

Distr.: General
24 July 2023
Arabic
Original: English



الدورة الثامنة والسبعون

البند 25 من جدول الأعمال المؤقت*

التنمية الاجتماعية

سياسات وبرامج شاملة لمعالجة مشكلة التشرّد

تقرير الأمين العام**

موجز

يقدم هذا التقرير، المقدم عملاً بقرار الجمعية العامة 133/76، استعراضاً للتقدم المحرز والتحديات والتحديات في سياسات التنمية الاجتماعية الشاملة وبرامج لمعالجة مشكلة التشرّد، بالنظر إلى الآثار الاجتماعية والاقتصادية لجائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19). وفيه مناقشة للتحديات المحددة التي تواجهها الفئات المحرومة.

ويبين التقرير أنه على الرغم من تحسن المعرفة بالتشرّد والسياسات المتعلقة به، لا تزال هناك حاجة إلى بذل جهود كبيرة. وإلى جوانب الشواغل المتعلقة بالتشرّد في الاقتصادات المتقدمة والنامية، يسلط التقرير الضوء على التناقضات العالمية، إلى جانب تقاطع القضايا والاستراتيجيات.

ويقترح الأمين العام في التقرير مؤشرات ممكنة للحماية الاجتماعية وإمكانية حصول الجميع على سكن ملائم وآمن وميسور التكلفة في أعقاب جائحة كوفيد-19.

* A/78/150.

** قُدم هذا التقرير بعد انقضاء الموعد النهائي لتضمينه أحدث المعلومات.



الرجاء إعادة استعمال الورق

170823 110823 23-14268 (A)



أولا - مقدمة

- 1 - كشفت أزمة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) عن الوضع الحرج الذي يواجهه الأشخاص الذين يعانون من التشرد وأدت إلى اعتماد نهج مبتكرة لكفالة إمكانية حصول الجميع على مساكن وخدمات أساسية كافية ومأمونة وميسورة التكلفة.
- 2 - وما فتئت الأمم المتحدة تشارك بنشاط في التصدي لمشكلة التشرد، ومن الأمثلة على ذلك إعلانها سنة 1987 السنة الدولية لإيواء المشردين. وقد دأبت هيئات الأمم المتحدة، والخبراء المستقلون مثل المقرر الخاص المعني بالحق في السكن اللائق والمقرر الخاص المعني بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان، على لفت الانتباه إلى المصاعب التي يواجهها الأشخاص الذين يعانون من التشرد وإلى انتهاكات حقوقهم، وسلطوا الضوء على التحديات التي تواجهها الحكومات لكفالة حصول الجميع على مكان للعيش بأمان وكرامة.
- 3 - وعلى الرغم من اختلاف تعريف التشرد، لا يشمل الأشخاص الذين يعانون من التشرد أولئك الذين ينامون في الأماكن العامة فحسب، بل أيضا أولئك الذين يعيشون في مساكن الطوارئ والمساكن المؤقتة، وأولئك الذين يعيشون في مساكن غير آمنة وغير ملائمة على الإطلاق، وأولئك الذين يتقاسمون السكن قسرا مع الآخرين بسبب الافتقار إلى بدائل السكن. ولذلك، فإن الأشخاص الذين يعانون من التشرد هم مجموعة متنوعة جدا، ومن المهم فهم الظروف المختلفة كسلسلة متصلة من المواقف والتحديات. ومن الأهمية بمكان أن التعاريف الضيقة للتشرد تميل إلى التقليل من إبراز معاناة النساء والأطفال، لأن احتمال عيشهم في الشارع أقل، وهم غالبا ما يخفون جنسهم لأسباب تتعلق بالسلامة، كما يقل احتمال لجوئهم إلى مأوى للطوارئ قبل استنفاد جميع الخيارات الأخرى. وعلاوة على ذلك، وعلى الرغم من أن التشرد قد يكون أكثر وضوحا في المناطق الحضرية، تتأثر المناطق الريفية أيضا بهذه المشكلة.
- 4 - والتشرد انتهاك ملموس لحقوق الإنسان ومؤشر على الفقر المدقع والإقصاء الاجتماعي. وهو موجود في جميع القارات، وإن كان بمظاهر مختلفة. وكثيرا ما يرتبط بالفقر وتزايد أوجه عدم المساواة وعدم الحصول على السكن اللائق، والنزوح، والعنف الجنساني والعائلي، وتعاطي مواد الإدمان، والتمييز، والافتقار إلى العمالة اللائقة، وارتفاع تكلفة الطاقة والرعاية الصحية، والمضاربة الجامحة في العقارات، ومحدودية فرص الحصول على التعليم الجيد، وخصخصة الخدمات العامة، وأوجه القصور في نظم الرعاية الصحية العقلية والحماية الاجتماعية. ولذلك، فإن منع التشرد ومعالجته يتطلب النظر في تقاطعه مع القضايا الأخرى ويستلزم سياسات كلية تشمل الإسكان والرعاية والخدمات الصحية والحماية الاجتماعية والقانونية⁽¹⁾.
- 5 - ولتعزيز حق كل فرد في العيش في مكان ما في أمن وسلام وكرامة، يجب أن نسلم بأن أفضل طريقة لمعالجة مشكلة التشرد هي منع وقوعها في المقام الأول، وإذا ما وقعت، أن تكون التجربة أقصر ما يمكن. والقضاء على التشرد جزء لا يتجزأ من أهداف التنمية المستدامة (بما في ذلك الهدفان 1 و 10، بشأن القضاء على الفقر والحد من أوجه عدم المساواة، على التوالي؛ والغاية 11-1 بشأن كفالة حصول الجميع على مساكن وخدمات أساسية كافية ومأمونة وميسورة التكلفة بحلول عام 2030). وتتص الخطة الحضرية

(1) انظر Brendan O'Flaherty, *Making Room: The Economics of Homelessness* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1996); Julien Damon, *La Question SDF. Critique d'une action publique* (Paris, Presses Universitaires de France, 2021); Joanne Bretherton, Nicholas Pleace, *The Routledge Handbook of Homelessness* (Abingdon and New York, Routledge, 2023).

الجديدة صراحة على أن الدول الأعضاء "ستتخذ تدابير إيجابية لتحسين الظروف المعيشية للأشخاص الذين يعانون من التشرد بغية تيسير مشاركتهم مشاركة تامة في المجتمع، ومنع حدوث التشرد والقضاء عليه، وكذلك مكافحة تجريم التشرد وإنهائه"⁽²⁾.

6 - ولإثراء هذا التقرير، قُدم مسح لجمع المعلومات من الحكومات الوطنية والإقليمية والمحلية، وكيانات الأمم المتحدة، ومنظمات المجتمع المدني، وغيرها من أصحاب المصلحة. ونظمت أيضا مشاورات إقليمية عبر الإنترنت. وفي المجموع، ورد 34 تقريرا خطيا، وشارك 40 من أصحاب المصلحة الآخرين من خلال المشاورات التي شملت ما مجموعه 30 بلدا. وبالإضافة إلى ذلك، قام الأمين العام بتعبئة جهود شبكة الخبراء لإعداد التقرير الذي استندت البحوث المستخدمة فيه إلى النتائج وشبكة العلاقات الناشئة عن اجتماع فريق الخبراء بشأن توفير السكن الميسور التكلفة ونظم الحماية الاجتماعية للجميع من أجل معالجة مشكلة التشرد، وهو اجتماع نظمه برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (ممثل الأمم المتحدة) وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في نيروبي في عام 2019.

ثانيا - أوجه التقدم والتحديات أثناء جائحة كوفيد-19 وبعدها

7 - ركزت جائحة كوفيد-19 اهتماما جديدا على الأشخاص الذين يعانون من التشرد. وفي العديد من البلدان، أدت الشواغل المتعلقة بالصحة العامة وانتقال الفيروس إلى الابتكار في الحصول على الرعاية والخدمات الصحية وبذل جهود إضافية لتحسين خصوصية وكفاية حلول المأوى والإسكان المقدمة للأشخاص الذين يعانون من التشرد. وفي سياق التدابير المتخذة لمواجهة أثر الجائحة، عززت بعض البلدان النهج الذي تتبعه إزاء التشرد. وأفاد عدد من البلدان، منها إثيوبيا والأردن وباكستان وبيلاروس وجامايكا والدانمرك ودومينيكا وسري لانكا والسويد وسويسرا وغانا وقبرص وكازاخستان ولاتفيا وهولندا واليونان⁽³⁾، بأنها قامت في عام 2020 بتتقيح أطر سياساتها وتوفير أو توسيع نطاق الاستحقاقات الاجتماعية من قبيل مراكز الإيواء ومراكز المساعدة والوجبات والرعاية الصحية وحزم الرعاية لفئات السكان الأكثر احتياجا، بمن فيهم الأشخاص الذين يعانون من التشرد.

8 - وفي بعض البلدان، اتخذت السلطات المحلية والوطنية إجراءات مهمة بسرعة، مستخدمة حولا مؤقتة مموله من القطاع العام مثل غرف الفنادق لتوفير أماكن الإقامة للمحتاجين. وصدر وقف لعمليات الإخلاء في عدة بلدان⁽⁴⁾. وأثبتت الإرادة السياسية والموارد الإضافية وإمكانية الحصول على سكن آمن وكريم وعلى الدعم الاجتماعي والرعاية والخدمات الصحية أنها ضرورية للحفاظ على سلامة الأشخاص الذين

(2) انظر قرار الجمعية العامة 256/71، الفقرة 33.

(3) انظر، على سبيل المثال، الاستعراضات الوطنية الطوعية لعامي 2022 و 2023، المتاحة على الرابط <https://hlpf.un.org/countries>؛ واستراتيجية حكومة السويد لمكافحة التشرد للفترة 2022-2026، المتاحة على الرابط www.regeringen.se/contentassets/5a5f795a1db144ec8dfe36cd60114ed7/regeringens-strategi-for-att-motverka-hemloshet-2022-2026.pdf

(4) انظر تقرير المقرر الخاص المعني بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب (A/75/148)؛ وانظر أيضا تحليل بيانات الإخلاء الذي قامت به شعبة السياسات الاجتماعية التابعة لمديرية العمالة والعمل والشؤون الاجتماعية في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وهو متاح على الرابط www.oecd.org/els/family/HC3-3-Evictions.pdf.

يعانون من التشرد أثناء الجائحة. وقد عززت هذه الجهود في البداية الأمل في الحد من التشرد على المدى الطويل.

9 - ومع ذلك، أدت المصاعب الاقتصادية وانتهاء العمل بوقف الإخلاء إلى زيادة كبيرة في عمليات الإخلاء وخفض الميزانيات المخصصة لدعم المشردين، مما قوض التقدم المحرز في كثير من الحالات. ولم يكن الأمر كذلك في جميع الحالات: ففي بعض المدن⁽⁵⁾، تم تعزيز البرامج القائمة، مما أدى إلى انخفاض التشرد. ومع ذلك، ظل هذا التقدم مقصوراً على عدد قليل من البلدان، وأدت الجائحة في عدد أكبر من البلدان والمدن إلى زيادة كبيرة في عدد الأسر التي تواجه الإخلاء والأشخاص الذين يعانون من التشرد بسبب تعقد أثر الأزمة على الصحة العقلية وجوانبها الاجتماعية والاقتصادية، بما في ذلك العزلة الاجتماعية وفقدان الوظائف وارتفاع معدلات العنف العائلي والعنف الجنساني، وغيرها من الآثار النفسية. ومن الجدير بالذكر هنا أن أصحاب المصلحة أبلغوا عن زيادة في عدد الأسر وكبار السن الذين يعانون من التشرد.

10 - وعمقت المصاعب الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عن أزمة كوفيد-19 أوجه عدم المساواة القائمة وخلقت نقاط ضعف جديدة، مما أدى إلى زيادة كبيرة في شدة المخاطر التي تهدد بعض الفئات المهمشة⁽⁶⁾. وتشمل تلك الفئات الأشخاص الذين يعانون من التشرد منذ أمد طويل ولا يرغبون في الحصول على الخدمات المتاحة لهم بسبب انعدام الثقة في السلطات، بالإضافة إلى تفاقم مشاكل الصحة العقلية واليأس الطويل الأمد، مما يتطلب رعاية وعلاجاً مستمرين من الاختصاصيين. وفي البلدان النامية، حيث يعيل الاقتصاد غير الرسمي عادة الأغلبية الحضرية ذات الدخل المنخفض، اختفى العديد من الوظائف غير الرسمية في أعقاب عمليات الإغلاق والقيود المفروضة على التنقل. ومع قلة الأصول ومحدودية الحماية الاجتماعية، سقط العديد من سكان الحضر في براثن الفقر المدقع بسرعة كبيرة. وعلاوة على ذلك، اضطرت شرائح سكانية محددة، مثل النساء والأطفال المعرضين للعنف العائلي والعنف الجنساني، إلى البقاء في بيئات غير آمنة، مع احتمال تصاعد حوادث سوء المعاملة أثناء عمليات الإغلاق وحظر التجول.

ثالثاً - السياسات والبرامج القائمة

ألف - تحسين المعارف

11 - على الرغم من أن تحديد الأشخاص الذين ليس لديهم أي منزل أو سكن مستقر، ولا سيما في المناطق الحضرية، قد يبدو أمراً بسيطاً، فإن فهم الأسباب الجذرية للتشرد يطرح تحديات كبيرة.

12 - وقد كان للاستثمارات في الأدوات والمسوحات دور حاسم في تعزيز المعارف حول التشرد، وساهمت في ظهور توافق في الآراء على أن التشرد يشمل طائفة واسعة من الظروف المتنوعة، التي يمكن أن يعيشها سكان الشوارع على المدى الطويل، والأسر النازحة مؤخراً، والأشخاص الفارون من العنف العائلي والاستغلال، والوافدون الجدد إلى المناطق الحضرية الذين يعيشون في مستوطنات عشوائية. فعلى سبيل المثال، كشف مسح أجري في البرازيل أن 71 في المائة من الأشخاص الذين يعانون من التشرد يعملون في

(5) انظر Suzanne Fitzpatrick and others, *Ending Street Homelessness in Vanguard Cities Across the Globe: An International Comparative Study* (Edinburgh, Heriot Watt University, 2022).

(6) انظر UN-Habitat, *Cities and Pandemics: Towards a More Just, Green and Healthy Future* (Nairobi, UN-Habitat, 2021)؛ وانظر أيضاً الأمم المتحدة، "كوفيد-19 والعالم الحضري"، موجز سياساتي، تموز/يوليه 2020.

القطاع غير الرسمي، وأن 89 في المائة منهم لا يحصلون على الاستحقاقات الاجتماعية الكافية و 25 في المائة ليس لديهم وثائق الهوية المطلوبة⁽⁷⁾. وساعدت هذه النتائج على تحويل الرأي العام ودفعت إلى وضع استراتيجية وطنية بحسب السياق.

13 - وقد أسفرت البحوث الأكاديمية وخبرات الحكومات والمجتمع المدني وتبادل أفضل الممارسات فيما بين المدن والبلدان مجتمعة عن إحراز تقدم كبير، ولا سيما في وضع تصنيفات توفر إطاراً مشتركاً للتبادلات بين البلدان بشأن التشرّد وجمع البيانات الإحصائية⁽⁸⁾.

14 - ومع ذلك، لم يكن هناك اعتباراً من آذار/مارس 2021 سوى 44 دولة على مستوى العالم ترصد البيانات المتعلقة بالتشرّد⁽⁹⁾. وعلاوة على ذلك، تظهر الأبحاث التي أجراها مؤنل الأمم المتحدة في آذار/مارس 2022 أن التقدم في توليد المعارف ليس موزعاً بالتساوي على مختلف المناطق وأن معظم البلدان النامية تعاني من ضعف أو غياب البيانات المتعلقة بالتشرّد، على الأقل على مستوى الحكومة الوطنية. وهناك حاجة إلى مزيد من الفهم للتشرّد في أمريكا الوسطى والجنوبية وأفريقيا وآسيا من أجل تكوين نظرة عالمية حقا.

15 - وفيما يتعلق بالمقارنات الدولية، أصدر اجتماع فريق الخبراء بشأن توفير السكن الميسور التكلفة ونظم الحماية الاجتماعية من أجل معالجة مشكلة التشرّد توصيات لاستخدام أربع فئات للأشخاص الذين يمكن أن هم يعانون من التشرّد⁽¹⁰⁾:

(أ) الأشخاص الذين يعيشون في الشوارع أو الأماكن المفتوحة الأخرى؛

(ب) الأشخاص الذين يعيشون في أماكن الإقامة المؤقتة أو المقدمة في الأزمات؛

(ج) الأشخاص الذين يعيشون في مساكن غير ملائمة وغير آمنة على الإطلاق (مثل ظروف

الاحتفاظ الشديد والمباني غير التقليدية والهياكل المؤقتة)؛

(7) Roberta Mélega Cortizo, "National survey on the homeless population in Brazil: giving a face to homelessness and formulation strategies and policies to address homelessness", ورقة مقدمة في اجتماع فريق الخبراء بشأن توفير السكن الميسور التكلفة ونظم الحماية الاجتماعية للجميع من أجل معالجة مشكلة التشرّد، نيويورك، أيار/مايو 2019. متاحة على الرابط: www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2021/07/Andrew-Shepherd-paper.pdf

(8) انظر، على سبيل المثال، التصنيف الأوروبي بشأن التشرّد والاستبعاد من السكن، المتاح على الرابط www.feantsa.org/download/ethos2484215748748239888.pdf؛ ومجموعة بيانات السكن الميسور التكلفة الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والمتاحة على الرابط www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database؛ والإطار العالمي للتشرّد، الذي يرد وصفه في Volker Busch-Geertsema, Dennis Culhane and Suzanne Fitzpatrick, "Developing a global framework for conceptualising and measuring homelessness", Habitat International, vol. 55 (July 2016).

(9) انظر "مشروع لتكوين بيانات أفضل" (Better Data Project) الذي يقوم عليه معهد دراسة التشرّد العالمي (Institute of Global Homelessness). متاح على الرابط <https://ighomelessness.org/global-homeless-data>.

(10) انظر وقائع اجتماع فريق الخبراء بشأن توفير السكن الميسور التكلفة ونظم الحماية الاجتماعية من أجل معالجة مشكلة التشرّد. متاح على الرابط https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/final_for_publication_homelessness_egm_proceedings_report_1.pdf.

(د) الأشخاص الذين يفتقرون إلى إمكانية الحصول على سكن ميسور التكلفة (مثل الأشخاص الذين يتقاسمون السكن مع الأصدقاء والأقارب بصفة مؤقتة).

باء - الاختلافات الإقليمية والعوامل المؤثرة

16 - يتم التعامل مع مشكلة التشرد ومعالجتها بشكل مختلف على اختلاف المناطق، ويتأثر النهج المتبع بعوامل من قبيل مستويات الفقر وعدم المساواة، ومعدل التحضر، والمعايير الثقافية والدينية، ونظم الحماية الاجتماعية.

17 - ويمكن أن تؤدي هذه العوامل، عند ترجمتها إلى قوانين وممارسات، إلى حماية غير متساوية، لا سيما في المجالات المتصلة بحقوق الأسرة والميراث والممتلكات وحقوق ملكية الأراضي. فعلى سبيل المثال، واجهت النساء تاريخياً صعوبات مع أنظمة الملكية القائمة على نوع الجنس التي تحد من إمكانية حصولهن على الأراضي والسكن. وخلص تقييم أجراه البنك الدولي⁽¹¹⁾ في أفريقيا إلى أن 13 في المائة فقط من النساء أبلغن عن تمتعهن بالملكية المنفردة للأرض أو المسكن، مقارنة بنسبة 39 في المائة من الرجال. ويلاحظ الاختلال نفسه في مناطق جغرافية أخرى. ونتيجة لذلك، يواجه الرجال والنساء مخاطر مختلفة من التشرد في مختلف السياقات الوطنية. وتعد الأعراف الثقافية أو القوالب النمطية التي تعتبر أن الأماكن العامة لا تليق بالفتيات أو النساء من الأسباب المساهمة التي تكشف عن بعد خفي لتشرد الإناث في العديد من المجتمعات. إذ يجبر ذلك النساء على تقاسم مكان الإقامة أو السكن مع الأقارب أو الدخول في علاقات غير مرغوب فيها، وربما استغلالية، مع الرجال من أجل تأمين السكن.

18 - وتعيش الغالبية العظمى من 1,6 بليون شخص يقدر أنهم يقيمون في مساكن غير لائقة في البلدان النامية. ونظراً لاستمرار تأثير تغير المناخ، والحروب والاضطرابات المدنية، وعدم اليقين في الاقتصاد العالمي، فمن المرجح أن يستمر هذا العدد في الزيادة. وفي الواقع، كثيراً ما تؤدي الوتيرة السريعة للتحضر في البلدان النامية إلى انتقال الفقر من المناطق الريفية إلى المناطق الحضرية، التي غالباً ما يتفاقم الفقر فيها بسبب ضعف قدرة الحكومات على مواجهة الفقر المتزايد.

19 - وغالباً ما يؤدي التحيز الشعبي إلى ربط التشرد بالمسؤولية الفردية، على الرغم من أنه ناتج بشكل أساسي عن فشل السياسات والتميز الهيكلي⁽¹²⁾. وينشأ عن هذا الاعتراف بتغييرات بالغة الأهمية في تحويل اتجاه الاستجابات من إلقاء اللوم على الضحايا للمصير الذي وضعوا أنفسهم فيه إلى اعتماد برامج اجتماعية واقتصادية وإسكانية تقدم دعماً أكبر. ومع ذلك، غالباً ما تختلف المواقف وردود الفعل تجاه مختلف المجموعات الفرعية من الأشخاص الذين يعانون من التشرد. وفي بعض المناطق التي لا يحتل فيها التشرد مكانة بارزة في جدول الأعمال، ينصب التركيز في المقام الأول على تشرد الأطفال، مثل أطفال الشوارع والمقيمين في الملاجئ، في حين تلقى حالات التشرد الأخرى درجة أقل من الاهتمام.

(11) Isis Gaddis, Rahul Suresh Lahoti and Wenjie Li, "Gender gaps in property ownership in Sub-Saharan Africa", Policy Research Working Paper, No. 8573 (Washington, D.C., World Bank, 2018). متاح على الرابط <https://documents1.worldbank.org/curated/en/939291535658711278/pdf/WPS8573.pdf>.

(12) انظر وقائع اجتماع فريق الخبراء (انظر الحاشية 12).

20 - ومن الجدير بالذكر أن نظم الحماية الاجتماعية في جميع أنحاء العالم تبدي تباينا كبيرا في التمويل، حيث يتراوح الإنفاق بين نسبة مئوية صغيرة وما يقارب ثلث الناتج المحلي الإجمالي.

جيم - تباين التدخلات والإدارة والنهج العامة

21 - تتباين السياسات الرامية إلى منع مشكلة التشرد والتصدي لها تباينا كبيرا، فقد تكون غير موجودة أو تدخلات بالحد الأدنى أو برامج شاملة. وقد اتخذت بعض البلدان إجراءات فعالة استجابة لفقدان المساكن ضمن أطر الحماية المدنية، حيث وفرت أماكن إقامة لحالات الطوارئ أثناء الأزمات مثل الزلازل. وتعالج بلدان كثيرة مسألة التشرد من خلال إطار الضمان الاجتماعي لديها، وتطبق استراتيجيات محددة تشمل إدارات حكومية متعددة (مثل الإسكان والشؤون الاجتماعية والرعاية الصحية) فضلا عن السلطات المحلية وصناديق الرعاية الاجتماعية والحكومات الوطنية والوكالات المتخصصة. ويخضع التشرد في بعض البلدان لتشريعات والتزامات حكومية معينة، بينما لا تشمله قوانين محددة في بلدان أخرى. وعلى وجه الخصوص، عندما لا تكون هناك تشريعات وطنية، تتحمل المدن عبء معالجة مشكلة التشرد بمفردها، وتكافح بموارد محدودة لمعالجة نطاق المشكلة.

22 - وتختلف هياكل الإدارة وتقديم الخدمات باختلاف النطاقات الإقليمية، بما في ذلك على المستويات المحلي والإقليمي والوطني. وتساعد النهج المركزية تنفيذ السياسات الوطنية إلى الحكومات المحلية، في حين أن النهج اللامركزية تترك للحكومات المحلية قدرا أكبر من الاستقلال الذاتي في معالجة مشكلة التشرد. ومع ذلك، يظل من الصعب التنسيق بين مختلف مستويات الحكومة وإشراك أصحاب المصلحة، مثل مقدمي الخدمات الاجتماعية ووكالات الإسكان والمستشارين القانونيين ومقدمي الرعاية الصحية، وعلى وجه الخصوص الأشخاص الذين يعانون من التشرد.

23 - وقد حققت الحكومات التي تخصص وزارة أو وكالة متخصصة واحدة لتنسيق الجهود على نطاق مختلف المجالات القطاعية وبين مختلف أصحاب المصلحة نتائج أفضل، لأنها تقلل من الازدواجية إلى أدنى حد، وتكفل التدخلات الشاملة لعدة قطاعات، وتستخدم الموارد العامة على نحو أكثر فعالية⁽¹³⁾.

دال - التحول نحو الوقاية

24 - إن لتوفير أماكن الإقامة وجهود الاستجابة في حالات الطوارئ دورا حيويا في معالجة فقدان السكن المفاجئ بسبب الكوارث أو النزاعات. ومع ذلك، غالبا ما تعطي الأولوية للدعم القصير الأجل في تدابير الطوارئ، مع إهمال الإسكان الطويل الأجل والاحتياجات الشاملة للناس. ويمكن لهذا التركيز المؤسسي على

(13) وفقا للمعلومات الواردة في ردي النرويج وفنلندا على المسح المعمم لأغراض هذا التقرير؛ انظر أيضا Key elements in homelessness strategies to end homelessness by 2030", Discussion Paper (Dublin, European Commission, 2022) https://housingfirsteurope.eu/wp-content/uploads/2022/10/mlc-homelessness-discussion-paper_final_2022.pdf، المتاح على الرابط و Nicholas Pleace، Preventing Homelessness: A Review of the International Evidence (Dublin, Simon Communities of Ireland, 2019) https://www.researchgate.net/profile/Nicholas-Pleace/publication/332684261_Preventing_Homelessness_A_Review_of_the_International_Evidence/links/5cc323e0299bf12097827bde/Preventing-Homelessness-A-Review-of-the-International-Evidence.pdf.

الإيواء في حالات الطوارئ أن يوقع الناس في شرك نظام يفترق إلى المساعدة النفسية والاجتماعية والقانونية والرعاية الصحية المصممة حسب الحالة من أجل تحقيق الاندماج وإعادة التأهيل.

25 - وقد ازداد زخم النهج التي تعالج التشرد كقضية هيكلية وليس كحالة طوارئ اجتماعية يعاني منها عدد قليل من الأفراد، والنهج التي تشدد على استراتيجيات الوقاية والاستراتيجيات القائمة على الحقوق.

26 - إن لسياسات الحماية الاجتماعية والإسكان - بما في ذلك تحسين أوضاع الأحياء الفقيرة - دوراً رئيسياً في منع التشرد. ويلزم أن تكون برامج الوقاية متعددة الأوجه وشاملة لعدة قطاعات، وأن تصمم بما يلبي احتياجات السكان المستهدفين على نحو فعال. والهدف من ذلك هو معالجة كل من العوامل الهيكلية الأساسية التي تسهم في التشرد والمخاطر المحددة التي تتصل بالظروف الفردية.

27 - ويمكن ملاحظة زيادة التركيز على الوقاية على المستوى المحلي⁽¹⁴⁾ وكذلك في الاستراتيجيات الوطنية.

28 - وهناك جانبان حاسمان للوقاية لم يدمجا على نحو كاف في السياسة العامة هما الوقاية الشاملة التي تهدف إلى التقليل إلى أدنى حد من خطر التشرد من خلال تنفيذ سياسات اجتماعية تعزز إدماج الجميع في المجتمع، ولا سيما مع اعتماد سياسات لصالح الفقراء، والوقاية المحددة الهدف التي تلي احتياجات الأطفال الذين ينتقلون من دور الحضانة، والأشخاص الذين يغادرون مرافق السجون، وأولئك الذين يحتاجون إلى رعاية الصحة العقلية، والأشخاص المقيمين في المؤسسات والفئات الأخرى المعرضة للخطر.

29 - ولا تزال دول كثيرة تفتقر إلى الأطر التنظيمية والمؤسسية الكافية لمنع عمليات الإخلاء، وكثيراً ما يؤدي ذلك إلى التشرد، بما يتعارض مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان. وغالباً ما يتم التعامل مع عمليات الإخلاء على أنها مسائل في القانون المدني حصراً، مع إهمال مخاطر التشرد المحتملة التي تطرحها. وكثيراً ما تقدم الأطر القانونية أحكاماً محدودة لمنع الإخلاء، مثل تمديد فترات سداد ديون الرهن العقاري أو الإيجار أو كفالة إمكانية الحصول على المزايا الاجتماعية والسكنية. ومع ذلك، حققت بعض البلدان تخفيضات كبيرة في عمليات الإخلاء التي تؤدي إلى التشرد، من خلال وحدات مخصصة تتعاون تعاوناً وثيقاً مع المحاكم وهيئات الرعاية العامة ومقدمي خدمات الإسكان في القطاعين العام والخاص. وبالإضافة إلى ذلك، فمن الأهمية بمكان حماية المستأجرين من خلال كفالة أن توفر قوانين الإيجار ما يكفي من الاستقرار في السكن والحماية من إلغاء ترتيبات الإيجار في غضون مهلة قصيرة، فضلاً عن ضمانات أخرى ممكنة⁽¹⁵⁾ مثل اعتماد لوائح للحد من زيادات الإيجارات أو الحد من الممارسة القائمة على عقود الإيجار القصيرة الأجل.

30 - ومن الضروري إنفاذ الحظر الدولي على عمليات الإخلاء القسري، ولا سيما لمنع تلك التي تحدث في المستوطنات العشوائية، وغالباً ما تنفذ باسم التجديد الحضري. وغالباً ما تتطوي عمليات الإزالة المرتبطة بإزالة الأحياء الفقيرة على الإخلاء المفاجئ والعنيف في بعض الأحيان للأشخاص الذين يفقدون مساكنهم

(14) انظر، على سبيل المثال، <https://world-habitat.org/world-habitat-awards/winners-and-finalists/homelessness-prevention-in-newcastle-upon-tyne-awards/winners-and-finalists/sipho>

(15) انظر "Seventh overview of housing exclusion in Europe" Fondation Abbé Pierre and FEANTSA, (Paris and Brussels, 2022). متاح على الرابط https://www.feantsa.org/public/user/Resources/reports/2022/Rapport_Europe_GB_2022_V3_Planches_Corrected.pdf

وممتلكاتهم ومجتمعهم وسبل عيشهم. وتشمل البدائل السياساتية لعمليات الإخلاء القسري إشراك سكان الأحياء الفقيرة ومنظماتهم في ضمان أن تكون خيارات السكن البديل ملائمة وقريبة من مصادر الدخل والشبكات المجتمعية.

31 - وأخيراً، لا يمكن أن تكون الوقاية من التشرّد فعالة إلا عندما تعالج الحكومات المشاكل الهيكلية الأوسع نطاقاً، بما في ذلك عدم توفر السكن الميسور التكلفة واللائق حقاً للأسر ذات الدخل المنخفض. وقد ثبت أن الاستثمار في الإسكان الاجتماعي وتنفيذ اللوائح الفعالة والقيام بدور عام استباقي قد نجح في معالجة التحديات المتصلة بالتشرّد والقدرة على تحمل تكاليف الإسكان. وشهدت بعض البلدان زيادة في التشرّد عندما انخفضت المشاركة العامة في قطاع الإسكان، مما أدى إلى انخفاض في المساكن الاجتماعية المتوفرة، ونقص الاستحقاقات الاجتماعية، ومحدودية الدعم المقدم للأسر المنخفضة الدخل. ومع ذلك، تبين الأمثلة في بلدان مثل النرويج وفنلندا، وفقاً لردود الدول الأعضاء على المسح، أن الحد من التشرّد أمر ممكن من خلال التوسع في الإسكان الاجتماعي.

هاء - إطلاق خيارات السكن

32 - جرى اختبار وتقييم استراتيجيات من قبيل "السكن أولاً"، بما في ذلك في أعداد متزايدة من البلدان المتوسطة الدخل خارج أمريكا الشمالية وأوروبا الغربية. ونموذج "السكن أولاً" هو نهج متكامل تعطي فيه الأولوية للاحتياجات الأساسية للأشخاص الذين يعانون من التشرّد للحصول على سكن دائم وخدمات دعم مستمرة مصممة حسب الحالة. والسكن ليس مشروطاً باستخدام الخدمات الصحية أو الامتثال أو الامتناع عن التعاطي، بل يتم التعامل معه بوصفه حقاً من حقوق الإنسان. وتقدم الخدمات أفرقة متنقلة متعددة التخصصات، يدعمها مديرو الحالات. وتبين تقييمات البرامج المنفذة في كندا⁽¹⁶⁾ وشيلي⁽¹⁷⁾ وأوروبا⁽¹⁸⁾، في جملة أماكن أخرى، فعاليتها: فبعد سنتين، لا يزال ما بين 80 و 90 في المائة من المشاركين في البرامج يسكنون في منزل مستقر. وأثبت نموذج "السكن أولاً" أيضاً نجاحه عند استهدافه للأشخاص ذوي الاحتياجات المعقدة، بما في ذلك التشرّد على المدى الطويل ومشاكل الصحة العقلية وتعاطي مواد الإدمان. وتشجّع الحكومات على وضع استراتيجية شاملة للإسكان، بما في ذلك إجراءات لتحسين المستوطنات العشوائية وتوفير الموارد للحكومات المحلية، من أجل اقتران نموذج "السكن أولاً" بالاستثمارات لتأمين السكن اللائق.

33 - وترتبط معالجة مشكلة التشرّد في البلدان النامية بالتحديات المتصلة بنطاق المشكلة. وثمة عامل آخر يحد من فعالية التدخلات وهو التركيز على توفير السكن الرسمي دون فهم كامل لاحتياجات وأولويات الأشخاص الذين يعانون من التشرّد. وعلى الرغم من أن تحسين المساكن ذات النوعية الرديئة في موقعها الأصلي على أساس تشاركي أثبت أنه أكثر فعالية، فإن النهج السائد في العديد من البلدان لا يزال يركز على

Canada, *Final Report on the Evaluation of the Homelessness Partnering Strategy* (Ottawa, 16) Employment and Social Development Canada, 2018).

(17) وفقاً للمعلومات المقدمة في المؤتمر الأوروبي السادس عشر للبحوث حول التشرّد في عام 2022 من قبل إغناسيو إسيمان وإيزابيل لكال وفيليببي إستاي في حلقة دراسية بعنوان "برنامج الإسكان المدعوم: نهج للنجاح الأولى للتجربة التشغيلية في تكييف نموذج الإسكان أولاً".

(18) Housing Europe Observatory, "Supporting people through Housing First: the experience of social housing providers", Research Brief (Brussels, Housing Europe, 2019).

النقل وحلول الإسكان الموحدة. ويفشل العديد من مشاريع الإسكان هذه نتيجة للمواقع الطرفية وعدم كفاية البنية التحتية والأعباء المالية الإضافية التي تفرضها على الأسر ذات الدخل المنخفض.

34 - وتتطلب معالجة الأسباب الجذرية لعشوائيات السكن وتحسين الظروف المعيشية إعادة التفكير بشكل جذري في تحديد الأولويات المتصلة بالأراضي. وينبغي بناء المساكن في مواقع مركزية، وإتاحتها بتكلفة معقولة حقا من خلال أنواع متنوعة من الحيازة، وتصميمها لتحسين رفاه ساكنيها. ومن المهم أن ندرك أن مشكلة التشرد والنقص الشديد في السكن غالبا ما تكون مدفوعة بالحاجة الاقتصادية ونقص الدعم للأشخاص الذين يواجهون العوز. ويشمل منع التشرد ومعالجته على نحو فعال في البلدان النامية معالجة التفاوتات الاقتصادية، ولا سيما في صفوف النساء والسكان الذين يعيشون في أوضاع هشّة؛ وتقديم الدعم المصمم حسب الحالة؛ وكفالة ألا يؤدي السكن إلى تفاقم الصعوبات التي يواجهها الأشخاص الذين يعيشون في فقر.

واو - النهج المبتكرة والتعاون

35 - جرى تنفيذ واختبار مبادرات مختلفة وتدخلات جديدة، بما في ذلك المراكز النهارية، والأفرقة المتقلة من المهنيين أو المتطوعين الذين يتواصلون بجدية وتعاطف مع الأشخاص الذين يعيشون في الشوارع. وقد تطلبت هذه التدخلات جهودا مبتكرة وتعاونية، مثل تدريب هيئات إنفاذ القانون لزيادة على القيام بمهام الرعاية لفائدة الأشخاص الذين يعانون من التشرد بدلا من واجبات الخفارة وضبط الأمن التي تقوم بها. ويمكن لهذه المبادرات أن تحقق أهدافا هامة للتواصل من أجل بناء الثقة، وبدلا من تقديمها كحلول قائمة بذاتها، ينبغي أن تكون جزءا من استراتيجية متكاملة.

36 - وحدث أيضا تحول واعد نحو مشاركة الأشخاص الذين يعانون من التشرد في عمليات السياسة العامة والمساءلة أمامهم. وتقدم ردود الدول الأعضاء على المسح المستخدم في إعداد هذا التقرير بعض الأمثلة. فعلى سبيل المثال، كانت اللجنة الاستشارية المعنية بالتشرد التي استشارتها حكومة كندا لإعادة تصميم استراتيجيتها المتعلقة بالتشرد تضم أشخاصا عاشوا تجارب التشرد. وضم المجلس الوطني للإسكان في كندا، الذي أنشئ لرصد أثر استراتيجية الإسكان الجديدة، أعضاء عاشوا تجارب التشرد أيضا. وفي الأرجنتين، ينص القانون 27654 المعتمد حديثا صراحة على واجب الدولة المتمثل في "تعزيز ممارسة الحقوق السياسية [من جانب الأشخاص الذين يعانون من التشرد] ومشاركتهم في تخطيط السياسات العامة وتنفيذها وتقييمها".

37 - وعلاوة على ذلك، وعلى الرغم من أن الحلول القائمة على الإسكان أثبتت فعاليتها، فقد سلط الضوء أيضا على الدور الحيوي لخدمات الدعم في كسر حلقة الفقر والتشرد، بما فيها ما يتعلق بالغذاء والتعليم والعمالة والنقل والصحة بما يشمل الصحة العقلية والرعاية المراعية للصدمات ورعاية الأطفال.

38 - وتوجه الآن دعوات لتعزيز نظم الحماية الاجتماعية فيما يتعلق بالتشرد. ويطبق ذلك، على سبيل المثال، على برامج الدخل الشامل الحكومية الرامية إلى مكافحة الفقر المدقع. وكثيرا ما يقترن الدخل الشامل بمجموعة من المعايير الدنيا للحصول على الحقوق والخدمات، ولا سيما في مجالي الإسكان والصحة⁽¹⁹⁾.

(19) انظر Philippe Van Parijs, Yannick Vanderborght, *Basic Income. A Radical Proposal for a Free Society* and Nick Kerman, "The role of a *Sane Economy* (Massachusetts, Harvard University Press, 2017) universal basic income in preventing and ending homelessness", *International Journal on Homelessness*, vol. 1, No. 1. (2021).

39 - وظهرت أيضا موجة من الأفكار الجديدة في مجال الاستثمار الاجتماعي تم التأكيد فيها على أولوية الوقاية على التدخل الفوري، والفعالية من حيث التكلفة عند الاستثمار في جهود الوقاية من التشرد والاستجابة له. وتثبتت الاستثمارات الاجتماعية من هذا النوع أن تخصيص الموارد لمنع التشرد ومعالجته يحقق وفورات طويلة الأجل. ويتضح هذا النهج في نماذج "السكن أولا". فعلى سبيل المثال، أظهرت دراسة أجرتها جمعية السكن أولا في بلجيكا⁽²⁰⁾ أنه بعد سنتين من التنفيذ، انخفضت التكاليف الفردية المتعلقة بحالات دخول المستشفيات بنسبة 46 في المائة، وصاحب ذلك انخفاض كبير في تكاليف الإقامة (ينفق مبلغ 17,80 يورو في الليلة للشخص الواحد في برنامج السكن أولا، مقارنة بمبلغ 55 يورو في الليلة للشخص الواحد في مأوى ليلي). ووفقا لتقييم أجرته وزارة التنمية الاجتماعية والأسرة في شيلي⁽²¹⁾، يتطلب برنامج السكن أولا ميزانية أصغر من النماذج التقليدية لتوفير الخدمات على نحو متفاوت وملاجئ الطوارئ.

رابعاً - العقبات والتحديات المتبقية

ألف - لا تزال العوائق التي تحول دون القضاء على التشرد كبيرة

40 - تواجه السياسات والبرامج التي نوقشت في الفرع السابق عقبات كبيرة تحول دون تنفيذها. وتشمل هذه العوائق عوامل الدوافع المنهجية المرتبطة بمستويات الفقر وعدم المساواة والاقتصاد غير الرسمي، وعدم كفاية السكن اللائق، وعمليات الإخلاء، والنزوح بسبب النزاعات وآثار تغير المناخ. وتتصل العوائق الأخرى بالتمويل والافتقار إلى المعرفة والإدارة والعقليات.

41 - وتشمل العوائق المتصلة بنقص التمويل ما يلي:

(أ) عدم كفاية الموارد المخصصة لقطاعي الرعاية والرعاية الاجتماعية؛

(ب) ترتيبات تمويل غير شفافة.

42 - وتشمل العوائق المتصلة بإنتاج المعارف واستخدامها ونشرها ما يلي:

(أ) المعارف والبيانات غير الكافية وغير الكاملة، بما في ذلك غموض التعريف؛

(ب) الافتقار إلى التوثيق ونشر الممارسات الجيدة؛

(ج) انخفاض معدل تقييم البرامج القائمة لمعالجة التشرد.

43 - وتشمل العوائق المتصلة بالإدارة ما يلي:

(أ) عدم كفاية برامج الدعم الاجتماعي الفردية والمصممة حسب الحالة؛

(20) انظر Housing First in Belgium, "It works! Results and invitation to fast track the exit from homelessness", صحيفة وقائع من دون تاريخ. متاحة على الرابط www.housingfirstbelgium.be/medias/files/housing-first-belgium-results-en.pdf

(21) Institute of Global Homelessness, "Housing First in international contexts: what we've learned", webinar, July 2021. متاح على الرابط www.youtube.com/watch?v=hJEIw7RGqio

- (ب) عدم فعالية التنسيق بين مختلف أصحاب المصلحة وإشراك الأشخاص الذين عاشوا تجارب التشرد؛
- (ج) عدم كفاية التنسيق بين نظم الرعاية الصحية ونظم العدالة الجنائية والمؤسسات التي ترعى القصر والمؤسسات المسؤولة عن مساعدة القصر عند بلوغهم سن الرشد؛
- (د) عدم كفاية التركيز على الوقاية؛
- (هـ) محدودية الإرادة السياسية والتعبئة الاجتماعية.
- 44 - وتشمل العوائق المتجذرة في العقلية ما يلي:
- (أ) عدم كفاية الاعتراف باحتياجات فئات محددة معرضة للخطر، من حيث الوقاية وخدمات الدعم المصممة حسب الحالة؛
- (ب) التمييز في الحصول على السكن اللائق والعمل والدعم الاجتماعي؛
- (ج) التحيز ضد الأشخاص الذين يعانون من التشرد ووصمهم؛
- (د) الممارسات الثقافية التي تضر بإعمال حقوق الإنسان، بما في ذلك استبعاد المرأة من السكن والأرض والملكية؛
- (هـ) عدم التركيز الكافي على كرامة وحقوق الأشخاص الذين يعانون من التشرد.

باء - الحاجة إلى نهج قائم حقا على حقوق الإنسان لمعالجة مشكلة التشرد

- 45 - التشرد إهانة لكرامة الإنسان، ذلك مبدأ أساسي يقوم عليه القانون الدولي لحقوق الإنسان. ولذلك فإن النهج القائم على حقوق الإنسان إزاء التشرد يرى أن الأشخاص الذين يعانون من التشرد ليسوا في المقام الأول أشخاصا بحاجة إلى الإحسان أو الرعاية الاجتماعية، بل هم أصحاب حقوق يحق لهم التمتع بحماية حقوقهم تماما مثل أي شخص آخر. والحكومات ملزمة، بوصفها جهات مسؤولة، بضمان إمكانية تمتع الأشخاص الذين يعانون من التشرد بحقوقهم من دون تمييز. ويشدد النهج القائم على الحقوق على أن الأشخاص الذين عاشوا تجارب التشرد ينبغي أن يكونوا قادرين على المشاركة في وضع وتنفيذ وتقييم السياسات الرامية إلى منع التشرد أو معالجته.
- 46 - وعلى الرغم من أن الحكومات أو مقدمي الخدمات الذين يعملون مع الأشخاص الذين يعانون من التشرد لم يعتمدوا جميعا نهجا قائما على حقوق الإنسان، فقد ازداد الزخم الذي يحظى به هذا المفهوم في عدد من البلدان.
- 47 - وينطوي النهج القائم على حقوق الإنسان إزاء التشرد على استعراض التشريعات والأنظمة والسياسات التي قد تؤدي إلى استبعاد الأشخاص الذين يعانون من التشرد من الاستحقاقات الاجتماعية أو الحق في التصويت.
- 48 - وكثيرا ما يقع الأشخاص الذين يعانون من التشرد ضحايا للجرائم، بما في ذلك سرقة ممتلكاتهم والاعتداء الجسدي وجرائم الكراهية. ولذلك يجب أن يشمل النهج القائم على الحقوق تدابير لضمان الحماية المتساوية من الجريمة للأشخاص الذين يعانون من التشرد.

49 - ويبقى العديد من الحكومات على قوانين أو لوائح قديمة تجرم أنشطة الحفاظ على الحياة المرتبطة بالتشرد. ودعا مجلس حقوق الإنسان، في قراره 14/43، الدول الأعضاء إلى إلغاء تجريم التشرد وإلغاء الأحكام الواردة في تشريعات، من قبيل قوانين التشرد، التي لا تعالج الأسباب الكامنة وراء التشرد أو لا تدعم أصحاب الحقوق في الخروج من التشرد.

50 - واتخذت بعض البلدان والمدن خطوات مهمة من خلال اعتماد تشريعات توفر للأشخاص الذين يعانون من التشرد حقا قانونيا في السكن في حالات الطوارئ أو تلزم السلطات المحلية بتوفير إمكانية الحصول على السكن الاجتماعي أو العام (على سبيل الأولوية) لبعض الأشخاص المعترف بهم رسميا على أنهم "مشردون من الناحية القانونية". وتمثل هذه القوانين خطوة مهمة، على الرغم من القيود والتحديات المطروحة لأسباب منها ما يتصل، على سبيل المثال، باستبعاد مجموعات معينة من نطاقها أو قدرة الحكومات المحلية أو مقدمي الخدمات على الاستجابة بشكل مناسب للطلبات المقدمة من أصحاب الحقوق.

51 - وثمة عنصر آخر في النهج القائم على حقوق الإنسان يتمثل في ضمان إمكانية وصول الأشخاص الذين يعانون من التشرد إلى سبل الانتصاف الفعالة والعدالة التي ينبغي أن تشمل آليات تظلم غير قضائية يسهل الوصول إليها، فضلا عن إمكانية اللجوء إلى نظام العدالة الرسمي، بما في ذلك المساعدة والمشورة القانونيتين.

جيم - الحاجة إلى تقييم أفضل للبرامج ونشر الدروس المستفادة

52 - كثيرا ما تفنقر السياسات والبرامج التي تعالج مشكلة التشرد إلى تقييمات المتابعة، وتظل الظروف المثلى لتنفيذها غير معروفة. وينبغي للبلدان التي بدأت لتوها في تنفيذ استراتيجيات وسياسات التشرد أن تعطي الأولوية لتحسين السكن اللائق، ولا سيما في المناطق الحضرية السريعة التوسع، بدلا من تكرار النماذج غير الناجحة التي تعتمد فقط على توفير المأوى المؤقت. وعلى الرغم من أن توفير أماكن للإقامة في حالات الطوارئ سيكون ضروريا دائما، ينبغي للحكومات أن تبذل جهودا لمنع إضفاء الطابع المؤسسي على أماكن الإقامة هذه. وينبغي أن ينصب التركيز على كفاءة حصول الجميع على السكن اللائق وتيسير الانتقال السريع إلى السكن الدائم أو تحديث المسكن الأصلي، وتجنب النظم التي تعتمد طبقات متعددة من أماكن الإقامة المؤقتة التي لا تتيح الاستقرار في السكن على المدى الطويل.

53 - ويجب تكوين معارف إضافية عن بلدان أمريكا الوسطى وأمريكا الجنوبية وأفريقيا وآسيا وتبادلها لأن الرؤى التي تكونت في تلك المناطق قد تم تجاهلها تاريخيا في الأبحاث والحوارات المتصلة بالتشرد.

54 - ومن الأهمية بمكان نشر المعارف المبنية على التجارب الناجحة وغير الناجحة على حد سواء. وعند تقييم البرامج، كثيرا ما يلاحظ أن السكان الذين تكون مساعدتهم هي الأيسر سبيلا يحصلون على الدعم الأكثر شمولا. ويتعين على البلدان أن تركز على هذه المشكلة الكبيرة، وأن تشرع في بعض الحالات في إعادة تصميم جذرية للسياسات.

دال - الحاجة إلى تحسين الإدارة المتعددة المستويات، بما في ذلك التعاون مع منظمات المجتمع المدني وتمكينها

55 - تؤدي الحكومات دوراً بالغ الأهمية في وضع الأنظمة والسياسات التي تنظم إمكانية الحصول على الأراضي والسكن والتي يمكن أن تساعد أو تعوق الجهود الرامية إلى معالجة مشكلة التشرّد بين فقراء المناطق الحضرية. ومع ذلك، غالباً ما يؤدي الافتقار إلى استراتيجيات فعالة للتنمية الشاملة، لا سيما في البلدان النامية، إلى عدم المساواة في الحصول على الأراضي من أجل السكن، مما يفاقم التشرّد. وعلاوة على ذلك، فإن انخفاض الإنفاق الاجتماعي العام في بعض المناطق⁽²²⁾ يشير إلى أن هناك مجالاً للتحسين.

56 - ويخلق هذا الوضع فرصاً لمختلف الجهات الفاعلة لتقديم وعود بإدخال تحسينات في ما يتعلق بالأراضي أو الإسكان أو الخدمات أو المستوطنات مقابل الدعم، على الرغم من أن هذه الوعود لا يتم الوفاء بها دائماً. ويرد أحد الأمثلة المشجعة على طريقة لمعالجة هذه المسألة من معهد تنمية تنظيم المجتمع التايلندي⁽²³⁾. وينطوي النهج الشامل للمعهد على إنشاء لجان في المدن للتفاوض بشأن الأراضي ودعم تحسين الأحياء غير الرسمية، وقد نجح ذلك في تأمين السكن لحوالي 104 000 أسرة فقيرة في المناطق الحضرية في أكثر من 300 مدينة.

57 - وغالباً ما تؤدي منظمات المجتمع المدني والمؤسسات الدينية وجماعات المجتمع المحلي دوراً مهماً في دعم الأشخاص الذين يعانون من التشرّد والإقصاء الشديد من خلال إعطاء الأولوية للرعاية الصحية والغذاء والمساعدة في تحقيق الاستقرار الاقتصادي. ويجب على الحكومات الاعتراف بهذه المنظمات كشركاء كاملين، لأنها توفر الموارد والدعم الحيويين، وتساعد الأشخاص الذين يعانون من التشرّد على استعادة الثقة وتحسين وضعهم تدريجياً. فعلى سبيل المثال، أنشأ أفراد المجتمع المحلي في ماتاري مؤخرًا، بدعم من الاتحاد الكيني لسكان الأحياء الفقيرة "مونغانو واوانافيجي"، نظاماً للعناوين المادية، يمكن أن يعزز تخطيط الاستثمارات في المستقبل، ويعزز الاعتراف وجمع البيانات والإبلاغ، وييسر إمكانية الحصول على الخدمات والبنية التحتية والتوزيع العادل للإغاثة في حالات الكوارث وغير ذلك من الجهود⁽²⁴⁾.

خامساً - التحديات التي تواجهها الفئات الاجتماعية المحرومة

58 - أدت جائحة كوفيد-19 وتداعياتها إلى تفاقم التشرّد وتعميق أوجه عدم المساواة بين الفئات الاجتماعية المحرومة والأشخاص الذين يعيشون في أوضاع هشّة.

(22) انظر اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، "مرصد الإنفاق الاجتماعي للدول العربية: نحو جعل الميزانيات أكثر إنصافاً وكفاءة وفعالية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة"، 24 تشرين الثاني/نوفمبر 2022.

(23) انظر Diana Mitlin، "The contribution of reform coalitions to inclusion and equity: lessons from urban social movements"، in *Area Development and Policy*, vol. 8, No. 1 (December 2022).

(24) انظر Alice Sverdlik and others، *Towards a comparative understanding of community-led and collaborative responses to Covid-19 in Kampala, Mogadishu and Nairobi*, Working Paper 5 (Manchester, African Cities Research Consortium, 2022).

ألف - الشعوب الأصلية والأقليات العرقية أو الإثنية

59 - يبلغ عدد الشعوب الأصلية على مستوى العالم أكثر من 476 مليون نسمة، ويتوزعون في 90 دولة⁽²⁵⁾. وحتى قبل كوفيد-19، كان الفقر والممارسات التمييزية، بما في ذلك الإخضاع فيما يتصل بالهوية والثقافة، يخلقان أوجه ضعف إضافية ترتبط بالتشرد الذي يعانون منه. وعندما تنتقل الشعوب الأصلية إلى المناطق الحضرية، غالبا ما يكون لهم تمثيل زائد بين السكان الذين يعانون من التشرد. وتوجد عوائق تنظيمية وأحكام متحيزة في العديد من لوائح سلطات الإسكان تستبعد هؤلاء الشعوب بشكل روتيني من سياسات وبرامج الإسكان العام. وأظهرت دراسات مختلفة أن العديد من الخدمات التي تستهدف الذين يعانون من التشرد من أفراد الشعوب الأصلية نادرا ما تستجيب بشكل جيد لاحتياجاتهم، حيث كثيرا ما يتطلب الحصول على الخدمات شكلية مرهقة مثل توفير معلومات عن التحصيل العلمي، وسندات ملكية الأراضي، وتحديد العرق، وخبرة العمل. وإذا ما توفر السكن، فعادة ما يؤدي إلى تعزيز إضفاء الطابع المؤسسي والفصل، مما يسهم في زيادة تهميشهم⁽²⁶⁾.

60 - ويمكن أن يؤدي التحيز العرقي والعنصري إلى التشرد في صفوف مجموعات الأقليات أيضا. فعلى سبيل المثال، لا يزال أفراد طائفة الروما ضحايا للتمييز والعنصرية، بما في ذلك في الحصول على السكن اللائق، ويعد مهاجرو الروما في العديد من البلدان الأوروبية أهدافا لعمليات الإخلاء القسري من قبل السلطات المحلية⁽²⁷⁾. وبالمثل، لا يزال الأمريكيون من أصل أفريقي والشعوب الأصلية (بمن فيهم الأمريكيون الأصليون وسكان جزر المحيط الهادئ) في الولايات المتحدة الأمريكية ممثلين تمثيلا زائدا إلى حد كبير بين السكان الذين يعانون من التشرد. فعلى الرغم من أن الأمريكيين من أصل أفريقي لا يمثلون سوى 12 في المائة من مجموع السكان، فهم يشكلون نسبة 39 في المائة من السكان الذين يعانون من التشرد. وبالمثل، على الرغم من أن هنود أمريكا وسكان الأسكا الأصليين وسكان جزر المحيط الهادئ وسكان هاواي الأصليين لا يشكلون سوى 1 في المائة من مجموع السكان، فهم يمثلون 5 في المائة من السكان الذين يعانون من التشرد⁽²⁸⁾.

61 - وأفراد الشعوب الأصلية الذين يعانون من التشرد أكثر عرضة لخطر الأمراض والوفاة المبكرة. وهم كذلك أكثر عرضة لأن يكونوا ضحايا للعنف والتجريم من جانب السلطات. وفي معظم الحالات، تكون فرص حصولهم على خدمات العدالة المتصلة بالانتصاف أو الجبر في حالة الانتهاكات محدودة، ونادرا ما يستشارون في القرارات المتعلقة بسياسات الإسكان⁽²⁹⁾.

(25) انظر www.un.org/en/observances/indigenous-day/background

(26) انظر A/74/183.

(27) انظر www.ohchr.org/en/minorities/advancing-roma-inclusion

(28) انظر Meghan Henry and others, 2020 Annual Homeless Assessment Report to Congress, United States Department of Housing and Urban Development (Washington, D.C., Department of Housing and Urban Development, 2021)

(29) انظر A/76/202.

باء - كبار السن

62 - من المتوقع أن يتضاعف عدد كبار السن الذين تبلغ أعمارهم 65 عاما أو أكثر في جميع أنحاء العالم بين عامي 2022 و 2050، من 783 مليون إلى 1,6 بليون شخص⁽³⁰⁾. وفي ظل ازدياد أعداد كبار السن، يزداد الطلب العالمي على الحصول على الرعاية الصحية الميسورة التكلفة والسكن المناسب. وفقدان المنزل، وإدارة تكاليف المعيشة المتزايدة، والافتقار إلى فرص العمل للحصول على دخل، والاضطرار إلى التعامل مع ضعف الصحة في وقت واحد، كلها عوامل تجعل تشرد كبار السن تحديا كارثيا.

63 - وكبار السن الذين يعانون من التشرد هم مجموعة غير متجانسة ذات احتياجات وظروف مختلفة. ففي حين قد يعاني البعض من التشرد بسبب أحداث مفاجئة بما في ذلك وفاة الزوج أو المرض والعجز أو فقدان الدخل، قد يعاني البعض الآخر من التشرد لفترات طويلة بسبب الفقر أو البطالة أو الدخل غير الثابت. وبغض النظر عن السبب، فإن التشرد يزيد من الحد من استقلالية كبار السن واعتمادهم على النفس. وفي البلدان المتقدمة النمو، يمكن أن يتاح لكبار السن الذين يعانون من التشرد الوصول إلى البيئات المؤسسية ولكن ليس إلى أجهزة الرعاية الدائمة الضرورية التي تيسر الاستقلال. وفي البلدان التي تكون نظم الحماية الاجتماعية فيها ضعيفة، يواجه كبار السن الذين يعانون من التشرد واقعا قاسيا يصعب فيه الوصول إلى الخدمات الأساسية مثل الغذاء والماء والمرافق الصحية أو قد تكون هذه الخدمات غير موجودة. وفي كلتا الحالتين، يكون كبار السن الذين يعانون من التشرد أكثر عرضة للعنف والإهمال وسوء المعاملة، مما قد يؤدي إلى تدهور صحتهم البدنية والعقلية⁽³¹⁾.

جيم - الأشخاص ذوو الإعاقة

64 - يعاني ما يقدر بنحو 16 في المائة من سكان العالم، أو 1,3 بليون شخص، من إعاقة كبيرة. والأشخاص ذوو الإعاقة ممثلون تمثيلا غير متناسب بين السكان الذين يعانون من التشرد، ويواجه العديد منهم، مثل الأطفال اللاجئين ذوي الإعاقة، أوجه حرمان مضاعفة⁽³²⁾. ويمكن أن يؤدي التشرد عندما يكون الشخص ذا إعاقة إلى تفاقم آثار الوصم والتمييز، مما يحد بشكل كبير من فرص العيش باستقلالية وكرامة، خلافا للمادة 28 من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، التي تشير إلى الحق في السكن اللائق والحماية الاجتماعية. ويظل العديد من الأشخاص ذوي الإعاقة غير ملاحظين ويستبعدون بشكل روتيني من خطط الإسكان والبرامج ذات الصلة.

65 - وبالمقارنة مع عامة السكان، فإن الأشخاص ذوي الإعاقة عادة ما يكونون أقل حظا في الحصول على التعليم والعمل الرسمي، بالإضافة إلى تردي نتائجهم الصحية. وعلاوة على ذلك، تكون معدلات الإعاقة لدى كبار السن أعلى من غيرهم. ونتيجة لذلك، يكون الأشخاص ذوو الإعاقة أكثر عرضة لخطر الظروف المعيشية غير المستقرة والفقر. وعلى غرار الفئات السكانية الأخرى التي تعيش أوضاع الحرمان، كثيرا ما يتم تجاهل الأشخاص ذوي الإعاقة بسبب التمييز وتفضيل الأشخاص من غير ذوي الإعاقة، حتى في

(30) متاح على الرابط [https://population.un.org/wpp/Download/Files/1_Indicators%20\(Standard\)/EXCEL_FILES/2_Population/WPP2022_POP_F03_1_POPULATION_SELECT_AGE_GROUPS_BOTH_SEXES.xlsx](https://population.un.org/wpp/Download/Files/1_Indicators%20(Standard)/EXCEL_FILES/2_Population/WPP2022_POP_F03_1_POPULATION_SELECT_AGE_GROUPS_BOTH_SEXES.xlsx)

(31) انظر <https://generations.asaging.org/homelessness-older-adults-poverty-health>

(32) منظمة الصحة العالمية، التقرير العالمي عن الإنصاف في مجال الصحة للأشخاص ذوي الإعاقة (جنيف، 2022).

الحالات التي تتوفر فيها مساكن عامة للأشخاص الذين يعانون من التشرد. وقد لوحظ في العديد من الدراسات أن مساكن الأشخاص ذوي الإعاقة، عند توافرها، عادة ما تكون متدنية الجودة مقارنة بالفئات الأخرى. ثم إن التشرد مع الإعاقة قد يمنع الفرد من الحصول على الخدمات المتاحة بسبب عدم الحصول على المعلومات المتاحة، مما يؤدي إلى استبعاد الكثيرين من برامج الإسكان العام⁽³³⁾.

66 - وبدون الدعم اللازم، يُستبعد الأشخاص الذين يعانون من إعاقات بدنية أو نفسية - اجتماعية أو عقلية أو حسية طويلة الأجل من التدخلات في مجال الإسكان عن غير قصد. وقد أدى الإيداع المنهجي المعتاد للأشخاص ذوي الإعاقة في مؤسسات الرعاية وعدم إمكانية الوصول إلى نظم الحماية الاجتماعية إلى زيادة تعرض هؤلاء الأشخاص للتشرد والاحتجاز. وقد أعطت عدة بلدان، مثل أذربيجان وإستونيا وبيلاروس وجمهورية مولدوفا والدانمرك وقطر وكوستاريكا ومقدونيا الشمالية واليابان، الأولوية لزيادة فرص حصول الأشخاص ذوي الإعاقة على السكن المناسب من خلال المبادرات التي تقودها الحكومة⁽³⁴⁾.

دال - الشباب والأطفال

67 - غالبا ما يكون التشرد الذي يعاني منه الشباب خفيا ويمكن أن لا يلاحظه صانعو السياسات وعامة السكان⁽³⁵⁾. ولا يزال تشرد الشباب يشكل مصدر قلق عالمي⁽³⁶⁾. ويمكن أن يوجد الأطفال والمراهقون الذين يعيشون أو يعملون في الشوارع، مع أو بدون عائلة، في المدن الكبرى في العالم، ولا سيما في المراكز الحضرية المكتظة بالسكان⁽³⁷⁾.

68 - والفقر الأسري هو السبب الرئيسي المبلغ عنه ذاتيا لتشرد الشباب. وبالإضافة إلى ذلك، تعد فئات معينة أكثر تعرضا للخطر، وهي: الشباب الذين ترفضهم أسرهم؛ والشباب من فئات الأقليات الإثنية أو العرقية أو الجنسية الذين يعيشون في فقر ومشقة؛ والشباب من طالبي اللجوء واللاجئين الذين تقطعت بهم السبل⁽³⁸⁾.

69 - ويواجه الشباب الذين يعيشون في الشوارع تحديات يومية في تلبية الاحتياجات الأساسية. ويواجهون عوائق أيضا في الحصول على الخدمات المرتبطة بمشاركةهم المدنية وبصحتهم الجنسية والإنجابية. وفي

(33) UN-Habitat, "The right to adequate housing for persons with disabilities living in cities: towards inclusive cities" (Nairobi, UN-Habitat, 2015)

(34) انظر الاستعراضات الوطنية الطوعية للأعوام 2020 و 2021 و 2022، المتاحة على الرابط <https://hlpf.un.org/countries>

(35) انظر "Youth homelessness in Generation Covid19" Robbie Stakelum and Miriam Matthiessen، ورقة بحثية، FEANTSA، من دون تاريخ، متاحة على الرابط <https://pjp-eu.coe.int/documents/42128013/64941298/>

05%2520final.pdf/ac5351f2-8b03-4283-251c-4f8c4e11230c Youth%2520Homelessness%2520in%2520Generation%2520Covid19%25202026-
www.actionforchildren.org. وانظر أيضا www.actionforchildren.org.
uk/blog/what-is-the-extent-of-youth-homelessness-in-the-uk

(36) Lonnie Embleton and others, "Causes of child and youth homelessness in developed and developing countries: a systematic review and meta-analysis" *JAMA Pediatrics*, vol. 170, No. 5 (May 2016), pp. 435-444

(37) انظر Bangladesh Bureau of Statistics and United Nations Children's Fund (UNICEF), *Survey on Street Children 2022: Survey Findings Report* (Dhaka, Bangladesh, UNICEF, 2023) وانظر أيضا www.mandelarhodes.org/news-impact/yam/under-the-bridge-the-invisible-lives-of-street-children

(38) انظر Lonnie Embleton and others, 2016

معظم الحالات، يجبر الشباب الذين يعانون من التشرد على الخروج من التعليم بسبب وضعهم، مما يقلل من فرص العمل وكسب العيش الكريم. ففي داكا، في بنغلاديش، على سبيل المثال، لا يستطيع ثلاثة من كل أربعة من أطفال الشوارع القراءة أو الكتابة⁽³⁹⁾. ويواجه الشباب الذين يعيشون في حالة تشرد مخاطر أكبر تتمثل في سوء التغذية وتدهور الحالة الصحية والعنف والاستغلال، وهم عرضة للانخراط في أنشطة غير قانونية. وعادة ما ينتهي بهم الأمر إلى اللجوء إلى تعاطي مواد الإدمان ويقعون ضحايا للعمل القسري أو الاتجار بالبشر أو الاستغلال الجنسي، مما يزيد من خطر تعرضهم للإصابة بالأمراض المنقولة جنسيا وحمل المراهقات والوفاة المبكرة⁽⁴⁰⁾.

70 - ومن التحديات الرئيسية عند التعامل مع مشكلة تشرد الشباب الافتقار إلى خدمات شاملة لتيسير إعادة الإدماج وإعادة التأهيل. وتتيح هذه الخدمات، عند توافرها، للشباب القادمين من نظم قضاء الأحداث أو الأشكال الأخرى من المؤسسات الحصول على خدمات المشورة، بما في ذلك خدمات الصحة العقلية والدعم النفسي الاجتماعي، وهي خدمات حاسمة لنموهم وتطورهم.

71 - وغالبا ما تقشل السياسات والاستراتيجيات المتصلة بالتشرد في تلبية احتياجات الشباب. ويمكن أن تبدأ معالجة تشرد الشباب بتنفيذ مبادرات الإسكان الموجهة، كما يتضح من المشاريع المتعلقة بأصحاب المنازل التي اعتمدها بعض البلدان، بما فيها بابوا غينيا الجديدة وسلوفينيا، وبرامج تحسين الأحياء الفقيرة التي بدأتها باكستان وكينيا وليبيريا وملايو والهند⁽⁴¹⁾.

هاء - المهاجرون والنازحون داخليا واللاجئون

72 - أثرت جائحة كوفيد-19 بشكل كبير على التنقل البشري، حيث أدت إلى انخفاض عدد المهاجرين الدوليين بما يقدر بنحو مليوني مهاجر دولي بحلول منتصف عام 2020، وهو انخفاض بنسبة 27 في المائة في النمو المتوقع منذ منتصف عام 2019. وعلاوة على ذلك، تركت الجائحة ملايين المهاجرين والنازحين في أوضاع أكثر ضعفا⁽⁴²⁾.

73 - وبحلول نهاية عام 2022، كان 108,4 ملايين شخص قد نزحوا قسرا من ديارهم وابتأوا يعيشون كلاجئين أو طالبي لجوء أو نازحين داخليا، وجاءت الغالبية العظمى منهم من البلدان المتأثرة بالنزاعات⁽⁴³⁾. ونتج النزوح وفقدان السكن أيضا عن أحداث متصلة بالمناخ تتراوح بين الجفاف والأعاصير. ومن المتوقع أن يزداد هذا الاتجاه بسبب تغير المناخ. وعلى الرغم من أن بعض النازحين يقيمون في مخيمات وإنشاءات مؤقتة، يقدر أن 70 في المائة منهم ينتقلون إلى أماكن خارج المخيمات، غالبا ما تكون في المدن، بحثا عن الفرص الاقتصادية والاجتماعية. وكثيرا ما يعيشون في مناطق مكتظة ومهمشة معرضة للأخطار، دون الحصول على السكن اللائق أو البنية التحتية أو العمل أو الخدمات الأساسية. وغالبا ما تصبح مخيمات

(39) انظر Bangladesh Bureau of Statistics and UNICEF, 2023.

(40) انظر Lonnie Embleton and others, 2016.

(41) انظر الاستعراضات الوطنية الطوعية للأعوام 2019 و 2020 و 2022، المتاحة على الرابط <https://hlpf.un.org/countries>.

(42) انظر *International Migration 2020: Highlights* (United Nations publication, 2020).

(43) انظر الأمم المتحدة، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، "Global trends: forced displacement in 2022" (2022)،

متاح على الرابط www.unhcr.org/global-trends-report-2022.

اللاجئين التي كان يقصد بها في البداية أن تكون أماكن إقامة مؤقتة مستوطنات غير رسمية دائمة تقتصر إلى السكن اللائق ومستويات المعيشة المناسبة.

74 - وتزيد عوامل اجتماعية واقتصادية ونظمية مختلفة من خطر تعرض المهاجرين للتشرد. ويرتبط بعض هذه العوامل بالحواجر اللغوية، ومحدودية الشبكات الاجتماعية، وعدم المعرفة بنظم الإسكان المحلية، والتمييز. وقد يواجه المهاجرون أيضا تحديات في الحصول على عمل مستقر وسكن ميسور التكلفة تؤدي كذلك إلى تفاقم ضعفهم، ولا سيما في حالة المهاجرين الذين يكون وضعهم في البلد المضيف مخالفا من الناحية القانونية. وقد شرعت عدة بلدان في تطبيق برامج تستهدف الأشخاص المتقنين، بما في ذلك برامج لضمان معايير السكن الملائمة للعمال المهاجرين في ماليزيا وتشجيع بناء مساكن للاجئين الفلسطينيين في الأردن⁽⁴⁴⁾.

سادسا - المؤشرات المتصلة بإمكانية حصول الجميع على السكن

75 - تؤثر سياسات الإسكان بشكل كبير على معدلات التشرد، ويبرز ذلك التحدي الهيكلي المتمثل في الحصول على سكن لائق. وتعزيز المعرفة بالسكان المتضررين وفعالية الحلول المقترحة أمر ضروري لاتخاذ إجراءات مصممة حسب الحالة. وهذه المعلومات ضرورية أيضا للإدارة الفعالة للمناطق الحضرية، ومن الضروري إنشاء التزامات بتوليدها.

76 - ويمكن استخلاص البيانات الإحصائية عن التشرد من مصادر مختلفة، بما في ذلك ما يلي:

- (أ) الإحصاء المنتظم لعدد الأشخاص في الليلة الواحدة؛
- (ب) التعدادات الوطنية التي يولي فيها القائمون على التعداد اهتماما خاصا لمسألة التشرد؛
- (ج) المسح السكاني العام، بما في ذلك أسئلة لتحديد الأشخاص الذين عانوا من التشرد وتتبع المواقف العامة تجاه الأشخاص الذين يعانون من التشرد أو عانوا منه؛
- (د) بيانات الخدمات التي تقدم رؤى حول الاستخدام والتقييم من قبل الأشخاص المتضررين؛
- (هـ) الملفات الإدارية لقياس نطاق نظم الرعاية الاجتماعية والرعاية الصحية، بما في ذلك عدد الخدمات المقدمة ومعلومات حول استخدامها، وكذلك بيانات الميزانية.

77 - وعند إعداد مؤشرات وبيانات الإسكان، يكتسي تصنيف البيانات أهمية بالغة (مثلا حسب السن، أو العرق، أو نوع الجنس، أو الميل الجنسي، أو تكوين الأسرة المعيشية، أو الجنسية، أو الأصل الإثني، أو الانتماء إلى السكان الأصليين أو الأقليات، أو حالة الإعاقة والظروف الصحية، أو الهجرة، أو غير ذلك من الخصائص ذات الصلة)، وتحديدًا فيما يتعلق بالفئات التي تعاني أوضاعا هشة. وفي وضع مثالي، ينبغي تطوير النظم الإحصائية⁽⁴⁵⁾ محليا بدعم من مكاتب الإحصاء الوطنية أو الهيئات الدولية، فضلا عن

(44) انظر الاستعراضات الوطنية الطوعية لعامي 2021 و 2022، المتاحة على الرابط <https://hlpf.un.org/countries>.

(45) انظر Ian Thomas and Peter Mackie, "The principles of an ideal homelessness administrative data system: lessons from global practice", *European Journal of Homelessness*, vol. 14, No. 3 (November 2020). متاح على الرابط www.feantsaresearch.org/public/user/Observatory/2021/EJH_14-3/EJH_14-3_A3_web2.pdf.

منظمات المجتمع المدني والأشخاص الذين عاشوا تلك التجارب. ولضمان معلومات موثوقة على جميع المستويات، يمكن للجنة الإحصائية أن تؤدي دوراً في نشر الإجراءات الأكثر أهمية، بما في ذلك المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتصنيف.

78 - ويوصى باستخدام المؤشرات التالية بشأن الحصول على السكن اللائق:

- (أ) نسبة الإسكان الاجتماعي في مجموع المساكن المتوفرة؛
- (ب) نسبة متوسط تكلفة السكن السنوية إلى متوسط الدخل السنوي للأسر المعيشية، مصنفة حسب الفئات ذات الصلة ومستويات الدخل؛
- (ج) النسبة المئوية للسكان الذين يعيشون في أسر معيشية يكون فيها مجموع تكاليف السكن (بعد خصم استحقاقات السكن) أكثر من 30 في المائة من الدخل المتاح (بعد خصم استحقاقات السكن)؛
- (د) نسبة استحقاقات السكن إلى مجموع الاستحقاقات الاجتماعية؛
- (هـ) معدل عمليات الإخلاء، مصنفة حسب الفئة المعنية؛
- (و) نسبة مجموع السكان البالغين الذين يتمتعون بحقوق مضمونة في الأراضي بناء على مستندات موثقة قانوناً والذين يرون أن حقوقهم في الأرض مضمونة، مصنفة حسب الفئات ذات الصلة ونوع الحياة؛
- (ز) حصة الإنفاق العام على توفير وصيانة خدمات الصرف الصحي والتزويد بالمياه والكهرباء والربط المادي للإسكان؛
- (ح) عدد ونوع شكاوى التمييز في السكن (مثل الإعاقة، ونوع الجنس، ونوع الأسرة، والبلد الأصلي) التي سجلتها وكالات أو منظمات مكافحة التمييز، وحالة الشكاوى أو نتائجها.

سابعاً - مؤشرات الحماية الاجتماعية لمنع التشرد

79 - تساعد نظم الحماية الاجتماعية، بما في ذلك الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية، على منع التشرد عن طريق الحد من مخاطر الفقر وتحسين فرص الحصول على خدمات التعليم والرعاية الصحية والعمل اللائق. وعلاوة على ذلك، تسهم الحماية الاجتماعية في الحد من أوجه عدم المساواة، بما في ذلك عدم المساواة بين الجنسين. ويمكن لنظام الحماية الاجتماعية إذا كان حسن التصميم والتمويل أن يخفف من أثر الصدمات وحالات الطوارئ المعتادة في الحياة من خلال تحقيق ضمان الدخل للأطفال والأشخاص في سن النشاط وكبار السن⁽⁴⁶⁾. ولذلك تُقترح مؤشرات الحماية الاجتماعية التالية⁽⁴⁷⁾ للمساعدة في رصد وتحديد

(46) انظر International Labour Office, "Social protection systems for all to prevent homelessness and facilitate access to adequate housing", Social Protection Spotlight Brief (Geneva, International Labour Office, February 2022). www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_757570.pdf

(47) مقترنين من توصية منظمة العمل الدولية بشأن الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية لعام 2012 (رقم 202).

السياسات الرامية إلى معالجة التشرّد بالنسبة للفئات السكانية التي تعيش أوضاع الحرمان، ويتطلب ذلك بيانات عن عدد الأشخاص الذين يعانون من التشرّد:

- (أ) نسبة الأشخاص الذين يعانون من التشرّد المشمولين بنظام واحد على الأقل من نظم الاستحقاقات النقدية في إطار الحماية الاجتماعية؛
- (ب) نسبة الأشخاص الذين يعانون من التشرّد المشمولين بنظام واحد على الأقل من نظم الاستحقاقات النقدية في إطار الحماية الاجتماعية، مصنفة حسب الجنس والفئة العمرية العريضة؛
- (ج) نسبة الأشخاص الذين يعانون من التشرّد المشمولين بنظام واحد على الأقل من نظم الاستحقاقات النقدية في إطار الحماية الاجتماعية، مصنفة حسب الانتماء إلى السكان الأصليين أو الأقليات؛
- (د) نسبة من المهاجرين أو اللاجئين الذين يعانون من التشرّد المشمولين بنظام واحد على الأقل من نظم الاستحقاقات النقدية في إطار الحماية الاجتماعية؛
- (هـ) نسبة الأشخاص الذين يعانون من التشرّد من ذوي الإعاقة الذين يتلقون استحقاقات نقدية للعجز؛
- (و) نسبة تدابير الحماية الاجتماعية التي تشمل استحقاقات السكن.

80 - ويصبح الحصول على خدمات الحماية الاجتماعية صعبا جدا للأشخاص الذين يعانون من التشرّد بسبب افتقارهم إلى وثائق الهوية، ويزيد من شدة هذه الصعوبة اشتراط وجود مكان إقامة في إجراءات الحصول على الاستحقاقات الاجتماعية. ولمعالجة هذه المشكلة، لا بد من وضع برامج محددة تمكن الأشخاص الذين يعانون من التشرّد من الحصول على استحقاقات وخدمات الضمان الاجتماعي.

ثامنا - الخلاصة والتوصيات

81 - التشرّد قضية معقدة متعددة الجوانب تبرز التحديات التي تواجهها الحكومات في حماية واحترام وإعمال حقوق الإنسان للسكان الذين يعيشون في أوضاع هشّة. وينتشر التشرّد على الصعيد العالمي، ويتجاوز النظم الاقتصادية والإدارية ويتطلب نهجا أكثر شمولاً. وتسهم في هذه الظاهرة عوامل من قبيل مسألة عدم المساواة الأخذ في التغيير، والتوزيع غير العادل للموارد، وتغير ديناميات الأسرة، والاستغلال التجاري لحاجة السكن. وغالبا ما يواجه الأشخاص الذين يعانون من التشرّد الوصم والتمييز والإقصاء الاجتماعي. وكثيرا ما يتم التغاضي عن التشرّد في السياسات والتشريعات، ويعوق الافتقار إلى القياس والتوثيق الفعالين تنفيذ الاستجابات المناسبة. وينعكس تهميش الأشخاص الذين يعانون من التشرّد في عدم وجود غايات تتصل بهذه القضية في أهداف التنمية المستدامة. ومعالجة مشكلة التشرّد تتطلب جهدا عاجلا وجماعيا من الحكومات والمجتمع المدني والهيئات الدولية لتعزيز السياسات الشاملة والتخصيص العادل للموارد ونظم دعم شاملة للمحتاجين.

82 - وتحقيقا لهذه الغاية، يوصى بأن تقوم الدول الأعضاء بما يلي:

- (أ) تعزيز جمع البيانات واستخدامها، من خلال وضع تعريف شامل للتشرّد يتماشى مع الفئات المتداولة في الأمم المتحدة المشار إليها في قرار الجمعية العامة 133/76 وقرار المجلس الاقتصادي

والاجتماعي 7/2020، بما في ذلك الفئات التي تشمل الأشخاص الذين يعيشون في الشوارع وأولئك الذين يعيشون في أماكن الإقامة المؤقتة أو الملاجئ وأولئك الذين يعيشون في مساكن غير لائقة على الإطلاق. وينبغي إشراك أصحاب المصلحة المعنيين، بمن فيهم الأشخاص الذين عاشوا تجارب التشرد، في وضع المنهجية والمعايير المطبقة للتعهد والتصنيف. وينبغي القيام بصورة منتظمة بجمع بيانات مصنفة عن التشرد تشمل المدن الكبرى والمناطق الريفية والمجتمعات المحلية ذات الأحجام المختلفة، كما ينبغي دعم إنتاج المعارف بقيادة المجتمعات المحلية، بما في ذلك إجراء مسوحات منتظمة تتابع المواقف العامة تجاه الأشخاص الذين يعانون من التشرد، وتعرضهم لجرائم الكراهية، والسرقة، والاعتداء البدني، والاتجار بالبشر، والاستغلال الجنسي والاستغلال في العمل، وتقييم الاستبعاد والتمييز المحتملين في الحصول على السكن أو الرعاية الصحية أو استحقاقات الضمان الاجتماعي أو التعليم أو العمل. وينبغي للدول الأعضاء أن تقدم تقارير عامة عن التشرد، بما في ذلك تقارير سنوية عن البيانات والاتجاهات؛

(ب) تعزيز السياسة والاستراتيجية من خلال الاعتراف صراحة بالتشرد كأولوية عند وضع نظم الحماية الاجتماعية وحدودها الدنيا. ويشمل ذلك الاستثمار في الحماية الاجتماعية الشاملة لتمكين جميع الأشخاص، بمن فيهم السكان الذين يعيشون في أوضاع الضعف والحرمان مثل الشعوب الأصلية والأقليات الأخرى وكبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة والأطفال والشباب والمهاجرين والنازحين داخليا، من مواجهة المخاطر مدى الحياة والحيولة دون وقوعهم في براثن الفقر والتشرد؛

(ج) تعزيز التعاون المحلي والدولي من خلال تشجيع التواصل والتنسيق بين الشركاء (على نطاق مختلف القطاعات ومع السلطات المحلية ومع منظمات المجتمع المدني) لوضع السياسات وتنفيذ البرامج والتعامل مع الطبيعة المتقاطعة للتشرد والثغرات الموجودة حاليا. وينبغي ضمان مشاركة مختلف أصحاب المصلحة، بمن فيهم الأشخاص الذين عاشوا تجارب التشرد، والباحثون، ومنظمات المجتمع المدني، ومختلف المستويات الحكومية، في صياغة السياسات، وعمليات الميزنة، والتنفيذ والتقييم، بتيسير من الأساليب والأحكام القانونية القائمة؛

(د) الاستثمار في سياسات الإسكان الطموحة لضمان توفير مساكن مناسبة وميسورة التكلفة لجميع السكان، بغض النظر عن الدخل. وينبغي للقائمين على صياغة السياسات أن يتناولوا مسألة التوزيع العادل للإسكان وأن ينظروا في توسيع خيارات الإسكان المدعوم أو الاجتماعي أو العام التي يتاح الوصول إليها بأسعار ميسورة للأفراد المعرضين لخطر التشرد أو الذين يعانون منه. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الخدمات التي توفر السكن في حالات الطوارئ والمخصصة للإقامة القصيرة الأجل ينبغي إما أن تسمح بتحسينه تدريجيا بمرور الوقت لتمكين السكان من الانتقال إلى سكن دائم لائق أو أن توفر مسارات للناس للانتقال إلى مساكن دائمة في الوقت المناسب ودون إطالة أمد استخدام الحلول المؤقتة؛

(هـ) تنفيذ برامج تشاركية للارتقاء بالأحياء الفقيرة والمستوطنات العشوائية التي تضم مساكن غير لائقة على الإطلاق لتحسين صلاحية السكن وضمان الحياة والحصول على الخدمات الأساسية. ومن الأهمية بمكان تشجيع استخدام الأراضي لصالح الفقراء وعلى نحو يحدث تحولا في القضايا الجنسانية وإعطاء الأولوية لحصول الفئات المحرومة على هذه الخدمات ووضع قيود واضحة على عمليات الإخلاء مع مراعاة الأصول القانونية بالنسبة للمتضررين؛

(و) صياغة استراتيجية وطنية شاملة لمنع التشرّد ومعالجته بجميع أبعاده. وينبغي تقييم هذه الاستراتيجية وتحسينها باستمرار من خلال آليات استعراض الأقران لأصحاب المصلحة المتعددين التي يشارك فيها خبراء من الإدارات الحكومية، والخدمات الاجتماعية، وخدمات الرعاية الصحية، ومقدمو خدمات الإسكان، وممثلو المجتمع المدني، والأشخاص الذين عاشوا تجارب التشرّد. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن يشمل ذلك استعراض التشريعات واللوائح والسياسات التي قد تؤدي إلى نتائج تمييزية واتخاذ خطوات لإلغاء أو إصلاح القوانين التي تعاقب أو تجرم التشرّد والأنشطة الأساسية مثل النوم أو التسول أو الأكل أو الحفاظ على النظافة الشخصية في الأماكن العامة؛

(ز) التأكيد على دور الخدمات القانونية والقضاء في معالجة التشرّد باعتباره انتهاكاً لحقوق الإنسان. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي للدول الأعضاء أن تكفل الوصول إلى سبل الانتصاف الفعالة والعدالة، بما في ذلك تسهيل الوصول إلى آليات التظلم غير القضائية، وينبغي لها أن تقدم المساعدة والمشورة القانونيتين لضمان الوصول إلى نظام العدالة الرسمي من دون تمييز.

83 - ولتعزيز الاستجابة العالمية للتشرّد، يوصى بأن تقوم منظومة الأمم المتحدة بما يلي:

(أ) وضع هدف عالمي يتماشى مع أهداف التنمية المستدامة بشأن القضاء على التشرّد، وإنشاء لوحة متابعة عالمية شاملة ضمن المنصة المفتوحة التي صدر بها تكليف في مشروع قرار جمعية موئل الأمم المتحدة بشأن السكن اللائق للجميع⁽⁴⁸⁾، الذي وافقت عليه الدول الأعضاء خلال الدورة الثانية للجمعية في حزيران/يونيه 2023 وتقديم تقارير نصف سنوية منتظمة إلى الجمعية العامة. وينبغي أن تركز التقارير على الاستراتيجيات وأفضل الممارسات والسياسات الرامية إلى منع التشرّد وعلاجه، مع إبراز الاتجاهات والجوانب المنهجية لجمع البيانات، والتدابير الرامية إلى تيسير المساواة في الحصول على السكن والرعاية الصحية والحماية الاجتماعية والمياه والمرافق الصحية والتعليم والعمالة للأشخاص الذين يعانون من التشرّد؛

(ب) الاستفادة من الفريق العامل الحكومي الدولي المعني بالإسكان، الذي دعا إليه قرار جمعية موئل الأمم المتحدة بشأن السكن اللائق للجميع، لتعزيز تنفيذ توصيات هذا التقرير من أجل القضاء على التشرّد.