

Flygtningenævnets baggrundsmateriale

Bilagsnr.:	1826
Land:	Syrien
Kilde:	Landinfo
Titel:	Temanotat. Syria. Boligmangel - Betydning for retur
Udgivet:	26. januar 2023
Optaget på baggrundsmaterialet:	26. juni 2023



LANDINFO

Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon

Temanotat

Syria

Boligmangel – Betydning for retur

26. januar 2023



© Landinfo 2023

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Landinfo er enhver eksemplarfremstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov.

Alle henvendelser om Landinfos rapporter kan rettes til:

Landinfo

Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon

Fredrik Selmers vei 6

Postboks 2098 Vika

0125 Oslo

Tel: 23 30 94 70

E-post: landinfo@landinfo.no

www.landinfo.no

Om Landinfos temanotater

Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon (Landinfo) innhenter og analyserer informasjon om samfunnsforhold og menneskerettigheter i land som Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE) og Justis- og beredskapsdepartementet har behov for kunnskap om.

Landinfos temanotater er basert på opplysninger fra nøye utvalgte kilder. Opplysningene er behandlet i henhold til [anerkjente kvalitetskriterier for landinformasjon](#) og [Landinfos retningslinjer for kilde- og informasjonsanalyse](#).

Temanotatene bygger på både skriftlig og muntlig kildemateriale. En del av informasjonen som formidles, er innhentet gjennom samtaler med kilder på informasjonsinnhentingstreiser. Landinfo tilstreber bredde i kildetilfanget, og så langt mulig er det innhentet informasjon fra kilder som arbeider uavhengig av hverandre. Alt benyttet kildemateriale er fortløpende referert i temanotatene. Hensyn til enkelte kilders ønske om anonymitet er ivarettatt.

Notatene gir ikke et uttømmende bilde av temaene som undersøkes, men belyser problemstillinger som er relevante for UDIs og UNEs behandling av utlendingssaker.

Landinfo er en faglig uavhengig enhet, og informasjonen som presenteres, kan ikke tas til inntekt for et bestemt syn på hva praksis bør være i utlendingsforvaltningens behandling av søknader. Landinfos temanotater gir heller ikke uttrykk for norske myndigheters syn på de forhold og land som omtales.

About Landinfo's reports

The Norwegian Country of Origin Information Centre, Landinfo, is an independent body within the Norwegian Immigration Authorities. Landinfo provides country of origin information (COI) to the Norwegian Directorate of Immigration (Utlendingsdirektoratet – UDI), the Immigration Appeals Board (Utlendingsnemnda – UNE) and the Norwegian Ministry of Justice and Public Security.

Reports produced by Landinfo are based on information from carefully selected sources. The information is collected and analysed in accordance with [common methodology for processing COI](#) and [Landinfo's internal guidelines on source and information analysis](#).

To ensure balanced reports, efforts are made to obtain information from a wide range of sources. Many of our reports draw on findings and interviews conducted on fact-finding missions. All sources used are referenced. Sources hesitant to provide information to be cited in a public report have retained anonymity.

The reports do not provide exhaustive overviews of topics or themes, but cover aspects relevant for the processing of asylum and residency cases.

Country of Origin Information presented in Landinfo's reports does not contain policy recommendations nor does it reflect official Norwegian views.

Summary

Syria is experiencing a housing shortage. Lack of housing is one of several reasons preventing refugees and internally displaced persons from returning. The main reasons for the housing shortage are the far-reaching destruction of residential houses and lack of means for reconstruction. Other factors also play a part, including pressure on the housing market in areas that have received many internally displaced, challenges faced by former occupants to document ownership, re-occupation of houses left empty, living quarters sealed off by authorities and new developments schemes that exclude former occupants.

Sammendrag

Syria opplever boligknapphet. Mangelen på tilgjengelige boliger er en av flere årsaker til at flyktninger og internt fordrevne ikke vender tilbake. Boligmangelen skyldes hovedsakelig de omfattende ødeleggelsene og manglende midler til å igangsette gjenoppbygging i større skala. Andre forhold spiller imidlertid også inn, herunder press på boligmarkedet i områder med mange internt fordrevne, utfordringer med å dokumentere eierskap, husokkupasjon, avstengte byområder og nye byutviklingsprosjekter som ekskluderer tidligere beboere.

Innhold

1	Innledning.....	6
2	Ødelagt boligmasse	7
3	Press på boligmarkedet som følge av intern migrasjon	8
3.1	Husokkupasjon	9
4	Manglende dokumentasjon på eierskap	9
4.1	Uformell byutvikling	10
4.2	Fravær av skjøter og identitetsdokumenter skaper utfordringer.....	11
5	Myndighetspålagte restriksjoner ved retur.....	12
5.1	Avfolkede og avstengte bydeler	12
5.2	Gradvis åpning for returer	12
5.3	Nye lover og reguleringsplaner	13
6	Oppsummering	14
7	Referanser	15

1 Innledning

Syria opplever i dag boligmangel, som blant annet skyldes krigens ødeleggelser og at det er skapt press i boligmarkedet i områder med mange internt fordrevne. Gjenoppbyggingen av ødelagte områder har i liten grad kommet i gang. Boligmangelen er en av flere barrierer mot retur for Syrias mange flyktninger og internt fordrevne.

Halvparten av den syriske befolkningen har blitt drevet på flukt det siste tiåret som følge av krig og konflikt. I dag er det om lag 6,6 millioner syriske flyktninger utenfor landets grenser, mens 6,7 millioner lever som internt fordrevne inne i Syria (HNAP 2021, s. 2). Det er liten vilje til å returnere blant flyktninger og internt fordrevne. Relativt få har returnert de siste årene. Ifølge FNs høykommissær for flyktninger dreier det seg kun om ca. 95 000 returer i 2019, 38 000 i 2020 og 36 000 i 2021 (UNHCR u.å.).

Det er få som planlegger å returnere i nær fremtid. Spørreundersøkelser gjennomført av FN i Syria blant internt fordrevne, viser at over halvparten (53 %) planlegger å bli der de er de kommende 12 månedene. 33 % er usikre og 11 % planlegger å flytte til et nytt sted som ikke er hjemstedet. Kun 3 % planlegger å returnere til hjemstedet de neste 12 månedene (HNAP 2021, s. 7).

Det er flere og sammensatte årsaker til at få flyktninger og internt fordrevne returnerer. Ifølge en humanitær organisasjon (1) i Syria (møte mars 2022) er årsakene knyttet til egen sikkerhet, militærtjeneste, manglende tjenester på hjemstedet og manglende utdanningsmuligheter. Egen sikkerhet er viktigst for de fleste, men man ser samtidig at økonomiske forhold blir stadig viktigere. Det dreier seg om mangel på bolig, inntektsmuligheter og tjenester som helse og infrastruktur på hjemstedet.

Tema for dette notatet er boligmangelen i Syria, en av flere faktorer som hindrer retur i større skala. Følgende utfordringer bidrar alle til at internt fordrevne og flyktninger ikke kan flytte tilbake til sine hjemsteder:

- Enkelte områder er helt eller delvis ødelagt (beskrevet nærmere i kapittel 2).
- Det har oppstått et press i boligmarkedet i områder med mange internt fordrevne (kapittel 3).
- Enkelte mangler skjøter eller annen dokumentasjon på eierskap, og flere eiendomsregistre er ødelagt (kapittel 4).
- Tidligere opprørskontrollerte bydeler med store ødeleggelser er helt eller delvis avstengt for tidligere beboere, og åpnes nå kun gradvis og delvis for returer (kapittel 5).

Notatet bygger på informasjon fra ulike humanitære organisasjoner i Syria som blant annet arbeider med utfordringer i boligsektoren. Landinfo intervjuet representanter for disse organisasjonene i forbindelse med en informasjons-

innhentingsreise til Damaskus i mars 2022. Noen av dem er etter eget ønske anonymisert. I tillegg refereres det til skriftlige rapporter og studier om boligkrisen i Syria.

2 Ødelagt boligmasse

Borgerkrigen har ført til store ødeleggelser på boligmassen i Syria. Nøyaktig hvor store disse ødeleggelsene har vært, er vanskelig å anslå. Ifølge FN lever 38 % av befolkningen i boliger som er klassifisert som ødelagt, skadet eller som er «substandard», hvilket betyr at de ikke kan klassifiseres som ferdigbygde boenheter. Om man kun ser på internt fordrevne, er andelen 54 % (OCHA 2022, s. 80-81).

Enkelte områder er relativt uberørt og har få eller ingen ødeleggelser. Samtidig er opp mot 30 % av boligmassen helt eller delvis ødelagt i visse byområder. En studie fra 2020, som tok for seg femten byområder i Syria rammet av krigshandlinger, og anslo ødeleggelser basert på satellittfotografier, kom frem til at en femtedel av boligene i disse områdene var helt eller delvis ødelagt. Verst rammet var al-Qusayr nær grensen til Libanon og Daraa by i sør med nesten 30 % helt eller delvis ødelagte boliger, etterfulgt av Douma utenfor Damaskus med 27 % og Homs med 25 % (World Bank 2020, s. 108-109).

Ødeleggelsene har ikke vært jevnt fordelt. Det var i første rekke områder hvor opposisjonelle væpnede militser etablerte seg fra og med 2012, som ble ødelagt. Disse områdene og bydelene ble isolert, tidvis beleiret og utsatt for bombardement forut for sentralmyndighetenes gjenerobring mellom 2016 og 2018. Før sentralmyndighetene gjenvant kontrollen, ble det som regel inngått lokale avtaler som innebar evakuering av deler eller hele den gjenværende befolkningen (se for eksempel Landinfo 2020, s. 12-15).

Et eksempel på et slikt hendelsesforløp er Damaskus, hvor sentrale deler av byen forble under sentralmyndighetenes kontroll gjennom hele konflikten. Disse områdene har kun fått mindre skader, i sterk kontrast til forstedene sør og øst for byen som var kontrollert av opprørsgrupper frem til 2018. Mellom 2014 og 2018 ble disse bydelene bombet med blant annet artillerigranater etterfulgt av sivilbefolkningens flukt gjennom «humanitære korridorer» i månedene forut for makt-overtakelsen i 2018. De fleste sivile har så langt ikke kunnet returnere, og en stor andel av boligene i sørlige og østlige bydeler er ødelagt eller har fått skader (Landinfo 2020, s. 12-15; Wind & Ibrahim 2020, s. 5-6).

Press på boligmarkedet som følge av intern migrasjon

Den omfattende internflukten i Syria har endret demografien og ført til tilflytting og befolkningspress i visse områder, mens andre områder har hatt en markant befolkningsnedgang. På provinsnivå mistet Aleppo flest innbyggere i perioden 2011–2018 (1,3 millioner), etterfulgt av Raqqa (500 000), Homs (400 000) og Hassaka (400 000). Om man ser på den prosentvise befolkningsnedgangen, hadde Raqqa den største nedgangen med 53 %, etterfulgt av Aleppo, Hassaka og Dair az-Zur, som alle hadde en 27 % reduksjon i folketallet. Idlib hadde den største netto tilflyttingen på 600 000, eller en 40 % befolkningsøkning mellom 2011 og 2018, etterfulgt av Quneitra, Damaskus og omegn (provinsene Dimashq og Rif Dimashq), som alle hadde en 10 % befolkningsøkning i samme periode (World Bank 2020, s. 24). Befolkningsøkningen i Idlib er ikke overraskende gitt at mange internflyktninger har søkt seg til dette opprørskontrollerte området. Idlib har også mottatt mange av dem som ble evakuert ut av andre opprørskontrollerte områder forut for sentralmyndighetenes maktovertakelse mellom 2016 og 2018.

Mye av migrasjonen har imidlertid foregått på mikronivå innad i provinsene og fanges dermed ikke opp av statistikk over netto tilflytting eller utflytting på provinsnivå. Verdensbankens studie (World Bank 2020, s. 24-25), som så på migrasjonsmønstrene mer detaljert, viste at det var størst tilflytting til områdene i Idlib som grenser mot den tyrkiske Hatay-provinsen og til enkelte områder vest og nord i Aleppo-provinsen samtidig som Aleppo by hadde en markant befolkningsreduksjon. I Damaskus økte befolkningen i sentrale bydeler samt områder nord og vest for byen. Dette sammenfaller med bydelene som var kontrollert av sentralmyndighetene gjennom hele konflikten og som i liten grad ble ødelagt som følge av krigshandlingene (se kapittel 2).

I Damaskus førte kampene i forstedene, særlig fra 2012 og fremover, til omfattende migrasjon fra konfliktområdene til tryggere områder i Damaskus og omegn (provinsene Dimashq og Rif Dimashq) (Abdin 2017, s. 910). I februar 2022 anslo FNs nødhjelpskoordinator i Syria at det bodde totalt 609 000 langtidssinternt fordrevne i Damaskus provins (Dimashq) og 1 116 000 i Rif Dimashq (OCHA 2022, s. 23).

Tilflyttingen til «trygge områder» av Damaskus har ført til en boligkrise. Det har ikke vært nok boliger på markedet til å fange opp den store tilstrømningen av internt fordrevne. Dermed ble en rekke offentlige bygninger omgjort til boligkvarterer for hjemløse. Parker, grøntområder og lekeplasser ble omdannet til nye boligområder. Befolkningstettheten og trangboddheten økte markant. Utgifter til bolig og leiepriser har likeledes gått opp (Abdin 2017, s. 910-911). En studie i regi av FNs nødhjelpskoordinator i Syria fra 2018 (som gjengitt i World Bank 2020, s. 114), måler hva folk opplever som de største utfordringene med hensyn til egen boligsituasjon. På landsbasis er ødeleggelser og plyndring de største utfordringene. Damaskus provins skiller seg imidlertid ut, der problemer med å få leie bolig oppgis som viktigst.

På landsbasis har konflikten ført til økt urbanisering. I Syria bodde 56 % av befolkningen i urbane områder før konflikten. Dette økte til hele 73 % i 2020 (World Bank 2020, s. 108).

3.1 Husokkupasjon

Mange internt fordrevne har solgt boligene de flyktet fra. Dette har skapt et nytt marked for kjøp og salg av registrerte og uregistrerte eiendommer, og en tilhørende trend med svindler med falske eiendomsdokumenter. Ulike stridende parter har også konfiskert eiendommer og hus i løpet av krigen (World Bank 2020, s. 114).

Migrasjonen i kjølvannet av krigen har også skapt et paradoks ved at mange hus eid av personer som har utvandret, står tomme i de rikeste bydelene. I fattige bydeler derimot, hvor innbyggerne har et svakere rettsvern og ofte mangler formelt eierskap til boligene (se kapittel 4.1), har fraflyttede boliger i stor grad blitt overtatt av husokkupanter (Wind & Ibrahim 2020, s. 11-12).

Husokkupantene er ofte folk som selv har fått sine hjem ødelagt, og noen steder er fraflyttede hus overtatt av militser. Dette skjedde eksempelvis i Afrin, nord i Aleppo-provinsen, hvor store deler av den kurdiske befolkningen flyktet da området ble overtatt av tyrkisk-allierte opprørsgrupper i januar 2018. Fraflyttede hus ble plyndret for verdier, og husene ble overtatt av militsene, som igjen har gitt dem til egne militssoldater eller leid dem ut til internt fordrevne fra andre områder (Tsurkov 2022, s. 17).

4 Manglende dokumentasjon på eierskap

Direktoratet for eiendomsforhold (General Directorate of Cadastral Affairs, GDCA) har ansvaret for eiendomsregistrering i Syria. I 2010 ble direktoratet underlagt Departementet for lokaladministrasjon og organisert med 14 provinskontorer, 48 lokalkontorer og 124 eiendomsregistre (real estate documentation offices) rundt om i landet (Syria Report 2021, 7 april).

Ifølge en humanitær organisasjon (2) i Syria (epostkorrespondanse mars 2022) er det likevel mange hus- og eiendomstransaksjoner som ikke er registrert i de offisielle eiendomsregistrene underlagt GDCA. Dette skyldes at et hus ikke kan registreres før det er ferdigbygget. I stedet er mange hus registrert i «midlertidige» registre administrert av kommunene. Prosessen innebærer normalt at en eiendom hvor eieren ønsker å bygge, blir registrert med en midlertidig tillatelse i de formelle eiendomsregistrene til GDCA, slik at ingen ytterligere transaksjoner kan gjøres på eiendommen. Samtidig blir eiendommen midlertidig registrert i kommunen. I dette midlertidige registeret registreres også leiligheter/etasjer slik at

eieren kan selge leiligheter i det fremtidige bygget på prospekt. Når bygget er ferdig, skal det registreres i de permanente eiendomsregistre, men av ulike grunner blir dette siste steget ofte utelatt og eiendommen forblir registrert i det midlertidige registeret til kommunen.

I tillegg eksisterer det en betydelig uformell byutvikling hvor innbyggerne har bygget uten nødvendige tillatelser på arealer som ikke er regulert for boligformål. Disse husene er hverken registrert i de formelle eiendomsregistre eller i de midlertidige registre til kommunene.

4.1 Uformell byutvikling

De uformelle byområdene (informal housing/*ashwayat*) har eksistert siden 1960-tallet og har de siste 50 årene hatt en enorm vekst parallelt med innvandringen fra landsbygda til de store byene. For eksempel skaffet 65 % av alle med etableringsbehov (housing needs) i Damaskus og omegn boliger i uformelle områder mellom 1981 og 1994 (Almanasif 2019, s. 75, 80; Wind & Ibrahim 2020, s. 3).

På 1970-tallet kom nye lover og reguleringer som skulle bidra til en ordnet og statsstyrt boligbygging, men lovene hadde den utilsiktede konsekvens at den uformelle boligbyggingen bredte om seg. For få arealer ble regulert til formell boligbygging, og mange av innflytterne fra landsbygda hadde ikke råd til bolig på det formelle boligmarkedet. Samtidig ble store landeiendommer konfiskert av staten for regulering til boligformål, men landeierne følte at de fikk lite kompensasjon og foretrakk derfor å stykke opp sine eiendommer og selge dem uformelt i stedet (Sukkar, Abou Zainedin & Fakhani 2021, s. 4-5).

De uformelle boligområdene er i utgangspunktet illegale, men har likevel fått en form for offisiell anerkjennelse ved at staten har bygget ut offentlige tjenester som vei, vann og elektrisitet i områdene (World Bank 2020, s. 112)

Syrias statistikkbyrå estimerte i 2004 at 38 % av alle boliger i landet, var uformelle. I 2013 estimerte FNs bosettingsprogram (UN Habitat) at 32 % av bygningsmassen var uformell, men med en høyere andel i de store byene: 40 % i Damaskus og 46 % i Aleppo (som gjengitt i World Bank 2020, s. 112).

Da protestene i Syria utviklet seg til en væpnet konflikt i 2011–2012, ble bydeler med lav sosioøkonomisk status, inkludert mange uformelle bydeler, åsted for de verste urolighetene, med påfølgende ødeleggelser av boligmassen. Dette har sammenheng med at det var nettopp i disse områdene opprørsbevegelsen hadde størst støtte. Befolkningen hadde ikke tjent på den økonomiske liberaliseringen på 2000-tallet, samtidig som de ble møtt med redusert offentlig støtte og økende priser. Som nevnt over, spredte opprøret i Damaskus seg i de sørlige og østlige bydelene og forstedene, områdene som hadde stor grad av uformell boligbygging og lav sosioøkonomisk status (Wind & Ibrahim 2020, s. 4-6).

Krigen har forsterket problemene i de uformelle bydelene. Mange steder har befolkningen økt som følge av tilflytting av internt fordrevne. Utgifter til bolig og leiepriser har således gått opp (Abdin 2017, s. 910-911).

4.2 Fravær av skjøter og identitetsdokumenter skaper utfordringer

Flyktninger og internt fordrevne som ønsker å returnere og/eller gjenoppbygge sine tidligere boliger, er oftest avhengige av å kunne dokumentere eierskap. Det kan oppstå konflikter rundt eiendomsforhold eller være tvil om hvem som eier et bestemt hus, eller huset kan være overtatt av okkupanter. Eierskapsbevis er også nødvendig i en del bydeler der befolkningen ble fordrevet under konflikten og hvor det trengs særskilt tillatelse fra myndighetene for å returnere (se kapittel 5.2).

Det er flere grunner til at enkelte internt fordrevne mangler skjøter, leiekontrakter eller annen dokumentasjon som beviser hvor de bodde før konflikten:

- Enkelte har flyktet uten å få med seg dokumenter som beviser eierskap, eller dokumentene er senere tapt. Prosessen med å skaffe til veie ny dokumentasjon på eierskap, kan by på flere utfordringer.
- For å skaffe ny dokumentasjon fra eiendomsregistrene, må man identifisere seg med offisielle identitetsdokumenter (Humanitær organisasjon 2, møte mars 2022). Noen mangler også dette, fordi de bor i områder utenfor sentralmyndighetenes kontroll og uten fungerende sivilstatuskontorer som utsteder identitetsdokumenter, eller fordi utgiftene som følger med søknadsprosessen, gebyrer og reiseutgifter, er uoverkommelige (se Landinfo 2022, s. 12).
- De formelle eiendomsregistrene er ikke digitalisert, men eksisterer kun i papirformat og oppbevares i lokale registre rundt om i landet. Under borgerkrigen ble noen av de lokale registrene ødelagt, deriblant registrene i Deir az-Zur. Dette kompliserer prosessen med å skaffe til veie nye dokumenter ytterligere (SARC, møte mars 2022).
- En annen utfordring er at mange dødsfall ikke blir registrert i sivilregistrene, og selve prosessen med å registrere dødsfallet, kan være vanskelig å gjennomføre. Hovedårsaken er at pårørende ofte mangler nødvendig dokumentasjon og/eller at sykehuset hvor dødsfallet skjedde, ikke lenger er i stand til å utstede en bekreftelse på dødsfallet (Sivilstatusavdelingen & UNHCR 2019, s. 27). Så lenge dødsfallet ikke er registrert, kan heller ikke et formelt arveoppgjør finne sted. Mange enker som har mistet sine ektemenn i krigen, er forhindret fra å ta tilbake familiens hus fordi arveoppgjør ikke er gjennomført. Mange enker vet dessuten ikke om de har arvet hus etter sine ektemenn (Humanitær organisasjon 3, møte mars 2022).

Flere organisasjoner i Syria bistår sivilbefolkningen med å skaffe til veie nye skjøter dersom de gamle har gått tapt, blant annet organisasjonene Syria Trust og Syrisk Røde Halvmåne (heretter SARC som står for Syrian Arab Red Crescent Society). SARC har engasjert advokater som arbeider i lokalmiljøer mange ulike

steder i Syria, inkludert i områder utenfor regjeringens kontroll. Advokatene bistår blant annet med å ta saker til retten for å skaffe nye skjøter. SARC forklarer at prosessen kan gjennomføres dersom man er i besittelse av andre dokumenter som beviser eierskap, for eksempel kopier av eiendomstransaksjoner eller kopi av skjøte. Dokumenter som viser at det er betalt for vann og elektrisitet, kan også være til hjelp (SARC, møte mars 2022).

5 Myndighetspålagte restriksjoner ved retur

5.1 Avfolkede og avstengte bydeler

Som nevnt i kapittel 2, tok sentralmyndighetene tilbake kontrollen over de fleste opprørskontrollerte områder i landet mellom 2016 og 2018. Mange av disse områdene var da helt eller delvis avfolket på grunn av beleiringer, ødeleggelser gjennom bombardement og lokale avtaler som innebar evakuering av stridende og sivile. Etter 2018 var mange av disse områdene avstengt, og det var forbudt for tidligere beboere å returnere. Den offisielle begrunnelsen var faren for udetonerte eksplosiver. Myndighetene skal erklære et område for trygt før innbyggerne kan returnere. Før det kan skje, går hæren inn for å rydde miner og udetonerte eksplosiver (humanitær organisasjon 2, møte mars 2022).

Mange områder, blant annet de fleste uformelle bydelene, er fremdeles stengt for returer. Offisielt skyldes dette sikkerheten, men det spekuleres i at den egentlige grunner er at man ønsker å utvikle disse områdene til nye boligprosjekter i fremtiden (se kapittel 5.3). Foreløpig mangler finansiering, og fremtidige prosjekter står derfor i praksis på vent (humanitær organisasjon 2, møte mars 2022).

5.2 Gradvis åpning for returer

Fra 2020 til 2022 ble enkelte områder delvis åpnet for returer. Som regel kreves særskilte tillatelser fra sikkerhetsmyndighetene for å kunne returnere. For å få en tillatelse kreves det gjerne fremlagt skjøter eller andre dokumenter som beviser eierskap til en bolig i det aktuelle området (humanitære organisasjoner 2, 3 og 4, møter mars 2022). Dermed er de som av ulike grunner mangler skjøter eller leiekontrakter, forhindret fra å returnere.

Noen steder har tidligere beboere kunnet returnere til ødelagte og avfolkede bydeler, uten særskilt tillatelse eller sikkerhetsklarering, men for å gjøre dette må man kunne dokumentere eierskap. I de tidligere opprørskontrollerte områdene i Øst-Ghota utenfor Damaskus, har for eksempel fordrevne kunnet returnere siden 2020, men 25–30 % av de som har forsøkt, oppgir at det ikke lyktes dem å

returnere fordi de manglet ID-papirer eller eierskapsbevis (humanitære organisasjoner 2 og 3, møter mars 2022).

Et annet eksempel er den palestinske flyktningleiren Yarmuk sør i Damaskus. Her bodde det om lag 122 000 mennesker før konflikten, men de fleste ble fordrevet som følge av kamphandlingene som begynte i 2012. Deler av leiren er nå åpnet etter at hæren foretok minerydding i perioden august–september 2021. I mars 2022 hadde 4000 palestinere returnert til Yarmuk, men for å returnere kreves fremdeles særskilt tillatelse fra sikkerhetsmyndighetene. 16 000 personer fordelt på 4000 familier, hadde fått slik tillatelse per mars 2022. For å få tillatelse må man fremvise ID-dokumenter og dokumentasjon som viser at man bodde i Yarmuk før konflikten, enten skjøte eller tidligere leiekontrakt, i den delen av leiren som er ryddet og åpnet for returer. Man må også gjennom en sikkerhetsklarering. Prosessen ble over tid forenklet, og i mars 2022 var det mulig å søke om tillatelsen på kontrollpostene ved inngangene til Yarmuk (humanitær organisasjon 4, møte mars 2022).

5.3 Nye lover og reguleringsplaner

Både før og under borgerkrigen har det blitt vedtatt flere nye lover og presidentforordninger som berører arealplanlegging og gjenoppbygging. Lovene åpner for at bestemte områder kan konfiskeres av staten for utviklingsformål.

Allerede før krigen, i perioden 2007–2010, ble det startet flere nye byutviklingsprosjekter. Disse ble drevet som såkalte Public Private Partnerships (PPP), det vil si selskaper eid og drevet av det offentlige og privat kapital i fellesskap. Felles for disse prosjektene var at de var luksusprosjekter som kun en liten overklasse hadde råd til å kjøpe seg inn i (Almanasif 2019, s. 71-72).

I 2012 kom dekret nr. 66/2012 hvor to områder sørvest i Damaskus ble øremerket ny byutvikling, henholdsvis Basatin al-Razi og al-Lawan. Under markedsføringsnavnet Marota City er utvikling av bydelen påbegynt som et pilotprosjekt hvor det planlegges 13 000 nye boenheter i tillegg til kontorbygg og rekreasjonsfasiliteter (Wind & Ibrahim 2020, s. 6-7).

I 2018 vedtok parlamentet lov nr. 10/1018 som stadfester at illegale og uregistrerte bygg kan ødelegges og området tilbakeføres til staten. Loven ga også en frist på 30 dager for tidligere beboere med formelt eierskap til å melde seg for å få kompensasjon. Etter kritikk av loven og press utenfra ble fristen for å dokumentere eierskap utvidet til ett år (Almanasif 2019, s. 87; Wind & Ibrahim 2020, s. 8). Under lov nr. 10 ble blant annet deler av Darayya og Qabun i utkanten av Damaskus merket for gjenoppbygging i april og juli 2018 (HRW 2018).

Egne mekanismer skal sørge for at tidligere eiere som får sine eiendommer konfiskert, kompenseres med en erstatning, men i praksis blir ikke alle tidligere

beboere kompensert. Dette skyldes dels at områdene det gjelder, er uformelle byområder hvor tidligere beboere ikke har skjøter eller formelle eiendomsrettigheter, og dels fordi en del tidligere eiere har utfordringer med å dokumentere eierskap innenfor de fristene som settes. Som et resultat av lov nr. 10/2018 ble tidligere innbyggere i områdene som nå utvikles som Marota City, og som bodde uformelt og dermed ikke kunne dokumentere eierskap, fordrevet uten å bli tilbudt alternativt bosted (Wind & Ibrahim 2020, s. 9). I bydelene Darayya og Qabun i Damaskus har Human Rights Watch dokumentert at mange tidligere beboere ble nektet retur og at mange heller ikke ble kompensert for konfiskerte boliger og påfølgende husødeleggelser etter at kamphandlingene hadde stoppet (HRW 2018).

Lovene har også blitt kritisert for å rive gamle hus i den uformelle boligsektoren, i dette tilfellet uformelle sunni-arbeiderklassebydeler, og erstatte dem med nye luksusleiligheter. Dette blir sett på som en videreføring av en neo-liberal byutvikling som favoriserer de pengesterke, påbegynt allerede før krigen (Almanasif 2019, s. 83-84; Wind & Ibrahim 2020, s. 6).

I 2020 ble planer om et nytt utviklingsprosjekt for Yarmuk sør i Damaskus lekket til offentligheten. Planene ble imidlertid stanset etter voldsomme protester fra palestinske miljøer i Syria (humanitær organisasjon 4, møte mars 2022).

Ifølge en humanitær organisasjon (2) med god kjennskap til boligsektoren i Syria (møte mars 2022), er det både fordeler og ulemper med de nye lovene. Lovene blir ansett som helt nødvendige for å kunne igangsette en effektiv gjenoppbygging. Samtidig har nye utviklingsprosjekter stoppet opp. Det mangler finansiering, og fremtidige prosjekter er satt på vent.

6 Oppsummering

Mangel på tilgjengelige boliger er en av flere faktorer som bidrar til at flyktninger og internt fordrevne ikke vender tilbake. Hovedutfordringen er de omfattende ødeleggelsene, og at det mangler midler til å igangsette gjenoppbygging i større skala. Som dette notatet har vist, er også andre faktorer med på å forsterke bolig-mangelen. Det dreier seg om press i områder med mange internt fordrevne som gir økte leiepriser, utfordringer med å dokumentere eierskap, husokkupasjon, avstengte byområder og nye utviklingsplaner som ekskluderer tidligere beboere.

Skriftlige kilder

- Abdin, Yassar (2017). The fragility of community security in Damascus and its environs. *International Review of the Red Cross*, 99(3), 897-925. Tilgjengelig fra https://international-review.icrc.org/sites/default/files/906_4.pdf [lastet ned 2. november 2022].
- Almanasif, Nadine (2019). State-led urban development in Syria and the prospects for effective post-conflict reconstruction. *Syria Studies*, II(1), 58-99. Tilgjengelig fra <https://ojs.st-andrews.ac.uk/index.php/syria/article/view/1805/1340> [lastet ned 27. oktober 2022].
- HNAP, dvs. Humanitarian Needs Assessment Programme Syria (2021). *Future intentions of Syrian IDPs*. New York: HNAP. Tilgjengelig fra <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/humanitarian-needs-assessment-programme-hnap-syria-future-intentions> [lastet ned 6. oktober 2022].
- HRW, dvs. Human Rights Watch (2018, 16. oktober). *Syria: Residents blocked from returning. Government demolishes homes, denies property rights*. New York: HRW. Tilgjengelig fra <https://www.hrw.org/news/2018/10/16/syria-residents-blocked-returning> [lastet ned 13. januar 2023].
- Landinfo (2020, 8. september). *Syria. Konflikten i Damaskus - En tidslinje*. Oslo: Landinfo. Tilgjengelig fra <https://landinfo.no/wp-content/uploads/2020/09/Syria-temanotat-Konflikten-i-Damaskus-%E2%80%93-En-tidslinje-08092020.pdf> [lastet ned 3. januar 2023].
- Landinfo (2022, 9. september). *Syria: Identitetsdokumenter og pass*. Oslo: Landinfo. Tilgjengelig fra <https://landinfo.no/wp-content/uploads/2022/09/Syria-temanotat-Identitetsdokumenter-og-pass-09092022-Oppdatert-versjon.pdf> [lastet ned 23. desember 2022].
- OCHA, dvs. Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2022, februar). *Humanitarian Needs Overview. Syrian Arab Republic*. Damaskus: OCHA. Tilgjengelig fra <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/2022-humanitarian-needs-overview-syrian-arab-republic-february-2022> [lastet ned 6. januar 2023].
- Sivilstatusavdelingen & UNHCR (2019, 25. april). *Civil Documentation and Registration in the Syrian Arab Republic*. Geneve: UNHCR. Tilgjengelig fra <https://data.unhcr.org/en/documents/details/69169> [lastet ned 31. mai 2022].
- Sukkar, Ahmad; Abou Zainedin, Sawsan & Fakhani, Hani (2021, 28. oktober). *Informal settlements in Syria: What approach after the conflict?* Paris: Arab Reform Initiative. Tilgjengelig fra https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/storage.arab-reform.net/ari/2021/10/27110940/EN-ARI_ResearchPaper_SYRIA.pdf [lastet ned 7. oktober 2022].
- Syria Report (2021, 7 april). *Housing, Land and Property Rights. Explained: Cadastral Affairs*. Beirut: Syria Report. Tilgjengelig fra <https://hlp.syria-report.com/hlp/explained-cadastral-affairs/>.
- Tsurkov, Elizabeth (2022, desember). *The Gangs of Northern Syria: Life Under Turkey's Proxies*. Washington DC: New Lines Institute for Strategy and Policy. Tilgjengelig fra <https://newlinesinstitute.org/wp-content/uploads/20221206-Intel-Briefing-Turkish-Proxies-in-Syria-NLISAP-1.pdf> [lastet ned 20. januar 2023].
- UNHCR (u.å.). *Operational Data Portal. Refugee Situations. Syria Regional Refugee Response: Durable Solutions*. Geneve: UNHCR. Tilgjengelig fra https://data.unhcr.org/en/situations/syria_durable_solutions [lastet ned 3. januar 2023].

Wind, Barend & Ibrahim, Batoul (2020). The war-time urban development of Damascus: How the geography- and political economy of warfare affects housing patterns. *Habitat International*. Tilgjengelig fra https://www.researchgate.net/publication/338975150_The_war-time_urban_development_of_Damascus_How_the_geography-and_political_economy_of_warfare_affects_housing_patterns/link/5e78fc434585158bd5019e68/download [lastet ned 2. november 2022].

World Bank (2020). *The Mobility of Displaced Syrians. An Economic and Social Analysis*. Washington DC: World Bank. Tilgjengelig fra <https://www.worldbank.org/en/country/syria/publication/the-mobility-of-displaced-syrians-an-economic-and-social-analysis> [lastet ned 2. november 2022].

Muntlige kilder

Humanitær organisasjon 1. Møte i Damaskus mars 2022

Humanitær organisasjon 2. Møte i Damaskus og epostkorrespondanse mars 2022

Huanitær organisasjon 3. Møte i Damaskus mars 2022

Humanitær organisasjon 4. Møte i Damaskus mars 2022

SARC, dvs. Syrian Arab Red Crescent Society. Møte i Damaskus mars 2022