

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2003/11  
16 June 2003

ARABIC  
Original: ENGLISH

## المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة حقوق الإنسان

اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان

الدورة الخامسة والخمسون

البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت

### الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

رد السكن والممتلكات في سياق عودة اللاجئين والمشردين داخليا

التقرير الأولي للمقرر الخاص، باولو سيرجيو بنهيرو،

المقدم وفقاً لقرار اللجنة الفرعية ٧/٢٠٠٢\*

\* قدم هذا التقرير متأخراً بغية تضمينه أحدث ما استجد من معلومات بقدر الإمكان.

## المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٣	٣ - ١	..... مقدمة
٣	١١ - ٤	..... المصطلحات - أولاً
٥	٤٤-١٢	..... الحالات السابقة التي حدث فيها رد للسكن والممتلكات - ثانياً
٦	٢٠-١٤	..... كرواتيا - ألف
٦	٢٩-٢١	..... البوسنة والهرسك - باء
٨	٣٣-٣٠	..... رواندا - جيم
٩	٣٧-٣٤	..... جورجيا - دال
١٠	٤١-٣٨	..... غواتيمالا - هاء
١١	٤٤-٤٢	..... قضايا إضافية - واو
١١	٥٦-٤٥	..... العقوبات المشتركة التي تعترض طريق رد السكن والممتلكات - ثالثاً
١١	٤٨-٤٥	..... الإشغال الثانوي - ألف
١٢	٥٠-٤٩	..... تدمير الممتلكات - باء
١٣	٥٢-٥١	..... فقدان سجلات السكن والممتلكات أو تلفها - جيم
١٣	٥٤-٥٣	..... المؤسسات غير الفعالة - دال
١٣	٥٦-٥٥	..... برامج الرد التمييزية - هاء
١٤	٦٥-٥٧	..... دور المجتمع الدولي في تيسير العودة - رابعاً
١٤	٥٩-٥٧	..... بناء السلام وحفظه وتسوية النزاعات - ألف
١٤	٦١-٦٠	..... وضع برامج الرد - باء
١٥	٦٤-٦٢	..... الإشراف على برامج الرد - جيم
١٥	٦٥	..... تنفيذ برامج الرد - دال
١٥	٧٠-٦٦	..... الاستنتاجات - خامساً
١٦	٨١-٧١	..... التوصيات - سادساً
١٦	٧٥-٧١	..... وضع سياسة نموذجية للرد - ألف
١٧	٧٩-٧٦	..... وضع مبادئ توجيهية دولية بشأن رد السكن والممتلكات - باء
١٨	٨١-٨٠	..... توصيات ختامية - جيم

## مقدمة

١- قررت اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان في قرارها ٧/٢٠٠٢ المعتمد في دورتها الرابعة والخمسين، أن تعهد إلى السيد باولو سيرجيو بنهيرو بمهمة إعداد دراسة شاملة عن رد السكن والممتلكات في سياق عودة اللاجئين والمشردين، داخليا بالاستناد إلى ورقة العمل التي أعدها (E/CN.4/Sub.2/2002/17) فضلا عن الاستناد إلى التعليقات التي أدلى بها والمناقشات التي دارت خلال الدورة الرابعة والخمسين للجنة الفرعية والدورة الثامنة والخمسين للجنة حقوق الإنسان. وأيدت اللجنة في مقررها ١٠٩/٢٠٠٣ المعتمد في دورتها التاسعة والخمسين المقرر الذي اتخذته اللجنة الفرعية.

٢- وبناء على ذلك، فإن هذا التقرير الأولي مقدم وفقاً لقرار اللجنة الفرعية ٧/٢٠٠٢ ومقرر لجنة حقوق الإنسان ١٠٩/٢٠٠٣.

٣- ويود المقرر الخاص أن يشكر المركز المعني بحقوق السكن ومكافحة عمليات الإخلاء على ما قدمه من مساعدة في إعداد هذا التقرير.

## أولاً - المصطلحات

٤- تحقيقاً لغرض ورقة العمل هذه، تشير عبارة "السكن والممتلكات"، إلى السكن والممتلكات العقارية، بما فيها الأرض. ويُستعمل هذا التعريف لسببين رئيسيين هما: أولاً، حظيت مسألة رد السكن والممتلكات العقارية في سياق حق اللاجئين وغيرهم من المشردين في العودة، عن استحقاق، باهتمام كبير من قبل المجتمع الدولي، أكثر مما حظيت به الأشكال الأخرى لرد الممتلكات من اهتمام. ويعود هذا الاهتمام في معظمه إلى الدور الفريد الذي تؤديه عملية رد السكن والممتلكات العقارية في ضمان العودة الطوعية والآمنة والكرامة للاجئين وغيرهم من المشردين إلى ديارهم وأماكن إقامتهم الأصلية.

٥- ثانياً، إن حقوق السكن ترسخت في القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني بقدر يفوق كثيراً حقوق الملكية بصفة أعم وتشمل نواحي موضوعية أوسع كثيراً مما تشمل تلك الحقوق<sup>(١)</sup>. والحق في السكن اللائق مستقر في بضعة صكوك دولية لحقوق الإنسان<sup>(٢)</sup>، والواقع أن حقوق السكن ليست تطوراً جديداً في ميدان حقوق الإنسان، بل إنها لا تزال تعتبر منذ وقت طويل ضرورية لتأمين رفاه الإنسان وكرامته<sup>(٣)</sup>. وبناء على ذلك، تركز ورقة العمل هذه اهتمامها الرئيس على القضايا المتعلقة برد السكن والممتلكات العقارية بما فيها رد الأراضي في هذه الحالة.

٦- وممارسة "إخلاء المساكن بالإكراه"<sup>(٤)</sup> أي نقل الأفراد و/أو الأسر و/أو المجتمعات المحلية، بشكل دائم أو مؤقت و ضد 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، إنما هي ظاهرة مجسدة أيضاً في هذا التقرير. وعمليات الإخلاء القسري نوع معين من أنواع التشريد التي غالباً ما تكون متسمة أو مقترنة بما يلي: ١٠ صلة ما بقرارات أو تشريعات أو سياسات معينة تتبعها الدول أو عدم تدخل الدول في إيقاف عمليات الإخلاء التي تقوم بها أطراف

ليست دولاً؛ ٢٠ عنصر من عناصر القوة أو الإكراه؛ ٣٠ وهي غالباً ما يتم التخطيط لها وصياغتها والإعلان عنها قبيل تنفيذها. وأكدت لجنة حقوق الإنسان "أن عمليات الإخلاء القسري تشكل انتهاكاً جسيماً لحقوق الإنسان، وخاصة الحق في السكن اللائق"<sup>(٥)</sup>.

٧- وتشير "المبادئ الأساسية والخطوط التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا انتهاكات قانون حقوق الإنسان الدولي والقانون الإنساني الدولي" (E/CN.4/2000/62,annex) (وتسمى فيما بعد بـ "المبادئ الأساسية والخطوط التوجيهية") إلى أن ضحايا انتهاكات القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي، كضحايا الإخلاء القسري، لهم الحق في سبيل من سبل الانتصاف. ويشمل هذا الحق، في جملة أمور، جبر ما يصيب الضحية من أذى.

٨- والرد شكل من أشكال الجبر. ويشير مصطلح "الرد" إلى إنصاف عادل، أو شكل من أشكال العدالة الإصلاحية، يعاد بموجبه وضع من يتعرضون لخسارة أو ضرر، قدر الإمكان، إلى ما كان عليه قبل حدوث الخسارة أو الضرر (أي الوضع الذي كانوا عليه سابقاً). ويتضمن الرد: استعادة الحرية والحقوق القانونية والوضع الاجتماعي والحياة الأسرية والجنسية؛ والعودة إلى مكان الإقامة؛ واستعادة الوظيفة وإعادة الممتلكات (المرجع نفسه).

٩- وفي هذه الدراسة، يشير الرد تحديداً إلى إعادة المساكن أو الممتلكات المصادرة بطريقة تعسفية أو غير مشروعة إلى مالكيها (مالكيها) الأصليين أو لأصحاب الحق في ذلك. ومع أنه لا خلاف على أن رد السكن والممتلكات هو حق من حقوق المشردين واللاجئين بموجب قانون حقوق الإنسان الدولي، الذي يعد ضرورياً لإعمال الحق في إعادة، فالواجب الاعتراف به كذلك بوصفه جزءاً لا يتجزأ من الأهداف الأشمل لبناء السلام وتسوية الأوضاع في مرحلة ما بعد النزاع، الذي يعد أمراً أساسياً لإيجاد حلول دائمة لحالات التشريد والنزاع.

١٠- والتعويض شكل معين من أشكال الجبر. ويشير مصطلح "التعويض" إلى حل قانوني يتلقى الشخص بموجبه مبلغاً نقدياً عن ضرر أصيب به. ويجوز منح التعويض، حسب الاقتضاء، عوضاً عن الرد، ومثال ذلك في الحالات التي تكون فيها استعادة ممتلكات الشخص أو مسكنه إما مستحيلة من الناحية الفعلية وإما تتنافى والواقع. ومع ذلك، ينبغي اعتبار التعويض النقدي ملجأً أخيراً، ويجب عند اللجوء إليه أن يكون مناسباً ومنصفاً وعادلاً كتدبير من تدابير العدالة الإصلاحية.

١١- ومع أن الولاية الممنوحة للمقرر الخاص تشير إلى "اللاجئين والمشردين دولياً"، تجدر الإشارة إلى أن القضايا والقواعد والمعايير بشأن رد السكن والممتلكات تتعلق أيضاً بأشخاص يعانون من أوضاع مماثلة. ومع الأسف، تتغاضى عبارة "اللاجئين والمشردين داخلياً" عن المشردين عبر الحدود، بسبب النزاعات أو الكوارث على سبيل المثال، ممن لا تتوافر فيهم شروط التعريف القانوني للاجئين. وبموجب القانون الدولي. ونظراً لأن هؤلاء السكان الحق في رد السكن والممتلكات مثلما هو الحال بالنسبة للاجئين والمشردين داخلياً، فإن هذا التقرير يستعمل عبارة "اللاجئين وغيرهم من المشردين".

## ثانياً - الحالات السابقة التي حدث فيها رد للسكن والممتلكات

١٢- تمثل البرامج المعنية برد السكن والممتلكات، في جميع أنحاء العالم، تقدماً كبيراً في ميدان التنفيذ الفعلي لقواعد حقوق الإنسان. والواقع أن مئات الآلاف من الأشخاص أعيدوا إلى وضعهم الأصلي بنجاح بعد أن حرّموا حرماناً تعسفياً من مساكنهم وأراضيهم وممتلكاتهم الأخرى. كما يمثل التطور الحاصل في أعمال مختلف أجهزة الأمم المتحدة في ميدان رد السكن والممتلكات نقطة التقاء فريدة بين تنفيذ قانون حقوق الإنسان الدولي والقانون الإنساني الدولي والتنفيذ على الصعيد المحلي. والصلة بين المعايير على المستوى الكلي والبرامج المعنية بالتنفيذ على المستوى الجزئي تبشر بالكثير لا فيما يتعلق بتعزيز حقوق الإنسان فحسب، بل بإعمالها أيضاً.

١٣- وهذه الدراسة الأولية تقدم نظرة عامة على برامج مختارة معنية برد السكن والممتلكات، نفذت في بلدان عدة نتيجة لتراعات داخلية وتشريد جماعي. ويتسم الجانب المقارن لهذا الاستعراض بثلاث ميزات رئيسية، هي: ١- أنه يشكل أساساً يستند إليه في استخلاص نتائج وملاحظات عامة بخصوص فعالية برامج رد السكن والممتلكات؛ ٢- ويقدم أفكاراً بشأن المشاكل العامة والعقبات التي تعترض هذه البرامج لدى تنفيذها؛ ٣- يساعد في إرساء أساس لوضع السياسات المستقبلية في مجال رد السكن والممتلكات. وتأمل هذه الدراسة، من خلال تحديد أفضل الممارسات، وتحديد بعض العقبات الأكثر شيوعاً، التي تحول دون رد السكن والممتلكات، أن توضح بعض المسائل العملية الأكثر صعوبة التي تكتنف رد السكن والممتلكات.

### ألف - كرواتيا

١٤- شهد إعلان كرواتيا لاستقلالها في حزيران/يونيه ١٩٩١ بداية الهجمات العسكرية الرئيسية التي شنتها عليها قوات المتمردين من الصرب. وبدعم من الجيش الوطني اليوغوسلافي، سيطرت القوات الصربية على أجزاء من سلوفينيا الغربية وسلوفينيا الشرقية، وأعلنت في النهاية عن أن الإقليم الموحد هو دولة واحدة، جمهورية كرايينا الصربية "Republika Srpska Krajina". وأدى التراع المسلح في سلوفينيا الشرقية في عام ١٩٩١ إلى إبعاد ما يزيد على ٨٠ ٠٠٠ كرواتي من المنطقة ممن ينحدرون من أصل إثني.

١٥- وحالما انسحب الجيش الوطني اليوغوسلافي في عام ١٩٩٢، تم الاتفاق على خطة سلام برعاية الأمم المتحدة، وكلفت قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة والموزعة في المناطق الخاضعة للسيطرة الصربية (قوة الأمم المتحدة للحماية) بحماية المدنيين الصرب، وبتسهيل عودة المشردين من الكروات<sup>(١)</sup>.

١٦- وفي أوائل عام ١٩٩٥، أشارت حكومة كرواتيا إلى أنها غير مستعدة للسماح بمواصلة تمديد ولاية قوة الأمم المتحدة للحماية في كرواتيا<sup>(٢)</sup>. وبناء على ذلك، أذن مجلس الأمن في شباط/فبراير ١٩٩٥، وذلك بموافقة حكومة كرواتيا، بإيفاد بعثة بولاية أكثر محدودية وبقوة عسكرية أقل عدداً. وانتهى توزيع القوات من الناحية الفعلية في أيار/مايو ١٩٩٥، ومع ذلك، شن الجيش الكرواتي هجوماً (عرف باسم "عملية البرق") على المنطقة التي يسيطر عليها الصرب في سلوفينيا الغربية، واستردها من خلاله. وفي آب/أغسطس ١٩٩٥، أجريت عملية مشاهمة في القطاعين الشمالي والجنوبي (عرفت باسم "عملية العاصفة")، استرجع من خلالها ما تبقى من مناطق خارج سلوفينيا الشرقية. ووفقاً لما تقوله المنظمات الدولية لحقوق الإنسان، فقد أسفرت العمليتان عن هروب أكثر من ٢٠٠ ٠٠٠ صربي إلى

سلوفينيا الشرقية والبوسنة ومناطق أخرى من كرواتيا، وهذه أكبر عملية واحدة لتشريد السكان وقعت في أثناء ما دار من نزاعات في يوغوسلافيا السابقة. وفي حالة عملية العاصفة، رافقت عملية التزوح الجماعي للسكان عمليات قتل المدنيين من الصرب وانتشرت عمليات الإخلاء القسري وتدمير مساكن الصرب انتشاراً واسعاً<sup>(٨)</sup>.

١٧- ومن وسائل الاستمرار في تشريد المنحدرين من أصل صربي، اعتماد حكومة كرواتيا تشريعات بشأن التنازل عن الحقوق يفضل بموجبها المنحدرون من أصل إثني كرواتي. وعملاً بقانون تأجير الشقق في المناطق المحررة وقانون الاستيلاء المؤقت على ممتلكات محددة وإدارتها، رئي أن لدى الكروات الذين هربوا من منازلهم خلال القتال في أوائل التسعينات من الأسباب ما يبرر قيامهم بذلك، بينما اعتبر هروب الفئات الإثنية الأخرى، بمن فيها الصرب، "طوعياً"، مما حرّمهم من الناحية الفعلية من سبيل انتصاف لرد السكن والممتلكات<sup>(٩)</sup>. وطبق هذا التشريع على الكروات أيضاً، بيد أنه لم يطبق في الواقع على المناطق التي تركها الكروات عقب العدوان الصربي.

١٨- وعلاوة على ذلك، فبموجب برنامج الرد الكرواتي، اقتصر التمتع بحق الاستفادة من تدابير الرد على أصحاب الممتلكات الخاصة والرعايا الكروات المنحدرين من فئة إثنية كرواتية. وعملت هذه القيود، لا سيما في بلد له تاريخ في مجال الإسكان الاجتماعي، على تقييد نطاق الرد تقييداً شديداً، مما أدى بالتالي إلى إضعاف قدرة عملية الرد على الإسهام في بناء السلام في مرحلة ما بعد النزاع بأي وسيلة من الوسائل الهادفة. ومع الأسف، فقد عجزت لجان الإسكان الوطني التي أنشئت لمعالجة عملية الرد المعقدة، والتي توقف عليها إيجاد برنامج إعادة نجاح، عن أداء وظيفتها أداءً صحيحاً. وفي الواقع، فقد حالت هذه اللجان على ما يبدو في العديد من الحالات دون إعادة الممتلكات من الناحية الفعلية إلى أفراد غير منتمين إلى فئات كرواتية.

١٩- وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، قدمت الحكومة خطة عمل بشأن استرجاع الممتلكات التي تأثرت بقانون الاستيلاء المؤقت على ممتلكات محددة وإدارتها بحلول نهاية عام ٢٠٠٢. واعتباراً من اليوم، لا يزال هناك عدد كبير من الممتلكات المشغولة لأنه حتى ولو أدخلت إصلاحات تشريعية، فقد تم الإبقاء على توفير سكن بديل للمستأجرين قبل إمكانية للاسترجاع، وهو وضع يؤثر تأثيراً سلبياً على المالكين من الصرب.

٢٠- وتُضعف عودة المشردين الصرب البطيئة والمقيدة إلى بيوتهم وأماكن إقامتهم المعتادة في كرواتيا عملية الرد إضعافاً شديداً. ولم يعد من الصربيين الكروات الذين قدر عددهم بنحو ٣٠٠ ٠٠٠ صربي، ممن شردوا خلال النزاع، سوى ٨٠ ٠٠٠ صربي إلى أماكن سكنهم التي كانوا يقيمون فيها قبل الحرب<sup>(١٠)</sup>. وتكشف حالة كرواتيا النقلاب عن أهمية دمج قوانين رد ملائمة في الهيكل القانوني للدولة على نحو غير تمييزي. كما تسلط الضوء على أهمية وجود مؤسسات متمكنة ومستعدة لتسهيل عمليتي العودة والرد بشكل فوري يتفق وقواعد ومعايير حقوق الإنسان، بما فيها المتعلقة بعدم التمييز.

## باء- البوسنة والهرسك

٢١- تم تشريد نصف سكان البوسنة والهرسك تقريباً بين عامي ١٩٩٢ و ١٩٩٥. ومجمل القول، إن نحو ٢,٢ مليون شخص أُجبروا على مغادرة بيوتهم. وهرب قرابة مليون آخرون عبر الحدود، حيث فر نصفهم تقريباً إلى جمهوريات أخرى في يوغوسلافيا السابقة، بينما أصبح زهاء مليون آخرون من المشردين داخلياً. وخلال النزاع، شرعت الأطراف

المختلفة قوانين بشأن التنازل عن حقوق الملكية، وهو استجابة ضرورية للأزمة الإنسانية التي نجمت عن النزاع. ومع ذلك، كان تطبيق هذه القوانين تمييزياً. وبالإضافة إلى هذا، عمدت السلطات إلى تطبيق قاعدة "الأماكن الشاغرة لمدة ستة أشهر" في إطار قانون علاقات الإسكان، وذلك لتجريد اللاجئين والمشردين من حقوقهم في شغلها.

٢٢- وشملت التشريعات التي اعتمدها السلطات الفعلية بعد توقيع الاتفاق الإطاري العام للسلام في البوسنة والهرسك (اتفاقيات دايتون للسلام) رد الممتلكات، ولكن بشروط تقييدية جداً. واشتمل قانون استخدام الممتلكات المهجورة الصادر عن جمهورية صربسكا في عام ١٩٩٦ على أحكام تتعلق بإعادة الممتلكات، بيد أنه كان من المستحيل تنفيذها. وفي اتحاد البوسنة والهرسك، صدر قانون بقيام الأشخاص بإصلاح شققهم المملوكة للمجتمع وإشغالها مجددًا وذلك بحلول كانون الثاني/يناير ١٩٩٦. وفي حال عدم قيامهم بذلك، قد يعلن عن أن شققهم "مهجورة بصفة دائمة" وتخصص لغيرهم من الأشخاص على أساس دائم. وأدت هذه القوانين إلى إغلاق باب العودة في وجه عشرات الآلاف من اللاجئين والمشردين إلى ديارهم التي كانوا فيها قبل النزاع.

٢٣- وخلاصة القول، إن العديد من اللاجئين والمشردين أكرهوا على نقل سند الملكية القانوني لممتلكاتهم الأصلية إلى السلطات البلدية أو إلى الأطراف التي تمتلك حق تخصيص هذه الممتلكات، وفقد آخرون كثيرون مستندات الملكية خلال هروبهم. ومثلما حدث في أغلب الأحيان خلال النزاع، أقام الذين فروا من منازلهم الأصلية ولم يهربوا عبر الحدود في الكثير من الأحيان، في بيوت أو شقق غيرهم المهجورة. ويُعرف هؤلاء باسم "الشاغرين الثانويين".

٢٤- ولذلك، فإن وضع إطار منصف وفعال لرد الممتلكات بما يتفق والمعايير الدولية والإقليمية، ويحدد المالكين الشرعيين أو الحائزين للممتلكات موضع النزاع، كان واحداً من التحديات الخطيرة في مجال رد السكن والممتلكات في سياق الصراع في البوسنة والهرسك.

٢٥- وأقر المرفق ٧ باتفاق دايتون للسلام، اتفاق اللاجئين والمشردين، مبادئ ذات أهمية جوهرية لهذه المناقشة، لأن هذه المبادئ تبين الحق في رد السكن والممتلكات. وكمساهمة جديدة بالذكر، يعترف هذا الاتفاق الإطاري أيضاً بحق جميع المشردين في رد السكن والممتلكات. وتنص الفقرة (١) من المادة (١) من المرفق ٧ على ما يلي:

"لجميع اللاجئين والمشردين الحق في العودة بحرية إلى مواطنهم الأصلية. ويكون لهم الحق في أن تعاد إليهم الممتلكات التي حرموا منها في أثناء الأعمال العدائية التي جرت منذ عام ١٩٩١، وأن يعرضوا عن أي ممتلكات لا يمكن إعادتها إليهم...".

٢٦- وفي النهاية، أفلحت الضغوط الدولية، بالاستناد إلى اتفاق دايتون للسلام والمعاهدات الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان، في إقناع السلطات الفعلية بإلغاء قوانين التنازل عن حق الملكية في عام ١٩٩٨، على الرغم من أن التشريعات التي سنت لا تزال تعترضها شوائب. ونتيجة لذلك، فرض الممثل السامي تعديلات على قوانين الملكية في كلتا السلطتين الفعليتين كيما يكفل بذلك إيجاد إطار قانوني منصف وثابت في جميع أنحاء البوسنة والهرسك، يفسح المجال أمام تنفيذ المرفق ٧ تنفيذاً كاملاً. واستكملت هذه الجهود بخطة تنفيذ قانون الملكية. وجاءت هذه الخطة نتيجة للعلاقات التعاونية بين مكتب الممثل السامي للبوسنة والهرسك ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا وبعثة الأمم المتحدة في البوسنة والهرسك واللجنة الوطنية المعنية

بالمطالبات العقارية. ومع أن تنفيذ قانون الملكية ليس إلا خطوة أولى جوهرية نحو تحقيق الرد، فقد اعترفت هذه الوكالات بأنه لا يمثل سوى عنصر من بين عناصر عديدة تعزز الإعادة المستدامة<sup>(١١)</sup>. ولا تقتصر الحاجة إلى تنفيذ المرفق ٧ تنفيذاً كاملاً على إمكانية عودة السكان إلى بيوتهم، بل وإمكانية قيامهم بذلك بأمان مع ما يرافق ذلك من توقعات بشأن حصولهم على فرص متكافئة في العمالة والتعليم والخدمات الاجتماعية.

٢٧- وأنيطت باللجنة المعنية بالمطالبات العقارية، التي أنشئت أيضاً بموجب اتفاق دايتون للسلام، بمهمة شاقة هي معالجة عشرات الآلاف من مطالبات المنازعات بشأن رد الممتلكات التي قدمت أخيراً. ومع أن هذه اللجنة عملت من أجل ضمان عملية إعادة أكثر تنسيقاً، لا تزال عملية رد الممتلكات تعاني من صعوبات في جميع المراحل.

٢٨- ومن المشاكل الرئيسية التي واجهتها اللجنة المعنية بالمطالبات العقارية المقاومة المحلية لتنفيذ قراراتها، لا سيما عندما تنطوي هذه القرارات على عمليات إخلاء للشاغلين الثانويين من أجل تيسير عودة الأقليات. وأدى الافتقار إلى آليات إنفاذ مناسبة إلى تفويض فعالية برنامج الرد وأضعف سلطة اللجنة. كما أن عمليات التأخير المطولة في إجراءات معالجة المطالبات، والافتقار إلى آليات إنفاذ ملائمة، ومحدودية ولاية اللجنة بشكل مفرط، أدت مجتمعة إلى تفويض فعالية اللجنة وشرعيتها من الناحية العملية.

٢٩- ومع أن التقدم على طريق رد السكن والممتلكات في البوسنة والهرسك ظل بطيئاً وشاقاً، فقد تم تحقيق قدر من النجاح جدير بالذكر. ففي آذار/مارس ٢٠٠٣، أعلنت الوكالات المعنية بخطة تنفيذ قانون الملكية (الممثل السامي في البوسنة والهرسك، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، اللجنة المعنية بالمطالبات العقارية) عن أن نسبة تنفيذ قانون الملكية في جميع أنحاء البوسنة والهرسك بلغت ٧٨ في المائة، وأن عملية العودة مستمرة<sup>(١٢)</sup>. ويؤكد هذا النجاح المهم على أهمية الإرادة السياسية والمنظمات القوية، على كلا الصعيدين الوطني والدولي، فهما مكونان ضروريان لأي برنامج من برامج الرد الفعالة. وبالإمكان تعلم الكثير من هذه التجربة فيما يتعلق بأفضل السبل لتنفيذ برامج رد السكن والممتلكات في الأوضاع الحساسة لما بعد النزاع والتي يحتمل أن تكون غير مستقرة.

### جيم - رواندا

٣٠- واجهت رواندا مشاكل مماثلة اقترنت بعودة اللاجئين الذين فروا منذ وقت طويل يعود إلى عام ١٩٥٩، حيث عاد كثيرون منهم إلى رواندا في أواسط التسعينات. وتركت عمليات الإبادة الجماعية التي ارتكبت بحق أفراد من أقلية التوتسي فضلاً عن أقلية الهوتو غير المتطرفة آثاراً عميقة على البلاد، وسلطت الضوء على مسؤولية المجتمع الدولي التي لا يمكن دحضها عن الحيلولة دون وقوع أعمال عنف من هذا القبيل. ومع ذلك، لم تتمكن نسبة كبيرة من اللاجئين العائدين إلى رواندا من العودة إلى ديارها الأصلية بسبب تدميرها خلال عمليات الإبادة الجماعية، أو بسبب إشغالها لاحقاً بآخرين في الفترة التي تخللت هذه العمليات، نتيجة للبرامج الحكومية لإعادة التوطين.

٣١- ومع أنه تم التثبت من صعوبة وبطء تنفيذ اتفاق أروشا والبروتوكول المرفق به بشأن إعادة اللاجئين وإعادة توطين المشردين<sup>(١٣)</sup>، إلا أنهما ينصان على منح حقوق هامة لرد السكن والأراضي إلى اللاجئين الروانديين، شريطة ألا تتجاوز فترة مكوثهم خارج البلاد العشر سنوات. ومع ذلك، أُذن للذين عاشوا فترة أطول في المنفى بالحصول على

أراضي بديلة ومساعدات أخرى مما فسخ المجال أمامهم للاستيطان مجدداً داخل البلاد. وبالرغم من ذلك، تقدم قاعدة العشر سنوات مثلاً آخر أيضاً على الكيفية التي غالباً ما تؤدي بها السياسات المحففة إلى حرمان بعض الأشخاص من الحق في رد الممتلكات، الذي يتجلى في هذه الحالة من خلال فرض قيود زمنية تعسفية وتمييزية.

٣٢- ومثلما هو الحال بالنسبة للعديد من البلدان التي تكافح من أجل تنفيذ عمليات الرد، فقد تم التثبيت من أن مسألة الإشغال الثانوي هي مسألة غير مستقرة في رواندا. وسعت السلطات الوطنية إلى تسوية النزاعات الدائرة حول الإشغال الثانوي، وذلك عن طريق تكليف البلديات بمسألة "الأراضي المهجورة"، التي تتمتع بدورها بسلطة إدارة هذه الأراضي وتديرها. ومع أنه سمح للشاغلين الثانويين بالإقامة في الأراضي المهجورة مؤقتاً، طالما أنهم قدموا طلباً خطياً بشأن ذلك، فإن السكان الأصليين يحتفظون بحق الرد الفوري في حالة عودتهم إلى ديارهم. وفي حالة عودة أحد السكان الأصليين ليجد منزله مسكوناً بشاغل من الشاغلين الثانويين، يمنح هذا الشاغل الثانوي مهلة شهرين لإخلاء المبنى طوعياً. وفي حالة عجز الشاغل الثانوي عن إيجاد سكن بديل في الفترة الزمنية المحددة، تكلف الحكومة بإيجاد سكن آخر له أو بتوفير مواد البناء.

٣٣- وأنشأت حكومة رواندا لجنة وزارية لمعالجة مسائل الملكية والأراضي، الغرض منها الحد من عمليات إشغال المنازل والأراضي والممتلكات إشغالاً غير مشروع. على أنه تم التثبيت عملياً من صعوبة تنفيذ تدابير الرد هذه وإنفاذها. وأدى تخويف بعض الشاغلين الثانويين للمالكين الشرعيين كما أدت عمليات الاعتقال المتعمد لبعض اللاجئين العائدين إلى تعقيد الأمور بشكل أكبر. بيد أنه من الجانب الإيجابي، فقد أوجدت القوانين والتقاليد الرواندية التقييدية بشأن توريث المرأة بعض المشاكل بالنسبة للعائدات اللاتي يسعين للحصول مجدداً على منازلهن وأراضيهن واللاتي توفي أزواجهن أو اختفوا أو بقوا وراءهن في المنفى. وقد أزيلت هذه العقبة من خلال القانون المعني بنظم الزوجية والوراثة لعام ١٩٩٩، الذي يفسح المجال الآن للمرأة كيما ترث ممتلكات زوجها، بينما كانت هذه الممتلكات تمنح في السابق لورثة الزوج بحسب ما جرت عليه التقاليد.

### دال - جورجيا

٣٤- عالجت جورجيا أيضاً نزاعات بالغة التعقيد بشأن السكن والممتلكات ذات الصلة بما دار من صراع في أوسيتيا الجنوبية في الأعوام ١٩٩٠-١٩٩٢. ونتيجة لهذا الصراع، عرقلت النزاعات بشأن السكن والممتلكات العودة الآمنة والدائمة لما يزيد على ٥٣.٠٠٠ من اللاجئين والمشردين داخلياً.

٣٥- وظلت معظم المساكن المسجلة أصلاً باسم اللاجئين والمشردين داخلياً من الجورجيين، ولا سيما في المناطق الحضرية، مأهولة بشاغلين ثانويين يرفضون إخلاء هذه المباني طوعياً. وغالباً ما أُجيز الإشغال الثانوي بموجب القانون من خلال التطبيق المتحيز لقاعدة "الأماكن الشاغرة لمدة ستة أشهر" في قانون الإسكان لعام ١٩٨٣. وتنص هذه القاعدة على أن المستأجر قد يفقد حقه في السكن في شقة معينة في حالة غيابه لفترة أطول من ستة أشهر دون "سبب وجيه". ورأت المحاكم في الكثير من الأحيان، لدى تطبيقها لهذه القاعدة، أن الفرار للنجاة من النزاع ليس سبباً وجيهاً لإخلاء المرء لبيته.

٣٦- ومع ذلك، رأيت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أنه يتعين تصنيف أي تطبيق لهذه القاعدة بالاستناد إلى أي شكل من أشكال التمييز العنصري على أساس الأصل الإثني أو القومي أو شكل من أشكال التمييز الأخرى، على أنه غير معقول وغير متناسب، وأنه بالتالي انتهاك للقانون الدولي.

٣٧- وقدمت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين دعمها لاستراتيجية متعددة الأوجه، تؤكد على ضرورة ضمان حقوق اللاجئين والمشردين داخلياً وحقوق الشاغلين الثانويين في جميع مراحل عملية الرد، وذلك من أجل حل هذه المشاكل وتشجيع العودة الطوعية إلى الوطن. وكان لحكومة جورجيا أيضاً دور فعال في هذه العملية، وقد حثتها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على وضع الإطار القانوني اللازم للعودة على نطاق واسع وبناء قاعدة رصينة للمصالحة الوطنية.

### هاء - غواتيمالا

٣٨- وافقت حكومة غواتيمالا وقوات الاتحاد الثوري الوطني الغواتيمالي في عام ١٩٩٤، بعد حرب أهلية دامت لعقود طويلة دمرت غواتيمالا، على اتخاذ تدابير رامية إلى تسهيل عودة الأشخاص الذين فروا من البلاد التي مزقتها الحروب، وذلك من خلال الاتفاق المتعلق بإعادة توطين جماعات السكان التي شردها النزاع المسلح، الذي وقع في أوسلو في ١٧ حزيران/يونيه ١٩٩٤. واسترشد الاتفاق بالمبادئ التالية:

"١- تتمتع جماعات السكان المشردين بالحق في الإقامة والعيش بحرية في الأراضي الغواتيمالية. وبالتالي تتعهد حكومة الجمهورية بكفالة إيجاد الظروف التي تتيح وتضمن عودة المشردين إلى أماكنهم الأصلية أو إلى الأماكن التي يختارونها عودة طوعية كريمة آمنة.

"٢- اعتبار الاحترام التام لحقوق الإنسان للسكان المشردين شرطاً أساسياً لإعادة توطينهم.

"٣- إيلاء جماعات المشردين اهتماماً خاصاً، بالنظر إلى ما عانته من العواقب التي ترتبت على التشرد، عن طريق تنفيذ استراتيجية شاملة غير عادية تكفل، في أقرب وقت ممكن، إيواء هذه الجماعات في ظروف آمنة وكريمة وإدماجها بحرية وبصورة كاملة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للبلد.

"٤- مشاركة جماعات المشردين في اتخاذ القرارات المتعلقة بوضع الاستراتيجية الشاملة لإعادة التوطين ومشاريعها المحددة وتنفيذها والإشراف عليها. وينطبق مبدأ المشاركة هذا على جماعات السكان التي ستقيم في مناطق إعادة التوطين، من جميع النواحي التي تعنيهم.

"٥- استحوالة تنفيذ الاستراتيجية الشاملة إلا في ظل تنمية مطردة ومستدامة وعادلة لمناطق إعادة التوطين، لصالح جميع فئات السكان والأفراد الذين سيعيشون فيها، في إطار خطة للتنمية الوطنية.

"٦- خلو عملية تنفيذ الاستراتيجية من الطابع التمييزي، وتعزيزها التوفيق بين مصالح جماعات السكان المعاد توطينها وجماعات السكان التي تعيش بالفعل في مناطق إعادة التوطين."

٣٩- وفي تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٢، وقّعت حكومة غواتيمالا مع الممثلين للاجئين الغواتيماليين في المكسيك اتفاقاً شهدته مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، للتأكيد مجدداً على الحقوق الدستورية وغيرها من الحقوق الأساسية وإنشاء آلية للاجئين المعدمين، للحصول على أراضٍ، مما مهد الطريق بالتالي لعمليات عودة جماعية منظمة. وعلاوة على ذلك، تبرز قضية غواتيمالا أهمية امتلاك إطار معياري رصين تتابع من خلاله برامج الرد، فضلاً عن الدور الإيجابي الذي يمكن أن تؤديه المؤسسات الدولية واللاجئون في إضفاء طابع الشرعية على هذه العملية و/أو تسهيلها.

٤٠- كما اشتركت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في برامج تضم مستندات تمكن اللاجئين العائدين من شراء حجة ملكية الأراضي أو نقل هذه الملكية أو الحصول عليها. ومن بين ٢٠ ٠٠٠ عائد أُعيدوا إلى الوطن بشكل جماعي، استرد نصفهم تقريباً أراضيهم الأصلية أو حصل على أراضٍ بديلة من خلال تعويضه مباشرة عن أرضه الأصلية التي فقدوها، بينما اشترى النصف الآخر أراضٍ جديدة بموجب برامج لشراء الأراضي. وتحقق إنجاز رئيسي آخر تمثل في الاعتراف بالحجّة الفردية للملكية الأراضي بالنسبة للعائدات، وذلك بموجب اتفاقات تعاونية.

٤١- ومع ذلك، فبالرغم مما تحقق من نجاح ملحوظ، عانت عملية رد الممتلكات في غواتيمالا من معوقات بسبب الافتقار إلى الحجج القانونية لحيازة المنازل والممتلكات وفقدان المستندات خلال النزاع وإتلاف سجلات الممتلكات، والسياسة التي تتبعها الحكومة في إعادة توزيع الأراضي، وإصدار الحجج الجديدة، مما أدى إلى تقديم مجموعة معقدة من المطالبات المتنافسة. وأسهمت هذه العوامل مجتمعة في الصعوبات التي واجهتها العودة في غواتيمالا.

#### واو - قضايا إضافية

٤٢- اعترفت الأمم المتحدة مجدداً، لدى تصديدها للأزمة في كوسوفو، باعتبار سبيل الانتصاف لرد السكن أمراً جوهرياً لتنفيذ حق المرء في العودة إلى الوطن. وفي عام ١٩٩٩، أنشأت بعثة الأمم المتحدة في كوسوفو إدارة للإسكان والممتلكات ولجنة للإسكان والممتلكات كلفتا بمعالجة مسألة رد السكن للاجئين العائدين وغيرهم من المشردين<sup>(٤)</sup>.

٤٣- وتعكف الأمم المتحدة حالياً على النظر في إنشاء آليات مماثلة لحالات التشريد في تيمور الشرقية وجورجيا وألبانيا.

٤٤- وتبين هذه الدراسات وغيرها من الدراسات الإفرادية أن النهج السياساتية المتبعة في رد السكن والقائمة على الحق في السكن اللائق، الذي هو حق من حقوق الإنسان، قد تبشر بالكثير فيما يتعلق بضمان أن توفر عملية إعادة الطوعية إلى الوطن الحماية لحقوق الإنسان وتعزز سيادة القانون وتوفير الأساس الذي يركز عليه في تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي. وهذه عناصر ضرورية لأي برنامج ناجح للإعمار والمصالحة.

### ثالثاً - العقبات المشتركة التي تعترض طريق رد السكن والممتلكات

#### ألف - الإشغال الثانوي

٤٥- الإشغال الثانوي، مثلما وردت الإشارة إليه في الأمثلة أعلاه، هو ظاهرة مشتركة في حالات التشريد. وهو أيضاً حقيقة تعقد في أغلب الأحيان عملية عودة اللاجئين وغيرهم من المشردين. وقد يقع الإشغال الثانوي أحياناً عندما يقوم المرتكبون لانتهاكات حقوق الإنسان بطرد السكان عنوة ونهب ممتلكاتهم لاحقاً والانتقال بأنفسهم إلى المنازل المهجورة. بيد أنه غالباً ما يكون الشاغلون الثانويون أنفسهم مشردين. وقد يكونون ممن

هربوا من النزاع، مخلفين وراءهم منازلهم ومجتمعاتهم. وفي العديد من الحالات، تسهل القوات التي تسبب التشريد الأولي الإشغال الثانوي وتشجعه و/أو تسهله، وقد لا يكون هناك الكثير من الخيارات أمام الشاغلين الثانويين أو لا يكون لهم خيار أبدا في الاستيلاء على السكن.

٤٦ - والإشغال الثانوي أحد العقبات التي تعترض العودة، وهو بالتالي عقبة في طريق رد السكن والممتلكات، لأنه يؤدي إلى بضع صعوبات عملية. فهو أولاً، يثير قضية معقدة بشأن الملكية القانونية وغالباً ما يقتضي اللجوء إلى القضاء من أجل إثبات حقوق الملكية القانونية والإقامة الأصلية. وقد تتفاقم هذه المشكلة أكثر من ذلك بضياح المستندات القانونية أثناء الهروب، أو بتلف هذه المستندات التي تثبت الملكية، وفق ما ترد مناقشته أدناه. وبالنظر إلى المسألة من زاوية لوجستية بحتة، فقد تكون عملية تقديم المستندات والتحقق من الملكية في هذه الحالات شاقة وغير فعالة وبطيئة. وهذه هي الحال تماماً حيثما لا تمتلك المؤسسات المحلية القدرة والموارد اللازمة للتعامل مع الأعباء الثقيلة من القضايا الناشئة عن انتشار الإشغال الثانوي على نطاق واسع.

٤٧ - وعلاوة على ذلك، تثير مسألة نقل الشاغلين الثانويين صعوبات عديدة، حتى في الحالات التي يتم التثبيت فيها من ملكية الممتلكات. أولاً، قد يؤدي الإخلاء القانوني، مع الأسف، للشاغلين الثانويين من أجل تسهيل عملية العودة، إلى تحفيز المقاومة المحلية لعمليات الإخلاء هذه، وقد يؤدي إلى تفاقم الانقسامات الإثنية أو غيرها من الانقسامات الاجتماعية تفاقماً أكثر، مثلما حصل في البوسنة والهرسك.

٤٨ - وتم التثبيت من أن معالجة ظاهرة الإشغال الثانوي معالجة وافية هي مسألة دقيقة جداً. وتتطلب هذه العقبة الشائعة التي تقف في طريق العودة صياغة استجابة سياساتية مقبولة عموماً قائمة على مبادئ حقوق الإنسان من أجل تقليل الاضطرابات الاجتماعية إلى الحد الأدنى وزيادة الفعالية إلى أقصى حد. ويجب على سبيل المثال، اتخاذ التدابير الملائمة، في جميع الحالات، لضمان توفير الحماية للشاغلين الثانويين من التشرذم والنقل غير المبرر وغير ذلك مما يرتكب من انتهاكات لحقوق الإنسان بحقهم، بما في ذلك الحق في السكن اللائق. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن تكفل الضمانات المعمول بها إمكانية الوصول إلى المؤسسات القانونية المنصفة والتزيهة لكافة الأطراف. وحتماً فإن قوة المؤسسات والإرادة السياسية من العوامل الحاسمة في هذه المسألة، وقد تنجح برامج رد الممتلكات أو تفشل رهناً بقوة المؤسسات القائمة وقدراتها على سبيل الحصر. ولا بد من أن تتمتع اللجان والمحاكم وغيرها من الآليات القانونية التي قد تكلف بمهمة النظر في مسائل الرد المعقدة هذه والبت فيها، بسلطة الإنفاذ اللازمة لوضع ما تتخذه من قرارات موضع التنفيذ.

#### باء - تدمير الممتلكات

٤٩ - نظراً إلى أن تدمير الممتلكات يحول بالفعل دون إمكانية ردها، فإن البديل المناسب الوحيد هو التعويض، سواء كان مالياً أو غير ذلك من البدائل. ويجب منح التعويض بنفس الغرض وهو الرد، كي ما يتسنى بالتالي إعادة الضحايا، قدر الإمكان، إلى وضعهم الأصلي الذي كانوا عليه قبل حدوث الخسارة أو الضرر (أي الوضع السابق).

٥٠ - وحتى في الحالات التي يكون فيها التعويض هو الحل الوحيد الممكن، لا بد من أن تكفل الضمانات المعمول بها وإمكانية الوصول إلى المؤسسات القانونية المنصفة والتزيهة لكافة الأطراف. وتسلط الحاجة إلى التحقق

من ملكية الممتلكات والقيمة الاقتصادية الضوء مجدداً على أهمية وجود مؤسسات متخصصة وفعالة مهياً للإشراف على برامج الرد المعقدة وإدارتها.

### جيم- فقدان سجلات السكن والممتلكات أو تلفها

٥١- يعد فقدان وتلف سجلات السكن والممتلكات والمستندات، مثلما تبين ذلك العديد من الحالات المشار إليها أعلاه، مشكلة تعقد عملية الرد بشكل كبير. ومع ذلك، قد يكون بالإمكان تلافي ما يواجهه من صعوبات من جراء فقدان المستندات الشخصية تلافياً جزئياً إذا ما تم الحفاظ على السجلات الحكومية الرسمية للسكن والممتلكات بشكل سليم. وفي الحالات التي لا تتوفر فيها أية مستندات رسمية، فإن القدرة على تنفيذ برامج الرد تنفيذاً فعالاً تعرقل بشكل كبير، مما يستدعي القيام بتحقيقات رسمية وإجراءات للتحقق.

٥٢- وفي الحالات التي تكون فيها مستندات الملكية عقبة هائلة تقف في طريق الإعادة، فإن التحقيقات الرسمية وإجراءات التحقق من حيابة الملكية تستوجب أن تتوفر لمؤسسات الإشراف على برامج الإعادة الموارد (بما فيها التدريب المهني والموظفون والأموال) اللازمة لإنجاز أعمالها بشكل فعال في الوقت المحدد وعلى نحو كفؤ. ومن دون الإرادة السياسية لتلبية هذه الاحتياجات التنظيمية الأساسية، يكون مصير عملية الرد في واقع الأمر هو الفشل منذ البداية.

### دال- المؤسسات غير الفعالة

٥٣- تعد المؤسسات الفعالة والمختصة الأساس الذي تركز إليه برامج الرد الناجحة. والآليات القضائية مهمة هنا بصفة خاصة ومن شأن الافتقار إلى سبل انتصاف قضائية فعالة ويمكن الوصول إليها أن يحد بشدة من فائدة الجهد في طلب الحلول القائمة على الجوانب القانونية كوسيلة من وسائل حماية الحقوق في السكن والممتلكات وبالتالي تسهيل استردادها. وهذه هي الحال تماماً في أوضاع ما بعد النزاع حيث تؤدي الانقسامات السياسية الداخلية إلى عجز المؤسسات المحلية عن إدارة برامج الرد إدارة فعالة، إما بسبب التحيز المؤسسي، وإما نتيجة للافتقار إلى القدرات والموارد.

٥٤- ويعد إنشاء لجان مستقلة مخصصة معنية بالسكن والممتلكات بغرض تعزيز الحق في رد السكن والممتلكات وحمايته، واحداً من الحلول المؤقتة لهذه العقبة. بيد أنه لا بد أيضاً من توفير الدعم الخارجي لهذه المؤسسات من أجل النهوض بما يتقل كاهلها من أعباء القضايا والتصدى للعديد من التحديات الجسيمة التي تواجهه خلال عملية الرد.

### هاء- برامج الرد التمييزية

٥٥- فيما يتعلق بتطبيق قوانين ترك المساكن التمييزية، قد تصمم الحكومات وتنفذ برامج رد تحابي فئات معينة، مما يحول دون عودة آخرين إلى مساكنهم. وتزيد برامج الرد التمييزية طينة الانقسامات والأحقاد الاجتماعية بلة، وهي تتنافى وعملية حل المشاكل بعد النزاع وبناء السلام، فضلاً عن تنافيتها والمبادئ الجوهرية لحقوق الإنسان والالتزامات القانونية الدولية.

٥٦ - وقد تتجلى برامج الرد التمييزية أيضاً في طرائق لا يمكن التكهن بها، لا سيما في الحالات التي يكون هناك فيها تحمل ضد إعادة فئات معينة إلى وضعها السابق. وفي هذه الحالات، فإن مجرد إعادة الوضع السكني إلى ما كان عليه قبل التشريد قد لا يكون كافياً، وقد تكون هناك حاجة إلى تدابير إضافية بغية ضمان إعمال حقوق السكن من جانب كافة قطاعات السكان دون تمييز.

## رابعاً - دور المجتمع الدولي في تيسير العودة

### ألف - بناء السلام وحفظه وتسوية النزاعات

٥٧ - إذا كان رد السكن والممتلكات ضرورياً لتسوية النزاعات في فترة ما بعد القتال ولبناء السلام، فإن تنفيذ برامج الرد كما ينبغي غير ممكن في ظل ظروف متقلبة وغير مستقرة إلى حد كبير. وفي جميع حالات رد السكن والممتلكات، يجب أن تكون عودة المتضررين بأمان وكرامة في مقدمة الاعتبارات.

٥٨ - وللمجتمع الدولي، الذي تمثله الأمم المتحدة، دور مهم في ضمان نجاح برامج رد السكن والممتلكات، وذلك ببساطة عن طريق القيام بدوره في حفظ السلام على أتم وجه. وتفسح عملية حفظ السلام المجال أمام استقرار حالات النزاع، مما يمهد الطريق لتحقيق برامج رد السكن والممتلكات، ولربما لما هو أهم من ذلك بكثير، وهو إنفاذها.

٥٩ - وتجدد الإشارة أيضاً إلى أنه مع إمكان النظر إلى رد السكن والممتلكات بوصفه سبيلاً من سبل الانتصاف، أو نوعاً معيناً من جبر الانتهاكات السابقة لحقوق الإنسان، فهناك الكثير الذي يمكن قوله بخصوص منع هذه الانتهاكات. والواقع أنه غالباً ما توضع برامج رد السكن والممتلكات في أعقاب انتشار عمليات الإخلاء القسري وغيرها من انتهاكات حقوق الإنسان انتشاراً واسعاً، التي تُجبر خلالها حشود هائلة من السكان على ترك منازلها ومجتمعاتها. ويُعد دور المجتمع الدولي في حفظ السلام حاسماً أيضاً في السعي إلى إيقاف هذه الانتهاكات عن طريق منع انتشار النزاعات والانتهاكات وتحميل الحكومات مسؤولية أفعالها.

### باء - وضع برامج الرد

٦٠ - للأمم المتحدة دور أساسي في وضع السياسات والبرامج لرد السكن والممتلكات. ومع أنه ليس هناك شك في تنفيذ هذه البرامج في مختلف البلدان وفي معالجتها لمواقف متباينة، فمن المهم وضع نهج قياسي شامل بشأن مسألة الرد كيما يتسنى: ١- توقع العراقيل المشتركة التي تحول دون الإعادة وتذليل تلك العراقيل؛ ٢- صياغة استجابة قياسية مقبولة تتفق والقوانين والمعايير الدولية لحقوق الإنسان؛ ٣- بناء قدرات المنظمات الدولية على الاستجابة لحالات النزاع.

٦١ - وبالإضافة إلى ذلك، فلربما كانت الأمم المتحدة في موقف هو الأفضل كيما تُعالج كلا الشواغل النظرية والعملية المتعلقة برد السكن والممتلكات ضمن سياق العودة. فأولاً، يمكن للهيئات المعنية بحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، بما فيها هيئات الخبراء كاللجنة الفرعية، أن تقدم أفكاراً ضرورية جداً بشأن آثار حقوق الإنسان على مختلف النهج المتبعة في الرد، مما يؤدي إلى صياغة سياسات للرد تنسجم وقوانين ومعايير حقوق الإنسان. وثانياً، إن ما تتمتع به مؤسسات، كمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين من خبرات عملية في ميدان الإعادة،

من شأنه أن يكون مساهمة قيّمة في تصميم نهج شامل لرد السكن والممتلكات، ينجح في معالجة بعض المشاكل والعقبات الرئيسية التي تواجهه خلال العملية.

### جيم - الإشراف على برامج الرد

٦٢- للمجتمع الدولي، وللأمم المتحدة بوجه خاص، دور مهم في الإشراف على تنفيذ برامج الرد تنفيذاً ناجحاً. وينبغي النظر إلى هذه المسألة على أنها جزء من عملية رصد لحقوق الإنسان على نحو أكثر عموماً، ووظيفة أساسية من وظائف هيئات الأمم المتحدة المتعددة.

٦٣- وتقع على عاتق المجتمع الدولي أيضاً مسؤولية التصرف على نحو يهدف إلى حماية وتعزيز الحق في رد السكن والممتلكات فضلاً عن الحق في العودة. وبمقدور المعايير الدولية التي توضع وتعزز بشكل معياري في هذا الخصوص أن تحسّن بشكل كبير الأوضاع المعيشية لما لا يُعد ولا يُحصى من اللاجئين وغيرهم من المشردين والضعفاء في جميع أنحاء العالم.

٦٤- وبالمثل، فإن رصد حالات النزاع بدقة، والاستجابة استجابة مناسبة وفورية لعمليات التشريد الجماعي وتدفقات اللاجئين من شأنه أن يسهل بشكل كبير تنفيذ أي عملية من عمليات الرد فيما بعد، وذلك بمجرد تضييق نطاق المآسي البشرية منذ البداية وتقليلها إلى الحد الأدنى.

### دال - تنفيذ برامج الرد

٦٥- بالرغم من أن الأمم المتحدة والوكالات الدولية الأخرى قد تُستدعى لتقديم المساعدة أو لتنفيذ برامج الرد في ظروف معينة، فإن ذلك لا يُعدّ قطعاً شرطاً من الشروط في كافة أوضاع ما بعد النزاع. وبالأحرى، قد تُصمّم مؤسسات وآليات محلية وتوضع موضع التنفيذ لمعالجة عمليات الرد وإدارتها. ومع ذلك، ينبغي للمجتمع الدولي أن يقدم الدعم والتوجيه لهذه المؤسسات، ولا بد له من أن يتولى رصد ما تُحرزه هذه البرامج من تقدم رسداً دقيقاً، لا سيما فيما يتعلق بالعقبات العامة التي تحول دون العودة مثلما تم تحديدها أعلاه.

### خامساً - الاستنتاجات

٦٦- مثلما يتضح من هذه الدراسة، فإن رد السكن والممتلكات للاجئين وغيرهم من المشردين لا يزال معترفاً سبيلاً من سبل الانتصاف المستخدمة في العديد من حالات ما بعد النزاع. وبالرغم من تباين ما أُحرز من نجاح في تحقيق هذا السبيل، فإن معظم هذا التباين ناشئ عن الافتقار إلى نهج شامل لمعالجة هذه المواقف، يتولى تنظيمه القانون الدولي لحقوق الإنسان. ولا يمكن الاستغناء عن برامج رد السكن والممتلكات، إذا نُفذت كما ينبغي، فيما يتعلق بعمليات التسوية لما بعد النزاع وتحقيق سلام دائم، نظراً لأنها مكونات أساسية للحق في إصلاح الضرر الناجم عن الانتهاكات السابقة لحقوق الإنسان فضلاً عن الحق في العودة.

٦٧- ولا تنجم جميع الحالات التي تقتضي رد السكن والممتلكات، كسبيل من سبل الانتصاف، عن حالات النزاع. وعلى سبيل المثال، فقد يشمل التطهير العرقي على أعمال عنف من جانب واحد ضد فئات إثنية معينة

دون نشوب صراع عنيف مستمر. ومع ذلك، لا يزال رد السكن والممتلكات في هذه الحالات استراتيجية منصفة وضرورية لجر ما يلحق بالضحايا من أضرار.

٦٨- ومع أن كل حالة من حالات التشريد الخاصة هي حالة فريدة من نوعها، فبالإمكان تحديد قواسم مشتركة بخصوص العقبات التي تحول دون تنفيذ آليات رد السكن والممتلكات تنفيذاً فعالاً. والقواسم المشتركة هي فقدان أو تلف سجلات ومستندات السكن والممتلكات، والإشغال الثانوي وتدمير الممتلكات ووجود مؤسسات غير فعالة، واعتماد برامج وسياسات تمييزية بشأن الرد.

٦٩- وللمجتمع الدولي، الذي يتجلى في هيئات الأمم المتحدة ووكالاتها، دور مهم في تسهيل رد السكن والممتلكات للاجئين وغيرهم من المشردين، وذلك عن طريق الإسهام في وضع معايير مقبولة عموماً، تستند إلى مبادئ حقوق الإنسان، ويمكن تطبيقها على المواقف المختلفة.

٧٠- كما يتطلب نجاح وفعالية برامج رد السكن والممتلكات وفاء المجتمع الدولي بالتزاماته تجاه حفظ السلام، كما يتسنى الحفاظ على استقرار الأوضاع الداخلية التي يمكن فيها تحقيق وإنفاذ برامج الرد المناسبة تحقيقاً وإنفاذاً ناجحين. وينبغي للمجتمع الدولي أن يرصد بدقة ما تحرزه هذه البرامج من تقدم، لا سيما فيما يتعلق بالعراقيل العامة التي تحول دون العودة التي تم تحديدها أعلاه.

## سادساً - التوصيات

### ألف - وضع سياسة نموذجية للرد

٧١- يمكن لتنفيذ برامج الرد الجاري على قدم وساق في مختلف الحالات بما يؤدي إلى نتائج متباينة أن يعزى بشكل جزئي على الأقل إلى الافتقار إلى وجود نهج شامل وعالمي إزاء سياسة الرد مبني على القانون الدولي لحقوق الإنسان. ولا تزال هناك استراتيجيات مبنية على مفاهيم تعثرها أوجه قصور وسياسات متحيزة ومؤسسات غير فعالة لم تحظ بالدعم الداخلي والخارجي اللازم لإنجاز ولاياتها، تُلحق الضرر بالعديد من هذه النهج المختلفة بشأن رد السكن والممتلكات.

٧٢- ولذلك، يُستحسن صياغة سياسة نموذجية بشأن رد السكن والممتلكات، لا سيما في سياق الحق في عودة اللاجئين وغيرهم من المشردين، بما يساعد في معالجة هذه المشاكل وتخفيفها. ويمكن أن تشكل هذه السياسة النموذجية أساساً لتنفيذ برامج لرد السكن والممتلكات في مختلف المواقف ومعالجة العديد من العقبات العامة التي تحول دون العودة، على نحو يتفق وقانون حقوق الإنسان الدولي والقانون الإنساني الدولي.

٧٣- ولا بد للجمهور المستهدف بهذه السياسة النموذجية أن يكون المؤسسات واللجان المنشأة على الصعيد الوطني لتنفيذ برامج رد السكن والممتلكات. وينبغي للسياسة النموذجية أن تقدم لهذه الكيانات التوجيهات التي تكون بأمس الحاجة إليها فيما يتعلق بأفضل السبل لتصميم سياسة تلي الاحتياجات الخاصة لهذه الكيانات على أتم وجه، بتزويدها ببيان بالمبادئ الشاملة التي يمكنها أن تستند إليها.

٧٤- ومع أن مسؤولية تنفيذ هذه السياسة تقع على عاتق المؤسسات، ففوائدها تمتد أولاً وأخيراً إلى الذين لا يزالون ضحايا لانتهاكات حقوق الإنسان، نظراً لأنهم سيكونون في النهاية الأهداف المنشودة لبرامج رد السكن والممتلكات.

٧٥- وبالرغم من ضرورة صياغة هذه السياسة النموذجية بغرض تنفيذ برامج الرد تنفيذاً عملياً، فإن القصد من ورائها بحد ذاتها لا يقتصر على توفير الأساس التقني الذي يُستند إليه في تصميم هذه المبادرات وتقديم الدعم لها. بل، وينبغي بالأحرى أن تصاغ هذه السياسة أساساً كبيان للحقوق الجوهرية ويتعين أن تتناول بوجه خاص، في جملة أمور، المواضيع التالية:

- (أ) المبادئ الأساسية التي يجب أن تستند إليها كافة برامج رد السكن والممتلكات، ومن بينها، مبدأي عدم التمييز والمساواة بين كافة الأطراف ومبدأ العودة بأمان وكرامة؛
- (ب) حق المرشدين في المشاركة في اتخاذ القرارات بشأن تصميم برامج الرد وتنفيذها والإشراف عليها؛
- (ج) حقوق الشاغلين الثانويين في سكن لائق وفي إعادة توطينهم على نحو معقول؛
- (د) حقوق كافة الأطراف في تقديم التماسات واللجوء إلى محاكم مستقلة وغير متحيزة للنظر في قضاياها، بما فيها الحق في إجراءات استئناف مناسبة؛
- (هـ) الحق في الحصول على تعويض كافٍ في الحالات التي يتعذر فيها رد السكن والممتلكات بسبب تدمير السكن؛
- (و) الحق في رد السكن والممتلكات بوصفه مكوناً أساسياً لعمليات التسوية بعد النزاع وبناء السلام.

#### باء - وضع مبادئ توجيهية دولية بشأن رد السكن والممتلكات

٧٦- لما كانت السياسة النموذجية الواردة أعلاه لا توفر الأساس التقني الذي يُستند إليه في تصميم وتنفيذ برامج رد السكن والممتلكات، فإن وضع وثيقة تكميلية تقدم بعض المبادئ التوجيهية بشأن تنفيذ هذه البرامج تنفيذاً عملياً أصبح أمراً على درجة كبيرة من الأهمية أيضاً.

٧٧- ومثلما لاحظنا، فإنه من غير الممكن رد السكن والممتلكات إلى المرشدين ما لم تكن هناك إرادة سياسية تُفضي إلى وضع وتنفيذ المؤسسات والقوانين المعنية وما يتصل بذلك من عمليات حمائية أخرى. وعلى هذا الأساس، فإن وضع مبادئ توجيهية دولية ملموسة بشأن رد السكن والممتلكات، بالاستناد إلى القوانين والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، يصبح خطوة حاسمة نحو استحداث نهج شامل إزاء المشكلة. وبالإمكان الاستفادة من هذه المساهمة في تنفيذ برامج رد السكن والممتلكات تنفيذاً عملياً، وذلك من خلال تقديم بعض التوصيات والبروتوكولات السياساتية فيما يتعلق بأفضل السبل إلى تذييل العقبات الشائعة.

٧٨- وبالرغم من حتمية أن تكمل هذه المبادئ السياسة النموذجية بل وتتداخل معها، فإنها تخوض بشكل كبير في تفاصيل ما يتعلق بكافة جوانب مسألة الرد. وعلى هذا الأساس، تساهم المبادئ التوجيهية مساهمة قيّمة في هذا الميدان من خلال تطرقها بشكل صريح لماهية القوام الذي يؤلف في واقع الأمر الأطر القانونية والنظرية والمؤسسية اللازمة لضمان نجاح برامج رد السكن والممتلكات.

٧٩- ولذا، يُقترح وضع مبادئ توجيهية معينة بشأن مسألة رد السكن والممتلكات، كتدبير مواز للسياسة النموذجية. ويقترح أن تنظم هذه الوثيقة بحيث تتناول ما يلي:

(أ) بعض قواعد ومعايير حقوق الإنسان التي يركز إليها الحق في رد السكن والممتلكات للاجئين وغيرهم من المشردين، بما في ذلك:

١٠ الحق في العودة؛

٢٠ الحق في عدم الإخلاء بشكل قسري؛

٣٠ الحق في السكن اللائق؛

٤٠ الحق في عدم التمييز؛

٥٠ الحق في المساواة؛

٦٠ الحق في الحصول على سبيل للانتصاف من انتهاكات حقوق الإنسان.

(ب) بعض النهج الرامية إلى تصميم برامج رد السكن والممتلكات وتنفيذها وإنفاذها، بما في ذلك:

١٠ الاستجابات المقبولة والفعالة للعديد من العقبات الشائعة التي تحول دون تحقيق برامج رد السكن والممتلكات، بما في ذلك الإشغال الثانوي وفقدان سجلات الممتلكات أو تلفها وتدمير الممتلكات؛

٢٠ بعض المعايير لتقييم الظروف التي يجوز فيها منح تعويضات بدلاً من الرد، فضلاً عن معايير تتناول مقدار التعويضات العادلة والمنصفة؛

٣٠ مبادئ توجيهية مؤسسية فيما يتعلق بالتنظيم المؤسسي وتدريب الموظفين وأعباء القضايا وإجراءات التحقيق وتقديم الشكاوى والتحقق من حيازة الملكية وآليات اتخاذ القرارات وإنفاذها وآليات الاستئناف.

### جيم - توصيات ختامية

٨٠- نظراً لما ورد من أسباب في هذه الدراسة الأولية، يُقترح أن تقوم اللجنة الفرعية، بالاستناد إلى عمل المقرر الخاص، بوضع "مبادئ وخطوط توجيهية شاملة بشأن رد السكن والممتلكات للاجئين وغيرهم من المشردين" فضلاً عن وضع "سياسة نموذجية بشأن رد السكن والممتلكات للاجئين وغيرهم من المشردين"، وذلك بالتشاور مع كافة الوكالات والهيئات المعنية التابعة للأمم المتحدة والحكومات والمنظمات غير الحكومية<sup>(٥)</sup>.

٨١- وينبغي للجنة الفرعية أيضاً أن تؤكد من جديد إدانتها لممارسة عمليات الإخلاء القسري، وأن توصي لجنة حقوق الإنسان بأن تعتمد في دورتها الستين في عام ٢٠٠٤، قراراً بشأن عمليات الإخلاء القسري، مع الاهتمام بشكل خاص بمسائل من قبيل التزامات الحكومات والأثر التمييزي لعمليات الإخلاء القسري.

## الحواشي

<sup>1</sup> Housing rights are enshrined in numerous instruments. For instance, the Universal Declaration of Human Rights (art. 25) and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (art. 11 (1)) both guarantee the right to adequate housing. Additionally, the International Covenant on Civil and Political Rights (art. 17 (1)) protects persons from arbitrary or unlawful interference with their home; the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (art. 5 (e) (iii)) prohibits discrimination on account of race, colour, or national or ethnic origin with respect to the right to housing; the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (arts. 2 and 14 (2) (h)) obliges States parties to “condemn discrimination against women in all its forms” and, specifically, to eliminate discrimination against women in rural areas in order to ensure that such women enjoy adequate living conditions, particularly in relation to housing; the Convention on the Rights of the Child (art. 27 (3)) obliges States parties to provide, in cases of need, material assistance and support programmes to families and children, particularly with regard to housing; and the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (art. 43 (1) (d)) provides that “[m]igrant workers shall enjoy equality of treatment with nationals of the State of employment in relation to ... (d) [a]ccess to housing, including social housing schemes, and protection against exploitation in respect of rents”. Other international instruments guaranteeing housing rights include various International Labour Organization conventions and humanitarian law instruments, as well as the Convention relating to the Status of Refugees.

<sup>2</sup> For example, the right to adequate housing is recognized and implicit in the following international human rights instruments: article 25 of the Universal Declaration of Human Rights; article 11 (1) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; article 5 (e) (iii) of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination; article 14 (2) (h) of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women; article 27 (3) of the Convention on the Rights of the Child; and article 21 of the Convention relating to the Status of Refugees.

<sup>3</sup> See, for example, the work of the Special Rapporteur on adequate housing, Mr. Miloon Kothari, at [www.unhchr.ch/housing/](http://www.unhchr.ch/housing/).

<sup>4</sup> See General Comment No. 7 of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights on Forced Eviction (E/C.12/1997/4)

<sup>5</sup> Commission on Human Rights resolution 1993/77 of 10 March 1993.

<sup>6</sup> Human Rights Watch, Croatia, Second Class Citizens: The Serbs of Croatia, New York City: HRW, March 1999.

<sup>7</sup> Readers may also be interested in the activities of the United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium (UNTAES) in the process of housing and property restitution. Please see for more details: [http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co\\_mission/untaes.htm](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/untaes.htm).

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Under the 1995 Law on Temporary Taking Over and Administration of Specified Property, more than 18,500 private residential properties belonging almost exclusively to Croatian Serbs were taken over by the Government and assigned to Bosnian and domestic Croats, including internally displaced persons and Bosnian refugees of Croatian ethnicity (settlers).

<sup>10</sup> Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), OSCE Mission to Croatia, “Return and Integration: Displaced Populations”, 2003.

<sup>11</sup> The Office of the High Representative in Bosnia and Herzegovina (OHR), “Property Law Implementation is Just One Element of Annex VII”, press release, 27 February 2003.

<sup>12</sup> UNHCR, OHR, OSCE and CRPC, “Statistics - Implementation of the Property Laws in Bosnia and Herzegovina”, 31 March 2003.

<sup>13</sup> The Arusha Peace Agreement was signed on 4 August 1993. For a detailed explanation of the efforts the United Nations to implement the Agreement, see the second progress report of the Secretary-General on the United Nations Assistance Mission for Rwanda (S/1994/360); see also General Assembly resolution 49/23 (1994) which recognized that the Arusha Peace Agreement provided an appropriate framework for national reconciliation in Rwanda.

<sup>14</sup> See UNMIK Regulation No. 1999/23 (1999).

<sup>15</sup> The Sub-Commission may, for example, take into account the recommendations to Governments on discrimination and housing proposed by the Special Rapporteur on adequate housing in his report to the fifty-eighth session of the Commission on Human Rights (E/CN.4/2002/59, para.46).

-----