

رد حقوق السكن والملكية إلى اللاجئين والمهجّرين

تنفيذ مبادئ پِنْيَيرو في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

الأمم المتحدة
حقوق الإنسان
مكتب المفوض السامي

NRC NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL

برنامج الموئل

IOM
وكالة الأمم المتحدة للهجرة

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

رد حقوق السكن والملكية إلى اللاجئين والمهجّرين

تنفيذ مبادئ بنهيرو في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

الأمم المتحدة
حقوق الإنسان
مكتب المفوض السامي

NRC NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL

برنامج الموئل

IOM
وكالة الأمم المتحدة للهجرة

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة

حزيران/يونيو 2025

© 2025 الأمم المتحدة، ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، والمنظمة الدولية للهجرة، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية

نُشر هذا العمل بالاشتراك مع الأمم المتحدة (نيابة عن مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان – المكتب الإقليمي للشرق الأوسط وشمال أفريقيا)، ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، والمنظمة الدولية للهجرة، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، والمجلس النرويجي للاجئين.

هذا العمل متاح للجميع من خلال الامتثال لرخصة المشاع الإبداعي التي خُصّصت للمنظمات الحكومية الدولية، ويمكن الاطّلاع عليها عبر: https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/deed.ar.

على الناشرين حذف الشعارات الأصلية من إصدارهم وتصميم غلاف جديد. كما عليهم إرسال ملف إصدارهم عبر البريد الإلكتروني إلى: publications@un.org.

تقتضي إعادة طبع أو تصوير مقتطفات من هذه المطبوعة الإشارة الكاملة إلى المصدر.

ليس في التسميات المستخدمة في هذه المطبوعة، ولا في طريقة عرض مادتها، ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان من جانب الأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها أو تخومها.

تتألف رموز وثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام باللغة الإنكليزية، والمقصود بذكر أي من هذه الرموز الإشارة إلى وثيقة من وثائق الأمم المتحدة.

هذا الدليل هو ثمرة جهد تعاوني نتج من مساهمات ومشاورات مع موظفي الكيانات المعنيّة والمنظمات (غير الحكومية) الأخرى والخبراء (المستقلين) والأطراف المعنيّة الأخرى خلال الفترة 2016-2023.

الآراء الواردة في هذا التقرير لا تعكس بالضرورة آراء مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، أو الأمم المتحدة أو موظفيها أو الدول الأعضاء فيها، أو منظمة الأغذية والزراعة، أو المنظمة الدولية للهجرة، أو برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، أو المجلس النرويجي للاجئين.

eISBN :978-92-1-106644-9

مصدر صورة الغلاف: ©NRC, Aleppo damage.

المحتويات

تمهيد iii

نبذة عن الجهات المساهِمة iv

نبذة عن هذا الدليل v

مقدمة 1

الفرع الأول. النطاق والتطبيق 6

المبدأ 1: النطاق والتطبيق 6

الفرع الثاني. الحق باسترداد السكن والملكية 13

المبدأ 2: الحق باسترداد السكن والملكية 13

الفرع الثالث. مبادئ أساسية 19

المبدأ 3: الحق بعدم التعرُّض للتمييز 19

المبدأ 4: الحق بالمساواة بين الرجل والمرأة 23

المبدأ 5: الحق بالحماية من التهجير 28

المبدأ 6: الحق في احترام الحياة الخاصة وحرمة المسكن 34

المبدأ 7: الحق بالتمتُّع السلمي بالممتلكات 36

المبدأ 8: الحق بالسكن اللائق 39

المبدأ 9: الحق بحرية التنقُّل 42

الفرع الرابع. الحق بالعودة الطوعية بسلامة وكرامة 45
المبدأ 10: الحق في العودة الطوعية بسلامة وكرامة 45
الفرع الخامس. آليات التنفيذ القانونية والسياسية والإجرائية والمؤسسية 50
المبدأ 11: التوافق مع القانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون اللاجئين الدولي
والقانون الدولي الإنساني والمعايير ذات الصلة..... 50
المبدأ 12: الإجراءات والمؤسسات والآليات الوطنية 54
المبدأ 13: تيسير إمكانية الاستفادة من إجراءات تقديم مطالبات الاسترداد 60
المبدأ 14: إتاحة قدر وافٍ من التشاور والمشاركة في اتخاذ القرارات..... 64
المبدأ 15: سجلات ومستندات المساكن والأراضي والممتلكات..... 67
المبدأ 16: حقوق المستأجرين وسواهم من غير المالكين 73
المبدأ 17: الشاغلون الثانويون 75
المبدأ 18: التدابير التشريعية 78
المبدأ 19: حظر القوانين التعسفية والتمييزية 80
المبدأ 20: إنفاذ القرارات والأحكام المتعلقة بالرد..... 82
المبدأ 21: التعويض 84
الفرع السادس. دور المجتمع الدولي، بما فيه المنظمات الدولية 88
المبدأ 22: مسؤولية المجتمع الدولي 89
الفرع السابع. التفسير 91
المبدأ 23: التفسير..... 91
ملاحظات ختامية 92
المرفق الأول 93
المرفق الثاني 99

تمهيد

رد حق السكن والملكية إلى اللاجئين والمهجرين داخلياً شرط أساسي لإحلال السلم الدائم وإعمال حقوق الإنسان ذات الصلة. ومنذ الموافقة على المبادئ المتعلقة برد المساكن والممتلكات إلى اللاجئين والمشردين في عام 2005، استفادت منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من الكثير من الممارسات الواعدة ذات الصلة، لكنها واجهت أيضاً الكثير من التحدّيات لإعمال هذه الحقوق.

وقد أثبت دليل عام 2007 بشأن رد السكن والملكية إلى اللاجئين والمهجرين – تنفيذ «مبادئ بنهيرو» أنه أداة قيّمة للعاملين في هذا المجال في جميع أنحاء العالم، تساعدهم في تأدية عملهم لضمان حل مستنير قائم على المبادئ لقضايا رد حق السكن والملكية. وتهدف هذه النسخة المكيفة لدليل عام 2007 المخصَّصة للشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى تعزيز الإجراءات العملية الجارية على أرض الواقع في المنطقة من خلال تقديم أمثلة عملية من المنطقة وخارجها عن الممارسات الواعدة المتعلقة برد الحقوق.

وفي حين أن الأمثلة الواردة في هذا التقرير أبعد ما تكون عن الكمال، وأن الأحوال المتغيّرة في البلدان والأقاليم التي نُفِّذت فيها لا تزال تؤثر في استدامتها، إلا أن كلاً من هذه الأمثلة ينطوي على قيمة فريدة من حيث مساهمته في تعزيز التطلعات المنصوص عليها في المبادئ. إن الالتزام القانوني للدول – والتزام المجتمع الدولي ككل – بضمان استرداد اللاجئين والمهجرين داخلياً المساكن أو الأراضي أو الممتلكات التي حُرِموا منها على نحو تعسفي أو بصورة غير قانونية، لا يزال قائماً. وهذا الدليل هو أداة تطبَّق لتحقيق هذه الغاية.

إن التدابير العملية لدعم وصول اللاجئين والمهجرين إلى حل دائم، التي نفذها الشركاء والعاملون في المجال الذين استرشد هذا الدليل بعملهم، إنما هي شهادة على التزام المجتمع الدولي بإعمال حقوقهم بالاسترداد. وإنه لمن بالغ سروري أن أرى هذا العمل يمضي قُدُماً فيسمح للمبادئ بالاستمرار وبخدمة الأشخاص الذين وُضِعت من أجلهم.

باولو س. بنهيرو

نبذة عن الجهات المساهِمة

تضطلع منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (الفاو) بمهمة طويلة الأمد تتمثل في تعزيز وصول فقراء الريف إلى الأراضي، من أجل الحد من الفقر والجوع وتعزيز التنمية الريفية المستدامة. وغالباً ما يكون انعدام ملكية الأراضي في المناطق الريفية أهم مؤشر على الفقر والجوع. ويمثل الوصول الآمن إلى الأراضي شبكة أمان قيّمة بوصفها مصدراً للمأوى والغذاء والدخل في أوقات الشدة، كما يمكن أن تكون الأرض التي تملكها الأسرة الملاذ الأخير المتاح في زمن الكارثة. إن توفير الوصول الآمن إلى الأراضي في البلدان الخارجة من نزاعات عنيفة هو أمر أساسي لتحقيق السلم المستدام. وبالشراكة مع المنظمات الدولية والحكومية ومنظمات المجتمع المدني، تقدِّم منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة المساعدة الفنية من خلال المبادئ التوجيهية والمشاريع الرامية إلى إعادة إنشاء مؤسسات حيازة الأراضي الريفية ونُظُم إدارة الأراضي في أوضاع ما بعد النزاع.

تلتزم المنظمة الدولية للهجرة بالتصدّي للتحدّيات الحرجة المرتبطة بالتهجير من خلال التركيز على ضمان حصول المجموعات السكانية الضعيفة على حقوق السكن والأرض والملكية، في أوضاع النزاع وما بعد النزاع. وتشارك المنظمة مشاركة ناشطة في تسهيل الوصول إلى حلول دائمة، تماشياً مع التزامها بتسهيل العودة الطوعية وحماية اللاجئين والمهجرين. ويشمل ذلك تهيئة الظروف المؤاتية للعودة الطوعية، وإعطاء الأولوية لوصول العائدين إلى السكن والأرض والملكية. وتؤدي المنظمة الدولية للهجرة دوراً هاماً في مواجهة التحدّيات المتعلقة بحقوق السكن والأرض والملكية، بالتعاون مع المنظمات الدولية والحكومية ومنظمات المجتمع المدني في مختلف البلدان. ويشمل ذلك تقديم المساعدة الفنية من خلال المبادئ التوجيهية والمشاريع الرامية إلى تعزيز مؤسسات حيازة الأرض ونُظُم إدارة الأراضي في أوضاع ما بعد النزاع، مما يسهم في تحقيق الهدف الأوسع نطاقاً، المتمثل في التوصل إلى حلول دائمة. وإذ تسلّم المنظمة الدولية للهجرة بأهمية رد الحقوق، تشارك في خدمات المساعدة القانونية والدعم القانوني، فتعزّز وصول الأفراد إلى الحقوق السياسية والاجتماعية والاقتصادية، لا سيّما في المناطق المتضرّرة من النزاعات. وتساهم المنظمة، من خلال حضورها على الصعيد العالمي، في جمع البيانات وتعزيز الممارسات الجيدة في معالجة مسائل السكن والأرض والملكية، بما يتماشى مع مبادئ بنهيرو. وتعكس جهودها الرامية إلى التصدّي لتحدّيات السكن والأرض والملكية نَهجاً تعاونياً مكرساً، يركز على المساعدة الفنية، ويسهل الحصول على الحقوق، ويسهم في التوصل إلى حلول دائمة للمجموعات السكانية المهجرة.

على رد حقوق السكن يعمل المجلس النرويجي للاجئين والأرض والملكية منذ منتصف تسعينيات القرن العشرين، عندما أُنشئ برنامج المعلومات والاستشارات والمساعدة القانونية. ويهدف هذا البرنامج إلى تيسير إيجاد حلول دائمة للاجئين والمهجرين من خلال توفير المعلومات عن الأوضاع في بلد الأصل والمساعدة القانونية من أجل التصدّي للتمييز ولتقييد الوصول إلى الحقوق. وإلى جانب الدعم القانوني لتيسير الوصول إلى الحقوق السياسية والاجتماعية والاقتصادية، قدَّم المجلس المساعدة القانونية المتعلقة برد حقوق الملكية. وقد أصبحت قضايا السكن والأرض والملكية جزءاً رئيسياً من العديد من أنشطة هذا البرنامج. وقد توسَّع هذا العمل الذي بدأ أولاً في دول البلقان، ليشمل أكثر من ثلاثين إقليماً، من بينها إثيوبيا والأردن والأرض الفلسطينية المحتلة وأفغانستان وأوغندا وأوكرانيا وبنغلاديش والجمهورية العربية السورية وجمهورية الكونغو الديمقراطية وجنوب السودان والسودان والصومال والعراق وفنزويلا وكولومبيا وكينيا ولبنان وليبيا ومالي وموزامبيق وميانمار ونيجيريا واليمن.

يرصد مركز رصد التهجير الداخلي التابع للمجلس النرويجي للاجئين حالات التهجير الداخلي الناجمة عن النزاعات في جميع أنحاء العالم، بناءً على طلب الأمم المتحدة. ويدير المركز الذي يتخذ من جنيف مقراً له قاعدة بيانات على الإنترنت توفر معلومات محدَّثة عن التهجير الداخلي في حوالى 50 بلداً. كما يرصد المركز، نيابة عن المجلس النرويجي للاجئين، التطوّرات السياسية والمؤسسية المتعلقة بقضايا السكن والأرض والملكية ويعزّز الممارسات الجيدة استناداً إلى خبرة المجلس وتماشياً مع مبادئ بنهيرو.

تتمثل مهمة مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان في العمل من أجل حماية جميع حقوق الإنسان لجميع الناس والمساعدة في تمكين الناس كي يستطيعوا إعمال حقوقهم ودعم المسؤولين عن صون هذه الحقوق في ضمان إعمالها. ويندرج دور المفوضية السامية لحقوق الإنسان في هذا الدليل بشكل أساسي في نطاق عملها المتعلق بالحق في المسكن والمسائل ذات الصلة، استناداً إلى إدراج الحق في المسكن اللائق في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الذي اعتُمد في عام 1948، وإعادة التأكيد عليه والاعتراف الصريح به في مجموعة واسعة من الصكوك الدولية لحقوق الإنسان كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشة مناسب، وكجزء من القانون الدولي لحقوق الإنسان المقبول عالمياً والقابل للتطبيق. وتعمل المفوضية السامية لحقوق الإنسان مع الحكومات والهيئات التشريعية والمحاكم والمؤسسات الوطنية والمجتمع المدني والمنظمات الإقليمية والدولية ومنظومة الأمم المتحدة من أجل تطوير وتعزيز القدرات، لا سيّما على الصعيد الوطني، لحماية حقوق الإنسان وفقاً للمعايير الدولية.

يشجّع برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة) التغيير الذي يؤدّي إلى نتائج جذرية في المدن والمستوطنات البشرية من خلال المعرفة والمشورة في مجال السياسات والمساعدة الفنية والعمل التعاوني، من أجل عدم إهمال أحد أو مكان. وتقع الأرض والسكن في صميم ولاية البرنامج وعمله. ويعمل البرنامج، بالتعاون الوثيق مع شركاء الشبكة العالمية لأدوات الأراضي، على تطوير أدوات للأرض مناصرة للفقراء ومراعية لقضايا الجنسين، ونشرها وتنفيذها، مساهماً في إصلاح قطاع الأراضي وحوكمته الرشيدة وإدارته بطريقة غير إقصائية واستثماره بشكل مستدام والتنسيق في هذا القطاع. كما ينمي موئل الأمم المتحدة القدرات ويوفر المعارف والدعم التقني للحكومات والشركاء الآخرين لتنفيذ مجموعة واسعة من برامج معنية بالأراضي، من إصلاح السياسات وتسجيل وتوثيق حقوق المجتمعات الضعيفة بالأرض، إلى إنشاء نُظُم محسَّنة لإدارة الأرض. ويتمحور العمل المتعلق بالسكن حول المناصرة، وتطوير ونشر المعارف بشأن المسكن اللائق، وتحسين الأحياء الفقيرة وتحويلها. ويشمل عمل موئل الأمم المتحدة المتعلق بالأرض والسكن في سياق الأزمات مجموعة من الأنشطة، من بينها المشاركة في قيادة نطاق مسؤولية المجموعة العالمية للحماية في ما يتعلق بحقوق السكن والأرض والملكية.

نبذة عن هذا الدليل

المقاصد والأهداف

يهدف هذا الدليل إلى مساعدة الجهات الفاعلة والمؤسسات الوطنية والدولية المعنيّة مساعدة عملية على حماية حقوق السكن والأرض والملكية للاجئين والمهجرين، والمساهمة في الوصول إلى حلول من خلال تطبيق المبادئ المتعلقة برد المساكن والممتلكات إلى اللاجئين والمشردين (المشار إليها عادة باسم مبادئ بنهيرو) على مختلف حالات التهجير في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وتهدف هذه النسخة الإقليمية المكيفة للدليل الأصلي لعام 2007[1] ، إلى تقييم الأدوات ذات الصلة التي طوّرت منذ ذلك الحين، فضلاً عن الجهود الرئيسية لتطبيق مبادئ بنهيرو وضمان حقوق الاسترداد، مع التركيز على اللاجئين والمهجرين في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

يأخذ هذا الدليل أيضاً في الاعتبار تطوّر السياسات العالمية بشأن التهجير والمقاربات الجديدة الناشئة عن القمة العالمية للعمل الإنساني لعام 2016 وخطة التنمية المستدامة لعام 2030. وكلتاهما توصيان بتعزيز التنسيق وتحسين الاستمرارية والاتساق في عمل الجهات الفاعلة في المجال الإنساني والإنمائي وفي بناء السلم، بالاسترشاد، في جملة أمور، بإدراك أن معظم حالات التهجير القسري تصبح مطوّلة، مما يتطلب مقاربة تتجاوز تلبية الاحتياجات الإنسانية. فالتهجير المطوّل قد يدفع الأفراد والمجتمعات إلى تفضيل حل دائم آخر خلاف العودة الطوعية. ويتطلب تعزيز الترابط الثلاثي بين العمل الإنساني والتنمية والسلام، من منظور السكن والأرض والملكية وحقوق الإنسان، مقاربة شاملة تشمل رد الحقوق، لكنه يأخذ في الاعتبار أيضاً المسائل الهيكلية التي تؤدّي إلى النزاع والتهجير.

يستهدف هذا الدليل موظفي المنظمات المشتركة بين الحكومات والمنظمات غير الحكومية الدولية والوطنية التي تعمل في المجال الإنساني والقطاعات المعنية بمرحلة ما بعد النزاع والتعافي المبكر ومجالات إعادة الإعمار أو التنمية التي تشمل اللاجئين والمهجرين. ويستهدف الدليل أيضاً المسؤولين الحكوميين في البلديات والحكومات الإقليمية أو على المستوى الوطني، والقضاة وغيرهم من الجهات الفاعلة في الجهاز القضائي وموظفي الوزارات المكرّسة لحقوق الإنسان وإدارة الأرض والسكن وما إلى ذلك. علاوة على ذلك، يمكن للاجئين والمهجرين وغيرهم من الأشخاص المتضرّرين الرجوع إلى هذا الدليل واستخدامه كأداة تمكّنهم من فهم حقوق استرداد السكن والأرض والملكية وإجراءاتها وكيفية الوصول إليها. ففي أعقاب التهجير، غالباً ما تواجَه هذه الجهات المختلفة التي تعمل في المطالبة بحقوق الاسترداد أو حمايتها، بالكثير من الأسئلة والتعقيدات والعقبات والمخاطر المرتبطة بهذه الحقوق. وفي حين أنه من غير الممكن وضع مقاربة موحدة لرد حقوق السكن والأرض والملكية، نظراً إلى التنوّع القائم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، إلا أن هذا الدليل يهدف إلى مساعدة الجهات الفاعلة المعنيّة على إدارة التحدّيات واتخاذ قرارات مستنيرة بشأن النَّهج الأنسب والأكثر فعالية لتطبيق المبادئ حسب الأوضاع المختلفة [2].

تنظيم الدليل

يناقش هذا الدليل كل مبدأ من مبادئ بنهيرو الثلاثة والعشرين في فصل مستقل. يستهل كل فصل بوصف موجز للأساس المنطقي والأساس القانوني خلف إدراج المبدأ موضع البحث في النص (مسائل رئيسية). يليه قسم عن فرص تطبيق مبادئ بنهيرو، يشرح كيف يمكن تناول محتويات المبدأ وتنفيذها. كما يتضمن الفصل قسماً يغطي الأسئلة الشائعة التي قد يواجهها الممارسون في مجال رد الحقوق عند تطبيق المبادئ، ويهدف إلى توضيح أكثر تحدّيات رد الحقوق شيوعاً. تجدر الإشارة إلى أن القسمَين المعنونَين "فرص التطبيق" و"أسئلة شائعة" موجزان ولا يستشهدان بالمصطلحات القانونية إلا بصورة محدودة. وينصح العاملون في مجال حماية حقوق السكن والأرض والملكية المهتمون بالحصول على معلومات أكثر تفصيلاً عن الأساس القانوني لكل مبدأ من المبادئ وكيفية تطبيقه في الميدان إلى مراجعة قسم مراجع توجيهية مفيدة الذي يُختتم به كل فصل.

وينبغي لمستخدمي هذا الدليل أن يضعوا في اعتبارهم الطابع شديد الاتساع للمبادئ ومحتواها الشامل. إذ تهدف هذه المبادئ إلى: التأكيد على حقوق محدَّدة في مجال السكن والأرض والملكية، وإعادة التأكيد على مجموعة من الحقوق ذات الصلة، وتحديد الترتيبات القانونية والسياساتية والإجرائية والمؤسسية اللازمة لإعمال حقوق الاسترداد، وأخيراً تحديد الأدوار العملية المنوطة بالمنظمات الدولية في ضمان هذه الحقوق. وبالرغم من وجود استثناءات، تنشأ هذه المسائل عموماً في مراحل مختلفة من دورة التهجير. فالاعتراف بحقوق الاسترداد مثلاً يسبق بالضرورة وضع الإجراءات والمؤسسات المتخصِّصة برد الحقوق، تماماً كما أن المسائل المتصلة بإنفاذ القرارات القضائية التي تؤكد حقوق الاسترداد تسبق بالضرورة استرداد اللاجئين والمهجرين للسكن والأرض والملكية على نحو منظم، فيختار هؤلاء حينذاك العودة إلى مكان إقامتهم الأصلي أو استخدام حق الاسترداد كوسيلة داعمة لحل دائم آخر (مثل الاندماج المحلي). فعملية رد الحقوق هي إلى حد كبير عملية تدريجية (مراجعة المخطط في ما يلي).

[1] OHCHR and others, Handbook on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons.– Implementing the "Pinheiro Principles", March 2007. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/pinheiro_principles.pdf.

[2] مراجعة E/CN.4/Sub.2/2005/17/Add.1 11.

الخطوات الرئيسية لرد حقوق السكن والأرض والملكية إلى اللاجئين والمهجرين

الاعتراف بحقوق الاسترداد

وضع إجراءات وإنشاء مؤسسات متخصِّصة في رد الحقوق

إنفاذ القرارات القضائية التي تؤكد حقوق الاسترداد

استرداد اللاجئين والمهجرين منازلهم وأراضيهم

قد يختار اللاجئون والمهجرون العودة إلى مكان إقامتهم الأصلي أو استخدام حق الاسترداد كوسيلة داعمة لحلول بديلة (مثل الاندماج المحلي)

ينبغي لمستخدمي الدليل أن يروا في نصِّ المبادئ نصاً كلياً موحّداً، وأن يبذلوا قصارى جهدهم لضمان معالجة المسائل التي يتناولها النصّ معالجة جدية. وينبغي لهم أن يكونوا ملمين تماماً بحقوق الإنسان التي أُعِيد تأكيدها في ديباجة المبادئ والفرع الأول (المبدأ 1) والفرع الثاني (المبدأ 2) والفرع الثالث (المبادئ 9–3) والفرع الرابع (المبدأ 10) لضمان تعزيز هذه الحقوق واحترامها وحمايتها على نحو كاف في جميع مراحل عملية رد الحقوق في مجموعة من السياقات. وينطبق ذلك على جهود المناصرة أثناء مفاوضات السلام لضمان إدراج حقوق الاسترداد في أي اتفاق محتمل من أجل التأكيد على هذه الحقوق ضمن إجراءات راسخة لرد الحقوق بالنيابة عن اللاجئين أو المهجرين. ويقدِّم كل من الفروع الخامس والسادس والسابع (المبادئ 11– 23) إرشادات لمستخدمي الدليل بشأن مجموعة من مسائل التنفيذ القانونية والسياساتية والإجرائية والمؤسسية التي تقع في سياق الجهود الرامية إلى ضمان حقوق الاسترداد. فتحليلات المبادئ 22–11 جوهرية بطبيعتها، وهي مصمَّمة لتكون سهلة الاستخدام للعاملين على هذه المسائل.

وينبغي أن يدرك مستخدمو الدليل أن المسائل التي نوقشت في هذا المنشور خاصة بعمليات رد حقوق السكن والأرض والملكية في سياق التهجير غير الطوعي الناجم عن النزاعات والكوارث، في جملة عوامل أخرى. وفي حين تتعدد الشواغل المتعلقة بحماية الحقوق المرتبطة بالسكن والأرض والملكية المشتركة إلى حد ما بين جميع النزاعات والكوارث، إلا أن هذا الدليل لا ينظر إلا في مسألة حقوق اللاجئين والمهجرين في استرداد حقوقهم بالسكن وأرض والملكية على النحو المبيَّن في مبادئ بنهيرو. ويمكن لمستخدمي هذا الدليل أن يجدوا فيه إرشادات أساسية بشأن المسائل المتعلقة مثلاً بتيسير الاسترداد والتعويض، وتسوية المنازعات المتعلقة بالسكن والأرض والملكية. كما يمكّن الدليل من التعامل على نحو مناسب مع الإشغال الثانوي للسكن والأرض والملكية، وأنواع المسائل التي تتطلب الاهتمام في سياق إصلاح قانوني وإطار مؤسسي يمكنه العمل بأقصى قدر من الفعالية لضمان حقوق الاسترداد، والمواضيع ذات الصلة، مثل العدالة الانتقالية وإعادة الإعمار.

اعتبارات عملية هامة

بما أن هذا الدليل مقتبس من النسخة الأصلية التي صدرت عام 2007، فمن الضروري الإشارة إلى أنه يتألف من مزيج من نصوص سابقة ومعلومات وأمثلة وموارد جديدة أو محدَّثة (في سياق الأقاليم). وعلى الرغم من عدم الإشارة إلى نصّ دليل عام 2007 كمرجع، فقد ارتأى المؤلفون ضرورة تزويد مستخدمِي هذا الدليل بمصادر المعلومات الإضافية. وبناءً على ذلك، تحتوي هذه الطبعة الإقليمية على حواشٍ للنصوص الجديدة، في حين بقيت الأقسام الأصلية بدون ذكر للمصادر.

وكما ذكرنا سابقاً، هذا الدليل الإقليمي، على غرار نسخة عام 2007، منظَّم على أساس معالجة كل مبدأ على حدة. ويتضمن كل فصل أمثلة قصيرة وعملية وإقليمية في معظمها، عن كيفية معالجة مسائل معيّنة (مثل الوثائق والإشغال الثانوي وإمكانية الوصول) في سياق جهود الاسترداد السابقة أو الجارية ووصفاً لتجارب قد يكون من المفيد الرجوع إليها عند الإجابة عن أسئلة الاسترداد الجديدة. وقد وُضِعت أمثلة أكثر تفصيلاً في الأطر النصية، قد يرغب مستخدمو هذا الدليل في التعمُّق فيها أكثر. ونتيجة لهذه المقاربة "المواضيعية"، لا يقدّم الدليل معلومات شاملة عن الأمثلة المطروحة من ألفها إلى يائها.

وبُذِلت جهود كثيرة لحماية حق الاسترداد على مدى العقود الثلاثة الماضية. ويهدف هذا الدليل إلى الإشارة إلى أكثر الأمثلة وضوحاً، بغض النظر عن وقت تنفيذها. نتيجة لذلك، يمكن لمستخدمي الدليل أن يقرؤوا مثلاً عن الجهود المبذولة في عامَي 2004 و2006 لمعالجة مطالب الاسترداد السابقة للعام 2003 في العراق، في حين يناقش الدليل كذلك الجهود المبذولة لتعويض المالكين عن الأضرار التي لحِقت بالسكن والأرض والملكية بعد عقدَين تقريباً. وبالمثل، فإن جهود الاسترداد، التي ربما تكون قد تغيّرت تغيُّراً كبيراً أو حتى تم استبدالها كلياً في زمن صياغة هذا الدليل، قد تبقى مدرجة في حال اعتُبرت ذات أهمية في توضيح المسألة موضوع البحث.

مقدمة

إيران الإسلامية التي تستضيف أكثر من 3.4 مليون لاجئ. كما أن واحداً من كل سبعة أشخاص هو لاجئ في لبنان الذي يستضيف أكثر من 800,000 لاجئ[5] . ويرغب ملايين الأشخاص في العودة إلى مساكنهم وأراضيهم وممتلكاتهم التي أجبروا على هَجْرِها. ولكن يواجه هؤلاء تحدّيات هائلة في محاولة استعادة مساكنهم وأراضيهم وممتلكاتهم، بالإضافة إلى التحدّيات الأمنية المحتملة، مما يقلل احتمالات الاستقرار والسلم في بلدانهم وفي المنطقة واحتمالات التوصل إلى حلول للتهجير.

يعتبر الاسترداد سبيلاً للانتصاف القانوني يدعم وصول اللاجئين والمهجرين إلى حل دائم لتهجيرِهم عبر العودة الطوعية أو إعادة التوطن أو الاندماج المحلي. وبالنظر إلى عدد اللاجئين والمهجرين في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فالمطالبات برد الحقوق بالسكن والأرض والملكية هائلة. وبالتالي، يشكل تفسير مختلف المعايير والمبادئ العالمية وتطبيقها وتنفيذها تحدّياً هائلاً لأي شخص أو منظمة تعمل من أجل ضمان حق اللاجئين والمهجرين بالاسترداد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وفضلاً عن ذلك، من الضروري ضمان أن تكون الاستجابات مصمَّمة وفقاً للظروف والسياقات المحلية في بلدان الأصل التي يطرح كل بلد منها مجموعة مختلفة من الفرص والقيود في الطريق إلى تحقيق حلول دائمة ورد الحقوق إلى مستحقيها.

طُبّقت مبادئ بنهيرو، منذ وضعها في عام 2005، في مجموعة متنوّعة من سياقات التهجير في جميع أنحاء العالم. وقد أدّى هذا التطبيق إلى الاعتراف بأن المقاربات الإقليمية قد تكون مفيدة لضمان أن احتياجات اللاجئين والمهجرين ومضيفيهم وآرائهم، فضلاً عن

لم يسبق أن شهد العالم تهجيراً على النطاق الذي يشهده اليوم. وقد حدث هذا التهجير في مجموعة متنوّعة من السياقات من بينها العنف على نطاق واسع، والنقل القسري للسكان، والاحتلال، والنزاعات الأهلية، وتدخلات القوات المسلحة التقليدية وغير التقليدية الأخرى التابعة لجهات فاعلة من الدول وغير الدول، والكوارث، والتدهور البيئي، بما في ذلك نتيجة تغيُّر المناخ. ووفقاً للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، أصبح 108.4 مليون شخص في جميع أنحاء العالم في عداد المهجرين قسراً بحلول نهاية عام 2022 نتيجة للاضطهاد والنزاعات والعنف وانتهاكات حقوق الإنسان والأحداث المخلة بالنظام العام بشكل جسيم[3].

على مدى العقدَين الماضيَين، كان تجمُّع اللاجئين (بمن فيهم اللاجئون المشمولون بولاية الأونروا) والمهجرين داخلياً وطالبي اللجوء في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، واحداً من أكبر التجمُّعات كثافة في العالم. وقد وقع أَحْدَثُ مثالٍ على التهجير في المنطقة في سياق الأزمة بين إسرائيل وغزة التي بدأت في تشرين الأول/أكتوبر 2023. إذ هُجّر أكثر من 1.9 مليون من سكان قطاع غزة البالغ عددهم 2.3 مليون نسمة خلال الأعمال العدائية حتى منتصف تشرين الثاني/نوفمبر 2023[4] وأضيفوا إلى اللاجئين الفلسطينيين البالغ عددهم 5.8 مليون المسجلين حتى نهاية عام 2022. وفي الفترة نفسها، وصل عدد اللاجئين السوريين أيضاً إلى أكثر من 6.5 مليون لاجئ، في حين بقي 6.8 مليون سوري آخرين مهجرين داخل البلاد. وبلغ عدد المهجرين داخلياً في اليمن 4.8 مليون شخص. وقد تسببت الأزمة الأخيرة في السودان في فرار ما يقرب من 900,000 شخص إلى بر الأمان عبر حدوده، بينما هُجّر 3.6 مليون شخص داخلياً. وتستضيف تركيا أكبر عدد من اللاجئين في العالم (أكثر من 3.5 مليون)، تليها جمهورية

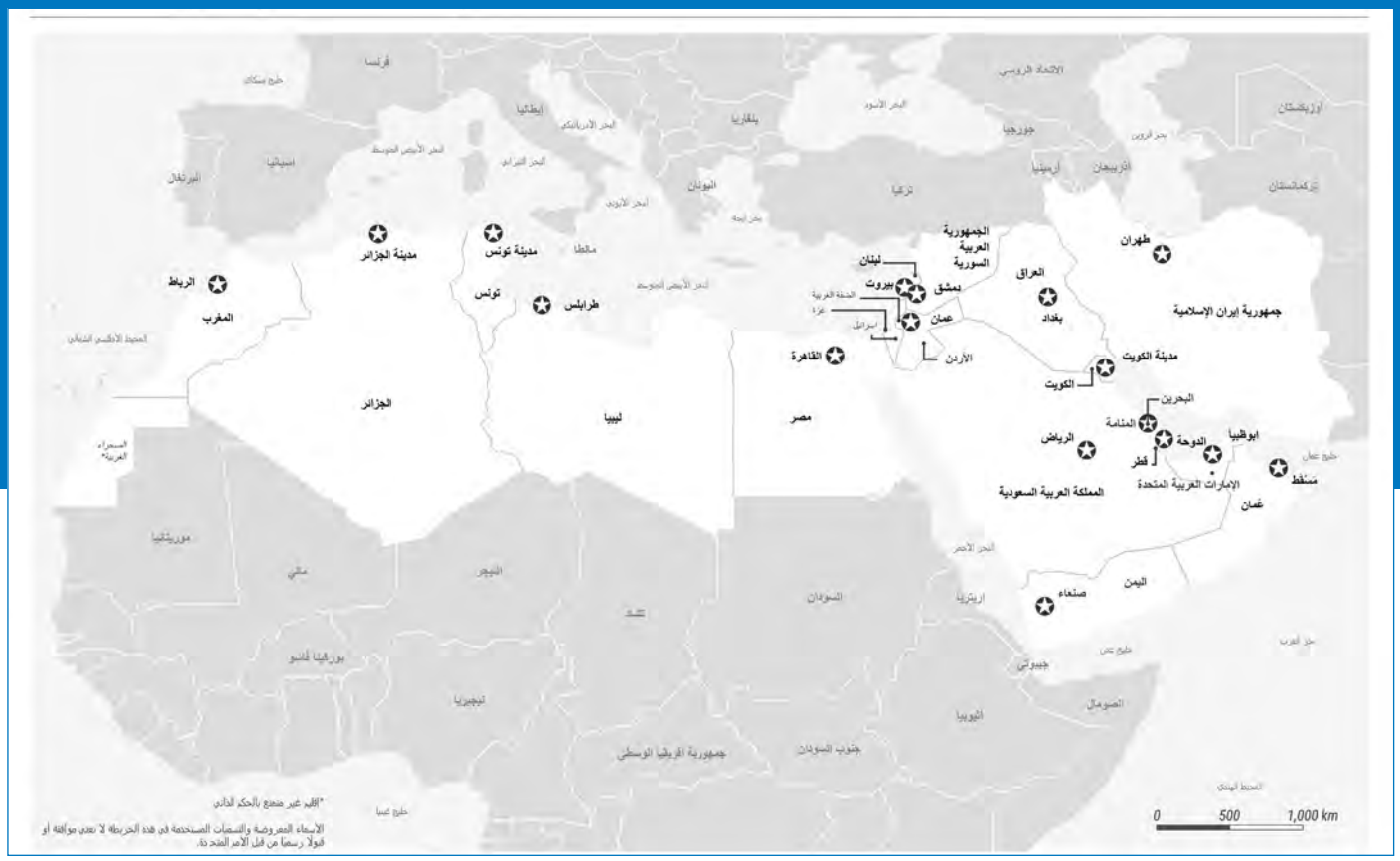
[3] المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، "تقرير الاتجاهات العالمية السنوي لعام 2022"، حزيران/يونيو 2023. www.unhcr.org/global-trends-report-2022.

[4] الأونروا، "وضع الأونروا واستجابتها للتصعيد في قطاع غزة، تقرير الأونروا رقم 50 حول الوضع في قطاع غزة"، 12 كانون الأول/ديسمبر 2023. www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-50-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-Jerusalem.

[5] المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، تقرير الاتجاهات العالمية السنوي لعام 2022.

لأغراض هذا الدليل، تشمل منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الأردن، والأراضي الفلسطينية المحتلة، وإسرائيل، والإمارات العربية المتحدة، وإيران (الجمهورية الإسلامية)، والبحرين، وتونس، والجزائر، والجمهورية العربية السورية، والعراق، وعُمان، وقطر، والكويت، ولبنان، وليبيا، ومصر، والمغرب، والمملكة العربية السعودية، وموريتانيا، واليمن.

الدول والأقاليم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



Created: 22 April 2024

Source: OCHA, OSM Contact: ohchr-imsupport@un.org

حقوق الاسترداد للاجئين والمهجرين في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا


© UNHCR / Andrew McConnell

ذات الصلة المعتمَدة حتى تاريخه، ويعرض أمثلة يمكن أن تساعد في التدخلات المستقبلية الرامية إلى ضمان الحق في الاسترداد في المنطقة.

الديناميات الأخرى ذات الصلة التي تتميّز بها أجزاء محدَّدة من العالم، قد أوليت الاهتمام الكافي عند تصميم الاستجابات. وقد انعكست الأبعاد الإقليمية في الاستجابات لحالات ذات قيمة رمزية من أوروبا (دول البلقان وأوكرانيا) مروراً بمنطقة البحيرات الكبرى في أفريقيا وجنوب الصحراء الكبرى إلى آسيا والشرق الأوسط.

في هذا الدليل، جرى تكييف خصوصيات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من دليل عام 2007 المشترك بين الوكالات حول تنفيذ مبادئ بنهيرو. ويتناول هذا الدليل العديد من التطوّرات والجهود الهامة التي بذلها الخبراء والمنظمات المعنيّة بحماية حقوق الاسترداد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، بعد وضع المبادئ في عام 2005. وهو يسعى إلى وضع المبادئ في سياق الصكوك الدولية والإقليمية

6 لأغراض هذا الدليل، ما يشار إليه هنا بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لا يدعي أنه يعرّف بأي شكل من الأشكال هذه المنطقة المتنوعة.

7 مكتبة داغ هامرشولد التابعة للأمم المتحدة، "أسطوانة كورش" المعروفة أيضاً باسم "مرسوم كورش". https://ask.un.org/faq/194027.

8 قرار الجمعية العامة 194 (ثالثاً) المؤرّخ كانون الأول/ديسمبر 1948، الفقرة 11.

9 مراجعة قرار الجمعية العامة 14/186.

10 Veijo Heiskanen, "The United Nations Compensation Commission", Collected Courses of the Hague, vol. 296 (2020)؛ مراجعة أيضاً للاطلاع على النُّهُج الإجرائية لآليات الانتصاف في حقوق السكن والأرض والملكية، Veijo Heiskanen, "Innovations in mass claims dispute resolution, speeding the resolution of mass claims using information technology", Dispute Resolution Journal, vol. 58. (August-October 2003), pp. 65–69

11 مراجعة S/AC.26/2007/2.

والخليل ورام الله وبيت لحم والقدس[14]. وبحلول 31 آب/أغسطس 2023، كانت اللجنة قد جمعت 73,576 استمارة مطالبة بتسجيل الأضرار وما يزيد على مليون وثيقة داعمة، قُدّمت إلى مكتب سِجِل الأضرار في فيينا. وحتى تاريخ 16 أيار/مايو 2023، استعرض مجلس مكتب سِجِل الأضرار 41,022 من المطالبات التي وصلته وبتّ بشأنها[15]. ويواصل هذا المكتب إجراء مجموعة من الدراسات الدولية ومبادرات السلام بشأن رد الحقوق اللازم للسكن والأرض والملكية للفلسطينيين المقيمين في القدس والخارجين منها[16].

في أعقاب سلسلة الاحتجاجات والتظاهرات في جميع أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي بدأت في عام 2010، والتي عرفت باسم "الربيع العربي"، بدأ اليمن في عام 2011 عملية انتقالية بمساعدة المجتمع الدولي، وتحديداً مجلس التعاون الخليجي. وخلال الأنشطة التحضيرية للحوار الوطني كجزء من المبادرة الانتقالية، أثارت المجتمعات المحلية في جنوب اليمن مسألة استرداد جميع المساكن والأراضي والممتلكات المصادرة في العقود الماضية أو التعويض عنها كأولوية. وفي وقت لاحق، أنشأ مرسوم رئاسي لجنة نظر ومعالجة قضايا الأراضي في كانون الثاني/يناير 2013. وقد أُسّست اللجنة في مدينة عدن الجنوبية كإجراء لبناء الثقة من أجل معالجة الأسباب الجذرية للمظالم في الجنوب.

بدأت هذه اللجنة عملها في 10 آذار/مارس 2013. وبحلول آب/أغسطس 2014، كانت قد تلقّت أكثر من 100,000 مطالبة من أفراد يؤكدون أن الحكومة صادرت أراضيهم وممتلكاتهم بعد حرب 1994 بصورة غير شرعية. وفي أواخر عام 2014، أدّى تجدُّد الصراع في البلاد إلى تعطيل العملية[17].

توفر هذه الأمثلة، بالإضافة إلى توضيح الاستجابات المتنوّعة التي طُوِّرت في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، نظرة معمقة إلى التحدّيات المعقَّدة التي ينطوي عليها رد حقوق السكن والأرض والملكية. ففي هذه المنطقة، تواجه عمليات إعادة الإعمار والعدالة الانتقالية في مرحلة ما بعد النزاع تحدّياً هائلاً، نظراً إلى عدد القضايا المطروحة وحجم العواقب التي تسعى إلى معالجتها. وفي كثير من الأحيان، يبرز الكثير من مسائل حقوق السكن والأرض والملكية غير المحلولة والتي نجمت عن نزاعات وأزمات تهجير واحتلال سابقة. كما تشهد المنطقة أيضاً تفاقم المنازعات السابقة على السكن والأرض والملكية والعديد من المنازعات الجديدة التي تُرفَع أمام المحاكم والآليات البديلة و/أو الآليات غير الرسمية لتسوية المنازعات. لكن قدرة هذه الهياكل ربما تكون قد ضَعُفَت إلى حد كبير نتيجة للحرب والعنف، كما أنها قد تفتقر إلى الولاية المناسبة لتسوية المنازعات في مثل هذه السياقات.

كانت منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا[6] من أولى المناطق التي اعترفت بحق اللاجئين والمهجرين من أشخاص وجماعات في الاسترداد. فقد كُرس هذا الحق إلى جانب التزامات الدولة ذات الصلة في أسطوانة قورش في القرن السادس قبل الميلاد[7]، التي تعتبر من أولى صكوك حقوق الإنسان في العالم ومصدر الحق القانوني بالعودة. ومؤخراً، شهدت منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وضع وتنفيذ العديد من القوانين والسياسات الدولية والإقليمية والوطنية وغيرها من الصكوك لمعالجة الانتهاكات في مجال حقوق السكن والأرض والملكية الناجمة عن مختلف النزاعات المعقَّدة والتهجير الآنف الذكر. وقد عَرف بعض هذه الجهود نجاحاً أكثر من غيره، لكن جميع الجهود تقدِّم أمثلة فطنة على الطريقة التي تحاول بها المنطقة حماية الحقوق التي كرَّستها منذ وقت طويل.

وقد كُرست لجنة التوفيق التابعة للأمم المتحدة والخاصة بفلسطين (1949-1964)، في جملة أمور أخرى، لاستعادة حقوق السكن والأرض والملكية للفلسطينيين الذين أُجبروا على البحث عن بر الأمان عبر الحدود الدولية نتيجة لحرب عام 1948[8]. ومع أن اتفاقات أوسلو بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية قد صيغت قبل 15 عاماً من اعتماد مبادئ بنهيرو، فقد عكست كذلك الاعتراف بحقوق السكن والأرض والملكية، وإن كمجرد ترتيبات لـ "الوضع النهائي" لم يُتّفق عليها بعد[9].

وفي قضية إقليمية أخرى، أكملت لجنة الأمم المتحدة للتعويضات مهمتها المتمثلة في منح تعويضات عن الخسائر المحققة أثناء غزو العراق واحتلال الكويت في الفترة 1991[10]-1990. وبين عامَي 1991 و2005، منحت اللجنة تعويضاً إجمالياً قدره 52.4 مليار دولار لنحو 1.5 مليون من أصحاب المطالبات المقبولة. وقد سُدِّدت المطالبات المتعلقة بالسكن والأرض والملكية من خلال 17 دولة ووكالتَين تابعتَين للأمم المتحدة[11].

وفي عام 1993، أنشأت الحكومة اللبنانية وزارة المهجرين والصندوق المركزي للمهجرين لتحسين الظروف الاجتماعية والاقتصادية لنحو 450,000 لبناني (14 في المائة من السكان) هجروا أثناء الحرب الأهلية بين عامَي 1975 و1990 وبعدها. وجاءت هذه الترتيبات في أعقاب اتفاق الطائف لعام 1989[12] وسعت إلى تمويل مشاريع الإسكان وإعادة الإعمار ودعم مبادرات المصالحة فضلاً عن مساعدة المهجَّرين على العودة إلى منازلهم وقراهم المهجورة في جميع المناطق اللبنانية. ولم تكتمل هذه الجهود بعد لأسباب مختلفة، من بينها تحدّيات التنسيق وسوء الإدارة المزعوم[13].

وفي عام 2006، أنشأت الجمعية العامة مكتب سِجِل الأمم المتحدة للأضرار الناشئة عن تشييد الجدار في الأرض الفلسطينية المحتلة. وبين عامَي 2008 و2020، نَفَّذَ هذا المكتب ولايته التوثيقية في المحافظات التسع المتضررة، طوباس وجنين وطولكرم وقلقيلية وسلفيت

12 يعرف أيضاً باسم وثيقة الوفاق الوطني، وهو اتفاق تم التوصل إليه في الطائف بالمملكة العربية السعودية لتوفير "الأساس لإنهاء الحرب الأهلية والعودة إلى الحياة السياسية الطبيعية في لبنان". ومع أنه يعترف بحق العودة، لكنه يؤجِّل الخوض في التفاصيل. وينصُّ الفرع الرابع على ما يلي: "حل مشكلة المهجَّرين اللبنانيين جذرياً وإقرار حق كل مهجَّر لبناني منذ العام 1975م بالعودة إلى المكان الذي هُجِّرَ منه ووضع التشريعات التي تكفل هذا الحق وتأمين الوسائل الكفيلة بإعادة التعمير". مصفوفة اتفاقات السلام (جامعة نوتردام). https://www.presidency.gov.lb/Arabic/LebaneseSystem/Documents/TaiifAgreementn.pdf

13 Reinoud Leenders, Spoils of Truce: Corruption and State-Building in Postwar Lebanon (Ithaca NY, Cornell University Press, 2012).

14 التقرير المرحلي لمكتب سجل الأمم المتحدة للأضرار الناشئة عن تشييد الجدار في الأرض الفلسطينية المحتلة، 24 تموز/يوليو 2020 (A/ES-10/839).

15 UNRoD, "About UNRoD", (n.d.). https://www.unrod.org.

16 التقرير المرحلي لمكتب سجل الأمم المتحدة للأضرار الناشئة عن تشييد الجدار في الأرض الفلسطينية المحتلة، (A/ES-10/839)؛ و Rex Brynen and Roula El-Rifai (eds.), Compensation to Palestinian Refugees and the Search for Palestinian-Israeli Peace (London, Pluto Press, 2013).

17 Jon Unruh, "Mass claims in land and property following the Arab Spring: lessons from Yemen", Stability: International Journal of Security and Development, vol. 5, No.1 (2016), p. 6; and A/HRC/27/44, p. 7.

بعض التحديات حول جبر الضرر اللاحق بالسكن والأرض والملكية:

- تدمير ونهب ومصادرة على نطاق واسع للمساكن والأراضي والممتلكات العائدة للاجئين والمهجرين.
- تأجير و/أو بيع منهجي غير قانوني لمساكن وأراضٍ وممتلكات مصادرة بدون عقود بيع أو أوراق تسجيل، أو بواسطة وثائق مزورة في كثير من الأحيان.
- بيئات قسرية تَستخدِم عمليات نقل السكان والعقود في بيع المساكن والأراضي والممتلكات أو تبادُلها بالقوة أو التهديد أو الإكراه بهدف التهجير أو نتيجة له.
- ارتفاع معدل انتشار الإشغال الثانوي.
- تدمير واسع النطاق للمشاعات والتراث الطبيعي والثقافي، بما في ذلك المواقع الدينية.
- وجود الألغام الأرضية والأفخاخ المتفجرة والأجهزة المتفجرة المرتجلة.
- عدم إمكانية الوصول المادي إلى المواقع في الميدان بسبب انهيار الأمن.
- تعدُّد نُظُم الحيازة القانونية والعرفية في المنطقة.
- تعدُّد المشاكل المتعلقة بالسجلات الإدارية والبنية التحتية العامة، بما في ذلك التدمير المستهدف للبنية التحتية العامة والاستيلاء عليها.
- تفاقُم الممارسات التمييزية القائمة أصلاً بين الجنسَين أثناء النزاعات والكوارث والتهجير التي تعوق تمتُّع المرأة بحقوق استرداد سكنها وأرضها وملكيتها.
- فقدان أو مصادرة الوثائق الخاصة بالسكن والأرض والملكية والوثائق المدنية على نطاق واسع.
- الإتلاف المتعمد والمنهجي لوثائق وسجلات السكن والأرض والملكية.
- عدم امتلاك الوثائق الرسمية والوثائق ذات الصلة الخاصة بالسكن والأرض والملكية حتى قبل وقوع الإخلاء أو التهجير نتيجة لحالات الحيازة غير الرسمية أو محدودية وسائل الحصول على الوثائق الرسمية.
- عدم كفاية أو ضعف القدرة المؤسسية لدى الحكومة على المستويَين المركزي والمحلي على احترام حقوق السكن والأرض والملكية أو حمايتها أو إعمالها.
- محدودية إمكانية الوصول إلى المعلومات.
- الافتقار إلى الموارد اللازمة لدفع حزم التعويضات بما يعيق أكثر فأكثر المطالبات المتعلقة بالسكن والأرض والملكية.
- الاستملاك بدون تعويض مناسب تحت ستار إعادة الإعمار أو التجديد الحضري، مما يؤدّي إلى تهجير جديد أو يعرقل عودة اللاجئين والمهجرين داخلياً الذين تمّ الاستيلاء على مساكنهم وأراضيهم وممتلكاتهم.

المزمن أو المتوطِّن في السكن اللائق (بما في ذلك الخدمات الأساسية) والأراضي الملائمة، الموجود أصلاً بالتزامن مع التهجير، يمكن أن يؤدّي إلى تفاقُم التوترات. كما أن قيام الدولة و/أو الجهات الفاعلة في قطاع الأعمال الخاص بإعادة بناء المساكن والبنية التحتية بعد النزاع بطرائق قد تكون تمييزية، ربما يكون قد أسهم وربما قد يسهم أيضاً في نزع ملكية أصول السكن والأرض والملكية ويخلق المزيد من العقبات أمام التوصل إلى حلول للتهجير. وتوضح هذه المسائل الأهمية القصوى التي يكتسيها تصدّي أي برنامج إنساني أو إنمائي أو برنامج لبناء السلام أو للعدالة الانتقالية لتحدّيات حماية حقوق السكن والأرض والملكية.

في كثير من الحالات، يجري نزع الملكية و/أو تدمير المساكن والأراضي والممتلكات على أساس الانتماء السياسي أو الديني أو الإثني، مما يُنشئ بدوره خطوطاً جديدة من الاستياء والتشرذم وفقدان التماسك الاجتماعي بين المجموعات السكانية أو يعمق الخطوط القائمة ويكون له آثار طويلة الأمد على استقرار البلدان. كما أن الأقليات و/أو الشعوب الأصلية كانت في حالات كثيرة عرضة للاستهداف. ومع طول أمد التهجير، سُجِلت أيضاً في بعض الحالات لدى المجتمع المضيف مستويات متزايدة من كره الأجانب والعداء لهم لا سيّما في غياب برامج الاندماج والتماسك الاجتماعي المناسبة. كما أن النقص


© Youssef Hammash / NRC

الفرع الأول

النطاق والتطبيق

المبدأ 1: النطاق والتطبيق

1.1 ترمي المبادئ المتعلقة برد المساكن والممتلكات إلى اللاجئين والمشَرَّدين، المدرجة هنا، إلى مساعدة الجهات المعنيّة كافة، الوطنية والدولية، على معالجة المسائل القانونية والفنية ذات الصلة برد المساكن والأراضي والممتلكات في الحالات التي يؤدّي فيها التشرُّد إلى حرمان أشخاص، بصورة تعسفية أو غير قانونية، من مساكنهم أو أراضيهم أو ممتلكاتهم السابقة أو أماكن إقامتهم المعتادة.

1.2 تسري المبادئ المتعلقة برد المساكن والممتلكات إلى اللاجئين والمشَرَّدين سَرَيانًا متساويًا على جميع اللاجئين والمشَرَّدين داخلياً وغيرهم من المشَرَّدين في أوضاع مشابهة الذين فروا عبر الحدود الوطنية ولكنهم قد لا ينطبق عليهم التعريف القانوني للاجئين (يُشار إليهم فيما يلي بعبارة "اللاجئون والمشَرَّدون") الذين حُرِموا، بصورة تعسفية أو غير قانونية من مساكنهم أو أراضيهم أو ممتلكاتهم السابقة أو أماكن إقامتهم المعتادة، بغض النظر عن طبيعة الظروف التي أدّت أصلاً إلى تشريدهم.

استعادة ممتلكاتهم، سواء اختاروا أم لا العودة إلى ديارهم أو مناطق نشأتهم. ولهم الحق في التعويض الكافي عن إتلاف ممتلكاتهم، وذلك وفقاً للمبادئ الدولية"[19]. كذلك، ينصُّ اتفاق أروشا للسلام والمصالحة في بوروندي لعام 2000، لا سيّما بروتوكوله الرابع، على إنشاء لجنة وطنية لتيسير عودة اللاجئين والمهجرين "فضلاً عن رد الممتلكات، بما في ذلك الأراضي، التي يملكها هؤلاء الأشخاص"، مع معالجة المسائل المتعلقة بحقوق السكن والأرض والملكية[20]. وهذان المثلان يمدان المفاوضين الراغبين في دعم إدراج مسائل رد الحق بالسكن والأرض والملكية في اتفاقات السلام بسوابق تدعم موقفهم (للاطلاع على مزيد من المعلومات، يمكن مراجعة الإطار 15).

العدالة الانتقالية — في سياق التغيير والانتقال السياسي والمجتمعي، شكلت مسائل رد حقوق السكن والأرض والملكية تاريخياً عنصراً هاماً في عمليات العدالة الانتقالية القضائية والإدارية، التي قد تشمل إقامة محاكمات أو تشكيل لجان لتقصّي الحقائق أو تنظيم حوارات وطنية (وآليات متابعة) أو اعتماد قوانين بشأن العفو ودفع التعويضات (بشكل مباشر أو غير مباشر) للضحايا. وبغض النظر عن المقاربة المختارة، تركّز معظم عمليات العدالة الانتقالية على هدفَين على الأقل مترابطَين ومتصلَين بشكل وثيق، وهما جبر الضرر اللاحق بالضحايا والمصالحة الوطنية.

ومن خلال تحفيز النقاش حول مسائل حقوق السكن والأرض والملكية، والمساهمة في إنتاج اعتراف مشترك بالانتهاكات السابقة، يمكن لعمليات العدالة الانتقالية أن تسهّل قبول القوانين والمؤسسات المعنية برد الحقوق والتعويض. والعدالة الانتقالية هي مسعىً طويل الأجل يتطلب في كثير من الأحيان إصلاحاً مؤسسياً، وعلى نحو أكثر أهمية، اتفاقاً بين مختلف الأطراف المعنيّة، وهو أمر غالباً ما يصعُب التوصل إليه.

إن الحاجة إلى حماية حقوق السكن والأرض والملكية وفرص هذه الحماية كجزء من عمليات العدالة الانتقالية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا كبيرة. ولكن تجدر الإشارة إلى أن الكثير من البلدان قد شرعت بالفعل في مثل هذه العمليات في السنوات الأخيرة. إذ سهَّلت هيئة الإنصاف والمصالحة المغربية مثلاً عملية امتدت من عام 2004 إلى عام 2006، اعترفت خلالها بالمظالم وانتهاكات الحقوق التي وقعت في الماضي وجبرت الأضرار. فقد رُفِع 20,000 حالة تقريباً إلى الهيئة خلال فترة السنتَين هاتين. وفي ما يتعلق برد الحق بالسكن والأرض والملكية، أقرّت الهيئة بأن العديد من الضحايا يعانون من أجل تلبية احتياجاتهم الأساسية بسبب الإجراءات التي تتخذها الدولة، وأدرجت في عملها سبلاً اجتماعية اقتصادية لجبر الضرر. وقد يشكّل جبر الضرر من التعويض المالي وإعادة الإدماج الاجتماعي، أي استعادة العمل والممتلكات[21]. أما المثال الآخر من المنطقة فيتعلق بليبيا التي اعتمدت قانون العدالة الانتقالية في عام 2013 (مراجعة الإطار 1). وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن اليمن أنشأ آلية مخصَّصة لمعالجة المظالم المتعلقة بالأراضي في عام 2013 كنتيجة رئيسية للتحضيرات للحوار الوطني (مراجعة الإطار 2).

مسائل رئيسية

تغطي مبادئ بنهيرو نطاقاً واسعاً وتقدم التوجيهات للجهات الفاعلة المحلية والوطنية والإقليمية والدولية كي تعرف كيف تعالج على نحو ملائم المسائل القانونية والفنية المرتبطة بحقوق اللاجئين والمهجرين في استرداد السكن والأرض والملكية.

وهذه المبادئ شاملة بطبيعتها. وبحكم اعترافها بحقوق جميع "اللاجئين والمهجرين" في استرداد الحق بسكنهم وأرضهم وملكيتهم، فهي لا تميّز بين فئات المهجرين من حيث تحديد حقوقهم. وهذا توسُّع هام في اللغة الشائعة الاستخدام لوصف التهجير، التي غالباً ما تشير بصورة أكثر تقييداً إلى "اللاجئين والمهجرين داخلياً". ويرمي مصطلح "اللاجئين والمهجرين" المبسط إلى أن يكون أكثر شمولاً من خلال منح حقوق الاسترداد إلى مجموعة أوسع من أصحاب الحقوق، أي تحديداً اللاجئين والمهجرين داخلياً (بمن فيهم المهجرون بسبب الكوارث) والأشخاص المهجرين الذين يفرون عبر الحدود الوطنية، ولكنهم لا يحظون بالاعتراف الرسمي بصفتهم لاجئين. وتبرز أهمية الفئة الأخيرة عندما تصرّ بعض الحكومات على الإشارة إلى طالبي اللجوء على أنهم "نازحين" للإفلات من التزاماتها المنصوص عليها في القانون الدولي، حين يُعترف بـ "النازحين" على أنهم لاجئين. وكافة الأشخاص المصنَّفين في الفئات الثلاث هم ضحايا محتمَلون لانتهاك يمكن إصلاحه.

ولا يقتصر تطبيق المبادئ على ممارسات نزع الملكية أو التهجير واسعة النطاق، بل ينطبق على جميع حالات التهجير غير الطوعي الناجمة عن النزاعات المسلحة الدولية والداخلية والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان مثل "التطهير العرقي". كما يمكن أن ينجم التهجير ونزع ملكية السكن والأرض والملكية عن المشاريع الإنمائية، وعمليات الإخلاء القسري، والأخطار أو الكوارث الطبيعية أو التي يتسبب فيها الإنسان، التي تستدعي استحقاقات رد حقوق الأشخاص المتضررين بالسكن والأرض والملكية[18]. وفي نهاية المطاف، تأخذ المبادئ بمنظور مفاده أن لا الحرب ولا انتهاكات حقوق الإنسان ولا المشاريع الإنمائية ولا الكوارث تشكل أسباباً يمكن أن تضفي الشرعية على عمليات الاستيلاء على المنازل والأراضي التي لا يزال اللاجئون والمهجرون يحتفظون بحقوقهم فيها، أو استملاكها أو تدميرها على نحو تعسفي أو غير لقانوني. وهذه المبادئ التي ترتكز بثبات على أحكام القانون الدولي والسياسات الدولية وأفضل الممارسات القائمة، تسلِّم بالطابع الجوهري لرد الحق بالسكن والأرض والملكية كشاغل رئيسي للدول وللمجتمع الدولي وسمة أساسية من سمات السلم الدائم والتنمية المستدامة.

فرص تطبيق المبدأ 1

تشكيل محتوى اتفاقيات السلام — لإبراز الإدراك المتزايد بأن حماية حقوق استرداد السكن والأرض والملكية ومعالجة المنازعات المتعلقة بالسكن والأرض والملكية هما أمران أساسيان للسلام المستدام، تضمنت العديد من اتفاقيات السلام أحكاماً بشأن هذه المسائل. فعلى سبيل المثال، أكد اتفاق سلام دارفور لعام 2006 أنه "يحق للنازحين

18 Simon Behrman and Avidan Kent (eds.), Climate Refugees: Beyond the Legal Impasse (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2022); and Khaled Hassine, Handling Climate Displacement (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2019).

19 اتفاق السلام لدارفور، البند 194، الصفحة 37.

20 اتفاق أروشا للسلام والمصالحة في بوروندي، المادة 18(3)، الصفحة 47.

21 Caroline Lavoie, "Morocco's equity and reconciliation commission and restoration of dignity"; and International Human Rights Internship Program, Working Paper Series, vol 6, No. 1 (McGill Centre for Human Rights and Legal Pluralism, Fall 2018).

الإطار 1: تشريعات العدالة الانتقالية في ليبيا

في ليبيا، اعتُمِد قانون العدالة الانتقالية 2013/29 في عام 2013 من دون تفعيل كامل للجنة تقصِّي الحقائق والمصالحة المرتبطة به. ويركّز القانون في المقام الأول على جرائم العنف المرتكَبة ضد الأشخاص الطبيعيين، ولكن المادة 28 منه تحيل مسألة انتهاكات حقوق السكن والأرض والملكية ورد هذه الحقوق إلى تشريعات لاحقة[22]. وينصُّ [مشروع] الدستور الليبي [الصادر في 29 تموز/يوليو 2017] على تدابير العدالة الانتقالية في الفصل الحادي عشر المتعلق بالتدابير الانتقالية. وتضمن المادة 181 منه أن "تلتزم الدولة تطبيق تدابير العدالة الانتقالية؛ ويصدر قانون ينظِّم كشف الحقيقة، وتعويض الأضرار، والمساءلة، والمحاسبة، وفحص المؤسسات". إلى جانب تحديد نطاق مهام العدالة الانتقالية، أُرجِئت مسألة النطاق الزمني، أي تاريخ بدء القضايا التي سيُنظَر فيها إلى عمليات عدالة انتقالية مستقبلية[23].

الإطار 2: جهود العدالة الانتقالية في اليمن في عامَي 2013 و2014 [24]

في أعقاب اضطرابات الربيع العربي في عام 2011 ومبادرة مجلس التعاون الخليجي الانتقالية، شرع اليمن في عملية عدالة انتقالية طموحة للتعامل مع القضايا الناشئة عن عقود من انتهاكات حقوق السكن والأرض والملكية، انطوت على تأميم العقارات والصراع الداخلي والاستيلاء على الأراضي في سياق من الفساد وضعف سيادة القانون. وقد أطلق مؤتمر الحوار الوطني العملية التي عُقِدت بين 18 آذار/مارس 2013 و24 كانون الثاني/يناير 2014. وكانت لجنة نظر ومعالجة قضايا الأراضي التي أُنشئت بقرار رئيس الجمهورية في كانون الثاني/يناير 2013، من القضايا الرئيسية المدرجة على جدول الأعمال. اتخذت اللجنة مقراً لها في عدن وتمثلت مهمتها في "معالجة القضايا المتعلقة بالأراضي [...] في المحافظات الجنوبية وفي سبيل إنجاز الحوار الوطني والمصالحة الوطنية ونظراً لما تقتضيه المصلحة العامة [...]".

وبدأت هذه اللجنة، المؤلفة من خمسة قضاة، عملها في 10 آذار/مارس 2013 وأنشأت سبعة مكاتب ميدانية في جميع أنحاء جنوب اليمن. وبحلول 10 أيار/مايو 2013، كانت اللجنة قد تلقّت 90,000 مطالبة. وأُعيد فتح باب قبول المطالبات في العام التالي بين 1 كانون الثاني/يناير و20 آذار/مارس 2014 وازداد حجم المطالبات زيادة كبيرة. ولكن، لسوء الحظ، واجهت اللجنة عدة تحدّيات عرقلت عملها، من بينها الافتقار إلى الأدلّة الثبوتية من مصادر نُظُم حيازة الأرض الرسمية والعرفية، ومشاكل الأمية، وصعوبات التواصل من جانب أصحاب المطالبات بالحقوق، وعدم وجود سجِل للأراضي، أو نظام صكوك فعّال، أو نظام عقاري؛ والمعارضة السياسية التي أبداها الحائزون على تلك الأراضي بشكل غير قانوني؛ وتجدُّد الصراع في جميع أنحاء اليمن ابتداء من منتصف عام 2015. فقد أدّى هذا الصراع إلى تعطيل عمل اللجنة وكذلك المؤسسات التي تدير مسائل السكن والأرض والملكية، التي تحتاج اللجنة إلى التعاون معها. وعلى الرغم من الصراع الدائر، تشكِّل آليات العدالة الانتقالية تلك والنقاش الذي سبق إنشاءها أساساً مفيداً للانطلاق عند عودة ظروف السلام والتعافي.

الكوارث الطبيعية والكوارث التي يتسبب الإنسان، مثل الزلازل وأمواج تسونامي والعواصف والفيضانات، والمشاريع الإنمائية، مثل السدود، إلى تهجير الناس على نطاق واسع من مساكنهم وأراضيهم وممتلكاتهم. فعلى سبيل المثال، تسببت الزلازل التي ضربت جنوب غرب تركيا وشمال غرب الجمهورية العربية السورية في شباط/فبراير 2023 بخسائر فادحة بالأرواح وبأضرار جسيمة بالممتلكات. ففي تركيا، قُتِل أكثر من 55,000 شخص وأصيب 107,000 آخرون بجروح. وتشير التقديرات إلى أن الدمار لحق بأكثر من 160,000 مبنى يحتوي على 520,000 شقة. أما في الجمهورية العربية السورية فدُمِّر ما لا يقل عن 10,600 مبنى تدميراً كلياً أو جزئياً[26]، وقُتِل أكثر من 7,000

عمليات حفظ السلام — أسهم العديد من عمليات السلام بشكل مباشر في جهود رد حقوق السكن والأرض والملكية. ومن الأمثلة على ذلك عمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي. فعلى سبيل المثال، أنشأت بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو[25] مديرية الإسكان والممتلكات ولجنة المطالبات المتعلقة بالإسكان والممتلكات وإدارتها. ووضعت وحدة مخصصة للأرض والممتلكات داخل إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية مقترحات مفصَّلة لمعالجة مسائل رد الحقوق بصورة مؤسسية. ويرد المزيد عن ذلك في إطار المبدأ 22.

الكوارث الطبيعية والكوارث التي يتسبب فيها الإنسان — غالباً ما تؤدّي

22 ليبيا، قانون رقم 29 في شأن العدالة الانتقالية، 2 كانون الأول/ديسمبر 2013.

23 ليبيا، نسخة مشروع الدستور الليبي بتاريخ 29 تموز/يوليو 2017.

24 مراجعة A/HRC/27/44؛ (2018) "Jon Unruh, "The role of land grievance and identity in Yemen's Arab Spring: prospects for restitution". www.researchgate.net/publication/327040722_The_Role_of_Land_Grievance_and_Identity_in_Yemen%27s_Arab_Spring_Prospects_for_Restitution

25 ينبغي فهم جميع الإشارات إلى كوسوفو على أنها تندرج في سياق قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة 1244 (1999).

26 Centre for Disaster Philanthropy, 2023 Turkey/Syria Earthquake, updated 23 October 2023. https://disasterphilanthropy.org/disasters/2023-turkey-syria-earthquake/#:~:text=At%20least%2010%2C600%20buildings%20were,buildings%20were%20cl.

أضرار أو دمار في أكثر من 10,000 مبنى[32]. وفي اليمن، وفضلاً عن تجدُّد الصراع بعد عقود من عمليات نزع الملكية والتهجير، واجهت البلاد في الوقت نفسه أزمات صحة عامة وصارت على شفير المجاعة. فبحلول نهاية كانون الأول/ديسمبر 2023، كان أكثر من 21 مليون يمني (ثلثا السكان) يعتمدون على المساعدات الإنسانية، بما في ذلك 4.5 مليون مهجر داخلي، و71,000 لاجئ وطالِب لجوء[33]. ولا يزال الكثير من اللاجئين والمهجرين غير قادرين على العودة إلى ديارهم وأراضيهم الأصلية في المنطقة بسبب حالات الطوارئ المعقَّدة هذه. في حالات الطوارئ هذه، يصعُب تحديد الأعداد والظروف الدقيقة للأشخاص الذين عانوا نزع الملكية والتهجير، وقد لا تكون هذه الأعداد كافية لإيضاح عمق الأزمة. وتوفر مبادئ بنهيرو أساساً لضمان أن يعامَل كل الأشخاص معاملة متساوية، بغض النظر عن سبب تهجيرهم، من نزاع وأنشطة إنمائية وتغيُّر مناخي وكوارث، وأن يتمكن الأشخاص المتضررون بجميع فئاتهم من ممارسة حقوقهم في استرداد مساكنهم وأراضيهم وممتلكاتهم عندما تسمح الظروف بذلك[34].

منع نشوب النزاعات — كما يتضح من حالات عديدة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، قد يكون الفشل في حماية حقوق استرداد السكن والأرض والملكية في أعقاب انتهاكات سابقة أدّى على الأرجح إلى تفاقُم أجواء التوتر وربما يكون قد أشعل فتيل نزاع جديد وتسبَّب بموجة تهجير جديدة. وعلى الرغم من أن مبادئ بنهيرو مصمَّمة لتصحيح انتهاكات حقوق السكن والأرض والملكية بعد وقوعها، فإنها تشكِّل أيضاً مؤشراً على كيفية إمكان مثل هذه الانتهاكات أن تؤدّي إلى نزاع من شأنه أن ينتهك حقوق السكن والأرض والملكية ويستدعي ردها. وتشرح التدابير المنصوص عليها في هذه المبادئ بوضوح عواقب انتهاكات حقوق السكن والأرض والملكية من خلال نزع الملكية والتدمير والتهجير، ويمكن أن تكون بمثابة رادع يمنع الدول والأطراف الثالثة من ارتكاب مثل هذه الانتهاكات[35]. وتشجِّع المبادئ على اتخاذ تدابير محدَّدة لمنع نشوب النزاعات، كإصلاح إجراءات إدارة السكن والأرض والملكية، ومنع عمليات الاستملاك التي لا تستوفي معايير النفع العام، ومكافحة عمليات الإخلاء القسري للمقيمين غير الرسميين أو أصحاب الحقوق العرفية. ومن المهم جداً أيضاً توفير الأرض للمجموعات التي تعتمد على هذا المورد لكسب عيشها أو للحفاظ على هويتها الثقافية، وإدراك نُظُم

شخص[27]. وتعرَّضت جمهورية إيران الإسلامية لفيضانات شديدة في السنوات الأخيرة، كان أبرزها فيضانات عام 2019. فطالت الأضرار 90 في المائة من البلد، بما في ذلك 2,000 بلدة ومدينة، لا سيّما في مقاطعات غولستان وخوزستان ولورستان. وصدرت أوامر بعمليات إجلاء جماعية، مع إرسال العديد من الأشخاص إلى ملاجئ مؤقتة، فأدّى ذلك إلى حوالى 500,000 حالة تهجير جديدة في جميع أنحاء البلاد[28].

وفي تركيا، تشير التقديرات إلى أن ما يصل إلى 100,000 شخص قد هجروا وتضرروا جراء بناء سد إليسو[29]. أما المثال الإقليمي الآخر على كارثة من صنع الإنسان لها آثار كارثية على حقوق السكن والأرض والملكية فهو الانفجار الذي وقع في بيروت في آب/أغسطس 2020، والذي أسفر عن مقتل 218 فرد وإلحاق الضرر بأكثر من 200,000 منزل. فقد دمّر الانفجار المساكن في الجوار المباشر لمنطقة مرفأ بيروت، مما أدّى إلى تهجير آلاف السكان[30].

وتجدر الإشارة إلى أن الاستجابة لهذه الكوارث قد تمنع المهجرين في بعض السياقات بشكل تعسفي و/أو غير قانوني من العودة إلى ديارهم. وعليه، فمبادئ بنهيرو التي تشمل جميع المهجرين، بمن فيهم المهجرون الذين أرغموا على الفرار من ديارهم بسبب الكوارث، يمكن أن تكون بمثابة مرجع للمعايير الدولية التي تدعم حقوق السكان المتضررين من الكوارث في العودة إلى مساكنهم وأراضيهم وممتلكاتهم السابقة واستعادتها إذا رغبوا في ذلك[31].

حالات الطوارئ المعقَّدة — حالة الطوارئ المعقَّدة هي أزمة إنسانية كبرى غالباً ما تأتي نتيجة لمزيج من عناصر مختلفة هي عدم الاستقرار السياسي، والنزاع والعنف، وعدم المساواة الاجتماعية، والفقر، والتدهور البيئي. وقد تنطوي هذه الحالة على عدة موجات من التهجير مع مرور الوقت لأسباب متعدِّدة. وقد وقعت حالات طوارئ معقَّدة كثيرة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ففي الحقبة التي تلت الانتفاضة ضد حكومة معمر القذافي في عام 2011 مثلاً، لا يزال المدنيون في ليبيا يعانون بسبب النزاع وعدم الاستقرار والتشرذم السياسي والأزمة الاقتصادية. وفي أيلول/سبتمبر 2023، تفاقَم الوضع في البلاد بسبب الفيضانات، مما أدّى إلى تهجير أكثر من 44,000 شخص، وإلحاق

27 IMC, Syria/Turkey Earthquakes Situation Report #7, 8 March 2023. https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/syriaturkey-earthquakes-situation-report-7-march-8-2023#:~:text=the%20death%20toll%20from%20earthquakes,turkey%20and%207%2c259%20in%20syria.

28 Internal Displacement Monitoring Center, "Mid-year figures: internal displacement from January to June 2019", 12 September 2019. https://www.internal-displacement.org/publications/internal-displacement-mid-year-figures-january-june-2019.

29 رسالة إلى تركيا من المقرّرة الخاصة في مجال الحقوق الثقافية؛ والمقرّر الخاص المعني بمسألة التزامات حقوق الإنسان المتعلقة بالتمتُّع ببيئة آمنة ونظيفة وصحية ومستدامة؛ والمقرّرة الخاصة المعنيّة بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق؛ والمقرّرة الخاصة المعنية بحقوق الإنسان للمُشرَّدين داخلياً؛ والمقرّر الخاص المعني بقضايا الأقليات، على أساس الولايات المنوطة بهم، 23 تشرين الثاني/نوفمبر 2018. https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadPublicCommunicationFile?gId=24104.

30 Mona Fawaz and others, "Housing, land and property in Beirut, in the light of the port blast", Norwegian Refugee Council, August 2020. https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/hlp-in-beirut/hlp-in-beirut-in-the-light-of-the-port-blast-executive-summary.pdf.

31 Hassine, Handling Climate Displacement.

32 OCHA, "Libya: Flood Response Humanitarian Update (as of 28 November 2023)", 2 December 2023. www.unocha.org/publications/report/libya/libya-flood-response-humanitarian-update-28-november-2023-enar; and OCHA, "Libya: flood response humanitarian update (as of 17 October 2023)", 19 October 2023. www.unocha.org/publications/report/libya/libya-flood-response-humanitarian-update-17-october-2023-enar.

33 OCHA, "Yemen" (December 2023). www.unocha.org/yemen.

34 Hassine, Hassine, Handling Climate Displacement. See also Scott Leckie and Chris Huggins (eds.), Repairing Domestic Climate Displacement: The Peninsula Principles (Routledge, 2016).

35 John W. Bruce and Sally Holt, "Land and conflict prevention", Conflict Prevention Handbook Series (Colchester, United Kingdom, Initiative on Quiet Diplomacy, University of Essex, 2011), pp. 94–102.

المبدأ الذي يعزّز الشرعية المحلية والقدرة على التنبؤ اللازمة من أجل التمتُّع بالحقوق. إذ تشكِّل مسائل السكن والأرض والملكية مثلاً حجر الزاوية في تشكيل الدولة في الأراضي الفلسطينية المحتلة. وقد أصبحت فلسطين دولة مراقبة غير عضو في الأمم المتحدة من خلال قرار الجمعية العامة 19/67 المؤرَّخ 29 تشرين الثاني/نوفمبر 2012، الذي أكدت فيه الجمعية العامة من جديد حق الشعب الفلسطيني في تقرير المصير والاستقلال في أرضه التي احتُلّت منذ عام 1967. وقد اعترف

الحيازة التقليدية والمطالبات المرتبطة بها واحترامها.

تشكيل الدولة وبناء الأمة — رد حقوق السكن والأرض والملكية هو ضرورة عملية لتشكيل الدولة وبناء الأمة، كما يتضح من الجهود الأخيرة التي فشلت في رد حقوق السكن والأرض والملكية وساهمت في وقوع أزمات تهجير جديدة، كما هو الحال في جنوب السودان[36]. فرد حقوق السكن والأرض والملكية يتوافق مع المبدأ الأساسي المتمثل في "العدالة المتساوية بموجب القانون" القائم في أي دولة ديمقراطية، وهو

الإطار 3: اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن الحلول الدائمة للأشخاص النازحين داخلياً[40]

لقد اعتُرف بالحق في الاسترداد كعنصر أساسي للحلول الدائمة للمهجرين في إطار عمل اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات لعام 2010 بشأن الحلول الدائمة للنازحين داخلياً (إطار العمل). ويحدِّد إطار العمل ثمانية معايير ينبغي على أساسها قياس التقدُّم نحو الحلول الدائمة. فيركِّز المعيار الرابع على إمكانية الوصول إلى آليات فعّالة وسهلة المنال لاستعادة السكن والأرض والملكية أو لتقديم التعويضات. وقد تعاونت منظمات مختلفة على ترجمة كل معيار إلى مجموعة من المؤشرات القابلة للقياس والسليمة إحصائياً. وقد طُوّرت المؤشرات الخمسة التالية لمعيار برد الحقوق:

1. وجود آليات فعّالة ومتاحة لتسوية المنازعات على السكن والأرض والملكية ذات الصلة بالتهجير، والخطوات المتخذة للتغلُّب على التحدّيات الأكثر شيوعاً لإعمال حقوق السكن والأرض والملكية؛
2. النسبة المئوية للمطالبات المتعلقة بالسكن والأرض والملكية التي قدَّمها المهجرون داخلياً وتمّ إنفاذها وتسويتها، وعدد المطالبات المتبقية؛
3. النسبة المئوية للمهجرين داخلياً الذين لا يزالون من دون سكن لائق، وانخفاض هذه النسبة المئوية مع مرور الوقت، ومقارنتها بالنسبة المئوية للسكان المقيمين أو بالمعدل الوطني (حسب الاقتضاء)؛
4. النسبة المئوية لمنازل المهجرين المتضرِّرة أو المدمرة التي أُصلحت بشكل مناسب؛
5. إمكانية وصول المهجرين داخلياً إلى برامج دعم (بما في ذلك الوصول إلى الائتمان) استعادة أو تحسين المساكن والأراضي والممتلكات على قَدَم المساواة مع السكان المقيمين.

وينبغي تصنيف المؤشرات حسب نوع الجنس والعمر. ويكتسي هذا الأمر أهمية خاصة لأن المشاكل التي قد تواجهها النساء أو يواجهها الأيتام/الأطفال غير المصحوبين بذويهم في الحصول على الاعتراف بملكيتهم، أو في وصولهم إلى ممتلكاتهم تحتاج إلى عناية خاصة.

الأحكام المتعلقة برد هذه الحقوق إلى العائدين. وقد كرَّست اتفاقات الإعادة الطوعية إلى الوطن في فييت نام وغواتيمالا وجمهورية الكونغو الديمقراطية وموزامبيق ورواندا وكمبوديا وأنغولا وجورجيا وبوروندي والعديد من البلدان الأخرى، حقوق استرداد السكن والأرض والملكية[39]. ويمكن استخدام مبادئ بنهيرو كمرجع هام وملائم للمعايير الدولية التي تدعم إدراج رد الحق بالسكن والأرض والملكية في خطط العودة الطوعية الحالية والمستقبلية وتنفيذ هذه الخطط (لمزيد من المعلومات، يمكن مراجعة المبدأ 10).

العديد من قرارات الأمم المتحدة بحق اللاجئين الفلسطينيين في العودة، بما في ذلك الحق في استرداد الملكية[37]. ومع ذلك، لا تزال حقوق الفلسطينيين في استرداد السكن والأرض والملكية، بمن فيهم المقيمون كلاجئين خارج الأراضي الفلسطينية المحتلة، لا تزال موضع نزاع ومسألة معقَّدة في ضوء عملية السلام المتعثرة[38].

اتفاقات وعمليات العودة الطوعية إلى الوطن — يمكن لعمليات العودة الطوعية المنسقة إلى الوطن والاتفاقات التي تقوم عليها أن تشمل كذلك الحماية الصريحة لحقوق السكن والأرض والملكية، بما في ذلك

36 David K. Deng, "Between a Rock and a Hard Place: Land Rights and Displacement in Juba, South Sudan" (Juba: South Sudan Law Society, February 2106); Adam Hyde, "Jonglei state intercommunal violence: from restitution to revenge," African Arguments, 28 February 2012. http://africanarguments.org/2012/02/28/intercommunal-violence-in-jonglei-state-from-restitution-to-revenge-by-adam-hyde/.

37 على سبيل المثال، ينصُّ قرار الجمعية العامة 194 (ثالثاً) على "وجوب السماح بالعودة في أقرب وقت ممكن للاجئين الراغبين في العودة إلى ديارهم والعيش بسلام مع جيرانهم، ووجوب دفع تعويضات عن ممتلكات الذين يقرّرون عدم العودة إلى ديارهم وعن كل مفقود أو مصاب بضرر، عندما يكون من الواجب وفقاً لمبادئ القانون أن يعوّض عن ذلك الفقدان أو الضرر من قِبل الحكومات أو السلطات المسؤولة".

38 Michael R. Fishbach, Records of Dispossession: Palestinian Refugee Property and the Arab-Israeli Conflict (New York, Colombian University Press, 2003)

39 Scott Leckie (ed), Housing, Land, and Property Restitution Rights of Refugees and Displaced Persons: Laws, Cases, and Materials (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2007), pp. 45–56.

أسئلة شائعة

من المسؤول عن حماية حقوق استرداد السكن والأرض والملكية؟

تقع المسؤولية النهائية عن ضمان إعمال الحقوق المنصوص عليها في مبادئ بنهيرو على عاتق الدولة وأجهزتها، بما في ذلك الحكومات المحلية. ويتعيَّن على جميع الدوائر الحكومية، بوصفها أجهزة للدولة، أن تفي بالتزامات البلد بموجب القانون الدولي، وإن كان ذلك بحسب وظائفها المتباينة. وقد يكون من المناسب إبلاغ السلطات المركزية أو المحلية عن واجباتها بموجب القانون الدولي، لأن هذه الواجبات ترتبط بمساهماتها المحتملة في تصحيح ومنع الانتهاكات في مجال السكن والأرض والملكية. وتوفر هذه المبادئ أساساً لهذا التوجه في الفرع الخامس حول آليات التنفيذ القانونية والسياسية والإجرائية والمؤسسية.

وعندما تتسبب جهات فاعلة من غير الدول كالميليشيات والشركات الخاصة بالتهجير، تبقى الدولة التي وقع فيها التهجير والتي للمهجرين فيها حقوق سكن وأرض وملكية، مسؤولة قانوناً عن ضمان حماية حقوق الاسترداد. وفي الوقت نفسه، يمكن أيضاً جعل الجهات الفاعلة من غير الدول المسؤولة عن انتهاكات حقوق الإنسان، تتحمل مسؤوليتها. وينبغي للسلطات المختصة في الدولة المحدَّدة بنطاقها الجغرافي أو القضائي، أن تَشْرَع في تنفيذ عمليات مساءلة تلك الجهات. وفي حالات الحكم الانتقالي التي تمارِس فيها الأمم المتحدة أو المنظمات الإقليمية أو (تحالفات) البلدان سلطات فعلية محل الدولة (كما كان الحال في تيمور الشرقية والعراق وكمبوديا وكوسوفو)، تتحمل السلطة الانتقالية المعنيّة المسؤولية الرئيسية عن تنفيذ القانون الدولي لحقوق الإنسان، على النحو المبيَّن في مبادئ بنهيرو.

هل مبادئ بنهيرو ملزِمة قانوناً؟

مبادئ بنهيرو ليست بمعاهدة ولا هي بقانون رسمي، وهي بالتالي لا تتّسم بنفس الصفة الملزِمة الممنوحة لمثل هذه النصوص. غير أن المبادئ تستند صراحة إلى القوانين الدولية والإقليمية والوطنية القائمة وتتمتَّع بسلطة إقناع. وقد أعدَّها خبراء قانونيون بارزون في الميادين ذات الصلة خلال عملية دامت سبع سنوات، بدأت في عام 1998 عندما اعتمدت لجنة الأمم المتحدة الفرعية السابقة لتعزيز وحماية حقوق الإنسان قراراً بشأن هذه المسألة. ثم أقرَّت اللجنة الفرعية، المسؤولة أمام الأمم المتحدة والدول الأعضاء فيها، هذه المبادئ في آب/أغسطس 2005.[42]

التهجير المطول والحلول الدائمة — تنطبق مبادئ بنهيرو على جميع فئات اللاجئين والمهجرين بغض النظر عن مدة تهجيرهم. ويشمل ذلك حالات التهجير الطويل التي قد يجد اللاجئون أو المهجرون خلالها حلولاً مؤقتة، لا دائمة، لتهجيرهم. فالتهجير طويل الأجل لا يلغي حقوق السكن والأرض والملكية ومطالبات الاسترداد أو يجرِّدها من شرعيتها، كما لا يلغيها ولا يجردها من الشرعية قرار اللاجئ أو المهجَّر بإعادة التوطُّن أو الاندماج المحلي أو العودة. ويمكن استخدام مبادئ بنهيرو كأساس لجهود المناصرة الرامية إلى إعمال حقوق الاسترداد الخاصة بالمهجرين لأجل طويل من أشخاص ومجتمعات محلية. وعلى الرغم من أن حقوق الاسترداد والتعويض لا تتأثر بمرور الزمن، إلا أن طول مدة نزع الملكية قد يخلق صعوبات عملية في ما يتعلق بتوفر الأدلّة الثبوتية أو وجود أطراف ثالثة حسَنة النية لها مطالبات منافسة بحقوق على الأرض نفسها. المواءمة مع خطة التنمية المستدامة لعام 2030 – يجب أن تراعي الجهود الرامية إلى رد الحقوق وضع اللاجئين والمهجرين في إطار الأهداف الإنمائية الحالية وتلك ذات الأمد الأبعد للبلد المعني وخطة التنمية المستدامة لعام 2030 والدعوة إلى "عدم إهمال أحد". وتؤكِّد مبادئ وأهداف ومقاصد ومؤشرات كثيرة متعلقة بالسكن والأرض والملكية على أهمية الوصول الآمن إلى السكن والأرض والملكية من أجل تحقيق الهدف 1 من أهداف التنمية المستدامة بشأن القضاء على الفقر، والهدف 2 بشأن القضاء التام على الجوع، والهدف 5 بشأن المساواة بين الجنسَين، والهدف 11 بشأن تطوير مدن شاملة للجميع ومستدامة، والهدف 16 بشأن السلام والعدل والمؤسسات القوية. وأكثر تحديداً، تتناول أهداف التنمية المستدامة الحق في تقرير المصير والتدابير الرامية إلى إنهاء الاستعمار والاحتلال الأجنبي. ويسعى مؤشر هدف التنمية المستدامة 2-4-1 إلى قياس مستوى ضمان حقوق الحيازة الذي يتمتَّع به كل بلد. أما الهدف 5 بشأن المساواة بين الجنسَين فيتضمن المقصد 5-أ المتعلق بتحسين إمكانية حصول المرأة على حق الملكية والسيطرة على الأرض والموارد الطبيعية. وأما الهدف 11 بشأن المدن والمستوطنات البشرية الشاملة للجميع والآمنة والمستدامة والقادرة على الصمود، فيتضمن العديد من الغايات والمؤشرات المتعلقة بعمليات رد الحقوق بالسكن والأرض والملكية. وفي سياقات التهجير القسري ونزع الملكية، يسهم تعزيز الجهود الرامية إلى رد الحقوق بالسكن والأرض والملكية في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، وبالتالي ينبغي أن يتمّ ذلك في إطار خطة عام 2030 مع تطلع إلى تموضع بعيد الأجل، كما في إطار الالتزامات السياساتية العالمية والتزامات الدول المعنيّة.[41]

40 Inter-Agency Standing Committee, IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons (Washington, D.C., The Brookings Institution – University of Berne Project on Internal Displacement, April 2010); and see also the Inter-Agency Durable Solutions Indicator Library https://inform-durablesolutions-idp.org/indicators-2/#:~:text=The%20Interagency%20Durable%20Solutions%20Indicator,durable%20solutions%20analysis%20and%20monitoring.

41 مراجعة قرار الجمعية العامة 1/70.

42 Scott Scott Leckie and Khaled Hassine, The United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons, a Commentary ((Leiden, Netherlands, Martinus Njihoff Publishers, 2016.

43 على سبيل المثال، أكدت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان مراراً وتكراراً أن القانون يجب أن يستوفي معايير معيّنة حتى لا يُعتبر تعسفياً. مراجعة Laurent Sermet, The European Convention on Human Rights and Property Rights (Strasbourg, France, Council of Europe publishing, 1999)؛ والاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، المادة 8.

- الحاجة إلى التخطيط المبكر والمناسب والمتكامل لمعالجة الشواغل المتعلقة بالاسترداد، وتحديد الإطار القانوني والسياساتي الواجب التطبيق أثناء عملية التخطيط.
- الاعتراف بأن عناصر حفظ السلام يضطلعون بدور هام في تأمين حقوق الاسترداد، كمثل أن يُطلَب منهم أداء مهام القانون والنظام، وتأمين سجلات السكن والملكية، وحماية الموظفين الرسميين والعاملين في مجال المعونة الإنسانية الذين ينفِّذون برامج الاسترداد، وكذلك حياة العائدين والمهجرين أنفسهم.
- العلم أن تجاهل مطالب العائدين باسترداد حقوقهم وحاجة الشاغلين الثانويين إلى السكن سيؤدّيان إلى مفاقمة التوترات أو العنف بدلاً من تخفيفهما.
- التنبه إلى أن استرداد حقوق الملكية هو على القدر نفسه من الأهمية بالنسبة إلى اللاجئين والمهجرين الذين يختارون عدم العودة (أي اللاجئين والمهجرين الذين يختارون إعادة التوطُّن أو الاندماج المحلي أو يرغبون طوعاً في الحصول على تعويض بدلاً من الاسترداد).
- الوعي المتزايد بأن تسوية المطالبات والمنازعات المتعلقة برد الحقوق بالسكن والأرض والممتلكات يمكن أن تسهم إسهاماً حيوياً في الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، كما في جهود المصالحة وبناء السلام الأوسع نطاقاً.

ما هي العلاقة بين الاسترداد كسبيل للانتصاف القانوني والاختيار الطوعي لحل دائم للتهجير؟

ينبغي للممارسِين في مجال رد الحقوق بالسكن والأرض والملكية أن يميّزوا بين اختيار الحلول الدائمة وسُبُل الانتصاف القانونية. فقد تشتمل الحلول الدائمة على العودة أو الاندماج المحلي أو إعادة التوطُّن في موقع ثالث. ويضطلع الممارِسون بدور هام في ضمان أن يتخذ اللاجئون والمهجرون قراراتهم ويحددوا خياراتهم بحرية وبالاستناد إلى معلومات مسبقة ودقيقة يعرفونها. وتنصُّ مبادئ بنهيرو بوضوح على أن عدم عودة أصحاب حق استرداد السكن والأرض والملكية لا ينتقص من هذا الحق. وبناءً على ذلك، لا يتأثر الاسترداد بالاختيار الطوعي لإعادة التوطُّن أو الاندماج المحلي، بدلاً من العودة. والواقع أن رد حقوق الممتلكات يمكن أن يؤدّي دوراً حاسماً بالنسبة للاجئين والمهجرين الذين يختارون عدم العودة. إذ يمكن للبيع الطوعي للمساكن والأراضي والممتلكات المستعادة أو تبادُلها أو تأجيرها أن يولِّد تدفُّقاً للدخل يستطيع أن يسهم في الاندماج المحلي المستدام أو إعادة التوطن. وغالباً ما يشكِّل الاسترداد، بوصفه سبيل انتصاف قانوني، شرطاً مسبقاً أساسياً لاستدامة جميع الحلول الدائمة التي يمكن تخيُّلها تقريباً، لا مجرد العودة فحسب. وبهذا المعنى، غالباً ما قد يشكِّل رد حقوق السكن والأرض والملكية الخطوة الأولى على درب استعادة المهجرين قدراً من الاستقلال الذاتي بعد أن صاروا يعانون من الفقر والتبعية بسبب تهجيرهم التعسفي من ديارهم.

كيف يمكن فهم مصطلحَي "تعسفي" و"غير قانوني" على أفضل وجه؟

"تعسفي" و"غير قانوني" هما تعبيران مختصران موجودان في قانون حقوق الإنسان، وهما يعنيان أن أمراً ما يتعارض مع المعايير القياسية المعنيّة أو أنه لا يمتثل لها. الفعل التعسفي عموماً هو فعل ليس له أساس قانوني (أو مشروع) وليس له مبرِّر معياري. أما الفعل غير القانوني فهو الفعل الذي يتعارض بوضوح مع القانون المعني ذي الصلة. من ناحية أخرى، يمكن أن يكون الفعل قانونياً بموجب التشريعات الوطنية، ولكنه غير قانوني من جهة المعايير الدولية لحقوق الإنسان، كما عندما يسمح التشريع الوطني مثلاً للسلطات بإجراء عملية إخلاء قسري تؤدّي إلى تهجير جماعي. ولتحديد ما إذا كان التهجير تعسفياً أو غير قانونياً أو كليهما معاً، يجب إيلاء الاعتبار الواجب لأحكام القوانين المحلية والوطنية، إلى جانب القوانين الدولية ذات الصلة الملزِمة لجميع أجهزة الدولة المعنيّة. بيد أنه تجدر الإشارة إلى أن بعض القوانين يمكن تنفيذها بطريقة تعسفية، وأن القوانين الوطنية تكون أحياناً تعسفية بطبيعتها[43].

هل تنطبق مبادئ بنهيرو على السكن والأرض فحسب، أم أن مصطلح "الملكية" يشمل أيضاً الممتلكات التجارية، بما في ذلك الأراضي الزراعية؟

في حين أن المبادئ تُعنى أساساً باستعادة حقوق اللاجئين والمهجرين بالسكن والأرض والملكية التي كانوا يملكونها أو كانت لديهم حقوقاً فيها أو كانوا يعيشون فيها وقت تهجيرهم، لكنها تشير أيضاً إلى الحق في استعادة الأراضي الزراعية والممتلكات التجارية. وينطبق ذلك، على وجه الخصوص، في الحالات التي يكون فيها أي طرف قد حصل على هذه الممتلكات أو الأراضي بشكل تعسفي أو غير قانوني، في أي مرحلة من مراحل نزع الملكية و/أو التهجير. وقد تشتمل الممتلكات التجارية على كل ما هو زراعي من أراضٍ ومَرْكَبات وتجهيزات مكاتب ومعدات بناء وعلى الماشية، في جملة أمور أخرى. وقد تكون ممتلكات الرُحَّل والبدو كالجمال والماعز والخيام موضوع مطالبات بالاسترداد والتعويض كذلك.

ما هي بعض الدروس المستفادة الرئيسية في التعامل مع تحدّيات الاسترداد؟

على مدى العقدَين الماضيَين، ازدادت الجهود المحلية والدولية على حد سواء لإدارة تعقيدات رد حقوق السكن والأرض والملكية. وفي ما يلي بعض الدروس المستفادة الرئيسية خلال هذه الفترة:

- الرغبة في إدراج حقوق الاسترداد مباشرة في اتفاقات السلام ذات الصلة وقرارات مجلس الأمن واتفاقات العودة الطوعية إلى الوطن.
- المساهمات الإيجابية التي يمكن تحقيقها من خلال إدراج الكفاءات المتعلقة بالسكن والأرض والملكية وباسترداد الحقوق بها في هياكل التوظيف في عمليات السلام التي تلي النزاعات.

[43] على سبيل المثال، أكدت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان مراراً وتكراراً أن القانون يجب أن يستوفي معايير معيّنة حتى لا يُعتبر تعسفياً. مراجعة Laurent Sermet, The European Convention on Human Rights and Property Rights (Strasbourg, France, Council of Europe publishing, 1999)؛ والاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، المادة 8.

مراجع توجيهية مفيدة

مراجع الأمم المتحدة والمراجع الدولية:

- مذكرة توجيهية من الأمين العام: الأمم المتحدة والأراضي والنزاعات، آذار/مارس 2019. https://unhabitat.org/sites/default/files/documents/2019-05/sg-guidance-note-on-land-and-conflict-march-2019-1.pdf.
- مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة)، صحيفة الوقائع 21 (التنقيح 1): الحق في السكن اللائق، 2009. https://www.ohchr.org/ar/publications/fact-sheets/fact-sheet-no-21-rev-1-human-right-adequate-housing.
- مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، الأراضي وحقوق الإنسان – المعايير والتطبيقات (الأمم المتحدة، 2015). www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Land_HR-StandardsApplications.pdf.
- مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، الأرض وحقوق الإنسان: مجموعة من السوابق القانونية، 2015. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Land_HR-CaseLaw.pdf.
- مكتبة مؤشرات الحلول الدائمة بين الوكالات. www.inform-durablesolutions-idp.org.
- الخطة الحضرية الجديدة، الموئل الثالث (2016). https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/.
- تقرير المقرّرة الخاصة المعنيّة بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق، 30 كانون الأول/ديسمبر 2013 (A/HRC/25/54).

مصادر أخرى:

- Brookings-Bern Project on Internal Displacement, Operational Guidelines on Human Rights Protection in Situations of Natural Disasters (2008). www.brookings.edu/research/human-rights-and-natural-disasters-operational-guidelines-and-field-manual-on-human-rights-protection-in-situations-of-natural-disaster/.
- Scott Leckie (ed), Returning Home: Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons Volume 2 (Brill, 2021).
- Rhodri C. Williams, "The contemporary right to property restitution in the context of transitional justice", Occasional Paper Series, May 2007. www.brookings.edu/articles/the-contemporary-right-to-property-restitution-in-the-context-of-transitional-justice/.
- Scott Leckie and Khaled Hassine, The United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons, a Commentary (Leiden, Netherlands, Martinus Njihoff Publishers, 2016).
- John G. Sprankling, The International Law of Property (Oxford, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Oxford University Press, 2014).



© Itunu Kuku / NRC

الفرع الثاني

الحق باسترداد السكن والملكية

المبدأ 2: الحق باسترداد السكن والملكية

1.2 يحق لجميع اللاجئين والمشَرَّدين أن يستعيدوا أي مساكن و/أو أراضي و/أو ممتلكات حُرِموا منها، بصورة تعسفية أو غير قانونية، أو أن يحصلوا على تعويض عن أي مساكن و/أو أراضي و/أو ممتلكات يتعذر عملياً إعادتها إليهم، حسبما تخلُص إليه محكمة مستقلة محايدة.

2.2 تُولي الدول أولوية بَيِّنة للحق في الاسترداد باعتباره سبيل الانتصاف المفضل في ما يتعلق بالتشريد، وعنصراً أساسياً من عناصر العدالة التعويضية. ويقوم الحق في الاسترداد كحق مستقل بذاته، لا تنتقص منه العودة الفعلية للاجئين والمشَرَّدين المستحقين لاسترداد مساكن وأراض وممتلكات أو عدم عودتهم.

- المادة 21(1): لا يجوز تعريض أي شخص على نحو تعسفي أو غير قانوني للتدخل في خصوصياته أو شؤون أسرته أو بيته أو مراسلاته أو التشهير بمس شرفه أو سمعته.
- المادة 26(1): لكل شخص يوجد بشكل قانوني على إقليم دولة طرف حرية التنقُّل واختيار مكان الإقامة في أية جهة من هذا الإقليم في حدود التشريعات النافذة.
- المادة 27(1): لا يجوز بشكل تعسفي أو غير قانوني منع أي شخص من مغادرة أي بلد بما في ذلك بلده أو فرض حظر على إقامته في أية جهة أو إلزامه بالإقامة في هذا البلد؛ و(2) لا يجوز نفي أي شخص من بلده أو منعه من العودة إليه.
- المادة 31: حق الملكية الخاصة مكفول لكل شخص ويحظر في جميع الأحوال مصادرة أمواله كلها أو بعضها بصورة تعسفية أو غير قانونية.
- المادة 38: لكل شخص الحق في مستوى معيشي كاف له ولأسرته ويوفر الرفاهية والعيش الكريم من غذاء وكساء ومسكن وخدمات وله الحق في بيئة سليمة. وعلى الدول الأطراف اتخاذ التدابير اللازمة وفقاً لإمكاناتها لإنفاذ هذه الحقوق.

وقد اعتمد المؤتمر الدولي المعني بمنطقة البحيرات الكبرى، الذي تشارك مصر في عضويته، البروتوكول المتعلق بحقوق الملكية للأشخاص العائدين كجزء من ميثاقه بشأن الاستقرار والأمن والتنمية في منطقة البحيرات الكبرى. ويحدِّد بروتوكول عام 2006، الملزِم قانوناً، التزامات الدول الأعضاء باستعادة السكن والأرض والملكية وتيسير حماية المساكن والأراضي والممتلكات المهجورة، من بين أمور أخرى، عند عودة اللاجئين والمهجرين داخلياً إلى مناطقهم الأصلية (المادة 2-2)[46].

وتنصُّ المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي على أنه يقع على عاتق السلطات المختصة واجب ومسؤولية مساعدة المهجرين داخلياً على استرداد أموالهم وممتلكاتهم التي تركوها وراءهم. فإذا تعذَّر استرداد هذه الأموال والممتلكات، تكفلت السلطات المختصة بتقديم تعويض مناسب أو بنوع آخر من الترضية للمهجرين داخلياً[47]. وتدعو المادة 4-11 من اتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية ومساعدة المهجرين داخلياً في أفريقيا (اتفاقية كمبالا) إلى إنشاء "الآليات الملائمة لإيجاد إجراءات مُبَسَطَّة، عند الاقتضاء، لحل النزاعات الخاصة بملكية النازحين داخلياً". أما المادة 5-11 من هذه الاتفاقية، فتدعو الدول الأطراف إلى اتخاذ "التدابير الملائمة، عند الإمكان، لإعادة أراضي المجتمعات المحلية التي لديها اعتماد وارتباط خاص بهذه الأراضي، وذلك عند عودة المجتمعات المحلية وإعادة إدماجها".

ويمكن أيضاً العثور على المعايير التي تعترف بحقوق اللاجئين والمهجرين بالاسترداد في القانون الدولي الإنساني والقانون الجنائي الدولي. فالمحكمة الجنائية الدولية، على سبيل المثال، توفِّر رسمياً قناتَين لجَبر الضرر اللاحق بالضحايا: (1) على أساس الاعتراف بأن الشخص المعني يتمتع بصفة الضحية من خلال الصندوق الاستئماني للضحايا؛ و(2) من خلال إصدار الأحكام على الأشخاص المدانين. وقد سُلط الضوء على حقوق الاسترداد للاجئين والمهجرين داخلياً في العديد من الوثائق

مسائل رئيسية

تسلِّم مبادئ بنهيرو التي ترتكز بثبات على أحكام القانون الدولي والسياسات الدولية وأفضل الممارسات القائمة، برد حقوق السكن والأرض والملكية كسمة أساسية من سمات العدالة التعويضية والسلام الدائم والتنمية المستدامة. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن تستند الاستجابات الشاملة للتهجير إلى مبدأ رد الحقوق كسبيل انتصاف قانوني وعملي يمكن أن يدعم اللاجئين والمهجرين كي يتوصلوا إلى حل دائم، سواء من خلال العودة الطوعية أو الاندماج المحلي أو إعادة التوطُّن.

القوانين والمعايير ذات الصلة

يشير مصطلح رد الحقوق إلى سبيل انتصاف عادل (أو إلى شكل من أشكال العدالة التعويضية) يُعاد بواسطته الأفراد أو مجموعات الأشخاص الذين يعانون من الخسارة أو الدمار أو الضرر الناجم عن انتهاك حقوق الإنسان الخاصة بهم إلى وضعهم الأصلي قدر الإمكان قبل الخسارة أو قبل وقوع الضرر. ولربما ورد أفضل توضيح للحق في الانتصاف لانتهاكات حقوق الإنسان في قرار الجمعية العامة 147/60 بعنوان "المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجَبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي" (المبادئ الأساسية). في هذا السياق، ينصُّ القرار على أن " الرد ينبغي، متى أمكن ذلك، أن يعيد الضحية إلى وضعها الأصلي قبل وقوع الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان أو الانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي. ويتضمن الرد، حسب الاقتضاء، ما يلي: استرداد الحرية، والتمتُّع بحقوق الإنسان، واسترداد الهوية، والحياة الأسرية والمواطَنة؛ وعودة المرء إلى مكان إقامته، واسترداد الوظيفة، وإعادة الممتلكات"[44].

وللاسترداد، بصفته سبيل انتصاف قانونياً عاماً، تاريخ طويل يعود إلى أكثر من قرن، في حين أن التأكيد المحدَّد على حقوق استرداد السكن والأرض والملكية يعود إلى قرارات الأمم المتحدة المعتمَدة في أربعينيات القرن العشرين. فعلى مدى العقود الكثيرة الماضية، ظهر حق فردي شامل للاجئين والمهجرين في استرداد السكن والأرض والملكية. ويعترف المبدأ 1-2 بهذا الحق الأساسي لجميع اللاجئين والمهجرين في استرداد السكن والأرض والممتلكات.

وقد وُضِع مصطلح "رد حقوق السكن والأرض والملكية" استناداً إلى العديد من المعايير القانونية وغيرها من المعايير التي اعتُمِدت في العقود الماضية والتي تعترف صراحة أو ضمناً بحقوق اللاجئين والمهجرين بالاسترداد. وهذه المعايير موجودة في أحكام المعاهدات بموجب القانون الدولي، بما في ذلك القانون الإقليمي لحقوق الإنسان. وفي ما يتعلق بهذا الأخير، فإن الميثاق العربي لحقوق الإنسان[45]، الذي اعتُمِد في عام 1994، ونُقِّح في عام 2004، ودخل حيّز التنفيذ في عام 2008، ينطوي ضمناً على الاعتراف بحقوق الاسترداد للاجئين والمهجّرين في المواد التالية:

44 مراجعة قرار الجمعية العامة 147/60، الفقرة 19.
45 مجلس جامعة الدول العربية، الميثاق العربي لحقوق الإنسان (2004).
46 المؤتمر الدولي المعني بمنطقة البحيرات الكبرى، البروتوكول المتعلق بحقوق الملكية للأشخاص العائدين، 30 تشرين الثاني/نوفمبر 2006.
47 مراجعة E/CN.4/1998/53/Add.2، المادة 29(2).

بعبارة "مستحيل مادياً") أولاً الضرر أو التدمير المادي الفعلي للسكن والأرض والملكية الذي يُعَدُّ نتيجة شائعة للنزاع المسلح، أو انعدام الوجود الفعلي للأرض الأصلية في حالة حدوث كارثة طبيعية (حالة انهيار طيني مثلاً). لكن هذا المصطلح لا يشير إلى العقبات السياسية، أو ما شابهها، التي قد تحول دون التوصل إلى حل في قضية استرداد معيّنة على أساسه استعادة الملكية الفعلية للمساكن والأراضي والممتلكات الأصلية. وينبغي لمستخدمي هذا الدليل أن يضعوا في اعتبارهم أن الأشخاص الذين يريدون منع الاسترداد والعودة قد يقدِّمون عروضاً مخادعة بمبالغ نقدية أو أشكال أخرى من التعويض للاجئين والمهجرين بهدف التخلص من مطالبهم المعلقة باسترداد السكن والأرض والملكية (ربما من دون علمهم). وبناءً على ذلك، لا سيّما عندما يكون التهجير تعسفياً أو غير قانوني، لا ينبغي أن يكون تقديم التعويض بديلاً مقبولاً عن الاسترداد، عندما يصبح الاسترداد الفعلي غير ممكن بسبب مقاومة دولة معيّنة أو مجموعة سياسية معيّنة أو بسبب عدم استعداد المجتمع الدولي لدعم حقوق الاسترداد بقوة. ولكن، حين تكون الكلفة الاجتماعية لتنفيذ رد فردي للسكن والأرض والملكية مسبِّبة للضرر بشكل غير معقول (مثل الحالة التي يتعيَّن فيها هدم مصنع يَستخدِم 200 عامل لإنفاذ طلب استرداد)، يمكن، في بعض الحالات، تصنيف هذا الرد على أنه مستحيل مادياً، وسيتعيَّن النظر في ترتيبات التعويض. وفي الوقت نفسه، يجب التشديد على أن الجمع بين الرد والتعويض بدلاً من الرد بمفرده قد يوفِّر في بعض الحالات سبيل الانتصاف الأنسب للضحايا، مع مراعاة أنه لا ينبغي أبداً تقديم تعويض بسبب تردُّد الحكومات في قبول عودة اللاجئين والمهجرين. فقد أنشأت سلطة التحالف المؤقتة بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً هيئة دعاوى الملكية في العراق في عام 2004 من أجل التصدّي، في جملة أمور، للانتهاكات الواسعة النطاق المتعلقة بالمساكن والأراضي والممتلكات خلال عهد نظام البعث. وأُعْطِيَ أصحاب المطالبات بالحقوق الخيار بين طلب استرداد السكن والأرض والملكية أو التعويض عنها. وعندما اختار الضحايا الإمكانية الأخيرة، توجَّب أن يكون التعويض مساوياً لقيمة استبدال السكن والأرض والملكية الأصلية وقت تقديم المطالبة. كما يحدِّد القانون الدولة العراقية بوصفها مسؤولة عن دفع التعويض[48]. ومن ناحية أخرى، وفي حين أن الجمع بين الاسترداد والتعويض معاً بدلاً من الاسترداد بمفرده، هو أمرٌ مكرس في اتفاق دايتون للسلام الذي أنهى الحرب في البوسنة والهرسك، فقد قرَّر المجتمع الدولي التركيز على الاسترداد والعودة فحسب ولم يستخدم الآلية المنصوص عليها في الاتفاق لتقديم التعويض بدلاً من الاسترداد. وظل الصندوق المخصَّص لهذه الغاية فارغاً، إذ خشيت الجهات المانحة أن يؤدّي تعويض المهجرين عن مساكنهم وأراضيهم وممتلكاتهم، من دون استردادهم إياها وعودتهم إليها، إلى تعزيز أهداف التطهير العرقي. لمزيد من المعلومات عن التعويض بدلاً من الاسترداد، وكذلك عن التعويض في شكل مساعدة مالية أو عينية لاستكمال عمليات الاسترداد (للتمكين من التصليح أو إعادة بناء منزل متضرِّر أو مدمَّر)، يمكن مراجعة المبدأ 21.

الرئيسية، بما في ذلك قرارات مجلس الأمن والجمعية العامة، واستنتاجات اللجنة التنفيذية للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وآليات حقوق الإنسان التابعة لها وضمن السوابق القضائية للعديد من هيئات حقوق الإنسان بما في ذلك المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان.

كما ترد الإشارة إلى حقوق الاسترداد في مختلف اتفاقات السلام التي تُنْهِي النزاعات (مراجعة الإطار 15) والعديد من اتفاقات العودة الطوعية إلى الوطن المبرمة بين مفوضية شؤون اللاجئين وبلدان المنشأ وبلدان اللجوء (للاطلاع على مزيد من المعلومات، يمكن مراجعة المبدأ 10). ويتضمن العديد من القوانين المحلية، وغيرها من أنواع التشريعات، صيغاً مختلفة لحقوق رد السكن والأرض والملكية إلى اللاجئين والمهجرين العائدين أيضاً. ويمكن العثور على أمثلة في البوسنة والهرسك وكوسوفو وكولومبيا والعراق.

الاسترداد مقابل التعويض

يتناول المبدأ 21 مسائل التعويض، ولكن أثيرت مسألة التعويض بدلاً من الاسترداد لأول مرة في إطار المبدأ 1-2. ففي حين أن مبادئ بنهيرو تكرِّس حقوق الاسترداد والتعويض معاً، إلا إن المبدأ 2-2 يشير إلى تفضيل واضح للاسترداد كسبيل انتصاف للتهجير. ويتوقع من الدول أن تولي أولوية بيّنة لحقوق الاسترداد، وألا ترى بالتالي أن حق الاسترداد وحق التعويض هما الشيء ذاته بالضرورة عند التماس الجَبر والحلول الدائمة. وتنصُّ المبادئ أساساً على أن خيارات ضمان الاسترداد يجب أن تُستكشَف أولاً بشكل شامل وأن يخلص البحث إلى أنها غير عملية قبل القيام بأية جهود لاحقة تنطوي على مقاربات قوامها التعويض. لكن هذه المقاربة لا تصح إذا اختار اللاجئون والمهجرون بوعي وطواعية المقاربات القائمة على التعويض أو أعربوا عن تفضيلهم الواضح لها، مع فهمهم أن ذلك قد يضع حداً لعملية الاسترداد ويؤدّي إلى عدم قدرتهم على تقديم أي مطالب استرداد للسكن والأرض والملكية في المستقبل. وقد يكون هذا الأمر مناسباً في حال انقضاء زمن طويل للغاية على التهجير وكان المهجرون قد أعادوا بناء حياتهم في مكان آخر ولا يرغبون في الانتقال حتى وإن كانت ظروف العودة آمنة.

وبناءً على ذلك، وبالنظر إلى الأولوية المعطاة لحقوق الاسترداد في إطار مبادئ بنهيرو، لا يُنظَر إلى التعويض على أنه بديل مقبول للاسترداد المادي للسكن والأرض والملكية إلا عند استيفاء الشروط الرئيسية الثلاثة التالية: (1) عندما تكون استعادة حقوق السكن والأرض والملكية مستحيلة واقعياً؛ و(2) فقط بعد صدور قرار بهذا المعنى من محكمة مستقلة ومحايدة أو هيئة شرعية ومختصة أخرى، ليس لها مصالح خاصة في المسائل المطروحة؛ و(3) عندما يفضِّل أصحاب حقوق الاسترداد عن وعي وطواعية الحلول القائمة على التعويض.

ويتناول مصطلح "مستحيل واقعياً" (الذي يُشار إليه أحياناً أيضاً

[48] Peter Van der Auweraert, "Property Restitution in Iraq", Symposium on Post-Conflict Property Restitution, 6–7 September 2007; and Khaled Hassine, Regularizing Property Rights in Kosovo and Elsewhere (Köln, Germany, Wiku, 2010), pp. 178–209.

الإطار 4: الاسترداد كسبيل انتصاف مفضل: حالة الأراضي الفلسطينية المحتلة

إن تفضيل الاسترداد واضح ومتسق مع الحظر الذي يفرضه القانون الدولي على التلاعب الديمغرافي والاستعمار وتقسيم وحدة تقرير المصير[49]. فعلى سبيل المثال، أكد مجلس الأمن والجمعية العامة في العديد من القرارات أن التدابير التي تتخذها إسرائيل لتغيير الطابع المادي و/أو التكوين الديمغرافي للأرض الفلسطينية المحتلة (والقدس، على وجه الخصوص) هي من الناحية القانونية "باطلة ولاغية ويجب إلغاؤها وفقاً للقرارات ذات الصلة الصادرة عن مجلس الأمن"[50]. وفي مثل هذا السياق، يترتب على ذلك أن الاسترداد في حالة الانتهاكات الجسيمة لحقوق السكن والأرض والملكية قد يكون أيضاً مطلوباً قانوناً بموجب القانون الدولي الملزم والنافذ. وينطبق هذا الحظر وحقوق جَبر الضرر لضحايا الإخلاء القسري الفلسطينيين أيضاً في حالة المستأجرين في الأراضي المحتلة، بما فيها القدس، الذين حل محلهم سكان من المجموعة الديمغرافية غير الأصلية. وفي حين أن الجَبر هو حق ضحايا الانتهاكات الجسيمة، بما في ذلك الإخلاء القسري[51]، فإن التعويض وحده في مثل هذه الحالة من شأنه أن يديم النتائج المحظورة لوضع غير قانوني مطلقاً.

المقترَحة في سياق رد حقوق السكن والأرض والملكية أن تراعي السياق السياسي والتاريخي والاجتماعي الاقتصادي، الذي يمكن أن ييسِّر التنفيذ أو يعرقله وأن يسهم في المصالحة وبناء السلام.

فرص تطبيق المبدأ 2

أثناء إعداد خطط العودة الطوعية للاجئين والمهجرين إلى الوطن — ينبغي للممارسين أن يطرحوا المفاهيم الأساسية الواردة في المبدأ 2 أثناء صياغة الخطط أو المقترحات أو الوثائق الأخرى التي تتناول عودة اللاجئين أو المهجرين إلى مساكنهم وأراضيهم وممتلكاتهم الأصلية، ليضمنوا أنها ستحتوي على الاعتراف الصريح بحقوق العائدين بالاسترداد. وفي خضم المفاوضات مع الدول (وغيرها من الوكالات) بشأن هذه المسائل، ينبغي إظهار تأييد قوي للمبدأ القائل بوجوب التعامل مع رد حقوق السكن والأرض والملكية باعتباره سبيل الانتصاف المفضل (وإن لم يكن مرتبطاً فقط بالعودة باعتبارها الحل الدائم الوحيد والحصري). وقد أصبح من الصعب بشكل متزايد تبرير العودة الطوعية إلى الوطن من دون أحكام صريحة تضمن احترام أبعاد العودة لجهة رد حقوق السكن والأرض والملكية، ومن المرجَّح أن يؤدّي ذلك إلى حلول للتهجير غير ناجزة وغير مكتملة، كما يمكن أن يؤدي إلى مزيد من الضعف وعدم الاستقرار. لمزيد من المعلومات عن العودة الطوعية إلى الوطن، يمكن مراجعة المبدأ 10.

عندما يُقاوم الاسترداد — قد يواجه مستخدمو هذا الدليل جهات فاعلة وأصحاب مصلحة مترددين في تقبُّل حق استرداد اللاجئين والمهجرين حقوقهم. في كثير من الأحيان، تكون مسائل السكن والأرض والملكية من بين الأسباب الجذرية التي أدّت إلى التهجير والنزاع أصلاً، مما يجعل رد هذه الحقوق مسألة حساسة. ويمكن أن تُعزى مقاومة الاسترداد أيضاً إلى التحيُّز السياسي أو العرقي الراسخ لبعض الجهات ضد حقوق الاسترداد أو حتى عودة اللاجئين والمهجرين. فقد جعلت الأبعاد المعقَّدة للنزاع، كما يتضح من الأمثلة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، آفاق رد الحقوق أكثر عرضة للتأثر بالتحيُّز. وهذا يضاعف من تعقيد الأزمة ويجعل حلها أكثر صعوبة. وفي هذه

مسائل رئيسية أخرى

عند الاقتضاء، ينبغي الحرص على اتخاذ تدابير تكميلية لرد الحقوق، تهدف إلى حماية حقوق الإنسان والنظر في الترابط الثلاثي بين العمل الإنساني والتنمية والسلام. واعتماداً على ما إذا كان السياق حضرياً أو ريفياً، يمكن أن تشمل هذه التدابير التدريب المهني أو توزيع الأدوات والمواشي أو المِنح الصغيرة لبدء عمل تجاري. وتقدِّم كولومبيا مثالاً مفيداً عن مقاربة شاملة تجمع بين جهود رد الحقوق والعدالة الانتقالية والتدابير الإنمائية. فالفصل المتعلق بالأراضي من اتفاق السلام في البلاد يكمِّل سياسات رد الحقوق بتدابير لدعم التنمية الإقليمية في مناطق العودة، بما في ذلك، في جملة أمور، توزيع الأراضي على من لا يملكون أرضاً[52]. علاوة على ذلك، وبما أن التعويض النقدي عن خسارة مسكن في المناطق الريفية قد لا يكون كافياً لتحمُّل تكاليف السكن اللائق في المدن، فإن الاستثمار في سياسات وبرامج الإسكان ميسور الكلفة يمكن أن يسهم أيضاً في إيجاد حلول دائمة وتحقيق التنمية الشاملة. وبما أن رد حقوق السكن والأرض والملكية لا يفيد من لا يملكون أرضاً أو مسكناً، فإن السياسات والبرامج الإنمائية التي تيسِّر الحصول على الأراضي والمساكن بصورة مأمونة وميسورة الكلفة والتخفيف من حدة الفقر وأوجه عدم المساواة، قد تكمِّل عملية رد الحقوق.

وأخيراً، ينبغي لمستخدمي هذا الدليل أن يلحظوا أن رد المساكن والأراضي والممتلكات الأصلية قد لا يكون أمراً عملياً في سياقات معيّنة، بسبب وقوع تطوّرات تاريخية كبيرة. بل قد لا يكون ذلك محبَّذاً أيضاً لأن أنماط الملكية قبل التهجير كانت تمييزية أو غير متكافئة.

فإعادة الأراضي في أفغانستان مثلاً إلى الأشخاص الذين كانوا يمتلكونها قبل تدابير الإصلاح الزراعي المشروعة تماماً (حتى لو نُفّذت بشكل غير صحيح) في سبعينيات القرن العشرين، يعني إعادة البلاد إلى ما يشبه الإقطاع، وأيضاً تجاهل الحقوق الرسمية أو المستحقة أو العرفية لجميع الأشخاص الذين عاشوا على هذه الأراضي في الفترة الفاصلة. وعليه، فمسائل السكن والأرض والملكية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالتنمية والحد من الفقر ومكافحة أوجه عدم المساواة. وينبغي لسُبُل الانتصاف

49 Jamie Trinidad, Self-Determination in Disputed Colonial Territories (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2018); and Enver Hasani Self-Determination, Territorial Integrity and International Stability: The Case of Yugoslavia (Vienna, National Defense Academy and Bureau for Security Policy, in cooperation with the PfP-Consortium of Defence Academies and Security Studies Institutes, 2010).

50 يرد التعبير الأكثر صراحة عن ذلك في قرار مجلس الأمن رقم 476.

51 قرارا لجنة حقوق الإنسان رقم 77/1993 ورقم 28/2004، الفقرة 1.

52 Colombia, Final Agreement to End the Armed Conflict and Build a Stable and Lasting Peace, 24 November 2016.

أسئلة شائعة

لكم من الوقت يحتفظ اللاجئون والمهجرون بحقوق الاسترداد؟

ربما يكون بعض اللاجئين والمهجّرين قد هُجّروا من ديارهم الأصلية منذ سنوات عديدة، وفي بعض الحالات، منذ عقود. وعلى الرغم من عدم وجود اتفاق على الصعيد العالمي على عدد السنوات الذي تظل مطالبات الاسترداد صالحة خلاله، يمكن الاسترشاد بعدة نقاط في هذا الصدد.

أولاً، يؤكد مبدأ بنهيرو 2-2 بوضوح على أن عدم عودة أصحاب الحق في استرداد الساكن والأرض والملكية لا ينتقص من هذه الحقوق. وعلى هذا الأساس، يجب على الممارسين التمييز بين سُبُل الانتصاف والحلول الدائمة. فحقوق الاسترداد لا تتأثر بالاختيار الطوعي لإعادة التوطُّن أو الاندماج المحلي، بدلاً من العودة، ولا تسقط لمجرد عدم قدرة اللاجئ أو المهجر على ممارسة هذه الحقوق مادياً وفعلياً.

ثانياً، لا تسقط حقوق الاسترداد وما يتصل بها من مطالبات بحقوق بالسكن والأرض والملكية عندما تُفرَض على عملية الاسترداد قيود زمنية غير معقولة أو غير متناسبة أو غير عادلة لا تعكس بشكل كافٍ الفترة الزمنية التي استمرت خلالها الانتهاكات. وتكشف تجارب الاسترداد في جميع أنحاء العالم عن طيف واسع جداً من المهَل الزمنية لتحديد أساس مطالب الاسترداد. ففي جنوب أفريقيا مثلاً، يمكن تقديم مطالب الاسترداد لأي نزع ملكية تمييزي للأراضي، تمّ تنفيذه من عام 1913 حتى نهاية الفصل العنصري في أوائل تسعينيات القرن العشرين. كذلك، مُنِح العديد من الأشخاص الذين فَقَدوا ممتلكاتهم في أوروبا الشرقية اعتباراً من عام 1945 حقوق الاسترداد بعد انهيار الحكومات الشيوعية في المنطقة في أواخر ثمانينيات القرن العشرين وأوائل تسعينياته. وبالمقابل، مطالب الاسترداد لاستعادة المنازل والأراضي الأصلية في أعقاب الإبادة الجماعية في رواندا في عام 1994 لم تُعتبَر صالحة إلا إذا لم يكن أصحاب المطالب قد هجروا لمدة تزيد عن عشر سنوات. وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تمنح مجموعة متنوّعة من قرارات الأمم المتحدة التي يعود تاريخها إلى عام 1948 حقوق الاسترداد للاجئين الفلسطينيين المهجرين[55]. وعلى العكس من ذلك، دعت جماعات حقوقية وحكومة إسرائيل إلى حل عادل لمطالب استرداد ممتلكات آلاف اليهود الذين هُجّروا وجُرِّدوا من ممتلكاتهم في العديد من البلدان العربية (مثل الجمهورية العربية السورية والعراق وليبيا) بعد حرب عام 1948[56]. ويمكن أن تصبح مسألة المهل موضوع لنقاش وطني، كما كان الحال في تحديد قوانين العدالة الانتقالية في ليبيا واليمن، في جملة بلدان أخرى (مراجعة الإطارَين 1 و2).

ثالثاً، لا تستطيع الدول أن تعتمد مهلاً غير معقولة يمكن خلالها تقديم الحالات، قد يكون من المفيد الإشارة إلى المبدأ 2 والأساس المعياري واسع النطاق الداعم لهذا المبدأ. فالمجموعة الكبيرة من القوانين على جميع المستويات — الوطنية والإقليمية والدولية — التي تعترف بحقوق الاسترداد تعزِّز الحجج التي تشجِّع الموظفين العموميين على القبول بهذه الحقوق. ففي البوسنة والهرسك مثلاً[53]، وفي مجموعة متنوّعة من السياقات الأخرى، كان إصرار المجتمع الدولي على مبدأ رد الحقوق أمراً أساسياً في تغيير موقف الحكومة المعارِض المتشدِّد أصلاً تجاه أي شكل من أشكال عودة الأقليات التي من شأنها أن تقضي على سنوات من التهجير الذي يستهدف عمداً مجموعات سكانية معيّنة.

عند مساعدة الدول على سن تشريعات بشأن مسائل الاسترداد — انخرط وينخرط عدد متزايد من الدول في جهود تشريعية لدعم حقوق استرداد السكن والأرض والملكية. ومن بين هذه الحكومات حكومات ألبانيا والبوسنة والهرسك وجنوب أفريقيا وجورجيا والعراق وكولومبيا. وتتيح الجهود الرامية إلى صياغة التشريعات فرصة جيدة لعرض مبادئ بنهيرو على القائمين بعملية الصياغة ولتشجيعهم على استخدام النص وهذا الدليل كأساس للقوانين المحتملة المتعلقة برد حقوق السكن والأرض والملكية التي تلتمس استقرار الدولة على المدى الطويل.

عندما يكون التعويض لا الاسترداد موضوع النقاش — قد لا تقدِّم الحكومات مقترحات تعويض عادلة ومُرضية وواقعية، لا سيّما الحكومات المترددة في السماح للاجئين أو المهجرين بممارسة حقوقهم باسترداد السكن والأرض والملكية. وإذا حَدَثَ ذلك، ينبغي أن يضع مستخدمو هذا الدليل نصب أعينهم ضمان مراعاة محتويات المبدأ 2 مراعاة تامة. في بعض الحالات، قد يكون من المفيد النظر في التعويض بدلاً من الاسترداد عندما يكون من الواضح أن هذه هي الرغبة التي أعربت عنها مجتمعات اللاجئين والمهجرين المعنيّة، وعندما يكون الاسترداد، على حد تعبير مسودة مواد لجنة القانون الدولي المتعلقة بمسؤولية الدول، "مستتبعاً لعبء لا يتناسب إطلاقاً مع المنفعة المتأتية من اختياره". وعلى العكس من ذلك، يجب على جميع الأطراف أن تولي عناية كبيرة لضمان عدم استخدام مثل هذه المعايير لمنع عودة اللاجئين والمهجرين والحؤول دون ممارستهم حقوقهم في استرداد السكن والأرض والملكية. ففي عام 1973 مثلاً، أصدرت إسرائيل قانون (التعويض عن) أملاك الغائبين، الذي سمح لأصحاب الممتلكات من الفلسطينيين المقيمين في إسرائيل، الذين صودِرت أراضيهم منهم بموجب قانون أملاك الغائبين لعام 1950، بالتماس التعويض المالي. لكن الشروط المنصوص عليها في القانون كانت تضييقية بسبب عدد من القيود، منها أن القانون ينطق فقط على الفلسطينيين الذين ما زالوا يقيمون في إسرائيل. وظل معظم الفلسطينيين يصِرّون على حقهم بالاسترداد الكامل لممتلكاتهم[54]. لمزيد من المعلومات حول التعويض، يمكن مراجعة الفرع الخاص بالمبدأ 21.

---

53 في حالة البوسنة والهرسك، كانت الصلاحيات الملزِمة التي منحها اتفاق دايتون للسلام لمكتب الممثل السامي، أساسية في التغلُّب على التردُّد على الصعيدَين الوطني والمحلي تجاه عملية الرد. فقد سمحت الصلاحيات الملزِمة لمكتب الممثل السامي بإقالة المسؤولين الحكوميين، بمن فيهم رؤساء بلديات ووزراء، الذين كانوا يعرقلون تنفيذ اتفاق السلام، بما في ذلك معارضة رد المساكن والأراضي والممتلكات.

54 Norwegian Refugee Council, "The Absentee Property Law and its implementation in East Jerusalem", 15 February 2017. ./www.nrc.no/resources/legal-opinions/the-absentee-property-law-and-its-application-to-east-jerusalem

55 مراجعة، على سبيل المثال، قرارَي الجمعية العامة 194 (ثالثاً)، الفقرة 11 و3236 (د-29)، الفقرة 2.

56 The Times of Israel, "Israel said to seek $250b compensation for Jews forced out of Arab countries", 5 January 2019. ./www.timesofisrael.com/israel-said-set-to-seek-250b-compensation-for-jews-forced-out-of-arab-countries

1. يتمتَّع اللاجئون والمهجرون بحق تفضيلي باسترداد السكن والملكية كسبيل انتصاف قانوني؛
2. ينبغي أن يكون أي انحراف عن ذلك استثنائياً ومبرَّراً تماماً من حيث القانون ذي الصلة؛
3. يجب أن يتمكن جميع اللاجئين والمهجرين من الوصول إلى حلول دائمة تتوافق مع حقوقهم.

كيف يرتبط القانون العرفي (التقليدي) بالاسترداد؟

قد يواجه مستخدمو هذا الدليل العاملون في المنطقة لاجئين ومهجرين يطالبون بحقوقهم على أساس العُرف أو حقوق الاسترداد المنصوص عليها في القانون العُرفي. وفي عدة أجزاء من المنطقة (وفي مناطق أخرى)، تكون الترتيبات والقوانين العُرفية المتعلقة بالأراضي منصِفة ومألوفة ومقبولة على نطاق واسع، وأبسط بكثير من حيث الإدارة، وأكثر فعالية من حيث الكلفة، من النُظُم الرسمية القائمة على سندات الملكية. ولكن، لا بدّ من دراسة الوضع في كل بلد على حدة، لمعرفة ما إذا كانت القوانين العُرفية ونُظُم الحيازة مُعْتَرَفٌ بها و/أو تتعايش جنباً إلى جنب مع القوانين التشريعية (ما يعرف باسم التعدُّدية القانونية).

مطالبات الاسترداد المعلقة. فالمهل والمواعيد النهائية ينبغي أن تأخذ في الاعتبار القيود المحتملة التي تفرضها الظروف والسياقات التي يحتاج فيها أصحاب المطالبات إلى ممارسة حقوقهم في الاسترداد (مراجعة المبدأ 13).

هل يؤدّي الاندماج المحلي للاجئ أو المهجر إلى إلغاء المطالبة بالاسترداد؟

لا. لقد جادل البعض بأنه بمجرد أن يندمج اللاجئ أو المهجر في المجتمع المضيف (أن يجد حلاً دائماً في المنطقة التي هُجّر إليها)، فإن أي مطالب متعلقة باسترداد حقوقه بالسكن والأرض والملكية الأصلية تَفْقِدُ صلاحيتها. لكن هذا الرأي غير صحيح وهو يخلط على نحو خاطئ بين مفهوم الحل الدائم وسُبُل الانتصاف القانونية. وكما ذُكِر سابقاً، مطالب الاسترداد لا تَسْقُط بسهولة، ولكي تَدْخُل في خانة المطالب التي لم تَعُد غير محسومة، يجب وضع إجراء قضائي أو أي إجراء آخر مناسب موضع التطبيق، ويجب التماس الحقوق وتقديم المطالبات والبت فيها في نهاية المطاف أمام هيئة مناسبة ومستقلة. بالتالي، إذا كان السبب الأصلي للتهجير تعسفياً أو غير قانوني وأو كليهما معاً، واختار اللاجئ طوعاً السعي إلى الاندماج المحلي، هذا لا يعني في حد ذاته أن اللاجئ لم يعد يتمتع بحقوقه باسترداد سكنه وأرضه الأصليين. وعلى العكس من ذلك، يجب الحرص على ضمان ألا تمنع الدول الاندماج المحلي للاجئين والمهجرين الذين يرغبون في مثل هذا الحل بسبب الحق في العودة الذي قد تتمتَّع به هذه الجماعات من حيث المبدأ ولكن الدولة المسؤولة عن التهجير الأصلي تمنع الممارسة الفعّالة لهذا الحق. واستناداً إلى الحق بحرية التنقُّل الموصوف في المبدأ 9 والمُدْرَج في المادة 12-1 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، "يكون لكل إنسان موجود داخل إقليم أي دولة بصورة قانونية حق التمتُّع فيه بحرية التنقُّل وحرية اختيار مكان إقامته"[57].

هل يعني الاسترداد بالضرورة استعادة ملكية مسكن أصلي؟

في حين أن عودة الفرد إلى منزله الأصلي واسترجاعه واستعادة حيازته ينبغي أن تظل الهدف الأساسي لأي عملية استرداد، لكن هذا الاسترداد يمكن أن يتخذ عملياً أشكالاً مختلفة، تبعاً للظروف المحلية. فقد لا يتخذ بالضرورة شكل عودة كاملة إلى ما كان الوضع عليه في السابق. وقد تنطوي عملية الاسترداد على مزيج من العودة والتفاوض على ترتيبات الحيازة وتيسير بيع الممتلكات التي لا يرغب اللاجئون طوعاً في العودة إليها (ولكنهم يحتفظون بحقوقهم عليها)، وعند الاقتضاء، تقديم التعويض. ويمكن أن تنشأ سيناريوهات كثيرة محتمَلة في سياق عملية الاسترداد، ولكن، وفقاً لمبادئ بنهيرو، تظل النقاط الرئيسية هي التالية:

[57] مراجعة قرار الجمعية العامة 2200 ألف (د21-)، المادة 1.

مراجع توجيهية مفيدة

مراجع الأمم المتحدة والمراجع الدولية:

- International Organization for Migration (IOM), Global Protection Cluster on Housing, Land and Property and Solutions Alliance, Guidance Note: Integrating Housing, Land and Property Issues into Key Humanitarian, Transitional and Development Planning Processes ((Geneva, 2018.
- COHRE, Sources No. 7: Legal Resources on Housing and Property Restitution for Refugees and IDPs (Geneva, 2001).
- Scott Leckie (ed), Returning Home: Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons – Volume 2 (Brill, 2021).
- يمكن مراجعة قرار الجمعية العامة 147/60 المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي، بتاريخ 21 آذار/مارس 2006.
- International Organization for Migration (IOM), Property Restitution and Compensation: Practices and Experiences of Claims Programmes (Geneva, 2008).
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), "Housing land and property issues and the response to displacement in Libya", UNHCR Libya, 01 December 2012. https://arablandinitiative.gltn.net/library/publications/housing-land-and-property-issues-and-the-response-to-displacement-in-libya-0.
- United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), Emerging Land Tenure Issues among Displaced Yazidis from Sinjar, Iraq: How chances of return may be further undermined by a discrimination policy dating back 40 years (Nairobi: UN-Habitat, November 2015).
- Said Sirja and others, "Islamic principles and land, opportunities for engagement" (UN-Habitat, 2011).
https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Islamic%20Principles%20and%20Land%20%2C%20Opportunities%20for%20Management.pdf.

مصادر أخرى:

- جوزيف شكلا، "استعادة القِيم: التحدّيات المؤسسية التي تواجه عملية تعويض ضحايا انتهاك حقوق الأرض والسكن في العراق (القاهرة، شبكة حقوق الأرض والسكن، آب/أغسطس 2005).
www.hlrn.org/img/publications/restoring_values.pdf؛ www.hlrn.org/img/[publications/2values_final_ar_2_.pdf].


© UNHCR / Ahmed Al-Mayadeen

الفرع الثالث

مبادئ أساسية

المبدأ 3: الحق بعدم التعرُّض للتمييز

3.1 لجميع الأشخاص الحق في حمايتهم من التمييز ضدهم بسبب العنصر أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غيره من الآراء أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الممتلكات أو الإعاقة أو المولِد أو أي وضع آخر.

3.2 تضمن الدول حظر أي تمييز فعلي أو قانوني للأسباب المذكورة أعلاه، وأن يُعتبرَ جميع الأشخاص، بمن فيهم اللاجئون والمشرَّدون، سواسية أمام القانون.

وعند تنفيذ برامج رد الحقوق، يكون احترام الحق في عدم التمييز أمراً حيوياً لوضع حلول دائمة وضمان استفادة الفئات الأكثر تهميشاً والأفراد الضعفاء من حقوقهم في استرداد سكنهم وأرضهم وممتلكاتهم على قَدَم المساواة. وتعترف مبادئ بنهيرو أيضاً بأنه لا يجوز التمييز ضد اللاجئين والمهجرين في أي مجال بسبب وضعهم كأشخاص اقتُلِعوا من منازلهم، ويجب ضمان تكافؤ العدالة والحماية المقدمتَين لهم بموجب القانون. وينبغي للامتثال الصارم لمبدأ عدم التمييز أن يكفل عدم منع أي شخص (أو أي جماعة) يحق له استرداد السكن والأرض والملكية من الحصول فعلياً على هذه الحقوق، على أساس المعاملة التعسفية أو غير المنصِفة لأنه عضو في هذه الجماعة.

فرص تطبيق المبدأ 3

تحليل أسباب التهجير — من أجل تنفيذ رد حقوق السكن والأرض والملكية أو معالجة أي انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان أو القانون الدولي الإنساني، تدعو معايير الانتصاف والجَبر[63] إلى إدراج أسباب الحرمان والاعتراف بها وتصحيحها. وتتطلب معايير التخفيف من حدة الأزمات، بما في ذلك في هذه المبادئ، إجراء تقييم مناسب لأي ممارسة تمييزية كخطوة أساسية. ويشكّل التمييز أحد الأسباب التقليدية الكامنة وراء الحرمان بوجه عام وانتهاكات حقوق السكن والأرض والملكية بوجه خاص. وقد بات من النادر بشكل متزايد أن يكرّس التمييز الواضح صراحة في التشريعات الوطنية. مع ذلك، لا تزال القوانين التمييزية التي يمكن أن تؤثر على حقوق الاسترداد سارية في مجموعة من البلدان. بالإضافة إلى ذلك، فإن القوانين التي تبدو غير تمييزية أو "محايدة" قد تؤدّي إلى آثار تمييزية. فقد تنشأ أسباب أخرى للتمييز خارج نطاق القانون الوطني، ولكنها قد تؤثر على جماعة معيّنة قبل التهجير وأثناءه أو في سياق العودة و/أو رد السكن والأرض والملكية.

وعند استعراض أسباب التهجير والجهات العامة و/أو الخاصة المسؤولة عنه، ينبغي للممارسِين تحديد مصادر التمييز والأنماط ذات الصلة التي قد تشير إلى أن العوامل التمييزية كانت الدافع وراء التهجير موضوع البحث. وينبغي أن يُولَى اهتمام خاص للدوافع الإثنية وغيرها من

مسائل رئيسية

عدم التمييز هو مبدأ أساسي لتنفيذ معاهدات حقوق الإنسان، وحق من حقوق الإنسان غير قابل للانتقاص[58]، يجب عدم انتهاكه تحت أي ظرف من الظروف، بما في ذلك في أوقات الطوارئ العامة أو الحرب. وهو حق تنصُّ على حمايته كل معاهدة هامة من المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان، بما فيها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان[59]، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[60]. وبالمثل، فإن التمييز محظور بموجب المادة 2 من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب[61] والميثاق العربي لحقوق الإنسان بنسختَيه[62].

يُستهل المبدأ 3 بالاعتراف بالمبدأ الأساسي والحق الواضح بعدم التمييز وفي المساواة للاجئين والمهجرين من الناحيتَين القانونية والعملية. وفي السياق المحدَّد لرد السكن والأرض والملكية، يُعدّ هذا الحق أساسياً بشكل خاص، نظراً إلى أن الكثير من حالات التهجير تضرب بجذورها في التمييز المتَعَمَّد ضد مجموعات معيّنة، لا سيّما الأقليات العرقية والإثنية واللغوية والقومية والسياسية والدينية. ومن الواضح أن تدمير السكن والأرض والملكية ونزع الملكية والتهجير القسري للسكان، وغير ذلك من أشكال الإخلاء القسري هي أمور تمييزية بطبيعتها عندما تُستهدَف جماعات معيّنة إثنية أو عرقية أو غيرها على وجه التحديد لإبعادها عن ديارها. وتؤدّي هذه الأفعال المحظورة إلى تدعيم مطالبات الاسترداد المستقبلية التي يقدِّمها الأشخاص الذين انتُهِكت حقوقهم بهذه الطريقة.

في بعض الحالات، تعكس أنماط انتهاكات حقوق السكن والأرض والملكية تمييزاً شديداً ضد مجموعات محدَّدة، يهدِّد بإنكار وجودها في بلد ما. وتنطوي بعض الحالات على نزع الملكية في الموقع، في حين تَجْمَع حالات أخرى بين أشكال التمييز التي تنطوي على نزع الملكية والتدمير والتهجير، وقد ترقى إلى مستوى التطهير العرقي و/أو نقل السكان و/أو الفصل العنصري و/أو حرمان شعب ما من تقرير مصيره و/أو حرمانه من سُبُل عَيشِه.

الإطار 5: تحليل أسباب التهجير وانتهاكات حقوق السكن والأرض والملكية في العراق[64]

في عام 2014، استهدف تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام عمداً المجتمع الأيزيدي في قضاء سنجار في محافظة نينوى، وأجْبَرَ ما يقدر بنحو 250,000 أيزيدي على ترك منازلهم والفرار إلى جبل سنجار بحثاً عن ملجأ في إقليم كردستان العراق، أو مغادرة البلاد. وفي الوقت نفسه، تمّ بشكل منهجي هدم المساكن الأيزيدية غير المشغولة أو الاستيلاء عليها من قِبل مقاتلي الدولة الإسلامية في العراق والشام، ومنحها لمؤيديه. ويُعتقَد أن نحو 6,000 منزل قد دُمِّر في قضاء سنجار. وفي عام 2015، أجرى برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية بحثاً للتوصل إلى فهم أفضل للمسألة التالية: كيف يمكن أن يؤثر اجتماع العديد من الظروف المتعلقة بالسياسات التمييزية السابقة والنقل القسري إلى أماكن جديدة والتهجير المزدوج وانعدام أمن الحيازة بشكل خطير على احتمالات عودة مجتمع المهجرين الأيزيديين إلى وطنهم في سنجار؟

58 مراجعة قرار الجمعية العامة 2200 ألف (د21-)، المادتان 4-2 و14.
59 مراجعة قرارَي الجمعية العامة 17 ألف (د3-) و810 في 71 (1948)، المادة 2.
60 مراجعة قرار الجمعية العامة 2200 ألف (د21-)، المادة 2.
61 منظمة الدول الأفريقية، ميثاق [بانجول] لحقوق الإنسان والشعوب، المعتمَد في 27 حزيران/يونيو 1981، الوثيقة CAB/LEG/67/3 rev. 5.
62 مجلس جامعة الدول العربية، الميثاق العربي لحقوق الإنسان، المادة 2 من نسخة عام 1997، والمواد 3 و4 و34 و39 و41 من نسخة عام 2004.
63 مراجعة قرار الجمعية العامة 147/60.
64 UN-Habitat, "Emerging land tenure issues among displaced Yazidis from Sinjar", Iraq, November 2015. https://unhabitat.org/emerging-land-tenure-issues-among-displaced-yazidis-from-sinjar-iraq-how-chances-of-return-may-be.

ويمكن إرجاع السياسة التمييزية التي أثَّرت على حقوق الأقليات الإثنية بحيازة الأراضي في شمال العراق، إلى السياسة الديمغرافية التي أدّت إلى محاولة واسعة النطاق لتغيير التكوين الديمغرافي للمناطق الشمالية التي تسكنها الأقليات الدينية والإثنية العراقية. وقد أدّى ذلك إلى ترحيل مئات الآلاف من الأيزيديين من قرى أجدادهم في الجبال إلى بلدات جماعية في السهول. وتماشياً مع السياسة التمييزية في ذلك الوقت، حُرِم الأيزيديون الذين انتقلوا واستقروا في البلدات الجماعية المنشأة حديثاً، من الحق في تسجيل قطع الأرض المخصَّصة لهم بأسمائهم — وهو مسار تمييزي تمّ الحفاظ عليه حتى بعد سقوط النظام في عام 2003. وما زاد من عرقلة المحاولات الرامية إلى تسوية قضايا السكن والأرض والملكية التي طال أمدها والتي قدَّمها مئات الآلاف من أصحاب المطالبات الأيزيديين، هو المأزق السياسي المتعلق بتنفيذ المادة 140 من دستور جمهورية العراق لعام 2005، التي قُصِد منها أصلاً تسوية وضع "كركوك والأراضي الأخرى المتنازَع عليها"، بما في ذلك نقل العرب الذين وطَّنتهم الحكومة السابقة هناك إلى أماكن أخرى، وعودة السكان المهجرين، وإجراء إحصاء سكاني واستفتاء في مدة أقصاها 31 كانون الأول/ديسمبر 2007. عملياً، أدّى عدم إحراز تقدُّم في تنفيذ المادة 140 أيضاً إلى تجميد عمليات تخصيص الأراضي في سنجار.

وفي ضوء العودة المتوقعة لمئات الآلاف من المهجرين داخلياً إلى ديارهم، لاحظ برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية في تقريره أن نتائج البحث تشير إلى ضرورة معالجة العديد من العوامل والقضايا الحساسة. وبالإضافة إلى التوصيات المتعلقة بالترتيبات المؤسسية والقانونية (طويلة الأجل)، أقرَّ برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية بأنه ينبغي أن يُنظَر إلى منح "حقوق الحيازة" المصادَق عليها من خلال عمليات تحقُّق وإصدار للشهادات تقودها المجتمعات المحلية، على أنه خطوة أولى نحو الحصول على سندات ملكية كاملة. وفي عام 2017، أسفرت جهود إعلامية ومناصرة فعّالة من جانب برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية عن إصدار غير مسبوق لشهادات إشغال لأصحاب المنازل التي أُعِيد تأهيلها في السنوني، دعمت المطالبات التي طال أمدها للأيزيديين بممتلكاتهم. لمزيد من المعلومات عن هذه المبادرة، يمكن مراجعة المبدأ 15.

مجموعة إثنية على أخرى. وقد تكون هذه الشروط أيضاً تمييزية بشكل عام ضد اللاجئين والمهجرين الذين قد يرتبط تهجيرهم بخلفيات دينية أو إثنية أو آراء سياسية. ويمكن كذلك استخدام هذه المبادئ كلائحة تَحقق لضمان العدالة في هذه العمليات. كذلك، قد يكون إنفاذ مطالب الاسترداد التي تمت المصادقة عليها متفاوتاً. ويمكن في بعض الحالات أن ينجح أفراد مجموعة إثنية بعينها في تقديم مطالباتهم، في حين يُمنع آخرون من بذلك.

أسئلة شائعة

ما هو الدور الذي يمكن أن يؤدّيه المجتمع الدولي في منع التمييز في عملية الاسترداد؟

في كثير من الحالات، اضطلع المجتمع الدولي بدور لا غنى عنه في المساعدة على إلغاء القوانين التمييزية التي كانت تُستخدَم لتبرير عدم إنفاذ قرارات الاسترداد لصالح العائدين. ففي البوسنة والهرسك وكوسوفو مثلاً، أُلغيت سلسلة من القوانين التي كانت قائمة قبل الحرب وأخرى شرعت في قلب النزاع بفضل التدخل المباشر للمجتمع الدولي[66]. ففي أعقاب اتفاق دايتون، أصدرت جمهورية صرب البوسنة "قانون استخدام الممتلكات المهجورة" في عام 1996. وقد جعل هذا القانون استعادة الملكية مشروطة بمبدأ المعاملة بالمثل في الاتحاد، وحُرم أصحاب حقوق إشغال السكن الاجتماعي من حقوقهم بموجب هذا القانون في الحالات التي لم يكن فيها المالك مقِيماً في المنزل قيد النظر.

واستُخدِمت هذه الأحكام بشكل حصري تقريباً ضد غير الصرب الدوافع التي قد تعوق الإنفاذ السليم لقوانين رد حقوق السكن والأرض والممتلكات وفقاً لمبدأ عدم التمييز. ففي شمال العراق مثلاً، كان المجتمع الأيزيدي ضحية لسياسات تمييزية انتَهَكَت حقوقه بالسكن والأرض والملكية على مدى عقود (مراجعة الإطار 5).

رصد برامج لرد الحقوق — من الضروري أيضاً أن يقوم مستخدمو هذا الدليل برصد برامج رد الحقوق لضمان أن تكون الإجراءات غير تمييزية سواء عن قصد أم غير قصد. ففي بعض البلدان، قد لا تُمنَح حقوق الاسترداد أو العودة إلا لجماعات إثنية أو دينية معيّنة على حساب جماعات أخرى. ففي حالة رد حقوق السكن والأرض والملكية في العراق بعد عام 2003 مثلاً، لاحظت المنظمات الدولية، ومعها المراقبون المحليون، وجود أنماط تمييزية في حصول العائدين على مساكنهم وأراضيهم وممتلكاتهم، حيث قد لا يُسمَح لمجموعات محددة (أقليات) تواجه التمييز بالعودة على الإطلاق، أو قد تجد عند العودة أن ممتلكاتها قد دُمِّرت أو شُغِلت[65]. وعندما تنشأ مثل هذه الحالات، يمكن أن تكون مبادئ بنهيرو بمثابة إطار معياري مستقل يُستخدَم في دعم التطبيق غير التمييزي لقوانين رد الحقوق.

ويمكن أن تحصل أشكال أخرى من التمييز أثناء المطالبة الفعلية برد الحقوق، إذ تواجه مجموعات معيّنة عقبات غير مبرَّرة و/أو متعمّدة أمام تقديم المطالبات، مثل الحواجز اللغوية أو التعليمية. وفي بعض الحالات، قد تكون الشروط الإجرائية، مثل النطاق الزمني الذي تغطيه آلية الرد أو المهل النهائية القصيرة بشكل غير معقول، أو اشتراط تقديم العديد من الوثائق الداعمة، أو وجوب تقديم طلب الاسترداد في مكان المنشأ رغم شروط أمنية تفضل من حيث التصميم، أو تؤدي واقعياً إلى تفضيل،

65 UN-Habitat, "Annual HLP incidents assessment in Conflict – Affected areas In Iraq 2016", 18 July 2017. https://reliefweb.int/report/iraq/annual-hlp-incidents-assessment-conflict-affected-areas-iraq-2016; and Protection Cluster Iraq, "Emergency response to housing, land and property issues in Iraq", Briefing note (December 2016), p. 3. https://docslib.org/doc/4121818/emergency-response-to-housing-land-and-property-issues-in-iraq.

66 United States Department of State, Bureau of European and Eurasian Affairs, "Property restitution in Central and Eastern Europe", 3 October 2007. https://2001-2009.state.gov/p/eur/rls/or/93062.htm; E/CN.4/1994/47, p. 17; and Tatjana Josipović, "Croatian property law after EU accession – adjustment of property law to EU market freedoms". https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/7084.

مناطق العودة أو مناطق الاستخدام التقليدي.

وكثيراً ما أشارت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان ولجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان إلى اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 169 وإعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية لتفسير الإعلان الأمريكي لحقوق الإنسان وواجباته والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان. والإشارة إلى هذه الصكوك تجعل من الممكن الاعتراف بحقوق الشعوب الأصلية في الأراضي الإقليمية وحقوقها في الملكية الجماعية لأراضيها ومواردها.

كما استُخدِمت السوابق القضائية والتعليقات العامة لهيئات الأمم المتحدة المنشأة بموجب معاهدات، في حالات الدول التي لم توقّع الاتفاقية رقم 169 [71]. كذلك، أكّدت المحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب في قرار أصدرته في عام 2010 الحقوق العرفية للأندوروي، وفي قرار آخر أصدرته في عام 2017 الحقوق العرفية للأوجيك، على أراضيهم التقليدية التي هُجّروا منها في كينيا[72]. وفي القضيتَين، أمرت المحكمة بالتعويض عن الأراضي وبردها إلى هاتَين الجماعتَين. وأكدت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أيضاً أن مفهوم التمتُّع السلمي بالملكية المحمي بموجب الحق بالملكية لا يقتصر على الملكية الرسمية. فقد اعتبرت المحكمة أن مساكن المهجرين داخلياً وأراضيهم غير المسجَّلة هي ممتلكات، استناداً إلى استخدامها بلا منازع على مدى أجيال، وإلى استمداد المهجرين داخلياً رزقهم من هذه الأرض[73].

الذين هُجّروا من الأراضي التي سيطرت عليها جمهورية صرب البوسنة أثناء الصراع. وقد أدّت الضغوط التي مارسها مكتب الممثل السامي ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين وغيرهما من المنظمات إلى إلغاء هذا القانون وغيره من القوانين التمييزية. وفي هذه الحالة، استُعيض عن القانون بقانون آخر منح مالكي المنازل الحائزين ومستخدِميها إمكانية استعادة ملكية هذه المنازل مع جميع الحقوق التي كانوا يتمتَّعون بها قبل 30 نيسان/أبريل 1991 أو قبل هَجْر المسكن. وفي ما يتعلق بكوسوفو، أدّت القاعدة التنظيمية رقم 10/1999 لبعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو، بعنوان "إلغاء التشريعات التمييزية التي تمس المساكن وحقوق الملكية"، إلى إلغاء مختلف القوانين المتعلقة بالسكن والأرض والملكية التي استُخدِمت للتمييز ضد الألبان[67].

هل تعالج الهيئات القضائية هذه القضايا؟

نعم، وبشكل متزايد. فعلى سبيل المثال، قرّرت لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، بموجب بروتوكولها الاختياري، أن حرمان أصحاب المطالبات بالملكية من حقوق الاسترداد أو التعويض ينتهك أحكام المساواة في المعاملة وعدم التمييز الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ومن الأمثلة على هذه الحالات قضية (Simunek et al. vs Czech Republic (1995 [68] وقضية Josef Frank Adam vs The Czech Republic (1996) [69]. وكثيراً ما أشارت اللجنة شبه القضائية المعنية بالمطالبات الخاصة بالإسكان والممتلكات في كوسوفو إلى أعمال التمييز كأساس لبعض قراراتها التي تؤكِّد من جديد حقوق استرداد السكن والأرض والملكية[70].

هل يُضمن حق الاسترداد لمن ليس لديه مسكن ثابت أو حقوق رسمية؟

على الرغم من أن المجتمعات التقليدية، لا سيّما الشعوب الأصلية والرعاة، غير مذكورة صراحة في المبدأ 3، ينبغي ضمان حقوق هذه المجموعات في السكن والأرض والملكية لتكون متساوية مع الحقوق التي تتمتَّع بها المجموعات الأخرى، وعدم إخضاعها لأي شكل من أشكال التمييز على أساس وضعها من حيث الحيازة. وتنطبق على هذه المجتمعات معايير الاسترداد والجَبر على قَدَم المساواة، شأنها في ذلك شأن أي حق آخر من حقوق الإنسان. ومع أن هذه المجموعات قد لا تتمتع بمساكن ثابتة أو حقوق ملكية رسمية أو معترَف بها قانوناً على الأراضي التي تستخدمها أو تَشْغلها عادة، فمن الضروري تناول حقوق الرعاة والمجموعات البدوية بالاسترداد تناولاً كاملاً. وينطبق هذا بصفة خاصة على الحق بكسب الرزق وموارد سُبُل عيشهم، بما في ذلك استخدامهم للمراعي والموارد المائية والأراضي الزراعية في بلدان أو

67 مراجعة S/1999/1250/Add.1، الفقرة 52.

68 Human Rights Committee, Communication No. 516/1992.

69 Human Rights Committee, Communication No. 586/1994.

70 Organization of American States, Inter-American Court of Human Rights, Indigenous and Tribal People's rights over their ancestral land and natural resources. Norms and jurisprudence of the inter-American system, document OEA/SER/L/V/II, Doc.56/09.

71 Organization of American States, Inter-American Court of Human Rights, Indigenous and Tribal People's rights over their ancestral land and natural resources, norms and jurisprudence of the inter-American system, document OEA/SER/L/V/II, Doc.56/09.

72 المحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب ضد جمهورية كينيا، الحكم، طلب رقم 212/006، 23 حزيران/يونيو 2022.

73 European Court of Human Rights, Dogan and others v. Turkey, application Nos. 8803-8811/02, 8813/02 and 8815-8819/02, 29 June 2004, para. 139.

مراجع توجيهية مفيدة

مراجع الأمم المتحدة والمراجع الدولية:

- اللجنة المعنيّة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 20: عدم التمييز في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، 2-22 أيار/مايو 2009، E/C.12/GC/20.
- مجلس حقوق الإنسان، "المبادئ التوجيهية المتعلقة بأمن الحيازة لفقراء الحضر"، 30 كانون الأول/ديسمبر 2013، A/HRC/25/54، ص. 4.
- Organization for Security and Co-operation in Europe, Kosovo Mission, "Property rights mass claims mechanism: Kosovo experience", June 2020. https://www.osce.org/files/f/documents/2/7/454179.pdf.
- United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, Regulation 2000/60 on Residential Property Claims and the Rules of Procedure and Evidence of the Housing and Property Directorate and the Housing Property Claims Commission, 31 October 2000.
- Margaret Cordial and Knut Rosandhaug, Post-conflict Property Restitution: The Approach in Kosovo and Lessons Learned for Future International Practice (Leiden, Netherlands and Boston, United States of America, Nijhoff, 2009).
- Khaled Hassine, Housing and Property Directorate in Kosovo (Vienna, NWV, 2009).

المبدأ 4: الحق بالمساواة بين الرجل والمرأة

4.1 تكفل الدول المساواة بين الرجل والمرأة، وبين الفتيان والفتيات، في حق استرداد المساكن والأراضي والممتلكات. وتضمن الدول المساواة بين الرجل والمرأة، وبين الفتيان والفتيات، في جملة حقوق، من بينها الحق في العودة الطوعية الآمنة والكريمة، وفي الضمان القانوني للحيازة، وفي الملكية، وفي المساواة في الإرث، وكذلك في استعمال المساكن والأراضي والممتلكات والتحكُّم فيها والحصول عليها.

4.2 ينبغي للدول أن تكفل أن البرامج والسياسات والممارسات الخاصة برد المساكن والأراضي والممتلكات تعترف بحقوق الملكية المشتركة بين رب وربة الأسرة على السواء كعنصر صريح من عناصر عملية الرد، وأن يُتَّبَع في هذه البرامج والسياسات والممارسات نَهجٍ يراعي حقوق الجنسَين.

4.3 تضمن الدول ألا تكون البرامج والسياسات والممارسات الخاصة برد المساكن والأراضي والممتلكات مجحِفة بحق النساء والفتيات. وينبغي للدول أن تعتمد تدابير إيجابية لضمان المساواة بين الجنسَين في هذا الصدد.

بوجه خاص، إذ كثيراً ما يُجتَزَأ حقها هذا بسبب الجنس أو الوضع في إطار الزواج".

وعلى الرغم من أهمية حماية حقوق المرأة في السكن والأرض والملكية، قد يكون أمن الحيازة الذي تتمتَّع به أضعف، بسبب التنفيذ المتحيِّز على أساس الجنس للقوانين أو الأعراف الدينية أو الاجتماعية. ووضع النساء غير المتزوجات والأرامل هو وضع غير مؤاتٍ بشكل خاص. فقد تَحْرِم بعض القوانين أو الضغوط الاجتماعية المرأة من المساواة في حقوق ميراث السكن والأرض والملكية عند فسخ الزواج. وغالباً ما تُسجَّل الأراضي والممتلكات باسم رب الأسرة وحده، وهو عادةً من الذكور، من دون ذكر اسم الزوجة. وقد تعاني المرأة أيضاً من أجل جمع الموارد المالية أو الحصول على الائتمان اللازم لشراء الأراضي والمساكن باسمها بسبب سياسات الإقراض أو الائتمان التمييزية وارتفاع معدلات بطالة النساء في القطاع الرسمي. ومن دون تمتُّع المرأة بحقوق السكن والأرض والملكية أو إمكانية وصولها إليها أو التحكُّم بها، تُستبعَد النساء عموماً من عمليات صنع القرار في الأسرة والمجتمعات المحلية، ونتيجة لذلك، لا يتمُّ تمثيل مصالحها واحتياجاتها ولا تلبيتها، بما في ذلك أثناء عمليات الاسترداد[74].

وينصُّ المبدأ 4 على أن القوانين والعمليات المتعلقة بالسكن والأرض والملكية يجب ألا تكون تمييزية، وأن تَكْفَل في الوقت نفسه الحق بالمساواة بين الرجل والمرأة، فضلاً عن المساواة بين الفتيان والفتيات. ويشير المبدأ 4-1 إلى العديد من الأسباب التي يجب ضمان المساواة على أساسها. وتشتمل هذه المساواة في الحقوق على الحق بالعودة الطوعية الآمنة والكريمة والضمان القانوني للحيازة والحق بالملكية وبالمساواة في الإرث وباستعمال المساكن والأراضي والممتلكات والتحكُّم بها والحصول عليها. ويشدِّد هذا المبدأ على أن الحق بالمساواة

مسائل رئيسية

تشير المساواة بين الجنسَين إلى التساوي بين النساء والرجال والفتيات والفتيان في التمتُّع بالحقوق والسلع ذات القيمة الاجتماعية والفرص والموارد والمكافآت. والمساواة لا تعني أن الرجل والمرأة متماثِلان لا فَرْقَ بينهما، بل تعني أن تمتُّعهما بالحقوق والفرص وحظوظ الحياة لا يحكمه أو يحد منه نوعهما الجنسي. وحقوق المساواة معترَف بها على نطاق واسع على الصعيدَين الدولي والوطني، وقد تمّ تفسيرها دوماً على أنها تتطلب تنفيذ تدابير إيجابية ترمي إلى القضاء على آثار التمييز بحكم الواقع أو بحكم القانون على أساس نوع الجنس أو الأدوار الاجتماعية.

فالحق في المساواة بين الرجل والمرأة مكفول في المادة 3 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكذلك في اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، وغالباً ما يتطلب تنفيذ تدابير، منها التدابير الإيجابية التي تهدف إلى معالجة آثار التمييز بحكم الواقع أو بحكم القانون على أساس الجنس. فعلى سبيل المثال، تفسِّر اللجنة المعنيّة بحقوق الإنسان، في تعليقها العام رقم 28 (2000)، الالتزامات المقابِلة للدول على النحو التالي: "ينبغي ألا تكتفي الدولة الطرف المعنيّة باعتماد تدابير للحماية فحسب، بل أن تتخذ تدابير إيجابية في جميع المجالات لتحقيق هدف تمكين المرأة من التمتُّع بحقوقها على نحو فعّال وعلى أساس من المساواة"، وتواصِل فتقول: "تخوِّل المادتان 2 و3 للدول الأطراف اتخاذ جميع الخطوات اللازمة، بما في ذلك حظر التمييز بسبب الجنس، لوضع حد للتصرفات التمييزية، في القطاعَين العام والخاص على السواء، التي تعوق التساوي في التمتُّع بحقوق الإنسان". ويلحظ هذا التعليق العام أيضاً "أن حق كل إنسان [...] بأن يُعترَف له بالشخصية القانونية [...] هو حق وثيق الصلة بالمرأة

[74] UN-Women and OHCHR, Realizing Women's Rights to Land and other Productive Resources, 2nd edition (New York, United Nations, 2013); and UN-Habitat, "Women's rights to land, housing and property in post-conflict situations and during reconstruction: a global overview", United Nations Centre for Human Settlements Land Management Series No. 9, (Nairobi, 1999).

وحالات النزاع وما بعد النزاع، وقلة المعلومات، والقيود الاجتماعية والثقافية، مجتمعة معاً في الحيلولة دون قدرة المرأة الريفية على اللجوء إلى القضاء"[76]. ويجب على الدول الأطراف في اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة أن تضمن أن البرامج الخاصة تأخذ في الاعتبار مسائل التمييز والعزلة والوصم والحرمان المحدَّدة التي تتعرَّض لها النساء المسِنات والأرامل، مما يعرِّضهن لمخاطر أكبر من سوء المعاملة، وأن تسعى إلى معالجة هذه المسائل. وفسَّرت اللجنة أيضاً التزامات الدول على أنها تشمل تدابير لصالح النساء الريفيات، بمن فيهن ربات الأسر، اللواتي يعشن في مناطق متضررة من النزاعات، ويواجهن مشاكل أمنية ومزيداً من العوائق التي تحول دون تمتُّعهن بحقوقهن بالسكن والأرض والملكية[77].

وقد صادقت معظم الدول في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة على الرغم من أنه كثيراً ما يشار إلى التحفُّظات على المادة 16 التي تكفل المساواة بين الرجل والمرأة في أمور الزواج والعلاقات العائلية وهي توضّح بعض العقبات التي تعترض حقوق المرأة بالسكن والأرض والملكية[78]. ولا يزال التسجيل الرسمي لحقوق المرأة في الملكية منخفضاً لأسباب تختلف من بلد إلى آخر.

ويشير البحث الميداني الذي أجراه المجلس النرويجي للاجئين في الجمهورية العربية السورية إلى أن الأزواج لا يسجِّلون بشكل روتيني سندات ملكية الأراضي باسم الزوج والزوجة مشتركَين، مما يحرم العديد من النساء المتزوجات من مزايا الملكية المشتركة. كذلك، لوحظ أن احتمال تسجيل اللاجئات والمهجرات داخلياً وثيقة ملكية بأسمائهن أقل بكثير. وقد أفاد أربعة من كل خمسة أشخاص تمَّت مقابلتهم أن أسماء الرجال وحدهم هي المسجَّلة في وثائق الملكية أو الإيجار[79]. كما أن 4 في المائة فقط من اللاجئات السوريات اللاتي قابلهن المجلس النرويجي للاجئين في الأردن ولبنان لديهن ممتلكات مسجَّلة بأسمائهن في الجمهورية العربية السورية[80].

فرص تطبيق المبدأ 4

وضع برامج وإجراءات لرد الحقوق تراعي منظور المساواة بين الجنسين — يمكن استخدام المبدأ 4 كأساس لبناء الاستجابة مع مراعاة منظور المساواة بين الجنسين في برامج وإجراءات رد الحقوق وضمان تساوي المعاملة بين المرأة والرجل في هذه العمليات. وهذا يعني، من الناحية العملية، أنه ينبغي للدولة والشركاء في عملية رد الحقوق أن يدعموا التدابير الخاصة لتمكين المرأة من تحقيق المساواة مع الرجل، بما في ذلك اتخاذ خطوات لضمان أن يتمكن الرجل والمرأة من اختبار جميع جوانب عملية رد الحقوق على قَدَم المساواة، بما في ذلك منح حقوق مشتركة ومتساوية بالسكن والأرض والملكية التي تأكدت الحقوق بشأنها أثناء هذه العملية. ويمكن أن يكون المبدأ 4 فعّالاً في تطوير المؤسسات والبرامج والإجراءات قبل التهجير بوقت طويل وأثناءه وبعده. ويمكن أن يشمل الأطفال أيضاً، وهذا ما يتماشى مع اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الطفل.

ويشير المبدأ 2-4 صراحة إلى أنه ينبغي للدول أن تَكْفَل أنّ البرامج والسياسات والممارسات الخاصة برد حقوق السكن والأرض والملكية تَعترِف بحقوق الملكية المشتركة بين رب وربة الأسرة على السواء. ويهدف هذا الحكم إلى مكافحة التمييز الجنسي الذي قد يَحْدُث عندما لا يُعترَف رسمياً إلا بـ "أرباب الأسر" الذكور كأصحاب حقوق، أو عندما يُمنَح هؤلاء سندات ملكية رسمية للمساكن أو غيرها من الممتلكات، مما يترك النساء من دون سيطرة قانونية على ما ينبغي اعتباره ملكية مشتركة بينهن وبين الرجال. وغالباً ما يكون هذا التحيُّز ظاهراً عندما لا يُنظَر إلى المرأة على أنها ربة الأسرة إلا إذا كانت عزباء أو غير مصحوبة برجل. ولتجنُّب ذلك، يدعو المبدأ 2-4 إلى الاعتراف بحقوق الملكية المشتركة داخل الأسرة. وعلى هذا الأساس، ينبغي أن تسعى برامج رد السكن والأرض والممتلكات إلى تنفيذ استراتيجية مراعية لمنظور المساواة بين الجنسين، لا سيّما حين يكون الوضع الراهن تمييزياً أصلاً ضد حق المرأة بالملكية، سواء في القانون أو في الممارسة. ويمكن ضمان ذلك من خلال منح حقوق متساوية للمرأة و/أو حقوق ملكية مشترَكة قبل التهجير أو غيره من الانتهاكات، ولكن أيضاً من خلال جَبر الضرر عندما تنظر الهيئات القضائية المختصة في مطالبات الاسترداد.

أما المبدأ 3-4 فيعترِف بالحاجة إلى تنفيذ تدابير إيجابية لضمان استناد جهود رد الحقوق إلى المساواة في المعاملة. ويمكن أن تشمل مثل هذه الإجراءات تصميم برامج خاصة تهدف إلى مساعدة النساء والفتيات على تقديم المطالبات بالاسترداد و/أو تدريب المسؤولين العاملين في مسائل رد حقوق السكن والأرض والملكية على مراعاة الفوارق بين الجنسَين و/أو توفير توعية خاصة بشأن مسائل الاسترداد للمنظمات أو الشبكات النسائية و/أو توفير موارد خاصة للأسر المعيشية التي تعيلها امرأة وحيدة حتى تتمكن من المطالبة بحقوقها في استرداد السكن والأرض والملكية. ففي أعقاب نزاع عام 2014 في قطاع غزة مثلاً، عمل المجلس النرويجي للاجئين مع أصحاب المصلحة الرئيسيين من أجل إعطاء الأولوية لحقوق المرأة بالسكن والأرض والملكية خلال عملية إعادة الإعمار. وشمل ذلك القيام بجلسات توعية قانونية للنساء بشأن حقوقهن بالسكن والأرض والملكية، ووضع صحيفة وقائع بشأن حقوق المرأة بالسكن والأرض والملكية لأصحاب المصلحة، وتمثيل المرأة في عمليات إعادة الإعمار والتخطيط، وضمان إعادة إصدار عقود إيجار الأونروا لتشمل جميع أفراد الأسرة البالغين، لا سيّما الزوجات — مقارنة بالممارسة السابقة حيث كانت العقود تسجَّل باسم رب الأسرة (في الغالب من الذكور)[75].

وتجدر الإشارة إلى أن التوصيات العامة للجنة الأمم المتحدة المعنيّة بالقضاء على التمييز ضد المرأة تلحظ كيف "تتسبَّب الأُطُر القانونية التمييزية أو غير الملائمة بشكل آخر، والنُّظُم القانونية المعقَّدة،

75 مساهمة من المجلس النرويجي للاجئين.

76 اللجنة المعنيّة بالقضاء على التمييز ضد المرأة، التوصيات العامة رقم 19 (1992)، ورقم 29 (2013)، ورقم 30 (2013)، ورقم 34 (2016).

77 اللجنة المعنيّة بالقضاء على التمييز ضد المرأة، التوصيتان العامتان رقم 30 (2013)، الفقرات 51 و57 (د) و63، ورقم 34 (2016)، الفقرة 14.

78 Siraj Said and, Hilary Lim, Land, Law and Islam, Property and Human Rights in the Muslim World (New York and London, Zed Books, 2006).

79 مساهمة من المجلس النرويجي للاجئين.

80 لورا كونيال، "الإسكان والأراضي والملكية في الجمهورية العربية السورية"، مذكرة موجزة من المجلس النرويجي للاجئين، تموز/يوليو 2016. www.nrc.no/resources/reports/syrian/.

علاوة على ذلك، ينبغي الترويج لمقاربات كلية لانتقال الممتلكات لضمان استفادة المرأة من النطاق الأوسع للخيارات بما يكمل حقها المنقوص بالميراث، بما في ذلك توزيع ممتلكات الأسرة العقارية من خلال الوصية والهبة وتعزيز فرص حصول المرأة على الائتمان والتمويل وتعزيز ترتيبات الملكية الزوجية المشتركة[83].

الدِّين وحقوق المرأة في السكن والأرض والملكية — تتأثر بلدان كثيرة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بالمبادئ والممارسات الإسلامية على المستوى القانوني أو العرفي. فالشريعة الإسلامية تنصُّ على مجموعة من حقوق الملكية تتمتَّع بها المرأة المسلمة (الحق بشراء الممتلكات وتملُّكها وحيازتها واستخدامها وإدارتها والحصول عليها عبر الإرث وبيعها). وللمرأة الحق بالمعاملة على قَدَم المساواة مع الرجل في ما يتعلق بشراء ملكية باستخدام أموال اكتسبتها أو هدايا قد تكون قد حصلت عليها، لا سيّما عن طريق المهر. ويمثِّل نصيب المرأة النموذجي بالميراث، وإن يكن غير مساوٍ لنصيب الرجل، مصدراً هاماً لحصولها على الأرض، لا سيّما المرأة التي تستفيد من حقوق ميراث أصغر حجماً ولكنها ثابتة.

كما أن جوانب أخرى من الشريعة الإسلامية متعلقة بالأرض تتضمن ميزات يمكن أن تيسّر حصول المرأة على السكن والأرض والملكية، وهي: إمكانية أن يَنْقُل المالك ما يصل إلى ثلث ممتلكاته عن طريق الوصية واستخدام الوقف الإسلامي الذي يسمح للمالك بأن يضع بشكل دائم الممتلكات أو حق الانتفاع بها أو دخلها في خدمة الرفاهة العامة أو لمصلحة مجموعة معيّنة أو حتى أفراد من العائلة، وذلك في بعض بلدان المنطقة التي يطبق فيها الوقف الخيري. وبحسب المقاربة الإسلامية، يتمثل دور الدولة في الإشراف على الأراضي (التي تعود ملكيتها لله)، من أجل تحقيق مصلحة المجتمع. وتعترف الزكاة، وهي أحد الفروض الدينية الأساسية، لمن لا يملِكون الأراضي بأنهم مجموعة أساسية من مستحقِي الزكاة. وهذا يدعم حصول الفئات المهمَّشة، بما في ذلك النساء، على الأراضي والممتلكات[84].

يشمل ذلك، على سبيل المثال، افتراض أن ينبغي أن يكون للمرأة التي تعيش في الأسرة نفسها التي يعيش فيها شخص مفقود أو متوفى الحق في طلب استرداد تلك الممتلكات. ففي البوسنة والهرسك، نصَّت قوانين رد الممتلكات على أنه يمكن استعادة ملكية السكن الاجتماعي من جانب الزوج(ة) الباقي(ة) على قيد الحياة، أو الأشخاص الذين أعالهم صاحب حق الإشغال المتوفى، فيصدر لهؤلاء عقد استخدام جديد[81].

رصد حقوق المرأة باسترداد السكن والملكية — ينبغي لأي جهود لرصد تمتُّع المرأة بحقوق استرداد السكن والأرض والملكية أن تشمل تغطية أي عنف جنسي أو قائم على نوع الجنس يرتكبه أي طرف، لا سيّما عندما يرقى ذلك إلى "الاضطهاد" بموجب قانون اللاجئين، أو عندما ينتهك حقوق المرأة في العودة إلى ديارها "عودة آمنة وكريمة". وقد لا تتمكن نساء كثيرات من العودة إلى ديارهن بسبب العنف البدني أو القائم على نوع الجنس أو غيره من أشكال العنف التي ترتكبها جهات فاعلة من غير الدول.

العمل مع الاعتراف غير العادل بحقوق الميراث — ينبغي لمستخدمي هذا الدليل، العامِلين في بلدان لا يتمُّ فيها الاعتراف بحقوق المرأة بالميراث على قَدَم المساواة مع الرجل، أن ينشروا مبادئ بنهيرو على نطاق واسع وأن يقوموا ببرامج تدريبية لتعزيز تطبيقها. ويمكنهم أن يسعوا إلى احترام المبادئ كمعيار قياسي محايد يستند إلى قانون حقوق الإنسان القائم، وأن يبذلوا جهود المناصرة الرامية إلى تحقيق المساواة في حقوق الملكية والميراث.

وتجدر الإشارة إلى أن العديد من البلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لديها نُظم قانونية تعتمد على مبادئ الشريعة الإسلامية في مسائل الميراث والأسرة. ومع أن أحكام الشريعة بشأن الميراث تمنح المرأة نصف نصيب قريبها الذكر من درجة القربى نفسها[82]، إلا أن هذه الأحكام تميل إلى أن تَصُب في مصلحة النساء أكثر من الأعراف الاجتماعية التي تتظاهر خطأً بأنها مستمَدة من الشريعة. وعليه، من الضروري للجهات الفاعلة التي تدعم حقوق المرأة في الميراث أن تستخدِم النَّهج الذي يَصُب أكثر في مصلحة المرأة في الممارسة العملية. وإذا تعذر الحصول على حقوق متساوية في الميراث أثناء العمليات، ينبغي السعي إلى تغيير القوانين التمييزية كهدفٍ بحد ذاته، وعند الضرورة، ينبغي في سياق جهود المناصرة التي يقوم بها الممارسون استخدام مبادئ الشريعة الإسلامية للميراث الأكثر إفادة لحماية المرأة.

81 UN-Habitat, Housing and Property Rights in Bosnia and Herzegovina, Croatia and Serbia and Montenegro (Nairobi, 2005), p. 43.

82 John R. Bowen, "Gender, Islam and law", WIDER working paper 2017/52 (July 2017), p. 10. www.wider.unu.edu/publication/gender-islam-and-law

83 برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، المرأة والأرض في العالم الإسلامي (نيروبي، 2018).

84 المعلومات الواردة في هذا القسم بشأن الشريعة الإسلامية وحقوق المرأة في السكن والأرض والملكية مأخوذة من: سعيد سراج وآخرون، "المبادئ الإسلامية والأراضي، فرص للمشاركة" (برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، 2011). islamic-principles-and-land-opportunities-for-engagement_arabic_2015.

الإطار 6: المساواة بين الجنسَين وحقوق السكن والأرض والملكية: مثال تونس

المساواة بين الجنسَين وحقوق السكن والأرض والملكية هي مسائل مترابطة وأساسية لتحقيق العدالة الاجتماعية والتنمية الاقتصادية وإعمال حقوق الإنسان. وضمان المساواة بين الجنسَين في حقوق السكن والأرض والملكية هو أمرٌ ضروري لأن عدم المساواة في الوصول إلى هذه الحقوق وفي التحكُّم بها يمكن أن يؤدّي إلى تفاقُم التمييز والعنف وعدم المساواة على أساس نوع الجنس[85]. وترتبط حقوق المرأة بالسكن والأرض والملكية ارتباطاً وثيقاً بالتمييز ضد المرأة في الحياة السياسية والعامة، وفي الصحة والسلامة، وفي الحياة الأسرية والثقافية. ولكي تتمكن المرأة، في الممارسة العملية، من التمتُّع بحقوقها بالسكن والأرض والملكية، لا بدّ من اتباع مقاربة واسعة النطاق ومتعدِّدة الأوجه. ومن الضروري، على نحو خاص، تغيير القوانين والأعراف الاجتماعية التي تحول بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بين المرأة وحقها بحيازة الممتلكات والأراضي والحصول عليها. إذ تندرج قدرة المرأة على الظهور والتصرف بشكل فردي — شخصي بطبيعته — كصاحبة حقوق ضمن الشروط المسْبَقَة الرئيسية لكي تمارس المرأة حقوقها بالسكن والأرض والملكية.

ومن الأمثلة على ذلك مجلة الأحوال الشخصية التونسية لعام 1956، التي تنصُّ على مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة فيما يتعلق بالمواطَنة، والحق بالعمل وإلغاء تعدُّد الزوجات، وتنظيم إجراءات الطلاق وتحديد الحد الأدنى للسن القانونية للزواج وتجريم الانتهاكات[86]. أما المساواة بين الرجل والمرأة في الميراث فهي شرط مُسْبَق آخر. ففي 25 تشرين الثاني/نوفمبر 2018، كانت تونس الدولة الأولى في المنطقة التي تعتمد مشروع قانون في حكومتها لإرساء المساواة بين الجنسَين في الميراث، مع السماح للناس باختيار تفسير الشريعة الإسلامية في وصاياهم إذا كانوا لا يريدون المساواة. وللأسف، قوبِل هذا القانون بالرفض لاحقاً من جانب القوى المحافظة في البرلمان في عام 2019[87].

ولا بدّ من بذل المزيد من الجهود لتغيير الأعراف الاجتماعية القائمة التي ما زالت في الممارسة العملية تعيق ممارسة المرأة لحقوقها بالسكن والأرض والملكية، لا سيّما في المناطق الريفية التونسية، ولزيادة وعيها بحقوقها، بما في ذلك حقوقها بالانتصاف[88].

ما هي القطاعات القانونية التي يرجَّح أن تنظِّم فيها أنظمة ميراث تمييزية على أساس النوع الجنس؟

في حين أنّ حقوق الميراث (أو الانتقال) غير العادلة غالباً ما تتجلى في عدم قدرة الأرامل على ممارسة حقوقهن في استرداد سكنهن أو أرضهن، تختلف أنواع القوانين الرسمية والدينية والعُرفية التي تنظِّم هذه الممارسات اختلافاً كبيراً من بلد إلى آخر، كما من قرية إلى أخرى، بغض النظر عن الانتماء الديني. وتشمل المجالات القانونية، في جملة أمور، القواعد المتعلقة بالزواج والإرث وقوانين الأسرة وقوانين الأحوال الشخصية والقوانين المدنية والقوانين المتعلقة بالتَرِكَات والوصايا وترتيبات الزواج العُرفية. وينبغي لمستخدمي هذا الدليل أن يكونوا ملمِين بهذه القطاعات القانونية وغيرها في البلد الذي يعملون فيه لتحديد طبيعة أي أحكام غير عادلة في حقوق الميراث ومداها.

أسئلة شائعة

ما هي عواقب أنظمة الميراث التمييزية على أساس نوع الجنس؟

تكتسي حقوق الميراث أهمية خاصة في عمليات رد حقوق السكن والأرض والملكية إثر نزاع أو كارثة. ففي العديد من أوضاع ما بعد النزاع، من الشائع أن تعود الأرامل إلى منازلهن الأصلية ليجدن أن أفراد عائلة الزوج المتوفى قد شغلوها — الإخوة والأعمام والأخوال وأبناء العم أو الخال الذكور — ويزعمون بحقوق على الممتلكات بناءً على أنظمة الميراث السائدة. ويمكن أن تكون لهذه الممارسات عواقب وخيمة على المرأة وتؤدّي إلى بقائها بلا مأوى أو أرض، وفي حال من انعدام الأمن عموماً في ما يتعلق بالسكن والغذاء، وزيادة إمكانية تعرُّضها للعنف والعزلة الاجتماعية وفقدان الأمان الاجتماعي. وما زالت بلدان كثيرة تطبِّق قوانين رسمية وعرفية وممارسات ترسّخ عدم المساواة في حقوق الميراث بين الرجل والمرأة. ومن الضروري أن يكون الممارِسون على دراية بأثر أنظمة الميراث القائمة في المناطق التي تُبذَل فيها جهود الاسترداد. ويمكن استخدام مبادئ بنهيرو كأداة توجيهية لتعزيز النُّهُج القائمة على الحقوق إزاء مسألة الميراث.

---

85 للحصول على لمحة عامة عن القرارات والاجتهادات القضائية ذات الصلة بالمساكن والأراضي والممتلكات والمستجيبة للمنظور الجنساني، مراجعة Scott Leckie and Khaled Hassine, The United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons, a Commentary (Leiden, Netherlands, Martinus Njihoff Publishers, 2016), pp. 26 et seq.

86 مراجعة، على سبيل المثال، Concluding Observations Tunisia. https://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/co/TunisiaCO27.pdf؛ والإسكوا وآخرون، تونس، عدالة النوع الاجتماعي والقانون (نيويورك، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2018).

87 المفوضية السامية لحقوق الإنسان، "المفوضة السامية لحقوق الإنسان ترحب بالخطوات الإيجابية التي قامت بها تونس نحو مساواة المرأة في الميراث"، بيان صحافي، 27 تشرين الثاني/نوفمبر 2018. https://www.ohchr.org/ar/press-releases/2018/11/un-human-rights-chief-warmly-welcomes-move-towards-equal-inheritance-rights وللاطلاع على الخلفية، مراجعة لجنة الحريات الفردية والمساواة الفردية، وهي لجنة أنشأها الرئيس التونسي، باجي قائد السبسي، في 13 آب/أغسطس 2017. كُلِّفت اللجنة بإعداد تقرير عن الإصلاحات التشريعية المتعلقة بالحريات الفردية والمساواة الفردية وفقاً للدستور التونسي لعام 2014، والمعايير الدولية لحقوق الإنسان. لمزيد من المعلومات، مراجعة https://colibe. ؛http://adlitn.org/wp-content/uploads/download-manager-files/rapport-colibe-fr-1-11-2019_1.pdf ./org/la-commission/lang_en

88 مراجعة International Fund for Agricultural Development (IFAD) and International Labour Organization (ILO), "Women's and youth empowerment in rural Tunisia", Impact Report Series, No. 11 (May 2018); and DAI, "Strengthening women's control over land: inheritance reform in Tunisia" (n.d.). https://dai-global-developments.com/articles/strengthening-womens-control-over-land-inheritance-reform-in-tunisia/.

مراجع توجيهية مفيدة

مراجع الأمم المتحدة والمراجع الدولية:

- مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان منطقة الشرق الأوسط، مجموعة الأدوات الخاصة بالإيمان من أجل الحقوق. https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/press/faith4rights-toolkit.pdf.
- مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان منطقة الشرق الأوسط، "18 التزاماً بشأن الإيمان من أجل الحقوق". www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Press/21451/18CommitmentsonFaithforRights.pdf.
- لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 16: المساواة بين الرجل والمرأة في حق التمتُّع بجميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، 11 آب/أغسطس 2005 (المادة 3 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية) (E/C.12/2005/4).
- مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، قرار حقوق الإنسان 25/2005 بشأن مساواة المرأة في ملكية الأرض وإمكانية حيازتها والتحكُّم فيها ومساواتها في حقوق التملُّك والسكن اللائق، 2005.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Governing Land for Women and Men, a Technical Guide to Support the Achievement of Responsible Gender-Equitable Governance of Land Tenure (Rome, 2013).
- Ombretta Tempra, "Women, land and peace: Sustaining peace through women's empowerment and increased access to land and property rights in fragile and conflict affected context: key messages" (Nairobi, UN-Habitat, 2021).
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) and United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN-Women), Realizing Women's Rights to Land and other Productive Resources, 2nd edition (New York and Geneva, 2020).
- مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسَين وتمكين المرأة، المرأة والحق في السكن اللائق، الطبعة الثانية (منشورات الأمم المتحدة، 2013).
- تقرير المقرِّر الخاص المعني بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق، 27 شباط/فبراير 2006 (E/CN.4/2006/118, 27).

المبدأ 5: الحق بالحماية من التهجير

5.1 لكل شخص الحق في الحماية من التشريد التعسفي من مسكنه أو أرضه أو مكان إقامته المعتاد.

5.2 ينبغي للدول أن تُدرج تدابير الحماية من التشريد في تشريعاتها المحلية، وفقاً لمعايير حقوق الإنسان الدولية والقانون الدولي الإنساني وغيرها من المعايير ذات الصلة، وينبغي لها أن توفّر هذه الحماية لجميع الأشخاص الخاضعين لولايتها القانونية أو لسيطرتها الفعلية.

5.3 تحظر الدول الإخلاء القسري وهدم المنازل وتدمير المناطق الزراعية ومصادرة الأراضي أو الاستيلاء عليها تعسفاً كإجراء تأديبي أو كوسيلة أو أسلوب للحرب.

5.4 تتخذ الدول خطوات لضمان عدم تعريض أحد للتشرُّد، سواء من قِبل جهات تابعة للدولة أو غير تابعة لها. وتضمن الدول أيضاً امتناع الأفراد والشركات والهيئات الأخرى الخاضعة لولايتها القانونية أو لسيطرتها الفعلية عن القيام بمثل هذا التشريد أو المشاركة فيه بأية طريقة اخرى.

منزلهم، والحق بالسكن اللائق[90].

وتعترف اتفاقية كمبالا أيضاً بحق الأشخاص بألا يُهجّروا تعسفياً[91]. فتشير المادة 3 إلى مسؤولية الدول الأطراف عن حظر التهجير التعسفي ومنعه، فضلاً عن العوامل الأساسية التي تؤدّي إلى التهجير، مثل الإقصاء والتهميش السياسي والاجتماعي والثقافي والاقتصادي، وضمان المسؤولية الفردية عن أعمال التهجير التعسفي طبقاً للقانون الوطني والدولي المطبّق. كما تقتضي هذه المادة من الدول الأطراف ضمان مساءلة الأطراف غير الحكومية المعنيّة، بما في ذلك الشركات متعدّدة الجنسيات والشركات الخاصة العسكرية أو الأمنية، عن أعمال التهجير التعسفي أو الاشتراك في مثل هذه الأعمال، لا سيّما في ما يتعلق باستكشاف الموارد الاقتصادية والطبيعية واستغلالها على نحو يؤدّي إلى التهجير (المادة 3). كما تدعو اتفاقية كمبالا الدول إلى منع الظروف التي قد تؤدّي إلى التهجير التعسفي وتفاديها، من خلال ضمان احترام القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، ووضع نُظُم إنذار مبكر في المناطق التي يُحتمَل أن يَحْدُث فيها تهجير، ووضع استراتيجيات للحد من خطر الكوارث وتدابير لإدارة الطوارئ والكوارث وتنفيذها لمنع التهجير الناجم عن الكوارث وتخفيفه والاستجابة له، وتحدّد الاتفاقية أنواع التهجير التعسفي المحظورة (المادة 4). والدول الأطراف ملزَمة أيضاً بمنع التهجير الناتج عن مشاريع التنمية التي ينجزها القطاع الخاص أو العام (المادة 10).

ويشجّع المبدأ 2-5 الدول على إدراج تدابير الحماية والوقاية من

مسائل رئيسية

يركّز هذا الدليل أساساً على مسألة توفير سبيل انتصاف (مثل الاسترداد) للأشخاص الذين نُزِعت منهم ممتلكاتهم بالفعل و/أو هُجّروا بشكل تعسفي. ويعيد المبدأ 5 منه التأكيد على الحاجة إلى منع التهجير، بما في ذلك عمليات الإخلاء القسري. ويتسق ذلك مع روحية العديد من الصكوك الدولية والمبادئ التوجيهية للسياسات ونصها، بما في ذلك المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي التي تشير، في المبدأ التوجيهي 5، إلى أن «على جميع السلطات والأطراف الدولية المعنيّة احترام وضمان احترام التزاماتها بمقتضى القانون الدولي، بما في ذلك حقوق الإنسان والقانون الإنساني، في كافة الظروف، وذلك لمنع وتجنُّب نشوء أوضاع يمكن أن تؤدّي إلى تشريد أشخاص». أما المبدأ التوجيهي 6، فينصُّ على التزام السلطات بحماية الأفراد من التهجير التعسفي ويورِد بعض الشروط التي ينطبق عليها هذا الالتزام، بما في ذلك التهجير الذي يرمي إلى تغيير التركيبة السكانية للسكان المتضرّرين أو التهجير أثناء النزاع المسلح، ما لم يتطلَّبه أمن المدنيين أو تحتّمه أسباب عسكرية أو التهجير بسبب مشاريع التنمية الواسعة النطاق التي لا تبررها المصلحة العامة العليا والغالبة أو عمليات الإجلاء التي لا تتطلَّبها سلامة وصحة المتضرّرين في حالات الكوارث أو استخدام التهجير كأداة عقوبات جماعية[89]. وفي حين أن القانون الدولي الإنساني ينصُّ صراحة على حظر التهجير التعسفي في النزاعات المسلحة، لا يَرِدُ هذا الحظر إلا ضمناً في بعض أحكام قانون حقوق الإنسان، مثل حق الأشخاص بحرية التنقُّل واختيار مكان الإقامة، وعدم تدخل أحد في

89 مراجعة E/CN.4/1998/53/Add.2.

90 Walter Kälin, "Guiding principles on internal displacement: annotations", Studies in Transnational Legal Policy, No. 38 (Washington, D.C., The American Society of International Law). www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/spring_guiding_principles.pdf.

91 روموﻻ أديولا، "اتفاقية كمبالا والحق في عدم التهجير التعسفي"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 59 (تشرين الأول/أكتوبر 2018).

الدولي ذات الصلة. مع ذلك، الإخلاء القسري للاجئين والمهجرين أمرٌ شائع. فعلى سبيل المثال، أفادت التقارير أن آلاف اللاجئين السوريين قد أُجبِروا على إخلاء منازلهم قسراً في لبنان لأسباب من بينها عدم قدرتهم على دفع الإيجار. كما كانت البلديات مسؤولة عن عمليات الإخلاء القسري للاجئين تحت ستار الحفاظ على النظام العام.

وعمليات الإخلاء تترك أثراً جسدياً ونفسياً عميقاً، يكون شديداً على الأطفال بشكل خاص، ويشمل الشعور بعدم الأمان وعدم تقبُّل المجتمع المضيف وانعدام الثقة بين اللاجئ والمجتمع المضيف[94].

ومن الأمثلة ذات الصلة تهجير المجتمعات الفلسطينية في الضفة الغربية وترحيلها قسراً، وهو أمرٌ موثق جيداً[95]. وتتمثل هذه الممارسة في نظام منهجي ومؤسسي لهدم المنازل وعمليات الإخلاء ومصادرة الأراضي وتقييد الوصول إلى الأراضي وتوسيع المستوطنات ونقل السكان المحتلين، أي المستوطنين الإسرائيليين، إلى الأرض المحتلة، أي القدس الشرقية والمنطقة جيم من الضفة الغربية. وقد أفاد مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية أنه بين عام 2009 وتموز/يوليو 2023، هُدم أكثر من 10,000 مبنى فلسطيني في الضفة الغربية، 27 في المائة منها كانت مبانٍ مأهولة، فأسفر ذلك عن تضرُّر أكثر من 490,000 شخص[96].

التهجير في القانون المحلي، في محاكاة لمبدأ التطبيق المحلي بموجب قانون المعاهدات الدولية[92]. أما المبدأ 3-5 فيشير إلى حظر الإخلاء القسري وهدم المنازل وتدمير المناطق الزراعية ومصادرة الأراضي أو الاستيلاء عليها تعسفياً كإجراء تأديبي[93]. فضمان الحيازة الآمنة والمحمية قانوناً هو جزءٌ لا يتجزأ من الحق بالسكن اللائق، وهو وثيق الصلة بمنع تهجير الناس وحمايتهم منه، وتحقيق حل مستدام. وينصُّ التعليق العام رقم 4 (1991) الصادر عن لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أنه ينبغي للدول الأطراف «أن تتخذ تدابير فورية ترمي إلى توفير الضمان القانوني لشَغْل المسكن بالنسبة إلى الأشخاص والأسر الذين يفتقرون حالياً إلى هذه الحماية، وذلك من خلال تشاور حقيقي مع الأشخاص والجماعات المتأثرة». ويجب احترام مطالبات الحيازة المعقولة والقابلة للتحقُّق، حتى بدون وثائق رسمية، وحمايتها وتلبيتها. ويكتسي هذا الأمر أهمية خاصة لأن الكثير من اللاجئين والمهجّرين فَقَدوا وثائقهم أو أنه لم يكن لديهم أي وثائق أصلاً ولأن سِجلات الأراضي غالباً ما تتضرَّر أثناء النزاعات أو الكوارث.

وتستحق ممارسة الإخلاء القسري اهتماماً خاصاً باعتبارها أحد أسباب التهجير ووسائله. فالحق في الحماية من الإخلاء القسري منصوص عليه ضمناً في حق الإنسان بالسكن اللائق وفي حق الإنسان بالخصوصية واحترام المسكن. ولا يمكن تبرير عمليات الإخلاء القسري إلا في ظروف استثنائية، وفي هذه الحالة، يجب أن تنفَّذ وفقاً لمبادئ القانون

الإطار 7: هل يمكن أن تبرِّر "المصلحة العامة" والمفاهيم المماثِلة أي إجراءات تؤدّي إلى التهجير والإخلاء؟

لقد شاع استخدام القرارات المرتكِزة على "المصلحة العامة" و"الرفاه العام" و"الصالح العام" ومفاهيم مماثلة لتبرير عمليات الاستيلاء والإخلاء والتهجير. ومع ذلك، يجب أن يتماشى تطبيق هذه المفاهيم مع حماية وتعزيز حقوق الإنسان وسيادة القانون، مع مراعاة العوامل التالية:

- وحدها الظروف الاستثنائية تبرِّر استخدام حجة "المصلحة العامة".
- ضرورة أن تكون "معقولة" وأن تنفَّذ كحلٍ أخير عندما لا يتوفَّر بديل.
- ضرورة أن تكون "متناسبة" (تقييم أثر القرار وفائدته المحتمَلة على مختلف المجموعات، بما في ذلك من خلال تقييم أثر الإخلاء).
- الحاجة إلى تعزيز الرفاه العام وإظهار دليل على مثل هذه النتيجة.
- ضرورة أن تكون غير تمييزية في القانون والممارسة.
- ضرورة أن تكون معرَّفة في القانون و"متوقَعة".
- ضرورة أن تكون خاضعة للرقابة من أجل تقييم مدى توافقها مع الدستور والالتزامات الدولية للدولة.
- ضرورة أن تكون المعلومات المتعلقة بالقرارات ومعايير تبريرها علنية وشفافة.
- ضرورة أن تكون رهناً بالتشاور والمشاركة.
- ضرورة إتاحة آليات انتصاف فعّالة للمتضرِّرين بصورة مباشرة أو غير مباشرة[97].

92 انظر التعليق العام رقم 9 (1998) الصادر عن لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

93 مراجعة قراري لجنة حقوق الإنسان رقم 77/1993 ورقم 28/2004.

94 (Norwegian Refugee Council and Save the Children Lebanon, "Evictions in Beirut and Mount Lebanon: rates and reasons" (2014. https://library.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/425-evictions-in-beirut-and-mount-lebanon-final-17dec2014.pdf.

95 مراجعة على سبيل المثال، (Norwegian Refugee Council "A guide to housing, land and property law in Area C (February 2012. www.nrc.no/resources/reports/a-guide-to-housing-land-and-property-law-in-area-c-of-the-west-bank/.

96 (OCHA, "Breakdown on data on demolition and displacement in the West Bank, Data on West Bank demolitions" (accessed 8 December 2023. https://www.ochaopt.org/data/demolition.

97 المفوضية السامية لحقوق الإنسان وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، صحيفة الوقائع رقم 25 (التنقيح 1): الإخلاء القسري وحقوق الإنسان، أيار/مايو 2014. www.ohchr.org/en/publications/fact-sheets/fact-sheet-no-25-rev-1-forced-evictions-and-human-rights.

الاستملاك هذه سبباً للتهجير فحسب، بل تشكّل أيضاً عقبة أمام عودة الأشخاص الذين لم يطالبوا بحقهم في التعويض أثناء عملية الاستملاك. وقد تمثّل هذه العمليات أيضاً مشكلة بالنسبة للأشخاص الذين تمكنوا من اتباع الإجراء. فبما أن التعويض يستند إلى قيمة العقار قبل مشروع التجديد الحضري وقد مُنِح في شكل حصة في العقار الجديد الذي أُعِيد بناؤه، من المحتمل جداً ألا تكون الحصة كافية كي يتمكن الأشخاص الذين استُملِكت عقاراتهم من البقاء في المنطقة نفسها[99]. وفي هذا السياق، يتعيَّن على أصحاب المصلحة المشاركين في العمليات، لا سيّما المجتمع الدولي والجهات المانحة والشركات التجارية الخاصة، أن يحرصوا على عدم المساهمة في انتهاكات حقوق الإنسان من خلال أعمالهم، وأن يتخذوا التدابير الوقائية اللازمة.

قد تكون مشاريع إعادة الإعمار والتجديد الحضري في مرحلة ما بعد النزاع سبباً في التهجير، عندما تتمُّ عمليات الاستملاك بطريقة توصل إلى الإخلاء القسري من دون تعويض كافٍ أو احترام للمتطلبات الإجرائية الأخرى، مثل تلك المنصوص عليها في المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية لعام 2007 بشأن عمليات الإخلاء والتهجير بدافع التنمية[98]. ففي الجمهورية العربية السورية مثلاً، صدرت عدة قوانين حضرية قبل النزاع وأثناءه للاستعاضة عن المستوطنات غير الرسمية بمشاريع التجديد الحضري. وقد أدّت هذه القوانين إلى عمليات إخلاء واستملاك للمستوطنات غير الرسمية من دون تعويض كافٍ وفي ظل إجراءات ومواعيد نهائية تجعل من الصعب جداً على اللاجئين والمهجرين السوريين حماية حقوقهم والدفاع عنها. ولا تشكّل عمليات

الإطار 8: مادتان أساسيتان في إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية[100]

المادة 10

لا يجوز ترحيل الشعوب الأصلية قسراً من أراضيها أو أقاليمها. ولا يجوز أن يَحْدُث النقل إلى مكان جديد دون إعراب الشعوب الأصلية المعنيّة عن موافقتها الحرة والمسبَقَة والمستنيرة وبعد الاتفاق على تعويض منصِف وعادل، والاتفاق، حيثما أمكن، على خيار العودة.

المادة 28

1. للشعوب الأصلية الحق في الجبر بطرق يمكن أن تشمل الرد أو، إذا تعذر ذلك، التعويض العادل والمنصِف والمقَسَّط، في ما يخص الأراضي والأقاليم والموارد التي كانت تمتلكها بصفة تقليدية أو كانت بخلاف ذلك تَشْغلها أو تستخدِمها، والتي صودِرت أو أُخذت أو احتُلت أو استُخدمت أو أُضيرت دون موافقتها الحرة والمسبَقَة والمستنيرة.
2. يقدَّم التعويض في صورة أراض وأقاليم وموارد مكافئة من حيث النوعية والحجم والمركز القانوني أو في صورة تعويض نقدي أو أي جَبر آخر مناسب، ما لم توافق الشعوب المعنيّة موافقة حرة على غير ذلك.

الإطار 9: مادتان أساسيتان في إعلان الأمم المتحدة المتعلق بحقوق الفلاحين وغيرهم من العاملين في المناطق الريفية[101]

المادة 2-12

تكفل الدول للأشخاص المعنيّين الحصول في الوقت المناسب ومن دون تمييز، عن طريق هيئات قضائية وإدارية نزيهة ومؤهلة، على وسائل فعّالة وميسورة الكلفة لتسوية المنازعات بلغتهم الأم، وتتيح الدول سُبُل انتصاف فعّالة وفورية يمكن أن تشمل حق الاستئناف ورد الحق والبَدَل والتعويض وجَبر الضرر.

المادة 4-17

للفلاحين وغيرهم من العاملين في المناطق الريفية الحق في الحماية من التشريد التعسفي وغير القانوني من أراضيهم أو أماكن إقامتهم المعتادة، أو من الموارد الطبيعية الأخرى المستخدَمة في أنشطتهم واللازمة للتمتُّع بظروف عيش ملائمة. وتُدْرِج الدول في قوانينها الوطنية أحكاماً للحماية من التشريد تتفق مع القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني. وتحظر الدول الإخلاء القسري التعسفي وغير القانوني، وتخريب المناطق الزراعية، ومصادرة الأرض وغيرها من الموارد الطبيعية أو نزع ملكيتها، بما في ذلك كتدبير عقابي أو كوسيلة أو طريقة للحرب.

98 مراجعة A/HRC/4/18، المرفق الأول.

99 لمزيد من المعلومات حول نزع الملكية والقانون رقم 10 في الجمهورية العربية السورية، مراجعة خالد الحلو، ورياض علي، وأنور محي، المشكلة العقارية وتداعياتها على حقوق الملكية في سوريا (اسطنبول، اليوم التالي، 2019).

100 مراجعة قرار الجمعية العامة 295/61.

101 مراجعة A/HRC/RES/39/12.

تنفيذ حقوق الاسترداد – على النقيض من الحظر العام على عمليات الإخلاء القسري التي تؤدّي حتماً إلى تهجير جماعي، يمكن أن تكون عمليات الإخلاء القانونية و/أو غير التعسفية ضرورية لإنفاذ بعض مطالب الاسترداد، لا سيّما عندما تكون المساكن والأراضي والممتلكات التي يملكها لاجئون أو مهجّرون، مشغولة بشكل غير قانوني من جانب شاغلين ثانويين. ومع أن عمليات الإخلاء القانونية لا ينبغي أن تنفَّذ إلا كحلّ أخير، فإن إنفاذ حقوق الاسترداد للاجئ أو المهجر الذي لديه مطالبة مشروع بالاسترداد تؤكده هيئة محايدة، قد يتطلب إخلاء الشاغل الحالي للمنزل أو الأرض قيد النظر. وهذه هي الحالة عندما يتبيَّن أن شاغلاً ثانوياً لمنزل لاجئ، على سبيل المثال، ليست له حقوق على منزل هذا اللاجئ أو لديه إمكانية الوصول إلى منزل آخر أو قطعة أرض أخرى أو يتلقى المساعدة في العثور على شكل من أشكال السكن البديل المناسب. فهذا النوع من الإخلاء غير محظور وفقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان إذا توفرت جميع الضمانات القانونية والإجرائية اللازمة التي تحمي حقوق السكن وحقوق الإنسان الأخرى للشاغلين الثانويين. وتُولَى أهمية خاصة لعدم تهجير الأشخاص الذين تمّ إخلاؤهم، وعدم التسبُّب في إضعاف وضعهم (يمكن أيضاً مراجعة المبدأ 17).

فرص تطبيق المبدأ 5

تحليل الأسباب الكامنة وراء التهجير – يمكن لمستخدمي هذا الدليل الرجوع إلى المبدأ 5 لاستكشاف أسباب التهجير وتأكيد شرعية مطالب الاسترداد. وبما أن الاسترداد يعكس مفاعيل التهجير التعسفي أو غير القانوني، ويعيد الوضع الأصلي إلى أقصى حد ممكن، فإن فهم أسباب التهجير أمرٌ حيوي في تحديد النطاق المحتمَل والطرائق المحتمَلة لأي عملية استرداد. وبما أن اللاجئين والمهجرين كثيراً ما يُجبَرون على الفرار من منازلهم وأراضيهم الأصلية بسبب عمليات الإخلاء القسري أو غيرها من الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، فإن ذلك سيعزّز في نهاية المطاف أي مطالب بالاسترداد مع استحقاق التعويض الكامل.

تنفيذ تدابير الحماية – حماية الناس، بمن فيهم اللاجئون والمهجرون، من الإخلاء القسري التعسفي أو هدم منازلهم أو مصادرة أراضيهم هي وظيفة رئيسية يضطلع بها المشاركون في حماية اللاجئين والمهجرين. ويشير المبدأ 5 إلى الحماية من الإخلاء القسري وما ينجم عنه من تهجير. ويمكن لمستخدمي هذا الدليل الرجوع إلى أحكامه عند مساعدة الدول، وفقاً للمبدأ 2-5، على مواءمة القوانين الوطنية وأداء قوات الأمن مع المعايير الدولية التي تنظِّم هذه الممارسات. ويدعم هذا المبدأ أيضاً الوسائل والأدوات القانونية الأخرى لمساعدة السكان على مقاومة عمليات الإخلاء القسري المخطَّط لها أو التي يتم التهديد بها.

الإطار 10: مبادئ توجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان: تنفيذ إطار الأمم المتحدة المعنون "الحماية والاحترام والانتصاف" [102]

قد تؤدّي المشاريع الإنمائية والأنشطة التجارية، بما في ذلك المشاريع الإنمائية واسعة النطاق المتعلقة بالبنية التحتية والطاقة المتجدِّدة والحفاظ على الطبيعة والصناعات الاستخراجية، إلى نزع الملكية بسبب الاستملاك التعسفي وإلى عمليات إخلاء قسري وتهجير. وتقدِّم المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان إرشادات للدول والمؤسسات التجارية بشأن كيفية منع الآثار الضارة بحقوق الإنسان التي تنطوي على نشاط تجاري ومعالجتها، بما في ذلك ما يتعلق بالسكن والأرض والملكية.

وقد أيّد مجلس حقوق الإنسان بالإجماع في عام 2011 هذه المبادئ التوجيهية، وهذا ما ساعد في ترسيخها باعتبارها الإطار المقبول دولياً لتعزيز المعايير والممارسات المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان. وهي تنطبق على جميع المؤسسات التجارية، بغض النظر عن حجمها وقطاعها وموقعها وملكيتها وهيكلها، وترتكز على الاعتراف بما يلي:

1. التزامات الدول القائمة باحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية وحمايتها وإعمالها؛
2. دور المؤسسات التجارية بوصفها هيئات متخصِّصة من المجتمع تضطلع بمهام متخصِّصة، ويُطلَب منها الامتثال لجميع القوانين المعمول بها واحترام حقوق الإنسان؛
3. الحاجة إلى مقابلة الحقوق والالتزامات بسُبُل انتصاف مناسبة وفعّالة عندما تُنتهَك.

وتشدِّد المبادئ التوجيهية على واجب الدولة في توفير بيئة تنظيمية تفضي إلى احترام المؤسسات التجارية لحقوق الإنسان، بما في ذلك ما يتعلق بقوانين الشركات والقوانين التي تحكم الحصول على الأراضي. ووجود إطار قانوني ملائم يسهم في الحماية من انتهاكات حقوق الإنسان التي ترتكبها أطراف ثالثة، بما في ذلك المؤسسات التجارية. وتشير المبادئ التوجيهية إلى أن عدم إنفاذ القوانين القائمة التي تنظِّم بشكل مباشر أو غير مباشر احترام الشركات لحقوق الإنسان غالباً ما يشكِّل ثغرة قانونية كبيرة في ممارسات الدول.

[102] مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، مبادئ توجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان: تنفيذ إطار الأمم المتحدة المعنون "الحماية والاحترام والانتصاف" (HR/PUB/11/04).

ما هو أمن الحيازة وما علاقته بحقوق الاسترداد؟

أمن الحيازة هو الوسيلة القانونية المركزية التي يمكن من خلالها حماية الناس من التهجير (بما في ذلك عمليات الإخلاء القسري) أو المضايقة أو غيرها من التهديدات. وبما أن أمن الحيازة — أكان رسمياً أو غير رسمي أو عُرفياً أو بأشكال أخرى — يشكِّل أحد المقومات الأساسية للحق بالسكن اللائق، فيجب أن يكون قوياً بما يكفي لحماية الناس من أي شكل من أشكال التهجير التعسفي أو غير القانوني. وفي حين يرتبط أمن الحيازة ارتباطاً كبيراً بملكية عقار أو أراض، يمكن أن يشمل طيفاً واسعاً من ترتيبات الحيازة التي يُعترَف بموجبها في الواقع بأمن حقوق الحيازة. وتشمل هذه الترتيبات، في جملة أمور، استئجار المساكن (العامة والخاصة) والإسكان التعاوني والحيازة طويلة الأجل أو الإشغال العُرفي للأراضي أو الممتلكات والاعتراف الفعلي بأمن الحيازة (ولكن من دون وضع قانوني) والاعتراف بأمن الحيازة ولكن من دون أي شكل من أشكال تسوية الوضع القانوني للحيازة وتصاريح الإشغال المؤقتة والإيجارات المؤقتة غير القابلة للتحويل والإيجارات طويلة الأجل. ويمكن لمستخدِمي هذا الدليل أن يناصروا من أجل تفسيرات مرنة لضمان حقوق الحيازة، وأن يسعوا إلى ضمان منح أصحاب المطالبات الذين يمارسون بنجاح حقوقهم بالاسترداد، حماية مناسبة للحيازة عند استعادة الملكية.

أسئلة شائعة

ما هي التدابير الإيجابية التي يمكن اقتراحها لتعزيز الحماية من عمليات الإخلاء القسري؟

يمكن أن يحاول مستخدمو هذا الدليل حشد الدعم لتوسيع نطاق اعتراف التشريعات الوطنية بحقوق السكن والأرض والملكية عن طريق ضمان إدراج الحماية الصريحة من عمليات الإخلاء القسري في القانون الوطني. وتضمن مجموعة من الدساتير والقوانين الوطنية في جميع أنحاء العالم هذه الحقوق والحماية. ففي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مثلاً، تنصُّ المادة 63 من دستور مصر لعام 2014 على أنه "يحظر التهجير القسري التعسفي للمواطنين بجميع صوره وأشكاله، ومخالفة ذلك جريمة لا تَسْقُط بالتقادُم"[103]. وإلى جانب الأحكام الدستورية والتشريعية، قد تبرز الحاجة إلى بذل مزيد من الجهود لتشجيع الحكومات على تنفيذ مثل هذه المحظورات. على سبيل المثال، يمكن لجهود المناصرة التي تبذلها الجهات المعنيّة الدولية أن تشجِّع الحكومات على دعم الوقف الاختياري المحلي والوطني لعمليات الإخلاء القسري، وإصدار تعليمات للسلطات لتنفيذ تدابير تمنع الإخلاء القسري.

[103] دستور جمهورية مصر العربية، 15 كانون الثاني/يناير 2014.

مراجع توجيهية مفيدة

مراجع الأمم المتحدة والمراجع الدولية:

- لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 7: الحق في السكن اللائق (الفقرة 1 من المادة 11 من العهد): عمليات الإخلاء القسري، 20 أيار/مايو 1997، الفقرتان 15 و16، الوارد في الوثيقة E/1998/22، المرفق الرابع.
- مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، مبادئ توجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان: تنفيذ إطار الأمم المتحدة المعنون "الحماية والاحترام والانتصاف" (HR/PUB/11/04).
- تقرير المقرّرة الخاصة المعنيّة بحقوق الإنسان للنازحين داخلياً، 16 تموز/يوليو 2021 (A/76/169).
- مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، "المبادئ التوجيهية المتعلقة بأمن الحيازة لفقراء الحضر"، الفقرة 1 من الديباجة، في "تقرير المقرّرة الخاصة المعنيّة بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب، وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق"، 30 كانون الأول/ديسمبر 2013 (A/HRC/25/54)، الصفحتان 3-4.
- مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة)، "صحيفة الوقائع 25 (التنقيح 1) بشأن الإخلاء القسري وحقوق الإنسان، أيار/مايو 2014. https://www.ohchr.org/en/publications/fact-sheets/fact-sheet-no-25-rev-1-forced-evictions-and-human-rights.
- تقرير المقرّر الخاص المعني بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق، 5 شباط/فبراير 2007 (A/HRC/4/18).
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) and United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), Assessing the Impact of Eviction Handbook (Nairobi, UN-Habitat, 2014).
- Jean du Plessis, Losing Your Home, Assessing The Impact Of Eviction (Nairobi, UN-Habitat, 2011).
- Jean du Plessis and others, "The continuum of land rights", paper prepared for presentation at the 2016 World Bank Conference on Land and Poverty, Washington, D.C., 14-18 March 2016. www.researchgate.net/publication/303697119_The_continuum_of_land_rights_approach_to_tenure_security_consolidating_advances_in_theory_and_practice.

مصادر أخرى:

- COHRE, Sources No. 3 Forced Evictions and Human Rights: A Manual for Action ((Geneva, 1999).
- Andrew Clapham, Human Rights Obligations of Non-State Actors (Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2006).
- Maria Stavropoulou, "The right not to be displaced," American University Journal of International Law and Policy, vol. 9, No. 3 (1994).
- عون شوكت الخصاونة وعون شوكت وريبوت هاتانو، "أبعاد حقوق الإنسان التي ينطوي عليها نقل السكان، بما في ذلك توطين المستوطنين"، 6 تموز/يوليو 1993 (E/CN.4/Sub.2/1993/17).
- Michèle Morel, "The right not to be displaced in international law" (Cambridge, United Kingdom, Intersentia, 2014).
- Norwegian Refugee Council, "A guide to housing, land and property law in Area C", February 2012. www.nrc.no/resources/reports/a-guide-to-housing-land-and-property-law-in-area-c-of-the-west-bank/.

المبدأ 6: الحق في احترام الحياة الخاصة وحرمة المسكن

6.1 لكل إنسان الحق في الحماية من التدخل التعسفي أو غير المشروع في حياته الخاصة ومسكنه.

6.2 تكفل الدول لكل إنسان ضمانات وافية ضد التدخل التعسفي أو غير المشروع في حياته الخاصة ومسكنه.

التهجير وسبباً لتأمين التعويض إذا أُسِيء استخدام هذا الحق، إن في سياق فردي أو جماعي. ويمكن لمستخدمي هذا الدليل، عند تحليل أسباب التهجير والقوى المسؤولة عنه، أن يهدفوا إلى تحديد ما إذا كانت انتهاكات المبدأ 6 قد حدثت، وتحديد التدابير التي قد تكون مطلوبة للانتصاف من هذه الانتهاكات. وينبغي إيلاء اهتمام خاص لتحديد حدوث ما يلي:

1. تحقُّق توازن عادل في تبرير التهجير موضوع الدراسة؛
2. كون هذا التدخل قد تمّ وفقاً للقانون؛
3. تمثُّل الأساس المنطقي وراء التهجير في تحقيق هدف اجتماعي مشروع من أجل المصلحة العامة؛
4. كون حقوق التمتع بالإجراءات القانونية الواجبة متاحة ويمكن الوصول إليها؛
5. دفع التعويض العادل والمرضي.

وإذا كان أي من هذه العناصر غير موجود، (كما هو الحال دائماً في سياق الإخلاء القسري أو التهجير)، يكون من المبرَّر تماماً السعي إلى إعمال حقوق الاسترداد للمهجرين على هذه الأُسس.

رصد إنفاذ قرارات الاسترداد — ينبغي لمستخدمي هذا الدليل أيضاً أن يضعوا في اعتبارهم أحكام حقوق احترام الحياة الخاصة الواردة في المبدأ 6 عند رصد إنفاذ قرارات استرداد الممتلكات، الصادرة عن الهيئات المعنيّة بالرد أو المحاكم المحلية. فالمبدأ 2-6 يحمي حقوق الإجراءات القانونية الواجبة، وعلى هذا الأساس، يجب أن يكون جميع اللاجئين أو المهجرين الذين لديهم مطالبات استرداد مشروعة قادرين على تقديم مطالباتهم إلى هيئة تحكيم مستقلة ومحايدة كوسيلة لضمان إنفاذ هذه الحقوق.

مسائل رئيسية

إن الحق باحترام الحياة الخاصة وحرمة المسكن هما من حقوق الإنسان الأساسية التي يمكن ربطها مباشرة بمنع التهجير واستعادة هذه الحقوق في حالة تعرُّضها للانتهاك. فتنصُّ المادة 12 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أنه "لا يجوز تعريض أحد لتدخل تعسفي في حياته الخاصة أو في شؤون أسرته أو مسكنه أو مراسَلاته، ولا لحملات تمسّ شرفه وسمْعته. ولكلّ شخص حق في أن يحميه القانون من مثل ذلك التدخل أو تلك الحملات". أما المادة 17 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية فتتضمن البند نفسه، في حين تتضمن المادة 21 من الميثاق العربي لحقوق الإنسان ما يلي: "(أ) لا يجوز تعريض أي شخص، على نحو تعسفي أو غير قانوني، لتدخل في خصوصياته أو شؤون أسرته أو بيته أو مراسَلاته، ولا لتشهير يمس شرفه أو سمْعته؛ و(ب) من حق كل شخص أن يحميه القانون من مثل ذلك التدخل أو المساس"[104].

والحق بالتمتُّع بسلام بالمنزل القائم يعني أنه لا يجوز للسلطات منع أي شخص من دخول منزله أو العيش فيه من دون سبب مبرَّر، ولا ينبغي لها أن تدخل هذا المنزل من دون إذن ساكنيه. وينطبق هذا الحق بغض النظر عن نوع حيازة المنزل. كما يدعو السلطات العامة، بما في ذلك الموظفون المكلفون بإنفاذ القانون، إلى الحماية من انتهاك أطراف ثالثة هذا الحق. وقد تنشأ حالات استثنائية تتدخل فيها السلطات العامة في الحق باحترام الحياة الخاصة والشؤون الأسرية والمنزل والمراسَلات، فقط عندما تتمكن هذه السلطات من إثبات أن إجراءاتها قانونية وضرورية ومتناسبة لتحقيق الغرض المشروع.

فرص تطبيق المبدأ 6

تحليل أسباب التهجير — كما هو الحال مع الحقوق الأخرى التي أُعِيدَ تأكيدها في الفرع الثالث من مبادئ بنهيرو، يشكِّل حق الإنسان بالحماية من التدخل التعسفي أو غير القانوني في منزله وسيلةً لمنع

104 مجلس جامعة الدول العربية، الميثاق العربي لحقوق الإنسان (2004).

وأصدرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان عدة أحكام في هذا الشأن، بما في ذلك الحكم التالي في قضية ليثغو (Lithgow 1986)، الذي نظر في مشروعية الإجراءات التي اتخذتها الدولة وأدّت إلى الحرمان من الممتلكات[105]. وبعد ثلاث سنوات، ذكرت المحكمة أن "البحث عن توازن عادل بين متطلبات المصلحة العامة للمجتمع ومتطلبات حماية الحقوق الأساسية للإنسان متأصل في كامل [الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان]"[106].

وخلُصت اللجنة المعنيّة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم 7 (1997) إلى أن الإخلاء القسري يتنافى مبدئياً مع العهد. وأوضحت اللجنة في ما بعد، من خلال سوابقها القضائية، أن الإخلاء القسري "لا يمكن تبريره إلا في أكثر الظروف استثنائيةً". وأكّدت اللجنة أنّ على السلطات المختصة أن تتأكد من أن يكون الإخلاء القسري متلائماً مع تشريعات متوافِقة مع العهد ومع المبادئ العامة للمعقولية والتناسب بين الهدف المشروع للإخلاء وعواقبه على الأشخاص المعنيّين[107]. كما نصَّت على الشروط التي يكون الإخلاء بموجبها مبرَّراً[108].

أسئلة شائعة

ما العلاقة بين مبدأَي التناسب والتوازن العادل، وحقوق استرداد السكن والأرض والملكية؟

يتسم المبدآن القانونيان المتمثلَان بالتناسب والتوازن العادل بأهمية حيوية في تحديد إن كان يمكن تبرير التدخل في حقوق السكن والأرض والملكية بموجب قانون حقوق الإنسان، وإن كانت مبادئ بنهيرو قابلة للتطبيق في مثل هذه الحالات. فإذا ألغت سلطات الدولة بشكل تعسفي حقوق احترام الحياة الخاصة وضمانات حرمة المسكن، أو طَبقت أشكالاً من التمييز، فسيُصنف ذلك على أنه غير متناسب، وبالتالي ينتهك القانون الدولي. وبالمثل، ينصُّ مبدأ التوازن العادل على أنه، عند تحديد مدى توافق فعل معيَّن من جانب الدولة يتعلق بمسائل السكن والملكية، فأي تدخل في ممارسة هذه الحقوق يجب أن يحقِّق توازناً عادلاً بين الهدف المنشود تحقيقه وطبيعة الفعل. وهذا المبدأ موجود في جميع النُّظُم القانونية الرئيسية.

مراجع توجيهية مفيدة

مراجع الأمم المتحدة والمراجع الدولية:

- اللجنة المعنيّة بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 16: الحق في حرمة الحياة الخاصة، وشؤون الأسرة، والبيت والمراسَلات، وحماية الشرف والسمْعة (المادة 17)، 8 نيسان/أبريل 1988.
- تقرير المقرِّرة الخاصة المعنيّة بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق، المبادئ التوجيهية المتعلقة بأمن الحيازة لفقراء الحضر، 30 كانون الأول/ديسمبر 2013 (A/HRC/25/54).
- قرار الجمعية العامة 256/71، الخطة الحضرية الجديدة، 23 كانون الأول/ديسمبر 2016.

105 European Court of Human Rights, Lithgow v. United Kingdom 9006/80; 9262/81; 9263/81 (1986) 8 EHRR 329, Thomas Reuters Practical Law, Judgement, 8 July 1986.

106 European Court of Human Rights, Soering v. United Kingdom (1989) 11, Judgement, 19 January 1989. European Human Rights Reports 439, para. 89.

107 مراجعة E/C.12/69/D/85/2018، الفقرات 2-8 إلى 4-8.

108 المرجع نفسه.

المبدأ 7: الحق بالتمتُّع السلمي بالممتلكات

7.1 لكل إنسان الحق في التمتُّع سلمياً بممتلكاته.

7.2 لا يجوز للدول أن تُخضِع استعمال الممتلكات والتمتُّع بها للمصلحة العامة إلا بموجب الشروط التي ينصُّ عليها القانون والمبادئ العامة للقانون الدولي. وينبغي حيثما أمكن، حصر "مصلحة المجتمع" في نطاق ضيق، بحيث يقتصر معناها على التدخل المؤقت أو المحدود في حق التمتُّع السلمي بالممتلكات.

يتعلق بالممتلكات أو نوع الحيازة، وتُلزم الدول باحترام حقوق الملكية كاملة، وحمايتها من الانتهاكات التي يرتكبها أي طرف ضمن الولاية القضائية للدولة أو داخل إقليم يخضع لسيطرتها الفعلية، مثل السرقة والمصادرة[110].

وفي سياق التهجير الداخلي، يتَّبع المبدأ 21 من المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي مقاربة مماثلة، فيعترف بأنه "لا يُحرَم أحد تعسفاً من أمواله أو ممتلكاته. وتوفَّر الحماية، في جميع الظروف، لأموال وممتلكات المشردين داخلياً، وبخاصة ضد الأفعال التالية: النهب أو الاعتداءات المباشرة أو العشوائية وأعمال العنف الأخرى أو استخدامها كدرع لعمليات أو أهداف عسكرية أو أن تكون محل انتقام أو تدميرها أو الاستيلاء عليها كشكل من أشكال العقوبة الجماعية. توفَّر الحماية للأموال والممتلكات التي يتركها المشردون داخلياً وراءهم، وذلك من التدمير والاستيلاء التعسفي وغير القانوني، وأيضاً من شغلها أو استخدامها"[111]. وتنصُّ الاتفاقية رقم 169 المتعلقة بالشعوب الأصلية والقبلية في البلدان المستقلة على أنه "يُعترَف بحقوق الشعوب المعنيّة بملكية وحيازة الأراضي التي تشغلها تقليدياً [...] [وأن] تتمتَّع هذه الشعوب، كلما أمكن، بالحق بالعودة إلى أراضيها التقليدية، بمجرد زوال الأسباب التي قام عليها الترحيل"[112].

ويحتاج مستخدمو هذا الدليل إلى أن يدركوا الفروق الدقيقة بين التمتُّع السلمي بالممتلكات وحقوق الملكية. فرغم أن "حق التملُّك" مُدْرج في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، فهو يبقى غير مذكور في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وتاريخياً، كان يُنظَر إلى هذا الحق على أنه يعكس قِيماً للاكتساب، غربية إلى حد كبير، وهذه القِيم لم تجد (وربما لا تجد حتى اليوم) صدىً لها في أجزاء معيّنة من العالم. والآراء المختلفة بشأن هذه المسألة هي أحد الأسباب وراء استخدام مصطلح "حقوق السكن والأرض والملكية" عادة لوصف هذه المسائل، لأنه أكثر ملاءمة وصلة بجميع النُّظُم القانونية والسياقات القُطرية. ففي حين يُقصَد بالحق بالسكن اللائق والأرض ضمان أن يكون لجميع الأشخاص مكان آمن ومأمون يعيشون فيه

مسائل رئيسية

الحق بالتمتُّع السلمي بالممتلكات هو أحد أكثر الحقوق التي تتعرَّض للانتهاك عند حدوث التهجير. وهذا الحق منصوص عليه في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (المادة 1)، في حين أن أحكام "حقوق الملكية" في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (المادة 17) تشير إلى حق كل فرد "بالتملُّك، بمفرده أو بالاشتراك مع غيره" وإلى أنه "لا يجوز تجريد أحد من مُلكه تعسفاً". وهذا الحق منصوص عليه أيضاً في اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (المادة 5(د)'5')، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (المادة 16(1)(ح)) وغيرها من الصكوك الدولية. وتنصُّ المادة 14 من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب على أن "حق الملكية مكفول، ولا يجوز المساس به إلا لضرورة أو لمصلحة عامة طبقاً لأحكام القوانين الصادرة في هذا الصدد"[109]. ولا يميّز الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب على أساس نوع الحيازة، ولا يحصر الحق بالأفراد. أما المادة 2-21 فتنصُّ على أنه "في حالة الاستيلاء، للشعب الذي تمّ الاستيلاء على ممتلكاتهم الحق المشروع في استردادها وفي التعويض الملائم". كذلك، يكرّس الميثاق العربي لحقوق الإنسان حق الإنسان بالملكية، ولكن فقط بمعنى الملكية الخاصة والتملُّك. فالمادة 31 منه تنصُّ على أن "حق الملكية الخاصة مكفول لكل شخص ويحظر في جميع الأحوال مصادرة أمواله كلها أو بعضها بصورة تعسفية أو غير قانونية".

وفي ما يتعلق بملكية اللاجئين المنقولة وغير المنقولة، توفِّر اتفاقية عام 1951 الخاصة بوضع اللاجئين (اتفاقية اللاجئين) التوجيهات اللازمة. فتنصُّ المادة 13 من هذه الاتفاقية على أن "تمنح الدول المتعاقدة كل لاجئ أفضل معاملة ممكنة، لا تكون في أي حال أدنى رعاية من تلك الممنوحة، في نفس الظروف، للأجانب عامة، في ما يتعلق باحتياز الأموال المنقولة وغير المنقولة والحقوق الأخرى المرتبطة بها، وبالإيجار وغيره من العقود المتصلة بملكية الأموال المنقولة وغير المنقولة".

وتحظر الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين التمييز ضد اللاجئين في ما

109 منظمة الدول الأفريقية، ميثاق [بانجول] لحقوق الإنسان والشعوب، المعتمَد في 27 حزيران/يونيو 1981، الوثيقة CAB/LEG/67/3 rev. 5.

110 مراجعة قرار الجمعية العامة 429 (خامساً).

111 E/CN.4/1998/53/Add.2، المرفق.

112 منظمة العمل الدولية، الاتفاقية بشأن الشعوب الأصلية والقبلية، 1989 (رقم 169)، المادة 14.1.

حق التمتُّع السلمي بالممتلكات هو الحل الممكن، بما في ذلك التمكين من العودة والاسترداد في المستقبل.

أسئلة شائعة

ما هي العلاقة بين حقوق الملكية والحق باحترام الحياة الخاصة؟

هدم المساكن أثناء النزاعات المسلحة أمر واسع الانتشار. فكثيراً ما تتعرَّض منازل اللاجئين والمهجّرين للهدم عمداً، كوسيلة لمنع عودة الأشخاص أصحاب الحقوق في تلك المنازل والأراضي إليها في نهاية المطاف، ومنع استردادهم إياها. وقد تناول حكم المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية أكديفار وآخرين ضد تركيا العلاقة الحاسمة بين حقوق الملكية وحقوق الخصوصية بطريقة تتصل بوضوح بحالات الاسترداد في كل مكان. فرأت المحكمة ما يلي: ''لا شك في أن الحرق المتعمَّد لمنازل أصحاب المطالبات ومحتوياتها يشكِّل في الوقت نفسه تدخلاً خطيراً في الحق باحترام حياتهم الأسرية ومنازلهم وبتمتُّعهم السلمي بممتلكاتهم.

وفي ظل عدم تقديم الحكومة المدعى عليها لأي مبرر لهذه التدخلات — التي اقتصرت في ردها على إنكار تورط قوات الأمن في الحادث — يجب على المحكمة أن تخلُص إلى حدوث انتهاك لكل من المادة 8 من الاتفاقية [احترام المنزل] والمادة 1 من البروتوكول 1 [الحق في التمتُّع السلمي بالممتلكات]''[114].

هل ينطبق مبدأ التوازن العادل أيضاً على قضايا حقوق الملكية؟

نعم. للحصول على إرشادات ذات صلة، قد يكون من الضروري، مرة أخرى، الاستناد إلى السوابق القضائية للنُّظُم القانونية الرئيسية في مناطق أخرى. ففي إطار تحديد وجود توازن عادل، لاحظت الهيئات الأوروبية لحقوق الإنسان حدوث انتهاك للمادة 1 من البروتوكول رقم 1 للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، عندما لم يُحقَّق توازن عادل بين مصلحة حماية الحق بالملكية ومتطلبات المصلحة العامة، وذلك نتيجة لطول إجراءات الاستملاك والصعوبات التي واجهها أصحاب المطالبات للحصول على الدفع الكامل للتعويض الممنوح وتدهور وضع الأراضي التي أُعيدت إليهم في نهاية المطاف[115]. ولكن، في السوابق القضائية للمحكمة الأوروبية، دراسة التناسب بين المصلحة الفردية والمصلحة العامة قد تؤدّي أيضاً إلى أقل من التعويض الكامل.

وإذا قامت أجهزة الدولة أو غيرها من السلطات الحاكمة بإلغاء حقوق السكن والأرض والملكية الموجودة أصلاً بطريقة تعسفية، أو بتطبيق معايير تمييزية، فإن الفعل سيكون غير متناسب، وبالتالي سيشكِّل انتهاكاً للقانون الدولي وخَرْقاً لالتزامات الدولة. وبالمثل، فمبدأ التوازن العادل الذي صار اليوم مقبولاً على نطاق واسع ينصُّ على أنّ أي تدخل في ممارسة هذه الحقوق يجب أن يحقِّق توازناً عادلاً بين الهدف المنشود تحقيقه وطبيعة الفعل، وذلك عند تحديد مدى توافق فعل معيّن يتعلق بمسائل المساكن والأراضي والممتلكات.

في سلام وكرامة، بمن فيهم الأشخاص من غير مالكي الممتلكات، يكتسي مصطلح ''الحق بالملكية'' أهمية خاصة من حيث حماية حقوق الأشخاص الذين يمتلكون بالفعل ممتلكات، لا سيّما من الحرمان التعسفي من ممتلكاتهم أو مساكنهم.

بالإضافة إلى ذلك، العديد من البلدان التي تنفِّذ فيها برامج رد حقوق السكن والأرض والملكية تعترِف بأشكال مختلفة من التملُّك، تختلف عن المفاهيم الغربية لـ ''الملكية الخاصة''، قد تكون ذات طابع اجتماعي أكثر، بما في ذلك الملكية الجماعية والعُرفية والمشتركة، أو تَعتبر أن التمتُّع بالأراضي يكون بهدف ''الإدارة''. وينبغي الاعتراف بجميع أصحاب حقوق الحيازة الشرعيين، كما ينبغي الاعتراف بحقوقهم واحترامها[113].

والصيغة البسيطة للرد التي تركِّز فقط على المفاهيم الغربية لـ ''الملكية الخاصة'' يمكنها أن تديم أسباب النزاع والتهجير وأوجه التمييز والمظالم الموجودة أصلاً، إذ تميل الفئات المهمَّشة إلى الاستفادة من أشكال الحيازة الأضعف وغير الرسمية وغير المعترَف بها. كما أنها ستمثِّل تمييزاً على أساس الحيازة. وغالباً ما تكون هذه القضايا معقَّدة، ولكن، يجب أخذها في الاعتبار عند تطبيق مبادئ بنهيرو.

فرص تطبيق المبدأ 7

جهود المناصَرة لدعم تدابير رد الحقوق — يمكن أن يكون المبدأ 7 أساساً متيناً لدعم إدراج تدابير ومؤسسات رد السكن والأرض والملكية في اتفاقات السلام وتنفيذها من خلال ترتيبات العودة الطوعية إلى الوطن والأُطُر القانونية المحلية المناسبة. وبما أن التهجير القسري غالباً ما يستند إلى إجراءات تعسفية وغير قانونية، فالاتفاق على المبدأ 7 يمكن أن يوفِّر إطاراً معيارياً للمناصَرة من أجل وضع برامج مناسبة ودائمة لرد حقوق السكن والأرض والملكية. ولمزيد من المعلومات عن الاتفاقيات المتعلقة بالسكن والأرض والملكية والسلام، يمكن مراجعة الفروع المتعلقة بالمبادئ 1 و2 و10 و12 و13 و18 و22.

تحديد شرعية تدابير المصادرة/الاستملاك — غالباً ما تقوم الدول المسؤولة عن التهجير بإجراءات مصادرة/استملاك ضد المساكن والأراضي والممتلكات الأصلية للاجئين والمهجرين كجزء من جهدها لإضفاء الشرعية على الأعمال غير القانونية التي عجَّلت بالتهجير قيد النظر. وفي حين أن الاستملاك ليس في حد ذاته عملاً محظوراً، فهو يخضع بموجب قانون حقوق الإنسان لمعايير متزايدة الصرامة، تكون الأساس للحكم على جميع هذه التدابير من أجل تحديد قانونيتها. ووفقاً للمبادئ العامة المتمثلة في المعقولية والتوازن العادل والتناسب، ينبغي ألا يكون الحق بالتمتُّع السلمي بالممتلكات محدوداً إلا في الحالات التالية: (1) بموجب القانون؛ و(2) بموجب المبادئ العامة للقانون الدولي؛ و(3) بموجب مصلحة المجتمع. وإذا لم يتم استيفاء أي من هذه المعايير، يكون للأشخاص المهجرين بسبب إجراءات الاستيلاء هذه الحق الكامل باسترداد مساكنهم وأراضيهم وممتلكاتهم الأصلية. ويتناول المبدأ 7 بمزيد من التفصيل مفهوم ''مصلحة المجتمع''. ويضيف إلى المعايير الآنفة الذكر أنه، في بعض الحالات حيث يكون الحق بالتمتُّع السلمي بالممتلكات تابعاً لمصلحة المجتمع، ينبغي حصر هذه المصلحة في نطاق ضيق. وتبعاً للظروف، قد يعني ذلك أن التدخل المؤقت أو المحدود في

113 هذا ما يؤكِّد عليه منشور منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة: الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي ومصايد الأسماك والغابات في سياق الأمن الغذائي الوطني — نسخة منقحة.

114 Europ European Court of Human Rights, Akdivar and others v. Turkey, App. No. 00021893/93, Judgment, 16 September 1996, reprinted in UN-Habitat, (Compilation of Selected Adjudication on Housing Rights, 3rd edition (Nairobi, 2006.

115 European Court of Human Rights, Zubani v. Italy (Article 41) (Application no. 14025/88), Judgment, 7 August 1996.

مراجع توجيهية مفيدة

مراجع الأمم المتحدة والمراجع الدولية:

- منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، "الحصول على الأراضي الريفية والإدارة العقارية بعد الصراعات"، دراسات المنظمة عن حيازة الأراضي (روما، 2005).
- Office of the High Representative, "A new strategic direction: proposed ways ahead for property law implementation in a time of decreasing international community resources". http://www.ohr.int/?ohr_archive=a-new-strategic-direction-proposed-ways-ahead-for-property-law-implementation-in-a-time-of-decreasing-ic-resources.
- European Court of Human Rights, Guide on article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights protection of property. https://rm.coe.int/guide-art-1-protocol-1-eng/1680a20cdc.

مصادر أخرى:

- James Hathaway and Michelle Foster, The Law of Refugee Status (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2014).
- Scott Leckie and Chris Huggins, Conflict and Housing, Land and Property Rights: A Handbook on Issues, Frameworks and Solutions (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2011).

المبدأ 8: الحق بالسكن اللائق

8.1 لكل إنسان الحق في سكن لائق.

8.2 ينبغي للدول أن تعتمد تدابير إيجابية للتخفيف من معاناة اللاجئين والمشَرَّدين الذين يعيشون في مساكن غير لائقة.

وتشمل التزامات الدولة والمهام الحكومية المنبثقة من الحق بالسكن اللائق واجبات اتخاذ تدابير تكفل أمن الحيازة (وما يترتب على ذلك من حماية من الإخلاء التعسفي أو القسري و/أو المصادرة التعسفية للمساكن أو استملاكها التعسفي) لمنع التمييز في مجال الإسكان ولضمان المساواة في المعاملة والحصول على السكن. والدول ملزمة أيضاً بضمان السكن ميسور الكلفة، وتنظيم العلاقات بين المالك والمستأجر، وتأمين الوصول إلى موارد السكان المناسبة لاحتياجات الجميع، مع إعطاء الأولوية للفئات المهمَّشة و/أو الضعيفة، مثل الأسر المعيشية التي ترأسها نساء والأشخاص ذوي الإعاقة والأشخاص المصابين بأمراض مزمنة والعمال المهاجرين وكبار السن واللاجئين والمهجرين.

ويجب حماية حقوق الإنسان الأخرى لجعل إعمال الحق في السكن اللائق أمراً ممكناً، بما في ذلك الحق في الحصول على المعلومات والمشاركة والتعليم والأمن الشخصي والشخصية القانونية. ومن الحقوق الهامة أيضاً الحق بالانتصاف وعدم التعرُّض للمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة. وقد تصل عمليات هدم المساكن، بما في ذلك كإجراء عقابي، إلى حد "المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة"، وهو ما تحظره اتفاقية مناهضة التعذيب[119]. وفي سياق النزاع المسلح، بما في ذلك الاحتلال، يمكن أن تشكِّل هذه الأعمال انتهاكات جسيمة للقانون الدولي الإنساني وجرائم حرب.

فرص تطبيق المبدأ 8

رصد ظروف السكن الحالية وتحديد المشاكل فيها — مع أن المبدأ 8 ضروري في جميع مراحل دورة التهجير، ينبغي لمستخدمي هذا الدليل إيلاء اهتمام كبير لتطبيق هذا المبدأ أثناء التهجير. فأغلبية كبيرة من اللاجئين والمهجرين في العالم، وجميعهم أصحاب مطالبات محتمَلون باسترداد السكن والأرض والملكية، يقيمون أثناء تهجيرهم في ظروف لا تستوفي مطلقاً المعايير الدولية الدنيا الأساسية للسكن اللائق والحصول على المياه والخدمات والمعايير الأساسية المتعلقة بالصلاحية للسكن وأمان المسكن وحقوق حيازة الأراضي والممتلكات وغيرها. وظروفهم

مسائل رئيسية

كان الاعتراف بالحق بالسكن اللائق لأول مرة بموجب المادة 25(1) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ثم أُدرج لاحقاً في معايير محدَّدة أكثر لحقوق الإنسان. فقد كرَّست المادة 11(1) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هذا الحق، تحديداً كجزء من الحق في مستوى معيشي لائق. كما تضمن المادة 38 من الميثاق العربي لحقوق الإنسان الحق بالسكن كجزء من الحق بمستوى معيشي لائق. فلكل إنسان الحق بسكن يكون "لائقاً وملائماً". وبحسب تعريفها لاحقاً في القانون الدولي، فإن ملاءمة السكن تنطوي على عدة صفات: الضمان القانوني لشغل المسكن؛ وتوفير الخدمات؛ والمواد؛ والمرافق والبنى الأساسية؛ والقدرة على تحمُّل الكلفة؛ والصلاحية للسكن؛ وإتاحة إمكانية الحصول على السكن؛ والموقع؛ والسكن الملائم من الناحية الثقافية[116].

وفي حين أن السكن اللائق هو حق من حقوق الإنسان ينطبق عالمياً على جميع الأشخاص، فقد أوضِح هذا الحق من حقوق الإنسان على الصعيد الدولي في ما يتعلق باللاجئين والمهجرين داخلياً وإمكانية حصولهم على السكن اللائق وضمان حيازته. فعلى سبيل المثال، تشجع اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي لشؤون اللاجئين، في الاستنتاج رقم 101 بشأن مسائل السلامة القانونية في سياق إعادة اللاجئين طوعاً إلى أوطانهم، بلدان المنشأ على إتاحة الفرص، حسب الاقتضاء، للاجئين العائدين الذين لا مأوى لهم، للحصول على أرض و/أو مسكن ملائم يكون متماشياً مع المعايير المحلية[117]. وبالمثل، ينصُّ المبدأ 18 من المبادئ التوجيهية بشأن التشريد الداخلي على أن "لكافة المشردين داخلياً الحق بالتمتُّع بمستوى معيشي لائق" وأن "توفِّر السلطات المختصة للمشردين داخلياً، كحد أدنى وبغض النظر عن الظروف ودونما تمييز، الوصول الآمن إلى [...] المأوى الأساسي والمسكن"[118]. كما تضمن اتفاقية اللاجئين والاتفاقية المتعلقة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية (1954) الحد الأدنى من الحقوق، بما في ذلك الحق في السكن (المادة 21).

116 اللجنة المعنيّة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 4 (1991)، الفقرة 8.

117 الاستنتاج بشأن مسائل السلامة القانونية في سياق إعادة اللاجئين طوعاً إلى أوطانهم، رقم 101 (2004 – (LV، الدورة 55 للجنة التنفيذية، 8 تشرين الأول/أكتوبر 2004 (A/AC.96/1003).

118 E/CN.4/1998/53/Add.2.

119 خلُصت لجنة الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب إلى أن "السياسات الإسرائيلية بشأن هدم المنازل، قد تصل في بعض الحالات إلى المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة"، كما هي معرَّفة في المادة 16 من اتفاقية مناهضة التعذيب. استنتاجات وتوصيات لجنة مناهضة التعذيب: إسرائيل، CAT/C/XVII/Concl.5، 23 تشرين الثاني/نوفمبر 2001، الفقرة 6(ي). يمكن مراجعة أيضاً لجنة مناهضة التعذيب، الملاحظات الختامية بشأن التقرير الدوري الخامس لإسرائيل، CAT/C/ ISR/CO/5، 3 حزيران/يونيو 2016، الفقرة 41: "ينبغي للدولة الطرف أن تتخذ جميع التدابير اللازمة لإنهاء سياسة هدم المنازل باعتبارها إجراءً عقابياً، لأنها تشكِّل انتهاكاً للمادة 16 من الاتفاقية".

لا يشمل في مجمله كامل نطاق "الحق بالمنزل"، المتوخى بموجب قانون رد الحقوق. وبالتالي، لأغراض عملية متعلقة برد الحقوق، ولأن الفروق التاريخية والسياسية والثقافية وغيرها بين البلدان في ما يتعلق بما يسمى أيضاً على نطاق أوسع بالحقوق "السكنية" فروق واسعة جداً، يُستخدَم مصطلح "حقوق السكن والأرض والملكية" بشكل متزايد لوصف الأبعاد السكنية المتعدِّدة لهذه المسائل من منظور قانون حقوق الإنسان. فقد يصف الناس في بلد ما "حقوق الأرض" بنفس ما يعتبره مواطنو بلد آخر "حقوق السكن". وقد تساعد "حقوق الملكية" في منطقة ما مساعدة كبيرة في حماية حقوق المستأجرين، في حين تُستخدَم حقوق الملكية في مكان آخر لتبرير عمليات الإخلاء القسري الجماعية. ويمكن إعطاء أمثلة أخرى كثيرة، لكن النقطة الهامة هنا هي ببساطة أن المصطلح المركَّب "حقوق السكن والأرض والملكية" يجسِّد على الأرجح مفهوم "بلد الأصل" أو "مكان الإقامة المعتاد" أفضل من المصطلحات الأخرى الممكنة.

هل تتطلب حقوق السكن من الدولة أن تبني مساكن للجميع؟

يتطلب قانون حقوق الإنسان من الدول تهيئة الظروف داخل المجتمع — من خلال القانون والسياسات ومخصَّصات الميزانية وما إلى ذلك — لضمان حصول جميع الأشخاص على سكن ميسور الكلفة وصالح للسكن و"ملائم/لائق" تماماً وفقاً للمعايير الدولية. ويمكن — لا بل ينبغي — أن يشمل ذلك التمويل المباشر لبناء مساكن جديدة ولتحديد مخصَّصات الميزانية تحقيقاً لهذه الغاية، بأقصى ما تسمح به موارد البلد، وفقاً للأحكام الدولية المتعلقة بحقوق السكن، مثل الأحكام المنصوص عليها في المادة 11(1) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. في الحالات التي يكون فيها الناس غير قادرين على تأمين سكن لائق لهم، مثلاً في أعقاب الكارثة، يتعيَّن على الحكومات التي لا تملك الوسائل لتوفير هذا السكن أن تسعى للحصول على مساعدة دولية للوفاء بالتزاماتها بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان.

المعيشية هي الدليل على ما إذا كانت الدولة تفي بالتزاماتها الأساسية الدنيا باحترام الحق بالسكن اللائق وحمايته وإعماله. ولا تزال بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، لا سيّما تركيا والأردن ولبنان، تستضيف عدداً كبيراً من اللاجئين السوريين الذين يعيش كثيرون منهم في ظروف دون المستوى المطلوب. فعلى سبيل المثال، يتَّبع لبنان "سياسة عدم إقامة مخيمات" للاجئين من الجمهورية العربية السورية، مما يؤدّي إلى قيام معظم اللاجئين باستئجار أماكن من مالكي العقارات اللبنانيين الخاصين، وغالباً ما تكون هذه الأماكن دون المعايير الدنيا للسكن اللائق. فقد أفاد تقييم جوانب ضعف اللاجئين السوريين في لبنان لعام 2022 أن أكثر من نصف أسر اللاجئين السوريين (58 في المائة) يعيشون في مساكن مكتظة، و/أو ظروف العيش فيها دون المعايير الإنسانية، و/أو معرَّضة لخطر الانهيار. وكان ما مجموعه 7 في المائة من الأسر المعيشية يعيشون في ظل إشعار بالإخلاء[120]. وثمة مثال آخر يتعلق بالجمهورية العربية السورية، إذ أشارت البيانات المتاحة في عام 2016 إلى أن ما يقرب من 1.2 مليون فرد من السكان النازحين وغير النازحين قد اتخذوا مساكن لهم في ممتلكات متضرِّرة أو غير مكتمِلة أو مهجورة. وحوالى 10 في المائة من المهجرين داخلياً يعيشون في مراكز جماعية تمّ تقييم معظمها على أنها غير ملائمة من منظور معايير المأوى والمياه والصرف الصحي والنظافة الصحية[121].

وضع وتنفيذ برامج شاملة لإعادة الإعمار مرتبطة بالعودة والاسترداد — تُجْمَع برامج الاسترداد الناجحة عموماً بين التدابير القانونية والقضائية والإدارية وغيرها من التدابير لتمكين اللاجئين والمهجرين من العودة إلى منازلهم الأصلية من خلال برامج إعادة بناء وتحسين المساكن التي يمكنهم المشاركة فيها. وبهذه الطريقة وحدها، يمكن إعمال كامل مجموعة حقوق اللاجئين والمهجرين العائدين بالسكن والأرض والملكية في إطار عمليات جَبر الضرر. وينبغي، إلى أقصى حد ممكن، ربط أنشطة إعادة الإعمار رسمياً ببرامج رد الحقوق. وتُناقَش هذه المسألة بمزيد من التفصيل في إطار المبدأ 21.

أسئلة شائعة

كيف تختلف حقوق السكن عن حقوق الأرض وحقوق الملكية، وكيف تترادف؟

مع أن كلاً من حقوق السكن والأرض والملكية هي مفاهيم قانونية ومفاهيم لحقوق الإنسان متميِّزة عن سواها، فهي ترتبط ارتباطاً وثيقاً في ما بينها وتتداخل إلى حد ما. وبتعبير عام، حقوق السكن هي حقوق "جميع الأشخاص" بالحصول على مسكن آمن ومضمون وميسور الكلفة وصالح للسكن. أما حقوق الأرض فتشير إلى المناطق الريفية والحضرية وتشمل الحقوق المتصلة مباشرة بالأرض نفسها، بوصفها كياناً مختلفاً عن الهيكل المبني على الأرض المعنيّة. أما حقوق الملكية فتتعلق بحقوق المستخدِم والتملُّك الحصرية على مسكن معيَّن أو قطعة أرض معيّنة. وكل مصطلح من هذه المصطلحات هام، ولكن أياً منها

120 Inter-Agency Coordination Lebanon and others, "Vulnerability assessment of Syrian refugees in Lebanon", May 2023, p. 16. https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000149219/download/

121 لورا كونيال، "الإسكان والأراضي والملكية في الجمهورية العربية السورية".

مراجع توجيهية مفيدة

مراجع الأمم المتحدة والمراجع الدولية:

- اللجنة المعنيّة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 4: الحق في السكن الملائم (المادة 11(1) من العهد).
- تقرير المقرِّرة الخاصة المعنيّة بحقوق الإنسان للنازحين داخلياً، 17 تموز/يوليو 2018 (A/73/173).
- تقرير المقرِّرة الخاصة المعنيّة بحقوق الإنسان للنازحين داخلياً، 21 نيسان/أبريل 2021 (A/HRC/47/37).
- تقرير المقرِّرة الخاصة المعنيّة بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق (المرأة والحق في السكن اللائق)، 26 كانون الأول/ديسمبر 2011 (A/HRC/19/53).
- COHRE, Sources No. 4 – Legal Resources for Housing Rights – International and National Standards (Geneva, 2000).
- مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة)، "الحق في السكن اللائق"، صحيفة الوقائع 21 (التنقيح 1) (2009). https://www.ohchr.org/en/publications/fact-sheets/fact-sheet-no-21-rev-1-human-right-adequate-housing.
- مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، "أسئلة يتكرَّر طرحها بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"، صحيفة الوقائع رقم 33 (2008). https://www.ohchr.org/ar/publications/fact-sheets/fact-sheet-no-33-frequently-asked-questions-economic-social-and-cultural.
- منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي ومصايد الأسماك والغابات في سياق الأمن الغذائي الوطني، التنقيح الأول (روما، 2012).
- Siraj Said, A Training Course on Land, Property and Housing Rights in the Muslim World ((Nairobi, UN-Habitat, 2010).
- Anna Corsi and Harris Selod, Land Matters: Can Better Governance and Management of Scarcity Prevent a Looming Crisis in the Middle East and North Africa? (Washington, D.C., World Bank Group, January 2023).

مصادر أخرى:

- Norwegian Refugee Council and International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, "The Importance of addressing Housing, Land and Property (housing, land and property): challenges in Humanitarian Response" (2016). https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/the-importance-of-housing-land-and-property-hlp-rights-in-humanitarian-response.pdf

المبدأ 9: الحق بحرية التنقُّل

9.1 لكل إنسان الحق في حرية التنقُّل والحق في اختيار مكان إقامته. ولا يجوز إجبار أي شخص، تعسفاً أو بصورة غير مشروعة، على البقاء في إقليم أو مكان معيّن أو منطقة معيّنة. وكذلك، لا يجوز إجبار أي شخص، تعسفاً أو بصورة غير مشروعة، على مغادرة إقليم أو مكان معيّن أو منطقة معيّنة.

9.2 تضمن الدول ألا تخضع حرية التنقُّل واختيار المسكن إلى أي قيود باستثناء القيود التي ينصُّ عليها القانون، والضرورية لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الأخلاق أو حقوق الآخرين وحرياتهم، والمنسجمة مع القانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون اللاجئين الدولي والقانون الدولي الإنساني والمعايير ذات الصلة.

فرص تطبيق المبدأ 9

قبل وأثناء العودة وبرامج الحلول الدائمة — إن حرية التنقُّل هي تدبير حاسم لمنع النقل القسري إلى أماكن أخرى أو العودة القسرية، والسماح للاجئين والمهجرين بالتماس الأمان. وتشكِّل حرية التنقُّل وما يصاحبها من حق باختيار مكان الإقامة نقطتَين مرجعيتَين مفيدتَين يمكن الاستناد إليهما لوضع برامج للحلول الدائمة تدعم العودة الطوعية إلى بلد الأصل، أو الاندماج المحلي في مكان التشرُّد، أو الاستقرار في مكان آخر.

أثناء تنفيذ حقوق الاسترداد والتعويض — إن المبدأ 9 مرتبط مباشرة بتنفيذ حقوق استرداد السكن والأرض والملكية. فهذه الحقوق تفترض قدرة اللاجئين والمهجرين على "التنقُّل بحرية" للعودة إلى ديارهم و"اختيار مكان إقامتهم" في ديارهم أو مكان تهجيرهم، أو في أي مكان آخر. وكما هو مبيّن في المبدأ 2-2، ينبغي ألا يؤثر اختيار مكان الإقامة على الحق في الاسترداد والتعويض: "يقوم الحق بالاسترداد كحق مستقل بذاته، لا تنتقص منه العودة الفعلية للاجئين والمهجرين المستحقين لاسترداد السكن والأرض والملكية، أو عدم عودتهم". والقيود التي تربط حقوق الاسترداد باختيار مكان الإقامة تتنافى مع مبادئ بنهيرو.

أسئلة شائعة

هل الحق بحرية التنقُّل والحق بالعودة والحق باسترداد السكن والأرض والملكية هي حقوق مرهونة بعضها ببعض؟

اللجنة المعنيّة بحقوق الإنسان، في تعليقها العام رقم 27 (1999) واضحة جداً بشأن هذه الصلة، إذ تفيد أن "الحق بالعودة يكتسب أهمية قصوى للاجئين الراغبين في العودة إلى الوطن باختيارهم. وهو يعني ضمناً أيضاً حظر عمليات ترحيل السكان القسرية أو طردهم الجماعي إلى بلدان أخرى". وبناءً على ذلك، فإن هذه الحقوق الثلاثة تلتقي فعلياً في ما بينها، واحترام كل منها يعزّز احتمال احترام الحقّين الآخرين. ومع أن الحق بالاسترداد ليس رهناً بالعودة، إلا أنّه يعزّز الحق بالعودة، والعكس صحيح، بما أن الاسترداد عنصر أساسي في العودة المستدامة وأن العودة تسهّل الاسترداد الفعلي.

هل يمكن لسياسة العودة أن تحد من حرية التنقُّل، وما هي

مسائل رئيسية

إن الحق بحرية التنقُّل والإقامة هو حق معترَف به في العديد من صكوك حقوق الإنسان، من بينها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (المادة 13(1))، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (المادة 12(1))، والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (المادة 12(1)). كذلك، تضمن نسختا الميثاق العربي لحقوق الإنسان (1994 و2004) حق الإنسان بحرية التنقُّل. فتنصُّ نسخة عام 2004 في المادة 26 على أن (أ): لكل شخص يوجد بشكل قانوني على إقليم دولة طرف حرية التنقُّل واختيار مكان الإقامة في أية جهة من هذا الإقليم في حدود التشريعات النافذة؛ و(ب) لا يجوز لأية دولة طرف إبعاد أي شخص لا يحمل جنسيتها ومتواجد بصورة شرعية على أراضيها إلا بموجب قرار صادر وفقاً للقانون وبعد تمكينه من عرض تظلُّمه على الجهة المختصة، ما لم تحتم دواعي الأمن الوطني خلاف ذلك. وفي كل الأحوال، يُمنع الإبعاد الجماعي.

وتلحظ اللجنة المعنيّة بحقوق الإنسان في تعليقها العام رقم 27 (1999) ما يلي: "يتمتَّع كل فرد موجود بصفة قانونية في إقليم دولة ما بالحق بحرية التنقُّل واختيار مكان إقامته داخل ذلك الإقليم". وينطبق الحق بحرية التنقُّل على إقليم الدولة المعنيّة كله، بما في ذلك جميع أنحاء الدول الاتحادية. ويحق للأشخاص التنقُّل من مكان إلى آخر والإقامة في مكان ما حسب اختيارهم. والتمتُّع بهذا الحق يجب ألا يخضع لأي غرض أو سبب معيّن للشخص الراغب في الانتقال أو في الإقامة في مكان ما. ورهناً بأحكام الفقرة 3 من المادة 12، فالحق بالإقامة في مكان ما يختاره الشخص المعني داخل إقليم ما يشمل الحماية من جميع أشكال التشريد الداخلي القسري، ويحول دون منع الأشخاص من الدخول أو البقاء في جزء محدَّد من الإقليم.

وكما هو مبيّن في المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي (المبدأ 14)، فإن الحق بحرية التنقُّل يدعم حق المهجرين داخلياً بالتماس الأمان في جزء آخر من البلاد وبالدخول إلى المخيمات التي يقيمون فيها والخروج منها، وباختيار أماكن إقامتهم. وتؤكد المبادئ التوجيهية أيضاً على خيار المهجّرين في العودة إلى ديارهم أو أماكن إقامتهم المعتادة، أو إعادة التوطُّن الطوعي في مكان آخر من البلد (المبدأ 28). وبناءً على ذلك، وإلى جانب المسائل المرتبطة بالأمن، لا ينبغي إجبار المهجرين داخلياً على العودة أو إعادة التوطُّن في مكان آخر إذا كانوا لا يرغبون في ذلك، ولا ينبغي منعهم من التماس الأمان داخل بلدانهم أو، إذا لزم الأمر، خارج بلدانهم (المبدأ 15).

أو خارجة عن سيادة القانون. وتذكر اللجنة المعنيّة بحقوق الإنسان ما يلي: يستوجب السماح بهذه القيود أن ينصَّ عليها القانون، وأن تكون ضرورية في مجتمع ديمقراطي لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو حقوق الآخرين وحرياتهم. كما يجب أن تكون القيود متسقة مع حقوق الإنسان الأخرى المعترَف بها في العهد[122].

ففي بعض البلدان، تعرَّض اللاجئون والمهجرون لحظر التجول وحظر دخول الأماكن العامة من قِبل البلديات والسلطات المحلية، في مخالفة لأحكام حقوق الإنسان والقانون المحلي[123]. إذ أفادت التقارير بأن بعض البلديات في لبنان مثلاً اعتمدت قواعد وقيوداً متعلقة بكوفيد19- للاجئين السوريين كانت أكثر صرامة من تلك المفروضة على عامة السكان[124]. ومع أن اعتماد قيود على الحق بحرية التنقُّل يمكن أن يكون مشروعاً لحماية الصحة العامة في سياق جائحة عالمية، فهو يجب أن تكون هذه التدابير متناسبة مع الهدف وغير تمييزية.

ويمكن للقيود المفروضة على حرية التنقُّل أن تعوق حماية حقوق استرداد السكن والأرض والملكية، من خلال منع الناس من السفر لبدء الإجراءات والحصول على الوثائق المدنية ووثائق الملكية المطلوبة للمطالبة بحقوقهم بالسكن والأرض والملكية. ففي الجمهورية العربية السورية مثلاً، يعيق وجود نقاط تفتيش متعدّدة بين مختلف المناطق، حيث تكون وثائق الهوية مطلوبة، حرية التنقُّل[125]. ويحد فقدان الوثائق الشخصية من حرية التنقُّل، مما يمنع بدوره تحديد الوثائق المفقودة. وتُستخدَم نقاط التفتيش أيضاً لمنع العودة، لا سيّما بالنسبة إلى الأشخاص القادمين من المناطق التي كانت تخضع سابقاً أو حالياً لسيطرة المعارضة. بالإضافة إلى ذلك، فإن خطر الاحتجاز التعسفي والاختفاء القسري والتعذيب وسوء المعاملة والفساد عند نقاط التفتيش يردع الناس عن عبورها[126]. وتواجه النساء اللواتي يعشن في المناطق التي تسيطر عليها الجماعات الإسلامية قيوداً أكثر صرامة على حريتهن في التنقُّل، إذ لا يُسمَح لهن بالتنقُّل من دون مُحْرِم[127]. وهذه القيود تجعل المهجرين يتجنبون العودة أو التنقُّل داخل البلاد، ما يحد بدوره من قدرتهم على الحصول على الوثائق المدنية ووثائق الملكية اللازمة لإثبات حقوقهم بالسكن والأرض والملكية وحماية ممتلكاتهم أو التصرف بها[128].

الاستجابات الممكنة؟

يمكن للتطوّرات السياسية وللاستعجال الذي قد تفرضه على عملية العودة أن تحد من البُعد "الطوعي" للعودة والحق بحرية التنقُّل. فعلى سبيل المثال، كثيراً ما أدّت الانتخابات أو عمليات الإحصاء السكاني أو رغبة البلدان المضيفة في رؤية اللاجئين يغادرون إلى الضغط على اللاجئين والمهجرين للعودة إلى بلادهم أو مناطقهم الأصلية على حساب دعم الخيارات الأخرى. وهذا الضغط الذي كثيراً ما يؤدّي إلى إصدار السلطات سياسات فعلية للعودة، قد يعوق حرية التنقُّل وحرية اختيار مكان الإقامة. ويمكن أن يكون هذا الضغط غير مباشر أيضاً، من خلال تقديم مساعدة مشروطة باختيار حل دائم محدَّد مثلاً، أو من خلال تقديم معلومات غير كاملة أو غير دقيقة عن الظروف السائدة في منطقة العودة أو إعادة التوطُّن. فضلاً عن ذلك، فهو يميل إلى تأخير التوصل إلى حلول دائمة للتهجير. فالأشخاص الذين يتعرَّضون لضغوط للعودة، قد يصلون إلى بيئة لم يتوفر فيها ما يكفي من الوقت أو الموارد لتخطيط وتنفيذ أنشطة إعادة الإعمار وإعادة الإدماج على النحو السليم. وبالتوازي مع ذلك، فالأشخاص الذين يفضلون الاندماج في مكان تهجيرهم أو الاستقرار في مكان آخر يخاطرون بالبقاء من دون دعم كافٍ. وقد يؤدّي ذلك إلى توترات مع السكان في مناطق العودة أو التهجير. وعلى أي حال، لا ينبغي ربط حقوق الاسترداد والتعويض باختيار مكان الإقامة، وذلك لتجنُّب ممارسة الضغط على اختيار الناس لمكان إقامتهم.

هل حرية التنقُّل ضرورية فقط في بلدان المنشأ في ما يتعلق بحقوق الاسترداد؟

لا. تنطبق حرية التنقُّل عندما يكون اللاجئون مقيمين في بلد مضيف وعندما يسعى اللاجئون إلى ممارسة حقوق الاسترداد في بلدهم عند عودتهم. فالحق بحرية التنقُّل هو حق من حقوق الإنسان، وليس حصرياً للاجئين والمهجرين أو مقتصراً عليهم (استثنائياً لهم). وحرية التنقُّل هي حق من حقوق الإنسان المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية واتفاقية اللاجئين.

ما هي القيود المفروضة على الحق بحرية التنقُّل؟

لا يجوز إخضاع حرية التنقُّل لقيود إلا في ظروف استثنائية، مثلاً "في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تهدِّد حياة الأمة والمعلَن قيامها رسمياً"، على النحو المبيّن في المادة 1-4 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ولكن، ينبغي ألا تكون القيود تمييزية أو تعسفية

122 المرجع نفسه، الفقرتان 12-11.

123 ALEF and PAX, Trapped in Lebanon: The Alarming Human Rights and Human Security Situation of Syrian refugees in Lebanon (Beirut: ALEF and PAX, May 2016), pp. 24–26؛ هيومن رايتس ووتش، "لبنان: فرض ما لا يقل عن 45 حظر تجول محلي على اللاجئين السوريين"، تشرين الأول/أكتوبر 2014. www.hrw.org/news/2014/10/03/lebanon-least-45-local-curfews-imposed-syrian-refugees؛ and Palig Taslakian, "Curfews and human rights within the Syrian context in Lebanon", Peacebuilding in Lebanon, No. 12 (June 2016).

124 هيومن رايتس ووتش، "لبنان: إجراءات مواجهة فيروس "كورونا" تهدّد اللاجئين. التمييز قد يؤذي السوريين واللبنانيين على حد سواء، 2 نيسان/أبريل 2020. www.hrw.org/news/2020/04/02/lebanon-refugees-risk-covid-19-response.

125 الأمم المتحدة، "لمحة عامة عن الاحتياجات الإنسانية: الجمهورية العربية السورية"، 2019، صفحة 51. www.unocha.org/publications/report/syrian-arab-republic/2019-humanitarian-needs-overview-syrian-arab-republic-enar؛ و A/HRC/32/35، إضافة 2، الفقرتان 56 و60.

126 A/HRC/45/31، الفقرتان 13 و30.

127 A/HRC/46/54، الفقرة 49.

128 A/HRC/45/31، الفقرة 36.

الإطار 11: عندما تدعم التكنولوجيا حرية التنقُّل والوصول إلى الحقوق

في أوكرانيا، يوفر تطبيق للهواتف الذكية يسمى "your app" معلومات ومشورة قانونية للمهجرين داخلياً والناجين من العنف على أساس الجنس. ويهدف تطبيق المعلومات القانونية هذا إلى مساعدتهم في المطالبة بحقوقهم والحصول على جَبر للضرر. كما يقدِّم هذا التطبيق معلومات عن الوثائق والإجراءات المطلوبة قانوناً للسفر عبر خطوط التّماس بين المناطق التي تسيطر عليها الحكومة والمناطق غير الخاضعة لسيطرة الحكومة. وعليه، فهو يساعد على تبديد الشائعات ويعزِّز معرفة الناس بحقوقهم وثقتهم وحرية تنقُّلهم. وقد أنشأ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هذا التطبيق في البداية كجزء من برنامج الأمم المتحدة للإنعاش وبناء السلام، ثم سلَّمه لاحقاً إلى مركز تنسيق تقديم المساعدة القانونية التابع لوزارة العدل، مما عزَّز استدامة المشروع[129].

مراجع توجيهية مفيدة

مراجع الأمم المتحدة والمراجع الدولية:

- Inter-Agency Standing Committee, IASC Framework on durable solutions for internally displaced persons (Washington, D.C., Brookings – University of Bern Project on Internal Displacement, 2010).
- اللجنة المعنيّة بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 27: حرية التنقُّل (المادة 12)، 1 تشرين الثاني/نوفمبر 1999 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.9).

مصادر أخرى:

- Walter Kälin, "Supervising the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: Article 35 and Beyond," in Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection, In Erika Feller, Volker Türk and Frances Nicholson, eds. (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2008).
- Harild, Niels, Ager Christensen and Roger Zetter. "Sustainable refugee return: triggers, constraints, and lessons on addressing the development challenges of forced displacement", GPFD Issue Note Series, August 2015. http://documents.worldbank.org/curated/en/542611468188337350/pdf/99618-WP-PUBLIC-Box393206B-Sustainable-Refugee-Return-15Sept-WEB-PUBLIC.pdf.

[129] GP20, "Working together better to prevent, address and find durable solutions to internal displacement" G20 Compilation of national practices" (2021). https://migrationnetwork.un.org/resources/working-together-better-prevent-address-and-find-durable-solutions-internal-displacement



UN Photo / Shareef Sarhan

الفرع الرابع

الحق بالعودة الطوعية بسلامة وكرامة

المبدأ 10: الحق في العودة الطوعية بسلامة وكرامة

10.1 لجميع اللاجئين والمشَرَّدين الحق في أن يعودوا طوعاً إلى مساكنهم أو أراضيهم أو أماكن إقامتهم المعتادة السابقة بأمان وكرامة. ويجب أن تستند العودة الطوعية الآمنة والكريمة إلى خيار حر ومطّلع وفردي. وينبغي أن تتاح للاجئين والمشَرَّدين معلومات كاملة وموضوعية ومستوفاة ودقيقة، بما في ذلك عن المسائل المتعلقة بالسلامة الجسدية والمادية والقانونية في البلدان أو الأماكن الأصلية.

10.2 تسمح الدول للاجئين والمشَرَّدين الراغبين في العودة طوعاً إلى مساكنهم أو أراضيهم أو أماكن إقامتهم المعتادة السابقة بالعودة إليها. ولا يمكن تضييق هذا الحق لأسباب تتعلق بخلافة الدول، أو إخضاعه لقيود زمنية تعسفية أو غير مشروعة.

10.3 لا يجوز إجبار اللاجئين والمشَرَّدين أو إكراههم، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، على العودة إلى مساكنهم أو أراضيهم أو أماكن إقامتهم المعتادة السابقة. وينبغي أن تتاح للاجئين والمشَرَّدين وسيلة فعّالة لإيجاد حلول مستديمة للتشريد غير العودة، إذا رغبوا في ذلك، دون المساس بحقهم في استرداد مساكنهم وأراضيهم وممتلكاتهم.

10.4 ينبغي للدول، عند الضرورة، أن تطلب من الدول الأخرى أو المنظمات الدولية المساعدة المالية و/أو التقنية اللازمة لتيسير عودة اللاجئين والمشَرَّدين عودة طوعية فعّالة، بأمان وكرامة.

وتكراراً بحق المرء في العودة إلى دياره في القرارات المتعلقة بالجزائر[143] وقبرص[144] والأرض الفلسطينية المحتلة[145] في جملة أقاليم أخرى[146].

وكما ورد سابقاً، توسَّعت العودة الطوعية إلى الوطن لتصبح مفهوماً لا يقتصر على عودة المرء إلى بلده أو منطقته فحسب، بل أيضاً إلى مسكنه الأصلي وأراضيه وممتلكاته الأصلية. وكما لاحظت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في عام 2001، "أظهرت التجربة أن من غير المرجَّح أن تكون عمليات العودة الطوعية إلى الوطن ناجحة تماماً أو مستدامة على المدى الطويل، إذا تُرِكت مسائل المساكن والممتلكات — بوصفها جزءاً لا يتجزأ من العودة بسلامة وكرامة — من دون معالجة [...] واليوم، يقترن حق اللاجئ في العودة إلى بلده بشكل متزايد بحقه في السكن اللائق. وفي هذا السياق، تطوّر الحق في السكن اللائق ليشمل الحق في عدم الحرمان التعسفي من المساكن والأراضي والممتلكات في المقام الأول. وكنتيجة طبيعية لذلك، للاجئين الحق ليس في العودة إلى بلدانهم الأصلية فحسب، بل أيضاً في استعادة منازلهم التي طُردوا منها سابقاً"[147]. كذلك، يشدّد جدول الأعمال بشأن الحماية[148] الذي صدر لاحقاً عن المفوضية صراحة على أهمية اتخاذ تدابير فعّالة لرد الحقوق بالسكن والأرض والممتلكات في سياق العودة الطوعية إلى الوطن، والحاجة إلى تزويد اللاجئين بمعلومات فعلية بشأن إجراءات الرد، والطبيعة الحاسمة للمساواة في الحقوق للنساء العائدات في رد السكن والأرض والملكية.

وتجدر الإشارة إلى أن الإعادة القسرية للاجئين وغيرهم من المهجرين تتنافى مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان، لأنها تنتهك مبدأ عدم الإعادة القسرية. فالمادة 33(1) من الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين تنصُّ على أنه "لا يجوز لأية دولة متعاقدة أن تطرد لاجئاً أو أن تردّه بأية صورة من الصور إلى حدود الأقاليم التي تكون حياته أو حريته مهدَّدتَين فيها [...]"[149]. وبالمثل، تنصُّ المبادئ التوجيهية للتهجير الداخلي على أنه "يكون للمشردين داخلياً [...] الحق في الحماية من العودة القسرية في أي مكان تكون فيه حياتهم و/أو سلامتهم وحريتهم و/أو صحتهم معرَّضة للخطر، او التوطُّن القسري في ذلك المكان"[150].

مسائل رئيسية

يؤكِّد الفرع الرابع من مبادئ بنهيرو من جديد الحق في العودة الطوعية بسلامة وكرامة، مشدِّداً على أهمية هذا الحق والعلاقة الوثيقة بينه وبين الحق في استرداد السكن والأرض والممتلكات. وحقوق اللاجئين والمهجرين في العودة إلى بلادهم أو منطقتهم أو مدينتهم أو قريتهم الأصلية راسخة في القانون الدولي. فالإعلان العالمي لحقوق الإنسان يعترف بأن "لكل فرد الحق [...] في العودة إلى بلده"[130]. ويكفل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أنه "لا يجوز حرمان أحد تعسفاً من حق الدخول إلى بلده"[131].

وتؤكد المعاهدات الإقليمية المنطبقة على منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وهي الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب[132]، والميثاق العربي لحقوق الإنسان[133]، والاتفاقية التي تنظِّم الجوانب المحدَّدة لمشاكل اللاجئين في أفريقيا[134]، على حق العودة. وتنصُّ معاهدات إقليمية أخرى على هذا الحق أيضاً[135].

فضلاً عن ذلك، الحق في العودة الطوعية بسلامة وكرامة هو جزء من القانون الدولي الإنساني العُرفي. وكما تلاحظ اللجنة الدولية للصليب الأحمر، "للأشخاص النازحين الحق في العودة الطوعية بأمان إلى ديارهم أو أماكن سكناهم المعتادة حالما تنتفي الأسباب الي أدّت إلى نزوحهم"[136]. وهذا الحق معترَف به في العديد من اتفاقات السلام والاتفاقات المعنيّة بالتهجير المتعلقة بأبخازيا (جورجيا) وأفغانستان والبوسنة والهرسك والسودان وطاجيكستان وكرواتيا وليبيريا[137]. وقد أعاد مجلس الأمن التأكيد على حق المرء في العودة إلى دياره في قرارات تتناول التهجير المرتبط بالنزاع في العديد من الحالات، بما في ذلك في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، مثل قبرص[138] والعراق[139] والكويت[140] والجمهورية العربية السورية[141] واليمن[142]. كما أكدت هيئات أخرى تابعة للأمم المتحدة من جديد حق المرء في العودة إلى دياره. فعلى سبيل المثال، قامت الجمعية العامة بالاعتراف مراراً

130 قرار الجمعية العامة 217أ (د-3)، المادة 13(2).

131 قرار الجمعية العامة 2200 ألف (د-21)، المادة 12(4).

132 منظمة الدول الأفريقية، ميثاق بانجول أو الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، المعتمَد في 27 حزيران/يونيو 1981، الوثيقة CAB/LEG/67/3 rev. 5. تنصُّ المادة 12، الفقرة 2 على أن: "لكل شخص الحق في مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده، كما أن له الحق في العودة إلى بلده.

133 مجلس جامعة الدول العربية، الميثاق العربي لحقوق الإنسان (2004)، المادة 27.

134 اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان، الاتفاقية التي تنظِّم الجوانب المحدَّدة لمشاكل اللاجئين في أفريقيا، المادة الخامسة (1).

135 البروتوكول 4 الملحق بالاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، المادة 3؛ والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، المادة 22(5).

136 اللجنة الدولية للصليب الأحمر، القانون الدولي الإنساني العرفي: القواعد، الفصل 38 "النزوح والأشخاص النازحون"، القاعدة 132. https://ihl-databases.icrc.org/ar/customary-ihl/v1.

137 See Quadripartite Agreement on Georgian Refugees and Internally Displaced Persons, section 5; Afghan Peace Accords, Section 6; Agreement on Refugees and Displaced Persons annexed to the Dayton Accords, Article 1; Agreement on the Normalization of Relations between Croatia and the Federal Republic of Yugoslavia, article 7; Panmunjom Armistice Agreement, Article III (59)(a) and (b); Cotonou Agreement on Liberia, article 18(1)؛ اتفاق جوبا لسلام السودان، الفصل 4، الفقرة 3 (أ)، والفصل 5، القسم 2؛ Protocol on Tajik Refugees, section 1.

138 قرار مجلس الأمن 361.

139 قرار مجلس الأمن 1770.

140 قرار مجلس الأمن 687.

141 قرار مجلس الأمن 2254.

142 قرار مجلس الأمن 2140.

143 قرار الجمعية العامة 1672 (د-16).

144 قرار الجمعية العامة 3212 (د-29).

145 قرارَي الجمعية العامة 126/51 و194 (د-3).

146 قرارات مجلس الأمن 361 و726 و779 و820 و859 و874 و896 و906 و947 و993 و999 و1036 و1078 و1096 و1124 و1187 و1199 و1203 و1225 و1239 و1244 و1272؛ وقرارات الجمعية العامة 116/48 و10/49 و193/50 و164/53 و183/54.

147 مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، المذكرة المشتركة رقم 2001/104 ومذكرة المكتب الميداني رقم 2001/101.

148 كان جدول الأعمال نتيجة توافق الآراء للمشاورات العالمية التي أجرتها المفوضية والدول في الفترة من عام 2000 إلى عام 2002، وأقرّتها الجمعية العامة. A/AC.96/965/Add.1، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، جدول أعمال بشأن الحماية، الطبعة الثالثة (جنيف، 2003).

149 قرار الجمعية العامة 429 (د-5)، المادة 1 ألف(2).

150 لجنة حقوق الإنسان، المبادئ التوجيهية للتشريد الداخلي (E/CN.4/1998/53/Add.2، المرفق)، المبدأ 15(د).

للحكومات والمنظمات الدولية المشارِكة في العودة الطوعية إلى الوطن، لا سيّما مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، أن تكفل توزيع حزم المعلومات على جميع العائدين، التي تبيّن الحقوق والإجراءات القائمة في مجال الرد والتعويض، وذلك لتيسير وصولهم إلى منازلهم وأراضيهم الأصلية، وكيفية إعمال هذه الحقوق في حالة المنازعات على السكن والأرض والملكية مع شاغلين ثانويين.

فرص تطبيق المبدأ 10

أثناء إعداد خطط العودة الطوعية إلى الوطن — ينبغي للممارسِين الذين يقومون بإعداد خطط العودة الطوعية إلى الوطن أن يتناولوا صراحة اعتبارات رد الحقوق ضمن هذه الخطط، وأن يحدِّدوا حقوقاً ومسؤوليات محدَّدة للاسترداد. وينبغي أن يشارك اللاجئون والمهجرون في بلورة الترتيبات النهائية المتعلقة برد السكن والأرض والملكية. وينبغي

الإطار 12: البنود المقترحة بشأن رد السكن والأرض والملكية في نموذج اتفاق العودة الطوعية الصادر عن مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين[151]

المادة 8(1):

تكفل حكومة (البلد الأصلي)، إلى أقصى حدٍّ تسمح به مواردها المتاحة، حصول العائدين على الأراضي للاستقرار فيها واستخدامها، وفقاً للقوانين الوطنية ذات الصلة.

المادة 8(2):

تيسّر حكومة (البلد الأصلي)، وفقاً للقانون الدولي والمبادئ الدولية والقانون الوطني المعمول به، رد و/أو التعويض عن المساكن و/أو الأراضي و/أو الممتلكات التي حُرِم منها اللاجئون والعائدون بصورة تعسفية أو غير قانونية قبل التهجير مباشرة أو أثناءه. ووفقاً للقانون الدولي والمبادئ الدولية، فإن حق الاسترداد هذا ليس مشروطاً بعودة اللاجئ إلى (بلده الأصلي).

يشكّل هذا السؤال أحد الأسئلة الأكثر تعقيداً المتعلقة بالاسترداد. فالحل المفضَّل هو استعادة الفرد لحيازة السكن والأرض والملكية الأصلية. ولا بدّ من توخي الكثير من الحذر عندما يفكر أي طرف بصورة منهجية في بدائل الاستعادة الفعلية للملكية أو ينفّذ هذه البدائل. أولاً، ينبغي بالممارسِين أن يُقِرُّوا بأن حق اللاجئين أو المهجرين بالعودة ليس واجب عودة. فلا يمكن تقييد العودة أو النصّ عليها، وعلى العكس من ذلك، لا يمكن فرضها كشرط لاستعادة حقوق السكن والأرض والملكية. فهذه الحقوق تظل سارية، سواء تمت العودة أم لم تتم.

وفي بعض الأُطُر، قد تكون العودة مستحيلة أو غير قانونية بسبب الوضع الأمني أو التهديدات المحتملة، لكن الشخص الذي له حق في الاسترداد قد يرغب في ممارسة حقوقه على تلك الممتلكات من دون العودة فعلياً إلى مكانها. وبطبيعة الحال، إن الرغبات التي أعْرَبَ عنها أصحاب حقوق الاسترداد تتسم بأهمية خاصة في هذه السياقات؛ ولا يمكن إجبار المستفيدين من هذه الحقوق على العودة ولا إجبارهم على قبول شكل لا يفضلونه من أشكال الجَبر، ما لم يكن ذلك متسقاً تماماً مع مبادئ بنهيرو.

ففي تجربة الاسترداد في جنوب أفريقيا، كان الجَبر العادل شكلاً هاماً من أشكال الاسترداد، مكّن العديد من أصحاب الحقوق من الحصول على حقوق الاسترداد من دون أن يعودوا بالضرورة ليسكنوا منازلهم وأراضيهم السابقة. ومن الضروري ملاحظة أنه في بعض الحالات، لم يرغب سوى جزء صغير من اللاجئين والمهجرين الذين تمت الموافقة على مطالباتهم في استرداد ممتلكاتهم، في التماس استعادة الملكية الفعلية

التخطيط الاحترازي للعودة في نهاية المطاف — ينبغي للوكالات والهيئات الحكومية تطبيق المبدأ 10 عند القيام بالتخطيط الاحترازي لعودة اللاجئين والمهجرين في نهاية المطاف. وينطبق ذلك، على وجه الخصوص، على حالات التهجير المتوسطة إلى الطويلة الأجل، بما في ذلك الحالات التي يقاوم فيها بلد الأصل العودة الطوعية، أو التي لا تزال الظروف الأمنية فيه وغيرها من الظروف تجعل الرد الفوري للحقوق غير مرجَّح. ومن حيث المبدأ، يمكن للوكالات التي تدعم حقوق الاسترداد للاجئين والمهجرين أن تدعم هذه الحقوق عن طريق وضع خطط احترازية قبل وقت طويل من احتمال العودة. وينبغي أن تتناول هذه الخطط خيارات طوعية ومستنيرة للاجئين أو المهجرين، إلى جانب تحليلات قانونية للوضع في بلد الأصل بخصوص حقوق الاسترداد والتعويض المرتبطة بالسكن والأرض والممتلكات، ودراسات استقصائية للوضع الفعلي والقانوني الحالي لمساكن اللاجئين والمهجرين وأراضيهم وممتلكاتهم. فمن شأن ذلك أن يوضّح مجموعة من المسائل المتعلقة بالاسترداد، ويمكن أن يكون مفيداً أثناء المفاوضات مع المسؤولين في الدولة الأصلية الذين يعارضون عودة المهجرين، الأمر الذي قد يؤدّي إلى زيادة التفهُّم في أوساط المتردِّدين في قبول عودة المهجرين.

أسئلة شائعة

هل يعني استرداد الحقوق بالضرورة العودة الفعلية واستعادة ملكية المنازل والأراضي الأصلية، أم أن النتائج الوسطية الأخرى تُعتبَر أيضاً حلولاً مناسبة؟

151 مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، نموذج اتفاق العودة الطوعية. www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/50aa07929.pdf.

أن تطلب المساعدة المالية والتقنية من المجتمع الدولي لتيسير عملية رد الحقوق. ويعتبر الجَمْع بين الميزانيات الوطنية والتعاون والمساعدة الدوليَين ومساهمات المؤسسات المالية الدولية والجهات المانحة الخيرية والإنسانية والجهات الفاعلة في القطاع الخاص مرجحاً.

وفي الحالات التي تعجز فيها الدول عن إدارة برامج رد السكن والأرض والملكية بنفسها، تقترح مبادئ بنهيرو قنوات لتشارُك الخبرات والقدرات الضرورية والاستعانة بها للوفاء بالتزامات الدولة. وبما أن إجراءات رد الحقوق غالباً ما تنفَّذ في أوضاع سياسية مشحونة للغاية، تسلِّم هذه المبادئ بأنه ينبغي للحكومات، لكي تؤدّي واجباتها الجديرة بواجبات الدولة، أن تطلب المساعدة والتعاون التقنيَين من الدول الأخرى والوكالات الدولية ذات الصلة، لإنشاء نُظُم مؤقتة هدفها تزويد اللاجئين والمهجرين بالإجراءات والمؤسسات والآليات اللازمة لضمان عمليات فعّالة لرد السكن والأرض والملكية. ويكتسي هذا الأمر أهمية خاصة في حال تعطُّل سيادة القانون بشكل عام، أو عندما تعجز الدول عن تنفيذ الإجراءات والمؤسسات والآليات اللازمة لتيسير عملية الرد على نحو منصِف وفي الوقت المناسب.

لممتلكاتهم. ففي كوسوفو مثلاً، كان هذا حال 12 في المائة فقط من أصحاب المطالبات الموافَق عليها. وهذه النسبة المنخفضة من أصحاب المطالبات الراغبين في استعادة ملكية مساكنهم وأراضيهم وممتلكاتهم تعزى إلى حد كبير إلى الشواغل الأمنية. فقد قام أكثر من 40 في المائة ممن تقدَّموا بمطالبات بالاسترداد في كوسوفو بتسوية قضاياهم مع الشاغلين الثانويين عن طريق الوساطة التي شملت إما بيع الممتلكات المعنيّة أو تأجيرها لفترات زمنية طويلة أو قصيرة. وعندما تكون العودة ببساطة غير ممكنة، يمكن للاجئين والمهجرين الاستفادة من برامج رد الحقوق التي تمكّنهم من إعادة تأكيد سيطرتهم على مساكنهم وأراضيهم وممتلكاتهم، مثلاً عن طريق بيع هذه الأصول أو تأجيرها لفترات زمنية طويلة أو قصيرة. ولا بدّ من التشديد على أن هذه الرغبات يجب أن تَنْبُع من اللاجئين والمهجرين أنفسهم، لا أن تُفرَض عليهم فرضاً.

من يدفع تكاليف برامج العودة الطوعية إلى الوطن وبرامج رد الحقوق؟

تماشياً مع مفهومَي المسؤولية والجَبر، ينبغي تحميل مرتكبي التهجير القسري للاجئين والمهجرين مسؤولية إعادة القِيم المفقودة ومعالجة الضرر الذي تسبَّبوا فيه. وعندما تكون هذه العمليات طويلة الأمد و/أو بعيدة المنال، تكون الدولة هي الجهة الرئيسية والمباشرة المسؤولة والضامِنة لجَبر الضرر للضحايا أصحاب الحقوق. وينبغي للدول، عند الضرورة،

الإطار 13: تمويل جهود رد الحقوق في لبنان [152]

في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وُضِعت بالفعل مقاربات مبتكرة، من بينها أمثلة على الجَمْع بين التعاون الدولي ومساهمات القطاع الخاص المحلي لتمويل عمليات الاسترداد. ومن الأمثلة على مساهمات القطاع الخاص "قرض المهجرين" الذي قدَّمه بنك بيروت والبلاد العربية إلى وزارة المهجرين اللبنانية، وقد أعلن هذا البنك عن مساهمته في جهود رد المساكن والأراضي والممتلكات كنوع من "المسؤولية الاجتماعية للشركات، الرامية إلى المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة في لبنان". فقد قدَّم بنك بيروت والبلاد العربية إلى وزارة المهجرين في لبنان قرضاً يصل إلى 60 في المائة من قيمة المضاربة للملكية المستعادة، بنسبة فائدة استثنائية بلغت 1.62 في المائة، مع فترة سداد تصل إلى 25 سنة. وصُمِّم هذا الترتيب كي يسمح للأسر المهجَّرة داخلياً نتيجة الحرب الأهلية بإعادة بناء أو تجديد أو تصليح أو تحسين منازلها في أي قرية من القرى اللبنانية التي طالها التهجير الذي حدث قبل عام 1990.

الحد من مخاطر الكوارث، مثل حظر البناء في بعض المناطق، التي تمنع بحكم الأمر الواقع عودة السكان السابقين، إلى بيانات موضوعية، وعدم استخدامها استخداماً تمييزياً لحظر إعادة البناء أو العودة[153]. وينبغي أن تتمّ أي عملية نقل للمهجرين إلى أماكن جديدة بالتشاور والمشاركة الهادِفَين مع الجماعات المعنيّة[154].

هل من ظروف يمكن في ظلها وضع قيود على حق العودة؟

في بعض الحالات، قد يؤدي التعرُّض لأخطار وكوارث طبيعية أو كوارث من صنع الإنسان إلى جعل العودة مستحيلة، وذلك من أجل سلامة المهجرين. فينبغي دائماً إعطاء الأولوية للحد من مدى تعريض السكان للخطر في المناطق المعرَّضة للكوارث، عن طريق اعتماد تدابير للحد من أخطار الكوارث، مثل تحديث المساكن أو البنى التحتية الواقية مثل السدود، بهدف ضمان تمكُّن المهجرين من العودة والحفاظ على شبكاتهم الثقافية والاجتماعية والاقتصادية. وينبغي ألا يُنظَر إلى العمليات المخطَّط لها لنقل المهجرين إلى أماكن سكن جديدة إلا كحلٍّ أخير، عندما لا يكون ممكناً الحد من الخطر بما يكفي أو تكون العودة مستحيلة بسبب اختفاء الأراضي مثلاً. وينبغي للجهات الفاعلة المشارِكة في هذه العمليات أن تبذل العناية الواجبة لضمان استناد تدابير

152 بنك بيروت والبلاد العربية، "وزارة المهجرين وبنك بيروت والبلاد العربية يوقّعان بروتوكول 'قرض المهجرين'"، 6 تشرين الثاني/نوفمبر 2010.
www.bbacbank.com/newsroom/press-releases/ministry-displaced-and-bbac-sign-%E2%80%9Cloan-displaced%E2%80%9D-protocol.

153 A/HRC/47/37، الفقرة 59.

154 Scott Leckie and Chris Huggins, Repairing Domestic Climate Displacement: The Peninsula Principles (Routledge, 2015).

مراجع توجيهية مفيدة

مراجع الأمم المتحدة والمراجع الدولية:

- International Organization for Migration (IOM), "Supporting HLP-Sensitive CCCM Interventions in Informal Sites in NW Syria", prepared by IOM on behalf of CCCM Cluster, Turkey hub, December 2019. https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/supporting-hlp-sensitive-cccm-interventions-informal-sites-nw-syria-hlp.
- تقرير المقرّرة الخاصة المعنيّة بحقوق الإنسان للمُشَرَّدين داخلياً، مسائل الإسكان والأراضي والملكية في سياق التشريد الداخلي، 21 نيسان/أبريل 2021 (A/HRC/47/37).
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), "Housing, land & property issues in Lebanon: implications of the Syrian refugee crisis", August 2014. https://reliefweb.int/report/lebanon/housing-land-property-issues-lebanon-implications-syrian-refugee-crisis-august-2014.
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Excom Conclusion No. 18 on Voluntary Repatriation (1980); UNHCR, Excom Conclusion No. 40 on Voluntary Repatriation (1985); UNHCR, Excom Conclusion No. 101 (LV) on Legal Safety Issues in the Context of Voluntary Repatriation of Refugees (2004); and UNHCR, Excom Conclusion No. 109 (LXI) on Protracted Refugee Situations (2009).
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Handbook: Voluntary Repatriation/International Protection (Geneva, Department of International Protection, 1996).
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), "Update on voluntary repatriation", Executive Committee of the High Commissioner's Programme Standing Committee, 66th meeting, 7 June 2016 (EC/67/SC/CRP.13).

مصادر أخرى:

- Norwegian Relief Organization and International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, "Security of tenure in humanitarian shelter operations", 2015. www.sheltercluster.org/sites/default/files/docs/nrc_ifrc_security_of_tenure.pdf.
- Scott Leckie "Housing and property issues for refugees and internally displaced persons in the context of return, key considerations for UNHCR policy and practice", Refugee Survey Quarterly, vol. 19, No. 3 (2000), pp. 5–63.
- إسماعيل الشيخ حسن، "النضال في سياق إعادة إعمار مخيم نهر البارد للاجئين: الدروس المستفادة لإعادة إعمار سوريا"، مبادرة الإصلاح العربي، أيلول/سبتمبر 2021. https://www.arab-reform.net/ar/publication/%d8%a7%d9%84%d9%86%d8%b6%d8%a7%d9%84-%d9%81%d9%8a-%d8%b3%d9%8a%d8%a7%d9%82-%d8%a5%d8%b9%d8%a7%d8%af%d8%a9-%d8%a5%d8%b9%d9%85%d8%a7%d8%b1-%d9%85%d8%ae%d9%8a%d9%85-%d9%86%d9%87%d8%b1-%d8%a7%d9%84%d8%a8/.
- صفحة الويب الخاصة بمجموعة المأوى العالمية مع إرشادات وأمثلة قُطرية للنُّهُج التي يقودها المالكون. www.sheltercluster.org/sustainable-solutions-working-group/library/owner-driven-approaches.
- Harild, Niels, Ager Christensen and Roger Zetter, "Sustainable refugee return: triggers, constraints, and lessons on addressing the development challenges of forced displacement", (GPFD Issue Note Series (Washington, D.C., World Bank Group, 2015).
- Huma Gupta, Home Sweet Home: Housing Practices and Tools That Support Durable

.(Solutions For Urban IDPS (Geneva, Norwegian Refugee Council, March 2015

- باربارا مككالين وماري كسترز، ”الدروس المستفادة من الخبرات الدولية المتعلقة بقضايا الإسكان والأراضي والممتلكات في سوريا“، آذار/مارس 2022.
./https://tda-sy.org/2022/03/24/53333

- نور حمادة وكريستل باسيل، ”هدم مبادئ حقوق الإنسان في سوريا تحت مُسمَّى إعادة الإعمار: الدروس المستفادة لسوريا مِن شركة سوليدير- بيروت، معهد التحرير لسياسات الشرق الأوسط، 13 تشرين الثاني/نوفمبر 2020. https://timep.org/post-arabic/%D9%85%D8%A8%D8%A7%D8%AF%D8%A6-%D8%AD%D9%82%D9%88%D9%82-%D8%A7%D9%84%D8%A5%D9%86%D8%B3%D8%A7%D9%86-%D9%81%D9%8A-%D8%B3%D9%88%D8%B1%D9%8A%D8%A7-%D8%AA%D8%AD%D8%AA-%D9%85%D9%8F%D8%B3%D9%85%D9%91%D9%8E/.

- Hannis Baumann (ed), “RECLAIMING HOME: The struggle for socially just housing, land, and property rights in Syria, Iraq and Libya” (Frederick-Ebert Stiftung, 2019). https://library.fes.de/pdf-files/bueros/tunesien/15664.pdf.



الفرع الخامس.

آليات التنفيذ القانونية والسياسية والإجرائية والمؤسسية

المبدأ 11: التوافق مع القانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون اللاجئين الدولي والقانون الدولي الإنساني والمعايير ذات الصلة

11.1 ينبغي للدول أن تضمن توافق كافة الإجراءات والمؤسسات والآليات والأُطُر القانونية المتعلقة برد المساكن والأراضي والممتلكات توافقاً تاماً مع القانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون اللاجئين الدولي والقانون الدولي الإنساني والمعايير ذات الصلة، وأن تتضمَّن الاعتراف بالحق في العودة الطوعية بأمان وكرامة.

قضايا حقوق السكن والأرض والملكية وانتهاكاتها لمعالجتها عند رد الحقوق وتحديد الموارد اللازمة لإتمام العملية وتقييم مدى ملاءمة الإجراءات والمؤسسات والآليات والأُطُر القانونية الوطنية المتعلقة برد الحقوق.

فرص تطبيق المبدأ 11

عندما يلتزم بلد الأصل بتحقيق الحلول — تعزّز هذه الفرصة الحاجة إلى استعادة الدولة والاحتفاظ بها كجهة فاعلة رئيسية ومسؤولة في تنفيذ المبادئ. ويمكن استخدام المبدأ 11 كمخطط يُستخدَم على الصعيد الوطني لتحليل اتساق القوانين والإجراءات والاختصاصات القضائية القائمة، في جملة أمور، في إطار المعايير الدولية ذات الصلة. وهو بمثابة أساس يضمن أن تتوافق تدابير رد الحقوق الجديدة التي قد تنفِّذها البلدان الملزَمة بإيجاد حلول للتهجير، مع المنظورات الدولية بشأن هذه المسائل، بما في ذلك مبادئ بنهيرو.

مسائل رئيسية

يضع المبدأ 11 خط الأساس لتحديد مدى ملاءمة الإجراءات والمؤسسات والآليات والأُطُر القانونية الوطنية القائمة المتعلقة برد الحقوق، من خلال حث الدول على ضمان توافقها مع القانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون اللجوء والقانون الدولي الإنساني والمعايير ذات الصلة. وللقيام بذلك، لا بدّ من إجراء مراجعات تشريعية وطنية مكثفة مقترنة بتطوير الخبرة في بلد الأصل، بشأن معنى ووضع حقوق السكن والأرض والملكية في إطار هذه النُظُم القانونية المختلفة. ومن خلال الإشارة إلى "معايير أخرى"، يؤكِّد المبدأ 11 من جديد الحاجة إلى تماشي القواعد والقوانين الوطنية المتعلقة بالرد مع نظيراتها في القانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون اللجوء والقانون الدولي الإنساني التي تتجلّى في هذه المبادئ.

وعليه، يوفِّر المبدأ 11 الأساس للتخطيط للخطوات التالية، أي تقسيم العمل وتعبئة الموارد ووضع الميزانية. ولتيسير ذلك، من الضروري تحديد

تقديم المساعدة في الصياغة التشريعية — ينبغي لمستخدمي هذا الدليل الذين تطلُب منهم الحكومة في بلد الأصل المساعدة في صياغة التعديلات على القوانين الحالية، أو قوانين رد الحقوق الجديدة المقترحة، أو القوانين ذات الصلة، أن يلاحظوا أن شروط العناية الواجبة تتطلب منهم مراجعة مجموعة من القطاعات التشريعية الوطنية لتحديد مدى توافقها مع المعايير الدولية. ومن هذه القطاعات:

- الأحكام الدستورية المتعلقة بحقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في السكن
- قوانين ترك الملكية
- القوانين المتعلقة بالسكن والأرض والملكية المعتمَدة أثناء النزاع المسلح
- قوانين الإيجار
- القوانين المتعلقة بالأراضي والقوانين الزراعية والإصلاح الزراعي
- قوانين التخطيط الحضري والريفي
- القوانين المنظِّمة للإخلاء
- القوانين المنظِّمة للضمان القانوني للحيازة
- قوانين الحيازة المكتسَبة بوضع اليد
- القوانين المنظِّمة لعمليات تصليح/تحسين المساكن
- القوانين المنظِّمة لأملاك الدولة (بما في ذلك السكن الاجتماعي)
- القوانين المتعلقة بالصحة العامة والإسكان
- القوانين المتعلقة باستعادة حقوق السكن والأرض والملكية
- القوانين المنظِّمة لبيع العقارات وتبادُلها وتأجيرها
- أراضي الشعوب الأصلية
- القوانين التي تنظِّم حقوق الإرث في السكن والأرض والملكية (لا سيّما حقوق المرأة)
- القوانين المنظِّمة للملكية الجماعية للمساكن والأراضي والممتلكات
- مكانة القوانين التشريعية المتعلقة بالسكن والأرض والممتلكات، مقارنةً بالقوانين العرفية
- القوانين المنظِّمة للاستيلاء
- القوانين المنظِّمة للائتمان والتمويل السكني

تعمل النُّظُم القانونية الوطنية القائمة بفعالية في الوقت المناسب وبطريقة متاحة وعادلة، يمكن أن يوفِّر العُرف سُبُل انتصاف بديلة فعّالة، إما كتدبير مؤقت وإما بطريقة تكمِّل النظام الرسمي القائم. وعند استخدام الآليات العُرفية، يجب أن تكون على النحو التالي:

- مشروعة في نظر السكان المعنيّين.
- متاحة للأشخاص الفقراء (والأُمِيين أحياناً).
- ملتزمة بالوقت المناسب في صنع القرار.
- شفافة في أدائها.
- غير تمييزية.
- عادلة في قراراتها.
- متوافِقة مع كل من النظام القانوني الوطني والقانون الدولي لحقوق الإنسان.

ويمكن أن يشكِّل الاعتماد على الآليات التقليدية لتسوية المنازعات وسيلة فعّالة للتخفيف من عمل آليات تسوية المنازعات الجماعية، وتوفير قرارات أسرع بكلفة أقل بالنسبة إلى الدولة، لا سيّما في البلدان حيث تكون هياكل الدولة غير شغّالة أو غائبة على المستوى المحلي. وعلى الرغم من أن الآليات العُرفية لتسوية المنازعات تتّسم بميزة القرب الجغرافي والثقافي والسرعة والقدرة على تحمُّل التكاليف والتقبُّل الاجتماعي، فمن الضروري الاعتراف بأنها قد لا تستوفي معايير الشفافية والتوافق مع المعايير الوطنية والدولية المذكورة الآنفة الذكر. فقد تعكس الآليات التقليدية والقَبَلِية والعُرفية لتسوية المنازعات نَهجاً ذكورياً يضرُّ بحقوق المرأة أو بالغرباء عن المجتمع المحلي. وقد تؤدّي أيضاً إلى إدامة عدم توازن القوى بين الطرفَين. فغالباً ما تعتمد القرارات على شخصية الزعيم التقليدي بدلاً من المبادئ الراسخة. وهذا يؤدّي إلى عدم اتساق القرارات وانعدام الأمن القانوني بالنسبة إلى الأشخاص الذين يستخدمون هذه الآليات.

علاوة على ذلك، وكما هو موضَّح في الفرع الخاص بالمبدأ 4، حتى عندما تكون المبادئ محدَّدة بشكل أوضح في الشريعة الإسلامية، فالآليات التقليدية لتسوية المنازعات قد تتخذ قرارات تستند إلى تفسيرات مضلِّلة. وتبرز الحاجة أيضاً إلى تحليل دقيق لديناميات القوة من أجل فهم مدى تأثُّر نفوذ وشرعية السلطات التقليدية بالنزاع. ويمكن أن يشكِّل استخدام الآليات التقليدية أو العُرفية لمعالجة المنازعات المتعلقة بالسكن والأرض والملكية وسيلةً قيِّمة للوصول إلى العدالة في غياب بدائل رسمية فعّالة. بيد أنه لا ينبغي لذلك أن يقوِّض مؤسسات الدولة وقوانينها وينبغي ألا يؤدّي استخدامها إلى فقدان الحق بعرض القضية نفسها على الآليات الرسمية[159].

أسئلة شائعة

ماذا لو كانت القوانين أو الإجراءات المحلية المعتمَدة للرد غير متوافِقة مع مبادئ بنهيرو؟

صحيح أن مبادئ بنهيرو لا تشكِّل معاهدة، لكنها تستند إلى الحقوق والواجبات القائمة المعترَف بها في المعاهدات وغيرها من القوانين الملزِمة. وقد صادقت معظم الدول، إن لم يكن جميعها، على قانون حقوق الإنسان و/أو القانون الإنساني الدولي و/أو معاهدات أخرى، ولديها تشريعات محلية للمواضيع المتعلقة بهذه المبادئ. وبناءً على ذلك، يوفِّر المبدأ 11 أساساً يستند إلى الرأي القائل بأنه لا يمكن للدول أن تضع قوانين أو إجراءات لرد الحقوق لا تتوافق مع المعايير الدولية، ولا يمكنها تبرير انتهاكات القانون الدولي استناداً إلى مضمون القانون المحلي. وتؤيِّد هذا الرأي اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، التي تنصُّ على أن "كل معاهدة نافذة ملزِمة لأطرافها وعليهم تنفيذها بحُسن نية"[155] وعلى أنه "لا يجوز لطرف في معاهدة أن يحتّج بنصوص قانونه الداخلي كمبرِّر لإخفاقه في تنفيذ المعاهدة"[156].

هل تمّ يوماً فرض المواءمة بين القانون الوطني والقانون الدولي؟

من غير الشائع فرض القانون على الحكومات غير الراغبة في قبول أو إنفاذ حقوق اللاجئين أو المهجرين العائدين باسترداد السكن والأرض والملكية. مع ذلك، فقد حدث هذا الأمر في مناسبات معيّنة لم تكن فيها الدولة قادرة على القيام بهذه المهمة المطلوبة منها قانوناً أو غير راغبة في ذلك. ففي حالة البوسنة والهرسك مثلاً، عندما رفضت السلطات في كلا الكيانَيْن في البداية تعديل بعض جوانب قوانين السكن والملكية لعام 1998 المعتمَدة في فترة ما بعد الصراع، اضطر مكتب الممثل السامي إلى فرض قوانين جديدة في عام 1999 تتوافق تماماً مع المعايير الدولية[157].

وكما هو مبيَّن في الفرع المتعلق بالمبدأ 3، أدّت القاعدة التنظيمية رقم 10/1999 لبعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو، بعنوان "إلغاء التشريعات التمييزية التي تمسّ المساكن وحقوق الملكية"، إلى إلغاء مختلف القوانين المتعلقة بالسكن والأرض والملكية التي استُخدِمت للتمييز ضد الألبان[158].

كيف يُنظَر إلى القوانين العُرفية في هذا الصدد؟

القوانين العُرفية ذات الصلة بالحيازة وملكية الممتلكات واستخدام الأراضي والميراث وما إلى ذلك شائعة في معظم أنحاء العالم النامي. وينبغي لمستخدمي هذا الدليل أن يتعرفوا على نطاق القوانين العُرفية ومعناها وأن يستخدموها عند الاقتضاء وبما يتسق مع المعايير الدولية، كأداة يمكن أن تكون مفيدة في تسوية المنازعات المتعلقة بالسكن والأرض والملكية وضمان حقوق الاسترداد. ففي العديد من البلدان، تنظِّم العلاقات الخاصة بالأراضي على أساس القانون العُرفي، ويمكن لهذه الأشكال من الأنظمة أن توفِّر حلولاً عادلة وغير متحيِّزة ومنصِفة لمجموعة من المنازعات المتعلقة بالسكن والأرض والملكية. وعندما لا

155 الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد 1155، رقم 18232، المادة 26.
156 المرجع نفسه، المادة 27.
157 Office of the High Representative, "Property rights/right to return", 15 May 2000. www.ohr.int/ohr_archive/property-rights-right-to-return/.
158 S/1999/1250، الفقرة 52.
159 A/HRC/47/37، الفقرة 75.

مراجع توجيهية مفيدة

مراجع الأمم المتحدة والمراجع الدولية:

- United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, Regulation 2000/60 on Residential Property Claims and the Rules of Procedure and Evidence of the Housing and .Property Directorate and the Housing Property Claims Commission, 31 October 2000

مصادر أخرى:

- Sarah Adamczyk and Barbara Coll, "Customary dispute resolution mechanisms in the Gaza strip", March 2012. www.flyktninghjelpen.no/globalassets/pdf/reports/customary-dispute-.resolution-mechanisms-in-the-gaza-strip.pdf
- Mariam Puttick, From Crisis to Catastrophe: the Situation of Minorities in Iraq (London, .(Minority Rights Group International, October 2014
- Deborah Isser and Peter Van der Auweraert, "Land, property, and the challenge of return for Iraq's displaced", United Institute of Peace Special Report 221, April 2009. https:// .www.files.ethz.ch/isn/98743/sr221.pdf
- Brookings Institution and University of Bern. "Protecting internally displaced persons: a .manual for law and policymakers", October 2008. www.unhcr.org/50f955599.pdf

المبدأ 12: الإجراءات والمؤسسات والآليات الوطنية

12.1 ينبغي للدول أن تضع إجراءات ومؤسسات وآليات عادلة ومناسبة في توقيتها ومستقلة وشفافة وغير تمييزية وأن تدعمها بهدف تقييم المطالبات المتعلقة برد المساكن والأراضي والممتلكات وإنفاذ هذه المطالبات. وفي الحالات التي تكون فيها الإجراءات والمؤسسات والآليات القائمة قادرة على معالجة هذه القضايا بفعالية، ينبغي أن تُتاح الموارد المالية والبشرية والموارد الأخرى الملائمة لتيسير عملية الرد على نحو منصِف وآني.

12.2 ينبغي للدول أن تضمن أن تكون الإجراءات والمؤسسات والآليات المتعلقة برد المساكن والأراضي والممتلكات مراعية للأعمار وللفروق بين الجنسَين، وأن تعترف بالمساواة في الحقوق بين الرجل والمرأة، وكذلك بين الفتيان والفتيات، وأن يتجلّى فيها مبدأ "مصالِح الطفل الفُضْلى" الجوهري.

12.3 ينبغي للدول أن تتخذ كل الإجراءات الإدارية والتشريعية والقضائية المناسبة لدعم عملية رد المساكن والأراضي والممتلكات وتيسيرها. وينبغي للدول أن توفِّر الموارد المالية والبشرية الوافية وغيرها من الموارد لجميع الوكالات المعنيّة ليتسنى لها إنجاز عملها على نحو منصِف وفي الوقت المناسب.

12.4 ينبغي للدول أن تضع مبادئ توجيهية لضمان فعالية كافة الإجراءات والمؤسسات والآليات المتعلقة برد المساكن والأراضي والممتلكات، بما فيها المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتنظيم المؤسسي، وتدريب الموظفين وعدد الحالات المعروضة، وإجراءات التحقيق وتقديم الشكاوى، والتحقُّق من ملكية الأموال أو غيرها من حقوق الملكية، وكذلك آليات اتخاذ القرارات والإنفاذ والتظلُّم. ويجوز للدول إدراج آليات بديلة أو غير رسمية لتسوية المنازعات ضمن هذه العملية، ما دامت هذه الآليات تتفق مع القانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون اللاجئين الدولي والقانون الدولي الإنساني والمعايير ذات الصلة، بما فيها الحق في الحماية من التمييز.

12.5 في حال تعطُّل سيادة القانون بشكل عام، أو عندما تعجَز الدول عن تنفيذ الإجراءات والمؤسسات والآليات اللازمة لتيسير عملية رد المساكن والأراضي والممتلكات على نحو منصِف وفي الوقت المناسب، ينبغي للدول أن تطلب المساعدة والتعاون التقنيّين من الوكالات الدولية ذات الصلة بغية وضع أنظمة مؤقتة تتيح للاجئين والمشرَّدين الإجراءات والمؤسسات والآليات الضرورية لضمان سُبُل انتصاف فعّالة في ما يتعلق بالاسترداد.

12.6 ينبغي للدول إدراج الإجراءات والمؤسسات والآليات المتعلقة برد المساكن والأراضي والممتلكات في اتفاقات السلم واتفاقات العودة الطوعية إلى الوطن. وينبغي تضمين اتفاقات السلم تعهدات محدَّدة من الأطراف بتسوية أي مسائل تتعلق بالمساكن والأراضي والممتلكات. وتقتضي سُبُل انتصاف بموجب القانون الدولي أو تهدِّد بتقويض عملية السلم فيما لو تُرِكت دون تسوية، مع إيلاء الأولوية الواضحة لحق الاسترداد باعتباره وسيلة الانتصاف المفضلة في هذا الصدد.

المتعلقة بالسكن والأرض والملكية.

وحتى في الحالات التي تعمل فيها المؤسسات القضائية المحلية بشكل طبيعي، فإن الظروف وعبء القضايا الهائل الذي تنطوي عليه جهود الاسترداد في أعقاب التهجير الواسع النطاق قد يجعل تسوية المنازعات المتعلقة بالسكن والأرض والملكية من خلال المحاكم العادية أمراً صعباً، إن لم يكن مستحيلاً. وعليه، فإنه من الضرورة بمكان تقييم ما إذا كانت الآليات والمؤسسات الوطنية القائمة قادرة على معالجة قضايا الاسترداد بفعالية، وتقديم المساعدة عند الاقتضاء، وفقاً للمبدأ 1-12. ففي عام 2013 مثلاً، قُدِّمَت حجج مفادها أنه على الرغم من وجود بعض النقاط العمياء والمجالات التي تحتاج إلى تحسين، فإن "نظام القانون المدني العراقي القائم هو مشروع قانوني ملائم لتحقيق عمليات رد الحقوق لأصحاب الممتلكات"، الذين هُجِّروا وجردوا من مساكنهم وأراضيهم وممتلكاتهم بعد عام 2003. ومع تكريس موارد كافية للمحاكم المدنية العراقية، وزيادة القدرات المؤسسية وإجراء تعديلات تشريعية طفيفة، اعتُبِرت الحكومة قادرة على معالجة التحدّيات[160].

مسائل رئيسية

يسلّم المبدأ 12 بأن الإجراءات القضائية والإدارية الفعّالة والمختصة بالنظر في مطالبات الاسترداد يمكن أن تكون حجر الزاوية في الجهود الرامية إلى دعم إعمال حقوق استرداد السكن والأرض والملكية. وعلى الرغم من أن الشكل المحدَّد الذي سيتخذه ذلك قد يختلف من بلد إلى آخر، فإن هذه التدابير لازمة لتنفيذ برنامج رد الحقوق على نحو منظَّم وشامل ومتسق من الناحية القانونية. ويمكن أن يؤدّي عدم وجود سُبُل انتصاف فعّالة ومتاحة وغير متحيّزة قضائية أو غيرها إلى الإضرار بعملية رد الحقوق إضراراً شديداً. فالهيئات القضائية تضطلع بدور مميَّز في الحفاظ على مصداقية عملية الاسترداد برمتها ونزاهتها. وينطبق ذلك بصفة خاصة في حالات ما بعد النزاع، حين تجعل الانقسامات السياسية الداخلية المؤسسات المحلية عاجزة عن إدارة برامج رد الحقوق بفعالية، إما لتحيُّز مؤسسي أو للافتقار إلى القدرات والموارد. والواقع أنه غالباً ما يسفر النزاع عن نظام قضائي غير موجود أو مشوب بالخلل أو مُثْقَل بالأعباء، لا تتوفر فيه إجراءات عادلة ونزيهة لتسوية المنازعات

على مسكن أو قطعة أرض أي وسيلة رسمية لتسويتها، أو للاعتراف بها رسمياً وتسجيلها في نهاية المطاف على يد السلطات الحاكمة ما لم يتم إنشاء هيئة خاصة لمعالجة هذه الشواغل.

وفي الوقت نفسه، يمكن أن تنطوي هذه الهيئات أيضاً على مجموعة من العيوب المحتمَلة التي يتعيَّن النظر فيها. ففي البوسنة والهرسك مثلاً، لم تكن القرارات الصادرة عن اللجنة المعنية بالمطالبات العقارية قابلة للتنفيذ على الفور من جانب السلطات المحلية، واستغرق الأمر خمس سنوات لسن قانون بشأن تنفيذ قرارات هذه اللجنة. بالإضافة إلى ذلك، اقتصرت قرارات اللجنة على علاقة الملكية، ولم تتضمَّن أي إشارة إلى حقوق المستأجِرين أو الشاغلِين الثانويين. نتيجة لذلك، تعيَّن على الأشخاص الحاصلين على قرارات صادرة عن اللجنة أن يخضعوا للعملية الإدارية المحلية لتنفيذ هذه القرارات، مما جعلهم يعتمدون على مستوى أداء نظام إدارات الإسكان المحلية. وفي ليبيا، تمَّت مصادرة ما يقدَّر بنحو 75,000 ملكية بموجب القانون رقم 4 الصادر عن حكومة القذافي، وقد تكون هذه المصادرات موضوعاً لمطالبات باستردادها. وبحلول عام 2011، قُدِّمَت نحو 25,000 مطالَبة إلى لجنة التعويضات التي تشكَّلت في عام 2006. مع ذلك، لم يتم الفصل في هذه القضايا ولم يجر مسح للمطالبات المحتمَلة المتعلقة بالانتهاكات في مجال السكن والأرض والممتلكات منذ عام 2011 ولم تُخضع للفصل المنهجي[162].

وعلى العكس من ذلك، اعتُبِر أنه من الضروري إنشاء آليات مكرّسة لمعالجة مطالب الاسترداد في حالات كانت قائمة قبل عام 2003 في البلاد. وكانت هيئة دعاوى الملكية في العراق (2004) وهيئة حل نزاعات الملكية العقارية (2006) التي حلَّت محلها، قد تلقّتا بالفعل أكثر من 130,000 مطالَبة بحلول أيلول/سبتمبر 2007[161]. وكان يمكن لترك المحاكم تنظر في عبء العمل الكبير أن يؤدّي إلى تأخير غير مقبول بالنسبة إلى أصحاب المطالبات وأن يترك أثراً خطيراً على العمل العادي لنظام المحاكم، مما يعرّض للخطر العودة إلى سيادة القانون. ومع أن الإجراءات القضائية مناسبة للتعامل مع قضايا معزولة لرد الممتلكات، فإنها قد تكون أقل تجهيزاً بكثير للتعامل مع عشرات أو مئات الآلاف من هذه القضايا، الأمر الذي يتطلب مقاربات أكثر مرونة وواقعية.

إن إنشاء آليات جديدة، إدارية وقضائية وشبه قضائية بطبيعتها، لإيجاد السُبُل الكفيلة بتسوية مثل هذه المنازعات أمرٌ صار شائعاً على نحو متزايد، كما تشهد على ذلك التجارب في العراق وأفغانستان والبوسنة والهرسك وكوسوفو وطاجيكستان وأماكن أخرى من العالم. ويمكن أن تكون هذه الآليات محلية بحتة، كما هو الحال مثلاً في العراق، أو دولية ثم محلية تحت إشراف دولي، كما هو الحال في البوسنة والهرسك مثلاً. فالشكل الأكثر ملاءمة، في أي حالة معيّنة، يبقى رهناً بالسياق الوطني والدولي. لكن، في العديد من السياقات، لا تتوفَّر للمطالبات المتنافسة

الإطار 14: إجراء تقييم لرد حقوق السكن والأرض والملكية

يمكن لتقييم سبل رد حقوق السكن والأرض والملكية أن يساعد في تيسير تصميم الإجراءات والمؤسسات والآليات المناسبة لضمان حقوق الاسترداد أو تعزيز الإجراءات والمؤسسات والآليات القائمة. يمكن أن يتضمَّن هذا التقييم العناصر التالية:

1. خلفية القضايا الهيكلية المتعلقة بالسكن والأرض والملكية (قبل النزاع وبعده) والأسباب الجذرية للنزاع أو الكارثة (بما في ذلك عدم المساواة في الحصول على الأراضي وضعف نُظُم إدارة الأراضي والتوسُّع الحضري غير المضبوط) وديناميات العودة؛
2. موجز عن الإطار الوطني النافذ المتعلق بالسكن والأرض والملكية، فضلاً عن نظام (نُظُم) حيازة الأرض؛
3. نظرة عامة على انتهاكات حقوق السكن والأرض والملكية وفقاً للقانون الوطني والدولي والسياق الذي وقعت فيه هذه الانتهاكات؛
4. في الحالات الواجبة، نتائج عمليات تقييم الأضرار التي لحِقت بالسكن والأرض والملكية وجرد للمساكن الموجودة؛
5. لمحة عامة عن القضايا الرئيسية التي من المرجَّح أن تعوق استرداد السكن والأرض والملكية (بما في ذلك التحدّيات السياسية والقانونية والمؤسسية والاجتماعية)؛
6. عرض وتحليل الاستجابات ذات الصلة للانتهاكات في مجال السكن والأرض والملكية حتى اليوم، مع التركيز بشكل خاص على الجهود المبذولة لضمان حقوق الاسترداد، بما في ذلك الهياكل الإدارية و/أو القضائية المنشَأة للتعامل مع الإشغال الثانوي الواسع النطاق وآليات تسوية المنازعات وخطط التعويض وغير ذلك من الخصائص؛
7. استطلاع نوايا الحلول الدائمة وتفضيلاتها من حيث سُبُل الانتصاف لانتهاكات حقوق السكن والأرض والملكية؛
8. الخلاصة مع جرد لتحدّيات وفرص استرداد حقوق السكن والأرض والملكية.

قد يتطلب حجم التحدّيات واستمرار انعدام الأمن ونقص الموارد اتباع مقاربة مرحلية لإجراء التقييم. فقد أجْرت المنظمة الدولية للهجرة في العراق مثلاً تقييماً أولياً للسكن والأرض والملكية بين عامي 2014 و2016 استناداً إلى عدد محدود من النقاشات في مجموعات التركيز مع مجموعة مختارة من المهجرين داخلياً. وتمحوَر التقييم حول خمسة مواقع في جميع أنحاء العراق، مع التركيز على المحافظات الشمالية (ديالى ونينوى

160 Dan E. Stigall, "Refugees and legal reform in Iraq: the Iraqi Civil Code, international standards for the treatment of displaced persons, and the art of attainable solutions", in Land and Post-Conflict Peacebuilding, Jon Unruh and Rhodri C. Williams, eds. (Routledge, 2013), p. 234.

161 Peter Van der Auweraert, "Property restitution in Iraq", presentation at the Symposium on Post-Conflict Property Restitution, 6–7 September 2007. https://2001-2009.state.gov/documents/organization/98032.pdf.

162 سليمان إبراهيم وجان ميخائيل أوتو، "علاج منازعات الملكية العقارية في ليبيا ما بعد القذافي، في إطار العدالة الانتقالية"، التقرير النهائي لمشروع شراكة بحثية ليبي-هولندي (ليدن، هولندا، مركز دراسات القانون والمجتمع، جامعة بنغازي ومؤسسة فان فولينهوفن للقانون والحوكمة والمجتمع، جامعة ليدن)، ص. 20.

وصلاح الدين). كما أجْرت فِرَق المنظمة الدولية للهجرة مقابلات مع المشاركين بشكل فردي قبل انطلاق مناقشات مجموعات التركيز، للحصول على معلومات حول الظروف الشخصية المتعلقة بقضايا السكن والأرض والملكية. وعلى الرغم من صغر حجم مجموعة المجيبين نسبياً، كانت النتائج كافية للإشارة إلى أن أزمة التهجير الأخيرة قد ولّدت قضايا متعدِّدة تتعلق بالسكن والأرض والملكية ولتوجيه الدراسات الاستقصائية الإضافية من أجل تأكيد نطاق قضايا السكن والأرض والملكية في مختلف المواقع[163]. وفي الجمهورية العربية السورية، ساهم برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية في جهود الانتصاف من خلال صياغة ملف مدينة حلب في عام 2014، الذي قيَّم الأضرار الناجمة عن النزاع في المدينة التي كانت تسيطر عليها في ذلك الوقت المعارضة المسلحة. وقد تمكَّن الملف من تحديد درجة الأداء الحضري، والتغيُّرات في الاقتصاد وتوفير الخدمات، وتحديد أولويات التدخل وسط تدمير المدينة. وفي عام 2020، صاغ البرنامج ملف مدينة حلب ضمن ملفات مدن متعددة. وعقب زلزال شباط/فبراير 2023، أجرى البرنامج كما هيئات أخرى من الأمم المتحدة تقييمات، وضعت على أساسها ملفات أكثر تفصيلاً[164]. وقد تبرز الحاجة إلى إجراء عمليات تقييم لاحتياجات تنمية القدرات لدى المؤسسات العامة في جميع مجالات الحكومات المحلية والإقليمية والمركزية. وينبغي تكييف نوع عملية رد الحقوق والتعويض المختارة مع العدد المتوقَع للمطالبات والنظر في قدرة مؤسسات الدولة القائمة. وينبغي اعتماد نَهجٍ يشمل الحكومة بكاملها لضمان الاتساق مع السياسات الحكومية الأخرى المتصلة بالسكن والأرض والممتلكات وردها.

من الضروري إجراء مراجعة للإطار القانوني لفهم كيفية تأثير القوانين الحالية على رد حقوق السكن والأرض والملكية والضمان القانوني لأمن الحيازة عند العودة. وفي سياق رد حقوق السكن والأرض والملكية اللاحق، لا بدّ من وجود خبرات محدَّدة لمعالجة مسائل رد الحقوق كالقضاة وكتاب العدل. وسيكون من الضروري أيضاً إجراء تقييم لمدى توفُّر هؤلاء المهنيين ومهاراتهم لتوجيه الخطوات التالية.

في عالم مثالي، تكون المؤسسات الحكومية ذات الصلة هي من يجري التقييم. غير أنها قد تفتقر إلى الخبرات المطلوبة وقد تكون قدرتها المؤسسية قد ضَعُفَت، لا سيّما عندما تكون خارجة من كارثة أو نزاع أو أزمة أو احتلال أو أحداث أخرى مماثلة. بالإضافة إلى ذلك، قد يُنظَر إلى السلطات على أنها متواطئة في النزاع والتهجير. بناءً على ذلك، ينبغي لوكالات الأمم المتحدة والمنظمات (الدولية) أن تنظر في إجراء التقييم، عندما يكون ذلك ممكناً، بالتعاون مع المؤسسات الحكومية ذات الصلة.

في تسوية مطالبات الملكية المتنافسة وغيرها من المنازعات المتعلقة بالسكن والأرض والملكية. ففي حين تنشئ وثيقة الدوحة للسلام في دارفور، على سبيل المثال، آلية مخصَّصة لاسترداد السكن والأرض والملكية (مراجعة الإطار 15)، فإنها تنص على أنه "مع عدم الإخلال بسلطة المحاكم، يجوز استخدام الآليات التقليدية لتسوية المنازعات [المتعلقة بالسكن والأرض والملكية] الناشئة عن عملية العودة، على أن تكون متسقة مع المبادئ الدولية لحقوق الإنسان" (المادة 52(267)).

أما المثال الآخر فيتعلق بالعراق، حيث تغيّرت ديناميات تسوية المنازعات بشكل كبير بعد أن استولى تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام على أجزاء كبيرة من الأراضي العراقية بدءاً من عام 2014، وأدّى ضعف القدرة المؤسسية لدى الحكومة إلى نشوء هيئات محلية جديدة لتسوية المنازعات كانت ذات طابع سياسي أو ديني أو غير رسمي. فقبل عام 2014، أشارت غالبية المشاركين (58 في المائة) في استطلاع تقييم أجْرته المنظمة الدولية للهجرة إلى أن الهيئات الحكومية المركزية الرسمية هي التي تسهّل بشكل أساسي تسوية المنازعات المتعلقة بالسكن والأرض والملكية في جميع أنحاء المحافظات التي تمّ تقييمها، وهي صلاح الدين وديالى ونينوى. وكانت ديالى استثناءً ملحوظاً من ذلك، حيث شكّلت الهيئات الدينية بديلاً شائعاً للقنوات الرسمية حتى قبل عام 2014[165]. ويمكن لمبادئ بنهيرو أن تُرْشِد مثل هذه الآليات غير الرسمية لتسوية المنازعات في معالجة مطالبات الحقوق من خلال ضمان التقيُّد بأهداف رد الحقوق ضمن الإطار المعياري واجب

فرص تطبيق المبدأ 12

تسوية المنازعات المستمرة المتعلقة بالسكن والأرض والملكية — في حالات العودة الجماعية، وفيما يبدأ اللاجئون والمهجرون بالعودة إلى مواطنهم الأصلية، ويحتاج الشاغلون الثانويون إلى إيجاد سكن بديل، وفيما يحاول الانتهازيون الاستفادة من انهيار القانون والنظام، تصير المنازعات على استرداد حقوق السكن والأرض والملكية أمراً شائعاً. ويمكن أن تتخذ هذه المنازعات — التي قد تؤدّي إلى العنف والانعدام الخطير للأمن — أشكالاً عديدة. ومن هذه الأشكال مثلاً المحاولات الملموسة التي يقوم بها المهجرون واللاجئون لاستعادة منازلهم السابقة التي يشغلها أفراد من جماعات عرقية أخرى، وادعاءات سكن وأرض وملكية يقدِّمها أشخاص لا يملكون وثائق لإثبات ادعاءاتهم على الرغم من أن لديهم حقوقاً مشروعة، وتحديد الحقوق في الحالات التي يحمل فيها الشاغلون الحاليون "سندات ملكية قانونية" ولكن العائدين لا يحملونها، وتمييز الحقوق بعد عمليات نقل ملكية غير مسجَّلة أو غير رسمية، وادعاءات بالحقوق يقدمها مشترون بحسن نية لعقارات مستملكة، والمطالبات المتعلقة بتحسينات أدخلت على المساكن والأراضي والممتلكات المملوكة قانوناً للاجئين ومهجرين عائدين، والمطالبات المتعلقة بتبيان الحدود، والمطالبات بحقوق إيجار وحقوق زراعة. وتوفِّر عمليات رد الحقوق وسيلة لوضع آليات عادلة قائمة على الحقوق لمعالجة هذه المنازعات بطريقة متسقة ومنصِفة.

تزويد الآليات المحلية لتسوية منازعات الملكية بالقدرات المناسبة — في بعض الحالات، قد تشارك الآليات المحلية أو التقليدية لتسوية المنازعات

163 Ina Rehema Jahn, "Housing, land and property (HLP) issues facing returnees in retaken areas of Iraq: a preliminary assessment", preliminary assessment for Land and Property Reparations Division, Department of Operations and Emergencies, IOM, September 2016. https://arablandinitiative.gltn.net/sites/default/files/2023-12/docs/a-preliminary-assessment-of-housing-land-and-property-issues-facing-returnees-in-retaken-areas-of-iraq.pdf; and Ina Rehema Jahn, "A Preliminary assessment into housing, land and property issues caused by the 2014 displacement crisis in Iraq". https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/DOE/LPR/A-Preliminary-Assessment-of-Housing-Land-and-Property-Right-Issues-Caused-by-the-Current-Displacement-Crisis-in-Iraq.pdf.

164 UN-Habitat, "City profile Aleppo: multi sector assessment" (May 2014). https://policycommons.net/artifacts/1418714/city-profile-aleppo-multi-sector-assessment/2032983/.

165 Jahn, "Housing, land and property (HLP) issues facing returnees in retaken areas of Iraq: a preliminary assessment", p. 18.

المفاوضات التي تحدِّد سلطة واختصاصات مختلف آليات ما بعد النزاع التي أُنشئت في البلقان وتيمور الشرقية وأماكن أخرى، شواغل السكن والأرض والملكية المكانة البارزة المفترضة. كما تقدم مفاوضات السلام فرصاً لمعالجة أوجه عدم المساواة بين الجنسَين التي طال أمدها في ما يتعلق بحقوق السكن والأرض والملكية من خلال ضمان المساواة في حقوق الاسترداد للنساء لا سيّما الأرامل والأسر المعيشية التي ترأسها نساء في أعقاب التهجير والنزاع.

التطبيق. خلاف ذلك، قد تؤدّي آليات تسوية المنازعات مع مرور الوقت إلى نتائج تسبِّب الاستياء واحتمال تجدُّد النزاعات.

خلال مفاوضات السلام — يؤكِّد المبدأ 6-12 على أهمية إدراج الحقوق والآليات المتعلقة برد حقوق السكن والأرض والملكية في اتفاقات السلام لضمان معالجة التحدّيات الخاصة بالسكن والأرض والملكية على نحو كاف كجزء من عملية السلام و/أو العودة. فوثيقة الدوحة للسلام في دارفور، على سبيل المثال، تتضمن مادة مكرسة لرد حقوق السكن والأرض والملكية، بل وتفصل في الآلية المنشأة لإعمال الحق في الاسترداد (مراجعة الإطار 15)[166]. ويمكن أيضاً استخلاص الدروس من تجارب مماثلة في مناطق أخرى. فلم تول وثائق نتائج

الإطار 15: رد حقوق السكن والأرض والملكية واتفاق السلام لدارفور (السودان)

تتضمن بعض اتفاقات السلام بنوداً بشأن رد حقوق السكن والأرض والملكية والمؤسسات المسؤولة عن تنفيذ عمليات الاسترداد. فتنصّ المادة 52(260) من وثيقة الدوحة للسلام في دارفور لعام 2011 مثلاً على أنه "يحق للنازحين واللاجئين استرداد أية مساكن أو أراضٍ أو ممتلكات انتُزِعت منهم بشكل غير شرعي. وعند تعذُّر استرداد هذه الممتلكات، يحق لهم الحصول على تعويض، طبقاً للمبادئ الدولية". وتؤكِّد وثيقة الدوحة أن هذا الحق يسري على النازحين واللاجئين، سواء اختاروا العودة إلى ديارهم الأصلية أو الاستقرار في مكان آخر.

وتدعو الأطراف في وثيقة الدوحة (المادة 51) إلى إنشاء لجنة رد الممتلكات. ويجوز للنازحين واللاجئين والضحايا الآخرين المتضرِّرين من جرّاء النزاع في دارفور تقديم طلبات الاسترداد الخاصة بهم إلى لجنة رد الممتلكات.

وإذا تبيَّن أن مقدِّم الطلب هو المالك الشرعي، تأمر اللجنة برد السكن والأرض والملكية إليه. وفي حال تعذَّر ذلك، يُمنَح مقدم الطلب تعويضاً. وبموجب وثيقة الدوحة، كُلِفت اللجنة بوضع إجراءات أكثر تفصيلاً لعملية رد الحقوق، تكون متاحة وعادلة ودون رسوم، في جملة أمور أخرى. ويجب أن تتضمن هذه الإجراءات تدابير محدّدة لضمان تمكُّن النساء والأيتام من المشاركة بمساواة كاملة في عملية رد الممتلكات. ولا تعترف اللجنة بصحة أية معاملة غير قانونية تتعلق بالممتلكات، بما في ذلك أي نقل ملكية يتمّ بالإكراه، أو بدون موافقة حرة ومتبصِرة. وأخيراً، تشير الأطراف في وثيقة الدوحة إلى أن حكومة السودان تكون مسؤولة في نهاية المطاف عن ضمان رد الممتلكات إلى المالكين الشرعيين[167].

أسئلة شائعة

ما هي المسائل التي ينبغي النظر فيها لرصد كفاءة تدابير رد الحقوق؟

لتفعيل مبادئ بنهيرو، ينبغي للدول أن تضع مبادئ توجيهية تكفل فعالية جميع الإجراءات والمؤسسات والآليات المتعلقة برد حقوق السكن والأرض والملكية. ولتطوير هذه المبادئ التوجيهية الشاملة، يجب توضيح الكثير من القضايا:

- اختصاص هيئة رد الحقوق.
- أنواع المطالبات التي يمكن تقديمها إلى آلية معيّنة.
- من يمكنه تقديم مثل هذه المطالبات وإلى أية فترة زمنية من الماضي يمكن أن تعود هذه المطالبات.
- كيف يمكن ضمان أن تقوم مؤسسة استئناف مستقلة بمعالجة الأخطاء في القوانين والوقائع من دون تأخير كبير في عملية رد

إصلاح القطاع القضائي — في العديد من حالات التهجير ونزع الملكية والتدمير على نطاق واسع في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، كانت السمة المشتركة هي فقدان الثقة بالقضاء، بما في ذلك حالات انعدام ثقة عميق أو ضعف ثقة يعود تاريخها إلى ما قبل النزاع أو قبل انهيار مؤسسات الدولة الأخرى. تمثِّل إعادة تأهيل النظام القضائي هدفاً متوسطاً إلى طويل الأجل ينبغي السعي إلى تحقيقه بالتوازي مع إنشاء آلية لرد الحقوق والتعويض في الأجل القصير. ويسهم توفير سُبُل الانتصاف من نزع الملكية في إيجاد حلول دائمة وفي التماسك الاجتماعي وبناء السلام. وينطبق الالتزام الناشئ عن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أيضاً على عمليات العدالة الانتقالية التي قد تتطلب فيها جهود الانتصاف إنشاء آليات ودوائر خاصة للفصل في القضايا من أجل تحديد الحقوق والمسؤوليات المتعلقة بالاسترداد. وللاحتراز من التحيُّز واستعادة الثقة في النظام القضائي، يمكن أن تشمل هذه الآليات هيئات مختلطة تضم قضاة من بلدان أخرى ممن لديهم خبرة في قضايا الاسترداد، يعملون على أساس مؤقت.

166 وثيقة الدوحة للسلام في دارفور، 2011، المادة 52. https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SD_110531_DohaDocumentPeaceDarfur%28ar%29.pdf.

167 المرجع نفسه.

هل تؤثّر المطالَب الجماعية على الإجراءات القانونية الواجبة؟

غالباً ما يتطلب إنشاء آليات للمطالَبات الجماعية برد حقوق السكن والأرض والملكية اعتماد إجراءات مبسَّطة للتعجيل بمعالجة المطالبات وتوفير إمكانية الوصول إلى سُبُل الانتصاف بسرعة أكبر، من أجل دعم الحلول الدائمة وبناء السلام[169]. وفي حين يعتبر البعض أن تقنيات معالجة المطالَب الجماعية لا تتفق مع الإجراءات القانونية الواجبة[170]، فإنه يمكن لافتراضات مبنية على تحديد مُسْبَق لأنماط معيّنة من انتهاكات حقوق الإنسان أن يبرر مثل هذه الإجراءات. فعمليات التهجير التي جَرَت خلال فترة معيّنة يمكن أن تُعتبَر قسرية، وبالتالي، لا يلزم إثبات طبيعتها القسرية بسبب الظروف المعروفة للنزاع. كما يُعتبَر قبول معايير إثبات أدنى للهوية والملكية ممارسة جيدة للاستجابة للنقص العام في الوثائق وفقدان السجلات الناجم عن النزاعات والكوارث والتهجير[171].

هل يمكن لسُبُل الانتصاف غير القضائية أن تحقّق رد الحق في السكن والأرض والملكية؟

في بعض الأحيان، يمكن أن تكون سُبُل الانتصاف غير القضائية أكثر فعالية ويمكن أن يكون لها أثر بعيد المدى في رد الحقوق لأعداد أكبر من الأشخاص. كما أنها قد تعمل في إطار زمني أقصر من إجراءات رد الحقوق القائمة على النظام القضائي. فبرنامج رد الحقوق في جنوب أفريقيا، على سبيل المثال، انتقل من نظام قائم على القضاء إلى عملية إدارية أكثر بمجرد اتضاح أن اتباع مقاربة قضائية صرف سيشكل عبئاً مفرطاً وسيؤدّي إلى تأخير خطير في إنفاذ حقوق الاسترداد ولن يحقق في نهاية المطاف المصلحة الفُضلى لأصحاب حقوق استرداد السكن والملكية. وفي بلدان أخرى، قد تحقّق الآليات البديلة لتسوية المنازعات التي تستند أحياناً إلى القانون العُرفي [التقليدي] نتائج رد للحقوق أسرع من سُبُل الانتصاف القضائية.

الحقوق.

- ما هو الدور، إن وجِد، الذي ستؤدّيه الطرق التقليدية أو غير القضائية لتسوية المنازعات لا سيّما في البلدان التي ليس لديها سلطة قضائية مستقلة أو عاملة.
- إلى أي مدى ينبغي للمجتمع الدولي أن يساعد في هذه العملية.
- هل القرارات مؤقتة أم دائمة بطبيعتها.
- إلى أي مدى يمكن للإجراءات الإدارية أن تحقّق العدالة.
- كيف يمكن ضمان قابلية تنفيذ القرارات إذا كان الشاغلون الثانويون غير راغبين في الإخلاء طوعاً.

ما هو دور المحاكم المحلية في عمليات رد الحقوق؟

في عالم مثالي، ينبغي أن يكون منح حقوق استرداد السكن والأرض والملكية وإنفاذ هذه الحقوق مهمة تضطلع بها هيئات صنع القرار والمحاكم المحلية في بلدان المنشأ. ومع ذلك، وحتى عندما تكون المحاكم المحلية عادلة وغير متحيّزة ومختصة ومزوّدة بالموارد الكافية للتعامل مع أعداد كبيرة محتمَلة من مطالَبات الاسترداد، فقد أظهرت الممارسة العملية أن الجمع بين الآليات القضائية والعمليات الإدارية والوساطة المجتمعية والاعتماد على القانون العُرفي عند الاقتضاء وتوفير المساعدة القانونية قد يُسْفِرُ عن أنجح النتائج في عمليات الاسترداد. وينبغي للممارسِين أن يضعوا في اعتبارهم أن المحاكم المحلية هي التي تقوم غالباً بإنفاذ القرارات المتعلقة بمطالَب الاسترداد الصادرة عن هيئات رد الحقوق الدولية[168]. ومع ذلك، فإن الافتقار إلى الكفاءة أو الثقة العامة بالسلطة القضائية قد يجعل من الضروري الاعتماد على عمليات غير قضائية أو إعادة تدريب أو تأهيل للقضاة كي يعملوا على نحو سليم في الفصل في حقوق السكن والأرض والملكية ومطالب الاسترداد. وقد يكون إجراء تدقيق في الكفاءة والمعايير الأخلاقية شرطاً مسبقاً لكي تضطلع المحاكم المحلية بدورها في عمليات رد الحقوق.

168 Dan E. Stigall, "Courts, confidence, and claims commissions: the case for remitting to Iraqi Civil courts the tasks and jurisdiction of the Iraqi property claims commission (IPCC)", The Army Lawyer (2005).

169 Veijo Heiskanen, "The United Nations Compensation Commission (Volume 296)", in Collected Courses of the Hague Academy of International Law (2002).

170 Hans van Houtte and Lasson Yi, "Due process in international mass claims," Erasmus Law Review, vol 1, No. 2 (2008).

171 Rhodri C. Williams, E. Ferris and K. Koser, "Protecting internally displaced persons: a manual for law and policy makers" (Washington, D.C., Brookings Institution, 2008), chap. 8. www.brookings.edu/research/protecting-internally-displaced-persons-a-manual-for-law-and-policymakers/.

مراجع توجيهية مفيدة

مراجع الأمم المتحدة والمراجع الدولية:

- International Organization for Migration (IOM), Global Protection Cluster on Housing, Land and Property and Solutions Alliance, Guidance Note: Integrating Housing, Land and Property Issues into Key Humanitarian, Transitional and Development Planning Processes ((Geneva, 2018.
- COHRE, Sources No. 7: Legal Resources on Housing and Property Restitution for Refugees and IDPs (Geneva, 2001).
- Ina Rehema Jahn in collaboration with Peter van der Auweraert and Igor Cvetkovski, "Housing, land and property (housing, land and property) issues facing returnees in retaken areas of Iraq", a preliminary assessment for Land, Property and Reparations Division, Department of Operations and Emergencies, IOM, September 2016. www.iom.int/sites/default/files/our_work/DOE/LPR/Hijra-Amina-housing, land and property-return-assessment.pdf.
- مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، "أدوات سيادة القانون اللازمة للدول الخارجة من الصراعات: تحقيق أقصى زيادة لإرث المحاكم المختلطة" (الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف، 2008).
- United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), City Profile of Mosul, Iraq: A City Under Siege (Nairobi, October 2016).
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation (United Nations, 2012).

مصادر أخرى:

- Rhodri C. Williams, E. Ferris and K. Koser, "Protecting internally displaced persons: a manual for law and policy makers (Washington, D.C., Brookings Institution, 2008), chap. 12. www.brookings.edu/research/protecting-internally-displaced-persons-a-manual-for-law-and-policymakers/.
- سليمان إبراهيم وجان ميخائيل أوتو، "علاج منازعات الملكية العقارية في ليبيا ما بعد القذافي، في إطار العدالة الانتقالية"، التقرير النهائي لمشروع شراكة بحثية ليبي-هولندي (ليدن، هولندا، مركز دراسات القانون والمجتمع، جامعة بنغازي ومؤسسة فان فولينهوفن للقانون والحوكمة والمجتمع، جامعة ليدن)، ص. 20.
- جوزيف شكلا، "استعادة القِيم: التحدّيات المؤسسية التي تواجه عملية تعويض ضحايا انتهاك حقوق الأرض والسكن في العراق (القاهرة، شبكة حقوق الأرض والسكن، آب/أغسطس 2005). www.hlrn.org/img/publications/restoring_values.pdf؛ [www.hlrn.org/img/publications/2values_final_ar_2_.pdf].

المبدأ 13: تيسير إمكانية الاستفادة من إجراءات تقديم مطالبات الاسترداد

13.1 ينبغي أن تُتاح لكل شخص حُرِم تعسفاً أو بصورة غير مشروعة من مسكنه أو أرضه أو ممتلكاته إمكانية تقديم مطالبة بالاسترداد و/أو التعويض إلى هيئة مستقلة ومحايدة، وأن يُبَت في مطالبته ويبلَّغ بذلك. وينبغي للدول ألا تفرض أي شروط مُسْبَقَة لتقديم مطالبة بالاسترداد.

13.2 ينبغي للدول أن تضمن أن تكون جميع جوانب عملية مطالَبات الاسترداد، بما فيها إجراءات التظلُّم، عادلة وفي حينها ومتاحة ومجانية ومراعية للعمر وللفروق بين الجنسَين. وينبغي للدول أن تعتمد تدابير إيجابية لضمان تمكين المرأة من المشاركة على قَدَم المساواة في هذه العملية.

13.3 ينبغي للدول أن تضمن تمكين الأطفال المنفصلين عن ذويهم أو غير المصحوبين من المشاركة ومن تمثيلهم تمثيلًا تاماً في عملية مطالَبات الاسترداد، وأن يكون أي قرار متعلق بمطالَبة استرداد لأطفال منفصلين عن ذويهم أو غير مصحوبين متوافِقاً مع مبدأ "مصالح الطفل الفُضلى" الجوهري.

13.4 ينبغي للدول أن تضمن إتاحة عملية مطالَبات الاسترداد للاجئين والمشَرَّدين الآخرين بغض النظر عن مكان إقامتهم أثناء فترة التشريد، بما في ذلك في بلدان المنشأ أو بلدان اللجوء أو البلدان التي فرّوا إليها. وينبغي للدول أن تضمن إحاطة جميع الأشخاص المعنيّين بإجراءات عملية مطالَبات الاسترداد، ووضع المعلومات المتعلقة بهذه العملية في متناول الجميع، بما في ذلك في بلدان المنشأ أو بلدان اللجوء أو البلدان التي فرّوا إليها.

13.5 ينبغي للدول أن تسعى إلى إنشاء مراكز ومكاتب لمعالجة مطالَبات الاسترداد في مختلف المناطق المتضرِّرة التي يُقيم فيها أصحاب المطالَبات المحتمَلون. وتيسيراً للوصول إلى هؤلاء المتضرِّرين على أوسع نطاق ممكن، ينبغي إتاحة إمكانية إرسال مطالَبات الاسترداد بالبريد أو بالوكالة، إلى جانب المطالَبة الشخصية. وينبغي أن تنظر الدول أيضاً في إنشاء وحدات متنقِّلة لضمان الوصول إلى كافة أصحاب المطالَبات المحتمَلين.

13.6 ينبغي للدول أن تضمن أن يكون لمستعمِلي المساكن أو الأراضي أو الممتلكات أو جميعها، بمن فيهم المستأجرون، حق المشاركة في عملية مطالَبات الاسترداد، بما في ذلك عن طريق تقديم مطالَبات استرداد جماعية.

13.7 ينبغي للدول أن تضع استمارات مطالَبة استرداد تكون بسيطة ويَسْهُل فهمها واستعمالها، وأن تتيحها باللغة أو اللغات الأساسية للفئات المتضرِّرة. كما ينبغي توفير مساعدِين أكفاء لمساعدة الأشخاص على ملء ما قد يلزم من استمارات وتقديمها، وينبغي توفير هذه المساعَدة بصورة تراعي العمر والفروق بين الجنسَين.

13.8 عندما لا يتسنى تبسيط استمارات مطالَبات الاسترداد تبسيطاً كافياً بسبب التعقيدات التي تتسم بها عملية المطالَبة، ينبغي للدول أن توظِّف أشخاصاً أكْفاء لمقابلة أصحاب المطالَبات المحتمَلين في جو من الثقة، ومع مراعاة العمر والفروق بين الجنسَين، بغية الحصول على المعلومات اللازمة وملء استمارات المطالَبات بالنيابة عنهم.

13.9 ينبغي للدول أن تحدِّد فترة زمنية واضحة لتقديم مطالَبات الاسترداد. وينبغي نشر هذه المعلومات على نطاق واسع وأن تكون الفترة طويلة بما يكفي لضمان حصول جميع المتضرِّرين على فرصة مناسبة لإيداع مطالَبات الاسترداد، مع مراعاة عدد أصحاب المطالَبات المحتمَلين، والصعوبات التي قد تواجههم في جمع المعلومات والحصول عليها، ونطاق التشريد، والفرص المتاحة للفئات المحرومة والأشخاص الضعفاء للاستفادة من هذه العملية، والوضع السياسي في البلد أو المكان الأصلي.

13.10 ينبغي للدول أن تكفل إتاحة مساعدة خاصة لمن يحتاجون إليها، مثل الأميين والمعوقين، لضمان عدم حرمانهم من إمكانية الاستفادة من عملية مطالَبة الاسترداد.

13.11 ينبغي للدول أن تكفل تقديم مساعدة قانونية مناسبة، مجاناً إن أمكن، إلى مَن يسعى إلى تقديم مطالَبة لاسترداد أملاكه. ويمكن تقديم المساعدة القانونية من مصادر حكومية أو غير حكومية (وطنية كانت أم دولية)، على أن تستوفي معايير مناسبة من الجودة وعدم التمييز والإنصاف والحياد، حتى لا تضر بعملية مطالَبات الاسترداد.

13.12 ينبغي للدول أن تضمن عدم تعرُّض أي شخص للاضطهاد أو العقاب بسبب تقديم مطالَبة الاسترداد

وتتضمن الإجراءات تدابير إيجابية لضمان قدرة النساء على المشاركة في العملية على أساس المساواة الكاملة"[172]. في الأساس، تنطوي إجراءات الاسترداد المتاحة للجميع على التمتُّع بمختلف حقوق الإنسان، بما في ذلك حق الحصول على المعلومات وحرية التعبير وحرية التنقُّل وحرية الاشتراك في الاجتماعات والجمعيات السلمية، فضلاً عن حقوق الإنسان بالتمتع بالشخصية القانونية وحرية الفكر والدين والمُعْتَقَد. وهذه الحقوق المتصلة بالعملية ضرورية لرد حقوق الملكية بنجاح.

ويشكِّل وضع فترة زمنية محدَّدة يمكن خلالها تقديم طلبات الاسترداد جزءاً لا يتجزأ من عملية رد الحقوق، ويمكن أن يسهم في زيادة إمكانية التنبؤ في سوق الإسكان. وينبغي لتحديد الفترة الزمنية المناسبة لتقديم المطالبات أن يراعي سياق النزاع والكوارث والتهجير وأن يكفل قدرة الضحايا الواقعية على تقديم مطالباتهم ضمن الإطار الزمني المحدَّد. وينبغي أن تشمل عمليات رد الحقوق تدابير لمعالجة قضايا إضافية أو محدَّدة للغاية لم يكن تقديمها ممكناً ضمن الفترة المحدَّدة. وبالمثل، ينبغي تعليق أي قانون تقادُم قائم يقيِّد خيار الطعن بقرارات المحاكم مراعاة لظروف النزاع والكارثة والتهجير التي قد تمنع الأشخاص من الاعتراض على مثل هذه القرارات.

مسائل رئيسية

في حين يغطي المبدأ 12 ضرورة وضع إجراءات وآليات ومؤسسات فعّالة لرد الحقوق، فإن المبدأ 13 يسلِّم بأن هذه التدابير يجب أن تكون متاحة لمن يُراد لهم أن يستفيدوا منها. ويجب أن تكون إجراءات طلب الاسترداد متاحة مادياً وشفهياً واقتصادياً، كما ينبغي أن توفَّر تدابير خاصة لضمان استفادة الفئات المهمَّشة والأشخاص الذين يعيشون أوضاعاً هشَّة من خدماتها بطريقة منصِفة وعادلة. وينبغي أن تكفل عمليات رد الحقوق كذلك حصول الضحايا على المعلومات المتعلقة بإجراءات تقديم الطلبات وغيرها من القضايا الرئيسية، وفهم هذه المعلومات. وقد يتطلب ذلك بذل جهود لنشر المعلومات باللغات ذات الصلة في بلدان اللجوء وغيرها من مناطق التهجير. كما ينبغي أن تكون إجراءات الطلب مجانية وقابلة للتنفيذ، وأن تسوي جميع الطلبات على نحو منصِف وفعّال.

وتماشياً مع ذلك، فإن اتفاق السلام لدارفور لعام 2006 مثلاً يطالب السلطات المعنيّة بـ "وضع إجراءات استعادة الممتلكات على نحو مبسَّط وشفاف وقابل للتنفيذ. وتكون جميع جوانب عملية طلب الاسترداد، بما في ذلك إجراءات الاستئناف، عادلة ومحدَّدة زمنياً وميسَّرة ومجانية وتأخذ في الحسبان خصائص العمر والنوع الاجتماعي.

الإطار 16: فترة السنة الواحدة للقانون رقم 10 في الجمهورية العربية السورية [173]

لا يفضي القانون رقم 10 لعام 2018 (والقانون رقم 42 لعام 2018 القاضي بتعديل بعض مواد القانون رقم 10) القاضي بإحداث "منطقة تنظيمية" في الجمهورية العربية السورية، إلى عملية رد موحّدة للحقوق، مع أنه يوضِّح أهمية وضع أُطُر زمنية معقولة ومناسبة لتقديم المطالَبات باسترداد المساكن والأراضي والممتلكات. فالفقرة 1 من المادة 2 من هذا القانون تنصُّ على أنه خلال شهر من صدور مرسوم إحداث المنطقة التنظيمية، يتعيَّن على الوحدة الإدارية المسؤولة نشر إعلان في صحيفة محلية واحدة على الأقل، وفي إحدى وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والموقع الإلكتروني لها وفي لوحة إعلاناتها ولوحة إعلانات المنطقة. ويدعو هذا الإعلان المالكِين إلى المطالَبة بحقوقهم في العقارات الموجودة في المنطقة التنظيمية خلال سنة تقويمية من تاريخ الإعلان. وتهدف عملية المطالَبة إلى تأكيد ملكيتهم للعقارات ومستوى التعويض الذي يحق لهم الحصول عليه خلال عملية نزع الملكية التي تشكِّل جزءاً من المخطَّط التنظيمي. وتقدم مطالبات الحقوق في الجمهورية العربية السورية شخصياً عن طريق أفراد الأسرة أو من قِبل ممثل معيّن بموجب وكالة قانونية. ونظراً إلى الأعداد الكبيرة من اللاجئين والنازحين السوريين وظروف تهجيرهم الصعبة، لن يكون سهلاً بالنسبة إلى العديد منهم القيام بالإعلان المذكور أعلاه في وسائل الإعلام المحلية في الغالب. كذلك، يشوب القانون نقصٌ عام في المعلومات عنه وعن الإجراءات المنطبقة، وإمكانية محدودة للحصول على المشورة القانونية. وفي هذا السياق، يمكن أن تضر فترة السنة الواحدة بحقوق الملكية اللاجئين والمهجرين.

وكافية ومعبَّر عنها كتابياً أو شفهياً أو بواسطة وسائل تواصل موثوقة أخرى، بلغة يفهمها جميع الأشخاص المتضرِّرين. تعتبر جودة المعلومات ونشرها على نطاق واسع ضرورة كي يفهم أي شخص معنى الأساليب والإجراءات المتّبعة في تقديم مطالَبات حقوق السكن والأرض والملكية والفصل فيها. ويمكن تطبيق مزيج من القنوات الرسمية وحملات الدعاية والتوعية بالتعاون مع وسائل الإعلام المستقلة ومشاركة منظمات المجتمع المدني. حيث يمكن لوسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني التدقيق في الاستمارة لضمان سيادة العدالة. كما أن وصول الجمهور إلى السجلات والمطالبات مبدأ أساسي لضمان الشفافية ويساهم في المساءلة من خلال شرعية العملية ونتائجها.

فرص تطبيق المبدأ 13

المعلومات العامة وزيادة التوعية — يجب أن يحظى لدى اللاجئين والمهجرين بمعلومات كافية عن آلية رد حقوق السكن والأرض والملكية. ففي العراق مثلاً، أفادت التقارير بأن العديد من العائدين لم يكونوا على علم بعمل هيئة دعاوى الملكية في العراق في عام 2016 [174]. وكان وصولهم وغيرهم من السكان المتضرِّرين إلى المعلومات محدوداً ما أدّى إلى وصول المحدود إلى سُبُل الانتصاف والعدالة. وتسلِّط هذه النتيجة الضوء على الحاجة إلى بذل جهود فعّالة لضمان الوصول إلى المعلومات المتعلقة بخيارات التماس الانتصاف من انتهاكات حقوق السكن والأرض والملكية [175]. ويجب أن تكون المعلومات موثوقة

172 اتفاق السلام لدارفور، 2006، الفقرة 195. http://ucdp.uu.se/downloads/fullpeace/Sud%2020060505.pdf.

173 خالد الحلو ورياض علي وأنور محي، المشكلة العقارية وتداعياتها على حقوق الملكية في سوريا (إسطنبول، اليوم التالي، 2019).

174 في عام 2016، قال 17.5 في المائة فقط من المستجيبين العائدين و27.5 في المائة من المخبرين الرئيسيين في محافظة صلاح الدين إنهم كانوا على علم بأن أفراداً من المجتمع لديهم مطالَبات معلَّقة أمام هيئة دعاوى الملكية في العراق. وفي محافظة ديالى، بلغت هذه النسبة 50 في المائة من العائدين و50 في المائة من المخبرين الرئيسيين. وفي الوقت نفسه، لم يكن أي من المستجيبين في محافظة نينوى على علم بأي فرد من المجتمع لديه مطالَبات معلَّقة أمام هيئة دعاوى الملكية في العراق. Jahn, "Housing, land and property (HLP) issues facing returnees in retaken areas of Iraq: a preliminary assessment".

175 Jahn, "Housing, land and property (HLP) issues facing returnees in retaken areas of Iraq: a preliminary assessment".

وقبول مختلف أنواع الثبوتيات. وينبغي وضع تدابير ومؤسسات خاصة بمطالبات الاسترداد الجماعية. وبالإضافة إلى سهولة الوصول إليها من الناحية الإدارية، يجب أن تكون المراكز العاملة في عملية رد الحقوق متاحة مادياً، وأن يكون عددها وتوزيعها كافيَين لتجنُّب فرض أية أعباء اقتصادية أو مادية لا مبرّر له على العائدين للوصول إليها. ويجب أن تكون هذه المراكز متاحة للرجال والنساء على قَدَم المساواة، وأن تكون مجهَّزة بالمرافق والمساعدة اللازمة لتيسير وصول ذوي الإعاقة وكبار السن إليها.

معالجة المطالبات خارج البلاد — يمكن لخلق فرص لجميع الضحايا، بمن فيهم اللاجئين، للمشاركة في برنامج رد الحقوق بعد فترة من النزاع أن يؤدّي إلى حل مستدام ويساهِم في المصالحة داخل البلاد. بيد أنه لا يمكن، في كثير من الأحيان، منح إمكانية وصول مُجدية إلا من خلال السماح لأصحاب المطالبات بتقديم مطالباتهم في البلد الذي يُقيمون فيه. لكن معالجة المطالبات خارج البلاد يطرح تحدّيات لوجستية ومالية ويعقِّد عملية تسوية المطالبات. ففي حين أنه لا بدّ من ضمان المساواة في المعاملة بين أصحاب المطالبات داخل البلاد وخارجها، فقد تبرز الحاجة إلى حملات توعية منفصلة تقدِّم المساعدة إلى أصحاب المطالبات المقيمين في الخارج الذين يفتقرون إلى إمكانية الوصول إلى مصادر للإثبات على شاكلة السجلات العقارية. ففي ذروة عمل اللجنة المعنية بالمطالبات العقارية في البوسنة والهرسك في عام 1999، كانت سبعة من مكاتبها الإقليمية البالغ عددها 23 مكتباً موجودة في بلدان أوروبا الغربية التي تستضيف أعداداً كبيرة من اللاجئين.

ويلزم للحوار أن يكون جزءاً من هذه العملية، لا سيّما الحوار بين الضحايا والشاغلِين الثانويين، و/أو أصحاب المطالبات المضادة، من أجل تحقيق التوافق والتفاهم المتبادَل في القرارات والتسويات المتعلقة برد حقوق السكن والأرض والملكية. ويمكن لاستخدام وسائل التواصل الاجتماعي، مع اتخاذ بعض الاحتياطات، أن يساهم في الجمع بين أصحاب المصلحة. وينبغي ألا يكون في هذه العملية ونتائجها ما يفضي إلى وصم أي طرف بالعار، وقد يكون من الضروري كذلك ترميم سمْعة السكان المتضرِّرين من أجل تحقيق استرداد حقيقي للحقوق ورد للاعتبار عن التمييز الماضي[176]. وينبغي للرسائل المتعلقة برد الحقوق أن توقِف الوصم السابق لنزع الملكية أو الخاضع لعقدة "ذنب جماعي" تعوق هذه العملية. وبالمثل، ينبغي لعملية رد الحقوق أن تتجنب وقوع وصم جديد على شاكلة إلقاء اللوم الجماعي على الشاغلين الثانويين. ويمكن أن تشمل وسائل إيصال هذه الرسائل الدواوين المحلية والعامة أو أية أشكال أخرى من المشاورات.

ضمان المساواة في الوصول إلى جميع أصحاب المطالبات المحتملين— يجب تصميم عمليات طلب الاسترداد كي توفر حلولاً دائمة لقضايا السكن والأرض والملكية لجميع أصحاب المصلحة، بما في ذلك المالكين والمستأجرين وغيرهم ممن لديهم حقوق استرداد مؤكدة، في بلد الأصل إن أمكن. وينبغي إنشاء مراكز ومكاتب لمعالجة المطالبات في مختلف المناطق التي يُقيم فيها أصحاب هذه المطالبات، بحيث يسهُل عليهم الوصول إلى أقرب مكتب أو يمكن، عند الاقتضاء، نشر فِرَق جوالة في هذه المناطق. وقد يشمل ذلك البلدان المجاورة التي يُقيم فيها المهجرون في انتظار العودة. ويمكن لمراكز مستقلة تقدِم مساعدة قانونية متخصِّصة للعائدين أن تكون مفيدة في عمليات المطالبات المستقلة. ويجب أن تُتاح لهيئات رد الممتلكات حرية الاطلاع على جميع السجلات العقارية

الإطار 17: تسجيل مطالبات حقوق السكن والأرض والملكية للاجئين السوريين في لبنان والعراق استعداداً لجهود الاسترداد المستقبلية [177]

منذ عام 2020، يقوم برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية بتسجيل مطالبات حقوق السكن والأرض والملكية للاجئين السوريين المقيمين في لبنان والعراق بمساكنهم وأراضيهم وممتلكاتهم في الجمهورية العربية السورية. ويوثّق المشروع المعلومات المتعلقة بمساكن اللاجئين وأراضيهم وممتلكاتهم، ويحمي المستندات الداعمة لحقوقهم في السكن والأرض والملكية من خلال عملية تعداد تشاركية وطوعية صارمة تتمّ في موقع التهجير، دون تكليف المستفيدين بأية رسوم. وينفَّذ المشروع عبر تكييف نموذج الحيازة الاجتماعية (Social Tenure Domain Model)، وهو أداة تشاركية لتسجيل العلاقة بين الناس والأرض على طول طيف واسع من علاقات الحيازة يضم مختلف أشكال الحقوق بالأرض بمعزل عن مستوى تمتعها بالطابع الرسمي. ويخفف هذا التدخل عن المستفيدين عبء الإثبات ويمنع المزيد من فقدان ثبوتيات السكن والأرض والملكية مع تزايد فترة التهجير ويمهِّد الطريق لاسترداد الممتلكات في المستقبل (بما في ذلك تلك التي تمّ إشغالها أو التصرُّف بها بشكل غير قانوني) والتعويض عن الممتلكات المتضرِّرة أو المدمّرة. ويستهدف المشروع، الذي من المتوقع أن ينتهي في عام 2024، 90,000 لاجئ. واعتباراً من منتصف عام 2023، كان أكثر من 38,000 لاجئ قد سجّلوا مطالباتهم وحفظوا مستندات السكن والأرض والملكية الخاصة بهم. وقد تمّ، في إطار هذا المشروع، تسجيل جميع أفراد الأسر المعيشية في مطالبات السكن والأرض والملكية، بمن فيهم النساء والأطفال. وتمثل المطالبات التي قدَّمتها النساء ما يقارب 40 في المائة من مجموع المطالبات (للاطلاع على مزيد من المعلومات عن نموذج الحيازة الاجتماعية، يمكن مراجعة الإطارَين 21 و22).

176 قرار الجمعية العامة 147/60، الفقرة 22.

177 مبادرة الأراضي العربية، "حماية الأدلّة المتعلقة بحقوق السكن والأراضي والممتلكات للاجئين السوريين" (بدون تاريخ). https://arablandinitiative.gltn.net/safeguarding-evidence-of-housing-land-and-property-rights-of-syrian-refugees-0.

أسئلة شائعة

كيف يمكن أن تسهِّل المساعدة القانونية عملية المطالبة؟

يتزايد النظر إلى برامج المساعدة القانونية المصمَّمة لمساعدة أصحاب مطالَبات الاسترداد على أنها عوامل مساهمة رئيسية في إعمال حقوق الاسترداد. فهذه المساعدة تزيد من إمكانية الوصول إلى إجراءات المطالبة بالاسترداد وتكفل عدم منع استفادة الأشخاص من هذه الإجراءات بسبب الحواجز المرتبطة بالتعامل مع النُّظُم القانونية المعقَّدة أو المخيفة. ويمكن للمنظمات الدولية أو المحلية أن تقدِّم هذه المساعدة القانونية، كما يمكن للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تؤدّي دوراً هاماً في هذه العملية، لا سيّما في حالات النزع الجماعي لملكية السكن والأرض والممتلكات.

ويمكن للمساعدة القانونية أن تقدم خدمات متعدِّدة لأصحاب المطالبات أثناء عملية رد الحقوق. فقد شملت المساعدة المقدَّمة في البرامج السابقة إعداد نشرات إعلامية تشرح عملية رد الحقوق تتضمن تعليمات مفصَّلة عن كيفية ملء استمارات المطالبة. ويمكن للبرامج أيضاً أن تنظِّم دورات إعلامية عامة، وأن تُنشئ مراكز اتصال أو خطوطاً ساخنة للرد على الأسئلة، وأن تُجري مقابلات شخصية مع أصحاب المطالبات يقوم بها موظفو البرنامج في مرحلة تلقّي المطالبات. وقد يؤدّي نَهجُ تدريب المدرِّبين إلى توسيع نطاق هذه المساعدة، ويمكن استخدامه لتيسير تقديم المساعدة القانونية من جانب منظمة (محلية) أخرى، لا سيّما عندما تُوقِفُ المنظمة الدولية عملياتها في البلد.

تحديد الوضع القانوني للشاغلين الحاليين والأطراف الثالثة الأخرى

— لتحقيق حلول عادلة ومستدامة، يجب منح جميع الأطراف المعنيّة إمكانية الوصول إلى إجراءات طلب الاسترداد، بما في ذلك أولئك الذين يشغلون المساكن والأراضي والممتلكات موضوع المطالبات أو يستخدمونها. ويشكِّل إخطار الشاغلين الحاليين وغيرهم من الأطراف الثالثة بشأن طلبات الاسترداد المعلَّقة عبئاً إدارياً كبيراً على البرامج، كما أن النظر في حقوق كل منهم في السكن والأرض والملكية يضيف تعقيدات كبيرة إلى عملية صنع القرار. فيجب تصميم إجراءات استرداد بحيث تشمل مشاركة الأطراف الثالثة بطريقة عادلة وفعّالة. وقد اتبعت برامج المطالَبات المتعلقة بالممتلكات نُهُجاً مختلفة لمعالجة مشكلة الوضع القانوني للأطراف الثالثة. فبموجب القواعد التي تحكم عملية تسوية المطالبات التي تقوم بها لجنة المطالبات المتعلقة بالإسكان والممتلكات في كوسوفو، يمكن للشاغل الحالي أن يقدِّم مطالبة مضادة عند إخطاره بتقديم مطالبة بالممتلكات التي يشغلها. وبالمثل، تقوم هيئة حل نزاعات الملكية العقارية في العراق بإخطار الشاغلين الحاليين وغيرهم من الأطراف المعنيّة المحدَّدة، بأنه قد تمّ تقديم مطالبة بالممتلكات التي يشغلونها، وتدعوهم إلى الرد على المطالبة لحماية حقوقهم في تلك الممتلكات. وإذا لم يكن الإخطار الشخصي ممكناً، يمكن تقديمه من خلال وسائل إخطار عامة أخرى.

الإطار 18: المساعدة القانونية التي تقدِّمها وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية (الدولية)

تقوم مختلف المنظمات والوكالات الدولية بتقديم المساعدة القانونية للاجئين والمهجرين في المطالبة بحقوقهم في استرداد مساكنهم وأراضيهم وممتلكاتهم أو دعم الجهود الرامية إلى ذلك، في جملة خدمات أخرى. فقد ساعد برنامج المعلومات والاستشارات والمساعدة القانونية التابع للمجلس النرويجي للاجئين مثلاً آلاف اللاجئين والمهجرين على ممارسة حقوقهم في استرداد سكنهم وأرضهم وممتلكاتهم في الأردن والأراضي الفلسطينية المحتلة والجمهورية العربية السورية والعراق ولبنان واليمن. وهو يعمل مع المحامين الموظفين لديه ومع مقدِّمي المساعدة القانونية المحليين والمحامين الخاصين لمنع الانتهاكات المتعلقة بالسكن والأرض والملكية كهدم المنازل وعمليات الإخلاء، ويساعد المستفيدين في الحصول على سندات الملكية أو استعادتها، وتقديم طلبات التعويض وتسوية المنازعات المتعلقة بالسكن والأرض والملكية. وقد تسهم هذه الأنواع من البرامج في زيادة أمن الحيازة من خلال تأكيد ملكية السكن والأرض والممتلكات أو المساعدة في وضع عقود إيجار مكتوبة. كما تعمل برامج المعلومات والاستشارات والمساعدة القانونية مع السلطات المحلية على مبادرات إعادة الإعمار وبرامج رد حقوق السكن والأرض والممتلكات والوصول إلى السجلات العقارية.

كما توفِّر مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين المساعدة القانونية بالتعاون مع الشركاء (المحليين)، فتساعد آلاف اللاجئين والمهجرين في الجمهورية العربية السورية[178] ولبنان[179] والعراق[180]، في جملة بلدان أخرى. ويعمل "برنامج الحقوق في المنفى" العالمي عبر الإنترنت على تحسين حماية حقوق اللاجئين من خلال التشبيك بين مقدِّمي المساعدة القانونية من جهة والموارد والتدريب من جهة أخرى، وتسهيل الوصول إلى المساعدة والمعلومات القانونية المجانية للاجئين في جميع أنحاء العالم. ومن بين وظائفها خدمات الترجمة، والأدلّة الخاصة بكل بلد التي تتضمن الخدمات القانونية المجانية التي يمكن للاجئين الوصول إليها محلياً[181].

178 UNHCR, "Legal assistance in Syria", factsheet, January-March 2023, www.unhcr.org/sy/wp-content/uploads/sites/3/2023/08/Legal-Aid-Factsheet-Q1-2023.pdf.

179 المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، "مركز الدعم – لبنان – المساعدة القانونية". https://help.unhcr.org/lebanon/.

180 المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، "المفوضية توفّر المساعدة القانونية للعائلات العراقية النازحة [EN/AR/KUJ]"، 27 شباط/فبراير 2017. https://reliefweb.int/report/iraq/unhcr-provides-legal-assistance-displaced-iraqi-families-enarku.

181 Amera International, Rights in Exile Platform. https://rightsinexile.org/.

مراجع توجيهية مفيدة

مراجع الأمم المتحدة والمراجع الدولية:

- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), "Legal assistance in the context of internal displacement", Guidance Note 5, Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons (New York, 2007).
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and others, Handbook on Internal Displacement for National Human Rights Institutions (2021). https://www.unhcr.org/media/handbook-internal-displacement-national-human-rights-institutions#:~:text=This%20handbook%20analyses%20the%20role,other%20stakeholders%20around%20the%20world.

مصادر أخرى:

- Norwegian Refugee Council and Displacement Solutions, "An introductory guide to understanding and claiming housing, land and property restitution rights in Myanmar: questions and answers", March 2017. https://reliefweb.int/report/myanmar/introductory-guide-understanding-and-claiming-housing-land-and-property-restitution.

المبدأ 14: إتاحة قدر وافٍ من التشاور والمشاركة في اتخاذ القرارات

14.1 ينبغي للدول والجهات الفاعلة الدولية والوطنية المعنيّة الأخرى أن تضمن تنفيذ برامج العودة إلى الوطن ورد المساكن والأراضي والممتلكات بقدر وافٍ من التشاور والمشاركة مع الأشخاص والفئات والجماعات المتضرّرة.

14.2 ينبغي على وجه الخصوص للدول والجهات الدولية والوطنية المعنيّة الأخرى، أن تكفل تمثيل النساء والسكان الأصليين والأقليات العنصرية والعرقية والمسنين والمعوقين والأطفال تمثيلاً مناسباً، وإشراكهم في عمليات اتخاذ القرارات المتعلقة بالاسترداد، وإتاحة السُبُل والمعلومات المناسبة لهم لتمكينهم من المشاركة بفعالية. وينبغي إيلاء اهتمام خاص لاحتياجات الأشخاص الضعفاء، بمن فيهم المسنون، والنساء الوحيدات اللاتي يتولين رعاية الأسرة، والأطفال المنفصِلون عن ذويهم والأطفال غير المصحوبين، والمعوقون.

مع الوكالات الإنمائية لتصميم العمليات وتخطيطها وتنفيذها ورصدها وتقييمها. ففي الممارسات الإنمائية، يمكن أن تضمن المشاركة في الاستشارات واتخاذ القرارات كفاءة المشروع واستدامته، وتخفف من حدة المعارضة العامة، وتمنع التهميش والمزيد من الحرمان. وتكفل العمليات التشاركية لرد حقوق السكن والأرض والملكية أن تكون النُهُج المتبعة شاملة ومناسبة ثقافياً وتلبي احتياجات السكان المتضرّرين على نحو ملائم. وبناءً على ذلك، ينبغي للممارسين النظر في المناخ السياسي وإدخال الأساليب التشاركية حتى لو لم يكن المناخ تجاه التخطيط التشاركي والمشورة والمقابلات إيجابياً في البداية.

كثيراً ما تُستبعَد المرأة من المشاركة في منتديات صنع القرارات التي يهيمن عليها الذكور، أو أنها لا ترغب في المشاركة فيها خوفاً من العنف القائم على النوع أو بسبب دور المرأة الذي يكون مقيَّداً تقليدياً في صنع القرارات في المجتمعات المحلية. مع ذلك، ينبغي للممارسين دعم النساء والفتيات للمساهمة في سياسات وخطط وبرامج الحد من المخاطر والتعافي من خلال تقديم معارف ومنظورات وخبرات وحلول محدَّدة. ويمكن للسلطات والجهات الفاعلة في المجال الإنساني والوكالات الإنمائية أن تُقِيم شراكات مع الشبكات النسائية والمنظمات الشعبية لدعم وضع مشاركة المرأة في التخطيط لعمليات رد حقوق السكن والأرض والملكية وتنفيذها ورصدها وتقييمها[186].

فرص تطبيق المبدأ 14

جمع المعلومات عن المساكن والأراضي والممتلكات أثناء تسجيل اللاجئين والمهجرين واستطلاعات الرأي – يمكن أن يسهم تطبيق المبدأ 14 في ضمان أن يكون أصحاب حقوق استرداد السكن والأرض والملكية مشارِكين نشطين في هذه العملية وأن تتمّ استشارتهم بشكل كامل وأن يكونوا قادرين كذلك على طرح آرائهم بشأن هذه المسائل، بما في ذلك اختيار سُبُل الانتصاف، قبل الانتهاء من تصميم قوانين الاسترداد والتعويض أو إجراءاتها أو آلياتها. والأهم من ذلك، يحتاج

مسائل رئيسية

يدعم المبدأ 14 معيار مشاركة أصحاب الحقوق والتشاور معهم في جميع خطوات عمليات رد الحقوق. فبموجب هذا المبدأ، يتمّ تحديد الفئات المهمَّشة والأشخاص الذين يعيشون في أوضاع هشَّة والذين ينبغي إشراكهم في عمليات اتخاذ القرارات ذات الصلة وتمكينهم لجعل مشاركتهم فعّالة ومجدية. وتنصُّ المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على الحق في المشاركة في الشؤون العامة، كما أوضحت اللجنة المعنيّة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الحق بالتشاور والتمثيل في اتخاذ القرارات، ولاحظت في تعليقها العام رقم 7 (1997) أنه ينبغي أن يكون للمجتمعات المحلية المتضرّرة من عمليات الإخلاء القسري الحق بـ "فرصة للتشاور الحقيقي".

وتقرّ مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة بأن "لكل شخص ولجميع الشعوب الحق بالمشاركة بطريقة نشطة وحرة وهادفة في التنمية المدنية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية التي يمكن من خلالها إعمال حقوق الإنسان والحريات الأساسية، والحق في الإسهام في هذه التنمية، والتمتُّع بها بالطريقة نفسها"[182]. وبالمثل، ينصُّ المبدأ 28(2) من المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي على أن "تُبذَل جهود خاصة لكفالة المشاركة التامة للمهجرين داخلياً في التخطيط لعودتهم أو إعادة توطينهم أو إدماجهم وإدارتها"[183]. أما مبادئ الأمم المتحدة الأساسية ومبادئها التوجيهية بشأن عمليات الإخلاء والتهجير بدافع التنمية فتتعامل مع هذا الأمر باعتباره تدبيراً أساسياً في الالتزام المستمر، لا سيّما لمنع الإخلاء والتهجير، وكذلك في مرحلة الانتصاف[184]. وقد دعت المقرّرة الخاصة المعنيّة بحقوق الإنسان للمهجرين داخلياً جميع أصحاب المصلحة إلى "ضمان أن تكون استشارة المهجرين داخلياً وإعلامهم ومشاركتهم أساسية في تصميم القرارات التي تؤثّر في حقوقهم في السكن والأرض والملكية والموافقة عليها وتنفيذها"[185].

وينبغي السماح لأصحاب المصلحة المحليين بالعمل بشكل جماعي

182 United Nations Development Group, The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding among UN agencies(2003), HRBA portal.

183 لجنة حقوق الإنسان، المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي.

184 A/HRC/34/51، المرفق 1، الفقرات 27 و38 و53 و56(أ) و65.

185 A/HRC/47/37، الفقرة 82(ز)؛ و A/72/202، الفرع الثالث.

186 Norwegian Refugee Council, "Women's housing, land and property Rights", Fact Sheet 6, April 2005. www.nrc.no/resources/reports/womens-hlp-rights/.

رصد مراعاة المنظور الجنساني في عمليات رد الحقوق والوصول إلى الأرض وإعادة الإعمار — ينبغي للممارسين ضمان إشراك اللاجئات والمهجرات في تصميم تدخلات السكن والأرض والملكية التي تدعم الاسترداد أو التعويض أو الوصول إلى الأرض والسكن بطريقة طوعية حقيقية من دون استخدام القوة أو الإكراه. وقد تركّز وجهات نظر النساء بشأن هذه القضايا على جوانب من العملية مختلفة عن الجوانب التي يعطيها الرجال الأولوية، وينبغي بذل كل جهد ممكن لتحديد وجهات النظر هذه وكيفية تيسيرها وأخذها في الاعتبار على أفضل وجه طوال العملية.

مستخدمو هذا الدليل إلى قياس وجهات النظر بشأن جميع عناصر عملية رد الحقوق وتحديد تصوّر اللاجئين والمهجرين لعملية رد الحقوق في الممارسة العملية، مع توخي الحذر من رفع سقف توقُّعات الاسترداد التي لا يمكن تحقيقها. فقد يؤدّي الفشل في تلبية التوقُّعات في نهاية المطاف إلى تقويض تقبُّل العملية ونتائجها بدلاً من تعزيزها. وينبغي تشجيع أصحاب حقوق الاسترداد على تقديم أفكار ملموسة بشأن تصميم وتنفيذ عملية رد الحقوق. ويمكن جمع وجهات النظر هذه رسمياً من خلال الاجتماعات وغيرها من العمليات، وكذلك أثناء التسجيل واستطلاعات الرأي التي تُجرى في المجتمعات العمرانية وغيرها من المناطق التي يتركّز فيها المهجرون. لكن تنفيذ آراء كافة المجموعات بشأن عملية رد الحقوق قد لا يكون ممكناً. وعليه، ينبغي أن يحصل كل مشارك يقدّم وجهة نظر معيّنة على تغذية راجعة بشأن القيود التي قد تعوق تنفيذ وجهة لنظره.

الإطار 19: تأمين حقوق المرأة (المهجرة) بالأرض في أفغانستان [187]

تشكّل الحقوق غير المتوازنة في الأرض سبباً رئيسياً لعدم المساواة بين الجنسَين في أفغانستان. فتشير نتائج مسح أجراه برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية على أكثر من مليون قطعة أرض بين عامَي 2013 و2021 إلى أن أقل من 5 في المائة من سندات الملكية تضمَّنت اسم امرأة. بدلاً من ذلك، تكون علاقة المرأة بالأرض ثانوية عادة، حيث تنشأ من خلال علاقتها مع مالك ذكور.

وفي السنوات الأخيرة، دَعَمَ برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية ضمان حقوق المرأة في الأرض من خلال إصدار وتنفيذ قوانين متعلقة بالأراضي، تراعي الفروق بين الجنسَين. فقد دَعَمَ البرنامج قانون إدارة شؤون الممتلكات الحضرية غير الرسمية لعام 2018، الذي أنشأ نظاماً تنظيمياً لتوثيق حقوق الإشغال للنساء المقيمات في المستوطنات غير الرسمية من خلال إصدار شهادات إشغال. وقد قام برنامج المدينة للجميع الذي تمّ تنفيذه من عام 2013 إلى عام 2021 بتفعيل هذا القانون. كما قدّم برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية الدعم لوزارة التنمية الحضرية والأراضي، حيث قامت هيئة الأراضي الأفغانية بمسح أكثر من مليون قطعة أرض في جميع أنحاء البلد؛ وتمّ تخصيص أكثر من 31,000 شهادة إشغال لسكان المستوطنات غير الرسمية قبل أن تؤدّي أحداث عام 2021 إلى توقُّف العملية.

كما دَعَمَ برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية تخصيص حقوق الأرض للنساء المهجرات. فقد منح المرسوم الرئاسي رقم 305 لعام 2018 (المعدَّل لاحقاً ليصير المرسوم الرئاسي رقم 108 لعام 2020) ملايين المهجرين الحق القانوني بالتقدُّم بطلب للحصول على قطع الأراضي التي تخصِّصها الدولة، وتضمّن أحكاماً قانونية هامة لحماية حقوق المرأة بالأرض. ومن عام 2017 إلى عام 2021، دَعَمَ برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية وزارة اللاجئين والعودة إلى الوطن ووزارة التنمية الحضرية والأراضي ومكتب النائب الأول للرئيس (اعتباراً من عام 2020) في تفعيل المرسوم الرئاسي رقم 305/108 من خلال برنامج الشورى. فتمّ تسجيل ما مجموعه 14,119 أسرة مؤهَّلة، واختيرت 3,170 عائلة في كابول وهيرات للحصول على أرض في مستوطنتَين تجريبيتَين قبل تعليق البرنامج في عام 2021. بالإضافة إلى ذلك، أُدخِل أكثر من 10 ملايين جريب من أراضي الدولة في جميع مناطق البلاد إلى بنك أراضي الدولة لتخصيصها في المستقبل.

وأدّت أحداث آب/أغسطس 2021 إلى غموض حول وضع حقوق المرأة في الأراضي وقوانين الأراضي في البلاد بشكل عام، فتمّ تعليق أو إنهاء العديد من البرامج المرتبطة بها، لا سيّما البرامج التي تعتمِد على أموال من المانحين الدوليين.

تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتيسير مشاركة الأشخاص في توثيق أنماط انتهاكات حقوق الإنسان والمطالبات المتعلقة بها، لا سيّما فيما يتعلق بالسكن والأرض والملكية. وقد استُخدِمت تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لهذا الغرض بالفعل في عملية العدالة الانتقالية في كولومبيا[188]. لمزيد من المعلومات، يمكن مراجعة الإطار 21 تحت المبدأ 15.

استخدام التكنولوجيا الرقمية لتعزيز المشاركة — إن الوصول إلى المعلومات هو أمر بالغ الأهمية بالنسبة إلى الأفراد والمجتمعات من أجل زيادة المشاركة في صنع القرارات. وقد أظهرت الأبحاث والممارسات أن التكنولوجيا الرقمية تمكّن المواطنين، بمن فيهم الشباب والنساء، من البقاء على اطلاع وتشكيل آرائهم وتنظيم أمورهم والتصدي لتحدّيات الوصول إلى الحيز العام وصنع القرار. كما يمكن استخدام

187 UN-Habitat, Norwegian Refugee Council and UNHCR, "A brief guide to women's land rights in Afghanistan, 2020." ./www.nrc.no/resources/reports/a-brief-guide-to-womens-land-rights-in-afghanistan

188 Jean-Marie Chenou, Lina P. Chaparro-Martínez and Ana María Mora Rubio, "Broadening conceptualizations of transitional justice through using technology: ICTs in the context of Justicia y Paz in Colombia", International Journal of Transitional Justice, vol. 13, No. 1 (March 2019).

الإطار 20: النهوض بمشاركة المرأة والشباب في جهود إعادة الإعمار في غزة (الأراضي الفلسطينية المحتلة) [189]

لإعادة إعمار غزة بعد عام 2014، دعمت بلجيكا مالياً برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسَين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة) بهدف إطلاق برنامج مبتكَر لتعزيز حقوق المرأة والشباب للمشاركة في جهود إعادة الإعمار والتعافي من خلال الأدوات والتقنيات الرقمية. فتمّ تنفيذ مشروع "استخدام الأدوات الرقمية لتعزيز حقوق الإنسان وخلق مساحات عامة شاملة في قطاع غزة" بالتعاون مع المجلس الفلسطيني للإسكان والعديد من المنظمات غير الحكومية المحلية. ودَعَمَ هذا المشروع تصميم وتنفيذ ثلاث مساحات عامة شاملة وآمنة ويمكن الوصول إليها من خلال استخدام التقنيات الرقمية. وهدف هذا البرنامج المشترك إلى تعزيز العلاقة بين السلطات المحلية والمجتمعات المحلية وزيادة المشاركة المدنية لجميع المواطنين وتعزيز الحكم الرشيد. وقد دَعَمَ البرنامج بناء المؤسسات على المدى الطويل والمبدأ الشامل لتقرير المصير، لكنه عَمِلَ بالتوازي على بناء قدرات المجالس المحلية والمهنيين على استخدام التقنيات الرقمية لتثقيف أفضل للمواطنين في التخطيط وتنمية الأراضي، من خلال تطوير موقع إلكتروني تفاعلي للبلديات. واستخدَم البرنامج الذي انتهى في كانون الثاني/يناير 2019، الأدوات الرقمية وألعاب الفيديو، مثل MineCraft وSaftiPin، لدعم مشاركة المجتمعات المحلية في تصميم الأماكن العامة، وأشرَكت في الوقت نفسه مهندِسات معماريات من غزة بعد تدريبهن على استخدام التقنيات الرقمية لتطوير أماكن عامة شاملة للجنسَين وآمنة ويمكن الوصول إليها وخالية من العنف ضد المرأة.

المنازعات. ويمكن أن تشكّل هذه الآليات أداة هامة للغاية لضمان فصل فعّال وشرعي في منازعات الاسترداد ولتعزيز قدر أكبر من الإنصاف في علاقات الملكية على مستوى المجتمع المحلي.

وكما هي الحال دائماً، ينبغي للممارسِين أن يكفلوا إشراك النساء والشباب في تخطيط أية عملية رد للحقوق وتصميمها وتنفيذها ومتابعتها. ويمكن للمرأة المحلية أن تعمل كميسِّرة للمشاركة المجتمعية، كأن تجري تقييمات للاحتياجات في المجتمعات المحلية. ففي بعض السياقات، شاركت المرأة مشاركة كبيرة في تدخلات ما بعد الصراع الرامية إلى استرداد حقوق السكن والأرض والملكية، حيث يمكن على وجه الخصوص الإشارة إلى أمثلة جهود إعادة الإعمار في أفغانستان والعراق. ويُعَدُّ الإدماج ذو المغزى للأشخاص والجماعات الذين يعيشون في أوضاع هشّة أمراً أساسياً لضمان ترتيبات رد للحقوق مستدامة ودائمة.

أسئلة شائعة

كيف يمكن تيسير المشاركة على أفضل وجه؟

ينبغي أن يؤدّي اللاجئون والمهجرون دوراً حيوياً في وضع برامج ومؤسسات مصمَّمة لاحترام حقوق الاسترداد وحمايتها وإعمالها. ويتعيَّن على السلطات الحكومية المحلية والمركزية، إلى جانب المنظمات الدولية، أن تفهم أهمية إدماج وجهات نظرهم في عملية رد الحقوق وأن تعترف بأن تدابير رد الحقوق من المرجَّح أن تنجح عندما يشارك أصحاب الحقوق بصفتهم شركاء متساوين في عملية تشاورية. وينبغي للسلطات التي تنفِّذ حقوق الاسترداد أن تيسِّر مشاركة المهجرين، عن طريق المساعدة في إنشاء منظمات للاجئين/المهجرين مثلاً يمكنها التحدث باسم الجماعات المتضرِّرة وضم هذه الجماعات إلى عملية الاسترداد ودعوتها إلى المشاركة في الاجتماعات المتعلقة بقضايا الاسترداد، وعن طريق تشجيع تطوير أو استخدام آليات مجتمعية غير رسمية لتسوية

مراجع توجيهية مفيدة

مراجع الأمم المتحدة والمراجع الدولية:

- مجلس حقوق الإنسان، "مشروع مبادئ توجيهية للدول بشأن الإعمال الفعّال للحق في المشاركة في الشؤون العامة: تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان"، 20 تموز/يوليو 2018 (A/HRC/39/28).

مصادر أخرى:

- Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights, "A Rights-based Approach to Participation," A GI-ESCR Practioner's Guide, May 2014. https://gi-escr.org/images/documents-2/GI-ESCR-Practitioners-Guilde-on-Right-to-Participation.pdf.
- Luisa Dietrich and Simone E. Carter. Gender and Conflict Analysis in ISIS Affected Communities of Iraq (Oxford, United Kingdom, Oxfam, May 2017).

[189] UN-Habitat, "Closing ceremony of the joint programme utilizing digital tools to promote human rights and create inclusive public spaces in the Gaza strip", 17 January 2019. https://unhabitat.org/closing-ceremony-of-the-joint-programme-utilizing-digital-tools-to-promote-human-rights-and-create-inclusive-public-spaces-in-the-gaza-strip.

المبدأ 15: سجلات ومستندات المساكن والأراضي والممتلكات

15.1 ينبغي للدول أن تسعى إلى إنشاء أو إعادة إنشاء نُظُم مسح عقاري وطنية متعدِّدة الأغراض أو غيرها من النُّظُم المناسبة لتسجيل حقوق السكن والأراضي والملكية كعنصر أساسي في أي برنامج من برامج الرد، مع مراعاة حقوق اللاجئين والمشرَّدين في هذه العملية.

15.2 ينبغي للدول أن تضمن أن يكون أي حكم قضائي أو شبه قضائي أو إداري أو عُرفي يتعلق بالملكية المشروعة أو الحق في السكن أو الأراضي و/أو الممتلكات، مشفوعاً بتدابير تضمن تسجيل المسكن أو الأرض أو الممتلكات المعنيّة أو تحديد نطاقها على نحو يكفل الضمان القانوني للحيازة. وينبغي أن تمتثل هذه القرارات للقانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون اللاجئين الدولي والقانون الدولي الإنساني والمعايير ذات الصلة، بما فيها الحق في الحماية من التمييز.

15.3 ينبغي للدول أن تضمن، عند الاقتضاء، أن أنظمة التسجيل المعمول بها تسجِّل و/أو تعترِف بما للجماعات التقليدية والسكان الأصليين من حقوق في حيازة الأراضي الجماعية.

15.4 ينبغي للدول والسلطات أو المؤسسات الأخرى المسؤولة أن تضمن عدم إتلاف أنظمة التسجيل القائمة في أوقات النزاعات أو فترات ما بعد النزاعات. ويمكن لتدابير منع إتلاف سجلات المساكن والأراضي والممتلكات أن تتضمّن حمايتها في الموقع نفسه أو نقلها مؤقتاً إلى مكان آمن أو عُهْدَة آمنة. وينبغي، إذا نُقِلت السجلات، إرجاعها في أسرع وقت ممكن بعد وقف الاشتباكات. ويجوز أيضاً للدول وغيرها من السلطات المسؤولة النظر في وضع إجراءات لنُسخ السجلات (بما في ذلك في صيغة رقمية) ونقلها بشكل مأمون والاعتراف بأصالة هذه النُسخ.

15.5 ينبغي للدول وغيرها من السلطات أو المؤسسات المسؤولة تزويد صاحب مطالَبة ما أو وكيله، بناءً على طلبه، بنُسخ مما قد يكون في حوزتها من أدلّة مستندية يقتضيها تقديم المطالَبة بالاسترداد و/أو دعمها. وينبغي توفير مثل هذه الأدلّة المستندية مجاناً أو لقاء رسم رمزي.

15.6 ينبغي للدول والسلطات أو المؤسسات الأخرى المسؤولة عن تسجيل اللاجئين أو المشَرَّدين أن تسعى إلى جمع المعلومات اللازمة لتيسير عملية الرد، مثلاً عن طريق تضمين استمارة التسجيل أسئلة تتعلق بمكان ووضع المسكن الأصلي للاجئ أو المشَرَّد، أو أرضه أو ممتلكاته أو مكان إقامته المعتاد. وينبغي التماس هذه المعلومات في كل مرة تُجمَع فيها معلومات من اللاجئين والمشَرَّدين، بما فيها وقت الفرار.

15.7 يجوز للدول، في حالات التشريد الجماعي حيث لا توجد أدلّة مستندية كافية في ما يتعلق بالحيازة أو حقوق الملكية، أن تفترض افتراضاً جازماً بأن الأشخاص الذين يفرّون من ديارهم أثناء فترة تتصِف بالعنف أو الكوارث قد فعلوا ذلك لأسباب تتعلق بالعنف أو الكوارث، ويحق لهم بالتالي استرداد مساكنهم وأراضيهم وممتلكاتهم. وفي هذه الحالات، يجوز للسلطات الإدارية والقضائية أن تعمل بشكل مستقل على إثبات الوقائع المتصلة بمطالَبات الاسترداد غير الموثقة.

15.8 ينبغي للدول ألا تعترِف بصحة أي معاملة تخص مساكن أو أراضٍ أو ممتلكات، بما فيها أي نقل للملكيتها، تمّت بالإكراه، أو بأي شكل من أشكال القسر أو الإرغام، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، على نحو يتنافى مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان.

تبادل المعلومات بكفاءة. ويشير المبدأ 3-15 إلى أهمية وضع نُظُم تسجيل مناسبة لتسجيل الحقوق على الأراضي التي غالباً ما لا ترد في السجلات العقارية كأراضي السكان الأصليين وحقوق حيازة الأراضي المملوكة جماعياً.

وكثيراً ما تؤدّي النزاعات والكوارث الطبيعية وعمليات التهجير إلى إتلاف أو تدمير أو مصادرة السجلات العقارية وسجلات الممتلكات وغيرها من السجلات الرسمية التي توفِّر دليلاً على الملكية والحقوق ذات الصلة. وفي العديد من حالات النزاع، يقوم أحد الأطراف المتحارِبة عَمْدَاً بإتلاف أو مصادرة السجلات العقارية وسجلات السكن والأرض والملكية بهدف إسقاط حقوق أفراد جماعة أخرى. بالتالي، فإن حماية سجلات المساكن والأراضي والملكية بعد انتهاء النزاعات أو إعادة إنشائها يمكن أن ييسِّر إلى حدٍّ كبير عملية رد الحقوق من خلال توفير ما ينبغي أن يكون مصدراً مستقلا للإثباتات المؤيدة لطلَبات الاسترداد. وتشكِّل هذه النقاط جوهر المبدأ 4-15. ففي

مسائل رئيسية

يتناول المبدأ 15 مسألة إضفاء الطابع الرسمي على حقوق السكن والأرض والملكية من خلال تسجيل القيود والقرارات ذات الصلة والمستندات المتصلة بعمليات رد الحقوق. والغرض من ذلك تيسير عمليات لرد الحقوق، من وجهة نظر لوجستية، عبر إنشاء نُظُم لتسجيل الممتلكات أو إعادة إنشائها أو حفظها. فيشجِّع المبدأ 1-15 الدول على إنشاء نُظُم عقارية "متعدِّدة الأغراض" أو غيرها من النُّظُم لتسجيل هذه الحقوق رسمياً عقب صدور إعلانات تمنح اللاجئين والمهجرين حقوق استرداد مساكنهم وأراضيهم وممتلكاتهم. أما المبدأ 2-15 فيربط الأحكام المؤكدة للحقوق بتسجيلها اللاحق من أجل ضمان أمن الحيازة. وفي حالات التهجير على نطاق واسع، ينبغي للدول أن تشجِّع الهيئات القضائية أو الإدارية التي تُصْدِر قرارات بشأن حقوق الملكية على التنسيق مع المؤسسة أو المؤسسات المسؤولة عن تسجيل مثل هذه الحقوق في نُظُم الحيازة، لتكفل بذلك إمكانية

ونظراً إلى الصعوبات في جَمْع الأدلّة لهذه الأغراض وتقديمها، قد ينظر مستخدمو هذا الدليل في وضع مشاريع وبناء قدرات لمساعدة أصحاب مطالَب الاسترداد في تجميع مثل هذه الوثائق.

وحتى عندما تكون الوثائق متوفِّرة، فإنها قد لا تعكس بدقة حالة الملكية الفعلية. فعلى سبيل المثال، ذكر 70 في المائة من حاملي الوثائق الذين تمّت مقابلتهم لإجراء مسح في عامَي 2015 و2016 أن وثائقهم تحمل أسماء أشخاص آخرين. وهذا يعكس ممارسة تقوم على انتقال الملكية أو تمرير المساكن والأراضي والممتلكات في سلالة العائلة من دون تسجيل التغيير رسمياً لدى السلطة المعنيّة. وقد يكون مرد ذلك أيضاً إلى إنشاء مبانٍ لعدة أسر على أرض مملوكة باسم شخص واحد[194]. وأخيراً، قد تكون المساكن والأراضي والممتلكات مسجَّلة باسم أرباب الأسر المعيشية الذكور. وقد أكد موظفو تسجيل الأراضي ومقدِّمو المساعدة القانونية في الجمهورية العربية السورية أنه ليس من الشائع أن تسجِّل النساء الممتلكات بأسمائهن، لا سيّما في المناطق الريفية حيث الطريقة الرئيسية للحصول على الملكية هي عبر الميراث.

وتشير التقديرات إلى أن 15 في المائة فقط من النساء يملكن أو يشاركن ملكية منزل أو عقار باسمهن[195]. وهذا ما يصعِّب عليهن المطالبة بحقوقهن في حال توفي أزواجهن أو أقاربهن الذكور، أو صاروا في عداد المفقودين أثناء كارثة أو نزاع. وفي هذا السياق، من الضروري التذكير بالمبدأ 2-4 الذي ينصُّ على أن "البرامج والسياسات والممارسات الخاصة برد حقوق السكن والأرض والممتلكات تعترف بحقوق الملكية المشتركة لرب وربة الأسرة على السواء كعنصر صريح من عناصر عملية رد الحقوق"، وبدور المشاركين في هذه العمليات لضمان المساواة بين الجنسَين في هذه المسائل.

وأخيراً، عند تطبيق المبدأ 15، ينبغي لمستخدمي هذا الدليل أن يدركوا وجهات النظر المختلفة المتعدِّدة بشأن مسألة تسجيل حقوق السكن والأرض والملكية وأسباب الحاجة إلى توخي الحذر الشديد في متابعة هذه المسائل. إذ يمكن للمسؤولين الفاسدين مثلاً أن يسيئوا استخدام عملية إنشاء أو إعادة إنشاء السجلات الرسمية، كما يمكن للجماعات القوية اقتصادياً أو سياسياً استخدام هذه العملية كمنصة من أجل الاستيلاء بصورة غير مشروعة على الأراضي التي يملكها اللاجئون والمهجرون وتسجيلها على أنها أراضٍ تخصُّهم. وفي مثل هذه الحالات، ينبغي لمستخدمي هذا الدليل أن يدعَموا الجهود الرامية إلى تحسين نُظُم تسجيل السكن والأرض والملكية كأداة وقائية ضد انتهاكات حقوق السكن والأرض والملكية، مثل المصادرة غير القانونية للأراضي، وإنشاء أو إعادة إنشاء النُظُم العقارية ونُظُم تسجيل السكن والأرض والملكية أو إعادة إنشائها كوسيلة لحماية حقوق الشرائح الضعيفة من المجتمع أولاً وقبل كل شيء.

بعض الحالات، قد يكون إنشاء سجل أو قاعدة بيانات للأرض أو صيانتها ضرورياً. وفي حال وجود سجلات للأراضي وغيرها من أشكال التسجيل، ينبغي إتاحة هذه السجلات للجمهور على المستوى المحلي وإخضاعها للتدقيق من دون تكاليف أو حواجز إدارية غير معقولة. فالوصول إلى مثل هذه السجلات أمرٌ بالغ الأهمية لكي تكون عملية رد الحقوق شفافة وخاضعة للمساءلة.

ويُرْسِي المبدأ 7-15 درجة ضرورية من المرونة في المسائل المتعلقة بتسجيل حقوق السكن والأرض والملكية من خلال الاعتراف بأنه، نظراً إلى ظروف الفرار، لم يَعُد اللاجئون والمهجرون في كثير من الأحيان يمتلكون أدلّة مستندية تثبت حقوقهم في مساكنهم وأراضيهم الأصلية. فعلى سبيل المثال، أشار 48 في المائة ممن شاركوا في تقييم أُجري في المنطقة الشمالية الغربية من الجمهورية العربية السورية، التي لا تخضع لسيطرة حكومة الجمهورية العربية السورية، إلى أن مستندات الملكية التي كانت بحوزتهم قد فُقِدت أو أُتلِفت أو أنهم قد تركوها خلفهم. وقد ازداد الوضع تعقيداً بسبب الأضرار واسعة النطاق التي لحِقت بسجلات الممتلكات خلال النزاع[190].

ويضاف إلى ذلك التحدّي المتمثل في أن بعض اللاجئين والمهجرين ربما لم يكن لديهم يوماً مستندات رسمية تثبت حقوقهم في السكن والأرض والملكية. ففي بعض بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، سجَّلت تاريخياً مستويات عالية من الحيازة غير الرسمية. فعلى سبيل المثال، ووفقاً لبيانات البنك الدولي، كان قرابة ثلث السكان الحضريين في الجمهورية العربية السورية، أي 3.4 مليون شخص، يعيشون في مستوطنات غير رسمية قبل النزاع، وكان 40 في المائة من سكان دمشق يعيشون في مستوطنات غير رسمية[191]. وتشير تقديرات وزارة الإدارة المحلية من فترة ما قبل الحرب إلى أن حوالى 50 في المائة فقط من الأراضي في الجمهورية العربية السورية مسجَّلة رسمياً، كما تمّ ترسيم حدود 40 في المائة من الأراضي، ولكن من دون تسجيلها رسمياً[192]. وفي حين أن السجلات العقارية كانت موجودة في جميع محافظات الجمهورية العربية السورية البالغ عددها 14 محافظة قبل الحرب، فإنها لم تغطِ سوى معاملات السكن والأرض والملكية في إطار النظام القانوني، وكانت السجلات ورقية. ونظام السجل العقاري المركزي الذي تمّ إنشاؤه في عام 2010 لأتمتة سجلات الأراضي، يسجِّل فقط المعاملات الجديدة[193]. وعلى الرغم من عيش السكان في مستوطنات غير رسمية، كان لدى معظمهم نوع من الوثائق التي تثبت الملكية أو الحيازة، حتى لو لم يتم تدوين ذلك في سجلات الأراضي. ويمكن أن يشتمل ذلك على عقد بيع خاص أو وثيقة من كاتب بالعدل أو أمر محكمة يوثِّق المعاملة. وفي هذه السياقات، يجب أن تعتمد عمليات الرد شروط إثبات بديلة مناسبة. ففي الماضي، طَبَّقت برامج رد الحقوق معايير أدنى للإثبات، في اعتراف بالتحدّيات الملازمة لهذه العملية.

190 Norwegian Refugee Council and UNHCR, "Displacement, housing, land and property and access to civil documentation in the north-west of the Syrian Arab Republic", July 2017. www.ecoi.net/en/file/local/1405606/1930_1503398808_final-nrc-displacement-hlp-and-civil-doc-s-syria-23-07-2017-en.pdf.

191 مارتن كلاترباك، "التعويض فيما يخص الممتلكات في سوريا ما بعد النزاع"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 57 (2018).

192 Paul Prettitore, "Will forcibly displaced Syrians get their property back?", Brookings commentary, 21 July 2016. www.brookings.edu/articles/will-forcibly-displaced-syrians-get-their-land-back/.

193 Laura Cunial, Kirstie Farmer and Rachel Sider, "Preparing the ground for property restitution in the Syrian Arab Republic", World Bank paper for the Conference on Land Governance in an Interconnected World, March 2018. www.oicrf.org/-/preparing-the-ground-for-property-restitution-in-the-syrian-arab-republic.

194 المجلس النرويجي للاجئين، "تأملات في التحدّيات المستقبلية الخاصة بتعويضات السكن والأرض والملكية للاجئين السوريين"، مذكرة موجزة، كانون الثاني/يناير 2017. https://www.nrc.no/globalassets/pdf/briefing-notes/reflections-on-future-challenges-to-housing-land-and-property-restitution-for-syrian-refugees-arabic.pdf.

195 Mhd Ekba Anak, "Researching internal displacement, housing, land and property rights for Syrian women in contexts of internal displacement: challenges and opportunities", Research Internal Displacement, 25 November 2021, p. 5. https://researchinginternaldisplacement.org/short_pieces/housing-land-and-property-rights-for-syrian-women-in-contexts-of-internal-displacement-challenges-and-opportunities/.

أمثلة على الأدلّة التي يمكن قبولها في برامج رد الحقوق:

- سند الملكية (الطابو)
- عقود البيع
- عقود الهبة
- عقود الرهن العقاري/الائتمان
- عقود الإيجار
- اتفاق المزارعة
- قسائم دفع الإيجار
- القرارات الخاصة بالميراث ذات الصلاحية القانونية
- حكم محكمة
- مستنَد من كاتب بالعدل
- القرارات المتخَذة في الإجراءات الإدارية
- رخصة البناء/التشييد
- مستندات ضريبة الأملاك/الدخل
- العقود الشخصية
- فواتير البناء
- فواتير الخدمات (مثل المياه والكهرباء والغاز والهاتف)
- سجلات التصويت
- سجلات التعداد السكاني
- وثائق تسجيل السيارات
- التوكيل القانوني لمحامٍ
- الصور
- مستندات التعريف الشخصي
- شهادة شهود العيان
- التقارير المدرسية وسجلات التسجيل في المدارس
- دليل الهاتف
- السجلات التخمينية للممتلكات
- السند البراني
- المراسَلات الرسمية التي تشير إلى عنوان السكن والأرضي والملكية

إجراءات تسجيل اللاجئين والنازحين داخلياً أن يُحْدِثا فَرْقاً كبيراً عند حدوث العودة الطوعية إلى الوطن، حيث يمكن تقديم هذه المعلومات لمؤسسات رد الحقوق بعد انتهاء النزاع الذي أدّى إلى التهجير.

فأثناء تسجيل اللاجئين وقت الفرار، ينبغي للمؤسسة أو المنظمة التي تُجري التسجيل أن تتوقع أن المؤسسة التي ستكلَّف في المستقبل بتيسير الاسترداد قد تستخدِم أيضاً المعلومات التي تَجْمعها. ومن بين المسائل التي ينبغي لمصمِّمي نظام التسجيل هذا النظر فيها، يمكن ذكر نوع وشكل المعلومات التي سيتمّ تسجيلها. وعلى العكس من ذلك، ينبغي لمؤسسة رد الحقوق أن تُجري مراجعة لجميع مصادر البيانات الممكنة التي قد تيسّر عملية رد الحقوق، بما في ذلك المعلومات التي تمّ تسجيلها وقت الفرار. وبمجرد تحديدها، يجب على مؤسسة رد الحقوق أن تحدِّد دقة المعلومات الواردة في مصادر البيانات واكتمالها وقابليتها للاستخدام. وبعد عملية التدقيق، قد يتبيَّن أن المعلومات الواردة في مصادر البيانات هي أحد المصادر التي تمكِّن مؤسسة رد الحقوق من أن تثبت بصورة مستقلة الوقائع المتعلقة بمطالَب الاسترداد غير الموثَّقة.

فرص تطبيق المبدأ 15

في وقت الفرار – يؤدي فقدان و/أو تلف السجلات والوثائق الخاصة بالسكن والأرض والملكية، لا سيّما في البلدان التي تسجَّل فيها حقوق السكن والأرض والملكية بشكل عام وروتيني، إلى تعقيد عمليات رد الحقوق إلى حدٍّ كبير لأنه يزيل مصدراً مستقلاً حاسماً للمعلومات للتحقُّق من طلبات الاسترداد. وللمساعدة في الحد من أثر مثل هذا الفقدان وإنشاء أدلّة مستنَدية تُستخدَم في حالة العودة والاسترداد، يمكن لمستخدمي هذا الدليل أن يحاولوا جمع أية معلومات وأدلّة قد تكون متاحة عن حقوق اللاجئين والمهجرين في السكن والأرض والملكية، في وقت فرارهم أو أثناء جولات التسجيل/التحقُّق اللاحقة. وينبغي أن يركِّز ذلك على حالة المساكن والأراضي والممتلكات الخاصة باللاجئين والمهجرين وقت فرارهم من ديارهم، بما في ذلك، من بين أنواع أخرى من المعلومات، العنوان ومدة الإقامة والقيمة التقديرية ووضع الحيازة وسجلات الملكية وأية معلومات شخصية أخرى ذات صلة تتعلق بالإقامة أو الملكية أو الحيازة أو استخدام وفقدان حقوق الملكية. ويمكن لطرح الأسئلة الصحيحة وتخزين هذه المعلومات أثناء

الإطار 21: أدوات مبتكَرة وعملية لتوثيق حقوق السكن والأرض والملكية أثناء التهجير أو بعده

في السنوات الأخيرة، تمّ تطوير أدوات مبتكَرة وعملية مختلفة للاستجابة للتحدّيات المتعلقة بتوثيق حقوق السكن والأرض والملكية، بما في ذلك في سياق النزاعات والكوارث والتهجير. ففي هندوراس مثلاً، طوّرت السلطات نظاماً مؤقتاً مخصَّصاً للتسجيل يمكِّن اللاجئين والنازحين داخلياً من تسجيل المساكن والأراضي والممتلكات التي أُجبِروا على هَجْرِها — والتي غالباً ما تكون غير مسجَّلة. والهدف من هذه المقاربة تجنُّب فقدان المعرفة المحلية بشأن ملكية المساكن والأراضي والممتلكات وشغلها على المدى القصير، والإعداد لإجراءات رد الحقوق على المدى الطويل. ويشكِّل تطوير قدرات المؤسسات المعنيّة وصياغة قانون مخصَّص لهذا الغرض، مرحلتَين لاحقتَين من هذ المقاربة (مراجعة أيضاً الإطار 20)[196].

أما المثال الآخر فهو تطبيق خاص على الهواتف المحمولة للحفاظ على الإثباتات على طول النزاع والتهجير. فيمكن للاجئين والمهجرين توثيق مطالباتهم المتعلقة بالسكن والأرض والملكية عن طريق تحميل المعلومات على التطبيق. ويوفر التطبيق أرشفة تشاركية تمكِّن المهجرين من أداء دور نشط في مطالباتهم المتعلقة بالاسترداد. ويمكن أن يوفِّر التطبيق معلومات عن نوع الإثباتات البديلة التي يمكن استخدامها لتوثيق مطالباتهم المتعلقة بالسكن والأرض والملكية وغيرها من المسائل ذات الصلة[197].

وقد تمّ تكييف أدوات الأرض المستخدَمة في التنمية لمساعدة البلدان على تحسين نُظُم المعلومات المتعلقة بالأرض، في حالات ما بعد الكوارث وما بعد النزاعات، لتوثيق حقوق السكن والأرض والملكية. فعلى سبيل المثال، وضع برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية نموذج الحيازة الاجتماعية، وهو أداة تشاركية للمعلومات المتعلقة بالأراضي وإدارتها تراعي الفروق بين الجنسَين، تستخدم لتسجيل حقوق الحيازة الرسمية وغير الرسمية تمّ تكييفها مع الأُطُر الريفية والحضرية. وقد استُخدِم النموذج لوضع خريطة لحقوق السكن والأرض والملكية للعائدين الأيزيديين الذين هُجّروا إلى أجزاء أخرى من العراق (مراجعة الإطار 22). كما تمّ استخدام النموذج للاستجابة لحالة تهجير الأشخاص من مدينة ماراوي في الفلبين. واعتمد المشروع نَهجاً تشاركياً لإنشاء خريطة رقمية لحقوق السكن والأرض والملكية للمهجرين داخلياً، استُخدِمت لتوجيه إعادة الإعمار في إطار مشروع "إعادة بناء ماراوي"[198].

وتُستخدَم الخرائط المجتمعية ذات الصلة المستنِدة إلى صور الأقمار الصناعية الملتقطة قبل وقوع الصراع أو الكارثة لربط الناس بالأماكن من أجل تسهيل التعرف إلى الأبنية التي كانت قائمة قبل الصراع أو الكارثة في حالات الدمار الشديد. ويمكن استكمال إعلانات الحيازة الفردية بالمستندات وصور الداعمة يتمّ تحميلها من خلال برنامج نموذج الحيازة الاجتماعية. ويمكن للعائدين والمهجرين أن يسهموا في عملية وضع الخرائط من خلال تحميل إعلانات حيازة فردية يصادِق عليها الجيران وقادة المجتمعات المحلية. ويستخدم برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية وشركاؤه هذه الأداة أيضاً لتسجيل المطالَبات المتعلقة بالسكن والأرض والممتلكات للاجئين السوريين المقيمين في العراق ولبنان (مراجعة الإطار 22).

هذه الحقوق، والسعي إلى ضمان ألا يؤدّي مثل هذا التسجيل إلى منازعات مطوَّلة على الساكن والأرض والملكية. ومن الضروري كذلك ضمان ألا تسعى نُظُم التسجيل التي تقدِّم اعترافاً قانونياً بالحقوق العُرفية أو غير الرسمية في أعقاب طلبات استرداد ناجحة إلى دمج هذه الحقوق في قانون الدولة الرسمي بالضرورة من دون النظر في الآثار الإيجابية والسلبية التي يمكن أن تترتب على ذلك. وغالباً ما يكون من المفيد اعتماد مقاربات تدريجية تحمي حقوق الحيازة غير المسجَّلة عن طريق إجراء تسجيل أولي "خارج نطاق القانون" للأراضي والمساكن يتم نقله بعد ذلك بالتدريج إلى السجلات الرسمية. وينبغي لمستخدمي هذا الدليل أن يَلْحَظوا أن تسجيل حقوق الملكية ليس سوى عنصر واحد من عملية رد للحقوق أوسع نطاقاً بكثير. فالجَبر الكامل يشكِّل هدفاً آخر، بما أن التسجيل الرسمي للحيازة ليس حلاً سحرياً للكثير من التحدّيات المعقَّدة التي يواجهها اللاجئون والمهجرون فيما يتعلق بمطالب الاسترداد، ولا هو بالضرورة عملية مجردة من القيمة أو الأيديولوجية تفيد كل المجموعات على قَدَم المساواة.

قبل تقديم طلبات الاسترداد — يمكن لمستخدمي هذا الدليل مساعدة أصحاب طلبات الاسترداد في الوصول إلى المعلومات الرسمية المتعلقة بمطالباتهم في السجلات العقارية الموجودة أو نُظُم التسجيل السكنية الأخرى. وإذا لم تكن الوثائق الرسمية متاحة (مثل حقوق السكن والأرض والملكية التي لم تسجَّل رسمياً قط، والسجلات المعنيّة التي أُتلِفت أو فُقِدت أو تمّ التلاعب بها) يمكن مساعدة أصحاب مطالَب الاسترداد في جمع الوثائق وبناء مطالب استرداد قوية.

بعد إصدار القرارات بشأن طلبات الاسترداد — من النتائج الرئيسية لأية عملية رد عادلة ومنصِفة يتمّ فيها تأكيد حقوق اللاجئين والمهجرين بالسكن والأرض والملكية الاعتراف بهذه الحقوق من خلال أشكال تسجيل رسمية، لكن مناسِبة، وإعطاء سندات ملكية رسمية أو أية قيود أخرى تضمن وجود مستويات كافية من أمن الحيازة، بغض النظر عن نوع حقوق السكن والأرض والملكية المعنيّة. ولا بدّ لمستخدمي هذا الدليل من مراقبة الطريقة المحددة التي يتمّ بها إضفاء الطابع الرسمي على

196 GP20, "Working together better to prevent, address and find durable solutions to internal solutions to internal displacement: compilation of national practices", 2009. https://migrationnetwork.un.org/resources/working-together-better-prevent-address-and-find-durable-solutions-internal-displacement.

197 A/HRC/47/37.

198 Global Land Tool Network, "The Philippines: building government's capacity in participatory community mapping through STDM in post-war Marawi permanent resettlements", 2021. https://gltn.net/2021/07/19/the-philippines-building-governments-capacity-in-participatory-community-mapping-through-stdm-in-post-war-marawi-permanent-resettlements/.

الإطار 22: تسجيل الحقوق غير الرسمية للأراضي في العراق

لم تتمكن الجماعة الأيزيدية في العراق من تسجيل حقوقها في الأراضي والحصول على وثائق رسمية تؤكّد حقوقها، بسبب السياسات التمييزية طويلة الأمد ضدها. وفي أعقاب تهجير ما لا يقل عن 250,000 من الأيزيديين نتيجة احتلال تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام لقضاء سنجار ابتداء من عام 2014، أجرى برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية بحثاً لدراسة العقبات التي تحول دون عودة هذه الجماعة إلى ديارها. وتمثّل أحد التحدّيات الرئيسية في الطابع غير الرسمي لحقوق الساكن والأرض والممتلكات التي أُجبِر الأيزيديون على هَجْرِها. ولدعم العودة على نطاق واسع في السياق السائد، دعا برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية إلى اتباع نَهج تدريجي لمعالجة التحدّيات المتعلقة بالسكن والأرض والملكية. ومن خلال استخدام نموذج الحيازة الاجتماعية وسلسلة من اللقاءات المجتمعية، حدد برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية مطالبات الإشغال التي قدَّمها العائدون الأيزيديون وتحقَّق منها. وأصْدَرَ بعد ذلك شهادات إشغال تتضمن موقع الأسرة وأسماء أفرادها وبياناتها الرئيسية الأخرى. وحَمَلَت شهادات الإشغال هذه تواقيع السلطات المحلية وممثلي المجتمعات المحلية وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية والعائدين أنفسهم. وبحلول آذار/مارس 2021، تمّ إصدار أكثر من 7,500 شهادة إشغال[199].

وفي كانون الأول/ديسمبر 2022، وافق مجلس الوزراء على مرسوم شارك في صياغته برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية ومكتب رئيس الوزراء. ويعترف هذا المرسوم بملكية الأراضي وحقوق الملكية ويمنحها للأيزيديين، وسيضفي الطابع الرسمي على حقوقهم في الأرض من خلال تحويل شهادات الإشغال الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية إلى سندات ملكية كاملة للأراضي[200].

الإطار 23: تونس: إضفاء الطابع القانوني على المستوطنات غير الرسمية

بدأت السلطات التونسية تنفيذ سياسات تنظيمية للمناطق الحضرية ذات الدخل المنخفض في أواخر سبعينيات القرن العشرين. وقد هدفت مشاريع التنمية الحضرية التي بدأت في 1979–1978 إلى دمج المناطق غير الرسمية ومناطق السكن العشوائي في النسيج الحضري المحيط بها، وتنظيم حيازة المساكن والأراضي والممتلكات، وتحسين البنية التحتية المحلية. وبحلول عام 2003، كانت برامج إعادة التأهيل هذه قد وصلت إلى ما يقرُب من 25 في المائة من سكان الحضر في حوالى 700 حي، وتمّ تقدير عدد المستفيدين منها بنحو 1.5 مليون شخص.

وتتجسد آلية الانتصاف في حقوق السكن والأرض والملكية في هيكل مؤسسي. ففي حين أن النَّهج الذي تبنته تونس في مجال حقوق السكن والأرض والملكية ينطوي على شبكة معقَّدة من المحاكم والهيئات الإدارية، غير أن كلاً منها يلعب دوراً محدَّداً في المسائل المتعلقة بالسكن والأرض والممتلكات في البلاد إدارة وتنظيم والفصل فيها. فالمحاكم هي هيئات قضائية متخصِّصة تبت حصرياً في المنازعات المتعلقة بحقوق السكن والأرض والملكية. وهي تبت في القضايا التي تنطوي على حقوق السكن والأرض والملكية والحقوق العينية — الرسمية أو غير الرسمية، العُرفية أو المدونة في قوانين — مثل خلافات الإيجار ومنازعات استخدام الأراضي وغيرها من القضايا القانونية المتعلقة بالعقارات. ويتمثل دورها في تفسير وإنفاذ القوانين المتعلقة بالسكن والأرض والملكية وضمان حلول عادلة وقانونية للمنازعات[201]. علاوة على ذلك، أنشأت تونس الوكالة العقارية للسكنى في عام 1973 للمطالبة بالأرض لأغراض الصالح العام والحق الوقائي في شراء الأرض.

وقد أُنشئت الوكالة العقارية للسكنى لتوفير الأرض اللازمة لبناء مساكن اجتماعية ميسورة الكلفة كي تدخل أسوق الأراضي — وتضبط الأسعار — وتساعد البلديات في إدارة الأراضي. وفي عام 1981، أنشأت تونس وكالة التهذيب والتجديد العمراني لتنفيذ ومزامنة أنشطة التحديث العمراني في جميع أنحاء البلاد. وقد مثّل ذلك تحوّلاً كبيراً في النَّهج المتّبع في معالجة سياسات مشاريع الارتقاء الحضري. وخلال الفترة 1982–2009، تمّ تحسين أكثر من 36 حياً عشوائياً وغير رسمي في المدن الكبرى في جميع أنحاء تونس[202].

199 United Nations in Iraq, "Leave no one behind: land tenure in post-conflict Iraq", March 2021. https://iraq.un.org/en/122187-leave-no-one-behind-land-tenure-post-conflict-iraq.

200 UN-Habitat, "Iraq country Office", issue 24, December 2022. https://unhabitat.org/sites/default/files/2023/01/december_2022_newsletter_english.pdf.

201 تونس، وزارة العدل، "المحكمة العقارية". https://www.justice.gov.tn/index.php?id=257&L=3؛ وتونس، وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية (بدون تاريخ). www.domainetat.tn/?page_id=2585&lang=fr.

202 See for example, UN-Habitat, Tunisia: Housing Profile (Nairobi, 2011), p. 18; and Youssef Diab, Baher El-Shaawary and Salma Yousery, Informal Settlements in the Arab Region – "Towards Arab Cities without Informal Areas" (Nairobi, February 2020), pp. 64–69 with the Greater Tunis. Ettadahmen Case study and further references.

قد يعاني الأشخاص الذين يكسبون رزقهم من خلال الوصول إلى الأراضي المشتركة واستخدامها أحياناً على أساس موسمي، مثل السكان الأصليين والرعاة والأشخاص الذين لديهم ارتباط خاص بالأرض والنساء، أكثر من غيرهم من التسجيل الفردي للحقوق لأن التسجيل الفردي يميل إلى التغاضي عن هذه الحقوق الثانوية بالأرض. لكن بعض البلدان اعتمدت قوانين تحمي حقوق الرعاة بالوصول إلى الأراضي[204]. ولا ينبغي تشجيع المجتمعات المحلية على البدء بتسجيل سندات الملكية الفردية إلى أن يتم ترسيم حدود الملكية المشتركة للمجتمع بطريقة مقبولة لجميع الأطراف. وفي الوقت نفسه، وفي حين أن عملية تسجيل الأرض تتطلب الحذر الشديد، فإن إصدار سندات الملكية لن ينجح في غياب نظام فعّال لإدارة الأرض، بما في ذلك وجود سِجل مركزي مناسب للظروف المحلية يلقى دعماً واسع النطاق من السكان المعنيّين. فإذا لم تدر هذه السجلات على نحو سليم أو لم يُقم مكتسبو الحقوق، طريق معاملات السوق أو الميراث أو من خلال وسائل أخرى، بتحديثها، فإن المطالبات الفردية والجماعية سوف تبدأ بالتآكل.

أسئلة شائعة

هل يمكن أن تعمل حيازة وثائق المساكن والأراضي والممتلكات ضد أصحابها؟

في حالة النزاع الذي تتواجه فيه عدة قوى في قتال من أجل الأرض و/أو تنافس على الشرعية، يمكن لكل قوة مسلحة منها أن تُنشئ نظام توثيق خاصاً بها مزود بختم المصادقة اللازم. ويصح هذا الأمر كذلك في مجموعة متنوّعة من الأحداث الحيوية، بما فيها الولادة والوفاة والزواج والطلاق. يمكن لهذه الوثائق المدنية أن يكون لها تبعات على طلبات استرداد السكن والأرض والملكية في نهاية الأعمال العدائية. وأثناء الأعمال العدائية، وعندما تسعى السلطة السائدة إلى الانتقام والاقتصاص، قد يواجه اللاجئ أو المهجر بعدم الاعتراف بهذه الوثائق البديلة التي يحملها أو تتم مصادرتها أو يحصل ما هو أسوأ. فعلى امتداد فترة النزاع في الجمهورية العربية السورية مثلاً، صدرت وثائق مدنية عن جهات مختلفة بالإضافة إلى الحكومة في دمشق، بما في ذلك الدولة الإسلامية في العراق والشام وجبهة النصرة والإدارة الذاتية لشمال وشرق سوريا. وقد أفادت التقارير إلى أن أطرافاً مختلفة صادرت و/أو أتلفت عشرات الآلاف من الوثائق المدنية التي يحملها اللاجئون والمهجرون وأصدرت وثائق مدنية أو سندات ملكية جديدة لا تعترف بها الحكومة في دمشق[203].

هل من مخاطر في تسجيل الأراضي غير المسجَّلة سابقاً؟

نعم، وهذه المخاطر يمكن أن تكون كبيرة. فيمكن أن تسبِّب محاولات تسجيل الأراضي غير المسجَّلة مشاكل خطيرة إذا لم تكن عملية البت في القضايا مصمَّمة على نحو جيد أو أنها كانت تتسم بالكثير من التسرع. وفي العديد من المجتمعات الزراعية، غالباً ما تتركَّز أصعب المنازعات المتعلقة برد الحقوق على موارد الملكية المشتركة التي لم تخضع قط للتسجيل الرسمي، ولكنها تُستخدَم وفقاً للترتيبات العُرفية أو التقليدية. ويمكن للملكية المشتركة والحيازة الجماعية أن تبطل إذا انتهى الأمر بمزيج من حقوق فردية ووحدات اجتماعية صغيرة أو أكبر حجماً إلى تقسيم المراعي الطبيعية أو الغابات أو الأراضي السهلية أو المروج أو محميات الأرض المخصصة للاستخدام الزراعي أو الأراضي المشاع، أو العقارات الذرية التي تملكها مجموعات قرابية أو عشائرية وتقييد الوصول إليها. وغالباً ما تكون ثمة هناك حاجة إلى وجود تركيبات قانونية مبتكَرة تسمح بتسجيل الملكية الجماعية وتحديد الحقوق المتداخلة المشتركة، كأن يتم التمييز بين حقوق الملكية الجماعية أو الفردية في مقابل حقوق الوصول طويل الأجل أو الدوري إلى هذه الأراضي.

203 المجلس النرويجي للاجئين، "تأملات في التحدّيات المستقبلية الخاصة بتعويضات السكن والأرض والملكية للاجئين السوريين"؛ Norwegian Refugee Council and UNHCR, "Displacement, housing land and property and access to civil documentation in the south of the Syrian Arab Republic" (June 2017). www.ecoi.net/en/file/local/1405606/1930_1503398808_final-nrc-displacement-hlp-and-civil-doc-s-syria-23-07-2017-en.pdf.

204 Barbara McCallin, "Protecting and strengthening the land tenure of vulnerable groups", Guidance No. 3: Land and Conflict (2018). https://documents1.worldbank.org/curated/en/907481533140738062/pdf/129136-WP-Protecting-and-Strengthening-the-Land-Tenure-of-Vulnerable-Groups.pdf.

مراجع توجيهية مفيدة

مراجع الأمم المتحدة والمراجع الدولية:

- Mike McDermott and Peter Wyatt, Valuation of unregistered land – A practice manual ((Nairobi, UN-Habitat, June 2021).
- Global Land Tool Network, "Social Tenure Domain Model" (n.d.). https://stdm.gltn.net/.
- Barbara McCallin, "Land and conflict", Thematic Guidance Note 2: integrating customary tenure into formal systems, 2018. https://documents1.worldbank.org/curated/en/587161533140402275/pdf/129135-WP-Integrating-Customary-Tenure-into-Fortmal-Systems.pdf.
- Norwegian Refugee Council and United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), "Displacement, housing land and property and access to civil documentation in the south of the Syrian Arab Republic" (July 2017). www.ecoi.net/en/file/local/1405606/1930_1503398808_final-nrc-displacement-hlp-and-civil-doc-s-syria-23-07-2017-en.pdf.

مصادر أخرى:

- Geoffrey Payne, Alain Durand-Lasserve and Carole Rakodi, "The limits of land titling and home ownership", Environment & Urbanization, vol. 21, No. 2 (2009).
- المجلس النرويجي للاجئين، "تأملات في التحدّيات المستقبلية الخاصة بتعويضات السكن والأرض والملكية للاجئين السوريين"، كانون الثاني/يناير 2017. https://www.nrc.no/globalassets/pdf/briefing-notes/reflections-on-future-challenges-to-housing-land-and-property-restitution-for-syrian-refugees-arabic.pdf.
- Norwegian Refugee Council and International Human Rights Clinic, "Registering rights: Syrian refugees and the documentation of births, marriages, and deaths in Jordan", October 2015. http://hrp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2015/11/Registering-rights-report-NRC-IHRC-October20151.pdf.

المبدأ 16: حقوق المستأجرين وسواهم من غير المالكين

16.1 ينبغي للدول أن تضمن أن حقوق المستأجرين وأصحاب حقوق شغل المساكن الاجتماعية وغيرهم من الشاغلين أو المستعملين الشرعيين للمساكن والأراضي والممتلكات تحظى بالاعتراف في إطار برامج الرد. وينبغي للدول أن تكفل، إلى أقصى حدٍّ ممكن، عودة أولئك الأشخاص إلى مساكنهم وأراضيهم وممتلكاتهم واسترجاعها على غرار غيرهم ممن يملكون حقوق ملكية رسمية.

أسئلة شائعة

هل من أمثلة على برامج رد سابقة حقَّقت المساواة في المعامَلة لغير المالكين؟

نعم. إن هيئة حل نزاعات الملكية العقارية في العراق، وبرنامج الإصلاح الزراعي في جنوب أفريقيا لاسترداد حقوق الأراضي، هما مِثالان على برامج رد حقوق وطنية تعترف كذلكَ بفقدان الحقوق الأخرى غير حقوق الملكية وتعالجها. فعند تحديد حقوق الأطراف في الملكية، شملت ولاية الهيئة العراقية النظر في بعض حقوق الحيازة وحقوق الاستخدام على النحو المعروف في القانون المدني العراقي. أما برنامج جنوب أفريقيا فشمل رد حقوق العمال المستأجرين وأصحاب عقود المزارعة ومصالح القانون العُرفي مثل الحق في استخراج المياه والمعادن من الأرض والحراثة والرعي وجمع الأخشاب.

هل يتمتَّع الأشخاص الذين يعيشون في مستوطنات غير رسمية أو بدون أمن حيازة بحقوق الاسترداد؟

نعم، من حيث المبدأ، لكن هذا يعتمد على ظروف تهجيرهم القسري والحقوق التي ربما يكونون قد اكتسبوها في بلدانهم أو مواطنهم الأصلية. فإذا تمّ تهجير شخص أو جماعة قسراً واعتُبِر ذلك غير قانوني وأو تعسفي، فإن وضع حيازتهم غير الآمن (الذي قد يوفِّر، في الواقع، حماية لحقوق الإنسان أكبر بكثير مما يُعتَقد عموماً من خلال حقوق الملكية المكتسَبة بوضع اليد وغيرها من الحقوق المكتسَبة) لا ينبغي أن يمنعهم من التمتُّع بحقوق استرداد السكن والأرض والملكية. غالباً ما لم تكن برامج رد الحقوق مفيدة بقدر كافٍ للاجئين والمهجرين الذين لم يملكوا أرضاً أو منزلاً وقت التهجير. ويوفِّر المبدأ 16 أساساً لضمان مراعاة حقوق الأشخاص أو المجموعات التي تعيش في أوضاع هشَّة أيضاً أثناء عمليات رد الحقوق. وقد دَعَمَت مبادرات مختلفة رد الممتلكات غير الرسمية أو أمن حيازتها أو إضفاء الطابع القانوني عليها، باستخدام مقاربات تدريجية للسكن وتحسين الأحياء والإسكان الاجتماعي وأساليب رسم الخرائط المجتمعية القائمة على المشاركة[205].

مسائل رئيسية

غالباً ما تُغْفِل برامج رد الحقوق حماية حقوق المستأجرين وسواهم من غير المالكين. ولكن، في بعض البلدان، تتمتع أقلية فحسب من اللاجئين والمهجرين بحقوق ملكية رسمية قبل تهجيرها. وبموجب جميع النُّظُم القانونية، يتمتع المستأجرون وغيرهم من غير المالكين بدرجات متفاوتة، بحقوقَ سكن وأرض وملكية، مثل حقوق الإيجار وحقوق الملكية المشتركة والحقوق التعاونية وحقوق الملكية المكتسَبة بوضع اليد (بما في ذلك مع أمن الحيازة) والحقوق العُرفية وغيرها من أشكال الحقوق. وتتحمل الدولة مسؤولية حماية أصحاب الحقوق هؤلاء من الإخلاء القسري والتهجير وضمان قَدْرٍ من الأمن لهم في مواطنهم الأصلية وأماكن إقامتهم المعتادة. ويمكن أن يشكِّل الفشل في تصحيح التطبيق غير العادل والتعسفي للقانون في بلدان العودة، لا سيّما عندما تُستخدَم ضد المستأجرين وغير المالكين، عاملاً مساهِماً في منع نجاح تدابير الاسترداد، وفي عدم الاستقرار والنزاع في المستقبل.

فرص تطبيق المبدأ 16

خلال المراحل الأولية من عملية رد الحقوق— ينبغي لمستخدمي هذا الدليل، أثناء المناقشات المؤدّية إلى وضع خطط وعمليات رد الحقوق، أن يسعوا إلى ضمان ألا تميز قوانين رد الحقوق وإجراءاته ومؤسساته التي قد يتم إحداثها عن قصد أو بشكل افتراضي ضد غير المالكين أو تُعامِلهم بطريقة غير منصِفة مقارنةً بالمالكين. وكما يلحظ المبدأ 16، ينبغي بموجب برامج رد الحقوق ضمان حقوق صريحة لا لبس فيها لثلاث مجموعات منفصلة هي المستأجرون وأصحاب حقوق شغل المساكن الاجتماعية وغيرهم من الشاغلين الشرعيين. وينبغي للممارسِين أن يبذلوا جهوداً لضمان إدراج هذه المنظورات في عمليات رد الحقوق الوطنية، إلى جانب خطط العودة الطوعية إلى الوطن واستراتيجيات الحلول الدائمة.

توفير الحماية للمجموعات السكانية التي تعيش في أوضاع هشَّة — يمكن للأمم المتحدة وغيرها من المنظمات المكلَّفة بمساعدة مجموعات الأشخاص الذين يعيشون في أوضاع هشَّة بشكل خاص، أن تنظر في تطوير قدرتها على إدراج الأسر التي لا تملك أرضاً كمجموعة منفصلة تحتاج إلى الحماية. فالقيام بهذه الخطوة سيركِّز الاهتمام اللازم على مِحنة هذه المجموعات ويُؤمَل أن يؤدّي إلى وضع خطط ملموسة لتمكينها من الحصول على الأراضي و/أو المساكن بأسعار معقولة عند عودتها.

[205] Huma Gupta, Home Sweet Home: Housing Practices and Tools That Support Durable Solutions for Urban IDPs (Geneva, Norwegian Refugee Council, March 2015). See examples on Colombia, Kosovo, Georgia and Somalia.

الإطار 24: الخطة الحضرية الجديدة [206]

عُقِد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالإسكان والتنمية الحضرية المستدامة (الموئل الثالث)، في كيتو، الإكوادور، في عام 2016. واعتمدت الجمعية العامة وثيقته الختامية، الخطة الحضرية الجديدة، في 23 كانون الأول/ديسمبر 2016. في الوثيقة، تمّ تحديد أهداف التحضُّر للسنوات الـ 20 القادمة. توفِّر الخطة الحضرية الجديدة توجيهات ومعايير لتخطيط المناطق الحضرية وبنائها وتنميتها وإدارتها وتحسينها. وهي ترتبط أهداف التنمية المستدامة، لا سيّما الهدف 11 بهدف عدم ترك أي شخص خلف الركب وجزء من الرؤية المعبَّر عنها في الخطة الحضرية الجديدة في الفقرة 12، "إقامة مدن ومستوطنات بشرية بإمكان جميع الأشخاص فيها التمتُّع بحقوق وفرص متساوية، إلى جانب حرياتهم الأساسية، مسترشِدين بمقاصد ومبادئ ميثاق الأمم المتحدة، بما فيها الاحترام الكامل للقانون الدولي [...]"

وفي حين أن الخطة الحضرية الجديدة بحد ذاتها لا تتناول مسألة رد حقوق اللاجئين والمهجرين بالسكن والأرض والملكية، إلا أن أجزاء كثيرة منها تنطبق على حقوقهم وأوضاعهم كسكان للمدن، بما في ذلك في الفقرات 19 و20 و28، ومن خلال تطبيق حقوق الإنسان التي تستند إليها الخطة الحضرية الجديدة (المادة 12). فتلتزم الدول "بكفالة الاحترام التام لحقوق الإنسان للاجئين والمهجرين داخلياً والمهاجرين، بصرف النظر عن وضعهم كمهاجرين"، و"التصدّي لأشكال التمييز المتعدِّدة" تجاه اللاجئين والمهجرين داخلياً. وتشكِّل مقاربة الخطة للسكن غير الرسمي نقلة نوعية تهدف إلى احتضان السكن غير الرسمي والتعامل معه من خلال إعطاء الأولوية للمشاركة المجتمعية وتحسين المستوطنات وتحديثها آليات البناء التراكمي للمسكن والبناء الذاتي بدلاً من الهدم. ويمكن للممارسِين مناصَرة سياسات تتبنى الخطة الحضرية الجديدة، حيث من المرجَّح أن تقلِّل من عمليات الإخلاء القسري وتدعم رد حقوق السكن والأرض والملكية في المستوطنات غير الرسمية.

مراجع توجيهية مفيدة

مراجع الأمم المتحدة والمراجع الدولية:

- منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي ومصايد الأسماك والغابات في سياق الأمن الغذائي الوطني – نسخة منقَّحة (روما، 2022).

مصادر أخرى:

- Barbara McCallin and Isabelle Schere, Urban Informal Settlers Displaced by Disasters: Challenges To Housing Responses (Geneva, Internal Displacement Monitoring Center, Norwegian Refugee Council, June 2015).
- GP20, "Working together better to prevent, address and find durable solutions to internal displacement. G20 Compilation of national practices", 13 November 2020. https://migrationnetwork.un.org/resources/working-together-better-prevent-address-and-find-durable-solutions-internal-displacement.

206 Michael West Mehaffy and Tigran Haas, "Informality in the New Urban Agenda: A 'new paradigm'", Berkeley Planning Journal, vol. 30, No. 6 (2018).

المبدأ 17: الشاغلون الثانويون

17.1 ينبغي للدول أن تضمن حماية الشاغلين الثانويين من الطرد التعسفي أو القسري غير المشروع. وفي الحالات التي تُعتبَر فيها عمليات الطرد القسري للشاغلين الثانويين مبرَّرة ولا مفر منها لأغراض رد المساكن أو الأراضي أو الممتلكات، تضمن الدول التقيُّد في تلك العمليات بالقانون الدولي لحقوق الإنسان ومعاييره، بما يضمن للشاغلين الثانويين إجراءات عادلة، تشمل إتاحة الفرصة لهم للتشاور الحقيقي، ومنحهم مهلة كافية ومعقولة، وتوفير سُبُل انتصاف قانونية لهم، بما في ذلك فرص الجَبر القانوني.

17.2 ينبغي للدول أن تضمن ألا تضر ضمانات الإجراءات العادلة الممنوحة للشاغلين الثانويين بحقوق المالكين والمستأجرين الشرعيين وغيرهم من أصحاب الحقوق الشرعيين في استرجاع مساكنهم وأراضيهم وممتلكاتهم على نحو عادل وفي الوقت المناسب.

17.3 ينبغي للدول، في الحالات التي تكون فيها عمليات طرد الشاغلين الثانويين مبرَّرة ولا مفر منها، أن تتخذ تدابير إيجابية لحماية الشاغلين الثانويين الذين لا سبيل لديهم لشغل أي سكن لائق آخر غير الذي يشغلونه حالياً، من التشرُّد وغيره من انتهاكات الحق في السكن اللائق. وينبغي للدول أن تتعهَّد بتحديد هوية أولئك الشاغلين وبتوفير مساكن و/أو أراض بديلة، ولو مؤقتة لهم، بغية تيسير رد المساكن والأراضي والممتلكات الخاصة باللاجئين والمشرَّدين في الوقت المناسب. بيد أن غياب مثل هذه البدائل ينبغي ألا يؤدّي إلى تأجيل غير ضروري لتنفيذ وإنفاذ القرارات الصادرة عن الهيئات المعنيّة في ما يتعلق برد المساكن والأراضي والممتلكات.

17.4 في الحالات التي يقوم فيها الشاغلون الثانويون ببيع المساكن والأراضي والممتلكات إلى أطراف ثالثة بحسن نية، يجوز للدول النظر في وضع آليات لتعويض الأطراف الثالثة المتضرّرة. بيد أن فظاعة التشريد الكامن وراء ذلك قد تستتبع استنباط عدم مشروعية شراء ممتلكات مهجورة، مما يستبعد وجود مصالح حسنة النية في ما يتعلق بالممتلكات المذكورة في هذه الحالات.

محافظة صلاح الدين أن 64 في المائة من ممتلكاتهم الخاصة يشغلها أشخاص آخرون. وعلى وجه العموم، نُسِبت حالات الإشغال الثانوي إلى الجماعات المسلحة (45 في المائة) أو إلى من مهجرين داخلياً أو عائدين (55 في المائة). ولكن، على النقيض من ذلك، بيّنت التقارير أن الإشغال الثانوي للملكية الخاصة غير موجود تقريباً في محافظتَي نينوى وديالى[208].

ينبغي عكس مفاعيل بعض مظاهر الإشغال الثانوي، لا سيّما إذا حدث هذا الإشغال أثناء نزاع عرقي كعنصر من عناصر "التطهير العرقي". وقد يأتي الإشغال الثانوي أيضاً نتيجة للانتهازية أو التمييز أو الاحتيال أو الفساد. فيقوم مرتكبو انتهاكات حقوق الإنسان بطرد المقيمين قسراً ثم ينهبون أو يشغلون أو يبيعون المساكن والأراضي والممتلكات المهجورة. وبيع الممتلكات المهجورة هو نوع معقَّد آخر من أنواع الإشغال الثانوي ينطوي على عمليات بيع قسرية أو غير قانونية، أي عندما يتمّ بيع الممتلكات في غياب المالكين المهجرين من دون موافقتهم، أو عندما يُجبَر المهجرون قسراً على بيع ممتلكاتهم بسعر أدنى بكثير من قيمته الفعلية في السوق. في مثل هذه الحالات، ربما يكون قد تمّ تغيير اسم صاحب الملكية رسمياً في السجل العقاري، فيصير المشتري هو المالك القانوني. لكن، غالباً ما يكون الشاغلون الثانويون هم أنفسهم من المهجرين الذين احتاجوا إلى مأوى بعد أن هَجَرُوا منازلهم التماساً للأمان. كذلك، ربما تكون الجهات التي تسبَّبت بالتهجير أصلاً هي التي قامت بتنفيذ الإشغال الثانوي و/أو تشجيعه و/أو تسهيله،

مسائل رئيسية

الشاغلون الثانويون هم الأشخاص الذين يتخذون محل إقامة في منزل أو على أرض بعد فرار المالكين أو المستخدِمين الشرعيين بسبب عوامل من بينها التهجير القسري أو الطرد القسري أو العنف أو التهديد بالعنف والكوارث الطبيعية أو الكوارث التي من صنع الإنسان. وتَعالِج مبادئ بنهيرو هذه الظاهرة على أساس أن الإشغال الثانوي للمساكن والأراضي والممتلكات التي أُجبِر اللاجئون والمهجّرون على هَجْرِها غالباً ما يشكّل عائقاً أمام العودة.

تشيع الحيازة غير المرخَّص بها للمساكن والأراضي والممتلكات المهجورة قسراً في جميع حالات ما بعد النزاعات، وقد أعاقت جهود العودة في مناطق من بينها البوسنة والهرسك وبوروندي وجورجيا ورواندا والعراق وكرواتيا وكوسوفو. فعلى سبيل المثال، ووفقاً لتقارير تقييم الاحتياجات الصادرة عن المنظمة الدولية للهجرة، أفاد 28 في المائة من الأشخاص الذين هجروا داخلياً في العراق منذ آذار/مارس 2003 بأن مساكنهم وأراضيهم وممتلكاتهم يَشْغلها حالياً شخص آخر من دون إذنهم، وأكثر من 40 في المائة منهم لا يعرفون حالة ممتلكاتهم. وقد يكون وضع اللاجئين مشابهاً جداً[207]. فبحلول عام 2015، وجدت المنظمة الدولية للهجرة أن الإشغال الثانوي في الأراضي العراقية التي سيطر عليها تنظيم الدولة الإسلامية في العراق وبلاد الشام يطال 89 في المائة من المهجرين داخلياً الذين صودرت منازلهم. وادّعَى المجيبون من

207 Deborah Isser and Peter Van der Auweraert," Land, property, and the challenge of return for Iraq's Displaced", United States Institute for Peace, 9 April 2009. https://www.usip.org/publications/2009/04/land-property-and-challenge-return-iraqs-displaced.

208 IOM, "Housing, Land, and Property (HLP) Issues facing Returnees in Retaken Areas of Iraq", September 2016. https://arablandinitiative.gltn.net/library/publications/housing-land-and-property-hlp-issues-facing-returnees-in-retaken-areas-of-iraq.

الوقت نفسه، ينبغي ألا يستمر منع أصحاب حقوق السكن والأرض والملكية المشروعة من استرجاع ملكية منازلهم نتيجة عدم قيام الدولة المعنيّة بمساعدة الشاغلين الحاليين في العثور على أماكن إقامة بديلة. وفي الحالات التي يقوم فيها الشاغلون الثانويون ببيع المساكن والأراضي والممتلكات إلى أطراف ثالثة بحُسن نية، ينبغي للدول النظر في وضع آليات لتعويض الأطراف الثالثة المتضرّرة أو أصحاب المطالَبات إذا رغبوا في ذلك.

وربما لم يكن أمام الشاغلين الثانويين أنفسهم خيار سوى الانتقال إلى المسكن المعني.

بالتالي، فإن فهم الظروف التي يحدث فيها الإشغال الثانوي أمر بالغ الضرورة. فصحيح أنه لا بدّ من إنفاذ حقوق الاسترداد، ولكن ينبغي للكيانات المسؤولة أن تكفل عدم ترك الشاغلين الثانويين الضعفاء بلا مأوى نتيجة للجهود المبذولة لحماية حقوق اللاجئين والمهجرين باسترداد السكن والأرض والملكية. فالشاغلون الثانويون يتمتعون بالحق فبالسكن اللائق ويجب حمايتهم من عمليات الإخلاء القسري. وفي

الإطار 25: حل قضايا الإشغال الثانوي من خلال الوساطة في العراق [209]

بالإضافة إلى عدد لا يُحصى من التحدّيات المتعلقة بالسكن والأرض والملكية في العراق ما قبل عام 2003، يواجه البلد عدداً كبيراً من المنازعات المتعلقة بالسكن والأرض والملكية نتيجة موجات العنف والتهجير التي حصلت بعد عام 2003. وقد نَجَمَ الكثير من هذه المنازعات عن الإشغال الثانوي الذي يمنع اللاجئين والمهجرين المتضرّرين من ممارسة حقهم بالاسترداد. ويمكن للأشخاص المتضرّرين التماس الانتصاف من خلال نظام المحاكم العادية، لكن الكثيرين منهم يفضلون تجنُّب العمليات المعقَّدة والبيروقراطية والطويلة المرتبطة بالمحاكم العادية. فهم يميلون إلى الاتصال بزعماء العشائر الذين يحلون المنازعات بشأن العديد من القضايا في المجتمع المحلي، بما في ذلك القضايا المتعلقة بالسكن والأرضي والملكية، على أساس مجموعة من القوانين العشائرية (السانية أو السواني) والأعراف. ولكن، في سياقات معيّنة، قد لا يكون من الممكن الوصول إلى زعيم عشائري. بالإضافة إلى ذلك، قد لا تتماشى عمليات الفصل المحلية هذه مع المبادئ والمعايير الدولية. فقد تواجه النساء، على سبيل المثال، ممارسات تمييزية تمنعهن من الممارسة الفعلية لحقوقهن بالاسترداد. وقد نفَّذ برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (بالشراكة مع مؤسسة كاريتاس التشيكية) مبادرة في منطقتَين في محافظة نينوى بعنوان "الوساطة والحل السلمي للنزاعات على السكن والأراضي والممتلكات". وقد هَدَفَت المبادرة التي بدأت في عام 2019 وانتهت في عام 2020، إلى مساعدة الملاك والشاغلين الثانويين والأطراف المنخرطة في أنواع أخرى من المنازعات على السكن والأرض والملكية، على إيجاد حل ودي وعملي لمنازعاتهم بما يتماشى مع المبادئ الدولية وحقوق الإنسان. وقد أتى "الوسطاء المجتمعيون" في المبادرة من خلفيات عرقية ودينية متنوّعة وضموا عدداً كبيراً من الإناث. وإلى جانب تعزيزها حقوق الاسترداد، سهَّلت المبادرة أيضاً المصالحة وبناء السلام في المنطقة من خلال منع تصاعد المنازعات على السكن والأراضي والملكية ودعم الحلول التي تجنَّبت الوصول إلى نتائج قائمة على فائز واضح وخاسر واضح.

وتجدر الإشارة إلى أن الجهود ينبغي أن تركّز بشكل مثالي على تعزيز الآليات القائمة، بدلاً من إنشاء هياكل موازية في البلدان (الخارجة) من النزاعات، غير أن القدرات الوطنية/المحلية القائمة ربما تكون قد ضَعُفت إلى حدٍّ كبير بسبب النزاع أو الكارثة، أو أنها لا تستوفي (بعد) المعايير المطلوبة. وقد يسهم إنشاء آليات مؤقتة مبتكَرة إسهاماً كبيراً في حماية حقوق الاسترداد في مرحلة حاسمة من مسار البلد نحو التعافي.

إقامة بديلة للأشخاص الملزمين قانوناً بإخلاء منازلهم التي لا يتمتعون فيها بحقوق مشروعة.

إيجاد حلول مؤقتة للسكن والأرض والملكية — تتطلب تحدّيات الاسترداد المرتبطة بالإشغال الثانوي استجابة سياساتية متماسكة تستند إلى حقوق الإنسان وغيرها من المبادئ القانونية التي تعترف بأسبقية الحق باسترداد السكن والأرض والملكية لأصحاب الحقوق الشرعيين. وينبغي أن يشكّل إجراء دراسة وتحليل دقيقَين للسياسات القائمة والمحتمَلة المصمَّمة لمعالجة الإشغال الثانوي جزءاً من دراسة شاملة لعملية رد المساكن والأراضي والممتلكات إلى اللاجئين والمهجرين. وتبرز القوة المؤسسية والإرادة السياسية كعاملَين حاسمَين لضمان حصول جميع الأطراف على معاملة عادلة. فعلى سبيل المثال، شكّل الإشغال الثانوي مسألة خلافية في رواندا. فقد حاولت السلطات الوطنية الحد من المنازعات الناتجة عن الإشغال الثانوي بأن تَعْهَد بالأراضي المهجورة إلى البلديات التي كانت بدورها مخولة بإدارة هذه الأراضي. وفي حين يُسمَح للشاغلين الثانويين بشغل الأراضي المهجورة بعد تقديم طلب خطي للقيام بذلك، يحتفظ الساكن الأصلي بالحق بالاسترداد الفوري

فرص تطبيق المبدأ 17

وضع تدابير لحماية حقوق الشاغلين الثانويين — حتى في الحالات التي تخدم فيها حقوق الاسترداد الكاملة بوضوح المهجرين واللاجئين، فإن إخراج الشاغلين الثانويين في نهاية المطاف من هذه المنازل والأراضي يطرح العديد من المشاكل. فقد يؤدّي الإخلاء القانوني للشاغلين الثانويين من أجل تيسير العودة إلى إثارة المقاومة المحلية لعمليات الإخلاء هذه وزيادة تعميق الانقسامات العرقية أو غيرها من الانقسامات الاجتماعية، كما كان الحال في البوسنة والهرسك. ولكن، في جميع الحالات، يجب حماية الشاغلين الثانويين من عمليات الإخلاء القسري التعسفية أو غير القانونية، ويجب أن يستفيدوا من الحماية الإجرائية المبيّنة في التعليق العام رقم 7 (1997) للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وبالمثل، فإن للشاغلين الثانويين الحق بالسكن اللائق بموجب القوانين والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، وينبغي للدول أن تعتمد تدابير لحمايتهم من أن يصيروا بلا مأوى، وأن يُنقلوا على نحو غير منطقي إلى مناطق جديدة، وغير ذلك من الانتهاكات لحقوقهم. ولا بدّ من وضع آليات لضمان توفير أماكن

[209] Deborah الأمم المتحدة، العراق، "حل قضايا النزاع على الممتلكات والأراضي في محافظة نينوى سلمياً من خلال الوساطة"، 27 كانون الثاني/يناير 2020. https://iraq.un.org/en/123265-property-and-land-dispute-cases-ninewa-governorate-are-being-peacefully-solved-through.

غير مشروعة بين انقلاب عام 1968 وسقوط نظام صدام حسين في عام 2003. في هذه الفترة، كانت أطراف ثالثة كثيرة قد دفعت سعر السوق الكامل لقاء عقارات استرجعها فيما بعد أصحابها الذين حُرِموا بشكل غير قانوني من حقوقهم بها منذ سنوات عديدة. وفي هذه الحالات، قد يكون من الضروري تقديم تعويض إلى هذه الأطراف الثالثة، لأن مجرد الإخلاء سيكون غير منطقي، ويمكن القول إنه يشكّل انتهاكاً لحقوق الإنسان. وفي حالة العراق، على سبيل المثال، ينصُّ القانون الذي أنشأ هيئة حل نزاعات الملكية العقارية على تعويض هذه الأطراف الثالثة حسنة النية بقيمة العقار وقت إقامة الدعوى وعلى إلزام الجهة التي باعت العقار بعد المصادَرة أو الاستيلاء غير المشروعَين بدفع التعويض[210]. وفي معظم الحالات، كانت هذه الجهة هي الدولة العراقية.

إذا عاد إلى دياره. فإذا عاد ساكن أصلي ليجد أن شاغلاً ثانوياً يشغل منزله، يُمنَح الشاغل الثانوي شهرَين لإخلاء المبنى طواعية. وإذا لم يتمكن الشاغل الثانوي من إيجاد سكن بديل في غضون تلك الفترة الزمنية، يُعهَد إلى الحكومة بإيجاد مسكن آخر للشاغل الثانوي أو بتزويده بمواد البناء.

وضع تدابير للتخفيف من المِحن التي تواجهها الأطراف الثالثة التي تتصرف بحُسن نية

غالباً ما تكون المساكن والأراضي والممتلكات قد بيعت عدة مرات، خاصة عندما تعالج آليات رد الممتلكات حالات التهجير طويل الأجل؛ إذ قد يكون الشاغل الثانوي الذي يبيع المساكن والأراضي والممتلكات لطرف ثالث قد تصرَّف بحُسن نية. فقد تولّت هيئة حل نزاعات الملكية العقارية في العراق مثلاً الولاية القضائية على المطالبات الواقعة على العقارات المستولى عليها أو المصادَرة بصورة

الإطار 26: عملية توازن دقيقة في قبرص[211]

في عام 2010، سجَّل حكم المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية Demopoulos v Turkey سابقة قانونية تاريخية عندما اعترفت أعلى محكمة في أوروبا، للمرة الأولى، بأن حقوق المالكين الأصليين للعقارات في الجزء الشمالي من قبرص يجب أن تكون متوازنة مع حقوق الإنسان للمالكين الحاليين. ولاحظ بعض المعلقين السياسيين أن التدابير الرامية إلى تحقيق توازن عادل لصالح الحلول المنصِفة في قضايا الملكية أساسية لإيجاد تسوية شاملة. وفي سياق التهجير المطوّل، كما هو الحال في قبرص، رأت المحكمة أنه بعد مرور 35 عاماً على مغادرة المهجرين لممتلكاتهم، فإن "الرد الشامل في جميع حالات تجريد القبارصة اليونانيين من ممتلكاتهم يمكن أن يؤدّي إلى أضرار جديدة غير متناسبة" إذا "فرضت المحكمة التزاماً غير مشروط على الحكومة بالشروع في الإخلاء القسري ونقل مكان السكن لأعداد كبيرة محتملة من الرجال والنساء والأطفال، ولو بهدف الدفاع عن حقوق ضحايا انتهاكات الاتفاقية [الأوروبية] [لحقوق الإنسان]".

هل يجب ضمان سكن بديل للشاغلين الثانويين؟

إن المبدأ 3-17 واضح لجهة مطالَبة الدول باتخاذ تدابير إيجابية لحماية الشاغلين الثانويين الذين ليس لديهم طريقة أخرى للحصول على مساكن وأراضٍ وممتلكات بديلة. وهذا منظور يستند إلى قانون حقوق الإنسان ويشكّل نَهجاً عادلاً ومعقولاً، بالنظر إلى الوقائع السياسية والاقتصادية الحساسة في كثير من الأحيان، السائدة في بيئات ما بعد النزاعات. وعلى العكس من ذلك، لا ينبغي أبداً استخدام عدم القدرة على توفير سكن بديل للشاغلين الثانويين كمبرّر لتقييد حقوق الاسترداد المشروعة التي يتمتّع بها اللاجئون والمهجرون الراغبون في ممارسة هذه الحقوق أو إنكارها. وفي حالات النقص الفعلي في المساكن، قد يدعم الممارسون، لا سيّما العاملون في ميدان التنمية، الجهود التي تبذلها السلطات المختصة لتنفيذ أو توسيع برامج السكن (الاجتماعي) أو لوضع حلول مبتكَرة أخرى لمعالجة العجز في عدد المساكن. وينبغي أن يدرك مستخدمو هذا الدليل أن المسؤولين الحكوميين في عدة بلدان قد استخدموا شرط تأمين السكن البديل كأداة لتأخير رد الحقوق بادعاء أن أماكن الإقامة هذه غير متاحة، وأنهم غير مستعدين لترك الشاغلين الثانويين بلا مأوى.

أسئلة شائعة

إذا كان لا بدّ من الإخلاء لإنفاذ حقوق الاسترداد، فما هي الضمانات الإجرائية التي يجب أن تكون قائمة لضمان الامتثال لقوانين حقوق الإنسان؟

ذكرت اللجنة المعنيّة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم 7 (1997) أن "حالات إخلاء المساكن بالإكراه تتعارَض بداهةً مع مقتضيات [العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية] ولا يمكن تبريرها إلا في ظروف استثنائية للغاية، ووفقاً لمبادئ القانون الدولي ذات الصلة". فعندما تنشأ ظروف استثنائية حقاً، كما في حالة إنفاذ مطلَب بالاسترداد صدر فيه حكم قضائي، يمكن تبرير عمليات الإخلاء ما دامت تتمّ وفقاً لمبادئ القانون الدولي ذات الصلة.

210 المادة 6 من قانون هيئة حل نزاعات الملكية العقارية، التشريع رقم 2 (2006).

211 European Court of Human Rights, Demopoulos v. Turkey (decision on admissibility), 1 March 2010, paras. 14–15.

مراجع توجيهية مفيدة

مراجع الأمم المتحدة والمراجع الدولية:

- مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان في الأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة)، "الإخلاء القسري وحقوق الإنسان"، صحيفة الوقائع رقم 25 – التنقيح 1 (جنيف، 2014).

مصادر أخرى:

- M Madeline Garlick and Marcus Cox, "Musical chairs: property repossession and return strategies in Bosnia-Herzegovina", in Returning Home: Housing and Property Restitution Rights of Refugees and Internally Displaced Persons, Vol. 1, Scott Leckie, ed. (New York, Transnational Publishers, 2003).
- Ina Rehema Jahn in collaboration with Peter van der Auweraert and Igor Cvetkovski, "Housing land and property (HLP) issues facing returnees in retaken areas of Iraq", a preliminary assessment for Land, Property and Reparations Division, Department of Operations and Emergencies, IOM, September 2016. www.iom.int/sites/default/files/our_work/DOE/LPR/Hijra-Amina-housing, land and property-return-assessment.pdf.

المبدأ 18: التدابير التشريعية

18.1 ينبغي للدول أن تضمن الاعتراف بحق اللاجئين والمشَرَّدين في استرداد مساكنهم وأراضيهم وممتلكاتهم كعنصر أساسي من عناصر سيادة القانون. وينبغي للدول أن تضمن الحق في استرداد المساكن والأراضي والممتلكات بجميع الوسائل التشريعية اللازمة، بما فيها اعتماد القوانين أو اللوائح أو الممارسات ذات الصلة أو تعديلها أو إصلاحها أو إلغاؤها. وينبغي للدول أن تضع إطاراً قانونياً واضحاً ومتسقاً، وعند الاقتضاء موحّداً في قانون واحد، لحماية الحق في استرداد المساكن والأراضي والممتلكات.

18.2 ينبغي للدول أن تكفل أن جميع القوانين ذات الصلة تحدِّد بوضوح جميع الأشخاص و/أو الفئات المتضرِّرة التي يحق لها قانوناً استرداد مساكنها وأراضيها وممتلكاتها، ولا سيّما اللاجئون والمشَرَّدون. وينبغي كذلك الاعتراف بأصحاب المطالَبات الفرعيين، بمن فيهم أفراد العائلة المقيمون عندما حصل التشرُّد، والأزواج، والشركاء، والمعالون، والورثة الشرعيون، وغيرهم ممن ينبغي إعطاؤهم الحق في المطالَبة على قَدَم المساواة مع أصحاب المطالَبات الأساسيون.

18.3 ينبغي للدول أن تكفل أن تكون التشريعات الوطنية المتعلقة برد المساكن والأراضي والممتلكات منسجمة داخلياً، وكذلك متوافقة مع الاتفاقات السابق وجودها في هذا الشأن، مثل اتفاقات السلم واتفاقات العودة الطوعية إلى الوطن، ما دامت تلك الاتفاقات نفسها تتوافق مع القانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون اللاجئين الدولي والقانون الدولي الإنساني والمعايير ذات الصلة.

ملائم لحماية الحقوق المنصوص عليها في هذه المبادئ، ينبغي للدول أن تتبع مجموعة من التدابير التشريعية، بما في ذلك مراجعة القوانين و/أو اللوائح و/أو الممارسات ذات الصلة أو اعتمادها أو تعديلها أو إصلاحها أو إلغاؤها. الأمثلة على هذه الجهود التشريعية التي تبذلها بلدان مختلفة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وخارجها عديدة (مراجعة الإطار 27).

مسائل رئيسية

إن اعتراف التشريعات بحق اللاجئين وغيرهم من المهجرين في استرداد السكن والأرض والممتلكات هو أمر أساسي لتنفيذ برامج الاسترداد وسياساتها وإنفاذها. وينبغي التعبير بوضوح عن أشكال الحماية القانونية بطريقة متسقة داخلياً، ومواءمتها مع القانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون اللاجئين الدولي والقانون الدولي الإنساني. ولإنشاء نظام قانوني

الإطار 27: تشريعات مكرَّسة لحماية المهجرين داخلياً في هندوراس[212]

في هندوراس، تقوم أمانة حقوق الإنسان، من خلال مديرية حماية المهجرين داخلياً بسبب العنف، بتحديد الأصول التي هَجَرَها هؤلاء النازحون. يكفل الإطار القانوني الجديد بشأن التهجير الداخلي في هندوراس، وهو قانون منع التهجير الداخلي والاهتمام بالمهجرين داخلياً وحمايتهم، الذي تمّت الموافقة عليه في كانون الأول/ديسمبر 2022 ودخل حيّز التنفيذ منذ نيسان/أبريل 2023، الاعتراف بحق المهجرين داخلياً بالحماية القانونية والمادية، فضلاً عن حقوقهم باسترداد مساكنهم وأراضيهم وممتلكاتهم وحماية هذه الحقوق. وتحقيقاً لهذه الغاية، يقوم هذا القانون بإنشاء سجل للأصول المهجورة، ستسجّل الأصول التي هَجَرَها المهجرون داخلياً والأصول التي أُخِذت منهم ومن الأشخاص الذين وقعوا ضحايا لأعمال شائنة، مثل التجنيد القسري والابتزاز والقتل والتهديدات والإصابات والعنف الجنسي والاختطاف والاختفاء القسري. وسيشرف السِجل على مركز العقارات، بالتنسيق مع أمانة حقوق الإنسان. ويشمل نطاق الحماية القانونية والمادية لأصول النازحين داخلياً، من خلال هذا السِجل، في جملة أمور أخرى، الحماية المادية للأصول من قِبل البلديات، بالتنسيق مع الشرطة الوطنية أو الدفاع الوطني أو آليات أخرى مماثلة، وإعفاء البلدية التي تقع فيها الممتلكات المهجورة من دفع الضريبة العقارية، وتعليق دفع رسوم الخدمات العامة مثل المياه والصرف الصحي والطاقة الكهربائية.

212 (Honduras, Law for the Prevention, Attention and Protection of Internally Displaced Persons (December 2022. https://faolex.fao.org/docs/pdf/hon217548.pdf.

عند إجراء تحليل جنساني – كما لوحظ في العديد من الحالات، قد تكون القوانين أو الممارسات الاجتماعية القائمة تمييزية بشكل مباشر أو غير مباشر ضد المرأة. وعليه، من الضروري تحليل أي تشريع جديد أو قائم يتعلق برد الحقوق من أجل تحديد الأحكام التي قد تؤدّي إلى التمييز ضد المرأة.

أسئلة شائعة

هل شارك المجتمع الدولي في جهود صياغة التشريعات؟

كان المجتمع الدولي مشاركاً نشطاً في طيف من جهود صياغة التشريعات دعماً لحقوق استرداد السكن والملكية في ألبانيا والبوسنة والهرسك وجورجيا وكوسوفو على سبيل المثال. وقد كفلت مشاركته هذه اتباع نَهج متوازن ومحايد وعادل في هذه العمليات. وعندما تقترن هذه الجهود التشريعية اقتراناً وثيقاً بالخبراء القانونيين الوطنيين، يمكن أن تتيح فرصة جيدة لضمان إدراج المبادئ القانونية الدولية ذات الصلة بالقوانين الوطنية الجديدة، وتوافُق هذه القوانين توافقاً تاماً مع أفضل الممارسات الدولية المتعلقة بمبادئ بنهيرو.

هل تنتقل حقوق الاسترداد إلى ورثة اللاجئين والمهجرين؟

في حالات التهجير طويل الأجل التي توفي فيها الأصحاب الأصليون والشرعيون لحقوق استرداد السكن والملكية، يحتفظ الورثة بحقوق الاسترداد هذه و"يرثونها"، إذا استمروا صراحة في تأكيدهم على الحقوق المرتبطة بالسكن والأرض والملكية قيد النظر.

فرص تطبيق المبدأ 18

مباشرة بعد تغيير الحكومة و/أو أثناء عمليات السلام – إن إعادة إرساء سيادة القانون في البلدان التي دمرتها الحرب وعاثه فيها الخراب هي عنصر أساسي في نجاح بناء السلام. وتزويد الناس ببيان واضح عن حقوقهم في استرداد مساكنهم وأراضيهم وممتلكاتهم وبسبيل انتصاف قانوني عملي من الانتهاكات المرتكَبة ضدهم، هو أحد أكثر الخطوات الملموسة لبناء نظام قضائي فعّال ومجتمع قائم على سيادة القانون. وقد بدأت البلدان التي تسعى إلى ضمان حماية حقوق الاسترداد بطريقة متسقة وعملية، بدمج الحقوق الصريحة في استرداد المساكن والأراضي والممتلكات أكثر فأكثر وبصورة مباشرة في التشريعات الجديدة. فقد أقرَّت حكومة كولومبيا مثلاً القانون رقم 387 في عام 1997، وهو أول قانون شامل ينصُّ على تدابير لمنع التهجير القسري ويعالج التحدّيات المتعدِّدة التي يواجهها المهجرون داخلياً، بما في ذلك فقدان أصولهم المنتِجة. واستمرت جهود الحكومة مع إقرار قانون الضحايا واسترداد الأراضي لعام 2011، وهو القانون الأهم الذي أنشأ الإطار الرسمي لرد حقوق الأراضي إلى المهجرين داخلياً[213]. كما أكد اتفاق السلام لعام 2016 في البلاد الحق بالاسترداد وتضمّن أحكاماً مفصَّلة لإنفاذ هذا الحق[214].

خلال فترات مراجعة التشريعات، لا سيّما عندما تكون الأمم المتحدة أو الإدارات الانتقالية المعنيّة موجودة – صارت عمليات تجميع ومراجعة القوانين الوطنية ذات الصلة المتعلقة بالسكن والأرض والملكية تشكِّل أكثر فأكثر أحد الأنشطة الأولى التي يضطلع بها مستشارو سيادة القانون وحقوق الاسترداد العاملون في عمليات الأمم المتحدة للسلام. وتصل هذه العمليات أحياناً مباشرة إلى هدفها، لكنها تشكِّل مهمة شاقة في كثير من الأحيان الأخرى. وعند اكتمالها، تقدِّم صورة موحّدة لحالة القانون الحالي، ويمكن حينذاك مقارنتها بنصوص، كمبادئ بنهيرو، من أجل إيجاد أوجه التباين واقتراح سُبُل تخطيها.

مراجع توجيهية مفيدة

- Scott Leckie (ed), Returning Home: Housing and Property Restitution Rights for Refugees and Displaced Persons, (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2007).
- Barbara McCallin, Restitution and Legal Pluralism in Contexts of Displacement, Case Studies on Transitional Justice and Displacement (New York, ICTJ/Brooking, August 2012).
- Clara Sandoval and Miriam Puttick, Reparations for the Victims of Conflict in Iraq: Lessons learned from comparative practice (London, Minority Rights Group, November 2017), pp. 17–19.

213 World Bank, "Colombia protects land and patrimony of internally displaced persons", 13 August 2015, www.worldbank.org/en/results/2015/08/13/colombia-protects-land-and-patrimony-of-internally-displaced-persons.

214 Colombia, Final Agreement to End the Armed Conflict.

المبدأ 19: حظر القوانين التعسفية والتمييزية

19.1 ينبغي للدول أن تمتنع عن اعتماد أو تطبيق أي قوانين تضر بعملية رد الأملاك، لا سيّما قوانين التنازل وقوانين التقادُم التعسفية أو التمييزية أو المجحِفة.

19.2 ينبغي للدول أن تتخذ خطوات فورية لإبطال القوانين المجحِفة أو التعسفية، وكذلك القوانين التي لها آثار تمييزية على التمتُّع بحق استرداد المساكن والأراضي والممتلكات، وأن تضمن سُبُل انتصاف للمتضرِّرين دون وجه حق من تطبيق هذه القوانين في الماضي.

19.3 ينبغي للدول أن تضمن أن جميع السياسات الوطنية المتعلقة بالحق في استرداد المساكن والأراضي والممتلكات تكفل بشكل تام حقوق المرأة والفتاة في الحماية من التمييز وفي المساواة على صعيدَي القانون والممارسة على السواء.

بشكل انتقائي على مجموعات إثنية معيّنة، كذريعة لمنعها من المطالبة باسترداد منازلها وأراضيها السابقة.

وينبغي للممارسين أن يتجنبوا التحيُّز أو المعاملة التفضيلية في سعيهم إلى رد حقوق الاكن والأرض والملكية التي تديم التمييز أو تقوِّض "التماسك الاجتماعي" أو تولّد استياء السكان المضيفين أو الشاغلين الثانويين أو المجتمعات الأخرى غير المعنية بعملية رد حقوق السكن والأرض والملكية وفوائدها المتصوّرة.

مسائل رئيسية

يحظر المبدأ 19 اعتماد وتطبيق قوانين تعسفية وتمييزية قد تضر بعملية رد حقوق السكن والأرض والملكية. فالقوانين من هذا النوع، كقوانين التنازل عن الملكية، ليست تعسفية على الصعيد العالمي، ويمكن أن تشكِّل وسيلة مشروعة لمنع المضاربة وضمان الاستخدام الرشيد لرصيد المساكن المحدود. غير أن المبدأ 19 يحظر بوضوح تطبيق هذه القوانين

الإطار 28: التحدّيات التشريعية في الجمهورية العربية السورية

كان للعديد من القوانين التي اعتُمِدت في الجمهورية العربية السورية قبل النزاع وأثناءه أثر تمييزي، لا سيّما على المعارضين السياسيين المتصورين واللاجئين والمهجرين. وينتج أحد مصادر نزع الملكية والتمييز عن صعوبة تنفيذ الإجراءات القانونية المستخدَمة أصلاً في أوقات السلم، التي لا تناسب ظروف انعدام الأمن والتهجير المرتبطَين بالنزاع الحالي. ويكاد يكون من المستحيل على اللاجئين والمهجرين استيفاء شرط الطعن في قرار إداري أو قضائي في غضون مهلة معيّنة أو التقدُّم بطلب في مكان الإقامة الأصلي أو توفير العديد من الوثائق الداعمة. وقد تعرّض هذه الأحكام حقوقهم في السكن والأرض والملكية لخطر جسيم، ما لم تُعتمَد تدابير قانونية جديدة للنظر في الظروف الاستثنائية للنزاع وإبطال الخسائر ذات الصلة في الممتلكات[215].

كذلك، اتسمت حال البلاد ما قبل الحرب بفصل عام بين السجلات العقارية وواقع حقوق الحيازة أو الملكية. نتيجة لذلك، لم يتم تسجيل العديد من حقوق السكن والأرض والملكية في السِجل العقاري أو بقي العديد منها غير رسمي. وأصحاب هذه الحقوق معرَّضون لخطر كبير يتمثل في نزع الملكية، حيث يصعُب عليهم إثبات حقوقهم، لا سيّما إذا كانوا مهجَّرين[216].

فرص تطبيق المبدأ 19

السعي إلى التطبيق العادل لقوانين رد الحقوق — تزيد برامج الرد التمييزية من ترسيخ الانقسامات والعداوات الاجتماعية وتتعارض مع إعادة الإعمار بعد انتهاء النزاع ومع المبادئ والالتزامات الدولية الأساسية لحقوق الإنسان. وينبغي لمستخدمِي هذا الدليل أن يساعدوا الدول على جعل تشريعاتها الوطنية المتعلقة برد حقوق الاكن والملكية تمتثل لمعايير عدم التمييز. كذلك، قد يظهر التمييز في برامج رد الحقوق التمييزية بطرق غير متوقعة، لا سيّما في الحالات التي يكون فيها الوضع الراهن نفسه تمييزياً ضد مجموعات معيّنة. وفي هذه الحالات، قد لا

خلال فترات تحليل التشريعات ومراجعتها— يحول عدم تصحيح التطبيق التمييزي أو التعسفي أو غير العادل للقانون في بلدان العودة دون نجاح الاسترداد وقد يسهم حتى في عدم الاستقرار وتجدد النزاع في المستقبل. فتقييم القطاع القضائي ورصد النظام القانوني أمران شائعان في حالات ما بعد النزاعات وحالات العدالة الانتقالية، ويمكن تحقيقهما حتى قبل أن يدخل الاتفاق السياسي حيّز التنفيذ أو قبل أن تبدأ المرحلة الانتقالية.

215 باربارا مككالين وماري كستنز، "الدروس المستفادة من الخبرات الدولية المتعلقة بقضايا الإسكان والأراضي والممتلكات في سوريا"، آذار/مارس 2022 https://tda-sy.org/2022/03/24/53333/.

216 المرجع نفسه.

ما هي بعض أشكال التمييز الخفية أو غير المباشرة؟

يمكن أن ينشأ التمييز عندما تكون إمكانية الوصول إلى آليات الاسترداد مقتصرة على المواطنين الحاليين و/أو الساكنين الحاليين. فقد قضت المحكمة العليا في كرواتيا مثلاً بعدم دستورية قانون حاول إلغاء حقوق الملكية على الممتلكات الخاصة للمالكين الذين لم يعيشوا في ممتلكاتهم لأكثر من عشر سنوات[218]. وفي حالات أخرى، تكون مطالبات الاسترداد محصورة بفترات زمنية معيّنة حدث خلالها الاستيلاء، مما يؤدّي في الواقع إلى التمييز ضد الضحايا الآخرين الذين ربما تكبدوا خسائر بدورهم، ولكن خلال فترة زمنية مختلفة (عادة ما تكون سابقة)[219]. وإذا حدَّد الممارسون أية أنماط تمييز من هذا القبيل، وإذا كان التمييز متعمَّداً بشكل واضح، ينبغي أن يلفتوا انتباه السلطات المعنيّة والأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية المعنيّة بقضايا السكن والأرض والملكية إلى هذه المعلومات، مشفوعة باقتراحات ملموسة للقيام بإجراءات لتحقيق الانتصاف.

يكفي مجرد إعادة الوضع السكني إلى ما كان عليه قبل التهجير، بل قد يلزم اتخاذ تدابير إضافية لضمان وصول جميع السكان إلى حقوقهم بالسكن من دون تمييز.

أسئلة شائعة

هل أبطلت بعض البلدان قوانين تتعارض مع حقوق استرداد السكن والأرض والملكية المعترَف بها دولياً؟

في البوسنة والهرسك، قامت جميع أطراف النزاع بإنفاذ القوانين المتعلقة بالممتلكات المهجورة، أو طبقت أحكام التنازل القائمة لإضفاء الشرعية على عمليات التطهير العرقي ومصادرة المساكن والممتلكات التي حدثت خلال الحرب. وكان الدور الذي اضطلع به المجتمع الدولي في البوسنة والهرسك في ضمان إبطال تلك القوانين شديدة القسوة من أكثر إسهاماته التي حظيت بإشادة واسعة النطاق. ويشكِّل إبطال القوانين التعسفية و/أو التمييزية المتعلقة بالسكن والأرض والملكية شرطاً أساسياً للإعمال الفعّال لحقوق الاسترداد.

هل قوانين التنازل معقولة عموماً كوسيلة قانونية لمنع المضاربة وضمان استخدام رصيد المساكن الموجود؟

في أوقات السلم والرخاء، قد تكون القوانين المتعلقة بالتصرف بالممتلكات المهجورة أو نقلها معقولة ومشروعة تماماً. أما خلال النزاع فتصمَّم قوانين التنازل لمعالجة تدبير طارئ أو مؤقت، ولكن غالباً ما يتمّ استغلالها بطريقة تضر باللاجئين والمهجرين. كما يمكن استخدامها لتسهيل سياسات التطهير العرقي أو التلاعب الديمغرافي وترسيخها. وفي مثل هذه الحالات، تعوق قوانين التنازل الحق في العودة، وغالباً ما تنتهك مبدأي المساواة وعدم التمييز، لأنها تطبَّق عادة على مجموعات عرقية أو إثنية أو دينية معيّنة أو غيرها من المجموعات أو تنفَّذ ضدها.

وهذا يفسر عدم إيمان العديد من المهجرين بفرصهم في العودة إلى ديارهم بأمان. ففي إسرائيل مثلاً، يعرّف قانون أملاك الغائبين لعام 1950 الأشخاص الذين طُردوا أو فروا، أو غادروا البلاد بعد 29 تشرين الثاني/نوفمبر 1947 لأي سبب من الأسباب، كما ممتلكاتهم المنقولة وغير المنقولة (الأراضي والمنازل والحسابات المصرفية بشكل أساسي)، على أنهم "غائبون". وقد وُضعت الأملاك التي يملكها الغائبون تحت سلطة الوصي المعلن حديثاً على أملاك الغائبين. وقانون أملاك الغائبين هو الصك القانوني الرئيسي الذي تستخدمه إسرائيل للاستيلاء على الأراضي المملوكة للاجئين الفلسطينيين وممتلكات الأوقاف الإسلامية في جميع أنحاء الأراضي الفلسطينية المحتلة[217].

217 A/HRC/22/63.

218 United States Department of State, Bureau of European and Eurasian Affairs, "Property restitution in Central and Eastern Europe", 3 October 2007. https://2001-2009.state.gov/p/eur/rls/or/93062.htm; and Tatjana Josipović, "Croatian Property Law after EU accession: adjustment of property law to EU Market freedoms", Annales de la Faculté de Droit d'Istanbul, vol. 46, No. 63 (2014), pp. 31-50. يمكن أيضاً مراجعة E/CN.4/1994/47، الصفحة 17.

219 شكلا، استعادة القِيم.

مراجع توجيهية مفيدة

توجيهات الأمم المتحدة ووثائقها:

- مفوّضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، أدوات سيادة القانون لدول ما بعد الصراع: رسم خريطة قطاع العدالة (جنيف ونيويورك، الأمم المتحدة، 2006).

مصادر أخرى:

- Susan Akram and others (eds), International Law and the Israeli-Palestinian Conflict: A rights-based Approach to Middle East peace (New York: Routledge, 2011).
- Agnès Hurwitz, Kaysie Studdard and Rhodri C. Williams, Housing, Land, Property and Conflict Management: Identifying Policy Options for Rule of Law Programming (International Peace Academy, 2016)).
- منظمة إمبيونيتي ووتش ومنظمة السلام باكس، "الانتهاكات للحقوق في المساكن والأراضي والممتلكات: عقبة أمام السلام في سوريا: ماذا يمكن أن يفعل صانعو السياسات الدوليون؟"، آذار/مارس 2020. https://paxforpeace.nl/publications/violations-of-housing-land-and-property-rights-an-obstacle-to-peace-in-syria/.
- Norwegian Refugee Council, "The Absentee Property Law and its implementation in East Jerusalem", 15 May 2013. www.nrc.no/resources/reports/the-absentee-property-law-and-its-implementation-in-east-jerusalem/.

المبدأ 20: إنفاذ القرارات والأحكام المتعلقة بالرد

20.1 ينبغي للدول أن تعيّن وكالات عامة محدَّدة يُعهَد إليها بإنفاذ القرارات والأحكام المتعلقة برد المساكن والأراضي والممتلكات.

20.2 ينبغي للدول أن تكفل، بواسطة القانون وغيره من الوسائل المناسبة، أن تكون السلطات المحلية والوطنية ملزَمة قانوناً بمراعاة القرارات والأحكام الصادرة عن الهيئات المعنيّة برد المساكن والأراضي والممتلكات، وبتطبيق هذه القرارات والأحكام وإنفاذها.

20.3 ينبغي للدول أن تعتمد تدابير محدَّدة للحيلولة دون عرقلة إنفاذ القرارات والأحكام المتعلقة برد المساكن والأراضي والممتلكات. وينبغي التحقيق التام في حالات تهديد أو الاعتداء على الموظفين والوكالات المسؤولة عن تنفيذ برامج الرد، وينبغي المقاضاة على ذلك.

20.4 ينبغي للدول أن تعتمد تدابير محدَّدة لمنع تدمير أو نهب المساكن والأراضي والممتلكات المتنازَع عليها أو المهجورة. وتقليلاً لخطر التدمير والنهب، ينبغي للدول أن تضع إجراءات لجرد محتويات المساكن والأراضي والممتلكات المطالَب بردّها في إطار برامج رد المساكن والأراضي والممتلكات.

20.5 ينبغي للدول أن تقوم بحملات إعلامية عامة تهدف إلى توعية الشاغلين الثانويين والأطراف المعنيّة الأخرى بحقوقهم والنتائج القانونية المترتبة على عدم الامتثال للقرارات والأحكام المتعلقة برد المساكن والأراضي والممتلكات، بما في ذلك الامتناع عن إخلاء المساكن أو الأراضي أو الممتلكات طوعاً، وتخريبها أو نهبها أو كلاهما.

ويشكِّل القانون المذكور آنفاً المتعلق بمنع التهجير الداخلي والاهتمام بالمهجرين داخلياً وحمايتهم في هندوراس أحد الأمثلة الحديثة على هذا الجهد (مراجعة الإطار 27). وأخيراً، ينبغي للدول أن تضمن توعية الشاغلين الثانويين للمساكن والأراضي والممتلكات المهجورة بحقوقهم وبواجبهم القاضي بالامتثال للقرارات والأحكام المتعلقة برد الحقوق. لمزيد من المعلومات عن الإشغال الثانوي، مراجعة المبدأ 17.

فرص تطبيق المبدأ 20

قبل الاسترداد الفعلي للمنازل واستعادة ملكيتها

بما أن عملية رد الحقوق غالباً ما تكون معقَّدة ومؤلفة من طبقات من القوانين والتاريخ والنزاع، ينبغي أيضاً منح آليات رد الحقوق المرونة اللازمة للتعامل بفعالية مع المطالبات المقدَّمة إليها. ففي جنوب أفريقيا، تبيَّن أن النَّهج القضائي الأساسي المعتمَد لرد الحقوق في السنوات الأولى من عملية رد الحقوق يتطلب الكثير من الوقت والموارد وأنه يبطئ هذه العملية إلى حدٍّ كبير. وعندما وُضِعت إجراءات أكثر مرونة وإدارية إلى حدٍّ كبير، أمكن النظر في عدد أكبر من المطالبات وأُغلِقت القضايا بمعدل أسرع بكثير. ولا تزال المحاكم تتمتَّع بسلطة الإشراف النهائي بموجب هذه الإجراءات، لكنها لا تُستخدَم إلا عندما يعتقد أصحاب المطالبات أنهم لم يحصلوا على جَبر عادل ومنصِف. وكلما ازدادت المرونة التي تنطوي عليها نُظُم رد الحقوق، ازداد احتمال تحقيق أهدافها. ومن الواضح أن هناك حاجة إلى إدراج ضمانات في هذه النُّظُم لكفالة ألا تؤدّي هذه المرونة إلى الحد من حقوق أصحاب المطالبات.

ضمن سياق مبادرات الأراضي والممتلكات التي تقودها عمليات

مسائل رئيسية

تشكِّل إعادة إرساء سيادة القانون والحماية المادية للأشخاص الذين يرغبون في العودة إلى ديارهم شرطَين أساسيَين لنجاح برامج رد الحقوق. ويسلّم المبدأ 20 بأن إنفاذ الأحكام المتعلقة برد الحقوق هو أمر أساسي لضمان التنفيذ الفعّال لسياسات وبرامج رد الحقوق، ويكتسي أهمية خاصة في الحالات التي يكون فيها الأشخاص قد شُرِّدوا بسبب العنف و/أو النزاع. في الواقع، لا يمكن المبالغة في التشديد على أهمية إدراج ذراع إنفاذ في أية مؤسسة من مؤسسات رد الحقوق أو كيان خارجي يخضع لسيطرتها. فينبغي منح هيئات رد الحقوق الصلاحيات اللازمة لإنفاذ قراراتها وضمان امتثال الحكومات والأطراف المعنيّة الأخرى. وينبغي أن تكون الحكومات المحلية والوطنية ملزَمة قانوناً بقبول القرارات التي تصدرها هيئات رد الحقوق.

كذلك، ينبغي للدول أن تضمن الحيلولة دون عرقلة إنفاذ القرارات والأحكام المتعلقة برد حقوق السكن والأرض والملكية. وينبغي التحقيق التام في حالات تهديد الموظفين والوكالات المسؤولة عن تنفيذ برامج وتدابير رد الحقوق المستنِدة إلى هذه القرارات والأحكام أو الاعتداء عليهم، وينبغي مقاضاة المرتكبين على ذلك. كما ينبغي منع تدمير المساكن والأراضي والممتلكات المتنازَع عليها أو المهجورة، أو تخريبها أو تفخيخها أو نهبها. وينبغي للدول أن تضع قوانين وإجراءات لتوثيق وحماية المساكن والأراضي والممتلكات التي أُجبِر اللاجئون والمهجرون قسراً على هَجْرِها، بما في ذلك محتويات هذه المساكن والأراضي والممتلكات.

وتبيّن التجربة أنه، حتى في الحالات التي لا تملك فيها مؤسسة رد الحقوق السلطة القانونية لإنفاذ قراراتها، من الضروري للغاية أن تقوم تلك المؤسسة بتتبُّع ورصد هذا الإنفاذ، لا سيّما في سياقات ما بعد النزاعات، حيث تكون أجهزة الدولة ضعيفة ومثقَلة بالأعباء. بهذه الطريقة، يمكن لهيئة رد الحقوق أن تقوم بتوعية سلطات الدولة بالمشاكل التي تواجهها وأن تضغط على السلطات لاتخاذ التدابير المناسبة لضمان تنفيذ قراراتها وإنفاذها في الوقت المناسب.

أسئلة شائعة

ما الذي يمكن فعله في حال قاومت السلطات المحلية أو الوطنية إنفاذ قرارات رد الحقوق؟

ينبغي أن يكون الاعتماد على السلطات المدنية لإنفاذ قرارات رد الحقوق الخيار الأول والمفضَّل. ولكن، حين يكون ذلك ذا صلة وضرورياً، تصير الأجهزة الوطنية لإنفاذ القانون (الشرطة أو الدرك) وقوات الشرطة الدولية وقوات حفظ السلام مشارِكة رسمياً في إنفاذ حقوق السكن والأرض والملكية وحمايتها، وينبغي الحرص على ألا تتخذ هذه المشارَكة طابعاً قمعياً، بحيث تهدِّد حقوق السكان المحليين وتصوراتهم. وقد تحتاج العناصر المدنية في عمليات السلام إلى الحصول على دعم القوات العسكرية في طيف من المسائل المتعلقة بحقوق السكن والأرض والملكية، بما في ذلك منع عمليات الطرد القسري غير القانونية واعتقال المسؤولين عنها ووقف أعمال العنف ضد المدنيين وحماية المساكن من النهب أو التخريب أو التدمير والمساعدة في إنفاذ حقوق الاسترداد عن طريق إخلاء الشاغلين الثانويين الذين يُعتبَر أنهم يشغلون المساكن بصورة غير قانونية.

السلام – تشجِّع العديد من الأمثلة على الاهتمام والاستجابة الفوريَين لرد حقوق السكن والأرض والملكية في إطار عمليات السلام. فقد أنشأت إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية مثلاً وحدة للأراضي والممتلكات، مسؤولة عن طائفة من المسائل ذات الصلة، بما في ذلك جهود المناصَرة لدعم عملية الرد. أما المثال الآخر فهو من دارفور في السودان (مراجعة الإطار 15). لكن هذه الممارسة متفاوتة، ولا يصادَف سوى عدد قليل من الأمثلة التاريخية من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تضمنت عمليات السلام فيها أهدافاً أو قدرات لرد حقوق السكن والأرض والملكية. غير أن خيارات التعاون والمساعدة الدوليَين في هذا السياق يمكن أن تتمثَّل، على سبيل المثال، في وضع مناهج لإدارة عمليات السلام التابعة للأمم المتحدة وأجهزة إنفاذ القانون المحلية لتكون ملمة بحقوق استرداد السكن والأرض والملكية.

عندما تشارِك سلطات محلية أو وطنية متعدِّدة في إنفاذ القرارات والأحكام المتعلقة برد الحقوق – يكون إنفاذ حقوق الاسترداد في جميع الحالات تقريباً مهمة صعبة ومعقَّدة، بغض النظر عن الظروف المحلية أو التاريخ أو القِيم الثقافية المتعلقة بالسكن والأرض والملكية. وإدراج ذراع إنفاذ داخل مؤسسات رد الحقوق أو الكيانات الخارجية الخاضعة لسيطرتها هو أمر مرغوب جداً، لكنه ليس ممكناً على الدوام. ففي العراق، على سبيل المثال، لم يكن لهيئة دعاوي الملكية سلطة إنفاذ القرارات التي تتخذها، بل اعتمدت على دوائر التنفيذ ومكاتب السجلات العقارية التي تشكِّل جزءاً من وزارة العدل. ومع أن هذه الهيئات ملزَمة قانوناً بتنفيذ القرارات التي تتخذها اللجنة، فإن اللجنة ليس لها سلطة أو رقابة على أعمالها. وفي مثل هذه الظروف، من المهم ضمان التنسيق والتعاون بين مؤسسة رد الحقوق والسلطات المسؤولة عن الإنفاذ.

مراجع توجيهية مفيدة

- Jalena Bjelica, "Afghanistan's returning refugees: Why are so many still landless?", Afghanistan Analysis Network, 29 March 2016. https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/migration/afghanistans-returning-refugees-why-are-so-many-still-landless-2/.
- Norwegian Refugee Council, Triumph of Form Over Substance: Judicial Termination of Occupancy Rights in the Republic of Croatia and Attempted Legal Remedies – Analysis of 586 Individual Cases, Civil Rights Project (Croatia, October 2002).

المبدأ 21: التعويض

21.1 يحق لجميع اللاجئين والمشَرَّدين الحصول على تعويض تام وفعّال كجزء لا يتجزأ من عملية الاسترداد. وقد يكون التعويض نقدياً أو عينياً. وتضمن الدول، امتثالاً لمبدأ العدالة التعويضية، ألا يُستخدَم حل التعويض إلا عندما يكون حل الرد متعذراً عملياً أو عندما يرضى الطرف المتضرّر عن علم وطواعية بالتعويض بدلاً من الاسترداد، أو عندما تكون شروط التسوية السلمية المتفاوَض عليها تنصُّ على الجمع بين الرد والتعويض.

21.2 تضمن الدول عادة ألا يُعتبَر الرد متعذراً عملياً إلا في حالات استثنائية، وبالتحديد عندما يكون المسكن أو الأرض و/أو الممتلكات مدمرة أو عندما لا يعود لها وجود، وفق ما تقرّره محكمة محايدة مستقلة. وحتى في هذه الظروف، ينبغي أن يتاح لصاحب الحق في المسكن أو الأرض و/أو الممتلكات خيار التصليح أو إعادة البناء عندما يكون ذلك ممكناً. وفي بعض الحالات، قد يكون الجمع بين التعويض والرد سبيل الانتصاف والعدالة التعويضية الأنسب.

ولا بدّ من التمييز بين التعويض بدلاً من الرد والتعويض لاستكمال الجهود الرامية إلى إعادة الضحايا إلى مساكنهم وأراضيهم وممتلكاتهم الأصلية قبل الخسارة أو قبل وقوع الضرر. وحتى عندما يتمكن الضحايا من استعادة مساكنهم وأراضيهم وممتلكاتهم الأصلية (على سبيل المثال، نتيجة لعملية رد أو لأن شاغليها الثانويين أخلوا الممتلكات طواعية)، فقد يظلون غير قادرين على إعادة إشغال منازلهم لأن أضراراً كبيرة ربما لحقت بها وجعلتها غير صالحة للسكن. فالتهجير الناجم عن النزاعات يقترن في جميع الحالات تقريباً بأضرار وأشكال دمار واسعة النطاق للمساكن والأراضي والممتلكات. وأحدث مثال على ذلك هو أزمة إسرائيل/غزة التي بدأت في تشرين الأول/أكتوبر 2023. فبحلول تشرين الثاني/نوفمبر من ذلك العام، أفادت التقارير بأن الهجمات التي شنتها إسرائيل على أهداف في غزة قد دمرت أو ألحقت أضراراً بنسبة 45 بالمائة من جميع الوحدات السكنية في قطاع غزة[220]؛ وهذا رقم من المرجَّح أن يرتفع مع استمرار الأعمال العدائية. كذلك، في شمال العراق، تعرَّض ما يقرُب من ثلث المساكن في مدينة الموصل القديمة لأضرار بالغة أو للدمار الكامل نتيجة العمليات العسكرية في 2016-2017[221]. وخلال النزاعات، تعرَّض 65 بالمائة من المساكن في البوسنة والهرسك للدمار، وتحوَّل نحو 80 بالمائة من المساكن في تيمور الشرقية إلى أنقاض. وعندما تكون المساكن والأراضي والممتلكات المطالَب بها قد تعرَّضت للأضرار أو الدمار، لا يعود الرد الكامل ممكناً. وفي هذه الحالات، يكون سبيل الانتصاف المطلوب هو مزيج من حقوق الاسترداد التي تضمن لأصحاب المطالبات الحق في استرداد مساكنهم وأراضيهم ا الأصلية (في حالات مثل مطالبات الملكية المتنافسة والإشغال الثانوي) ومن الحصول على مساعدة مالية في شكل تعويض لأغراض إعادة بناء أو تصليح المنزل المعني. لذلك، ينبغي للرد أن يشمل تقديم تعويض لاستعادة قيمة الخسائر في الممتلكات المدمرة.

مسائل رئيسية

إن فهم العلاقة بين التعويض والرد هو أمر أساسي بالنسبة إلى ممارسي رد الحقوق. إذ يشير الرد إلى إعادة المنزل الأصلي وقطعة الأرض والمزَكّبة والممتلكات الأخرى إلى المالك أو المستخدِم الشرعي. أما التعويض فيشير إلى مبلغ من المال أو منزل بديل أو قطعة أرض بديلة أو ممتلكات معادلة، يتمّ توفيرها للمالك أو المستخدِم الشرعي عندما يتعذَّر رد أحد الأصول الأصلية.

وتماشياً مع المبدأ 2، ينصُّ المبدأ 21 على أن استرداد المساكن والأراضي والممتلكات الأصلية هو سبيل الانتصاف المفضل. ولا ينبغي تطبيق التعويض بدلاً من الاسترداد كسبيل انتصاف، كما هو مفهوم في مبادئ بنهيرو، إلا تطبيقاً ضيقاً، كما ينبغي أن يقتصر على حالات محدَّدة عندما يكون الرد مستحيلاً عملياً. ويجب منح التعويض بنفس نية الرد، بحيث يُعاد الضحايا قدر الإمكان إلى وضعهم الأصلي قبل الخسارة أو قبل وقوع الضرر (الوضع الذي كان قائماً من قبل). وكما هو ملحوظ في إطار المبدأ 2، ينبغي أن يدرك مستخدمو هذا الدليل أن بعض الجهات في حالات النزاع والتهجير قد ترغب في منع الرد وعودة (مجموعات معيّنة من) اللاجئين والمهجرين إلى مناطقهم الأصلية، وبالتالي، تقدِّم لهم تعويضاً نقدياً أو عينياً لإسقاط مطالَب الاسترداد المعلقة. ويلزم رصد هذه الممارسات عن كثب لضمان عدم تعارُضها مع المعايير الواردة في مبادئ بنهيرو. وبالإضافة إلى الحالات التي يكون فيها الرد مستحيلاً عملياً، لا يجوز استخدام التعويض بدلاً من الرد إلا عندما يرضى الطرف المتضرّر بهذا البديل عن علم وطواعية. وينبغي للأطراف المتضرّرة أن تدرك أن هذا الخيار قد يؤدّي إلى إتمام عملية الرد بالنسبة إليها، مما يؤدّي إلى خسارة إمكانية المطالبة المستقبلية برد المساكن والأراضي والممتلكات.

220 OHCHR, "Gaza: destroying civilian housing and infrastructure is an international crime, warns UN expert", press release, 8 November 2023. www.ohchr.org/en/press-releases/2023/11/gaza-destroying-civilian-housing-and-infrastructure-international-crime#:~:text="Carrying%20out%20hostilities%20with%20the,the%20right%20to%20adequate%20housing.

221 UN-Habitat, Mosul Portal, Multi-Sector Damage Assessment, 8 July 2017, p. 2. http://unhabitatiraq.net/mosulportal/wp-content/uploads/2017/07/170713_Damage-Assessment.pdf.

لم يقدَّم أي سبيل انتصاف مناسب لأصحاب هذه الممتلكات[222].

من ناحية أخرى، أعاد العراق في عام 2018 تفعيل آلية التعويض لتنفيذ القوانين التي تنصُّ على أن جميع المواطنين العراقيين المتضرّرين من العمليات العسكرية والعمليات الإرهابية أو المصابين خلالها، يحق لهم الحصول على تعويض مالي (مراجعة الإطار 29).

غير أن التركيز في عمليات الرد انصبّ في بعض الحالات على استعادة المساكن والأراضي والممتلكات الأصلية، وبدرجة أقل على تقديم تعويض (مالي أو عيني) لتصليح أو إعادة بناء المساكن والأراضي والممتلكات (المطالَب بها) في سياقات الضرَّر والدمار الواسع النطاق. ففي كوسوفو، على سبيل المثال، وجدت لجنة المطالبات المتعلقة بالإسكان والممتلكات أن الوحدات السكنية موضوع ما يقرُب من 11,000 مطالَبة استرداد قد دُمِرت، لكنها لم تكن تملك صلاحية منح التعويض عن الضرَّر أو الدمار الذي لحق بالممتلكات. بالتالي،

الإطار 29: التعويض عن المساكن والأراضي والممتلكات المتضرِّرة (المطالَب بها) في العراق[223]

لقد حالت الانتهاكات المنهجية لحقوق السكن والأرض والملكية التي ارتُكِبت في المناطق المتضرِّرة من النزاع في العراق بعد عام 2003، مثل الاستيلاء غير القانوني على المساكن والأراضي والممتلكات وبيعها ونهبها وتدميرها المنهجيَّين، دون عودة الكثير من اللاجئين والمهجرين إلى مواطنهم الأصلية. وكثيراً ما كان الأشخاص الذين تمكنوا من استعادة مساكنهم وأراضيهم وممتلكاتهم الأصلية (ولكن المتضرِّرة) يفتقرون إلى الموارد المالية اللازمة لإعادة بنائها. فتمّ استحداث إجراءات للمطالبة بالتعويض من أجل معالجة هذا التحدّي. فيؤكد القانون رقم 20 لسنة 2009 والقانون رقم 57 لسنة 2015 (التعديل الأول) والقانون رقم 2 لسنة 2020 (التعديل الثاني) على حق جميع المواطنين العراقيين الذين أصابهم الضرر خلال العمليات العسكرية والعمليات الإرهابية في الحصول على تعويض مالي.

وتنصُّ المادة 2 من القانون رقم 20 على خمس فئات مؤهّلة للتعويض، تتعلق إحداها بالأضرار التي تصيب الممتلكات. ويحدِّد القانون ستة مجالات تركيز للأضرار التي تلحق بالممتلكات، وهي المرَكّبات والمنازل والأراضي الزراعية والأثاث والمحلات التجارية والشركات. ويتمّ النظر في جميع المطالبات على أساس كل حالة على حدة، ويعتمد مبلغ التعويض على مستوى الضرّر الذي يلحق بكل من الممتلكات. لكن التعويض محدود ولا يغطي الأرباح التي فاتت صاحب المطالبة مثل الإيرادات أو الإيجار أو الأضرار الناتجة عن الأعمال الجنائية مثل السرقة أو النهب أو التخريب.

وتشرف لجنة مركزية للتعويضات، مقرها بغداد، على عملية التعويض بكاملها. ومن اختصاصها تصديق التوصيات الصادرة عن اللجان الفرعية المتعلقة بالتعويض عن الممتلكات أو تعديلها أو رفضها واستعراض توصيات اللجان الفرعية وتقديم تقرير عن استنتاجاتها إلى وزارة المالية التي تتولى صرف المخصَّصات النقدية لأصحاب المطالبات الموافَق عليها. كذلك، أُنشئت لجان فرعية، واحدة في بغداد وواحدة في كل محافظة متضرِّرة من النزاع، بما في ذلك إقليم كردستان العراق، لتسهيل مطالَبات الناس بالتعويض. وتتولّى هذه اللجان الفرعية مهام استلام طلبات التعويض، وحصر الأضرار وتحديد جسامتها في ضوء الأُسس التي تُعِدُّها وزارة المالية، ورفع التوصيات إلى اللجنة المركزية. ويمكن للجان الفرعية اتخاذ قرارات بشأن التعويض عن القضايا التي لا تتعلق بالممتلكات، لكن اللجنة المركزية للتعويضات هي الوحيدة التي تُصْدِر قرارات بشأن تعويض الممتلكات. ويمكن للجان الفرعية إبلاغ أصحاب المطالَبات ووزارة المالية ومؤسسة الشهداء بالقرارات المتخَذة.

كذلك، قام مجال المسؤولية المعني بالسكن والأرض والملكية التابع للمجموعة العالمية للحماية في العراق بصياغة إرشادات للتعويض عن الممتلكات، من أجل تقديم المشورة للجهات الفاعلة في المجال الإنساني والعاملة على القضايا المتعلقة بالتعويض والسكن والأرض والملكية. وتجيب هذه الإرشادات على أسئلة رئيسية حول عملية تقديم المطالبات كالتالية:

- مَن يمكنه تقديم المطالَبة بالتعويض؟
- ما هي المستندات المطلوبة لتقديم المطالَبة بالتعويض؟
- أين ينبغي تقديم مطالَبة بالتعويض؟
- كيف يمكن لصاحب المطالَبة إثبات الأضرار التي لحقت بالممتلكات؟
- كيف سيتم التحقق من المطالَبات؟
- ما هي إجراءات تقديم المطالَبة بالتعويض؟

وتحدِّد الإرشادات عملية التعويض عن الممتلكات بشكل عام وفي كل محافظة. وخلال الفترة 2016-2019، تمّ تقديم ما مجموعه 47,085 مطالَبة إلى لجان التعويضات. وأفادت التقارير بأنه تمّ صرف أكثر من 300 مليون دولار لأصحاب المطالَبات خلال تلك السنوات.

222 Organization of Security and Co-operation in Europe, Mission in Kosovo, "Challenges in the resolution of conflict-related property claims in Kosovo", June 2011. https://www.osce.org/kosovo/80435.

223 Iraq housing, land and property sub-cluster, "Property Compensation Guidelines: based on Iraqi Law 20, 2009 and Law 57, 2015 (first amendment)", December 2018, https://www.sheltercluster.org/sites/default/files/docs/property_compensation_guidelines.pdf؛ والعراق، القانون رقم 20 لعام 2009: قانون تعويض المتضرِّرين جراء العمليات الحربية والأخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية، 7 كانون الثاني/يناير 2009.

مساكنهم وأراضيهم وممتلكاتهم الأصلية. وقد يكون هذا هو الوضع بصفة خاصة في حال عدم إقامة جيل أو أكثر قط في المساكن والأراضي والممتلكات التي شُرِّد منها آباؤهم أو أجدادهم. في هذه الحالات، يجب بذل العناية اللازمة ليتمّ إبلاغ جميع مَن يحق لهم الاسترداد بوضوح بجميع حقوقهم، لكي يقوموا بخيارهم بحرية بعد أن يكونوا على علم تام بجميع هذه الحقوق.

فرص تطبيق المبدأ 21

عندما يحدث التهجير قبل وقت طويل من توفُّر سُبُل الانتصاف — إن التعويض بدلاً من الرد قد يشكِّل سبيل الانتصاف الأنسب عندما يحدث التهجير قبل سنوات عديدة من توفُّر سبيل للانتصاف، ويكون الضحايا أو ورثتهم قد أعادوا بناء حياتهم في مكان آخر ويفضلون البقاء في المكان الجديد والحصول على تعويض مالي عن خسارة

الإطار 30: تقييم المساكن والأراضي والممتلكات[224]

تركّز مبادئ بنهيرو على تقديم التعويض لإعادة الضحايا إلى أوضاعهم الأصلية قبل الخسارة أو قبل وقوع الضرر. ويمكن أن يشكِّل احتساب التعويض في مثل هذه السياقات تحدّياً كبيراً. فالتعويض القائم فقط على "سعر السوق" قد لا يسمح للناس بإيجاد مسكن لائق من جديد أو الوصول من جديد إلى فرص كسب الرزق التي أُتيحت لهم في السابق. لذلك، فإن التقييم المناسب للمساكن والأراضي والممتلكات يؤدّي دوراً حاسماً في تنفيذ قوانين وبرامج الرد.

وتجدر الإشارة إلى أن منهجيات تقييم المساكن والأراضي والممتلكات هامة أيضاً في أوقات السلم. مع ذلك، لم يطوّر سوى عدد قليل من البلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا منهجيات موحّدة وجامعة لتقييم الممتلكات يمكن أن تسترشد بها الضرائب العقارية أو عمليات التعويض في حالات نزع الملكية أو النقل إلى مواقع جديدة أو إعادة تهيئة الأراضي أو الحالات المماثلة. وفي السياقات المتضرِّرة من الأزمات، تمكِّن منهجيات التقييم من تحديد سعر السوق الحالي للمساكن والأراضي والممتلكات من أجل احتساب التعويض وقيمة الحصة الممنوحة كتعويض.

وتقيّم هذه المنهجيات أيضاً الخيارات التي يتعيَّن النظر فيها إلى جانب الرد، وتحتسب الدعم الذي يتعيَّن تقديمه للتصليح أو إعادة البناء، وتقيّم جدوى تدخلات التجديد الحضري التي تتطلب نقل المالكين الأصليين إلى مواقع جديدة كبدائل عن إعادة البناء في المكان الأصلي. ويتمثَّل أحد التحدّيات في أن معظم منهجيات تقييم المساكن والأراضي والممتلكات الراسخة ينطبق على الممتلكات المسجَّلة رسمياً، مما يترك الكم الكبير من الممتلكات غير الرسمية أو غير النظامية في وضع غير واضح، فيُضعِف حقوق أصحاب المساكن والأراضي والممتلكات. وقد وضعت الشبكة العالمية لأدوات الأراضي وعدة جهات فاعلة أخرى مبادئ توجيهية عالمية لمعالجة هذا القصور بعنوان "تقييم الأراضي غير المسجَّلة: دليل الممارسة" (مراجعة قسم المراجع التوجيهية المفيدة).

وينبغي أن يكون التقييم ممتثلاً لأحكام القانون الدولي ومعايير حقوق الإنسان التي ينبغي أن تكفل أن يتجاوز التقييم المنشآت المادية المرئية. فعلى سبيل المثال، ينظر نموذج مخاطر الفقر وإعادة الإعمار في عناصر مثل انعدام ملكية الأرض والبطالة والتشرُّد والتهميش وزيادة معدلات الاعتلال والوفيات وانعدام الأمن الغذائي وفقدان إمكانية الوصول إلى الممتلكات المشتركة والتفكك الاجتماعي (المجتمعي). وبالمثل، يمكن أن تساعد منهجيات تقييم آثار الإخلاء في الذهاب أبعد من مجرد المنشآت المادية نحو تحديد كمي للخسائر الأخرى في الممتلكات أو السلع الشخصية أو العقارية أو غيرها، بما في ذلك الحقوق أو المصالح في الممتلكات وأي من الخسائر الاقتصادية والاجتماعية المتكبَدة.

224 Habitat International Coalition, "Put a number on it: Quantifying costs, losses and damages from the violation of housing and land rights", 13 October 2013, pp. 8-11. http://www.hlrn.org/img/documents/Counting%20the%20Costs%20of%20Violations.pdf; Habitat International Coalition, "Counting costs: quantifying the consequences of forced evictions and displacement", (includes a link to the housing rights violation loss matrix tool), April 2012. https://www.hlrn.org/img/Preface_Apr_2012.pdf; Huma Gupta, Home Sweet Home: Housing Practices And Tools That Support Durable Solutions for Urban IDPs (Geneva, Norwegian Refugee Council, March 2015), pp. 54–55; and Michael M. Cernea and Christopher McDowell (eds), "Risks and reconstruction: experiences of resettlers and refugees" (Washington, D.C., World Bank, 2000).

والبديل الأول الواضح للتعويض النقدي هو قيام الدولة (أو بدعم من الدولة) ببناء مساكن لائقة وميسورة الكلفة ويمكن الحصول عليها، يمكن إتاحتها للمحتاجين إلى المساكن، بمَن فيهم الأشخاص الذين لديهم الحق في الاسترداد. وقد تشتمل الترتيبات البديلة الأخرى العادلة أو ذات الطبيعة السانية على مجموعة من التدابير المبتكَرة مثل توفير قطع أرض بديلة وصندوق إسكان عام يصدر سندات حكومية أو قسائم أو إعانات فردية يمكن استخدامها في بناء مساكن بديلة والمساعدة الحكومية للمهجرين والعائدين في العثور على سكن بديل في مواطنهم الأصلية وتبديل السكن إلى موقع ثالث والتخفيضات الضريبية الممنوحة للعائدين لفترة محدَّدة، والإدراج التفضيلي في قوائم انتظار السكن الرسمية وقطع من أراضي الدولة مخصَّصة للعائدين و/أو قروض سكنية لمواد البناء إذا اختار العائدون بناء مساكن جديدة بأنفسهم.

هل المساكن المدمرة مستثناة من مطالَبات الاسترداد؟

مع أن تدمير أو عدم وجود المساكن والممتلكات المطالَب بها يحدث في الكثير من البلدان التي تتعامل مع رد الحقوق، لا يمكن استخدام هذه الحالات كمبرر لدفع التعويض بدلاً من الرد، بل يجب الحرص بالأحرى على ضمان تفسير سُبُل الانتصاف المتعلقة بالرد تفسيراً واسعاً ومرناً (قد تشتمل هذه السُبُل على التعويض، لكنها لا تحل محله). فيمكن المطالَبة بالاسترداد والحصول عليه، حتى لو كان متعلقاً بالمباني أو القرى أو البلدات التي لم تَعُد موجودة فعلياً، لكن هذا لا يلغي ضرورة أن يؤكد صاحب المطالَبة حقوقه في الملكية أو في الحيازة، كي يكون مؤهلاً للحصول على مساعدة إعادة البناء. ومجرد تدمير الممتلكات لا يُسقِط ولا يمكن أن يُسقِط هذه المطالَبات، حتى لو كانت هذه الظروف تعقِّد عملية رد الحقوق.

أسئلة شائعة

هل يمكن تقديم التعويض بدلاً من الرد من دون محاولة تأمين حقوق الاسترداد أولاً؟

لا. فوفقاً لمبادئ بنهيرو، ينبغي أن يكون الرد هو سبيل الانتصاف الرئيسي لعكس مفاعيل التهجير، ما لم يعلن اللاجئون والمهجرون عن رغبتهم في الحصول على التعويض بدلاً من الرد. ولا يمكن فرض حل التعويض على اللاجئين أو المهجرين. وما لم يكن هذا هو سبيل الانتصاف الذي يفضله المهجرون (على أساس أن استعادة المساكن والممتلكات الأصلية ربما لم تَعُد ممكنة)، ينبغي أن يخصَّص التعويض للحالات التي لا يتوفَّر فيها سبيل انتصاف آخر، وفي حالات أخرى كثيرة، ينبغي أن يقترن بالرد على أساس استعادة الملكية كوسيلة لتعزيز احتمال العودة المستدامة إلى الوطن.

هل التعويض النقدي هو الشكل الوحيد للتعويض المقبول؟

غالباً ما يُنظَر إلى التعويض النقدي على أنه وسيلة بسيطة لتسوية مطالَب استرداد المساكن والأراضي والممتلكات، لكن التعويضات النقدية ينبغي أن تخصَّص فقط للأضرار التي يمكن تقييمها اقتصادياً والتي تنجم عن انتهاكات القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني مثل الضرَّر البدني والعقلي والفرص الفائتة (بما في ذلك التعليم) والأضرار المادية أو خسارة الدخل والإضرار بالسمعة أو الكرامة والتكاليف اللازمة للمساعدة القانونية أو مساعدة الخبراء والأدوية والخدمات الطبية والخدمات النفسية والاجتماعية وخسارة الأصول غير المنقولة و/أو المنقولة أو دمارها بما في ذلك تعرُّض المنزل الأصلي للدمار أو الأضرار. وحتى في هذه الحالات، ينبغي تجنُّب التعويض النقدي في البلدان التي تفتقر إلى سوق ناشطة للإسكان والأراضي ومصارف ادخار آمنة ونُظُم تعليمية وخدمات إعادة تأهيل. وتبعاً لوضع الأفراد والعائلات، يمكن استخدام المساعدات النقدية لتغطية النفقات الحيوية اليومية بدلاً من السكن. وفي غياب الدعم التكميلي للسكن أو استخدام التعويض النقدي كجزء من استراتيجية وطنية أوسع للإسكان، من غير المرجَّح أن يوفِّر التعويض النقدي حلاً مستداماً وملائماً للسكن.

الإطار 31: التنمية والمساعدة الإنسانية (في مجال المأوى) في سياق عمليات رد الحقوق

في العديد من حالات النزاع والتهجير وما بعدها، قد تكون المساعدة في التصليح وإعادة البناء التي تقدِّمها المنظمات (الدولية) لتلبية احتياجات المأوى العاجلة أو تحقيق أهداف التنمية، مفيدة للضحايا الذين استعادوا ملكية منزل مدمر. وقد تكون الآليات التي تقودها الحكومة لتقديم التعويض عن المساكن والأراضي والممتلكات المتضرِّرة متاحة أيضاً لهؤلاء الضحايا، إما كجزء من عملية الرد أو كآلية قائمة بذاتها تركِّز على التعويض (كما هو الحال في العراق وأوكرانيا). ومن المهم أن يفهم مستخدمو هذا الدليل العمليات التشغيلية لآليات التعويض/الرد التي تقودها الحكومات، فضلاً عن العلاقة بين هذه الآليات والمساعدة الإنسانية (في مجال المأوى). ففي بعض الحالات، قد يؤدّي تلقّي مساعدة ولو محدودة لإعادة البناء من منظمة غير حكومية مثلاً إلى جعل الشخص غير مؤهل للتقدُّم بطلب من أجل الحصول على تعويض بموجب الآلية التي تقودها الحكومة. وعليه، يجب أن تكون من المنظمات والمستفيدون المحتمَلين على دراية بمعايير الأهلية.[225]

[225] يمكن مراجعة على سبيل المثال، Shelter Cluster Ukraine, Information Note – Shelter Assistance Partner engagement with people in light of the Ukraine Law on Compensation for Damaged and Destroyed Property, 6 June 2023. https://reliefweb.int/report/ukraine/information-note-shelter-assistance-partner-engagement-people-light-ukraine-law-compensation-damaged-and-destroyed-property-enuk.

مراجع توجيهية مفيدة

مراجع الأمم المتحدة والمراجع الدولية:

- مجلس حقوق الإنسان، "المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية المتعلقة بعمليات الإخلاء والترحيل بدافع التنمية"، 5 شباط/فبراير 2007 (A/HRC/4/18)، المرفق الأول.
- Mike McDermott and Peter Wyatt, Valuation of unregistered land – A practice manual (Nairobi, UN-Habitat, June 2021).
- Habitat International Coalition, "Put a number on it: Quantifying costs, losses and damages from the violation of housing and land rights", 13 October 2013, pp. 8–11. http://www.hlrn.org/img/documents/Counting%20the%20Costs%20of%20Violations.pdf.
- Ukraine Protection Cluster, "Compensation for properly damaged or destroyed as a result of The conflict in Eastern Ukraine: key messages", January 2020. https://reliefweb.int/report/ukraine/compensation-property-damaged-or-destroyed-result-conflict-eastern-ukraine-key.

مصادر أخرى:

- Luke T. Lee, "The right to compensation: refugees and countries of Asylum", The American Journal of International Law, vol. 80, No. 3 (1986).



© UNICEF

الفرع السادس

دور المجتمع الدولي، بما فيه المنظمات الدولية

المبدأ 22: مسؤولية المجتمع الدولي

22.1 ينبغي للمجتمع الدولي أن يعمل على تعزيز وحماية الحق في استرداد المساكن والأراضي والممتلكات، وكذلك الحق في العودة الطوعية الآمنة والكريمة.

22.2 ينبغي للمؤسسات والوكالات المالية والتجارية والإنمائية الدولية والمؤسسات الأخرى ذات الصلة، بما فيها الدول الأعضاء أو المانحة التي يحق لها التصويت في إطار هذه الهيئات، أن تراعي حظر التشريد غير المشروع أو التشريد التعسفي كامل المراعاة، وخاصة حظر ممارسة عمليات الإخلاء القسري بموجب قانون حقوق الإنسان الدولي والمعايير ذات الصلة.

22.3 ينبغي للمنظمات الدولية أن تعمل مع الحكومات الوطنية وأن تتبادل معها الخبرات بشأن تنمية السياسات والبرامج الوطنية المتعلقة برد المساكن والأراضي والممتلكات، وأن تساعد على ضمان امتثالها للقانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون اللاجئين الدولي والقانون الدولي الإنساني والمعايير ذات الصلة. كما ينبغي للمنظمات الدولية أن تدعم رصد تنفيذ البرامج والسياسات المذكورة.

22.4 ينبغي للمنظمات الدولية، بما فيها الأمم المتحدة، أن تعمل على ضمان إدراج أحكام تتعلق برد المساكن والأراضي والممتلكات في اتفاقات السلم واتفاقات العودة الطوعية إلى الوطن، بطرق منها وضع إجراءات وإقامة مؤسسات وآليات وأُطُر قانونية على الصعيد الوطني.

22.5 ينبغي لعمليات السلم الدولية، في إطار تنفيذها مجمل المهام المسنَدة إليها، أن تساعد على المحافظة على بيئة آمنة ومستقرة تكفل نجاح تنفيذ سياسات وبرامج رد المساكن والأراضي والممتلكات وإنفاذها.

22.6 ينبغي أن يُطلَب من عمليات السلم الدولية، حسب سياق المهام المسنَدة إليها، دعم حماية الحق في استرداد المساكن والأراضي والممتلكات، بطرق منها إنفاذ الأحكام والقرارات المتعلقة بالرد. وينبغي أن ينظر أعضاء مجلس الأمن في إدراج هذا الدور في ولاية عمليات السلم.

22.7 ينبغي للمنظمات الدولية وعمليات السلم أن تتفادى شَغل أو استئجار أو شراء مساكن أو أراض أو ممتلكات غير خاضعة آنذاك لسيطرة صاحب الحق فيها، وأن تطلب من موظفيها أن يحذوا حذوها. كما ينبغي للمنظمات الدولية وعمليات السلم أن تضمن أن الهيئات أو الإجراءات الخاضعة لسيطرتها أو إشرافها، لا تعرقل رد المساكن أو الأراضي أو الممتلكات، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

فرص تطبيق المبدأ 22

تنسيق جهود رد الحقوق بين وكالات متعدِّدة — عندما يشارك المجتمع الدولي في جهود رد الحقوق على المستوى الوطني، من المرجَّح أن تكون هذه الجهود مبذولة من وكالات متعدِّدة وأن يشارك فيها موظفو الكثير من المنظمات المختلفة. وللحيلولة دون ازدواجية الجهود أو الأنشطة التي يستبعد بعضها بعضاً، ينبغي لمستخدمي هذا الدليل أن يكفلوا اتباع نَهج منسق بين الوكالات المعنيّة بمسألة الرد. فلا بدّ من إقامة صلات أوثق على الصعيد الميداني وعلى صعيد المقرات الرئيسية، ولا بدّ أيضاً من وضع أكثر الوسائل فعالية لتنسيق أنشطة الرد التي تقوم بها الوكالات. فبدون اتباع نَهج منسق إزاء هذه المسائل (يشمل مباشرة أيضاً المؤسسات الحكومية المحلّية والوطنية المعنيّة، إذا كانت هناك مشاركة دولية كبيرة)، يمكن أن تتعرَّض عملية رد الحقوق لتهديد خطير، أو في أحسن الأحوال، يمكن أن تتباطأ إلى حدٍّ كبير.

مسائل رئيسية

يؤكِّد هذا المبدأ الدور الهام الذي يضطلع به المجتمع الدولي في منع التهجير وانتهاكات حقوق السكن والأرض والملكية وتعزيز حق الاسترداد والإشراف على التنفيذ الناجح لبرامج رد الحقوق. فبالإضافة إلى دعم الحكومات الوطنية وتبادُل الخبرات معها فيما يتعلق بوضع سياسات وبرامج رد الحقوق، تشير مبادئ بنهيرو إلى أنه ينبغي للمنظمات الدولية، بما فيها الأمم المتحدة، أن تعمل على ضمان إدراج أحكام بشأن وضع إجراءات وإقامة مؤسسات وآليات وأُطُر قانونية على الصعيد الوطني لتيسير عملية رد الحقوق في اتفاقات السلام واتفاقات العودة الطوعية إلى الوطن. وإذ يسلِّم المبدأ 22 بأنه لا يمكن تنفيذ برامج رد الحقوق على النحو السليم في ظل ظروف من عدم الاستقرار، فإنه يؤكِّد أيضاً الدور الهام الذي تضطلع به عمليات السلام الدولية في تهيئة بيئة آمنة لحماية حق الاسترداد.

وينبغي أن تكون المناقشات بشأن رد الحقوق جزءاً من مناقشات أوسع نطاقاً بشأن قضايا السكن والأرض والملكية بين الجهات العاملة في مجال الترابط الثلاثي بين العمل الإنساني والتنمية والسلام. والهدف من ذلك هو ضمان اتباع نَهج كلي ومتسق يوفِّر الوضوح بشأن تسلسل التدخلات لحماية حقوق السكن والأرض والملكية وتكاملها. وينبغي للجهات الفاعلة في مجال التنمية، لا سيّما الجهات التي لديها خبرة في إدارة الأراضي والإدارة الحضرية، أن تتشارك خبراتها التقنية لمعالجة الأسباب الهيكلية لانعدام أمن الحيازة ومنع المنازعات على حقوق السكن والأرض والملكية المتنافَس عليها. ويمكن تكييف الكثير من الأدوات التي تمّ تطويرها في العمل الإنمائي لتناسِب سياقات التهجير. فقد استُخدِم نموذج الحيازة الاجتماعية، كما ورد سابقاً، في تحديد حقوق السكن والأرض والملكية الخاصة بالعائدين الأيزيديين في العراق، وأدّى إلى إصدار 7,500 شهادة إشغال معترَف بها قانوناً لهذه الجماعة من قِبل السلطات المحلية، بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية[226]. لمزيد من المعلومات بشأن نموذج ملكية الحيازة الاجتماعية، مراجعة الفرع المتعلق بالمبدأ 15.

[226] UN-Habitat Iraq, "Leave no one behind: land tenure in post-conflict Iraq", Urbanet, 16 March 2021. https://www.urbanet.info/leave-no-one-behind-land-tenure-in-post-conflict-iraq/; and Oumar Sylla and others, "Land and conflict: taking steps towards peace", Forced Migration Review, October 2019.

الإطار 32: فِرقَة العمل المعنيّة بالتعمير والعودة، وخطة تنفيذ قانون الملكية في البوسنة والهرسك [227]

في البوسنة والهرسك، شاركت أكثر من مائة منظمة في عمليات رد الحقوق وإعادة الإعمار والعودة. وأُنشئت عدة هياكل تنسيق مرتبطة بإعادة الإعمار والعودة. فقد أنشأ مكتب الممثل السامي ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين فِرقَة العمل المعنيّة بالتعمير والعودة في عام 1997. وهدفت خطة عملها لعام 1999 إلى دعم العودة من خلال نَهج متعدِّد الأبعاد يشمل رد الممتلكات وإزالة الألغام وإعادة بناء المساكن والمنشآت الأساسية ودعم العمالة والصحة وتوفير الأمن من جانب بعثة الأمم المتحدة لحفظ السلام في مناطق العودة. وفي عام 1999، أطلق المجتمع الدولي أيضاً خطة تنفيذ قانون الملكية بهدف رصد تنفيذ القوانين المتعلقة بالملكية. وكانت الخطة تضم خلية تنسيق على الصعيد الوطني وشبكة من جهات التنسيق من المنظمات المشاركة (مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، ومكتب الممثل السامي، وبعثة الأمم المتحدة في البوسنة والهرسك). وقد حسَّنت هذه الهياكل إلى حدٍّ كبير من توحيد وشفافية العمل الدولي في مجال العودة ورد الحقوق والتنسيق من خلال إسناد مسؤوليات واضحة إلى مختلف الجهات الفاعلة التي تنفذ خطط فرقة العمل المعنية بالتعمير والعودة وقوانين الملكية.

كيف يمكن للمجتمع الدولي أن يتفادى على أفضل وجه تقويض الحقوق المشروعة للاجئين والمهجرين باسترداد السكن والأرض والملكية؟

يتناول المبدأ 7-22 الآثار السلبية المحتملة التي يمكن أن تسبّبها المنظمات الدولية على التمتُّع بحقوق استرداد السكن والأرض والملكية في البلدان التي تعمل فيها، ويحث الوكالات على تفادي استخدام أو شراء المساكن أو الأراضي أو الممتلكات التي يملكها اللاجئون والمهجرون. وتكثر الأمثلة عن موظفين في المنظمات الدولية يقيمون في منازل اللاجئين أثناء عملهم مع عمليات السلام. وعليه، ينبغي بذل عناية كبيرة لضمان عدم تقويض حقوق اللاجئين والمهجرين بالاسترداد أو الانتقاص منها لمجرد أن أعضاء من المجتمع الدولي شغلوا منازلهم. وينبغي لمستخدمي هذا الدليل أن يشجّعوا منظماتهم على اعتماد سياسات مناسبة للتعامل مع هذه المسألة. ففي كوسوفو والبوسنة والهرسك مثلاً، طُلِب من موظفي الأمم المتحدة أن يثبتوا أن مالك السكن الذي يستأجرونه هو في الواقع المالك الشرعي.

أسئلة شائعة

ما هي التدابير الخاصة التي اتخذها المجتمع الدولي لضمان حقوق الاسترداد؟

تشكِّل خطة تنفيذ قانون الملكية التي نُفِذت في البوسنة والهرسك أحد الأمثلة الأكثر إثارة للاهتمام على طريقة تيسير المجتمع الدولي ممارسة حقوق الاسترداد. وعلى الرغم من أن مثل هذه المبادرات ليست على الدوام ذات صلة بحالات الاسترداد ولا يمكن تنفيذها في كل الحالات، فإن خطة تنفيذ قانون الملكية هي مثال جيد يبيّن كيف يمكن لنَهج منسق تَتَّبعه الوكالات الدولية الرئيسية أن يلعب دوراً حاسماً في الرصد الناجح لعملية رد للحقوق تقودها مؤسسات محلية. وفي حالات أخرى، ساعد المجتمع الدولي في تقديم شكاوى تتعلق بحقوق الإنسان إلى المحاكم المختصة أو الهيئات المنشأة بموجب معاهدات أو غيرها من محافل السياسات الدولية.

[227] Office of the High Representative, 1999 RRTF Action Plan, 15 January 1999. http://www.ohr.int/ohr_archive/1999-rrtf-action-plan/; and Office of the High Representative, PLIP Inter-Agency Framework, document OHR/OSCE/UNHCR/UN/CRPC, 15 November 2010. http://www.ohr.int/ohr_archive/plip-inter-agency-framework-document/.

مراجع توجيهية مفيدة

مراجع الأمم المتحدة والمراجع الدولية:

- Inter-Agency Standing Committee, Growing the Sheltering Tree: Protecting Rights Through Humanitarian Action – Programme & Practices Gathered from the Field ((Geneva, Inter-Agency Standing Committee, 2002).
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and National Human Rights Commission, Land, Housing and Property, Proposals to the Parties for Comprehensively Addressing Land, Housing and Property Rights in the Context of Refugee and IDP Return within and to Sri Lanka (Colombo, UNHCR and National Human Rights Commission, 22 April 2003).
- United Nations Development Programme (UNDP) and United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Global Cluster for Early Recovery, (Technical Working Group on Durable Solutions) with the Global Protection Cluster. Durable Solutions Preliminary Operational Guide (New York, UNDP, January 2016).
- الأمم المتحدة، مذكرة توجيهية من الأمين العام: الأمم المتحدة والأراضي والنزاعات، آذار/مارس 2019. https://arablandinitiative.gltn.net/sites/default/files/2023-09/docs/sg-guidance-note.-arabic-version.pdf
- United Nations in Iraq, "Leave no one behind: land tenure in post-conflict Iraq", March 2021. https://iraq.un.org/en/122187-leave-no-one-behind-land-tenure-post-conflict-iraq.
- International Organization for Migration (IOM), Global Protection Cluster on Housing, Land and Property and Solutions Alliance, Guidance Note: Integrating Housing, Land and Property Issues into Key Humanitarian, Transitional and Development Planning Processes ((Geneva, 2018).

مصادر أخرى:

- Oumar Sylla and others, "Land and conflict: taking steps towards peace", Forced Migration Review, October 2019.



UN Photos / Shareef Sarhan

الفرع السابع.

التفسير

المبدأ 23: التفسير

23.1 لا تفسَّر المبادئ المتعلقة برد المساكن والممتلكات إلى اللاجئين والمشَرَّدين على أنها تَحُدّ من الحقوق المعترَف بها في إطار القانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون اللاجئين الدولي والقانون الدولي الإنساني والمعايير ذات الصلة، أو تعدِّلها أو تخلّ بها على أي نحو آخر، أو بالحقوق المتوافِقة مع تلك القوانين والمعايير المعترَف بها بمقتضى القانون الوطني.

القوانين والمعايير المعترَف بها بمقتضى القانون الوطني. وهذا يضمن عدم إساءة استخدام مبادئ بنهيرو بأي شكل من الأشكال لتبرير انتهاك حقوق الإنسان أو غيرها من الأحكام القانونية الدولية في ظروف غير متوقعة قد تنشأ في المستقبل.

يشكِّل المبدأ 23 المتعلق بالتفسير شرطاً وقائياً أساسياً يحظر أي تفسير يَحُدّ من الحقوق المعترَف بها في إطار القانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون اللاجئين الدولي والقانون الدولي الإنساني والمعايير ذات الصلة، أو تعدِّلها أو تخلّ بها على أي نحو آخر، أو بالحقوق المتوافِقة مع تلك

ملاحظات ختامية

وفي حين أن المسؤولية النهائية عن ضمان تنفيذ الحقوق الواردة في مبادئ بنهيرو تقع على عاتق الدولة، فإن الأمثلة الواردة في هذا الدليل هي إجراءات يمكن أن تنفِّذها السلطات والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية، على نحو فردي ومشترك. وينطوي النَّهج القائم على حقوق الإنسان إزاء رد حقوق السكن والملكية على وضع الناس وحقوقهم في صميم التدابير المتخَذة، ومعالجة الأسباب الجذرية لتهجيرهم.

ويشكِّل هذا الدليل الخطوة الأولى نحو تقريب مبادئ بنهيرو من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، من خلال تقديم أمثلة على تطبيقها العملي في ضوء الحقائق على أرض الواقع. ونأمل أن تكون الأمثلة والدروس المستفادة الواردة هنا مصدر إلهام ومساعدة للتدخلات المستقبلية الرامية إلى ضمان حقوق الاسترداد في المنطقة، وهو ما سيكفل استمرارية المبادئ.

يتمتَّع اللاجئون والمهجرون في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا — وفي جميع أنحاء العالم — بالحق بعودة آمنة وطوعية وكريمة إلى منازلهم وأراضيهم الأصلية. وبالنسبة إلى الكثير من اللاجئين وغيرهم من المهجرين، يشكِّل نزع ملكية منازلهم وأراضيهم السبب الجذري لتهجيرهم، وبالتالي، فإن أحد الشواغل الرئيسية للعائدين أو الذين يحاولون العودة إلى بلدانهم أو أقاليمهم الأصلية يتمثَّل في تسوية قضايا السكن والأرض والملكية قبل العودة وبعدها.

ويهدف هذا الدليل إلى توضيح بعض التحدّيات، والأهم من ذلك، بعض الحلول الممكنة لضمان رد حقوق السكن والملكية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وغالبية الأمثلة المذكورة هنا لا تشكِّل حلاً مثالياً، وقد اعترضت تحدّيات مهمة عملية تصورها وتنفيذها وإتمامها. ومع ذلك، تسلِّط الأمثلة الضوء على الفرص المتعلقة برد حقوق السكن والملكية وإعمال حقوق الإنسان ذات الصلة.

المرفق الأول

مبادئ بنهيرو

ديباجة

ومع الترحيب بما تمّ في السنوات الأخيرة من إنشاء العديد من المؤسسات الوطنية والدولية لضمان حقوق اللاجئين والمشَرَّدين في الاسترداد، ومع الترحيب كذلك بالعديد من القوانين الوطنية والدولية والمعايير وبيانات السياسة العامة والاتفاقات والمبادئ التوجيهية التي تعترِف بالحق في استرداد المساكن والأراضي والممتلكات وتؤكِّد عليه؛

واقتناعاً بأن الحق في استرداد المساكن والأراضي والممتلكات عنصر أساسي في تسوية النزاعات وبناء السلم والعودة الآمنة والمستدامة وإقرار سيادة القانون في فترات ما بعد انتهاء النزاعات، وبأن رصد برامج الرد رصداً متأنياً من جانب المنظمات الدولية والدول المتضرِّرة، هو أمرٌ لا غنى عنه من أجل ضمان تنفيذ تلك البرامج بفعالية؛

واقتناعاً أيضاً بأن تنفيذ برامج رد المساكن والأراضي والممتلكات بنجاح، كعنصر أساسي من عناصر العدالة التعويضية، يسهم بفعالية في تلافي حالات التشريد في المستقبل وفي بناء سلم مستدام.

إقراراً بالأوضاع البائسة وغير المستقرة التي لا يزال يعيش في ظلها ملايين اللاجئين والمشَرَّدين في أرجاء العالم، وبحقهم جميعاً في العودة إلى ديارهم وأراضيهم الأصلية أو المعتادة السابقة، عودة طوعية وآمنة وكريمة؛

ومع التشديد على أن العودة الطوعية الآمنة والكريمة يجب أن تستند إلى خيار حرّ ومطّلع وفردي، وعلى ضرورة أن تُتاح للاجئين والمشَرَّدين معلومات كاملة وموضوعية ومستوفاة ودقيقة عن أمور منها المسائل المتعلقة بالسلامة الجسدية والمادية والقانونية في البلدان أو الأماكن الأصلية؛

ومع التأكيد مجدَّداً على حقوق النساء والفتيات اللاجئات والمشَرَّدات، وإقراراً بضرورة اتخاذ تدابير إيجابية لضمان حقوقهن في استرداد المساكن والأراضي والممتلكات؛

حُرِموا منها، بصورة تعسفية أو غير قانونية، أو أن يحصلوا على تعويض عن أي مساكن و/أو أراضي و/أو ممتلكات يتعذَّر عملياً إعادتها إليهم، حسبما تخلُص إليه محكمة مستقلة محايدة.

2.2 تولي الدول أولوية بيّنة للحق في الاسترداد باعتباره سبيل الانتصاف المفضَّل في ما يتعلق بالتشريد، وعنصراً أساسياً من عناصر العدالة التعويضية. ويقوم الحق في الاسترداد كحق مستقل بذاته، لا تنتقص منه العودة الفعلية للاجئين والمشَرَّدين المستحقِين لاسترداد مساكن وأراض وممتلكات أو عدم عودتهم.

الفرع الثالث. مبادئ أساسية

المبدأ 3: الحق في عدم التعرُّض للتمييز

3.1 لجميع الأشخاص الحق في حمايتهم من التمييز ضدهم بسبب العنصر أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غيره من الآراء أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الممتلكات أو الإعاقة أو المولِد أو أي وضع آخر.

3.2 تضمن الدول حظر أي تمييز فعلي أو قانوني للأسباب المذكورة أعلاه، وأن يُعتبَر جميع الأشخاص، بمن فيهم اللاجئون والمشَرَّدون، سواسية أمام القانون.

المبدأ 4: الحق في المساواة بين الرجل والمرأة

4.1 تكفل الدول المساواة بين الرجل والمرأة، وبين الفتيان والفتيات، في حق استرداد

الفرع الأول. النطاق والتطبيق

المبدأ 1: النطاق والتطبيق

1.1 ترمي المبادئ المتعلقة برد المساكن والممتلكات إلى اللاجئين والمشَرَّدين، المدْرَجة هنا، إلى مساعدة الجهات المعنيّة كافة، الوطنية والدولية، على معالجة المسائل القانونية والفنية ذات الصلة برد المساكن والأراضي والممتلكات في الحالات التي يؤدّي فيها التشرُّد إلى حرمان أشخاص، بصورة تعسفية أو غير قانونية، من مساكنهم أو أراضيهم أو ممتلكاتهم السابقة أو أماكن إقامتهم المعتادة.

١،٢ تسري المبادئ المتعلقة برد المساكن والممتلكات إلى اللاجئين والمشَرَّدين سَرَياناً متساوياً على جميع اللاجئين والمشَرَّدين داخلياً وغيرهم من المشَرَّدين في أوضاع مشابهة الذين فرّوا عبر الحدود الوطنية ولكنهم قد لا ينطبق عليهم التعريف القانوني للاجئين (يُشار إليهم فيما يلي بعبارة "اللاجئون والمشَرَّدون") الذين حُرِموا، بصورة تعسفية أو غير قانونية من مساكنهم أو أراضيهم أو ممتلكاتهم السابقة أو أماكن إقامتهم المعتادة، بغض النظر عن طبيعة الظروف التي أدّت أصلاً إلى تشريدهم.

الفرع الثاني. الحق في استرداد المساكن والممتلكات

المبدأ 2: الحق في استرداد المساكن والممتلكات

2.1 يحق لجميع اللاجئين والمشَرَّدين أن يستعيدوا أي مساكن و/أو أراضي و/أو ممتلكات

أمكن، حصر "مصلحة المجتمع" في نطاق ضيق، بحيث يقتصر معناها على التدخل المؤقت أو المحدود في حق التمتُّع السلمي بالممتلكات.

المبدأ 8: الحق في السكن اللائق

8.1 لكل إنسان الحق في سكن لائق.

8.2 ينبغي للدول أن تعتمد تدابير إيجابية للتخفيف من معاناة اللاجئين والمشرَّدين الذين يعيشون في مساكن غير لائقة.

المبدأ 9: الحق في حرية التنقُّل

9.1 لكل إنسان الحق في حرية التنقُّل والحق في اختيار مكان إقامته. ولا يجوز إجبار أي شخص، تعسفاً أو بصورة غير مشروعة، على البقاء في إقليم أو مكان معيَّن أو منطقة معيّنة. وكذلك، لا يجوز إجبار أي شخص، تعسفاً أو بصورة غير مشروعة، على مغادرة إقليم أو مكان معيَّن أو منطقة معيّنة.

9.2 تضمن الدول ألا تخضع حرية التنقُّل واختيار المسكن إلى أي قيود باستثناء القيود التي ينصُّ عليها القانون، والضرورية لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الأخلاق أو حقوق الآخرين وحرياتهم، والمنسجمة مع القانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون اللاجئين الدولي والقانون الدولي الإنساني والمعايير ذات الصلة.

الفرع الرابع. الحق في العودة الطوعية بسلامة وكرامة

المبدأ 10: الحق في العودة الطوعية بسلامة وكرامة

10.1 لجميع اللاجئين والمشرَّدين الحق في أن يعودوا طوعاً إلى مساكنهم أو أراضيهم أو أماكن إقامتهم المعتادة السابقة بأمان وكرامة. ويجب أن تستند العودة الطوعية الآمنة والكريمة إلى خيار حر ومطّلع وفردي. وينبغي أن تُتاح للاجئين والمشرَّدين معلومات كاملة وموضوعية ومستوفاة ودقيقة، بما في ذلك عن المسائل المتعلقة بالسلامة الجسدية والمادية والقانونية في البلدان أو الأماكن الأصلية.

10.2 تسمح الدول للاجئين والمشرَّدين الراغبين في العودة طوعاً إلى مساكنهم أو أراضيهم أو أماكن إقامتهم المعتادة السابقة بالعودة إليها. ولا يمكن تضييق هذا الحق لأسباب تتعلق بخلافة الدول، أو إخضاعه لقيود زمنية تعسفية أو غير مشروعة.

10.3 لا يجوز إجبار اللاجئين والمشرَّدين أو إكراههم، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، على العودة إلى مساكنهم أو أراضيهم أو أماكن إقامتهم المعتادة السابقة. وينبغي أن تُتاح للاجئين والمشرَّدين وسيلة فعّالة لإيجاد حلول مستديمة للتشريد غير العودة، إذا رغبوا في ذلك، دون المساس بحقهم في استرداد مساكنهم وأراضيهم وممتلكاتهم.

المساكن والأراضي والممتلكات. وتضمن الدول المساواة بين الرجل والمرأة، وبين الفتيان والفتيات، في جملة حقوق، من بينها الحق في العودة الطوعية الآمنة والكريمة، وفي الضمان القانوني للحيازة، وفي الملكية، وفي المساواة في الإرث، وكذلك في استعمال المساكن والأراضي والممتلكات والتحكُّم فيها والحصول عليها.

4.2 ينبغي للدول أن تكفل أن البرامج والسياسات والممارسات الخاصة برد المساكن والأراضي والممتلكات تعترِف بحقوق الملكية المشتركة بين رب وربة الأسرة على السواء كعنصر صريح من عناصر عملية الرد، وأن يُتّبع في هذه البرامج والسياسات والممارسات نَهجٍ يراعي حقوق الجنسَين.

4.3 تضمن الدول ألا تكون البرامج والسياسات والممارسات الخاصة برد المساكن والأراضي والممتلكات مجحِفة بحق النساء والفتيات. وينبغي للدول أن تعتمد تدابير إيجابية لضمان المساواة بين الجنسَين في هذا الصدد.

المبدأ 5: الحق في الحماية من التشريد

5.1 لكل شخص الحق في الحماية من التشريد التعسفي من مسكنه أو أرضه أو مكان إقامته المعتاد.

5.2 ينبغي للدول أن تُدرج تدابير الحماية من التشريد في تشريعاتها المحلية، وفقاً لمعايير حقوق الإنسان الدولية والقانون الدولي الإنساني وغيرها من المعايير ذات الصلة، وينبغي لها أن توفِّر هذه الحماية لجميع الأشخاص الخاضعين لولايتها القانونية أو لسيطرتها الفعلية.

5.3 تحظر الدول الإخلاء القسري وهدم المنازل وتدمير المناطق الزراعية ومصادرَة الأراضي أو الاستيلاء عليها تعسفاً كإجراء تأديبي أو كوسيلة أو أسلوب للحرب.

5.4 تتخذ الدول خطوات لضمان عدم تعريض أحد للتشرُّد، سواء من قِبل جهات تابعة للدولة أو غير تابعة لها. وتضمن الدول أيضاً امتناع الأفراد والشركات والهيئات الأخرى الخاضعة لولايتها القانونية أو لسيطرتها الفعلية عن القيام بمثل هذا التشريد أو المشاركة فيه بأية طريقة اخرى.

المبدأ 6: الحق في احترام الحياة الخاصة وحُرمة المسكن

6.1 لكل إنسان الحق في الحماية من التدخل التعسفي أو غير المشروع في حياته الخاصة ومسكنه.

6.2 تكفل الدول لكل إنسان ضمانات وافية ضد التدخل التعسفي أو غير المشروع في حياته الخاصة ومسكنه.

المبدأ 7: الحق في التمتُّع السلمي بالممتلكات

7.1 لكل إنسان الحق في التمتُّع سلمياً بممتلكاته.

7.2 لا يجوز للدول أن تُخضِع استعمال الممتلكات والتمتُّع بها للمصلحة العامة إلا بموجب الشروط التي ينصُّ عليها القانون والمبادئ العامة للقانون الدولي. وينبغي حيثما

12.6 ينبغي للدول إدراج الإجراءات والمؤسسات والآليات المتعلقة برد المساكن والأراضي والممتلكات في اتفاقات السلم واتفاقات العودة الطوعية إلى الوطن. وينبغي تضمين اتفاقات السلم تعهُّدات محدَّدة من الأطراف بتسوية أي مسائل تتعلق بالمساكن والأراضي والممتلكات. وتقتضي سُبُل انتصاف بموجب القانون الدولي أو تهدِّد بتقويض عملية السلم فيما لو تُرِكت دون تسوية، مع إيلاء الأولوية الواضحة لحق الاسترداد باعتباره وسيلة الانتصاف المفضَّلة في هذا الصدد.

المبدأ 13: تيسير إمكانية الاستفادة من إجراءات تقديم مطالَبات الاسترداد

13.1 ينبغي أن تُتاح لكل شخص حُرِم تعسفاً أو بصورة غير مشروعة من مسكنه أو أرضه أو ممتلكاته إمكانية تقديم مطالَبة بالاسترداد و/أو التعويض إلى هيئة مستقلة ومحايدة، وأن يُبَت في مطالَبته ويبلَّغ بذلك. وينبغي للدول ألا تفرض أي شروط مسبقة لتقديم مطالَبة بالاسترداد.

13.2 ينبغي للدول أن تضمن أن تكون جميع جوانب عملية مطالَبات الاسترداد، بما فيها إجراءات التظلُّم، عادلة وفي حينها ومتاحة ومجانية ومراعية للعمر وللفروق بين الجنسَين. وينبغي للدول أن تعتمد تدابير إيجابية لضمان تمكين المرأة من المشاركة على قَدَم المساواة في هذه العملية.

13.3 ينبغي للدول أن تضمن تمكين الأطفال المنفصلين عن ذويهم أو غير المصحوبين من المشاركة ومن تمثيلهم تمثيلاً تاماً في عملية مطالَبات الاسترداد، وأن يكون أي قرار متعلق بمطالَبة استرداد لأطفال منفصلين عن ذويهم أو غير مصحوبين متوافِقاً مع مبدأ ”مصالح الطفل الفُضلى“ الجوهري.

13.4 ينبغي للدول أن تضمن إتاحة عملية مطالَبات الاسترداد للاجئين والمشَرَّدين الآخرين بغض النظر عن مكان إقامتهم أثناء فترة التشريد، بما في ذلك في بلدان المنشأ أو بلدان اللجوء أو البلدان التي فرّوا إليها. وينبغي للدول أن تضمن إحاطة جميع الأشخاص المعنيّين بإجراءات عملية مطالَبات الاسترداد، ووضع المعلومات المتعلقة بهذه العملية في متناول الجميع، بما في ذلك في بلدان المنشأ أو بلدان اللجوء أو البلدان التي فرّوا إليها.

13.5 ينبغي للدول أن تسعى إلى إنشاء مراكز ومكاتب لمعالجة مطالَبات الاسترداد في مختلف المناطق المتضرِّرة التي يقيم فيها أصحاب المطالَبات المحتمَلون. وتيسيراً للوصول إلى هؤلاء المتضرِّرين على أوسع نطاق ممكن، ينبغي إتاحة إمكانية إرسال مطالَبات الاسترداد بالبريد أو بالوكالة، إلى جانب المطالَبة الشخصية. وينبغي أن تنظر الدول أيضاً في إنشاء وحدات متنقِّلة لضمان الوصول إلى كافة أصحاب المطالَبات المحتمَلين.

13.6 ينبغي للدول أن تضمن أن يكون لمستعملِي المساكن أو الأراضي أو الممتلكات أو جميعها، بمن فيهم المستأجرون، حق المشاركة في عملية مطالَبات الاسترداد، بما في ذلك عن طريق تقديم مطالَبات استرداد جماعية.

13.7 ينبغي للدول أن تضع استمارات مطالَبة استرداد تكون بسيطة ويسهل فهمها واستعمالها، وأن تتيحها باللغة أو اللغات الأساسية للفئات المتضرِّرة. كما ينبغي توفير مساعدِين أكفاء لمساعدة الأشخاص على ملء ما قد يلزم من استمارات وتقديمها، وينبغي توفير هذه المساعدة بصورة تراعي العمر والفروق بين الجنسَين.

13.8 عندما لا يتسنى تبسيط استمارات مطالَبات الاسترداد تبسيطاً كافياً بسبب التعقيدات التي تتسم بها عملية المطالَبة، ينبغي للدول أن توظِّف أشخاصاً أكفاء لمقابلة أصحاب المطالَبات المحتمَلين في جو من الثقة، ومع مراعاة العمر والفروق

10.4 ينبغي للدول، عند الضرورة، أن تطلب من الدول الأخرى أو المنظمات الدولية المساعدة المالية و/أو التقنية اللازمة لتيسير عودة اللاجئين والمشَرَّدين عودة طوعية فعّالة، بأمان وكرامة.

الفرع الخامس. آليات التنفيذ القانونية والسياسية والإجرائية والمؤسسية

المبدأ 11: التوافق مع القانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون اللاجئين الدولي والقانون الدولي الإنساني والمعايير ذات الصلة

11.1 ينبغي للدول أن تضمن توافق كافة الإجراءات والمؤسسات والآليات والأُطُر القانونية المتعلقة برد المساكن والأراضي والممتلكات توافقاً تاماً مع القانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون اللاجئين الدولي والقانون الدولي الإنساني والمعايير ذات الصلة، وأن تتضمن الاعتراف بالحق في العودة الطوعية بأمان وكرامة.

المبدأ 12: الإجراءات والمؤسسات والآليات الوطنية

12.1 ينبغي للدول أن تضع إجراءات ومؤسسات وآليات عادلة ومناسبة في توقيتها ومستقلة وشفافة وغير تمييزية وأن تدعمها بهدف تقييم المطالَبات المتعلقة برد المساكن والأراضي والممتلكات وإنفاذ هذه المطالَبات. وفي الحالات التي تكون فيها الإجراءات والمؤسسات والآليات القائمة قادرة على معالجة هذه القضايا بفعالية، ينبغي أن تُتاح الموارد المالية والبشرية والموارد الأخرى الملائمة لتيسير عملية الرد على نحو منصِف وآني.

12.2 ينبغي للدول أن تضمن أن تكون الإجراءات والمؤسسات والآليات المتعلقة برد المساكن والأراضي والممتلكات مراعية للأعمار وللفروق بين الجنسَين، وأن تعترِف بالمساواة في الحقوق بين الرجل والمرأة، وكذلك بين الفتيان والفتيات، وأن يتجلّى فيها مبدأ ”مصالح الطفل الفُضلى“ الجوهري.

12.3 ينبغي للدول أن تتخذ كل الإجراءات الإدارية والتشريعية والقضائية المناسبة لدعم عملية رد المساكن والأراضي والممتلكات وتيسيرها. وينبغي للدول أن توفِّر الموارد المالية والبشرية الوافية وغيرها من الموارد لجميع الوكالات المعنيّة ليتسنى لها إنجاز عملها على نحو منصِف وفي الوقت المناسب.

12.4 ينبغي للدول أن تضع مبادئ توجيهية لضمان فعالية كافة الإجراءات والمؤسسات والآليات المتعلقة برد المساكن والأراضي والممتلكات، بما فيها المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتنظيم المؤسسي، وتدريب الموظفين وعدد الحالات المعروضة، وإجراءات التحقيق وتقديم الشكاوى، والتحقُّق من ملكية الأموال أو غيرها من حقوق الملكية، وكذلك آليات اتخاذ القرارات والإنفاذ والتظلُّم. ويجوز للدول إدراج آليات بديلة أو غير رسمية لتسوية المنازعات ضمن هذه العملية، ما دامت هذه الآليات تتفق مع القانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون اللاجئين الدولي والقانون الدولي الإنساني والمعايير ذات الصلة، بما فيها الحق في الحماية من التمييز.

12.5 في حال تعطُّل سيادة القانون بشكل عام، أو عندما تعجز الدول عن تنفيذ الإجراءات والمؤسسات والآليات اللازمة لتيسير عملية رد المساكن والأراضي والممتلكات على نحو منصِف وفي الوقت المناسب، ينبغي للدول أن تطلب المساعدة والتعاون التقنيَين من الوكالات الدولية ذات الصلة بغية وضع أنظمة مؤقتة تتيح للاجئين والمشَرَّدين الإجراءات والمؤسسات والآليات الضرورية لضمان سُبُل انتصاف فعّالة في ما يتعلق بالاسترداد.

15.3 ينبغي للدول أن تضمن، عند الاقتضاء، أن أنظمة التسجيل المعمول بها تسجّل و/أو تعترِف بما للجماعات التقليدية والسكان الأصليين من حقوق في حيازة الأراضي الجماعية.

15.4 ينبغي للدول والسلطات أو المؤسسات الأخرى المسؤولة أن تضمن عدم إتلاف أنظمة التسجيل القائمة في أوقات النزاعات أو فترات ما بعد النزاعات. ويمكن لتدابير منع إتلاف سجلات المساكن والأراضي والممتلكات أن تتضمن حمايتها في الموقع نفسه أو نقلها مؤقتاً إلى مكان آمن أو عهدة آمنة. وينبغي، إذا نُقِلت السجلات، إرجاعها في أسرع وقت ممكن بعد وقف الاشتباكات. ويجوز أيضاً للدول وغيرها من السلطات المسؤولة النظر في وضع إجراءات لنسخ السجلات (بما في ذلك في صيغة رقمية) ونقلها بشكل مأمون والاعتراف بأصالة هذه النُسخ.

15.5 ينبغي للدول وغيرها من السلطات أو المؤسسات المسؤولة تزويد صاحب مطالَبة ما أو وكيله، بناءً على طلبه، بنسخ مما قد يكون في حوزتها من أدلّة مستندية يقتضيها تقديم المطالَبة بالاسترداد و/أو دعمها. وينبغي توفير مثل هذه الأدلّة المستندية مجاناً أو لقاء رسم رمزي.

15.6 ينبغي للدول والسلطات أو المؤسسات الأخرى المسؤولة عن تسجيل اللاجئين أو المشرَّدين أن تسعى إلى جمع المعلومات اللازمة لتيسير عملية الرد، مثلاً عن طريق تضمين استمارة التسجيل أسئلة تتعلق بمكان ووضع المسكن الأصلي للاجئ أو المشرَّد، أو أرضه أو ممتلكاته أو مكان إقامته المعتاد. وينبغي التماس هذه المعلومات في كل مرة يُجمَع فيها معلومات من اللاجئين والمشرَّدين، بما فيها وقت الفرار.

15.7 يجوز للدول، في حالات التشريد الجماعي حيث لا توجد أدلّة مستندية كافية في ما يتعلق بالحيازة أو حقوق الملكية، أن تفترض افتراضاً جازماً بأن الأشخاص الذين يفرّون من ديارهم أثناء فترة تتصف بالعنف أو الكوارث قد فعلوا ذلك لأسباب تتعلق بالعنف أو الكوارث، ويحق لهم بالتالي استرداد مساكنهم وأراضيهم وممتلكاتهم. وفي هذه الحالات، يجوز للسلطات الإدارية والقضائية أن تعمل بشكل مستقل على إثبات الوقائع المتصلة بمطالَبات الاسترداد غير الموثّقة.

15.8 ينبغي للدول ألا تعترف بصحة أي معاملة تخص مساكن أو أراضٍ أو ممتلكات، بما فيها أي نقل للملكيتها، تمَّت بالإكراه، أو بأي شكل من أشكال القسر أو الإرغام، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، على نحو يتنافى مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان.

المبدأ 16: حقوق المستأجرين وسواهم من غير المالكين

16.1 ينبغي للدول أن تضمن أن حقوق المستأجرين وأصحاب حقوق شغل المساكن الاجتماعية وغيرهم من الشاغلين أو المستعمِلين الشرعيين للمساكن والأراضي والممتلكات تحظى بالاعتراف في إطار برامج الرد. وينبغي للدول أن تكفل، إلى أقصى حدٍّ ممكن، عودة أولئك الأشخاص إلى مساكنهم وأراضيهم وممتلكاتهم واسترجاعها على غرار غيرهم ممن يملكون حقوق ملكية رسمية.

المبدأ 17: الشاغلون الثانويون

17.1 ينبغي للدول أن تضمن حماية الشاغلين الثانويين من الطرد التعسفي أو القسري غير المشروع. وفي الحالات التي تُعتبَر فيها عمليات الطرد القسري للشاغلين الثانويين مبرَّرة ولا مفر منها لأغراض رد المساكن أو الأراضي أو الممتلكات، تضمن الدول بين الجنسَين، بغية الحصول على المعلومات اللازمة وملء استمارات المطالَبات بالنيابة عنهم.

13.9 ينبغي للدول أن تحدِّد فترة زمنية واضحة لتقديم مطالَبات الاسترداد. وينبغي نشر هذه المعلومات على نطاق واسع وأن تكون الفترة طويلة بما يكفي لضمان حصول جميع المتضرّرين على فرصة مناسبة لإيداع مطالَبات الاسترداد، مع مراعاة عدد أصحاب المطالَبات المحتمَلين، والصعوبات التي قد تواجههم في جمع المعلومات والحصول عليها، ونطاق التشريد، والفرص المتاحة للفئات المحرومة والأشخاص الضعفاء للاستفادة من هذه العملية، والوضع السياسي في البلد أو المكان الأصلي.

13.10 ينبغي للدول أن تكفل إتاحة مساعدة خاصة لمن يحتاجون إليها، مثل الأميين والمعوقين، لضمان عدم حرمانهم من إمكانية الاستفادة من عملية مطالَبة الاسترداد.

13.11 ينبغي للدول أن تكفل تقديم مساعدة قانونية مناسبة، مجاناً إن أمكن، إلى مَن يسعى إلى تقديم مطالَبة لاسترداد أملاكه. ويمكن تقديم المساعدة القانونية من مصادر حكومية أو غير حكومية (وطنية كانت أم دولية)، على أن تستوفي معايير مناسبة من الجودة وعدم التمييز والإنصاف والحياد، حتى لا تضر بعملية مطالَبات الاسترداد.

13.12 ينبغي للدول أن تضمن عدم تعرُّض أي شخص للاضطهاد أو العقاب بسبب تقديم مطالَبة الاسترداد.

المبدأ 14: إتاحة قدر وافٍ من التشاور والمشاركة في اتخاذ القرارات

14.1 ينبغي للدول والجهات الفاعلة الدولية والوطنية المعنيّة الأخرى أن تضمن تنفيذ برامج العودة إلى الوطن ورد المساكن والأراضي والممتلكات بقدر وافٍ من التشاور والمشاركة مع الأشخاص الفئات والجماعات المتضرّرة.

14.2 ينبغي على وجه الخصوص للدول والجهات الدولية والوطنية المعنيّة الأخرى، أن تكفل تمثيل النساء والسكان الأصليين والأقليات العنصرية والعرقية والمسنين والمعوقين والأطفال تمثيلاً مناسباً، وإشراكهم في عمليات اتخاذ القرارات المتعلقة بالاسترداد، وإتاحة السُبُل والمعلومات المناسبة لهم لتمكينهم من المشاركة بفعالية. وينبغي إيلاء اهتمام خاص لاحتياجات الأشخاص الضعفاء، بمن فيهم المسنون، والنساء الوحيدات اللاتي يتولّين رعاية الأسرة، والأطفال المنفصِلون عن ذويهم والأطفال غير المصحوبين، والمعوقون.

المبدأ 15: سِجلات ومستندات المساكن والأراضي والممتلكات

15.1 ينبغي للدول أن تسعى إلى إنشاء أو إعادة إنشاء نُظُم مسح عقاري وطنية متعدِّدة الأغراض أو غيرها من النُظُم المناسبة لتسجيل حقوق السكن والأراضي والملكية كعنصر أساسي في أي برنامج من برامج الرد، مع مراعاة حقوق اللاجئين والمشرَّدين في هذه العملية.

15.2 ينبغي للدول أن تضمن أن يكون أي حكم قضائي أو شبه قضائي أو إداري أو عرفي يتعلق بالملكية المشروعة أو الحق في السكن أو الأراضي و/أو الممتلكات، مشفوعاً بتدابير تضمن تسجيل المسكن أو الأرض أو الممتلكات المعنيّة أو تحديد نطاقها على نحو يكفل الضمان القانوني للحيازة. وينبغي أن تمتثل هذه القرارات للقانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون اللاجئين الدولي والقانون الدولي الإنساني والمعايير ذات الصلة، بما فيها الحق في الحماية من التمييز.

المبدأ 19: حظر القوانين التعسفية والتمييزية

19.1 ينبغي للدول أن تمتنع عن اعتماد أو تطبيق أي قوانين تضر بعملية رد الأملاك، لا سيّما قوانين التنازل وقوانين التقادُم التعسفية أو التمييزية أو المجحِفة.

19.2 ينبغي للدول أن تتخذ خطوات فورية لإبطال القوانين المجحِفة أو التعسفية، وكذلك القوانين التي لها آثار تمييزية على التمتُّع بحق استرداد المساكن والأراضي والممتلكات، وأن تضمن سُبُل انتصاف للمتضرّرين دون وجه حق من تطبيق هذه القوانين في الماضي.

19.3 ينبغي للدول أن تضمن أن جميع السياسات الوطنية المتعلقة بالحق في استرداد المساكن والأراضي والممتلكات تكفل بشكل تام حقوق المرأة والفتاة في الحماية من التمييز وفي المساواة على صعيدَي القانون والممارسة على السواء.

المبدأ 20: إنفاذ القرارات والأحكام المتعلقة بالرد

20.1 ينبغي للدول أن تعيّن وكالات عامة محدَّدة يُعهَد إليها بإنفاذ القرارات والأحكام المتعلقة برد المساكن والأراضي والممتلكات.

20.2 ينبغي للدول أن تكفل، بواسطة القانون وغيره من الوسائل المناسبة، أن تكون السلطات المحلية والوطنية ملزَمة قانوناً بمراعاة القرارات والأحكام الصادرة عن الهيئات المعنيّة برد المساكن والأراضي والممتلكات، وبتطبيق هذه القرارات والأحكام وإنفاذها.

20.3 ينبغي للدول أن تعتمد تدابير محدَّدة للحيلولة دون عرقلة إنفاذ القرارات والأحكام المتعلقة برد المساكن والأراضي والممتلكات. وينبغي التحقيق التام في حالات تهديد أو الاعتداء على الموظفين والوكالات المسؤولة عن تنفيذ برامج الرد، وينبغي المقاضاة على ذلك.

20.4 ينبغي للدول أن تعتمد تدابير محدَّدة لمنع تدمير أو نهب المساكن والأراضي والممتلكات المتنازَع عليها أو المهجورة. وتقليلاً لخطر التدمير والنهب، ينبغي للدول أن تضع إجراءات لجرد محتويات المساكن والأراضي والممتلكات المطالَب بردّها في إطار برامج رد المساكن والأراضي والممتلكات.

20.5 ينبغي للدول أن تقوم بحملات إعلامية عامة تهدف إلى توعية الشاغلين الثانويين والأطراف المعنيّة الأخرى بحقوقهم والنتائج القانونية المترتبة على عدم الامتثال للقرارات والأحكام المتعلقة برد المساكن والأراضي والممتلكات، بما في ذلك الامتناع عن إخلاء المساكن أو الأراضي أو الممتلكات طوعاً، وتخريبها أو نهبها أو كلاهما.

المبدأ 21: التعويض

21.1 يحق لجميع اللاجئين والمشَرَّدين الحصول على تعويض تام وفعّال كجزء لا يتجزأ من عملية الاسترداد. وقد يكون التعويض نقدياً أو عينياً. وتضمن الدول، امتثالاً لمبدأ العدالة التعويضية، ألا يُستخدَم حل التعويض إلا عندما يكون حل الرد متعذِّراً عملياً أو عندما يرضى الطرف المتضرِّر عن علم وطواعية بالتعويض بدلاً من الاسترداد، أو عندما تكون شروط التسوية السلمية المتفاوض عليها تنصُّ على الجمع بين الرد والتعويض.

التقيُّد في تلك العمليات بالقانون الدولي لحقوق الإنسان ومعاييره، بما يضمن للشاغلين الثانويين إجراءات عادلة، تشمل إتاحة الفرصة لهم للتشاور الحقيقي، ومنحهم مهلة كافية ومعقولة، وتوفير سُبُل انتصاف قانونية لهم، بما في ذلك فرص الجَبر القانوني.

17.2 ينبغي للدول أن تضمن ألا تضر ضمانات الإجراءات العادلة الممنوحة للشاغلين الثانويين بحقوق المالكين والمستأجرين الشرعيين وغيرهم من أصحاب الحقوق الشرعيين في استرجاع مساكنهم وأراضيهم وممتلكاتهم على نحو عادل وفي الوقت المناسب.

17.3 ينبغي للدول، في الحالات التي تكون فيها عمليات طرد الشاغلين الثانويين مبرَّرة ولا مفر منها، أن تتخذ تدابير إيجابية لحماية الشاغلين الثانويين الذين لا سبيل لديهم لشغل أي سكن لائق آخر غير الذي يشغلونه حالياً، من التشرُّد وغيره من انتهاكات الحق في السكن اللائق. وينبغي للدول أن تتعهد بتحديد هوية أولئك الشاغلين وبتوفير مساكن و/أو أراض بديلة، ولو مؤقتة لهم، بغية تيسير رد المساكن والأراضي والممتلكات الخاصة باللاجئين والمشَرَّدين في الوقت المناسب. بيد أن غياب مثل هذه البدائل ينبغي ألا يؤدّي إلى تأجيل غير ضروري لتنفيذ وإنفاذ القرارات الصادرة عن الهيئات المعنيّة في ما يتعلق برد المساكن والأراضي والممتلكات.

17.4 في الحالات التي يقوم فيها الشاغلون الثانويون ببيع المساكن والأراضي والممتلكات إلى أطراف ثالثة بحسن نية، يجوز للدول النظر في وضع آليات لتعويض الأطراف الثالثة المتضرّرة. بيد أن فظاعة التشريد الكامن وراء ذلك قد تستتبع استنباط عدم مشروعية شراء ممتلكات مهجورة، مما يستبعد وجود مصالح حسنة النية في ما يتعلق بالممتلكات المذكورة في هذه الحالات.

المبدأ 18: التدابير التشريعية

18.1 ينبغي للدول أن تضمن الاعتراف بحق اللاجئين والمشَرَّدين في استرداد مساكنهم وأراضيهم وممتلكاتهم كعنصر أساسي من عناصر سيادة القانون. وينبغي للدول أن تضمن الحق في استرداد المساكن والأراضي والممتلكات بجميع الوسائل التشريعية اللازمة، بما فيها اعتماد القوانين أو اللوائح أو الممارسات ذات الصلة أو تعديلها أو إصلاحها أو إلغاؤها. وينبغي للدول أن تضع إطاراً قانونياً واضحاً ومتسقاً، وعند الاقتضاء موحّداً في قانون واحد، لحماية الحق في استرداد المساكن والأراضي والممتلكات.

18.2 ينبغي للدول أن تكفل أن جميع القوانين ذات الصلة تحدِّد بوضوح جميع الأشخاص و/أو الفئات المتضرّرة التي يحق لها قانوناً استرداد مساكنها وأراضيها وممتلكاتها، ولا سيّما اللاجئون والمشَرَّدون. وينبغي كذلك الاعتراف بأصحاب المطالَبات الفرعيين، بمن فيهم أفراد العائلة المقيمون عندما حصل التشرُّد، والأزواج، والشركاء، والمعالون، والورثة الشرعيون، وغيرهم ممن ينبغي إعطاؤهم الحق في المطالبة على قَدَم المساواة مع أصحاب المطالَبات الأساسيون.

18.3 ينبغي للدول أن تكفل أن تكون التشريعات الوطنية المتعلقة برد المساكن والأراضي والممتلكات منسجمة داخلياً، وكذلك متوافقة مع الاتفاقات السابق وجودها في هذا الشأن، مثل اتفاقات السلم واتفاقات العودة الطوعية إلى الوطن، ما دامت تلك الاتفاقات نفسها تتوافق مع القانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون اللاجئين الدولي والقانون الدولي الإنساني والمعايير ذات الصلة.

الفرع السابع. التفسير

المبدأ 23: التفسير

23.1 لا تفسّر المبادئ المتعلقة برد المساكن والممتلكات إلى اللاجئين والمشرَّدين على أنها تَحُدّ من الحقوق المعترَف بها في إطار القانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون اللاجئين الدولي والقانون الدولي الإنساني والمعايير ذات الصلة، أو تعدلها أو تخلّ بها على أي نحو آخر، أو بالحقوق المتوافِقة مع تلك القوانين والمعايير المعترَف بها بمقتضى القانون الوطني.

21.2 تضمن الدول عادة ألا يُعتبَر الرد متعذّراً عملياً إلا في حالات استثنائية، وبالتحديد عندما يكون المسكن أو الأرض و/أو الممتلكات مدمرة أو عندما لا يعود لها وجود، وفق ما تقرّره محكمة محايدة مستقلة. وحتى في هذه الظروف، ينبغي أن يُتاح لصاحب الحق في المسكن أو الأرض و/أو الممتلكات خيار التصليح أو إعادة البناء عندما يكون ذلك ممكناً. وفي بعض الحالات، قد يكون الجمع بين التعويض والرد سبيل الانتصاف والعدالة التعويضية الأنسب.

الفرع السادس. دور المجتمع الدولي، بما فيه المنظمات الدولية

المبدأ 22: مسؤولية المجتمع الدولي

22.1 ينبغي للمجتمع الدولي أن يعمل على تعزيز وحماية الحق في استرداد المساكن والأراضي والممتلكات، وكذلك الحق في العودة الطوعية الآمنة والكريمة.

22.2 ينبغي للمؤسسات والوكالات المالية والتجارية والإنمائية الدولية والمؤسسات الأخرى ذات الصلة، بما فيها الدول الأعضاء أو المانحة التي يحق لها التصويت في إطار هذه الهيئات، أن تراعي حظر التشريد غير المشروع أو التشريد التعسفي كامل المراعاة، وخاصة حظر ممارسة عمليات الإخلاء القسري بموجب قانون حقوق الإنسان الدولي والمعايير ذات الصلة.

22.3 ينبغي للمنظمات الدولية أن تعمل مع الحكومات الوطنية وأن تتبادل معها الخبرات بشأن تنمية السياسات والبرامج الوطنية المتعلقة برد المساكن والأراضي والممتلكات، وأن تساعد على ضمان امتثالها للقانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون اللاجئين الدولي والقانون الدولي الإنساني والمعايير ذات الصلة. كما ينبغي للمنظمات الدولية أن تدعم رصد تنفيذ البرامج والسياسات المذكورة.

22.4 ينبغي للمنظمات الدولية، بما فيها الأمم المتحدة، أن تعمل على ضمان إدراج أحكام تتعلق برد المساكن والأراضي والممتلكات في اتفاقات السلم واتفاقات العودة الطوعية إلى الوطن، بطرق منها وضع إجراءات وإقامة مؤسسات وآليات وأُطُر قانونية على الصعيد الوطني.

22.5 ينبغي لعمليات السلم الدولية، في إطار تنفيذها مجمل المهام المسنَدة إليها، أن تساعد على المحافظة على بيئة آمنة ومستقرة تكفل نجاح تنفيذ سياسات وبرامج رد المساكن والأراضي والممتلكات وإنفاذها.

22.6 ينبغي أن يُطلَب من عمليات السلم الدولية، حسب سياق المهام المسنَدة إليها، دعم حماية الحق في استرداد المساكن والأراضي والممتلكات، بطرق منها إنفاذ الأحكام والقرارات المتعلقة بالرد. وينبغي أن ينظر أعضاء مجلس الأمن في إدراج هذا الدور في ولاية عمليات السلم.

22.7 ينبغي للمنظمات الدولية وعمليات السلم أن تتفادى شَغل أو استئجار أو شراء مساكن أو أراض أو ممتلكات غير خاضعة آنذاك لسيطرة صاحب الحق فيها، وأن تطلب من موظفيها أن يحذوا حذوها. كما ينبغي للمنظمات الدولية وعمليات السلم أن تضمن أن الهيئات أو الإجراءات الخاضعة لسيطرتها أو إشرافها، لا تعرقل رد المساكن أو الأراضي أو الممتلكات، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

المرفق الثاني

مسرد المصطلحات المحدَّدة المستخدَمة في الدليل

الديوان	في السياق اليمني والعراقي، الديوان هو غرفة جلوس – عادة ما تكون الأكبر – في منزل يجتمع فيه السكان المحليون لتبادُل وجهات النظر لمعالجة الأمور وتعميم الرسائل المهمة والاختلاط الاجتماعي.
اجتهاد	التفكير أو التفسير الشخصي، أداة من أدوات الفقه الإسلامي؛ عكس التقليد (اتباع التقاليد بدقة ومن دون محاولة الابتكار).
المهر	دفع المال من الزوج إلى الزوجة وقت الزواج.
مختار/شيخ/عقيل	زعيم الأسرة أو العشيرة أو القرية أو الجماعة. في السياق اليمني، تُستخدَم كلمة "عقيل" للإشارة إلى "ممثل الحكومة" المعيَّن في مجتمع محلي، عادة ما يكون حياً في المدينة أو قرية في الريف. ويطلَق على زعماء القبائل الصغار أو الكبار اسم الشيخ في اليمن، وهو مصطلح يمكن استخدامه أيضاً كعلامة على احترام القادة الدينيين. وينطبق الأمر نفسه في العراق في ما يتعلق بمصطلح الشيخ. أما مصطلح المختار فيُستخدَم للشخص الذي تعترِف به الحكومة رسمياً كممثل لمنطقة أو حي.
مشاع	الأراضي الزراعية التي تملكها الجماعة (الأراضي المشاعية)
مشاورات	الاجتماعات/المداولات التشاورية
الشريعة	الشريعة الإسلامية
سانية/سواني	مجموعات من القوانين العشائرية في العراق يعتمدها شيوخ العشائر. تشكِّل هذه القوانين الأعراف التي تسترشد بها العلاقات بين أفراد العشيرة الواحدة وبين العشائر.
سند براني	وثيقة إقرار (رسمية أو غير رسمية) بأن شخصاً ما يدين بمبلغ من المال أو الممتلكات (أصول منقولة أو غير منقولة) لشخص آخر، يتمّ توثيقها إما ببصمة وإما بحضور شاهد أو أكثر. في العراق، تسمى هذه الوثيقة كمبيالة بنفس الشروط.
الطابو	مكتب أو وثيقة تسجيل ملكية الأراضي العثمانية، لا يزال يشار إليه على هذا النحو في الأرض الفلسطينية المحتلة وإسرائيل مثلاً. وهو أيضاً سند ملكية يمنح حقوق الانتفاع في أراضي الدولة (الأراضي الأميرية). في السياق اليمني والأرض الفلسطينية المحتلة والعراق، يطلَق عليه اسم "السِجل العقاري" وهو ما يعني سِجل تسجيل العقارات.
العُرف	العُرف والعادات، نموذج عام أو محلي للسلوك، أو الفهم الاجتماعي، أو طريقة التعبير المقبولة عموماً من جانب السكان، التي لا تتعارَض مع قاعدة نهائية للشريعة الإسلامية.
الوقف/الحبوس	مصطلح عام للأوقاف الخيرية، يسمى أيضاً الحبوس في شمال أفريقيا. في السياق اليمني، يُستخدَم مصطلح "الوقف" لنوعَين من ملكيات الوقف. يكون الأول لمصلحة الشخص نفسه أو ذريته، حيث لا يمكن للورثة بيع الملكية، في حين أن الثاني يكون لأغراض خيرية مشتركة أو خاصة، مثل صيانة المساجد وخدماتها أو لصالح شخص معيَّن.

International Organization for Migration (IOM)
Regional Office for Middle East and North Africa
Website: https://mena.iom.int/

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR)
Regional Office of the Middle East and North Africa
UN House, P.O. Box 11-8575, Riad El Solh 1107-2812, Beirut, Lebanon
Website: https://romena.ohchr.org/en

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)
Regional Office for Near East and North Africa
c/o Headquarters
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome, Italy
Website: www.fao.org/neareast/en

United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat)
P.O. Box 30030-00100
Nairobi, Kenya
Website: https://unhabitat.org/roas-un-habitat-in-the-arab-region

Norwegian Refugee Council (NRC)
The Internal Displacement Monitoring Centre of the Norwegian Refugee Council
Prinsens gate 2
0152 Oslo
Norway
Website: www.nrc.no/