

Distr.: General
9 August 2010
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الخامسة والستون

البند ٦٩ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل حقوق
الإنسان، بما في ذلك النهج البديلة لتحسين التمتع
الفعلي بحقوق الإنسان والحريات الأساسية

الحق في السكن اللائق

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تقرير المقررة الخاصة المعنية بالسكن
اللائق كعنصر من العناصر المكونة للحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز
في هذا السياق، راكيل رولنيك، المقدم عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٢٧/٦.

* A/65/150.



تقرير المقررة الخاصة المعنية بالسكن اللائق كعنصر من العناصر المكونة للحق في مستوى معيشي مناسب

موجز

هذا التقرير، المقدم عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٢٧/٦، هو التقرير السنوي الثالث الذي تقدمه إلى الجمعية العامة المقررة الخاصة المعنية بالسكن اللائق كعنصر من العناصر المكونة للحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق. ويحلل التقرير الاستحقاقات وأشكال الحماية القانونية المحددة المكفولة للعمال المهاجرين فيما يتعلق بالحق في السكن في المعاهدات الدولية وفي غيرها من الصكوك القانونية الدولية. ولإلقاء الضوء على نطاق الأحكام القانونية السارية وانطباقها على المهاجرين، يبحث التقرير تفاسير آليات رصد حقوق الإنسان ذات الصلة. وعلاوة على ذلك، يقيم التقرير التحديات التي يواجهها المهاجرون الحاملون وغير الحاملين للوثائق اللازمة في سعيهم للحصول على السكن اللائق، ويولي اهتماماً خاصاً لحالة العمال المهاجرين الذين يشتغلون بأعمال قليلة المهارات وغير رسمية، والمهاجرين غير الحاملين للوثائق اللازمة، والمهاجرين المنتمين إلى جماعات الأقليات، والنساء المهاجرات والأطفال المهاجرين. وأخيراً، يتناول التقرير بعض الأنظمة والسياسات العامة التي تؤثر في حق المهاجرين في السكن اللائق ويورد نماذج لأفضل الممارسات. ويختتم بتوجيه توصيات إلى الحكومات بشأن سبل ضمان وتحسين التمتع بحق المهاجرين في السكن اللائق.

المحتويات

الصفحة

٤	.....	أولا - مقدمة
٥	.....	ثانيا - استعراض عام
٨	.....	ثالثا - الإطار القانوني
٨	.....	ألف - حق المهاجرين في السكن اللائق في القانون الدولي لحقوق الإنسان
٩	.....	باء - فقه الهيئات الدولية لحقوق الإنسان ذو الصلة
١٠	.....	رابعا - إطار مفاهيم مكافحة التمييز في الحصول على السكن اللائق
١٠	.....	ألف - مبدأ المساواة وعدم التمييز
١٢	.....	باء - الحاجة إلى تدابير خاصة
١٣	.....	خامسا - التحديات الرئيسية أمام إعمال حق المهاجرين في السكن اللائق
١٣	.....	ألف - المهاجرون الذين يشتغلون بأعمال قليلة المهارات وقليلة الأجر وغير رسمية
١٨	.....	باء - المهاجرون غير الحاملين للوثائق اللازمة
٢١	.....	جيم - المهاجرون المنتمون إلى جماعات الأقليات
٢٢	.....	دال - النساء المهاجرات والأطفال المهاجرون
٢٥	.....	سادسا - القرارات المتخذة على صعيدي التشريعات والسياسات، التي تؤثر في حق المهاجرين في السكن اللائق
٢٧	.....	سابعا - استنتاجات وتوصيات

أولا - مقدمة

١ - هذا التقرير، المقدم عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٢٧/٦، هو التقرير السنوي الثالث المقدم إلى الجمعية العامة منذ أن تولت المقررة الخاصة الحالية، راكيل رولنيك، مهامها في ١ أيار/مايو ٢٠٠٨.

٢ - ومنذ أن قدمت المقررة الخاصة تقريرها السابق، اضطلعت بعثتين قطريتين وأجرت عدة مشاورات مع طائفة واسعة من أصحاب المصلحة. فقد قامت المقررة الخاصة بزيارة للولايات المتحدة الأمريكية في الفترة من ٢٢ تشرين الأول/أكتوبر إلى ٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩ ولكرواتيا في الفترة من ٤ إلى ١٣ تموز/يوليه ٢٠١٠. وأجرت مشاورات وشاركت في مؤتمرات وحلقات دراسية مع ممثلين للحكومات وطينية، ووكالات تابعة للأمم المتحدة، ومنظمات أخرى متعددة الأطراف، ومنظمات غير حكومية. وقامت أيضا بعدة أنشطة في إطار مشروعها المسمى "مشروع النشر" الذي يتضمن إعداد دليل ونشرة عن عمليات الطرد لأسباب عمرانية، يجري توزيعهما. وخلال الدورة الثالثة عشرة لمجلس حقوق الإنسان، قامت المقررة الخاصة بعرض تقريرها السنوي عن أثر المناسبات الكبرى في أعمال حقوق الإنسان (A/HRC/13/20)؛ وتقريرها عن بعثتها إلى الولايات المتحدة الأمريكية (المرجع نفسه، Add.4)؛ وتقريرها عن بعثتها إلى ملديف (المرجع نفسه، Add.3)؛ وتقريرها عن متابعة التوصيات القطرية المتعلقة بالبرازيل وكمبوديا وكينيا (المرجع نفسه، Add.2)؛ وتقرير عن الرسائل الموجهة إلى الدول والواردة منها (المرجع نفسه، Add.1).

٣ - وفي هذا التقرير، تركز المقررة الخاصة على أعمال حق المهاجرين الدوليين في السكن اللائق، وهو موضوع اجتذب الاهتمام منذ أن أنشئت الولاية. ويقدم التقرير لمحة عامة عن الإطار القانوني الداعم لحقوق المهاجرين وعن الفقه ذي الصلة في هذا الصدد. كما يبحث التحديات التي يواجهها المهاجرون فيما يتعلق بالحصول على السكن اللائق ويحلل السياسات والأنظمة التي تؤثر في حقوقهم^(١). ويختتم التقرير ببعض التوصيات الموجهة إلى الحكومات.

(١) تعرب المقررة الخاصة عن امتنانها لتلقي إسهامات مستفيضة من العديد من المصادر استرشدت بها في تقريرها، وبخاصة معلومات من مصادر أكاديمية نسقتها كرسي منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة المعني بالإدماج الاجتماعي والمكاني للمهاجرين الدوليين في جامعة البندقية Iuav (البندقية، إيطاليا).

ثانياً - استعراض عام

٤ - يقدر عدد المهاجرين الدوليين على نطاق العالم بأكثر من ٢٠٠ مليون مهاجر، يمثلون ٣,١ في المائة من سكان المعمورة^(٢). ويمثل العمال المهاجرون ٩٠ مليون منهم. وتشكل النساء نسبة ٤٨ في المائة من جميع المهاجرين الدوليين. وفي حين تنتقل النسبة الأكبر من المهاجرين من البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل إلى البلدان المرتفعة الدخل، وهو ما يمثل تدفقاً إجمالياً قدره ٨٠ مليون شخص، يقدر أن الهجرة فيما بين بلدان الجنوب تمثل نسبة ٤٧ في المائة من جميع الهجرات التي تتم من الجنوب^(٣). وقد تكون نسبة الهجرة بين البلدان النامية أعلى بكثير لو أخذ في الاعتبار عدد المهاجرين غير الحاملين للوثائق اللازمة، إذ إن الأرقام الرسمية غير معروفة في معظم الأحوال، لكن عددهم يقدر بنحو ثلث عدد المهاجرين الحاملين للوثائق اللازمة.

٥ - ويمكن اعتبار تزايد عدد المهاجرين الدوليين منتجاً فرعياً للعولمة. فقد شهدت أنماط الهجرة تحولاً عميقاً من حيث الكثافة والتنوع الجغرافي نتيجة لانخفاض تكلفة النقل، والحد من الحواجز أمام التجارة والأعمال التجارية، وزيادة المعرفة بالفرص بفضل وسائط الإعلام وتكنولوجيا الاتصالات. لكن وبينما تصطدم تدفقات رؤوس الأموال والسلع الدولية بقيود قليلة في العالم المعولم، هناك عدد من العقبات والمستلزمات التي تعيق الهجرة الدولية^(٤). ففي العقود الأخيرة، شهد العالم زيادة في عدد الحواجز التي تفرضها الحكومات على الحركة، وبخاصة حركة المهاجرين قليلي المهارات. ولوحظت قيود للهجرة في القوانين المنظمة للدخول إلى البلد المضيف أو بلد المرور العابر وفي القوانين المنظمة للإقامة فيهما، ويمكن أن تؤثر بصورة مباشرة أو غير مباشرة في إمكانية حصول المهاجرين على السكن. غير أن الأدلة أثبتت أن مثل هذه السياسات غير مجدية في الحد من عدد المهاجرين، لكنها بلا شك تسهم في ضعفهم.

٦ - لقد باتت الهجرة سمة حيوية من سمات العولمة ومصدراً هاماً من مصادر النمو الاقتصادي. فمن المعروف أن المهاجرين شاركوا في تحقيق الازدهار والغنى في البلدان المضيفة لهم، كما أنهم يساعدون في جهود التنمية والحد من الفقر في بلدانهم الأصلية من خلال

(٢) منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.09.III.B.1.

(٣) United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, "Creating better cities for migrants"; January 2010. Available from www.logiqo.com/easycontact/ec/british/opencities/jul10/creating_better_cities_for_migrants.pdf.

(٤) Marcello Balbo (ed); *International Migrants and the City*; United Nations Human Settlements Programme and Dipartimento di Pianificazione Università Iuav di Venezia, June 2005.

التحويلات المالية. وعلاوة على ذلك، تمثل التحويلات المالية عنصرا أساسيا في الاستراتيجيات الأسرية للتصدي للمساواة الاقتصادية والاجتماعية المتزايدة^(٥).

٧ - وإلى جانب العولمة، هناك ظاهرتان حديثتان تؤثران في أنماط الهجرة على الصعيد العالمي. فتغير المناخ عامل يؤثر في الهجرة، كما جاء في التقرير السنوي الذي قدمته المقررة الخاصة إلى الجمعية العامة في عام ٢٠٠٩ (A/64/255). إذ ينتج عن تدهور البيئة، ونضوب الموارد الطبيعية، وحدوث الكوارث الطبيعية، أن العديد من الناس عبر العالم يجدون حياتهم وصحتهم معرضتين للخطر، ومنازلهم مدمرة وأراضيهم متلفة، ومصادر رزقهم مستتلبة. وهكذا يجبر السكان المتضررون على أن يهاجروا إلى مناطق أخرى في بلدانهم أو إلى بلدان أخرى. وقد يغادر مهاجرون طواعية بحثا عن حياة أفضل أو قد يضطرون إلى الجلاء خلال الكوارث.

٨ - وتمثل الأزمة الاقتصادية العالمية عنصرا آخر يؤثر في الهجرة العالمية. فلئن ثبت أن التحويلات المالية أكثر مقاومة من أشكال تدفق رؤوس الأموال الأخرى، فإن تأثير الأزمة الاقتصادية أدى إلى انخفاض في التحويلات مما أثر في الأسر والبلدان في جميع أنحاء العالم. وعلاوة على ذلك، فإن عمليات إنقاص الميزانيات العامة والخدمات العامة نتيجة للأزمة تؤثر بوجه خاص في المهاجرين الذين يحتاجون في الغالب إلى اللجوء إلى الخدمات العامة والهياكل الأساسية في البلد المضيف. وتؤثر البطالة بشكل غير متناسب في العمال المهاجرين في القطاعات التي تضررت بدرجة كبيرة من الأزمة الاقتصادية، من قبيل البناء والسياحة والعمل المتري. وبدون عمل منتظم وفي ظل قلة الدخل، من الأرجح ألا يقدر المهاجرون على دفع الإيجار أو القرض العقاري. وبالتالي من الممكن أن يتخلفوا عن الدفع ويصبحوا بلا مأوى. ففي إسبانيا، وهذا مبين في التقرير السنوي الذي قدمته المقررة الخاصة إلى مجلس حقوق الإنسان في عام ٢٠٠٩ (A/HRC/10/7)، تأثر المهاجرون بوجه خاص بالأزمة، ويقدر أن ١٨٠ ٠٠٠ من أسر أمريكا اللاتينية معرضة لخطر التخلف عن الدفع في عام ٢٠٠٨. وإضافة إلى ذلك، يتزايد التمييز وكره الأجنبي لأسباب منها الانتكاس الاقتصادي، وأذعن عدة حكومات للسياسات الديماغوجية مسايرة بذلك المشاعر القومية لمواطنيهم أو معززة لها^(٥).

٩ - والمهاجرون عرضة بوجه خاص لانتهاكات حقوق الإنسان، ويعد حق التمتع بالسكن من بين أكثر الحقوق عرضة للخطر. ويتساوى المهاجرون إلى بلد مضيف في الواجبات مع المواطنين المحليين منذ اللحظة التي يدخلون فيها إلى المجتمع المضيف، إذ يلزمون بقوانينه. غير أن المهاجرين لا يتمتعون بحقوق متساوية وعادة ما يواجهون مركزا متدنيا في

(٥) Marcello Balbo, "Social and spatial inclusion of international migrants: Local responses to a global process", SSIIM Paper Series, Vol. 1 (Venice, October 2009).

كل مناحي المجتمع. ورغم أن العديد من الصكوك الدولية تلزم الدول وغيرها من الجهات بضمان الحق في السكن اللائق، فإن المهاجرين كثيراً ما يقعون ضحايا للتمييز في هذا المضمار.

١٠ - وغالبا ما يكون إعمال حق المهاجرين في السكن اللائق محدودا نظرا لعدد من العوامل مثل التهميش والتعصب، وعدم ملاءمة سياسات الإسكان أو التغطية ببرامج السكن الاجتماعي، والحواجز والعقبات الثقافية الناشئة عن المركز القانوني للمهاجرين. وفي معظم عمليات الهجرة، من الشائع أن يكون مركز المهاجر إحدى المساوئ الواضحة عند سعي المرء إلى العثور على مكان يعيش فيه. وعادة ما يجتمع عدد من العوامل لخلق هذا الوضع: إلحاح حاجة المهاجرين الوافدين حديثا إلى الحصول على بيت؛ وافتقارهم إلى المعلومات؛ وانعدام الأمان القانوني الذي يجد فيه المهاجرون أنفسهم في البلد المضيف؛ والأفكار النمطية والتعصب تجاه المهاجرين في المجالين العام والخاص. ونتيجة لذلك، يواجه المهاجرون، ضمن الفئات المحرومة الأخرى، صعوبات إضافية ويكون من الأرجح ألا يقدرُوا على العثور على سكن لائق. وفي هذا السياق، فإن معظم سياسات الإسكان بطابعها اللامتياز تتصدى بشكل سيء لهذه اللامساواة الهيكلية وتفسح المجال لازدهار الممارسات التمييزية.

١١ - وعلى الدول واجب كفالة عدم التمييز وضمان المساواة في المعاملة للمهاجرين في التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في السكن اللائق. وعلاوة على ذلك، فإن الدرجة العالية من الضعف التي يعاني منها المهاجرون لا لشيء إلا لأنهم مهاجرون تستدعي اعتماد تدابير خاصة لمواجهة الآثار السلبية المتراكمة للتهميش والتمييز المنهجين. لكن للأسف، أشارت عدة دول صراحة إلى أنها لا تود أن توفر للمهاجرين نفس القدر من الحماية التي توفرها لمواطنيها، ناهيك عن المهاجرين غير الحاملين للوثائق اللازمة.

١٢ - وفي هذا التقرير، تولى المقررة الخاصة اهتماما خاصا لحالة العمال المهاجرين الذين يشتغلون بمهن متدنية المهارات أو في القطاع غير الرسمي، وكذلك للمهاجرين غير الحاملين للوثائق اللازمة؛ لا لأن وضعهم السكني يبعث على قلق بالغ فحسب، ولكن أيضا لأنهم يمثلون أكبر نسبة من المهاجرين في العالم بأسره، وبالتالي فإن حالتهم فيما يتعلق بحقوق الإنسان تتكرر للأسف عبر العالم. كما تبحث حالة العمال المهاجرين المنتميين إلى جماعات الأقليات والنساء المهاجرات والأطفال المهاجرين، في ضوء أشكال الاستبعاد المتعددة التي تعاني منها هذه الفئات الضعيفة. وقبل الإشارة إلى التحديات التي يواجهها المهاجرون في ممارسة حقهم في السكن اللائق وإلى السياسات العامة التي تؤثر فيهم، يحلل التقرير الإطار القانوني الساري على المهاجرين فيما يتعلق بالحصول على السكن اللائق، ويتناول أهمية مبدأ المساواة وعدم التمييز في هذا السياق.

ثالثاً - الإطار القانوني

ألف - حق المهاجرين في السكن اللائق في القانون الدولي لحقوق الإنسان

١٣ - تماشياً مع المادتين ٢ و ١١ من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، يتعين جعل ممارسة الحق في السكن اللائق بريئاً من أي تمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي السياسي أو غير السياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب^(٦).

١٤ - وتنص المادة ٥ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري على حق كل إنسان، دون تمييز بسبب العرق أو اللون أو الأصل القومي أو الإثني، في المساواة في التمتع بالحق في السكن. وتقتضي المادة ٤٣ من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم أن تضمن الدول تمتع العمال المهاجرين القانونيين بنفس المعاملة مع رعايا دولة العمل في الحصول على مسكن، بما في ذلك مشاريع الإسكان الاجتماعي، والحماية من الاستغلال فيما يتعلق بالإيجار. وعلاوة على ذلك، تقتضي المادة ٦٤ من الدول تعزيز الظروف السليمة والعادلة والإنسانية فيما يتعلق بالهجرة الدولية وإبلاء الاعتبار الواجب ليس فقط للاحتياجات والموارد من اليد العاملة بل أيضاً للاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية وغيرها لعمال المهاجرين.

١٥ - وتقتضي المادة ٦ من اتفاقية منظمة العمل الدولية المتعلقة بالهجرة من أجل العمالة (المنقحة) لعام ١٩٤٩ بأن تتيح الأطراف في الاتفاقية، دون تمييز على أساس الجنسية أو العرق أو الدين أو الجنس، للمهاجرين الوافدين الموجودين بصورة قانونية على أراضيها، معاملة لا تقل حظوة عن المعاملة التي تتيحها لمواطنيها، وذلك بالنسبة للسكن. وبالمثل، فإن توصية منظمة العمل الدولية المتعلقة بسكن العمال لعام ١٩٦١ تدعو السلطات المختصة إلى أن تولي اهتماماً خاصاً للمشكلة الخاصة المتمثلة في إسكان العمال المهاجرين وأفراد أسرهم وأن تضمن في أقرب وقت ممكن المساواة في المعاملة بين العمال المهاجرين والعمال الوطنيين في هذا الصدد.

١٦ - وعلى الصعيد الإقليمي، تقتضي المادة ١٣ من الاتفاقية الأوروبية المتعلقة بالمركز القانوني للعمال المهاجرين أن تتيح الدول للعمال المهاجرين معاملة لا تقل حظوة عن المعاملة التي تتيحها لمواطنيها فيما يتعلق بالحصول على السكن والإيجار؛ وأن تضمن احترام معايير

(٦) وفقاً للفقرة ٣ من المادة ٢ من العهد، للبلدان النامية أن تقرر، مع إيلاء المراعاة الواجبة لحقوق الإنسان ولاقتصادها القومي، إلى أي مدى ستضمن الحقوق الاقتصادية لغير المواطنين.

صلاح المسكن للعمال المهاجرين، وكذلك لمواطنيها؛ وأن تحمي العمال المهاجرين من الاستغلال فيما يتعلق بالإيجار، وأن تكفل مسكناً مناسباً للعمال المهاجرين. وإضافة إلى ذلك، تقتضي المادة ١٩ (٤) (ج) من الميثاق الاجتماعي الأوروبي أن تكفل الدول للعمال المهاجرين القانونيين وأفراد أسرهم معاملة لا تقل حظوة عن المعاملة التي تكفلها لمواطنيها فيما يتصل بالسكن.

باء - فقه الهيئات الدولية لحقوق الإنسان ذو الصلة

١٧ - في التعليق العام رقم ٢٠ المتعلق بعدم التمييز في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تؤكد اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن الحقوق المكرسة في العهد الدولي، بما فيها الحق في السكن اللائق، تسري على جميع الناس، بمن فيهم غير المواطنين والعمال المهاجرون، بصرف النظر عن مركزهم القانوني ووثائقهم. ولذلك، فإنها تتيح حماية متساوية للمهاجرين الحاملين وغير الحاملين للوثائق اللازمة. وبناء عليه، تطلب إلى الدول أن تعتمد تدابير، تشمل تشريعات، لمنع التمييز الرسمي وغير الرسمي والقضاء عليه وكفالة عدم تمييز أفراد وكيانات القطاع الخاص على أسس محظورة.

١٨ - أما التوصية العامة رقم ٣٠ الصادرة عن لجنة القضاء على التمييز العنصري فتدعو الدول إلى أن تقوم بتذليل العقبات التي تحول دون تمتع غير المواطنين بالحق في السكن اللائق وأن تضمن لهم التمتع بهذا الحق على قدم المساواة مع المواطنين. وتطلب اللجنة بصفة خاصة أن تضمن الدول المساواة في التمتع بالحق في السكن اللائق للمواطنين وغير المواطنين وكذا تجنب الفصل في الإسكان وكفالة امتناع وكالات الإسكان عن إتيان ممارسات تمييزية. وفي قرار اللجنة بشأن قضية ف. أ. ضد الترويج (انظر الوثيقة A/56/18، المرفق الثالث)، وبعد أن علمت بأن إعلانات المساكن في الترويج تضمنت عبارات مثل "غير مرغوب بالأجانب"، حثت الدولة على أن تتخذ تدابير لكفالة امتناع وكالات الإسكان عن إتيان الممارسات التمييزية وأن تضمن للمواطنين ولغير المواطنين الحق في السكن اللائق.

١٩ - وفي الملاحظات الختامية بشأن مصر التي أصدرتها اللجنة المعنية بحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم بتاريخ ٢٥ أيار/مايو ٢٠٠٧ (CMW/C/EGY/CO/1)، أعربت اللجنة عن قلقها إزاء التقارير التي تفيد أن بعض العمال المهاجرين يعانون من التمييز في مجالات منها مجال السكن، وشجعت الدولة على ضمان التمتع دون تمييز بالحقوق المنصوص عليها في الاتفاقية. وأعربت اللجنة عن قلق مماثل إزاء المهاجرين غير العرب في الجمهورية العربية السورية في ملاحظاتها الختامية الصادرة بتاريخ ٢ أيار/مايو ٢٠٠٨ (CMW/C/SYR/CO/1).

٢٠ - وفي الاستنتاجات التي أصدرتها اللجنة الأوروبية للحقوق الاجتماعية بشأن ألبانيا في عام ٢٠٠٦، أشارت اللجنة إلى أن الفقرة ٤ من المادة ١٩ من الميثاق الاجتماعي الأوروبي تنص على أنه يجب القضاء على جميع أشكال التمييز القانوني والفعلي فيما يتعلق بحصول العمال المهاجرين على السكن العام والخاص، وأنه، وفقا لذلك، لا يجوز فرض قيود قانونية أو فعلية على الإسكان المدعوم. وفي الاستنتاجات المتعلقة بالمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، لاحظت اللجنة انعدام معايير أهلية موضوعية محددة مسبقا وسهولة الفهم فيما يتعلق باستحقاقات السكن، وطلبت أن توافيها الحكومة بمعلومات عن عدد المواطنين الأجانب الذين رفض تقديم أي شكل من المساعدة الاجتماعية لهم على أساس أنهم لا يستوفون شرط الإقامة الاعتيادية. وعلاوة على ذلك، أفادت اللجنة، في قرارها بشأن قضية الحركة الدولية للدفاع عن الأطفال ضد هولندا، أن على الدولة أن تتيح مأوى لائقا للأطفال المهاجرين غير القانونيين الخاضعين لولايتها.

رابعا - إطار مفاهيم مكافحة التمييز في الحصول على السكن اللائق

ألف - مبدأ المساواة وعدم التمييز

٢١ - التمييز هو أي معاملة تفاضلية تنبني على أسباب تمييز محظورة وتولد أو تبقي وجوها من عدم المساواة والحرمان التي تعاني منها جماعات معينة في المجتمع فيما يتعلق بالتمتع بحقوق الإنسان (انظر E/C.12/GC/20، الفقرة ٧). ويحدث التمييز المباشر حينما تعتمد تشريعات أو سياسات بهدف تفضيل بعض الجماعات في المجتمع بشكل صريح على حساب جماعات أخرى. لكن يتعين على الدول أيضا، لدى النظر في التمييز، أن تعالج التمييز غير المباشر، الذي يتعلق بتدابير لا تميز صراحة استنادا إلى بعض الأسس، ولكن قد يكون لها أثر غير متناسب على ممارسة حقوق الإنسان لجماعة معينة (المرجع نفسه، الفقرة ١٠). ومثل هذه التدابير المحايدة في ظاهرها، التي تفضل فعليا ثقافات مهيمنة، غير مشروعة ويجب أن تجرمها الدول من أجل ضمان الأعمال التام لمبدأ المساواة وعدم التمييز (المرجع نفسه، الفقرة ١٢).

٢٢ - وغالبا ما يكون التمييز شرطا مسبقا للتمييز الذي تتعرض له جماعات معينة وأفراد معينون ومنتجا فرعيا له، كما أنه يعد السبب الجذري للعديد من أوجه عدم المساواة في المجتمع. وفي مناسبات عدة، يعاني المهاجرون من أشكال متعددة من التمييز، على أساس الأصل القومي أو الثقافة أو الدين أو الجنس. وتؤثر المستويات المتعددة من التمييز والاستبعاد التي يواجهها المهاجرون في إمكانية حصولهم على السكن اللائق. وغالبا ما يكون هذا التمييز تجليا لأشكال أوسع نطاقا من التمييز البنيوي تمتد عبر النسيج المؤسسي والثقافي

والاجتماعي والاقتصادي للمجتمع، مؤثرة سلبا في الظروف السكنية للمهاجرين وفي رفاههم عموما.

٢٣ - إن أحكام عدم التمييز والمساواة هي إذن عناصر أساسية في الحق في السكن اللائق ولها دور جوهري في النهوض بالمهاجرين. وكمبدأ رئيسي في القانون الدولي لحقوق الإنسان، يحتل عدم التمييز مكانة مركزية في نهج حقوق الإنسان في مجال السكن، ولا سيما بالنظر إلى ظروف سكن المهاجرين غير الملائمة في الغالب. ومن الضروري إعمال الحق في السكن فعليا من خلال إنفاذ مبدئي عدم التمييز والمساواة لتمكين المهاجرين من أن يعيشوا حياة كريمة ويشاركوا مشاركة تامة بصفتهم أعضاء في المجتمع.

٢٤ - ويقع على عاتق الدول واجب في العاجل يتمثل في كفالة عدم التمييز في التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما فيها الحق في السكن اللائق، بصرف النظر عن مستوى تنميتها، وذلك للحد من أوجه عدم المساواة القائمة (انظر E/1991/23، المرفق الثالث، الفقرة ١). ويقتضي واجب عدم التمييز العدل في تخصيص الموارد والخدمات لكفالة إعمال الحق في السكن اللائق للجميع، وهو ليس موضع تنفيذ تدريجي. ويستتبع إيلاء الأولوية لاحتياجات الفئات المهمشة والمحرومة؛ وإلغاء القوانين والسياسات والممارسات التي تؤثر بشكل غير متناسب في حق فئات معينة في السكن اللائق؛ وإدماج مبدئي المساواة وعدم التمييز في جميع التشريعات والسياسات؛ واعتماد تدابير خاصة للتصدي للتمييز المترسخ وأوجه عدم المساواة المتجذرة ضد فئات معينة. ولا مبرر لدى الدول لعدم حماية الجماعات المستضعفة من التمييز فيما يتصل بالسكن، إذ إن واجب حظر التمييز يقع على عاتق جميع الدول حتى في أوقات تعاني فيها من شدة محدودية الموارد (انظر E/1991/23، الفقرة ١٢ و E/C.12/GC/20، الفقرة ١٣).

التمييز في القطاع الخاص ومسؤولية الشركات

٢٥ - لكفالة فعالية تنفيذ مبدئي المساواة وعدم التمييز، يتعين أن تضمن الدول أن تحترم الأطراف الخاصة أيضا حظر التمييز. ويلزم أن تضمن الدول أن يلقي المهاجرون معاملة عادلة حتى عندما لا تكون الدولة هي الجهة المقدمة لخدمات السكن أو للخدمات المتصلة به. ولذلك، يجب على الدول أن تضمن امتثال مقدمي الخدمات من القطاع الخاص لمبدأ عدم التمييز وتؤكد من أن تقديم أطراف خاصة للخدمات لا يمثل عائقا أمام توافر السكن لجميع قطاعات المجتمع، وإمكانية الحصول عليه، وقابلية العيش فيه، والقدرة على تحمل تكلفته. وفي هذا الصدد، يستتبع واجب الحماية واجب كفالة عدم تمييز الأفراد والكيانات في القطاع الخاص بناء على أسس محظورة وبالتالي اعتماد كافة التدابير اللازمة لمنع الممارسات التمييزية

في أوساط الجهات الفاعلة في القطاع الخاص، والقضاء عليها، والمعاقبة عليها (انظر E/C.12/GC/20، الفقرة ١١ والفقرات من ٣٦ إلى ٤٠). وفي هذا الصدد، أكدت لجنة القضاء على التمييز العنصري أنه بقدر ما تؤثر المؤسسات الخاصة في ممارسة الحقوق أو توافر الفرص، يتوجب على الدولة الطرف أن تضمن ألا يكون الغرض ولا الغاية في نهاية المطاف إيجاد التمييز العنصري أو إدامته (CERD/48/Misc.6/Rev.2، الفقرة ٥).

٢٦ - وفيما يتعلق بمسؤولية الجهات الفاعلة في القطاع الخاص عن احترام حقوق الإنسان، وضع الممثل الخاص للأمين العام المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال، جون روجيه، إطاراً للاسترشاد به في خطة الأعمال التجارية وحقوق الإنسان، ينسب على ثلاثة مبادئ هي: واجب الدولة توفير الحماية من انتهاكات حقوق الإنسان التي تتم على أيدي أطراف ثالثة، ومسؤولية الشركات عن احترام حقوق الإنسان، والحاجة إلى الاستفادة بقدر أكبر من الفعالية من سبل الانتصاف المتاحة للضحايا^(٧). وتستلزم مسؤولية الشركات عناية محددة واجبة بحقوق الإنسان لإدراك الأثر السلبي على حقوق الإنسان لأنشطة الشركات وعلاقتها، ودرئه، والتخفيف منه، وتوفير آليات للتظلم لصالح ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان (انظر A/HRC/11/13).

باء - الحاجة إلى تدابير خاصة

٢٧ - يستتبع عدم التمييز والمساواة أيضاً أن الدول عليها واجب الإقرار والاعتناء بالاختلافات والاحتياجات المحددة للجماعات التي تعاني من تحديات معينة في مجال السكن أو التي تعرضت تاريخياً للتمييز من جانب الدولة أو الجهات الفاعلة الخاصة فيما يتعلق بالحصول على السكن والخدمات الأساسية. ولذلك، فإن واجب كفالة عدم التمييز يقتضي تطبيق تدابير حماية إيجابية على جماعات معينة، حتى في أوقات الطوارئ أو القيود المالية (انظر E/C.12/GC/20، الفقرات ٩ و ١٢ و ١٣).

٢٨ - وهناك حاجة إلى أن تمتد حماية المهاجرين من التمييز أبعد لتشمل معاملة تفاضلية أو تدابير خاصة للتوصل إلى معاملة متساوية فعلية، بحيث يكون جميع أعضاء المجتمع على قدم المساواة. ويلزم أن تتخذ الدول إجراءات إيجابية للتخفيف من الظروف التي تديم التمييز أو إزالة هذه الظروف ومعالجة آثارها السلبية المتراكمة على السكن (المرجع نفسه، الفقرة ٩). وبالفعل، فقد أشارت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، في التعليق العام رقم ١٨ بشأن عدم

Human Rights Translated: A Business Reference Guide; Castan Centre for Human Rights Law, (٧) International Business Leaders Forum and Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2008.

التمييز، إلى أنه لا يشكل كل تفريق في المعاملة تمييزا إذا كان الهدف هو تحقيق الغرض المشروع بموجب العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية وإذا كانت المعايير المعتمدة معقولة وموضوعية. غير أن المعاملة التفضيلية لا ينبغي أن تتعدى ما هو مطلوب لبلوغ الهدف المتوخى. وإضافة إلى ذلك، أشارت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى أن واجب تيسير حظر التمييز قد يستتبع اعتماد تدابير تكفل تكافؤ الفرص للأقليات في ميادين من قبيل الصحة، والعمالة، والسكن، والتعليم^(٨). وفي التعليق العام رقم ١٦، أكدت اللجنة أيضا أنه قد تكون هناك حاجة أحيانا إلى تدابير خاصة مؤقتة للارتقاء بفئات الأشخاص المحرومين أو المهمشين إلى نفس المستوى الفعلي للآخرين.

٢٩ - وتعد المشاركة أيضا عاملا هاما لكفالة المساواة في التمتع بالحقوق في السكن اللائق لغير المواطنين. فالمهاجرون يحق لهم المشاركة في اتخاذ القرارات بشأن القضايا والبرامج والسياسات التي تؤثر في أحوالهم المعيشية بالإسهام في وضعها وتنفيذها ورصدها وكذا في وضع التدابير الخاصة اللازمة لتلبية احتياجاتهم. ويجب على الدول أن تعتمد تدابير تضمن المشاركة الفعالة والنشطة للمهاجرين في هذا الإطار.

خامسا - التحديات الرئيسية أمام إعمال حق المهاجرين في السكن اللائق

ألف - المهاجرون الذين يشتغلون بأعمال قليلة المهارات وقليلة الأجر وغير رسمية

٣٠ - تتأثر إمكانية حصول المهاجرين على السكن بشدة بوضعهم الاقتصادي. ومن الهام التمييز بين: (أ) المهاجرين الوافدين إلى البلد المضيف كمهنيين ذوي مهارات عالية، ووظائف رسمية، ودخول مرتفعة أو متوسطة، مع إمكانية الاستفادة من برامج التقاعد وسائر برامج الضمان الاجتماعي؛ و (ب) المهاجرين الذين يشتغلون بأعمال قليلة المهارات، وغير نظامية، وموسمية وخطرة، ويتقاضون أجورا زهيدة ولا يستفيدون من الضمان الاجتماعي. وغالبا ما تنح الفئمة الأولى من المهاجرين السبل القانونية والاقتصادية لشراء أو إيجار مسكن جيد في حي جيد الموقع مع إمكانية الاستفادة التامة من الخدمات والهياكل الأساسية والمرافق. أما فيما يتعلق بالمهاجرين الذين يشغلون وظائف غير رسمية قليلة الأجر، في مجالات البناء والسياحة والرعاية والعمل المتزلي في معظم الأحوال، فالأمر مختلف للغاية إذ إن أجورهم وشروط خدمتهم اللانظامية عادة ما تعيق استفادتهم من سوق المساكن على قدم المساواة مع السكان المحليين. وسيركز هذا الفرع على الظروف السكنية لهذه الفئة الأخيرة من المهاجرين.

(٨) انظر على سبيل المثال الفقرة ٣١ من الوثيقة E/C.12/1/Add.19، والفقرة ٢٣ من الوثيقة E/C.12/1/Add.25، والفقرة ٣٣ من الوثيقة E/C.12/1/Add.30.

٣١ - وغالبا ما يعيش العمال المهاجرون في غرف أو شقق صغيرة يستأجرونها، ويكون أرباب العمل هم من دبرها أو وفرها لهم، أو في أحياء فقيرة، وبيوت مزدحمة لأقارب أو أصدقاء أو أحيانا في مساكن اجتماعية. وعادة ما يواجهون التمييز والعديد من العراقيل في الحصول على السكن العام والخاص. وغالبا ما يقترن الافتقار إلى المعلومات بشأن بدائل السكن وبرامج السكن، والإجراءات البيروقراطية، والأنظمة السارية في قطاع الإسكان وحقوق المستأجرين لتصبح بحث المهاجرين عن سكن لائق حتى وإن لم تكن القوانين الوطنية والمحلية تمنعهم من القيام بذلك. وعلاوة على ذلك، يزيد عائق اللغة في أحيان كثيرة من صعوبة هذه المهمة إن لم يجعلها مستحيلة.

الحصول على السكن الخاص

٣٢ - في القطاع الخاص.معظم البلدان، يصعب على المهاجرين ذوي الدخل المنخفض استئجار سكن خاص، إذ إن مالكي المساكن غالبا ما يتفادون الإيجار لهم بسبب مشاعر الكراهية نحو الأجانب، أو الخوف من الإعسار أو عدم التيقن من الدخل أو عدم كفاية الوثائق القانونية أو قصر مدة الإقامة أو الافتقار إلى سجل يثبت العمل. وعلاوة على ذلك، كثيرا ما يطلب من المهاجرين تقديم ضمانات لا يمكنهم الحصول عليها في البلد المضيف. وحينما يتمكن أحد المهاجرين من استئجار سكن خاص، يطلب منه عادة أن يدفع إيجارا مكلفا وأن يقدم دفعات مقدمة. وقد يواجه المهاجرون أيضا التمييز في سعيهم إلى شراء ملك وأحيانا تحول القوانين والأنظمة أمام قيامهم بذلك.

٣٣ - ونظرا لمركزهم كمهاجرين فإنهم يجدون أنفسهم مستضعفين إذ يواجهون زيادات في الأسعار ومعاملة ظالمة أو استغلالية. ونظرا لانعدام الوسائل لحماية أنفسهم من ممارسات الافتراس ومن اتجاهات السوق، يواجه العديد من المهاجرين في نهاية المطاف الطرد لعدم دفع الإيجار وينتهي بهم الأمر إلى التشرّد.

٣٤ - فعلى سبيل المثال، يعيش العديد من المهاجرين في تركيا في منازل مستأجرة بطريقة غير رسمية لا تفي بالمعايير المطلوبة ويدفعون أسعارا أعلى مما يدفعه السكان المحليون. وفي أستراليا، يعيش العديد من المهاجرين الوافدين حديثا في الفقر لأن عليهم أن يدفعوا إيجارات عالية من أجور محدودة يحصلون عليها من أعمال قليلة الأجر.

الاستفادة من السكن الاجتماعي ومن الدعم

٣٥ - في المجال العام، يحد عدم كفاية المعلومات والإرشادات، والتمييز في تخصيص المساكن أو المساعدة المالية، والقوانين المقيدة لحصول غير المواطنين على السكن العام،

والبيروقراطية المرهقة، وعدم وجود إمكانية اللجوء إلى آليات التظلم، من إمكانية حصول المهاجرين على السكن العام. وفي العديد من البلدان، لا يحق للمهاجرين الاستفادة من المساعدة في مجال السكن أو الحصول على السكن العام، وهما حقان مقصوران على المقيمين لمدة طويلة. وغالبا ما يمنع العمال المهاجرون أيضا من الاستفادة من الآليات المالية المدعومة من قبل الدولة.

٣٦ - فعلى سبيل المثال، لا يحق للمهاجرين في جبل طارق إدراج أسمائهم في قائمة السكن الحكومي^(٩). وفي مصر، يمكن لغير المواطنين تقديم طلبات للحصول على قروض عقارية خاصة لكن لا يحق لهم تمويل برامج للسكان ذوي الدخل المنخفض.

الظروف السكنية المتسمة بالاحتفاظ وانعدام الشروط الصحية

٣٧ - نتيجة تقييد إمكانية الحصول على السكن العام والخاص، يلجأ العمال المهاجرون أحيانا إلى العيش في شقق أو غرف لا تفي بالمعايير المطلوبة، وكذا في مستوطنات غير رسمية في ضواحي المدن، دون إمكانية الاستفادة من الخدمات أو المرافق الأساسية. وحينما يتعذر إيجاد مسكن خاص، يجلب المهاجرون ضيوفا على أقربائهم وأصدقائهم وأبناء بلدهم.

٣٨ - وقد لاحظت المقررة الخاصة، في تقريرها عن بعثتها إلى الولايات المتحدة الأمريكية (A/HRC/13/20/Add.4)، أن العديد من أسر المهاجرين تعيش في ظروف تتسم بشدة الاكتظاظ، وبخاصة في لوس أنجلوس.

٣٩ - وفي الملاحظات الختامية التي أصدرتها اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن فرنسا في عام ٢٠٠٨ (E/C.12/FRA/CO/3)، أكدت اللجنة قلقها إزاء التركيز غير المتناسب للمهاجرين في أحياء سكنية فقيرة تتسم بمجمعات سكنية كبيرة ورديفة النوعية تفتقر إلى الصيانة، وطلبت إلى الدولة مكافحة التمييز في مجال السكن، بما في ذلك الممارسات التمييزية التي تقوم بها جهات فاعلة في القطاع الخاص.

٤٠ - وفي تسالونيكى، اليونان، حدد ٨٠ في المائة من المهاجرين الألبان باعتبارهم مشردين، ويعيش الآخرون في ظروف سكنية سيئة بحد أدنى من الخدمات أو الهياكل الأساسية^(١٠). وفي روزارنو، إيطاليا، ليست لـ ٥٥ في المائة من العمال الموسمين إمكانية

(٩) "Rock and a hard place"; *The Guardian*, 28 march 2009. Available from www.guardian.co.uk/money/2009/mar/28/work-discrimination-gibraltar-morocco.

(١٠) "Migrants, minorities and housing: exclusion, discrimination and anti-discrimination in 15 Member States of the European Union", European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, December 2005. Available from: www.libertysecurity.org/IMG/pdf_EUMC_Migrants_minorities_and_housing.pdf

الحصول على المياه الجارية في أماكن سكنهم، ويفتقر ٥٤ في المائة منهم إلى الكهرباء، وليست لدى ٦٠ في المائة منهم مراحيض، وليست لدى ٩١ في المائة منهم أنظمة للتدفئة^(١١). وفي إسبانيا، يسكن المهاجرون في منازل أصغر وأقدم وأقل تجهيزاً وصيانة بالمقارنة مع منازل باقي السكان.

العيش في مكان العمل

٤١ - يعيش العديد من العمال المهاجرين في مساكن يوفرها مشغلوهم. وفي بعض البلدان، يلزم على مشغلي العمال المهاجرين أن يوفروا لهم مساكن. غير أن مثل هذه المساكن غالباً ما تفتقر إلى الهياكل الأساسية اللازمة وإلى الفضاء والصيانة الضروريين. ففي بعض الحالات، يتم إسكان العمال المهاجرين في بنايات غير مكتملة، أو في أكواخ، أو في الهواء الطلق أو في حاويات معدنية تقل فيها التهوية، والإنارة الكهربائية، والهياكل الصحية. وأحياناً، يطلب المشغلون تخصيص نسبة مئوية عالية من أجور العمال لتغطية تكاليف السكن، حتى وإن كانت المساكن لا تفي بالمعايير المطلوبة.

٤٢ - وأعربت المقررة الخاصة، في تقريرها عن بعثتها إلى ملديف (A/HRC/13/20/Add.3)، عن قلقها إزاء الظروف السكنية والمعيشية القاسية التي يعيش فيها المهاجرون الذين وفدوا إلى البلد لغرض العمل في مواقع البناء، والمنتجعات، وفي قطاع العمل المتزلي. ويعيش في البلد نحو ٨٠.٠٠٠ مهاجر، ويفتقر ٢٥.٠٠٠ منهم إلى وضع قانوني. وشاهدت المقررة الخاصة ما يقاسيه المهاجرون من مشاق في مختلف مواقع البناء.

٤٣ - وفي ماليزيا، يقوم المشغلون أحياناً بإسكان العمال المهاجرين في مجموعات من ١٠ حاويات معدنية يأوي كل منها ٨ أشخاص. وغالباً ما تكون مياه الشرب، وأنظمة التهوية، والكهرباء، والمجارير نادرة^(١٢). وفي سنغافورة، لوحظ أن العمال المهاجرين يعيشون معزولين بسور في غرف بلا نوافذ تتسع لما يصل إلى ٣٠ عاملاً^(١٣).

(١١) "The fruits of hypocrisy", Medici Senza Frontiere, March 2005. Available at <http://www.doctorswithoutborders.org/press/2010/MSF-The-Fruits-of-Hypocrisy.pdf>

(١٢) "Trapped: the exploitation of migrant workers in Malaysia", Amnesty International Publications, London, 2010. Available from www.amnestu.org/en/library/asset/ASA28/002/2010/en/114eba25-6af5-4975-3ea3-02c22f6bdc5a/asa280022010en.pdf

(١٣) "Temporary housing sites still needed", *Straits Times*, 18 September, 2008. Available from http://migrantworkerssingapore.blogspot.com/2008_09_01_archive.html

الفصل والاستبعاد الجغرافي

٤٤ - الفصل داخل البنية الحضرية للإقليم المضيف جانب آخر في الظروف السكنية للمهاجرين: فتتميط المهاجرين وكرههم والاشتباه فيهم وإقامة الحواجز لإبعادهم عن المجتمع المحلي عناصر تعزز استبعاد المهاجرين من المجال الحضري. كما أن الفصل نتيجة لعدم كفاية الاستفادة من السكن الاجتماعي والخدمات الاجتماعية، الأمر الذي يمنع المهاجرين من الوصول إلى الأحياء المزودة بكامل الخدمات، ويحصرهم في مناطق غير مزودة بها وغير مخططة حيث تسود الظروف السيئة والهياكل الأساسية غير الكافية، يزيد المدن تفككا ويعزز التجمع الجغرافي. وعلاوة على ذلك، فإن حاجة المهاجرين غير القانونيين إلى الاحتجاب عن أنظار السلطات ورغبة كافة المهاجرين في زيادة الحماية بين أعضاء كل مجتمع قومي وتلقي المساعدة من الأقرباء والأصدقاء يشجعان على نشوء مجالات حضرية معزولة^(٥).

٤٥ - ففي جوهانسبرغ، جنوب أفريقيا، على سبيل المثال، أدى عدم كفاية السكن الميسور التكلفة إلى تركيز المهاجرين من غرب أفريقيا في بضع مناطق في قلب المدينة وتركز المهاجرين ذوي المهارات العالية في أحياء ذات بوابات في شمال المدينة. وفي بادوا، إيطاليا، شيد سياج يبلغ علوه ٣ أمتار وطوله ٨٠ مترا لفصل الحي الموجود في شارع أنيلي، حيث تركز العديد من المهاجرين بعد أن حرموا من الحصول على سكن اجتماعي في مكان آخر. وفي برلين، ألمانيا، غالبا ما يوجد الأتراك من العمال الزائرين في أحياء بعينها^(٥). وفي اسطنبول، تركيا، غالبا ما يتركز المهاجرون غير القانونيين في بضعة أحياء متهالكة في مركز المدينة حيث تتوفر أكثر فرص العمل غير الرسمي وتزيد إمكانية الاحتجاب عن الأنظار.

العنف وحالات الطرد القسري

٤٦ - إن حالات العنف وحالات الطرد القسري التي تستهدف المهاجرين تثير أيضا قلقا بالغيا في هذا الإطار. فغالبا ما يكون المهاجرون الذين يعيشون في مستوطنات غير رسمية ضحايا عمليات طرد قسري في سياق مشاريع التجديد الحضري. وحينما لا توفر الحكومة أي سكن بديل، يصبح المهاجرون غير القانونيين، الذين لا يستفيدون في الغالب من الضمان الاجتماعي ومن الخدمات الاجتماعية، مشردين أو مضطرين إلى الانتقال للعيش مع الأصدقاء أو الأقارب أو مجبرين على الانتقال إلى ضواحي المدن. وفي بعض الحالات، يعقب الترحيل حالات الطرد القسري (انظر A/HRC/14/30، الفقرة ٥٢).

٤٧ - ففي فرنسا، على سبيل المثال، تم طرد الإيفواريين المقيمين في دور المجلس البلدي في المنطقة الشمالية الشرقية لضاحية لاكورنوف بباريس لإفساح المجال لإقامة مشروع سكني جديد وبناتوا يعيشون في الشوارع.

باء - المهاجرون غير الحاملين للوثائق اللازمة

٤٨ - المهاجرون غير الحاملين للوثائق اللازمة هم المهاجرون الذين يفتقرون إلى الوضع القانوني السليم في البلد المضيف أو بلد المرور العابر. بعضهم دخل إلى البلد بطريقة غير قانونية في حين دخل إليها آخرون بطريقة قانونية لكن تصريحهم للبقاء في البلد لم يمدد أو خسروا تصاريح عملهم عندما فقدوا وظائفهم. وإضافة إلى ذلك، غالبا ما يكون ملتمسو اللجوء الذين يرفض منحهم مركز لاجئين وكذا ضحايا الاتجار في وضع غير قانوني. وبالفعل، من غير المألوف أن يحول المهاجرون مركزهم خلال فترة إقامتهم في البلد المضيف. وقدرت الأمم المتحدة أن المهاجرين غير الحاملين للوثائق اللازمة يمثلون ١٥ إلى ٢٠ في المائة من مجموع المهاجرين الدوليين، إذ ارتفع عددهم من ٣٠ إلى ٤٠ مليون شخص^(٤). وفي آسيا وأمريكا اللاتينية، يقدر أن ٥٠ في المائة من المهاجرين لا يحملون الوثائق اللازمة. ورغم البيانات، يجب أن يراعى أن غالبية المهاجرين من هذه الفئة لا تظهر في الإحصاءات، إذ يضطرون إلى العيش في الخفاء خشية الترحيل أو الاعتقال.

٤٩ - وتنشأ صعاب ومشاق متعددة عن الدخول إلى البلد أو الإقامة فيه كمهاجر لا يحمل الوثائق اللازمة. فقد أكدت المقررة الخاصة المعنية بحقوق الإنسان للمهاجرين أن العمال المهاجرين غير الحاملين للوثائق اللازمة غالبا ما يكونون مشردين أو يعيشون في ظروف تتسم بالاحتجاز وانعدام شروط السلامة والصحة (انظر A/HRC/14/30، الفقرة ٤٧). وفي العديد من البلدان يتوقف حصول المهاجرين على السكن حصرا على امتلاك تصاريح الإقامة. وغالبا ما يستثنى المهاجرون الذين لهم وضع مؤقت أو غير دائم من الاستفادة من الآليات الرئيسية لتوزيع المساكن.

الاستفادة من السكن العام والخاص ومن الدعم

٥٠ - يجد المهاجرون غير الحاملين للوثائق اللازمة صعوبة في استئجار مسكن أو في الحصول على قرض عقاري لشراء ملك في سوق القطاع الخاص. وحينما يتمكنون من استئجار المسكن يكون عادة بسعر استغلالي وفي وضع سيء للغاية؛ ويعدون إلى أحياء معينة لا تكون فيها المرافق أو الخدمات في الغالب متوافرة بالقدر الكافي. بيد أنه بالنسبة لأشخاص لا يتمتعون بوضع قانوني غالبا ما لا يكون أمامهم خيار غير القبول بأي وضع، ولو كان دون المستوى المطلوب، ودفع أي سعر يطلب إليهم.

(٤) Irregular migration, migrant smuggling and human rights: towards coherence; International Council on

. Human Rights Policy (Geneva, 2010)

٥١ - وإضافة إلى ذلك، يستثنى المهاجرون غير الحاملين للوثائق اللازمة من الاستفادة من معظم الخدمات الحكومية، بما في ذلك السكن الاجتماعي. ولا يمكنهم الاستفادة من برامج السكن العام المدعوم أو آليات التمويل المخصصة للأشخاص ذوي الدخل المنخفض، التي لا تتاح عادة إلا للمؤهلين من المقيمين لمدة طويلة أو للمهاجرين الحاملين للوثائق اللازمة.

الاكتظاظ والظروف السكنية غير الصحية

٥٢ - نظرا للقيود التي تواجه في السعي إلى الحصول على السكن في سوق القطاع الخاص وفي إطار البرامج العامة، يعيش المهاجرون غير الحاملين للوثائق اللازمة في مهاجع عامة أو خاصة أو في منازل خاصة مستأجرة تتسم بالاكتظاظ وغالبا ما لا تفي بالمعايير المطلوبة ولا تكفي فيها التجهيزات. وعلاوة على ذلك، فإنهم يجبرون أحيانا على العيش في مستقطنات وفي أحياء فقيرة، نظرا لانعدام مساكن بديلة ميسورة التكلفة. وأفيد أيضا بحالات من المهاجرين غير الحاملين للوثائق اللازمة الذين يتقاسمون شققا مع عدة أشخاص آخرين، مع استخدام الأسرة نفسها وفقا لمواقيت عمل الأفراد، وتخصيص ٥ إلى ١٠ أسرة لغرفة واحدة^(١٥).

٥٣ - وغالبا ما يسكن المهاجرون غير الحاملين للوثائق اللازمة أيضا لدى أفراد الأسرة أو يعتمدون على شبكات الشتات للحصول على السكن. وغالبا ما تشعر الأسر بأن عليها واجب استضافة مهاجرين من بلدانهم، حتى وإن كانت تفتقر إلى أماكن أو مرافق لتوفرها لهم. وحينما لا يكون أي من هذه البدائل ممكنا، يترك المهاجرون في الشوارع ويحتاجون إلى إيوائهم في مآوي المشردين. وبما أن الحيز في المآوي يكون محدودا في الغالب، فإن التراعات تنشأ بين المشردين من المواطنين ومن غير المواطنين. وفي بعض البلدان، لا تستقبل المآوي العامة المهاجرين غير الحاملين للوثائق اللازمة، بينما تتيح مآو أخرى ذلك ليلة أو ليلتين فقط.

٥٤ - ففي أيرلندا على سبيل المثال، غالبا ما يتم إسكان المهاجرين من أفريقيا وأوروبا الشرقية لدى أقارب أو مواطنين من بلدانهم، وأنشئت في البلد شبكة تدعم الأسر المضيفة وتقدم لها المشورة. وفي بلجيكا، أقامت السلطات المحلية في فلاندر الشرقية وبروكسل مآوي

(١٥) "PICUM's main concerns about the fundamental rights of undocumented migrants in Europe", Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (Brussels, October 2009). Available from www.picum.org.

للمهاجرين غير الحاملين للوثائق اللازمة بشرط موافقتهم على التسجيل أو استعدادهم للعودة إلى بلدانهم^(١٦).

تجريم الهجرة غير القانونية

٥٥ - هناك عائق آخر ينتج عن اعتماد تشريعات للحد من الهجرة غير القانونية من خلال إنفاذ القانون والتجريم. فقد حول تنقل المهاجرين بشكل غير قانوني إلى بلد ما وإقامتهم فيه إلى عمل إجرامي في العديد من البلدان، ويعاقب على هذا العمل بفرض غرامة بل وحتى بالحبس. وينص توجيه الاتحاد الأوروبي بشأن عودة المهاجرين غير القانونيين، المعتمد في عام ٢٠٠٨، على احتجاز المهاجرين غير الحاملين للوثائق اللازمة لمدة تتراوح بين ٦ و ١٨ شهرا، وإن لم يرتكب الشخص المعني جريمة. وفي عدة بلدان، على نطاق العالم، يتعين على العاملين في الخدمة المدنية والموظفين العموميين، بمن فيهم العاملون في قطاعي الصحة والتعليم، أن يبلغوا الشرطة بالمهاجرين غير الحاملين للوثائق اللازمة وإلا واجهوا اتهامات جنائية. وفي بعض البلدان، يعتبر إيجار ملك لمهاجر لا يحمل الوثائق اللازمة جريمة يعاقب عليها بالحبس.

٥٦ - ففي سنغافورة على سبيل المثال، يمكن أن يدان الملاك لإيوائهم مهاجرين غير حاملين للوثائق اللازمة. وبالمثل، قد يواجه مالكو المساكن الذي يؤجرون بيوتهم لمهاجرين غير حاملين للوثائق اللازمة عقوبة بالسجن لمدة تصل إلى ثلاث سنوات^(١٧). وفي هذا السياق، يجدر بالإشارة أن الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا أكدت في قراره ١٥٠٩ (٢٠٠٦) أنه ينبغي أن يتاح للمهاجرين غير القانونيين سكن يليق بهم ومأوى يضمن كرامتهم كبشر.

العيش في مكان العمل؛ العمل القسري والاتجار بالمهاجرين

٥٧ - إن الأحوال المعيشية للمهاجرين الذين يقوم المشغلون بإسكانهم، كما ورد وصفها أعلاه، تنطبق تماما على المهاجرين غير الحاملين للوثائق اللازمة الذين يعيشون في ظروف مماثلة. وبالفعل فمن الأرجح بحكم الوضع القانوني للمهاجرين غير الحاملين للوثائق أن يجدوا أنفسهم منساقين لهذا النوع من ترتيب العمل. وعلاوة على ذلك، فإنهم يخضعون في أحيان كثيرة لظروف عمل تتسم بالاستغلال. ونظرا لعدم الإقرار رسميا بالمهاجرين غير الحاملين للوثائق اللازمة في بلد المقصد، فإنهم لا يحتسبون ويكفونون في الغالب ضحايا للاتجار ويعيشون في ظروف شبيهة بظروف الرق. وقد بلغ على نطاق واسع عن حالات من

(١٦) Narada Luckanachai and Matthias Rieger, "A review of international migration policies", International Labour Organization (Geneva, 2010). Available at www.graduateinstitute.ch

المهاجرين الذين يسرق منهم مشغلوهم جوازات سفرهم أو بطاقات هويتهم الوطنية ويجبرونهم على العمل والعيش في مصانع تستغلهم حيث يسكنون في غرف صغيرة مكتظة ويمنعون من مغادرة الأماكن. فعلى سبيل المثال، وجد مهاجرون من بلدان مجاورة وأطفالهم في الأرجنتين وقد أوصدت عليهم الأبواب ونامون في غرف صغيرة في مصانع النسيج السرية التي يعملون بها^(١٧). وتصدر الإشارة إلى مسؤولية الدول عن حماية المهاجرين الذي باتوا ضحايا للتجار من هذه الممارسات البغيضة وكذا محاكمة ومعاقبة مرتكبي هذا الفعل الإجرامي وتوفير سبل الانتصاف لضحاياهم.

جيم - المهاجرون المنتمون إلى جماعات الأقليات

٥٨ - يتعرض غير المواطنين في بعض الحالات لتمييز مزدوج كمهاجرين وكأعضاء في جماعات الأقليات على السواء. وقد وقفت المقررة الخاصة، خلال بعثاتها، على عدة حالات من المهاجرين المنتمين إلى جماعات الأقليات الذين رفض منحهم تصاريح إقامة رغم أنهم قد عاشوا في البلد المضيف لعقود إن لم يكن لأجيال. وعدم إضفاء الطابع القانوني على وضعهم يعيق إمكانية حصولهم على السكن في أسواق القطاع الخاص وكذا حصولهم على المساعدة في مجال السكن من الحكومات المحلية. كما تلقت المقررة الخاصة شكاوى متعددة من الطرد القسري لمهاجرين ينتمون إلى جماعات الأقليات.

٥٩ - ويسر الافتقار إلى ضمان الحيابة وسواد مشاعر الكراهية حيال الأجانب والسياسات الحضرية للفصل طرد المهاجرين المنتمين إلى هذه الجماعات قسرا من المناطق التي يقيمون فيها. واستنادا إلى وضعهم غير القانوني وعدم حيازتهم للأراضي، تعتمد السلطات الرسمية إلى طردهم دون إخطار مسبق معقول ودون التشاور معهم ولا تتيح لهم أي مساكن بديلة أو أي تعويضات.

٦٠ - فعلى سبيل المثال، يعيش حاليا ما بين ١٥ ٠٠٠ و ٢٠ ٠٠٠ فرد من أفراد شعب الروما في العاصمة الإيطالية. ومعظمهم يحملون جنسية رومانية أو ينحدرون من بلدان يوغوسلافيا السابقة - صربيا وكرواتيا والجبل الأسود وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة. وفي عام ٢٠٠٨، كانت أسر شعب الروما ضحايا اعتداءات وأعمال تمييزية، منها الطرد من المستوطنات غير القانونية في أنحاء روما. واتسمت عمليات الطرد هذه بتدمير

(١٧) "Argentine sweatshop fire brings immigrants' plight to fore", *Latin American Herald Tribune*; 31 march 2006. Available from <http://laht.com/article.asp?CategoryId=14093&ArticleId=233628>

عشوائى لأكواخ هذه الأسر وعدم توفير مساكن بديلة لها، مما خلف مئات من أبناء شعب الروما، من بينهم نساء وأطفال، دون مأوى^(١٨).

٦١ - كما أدت برامج البناءات المنشأة حديثاً في صربيا إلى طرد مئات من أبناء شعب الروما قسراً. وفي عام ٢٠٠٩، تم طرد أكثر من ١٠٠ أسرة من شعب الروما تعيش تحت جسر غازيلا في بلغراد (والعديد منهم مهاجرون وفدوا من كوسوفو وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، وكذا من جنوب صربيا) وتم إيوؤها في حاويات معدنية في ضواحي المدينة أو في مناطق نائية في الجزء الجنوبي من البلد. وكانت الحاويات مكتظة وباردة ويتعذر فيها الحصول على النحو السليم على المياه والمرافق الصحية. وكانت عمليات الطرد تدرج ضمن مشروع لإعادة بناء وإصلاح الجسر، مؤله المصرف الأوروبي للاستثمار والمصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير، بشرط توفير سكن بديل للأشخاص المتضررين ومراعاة الضمانات الدولية (A/HRC/13/20/Add.1، الفقرة ٧٥).

٦٢ - وفي فرنسا، أمرت الحكومة بتفكيك ٣٠٠ مخيم غير قانوني تأوي مسافرين وأفرادا من شعب الروما وترحيل من يقيمون هناك من المهاجرين غير الحاملين للوثائق اللازمة. وأشارت الحكومة إلى أن تشريعا جديدا سيوضع قبل نهاية عام ٢٠١٠ وسييسر طرد المسافرين غير القانونيين من أبناء شعب الروما "لأسباب تتعلق بالنظام العام". وهناك مئات الآلاف من أبناء شعب الروما والمسافرين الذين يعيشون في فرنسا. وينتمي بعضهم إلى مجتمعات مقيمة منذ عهد بعيد بينما نزح آخرون حديثا، ومعظمهم من رومانيا وبلغاريا. وللمسافرين من هذين البلدين الحق في دخول فرنسا دون تأشيرة لكن يجب أن يكون لديهم تصريح عمل أو تصريح إقامة للاستيطان مدة طويلة^(١٩).

دال - النساء المهاجرات والأطفال المهاجرون

٦٣ - غالبا ما تجد النساء المهاجرات أنفسهن في وضع من الضعف نتيجة أشكال متعددة من التمييز التي تعاني منها كمهاجرات وكنساء على السواء، ومحدودية استفادتهن من الضمان الاجتماعي، وتواجهن الغالب في قطاع العمل غير الرسمي، ودورهن الغالب في رعاية الأسرة. وتجد النساء أنفسهن على الأغلب يعملن في مجالات عمالة غير مستقرة أو يكن عاطلات عن العمل. وفي حالة الانتكاس وارتفاع معدلات البطالة، تضطر النساء

(١٨) Marco Brazzoduro, "Italy's choice: risk from Roma or Roma at risk", open Democracy, 24 June 2008.

.Available from www.opendemocracy.net/article/risks-from-roma-or-roma-at-risk

(١٩) "France to shut illegal Roma camps and deport migrants", BBC, 29 July 2010. Available from [http://www.bbc.co.uk/news/world-](http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-10798440)

europa-10798440

المهاجرات الحاملات وغير الحاملات للوثائق اللازمة إلى قبول شروط عمل غير مواتية ويمكن عرضة بوجه خاص للاعتداء والاستغلال والاتجار^(٢٠). وغالبا ما تشتغل النساء بأعمال غير رسمية ومؤقتة، مثل العمل المتري، وأنشطة الرعاية وغيرها من الأعمال غير الرسمية، حيث لا يستفدن من الضمان الاجتماعي، ويتمتعن بحقوق قليلة ويحصلن على أجور أقل مما يحصل عليه نظراؤهن من الذكور. وفي هذه الظروف، غالبا ما تجد النساء المهاجرات صعوبة في العثور على مسكن خاص لإيواء أنفسهن وأسرهن حينما يكن هن اللاتي يتولين الرعاية بالدرجة الأولى.

العاملون في المنازل

٦٤ - غالبا ما يعيش المهاجرون العاملون في المنازل في أماكن عملهم. وأحيانا تلزمهم مقتضيات تأشيراتهم قانونا بالإقامة مع مشغليهم. وفي هذا السياق، من المعروف أن النساء المهاجرات كثيرا ما يتكبدن مرارة العيش في ظروف معيشية لا تتوفر فيها شروط السلامة والصحة وفي مساكن لا تفي بالمعايير المطلوبة، وتنعدم فيها المرافق الأساسية، وتفتقر إلى ما يكفي من المجال لاستيعابهن، كما تنعدم فيها الخصوصية أو الأمان. وفي بعض الحالات، تضطر العاملات المهاجرات إلى النوم في الحمامات أو المطابخ أو الخزانات. كما أثيرت شواغل بشأن تعرض المهاجرات العاملات في المنازل للعنف المتري، والتحرش الجنسي، والحجز القسري، وغير ذلك من الاعتداءات في أماكن إقامتهن. وتكون النساء المهاجرات أكثر عرضة حينما يمنعهن خوفهن من الطرد أو الترحيل وعدم معرفتهن بحقوقهن من التنديد بأعمال العنف أو بالظروف المعيشية غير الصحية. ومن المعروف أنه حينما تبلغ العاملات المهاجرات عن هذه الاعتداءات فإن الشرطة ترفض النظر في ادعاءتهن وتردهن إلى مشغليهن. وتعاني النساء المهاجرات ضحايا الاتجار من أشكال أخرى من الاعتداء، إذ يتم في الغالب حجزهن في أماكن عملهن في ظروف مهينة، ويجبرن على العمل ٢٠ ساعة في اليوم، ويمنعن من أي اتصال خارجي ولا يتقاضين أي أجور^(٢١) (انظر أيضا A/HRC/14/30، الفقرة ٥٥).

(٢٠) Inés Alberdi, Executive Director of the United Nations Development Fund for Women, "The world economic and financial crisis: what will it mean for gender equality?", speech to the Financial Annual Meeting of Women Speakers of Parliament, Vienna, 13 July 2009. Available from www.unifem.org/news-events/story-detail.php?StoryID=901

(٢١) "Swept under the rug: abuses against domestic workers around the world"; Human Rights Watch, volume 18, No. 7 (C), July 2006. Available from www.hrw.org/en/reports/2006/07/27/swept-under-rug

٦٥ - وفي مناسبات عديدة، أعربت لجنة القضاء على التمييز العنصري عن قلقها إزاء ما تلاقيه المهاجرات العاملات في المنازل من معاملة، بما في ذلك ممارسات استبعاد المدين، وممارسات العمالة غير القانونية، والحجز غير القانوني، والحرمان من جواز السفر، والاعتصاب، والاعتداء الجسدي (انظر A/48/18، الفقرات من ٣٥٩ إلى ٣٨١).

٦٦ - وفي عدة بلدان، لوحظ أن المهاجرات العاملات في المنازل ينمن في أماكن التخزين أو غرف غسل وتنظيف الملابس أو في المرآب أو الممرات أو على أرضية المطبخ^(٢١).

الأطفال المهاجرون غير الحاملين للوثائق اللازمة وغير المصحوبين

٦٧ - ترتبط الحالة السكنية للأطفال ارتباطا مباشرا بوضع آبائهم المهاجرين. فحينما لا تتوفر للآباء، وبخاصة الأمهات العازبات المهاجرات، إمكانية الحصول على العمل، أو الاستحقاقات الاجتماعية أو غير ذلك من مصادر الرزق في البلد المضيف، ينتهي الأمر بالأطفال بالعيش في ظروف دون المستوى المطلوب أو يتشردون إلى جانب آبائهم. وفي عدة مناسبات، وجدت نساء مهاجرات يرأسن أسرهن، ويتولين المسؤولية أحيانا عن عدة أطفال، صعوبة كبيرة في الحصول على عمل ورعاية أطفالهن، وتقل الفرص المتاحة لهن لتوفير المأوى اللائق والغذاء الأساسي.

٦٨ - وحينما لا يمتلك الأطفال الوثائق اللازمة يواجهون تمييزا على ثلاثة مستويات: كأطفال، وكمهاجرين، وبعبارهم غير حاملين للوثائق اللازمة، وبالتالي فهم يشكلون إحدى أضعف الفئات. وغالبا ما يتأثر بشدة في هذه الظروف حقهم في السكن اللائق وكذا حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ومن بين الأطفال غير الحاملين للوثائق اللازمة يعاني من وضع صعب للغاية من هم غير مصحوبين من الأطفال المهاجرين لأنهم يسقطون في براثن الفقر والاستبعاد لأن آباءهم لا يستطيعون العمل أو لأنهم لا آباء لهم يعتنون بهم. وهؤلاء الأطفال، الذين يعيشون في الغالب في الشوارع، والمترهات، وأمام الدكاكين، يستثنون من خدمات حماية الطفل ويحرمون من السكن اللائق. وفي بلدان معينة، يلقي القبض على الأطفال غير المصحوبين لأنهم يعيشون في الشوارع ويزج بهم في مؤسسات في ظروف شبيهة بظروف السجون أو يرحلون إلى بلدان لا أسر لهم فيها للاعتناء بهم^(٢٥) (انظر أيضا A/HRC/14/30، الفقرتان ٥٨ و ٥٩).

سادسا - القرارات المتخذة على صعيدي التشريعات والسياسات، التي تؤثر في حق المهاجرين في السكن اللائق

٦٩ - تحول السياسات التي تقيد إيجار غير المواطنين للمساكن الاجتماعية واستفادتهم من المساعدة والتمويل في مجال السكن دون إمكانية حصول المهاجرين على السكن اللائق وتضطربهم إلى العيش في ظروف دون المستوى اللائق. وهذه الممارسات تشكل تحديا لدور الدولة باعتبارها جهة ميسرة للحصول على الخدمات الأساسية وعلى السكن.

٧٠ - وللسياسات الرسمية التي تقيد الحصول على تصاريح الإقامة كما لإجراءات المراقبة المشددة على الحدود أثر ضار على حصول المهاجرين على السكن إذ إن عدم امتلاك الوثائق اللازمة غالبا ما يكون عقبة تحول دون الحصول على مسكن خاص (من خلال الإيجار أو الشراء) وعلى إعانات الإسكان.

٧١ - وقد اعتمدت عدة بلدان أنظمة تجرم قيام مالكي المساكن بإيواء مهاجرين غير حاملين للوثائق اللازمة وتشريعات تقيد قدرة غير المواطنين على شراء المساكن الخاصة. وهذه الممارسات لها أثر ضار مباشر على حق المهاجرين في الحصول على السكن اللائق. وبالقيام عمدا بفرض قيود على إمكانية حصول غير المواطنين على السكن، تتدخل الدول في حقوق المهاجرين الخاضعين لولايتها.

٧٢ - كما أن للتدابير التي تعتمدها الدول لتخفيف القيود والضوابط على أنواع المساكن التي يجوز أن يوفرها المشغلون للمهاجرين، من قبيل السماح بتحويل أجزاء من المباني الصناعية إلى مهاجع أو بإسكان المهاجرين في حاويات معدنية دونما مرافق أو خدمات، أثر ضار على الظروف السكنية والمعيشية للمهاجرين. وعلاوة على ذلك، فإن السماح بإسكان المهاجرين في مساكن لا تفي بالمعايير المطلوبة يعني السماح بمعاملة تفضيلية يمكن اعتبارها تمييزية.

٧٣ - ويعد عدم اعتماد التشريعات المناسبة لتجريم ممارسات من قبيل الاتجار والعمل القسري والمعاملة المهينة، إلى جانب وضع العراقيل أحيانا أمام غير المواطنين للجيلولة دون تنديدهم بهذه الاعتداءات، تقصيرا خطيرا في مسؤولية الدول عن حماية الأشخاص الخاضعين لولايتها. كما تؤدي هذه الممارسات إلى انتهاكات لحق الأشخاص المتضررين في السكن اللائق.

٧٤ - وفي العديد من المدن، أسفر إدماج المهاجرين في النسيج الحضري عن نتائج إيجابية لا بالنسبة للمهاجرين فحسب ولكن أيضا بالنسبة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع المضيف. ولا تدرك المجتمعات أكثر فأكثر دور المهاجرين في التنمية والنمو الاقتصادي

والإثراء الثقافي فحسب بل أيضا مسؤولية المجتمع المضيف في تعزيز رفاه هذه الفئات وحقوقها الأساسية.

٧٥ - ويعد اعتماد تشريعات تقر بواجب قيام الدولة بكفالة المساواة في الحصول على السكن والخدمات الاجتماعية للمهاجرين بصرف النظر عن وضعهم كمهاجرين ممارسة جيدة تتيح لجميع المهاجرين الحصول على قدم المساواة مع المواطنين على الخدمات الأساسية التي تيسرها الدولة. وتساعد هذه الممارسة في مكافحة الظروف المعيشية للمهاجرين التي تتسم بتدني المستوى وانعدام شروط الصحة والاكتظاظ وتشجع التمتع بحقوقهم في السكن اللائق. وفي الأرجنتين، كرس قانون الهجرة لعام ٢٠٠٤ واجب قيام الدولة بكفالة حصول جميع المهاجرين على المأوى واستفادتهم من الخدمات الاجتماعية والمنافع العامة، على قدم المساواة، بصرف النظر عن وضعهم كمهاجرين (انظر A/HRC/14/30، الفقرة ٦١).

٧٦ - ويمكن أن يكون للأنظمة التي تقضي بضرورة قيام المشغلين بمساعدة العمال المهاجرين على الحصول على السكن أثر إيجابي ما دام المشغلون مطالبين أيضا بضمان احترام العناصر الأساسية للحق في السكن اللائق، وتحديد القدرة على تحمل التكاليف؛ والقابلية للسكن؛ وتوافر الخدمات والهياكل الأساسية؛ وإمكانية الوصول؛ والموقع المناسب. ومن الضروري القيام برصد فعال للظروف السكنية للمهاجرين الذين يتولى مشغلوهم إيوائهم، وذلك لكفالة إعمال هذا الحق. وفي سنغافورة، يقتضي القانون أن يتولى المشغلون المسؤولية عن إعاشة العمال الأجانب وتحمل تكاليف ذلك، وكذا توفير سكن مقبول لهم (رغم أن الممارسة الحالية قد لا تكون في امتثال لهذا النظام).

٧٧ - وفي بعض الحالات، وضعت حكومات محلية برامج لمساعدة الأسر المهاجرة المنخفضة الدخل في دفع إيجاراتها أو في الحصول على السكن أو في القيام بأعمال الصيانة في مساكنها وإتاحة كل من المهاجرين الحاملين وغير الحاملين للوثائق اللازمة إمكانية الاستفادة من السياسات الاجتماعية. ونتيجة لذلك، تحظى الأسرة المهاجرة بفرص متكافئة للتمتع بظروف سكنية ومعيشية لائقة. ولما كان المهاجرون يمثلون نسبة كبيرة من الفقراء، فإن السياسات غير التقييدية الموجهة إلى كامل ذوي الدخل المنخفض يمكن أن تؤثر تأثيرا حقيقيا في الظروف المعيشية للمهاجرين. وفي إسبانيا، توفر بلديتا سالامانكا وبالادوليد مساعدة مالية لذوي الدخل المنخفض، بمن فيهم المهاجرون لإيجار بيوت

يسكنونها^(٢٢). وبالمثل، يساعد مكتب الهجرة الإقليمي، مؤسسة كايخا كاتالونيا، في كاتالونيا، وشبكة من المنظمات غير الحكومية في توفير السكن للمهاجرين الحاملين وغير الحاملين للوثائق اللازمة وكذلك لطالبي اللجوء^(٢٣).

٧٨ - وفي بعض البلدان، اعتمدت حكومات سياسات جديدة بالثناء للتصدي للمعاملة غير العادلة للمستأجرين المهاجرين ومنع التمييز ضد غير المواطنين الذين يسعون إلى استئجار شقق. وفي كندا، اعتمدت لجنة حقوق الإنسان في أونتاريو سياسة بشأن السكن وحقوق الإنسان لا يمكن بمقتضاها رفض مستأجرين على أساس جنسيتهم أو وضعهم كلاجئين. وتهدف السياسة أيضا إلى حظر المضايقات ضد المستأجرين استنادا إلى هذين الأساسين (انظر A/HRC/14/30، الفقرة ٦٨).

٧٩ - وتنطوي ممارسة جيدة لوحظت في مدن معينة على إشراك المهاجرين في عمليات اتخاذ القرارات على الصعيد المحلي بشأن التخطيط الحضري والمشاريع الحضرية التي تؤثر في أحيائهم أو مناطق إقامتهم. ومثل هذه النهج لا تضمن مراعاة احتياجات المهاجرين لدى تقرير الاستراتيجيات الحضرية فحسب بل إنها تعزز أيضا روح اندماج هذه الفئات في مجتمعاتها المحلية. وفي فانكوفر، كندا، اشتملت مبادرة تخطيط المدينة، المنفذة في الفترة من ١٩٩٣ إلى ١٩٩٥، على مشاركة ٢٠ ٠٠٠ شخص، يضمون أفرادا من شتى المجتمعات الثقافية وجماعات المهاجرين، في عملية تخطيط المدينة، التي أصبحت فيما بعد عملية رؤى الأحياء لتخطيط المدينة^(٢٣).

سابعاً - استنتاجات وتوصيات

٨٠ - إن الطريقة التي يتم بها الاعتراف بوضع المهاجرين وحقوقهم تحدد درجة اندماجهم في بلد المقصد. وتؤثر القيود القانونية والإدارية المفروضة في مجال السكن على الظروف المعيشية للمهاجرين وتمنعهم من أن يحيوا حياة كريمة، مندمجين تمام الاندماج في المجتمع الذي يستضيفهم. وتلاحظ أنماط من التمييز والفصل في المدن عبر العالم بأسره، حيث يستثنى المهاجرون من الاستفادة من الهياكل الأساسية وفضاءات التفاعل التي

(٢٢) Pablo Alvares, "Aval municipal de 500 euros para facilitar el alquiler a los inmigrantes", 20 Minutos.es, 13 June 2007. Available at www.20minutos.es/noticia/245926/O/facilitar/alquiler/inmigrantes/%20. See also www.aytosalamanca.es/Areas_y_Servicios/Bienestar_Social/Servicios_sociales/ceaa.html

(٢٣) "Caixa Girona das u visto bueno a la fusion con la Caixa". Available at: <http://cajasybancos.blognomia.com/2010/05/>

تشكل الحياة الحضرية. وعلاوة على ذلك، فإن الاتجاه الآن نحو الهجرة هو زيادة إجراءات المراقبة والحواجز المادية وسعي المهاجرين إلى الاحتجاب^(٥).

٨١ - غير أن للمهاجرين في بلدان مقصدهم عدد من الحقوق التي يجب على السلطات العامة وعلى الأفراد الاعتراف بها واحترامها. وبصرف النظر عن وضعهم كمهاجرين، فإنه يجب أن تتاح لهم جميعا المستويات الضرورية من الحماية فيما يتعلق بالحصول على السكن اللائق والتمتع بأحوال معيشية لائقة. وبناء عليه، يتوجب على الدول أن تعتمد كافة التدابير الضرورية للعمل تدريجيا على كفالة أعمال حق غير المواطنين الخاضعين لولاياتها في السكن اللائق، وحميتهم من المعاملة التمييزية والجاررة والمهينة. وتجدر الإشارة إلى أن الحكومات عليها أن تعمل، في إطار التزاماتها الأساسية وبأثر فوري، على كفالة إمكانية حصول جميع المهاجرين في أراضيها على المأوى والسكن الأساسي. وللوفاء بهذا الواجب، تقدم المقررة الخاصة عددا من التوصيات.

٨٢ - غالبا ما يكون الحصول على الخدمات الأساسية التي تقدمها الدولة جوهريا بالنسبة للمهاجرين الذين هم في أوضاع هشّة. وفي إطار مسؤولية الدول عن إحقاق حقوق الإنسان وتماشيا مع مبدأ عدم التمييز، يجب عليها أن تعمل على التغلب على أوجه اللامساواة التي تؤثر في حصول المهاجرين على السكن، والإمدادات المائية، والاستفادة من شبكات الصرف الصحي وغير ذلك من الخدمات الأساسية.

٨٣ - وينبغي أن تقوم الدول بإعداد واعتماد استراتيجية وطنية للإسكان تحدد الأهداف والموارد المتاحة والأطر الزمنية والمسؤوليات الواجبة للنهوض بشروط سكنية مناسبة تشمل احتياجات المهاجرين. وإضافة إلى ذلك، ينبغي للدول كفالة تنفيذ القوانين والاستراتيجيات وخطط العمل بحيث يتم معالجة التمييز على أيدي الجهات الفاعلة من القطاعين العام والخاص، ولا سيما فيما يتعلق بالحقوق في السكن اللائق، ومراعاة حالة المهاجرين الحاملين وغير الحاملين للوثائق اللازمة. وينبغي أن تتضمن سياسات الدول تدابير خاصة وحوافز لتغيير مواقف الجهات الفاعلة من القطاعين العام والخاص تجاه المهاجرين. وينبغي أن تكثّر الدول من استعراض الأنظمة التي تحكم تخصيص المساكن في المجالين العام والخاص وأن تعتمد آليات فعالة للتفتيش والإنفاذ.

٨٤ - ويقتضي وجود تدابير تكفل إمكانية الحصول على السكن اللائق للمهاجرين وجود سياسات شاملة فعالة في مجال الإسكان، بالإضافة إلى تدابير محددة في مجال السياسات موجهة إلى المهاجرين. والسياسات الموجهة ضرورية للتعويض عن أوجه القصور في السوق وفي توفير السكن من القطاع العام وكفالة المساواة في الحصول على

السكن حيث تحول الممارسات التمييزية المترسخة دون ذلك. ويستدعي وضع سياسات موجهة فعالة تقييماً موثقاً به للاحتياجات السكنية للمهاجرين، يجري بالتشاور معهم. وبالتالي فمن الموصى به إقران إعداد السياسات الشاملة التي تشرك المهاجرين باعتماد خطط خاصة للتصدي للتحديات الخاصة التي يواجهونها في مجال السكن وذلك للمساعدة في تعزيز الاندماج الحقيقي للمهاجرين في المجتمع وتعزيز التمتع بحقوقهم في السكن اللائق.

٨٥ - وفي إطار سياسات الإدماج الاجتماعي والثقافي، ينبغي للدول أن تشرك المهاجرين في عمليات اتخاذ القرارات وتشجع مشاركتهم النشطة في الحياة العامة من خلال آليات ملائمة للتمثيل والمشاركة. كما ينبغي للدول أن تطلع المهاجرين على حقوقهم وواجباتهم داخلها وأن تشجع ممارستها النشطة. إن المهاجرين يعانون من حرمان شديد نتيجة افتقارهم إلى المعلومات. ومن الأساسي توفير المعلومات والإرشادات السكنية المناسبة للجيلولة دون استبعاد المهاجرين في برامج السكن والزج بهم في التشرّد، وتقع على الدول مسؤولية توفيرها. وعليها أن تكفل توافر المعلومات والإرشادات المتعلقة بالحقوق والواجبات في مجال السكن للمهاجرين، بما في ذلك بلغاتهم الأصلية. وعلاوة على ذلك، ينبغي للدول أن تعزز التفاهم بين المجتمعات المحلية وتكفل الاحترام المتبادل للتنوع الثقافي.

٨٦ - إن الرصد الفعال لحالة السكن واجب فوري للدول. ويتعين أن تتخذ الحكومات ما يلزم من التدابير للتأكد من نطاق التشرّد والسكن غير اللائق بكامله ضمن حدود ولايتها. ويجب تصنيف المؤشرات المعتمدة لتقييم حالة السكن استناداً إلى أسس التمييز المحظورة، ومنها الأصل القومي (والجنسية)، من أجل كفالة توصيف دقيق للظروف السكنية والمعيشية للفئات الضعيفة بوجه خاص، من قبيل المهاجرين. وينبغي أن تقيم استراتيجيات الإسكان احتياجات المهاجرين من خلال استقصاءات دورية للمساكن ورصد مؤشرات الإسكان فيما يتصل بتكافؤ الفرص.

٨٧ - ويوصى بأن تكثر الدول من استعراض الأنظمة التي تحكم تخصيص المساكن في المجالين العام والخاص وأن تعتمد نظاماً فعالة في مجالي التفتيش والإنفاذ. وعلاوة على ذلك، يتعين أن تقوم الدول برصد آثار الاستبعاد والتمييز المحتملة في أسواق المساكن والإبلاغ عنها.

٨٨ - ومن الأساسي أن تكون هناك أنظمة وسياسات تهدف إلى ضبط أسعار الأملاك العقارية، وتوفير إمكانية الحصول على الأراضي الحضرية والاستفادة من شروط الإيجار الميسور التكلفة، وكذا إتاحة آليات للتظلم للضحايا، بمن فيهم المهاجرون، وذلك لمنع الممارسات الاستغلالية ضد المهاجرين والتصدي للضعف غير المتناسب للمهاجرين في سوق المساكن.

٨٩ - ويؤثر التمييز وكره الأجنبي في الظروف المعيشية للمهاجرين وفي تعايشهم مع المجتمع المحلي. ولذلك، فقد حددا باعتبارهما عاملين رئيسيين في استثناء المهاجرين من الحصول على السكن اللائق. وينبغي أن تعمل الدول على وجه السرعة على محاربة كراهية الأجنبي والتمييز وأن تكفل عدم تعزيز أي قرار تشريعي أو إداري للتمييز ضد المهاجرين فيما يتعلق بمصوهم على السكن الاجتماعي أو الخاص. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن تتخذ الدول تدابير فعالة لكفالة امتناع وكالات الإسكان ومالكي المساكن الخاصة عن إتيان ممارسات تمييزية.

٩٠ - ويجب على الدول أن تحمي المهاجرين في سعيهم إلى الحصول على السكن من التمييز من جانب الجهات الفاعلة من القطاعين العام والخاص، من خلال اتخاذ إجراءات قضائية وإدارية مناسبة، وأن تكفل سبل الانتصاف للضحايا. وبناء على ذلك، ينبغي أن تعتمد الدول كافة التدابير الإدارية والتشريعية اللازمة وأن توفر الآليات المناسبة لمحاكمة ومعاقبة من يقوم بالتمييز ضد المهاجرين أو يعاملهم معاملة جائرة ومهينة فيما يتعلق بالحصول على السكن، وينبغي لها أن تتيح آليات فعالة للتظلم وسبل انتصاف ناجعة للضحايا.

٩١ - ومن الأساسي أن تكون هناك سياسات وموارد تكفل المساواة في الحصول على السكن الميسور التكلفة. وينبغي أن تكفل الدول توافر السكن الميسور التكلفة في المناطق التي توجد بها نسبة عالية من المهاجرين. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن تتخذ الدول تدابير تزيد شفافية عملية تخصيص المساكن من قبل مالكي المساكن من القطاع العام.

٩٢ - ويكتسي تحري الشفافية في تخصيص المساكن الخاصة أهمية أساسية أيضا لكفالة المعاملة اللائقة للمهاجرين في قطاع الإسكان الخاص. وإلى جانب رصد اتجاه سوق المساكن من حيث أسعار الإيجارات وضمائنات العدل والمساواة في المعاملة، يوصى بأن تنشئ الدول آليات لتسجيل وتنظيم مالكي المساكن الخاصة، بما يزيد من فعالية رصد تخصيص المساكن للمهاجرين.

٩٣ - ولا ينبغي رفض إتاحة السكن للمهاجرين غير الحاملين للوثائق اللازمة؛ بل يجب منحهم حدا أدنى من المساعدة في السكن تكفل ظروفًا تتسق وكرامتهم كبشر.

٩٤ - ويمثل التعليم عنصرا أساسيا في مكافحة التمييز. وينبغي أن توفر الدول للسلطات على صعيد تقرير السياسات وللموظفين العاملين في قطاع الإسكان التدريب بشأن مبادئ ومعايير حقوق الإنسان، ولا سيما بشأن الحق في السكن اللائق ومبدأي عدم التمييز والمساواة للجميع.