

أمن حيازة العقار في السياق الحضري

نيل برايتون وكيرستي فارمر وأوفيبيند نوردي

تعد معالجة انعدام الحيازة الآمنة للعقار وخطر الإخلاء القسري من الخصائص المحددة لاستجابة المأوى الحضري.

وهناك اعتراف يتزايد بأن أمن حيازة العقار يمكن أن يُستمد من مصادر متعددة وأنه ثمة نطاق واسع من العوامل التي تتفاعل فيما بينها لتحديد مستوى الأمن. وأحد أهم تلك العوامل الاعتراف بحقوق المجتمع المحلي. ويعني ذلك تمكين الجهات الفاعلة في المأوى من الوصول لأمن حيازة العقار من خلال تعزيز التركيز على العوامل المؤثرة الأخرى، مثل شرعية المجتمع المحلي، وذلك لضمان برامج إيواء آمنة بما يكفي. ويمكن لأمن حيازة العقار أن ينطوي على اعتراف مجتمعي أو تصورات ذاتية كما يبدو ظاهراً في لبنان حيث كانت علاقة اللاجئين مع مؤجري سكنهم والمجتمع المضيف من أهم العوامل المحددة لمعدلات الإخلاء والترحيل.^٢

برامج الإيواء الحضرية في لبنان والأردن

ينفق اللاجئون السوريون في هذه البلدان مجتمعة ما يقرب مجموعه ٧٠٠ مليون دولار أمريكي سنوياً على المساكن المستأجرة الخاصة.^٤ وفي المقابل، هناك حدود تُقوّض حق اللاجئين في العمل إضافة إلى غياب فرص كسب الرزق، ما يزيد من خطر إخلاء اللاجئين غير القادرين على دفع الإيجار. ويصنف ما يزيد على نصف العائلات السورية اللاجئة في لبنان وواحدة من بين كل أربع أسر في الأردن كفئات مستضعفة في المأوى إذ تعيش تلك الأسر إما في ظروف دون المستوى الإنساني أو/ وفي ظروف الاكتظاظ.

واستجابة لذلك، توفر برامج مجلس اللاجئين الترويجي مساكن بلا إيجار للعائلات التي في أمس الحاجة لذلك، وذلك بتحسين المباني دون المستوى وغير الصالحة للسكن في المجتمع المضيف، ما يعزز قبول المجتمع ويزيد -ولو بدرجة متواضعة- عدد المساكن ذات الأسعار المعقولة. وابتكر نظام المدفوعات المحلية ليتعهد مالكو العقارات بعمل الصيانة والترميم بأنفسهم أو ليستأجروا العمال في سبيل ذلك. ويشترط مجلس اللاجئين الترويجي على وجوب إنشاء المالكين لاتفاقات ثنائية خالية من الإيجار مع كل عائلة مستفيدة تسمح لهم بالبقاء في العقار لمدة ١٢ إلى ٢٤ شهراً. ويرصد مجلس اللاجئين الترويجي الوضع بانتظام ويتعامل مع أي نزاع قد ينشأ بين الأطراف المعنية من خلال فرق ارتباط خاصة بالمجتمعات المحلية. وتهدف

بعد اللاجئين و النازحون داخلياً ممن يعيشون في المستوطنات غير الرسمية أو في المساكن المستأجرة من أكثر الفئات عرضة لخطر الإخلاء.^١ وتميل الاستجابات التقليدية للمأوى الإنساني في المناطق الحضرية لتفضيل المأوى المملوك أو المراكز الجماعية التي تفتقر في الغالب إلى الوسائل والحلول التي يحتاج إليها من يلجأ إلى العيش في المستوطنات غير الرسمية أو المساكن المستأجرة. وما زال العمل جارياً على الاعتراف بأشكال الحيازة المتنوعة في قطاع المأوى، ما يدل على تحول التركيز وصرف النظر عن التملك الحر الذي نُظر إليه في السابق على أنه الضمان الرئيسي لأمن حيازة العقار. ومن أكبر التحديات الناتجة عن الاستغناء عن الحلول القديمة التوصل إلى طريقة لتقييم العناصر التي تدعم 'الدرجة الكافية من الأمن' لأغراض المأوى.

ومن هنا، حثت تجربة المجلس الترويجي للاجئين في تنفيذ برامج إيواء اللاجئين السوريين في لبنان والأردن على استخدام مقاربات مبتكرة لتوفير المساكن مع تحسين أمن حيازة العقارات إلى جانب توفير المساعدات المالية المباشرة ودعم الأسر المضيفة.

مقاربة أوسع نطاقاً لضمان أمن حيازة العقار

يمثل أمن حيازة العقار ضماناً للحماية القانونية ضد الإخلاء القسري والمضايقات والتهديدات الأخرى. وبما أن معظم المهجرين الحضريين يعيشون في مستوطنات غير رسمية أو مساكن مستأجرة، وكثيراً منهم لا يملكون عقود إيجار رسمية فإن خطر الإخلاء يعد من سمات حياتهم. وعادة ما يرتبط أمن حيازة العقار بامتلاك المستندات التي تثبت الحيازة إلى جانب آليات السيطرة الحكومية وفرض القوانين كتنظيم الدولة للإسكان والأراضي. وفي السياقات المتأثرة بالنزاع، سواء أكانت حضرية أم ريفية، يمكن لترتيبات حيازة العقار أن تكون غير رسمية. وعندما يتوافق ذلك مع انعدام الاستقرار وغياب سيطرة الحكومة، لا يصبح لامتلاك الوثائق فائدة كبيرة في مواجهة الإخلاء القسري. وفي هذه الظروف يكون من المهم إيلاء الاهتمام إلى تنوع العوامل التي تقف وراء حق الملكية أو وجود عقود إيجار تؤثر على أمن حيازة العقار.^٢

طابش/رباير ٢٠١٧

www.fmreview.org/ar/shelter



الموجبة السلبية الدعم المتعدد الجوانب لاستيطان ريش

يسرى (٣٥ عاماً) لاجئة سورية فرّت من بيتها في حمص عام ٢٠١٢ وتعيش الآن في عمان، الأردن مع أطفالها الستة. وهي تجهل مكان وجود زوجها.

وواجه كلا البرنامجين اللبناني والأردني سؤالاً مصيرياً حول ما ستؤول إليه الأمور بعد انتهاء فترة الإقامة المجانية. وحرصت المنظمات غير الحكومية والجهات المانحة على فهم ما إذ كان اللاجئين قادرين على دفع الإيجار من تلقاء أنفسهم فيما بعد أم لا. وكانت إمكانية الدفع تلك مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بقدرة اللاجئين على إيجاد مصدر دخل مستدام خلال فترة الإقامة المجانية وقدرتهم على تأسيس شبكة اجتماعية وآليات مواجهة مستدامة.

غير إن التقييمات في كل من لبنان والأردن وجدت أنه بسبب الحدود التي قيدت قدرة اللاجئين على كسب المال لدفع الإيجار، اقتصر دور تدخلات المآوي على منح أكثر العائلات ضعفاً من التورط بمزيد من الديون، لكنها لم تسمح للاجئين ببناء مصدر دخل ثابت يساعدهم على دفع الإيجار مستقبلاً. ولم تتمكن الأسر اللاجئة من تكوين أنفسهم اقتصادياً، وكانت قدرة اللاجئين على الوصول إلى دخل قانوني وثابت يمكن التنبؤ به محدودة. وهذا ما أبرز معضلة الوقت الذي يجب فيه دعم العائلات المستضعفة التي لن تتمكن من دفع الإيجار بعد انتهاء فترة الإقامة المجانية. وبدلاً من تحسين الوضع الاقتصادي للأسر اللاجئة، اقتصر دور برنامج الإقامة المجانية على تثبيت استقرار العائلة وتقليل معدل انخفاض قيمة الأصول المالية للأسرة على المدى القصير. وقبل هذه التقييمات، حاول المجلس النرويجي للاجئين في لبنان أن يوفر فترات ممتدة من الإقامة

فترة الإيجار بلا مقابل تخفيف العبء الاقتصادي على العائلات وإعطائها الوقت الكافي لبدء نشاطاتهم المدرة للدخل في المنطقة، ليتمكنوا من الاستمرار بالعيش في العقار نفسه بعد انتهاء فترة الإقامة المجانية أو في عقار مشابه في مكان آخر مقابل دفع الإيجار.

التحديات الأولية للبرنامج

واجهت برامج الإيواء عدداً من التحديات في بداية نشأتها. فاولاً، أخلت نسبة صغيرة من العائلات العقارات التي شغلتها خلال فترة الإقامة المجانية لعدة أسباب منها مواصلة السعي وراء فرص كسب الرزق في أماكن أخرى أو لدخول مختلف المدارس أو بسبب النزاعات التي نشبت بين المستأجرين ومالكي العقارات ولم يتمكنوا من حلها. وقضت فرق المجلس النرويجي للاجئين وقتاً معتبراً في التوسط لحل النزاعات الطفيفة على مستوى الأسرة سواء أكانت تلك النزاعات بين المالك والمستأجر أم بين المستأجرين أنفسهم وذلك لمنع التصعيد الذي قد يؤدي في النهاية إلى الإخلاء. ومع أن المجلس النرويجي للاجئين سعى لإعادة نقل الأسر الجديدة إلى هذه الوحدات السكنية الشاغرة، لم يكن إعادة النقل دائماً بسبب الاعتبارات الاجتماعية والثقافية، ومثال ذلك أن العائلات التي لديها أطفال لم تكن ترغب في بعض الأحيان في العيش داخل وحدات سكنية متاخمة لتلك التي تزوي رجلاً عزباً.

مكّنت المجلس الزويجي للاجئين من استهداف نطاق أوسع من العقارات. وتمكّن المجلس الزويجي للاجئين من وضع العائلات قرب الخدمات الأساسية ومن زيادة فترة الإقامة المجانية في المواقع التي أسسوا بها شبكات اجتماعية.

وفي الأردن، عندما مُنحَ للاجئين الإذن بالعمل عام ٢٠١٦، تولى برنامج الإيواء تجربة رائدة لدعم المشروعات التجارية المنزلية، فقد ألحقت النساء اللواتي يتأسن أسرهن ويمتلكن مهارات محددة ويستفدن من فترة الإقامة المجانية بتدريب لمحو الأمية المالية ومُنحنَ منحة نقدية لدعمهن في بدء مشروعاتهن التجارية. وكان القصد من ذلك مساعدة العائلات على كسب الدخل خلال مدة الإقامة المجانية وبذلك يصبح بمقدورها دفع الإيجار فور انتهاء فترة المساعدة، وأتاح التكامل بين برنامج المساعدة في الإيواء ومشروع كسب الرزق الريادي تجربة كسب العيش للعائلات المستضعة بدءاً من كسب العيش بينما يعيشون في مساكنهم الصالحة للسكن بكرامة مع ضمان أمن حياة العقار.

أما في لبنان، فوجدت دراسة أجراها المجلس الزويجي للاجئين عام ٢٠١٥ بعد ستة شهور من انقضاء مدة الإقامة المجانية أنّ ٢٥٪ من العقارات شغلها المستفيدون من برامج المجلس الزويجي للاجئين وهم يدفعون الإيجار الآن، و٢٩٪ منها شغلها لاجئون سوريون ممن يدفعون الإيجار، و٧٪ منها شغلها المستفيدون من برنامج المجلس الزويجي للاجئين ولم يكونوا مضطرين لدفع الإيجار، و٣٦٪ منها كانت خالية بينما كان مالكوها يبحثون عن مستأجرين. ومن النتائج الأساسية لهذه الدراسة أنّ الذين بقوا في العقارات أو غادروها كانوا يدفعون أقل من معدل الدفع للمباني دون المستوى في سوق الإيجار. ومثّل ذلك فرصة للربط بين متلقي النقد غير المشروط ومالكي العقارات لتوفير الحد الأدنى من معايير الإقامة للمباني ما دون مستوى الإيجار.

الخلاصة والخطوات المستقبلية

تساعد المساعدات المقدمة للمجتمع المضيف على بناء قبول المجتمع المحلي ودعم أمن حياة العقار للمُهجرين بينما يقوضها انعدام قبول المجتمع المحلي. وعلاوة على ذلك، يُنظر إلى تصورات اللاجئين الذاتية على أنها تمثّل دوراً مهماً في تمكينهم من تأمين حلول المأوى الملائمة على المدى الطويل. وحاول نمط المأوى وطرائقه إضافة إلى التكييفات التي استُخدمت في لبنان والأردن أن تأخذ هذه العوامل في عين الاعتبار. ووجد كلا التقييمين أن نهج المأوى الذي اتبعه المجلس الزويجي للاجئين زاد من قبول المجتمع المحلي

المجانية للعائلات المستضعة وذلك بنقلها إلى عقارات أخرى ما يتسبب أحياناً بتمزيق الشبكات الاجتماعية حديثة التشكل ويلزم الأطفال بتغيير مدارسهم. وفي الأردن، وفرّ المجلس الزويجي للاجئين مزيداً من التحسينات، وذلك أساساً من خلال حلول الطاقة المتجددة لضمان حياة وإشغال العقار نفسه لقاء إيجار مخفّف.

أما التحدي الأخير فكان يتعلق بالحجم، أي محدودية الأعداد المتلقين للمساعدة ورفع ذلك من إمكانية النقد متعدد الأغراض من توفير دعم للمأوى قدرة النقد متعدد الأغراض على توفير دعم للمأوى، الذي يُمكن عدداً كبيراً من العائلات أن تصل له عبر البطاقات المصرفية. وبينما تعد نتائج النقد متعدد الأغراض مثيرة للإعجاب عموماً، ما زالت تلك النتائج متواضعة من منظور المأوى. وخلال خمس سنوات من الأزمة، قال اللاجئون المستفيدون من النقد متعدد الأغراض في لبنان إن ضمان توفير المساكن الملائمة ما زال التحدي الرئيسي الذي يواجهون وأن ما يزيد على ٥٠٪ من متلقي النقد متعدد الأغراض المستضعفين يعيشون في ظروف دون المستوى. وبينما كان الخيار الممنوح عبر النقد مهماً، لا يمكن النظر إليه دائماً على أنه يعني الوصول إلى الحد الأدنى من معايير الإقامة أو أمن حياة العقار خاصة عند النظر إلى الممارسات الاستغلالية التي يمارسها المؤجرون وتنوع أولويات العائلات إزاء صرف مواردها. وعلاوة على ذلك، في بعض الحالات يمكن لتوفير النقد أن يحصر الناس في مساكن دون المستوى لأنها أرخص، ما يؤدي إلى مشكلات أطول أجلاً. ولم تكتمل بعد المحادثات الدائرة حول كيفية استخدام كل من برامج الإيواء المحددة والنقد متعدد الأغراض بطريقة تضمن التكامل بينهما، بل ما زال هنالك نداءات مستمرة من بعض الجهات المانحة لمساعدة النقد متعدد الأغراض في تبديل المأوى وبرامج المياه والإصحاح والنظافة الصحية في الأردن ولبنان، رغم أنه لا يوجد أي دليل يثبت الأثر الإيجابي الذي يتركه النقد متعدد الأغراض على لاجئي المأوى المستضعفين في هذا السياق.

التكيف مع برامج المأوى

استجابة لتقييم البرنامج، مدد المجلس الزويجي للاجئين في لبنان فترة الإقامة المجانية لأكثر العائلات المستضعة على الصعيدين الاجتماعي والاقتصادي في العقارات نفسها على أساس إنصاف أكثر الفئات ضعفاً في الوقت الذي ما زالت فيه العائلات الجديدة تدخل البرنامج. وتم ذلك من خلال إضافة عناصر إلى مجال أنشطة البناء نتج عنها تحسينات تجاوزت الحد الأدنى من المعايير المشتركة بين الهيئات لكنّها

أوفيغند نوردي oyvind.nordlie@nrc.no
مستشار المأوى العالمية

المجلس النرويجي للاجئين www.nrc.no

١. المقرر الخاص المعني بالسكن اللائق (2014) تقرير إلى مجلس حقوق الإنسان الدورة الخامسة والعشرون وثيقة للأمم المتحدة 54/A/HRC/25, Dec 2013 30 (المبادئ التوجيهية بشأن أمن الحياة لفقراء الحضر)

<http://bit.ly/OHCHR-2014-tenure-urban-poor>

(Guiding Principles on Security of Tenure for the Urban Poor)

٢. هولينغسوورث ك (2014) إطار عمل لتقييم أمن حيازة العقارات في سياقات ما بعد النزاع، ص. 23 www.itc.nl/library/papers_2014/msc/la/hollingsworth.pdf

(A Framework for Assessing Security of Tenure in Post-Conflict Contexts)

٣. المجلس النرويجي للاجئين ومنظمة إنقاذ الطفل (2014) الإخلاء في بيروت وجبل لبنان: معدلاتها وأسبابها

www.alnap.org/resource/20819

(Evictions in Beirut and Mount Lebanon: rates and reasons)

٤. المجلس النرويجي للاجئين (2014) وجود محفوف بالمخاطر: وضع مأوى اللاجئين من سوريا في البلدان المجاورة

<http://bit.ly/NRC-Syrians-in-neighbouring-countries>

(A Precarious Existence: The Shelter Situation of Refugees from Syria in Neighbouring Countries)

٥. المجلس النرويجي للاجئين (2016)، تقييم المجلس النرويجي للاجئين ي الأردن للمأوى الحضرية المتكاملة وبرنامج المساعدة القانونية.

<http://bit.ly/NRC-IntegratedUrbanShelter-evaluation>

٦. ضمت نسبة 3% المتبقية الظروف الخاصة لبعض الأفراد مثل إشغال أقارب المالك للوحدة السكنية.

بسبب استفادة المجتمع المضيف من تحسينات الإسكان الذي قدمها ذلك النهج.

وبالنظر إلى محدودية الموارد، يمكن منح أكثر الفئات المستضعفة مساعدات قوية ولكنها ستكون على حساب التغطية. ومع ذلك، ليس التجانس صفة ترافق المهجرين، وتبين الحالة في لبنان والأردن أنّ الاستجابات القائمة على الإنصاف للأكثر استضعافاً يمكن أن تقدم دعماً ملموساً للمجتمع المضيف وكذلك لمجتمع المهجرين على المدى القصير والمتوسط. ويمكن للجمع بين تدخلات القطاعات الأخرى والمساعدة النقدية غير المشروطة أن يزيد من الأثر بالنسبة للعائلات الأكثر استضعافاً على مستوى الأسر.

نيل برايتون neil.brighton@nrc.no
مستشار المأوى العالمية

كيرستي فارمر kirstie.farmer@nrc.no
مستشار الأبحاث والسياسات في برنامج المعلومات والاستشارات والمعونة القانونية