الأمم المتحدة

E/C.19/2007/4/Add.1

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
15 March 2007
Arabic
Original: English

المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية
الدورة السادسة
نيويورك، ١٤-٢٥ أيار/مايو ٢٠٠٧
البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت*
الموضوع الخاص: "الأقاليم والأراضي والموارد الطبيعية"

المعلومات الواردة من الحكومات**

أستراليا

موجز

يحدد هذا التقرير الخطوط العريضة لسياسة الحكومة الأسترالية المتعلقة بتحسين حصيلة فوائد الشعوب الأصلية الأسترالية عن طريق تزويدهم بالأدوات التي تمكِّنهم من استعمال ملكية أراضيهم على نحو أفضل. وبشكل عام، تقضي هذه السياسة بكفالة الاعتراف بحقوق السكان الأصليين في الأرض وبأن توظف هذه الحقوق بما يعود بالمنفعة الاقتصادية والاجتماعية على السكان الأصليين. كما يحدد هذا التقرير الخطوط العريضة لكيفية تطبيق هذه السياسة عمليا بإدخال إصلاحات على تشريعات الحقوق في الأراضي وعلى نظام سندات ملكية السكان الأصليين.

* E/C.19/2007/1.

** تأخر تقديم هذا التقرير لكفالة تضمينه أحدث المعلومات.

030407 030407 07-27134 (A)

الإصلاح المتعلق بأرض السكان الأصليين في أستراليا

أولا – أرض السكان الأصليين في أستراليا

١ – تحتل الأرض مكانة محورية في حياة ورفاه السكان الأصليين الأستراليين. فهي الأساس الذي يقوم عليه تاريخ السكان الأصليين وثقافتهم وهي عماد المعتقدات الروحية للشعوب الأصلية ويمكنها أن تشكل قاعدة اقتصادية لها. وقد اكتسب السكان الأصليون حقوقا ومصالح في الأرض في أستراليا بطرق متنوعة وهم يملكون أو يسيطرون على ما يوازي نسبة ١٦ في المائة من مساحة القارة[(١)].

٢ – وتشكل أنظمة الحقوق القانونية في الأرض قناة رئيسية يتملَّك السكان الأصليون من خلالها مصالح في الأرض. ولكل ولاية وإقليم في أستراليا، باستثناء وسترن أستراليا (أستراليا الغربية)، شكل معين من أشكال نظام الحقوق القانونية في الأرض. وقد سمحت هذه الحقوق بمنح مجتمعات السكان الأصليين أراضي نتيجةً لمطالبات أو عمليات نقل مُلكية يقرها القانون.

٣ – وكان قانون عام ١٩٧٦ المتعلق بحقوق السكان الأصليين في الأرض، (نورثرن تيريتوري) ''الإقليم الشمالي''، أول تشريع متعلق بالحقوق في الأرض يسمح للسكان الأصليين بالمطالبة بأرض. ويستند هذا النظام إلى استنتاجات وتوصيات لجنة وودوُرد التي أنشأتها الحكومة الأسترالية لبحث مسألة حقوق الشعوب الأصلية في الأرض. وينص هذا القانون على أن تُمنح الأرض التي تعود تقليديا إلى السكان الأصليين في (نورثرن تيريتوري) ''الإقليم الشمالي'' إلى مؤسسات استئمانية لأراضي السكان الأصليين كي تُبقي هذه الأرض في عهدها لما فيه منفعة المالكين التقليديين من السكان الأصليين.

٤ – ورغم اختلاف المصالح الممنوحة بموجب تشريع الحقوق في الأرض، فإن الشكل الأكثر شيوعا للحيازة هو سند تملُّك حر للأرض غير قابل للتصرف تعود ملكيته إلى المجتمع المحلي. وبموجب هذا الشكل من حيازة الأرض، تعود إلى السكان الأصليين كمجموعة، لا كأفراد، ملكية قطعة أرض معينة يحظَّر عليهم بيع مصلحتهم فيها. وكثيرا ما تحد قيود تشريعية أخرى من قدرة السكان الأصليين على إدارة مصالحهم في أرضهم. ويمكن أن تأخذ تلك القيود شكل حظرٍ على الرهن أو فرضِ شروطٍ لمنح الموافقة وشروط تعجيزية لمنح عقد الإيجار. والحكمة من فرض هذه القيود هي الحاجة إلى كفالة المحافظة على الأرض كي تتمتع

---

(١) تقرير Overcoming Indigenous Disadvantage, 2005 (التغلب على حرمان السكان الأصليين، ٢٠٠٥). لا تشمل هذه النسبة الأرض التي للسكان الأصليين فيها سندات ملكية ومصالح.

بها الأجيال المقبلة. بيد أن أوجه التضييق التي تفرضها القيود على فرص تحقيق التنمية الاقتصادية ترسم علامة استفهام حول الرغبة في الإبقاء على هذه القيود بمستواها الحالي وحول استكشاف إمكانية تحقيق توازن أكثر ملاءمة.

٥ - وبالإضافة إلى الحقوق القانونية في الأرض، يعترف بالحقوق المستمدة من سندات ملكية السكان الأصليين منذ صدور قرار المحكمة العليا في أستراليا في قضية مابو[٢]. وخلافا للحقوق القانونية في الأرض التي تنطوي على منح مصالح متنوعة من خلال التشريعات، فإن سند ملكية السكان الأصليين ينطوي على الاعتراف بحقوق ومصالح موجودة أصلا. ويشكل سند ملكية السكان الأصليين، في القانون الأسترالي، اعترافا بأن بعض السكان الأصليين ما زالوا يملكون حقوقا في الأراضي والمياه مستمدةً من قوانينهم وعاداتهم التقليدية. ويمكن أن تراوح الحقوق والمصالح المستمدة من سندات ملكية السكان الأصليين بين الحق الحصري في حيازة الأرض والمياه وشغلهما واستعمالهما والاستفادة منهما من جهة، والتمتع بحقوق ومصالح أضيق نطاقا كالحق في الصيد وصيد السمك والتجمع من جهة أخرى.

٦ - وقد سُن قانون عام ١٩٩٣ المتعلق بسندات ملكية السكان الأصليين في أعقاب صدور قرار المحكمة العليا في قضية مابو الذي يقضي بإنشاء نظام للاعتراف بهذه الحقوق. ويتضمن هذا القانون نظاما للقوانين المقبلة ينظم الأنشطة الإنمائية المقبلة التي تؤثر على الحقوق المستمدة من سندات ملكية السكان الأصليين ويمنح حاملي الصكوك وأصحاب المطالب من السكان الأصليين الحقَ في التفاوض بشأن بعض القوانين المزمع سنّها في المستقبل. ويقضي القانون أيضا بصوغ اتفاقات متعلقة باستعمال أرض السكان الأصليين، وهي اتفاقات طوعية بين مجموعة من أصحاب سندات ملكية السكان الأصليين وأشخاص آخرين بشأن استعمال وإدارة الأرض والمياه.

٧ - وإلى جانب منح الحقوق القانونية في الأرض والاعتراف بالحقوق المستمدة من سندات ملكية السكان الأصليين، ثمة طرق أخرى متنوعة تمكّن السكان الأصليون من خلالها من اكتساب حقوق ومصالح في الأرض في أستراليا. فقد أُنشئ صندوق أراضي السكان الأصليين وسكان جزر مضيق توريس اعترافا بأن العديد من السكان الأصليين سيكونون غير قادرين على تثبيت حقوقهم المستمدة من سندات ملكية السكان الأصليين بسبب ظروف الفاقة التي يعيشونها. وتتلقى شركة أرض السكان الأصليين المال من الصندوق لشراء وإدارة أراضي السكان الأصليين الأستراليين. وفي أجزاء أخرى من أستراليا، خُصصت أراض لمنفعة السكان الأصليين. ففي ولاية وسترن أستراليا مثلا التي لا تشريع فيها يتعلق بالحقوق في

(٢) قضية مابو ضد كويترلاند 175 CLR 1 (1992) (No.2).

الأرض، اقتُطعت مساحات واسعة من الأرض لتكون محميات للسكان الأصليين. وتشكل ملكية الحدائق الوطنية وإدارتها المشتركة طريقة أخرى تمكّن عبرها السكان الأصليون من السيطرة على الأرض.

٨ - وتعكف الحكومة الأسترالية حاليا على تنفيذ إصلاحات تطال أرض السكان الأصليين، لا سيما في ما يتعلق بحقوق السكان الأصليين في سندات الملكية والأرض. والهدف الرئيسي من هذه الإصلاحات هو كفالة توفير نظام فعال للاعتراف بالحقوق في الأرض وبقدرة تلك الحقوق على تحقيق المنفعة الاجتماعية والاقتصادية للسكان الأصليين.

ثانيا - إصلاح الحقوق في الأرض: قانون عام ١٩٧٦ المتعلق بحقوق السكان الأصليين في الأرض (نورثرن تيريتوري) "الإقليم الشمالي"

٩ - نجح قانون حقوق السكان الأصليين في الأرض الذي سُن قبل أكثر من ٣٠ سنة في إعادة أراضٍ إلى مالكيها التقليديين الذين هم من إلى السكان الأصليين، ويملك السكان الأصليون اليوم أو يسيطرون على نسبة تناهز ٤٥ في المائة من مساحة نورثرن تيريتوري (الإقليم الشمالي)[٣]. بيد أن هذا القانون لم يحرز نجاحا ملحوظا لناحية تحسين رفاه السكان الأصليين بشكل إجمالي. ورغم التمتع بهذه القاعدة الواسعة من الأراضي، لم يجنِ السكان الأصليون إلا قدرا قليلا من الفائدة الاقتصادية الدائمة من الأرض التي في عهدتهم وهم لا يزالون يعانون الحرمان على الصعيدين الاجتماعي والاقتصادي.

١٠ - والهدف الأول من الإصلاحات الجاري إدخالها على هذا القانون هو تيسير تحقيق مستوى أعلى من التنمية الاقتصادية في أرض السكان الأصليين. وتهدف هذه الإصلاحات إلى تحقيق هذا الهدف والحفاظ في الوقت نفسه على الطابع المجتمعي غير القابل للتصرف لسند ملكية الأرض، الذي يعتبر من أهم خصائص الحقوق التي يملكها السكان الأصليون.

١١ - ومن أهم عناصر هذه الإصلاحات اعتماد مخطط استئجار البلدات. وسيسهِّل هذا المخطط الطوعي تملُّك البيوت وإنشاء الأعمال التجارية في البلدات، ما سيؤدي بدوره إلى تحقيق دورة طبيعية للحياة في تلك المناطق. وسيكون في وسع المؤسسات الاستئمانية لأراضي السكان الأصليين إبرام عقود إيجار مباشرة رئيسية مدتها ٩٩ سنة مع كيان تنشئه إما حكومة (نورثرن تيريتوري) "الإقليم الشمالي" أو الحكومة الأسترالية. ثم يقوم الكيان لاحقا بإبرام عقود إيجار من الباطن، يمكن رهنها، مع الأشخاص أو الشركات. وقد بدأ التفاوض مع عدد من المجتمعات المحلية التي أعربت عن الاهتمام بهذا المخطط.

(٣) تقرير Overcoming Indigenous Disadvantage, 2005 (التغلب على حرمان السكان الأصليين، ٢٠٠٥).

١٢ - وتليِّن هذه الإصلاحات أيضا من صرامة البنود المتعلقة بمنح مصالح أخرى في أرض السكان المحليين. وبغية تمكين المؤسسات الاستئمانية لأراضي السكان الأصليين من التمتع بحرية أكبر في منح هذه المصالح، ستكون موافقة وزير الأسر والخدمات المجتمعية وشؤون السكان الأصليين مطلوبة في عدد أقل من الحالات. فلن تكون مثلا موافقة الوزير مطلوبة إلا في حال إبرام عقد إيجار أو منح ترخيص لمدة تتجاوز ٤٠ سنة (بعدما كانت ١٠ سنوات). وكي تكون المؤسسات المالية راغبة في قبول عقد الإيجار كعربون ضمانٍ للقرض، يمكن منح موافقة مسبقة على رهن أو تحويل ملكية مصلحة تعود للمستأجر.

١٣ - وتدرك الحكومة الأسترالية أن إدخال تعديلات على ترتيبات حيازة الأرض وحدها لا تضمن تزويد السكان الأصليين بالقدرة المالية على تحمل عبء القرض. ونتيجة لذلك، تعكف الحكومة الأسترالية حاليا على تقديم الدعم للسكان الأصليين عبر برنامج لتملُّك البيوت على أراضي السكان الأصليين. وسيتيح هذا البرنامج، إلى جانب تدابير تكميلية أخرى، القدرة على الاستفادة من تمويل قروض الإسكان بتكلفة معقولة، ومن تخفيضات أسعار شراء البيوت والتدريب على إدارة الأموال. ولن يكون هذا الدعم متوافرا لسكان نورثرن تيريتوري (الإقليم الشمالي) فحسب، بل أيضا في سائر التقسيمات الإدارية في جميع أنحاء أستراليا التي تُبرم فيها عقود إيجار طويلة الأجل في أراض للسكان الأصليين. كما تعكف الحكومة الأسترالية حاليا مع حكومات الولايات على كفالة استفادة السكان الأصليين من هذا البرنامج في جميع أنحاء أستراليا.

١٤ - وبالإضافة إلى التعديلات في ترتيبات الإيجار، سيؤدي إصلاح قانون حقوق السكان الأصليين في الأرض إلى تعزيز التنمية الاقتصادية. وستشمل الإصلاحات مثلا أحكاما لتقصير فترة التفاوض بشأن منح رخصة لاستكشاف أراضي السكان الأصليين، مع الحفاظ في الوقت نفسه على حق النقض للمالك التقليدي (أي سلطة حجب الموافقة). ولما كان الاستكشاف والتعدين هما الوسيلتين الرئيسيتين اللتين يستفيد عن طريقهما السكان الأصليون اقتصاديا من أراضيهم، يمكن أن تترتب على هذه التعديلات آثار إيجابية. وبالإضافة إلى ذلك، ستشجع هذه الإصلاحات المشاركةَ المحلية في اتخاذ القرارات المتعلقة بتنمية أراضي السكان الأصليين. وسيجرى تسهيل ذلك من خلال تفويض سلطات مجلس الأراضي إلى مجموعات إقليمية، وتوضيح إجراءات إنشاء مجالس جديدة للأراضي.

ثالثا – إصلاح سندات ملكية السكان الأصليين: قانون عام ١٩٩٣ المتعلق بسندات ملكية السكان الأصليين

١٥ – لم يُعترف بسند ملكية السكان الأصليين في أستراليا إلا منذ عام ١٩٩٢ وهو بذلك يُعتبَر مفهوما أحدث من الحقوق القانونية في الأرض. وفي السنوات الـ ١٤ التي كان نظام سند ملكية السكان الأصليين معتمدا خلالها، جرى البت في ٩٥ سند ملكية للسكان الأصليين وتسجيل ٢٦٦ اتفاقا لاستعمال أراضي السكان الأصليين[٤]. ومع ذلك، لا يزال عدد كبير جدا من المطالبات دون تسوية، ويعترف أصحاب المصلحة المعنيون بهذا النظام أن العمليات الحالية الهادفة إلى الاعتراف بحقوق سندات ملكية السكان الأصليين لا تزال باهظة التكلفة وبطيئة.

١٦ – وتنطوي إصلاحات نظام سندات ملكية السكان الأصليين على إدخال التعديلات الهيكلية اللازمة التي تكفل تحقيقَ هذا النظام نتائج فعالة بشكل أسرع لجميع الأطراف، وتشجيعَ التوصل إلى اتفاق وتفضيله على النزاع. وستُطبَّق بعض الإصلاحات من خلال تعديلات تشريعية[٥] في حين ستُحقَّق أخرى من خلال المبادرات غير التشريعية.

١٧ – وبهدف الحد من إمكانية هدر الموارد وحصول إبطاء لا لزوم له، ستعزز هذه الإصلاحات تحقيقَ تنسيق أفضل بين المحكمة الاتحادية في أستراليا والمحكمة الوطنية لشؤون سندات ملكية السكان الأصليين اللتين تضطلعان بأدوار هامة في نظام سندات ملكية السكان الأصليين. وستناط بالمحكمة الوطنية المسؤولية الأولى عن التوسط في المسائل المتعلقة بسندات ملكية السكان الأصليين، وستلغى فرصُ الوساطة المتزامنة التي تقوم بها المحكمة الاتحادية والمحكمة الوطنية. وبغية المساعدة في كفالة إجراء وساطة فعالة، سيُطلب إلى الأطراف وممثليهم أن تكون الوساطة بحسن نية.

١٨ – وانسجاما مع السياسة العامة للحكومة الأسترالية الرامية إلى تشجيع تسوية المطالبات المتعلقة بسندات ملكية السكان الأصليين من خلال الاتفاق، ستمكِّن الإصلاحاتُ المقترحة المحكمةَ الوطنية من إصدار التوصيات والاستنتاجات بشأن المسائل المتصلة بهذه المطالبات. ويؤمَل في أن توفر هذه التوصياتُ والاستنتاجات، رغم طابعها غير الملزِم، توجيها للأطراف عبر مساعدتهم في التوصل إلى نتيجة عن طريق التفاوض. وتوفر المبادئ التوجيهية الجديدة

(٤) اعتبارا من ٥ شباط/فبراير ٢٠٠٧ (www.nntt.gov.au).

(٥) عُرض مشروع قانون تعديل سند ملكية السكان الأصليين على البرلمان الأسترالي في ٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦ وأحيل إلى لجنة الشؤون القانونية والدستورية بمجلس الشيوخ. ولم يكن قد جرى بعد إقرار مشروع القانون لدى كتابة هذا التقرير.

المتعلقة بتوفير التمويل للمدعى عليهم في المطالبات المتعلقة بسندات ملكية السكان الأصليين[٦] وسائل أخرى لمساعدة الأطراف في التوصل إلى اتفاق. وستوسع المبادئ التوجيهية الجديدة نطاق الظروف التي يوفَّر فيها التمويل خلال ممارسة الحق في التفاوض مع العمل في الوقت نفسه على حصر الظروف التي تقدَّم فيها مساعدة مالية لتغطية تكاليف إجراءات المحاكم.

١٩ - ويجرى أيضا إدخال إصلاحات على طريقة عمل هيئات تمثيل أصحاب سندات ملكية السكان الأصليين والشركات الممثِّلة المسجَّلة. وتموِّل الحكومة الأسترالية هيئات التمثيل كي توفِّر الخدمات القانونية وذات الصلة للمطالبين بسندات ملكية السكان الأصليين ولأصحاب هذه السندات، بموجب القانون المتعلق بسندات ملكية السكان الأصليين، في حين تضطلع الشركات الممثِّلة المسجَّلة بالمسؤولية عن إدارة الحقوق المستمدة من سندات ملكية السكان الأصليين وذلك في أعقاب صدور قرار عن المحكمة الاتحادية في أستراليا يعترف بوجود سند ملكية السكان الأصليين. وترتبط قدرة المطالبين بسندات ملكية السكان الأصليين وأصحاب هذه السندات، على حماية حقوقهم ومصالحهم ارتباطا عضويا بأداء هيئات التمثيل والشركات الممثِّلة المسجَّلة.

٢٠ - وتتضمن الإصلاحات المقترح إدخالها على هيئات التمثيل الاستعاضة عن نظام الاعتراف لمدة غير محدودة المتبع حاليا، بترتيبات محددة المدة. وتتمثل النتيجة المتوخاة في أن تصبح هذه الهيئات أكثر تركيزا على تحقيق النتائج لزبائنها. وستشمل الإصلاحات المزمع إدخالها على الشركات الممثِّلة المسجَّلة توسيعَ الظروف التي يمكن فيها للهيئات تقديم المساعدة إلى هذه الشركات؛ وتحسين قدرات هذه الأخيرة على الوصول إلى مصادر المساعدة الموجودة؛ والسماح لهذه الشركات باستعادة تكاليف معينة من مستعملي الأراضي المستفيدين من الوصول إلى الأرض موضوع سند ملكية السكان الأصليين؛ وتوسيع قاعدة المهارات المتوافرة لهذه الشركات عن طريق السماح لأصحاب سندات الملكية من غير السكان الأصليين بأن يصبحوا أعضاء متى رغب أصحاب سندات ملكية من السكان الأصليين في ذلك. وستكمِّل هذه الإصلاحات تدابير غير تشريعية كتوفير التدريب بهدف بناء قدرات الهيئات والشركات الممثِّلة المسجَّلة.

٢١ - وأخيرا، تهدف الإصلاحات إلى تحسين التواصل والشفافية ضمن النظام المتعلق بسندات ملكية السكان الأصليين. ويجرى تحقيق الجزء الأكبر من ذلك من خلال عقد

(٦) المبادئ التوجيهية المتعلقة بتوفير المدعي العام للمساعدة المالية بموجب قانون عام ١٩٩٣ المتعلق بسندات ملكية السكان الأصليين.

اجتماعات منتظمة ومنتديات تضم جميع أصحاب المصلحة. وسينتج عن ذلك تحقيق نتائج بشأن البت في سندات ملكية السكان الأصليين بشكل أسرع وبتكلفة معقولة أكثر وعلى نحو أكثر فعالية.

رابعا – الاستنتاج

٢٢ – إن الحكومة الأسترالية تتعهد الاعتراف بحقوق الشعوب الأصلية في الأرض. بيد أن هذا التعهد يترافق والإدراك بأن هذا الاعتراف وحده لن يحد من الحرمان الذي يعيشه السكان الأصليون الأستراليون: بل يجب أن يسير هذا الاعتراف الرمزي جنبا إلى جنبا مع اتخاذ إجراءات عملية. ونتيجة لذلك، تعكف الحكومة الأسترالية على تطبيق إصلاحات لا تكفل الاعتراف بالحقوق في الأرض فحسب، بل أيضا بأن هذه الحقوق ستُستخدم على نحو يحقق منافع اجتماعية واقتصادية للسكان الأصليين، اليوم وفي المستقبل.