

E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1995/13
17 July 1995
ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصادي
والاجتماعي



لجنة حقوق الإنسان
اللجنة الفرعية لمنع التمييز
وحماية الأقليات
الدورة السابعة والأربعون
البند ٨ من جدول الأعمال

إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

مبادئ توجيهية بشأن المناسبات الدولية
و عمليات الإخلاء القسري

تقرير من الأمين العام

المقدمة

- في القرار ٣٩/١٩٩٤ الذي اتخذته اللجنة الفرعية، وبعد تأكيدها من جديد أن من حق كل امرأة ورجل وطفل التمتع بمكان آمن للعيش فيه بسلام وكرامة، وبعد تسليمها بأن ممارسة الإلقاء القسري تنطوي على إخراج الأشخاص والأسر والمجتمعات من بيئتهم ومجتمعاتهم رغم إرادتهم مما يؤدي إلى زيادة مستويات التشرد وإلى فقدان مصادر الرزق وإلى الضياع وإلى أحوال إسكان ومعيشة غير لائقة وإلى تفاقم مستويات الفقر، وبعد إدراكتها أن تنفيذ عمليات الإلقاء القسري أو إجازتها أو المطالبة بها أو اقتراحها أو الشروع فيها أو التفاصي عنها أمور قد تتم على أيدي عدد من الجهات الفاعلة، حثّت اللجنة الفرعية الحكومات بشدة على أن تتخذ كل التدابير الفورية الالزمة، على جميع المستويات، بهدف القضاء على ممارسة الإلقاء القسري؛ وعلى الأخص تلك الحكومات التي توجد لديها في الوقت الراهن خطط لتنفيذ عمليات الإلقاء القسري في أراضيها. وقررت أن تنظر في قضية الإلقاء القسري في دورتها السابعة والأربعين في إطار بند جدول الأعمال: "إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية" وأن تحدد في تلك الدورة أدنع السبل لمواصلة نظرها في القضية.

- وفي الفقرة ١٢ من القرار نفسه، طلبت اللجنة الفرعية من الأمين العام أن يقوم بإعداد سلسلة من المبادئ التوجيهية بشأن المناسبات الدولية وعمليات الإلقاء القسري، وفقاً لما جاء في الفقرة ١٧٢ من تقريره التحليلي (E/CN.4/1994/20). وعلى الرغم من أن هذه المبادئ التوجيهية لم تكن مطلوبة للدورة السابعة والأربعين للجنة الفرعية، فقد رأى الأمين العام أن الأمر يستحق عرض بعض الملاحظات الأولية حول صياغة هذه المبادئ التوجيهية. وينبغي، لهذا السبب، أن ينظر إلى التقرير الحالي بوصفه جهداً للحصول على آراء اللجنة الفرعية بشأن أفضل السبل لإخراج الطلب الوارد في قرارها ٣٩/١٩٩٤ إلى حيز التنفيذ.

- وتنص الفقرتان ١٧١ و ١٧٢ من التقرير التحليلي في أجزاء منها على:

"إن عمليات الإلقاء القسري كثيراً ما تكون مصاحبة لمناسبات دولية رئيسية. مثل الألعاب الأولمبية، ومسابقات الحمال، والزيارات الرسمية للدول، والمؤتمرات الدولية، وغير ذلك، وهذه المناسبات لها آثار إيجابية على البلد المضيف، مثل اهتمام وسائل الإعلام وزيادة الدخل من ناحية، ولكن ينبغي من ناحية أخرى عدم اعتبارها مبرراً كافياً لممارسة الإلقاء القسري.".

"ومن ثم هناك على ما يبدو حاجة مبررة لوضع وتطبيق مبادئ توجيهية لخطف المناسبات الدولية، وهو أمر يمكن أن تبدأه هيئات الأمم المتحدة مثل لجنة حقوق الإنسان ولجنة المستوطنات البشرية.". .

- وقد ضربت أمثلة على هذه المناسبات الدولية في الفقرتين ٥٢ و ٥٣ من التقرير التحليلي للأمين العام. فكانت هناك عمليات إلقاء جماعية للمستقظنين في زيمبابوي، عام ١٩٩١، قبل زيارة الملكة اليزابيث الثانية واجتماع رؤساء دول الكومنولث، فسرت على أساس أن مثل هذا الفعل سيسبب "حرجاً كبيراً للملكة". وفي حالة الألعاب الأولمبية في سيدني عام ١٩٨٨، أدت ضرورة الحصول على الأراضي لبناء الملاعب الرياضية والمراافق السكنية وتحسين صورة البلد المضيف إلى برنامج موسع للهدم وإعادة التعمير. وتهدد المخططات

التي تكتنف الألعاب الأولمبية لعام ١٩٩٦ في أطلانتا بالمثل بترحيل مجتمعات عديدة قسراً إلى أماكن أخرى.

٥- ومن بين الأمثلة الأخرى التي عرضت على اللجنة الفرعية حالة تايلند، فقد ورد هنا في ١٩٩١ أن أكثر من ٢٠٠ من سكان الأحياء الفقيرة سوف يطردون من أماكنهم قبل عقد اجتماع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بذرية توفير "منظر جميل" لمسؤولي البنك الدولي وصندوق النقد الدولي^(١). ومن المفارقات ما ورد من أن ٥٠٠٠ شخص (١١ ٠٠٠ أسرة) في استانبول، مكان انعقاد مؤتمر المؤلث الثاني، هُدّدوا بالإخلاء القسري بنهاية عام ١٩٩٤^(٢). وقبل انعقاد قمة حركة عدم الانحياز في جاكرتا في أيلول/سبتمبر ١٩٩٢، هُدمت بيوت أكثر من ١٠ ٠٠٠ ساكن لإيجاد "مساحة خضراء". وبالرغم من تقديم تعويض لبعض المقيمين، فقد شكا المتضررون من أن المدفووعات النقدية والمساكن البديلة كلتيهما كانت غير لائقة بالمرة إذا قيست بخسائرهم^(٣).

٦- وقد ذكر بعض المعلقين أن عمليات الإخلاء القسري يُعلن عنها دائمًا "تقريباً قبل حدوثها (سواء أكانت قانونية أو غير قانونية)"، ومن ثم فإن اتخاذ تدابير وقائية تهدف إلى تلافي هذه الأفعال أمر ممكن في كثير من الحالات. ويتفق هذا مع النتائج التي توصل إليها الأمين العام الذي لاحظ، في تقريره التحليلي أنه يمكن منع عمليات الإخلاء في معظم الحالات وأنه يمكن تلافي آثارها المعاكسة في جميع الحالات.

٧- وعلى الرغم من أن بعض عمليات الإخلاء لا يمكن تجنبها وأنها تعتبر مقبولة ومعقولة في إطار القانون، إلا أن التكلفة البشرية لعمليات الإخلاء القسري مثل فقدان البيئة الآمنة وحسن الجوار والشبكة الاجتماعية الازمة للبقاء؛ وتشتت المجتمعات؛ والافتقار إلى فرصة العمالة وفقدان الواقع التي تتسم بأهمية ثقافية أو تقليدية، يمكن أن يكون من القسوة وامتهان الكرامة بدرجة تستلزم تقييم أي تبرير لعمليات الإخلاء من هذا المنظور ووفقاً لمبادئ القانون الدولي المعترف بها عامة. ويدعو الأمين العام إلى أنه في الحالات التي لا يمكن فيها تفادى عمليات الإخلاء ينبغي أن يوجد التزام من جانب مؤيدي الإخلاء باتخاذ تدابير لتعويض الضحايا بحيث تقلل النتائج المعاكسة إلى حدتها الأدنى.

٨- وقد أكدت لجنة حقوق الإنسان في قرارها ٧٧/١٩٩٣ أن ممارسة الإخلاء القسري تشكل انتهاكاً جسيماً لحقوق الإنسان، ولا سيما الحق في السكن اللائق. وحثت الحكومات على أن تتخذ تدابير فورية على جميع المستويات بقصد القضاء على هذه الممارسة. وحثت الحكومات أيضاً على توفير أمن الحياة القانوني لجميع الأشخاص المهددين حالياً بالإخلاء القسري واتخاذ كل التدابير الازمة لمد يد الحماية الكاملة من الإخلاء القسري بناءً على المشاركة والتشاور والتفاوض بصورة فعالة مع الأشخاص المتضررين أو الجماعات المتضررة.

٩- واعتبرت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم ٤ (١٩٩١) أن حالات إخلاء المساكن بالإكراه تتعارض في ظاهرها مع مقتضيات العهد الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ولا يمكن أن تبرّر إلا في بعض الظروف الاستثنائية ووفقاً لمبادئ القانون الدولي ذات الصلة (١٩٩٠/٢/E، المرفق الثالث، الفقرة ١٨). وفضلاً عن ذلك، أعلنت اللجنة في تعليقها العام رقم ٢ (١٩٩٢/٢٣) أنه ينبغي للوكالات الدولية أن تتجنب بكل دقة المشاركة في مشاريع تنطوي، ضمن أمور أخرى، على عمليات

إخلاء أو تشريد واسعة النطاق للأشخاص دون توفير كل أشكال الحماية والتعويض المناسبة لهم (E/1990/23)، المرفق الثالث، الفقرة ٦.

١٠- وال الحاجة إلى حماية قانونية أفضل في حالة الإخلاء القسري هي من بين النتائج التي توصل إليها ممثل الأمين العام المعنى بالأشخاص المشردين داخلياً، وكذلك المقرر الخاص للجنة الفرعية المعنى بنقل السكان وهم مما من تتصل ولايتها اتصالاً وثيقاً بالولاية المعنية بحالات الإخلاء القسري، كما ورد وصف ذلك في التقرير التحليلي للأمين العام. وقد اقترح المقرر الخاص المعنى بنقل السكان أن تبدأ اللجنة الفرعية العمل بشأن وضع مشروع إعلان عن موضوع عمليات التخلص القسري للسكان وزرع المستوطنين والمستوطنات. وأشار ممثل الأمين العام المعنى بالأشخاص المشردين داخلياً إلى الحاجة إلى توفير حماية لائقه وفعالة للمشردين داخلياً من خلال تجميع وتقسيم القواعد القانونية القائمة واستحداث مبادئ توجيهية لاجتياز التغرات الممكنة.

١١- وعلى هذا، يبدو أن الحاجة إلى حماية تشرعية ضد جميع مظاهر ممارسة عمليات الإخلاء القسري قد وجدت تأييداً واسع النطاق. ومن شأن التشريع أن يخلق إطاراً من بارامترات في صلب التشريع تحدد الإجراءات المقبولة من جانب كل من لديه القدرة على التحرىض على الإخلاء وأن يفيد في تحسين الالتزامات الحكومية القائمة باحترام الحقوق في السكن وفي وضع هذه الالتزامات موضع التنفيذ.

١٢- ووضع مشروع لمبادئ توجيهية بشأن تحطيط المناسبات الدولية وعمليات الإخلاء القسري سوف يساهم في هذه العملية. غير أن المبادئ التوجيهية، كما هو مذكور في التقرير التحليلي للأمين العام، قد تشكل قبولاً ضمنياً لممارسة الإخلاء. ولذلك ينبغي أن يكون واضحاً أن وضع مبادئ توجيهية بشأن عمليات الإخلاء القسري لا يمكن أن يكون إلا حلّاً جزئياً. وهذه المبادئ لها أهميتها، غير أنه لا ينبغي أن يسمح لها بأن تستعمل بوصفها أساساً منطقياً لتشجيع عملية الإخلاء ولا أن ينظر إليها بوصفها الترياق لمعالجة الجانب الإنساني في هذه الممارسة. وإذا سعت الحكومات والوكالات الدولية وغيرها سعياً أميناً لتنفيذ هذه المبادئ التوجيهية فإن أهم وظيفة لهذه المبادئ - ألا وهو تشبيط عملية الإخلاء وردعها - يمكن أن تساعده في إيجاد بدائل حقيقة لهذا الانتهاك المستمر لحق الإنسان في سكن لائق.

١٣- ويقترح على اللجنة الفرعية أن تستند المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن عمليات الإخلاء القسري إلى اعتبارات حقوق الإنسان التالية: مبدأ عدم التمييز: الحاجة إلى المشاركة؛ الحاجة إلى اتخاذ القرارات بعد اطلاع من يعنفهم الأمر وبموافقتهم الحرة؛ عدم قانونية العنف والقسر؛ فرصة الوصول إلى المحاكم؛ الحق في الاستئناف؛ الحق في التعويض والتواصل سبل الانتصاف. وينبغي أن يتضمن إيلاء الاهتمام الخاص للنساء والجماعات المستضعفة كالسكان الأصليين والأقليات الإثنية ومن لا أرض لهم.

٤- وتتضمن العناصر المحددة التي يتعين النظر فيها لدى وضع مشروع المبادئ التوجيهية بشأن تحطيط المناسبات الدولية وعمليات الإخلاء القسري ما يلي:

تشبيط المانحين الخارجيين إذا كان من المرجح حدوث عمليات إخلاء تنتج عن المناسبة التي يخطط لها؛

عقد جلسات استماع قبل قرار اعتماد الخطة بغية التصدي لاحتمال حدوث عمليات إخلاء فيما يتعلق بالمناسبة:

أن يكون للأشخاص المهددين بالإخلاء القسري الحق في رفع المسألة إلى محكمة قانونية والحق في الاستئناف أمام محكمة أعلى;

إذا لم يكن هناك أي بديل عن الإخلاء يجب ضمان فترات دنيا للتنبيه وإمكانيات للانتقال وتعويض مالي مناسب والاشراك في العملية.

-١٥ وقد اعتمدت مؤسسات كبرى متعددة الأطراف مبادئ توجيهية لإعادة التوطين: البنك الدولي في ١٩٩٠، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في ١٩٩١، ومصرف البلدان الأمريكية للتنمية في ١٩٩٠، ومصرف التنمية الآسيوي في ١٩٩٢. وهدف هذه المبادئ التوجيهية هو ضمان أن يحصل السكان المشردون بفعل أحد المشاريع على فوائد وليس المعاناة من المشاكل الاقتصادية والاجتماعية والبيئية القاسية التي تقترن عادة بإعادة التوطين غير الطوعية مثل: فقدان الممتلكات الإنتاجية ومصادر الدخل؛ وتشتت هيأكل المجتمع والمجموعات الأسرية وإضعاف الشبكات الاجتماعية؛ وأضمحلال الهوية الثقافية والسلطة التقليدية واحتمال العون المتبادل.

-١٦ وتقوم المبادئ التوجيهية المذكورة أعلاه على اعتبارات تتصل بالسياسة العامة، تنطوي على الكثير مما تشتراك فيه مع دواعي القلق في مجال حقوق الإنسان، مثل:

(أ) ينبغي تفادى إعادة التوطين غير الطوعي أو تقليله إلى الحد الأدنى، حيثما كان ذلك ممكناً، باستكشاف جميع مشاريع التصميم البديلة التي يمكن أن تكون ناجحة؛

(ب) عندما يكون التشرد أمراً لا يمكن تفاديه، ينبغي عندئذ وضع خطط لإعادة التوطين. وينبغي في حالة الأشخاص المشردين '١' تعويضهم عن خسائرهم بكامل التكلفة التي تضمن إعادتهم إلى سابق عهدهم قبل الانتقال الفعلي؛ '٢' ومساعدتهم أثناء الانتقال ودعمهم خلال الفترة الانتقالية في موقع إعادة التوطين؛ '٣' ومساعدتهم في جهودهم لتحسين مستويات معيشتهم عن المستويات السابقة، وقدرتهم على تحصيل الدخل، ومستوياتهم الإنتاجية، أو الاحتفاظ بهذه المستويات على الأقل؛

(ج) ينبغي تشجيع الاشتراك المجتمعي في التخطيط لإعادة التوطين ولتنفيذها؛

(د) ينبغي إدماج الأشخاص الذين أعيد توطينهم اجتماعياً واقتصادياً داخل المجتمعات المضيفة بحيث تقل الآثار العكسية على المجتمعات المضيفة إلى حدتها الأدنى؛

(ه) ينبغي تقديم التعويض عن الأرض والسكن والهيكل الأساسي والتعويضات الأخرى إلى المتضررين، وجماعات السكان الأصليين، والأقليات الإثنية وسكان الريف الذين قد تكون لهم حقوق انتفاع أو حقوق عرفية في الأرض أو في موارد أخرى أخذت لصالح المشروع؛

(و) لما كانت المرأة مسؤولة إلى حد بعيد عن جعل قاعدة الموارد الطبيعية قاعدة منتجة، لذلك ينبغي أن يأخذ التخطيط للانتقال أفضلياتها في الاعتبار وينبغي أن يدرس ما لها وما عليها من احتياجات وقيود محددة.

١٧- ويقترح أن تستند أي مبادئ توجيهية لحقوق الإنسان بشأن تخطيط المناسبات الدولية وعمليات الإخلاء القسري، في المقام الأول، إلى اعتبار أن معظم عمليات الإخلاء المخطط لها أمر يمكن تفاديه. ولذلك ينبغي أن يتذكر التشديد على التماس بدائل ناجعة لهذه الممارسة. أما إذا لم يكن ذلك ممكناً، فإن قانون حقوق الإنسان نفسه يعترف بأن من الممكن القيام بعمليات إخلاء في "ظروف استثنائية" و"وفقاً لمبادئ القانون الدولي القائمة". غير أن الظروف التي تحدث فيها عمليات الإخلاء هذه هي التي ينبغي أن تحدد على وجه الدقة.

١٨- أما التحدي في صياغة هذه المبادئ التوجيهية فيكمن في النص على اتخاذ تدابير فورية تستهدف القضاء على ممارسة الإخلاء القسري وفي اعتماد جميع التدابير الوقائية الالزمة بغية حماية الضحايا المحتملة لعمليات الإخلاء القسري، وعمليات نقل السكان، والتشرد الداخلي وهؤلاء الضحايا عادة هم أكثر قطاعات المجتمع فقراً وأشدّها، من الناحية الاجتماعية والاقتصادية والإيكولوجية والسياسية حرماناً وضعفاً.

١٩- ويُدعى أعضاء اللجنة الفرعية إلى النظر في هذا التقرير بغرض اقتراح عناصر إضافية يمكن أن تحسن صياغة المبادئ التوجيهية بشأن المناسبات الدولية وعمليات الإخلاء القسري كي تنظر فيها اللجنة الفرعية في دورتها الثامنة والأربعين.

الحواشي

"A global survey of forced evictions: a violation of human rights", prepared for the forty-third session of the Sub-Commission, August 1991 by Habitat International Coalition. (١)

Scott Leckie, When push comes to shove: Forced evictions and human rights, Habitat International Coalition, 1995. (٢)

"Forced evictions: violations of human rights", Paper prepared for the World conference on Human Rights, Centre on Housing Rights and Evictions, June 1993. (٣)

- - - - -