الإجراءات الخاصة
الأمم المتحدة
مجلس حقوق الإنسان

المبادئ التوجيهية بشأن إعادة التوطين

المرفق

تقرير المقرر الخاص المعني بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق، بالاكريشنان راجاغوبال

A/HRC/61/43

المبادئ التوجيهية بشأن إعادة التوطين

أولاً- الغرض والنطاق

1- الغرض

الغرض من هذه المبادئ التوجيهية هو منع حدوث جميع حالات إعادة التوطين غير الطوعية، وتحديد الحقوق والضمانات ذات الصلة بحماية الأشخاص قبل إعادة التوطين وأثناءها وبعدها، وتحديد الالتزامات التي تقع على عاتق الدول ومؤسسات الأعمال التجارية والمنظمات الدولية والجهات الفاعلة من غير الدول. والغاية من هذه المبادئ ضمان أن تكون إعادة التوطين حلا أخيرا، وأن تحترم عملياتُها ونتائجها حقوق وكرامة المتضررين منها، أفراداً ومجتمعات، وأن تحميها وتعمِلها بما يتوافق مع الالتزامات الناشئة عن القانون الدولي لحقوق الإنسان ومعايير وقواعد القانون الدولي الأخرى المعمول بها.

2- نطاق الانطباق

1- تنطبق هذه المبادئ على جميع حالات النزوح أو الإخلاء أو النقل أو إعادة التوطين أيا كان السبب وراءها بسُبل من بينها:

(أ) مشاريع التنمية بما فيها مشاريع الهياكل الأساسية والأعمال التجارية الزراعية والطاقة والتعدين والصناعة؛

(ب) تجديد المناطق الحضرية وبناء مدن جديدة وتنمية المناطق الحضرية أو تجميل المناطق الحضرية؛

(ج) حماية التراث العالمي أو غيره من أشكال التراث الثقافي؛

(د) التدهور البيئي أو تغير المناخ، بما في ذلك تدابير التكيف أو التخفيف، أو الحفاظ على الطبيعة؛

(ه) الكوارث الطبيعية أو التي هي من صُنع الإنسان؛

(و) النزاع المسلح أو العنف أو الوقوع تحت الاحتلال.

2- وقد وُضعت هذه المبادئ لإرشاد سلوك الدول والمنظمات الدولية والشركات والجهات الفاعلة من غير الدول التي قد تمس قراراتها أو أفعالها أو حالات إهمالها بحقوق الأشخاص المعرضين لخطر الإخلاء أو النزوح أو إعادة التوطين أو الذين يخضعون للإخلاء أو النزوح أو إعادة التوطين.

الشرح

تهدف المبادئ التوجيهية عموما إلى منع حدوث عمليات الإخلاء القسري وتلافي النزوح والتقليل من حدوثه إلى أدنى حد ممكن ومعالجته، وهي تنص على عدم اللجوء إلى إعادة التوطين إلّا كخطوة أخيرة استثنائية. وتشدد على الالتزام بضمان إعادة التوطين المتوافقة مع الحقوق وبإيجاد حلول دائمة.

وتستند المبادئ التوجيهية إلى القوانين والمعايير القائمة في القانون الدولي، بما فيها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وإلى المعايير الأساسية للأمم المتحدة بشأن النزوح والسكن، بما فيها التعليقات العامة رقم 4 (1991) ورقم 7 (1997) ورقم 9 (1998) ورقم 12 (1999) ورقم 14 (2000) ورقم 20 (2009) ورقم 24 (2017) ورقم 26 (2022) ورقم 27 (2025) الصادرة عن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وإلى المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي والمبادئ المتعلقة بإعادة المساكن والممتلكات للاجئين والنازحين (المشار إليها أحياناً باسم "مبادئ بينهيرو")، وإلى المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن عمليات الإخلاء والنزوح لأغراض التنمية والمبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني، وإلى إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية وإعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الفلاحين وغيرهم من العاملين في المناطق الريفية، وإلى قواعد ومعايير القانون الدولي للبيئة، وإلى السوابق القضائية للمحاكم الدولية، كمحكمة العدل الدولية، والمحاكم الإقليمية لحقوق الإنسان.

وتؤكد هذه الصكوك والمعايير والأحكام مجتمعةً أن النزوح يمس بحقوق متعددة من بينها الحق في السكن والملكية والحياة الأسرية والعمل والغذاء والمياه والتعليم والبيئة والحقوق الثقافية وحرية التنقل وسبل الانتصاف الفعالة، وهي ذات فائدة خاصة فيما يتعلق بحقوق الفئات الضعيفة أحوالها. والغرض من هذه المبادئ التوجيهية يحاكي الغرض من المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي التي تولّف القواعد المتفرقة وتجعلها قابلة للتطبيق. وتنطبق هذه المبادئ على حالات الإخلاء والنزوح الناشئة عن جميع الحالات المذكورة في الفقرة 1-2-1 أعلاه، سواء كانت داخلية أو عبر الحدود الدولية.

ثانياً- التعاريف

(أ) يُقصد بمصطلح "إعادة التوطين" النقل المخطط له والقانوني والمتوافق مع الحقوق للأشخاص من منازلهم أو أراضيهم إلى مكان جديد حيث يعيدون تأسيس مكان إقامتهم المعتاد ويعيدون بناء حياتهم وسبل كسب عيشهم؛

(ب) يُقصد بمصطلح "النقل" الانتقال المادي للأشخاص من مكان إلى آخر، سواء كان طوعياً أو غير طوعي، مؤقتاً أو دائماً؛

(ج) يُقصد بمصطلح "النزوح" الانتقال غير الطوعي أو بالإكراه للأشخاص من منازلهم أو أماكن إقامتهم المعتادة، سواء توفَّرت لهم إعادة توطين أم لم تتوفر؛

(د) يُقصد بمصطلح "الإخلاء" إخراج الأشخاص بشكل دائم أو مؤقت من منازلهم أو أراضيهم بعد اتخاذ إجراءات قانونية، سواء توفّرت لهم إعادة توطين أم لم تتوفر؛

(ه) من ضمن "الجهات الفاعلة من غير الدول" الجماعات المسلحة والسلطات بحكم الواقع والجهات الفاعلة من القطاع الخاص التي لديها سيطرة على الأراضي أو لديها القدرة على المس بالحقوق المتعلقة بالنزوح أو إعادة التوطين، بوسائل منها آليات غير ربحية أو آليات تمويل؛

(و) من ضمن "المنظمات الدولية" المؤسسات الحكومية الدولية ووكالات الأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية والمنظمات الإقليمية؛

(ز) يحيل مصطلح "مؤسسات الأعمال التجارية" إلى كيانات القطاع الخاص، بما فيها الشركات الفردية والشراكات والشركات واتحادات الشركات والمؤسسات المالية والمقاولون، التي قد تسهم أنشطتها في النزوح أو إعادة التوطين؛

(ح) يحيل مصطلح "الدول" إلى جميع السلطات العامة، على أي مستوى من مستويات الحكومة، وإلى أي مؤسسة غير ربحية عامة أو مشتركة بين القطاعين العام والخاص منشأة وفقا للقانون؛

(ط) يحيل مصطلح "الأشخاص" إلى الأفراد والمجتمعات المحلية بالمعنى الجماعي، ما لم يبيَّن خلاف ذلك.

الشرح

يوضّح هذا الفرع المصطلحات الأساسية المستمَدة من المعايير الدولية.

ويعكس الفرق بين النقل وإعادة التوطين المصطلحات المستخدمة والتفسيرات الواردة في التقرير الأول عن إعادة التوطين الذي أعده المقرر الخاص المعني بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي ملائم وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق[1]؛ والمصطلحات التي يستخدمها برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة) ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (المفوضية)؛ والمصطلحات المستخدمة في أطر الضمانات البيئية والاجتماعية لدى المؤسسات المالية الدولية، بما فيها الإطار البيئي والاجتماعي للبنك الدولي، الذي اعتُمد في عام 2016، ولا سيما المعيار البيئي والاجتماعي 5، ومعيار الأداء 5 للمؤسسة المالية الدولية، الذي اعتُمد في عام 2012.

وتعريف النزوح مستمَد من المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي؛ حيث تشير الفقرة 2 من تلك المبادئ التوجيهية إلى الانتقال القسري داخل الحدود الوطنية، لكن يجوز تطبيقها على جميع حالات النزوح، سواء كانت داخلية أو عبر الحدود.

ويعرّف التعليق العام رقم 7 (1997) الصادر عن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية "الإخلاء القسري" بأنه إخراج الأفراد قسراً من أراضيهم أو مساكنهم دون حماية قانونية ودون مراعاة الإجراءات القانونية الواجبة. وعليه، يحيل مصطلح "إخلاء"، كما هو مستخدم في هذه المبادئ التوجيهية، إلى الإخلاء القانوني. وبموجب هذا النهج، فإن جميع عمليات الإخلاء غير القانونية تعتبر "نزوحاً" لأنها غير طوعية أو لأنها تمت بالإكراه.

وتعريف النازحين داخلياً مأخوذ مباشرة من المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي.

ومن الجهات الفاعلة من غير الدول الكيانات من غير الدول المحددة في المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي والقانون الدولي الإنساني، ومن بينها الجماعات المسلحة والكيانات الأخرى التي تمارس سيطرة فعلية، فضلاً عن الكيانات غير الربحية أو التمويلية التي تؤدي في كثير من الأحيان دوراً حيويا في النزوح وإعادة التوطين.

ويستند تعريف المنظمات الدولية إلى المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية التي اعتمدتها لجنة القانون الدولي في عام 2011.

(1) A/HRC/55/53.

ويتوافق تعريف مؤسسات الأعمال التجارية مع المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان.

ويستند تعريف الدول إلى المادة 28 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وإلى المادة 27 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات والمادة 4 من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال المشينة دولياً.

ويُعرّف مصطلح الأشخاص بأنه يشمل الأفراد و/أو المجتمعات وفق ما يقتضيه السياق.

ثالثاً- حقوق جميع الأشخاص الذين أُخضعوا للإخلاء أو النزوح أو إعادة التوطين

1- الحق في الأرض والحق في السكن اللائق

لجميع الأشخاص المتضررين من الإخلاء أو النزوح أو إعادة التوطين الحق في الحصول الآمن والمنصف والمستدام على أرض، حسب الاقتضاء، والحق في الحصول على سكن لائق يستوفي معايير الصلاحية للسكن والكلفة اليسيرة وأمن الحيازة وسهولة الوصول والملاءَمة من الناحية الثقافية وتوفُّر الخدمات والموقع المناسب والاستدامة. والحق في الأرض، كما الحق في السكن اللائق في هذه المبادئ التوجيهية، حق فردي أو جماعي ويتضمن الحقوق القانونية الرسمية في الملكية والإيجار، فضلاً عن حقوق الحيازة المشروعة المكتسبة بالإشغال المطوّل أو بموجب القانون العرفي أو قانون السكان الأصليين أو غير ذلك من مصادر القانون الذي لا تسنُّه الدولة.

2- الحماية من عمليات الإخلاء القسري

لا يجوز تعريض أي شخص للإخلاء القسري. ويجب أن يتقيد أي إخلاء بالقانون الدولي لحقوق الإنسان، ومن ضمنه شروط الشرعية والمصلحة المشروعة والتناسب ومراعاة الإجراءات القانونية الواجبة واستخدام الإخلاء كحل أخير والإخطار المناسب وإتاحة سبل الانتصاف القضائية وغيرها من سبل الانتصاف وتوفير السكن البديل المناسب.

3- الحق في عدم التمييز وفي الكرامة

يجب معاملة جميع الأشخاص المتضررين من الإخلاء أو النزوح أو إعادة التوطين معاملة كريمة وعلى قدم المساواة، ويجب تطبيق هذه المبادئ التوجيهية دون تمييز على أساس العرق أو اللون أو نوع الجنس أو الهوية الجنسانية أو اللغة أو الدين أو المعتقد أو الرأي السياسي أو غيره من الآراء أو الأصل القومي أو الإثني أو الاجتماعي أو الوضع القانوني أو الاجتماعي أو العمر أو الإعاقة أو الملكية أو المولد أو أي معايير مماثلة.

4- الحق في البقاء

لكل شخص الحق في البقاء في منزله وعلى أرضه ما لم يتطلب قرار قانوني وضروري ومتناسب ومتوافق مع الحقوق نقله من مكانه أو إعادة توطينه.

5- الحق في العودة الطوعية والآمنة والكريمة

حيثما كان ذلك مرغوباً وممكناً وآمناً، يحق لجميع النازحين العودة طوعاً إلى ديارهم أو أماكن إقامتهم المعتادة.

6- الحق في إعادة التوطين

عندما يتعذّر تلافي الإخلاء أو النزوح، يصبح لجميع الأشخاص المتضررين الحق في إعادة التوطين دون تأخير لا مبرر له بما يضمن لهم نفس مستويات المعيشة أو مستويات معيشة أفضل، بما في ذلك الحق في السكن اللائق وسبل العيش المستدامة والتماسك الثقافي.

7- الحق في تعويض عادل ومناسب

يحق لجميع الأشخاص الذين خضعوا للإخلاء أو النزوح الحصول على تعويض عادل ومناسب وفي أوانه ومن جملته تكاليف الاستبدال أو السكن البديل المناسب واستعادة سبل كسب العيش. كما يعوَّض عن فقدان حق الوصول إلى الأراضي والحقوق المرتبطة به بأراض بديلة مماثلة من حيث القدرة الإنتاجية والنوعية والمساحة.

8- الحق في الجبر

يحق لجميع الأشخاص الذين أُخضعوا للإخلاء أو النزوح الحصول على جبر تام ومن ضمنه الرد والتعويض وإعادة التأهيل والترضية وضمانات عدم التكرار والإقرار بالمسؤولية عن الأضرار الواقعة، بما فيها الخسائر الاجتماعية-الثقافية غير المادية وغير الملموسة، حسب مقتضى الحال. ويجب أن تراعَى وأن تضمَّن في تحديد وسائل الجبر التام الآثار المترتبة على حقوق الأجيال القادمة.

9- الحق في المعلومة

للأشخاص المتضررين من إعادة التوطين الحق في أن يحصلوا في الوقت المناسب على معلومات سهلة المنال وكاملة ودقيقة بشأن التدابير المقترحة ومنهجيات إعادة التوطين وحدودها ومخاطرها ومصادر تمويلها والبدائل المتاحة والتعويض وتقاسم المنافع وسبل الانتصاف، بلغة وأسلوب يفهمونهما.

10- تيسير المشاركة والتشاور المجديين

للأشخاص المتأثرين بإعادة التوطين الحق في المشاركة الحرة والنشيطة والمستنيرة والمجدية في صنع جميع القرارات المتعلقة بإعادة توطينهم، بدءاً من تصميم المشاريع وتحديد بدائل إعادة التوطين وانتهاءً بتنفيذها. ويشمل حقهم في المشاركة الحرة والنشيطة والمستنيرة والمجدية القرارات المتعلقة باختيار المواقع التي سيُنقلون إليها وأنواع المساكن والخدمات العامة والمساعدة الاقتصادية وخيارات سبل كسب العيش المتاحة والتدابير لكفالة التماسك الثقافي والمجتمعي وأي مسألة أخرى تتعلق بإعادة توطينهم.

11- الحق في إعطاء الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة

لا يجوز إعادة توطين أو نقل الشعوب الأصلية والمجتمعات الأخرى التي تتمتع بحقوق جماعية دون موافقتها الحرة والمسبقة والمستنيرة.

12- الحق في تقاسم المنافع بشكل عادل ومنصف

عندما تدر الأنشطة التي تُستخدم فيها الأراضي أو الموارد منافع نقدية أو غير نقدية، يكون للأشخاص والمجتمعات المتضررة من عمليات الإخلاء أو النزوح الحق في تقاسم المنافع تقاسُما عادلا ومنصفا كجزء من حقهم في إعادة التوطين.

13- الحق في سبيل انتصاف سريع وفعال

يتاح لجميع الأشخاص الذين يتعرضون للإخلاء أو النزوح أو إعادة التوطين الوصول الفوري إلى سبل انتصاف قضائية أو إدارية أو غيرها من سبل الانتصاف الفعالة، بوسائل منها تقديم المساعدة القانونية.

14- الحق في عدم التعرض للانتقام

لا يجوز أن يتعرض أي شخص يمارس حقه في الدفاع عن حصوله الآمن والمنصف والمستدام على الأرض وعن حقه في السكن اللائق، ولا أيُّ شخص أو منظمة تدعم أو تدافع عن هؤلاء الأشخاص، لأي شكل من أشكال العنف أو الترهيب أو التمييز السلبي أو الانتقام، سواء بواسطة القانون أو بأي وسيلة أخرى.

الشرح

الحق في السكن اللائق مستمد من المادة 11 (1) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ومفصَّل في التعليق العام رقم 4 (1991) للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الذي تبيّن فيه اللجنة محدِّدات مدى ملاءمة السكن. والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المتعلقة بالأراضي مبيَّنة في التعليق العام رقم 26 (2022) للجنة نفسها وفي الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي ومصايد الأسماك والغابات في سياق الأمن الغذائي الوطني وفي المبادئ التوجيهية المتعلقة بأمن الحيازة لفقراء الحَضر. وتؤكد اللجنة نفسها، في تعليقها العام رقم 7 (1997)، أن عمليات الإخلاء القسري تتعارض بداهةً مع العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ما لم تتوفر الضمانات الموضوعية والإجرائية جميعها.

والنزوح التمييزي محظور بموجب المادتين 2 و26 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والمادة 2 (2) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتحدد اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بمزيد من التفصيل، في تعليقها العام رقم 20 (2009)، مختلف أسباب التمييز المحظورة. والمواد 12 (5) و17 و24 من إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الفلاحين وغيرهم من العاملين في المناطق الريفية تفيد في تأكيد الحقوق في جبر الضرر وفي الأرض والسكن. ويستند المبدأ المتعلق بالحق في البقاء إلى المبادئ من 5 إلى 9 من المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي التي توجب على الدول تلافي النزوح ما لم يكن ضرورياً ومعقولاً ومتناسباً. ويستند المبدأ المتعلق بالحق في العودة الطوعية والآمنة والكريمة إلى المبدأ 28 من المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي والمبادئ المتعلقة بإعادة المساكن والممتلكات إلى اللاجئين والنازحين.

ويوجب التعليق العام رقم 7 (1997) الصادر عن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التعويضَ عن جميع الخسائر ويشدد على إعادة توفير سبل كسب العيش. وتنص المادتان 16 و17 من اتفاقية الشعوب الأصلية والقبلية لعام 1989 (رقم 169) لمنظمة العمل الدولية على التعويض

عن الأرض بالأرض عندما يتعلق الأمر بسبل كسب العيش القائمة على الأرض. وتستند الأحكام المتعلقة بالتعويض عن الخسائر غير المادية إلى المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني.

وتضمن المادة 19 (2) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الحق في البحث عن المعلومات وتلقيها ونقلها، وهو من شروط المشاركة التي لا غنى عنها. ويتطلب التعليقان العامان رقم 7 (1997) ورقم 24 (2017) الصادران عن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إجراء مشاورات مجدية بشأن القرارات التي تمس السكن والأرض وسبل العيش. وتقتضي المواد 10 و19 و28 و29 من إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية الحصول على الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة، ويُعترف بهذه الموافقة لجميع المجتمعات التي تتمتع بحقوق جماعية في ضوء الحق العالمي في عدم التعرض للإخلاء القسري.

ويستند المبدأ المتعلق بتقاسم المنافع إلى المادة 23 من إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية وإلى اتفاقية التنوع البيولوجي وبروتوكول ناغويا بشأن الحصول على الموارد الجينية والتقاسم العادل والمنصف للمنافع الناشئة عن استخدامها.

ويستند المبدأ المتعلق بالحق في الانتصاف السريع إلى المادة 2 (3) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وإلى التعليق العام رقم 9 (1998) للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمبادئ الأساسية المتعلقة بالحق في الانتصاف والجبر. ومن أنواع جبر الضرر إعادة الحقوق إلى أصحابها والتعويض وإعادة التأهيل والترضية وضمانات عدم التكرار.

والمبدأ المتعلق بالحق في الحماية من الانتقام مستمد من الإعلان بشأن حق ومسؤولية الأفراد والجماعات وأجهزة المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالمياً (الإعلان بشأن المدافعين عن حقوق الإنسان).

رابعاً- الالتزامات العامة للدول

1- حظر عمليات الإخلاء القسري

تكفل الدول عدم حدوث عمليات إخلاء قسري تحت أي ظرف من الظروف.

2- منع عمليات الإخلاء أو النزوح

تتخذ الدول جميع التدابير المناسبة لأجل تلافي عمليات الإخلاء أو النزوح الناجمة عن الأنشطة أو المشاريع أو السياسات المخطط لها أو لأجل تقليلها إلى أدنى حد.

3- واجب العناية ودرء الأضرار المتوقع حدوثها

على الدول وجميع الجهات الفاعلة المعنية بذل العناية الواجبة لدرء الأضرار التي يُتوقع أن تنجم عن تدابير إعادة التوطين.

4- ضمان عدم التكرار

تكفل الدول ألا يتعرض الأشخاص الذين أعيد توطينهم أو سبق إخلاؤهم للنزوح أو الإخلاء المتكرر.

5- المساعدة قبل إعادة التوطين

يتلقى جميع الأشخاص المتضررين من النزوح أو المعرضين لخطر النزوح المساعدة الإنسانية والحماية والخدمات الأساسية منذ لحظة حدوث النزوح أو منذ اقتراب حدوثه وحتى إعادة توطينهم وفقاً لهذه المبادئ التوجيهية.

6- الالتزامات خارج الحدود الإقليمية

تحترم الدول التزاماتها في ميدان حقوق الإنسان، بما فيها الحق في السكن اللائق، وتصونها وتفي بها خارج حدودها الإقليمية، عندما تسهم أفعالها في النزوح أو إعادة التوطين خارج حدودها أو في المناطق أو الأقاليم الخاضعة لاحتلالها أو الواقعة تحت سيطرتها الفعلية.

7- آليات الانتصاف والإشراف والمساءلة

تنشئ الدول آليات يسهل الوصول إليها وتقوم على المشاركة لأغراض توفير سبل الانتصاف وممارسة الإشراف والمساءلة عن انتهاكات الحقوق المرتبطة بالنزوح أو إعادة التوطين، وتنفذ قرارات واستنتاجات تلك الآليات وتتقيّد بها.

الشرح

أُعيدَ، في التعليق العام رقم 7 (1997) الصادر عن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفي قرار لجنة حقوق الإنسان 7/1993 وقرارات مجلس حقوق الإنسان اللاحقة، تأكيد المبدأ القائل إنه ينبغي ألا يُخضَع أحد للإخلاء القسري.

ووفقاً للمبدأ 5 من المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي، يتعين على الدول منع النزوح الناجم عن أفعالٍ ضمن ولايتها. والمبدأ القائل إن من واجب الدول بذل العناية الواجبة ومنع الضرر المتوقع حدوثه مبدأ راسخ منذ أمد طويل في القانون الدولي العام، وتم تكريسه في المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان.

ومبدأ عدم التكرار منصوص عليه في الفرع التاسع من المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني.

ويقتضي المبدآن 18 و19 من المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي توفير الغذاء والماء والمأوى والصرف الصحي والرعاية الطبية الأساسية.

وقد تم الاعتراف بالالتزامات في ميدان حقوق الإنسان خارج الحدود الإقليمية، على سبيل المثال، في الفقرات 28 إلى 31 من التعليق العام رقم 24 (2017) الصادر عن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ومبادئ ماسترخت بشأن التزامات الدول خارج حدودها الوطنية في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

والالتزامات الواقعة على عاتق الدولة بتوفير سبل انتصاف فعالة وبضمان المساءلة منصوص عليها في المادة 2 (3) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وفي التعليق العام رقم 9 (1998) للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

خامساً- الالتزامات العملية للدول

1- تنظيم حيازة الأراضي ومصادرتها ونزع ملكيتها للمنفعة العامة

تنظم الدول وتقيد استخدام حيازة الأراضي أو مصادرتها أو نزع ملكيتها للمنفعة العامة الذي قد يؤدي إلى عمليات إخلاء وإعادة توطين في حالات استثنائية تقتضيها المصلحة العامة العليا عندما تنتفي البدائل القابلة للتطبيق، وتطبِّقه بما يتوافق مع القانون الدولي لحقوق الإنسان والحق في السكن اللائق.

ولا يشمل مصطلح "المصلحة العامة" بالمعنى المقصود في هذا الفرع ما يلي: (أ) الأغراض الاقتصادية في المقام الأول التي تتوخى تحقيق أرباح في المستقبل؛ أو (ب) نقل ملكية الأراضي أو الموارد أو سلطة التصرف فيها إلى الأعمال التجارية؛ أو (ج) أي غرض آخر لا يسهم في تمتع الأشخاص الذين تم إخلاؤهم وإعادة توطينهم بحقوق الإنسان.

2- واجب النظر في البدائل وعرضِها

قبل النظر في أي إعادة توطين، يجب على الدول أن تنظر في جميع البدائل الممكنة، بما فيها تلك التي يقدمها الأشخاص المتضررون، وأن تقدمها وأن تسعى إلى إيجاد حلول لإعادة التوطين في الموقع وأن تتخذ تدابير للتخفيف وأن تعلن عنها حتى للأشخاص المعرضين لخطر الإخلاء أو النزوح.

3- الشروط التي تسبق إعادة التوطين

لا يجوز الشروع في إعادة التوطين:

(أ) ما لم يكن هناك قانون أو سياسة لإعادة التوطين ساريي المفعول؛

(ب) ما لم يتم الانتهاء من إجراء تقييم مستقل وموثوق لأثر الإخلاء أو النزوح، يأخذ بعين الاعتبار الآثار السلبية والإيجابية المتباينة، لا سيما على فئات السكان الضعيفة أحوالها، بمن فيها النساء وكبار السن والأشخاص ذوو إعاقة والأطفال والأقليات العرقية والدينية والمجتمعات المتضررة من التمييز الطبقي والشعوب الأصلية والفلاحون وغيرهم من العاملين في المناطق الريفية والأشخاص الذين يعيشون في مستوطنات عشوائية، وما لم يُنشر هذا التقييم ويتم تداوله على نطاق واسع بلغة وأسلوب مفهومين للأشخاص المتضررين؛

(ج) ما لم تُعتمد خطة عمل شاملة لإعادة التوطين، يشارك الأشخاص المتضررون مشاركة مجدية في وضعها.

4- توفُّر الأراضي والسكن اللائق والخدمات العامة

لا يُشرع في إعادة التوطين حتى يتم توفير أراضٍ كافية ومناسبة وآمنة بيئياً وقانونياً وذات جودة مماثلة أو أعلى جودة لهذا الغرض، وما لم يتم الانتهاء من التخطيط المكاني المناسب لضمان إعادة التوطين في امتثال تام لهذه المبادئ التوجيهية.

ولا يُشرع في إعادة التوطين حتى يتاح للأشخاص المتضررين الحصول على سكن بديل آمن ومناسب في مواقع إعادة التوطين أو في أماكن أخرى من اختيارهم، يستوفي معايير الصلاحية للسكن والكلفة اليسيرة وأمن الحيازة وسهولة الوصول وكونه ملائما من الناحية الثقافية وتوفُّر الخدمات والموقع المناسب والاستدامة.

ويجب أن تكفل الخدمات العامة والإسكان والهياكل الأساسية في مواقع إعادة التوطين إمكانية الحصول على العمل وعلى الطاقة والمياه والصرف الصحي والنقل والغذاء والتعليم والرعاية الصحية بمستوى مماثل للمستوى الذي يتمتع به السكان المضيفون وبما يتوافق مع القانون الدولي لحقوق الإنسان.

5- الالتزامات بالشفافية

يجب إتاحة جميع المعلومات ذات الصلة بالإخلاء والنزوح وإعادة التوطين للجمهور في أقرب وقت ممكن وإطْلاع الأشخاص المعرضين لخطر الإخلاء والنزوح أو المتضررين منهما عليها باللغات وبالأساليب التي يفهمونها بها.

6- المشاركة والتشاور

تضمن الدول أن يتمتع الأشخاص الخاضعون لإعادة التوطين بالحق في المشاركة والتشاور المجديين على النحو المحدد في الفقرة 10 من الفرع الثالث من هذه المبادئ التوجيهية، في جميع مراحل عملية إعادة التوطين.

7- الالتزامات المتعلقة بالميزانية

تتحمل الجهات الفاعلة التي تتسبب في إعادة التوطين أو تستفيد من الأغراض المتوخاة منه جميع تكاليف إعادة التوطين، بما فيها التعويض وتكاليف النقل والانتقال واستعادة سبل كسب العيش والدعم الطويل الأجل.

ويدرَج جميع هذه التكاليف في ميزانيات المشاريع، بما فيها أي تمويل للطوارئ ولآليات التأمين، بالإضافة إلى أي ترتيبات عادلة ومنصفة لتقاسم المنافع.

8- الرصد والتقييم والإدارة التكيفية

(أ) يجب أن تتضمن كل خطة عمل لإعادة التوطين عمليةَ رصد وتقييم واضحة وشفافة؛

(ب) يجب أن تعيَّن رسمياً المؤسسات المسؤولة؛

(ج) يجب القيام بالرصد والتقييم على فترات محددة لا تقل مدتها عن عشر سنوات بعد إعادة التوطين؛

(د) يجب أن تتضمن خطط إعادة التوطين أحكاماً تتعلق بالإدارة التكيفية، بما فيها تعديل التعويضات وتلبية الاحتياجات الجديدة أو غير الملباة.

9- تنظيم مؤسسات الأعمال التجارية والمنظمات الدولية

تنظِّم الدول مؤسسات الأعمال التجارية والمنظمات الدولية بغية ضمان الامتثال التام لهذه المبادئ التوجيهية.

10- التعاطي مع الكيانات من غير الدول

تتعاطى الدول وتتفاوض مع الكيانات من غير الدول بهدف ضمان حصول الأشخاص في المناطق الخاضعة لسيطرتها على المساعدة والحماية وإعادة التوطين.

11- تعيين السلطات

تعيّن الدول السلطات الوطنية ودون الوطنية المختصة المسؤولة عن تخطيط إعادة التوطين وتنفيذها والإشراف عليها ومعالجتها من جميع جوانبها.

الشرح

يقتضي القانون الدولي أن تكون المصادرة التي تؤدي إلى النزوح أو الإخلاء لخدمةِ مصلحة عامة مشروعة[2]، وأن تكون ملكية الأرض واستخدامها لتأدية وظيفة اجتماعية تتسق مع القانون الدولي لحقوق الإنسان[3]. فمصطلح "المصلحة العامة" مستمد من مبدأ السيادة الدائمة على الموارد الطبيعية، المنصوص عليه في المادة 1 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفي المادة 3 من إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية وفي المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية المتعلقة بالإخلاء والترحيل بدافع التنمية وفي الدروس المستخلَصة من القانون المقارن.

وتشترط اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في تعليقها العام رقم 7 (1997)، استكشاف البدائل الممكنة قبل الإخلاء.

ويعكس شرط إجراء تقييمات للأثر ووضع خطط لإعادة التوطين الممارسات الفضلى والضمانات التي حددتها المؤسسات المالية الدولية[4]، والمبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية المتعلقة بعمليات الإخلاء والترحيل بدافع التنمية، والتقارير ذات الصلة الصادرة عن مكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة[5]، والتوجيهات الصادرة عن مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان.

ويكفل تجميع حيازات الأراضي قبل إعادة التوطين جاهزية مواقع إعادة التوطين وملاءمتها، وفقاً للممارسات الفضلى في مجال إعادة التوطين. وتتوافق معايير السكن اللائق مع تلك المنصوص عليها في التعليق العام رقم 4 (1991) للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفي تقرير المقرر الخاص الذي ركز على أزمة المناخ والحق في السكن اللائق[6].

ويوضح التعليق العام رقم 3 (1990) الصادر عن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التزام الدول باستخدام أكبر قدر ممكن من الموارد المتاحة لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وبالتالي يكون على الدول أن تضمن تخصيص ميزانية كاملة لإعادة التوطين. ويحدد التعليق العام رقم 7 (1997) الصادر عن اللجنة نفسها شرط التعويض الكامل.

ويتسق إطار الرصد والتقييم المقترح مع القواعد والمعايير الخاصة بالتقييم التي أصدرها فريق الأمم المتحدة للتقييم في عام 2016 ومع المبدأ 27 من المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي.

ويرد شرط تنظيم مؤسسات الأعمال التجارية والمنظمات الدولية في المبادئ التوجيهية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان والمواد المتعلقة بمسؤوليات المنظمات الدولية. وبموجب المبادئ 2 و25 و28 و30 من المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي، تكون السلطات جميعها ملزَمة بالتفاوض مع الكيانات من غير الدول لضمان الحصول على المساعدة الإنسانية وعلى الحماية وإعادة التوطين.

(2) تمشياً مع المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي، المبدأ 6 (2).

(3) انظر A/80/351.

(4) البنك الدولي، الإطار البيئي والاجتماعي؛ ومؤسسة التمويل الدولية، معيار الأداء 5.

(5) انظر، على سبيل المثال، الوثيقة A/80/187.

(6) A/HRC/52/28.

ويحول تعيين السلطات دون التجزئة الإدارية ويضمن إعادة التوطين المنسَّقة استنادا إلى الممارسات الفضلى.

سادساً- الالتزامات الواقعة على عاتق الجهات الفاعلة من غير الدول

1- انطباق المسؤوليات

تلتزم الجهات الفاعلة من غير الدول بهذه المبادئ التوجيهية، مع إجراء التعديلات اللازمة، حسب وضعها القانوني وقدراتها ومدى ما تمارسه من سيطرة.

2- التشاور والتفاوض

يجب على الجهات الفاعلة من غير الدول أن تتعاون مع الجهات الفاعلة الإنسانية والتابعة للدولة على تقديم المساعدة وضمان إعادة التوطين بما يتسق مع الحقوق.

الشرح

المبادئ الواردة في هذا الفرع مستمدة من المبدأ 2 من المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي ومن القانون الدولي الإنساني، ولا سيما المادة 3 المشتركة من اتفاقيات جنيف لعام 1949، فضلاً عن القانون والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، مثل المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان لمنظمات المحافظة على الطبيعة والممولين من الخواص، وهي ملزِمة للجهات الفاعلة من غير الدول. ويجب على الجهات الفاعلة من غير الدول التي لديها سيطرة على الأراضي أن تحمي المدنيين بوسائل منها التعاون، وأن تتلافى عمليات الإخلاء القسري وتمنع حدوثها وأن تكفل إعادة التوطين.

سابعاً- مسؤولية المنظمات الدولية

1- انطباق المسؤوليات

تلتزم المنظمات الدولية بهذه المبادئ التوجيهية وتطبقها، مع إجراء التعديلات اللازمة، في جميع الأنشطة ذات الصلة، وحتى في تعاملاتها مع الدول ومؤسسات الأعمال التجارية، سواء كانت هذه الأنشطة قائمة على مشاريع أو مالية أو وفقا لالتزام قانوني دولي.

2- اعتماد السياسات

تتبنى المنظمات الدولية معايير أو سياسات أو برامج داخلية بشأن عمليات الإخلاء والنزوح وإعادة التوطين تتسق مع القواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، ومن ضمنها هذه المبادئ التوجيهية.

3- تقييمات الأثر

تجري المنظمات الدولية تقييمات تشاركية لأثر عمليات الإخلاء والنزوح قبل الموافقة على تمويل أو دعم المشاريع التي قد تستلزم حدوث مثل هذه الآثار أو قد تنطوي على مخاطر حدوثها.

4- الشفافية

تتصرف المنظمات الدولية بشفافية فيما يتعلق بآثار الإخلاء أو النزوح المحتملة أو الفعلية التي تنجم عن أي من أنشطتها، بما فيها المشاريع التي تمولها أو تدعمها، بسبل منها تبادل المعلومات مع عامة الجمهور ومع الأشخاص المتضررين بلغات يفهمونها.

5- آليات التظلم

تنشئ المنظمات الدولية آليات مستقلة لتقديم الشكاوى يسهل الوصول إليها لفائدة الأشخاص المتضررين من المشاريع، من أجل توفير سبل انتصاف فعالة الغاية منها إعمال المعايير الدولية لحقوق الإنسان، بما فيها هذه المبادئ التوجيهية، إعمالا تاما.

6- الإشراف والمساءلة

تكفل المنظمات الدولية الإشراف الكافي على تنفيذ المشاريع والمساءلة عن آثار إعادة التوطين بسبل منها خطط الإجراءات التصحيحية عندما يصبح تعليق صرف الأموال أو إلغاؤه ضروريا.

7- موارد الرصد والتقييم والإدارة التكيفية

تضمن المنظمات الدولية تخصيص موارد كافية لرصد إعادة التوطين ولتقييمه وإدارته التكيُّفية في جميع ميزانيات المشاريع ذات الصلة.

الشرح

المبادئ الواردة في هذا الفرع مستمدة من مشروع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية ومن المبادئ العامة للقانون الدولي ومن الممارسات الفضلى في المنظمات الدولية. وتحتفظ كيانات الأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية بضمانات داخلية تتسق مع هذه الالتزامات. وتقييمات الأثر وخطط إعادة التوطين معاييرٌ موحدة في جميع أنحاء منظومة الأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية.

والإشارات إلى آليات التظلم مستلهَمة من آليات مثل فريق التفتيش التابع للبنك الدولي والمحقق لشؤون التقيّد بالأنظمة وآلية المساءلة المستقلة لدى المؤسسة المالية الدولية والوكالة المتعددة الأطراف لضمان الاستثمار.

ويكفل الإشراف احترام الحقوق عند تنفيذ البرامج في حين أنه لا غنى عن الإدارة التكيفية في تحقيق المرونة في التنفيذ.

ثامناً- التزامات مؤسسات الأعمال التجارية

1- انطباق المسؤوليات

تلتزم مؤسسات الأعمال التجارية بهذه المبادئ التوجيهية وتطبقها، مع إجراء التعديلات اللازمة، في جميع الأنشطة ذات الصلة، وحتى في تعاملاتها مع الدول والجهات الفاعلة من غير الدول والمنظمات الدولية، بل وفي سياساتها الداخلية.

2- واجب تلافي وقوع الضرر

يجب على الشركات أن تتلافى التسبب في النزوح أو الإخلاء أو المساهمة أو التواطؤ فيهما.

3- مسؤوليات إعادة التوطين

عندما تؤدي الأنشطة التجارية إلى إعادة توطين السكان، يجب على مؤسسات الأعمال التجارية أن تكفل الامتثال التام لهذه المبادئ التوجيهية ولغيرها من القواعد والمعايير المعمول بها في ميدان حقوق الإنسان.

4- الشفافية

تتصرف مؤسسات الأعمال التجارية بشفافية فيما يتعلق بآثار الإخلاء أو النزوح المحتملة أو الفعلية التي تنجم عن أي من أنشطتها بسبل منها تبادل المعلومات مع عامة الجمهور ومع الأشخاص المتضررين بلغات يفهمونها.

5- آليات التظلم

يجب على مؤسسات الاعمال التجارية إنشاء آليات تظلم فعالة يسهل على الأفراد والمجتمعات المتضررة الوصول إليها فيما يتعلق بعمليات الإخلاء أو النزوح أو إعادة التوطين، بما فيها آليات لقطاعات برمّتها أو لأنواع من مؤسسات الأعمال التجارية بكاملها، حسب الاقتضاء.

الشرح

ينص المبدأ 13 من المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان على أنه يجب على مؤسسات الأعمال التجارية أن تتلافى الآثار السلبية على حقوق الإنسان. ويقتضي معيار الأداء 5 للمؤسسة المالية الدولية دفع تعويضات مناسبة واستعادة سبل كسب العيش كجزء من إعادة التوطين.

ومن الممارسات الفضلى توخي الشفافية وهي شرط مسبق للتشاور والموافقة.

ويحدد المبدأ 31 من المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان معايير آليات التظلم ومن جملتها الشرعية وإتاحة الوصول والقابلية للتنبؤ والإنصاف والشفافية والتوافق مع الحقوق.

تاسعاً- المساءلة

1- المساءلة المؤسسية

على جميع الجهات المسؤولة عن إعادة التوطين أن تضع آليات وإجراءات مساءلة موثوقة ومزودة بالموارد الكافية وقادرة على التكيف وفعالة لأغراض منها التعاطي المباشر والدائم مع المتضررين، من أفراد ومجتمعات، فيما يتعلق بجميع جوانب إعادة التوطين المثارة في هذه المبادئ التوجيهية.

ويجب على جميع المؤسسات المسؤولة عن توفير سبل الانتصاف أن ترصد تنفيذ جميع سبل الانتصاف المتاحة بغية ضمان الامتثال التام للقوانين والسياسات والمعايير المعمول بها، ومن ضمنها هذه المبادئ التوجيهية.

2- المساءلة الفردية

على الدول وجميع الجهات الفاعلة المعنية ضمان المساءلة الإدارية أو المدنية أو الجنائية الفردية – على الصعيد المحلي، وعند الاقتضاء، على الصعيد الدولي – عن انتهاكات الحق في السكن اللائق وغيره من حقوق الإنسان في سياق عمليات الإخلاء أو النزوح أو إعادة التوطين.

الشرح

تضـــمن المســـاءلة أن يكون لعدم تنفيذ إعادة التوطين وفقاً لهذه المبادئ التوجيهية عواقب مادية؛ وهي جزء أســـاســـي من الحق في الانتصـــاف، المعترف به في الفرع الثالث أعلاه. وتضـــمن أطر وآليات المسـاءلة هذه تنفيذ سـبل الانتصـاف في الممارسـة العملية، مما يتطلب تزويدها بالموارد الكافية وجعلها فعالة وقادرة على التكيف مع التحديات الجديدة.

ويســتند التعاطي المباشــر وبصــورة دائمة مع المتضــررين، من أفراد ومجتمعات، إلى الإرشــادات التشـغيلية بشـأن المسـاءلة تجاه الأشـخاص المتضـررين التي أصـدرتها مفوضـية الأمم المتحدة لشـؤون اللاجئين.

وقد يستتبع النزوح وهدم المساكن بصورة غير قانونية مسؤولية مدنية أو إدارية أو جنائية. ومن شأن عدم إعادة توطين الســكان النازحين أن يؤدي إلى تحميل المســؤولية الفردية عن ذلك للمســؤولين عن عمليات الإخلاء أو النزوح التي أنتجت الحاجة إلى إعادة التوطين. وقد تكون هذه المسؤولية إدارية (بما فيها تنظيمية داخلية) أو مدنية. وقد يشكل النزوح القسري جريمة حرب بموجب اتفاقيات جنيف واللوائح المتعلقة بقوانين وأعراف الحرب البرية (لوائح لاهاي) وجريمة في حق الإنســـانية بموجب المادتين 7 و8 من نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية. ويمكن اعتبار عدم إعادة توطين النازحين شكلاً منفصلاً ومشدَّداً من أشكال المسؤولية الجنائية. وإذا ترتب على هذا النزوح تدمير هائل للمساكن، فإنه قد يشكل تدميرا جماعيا للمساكن مما قد يشكل جريمة حرب أو جريمة في حق الإنسانية أو فعل إبادة جماعية وفق ما هو منصوص عليه في نظام روما الأساسي.