

Distr.: General
30 December 2013
Arabic
Original: English



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الخامسة والعشرون

البند ٣ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير المقررة الخاصة المعنية بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق،
السيدة راكيل رولنيك

موجز

كُلفت المقررة الخاصة المعنية بالسكن اللائق بتقديم التوجيه العملي من أجل إنفاذ الحق في السكن اللائق. وهي توصي في هذا التقرير بمجموعة من المبادئ التوجيهية لمساعدة الدول والأطراف الفاعلة المعنية الأخرى في التصدي للأزمة الراهنة المتعلقة بانعدام أمن الحيازة، التي يواجهها فقراء الحضر في عالمٍ يتزايد توسُّعه الحضري.



الرجاء إعادة الاستعمال

(A) GE.13-19184 310114 030214



* 1 3 1 9 1 8 4 *

المحتويات

الصفحة	الفقرات		
٣	٤-١	.....	مقدمة - أولاً -
٤	٥	.....	المبادئ التوجيهية - ثانياً -
٩	٨١-٦	.....	التعليق - ثالثاً -
٩	٨-٦	.....	ألف - مقدمة
١٠	٢٢-٩	.....	باء - تقوية الأشكال المتنوعة للحيازة
١٤	٣٥-٢٣	.....	جيم - تحسين مستوى أمن الحيازة
١٨	٤٠-٣٦	.....	دال - إيلاء الأولوية للحلول الموضوعية
١٩	٤٩-٤١	.....	هاء - تعزيز الوظيفة الاجتماعية للملكية
٢٣	٥٩-٥٠	.....	واو - مكافحة التمييز على أساس الحيازة
٢٦	٦٥-٦٠	.....	زاي - تعزيز أمن الحيازة للمرأة
٢٨	٧٢-٦٦	.....	حاء - احترام أمن الحيازة في الأنشطة التجارية
٣٠	٧٥-٧٣	.....	طاء - توطيد أمن الحيازة في إطار التعاون الإنمائي
٣١	٧٩-٧٦	.....	ياء - تمكين فقراء الحضر ومساءلة الدولة
٣٢	٨١-٨٠	.....	كاف - كفاءة إمكانية الاحتكام إلى القضاء

أولاً - مقدمة

١ - طلب مجلس حقوق الإنسان، في قراره ٨/١٥، إلى المقررة الخاصة التركيز على الحلول العملية من أجل إنفاذ الحق في السكن اللائق. وقد حددت المقررة الخاصة في تقريرها الأول عن هذا الموضوع الأزمة العالمية المتعلقة بانعدام أمن الحيازة بوصفها تحدياً جديراً باهتمام خاص (A/HRC/22/46). وهي تعرض في هذا التقرير بعض المبادئ التوجيهية لمعالجة مشكلة انعدام أمن الحيازة في المناطق الحضرية. وتستند هذه المبادئ إلى العديد من الردود الواردة من الدول على استبيانات بهذا الشأن، وكذلك إلى مشاورات مواضيعية وإقليمية أُحرقت مع مختلف الجهات صاحبة المصلحة، وإلى تعليقات منظمات المجتمع المدني وإسهاماتها^(١). وتود المقررة الخاصة هنا أن تعرب عن تقديرها لجميع الإسهامات.

٢ - وفي العقد الأخير، وُضحت التزامات الدول باحترام الحق في السكن اللائق وحمايته والوفاء به بوسائل شملت التشريعات والسوابق القضائية على الصعيدين الوطني والإقليمي. أما على الصعيد الدولي، ففي عام ٢٠٠٧، قدم المقرر الخاص السابق في تقريره (A/HRC/4/18) المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية المتعلقة بعمليات الإخلاء القسري والترحيل بدافع التنمية ("المبادئ الأساسية"). وفي عام ٢٠١٢، اعتمدت الدول الأعضاء في لجنة الأمن الغذائي العالمي، بتوافق الآراء، المبادئ التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي ومصايد الأسماك والغابات في سياق الأمن الغذائي الوطني. وفي السياق الإنساني، وضعت في عام ٢٠٠٥ المبادئ المتعلقة ببرد المساكن والممتلكات إلى اللاجئين والمشردين (E/CN.4/Sub.2/2005/17). ويعكس هذا التقرير مضمون هذه الصكوك وينطلق منها، مركزاً بوجه خاص على أمن الحيازة في المناطق الحضرية، من أجل سد ثغرة مهمة في التوجيهات في مجال حقوق الإنسان.

٣ - وتقدّم هذه المبادئ، بما يتسق مع القانون الدولي لحقوق الإنسان، التوجيه به بشأن المعايير القائمة في مجال حقوق الإنسان في ما يتعلق بالسكن وحيازة الأراضي. وينبغي ألا تُفهم هذه المبادئ على أنها تقييد أو تقوُّص الالتزامات القائمة الواقعة على عاتق الدول أو الأطراف الفاعلة الأخرى في ما يتعلق بحقوق الإنسان. وعليه، تود المقررة الخاصة أن تقترح على المجلس اعتماد هذه المبادئ التوجيهية المتعلقة بأمن الحيازة لفقراء الحضر.

٤ - وينقسم هذا التقرير إلى فرعين يعرض الفرع الأول منهما المبادئ التوجيهية ويورد الثاني تعليقاً عليها. ويقدم التعليق شرحاً لكل مبدأ من المبادئ ويتضمن أمثلة على تنفيذها عملياً من جانب السلطات بجميع مستوياتها ومن جانب الأطراف الفاعلة المعنية الأخرى في جميع أنحاء العالم.

(١) يُتاح الاطلاع على جميع ردود الدول على الاستبيانات، وعلى مزيد من المعلومات عن المشاورات على الموقع الشبكي التالي: www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/StudyOnSecurityOfTenure.aspx.

ثانياً - المبادئ التوجيهية

٥ - ترد أدناه المبادئ التوجيهية المتعلقة بأمن الحيازة لفقراء الحضر، بصيغتها التي تقترحها المقررة الخاصة على المجلس لاعتمادها:

المبادئ التوجيهية المتعلقة بأمن الحيازة لفقراء الحضر

يُقصد بأمن الحيازة مجموعة من العلاقات بشأن السكن والأرض تنشأ بموجب قوانين تشريعية أو عرفية أو ترتيبات غير رسمية أو مختلطة وتمكّن الفرد من العيش في منزله بأمانٍ وسلامٍ وكرامة. ويشكل أمن الحيازة جزءاً لا يتجزأ من الحق في السكن اللائق ومكوناً ضرورياً للتمتع بكثير من الحقوق المدنية والثقافية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية الأخرى. وينبغي لكل فرد أن يتمتع بدرجة من أمن الحيازة تضمن له الحماية القانونية من الإخلاء القسري لمسكنه ومن المضايقات وغير ذلك من التهديدات.

وتشكل محنة فقراء الحضر أحد أكثر التحديات إلحاحاً في مجال أمن الحيازة، وبخاصة في عالم يتزايد توسّعه الحضري. وتهدف هذه المبادئ إلى تقديم التوجيه إلى الدول والأطراف الفاعلة الأخرى للتصدي لهذا التحدي من أجل كفالة السكن اللائق للفقراء والضعفاء في المناطق الحضرية وضواحيها.

وترتكز هذه المبادئ التوجيهية على افتراض مفاده أن للأفراد والمجتمعات المحلية الذين يشغلون أراضٍ أو عقارات إعمالاً لحقهم في السكن اللائق، والذين ليست لديهم أي خيارات أخرى مناسبة، حقوق حيازة مشروعة ينبغي تأمينها وحمايتها. ويتجاوز مفهوم حقوق الحيازة، بوصفها حقوقاً مشروعة، المفاهيم السائدة للملكية الخاصة، فهو يشمل أشكالاً متعددة من الحيازة مستمدة من طائفة متنوعة من نظم الحيازة.

١ - توطيد الأشكال المتنوعة للحيازة

ينبغي للدول أن تعزز طائفةً متنوعةً من أشكال الحيازة وتحميها وتوطئها، بما فيها تلك المستمدة من نظم الحيازة المعتمدة بموجب القوانين التشريعية والعرفية والدينية والمختلطة. وينبغي أن توضع جميع القوانين والسياسات والبرامج ذات الصلة على أساس تقييماتٍ لأثرها على حقوق الإنسان تحدد ترتيبات الحيازة لأضعف فئات السكان وأكثرها تمهيشاً وتولي الأولوية لهذه الترتيبات. وينبغي تعزيز أنواع الحيازة التالية، من جملة أنواع أخرى، وتوطيدها وحمايتها، بما يتلاءم مع السياق المحدد:

(أ) حقوق الملكية المكتسبة بوضع اليد؛

(ب) حقوق الاستخدام؛

(ج) الإيجار؛

(د) الملكية المطلقة؛

(هـ) الترتيبات الجماعية.

٢- تحسين مستوى أمن الحيازة

من أجل تحسين مستوى أمن الحيازة، وبخاصة للفئات والأشخاص الضعفاء والمهمشين القاطنين في مستوطنات حضرية فقيرة، ينبغي للدول، بما في ذلك السلطات المعنية، أن تتخذ التدابير التالية:

(أ) إجراء تقييمات على نطاق المدن لترتيبات الحيازة؛

(ب) تحديد المستوطنات غير المأمونة والفئات السكانية غير الآمنة، بمن فيها الأشخاص الذي لا مأوى لهم؛

(ج) وضع استراتيجيات على نطاق المدن لتأمين الحيازة وتحسين المستوطنات في مختلف فئات الأراضي وبمختلف ترتيبات الحيازة؛

(د) استعراض الخطط واللوائح التنظيمية الحضرية وتعديلها من أجل إدماج المستوطنات فيها؛

(هـ) اعتماد وتنفيذ سياسة إعادة توطين متماشية مع معايير حقوق الإنسان تُطبَّق متى تعذرت الحلول في الموضعية؛

(و) تيسير رسم خرائط المستوطنات على أساس تشاركي وعمليات إحصاء الأعداد وتسجيل الحيازة؛

(ز) إنشاء آليات عادلة وفعالة لتسوية النزاعات على الأراضي؛

(ح) تخصيص أموال كافية للوزارات والبلديات والحكومات المحلية لتنفيذ هذه التدابير؛

(ط) اعتماد تشريعات أو تنقيح التشريعات القائمة من أجل الاعتراف بترتيبات الحيازة المتعددة وحمايتها.

٣- إيلاء الأولوية للحلول الموضعية

ينبغي تأمين الحيازة في موضعها الأصلي ما لم توجد ظروف استثنائية تبرر الإخلاء منه بما يتسق مع القانون الدولي لحقوق الإنسان. كما ينبغي ألا تُستخدم اللوائح التنظيمية الرامية إلى حماية الصحة والسلامة العامتين وحماية البيئة، أو إلى تخفيف

تعرض السكان للمخاطر، ذريعة للإخلال بأمن الحيابة. وينبغي إيجاد حلول موضعية كلما كان ذلك ممكناً من أجل: (أ) التخفيف من مخاطر الكوارث والمخاطر التي تهدد الصحة والسلامة العامتين وإدارتها؛ أو (ب) تحقيق التوازن بين حماية البيئة وأمن الحيابة، باستثناء الحالات التي يختار فيها الساكنون ممارسة حقهم في إعادة توطينهم.

٤- تعزيز الوظيفة الاجتماعية للملكية

للملكية وظيفة اجتماعية حيوية تشمل توفير السكن اللائق لفقراء الحضر. وينبغي للدول، لدى تصميم وتنفيذ سياسات الإسكان والسياسات الأخرى ذات الصلة. أن توازن بين حقوق الملكية والوظيفة الاجتماعية للملكية. وبوجه خاص، ينبغي للدول، بما في ذلك السلطات المعنية، أن تعزز إمكانية حصول فقراء الحضر على مساكن مأمونة وجيدة الموقع، بسبل تشمل اتخاذ التدابير التالية:

(أ) إجراء عمليات فحص وتدقيق على نطاق المدن لحصر الأراضي والمساكن والمباني الشاغرة وتلك المستخدمة استخداماً ناقصاً،

(ب) إجراء تقييمات للاحتياجات المساحية من أجل إسكان فقراء الحضر، بمن فيهم الأشخاص الذين لا مأوى لهم، مع أخذ الاتجاهات الراهنة والمتوقعة في الحسبان؛

(ج) تخصيص الأراضي العامة المتاحة لتوفير المساكن لذوي الدخل المنخفض؛

(د) اتخاذ تدابير لمكافحة المضاربة على الأراضي والمساكن والمباني الخاصة ومكافحة استخدامها استخداماً ناقصاً؛

(هـ) اعتماد استراتيجيات ولوائح للتخطيط الحضري تكون شاملة لجميع فئات السكان؛

(و) اعتماد تدابير لتنظيم وحفز سوق الإيجار لذوي الدخل المنخفض وأشكال الحيابة الجماعية؛

(ز) اعتماد تدابير لتنظيم سوق التمويل السكني والمؤسسات المالية العاملة في هذا المجال.

٥- مكافحة التمييز على أساس الحيابة

يجب ضمان الحق في عدم التمييز على أساس الوضع الحيازي وحمايته في القوانين والسياسات العامة والممارسة العملية. كما يجب أن يسري هذا الضمان على جميع أشكال الحيابة. ويجب ضمان عدم التمييز على أساس الوضع الحيازي في السياقات التالية، من جملة سياقات أخرى:

- (أ) إمكانية الاستفادة من الخدمات والمرافق الأساسية؛
- (ب) إمكانية الاستفادة من خدمات نظام الضمان الاجتماعي؛
- (ج) جمع البيانات الرسمية وتقديمها؛
- (د) برامج إدارة الأراضي؛
- (هـ) تشريعات وسياسات الإسكان؛
- (و) التخطيط الحضري؛
- (ز) حيازة الأراضي واستخدامها للأغراض العامة؛
- (ح) إجراءات الشرطة؛
- (ط) المساعدة الإنسانية، بما في ذلك إمكانية الحصول على المأوى.

٦- تعزيز أمن الحيازة للمرأة

تشكل المساواة بين الجنسين بحكم القانون وبحكم الواقع كليهما عنصراً أساسياً للتمتع بالحقوق في السكن اللائق. وفي هذا الصدد، يجب على الدول أن توطد أمن المرأة الحيازي وتحميه، بصرف النظر عن سنّها أو حالتها الزوجية أو المدينة أو الاجتماعية، وأياً كانت طبيعة علاقتها بالأفراد الذكور في الأسرة أو المجتمع.

٧- احترام أمن الحيازة في الأنشطة التجارية

ينبغي للمؤسسات التجارية أن تتخذ جميع الخطوات المناسبة لضمان ما يلي: (أ) عدم وجود أي آثار ضارة بأمن الحيازة ناجمة عن أنشطتها أو علاقاتها التجارية أو متصلة بهما؛ و(ب) معالجة أي آثار ضارة قد تترتب على أنشطتها، بوسائل تشمل إنصاف الأشخاص المتضررين. كما ينبغي للمؤسسات التجارية أن تضمن إجراء مفاوضات شفافة وحرّة وعادلة بشأن أي نقل أو تعديل لحقوق الحيازة، مع الاحترام الكامل لحقوق الأشخاص أو المجتمعات المحلية في قبول العروض أو رفضها.

٨- توطيد أمن الحيازة في إطار التعاون الإنمائي

ينبغي أن تضمن الوكالات الإنمائية المتعددة الأطراف والثنائية أن تكون عملياتها ومشاريعها معززة لأمن الحيازة وألا تخلّ به وذلك بسبيل منها اعتماد سياسات مُلزِمة لصون هذا الأمن تهدف إلى إنفاذ الحق في السكن اللائق. وينبغي لهذه الوكالات أن تدعم الدول التي تفتقر إلى الموارد الكافية لاتخاذ جميع ما يلزم من تدابير لتوطيد أمن الحيازة لصالح فقراء الحضر.

٩- تمكين فقراء الحضر ومساءلة الدول

يشكل فقراء الحضر والمجتمعات المحلية الحضرية الفقيرة طرفين فاعلين أساسيين في توطيد أمن الحيازة. وينبغي أن تكون الدول مسؤولةً أمام فقراء الحضر عن تنفيذ هذه المبادئ التوجيهية بالوسائل التالية، ضمن وسائل أخرى:

- (أ) نشر المعلومات المتصلة بالحيازة وإتاحتها للجميع في الوقت المناسب؛
- (ب) ضمان شفافية جميع عمليات اتخاذ القرارات، بما في ذلك توضيح أسباب اتخاذها؛
- (ج) كفالة مشاركة فقراء الحضر مشاركة حرة ومستتيرة وهادفة في وضع وتنفيذ تدابير تأمين وضعهم الحيازي؛
- (د) استحداث مؤشرات ومقاييس مرجعية ملائمة سياقياً لقياس مستويات التقدم أو التراجع في هذا الصدد؛
- (هـ) إعداد تقارير دورية عما أحرز من تقدم على الصعيدين الوطني والدولي.

١٠- كفالة إمكانية الاحتكام إلى القضاء

ينبغي ألا يشكل وضع الحيازة حاجزاً أمام الأشخاص الذين يلتمسون الانتصاف الفعال من انتهاكات حقوق الإنسان. ويجب على الدول أن تكفل إمكانية اللجوء إلى سبل انتصاف إدارية و/أو قضائية فعالة من انتهاكات الحق في السكن اللائق الناجمة عن الأسباب التالية، ضمن أسباب أخرى:

- (أ) التمييز على أساس الوضع الحيازي، ويشمل ذلك أشكال التمييز المتعددة؛
- (ب) التمييز على أساس أي أسباب محظورة في ما يخص التمتع بأمن الحيازة؛
- (ج) عدم اعتماد تدابير ملائمة وفي الوقت المناسب لمعالجة حالات انعدام أمن الحيازة لصالح فقراء الحضر؛
- (د) تفويض أمن الحيازة لأسباب منها الإخلاء القسري.

ثالثاً - التعليق

ألف - مقدمة

٦- يكفل أمن الحيازة إمكانية إقامة الناس في مساكنهم والتمتع بها دون خوفٍ من عمليات الإخلاء القسري، وهو يمكنهم أيضاً من تحسين أحوالهم السكنية والمعيشية. ويشكل أمن الحيازة أساساً للتمتع بالحق في السكن اللائق بجميع جوانبه وبحقوق الإنسان الأخرى^(٢). وعلى العكس، فمتى أدى انعدام أمن الحيازة إلى الإخلاء القسري وفقدان المأوى، انتهكت العديد من حقوق الإنسان وأنكرت على أصحابها.

٧- والدول ملزمة التزاماً فورياً بكفالة تمتع الأشخاص كافة بدرجةٍ من أمن الحيازة تضمن لهم الحماية القانونية من إخلاء مساكنهم قسراً ومن المضايقات وغير ذلك من التهديدات^(٣). كما أنها ملزمة باتخاذ تدابير تدريجية لتعزيز أمن الحيازة لجميع الأشخاص الذين يستخدمون أراضٍ أو مساكن لتلبية احتياجاتهم السكنية الأساسية ولكنهم لا يتمتعون بهذا الأمن حالياً. بيد أن الحق في أمن الحيازة في موضعها الأصلي ليس مطلقاً وقد تُبطله ظروف استثنائية تبرر الإخلاء بما يتسق مع التزامات الدول بموجب القانون الدولي في ما يتعلق بمراعاة الإجراءات القانونية الواجبة، والتقيّد بمبدأي المعقولية والتناسب، وتقصي جميع البدائل القابلة للتنفيذ^(٤)، من جملة التزاماتٍ أخرى. ومتى وجدت هذه الظروف، يجب على الدول أن تكفل وجود ضمانات للتأكد من أن عمليات الإخلاء القسري وإعادة التوطين تحترم حقوق الأشخاص المتضررين الإنسانية احتراماً كاملاً، بسبل منها إتاحة الحصول على سكن بديل^(٥).

٨- وعلى النقيض من خطاب الملكية السائد، فسنادات الملكية المطلقة ليست الأداة الوحيدة لتحقيق أمن الحيازة. بل إن سياسات تشجيع الملكية الفردية المطلقة كثيراً ما تحدّ في الوقت نفسه، من دعم ترتيبات الحيازة الأخرى. إذ تهدد هذه السياسات باستبعاد وتقويض الوضع الحيازي لشرائح واسعة من سكان المناطق الحضرية وضواحيها، ولا سيما أفقرهم،

(٢) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٤ (١٩٩١) بشأن الحق في السكن الملائم؛ واللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب؛ القرار ٢٣١ بشأن الحق في السكن اللائق والحماية من الإخلاء القسري، حيث يدعو القرار إلى اتخاذ "تدابير ملموسة لتوفير أمن الحيازة لجميع الأشخاص الذين يفتقرون إلى هذه الحماية، وذلك بموافقة الأشخاص المتضررين موافقة مسبقة ومستتيرة"؛ والمبادئ الأساسية، الفقرة ٥٥. ومن النقاط حاسمة الأهمية في هذا الصدد أن عبارة "حقوق الحيازة المشروعة" تُستخدم دون تعريف في المبادئ التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة المسؤولة للحيازة.

(٣) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٤، الفقرة ٨(أ).

(٤) انظر المبادئ الأساسية، الفقرة ٢١.

(٥) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٧ (١٩٩٧) بشأن الحق في السكن الملائم، والمبادئ الأساسية.

الأمر الذي يؤدي إلى نكوص التمتع بالحق في السكن اللائق^(٦). وعلى العكس، يمكن للسياسات المشجعة على تنوع أشكال الحيازة أن تيسر إمكانية حصول مختلف فئات السكان على السكن على نحو آمن.

باء- تقوية الأشكال المتنوعة للحيازة

٩- ينبغي للدول أن تتخذ تدابير فورية وتدرجية لتوفير أمن الحيازة قانوناً لمن يفتقر حالياً إلى حماية هذا الأمن من الأفراد والمجتمعات المحلية^(٧). كما ينبغي للدول أن تجري تقييمات لأثر التدابير المقترحة على حقوق الإنسان، في قطاعي الإسكان والأراضي وفي القطاع المالي. وينبغي أن تدرس هذه التقييمات الآثار المحتملة على جميع أشكال الحيازة القائمة وعلى فئات السكان المعرضة للإجلاء، بما في ذلك التشرّد الناجم عن حركة السوق. وفي حالة وجود أي مخاطر تؤدي إلى تفاقم انعدام أمن الحيازة، ينبغي النظر في إيجاد بدائل، أو استحداث تدابير للتخفيف من هذه المخاطر كإجراء أخير. واستناداً إلى هذه التقييمات، ينبغي للدول أن تتخذ تدابير تشريعية وبرنامجية من أجل تأمين أشكال الحيازة المتنوعة، مع إيلاء الأولوية لوضع ترتيبات لصالح الأشخاص الذين يواجهون حواجز تعوق الأعمال الكاملة لحقوقهم السكنية.

١٠- وقد أدى تسارع التوسع الحضري في العديد من الأماكن إلى نشوء ضواحٍ كبيرة تحيط بالمناطق الحضرية بحيث لم تعد الحدود الفاصلة بين النظم الحضرية والريفية واضحة. وينبغي تشجيع الأنواع التالية من أشكال الحيازة، ضمن أشكال أخرى، وتقويتها وحمايتها، سواء أكانت مستمدة من نظم حيازة عرفية أو دينية^(٨) أو تشريعية أو مختلطة^(٩)، بما يتلاءم مع السياق الحضري أو سياق الضواحي المحدد.

١١- حقوق التملك بوضع اليد. إن الاعتراف القانوني بأولوية حقوق الأشخاص الذين يشغلون أراضٍ أو مساكن عامة أو خاصة أو مجتمعية لفترة محددة قانوناً، عن طريق ملكية للأراضي والمساكن المكتسبة بوضع اليد، على حقوق الملاك الغائبين أو الدولة يشكل تدبيراً مهماً من أجل ضمان استخدام الأراضي والمساكن بأكثر الطرق إنتاجاً من الناحية

(٦) المرجع نفسه، التعليق العام رقم ٣ (١٩٩١) بشأن طبيعة التزامات الدول الأطراف، الفقرة ٩.

(٧) المرجع نفسه، التعليق العام رقم ٤، الفقرة ٨(أ).

(٨) تتمتع نظم الحيازة العرفية والدينية في مجتمعات كثيرة بدرجة عالية من الشرعية الاجتماعية. ونظراً لتنوع مجموعة أشكال الحيازة التي تدرج في إطار هذه النظم والتي تحكم تخصيص الأراضي واستخدامها وإدارتها وتوفير أمن الحيازة، وبعضها شبيه بأشكال الحيازة المبينة في هذا الشرع، فإنها لا تناقض هنا على حدة، رغم خصوصية طابعها.

(٩) تشير نظم الحيازة المختلطة إلى مزيج من نظامي حيازة أو أكثر، بما فيها تلك التي غالباً ما يُشار إليها بالحيازة "غير الرسمية" أو الحيازة "خارج نطاق القانون".

الاجتماعية، والوفاء بحق الجميع في السكن اللائق. فعلى سبيل المثال، تعترف المادة ١٨٣ من الدستور البرازيلي بالتقدم المكسب للحق في الأرض الحضرية المستخدمة بغرض السكن بعد انقضاء مدة خمس سنوات على حيازتها دون انقطاع أو اعتراض، شريطة ألا يكون الحائز مالكا لأي عقارات أخرى.

١٢- وينبغي أن تكون الإجراءات الإدارية والقضائية المتصلة بالاعتراف بالملكية المكتسبة بوضع اليد بسيطة وسريعة وميسورة التكلفة. كما ينبغي الاعتراف بالملكية المكتسبة الفردية والجماعية على حد سواء. وإذا كان المالك الأصلي قد تعرض للتشرد القسري أو أُجبر على ترك منزله، ينبغي توخي الحِطة ضماناً لثلا يعطّل حق الشخص في الملكية المكتسبة بوضع اليد إعمال حق الآخرين في العودة^(١٠).

١٣- حقوق الاستخدام. ينبغي أن يكون حق الأشخاص في استخدام الأملاك العامة والخاصة لتلبية احتياجاتهم السكنية في ظروف معينة حقاً معترفاً به ومحميّاً في القانون وفي السياسات العامة. فعلى سبيل المثال، تمنح "شهادات الرفاه" في ترينيداد وتوباغو حاملها الحق في عدم إجلائهم من قطعة الأرض ما لم تُعتبر إعادة التوطين ضرورية وما لم تُحدّد وتُتاح لهم قطع أرض بديلة^(١١). وفي موزامبيق يجوز منح الأفراد والجماعات الحق في استخدام الأراضي المملوكة للدولة وتحسينها، مما يمكّن الأفراد من رهن المباني المستملكة أو بيعها مع ما يجري في تحسينات في تلك الأرض^(١٢).

١٤- الإيجار. يوفر تأجير قطع الأراضي أو المساكن أو الغرف من قبل ملاك عامين أو خاصين إمكانية السكن لكثير من الأسر الحضرية الفقيرة^(١٣). ويشمل الإيجار الحق في استخدام المسكن لفترة زمنية بسعر محدد، دون نقل الملكية، على أساس عقد خطي أو شفوي.

١٥- وإضافة إلى خيار الإيجار العام وغير السوقي، ينبغي للدول أن تشجع الإيجار الخاص لفقراء الحضر، بوسائل منها وضع سياسات لزيادة رصيد الوحدات السكنية المتاحة للإيجار. وتشمل هذه السياسات تقديم حوافر ضريبية للملاك، وضمائمات أو نظم تأمين ضد عدم دفع الإيجار، وتقديم منح أو قروض منخفضة الفائدة للمؤجرين العقاريين من أجل تحسين الوحدات السكنية المتداعية شريطة أن يؤجروا مستأجرين من ذوي الدخل المنخفض. ففي ولاية نيوجيرسي بالولايات المتحدة الأمريكية، على سبيل المثال، يقدم برنامج حوافر حكوميّ منحاً للمؤجرين العقاريين من أجل توفير مساكن مأمونة ومناسبة وميسورة التكلفة

(١٠) انظر المبادئ المتعلقة برد المساكن والممتلكات إلى اللاجئ والمشردين.

(١١) قانون أراضي الدولة (تسوية وضع الحيازة) رقم ٢٥ الصادر عام ١٩٩٨.

(١٢) قانون الأراضي الموزمبيقي، الصادر عام ١٩٩٧.

(١٣) انظر تقرير المقررة الخاصة المقدم إلى الجمعية العامة، A/68/289، الفقرات ٢٣-٢٦.

لذوي الدخل المنخفض والمتوسط^(١٤). وفي سلوفاكيا، تقدّم إعانات لبناء شقق للإيجار للفئات ذات الدخل المنخفض، بما فيها مجتمعات الروما المحلية المستبعدة اجتماعياً^(١٥). كما ينبغي النظر في تقديم بدلات سكن للمستأجرين ذوي الدخل المنخفض^(١٦).

١٦- وينبغي للدول تنظيم قطاع الإيجار بوسائل تشمل فرض ضوابط مرنة على رفع أسعار الإيجار وتقييد عمليات الإخلاء بما يتسق مع الالتزامات الدولية في مجال حقوق الإنسان^(١٧). وينبغي أن توازن هذه التدابير بين حقوق المستأجرين والمؤجرين. ففي ألمانيا^(١٨)، مثلاً، حيث تسكن معظم الأسر في مساكن مستأجرة، تحدد اللوائح التنظيمية سقفاً لزيادة أسعار إيجار المساكن للمستأجرين المقيمين فيها، مما يحقق لهم درجة أعلى من أمن الحيازة بينما يُبقي على مستوى ربحية الاستثمارات الخاصة في قطاع الإيجار^(١٩). كما ينبغي للدول أن تشجع على استخدام عقود الإيجار الموحدة المراعية لحقوق الإنسان، وإتاحتها بالمجان ودون اشتراط توثيقها.

١٧- الملكية المطلقة. يمنح نظام الملكية الفردية حق السيطرة الكاملة على المساكن والأراضي، وفقاً للقانون واللوائح التنظيمية المحلية، فضلاً عن حقوق الاستملاك بوضع اليد وسلطات الدولة في نزع الملكية. وهذه الخاصية تجعل الملكية المطلقة شكلاً مرغوباً فيه من أشكال الحيازة لدى العديد من الأسر. وبالنظر إلى أن اكتساب حقوق الملكية مكلف بوجه عام، فغالباً ما يلزم تمويل قطاع الإسكان. ويتعرض أمن الحيازة للخطر متى تعرّث الملاك - الشاغلون في سداد القروض وتخلّفوا عن سداد مبالغ الرهون العقارية. وتشكل عمليات حبس الرهون العقارية من جانب المصارف وغيرها من المؤسسات الائتمانية تهديداً حقيقياً للتمتع بالحق في السكن اللائق، وتتضرر منها أفقر الفئات على نحو غير متناسب. وينبغي للدول أن تتخذ جميع التدابير الرامية إلى حماية أمن الحيازة للملاك - الشاغلين ومنع فقدان المأوى والتعرّض لهذه الحالة نتيجة لعمليات حبس الرهون العقارية^(٢٠).

(١٤) The Landlord Incentives Programme, 2013

(١٥) القانون رقم ٢٠١٠/٤٤٣ بشأن إعانات تنمية الإسكان والإسكان الاجتماعي (رد سلوفاكيا على الاستبيان). وكذلك A/68/289، الفقرتان ٣٢ و٣٣.

(١٦) A/68/289، الفقرتان ٣٢ و٣٣.

(١٧) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليقان العامان رقم ٤، الفقرتان ٨(ج) و١٧؛ ورقم ٧، الفقرتان ٩ و١١.

(١٨) A/68/289، الفقرة ٢١. رد ألمانيا على الاستبيان.

(١٩) Kath Hulse, et al., *Secure occupancy in rental housing: conceptual foundations and comparative perspectives*, (Melbourne, Australian Housing and Urban Research Institute, 2011), pp. 89, 122-213. and. انظر أيضاً A/68/289، الفقرات ٣٤-٣٨.

(٢٠) انظر تقرير المقررّة الخاصة إلى الجمعية العامة A/67/286 و A/68/289.

١٨ - الملكية الجماعية. ثمة أنواع عديدة من ترتيبات الملكية الجماعية التي تُقسّم فيها حقوق ملكية الأراضي والمساكن أو حقوق تأجيرها أو استخدامها في إطار هياكل إدارة مشتركة. وتحدّد حقوق الأفراد في هذا النظام وفقاً لقواعد تحددها الجماعة أو يحددها العرف المحلي. ويمكن للترتيبات الجماعية أن تخفّض تكاليف تأمين السكن بإنشاء كيانٍ قانوني واحد. وتعزز الترتيبات الجماعية أيضاً القدرة على تحمل التكاليف بالاستفادة من الموارد الجماعية في صيانة الهياكل الأساسية للمساكن وإصلاحها، والتمكين من الاقتراض والادخار الجماعيين^(٢١). كما يمكن للملكية الجماعية أن توفر درجةً كبيرة من أمن الحيازة وتحمي من خطر الشراء العدواني من جانب الفئات الأعلى دخلاً والمضاربين، وذلك بتحويل الجماعة صلاحيات اتخاذ القرار، بما في ذلك الحق في البيع الجماعي. وتشمل أشكال الملكية الجماعية ما يلي:

١٩ - التعاونيات السكنية. تُنشئها مجموعة من الأشخاص يشكلون كياناً قانونياً واحداً من أجل استحداث وصيانة مشروع إسكان لفائدة أعضائها الجماعية^(٢٢). وفي بلدان كأوروغواي والسويد والفلبين، تساعد البرامج الحكومية المجتمعات المحلية على شراء الأراضي وتطويرها وإدارتها بغرض الإسكان التعاوني. فمنذ عام ١٩٦٨ يوجد لدى أوروغواي تنظيم تشريعي للتعاونيات، وتوجد فيها حالياً قرابة ٦٠٠ تعاونية تُسكن نحو ٢٠.٠٠٠ أسرة^(٢٣). وإن نجاح التعاونيات كهيئات موفّرة للمساكن لذوي الدخل المنخفض يعزى في جزء كبير منه إلى وجود اتحاد التعاونيات السكنية المتعاضدة، الذي يدعم المشاركة الديمقراطية للأسر وجهودها المشتركة في بناء المساكن وإدارتها الذاتية له^(٢٤). وفي الأرجنتين، أنشأت بلدية بوينوس آيريس برنامج ائتمان لصالح التعاونيات السكنية^(٢٥).

٢٠ - استثمارات الأراضي المجتمعية. تقدمها منظمات غير ربحية خاضعة للسيطرة المجتمعية تشتري الأراضي بغرض توفير السكن ميسور التكلفة^(٢٦). وفي هذا النظام تُنحى الأراضي من أسواق المضاربات حفاظاً على القدرة على تحمل التكاليف، ويُتاح الحصول عليها بعقود إيجار طويلة الأجل لصالح مشاريع الإسكان ومؤسسات الأعمال والزراعة الحضرية والمرافق المجتمعية. وقد ازدادت شعبية استثمارات الأراضي المجتمعية منذ ثمانينات القرن العشرين،

(٢١) A/68/289، الفقرة ٤٣ وما يليها.

(٢٢) المرجع نفسه، الفقرات ٤٨-٥٥.

(٢٣) القانون رقم ١٣٧٢٨ الصادر عام ١٩٦٨، المنظم بموجب المرسوم رقم ٦٩/٦٣٣.

(٢٤) رد أوروغواي على الاستبيان.

(٢٥) القانون رقم ٣٤١ لبوينوس آيريس.

(٢٦) A/68/289، الفقرات ٥٦-٦٢.

وبخاصة في الولايات المتحدة حيث أنشئ ما يربو على ٢٦٠ استثماراً^(٢٧). ومن العوامل الرئيسية في نجاح هذه الاستثمارات التنظيم المجتمعي، ومِنَح الأراضي والدعم المالي من حكومات البلديات.

٢١- نماذج الحيازة المختلطة. تجمع بين التعاونيات والمؤسسات الاستثمارية للأراضي المجتمعية، حيث تمتلك التعاونية السكنية المجمّعات السكنية وتديرها، بينما تمتلك المؤسسة الاستثمارية للأراضي المجتمعية أرض المشروع، مما يوفر مستوى إضافياً من حماية القدرة على تحمل التكاليف. فعلى سبيل المثال، تمتلك شركة كوبر سكوير الاستثمارية للأراضي المجتمعية، بمدينة نيويورك، الأراضي التي أنشئت عليها أكثر من ٣٠٠ وحدة سكنية لذوي الدخل المنخفض في مجمّعات سكنية أسرية تمتلكها وتديرها جمعية للإسكان المشترك^(٢٨).

٢٢- وينبغي للدول أن تعتمد تدابير تهدف إلى تعزيز أشكال الحيازة الجماعية تشمل إنشاء أطر تشريعية ومؤسسية داعمة وأدوات تمويل مناسبة^(٢٩). كما ينبغي للدول أن تنظر في دعم استراتيجيات الحيازة الجماعية لمساكن ذوي الدخل المنخفض عن طريق تخصيص الأموال العامة والأراضي الحضرية جيدة الموقع، ومنح الإعفاءات من الضرائب على الممتلكات، ومزايا ضريبية أخرى^(٣٠).

جيم - تحسين مستوى أمن الحيازة

٢٣- ينبغي للسلطات المحلية أن تجري تقييمات على نطاق المدن لفئات الحيازة القائمة ودرجة أمن الحيازة التي توفرها كل منها. وينبغي أن يشدد التقييم على الأسباب الكامنة وراء انعدام أمن الحيازة، كعدم كفاية التخطيط الحضري، أو اللوائح الاستيعادية المتعلقة بالبناء وتقسيم الأراضي إلى مناطق، أو القوى السوقية، أو الاقتصاد السياسي، أو العوامل الثقافية والاجتماعية، بما فيها التمييز. وينبغي للسلطات أن تحدد المستوطنات والفئات السكانية التي تعيش في المناطق الحضرية وضواحيها والتي لا تتمتع بأمن الحيازة ولا بالجوانب الأخرى للحق في السكن اللائق، بمن فيها السكان الذين لا مأوى لهم. كما ينبغي للسلطات أن تحدد المناطق المعرضة لترقية الحضرية للأحياء الفقيرة وللزيادات المفاجئة في الإيجارات وأسعار المساكن، مما قد تسفر عن انعدام أمن الحيازة في المستقبل.

(٢٧) أنشئت مؤسسات استثمارية للأراضي المجتمعية في أستراليا وإنكلترا وبلجيكا وكندا. انظر:

www.clnetwork.org/About-CLTs/What-Are-Community-Land-Trusts; D. Diacon, et al., *Redefining the Commons* (Coalville, Building and Social Housing Foundation, 2005), pp. 4-7

(٢٨) Tom Angotti, *Community Land Trusts and Low-Income Multifamily Rental Housing: The Case of Cooper Square, New York City*, Working Paper (Lincoln Institute of Land Policy, 2007), pp. 3 and 5-7

(٢٩) على سبيل المثال، قانون الإسكان (الاسكتلندي) الصادر عام ٢٠٠١، الفقرات ٨٣-٨٦ بشأن إنشاء تعاونية لإدارة شؤون المستأجرين.

(٣٠) A/68/289، الفقرات ٤٨-٥٥.

٢٤- وينبغي تعميم التقييمات على الجمهور، بمن فيه قاطنو المستوطنات، في شكل يُتاح الاطلاع عليه من أجل مناقشتها والتحقق منها. وينبغي الاسترشاد بهذه التقييمات في إعداد استراتيجيات على نطاق المدن لتأمين الحيازة في مختلف الحالات، بمشاركة قوية من القاطنين.

٢٥- وفي غياب خيارات الإسكان معقول التكلفة، يتزايد عثور فقراء الحضر على حلول حيازة قائمة على مساعدة الذات في المناطق الحضرية وضواحيها. فبرامج مثل برنامج بان مانكونغ التايلندي الوطني للإسكان الجماعي في تايلند، على سبيل المثال^(٣١)، يمكن أن تعترف بالمستوطنات وتُحسّنها على نطاق المدن. وينبغي أن تعالج الاستراتيجيات المعتمدة حالة المستوطنات المنشأة على الأراضي العامة والخاصة على حد سواء، مع افتراض استحسان الحلول الموضوعية، ما لم يفضل القاطنون خياراً آخر.

٢٦- والدول ملتزمة باستخدام الحد الأقصى من الموارد المتاحة إعمالاً لحقوق الإنسان. وتشكل الأراضي العامة مورداً أساسياً متاحاً للدولة من أجل إعمال الحق في السكن اللائق. وبذلك، وما لم توجد ظروف استثنائية، ينبغي أن تؤمّن بموجب القانون وفي الموقع الأصلي^(٣٢) ترتيبات الحيازة للأسر المعيشية والمجتمعات المحلية القاطنة على أراضي الدولة، وليست لديها خيارات أخرى للسكن اللائق.

٢٧- كما ينبغي للدول أن تيسّر الحلول الموضوعية لمشاكل الحيازة، متى تسنى ذلك، للسكان على ملك خاص وليست لديهم خيارات أخرى للسكن اللائق. وتشمل خيارات تأمين الحيازة للسكان، على أساس فردي أو جماعي، ما يلي:

- (أ) الاعتراف بحقوق الملكية المكتسبة بوضع اليد؛
- (ب) تأجير المالك العقار بأسعار معقولة مع توفير الحماية القانونية للمستأجر؛
- (ج) بيع العقار بدعم من الدولة عند الاقتضاء؛
- (د) بيع العقار للدولة، أو نزع ملكيته كتدبير أخير، بغرض منح الساكنين حقوق الاستخدام أو الاستئجار أو غيرها من الحقوق المتعلقة بأمن الحيازة؛
- (هـ) تقاسم الأراضي بحيث تخصصّ أراضٍ كافية للملاك والساكنين؛
- (و) نزع ملكية العقار مع دفع تعويض وما يستتبعه ذلك من منح الساكنين حقوق الاستخدام أو الاستئجار أو غيرها من الحقوق المتعلقة بأمن الحيازة. وينبغي ألا يُنظر في هذا الخيار إلا كملاذ أخير لدى فشل الإجراءات الأخرى، نظراً لارتفاع كلفته المالية على الدولة.

(٣١) رد تايلند على الاستبيان.

(٣٢) انظر Centre on Housing Rights Evictions, *Human Rights and Slum Upgrading* (2005). Available from http://sheltercentre.org/sites/default/files/COHRE_HumanRightsAndSlumUpgrading.pdf.

٢٨- وينبغي لسطات البلديات أن تراجع التشريعات ولوائح التخطيط القائمة على أساس تقييم أمن الحياة. وينبغي أن تُدمج الخطط الحضرية المستوطنات في نظم المدن ومرافقها وهياكلها الأساسية. ويمكن، مثلاً، أن تسمى الخطة مستوطنات ذوي الدخل المنخفض "مناطق خاصة"، مع وضع لوائح تسمح بزيادة تحسينها. فعلى سبيل المثال، تُنشئ قوانين تقسيم الأراضي إلى مناطق في بعض المدن البرازيلية مناطق خاصة للنفع المجتمعي، لها لوائح خاصة تعكس واقع تشكيلات المستوطنات. ويمكن ذلك من الاعتراف بالمستوطنات رسمياً كجزء من المدينة باستخدام آليات تشاركية^(٣٣).

٢٩- وينبغي أن تتضمن الخطط الحضرية استراتيجيات تُعتمد على نطاق المدن في ما يتعلق بأي عملية إعادة توطين ضرورية. وينبغي أن تحدد هذه الخطط المواقع المتاحة والمناسبة والمأمونة لإعادة التوطين، بما يكفل إمكانية الحصول على فرص كسب الرزق والوصول إلى الخدمات والمرافق. ولا يجوز القانون الدولي لحقوق الإنسان عملية إعادة التوطين إلا بعد تقييمها وبالتشاور المجتمعي، ورهنًا بمراجعة إدارية وقضائية لحالة تعذر تحسين الوضع الأصلي نظراً لظروف استثنائية وعدم وجود بدائل للإخلاء قابلة للتنفيذ^(٣٤). وينبغي ألا تعيد السلطات توطين أي أسرة معيشية قبل أن تكون قد اعتمدت سياسة إعادة توطين تتسق تماماً مع التزاماتها بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان.

٣٠- وينبغي للدول أن تعمل مع مستوطنات المجتمعات المحلية في سبيل الاعتراف بترتيبات الحياة الخاصة بها وتأمينها (سواء في الوضع الأصلي أو من أجل الاستعداد لإعادة التوطين). وينبغي للسلطات المعنية أن تيسر عمليات رسم خرائط المستوطنات وإحصاء الأعداد بقيادة شعبية من أجل جمع بيانات عن هذه المستوطنات وعن الأسر المعيشية القاطنة فيها، بالاستعانة بأدلة شفوية وخطية على حد سواء^(٣٥). وينبغي للدول أيضاً أن تشجع على التنظيم والتعبئة المجتمعيين وتمكين من ذلك في جميع مراحل هذه العمليات، وأن تزيل أي عقبات تعترض حرية التجمع وتكوين الجمعيات^(٣٦). وينبغي ألا تُجرى أي مفاوضات مجتمعية مع الدولة إلا عن طريق ممثلين شرعيين لهذه المجتمعات. وينبغي كذلك أن تكفل جميع الأطراف الفاعلة المعنية مشاركة فئات المجتمع المحلي المهمشة في هذه العمليات مشاركة هادفة. كما ينبغي دعم مشاركة تلك الفئات التي غالباً ما تُغفل حقوقها ومصالحها، بمن فيها المستأجرون.

(٣٣) Rolnik et al., Zonas Especiales de Interés Social en ciudades brasileñas, paper presented at the Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana, Quito, Ecuador, 2013.

(٣٤) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٧، والمبادئ الأساسية، الفقرة ٢١ والفقرات ٣٨-٤٠.

(٣٥) انظر Paul Mundy et al., *Count me in: Surveying for tenure security and urban land management* (www.glt.net/index.php/resources/publications/(UN-Habitat and GLTN, 2010). Available from publications-list/finish/3-glt-documents/80-count-me-in-surveying-for-tenure-security-and-urban-land-management-eng-2010.

(٣٦) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادتان ٢١ و٢٢.

٣١- ويمثل تسجيل حقوق الحيازة في نظام معلوماتٍ عن الأراضي خطوةً مهمةً صوب تحقيق أمن الحيازة. بيد أنه يتعين إيلاء اعتبارٍ لخطر الزيادات المفاجئة في الأسعار إثر تسجيل حقوق الحيازة، الأمر الذي قد يؤدي إلى إجلاء أفقر الأسر المعيشية، بمن فيها الأسر المستأجرة، وذلك لأسباب اقتصادية. وينبغي تشجيع خيارات الحيازة التي تحمي من هذه المخاطر، كالتعاونيات واستثمارات الأراضي المجتمعية. كما ينبغي تأمين الإجراءات خلال عملية التسجيل بعقودٍ مسجلةٍ لحماية المستأجرين من زيادات الإيجارات بما يفوق قدرتهم المالية. وينبغي كذلك إيلاء اعتبارٍ لإتاحة خيارات مناسبة للحيازة الآمنة تعكس احتياجات الأسر المعيشية والمجتمعات المحلية التي يتسم نمط حياتها بالتنقل.

٣٢- وينبغي أن تكون نظم المعلومات المتعلقة بأراضي المستوطنات بسيطة وميسورة التكلفة ومتاحة وشفافة. وينبغي أن تُتاح للأشخاص فرص الطعن في ترتيبات الحيازة المسجلة أو توضيحها أو الاستفسار عنها من خلال عملية مناسبة، بما في ذلك عرض الخرائط على الجمهور. وخلافاً للسجلات العقارية التقليدية، ينبغي أن تعكس نظم المعلومات المتعلقة بأراضي المستوطنات حقوق الحيازة المختلفة والمتداخلة، لا حق الملكية المطلقة فحسب، وواقع مساحات في المستوطنات الحضرية. فعلى سبيل المثال، يمكن نموذج نطاق الحيازة الاجتماعية، الذي استحدثته الشبكة العالمية لحيازة الأراضي، من تسجيل أشكال متعددة للملكية الفردية والجماعية، والحقوق المتداخلة، والوحدات المساحية المخالفة في المستوطنات الحضرية^(٣٧).

٣٣- وينبغي أن تعترف الدول، والمرافق العامة والخاصة والجهات مقدمة الخدمات، ومؤسسات الأعمال وغيرها من الأطراف الفاعلة، بحقوق الحيازة المسجلة في نظم معلومات المستوطنات وأن تحترمها، على قدم المساواة مع السجلات التقليدية للأراضي.

٣٤- وينبغي أن يساعد عمل الأخصائيين التقنيين المهنيين، بمن فيهم خبراء المسح والمخططين والموثقون، واستخدام التكنولوجيا، كصور السواتل والنظم العالمية لتحديد المواقع، في تيسير رسم الخرائط وعمليات تسجيل الحيازة في المجتمعات المحلية، وينبغي ألا يشكلوا عائقاً أمام إنشاء نظم متاحة وميسورة التكلفة لإدارة الأراضي.

٣٥- وينبغي للدول أن تُنشئ، بالتشاور مع المجتمعات المحلية، آليات محلية لتسوية النزاعات، تكون مشروعة اجتماعياً وملائمة ثقافياً، من أجل معالجة ما ينشأ من نزاعات خلال هذه العمليات. وينبغي أن تكون آليات تسوية النزاعات محايدة وعادلة وكفؤة وشفافة، ومتفقة مع حقوق الإنسان، وميسورة التكلفة ومتاحة للجميع. وينبغي التشجيع على التفاوض والوساطة بين أطراف أي نزاع متى تسنى ذلك، تعزيزاً لفرص التوصل إلى نتائج مفيدة لجميع الأطراف تؤمن حقوقها الحيازية.

(٣٧) نموذج مستخدم في مدينة مبالي في إطار مشروع مشترك بين وزارة الأراضي والإسكان والتنمية الحضرية الأوغندية، والشبكة العالمية لحيازة الأراضي، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (مؤهل الأمم المتحدة)، والشبكة الدولية لمنظمات سكان الأحياء الفقيرة. انظر: www.glt.net/index.php/land-tools/social-tenure-domain-model-stdm.

دال - إيلاء الأولوية للحلول للمضية

٣٦- ثمة ظروف مشروعة قد تكون إعادة التوطين في ظلها، بما يتسق مع القانون الدولي لحقوق الإنسان، تدبيراً مناسباً من أجل حماية صحة وسلامة الساكنين المعرضين لكوارث طبيعية أو أخطار بيئية، أو من أجل الحفاظ على الموارد البيئية الحساسة. بيد أن إساءة استخدام اللوائح الرامية إلى حماية الصحة والسلامة العامتين أو البيئة من أجل تبرير إجلاء الأسر المعيشية الفقيرة دون وجود خطر حقيقي، أو بوجود خيارات أخرى متاحة، إنما تتعارض مع القانون الدولي لحقوق الإنسان^(٣٨).

٣٧- وفي حال وجود خطر حقيقي على الصحة والسلامة أو البيئة، يجب على الدول، قبل أن تتخذ أي قرارات إخلاء، أن تتقصى جميع البدائل القابلة للتنفيذ بالتشاور مع الأشخاص المتضررين. وينبغي، على وجه التحديد، أن تستخدم الدول جميع مواردها المتاحة، بوسائل تشمل طلب المساعدة الدولية، من أجل تقصي البدائل الموضعية للتخفيف من المخاطر وإدارتها، بصرف النظر عن وضع الساكنين الحيازي وأوضاعهم السكنية، ما لم يؤثر إعادة توطينهم في مساكن لائقة بديلة^(٣٩).

٣٨- وينبغي إيلاء الأولوية للبنى السكنية المتداعية في المناطق المعرضة للخطر، كتلك الممتدة على خطوط متصدعة أو الواقعة على منحدرات شديدة الانحدار أو على ضفاف الأنهار، من أجل إدخال تحسينات إضافية عليها لصالح الساكنين الحاليين، متى كان ذلك قابلاً للتنفيذ. وينبغي للدول أن تتقصى الخيارات التقنية، كبناء السدود والمصدات الجدارية، من أجل تحويل هذه المناطق إلى مواقع مأمونة للسكن. فعلى سبيل المثال، أسفر مشروع تشاركي في الوادي الأدنى لنهر ليمبا بالسلفادور عن بناء مساكن آمنة وإعادة إسكان الأشخاص الذين يعيشون في مناطق خطيرة، وتحسين إدارة الغابات كمصدات طبيعية للفيضانات، وإنشاء نظام لإدارة المخاطر والإنذار المبكر^(٤٠). وينبغي للدول أن تعمل على زيادة وعي سكان المناطق الخطرة وتساعدتهم على تحسين البيئة التي يعيشون فيها^(٤١).

٣٩- وحيثما تشكل المستوطنات خطراً على الموارد الطبيعية، كالحدايق والخطوط الساحلية والأنهار والبحيرات والأراضي الرطبة، ينبغي للدول تقصي الخيارات المتاحة بالتشاور مع الأشخاص المتضررين حمايةً لكل من البيئة، وأمن الساكنين الحيازي وسبل

(٣٨) للاطلاع على معايير إعادة التوطين بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، انظر: اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليقان العامان رقم ٧ ورقم ٤، والمبادئ الأساسية.

(٣٩) المرجع نفسه.

(٤٠) A. Lavell, "The Lower Lempa River Valley, El Salvador: From Risk to Sustainability. Experience with a Risk Reduction and Development Project", in G. Bankoff, et al. (eds), *Mapping Vulnerability: Disasters, Development and People* (Earthscan, 2003).

(٤١) انظر International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Participatory Approach for Safer Shelter Awareness* (2011).

كسبهم للرزق. فعلى سبيل المثال، يمكن معالجة هذين الشاغلين بإعادة هيكلة الأراضي على نحو تشاركي والتحسين الإضافي للمستوطنات الممتدة على مسطحات مائية، بما في ذلك تحسين خدمات التصحاح وتصريف النفايات. وقد اتخذت الحكومة المحلية لمدينة سورابايا بإندونيسيا تدابير تصاعديّة في هذا الاتجاه، عن طريق برنامج استراتيجيات المستوطنات والهياكل الأساسية الحضرية، الذي أنشئ في عام ٢٠١٠. وقد أسفر هذا البرنامج عن تحسين أحوال الهياكل الأساسية (الرصف والصرف وإدارة النفايات) في منطقة بوزيم موروكريمبانغان، بما في ذلك أحوال الهياكل الأساسية للمساكن على امتداد المناطق الواقعة على ضفاف الأنهار^(٤٢).

٤٠- ولجميع الأشخاص المحتمل تضررهم الحق في الاطلاع على معلومات عن المخاطر التي تهدد الصحة والسلامة أو البيئة، وينبغي أن تتاح لهم فرص للمشاركة النشطة في عمليات تقصي بدائل الحلول الموضوعية واتخاذ القرارات. وينبغي أن يخضع أي قرار بإعادة توطين الأسر المعيشية للمراجعة القضائية.

هاء- تعزيز الوظيفة الاجتماعية للملكية

٤١- غالباً ما يكون عدم قدرة الفقراء على الحصول على مساكن حضرية مأمونة وجيدة الموقع نتيجة مباشرة للسياسات المشجعة لتحويل الأراضي والمساكن إلى سلع، الأمر الذي يخلّ بوظيفتهما الاجتماعية. ومع تزايد أسعار وأجور المساكن بما يفوق قدرة الأشخاص المالية، وبخاصة في وسط المدن، يصبح اللجوء إلى بدائل غير مأمونة قائمة على مساعدة الذات، بما في ذلك النوم في الأماكن العامة، الخيار الوحيد المتاح أمامهم.

٤٢- وتهدف سياسات تعزيز الوظيفة الاجتماعية للملكية إلى ضمان تخصيص الأراضي واستخدامها وتنظيمها على نحو يلبى الاحتياجات الفردية والاجتماعية على السواء^(٤٣). وتُفرض قيود على حقوق الملكية الخاصة بغرض تعزيز المصالح الاجتماعية والرفاه العام^(٤٤). وتعترف الدول اعترافاً أصيلاً بالوظيفة الاجتماعية للأراضي وذلك بتحصيل ضرائب الملكية، وممارسة صلاحيات نزع الملكية للمصالح العام، وسن قوانين الملكية المكتسبة بوضع اليد، والتخطيط الحضري الذي يحدد مساحات للاستخدام العام وحماية البيئة، من جملة وسائل أخرى. وينبغي للدول أن تتخذ مزيداً من التدابير لضمان الاستخدام الأمثل للأراضي الخاصة والعامة على حد سواء من أجل إنفاذ وظيفتها الاجتماعية، بما في ذلك توفير السكن اللائق لفقراء الحضر.

(٤٢) “Slums and Squatters – upgrading at local level”, City of Surabaya (2013); Happy Santosa, “Environmental management in Surabaya with reference to National Agenda 21 and the social safety net programme”, *Environment & Urbanization*, vol. 12, No. 2 (2000), p. 181

(٤٣) انظر Leticia Osorio, *The Social Function of Property and the Human Rights to Security of Tenure in Latin America with a Particular Focus on Brazil* (University of Essex, 2013)

(٤٤) انظر محافظة بوينوس آيريس، القانون رقم ١٤٤٤٩، المادتان ١٠ و ١١.

٤٣- عمليات الفحص والتدقيق الخاصة بالأراضي والمساكن غير المستخدمة وتقييم الاحتياجات السكنية. ينبغي إجراء عمليات فحص وتدقيق بخصوص الأراضي والمساكن والمبانى غير المستخدمة أو المستخدمة استخداماً ناقصاً، العامة منها والخاصة، بالافتتان مع عمليات تقييم لاحتياجات فقراء الحضر السكنية، بمن فيهم الذين لا مأوى لهم، بهدف الموازنة بين مدى وفرة المساكن والاحتياجات المساحية. وينبغي أن تُراعى في تقييم الاحتياجات السكنية الحالية والمتوقعة أنماط التوسع الحضري، واتجاهات الهجرة والنمو السكاني، ومعدلات الشيخوخة. ففي جنوب أفريقيا، على سبيل المثال، أمرت المحكمة العليا مدينة كيب تاون بإجراء عملية فحص وتدقيق بخصوص قطع الأراضي غير المستخدمة من أجل إسكان الأشخاص الذين يواجهون خطر الإجماع^(٤٥).

٤٤- تخصيص الأراضي العامة لتوفير السكن. ينبغي للدول أن تستخدم الأراضي العامة المتاحة، بما فيها تلك التي تحصل عليها البلديات عن طريق الحجوزات الضريبية ووسائل أخرى، من أجل تلبية احتياجات فقراء الحضر السكنية الحالية والمتوقعة، باستخدام ترتيبات مناسبة للحيازة الآمنة. وللدول أن تختار توفير السكن اللائق أو أن تضمن تهيئة الأحوال اللازمة لتمكين متلقي الخدمة من بناء المساكن أو ترميمها بأنفسهم.

٤٥- تدابير مكافحة المضاربة على الأراضي والمساكن الخاصة واستخدامها استخداماً ناقصاً. ينبغي للدول أن تعتمد طائفة من التدابير بهدف الحد من المضاربات العقارية ونقص استخدام الأراضي والمساكن الخاصة. ويمكن زيادة الالتزامات الضريبية المفروضة على العقارات ناقصة الاستخدام زيادة تصاعديّة من أجل ردع المضاربة والإهمال^(٤٦). كما يمكن تمكين السلطات العامة من اكتساب حقوق في قطع الأراضي غير المستخدمة وذلك من أجل استخدامها في توفير المساكن لذوي الدخل المنخفض. ففي كولومبيا، يُنشئ قانون الإصلاح الحضري "إقرار أولوية التنمية"، الذي يضطر بموجبه ملاك الأراضي الفضاء الراغبين عن إعادة استخدامها إلى بيعها. وإن لم تُبَع الأرض في مزاد، يجوز للدولة نزع ملكيتها بسعر يعادل نسبة ٧٠ في المائة من قيمة وعائتها الضريبي لأغراض الإسكان الاجتماعي^(٤٧). وقد استخدمت هولندا، كنظام بديل، نظاماً يُجيز للسلطات المحلية أن تتولى مؤقتاً إدارة العقارات الشاغرة بغرض طرحها للإسكان الاجتماعي بالإيجار. ويمكن للسلطة المحلية استرداد المبلغ المستحق لها عن تجديد العقار عن طريق الإيجار، وبذلك يستفيد المستأجر والمالك كلاهما من ترميمه^(٤٨).

(٤٥) *Lyton Props and Robert Ross v. Occupiers of isiQalo and City of Cape Town*, judgement of 3 June 2013.

(٤٦) ينبغي ألا يطبق الالتزام الضريبي على العقار الشاغر لأن مالكة قد شرّدت قسراً ولا يمكنه العودة إليه.

(٤٧) القانون رقم ٩ الصادر عام ١٩٨٩، المعدّل بموجب القانون رقم ٣٨٨ الصادر عام ١٩٩٧ (رد كولومبيا على الاستيطان). María Mercedes Maldonado, "Fortalezas y fisuras del uso de la expropiación para fines urbanos en Colombia. Revisión a partir de la experiencia de Bogotá" in *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas*, Antonio Azuela (coord.) (Mexico, UNAM, 2013), pp. 231-268.

(٤٨) انظر، United Kingdom, Office of the Deputy Prime Minister, *Empty Homes: Temporary Management*, *Lasting Solutions: A consultation paper* (London, 2003), paras. 52 and 57 and annex 5.

٤٦- التخطيط الحضري الشامل للجميع. يشكل التخطيط الحضري الشامل للجميع أداةً لتعزيز تكامل المجتمعات المحلية وضمان توفر المساكن جيدة الموقع للفقراء. ويقتضي تقسيم الأراضي إلى مناطق على أساس شاملٍ للجميع تخصيص نسبة من العقارات في أحياء المدن لإسكان ذوي الدخل المنخفض، ويمكن لإجراء التقسيم هذا، إذا ما اقترن بولايةٍ تهدف إلى الحفاظ على القدرة على تحمل التكاليف مع مرور الوقت، أن يوفر السكن اللائق لفقراء الحضر. وتقتضي لوائح تقسيم الأراضي إلى قطع وتطويرها على أساس شاملٍ للجميع تخصيص نسبة من المساكن المستحدثة لإسكان ذوي الدخل المنخفض. ففي فرنسا، على سبيل المثال، يجب تخصيص نسبة ٢٥ في المائة من جميع المساكن المستحدثة في كل منطقة حضرية يتجاوز عدد سكانها ٥٠.٠٠٠ نسمة للإسكان الاجتماعي^(٤٩). وتوجد سياسات مماثلة في اسكتلندا وإنكلترا وأيرلندا وشيلي وكندا وكولومبيا وملديف والولايات المتحدة، ضمن بلدان أخرى^(٥٠). كما أن تحديد سقف لمساحات قطع الأراضي في المناطق السكنية يمكن أن يخفف كلفة المساكن بتشجيع بناء المباني السكنية ذات الكثافة السكانية العالية.

٤٧- ويمكن تيسير عملية التجديد الحضري الشامل للجميع بإجراء عمليات لإعادة هيكلة الأراضي تستند إلى نهج تشاركي. حيث تشترك المجتمعات المحلية في تخطيط وإعادة تطوير قطع الأراضي المخصصة الخاصة بها من أجل تحسين الهياكل الأساسية والخدمات، وتكثيف المناطق الحضرية في بعض الحالات^(٥١). فتُجمع قطع الأراضي المجزأة ثم يعاد تقسيمها إلى قطع من أجل استخدام المساحات الحضرية على نحو أفضل.

٤٨- تدابير تنظيم الأسواق والمؤسسات المالية. لقد كان لرفع الضوابط التنظيمية عن الأسواق المالية، إلى جانب اعتماد سياسات تولى الأولوية للملكية المساكن، آثار ضارة بكثير من الأسر المعيشية الفقيرة^(٥٢). وتسببت القروض غير المضمونة، وحالات التخلف عن السداد، وعمليات حبس رهون العقارية في انعدام أمن الحياة وعمليات إجلاء السكان في بلدان عديدة^(٥٣). وكثيراً ما تعتمد المؤسسات المالية، بما فيها مؤسسات القروض المتناهية الصغر، إلى تحصيل أسعار فائدة أعلى من الفقراء للتخفيف من تزايد حدة خطر التخلف عن السداد. وفي بعض الحالات، استهدف المقرضون الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض استهدافاً شرساً بمنحها قروضاً بشروط استغلالية، دون توضيح بنود وشروط عقود

(٤٩) القانون رقم ٢٠١٣-٦١ (رد فرنسا على الاستبيان).

(٥٠) ردود تايلند وشيلي وفرنسا وكولومبيا وملديف والمملكة المتحدة على الاستبيان.

(٥١) انظر Participatory and Inclusive Land Readjustment Approach (PiLaR), GLTN and UN-Habitat at: www.gltm.net/index.php/projects/participatory-and-inclusive-land-readjustment-pilar

(٥٢) انظر A/67/286 و A/68/289.

(٥٣) انظر، على سبيل المثال، تقرير المقررة الخاصة عن بعثتها إلى الولايات المتحدة الأمريكية، A/HRC/13/20/Add.4، الفقرتان ٤٧ و ٤٨.

الإقراض، متجاهلين قدرتها على السداد^(٥٤). وينبغي للدول أن تحظر ممارسات الإقراض المحجف وتعتمد لوائح تضمن تناسب مدفوعات الرهون العقارية مع مستويات الدخل وعدم مساسها بتلبية الاحتياجات الأساسية الأخرى. كما ينبغي أن تُلزم هذه اللوائح بالإفصاح التام عن شروط القروض لطالبيها وإبلاغهم بها كاملةً وبأشكال يسهل الاطلاع عليها ولغات يسهل فهمها^(٥٥).

٤٩ - وينبغي وضع ضمانات تنظيمية لحماية الأسر المعيشية المتخلفة عن السداد والمتضررة من حبس الرهون العقارية، بما يشمل حظر إجلائها إلى أن يتيسر لها الحصول على سكن لائق بديل. وفي إنكلترا وويلز، يُلزم بروتوكول بشأن إجراءات ما قبل التقاضي المتعلقة بمطالبات الملكية المقرضين والمقترضين باتباع الإجراءات الرامية إلى ضمان عدم اللجوء إلى وضع اليد إلا كتدبير أخير بعد فشل كل المحاولات المعقولة لتسوية الوضع^(٥٦). وفي مدينة ريتشموند بولاية كاليفورنيا، صوتت البلدية لصالح استخدام سلطاتها في الاستملاك العام للحجز على الرهون العقارية المستحقة على الأسر المتخلفة عن السداد أو المعرضة للتخلف عنه متى رفض المستثمر بيعها. وبموجب هذا النظام، تدفع بلدية المدينة للمستثمر القيمة السوقية الحالية للرهن العقاري، وهي غالباً ما تكون أقل بكثير من قيمة المبلغ المستحق له، ثم تدعم خيارات لإعادة التمويل ميسورة التكلفة للمالك المسكن^(٥٧). وفي الأندلس بإسبانيا، يُجيز مرسوم بقانون، مطعون فيه حالياً، للحكومة المحلية نزع ملكية المساكن الشاغرة التي استولت عليها المصارف ومؤسسات المقاولات بوضع اليد من أجل إسكان الأسر التي فقدت منازلها^(٥٨).

(٥٤) انظر Elvin K. Wyly, et al., “American Home: Predatory mortgage capital and neighbourhood spaces of race and class exploitation in the United States”, *Swedish Society for Anthropology and Geography*, 88B, pp. 105–132.

(٥٥) في هذا السياق، انظر *Gudwana v. Steko Development CC and Others*, judgement of South African Constitutional Court, 11 April 2011.

(٥٦) معلومات متاحة عبر الرابط التالي: www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/protocol/prot_mh.

(٥٧) Lydia Depillis, “Richmond’s rules: Why on California town is keeping Wall Street up at night”, *The Washington Post*, 5 October 2013. Available from www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2013/10/05/richmonds-rules-why-one-california-town-is-keeping-wall-street-up-at-night/

(٥٨) إقليم الأندلس الذي الحكم، المرسوم بقانون رقم ٦/٢٠١٣؛ نافراً، القانون الإقليمي رقم ٢٤/٢٠١٣. وبموجب هذين المرسومين، يتلقى المقرض نسبة اثنين في المائة من قيمة العقار سنوياً ويجوز له استعادة ملكيته القانونية بعد ثلاث سنوات. وكلا التدبيرين مطعون فيه حالياً من جانب الحكومة المركزية في ضوء الحماية الدستورية للملكية.

واو - مكافحة التمييز على أساس الحياة

٥٠ - إن مبدأ عدم التمييز هو إحدى دعائم القانون الدولي لحقوق الإنسان^(٥٩). ويشكل التمييز أيّ تفریق أو استبعاد أو تقييد أو تفضيل أو غير ذلك من ضروب المعاملة التفاضلية يستند على نحو مباشر أو غير مباشر إلى أسباب تمييز محظورة، ويهدف إلى إبطال أو تعطيل الاعتراف أو التمتع بحقوق الإنسان أو ممارستها، على قدم المساواة مع الغير، أو يؤدي إلى ذلك^(٦٠).

٥١ - ويشكل وضع الحياة ومحل الإقامة، بما في ذلك المستوطنات غير المعترف بها قانوناً، اثنين من أسباب التمييز المحظورة^(٦١). وينبغي للدول أن تعتمد تدابير مدروسة ومحددة وموجهة من أجل مكافحة التمييز ضد الأفراد والجماعات في التمتع بحقوقهم الإنسانية على أساس وضعهم الحيازي^(٦٢). ويسري حظر التمييز سواء أكانت ترتيبات الحياة معترفاً بها بموجب القانون أم لم تكن، وسواء أتوفرت أدلة مستندية لإثبات وضع الحياة أم لم تتوفر.

٥٢ - إمكانية الاستفادة من الخدمات والمرافق الأساسية. كثيراً ما يُحرّم الأشخاص غير المعترف رسمياً بوضعهم الحيازي من إمكانية الاستفادة من الخدمات والمرافق الأساسية. ففي بعض الحالات، يشترط مقدمو الخدمات في القطاعين العام والخاص، بما فيها خدمات مرافق المياه والتصحاح والكهرباء، تقديم سند الملكية كشرط مسبق لإيصال الخدمات أو توريدها. وفي حالات أخرى، تُرهن إمكانية الاستفادة من المرافق الاجتماعية، كالتحاق بالمدرسة، بضرورة وجود عنوان مسجّل. وينبغي للدول أن تتخذ تدابير تضمن عدم تعليق إمكانية الاستفادة من الخدمات والمرافق الأساسية، في القطاعين العام والخاص كليهما، على طبيعة وضع الحياة أو على شرط التسجيل الرسمي لمحل الإقامة أو تقديم سندات الملكية^(٦٣).

٥٣ - إمكانية الانضمام إلى نظام الضمان الاجتماعي. إن لنظام الضمان الاجتماعي أهمية حاسمة في كفالة احترام الكرامة الإنسانية والتمتع بحقوق الإنسان حينما يواجه الناس ظروفًا تحرمهم من القدرة على إعمال هذه الحقوق بسبب آخر^(٦٤). ففي بعض الأحيان، يعجز الأشخاص الذين لا مأوى لهم أو الأفراد الذين ليست لديهم عناوين مسجلة عن الانضمام إلى نظام الضمان الاجتماعي بسبب تطبيق معايير استحقاق أو وجود عقبات بيروقراطية غير مباشرة^(٦٥). وتبلغ هذه العقبات حد التمييز على أساس وضع الحياة. فينبغي للدول أن تتخذ

(٥٩) العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة ٢، الفقرة ٢.

(٦٠) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٢٠ (٢٠٠٩) بشأن عدم التمييز، الفقرة ٢.

(٦١) المرجع نفسه، الفقرتان ٢٥ و ٣٤.

(٦٢) المرجع نفسه، الفقرة ٣٦.

(٦٣) المرجع نفسه، التعليق العام رقم ١٥ (٢٠٠٢) بشأن الحق في الماء، الفقرة ١٦.

(٦٤) المرجع نفسه، التعليق العام رقم ١٩ (٢٠٠٧) بشأن الحق في الضمان الاجتماعي، الفقرة ١.

(٦٥) المرجع نفسه، التعليقان العامان رقم ٢٠، الفقرة ٢٩، ورقم ١٩، الفقرات ٤ و ٣٩ و ٦٤.

جميع الخطوات اللازمة لإزالة الحواجز التي تعترض حصول الأشخاص الذين لا مأوى لهم أو ذوي الوضع الحيازي الملتبس على استحقاقات الضمان الاجتماعي وذلك بسبل منها ضمان ألا يكون تسجيل العنوان وغير ذلك من متطلبات بيان محل الإقامة شروطاً مسبقة تفرض بحكم القانون أو بحكم الواقع لإتاحة الحصول على استحقاقات الضمان الاجتماعي.

٥٤ - جمع البيانات الرسمية. غالباً ما لا تشمل تعدادات السكان وغيرها من عمليات جمع البيانات الرسمية الأفراد غير المعترف قانوناً بوضعهم الحيازي، بمن فيهم القاطنون في المستوطنات الحضرية، والأشخاص الذين لا مأوى لهم، والمشردون. ومتى تجاهلت الدول المعلومات المتعلقة بهم، حرّمهم افتقارهم إلى وضع حيازة قانوني من الاعتراف بهم رسمياً كأفراد في المجتمع حرماناً فعلياً^(٦٦). فيفاقم هذا الاستبعاد حجبتهم عن عملية رسم السياسات وتحديد مخصصات الميزانية الأساسية في أعمال حقوقهم الإنسانية. وينبغي للدول أن تكفل إحصاء هؤلاء الأفراد وإدماجهم في جميع عمليات جمع البيانات الرسمية^(٦٧).

٥٥ - برامج إدارة الأراضي، وسياسات الإسكان، والتخطيط الحضري. يغلب التمييز على أساس وضع الحيازة على سياسات الأراضي والإسكان والسياسات الحضرية. وعادة ما لا تسجل برامج إدارة الأراضي سوى حقوق الملكية المطلقة، بينما تتجاهل أشكال الحيازة المتعددة الأخرى القائمة^(٦٨). كما أن من الشائع أن تشجع سياسات الإسكان الملكية المطلقة، بتقديم المزايا والدعم، كاشتراط ملكية المسكن للحصول على التمويل^(٦٩). وفي الوقت نفسه، تهدف العديد من عمليات التخطيط الحضري إلى إفادة الأشخاص المسجلة حقوقهم الحيازية فحسب، دون مراعاة ظروف المجتمعات المحلية الحضرية الفقيرة غير المعترف قانوناً بترتيباتها. وتؤدي هذه العمليات الاستيعادية إلى إعاقة التمتع بحقوق الإنسان من قبل الأشخاص الذين يفتقرون إلى حقوق الملكية المطلقة أو غيرها من حقوق الحيازة المعترف بها قانوناً مقارنةً بالقطاعات السكانية الأخرى. وينبغي للدول ضمان أن توفر برامج إدارة الأراضي وسياسات الإسكان والتخطيط الحضرية الحماية والأمن لطائفة متنوعة من ترتيبات الحيازة، مع إيلاء الأولوية لأضعف الفئات وأكثرها تهميشاً. فعلى سبيل المثال، يمنح "برنامج تحسين الإسكان في مدينة ميكسيكو" قروضاً بصرف النظر عن وضع الحيازة^(٧٠).

(٦٦) انظر Sheela Patel and Carrie Baptist, "Documenting the undocumented", *Environment and Urbanization*, 24, No. 3, March 2012, p. 3.

(٦٧) انظر Uruguay, 2011 census with disaggregated data on housing based on all forms of tenure (رد أوروغواي على الاستبيان).

(٦٨) Natalie Bugalski, *A Human Rights Approach to Development of Cambodia's Land Sector: A discussion paper* (Equitable Cambodia and Heinrich BöllStiftung, 2012), pp. 22–25 and 35–36.

(٦٩) A/68/289 و A/67/286.

(٧٠) انظر www.casayciudad.org.mx/publicaciones/PMVUNAEXP.pdf.

٥٦ - مصادرة الأراضي. تصدر الدول على نحو غير متناسب الأراضي التي تشغلها الأسر الحضرية الفقيرة ذات الوضع الحيازي الملتبس من أجل إقامة مشاريع "لأغراض عامة"، كتطوير الهياكل الأساسية، مما يقتضي إجلاء القاطنين^(٧١). وقد تصل هذه الحالة إلى حد التمييز في التمتع بالحق في السكن اللائق على أساس وضع الحيازة والوضع الاقتصادي. فينبغي للدول، لدى اختيار مواقع المشاريع المنشأة لأغراض عامة^(٧٢)، أن تضمن عدم تضرر فقراء الحضر على نحو غير متناسب، وأن تنظر في جميع البدائل المتاحة.

٥٧ - إجراءات الشرطة. يواجه قاطنو المستوطنات الحضرية والأشخاص الذين لا مأوى لهم مستويات غير متناسبة من تدخل الشرطة واستخدام العنف دون مراعاة الإجراءات القانونية الواجبة^(٧٣). ففي بلدان عديدة، تدخل الشرطة إلى المساكن في المستوطنات الفقيرة، في إطار عمليات كبرى أحياناً، دون أمر قضائي، منتهكةً بذلك حقوق قاطنيها في الحماية من التدخل التعسفي في خصوصياتهم وحياتهم الأسرية ومساكنهم^(٧٤). ومن الشائع أن يتعرض الأشخاص الذين لا مأوى لهم والذين لا خيار أمامهم سوى النوم وتناول الطعام ومباشرة الأنشطة المعيشية الأخرى في الأماكن العامة، إلى المضايقة ودفع الغرامات والاحتجاز بسبب سلوكياتهم هذه. وينبغي للشرطة اتباع الإجراءات القانونية الواجبة واحترام حقوق الإنسان لدى مباشرة أنشطة إنفاذ القوانين، بما في ذلك في المستوطنات الحضرية، وضمان أن يكون أي استخدام للقوة في أدنى الحدود الضرورية لتحقيق أهداف قانونية وأن يكون متناسباً تناسباً صارماً مع متطلبات هذه الأهداف. وينبغي للدول إلغاء تجريم التشرد، وضمان احترام الشرطة الكامل للحقوق الإنسانية للأشخاص الذين لا مأوى لهم^(٧٥).

٥٨ - إمكانية تلقي المساعدة الإنسانية. يُشترط أحياناً تقديم أدلة مستندية، مثل سندات الملكية، لإثبات الحيازة. كشرط مسبق لتحديد أحقية تلقي المساعدة الإنسانية، ضماناً لاستدامة المساعدة المقدمة وتلافياً لأي مطالبات احتيالية بالحيازة وأي نزاعات مستقبلية^(٧٦). بيد أنه غالباً ما يكون الأشخاص الأرحام إلى المساعدة مشردين و/أو لا أرض لهم و/أو غير آمنين حيازياً، وقد لا يحملون أي سندات ملكية أو أدلة إشغال بأسمائهم، أو ربما يكونون

(٧١) انظر Richard Ballard, "Geographies of development: Without the poor", *Progress in Human Geography*, 36, No. 5, pp. 563-572.

(٧٢) المبادئ الأساسية، الفقرة ٢١.

(٧٣) انظر المقررة الخاصة المعنية بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان، المشروع النهائي للمبادئ التوجيهية المتعلقة بالفقر المدقع وحقوق الإنسان، A/HRC/21/39، الفقرة ٦٤ وما يليها.

(٧٤) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ١٧.

(٧٥) انظر NLCHP, *Criminalizing Crisis* (2011), pp. 7-8; United States, Interagency Council on Homelessness, *Searching out Solutions: Constructive alternatives to the criminalization of homelessness* (2012), p. 7.

(٧٦) UN-Habitat, *Land and Natural Disasters: Guidance for Practitioners* (2010), pp. 64, 67, 75 and 80-81.

قد فقدوا مستنداتهم ذات الصلة أثناء النزاعات أو الكوارث. وفي سياقاتٍ كثيرة، تسود أشكال عديدة من الحيازة العرفية غير المرهونة بتقديم أدلة مستندية، وهي أشكال يمكن أن تشكل أساساً يمكن التعويل عليه لتلقي المساعدة الدائمة في توفير المأوى.

٥٩- وينبغي للدول، بما فيها المانحة، أن تضمن، بالتعاون مع الجهات الفاعلة الإنسانية، إمكانية حصول جميع الأشخاص المتضررين من الكوارث والنزاعات على المأوى في حالات الطوارئ، أيّاً كان وضعهم الحيازي ودون أي نوع من أنواع التمييز. وينبغي إجراء تقييم سريع لحالة حيازة الأراضي، مع الاعتراف بترتيبات الحيازة المتعددة القائمة أو التي كانت قائمة قبل اندلاع النزاع أو وقوع الكارثة^(٧٧). كما ينبغي، خلال هذه العملية، جمع الأدلة غير المستندية كشهادات الجيران لإثبات الحيازة. وينبغي أن تُستخدم نتائج التقييم في وضع تدابير لتيسير تقديم المساعدة إلى الفئات المحتاجة لترميم المساكن وإعادة بنائها، بسبل منها التفاوض والوساطة من أجل تسوية النزاعات على حقوق الحيازة. وينبغي أيضاً اتخاذ تدابير تكفل للأشخاص الذين لا توجد لديهم أي أدلة لإثبات الحيازة، بمن فيهم الأشخاص الذين لا مأوى لهم، إمكانية الحصول على السكن اللائق.

زاي- تعزيز أمن الحيازة للمرأة

٦٠- يمارس التمييز على أساس نوع الجنس في إطار جميع أنواع نظم حيازة الأراضي. وتؤثر القوانين والمواقف والأعراف المكرّسة لسلطة الرجل في إدارة الأراضي في مجتمعاتٍ كثيرة. وقد أدت أمولة الأراضي والمساكن، في بعض الحالات، إلى زيادة تميش المرأة والحد من تمتعها بأمن الحيازة^(٧٨).

٦١- وينبغي للدول أن تكفل حق المرأة في أمن الحيازة، أيّاً كانت طبيعة علاقتها بالرجل أو بأفراد المجتمع. وينبغي للدول أن تعتمد تدابير تشريعية وإدارية تهدف إلى حظر ممارسة التمييز ضد المرأة في هذا الصدد من جانب المؤجّرين العقاريين والجهات مقدمة خدمات الإسكان في القطاع العام والمؤسسات الائتمانية، ضمن جهات أخرى، وإلى القضاء على هذا التمييز. كما ينبغي للدول أن تزيل الحواجز الحائلة دون المساواة الرسمية والجوهرية بين الجنسين سواء في القوانين أو في السياسات العامة أو في البرامج التي تؤثر في وضع الحيازة. ويشكل اعتراف القانون بالترتيبات المتنوعة للحيازة وتعزيزه لها أداة حاسمة الأهمية في إزالة الحواجز التي تعترض تمتع المرأة بأمن الحيازة، نظراً لأن قدرة المرأة على امتلاك الأراضي هي في الوقت الراهن أقل بكثير من قدرة الرجل^(٧٩).

(٧٧) المرجع نفسه، الفصل ٣.

(٧٨) انظر تقرير المقررة الخاصة A/HRC/19/53.

(٧٩) المركز الدولي للبحوث المتعلقة بالمرأة، www.icrw.org/what-we-do/property-rights.

٦٢- وينبغي للدول أن تعتمد تدابير ترمي إلى تعزيز تسجيل المرأة حقوقها الحيازية. وينبغي تعزيز تسجيل حقوق الحيازة بأسماء مشتركة أو متعددة، بما في ذلك أسماء النساء، بوصفه إجراءً موحدًا، تلافياً لوجود أي تمييز بحكم القانون أو بحكم الواقع لو كان التسجيل غير جائز إلا باسم رب الأسرة المعيشية، ففي طاجيكستان، على سبيل المثال، ألزم تعديل القانون في عام ٢٠٠٤ بسرد أسماء جميع أفراد الأسرة في الشهادات عند حصول الأسر على قطع أراضٍ من المزارع الجماعية السابقة^(٨٠). وتشمل التدابير العملية اشتراط حضور الرجال والنساء شخصياً في عملية التسجيل، التي ينبغي خلالها قراءة جميع وثائق الحيازة جهراً وتوضيحها؛ وترك مساحة فارغة في هذه الوثائق لتسجيل أسماء متعددة. ففي إطار البرنامج الأثيوبي لمنح شهادات الأراضي، على سبيل المثال، تصدر الشهادات مشتركة بين الزوجين وتُرفق بها صورة كل منهما^(٨١). كما يمكن أن تُستخدم الحوافز لتشجيع تسجيل حقوق الحيازة باسم المرأة. فعلى سبيل المثال، أقرت نيبال في عام ٢٠٠٦ إعفاءً ضريبياً جزئياً على قطع الأراضي المسجلة لنساء^(٨٢).

٦٣- وفي ما يتعلق بنظم الحيازة العرفية والدينية، ينبغي للدول أن تعتمد تدابير، بالتشاور مع المجتمعات المحلية، ومع الاحترام الواجب لحقوق الشعوب الأصلية والحرية الدينية، تهدف إلى القضاء على الممارسات التمييزية التي تنكر على المرأة حقها في أمن الحيازة. وينبغي بذل جهود من أجل المشاركة والتعاون مع قادة المجتمعات المحلية والزعماء الدينيين في وضع هذه التدابير وتنفيذها. وينبغي بصفة خاصة دعم المبادرات التي تقودها نساء. فعلى سبيل المثال، تحدت النساء في جزيرة إرومانغو بفانواتو العرف السائد ونجحن في المطالبة بحقوق ملكية الأراضي في حالة عدم وجود ورثة ذكور^(٨٣).

٦٤- وينبغي للدول أن تتخذ تدابير من أجل حماية أمن الحيازة للنساء والفتيات وتعزيز حقوقهن في الميراث في حالة وفاة الزوج أو الأب أو الأخ أو الابن أو فرد آخر من أفراد الأسرة الذكور، كي يتمكن من البقاء في منزل الأسرة. وينبغي للدول أيضاً أن تتخذ تدابير لمعالجة سرعة تأثير النساء والأطفال بانعدام أمن الحيازة بسبب تفكك العلاقات الزوجية، بما في ذلك التفكك الناجم عن العنف المنزلي^(٨٤). وينبغي في هذه الظروف إيلاء الأولوية

(٨٠) القانون المعدل لقانون الأراضي، المادة ١٥.

(٨١) Klaus Deininger, "Rural Certification in Ethiopia Empowers Women", March 2008. Available from <http://go.worldbank.org/NGH3VV93Y0>.

(٨٢) Laura Turquet et al., *In Pursuit of Justice: 2011-2012 Progress of the World's Women* (UN-Women, 2011), p. 22. Available from <http://progress.unwomen.org/pdfs/EN-Report-Progress.pdf>

(٨٣) UN-Women and OHCHR, *Realizing women's rights to land and other productive resources* (New York and Geneva, 2013), p. 33. Available from www.unwomen.org/~media/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2013/11/OHCHR-UNWomen-land-rights-handbook-WEB%20pdf.pdf.

(٨٤) اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، البلاغ رقم ٢/٢٠٠٣، أ.ت. ضد هنغاريا، الآراء المعتمدة في ٢٦ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥.

للأمن الحيازي للمرأة والطفل. وتُجيز العديد من الأنظمة القانونية لضحية العنف المتزلي البقاء في منزل الأسرة، وتقضي بإبعاد مرتكب أعمال العنف عن المنزل. فعلى سبيل المثال، في صربيا، يخوّل قانون الأسرة المحاكم إصدار أمر بإبعاد مرتكب أعمال العنف المتزلي من منزل الأسرة، متيحاً بقاء الضحية فيه، بصرف النظر عن اعتبار الملكية (المادة ١٩٨(٢)). وإذا كان البقاء في منزل الأسرة غير قابل للتنفيذ، ينبغي للدول أن تكفل للضحايا إمكانية الحصول على سكن لائق بديل يتوفر منه أمن الحيازة.

٦٥- وفي السياقات الإنسانية، تكون النساء والأطفال أشد تأثراً بانعدام أمن الحيازة وفقدان المأوى وغير ذلك من انتهاكات حقوق الإنسان. فينبغي للدول أن تولى الأولوية لتوفير المأوى المأمون في حالات الطوارئ للنساء والأطفال إلى حين إيجاد حلول سكنية دائمة. كما ينبغي للدول أن تكفل قدرة المرأة على الحصول على المساعدة الإنسانية وعلى ممارسة حقوقها في العودة، ورد الاعتبار، وإعادة التوطين بصرف النظر عن حالتها الأسرية أو عما إذا كان اسمها مسجلاً في وثائق الحيازة أم لا.

حاء- احترام أمن الحيازة في الأنشطة التجارية

٦٦- يتأثر أمن حيازة فقراء الحضر بالأنشطة التي تضطلع بها طائفة متنوعة من الجهات الفاعلة في مجال الأعمال التجارية، بما فيها مؤسسات المقاولات العقارية، وشركات البناء، وشركات المضاربة، ووكالات العقارات، والمؤجرون العقاريون، وشركات تنظيم الأحداث الكبرى، والمصارف. وبينما يتعين على الدول حماية الأفراد كافة من انتهاكات حقوق الإنسان، تقع على عاتق المؤسسات التجارية أيضاً مسؤوليات تتعلق باحترام حقوق الإنسان^(٨٥). وتقتضي مسؤولية احترام الحق في السكن اللائق أن تتجنب المؤسسات التجارية التسبب في انتهاك هذا الحق أو الإسهام في انتهاكه، وتعالج الآثار الضارة لأنشطتها عند وقوعها. وتقتضي هذه المسؤولية أيضاً سعي المؤسسات التجارية إلى منع وقوع أي آثار ضارة بأمن الحيازة، وبغيرها من الحقوق، تتصل اتصالاً مباشراً بعملياتها أو منتجاتها أو خدماتها في إطار علاقتهما التجارية، وإن لم تكن قد أسهمت في حدوث هذه الآثار^(٨٦).

٦٧- وكجزء من الحرص الواجب للمؤسسات التجارية على احترام حقوق الإنسان، ينبغي لها أن تقيم بانتظام الآثار المحتملة والفعالية لأنشطتها على أمن الحيازة، أي أنشطتها المتصلة اتصالاً مباشراً بعملياتها ومنتجاتها وخدماتها، مع إيلاء اهتمام خاص للأشخاص الضعفاء، بمن فيهم فقراء الحضر. وينبغي للمؤسسات التجارية تعيين خبراء مستقلين في أمن الحيازة في البلدان المعنية أو في السياقات ذات الصلة، والتشاور على نحو هادف مع الفئات

(٨٥) المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان: تنفيذ إطار الأمم المتحدة المعنون "الحماية والاحترام والانتصاف".

(٨٦) المرجع نفسه، الفقرة ١٣(أ) و(ب).

المحتمل تضررها من هذه الأنشطة ومع الجهات الأخرى صاحبة المصلحة. كما ينبغي للمؤسسات التجارية أن تحقق على وجه السرعة في أي ادعاءات تتعلق باحتمال وقوع آثار ضارة بأمن الحياة أو بوقوعها فعلياً^(٨٧).

٦٨- وإذا تحدد احتمال حدوث آثار ضارة لأنشطة المؤسسات التجارية، ينبغي لهذه المؤسسات أن تتخذ جميع التدابير المناسبة لمنع حدوثها. وينبغي لها أن تضمن الإفصاح التام، بأشكال يسهل الاطلاع عليها، عن أي معلومات بشأن احتمال أن تترتب على أنشطتها آثار ضارة بأمن الحياة، وإجراء مفاوضات شفافة وحرّة وعادلة بشأن أي تدخل لأنشطتها في حقوق الحياة أو أي نقل لهذه الحقوق، المعترف أو غير المعترف بها قانوناً، مع الاحترام الكامل لحق الأشخاص أو المجتمعات المحلية في قبول العروض أو رفضها. ومن بين التدابير الأخرى في هذا الصدد، إدخال تعديلات على تصاميم المشاريع ومواقعها والعلاقات التجارية المقررة. وينبغي للمؤسسات التجارية أن تتواصل عبر قنوات اتصال ملائمة مع الفئات المحتملة تضررها من أجل توضيح المخاطر لها والتشاور معها بشأن اعتماد استراتيجيات وقائية. وإذا تبين لأي مؤسسة تجارية عدم إمكانية منع حدوث الآثار الضارة المحتملة، ينبغي لها التخلي عن العملية أو الاستثمار أو العلاقة التجارية المقترحة أو النافذة أو إنهاؤها. فعلى سبيل المثال، إذا كان من المتوقع أن يؤدي المشروع التجاري المقترح إلى الإخلاء القسري، ينبغي إما تكييفه لتلافي وقوع انتهاكات لحقوق الإنسان أو التخلي عنه برمته.

٦٩- وإذا تسببت أي مؤسسة تجارية في حدوث آثار ضارة بأمن الحياة أو أسهمت في حدوثها، بما في ذلك عن طريق علاقاتها التجارية، ينبغي لها أن تتخذ على الفور جميع الخطوات المناسبة لمعالجتها. فإن كان الأثر قائماً أو مستمراً، ينبغي للمؤسسة التجارية أن توقف فوراً النشاط المتسبب فيه. وإن كان الأثر الضار قد حدث بالفعل، فينبغي للمؤسسة التجارية أن تتيح الانتصاف عن طريق عمليات مشروعة وبالتشاور مع الأفراد المتضررين أو الجماعات المتضررة لضمان شمولية سبيل الانتصاف المتاح ومشروعيته في رأيهم. ومتى تعرض الأشخاص للإخلاء أو التشريد القسري، ينبغي أن يشمل سبيل الانتصاف إعادة الأراضي والمسكن والموارد للضحايا وتعويضهم عن أي خسائر تكبدها، بما في ذلك سبيل كسب الرزق. ومتى استحال إعادة الأراضي والمسكن، حينما تكون قد دُمّرت، مثلاً، أو حينما لا تكون المؤسسة التجارية في وضع يسمح لها بضمان إعادةتها، ينبغي اتخاذ جميع الخطوات الممكنة لضمان إتاحة أشكال جبر أخرى، كتوفير أراضٍ أو مساكن بديلة مأمونة تكون بنفس الجودة وفي نفس الموقع أو أفضل جودة وموقعاً^(٨٨).

(٨٧) المرجع نفسه، الفقرات ١٢ و ١٧ (ب) و ١٨ و ٢١.

(٨٨) المبادئ الأساسية، الفقرات ٥٩-٦٨.

٧٠- وينبغي للمؤسسات التجارية أن تلتزم التزاماً علنياً باتخاذ جميع الخطوات المناسبة لمنع وقوع أي آثار ضارة بأمن الحيازة ومعالجتها. فعلى سبيل المثال، استجابت شركة كوكاكولا في عام ٢٠١٣ لحملة عالمية بعنوان "التهافت على السكر"، أطلقتها منظمة أوكسفام لتحث شركات الأغذية والمشروبات على احترام حقوق الأراضي بالالتزام "بمخطة عمل تهدف إلى منع عمليات غصب الأراضي والتزاعات الأخرى عليها في إطار سلسلة إمداد[ها] والتصدي لذلك"^(٨٩). فالتزمت الشركة بإجراء تقييم لأثر أنشطتها على حقوق الإنسان، والإفصاح العلني عن هوية مورديها، والتقيّد بمبدأ الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة لجميع المجتمعات المحلية، وتسوية النزاعات على الأراضي بإنشاء آليات مناسبة للتظلم، والعمل مع الموردين على اتخاذ إجراءات تصحيحية وإنهاء العلاقة إن لم تُتخذ هذه الإجراءات.

٧١- ويمكن للاستثمارات العقارية التي تغلب عليها طبيعة المضاربات أن تؤدي إلى الإخلال بأمن الحيازة لفقراء الحضر وذلك بإسهامها في انعدام القدرة على تحمل تكاليف حيازة الأراضي والمساكن. وقد تكون النتيجة تراجع مستوى التمتع بالحق في السكن اللائق وتزايد فقدان المأوى. فينبغي للمؤسسات التجارية أن تمتنع عن الدخول في هذه الاستثمارات العقارية لتلافي حدوث هذه الآثار الضارة بحقوق الإنسان.

٧٢- وينبغي للمصارف وغيرها من المؤسسات الائتمانية أن تتصرف بحرص واجب في ما يتعلق بآثار عملياتها المتصلة بالإقراض الخاص وتسيّد الأصول على أمن الحيازة. وينبغي للمصارف أن تولي اهتماماً خاصاً للأفراد أو الجماعات الأكثر عُرضة لخطر فقدان مساكنهم من جراء الاقتراض. فينبغي التخلي عن برامج الإقراض التي قد تقوض أمن الحيازة أو وضع ضمانات تكفل هذا الأمن، كاستحداث تدابير تهدف إلى ضمان ما يلي: الفهم التام لشروط القرض من جانب طالبيه، بما في ذلك عواقب التخلف عن السداد؛ ومرونة خيارات السداد في حالات التعثر المالي؛ وقطع التزامات سياساتية وتعاقدية بعدم طلب إخلاء أي مسكن محجوز عليه إلى حين وضع ترتيبات لتوفير سكن لائق بديل. فممارسات الإقراض المحجف تتعارض مع مسؤولية قطاع الأعمال عن احترام حقوق الإنسان وينبغي أن تحظرها المصارف والمؤسسات الائتمانية.

طاء- توطيد أمن الحيازة في إطار التعاون الإنمائي

٧٣- تقدم الوكالات الإنمائية المتعددة الأطراف والثنائية المساعدة المالية والتقنية بانتظام للعمليات التي تؤثر على أمن الحيازة، بما في ذلك عمليات تطوير الهياكل الأساسية، وإدارة الأراضي، والإدارة والتخطيط المساحي، والتطوير والتجديد الحضريين، وتحسين المستوطنات، وإصلاح السياسات العامة في قطاع الإسكان والقطاع المالي، ضمن قطاعات أخرى. كما توفر هذه الوكالات التمويل لأنشطة متنوعة في القطاع الخاص تؤثر على أمن الحيازة.

(٨٩) <http://assets.coca-colacompany.com/6b/65/7f0d386040fcb4872fa136f05c5c/proposal-to-oxfam-on-land-tenure-and-sugar.pdf>

٧٤- وينبغي للوكالات الإنمائية المتعددة الأطراف والثنائية أن تقدم المساعدة المالية والتقنية إلى البلدان التي تفتقر إلى الموارد الكافية لتوطيد أمن الحيازة^(٩٠). بيد أنه يتعين عليها أن تضمن أن جميع العمليات تساعد على توطيد أمن الحيازة للضعفاء والمهمشين من الأشخاص والجماعات وإيلاء الأولوية لأمنهم هذا. وينبغي إجراء تقييمات للأثر في ما يتعلق بجميع العمليات العامة والخاصة قبل تقديم المساعدة. وينبغي أن توجه هذه المبادئ التوجيهية الوكالات الإنمائية لكي تضمن أن تدعم عملياتها طائفة متنوعة من أشكال الحيازة وتعززها وتوطدها وتزيد من إمكانية حصول فقراء الحضر على مساكن جيدة الموقع.

٧٥- وفي هذا الصدد، ينبغي للوكالات الإنمائية ووكالات التمويل المتعددة الأطراف والثنائية، بما فيها وكالات ائتمانات التصدير، أن تعتمد سياسات ضمانات ملزمة بشأن إعادة التوطين وأمن الحيازة تهدف إلى إنفاذ الحق في السكن اللائق. وفي حين اعتمد كل من البنك الدولي، ومؤسسة التمويل الدولية، والوكالات الإنمائية الإقليمية، وبعض وكالات ائتمانات التصدير، على نحو جدير بالثناء، سياسات بشأن إعادة التوطين، فإنه ينبغي تقوية هذه الضمانات وتعزيز تنفيذها لتعكس معايير حقوق الإنسان، وينبغي توسيع نطاقها ليشمل حماية أمن الحيازة وتعزيزه^(٩١).

ياء- تمكين فقراء الحضر ومساءلة الدولة

٧٦- ينبغي أن يقود فقراء الحضر عملية توطيد أمنهم الحيازي. وتدلل التجربة العالمية على أن إعمال الحق في السكن اللائق يتوقف على أنشطة الحشد والدعوة التي تنهض بها الحركات الاجتماعية بقدر ما يتوقف على تضافر جهود الدول. فينبغي للحكومات والأطراف الفاعلة المعنية الأخرى أن تدعم تمكين فقراء الحضر والمجتمعات المحلية الحضرية الفقيرة بأن تكون مسؤولة أمامهم عن تنفيذ هذه المبادئ.

٧٧- وتشكل إتاحة اطلاع الجمهور على المعلومات وتوخي الشفافية في عمليات صنع القرار عنصرين محوريين في تحقيق المساءلة، ذلك أنهما يتيحان تدقيق الأداء والنقاش النقدي، بما في ذلك عبر وسائل الإعلام. ويضمن التشاور الحر والهادف مع الأشخاص المحتمل تضررهم، إضافة إلى مشاركتهم النشطة في هذه العملية أخذ آرائهم وشواغلهم في الحسبان في جميع مراحلها. ولهذا التدابير أهمية حاسمة في ضمان مشروعية البرامج المتعلقة بأمن الحيازة اجتماعياً وسياسياً.

(٩٠) انظر العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادتان ٢ و ١١.

(٩١) تقرير المقررة الخاصة عن بعثتها إلى البنك الدولي، A/HRC/22/46/Add.3.

٧٨- وفي حين يركز بعض هذه المبادئ على الالتزامات الفورية، فإن تنفيذ العديد من التدابير هو بطبيعته عملية تدريجية. ويجب على الدول أن تبرهن على أنها تتخذ خطوات مدروسة ومحددة وهادفة بأسرع وقت ممكن وبأقصى قدر ممكن من الفعالية، بسبل منها وضع وتنفيذ خطة عمل من أجل توطيد أمن الحياة^(٩٢). وينبغي للدول أن تجري استقصاءات أساسية عن أمن الحياة، وتستحدث مؤشرات كمية ونوعية، وتضع مقاييس مرجعية تستند إليها في رصد مستوى التقدم وتقييم النتائج واتخاذ القرارات. وينبغي أن تصمم المؤشرات والمقاييس المرجعية لتقيس مستوى التقدم في المجالات التالية، ضمن مجالات أخرى: (أ) تعزيز طائفة متنوعة من أشكال الحياة؛ و(ب) درجة الأمن التي يوفرها كل منها؛ و(ج) تأمين ترتيبات الحياة للفئات المهمشة؛ و(د) الحد من التمييز؛ و(هـ) تحقيق مزيد من الإنصاف في إتاحة الحصول على السكن في المناطق الحضرية، بما يشمل خفض عدد الأراضي الفضاء والمباني الشاغرة والنسبة المستخدمة لإسكان الأسر ذات الدخل المنخفض^(٩٣).

٧٩- وينبغي نشر جميع البيانات المتعلقة بالتقدم المحرز والنتائج المحققة، بما يضمن قدرة فقراء الحضر على الاطلاع على المعلومات وفهمها. وينبغي تقديم تقارير مرحلية إلى مجموعة من الآليات الوطنية، كالمجالس التشريعية ومؤسسات حقوق الإنسان والمحافل العامة، وكذلك إلى الآليات الدولية، بما فيها هيئات معاهدات حقوق الإنسان ومجلس حقوق الإنسان عن طريق آلية الاستعراض الدوري الشامل.

كاف - كفالة إمكانية الاحتكام إلى القضاء

٨٠- يواجه فقراء الحضر حواجز هائلة في ما يتعلق بإمكانية الاحتكام إلى القضاء تعزى، من جملة أسباب أخرى، إلى سطوة النفوذ السياسي في المحاكم والهيئات الإدارية وفسادها، وبهظ كلفة التمثيل القانوني، وعدم توفر معلومات قانونية، وعدم الاعتراف القانوني بالأشخاص غير الحائزين لوثائق هوية رسمية، تشمل عنواناً مسجلاً^(٩٤). وينبغي للدول أن تتخذ جميع التدابير اللازمة لإزالة هذه الحواجز وكفالة إمكانية حصول فقراء الحضر على سبل انتصاف فعالة بإنشاء مجموعة من الآليات القضائية والإدارية. وينبغي أن تُنشأ، كبديل للمحاكم، آليات للتظلم والفصل في النزاعات على الأراضي تكون غير مكلفة ومتاحة ومشروعة اجتماعياً ومتقيدة بالقواعد القانونية. وينبغي للدول أن تحدد العون والمساعدة القانونيين لفقراء الحضر وتمولهما وتمكّن من الحصول عليهما، من أجل معالجة أوجه عدم تكافؤ القوة بين أطراف النزاع التي تغلب على النزاعات على الأراضي وتحول دون إمكانية الاحتكام إلى القضاء.

(٩٢) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٣، الفقرتان ٢ و ٩.

(٩٣) انظر OHCHR, *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation* (New York and Geneva, 2012) (www.ohchr.org/EN/Issues/Indicators/Pages/HRIndicatorsIndex.aspx); UN-Habitat, *Monitoring tenure security in cities: People, Land and Policy* (Nairobi, GLTN, 2011).

(٩٤) انظر تقرير المقررة الخاصة المعنية بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان، A/67/278.

٨١- ويمكن أن تشمل سبل الانتصاف من انتهاكات الحق في السكن اللائق رد الاعتبار، والجبر^(٩٥)، وتوفير سكن لائق بديل، وترميم المساكن وتحديد سبل كسب الرزق، ودفع تعويضات مالية أو غير مالية عن الخسائر والأضرار، وفرض جزاءات عقابية على الجناة. وقد يُقتضى إصدار أمر قضائي أو اتخاذ تدابير احترازية أو أي شكل آخر من أشكال التدخل القضائي أو الإداري لمنع وقوع أي عمليات إخلاء قسري أو انتهاكاتٍ أخرى وشيكة. كما يمكن أن تشمل سبل الانتصاف إلغاء القوانين أو السياسات أو تعديلها، وإلغاء القرارات الإدارية. وفي هذا الصدد، ينبغي للدول أن تضمن خضوع السياسات والقرارات التي تمس أمن الحياة للمراجعة الإدارية والقضائية. وفي حالة عدم مبادرة الدولة دون مبرر إلى اعتماد تدابير ملائمة وفي الوقت المناسب لمعالجة حالات انعدام أمن الحياة مع مراعاة استخدام مواردها المتاحة، يمكن أن يشمل الانتصاف إصدار أمر قضائي بوضع وتنفيذ خطة عمل معقولة تهدف إلى تحقيق أمن الحياة للفئات المتضررة^(٩٦).

(٩٥) انظر المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي.

(٩٦) انظر *Government of South Africa and others v. Grootboom and others*, judgement of the Constitutional Court of South Africa, 2000.