

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2004/48
8 March 2004

ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة حقوق الإنسان

الدورة الستون

البند ١٠ من جدول الأعمال المؤقت

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

تقرير المقرر الخاص المعني بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق

في مستوى معيشي مناسب، ميلون كوثري*

* يرجع السبب في تأخر تقديم هذا التقرير إلى الحرص على إدراج أحدث المعلومات فيه.

ملخص

اختار المقرر الخاص في هذا التقرير أن يكون محور تركيزه واحدة من الظواهر التي برزت بوصفها إحدى القضايا ذات الأولوية فيما يتعلق بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب، وهي عمليات الإخلاء القسري.

ويهدف التقرير إلى إيضاح أنه منذ اعتماد لجنة حقوق الإنسان للقرار ٧٧/١٩٩٣ الذي تؤكد فيه أن ممارسة الإخلاء القسري تشكل انتهاكاً جسيماً لحقوق الإنسان، ولا سيما الحق في السكن اللائق، ما زالت هذه الظاهرة مستمرة على أشدها. وعلى رغم العمل الذي اضطلع به عدد من الأطراف الفاعلة، بما في ذلك الهيئات المنشأة بموجب معاهدات، والإجراءات الخاصة الأخرى، ووكالات وبرامج الأمم المتحدة ومنظمات المجتمع المدني، للتصدي لهذه الممارسة، فإن عمليات الإخلاء القسري ما زالت تسفر عن تشرد أولئك الذين تمسهم، وفقدانهم سُبل كسب الرزق والممتلكات والأمتعة، وإلحاق الضرر الجسدي والنفسي بهم، وهؤلاء كثيراً ما يكونون من الأشخاص الذين يعيشون أصلاً في حالة من الفقر المدقع، ومن النساء ولأطفال والشعوب الأصلية والأقليات وغيرها من المجموعات الضعيفة. ويوضح المقرر الخاص، بالأمثلة، تنوع عمليات الإخلاء القسري وسعة انتشارها.

ويقترح المقرر الخاص في ضوء ذلك عدداً من التدابير الممكن اتخاذها لمعالجة عمليات الإخلاء القسري، بما في ذلك: اعتماد سياسات وتشريعات وطنية، وعقد حلقة دراسية لخبراء من أجل وضع مبادئ توجيهية واضحة للدول وللمجتمع الدولي بشأن عمليات الإخلاء القسري، وقيام المفوضية السامية لحقوق الإنسان بوضع مؤشرات بشأن تلك العمليات، وزيادة تركيز هيئات رصد المعاهدات على المسائل المتصلة بعمليات الإخلاء القسري، وإدماج العمل المتعلق بتلك العمليات في ولايات وكالات وهيئات الأمم المتحدة والمبادرات الثنائية والمتعددة الأطراف. ويسلط المقرر الخاص الضوء أيضاً على عدد من التدابير الرامية إلى ضمان معالجة حق المرأة في السكن اللائق بصورة شاملة ومتكاملة، بما في ذلك حمايتها من عمليات الإخلاء القسري. ويهدف هذا التقرير إلى وضع ظاهرة عمليات الإخلاء القسري بصورة راسخة على جدول أعمال لجنة حقوق الإنسان.

المحتويات

الفقرات الصفحة

٤	١٠-١	مقدمة
٦	٢٥-١١	أولاً - الأساس القانوني للحماية من عمليات الإخلاء القسري
٩	٣٧-٢٦	ثانياً - أسباب الإخلاء القسري - والعراقيل التي تحول دون منعه
١٢	٦٧-٣٨	ثالثاً - تأثير عمليات الإخلاء القسرية - المجموعات موضع التركيز
١٨	٧٢-٦٨	رابعاً - تقييم آثار عمليات الإخلاء القسري
٢٠	٩١-٧٣	خامساً - الجهود والاستراتيجيات اللازمة للكشف عن عمليات الإخفاء القسري ومكافحتها
٢٤	٩٤-٩٢	سادساً - الاستنتاجات

مقدمة

- ١ - يُقدم هذا التقرير عملاً بقرار اللجنة ٢٧/٢٠٠٣.
- ٢ - وكان المقرر الخاص قد قدم في تقريره الأخير إلى اللجنة (E/CN.4/2003/2 و Add.1-3) استعراضاً شاملاً للأنشطة التي اضطلع بها منذ تعيينه في عام ٢٠٠٠، ركّز فيه على الاتجاهات والقضايا ذات الأولوية والتحديات التي أدرجها أيضاً في تقريره الأول (E/CN.4/2001/51) وتقريره الثاني (E/CN.4/2002/59).
- ٣ - وقد اختار المقرر الخاص في التقرير الحالي أن يكون محور تركيزه واحدة من القضايا ذات الأولوية المتصلة بالسكن اللائق بوصفه عنصراً من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب، وهي عمليات الإخلاء القسري، التي أكدت اللجنة في قرارها ٧٧/١٩٩٣ أنها تشكل انتهاكاً جسيماً لحقوق الإنسان، ولا سيما للحق في السكن اللائق.
- ٤ - واعتمد المقرر الخاص في تقاريره السابقة نهج عدم قابلية ولايته للتجزئة، مستكشفاً الروابط بينها وبين حقوق أخرى ذات صلة، من قبيل الحق في الغذاء والماء والصحة والعمل والملكية وأمان الشخص وأمان المسكن والحماية من المعاملة اللاإنسانية والمهينة. وتتطلب قضية الإخلاء القسري دراسة عدد من المسائل ذات الصلة بالسكن اللائق، بما في ذلك الأرض والممتلكات وسبل الوصول إلى المياه والمرافق الصحية، والصحة، والفقر، ونوع الجنس، والأطفال، والسكان الأصليين، والأقليات والمجموعات الضعيفة، حيث يشكل أمن الحيازة، وأمن المسكن والأمن الشخصي جوهر ذلك كله.
- ٥ - وقد اضطلع المقرر الخاص خلال الفترة التي يغطيها هذا التقرير بثلاث بعثات قطرية، إلى بيرو (آذار/مارس ٢٠٠٣)، وأفغانستان (أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣) وكنيا (شباط/فبراير ٢٠٠٤). ويتاح التقريران عن البعثتين إلى بيرو وأفغانستان بوصفهما إضافتين للتقرير الحالي (Add.1 و E/CN.4/2004/48/Add.2)، على التوالي، وسيقدم المقرر الخاص استنتاجاته فيما يتعلق بكنيا إلى اللجنة في دورتها الحادية والستين. ولاحظ المقرر الخاص مع القلق، خلال بعثاته إلى بيرو وأفغانستان وكنيا، وكذلك خلال بعثاته القطرية السابقة، أنه ما زالت تحدث عمليات إخلاء قسري. وما فتئ المقرر الخاص يتلقى تقارير وشهادات من جميع أنحاء العالم عن عمليات الإخلاء القسري وقد ركز إلى حد كبير في خطابه وإجراءاته المستعجلة على عمليات الإخلاء القسري المحتملة أو المستكملة، بما في ذلك حالات الزعم باستعمال القوة المفرطة، وعدم التشاور وعدم الإخطار المسبق أو عدم منح التعويض أو وضع ترتيبات سكن بديلة. واشترك المقرر الخاص، حيثما كان مناسباً، في اتخاذ الإجراءات العاجلة بشأن حالات الإخلاء القسري مع جهات أخرى معنية بالإجراءات الخاصة، مثل المقرر الخاص المعني بالتعذيب، والمقرر الخاص المعني بالمهاجرين، والمقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان والحريات الأساسية للسكان الأصليين، والمقرر الخاص المعني بالحق في الصحة، والفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي.
- ٦ - وواصل المقرر الخاص التعاون مع الهيئات المنشأة بموجب معاهدات، ولا سيما لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك من خلال الاجتماع مع اللجنة في أيار/مايو ٢٠٠٣، إبان دورتها الثلاثين

ومواصلة الحوار مع لجنة حقوق الطفل في حزيران/يونيه ٢٠٠٣ إبان دورتها الثالثة والثلاثين. وشارك المقرر الخاص، في ٢٤ شباط/فبراير ٢٠٠٤، في الاجتماع الذي عقده الفريق العامل المفتوح العضوية لدراسة مسألة وضع مشروع بروتوكول إضافي ملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حيث أبرز أهمية وضع إجراء لتقديم الشكاوى بالنسبة للمجموعات التي يتهددها الإخلاء القسري أو يمسها.

٧- وشارك المقرر الخاص أيضاً في عدة اجتماعات ومناسبات نظمها برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة) وهيئات أخرى في الأمم المتحدة، بما في ذلك اجتماع مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، واجتماع فريق خبراء "موئل الأمم المتحدة" بشأن القضايا الجنسانية وقضايا المرأة في المستوطنات البشرية، واجتماع فريق الخبراء بشأن رصد حقوق السكن الذي نظمه كل من برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية وبرنامج الأمم المتحدة لحقوق السكن التابع للمفوضية السامية لحقوق الإنسان. ويرغب المقرر الخاص في أن يعرب بصورة خاصة عن سعادته بالمساعدة التي قُدمت إليه خلال بعثاته القطرية، بما في ذلك ما قدمه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وموئل الأمم المتحدة ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

٨- وقد واصل المقرر الخاص الإسهام في مبادرات المجتمع المدني والتعاون النشط معها، بما في ذلك من خلال المشاركة في المنتدى الاجتماعي الآسيوي والمنتدى الاجتماعي العالمي، واستمر في القيام بعمله المشترك على وضع المؤشرات، بما في ذلك مؤشرات تقييم تأثير عمليات الإخلاء القسري.

٩- وكلفت اللجنة المقرر الخاص أيضاً بمهمة إضافية تتمثل في تقديم تقارير منفصلة بموجب قرار اللجنة بشأن مساواة المرأة في ملكية الأرض وإمكانية حيازتها والتحكم فيها ومساواتها في حقوق التملك والسكن اللائق. وقد طلبت في القرار ٢٢/٢٠٠٣ من المقرر الخاص تقديم دراسة بشأن المرأة والسكن اللائق إلى اللجنة في دورتها الحادية والستين.

١٠- وبغية استعراض المركز القانوني للمرأة من حيث السكن والأرض والممتلكات، وتحديد الثغرات الرئيسية والتدابير اللازمة لمعالجتها، وجمع دراسات إفرادية وشهادات من النساء على عين المكان، قام المقرر الخاص خلال عام ٢٠٠٣ بإجراء جولتي مشاورات إقليميتين، في نيودلهي ومكسيكو سيتي، وذلك في تشرين الأول/أكتوبر وكانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣ على التوالي. وجاء ذلك في أعقاب مشاورات إقليمية عُقدت في نيروبي في عام ٢٠٠٢. ويرغب المقرر الخاص في الإعراب عن شكره لحكوميتي المكسيك وألمانيا لما قدمته من دعم لوجستي ومالي كان يتعدّى عقد هذه المشاورات بدونه. وسيتم التطرق إلى حصيلة هذه المشاورات في تقرير المقرر الخاص الذي سيُقدم إلى الدورة الحادية والستين للجنة. غير أن المقرر الخاص يود أن يؤكد على أن التهديد بالإخلاء القسري وحدوث هذا الإخلاء مسألتان برزتا بوصفهما أحد أهم العقبات التي تواجه تمتع المرأة بالحقوق في السكن اللائق.

أولاً - الأساس القانوني للحماية من عمليات الإخلاء القسري

ألف - المستوى الدولي

١١ - أكد قرار اللجنة ٧٧/١٩٩٣ بشأن عمليات الإخلاء القسري أن هذه الممارسة تشكل انتهاكاً جسيماً لحقوق الإنسان، ولا سيما الحق في السكن اللائق. وبالنظر إلى سعة انتشار ممارسة الإخلاء القسري على نطاق العالم كله، فإن المقرر الخاص يحث اللجنة على تحديد الالتزام بمواصلة معالجة هذه الانتهاكات.

١٢ - وقد دأبت اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، على مدى السنين، على معالجة قضية الإخلاء القسري. ويتضمن قرار اللجنة الفرعية ١٢/١٩٩١ توجيهات بشأن تحديد المسؤوليات القانونية الواقعة على أولئك الذين يقومون بعمليات الإخلاء. وورد فيه أنه يمكن تنفيذ عمليات الإخلاء القسري، أو إجازتها أو طلبها أو اقتراحها أو المبادرة بها أو التسامح إزاءها من جانب عدد من الجهات، بما في ذلك جهات من بينها قوات الاحتلال، والحكومات الوطنية، والحكومات المحلية، ومتعهدو البناء، والمخططون، وملاك الأراضي، والمضاربون العقاريون، والمؤسسات المالية الثنائية والدولية ووكالات المعونة. وفي عام ٢٠٠٣ اعتمدت اللجنة الفرعية مشروع قرار بشأن حظر عمليات الإخلاء القسري^(١) كي تتخذ لجنة حقوق الإنسان إجراءات بشأنه في دورتها الستين.

١٣ - والالتزام الدول بالامتناع عن القيام بعمليات إخلاء قسري من المساكن والأراضي منصوص عليه أيضاً بصورة مباشرة أو غير مباشرة في عدد من الصكوك القانونية الدولية التي تحمي الحق في السكن. وتشكل هذه النصوص أيضاً أساساً لولاية المقرر الخاص، وهي الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المادة ١١، الفقرة ١)، واتفاقية حقوق الطفل (المادة ٢٧، الفقرة ٣) وأحكام عدم التمييز الواردة في المادة ١٤، الفقرة ٢(ح)، من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، والمادة ٥(هـ) من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري^(٢).

١٤ - وبالإضافة إلى ذلك، وتمشياً مع النهج غير القابل للتجزئة المتبع إزاء الحقوق والذي ينتهجه المقرر الخاص، فإن المادة ١٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تنص على ما يلي: "لا يجوز تعريض أي شخص، على نحو تعسفي أو غير قانوني، لتدخل في خصوصياته أو شؤون أسرته أو بيته أو مراسلاته" ومن ثم، على أنه "من حق كل شخص أن يحميه القانون من مثل هذا التدخل أو المساس". وتتضمن الفقرة ١ من المادة ١٦ من اتفاقية حقوق الطفل حكماً مماثلاً، كما ترد إشارات أخرى في القانون الدولي، بما في ذلك المادة ٢١ من الاتفاقية الدولية الخاصة بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١، والمادة ١٦ من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ بشأن الشعوب الأصلية والقبلية في البلدان المستقلة (١٩٨٩)، والمادة ٤٩ من اتفاقية جنيف الرابعة المتصلة بحماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب (١٩٤٩).

١٥- وقد ورد أوسع تفسير لنطاق الحماية من عمليات الإخلاء القسري في التعليق العام رقم ٧ للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذي اعتمد في عام ١٩٩٧. وكان قد سبق للجنة اعتماد التعليق العام رقم ٤ بشأن الحق في السكن الملائم عام ١٩٩١، حيث حددت الضمان القانوني لشغل المسكن، بما في ذلك الحماية القانونية من الإخلاء القسري، بوصفها عنصراً أساسياً لضمان "السكن الملائم"، إلى جانب توفير الخدمات والمواد والمرافق والهياكل الأساسية؛ والقدرة على تحمل كلفة السكن؛ وصلاحية المسكن للسكن؛ وإمكانية الحصول عليه من جانب المجموعات المحرومة؛ وكذلك موقعه وملاءمته من الناحية الثقافية. وذكرت اللجنة أنه "بصرف النظر عن نوع شغل المسكن، ينبغي أن يتمتع كل شخص بدرجة من الأمن في شغل المسكن تكفل له الحماية القانونية من الإخلاء بالإكراه، ومن المضايقة، وغير ذلك من التهديدات"، بما في ذلك الأشخاص الذين يعيشون في مساكن طارئة أو مستوطنات غير رسمية. كما تقول اللجنة أيضاً إنه "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".

١٦- وتؤكد الفقرة ٩ من التعليق العام رقم ٧ على أنه يتعين على الدول الأطراف استخدام جميع الوسائل المناسبة لحماية الحقوق المعترف بها في العهد وأن "سنّ تشريعات تحظر عمليات إخلاء المساكن بالإكراه هو أساس جوهري يجب أن يقوم عليه أي نظام حماية فعال". وتعرف اللجنة مصطلح "الإخلاء القسري" وتؤكد من جديد أن عمليات الإخلاء القسري تشكل انتهاكات بديهية للحق في السكن الملائم. كما تقر بأن النساء والأطفال والشباب والمسنين والسكان الأصليين والأقليات الإثنية وغيرها من الأقليات، علاوة على الأشخاص والمجموعات الضعيفة الأخرى، يعانون جميعاً على نحو غير متناسب من ممارسة الإخلاء القسري. وتقول اللجنة إنه ينبغي أن يحظر بصورة صارمة في كافة الأحوال على الدول القيام، عن قصد، بتشريد أي شخص أو أسرة أو مجموعة بسبب الإخلاء، سواء كان قسرياً أم قانونياً. وتفرض أحكام عدم التمييز الواردة في العهد التزاماً إضافياً على الحكومات بضمان عدم ممارسة أي شكل من أشكال التمييز في ذلك.

١٧- وتفصّل الفقرة ١٥ من التعليق العام رقم ٧ أيضاً الحماية الإجرائية المناسبة وقواعد الإجراءات القانونية اللازم وضعها لضمان عدم انتهاك حقوق الإنسان فيما يتصل بعمليات الإخلاء القسري، بما في ذلك:

"(أ) إتاحة فرصة للتشاور الحقيقي مع المتضررين؛ (ب) إشعار المتضررين كافة بشكل واف ومناسب قبل الموعد المقرر للإخلاء؛ (ج) الإحاطة علماً بعملية الإخلاء المقترحة، وعند الاقتضاء، بالغرض البديل المقرر استخدام الأرض أو المسكن من أجله، على أن تتاح هذه المعلومات لجميع المتضررين في الوقت المناسب؛ (د) حضور موظفين حكوميين أو ممثلين عنهم أثناء الإخلاء، وخاصة عندما يتعلق الأمر بجماعات من الناس؛ (هـ) التعيين الصحيح لهوية جميع الأشخاص الذين يتولون القيام بعملية الإخلاء؛ (ز) توفير سبل الانتصاف القانونية؛ (ح) توفير المعونة القانونية، عند الإمكان، لمن يكونون بحاجة إليها من أجل التظلم لدى المحاكم".

١٨- وتم في عام ١٩٩٧ وضع واعتماد المبادئ التوجيهية الشاملة في مجال حقوق الإنسان بشأن مسألة الترحيل بدافع التنمية إبان الحلقة الدراسية للخبراء بشأن ممارسة الإخلاء القسري^(٣). وهي تنص، في جملة أمور، على أنه ينبغي للدول: (أ) أن تؤمن، بجميع الوسائل الملائمة، بما في ذلك ضمان ملكية الأرض، أقصى درجة من الحماية الفعالة ضد ممارسة عمليات الإخلاء القسري لجميع الأشخاص الذين يخضعون لولايتها؛ (ب) أن تضمن إتاحة سبل الانتصاف القانونية أو السبل الأخرى الملائمة والفعالة لأي شخص يدعي انتهاكاً لحقه في الحماية ضد الإخلاء القسري أو تهديداً بانتهاك هذا الحق؛ (ج) أن تضمن ألا يصبح أي أشخاص أو مجموعات أو مجتمعات بلا مأوى أو أن يتعرضوا لانتهاك أي من حقوق الإنسان الأخرى كنتيجة للإخلاء القسري؛ (د) أن تعتمد تشريعات وسياسات لضمان حماية الأفراد والمجموعات والمجتمعات من الإخلاء القسري، مع إيلاء الاعتبار الواجب لأفضل مصالحهم؛ (هـ) أن تمتنع إلى أقصى حد ممكن عن حيازة المساكن أو الأراضي على نحو جبري، ما لم تكن هذه التصرفات مشروعة وضرورية وتهدف إلى تسهيل التمتع بحقوق الإنسان من خلال تدابير لإصلاح الأراضي أو لإعادة توزيعها؛ (و) أن تعتمد تدابير تشريعية تحظر أي عمليات إخلاء قسري بدون أمر من محكمة. ويشير المقرر الخاص أيضاً إلى أهمية بعض الأحكام الواردة في المبادئ التوجيهية بشأن التشريد الداخلي (ولا سيما المبادئ ٦ و٧(٣) و٩ و١٨)) والمبادئ والتوجيهات الأساسية القائمة بشأن الحق في تعويض ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان الدولية والقانون الإنساني.

باء- المستوى الإقليمي

١٩- لم يتم النص على الحماية من الإخلاء القسري على المستوى الإقليمي بنفس الوضوح الذي يتبدى من الالتزامات بموجب الصكوك الدولية، لكن الصكوك الإقليمية توفر مع ذلك إطاراً للحماية. وتم أيضاً تأكيد حظر عمليات الإخلاء القسري في الاجتهادات القضائية، وعن طريق آليات تسوية المنازعات وغيرها من عمليات تحديد المعايير على المستوى الإقليمي.

٢٠- وتلزم المادة ٣١ من الميثاق الاجتماعي الأوروبي (١٩٦١) الدول الأطراف باتخاذ عدد من التدابير لضمان الممارسة الفعلية للحق في السكن، بما في ذلك تعزيز سبل الحصول على السكن الملائم ومنع التشرد والحد منه بغرض القضاء عليه بصورة تدريجية. وتنص المادة ٨(١) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية (١٩٥٠) على أنه "لكل إنسان حق احترام حياته الخاصة والعائلية ومسكنه ومراسلاته". وبالإضافة إلى ذلك، تنص المادة ١ من البروتوكول رقم ١ للاتفاقية الأوروبية على أن "لكل شخص طبيعي أو قانوني حق التمتع السلمي بممتلكاته. ولا يجوز حرمان أي شخص من ممتلكاته إلا من أجل المصلحة العامة، ووفقاً للشروط المنصوص عليها في القانون وفي المبادئ العامة للقانون الدولي".

٢١- وبموجب المادة ١٤ من الإعلان الأمريكي الخاص بحقوق وواجبات الإنسان (١٩٤٨)، لكل شخص الحق في عدم انتهاك حرمة مسكنه. وبالإضافة إلى ذلك وبموجب المادة ٢٣ من الإعلان، "لكل شخص الحق في امتلاك أية ممتلكات خاصة تفي باحتياجاته الأساسية في العيش الكريم وتساعد على الحفاظ على كرامة الفرد ومسكنه".

٢٢- وفي حين أن الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لا يتضمن اعترافاً صريحاً بالحقوق في السكن، ولا يتناول عمليات الإخلاء القسري، فإن الاجتهادات القانونية للجنة الأفريقية المعنية بحقوق الإنسان والشعوب تشير إلى أن الحقوق المتصلة بالسكن مشمولة في الميثاق. وفي قضية رفعت إلى اللجنة ضد نيجيريا في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١، وتعلق باستخدام العنف ضد قادة الشعب "الأوغوني" وإعدامهم بسبب احتجاجهم على عمليات شركة النفط الوطنية التي أسفرت عن تدهور البيئة ومشاكل صحية لشعب "الأوغوني"، توصلت اللجنة إلى استنتاج مفاده أن الأثر المحمل للمواد ١٤ و ١٦ و ١٨(١) من الميثاق ينطوي على حق في المأوى أو السكن انتهكتته حكومة نيجيريا بذلك. وأشارت اللجنة في قرارها إشارة صريحة إلى التعليقين العامين رقم ٤ و ٧ الصادرين عن لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واللذين ينصان على أنه ينبغي "أن يتمتع كل شخص بدرجة من الأمن في شغل المسكن تكفل له الحماية القانونية من الإخلاء بالإكراه ومن المضايقة وغير ذلك من التهديدات"، وتوصلت إلى استنتاج مفاده أن الحق الجماعي لشعب الأوغوني في هذا الصدد تعرض للانتهاك^(٤).

جيم - المستوى الوطني

٢٣- هناك قدر متزايد من الفقه القانوني الوطني الذي يدعم الحق في السكن الملائم، وذلك بالاعتماد إما على الصكوك القانونية المحلية أو الدولية. وتشمل البلدان التي كرست الحق في السكن الملائم بدرجات متفاوتة في دساتيرها الوطنية الاتحاد الروسي، وإسبانيا، وجمهورية إيران الإسلامية، وبلجيكا، وجنوب أفريقيا، وفرنسا، والمكسيك، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية. بينما يتزايد توفير الحماية للسكن وظروف المعيشة الملائمين عن طريق التشريعات الوطنية. وعلى الرغم من صعوبة طرح تعميمات تشمل مختلف الاختصاصات القضائية فيما يتعلق بالدعاوى المرفوعة أمام المحاكم بشأن عمليات الإخلاء، فإن إلقاء نظرة عامة فقط على المواد القانونية المتاحة بسهولة يثبت إخفاق المحاكم المحلية أيضاً في بعض الدعاوى في حماية الحق في السكن الملائم بوصفه عنصراً من عناصر مستوى المعيشة المناسب، وعلى وجه أكثر تحديداً، الحماية من عمليات الإخلاء القسري^(٥).

٢٤- وقد جمع المقرر الخاص منذ إنشاء ولايته الكثير من المعلومات عن التشريعات والاجتهادات القانونية الوطنية المتعلقة بالحق في السكن الملائم، ومعظمها تتصل بصورة مباشرة بعمليات الإخلاء القسري. وكانت قضية الإخلاء القسري باعث قلق شديد خلال بعثاته القطرية، وحاول المقرر الخاص أن يساهم في الخطوات التي يتم اتخاذها لاعتماد تشريعات بشأن عمليات الإخلاء القسري على المستوى الوطني في أعقاب البعثات التي قام بها إلى بيرو وأفغانستان وكينيا.

٢٥- وينوي المقرر الخاص إدراج كافة الحالات التي تم جمعها في إضافة إلى التقرير النهائي السنوي الذي سيقدمه إلى اللجنة في عام ٢٠٠٦، والذي سيتضمن أيضاً لمحة عامة عن الممارسات الجيدة بهذا الصدد.

ثانياً - أسباب الإخلاء القسري - والعراقيل التي تحول دون منعه

٢٦- أسباب عمليات الإخلاء القسري متنوعة ومتعددة الأوجه. وسيستخدم المقرر الخاص في هذا الفرع، لأغراض التوضيح، أمثلة من بعثاته القطرية والحالات الأخرى التي لفت انتباهه إليها.

ألف - الترحيل بدافع التنمية

٢٧- يمكن تعريف الترحيل بدافع التنمية، الذي يحدث مراراً وتكراراً، على أنه نقل مجموعات معينة من الناس، كثيراً ما تكون من السكان الأصليين أو المهمشين، من المناطق الجغرافية التي تربطهم بها روابط ثقافية وتاريخية، وذلك لأغراض التحديث والتصنيع. وتعني عملية الترحيل بدافع التنمية، في جوهرها، فقدان الأرض والمسكن، إذ تضطر المجتمعات المشردة إلى الرحيل عندما يستولي مشروع ما على مكان سكنها. ويُحرم الأشخاص المتأثرون بهذه المشاريع من سبل كسب العيش كلياً، أو جزئياً في بعض الأحيان، دون أن يكونوا قد رُحِّلوا جسدياً. وفقدان الأرض والمسكن يؤديان إلى انعدام الأمان والاستقرار، والحرمان من التعليم، والشعور بالاقتلاع ومن ثم الهجرة إلى المدن.

٢٨- وتشمل الحالات التي لُفِتَ نظر المقرر الخاص إليها حالات ترحيل يتم التهديد بإجرائها بسبب قرارات تتخذها السلطات لرفع مستوى مياه السدود، مما يسبب الفيضانات ويتهدد المجتمعات المحلية خطر غرق أماكن سكنها. وثمة حالة نموذجية أخرى هي عمليات الإجلاء وهدم المنازل لتنفيذ مشاريع الصرف الصحي والمرافق الإصحاحية دون توفير المستوطنات البديلة اللازمة، مما يؤدي إلى التشرّد.

٢٩- وأعرب المقرر الخاص إبان بعثته الأخيرة إلى كينيا من ٩ إلى ٢٢ شباط/فبراير ٢٠٠٤ عن القلق إزاء هدم وإخلاء المنازل والهياكل المبنية بصورة غير شرعية على الأراضي المخصصة لبناء الطرقات وغيرها من الأماكن العامة إبان حكم النظام السابق. كما أعرب عن قلقه البالغ لعدم اتخاذ السلطات الإجراءات الكافية امتثالاً لالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان، وعدم اتخاذ الخطوات اللازمة لتحديد هوية الأبرياء الذين كانوا ضحية هدم البيوت وتوفير الحماية وسبل الانتصاف لهم، ومنهم أناس من أشد طبقات المجتمع فقراً.

٣٠- وقد ازدادت عمليات الترحيل بدافع التنمية أكثر في السنوات الأخيرة نتيجة لعمليات العولمة الاقتصادية. والواقع أن سياسات التحرير الاقتصادي وبرامج التكيف الهيكلي جعلت من معالجة معضلة الترحيل بدافع التنمية مسألة أكثر إلحاحاً من أي وقت مضى. وقد وضعت عدة مؤسسات مالية وإئتمانية دولية مبادئ توجيهية للتصدي للتحديات التي تنشأ عن الترحيل بدافع التنمية^(٦). ويفيد تقرير صدر مؤخراً عن مشروع مؤسسة بروكيتر - كلية ستانفورد للدراسات الدولية المتقدمة بشأن التشرّد الداخلي أن قرابة ٣٠٠ مشروع إئتماني^(٧) تتلقى دعم البنك الدولي قد اشتملت على إعادة توطين غير طوعية في عام ٢٠٠٠. وتشكل هذه المشاريع ٢٠ في المائة من حافظة البنك الدولي، وهي تمس ٢,٦ مليون نسمة، بسبب الترحيل الجسدي أو الاقتصادي^(٨). ونشر البنك الدولي في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١ سياسة تنفيذية منقحة بشأن إعادة التوطين غير الطوعية.

٣١- وتبنى بنك التنمية الآسيوي سياسة إعادة توطين غير طوعية في عام ١٩٩٥، تقوم على النموذج الذي يطبقه البنك الدولي. وقد مَوَّلَ بنك التنمية الآسيوي ٨٠ مشروعاً تنطوي على إعادة توطين منذ عام ١٩٩٤، مما أثار على ما يبلغ وسطه ١٢٠ ٠٠٠ نسمة سنوياً بين عامي ١٩٩٤ و١٩٩٩^(٩). وعلى غرار البنك الدولي، تسعى سياسة بنك التنمية الآسيوي في المقام الأول، إلى تجنب التشريد غير الطوعي، أو التخفيف من آثاره إلى أدنى حد

يمكن بضمنان تلقي الأشخاص المتأثرين للمساعدات لإعادة ظروف معيشتهم إلى المستويات التي كانت عليها قبل بدء تنفيذ المشروع^(١٠).

٣٢- وبدأ بنك التنمية للبلدان الأمريكية وضع مبادئ توجيهية عملية لإعادة التوطين غير الطوعية في عام ١٩٩١. وأحدث سياسة تنفيذية له هي سياسة "OP-710 بشأن الترحيل غير الطوعي" (١٩٩٨)، وهي تشبه تلك التي يطبقها البنك الدولي وبنك التنمية الآسيوي. ووضع بنك التنمية الأفريقي في عام ١٩٩٥ مبادئ توجيهية لعملية إعادة التوطين غير الطوعية، تشبه كذلك المبادئ التوجيهية للبنك الدولي.

٣٣- ويرحب المقرر الخاص بما تبديه المؤسسات المالية الدولية من وعي لمشكلة الإخلاءات القسرية وما ينجم عنها من ترحيل. غير أن المستندات الصادرة عن منظمات المجتمع المدني والرسائل الموجهة بموجب الإجراءات الخاصة، تكشف عن سجل سيئ في تنفيذ السياسات ذات الصلة بها. ويوصي المقرر الخاص بإجراء تقييم متعمق لتنفيذ السياسات والمبادئ التوجيهية، بما في ذلك مدى تطابقها مع التزامات حقوق الإنسان.

باء - العولمة

٣٤- كما أشار المقرر الخاص في تقاريره السنوية والقطرية، فإن عملية التحرير والعولمة العالمية النطاق، بما فيها السياسات التجارية والاستثمارية والمالية وسياسات الديون والخصخصة، ساهمت في تزايد المضاربة على الأراضي. وبالتالي فإن خصخصة خدمات الإسكان والخدمات المدنية حرمت الفقراء من التمتع بحقوق الإنسان هذه. وتعتبر إحدى نتائج هذه الظاهرة ترحيل الفقراء والمهمشين وتشريدهم.

جيم - عمليات الإخلاء القسري في حالات النزاعات وما بعد انتهاء النزاعات

٣٥- سلط المقرر الخاص الضوء في تقريره عن بعثته إلى أفغانستان (E/CN.4/2004/48/Add.2) على عدد من الأسباب الشائعة للإخلاء القسري في حالة النزاعات وما بعد انتهاء النزاعات، من قبيل احتلال الأرض والمسكن لكسب النفوذ السياسي، وإساءة استغلال انعدام الأمن، بما في ذلك انعدام سيادة القانون الفعلية، وذلك من أجل المكاسب الشخصية.

٣٦- وكثيراً ما أسفرت حالات النزاع هذه عن عمليات نقل السكان وهدم بيوتهم لتوطيد دعائم السلطة السياسية، وإرساء الاحتلال لأسباب أمنية. وتشمل الحالات التي تم إبلاغ المقرر الخاص عنها الهدم المنظم للبيوت والمباني التجارية العائدة إلى سكان "غير مرغوب فيهم"، وقرى غير معترف بها، وإلى الخصوم السياسيين، الخ.

دال - حالات الإخلاء القسري بوصفها عقوبة، واستخدام القوة المفرطة

٣٧- وقد لفت انتباه المقرر الخاص إلى حالات تشمل عمليات الإخلاء وهدم البيوت كشكل من أشكال العقاب على ما يزعم أنه دعم يقدمه السكان للمجموعات الإرهابية، واستخدام قوى الشرطة المدججة بالسلاح لأغراض الإخلاء، والتدمير العشوائي وغير المبرر للأمتعة والحاجيات إبان عمليات الإخلاء. وينشأ عن هذه

الأمثلة الحديثة والمستمرة نمط من الممارسات أصبح فيه استخدام القوة على نحو عشوائي ومفرط أمراً شائعاً، دون أي اعتبار لمجموعة الحقوق التي يتم انتهاكها بذلك، بما فيها الحق في السكن اللائق. كما أن ذلك يفاقم الفقر ويضفي الصبغة المؤسسية على الإفلات من العقاب من جانب أولئك المسؤولين عن انتهاكات حقوق الإنسان هذه. وبالتالي فإن هذه الممارسات تمس بالشرعية المحلية والخارجية للسلطات المسؤولة على المدين القصير والطويل على السواء.

ثالثاً - تأثير عمليات الإخلاء القسرية - المجموعات موضع التركيز

٣٨- أهابت اللجنة في قراراتها ٢٨/٢٠٠١، ٢١/٢٠٠٢ و ٢٧/٢٠٠٣ بجميع الدول أن تعتمد، دون تمييز من أي نوع إلى مكافحة الاستبعاد والتهميش الاجتماعي لأولئك الذين يعانون من التمييز المتعدد، ولا سيما بأن تكفل للسكان الأصليين وللأشخاص المنتمين إلى أقليات حيازة السكن اللائق دون تمييز.

٣٩- وطالما لفت المقرر الخاص الأنظار إلى مختلف أشكال التمييز والتفريق في الإسكان والحصول على الخدمات الأساسية، لا على أساس العرق أو الطبقة أو الجنس فحسب، بل وعلى أساس الوضع الاقتصادي أيضاً، كما يتضح من تقريره السابق (E/CN.4/2002/1، الفقرات ٣٧-٤١). ويلعب التمييز أيضاً دوراً حاسماً في حالات الإخلاء القسري. إذ من المرجح أن يمس النساء والأقليات الإثنية والدينية والعرقية وغيرها من الأقليات إضافة إلى السكان الأصليين أكثر مما يمس الآخرين. ويرز تأثير الإخلاء القسري على مثل هذه المجموعات قبل الحدث وخلال وبعد، لأن الأثر العملي والنفسي لهذه الإجراءات قد تكون له أهمية خاصة بالنسبة لمجموعات معينة، كالأطفال والنساء والشعوب الأصلية. ويمكن أن يتفاقم التمييز الشائع في أوقات الاستقرار ليصبح انتهاكاً لأبسط حقوق الإنسان خلال أوقات الإخلاءات القسرية، وما يتبع ذلك من هروب وتشرد، على الرغم من التزامات الدول وتعهداتها القانونية بعكس ذلك.

٤٠- وهذا يخلق حلقة مفرغة يخضع فيها الناس لعمليات الإخلاء القسري لأسباب تتعلق بوضعهم الاقتصادي وظروفهم المعيشية غير المستقرة، كالعيش في الأحياء الفقيرة، مما يزيد من فقرهم. وتلخص ممارسة الإخلاء القسري عملية الاستقطاب بين الغني والفقير.

ألف - المرأة

٤١- علاوة على مواجهة الإخلاء في أوضاع من قبيل إزالة الأحياء الفقيرة الحضرية، والتراعات المسلحة والمشاريع الإنمائية الواسعة النطاق، فإن المرأة معرضة أيضاً لعمليات الإخلاء القسري على وجه التحديد بسبب التمييز الجنسي الذي تواجهه. فالعاملات في الخدمة المنزلية، والبغايا، والمهاجرات العاملات معرضات لإخلائهن من المسكن الذي يقدم لهن مع العمل الذي يقمن به. وتعرض النساء المتزوجات لإخلاء بسبب القضايا المتصلة بالمهر. كما أن النساء المصابات بفيروس أو بمرض الإيدز معرضات للإخلاء، والنساء اللاتي يعشن مع أسر أزواجهن معرضات للإخلاء عندما يصبحن أرمال أو بسبب العنف المنزلي أو الطلاق.

٤٢- وتتجاوز آثار الإخلاء القسري على المرأة، إلى حد كبير، مجرد للظلم والجور. وقد أفادت المقررة الخاصة المعنية بالعنف ضد المرأة، في تقريرها المقدم عام ٢٠٠٠ إلى لجنة حقوق الإنسان بشأن السياسة الاقتصادية والاجتماعية وأثرها على العنف ضد المرأة، بما يلي: رغم تأثر الأسرة برمتها بعملية الإخلاء القسري، فإن المرأة هي التي تتعرض، هنا أيضاً، لأكبر قدر من المعاناة، إذ يترتب على النساء التأقلم مع ظروفهن الجديدة والاضطلاع بمسؤولياتهن كما في الماضي، ولكن بوسائل أقل، ويتعين عليهن العمل بجد وجهد أكبر لتدبر الأمور. (E/CN.4/2000/68/Add.5، الفقرة ٥٥).

٤٣- ويمكن أن تعاني المرأة، نتيجة عمليات الإخلاء القسري، لا من فقدان البيت والسكن فحسب بل أيضاً فقدان سبل كسب المعيشة والعلاقات ونظم الدعم التي اعتادت عليها، ومن انهيار أواصر القرى، والصدمات الجسدية والنفسية وازدياد معدلات المراضة والوفيات في صفوفها. ومما يتسم بأهمية حاسمة أن عمليات الإخلاء القسري غالباً ما تصاحبها أعمال عنف تستهدف النساء اللاتي يتم إخلاؤهن.

٤٤- وتميل الفوارق القائمة في المجتمع والأسرة بين الجنسين إلى التفاقم في أوضاع الإخلاء القسري والتشريد غير الطوعي وما ينجم عن ذلك من محن اجتماعية واقتصادية. وقد يتجلى ذلك في ازدياد المراضة أو العنف أو تردي الحالة التغذوية. وفي أي وضع تعاني فيه المجتمعات المحلية من عدة عواقب ضارة ناجمة عن تغيير قسري، يزداد وضع المرأة خارج الأسرة وداخلها تأرجحاً وخطراً، بما في ذلك فيما يتعلق بالعنف.

٤٥- وتسليماً بالبُعد الجنساني الذي تنطوي عليه تجارب الإخلاء القسري، تذكر لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم ٧ أن النساء ضعيفات بوجه خاص بسبب التمييز القانوني وغير ذلك من أشكال التمييز التي يعرضن لها فيما يتعلق بحقوق الملكية (بما في ذلك ملكية المسكن) أو حق حيازة الممتلكات أو المساكن، إضافة إلى شدة تأثرهن بأعمال العنف والإساءات الجنسية عندما يصبحن دون مأوى. وكذلك سلمت لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة بأن العنف ضد المرأة، الذي غالباً ما يصحب عمليات الإخلاء القسري، يعتبر شكلاً من أشكال التمييز ضد المرأة.

٤٦- وقد وضعت مؤسسات دولية، مثل البنك الدولي وبنك التنمية الآسيوي، وبعض الحكومات الوطنية، مبادئ توجيهية لضمان مراعاة المنظور الجنساني^(١). غير أن جوانب المنظور الجنساني - قبل الإخلاء وخلاله وبعده - غالباً ما يُغفل أمرها، إما من جانب المخططين، أو القائمين بعمليات الإخلاء، أو أولئك الذين يعملون مع المشردين، وحتى من جانب المتأثرين أنفسهم في بعض الأحيان.

٤٧- وإذا أريد للمرأة أن تمارس حقوقها، فلا بد من أن تتوفر لها المعرفة والمعلومات الكاملة بهذا الخصوص. وقد لا يتطلب ذلك مجرد تمثيل المرأة تمثيلاً عادلاً في المناقشات والاجتماعات بل عقد اجتماعات منفصلة مع النساء بالاستعانة بنساء لإدارة هذه الاجتماعات والتماس آراء المرأة، وخصوصاً فيما يتعلق بقضايا حساسة من قبيل المراهيض، والمرافق الصحية، والمياه ومخططات المنازل إلخ. وحتى إذا لم تيسر الأحكام القانونية المتعلقة بالحق في

الملكية اتخاذ مثل هذه القرارات، فإن خطط التأهيل يمكن أن تضمن استفادة المرأة من إعادة التوطين والتأهيل على قدم المساواة مع الرجل.

٤٨ - وتُبرز الفقرات التالية بعض الجوانب المتعلقة بآثار عمليات الإخلاء القسري على المرأة.

٤٩ - **بعض النساء أشد عرضة للتأثر:** كما هو الحال في أي وضع يسبب الكرب، فإن عمليات الإخلاء القسري أيضاً تزيد من ضعف بعض المجموعات الضعيفة أصلاً من الناحية الاجتماعية - الاقتصادية. ويشمل ذلك الصغار، والمسنين، والمرضى، والمعاقين - بدنياً وعقلياً - والأشخاص المنتمين إلى الأقليات، كالأقليات الدينية والإثنية والقائمة على النسب، والأقليات الجنسية، واللاجئين، والعازبات، والنساء اللاتي يعانين من أمراض قاتلة، إلخ. وهذا التمييز الذي تواجهه المجموعات سالفة الذكر يزيد من استبعادها ومن تعرضها للظلم. وتحتاج هذه المجموعات إلى اهتمام وتركيز خاصين.

٥٠ - **ارتفاع معدلات المراضة:** لقد أظهرت الدراسات في كافة أرجاء العالم ازدياد معدلات المراضة، بل ومعدلات الوفيات أيضاً، بسبب التشريد غير الطوعي. فمعدلات الوفاة الموضوعية حسب السن تُظهر ارتفاع حالات المراضة والوفيات لدى صغار الفتيات والنساء حتى سن ٣٥ عاماً، وهي أكثر سنوات حياتهن إنتاجية. وبالنظر إلى ذلك، فإنه إذا حصلت زيادة في المراضة بسبب التشريد، فإن أول من ستصيبه هذه الزيادة هن على الأرجح الإناث. وبالمثل فإن الوضع التغذوي والصحي للمرأة أدنى من ذلك الذي يتمتع به الرجل حتى في ظل الظروف الاعتيادية، وبالتالي فإن من المحتمل أن يتدنّى أكثر أيضاً في حالات التشريد.

٥١ - **فقدان سبل كسب الرزق والدخل:** على الرغم من أن مجموعة برامج التأهيل يمكن أن تشمل أحياناً فرصاً لممارسة مهن بديلة (مثل عرض وظيفة واحدة على كل أسرة من قبيل التعويض عليها)، فإن التحيز على أساس الجنس ضمن الأسرة كثيراً ما يحول دون حصول المرأة على هذه الفرص. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الخيارات المتاحة لاستكشاف فرص العمل البديلة وخيارات كسب الرزق بالنسبة للمرأة محدودة بسبب تدني مستوى مهاراتها وتعليمها وتعرضها للتجارب وقدرتها على التنقل. وقد وُجد نتيجة لذلك أن المرأة تُجبر على ترك مكان إقامتها بحثاً عن العمل في المناطق الحضرية أو في الخارج. وتُجبر العديد من النساء على قبول أعمال يتعرضن فيها لظروف عمل خطيرة تسبب لهن الضغوط النفسية والمضايقات الجنسية وثقافة وأساليب العيش الحضرية، التي يجدن من الصعب التأقلم معها. وتشكل الأنشطة الاقتصادية التي تضطلع بها المرأة مصدراً هاماً للدخل بالنسبة للأسر المعيشية وبالتالي، فإن من المهم ضمان إدراجها في تخطيط برامج إعادة التوطين وتنفيذها.

٥٢ - **ازدياد عبء العمل:** تتحمل المرأة على وجه العموم مسؤولية تأمين الطعام والوقود وعلف الماشية الذي تحتاج إليه الأسرة. وغالباً ما يُسفر احتكار الموارد الطبيعية، كالأحراج والمياه والأراضي، من جانب مشاريع التنمية، عن عواقب بيئية سلبية بسبب هذه المشاريع - حيث يصبح الوقود والعلف والمياه نادرة الوجود. ويترك ذلك أثراً مباشراً على حياة المرأة المعنية، لأنها هي المسؤولة عن الحصول عليها من أجل الأسرة. وما لم تتم معالجة

هذا الموضوع في عمليات تخطيط وتنفيذ إعادة التوطين فإن بعض النتائج الحتمية لذلك هي أن تضطر المرأة إلى المشي مسافات أطول وهدر المزيد من الوقت والمال من أجل الحصول عليها.

٥٣ - **انعدام التعويض:** على الرغم من بعض التحركات في اتجاه تلبية متطلبات إعادة التوطين والتأهيل، فإن المرأة تظل تعاني من الحرمان. ويعود ذلك إلى أن التعويض، وإعادة التوطين والتأهيل، في معظم المشاريع يستندان إلى الملكية القانونية للأرض والممتلكات. وبما أن المرأة لا تتمتع في معظم المجتمعات بحقوق قانونية في الأرض والممتلكات حتى وإن كانت تتمتع بحقوق الانتفاع أو تعتمد عليها، فإنها لا تتأهل للحصول على التعويض والمنافع الأخرى التي قد تكون متاحة. أو أنه يتم استبعاد المرأة بسبب تعريف الأسرة المنحاز جنسياً الذي يعتبر الذكور أرباباً للأسرة والإناث من أفرادها أشخاصاً معالين.

٥٤ - **انعدام القدرة على التنقل وسبل الوصول إلى العمل في الحقل الرسمي:** إن انعدام الخيار في كامل هذه العملية، وعدم توقعها، وفي أغلب الأحيان عدم الاستعداد لمثل هذا الاحتمال، أمور تجعل من العسير على المرأة تحمل أعبائها. وبالإضافة على ذلك، فإن تقييد الحركة وانعدام سبل الوصول إلى العمل في الحقل الرسمي هما من بين العوامل الجنسانية التي تسفر عن انعدام قدرة المرأة على التكيف مع الأوضاع الجديدة.

٥٥ - **انحياز العلاقات الاجتماعية:** يؤثر انحياز العلاقات الاجتماعية وغيرها من الشبكات الاجتماعية، وهو انحياز غالباً ما ينجم عن تفكك المجتمع، على المرأة أكثر من غيرها بسبب شدة اعتمادها على تلك العلاقات. وتلعب العلاقات والروابط الاجتماعية دوراً هاماً في حياة المرأة، فهي تعتمد على المجتمع المحلي والشبكات الاجتماعية الأخرى من أجل الدعم العاطفي والعملية، كترعاية الأطفال مثلاً. وتعتبر الشبكات الاجتماعية ذات أهمية في كلا حالات الفرح والكرب، إذ إنها تمنح المرأة الشعور بالطمأنينة. ويمكن أن يسبب التفكك صدمة كبيرة إذا انهارت هذه العلاقات.

٥٦ - **العنف ضد المرأة والحق في السكن:** وفقاً للشهادات التي أدلت بها النساء إبان المشاورات الإقليمية، يمارس العنف على نطاق واسع ضد المرأة التي تعيش في ظروف سكن غير لائقة وغير آمنة. ويعد إخراج النساء من منازلهن أحد أكثر مظاهر أو أشكال العنف المنزلي والنزاعات المسلحة أو المجتمعية التي تواجهها المرأة شيوعاً. ويحدث العنف خلال النزاعات أثناء وبعد عمليات الإخلاء القسري الناجمة عن حيازة الأرض والممتلكات. وتواجه المرأة أعمالاً عدائية شديدة وموجهة ضدها بالذات في كافة جوانب عمليات الإخلاء القسري، مما يجعلها تعاني عادةً من العنف الجسدي والجنسي والنفسي، علاوة على العنف الآخر المرتكب ضد سبل كسب الرزق والعافية الاجتماعية. وللاطلاع على المزيد من التفاصيل، يرجى الرجوع إلى تقرير المشاورة الإقليمية بشأن "الروابط المتبادلة بين العنف ضد المرأة وحق المرأة في السكن اللائق"، المنعقدة في دلهي، الهند، في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣ من أجل المقرر الخاص، وذلك على العنوان الإلكتروني www.unhchr.ch/housing.

٥٧- وتستمر دورة العنف بعد إعادة التوطين، وخصوصاً عندما يسفر التأهيل عن المزيد من التهميش. وغالباً ما يتجلى فقدان احترام الذات لدى الذكور، الناجم عن فقدان الأرض وسبل كسب الرزق، في ارتكاب العنف ضد المرأة في بيت الأسرة.

باء - الطفل وعمليات الإخلاء القسري

٥٨- ويلعب المسكن والموئل دوراً حيوياً في نمو الأطفال ونمائهم، إذ إن الإقامة في مكان آمن يشكل أحد العناصر الأساسية لكرامة الإنسان، وصحته البدنية والنفسية ونوعية حياته بوجه عام. فالمسكن، بالنسبة للطفل، يمثل الأمان، وهو مكان يفيض بالدفء والمحبة، ومكان للأكل والضحك واللعب والصراخ: وهي بيئة توفر فرصاً للنمو والنماء. وفي البيت وحده يكتشف الطفل نفسه يكتسب معالم هويته. فالموئل هو المكان الذي تلبى فيه الاحتياجات الأساسية للطفل - سواء أكانت جسدية أم اجتماعية أم نفسية أم عاطفية أم ثقافية، وتشكل فيه شخصيته، وتتم فيه تلبية كل طموحاته وتطلعاته.

٥٩- وتعتبر حقوق السكن للأطفال جزءاً لا يتجزأ من أعمال بقية الحقوق الأساسية، كالحق في الحياة وفي التنمية والحماية والمشاركة. فحق الطفل في التمتع بالصحة والتعليم والمشاركة في المجتمع والنماء البدني والذهني، والأمن، بل وحتى حقه في الحياة، يرتبط ارتباطاً وثيقاً بنوعية السكن والبيئة التي يعيش فيها. ويعتبر السكن "اللائق" بالغ الأهمية بالنسبة للطفل لأنه يرتبط ارتباطاً مباشراً بالبيئة التي ينمون فيها وبظروف المعيشة التي يتعين عليهم مواجهتها.

٦٠- ويفيد تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٧ الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن ثمة ٦٠٠ مليون نسمة يعيشون في مساكن تتهدد حياتهم وصحتهم بالخطر، و١٠٠ مليون آخرين يعيشون دون مأوى على الإطلاق وقد يضطر عدد أكبر بكثير منهم إلى العيش في ظل ظروف ينقصها الاستقرار والأمان في أعقاب عمليات الإخلاء القسري المترتبة على استملاك الأراضي، والحروب، والتراعات السياسية. وفي ظل كل هذه الأوضاع يعتبر الأطفال أكثر الناس تأثراً، حيث إن عدداً غير معروف، يقدر بعشرات الملايين بكل تأكيد - من الأطفال والبالغين الذين يعيشون في المناطق الحضرية في العالم هم بدون مأوى ويقضون الليل في العراء في أماكن عامة كالأرصعة والمخيمات والمنتزهات والمقابر أو أماكن تشييد المباني وأماكن العمل^(١٢).

٦١- ويتم أثناء عمليات الإخلاء القسري تدمير الممتلكات، وتعريض استقرار الأسرة للخطر، وتهديد سبل كسب الرزق وارتياح المدارس. وتحدث الشهادات التي أدلى بها الأطفال الذين خضعوا لعمليات الإخلاء القسري عن العنف والذعر والارتباك الناجم عن هذه العمليات وتجربة النوم في العراء وتدبر شؤون حياتهم فيه أيضاً^(١٣). إن عملية هدم المنازل بحضور رجال الشرطة والمسؤولين المسلحين الذين يستخدمون القوة الوحشية تجعل الأطفال يشعرون بأنهم وأسرتهم مواطنون غير شرعيين ومن الدرجة الثانية، لا يحق لهم التمتع بالحقوق التي يتمتع بها "الآخرون". وبالتالي يتدنّى احترام الذات في نفوسهم. وفي هذا الإطار، يُعد تنفيذ اتفاقية حقوق الطفل، بما في ذلك الحق في السكن والحق في الأمان الشخصي وأمان المنزل، أمراً حيوياً.

جيم - الشعوب الأصلية

٦٢- كثيراً ما تُصادر الأراضي التي يشغلها ويستخدمها السكان الأصليون منذ القدم، ويتم ذلك في أغلب الأحيان من خلال ممارسة مختلف أشكال العنف أو التمييز، وبالتالي فإن سبل ضمان الحماية الفعالة لحقوقهم في الملكية والتملك تعتبر أساسية.

٦٣- ويركّز المقرر الخاص، في تقريره لعام ٢٠٠٣ عن حالة حقوق الإنسان والحريات الأساسية للسكان الأصليين (E/CN.4/2003/90)، على أثر المشاريع الإنمائية على الشعوب الأصلية. فبناء سدود ضخمة متعددة الأغراض في كوستاريكا وشيلي وكولومبيا والهند والفلبين، بين بلدان أخرى، يؤثر تأثيراً خاصاً على المناطق التي تضم سكاناً أصليين كثيراً. ويشير التقرير أيضاً إلى آثار أنواع أخرى من الأنشطة التنموية الكبرى على حقوق الشعوب الأصلية، مثل "خطة بويلا بنما" في أمريكا والمكسيك. وآثار هذه المشاريع على حقوق الإنسان الأساسية تتعلق بفقدان الأقاليم والأراضي التقليدية، والإحلاء، والهجرة وإعادة التوطين فيما بعد، واستنفاد الموارد الضرورية للبقاء على قيد الحياة بدنياً وثقافياً، وتدمير البيئة وتلويثها، وتخلخل النظام الاجتماعي والمجتمعي، والآثار السلبية الطويلة الأمد على الصحة والتغذية، إضافة إلى المضايقات وأعمال العنف في بعض الحالات^(١٤).

دال - الأقليات والمجموعات الضعيفة الأخرى

٦٤- غالباً ما تواجه مجموعات الأقليات مشكلات تتعلق بسبل الحصول على السكن والأرض والممتلكات، وضمان أمن الحياة. وقد ظل المقرر الخاص يتلقى ادعاءات تتعلق على سبيل المثال بعمليات إخلاء قسري لأفراد مجموعة الغجر في كل من أمريكا اللاتينية وأوروبا. وقد أوصت لجنة القضاء على التمييز العنصري، في تعليقها العام رقم ٢٧ بشأن التمييز العنصري ضد الغجر الذي اعتمدته في عام ٢٠٠٠، الدول الأطراف في الاتفاقية باعتماد تدابير لصالح أفراد مجموعات الغجر مع مراعاة وضعهم على وجه التحديد، من أجل "العمل بحزم ضد أي ممارسات تمييز تمس الغجر من طرف السلطات المحلية والملأك الخاصين أساساً، فيما يتعلق بالإقامة أو الحصول على سكن، والعمل بحزم ضد التدابير المحلية التي ترفض إقامة الغجر، وضد إخلالهم غير القانوني، والإحجام عن إسكانهم في مخيمات بعيدة عن المناطق المأهولة ومنعزلة وتنعدم فيها الرعاية الصحية ومرافق أخرى".

٦٥- وتلقى المقرر الخاص أيضاً تقارير لم تنقطع عن حالات الإخلاء القسري التي تواجهها المجموعات الضعيفة الأخرى، مثل اللاجئين والمهاجرين والأقليات القومية والإثنية، التي تعيش، في بعض الأحيان لفترات طويلة من الزمن، في معسكرات ومدارس وكنائس مهجورة أو غيرها من الأبنية الخاصة أو العامة المهجورة.

هاء - المدافعون عن حقوق الإنسان

٦٦- لاحظ المقرر الخاص، من خلال المعلومات التي تلقاها خلال البعثات التي اضطلع بها، أن المدافعين عن حقوق الإنسان، الذين يطالبون بحقوق أولئك المعرضين للتهديد بالإخلاء القسري، يتعرضون هم أنفسهم أيضاً لتدابير تُتخذ ضدهم من جانب السلطات. وقد تلقى المقرر الخاص مؤخراً إبان بعثته إلى أفغانستان العديد من

التقارير التي تفيد بأن المدافعين عن حقوق الإنسان أو الأشخاص الآخرين الذين يحتجون على عمليات هدم المنازل والإخلاء قد تعرضوا للتهديد بالسجن والتعذيب والاضطهاد^(١٥).

٦٧- وتلقى المقرر الخاص أيضاً معلومات تفيد بأن المحامين الذين يدافعون عن حقوق السكن أو المشاركين في دعاوى التعويض الخاصة بحالات الإخلاء القسري قد وجهت إليهم تهمة "سوء السلوك" و"إساءة استخدام مسؤوليتهم القانونية" أو تم أخرى مماثلة.

رابعاً - تقييم آثار عمليات الإخلاء القسري

ألف - مصفوفة الخسائر

٦٨- تستخدم "مصفوفة الخسائر" التي وضعتها شبكة حقوق السكن والأرض - التآلف الدولي للموئل كوسيلة لتقييم الخسائر المتكبدة في حالة انتهاك حقوق السكن. ويشمل ذلك بالنسبة للضحية المباشرة لعمليات الإخلاء القسري أو الهدم ما يلي: هيكल المسكن، وقطعة الأرض، والمحتويات، والبنية الأساسية، والرهن العقاري أو العقوبات الأخرى المتصلة بالدين، والسكن المؤقت، والرسوم المكتبية والقانونية، والسكن البديل، وتكاليف إعادة التوطين والنقل، ولا سيما في حالة كون الموقع بعيداً عن مصدر كسب الرزق. وعندما يكون المسكن مصدراً لكسب الرزق أيضاً، فإن "وسيلة" التقدير الكمي تمثل قيمة الخسائر التجارية، والمعدات - المخزونات، والدخل المتوقع، والماشية، والأرض، والأشجار/المحاصيل، وخسارة الأجور، أو انخفاضها أو خسارة الدخل أو انخفاضه، والتكاليف المتكبدة على الرعاية الصحية اللازمة. وتشكل الآثار غير المادية للضحايا، مع ذلك، قيماً مفقودة مثل الصحة، وحيز العيش، وتحمل الروتين لدى الاستحصال على رخص إعادة البناء، والضرر النفسي، وتفكك الأسرة، والبعد أو الاقصاء عن المجتمع المحلي، والإرث، والبيئة/النظام الإيكولوجي، والمركز الاجتماعي/أو التقدم في السن في المجتمع، والتهميش السياسي والاجتماعي والمزيد من التعرض للانتهاكات في المستقبل. وفي العادة، تكون ضحية الإخلاء أو المصادرة أو الهدم النموذجية أسرة متدنية الدخل تجهد بالفعل لكسب الرزق. وإن مقارنة القيم المفقودة في انتهاكات تدوم لمدة يوم واحد بالدخل السنوي الإجمالي للأسرة المتأثرة قد تفضي إلى إحصاءات تبث على الذهول، مما يثبت لأشد الناس تشكيكاً بأن السكن حق من حقوق الإنسان يؤدي انتهاكه إلى زيادة شدة الفقر على الدوام.

باء - المؤشرات

٦٩- وسعيًا إلى المضي قدماً في المبادرة المتعلقة بوضع مؤشرات وأدوات رصد تتعلق بالحقوق التي أوجزها في تقريره السابق (E/CN.4/2003/5)، شارك المقرر الخاص بصورة نشطة في اجتماع فريق الخبراء الذي تم تنظيمه بصورة مشتركة بين المفوضية السامية لحقوق الإنسان وموئل الأمم المتحدة في إطار برنامج الأمم المتحدة لحقوق السكن، في جنيف، من ٢٦ إلى ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣^(١٦). وتم خلال الاجتماع بحث ثلاث مجموعات من المؤشرات هي "مؤشرات السكن اللائق" و"مؤشرات الحرمان من حقوق السكن أو انتهاكها" و"مؤشرات عملية التمتع بالحق في السكن اللائق" بحثاً مفصلاً. وتتطابق مجموعات المؤشرات هذه بصورة عامة مع الإطار

التمهيدي الذي عرضه المقرر الخاص بشأن المؤشرات في تقريره السابق. وتم في كل مجموعة من هذه المجموعات تعريف المؤشرات بحيث تبين الجوانب ذات الصلة بملاءمة السكن.

٧٠- وتتطابق المؤشرات أيضاً مع التعليقات العامة ذات الصلة من حيث المصطلحات، علاوة على الخصائص الموضوعية للحق التي يتعين تجسيدها في عملية كهذه. وعليه فإن المؤشرات المتعلقة بملاءمة السكن، على سبيل المثال، ركزت على خصائص ملاءمة السكن وصلاحيته للسكن، التي تبين نوعية السكن وبعده الاكتظاظ في المساكن، وتوفر الخدمات، بما في ذلك الحصول على مياه الشرب والتصريف الصحي الملائم، والقدرة على تحمل تكلفة السكن، وضمان شغل المسكن، في نسب الأسر المعيشية التي تتمتع بحماية تعاقدية أو قانونية سارية أو غيرها من أنواع الحماية. وتم، بصورة إجمالية، تعريف ستة مؤشرات في هذه المجموعة. وبالمثل، وفيما يتعلق بالمجموعة المتعلقة بالحرمان من حقوق السكن وانتهاكها، تم تعريف المؤشرات من أجل تبيان وضع السكان المشردين والمخرومين من السكن، والسكان الذين يقيمون في الأحياء الفقيرة والأشخاص الخاضعين لعملية الإخلاء القسري. وأخيراً، وتمشياً مع ضرورة التأكيد على تعريف المؤشرات العملية الملائمة بغية تجسيد مبادئ نهج حقوق الإنسان إزاء التنمية عند رصد الحق في السكن اللائق، فقد عرّف فريق الخبراء مجموعتين من المؤشرات المتعلقة بالإطار القانوني وإطار السياسة المؤسسية من أجل تيسير أعمال هذا الحق. ويمكن بتبيان عملية أعمال هذا الحق أن تُحدد هذه المؤشرات الجهة المسؤولة عن الواجب ذي الصلة (أي الدولة على مختلف المستويات الحكومية) وكذلك الوسيلة ذات الصلة لتعزيز وحماية الحق في السكن اللائق.

٧١- ويشكل الإطار المقترح للمؤشرات، الذي نشأ عن اجتماع الخبراء هذا، مساهمة هامة في بلوغ الغاية المتمثلة في وضع مؤشرات وأدوات رصد تراعي الحقوق. غير أن هناك مسائل تتطلب قدراً كبيراً من العمل من حيث تجزئة البيانات المتعلقة بالمناطق الريفية والحضرية، حيث يكون مناسباً، بخصوص المجموعات الضعيفة، بما فيها الأشخاص والمجموعات المهددة بخطر الإخلاء القسري أو تلك التي واجهته بالفعل. وهناك حاجة أيضاً إلى وضع مؤشرات ملائمة تراعي الجنسين بشأن العديد من مواصفات السكن اللائق التي تم تعريفها في هذا الإطار.

٧٢- ولا تكشف المؤشرات الكمية، في أفضل الأحوال، إلا عن جزء من المعلومات التي يمكن أن تساعد على رصد أعمال الحق في السكن اللائق أو أي حق آخر من حقوق الإنسان. وعلى الرغم من المحاولات الرامية إلى تجزئة البيانات، فقد لا تستطيع المؤشرات بيان أعمال الحق والتمتع به على نحو كمي وكيفي في المستوى المجتمعي، على سبيل المثال، فيما يخص أية مجموعات ضعيفة في سياق معين. وقد لفت المقرر الخاص الانتباه إلى مجموعة الأدوات التي وضعتها شبكة الحق في السكن والأرض التابعة للتحالف الدولي للموئل، والتي تكمل منهجيتها الدور الذي يمكن أن تلعبه المؤشرات المشار إليها أعلاه في رصد تعزيز وحماية هذا الحق.

خامساً - الجهود والاستراتيجيات اللازمة للكشف عن عمليات الإخلاء القسري ومكافحتها

٧٣- من الواضح أن الاتجاه الذي تتخذه عمليات الإخلاء القسري على نطاق العالم كله يشكل شاغلاً رئيسياً لدى منظومة الأمم المتحدة، إضافة إلى منظمات المجتمع المدني. وقد قامت مجموعة من الأطراف الفاعلة بمبادرات على مختلف المستويات في هذا المضمار.

ألف - منظومة الأمم المتحدة

١- الهيئات المنشأة بموجب معاهدات

٧٤- قامت هيئات رصد المعاهدات، على مر السنين، لدى استعراضها للتقارير التي تقدمها الدول الأطراف في الصكوك الرئيسية المتعلقة بحقوق الإنسان، ببحث قضايا الحق في السكن وفي الأرض وفي الملكية، وكانت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الهيئة الرئيسية التي تسجل رسمياً آراءها وشواغلها وتوصياتها فيما يتعلق بالسكن اللائق والإخلاء القسري.

٧٥- وقد أعربت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عن قلقها إزاء تنفيذ عمليات الإخلاء القسري دون توفير مأوى بديل أو تعويض مناسب، ودون الحق في الاستئناف أو الطعن، وإزاء احتمال تعرض مجموعات معينة بشكل أكبر للإخلاء، كالغجر في العديد من البلدان، أو الرُّحل في آيرلندا، أو الأقليات الإثنية، وجماعات المستوطنين في الحضر، والسكان الأصليين والسكان المشردين بدافع المشاريع الإنمائية، دون اتخاذ أية تدابير مناسبة لإعادة توطينهم أو دفع التعويض الكافي لهم.

٧٦- وتعلق أشمل الملاحظات الختامية التي وضعتها اللجنة بشأن عمليات الإخلاء القسري بالجمهورية الدومينيكية^(١٧). ورداً على ما يُزعم من حدوث عمليات الإخلاء القسري الواسعة النطاق، أعادت اللجنة التأكيد على موقفها القديم العهد بأن عمليات الإخلاء القسري تتناقض بصورة بديهية مع متطلبات وشروط العهد ولا يمكن تبريرها إلا في حالات استثنائية جداً. وقالت اللجنة في ملاحظاتها الختامية إنها "تعرب عن بالغ قلقها إزاء طبيعة وحجم المشكلات المتعلقة بعمليات الإخلاء القسري وتناشد حكومة الجمهورية الدومينيكية اتخاذ تدابير عاجلة لتعزيز الاحترام التام للحق في السكن اللائق. وتشير اللجنة في هذا الصدد إلى أنه حيثما يتم هدم مسكن مأهول أو إخلاء مكانه، فإن الحكومة تتحمل التزام ضمان السكن البديل اللائق لهم. وتعني كلمة "اللائق" في هذا الإطار إعادة إسكان هؤلاء على مسافة معقولة من الموقع الأصلي، وفي أوضاع تتيح لهم سُبُل الوصول إلى الخدمات الأساسية كالمياه والكهرباء والصرف الصحي وتصريف النفايات". وكانت من بين أوجه قلق اللجنة الأخرى النسبة المئوية من المساكن التي تبنيها الحكومة والتي تُخصّص لأشدّ قطاعات المجتمع فقراً، والحالات التي يتم فيها إعادة إسكان الأشخاص الذين تم إخلالهم في مناطق شديدة التلوث ومحرومة من أية خدمات مدنية.

٧٧- وأعربت اللجنة عن قلقها في ملاحظات ختامية أخرى من عمليات الإخلاء القسري التي تحدث في أوساط الجماعات الفقيرة^(١٨) دون توفير المسكن البديل أو دفع التعويضات لها، وعدم كفاية مستوى الحماية التي تؤمن، على سبيل المثال، للرحل والأقليات الإثنية^(١٩)، والمضايقات وعمليات الإخلاء غير الشرعي التي يتعرض لها الرحل والأقليات الإثنية مثلاً والمضايقات أو عمليات الإخلاء غير الشرعي التي تتعرض لها الأسر الوحيدة الوالد والأشخاص ذو الدخل المتدني، وعمليات الإخلاء القسري لصالح مشاريع البناء الخاصة، وقضية عمليات الإخلاء الجماعية التي تتم بغية تنظيم المناسبات والأحداث الكبرى^(٢٠).

٧٨- وتقضي اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة بحماية حقوق المرأة في الأرض والملكية، بما في ذلك حظر التمييز ضد المرأة في المناطق الريفية، وبمعاملة المرأة كالرجل فيما يتعلق بملكية الأرض والإصلاح الزراعي، وبأن تتمتع المرأة بحقوق مساوية لحقوق الرجل بشأن تملك الممتلكات. وقد تناولت اللجنة موضوع السكن اللائق للمرأة بصورة عامة، وإعطاء المرأة حقاً مساوياً لحق الرجل في ملكية وورثة الأرض، ووضع النساء الريفيات في هذا المجال. ويُعتبر انعدام تساوي الحق في ملكية الأرض أحد الأسباب التي تعرض النساء، ولا سيما الأسر المعيشية التي ترأسها الإناث، بصورة خاصة لخطر الإخلاء القسري.

٧٩- وكثيراً ما سلطت لجنة القضاء على التمييز العنصري الضوء على قضية السكن اللائق باعتبارها مجالاً من مجالات أعمال التمييز. ففي أمريكا اللاتينية وأستراليا ونيوزيلندا، أجريت دراسات لقضية حقوق السكان الأصليين في ملكية الأرض مراراً وتكراراً على مدى سنوات، بما في ذلك مشكلة استخدام العنف في بعض النزاعات على ملكية الأرض والتهديدات التي يطلقها كبار أصحاب الأراضي حتى عندما تقطن الجماعات الأصلية الأرض بصورة قانونية. وأعربت اللجنة أيضاً عن قلقها بشأن التمييز ضد مجموعات وأقليات إثنية أو عرقية محددة وعن اهتمامها الصريح بحالات النقل القسري أو الإخلاء القسري لمجموعات كتلك الموجودة في السودان والفلبين، وخصوصاً فيما يتعلق بالسكان الأصليين في مناطق التنمية.

٨٠- وثمة قضية فردية بحثتها مؤخراً لجنة مناهضة التعذيب تتعلق بطرد السكان وهدم البيوت في مستوطنة للعجر في الجبل الأسود (هاجيزي ديزيمبايل وآخرون ضد صربيا والجبل الأسود)^(٢١). وكان عدد الذين رفعوا هذه الشكوى ٦٥ شخصاً، كلهم من أصل عجري وكانوا عندئذ من مواطني جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية، حيث يدعون أنه تم انتهاك الفقرة ١ من المادة ٢، والمواد ١ و١٢ و١٣ و١٤، والفقرة ١ من المادة ١٦ من اتفاقية مناهضة التعذيب وغير ذلك من أشكال المعاملة أو العقوبة اللاإنسانية أو المهينة. وتم تدمير مستوطنة العجر هذه على يد عدد كبير من الناس يضم عدة مئات من غير العجر، قاموا "برشق الحجارة وغيرها من الأشياء، حيث حطموا في البداية نوافذ السيارات والبيوت الخاصة بالعجر ثم أضرموا النار فيها. وأتلف الجمهور أيضاً أكوام التبن وأضرم النار فيها وفي الآليات الزراعية وغيرها من الآليات وفي أكواخ علف الحيوانات، والاسطبلات، علاوة على أشياء وأمتعة أخرى تخص العجر"، واستخدموا في ذلك المتفجرات أيضاً. ويُدعى بأن رجال الشرطة كانوا حاضرين في ذلك الموقع لكنهم لم يتدخلوا أو يقوموا بواجباتهم القانونية. وتوصلت اللجنة إلى استنتاج مفاده أن هذه الحادثة تشكل انتهاكاً من جانب الدولة للمادة ١٦ من الاتفاقية، أي أنها اعتبرت هذه الحوادث معاملة قاسية أو لا إنسانية أو مهينة.

٨١- ومما يجدر بالذكر أنه صدر رأي شخصي عن اثنين من أعضاء اللجنة، يفيدان بأن "الأحداث غير القانونية التي تُعتبر الدولة اليوغوسلافية مسؤولة عنها تشكل "تعدياً" حسب الفقرة ١ من المادة ١ من الاتفاقية، وليست مجرد "معاملة قاسية أو لا إنسانية أو مهينة" تشملها المادة ١٦، وأن عدم قيام سلطات الدولة بالتصدي لعمليات الإخلاء القسري والتشريد القسري وتدمير المنازل والممتلكات على يد أفراد يشكل سكوتاً غير قانوني، يعتبر في نظرنا انتهاكاً للفقرة ١ من المادة ١، ولا سيما عندما تُقرأ بالاقتران مع الفقرة ١ من المادة ٢ من الاتفاقية". وعند بحث هذه القضية أكد عضوان على أن المعاناة التي تعرضت لها الضحايا كانت "شديدة بما فيه الكفاية لأن تعتبر "تعدياً"، لا سيما أن الأهالي أُجبروا على هجر بيوتهم على وجه السرعة بالنظر إلى خطر الضرر الشخصي والمادي الشديد الذي يتهدهم" وبالنظر إلى عدم دفع أية تعويضات للضحايا. وتوصل العضوان اللذان أبديا تحفظات إلى استنتاج مفاده أن "ما ورد أعلاه يشكل فرضية بوجود "معاناة شديدة"، هي بالتأكيد معاناة "نفسية" ولكنها مما لا شك فيه ذات صبغة "بدنية" بطبيعتها حتى وإن لم يخضع الضحايا للاعتداء البدني المباشر" وبالتالي، فإنه يتعين تعريفها على أنها عملية تعذيب.

٨٢- ويعرب المقرر الخاص عن ترحيبه بهذا الرابط الذي تقيمه لجنة مناهضة التعذيب دوماً بين عمليات الإخلاء القسرية وانتهاكات الاتفاقية، بما في ذلك ملاحظات اللجنة الختامية فيما يخص إسرائيل عندما تقول إن "سياسات هدم البيوت [...] قد تشكل، في حالات معينة، معاملة أو عقوبة قاسية أو لا إنسانية أو مهينة" (٢٢).

٢- وكالات وبرامج الأمم المتحدة

٨٣- حثت لجنة المستوطنات البشرية في عام ١٩٩٣ الدول على إنشاء آليات رصد مناسبة لتوفير المؤشرات على مدى انتشار التشرد وانعدام المأوى، وظروف السكن غير المناسبة، وعدم تمتع الأشخاص بأمن الحياة، والقضايا الأخرى الناشئة عن الحق في السكن اللائق. وحثت اللجنة الدول أيضاً على الإقلاع عن ممارساتها التي تسفر، أو يمكن أن تسفر، عن انتهاك لحقوق الإنسان في السكن اللائق. ويتعلق ذلك بصورة خاصة بممارسة عمليات الإخلاء القسري الجماعي وأي شكل من أشكال التمييز العرقي أو غيره في مجال الإسكان. وفي عام ١٩٩٦ انعقد مؤتمر الأمم المتحدة الثاني للمستوطنات البشرية، "الموئل الثاني"، في اسطنبول، وأسفر عن صدور إعلان اسطنبول وجدول أعمال الموئل. ويُعتبر جدول أعمال الموئل بياناً بليغاً عن الدعم العالمي لأعمال حقوق السكن من جانب الحكومات، بما في ذلك الحماية من عمليات الإخلاء القسرية.

٨٤- واعترفت لجنة المستوطنات البشرية (التي تغير اسمها لتصبح مجلس إدارة موئل الأمم المتحدة بموجب قرار الجمعية العامة ٢٠٦/٥٦) في دورتها الثامنة عشرة، بأن أمن الحياة والإدارة الحضرية يعدان من القضايا الأساسية لضمان الوفاء بحق الإنسان في السكن اللائق للجميع. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الحملة العالمية لضمان أمن الحياة التي اضطلع بها موئل الأمم المتحدة ترمي إلى بلوغ هدف توفير المأوى اللائق للجميع وهو واحد من موضوعين رئيسيين على جدول أعمال الموئل. وتُعتبر مناهضة الإخلاء القسري عنصراً هاماً في هذه الحملة.

٨٥- وعقد صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وموئل الأمم المتحدة في عام ١٩٩٨ مشاورات أقاليمية في كيغالي، رواندا، بشأن حق المرأة في الأرض والملكية في حالات النزاعات وإعادة الإعمار. وقد سبق ذلك إجراء عدة مشاورات أخرى انعقدت في

زيمبابوي وكوت ديفوار والبرازيل وكوستاريكا والسويد والهند وتركيا وكينيا. وقد أبرزت مشاورات كيغالي، بين أمور أخرى، أن الإخلاء القسري والتشريد يمسان بصورة غير متناسبة النساء والأطفال. كما أكدت على أهمية وضع آليات قانونية محلية تتناول حقوق المرأة في الأرض والممتلكات وتراعي المنظور الجنساني^(٢٣).

٨٦- ويجد المقرر الخاص في المبادرات الإيجابية المشتركة بين الوكالات على مستوى الميدان ما يبعث على التشجيع. ويرغب في أن يذكر، كمثال على ذلك، تشكيل وعمل فرقة عمل معنية بحقوق الإسكان في كمبوديا، التي يقوم بتنسيق أعمالها الموظف الميداني التابع لمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان بمشاركة من وكالات وبرامج الأمم المتحدة، وبلدية بنوم بنه، ووزارة الأراضي، وممثلين عن المجتمع المدني، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية وفقراء المدن. وقد تم تشكيل فرقة العمل هذه على وجه التحديد لمنع عمليات الإخلاء القسري ومعالجة حالات الطوارئ ذات الصلة بها. وقد أبلغ المقرر الخاص بعد البعثة التي قام بها إلى أفغانستان بأن ثمة مبادرات إيجابية مماثلة يتم الاضطلاع بها حالياً في ذلك البلد.

باء - منظمات المجتمع المدني

٨٧- اعتمدت منظمات المجتمع المدني على عدة استراتيجيات لرفع مستوى الوعي بشأن عمليات الإخلاء القسري ومناهضتها. وتعكس هذه الاستراتيجيات كون عمليات الإخلاء القسري مظهراً قصير الأمد لعراقيل قديمة العهد عادة تعوق أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وبالتالي فإن منظمات المجتمع المدني تعكف، من جهة، على الاضطلاع بأنشطة بناء القدرات ورفع مستوى الوعي بهدف منع عمليات الإخلاء في المستقبل، واعتمدت من جهة أخرى، استراتيجيات للتصدي على وجه السرعة لانتهاكات حقوق الإنسان التي تمثلها عمليات الإخلاء القسري، لما يتسم به هذا التصدي من إلحاح.

٨٨- وفيما يتعلق بمنع عمليات الإخلاء عن طريق إيجاد السكن اللائق والحفاظ عليه، شاركت منظمات المجتمع المدني على المستويين الوطني والدولي في عدد من الأنشطة التي تشمل، على سبيل المثال لا الحصر: حث الحكومات على وضع بدائل للإخلاء القسري، والمشاركة في وضع المعايير على المستوى المؤسسي والحكومي، وإعداد مسوحات للإسكان على الصعيدين الوطني والعالمي، وتوفير التثقيف والتدريب في مجال حقوق الإنسان. وقد استفادت المنظمات التي تمثل مجموعات ضعيفة كسكان الأحياء الفقيرة في المدن والشعوب الأصلية والقبلية، في العديد من الحالات، من إقامة التحالفات التي تأخذ شكل الائتلافات والشبكات العريضة القاعدة.

٨٩- واعتمد العديد من منظمات المجتمع المدني، مثل المركز المعني بحقوق السكن ومكافحة عمليات الإخلاء، ومنظمة العفو الدولية، والائتلاف الدولي للموئل - الشبكة المعنية بالحقوق في السكن والأرض، على الاستراتيجيات التالية في تحليل عمليات الإخلاء القسري ومجابهتها على الفور: إعداد وتعميم الإجراءات العاجلة^(٢٤)؛ والاضطلاع ببعثات لتقصي الحقائق؛ وتوثيق الحالات وإجراء مسوحات لها^(٢٥)؛ وتعبئة الأفراد والمجموعات على المستوى المحلي؛ وتوجيه نداءات هيئات حقوق الإنسان الدولية، ورفع الدعاوى القضائية على المستوى المحلي والوطني والإقليمي.

وكان وضع التقارير البديلة عن تقارير لهيئات رصد المعاهدات التابعة للأمم المتحدة وسيلة أخرى مفيدة لنشر الوعي على الصعيد الدولي بشأن عمليات الإخلاء القسري المتكررة.

٩٠- وغالباً ما كانت الحملات التي تضطلع بها منظمات المجتمع المدني تشكل جهوداً تعاونية بين المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية. والمثال على ذلك أن منهجية الإجراءات العاجلة تشكل وسيلة من أبرز وسائل تقاسم المنظمات للمعارف اللازمة من أجل إيجاد وسيلة يمكن استخدامها على المستويين الوطني والدولي. وبالتالي، فإن الإجراءات العاجلة قد بدء تطبيقها على المستوى الدولي من جانب المنظمات المحلية والدولية على حد سواء بالاستناد إلى تفاصيل محددة عن عمليات الإخلاء وطبيعة الشراكات القائمة بين المنظمات الوطنية والدولية. وقد بدأت منظمات غير حكومية دولية من قبيل الائتلاف الدولي للموئل - الشبكة المعنية بالحق في السكن والأرض، والمنظمة العالمية لمناهضة التعذيب، ومنظمة العفو الدولية، بتطبيق منهجية الإجراءات العاجلة على نحو أكثر تواتراً على الأوضاع المتعلقة بالإخلاء القسرية. وتشكل هذه الإجراءات العاجلة إضافة إلى القدر المتزايد من الوثائق التي تبين أن الإخلاء القسري يُعتبر انتهاكاً لحقوق الإنسان الأساسية.

٩١- ويرحب المقرر الخاص بمبادرات منظمة العفو الدولية وغيرها لربط عمليات الإخلاء القسري بالدعوة إلى جعل أساس سياسات الإسكان الحق في السكن اللائق كما تعرفه الصكوك الدولية لحقوق الإنسان^(٢٦).

سادساً - الاستنتاجات

٩٢- وبناء على ما ورد أعلاه من معلومات وتحليلات، يقدم المقرر الخاص الاقتراحات التالية إلى اللجنة ويلتمس المزيد من التوجيهات منها:

(أ) بالنظر إلى ازدياد عمليات الإخلاء القسري واتساع نطاقها، يوصي المقرر الخاص بأن تدعو اللجنة إلى عقد حلقة دراسية للخبراء لوضع مبادئ توجيهية (أو مبادئ إرشادية) واضحة للدول بشأن عمليات الإخلاء القسري. ويمكن أن تستند هذه المبادئ التوجيهية إلى التعليق العام رقم ٧ الصادر عن لجنة حقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والمبادئ التوجيهية الشاملة للأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان بشأن مسألة الترحيل بدافع التنمية، والمبدأ الإرشادي بشأن التشريد الداخلي، ومشروع المبادئ التوجيهية بشأن الإسكان والتمييز (E/CN.4/2002/59)، والمبادئ والتوجيهات الأساسية بشأن الحق في التعويض لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني. وفي حين أن الصكوك الوارد ذكرها أعلاه تشكل إرشادات مفيدة للدول وللمجتمع الدولي، فإن المقرر الخاص يرى أن ثمة ضرورة لوضع معايير جديدة، على شكل مبادئ توجيهية أو مبادئ إرشادية، من أجل تجسيد التدابير الوقائية والتعويضية التي يتعين اتخاذها لمعالجة موضوع عمليات الإخلاء القسري بصورة كلية؛

(ب) وبالنظر إلى الصلة الوثيقة بين الحق في السكن اللائق وعمليات الإخلاء القسري، يحث المقرر الخاص اللجنة على إدراج قضية الإخلاء القسري بصورة أكثر وضوحاً في ولايته كجزء منها، بما في ذلك من خلال تشجيع المقرر الخاص على أن يتخذ على نحو فعال، من خلال النداءات العاجلة مثلاً الإجراءات

الواجب اتخاذها في ضوء المعلومات الموثوقة والممكن التعويل عليها التي تصله، وأن يواصل التماس آراء وتعليقات جميع الجهات المعنية، ولا سيما الحكومات؛

(ج) وبالنظر إلى الحاجة إلى تقييم ورصد آثار عمليات الإخلاء القسري على نحو أكثر فعالية، بما في ذلك قياس أثرها على المرأة ووضع إطار لتقدير التعويض، يمكن أن تطلب اللجنة من مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان وضع مؤشرات بشأن عمليات الإخلاء القسري باستخدام المؤشرات الحالية المستخلصة من "مصفوفة الخسائر" التي وضعها الائتلاف الدولي للموئل - الشبكة المعنية بالحقوق في السكن والأرض؛

(د) وينبغي أن تحت اللجنة هيئات رصد المعاهدات على التركيز تركيزاً أدق على مساءلة الدول بشأن السياسات التي تفضي إلى عمليات الإخلاء القسري. ويمكن أن تنظر الهيئات المختصة المنشأة بموجب معاهدات أيضاً في إدماج أبعاد عمليات الإخلاء القسري التي توضح العملية الواجب اتباعها والظروف التي يمكن أن تتم في ظلها عمليات الإخلاء القسري، بما في ذلك من خلال التعليقات العامة والتوصيات العامة؛

(هـ) حث وكالات وبرامج الأمم المتحدة المعنية والمبادرات الثنائية والمتعددة الأطراف على إدماج عملها المتعلق بحالات الإخلاء القسري في ولاياتها؛

(و) حث الدول على اعتماد سياسات وتشريعات بشأن عمليات الإخلاء القسري تستند إلى أحكام الصكوك الدولية لحقوق الإنسان.

٩٣- وبالنظر إلى أهمية حماية المرأة، يقدم المقرر الخاص التوصيات التالية بهدف التوصل إلى معالجة أكثر شمولاً وتكاملاً لحق المرأة في السكن اللائق، بما في ذلك الحماية من عمليات الإخلاء القسري:

(أ) يتعين إصلاح القوانين والسياسات بغية ضمان الحماية الفعالة للمرأة من الإخلاء القسري. وبالنظر إلى الصلة الواضحة بين أعمال العنف المرتكبة ضد المرأة والحق في السكن اللائق على سبيل المثال، تشجّع الدول على إدراج أحكام مناهضة للعنف في قوانين وسياسات الإسكان، وإدراج أحكام لحماية حق المرأة في السكن في القوانين والسياسات والمتصلة، على سبيل المثال، بالتمييز وأعمال العنف داخل الأسرة؛

(ب) تُشجّع الدول على ضمان إدراج تدابير المساواة بين الجنسين في برامج إعادة التوطين والتأهيل كي لا تُحرم المرأة من المنافع المترتبة على ذلك. ويُعد ذلك أمراً حاسماً في كل مرحلة من المراحل - من جمع البيانات إلى التخطيط والتنفيذ. وما لم يتم ضمان مشاركة المرأة، فإن أوجه الانحياز للرجل في النظم الإدارية والقانونية قد تقوّض حقوق المرأة في المؤسسات العرفية، وتؤدي إلى حرمان المرأة الضعيفة على حد سواء. وقد تتعرض المطلقات وربات الأسر الوحيدات للمعاناة بصورة خاصة نتيجة لمثل هذا الانحياز والتعامل.

٩٤- وقد ترغب اللجنة في الإعراب عن دعمها لمواصلة العمل بموجب برنامج حقوق السكن المشترك بين موئل الأمم المتحدة ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، بما في ذلك وضع برنامج بشأن عمليات الإخلاء القسري، والمضي قدماً في التشجيع على تنفيذه، عن طريق أمور من بينها دعوة الدول إلى توفير الدعم المالي لهذا الغرض إذا كانت قادرة على أن تفعل ذلك.

Notes

- ¹ See E/CN.4/Sub.2/2003/43.
- ² See also the initial report of the Special Rapporteur, E/CN.4/2001/51, paras. 13-17.
- ³ E/CN.4/Sub.2/1997/7.
- ⁴ See the Social and Economic Rights Action Center and *Economic and Social Rights v. Nigeria*, Communication 155/96, 30th session of the African Commission on Human and Peoples' Rights (13-27 October 2001).
- ⁵ See UN-Habitat and OHCHR United Nations Housing Rights Programme, *Housing rights legislation: review of international and national legal instruments*, Nairobi 2002.
- ⁶ See W. Courtland Robinson, *Risks and Rights: The Causes, Consequences, and Challenges of Development-Induced Displacement* (The Brookings Institution - SAIS Project on Internal Displacement 2003).
- ⁷ See Robinson, p. 28.
- ⁸ Ibid.
- ⁹ Ibid., p. 33.
- ¹⁰ Ibid.
- ¹¹ Some examples include the Gender Checklists of the World Bank and the Asian Development Bank.
- ¹² See also *Poverty and Exclusion among Urban Children*, UNICEF Innocenti Research Centre (available at www.unicef.icdc.org/publications), and *Homelessness in the United States and the Human Right to Housing: a report by the National Law Center on homelessness and poverty*, Washington, January 2004.
- ¹³ For an analysis of the psychological impact of forced evictions on children, see submission by the Special Rapporteur to the Committee on the Rights of the Child at its thirty-first session, 16 September to 4 October 2002, Geneva, *Destruction of housing in the Occupied Palestinian Territories: Impact on Children*, (available at www.unhcr.ch/housing).
- ¹⁴ See also *Dams and Development: A New Framework for Decision-Making*, World Commission on Dams, 16 November 2000.
- ¹⁵ See also E/CN.4/2004/48/Add.2, para. 70.
- ¹⁶ For the Report of the Expert Group Meeting on Housing Rights Monitoring, organized jointly under the United Nations Housing Rights Programme by the United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) and the Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) in Geneva on 26-28 November 2003 (available at www.unhabitat.org/programmes/housingrights/expert_group_meeting.asp), together with relevant background material.
- ¹⁷ Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Dominican Republic, E/C.12/1994/15, 19 December 1994, para. 11.

¹⁸ Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Egypt, E/C.12/1/Add.44, 23 May 2000, para. 22.

¹⁹ Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, E/C.12/1/Add.19, para. 17.

²⁰ Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Republic of Korea, E/C.12/1/Add.59, para. 25 and E/C.12/1995/3, para. 14.

²¹ Communication No. 161/2000: Yugoslavia, CAT/C/29/D/161/2000, 2 December 2002.

²² Conclusions and recommendations of the Committee against Torture: Israel, CAT/C/XXVII/Concl.5, 23 November 2001.

²³ UN-Habitat, *Women's Rights to Land, Housing and Property in Post-Conflict Situation and During Reconstruction: A Global Overview*, Nairobi, 1999.

²⁴ *Urgent Action! HLRN Guide to Practical Solidarity for Defending the Human Right to Adequate Housing*, Housing and Land Rights Network - Habitat International Coalition, 2003.

²⁵ COHRE, Global Survey No. 7.

²⁶ See, for example, *Mass forced evictions in Luanda - a call for a human rights-based housing policy*, Amnesty International (AI Index AFR 12/007/2003), 12 November 2003.

— — — — —