الأمم المتحدة
حقوق الإنسان
مكتب المفوض السامي

برنامج الموئل
لمستقبل حضري أفضل

حقوق الإنسان

الإخلاء القسري

صحيفة الوقائع رقم
٢٥
التنقيح ١

الأمم المتحدة
حقوق الإنسان
مكتب المفوض السامي

برنامج الموئل
لمستقبل حضري أفضل

الإخلاء القسري

صحيفة الوقائع رقم ٢٥/التنقيح ١

الأمم المتحدة
نيويورك وجنيف، ٢٠١٤

ملاحظة

ليس في التسميات المستخدمة في هذا المنشور، ولا في طريقة عرض مادته، ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان للأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين تخومها أو حدودها.

*

* *

تتألف رموز وثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام. ويعني إيراد أحد هذه الرموز الإحالة إلى إحدى وثائق الأمم المتحدة.

المحتويات

مقدمة..... ١

أولاً– ما هو الإخلاء القسري؟ ٣

تعريف ٣

أنواع عمليات الإخلاء..... ٣

المفاهيم الخاطئة الشائعة ٥

ثانياً– حظر الإخلاء القسري بموجب القانون الدولي..... ٦

عمليات الإخلاء القسري تمثل انتهاكات صارخة لحقوق الإنسان ٦

عمليات الإخلاء القسري تتسم عموماً بالتمييز أو تؤدي إلى التمييز ... ٨

عمليات الإخلاء القسري تنتهك الحق في سكن لائق والحق في أمن الحيازة ١١

عمليات الإخلاء القسري قد تنتهك الحق في الغذاء..... ١٣

عمليات الإخلاء القسري قد تنتهك القانون الإنساني الدولي وتشكل جرائم دولية ١٤

من شأن عمليات الإخلاء القسري أن تتسبب في التشريد التعسفي وتنتهك حقوق الأشخاص المشردين داخلياً واللاجئين..... ١٥

من شأن حالات الإخلاء القسري أن تنتهك حق الشعوب الأصلية في الأرض..... ١٨

تتسم حالات الإخلاء القسري بأثر شديد على حقوق المرأة ١٩

لعمليات الإخلاء القسري أثر خطير على حقوق الطفل ونمائه..... ٢١

كثيراً ما يجري استهداف المدافعين عن حقوق الإنسان وضحايا حالات الإخلاء القسري ٢٢

ثالثاً– ما هي الالتزامات المفروضة على الدول ومسؤوليات الآخرين؟ ٢٣

ألف– الالتزامات العامة..... ٢٥

يتسم حظر عمليات الإخلاء القسري بأثر فوري وليس مرهوناً بالموارد..... ٢٥

على الدول اتخاذ جميع التدابير لمنع حدوث عمليات الإخلاء . ٢٦
يتعين على الدول أن تحمي الجميع من عمليات الإخلاء القسري من جانب أطراف ثالثة..... ٢٩
يتعين العمل بنهج قائم على حقوق الإنسان في أي حالة تنطوي على عمليات الإخلاء..... ٢٩
باء- الالتزامات المترتبة في حال تعذر تفادي عمليات الإخلاء القسري..... ٣٢
يجوز في ظروف استثنائية تنفيذ عمليات الإخلاء المبررة تبريراً تاماً..... ٣٢
١- الالتزامات الواجبة قبل إجراء أي عملية إخلاء..... ٣٤
يتعين في البدء النظر في بدائل الإخلاء كافة ٣٤
ينبغي لجميع المشاريع أن تتضمن تقييماً لأثر عمليات الإخلاء ٣٥
في حال تعذر تجنب عمليات الإخلاء، يجب على تلك العمليات أن تحترم حقوق الإنسان والإجراءات القانونية..... ٣٦
ينبغي في جميع مراحل العملية احترام الحقوق الخاصة بالحصول على المعلومات والتشاور والمشاركة بصورة هادفة ٣٧
ينبغي أن تكون وسائل الانتصاف القانونية وغيرها من وسائل الانتصاف متاحة في جميع الأوقات ٣٨
لا ينبغي لعمليات الإخلاء القسري أن تؤدي إلى التشرد ٣٩
ينبغي تقديم التعويض الكافي في وقت مبكر..... ٤١
ينبغي اتخاذ جميع التدابير اللازمة للتقليل من أثر عمليات الإخلاء ٤٢
٢- الالتزامات خلال عمليات الإخلاء..... ٤٢
٣- الالتزامات التي ينبغي اتخاذها عقب عملية الإخلاء..... ٤٣
جيم- مسؤوليات الآخرين..... ٤٤
وكالات الأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية..... ٤٤
القطاع الخاص..... ٤٦

رابعاً- الرصد والمساءلة في سياق عمليات الإخلاء القسري ٤٨
ألف- المساءلة والرصد ٤٨
الحماية التشريعية وسبل الانتصاف القضائية ٤٨
المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان..... ٥١
منظمات المجتمع المدني والمجتمعات المحلية ٥١
باء- المساءلة الإقليمية..... ٥٤
جيم- الرصد الدولي ٥٦
الهيئات المنشأة بمعاهدات الأمم المتحدة..... ٥٦
الإجراءات الخاصة للأمم المتحدة..... ٥٨
بعثات الأمم المتحدة لتقصي الحقائق..... ٦٠

مقدمة

كل عام، يتهدد ملايين البشر في جميع أنحاء العالم خطر إخلائهم قسراً مما يتركهم في كثير من الأحيان دون مأوى ولا أرض، يعيشون في ظروف الفقر المدقع والحرمان. وغالباً ما تسفر حالات الإخلاء القسري عن صدمة شديدة تساهم في تفاقم الأوضاع الحياتية للفئات التي تعاني أصلاً في كثير من الأحيان من التهميش أو الضعف في المجتمع.

وتحدث حالات الإخلاء القسري في جميع أنحاء العالم، سواء في البلدان النامية أو البلدان المتقدمة، في سياق التوسع العمراني أو في حالات الطوارئ وإعادة الإعمار. وقد ساهم تسارع التوسع الحضري وتغير المناخ والعولمة، فضلاً عن الأزمات العالمية، المالية وغيرها، في زيادة حدة حالات الإخلاء القسري وتعقيدها.

وتشكل حالات الإخلاء القسري ظاهرة بارزة في إطار القانون الدولي. فالعديد من نتائجها مماثل لنتائج التشريد التعسفي وسواه من الممارسات التي تنطوي على التشريد القسري واللاطوعي للأشخاص من منازلهم وأراضيهم ومجتمعاتهم المحلية.

وقد أكد المجتمع الدولي مراراً أن الإخلاء القسري يشكل انتهاكاً خطيراً لحقوق الإنسان، ولا سيما للحق في سكن لائق[1]. وفي هذا إقرار بأن حقوق الإنسان هي حقوق مترابطة لا تتجزأ يتوقف إعمال كل منها على إعمال الحقوق الأخرى. وإلى جانب كون الإخلاء القسري انتهاكاً لحظر التدخل التعسفي أو اللاقانوني في المنزل، كثيراً ما تسفر تلك الحالات عن انتهاكات جسيمة أخرى لحقوق الإنسان، وخصوصاً عندما يصحبها إرغام على تغيير محل الإقامة أو على التشرد. فعلى سبيل المثال، يؤدي عدم توفير سكن بديل كاف إلى تعريض ضحايا الإخلاء القسري لحالات تهدد حياتهم وصحتهم وتفقدهم إمكانية الوصول إلى الغذاء، والتعليم، والرعاية الصحية، والعمل وسوى ذلك من الفرص المعيشية. وبالفعل، كثيراً ما تسفر حالات الإخلاء القسري عن فقدان وسيلة إنتاج الغذاء أو اكتسابه بأي شكل من الأشكال، أو قطع الطريق على إمكانية استمرار الأطفال في دراستهم أو الانقطاع عن الدراسة كلياً.

وعادة ما تسفر حالات الإخلاء القسري عن دفع الأشخاص إلى الفقر المدقع على نحو يعرض حقهم في الحياة نفسه للخطر. وقد قورنت تلك الحالات بالمعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، وخصوصاً عندما تكون مصحوبة بالعنف أو بنية تمييزية. فخلال عمليات الإخلاء القسري، كثيراً ما يتعرض الأشخاص للمضايقة أو الضرب، بل إنهم

(١) لجنة الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان، القراران ١٩٩٣/٧٧ و٢٠٠٤/٢٨.

يتعرضون أحياناً لمعاملة غير إنسانية أو للقتل. والنساء والفتيات معرضات بشكل خاص للعنف، بما في ذلك العنف الجنسي، قبل حالات الإخلاء وأثناءها وبعدها. وقد تسفر حالات الإخلاء القسري أيضاً عن انتهاكات غير مباشرة للحقوق السياسية، من قبيل الحق في التصويت، في حال أجبر الأشخاص على فقدان منازلهم. وقد تصيب تلك الحالات من يُقسرون على إخلاء منازلهم بأثر نفسي سلبي عميق، لا سيما الأطفال الذين أشارت التقارير إلى تعرضهم لآثار قصيرة الأجل وطويلة الأجل.

وفي سياق الإخلاء القسري، كثيراً ما يجري التنكر للحق في الانتصاف وفي الآلية القضائية وسواها من آليات المساءلة، بما في ذلك الطعن في أسباب الإخلاء القسري، على نحو يؤدي إلى تفاقم انتهاكات حقوق الإنسان المتصلة بالوصول إلى العدالة. وكثيراً ما يجري تخطيط وتنفيذ عمليات الإخلاء بدافع التنمية لخدمة "الصالح العام" أو "المصلحة العامة"، لكنها لا توفر ضمانات إجرائية أو إجراءات قضائية مطابقة للأصول. وتلك هي الحال بالنسبة للعديد من مشاريع التنمية والبنى التحتية، من قبيل السدود الكبرى، وصناعات التعدين وسواها من الصناعات الاستخراجية، وحيازات الأراضي الكبرى، وتجديد البنية الحضارية، وتجميل المدن، أو المناسبات التجارية أو الرياضية الدولية الكبرى.

وتتمثل المشكلة في أن حالات الإخلاء التي تتم عموماً باسم التنمية لا تخدم مصلحة أكثر الأشخاص احتياجاً. فبدل تطبيق نهج قائم على حقوق الإنسان يولي الأولوية لأمن الحيازة ومشاركة سكان أحياء الصفيح بنشاط وحرية ومغزى في قرارات التنمية، استغل بعض البلدان إلغاء أحياء الصفيح وحالات الإخلاء القسري في محاولة للاستجابة للهدف الإنمائي للألفية رقم ٧، على نحو يخالف روح الهدف الذي يرمي إلى تحقيق تحسن هام في حياة ما لا يقل عن مائة مليون من سكان أحياء الصفيح بحلول عام ٢٠٢٠.

وقد تغدو عملية الإعمار في فترة ما بعد النزاعات والكوارث أو سوء استعمال قوانين تخفيف مخاطر الكوارث أو معايير بناء المساكن هي الأخرى حجة لإخلاء المنازل من أصحابها وترحيلهم.

ولا تشكل عمليات الإخلاء أثراً جانبياً لا بد منه في عمليات التحضر والتنمية والإعمار، إذ إنها لا تعدو كونها نتيجة لتدخلات بشرية.

وتنظر صحيفة الوقائع هذه في حظر حالات الإخلاء القسري في الإطار الوطني لحقوق الإنسان، والالتزامات المحددة الواقعة على عاتق الدول وسواها من الكيانات بالامتناع عن الإخلاء القسري وحظره، وكيفية المحاسبة والإنصاف في حال وقوع انتهاكات للحقوق والالتزامات.

أولاً– ما هو الإخلاء القسري؟

تعريف

الإخلاء القسري "يعرَّف بوصفه طرداً دائماً أو مؤقتاً لأفراد أو أسر و/أو مجتمعات محلية ضد إرادتهم من المنازل و/أو الأراضي التي يشغلونها دون أن توفَّر لهم أشكال مناسبة من الحماية القانونية أو غيرها من أشكال الحماية وتيسَّر لهم سبل الحصول عليها." (اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٧(١٩٩٧) الحق في السكن الملائم: عمليات الإخلاء القسري).

وتدخل في تعريف الإخلاء القسري عناصر شتى، منفردة ومجتمعة:

- الطرد من المنزل أو الأرض أو كليهما بصورة دائمة أو مؤقتة؛
- تنفيذ الطرد ضد إرادة الساكنين، سواء باستخدام القوة أو بدونه؛
- يمكن تنفيذ الطرد دون توفير سكن بديل ملائم، ونقل الأشخاص المعنيين دون تعويضهم بدرجة كافية و/أو نقلهم إلى أرض منتجة، حسب الاقتضاء؛
- تنفيذ الطرد دون إمكانية الطعن في قرار الإخلاء أو عمليته، ودون مراعاة الأصول وعلى نحو يتجاهل التزامات الدولة الوطنية والدولية.

أنواع عمليات الإخلاء

تجري عمليات الإخلاء القسري من المساكن والأراضي في العديد من الحالات، في المناطق الحضرية والريفية وفي البلدان النامية والمتطورة على السواء. ويتراوح نطاق الإخلاء بين فرد واحد أو أسرة أو مجموعة أو جماعة واحدة إلى حي بأكمله أو عمليات ترحيل واسعة النطاق تشمل عشرات آلاف السكان. وفيما يلي الحالات التي يمكن أن تؤدي إلى الإخلاء – وسوف يناقش بعضها فيما يلي بالتفصيل:

- مشاريع التنمية الحضرية والريفية، من قبيل السدود أو الطرق؛
- التعدين وأنشطة الصناعات الاستخراجية وغيرها من الصناعات؛
- تجميل المدن، والتجديد/التحويل الحضري، بما في ذلك منع الكوارث؛
- تخطيط المناطق، والتخطيط الحضري والحيزي؛

- المناسبات الكبرى من قبيل المناسبات الدولية والرياضية؛
- عمليات حيازة الأراضي وتأجيرها على نطاق واسع؛
- الخصخصة و/أو المضاربة في مجالي الإسكان والأراضي؛
- الافتقار إلى الأمن القانوني للحيازة، وتشريع الحماية أو تنفيذها؛
- التغيرات المتصلة بالسكن والأرض في البلدان التي تشهد تحولاً في اقتصاد السوق؛
- عدم تسليم صكوك ملكية الأراضي والمنازل، بما في ذلك مطالبات الأراضي غير المسوّاة، وعدم الاعتراف بتلك الصكوك؛
- إزالة أحياء الصفيح وتجريم الفقر؛
- الفساد واصطدام المصالح العامة بالمصالح الخاصة؛
- الصفقات العقارية والصفقات الخاصة، بما في ذلك المضايقات العقارية والغش في الإقراض؛
- وضع اليد على الأراضي، بما في ذلك من جانب المجموعات المسلحة والميليشيات؛
- القوانين والممارسات التمييزية، بما في ذلك ما يتصل بالإرث؛
- العيش في مستوطنات غير نظامية بسبب الفقر أو بسبب التشرد الناجم عن أسباب طبيعية أو بشرية، والهجرة بين الريف والحضر أو أسباب أخرى؛
- عدم القدرة على حيازة السكن و/أو إحلال الطبقات الميسورة مكان الطبقات المحرومة؛
- التخلف عن سداد الإيجار أو أقساط القروض السكنية/التصفيات العقارية؛
- العنف أو سوء المعاملة المنزلية؛
- حيازة السكن المرتبطة برخص العمل (مثلاً في حالة العاملين المنزليين أو الموسميين)؛
- الصراعات السياسية والإثنية التي تلجأ إلى عمليات الإخلاء، وهدم المنازل والترحيل، بوصفها سلاحاً من أسلحة الحرب، لأغراض التطهير العرقي ونقل المجموعات السكانية؛

- الصراعات المسلحة الدولية وغير الدولية واستهداف منازل المدنيين، بما في ذلك لأغراض المعاقبة الجماعية؛
- ما يسمى بتدابير مكافحة الإرهاب؛
- الإجراءات العقابية والثأرية المندرجة في إطار "القانون والنظام" (انظر المربع أدناه).

في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨، نفذت الشرطة عمليات إخلاء قسري وهدم واسع النطاق لمنازل في مستوطنة تيتي [بورت موريزبي، بابوا غينيا الجديدة]. فوفقاً لبيانات الشرطة، أتت تلك الإجراءات رداً على تحقيقات جرت في مقتل رجل أعمال بالقرب من المستوطنة. وتشير التقارير إلى أن الشرطة استخدمت جرافات لهدم منازل نحو ٣٠٠ شخص في المستوطنة، رغم امتثالهم لإنذار الشرطة بالتعاون معها وتوقيف الشرطة لعدة أشخاص مشتبه بهم يومي ١٨ و١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨. ولم توفر الحكومة سكناً بديلاً أو أي دعم من نوع آخر لمن أصبحوا بلا مأوى. وأفاد السكان بأنهم لم يبلغوا على الإطلاق بضرورة المغادرة وأن الشرطة باغتتهم بعدما امتثلوا للإنذار. وفي ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨، أصدرت المحكمة الوطنية أمراً لصالح عودة السكان إلى منازلهم في المستوطنة وأمرت الشرطة بالتوقف عن التسبب في مزيد من الدمار للممتلكات.

المصدر: الأمم المتحدة "نداء إلى الحكومة بالحماية من الإخلاء القسري في بورت مورزبي"، نشرة صحفية، ٢٢ تموز/يوليه ٢٠٠٩، متاح على الموقع الإلكتروني http://pacific.ohchr.org/docs/PR_PNG_220709.doc.

المفاهيم الخاطئة الشائعة

- **ليست جميع حالات الإخلاء محظورة بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان.** لا ينطبق حظر حالات الإخلاء القسري على الحالات التي تنفذ وفقاً لأحكام القانون ووفقاً للمواد المنصوص عليها في المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان. فعلى سبيل المثال، قد تكون ثمة ضرورة لإبعاد الأشخاص عن الأراضي المعرضة للخطر حماية لحياتهم. لكن تلك الحالات ينبغي، حتى في ظل تلك الظروف، أن تتماشى وأحكام القانون الوطني والمعايير الدولية ذات الصلة، بما يشمل مراعاة الأصول القانونية؛

- **لا يؤدي صدور قرار إداري أو قضائي وحده بالضرورة إلى حالة إخلاء قانونية أو مبررة بأي شكل آخر من الأشكال**. فحتى لو اتخذت محكمة وطنية ما قراراً مؤيداً للإخلاء أو في حال تم الإخلاء وفقاً للتشريع الوطني، قد تظل الحالة تشكل إخلاء قسرياً إن هي لم تمتثل للمعايير الدولية لحقوق الإنسان والالتزامات المتصلة بالدولة؛

- **لا تنطوي حالات الإخلاء القسري بالضرورة على استخدام القوة البدنية**. فقد يرغم الأشخاص على الخروج من منازلهم أو من أرضهم بسبب المضايقة أو التهديد أو بسبب أي نوع من أنواع الترهيب. فقد يشكل قطع إمدادات المياه والكهرباء، أو أي محاولة أخرى من محاولات التضييق على شخص من الأشخاص بما يجعل بقاءه في المنزل لا يطاق، حالة إخلاء قسري. وفي حال غادر ساكن المنزل منزله فترة من الزمن، سواء طواعية أو نتيجة لكارثة طبيعية أو نزاع على سبيل المثال، على نحو يمنعه من العودة، قد تغدو الحالة أيضاً بمثابة إخلاء قسري؛

- **لا ترتبط الحماية من الإخلاء القسري بحقوق الملكية**. فبصرف النظر عن نوع الحيازة – أكانت ملكية، أو إيجاراً عاماً أو خاصاً، أو سكناً تعاونياً، أو ترتيباً جماعياً، أو استثماراً، أو سكناً طارئاً أو مؤقتاً أو استيطاناً غير نظامي – يحق لكل فرد الحصول على الحماية من الإخلاء القسري. كما أن أعمال المصادرة التي تنفذ دون تبرير ملائم أو خرقاً للقانون الدولي إنما تعد هي الأخرى حالات إخلاء قسري؛

ثانياً– حظر الإخلاء القسري بموجب القانون الدولي

عمليات الإخلاء القسري تمثل انتهاكات صارخة لحقوق الإنسان

تنتهك عمليات الإخلاء القسري، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، مجمل طيف الحقوق المدنية، والثقافية، والاقتصادية، والسياسية والاجتماعية المكرسة في الصكوك الدولية، بما في ذلك:

- الحق في الحياة (العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٦–١)؛
- عدم الخضوع لمعاملة قاسية، أو لاإنسانية أو مهينة (المرجع نفسه، المادة ٧)؛
- حق الشخص في الأمن على شخصه (المرجع نفسه، المادة ٩–١)؛

- الحق في مستوى معيشي ملائم، بما في ذلك الحق في سكن وغذاء وماء ومرافق صحية ملائمة (العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة ١١، وقرارات مجلس حقوق الإنسان ذات الصلة)؛
- حق الشخص في عدم التدخل في خصوصياته أو شؤون أسرته أو بيته (العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ١٧)؛
- حرية التنقل واختيار مكان الإقامة (المرجع نفسه، المادة ١٢-١)؛
- الحق في الصحة (العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية، والاجتماعية والثقافية، المادة ١٢)؛
- الحق في التعليم (المرجع نفسه، المادة ١٣)؛
- الحق في العمل (المرجع نفسه، المادة ٦-١)؛
- الحق في الانتصاف الفعال (العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادتان ٢-٣ و٢٦)؛
- الحق في الملكية (الإعلان الدولي لحقوق الإنسان، المادة ١٧)؛
- الحق في التصويت والمشاركة في إدارة الشؤون العامة (العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٢٥)[٢].

وقد تعود تلك الانتهاكات بصورة مباشرة أو غير مباشرة إلى ما يلي:

- ***طريقة البت في عمليات الإخلاء*** (من قبيل عدم التشاور أو المشاركة، وعدم الإدلاء بأي معلومات، وعدم توفير أي آليات طعن)؛
- ***طريقة تخطيط عمليات الإخلاء*** (من قبيل عدم الإخطار، وعدم وجود مكان للانتقال، وعدم توفير التعويض، والتأخير أو التعريض لظروف مبررة)؛

(٢) للاطلاع على مزيد من المعلومات بشأن حقوق الإنسان، انظر صحائف الوقائع الصادرة عن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين الواردة في نهاية هذا المنشور.

- ***طريقة تنفيذ عملية الإخلاء*** (من قبيل تنفيذها ليلاً أو في ظل أحوال جوية رديئة، وعدم حماية الأشخاص أو ممتلكاتهم)؛
- ***اللجوء إلى المضايقات أو التهديدات أو العنف أو القوة*** (من قبيل إكراه الأشخاص على توقيع اتفاقات، واستخدام الجرافات حين يكون الأشخاص لا يزالون ينقذون ممتلكاتهم، ...)؛
- ***نتائج عملية الإخلاء*** (من قبيل تعطيل دراسة الأطفال، وتعطيل العلاج الطبي، والصدمة النفسية، وفقدان الأشغال ومصادر الرزق، وتعذر التصويت بسبب عدم وجود مأوى، وعدم الوصول إلى الخدمات الأساسية أو العدالة بسبب تلف الوثائق الثبوتية المتعلقة بالهوية والملكية خلال عمليات الإخلاء، إلى ما هنالك).

وقد أكد العديد من القرارات المتخذة في إطار الآليات الوطنية والإقليمية والدولية لحقوق الإنسان وجود العديد من انتهاكات حقوق الإنسان نتيجة لعمليات الإخلاء القسري. فعلى سبيل المثال، ذكرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن ممارسة الإخلاء القسري تتدخل بشكل تعسفي في الحقوق المدنية والسياسية الخاصة بضحايا تلك العمليات، لا سيما حقوقها المنصوص عليها بموجب المادة ١٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (التدخل بصورة تعسفية أو بصورة غير قانونية في الخصوصية، أو الأسرة، أو المنزل أو المراسلات).

وفي الحالات التي ترتبط فيها عمليات الإخلاء القسري بظاهرة التمييز العنصري أو الإثني، خلُصت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أيضاً إلى أن الإخلاء القسري يتنافى وأحكام المادة ٢٦ من العهد (المساواة أمام القانون وعدم التمييز في هذا السياق)، في حين أنه يتنافى، عندما يمس بالشعوب الأصلية والأقليات، وأحكام المادة ٢٧ (التمييز ضد أقلية عرقية أو دينية أو لغوية). كما خلُصت لجنة مناهضة التعذيب إلى أن حرق المنازل وتدميرها يندرجان، في ظروف معينة، في إطار المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة. (انظر الفصل الرابع أدناه).

عمليات الإخلاء القسري تتسم عموماً بالتمييز أو تؤدي إلى التمييز

في العديد من الحالات، يكون ضحايا عمليات الإخلاء القسري من فئات سكانية محددة تتمثل في أشد الناس فقراً، والمجتمعات المحلية التي تواجه التمييز، والمهمشين ومن ليس لديهم نفوذ لتغيير القرارات والمخططات التي ينطوي عليها المشروع الذي يؤدي إلى تشريدهم. وكثيراً ما يكون الفقر في حد ذاته ما يعرّض الفقراء للتشريد ولإعادة التوطين وللنظر إليهم باعتبارهم أقل الفئات المستهدفة قدرة على المقاومة.

فوفقاً للمقرر الخاص المعني بالسكن اللائق، "تزيد عمليات الإخلاء القسري من شدة عدم المساواة والصراع الاجتماعي والفصل و"العزل" وهي تمس دائماً شرائح المجتمع الأفقر والأضعف اجتماعياً واقتصادياً والأكثر تهميشاً، خاصة النساء والأطفال والأقليات والشعوب الأصلية"[٣].

وكثيراً ما يشكل التمييز عاملاً في عمليات الإخلاء القسري. ويعني التمييز أي نوع من أنواع التفرقة أو الاستثناء أو التقييد لأسباب شتى يكون أثره أو الغرض منه هو تعطيل أو إبطال الاعتراف بحقوق الإنسان أو التمتع بتلك الحقوق أو ممارستها. وهو مرتبط بتهميش فئات سكانية محددة ويكمن عادة في صميم أوجه عدم المساواة الهيكلية في المجتمع. وقد يوجد التمييز المحظور في الحقل العام أو الحقل الخاص. وقد تُنتهك الحقوق عن طريق فعل مباشر أو غير مباشر تقوم به أو تمتنع عن القيام به الدول، بما فيها مؤسساتها أو وكالاتها العاملة على المستويين الوطني والمحلي، فضلاً عن مجالي التعاون والمساعدة الدوليين اللذين تعمل الدولة فيهما أيضاً.

وكثيراً ما يوضع الأشخاص المعرضون لأقصى درجات الإخلاء القسري في حالات من هذا النوع بسبب التمييز. فعلى سبيل المثال، كثيراً ما ينتمي الأشخاص القاطنون في مستوطنات غير نظامية أو ممن تعوزهم في ظروف أخرى شروط أمن الحيازة إلى المجموعات المهمشة. فضلاً عن ذلك، قد تكون المجموعات العرقية أو الإثنية هدفاً لعمليات الإخلاء القسري بسبب العرق أو الإثنية أو الدين تحديداً.

فعلى سبيل المثال، كثيراً ما تواجه الأقليات عمليات الإخلاء القسري نتيجة للتمييز أو النزاع أو التطهير العرقي، أو بسبب كونها جزءاً من المجتمع معرضاً للاستثناء الاجتماعي أو العوز أو التهميش. وقد أدينت عمليات الإخلاء القسري تلك من جانب اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري ولجنة مناهضة التعذيب. فعلى سبيل المثال، خلُصت لجنة مناهضة التعذيب إلى أن تغاضي الدولة عن عمليات الإخلاء القسري المصاحبة بالعنف لمجتمع محلي مكون من أقلية عرقية إنما يوازي معاملة قاسية ولا إنسانية ومهينة. كذلك، خلُصت اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان إلى أن الإخلاء القسري، عندما يصاحب بتواطؤ الدولة في تدابير تسفر عن انتهاك حقوق الإنسان الخاصة بالمجموعات الضعيفة، بما فيها الأقليات العرقية، إنما تشكل انتهاكاً سافراً

(٣) المبادئ الأساسية والخطوط التوجيهية المتعلقة بعمليات الإخلاء والترحيل بدافع التنمية (A/HRC/4/18، المرفق الأول).

للحق في سكن لائق. كما رأت اللجنة أن تلك الحالات هي من الفداحة إلى درجة تستلزم النظر على وجه الاستعجال في الشكاوى المنطوية على حالات إخلاء قسري وتتطلب اهتماماً عاجلاً من جانب الدول الأعضاء في مجلس أوروبا[٤].

اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري، التوصية العامة رقم ٢٧(٢٠٠٠) بشأن التمييز ضد الروما

تلاحظ اللجنة أن التدابير التي تتخذها الدولة لتحسين الأوضاع المعيشية للروما تنطوي على ما يلي:

- اتخاذ تدابير صارمة لمنع أي ممارسات تمييزية ضد الروما، وبوجه خاص من جانب السلطات المحلية وأصحاب الأملاك الخاصة، فيما يتعلق باتخاذ مسكن والوصول إلى سكن؛
- اتخاذ تدابير صارمة ضد الإجراءات المحلية التي تمنع إقامة الروما وترمي إلى إخلائهم بصورة غير قانونية؛ و/أو
- الامتناع عن وضع الروما في مخيمات خارج المناطق المسكونة المعزولة والتي لا يمكن في إطارها الوصول إلى مرافق الرعاية الصحية وسواها من المرافق.

وقد يؤدي التمييز في الوصول إلى السكن، بما في ذلك الإيجار الخاص والعام، إلى وضع فئات سكانية معينة، من قبيل المهجرين، في وضع حيازة غير مؤمن قد يفضي إلى إخلائهم. وقد تؤدي تلك الحالة إلى إكراه المهجرين على العيش في أكثر المستوطنات فقراً وأقلها أمناً، والتناوب على النوم في نفس الأسرة، أو تحمل سوء المعاملة من جانب أرباب العمل لتجنب البقاء دون مأوى. وقد يتعرض المهجرون الذين قد لا يكونون مطلعين على الآليات الإدارية والقضائية، وممن لا يتكلمون اللغة، لعمليات الإخلاء أكثر من غيرهم.

(٤) انظر *المركز المعني بحقوق الإسكان وحالات الإخلاء ضد إيطاليا*، الشكوى ٢٠٠٩/٥٨.

التوصية العامة رقم ٣٠(٢٠٠٤) الصادرة عن لجنة القضاء على التمييز العنصري بشأن التمييز ضد غير المواطنين

ينبغي للدول الأطراف في الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري "ضمان تمتع المواطنين وغير المواطنين على قدم المساواة في الحق في سكن لائق ...".

عمليات الإخلاء القسري تنتهك الحق في سكن لائق والحق في أمن الحيازة

التعليق العام رقم ٤(١٩٩١) الصادر عن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فيما يتعلق بالحق في سكن لائق

بصرف النظر عن نوع الحيازة، ينبغي لجميع الأشخاص أن يحصلوا على درجة من أمن الحيازة تكفل الحماية القانونية من الإخلاء القسري والمضايقة وسوى ذلك من التهديدات.

ويعني أمن الحيازة، بصرف النظر عما إذا كان المرء يعيش في إطار إيجار عام أو خاص، أو سكن تعاوني، أو استثمار، أو ملكية أو سكن طارئ أو مستوطنة غير نظامية، بما في ذلك أرض أو ملكية محتلة، ضرورة تمتع الجميع بحماية القانون من التهجير التعسفي من السكن والأرض.

ويعد حظر عمليات الإخلاء القسري تدبيراً قانونياً يجوز اتخاذه على الفور وهو غير مرهون بالموارد.

وكثيراً ما يتم التذرع بعدم وجود صك ملكية أو الإقامة في مستوطنات غير نظامية لتبرير حالات الإخلاء القسري. بيد أن احترام حقوق الإنسان غير مرهون بحالة معينة، بما في ذلك الملكية. فعلى سبيل المثال، في حال عجز الدولة عن إعمال الحق في سكن لائق للجميع، ينبغي لها النظر في حلول شتى، بما يشمل السماح للأشخاص بتأمين مستوى معين من السكن لأنفسهم، حتى ولو تم ذلك عن طريق إنشاء مستوطنات غير نظامية.

والدول ملزمة باتخاذ تدابير فورية تهدف إلى توفير أمن حيازة قانوني لأولئك الأشخاص وللأسر المعيشية التي تعوزها حماية من هذا القبيل، بالتشاور الحقيقي معهم. وقد أعيد تأكيد هذا الالتزام في العديد من المحافل الحكومية الدولية وفي نتائج المؤتمرات، بما في ذلك جدول أعمال الموئل.

نحن [الدول] نلتزم كذلك بالأهداف التالية:

(...)

(ب) توفير الأمن القانوني للحيازة والمساواة في الوصول إلى الأرض لجميع الأشخاص، بمن فيهم النساء وأولئك الذين يعيشون في الفقر؛ والاضطلاع بإصلاحات تشريعية وإدارية تتيح للنساء الوصول على قدم المساواة وبشكل كامل إلى الموارد الاقتصادية، بما في ذلك الحق في الإرث وفي ملكية الأرض وسواها من الملكية، والائتمان، والموارد الطبيعية والتكنولوجيات الملائمة؛

(...)

(ن) حماية جميع الأشخاص من عمليات الإخلاء القسري التي تخالف القانون وتوفير الحماية القانونية لهم وتعويضهم، مع مراعاة حقوق الإنسان؛ وكفالة توفير حلول ملائمة بديلة، حسب الاقتضاء، حيثما كان لا بد من تلك العمليات.

المصدر: جدول أعمال الموئل.

ومما يدعو إلى الأسف في العديد من الحالات أن صانعي القرار يؤثرون تنفيذ عملية الإخلاء بدلاً من معالجة المسائل الجذرية. وبالتالي، يضطر الأشخاص الذين يتم إخلاءهم من مستوطنات غير نظامية إلى الالتحاق بمستوطنات غير نظامية أخرى أو إنشاء تلك المستوطنات غير النظامية في مكان آخر لعدم وجود أي خيار آخر لديهم وعدم معالجة الأسباب الجذرية لحالة سكنهم.

بيد أن فقراء الحضر لا يقتصرون على من يعيشون في مستوطنات غير نظامية. فانعدام المأوى يعد انتهاكاً خطيراً لحقوق الإنسان وقد يكون ناجماً عن الافتقار إلى سكن مقدور عليه مادياً، كثيراً ما قد يأتي نتيجة انتقال طبقات أيسر إلى تلك المناطق، أو المضاربات أو قوى السوق، مصاحبة جميعها بتمييز عرقي أو إثني. وكثيراً ما يُضطر من هم بلا مأوى إلى العيش في مستوطنات نظامية، من قبيل المخيمات التي عادة ما تتعرض لخطر الإخلاء القسري. وقد يحدث الإخلاء القسري أيضاً في الحالات التي يخضع فيها الإسكان العام أو الاجتماعي للخصخصة أو حين يسعى الملاك في القطاع الخاص إلى زيادة إيجاراتهم دون أن يكون ثمة أي تدابير حماية حسب الأصول. كما أن تجريم ظاهرة انعدام المأوى عن طريق القانون والعرف والممارسة إنما يشكل عاملاً آخر يؤدي إلى تفاقم محنة أولئك الذين يعانون أصلاً من عمليات الإخلاء القسري.

عمليات الإخلاء القسري قد تنتهك الحق في الغذاء

بالنظر إلى مجموع الأشخاص الذين عانوا من سوء غذاء مزمن في فترة السنتين ٢٠١٠-٢٠١٢، والذي ناهز ٨٧٠ مليوناً، لا يزال عدد الأشخاص الجائعين في العالم مرتفعاً إلى حد غير مقبول(٥). وبالنسبة للأغلبية العظمى المكونة من صغار الملاكين أو العمال المزارعين، والرعاة، وصيادي الأسماك الحرفيين وأفراد المجتمعات المحلية الأصلية، يعد الحصول على الأرض شرطاً لتحقيق مستوى معيشي ملائم(٦)، بما في ذلك الحق في الغذاء.

ويُقصد بالحق في غذاء كاف الحق في الوصول مادياً واقتصادياً إلى الغذاء أو وسيلة الحصول عليه، بما في ذلك إنتاجه أو شراؤه. ومن شأن عمليات الإخلاء القسري أن تقوض الحق في الغذاء بحرمان الأشخاص من الوصول إلى وسائل الحصول على الغذاء. فعلى سبيل المثال، قد تؤدي عمليات الإخلاء القسري إلى الجوع وسوء التغذية حين تحرم تلك العمليات الأشخاص والمجتمعات المحلية من أرضهم، ومواردهم المائية والموارد الأخرى التي يعولون عليها في إنتاج الغذاء الذي يتناولونه أو يبيعونه. وقد يفقد الأشخاص الذين يتم إخلاؤهم أعمالهم أو الاستفادة من خطط الحماية الاجتماعية في حال أعيد نقلهم إلى أماكن بعيدة عن أماكن عملهم أو في حال حرمانهم من استحقاقات اجتماعية مرتبطة بإقامتهم في منطقة معينة. فقد يصبحون لذلك السبب غير قادرين على شراء الغذاء.

وتنص المبادئ الدنيا لحقوق الإنسان المنطبقة على حيازة واسعة النطاق أو عقود إيجار طويلة الأجل للأراضي، التي وضعها المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء، على حظر عمليات الإخلاء القسري التي لا تتسق والمعايير الدولية لحقوق الإنسان(٧). وتشدد المبادئ التوجيهية الطوعية التي وضعتها منظمة الأغذية والزراعة بشأن الحكم الرشيد لحيازة الأرض والثروتين السمكية والحرجية في سياق الأمن الغذائي الوطني على ضرورة أن توفر أشكالُ حيازة الأرض والثروتين السمكية والحرجية كافة ضمانات تحمي من عمليات الإخلاء القسري، حتى في سياق نزع الملكية.

---

(٥) منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، برنامج الأغذية العالمي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، *حالة انعدام الأمن الغذائي في العالم في عام ٢٠١٢: النمو الاقتصادي ضروري لكنه غير كاف لتسريع وتائر الحد من الجوع وسوء التغذية (روما، منظمة الأغذية والزراعة، ٢٠١٢)*.

(٦) "تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء" (A/65/281).

(٧) A/HRC/13/33/Add.2 المرفق، المادة ٢.

عمليات الإخلاء القسري قد تنتهك القانون الإنساني الدولي وتشكل جرائم دولية

إن عمليات نقل السكان، والطرد الجماعي، والتطهير العرقي أو أي ممارسات مماثلة تغيّر تركيبة السكان الإثنية أو الدينية أو العرقية، والعقاب الجماعي وسواه من الممارسات التي تنطوي على تشريد الأشخاص من منازلهم وأراضيهم ومجتمعاتهم المحلية على نحو قسري وغير طوعي تشكل هي الأخرى عمليات إخلاء قسري[٨].

وتحظر اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ وبروتوكولاتها الإضافية لعام ١٩٧٧ تهجير السكان المدنيين قسراً وتدمير ومصادرة الملكية على نطاق واسع لا تبرره الضرورة العسكرية في سياق النزاع المسلح الدولي وغير الدولي، والذي قد يشكل أيضاً عمليات إخلاء قسري[٩].

وتشمل المادة ٨ من نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، في إطار جرائم الحرب، تدمير الملكية ومصادرتها على نطاق واسع لا تبرره الضرورة العسكرية ومنفذ بشكل غير قانوني وغاشم في سياق الصراعات الدولية وغير الدولية. وهي تنص على أن "نقل السلطة القائمة بالاحتلال على نحو مباشر أو غير مباشر لشرائح من سكانها المدنيين إلى المناطق التي تحتلها، أو ترحيل أو نقل جميع سكان الإقليم المحتل أو شرائح منهم إلى داخل ذلك الإقليم أو خارجه" يشكل جريمة حرب (المادة ٨(٢)(ب)'٨').

وتنص المادة ٧ من نظام روما الأساسي على أن ترحيل السكان أو نقلهم قسراً يشكلان جريمة ضد الإنسانية "حين يرتكبان في إطار هجوم واسع أو منتظم يستهدف أي مجموعة من السكان المدنيين، عن سابق علم بذلك الهجوم".

(٨) انظر، على سبيل المثال، المبادئ الأساسية والخطوط التوجيهية المتعلقة بعمليات الإخلاء والترحيل بدافع التنمية (A/HRC/4/18، المرفق ١)، والمبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشريد الداخلي (E/CN.4/1998/53/Add.2).

(٩) انظر على سبيل المثال المادة ٥٣ من اتفاقية جنيف الرابعة لعام ١٩٤٩ المتعلقة بحماية الأشخاص المدنيين في زمن الحرب، والمادة ٥٤ من البروتوكول الإضافي الأول لاتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ والمادة ١٤ من البروتوكول الإضافي الثاني.

يعني "إبعاد السكان أو النقل القسري للسكان" نقل الأشخاص المعنيين قسراً من المنطقة التي يوجدون فيها بصفة مشروعة، بالطرد أو بأي فعل قسري آخر، دون مبررات يسمح بها القانون الدولي.

المصدر: نظام روما الأساسي، المادة ٧-٢(د).

من شأن عمليات الإخلاء القسري أن تتسبب في التشريد التعسفي وتنتهك حقوق الأشخاص المشردين داخلياً واللاجئين

قد يعود سبب التشريد القسري إلى نزاع أو أي نشاط بشري آخر، فضلاً عن الكوارث الطبيعية. وسواء كان المتضررون من اللاجئين أو الأشخاص المشردين داخلياً، تحمي القوانين الوطنية والإقليمية والدولية لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي الأشخاص تحديداً من التهجير التعسفي والقسري.

ووفقاً للمبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشريد الداخلي، يعد **أشخاصاً مشردين داخلياً** "أي أشخاص أو مجموعات من الأشخاص أُلزمت بالفرار من منازلها أو أماكن إقامتها المعتادة أو مغادرة تلك المنازل والأماكن، وبوجه خاص نتيجة الصراع المسلح، أو حالات العنف المعمم، أو انتهاكات حقوق الإنسان، أو الكوارث الطبيعية أو التي هي من صنع الإنسان، أو تجنباً لآثار تلك الكوارث، ممن لم يعبروا حدوداً دولية معترفاً بها".

ينص المبدأ التوجيهي ٦ على الحق المركزي في الحماية من التشريد التعسفي:

١- *لكل إنسان الحق في الحماية من أن يشرد تعسفاً من مسكنه أو من محل إقامته المعتاد.*

٢- *يندرج تحت حظر التشريد التعسفي التشريد في الأحوال التالية:*

(أ) عندما يقوم على أساس سياسات الفصل العنصري، أو "التطهير العرقي"، أو أية ممارسات مماثلة رامية أو مؤدية إلى تغيير التركيبة الإثنية أو الدينية أو العرقية للسكان المتضررين؛

(ب) في حالات النزاع المسلح، ما لم يتطلبه أمن المدنيين المعنيين أو تحتمه أسباب عسكرية؛

(ج) في حالات مشاريع التنمية الواسعة النطاق التي لا تبررها مصلحة الجمهور العليا والغالبة؛

(د) *في حالات الكوارث، ما لم يكن ضرورياً إجلاء الأشخاص المتضررين حفاظاً على سلامتهم وصحتهم؛*

(هـ) *عندما يستخدم كأداة للعقوبة الجماعية.*

٣- *لا يجوز أن يستمر التشريد مدة أطول مما تقتضيه الظروف.*

ويحظر المبدأ التوجيهي ٦ تشريد الأشخاص وينص على حمايتهم منهم. وتنطوي تلك الحماية على عدد من الضمانات الإجرائية وسوى ذلك من الضمانات. ويتعين على السلطات أن تكفل استكشاف جميع البدائل العملية الكفيلة بتجنب الترحيل، كما يتعين، في حال حتمية الترحيل، اتخاذ تدابير لتنفيذ تلك العمليات ضمن الحد الأدنى والتخفيف من آثارها السلبية (المبدأ التوجيهي ٧-١). فضلاً عن ذلك، تتطلب الضمانات الإجرائية، في جملة أمور: اتخاذ قرار محدد باتخاذ تدبير من هذا القبيل من جانب سلطة الدولة المسؤولة؛ وتوفير إمكانية وصول الأشخاص المرحلين إلى كامل المعلومات، بما في ذلك ما يتعلق بالتعويض والانتقال وفق الحالة؛ والتماس موافقة أولئك الأشخاص عن علم وبحرية؛ واتخاذ السلطات تدابير لإشراك أولئك المتضررين، لا سيما النساء، في القرارات المتصلة بنقلهم؛ وتوفير فرص فعلية لانتصاف الأشخاص المرحلين؛ بما في ذلك إجراء مراجعة قانونية للقرار (المبدأ التوجيهي ٧-٣).

وفي حال حتمية الترحيل، ثمة عدد من الضمانات المتعلقة بشروط تنفيذ تلك العمليات، مع التشديد على مسؤولية السلطات إزاء بذل أقصى الجهود العملية لتوفير سكن ملائم، وتنفيذ عمليات الترحيل بما يلبي شروط السلامة، ويراعي المحافظة على وحدة الأسرة، والتغذية والصحة والنظافة (المبدآن التوجيهيان ٨ و٧-٢). ويتمثل المعيار الأساسي في أن عملية التنفيذ "لا يجدر أن تنفذ على نحو ينتهك حق الأشخاص المتضررين في الحياة، والكرامة، والحرية، والأمن" (المبدأ التوجيهي ٨). ولجميع الأشخاص المشردين داخلياً الحق في مستوى معيشي ملائم، وعلى السلطات المختصة توفير الحد الأدنى من المأوى والسكن للأشخاص المشردين داخلياً، وتأمين وصولهم بسلامة إلى ذينك المأوى والمسكن، بصرف النظر عن الظروف ودون إعمال أي تمييز ضدهم (المبدأ التوجيهي ١٨).

ويشدد المبدأ التوجيهي ٩ على أن "على عاتق الدول التزاماً خاصاً بحماية الشعوب الأصلية والأقليات والفلاحين والرعاة وغيرهم من الفئات المعتمدة اعتماداً خاصاً على الأرض، والمتعلقة تعلقاً خاصاً بها، من الترحيل".

وتنص الاتفاقية الخاصة بوضع **اللاجئين** على التزام الدول الأطراف بمعاملة اللاجئين على أفضل نحو ممكن فيما يتعلق بالسكن، وعلى أية حال لا أقل معاملة حسنى من الأجانب عموماً في الظروف نفسها (المادة ٢١). فضلاً عن ذلك، للاجئين والأشخاص المشردين داخلياً الحق في حماية ملكيتهم وممتلكاتهم (المبدأ التوجيهي ٢١)، والعودة إلى منازلهم وأماكن إقامتهم الاعتيادية وإعادة المنازل والأراضي التي أخليا منهما قسراً[١٠]. فضلاً عن ذلك تنص المبادئ التوجيهية ٢٨ إلى ٣٠ على واجب السلطات إيجاد الظروف التي تتيح للأشخاص المشردين داخلياً، في جملة أمور، العودة إلى منازلهم وأماكن إقامتهم الاعتيادية التي ينبغي أن يتمتعوا فيها بالمساواة في الوصول إلى الخدمات العامة، ومساعدتهم على استعادة ملكيتهم وممتلكاتهم إلى أقصى حد ممكن وفي حال تعذر ذلك، ينبغي مساعدتهم في الحصول على "تعويض ملائم أو أي شكل آخر من أشكال التعويض المنصف". وتشكل إعادة المنازل والأرض والملكية أيضاً مفتاحاً لتحقيق حلول مستديمة للمشردين داخلياً واللاجئين العائدين إلى بلد منشئهم[١١].

وينتهي تشرد الأشخاص بإقامتهم في مخيمات أو مستوطنات. بيد أن معظم الأشخاص المشردين يعيشون بين سكان المجتمعات المضيفة. ورغم وجوب توفير حماية خاصة للأشخاص الذين يعيشون في مخيمات المشردين، كثيراً ما يتعرض هؤلاء إلى الإخلاء القسري من تلك المخيمات. وفي هذا السياق، يمكن النظر إلى عمليات الإخلاء أو النقل التي لا تمتثل للمعايير الدولية لحقوق الإنسان على أنها حالات إخلاء قسري تتنافى وأحكام القانون الدولي الذي ينص على توفير حماية خاصة للأشخاص المشردين. فوفقاً للمبدأ التوجيهي ١٥(د)، للأشخاص المشردين داخلياً "الحق في الحماية من الإعادة القسرية إلى المكان الذي قد تتعرض فيه حياتهم أو سلامتهم أو حريتهم للخطر، ومن إعادة توطينهم في ذلك المكان".

وللأشخاص المشردين داخلياً الحق في حرية التنقل والإقامة واختيار حل مستديم طوعي، وتحديداً ما إذا كانوا يرغبون في العودة أو الاندماج محلياً في المجتمع المضيف أو استيطان جزء آخر من البلد. بيد أن الأشخاص المشردين داخلياً يتعرضون في بعض الحالات للإخلاء القسري، بعد أن تكون مضت عقود على تشردهم واستيطانهم في ضواحي المدن،

---

(١٠) انظر، على سبيل المثال، مبادئ "بينيرو" بشأن إعادة السكن والملكية للاجئين والمشردين (E/CN.4/Sub.2/2005/17)، مبدأ ٢-١.

(١١) "إطار الحلول المستديمة للأشخاص المشردين داخلياً (A/HRC/13/21/Add.4) "الحلول المستديمة: إنهاء التشرد في أعقاب النزاع"، قرار لجنة السياسات التابعة للأمين العام ٢٠/٢٠١١ بشأن الحلول المستديمة، ٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١.

حيث يطلب منهم العودة إلى مكان إقامتهم الأصلي. ومن الأهمية بمكان أن تظل تلك القرارات طوعية ومبنية على علم. وتنطوي صكوك من قبيل اتفاقية كمبالا[١٢] أيضاً على ضمان حرية تنقل الأشخاص المشردين داخلياً وخيار إقامتهم.

وتعرب لجنة البلدان الأمريكية المعنية بحقوق الإنسان عن قلقها إزاء الحالة في مخيمات المشردين في هايتي

... قررت لجنة البلدان الأمريكية المعنية بحقوق الإنسان أيضاً السماح باتخاذ تدابير وقائية فيما يتعلق بحالات الإخلاء القسري من مخيمات الأشخاص المشردين داخلياً ... وأوصت اللجنة أيضاً دولة هايتي بتجميد عمليات الطرد من مخيمات الأشخاص المشردين داخلياً إلى حين قيام حكومة جديدة؛ ومنح أولئك الذين طردوا على نحو غير قانوني من المخيمات فرصة الانتقال إلى أماكن تتمتع بشروط صحية وأمنية دنيا، ثم نقلهم في حال موافقتهم؛ وكفالة وصول الأشخاص المشردين داخلياً إلى وسائل انتصاف فعالة أمام المحاكم وسواها من السلطات المختصة؛ وتنفيذ تدابير أمنية فعالة للحفاظ على السلامة البدنية للقاطنين في المخيمات، وضمان حماية النساء والأطفال على نحو خاص، وتدريب قوات الأمن في مجال حقوق الأشخاص المشردين، لا سيما حقهم في عدم التعرض للطرد من المخيمات؛ وكفالة وصول وكالات الدعم الدولي للمخيمات.

المصدر: لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، النشرة الصحفية رقم ١١٤/١٠، ١٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠.

من شأن حالات الإخلاء القسري أن تنتهك حق الشعوب الأصلية في الأرض

تتمتع الشعوب الأصلية بالحماية لا فيما يتعلق بالمعايير العامة لحقوق الإنسان فحسب، بل وبالمعايير المنطبقة عليهم تحديداً. فهذه المعايير تقر بالعلاقة الثقافية المميزة التي تربط الشعوب الأصلية بأرضها وتحميها من الترحيل. وينص إعلان الأمم المتحدة لحقوق الشعوب الأصلية على تمتع الشعوب الأصلية بضمانات حماية خاصة تكفل منع أي إجراءات تسفر عن مصادرة ملكيتها لأراضيها أو انتصافها ضد تلك الإجراءات. وفي هذا السياق، لا يجوز نقل الشعوب الأصلية قسراً من أراضيها دون موافقتها بحرية وعلى نحو مسبق ومبني على علم وبعد

(١٢) اتفاقية الاتحاد الأفريقي المتعلقة بحماية الأشخاص المشردين داخليا في إفريقيا ومساعدتهم (٢٠٠٩).

موافقتها على تعويض عادل ومنصف، مع احتفاظها، حيثما كان ذلك ممكناً، بخيار العودة. وقد أعادت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري التأكيد على تلك المبادئ[١٣].

وترى المفوضية الإفريقية أن إخلاء شعب الإندوروي قسراً من أراضي أجداده من جانب الدولة المدعى عليها قد خرق حق شعب الإندوروي في الحرية الدينية وأزاله من الأراضي المقدسة التي تتسم بأهمية أساسية في ممارسته لديانته، على نحو جعل من المتعذر على المجتمع ممارسة شعائره الدينية التي تتسم بأهمية مركزية بالنسبة لثقافته ودينه.

المصدر: المفوضية الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، مركز حقوق الأقليات في التنمية (كينيا) والمجموعة الدولية لحقوق الأقليات نيابة عن مجلس رفاه شعب إمدورويز ضد كينيا، البلاغ رقم ٢٠٠٣/٢٧٦، القرار المؤرخ ٤ شباط/فبراير ٢٠١٠.

تتسم حالات الإخلاء القسري بأثر شديد على حقوق المرأة

رأيت منزلي الذي بنيناه أنا وزوجي بجهد وعطف كبيرين على مدى ١٠ سنوات، يتحول إلى ركام في ١٠ دقائق. لقد استثمرنا مدخرات حياتنا ... في المنزل.

امرأة هندية أُخليت من منزلها في بهابريكار ناغار

المصدر: مركز حقوق الإسكان وعمليات الإخلاء، العنف: أثر عمليات الإخلاء القسري على النساء في فلسطين والهند ونيجيريا (٢٠٠٢).

في حين أن عمليات الإخلاء القسري تعود بأثر ضار على الجميع، كثيراً ما تتعرض النساء لآثار غير تناسبية تجعلها تتحمل العبء الأكبر لسوء المعاملة خلال عمليات الإخلاء القسري.

وتستتبع عمليات الإخلاء ممارسة العنف بصورة مباشرة وغير مباشرة ضد المرأة قبل الحدث وخلاله وبعده. فكثيراً ما تكون المرأة مستهدفة مباشرة بأعمال الترهيب والمضايقة النفسية والجسدية قبل عملية الإخلاء. ويؤثر الإجهاد والضغط النفسي المرتبط بالتهديد

(١٣) انظر التوصية العامة للجنة رقم ٢٣(١٩٩٧) بشأن الشعوب الأصلية. انظر أيضاً اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ المتعلقة بالشعوب الأصلية والقبلية في البلدان المستقلة.

بالإخلاء أو الإخلاء نفسه تأثيراً خاصاً على الحوامل. وفي المجتمعات التي يكون فيها دوراً الجنسين محددين تقليدياً، كثيراً ما تؤقّت عمليات الإخلاء بحيث تنفذ في غياب الرجل وحين تكون المرأة وحدها بحيث لا تشكل مقاومة تذكر. وخلال عمليات الإخلاء، كثيراً ما يمارس الأذى اللفظي والعنف الجسدي، بما في ذلك العنف الجنسي.

وعقب عمليات الإخلاء، كثيراً ما يزداد تعرض المرأة، وخصوصاً عندما تصبح بلا مأوى أو تكره على الانتقال إلى سكن غير ملائم. ومن شأن الافتقار إلى المأوى والخصوصية أن يفضي إلى زيادة التعرض للعنف الجنسي وسواه من أشكال العنف.

ورغم ما تتعرض له المرأة من إجهاد وضغط نفسي، كثيراً ما تحاول بناء بيئتها الأسرية الآمنة ولم شمل المجتمع المشتت.

وفي العديد من الأماكن، تواجه المرأة تمييزاً شديداً يتصل بملكية المنزل والأرض، بما في ذلك الملكية الزوجية، فضلاً عن الإرث. ففي بعض السياقات الاجتماعية والثقافية، كثيراً ما يتم اعتبار السكن والأرض والملكية وتقييدها وتسجيلها باسم الرجال، على نحو يرهن النساء بأقربائهن من الذكور لأغراض أمن الحيازة. وفي هذا السياق، تكون النساء أكثر عرضة لعمليات الإخلاء لدى وفاة أزواجهن أو آبائهن. وقد يتجسد هذا النوع من التمييز في الأنظمة القانونية، فضلاً عن القوانين والممارسات العرفية التي لا تعترف بمساواة المرأة بالرجل في حقوقها. وفي بعض الحالات، قد يؤدي قرار المرأة البقاء داخل منزلها أو أرضها إلى تعرضها للعنف من جانب أقرباء زوجها أو حتى المجتمع ككل، فضلاً عن إبعادها اجتماعياً. وقد يبادر الأنسباء إلى إلحاق الأذى بالأرامل دون أي خوف من العقاب، حيث يُنظر إلى تلك المسائل بوصفها شأناً أسرياً خاص. وفي بعض الحالات، قد يعود سبب الإخلاء أيضاً إلى العنف الأسري.

إن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان،

... إذ تعيد تأكيد أن النقل القسري والإخلاء القسري من منزل وأرض يتسم بأثر شديد غير تناسبي بالنسبة للمرأة، بما في ذلك عندما ترتكب تلك الأعمال من جانب الأزواج أو أهل الزوج ...

تحث الحكومات على معالجة مسألة النقل القسري وعمليات الإخلاء القسري من المنزل والأرض وإزالة الأثر غير التناسبي الذي يلحق بالمرأة ...

المصدر: قرار اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ٢٥/٢٠٠٥ المتعلق بمساواة المرأة في الملكية والوصول إلى الأرض والتحكم بها والمساواة في حقوق الملكية والسكن الملائم.

لعمليات الإخلاء القسري أثر خطير على حقوق الطفل ونمائه

يؤدي السكن دوراً حاسماً في نمو الطفل ونشأته. وفي حين أن عمليات الإخلاء القسري تتسم بأثر صادم على أي شخص، من شأنها أن تشكل صدمة حقيقية لاستقرار الأطفال والأسرة. وتصف شهادات أدلى بها أطفال مظاهر العنف والهلع والتشوش التي أصيب بها الأطفال من جراء عمليات الإخلاء وتجربة نومهم وعيشهم في العراء. وكثيراً ما تنشأ لديهم أعراض ما بعد الصدمة، بما في ذلك الكوابيس(١٤). ويشكل هدم منازل الأسر أو إبعادها عنها تجربة مهينة للأسرة ككل، ولا سيما الأطفال الذين يشعرون بأن لا قيمة لهم أو لأسرهم، على نحو يؤثر في تقديرهم لأنفسهم(١٥). وفضلاً عن خسارة منازلهم وما يتصل بذلك من صدمة، كثيراً ما يفقد الأطفال إمكانية الوصول إلى المدارس وإلى الرعاية الصحية. وتزيد عمليات الإخلاء والترحيل من خطر انفصال الأسرة على نحو يعرض الأطفال لخطر الاتجار وغيره من ضروب سوء المعاملة.

لقد أدت عملية الإخلاء إلى ذعر الجميع. وكان الأطفال يبكون. ولم يكن باستطاعتي رؤية شيء. وكنت أضعف من أن أتمكن من جمع أمتعتي أو إنقاذ أي ممتلكات بسبب الغاز المسيل للدموع. ولم يكن باستطاعتي أن ألتقط سوى أطفالي. وقد أصيب اثنان من أطفالي بالغثيان نتيجة الغاز المسيل للدموع وظلا يتقيآن يومين اثنين بعد ذلك. ولا يزال أطفالي حتى اليوم يصابون بالرعب لدى رؤية جرافة؛ وهم يسألون إن كانت تلك الجرافة آتية لجرف منزلنا من جديد.

كومبيك، أم أربعينية لأربعة أطفال، أخليت من دي كراهورم في كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٩.

المصدر: مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين – كمبوديا، " عمليات الإخلاء وإعادة التوطين في كمبوديا: التكاليف البشرية والآثار والحلول – دراسة بشأن حالات إعادة توطين حضرية مختارة"، ٢٠١٢.

(١٤) T. Rahmatullah, *The Impact of Evictions on Children: Case Studies from Phnom Penh, Manilla and Mumbai* (New York, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific and the Asian Coalition for Housing Rights, 1997).

(١٥) انظر "تقرير المقرر الخاص المعني بالسكن اللائق بوصفه عنصرا من عناصر الحق في مستوى معيشة لائق، ميلون كوتاري" (E/CN.4/2004/48).

كثيراً ما يجري استهداف المدافعين عن حقوق الإنسان وضحايا حالات الإخلاء القسري

على نحو ما هو وارد في الإعلان المتعلق بحق الأفراد والمجموعات وهيئات المجتمع في النهوض بحقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالمياً وحماية تلك الحقوق والحريات، ومسؤولية أولئك الأفراد بهذا الشأن، يحق للجميع، سواء بصورة فردية أو مشتركة، تعزيز حقوق الإنسان والحريات الأساسية والسعي إلى حمايتها وإعمالها على المستويين الوطني والدولي.

وينبغي، في جميع الظروف والأحوال، بما في ذلك حالات الإخلاء والتشريد، أن يتمتع كل فرد بإمكانية القيام بما يلي:

- الاضطلاع بأنشطة حقوق الإنسان وتكوين الجمعيات والمنظمات غير الحكومية؛
- التجمع بصورة سلمية، والتماس المعلومات والحصول عليها وتلقيها والحفاظ عليها؛
- تقديم شكاوى بحق أفراد الشرطة والأفعال المتعلقة بحقوق الإنسان والنظر في تلك الشكاوى من جانب المراجع المختصة؛
- عرض وتوفير المساعدة القانونية المؤهلة مهنياً أو أي نوع آخر من أنواع المشورة والمساعدة في الدفاع عن حقوق الإنسان؛
- حضور جلسات الاستماع العلنية والإجراءات والمحاكمات بغية تقييم امتثالها للقانون الدولي والالتزامات الدولية لحقوق الإنسان؛
- الممارسة القانونية لنشاط أو مهنة الدفاع عن حقوق الإنسان؛ والتماس الموارد وتلقيها واستخدامها بغرض حماية حقوق الإنسان (الأموال الآتية من الخارج).

ومما يدعو إلى الأسف في العديد من أنحاء العالم أن من يدافع عن حقوقه كإنسان من الإخلاء، من أفراد وجماعات، فضلاً عن محاميي أولئك الأفراد والجماعات والمجموعات الأخرى التي تساعدهم، يتعرض للمضايقات والتهديدات بل يدفع في بعض الحالات حياته ثمناً لالتزامه. وقد أكد الممثل الخاص للأمين العام المعني بحقوق الإنسان أن "ثاني أكثر الفئات عُرضةً لخطر القتل بسبب أنشطتها في مجال الدفاع عن حقوق الإنسان هي فئة المدافعين العاملين في مجال حقوق الأرض والموارد الطبيعية (A/HRC/4/37).

في عام ٢٠١١، لقيَت آنا كوردوبا، وهي ناشطة معروفة بحماسها لحقوق الأرض، مصرعها بطلقات نارية على يد مسلح لم تحدد هويته في حافلة في مدينة ميديلين، وهي ثاني مدينة في كولومبيا. "إنهم سوف يقتلونني، لكن ما أريده هو العدالة"، هذا ما كانت ترده.

المصدر: Constanza Vieira, "Murdered activist's children go into exile", Inter Press Service, 15 June 2011.

ثالثاً– ما هي الالتزامات المفروضة على الدول ومسؤوليات الآخرين؟

في حين أن عمليتي الإخلاء وإعادة التوطين ينبغي أن تكونا الملاذ الأخير، هناك ظروف لا يمكن تجنبها. فعلى سبيل المثال، قد يكون ضرورياً ترحيل الناس من المباني المهجورة أو المناطق المعرضة للخطر حماية لحياتهم وحقوق الإنسان الخاصة بهم. وفي تلك الحالات، يجب أن تنفذ عمليات الإخلاء بما يمتثل تمام الامتثال لمعايير حقوق الإنسان، بما يمنع وقوع أي آثار سلبية أو يخفف من تلك الآثار. وفي الواقع، ينبغي أن تسفر عمليات الإخلاء وإعادة التوطين اللازمة عن تحسين وضع الأشخاص الذين أخلوا.

ويمكن للمحكمة أيضاً أن تقرر عملية الإخلاء في حال الاستمرار في عدم دفع الإيجار أو الرهن العقاري رغم إثبات القدرة على الدفع دون الإخلال بالحقوق الأساسية الأخرى (بما في ذلك الغذاء، والتعليم والوصول إلى الرعاية الصحية). بيد أنه ينبغي لعمليات الإخلاء، حتى في هذه الحالات، أن تتماشى وأحكام القانون الوطني والمعايير الدولية ذات الصلة، بما في ذلك تدابير الحماية الواجب اتخاذها وفقاً للأصول القانونية.

ونظراً لوتائر الإخلاء والتشرد ونطاقهما في العالم، حددت هيئات حقوق الإنسان وآليات الخبراء بالتفصيل التزامات الجميع وقدمت إرشادات بشأن كيفية تنفيذ تلك الالتزامات، وعلى وجه الخصوص من خلال ما يلي[١٦]:

(١٦) متاح من www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/toolkit/Pages/RighttoAdequateHousingToolkit.aspx (الدخول في ٢٦ أغسطس ٢٠١٣).

- المبادئ التوجيهية الشاملة المتعلقة بحقوق الإنسان في مجال الترحيل بدافع بالتنمية (E/CN.4/Sub.2/1997/7، المرفق)؛
- اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٤(١٩٩١) بشأن الحق في سكن لائق ورقم ٧(١٩٩٧) بشأن عمليات الإخلاء القسري؛
- المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي (E/CN.4/1998/53/Add.2)؛
- المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية المتعلقة بالحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي (مرفق قرار الجمعية العامة ٦٠/١٤٧)؛
- المبادئ المتعلقة برد المساكن والممتلكات للاجئين والأشخاص المشردين (E/CN.4/Sub.2/2005/17 و Add.1)؛
- المبادئ الدنيا لحقوق الإنسان المنطبقة على عمليات الشراء أو الاستئجار الكبرى للأراضي (A/HRC/13/33/Add.2، المرفق)؛
- المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية المتعلقة بعمليات الإخلاء والترحيل بدافع التنمية (A/HRC/4/18، المرفق الأول).

أمثلة على استخدام المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية المتعلقة بعمليات الإخلاء والترحيل بدافع التنمية

تلجأ المحكمة العليا في دلهي، الهند، إلى المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية المتعلقة بعمليات الإخلاء والترحيل بدافع التنمية لتحكم بعدم جواز تنفيذ عمليات الإخلاء دون توفير أرض ومسكن بديلين وعدم جواز وضع الأشخاص الذين يتم إخلاؤهم في ظروف أسوأ مما كانوا عليه قبل إخلائهم (سوداما سينغ وآخرون ضد حكومة دلهي، الحكم الصادر في ١١ شباط/فبراير ٢٠١٠).

وتشير المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية المتعلقة بإعمال الحقوق الاقتصادية، والاجتماعية والثقافية في الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، التي اعتمدتها اللجنة الأفريقية المعنية بحقوق الإنسان والشعوب في ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١ في بانجول، على نطاق واسع إلى حظر عمليات الإخلاء القسري والإرشادات الواردة في المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية المتعلقة بعمليات الإخلاء والترحيل بدافع التنمية.

وفي حين أن الغرض من صحيفة الوقائع هذه لا يتمثل في تحليل جميع تلك الالتزامات بالتفصيل، يسلط المقطع التالي الضوء على بعض العناصر الرئيسية التي يجب أن تؤخذ في الاعتبار في حال تعذر تفادي عمليات الإخلاء.

ألف- الالتزامات العامة

يتسم حظر عمليات الإخلاء القسري بأثر فوري وليس مرهوناً بالموارد

إن الدول، بتصديقها على معاهدات حقوق الإنسان، إنما تلتزم بإنفاذ الحقوق المنصوص عليها في تلك الصكوك في إطار ولايتها القضائية. وفي حين أن تنفيذ بعض الالتزامات قد يتطلب موارد مالية وزمناً، يتسم البعض الآخر بأثر فوري ولا يحتاج إلى موارد. وهذا يشمل الامتناع عن إخلاء الناس قسراً. وفي هذا السياق، يجب على الدول أن توفر للجميع، بصرف النظر عن نوع حيازتهم، درجة كافية من أمن الحيازة لضمان الحماية القانونية من الإخلاء القسري والمضايقة والتهديدات الأخرى، على نحو مجرد من التمييز[١٧].

ولا يجدر بالدول السماح بتدهور الحماية القائمة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ما لم تكن هناك مبررات قوية. وفي كثير من الحالات، قد تعتبر إزالة الوصول إلى السكن، ولو كان دون المستوى المطلوب، أو استخدامه أو تغيير حماية مختلف أشكال الحيازة على نحو يضر بالسكان بمثابة تدبير تراجعي متعمد. ولتبرير تدبير من هذا القبيل، يتعين على الدولة إثبات أنها لم تلجأ إلى اعتماده إلا بعد أن أمعنت النظر في جميع الخيارات، وأجرت تقييماً للأثر واستخدمت الموارد المتاحة لديها أقصى استخدام.

علاوة على ذلك، يتطلب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية، والاجتماعية والثقافية من الدول أن تتخذ خطوات، بما في ذلك "عن طريق المساعدة والتعاون الدوليين، لا سيما الاقتصادي والتقني، بأقصى ما تسمح به الموارد المتاحة [لديها]، بغرض التوصل تدريجياً إلى إعمال الحقوق المعترف بها في هذا العهد بجميع الوسائل المناسبة، بما في ذلك اعتماد تدابير تشريعية" (المادة ٢).

(١٧) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٤(١٩٩١)، فضلاً عن المبادئ التوجيهية الطوعية لمنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة بشأن الحكم الرشيد لحيازة الأرض والثروتين السمكية والحرجية في سياق الأمن الغذائي الوطني.

على الدول اتخاذ جميع التدابير لمنع حدوث عمليات الإخلاء

على الدول التزام بتوفير درجة من أمن الحيازة للجميع، بصرف النظر عن نوع الحيازة، بما يكفل الحماية القانونية من الإخلاء القسري، والمضايقة وغير ذلك من التهديدات. فقد تبين أن أمن الحيازة، كما هو مذكور في العديد من الصكوك والالتزامات الدولية، من قبيل جدول أعمال الموئل، يساهم في تشجيع الاستثمار الذاتي في مجال الإسكان، بما يؤدي إلى تحسين الظروف المعيشية. وهو أيضاً ضروري في إعمال الحق في الغذاء[١٨]. ويمكن استخدام منهجيات مختلفة لقياس التقدم المحرز في أمن الحيازة، من قبيل وضع المؤشرات[١٩].

تحسين أمن الحيازة

وضعت المقرِّرة الخاصة المعنية بالسكن اللائق "المبادئ التوجيهية المتعلقة بأمن الحيازة لفقراء الحضر" (A/HRC/25/54) لمساعدة الدول وغيرها من الكيانات في معالجة أزمة انعدام أمن الحيازة التي يواجهها فقراء الحضر اليوم في عالم متزايد التحضر، والتي تغطي عشرة مجالات:

- تعزيز أشكال الحيازة المتنوعة؛
- تحسين أمن الحيازة؛
- إيلاء الأولوية للحلول في الموقع؛
- النهوض بالوظيفة الاجتماعية للملكية؛
- مكافحة التمييز على أساس الحيازة؛
- تعزيز حق المرأة في الحيازة؛

(١٨) المبادئ التوجيهية الطوعية لمنظمة الأغذية والزراعة المتعلقة بدعم الإعمال التدريجي للحق في غذاء كاف في سياق الأمن الغذائي الوطني، المبدأ التوجيهي ٨ باء.

(١٩) انظر، على سبيل المثال، برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) والشبكة العالمية لوسائل استغلال الأراضي، رصد أمن الحيازة في المدن: الناس، الأرض والسياسات (نيروبي، الموئل ٢٠١١).

- احترام أمن الحيازة في الأنشطة التجارية؛
- تعزيز الأمن الوظيفي في مجال تعاونيات بناء المساكن؛
- تمكين فقراء المناطق الحضرية وإخضاع الدول للمساءلة؛
- ضمان الوصول إلى العدالة.

أمثلة على تجميد عمليات الإخلاء من خلال القوانين والممارسات

فرض قانون الإسكان والتوسع الحضري لعام ١٩٩٢ (القانون الجمهوري رقم ٧٢٧٩) في الفلبين تجميداً مدته ثلاث سنوات على عمليات الإخلاء في إطار جهد أوسع نطاقاً يهدف إلى "الارتقاء بأوضاع المواطنين المحرومين والذين لا مأوى لهم في المناطق الحضرية وفي مناطق إعادة التوطين من خلال تأمين مساكن لائقة وميسورة الكلفة لهم، فضلاً عن الخدمات الأساسية وفرص العمل".

وفي عام ٢٠١٢، أعلن نحو ٢٠ من رؤساء البلديات في فرنسا تجميد عمليات إخلاء الأشخاص المتعثرين في سداد إيجاراتهم منع لبقائهم دون مأوى.

ويتعين على الدول اعتماد تدابير ملائمة في مجالات التشريع، والإدارة، والميزانية، والقضاء، والترويج، إلى جانب تدابير أخرى تفضي إلى إعمال الحق الكامل في سكن لائق ومنع عمليات الإخلاء القسري. وينبغي للدول أن تعتمد استراتيجيات وطنية محددة لإعمال الحق في سكن لائق، تستند إلى مشاركة فعالة من جانب مختلف فئات المجتمع، وخاصة تلك المتضررة عادة من عمليات الإخلاء القسري. وينبغي لتلك التدابير وخطط العمل أن تشير صراحة إلى حظر عمليات الإخلاء القسري وأن تنص، مثلاً، على عدم جواز أن تسفر خطط التنمية عن عمليات إخلاء قسري. وبوجه عام، ينبغي أن تكون الحماية من عمليات الإخلاء القسري جزءاً من استراتيجية أو خطة عمل وطنية شاملة إلى جانب مسائل ذات صلة، من قبيل ضمان الحيازة، والسكن اللائق، والحد من الفقر والوصول إلى سبل العيش.

إصدار أمر قضائي بمنع إخلاء سكان موتهوروا (كينيا)

حصل سكان موتهوروا على مهلة مؤقتة حين صدر لصالحهم، بمساعدة منظمة كيتو تشا شيريا غير الحكومية، أمر قضائي مؤقت ضد أمناء نظام الاستحقاقات التقاعدية لموظفي السكك الحديدية الكينية.

فقد كان السكان يتعرضون لمضايقات مستمرة من جانب موظفي نظام الاستحقاقات التقاعدية لموظفي السكك الحديدية الكينية، الذين أجبروهم على إخلاء منازلهم رغم عدم وجود سكن بديل. فقد هدمت منازل سكان موتهوروا بشكل جزئي، وقطعت إمدادات المياه عنهم، كما هدمت دورات المياه والمرافق الصحية التي كانوا يستخدمونها.

وفي ١٧ شباط/فبراير ٢٠١١، أصدر القاضي موسينغا أمراً مؤقتاً يسمح للمقيمين في موتهوروا بالبقاء في انتظار الاستماع للقضية بأكملها. وصدر الحكم النهائي عن المحكمة العليا في كينيا في آب/أغسطس ٢٠١٣ (الالتماس رقم ٦٥ لعام ٢٠١٠).

وتشكل **القدرة على تحمل التكاليف** أيضاً أحد العناصر الهامة التي يتعين على الدول معالجتها من أجل تمكين الجميع من الحصول على سكن لائق. فعلى سبيل المثال، يمثل توفير السكن بأسعار معقولة في قطاعي السوق العام والخاص حلاً ناجعاً يحول دون تعرض الفقراء والفئات ذات الدخل المنخفض هو الجماعات لعمليات الإخلاء القسري على أساس عدم قدرتهم على سداد تكاليف السكن (الإيجار، والرهن العقاري، إلخ.). كما أنها توفر بديلاً للمستوطنات غير النظامية .

أزمة المال والسكن

تؤدي الأزمة الحالية إلى تفاقم مشاكل القدرة على تحمل تكاليف السكن والأرض في جميع أنحاء العالم. كما أنها تذكير صريح بأن هواجس القدرة على تحمل التكاليف لا تؤثر في الفقراء فحسب، بل تتعداهم إلى الفئات ذات الدخل المنخفض، وبشكل متزايد إلى الفئات ذات الدخل المتوسط. ويعتبر التفاوت في ارتفاع مستويات الدخل، وأسعار المساكن والإيجارات مهماً في هذا السياق، إذ يبعث لدى الأسر خوفاً مستديماً من فقدان منازلها في حال تخلّفها عن سداد أقساط الإيجار أو الرهن العقاري.

المصدر: A/HRC/10/7، الفقرة ٤٩.

يتعين على الدول أن تحمي الجميع من عمليات الإخلاء القسري من جانب أطراف ثالثة

يتسم الالتزام بالحماية من عمليات الإخلاء القسري بأثر فوري ويتطلب من الدول أن تمنع الأطراف الثالثة من التدخل في التمتع بحقوق الإنسان، بما في ذلك أي حقوق قد تتعرض للخطر من جراء عمليات الإخلاء القسري. وفي هذا السياق، يتعين تبني تشريعات أو تدابير محددة لضمان انسجام أنشطة الجهات الفاعلة العاملة في القطاع الخاص، من قبيل الملّاك، وشركات البناء العقاري، ومالكي الأراضي وشتى مؤسسات الأعمال، انسجاماً تاماً وحقوق الإنسان. وينبغي للدول، على سبيل المثال، أن تعتمد تشريعات تنظم أسواق الإسكان والإيجارات والأراضي، من قبيل قوانين الإيجار التي تحمي حق المستأجرين في اللجوء إلى القانون، وتمنع التمييز وتضمن إجراءات متوافقة وحقوق الإنسان في حال تعذر تفادي عمليات الإخلاء[٢٠].

وتعتبر عمليات الإخلاء غير القانوني والمضايقات من جانب مالك أو وكيل في المملكة المتحدة فعلاً جنائياً بموجب قانون الحماية من الإخلاء لعام ١٩٧٧.

وتمثل الحماية من أنشطة الجهات الفاعلة بخلاف الدول، بما في ذلك التنظيمات شبه العسكرية وسواها من الميليشيات، مما يفضي إلى عمليات استيلاء على الأراضي وإخلاء قسري، التزاماً آخر من التزامات الدولة واضح المعالم.

يتعين العمل بنهج قائم على حقوق الإنسان في أي حالة تنطوي على عمليات الإخلاء

دعا المقرر الخاص المعني بالسكن اللائق "إلى الجمع بين نهج إنساني وآخر قائم على حقوق الإنسان للتصدي لحالة الملايين من الأشخاص الذين يعيشون في ظروف سكنية سيئة للغاية وغيرهم ممن يعانون من الحرمان من المأوى والأرض، والتشرد والعنف المتصل بذلك".

المصدر: A/HRC/7/16.

(٢٠) لمعرفة المزيد عن التزامات الدولة إزاء تنظيم الأنشطة التجارية، انظر *المبادئ التوجيهية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان: تنفيذ إطار الأمم المتحدة المتعلق بـ "الحماية، والاحترام والإنصاف"* (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع 13.XIV.5).

ويمثل الفقر سبباً ونتيجة في آن واحد لعمليات الإخلاء. فمن ناحية، قد يحمل انعدام الخيارات وأمن الحيازة والقدرة على تحمل تكاليف السكن الفقراء على العيش في مستوطنات غير نظامية وفي خوف من الإخلاء. ومن ناحية أخرى، تشير الأدلة إلى أن عمليات الإخلاء القسري تؤدي عموماً إلى المزيد من الافتقار أو العوز.

ويتمثل أحد أسباب ازدياد عدد الفقراء في المناطق الحضرية في هجرة فقراء الريف والسكان الأصليين الذين يخلون قسراً من أرضهم. وفي الواقع، كثيراً ما يعتمد الفقراء في المناطق الريفية على الوصول إلى الأرض أو التحكم بها في إعمال حقهم في مستوى معيشي لائق، بما في ذلك حقهم في الغذاء، وعندما يُخلون قسراً، تُنتهك حقوقهم الأخرى أيضاً.

وفي عام ٢٠١٠، قدر عدد المقيمين في أحياء الصفيح الحضرية في جميع أنحاء العالم بنحو ٨٣٠ مليون شخص[٢١]. وفي حين أن النهوض بالاستدامة الحضرية يتم عن طريق توفير توفير ضمان الحيازة والارتقاء بالمعايير في الموقع، كثيراً ما تؤدي حالة السكن غير النظامي والتهميش في واقع الأمر إلى تعرض فقراء الحضر بشكل متزايد لخطر الإخلاء القسري. وفي حين أن نهج التنمية القائم على حقوق الإنسان ينبغي أن يولي الأولوية لاحتياجات المجتمعات المحلية المهمشة، تبين الممارسة العملية أن عمليات الإخلاء القسري تؤدي بفقراء الحضر هؤلاء في أغلب الأحيان إلى مزيد من الفقر.

وفي المناطق الحضرية، تدفع عمليات الإخلاء عموماً بالناس من مراكز المدن إلى أطرافها، دون أن تتيح لهم أي فرصة تذكر للوصول إلى الخدمات الأساسية وكسب الرزق. وهذا يستتبع مزيداً من هدر الوقت في التنقل من أجل الحصول على الخدمات وفرص العمل، هذا إن وجدت، فضلاً عن النفقات الإضافية. وتؤدي تلك العمليات أيضاً إلى هدم نظم الدعم الاجتماعي الدقيقة في المجتمعات المحلية والأحياء القديمة. وفي معظم الحالات، عادة ما يعود الناس إلى المكان الذي يمكنهم فيه كسب رزقهم وإنشاء مستوطنة أخرى غير نظامية ينتهي الأمر بإخلائهم منها مجدداً، ما يشكل حلقة مفرغة.

وينطوي نهج التنمية القائم على حقوق الإنسان على دمج قواعد النظام الدولي لحقوق الإنسان ومعاييره ومبادئه في الخطط والسياسات والعمليات الإنمائية. وتنطوي تلك

(٢١) UN-Habitat, *State of the World's Cities 2010/2011: Bridging the Urban Divide* (London, Earthscan, 2010).

العناصر على الارتباط بحقوق الإنسان، والمساءلة أمام المتضررين عن المشاركة في اتخاذ القرارات المتعلقة بالتنمية، وعدم التمييز والاهتمام بالفئات الضعيفة والمهمشة.

تعزيز الشمول والمشاركة في التنمية:

- *أثناء إجراء التقييمات وتصميم المشاريع، هل تم ضمان أوسع نطاق ممكن من المشاورات مع الفئات المستهدفة؟*
- *هل تم بذل أي جهود لضمان مشاركة أقل تلك المجموعات منعة وثقة بالنفس (أي النساء، والأشخاص المصابون بفيروس نقص المناعة البشرية، والأطفال، والأشخاص ذوو الإعاقة، والشباب، وغير المواطنين)، بما في ذلك تهيئة الظروف لضمان مشاركتهم على قدم المساواة في العملية؟*
- *هل تم استخدام نهج التنمية القائم على حقوق الإنسان في ضمان مشاركة المتضررين بصورة نشطة وحرة وهادفة في عمليات التنمية؟*
- *هل روعيت المصالح المشروعة للأقليات في وضع السياسات والبرامج الوطنية، بما في ذلك عمليتا التخطيط والتنفيذ؟*

المصدر: United Nations Development Programme (UNDP), Marginalised minorities in development programming: A UNDP Resource Guide and Toolkit (New York, May, Mai 2010), p. 114.

توفر قضية *بيريا (مختلو طريق أوليفيا ٥١)* من جنوب أفريقيا مثالاً على استخدام حظر عمليات الإخلاء القسري في سياق الترحيل بدافع التنمية. فقد كان يعتزم إخلاء مئات الأسر الفقيرة قسراً من منازلها إفساحاً في المجال أمام مشروع عمراني للأثرياء في جوهانسبرغ. ورغم رداءة ظروفهم المعيشية واعتبار منازلهم غير صالحة فعلاً للسكن حتى من جانبهم، كان مقرراً نقل تلك الأسر قسراً إلى أطراف المدينة بما يقطع عنهم سبل الوصول إلى المدارس، ومرافق الرعاية الصحية والرزق. وبتعبير آخر، كان نقيضاً للتنمية الحضرية في جوهانسبرغ، على نحو ما كان مخططاً لها في الأصل، أن تزيد أفقر الفقراء فقراً.

لقد حمّلت تلك الأسر، بلجوئها إلى إطار حقوق الإنسان، السلطات مسؤولية حماية معايير حقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في سكن لائق. وفي عام ٢٠٠٨، حكمت المحكمة الدستورية بإنفاذ حق تلك الأسر في احترام معايير حقوق الإنسان وحمايتها وإعمالها، بما يتجاوز

الحق في سكن لائق إلى الحق في الاستفادة من برامج التنمية والمشاركة بصورة مجدية في جميع القرارات ذات الصلة. وفي هذه الحالة، استُخدم نهج التنمية القائم على حقوق الإنسان بفعالية في معادلة دينامية القوة بين الأسر الفقيرة التي تواجه عمليات الإخلاء القسري والسلطات الحكومية، على نحو يجعل تلك الأسر مسؤولة عن تصميم الحلول الإنمائية الخاصة بها. وقد أتاح قرار المحكمة للأسر مشاركة السلطات بشكل نشط وهادف في التوصل إلى توفير سكن بديل وملائم. وتعيش تلك الأسر اليوم في سكن أفضل على مقربة من نفس المدارس ومرافق الرعاية الصحية ومصادر الرزق التي كانت على وشك فقدانها.

المصدر: المحكمة الدستورية لجنوب أفريقيا، محتلو طريق أوليفيا ٥١ ضد مدينة جوهانسبرغ وآخرون، الحكم الصادر في ١٩ شباط/فبراير ٢٠٠٨.

باء- الالتزامات المترتبة في حال تعذر تفادي عمليات الإخلاء القسري يجوز في ظروف استثنائية تنفيذ عمليات الإخلاء المبررة تبريراً تاماً

في العديد من الأماكن، تجري عمليات المصادرة والإخلاء دون مبرر حقيقي. وقد درجت العادة، في تبرير تلك العمليات، على استخدام تعابير من قبيل "الصالح العام"، أو "الرفاه العام"، أو "المصلحة العامة"، أو "المنفعة العامة"، أو "مصلحة الدولة"، أو "المصلحة الوطنية"، أو "الرفاه المشترك" أو "خدمة الصالح العام". وفيما يعني ذلك أن مصادرة و/أو إخلاء أقلية هو لصالح الأكثرية، لا يصار إلى تقديم أي إيضاح آخر ولا توجد أي سيطرة على قرار من هذا القبيل.

ويقدر المهنيون العاملون في مجال الإسكان أن مساحة المستوطنات غير النظامية في معظم المدن الآسيوية، مما هو مبني على أرض تمثل حاجة حقيقية لأغراض التنمية العامة الملحة الأخرى، من قبيل الطرق الجديدة، وخطوط الصرف الصحي، ومشاريع مكافحة الفيضانات أو المباني الحكومية، لا تتجاوز نسبتها ٢٠ في المائة.

المصدر: Source: United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP) and UN-Habitat, Housing the Poor in Asian Cities – Eviction: Alternatives to the Whole-scale Destruction of Urban Poor Communities, Quick Guides for Policy Makers, No. 4 (2008), p. 13

يجب أن تتوافق القرارات المبنية على تلك الحجج مع عدد من الشروط المتعلقة بحماية حقوق الإنسان وسيادة القانون، من قبيل:

- عدم جواز تبرير استخدام حجة "المصلحة العامة" إلا في الظروف الاستثنائية؛
- ضرورة أن تكون تلك القرارات "معقولة" وألا يتم اتخاذها إلا كملاذ أخير في ظل تعذر وجود بديل آخر؛
- أن تكون "تناسبية" (بحيث يتم تقييم أثر القرار ومنافعه المحتملة بالنسبة لمختلف الفئات، بما يشمل إجراء تقييم لأثر عملية الإخلاء)؛
- أن تؤدي إلى تعزيز الرفاه العام، وأن تبرز أدلة على تلك النتيجة؛
- ألا تعمل التمييز في القانون أو في الممارسة العملية؛
- أن تكون "معرّفة في القانون ومنظورة"؛
- أن تكون خاضعة للرقابة بغية تقييم توافقها مع الدستور والالتزامات الدولية للدولة؛
- أن تكون المعلومات بشأن القرارات ومعايير تبريرها علنية وشفافة؛
- أن تكون خاضعة للتشاور والمشاركة
- أن تتاح آليات انتصاف فعالة للأشخاص المتأثرين بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

من الأمور الأساسية في تقييم مدى معقولية عمل الدولة مراعاة كرامة البشر التي تشكل جانباً ملازماً لكينونتهم. فقيمة الدستور تكون أقل بكثير من قيمة ورقه عندما تحدد معقولية عمل الدولة في مجال الإسكان دون النظر إلى القيمة الدستورية الأساسية للكرامة الإنسانية.

المصدر: المحكمة الدستورية لجنوب أفريقيا، حكومة *جمهورية جنوب أفريقيا وآخرون ضد غروتبوم وآخرين*، الحكم الصادر في ٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠، الفقرة ٨٣.

كي يتم تبرير عمليات الإخلاء، لا يجدر تنفيذ تلك العمليات إلا (أ) في ظل الظروف الفائقة الاستثنائية؛ (ب) بعد استكشاف جميع البدائل المجدية لعملية الإخلاء التي تفضي إلى معالجة الظروف الاستثنائية، بالتشاور مع المجتمعات المحلية المتأثرة؛ و(ج) بعد منح

الحماية حسب الأصول للفرد، أو الجماعة أو المجتمع[٢٢]. ولا يجدر بعمليات الإخلاء أن تنفذ بطريقة تمييزية أو أن تجعل شخصاً من الأشخاص دون مأوى أو عرضة لانتهاكات أخرى لحقوق الإنسان.

١- الالتزامات الواجبة قبل إجراء أي عملية إخلاء

يتعين في البدء النظر في بدائل الإخلاء كافة

رغم وجود ظروف استثنائية في بعض الحالات، لا تشكل عمليات الإخلاء على الدوام السبيل الوحيد لمعالجة تلك الحالات. فالأمر لا يقتصر على وجوب استكشاف جميع البدائل الممكنة لعمليات لإخلاء، وفقاً للمعايير الدولية لحقوق الإنسان، فحسب، بل إن تلك البدائل غالباً ما تكون كلفتها أقل ونتائجها أفضل وأكثر استدامة من عمليات الإخلاء. ويعزى جانب كبير من هذه النتائج إلى مشاركة الأشخاص المتضررين من عمليات الإخلاء في مشاريع التخطيط والتنمية التي تؤثر في حياتهم تأثيراً عميقاً.

وقد أثبت العديد من بدائل عمليات الإخلاء نجاحه. فتوفير أمن الحيازة، وإضفاء الطابع الشرعي على المستوطنات غير النظامية أو رفع مستواها من شأنه أن يحفز الاستثمار في قطاع الإسكان. فمن شأن رفع مستوى تلك المستوطنات أن يحسن الظروف المعيشية غير الصحية أو الخطرة لسكانها؛ كما أن من شأن مخططات تقاسم الأراضي أن تسوي النزاعات على الأراضي بين فقراء الحضر ومالكي الأراضي الخاصة الساعين إلى إعمار أراضيهم. كذلك، من شأن تصميم المشاريع بطريقة مختلفة أن يقلل من عدد الأشخاص المتأثرين سلباً من عمليات الإخلاء أو التخفيف، في الحد الأدنى، من الأثر السلبي للمشاريع.

بدائل عمليات الإخلاء

يشكل **تأمين الحيازة** ثم العمل مع الفقراء **لرفع مستوى** مستوطناتهم غير النظامية أحد الخيارات الهادفة إلى تحسين ظروف سكنهم ومعيشتهم. ومن شأن هذا التعاون بين السلطات والمجتمعات المحلية أيضاً أن يشكل سبيلاً لضمان سكن أفضل رغم القيود الاقتصادية.

(٢٢) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليقان العامان رقم ٤(١٩٩١) ورقم ٧(١٩٩٧).

ويشكل **تقاسم الأراضي** استراتيجية توفيقية لتسوية النزاعات على الأرض بين المجتمعات المحلية التي تحتاج إليها لأغراض لسكن ومالكي الأراضي الخاصة. "وبعد فترة من المفاوضات والتخطيط، تم التوصل إلى اتفاق 'مشاركة' على الأرض، حيث تقسم التسوية إلى قسمين: قسم يمنح أو يباع أو يؤجر للمجتمع المحلي ... لأغراض إعادة بناء منازله، فيما يعاد باقي الأرض لمالكها ... وتكمن في صلب عملية تقاسم الأرض قدرة على ترجمة الاحتياجات والمطالب المتعارضة إلى تسوية تأخذ شكلاً ملموساً مجدياً من جميع الجوانب ومقبولاً لدى الأطراف المعنية كافة."

المصدر: توفير السكن للفقراء في المدن الآسيوية – الإخلاء، الصفحتان ١٣ و١٨

وينبغي لأي مشروع يؤدي إلى ترحيل الناس النظر أيضاً في إمكانية تعويض المقيمين الأصليين وعودتهم بعد الانتهاء من المشروع.

ينبغي لجميع المشاريع أن تتضمن تقييماً لأثر عمليات الإخلاء

ويشكل احتساب الكلفة الحقيقية لعمليات الإخلاء وأثرها في المجتمع المحلي والمجتمع عموماً شرطاً أساسياً لأي مشروع إنمائي. ولا تقتصر كلفة الإخلاء على سعر سوق المنازل التي يقطنها الفقراء(٢٣).

أجرى علماء الاجتماع وخبراء آخرون دراسات امتدت عقوداً عدة تشير إلى مخاطر التشرد والافتقار. فعلى سبيل المثال، ينظر نموذج مخاطر الإفقار وإعادة الإعمار في عناصر من قبيل الحرمان من الأرض، والبطالة، والتشرد، والتهميش، وارتفاع معدلات الاعتلال والوفيات، وانعدام الأمن الغذائي، وفقدان الوصول إلى الملكية العامة والتفكك الاجتماعي على مختلف مستوياته(٢٤).

(٢٣) انظر OHCHR and UN-Habitat, *A Loss More Significant Than They Think: A Review of Eviction Impact Assessment Methodologies* (2011).

(٢٤) Michael M. Cernea et Christopher McDowell, dir. publ., *Risks and Reconstruction: Experiences of Resettlers and Refugees* (Washington, D.C., Banque mondiale, 2000).

لقد خلصت البحوث الأنتروبولوجية البالغة التوسع المتعلقة بإعادة التوطين إلى استنتاج موحد أن النتيجة السائدة لعمليات الترحيل تتمثل لا في استعادة الدخل بل في الافتقار. والأدلة المتراكمة دامغة، وهي تتطابق في العديد من البلدان في آسيا، وأمريكا اللاتينية، وأفريقيا.

المصدر: Michael. M. Cernea, "Financing for development: benefit-sharing mechanisms in population resettlement", in *Development and Dispossession: The Crisis of Forced Displacement and Resettlement*, A. *Oliver-Smith, ed. (Santa Fe, New Mexico, School for Advanced Research Press, 2009).*

لذا، تعد تقييمات الآثار المتعلقة بعمليات الإخلاء أداة قوية في تصميم المشاريع الإنمائية التي تمتثل لحقوق الإنسان، وتصل إلى الفئات المستهدفة ولا تتعارض مع القصد الأولي. وعندما تعرف التكاليف الفعلية، تغدو البدائل الأقل ضرراً أيسر قبولاً. ويعد ذلك التقييم أيضاً عنصراً أساسياً في ضمان اتخاذ كل ما يلزم من تدابير للتقليل من أثر عمليات الإخلاء التي لا مفر منها.

ومن الواضح أنه سيتعين تقييم تفاوت أثر تلك العمليات على مجموعات السكان المشردين، فضلاً عن أنواع التدابير التي يمكنها تلبية احتياجاتهم المختلفة.

ويجب أن يراعى قياس الأثر تأثير عمليات الإخلاء على الأفراد والمجموعات. فعلى سبيل المثال، يلاحظ المقرر الخاص المعني بالعنف ضد المرأة أنه "حين تتأثر الأسرة بأسرها بعملية الإخلاء القسري، تعاني النساء تكراراً أكثر من غيرهن. فهن يضطررن في كل مرة إلى التأقلم مع الظروف الجديدة، والنهوض بمسؤولياتهن المعهودة، ولكن بسبل أضيق، والعمل بكد أكبر لسد رمقهن".

المصدر: "السياسة الاقتصادية والاجتماعية وأثرها على العنف ضد المرأة" (E/CN.4/2000/68/Add.5)، الفقرة ٥٥.

في حال تعذر تجنب عمليات الإخلاء، يجب على تلك العمليات أن تحترم حقوق الإنسان والإجراءات القانونية

تتمثل إحدى السمات المشتركة للعديد من عمليات الإخلاء في انعدام الأصول القانونية (الحق في معاملة منصفة وذات كفاءة وفعالية في إطار إقامة العدل) وآليات

الانتصاف المجدية. فبعض عمليات الإخلاء ينص صراحة على وجوب تنفيذ تلك العمليات حتى في حال تقديم شكوى. ويعمل بعض المحاكم كمرجع لتسهيل قرار السلطات ولا يولي، فيما يتخذه من قرارات، اعتباراً للحقوق الأساسية التي يحميها القانون الوطني والدولي. وفي كثير من الحالات، يتم تدمير المنازل دون أمر من المحكمة أو دون إعطاء السكان ما يكفي من الوقت للاستئناف ضد قرار الإخلاء.

حتى لو كانت هناك ظروف استثنائية ولم تتوفر بدائل مجدية لتحقيقها بخلاف الإخلاء، وجب احترام حقوق الإنسان في جميع المراحل، لا سيما الحق في الإجراءات القانونية الواجبة. وتشمل إجراءات الحماية القانونية الواجبة: (أ) إتاحة فرصة التشاور الحقيقي مع المتضررين؛ (ب) إخطار جميع المتضررين بشكل واف وضمن مهلة زمنية معقولة من الموعد المقرر للإخلاء؛ (ج) إحاطة جميع الأشخاص المتضررين، ضمن مهلة معقولة، بعمليات الإخلاء المقترحة وإبلاغهم، حسب الاقتضاء، بالغرض البديل المقرر استخدام الأرض أو المسكن من أجله؛ (د) وجود مسؤولين حكوميين أو ممثلين عنهم خلال عملية الإخلاء، وخصوصاً عندما يتعلق الأمر بمجموعات من الأشخاص؛ (هـ) تحديد هوية جميع الأشخاص الذين ينفذون عملية الإخلاء حسب الأصول (و) عدم تنفيذ عمليات الإخلاء في ظل ظروف جوية رديئة أو أثناء الليل إلاّ في حال موافقة الأشخاص المتضررين؛ (ز) توفير سبل الانتصاف القانونية؛ و(ح) توفير المساعدة القانونية، حيثما كان ذلك ممكناً، للأشخاص الذين يحتاجون إليها التماساً لسبل الانتصاف من المحاكم.

ويتعين أن تتسم جميع مراحل العملية بالشفافية. وينبغي أن تكون وسائل الإعلام قادرة على التحقيق في الأحداث وتغطيتها.

علاوة على ذلك، يتعين اتخاذ تدابير وافية لحماية أصحاب الشكاوى وممثليهم من المضايقات والتهديدات.

ينبغي في جميع مراحل العملية احترام الحقوق الخاصة بالحصول على المعلومات والتشاور والمشاركة بصورة هادفة

ويعتبر الاطلاع على القرارات ذات الصلة المباشرة بكم وبأسرتكم، والوصول إلى الخطط والمشاريع، والتمكن من التفاعل بشكل هادف مع السلطات وتقديم المدخلات في عملية صنع القرار حقوقاً أساسية من حقوق الإنسان. وفي كثير من الحالات، استطاع الأشخاص الذين كان مفترضاً إخلاؤهم اقتراح بديل للمشروع والبقاء حيث هم. وفي حال

بدا الإخلاء خياراً وحيداً، كان لمن أخلوا الحق في المشاركة بصورة مجدية في اتخاذ القرارات المتعلقة بتوفير السكن البديل، وإعادة التوطين والتعويض. فالدول ملزمة بضمان المشاركة الفعالة للمجتمعات المحلية والفئات المتضررة، من قبيل الأشخاص المشردين داخلياً (المبدآن التوجيهيان ١٤ و٢٨)، والأقليات والشعوب الأصلية، ممن لديهم الحق في المشاركة في القرارات التي تؤثر فيهم وفي المناطق التي يعيشون فيها، والتشاور مع تلك المجتمعات والفئات.

وينبغي أن يتلقى المقيمون إشعاراً بقرار الإخلاء في وقت مبكر، وبشكل وأسلوب ملائمين. وينبغي أن يتضمن الإخطار مبررات القرار، وأن يوضح سبب الافتقار إلى بديل آخر، وأن يبلغ عن التسلسل الزمني للأحداث وعن عمليتي إعادة التوطين والتعويض، وأن يقدم معلومات عن إجراءات تقديم الشكاوى. وينبغي أيضاً إبلاغ المقيمين عن المساعدة التي سيتلقونها فيما يتعلق بنقل حاجياتهم ومواد البناء إلى الموقع الجديد.

كذلك، يتعين استشارة المجتمعات المحلية القريبة من مواقع الانتقال لمنع أي توتر في المستقبل مع الأشخاص المنقولين حديثاً. فحيثما كانت الأراضي والموارد شحيحة، من شأن انتقال جماعة تم إخلاؤها أو تهجيرها إلى أراض مشغولة أو مملوكة من جانب جماعات أخرى أن يؤدي إلى التوتر، فضلاً عن انعدام الأمن الغذائي.

وبشكل عام، لا يمكن لأي تحولات في استخدام الأراضي أن تتم إلا بموافقة المجتمعات المحلية المعنية بصورة حرة، ومسبقة ومستنيرة. ويتسم ذلك بأهمية خاصة بالنسبة لمجتمعات السكان الأصليين، نظراً للتمييز والتهميش التي كانت تلك المجتمعات قد تعرضت له تاريخيا.

المصدر: المبادئ الدنيا لحقوق الإنسان المنطبقة على عمليات الشراء أو الاستئجار الكبرى للأراضي (A/HRC/13/33/Add.2، المرفق)، المبدأ ٢.

ينبغي أن تكون وسائل الانتصاف القانونية وغيرها من وسائل الانتصاف متاحة في جميع الأوقات

يتمتع جميع الأشخاص المهددين بالإخلاء القسري أو الخاضعين له بالحق في الانتصاف في حينه، بما يشمل جلسة استماع عادلة، والحصول على المشورة القانونية والمساعدة القانونية (مجاناً، إذا لزم الأمر). إضافة إلى ذلك، يمكن العمل بإجراءات شكاوى أو مصالحة تتولاها هيئة مستقلة. ويتعين وقف تنفيذ أي عملية إخلاء ما دامت القضية رهن نظر أي من تلك الهيئات.

لا ينبغي لعمليات الإخلاء القسري أن تؤدي إلى التشرد

لا ينبغي لعمليات الإخلاء القسري أن تؤدي إلى تشريد الأشخاص أو وضعهم في مواقف تهدد حياتهم أو صحتهم. وينبغي توفير أماكن إقامة بديلة ومستدامة قبل تنفيذ أي عملية إخلاء.

وفقاً للمادة ٢، الفقرة ٣ (أ)، من العهد، تعد الدولة الطرف ملزمة بأن توفر لأصحاب البلاغ وسيلة انتصاف فعالة، بما في ذلك الامتناع عن إخلائهم من مجتمع دوبري جيليازكوف المحلي طالما ما داموا لا يتمتعون مباشرة بسكن بديل مرض. كما أن الدولة الطرف ملزمة بضمان عدم حدوث انتهاكات مماثلة في المستقبل.

المصدر: اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، *نايدينوفا وآخرون ضد بلغاريا*، البلاغ رقم ٢٠٧٣/٢٠١١، الآراء المعتمدة في ٣٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢.

تميز شعبة الإحصاءات بالأمم المتحدة بين فئتي تشرد عريضتين:

(أ) التشرد الأولي (غياب السقف). وتشمل هذه الفئة الأشخاص الذين يعيشون في الشوارع أو من هم دون مأوى يقع في نطاق السكن المعيشي؛

(ب) التشرد الثانوي. قد تشمل هذه الفئة الأشخاص الذين يتنقلون كثيراً بين أماكن الإقامة المختلفة (بما في ذلك المساكن، والملاجئ أو أماكن المعيشة الأخرى)؛ والأشخاص المقيمين عادة في الملاجئ "الانتقالية" الطويلة الأجل أو أي ترتيبات مماثلة لمن هم دون مأوى.

المصدر: انظر المبادئ والتوصيات المتعلقة بتعدادات السكان والمساكن، التنقيح ٢ (منشورات الأمم المتحدة، "رقم المبيع" E.07.XVII.8).

ينبغي تشغيل مواقع الانتقال بالكامل قبل تنفيذ عملية الإخلاء. ويجب أن تمتثل مواقع الانتقال الملائمة وأماكن السكن البديل للمعايير الدولية لحقوق الإنسان، لا سيما الحق في سكن لائق[٢٥]. ولكي يكون موقع الانتقال وافياً، ينبغي له الوفاء بالشروط الدنيا التالية:

(٢٥) الحق في سكن لائق، انظر صحيفة وقائع مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان رقم ٢١ (التنقيح ١).

- أن يوفر أمن الحيازة، وألا يخضع للمنازعات القانونية؛
- أن يكون آمناً وألا يقود إلى صراع أو توتر محتمل مع المجتمعات المضيفة؛
- ألا يكون في موقع ملوث، بالقرب من مصادر تلوث أو في مناطق غير آمنة ومعرضة للخطر؛
- أن يوفر منازل ذات مساحة كافية، مزودة بالمياه، والصرف الصحي، والكهرباء والتدفئة وغيرها من المرافق، تمشياً مع المعايير الدولية؛
- أن يوفر الوصول إلى العمل، والخدمات الصحية، والمدارس، ومراكز رعاية الأطفال والخدمات الاجتماعية)؛
- أن يوفر الوصول إلى النقل العام (على ألا تحول الكلفة أو المسافة دون الوصول إلى العمل)؛
- توفير سكن ذي كلفة متاحة على المدى الطويل؛
- توفير مساكن ومرافق ملائمة ثقافياً.

إضافة إلى ذلك، "حيثما كان المتضررون غير قادرين على إعالة أنفسهم، يجب أن تتخذ الدولة الطرف جميع التدابير المناسبة، وبأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، من أجل إتاحة سكن بديل ملائم لهم، أو إعادة توطينهم أو تمكينهم من الوصول إلى أراض منتجة، تبعاً للحالة" (اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٧(١٩٩٧)).

وتظهر الدراسات أن لبرامج إعادة التوطين التي تحد من الفقر ثلاث خصائص رئيسية: (أ) إعداد الموقع قبل تنفيذ عملية النقل؛ (ب) تواجد الموقع بالقرب من فرص العمل؛ و(ج) المشاركة الطوعية للأشخاص المعنيين[٢٦].

(٢٦) الأمم المتحدة، الموئل، "المشاركة في رصد وتقييم الآثار المترتبة على المشروع CMB/00/003: مشروع الحد من الفقر في المناطق الحضرية في بنوم بنه".

ينبغي تقديم التعويض الكافي في وقت مبكر

وينبغي لجميع الحكومات أن تبادر على الفور إلى إعادة السكن أو الأرض إلى الأشخاص والجماعات الذين تم إخلاؤهم قسراً، وتعويض أولئك الأشخاص والجماعات و/أو توفير إقامة أو أرض بديلة كافية وملائمة لهم، بما يتفق مع رغباتهم واحتياجاتهم، بعد إجراء مفاوضات مرضية للطرفين مع الأشخاص أو الفئات المتضررة.

المصدر: لجنة حقوق الإنسان، القرار ١٩٩٣/٧٧.

ينبغي التعويض عن المساكن، والأراضي والممتلكات قبل عملية الإخلاء. ويمكن أن يتم ذلك إلى جانب تدابير أخرى، بما في ذلك عمليات النقل. وقد شكل احتساب التعويض معضلة، وخصوصاً عندما اقتصر على القيمة السوقية للمنازل أو المآوي التي أجبر قاطنوها الفقراء شعلى إخلاءها. ولا يتيح تعويض من هذا القبيل للناس الانتقال إلى سكن كاف. كما أنه لا يغطي سنوات الادخار والاستثمار المودعة في السكن أو سوى ذلك من الجوانب غير المادية.

وينبغي أن يشمل التعويض المنصف والعادل عن جميع الخسائر أياً من خسائر الملكية الشخصية أو العقارية أو سوى ذلك من الممتلكات أو السلع، بما في ذلك الحقوق أو الفوائد المترتبة على الملكية وأي من الخسائر الاقتصادية والاجتماعية التي تكبدها أولئك الذين أخلوا. كما ينبغي تقديم تعويضات عن أي ضرر يمكن تقييمه اقتصادياً، حسب الاقتضاء وبما يتناسب مع جسامة الانتهاك وظروف كل حالة على حدة، من قبيل فقدان الحياة أو أحد أعضاء الجسم؛ الضرر البدني أو العقلي؛ ضياع الفرص، بما في ذلك فرص العمل، والتعليم والمنافع الاجتماعية؛ والأضرار المادية وخسائر الإيرادات، بما في ذلك خسائر الإيرادات المحتملة؛ والضرر المعنوي؛ والتكاليف اللازمة للحصول على المساعدة القانونية أو مساعدة الخبراء، والأدوية والخدمات الطبية، والخدمات النفسية والاجتماعية.

ولا يجدر من حيث المبدأ أن يحل التعويض النقدي محل التعويض العيني في شكل الأرض وموارد الملكية المشتركة. فحيثما تصادر الأرض، ينبغي تعويض الأشخاص الذين أخلوا بأرض متناسبة في النوعية والحجم والقيمة، أو بأرض أفضل[٢٧].

(٢٧) انظر، A/HRC/4/18 المرفق الأول، الفقرة ٦٠.

وتبين التجربة أن التعويض قد ينطوي على عدد من الصعوبات والمظالم، بما في ذلك الفساد. لذا، من الأهمية ضمان التخطيط السليم، والإعلام الواضح والشفافية، فضلاً عن الآليات المتاحة لتلقي الشكاوى، في جميع مراحل العملية.

ينبغي اتخاذ جميع التدابير اللازمة للتقليل من أثر عمليات الإخلاء

وعندما تجري عمليتا الإخلاء وإعادة التوطين، يجب اتخاذ تدابير ملائمة لمعالجة الاحتياجات الخاصة بالأشخاص الضعفاء، بمن فيهم بالأطفال (وهذا يشمل تعليمهم المدرسي)، والأشخاص الخاضعون لعلاج طبي (بمن فيهم المصابون بفيروس نقص المناعة البشرية)، وذوو الإعاقة، والنساء الحوامل وكبار السن. وعند الضرورة، ينبغي أن تكون لدى الأشخاص الذين تم إخلاؤهم إمكانية الوصول إلى الخدمات النفسية والاجتماعية. ولا يجدر الفصل بين أفراد الأسرة الموسعة. كما ينبغي العمل، قدر الإمكان، على عدم الفصل بين أفراد المجتمعات المحلية، حفاظاً على تماسك تلك المجتمعات وتواصلها الاجتماعي. ويتسم ذلك أيضاً بالأهمية في ضمان تمتع الأقليات والشعوب الأصلية بحقوقهم الجماعية المتعلقة بالهوية، أو اللغة، أو الثقافة أو الدين.

ويجب أن تتوفر لدى من يتم إخلاؤهم إمكانية الوصول إلى: (أ) المواد الغذائية الأساسية، والمياه الصالحة للشرب وخدمات الصرف الصحي؛ (ب) المأوى والسكن الأساسي؛ (ج) الملابس المناسبة؛ (د) الخدمات الطبية الأساسية؛ (هـ) مصادر الرزق؛ (و) علف المواشي والوصول إلى موارد الملكية المشتركة التي سبق الاعتماد عليها؛ و(ز) تعليم الأطفال ورعاية الأطفال.

ويجب مراعاة مسألتي الاكتظاظ والخصوصية، بما في ذلك المرافق الصحية، منعاً لتعرض النساء والأطفال للإيذاء البدني والجنسي.

ويجب تقييم نجاح هذه التدابير في المدى القصير، والمتوسط والطويل، من خلال وسائل شفافة قابلة للقياس ومنهجيات تقييم الأثر.

٢- الالتزامات خلال عمليات الإخلاء

ينبغي أن تكون عمليات الإخلاء جيدة التخطيط وأن تتسم بإجراءات واضحة منعاً لانتهاك حقوق الإنسان واحتراماً لكرامته. فعلى سبيل المثال، لا يجدر تنفيذ تلك العمليات في ظل أحوال جوية رديئة، ليلاً أو في حال عدم ترجيح وجود الأشخاص المعنيين في المنزل. كما

لا يجدر إكراه الأشخاص الذين تم إخلاؤهم على هدم مساكنهم ومبانيهم وينبغي أن تتاح لهم الفرصة لإنقاذ ما تيسر من أمتعتهم. ولا يجدر القيام بعمليات الإخلاء على نحو يهدد صحة أو حياة الأشخاص الذين يجري إخلاؤهم، من قبيل تدمير المباني التي لا يزال الأشخاص يعملون فيها على إنقاذ أمتعتهم.

ويتعين أيضاً الوفاء بعدد من المتطلبات الإجرائية، بما في ذلك:

- وجود السلطات؛
- إمكانية وجود مراقبين مستقلين؛
- إجراء تحديد واضح للأشخاص القيمين على تنفيذ عمليات الإخلاء؛
- منح ترخيص الرسمي بعملية الإخلاء؛
- توفير معلومات واضحة عن الإجراءات التي سيُعمل بها.

يجب لدى اللجوء على أي نحو قانوني إلى استخدام القوة احترام مبدأي الضرورة (أي عدم استخدام القوة إلا في حال عدم وجود أي وسيلة فعالة أخرى لتحقيق أحد الأهداف المشروعة والملحة) والتناسب (أي وجوب تناسب استعمال القوة مع الهدف المشروع المراد تحقيقه). ويجب مراعاة المبادئ الأساسية المتعلقة باستعمال القوة والأسلحة النارية من جانب الأفراد المكلفين بإنفاذ القانون وأي مدونة قواعد سلوك وطنية أو محلية تنسجم ومعايير القانون الدولي وحقوق الإنسان.

وينبغي اتخاذ تدابير لحماية الأشخاص الذين يتم إخلاؤهم من الهجمات أو التهديدات من جانب أطراف ثالثة، بما في ذلك العنف الذي يستهدف المرأة. كما يتعين حماية الممتلكات التي يخلفها أولئك الأشخاص وراءهم من السرقة والنهب.

٣- الالتزامات التي ينبغي اتخاذها عقب عملية الإخلاء

يتعين فور عملية الإخلاء اتخاذ جميع تدابير الإغاثة، بما في ذلك ما يتعلق بالمرافق الطبية.

يتعين رصد عدد من المسائل في المدى القصير والمتوسط والطويل في موقع الانتقال، بما في ذلك:

- احتياجات الأشخاص الذين أخلوا عقب عملية الإخلاء؛

- أثر عملية الإخلاء في المجتمع، وبوجه خاص على مصادر رزقهم؛
- التكاليف الإضافية الناجمة عن الانتقال بسبب موقع المكان الجديد؛
- الاستدامة ونوعية الخدمات؛
- إمكانية قيام المجتمع المحلي ببيع منتجاته ونقلها؛
- استدامة الموقع الجديد؛
- التفاعل مع المجتمعات المحلية المحيطة؛
- كفالة أمن الحيازة.

جيم- مسؤوليات الآخرين

كما هو مبين أعلاه، يقع على عاتق الدول أيضاً التزام بحماية حقوق الإنسان للأفراد كافة من الأطراف الثالثة ومن الجهات الفاعلة غير الحكومية. إضافة إلى ذلك، هناك فهم متزايد لمدى المسؤولية التي تتحملها الجهات الفاعلة الأخرى في المجتمع، من أفراد ومنظمات حكومية دولية وغير حكومية وشركات، إزاء تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، بما في ذلك عدم الإسهام بصورة مباشرة أو غير مباشرة في إخلاء الأشخاص قسراً.

وكالات الأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية

قد تشارك الأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية والجهات المانحة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أنشطة تؤدي في نهاية المطاف إلى عمليات إخلاء قسري. وقد تتمثل تلك الأنشطة في مشاريع تشييد هياكل أساسية ومشاريع التنمية، لكنها تشارك أيضاً في صياغة ووضع السياسات والقوانين المتصلة بالسكن والأرض. لذا، من الضروري وضع آليات شفافة وخاضعة للمساءلة لضمان عدم حدوث انتهاكات لحقوق الإنسان نتيجة لهذه الأنشطة.

وكانت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية قد أكدت، في تعليقها العام رقم ٢ عام (١٩٩٠) المتعلق بتدابير المساعدة التقنية الدولية، فيما أكدته، أنه ينبغي لجميع هيئات الأمم المتحدة ووكالاتها المشاركة في أي من جوانب التعاون الإنمائي الدولي أن تكفل بالكامل، في كل مرحلة من مراحل أي مشروع إنمائي، مراعاة الحقوق المنصوص عليها في العهد.

وفي السنوات الأخيرة، سلطت الإصلاحات التي اضطلع بها الأمين العام في إطار الأمم المتحدة دور ومسؤوليات وكالات الأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية فيما يتعلق بحقوق الإنسان. وفي عام ٢٠٠٣، أكدت وكالات الأمم المتحدة، عبر تفاهم مشترك، أنه ينبغي لجميع برامج التنمية والمساعدة أن تعي حقوق الإنسان وأن تسترشد بالمبادئ والمعايير المنبثقة عن تلك الحقوق. وفي هذا السياق، يعتبر النهج القائم على حقوق الإنسان، الذي سبقت مناقشته، إلزاميا.

وقد اعتمد البنك الدولي، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ومؤسسات مالية إقليمية، من قبيل مصرف التنمية الأفريقي، ومصرف التنمية الآسيوي، والمصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية، مبادئ توجيهية بشأن النقل و/أو إعادة التوطين للحد من حجم المعاناة الإنسانية المرتبطة بعمليات الإخلاء القسري.

المؤسسة المالية الدولية

معيار الأداء رقم ٥: شراء الأراضي وإعادة التوطين القسرية

٢- ما لم تعالج إعادة التوطين غير الطوعية بصورة صحيحة فإنها قد تؤدي في المدى الطويل إلى معاناة وإفقار المجتمعات والأشخاص المتضررين، فضلاً عن إلحاق الأضرار بالبيئة وإحداث آثار سلبية اجتماعية واقتصادية في المناطق التي شُرّدوا إليها. ولهذه الأسباب، ينبغي تجنب إعادة التوطين غير الطوعية. بيد أنه ينبغي، حيثما كانت إعادة التوطين غير الطوعية أمراً حتمياً، أن تكون في أضيق الحدود وأن تُتخذ تدابير مناسبة للتخفيف من آثارها السلبية على الأشخاص المشردين، وأن يتم التخطيط للمجتمعات المضيفة وتنفيذها بدقة. ... وتبين التجربة أن تدخل المستفيدين المباشر في أنشطة إعادة التوطين يمكن أن يؤدي إلى زيادة فعالية كلفة تلك الأنشطة وكفاءتها، وتنفيذها في الوقت المناسب، فضلاً عن استحداث نُهُج مبتكرة لتحسين سبل عيش الأشخاص المتأثرين بعملية إعادة التوطين.

وقد وضعت مجموعة البنك الدولي آليات للنظر في تطبيق الإجراءات والمبادئ التوجيهية الداخلية، من قبيل فريق التفتيش والمستشار المعني بالامتثال/أمين المظالم. وقد جرى التعامل في بعض الحالات مع عمليات الإخلاء القسري.

يرى فريق التفتيش التابع للبنك الدولي عدم كفاية تصميم المشروع

تمت الموافقة على مشروع تنظيم الأراضي وإدارتها، الذي حظي بداية بمبلغ يعادل ٢٣,٤ مليون دولار أمريكي، في شباط/فبراير ٢٠٠٢. ويهدف المشروع إلى: (أ) وضع سياسات وطنية ملائمة، وإطار تنظيمي ومؤسسات لإدارة شؤون الأراضي؛ (ب) إصدار وتسجيل سندات الملكية في المناطق الريفية والحضرية في مقاطعات المشروع؛ (ج) إنشاء نظام يتسم بالكفاءة والشفافية لإدارة شؤون الأراضي. ووجد الفريق المستقل التابع للبنك الدولي، في تقريره المتعلق بالتحقيق (أ)، عدداً من أوجه القصور، بما في ذلك:

يلاحظ الفريق أن عمليات الإخلاء القسري ليست جديدة في كمبوديا، وهي، كما لاحظ تقرير البنك الدولي عن تقييم الفقر في كمبوديا، جارية في بنوم بنه منذ ما قبل إعداد المشروع. وحيث إن المشروع شمل المستوطنات الحضرية الرئيسية في عداد مقاطعاته، بما فيها بنوم بنه، شكل ذلك مؤشراً خطيراً يمس بسمعة البنك الدولي. ويلاحظ الفريق أن تصميم المشروع لم يعالج بشكل واف تلك المشكلة الهامة، فضلاً عن خطر الإضرار بالسمعة.

ورغم النتائج الواضحة للاستعراض المستقل وتكرار النتائج في تقارير الإشراف الإدارية التي تشير إلى عدم كفاية آليات تسوية المنازعات، وخصوصاً حين يتعلق الأمر بجماعات متنفذة، لم تتخذ إدارة المصرف تدابير ملموسة لمعالجة تلك الآثار المعاكسة.

(أ) فريق التفتيش، "تقرير التحقيق – كمبوديا: مشروع تنظيم الأراضي وإدارتها (رقم الائتمان–KH - 3650)"، التقرير رقم 58016-KH، ٢٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠، ص ٨٣.

تنطوي عمليات الإخلاء على مخاطر جمة تمس بسمعة السلطات، وشركات القطاع الخاص والمستثمرين، إذ يمكن للاستياء والعنف الناجمين بصورة مباشرة أو غير مباشرة عن عمليات الإخلاء أن يؤديا إلى عواقب طويلة الأجل.

القطاع الخاص

ويعتبر قطاع الأعمال والقطاع الخاص جهتين فاعلتين هامتين عندما يتعلق الأمر بشؤون السكن والأراضي. فمن شأن مؤسسات القطاع الخاص، من قبيل صناعات الاستخراج، والشركات العقارية، ومطوري العقارات، وشركات التشييد ومزودي البنية التحتية، أن تضطلع بأنشطة تؤدي إلى الإخلاء القسري. وقد يصح ذلك خصوصاً على مشاريع تشييد السدود الكبيرة وغيرها من المشاريع الإنمائية التي تنطوي على استخراج موارد من قبيل

النفط والغاز. ومن شأن الملاك، أو أصحاب الأملاك الخاصة، أو وكالات الإسكان أو الوكالات العقارية التأثير أيضاً أن تؤثر في التمتع بالحق في سكن لائق، من قبيل احتمال قيامهم بتنفيذ عمليات إخلاء قسري.

وفي الآونة الأخيرة، في سياق الارتفاع الحاصل في أسعار الطاقة والمواد الغذائية عالمياً، أظهر المستثمرون من القطاع الخاص والحكومات اهتماماً متزايداً بشراء أجزاء كبيرة من الأراضي الزراعية أو استئجارها لأجل طويل. ويمكن تفسير ذلك بالاندفاع نحو إنتاج الوقود الزراعي كبديل للوقود الأحفوري؛ والاستراتيجيات الطويلة الأمد التي يعتمدها بعض البلدان في تحقيق الأمن الغذائي في ضوء تزايد نموها السكاني ونضوب مواردها الطبيعية، بما في ذلك المياه؛ وتدابير التكيف مع تغير المناخ؛ والتكهنات بشأن الزيادات المستقبلية في أسعار الأراضي الزراعية[٢٨].

وفي حين أن الدول تحتفظ بالمسؤولية الرئيسية عن ضمان احترام الجهات الفاعلة لحقوق الإنسان، وفقاً للمبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان، تقع على عاتق مؤسسات الأعمال مسؤولية احترام الحقوق كافة، بما في ذلك حظر عمليات الإخلاء القسري. وقد أقر مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة المبادئ التوجيهية في قراره ١٧/٤، بحيث جعلها المرجعية العالمية لقواعد السلوك التي يتوقع حالياً من جميع مؤسسات الأعمال التقيد بها منعاً لأي آثار قد تترتب على أنشطتها بالنسبة لحقوق الإنسان ومعالجة لتلك الآثار. وقد حظيت المبادئ التوجيهية أيضاً بتأييد عدد كبير من مؤسسات الأعمال، ومنظمات المجتمع المدني، والمؤسسات الوطنية والإقليمية، وغيرها من مجموعات أصحاب المصالح، على نحو أدى إلى تعزيز مركز تلك المبادئ بوصفها الإطار المعياري الرئيسي لمؤسسات الأعمال وحقوق الإنسان.

في عام ٢٠١١، أوصت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة بأن تعمد إثيوبيا إلى كفالة ألا يؤدي تأجير الأراضي للشركات الأجنبية إلى عمليات إخلاء قسري وتشريد داخلي ... للسكان المحليين".

المصدر: CEDAW/C/ETH/CO/6-7.

(٢٨) انظر A/HRC/13/33/Add.2، الفقرة ١٢.

رابعاً– الرصد والمساءلة في سياق عمليات الإخلاء القسري

تتسم آليات المساءلة بأهمية حاسمة في ضمان تقيد الدول بالتزاماتها فيما يتعلق بحظر عمليات الإخلاء القسري. ويجري الرصد على المستويات الوطني والإقليمي والدولي، ويشمل مجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة، من قبيل الدولة نفسها، والمنظمات غير الحكومية، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والآليات الدولية لحقوق الإنسان. وفي حين أن هذه الآليات تتسم بأهمية وفائدة حقيقيتين في كفالة أثر ميداني لحقوق الإنسان، لا يمكن التقليل من دور المجتمع المدني. وتصبح هذه الآليات أكثر فعالية عندما ينخرط المجتمع المدني والمجتمعات المحلية المتضررة فيها على نحو يساعدها في إعمال نفوذها من أجل إحداث تغيير إيجابي على المستوى المحلي.

ألف– المساءلة والرصد

الحماية التشريعية وسبل الانتصاف القضائية

ينبغي أن تطبق معايير حقوق الإنسان الدولية الملزمة قانوناً على نحو مباشر وفوري في النظام القانوني المحلي لكل دولة طرف، بحيث يتمكن الأفراد من طلب إعمال حقوقهم أمام المحاكم والهيئات القضائية الوطنية[٢٩]. وفي الواقع، يكمن تعزيز حظر عمليات الإخلاء القسري عند دمج مبدأ الحماية في القانون المحلي. وتتراوح هذه الحماية من الحق الصريح في سكن لائق وحظر عمليات الإخلاء القسري إلى تنظيم الإيجار والإجراءات القانونية الواجبة لمن هم مهددون بالإخلاء.

يقدم دستور جنوب أفريقيا مثالاً على الحق الدستوري في سكن لائق، وحظر مماثل على عمليات الإخلاء القسري. ويوضح الدستور أيضاً أنه ينبغي لمضمون حقوق الإنسان المحمية دستورياً أن يستند إلى المعايير الدولية.

(٢٩) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٩(١٩٩٨) بشأن التطبيق المحلي للعهد.

دستور جنوب أفريقيا (المادة ٢٦).

لكل فرد الحق في الحصول على سكن لائق.

يجب على الدولة أن تتخذ تدابير تشريعية وسوى ذلك من التدابير المعقولة، ضمن مواردها المتاحة، بغية تحقيق الإعمال التدريجي لهذا الحق.

لا يجوز إخلاء أي كان من منزله، أو هدم منزله ذلك، بدون أمر من المحكمة وبعد النظر في جميع الظروف ذات الصلة. ولا يجوز لأي تشريع أن يسمح بعمليات الإخلاء التعسفي.

وفي هذا السياق، يظهر مثال جدير بالذكر على إنفاذ حقوق السكن على المستوى الوطني من المحكمة الدستورية لجنوب أفريقيا في قضية بلدية بورت إليزابيث ضد مختلف شاغلي المساكن في عام ٢٠٤. فهناك، نظرت المحكمة الدستورية في جواز إخلاء جماعة صغيرة من مستوطنة غير نظامية على أرض خاصة. وبموجب القانون المعمول به في جنوب أفريقيا، يجب أن تخلص المحكمة إلى أن عمليات الإخلاء تجري على نحو "عادل ومنصف" في ظل ظروف القضية. واستناداً إلى الحق الذي يكفله الدستور في الحصول على سكن لائق، رأت المحكمة، في مواجهة احتمال أن تبقى الجماعة دون مأوى في حال إخلائها، أنه ينبغي للمحاكم أن تمتنع عن الموافقة على أوامر الإخلاء حتى من الأراضي الخاصة.

قد لا تنص الدساتير الأخرى على حق صريح في سكن لائق، لكنها قد تشير إلى الالتزامات المعقودة بموجب المعاهدات الدولية بوصفها قانوناً وطنياً ملزماً أو قد تتضمن مبادئ توجيهية لسياسة الدولة يمكن الاستناد إليها في تحديد مضمون الحقوق الاجتماعية الملزمة قانونا.

استخدام المبادئ التوجيهية في دستور الهند

تمثل المبادئ التوجيهية لسياسة الدولة، المجسدة في الجزء الرابع من الدستور، توجيهات تسترشد بها الدولة في إقامة نظام اقتصادي واجتماعي ديمقراطي. وهي تشير إلى الحق في وسيلة مناسبة لكسب الرزق. وقد استُخدمت من جانب المحاكم في تفسير الحقوق النافذة قانوناً على نحو يحمي من عمليات الإخلاء القسري.

مانيكا غاندي ضد اتحاد الهند (١٩٧٨): قضية مرجعية ذكرت فيها المحكمة العلى أنه يجب تفسير أحكام الحق في الحياة الواردة في الدستور على أنها تعنى "الحق في العيش بكرامة".

فرانسيس كورالي ضد إقليم دلهى الاتحادي (١٩٨١): قضية أعلنت فيها المحكمة العليا، بناء على قضية مانيكا غاندي، أن الحق في الحياة يشمل الحق في العيش بكرامة إنسانية، بكل ما يرافق ذلك المفهوم من تفاصيلي، وتحديداً ضروريات الحياة، من قبيل الغذاء الكافي والملبس والمأوى.

أولغا تيليس ضد هيئة بلدية بومباي عام (١٩٨٥): التي قضت فيها المحكمة العليا بأن من شأن الإخلاء القسري أن يؤدي إلى الحرمان من القدرة على كسب العيش، في إشارة إلى المبادئ التوجيهية الواردة في الدستور بوصفها وسيلة لتفسير الحق في الحياة على نحو يحميه القضاء. ولاحظت كذلك أن القدرة على كسب الرزق تتسم بأهمية أساسية في الحياة، وأن من شأن عمليات الإخلاء القسري أن تسفر عن انتهاك الحق في الحياة على نحو ما هو منصوص عليه في المادة ٢١ من الدستور.

رام براشاد ضد رئيس مؤسسة ميناء بومباي (١٩٨٩): الذي أمرت فيه المحكمة العليا السلطات العامة ذات الصلة بعدم طرد ٥٠ من أسر سكان الأحياء الفقيرة ما لم تتوافر مواقع بديلة لهم.

يُظهر قانون الحماية من الطرد لعام ١٩٧٧ في المملكة المتحدة كيفية استخدام التشريعات للحماية من الإخلاء القسري. ويقدم أربعة مجالات رئيسية للحماية. فأولاً، ينشئ المسؤولية الجنائية عن الإخلاء غير القانوني أو المضايقة. وثانياً، يوجب احترام المالك شغل المستأجر للملكية. ثالثاً، كفالة إجراء من جانب المحكمة قبل أي عملية إخلاء. ويقضي القانون أخيراً، في حالة الإخلاء، بوجوب إصدار إخطار ملائم في حينه.

ألمانيا، دستور مقاطعة براندنبورغ (١٩٩٢)، المادة ٤٧ بشأن السكن:

١- *تلتزم المقاطعة، في إطار صلاحياتها، بإعمال الحق في سكن لائق، وخصوصاً من خلال تشجيع تملك المنازل، وتنفيذ مشاريع بناء المساكن الاجتماعية، وحماية المستأجر وإعانات الإيجار.*

٢- *لا يجوز تنفيذ الإخلاء من مكان الإقامة إلا في حال توفر سكن بديل. ولدى موازنة المصالح، يتعين إيلاء اهتمام خاص لصلاحية المكان للسكن البشري.*

المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

تقدم المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان المشورة للحكومة وتوصي بإجراء تغييرات في السياسات أو التشريعات، والتعامل مع الشكاوى، وإجراء التحقيقات، والتشجيع على التصديق على المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان وتنفيذها، وتوفير التدريب ورفع مستوى الوعي العام(٣٠). وفي بعض الأحيان، تناط بمؤسسات حقوق الإنسان الوطنية مهام شبه قضائية وولاية للمساهمة في تطوير التشريعات. ويدعى معظمها مفوضيات أو مكاتب لأمناء المظالم.

وقد أثار المحامي العام في جورجيا قضية الإخلاء القسري والإجراءات غير الملائمة المتصلة بها في مختلف التقارير(٣١).

اللجان الوطنية لحقوق الإنسان وحظر عمليات الإخلاء القسري

تستحوذ اللجنة الوطنية الكينية لحقوق الإنسان على برنامج محدد لرصد إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ وتعزيزها؛ والتصدي لانتهاكات هذه الحقوق؛ وإجراء بحوث وإعداد تقارير بشأن المسائل المتصلة بالتمتع بتلك الحقوق. وكجزء من هذا التركيز، عملت اللجنة بشكل خاص على عمليات الإخلاء القسري والمستوطنات غير النظامية. كما عملت مع الوزارات والمنظمات العاملة في مجال الإسكان على وضع مبادئ توجيهية وطنية لمنع حالات الإخلاء القسري ومعالجتها.

المصدر: اللجنة الوطنية الكينية لحقوق الإنسان (www.knchr.org).

منظمات المجتمع المدني والمجتمعات المحلية

أدت المجتمعات المحلية، ورابطات الأحياء، ومنظمات المجتمع المدني والمنظمات الوطنية والدولية غير الحكومية دوراً حاسماً في التوعية ورصد عمليات الإخلاء القسري في ظروف مختلفة. وفي كثير من الحالات، استطاعت تلك الكيانات مساءلة السلطات أو

(٣٠) انظر قرار الجمعية العامة ١٣٤/٤٨ بشأن المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان ("مبادئ باريس").

(٣١) انظر، على سبيل المثال، "The situation of human rights and freedoms in Georgia 2010" and "Report on the human rights situation of internally displaced persons and conflict-affected individuals in Georgia, January – July, 2010".

المؤسسات المالية عن أعمالها. بل إنها كانت أيضاً جهات فاعلة رئيسية في اقتراح بدائل لعمليات الإخلاء القسري وتغيير السلوكيات.

تعدادات من أجل مكافحة عمليات الإخلاء: نحن اللامرئيون

يتمثل أحد الأمثلة الأولى على تعداد المستوطنات غير النظامية في "التعداد الشعبي" لسكان الأرصفة في بومباي (مومباي)، الهند. وقد نشر هذا الوصف في عام ١٩٨٥ تحت عنوان "نحن اللامرئيون" – تعداد سكان الأرصفة". واستهل هذا التعداد بتنظيم مشترك من جانب جمعية تعزيز مراكز الموارد المحلية وجمعية البحوث التشاركية في آسيا، رداً على مفارقة صارخة:

من المفارقات أن سكان الأرصفة بادون للعيان تماماً من ناحية – إذ لا يوجد أحد في مدينة بومباي قد عجز فعلياً عن رؤيتهم – ومن ناحية أخرى، هم غير مرئيين. [...]

وقد عقدت أثناء عملية التعداد اجتماعات تضمنت مناقشة وبحث المسائل المتعلقة بسكان الأرصفة، من قبيل أهمية التعداد وكيفية استخدام تلك المعلومات. وكان المواطنون على اطلاع على جميع مراحل العملية. وتم شرح عملية الاستبيانات المستخدمة في التعداد بغية تبديد أي مخاوف أو شكوك. وتلقت كل منطقة نسخة من البيانات الخاصة بها ونصاً من التقرير بلغتها الخاصة. وكان الهدف يتمثل في استخدام المعلومات التي جمعت لتبديد الخرافات السلبية المختلفة حول سكان الأرصفة، لتمكينهم من تحقيق الرؤية "المشروعة" . وقد اقتنعوا بأن المعلومات سوف تحمل السلطات على الاعتراف بسكان الأرصفة و"على نحو ما على درء هدم منازلهم" (SPARC و PRIA 1988).

المصدر: UN-Habitat and GLTN, Count Me In: Surveying for tenure security and urban land management (2010), p. 15.

تايلند: تقاسم الأرض في بانكوك

كان يقطن عشوائية كلونج لومنون القائمة على ضفة القناة بعيدة عن كل شيء عندما انتقل إليها الناس بادئ ذي بدء في عام ١٩٨٤ . لكن المنطقة أخذت بحلول عام ١٩٩٧ تتحسن فقرر مالك الأرض إخلاء سكانها والعمل على تنمية الأرض تجارياً. قبل بعض السكان بالعرض المالي النقدي الذي قدمه المالك وغادروا المكان. لكن الأُسر

الـ ٤٩ التي كانت تعمل في الجوار ولم يكن لديها مكان آخر للعيش كافحت للبقاء ودخلت في صراع طويل ومرير مع مالك الأرض ضد الإخلاء.

في نهاية المطاف، اتصل المقيمون بشبكة بانكوك الواسعة للجماعات التي تعيش على ضفة القناة، وقد أظهر لهم هؤلاء كيفية التنظيم والتعامل مع سلطات منطقة القناة، كما ساعدوهم على تشكيل مجموعة للإدخار. وساعد بعض كبار قادة جماعات الشبكة في التفاوض من أجل الوصول إلى تسوية بشأن تقاسم الأرض، حيث وافق المالك على بيع جزء صغير منها لبناء مساكن لهم، مقابل إرجاعهم بقية الأرض.

وتمكن المواطنون، من خلال وساطة مكتب المقاطعة، من مساومة مالك الأرض على التوصل إلى سعر أدنى من سعر السوق بلغ ٢١ دولار للمتر المربع فيما يتعلق بالجزء الخاص بهم من الموقع. وبعد تسجيلها كتعاونية، حصلت الجماعة على قرض لشراء الأرض بشكل جماعي من معهد تطوير منظمات المجتمع المحلي، وهي وكالة تابعة للحكومة التايلاندية.

عند ذاك، أخذ المواطنون في كلونج لومنون بالعمل مع مهندسين معماريين شباب من المعهد المذكور على وضع تصميم تخطيطي فعال للمنازل البالغ عددها ٤٩ منزلاً، فضلاً عن أربعة نماذج لمنازل منخفضة الكلفة للأسر التي سيتعين عليها إعادة البناء. وقد صممت النماذج الثلاثة الأولى مع غرف يمكن إنهاؤها لاحقاً، بعد أن تكون الأسر قد سددت قروض الأرض والإسكان وتوفر لديها بعض السيولة أو مواد البناء .

وخصص المواطنون أيضاً أربعة مواقع في التخطيط الجديد لمركز الجماعة، شاركوا في تصميمها بتعاون وثيق مع المهندسين المعماريين الشباب. ويشتمل المركز الاجتماعي، الذي بناه المواطنون بأنفسهم، على مركز لرعاية الأطفال. وقام المواطنون بجميع أعمال التخطيط وتشييد البنية التحتية بأنفسهم، بدعم وإعانة من برنامج بان مانكونج لتطوير المجتمع التابع للمعهد.

المصدر: *Housing the Poor in Asian Cities – Eviction*, p. 19، مقتبس من www.codi.or.th.

باء- المساءلة الإقليمية

وقد أدينت عمليات الإخلاء القسري من جانب الآليات الإقليمية التالية لحقوق الإنسان:

- اللجنة الأفريقية المعنية بحقوق الإنسان والشعوب، من خلال النظر في المواد ١٤و١٦ و١٨-١ من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب والأسس والمبادئ التوجيهية المتعلقة بإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب[٣٢]؛
- لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، من خلال النظر في المادتين ١١ و٢١ من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان[٣٣]؛
- المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، من خلال النظر في المادة ٨ من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، والمادة ١ من البروتوكول الأول الملحق بها[٣٤]؛
- اللجنة الأوروبية للحقوق الاجتماعية، من خلال النظر في المادتين ١٦ و٣١ من الميثاق الاجتماعي الأوروبي (منقح)[٣٥].

---

(٣٢) انظر، على سبيل المثال، *the Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights* v. *Nigeria*, communication 155/96, Judgement of May 2002.

(٣٣) انظر، على سبيل المثال، Inter-American Commission on Human Rights, *Al Aro, Intuango* v. *Colombia*, Report No. 75/01, Case No. 12.266 (10 October 2001).

(٣٤) انظر، على سبيل المثال، *Selçuk and Asker* v. *Turkey*, application Nos. 23184/94 and 23185/94, Judgement of 24 April 19981998.

(٣٥) انظر، على سبيل المثال، *European Roma Rights Center* v. *Greece*, Complaint No. 15/2003, Decision on the merits, December 2004 and *European Roma Rights Center* v. *Italy*, Collective Complaint No. 27/2004, Decision on the merits, 7 December 2005

مركز العمل من أجل الحقوق الاجتماعية والاقتصادية ومركز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية ضد نيجيريا

في حين أن الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لا ينص صراحة على ضمان حقوق السكن، يوفر العديد من مواده ضمناً هذه الحماية، كما يتضح من السوابق القضائية للجنة الأفريقية المعنية بحقوق الإنسان والشعوب، التي استندت بنفسها أيضاً إلى التعليقين العامين رقم ٤(١٩٩١) ورقم ٧(١٩٩٧) الصادرين عن اللجنة المعنية بالحقوق الثقافية والاجتماعية والاقتصادية.

وفي سياق مركز العمل للحقوق الاجتماعية والاقتصادية ومركز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية ضد نيجيريا، أقرت اللجنة الأفريقية بأن "الأثر المشترك للمواد ١٤ [الحق في الملكية] و١٦ [الحق في الصحة] و١٨(١) [حماية الأسرة] يستمد من الميثاق نص الحق في المأوى أو السكن".

وقد بادر مفوض مجلس أوروبا لحقوق الإنسان، المناطة به ولاية النهوض بالوعي إزاء حقوق الإنسان واحترامها في الدول الأعضاء، إلى التصدي لعمليات الإخلاء القسري، وخصوصاً في سياق التمييز ضد فئات معينة، بما في ذلك الإشارة إلى عدم جواز تنفيذ عمليات الإخلاء دون توفير سكن بديل[٣٦].

عمليات الإخلاء القسري تشكل انتهاكاً لحماية الأسرة

في عام ٢٠٠٤، نظرت اللجنة الأوروبية للحقوق الاجتماعية في شكوى جماعية بشأن التمييز ضد الغجر في اليونان. وتركزت الشكوى على ثلاثة جوانب من حقوق السكن والأرض، بما في ذلك الطرد المنهجي للغجر من مواقع أو مساكن تعتبر محتلة بصورة غير قانونية من جانبهم.

خلصت اللجنة إلى أن الوقائع انتهكت المادة ١٦ من الميثاق الاجتماعي الأوروبي المتعلقة بحق الأسرة في الحماية الاجتماعية، والقانونية والاقتصادية.

(٣٦) انظر، على سبيل المثال، "Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Italy on 13-15 January 2009", CommDH(2009)16.

اعتمدت اللجنة الأوروبية للحقوق الاجتماعية على مبدأ تكامل حقوق الإنسان وتكافلها وترابطها، مشيرة إلى أن الحق في السكن يتيح ممارسة العديد من الحقوق الأخرى (من قبيل الحقوق المدنية والسياسية، إضافة إلى الحقوق الاقتصادية، والاجتماعية والثقافية) وهو ذو أهمية أساسية بالنسبة للأسرة. وذكرت اللجنة أن الالتزام بتعزيز السكن وتوفيره ينسحب على الحماية من عمليات الإخلاء غير القانونية.

المصدر: *المركز الأوروبي لحقوق الغجر ضد اليونان*، الشكوى رقم ٢٠٠٣/١٥، قرار بشأن الأسس الموضوعية، ٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤.

جيم- الرصد الدولي

الهيئات المنشأة بمعاهدات الأمم المتحدة

يجري مراقبة تنفيذ معاهدات الأمم المتحدة الأساسية لحقوق الإنسان من جانب لجان من الخبراء المستقلين، غالباً ما يشار إليها باسم هيئات المعاهدات، من قبيل اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية. وتُصدر هذه اللجان ملاحظات ختامية على التقارير الدورية للدول الأطراف المعنية بتلك المعاهدات، فضلاً عن تعليقات عامة مواضيعية توفر للدول توجيهات الخبراء بشأن الوفاء بالتزاماتها الناشئة بموجب معاهدة بعينها. كما يحتوي بعضها على آلية لتقديم الشكاوى تتيح للأفراد تقديم الادعاءات المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان، بما في ذلك عمليات الإخلاء القسري، التي ارتكبت بحقهم. وفي هذا السياق، يتيح دخول البروتوكول الاختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية، والاجتماعية والثقافية حيز النفاذ سبيلاً جديداً لأغراض الشكاوى الفردية المتعلقة بعمليات الإخلاء القسري.

وبالإضافة إلى اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية، والاجتماعية والثقافية، أصدرت عدة لجان أخرى أيضاً ملاحظات ختامية تتناول عمليات الإخلاء القسري. وقد نظرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في عمليات الإخلاء القسري من منظور مبدأ عدم التمييز والحماية من التدخل التعسفي أو غير القانوني في المنزل على نحو ما هو مكفول في العهد الدولي الخاص بالحقوق السياسية والمدنية. كما أعربت اللجنة المعنية بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة عن قلقها الشديد إزاء عمليات الإخلاء القسري وأثرها على التنمية والنهوض بالمرأة.

الملاحظات الختامية للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: كمبوديا

تحث اللجنة الدولة الطرف على تجميد جميع عمليات الإخلاء إلى أن يتم اعتماد الإطار القانوني الصحيح ... من أجل ضمان حماية حقوق الإنسان لجميع الكمبوديين، بما في ذلك الشعوب الأصلية. ... وتوصي اللجنة بشدة بأن تجري الدولة الطرف، على سبيل الأولوية، مشاورات مفتوحة، قائمة على المشاركة وذات مغزى مع السكان المتضررين والمجتمعات المحلية قبل تنفيذ مشاريع التنمية وتحديد المناطق الحضرية، ولكفالة حصول الأشخاص الذين أخلوا من ديارهم قسراً على تعويض كاف و/أو إعادة إسكانهم بما يتوافق والمبادئ التوجيهية التي اعتمدتها اللجنة في تعليقها العام رقم ٧(١٩٩٧) بشأن عمليات الإخلاء القسري، وضمان تزويد مواقع إعادة الإسكان بالخدمات الأساسية، بما في ذلك المياه الصالحة للشرب، والكهرباء، والغسيل والصرف الصحي، فضلاً عن مرافق ملائمة من قبيل المدارس، ومراكز الرعاية الصحية، والنقل، في الوقت الذي تجري فيه عملية إعادة الإسكان.

المصدر: E/C.12/KHM/CO/1.

وقد قبلت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ولجنة مناهضة التعذيب الشكاوى الفردية المتعلقة بعمليات الإخلاء القسري[٣٧]. وقد تناولت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري التهديدات المحيطة بعمليات الإخلاء القسري في إطار نظام الإنذار المبكر وإجراءات العمل العاجلة المعمول به لديها[٣٨]، والذي يسعى إلى حفز الدول المعنية على الاهتمام بالقضايا العاجلة أبعد من نطاق نظامي الإبلاغ العادي وإجراءات الرصد. وفي عام ٢٠١١، اتخذت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان تدابير مؤقتة لمنع الطرد القسري لجماعة الروما في بلغاريا[٣٩].

(٣٧) انظر لجنة مناهضة التعذيب، *هايريزي جميل وآخرون ضد يوغوسلافيا*، البلاغ رقم ١٦١/٢٠٠٠.

(٣٨) انظر، على سبيل المثال، رسالتها الموجهة إلى حكومة سلوفاكيا، المؤرخة في ١٠ آب/أغسطس ٢٠١٠.

(٣٩) *نايدينوفا وآخرون ضد بلغاريا*.

الملاحظات الختامية للجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري: المملكة المتحدة

تعرب اللجنة عن عميق أسفها لإصرار الدولة الطرف على الشروع فوراً في إخلاء جماعة الغجر والرُّحل في مزرعة دايل في منطقة إسيكس قبل تحديد وتوفير مساكن بديلة ملائمة ثقافياً لأفراد هاتين الجماعتين. وتأسف اللجنة أيضاً لفشل الدولة الطرف في مساعدة المجتمعات المحلية على إيجاد سكن بديل مناسب (المادة ٥(هـ)(٣).

وتحث اللجنة الدولة الطرف على وقف الإخلاء المقصود الذي من شأنه أن يؤثر بشكل غير تناسبي على حياة الأسر، ويخلق لهم مصاعب، لا سيما النساء والأطفال. وتوصي اللجنة بقوة أنه ينبغي على الدولة الطرف توفير مساكن بديلة وملائمة ثقافياً لهذه المجتمعات قبل إجراء أي عمليات إخلاء. كما ينبغي للدولة الطرف أن تكفل تنفيذ أي عمليات إخلاء وفقاً للقانون وعلى نحو يحترم الكرامة الإنسانية لجميع الأفراد في هذا المجتمع، وفقاً للمعايير الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان.

المصدر: CERD/C/GBR/CO/18-20.

الإجراءات الخاصة للأمم المتحدة

"الإجراءات الخاصة" هي التسمية العامة التي تطلق على الآليات التي أنشئت بتكليف من مجلس حقوق الإنسان لمعالجة الشواغل في جميع أنحاء العالم. وبالرغم من اختلاف ولاياتها، عادة ما تتولى تلك الآليات رصد أوضاع حقوق الإنسان في بلدان معينة، أو المسائل المواضيعية الرئيسية المتصلة بحقوق الإنسان في جميع أنحاء العالم، والنظر في تلك الأوضاع والمسائل وتقديم تقارير علنية عنها.

وتشمل أساليب عملها القيام ببعثات قُطرية؛ والتحقيق في القضايا ذات الشواغل؛ واستعراض البلاغات المقدمة من الأفراد أو المجموعات التي تدعي وقوع انتهاكات، بما فيها تلك المتعلقة بعمليات الإخلاء القسري، والتدخل، عند الاقتضاء، لدى الدول فيما يتعلق بالانتهاكات المزعومة؛ وتقديم تقارير سنوية إلى الجمعية العامة ومجلس حقوق الإنسان.

يركز عمل مكتب المقرر الخاص المعني بالسكن اللائق، منذ إنشائه، على عمليات الإخلاء القسري. وفي كثير من الأحيان، يقدم المقرر الخاص تقارير ويتدخل من أجل منع

حالات الإخلاء القسري وإنصاف المتضررين. وفي عام ٢٠٠٧، عمد المقرر الخاص إلى صياغة المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية المتعلقة بعمليات الإخلاء والترحيل بدافع التنمية، التي توفر معلومات مسهبة عن عمليات الإخلاء وما يلزم تنفيذه أثناء تلك العمليات التي لا مفر منها وبعدها. ويرد العديد من هذه المتطلبات في صحيفة الوقائع هذه.

وقد تناول المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء أيضاً عمليات الإخلاء القسري من الأرض، وهي عمليات غالباً ما تنتهك الحق في الغذاء. وقد نظر المقرر الخاص في حظر الإخلاء القسري من الأرض في سياق الشعوب الأصلية، فضلاً عن صغار حائزي الأراضي، والرعاة، ومربي الماشية وصيادي الأسماك، ودعا الهيئات الدولية لحقوق الإنسان إلى تدعيم الحق في الأرض ومراعاة المسائل المتعلقة بالأراضي مراعاة كاملة لدى ضمان احترام الحق في الغذاء الكافي.

إضافة إلى ذلك، عمد عدد آخر من المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة إلى رصد عمليات الإخلاء القسري ودرسها والإبلاغ عنها، ومنهم:

- المقرر الخاص المعني بالعنف ضد المرأة؛
- المقرر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية؛
- المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان الخاصة بالأشخاص المشردين داخلياً؛
- المقرر الخاص المعني بالأشكال المعاصرة للعنصرية؛
- المقرر الخاص المعني بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان؛
- المقرر الخاص المعني بمسألة التعذيب؛
- الخبير المستقل المعني بقضايا الأقليات؛
- المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان والفقر المدقع[٤٠].

وقد تتلقى آلية الإجراءات الخاصة شكاوى فردية أو شكاوى من جماعات أو مجتمعات محلية تواجه عمليات إخلاء قسري أو من منظمات غير حكومية تمثلهم، وتتدخل تبعاً لذلك. وهذه التدخلات مفيدة بشكل خاص لمنع عمليات الإخلاء القسري، أو وقفها أو معالجتها.

(٤٠) للحصول على قائمة بجميع الإجراءات الخاصة، ومعلومات عن ولاياتها وتفاصيل الاتصال، انظر www.ohchr.org.

يمكن تقديم طلبات التحرك العاجل إلى آلية الإجراءات الخاصة التابعة لمجلس حقوق الإنسان على العنوان التالي:

United Nations special procedures
OHCHR-UNOG
8–14 avenue de la Paix
CH–1211 Geneva 10
Switzerland
البريد الإلكتروني: urgent-action@ohchr.org

بعثات الأمم المتحدة لتقصي الحقائق

أخيراً، وفي حالات استثنائية، يجوز تكليف بعثات تقصي الحقائق الرفيعة المستوى للتحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان، بما في ذلك عمليات الإخلاء القسري. ففي عام ٢٠٠٥، عين الأمين العام للأمم المتحدة مبعوثاً خاصاً لشؤون المستوطنات البشرية للتحقيق في عمليات الإخلاء القسري الجماعية في زمبابوي والإبلاغ عنها. وقدم التقرير نتائج تفصيلية للواقع وتحليلاً قانونياً، فضلاً عن توصيات لحكومة زمبابوي، والأمم المتحدة والمجتمع الدولي. وكثيراً ما تنظر لجان التحقيق الدولية، في سياق عملها، في عمليات الإخلاء القسري والترحيل، على غرار ما فعلته في ليبيا (A/HRC/17/44) والجمهورية العربية السورية (A/HRC/23/58).

صحائف وقائع حقوق الإنسان*

رقم ٣٦ حقوق الإنسان والاتجار بالبشر

رقم ٣٥ الحق في الماء

رقم ٣٤ الحق في غذاء كاف

رقم ٣٣ أسئلة يتكرر طرحها بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

رقم ٣٢ حقوق الإنسان، والإرهاب ومكافحة الإرهاب

رقم ٣١ الحق في الصحة

رقم ٣٠ نظام الأمم المتحدة لمعاهدات حقوق الإنسان (التنقيح ١)

رقم ٢٩ المدافعون عن حقوق الإنسان: حماية الحق في الدفاع عن حقوق الإنسان

رقم ٢٨ تأثير أنشطة المرتزقة على حق الشعوب في تقرير المصير

رقم ٢٧ سبعة عشر سؤالاً يتكرر طرحها بشأن المقررين الخاصين للأمم المتحدة

رقم ٢٦ الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي

رقم ٢٥ حالات الإخلاء القسري (التنقيح ١)

رقم ٢٤ الاتفاقية الدولية المتعلقة بالعمال المهاجرين ولجنتها (التنقيح ١)

رقم ٢٣ الممارسات التقليدية الضارة التي تؤثر في صحة المرأة والطفل

رقم ٢٢ التمييز ضد المرأة: الاتفاقية واللجنة

رقم ٢١ الحق في سكن لائق (التنقيح ١)

رقم ٢٠ حقوق الإنسان واللاجئون

رقم ١٩ المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان

رقم ١٨ حقوق الأقليات (التنقيح ١)

* توقف إصدار صحائف الوقائع رقم ١ و٥ و٨. ويمكن الاطلاع على جميع صحائف الوقائع عن طريق الإنترنت في الموقع http://www.ohchr.org.

رقم ١٧ لجنة مناهضة التعذيب

رقم ١٦ اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (التنقيح ١)

رقم ١٥ الحقوق المدنية والسياسية: اللجنة المعنية بحقوق الإنسان (التنقيح ١)

رقم ١٤ أشكال الرق المعاصرة

رقم ١٣ القانون الإنساني الدولي وحقوق الإنسان

رقم ١٢ لجنة القضاء على التمييز العنصري

رقم ١١ حالات الإعدام خارج نطاق القضاء أو الإعدام التعسفي أو الإعدام بإجراءات موجزة (التنقيح ١)

رقم ١٠ حقوق الطفل (التنقيح ١)

رقم ٩ الشعوب الأصلية ونظام الأمم المتحدة لحقوق الإنسان التابع (التنقيح ٢)

رقم ٧ إجراءات الشكاوى الفردية بموجب معاهدات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان (التنقيح ٢)

رقم ٦ حالات الاختفاء القسري أو غير الطوعي (التنقيح ٣)

رقم ٤ أساليب مكافحة التعذيب (التنقيح ١)

رقم ٣ الخدمات الاستشارية والتعاون التقني في ميدان حقوق الإنسان (التنقيح ١)

رقم ٢ الشرعة الدولية لحقوق الإنسان (التنقيح ١)

تصدر سلسلة صحائف وقائع حقوق الإنسان عن مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، مكتب الأمم المتحدة في جنيف. وتتناول السلسلة مجموعة مختارة من مسائل حقوق الإنسان التي تحظى بدراسة نشطة أو باهتمام خاص.

والغرض من صحائف وقائع حقوق الإنسان بلورة فهم الجمهور الآخذ في الاتساع لحقوق الإنسان الأساسية، وما تفعله الأمم المتحدة من أجل تعزيز تلك الحقوق وحمايتها، والآلية الدولية المتاحة للمساعدة على إعمال تلك الحقوق. وصحائف الوقائع هذه مجانية وتوزع في جميع أنحاء العالم.

توجه الاستفسارات إلى العنوان التالي:

مكتب جنيف:

Office of the United Nations High Commissioner for Human Right
United Nations Office at Genev
8–14, Avenue de la Paix
CH–1211 Geneva 10
Switzerland

New York Office
Office of the United Nations High Commissioner for Human Right
United Nations
New York, NY 10017
United States of America

Printed at United Nations, Geneva ISSN 1014-5583
1413839 **(A)**–January 2016–2,195

الأمم المتحدة

حقوق الإنسان