



إعرف التزاماتك

دليل منع عمليات الإخلاء القسري



منظمة العفو
الدولية

منظمة العفو الدولية حركة عالمية تضم أكثر من 3 ملايين شخص يناضلون في أكثر من 150 بلداً ومنطقة من أجل وضع حد للانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان.

وتتمثل رؤيتنا في تمتع كل شخص بجميع حقوق الإنسان المكرسة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وغيره من المعايير الدولية لحقوق الإنسان.

ومنظمتنا مستقلة عن أية حكومة أو إيديولوجية سياسية أو مصلحة اقتصادية أو دين – ومصدر تمويلها الرئيسي هو مساهمات عضويتها وما تتلقاه من هبات عامة.

الطبعة الأولى 2012
Amnesty International Ltd
International Secretariat
Peter Benenson House
1 Easton Street
London WC1X 0DW
United Kingdom
www.amnesty.org

© حقوق النشر محفوظة لمنظمة العفو الدولية، 2012

رقم الوثيقة: Index: ACT 35/009/2012 Arabic

اللغة الأصلية: الإنجليزية

الطباعة: منظمة العفو الدولية.

الامانة الدولية، المملكة المتحدة

جميع الحقوق محفوظة. وهذه المطبوعة حقوق طبع، ولكن يجوز إعادة إنتاجها بأية وسيلة من دون دفع رسوم، وذلك لغايات دعوية ونضالية وتعليمية، ولكن ليس لإعادة بيعها. ويطلب أصحاب حقوق الطبع تسجيل مثل هذا الاستخدام لديهم لأغراض تقييم التأثير. أما نسخها في أي ظروف أخرى، أو إعادة استخدامها في مطبوعات أخرى أو لغايات الترجمة أو التكييف، فإنه يتطلب إنفاً خطياً مسبقاً من الناشر، وقد يُطلب دفع رسوم مقابل ذلك. لطلب الإذن أو لأي استفسار آخر يُرجى الاتصال بـ copyright@amnesty.org

صورة الغلاف: عملية إخلاء قسري، فونانيكوس، اليونان، 2007.

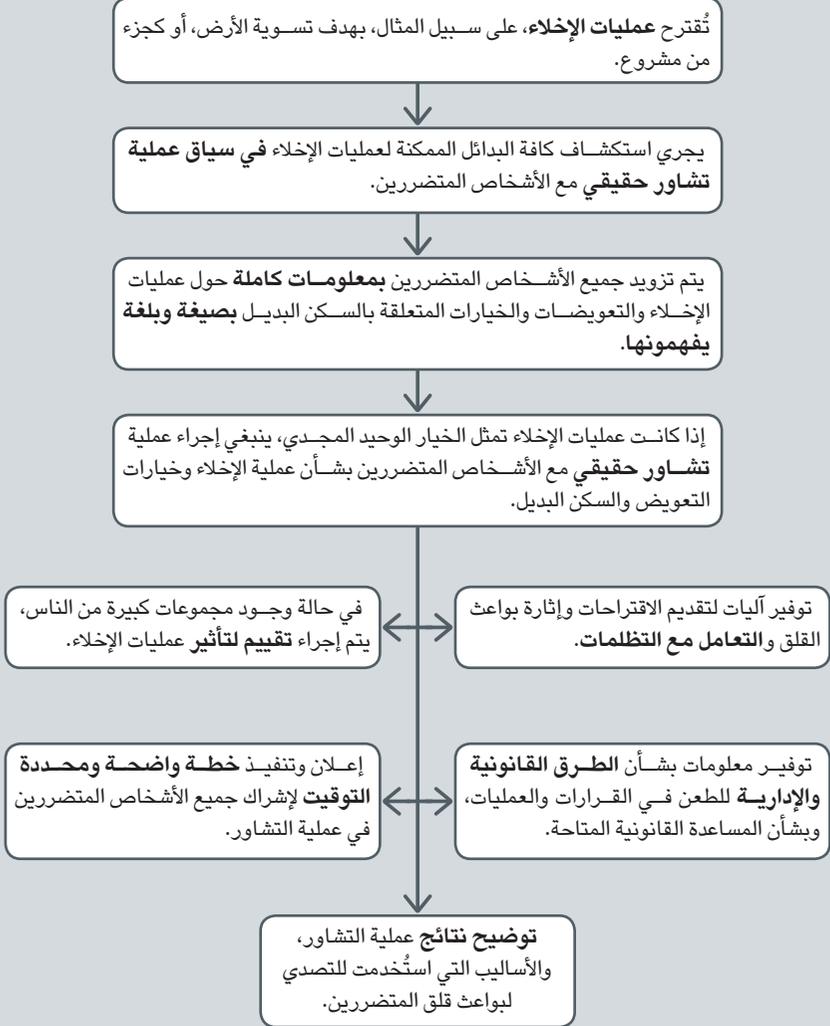
© Greek Helsinki Monitor, 2007

المحتويات

2	الخطوات الرئيسية لمنع عمليات الإخلاء القسري
5	1. ما هو هذا الدليل؟
7	2. الحق في السكن الملائم
9	الالتزامات بموجب الحق في السكن الملائم
12	3. عمليات الإخلاء القسري
12	تعريف الإخلاء القسري
14	الضمانات القانونية لمنع عمليات الإخلاء القسري
16	4. ضمان توافق عمليات الإخلاء مع المعايير الدولية
16	المساواة وعدم التمييز
17	اتخاذ كافة التدابير الممكنة لتجنب عمليات الإخلاء أو تقليصها إلى أدنى حد ممكن
18	إجراء عملية تشاور حقيقي
24	تقييمات التأثير
27	الإشعار الكافي والمعقول والمسبب بعملية الإخلاء
28	توفير الإنصاف القانوني والمساعدة القانونية
29	5. السكن البديل والتعويض
29	تقديم تعويضات عن الخسائر كافة
31	توفير سكن بديل لائق للأشخاص الذين ليس بمقدورهم دفع تكاليفه بأنفسهم
32	الخطوات الرئيسية لضمان توافق السكن البديل أو إعادة التوطين مع المعايير الدولية
34	تقييم خيارات السكن البديل وإعادة التوطين مع المجتمعات المتضررة
35	السكن المؤقت
36	6. القيام بعمليات الإخلاء
39	7. مراقبة عملية إعادة التوطين
41	الهوامش

الخطوات الرئيسية لمنع عمليات الإخلاء القسري

في حالة اقتراح القيام بعمليات إخلاء



عند اكتمال عمليات التشاور بشكل مرضٍ

حالما تكتمل عمليات التشاور على نحو مرضٍ، يتم إرسال إشعار كتابي وشفوي بمهلة كافية للأشخاص المتضررين.

توفير آليات لتقديم الاقتراحات وإثارة بواعث القلق والتعامل مع التظلمات.

ينبغي أن يتضمن الإشعار أسباب عملية الإخلاء وتوقيتها وتاريخها، وأسباب التعويض وتفصيله، وإعادة التوطين وطرق الإنصاف القانوني.

يجب أن يفي السكن البديل بالمعايير الدولية الخاصة بالملاءمة.

لا يجوز تشريد أحد من منزله أو تعريضه لأي من انتهاكات حقوق الإنسان نتيجة لعملية الإخلاء.

يجب ألا تُنفذ عمليات الإخلاء في أحوال جوية سيئة، أو قبل موعد الانتخابات، أو قبيل الامتحانات المدرسية أو أثناءها.

ينبغي التعامل مع كافة التظلمات، وإكمال دفع التعويضات وتوفير السكن البديل قبل حلول تاريخ عملية الإخلاء.

عند تنفيذ عمليات الإخلاء، ينبغي ضمان حضور الموظفين الحكوميين، وتحديد هوية جميع الأشخاص الذين يتولون القيام بعمليات الإخلاء.

ينبغي تجنب استخدام القوة. وفي الحالات النادرة التي يكون فيها استخدام القوة ضرورياً، يجب أن يكون استخدامها متناسباً ومتوافقاً مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان.

مراقبة ظروف الأشخاص الذين يتم إخلاؤهم لضمان حصولهم على حقوقهم الإنسانية بعد عملية الإخلاء.

تم إعداد هذه المطبوعة كدليل للسلطات المحلية والموظفين العموميين وغيرهم من الأشخاص الذين يعملون نيابة عن الدولة، للإيفاء بالتزاماتها المتعلقة بالحق في الحصول على السكن الملائم. ويحدد هذا الدليل المعايير الدولية الرئيسية لحقوق الإنسان الخاصة بالحق في الحصول على السكن الملائم، ويقدم إرشادات عملية بشأن التدابير الرئيسية التي ينبغي اتخاذها عند التخطيط للمشاريع التي ربما تنطوي على عمليات إخلاء، أو عند تنفيذ عمليات الإخلاء أو التفويض بتنفيذها.

ما هو هذا الدليل؟

1

لكل شخص الحق في الحصول على سكن لائق، وعلى عاتق جميع الحكومات الوطنية والمحلية وممثليها واجب قانوني نحو احترام هذا الحق الإنساني وحمايته والإبقاء به. وإن الحق في الحصول على سكن لائق يشمل حظر عمليات الإخلاء القسري.

والإخلاء القسري هو نقل الأفراد والأسر و/أو المجتمعات المحلية، بشكل دائم أو مؤقت و ضد مشيبتهم، من البيوت و/أو الأراضي التي يشغلونها دون إتاحة سبل مناسبة للحماية القانونية أو غيرها من الضمانات، بما في ذلك الإشعار الكافي والانتصاف القانوني والتعويض عن الخسائر.

وغالباً ما تكون السلطات المحلية نقطة التماس الأولى في تخطيط عمليات الإسكان وإنجازها. كما أنها غالباً ما تكون إحدى الجهات المعنية الرئيسية في المشاريع المتعلقة بالبنية التحتية وإعادة إعمار المدن أو إعادة تنظيمها، وفي الأحداث الواسعة النطاق التي تشكل الشراكة الأكثر شيوعاً لتنفيذ عمليات الإخلاء القسري. وبغض النظر عن أسباب عملية الإخلاء، فإن السلطات المحلية تشارك في تنفيذها بصورة مباشرة أو غير مباشرة. ولذا فإنها تستطيع أن تلعب دوراً مهماً في ضمان تمكين الأشخاص من الحصول على حقهم في السكن اللائق وتوفير الحماية من عمليات الإخلاء القسري.

وغالباً ما تضطر السلطات المحلية إلى إقامة توازن بين المصالح المتضاربة فيما يتعلق باستغلال وتطوير الأرض. وقد تتعرض لضغوط من جانب مالكي الأراضي الخاصين، الذين يريدون منها إجلاء الأشخاص الذين يعيشون على تلك الأرض؛ وقد تضطر إلى المفاضلة بين المنافع التي تجنيها من بناء مستشفى والأضرار التي تلحق بالناس الذين يواجهون الإخلاء من الموقع الذي سيتم إنشاء المستشفى عليه. إن هذه الأوضاع تطرح تحديات على السلطات، ولكن هذه السلطات يجب أن تكفل إقامة توازن بين المصالح بطريقة مبدئية، وتوجيه جهودها نحو حماية حقوق جميع المعنيين، ولاسيما بتقليل الآثار السلبية على الجماعات الأقل حظاً أصلاً إلى أدنى حد ممكن.

وفي ظروف عديدة، تصبح حالات الإخلاء أكثر سوءاً بسبب المواقف السلبية للموظفين العموميين وغيرهم تجاه الأشخاص الذين لا يتمتعون بضمان الحيابة القانوني (من قبيل سكان العشوائيات والمستوطنات غير الرسمية، «وشاغلي الأرض بحق التصرف»). وقد ترى السلطات المحلية أن دورها هو تنفيذ القوانين ضد مثل هذه الفئات، أو تنظر إليها على أنها مزعجة. إن مثل هذه المواقف تتجاهل الأسباب العميقة التي تدفع الناس إلى العيش في ظروف خطيرة وتؤدي إلى خلق العشوائيات والمستوطنات غير الرسمية، والتي تتمثل في هجرة الأيدي العاملة بحثاً عن العمل، وعدم توفر السبل القانونية للعثور على سكن يستطيعون دفع تكاليفه، وتأثير سنوات الإهمال أو حتى التواطؤ من جانب المسؤولين الفاسدين في خلق مثل تلك العشوائيات والمستوطنات غير الرسمية.

ومن المهم للغاية أن تجد السلطات حلولاً مستدامة للأشخاص الذين يفتقرون إلى ضمان الحيابة القانوني. إذ أن تدخل الدولة يجب أن يؤدي إلى تحسين أوضاعهم، وليس إلى ترديها. وبموجب القانون الدولي، ينبغي اتّباع العملية الواجبة قبل تنفيذ عمليات الإخلاء بغض النظر عمّ إذا كان لدى الأشخاص المعنيين مطالب شرعية في الأرض التي يشغلونها أو المنزل الذي يسكنون فيه. وفي حالة فشل السلطات في إيجاد حلول ملائمة لسكن الأشخاص الذين سيتم إخلاؤهم، بالإضافة إلى الضرر الذي قد يتسبب به ذلك بفقدان العمل والاستثمار في المنازل والرعاية الصحية والتعليم، فإنها يمكن أن ترغم الناس على العيش في أوضاع خطيرة على نحو متزايد والتعرّض لعمليات إخلاء متكررة.

ويلقي هذا الدليل الضوء على بعض الخطوات التي يتعين على السلطات اتخاذها من أجل منع وقوع عمليات الإخلاء القسري وحماية الحق في الحصول على سكن لائق.

الحق في السكن الملائم

2

«يجب ألا يُفسر الحق في السكن الملائم بالمعنى الضيق والمقيّد على أنه مجرد سقف يقف رأس الإنسان، أو يُنظر إلى المأوى على أنه مجرد سلعة حصرية، وإنما يجب أن يُنظر إليه على أنه يعني الحق في العيش في مكان ما بأمان وسلام وكرامة».

لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام 4: الحق في السكن الملائم، 13 ديسمبر/كانون الأول 1991، الفقرة 7.

إن حكومات العالم جميعاً أطراف في واحدة أو أكثر من المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان التي تكفل الحق في الحصول على سكن لائق.

ويعتبر العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المعاهدة الرئيسية المتعلقة بالحق في السكن الملائم. فالمادة 1.11 من العهد المذكور تنص على أن جميع الدول الأطراف فيه يجب أن «تقرّ بحق كل شخص في مستوى معيشي كاف له ولأسرته، يوفر ما يفي بحاجتهم من الغذاء والكساء والمأوى، وبحقه في التحسين المتواصل لظروفه المعيشية. وتتعهد الدول الأطراف باتخاذ التدابير اللازمة لإنفاذ هذا الحق، معترفةً بأهمية الأساسية للتعاون الدولي القائم على التراضي الحر».

ومن الجدير بالذكر أن لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (لجنة الأمم المتحدة) هي هيئة مؤلفة من خبراء مستقلين يتمتعون بصلاحيّة تفسير العهد الدولي ومراقبة تنفيذه من قبل الدول الأطراف. وتقدم اللجنة تفسيراً معتمداً لحقوق الإنسان في العهد الدولي من خلال وثائق تدعى «التعليقات العامة». وقد ضمّنت اللجنة تفسيرها لمضمون الحق في السكن الملائم والتزامات الدول في التعليق العام رقم 4 (المتعلق بالحق في السكن الملائم) والتعليق العام رقم 7 (المتعلق بعمليات الإخلاء القسري).

كما يحظى الحق في السكن الملائم بالحماية بموجب العديد من المعاهدات الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان، ومن بينها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري.¹

يتعين على كافة أجهزة الدولة التقيّد بالالتزامات الدولية

عندما تصبح دولة ما طرفاً في أية معاهدة دولية، فإنها تصبح ملزمة قانونياً بالإيفاء بالتزاماتها بموجب تلك المعاهدة، بما في ذلك من خلال تنفيذ معايير المعاهدة على المستوى الوطني. وتحمل الدولة المسؤولية إذا قام أي من أجهزتها (أشخاصاً أم كيانات) في أي من أقسامها (الحكومات المركزية أو الإقليمية أو المحلية) بعمل لا يتسق مع التزاماتها الدولية. وينطبق ذلك بشكل متساو على أي شخص يتصرف كوكيل للدولة أو بناء على تعليماتها. ولا يجوز للدولة استخدام أحكام في القانون المحلي لتبرير عدم الإيفاء بالتزاماتها التي تنص عليها المعاهدات الدولية. فعلى سبيل المثال، لا يجوز للحكومات أن تقول إنها غير مسؤولة عن أفعال بلدياتها التي تنتهك الحق في السكن الملائم بسبب وجود نظام فدرالي في البلاد.

ولذا، فإنه، بغض النظر عن نوع النظام القانوني في البلاد أو الطريقة التي يتم بها تقسيم المسؤوليات بين السلطات المركزية والمحلية، إذا لم يتقيد أي موظف عمومي أو وكيل للدولة بالالتزامات القانونية الدولية لحقوق الإنسان المتعلقة بالسكن الملائم، تكون الحكومة مسؤولة عن انتهاك القانون الدولي ويمكن إخضاعها للمساءلة بسبب ذلك.

الالتزامات بموجب الحق في السكن الملائم

يتعين على الحكومات احترام الحق في السكن الملائم وحمايته والإيفاء به.

وكي تحترم الحكومات الحق في السكن الملائم، يجب ألا تتدخل في ظروف سكن الناس بدون اتّباع الإجراءات الواجبة، وألا تنفذ عمليات إخلاء قسري.

وعلى عاتق الموظفين العموميين يقع واجب حماية الناس من أي تدخل في حقوقهم من أي طرف ثالث، من قبيل مالكي الأراضي والشركات. إن عمليات الإخلاء القسري تشكل انتهاكاً للحق في السكن الملائم ويجب منعها في الممارسة العملية وحظرها بموجب القانون الوطني. ويتعين على الحكومات سنّ قوانين تنص على حظر عمليات الإخلاء القسري، ومنع التمييز الذي يمارسه مالكو الأراضي، وتنظيم شروط الإيجار والسكن.

كما يتعين عليها اتخاذ خطوات ملموسة ومستهدفة بغية تحسين مستوى السكن والظروف المعيشية لجميع الناس وفي أسرع وقت ممكن، وذلك بما يتناسب مع الموارد المتاحة.

ومن أجل الإيفاء بالالتزامات الدولية، يجب أن تعتمد الحكومات كافة التدابير التشريعية والإدارية والقضائية والدعائية والمتعلقة بالموازنة وغيرها من التدابير الضرورية لإحقاق الحق في السكن الملائم للجميع. كما ينبغي وضع وتنفيذ السياسات والبرامج التي تؤدي إلى زيادة إمكانية الحصول على السكن الملائم للجميع، وتحسين مستوى ظروف السكن في البلاد.

وفي الحد الأدنى، يجب أن تعطي الحكومات الأولوية لحصول كل شخص على المستوى الأساسي للسكن، وذلك بمنع ظاهرة التشرّد والتصدّي لها. كما يتعين على الحكومات والموظفين العموميين، أثناء تنفيذ مهماتهم، إعطاء الأولوية للجماعات الأقل حظاً عند تخصيص الموارد، وضمان حق الناس في المشاركة في القرارات التي تؤثر على حياتهم وفي التشاور معهم. وفي حالة انتهاك أيٍّ من هذه الحقوق ينبغي تحقيق الإنصاف الفعال للضحايا.

يتعين على الحكومات تنفيذ التدابير التالية فوراً

- ✓ الاعتراف بالحق في السكن الملائم وحمايته بصفته حقاً قانونياً قابلاً للتنفيذ عن طريق المحاكم.
- ✓ ضمان أن يتمتع كل شخص بالحد الأدنى من مستوى أمن الحيازة القانوني، والحماية من عمليات الإخلاء القسري.
- ✓ اعتماد وتنفيذ قانون ينص على حظر عمليات الإخلاء القسري ويحدد الضمانات التي ينبغي الالتزام بها قبل تنفيذ أية عملية إخلاء.
- ✓ حظر التمييز، بما فيه الفصل العنصري والتمييز ضد المرأة في مجال السكن، والتصدي له.
- ✓ إنشاء آليات فعالة لمراقبة أوضاع السكن في البلاد. وينبغي أن تحدد هذه الآليات هوية الأشخاص الذين يفتقرون إلى الحد الأدنى من ضمان الحيازة القانوني، والأشخاص المشردين الذين يعيشون في سكن غير لائق، والفئات التي تواجه العقبات الأكبر في طريق إحقاق حقها في السكن الملائم. ويجب أن تتصرف الحكومات بناء على هذه المعلومات، وأن تقوم بتحديثها بشكل منتظم بهدف تقدير سر العمل.
- ✓ ضمان أن تعطي جميع البرامج والموارد المخصصة المتعلقة بالسكن الأولوية للأشخاص الذين يعيشون في الظروف الأكثر تردداً.
- ✓ إعطاء الأولوية لتقديم الخدمات الأساسية، ومنها المستويات الأساسية الدنيا للمياه الصالحة والتمديدات الصحية.
- ✓ مراجعة وتعديل القواعد والأنظمة الخاصة ببناء المساكن وتخطيطها لتعزيز حق السكن للجميع ومحاولة تسهيل، وليس تعصيب، قيام الأشخاص الذين يعيشون تحت نير الفقر ببناء منازلهم أو صونها.

- ☑ ضمان أن تكون تكاليف السكن والمواد اللازمة لبناء المنازل مقبولة ويمكن دفعها، وخاصة بالنسبة للأشخاص الأشد فقراً.
- ☑ اتخاذ تدابير لضمان إمكانية دفع تكاليف السكن، من قبيل الأنظمة المتعلقة بمستويات الإيجار وغيرها من التكاليف المتصلة بالسكن، وضمان ألا تؤدي الزيادات في الإيجارات والرهون وغيرها من أشكال تمويل الإسكان إلى تهديد قدرة الأشخاص على تلبية احتياجاتهم.
- ☑ اعتماد سياسة إسكان تعطي الأولوية لتحقيق المستوى الأساسي للسكن للجميع، وتحدد أهدافاً لتحسين ظروف السكن بشكل تدريجي وفي وقت محدد، وضمان مشاركة الناس، ولاسيما الجماعات الأكثر ضعفاً، في صياغة هذه الاستراتيجية.
- ☑ وضع معايير تكفل أن يكون السكن «لائقاً»، وتحديد شروط صلاحية السكن وموقعه وتوفير الخدمات فيه والمرافق والبنية التحتية بما يتماشى مع المعايير الدولية.
- ☑ إنشاء آليات فعالة لمراقبة جميع السلطات، على المستويين الوطني والمحلي، لضمان أن تكون أفعالها متوافقة مع الالتزامات الدولية للدولة المعنية.
- ☑ ضمان تمكين الأشخاص من المشاركة في القرارات التي ستؤثر على حياتهم والتشاور معهم بشأنها.
- ☑ تحقيق الإنصاف الفعال وجبر الضرر لجميع الأشخاص الذين تم انتهاك حقهم في السكن اللائق، بما في ذلك من خلال اللجوء إلى المحاكم حيثما كان ذلك ضرورياً.

عمليات الإخلاء القسري

«إن عمليات الإخلاء القسري تزيد من شدة عدم المساواة والصراع الاجتماعي والفصل و«العزل»، وهي تمس دائماً شرائح المجتمع الأفقر والأضعف اجتماعياً واقتصادياً والأكثر تهميشاً، وخاصة النساء والأطفال والأقليات والشعوب الأصلية».

المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية المتعلقة بعمليات الإخلاء والترحيل بدافع التنمية،
الفقرة 7

3

تعريف الإخلاء القسري

يُعرّف الإخلاء القسري بأنه «نقل الأفراد والأسر و/أو المجتمعات المحلية، بشكل دائم أو مؤقت و ضد مشيئتهم، من البيوت و/أو الأراضي التي يشغلونها دون إتاحة سبل مناسبة للحماية القانونية أو غيرها من الضمانات».² وذكرت لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن حالات الإخلاء القسري لا تتسق مع أحكام العهد الدولي³، وأكدت على أن الدولة «يجب أن تمتنع عن تنفيذ عمليات الإخلاء القسري، وأن تكفل تطبيق القانون على عملائها أو الأطراف الثالثة الذين ينفذون عمليات الإخلاء».⁴

واعتبرت اللجنة أن ضمان الحيادة القانوني عنصر حاسم في تحديد مدى ملاءمة السكن، وذكرت أن «الضمان القانوني لشغل المسكن يتخذ أشكالاً مختلفة، منها الإيجار (العام والخاص) والإسكان التعاوني، وشغل المسكن من قبل مالكة، والإسكان في حالات الطوارئ، والاستيطان غير الرسمي، بما في ذلك الاستيلاء على الأراضي أو العقارات، وبصرف النظر عن نوع شغل المسكن، ينبغي أن يتمتع كل شخص بدرجة من الأمن في شغل المسكن تكفل له الحماية القانونية من الإخلاء القسري ومن المضايقة وغير ذلك من

التهديدات. ولذلك ينبغي للدول الأطراف أن تتخذ تدابير فورية ترمي إلى توفير الضمان القانوني لشغل المسكن بالنسبة إلى الأشخاص والأسر الذين يفتقرون حالياً إلى هذه الحماية، وذلك من خلال تشاور حقيقي مع الأشخاص والجماعات المتأثرة.⁵

وبالإضافة إلى ذلك، فقد ذكرت لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان أن عمليات الإخلاء القسري مخالفة للمادة 17 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التي تنص على احترام الحق في الحماية من المساس القسري أو غير القانوني بخصوصية الشخص أو أسرته أو منزله.⁶ كما اعتبرت عمليات الإخلاء القسري مخالفة للاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، واتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الطفل، واتفاقية الأمم المتحدة للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.⁷ وذكرت لجنة الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب في قضية هايريزي جمایل ضد يوغسلافيا⁸ أنه في ظروف معينة قد تصل عمليات الإخلاء القسري إلى حد المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، وتشكل انتهاكاً للمادة 16 من الاتفاقية.

كما اعترفت لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بأن عمليات الإخلاء القسري تشكل انتهاكاً صارخاً لطائفة من حقوق الإنسان، ولا سيما الحق في السكن الملائم.⁸

وقد قام المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بالسكن الملائم، وهو خبير مستقل يتمتع بصلاحيات تقديم تقارير ومشورة ومساعدة تقنية إلى الحكومات فيما يتعلق بالحق في السكن الملائم، بوضع المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن عمليات الإخلاء والترحيل بدافع التنمية. وتعكس هذه المبادئ التوجيهية المعايير الحالية والولاية القضائية على قضية الإخلاء القسري.⁹ وتبين هذه المبادئ بالتفصيل الخطوات التي ينبغي اتخاذها قبل وقوع عمليات الإخلاء وأثناءها وبعدها، وذلك لضمان الالتزام بالقانون الدولي لحقوق الإنسان. وفي الوقت الذي تركز المبادئ الأساسية على عمليات الإخلاء والترحيل الناجمة عن مشاريع التنمية الواسعة النطاق، والتي تؤثر على أعداد كبيرة من الناس، فإن الإرشادات التي تتضمنها تعتبر مفيدة في كافة أنواع الإخلاء.

الضمانات القانونية لمنع عمليات الإخلاء القسري

بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، لا يجوز تنفيذ عمليات الإخلاء إلا كملجأ أخير وبعد استكشاف كافة البدائل الممكنة بالتشاور الحقيقي مع الأشخاص المتضررين. ولا يجوز تنفيذ عمليات الإخلاء إلا بعد وضع الضمانات الإجرائية والقانونية المناسبة، من قبيل توفير المتطلبات التالية للأشخاص المتضررين:

- إتاحة فرص التشاور الحقيقي.
- إشعار بمهلة كافية ومعقولة قبل بدء عملية الإخلاء.
- توفير معلومات بشأن عملية الإخلاء المقترحة وحول الغرض البديل الذي سيستخدم من أجله المسكن أو الأرض؛ وينبغي توفير هذه المعلومات في وقت معقول.
- حضور الموظفين الحكوميين أو ممثلوهم خلال عملية الإخلاء.
- تحديد هوية كل من يتولى تنفيذ عملية الإخلاء.
- ضمان عدم تنفيذ عمليات الإخلاء في الأحوال الجوية السيئة أو أثناء الليل.
- الإنصاف القانوني.
- المساعدة القانونية للأشخاص المحتاجين لها من أجل طلب الإنصاف من المحاكم.

ويتعين على الحكومات ضمان ألا يصبح أحد مشرداً أو عرضةً لانتهاكات أخرى لحقوق الإنسان نتيجةً لعملية الإخلاء، ودفع تعويضات للأشخاص عن خسائرهم، كما يتعين عليها توفير سكن بديل لائق للأشخاص الذين لا يستطيعون توفيره لأنفسهم.

وينبغي دفع التعويضات وتوفير السكن البديل، بما في ذلك إعادة التوطين، قبل تاريخ الإخلاء. ويجب أن تكون جميع تدابير إعادة التوطين، من قبيل بناء المنازل وتوفير المياه والكهرباء والتמידات الصحية وبناء المدارس وشق الطرق وتخصيص الأراضي والمواقع، متسقة مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان.¹⁰

وتنطبق هذه المتطلبات على جميع حالات الإخلاء بغض النظر عما إذا كان الأشخاص الذين تم إخلاؤهم مستأجرين أو مالكيين أو يشغلون الأرض أو المسكن ذي الصلة، بمن فيهم أولئك الذين يعيشون في مستوطنات غير رسمية.

ويقع على عاتق الموظفين العموميين واجب ضمان اتساق جميع عمليات الإخلاء، بما فيها تلك التي تأمر بها المحاكم أو ينفذها فاعلون خاصون، مع هذه الضمانات، وفي حالة عدم اتساقها، ينبغي ضمان حصول الضحايا على إنصاف فعال.

وقد أكدت لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن الحكومات يجب أن تسنّ قوانين تحظر الإخلاء القسري، وقالت إن مثل هذه القوانين يجب أن تتضمن التدابير التالية: (أ) تُوفّر لشاغلي المساكن والأراضي أكبر قدر ممكن من الضمان لشغلها، (ب) تتفق مع أحكام العهد الدولي، (ج) يكون الغرض منها المراقبة الدقيقة للظروف التي قد تجري في ظلها عمليات الإخلاء، كما يجب أن تنطبق هذه التشريعات على جميع الموظفين الخاضعين لسلطة الدولة ولمساءلتها». وتضيف لجنة الأمم المتحدة قائلة: «ولذا فإنه يتعين على الدول الأطراف استعراض التشريعات والسياسات ذات الصلة كي تضمن توافقها مع الالتزامات الناشئة عن الحق في السكن الملائم، كما يتعين عليها إلغاء أو تعديل أية تشريعات أو سياسات تكون متعارضة مع متطلبات العهد الدولي».¹¹

إن القانون الدولي لحقوق الإنسان يقرُّ بأنه يجوز للسلطات تنفيذ عمليات إخلاء بشكل مشروع في عدد من الحالات، من قبيل الحالات التي لا يدفع فيها الأشخاص بدل الإيجار بشكل مستمر، أو عندما تكون أرض معينة عنصراً أساسياً في مشروع يخدم مصلحة عامة كبرى. وإن عمليات الإخلاء التي تُنفذ وفقاً للقانون والمعايير الدولية لحقوق الإنسان لا تشكل نوعاً من الإخلاء القسري. ومع أنه ينبغي تجنب استخدام القوة، فإن حظر عمليات الإخلاء القسري لا ينطبق على جميع عمليات الإخلاء التي تُنفذ بالقوة مادامت هذه القوة المستخدمة متوافقة مع القانون الدولي. وهذا يعني أنه لا يجوز استخدام القوة إلا كملجأً أخير وعند الضرورة القصوى. ويجب أن تكون القوة المستخدمة متناسبة ومعقولة. ومن هنا فإنه إذا وُقِّرت أية حكومة كافة الضمانات القانونية الضرورية، فإن عملية الإخلاء لن تصل إلى حد الإخلاء القسري.

ضمان توافق عمليات الإخلاء مع المعايير الدولية

«يتعين على الدول أن تضمن عدم حصول عمليات الإخلاء إلا في ظروف استثنائية. ويلزم أن يكون لتلك العمليات مبرر كامل نظراً لأثرها الوخيم على طائفة واسعة من حقوق الإنسان المعترف بها دولياً».

المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية للأمم المتحدة المتعلقة بعمليات الإخلاء والترحيل بدافع التنمية، الفقرة 21.

المساواة وعدم التمييز

يجب أن تكفل السلطات ألا تؤدي عمليات الإخلاء وجميع العمليات المرتبطة بها، بما فيها إعادة التوطين، إلى خلق أنماط من التمييز وانعدام المساواة على أساس نوع الجنس، أو زيادة حدة تلك الأنماط.

أثناء قيام السلطات بتخطيط المشاريع أو النظر في عمليات الإخلاء لأي غرض من الأغراض، فإنها يجب أن تقدّر ما إذا تعرّضت فئات معينة من الناس لخطر الإخلاء أكثر من غيرها، أو تأثرت بعمليات الإخلاء بشكل غير متناسب. فعلى سبيل المثال، ربما يكون عدد أفراد جماعات إثنية معينة أكبر من غيرهم ممن يعيشون في مستوطنات غير رسمية أو في أوضاع يفتقرون فيها إلى ضمان الحيادة القانوني بسبب أنماط تاريخية من التمييز. ويجب أن تتصدى السلطات للأسباب الجذرية لهذا الأمر، بما في ذلك من خلال تصحيح الثغرات الواردة في القوانين أو السياسات، واتخاذ تدابير إيجابية لمكافحة التمييز وتحسين مستوى ضمان الحيادة القانوني لدى تلك الفئات.

كما يتعين على السلطات المحلية وغيرها أن تكفل القيام بكافة العمليات المرتبطة بالإخلاء بطريقة لا تنطوي على تمييز، وتعزيز المساواة في نوع الجنس. وينبغي أن يحصل الجميع على الحق في التشاور والإنصاف القانوني والتعويض وإعادة التوطين بدون تمييز. إن القانون الدولي لحقوق الإنسان يحظر بشكل صارم التمييز بسبب العنصر أو الأصل العرقي أو

الانتماء إلى الأقليات أو السكان الأصليين، أو نوع الجنس أو الدين أو اللغة أو الأصل الوطني أو الاجتماعي أو الرأي السياسي أو غيره من الآراء، أو وضع العائلة أو الميلاد أو الميول الجنسية أو هوية النوع الاجتماعي أو الملكية أو مكان الإقامة (الذي يشمل ضمان الحيابة القانوني كذلك)، أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي أو العمر أو الإعاقة أو الحالة الصحية.

ويجب أن تتخذ السلطات تدابير إضافية للوصول إلى الفئات التي قد تواجه صعوبات أكبر في المشاركة في عمليات الإخلاء والعمليات المرتبطة بإعادة التوطين (وقد تشمل هذه الفئات النساء أو المسنين أو المعوقين أو الأشخاص الذين ينتمون إلى فئات عرقية معينة). وربما تحتاج السلطات إلى اتخاذ تدابير محددة خاصة بالوصول إلى أوسع قطاعات المجتمع وبالمعلومات المصممة للوصول إلى تلك الفئات، ومنها عقد اجتماعات منفصلة بحسب الضرورة، وضمن دعمها وتشجيعها على المشاركة في كافة العمليات المرتبطة بالإخلاء وإعادة التوطين.

كما يجب أن تكفل السلطات المحلية مراعاة الاحتياجات المحددة للفئات الأقل حظاً والتصدى في السكن البديل أو عند إعادة التوطين. وينبغي توزيع أية عقود أو حقوق ملكية أو منافع في مواقع إعادة التوطين بشكل يكفل المساواة وعدم التمييز، وذلك بضمان أن تكون النساء من المنتفعات على قدم المساواة مع الرجال. وبالإضافة إلى ذلك، يجب ألا تؤدي مواقع إعادة التوطين إلى إدامة التمييز أو إلى الفصل العنصري.

اتخاذ كافة التدابير الممكنة لتجنب عمليات الإخلاء أو تقليصها إلى أدنى حد ممكن

تؤدي عمليات الإخلاء إلى إحداث خلل في حياة الأفراد والمجتمعات. فعندما يخسر المرء منزله فإنه غالباً ما يُحرم من بيئته المألوفة وحيته وشبكتة الاجتماعية وفرص العمل المتاحة له. كما يحدث خلل في إمكانية حصوله على التعليم والرعاية الصحية وغيرها من الخدمات العامة.

ويطلب من السلطات اتخاذ كافة التدابير الممكنة لتقليل عمليات الإخلاء إلى الحد الأدنى أو تجنبها. ويجب أن تقوم بعملية تشاور حقيقي مع جميع الأشخاص المتضررين، واستكشاف كافة البدائل المجدية. فعلى سبيل المثال، عندما يُراد تنفيذ عملية إخلاء بسبب عدم دفع الإيجار، فإن المشاورات ربما تسفر عن التوصل إلى اتفاق يسمح للأشخاص بمزيد من الوقت لدفع مستحققاتهم. وعندما يُراد تنظيم عمليات إخلاء لأن الناس يعيشون في مسكن غير آمن، فإنه ربما يكون من الممكن ترميم الممتلكات بدلاً من هدمها.

ومهما تكن الحالة، فإن السلطات يجب أن تستكشف بدائل للإخلاء وأن تتيح للأشخاص المتضررين فرصة اقتراح بدائل ممكنة كذلك (أنظر الشرط المتعلق بعمليات التشاور الحقيقي أدناه).

وعندما تخطط السلطات لإقامة مشاريع ربما ينتج عنها عمليات إخلاء، فإنها يجب أن تتدخل لضمان أن يُجري المسؤولون عن المشروع تقييماً لجميع المواقع المحتملة من حيث تأثيرها على الناس الذين يعيشون فيها أو بالقرب منها. فإذا كانت هناك عدة مواقع ملائمة، فإن الأفضلية يجب أن تعطى للمواقع التي يمكن باختيارها تجنب عمليات الإخلاء أو تقليلها إلى الحد الأدنى.

ويجب أن تكون السلطات قادرة على إظهار أنها قامت باستكشاف كافة المواقع لإنشاء مشروع معين عليها، وتقييم التأثيرات المحتملة على الناس، واختيار الموقع النهائي على أساس تجنب عمليات الإخلاء أو التقليل منها إلى أدنى حد ممكن.

وتوضح المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة المتعلقة بعمليات الإخلاء أنه «ينبغي للدول أن تستكشف بصورة تامة جميع البدائل الممكنة للإخلاء. ويحق لجميع الفئات المتأثرة والأشخاص المتأثرين، بمن فيهم النساء والسكان الأصليون والأشخاص ذوو الإعاقات وغيرهم ممن ينوبون عنهم في الاطلاع على المعلومات ذات الصلة والتشاور والمشاركة بصورة تامة في جميع مراحل العملية واقتراح البدائل التي يتعين على السلطات النظر فيها حسب الأصول».¹²

إجراء عملية تشاور حقيقي

لقد اعتبرت لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن إجراء «تشاور حقيقي» مع الأشخاص المتضررين يشكل ضمانة أساسية للحماية من عمليات الإخلاء القسري. وقد أكدت لجنة الأمم المتحدة على أن «تكفل الدول الأطراف، قبل القيام بأية عمليات إخلاء، وخاصة ما يتعلق منها بجماعات كبيرة، أن يتم استكشاف جميع البدائل المجدية بالتشاور مع المتضررين بغية الحؤول دون استخدام القوة، أو على الأقل، بغية التقليل من هذه الضرورة إلى الحد الأدنى».¹³ ويتعين على السلطات المحلية أن تعتمد هذه الضمانة منذ بدء التخطيط لعملية الإخلاء إلى أن تتم إعادة توطين جميع الأشخاص المعنيين.

ويكتسي إجراء التشاور أهمية كبرى لأسباب عدة؛ إذ يمكن للأشخاص المتضررين اقتراح بدائل ربما تفي باحتياجات الطرفين وتساعد على تجنب عمليات الإخلاء أو التقليل منها إلى أدنى حد ممكن. كما أن عملية التشاور يمكن أن تساعد على تجنب استخدام القوة كلياً أو التقليل من استخدامها إلى أدنى حد ممكن في حالة المضي قدماً في عمليات الإخلاء وعلى إيفاء عملية إعادة التوطين باحتياجات المجتمع المتضرر. وفي الوقت الذي قد يبدو أن المشاورات تؤدي إلى تأخير العملية أو يترتب عليها تكاليف مالية، فإنها في الأجل الطويل يمكن أن تكفل تنفيذ مشروع ما بطريقة أكثر اقتصادية (ولاسيما إذا أخذنا في الحسبان التكاليف الاجتماعية المخفية، من حيث فقدان العمل والغذاء والمدارس والرعاية الصحية وغيرها)، مع تقليص عدم المساواة والنزاع الاجتماعي والفصل إلى أدنى حد ممكن في الوقت نفسه.

توفير المعلومات الكاملة والدقيقة في الوقت المحدد

إن توفير معلومات كاملة ودقيقة في الوقت المحدد أمر أساسي لمشاركة الأشخاص المتضررين بشكل فعال في أية عملية تشاور. وينبغي تزويد المتضررين من عملية الإخلاء المقترحة بمعلومات كاملة حول المسائل التالية:

- عملية الإخلاء المقترحة وأسباب الإخلاء والاستخدام المزمع للأرض أو الملكية بعد الإخلاء.
- خيارات التعويض والسكن البديل التي ستُقدَّم، بالإضافة إلى الاستثناءات.
- بدائل عمليات الإخلاء التي نظرت فيها السلطات.
- كيف سيتم تنفيذ عمليات الإخلاء وإعادة التوطين، بما في ذلك أسماء الفاعلين الخاصين والعامين المشاركين وتفصيل أدوارهم ومسؤولياتهم.
- فرص الطعن في القرارات أو في أيٍّ من جوانب عملية الإخلاء أمام الهيئات الإدارية والمحاكم.
- الأهداف والأسلوب والإطار الزمني لعملية التشاور (بما في ذلك فرص إشراك مختلف الفاعلين الذين يُحتمل انخراطهم في العملية)، والفرصة المتاحة للأشخاص المتضررين لتقديم اقتراحات تتعلق بزيادة فعالية العملية.

■ ويجب أن تتأكد السلطات من أن المعلومات المتوفرة متاحة لجميع أفراد المجتمع المتضرر، وليس لممثليه فحسب. كما يجب توفير المعلومات كتابةً وباللغة المحلية أو بلغة المجتمع المتضرر وبطريقة تسمح لجميع فئات المجتمع – بمن فيهم الأشخاص الذين لا يجيدون القراءة – بالمشاركة الفعالة في عملية التشاور. فعلى سبيل المثال، يتعين على السلطات، حيثما يكون ذلك ضرورياً، توفير المعلومات من خلال البيانات العامة عبر التلفزيون والإذاعة والاجتماعات العامة ومجموعات التركيز.

وكما أوضحنا آنفاً، فإن السلطات ربما تحتاج إلى اتخاذ تدابير إضافية لضمان وصول المعلومات التي توفرها إلى جميع الفئات التي تواجه صعوبات أكبر في الانخراط في العملية.

العمل مع الأطراف المتضررة

ينبغي أن يُتاح لكل شخص متضرر من عملية الإخلاء المقترحة الوقت والفرصة الكافيين للتفكير والمناقشة وإثارة بواعث القلق وإبداء الملاحظات المتعلقة بعملية الإخلاء والخطط المتصلة بها، بما في ذلك التعويضات وإعادة التوطين. كما ينبغي تمكين الأشخاص المتضررين من المشاركة بصورة جماعية، من خلال ممثلهم المنتخبين، إذا كان لديهم ممثلون، أو في مجموعات صغيرة أو بصورة فردية. كما يجب إتاحة الفرصة لهم لاقتراح بدائل مجدية للإخلاء. ويتعين على السلطات أن تسمح للناس، فردياً وجماعياً، بالتماس المعلومات الإضافية وتلقي الردود على أية أسئلة تنشأ من المعلومات التي قُدمت لهم. وينبغي أن تعقد اجتماعات عامة، تقدم فيها المعلومات وتتيح الفرصة لطرح الأسئلة واقتراح البدائل لعمليات الإخلاء والطعن في أية قرارات اتخذتها السلطات. كما يجب السماح للمنظمات والمحامين الذين يعملون مع المجتمعات المتضررة بحضور تلك الاجتماعات. ويتعين على السلطات نشر أخبار الاجتماعات والاحتفاظ بسجلاتها. وينبغي إتاحة الفرصة للناس للاطلاع على تلك السجلات والطعن فيها.

وبالنسبة للمشاريع ذات الجوانب التقنية التي يمكن أن تلحق الضرر بالناس (من قبيل إنشاء المصانع التي قد تسبب التلوث بالقرب من منازل السكان الحالية أو مواقع إعادة التوطين المقترحة)، فإن من المهم مساعدتهم على الفهم التام للآثار المحتملة والتدابير المقترحة الرامية إلى تخفيف وطأتها عليهم. إن مثل تلك التفاصيل التقنية وآثارها المحتملة ومخاطرها وكيف سيتم التعامل معها يجب أن تصل إلى المتضررين بطريقة واضحة وأن تكون في متناولهم. وربما تحتاج السلطات إلى تقديم مشورة مستقلة، فنية أو قانونية أو غيرها من أشكال المشورة، إلى الأشخاص لمساعدتهم خلال العملية كي يكونوا على دراية تامة بحقوقهم وخياراتهم، بما في ذلك قدرتهم على الطعن في العملية.

وفي الحالات التي قد تكون فيها مجموعات كبيرة من الناس معرضة لخطر الإخلاء، فإن السلطات غالباً ما تفضل العمل مع ممثلي المجتمع. وفي هذه الحالة، يجب أن تكفل السلطات أن يتم اختيار الممثلين من قبل المجتمع، وأن يكون هؤلاء مخوّلين بتمثيله، وأن ثمة عملية شاملة يمكن للممثلين من خلالها تقديم تقارير إلى جميع الأشخاص المتضررين، وطلب المزيد من الملاحظات والآراء بشأن المقترحات. ولا يجوز للسلطات تأخير عملية توفير المعلومات لهؤلاء الممثلين وإجراء التشاور معهم، ويجب عليها أن تعقد اجتماعات عامة، حيث تُتاح للناس فرصة تلقي المعلومات بصورة مستقلة.

وغالباً ما يكون من الضروري عقد اجتماعات مصغرة مع الفئات التي تواجه صعوبات معينة في الانخراط في العملية، من قبيل التمييز داخل المجتمع أو حيثما توجد توترات بين مختلف جماعات المصالح المختلفة (من قبيل المستأجرين ومالكي الأرض). وفي جميع الحالات يجب أن تقوم السلطات بتقييم احتياجات الفئات الأكثر ضعفاً، وضمان ألا تنطوي العملية على تمييز. وقد لا تناسب حلول إعادة التوطين المطروحة كل شخص، وقد تضطر السلطات إلى النظر في طائفة من خيارات التعويض وإعادة التوطين استجابةً للاحتياجات المختلفة. فعلى سبيل المثال، قد يقبل مالكو الأرض بالتعويضات، ولكن المستأجرين قد يطلبون دعماً لتأمين مساكن بديلة لاثقة. وإذا لم يكونوا قادرين على دفع تكاليف السكن بأنفسهم، فإنهم قد يحتاجون إلى دعم مالي لدفع تكاليف الإيجار، أو الحصول على مساكن مخصصة للفئات المتدنية الدخل. ولذا فإن من المهم للغاية أن تمكّن عملية التشاور السلطات من العمل مع الفئات المستضعفة، وأن تشارك هذه الفئات في العملية على قدم المساواة، وأن يتم تحديد احتياجاتها والتصدي لها خلال مختلف مراحل هذه العملية.

النظر في الاقتراحات البديلة المقدّمة من الأطراف المتضررة

قبل اتخاذ قرار بشأن عملية إخلاء معينة، يجب على السلطات أن تنظر في جميع البدائل المجدية المقترحة من قبل المجتمع المتضرر.

ويمكن أن تلعب السلطات المحلية دوراً إيجابياً عن طريق إشراك المجتمعات المتضررة وخبراء التخطيط الحضري في تقديم البدائل لعمليات الإخلاء. إن تحسين المستوطنات بالحد الأدنى من إعادة التنظيم وإنشاء وحدات سكنية ذات كثافة سكانية مرتفعة بالتشاور مع المجتمعات المحلية يمكن أن يمثل أحد سبل تجنب عمليات الإخلاء. وعندما تكون عمليات الإخلاء ناتجة عن نزاع على ملكية الأرض أو محاولة لاستعادة الأرض إلى مالكيها، فإن السلطات المحلية يمكن أن تقوم بدور الوسيط بين أصحاب المصالح المتضاربة وأن تقترح خيارات من قبيل التشارك في الأرض، بما لا يؤدي إلى تنفيذ عمليات إخلاء.

وينبغي أن يقدم القرار النهائي المتعلق بأية عملية إخلاء تبريراً واضحاً لضرورة تنفيذ القرار وللبدائل المنظور فيها وأسباب رفضها وأية جهود أخرى بذلتها السلطات لتجنب عمليات الإخلاء والتقليل من أثارها السلبية إلى أدنى حد ممكن. كما يجب أن توضح السلطات كيف تعاملت مع بواغث القلق التي أثارها المجتمع المتضرر، وكيف تم إدماج إسهاماته في الخطط والخيارات المتعلقة بإعادة التوطين والتعويض، وفيما يتعلق بالتوقيت والإجراءات المستخدمة في عملية الإخلاء.

وتنص المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة المتعلقة بعمليات الإخلاء على أنه «ينبغي الإعلان عن أي قرار يتعلق بعمليات الإخلاء كتابياً باللغة المحلية وإبلاغه إلى جميع الأفراد المعنيين قبل تنفيذه بفترة كافية. وينبغي أن يتضمن إعلان الإخلاء تبريراً مفصلاً للقرار، بما في ذلك:

(أ) عدم وجود بدائل معقولة؛

(ب) التفاصيل الكاملة للبدائل المقترح؛

(ج) جميع التدابير المتخذة والمزمع اتخاذها للتقليل إلى أدنى حد من الآثار السلبية لعمليات الإخلاء، في حال عدم وجود أية بدائل.

«وينبغي أن تخضع جميع القرارات النهائية لمراجعة إدارية وقضائية».¹⁴

الشعوب الأصلية والموافقة الحرة والمسبقة والمتبصرة

يؤكد إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية (الإعلان) على حق هذه الشعوب «في الأراضي والأقاليم والموارد التي امتلكتها أو شغلتها بصفة تقليدية، أو التي استخدمتها أو اكتسبتها بخلاف ذلك»، ويطلب من الدول منحها اعترافاً وحماية قانونيين لتلك الأراضي والأقاليم والموارد.¹⁵ ويطلب الإعلان من الدول الحصول على الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة للشعوب الأصلية على أية خطط لاستخدام أراضيها التقليدية أو نقل السكان منها.¹⁶

وتنص المادة 10 من الإعلان على أنه «لا يجوز ترحيل الشعوب الأصلية قسراً من أراضيها أو أقاليمها. ولا يجوز أن يحدث النقل إلى مكان جديد دون الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة للشعوب الأصلية، وبعد الاتفاق على تعويض منصف وعادل، والاتفاق على خيار العودة، حيثما أمكن». كما تم التأكيد على شرط الحصول على الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة للشعوب الأصلية من قبل كل من لجنة الأمم المتحدة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري، ولجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان،¹⁷ ومحكمة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان.¹⁸

وإذا كانت السلطات تخطط أي مشروع يتعلق بالأراضي التقليدية للشعوب الأصلية، أو قد يؤدي إلى إخلائهم من أراضيهم، فإنها يجب أن تحصل على الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة للمجتمع المتضرر قبل المضي قدماً في تنفيذ المشروع.

تقييمات التأثير

تنص المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة المتعلقة بعمليات الإخلاء على أن «الدول يجب أن تعطي الأولوية لاستكشاف الاستراتيجيات التي من شأنها تقليل عمليات الترحيل إلى أدنى حد ممكن. وينبغي تنفيذ عمليات تقييم شاملة وكلية للتأثير قبل البدء بأي مشروع يمكن أن يؤدي إلى عملية إخلاء وترحيل بدافع التنمية، بهدف ضمان الحقوق الإنسانية لجميع الأفراد المتضررين والفئات والمجتمعات المتضررة، بما في ذلك حمايتهم من عمليات الإخلاء القسري. كما يجب أن يشمل تقييم «أثر الإخلاء» استكشاف البدائل والاستراتيجيات للتقليل من الضرر إلى أدنى حد ممكن».

إن أفراد المجتمع يتعرضون لآثار عمليات الإخلاء على نحو مختلف. إذ أن درجة التأثير تتحدد بعدد من العوامل، من بينها الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي والعنصر والعرق والمواطنة ونوع الجنس والدين والعمر والإعاقة. ويمكن للسلطات المحلية أن تلعب دوراً رئيسياً في تقليل هذه الآثار وضمان حماية حقوق الإنسان. إن تقييم الآثار التفصيلي الذي يمكن أن يجعل اتخاذ القرار بشأن عمليات الإخلاء وإعادة التوطين مستنيراً، يُعتبر أداة حيوية للتقليل من آثار الإخلاء إلى أدنى حد ممكن.

إن عمليات تقييم التأثير الدقيقة والفعالة بحاجة إلى مشاركة نشطة من قبل جميع المعنيين، وخاصة الأشخاص الذين سيتضررون.

ومن أجل تمكين المتضررين من المشاركة الفاعلة، يتعين على السلطات المحلية تزويدهم بكافة المعلومات الضرورية بشأن أسلوب وهدف تقييم التأثير. وينبغي تقديم المعلومات باللغة أو اللغات المحلية وبطريقة سهلة الفهم على الجميع، بمن فيهم أولئك الذين لا يجيدون القراءة.

ويجب أن تضم عمليات تقييم التأثير دراسة مسحية أساسية للمجتمع وتوفير معلومات بشأن ما يلي:

- المنطقة أو قطعة الأرض قيد النظر.
- المستوطنة وصفاتها القانونية، بما في ذلك ملكية الأرض قيد النظر.

- عدد الأسر والأفراد الذين يعيشون في المنطقة (بمن فيهم المشردون) مع بيانات مفصلة بحسب نوع الجنس وغيرها من أسباب التمييز ذات الصلة.
 - عدد السنوات أو الأشهر التي عاشها الأشخاص المتضررون في المنطقة قيد النظر.
 - الأشخاص الذين ربما يعملون في المنطقة ولكنهم لا يعيشون فيها، بمن فيهم أولئك الذين قد يستخدمون المنطقة للوصول إلى مناطق أو موارد أخرى.
 - ضمان الحياة القانوني للأشخاص الذين يعيشون في المنطقة (مالكون، مستأجرون، ليس لديهم ضمان حياة قانوني رسمي، بالإضافة إلى أولئك الذين ربما يُعتبرون مشردين).
 - العمل والأنشطة المتنوعة المدرة للدخل (بما فيها العمل من المنزل) التي يقوم بها الأشخاص المتضررون.
 - الخدمات العامة في المنطقة، وتشمل المدارس والعيادات والماء والمرافق الصحية وجمع النفايات وإنارة الشوارع.
 - نوع وحجم المواد المستخدمة في المساكن في المنطقة.
 - المحلات التجارية والأكشاك والمطاعم في المنطقة.
 - موقع المنطقة من حيث المواصلات الرئيسية وفرص العمل، من قبيل الأسواق والمدارس ومراكز الرعاية الصحية.
- وحالما يتم الحصول على المعلومات الأساسية، ينبغي إجراء تقييم لتأثير عمليات الإخلاء. وينبغي تصميم تقييم التأثير بطريقة تبين بالتفصيل الآثار المحتملة المحددة للإخلاء على المجتمع ككل وعلى مختلف قطاعات المجتمع استناداً إلى الأوضاع الفردية.

ويجب أن يشمل تقييم التأثير معلومات محددة بشأن التأثيرات المتوقعة، ومنها:

- الحصول على سكن بديل.
- توفّر المواصلات والمدارس والرعاية الطبية وغيرها من الخدمات العامة.
- فرص العمل وتوليد الدخل.
- الشبكات الاجتماعية والمجتمعية.
- المشاركة في الحياة العامة.

وينبغي أن تبادر السلطات المحلية إلى إطلاع المجتمع المتضرر وممثليه على تقييم التأثير، وأن تطلب إرسال الملاحظات والاعتراضات من أجل توخي قدر أكبر من الدقة. كما ينبغي تبادل التقييمات الكاملة مع الأشخاص المتضررين بشكل وأسلوب يسهل معهما وصول جميع أفراد المجتمع إليه.

ولا يجوز استكمال تقييم التأثير إلا بعد النظر الواجب في الملاحظات والاعتراضات المقدّمة من أفراد المجتمع المتضرر وممثليه. ويجب أن توضح السلطات المحلية الطرق التي تم بها تحقيق ذلك.

بعد ذلك ينبغي استخدام تقييم التأثير لتحديد جدوى عملية الإخلاء بصورة شفافة. وحيثما يشكل الإخلاء الخيار الممكن الأوحّد، فإن تقييم التأثير يجب أن يُستخدم لجعل عملية الإخلاء برمتها متبصّرة، بالإضافة إلى التدابير المتعلقة بالتعويض وإعادة التوطين.

وحيثما يكون ذلك ممكناً، ينبغي إدماج تكاليف تخفيف التأثيرات، بما في ذلك من خلال دفع تعويضات وتوفير السكن البديل، في التكاليف الإجمالية للمشروع المحدد المسؤول عن عمليات الإخلاء.

الإشعار الكافي والمعقول والمسبق بعملية الإخلاء

حال استكمال عملية التشاور بشكل مرضٍ، يتعين على السلطات المحلية أن ترسل للمتضررين إشعاراً بعملية الإخلاء قبل مدة كافية ومعقولة. وينبغي تقديم الإشعارات الفردية كتابياً وباللغة أو اللغات المحلية حيثما يكون ذلك ممكناً، أو توفير خدمة الترجمة لهم. كما ينبغي أن تكون الإشعارات الكتابية مصحوبة بتوفير معلومات مصاغة بشكل يسير الفهم من قبل كل شخص لا يجيد القراءة. وقد يتطلب ذلك استخدام محطات التلفزة والإذاعة العامة لبث بيانات عبرها، وعقد اجتماعات عامة واجتماعات لمجموعات التركيز.

ويجب أن يكون الوقت بين توصيل الإشعار وعملية الإخلاء المقترحة كافياً لتمكين الأشخاص من الطعن في القرار قانونياً. كما يجب أن تكون مهلة الإشعار كافية لتمكين الأشخاص من تقييم أية خسائر محتملة يمكن أن يطالبوا بتعويضات عنها. وينبغي أن تكون مهلة الإشعار كافية لاستكمال المناقشات بشأن استكمال إعادة التوطين، وكي تكون عملية إعادة التوطين متاحة وتعمل بشكل كامل قبل بدء عملية الإخلاء.

ووفقاً للمبادئ التوجيهية للأمم المتحدة المتعلقة بعمليات الإخلاء، فإنه «إذا تبين، بعد جلسة علنية من النقاش المستفيض والمنصف، أنه لا تزال هناك ضرورة لإعادة التوطين، فإنه يتعين إبلاغ المتضررين، أشخاصاً كانوا أم مجموعات أم مجتمعات محلية، بذلك بموجب إشعار مدته تسعين يوماً على الأقل قبل حلول تاريخ إعادة التوطين».¹⁹ ولذا فإن مهلة التسعين يوماً تعتبر شرط الحد الأدنى بالنسبة للحالات التي تنطوي على عمليات إخلاء جماعية.

ويجب أن يحدد الإشعار تاريخاً ووقتاً واضحاً لتنفيذ عملية الإخلاء، وأن يبيّن الخطوات المتعددة التي تتضمنها العملية. كما يجب أن يتضمن معلومات تفصيلية وأسباب تدابير التعويض وإعادة التوطين التي ينبغي اعتمادها، وإرشادات بشأن إثارة الأسئلة والطعن في القرارات المتعلقة بالإخلاء أو التعويض أو إعادة التوطين أمام المحاكم والهيئات الإدارية على السواء.

ويجب أن تتأكد السلطات المحلية من السماح للسكان بالوصول إلى منازلهم والحصول على كافة السلع والخدمات، ومنها الماء والتمديدات الصحية والكهرباء، بشكل كامل طوال مهلة الإشعار وحتى يوم الإخلاء الفعلي.

توفير الإنصاف القانوني والمساعدة القانونية

إن إحدى الضمانات الأساسية ضد عمليات الإخلاء القسري التي حددتها لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (اللجنة) تتمثل في أنه «ينبغي توفير سبل الإنصاف القانوني أو الإجراءات القانونية للمتضررين من أوامر الإخلاء».²⁰ كما ذكرت اللجنة أن الحكومات ينبغي أن تقدم المساعدة القانونية إلى الأشخاص الذين يحتاجونها من أجل طلب الإنصاف من المحاكم.²¹

وأكدت لجنة الأمم المتحدة على التزام الدول بتوفير الإنصاف القانوني في إطار نظامها القانوني الوطني للحماية من انتهاك الحق في السكن الملائم، بما في ذلك «الطعون القانونية التي ترمي إلى منع العمليات المخطط لها فيما يتصل بإخلاء المساكن أو هدمها، وذلك من خلال أوامر زاجرة تصدر عن المحاكم».²²

كما تؤكد المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة المتعلقة بعمليات الإخلاء على أنه «ينبغي أن تخضع جميع القرارات النهائية لمراجعة قضائية وإدارية. كما يجب أن يُكفل للأطراف المتضررة الحصول على خدمات محام قانوني في الوقت المناسب مجاناً إذا دعت الضرورة».²³

ولذا فإن السلطات المحلية يجب أن تكفل لكل شخص معرض للإخلاء إمكانية الطعن في قرارات إخلائه، بما في ذلك أمام المحاكم. وينبغي تزويده بالمعلومات المتعلقة بسبل الإنصاف القانوني المتاحة له، وكيفية الحصول على الإنصاف، وبالمساعدة القانونية عند الضرورة. كما ينبغي توفير هذه المعلومات في مختلف مراحل عملية الإخلاء، وتضمين المعلومات المتعلقة بفرص الطعن في أي قرار إخلاء في إشعار تنفيذ الإخلاء.

السكن البديل والتعويض

«ينبغي ألا تسفر عمليات الإخلاء عن تشريد الأفراد أو تعرّضهم لانتهاك حقوق أخرى من حقوق الإنسان. وفي حال عجز المتضررين عن تلبية احتياجاتهم بأنفسهم، على الدولة الطرف أن تتخذ كل التدابير المناسبة، بأقصى ما هو متاح لها من موارد، لضمان توفير مسكن بديل ملائم لهم، أو إعادة توطينهم أو إتاحة أراضٍ منتجة لهم، حسب الحالة».

لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام 7: الحق في السكن الملائم: عمليات الإخلاء القسري، 20 مايو/أيار 1997، الفقرة 16.

تقديم تعويضات عن الخسائر كافة

أكدت لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أن «الدول الأطراف يجب أن تكفل لجميع الأفراد المعنيين الحق في التعويض الكافي عن أية ممتلكات تتأثر من جراء ذلك، شخصية كانت أم عقارية».²⁴

ويتعين على السلطات المحلية أن تمنح الأشخاص المتضررين الوقت الكافي لتقييم جميع الخسائر المحتملة وضمان التعويض عنها. كما ينبغي ألا يحلّ التعويض النقدي محل توفير سكن بديل لأولئك الذين لا يستطيعون دفع تكاليفه بأنفسهم.

كما تنص المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة المتعلقة بعمليات الإخلاء على أنه «عندما لا يكون هناك مناص من تنفيذ الإخلاء وتدعو الضرورة إليه من أجل تعزيز الرفاه العام، يجب على الدول أن تقدم أو تؤمّن تعويضاً عادلاً ومنصفاً عن أية خسارة تنجم عنه في الممتلكات أو الأمتعة الشخصية، عقارية كانت أم غير عقارية، بما في ذلك الحقوق أو المنافع المرتبطة

بالممتلكات. وينبغي تقديم تعويض عن أية خسارة قابلة للتقييم من منظور اقتصادي بما يتلاءم مع جسامته الانتهاك والظروف المحيطة بكل حالة، كالخسارة في الأرواح أو الأعضاء أو الضرر الجسدي أو العقلي أو ضياع الفرص، بما في ذلك فرص العمل والتعليم والمزايا الاجتماعية؛ والأضرار المادية وضياع المكاسب، بما في ذلك ضياع المكسب المحتمل؛ والضرر المعنوي؛ والنفقات الضرورية للحصول على المساعدة القانونية أو مساعدة ذوي الخبرة؛ والأدوية والخدمات الطبية والخدمات النفسية والاجتماعية. وينبغي ألا يحل التعويض النقدي، بأي حال من الأحوال، محل التعويض العيني في شكل أرض أو موارد مشتركة الملكية. وفي حال مصادرة الأرض، ينبغي تعويض من تعرّض للإخلاء بأرض تضاهيها أو تفوقها من حيث النوعية والمساحة والقيمة».²⁵

وفي الحالات التي يعبر فيها المتضررون عن تفضيلهم للتعويض النقدي على السكن البديل، يتعين على السلطات المحلية أن تتأكد من توفير كافة المعلومات المتعلقة بالسكن البديل والتعويض كي يكونوا قادرين على تبني خيارات متبصرة. كما يجب أن تتأكد السلطات المحلية من أن اختيار التعويض النقدي مقبول من جميع أفراد الأسرة، ولا سيما النساء، كما يجب أن تنتفع النساء والرجال على السواء من التعويض النقدي المقدم. وفي حالات الأسر التي تعيلها نساء ينبغي إعطاء التعويض النقدي لهن.

وينبغي منح الأشخاص الذين يعربون عن اهتمامهم بالتعويض النقدي الوقت الكافي لتقييم توفر السكن وكفاية التعويض لتأمين السكن البديل قبل اتخاذ القرار النهائي بهذا الشأن.

توفير سكن بديل لائق للأشخاص الذين ليس بمقدورهم دفع تكاليفه بأنفسهم

يتعين على السلطات المحلية توفير سكن بديل لائق إلى جميع الذين لا يستطيعون دفع تكاليفه بأنفسهم، وضمان عدم بقاء أحد بلا مأوى أو عرضة لخطر انتهاكات حقوق الإنسان نتيجةً لعملية الإخلاء.

مَن هم الذين يحق لهم الحصول على سكن بديل وإعادة توطين؟

إن المعيار الرئيسي الذي يتحدد بموجبه توفير سكن بديل يتمثل في حالة الشخص الذي يتم إخلاؤه وقدرته على تأمين سكن لائق بنفسه. ويتعين على السلطات المحلية توفير سكن بديل لائق لجميع الأشخاص المعرضين لخطر التشرد، أو الذين لا يستطيعون دفع كلفة سكن لائق بوسائلهم الخاصة. ولا يجوز للسلطات المحلية التمييز بين الأشخاص الذين تم إخلاؤهم لحرمان المحتاجين منهم، بما في ذلك على أساس ضمان الحيازة القانوني أو تسجيل الإقامة في المدينة أو حتى صفة الهجرة. ولا يحق للحكومات حرمان الأشخاص من حقهم في الحصول على سكن لائق لمعاقتهم على عدم التزامهم بقوانين وسياسات أخرى، ويجب أن تتعامل مع هذه القضايا من خلال الإجراءات السليمة. فعلى سبيل المثال يجوز للحكومات أن ترحّل الأشخاص وفقاً للإجراءات الواجبة في حالة مخالفتهم لشروط الهجرة، ولكن لا يجوز لها هدم منازلهم وتركهم مشردين بهدف معاقتهم على كونهم مهاجرين «غير شرعيين».

الخطوات الرئيسية لضمان توافق السكن البديل أو إعادة التوطين مع المعايير الدولية

إن السكن البديل الذي يتم توفيره، بما في ذلك من خلال إعادة توطين جماعات كبيرة من الناس، يجب أن يتوافق مع شروط السكن «الملائم» التي حدتها لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها من المعايير الدولية لحقوق الإنسان، ومنها حظر التمييز والفصل العنصري. ولذا فإنه يتعين على السلطات المحلية ضمان ما يلي:

☑ أن يتوفر للأشخاص الذين يتم إخلاؤهم الضمان القانوني للحياسة في منازلهم الجديدة، وذلك من خلال وسائل متعددة، منها عقود الإيجار أو الوثائق التي تؤكد حقهم في العيش هناك، أو الأحقية في الممتلكات التي سيمتلكونها بشكل كامل. وفي كافة الأحوال ينبغي حماية الأشخاص من عمليات الإخلاء القسري.

☑ أن تتضمن جميع التدابير المتعلقة بضمان الحياسة القانوني توفير الحماية للرجال والنساء في الأسرة على قدم المساواة، ولذا ينبغي توفيرها في شكل سند ملكية/إيجار مشترك أو اتفاقيات إيجار. وفي حالة أسر النساء العازبات فإن سندات الملكية أو الاستئجار أو اتفاقيات الإيجار يجب أن تُسجل باسم النساء المعنيات.

☑ أن تتوفر في السكن البديل الخدمات العامة، كالماء والصرف الصحي والكهرباء أو غيرها من أشكال الطاقة لغايات الطهي والإنارة والتدفئة، وجمع النفايات وإنارة الشوارع.

☑ أن تكون المواد المستعملة في بناء المنازل آمنة وغير خطيرة.

☑ أن تتوفر في السكن البديل التهوية الكافية والحماية من البرد والرياح وغيرها من عناصر الطبيعة. وأن تتقيد جميع المنازل بالقوانين والأنظمة الوطنية.

☑ أن يكون الأشخاص المتضررون قادرين على دفع تكاليف المسكن البديل. فعلى سبيل المثال، في الحالات التي يدفعون فيها إيجار المسكن البديل، يجب أن لا تكون قيمة الإيجار على حساب قدرتهم على تلبية احتياجاتهم الأخرى، من قبيل الغذاء والكساء وغيرها. ويمكن أن تقدم السلطات المحلية دعماً لهم إذا كان المسكن مستأجراً من القطاع الخاص.

☑ أن يوفر المنزل البديل حيزاً كافياً وألا يكون مكتظاً. وفي حين أن المعايير المحلية قد تختلف من بلد إلى آخر، فإنه وفقاً للمؤشرات التي يعتمدها برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية «الموئل»، ينبغي ألا ينام أكثر من ثلاثة أشخاص في الغرفة الواحدة.

☑ أن تمكّن مواقع المنازل أو إعادة التوطين الجديدة الأشخاص من الوصول إلى أماكن العمل والمدارس ومراكز الرعاية الصحية وغيرها من المرافق والخدمات العامة. وإذا تطلّب الوصول إليها توفير وسائل مواصلات، فإن هذه الوسائط يجب أن تكون منتظمة ومنخفضة التكاليف. كما ينبغي عدم إنشاء المساكن على مكب نفايات أو بالقرب منه أو في مناطق التلوث الصناعي أو المناطق المعرضة للأخطار البيئية أو التلوث وتهدد صحة السكان أو سلامتهم.

☑ ينبغي إعطاء الأولوية للمواقع الأكثر قرباً من مناطق السكن الأصلية، ما لم تكن المواقع الأصلية التي تم إخلاء سكانها معزولة أو غير آمنة بسبب عوامل بيئية أو غيرها من الأسباب.

☑ يجب ألا تؤدي مواقع المنازل أو إعادة التوطين الجديدة إلى فصل عنصري، وأن تكون متسقة مع ثقافة سكانها.

☑ يجب أن تكفل السلطات المحلية ألا يؤثر الموقع الجديد على إمكانية مشاركة سكانه في الانتخابات أو غيرها من العمليات العامة، أو على إمكانية حصولهم على المنافع ودعم الأسعار. كما ينبغي مساعدتهم في المعاملات الورقية، بما فيها تسجيل الإقامة، وفي الأدوار الانتخابية وعند الحصول على بطاقات هوية.

☑ وفي حالة وجود أطفال بدون عائلاتهم أو أسر يعيّلها أطفال، فإن السلطات المحلية يجب أن تكفل حماية حقوقهم. ويمكن القيام بذلك من خلال العمل على مشاركة الأطفال المتضررين، بما يتوافق مع تطور قدراتهم، وتدخّل دوائر الخدمة الاجتماعية والسلطات المسؤولة عن خدمات الطفل ومنظمات المجتمع المدني وأفراد المجتمع المتضرر، لاتخاذ تدابير إعادة التوطين التي تكون لمصلحة الطفل الفضلى.

تقييم خيارات السكن البديل وإعادة التوطين مع المجتمعات المتضررة

أوضحنا في الفصل المتعلق بعملية التشاور الحقيقي أن السلطات المحلية يجب أن تزود الأشخاص المتضررين بالمعلومات الكاملة بشأن جميع خيارات إعادة التوطين، وأن تتشاور معهم بشأن تلك الخيارات. وينبغي أن تتيح لهم فرصة زيارة مواقع السكن البديل وإعادة التوطين المقترحة بغية المشاركة في عملية التشاور بشكل فعال. كما ينبغي أن تتيح للمتضررين فرصة اقتراح مواقع بديلة لإعادة التوطين.

ومن المهم للغاية أن تحاول السلطات تحديد الخيارات المتعلقة بتوفير السكن البديل الملائم وإعادة التوطين للمتضررين بشكل شامل. وغالباً ما يكون هناك اتجاه لنقل الناس إلى ضواحي المدن، حيث يمكن أن يصبحوا بعيدين عن أماكن العمل وغيرها من المرافق، أو حتى عرضة للفصل العنصري. ويمكن أن يكون هذا الأمر مدمراً للغاية بالنسبة للمتضررين، وكثيراً ما يؤدي إلى استخدام الموارد العامة بشكل غير فعال لأنهم قد يُرغمون على العودة إلى العشوائيات داخل المدن بهدف إيجاد عمل. ولذا فإن السلطات يجب أن تتشاور معهم بشأن احتياجاتهم السكنية، وأن تنظر في طائفة من الخيارات التي يمكن أن تلبى تلك الاحتياجات. كما ينبغي أن تُتاح للمتضررين فرصة الالتقاء بالمهندسين المعماريين والمخططين الذين يُحتمل أن يكونوا مسؤولين عن إنشاء أو تعديل المساكن أو المواقع، والإدلاء بأرائهم بشأن التصميم والخطط.

ومن بين الخيارات التي يمكن للسلطات أن تنظر فيها أن تكون المواقع قريبة من المدينة وقابلة لإجراء تعديلات عليها، ومنها المباني الخالية من السكان أو التي يُساء استعمالها، وقد تكون إما ملكية خاصة أو عامة. ويمكن أن تستخدم السلطات المحلية السكن الاجتماعي أو القليل الكلفة، أو أن تنظر في خيارات أخرى، من قبيل الدعم المالي لتمكين المتضررين من السكن وفقاً لأسعار سوق الإيجارات التابع للقطاع الخاص. وعندما يكون الفاعلون الخاصون مشاركين في المشروع، فإنه يمكن تضمين إعادة التوطين كشرط من شروط المشروع، ولكن السلطات يجب أن تحتفظ دائماً بدورها في ضمان السكن الملائم وأن تعامل المتضررين بشكل عادل ومنتساو، وتلتزم بالضمانات المتعلقة بعمليات الإخلاء وإعادة التوطين. وغالباً ما يكون الأشخاص المتضررون هم أفضل من يقترح الخيارات التي تلبى احتياجاتهم على الوجه الأمثل، وتُوفر عملية التشاور للسلطات فرصة ثمينة للحصول على مثل هذه المدخلات. فعلى سبيل المثال طلب بعض المتضررين من السلطات تزويدهم بمواد يستطيعون دفع ثمنها، ولكنهم عرضوا القيام ببناء المنازل بأنفسهم، أو قدموا

اقتراحاً يقضي بأنهم، إذا وُفِّرت السلطات لهم خدمات كالماء والصرف الصحي والكهرباء، سيدفعون مقابل تلك الخدمات بالأسعار العامة.

أما بالنسبة لعمليات الإخلاء التي تطال مجموعات كبيرة من السكان، فإن السلطات المحلية يجب أن تستخدم تقييمات التأثير والدراسات المسحية الأساسية كمرشد لوضع خطط إعادة التوطين.

السكن المؤقت

يجب أن تكفل السلطات المحلية استكمال تدابير التعويض وإعادة التوطين قبل بدء عمليات الإخلاء، وينبغي عدم توفير مساكن بديلة مؤقتة للمتضررين إلا إذا كان لا مخلص من ذلك، كأن تكون منازلهم تحت الإصلاح إلى حد أن العيش فيها بات غير آمن أثناء القيام بتلك العملية، أو في حالة وجود مخاطر جسيمة على صحة الناس وسلامتهم في المواقع الأصلية، بحيث يتوجب إخلاؤها في فترة قصيرة، وينبغي توضيح هذه الظروف بشكل كامل للمتضررين وممثليهم.

ويجب أن تكفل السلطات المحلية أن يعيش المتضررون في مساكن مؤقتة لأقصر فترة ممكنة، يتم بعدها إعادة توطينهم في مساكن بديلة طويلة الأجل. ويجب عليها أن تتأكد من أن ذلك يسبب أقل قدر ممكن من التشويش في حياتهم، وخاصة في مجالات التعليم والعمل والصحة والرعاية الصحية للمتضررين.

ويجب أن يتوافق السكن المؤقت مع العناصر الأساسية للحق في السكن الملائم، وأن يفي بمعايير الحصول على السلع والخدمات العامة والوصول إلى الموقع وصلاحيته السكن، كما هو الأمر في حالة السكن البديل المذكورة آنفاً.

ويجب أن تتأكد السلطات المحلية من تزويد المتضررين بمعلومات كاملة ومنظمة حول سير العمل في توفير السكن طويل الأجل، ومعلومات حول أشكال الإنصاف وكيفية الحصول عليها من خلال الإجراءات الإدارية والقضائية.

القيام بعمليات الإخلاء

«يجب ألا تُنفَّذ عملية الإخلاء على نحو ينتهك كرامة الأشخاص المتضررين وحقهم في الحياة وفي الأمن بوصفهما من حقوق الإنسان. ويجب على الدول أيضاً أن تتخذ خطوات من أجل ضمان عدم تعرُّض النساء للعنف والتمييز من منطلق جنساني أثناء عمليات الإخلاء ومن أجل حماية حقوق الأطفال».

المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية للأمم المتحدة المتعلقة بعمليات الإخلاء والترحيل
بدافع التنمية، الفقرة 47

حالما يتم أتباع العملية الواجبة، وإذا كان يُزعم تنفيذ عمليات الإخلاء، فإن السلطات المحلية يجب أن تكفل تنفيذها بشكل يحترم حقوق الأشخاص المتضررين. وينبغي عدم استخدام القوة إلا إذا كان ذلك ضرورياً للغاية ومتناسباً ويطماشى مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان.

ووفقاً للجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإنه «في الحالات التي يعتبر فيها أن الإخلاء ما يبرره، ينبغي أن يتم هذا الإخلاء مع الامتثال الدقيق للأحكام ذات الصلة من القانون الدولي لحقوق الإنسان ووفقاً للمبادئ العامة المراعية للمعقولية والتناسب».²⁶ كما أكدت لجنة الأمم المتحدة على ضرورة حضور موظفين حكوميين أو ممثلين عنهم أثناء عملية الإخلاء، وتحديد هوية جميع الأشخاص الذين يتولون القيام بعملية الإخلاء، وعدم تنفيذ عملية الإخلاء في الأحوال الجوية السيئة أو أثناء الليل.

«إن الاستخدام القانوني للقوة أثناء عمليات الإخلاء يجب أن يحترم مبدأي الضرورة والتناسب، بالإضافة إلى المبادئ الأساسية بشأن استخدام القوة والأسلحة النارية من قبل الموظفين المكلفين بتنفيذ القانون» وأي مدونة قواعد سلوك وطنية أو محلية تتوافق مع المعايير الدولية لتنفيذ القانون وحقوق الإنسان.

«وينبغي عدم تنفيذ عمليات الإخلاء في أحوال الطقس السيئة أو في الليل أو أثناء الاحتفالات أو الأعياد الدينية أو قبل الانتخابات أو قبيل الامتحانات المدرسية أو أثناءها».

«يجب على الدول وموظفيها اتخاذ الخطوات اللازمة لضمان عدم تعرض أي شخص لهجمات مباشرة وعشوائية أو غيرها من أعمال العنف، لاسيما ضد النساء والأطفال، أو حرمان أي شخص تعسفاً من ملك أو متاع نتيجة الهدم والخرق المتعمد وغير ذلك من أشكال التدمير المتعمد أو نتيجة الإهمال أو أي شكل من أشكال العقاب الجماعي. وينبغي أن تُحاط الممتلكات والأمتعة التي تُركت رغماً عن أصحابها بالحماية من التدمير والاستيلاء أو الاحتلال أو الاستخدام بشكل تعسفي وغير قانوني».²⁷

ولضمان ألا تؤدي عمليات الإخلاء إلى انتهاكات لحقوق الإنسان، فإن السلطات المحلية يجب أن تعمل بشكل منتظم مع الأشخاص المتضررين من أجل تقييم استعدادهم لعملية الإخلاء. كما ينبغي أن تسعى السلطات المحلية إلى إشراك مجتمع المتضررين في حوار، من خلال اجتماع عام، حول أية بواعث قلق قد تكون لدى المتضررين بشأن عملية الإخلاء، بالإضافة إلى تحديث المعلومات المتعلقة بالأشخاص الذين يطلبون المساعدة والرعاية الطبية في يوم الإخلاء.

ويجب أن تحيط السلطات المحلية بجميع المتضررين علماً بعملية الإخلاء وبالأدوار التي يضطلع بها جميع موظفي الهيئات العامة والخاصة المشاركين في عملية الإخلاء.

ويجب أن تكفل السلطات المحلية عدم إرغام الأشخاص المتضررين على هدم منازلهم بأيديهم أو تنظيف الأنقاض إلا في الحالات التي يعرب فيها المتضررون عن رغبتهم في القيام بذلك بغية إنقاذ مقتنياتهم من التلف والاحتفاظ بمواد البناء لإعادة استخدامها.

ويجب ألا تشمل عمليات الإخلاء تنظيف المنطقة عن طريق إضرام النار في المنازل. وفي حالة استخدام الجرافات، يتعين على السلطات المحلية ضمان تطويق المنطقة وضمان وجود الأشخاص المتضررين ومقتنياتهم، بالإضافة إلى مواشيهم وحيواناتهم الأليفة، خارج نطاق الأذى حيثما يكون ذلك ممكناً. ويجب أن تقدم السلطات المحلية المساعدة للمتضررين لنقل مقتنياتهم إلى مواقع السكن البديل أو إعادة التوطين. وينبغي تقديم المساعدة للأشخاص المتضررين الذين يعانون من صعوبات حركية أو إعاقات أو أمراض، والأشخاص المسنين والنساء الحوامل والأشخاص الذين برقتهم أطفال.

وبقدر الإمكان، ينبغي نقل الأشخاص المتضررين، ولاسيما الأطفال والمسنين، إلى مساكنهم البديلة قبل بدء عمليات هدم المنازل. ويجب أن تكفل السلطات المحلية توفير خدمات الطوارئ، بما فيها عربات الإطفاء وسيارات الإسعاف، طوال فترة عملية الإخلاء.

ولضمان ألا تسفر عمليات الإخلاء عن انتهاكات لحقوق الإنسان، فإنه يتعين على السلطات المحلية إشراك مراقبين مستقلين أثناء عمليات الإخلاء.

ويجب أن تعقد السلطات المحلية دورات تدريبية حول التوعية في مجال نوع الجنس لجميع الموظفين المشاركين في عمليات الإخلاء، نساءً ورجالاً.

ويتعين على السلطات المحلية إنشاء آلية للشكاوى في الموقع لتسجيل الشكاوى التي تُقدّم بشأن عملية الإخلاء، والتأكد من أن الأشخاص المتضررين على علم بتلك الآلية.

مراقبة عملية إعادة التوطين

«ينبغي للدول أن ترصد وتنفذ بنشاط تقييمات كمية ونوعية من أجل تحديد عمليات الإخلاء، بما في ذلك الإخلاء القسري، التي تحدث ضمن حدود ولايتها وداخل الإقليم الواقع تحت سيطرتها الفعلية وتحديد أنواعها ونتائجها على المدى البعيد. وينبغي أن تُتاح لعامة الناس ولأطراف الدولية المعنية إمكانية الاطلاع على تقارير الرصد وعلى نتائجها بغية تعزيز تطوير أفضل الممارسات والتجارب في حل المشاكل بناء على الدروس المستخلصة».

المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية للأمم المتحدة المتعلقة بعمليات الإخلاء والتوصيل بدافع التنمية، الفقرة 69

وبعد تنفيذ عمليات الإخلاء، تستمر السلطات المحلية في لعب دور مهم في ضمان أن يتوافق السكن الملائم وإعادة التوطين مع المعايير الوطنية والدولية لحقوق الإنسان.

ويجب أن تستمر السلطات المحلية في المراقبة المنتظمة للأوضاع في مواقع إعادة التوطين والسكن البديل لضمان توافقها المستمر مع جميع المكونات الأساسية للحق في السكن الملائم. وفي حالة وجود أطفال بدون عائلات أو أطفال مسؤولين عن أسر، فإن السلطات المحلية يجب أن تقوم بمراقبة أوضاعهم المعيشية بانتظام، بالإضافة إلى الخدمات العامة وخدمات رعاية الأطفال، إلى جانب القضايا المتعلقة بسير العمل العام.

كما ينبغي فحص ما إذا كان الأشخاص الذين تم إخلاؤهم غير قادرين على الحصول على الحقوق الإنسانية الأخرى، من قبيل الحصول على التعليم والعمل والرعاية الصحية، نتيجة لعملية الإخلاء أو إعادة التوطين.

وينبغي تزويد الأشخاص المتضررين بمعلومات حول الآليات التي يمكنهم من خلالها تقديم شكاوى أو إثارة بواعث القلق فيما يتعلق بالسكن البديل الذي يتم توفيره.

ويمكن للسلطات المحلية تعيين ضابط ارتباط ومسؤول عن مكتب المظالم للتعامل مع التظلمات والرد عليها بشكل فعال. وعندما تنتهك عملية إعادة التوطين المعايير الدولية لحقوق الإنسان، فإن هذه الإجراءات ينبغي ألا تحل محل الإنصاف القانوني.

الهوامش

- 1 المادة 17 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛ والمادتان 16 (1) و 27 (4) من اتفاقية حقوق الطفل؛ والمادة 5 (هـ) من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري؛ والمادة 14 (2) من اتفاقية الأمم المتحدة للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة؛ والمادتان 9 و 28 من الاتفاقية المتعلقة بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقات. وعلى المستوى الإقليمي، يحظى الحق في السكن الملائم بالحماية بموجب المادتين 16 و 31 من الميثاق الاجتماعي الأوروبي المعدل؛ والمادة 8 (1) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، والمواد 14 و 16 و 18 (1) من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب؛ والمادتين 18 و 20 من الميثاق الأفريقي لحقوق الطفل ورفاهه، والمادة 16 من البروتوكول الملحق بالميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب المتعلق بحقوق النساء في أفريقيا، والمواد 11 (1) و 12 (1) و 26 من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان. وفي الوقت الذي لا تشير فيه المعاهدات التالية صراحة إلى الحق في السكن الملائم (الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، والميثاق الاجتماعي الأوروبي (1961) والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب)، فإن هيئات الخبراء أو المحاكم التي تتولى مراقبة هذه المعاهدات قد أوضحت أن على عاتق الدول تقع التزامات بحماية الحق في السكن الملائم بموجب هذه المعاهدات، وهي التزامات مستمدة من حقوق إنسانية أخرى كاللحق في الخصوصية والحق في الملكية والتمتع السلمي بالممتلكات، والحق في حماية العائلة.
- 2 تعرّف لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الإخلاء القسري بأنه «نقل الأفراد والأسر و/أو المجتمعات المحلية، بشكل دائم أو مؤقت وضد مشيئتهم، من البيوت و/أو الأراضي التي يشغلونها، دون إتاحة سبل مناسبة من الحماية القانونية أو غيرها من أنواع الحماية، أو إتاحة إمكانية الحصول عليها»، التعليق العام 7 للجنة
- الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: الحق في السكن الملائم (المادة 1.11 من العهد الدولي)، عمليات الإخلاء القسري، الفقرة 3 (الدورة السادسة عشرة، 20 مايو/ أيار 1997)، E/1998/22.
- 3 لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام 4: الحق في السكن الملائم (المادة 1.11، الفقرة 18، (الدورة السادسة، 13 ديسمبر/ كانون الأول 1991)، E/1992/23.
- 4 لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام 7، الفقرة 8.
- 5 لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام 4، الفقرة 8 (أ).
- 6 الملاحظات الختامية للجنة حقوق الإنسان: كينيا، لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، CCPR/29/CO/83/8، 29 نيسان/ أبريل 2005، الفقرة 22.
- 7 رقم المراسلة: U.N. Doc. CAT/ C/29/D/161/2000 (2002)
- 8 قرار لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان رقم: 1993/77، الفقرة 1.
- 9 المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية المتعلقة بعمليات الإخلاء والترحيل (المبادئ الأساسية)، الملحق 1 بالوثيقة رقم: UN.Doc. A/HRC/4/18.
- 10 المبادئ الأساسية، المبادئ 44 و 55 و 56.
- 11 لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام 7، الفقرة 9.
- 12 المبادئ الأساسية، المبدأ 38.
- 13 لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام 7، الفقرة 13.
- 14 المبادئ الأساسية، المبدأ 41.

- 15 إعلان الأمم المتحدة لحقوق الشعوب الأصلية،
2007، المادة 26.
- 16 إعلان الأمم المتحدة لحقوق الشعوب الأصلية،
2007، المادتان 10 و 32(2).
- 17 أنظر لجنة الأمم المتحدة المعنية بالقضاء
على التمييز العنصري، التوصية العامة رقم 23:
الشعوب الأصلية (الدورة الحادية والخمسون،
1997/18/08)، المرفق 5 بالوثيقة رقم UN Doc
A/52/18، وأنظر أيضاً قرار لجنة الأمم المتحدة
لحقوق الإنسان، أنجيلا بوما بوما، 2009/3/27،
المراسلة رقم: 2006/1457.
- 18 أنظر مثلاً: محكمة الدول الأمريكية لحقوق
الإنسان، شعب سراماكا ضد سورينام، الرقم
Series C (No. 172) (2007) المتسلسل:
19 المبادئ الأساسية، المبدأ 56(j).
- 20 لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية،
التعليق العام 7، الفقرة 13.
- 21 لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية،
التعليق العام 7، الفقرة 15.
- 22 لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية،
التعليق العام 4، الفقرة 17 (أ).
- 23 المبادئ الأساسية، المبدأ 41.
- 24 لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية،
التعليق العام 7، الفقرة 13.
- 25 المبادئ الأساسية، المبدأ 60.
- 26 لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية،
التعليق العام 7، الفقرة 14.
- 27 المبادئ الأساسية، المبادئ 47-50.

ملاحظات

إعرف التزاماتك دليل منع عمليات الإخلاء القسري

لكل شخص الحق في الحصول على سكن لائق، وعلى عاتق جميع الحكومات الوطنية والمحلية وممثليها واجب قانوني نحو احترام هذا الحق الإنساني وحمايته والإيفاء به، وكثيراً ما تكون السلطات المحلية نقطة التماس الأولى في تخطيط عمليات الإسكان وإنجازها. كما أنها غالباً ما تكون إحدى الجهات المعنية الرئيسية في المشاريع المتعلقة بالبنية التحتية وإعادة إعمار المدن أو إعادة تنظيمها وفي الأحداث التي تقع على نطاق واسع وتشكل الشرارة الأكثر شيوعاً لتنفيذ عمليات الإخلاء القسري.

إن عمليات الإخلاء القسري - نقل الأفراد والأسر و/أو المجتمعات المحلية، بشكل دائم أو مؤقت وضد مشيئتهم، من البيوت و/أو الأراضي التي يشغلونها دون إتاحة سبل مناسبة للحماية القانونية أو غيرها من الضمانات- تشكل انتهاكاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان.

ويغض النظر عن أسباب أية عملية إخلاء، فإن السلطات المحلية تشارك في تنفيذها بصورة مباشرة أو غير مباشرة، ولذا فإنها تستطيع أن تلعب دوراً مهماً في ضمان حماية الأشخاص من عمليات الإخلاء القسري وعدم انتهاك حقوقهم في الحصول على سكن لائق.

ويهدف هذا الدليل، الذي يستند إلى بحوث منظمة العفو الدولية، إلى مساعدة الموظفين العموميين وغيرهم من الأشخاص الذين يعملون نيابة عن الدولة على الإيفاء بالتزاماتهم المتعلقة بالحق في الحصول على السكن اللائق. ويحدد المعايير الدولية الرئيسية لحقوق الإنسان ذات الصلة، ويقدم إرشادات عملية بشأن التدابير الرئيسية التي ينبغي اتخاذها عند التخطيط للمشاريع التي ربما تنطوي على عمليات إخلاء، أو عند تنفيذ عمليات الإخلاء أو لإيعاز بتنفيذها.

www.amnesty.org

رقم الوثيقة: ACT 35/009/2012 Arabic
ديسمبر/كانون الأول 2012



منظمة العفو
الدولية