



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

ليبيا – دعم قطاع العدالة والأمن من خلال حقوق الملكية

تقرير تجميعي

أغسطس ٢٠١٣
تم إعداد هذه النشرة لتقديمها للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية لمراجعتها.
قام بإعدادها تيترا تيك

تم إعداد هذه الوثيقة لتقديمها للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، عقد الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية رقم EPP-I-00-06-00008-00، المهمة رقم ٩-٦، دعم قطاع العدالة والأمن من خلال حقوق الملكية في ليبيا بموجب برنامج حقوق الملكية وإدارة الموارد (البرنامج) بموجب عقد غير محدد المدة للرشاء وسبل العيش وحفظ النظم الإيكولوجية (بليس)

إعداد:

تيترا تيك

ص ب ١٣٩٧

بورلينجتون، في تي ٠٥٤٠٢

أشخاص الاتصال:

سيباستيان بينيس

كبير المستشارين الفنيين / المدير

sebastien.pennes@tetrattech.com

كريستين بلودجيت

مدير المشروع

Kristin.blodgett@tetrattech.com

ليبيا – دعم قطاع العدالة والأمن من خلال حقوق الملكية

تقرير تجميعي
أغسطس ٢٠١٣

عدم إخلاء المسؤولية

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

جدول المحتويات

I	جدول المحتويات
II	الاختصارات
١-٠	المقدمة
٢-٠	الخلفية والمنهج
٢	جمع المعلومات
٣	القيود
٣-٠	موجز النتائج والتوصيات
٤	I- إطار السياسة الوطنية
٤	موجز النتائج
٥	التوصيات
٥	II- إدارة الأراضي
٥	موجز النتائج
٦	التوصيات
٧	III- تسوية النزاع المحلي
٧	موجز النتائج
٧	التوصيات
٨	IV- توثيق الحقوق
٨	موجز النتائج
٨	التوصيات
٩	V- الوعي العام والتشاور الوطني
٩	موجز النتائج
٩	التوصيات
١٠-٠	القضايا المستجدة
١٠	الاسترجاع والتعويض
١١	البت في الدعاوي
١١	دمج حقوق المرأة
١٢	ملحق ١: موجز نتائج سياسة المائدة المستديرة الثانية

الاختصارات

النقابة	نقابة المحامين الأمريكية
التسوية	تسوية المنازعات البديلة
سي أنش دي	مركز الحوار الانساني
سي أو أر	ممثل موظف التعاقد
سي أس أو	منظمة المجتمع المدني
دي أر إل	حقوق الديموقراطية والعمل
جي إن سي	المؤتمر الوطني العام
الحكومة	حكومة ليبيا
انش ال بي	الإسكان وحيازة الأراضي وحقوق الملكية
أي إي دي	العبوة الناسفة
أي إل أية سي	الاتحاد الدولي للمساعدة القانونية
المكتب	مكتب المخدرات وتطبيق القانون الدولي
إل بي بي سي	المجلس التجاري البريطاني الليبي
إن دي أي	المعهد الديموقراطي الوطني
أو إف أية سي	مكتب مراقبة الأصول
بي أي إل جي بي	مجموعة القانون والسياسة الدولية العامة
إس أية إم	نظام إدارة القرار
إس جي أس أس بي أر	دعم قطاع العدالة والأمن من خلال حقوق الملكية
تي أو تي	تدريب المدربين
الوكالة	الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية
يو إس جي	الحكومة الأمريكية
يو أي أي بي	معهد السلام الأمريكي
في بي أي إي دي	المركبة المحملة بالعبوات الناسفة

١-٠ المقدمة

بعد تحرير طرابلس في العشرين من أغسطس لعام 2011 وفي أعقاب الاعلان الرسمي لتحرير ليبيا رسميا في الثالث والعشرين من أكتوبر في عام ٢٠١١ برزت مشكلة إعادة توزيع الأراضي والمسكن أو موارد الملكيات الأخرى. فغالبا هذه المنازعات متأصلة في الدعاوي المتنافسة حول الأراضي والسلطة التي كانت تسبق عهد القذافي وتفاقت عن طريق شبكات المحسوبية للنظام وعن طريق المواقف المتعددة لبعض المدن خلال الثورة وأخيرا عن طريق أعمال الشار في أعقاب التحرير. وفي غياب المؤسسات المركزية القوية والوظيفية فقد وقع عبء تحقيق السلام بشكل أساسي على وجهاء المجتمع ومجالس الصلح المحلية ومسؤولي تسجيل الأراضي بالمنطقة. فقد بدأ العديد من منظمات المجتمع المدني المحلية والدولية بتقديم مساعدة جوهرية للقائمين على تسوية النزاع. وبينما كانت جهودهم لتقديم ترضية إجتماعية من خلال العمليات التقليدية المعتادة تستحق الثناء في السياق الليبي الحالي الهش والعنيف بشكل كبير. فالعديد من ممثلي تسوية النزاعات يعبرون عن الأعباء بنقص سياسة الإسكان الوطني وحيازة الأراضي وحقوق الملكية والإطار الدستوري/التشريعي الذي يشيرون إليه من أجل توجيه عملهم في مجال تسوية النزاعات حول الملكية. وهم يوضحون إنه لا يوجد حلول غير رسمية ومحلية لمنازعات الملكية جوهرية بشكل كبير إذا لم يتم تنفيذه من خلال إطار السياسة الوطنية وهيكل الدعم القانوني والقدرة المؤسسية على إدارة وتنفيذ هذه القوانين والسياسات.

إن مشروع "دعم قطاع العدالة والأمن من خلال حقوق الملكية في ليبيا" الذي تمولة الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية هو مبادرة أولية مصممة لمواجهة السبب الجذري الرئيسي الذي قد يؤدي لعدم الاستقرار الاجتماعي والسياسي الحالي في ليبيا وخصوصا نزاعات الأراضي والإسكان. وخلال المهمة الاستهلالية لدعم قطاع العدالة والأمن من خلال حقوق الملكية في نوفمبر- ديسمبر 2012 تم تحديد وتقييم التحديات المحورية والأهداف المحددة والفرص لبدء الأنشطة التشجيعية المحددة. فالعمل بشكل متقطع خلال فترة قصيرة لمدة ستة أشهر منذ المهمة الأولية قدم دعم لقطاع الأمن والعدالة من خلال حقوق الملكية تقنيات تسوية المنازعات البديلة للحكومة المحلية والمساهمين غير الحكوميين وقاموا برعاية الحوار الوطني حول خيارات سياسة الإسكان وحيازة الأراضي وحقوق الملكية في ليبيا. ويقدم هذا التقرير المقتضب موجز للنتائج والتوصيات القائمة على نتائج الأنشطة التالية:

- المهمة الاستهلالية في نوفمبر- ديسمبر 2012
- سياسة المائدة المستديرة لحقوق الملكية في طرابلس في 18 يونيو 2013
- التقرير القانوني الذي يراجع مشروع قانون الأراضي الصادر من وزارة العدل والذي تم إنجاءه في أغسطس ٢٠١٣ تحت اسم (تشريع استرجاع ملكية الأراضي في ليبيا)،
- تم إقامة سلسلة من المناقشات المجموعة البؤرية مع مجموعات المصالح الخاصة: المجموعات النسائية وخبراء القانون ورجال الأعمال من 23 يونيو حتى 27 يونيو 2013. بالإضافة إلى ذلك فقد قام فريق دعم العدالة والأمن من خلال حقوق الملكية بحوار سياسة المائدة المستديرة الثاني في طرابلس في نهاية أغسطس تم إرفاق موجز لنتائجها في الملحق ١.

٢ - ٠. الخلفية والمنهج

في يونيو عام 2012 قامت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بإيفاد بعثة استكشافية بالنيابة عنها وهم مكتب المخدرات وتطبيق القانون الدولي ومكتب الديمقراطية وحقوق الانسان والعمل لاستكشاف قضايا العدالة والأمن في ليبيا. وقد اكتشفت هذه البعثة أن العدالة والأمن في ليبيا تم ممارستها بشكل أساسي على المستوى المحلي عن طريق شيوخ القبائل والمجالس العسكرية والمجالس المحلية والشرطة وقوات الأمن والمحاكم. بينما تساعد هذه الترتيبات المحلية على استقرار ليبيا في فترة قصيرة فربطهم بالمؤسسات المركزية والقوانين يقدم تحدي كبير للمرحلة الانتقالية في ليبيا. إن شكاوي حقوق الملكية التي لم يتم حلها والوصول غير الكافي للعدالة والأمن يزيد من مخاطر التوتر وإعاقة التحول الديمقراطي في ليبيا لتكون دولة مستقرة وشاملة.

وفي هذا السياق فقد أسست الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية مشروع " دعم قطاع العدالة والأمن من خلال حقوق الملكية " لدعم التنمية الوليدة من نظام العدالة والأمن في ليبيا لتعزيز ممارسات المجتمع البنائة في مجال تسوية المنازعات وللمساعدة في تخفيف النزاعات المحتملة للإسكان والأراضي والملكية. ولتحقيق هذه الأهداف فقد قامت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بتشجيع المشاورات على مستوى القاعدة مع المواطنين الليبيين وجماعات المصلحة والمهنيين لتقديم التوصيات

جمع المعلومات

أدت العديد من الممارسات إلى التقرير التجميعي الحالي حول توصيات : المهمة الاستهلالية والتقرير القانوني وسياسة المائدة المستديرة والمجموعة البورية . ويتم وصف كل واحدة منها على حده أدناه:

أوفدت المهمة الاستهلالية اثنين من المستشارين الدوليين (خبير حقوق الملكية ديفيد سميث وخبيرة المنازعات ألكسند راهارتمان) من 23 نوفمبر حتى 11 ديسمبر . 2012 وقد قام الفريق بأربعة وأربعين لقاء ومناقشات المجموعة البورية في طرابلس ومصراتة وتاورغا وزوارة .ومن بين من تم لقاءهم العاملين بالقانون والصحفيين والأكاديميين ونشطاء المنظمات غير الحكومية والعاملين بالعقارات والمجالس المحلية والحكام والمنظمات الدولية في ليبيا وأعضاء الكيانات الحكومية الوطنية والمحلية. و قام الفريق بمستخلص كامل لنتائجها مع وزير العدل صلاح المرغني .

اقترح الوزير أن برنامج دعم قطاع العدالة والأمن من خلال حقوق الملكية يجمع المعلومات الإضافية والتعليق ليساهم في مشروع قانون الأراضي الذي تم إعداده حديثا . وعند هذا الحد قام دعم قطاع العدالة والأمن من خلال حقوق الملكية بالتعاقد مع لانديسا لإجراء مراجعة قانونية قصيرة لمشروع قانون الأراضي في ضوء أفضل الممارسات والإرشادات الدولية . حيث أجرى ثلاث خبراء قانونيين من لانديسا بمراجعة للمستندات والنصوص الحالية . وتمركز تقريرهم الناتج " تشريع استرجاع الأراضي في ليبيا " على استرجاع الأراضي والتعويض والتكامل بين الجنسين.

في 18 يونيو 2013 نظم برنامج دعم قطاع العدالة والأمن من خلال حقوق الملكية سياسة المائدة المستديرة الأولى حول حقوق الملكية بالمركز الثقافي بحي الاندلس في طرابلس للحوار حول سياسات حقوق الملكية. وقد انضم للفريق المستشارون الدوليون د/ حميدة أبورونية من جامعة طرابلس والقاضي أحمد توفيق من القاهرة مصر وقد ساعد كل منهما على إعداد الأجندة وتسهيل الحوار. وقد كان إجمالي المشاركين 41 فرد (3 نساء و 38 رجل). (بينما كان أغلبية المشاركين (26) من طرابلس والباقي كان من الخمس وجادو جنزور ومصراة وجبل نفوسة وتاورغا ، الزاوية ، وزوارة. فالمشاركون كانوا من المجالس المحلية 11 فرد (ومنظمات المجتمع المدني 14) فرد (وممثلي الحكومة من قسم التوثيق العقاري الوطني في وزارة الأوقاف ووزارة الحكومة المحلية 9) أفراد بالإضافة إلى المحامين المستقلين والمهنيين. وبدأت المائدة المستديرة بالعرض الأولي لمجلس الخبراء بما في ذلك وزير الحكومة المحلية د/محمد الحراري ومدير مكتب ملكيات الدولة المهندس سمير أبو العزير ووكيل مدير مكتب التوثيق العقاري الوطني الأستاذ /عبد الحكيم الزاندي. وقامت الهيئة بتقديم مشروع قانون الأراضي في خطوط عريضة. و مجموعة من الأسئلة والأجابات فقد حدد المشاركون المشكلات الرئيسية وقاموا بإعطائها أولوية وأوصوا باتخاذ الإجراءات والاستراتيجيات.

أتبع دعم قطاع العدالة والأمن خلال حقوق الملكية حوار السياسة بسلسلة من ثلاثة نقاشات مجموعة التركيز مع بعض رجال القانون 2 نساء و 4 رجال (ممثلات المجموعات النسائية 11) سيدة وقادة رجال الأعمال والمستثمرين 11 رجل من 23 إلى 26 يونيو ٢٠١٣. فالقاضي أحمد توفيق ود /حميدة أبورونية وكبير المستشارين ديفيد سميث قاموا بتسهيل الحوارات المثمرة حول قضايا حقوق الملكية. واتفقت كل مجموعة من المجموعات البؤرية على مجموعة بيانات المشكلة وقامت

بمراجعة مشروع قوانين الأراضي وناقشت الحلول الممكنة.

وفي نهاية أغسطس 2013 سيقوم فريق دعم قطاع العدالة والأمن من خلال حقوق الملكية بقيادة أحمد توفيق وحميدة أبورونية والمتخصص في المنازعات جنيفر جرهام بتنظيم سياسة المائدة المستديرة الثانية مع لبيبين من مناطق الأخرى خارج مدينة طرابلس. و إن توصيات السياسة الناتجة من المائدة المستديرة الثانية ستندمج في التقرير الحالي في ملحق ١

القيود

هناك العديد من القيود على المنهج الذي يؤدي إلى المجموعة الحالية من توصيات السياسة حول حقوق الملكية. والقيود الأكثر وضوحاً هو المجال المحدود للمشاورات حيث أن فريق دعم قطاع الأمن والعدالة من خلال حقوق الملكية كان الوحيد القادر على اجتذاب مدخلات من 120 فرد. وقد أعاق غياب حضور الدولة المستمر قدرة فريق عمل المشروع على تأسيس وبناء علاقة مع الشبكات المحلية. وسيكون حضور الدولة على المدى البعيد يسمح بتحديد أكبر للمشاركين للمشاورة والمنهج النظامي لجمع المعلومات.

والقيود الآخر هو الموقف الأمني الذي يمنع الأنشطة في الأقاليم الجنوبية والشرقية. وكان الفريق قاراً على التوسع بنجاح ما بعد النقطة المركزية في طرابلس عن طريق دعوة المشاركين من خارج طرابلس للمشاركة في المائدة المستديرة والتدريبات المشتركة. إن قضايا حقوق الملكية المرتبطة حضارياً هي تلك التي تم إثارتها في طرابلس ومرتبطة بشكل كبير بالمناطق الحضرية في جميع أنحاء ليبيا. ينبغي على المشاورات التي تقودها الحكومة أن تقدم تغطية مساوية للمناطق الريفية والحضرية بالإضافة إلى تمثيل الأقاليم المختلفة.

وأخيراً فإن نقص الوعي العام بموقف الحكومة في إصلاح قانون الأراضي يصعب من مواصلة التركيز على الحوار المثمر ويؤدي إلى حلول. وغالباً ما اختار الأفراد أن يصبوا أحباطهم وغضبهم بدلاً من أن يناقشوا طرق مواجهة القضايا. وهذا كان صحيح بشكل خاص لسياسة المائدة المستديرة. وأي محاولة لتوسيع هذه المشاورات حول حقوق الملكية يسبقها حملة الوعي العام لتوضيح موقف الحكومة وينبغي أن توازن ضرورة السماح بمساحة للتعبير عن الغضب والحاجة للتركيز على التوصيات المفيدة والبنائة.

٣-٠ موجز النتائج والتوصيات

أولاً: إطار السياسة الوطنية

موجز النتائج

ناقش المواطنون المشاركون خلال المهمة الاستهلاكية سياسة المائدة المستديرة وتضع مناقشات المجموعة البورية في الاعتبار قضايا حقوق الملكية والنزاعات المتعلقة بها في ليبيا لتكون قضية اجتماعية سياسية اقتصادية قانونية ملحة تلبي الاعتبار الدقيق والسريع عن طريق الحكومة الليبية. فالمشاركون من المناطق الحضرية لسياسة المائدة المستديرة وخصوصاً ممثلي جمعية الملاك المتضررين عبروا عن غضبهم العميق وإحباطهم لسلب حقوق ملكيتهم منذ عدة سنوات. فشاركوا المائدة المستديرة من المناطق الريفية أو المدن الصغيرة عبروا أيضاً عن عدم رضاهم المتزايد أيضاً موضحين أن مجموعة المصادر من النظام السابق للممتلكات الخاصة تفاقمت عن طريق عمليات الإخلاء والنزوح القسري خلال الثورة أو التي سببتها العمليات الانتقامية ما بعد الثورة. وبشكل خاص يصعب حل هذه المنازعات لأن قضية الملكية غالباً ما تركز الانقسامات السياسية والاجتماعية العميقة التي تجاوزت عموماً عنصر النزاع المتعلق بالملكية.

فعموماً ويظهر المواطنون الصبر في التأكيد على حقوق ملكيتهم لكن الأمور الأخرى للأولوية الوطنية تواجهها الحكومة لكنهم لا يرغبون في القيام بذلك لأجل غير مسمى. ويدرك المشاركون أن البرنامج الحاسم لتسوية منازعات الملكية سيستغرق بعض الوقت لكنهم يتسائلون عن سبب إنه ينبغي على الحكومة إصدار بيان الأهداف والمبادئ الأساسية ليتم تطبيقها في تسوية قضايا الملكية. ووفقاً لوجهة نظر بعض رجال الأعمال فإن مثل هذا البيان لا يحتاج أن يكون مفصل أو حاسم لكن ينبغي أن يقدم معلومات كافية للتأكيد على المواطنين أن الحكومة بحجم وتعقيد مشكلة حقوق الملكية وتلتزم بالسعي للوصول إلى حلول قابلة للممارسة ومنصفة خلال فترة زمنية مقبولة. وكحد أدنى ينبغي على الحكومة الدخول في نقاشات السياسة المعقدة بمجرد أن تكون عملية لإنشاء نظام أكثر وظيفية وموثوق به لحماية إدارة الأراضي والتخطيط وحقوق الملكية وزيادة التمويل لتقوية أنظمة إدارة الأراضي. يشعر فريق دعم قطاع العدالة والأمن من خلال حقوق الملكية بالألحاح المتزايد حول هذه الأمور. بالمقارنة بما شهده في بداية المشروع منذ ستة أشهر وبحلول يونيو 2013 فالموائد المستديرة ومجموعات التركيز وعدم الصبر والمرارة تزايدت بشكل كبير. حيث وضع رجال الأعمال والعاملون بالقانون أن الليبيين غير متأكدين بشكل كبير إذا كانت الحكومة الليبية ترغب في تناول قضايا الإسكان وحيارة الأراضي وحقوق الملكية بشكل عادل وسريع.

إن مشروع قانون الأراضي المقترح من قبل وزارة العدل هو خطوة أولى مبتكرة في بداية مواجهة قضايا الإسكان والأراضي المعقدة التي تواجه البلاد. فالبحث والحوار والمناقشة الواعية حول التشريع المقترح تم التوصية بهم على النحو الواجب من قبل العاملين بالقانون بالإضافة إلى في التقرير القانوني لكن يتم إنتقادهم بشده من قبل جمعية الملاك المتضررين السابقين وخصوصاً لأن مشروع قانون الأراضي لم يقترح إلغاء القانون رقم 4 في جملة. ومع ذلك يوضح الخبراء الليبيون والدوليون في التقرير القانوني والمجموعة البورية أن مشروع قانون الأراضي يفتقد بيان المشكلة والبيان العام للأهداف توضيح أهداف الحكومة الخاصة التي تم تصميم برنامج استرجاع الأراضي لتحقيقها (وتقدير الإطار

الزمني المطلوب لمواجهة المشكلة وتحديد المطالبين المؤهلين. فقد ناقش جميع المواطنين ذكرى أن النظام السابق استهل بالفعل برنامج تعويض الملكية وشعرت إنها عملية تعسفية للغاية ومتقلبة و تُمارس تحت الإكراه. لذلك يبدو أن السكان كانوا حساسين للغاية نحو المبادئ العامة التي بموجبها يتم إتخاذ إصلاحات جديدة. فمشاركو المجموعة المؤرية كرروا التوصيات التي قام بها مشاركو المائدة المستديرة حيث ينبغي على الدستور الجديد أن يشمل مرجع صريح لحرمة الملكية الخاصة.

التوصيات

١- **صياغة ووضع مادة في الدستور تقرر وتحمي حقوق الملكية الخاصة**
الهدف هو وضع إشارة واضحة لجميع المشاركين بأن سيتم مواجهة القضايا. ذلك أثر عدم التأكد الذي يوجد حالياً في البلاد ويقلل من احتمالية أن تتخذ الاطراف موقف عنيف أو غير محايد لتنفيذ أو حماية مطالبهم. حيث إن حماية حقوق الملكية الخاصة التي ينبغي وضعها في الدستور تم ذكرها بالإجماع من قبل جميع المواطنين الليبيين والمهنيين الذين تم مناقشتهم في البرنامج.

٢- **الإعلان والدعاية لإطار السياسة الوطنية لتعديل حقوق الملكية**
إن إطار الإسكان والأراضي والسياسة الوطنية مطلوب. فهذا الإطار يقر بالتحديات ويقدم المبادئ الأساسية ويوضح جدارة المطالب ويصف تعديلات حقوق الملكية للزمان والمكان والتخطيط المتوسع لعملية تسوية المنازعات. ينبغي على إطار السياسة أن يشمل تعهد بتنفيذ عملية تعديل حقوق الملكية بشكل فعال وشفاف لجميع الأطراف. إما أن تكون تمهيد لمشروع قانون الأراضي أو يتم إصداره كإعلان سياسة منفصل أو نُشر على نطاق واسع.

ثانياً: إدارة الأراضي

موجز النتائج

خلصت المهمة الاستهلالية أن العديد من تقاليد إدارة الأراضي الموازية موجودة في ليبيا اليوم. وعموماً يتم تصنيف هذه الأنظمة في ثلاثة مجموعات (1): قوانين ومراسيم وقرارات عهد القذافي (2) ليبيا العثمانية والإيطالية والمملكة وهي أنظمة إدارة الأراضي التي تسبق القذافي و (3) القوانين القرآنية التي تحكم ملكية الأراضي وخصوصاً عن طريق الميراث أو إصلاح الأراضي. وفي بعض أنحاء ليبيا تلعب الممارسات والعادات المحلية أيضاً دور في إدارة الأراضي. فحالياً يتم إدارة حقوق الملكية عن طريق 10 وزارات وهيئات حكومية مختلفة على الأقل بالإضافة إلى لجان التعويضات واللجان الفرعية التي أنشأها القذافي في 2006. أكد العاملون بالقانون أن هذا التداخل وأحياناً النظام الإداري المتصارع يزيد من الخلط بخصوص حقوق الملكية ويعقد عمليات المقاضاة. ووفقاً للتقرير القانوني فالخطأ الرئيسي في مشروع قانون الأراضي هو نقص تعيين السلطة الحكومية المركزية المسؤولة عن إصلاح الأراضي والملكية.

بالإضافة إلى ذلك فالعديد من المشاركين من المناطق الحضرية في المائدة المستديرة خصوصاً من جمعية الملاك المتضررين

(بالإضافة إلى النساء والمستثمرين من مجموعات التركيز) قاموا بتوضيح ممارسة الفساد والمحاباة الموروثة من عهد القذافي. فقد خشي المشاركون أن يكون الفساد أعاق إعادة أعمار رئيسي للنظام الكلي لإدارة الأراضي. فقد اقترح بعض النساء من المنظمات غير الحكومية والإعلام والجامعات بأن السياسة القوية ضد الفساد ينبغي أن تصاحب هذه التغييرات الإدارية. ومن المعروف أن الهيئات الحكومية تفتقر المعدات الحديثة المطلوبة لأنظمة تسجيل الدعاوي والتسجيل العقاري بالإضافة إلى القدرة على تناول المهمة الكبيرة لإصلاح إدارة الملكية. فقد أوصى رجال الأعمال والنساء والأكاديميون بشكل كبير الحكومة الليبية بالعمل مع الخبراء الدوليين لتحسين القدرات التكنولوجية والبشرية. وأخيرا فقد كرر العديد من المواطنين قضايا تعقيد حقوق الملكية في ليبيا مقترحين أن الحلول ستطلب المزيد من التدخلات

القانونية البحتة وستطلب المدخل الواسع والبحث المستقل. وقام رجال الأعمال والعاملون بالعقارات بشرح أن منازعات الملكية تفاقمت بالنزوح إلى المدن الكبيرة فيما بعد الثورة في الوقت الذي كان فيه إنشاء السجل العقاري القانوني متوقف تماما. تؤدي هذه الاتجاهات إلى الإفراط في تقدير القيمة السوقية للملكيات التي تخضع للتعويض. ينبغي ضم القادة الدينيين والخبراء الآخرين في المناقشة أيضا وخصوصا في أمور الميراث. ينبغي إتمام مجهودات الحكومة لتشريع حقوق الملكية عن طريق البحث المستقل حول القضايا المتعلقة مثل الإسكان وتحليل السوق والنوع الجنس والممارسات المعتادة وأنظمة التسجيل العقاري.

التوصيات

٣- تحديد أو إنشاء المؤسسة المركزية المسؤولة عن تعديل حقوق الملكية

ينبغي أن تتمركز عمليات إصلاح حقوق الملكية والإسكان وحياسة الأراضي في مؤسسة واحدة تتكون من موظفين من العديد من الهيئات والوزارات. ستكون هذه المؤسسة المركزية مسؤولة عن إدارة تسجيل الدعاوي والسياسة والتوصيات القانونية وإدارة الأراضي وأنظمة التسجيل العقاري وإقامة الدعاوي القضائية. وتصنف السجلات الحالية وتقديم آلية تسجيل دعاوي شفافة ومنصفة ومنهجية تمكن من تشكيل السياسات القائمة على الدليل والعقلانية والبرامج لتعديل حقوق الملكية.

٤- تطوير منظومة الملكية الموحد

يقترح العاملون بالقانون ورجال الأعمال تعزيز مراسيم وقوانين حقوق الملكية التي تحكم الأراضي الزراعية والإسكان الحضري والاستخدام التجاري والعقارات العامة في منظومة موحدة للملكية تبسط عمل العاملين بالقانون وتطمأن المستثمرين وترسل إشارة سياسية واضحة عن المواقف الحكومية. ستكون هذه المنظومة الموحدة مفيدة بشكل خاص إذا أختارت الحكومة الليبية أن تشمل المحاكم في رفع الدعاوي.

٥- الاستثمار في التدريب والتكنولوجيا والدعم الفني

أوصت جميع مجموعات التركيز الحكومة الليبية بالاستثمار في لتكنولوجيا والتدريب والدعم الفني لتحسين نظام التسجيل العقاري وإعادة تشكيل تسجيل الدعاوي الوطنية ونقوية إدارة حقوق الملكية. وقد اقترحت المهمة الاستهلاكية أيضا أن الحكومة الليبية ترسخ الاستعانة بالخبراء الدوليين في المؤسسات المكلفة ببرامج حقوق الملكية والسياسات. وأخيرا يذكر التقرير القانوني أن الحكومة الليبية تتعهد بجولات دراسية لبيئات ما بعد الصراع المقارن للتعلم من خبراتهم في مواجهة استرجاع الملكيات والتعويض والتبديل.

٦- دعم إنشاء مركز بحث حقوق الملكية والأراضي وتنمية السياسة

يحث التقرير القانوني لإنشاء مركز مستقل لحقوق الملكية والأراضي. وينبغي أن يكون هذا المركز في مؤسسة أكاديمية. يركز المركز على تزويد الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص بخيارات السياسة الواعية القائمة على التحليل والبحث المطبق. وتثبت المراكز المشابة فاعليتها في إيجاد حلول عملية لمجموعة واسعة من القضايا الصعبة لحقوق الملكية وحيازة الأراضي. ومن بين نماذج المراكز الناجحة معهد لينكولن لسياسة الأراضي في كمبريدج ماساتشوستس ومركز بحث السياسة الحضرية في جامعة روتجرز ومركز حيازة الأراضي في جامعة ويسكونسين ومعهد فان فولينهووفين لدراسة القانون متعددة التخصصات في جامعة ليدن في هولندا. فقد عبر الأكاديميون من جامعة طرابلس والمفكرات من النساء من مجموعات التركيز عن المزيد من الدعم لهذه الفكرة. فينبغي على الحكومة الليبية استكشاف الشراكات الخاصة/العامة المبتكرة لتمويل إنشاء هذا المركز.

ثالثاً: تسوية المنازعات المحلية

موجز النتائج

ساهمت أساليب تسوية النزاعات التقليدية وغير الرسمية في منع نشوب الصراعات وفي تقليل المواجهات العنيفة بين المالكين السابقين والشاغلين الحاليين للممتلكات في ليبيا. يواجه العديد من الأفراد والجماعات صراع قبلي على الأرض بما في ذلك لجان المصالحة وكبار المجتمع وممثلي منظمات المجتمع المدني ورجال الدين وغيرهم من الوسطاء (مثل الحكماء). وبالإضافة إلى أن تعزيز قدرة هؤلاء الأفراد في تسوية النزاعات البديلة يمكن أن تصلح النزاعات المرتبطة بالممتلكات في المناطق الريفية وتعمل كنموذج في مواجهة عدد كبير من النزاع على الممتلكات في المناطق الحضرية. يعرب العديد من المشاركين في المائدة المستديرة عن رأيهم في ضرورة السماح للمالكين السابقين باستعادة ممتلكاتهم مع تعويض مناسب للأضرار والدخل المفقود الذي لحق بهم. وفي نفس الوقت اعترف المشاركون في مناقشات المجموعة البؤرية والتقرير القانوني بحقوق الشاغلين الحاليين الذي دفع العديد منهم رهن العقاري الصحيح للحكومة – ويعتقدون أنه ينبغي على الحكومة الحالية أن تكون مسئولة عن إعادة توطينهم في منازل مناسبة أو مساحة تجارية. يعتبر هذا هو التطبيق الصحيح لمبادئ العدالة الإسلامية. يعتبر التدخل من المشايخ المحليين والإعتماد على لجان المصالحة المحلية وزعماء القبائل الحل الأفضل لمنع وإدارة الصراع بين المالكين السابقين والشاغلين الحاليين حتى يتم الوصول إلى تسوية نهائية. وعلى الرغم من ذلك فهناك حاجة للاعتراف بصلاحيات عمليات إدارة الصراع غير الرسمي وتسوية النزاع من قبل القانون والسماح للوصول لأي اتفاقيات لإدراجها كقرارات ملزمة في نظام سجلات الملكية الرسمية.

توصيات

ينبغي على الحكومة الليبية أن تقوم بما يلي:

٧. تحسين مهارات ووسائل منع الصراع وتسوية النزاعات البديلة .

شرط التدريب على تسوية النزاعات البديلة والمصادر التقنية المرتبطة بالمجالس المحلية يقدم فائدة أساسية في هذا السياق، حيث أنها كآلية رسمية لحل النزاعات الملكية والأراض والإسكان غير وظيفية تماماً . إن الدعم للأفراد والمؤسسات التي تقدم هذه الخدمات يحسن أيضاً من قدرتهم على خدمة مجتمعاتهم المحلية بشكل أكثر فاعلية . ينبغي أن تعتمد مواد التدريب على الأنظمة المعتادة لتسوية النزاع وعلى نظام الحكماء وقيم الإسلام الأساسية التي تؤكد على الشفقة والرحمة الاجتماعية . قد تضع الحكومة الليبية في الاعتبار تعيين منظمة عالمية أو محلية لتصميم نموذج تدريبي . "الدروس المستفادة" من هذه التدخلات ما يمكن جمعه ومن ثم نشره على نطاق واسع.

٨. جعل تسوية النزاعات البديلة رسمية كشكل من أشكال التقاضي الأولي:

لكي يتم تسوية العديد من نزاعات حقوق الملكية خاصة في المناطق الريفية والمدن الصغيرة فإن الحكومة الليبية والسلطات القضائية قد تعتبر تبني مجموعة من مبادئ تسوية النزاعات البديل التي يتوجب اتباعها بصرامة ستشكل التقاضي الأولي الذي يكون فيما بعد معتمداً من القضاء الرسمي. بالإضافة إلى ذلك أنه ينبغي توصيل الاتفاقيات إلى سجل الدعاوي المركزي كقرار ملزم ونهائي.

رابعاً: توثيق الحقوق:

موجز النتائج

يؤكد الخبراء في المجال العقاري والخبراء القانونيين والعديد من المشاركين في مناقشات مجموعة الاهتمام والمائدة المستديرة أن العديد من الأفعال ووثائق الملكية يتم تنفيذها بشكل خاص . على الرغم من "حرب القذافي على حقوق الملكية" والدمار الجزئي لسجل الممتلكات العامة. تتضمن الوثائق الأراضي من أنظمة إدارة الأراضي قبل نظام القذافي وتكرار أفعال عهد القذافي واتفاقيات حقوق الملكية غير المسجلة وأيضاً الموثقة. علاوة على ذلك قامت لجنة الإشراف على التعويض عام ٢٠٠٧ حوالي ٢٥٠٠٠ ملف يمكن استخدامهم في توثيق حقوق الملكية.

تتصح البعثة المبدئية ومناقشات المجموعة البؤرية الثلاثة بإنشاء سجل دعاوي مركزي ورسمي يسمح لجميع الأطراف بتسجيل الدعاوي. بالإضافة إلى تشجيع الحكومة لاسترداد وتجميع جميع بيانات حقوق الملكية الحالية. أضاف الخبراء القانونيين والتقرير القانوني أن إجراءات التسجيل ينبغي أن تكون محددة ومعلنة بوضوح وتتضمن فترة محددة من الوقت يتم خلالها رفع دعوى وبعدها يمكن أن تعود الملكية إلى الملكية العامة الوطنية.

التوصيات

٩. تجميع بيانات كمية معبرة حول تفشي نزاعات الملكية وتوثيق الملكية والوصول إلى العدالة في نزاعات الملكية.

الدراسة الاستقصائية وطنية عن الإسكان والأراضي وحقوق الملكية و النزاعات على الأراضي لغرض الوصول إلى العدالة الرسمية وتسوية النزاع على الأراضي ستكون مفيدة للغاية. يجب أن تجمع الدراسة البيانات عن دعاوي الملكية المتداخلة وعرض الوثائق ذات الصلة وتحديد خيارات تسوية النزاع والتأكد من مستويات التهديد والعنف المتعلقة بالنزاعات. قد تتيح البيانات المراقبة الدقيقة والتقييم لكلا من برامج الحكومة لإدارة وتسوية نزاعات الملكية. والأهم من ذلك أنها قد تسمح للجهات التابعة للدولة وغير التابعة لها بالفهم بشكل أفضل في مجال المشكلة وتحديد الحالات مرتفعة الخطورة والتي تتطلب مساعدة فورية.

١٠. إنشاء سجل الملكية لتوثيق الدعاوي:

التمركز حول الإطار القانوني لحقوق الملكية الجديد هو قاعدة البيانات الشاملة للملكية. قد يحتوي هذا بيانات مجمعة للدعاوي الراهنة ومعلومات ووثائق تسترعى الانتباه حول الدعاوي الجديدة. وفي حالات حيث يتقدم مدعي واحد فقط بدعوى صحيحة وسيتم تسجيل الملكية بحيازته أو حيازتها. أينما تم تقديم الدعاوي المتنافسة سيتحمل المسؤولية مجلس محدد أو هيئة مناسبة أخرى لتسوية النزاع. وفي حالة عدم ظهور مدعي فستعود الملكية إلى حيازة الدولة. ويتم ذكر هذه الخطوات بعمق أكبر في التقرير المبدئي.

يقترح خبراء التجارة أن تنظر الحكومة الليبية إلى القطاع الخاص لإنشاء وإدارة نظام التسجيل الإلكتروني الفعال.

١١. توفير إطار زمني واضح ومجال وهدف وإجراءات لرفع دعوى وعرضها للقضاء.

يذكر التقرير القانوني أن مشروع قانون الأراضي يفتقر التفاصيل المهمة لتشريع حقوق الملكية بعدالة ودقة. الإضافات التالية لمشروع قانون الأراضي يساعد في جلب الوضوح إلى عملية التقاضي: (١) إطار زمني أو تصنيف المصادرة لملائمة لاسترجاع الأراضي، (٢) إطار زمني لفترة منصوص عليه لرفع الدعاوى، (٣) المعايير لأهلية استرجاع الأراضي، (٤) سقف لكمية الأراضي والملكية الأخرى للمدعي الواحد، (٥) إرشادات التعويض واسترجاع الأراضي، (٦) عملية لتقييم الممتلكات المصادرة، (٧) إجراء التقاضي، (٨) الظروف المحددة التي يفي ظلها سيتم الاحتفاظ بالملكية عن طريق الدولة.

خامساً: الوعي العام والمشاورة الوطنية

موجز النتائج

من خلال ممارسة المشاورات لاحظ فريق المشروع الفجوة بين إرادة مسؤولي الحكومة لمواجهة مشكلة حقوق الملكية ونقص المعلومات عند معظم العامة. حتى حين تم نشر مشروع قانون الأراضي على الموقع الإلكتروني لوزارة العدل في مارس ٢٠١٣ وفي يونيو ٢٠١٣ يبدو أن قليل من الأفراد كانوا على وعى بهذا القانون. يقترح المشاركون في المجموعة البؤرية وسياسة المائدة المستديرة بأن تطلق الحكومة حملة معلومات والوعي العام الوطني لزيادة الفهم العام للقانون ومضامينه. تقدم الحملة المعلومات حول الإطار القانوني والبيانات الدقيقة عن قيم الملكية وأيضاً تسليط الضوء على فرص المشاركة العامة في تحسين القانون ومضامينه. قد يكون المكون المركزي لهذه الحملة سلسلة من المقابلات الاستشارة على الصعيد

الوطني لزيادة الحد الأقصى للمشاركة وتقليل الأخطار المرتبطة بالاستبعاد الحقيقي أو المتصور للمجموعات الممثلة تمثيلاً ناقصاً مثل الشاغلين الحاليين والوارثيين النساء الريفيات والأشخاص النازحين داخلياً.

التوصيات

١٢. إطلاق عملية استشارة ومعلومات كبيرة.

ينبغي أن يتم بدء برنامج الوعي والمعلومات العامة الوطنية مرفقة بسياسة حوار يشترك فيه جميع المشاركين. تقارير التطور المرحلي وتحديث بيانات سياسة إطار العمل تقوم الحكومة بإصدارها ونشرها بشكل واسع .

١٣. الاعتراف بحقوق المجموعات الممثلة تمثيلاً ناقصاً.

ينصح بأن يكون منهج المشاورة الوطنية مدمج بصورة مجدية المجموعات الممثلة تمثيلاً ناقصاً بما فيهم الوارثيين والممتلكين الحاليين والنساء والأشخاص النازحين داخلياً. وفي نفس الوقت الإصابات وحقوق المالكين السابقين تحتاج أيضاً للاعتراف بها.

٤ - القضايا المستجدة

تظهر القضايا التالية لفريق دعم قطاع الأمن والعدالة من خلال حقوق الملكية من المستشارين كقضية حاسمة في مستقبل السلام والاستقرار في ليبيا. يقدم الفريق القضايا المستجدة كعوامل تميز استمرار النقاش والحوار. قد تبني المائدة المستديرة الثانية بالفعل بناءً على اعتباراتنا.

الاسترجاع والتعويض

عبر مشاركي المائدة المستديرة عن رأيهم بأن المالكين السابقين المحرومين من ممتلكاتهم بسبب قانون القذافي ٤ ينبغي السماح لهم باستعادة ممتلكاتهم مع التعويض المناسب عن الأضرار الدخل المفقود وعن الألم والمعاناة. وفي حالة اتجاه المالكين السابقين لاستعادة ممتلكاتهم الفعلية (أو في الحالات التي يكون فيها هذا غير عملياً)، يتمنى المالكون السابقون أن يتلقوا تعويض كامل بالقيمة السوقية الحالية بالإضافة إلى فقدان الدخل منذ وقت المصادرة. ركز مناقشو المجموعة البؤرية على أن المالكين الحاليين ليسوا مجموعة متجانسة؛ فهم يشملون أشخاص فقراء دفعوا الرهن العقاري للحكومة بالكامل. ينبغي الاعتراف بحقوق هؤلاء الشاغلين. فعلمية الاسترجاع الممنهج تخاطر بخلق أشخاص جدد مشردين داخلياً إن لم يكن مجموعات جديدة من المظالم. وعلى الجانب الآخر كما وضحه المستثمرون وخبراء الملكية العقارية قد لا يكون التعويض الممنهج أو الكامل الحل سواء لأن قيمة السوق الحالية للممتلكات الحضرية مبالغاً فيه للغاية مما ينتج عنه توقعات عالية لقيم الملكية من قبل المالكين السابقين في المقابل.

يقدم مشروع قانون الأراضي الاسترجاع الذي يتماشى مع مبادئ بينهيرو الدولية. ومع ذلك قد لا يكون الاسترجاع أفضل من التعويض وخصوصاً في حالات أن المدعين يعودون إلى الأقاليم حيث لم تعيش عائلاتهم لفترة طويلة أو حيث يمكنهم

مواجهة كراهية من جيرانهم. تعرض حالة بوسنيا العديد من الأمثلة للمدعين ممن اضطروا إلى بيع ممتلكاتهم المسترجعة حديثاً مقابل سعر ضئيل خوفاً من العيش في بيئة معادية. وفي حين أن هذه المشكلة قد لا تؤثر بالضرورة على الممتلكات المعوضة بموجب القانون ٤، فإن هذا واضحاً للغاية لهؤلاء الأشخاص المشردين حديثاً أثناء أو بعد الثورة. يخلص التقرير القانوني بأن الاسترجاع على نطاق واسع ينبغي أن يوضع في إطار خلال سياسة العدالة الإنتقالية الواسعة التي تتضمن تسوية النزاع على غير الملكية وأيضاً من خلال عملية المصالحة.

لا يعترف مشروع قانون الأراضي باحتمالية التعويض. ومع ذلك وكما يشير التقرير القانوني فإنه لا يحدد الظروف أو الإجراءات المطابقة. بالإضافة إلى ذلك تظهر مشكلات أخرى في حالة التعويض الكامل الذي يتضمن الوسائل المالية لتغطية هذا الإحتمال. ولهذا السبب فإن الجرد الأولي للممتلكات المتضررة والدراسة عن المالكين السابقين ضرورية لتعيين الطلب المحتمل للتعويض.

تبدو أن مشكلة تمويل الحكومة مقلقة بشكل خاص لرجال الأعمال والنساء والخبراء العقاريين الذين يخشون أن تأمين القانون بدون الوسائل المناسبة لتنفيذه قد تتسبب في نتائج عكسية للغاية. فإذا اختارت الحكومة الاسترجاع أو التعويض ستضطر إلى ترسيخ تشريع حقوق الملكية خلال إطار عمل أوسع للسياسة والذي يتضمن بناء سكن بديل (للشاهدين الحاليين) والتحديد الدقيق للقيمة السوقية والعدالة الإنتقالية.

البت في الدعاوي

ناقش خبراء التجارة والقانون بإسهاب أي المؤسسات التي ستكون مجهزة لمواجهة الدعاوي المرتبطة بالنزاعات. يعتقد البعض أن المحاكم ستكون أفضل مكان لكن يتسائل آخرون إذا كانت المحاكم تمتلك المعرفة التقنية المناسبة أو القدرة على تعجيل البت في القضايا بكفاءة. فالبدائل المحتملة للمحاكم تشمل مكتب توثيق الشهر العقاري الوطني أو المحاكم القضائية الخاصة التي تتألف من القضاة والتقنيين والشيوخ المبجلين. فالمصالح الرئيسية لكل من البعثة المبدئية والمجموعات البؤرية هي كفاءة وشفافية العملية.

دمج حقوق المرأة

في حين أنه كان هناك بعض الإعترافات بأن الوصول غير العادل إلى الأراضي والممتلكات سيؤثر على التنمية الاقتصادية فبدا واضحاً تردد المرأة في مناقشة حقوق الملكية بشكل مباشر بل فضلن التركيز على موضوعات العدالة الإجتماعية والتنمية الاقتصادية. فإن المبادئ الأساسية للشريعة الإسلامية فيما يتعلق بالمرأة كوريثة على سبيل المثال بحسب ما ورد لا يتم تطبيقها خاصة في المناطق الريفية. يذكر التقرير القانوني أيضاً أن التفسير الدقيق للحديث قد يكون ضرورياً في الاعتراف بالحقوق الخاصة للمرأة المستضعفة بصفة خاصة مثل المرأة التي هي ربة الأسرة. ستعقد المشاورات المستقبلية مناقشات منفصلة للمجموعة البؤرية مع النساء في المناطق الريفية والمدن الصغيرة لانتزاع المزيد من المناقشات الصريحة.

قد تستجد قضايا أخرى خلال مباحثات المائدة المستديرة النهائية لتكملة هذه الاعتبارات (انظر الملحق I)

الملحق I: موجز نتائج سياسة المائدة المستديرة الثانية.

[المحتوى الذي يمكن أن يضاف بعد ٢٥-٢٦ أغسطس في المائدة المستديرة في طرابلس.]

U.S. Agency for International Development

1300 Pennsylvania Avenue, NW

Washington, DC 20523

Tel: (202) 712-0000

Fax: (202) 216-3524

www.usaid.gov