

# Assessing Return and the Property Problem: Situation on the Ground

تقييم للعودة والمشاكل المتعلقة بالملكيه  
في إطار نزوح ولجوء العراقيين

Vandana Patel, Protection Officer,  
UNHCR Iraq

Sources: UNHCR Protection Monitoring (PM) – Community Level  
and UNHCR Protection and Assistance Centers (PAC)

المصدر هو عمليات رصد للمفوضيه العليا لشؤون اللاجئين بالاضافه الى مراكز الحمايه  
والمساعده القانونيه التابعه للمفوضيه داخل العراق

The UN Refugee Agency

- UNHCR carried out protection monitoring – community level of 175 groups
- Nature of groups assessed: IDPs and IDP/refugee returnees between 2003-2006/Post 2006
- In 119 (68%) group assessments, consisting of 51,480 families, roughly 33% of families had lost properties
- Many IDP and refugee returnees have not been able to return to their homes

Based on the above protection monitoring and through the work of UNHCR Protection and Assistance Centres, the following assessment can be presented:

- مفوضية اللاجئين نفذت برنامج حمايه ورصد للنازحين علي مستوى المجتمعات تم خلاله رصد ومتابعة 175 مجموعه مختلفه.
- طبيعة المجموعات المشموله بالرصد هي النازحين داخليا بالاضافه الى كل من النازحين واللاجئين العائدين الى اماكنهم الاصليه.
- من 119 مجموعه مختلفه تمثل (68%) من عينه المنتقاة وتتكون من 51,480 عائله, حوالي 33% من العوائل التي شملها المسح فقدت ممتلكاتها العقاريه.
- بصوره خاصه النازحين واللاجئين العائدين لم يتمكنوا من العوده الى منازلهم.

بالاعتماد على عمليات الرصد والمسح أعلاه ومن خلال عمل مراكز الحماية والمساعدته التابعه للفوضيه الساميه نود أن نقدم المعطيات التاليه:

# Scenarios of Lost Property (incl. non- accessibility) .I

## سيناريوهات الملكية المفقوده (عدم إمكانية الوصول)

1. Inaccessible due to poor security situation (in Baghdad, Diyala and Ninewa) - Examples of scenarios include:

- ✓ Property was lost due to general violence
- ✓ Property or/the jurisdictionally competent court is inaccessible
- ✓ The IDP or/returnee does not want to go back to an area dominated by a different religious/sect group

.1. عدم إمكانية الوصول الى الملكية نتيجة الوضع الامني في (بغداد, ديالى والموصل) أمثلة هذا السيناريو:

- الملكية فقدت نتيجة عنف عام.
- الملكية أو المحكمة الخاصة بالمطالبات العقارية غير ممكن الوصول اليها.
- النازحون أو العائدون لا يرغبون بالعودة الى مناطق مسيطر عليها من قبل جماعات تنتمي الى طائفه أو ديانه مختلفه.

- ✓ IDP/returnee does not want to go back because of experienced past personal incidents that forbids them or/are too sensitive to face
- ✓ IDP/returnee is convinced that it is almost impossible to force current occupants to vacate their property

- النازحون/العائدون لا يرغبون بالعودة لأنهم مروا بتجارب شخصية قاسية تمنعهم من العودة أو تثير لديهم أحاسيس مؤلمة (قتل أحد أفراد العائلة).

- النازحون/العائدون مقتنعون تماما بأنه من المستحيل عليهم مواجهة الجهة أو الشخص الذي يحتل بيتهم أو أرضهم حالياً.

## 2. Property occupied at the time displacement or during displacement/ after leaving home:

- ✓ Militias (in Baghdad, Diyala and Ninewa)
- ✓ ISF (in Baghdad)
- ✓ MNF-I (in Baghdad)
- ✓ Other IDPs or/returnees (in Baghdad)
- ✓ Government (in Baghdad)
- ✓ Relative/friends/neighbours, poor, homeless or displaced family they know, who will leave or will not leave without compensation for protecting/taking care of the property

2. الملكية تم أحتلالها مباشرة عند عملية النزوح أو بعد ذلك وخلال عملية النزوح بواسطة:
- الميليشيات (في بغداد, ديالى والموصل).
  - القوات الامنيه العراقيه (في بغداد).
  - القوات متعددة الجنسيات (في بغداد).
  - الحكومه العراقيه (في بغداد).
  - أقارب/أصدقاء/جيران/عوائل فقيره/مشردين أو عائله نازحه يعرفونها وستغادر بدون طلب تعويض أو بعد التعويض على أساس بدل حراسة الملكية.

- 3. Property is unusable/destroyed or damaged, examples of scenarios**
- ✓ Information received that houses and businesses bombed/destroyed during displacement/left Iraq (in Baghdad, Diyala, Babylon, Najaf, Ninewa, Salah-al Din and Wassit)
  - ✓ Destruction of property after military operations or terrorist acts
- 4. Inaccessible due to fear of religious/ethnic/political harassment (in Baghdad, Diyala, Ninewa)**
- ✓ Tribal, political and sectarian violence

3. الملكية غير قابله للاستخدام/مدمره كلياً أو متضرره مثل:

- تدمير المنازل والمحلات خلال فترة النزوح أو الهجره خارج العراق (في بغداد, ديالى, بابل, الموصل, صلاح الدين وواسط).
- التدمير الكلي للمنزل نتيجة العمليات العسكريه أو أعمال أرهابيه.

4. عدم إمكانية الوصول الى الملكية

- نتيجة الخوف من المضايقات الدينيه/العرقيه والطائفية. (في بغداد, ديالى و الموصل).
- العنف العشائري والسياسي والطائفي.

5. Property sold/exchanged under duress or fraudulently (in Baghdad, Salah al-Din, Wassit, Diyala), examples of scenarios:
- ✓ Forcing owner to sell property by threats to blow up home
  - ✓ Family member is kidnapped, forcing family to sell their house to pay the ransom
  - ✓ Fraudulent act committed involving the party to the contract or third/external persons that contribute to the title transfer
  - ✓ General violence causing people to sell/exchange properties for less than value
  - ✓ Lack of income and prolonged displaced forcing owner to sell property well below value

5. الملكية تم بيعها أو مقايضتها تحت الاكراه أو بطرق أحتياليه (بغداد, صلاح الدين, واسط وديالى) أمثله:
- أجبار المالك على بيع ملكيته تحت التهديد بتفجير المنزل.
  - خطف أحد أفراد العائلة لاجبار العائلة على بيع المنزل أو دفع فديه.
  - تم استخدام طرق أحتياليه من أجل نقل ملكية العقار.
  - عنف عام يجبر الناس على بيع أو مقايضة عقاراتهم بأقل من السعر الحقيقي بكثير.
  - عدم وجود دخل للعائلة والفترات الطويله للنزوح تجبر الملاك على بيع أملاكهم بأقل من السعر الحقيقي.

**6. Inaccessible due to restricted movements (in Baghdad, Diyala, Ninewa), by eg. walls, barriers, checkpoints**

**6. عدم إمكانية الوصول نتيجة تقييد حرية الحركة (بغداد، ديالى، الموصل) بواسطة الجدران العازلة والأسيجة الأمنية ونقاط التفتيش.**

**UNHCR**  
The UN Refugee Agency



**Most returns to homes have been in areas which are homogenous, where the returnee has a sense of belonging, and security forces (ISF with support of MNF-I)/awakening councils (Sunni or Shia) are in control**

- أغلب عمليات العوده التي تمت حاليا هي عوده الى مناطق فيها أنسجام عرقي وطائفي . أي أن العوده تمت الى مناطق يمتلك فيها العائدون شعورا بالانتماء . وكذلك تمت العوده الى مناطق تسيطر عليها قوات الامن العراقيه والقوات متعددة الجنسيه بالاضافه الى قوات مجالس الصحوه (السنيه والشيعيه) .

## II. Concerns and Challenges

### II. المخاوف والتحديات

#### Conditions of Refugees in Host Countries/IDPs in Place of Displacements

- Refugees still being indirectly threatened in order to sell for less than value/legalize occupancy
- IDPs and refugees need access to their property
  - shelter becomes a desperate issue
  - savings have been drained or are being drained as they have been spending on accommodation in displacement, may be subject to evictions from public buildings

أن اللاجئين العراقيين والنازحين في أماكن نزوحهم لا زالوا يتلقون تهديدات لأرغامهم على بيع عقاراتهم بقيمه أقل أو لأرغامهم على تخويل هؤلاء الذين يحتلون منازلهم) عبر عقود أيجار أو ما شابه).

• أن النازحين واللاجئين يحتاجون إلى الوصول إلى مساكنهم وممتلكاتهم.

• مسألة السكن أصبحت قضية ميؤوس منها.

• نفاذ المدخرات نتيجة دفع بدلات أيجار عالية أو بسبب الطرد من البنايات العامه التي يسكنها النازحون.

- Refugees seeking assistance in accessing their property rights or facilitating sale/exchange of their properties (access from place of displacement, countries of asylum)
- Refugees and IDPs going and visiting their properties, making arrangements, collecting rents

- اللاجئين يبحثون عن مساعده تمكنهم من الوصول الى ممتلكاتهم أو بيعها ومقايضتها بصورة مناسبة. (الوصول الى هذه الممتلكات من أماكن نزوحهم الحاليه أو من البلدان التي تستضيفهم الآن كلاجئين).
- اللاجئين والنازحون يعودون لزيارة ممتلكاتهم لغرض ترتيب الاوضاع أو استحصال بدلات الايجار.

### Durable Solutions

- Not all refugees and IDPs want to return
- Access to property rights not conditional on return

### الحلول الدائمة

- ليس جميع النازحين واللاجئين يرغبون بالعودة.
- يجب أن لا يتم تعليق حق الوصول الى الملكية على مسألة العودة.

# Conditions Upon Return

## الظروف عند العوده

- Lack of shelter and housing in displacement and upon return
  - Processes of recovery and compensation too long; returnees lack shelter, savings depleted
  - Evictions from public buildings and no alternative accommodation
  - Legalizing agreements made among persons to guard property (difficult to regain property without paying compensation)
  - Secondary displacement of IDP/returnee occupants who may not have alternative solutions/or have lost property
- نقص في المساكن خلال النزوح وأيضا عند العوده.
  - عملية أستعادة الحقوق العقاريه طويله جدا وتؤدي الى نفاذ الموارد الماديه لدى النازحين واللاجئين.
  - أخلاء البنايات العامه وعدم توفير بديل للسكن.
  - تقنين الاتفاقات المؤقته التي تمت بين النازحين وأشخاص آخرين لحماية الملكيه. (من الصعب أستعادة الملكيه بدون دفع أموال من قبل النازح).
  - التسبب بحالة نزوح جديده عند أخلاء بيوت النازحين من سكنتهه الحاليين حيث ان الاشخاص الذين أحتلوا بيوت النازحين لايملكون هم الاخرين بيوت أو هم بدورهم كانوا قد فقدوا منازلهم.

- **Rights of the current occupants/owners: due process (adequate and reasonable notice, provision of legal remedies, legal redress, temporary alternative accommodation)**
- **Property disputes and renewed conflict over property**
- **Returning IDPs and refugees need compensation for or reconstruction of their properties which were destroyed/damaged/looted**

- **حقوق الحائزين/المالكين الحاليين (أشعار مناسب، تطبيق الضمانات القانونية، تقديم سكن بديل).**
- **نزاعات الملكية والنزاعات المتجدده على ملك بعينه.**
- **النازحون واللاجئون بحاجة الى تعويض مناسب لاعادة تأهيل الملكية المدمره أو المنهوبه.**

# Institutions

## المؤسسات

- 20% indicated that they would not approach any institution because of fear (examples include: property occupied by ISF/MNF-I or militia or other security reasons); 20% would approach MODM; 15% would approach courts
- Lack of capacity of courts: lack resources compared to the caseload and lengthy procedures; courts reluctant to issue decisions that may result in endangering them or their family
- Courts/institutions are inaccessible (insecurity, too far and costly to reach) and fear of initiating legal actions; costs to be paid for administrative and court proceedings and legal assistance
- Lack of transparency and information on institutions, mechanisms
- Ad hoc commissions established to compensate for loss of property/family members

- 20% من العينة أفادوا بأنهم لن يلجأوا الى أي مؤسسات أو هيئات تابعة للدولة لغرض استعادة ملكيتهم (مثل المنازل المشغولة من القوات متعددة الجنسيات والقوى الامنيه العراقيه أو من قبل الميليشيات). في حين أفاد 20% بأنهم سيلجأون الى وزارة الهجرة والمهجرين للمساعدة, بينما 15% أفادوا بأنهم سيلجأون الى المحاكم.
- عدم قابلية المحاكم على أستيعاب هذا العدد الهائل من الدعاوي الخاصه بالنازحين.
- عدم إمكانية الوصول الى المحاكم وبقية مؤسسات الدولة نتيجة انعدام الامن. عدم قدره على دفع تكاليف متابعة المسأله قضائيا.
- قلة المعلومات حول الاجهزه المختصه والاليات المعتمده.
- تشكيل لجان مؤقتة لغرض التعويض عن فقدان ممتلكات أو أحد أفراد العائله.

# Enforcement

## التنفيذ

- Law enforcement, eg. 40% would approach the security forces rather than judicial bodies/police; small percentage turning to militias; community and local leaders are seen as having a role to play
- Armed occupants, persons affiliated with militias attacking owners / police
- Vacating property in the control of persons with political connections
- Security forces giving access to property in their control
- Level of coordination between decision-making bodies, registration offices and enforcement bodies lacking

- 40% من العينة أفادوا بأنهم سيلجأون إلى القوات الامنية لأخذ حقوقهم بدلاً من المحاكم والاجهزة القضائية. نسبة قليلة أشارت إلى أنهم سيلجأون إلى الميليشيات. هنا تجب الإشارة إلى أن هناك شبه أجماع على أن شيوخ العشائر والقاده المحليين لهم دور في هذه العملية.
- عناصر مسلحة تحتل المنزل و تهاجم المالك الشرعي.
- إخلاء ممتلكات مشغولة من قبل عناصر لها ارتباطات سياسيه.
- القوات الامنيه تسهل عملية الوصول إلى الممتلكات في المناطق التي تمت السيطرة عليها.
- هناك ثغره واضحه في التنسيق بين جهات صنع القرار ودوائر التسجيل العقاري ودوائر التنفيذ.

# Legal Framework

## الاطار القانوني

- Need for legislative reforms in the current Iraqi Law - Taking into account:
- internal and external displacement (hardship factor for IDPs/refugees)
- Affected populations – those who lost property / current occupants
- accessibility (out of country)
- length of process (currently 4 months – 3 years)
- jurisdiction, complex and costly legal procedures
- lengthy registration procedures (1 week – 4 months)
- unification of practices among courts (eg. flexibility regarding documentation)
- types of proof
- rights of women (The civil and criminal law not designed for emergency situation)

- الحاجة الي اصلاحات تشريعيه في القوانين العراقيه النافذه مع الاخذ بنظر الاعتبار مايلي:
- النزوح الداخلي والخارجي هو عبأ كبير أضافي على العوائل النازحه.
- الناس المتضررين.
- إمكانية الوصول (من داخل أو خارج البلد).
- طول العمليه (من 4 أشهر الى 3 سنوات).
- أشكاليات الاختصاص القضائي والتكاليف الباهظه للدعوى.
- طول عملية التسجيل في السجل العقاري (من أسبوع واحد الى 4 أشهر).
- توحيد الاحراءات المتعلقة بالنازحين بين مختلف المحاكم في العراق.
- نوع ادلة الاثبات المطلوبه.
- حقوق المرأه حيث أن هناك حالات طوارئ يجب مراعاتها.



## Legal Framework – Cont'd

### الاطار القانوني: تتمه

- **Compensation mechanism:** taking into account the actual property value in a market not yet stable
- **Difficulty in meeting onus of proving duress/fraud:** reconsider onus
- **Definitions:** narrow or wide interpretation of duress, bona fida purchaser

- **التعويض:** مع الاخذ بنظر الاعتبار التذبذب الكبير لاسعار العقار في السوق العراقيه.
- **صعوبة اثبات وقوع الاكراه لذلك** يجب إعادة النظر بمعايير الاثبات المطلوبه في هذه الحالات.
- **التعاريف:** يجب العمل على إعادة النظر بالتعريفات الحاليه لكل من الاكراه,حسن النيه والمشتري.

# Documentation

## الوثائق

- Lost documents, eg. civil ID, nationality, necessary for the legal process
- Incomplete/inaccurate registries (eg. burning in Najaf, backlogs)
- Forged property titles
- Inheritance proceedings, personal status law, sharia law and the rights and special needs of women, children, elderly

- الوثائق الضائعة.
- سجلات العقارات غير المكتملة (سجلات العقاري في النجف).
- الطابوات المزوره.
- حقوق الميراث حسب قانون الاحوال الشخصيه والشريعه الاسلاميه. حقوق المرأه والطفل.

### Challenges for Civil Society Providing Legal Aid .III

III.التحديات التي تواجه منظمات المجتمع المدني الذي يقدم  
المساعدة القانونية

UNHCR PACs who provide legal assistance to returnees and IDPs with property recovery have faced the following challenges:

- Proceedings can take a long time and many IDPs/returnees are not able to pay and as their funding is limited
- Judicial bodies reluctant to make decisions

- أن مراكز المساعدة القانونية التي تمويلها المفوضية العليا لشؤون اللاجئين في العراق والتي تساعد النازحين واللاجئين في استعادة ممتلكاتهم واجهت التحديات التالية:
  1. الاجراءات طويلة والعديد من النازحين واللاجئين لا يستطيعون دفع تكاليفها في ضوء مواردهم المحدودة.
  2. الاجهزه القضائيه تتردد أحيانا في إصدار القرارات.

# Challenges for Civil Society .III

## Providing Legal Aid – Cont'd

تتمه

- Enforcement mechanisms not functioning or delayed
- Lack of information from various authorities on orders/procedures
- Safety of PAC staff who agree to take on property cases (provide legal advice, representation, mediation/negotiation)

- إجراءات التنفيذ تكون غير فعاله أحيانا أو تتأخر كثيرا.
- غياب المعلومات الكافية من قبا مختلف السلطات عن التعليمات الواجب أتباعها من قبل النازح.
- لاتوجد ضمانات لسلامة موظفي مراكز المساعده القانونيه الذين يتابعون قضايا الملكيه العقاريه وخصوصا من تهديدات بعض الميليشيات النافذه والتي تحتل بيوت النازحين.

# IV. Opportunities

## الفرص المتاحة

- Iraqi law allows the representation of clients through a certified power of attorney whether being outside or inside Iraq (ref. Procedural Law no. 83/1969, Art 36 and Civil Law no. 40/1951, Art 24)
- The Prime Minister's Eviction Order from Public and Private Buildings: giving occupants notice that the properties are not theirs to keep; however, the implementation should not jeopardize the safety and dignity of the occupants [if IDPs rights for adequate housing are not taken into account, then eviction order is of concern to International Community)

• القانون العراقي يسمح بتمثيل النازح أو المهجر (داخل أو خارج العراق) عبر وكالة محامي أصوليه صادرة من الكاتب العدل. (حسب قانون المرافعات المدنية رقم 83 لسنة المادة 1969 المادة رقم 36 والقانون المدني رقم 40 لسنة 1952م 24).

• على الرغم من ان أمر معالي رئيس الوزراء العراقي بأخلاء البنايات العامة صريح وواضح الا أنه يجب الحفاظ على سلامة وكرامة من يسكنون هذه البنايات عبر توفير بدائل مع الاخذ بنظر الاعتبار أهمية مسألة الاخلاء من البنايات العامة للمجتمع الدولي.

## IV. Opportunities – Cont'd

### تتمه

- **Non-judicial means of settlements, eg. tribal settlements, mediation by PACs – trustworthy intermediary, less costly, quicker and less risk of non-enforcement**
- **All property records for all Governorates exist in Baghdad**

- أن الاجراءات والتسويات لنزاعات الملكيه والتي تمت خارج أطار القضاء عبر شيوخ العشائر وتوسط موظفي مراكز الحمايه والمساعده القانونيه هي أقصر وأقل كلفه وهي بكل الاحوال مؤقته ولكنها أحسن من بقاء المشكله بدون حل وحرمان النازح من ممتلكاته.
- جميع السجلات العقاريع لجميع المحافظات توجد في بغداد.