



## مجلس حقوق الإنسان

## الدورة السابعة والثلاثون

٢٦ شباط/فبراير - ٢٣ آذار/مارس ٢٠١٨

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

## مذكرة من الأمانة

في هذا التقرير، تقدم المقررة الخاصة المعنية بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق إلى الدول والجهات الفاعلة الأخرى إرشادات محددة بشأن تنفيذ استراتيجيات فعالة في مجال الإسكان القائم على الحقوق. ويوضح التقرير الفرق بين استراتيجيات الإسكان وسياسات الإسكان. ويسلط التقرير الضوء على أهمية النهج القائم على حقوق الإنسان في استراتيجيات الإسكان ويصف المبادئ الأساسية التي يجب أن تستند إليها الاستراتيجيات الفعالة في مجال الإسكان القائم على الحقوق. فما من استراتيجية إسكان واحدة تناسب الجميع، غير أن المقررة الخاصة تحدد أهم المتطلبات التي يقتضيها كل مبدأ من هذه المبادئ التي ينبغي تطبيقها وفقاً لكل سياق وطني ومحلي. وتستند هذه المبادئ إلى معايير حقوق الإنسان، على نحو ما حددتها هيئات معاهدات الأمم المتحدة والمحاكم ومؤسسات حقوق الإنسان، وإلى التجارب العملية المكتسبة من واقع عمل المقررة الخاصة وشتى المستويات الحكومية والمجتمع المدني والخبراء والجهات الفاعلة الأخرى. ويقدم التقرير أيضاً أمثلة للسبل التي طبقت بها هذه المبادئ الأساسية تطبيقاً عملياً في سياقات وطنية ومحلية متنوعة. ويُختتم التقرير بقائمة مرجعية الهدف منها تيسير تصميم استراتيجيات إسكان قائمة على حقوق الإنسان، ورصدها وتمويلها وتنفيذها.



## تقرير المقررة الخاصة المعنية بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق

### المحتويات

#### الصفحة

٣	.....	مقدمة	أولاً -
٤	.....	ما هي استراتيجية الإسكان؟	ثانياً -
٤	.....	أهمية استراتيجيات الإسكان القائمة على حقوق الإنسان	ثالثاً -
٥	.....	المبادئ الأساسية لاستراتيجيات الإسكان القائمة على الحقوق	رابعاً -
٥	.....	المبدأ ١: الاستناد إلى القانون والمعايير القانونية	ألف -
٨	.....	المبدأ ٢: كفالة المساواة وإيلاء الأولوية لمن هم في أمس الحاجة إلى سكن	باء -
١١	.....	المبدأ ٣: استراتيجيات شاملة تنفذ بمشاركة جميع الدوائر الحكومية	جيم -
١٣	.....	المبدأ ٤: المشاركة القائمة على الحقوق	دال -
١٥	.....	المبدأ ٥: الميزة الخاضعة للمساءلة والعدالة الضريبية	هاء -
١٧	.....	المبدأ ٦: أهداف وجدول زمنية قائمة على حقوق الإنسان	واو -
٢٠	.....	المبدأ ٧: المساءلة والرصد	زاي -
٢١	.....	المبدأ ٨: كفالة إمكانية اللجوء إلى القضاء	حاء -
٢٢	.....	المبدأ ٩: توضيح التزامات الجهات الفاعلة في القطاع الخاص وتنظيم الأسواق المالية والسكنية والعقارية	طاء -
٢٥	.....	المبدأ ١٠: التعاون والمساعدة الدوليان	ياء -
٢٧	.....	الاستنتاجات والتوصيات	خامساً -

## أولاً - مقدمة

١- إننا نمر بمرحلة حرجة. فظروف السكن آخذة في التدهور في العالم أجمع. ونسبة التشرّد آخذة في الارتفاع، بما في ذلك في البلدان الغنية؛ ولا تزال عمليات الإخلاء القسري مستمرة بلا هوادة؛ وفي غياب خيارات سكنية ميسورة التكلفة، تلجأ أعداد متزايدة من الأفراد والأسر إلى العيش في أحياء عشوائية في ظروف لا تتمتع فيها بحقوق حيّزة مضمونة وتفتقر فيها إلى الخدمات الأساسية؛ وتضطر المجتمعات المحلية الفقيرة إلى النزوح بسبب الكوارث المرتبطة بتغير المناخ وإجراءات الاستجابة لها؛ ويُرغم استخراج الموارد الشعوب الأصلية على ترك أراضيها التي تحظى بأهمية تاريخية أو ثقافية لديها؛ وتكاليف السكن باهظة للغاية في العديد من المدن حتى بالنسبة لذوي الدخل المتوسط. ولعل أكثر هذه الأمور مدعاة للقلق قبول هذه الاعتداءات على الكرامة والحياة كسمة ثابتة من سمات النظام الاقتصادي العالمي الجديد.

٢- وقد أقرت الدول بأن هذه ظروف لا يمكن تحملها وأنها تعد بمثابة انتهاكات متعددة لحقوق الإنسان، واستجابت لها استجابةً ملائمة. فمن خلال خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، التزمت الدول التزاماً جماعياً بضمان حصول الجميع على مساكن وخدمات أساسية ملائمة وآمنة وميسورة التكلفة بحلول عام ٢٠٣٠. وعلاوة على ذلك، التزمت الدول، من خلال الخطة الحضرية الجديدة، بسياسات الإسكان التي تدعم الأعمال التدريجي للحق في السكن اللائق للجميع، والتي تتصدى لجميع أشكال التمييز والعنف وتمنع عمليات الإخلاء القسري التعسفية، والتي تركز على تلبية احتياجات المرشدين والأشخاص ذوي الإعاقة، مع تمكين المجتمعات المحلية وأصحاب المصلحة المعنيين من المشاركة في تخطيط هذه السياسات وتنفيذها<sup>(١)</sup>. وفي الخطة الحضرية الجديدة، اجتمعت الدول صفواً واحداً حول رؤية شاملة للمستوطنات البشرية، وأكدت على ضرورة الاعتراف بالدور الاجتماعي الذي تؤديه الأراضي والمساكن، والتزمت بتعزيز أنواع حيّزة الأراضي وطائفة واسعة من خيارات الإنتاج السكني والنهج التي تركز على الإنسان.

٣- غير أن السؤال التالي يطرح نفسه: كيف ستترجم الدول التزاماتها النبيلة هذه إلى إجراءات عملية تحوّل نظم الإسكان إلى نظم تكفل حصول الجميع على سكن لائق وآمن وميسور التكلفة؟ وتكمن الإجابة على هذا السؤال في قول الأمين العام إن هذه الالتزامات "ترتكز بشكل قاطع على حقوق الإنسان"<sup>(٢)</sup>.

٤- ويجب على كل دولة أن تصمم وتنفذ استراتيجية إسكان قائمة على حقوق الإنسان إذا أرادت أن تأخذ على محمل الجد الالتزامات التاريخية التي تعهدت بها من خلال أهداف التنمية المستدامة والخطة الحضرية الجديدة. فقد أوضحت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن هذا الالتزام هو التزام أساسي فيما يتعلق بالحق في سكن لائق<sup>(٣)</sup>، لأن أعمال الحق في السكن لا يتأتى إلا من خلال وضع وتنفيذ استراتيجيات قائمة على حقوق الإنسان.

(١) انظر الفقرة ٣١ من مرفق قرار الجمعية العامة ٢٥٦/٧١.

(٢) انظر A/HRC/34/25، الفقرة ٤.

(٣) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٤ (١٩٩١) بشأن الحق في السكن الملائم، الفقرة ١٢.

## ثانياً- ما هي استراتيجية الإسكان؟

- ٥- في هذا التقرير، يختلف مصطلح "استراتيجية الإسكان" ("أو خطة العمل الإسكانية") عن مصطلح "سياسات الإسكان".
- ٦- فسياسات الإسكان تتألف عموماً من عدد من البرامج التي تعالج القضايا الإسكانية الراهنة، بما في ذلك التشرّد والعرض من حيث المساكن الاجتماعية أو سبل الحصول على السكن في السوق. أما برامج الإسكان، فغالباً ما تديرها هيئة حكومية واحدة أو وكالة حكومية واحدة أو مختلف مستويات الحكومة.
- ٧- وأما استراتيجيات الإسكان، فهي تدار على مستوى أعلى من مستوى إدارة سياسات وبرامج الإسكان وتستند إلى رؤية التغييرات الهيكلية اللازم إحداثها على مر الزمن. وتنسق استراتيجيات الإسكان طائفة واسعة من القوانين والبرامج والسياسات والقرارات التي تهدف إلى تلبية احتياجات الإسكان والتي تشكل مُتجمعة نظام الإسكان. ولا ترمي استراتيجيات الإسكان إلى توفير السكن فحسب، وإنما إلى سد الثغرات ومعالجة الفوارق التي تعترى النظم القائمة. وتتيح استراتيجيات الإسكان الفرصة لاستعراض السياسات والبرامج وتغييرها بما يكفل فعاليتها، وتتصدى لأسباب الوصم والتهميش والتمييز الكامنة وراء فشل نظم الإسكان. وتستتبع أي استراتيجية إسكان مسؤوليات وولايات قضائية متعددة على مختلف المستويات والإدارات الحكومية.
- ٨- وللوفاء بالالتزامات المتعهد بها في خطة عام ٢٠٣٠، يجب أن تكون استراتيجيات الإسكان شاملة للجميع. وبعبارة أخرى، يجب أن ترمي استراتيجيات الإسكان إلى تغيير المجتمعات التي تحرم أعداداً كبيرة من البشر من حقهم في السكن اللائق إلى مجتمعات يحصل فيها كل فرد على سكن لائق ويكون فيها السكن وسيلة تضمن كرامة الإنسان وأمنه وإدماجه في مجتمعات محلية مستدامة.

## ثالثاً- أهمية استراتيجيات الإسكان القائمة على حقوق الإنسان

- ٩- كثيراً ما تسأل الحكومات والجهات الفاعلة الأخرى عن أهمية استخدام إطار قائم على حقوق الإنسان في مجال سياسات الإسكان. وقد حددت المقررة الخاصة العوامل التالية التي تجعل من إطار حقوق الإنسان عنصراً لا غنى عنه لضمان فعالية استراتيجيات الإسكان.

### وجوب تحديد ومعالجة المشاكل المتصلة بحقوق الإنسان

- ١٠- إن عيش تجربة التشرّد والسكن غير اللائق يمس بما هو في صميم كرامة الإنسان ويشكل اعتداءً عليها وتهديداً لحياة الإنسان في حد ذاتها. فهذه التجربة هي التي تجعل من التشرّد والسكن غير اللائق انتهاكين من انتهاكات حقوق الإنسان وليس مجرد دليلين على فشل برامج الإسكان.

### حقوق الإنسان تُغير الطريقة التي تتفاعل بها الحكومات مع المواطنين

- ١١- عادةً ما ينظر إلى المشردين أو من يعيشون في مساكن غير لائقة باعتبارهم مجرد متلقين للمساعدات التي تقدمها البرامج الحكومية أو الخيرية أو مجرد مستفيدين منها. غير أن الاعتراف بهم باعتبارهم أصحاب حقوق يجعلهم أفراداً فاعلين في المجتمع ويمكنهم من المشاركة والانخراط في

اتخاذ القرارات التي تمس حياتهم وتمتعهم بحقوقهم. ويعني هذا أنهم قادرون على المساعدة في كفاءة تجارب استراتيجيات الإسكان مع واقعهم المعاش، ومن ثم، على زيادة فعالية هذه الاستراتيجيات.

### حقوق الإنسان تساعد على تحديد ما يعتري نظم وبرامج الإسكان من ثغرات ومواطن ضعف هيكلية

١٢- يتبوأ المشردون أو من يعيشون في مساكن غير لائقة مكانة فريدة تمكنهم من تحديد ما يعتري سياسات وبرامج الإسكان من مشاكل أو أوجه قصور. ويعمل إطار حقوق الإنسان، من خلال الاعتراف بدراية أصحاب الحقوق، بمثابة آلية تصحيحية مباشرة يعاد من خلالها تقييم عناصر استراتيجيات الإسكان بما يكفل عدم ترك أي أحد خلف الركب واستمرار مسيرة التقدم بلا انقطاع.

### حقوق الإنسان توضح خطوط المساءلة وصنع القرار

١٣- إن أحكام القانون الدولي لحقوق الإنسان واضحة أشد الوضوح فيما يتعلق بمن يخضع للمساءلة أمام من: فالحكومات، بجميع مستوياتها، مسؤولة أمام شعوبها، ولا سيما أمام الفئات المهمشة والضعيفة. وتبين حقوق الإنسان بعبارات واضحة أن مسؤولية ضمان حصول الجميع على سكن لائق تقع على عاتق العديد من الجهات الفاعلة، وأن على الدول التزام قانوني بأن تكون طرفاً فاعلاً رئيسياً ومنظماً لتصرفات القطاع الخاص في آن واحد معاً.

### حقوق الإنسان أولوية على القوانين الأخرى وهي توفر إطاراً للحكم ولجميع عمليات صنع القرار

١٤- تنطبق حقوق الإنسان على طائفة واسعة من السياسات والبرامج، مما يجعلها تكفل الاتساق والتنسيق في مجالات قانونية وسياسية متعددة من خلال تحديد هدف مشترك ومجموعة مشتركة من القيم. وتراعي حقوق الإنسان كل سياق وكل ظرف وتشمل في الوقت ذاته معايير عملية.

### حقوق الإنسان تحويلية المنحى

١٥- تحدد المطالبات المتعلقة بحقوق الإنسان النظم والهياكل والعقبات التي تحول دون أعمال الحق في السكن وتُحدث التغيير اللازم من خلال كفاءة سبل انتصاف فعالة. ويحدد الحق في السكن التزامات الدول في الحاضر وعلى مر الزمن؛ ويتطلب أعمال هذا الحق رؤية وعملية يتم من خلالها إعماله. فحقوق الإنسان لا غنى عنها لإحداث التغيير اللازم لتحقيق أهداف من قبيل الأهداف الواردة في خطة عام ٢٠٣٠.

## رابعاً- المبادئ الأساسية لاستراتيجيات الإسكان القائمة على الحقوق

### ألف- المبدأ ١: الاستناد إلى القانون والمعايير القانونية

١٦- ينبغي أن تعترف استراتيجيات الإسكان بالحق في السكن باعتباره حقاً قانونياً خاضعاً لسبل انتصاف فعالة. وينبغي أن تستند استراتيجيات الإسكان القائمة على الحقوق إلى تشريعات تعترف بالحق في السكن اللائق بجميع أبعاده. وبالإضافة إلى الاستناد إلى الاعتراف

الدستوري أو التشريعي بهذا الحق، ينبغي أن تشير استراتيجيات الإسكان إلى هذا الحق وأن تتقيد به باعتباره حقاً يكفله القانون الدولي لحقوق الإنسان.

١٧- ويجب أن تحدد هذه الاستراتيجيات عملية تكفل إعمال الحق في السكن في غضون فترة زمنية معقولة. ولا بد من سن أحكام لا تقتصر على كفالة الوفاء بالالتزامات المتعهد بها في الحاضر فحسب (أي الالتزامات الفورية)، ولكن أيضاً الالتزامات العملية المنحى الواجب الوفاء بها على مر الزمن (أي التزامات الأعمال التدريجي).

١٨- ويجب أن تقضي استراتيجيات الإسكان على ظاهرة التشرد. فأني دولة يكون جزء كبير من سكانها محروماً من الحصول على المأوى والسكن الأساسيين تكون قد انتهكت القانون الدولي لحقوق الإنسان. ومن ثم، فإن الالتزام بالتصدي لظاهرة التشرد هو التزام فوري. ويجب على كل دولة أن تبذل قصارى جهدها لاستخدام جميع الموارد المتاحة لها لكي تفي بالتزامها بالقضاء على ظاهرة التشرد باعتباره التزاماً ذا أولوية<sup>(٤)</sup>.

١٩- وتُشكل عمليات الإخلاء القسري انتهاكاً جسيماً لحقوق الإنسان. ويجب اعتبار منع هذه العمليات ووقفها التزاماً فورياً ذا أولوية. ولا يجوز تنفيذ عمليات الإخلاء القسري إلا في أقصى الظروف الاستثنائية وبعد استكشاف جميع البدائل المتاحة. وفي هذه الظروف، يجب التقيد تقيداً تاماً بمبادئ القانون الدولي ذات الصلة، بسبل منها كفالة حرية اختيار سكن لائق بديل للسكان المتضررين. وتوضح المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية المتعلقة بعمليات الإخلاء والترحيل بدافع التنمية هذه الالتزامات<sup>(٥)</sup>.

٢٠- ويرد تعريف الالتزام بالإعمال التدريجي في الفقرة ١ من المادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فقد ذكرت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الفقرة ١٤ من تعليقها العام رقم ٤ (١٩٩١) بشأن الحق في السكن اللائق أن وفاء الدولة بالتزاماتها يقتضي منها أن تثبت أن التدابير المتخذة كافية في مجملها لإعمال هذا الحق لصالح كل فرد في أقصر مدة ممكنة وفقاً للموارد القصوى المتاحة. والدول ملزمة، في استراتيجيات الإسكان القائمة على الحقوق، بأن تكفل اتخاذ تدابير مدروسة وملموسة وهادفة إلى إعمال الحق في السكن، واتساق الخيارات السياسية مع هذا الحق، وتخصيص أقصى قدر من الموارد المتاحة تحقيقاً لهاتين الغايتين. وينبغي أن تحدد استراتيجيات الإسكان الالتزامات القابلة للوفاء بها في الحاضر وتلك التي لا يمكن الوفاء بها إلا في غضون فترة زمنية معقولة. ويعني اختلاف قدرات الدول أن أي التزام مستقبلي في بعض البلدان قد يكون التزاماً فورياً في بعضها الآخر.

٢١- ويجب أن تحدد هذه الاستراتيجيات الالتزامات المتعلقة بالحق في السكن. ويشمل ذلك التزام الدول باحترام هذا الحق (أي عدم التعدي عليه)، وحمايته (أي منع أطراف ثالثة من التدخل فيه)، وإعماله (أي تعزيز وتيسير فرص الحصول على السكن وتوفيره أو المساعدة على توفيره عند الاقتضاء). وبما أن الالتزام بالإعمال يقيّم على أساس الموارد المتاحة وعوامل أخرى،

(٤) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٣ (١٩٩٠) بشأن طبيعة التزامات الدول الأطراف، الفقرة ١٠.

(٥) انظر A/HRC/4/18، المرفق الأول.

فإنه الالتزام الأصعب تعريفاً بوجه عام. غير أنه التزام محوري في استراتيجيات الإسكان، لأن هذه الاستراتيجيات تحدد الوسائل التي تكفل أعمال الحق في السكن<sup>(٦)</sup>.

٢٢- ولا ينبغي أن تستند استراتيجيات الإسكان القائمة على الحقوق إلى الحق في السكن باعتبارها مجموعة من المعايير القانونية فحسب، ولكن أيضاً باعتبارها رؤية تحويلية المنحى ودعوة إلى العمل. فهذه الرؤية تحفز الحكومات المحلية والوطنية والحركات الاجتماعية والمجتمعات المحلية في جميع أنحاء العالم على اتخاذ إجراءات. ويجب أن تكون هذه الاستراتيجيات بمثابة "وثائق حية" تتطور مع ظهور تحديات ومطالبات جديدة وتتجاوب معها.

### من حيث التطبيق

٢٣- تنص صكوك قانونية وسياسية شتى على طائفة من أشكال الحق في السكن. وبت العديد من الدساتير الوطنية يعترف اعترافاً صريحاً بالحق في السكن، بينما تشدد دساتير أخرى على مسؤولية الحكومات عن اعتماد سياسات تعزز سبل الحصول على السكن أو تكفلها. وفي دول أخرى، اعتمدت المحاكم تفسيرات شاملة لحقوق دستورية أخرى، مثل الحق في الحياة، ضماناً للحق في السكن. بينما تعتمد بعض الدول اعتماداً أساسياً على التشريعات لحماية الحق في السكن.

٢٤- ويمكن أن تعول استراتيجيات الإسكان على الدور الهام الذي تؤديه المحاكم في توضيح الالتزامات الناشئة عن الحق في السكن. ففي الهند، وبعد النظر في أدلة على أثر الطقس البارد في صحة المشردين، خلصت المحكمة العليا إلى وجود انتهاك للحق في الحياة وأمرت ببناء مساكن لإيوائهم<sup>(٧)</sup>.

٢٥- وفي نيجيريا، كسبت المجتمعات المحلية المتضررة الدعوى التي احتجت فيها بأن عمليات الإخلاء القسري تشكل انتهاكاً للحق الدستوري في الكرامة<sup>(٨)</sup>. وذكرت المحكمة العليا في أبوجا أن الحق في السكن ينبغي ألا يفسر تفسيراً ضيقاً على أنه يعني وجود سقف يعيش المرء تحته، بل ينبغي أن يفسر تفسيراً واسعاً على أنه يشمل حق المرء في العيش في مكان ينعم فيه بسلام نسبي وبالأمن والكرامة. وأشارت أيضاً إلى أن الحكومات المحلية مسؤولة عن وضع سياسات إسكان لتعزيز هذه القيم<sup>(٩)</sup>.

(٦) للاطلاع على معلومات أوفى عن واجبات الاحترام والحماية والإعمال، انظر: International Commission of Jurists, *Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights* (Maastricht, 26 January 1997). وهي متاحة على: [www.refworld.org/docid/48abd5730.html](http://www.refworld.org/docid/48abd5730.html).

(٧) انظر *People's Union for Civil Liberties v. Union of India & Others*, Supreme Court of India, Civil Petition No. 196 (2001).

(٨) انظر *Akako Agemo & Ors. v. Attorney General of Lagos State & Others*, High Court of Lagos State (26 January 2017). وهي متاحة على:

<https://static1.squarespace.com/static/535d0435e4b0586b1fc64b54/t/58947fc686e6c0558d87e37e/1486127074123/170126+Ruling++Akako+Agemo+%26+Ors+v+LASG+%26+Ors.pdf>

(٩) انظر *Chief Jacob Obor & Others v. Federal Capital Development Authority & Others*, High Court in Abuja (2 February 2017). [www.fcthighcourt.gov.ng/download/main%20judgement/2017\\_judgements/1st\\_quarter/court\\_23\\_hon.\\_justice\\_a.\\_i.\\_kutigi/CHIEF-JACOB-OBOR-13-ORS-V.-F.C.D.A-3-ORS-TITLE-TO-LAND-DEMOLITION.pdf](http://www.fcthighcourt.gov.ng/download/main%20judgement/2017_judgements/1st_quarter/court_23_hon._justice_a._i._kutigi/CHIEF-JACOB-OBOR-13-ORS-V.-F.C.D.A-3-ORS-TITLE-TO-LAND-DEMOLITION.pdf)

٢٦- ويكفل دستور أوروغواي الحق في السكن اللائق، وتُنفذ الأحكام التي تكفل هذا الحق من خلال خطة إسكان خمسية للفترة ٢٠١٥-٢٠١٩<sup>(١٠)</sup>. وتستند الخطة إلى الحق في العيش في المدن وإلى التعريف الشامل للسكن اللائق بالصيغة الواردة في التعليق العام رقم ٤ الذي يتناول مسائل منها، مثلاً، مسألة التمييز والتفرقة الاجتماعية - المكانية.

٢٧- وفي اسكتلندا، يتبنى قانون الإسكان لعام ١٩٨٧ الالتزام الفوري بالتصدي لظاهرة التشرد من خلال مطالبة الحكومات المحلية بتوفير سكن لكل شخص يعيش، عن غير قصد، بلا مأوى، بمن في ذلك الأشخاص المعرضون للعنف العائلي وأولئك الذين يعيشون في مساكن مكتظة<sup>(١١)</sup>.

٢٨- وفي كل سياق من هذه السياقات القطرية، حدد المجتمع المدني حالات انتهاك فيها الحق في السكن، وهو لا يزال يدعو إلى أعمال هذا الحق بفعالية أكبر. وإن دل هذا على شيء فإنه يدل على أن الحماية الدستورية والتشريعية للحق في السكن قد لا تكون كافية دوماً<sup>(١٢)</sup>.

## باء- المبدأ ٢: كفالة المساواة وإيلاء الأولوية لمن هم في أمس الحاجة إلى سكن

٢٩- يجب حماية الحق في المساواة وعدم التمييز في جميع جوانب استراتيجيات الإسكان. ويعد ضمان هذه الحقوق وكفالة سبل الانتصاف الفعالة بمثابة التزامين فوريين.

٣٠- ويجب أن تحدد هذه الاستراتيجيات المجتمعات والفئات السكانية التي هي في أمس الحاجة إلى سكن أو التي تعيش في أشد الظروف خطورة وأن تعالج أوضاعها بطريقة ممتثلة لحقوق الإنسان<sup>(١٣)</sup>.

٣١- ويجب إعطاء الأولوية لاحتياجات المجتمعات المحلية التي تعيش في المناطق المعرضة للكوارث والفيضانات، مثل ضفاف الأنهار والواجهات البحرية. ويجب على الدول أن تكفل ألا تؤدي الخطط الإنمائية المنفذة في مجال الوقاية من الكوارث، مثل بناء الحواجز أو قنوات تصريف الفيضانات، إلى اجتثاث المجتمعات المحلية والأسر المعيشية من جذورها بلا داع. وينبغي إيلاء الأولوية لما يقترحه أبناء هذه "الشعوب" من خطط لإعادة توطينهم وحمايتهم من الكوارث.

٣٢- ويجب أن تكفل استراتيجيات الإسكان امتلاك المجتمعات المحلية للموارد والقدرات التقنية اللازمة لبناء مساكن يمكنها الصمود في وجه الزلازل والظواهر الجوية القاسية وغيرها من الكوارث بالاستناد إلى ما لدى هذه المجتمعات من خبرات وقدرات محلية وأصلية، كلما أمكن ذلك.

٣٣- ويجب أن تمنع استراتيجيات الإسكان نظم الإسكان نفسها من إدامة أوجه التفاوت والإقصاء الاجتماعية - الاقتصادية. ويجب أن تعترف بالعلاقة الوثيقة التي تربط القوانين بالسياسات الحكومية التي تعتبر السكن سلعة وبعدم قدرة ذوي الدخل المنخفض على تحمل تكاليف السكن، الأمر الذي يؤدي إلى تزايد التشرد والنزوح وزيادة تركيز الثروة، وأن تعالج هذه المسألة.

(١٠) متاحة على:

.www.anv.gub.uy/archivos/2016/02/PLAN\_QUINQUENAL\_DE\_VIVIENDA\_2015\_2019.pdf

(١١) انظر، Fiona King, "Scotland: Delivering a Right to Housing", in *Journal of Law and Social Policy*, vol. 24 (2015), p. 158.

(١٢) انظر، مثلاً، www.justempower.org؛

و [https://scotland.shelter.org.uk/get\\_involved/campaigning/homelessness\\_far\\_from\\_fixed](https://scotland.shelter.org.uk/get_involved/campaigning/homelessness_far_from_fixed)

(١٣) E/C.12/2007/1، الفقرات ٤ و٨ و(و)١٣(ب).



٣٤- ولكي تكون استراتيجيات الإسكان فعالة، يجب عليها ألا تكتفي بتلبية احتياجات السكن، بل أن تتصدى أيضاً للأسباب الهيكلية الكامنة وراء هذه الاحتياجات. فقد تؤدي برامج "السكن أولاً"، مثلاً، إلى تخفيض نسبة التشرّد في صفوف الأشخاص ذوي الإعاقة، ولكنها برامج لا بد من تكملتها ببرامج حماية اجتماعية ملائمة، ومساكن مصممة تصميماً خالياً من العوائق، وسبل الحصول على خيارات السكن الميسورة، وتدابير تكفل توفير ترتيبات تيسيرية معقولة للأشخاص ذوي الإعاقة من جانب مؤسسات الإسكان.

٣٥- ويجب أن يُفهم الحق في المساواة على أنه يعني المساواة الفعلية. ويعني هذا أن نطاق هذا الحق يتجاوز بكثير مجرد ضمان المساواة في الحصول على السكن المتاح. فإعمال هذا الحق يتطلب اتخاذ تدابير إيجابية لإزالة آثار التمييز والإقصاء. وينبغي للدول أن ترجع إلى التعليقين العامين الصادرين عن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، رقم ١٦ (٢٠٠٥) بشأن المساواة بين الرجل والمرأة في حق التمتع بجميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ورقم ٢٠ (٢٠٠٩) بشأن عدم التمييز في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لكي تكفل تطبيق مبدأ المساواة الفعلية واتساق استراتيجياتها معه.

٣٦- وينبغي أن تحدد استراتيجيات الإسكان الفئات المحرومة من السكن وأن تدلل العقبات التي تواجه هذه الفئات على وجه الخصوص. وتشمل هذه الفئات النساء؛ والأشخاص ذوي الإعاقة؛ والأشخاص الذين يعيشون في فقر؛ والمهاجرين؛ والأقليات القومية أو الإثنية؛ والشعوب الأصلية؛ والشباب؛ وكبار السن؛ والمثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية وحاملي صفات الجنسين؛ والأشخاص المشردين أو الذين يعيشون في أحياء عشوائية. وينبغي للدول أن تكفل إنفاذ الحماية القانونية من التمييز إنفاذاً فعالاً في قطاع الإسكان، وأن تعتبر الوضع السكني، بما في ذلك التشرّد، والحالة الاجتماعية - الاقتصادية سببين من الأسباب التي يُحظر التمييز على أساسها<sup>(١٤)</sup>.

٣٧- ولا بد من كفالة حق المرأة في السكن على قدم المساواة مع الرجل في جميع جوانب استراتيجيات الإسكان. ويشمل ذلك التصدي للعوامل التي تؤثر على المرأة في مجال السكن أكثر من غيرها، بما في ذلك التمييز في حيازة الأراضي والملكية والميراث، والعنف ضد المرأة، وتعرض النساء أكثر من غيرهن لعمليات الإخلاء القسري، ونقص المياه وخدمات الصرف الصحي، ونفشي الفقر.

٣٨- وينبغي أن تعالج استراتيجيات الإسكان تركة الاستعمار والأسباب الهيكلية لانعدام المساواة في فرص الحصول على السكن وما تعاني منه الشعوب الأصلية من تجريد من أراضيها. ويتطلب ذلك اتخاذ تدابير محددة بقيادة الشعوب الأصلية استناداً إلى حقها في وضع أولويات واستراتيجيات الإسكان الخاصة بها<sup>(١٥)</sup>.

٣٩- وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تعترف هذه الاستراتيجيات بالاحتياجات السكنية الفريدة الناشئة عن التمييز المركب والمتعدد الجوانب. فالنساء ذوات الإعاقة، مثلاً، أكثر عرضة للعنف في المنزل وأقل حظاً في الحصول على مأوى أو سكن بديل، وقد تجد النساء ذوات الإعاقة البدنية مشقة بالغة عندما تكون مرافق المياه والصرف الصحي بعيدة عنهن.

(١٤) انظر التعليق العام رقم ٢٠.

(١٥) انظر إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية.

٤٠ - وينبغي أن تتجاوب هذه الاستراتيجيات مع القضايا الناشئة المتمثلة في التهميش والتمييز وكره الأجانب وأن تتصدى للوصم والكرهية. ويشكل تزايد عدد النازحين تحدياً كبيراً في هذا الصدد. ويجب أن تكفل هذه الاستراتيجيات حق المهاجرين في السكن، بصرف النظر عما إذا كانوا يحملون وثائق رسمية أم لا. ويقدم مشروع المبادئ التوجيهية المتعلقة بالهجرة، الذي أعدته مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، إرشادات بشأن هذه الالتزامات<sup>(١٦)</sup>.

### من حيث التطبيق

٤١ - في كثير من الحالات، تدعي استراتيجيات الإسكان أنها تولي الأولوية لمن هم في أمس الحاجة إلى سكن، غير أنها تفرض شروطاً تؤدي إلى إقصائهم. فشروط من قبيل دفع مبالغ نقدية مقدماً وتقديم وثائق إثبات الهوية الشخصية والحصول على موافقة سلطات التخطيط العمراني وبيان مكان الإقامة السابق، على سبيل المثال، تشكل كلها عقبات بالنسبة لكثير من الأشخاص المحتاجين إلى السكن اللائق.

٤٢ - ففي أفغانستان، يوفر أحد مشاريع التمويل البالغ الصغر للسكان ذوي الدخل المنخفض قروصاً مصغرة لتجديد منازلهم وتحسينها. وفي البداية، كان هذا المشروع يشترط عليهم تقديم ما يثبت ملكيتهم لأراضيهم. غير أن المشروع بات يقبل أشكال الإثبات البديلة، مثل شهادة الجيران، تديلاً لهذه العقبة<sup>(١٧)</sup>.

٤٣ - وفي أوغندا، تشير سياسة الإسكان لعام ٢٠١٦ إلى الماضي الاستعماري للبلد وإلى سياسة الإسكان السابقة القائمة على التفرقة التي كانت تكتفي بتلبية احتياجات الأوروبيين وتُبعد الأفارقة إلى ضواحي المناطق الحضرية<sup>(١٨)</sup>. وترمي السياسة الحالية إلى ضمان حق الفئات الضعيفة في السكن اللائق، وتتصدى لما تتعرض له هذه الفئات من وصم وتمييز، ولا سيما المصابون بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وعددهم مليوناً شخص، وتتناول مسألة المساواة بين الجنسين باعتبارها مسألة شاملة لعدة قطاعات تتطلب تدابير تكفل مشاركة المرأة في تصميم مشاريع وبرامج الإسكان وصياغتها وتنفيذها.

٤٤ - وفي مدينة ميدين، بكولومبيا، يستهدف نظام المواصلات الجديدة المناطق التي تتسم بأنها الأدنى مرتبة من حيث نوعية الحياة. ويربط النظام الأحياء العشوائية بالمدينة عن طريق العربات المعلقة<sup>(١٩)</sup>.

٤٥ - وكتدبير لإنفاذ الأحكام الدستورية المتعلقة بحقوق الإنسان، بما فيها كرامة الإنسان، اعتمدت البرتغال خطة عمل متعددة الجوانب للقضاء على ظاهرة التشرد بحلول عام ٢٠٢٣ استناداً إلى مبادئ المساواة وعدم التمييز. وستشمل الاستراتيجية إنشاء لجنة مشتركة بين الوزارات للإشراف على تنفيذها.

(١٦) متاحة على: [www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/VulnerableSituations.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/VulnerableSituations.aspx)

(١٧) معلومات أودعت لدى المقررة الخاصة في إطار الجائزة الأوروبية للتمويل المصغر لعام ٢٠١٧.

(١٨) متاحة على: <http://mlhud.go.ug/wp-content/uploads/2015/10/National-Housing-Policy-May-2016.pdf>

(١٩) انظر <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/ds2/stream/?#/documents/47914/page/1>

٤٦- وأقامت منظمات في أوروبا مؤخراً شراكة لصوغ "شريعة حقوق المشردين" للتوعية بما يتعرض له المشردون من تمييز وإجحاف ولحث المدن على الاعتراف بحقهم في استخدام الأماكن العامة، والوصول إلى المرافق الصحية الأساسية، واتباع الممارسات الضرورية لبقائهم على قيد الحياة<sup>(٢٠)</sup>.

٤٧- وفي إنكلترا، يُلزم قانون الحد من ظاهرة التشرد لعام ٢٠١٧ الحكومات المحلية بتقييم ظاهرة التشرد وبعتماد استراتيجيات للحد منها وتوفير السكن لمن يعتبرون أولى به. ويُلزم قانون المساواة الاجتماعية لعام ٢٠١٠ مؤسسات الإسكان الاجتماعي وجميع سلطات الحكم المحلي في إنكلترا بالامتثال "لواجب المساواة" وبعتماد أهداف قابلة للقياس في مجال تحقيق المساواة.

### جيم- المبدأ ٣: استراتيجيات شاملة تنفذ بمشاركة جميع الدوائر الحكومية

٤٨- يجب أن تكفل استراتيجيات الإسكان القائمة على الحقوق تناول جميع أبعاد الحق في السكن اللائق في مختلف السياقات. فقد عرفت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الحق في السكن اللائق باعتباره الحق في العيش في أمن وسلام وكرامة. وفي إطار هذا التعريف الواسع، حددت اللجنة سبع سمات رئيسية للسكن اللائق في تعليقها العام رقم ٤، ألا وهي: الضمان القانوني للحياة؛ والقدرة على تحمل الكلفة؛ والصلاحية للسكن؛ وتوافر الخدمات؛ وإتاحة إمكانية الحصول على السكن؛ والموقع؛ والملاءمة من الناحية الثقافية. وقد أُدرجت أبعاد أخرى من مفهوم "الملاءمة" كفالة لتلبية احتياجات الأشخاص ذوي الإعاقة والنساء، على سبيل المثال<sup>(٢١)</sup>.

٤٩- وتنشأ التزامات معينة عن كل عنصر من عناصر الملاءمة. فعلى سبيل المثال، تتطلب القدرة على تحمل تكاليف السكن اتخاذ تدابير من قبيل تنظيم الإيجارات وإعانات الإيجار وتوفير فرص الحصول على الائتمان، وتدابير لمنع المضاربة، ويتطلب الحصول على الخدمات توفير المياه وخدمات الصرف الصحي وخدمات رعاية الأطفال والخدمات الصحية، ويتطلب ضمان الحياة طائفة من التدابير، من قبيل تعزيز أشكال الحياة المتنوعة، مثل الحياة الرسمية وغير الرسمية والحياة الفردية والجماعية والحياة العرفية والإيجار والملكية، مع إيلاء الأولوية للحلول المتاحة في الموقع ومكافحة التمييز على أساس الحياة، وهما أمران يرد شرحهما في المبادئ التوجيهية المتعلقة بأمن الحياة لفقراء الحضر<sup>(٢٢)</sup>.

٥٠- وينبغي أن تعالج استراتيجيات الإسكان جميع المسائل التي تؤثر تأثيراً كبيراً على الحق في السكن، بما فيها الاستحواذ على الأراضي والمضاربة والخصخصة والإقراض المجحف والتدهور البيئي وسهولة التعرض للفيضانات أو الحرائق أو الزلازل.

٥١- ويجب أن تشرك استراتيجيات الإسكان البرامج والسياسات والدوائر الحكومية المتعددة. ويجب أن تكفل هذه الاستراتيجيات التنسيق بين طائفة من المجالات، بدءاً بدعم الدخل واستخدام الأراضي، ومروراً ببرامج الإسكان الاجتماعي، وانتهاءً بالتمويل.

(٢٠) انظر Fondation Abbé Pierre, Housing Rights Watch, FEANTSA, "Template for a homeless bill of rights". متاحة على:

[www.housingrightswatch.org/sites/default/files/Template%20Homeless%20Bill%20of%20Rights%20EN.pdf](http://www.housingrightswatch.org/sites/default/files/Template%20Homeless%20Bill%20of%20Rights%20EN.pdf)

(٢١) انظر A/72/128، الفقرات ٨-٣٢؛ انظر A/HRC/19/53، الفقرتان ١٢ و١٣.

(٢٢) انظر A/HRC/25/54 وA/HRC/4/18 وA/72/128.

٥٢- ويجب أن تشرك استراتيجيات الإسكان أيضاً المستويات الحكومية المتعددة، المحلية منها والوطنية، وأن تستفيد من مواطن قوة كل منها. ولا بد من تحديد مسؤوليات كل مستوى من المستويات الحكومية وربطها ربطاً واضحاً بالتزاماته في مجال حقوق الإنسان.

٥٣- ويمكن اتباع عدد من النهج لتنسيق المجالات والمستويات الحكومية المتعددة التي يجب أن تشارك في استراتيجيات الإسكان القائمة على الحقوق. ويمكن تكليف وزارة أو دائرة حكومية بتنسيق هذه النهج. وينبغي أن تعترف الاتفاقات الحكومية الدولية بهذه الالتزامات المشتركة وأن توضح المسؤوليات عنها. وفي حال عدم التيقن من الجهة المختصة أو المسؤولة، ينبغي أولاً اتخاذ إجراءات لحماية الحق المعني قبل النظر في المنازعات المتعلقة به وتسويتها.

٥٤- ويجب أن تلي استراتيجيات الإسكان احتياجات مختلف الفئات السكانية بصرف النظر عما إذا كانت تعيش في مناطق حضرية أم ريفية أم محيطة بالمدن وبصرف النظر عن وضعها من حيث الحياة وبما يشمل الأشخاص الذين شردوا أو فقدوا منازلهم من جراء النزاعات أو الكوارث.

٥٥- ويجب أن تشرك هذه الاستراتيجيات مختلف الجهات الفاعلة التي قد تؤثر تصرفاتها في الحق في السكن اللائق، ولا تقتصر تلك الجهات على الحكومات بل تشمل أيضاً الجهات الفاعلة من القطاع الخاص والوكالات المالية والاستثمارية الدولية والمانحين الثنائيين والمتعددي الأطراف.

### من حيث التطبيق

٥٦- اعتمدت العديد من استراتيجيات الإسكان الوطنية أطراً قائمة على الحقوق في بعض الجوانب، ولكنها افتقرت إلى الشمول، وهو ما قلل من فعاليتها.

٥٧- ففي فرنسا، مثلاً، يخول القانون الوطني الذي سن في عام ٢٠٠٧ بشأن الحق في السكن كحق واجب الإنفاذ (*Droit au Logement Opposable* أو "DALO") أي مواطن فرنسي أو أي شخص يحق له الإقامة في فرنسا أو يحمل تصريح إقامة فيها ويفتقر إلى سكن لائق أن يقدم شكوى للحصول على سكن على سبيل الأولوية<sup>(٢٣)</sup>. وخلال السنوات العشر التي أعقبت دخول القانون حيز النفاذ، حصلت زهاء ١٠٠ ٠٠٠ أسرة على سكن<sup>(٢٤)</sup>. ورغم أن هذا القانون يؤكد الحق في السكن، فإنه أخفق في معالجة القضايا والأسباب الهيكلية الرئيسية للتشرد، مثل قلة العرض من حيث المساكن في المدن وإقصاء المهاجرين، كما لم يكفل استفادة أشد الفئات ضعفاً من أحكامه. وأشارت فرنسا إلى أنها ستضع استراتيجية إسكان جديدة بهدف زيادة العرض من المساكن، مع التركيز على أشد الفئات ضعفاً وتحسين ظروف المعيشة<sup>(٢٥)</sup>.

(٢٣) انظر Julie Clauzier, "The DALO law: a step towards making the right to housing a reality", 6 July 2017. متاح على [www.housingrightswatch.org/content/dalo-law-step-towards-making-right-to-housing-reality](http://www.housingrightswatch.org/content/dalo-law-step-towards-making-right-to-housing-reality).

(٢٤) انظر Jean Michel David, "The DALO law is 10 years old", 26 June 2017. متاح على: [www.housingrightswatch.org/content/dalo-law-10-years-old](http://www.housingrightswatch.org/content/dalo-law-10-years-old).

(٢٥) انظر حكومة فرنسا، "استراتيجية الإسكان الحكومية". متاحة على: [www.gouvernement.fr/en/the-government-s-housing-strategy](http://www.gouvernement.fr/en/the-government-s-housing-strategy).

٥٨- وفي الأرجنتين وُضعت مبادرة متعددة أصحاب المصلحة أطلقت عليها اسم ("Habitat Argentina")، تشمل "توافق آراء وطنياً شاملاً بشأن السكن اللائق"، وتتألف من عشرة مكونات هي: سياسات الأراضي، وإعادة توزيع الإيرادات العقارية، وحصول الجميع على الرهون العقارية، والمشاركة، والإجراءات القانونية الواجبة والوصول إلى العدالة، ومنع الإخلاء القسري، تنظيم الأسواق الإيجار والوصول إلى الهياكل الأساسية الاجتماعية<sup>(٢٦)</sup>.

٥٩- وفي آيرلندا، وُضعت "خطة إعادة بناء آيرلندا"، وهي خطة تشمل جميع القطاعات الحكومية وتنفذ بمشاركة الحكومات المحلية وقطاع المنظمات الطوعية. وكلفت لجنة مجلس الوزراء المعنية بشؤون الإسكان، التي يرأسها رئيس الوزراء، بالإشراف على تنفيذ الخطة<sup>(٢٧)</sup>.

٦٠- وتسجل رواندا أعلى معدل توسع عمراني في العالم وأعلى تفاوت بين مستويات الدخل وتكاليف المعيشة، إذ لا يستطيع ما نسبته ٩٠ في المائة من السكان تحمل تكاليف الوحدات الإسكانية العامة. ولمعالجة هذه الظروف، تعترف السياسة الوطنية للإسكان (عام ٢٠١٥) واستراتيجية الارتقاء بالأحياء العشوائية (عام ٢٠١٧) بالحق في السكن باعتباره حقاً من حقوق الإنسان الأساسية، ويسند كل منهما مسؤوليات واضحة إلى طائفة من السلطات والمستويات الحكومية مع كفالة تنسيقها "عبر القطاعات وعبر مستويات الهرم الإداري"، وينظر في مختلف الأطر الكفيلة "بمراعاة شواغل المواطنين"<sup>(٢٨)</sup>.

#### دال - المبدأ ٤: المشاركة القائمة على الحقوق

٦١- يجب أن تلتزم استراتيجيات الإسكان القائمة على الحقوق التزاماً قوياً بمشاركة الأشخاص المتضررين مشاركة فعلية في كل مرحلة من مراحلها، بدءاً بمرحلة التصميم ومروراً بمرحلة التنفيذ وانتهاءً بمرحلة الرصد. وتؤدي المشاركة دوراً محورياً في استراتيجيات الإسكان القائمة على حقوق الإنسان لأنها تتصدى للإقصاء والإسكات. ويجب أن تعترف استراتيجيات الإسكان بأن انتهاكات الحق في السكن وغيره من حقوق الإنسان تنبع من قصور المساءلة الديمقراطية الشعبية.

٦٢- وينبغي تمييز المشاركة القائمة على الحقوق عن التشاور. فعند إجراء مشاورات، قد تلتزم الحكومات مساهمة المواطنين ولكنها تواصل اتخاذ القرارات وكثيراً ما تتجاهل المساهمات الواردة من الفئات المعنية. أما المشاركة القائمة على الحقوق، فتنبع من العمل المجتمعي ويقودها أصحاب الحقوق الذين يحددون أوجه القصور والتغييرات المطلوبة. ويجب على الحكومات أن تتخذ الإجراءات المناسبة.

(٢٦) متاحة باللغة الإسبانية فقط على: [www.consensohabitar.org.ar/and](http://www.consensohabitar.org.ar/and)

[www.cels.org.ar/web/publicaciones/consenso-nacional-para-un-habitat-digno-diez-propuestas-de-politicas-publicas](http://www.cels.org.ar/web/publicaciones/consenso-nacional-para-un-habitat-digno-diez-propuestas-de-politicas-publicas)

(٢٧) Rebuilding Ireland, Action Plan for Housing and Homelessness, July 2016. متاحة على:

[http://rebuildingireland.ie/Rebuilding%20Ireland\\_Action%20Plan.pdf](http://rebuildingireland.ie/Rebuilding%20Ireland_Action%20Plan.pdf)

(٢٨) انظر 213، Centre for Affordable Housing Finance in Africa, 2017 Yearbook (Johannesburg, 2017), p. 213.

متاح على: [http://housingfinanceafrica.org/app/uploads/2017\\_CAHF\\_YEARBOOK\\_14.10-.copy.compressed.pdf](http://housingfinanceafrica.org/app/uploads/2017_CAHF_YEARBOOK_14.10-.copy.compressed.pdf)

٦٣- وينبغي أن تشمل استراتيجيات الإسكان آليات خاصة قائمة على المشاركة للإشراف على تنفيذها، مثل مجالس أو مفوضيات أو لجان أو أفرقة تعنى بشؤون الإسكان. ولا بد من دعم المشردين أو من يعيشون في الأحياء العشوائية أو في مساكن غير لائقة إطلاقاً لتمكينهم من المشاركة في هذه الآليات. ولضمان المشاركة الفعالة، لا بد من توفير ما يلزم من دعم وخبرة تقنيين بالاعتماد على القدرات المحلية حيثما أمكن. ويجب إتاحة سبل الاتصال والتواصل وكفالة احترامها للممارسات السائدة في المجتمع المحلي.

٦٤- ويجب أن تكون مشاركة الشعوب الأصلية في استراتيجيات وخطط الإسكان متسقة مع الإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية ومع اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن الشعوب الأصلية والقبلية لعام ١٩٨٩ (رقم ١٦٩)، بما في ذلك مع شرط الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة، ومع الاتفاقات التأسيسية أو الدستورية الوطنية الأخرى المبرمة بين الشعوب الأصلية وحكوماتها.

٦٥- ويجب إيلاء اهتمام خاص لكفالة مشاركة الفئات الضعيفة التي قد لا تكون قادرة على المشاركة بسبب التمييز أو التهميش، مثل: النساء؛ والمشردين؛ والمثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغاييري الهوية الجنسانية وحاملي صفات الجنسين؛ وممثلي سكان الأحياء العشوائية؛ والأقليات العرقية والإثنية والثقافية؛ والمهاجرين؛ وكبار السن؛ والشباب. ويجب أن تمتثل التدابير الخاصة الرامية إلى كفالة مشاركة الأشخاص ذوي الإعاقة مشاركة فعالة في تلك الخطط والاستراتيجيات لمعيار المشاركة والإشراك بصورة كاملة وفعالة في المجتمع، المنصوص عليه في المادة ٣ من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

٦٦- ويجب تمكين النازحين من اتخاذ القرار فيما يتعلق بالأراضي والمساكن البديلة<sup>(٢٩)</sup>. وعلى الصعيد المحلي، ينبغي ترجمة الحق في المشاركة إلى تدابير تمكن أفراد المجتمع المحلي من الإمساك بزمام مشاريع تشييد المساكن والارتقاء بالأحياء العشوائية بأنفسهم.

٦٧- وتؤدي الحكومات المحلية دوراً حاسماً في سد الثغرات القائمة في مجال دعم مشاركة المجتمعات المحلية لأنها غالباً ما تكون الأقدر على التعامل مباشرة مع هذه المجتمعات وعلى تعميم مراعاة شواغلها في أجهزة الحكم المحلي والمفاوضات الحكومية الدولية والاستراتيجيات الوطنية<sup>(٣٠)</sup>.

### من حيث التطبيق

٦٨- عند وضع إطار للحوار بين الحكومات المحلية والمجتمعات المحلية التي تعاني من الإخلاء والنزوح، استحدثت المحكمة الدستورية لجنوب أفريقيا مفهوم "المشاركة الفعالة"، الذي تشارك فيه جميع الأطراف المعنية في اتخاذ قرارات ممثلة إلى الحق في السكن<sup>(٣١)</sup>.

(٢٩) انظر A/HRC/4/18.

(٣٠) انظر A/HRC/28/62.

(٣١) انظر L. Chenwi and K. Tissington, "Engaging meaningfully with government on socioeconomic rights: A focus on the right to housing" (University of the Western Cape, 2010), p. 10. متاح على: [https://docs.escr-net.org/usr\\_doc/Chenwi\\_and\\_Tissington\\_-\\_Engaging\\_meaningfully\\_with\\_government\\_on\\_socio-economic\\_rights.pdf](https://docs.escr-net.org/usr_doc/Chenwi_and_Tissington_-_Engaging_meaningfully_with_government_on_socio-economic_rights.pdf)

٦٩- وفي أنغولا، يشجع برنامج مكافحة الفقر في المناطق الحضرية مشاركة المجتمع المدني من خلال إنشاء "منظمات تعنى بتطوير المناطق السكنية" ودعم المنظمات العاملة في هذا المضمار لتمكين المجتمع المحلي من التعاون مع الحكومات المحلية في مجالي التخطيط الحضري وتصميم الهياكل الأساسية<sup>(٣٢)</sup>.

٧٠- ونفذت تايلند نموذجاً فريداً للمشاركة القائمة على الحقوق في برامج الارتقاء بالمرافق السكنية. ويقدم هذا النموذج للمجتمعات المحلية الدعم المالي والتقني اللازم للتفاوض على أسعار الأراضي، ووضع خطط حضرية تشمل مدناً بأسرها، وتوفير الهياكل الأساسية، وإدارة مشاريع الارتقاء بالمرافق السكنية بجميع جوانبها<sup>(٣٣)</sup>.

٧١- ولطالما انتهك حق الشعوب الأصلية في السكن المناسب ثقافياً لأنهم حرّموا من المشاركة في مشاريع تصميم مساكنهم وتشييدها ومن الإمسك بزمام تلك المشاريع. ففي شيلي، مثلاً، أهملت أبسط التفاصيل في المساكن التي شيّدت لإيواء مجتمعات المابوتشي المحلية، مثل أن تواجه أبواب مساكنهم الشرق، وهي سمة أساسية في أي مسكن مابوتشي. ويدمج التصميم الهندسي الجديد للمساكن الاجتماعية في شيلي تصاميم مستوحاة من مساكن المابوتشي التقليدية المعروفة باسم "ruka" والمصنوعة من جذوع الأشجار وفروعها<sup>(٣٤)</sup>.

٧٢- ويمكن أن تؤدي المشاركة في استراتيجيات الإسكان أيضاً إلى مشاركة فعلية أكبر في الحياة السياسية الديمقراطية. ففي الفترة التي سبقت انتخابات مجالس المقاطعات في جاكرتا في عام ٢٠١٧، أبرم المجتمع المدني "عقداً سياسياً" مع أحد المرشحين، وطالب العقد بوضع استراتيجية إسكان قائمة على حقوق الإنسان تشمل خططاً حضرية لتنظيم الأحياء العشوائية الفقيرة المعروفة باسم "كامبونغ" وبرنامج إسكان ميسور التكلفة. فجاء العديد من الناخبين من تلك الأحياء لتأييد ذلك المرشح، وبدأ تنفيذ العقد السياسي.

## هاء- المبدأ ٥: الميزنة الخاضعة للمساءلة والعدالة الضريبية

٧٣- لن تتكفل استراتيجيات الإسكان بالنجاح ما لم تخصص الحكومات ميزانيات وموارد معقولة لتنفيذها. ويجب أن تتضمن استراتيجيات الإسكان التزامات قصيرة وطويلة الأجل وأن ترصد موارد كافية لتنفيذها.

٧٤- وينبغي أن تمثل الميزانيات المرصودة لاستراتيجيات الإسكان لمعيار "أقصى ما تسمح به الموارد المتاحة" و"جميع السبل المناسبة"، المحدد في الفقرة ١ من المادة ٢ من العهد. وتشمل المساءلة عن هذا المعيار التزاماً بإنفاق مبالغ معقولة لتلبية احتياجات السكن والتزاماً بتأمين الموارد المتاحة عن طريق الضرائب المعقولة وغيرها من التدابير.

(٣٢) انظر <http://mirror.unhabitat.org/content.asp?cid=10266&catid=34&typeid=73&SubMenuID=69>

(٣٣) انظر N. Castanas et al., "Leave no one behind" (working paper, December 2016). متاح على: [http://www.achr.net/upload/downloads/file\\_12012017132717.pdf](http://www.achr.net/upload/downloads/file_12012017132717.pdf)

(٣٤) انظر المقال الذي كتبه م. أينناو لاغوس، وهو متاح باللغة الإسبانية فقط على: [http://revistaplano.uc.cl/wp-content/uploads/Articulo\\_Margarita\\_Ayena.pdf](http://revistaplano.uc.cl/wp-content/uploads/Articulo_Margarita_Ayena.pdf). انظر أيضاً المقال المؤرخ ١٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣ عن مساكن روكا، والمتاح على: <https://www.archdaily.com/456299/ruca-dwellings-undurraga-deves-arquitectos>

٧٥- وينبغي تنفيذ عمليات الميزنة المراعية للاعتبارات الجنسانية، التي يتم بموجبها تحليل الميزانيات الوطنية والمحلية من حيث تأثيرها المختلف على تجربة المرأة في الحصول على سكن والتي تتخذ بموجبه قرارات تعزز فرص المرأة في الحصول على السكن على قدم المساواة مع الرجل.

٧٦- ويمكن أن تؤدي عمليات الميزنة التشاركية دوراً هاماً في كفاءة التركيز على معايير حقوق الإنسان، وتخصيص موارد كافية لبلوغ الأهداف والجدول الزمنية المحددة، وإيلاء الاعتبار الواجب لاحتياجات الفئات المهمشة.

٧٧- ويجب أن تكفل استراتيجيات الإسكان توفير ما يكفي من الأموال والعوائد الضريبية أو غيرها من وسائل تأمين الموارد للحكومات المحلية ودون الوطنية المكلفة بمسؤوليات في مجال الإسكان.

٧٨- ويجب أن تلتزم تلك الاستراتيجيات بالتصدي للتهرب الضريبي والثغرات الضريبية في قطاعي الإسكان والعقارات. فتجنب الضرائب في نظم الإسكان يؤدي إلى خسارة كم هائل من الإيرادات اللازمة لإعمال الحق في السكن.

٧٩- وينبغي أن تلتزم استراتيجيات الإسكان بإجراء الإصلاحات الضريبية اللازمة لكفالة أن تعزز الضرائب إعمال الحق في السكن لا أن تقوضه. فعلى سبيل المثال، ينبغي فرض ضرائب أكبر على المضاربين والمستثمرين في المساكن الفاخرة، كما ينبغي استعادة الأرباح التي يجنيها ملاك الأراضي من عمليات إعادة تصنيف الأراضي أو من الاستثمار العام في الهياكل الأساسية وتوجيهها لأغراض المنفعة العامة. ويحدد تقرير المقررة الخاصة عن "أمولة السكن"، استراتيجيات ضريبية أخرى<sup>(٣٥)</sup>.

٨٠- وينبغي استرداد الإيرادات الضريبية الإضافية المتأتية من سد الثغرات الضريبية ومن فرض مزيد من الضرائب التصاعديّة على الأغنياء لتشييد مساكن ميسورة التكلفة، وتقديم إعانات للأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض، وإنشاء مصارف أراض، وتوفير الموارد الأخرى اللازمة لدعم استراتيجيات الإسكان.

٨١- وفي العديد من الدول، يُعامل ملاك المنازل معاملة ضريبية تفضيلية مقارنة بالمستأجرين، الأمر الذي يسهم في تنامي الفوارق الاجتماعية والاقتصادية. ولا بد من استعراض استراتيجيات الإسكان لمعالجة أوجه التفاوت هذه.

٨٢- وينبغي أن تعتمد النظم الضريبية تدابير تكفل التصدي لأنماط التمييز الهيكلية، بسبل منها منح النساء حوافز ضريبية لتسجيل ملكية أراضيهن أو بيوتهن في المجتمعات التي عادة ما تُمنح فيها الملكية للرجال.

٨٣- وينبغي أن تشمل استراتيجيات الإسكان على تدابير لمكافحة الفساد وكفالة فرض رقابة صارمة على الشراكات المبرمة بين القطاعين العام والخاص وعلى عقود بناء المساكن وإدارتها.

٨٤- ويمكن أن يؤدي اتخاذ شركات كبرى متعددة الجنسيات، ولا سيما صناعات التكنولوجيا، من المدن والأحياء مقرأ لها أو توسعها فيها إلى ضغط وطلب مفرطين على المساكن المتاحة في السوق. وينبغي بحث إمكانية إنشاء آليات تكفل إسهام هذه الشركات بموارد للمساعدة في تلبية الطلب الشديد على السكن.



## من حيث التطبيق

٨٥- ففي كينيا، حيث يتضمن الدستور أحكاماً تنص على المشاركة في الإدارة المالية العامة، تجري حالياً تجربة تُحجّ الميزنة القائمة على المشاركة إنفاذاً لتلك الأحكام. وتشير النتائج الأولية إلى ارتفاع نسبة المشاركة، ولا سيما من جانب النساء، وإلى تحول محور التركيز في توزيع اعتمادات الميزانية من تنفيذ مشاريع كبرى إلى الارتقاء بالمرافق السكنية<sup>(٣٦)</sup>.

٨٦- ونجحت سنغافورة أكثر من غيرها من الدول في السيطرة على أمولة الإسكان. فهي تفرض ضريبة نسبتها ١٨ في المائة على مبيعات العقارات ورسوم دمغة إضافية يدفعها الملاك والمستثمرون الأثرياء على كل عملية شراء، وتستخدم الإيرادات المتأتية من تلك الضرائب والرسوم لمساعدة ذوي الدخل المنخفض على شراء مساكن<sup>(٣٧)</sup>.

٨٧- وفي فانكوفر، بكندا، وضعت استراتيجية إسكان تشمل فرض ضريبة على المساكن الشاغرة، وضريبة تفضيلية على المباني السكنية الفاخرة، وضريبة على عمليات شراء المساكن ثم بيعها فوراً بهدف الترتيح، وضريبة على عمليات المضاربة في السكن، وقيوداً على التملك من جانب المقيمين غير الدائمين، وتدابير ترمي إلى استرداد زيادة قيمة العقارات نتيجة لعمليات إعادة تصنيف الأراضي<sup>(٣٨)</sup>.

٨٨- وفي مقاطعة تايوان الصينية، تُفرض على أصحاب العقارات السكنية ضريبة بنسبة ١٥ في المائة على سعر بيع عقاراتهم في حال بيع العقار في غضون سنة واحدة من شرائه وبنسبة ١٠ في المائة في حال بيع العقار في غضون سنتين من شرائه. وفي نيوزيلندا، يشترط اختبار "الخط الفاصل" الذي استحدثته الحكومة على أي شخص يبيع مسكناً مؤجراً بعد أقل من سنتين من شرائه دفع ضريبة الدخل على أرباح البيع<sup>(٣٩)</sup>.

## واو- المبدأ ٦: أهداف وجداول زمنية قائمة على حقوق الإنسان

٨٩- يجب تحديد أهداف وجداول زمنية دقيقة قائمة على حقوق الإنسان لضمان مضي استراتيجيات الإسكان بأسرع وتيرة ممكنة في سبيل تحقيق الهدف المتمثل في توفير السكن اللائق للجميع وإعمال هذا الحق لصالح كل فرد في أقصر مدة ممكنة وفقاً للموارد القصوى المتاحة<sup>(٤٠)</sup>.

٩٠- وينبغي أن تكون الأهداف والجداول الزمنية معقولة. وينبغي ألا تكون الأهداف والجداول الزمنية طموحة إلى حد يتعذر معه تحقيقها، بل يجب أن تجسد الحاجة الماسة إلى التصدي لانتهاكات حقوق الإنسان. ويجب على الدول أن تكيف الأهداف والجداول الزمنية المحددة في استراتيجيات الإسكان بما يكفل تحقيق ما تعهدت به من نتائج في خطة عام ٢٠٣٠ والخطة الحضرية الجديدة.

(٣٦) انظر <http://blogs.worldbank.org/governance/citizen-engagement-kenya-law-practice>

(٣٧) انظر Sock-Yong Phang and Matthias Helbie, "Housing policies in Singapore", Asian Development Bank Institute Working Paper No. 559 (Tokyo, 2016). متاح على:

[www.adb.org/sites/default/files/publication/181599/adb-wp559.pdf](http://www.adb.org/sites/default/files/publication/181599/adb-wp559.pdf)

(٣٨) انظر <http://council.vancouver.ca/20171128/documents/rr1appendixa.pdf>

(٣٩) انظر <http://www.ird.govt.nz/technical-tax/legislation/2015/2015-111/leg-2015-111-ta-bright-line.html>

(٤٠) انظر التعليق العام رقم ٣، الفقرة ٩؛ والتعليق العام رقم ٤، الفقرة ١٤.

٩١- ويجب اعتبار الأهداف والجداول الزمنية المحددة في استراتيجيات الإسكان بمثابة التزامات في مجال حقوق الإنسان. وتترتب على الإخفاق في بلوغ هذه الأهداف والجداول الزمنية عواقب وخيمة بالنسبة لمن يعيشون في ظروف سكنية غير مقبولة، ما لم تبرره ظروف أو أحداث غير متوقعة، وهو يشكل انتهاكاً لحقوق الإنسان ينبغي أن تخضع الدول للمساءلة عنه.

٩٢- ويمكن تحديد الأهداف والجداول الزمنية استناداً إلى ثلاثة أنواع من مؤشرات حقوق الإنسان حددتها مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، وهي<sup>(٤١)</sup>:

(أ) "مؤشرات تنفيذ العمليات"، وهي تقدم معلومات عما تم تحقيقه في غضون فترة زمنية معينة. ويمكن أن تشمل هذه المؤشرات عدد الوحدات السكنية الممولة والمشيدة، وعدد التجديدات المكتملة في الموقع، وقيمة إعانات الإيواء المخصصة؛

(ب) "مؤشرات النتائج"، وهي تقيم النتائج المحرزة استناداً إلى التجارب التي يعيشها أصحاب الحقوق. وتعتمد هذه المؤشرات على البيانات الكمية، مثل عدد الأسر المعيشية التي تم إمدادها بخدمات المياه والصرف الصحي، وعلى المعلومات النوعية التي تُستمد من التجارب المعاشة وتشمل الإفادات المباشرة والصور الفوتوغرافية وتسجيلات الفيديو ووسائل التواصل الاجتماعي؛

(ج) "المؤشرات الهيكلية"، تقيس مدى استناد العناصر المكونة للحق في السكن، مثل ضمان الحياة والقدرة على تحمل الكلفة، إلى ضمانات قانونية وسبل انتصاف فعالة. وينبغي أن تشمل المؤشرات الهيكلية عمليات لتقييم أثر تلك الضمانات القانونية على أرض الواقع ومدى تمتع الفئات المهمشة تمتعاً فعلياً بإمكانية اللجوء إلى القضاء والحصول على سبل انتصاف فعالة.

٩٣- ويجب أن تكفل استراتيجيات الإسكان جمع بيانات كافية عن المستفيدين من البرامج (مؤشرات التنفيذ) وظروف السكن (مؤشرات النتائج) وإمكانية اللجوء إلى القضاء (المؤشرات الهيكلية)، مصنفة حسب العرق والأصل الإثني والإعاقة والسن ونوع الجنس والسمات الأخرى ذات الصلة<sup>(٤٢)</sup>.

٩٤- ويجب تحديد أهداف وجداول زمنية قائمة بذاتها لفئات ومناطق ومواقع بعينها. فعلى سبيل المثال، ينبغي أن تقيس استراتيجيات الإسكان مدى توفير السكن لأطفال الشوارع والشباب، ومدى توفير السكن المجتمعي للأشخاص ذوي الإعاقة.

٩٥- وينبغي أن تعالج الأهداف القضايا الهيكلية، مثل الوصم والانقسامات العرقية وعدم المساواة في توفير الخدمات ووسائل النقل وحياسة الأراضي وفقدان الأراضي الزراعية.

٩٦- ومن الأهمية بمكان أن تسترشد التعاريف المستخدمة في تحديد الأهداف وتقييم التقدم المحرز في بلوغها بالتجارب المعاشة. فعلى سبيل المثال، يجب تعريف "القدرة على تحمل الكلفة" تعريفاً يأخذ في حسابه مستويات دخل الأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع والأشخاص ذوي الإعاقة، الذين قد يتكبدون تكاليف معيشة أكبر، أو كبار السن الذين يتكبدون تكاليف أكبر من جراء النفقات الطبية.

(٤١) انظر OHCHR, *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation* (New York and Geneva, 2012), pp. 34-42.

متاح على:

[http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human\\_rights\\_indicators\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf)

(٤٢) انظر التعليق العام رقم ٢٠.

٩٧- وينبغي ألا تستند استراتيجيات الإسكان إلى البيانات الإحصائية وحدها إلى حد يجعلها تفقد صلتها بقيم حقوق الإنسان الأساسية التي تستند إليها أهدافها. فالسعي إلى بلوغ الأهداف المحددة الأرقام ينبغي ألا يثني السلطات عن تلبية احتياجات أكثر تعقيداً أو عن الاستجابة للقضايا المستجدة فور ظهورها. وينبغي أن يسترشد تحقيق الأهداف والجدول الزمني دوماً بما تنشده استراتيجيات الإسكان القائمة على حقوق الإنسان من أغراض أوسع نطاقاً.

### من حيث التطبيق

٩٨- لقد التزمت العديد من الدول والحكومات المحلية بالقضاء على التشرد، غير أنها لم تحرز نجاحاً يذكر في هذا المجال. ففي عام ٢٠١٥، أعلنت مدينة ميديسن هات في ولاية ألبرتا، بكندا، أنها أنهت التشرد، أي أنه لم يعد فيها أي شخص يضطر إلى العيش في مأوى مشردين لأكثر من ١٠ أيام قبل الحصول على سكن دائم. وفي سبوكين، بالولايات المتحدة، اعتمدت خطة للقضاء على التشرد المزمع بحلول عام ٢٠١٧ والتشرد الأسري بحلول عام ٢٠١٨. وتستند هذه الخطة إلى الاقتناع بأن الحصول على سكن حق أساسي من حقوق الإنسان. غير أن الهدف المنشود منها لم يتحقق بعد.

٩٩- وفي فنلندا، تضمنت المرحلة الأولى من استراتيجية القضاء على التشرد للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٥ هدفاً يتمثل في بناء ١ ٢٥٠ وحدة سكنية جديدة في ١٠ مدن. وقد تم تجاوز هذا الهدف بواقع ٣٠٠ وحدة سكنية تقريباً، ولكن الاستراتيجية أخفقت في بلوغ الهدف الأولي المتمثل في تخفيض نسبة التشرد بواقع ٥٠ في المائة (إذ لم تنخفض نسبة التشرد إلا بواقع ٢٨ في المائة). وخلال تلك الفترة، كانت فنلندا البلد الوحيد في أوروبا الذي نجح في الحد من التشرد. وعُدلت المرحلة الثانية من الاستراتيجية لكي تعالج الأسباب الهيكلية للتشرد ووسع نطاقها ليشمل توفير السكن لمن هم في حاجة ملحة إليه. وتشمل هذه المرحلة خدمات الوقاية من التشرد، وتعالج ظاهرة التشرد الخفي، وتستهدف توفير السكن للشباب وملتمسي اللجوء<sup>(٤٣)</sup>.

١٠٠- وفي عام ٢٠٠٨، شرعت كابو فيردي في تنفيذ برنامج إسكان وطني عنوانه "سكن للجميع" بهدف تسليم ٨ ٤٠٠ وحدة سكنية لتخفيض العجز في المساكن بنسبة ٢٠ في المائة بحلول عام ٢٠١٣. وخفضت الحكومة ذلك الهدف إلى ٦ ٠١٠ وحدات سكنية في عام ٢٠١١ بعد أن تعرضت لضغوط من قبل صندوق النقد الدولي لتخفيض إنفاقها على البرنامج. ولم تكن لدى المؤسسات المالية أيضاً رغبة في منح رهون عقارية لذوي الدخل المنخفض الذين يعمل أغلبهم في القطاع غير الرسمي، وهم المستفيدون الرئيسيون من هذا البرنامج<sup>(٤٤)</sup>.

(٤٣) انظر N. Pleace, "The Action Plan for Preventing Homelessness in Finland 2016-2019: The Culmination of an Integrated Strategy to End Homelessness?", in *European Journal of Homelessness*, vol. 11, No. 2 (December 2017).

(٤٤) انظر A/HRC/31/54/Add.1. انظر أيضاً www.expressodasilhas.sapo.cv/economia/item/49517-fmi- aconselhou-fim-do-casa-para-todos-ha-quatro-anos (متاح باللغة البرتغالية فقط).

## زاي- المبدأ ٧: المساءلة والرصد

- ١٠١- لقد التزمت الدول التزاماً صارماً برصد تنفيذ استراتيجيات الإسكان ونتائجها<sup>(٤٥)</sup>.
- ١٠٢- وينبغي تكليف هيئات الرصد المعنية بأداء هذه المهمة بتقييم مدى فعالية استراتيجية الإسكان المنفذة، وتحديد أي إخفاقات أو أوجه قصور فيها، وتقديم توصيات تدعو إلى إدخال ما يلزم من تغييرات عليها، ومساءلة الحكومات والجهات الفاعلة الأخرى عنها. أما في حال تعيين لجنة أو أمين مظالم لشؤون الإسكان أو هيئة دفاع عن الحق في السكن أو مؤسسة وطنية أو إقليمية لحقوق الإنسان، فيجب أن تكون الهيئة المعنية مستقلة عن الحكومة وأن تُرصد لها موارد مالية كافية وأن تتمتع بحرية التعبير عن آرائها وتقديم توصيات بشأن السياسات والتشريعات المعمول بها<sup>(٤٦)</sup>.
- ١٠٣- ويمكن أيضاً تكليف هيئات الرصد بتزويد الهيئات الدولية أو الإقليمية لحقوق الإنسان بمعلومات مستقلة عن مدى الامتثال للحق في السكن أو بالمشاركة في جلسات سماع القضايا ذات الصلة المرفوعة أمام المحاكم المحلية أو محاكم حقوق الإنسان. ويمكن تكليفها أيضاً برصد تنفيذ التوصيات أو أوامر جبر الضرر الصادرة عن تلك المحاكم.
- ١٠٤- وينبغي منح هيئات الرصد أيضاً الصلاحيات والموارد اللازمة لزيارة المجتمعات المحلية المتضررة، وعقد جلسات لسماع آراء تلك المجتمعات في المسائل الهيكلية، والاستفادة من معارف ذوي الخبرة من واقع التجربة المعاشة.
- ١٠٥- وينبغي أن يشمل الرصد استخدام مؤشرات حقوق الإنسان، واستعراض التقدم المحرز فيما يتعلق بالأهداف والجدول الزمني المتفق عليها، والنظر في جميع البيانات ذات الصلة. وينبغي أن تكون البيانات مصنفة وفقاً للخصائص التي تتسم بها كل فئة وشاملة لجميع النازحين والمشردين ومن يعيشون في الأحياء العشوائية.
- ١٠٦- وعند تقييم التقدم المحرز ومعالجة الشواغل المعرب عنها، ينبغي النظر أيضاً في نتائج عمليات استعراض استراتيجيات الإسكان التي تجريها المجتمعات المحلية المتضررة ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام ومنظمات حقوق الإنسان.

### من حيث التطبيق

- ١٠٧- تتمتع أمانة المظالم في إسبانيا بصلاحيات تقديم توصيات إلى السلطات العامة والتشريعية، ويجوز لها أن تصوغ أو تقترح تعديلات على التشريعات السارية. وقد حلت أمانة المظالم أسباب أزمة الرهون العقارية في إسبانيا وآثارها على الفئات الضعيفة، وقدمت توصيات مستفيضة في هذا الشأن<sup>(٤٧)</sup>.

(٤٥) انظر التعليق العام رقم ٢٠، الفقرة ١١.

(٤٦) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٠ (١٩٩٨) عن دور مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية في حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الفقرة ٣.

(٤٧) انظر [www.defensordelpueblo.es/en/wp-content/uploads/sites/2/2015/06/Ndp\\_hipotecas\\_en.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/en/wp-content/uploads/sites/2/2015/06/Ndp_hipotecas_en.pdf)

١٠٨ - وفي كندا، تنص الاستراتيجية الوطنية للإسكان على إنشاء هيئة اتحادية للدفاع عن الحق في السكن وتكليفها بمسؤولية سماع ما خاضته الفئات المستضعفة من تجارب منعها فيها عقبات هيكلية من الحصول على سكن لائق<sup>(٤٨)</sup>.

١٠٩ - وفي بيرو، يتدخل أمين المظالم في الحالات التي تؤثر على حصول الأفراد على السكن أو تقيده. فعلى سبيل المثال، أوصى أمين المظالم بأن تعتمد بلدية ليما الكبرى خطة لإعادة توطين أفراد شعب شيببو - كونييو الذين يعيشون في وسط حضري في مكب للنفايات بمنطقة كانتاغايو. واستجابة لتلك التوصية، أعلنت وزارة الإسكان والتشييد والإصحاح استثمار مبلغ ٢٣ سول لبناء وحدات سكنية لإيواء هذه الأسر<sup>(٤٩)</sup>.

## حاء- المبدأ ٨: كفالة إمكانية اللجوء إلى القضاء

١١٠ - يجب أن تشمل الاستراتيجيات القائمة على الحقوق آليات فعالة للمطالبة بالحقوق تضمن توفير سبل الانتصاف في حال ثبوت حدوث انتهاك لتلك الحقوق. ويمكن أن تؤدي هذه الآليات دوراً حيوياً في ضمان فعالية نظم الإسكان وشمولها للجميع. فهذه الآليات تتيح للفئات المهمشة إمكانية تحديد احتياجاتها السكنية غير الملباة، وتوجيه الانتباه إلى حالات الإهمال والتجاهل، وتحديد القوانين أو السياسات أو البرامج التي تمنعها من الحصول على سكن لائق. وتتيح هذه الآليات لأصحاب الحقوق فرصة تحديد سبل انتصاف أو حلول مناسبة لمشاكلهم الإسكانية.

١١١ - ويمكن لاستراتيجيات الإسكان القائمة على الحقوق أن تعول على مجموعة متنوعة من الوسائل لضمان إمكانية اللجوء إلى القضاء<sup>(٥٠)</sup>. ويمكنها أن تعول على المحاكم في النظر في الدعاوى الدستورية المتعلقة بانتهاكات الحق في السكن أو في إنفاذ التشريعات التي تنظم استراتيجيات الإسكان. ولا بد من توفير المساعدة القانونية وغيرها من أشكال الدعم اللازمة لضمان إمكانية اللجوء إلى المحاكم وكفالة الحق في محاكمة عادلة.

١١٢ - ورغم أهمية اللجوء إلى المحاكم كسبيل انتصاف نهائي، فإن استراتيجيات الإسكان ينبغي أن تشمل أيضاً آليات أخرى أيسر منالاً للمطالبة بالحق في السكن. فيمكن تحويل مكاتب أمناء المظالم والمفوضين المعنيين بشؤون الإسكان ومؤسسات حقوق الإنسان ومجالس الإسكان المجتمعي والمدافعين عن حقوق الإنسان صلاحية النظر في الشكاوى المقدمة ومطالبة الحكومات والجهات الفاعلة الأخرى بالرد عليها.

١١٣ - ومن الأهمية بمكان أن تكون آليات المطالبة بالحق في السكن قادرة على سماع المطالب التي تنطوي على تمييز منهجي وعلى مساءلة كافة الجهات الفاعلة المعنية. وينبغي منح تلك الآليات صلاحيات واسعة تمكنها من سماع آراء المجتمع المدني ومن إشراك الحكومات بمستوياتها المتعددة ومن مساءلة القطاع الخاص.

(٤٨) انظر (Ottawa, 2017) "Canada's National Housing Strategy". متاحة على:

[www.placetocallhome.ca/pdfs/Canada-National-Housing-Strategy.pdf](http://www.placetocallhome.ca/pdfs/Canada-National-Housing-Strategy.pdf)

(٤٩) انظر مساهمة أمين المظالم لبيرو في هذا التقرير، الصفحة ٦.

(٥٠) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٩ (١٩٩٨) بشأن واجب

إعمال العهد في النظام القانوني المحلي، الفقرة ٩.

١١٤- ويجب أن تفهم إمكانية اللجوء إلى القضاء بمعناها الواسع في سياق استراتيجيات الإسكان. فالدول تخضع للمساءلة عن تصرفات معينة، مثل حالات الإخلاء القسري. غير أنها يجب أن تخضع للمساءلة أيضاً عن الانتهاكات الناجمة عن إخفاقها في أعمال الحق في السكن إعمالاً تدريجياً، مثل الإخفاق في توفير الخدمات الأساسية للأحياء العشوائية في غضون الإطار الزمني المحدد في الاستراتيجية.

### من حيث التطبيق

١١٥- ينص قانون الحق في السكن كحق واجب الإنفاذ "DALO"، في فرنسا، على إجراءات تسوية وخيارات تقاض ودية في حالة انتهاك الحق في السكن. ففي إحدى الحالات، فرضت على الحكومة غرامة قدرها ١٢,٩ مليون يورو لإخفاقها في توفير مساكن تمثل لأحكام هذا القانون<sup>(٥١)</sup>.

١١٦- وتوجد في عدد من المدن مكاتب مفوضين برلمانيين تتيح إمكانية تقديم شكاوى في انتهاكات الحق في السكن. فقد أنشأت سيول، تكملة للتدابير اللازمة للحصول على صفة مدينة مراعية لحقوق الإنسان، لجنة محلية لحقوق الإنسان ومكتب أمين مظالم لتلقي شكاوى السكان<sup>(٥٢)</sup>.

١١٧- وقد وضعت لجنة حقوق الإنسان بجنوب أفريقيا إجراءً للشكاوى، وهي مكلفة بعقد جلسات لسماع الشكاوى. وبعد تلقي العديد من الشكاوى المتعلقة بالحق في السكن، عقدت اللجنة جلسة للتحقيق في سبل الحصول على السكن وآليات الحكم المحلي وأساليب تقديم الخدمات. وحددت اللجنة ١٠ هيئات حكومية وعمامة كجهات مدعى عليها. وفي ختام تلك الجلسة، خلصت اللجنة إلى أن النهج السائدة المتبعة في تنفيذ برامج الإسكان في جنوب أفريقيا أخفقت في الإعمال التدريجي للحق في السكن اللائق. وقدمت اللجنة توصيات واسعة النطاق إلى الحكومة بجميع مستوياتها، ودعت إلى إحداث "تحول في الكيفية التي تتناول بها أجهزة الدولة التزاماتها في مجال الإسكان" من أجل إعمال الحق في السكن باعتباره عنصراً أساسياً من عناصر الحق في حياة كريمة<sup>(٥٣)</sup>.

## طاء- المبدأ ٩: توضيح التزامات الجهات الفاعلة في القطاع الخاص وتنظيم الأسواق المالية والسكنية والعقارية

١١٨- يؤدي القطاع الخاص دوراً رائداً في إنتاج السكن والخدمات ذات الصلة وتوفيرها في معظم البلدان. لذا، فإن أي استراتيجية إسكان تتجاهل الدور الكبير الذي يؤديه القطاع الخاص لن تكون ناجعة على الأرجح. وتشمل الجهات المعنية في القطاع الخاص صغار ملاك العقارات

(٥١) انظر C. Lévy-Vroelant, "The Right to housing in France: Still a long way to go from intention to implementation", in *Osgoode Hall Journal of Law and Social Policy*, vol. 24 No. 5, p. 102 على: <http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1210&context=jlsp>.

(٥٢) انظر OHCHR, "Implementing the Right to Adequate Housing: A Guide for Local Governments and Civil Society" (Geneva), p. 8. متاح على: [www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/GuideSubnationalReport\\_EN.pdf](http://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/GuideSubnationalReport_EN.pdf).

(٥٣) انظر South African Human Rights Commission "Investigative Hearing Report: Access to Housing, Local Governance and Service Delivery", (23-25 February 2015), pp. 19 and 100. متاح على: [www.sahrc.org.za/home/21/files/Access%20to%20Housing%202015.pdf](http://www.sahrc.org.za/home/21/files/Access%20to%20Housing%202015.pdf).

وأصحاب المشاريع العقارية وشركات البناء والشركات المالكة المتعددة الجنسيات وشركة AirBnB وغيرها من شركات الإيجار القصير الأجل. وتشمل أيضاً المصارف وغيرها من المؤسسات المالية، والصناديق التحوطية الدولية، وشركات المساهمة الخاصة التي تقدر رؤوس أموالها ببلايين الدولارات.

١١٩- ورغم أن قطاع الاستثمار في السكن هو أكبر قطاع أعمال تجارية في العالم، فإن علاقة الأعمال التجارية بحقوق الإنسان لا تحظى باهتمام كافٍ في مجال الإسكان. وينبغي أن تشمل استراتيجيات الإسكان تنظيم حملات تثقيف بحقوق الإنسان لفائدة الملاك والمستثمرين أو أن تشترط حصول الملاك المقبلين على تدريب إلزامي بشأن ما عليهم من التزامات في مجال حقوق الإنسان.

١٢٠- وينبغي أن تستوفي استراتيجيات الإسكان جميع المعايير المبينة في المبادئ التوجيهية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان. وينبغي أن يوفر الوصول إلى وسائل الانتصاف وإجراءات التظلم الفعالة، على النحو المبين في المبادئ التوجيهية، وسيلة تمكن المجتمعات المتضررة من الإعراب عن مخاوفها من الآثار الناجمة عن الأنشطة المتصلة بالترقية الحضرية للأحياء الفقيرة وحيازة الأراضي والمضاربة.

١٢١- غير أن المبادئ التوجيهية لا توفر إطاراً شاملاً لتنظيم الأعمال التجارية اللازم لإعمال الحق في السكن. فهي تقتصر إلى حد كبير على كفالة الوفاء بالالتزامين المتمثلين في احترام حقوق الإنسان وحمايتها، بينما تركز استراتيجيات الإسكان أساساً على التزام الدول بإعمال الحق في السكن. وبما أن معظم نظم الإسكان تعتمد على القطاع الخاص، فإن الحكومات لا يمكن أن تكتفي بكفالة وفاء الجهات الفاعلة في القطاع الخاص بواجبها المتمثل في "عدم إلحاق الضرر" بسبل منها، مثلاً، منع عمليات الهدم أو الإخلاء غير القانوني. بل يجب على الدول أن تكفل أيضاً اتساق الإجراءات التي يتخذها المستثمرون والقطاع الخاص مع التزامها بإعمال الحق في السكن. وفي هذا الصدد، يمكن لاستراتيجيات الإسكان أن تشترط على المستثمرين، مثلاً، تشييد وحدات سكنية ميسورة التكلفة بدلاً من تشييد وحدات سكنية فاخرة؛ وأن تخصص نسبة من الوحدات التي يسهل الوصول إليها للأشخاص ذوي الإعاقة؛ وأن تكفل احترام خيارات السكان في مشاريع الارتقاء بالأحياء العشوائية.

١٢٢- ويتطلب التصدي للتحديات التي تطرحها أمولة الإسكان تحولاً كبيراً في الطريقة التي تنظم بها الدول القطاع الخاص وتوجه بها أنشطة الأسواق المالية. ويجب أن تؤكد استراتيجيات الإسكان على الدور الاجتماعي للأراضي والإسكان، وأن تعتمد تدابير لكبح جماح المضاربة، وأن توقف إنتاج وحدات سكنية فاخرة لا حاجة إليها، وأن تمنع خصخصة الأراضي العامة.

١٢٣- وينبغي لهذه الاستراتيجيات أن تروج لأشكال الاستثمار السكني البديلة وأن تعترف بها من أجل مكافحة خصخصة الأراضي والمساكن. وينبغي إيلاء الصناديق الاستثمارية لأراضي المشاع ونماذج الملكية الجماعية ومشاريع الإسكان الاجتماعي الأولوية على استثمارات القطاع الخاص.

١٢٤- وينبغي أن تنشئ استراتيجيات الإسكان آليات تكفل فرض رقابة صارمة على الشراكات المقامة بين القطاعين العام والخاص وعلى غيرها من العلاقات التي تربط السلطات العامة بشركات البناء الخاصة. ويجب أن تكفل هذه الاستراتيجيات عدم استغلال عمليات الإخلاء أو حيازة الأراضي "لأغراض عامة" لتحقيق مكاسب خاصة. وينبغي أن تخضع قرارات إعادة تصنيف الأراضي وتغيير أغراض استخدامها لرقابة مستقلة حرصاً على الشفافية والمساءلة أمام المجتمعات المحلية ومنعاً للفساد.

١٢٥- وينبغي أن تحمي استراتيجيات الإسكان وتدعم الأنشطة الاقتصادية غير الرسمية التي يعتمد عليها السكان، بمن فيهم مقدمو الرعاية والعمال المنزليون والباعة المتجولون ومن ينتجون أو يبيعون سلعاً من منازلهم، في كسب رزقهم.

١٢٦- أما في المناطق الريفية، فينبغي لهذه الاستراتيجيات أن تكفل حماية الحق في السكن، بما في ذلك الحق في الماء والأمن الغذائي والأرض وسبل كسب الرزق، من الصناعات الاستخراجية وشركات الاستثمار الزراعي، وأن تمنع الاستحواذ على الأراضي وتحمي حقوق الشعوب الأصلية وفقاً لإعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية.

### من حيث التطبيق

١٢٧- في الأرجنتين، يقضي قانون الحصول العادل على السكن بأن تخصص المشاريع العقارية الكبرى، مثل النوادي الريفية والأحياء المسيجة، نسبة ١٠ في المائة من أراضيها أو من تكلفتها العقارية لأغراض الإسكان الاجتماعي. ويحظر هذا القانون أيضاً عمليات إخلاء الأحياء العشوائية وينص على زيادة الضرائب المفروضة على العقارات عند ارتفاع قيمتها بفضل مشاريع تنمية الأحياء السكنية. وتُخصص الأموال المحصلة للارتقاء بالأحياء العشوائية وبظروف السكن غير الآمنة.

١٢٨- وفي الهند، اعتمد البرلمان في عام ٢٠١٦ قانون العقارات (تنظيمها وتطويرها) منعاً لأي تأخير لا داعي له في تنفيذ المشاريع العقارية وتعزيزاً لشفافيتها. وينص القانون على تسجيل المشاريع العقارية، مع ذكر أسماء جميع الأفراد والشركات المعنية. ويتوقع أن يسرّع هذا القانون وتيرة إنجاز مشاريع السكن الميسور التكلفة وأن يحسن مساءلة القطاع العقاري. غير أنه لا ينظم المضاربة العقارية ولا ينص على توفير السكن بأسعار معقولة للأسر ذات الدخل المنخفض على نحو ما حثت عليه منظمة شبكة الحق في السكن وفي الأرض<sup>(٥٤)</sup>.

١٢٩- ويشترط العديد من الحكومات المحلية على متعهدي المشاريع العقارية تخصيص حد أدنى من الوحدات السكنية الجديدة للسكن الميسور التكلفة. ففي مونتريال، بكندا، يُشترط تخصيص ١٥ في المائة من الوحدات السكنية للسكن الميسور التكلفة، بينما تصل هذه النسبة إلى ٢٥ في المائة في لندن وإلى ٤٠ في المائة في بلين كوميون في ضواحي باريس<sup>(٥٥)</sup>.

١٣٠- وفي ليمّا، تُبذل جهود التجديد في منطقة ريمّاك من خلال الشراكات المقامة بين رابطات سكان أحياء المنطقة والشركات العقارية الخاصة<sup>(٥٦)</sup>. وتختار رابطات سكان أحياء المنطقة الشركات العقارية الخاصة الراغبة في شراء المنازل القديمة. ثم تعيد تلك الشركات بناء تلك المباني لتوفير وحدات سكنية مدعومة للسكان الحاليين ووحدات سكنية بسعر السوق للمشتريين الجدد<sup>(٥٧)</sup>.

(٥٤) انظر *Housing and Land Rights Network, Housing and Land Rights in India: Submission to Habitat III* (New Delhi, 2016) متاح على:

[http://hln.org.in/documents/Housing\\_and\\_Land\\_Rights\\_in\\_India\\_Report\\_for\\_Habitat\\_III.pdf](http://hln.org.in/documents/Housing_and_Land_Rights_in_India_Report_for_Habitat_III.pdf)

(٥٥) انظر المساهمة المقدمة من منظمة المدن المتحدة والحكومات المحلية في هذا التقرير.

(٥٦) المرجع نفسه، الصفحة ٣٠.

(٥٧) المرجع نفسه، الصفحة ٣١.



## باء- المبدأ ١٠: التعاون والمساعدة الدوليان

١٣١- تركز استراتيجيات الإسكان في المقام الأول على إعمال الحق في السكن وضمان تصميم السياسات المحلية وتنفيذها بما يكفل حصول الجميع على سكن لائق، تمشياً مع الالتزامات المتعهد بها في الخطة الحضرية الجديدة وخطة عام ٢٠٣٠. غير أن الدول يجب أن تعترف بأن العديد من التحديات التي تتصدى لها استراتيجيات الإسكان هي تحديات عالمية تتطلب اتخاذ إجراءات دولية.

١٣٢- وتتعترف الفقرة ١ من المادة ٢ من العهد بالبعد الدولي للالتزام بالإعمال التدريجي للحقوق المنصوص عليها فيه، وتنص على أن تتعهد كل دولة بأن تتخذ، بمفردها وعن طريق المساعدة والتعاون الدوليين، ولا سيما على الصعيدين الاقتصادي والتقني، ما يلزم من خطوات. وقد اعترفت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بأن أي دولة تكون قد أخلت بالتزاماتها الدولية في مجال حقوق الإنسان فيما يخص الحق في السكن عندما تؤدي المساعدة الإنمائية التي تقدمها إلى انتهاك هذا الحق في بلد آخر<sup>(٥٨)</sup>. ويجب أن تجسد استراتيجيات الإسكان الأبعاد الدولية للحق في السكن من خلال تعزيز الالتزامات المتعلقة بالتعاون والمساعدة الدوليين وتيسير العمل المشترك الرامي إلى التصدي للتحديات العالمية.

١٣٣- وكثيراً ما تعرقل المساعدة الإنمائية إعمال الحق في السكن بدلاً من تيسير إعماله. فالمساعدة الإنمائية لا تزال توفر التمويل لمشاريع البنية التحتية التي تؤدي إلى عمليات إخلاء قسري، ولا تزال تدعم أمولة الممتلكات والمساكن، مما يؤدي إلى المضاربة وغلاء الأسعار. وينبغي، بدلاً من ذلك، اعتماد نماذج مبتكرة في تقديم المساعدة التقنية والمالية لدعم مشاريع الارتقاء بالأحياء العشوائية التي يقودها سكان تلك الأحياء، استناداً إلى نموذجي الملكية الجماعية والتعاونية. وينبغي للدول المتلقية للمساعدة الإنمائية أن تشدد على ضرورة تقديم هذه المساعدة بطريقة تدعم تنفيذ استراتيجيات الإسكان وتيسره.

١٣٤- وكثيراً ما تفرض المؤسسات المالية الدولية على تلك الدول شرط رفع الضوابط التنظيمية أو اتخاذ تدابير تقشف لمنحها قروضاً أو لتمويل مشاريعها. وينبغي للدول المضطرة للاقتراض من مقرضين دوليين أو إقليميين أن تتفاوض على أحكام وشروط تدعم استراتيجيات الإسكان فيها وألا تقبل شروط الإقراض التي من شأنها أن تؤدي إلى انتهاك الحق في السكن<sup>(٥٩)</sup>. وينبغي إتاحة إجراءات شكاوى معجلة تمكن الدول من الطعن في أي شرط يتنافى مع التزاماتها في مجال حقوق الإنسان.

١٣٥- فقد تحولت الأصول السكنية إلى سلع متداولة دولياً بسبب ما تشهده "المدن العالمية" من تدفقات مالية لم يسبق لها مثيل وأمولة للسكن. وينبغي أن تكفل استراتيجيات الإسكان شفافية ومساءلة شركات وصناديق الاستثمار والمستثمرين العقاريين والجهات الفاعلة الأخرى في قطاع الشركات. وينبغي أن تتعاون هذه الاستراتيجيات مع المبادرات الدولية، مثل الاتفاق العالمي للأمم المتحدة، في تشجيع الاستثمارات والممارسات التجارية المتسقة مع مبدأ الاستدامة ومع الحق في السكن. وينبغي أن تكفل تنظيم المؤسسات المالية الوطنية وسوق الأوراق المالية

(٥٨) انظر E/C.12/DEU/CO/5، الفقرة ١١.

(٥٩) انظر E/C.12/2016/1، الفقرة ٤.

وأسواق رؤوس الأموال على نحو يعزز الحق في السكن، وأن تحت الهيئات الدولية، مثل المنظمة الدولية للجان الأوراق المالية، على وضع وتعزيز معايير تدعم الحق في السكن.

١٣٦ - فالملاذات الضريبية الدولية وافتقار الاستثمارات العقارية للشفافية يجرمان الحكومات من موارد كان يمكن لولا ذلك أن تكون متاحة لتنفيذ استراتيجيات الإسكان. وينبغي للدول أن تتعاون في اتخاذ تدابير من قبيل السجل المالي العالمي<sup>(٦٠)</sup> والتدابير التي اقترحتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي<sup>(٦١)</sup> لمكافحة التهرب الضريبي مكافحةً فعالةً واعتماد استراتيجيات مشتركة لحث الدول التي توفر ملاذات ضريبية على الكف عن ذلك.

١٣٧ - والشركات المتعددة الجنسيات العاملة في مجالي الصناعات الاستخراجية والمشاريع الزراعية وقطاع العقارات تدمر المساكن وسبل كسب العيش والمجتمعات وتشرّد السكان. وينبغي أن تعتمد الدول قوانين لمساءلة الشركات عبر الوطنية التي توجد مقارها في أراضيها أو المسجلة فيها أو العاملة في أراضيها عن الحق في السكن وغيره من حقوق الإنسان.

١٣٨ - ويتيح الكثير من اتفاقات التجارة والاستثمار للمستثمرين إمكانية مقاضاة الدول التي تتخذ تدابير تنظيمية جديدة حتى إذا كانت هذه التدابير ضرورية لكفالة الحق في السكن. وينبغي أن تكفل استراتيجيات الإسكان اعتراف هذه الاتفاقات بالحق في السكن اللائق وحماية أي تدابير تتخذ في سبيل الوفاء بالتزامات حقوق الإنسان من إمكانية الطعن فيها من قبل المستثمرين. وينبغي التفاوض على اتفاقات تجارة واستثمار جديدة تحمي وتعزز الحق في السكن وغيره من حقوق الإنسان.

### من حيث التطبيق

١٣٩ - وفي عام ٢٠١٣، في نيجيريا، خلال الفترة التي كان البنك الدولي يمول فيها مشاريع البنية التحتية والارتقاء بالأحياء العشوائية في مدينة لاغوس، أخلت الحكومة ٩٠٠٠ شخصاً قسراً من حي باديا الشرقي. وكان إخلاؤهم منافياً لسياسة ضمانات البنك الدولي التي وافقت الحكومة على الامتثال لها. وقدم مركز العمل في مجال الحقوق الاجتماعية والاقتصادية إلى فريق التفتيش التابع للبنك الدولي طلب إجراء تحقيق في عمليات الإخلاء تلك. وبدلاً من إجراء تحقيق، شرع فريق التفتيش في تطبيق نهج تجريبي بهدف التوصل إلى حلول بالتفاوض مع سكان الحي. وتمخض ذلك عن خطة إعادة توطين منحت في إطارها تعويضات وأنشئت آلية تظلم. فلم يرض سكان الحي الذين شاركوا في تقديم الشكوى الأولى بهذا الاتفاق. غير أن فريق التحقيق رفض إجراء تحقيق في عمليات الإخلاء المذكورة<sup>(٦٢)</sup>.

(٦٠) انظر 15-16 (World Inequality Lab, "World Inequality Report 2018" (Berlin, 2017), pp. 15-16). متاح على:

<http://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-summary-english.pdf>

(٦١) انظر OECD, *Base Erosion and Profit Shifting*, (Paris, 2013). متاحة على:

[www.oecd.org/ctp/BEPSActionPlan.pdf](http://www.oecd.org/ctp/BEPSActionPlan.pdf)

(٦٢) انظر World Bank, "Lagos Metropolitan Development and Governance Project" (Washington, D.C., 2015). متاح على:

<http://projects.worldbank.org/P071340/lagos-metropolitan-development-governance-project?lang=en>

١٤٠- ووضع الاتحاد الأوروبي قائمة ملاذات ضريبية تضم ١٧ بلداً، وهو ينظر في فرض جزاءات على تلك البلدان إذا لم تعالج هذه المشكلة<sup>(٦٣)</sup>.

١٤١- ويعد برنامج التنمية بالمشاركة في المناطق الحضرية بين ألمانيا ومصر، الجاري تنفيذه منذ عام ٢٠٠٤، مثلاً مبتكراً لمشاريع المساعدة الإنمائية التي يقودها المجتمع المحلي. ويركز البرنامج على الارتقاء بالأحياء العشوائية في منطقة القاهرة الكبرى من خلال دعم تطبيق منهجيات إصلاح حضري قائمة على مشاركة الحكومة المحلية ومنظمات المجتمع المدني<sup>(٦٤)</sup>.

١٤٢- واعتمدت منظمة المدن المتحدة والحكومات المحلية، وهي منظمة تجمع حكومات محلية من كافة أنحاء العالم، التزام بوغوتا وخطة عمل بوغوتا التي تقترح نهجاً مبتكرة لإشراك الحكومات المحلية في الآليات والمؤسسات الإنمائية الدولية بما يكفل تحقيق أهداف الخطة الحضرية الجديدة واتفاق باريس والاتفاقات الدولية الأخرى<sup>(٦٥)</sup>.

١٤٣- واشتركت منظمة المدن المتحدة والحكومات المحلية أيضاً مع مفوضية حقوق الإنسان والمقررة الخاصة في تشكيل حركة التحول "The Shift"، وهي حركة دولية جديدة تضم أصحاب مصلحة متعددين وتعترف بأن التحديات العالمية التي تحول دون إعمال الحق في السكن تتطلب استجابة عالمية قائمة على حقوق الإنسان.

## خامساً- الاستنتاجات والتوصيات

١٤٤- توصي المقررة الخاصة باستخدام "القائمة المرجعية" التالية للاستراتيجيات القائمة على حقوق الإنسان، إلى جانب التدابير المحددة المبينة أعلاه، في مراجعة أو وضع استراتيجيات الإسكان اللازمة للوفاء بالالتزامات الواردة في الخطة الحضرية الجديدة وفي خطة عام ٢٠٣٠:

(أ) هل توجد تشريعات تضيي على استراتيجية الإسكان أثراً قانونياً؟ وهل تعترف الاستراتيجية بأولوية الحق في السكن باعتباره حقاً قانونياً خاضعاً لسبل انتصاف فعالة؟ وهل تحدد الاستراتيجية عملية تكفل إعمال هذا الحق وتبين الالتزامات الفورية والتدرجية بما يتسق مع مبدأ تخصيص أقصى الموارد المتاحة؟

(ب) هل تولي الاستراتيجية الأولوية لمن هم في أمس الحاجة إلى سكن، وهل تكفل المساواة الفعلية في الحق في السكن، وهل تستجيب للظروف الخاصة التي تعيشها الفئات التي تتعرض للتمييز؟ وهل تعالج الاستراتيجية آثار الاستعمار على نحو يتسق مع إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية؟

(٦٣) انظر Council of the European Union, "The EU list of non-cooperative jurisdictions for tax purposes" (Brussels, 5 December 2017). متاحة على: [www.consilium.europa.eu/media/31945/st15429en17.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/31945/st15429en17.pdf).

(٦٤) انظر <http://egypt-urban.net/about/>.

(٦٥) انظر United Cities and Local Governments, "The Bogota Commitment and Action Agenda" (Bogota, October 2016). يمكن الاطلاع عليهما في الموقع التالي: [www.bogota2016.ucgl.org/sites/default/files/bogota\\_commitment.pdf](http://www.bogota2016.ucgl.org/sites/default/files/bogota_commitment.pdf).

- (ج) هل هي استراتيجية شاملة تتناول الحق في السكن بجميع أبعاده وجميع القضايا والسياسات والمجموعات والمناطق ذات الصلة؟ وهل تشرك الاستراتيجية الحكومة بجميع مستوياتها ومجالاتها؟
- (د) هل تكفل الاستراتيجية مشاركة قائمة على الحقوق من خلال آليات محددة؟ وهل هناك تدابير تضمن المشاركة الفعلية في وضع الاستراتيجية وتصميمها وتنفيذها وتكفل تقديم الدعم اللازم لمشاركة الفئات الضعيفة؟
- (هـ) هل تكفل الاستراتيجية تخصيص أقصى حد من الموارد المتاحة؟ وهل تشمل تدابير تكفل التصدي لأوجه الإجحاف وانعدام المساواة التي تشوب النظام الضريبي، بما فيها التهرب الضريبي، وفرض الضرائب بما يعزز إعمال الحق في السكن؟
- (و) هل تتضمن الاستراتيجية أهدافاً وجداول زمنية معقولة ومستندة إلى مؤشرات حقوق الإنسان وخاصة لرصد وإنفاذ صارمين؟
- (ز) هل تنص الاستراتيجية على إنشاء هيئة رصد مستقلة مخولة صلاحية تناول القضايا الهيكلية بشكل مباشر مع الحكومة في شتى المحافل؟
- (ح) هل تكفل الاستراتيجية آليات فعالة للمطالبة بالحق في السكن من خلال المحاكم وغيرها من الوسائل، بما في ذلك عندما تنجم انتهاكات هذا الحق عن الإخفاق في إعماله إعمالاً تدريجياً؟
- (ط) هل توضح الاستراتيجية التزامات الجهات الفاعلة في القطاع الخاص وتكفل تنظيم الأسواق المالية والسكنية والعقارية على نحو يتسق مع جميع جوانب الالتزامات التي تعهدت بها الدول، بما فيها الالتزام بإعمال الحق في السكن؟
- (ي) هل تشمل الاستراتيجية التعاون والمساعدة الدوليين وتشرك المؤسسات المالية الدولية في سبيل التصدي للتحديات العالمية التي تحول دون إعمال الحق في السكن اللائق؟