول على سندات ملكية الأرض، ففي البلدان السابقة، يتم تطبيق الحياة العرفية للأراضي. وبموجب هذه القواعد، نادراً ما يخصص الرؤساء للنساء قطع أراضي ولا تحصل المرأة على الأراضي إلا عن طريق آبائهن وأزواجهن. وغالباً ما تكون الأراضي التي تزرعها النساء الأكثر فقراً، كما يتعذر الوصول إليها. ولا يحق للأرامل البقاء في أرض زوجها المتوفى. ومع ذلك، هناك تباين كبير يعتمد على المنطقة والمواءمة السياسية للرؤساء (كوتولا ٢٠٠٢) ويساهم كل من مبادئ بينيرو والدليل في وضع نطاق واسع من أفضل الممارسات للوصول إلى المساواة بين الجنسين في ظل برامج إعادة الأراضي. ويشتمل ذلك على برامج التدريب المصممة لتعزيز تطبيق "مبادئ بينيرو"، وتعزيز جهود الدعوة الرامية إلى تحقيق المساواة فيما يختص بحقوق الإرث. وبالتأكيد، فإن الخطوة الأولى تعد بمثابة تفويض للمساواة في القانون الاسترداد نفسه. وعلى الرغم من ذلك، وكما رأينا أعلاه، حتى عندما يكون القانون واضحاً، نادراً ما تكون الخطوات اللازمة لضمان المساواة بين الجنسين، على سبيل المثال، توزيع المعلومات، والتعليم، والتدريب المعد خصيصاً للنساء، مدرجة، وإن كان لها إن تكون مدرجة، في برامج الاسترجاع. وعلاوة على ذلك، يعتبر كلا من توثيق الجهود الرامية إلى تعزيز المساواة بين الجنسين ونتائجها نادرة مما يترك لنا الأدلة القولية في أفضل الأحوال. ومع ذلك، يبقى من الممكن استخلاص بعض أفضل الممارسات العامة الشاملة لأنواع الإجتماعية بإختلافها عن غيرها من البرامج التي تقوم بالتركيز على الأراضي الأخرى (انظر الإطار في الصفحة التالية).

انظر القسم ٤-٤-٢ لمناقشة قضايا المساواة بين الجنسين في ظل برنامج استرجاع الممتلكات في ليبيا.

البرامج الشاملة للنوع الاجتماعي: إصلاح الأراضي في أفغانستان

المعونة الأمريكية/أفغانستان: مشروع إصلاح الأراضي في أفغانستان (LARA). وبالرغم من عدم تركيزه على مبدأ الاسترجاع، ولكنه يضرب مثلاً جيداً كبرنامجاً لإصلاح أراضي قائماً على شمولية النوع الاجتماعي. وقد شمل المشروع، الذي يسعى في جزء منه إلى التطوير، إطار سوق الأراضي المملوكة الأفغانية وإدارتها القوية التي تشجع على نمو الاستثمار والإنتاجية، بل وتدعم القرارات/التخفيف من الصراعات القائمة على الأراضي قد شملت التأكيد على حفظ وتعزيز حقوق المرأة في الأرض. ولقد عزز المشروع قوة دعم معنية بحقوق المرأة في الأراضي، وذلك لتحديد القيود العرفية والدينية والقانونية والتنظيمية التي تؤثر على ملكية الأراضي من قبل النساء. وكذلك العمل على معالجة قضايا دعم حقوق المرأة في الأرض، وزيادة الوعي حول حقوق المرأة في الميراث وحقوقها في تملك الأراضي، وتقديم المساعدة في الإصلاحات القانونية. ولقد شملت الأنشطة سلسلة من ورش العمل حول قضية حق المرأة في الأراضي. ولقد عمل المشروع (LARA) أيضاً جانباً إلى جنب مع الوكالات الحكومية والمجتمع المدني لزيادة الوعي بحق المرأة في الأرض وبناء قدرتها على العمل كدعوة لمشاركة النساء. ولقد استُقبل المشروع استقبالا جيداً بشكل عام كما أوضح بعض الممارسات والأنشطة الرئيسية التي يمكن أن تحسّن من مشاركة المرأة في البرامج ذات الصلة بالأراضي:

- دراسة الممارسات العرفية القائمة، التي يمكن أن تؤثر على قدرة المرأة على الوصول وامتلاك الأراضي، وصولاً لتطوير البرنامج.
- التشاور مع الجمهور.
- أنشطة التوعية التي تستهدف النساء على وجه التحديد (الحملات الإعلامية والدورات التدريبية وورش العمل وغيرها...).
- الدعوة إلى حقوق المرأة في الملكية خروجاً إلى المجتمع الأوسع.

٤-٠ مشروع القانون والاعتبارات

الرئيسية لقوانين استرجاع الأراضي

يقدم هذا القسم تعليقات عامة حول مشروع القانون، كما يناقش وي طرح توصيات تتعلق بالاعتبارات الرئيسية لأي قانون قومي ينظم عملية استرجاع الأراضي، بما في ذلك المبادئ والعمليات الأساسية. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه يناقش بإيجاز المسائل التي تنطبق على السياق الليبي.

٤-١ تعليقات عامة على مشروع القانون الليبي

نشرت وزارة العدل مشروع قانون على الانترنت لتلقي تعليقات العامة في مارس ٢٠١٣ (حكومة ليبيا ٢٠١٣؛ حكومة ليبيا ٢٠١٣ ب). يناقش مشروع القانون استرجاع الممتلكات التي تم نقلها للدولة بموجب القانون رقم ٤ لعام ١٩٧٨، وعلى الرغم من أن عنوان مشروع القانون يوضح أن حقوق الاسترجاع تقتصر على عمليات المصادرة التي وقعت بموجب هذا القانون؛ إلا أن نص اللغة القانونية لا يحتوى على هذا المرجع. ويركز مشروع القانون في المقام الأول على الاسترجاع الفعلي للممتلكات المفقودة، على الرغم من أنه يقر بعدم استرجاع فئات معينة من الممتلكات، مثل الممتلكات المستخدمة في مشروع عام، وبالتالي تخضع للتعويض النقدي.

يمثل المشروع خطوة أولى وهامة في تسوية النزاعات الطويلة الأمد على المساكن والأراضي والممتلكات الأخرى في ليبيا، بحيث يحدد العديد من القرارات السياسية الصعبة التي يجب تنفيذها لتطبيق أي برنامج استرجاع. فعلى سبيل المثال، يتحول الشاغلون الحاليون للمحلات التجارية إلى مستأجرين لمدة ستة أشهر وبعد ذلك تعود المحلات إلى المالك، ويتم إرجاع المنازل إلى المالكين السابقين مع وجود بعض الاستثناءات. كما يقر المشروع أيضا أنه لا يؤثر على جهود الحكومة السابقة لاسترجاع الأراضي وينص على إعادة تسجيل حصص الملكية بأسماء المالكين السابقين. كما يبطل المشروع كذلك القوانين التي تتعارض مع أهدافه.

ومع ذلك، تعد المشكلة الأولية أن المشروع لم يذكر أهدافه حتى الآن، الشئ الذي يجعل مهمة تصميم منهج ملائم لعملية الاسترجاع الليبية أمراً صعباً. قد توجد أهداف متعددة للمشروع، ولكن ينبغي تحديدها بوضوح في نص القانون ويفضل في البداية، ويجب أن تعكس أحكام الاسترجاع هذه الأهداف المعلنة.

إن استرجاع الممتلكات هو عادةً وسيلة لتحقيق غاية، وليست غاية في حد ذاتها، بمعنى أن الدول لديها أهدافاً أوسع نطاقاً حيث يكون الاسترجاع هو خطوة أو أداة ضرورية لتحقيقها (ريجلين ٢٠٠٨). ويمكن أن تشمل هذه الأهداف العودة إلى نظام الملكية السابق (استونيا وليتوانيا ولاتفيا) أو تحسين الاستقرار الاقتصادي و/أو الاجتماعي (جنوب أفريقيا وكولومبيا) أو إنشاء أو تعزيز سوق الملكية الخاصة (وسط وشرق أوروبا) والعدالة الاجتماعية (جنوب أفريقيا والعراق وكولومبيا) (الفاو ٢٠١٣؛ ستيكلر ٢٠١٢؛ منظمة العفو الدولية ٢٠١٢). وسوف ترتبط محتويات القانون بالضرورة بهدف (أهداف) الدولة من القيام بعملية الاسترجاع، ويعتبر تحديد أهداف أمراً ضرورياً لشرعية وفهم القانون.

مقارنة الأهداف المنصوص عليها في قانون حقوق استرجاع الأراضي في جنوب أفريقيا بتلك الواردة في قانون إجراءات وشروط استرجاع حقوق ملكية العقارات الحالية في ليتوانيا:

قانون حقوق استرجاع الأراضي في جنوب أفريقيا:

لاسترجاع حقوق الأراضي التي تم مصادرتها من الأشخاص أو المجتمعات، بموجب أو بغرض تعزيز أهداف أي قانون تمييزي يقوم على العنصرية. وإنشاء لجنة لحقوق استرجاع الأراضي، ومحكمة للبت في المطالبات العقارية وتحديد المسائل المتصلة بها. "قانون حقوق استرجاع الأراضي لعام ١٩٩٤، الديباجة).

قانون إجراءات وشروط استرجاع حقوق ملكية العقارات الحالية في ليتوانيا:

ينص هذا القانون على إجراءات وشروط استرجاع حق مواطني جمهورية ليتوانيا في الممتلكات التي تم تأميمها بموجب قوانين الاتحاد السوفياتي (الاتحاد السوفياتي في ليتوانيا) أو التي تم تأميمها دون وجه حق، والتي تعتبر في تاريخ صدور هذا القانون، ملكاً للدولة أو للعامة أو للمنظمات التعاونية (المشروعات) أو المزارع الجماعية.

ويجب استرجاع حق ملكية العقارات:

(١) من خلال منح العقار الفعلي أو ما يعادل ذلك العقار

(٢) إذا تعذر منح العقار الفعلي أو ما يعادله، أو إذا كان المالك السابق لا يرغب في الحصول على العقار الفعلي، من خلال تعويض مالي يقدم للأشخاص المنصوص عليه في المادة ٢ من هذا القانون، وبالتالي تمكينهم من شراء مساحة مناسبة من ممتلكات الدولة (العامة) الخاضعة للخصخصة. "قانون إجراءات وشروط استرجاع حقوق العقارات الحالية لعام ١٩٩١، الديباجة).

لاحظ أن كل قانون يحدد السياق المحدد الذي أدى إلى الحاجة إلى تنفيذ عملية الاسترجاع - الفصل العنصري في جنوب أفريقيا والسياسات السوفيتية في ليتوانيا. وفقا لذلك، تحدد القوانين الحالية أهدافاً مختلفة - بينما يهدف القانون المتبع في جنوب أفريقيا إلى استرجاع الأراضي لأولئك الذين انتزعت منهم ظلماً، كما يهدف القانون المتبع في ليتوانيا إلى إصلاح قانون حقوق الأراضي بمعنى أوسع من خلال إعادة وضع حقوق الملكية الخاصة وانتقال الأراضي من العام إلى الخاص. ونتيجة لسياقاتها وأهدافها المختلفة، تحدد قوانين كل من جنوب أفريقيا وليتوانيا طرقاً مختلفة لاسترجاع. في حين ركزت عملية الاسترجاع في جنوب أفريقيا على توفير سبل الانصاف لأولئك الذين انتزعت منهم ممتلكاتهم ظلماً نتيجة لأكثر من ٨٠ عاماً من سياسات التمييز العنصري، ولقد تم وضع قانون ليتوانيا وبرامجها لعكس سياسات الملكية السوفياتية من خلال استرجاع الحقوق كما كانت في عام ١٩٤٠ (ستيكلر ٢٠١٢ ؛ منظمة الأغذية والزراعة ٢٠١٣).

و يجب عند تحديد الأهداف إيلاء اهتمام خاص للآثار الضارة والمحتملة، والتي قد تلحق بالفقراء والنساء والفئات المستضعفة الذين قد استفادوا من إعادة توزيع الممتلكات، والذين ربما قد يضطرون إلى التشرّد والفقر نتيجة تنفيذ برنامج الاسترجاع الذي يسعى ببساطة إلى استرجاع جميع هذه الممتلكات إلى أصحابها الأصليين بغض النظر عن الظروف (المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ٢٠١٢). بقدر استفادة الفقراء من برامج إعادة توزيع الممتلكات أثناء النظام السابق وبغرض تحقيق العدالة الاجتماعية والاستقرار، يجب على الدولة أن تسعى للحفاظ على وضع المستفيدين الفقراء الشاغلين الحاليين للمنازل والممتلكات التجارية. على الرغم من تفضيل المالكين السابقين لاسترجاع ممتلكاتهم على التعويض عنها، يجب على الدولة النظر في

الاضطرابات الاجتماعية المحتملة التي يمكن أن تتجم عن نزوح أعداد كبيرة من الشاغلين الحاليين من ديارهم وإعادة الأثرية على حساب الفقراء.

بالإضافة إلى تحديد الأهداف، فيما يلي بعض التوصيات العامة لتحسين وضوح القانون ومنع العواقب غير المقصودة.

١. إضافة مادة توضح أن القانون يقتصر على استرجاع المصادرات التي تمت بموجب القانون رقم ٤ لعام ١٩٧٨، بما في ذلك تواريخها المحددة وتعديلاتها؛
٢. إضافة مادة تعرف كل المصطلحات الأساسية؛
٣. تضييق نطاق المادة رقم ٨ على "حقوق الارتفاق" للسماح باستمرار حقوق الارتفاق اللازمة للدخول والخروج والمرافق العامة وحقوق الطريق العامة الأخرى؛
٤. تعديل المادة رقم ١٤ التي تنص على عقوبات جنائية ومدنية عندما ينتهك أي شخص المادة رقم ١٣، تلك المتعلقة بخصوص التصرف في الممتلكات التي سيتم استرجاعها أو فرض الضرائب عليها لتشمل أعمال الاحتيال وعرقلة أداء الواجبات الرسمية بما يتفق مع القانون.
٥. إضافة مادة تخصص ميزانية كافية للوكالات الحكومية المسؤولة للوفاء بولاياتها القانونية.

مشروع القانون عام ولا يحتوي على تفاصيل كافية لتنفيذ الاسترجاع والوصول إلى التيقن وضمان حيافة الأراضي لليبيين، وحماية جميع الأطراف الأبرياء، قدر الإمكان. وللمساعدة في معالجة هذه الثغرات، تقدم الأقسام الفرعية ٤-٢ حتى ٤-٤ من هذا التقرير إرشادات وتوصيات بخصوص المبادئ والعمليات الأساسية التي يتطلبها أي قانون لاسترجاع الأراضي ليكون حلاً دائماً للبلاد.

٤-٢ التعليقات المتعلقة بمبادئ الاسترجاع الأساسية

٤-٢-١ تحديد أو إنشاء المؤسسات المسؤولة عن برنامج الاسترجاع

يوصي مبدأً ببنبرو ١٢-١ بقيام الحكومات "بإنشاء ودعم وإجراءات ومؤسسات وآليات عادلة وملائمة ومستقلة وشفافة وغير تمييزية"، وذلك لتقييم مطالبات استرجاع الممتلكات. وتوصي المبادئ الأخرى باتخاذ التدابير الإدارية والتشريعية والقضائية المناسبة لدعم عملية الاسترجاع وضمان أن الإجراءات والمؤسسات والآليات لا تفرق بين الأشخاص على أساس العمر والنوع الاجتماعي (المبادئ ١٢-٢-٤-١٢).

وبموجب مشروع القانون، يتحمل مجلس الوزراء مسؤولية وضع القواعد واللوائح الخاصة بالاسترجاع والتعويض (المادة ٤). كما يتحمل المجلس أيضاً مسؤولية تشكيل اللجنة العليا واللجان الفرعية المرتبطة بها التي تبت في مطالبات استرجاع المنازل وتحديد مبلغ التعويض وطريقة سداده (المادة ٩). لم يتم الإشارة إلى أي مؤسسة مسؤولة أخرى، ويعتبر مشروع القانون أفضل مكان لتحديد المؤسسة (المؤسسات) التي ستتحمّل مسؤولية الاسترجاع الصعبة. إذا كانت اللجنة العليا واللجان الفرعية هي المؤسسة التي سيتم إنشاؤها للتعامل مع مطالبات الاسترجاع، يجب أن ينص القانون على مزيد من التفاصيل عن تشكيل اللجان، بما في ذلك معايير تعيين أعضاء اللجان وكيفية عملها. تعتبر القدرة المؤسسية عاملاً ضرورياً وهاماً في عملية الاسترجاع.

و يعد الاسترجاع عملية بطيئة ومعقدة، لذا يعتبر ضمان قدرة المؤسسة (المؤسسات) التي سيتم اختيارها أو تم إنشاؤها لإدارة عملية الاسترجاع على القيام بذلك وحصولها على التدريب هو أمراً ضرورياً وهاماً، كما أن فهم القانون والقدرة على التعامل مع السجلات

والخرائط الحالية هو من الأمور الضرورية أيضاً. علاوة على ذلك، يجب أن تُحترم المؤسسة وينظر إليها بإعتبار تميّزها بالنزاهة واتسام عملياتها بالشفافية. يجب مشاركة المؤسسات العرفية، بقدر وجودها وشرعيتها الاجتماعية، في وضع وتنفيذ عملية الاسترجاع، شريطة الحفاظ على الرقابة الكافية عليها لضمان الملائمة والشرعية.

وقد اختارت بعض الدول إنشاء هيئات متخصصة لتسوية مطالبات الاسترجاع في حين استخدمت دول أخرى المؤسسات القائمة، وهذا الاختيار يعتمد جزئياً على نطاق وتعقيد برنامج الاسترجاع وقدرة المؤسسات القائمة على إدارة عملية الاسترجاع. وقد تم إنشاء اللجان المتخصصة في جنوب أفريقيا وكولومبيا لوضع أطر التنفيذ ومعالجة مطالبات الاسترجاع (ستيكور ٢٠١٢؛ ايه بي كولومبيا ٢٠١٢)، بينما في استونيا كان يقوم بإدارة عملية الاسترجاع المجلس العقاري، وهو عبارة عن هيئة موجودة داخل وزارة البيئة (الفاو) ٢٠١٣.

التوصية: سواء اختارت ليبيا استخدام مؤسسة قائمة أو إنشاء لجنة استرجاع متخصصة، وهو ما يعتمد إلى حد كبير على قدرة الحكومة الليبية الحالية على تنفيذ برنامج الاسترجاع على نطاق واسع، فسوف يتطلب قانون استرجاع مستوى أعلى من التفصيل والدقة بخصوص المؤسسة المسؤولة عن إدارة عملية الاسترجاع. كما تتجلى أهمية التعجيل بإنشاء أطر قانونية واضحة للاسترجاع في الدروس الرئيسية المستفادة من الجهود السابقة (الدليل ٢٠٠٧).

٤-٢-٢ الاسترجاع مقابل التعويض

يشير الاسترجاع إلى الاسترجاع الفعلي للممتلكات، ويمكن أن يتخذ التعويض أشكالاً عديدة. ويأتي هذا ليتضمن الممتلكات التي تعتبر ذات قيمة معادلة، ودفع مبلغاً مقطوعاً تعويضاً للخسارة، واستخراج قسائم للحصول على قطعة أرض جديدة، وعمل اتفاقات لتقاسم الأرباح مع الشاغلين الحاليين. وغالباً ما تُستخدم العديد من المناهج في عمليات الاسترجاع السابقة لزيادة فوائد ومنافع مقدمي المطالبات مع تحقيق التوازن بين حقوقهم وحقوق الآخرين (أي ال سي ٢٠٠١؛ فيرجو ١٩٩٩). وغالباً ما يتعذر إجراء الاسترجاع الفعلي لقطعة أرض أو عقار معين بسبب التغيرات في البيئة على مر الزمن أو فقدان وثائق الحقوق السابقة، وحتى عندما يكون الاسترجاع الفعلي ذات أولية، يجب النظر في طرق بديلة أخرى للاسترجاع في بعض الحالات المعينة.

وفقاً لمبادئ بينيرو، يعتبر الاسترجاع الفعلي حقاً وتعويضاً أفضل لمعالجة التشريد. ينص المبدأ ٢-١ على أن استرجاع أي مساكن أو أراضي أو ممتلكات تم الاستيلاء عليها بصورة غير قانونية أو تعسفية هو حق مع دفع تعويض مقبول كبديل إذا تعذر استرجاع الممتلكات. ومع ذلك، فإن المبادئ تحمي أيضاً جميع الأشخاص من التشريد التعسفي من منازلهم، وتتطلب من الدول اتخاذ خطوات لاتخاذ تدابير الحماية من التشريد. يناقش المبدأ ١٧ حقوق الشاغلين الثانويين الذين يجب حمايتهم من الطرد ما لم يكن ذلك مبرراً ولا مفر منها. (المبادئ ٥-١ و ٥-٢ و ٥-٣ و ٥-٤)

لقد كان الاسترجاع الفعلي في جمهورية التشيك هو الحل الأمثل إلا في الحالات التي استحالت فيها الاسترجاع الفعلي أو في حال ما إذا قام المطالب بتفضيل التعويض على الاسترجاع، أو إذا كان المطالب غير مؤهلاً لاسترجاع العقار بسبب مطالبة شخص آخر بحسن نية بحقه في العقار أو استخدام العقار للمصلحة العامة، وفي حالات عدم توافر أي أرض بديلة، وذلك في حالة الأراضي الزراعية. وبالمثل، لا يسمح قانون الاسترجاع لعام ٢٠١١ في صربيا بالتعويض إلا إذا تعذر الاسترجاع الفعلي. وعلى العكس من

ذلك، اختارت المجر تعويض المواطنين عن جميع الموجودات التي تم تأمينها، في حين سمح برنامج الاسترجاع في جنوب أفريقيا بالاسترجاع الفعلي والتعويض مع عدم تفضيل أي منهما.

و يسمح مشروع القانون الحالي بالتعويض المادي عن محلات الحرف والمحلات المهنية والتجارية وأراضي الفضاء ضمن المخططات المعتمدة والأراضي الزراعية التي لم يقام عليها أي منشآت، وذلك ما لم يكن المالك قد تلقى تعويضاً عن تلك المنشآت (المادة ١). قد تخضع العقارات السكنية للاسترجاع المادي ما لم يتم تعويض المالك السابق أو التصالح مع الشاغل الحالي للعقار (المادة ٢). لا تخضع العقارات السكنية للاسترجاع الفعلي في حالة مصادرة الممتلكات لغرض عام أو لمشروع عام بدأ قبل تاريخ نفاذ قانون الاسترجاع أو إذا كانت قيمة العقار لم تعد ملائمة لقيمة المنشآت التي بُنيت عليها بحسن النية بعد مصادرة الدولة لها (المادة ٣). يجوز للملاك السابقين الذين حصلوا على تعويضات سابقاً المطالبة بإعادة النظر في مبلغ التعويض (المادة ٤). يتم تعويض الملاك السابقين عن فترة حرمانهم من هذه الممتلكات (المادة ٥).

يسلط مشروع القانون الضوء على إعادة الممتلكات إلى مالكيها السابقين على وجه الخصوص (مع وجود استثناءات للممتلكات التي قامت الدولة بمصادرتها لغرض عام، والمنازل التي تم تلقي تعويض عنها أو في حالة المصالحة بين المالك السابق والشاغل الحالي)، وهو ما يستحيل أو يتعذر تنفيذه في كثير من الحالات. ففي وسط وشرق أوروبا، وَجَبَ أن يكون في كل حالة مزيج من إعادة الممتلكات أو التعويض أو استبدال الممتلكات بأخرى مماثلة نتيجة للتغيرات في البيئة أو أمثلة أخرى حيث يتعذر في حالتها الاسترجاع. يمكن لليبيا الاستفادة من عملية الاسترجاع في العراق، والتي يحق بموجبها للمطالبين استرجاع ممتلكاتهم السابقة إذا كان لا تزال في يد الدولة العراقية أو عضو بارز في النظام السابق أو "أي شخص استغل سلطاته" للحصول على ممتلكات معينة في حين أنه يجوز للمطالبين الاختيار بين الاسترجاع والتعويض في جميع الحالات الأخرى. ولتحقيق الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي، يمكن للحكومة الليبية أن نظر في أن يقتصر الاسترجاع الفعلي للممتلكات السابقة على الحالات التي لم يكتسب فيها الشاغلون الحاليون العقار بحسن نية.

التوصية: على الرغم من إقرار القانون بضرورة التعويض بدلاً من الاسترجاع الفعلي في حالات محدودة، إلا أنه في صيغته الحالية لم يراع مجموعة من الظروف التي يُفضّل فيها التعويض. ينبغي أن يحدد القانون إجراءات لتعويض أو الاستبدال في حالة تعذر الاسترجاع أو تفضيل المالك الحصول على تعويض. كما يجب أن يراعي واضع القانون تخفيف التركيز على الاسترجاع الفعلي وزيادة التركيز على تطوير برنامج استرجاع يحدد حقوق كل من المالكين السابقين والشاغلين الحاليين ويحاول التوفيق بينهم بالطريقة الأكثر ملائمة للسياق الليبي.

٤-٢-٣ تحديد الفترة (التي تمت خلالها المصادرة)

كما ذكر أعلاه، فإن مشروع القانون لا يتناول فترة المصادرة والتي منها يُطرح موضوع مطالبات الاسترجاع داخل النص، على الرغم من أن عنوان القانون يشير إلى "الممتلكات المنقولة للدولة بموجب القانون رقم ٤ لعام ١٩٧٨" موضحاً نيته في تحديد الممتلكات التي ستخضع للاسترجاع.

وقد يكون من الصعب حل هذه المشكلة لأن غالباً ما يكون هناك موجات متعددة من المصادرات، الأمر الذي يتطلب من واضعي السياسات اتخاذ قرارات بخصوص الفترة الزمنية التي تخضع لعملية استرجاع الممتلكات. فعلى سبيل المثال، خضعت ليتوانيا و استونيا ولاتفيا لإصلاحات هامة في الأراضي بين عامي ١٩٢٠ و ١٩٤٠، والتي تم بموجبها إعادة توزيع الممتلكات الكبيرة إلى

المعدمين والجنود العائدين والمزارعين من أصحاب قطع الأراضي الصغيرة. وفي أعقاب الحرب العالمية الثانية واندماج دول البلطيق إلى الاتحاد السوفيتي، قامت الدولة بمصادرة الأراضي الزراعية وكذلك تم إنشاء مزارع جماعية على نطاق واسع. ويتمثل الهدف من جهود الإصلاح الزراعي التي بدأت في عام ١٩٩١ في إعادة تأسيس هياكل الزراعة قبل الحرب العالمية الثانية بناء على المزارع العائلية التجارية، واقتصر الاسترجاع في جميع البلدان الثلاث على الأراضي التي تم مصادرتها بعد عام ١٩٤٠، باستثناء أولئك الذين فقدوا أراضيهم بالفعل خلال إصلاحات ما قبل الحرب (الفاو ٢٠١٣).

لقد حدثت مصادرات الدولة للممتلكات في ليبيا على مدى فترة طويلة، ويجب أن يحدد مشروع القانون فترة أو فئة المصادرات التي ينطبق عليها القانون. وسوف تعتمد الفترة المختارة على أهداف محددة للحكومة، ولكن ينبغي إيلاء اهتمام كبير للعواقب المحتملة لتطبيق الاسترجاع على نطاق أوسع أو أضيق من المصادرات.

التوصية: يعتبر تحديد فترة أو فئة المصادرات التي يطبق عليها الاسترجاع بموجب القانون مسألة لازمة وضرورية، وذلك حيث خضعت ليبيا لموجات متتالية من مصادرات الأراضي على مدى عدة عقود. كما يجب أن يحدد القانون ضمن أحكامه فترة أو فئة المصادرات التي ينطبق عليها القانون.

٤-٢-٤ المطالبون المؤهلون للاسترجاع

بالإضافة إلى تحديد أنواع المصادرات المؤهلة للاسترجاع، يجب أن يحدد قانون الاسترجاع أيضاً الأشخاص الذين يحق لهم تقديم المطالبات. يتحدث مشروع قانون عن حقوق "المالكين السابقين" للممتلكات ولكن ليس واضحاً ما إذا كان يحق للآخرين، مثل الورثة، تقديم مطالبات استرجاع في الحالات وفاة المالك السابق أم لا.

و تعد مبادئ بينيرو واضحة جداً بشأن هذه النقطة:

يجب أن تضمن الدول أن جميع القوانين ذات الصلة تحدد بوضوح جميع الأشخاص والفئات المتضررة التي يحق لها قانوناً استرجاع مساكنهم وأراضيهم وممتلكاتهم، وعلى الأخص اللاجئين والمشردين. وينبغي كذلك الاعتراف بالمطالبين الثانويين، بما في ذلك أفراد الأسرة المقيمين أثناء التشرّد والأزواج وشركاء العائلة والمعالين والورثة الشرعيين وغيرهم من الأشخاص الذين يحق لهم المطالبة على أساس (المبدأ ١٨-٢).

وفقاً لمبادئ بينيرو، يحق للورثة الاحتفاظ بحقهم في الاسترجاع، وذلك في الحالات التي يتوفي فيها مالك العقار الأصلي إن لم يكونوا قد حصلوا على التعويضات الأخرى (الدليل ٢٠٠٧). يجب دراسة مسألة الورثة بطريقة متأنية حيث إنه وفقاً للقانون الشرعي في ليبيا، تحصل المرأة على نسبة أقل من الرجل. إذا كان ذلك ممكناً، يجب أن يوضح قانون الاسترجاع أن يتلقى الرجال والنساء حصصاً متساوية في الممتلكات بما يتفق مع مبادئ بينيرو.

وقد فضلت جهود الاسترجاع السابقة عموماً السماح لورثة المالكين السابقين طلب الاسترجاع مع وجود استثناءات محدودة. وفي جمهورية التشيك، وحيث تم تفضيل الاسترجاع الفعلي بشكل كبير على التعويض، لم يحق للورثة الحصول على التعويض النقدي عن الممتلكات المفقودة على الرغم من حقهم في الاسترجاع الفعلي (فابر ٢٠١٣).

يمكن أن يتناول المشروع أيضا مسألة ما إذا كان يحق لغير المواطنين استرجاع الممتلكات المفقودة أم لا. وتنص المذكرة التفسيرية المرفقة بمشروع قانون على احتمال برنامج الاسترجاع قد يفتح الباب على الحكومة الليبية لتلقي مطالبات من خارج البلاد. استبعدت بعض البلدان، بما في ذلك جمهورية التشيك والمجر، غير المواطنين من برامج الاسترجاع (الفاو ٢٠١٣). على الرغم من أن مبادئ بينيرو تشمل حق الحماية من التمييز على أساس الأصل القومي وتناشد الدول ضمان المساواة في معاملة المشردين بموجب القانون، إلا إنها لا تتطلب المساواة في المعاملة بين المواطنين وغير المواطنين (المبادئ ١٠-٣ و ٢-٣).

وأخيراً، يجب أن يتناول مشروع القانون حقوق استرجاع أراضي المشاع، بقدر مصادرة هذه الأراضي في ليبيا. يشير مبدأ بينيرو ١٣-٦ إلى ضرورة السماح بمطالبات الاسترجاع الجماعية في بعض الحالات. كما وتشجع الدول على ضمان حق مستخدمي المساكن والأراضي والممتلكات، بالإضافة إلى ملاكها في المشاركة في عملية الاسترجاع. في حالة مصادرة أراضي المشاع، ويجب أن ينص القانون على عملية لتحديد المطالبين المؤهلين بالإضافة إلى طريقة الاسترجاع المطلوبة.

التوصية: حيث أنه من المرجح وفاة عدد كبير من المالكين السابقين في الفترة ما بين تاريخ المصادرة وتنفيذ عملية الاسترجاع، يجب مناقشة مسألة حقوق ورثتهم في قانون الاسترجاع. كما ينبغي أن يحدد القانون حقوق الورثة على النحو الموصى به في مبادئ بينيرو، ويجب أن يكون واضحاً بخصوص فئات الورثة الذين يحق لهم استرجاع الممتلكات وكم عدد الورثة الذي يحق لهم تقسيم حقوق استرجاع الممتلكات أو الحصول على تعويض، من بين أمور أخرى. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن يناقش القانون "الفئات الخاصة" من المالكين السابقين الذي قد تختلف حقوقهم، مثل غير المواطنين والملوك والمستخدمين السابقين لأراضي المشاع. وأخيراً، يجب أن يوضح القانون ما إذا كان لا يحق إلا للأشخاص الطبيعيين فقط استرجاع الممتلكات أو يحق للكيانات القانونية مثل الشركات التي كانت تمتلك أراض تم مصادرتها.

٤-٢-٤ شكل التعويض

لا يأتي مشروع القانون على ذكر شكل التعويض عن الممتلكات المفقودة في الحالات التي يتعذر أو يرفض فيها الاسترجاع الفعلي، وذلك على الرغم من أن المذكرة التفسيرية المرفقة بالمشروع تنص على جواز الدفع على أقساط لأسباب عملية.

ينص مبدأ بينيرو رقم ٢١ على ضرورة أن يكون التعويض إما نقدياً أو عينياً. ومع ذلك، إذا كانت الدولة ليس لديها أموال نقدية كافية لدفع كامل التعويض، تكون هناك بدائل أخرى للتعويض، ومنها بناء أو إقامة مساكن جديدة للنازحين وتخفيض الضريبة لفترة محددة أو الدفع عن طريق السندات الحكومية (الدليل ٢٠٠٧).

و في المجر حيث يكون التعويض هو الطريقة الأساسية للاسترجاع، يكون التعويض في شكل كوبونات وقسائم. وتعتمد قيمة هذه القسائم على القيمة المقدرة للممتلكات المفقودة، ويمكن استخدامها لشراء ممتلكات الدولة والممتلكات الزراعية أو أسهم في الشركات المملوكة للدولة. ولقد تم طرح الأراضي التي حصلت عليها التعاونيات الزراعية بعد عام ١٩٤٩ في المزاد، وذلك مع إعطاء المالكين السابقين فرصة "لشراء" أراضيهم إذا رغبوا في ذلك. ويمكن تداول هذا القسائم بحرية في السوق، على الرغم من عدم إمكانية شراء الأراضي الزراعية إلا بواسطة المستلم الأصلي للقسيمة (الفاو) ٢٠١٣.

سيعتمد شكل التعويض المختار في ليبيا على الجدوى المالية للأشكال المختلفة. وعلى الرغم من تفضيل التعويض الكامل والمباشر هو الأفضل، يجب أن تضع الدولة نموذجاً مختلفاً، إذا كانت هذه الطريقة غير مجدية اقتصادياً.

التوصية: ينبغي أن يتضمن القانون إطاراً واضحاً للتعويض، موضحاً نوع التعويض المقدم فضلاً عن الإطار الزمني الذي سيدفع فيه التعويض وطريقة تحديد مبلغ التعويض. ويجب مراعاة مساحة الأراضي التي تم استرجاعها ومساحة الأراضي التي تسيطر عليها الدولة، والتي لن يتم استرجاعها ليُقدم عنها تعويض عيني.

٤-٢-٥ القيود المفروضة على مساحة الأراضي المستحقة للتعويض/ الاسترجاع

لا يحتوي مشروع القانون على أي قيود على كمية الأراضي التي قد تخضع للاسترجاع. ويمكن أن تمثل هذه الحدود بمثابة أداة لمنع تراكم مساحات كبيرة من الأراضي في يد مجموعة صغيرة من النخبة.

وأثناء عملية الاسترجاع في لايفيا، كان يجوز استرداد ١٠٠ هكتار من الأراضي الزراعية كحد أقصى لشخص واحد. وعلى الرغم من وجود قيوم على مساحة الأراضي، فقد تجاوزت مطالبات الاسترجاع مساحة الأراضي المتاحة بنسبة ٢٥٪ (الفاو ٢٠١٣).

وفي ليبيا، فإن قرار فرض قيود على مساحة الأراضي الخاضعة للاسترجاع سيعتمد على أهداف الحكومة للإصلاح مما يتطلب النظر في عدة عوامل، ومنها تركيز الأراضي والممتلكات قبل إصلاحات نظام القذافي والآثار الاقتصادية والاجتماعية المترتبة على إمكانية العودة إلى هذا المستوى من التركيز.

التوصية: ينبغي على واضعي قانون الاسترجاع النظر في إمكانية فرض حدود على مساحة الأراضي التي يمكن لمالك واحد المطالبة باسترجاعها، فإذا ما قرر القيام بذلك، وفي حالة وضع حد معين، يجب أن ينص القانون على آلية إنفاذ لضمان الامتثال له.

٤-٢-٦ الأراضي المتبقية في ملكية الدولة

ويعترف مشروع القانون بضرورة بقاء بعض الأراضي في ملكية الدولة، وتحديد الممتلكات التي تم مصادرتها "للمصلحة العامة" والتي بدأ استخدامها في مشروع عام (المادة ٣).

لم تناقش مبادئ بينيرو على وجه التحديد مسألة استرجاع الممتلكات المستخدمة في الأغراض العامة، حيث أوصت المبادئ بالاسترجاع الفعلي لجميع الممتلكات باستثناء ما "يتعذر استرجاعه في الظروف الاستثنائية" وذلك في حالة تدمير المساكن والأراضي و/ أو الممتلكات أو إذا لم تعد موجودة. ومع ذلك، فمن الملاحظ أيضاً أن "في بعض الحالات، قد يكون الجمع بين التعويض والاسترجاع أفضل وأنسب طريقة لتحقيق العدالة التصالحية" (المبدأ ٢١-٢).

ويتضمن مشروع القانون الليبي بعض الأحكام التي تنص على احتفاظ الدولة بالممتلكات المستخدمة في الأغراض العامة. ومع ذلك، لم يعرض القانون المصطلحات "للمصلحة العامة" أو "المشروع العام" والتفاصيل التي تعتبر ضرورية لتحديد حقوق المالكين السابقين في هذه الأراضي. كما أن القانون لم يراعِ الظروف الأخرى اللازمة للاحتفاظ بالممتلكات في يد الدولة. وتستخدم العديد من البلدان في وسط وشرق أوروبا الأرض المحتفظ بها للدولة لتعويض الأطراف الذين لا يمكنهم استرجاع أراضيهم، ويجب النظر في هذا الخيار.

التوصية: يجب أن ينص القانون على مستوى أكبر من التفصيل والخصوصية فيما يتعلق بالتملكات التي تحتفظ بها الدولة، بما في ذلك كيفية تحديد هذه التملكات وإطار تعويض ملاك هذه التملكات.

٤-٣ التعليقات المتعلقة بعمليات الاسترجاع

يجب أن ينص قانون الاسترجاع على الإجراءات التفصيلية لتقديم المطالبات ولتحديد صحة المطالبات، ويجب أن يتضمن أحكاماً لتسوية المنازعات ذات الصلة وتسجيل حقوق ملكية الأراضي المسترجعة. ويتناول مشروع القانون بعض من هذه القضايا الهامة ولكن ينقصه ذكر أحكاماً أخرى.

يحدد مبدأ بينيرو ١٢ معياراً لعمليات الاسترجاع: يجب على الدول "بإنشاء ودعم وإجراءات ومؤسسات وآليات عادلة وملائمة ومستقلة وشفافة وغير تمييزية" لتقييم مطالبات استرجاع التملكات والأراضي والمساكن وإنفاذها (الدليل ٢٠٠٧). يوسع دليل بينيرو نطاق هذه المبادئ بتقديم المزيد من الإرشادات بشأن عملية الاسترجاع. ولسوء الحظ، يمكن لهذا التقرير فقط مناقشة تلك القضايا بإيجاز.

٤-٣-١ التوعية العامة والمشاركة في برنامج الاسترجاع

ولكي تكون برامج الاسترجاع ناجحة وحتى يتم اعتبار نتائجها شرعية، يجب تمكين العامة من المشاركة الفعالة. ويتطلب ذلك وعياً بحقوقهم وعملية لضمان التأكيد على تلك الحقوق. ويوصي مبدأ بينيرو ١٤ بضرورة ضمان وجود التشاور والمشاركة الملائمة مع الأشخاص والجماعات والمجتمعات المتضررة. وعلى وجه الخصوص، يجب تزويد النساء والشعوب الأصلية والأقليات العرقية والإثنية والمسنين، والمعوقين، والأطفال بالوسائل والمعلومات للمشاركة بفعالية. كما يوصي المبدأ ٢٠-٥ أيضاً بضرورة إبلاغ الشاغلين الثانويين والأطراف الأخرى ذات الصلة بحقوقهم والنتائج القانونية المترتبة على عدم الامتثال. وفي كثير من الحالات يجب شن حملات توعية مستقلة وتقديم المساعدات الإضافية للمطالبين من خارج البلاد الذين لا يستطيعون الحصول على أدلة (الدليل ٢٠٠٦).

وعلى الرغم من نشر حملة "حدد مطالبتك" في جنوب أفريقيا عن طريق التلفزيون والإذاعة والصحف والزيارات للمنظمات غير الحكومية والكنائس والاجتماعات العامة في مناطق إعادة التوطين والزيارة الفورية وتوزيع الملصقات والنشرات ونماذج المطالبات، وبالإضافة إلى وجود خط هاتفي داخلي ومجاني لتقديم المعلومات، لم يقدم سوى ما يقرب من ١٠٪ من المطالبين المؤهلين مطالبات استرجاع. والأشخاص الذين تخلفوا عن الموعد النهائي في عام ١٩٩٨ زعموا أنهم لم يكونوا على علم بالعملية أو لم يتقوا بها (هول ٢٠٠٧).

في بلغاريا، لم يكن لدى المصرفيين وسماسرة العقارات، والمحامين، والمشاركين الآخرين في السوق ثقة كافية في ملكية التملكات المسترجعة. كما كان قد انتابهم القلق بخصوص الدخول في أي معاملات بخصوص ذلك الشأن. وإضافة إلى ذلك، فإنهم لم يكونوا على علم بالقانون وغير متيقنين من أثره (جاينور وجيوفاريلي ٢٠٠٠).

التوصية: يحتوي القانون على حكم يحدد الوكالة أو الوكالات الحكومية المسؤولة عن وضع وتنفيذ حملات إعلامية قوية للحكومة؛ وذلك مع استخدام المجتمع الديني والمجتمع المدني الحالي والشبكات الأخرى باللغات التي يفهمها السكان، مع إيلاء اهتمام خاص لضمان حصول النساء والمستضعفين على الوسائل والمعلومات المناسبة للمشاركة الفعالة. وينبغي أن ينص القانون على تصميم

حملات التوعية لتلبية احتياجات فئات معينة من السكان، وينبغي أن تتحمل الوكالة مسؤولية الوصول إلى النساء والأقليات العرقية وغيرهم من الفئات المستضعفة. وينبغي أن تصل هذه الحملة أيضاً إلى جميع أعضاء المجتمع ممن لهم أن يشاركوا في معاملات الأراضي والممتلكات.

٤-٣-٢ تحديد فترة تقديم المطالبات

أحد الأحكام الضرورية التي يجب تضمينها بخصوص عملية الاسترجاع هي الفترة التي يمكن للمطالبين فيها تقديم مطالباتهم، وبعدها يسقط أي حق استرجاع.

و لم يحدد مشروع القانون حالياً هذه الفترة. ومع عدم وجود موعد نهائي لتقديم المطالبات، سيتعذر تأمين الأراضي المُحازة من قِبَل المالكين والشاغلين الحاليين بشكل دائم، مما يؤثر على القدرة على المشاركة في سوق الأراضي وانخفاض قيمة الأراضي.

بنيبرو ١٣-٩: فترة تقديم المطالبات

"يجب على الدول تحديد فترة زمنية واضحة لتقديم مطالبات الاسترجاع، وينبغي نشر هذه المعلومات على نطاق واسع ويجب أن تكون طويلة بما فيه الكفاية لضمان حصول جميع المتضررين على فرصة مناسبة لتقديم مطالبات الاسترجاع، مع الوضع في الاعتبار عدد المطالبين المحتملين والصعوبات المحتملة لجمع المعلومات والحصول عليها ونطاق التشريد، وإمكانية تطبيق العملية على الفئات المحرومة والأشخاص الضعفاء والوضع السياسي في البلد أو منطقة المنشأ".

تمثل جميع البلدان المذكورة أعلاه أمثلة مفيدة. ففي العديد من البلدان، تغير الموعد النهائي عدة مرات من خلال التعديلات التشريعية (الفاو ٢٠١٣)، وقد تم تحديد تاريخ انتهاء برنامج الاسترجاع في جنوب أفريقيا التي بدأ في عام ١٩٩٤ إدارياً في عام ١٩٩٨: "يحق لأي شخص إنفاذ استرجاع أي حق في القانون إذا... قدمت المطالبة بهذا الاسترجاع في غضون ثلاث سنوات بعد الموعد الذي حدده الوزير بموجب الإشعار المنشور في الجريدة الرسمية" (جوسا ١٩٩٤، المادة ٢ (١) (ب)).

وتميل البلدان إلى تحديد فترة تقديم المطالبات الأولية بأقل من خمس سنوات. انظر الأمثلة، كبلغاريا (١٧ أشهر)؛ كولومبيا (٤ سنوات)، وجنوب أفريقيا (٤ سنوات)، لايتيا (٤ سنوات). ولاحظ أن معظم هذه الفترات تم تمديدتها واستمرت برامج الاسترجاع لفترة أطول بكثير وذلك لمعالجة المطالبات وتسوية المنازعات.

التوصية: ينص القانون على طول فترة تقديم المطالبات، مع تحقيق التوازن بين حاجة الحكومة للإسراع في العملية بالتزامن مع مع درجة الصعوبة التي قد يواجهها المطالبون للوصول إلى المعلومات حول حقوق الاسترجاع، والوصول إلى النماذج اللازمة، وإيجاد أي أدلة ذات صلة لدعم مطالباتهم... الخ

٤-٣-٣ مبادئ وإجراءات أعباء تقديم المطالبات

بالإضافة إلى تحديد فترة تقديم المطالبات، يجب أن يوضح القانون كيفية تقديم المطالبات، بما في ذلك أنواع الأدلة التي يجب عليهم تقديمها لإثبات أي مطالبة. ويوصى مبدأ بينيرو ١٣-٢ بأن تكون عملية الاسترجاع: "عادلة وسريعة وسهلة التطبيق ومجانية ولا تفرق بين الجنسين".

المبدأ بينيرو ١٣-٢: عملية تقديم المطالبات

"يجب أن تضمن الدول أن تكون جميع جوانب عملية تقديم مطالبات الاسترجاع، بما في ذلك إجراءات النظم، عادلة وسريعة وسهلة التطبيق ومجانية ولا تفرق بين الجنسين. كما يجب على الدول تبني تدابير إيجابية لضمان قدرة المرأة على المشاركة على أساس المساواة الكاملة في هذه العملية".

المبدأ ١٣-١١: " يجب أن تضمن الدول تقديم مساعدة قانونية مناسبة، وإذا أمكن ذلك مجاناً".

يعتبر نموذج جنوب أفريقيا نموذجاً توجيهاً، حيث ينص قانون الاسترجاع على أن أي شخص أو ممثل لأي مجتمع "يرى أنه يحق له أو لها أو للمجتمع الذي يمثله أو تمثله المطالبة باسترجاع ملكية أي قطعة أرض على النحو الوارد في القسم ١٢١ من الدستور، يجوز له تقديم هذه المطالبة مع وصفا للأرض المعنية وطبيعة الحق المطالب بها، على نموذج معد لهذا الغرض من قِبل رئيس مفوضي مطالبات الأراضي بموجب القسم ١٦ "(المادة ١٠ (١)). كما يتطلب من اللجنة تقديم نماذج المطالبات في جميع مكاتبها (المادة ١٠ (٢)). وينص المبدأ رقم ١٣ على أن تقوم الدول بإنشاء نماذج مطالبات " بسيطة وسهلة الفهم وتقدم باللغة أو اللغات الرئيسية للفئات المتضررة". كما ينص هذا المبدأ على أنه يجب على الدول أن تضمن تقديم المساعدة في ملء تلك النماذج بطريقة لا تميز بين الجنسين من حيث النوع الاجتماعي أو الفئة العمرية (المبادئ ٢٠٠٥).

لبدء عملية الاسترجاع في كولومبيا، يقوم كل شخص بإضافة الحقوق التي يطالب بها في الممتلكات المفقودة إلى سجل الأراضي المصادرة، والذي يتبعه بعد ذلك عملية إدارية. وأخيراً، يتم إشراك السلطة القضائية التي لها أن تصدر القرار النهائي بصحة المطالبة (اتاناسيو وسانشيز ٢٠١٢).

وتعتبر السجلات الرسمية هي الأدلة المفضلة، ولكن في حالة عدم وجودها، يسمح بتقديم أدلة خطية أخرى مثل: عقود البيع المصدقة، وتصاريح البناء ووثائق الرهن العقاري أو الاتفاقات الائتمانية أخرى وفواتير المياه والكهرباء... الخ (الدليل ٢٠٠٧). وفي العديد من السياقات، تكون هذه الوثائق غير متوفرة أيضاً. لذا، غالباً ما يكون لدى برامج الاسترجاع معيار إثبات كما هو مذكور أدناه في القسم ٤-٣-٤.

وقد تتناسب العمليات المتعددة مع أنواع مختلفة من الممتلكات، مثل الأراضي في المناطق الحضرية والأراضي الزراعية. وينبغي أيضاً مراعاة الإثبات اللازم عندما يكون اسم الشخص غير مذكور في الوثيقة، مع ضرورة بأن يكون هذا الشخص عضواً في الأسرة أو أحد ملاك المحل. ويعد هذا أمر مهماً جداً خاصة بالنسبة للمرأة التي قد لا تكون موثقة أو مسجلة لأنه في ذلك الوقت كان يُطلب اسم رب الأسرة فقط.

ونظراً لتعقيد معظم عمليات الاسترجاع، تقوم بعض البلدان بتقديم المساعدة إلى المطالبين. ففي البوسنة والهرسك، وبالإضافة إلى خدمة الخط الساخن لوحدة المعلومات العامة التي تهدف إلى تقديم المعلومات، قامت البوسنة والهرسك أيضاً بإنشاء وحدة معلومات للمطالبين، وكان الهدف منها تزويد المطالبين بأجوبة شاملة ومحددة ومتسقة بشأن مضمون مطالباتهم في أقصر وقت ممكن.

وتتألف الوحدة من ثلاثة محامين مخصصين فقط بما يلي: (١) الرد على المكالمات الهاتفية للمطالبيين، (٢) الرد على الاستفسارات الخطية للمطالبيين، و(٣) عقد اجتماعات شخصية (المنظمة الدولية للهجرة ٢٠٠٨).

التوصية: ينص القانون على الخطوات الأساسية التي يتخذها كل شخص لتقديم مطالبته، مع الأخذ في الاعتبار أن العملية والنماذج بسيطة ومفهومة قدر الإمكان. ومن اللازم أيضاً تقديم معلومات موثوقة ومساعدات مختصة إلى المطالبيين.

٤-٣-٤ معالجة المطالبات

يجب أن تكون هناك خطوات واضحة تتخذها الحكومة عند استلام المطالبة. ويجب أن تكون الحكومة على دراية بهذه الخطوات، الأمر الذي عادةً ما يتطلب استثماراً أولياً في بناء قدرات المؤسسات المنفذة. وتشمل خطوات العملية ما يلي: تقديم إشعار بالمطالبة للأطراف المعنية، والتحقق من صحة الدعوى، وتحديد عبء الإثبات على المطالب أو المالك / الشاغل الحالي؛ وذلك حتى نقرر ما إذا كانت المطالبة صحيحة أم لا، وما إذا كانت الأرض الأصلية قد عادت أم لا، وتحديد القيمة المناسبة للأراضي المصادرة لتحديد الأراضي أو مبلغ أو شكل التعويض.

في جنوب أفريقيا، وعند استلام المطالبة، تقرر اللجنة أنها تلتزم بمتطلبات التقديم أم لا، بما في ذلك إذا كانت المطالبة "تافهة كانت أو مفتعلة"، من بين المتطلبات الأخرى. كما يجب على اللجنة ضمان نشر المطالبة في الجريدة الرسمية "واتخاذ الخطوات اللازمة لتكون معروفة في المنطقة التي تقع فيها الأراضي المعنية" و"إخطار أي طرف آخر يرى أنه لديه مصلحة في المطالبة" (المادة ١١). كما تلتزم اللجنة أيضاً بإبلاغ سجل الأراضي المعني لتسجيل تقديم المطالبة لاسترجاع قطعة أرض معينة (المادة ١١).

وفي جنوب أفريقيا، تقدم المطالبات ضد الدولة مع اعتبار وزير شؤون الأراضي مدعى عليه بالنيابة عن الدولة. وقد لاحظ أحد المعلقين أنه "بوضع الدولة في المركز، قد حددت عملية الاسترجاع في جنوب أفريقيا عبء الإثبات على المطالبيين، وميزة ذلك هو تقليل الصراع بين المالكين والمطالبيين" (هول ٢٠٠٧). علاوة على ذلك، بدأت جنوب أفريقيا في تنفيذ عملية مشابهة كثيراً للعملية التي قامت بها كولومبيا - مع مشاركة واسعة للسلطة القضائية. ومع ذلك غيرت هذه العملية بعد ذلك لتكون إدارية فقط ما لم يتعدر تسوية أي مطالبة.

وفي كولومبيا، تقوم "الوحدة الإدارية الخاصة لإدارة الأراضي المصادرة" (الوحدة الإدارية) في وزارة الزراعة بإدارة مختلف مراحل العملية ونقل ملكية الأراضي ودفع التعويض إلى المطالبيين والشاغلين الثانويين، وتقدم الدعم في دفع الضرائب على الأراضي المسترجعة. كما إنها تحتفظ بسجل للأراضي المصادرة وتشرف على الصندوق المقام لتغطية تكاليف البرنامج، بما في ذلك التعويضات. (في الميزانية السنوية لعام ٢٠١٢، خصصت الحكومة ٥٠٠ دولار للبرنامج)، وأخيراً، تقوم الوحدة الإدارية بمساعدة المطالبيين في الحصول على أدلة لدعم إدعائهم (أيه بي كولومبيا).

وتقدم الوحدة الإدارية المطالبات لقاض من ذوي الخبرة المختص بإجراءات الاسترجاع. ويحدد القضاة ما إذا كان يمكن استرجاع عقار معين في مواجهة المطالبات الأخرى المقدمة بحسن النية أم لا، إذا لم يكن كذلك، ما هو العلاج البديل متاح. يأخذ القاضي بعين الاعتبار مطالبات التعويض التي قدمها بها بحسن نية المالك أو الشاغل الحالي. ومن المفترض أن تستغرق العملية أربعة أشهر (اتاناسيو وسانشيز ٢٠١٢).

وفي ظل غياب وجود سجلات رسمية، يكون من الصعب تقديم أدلة لتثبيت المطالبات. وعلى هذا النحو، غالباً ما تستخدم برامج الاسترجاع معيار إثبات أقل من الذي يستخدمه القضاء، مثل "ذو مصداقية" أو "معقول" (الدليل في ٧١). على سبيل المثال، بالإضافة إلى وثائق الخطية، سمحت بلغاريا بالشهادة الشفوية على هوية المالكين السابقين للأراضي المدمجة في المزارع الجماعية (جيوفارلي وبلدسو ٢٠٠١).

ولقد قدمت كولومبيا ما بعد الصراع افتراضاً قانونياً بأن الأشخاص الذين نقلوا ملكيتهم من منطقة ما بها عنف قد قاموا بذلك نتيجة العنف؛ وعلى الشاغل الحالي المعارض للاسترجاع إثبات حصوله على هذا العقار بحسن نية ودون خطأ (اتاناسيو وسانشيز عام ٢٠١٢ (نقلا عن قانون الضحايا المواد ٧٧-٧٨)).

لاحظ أنه يجب إيلاء بعض الاهتمام لوضع عملية للمطالبين الذين يعيشون خارج البلاد للمشاركة في عملية الاسترجاع. ففي العراق، لم تتمكن الدولة من معالجة حوالي ٥٠٠٠ مطالبة من المطالبات المقدمة من العراقيين المقيمين خارج البلاد بسبب عدم وجود قواعد وإجراءات محددة لاشتراك المطالبين الذين يعيشون في الخارج (فان دير أوربرارت 2012)

وأخيراً، فإنه من المهم مراقبة فعالية وكفاءة التنفيذ، مع التركيز بوجه خاص على إمكانية تطبيق وسهولة وفعالية هذه العملية ومدى وجود أي عدم تكافؤ في الحصول على الفرص ومعاملة المطالبين ونتائجه، وخاصة بالنسبة للنساء والفئات الضعيفة والاستدامة المالية. وفي العراق، كانت تخضع لجنة المطالبات العقارية لأحكام التدقيق المطبقة على الهيئات الحكومية بموجب القانون الوطني العراقي. فعلى سبيل المثال، كانت تشرف وزارة المالية العراقية على جميع المسائل المالية لهيئة حل نزاعات (المنظمة الدولية للهجرة 2008). يجب تقديم تقارير مراقبة للعامة وللصحافة وذلك لضمان الشفافية والمساءلة. وبناء على النتائج المستخلصة من عملية المراقبة، يجوز للحكومة أن تجري تعديلات في منتصف الطريق لضمان استمرارية الاسترجاع.

التوصية: ينص القانون على الخطوات الأساسية التي تتخذها المؤسسات الحكومية ذات الصلة عند استلام المطالبة، بما في ذلك أحكام الإشعار وخطوات التحقيق وعبء الإثبات وأحكام تلقي المطالبات من الليبيين الذين يعيشون في الخارج والمراقبة الدورية والمراجعة وإعداد التقارير العامة عن النتائج كفرصة لإجراء تعديلات في منتصف الطريق.

٤-٣-٥ تقييم الممتلكات المصادرة وتحديد التعويض

و بعد معالجة مسألة تعويضات الممتلكات العقارية، من المفيد أن نذكر بعض المعايير التي قد تساعد على تحديد مبلغ التعويض، مثل، التعويض "العادل"، "الناتج" و/ أو "المنصف". وتشير مبادئ بينيرو إلى وجود معيار تعويض "كامل وفعال" (المبدأ بينيرو ٢-١).

تنص المادة ٩ من مشروع القانون على ضمانات معقولة حيث ينص على الخطوط العريضة لاعتبارات التعويض، ويدعو إلى تقديم مزيد من التفاصيل عند تشكيل لجنة فرعية للتعامل مع هذه القضايا. وفقاً للمادة ٩، سيتم تشكيل لجنة عليا ولجنة فرعية، كلا برئاسة شخصية اعتبارية، للنظر في طلبات استرجاع المنازل أو تقدير التعويض الواجب دفعه وطريقة الدفع بدلاً من الاسترجاع الفعلي. وبموجب القانون، سوف تنظر اللجنة الفرعية في "وضع وموقع العقار والمنشآت المقامة عليه عندئذ والتحصينات التي أدخلت عليها على أساس كل حالة على حدة". وتقدم مزيد من التعليمات في القرار الذي تشكل اللجنة بموجبه، وسيتم الاشراف على قرارات اللجنة الفرعية بواسطة اللجنة العليا.

وقد اعتمدت معظم برامج الاسترجاع الحديثة على منهجيات تقييم موحدة من أجل الإسراع في مراجعة المطالبات وضمن الاتساق والموثوقية في جميع مراحل عملية الاسترجاع. كما تؤثر منهجيات التقييم على العديد من مراحل التسوية العملية للمطالبات، ولا سيما تصنيف الخسائر وإجراءات التحقق وحساب التعويض والعناية الواجبة، وشفافية العملية (المنظمة الدولية للهجرة 2008).

التوصية: يعد تقييم الأراضي المصادرة من الأمور اللازمة في برنامج الاسترجاع. فإذا تم التقييم بشكل سيئ ودون شفافية، تتعرض سرعة البرنامج للخطر. لذا يجب وضع منهجية تقييم موحدة وتعيين خبير تقييم في اللجنة الفرعية.

٤-٣-٦ تسوية المنازعات والإنفاذ

لا شك في أن عملية إعادة الأراضي أو تقديم التعويض للملاك المصادرة ممتلكاتهم ستؤدي إلى نزاعات حول، على سبيل المثال لا الحصر، الملكية والحدود والتعويضات، وكذلك ادعاءات التمييز. وفيما يلي النزاعات الشائعة الأخرى المتعلقة بالاسترجاع:

- ١- محاولات المشردين واللجئين استرجاع ديارهم السابقة التي تشغلها أعضاء الجماعات العرقية الأخرى؛
- ٢- المطالبات المقدمة من أشخاص دون وثائق لإثبات ادعاءاتهم ولكنهم يحملون حقوقاً مشروعة؛
- ٣- تحديد الحقوق عندما يكون الشاغلون الحاليون يحملون "سندات ملكية قانونية" ولكن العائدون لا يحملونها؛
- ٤- تحديد الحقوق بعد عمليات النقل غير المسجلة أو غير رسمية للممتلكات؛
- ٥- المطالبات المقدمة من المشتريين حسني النية لاسترجاع العقار بعد مصادرته في البداية؛
- ٦- مطالبات بإدخال تحسينات على المنازل والأراضي والممتلكات المملوكة قانوناً؛
- ٧- المطالبات بخصوص الحدود؛
- ٨- مطالبات حقوق الإيجار وحقوق الزراعة،
- ٩- العديد من الأمور الأخرى، بما في ذلك التحديات التي تواجه عملية تسوية المنازعات (الدليل ٢٠٠٧).

ومن المهم أن ندرك أن هناك خطوتين في عملية الاسترجاع يتم بموجبها الفصل في الحقوق: (١) النظر الأولي واتخاذ قرار بشأن مطالبة، و(٢) أثناء استئناف القرار الصادر. يجب أن تقرر البلدان التي تنفذ برنامج استرجاع وتحدد سلطات كل خطوة- سواء القضائية أو الإدارية. علاوة على ذلك، يجب تقرير ما إذا كان القرار قابلاً للنقض أم لا. فقد بدأت كل من جنوب أفريقيا وكولومبيا والسلطة القضائية التي عينتها في الخطوة الأولى. ومع ذلك، فإنه مع مرور الوقت أدركت جنوب أفريقيا أن إشراك السلطة القضائية تتسبب في إبطاء العملية حتى جعلت الخطوة الأولى إدارية تماماً وتم إحالة النزاعات غير القابلة للتسوية إلى المحاكم (هول ٢٠٠٧).

وبمجرد الانتهاء من تسوية هذه المنازعات لصالح طرف واحد، يكون إنفاذ تلك القرارات أمراً ضرورياً وهاماً لتنفيذ برنامج استرجاع فعالة. ويتضمن مشروع القانون عدم تسوية المنازعات أو أحكام الإنفاذ.

يتعين على صناعات القرار أن يقرروا ما إذا كانت المؤسسات الحالية ستتولى المسؤولية عن تسوية المنازعات أو سيتم إنشاء مؤسسات جديدة لهذا الغرض. كما إن من الشائع إنشاء مؤسسات جديدة في شكل لجان ومحاكم خاصة، لتسوية المطالبات والمنازعات المتعلقة بالاسترجاع (انظر على سبيل المثال، العراق، وكولومبيا وكوسوفو وجنوب أفريقيا).

وفي العديد من البلدان المتضررة من جراء أعمال نزع الملكية والتشريد، يتم تنظيم عملية الدخول إلى الأراضي وغيرها من الممتلكات بموجب القانون العرفي ومن قبل المؤسسات العرفية، الشيء الذي يضيف مزيداً من التحديات على سيادة القانون والتعويضات ذات الصلة بتسوية النزاعات. ونظراً إلى أن القرارات المتعلقة بالاسترجاع تتطلب نوعاً من الشرعية الاجتماعية، حيث توجد التعديدية القانونية، يحتاج واضعي السياسات إلى النظر في ما إذا كان وإلى أي مدى يوجد دور ملائم للمؤسسات العرفية (وتطبيق القانون العرفي). وعلى سبيل المثال، يشير أحد المعلقين إلى صعوبة التوفيق بين المبدأ بينيرو ٢-٢ (وأن الحق في الاسترجاع موجود بغض النظر عن العودة الفعلية للشخص مشرد) مع الأخذ في الاعتبار بالحقوق العرفية النموذجية لامتلاك حزمة مستخدمة من الأراضي. فإذا قامت المؤسسات العرفية بالمشاركة كجزء من إطار الاسترجاع المؤسسي، يبقى من الهام رصد مشاركتها لضمان اتفاقها مع القانون الوطني والدولي القابلين للتطبيق. (ماك كالين ٢٠١٢).

و نظراً لأن برامج الاسترجاع تتسم بنقل العبء، ويأتي ذلك مع الإلحاح الناتج عن مطالبات الاسترداد التي عادة ما تحتاج إلى حل، يظل من الصعب على المحاكم في البلاد أن تكون قادرة على استيعاب أعباء إضافية بشكل معتاد. وبالتالي، فإن هذا غالباً لا يعد خياراً قابلاً للتطبيق. وهذا هو الحال في أوضاع ما بعد انتهاء الصراع بشكل خاص. "إن غياب سبل الانتصاف الفعالة وغير المتحيزة والصالحة قضائياً أو أي علاجاتٍ أخرى من شأنها أن تمس بشدة عملية الاسترجاع" (الدليل ٢٠٠٧).

و في الوقت نفسه، وبالرغم من ذلك، وفي حالة ما إذا تم إنشاء مؤسسات جديدة، يجب توخي الحذر لضمان أن المؤسسة والعاملين بها لديهم ما يكفي الموارد التقنية والمالية، وذلك ما يكفي للوفاء بمهامهم بطريقة عادلة ومحايدة، ومختصة.

وثمة تحدٍ آخر وهو يتمثل في كيفية معالجة عدد كبير من المطالبات، بينما يغيب لدى الكثير منها أي أدلة تدعمها. وكما ذكر أعلاه، قد تحتاج قواعد الإثبات لأن تصبح أقل حدة ومن المرجح أن تكون الشهادات الشفوية أكثر وضوحاً. ولكن لهذا أن يطرح مخاطر تباطؤ العملية أكثر فأكثر. وتحتاج البلدان إلى محاولة تطوير الإجراءات التي "تعتبر خفيفة ومرنة على قدر الإمكان، مع [من دون] الحد من حقوق المطالبين" (الدليل ٢٠٠٧).

إن تفعيل القرارات المختصة بشأن الاسترجاع تعني خصيصاً بالشاغليين الحاليين الراضين للامتنال لتلك القرارات. كما تقر "مبادئ بينيرو" (١-٢٠ و ٢-٢٠ بأن الدول المعنية يجب أن تعمل على تصميم هيئات معدة خصيصاً لذلك الشأن. وذلك في خطوة لتفعيل القرارات ولأحكام المنوطة بالاسترجاع. كما يجب على كل من السلطات المحلية والقومية احترام وتنفيذ وتفعيل تلك القرارات بموجب القانون. وعلى سبيل المثال، ففي البوسنة والهرسك، لم تستطع الهيئات المحلية تفعيل تلك القرارات المتعلقة بقضايا الاسترجاع بشكل فوري، وذلك حتى مرور خمس سنوات بعدها، حينما تم إصدار قانوناً خاصاً بتنفيذ القرارات التابعة إلى لجنة المطالبات العقارية. بالإضافة إلى أن القرارات الخاصة بقضايا التعويضات كانت مختصة فقط بتحديد الملكية ولم تشمل أي من الشاغليين الثانويين. وبالتالي، فإن ممثلي قرارات لجنة المطالبات العقارية قد اضطروا إلى أن يماروا بعملية إدارية محلية لتنفيذ قراراتهم، الأمر الذي جعلهم معتمدين على النظام المنوط بمكتب الإسكان المحلي. (الدليل ٢٠٠٧)

التوصية: يدرج في الكيان، وهو المسؤول عن البت في المطالبات، سواء كان ذلك الكيان (الكيانات) قد تم إنشاؤه حديثاً أم كان يُمثل من قِبَل مؤسسة قائمة وسواء كان إدارياً فقط أم كان يمثل مزيجاً من السلطة الإدارية والقضائية معاً. وأيضاً يتم إدراج حق الطعن في القرارات التابعة للهيئتين الإدارية والقضائية. فإن وُجِدَ، يتم إدراجه في المتطلبات القانونية للكيانات الحكومية الأخرى لإنفاذ قرارات هذه الهيئات المقامة حديثاً. وكذلك نظر تعيين قضاة مختصين أو غيرهم من ذوي خبرة للتعامل مع قضايا الاسترجاع فقط لا غيرها. ففي حقيقة الأمر، لم يعتد العديد من القضاة على تلك القوانين المعقدة، والمتعلقة بشؤون الاسترجاع وكذلك على الأحكام ذات

الصلة في القوانين أخرى، مثل تلك المختصة بالإرث. ويمكن لتدريب القضاة على التخصص في مثل تلك الأحكام القضائية بأن يسرّع من خطوات العملية.

٤-٣-٧ تسجيل وتوثيق الملكية الجديدة أولاً بأول

إن تسجيل وإصدار وثائق تثبت ملكية الأراضي التي أعيدت حديثاً في الوقت المناسب يعد خطوة لازمة في عملية الاسترجاع. ولقد تم الاعتراف بها في مبدأ بينيرو ١-١٥

و تنص المادة رقم ١٢ من مشروع القانون على إلغاء جميع إجراءات وتسجيلات نقل ملكية العقارات إلى أن تُعاد. وأن الممتلكات يجب أن يتم تسجيلها بإسم الأطراف الذين يتم إرجاع الممتلكات إليهم. ويمكن تحسين هذا الحكم عن طريق: (١) توضيح معنى العبارة الأولى التي تنص على إلغاء جميع الإجراءات والتسجيلات، و(٢) إضافة الموعد النهائي لتسجيل حق الأراضي المسترجعة. وأخيراً، يجب اتخاذ الحذر لضمان أنه كجزء لا يتجزأ من هذا الجهد، لا يجب أن تتضاءل حقوق المرأه دون قصد.

مبدأ بينيرو ١-١٥ : التسجيل

ينبغي على الدول أن تنشئ أو أن تقوم بإعادة إنشاء نظم قومية متعددة الأغراض أو غيرها من الأنظمة المناسبة لتسجيل المساكن والأراضي وحقوق الملكية، وذلك بوصفها جزءاً لا يتجزأ من أي برنامج استرجاع، وبأن يتم مراعاة احترام حقوق للاجئين والمشردين عند القيام بذلك."

التوصية: ضمان تسجيل الوثائق التي تقر بملكية الأراضي المسترجعة حديثاً في الوقت المناسب وكفاءة عالية، وذلك عن طريق تحديد موعداً نهائياً من قبل القانون (أي في غضون فترة محددة من الوقت ومن خلال قرار نهائي يتم إصداره من قبل القانون وإستنادا إلى قرار لا يمكن الطعن فيه لاسترجاع الملكية، والذي بموجبه يتعين على الحكومة تسجيل الملكية المسترجعة). وكذلك ضمان أن مثل هذا التسجيل والإصدار للوثائق يأتي دون وقوع أي تكلفة على صاحبة . توضيح معنى المادة ١٢ في مشروع القانون ..

٤-٤ اعتبارات إضافية لليبيا

١,٤,٤ الشاغلين الحاليين

وبينما تم توزيع أكبر قدر من الممتلكات المصادرة في ليبيا، ففي حالات عدة وعلى مدار مرور ٣٠ عاماً، فإن قانون الاسترجاع يحتاج إلى أخذ الشاغلين الحاليين في الحسبان، لاسيما فيما يختص بالملكية السكنية. فلقد اتخذ بعض الشاغلين الحاليين مسكناً من الملكية لما يصل إلى قرابة الـ ٣٥ عاماً. ولقد تم دفع العديد من "الرهون العقارية" إلى الحكومة خلال ذلك الوقت، وربما يكون لديهم الحقوق القانونية لمواصلة اشغال الملكية، في حين أن غيرهم من الشاغلين الحاليين قد اكتسبوا حق الاستخدام قانوناً من المستلم الأصلي للعقار والذي تمثله الحكومة. كما يجب تحقيق التوازن ما بين الشاغلين الحاليين وأولئك من أصحاب الملكية السابقة في ظل صياغة عمليات الاسترجاع.

و كما ذكر أعلاه، فإن بعض التقديرات تشير إلى أن جزءا كبيرا من الشعب الليبي يعيش حاليا مستخدما العقارات السكنية التي تم الاستيلاء عليها من قِبل أصحابها السابقين، وذلك عن طريق حكومة القذافي. وهنا ينبغي معالجة اثنين من السيناريوهات الأساسية: الأولى تتمثل في الحالات التي يطالب فيها الملاك السابقين بمطلب الاسترجاع والأخرى تتمثل في تلك التي لم يفعلوا فيها ذلك.

و الحالات المتروكة من قبل مشروع القانون دون معالجة حاليا، هي تلك التي لا يقوم فيها المالكين السابقين بالمطالبة بحق الاسترجاع. وينبغي أن يوضح القانون حقوق الشاغلين الحاليين في مثل تلك هذه الحالات. ويجوز أن يدرج في القانون أحكاما لتحويل حقوق الشاغلين الحاليين إلى الملكية الكاملة أو، كبديلا عن هذا، للإبقاء على تلك الخاصة في ملكية الدولة، وفي هذه الحالة ينبغي أن تشمل أيضا إطارا واضحا ليصف حقوق والتزامات الشاغلين الحاليين والمستأجرين والحكومة الليبية والمالك..

ويتضمن مشروع القانون العديد من الأحكام التي تتناول حقوق وحالة الشاغلين الحاليين، وذلك في الحالات التي يطالب فيها المالك السابق بالتعويض عن الاسترجاع. المادة ١: تحويل شاغلي العقارات التجارية إلى مستأجرين، وضمان قدرتهم على مواصلة اشغالهم للملكية لمدة ستة أشهر على الأقل. المادة ٢: توفير الحماية للشاغلين الحاليين من أصحاب المنازل والذين كانوا قد تصالحو مع المالكين السابقين للعقارات السكنية.

مبدأ بينيرو ١-١٥ : التسجيل عن الشاغلين الحاليين

١٣-٦: ينبغي على الدول أن تضمن لمستخدمي المسكن والأراضي و/ أو الممتلكات، بما في ذلك المستأجرين، الحق في المشاركة في عمليات المطالبة بالاسترجاع.

١٧-١: ينبغي على الدول أن تضمن حماية الشاغلين الثانويين ضد الطرد التعسفي أو غير القانوني. ويجب على الدول أن تؤكد في الحالات، والتي تعتبر فيها عمليات الإخلاء للشاغلين مبررة ولا مفر منها ... أن الشاغلين الثانويين يتم توفير الحماية لهم في ظل الإجراءات القانونية، بما يشمل خلق فرص للتشاور الحقيقي، وتحديد مهلة كافية ومعقولة، وتوفير سبل الانتصاف القانونية، متضمنة فرص الانتصاف القانوني. ينبغي على الدول أن تنشئ أو أن تقوم بإعادة إنشاء نظم قومية متعددة الأغراض أو غيرها من الأنظمة المناسبة لتسجيل المساكن والأراضي وحقوق الملكية، وذلك بوصفها جزءا لا يتجزأ من أي برنامج استرجاع، وبأن يتم مراعاة احترام حقوق للاجئين والمشردين عند القيام بذلك."

وبالإضافة إلى ذلك، فإن مشروع القانون يلزم الدولة الدولة بدفع الأيجار نيابة عن الشاغل الحالي إلى المالك السابق، وذلك لفترة محددة من الزمن في لحين انتقاله لسكن بديل (المادة ٦)، وتوفير ملكية خاصة بالدولة كبديلا عن تلك القروض العقارية التي يدفعها الشاغلين ممن ليس لديهم إمكانية الحصول على المسكن البديل (المادة ١٠).

تتضمن مبادئ بينيرو الحماية للشاغلين الثانويين، بما في ذلك المبدأ ١٣،٦ (انظر الإطار) والمبدأ ١٧،١ (انظر الإطار). في حين أن الأحكام الواردة حاليا من قبل مشروع القانون بشأن الشاغلين الحاليين تقوم بتوفير بعض الحماية (انظر المادتين ١، ٢، ٦، ١٠) ولا يقوم المشروع بمعالجة حقيقة أن العديد من الشاغلين الحاليين من الممكن أن يكونوا قد حصلوا على حقوقهم بالفعل وبشكل قانوني، وبالتالي يكون لديهم بعض السندات القانونية القائمة ضد المطالبات من قبل المالكين السابقين. وبالإضافة إلى ذلك، فإن القانون يجب أن يميز بين فئات الشاغلين الحاليين، بما في ذلك أولئك الذين حصلوا على ممتلكات من الحكومة ودفعوا الرهون العقارية خلال فترة الاحتلال، وأولئك الذين حصلوا على ممتلكات من الحكومة دون تحمل أي تكلفة، وكذلك المستأجرين، وأولئك الذين قاموا بالشراء بشكل شرعي أو خلاف ذلك ممن اكتسبوا حق الامتلاك عن طريق شاغل ثانوي.

ويُذكر أن المدفوعات من قِبل الشاغلين الحاليين إلى الدولة يُشار إليها باسم "الرهون العقارية" في مصادر متعددة (انظر على سبيل المثال، المفوضية ٢٠١٢)، على الرغم أنه من غير الواضح إذا ما كانت أقساطاً لرهوناً عقارية أم إيجار. وبموجب القانون ٤ رقم لسنة ١٩٧٨، تم تحويل المستأجرين إلى أصحاب حق في الملكية التي شغلوها. وكان يتطلب من الشاغلين تسديد أقساط الرهن العقاري بشكل شهري إلى الحكومة، رغم أن هذه المبالغ كانت أقل من قيمة الإيجار الذي اعتادوا على دفعه سابقاً. ومن غير الواضح في المواد المطبوعة عما إذا كان يطلب الدفع من أي من المستفيدين الآخرين للممتلكات التي تم مصادرتها أو إذا استمر الدفع بعد إلغاء الملكية الخاصة (بموجب القانون ٨ رقم لسنة ١٩٨٩)

وفي جنوب أفريقيا، تمتع المستأجرين، والمرابحين، وأولئك ممن يتمتعون بإميازات عرفية، والمستفيدين محل الثقة والشاغلين لفترة متواصلة لا تقل عن عشر سنوات بحقوق الرد كما فعل الملاك السابقين (ستيكلر ٢٠١٢). وفي كولومبيا، يسمح بتقديم طلبات من قبل الملاك حَسنى النية أو شاغلي الممتلكات للحصول على تعويضات (اتاناسيو وسانشيز ٢٠١٢).

توصية: ينبغي أن يدرج القانون أحكاما تعالج حقوق الشاغلين الحاليين للممتلكات، وذلك حينما لا ينطبق على المالكين السابقين مبدأ الاسترجاع. والتي قد تشمل عمليات لتحويل حقوق الانتفاع إلى الملكية. ويبقى صناع القرار بحاجة إلى تحديد الوضع القانوني، وحقوق الفئات متفاوتة من الشاغلين الحاليين للممتلكات، مثل هؤلاء الذين حصلوا عليها مباشرة عن طريق الدولة، وأولئك ممن دفعوا الرهن العقاري للدولة. وغيرهم من الذين حصلوا على العقار من الشاغل المعين من قبل الحكومة، كمثل مشتري الطرف ثالث والمستأجرين. وينبغي أن يدرج القانون إطارا لتسوية المطالبات المتنازع عليها من قبل عدة مطالبين، وأيضا لتشمل شكل من أشكال التعويض لجميع الأطراف العازمون على أن لهم حقوقا مشروعة. وأخيرا، وعلى النحو الموصى به تحت القسم ٤,١، يجب على القانون أن يحدد وبوضوح فئات المطالبين، ويشمل ذلك تحديد "المالكين السابقين"، و"الورثة"، و"الشاغلين الحاليين"، وأيضا توضيح حقوق الاسترداد الخاصة بهم.

٤-٤-٢ المساواة في المعاملة بين الرجل والمرأة

وعلى الرغم من تصديق ليبيا على اتفاقية "القضاء على التمييز ضد المرأة" (سيداو)، فلقد سجلت ليبيا أيضا تحفظها على تلك الاتفاقية. ونقلا عن "قواعد أسرة، والتي تتعلق بالشريعة الإسلامية، والمتعلقة بتحديد نصيب الورثة من التركة التابعة للشخص المتوفى أنثى كانت أو ذكر كان." فلقد أدرجت (المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لسنة ٢٠١٢) الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها ليبيا؛ (سيداو الثانية للأمم المتحدة). المادة ١ من الإعلان الدستوري الليبي تنص على أن الشريعة الإسلامية هي المصدر الرئيسي للتشريع، وأن قانون الأسرة الليبي يلتزم بتقسيم الإرث كما هو مذكور في الإسلام. ويعد القرآن واضحا في قوله أنه من حق المرأة أن ترث، وذلك بالرغم من أن نصيبها يأتي أقل من الرجل. كما يشير القرآن إلى الحصص المحددة، والتي بموجبها يرث الأفراد على اختلافهم. فعلى سبيل المثال، في حين أنه يحق للزوجة وهي على قيد الحياة أن ترث ثمن تركة زوجها، يمكن للزوج وهو على قيد الحياة أن يرث ربع تركة زوجته المتوفاه. وعلى غرار ذلك، يحق للأبناء من الذكور بأن يرثوا ضعف ما يرث أخواتهم من الإناث. وجدير بالذكر، أن هناك مبدأ أساسيا والذي يقوم عليه توزيع الإرث بهذا الشكل، وهو أن الرجال مطالبون بالإنفاق على زوجاتهم، بينما أنه لا يُطلب ذلك من الإناث. وفي ظل تلك الأحوال، يمكن أن ينظر إلى اتخاذ الرجال النصيب الأكبر من الإرث على أنه معقولا نظرا لالتزامات الرجل المالية تجاه أسرته. وبالرغم من ذلك، فإن عدم المساواة في الميراث يمكن أن يمثل عبئا -لا مبرر له- على الأسر التي تعيلها نساء، والتي قد لا يعود عليها فائدة من بنية الميراث بهذا الشكل. وعلى الرغم من هذا، فإن أحكام الشريعة الإسلامية في الميراث توفر للمرأة حقوق الإرث بشكل واضح وبحيث لا يمكن التعدي عليها (سيت وليم ٢٠٠٦).

و يعد للمرأة الليبية حقوقا مساوية لتلك التي يملكها الرجال وتقريبا في جميع المجالات، باستثناء تلك التي تتعلق بالإرث، بينما تميل الأعراف الاجتماعية الليبية للحد من النشاط الاقتصادي للمرأة. وتخضع مسألة الإرث إلى الشريعة، والتي بموجبها تحصل المرأة

على نصيباً أصغر من ميراث الرجال ذوى الصلة. ونتيجة لبنية الإرث والأعراف الاجتماعية، تنشأ عدة قضايا، وهي كالتالي: (١) سوف يكون هناك بطبيعة الحال نساء أقل عدداً من الرجال ممن يسعين إلى حقوقهم في الاسترجاع، وذلك لأنه معروفاً على مر التاريخ بأن المرأة ترث أقل مما قد يرثه الرجل؛ (٢) قد يقع ظلماً للنساء فيما يتعلق بقضية الاسترجاع، وذلك لأنه غالباً، وكما حدث في معظم البلدان الأخرى، لا تُكتب الملكية باسم المرأة، حتى وإن كان لديها الحق القانوني بوصفها عضوة من الأسرة المالكة، و(٣) وفي حال ما إذا تم تضمين الورثة وإذا تم تطبيق الشريعة، فسوف تتلقى النساء ملكية أقل، وذلك إذا لم يتم اتخاذ خطوات محددة للحؤول دون هذا الشأن.

وكما نوقش أعلاه، فإن "مبادئ بينيرو" تدعو إلى المساواة في الحقوق والمعاملة بين الرجل والمرأة على حد سواء. وعلى وجه الخصوص، فإن المبدأ ٤،١ يدعو إلى المساواة في الإرث والمبدأ ٤،٢ يدعو إلى الاعتراف بالملكية المشتركة للأرض المسترجعة بين الأزواج والزوجات. كما تؤكد المبادئ على الدول بضرورة ألا تتسبب برامج الاسترجاع في وقوع ضرر على الفتاة والمرأة. وأن تعتمد الدول إجراءات إيجابية لضمان المساواة بين الجنسين (المبدأ ٤،٣). وتتضمن الأمثلة التدابير الإيجابية التي اقترحت في إطار تلك المبادئ، والتي تتضمن التدريب على مراعاة اختلاف النوع الاجتماعي من قِبَل الموظفين الحكوميين المسؤولين عن تنفيذ برنامج الاسترجاع، وإيلاء اهتمام خاص إلى ضرورة التوعية حول حق الاسترجاع عن طريق المنظمات والشبكات الاجتماعية المختصة بالنساء، وكذلك توفير الموارد اللازمة للأسر التي تعولها النساء (الدليل في ٣٧).

ولا يتضمن مشروع القانون أي أحكام تقوم على قضية النوع الاجتماعي في تناوله لمشاركة المرأة وفرصها. وكما ذكر أعلاه، فإن المشروع يغفل عن ذكر حقوق الورثة في الاسترداد.

إن فهم قانون الأسرة الحالي والممارسات التي تحكم حقوق المرأة في السكن والأرض والممتلكات الأخرى، بمفهومها الموسع للعلاقات الأسرية وتوزيع الثروة في ليبيا، يعتبر أمراً بالغ الأهمية في خضم المفاوضات من أجل توسيع مبدأ حقوق المرأة. وعلى الرغم من أن المرأة الليبية لها حقوق مساوية لتلك التي يمتلكها الرجل في جميع المجالات تقريباً وبشكل رسمي، عدا فيما يختص بحقوق الإرث كما نوقش أعلاه، فإن الأعراف الاجتماعية الليبية تميل للحد من النشاط الاقتصادي للمرأة. ونتيجة لذلك، تنشأ عدة مشكلات، وهي: (١) سوف يكون هناك بطبيعة الحال نساء أقل عدداً من الرجال ممن يسعين إلى حقوقهم في الاسترجاع، وذلك لأنه معروفاً على مر التاريخ بأن المرأة ترث أقل مما قد يرثه الرجل؛ (٢) قد يقع ظلماً للنساء فيما يتعلق بقضية الاسترجاع، وذلك لأنه غالباً، وكما حدث في معظم البلدان الأخرى، لا تُكتب الملكية باسم المرأة، حتى وإن كان لديها الحق القانوني بوصفها عضوة من الأسرة المالكة، و(٣) وفي حال ما إذا تم تضمين الورثة وإذا تم تطبيق الشريعة، فسوف تتلقى النساء ملكية أقل، وذلك إذا لم يتم اتخاذ خطوات محددة للحؤول دون هذا الشأن.

وبالنظر إلى أن هذا التقرير يقتصر على البحوث المكتوبة، وأن هناك القليل من المواد المطبوعة بشأن قانون الأسرة والممارسات في ليبيا، فإنه من الصعب أن يتم التوصية بإتباع خطوات محددة في مثل هذا الوقت. كما يجب النظر في التوصيات التالية التي تأتي في ظل هذا السياق. ويجب أن يعتبر صناع السياسات النموذج الكولومبي في إيلاء الأهمية للمطالبات التي تتعلق بشأن الأسر، والتي تعولها النساء، وكذلك الحق في الحصول على ملكية مشتركة للأراضي المستعادة من قِبَل أزواجهن. ويمكن أن ينظر صناع السياسات أيضاً إلى نقضية إصلاح الأراضي الممولة من قِبَل المعونة الأمريكية، كما في مشروع إصلاح الأراضي المتعلق بأفغانستان (انظر الإطار، ص ١٩) للحصول على إرشادات حول إنشاء حملات فعالة للتوعية العامة والدورات التدريبية، والتي

تستهدف النساء بشكل خاص وتقوم على تشجيع مشاركتهن في الأرض والبرامج المتعلقة بالملكية. وأخيراً، قد يرغب واضعو السياسات على تحديد الأولويات المختصة بالمطالبات حيث أن الشاغلين الحاليين يعتبرون تحت خط الفقر.

التوصية: تحديد خبراء قانونيين ممن يفهمون السياق الأوسع لحق المرأة في الأرض وحقوق الملكية في ليبيا بشكل عام، وكذلك التشاور معهم بشأن الأحكام التشريعية المحتملة، والتي يمكن أن توفر حقوقاً متساوية للرجال والنساء على حد سواء. وعلى أقل التقديرات، يجب أن تتضمن تلك الأحكام حقوق المرأة في المشاركة والاستفادة من برنامج الاسترجاع، بما في ذلك الاعتراف بأهليتها للورثة. كما يجب إعطاء الأولوية إلى الأسر التي تعولها النساء. والنظر في إدراج أسماء كل من الرجال والنساء في الوثائق الجديدة، مع الاعتراف بأن هذا قد يعد تحولاً ثقافياً. وكذلك ضمان الوعي العام ببرنامج الاسترجاع، مستهدفاً كل من النساء والفئات الأخرى المستضعفة على وجه التحديد.

٤-٤-٣ رد الملكية الجماعية

و قد قامت معظم البلدان التي نفذت برنامج استرجاع الممتلكات بإعادة تلك الممتلكات التي كانت مملوكة في الأصل من قبل الأفراد أو كالملكية المشتركة بين الزوجين. وينص مبدأ بنينرو ١٣,٦ على ما يلي: "ينبغي على الدول أن تضمن حقوق المستخدمين في المساكن والأراضي و/ أو الممتلكات، وبما يشمل المستأجرين، بأن لديهم الحق في المشاركة في عملية المطالبات بالاسترجاع، وبما في ذلك تقديم مطالبات استرجاع جماعية."

و هناك القليل من المواد المطبوعة والمتاحة بشأن مدى حيازات الملكية الجماعية في ليبيا، وذلك فضلاً عن طبيعة ونطاق أي مصالح ملكية مشتركة. وفي ظل غياب معلومات مفصلة، يمكن لهذا القسم فقط طرح تلك القضية.

وطبقاً للمدى الذي سوف تقوم فيه الحكومة الليبية برد الممتلكات و/ أو التعويض عن الممتلكات الجماعية في الأصل، فقد استطاعت جنوب أفريقيا أن تقدم مثالا يحتذى به. وذلك حيث يحدد قانون الاسترجاع الخاص بها الأشخاص المؤهلين للمطالبة بالأراضي وليشمل، "المجتمع أو جزء منه" (المادة ١ (الثامن)). كما يشترط القانون أنه حيث أعيدت الأراضي المشاع، فإنه ينبغي أن يؤخذ في الحسبان الظروف اللازمة لضمان وصول جميع أفراد المجتمع إلى الأراضي أو التعويض المطروح، ويتم ذلك على أساس لها أن تتسم بأنها "عادلة وغير تمييزية تجاه أي شخص، بما يشمل المرأة والمستأجر، الشئ الذي يضمن مساواة الشخص المنوط بالأرض أو التعويض نيابة عن المجتمع ولأعضاء مثل ذلك المجتمع" (المادة ٣٥ (٣)). يتم إنشاء كيان قانوني، "جمعية الملكية الجماعية"، وذلك لعقد ملكية.

و تتمثل أحد الصعوبات التي تواجه إعادة الأراضي إلى المجتمعات المحلية في جنوب أفريقيا في صعوبة إعادة تشكيل المجتمعات، والتي غالباً ما تتألف من مجموعات كبيرة من الناس الذين يعيشون في أماكن مختلفة: ولقد تسبب هذا حتماً في إنتاج ديناميات جماعية تتسم بالتعقيد والنزاعات والتي غالباً ما تتمحور حول كيفية استخدام الأرض، ومن الذي يمكنه أن يستقر بها، وطبقاً لأي شروط، وعن كيفية اتمام تعبئة العمالة ورأس المال للإنتاج، وعن كيفية استثمار الدخل أو توزيعه "قاعة ٢٠٠٧). وعلاوة على ذلك، فإن الاسترداد المجتمعي كثيراً ما يغفل عن الفروق بين الجنسين داخل المجتمع، ويميل إلى تفضيل حقوق الرجال.

توصية: إذا كان من الممكن تطبيق ذلك، فيجب أن يدرج في قانون حقوق للمطالبة بأراضي المشاع وغيرها من الممتلكات والمتطلبات الشرعية ذات الصلة، وكذلك المبادئ، والعمليات..

الخطوات القادمة:

وتقوم التوصيات التالية بتقديم خطوات هامة، والتي تعمل على صياغة وتفعيل قانون الاسترجاع الليبي:

١. داخل البلدان، إجراء مقابلات نوعية، والتي من شأنها أن تقيم طبيعة ونطاق حقوق الملكية الجماعية وأي من الحقوق المتصلة بحقوق الاسترجاع. ومن أجل الاعلام عن الصياغة القادمة لقانون الاسترجاع، فإن وزارة العدل، أو أي ممثل حكومي آخر، ينبغي لها أن تدعم البحوث الميدانية التي تدور حول طبيعة ونطاق حقوق الملكية الجماعية. وسوف تُعلم نتائج تلك القرارات المتعلقة بالسياسات ذات الصلة الاسترجاع والأحكام الواردة في "مشروع القانون"، واللوائح المتعلقة باستعادة الممتلكات الجماعية.

٢. داخل البلدان، إن المقابلات النوعية تهدف إلى تقييم شرعية وقدرة الآليات الرسمية وغير الرسمية على تسوية المنازعات عن طريق الانخراط في المقاضاة وتعزيز برامج الاسترجاع. وبلا شك، سوف تتطلب عملية الاسترجاع اصدار حكم قضائي فاصل والذي يجب تفعيل العمل به. كما أن تحديد أو خلق عددا من من المؤسسات المناسبة للاضطلاع بهذه المهام يتطلب فهم القدرة الحالية للوكالات الحكومية القائمة وآليات تسوية المنازعات. كما وأن النتائج المستخلصة من البحوث الميدانية سوف تعلم القرارات المتعلقة بالسياسات ذات الصلة الاسترجاع والأحكام الواردة في "مشروع القانون"، واللوائح المتعلقة بالبت في مطالبات التعويض وتنفيذ القرارات

٣. تحليل قانون العائلة الليبية والقوانين الأخرى التي تحكم أحقية المرأة، وملكيته، والتحكم في الأراضي والملكيات الأخرى، وكذلك داخل البلدان، وكذلك إجراء مقابلات نوعية والتي من شأنها تقييم الشرعية القانونية والممارسات المؤثرة ذاتها. وإن تصميم عملية الاسترجاع والتي من شأنها أن تكون داعمة لحقوق المرأة ومتضمنة النوع الاجتماعي، يحتاج إلى تفهم العوامل الاجتماعية والقانونية المؤثرة في وصول المرأة وملكيته، والتحكم في الملكية. ومن شأن البحوث الميدانية المختصة بالقوانين العرفية، والممارسات، وعن طريق التحليل للقوانين والسياسات القائمة والتي من شأنها أن تؤثر في حقوق ملكية المرأة، وذلك عن طريق إعطاء صائغوا القوانين تفهما تاما لحقوق المرأة في ليبيا. وسوف تُعلم نتائج تلك القرارات المتعلقة بالسياسات ذات الصلة الاسترجاع والأحكام الواردة في "مشروع القانون"، واللوائح المتعلقة باستعادة الممتلكات الجماعية.

٤. طرح مشروعا ثانية بشأن قانون الاسترجاع. ويمثل المشروع الحالي للقانون خطوة أولى وهامة نحو حل الصراعات الطويلة الأمد، تلك التي تنشب على المساكن والأراضي وغيرها من الممتلكات في ليبيا. ومع ذلك، لقد فشل مشروع القانون في شكله الحالي في معالجة العديد من القضايا الرئيسية، والذي يأتي مع غياب تفاصيل كافية لتحقيق أهدافه، ولخلق اليقين وتأمين حيازة الأراضي لليبيين، ولحماية جميع الأطراف المنوطة، والتي تتسم بالبراءة على قدر الإمكان. ومن أجل أن يتم أساسا فعلا تعتمد عليه عملية إعادة الممتلكات في ليبيا، ينبغي إعادة النظر في القانون بما يتفق مع دمج التوصيات الواردة في هذا التقرير،

وكذلك ردود الفعل التي وردت منذ أن تم طرح مشروع القانون في مارس لعام ٢٠١٣ على العامة. وينصح بشدة أن تقوم وزارة العدل بإشراك مجموعة من الخبراء القانونيين لعمل إجراء تحليلي لمادة تلو المادة من المشروع الجديد. وذلك من أجل ضمان أن تتناسب الأحكام مع أهداف الحكومة المحددة، وبأن تتوافق لغة القانون مع الإطار القانوني القائم في ليبيا والالتزامات، وذلك بموجب المعاهدات والاتفاقات الدولية، وأيضاً بتسليط الضوء على الآثار المحتملة وغير المقصودة التي قد تنجم عن تنفيذ القانون. علماً بأن القانون قد يتطلب عدة جولات ما بين صياغة ومراجعة قبل اعتماده.

٥. عرض المشروع الجديد للتعليقات العامة. تعترف وزارة العدل وبوضوح بضرورة طرح المشروع للتعليقات العامة، وذلك قبل اعتماده. وكما يتضح من القرار، فإن من شأن هذا أن يجعل المشروع الأولي مشروعاً عاماً. وينبغي جعل المشروع القادم أيضاً مشروعاً عاماً عن طريق العام للسماح للتعليقات من قبل الجمهور وأصحاب المصلحة الليبية الرئيسيين، والخبراء القانونيين وخبراء التنمية ذوي الخبرة بالاسترجاع. كما أن الشفافية تعتبر أمراً بالغ الأهمية لاتمام لعملية الاسترجاع، بما في ذلك صياغة التشريعات التي تحدد إطار الاسترجاع.

٦. تحديد مصادر التمويل الدائم لعملية الاسترجاع. عمليات الاسترجاع غالباً ما تكون طويلة الأمد ومكلفة. لذا يجب التأكد من أن التمويل الكافي متوفر لدعم العملية التي كانت تعد بمثابة تحدياً أولياً في الجهود السابقة. وستحتاج الحكومة الليبية إلى تحديد مصدر تمويل دائم لدفع التكاليف المرتبطة بالعملية والتي تتضمن التكاليف الإدارية وأي تعويض للمالكين السابقين وأي تكلفة مرتبطة بانتقال الممتلكات الحاليين (والتي قد تتضمن التعويض) حيث يتم استعادة الممتلكات لأصحابها السابقين. سيكون الأخذ في الاعتبار الدروس المستفادة من برامج الاسترجاع السابقة مفيداً للغاية حيث كان التمويل يمثل تحدياً.

٧. إنتاج اللوائح والمبادئ التوجيهية والإجراءات. ولكي يتم تفعيل قانون الاسترجاع، سيتطلب ذلك تطوير اللوائح والمبادئ التوجيهية والإجراءات حتى تسيطر على المكونات المختلفة لعملية الاسترجاع.

٨. التدريب وبناء القدرات حول القانون للجهات الفعالة ذات الصلة. بمجرد أن يتم اعتماد قانون الاسترجاع، سوف تحتاج الحكومة الليبية للتأكيد على أن الجهات الفعالة ذات الصلة مثل موظفي المؤسسات الوطنية والمحلية المعنية بإسترداد الملكية وإدارتها والإدارة المطلعة على علماً جيداً بمحتويات وتطبيق القانون، وذلك لضمان التنفيذ الموحد والسليم عبر الأقاليم. يجب أن يوفر التدريب للجهات الفعالة المعلومات حول: مجال وهدف قانون الاسترجاع، بما في ذلك السياق التاريخي الذي نشأ من خلاله الحاجة للاسترجاع؛ أحكام القانون وكيفية تنفيذها؛ تطوير اللوائح والمبادئ التوجيهية والإجراءات المرتبطة بالقانون؛ ودور المؤسسات المختلفة والجهات الفعالة في عملية الاسترجاع. كما يجب تحديد الموضوعات الإضافية التي يحتاجها التدريب وبناء القدرات.

٩. توفير معلومات عامة وقوية وإطلاق حملة توعية عامة في جميع أنحاء البلاد عبر وسائل الاتصال المتعددة. وكما وُصِفَ في التقرير، يمكن لقانون الاسترجاع تحقيق الأهداف على نطاق واسع في حال ما تمكّن الليبيون من فهم الأهداف والحقوق وعمليات الاسترجاع، ويشمل ذلك حقوق الممتلكات الحاليين بما فيه استفادة لهم من هذا السبيل.