

حماية حقوق الإسكان للنازحين داخلياً في سريلانكا

تود فاسل

تقدم لنا الجهود المبذولة في عودة وإعادة توطين النازحين داخلياً في شرق سريلانكا درساً مهمة تتعلق بالقضايا الحرجة التي تجب معالجتها إذا كان لنا أن نحترم حقوق الإسكان للنازحين داخلياً في الشمال.

كذلك فإن توفير الأوضاع الملائمة لتحقيق العودة الآمنة والكرامة يتطلب معارضة النازحين على استرداد أراضيهم وممتلكاتهم قبل النزوح. ويشمل هذا الاسترداد من بين ما يشمل الدفع إليهم بتعويضات عادلة لإعادة بناء منازلهم المدمرة وتمكين النازحين من إعادة بناء أنشطتهم في الكسب (من خلال مثلاً إعادة تأهيل أصولهم التجارية وأراضيهم الزراعية) وتدريبهم على أعمال جديدة مدرة للدخل، ذلك أن العودة بدون كل هذا لا يمكن أبداً أن تثمر عن محل مستديم ومكتمل للنزوح.

وفي الشرق، وافقت الكثير من الأسر والعائلات على العودة شريطة استلامهم لمساكن دائمة ولكنهم ينتظرون منذ ذلك الحين في ملاجئ مؤقتة لما يزيد عن العام الكامل؛ والكثيرون منهم عاجزون عن العودة لأعمالهم السابقة. وقد اعترف المسؤولون الحكوميون في المنطقة بأن التمويل المُخصَّص لإعادة بناء المنازل قبل بدء عملية العودة لم يكن كافياً وأنهم مستمرون في طلب التمويل للمضي قدماً في هذا الأمر.

الدروس المُستفادة:

- ليس هناك أسهل من انتشار الارتباك وفقد الثقة بالآخرين عندما تسود المعلومات المضللة وتغيب الشفافية.
- ضرورة تواجد المراقبين المستقلين أثناء كافة عمليات العودة وإعادة التوطين، كما ينبغي أن يُمنح النازحون داخلياً وثائق رسمية تتضمن الجدول الزمني للعودة وما يحق لهم الانتفاع به من مزايا.

- ينبغي أن يتم التمويل الكامل لخطط التعويضات قبل عودة النازحين حتى لا يتعرض العائدون لأي مشاكل إضافية تتعلق بالمسكن والغذاء.

- ينبغي أن يتوافر في خطط التعويضات الالتزام بجدول واقعية للتنفيذ.

المشاركة والتشاور وعدم التمييز

ينبغي أن تُبذل جهود خاصة لضمان مشاركة النازحين مشاركة كاملة في عمليات التخطيط والإدارة التي تخص عودتهم واستردادهم لممتلكاتهم. كما يجب وضع هياكل المشاركة بشكل تتوافر فيه الشفافية والمساءلة لضمان استفادة السكان السابقين، وخاصة الفقراء منهم، من جهود إعادة بناء المنازل وعدم استيلاء آخرين على

المدني ووكالات الأمم المتحدة الوقت والمعرفة الضروريين لوضع الخطط العملية للمساعدة في عمليات عودة النازحين واستردادهم لأراضيهم وممتلكاتهم.

وتشير التصريحات التي أعلنتها الحكومة مؤخراً إلى أن العمل يجري حالياً على تنفيذ عدد من الخطط من أجل إعادة أكبر عدد ممكن من النازحين بحلول نهاية عام ٢٠٠٩، بيد أنه لا ينبغي لعامل السرعة أن يكون هو الاعتبار الرئيسي في أي مرحلة من مراحل العودة، كما ينبغي أن يتم تفعيل إطار كاف لحقوق السكن والأرض والممتلكات في أي برنامج للعودة والتوطين. وبدون حماية هذه الحقوق السابقة، سوف يضحي النازحون أكثر عرضة لأشكال أخرى من الانتهاكات لحقوقهم الإنسانية، والتي تشمل ما بين ما تشمل العنف الجنسي والتمييز وعدم كفاية المسكن والعجز عن الانتقال بحرية وعدم كفاية مرافق المياه والمرافق الصحية. كما قد يصبح هؤلاء العائدون عبئاً على المجتمعات التي سيعودون إليها.

وقياماً على المسوحات الشاملة التي أجراها مركز حقوق الإسكان وحالات الإخلاء (COHRE) في الشرق مع النازحين داخلياً والعائدين، واتساقاً مع التزامات سريلانكا في مجال حقوق الإنسان، ينبغي على حكومة سريلانكا ووكالات الإغاثة الدولية أن تضع على رأس أولوياتها القضايا التالية من أجل حماية الحقوق الخاصة بالسكن والأرض والممتلكات للنازحين داخلياً في الشمال أثناء وبعد العودة إلى ديارهم وأراضيهم.

العودة واسترداد الأراضي والممتلكات

يقع على عاتق السلطات المحلية بعد انتهاء الصراع واجب ومسؤولية رئيسية في تسهيل إعادة بناء معيش النازحين. وينبغي على هذه السلطات السماح بالعودة الطوعية للنازحين داخلياً بتوفير المعلومات الدقيقة لهم حول مناطق سكنهم والتأكد من أمن وسلامة هذه المناطق بالنسبة للعائدين (كأن يتم التأكد من خلو هذه المناطق من الألغام الأرضية على سبيل المثال). كما لا ينبغي أن يتعرض النازحون داخلياً لأي شكل من أشكال القسر والإجبار على ترك مخيماتهم الانتقالية إذا أحسوا بانعدام الأمان حيال أوضاعهم بعد العودة أو كانت المساكن المعدة لاستقبالهم غير كافية. ورغم ما سبق، لا ينبغي أن يتم إجبار النازحين على البقاء في المخيمات، حيث ينبغي أن يملك كافة النازحين داخلياً الحق في حرية الحركة والانتقال.

يقدر بأن هناك ما يزيد على ٦٠٠ ألف نازح داخلياً في سريلانكا، منهم ٢٧٠ ألفاً نزحوا في الحملة العسكرية الأخيرة التي دارت رحاها بين حكومة سريلانكا وجبهة نور تاميل إيلام للتحريير (LTTE) في الولاية الشمالية. وقد عاد ما يقرب من ٢٥٠,٠٠٠ آخرين أو تم نقلهم بعد إحكام الحكومة لسيطرتها العسكرية على الولاية الشرقية خلال الفترة من عام ٢٠٠٧ وحتى الوقت الحاضر. ويتعين مع كل هؤلاء النازحين، سواء من نزح منهم في وقت قريب أو منذ مدة طويلة، أن يتم توفير حلول مستدامة لنزوحهم قبل التفكير في تحقيق السلام النهائي في البلاد.

إن نهاية الصراع العسكري لا تعني بالضرورة نهاية النزوح، كما أن النزاعات على ملكية الأراضي قد تؤدي في حال فشل التعامل معها بأسلوب صحيح إلى تجدد الصراع مرة أخرى. وتستدعي مجموعة التعقيدات السياسية والاجتماعية الاقتصادية المرتبطة بالنزوح التدخل سياسية وبرنامج محدد للتعامل بشكل فعال مع النزوح وضمان توافر الاحترام والحماية للحقوق الإنسانية للجماعات المستضعفة التي لا حول لها ولا قوة. ولسوء الحظ، فلم يقدر لسياسة كذلك أن تظهر خلال مرحلة العودة في الشرق ولا يمكننا أن نجزم بما إذا كانت هناك سياسة مماثلة جاهزة للتنفيذ في الشمال أم لا.

وكانت وزارة التوطين والإغاثة من الكوارث بالحكومة السريلانكية قد قادت مبادرة لوضع سياسة لإعادة توطين النازحين داخلياً تقوم على التشاور مع النازحين داخلياً والمجتمع المدني. ومع ذلك، فقد تم مؤخراً إلغاء هذه السياسة في تكتم وهدهو لصالح خطة سرية تستغرق ١٨٠ يوماً وتعتمد، بخلاف المبادرة السابقة، على مساهمات المجتمع المدني والأمم المتحدة، وكانت تفتقد التشاور مع النازحين داخلياً.

وكانت المبادرات السابقة لإعادة التوطين تأتي وليدة لحظتها وتخضع لاعتبارات ظروفها الخاصة ومن ثم كانت تفتقد لأي سياسات متماسكة لسد فجوات الحماية. ولتفادي تكرار مثل هذه الأخطاء، ينبغي على الحكومة السريلانكية أن تقوم على الفور بإعادة فتح المبادرة الحالية أمام كافة أصحاب المصالح، وهذا من شأنه أن يسمح للحكومة بالانتفاع بما لديها من ثروة من الخبرات والبيانات المتوافرة لضمان التوصل لسياسة تعمل على حماية وتعزيز حقوق النازحين داخلياً في السكن والأرض والممتلكات. وسيتيح ذلك أيضاً للمجتمع



أراضيهم بشكل غير قانوني. وتشمل هذه الهياكل لجان البت في الشكاوى والاجتماعات الدورية لأصحاب المصالح. كما ينبغي في سياق هذا أن تتوافر للسكان المعلومات الخاصة بطريقة الاتصال بالهيئات الحكومية المسؤولة وبطريقة الاستفادة بأي قوانين أو سياسات تناول أوضاعهم. وفي نفس الوقت، ينبغي أن يتوجه القائمون على تنفيذ عملية العودة إلى مجتمع العائدين للتشاور معهم وإجراء الإصلاحات والتحديثات للبنية التحتية بشكل يحقق الاستفادة للجميع لتفادي أي مظالم أو حالات تمييز قد تؤدي لتأجيج التوتر بين المجتمعات.

وفي الشرق، حدث أكثر من مرة أن وافق النازحون على العودة على أساس معلومات مغلوبة تتعلق بالجدول الزمني لإعادة بناء منازلهم المحطمة. وفي حالات أخرى منفصلة، كان النازحون يتعرضون للقسر على العودة حتى ولو أرادوا البقاء في مخيمات النازحين، وفي حالات أخرى كانوا يتعرضون للتوطين بشكل قسري في مخيمات انتقالية جديدة. وفي بعض الحالات الأخرى المعنية، كان النازحون يُمنعون من العودة إلى أراضيهم السابقة والتي تم تحديدها باعتبارها مناطق عالية الأمان وكذلك بسبب مشروعات التنمية المخططة.

الدرس المستفادة:

■ ضرورة إبقاء النازحين داخلياً على إطلاع بالجدول الزمني لسير الإجراءات المتعلقة بعودتهم.

■ ينبغي أن يتم الإعلان رسمياً وتحريياً عن كافة المناطق عالية الأمان، على أن تكون ممهورة بتوقعات مكتب رئيس الدولة، ووضع صورة منها في الجريدة الرسمية وإعلام العائلات المتضررة بها.

■ ضرورة توفير التعويضات الكافية والمساكن البديلة لكافة الأشخاص المتضررين.

■ ضرورة أن تكون كافة المناطق عالية الأمان ذات فترة محدودة، وينبغي لعمليات الحياة الدائمة للأراضي أن تتبع الإجراءات المنصوص عليها وفقاً للسياسة الوطنية في إعادة التوطين الطوعية، وقانون حياة الأراضي وغيرها من القوانين الوطنية.

■ إفساح المجال أمام المتضررين للجوء إلى الحلول القضائية لمشاكلهم، وضرورة إعادة الأراضي والممتلكات لأصحابها الأصليين بأسرع ما يمكن.

■ لا ينبغي التخطيط لأي مشروعات تنموية في المناطق عالية الأمان، حيث ينبغي أن تأتي كافة المشروعات التنموية ملتزمة بكافة القوانين المحلية.

الحق في الحصول على الإسكان الملائم والتملك الآمن للأرض

دائماً ما تؤدي أحداث الصراعات إلى زعزعة الاستقرار في الأوضاع السكنية والمعيشية. ولذلك ينبغي أن تتوافر للعائلات المتضررة إمكانية الاستفادة من خيارات الإسكان الملائمة وبأقل التكاليف الممكنة وبأسلوب سريع يخلو من التعقيدات الروتينية بقدر الإمكان. فإذا لم تتوافر في إحدى المنازل المدمرة أي صلاحية للسكنى، فيجب الإسراع بتوفير ملاجئ مؤقتة للأشخاص المتضررين لحين استكمال الإصلاحات بها.

ثمة ضرورة ملحة لتأمين عملية تملك الأراضي للنازحين المتضررين، ومنهم الفئات المستضعفة التي تتبع المستوطنات غير الرسمية والتي لا تملك أي مستندات أحقية قانونية على الأراضي التي تشغلها. وأي محاولات تستهدف الحيولة دون عودة النازحين إلى مستوطناتهم غير الرسمية أو إعلانها غير قابلة للسكنى دون وجه حق سوف تشكل من الناحية القانونية محاولة طرد قسرية، وهو ما يجرمه قانون حقوق الإنسان الدولي.

وفي الشرق، وبعد كارثة تسونامي في المحيط الهندي، وجدت الكثير من العائلات أنفسها في مهب الريح بلا أي ضمانات موثقة رسمياً تفيد أحقيتهم في تسلم أي منازل جديدة أو قدرتهم على البقاء في الأراضي التي لا يملكون مستندات رسمية عليها. وقد تم إبقاء قوائم المتضررين لدى الجراما نيلاداريس (وهم المسؤولون الذين يشغلون القاعدة الدنيا من الهرم الحكومي) والسكرتارية

المباشرين، بدون أي أحكام خاصة بحماية حق التملك الواردة في الاتفاقية المبرمة بين وكالات الإغاثة - التي كانت تتولى بناء المنازل - ومسؤولي الحكومة المحليين، الذين سيفرجون عن المنازل للمتضررين. وعليه، فإن الكثير من العائلات التي تلقت وعوداً في السابق بتملك مساكن دائمة لم تتسلم بعد الصكوك والمحركات الخاصة بحق التملك.

الدرس المستفادة:

■ ضرورة أن يتسلم كافة المتضررين خطاباً مُصدقاً يتضمن تفصيلاً بمسحقاتهم والمواقع التي وردت فيها أسمائهم على قائمة المتضررين.

■ ضرورة إشهار كافة قوائم المتضررين والإعلان عنها للجميع.

■ ضرورة جعل النازحين غير الممتلكين لأراضي على رأس قائمة المتضررين.

حقوق النساء والأطفال

تحتاج النساء والأطفال لشكل خاص من الاهتمام والحماية خاصة أثناء النزوح وبعد العودة بسبب سهولة تعرضهم لأشكال العنف الجنسي والجسدي، وبسبب حاجتهم الأكبر للرعاية الصحية وخدمات الصحة الإنجابية. كذلك، فإن النساء والأطفال من الفئات المعرضة بسهولة لفقد حقوق الملكية إما نتيجة الاستغلال أو نتيجة لسياسات التي تحايي الذكور.

ينبغي أن تكون المشورة والمشاركة متاحة للجميع وتشمل النساء والأطفال على كافة المستويات. وينبغي

الدروس المستفادة:

■ ضرورة إنشاء مجلس للأراضي يتمتع بالاستقلالية والحيادية تُنَاط به مهمة الاستماع إلى قضايا الإشغال الثانوي، وملك تفويضاً (وميزانية) لاتخاذ القرارات المتعلقة بتحديد الملكية الأصلية للأراضي وتعويض الذين يشغلونها إشغالاً ثانوياً حتى لا يتعرضوا للتشريد. كما يجب كذلك إنهاء حالات الإشغال الثانوي للمساكن والأراضي التي تقوم بها القوات الأمنية بمجرد انتفاء الحاجة الأمنية الفورية لها.

■ يجب أن تكون لحالات الإشغال الثانوي الراهنة التي يقوم بها الجيش ضرورة ملحة تستدعيها، على أن تكون طبيعة هذه الضرورة مسجلة في دفاتر الهيئة الحكومية المختصة والجيش. كما ينبغي أن يكون لأصحاب هذه المنازل أو الأراضي القدرة على المطالبة بقيمة إيجارية عادلة يحصلون عليها نظير الانتفاع بالأرض أو المسكن لحين السماح لهم بالعودة. وينبغي توفير سبل بديلة وكافية للسكنى وكسب القوت، وذلك بدون الإضرار بحق المالك في العودة واسترداد أملاكه.

خاتمة

كثيراً ما تتعرض حقوق السكن والأرض والممتلكات للتجاهل بسبب ما يكتنفها من تعقيدات إلى جانب الرغبة في التركيز بشكل أكبر على الاحتياجات الإنسانية العاجلة. ولكن هذا لا يلغي الأهمية الجوهرية لهذه الحقوق في ضمان التعافي الناجح والمستدام ومنع تجدد الصراع. فبدون وحدة أسرية مستقرة قادرة على السكن، لن يكون التعافي ممكناً على المدى البعيد حيث سيسود عدم الاستقرار كما سيتعرض العائدون لطائفة من الانتهاكات الأخرى لحقوقهم الإنسانية.

إن على الحكومة التزام - بمساعدة المنظمات غير الحكومية والوكالات الدولية - بضمان تطرق برامج العودة واسترداد الممتلكات للقضايا الخاصة بالحقوق الإنسانية الأساسية. ويقع على كاهل الحكومة السريلاكية مهمة شاقة في البحث عن حلول إسكانية مُستدامة لسكانها النازحين الحاليين. إن ثمة حاجة ملحة لسياسة وخطّة متماسكين للعودة واسترداد الممتلكات لمعالجة القضايا الاجتماعية والاقتصادية المُعقدة التي تواجه ما يقرب من ٢٣ من تعداد سكان سريلانكا وللمساعدة في بناء وإرساء السلام.

تود فاسل (twassel@hotmail.com) هو المدير

القطري السريلانكي لمركز حقوق الإسكان والطرد

(http://www.cohre.org) خلال الفترة من مايو

٢٠٠٧ وحتى سبتمبر ٢٠٠٩.

١. انظر على سبيل المثال القاعدة رقم ١٧ من مبادئ بينيرو في الموقع التالي: <http://tinyurl.com/COHREPinheiro>

إدارة الحكومة المحلية للجوء إليهم في حال اعتراضهم أي عقبات في سبيل عودتهم لأراضيهم.

وفي الشرق، وخاصة بعد حادثة تسونامي، يقبع الكثيرون في انتظار دورهم حتى الآن لاستلام المنح والتصاريح اللازمة للانتفاع بالأراضي التي خصصتها لهم الحكومة. وقد مضى على انتظار بعض الأسر والعائلات ما يزيد عن عام كامل من أجل استبدال بدل فاقد لصكوك أملاكهم الخاصة. وكانت كثرة التأخير التي صاحبت هذا الأمر قد أشعلت مخاوف النازحين من تعرض أراضيهم وأملاكهم للاغتصاب وأفقدتهم الثقة في الأجهزة الحكومية ونواياها.

وفي حالات أخرى، باع ملاك المنازل التي ضربها إعصار تسونامي مساكنهم بشكل ينتهك الشروط القانونية لـ 'التملك'. وغالباً ما يغفل الملاك الجدد عن هذه الاشتراطات القانونية وعن كونهم غير مستحقين لهذه المنازل.

الدروس المستفادة:

■ ضرورة قيام لجنة المعاونة القانونية بإنشاء وحدات جواله للمعاونة القانونية، ويكون الهدف منها هو التعامل مع الدعاوى والمنازعات الخاصة بالممتلكات، مع توفير العلاجات القانونية عند الضرورة أو تحويلها إلى المكاتب المختصة بالشكل التفويضي الملائم. مع ضرورة عقد مشاورات متابعة عقب كل اجتماع.

■ ضرورة العناية بشكل خاص بتثقيف المنتفعين حول موقفهم القانوني فيما يتعلق بالتراخيص والمنح الحكومية الخاصة بالأراضي وطبيعة حقوقهم في حيازة هذه الأراضي وإشغالها.

الإشغال الثانوي

يُطلق تعبير الإشغال الثانوي على من يشغلون المنازل أو الأراضي بعد مغادرة ملاكها أو منتفعوها الشرعيون لها. وتشيع هذه الظاهرة بعد حدوث الصراعات وينبغي أن لا يتم الاهتمام بحماية حقوق السكان الأصليين لهذه المنازل والأراضي وحسب، بل وحماية من يشغل هذه الأملاك إشغالاً ثانوياً كذلك من التشرّد والطرد دون وجه حق أو التعرض لأي انتهاك من انتهاكات حقوق الإنسان.

وفي الشرق، ترجع الكثير من حالات الإشغال الثانوي إلى قيام قوات الأمن بإشغال المنازل والمباني العامة. ولحين أن تُتخذ الإجراءات اللازمة في الشرق لعلاج الإشغال الثانوي (سواء من قبل المدنيين أو قوات الأمن) يمكننا تأمل الدروس الآتية والمستفادة من أفضل الممارسات الدولية في هذا الخصوص^١.

على الوكلاء الحكوميين تحديد أسماء المستحقين للأراضي والممتلكات قبل منح التعويضات المالية وضمان تطابق قوائم المنتفعين مع سجلات الملكية. وكان الكثير من النسوة بعد أحداث تسونامي قد فقدن حقوقهن على أملاكهن لأن المحررات الرسمية للأراضي التي خصصتها الحكومة للمتضررين لم تكن تجيز سوى توقيع واحد. كما ينبغي الاهتمام بشكل خاص بعدم استخدام مصطلح 'رب الأسرة' على أي نماذج ملزمة قانوناً نظراً لأن المتعارف عليه في مثل هذه الأمور هو قيام الزوج بالتوقيع حتى في الحالات التي تكون فيها الزوجة هي المالك الأصلي للملكية.

وقد فقد الكثير من الأطفال أيضاً ميراثهم الشرعي بعد أحداث تسونامي، وذلك لأن السياسات والإجراءات الموضوعية قد ركزت على تملك البالغين وتعويضهم بدون وضع النظم الملائمة لتحديد الأطفال الأيتام والاهتمام بحقوقهم في المساكن والأراضي.

الدروس المُستفادة:

■ ضرورة عدم استخدام مصطلح 'رب الأسرة' على نماذج التعويضات أو قوائم المنتفعين أو غيرها من النماذج والمحررات الرسمية والتي قد تحرم النساء دون قصد من أملاكهن القانونية.

■ في حالة انعدام صكوك ومحررات الملكية، يجب إتاحة الفرصة أمام كل من الزوج والزوجة بتقاسم مبلغ التعويض بالتساوي (أو تملك المنزل الجديد بشكل مشترك).

■ يجب إرساء إجراءات خاصة لتحديد ومشاورة ونصح الأطفال الأيتام فيما يتعلق بحقوقهم في السكن والأرض والممتلكات.

قضايا التوثيق والأملاك

قد يؤدي غياب المستندات إلى الحرمان من حقوق الملكية ومن خدمات الرعاية الصحية والتعليم وغيرها من الخدمات العامة الأساسية. وينبغي على السلطات أن تضمن التسجيل الفوري لأي وثائق أو مستندات مفقودة. وفي الحالات التي لا يملك فيها السكان أي قرائن رسمية على ملكيتهم للأراضي، أو تعرضت مستنداتهم للتلف أو الضياع، ينبغي على السلطات أن تضع مجموعة من الإجراءات البسيطة - مثل الاستفادة من المعاونة القانونية والمتابعة الفورية لعمليات استصدار بدل الفاقد - لضمان عدم تعرض أي فرد للتشرّد والضياع أملاكه. ولا ينبغي شطب أسماء النازحين من قوائم تسجيل النازحين لحين أن تتأكد عودتهم تماماً إلى محال إقامتهم الأصلية، وليس فقط إلى قراهم أو بلادهم. كما ينبغي أن يتوافر لكافة النازحين القدرة على الاتصال بأشخاص مسؤولين في