

Distr.: General
15 August 2023
Arabic
Original: English



الدورة الثامنة والسبعون

البند 73 (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

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

السكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق

مذكرة من الأمين العام**

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تقرير المقرر الخاص المعني بالسكن اللائق
كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق، بالاكريشنان
راجاغوبال، وفقا لقرار مجلس حقوق الإنسان 10/52.

* A/78/150

** قُدم هذا التقرير بعد انقضاء الموعد النهائي بغية تضمينه أحدث المعلومات.



الرجاء إعادة استعمال الورق

200923 150923 23-15758 (A)



تقرير المقرر الخاص المعني بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق، بالاكريشنا راجا غوبال

مكان للعيش بكرامة للجميع: جعل السكن ميسور التكلفة

موجز

في هذا التقرير، يتناول المقرر الخاص المعني بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق الأزمة العالمية المتمثلة في القدرة على تحمل تكاليف السكن، وهو مفهوم يعترف به منذ فترة طويلة باعتباره عنصراً أساسياً من عناصر الحق في السكن اللائق بموجب القانون الدولي. ويهدف المقرر الخاص، بهذا التقرير، إلى توجيه نداء واضح لمواجهة ومنع الآثار السلبية للاتجاهات المتصاعدة لعدم القدرة على تحمل تكاليف السكن، التي تفاقت في السنوات الأخيرة بسبب الأزمات الاقتصادية والإيكولوجية والاجتماعية والسياسية المتداخلة. ويميز المقرر الخاص، في معرض شرحه لمعنى القدرة على تحمل تكاليف السكن بتتبعه في مصادر القانون الدولي لحقوق الإنسان، بين التزامات الدول باحترام وحماية وإعمال القدرة على تحمل تكاليف السكن. ويشدد المقرر الخاص على أن قياس القدرة على تحمل تكاليف السكن أمر محوري لرصد التقدم المحرز واستتباط الاستجابات لضمان حصول الجميع على السكن، ويتناول بالتفصيل الخيارات المتعلقة بالمؤشرات، مبرزاً أهمية إشراك المجتمعات المحلية وصناع القرار والمهنيين في اختيار المؤشرات. وإذ يشدد المقرر الخاص على الأثر المضاعف للقدرة على تحمل تكاليف السكن بالنسبة للتمتع بحقوق الإنسان الأخرى، ولا سيما بالنسبة للفئات الضعيفة، فإنه يناقش مختلف الاستجابات السياساتية للقدرة على تحمل تكاليف السكن، مشدداً على أنه لا يوجد نهج واحد يناسب الجميع وأن الدول بحاجة إلى تحديد الخيارات الأكثر ملاءمة لظروفها الفريدة. ويختتم المقرر الخاص بتوصيات مجمعة في ثلاث فئات: استراتيجيات لتفادي أزمات القدرة على تحمل التكاليف، واستراتيجيات للحماية من انتهاكات حقوق الإنسان الناجمة عن عدم القدرة على تحمل تكاليف السكن، واستراتيجيات لمعالجة آثار عدم القدرة على تحمل تكاليف السكن.

أولا - مقدمة

1 - أدت تداعيات جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19)، إلى جانب التوترات الجيوسياسية والحرب، وتقصي الاستهلاك، والمضاربة، والأمولة، والتعطش إلى الأراضي، إلى حدوث انكماش اقتصادي، وتصاعد التضخم، ونقص الطاقة، وارتفاع أسعار المواد الغذائية، وتفاقم انعدام الأمن الوظيفي. وكان لهذه الأزمات الاقتصادية والإيكولوجية والاجتماعية والسياسية المتقاطعة أثر عميق على ملايين الأفراد الذين يسعون جاهدين لتلبية احتياجاتهم الأساسية، بما في ذلك نفقات السكن. وبالإضافة إلى ذلك، أدت تحديات تدمير المساكن بسبب النزاعات⁽¹⁾ والتنمية الاقتصادية والأحداث المرتبطة بالمناخ⁽²⁾ والكوارث إلى تفاقم الضغط على القدرة على تحمل تكاليف الإسكان، مما أدى إلى ارتفاع التكاليف. والواقع أن البيانات المتعلقة بارتفاع تكاليف الإسكان وسط ركود الدخل تشير إلى أن هذه أزمة عالمية: فمعدل ارتفاع أسعار المساكن يفوق معدل ارتفاع الدخل⁽³⁾. وفي طهران، على سبيل المثال، تشير التقديرات إلى أن الأمر يستغرق 158 عاما من تحقيق الدخل للقدرة على تحمل متوسط أسعار المنازل⁽⁴⁾. وفي خضم هذه الظروف، يجد 1,6 بليون شخص على مستوى العالم أنفسهم بدون سكن لائق ويقيمون في ظروف غير ملائمة، ويفتقرون إلى الخدمات الأساسية مثل المياه والصرف الصحي والكهرباء. ومن المثير للقلق أن التوقعات تشير إلى أن أزمة الإسكان هذه يمكن أن تؤثر على ما يصل إلى 3 بلايين شخص بحلول عام 2030⁽⁵⁾. وعلاوة على ذلك، لا يزال ارتفاع تكاليف السكن يفوق نمو الدخل بالنسبة للأسر المنخفضة والمتوسطة الدخل في مختلف البلدان⁽⁶⁾. ويمنع هذا الوضع المجتمعات والأفراد الأكثر ضعفا من الحصول على الفرص على قدم المساواة مع غيرهم، وهو مطلب أساسي للمجتمعات العادلة⁽⁷⁾.

2 - تعزيز الإسكان الميسور التكلفة كحق من حقوق الإنسان والتزام عالمي - تشكل القدرة على تحمل التكاليف جانبا حاسما من جوانب الحق في السكن اللائق، على نحو ما اعترفت به اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية منذ عام 1991 في تعليقها العام رقم 4 (1991). وفي خطة التنمية المستدامة لعام 2030، تعهدت البلدان بضمان حصول الجميع على مساكن وخدمات أساسية آمنة وميسورة التكلفة بحلول عام 2030 (الغاية 11-1). كما أعادت الخطة الحضرية الجديدة التأكيد على رؤية المدن الشاملة، مع التأكيد على القدرة على تحمل التكاليف، والقدرة على الصمود، والاستدامة، لتعزيز رفاهية جميع السكان⁽⁸⁾.

3 - تحليل أزمة القدرة على تحمل التكاليف - إن العوامل الأساسية التي تدفع أزمة القدرة على تحمل التكاليف متجذرة في التحولات الهيكلية التي تمتد على مدى العقود الأخيرة. وقد أثرت التطورات التالية على

(1) انظر A/77/190.

(2) انظر A/HRC/52/28.

(3) صندوق النقد الدولي، قاعدة بيانات المراقبة العالمية للإسكان، متاحة على الرابط التالي: www.imf.org/external/research/housing/index.htm

(4) Samanda Dorger, "The cost and affordability of homes around the world", The Street, 21 March 2023

(5) انظر <https://unhabitat.org/topic/housing>

(6) انظر Mariana Mazzucato and Leilani Farha, "The right to housing: a mission-oriented and human rights-based approach", Working paper No. 2023/01 (Council on Urban Initiatives, 2023)

(7) A/76/177، الفقرة 1.

(8) مرفق قرار الجمعية العامة 256/71، المرفق، الفقرة 11.

توافر الإسكان الميسور التكلفة: الاعتقاد المضلل بالانكفاء الذاتي للسوق دون تدخل مسؤول من جانب الدولة، والانخفاض الملحوظ في توفير الإسكان العام من جانب الحكومات الوطنية والمحلية، ومحدودية قدرات الدولة على معالجة الشواغل المتعلقة بالقدرة على تحمل التكاليف، وتضاؤل الدعم العام لتكثيف الأسر المنخفضة والمتوسطة الدخل من تأمين سكن مناسب⁽⁹⁾، وعدم كفاية الضمانات القانونية للمستأجرين، وتكبد المستأجرين والمشتريين عن طريق الرهن العقاري تكاليف إسكان باهظة، والتحضر السريع الذي عجلت به أزمة المناخ، وزيادة تركيز الملكية بين عدد قليل من الكيانات المالية، وتساعد المضاربة على الإسكان والأراضي، وأمولة الإسكان⁽¹⁰⁾. ولقد حولت الأمولة الإسكان من ضرورة اجتماعية أساسية إلى أداة استثمارية، وجردته من وظيفته الجوهرية لتوفير مساحات معيشية آمنة وكريمة.

4 - **دعوة عاجلة للعمل** - يتمثل الغرض من هذا التقرير في أن يكون بمثابة نداء واضح لمواجهة ومنع الآثار السلبية لتصادم اتجاهات عدم القدرة على تحمل تكاليف الإسكان. ويشدد المقرر الخاص في التقرير على مسؤوليات والتزامات مختلف أصحاب المصلحة، بما في ذلك الحكومات الوطنية والمحلية، والمؤسسات العامة، والكيانات المالية، والجهات الفاعلة الخاصة، لضمان القدرة على تحمل تكاليف السكن للجميع. ويولى اهتمام خاص للأفراد والجماعات المعرضين بوجه خاص للاستبعاد من السكن، وأعباء التكلفة المفرطة، والممارسات التمييزية. ويسلط التقرير الضوء أيضاً على العواقب الوخيمة لعدم القدرة على تحمل تكاليف السكن على حماية حقوق الإنسان المترابطة والتمتع بها. ويناقش المقرر الخاص في مواضع مختلفة من التقرير الخطوات القابلة للتنفيذ التي يمكن أن تتخذها الدول وغيرها من أصحاب المصلحة لتحقيق هدف توفير السكن الميسور التكلفة للجميع.

5 - **منهجية التقرير** - من أجل صياغة هذا التقرير، أعد المقرر الخاص استبياناً وطلب مدخلات وتلقى أكثر من 50 رداً⁽¹¹⁾. واستكمل الاستبيان بمشاركة خبراء مع مجموعات المجتمع المدني والخبراء الأكاديميين.

ثانياً - القدرة على تحمل تكاليف السكن والقانون الدولي لحقوق الإنسان

6 - **تحديد وكفالة القدرة على تحمل تكاليف السكن**. مع الاعتراف بالقدرة على تحمل التكاليف كجانب أساسي من جوانب الحق في السكن اللائق، فإن دراسة القدرة على تحمل تكاليف السكن لا تزال محدودة نوعاً ما في إطار آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان والأدبيات المتعلقة بحقوق الإنسان، وكذلك في القوانين والاجتهادات الوطنية. ولم تستكشف على نطاق واسع التعاريف الواضحة ومنهجيات القياس واستراتيجيات الرصد والسياسات الفعالة في ما يتعلق بالقدرة على تحمل تكاليف السكن. وينص التعليق العام رقم 4 (1991) للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على التزامات محددة في مجال حقوق الإنسان تقع على عاتق الدول في ما يتعلق بالقدرة على تحمل تكاليف السكن (الفقرة 8 (ج)). وتشمل هذه الالتزامات ضمان ألا تعرض تكاليف السكن الاحتياجات الأساسية الأخرى للخطر، ومواءمة النفقات المتعلقة بالإسكان مع مستويات الدخل، وإنشاء إعانات الإسكان لأولئك الذين ليس لديهم خيارات ميسورة التكلفة، وحماية

(9) انظر E/CN.4/2005/48.

(10) انظر A/HRC/34/51.

(11) يمكن الاطلاع على الاستبيان وجميع المدخلات الواردة على الرابط التالي: www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/call-inputs-place-live-dignity-all-make-housing-affordable.

المستأجرين من ارتفاع الإيجارات غير المعقول. وفي الحالات التي تكون فيها المواد الطبيعية بالغة الأهمية بالنسبة للإسكان، ينبغي للدول أن تكفل توافر هذه المواد.

7 - **القدرة على تحمل التكاليف على نطاق الحقوق** - فيما يتجاوز السكن، يشدد المقرر الخاص على أن على الدول واجب ضمان القدرة على تحمل التكاليف (الإمكانية الاقتصادية) فيما يتعلق بالضروريات مثل الغذاء والصحة والتعليم والمياه والمرافق الصحية للجميع. ولا يمكن تقييم القدرة على تحمل التكاليف، وهي عنصر أساسي من الحقوق المحمية بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بمعزل عن الحقوق والضروريات الأخرى. ويعني الترابط بين الحقوق أن القدرة على تحمل تكاليف السكن تحتاج إلى تقييم إلى جانب الاحتياجات الأساسية الأخرى، مع مراعاة دورها في السياق الأوسع نطاقا لمستوى معيشي مناسب.

8 - **الإمكانية الاقتصادية من أجل الكرامة** - تسعى معايير حقوق الإنسان المكرسة في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مثل الحق في التمتع بشروط عمل مرضية (المادة 7) والحق في الضمان الاجتماعي (المادة 9)، إلى ضمان الموارد المالية الكافية للعيش الكريم، بما في ذلك الحصول على السكن اللائق. وتؤكد المادة 7، التي تفرض أجرا لائقا، بشكل غير مباشر على أهمية التمكين من الحصول على السكن من خلال الأجور الكافية.

9 - **الضمان الاجتماعي وإمكانية الحصول على الضروريات** - تؤكد اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن استحقاقات الضمان الاجتماعي يجب أن تكون كافية من حيث المبلغ والمدة لحماية حقوق مثل المستوى المعيشي اللائق والحصول على الرعاية الصحية⁽¹²⁾. ويمتد ذلك إلى إمكانية الحصول اقتصاديا على السكن الميسور التكلفة والغذاء والملبس وغيرها من السلع والخدمات الأساسية. وتكتسي مستويات الضمان الاجتماعي الكافية أهمية بالغة في ضمان القدرة على تحمل التكاليف في جوانب متعددة من الحياة.

10 - **القدرة على تحمل التكاليف والحقوق المدنية** - تؤثر القدرة على تحمل تكاليف السكن أيضا على الحقوق المدنية والسياسية. فعلى سبيل المثال، تتعرض إمكانية اللجوء إلى العدالة للخطر دون وجود وسائل تأمين التمثيل القانوني. والحق في الحياة (المادة 6) والحق في عدم التعرض للتدخل التعسفي أو غير القانوني في شؤون بيت أي شخص (المادة 17) في إطار العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية يرتبطان ارتباطا جوهريا بالسكن الميسور التكلفة واللائق. ويمكن للحوادث الاقتصادية أن تعرض الأفراد للعوامل الجوية والتهديدات الأخرى وتعرض بقاءهم المادي للخطر، وتنتهك الحق في الحياة، كما تبين بجلاء خلال جائحة كوفيد-19⁽¹³⁾. وقد يشكل عدم القدرة على الحصول على السكن اللائق لأسباب اقتصادية فقط انتهاكا للحق في الحياة، لأن الحق في الحياة يتجاوز مجرد ضمان البقاء البدني للشخص ويشمل المفهوم الأوسع نطاقا للحق في العيش بكرامة⁽¹⁴⁾.

(12) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 19 (2007)، الفقرة 22.

(13) للاطلاع على معلومات بشأن العلاقة بين الحق في الحياة والحق في السكن اللائق، انظر A/71/310. وللاطلاع على معلومات بشأن كوفيد-19 والحق في السكن اللائق، انظر A/75/148.

(14) للاطلاع على معلومات بشأن واجب الدول في اتخاذ تدابير لضمان تمتع كل فرد بحياة كريمة، انظر اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 36 (2018)، الفقرتان 3 و 26.

11 - **الحماية من التدخل التعسفي** - تكتسي القدرة على تحمل تكاليف السكن أهمية بالغة للحماية من التدخل التعسفي في المنزل، سواء من جانب الدولة أو غيرها من الجهات الفاعلة. ويمكن أن يؤدي الاستبعاد الاقتصادي إلى التشرذم، وتجريد الأفراد من حقهم في السكن، وبالتالي تركهم عرضة للتدخل التعسفي في ظروفهم المعيشية.

12 - **منظور شامل للسكن اللائق** - يجب النظر في القدرة على تحمل التكاليف بالاقتران مع العناصر الأخرى للحق في السكن اللائق، بما في ذلك النوعية والصلاحية للسكن والموقع وإمكانية الحصول على الخدمات العامة. وعلى عكس السلع الأساسية النموذجية، فإن الإسكان متعدد الأوجه ويتفاوت تفاوتاً كبيراً. وفي حين أن القدرة على بناء المأوى الأساسية هي خطوة نحو السكن اللائق، فإن نوعية المساكن، وتأمين الحياة، والعزل، والحصول على الخدمات، والقرب من سبل العيش والمرافق الأساسية، كلها تحدد إعمال الحق في السكن اللائق.

13 - **القدرة الشاملة على تحمل التكاليف** - تتجاوز القدرة على تحمل تكاليف السكن مجرد القدرة المالية على شراء أو استئجار أو بناء منزل. ويجب أن تعالج سياسات الإسكان التكاليف الأولية مثل الودائع والدفعات المقدمة، وأن تشمل القدرة على تحمل تكاليف الخدمات الأساسية مثل المياه والصرف الصحي والطاقة اللازمة للتدفئة والطهي. ويجب أن تكون تكاليف المنافع، بما في ذلك المياه، متاحة اقتصادياً لضمان مستوى معيشي كريم⁽¹⁵⁾. وكما لاحظت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فيما يتعلق بالحصول على المياه، فإن "حق الإنسان في الماء يعطي كل فرد أحقية الحصول على كمية من الماء تكون كافية ومأمونة ومقبولة ويمكن الحصول عليها فعلياً وميسورة مالياً لاستخدامها في الأغراض الشخصية والمنزلية"⁽¹⁶⁾.

14 - **الطبيعة الديناميكية للقدرة على تحمل التكاليف** - يجب أن تأخذ القدرة على تحمل تكاليف السكن في الاعتبار التغيرات الأسرية، مثل الشيخوخة والعجز⁽¹⁷⁾ وتعديلات حجم الأسرة. وتظل القدرة على تحمل التكاليف أمراً حيوياً مع تغير الاحتياجات على مدار دورة حياة الشخص. ولا يمكن استنتاج القدرة على تحمل التكاليف للجميع من متوسط إحصاءات الأسر المعيشية فحسب؛ ويتطلب ذلك النظر في مختلف تكوينات الأسر المعيشية ومستويات الدخل ومواطن الضعف⁽¹⁸⁾.

15 - **التكيف مع المناخ وعمليات الإخلاء** - يجب أن تضمن سياسات وتشريعات الإسكان استدامة القدرة على تحمل التكاليف وسط اللوائح والمتطلبات الجديدة، مثل تدابير التكيف مع المناخ⁽¹⁹⁾. والدول

(15) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 15 (2002)، الفقرتان 2 و 12 (ج) '2'.

(16) التعليق العام رقم 15 (2002)، الفقرة 2. وللاطلاع على معالجة شاملة بشأن القدرة على تحمل تكاليف المياه والصرف الصحي في قانون حقوق الإنسان وسياسات الدول لمعالجتها، انظر [A/HRC/30/39](#).

(17) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 4 (1991)، الفقرة 8. وانظر أيضاً الالتزامات الناشئة عن المادة 2 ("الترتيبات التيسيرية المعقولة") والمادة 28 من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، والقريران [A/72/128](#) و [A/77/239](#) بشأن كبار السن والحق في السكن اللائق.

(18) Martha A. Fineman, "Understanding vulnerability theory", Emory University law blog, 26 August 2019.

(19) انظر [A/HRC/52/28](#).

ملزمة بتوفير حلول سكنية يسهل الوصول إليها وبأسعار معقولة أثناء عمليات الإخلاء الناجمة عن المناخ، وذلك لحماية حقوق الأفراد المتضررين.

16 - **نهج متوازن إزاء مسؤولية الدول** - في حين لا يتعين على الدول أن توفر السكن المجاني للجميع، يجب عليها أن تعالج تكاليف السكن لغير القادرين على تحمل تكاليف السكن المناسب. وقد يطلب من أفراد الأسرة بموجب القانون المساهمة في تكاليف سكن أطفالهم ومعاليهم. وفي حالة عدم قدرتهم على إعالة معاليهم أو عدم احترام التزاماتهم بالإعالة، يجب على الدولة أن تكفل تغطية تكاليف سكن المعالين المتضررين. وإهمال تقديم الدعم المالي عندما لا يستطيع أفراد الأسرة الوفاء بالتزاماتهم يشكل انتهاكا لواجب الدولة في ضمان السكن الميسور التكلفة.

17 - **ما وراء المساعدة المالية** - يجب على الدول أن تقدم المعونة المالية وأن تيسر خيارات الإسكان الاجتماعي، وأن تكفل للأفراد إمكانية الحصول على السكن حتى عندما يفقدون إلى الوسائل اللازمة لتغطية التكاليف الأولية. وتمتد إمكانية الحصول على السكن إلى المساكن المبنية ذاتيا والتي تلبى معايير السكن اللائق وتأمين الحياة.

18 - **الحصول على استحقاقات السكن في الوقت المناسب** - يمكن أن يؤدي تأخر الحصول على السكن العام أو الاجتماعي أو استحقاقات السكن أو الضمان الاجتماعي الأساسي إلى انتهاك الحق في السكن الميسور التكلفة واللائق. وتوقع هذه التأخيرات قدرة الأفراد على تأمين ظروف معيشية ملائمة في الوقت المناسب.

19 - **المنظورات الإقليمية** - تتناول الأطر الإقليمية لحقوق الإنسان، مثل الميثاق الاجتماعي الأوروبي المنقح، القدرة على تحمل تكاليف السكن. وتشدد هذه الأطر على الحاجة إلى اتخاذ تدابير لجعل سعر السكن في متناول أولئك الذين يفقدون إلى الموارد⁽²⁰⁾ وعلى أهمية الحفاظ على القدرة على تحمل تكاليف السكن للأسر المعيشية المنخفضة الدخل. ورأت اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان أن تقييم القدرة على تحمل التكاليف يجب أن يتجاوز مقاييس متوسط القدرة على تحمل تكاليف السكن، وأن ينظر في نسبة التكلفة إلى الدخل بالنسبة لأفقر الأسر⁽²¹⁾. ويجب على الدول الأطراف أن تكفل عدم الإفراط في وقت الانتظار لتخصيص السكن الاجتماعي دون سبل انتصاف⁽²²⁾. ويشدد الميثاق الاجتماعي الأوروبي أيضا على الحاجة إلى نظم شاملة لاستحقاقات الإسكان لحماية الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض والمحرومة⁽²³⁾. ويجب أن يكون الحصول على الاستحقاقات والإسكان الاجتماعي خاليا من التمييز، ويجب ألا تتقطع الخدمات الأساسية⁽²⁴⁾. وتشدد اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب على أنه يجب على الدول

(20) الميثاق الاجتماعي الأوروبي (المنقح) لمجلس أوروبا، 1996، المادة 31 (3).

(21) European Committee of Social Rights, *Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) v. Slovenia*, Complaint No. 53/2008, Decision on the Merits, 8 September 2009, para. 72.

(22) انظر European Committee of Social Rights, *International Movement ATD Fourth World v. France*, Complaint No. 33/2006, Decision on the Merits, 5 December 2007, paras. 89–101 and 131.

(23) انظر اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان، استنتاجات عام 2003، السويد؛ واللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان، استنتاجات عام 2019، اليونان.

(24) انظر اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان، استنتاجات عام 2019، تركيا؛ واللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان، استنتاجات عام 2003، فرنسا.

ضمان الإسكان الميسور التكلفة، وتوسيع برامج الإسكان وحماية حيازة المستأجرين، وقد حددت تدابير لمعالجة القدرة على تحمل التكاليف، مثل الإعانات وضوابط الإيجار⁽²⁵⁾.

20 - الاعتراف القانوني الوطني - يشير ما يقرب من 40 في المائة من دساتير العالم إلى السكن أو الحق في السكن، في حين أن العديد من الدول لديها أيضا تشريعات على الصعيد المركزي أو دون الوطني تمنح حقوقا في السكن قابلة للإنفاذ⁽²⁶⁾. وعلى الرغم من ذلك، هناك ندرة في الاجتهادات عندما يتعلق الأمر بما قد يعنيه الإسكان الميسور التكلفة أو يستتبعه بموجب القانون. وفي هذا الصدد، فإن أفضل الأمثلة على الاجتهادات القانونية الوطنية تتبع من الدول الأوروبية مثل مملكة هولندا، أو دساتير ما بعد الحرب الباردة في دول مثل جنوب أفريقيا. وهناك أيضا بعض الأمثلة دون الوطنية، مثل قضية *ماونت لوريل*⁽²⁷⁾ البارزة في الولايات المتحدة الأمريكية، التي لم تتكرر منذ ذلك الحين في بقية أنحاء البلد. وإجمالاً، هناك افتقار إلى الاعتراف القانوني الوطني الكافي بالسكن الميسور التكلفة واللائق.

ألف - القدرة على تحمل تكاليف السكن: احترام الحق

21 - التزام ثلاثي - إن واجب ضمان السكن الميسور التكلفة متعدد الأوجه: فالدول مكلفة باحترام الحق في السكن اللائق وحمايته وإعماله. وينطوي الالتزام بالاحترام على الامتناع عن التدخل المباشر أو غير المباشر في حقوق السكن. وينطبق ذلك بشكل خاص على عمليات الإخلاء بسبب عدم دفع الإيجارات أو الرهون العقارية أو النفقات المتعلقة بالإسكان. وينصب التركيز الأساسي على منع عمليات الإخلاء هذه، لا سيما عندما يمكن لاستحقاقات الضمان الاجتماعي أو الإسكان أن تحل مسائل الدفع⁽²⁸⁾. وينبغي أن تكون عمليات الإخلاء بسبب حبس الرهن العقاري أو متأخرات الإيجار هي الملاذ الأخير، ولا ينظر فيها إلا بعد استكشاف بدائل مثل استحقاقات الإسكان الطارئة، أو إعادة هيكلة الديون، أو الانتقال إلى مساكن ميسورة التكلفة تفي بمعايير السكن اللائق⁽²⁹⁾.

22 - تدابير ما بعد الإخلاء - في الحالات التي يكون فيها الإخلاء أمراً لا مفر منه، قررت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أنه لا ينبغي جعل الأفراد بلا مأوى أو عرضة لانتهاكات أخرى للحقوق. ويجب على الدول أن تتخذ التدابير اللازمة، في حدود الموارد المتاحة، لتوفير سكن بديل أو إعادة التوطين أو إتاحة إمكانية الحصول على أراضٍ منتجة للمتضررين⁽³⁰⁾. وشددت قضية بارزة، هي

(25) انظر اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، المبادئ والتوجيهات بشأن تنفيذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، 2010.

(26) Arturs Kucs, Zane Sedlova and Liene Pierhurovica, "The right to housing: international, European and national perspectives", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, vols. 64/65 (2008), p. 118.

(27) Supreme Court of New Jersey, *Southern Burlington County NAACP v. Township of Mount Laurel*, Case No. 92 NJ 158 (1983). وللاطلاع على معلومات بشأن أهمية القضية، انظر Douglas S. Massey and others, *Climbing Mount Laurel: The Struggle for Affordable Housing and Social Mobility in an American Suburb* (Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2013).

(28) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 7 (1997)، الفقرة 13.

(29) المبادئ التوجيهية لإعمال الحق في السكن اللائق (A/HRC/43/43)، الفقرة 38 (ج).

(30) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 7 (1997)، الفقرة 16.

قضية *لوبيز ألبان وآخرين ضد إسبانيا*، على أنه يجب على الدول أن توفر مساكن بديلة، بغض النظر عما إذا كان الإخلاء ناجما عن إجراءات تتخذها الدولة أو الكيانات الخاصة⁽³¹⁾. ويجب أن تكون أماكن الإقامة البديلة على مقربة من السكن الأصلي، مما يمكن المجتمع من الاحتفاظ بإمكانية الوصول إلى المرافق والفرص الحضرية⁽³²⁾.

23 - **اعتبارات الانكماش الاقتصادي** - في أوقات التدهور الاقتصادي وضبط أوضاع المالية العامة، يجب على الدول أن تحمي المهمشين والمحرومين⁽³³⁾. وعلى الرغم من التحديات المالية، يجب على الدول أن تمتنع عن إجراء تخفيضات غير متناسبة في إعانات الإسكان أو استحقاقات الضمان الاجتماعي التي تجعل السكن والضروريات غير ميسورة التكلفة بالنسبة للأسر المعيشية المنخفضة الدخل. وبيع المساكن العامة دون توفير بدائل ميسورة التكلفة لأولئك غير القادرين على تحمل أسعار السوق، أو فرض ضرائب على سكان الإسكان الاجتماعي أو المستأجرين أو أصحاب المنازل دون تقييم الآثار الاجتماعية، يتناقض مع واجب احترام الحق في السكن⁽³⁴⁾. وبالمثل، ينبغي لمقدمي خدمات المرافق العامة تجنب قطع الخدمات الأساسية عن الأسر ذات الدخل المنخفض غير القادرة على تغطية فواتيرها.

24 - **آثار سياسات الاقتصاد الكلي** - يجب على الدول والمصارف المركزية أن تقيم بعناية آثار سياسات الاقتصاد الكلي، بما في ذلك تعديلات أسعار الفائدة، على تمويل الإسكان وتكاليف البناء. ويمكن أن يؤدي الارتفاع المفاجئ في أسعار الفائدة إلى تعطيل بناء المساكن، وإعاقة حياة الأراضي والمساكن، وتساعد الإجراءات، وإلى الإخلاء بسبب عدم القدرة على تحمل التكاليف في نهاية المطاف.

25 - **مسؤولية المؤسسات المالية الدولية** - ينبغي للمؤسسات المالية الدولية أن تمتنع عن فرض أو تشجيع السياسات التي تقلل من الضمان الاجتماعي للأفراد الضعفاء، وبالتالي تعوق الحصول على السكن اللائق. وبدلاً من ذلك، يجب عليها إعطاء الأولوية للجهود التي تعزز القدرة على تحمل تكاليف الإسكان. ومما يؤسف له أن قطاع الإسكان كثيرا ما لا يحظى باهتمام كاف في الإقراض الدولي وتمويل التنمية. وينبغي لإصلاح الهيكل المالي الدولي أن يعطي الأولوية لإتاحة الحصول على سكن ميسور التكلفة.

باء - القدرة على تحمل تكاليف السكن: كفالة الحماية

26 - **تدابير الحماية** - يقتضي الالتزام بالحماية أن تعتمد الدول تدابير تمنع أطرافاً ثالثة من التعدي على الحق في السكن. ويجب تنظيم الأفراد والشركات والجهات الفاعلة في سوق الإسكان والكيانات العقارية والمطورين وشركات البناء والبنوك ومؤسسات تمويل الإسكان من أجل دعم الإسكان الميسور التكلفة واللائق.

(31) E/C.12/66/D/37/2018، الفقرة 9-3.

(32) المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية المتعلقة بعمليات الإخلاء والترحيل بدافع التنمية (A/HRC/4/18، المرفق الأول)، الفقرة 60. وانظر أيضا *Constitutional Court of South Africa, City of Johannesburg Metropolitan Municipality v. Blue Moonlight Properties 39 (Pty) Ltd*, Case No. CCT 11/37 [2011] ZACC 33, Judgment, 1 December 2011, para. 104 (iv).

(33) E/C.12/2007/1، الفقرة 4.

(34) انظر *Housing Europe*, “The abolition of the tax for Dutch social housing landlords results in immediate commitments to better housing”, 15 July 2022.

وتؤكد المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان دور الدولة في تنظيم كيانات الأعمال التجارية لاحترام حقوق الإنسان.

27 - إمكانية حصول ذوي الدخل المنخفض على السكن - يجب على الدول أن تنظم وترصد وتتخذ الأحكام التي تضمن إمكانية حصول ذوي الدخل الضئيل أو الذين لا يحصلون على أي دخل على الإطلاق على السكن. ويجب أن تمكن التشريعات المستأجرين من الاعتراض على إيجارات السوق الأعلى بكثير من المتوسط، حتى بعد توقيع اتفاقية الإيجار. وعلاوة على ذلك، يجب مراجعة اللوائح المتعلقة بفحص المستأجرين لمنع الاستبعاد التمييزي على أساس عدم استقرار الدخل.

28 - لوائح للحد من المضاربة - يجب أن تحمي لوائح الإسكان والبنوك المستهلكين وتكافح المضاربة على الإسكان. ويمكن لتشريعات تقسيم المناطق أن تفرض إدماج الإسكان الميسور التكلفة في مشاريع التنمية. وينبغي للدول أن تقيّد عمليات الإخلاء التي يقوم بها أصحاب المنازل والمؤسسات المالية الخاصة، وأن تشترط أن تتاح للمستأجرين خيارات دفع معقولة قبل الإخلاء. ويعد الاتساق في إجراءات الإخلاء وتدريب صانعي القرار على تطبيق المعقولة والتناسب أمرين حيويين. وبالإضافة إلى ذلك، يعتبر وضع اللوائح ضروريا لضمان عدم قدرة شركات المرافق العامة على قطع إمدادات المياه والكهرباء تماما عندما تكون الأسر غير قادرة على دفع فواتيرها⁽³⁵⁾.

29 - مراقبة القدرة على تحمل التكاليف ونشر المعلومات - يكتسي الرصد المنتظم للقدرة على تحمل تكاليف السكن وتأثيره الديموغرافي أهمية بالغة. وينبغي للدول أن تنشر معلومات إحصائية عن القدرة على تحمل تكاليف السكن وأن تعزز الشفافية والمساءلة.

30 - الوصول إلى سبل الانتصاف والتعويض القانونية - يجب على الدول، ولا سيما تلك التي يزعم أن السكن فيها محمي قانونا أو دستوريا، أن تكفل الحصول على المساعدة القانونية والمشورة والتمثيل الميسور التكلفة من أجل الانتصاف والتعويض عند انتهاك الحق في السكن⁽³⁶⁾. ولا تكون التشريعات أو الأطر التنظيمية التي تهدف إلى مراقبة الإيجارات أو منع الإخلاء كافية إذا كان المستأجرون غير مدركين أو يفتقرون إلى سبل التماس العدالة لحماية حقوقهم⁽³⁷⁾.

جيم - القدرة على تحمل تكاليف السكن: الالتزام بالوفاء

31 - الأعمال التدريجي - يتطلب الالتزام بإعمال الحق في السكن اللائق اتخاذ تدابير تشريعية وإدارية وتدابير تتعلق بالميزانية لضمان حصول كل فرد على سكن لائق وميسور التكلفة. وبالنسبة لأقل البلدان نموا، قد تتطلب معالجة القدرة الكاملة على تحمل تكاليف السكن استثمارات غير مجدية على الفور، رغم أنه لا يمكن السماح للمكاسب التي تحققت بالفعل بالتدهور بموجب مبدأ عدم التراجع. ويميز الالتزام بالوفاء بين الجوانب الفورية والجوانب التي يمكن تحقيقها تدريجيا. وكلما زاد ثراء أي بلد، قل عذره للفشل في ضمان

(35) للاطلاع على مناقشة حول الكيفية التي يمكن بها لمقدمي الخدمات ضمان القدرة على تحمل تكاليف خدمات المياه والصرف الصحي ومنع انقطاع الخدمات، انظر A/HRC/30/39، الفقرات 62-70.

(36) انظر، على سبيل المثال، A/HRC/7/16/Add.3.

(37) انظر المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، سافيتش ضد صربيا، الطلبات رقم 22080/09 و 56465/13 و 73656/14 و 75791/14 و 626/15 و 629/15 و 634/15 و 1906/15.

الإسكان الميسور التكلفة للجميع. ويجب على كل دولة أن تؤمن على الفور الضروريات الأساسية التي تحمي من العناصر الطبيعية، وتعزز حياة آمنة وكريمة. ومن الأولويات معالجة التشرد، لا سيما بالنسبة لأولئك الذين يعيشون في الشوارع أو في مساكن غير لائقة للغاية.

32 - **الاستفادة من الموارد المتاحة إلى أقصى حد ممكن** - في حين يجب على الدول أن تضمن على الفور عناصر الإسكان الأساسية، يجب عليها أيضا أن تتخذ تدابير تدريجية في حدود مواردها المتاحة. وتشدد المادة 2 (1) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على التزام كل دولة بإعمال الحق في السكن اللائق خطوة خطوة، بأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، مع تجنب التدابير التراجعية التي تضعف الحماية القائمة لهذا الحق. ومن ثم، يفرض العهد التزاما بالتحرك بأكبر قدر ممكن من السرعة والفعالية نحو تحقيق هذا الهدف وتجنب التدابير التراجعية⁽³⁸⁾. ويدعو المقرر الخاص إلى التدخل بقوة في أسواق الإسكان والأراضي، وإنشاء المساكن الاجتماعية، وتعديل السياسات الضريبية لتعزيز القدرة على تحمل التكاليف⁽³⁹⁾، ولا سيما فيما يتعلق بالنساء، والأشخاص الذين يعانون من التشرد، والشعوب الأصلية، والأقليات، والأشخاص ذوي الإعاقة، وسكان المستوطنات العشوائية، والأسر المعيشية المتوسطة والمنخفضة الدخل.

33 - **تدابير شاملة** - يمكن اتخاذ تدابير فورية، مثل وضع استراتيجيات وطنية للإسكان قائمة على الحقوق⁽⁴⁰⁾ وسن لوائح لفرض ضرائب عادلة على الأراضي والممتلكات والإسكان، حتى بموارد محدودة. وتسهم هذه الخطوات في تعبئة الموارد لضمان القدرة على تحمل تكاليف السكن.

34 - **المشاركة الشاملة للجميع** - ينبغي للدول أن تشرك جميع مستويات الحكومة، والمجتمع المدني، ومجموعات الأقليات، والشعوب الأصلية، والنساء، والأطفال، والشباب، وكبار السن، والأشخاص ذوي الإعاقة، إلى جانب القطاع الخاص، في التصدي لتحديات القدرة على تحمل تكاليف السكن⁽⁴¹⁾. وتصمم المشاركة الشاملة للجميع الاستجابات للاحتياجات المتنوعة. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تؤدي عملية صنع القرار التي يهيمن عليها الذكور في تخطيط المدن إلى تصاميم حضرية يتم فيها تجاهل قرب الخدمات الأساسية⁽⁴²⁾. وتضمن المشاركة الشاملة للجميع توافق استراتيجيات الإسكان مع الاحتياجات الفعلية وتنفيذ سياسة الجودة.

ثالثا - قياس القدرة على تحمل تكاليف السكن

35 - **أهمية القياس** - يمثل القياس الدقيق للقدرة على تحمل تكاليف السكن أمرا محوريا لرصد التقدم المحرز وابتكار الاستجابات لضمان إمكانية حصول الجميع على السكن. ويؤكد قرار جمعية موئل الأمم المتحدة بشأن السكن اللائق للجميع في حزيران/يونيه 2023 على أهمية الأهداف القابلة للقياس والجداول الزمنية وآليات الرصد الفعالة (الفقرتان 11 و 12). ويشدد القرار على ضرورة مراعاة مختلف فئات الدخل

(38) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 3 (1990)، الفقرة 9.

(39) انظر A/HRC/16/42/Add.3 و A/HRC/4/18/Add.2 و A/HRC/7/16/Add.2.

(40) انظر A/HRC/37/53.

(41) انظر A/HRC/10/7/Add.3.

(42) انظر A/HRC/40/61/Add.2.

والإدماج الاجتماعي والاقتصادي والثقافي للمجتمعات المهمشة والمشردين والذين يعيشون في أوضاع هشّة، فضلا عن أنماط الفصل المكاني.

36 - **المؤشرات السياقية** - لا يمكن قياس القدرة على تحمل تكاليف السكن بمقياس عالمي واحد⁽⁴³⁾. ولا توجد مؤشرات مثالية، والمؤشرات المشتركة لها فوائد وقيود.

37 - **المؤشرات الرئيسية** - تشمل المؤشرات الشائعة للقدرة على تحمل تكاليف الإسكان نسب سعر السكن إلى الدخل، ونسب الإنفاق على الإسكان إلى الدخل، والدخل المتبقي بعد تكاليف الإسكان. كما أن التقييمات النوعية، مثل الدراسات الاستقصائية التي تقيس تصور المستأجرين للقدرة على تحمل تكاليف الإسكان، هي أيضا قيّمة⁽⁴⁴⁾.

38 - **مكونات المؤشرات** - تشمل معظم مؤشرات القدرة على تحمل تكاليف السكن تكاليف السكن ودخل الأسرة المعيشية. وعلى سبيل المثال، تشير نسبة سعر السكن إلى الدخل إلى متوسط الرواتب السنوية اللازمة لشراء منزل متوسط السعر، في حين أن نسبة الإنفاق على الإسكان إلى الدخل هي تكلفة السكن السنوية مقسومة على دخل الأسرة السنوي. ومعدل العبء الزائد لتكلفة الإسكان، وهو فرع من نسبة الإنفاق على الإسكان إلى الدخل، هو نسبة الأسر المعيشية التي تتفق أكثر من 30-50 في المائة من دخلها المتاح على الإسكان. وبدون تصنيف قائم على مستويات الدخل أو الخصائص الاجتماعية الأخرى، فإن هذه النسب لا تبين بشكل كاف من يمكنه الحصول على سكن ميسور التكلفة. وبالمثل، لا تتناول هذه المؤشرات مسألة السكن اللائق.

39 - **عتبة القدرة على تحمل التكاليف** - يرى العديد من البلدان أن السكن الميسور التكلفة يعني أن ينفق الأفراد أو الأسر المعيشية أقل من 30 في المائة من الدخل المتاح على النفقات المتصلة بالإسكان، أو أقل من ثلاثة دخول سنوية للأسر المعيشية لاقتناء المساكن⁽⁴⁵⁾.

40 - **حدود النسب** - لا يمكن لنسب الإنفاق على الإسكان إلى الدخل أن تستوعب تماما أوجه الضعف المحددة للأسر المعيشية، ولا سيما تلك التي تخصص أقل من 30 في المائة من الدخل المتاح للإسكان. وهي تهمل الإنفاق فوق المتوسط على الضروريات غير السكنية بسبب عوامل مثل الإعاقة أو العمر أو الصحة. وبالإضافة إلى ذلك، قد تتغاضى عن التكاليف والنفقات المتصلة بتكوين الأسر المعيشية. فعلى سبيل المثال، قد تواجه أسرة معيشية مكونة من شخصين تتفق أكثر من 30 في المائة على الإسكان مخاطر فقر أقل من الأسرة المعيشية الوحيدة الوالد ذات الإنفاق المماثل، مما يؤكد محدودية هذه النسب.

41 - **نهج الدخل المتبقي** - يقوم نهج الدخل المتبقي إزاء القدرة على تحمل تكاليف السكن، الذي يتماشى بشكل وثيق مع الحق في مستوى معيشي لائق، بتقييم ما إذا كانت الأسر المعيشية لديها دخل كاف بعد تكاليف السكن للسلع والخدمات الأساسية، مما يضمن الكرامة والمشاركة المجتمعية⁽⁴⁶⁾. وبدلا من

(43) انظر Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), "HC.1.5. Overview of affordable housing indicators", 27 May 2021.

(44) المرجع نفسه.

(45) UN-Habitat, "The global housing affordability challenge: a more comprehensive understanding of the housing sector", Urban Data Digest, version 2, May 2019, pp. 4 and 6.

(46) انظر OECD, "HC.1.5. overview of affordable housing indicators", 27 May 2021.

النسب، بحسب هذا النهج التفاوت بين تكاليف السكن ودخل الأسرة، استنادا إلى سلة شاملة من السلع والخدمات الضرورية للعيش بكرامة⁽⁴⁷⁾. وهو يعكس عن كثب تعريف القدرة على تحمل تكاليف السكن الذي وضعتة اللجنة الأوروبية للحقوق الاجتماعية⁽⁴⁸⁾.

42 - **النظر في الاحتياجات المعقدة** - من الجائز أن نهج الدخل المتبقي لا يزال يتجاهل الاحتياجات الفريدة للأفراد ذوي الإعاقة أو ذوي المتطلبات المتعلقة بالصحة، الذين قد يحتاجون إلى سلع وخدمات إضافية للحفاظ على الكرامة داخل المجتمع.

43 - **مؤشرات بديلة** - حاولت بعض البلدان، مثل كندا، تصنيف الأسر وفقا لما إذا كان لديها "حاجة سكنية أساسية" أم لا. ففي كندا، يعتبر أن للأسرة المعيشية حاجة أساسية للإسكان إذا لم تستوف إحدى العتبات المستخدمة لقياس كفاية السكن أو القدرة على تحمل تكاليفه أو ملاءمته. وفي جوهره، يجمع هذا القياس بين قياس القدرة على تحمل تكاليف السكن وكون السكن لائقا وكونه ملائما. ومع ذلك، يجادل النقاد بأن هذا يتجاهل التشرّد⁽⁴⁹⁾.

44 - **نهج متعدد المؤشرات** - يتطلب قياس القدرة على تحمل تكاليف الإسكان دائما استخدام مؤشرات متعددة. ويسلط المقرر الخاص الضوء على أهمية إشراك المجتمعات المحلية وصناع القرار والمهنيين في اختيار المؤشرات. ويكتسي النظر إلى "التجربة الحية" للمجتمعات المحرومة أهمية بالغة، مع التركيز على الرصد التشاركي لتحسين عملية صنع القرار وضمان التغيير الدائم⁽⁵⁰⁾.

45 - **ما وراء قياس القدرة على تحمل التكاليف** - من الأهمية بمكان التمييز بين قياس القدرة على تحمل التكاليف وتقييم إعمال الحق في السكن اللائق. ولا يشمل تقييم الحق في السكن اللائق الحصول على سكن ميسور التكلفة فحسب، بل يشمل أيضا مؤشرات عملية مثل القدرة على الاعتراض على تكاليف السكن التعسفية من خلال الطرق الإدارية أو القضائية.

46 - **جمع البيانات القائم على المبادئ** - يتطلب قياس التقدم المحرز نحو الإسكان الميسور التكلفة جمع بيانات شاملة. ويجب أن تتماشى البيانات مع المبادئ الرئيسية لحقوق الإنسان: المساواة والجودة العالية والمشاركة والشفافية والوصول إلى المعلومات والخصوصية⁽⁵¹⁾. وينبغي جمع البيانات عن المستفيدين من البرامج، وظروف السكن، وإمكانية اللجوء إلى العدالة، وتصنيفها حسب الخصائص ذات الصلة، مثل العرق والانتماء الإثني والإعاقة والسن ونوع الجنس، مع تحديد الأهداف والجداول الزمنية⁽⁵²⁾.

(47) انظر، Michael E. Stone, "What is housing affordability? The case for the residual income approach", *Housing Policy Debate*, vol. 17, No. 1 (2006).

(48) European Committee of Social Rights, *European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA) v. France*, Case No. 39/2006, Decision on Merits, 5 December 2007, para. 122.

(49) مساهمة مقدمة من مكتب محامي الإسكان الفيدرالي في كندا، نيسان/أبريل 2023.

(50) انظر www.nlb.ie/. وانظر أيضا المساهمة الواردة من منظمة المشاركة وممارسة الحقوق، نيسان/أبريل 2023.

(51) انظر International Network for Economic, Social and Cultural Rights, *Collective Position: Data for Economic, Social and Cultural Rights* (2022).

(52) A/HRC/37/53، الفقرات 91 و 93-94.

- 47 - الموازنة بين الإحصاءات وقيم حقوق الإنسان - ينبغي ألا تعتمد استراتيجيات الإسكان على الإحصاءات وحدها وأن تغفل عن قيم حقوق الإنسان التي تقوم عليها أهداف هذه الاستراتيجيات.
- 48 - المبادئ التوجيهية لقياس الامتثال للسياسات - وضعت مبادئ توجيهية لقياس سياسات الإسكان في السوابق القضائية ذات الصلة، وهي تشمل إطاراً زمنياً معقولاً للعمل، وتقدماً قابلاً للقياس نحو إعمال الحق في السكن اللائق، وأدلة على التمويل المتسق مع الموارد المتاحة⁽⁵³⁾.

رابعاً - تأثير عدم القدرة على تحمل تكاليف الإسكان

- 49 - تضائل الرفاهية - كثيراً ما يفتقر الأفراد والمجتمعات الذين يعانون من عدم القدرة على تحمل تكاليف السكن، ومعظمهم من الأشخاص الذين ينتمون إلى الفئات المهمشة والمحرومة، إلى تأمين الحياة ويضطرون إلى العيش في مساكن غير رسمية ودون المستوى تقتصر إلى الحماية من المخاطر الصحية مثل الحرارة أو البرودة أو الرطوبة أو المخاطر الهيكلية.

ألف - التأثير المضاعف لعدم القدرة على تحمل تكاليف السكن على الحقوق

- 50 - أثر عدم القدرة على تحمل تكاليف السكن على الجوانب الأخرى للحق في السكن اللائق - يتردد صدق القدرة على تحمل النفقات المتصلة بالسكن في جميع جوانب الحق في السكن اللائق، على النحو المبين من جانب اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في التعليق العام رقم 4 (1991). ويشمل ذلك أمن الحياة القانوني، وتوافر الخدمات، والمواد والمرافق والبنية التحتية، والقابلية للسكن، وإمكانية الوصول، والموقع⁽⁵⁴⁾.

- 51 - انعدام أمن الحياة وعمليات الإخلاء القسري - يعاني الأفراد غير القادرين على تحمل نفقات السكن من انخفاض أمن الحياة، مما يزيد من تعرضهم لعمليات الإخلاء القسري. وقد ينجم ذلك عن التأخر في دفع الإيجار أو مدفوعات الرهن العقاري أو تكاليف السكن الأخرى، مما يدفع هؤلاء الأفراد إلى شغل مساكن دون حياة معترف بها قانوناً. وتؤثر عمليات الإخلاء بشكل غير متناسب على السكان ذوي الدخل المنخفض والضعفاء. وتشير الدراسات إلى أن أكثر من نصف المستأجرين الذين يواجهون الإخلاء ينفقون أكثر من 50 في المائة من دخلهم على الإيجار، وترتفع هذه النسبة إلى أكثر من 60 في المائة بالنسبة للشباب، وأن أكثر من 90 في المائة من حالات الإخلاء تعزى إلى المتأخرات⁽⁵⁵⁾. ويعاني أولئك الذين يواجهون الإخلاء أو حتى التهديد بالإخلاء من مخاطر صحية وعدم استقرار في العمل وضعف التعليم. وينبغي معالجة أثر عدم استقرار الإسكان على الرفاه العام معالجة كلية.

- 52 - الحصول على الخدمات الأساسية - يؤثر عدم القدرة على تغطية تكاليف السكن على إمكانية الحصول على الخدمات والمواد والمرافق والبنية التحتية الضرورية لمختلف الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

(53) European Committee of Social Rights, *Autism Europe v. France*, Case No. 13/2000, Decision on Merits, 4 November 2003.

(54) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 4 (1991)، الفقرة 8.

(55) Sarah Zell and Scott McCullough, *Evictions and Eviction Prevention in Canada* (Winnipeg, Institute of Urban Studies, University of Winnipeg, 2020), pp. 11–12.

والثقافية، مثل المياه والمرافق الصحية والطاقة والنقل. وتشير الدراسات إلى أن الطلاب ذوي الدخل المنخفض يفوتون الأنشطة الأكاديمية بسبب عدم القدرة على تحمل تكاليف وسائل النقل.

53 - **السكن غير اللائق والحصول على الخدمات الأساسية** - كثيرا ما يعيش الأفراد الفقراء والأسر المعيشية الفقيرة في مساكن دون المستوى المطلوب، بما في ذلك المستوطنات العشوائية، مع إمكانية محدودة أو معدومة للحصول على الخدمات الأساسية. فالإسكان الباهظ التكلفة يدفع الناس إلى مساكن غير صالحة للسكن وغير منظمة، مما يسهم في الاكتظاظ وانعدام الأمن وزيادة التعرض للكوارث الطبيعية أو الأخطار البيئية. وينبغي للدول أن تكفل الإنفاق العام الكافي على الإسكان الميسور التكلفة وأن تعزز السياسات المتعلقة بالسكن الذي يمكن الحصول عليه بين من يعيشون في فقر⁽⁵⁶⁾.

54 - **دور الموقع في القدرة على تحمل التكاليف** - غالبا ما يقع السكن الميسور التكلفة بعيدا عن مراكز المدن وأماكن العمل والخدمات الصحية والمدارس، مما يؤدي إلى ارتفاع تكاليف النقل التي تعيق الوصول إلى حقوق الإنسان الأخرى مثل التعليم. وتؤدي التفاوتات الاقتصادية والاجتماعية إلى نتائج غير متكافئة في مجال الإسكان وإلى تفاوتات جغرافية⁽⁵⁷⁾.

55 - **التأثير على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الأخرى** - يقوض عدم القدرة على تحمل تكاليف السكن دائما العديد من حقوق الإنسان المترابطة، بما في ذلك الحق في الغذاء، ومياه الشرب المأمونة، والمرافق الصحية، والصحة، والتعليم، والعمل، والتوظيف، والحياة الأسرية، على النحو الذي نوقش أعلاه.

باء - التمييز في السكن والفصل المكاني⁽⁵⁸⁾

56 - **مكافحة التمييز والفصل المكاني** - عندما تحرم التشريعات فئات سكانية من الحصول على سكن ميسور التكلفة، يجب على الدول أن تعدل هذه القوانين أو تلغيها لتتماشى مع مبادئ عدم التمييز⁽⁵⁹⁾. ويجب على الدول أن تضمن ممارسة الحقوق بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية دون أي تمييز. وهذا التزام فوري من التزامات الدولة، ولا يخضع للإعمال التدريجي. وعندما يؤدي الفصل المكاني - في هذه الحالة بين أولئك الذين لا يستطيعون تحمل تكاليف السكن اللائق وبقية المجتمع - إلى تآكل التمتع بحقوق الإنسان على قدم المساواة، سواء بسبب إجراءات الدولة أو القطاع الخاص أو تقاعسها، يجب على الدول أن تعمل على إنهاء هذا الفصل ومعالجة العواقب السلبية على المتضررين.

57 - **الجهات الفاعلة الخاصة والعامة** - يمكن أن ينبع التمييز في السكن من جهات فاعلة عامة أو خاصة، سواء كان رسميا أو موضوعيا، مباشرا أو غير مباشر. وعادة ما يكون التمييز على أسس متعددة منقاطعة، مثل الدخل أو الطبقة الاجتماعية أو نوع الجنس أو العرق أو الطائفة أو الإثنية أو الدين، مما يتطلب استجابات سياسية شاملة دقيقة. ويجب على الدول أن تتصدى للتمييز من المجالين العام

(56) A/HRC/21/39، الفقرة 79.

(57) انظر Vicente Silva، "The potential impact of the right to housing to address vertical inequalities"، in *Human Rights and Economic Inequalities*، Gillian MacNaughton، Diane Frey and Catherine Porter، eds. (Cambridge University Press، 2021).

(58) للاطلاع على تقييم شامل، انظر A/76/408 و A/HRC/49/48.

(59) انظر A/HRC/22/46/Add.1.

والخاص وأن تجري عمليات منتظمة لجمع البيانات وإجراء الدراسات لفهم أثره غير المتناسب على مجموعات مثل النساء والأقليات والشعوب الأصلية والأشخاص ذوي الإعاقة.

58 - **معالجة التهميش** - يؤدي عدم القدرة على تحمل تكاليف السكن إلى زيادة تهميش الأفراد والجماعات. وتتطلب الفئات التي سبق التمييز ضدها اهتماما خاصا⁽⁶⁰⁾. فعلى سبيل المثال، يواجه الأفراد ذوو الإعاقة من مجموعات الأقليات مزيدا من الضعف، مما يستلزم وضع برامج وتدابير مصممة خصيصا لمعالجة أوجه عدم المساواة. ففي الاتحاد الروسي، على سبيل المثال، يستبعد تعريف "الأسرة" جميع المثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية تقريبا من الاستفادة من برامج القدرة على تحمل تكاليف السكن⁽⁶¹⁾. كما يواجه الأشخاص عديمو الجنسية، أو الأقليات التي تتمتع بوضع عديمي الجنسية بحكم الأمر الواقع في العديد من البلدان، مثل الروما، صعوبات في الحصول على سكن ميسور التكلفة، مما يؤدي بهم إلى السكن العشوائي⁽⁶²⁾.

59 - **الحصول على السكن العادل للجميع، بما في ذلك المهاجرون** - يجب على الدول أن تكفل تمتع كل فرد بالحق في السكن اللائق دون تمييز، بما في ذلك المهاجرون. والدول التي تعاقب مقدمي خدمات الإسكان على تأجير المساكن للعمال المهاجرين ذوي الوضع غير القانوني تزيد من احتمال أن يعيش الأشخاص المتضررون في ظروف دون المستوى المطلوب⁽⁶³⁾. وينبغي تنفيذ البرامج التي تعالج عدم القدرة على تحمل تكاليف السكن بالنسبة للفئات المهمشة عند الحاجة، ومنح الفئات المحرومة فرصا منصفة للحصول على موارد الإسكان اللائق دون تمييز.

جيم - التحديات في الحياة العامة بسبب عدم القدرة على تحمل التكاليف

60 - **الحواجز التي تحول دون المشاركة** - الحق في المشاركة في الشؤون العامة والتصويت والسعي للحصول على المناصب منصوص عليه في قانون حقوق الإنسان⁽⁶⁴⁾. ومع ذلك، يمكن أن يكون التصويت صعبا بالنسبة للأفراد ذوي الدخل المنخفض لأنهم غالبا ما يكونون في وظائف غير مستقرة، مما يجعل من الصعب عليهم إيجاد الوقت للتصويت. وبالإضافة إلى ذلك، فإن مواقع الإسكان النائية وخيارات النقل المحدودة تعيق قدرتهم على الوصول إلى مراكز الاقتراع، مما يؤثر على مشاركتهم السياسية⁽⁶⁵⁾.

61 - **دور المشاركة في معالجة القدرة على تحمل التكاليف** - المشاركة أمر محوري في معالجة القدرة على تحمل تكاليف السكن. ومن الضروري ضمان مشاركة الأفراد الذين يكافحون مع مساكن لا يمكن تحمل

(60) انظر، على سبيل المثال، E/C.12/CRI/CO/5 (كوستاريكا)، و E/C.12/ETH/CO/1-3 (اثيوبيا)، و E/C.12/IND/CO/5 (الهند).

(61) مساهمة مقدمة من مؤسسة SPHERE ومنظمة Coming Out، نيسان/أبريل 2023.

(62) انظر Ben Gronowski، "The right to a nationality and the right to adequate housing: an analysis of the intersection of two largely 'invisible' human rights violations"، *Statelessness and Citizenship Review*، vol. 1, No. 2 (2019).

(63) International Labour Organization، *Home Truths: Access to Adequate Housing for Migrant Workers* (Geneva, 2022)، p. 14. وانظر أيضا United Nations، "Peru: renting housing to migrants should not be penalized, say UN experts"، 22 May 2023.

(64) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 25 (1996)، الفقرة 1.

(65) A/72/502، الفقرات 26-29.

تكاليفها في الحياة العامة. ويمكن لرؤى أولئك الذين لديهم تجارب معيشية أن تقيد صانعي السياسات وتعزز الاستجابات لمسألة القدرة على تحمل تكاليف الإسكان. وينبغي إيلاء الاهتمام للفئات المستبعدة تاريخياً وينبغي توفير الترتيبات التيسيرية المعقولة لها لضمان المشاركة على قدم المساواة.

دال - وصم عدم القدرة على تحمل تكاليف السكن

62 - الارتباط بالوصم - يمكن أن يرتبط الحصول على سكن ميسور التكلفة بالوصم والتحيز ضد الأسر والأفراد ذوي الدخل المنخفض. وعلى الرغم من أن عدم القدرة على تحمل تكاليف السكن ناجم عن عوامل هيكلية مختلفة، لا يزال هناك اعتقاد خاطئ بأن عدم القدرة على تحمل تكاليف السكن اللائق يعني الفشل الشخصي. ويولد هذا الاعتقاد الخاطئ وصمة العار والتحيز ضد الملايين في جميع أنحاء العالم.

63 - المساعدة المتبادلة والتجريم - تلجأ المجتمعات ذات الدخل المنخفض إلى آليات المساعدة المتبادلة لمواجهة ارتفاع تكاليف المعيشة. ومع ذلك، فإن الحصول على الضروريات مثل الكهرباء، ومنع الإخلاء، أو الحصول على المياه في المستوطنات غير الرسمية يمكن أن يؤدي إلى التجريم. وينبغي وقف تجريم أنشطة التضامن. وشملت تدابير التضامن الجماعي الرامية إلى الحصول على مساكن وتشبيدها من جانب أولئك الذين سيقومون في هذه المساكن ويديرونها إتاحة الحصول على الأراضي، والإسكان المبني ذاتياً، والصناديق الاستثمارية لأراضي المشاع، والحصول على المياه والمرافق الصحية والكهرباء. وينبغي للدول أن تتسامح مع هذه التدابير وأن تشجعها. وينبغي تنفيذ تدابير لضمان الحصول على المياه المأمونة والمرافق الصحية والكهرباء وحظر عمليات الإخلاء بسبب المتأخرات. كما أن للتدخلات الرامية إلى ضمان الحصول الكافي على المياه والصرف الصحي أثر إيجابي على السكن⁽⁶⁶⁾.

خامسا - تمكين الإسكان الميسور التكلفة

64 - عدم وجود صيغة محددة - لا ينص قانون حقوق الإنسان على صيغة محددة للدول لضمان السكن الميسور التكلفة للجميع؛ ولا يوجد نهج واحد يناسب الجميع للاستجابات السياساتية في هذه المسألة. وينبغي للدول أن تختار الخيارات الأكثر ملاءمة لظروفها الفريدة، سواء تحققت من خلال تنظيم الجهات الفاعلة الخاصة، أو توفير الإسكان العام، أو الحوافز لمقدمي خدمات الإسكان في القطاع الخاص لتحقيق القدرة على تحمل التكاليف، أو إعانات حيازة الأراضي، أو المساعدة في مواد البناء ونفقات السكن والرهون العقارية وتكاليف الطاقة، أو استحقاقات الضمان الاجتماعي الشامل، أو ضوابط الإيجار أو تجميده، أو مزيج من هذه التدابير.

65 - التعاون الحكومي الدولي - أثناء تصميم وتنفيذ هذه التدابير، من الأهمية بمكان إقامة التنسيق والتعاون بين مختلف مستويات الحكومة. ومن الأهمية بمكان، بالنسبة للدول الاتحادية على وجه الخصوص، أن تتجنب أن يصبح تقسيم السلطات حاجزا أو ذريعة لتجنب معالجة مسائل الإسكان، مع عدم الوضوح بشأن سلطة مختلف مستويات الحكومة، أو قيام مستويات حكومية مختلفة بعرقلة المسؤولية أو نقلها إلى

(66) انظر المساهمات الواردة من التحالف الدولي للموئل وشبكة الحقوق في السكن والأراضي بعد اجتماع الخبراء الذي عقد في 12 تموز/يوليه 2023.

بعضها البعض⁽⁶⁷⁾. وعلى سبيل المثال، ألغت المحكمة الدستورية الاتحادية في ألمانيا قانون الحد الأقصى للإيجارات في برلين، الذي تضمن تجميد الإيجار لمدة خمس سنوات لمعظم المساكن في برلين. وقضت المحكمة بأنه بموجب الدستور الألماني، فإن حكومة ألمانيا الاتحادية وحدها هي التي لها صلاحية تشديد القوانين الاتحادية المتعلقة بالحدود القصوى للإيجارات، وليس ولاية برلين وبرلمانها⁽⁶⁸⁾. وفي بوسطن، تم إيقاف قانون جيم بروكس لتحقيق الاستقرار المجتمعي، وهو قانون أقره مجلس المدينة لتوفير المزيد من الحقوق للمستأجرين، من قبل مجلس ولاية ماساتشوستس⁽⁶⁹⁾.

66 - **عدم التمييز** - يجب أن تحافظ سياسات الإسكان والسياسات الاجتماعية على نهج غير تمييزي، مع إعطاء الأولوية لأكثر الفئات تهيمشا، ويجب أن تكون مصممة لضمان الهدف الشامل المتمثل في توفير السكن الميسور التكلفة للجميع. وعلى الدول أيضا واجب تخصيص أقصى الموارد المتاحة لإعمال الحق في السكن وغيره من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية من خلال تخصيص اعتمادات مناسبة في الميزانية، وفرض الضرائب، وعند الاقتضاء، التعاون الدولي، على النحو المنصوص عليه في المادة 2 (1) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والوارد تفصيله في التعليق العام رقم 3 (1990) للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

67 - **أهمية تدخل الدولة** - ينبغي للدول أن تفكر في اتباع نهج متنوعة لتحديد أكثر توليفة من السياسات والتدابير والفوائد فعالية وكفاءة في سياقها الوطني. وكما سبق بيانه، فإن تدخلات الدولة ضرورية ليس فقط لتيسير الحصول على سكن ميسور التكلفة عن طريق تنظيم الأطراف الثالثة والجهات الفاعلة في قطاع الأعمال في سوق الإسكان، بل أيضا لاحتمال أن تتطلب استثمارات الدولة في الإسكان، وإعانات الإسكان، والخدمات العامة المتصلة بالإسكان، وحيازة الأراضي، والإدارة الفعالة للأراضي، والخدمات الاجتماعية، والحماية الاجتماعية. والدول ملزمة باتخاذ جميع الخطوات الأساسية لضمان السكن الميسور التكلفة للجميع، على النحو المنصوص عليه في التزاماتها الدولية في مجال حقوق الإنسان.

68 - وبشكل عام، يمكن تصنيف التدخلات في أسواق الإسكان على أنها تدابير في جانب العرض أو جانب الطلب. ويمكن أن يؤدي عدم التدخل الكامل أو انسحاب الدولة من سياسات الإسكان، مثل الحد بشكل كبير من توفير الإسكان العام والاجتماعي المباشر أو غير المباشر، إلى نتائج سلبية.

69 - فعلى سبيل المثال، فرض تقديم إعانات أكثر كفاءة وفعالية من حيث التكلفة في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية في الثمانينيات، إلى جانب الاعتماد اللاحق لقانون الإسكان لعام 1980، تحديات كبيرة أمام تمتع الجميع بالحق في السكن اللائق والميسور التكلفة. ومنحت سياسة "الحق في الشراء" جميع المستأجرين في مساكن المجلس العام الذين استأجروا لمدة ثلاث سنوات أو أكثر خيار شراء منازلهم⁽⁷⁰⁾. غير أن هذا التدبير أدى إلى انخفاض في الرصيد المتاح من مساكن المجلس العام،

(67) انظر المساهمة الواردة من المركز الكندي للمساواة في الحق في السكن بعد اجتماع الخبراء الذي عقد في 12 تموز/يوليه 2023.

(68) انظر المحكمة الدستورية الاتحادية، الأمر المؤرخ 25 آذار/مارس 2021 (2 BvF 1/20). البيان الصحفي باللغة الإنكليزية متاح على: www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2021/bvg21-028.html?jsessionid=9D67C235D7F81E4EE95CD5A93E6C9D1C.internet991

(69) انظر، Meghna Chakrabarti and Jamie Bologna, "How Boston's big attempt at rental law reform failed", WBUR, 16 May 2018. واستمر النضال لضمان مراقبة الإيجارات في بوسطن في عهد العمدة وو.

(70) John Boughton, *Municipal Dreams: The Rise and Fall of Council Housing* (Verso, 2018), p. 170

مما حد من فرص التدخل في سوق الإسكان في المستقبل للدولة وقدرتها على معالجة القدرة على تحمل تكاليف الإسكان، مما أدى إلى تغيير المفاهيم الأساسية للالتزامات الدولة فيما يتعلق بالإسكان. كما أدت هذه الخصخصة إلى تفاقم الاستقطاب الاجتماعي، وخفضت إعانات البناء والصيانة بنسبة 43 في المائة، وأدت إلى زيادة التشرد⁽⁷¹⁾ وزادت إيجارات مساكن المجلس بثلاثة أضعاف في جميع أنحاء البلاد⁽⁷²⁾. ووفقاً لبيانات الحكومة نفسها، ساءت القدرة على تحمل تكاليف الإسكان على مدى السنوات الـ 25 الماضية في جميع السلطات المحلية، ولا سيما في لندن والمناطق المحيطة بها⁽⁷³⁾.

70 - وعلى نفس المنوال، أدت الخصخصة الواسعة النطاق لمخزون المساكن المملوكة للدولة سابقاً في بلدان أوروبا الشرقية ما بعد الاشتراكية إلى حدوث انخفاض حاد في الوحدات السكنية المملوكة ملكية عامة، مما حد في نهاية المطاف من قدرة الدولة على التدخل في سوق الإسكان. وأدى التحول الواضح إلى ملكية المساكن كنموذج سائد لتوفير السكن إلى تراجع الدولة عن إحدى وظائفها الأساسية في مجال الرعاية الاجتماعية.

71 - وتجدر الإشارة إلى أن مفهوم "الرفاه"، الذي يصف الإسكان الاجتماعي بأنه قطاع ضئيل ومتخلف للغاية ويخدم حصراً الفقراء فقراً مدقعا وأولئك الذين يعانون من أوجه ضعف اجتماعي إضافية كخدمة "إسعاف" قصيرة الأجل، ليس سياسة تطورت بشكل طبيعي⁽⁷⁴⁾. ويتمشى مفهوم الرفاه مع منظور البنك الدولي القائل بأن إصلاح السياسات والمؤسسات والأنظمة الحكومية ضروري لتعزيز كفاءة سوق الإسكان والابتعاد عن الدعم المحدود القائم على المشاريع من الوكالات العامة المشاركة في إنتاج المساكن وتمويلها⁽⁷⁵⁾. وأثرت توصيات البنك الدولي المتعلقة بالسياسات على استجابات الحكومات للإسكان وأسهمت في أمولة الإسكان في العديد من البلدان، مما أدى إلى ارتفاع كبير في عدد الأفراد والأسر الذين يفتقرون إلى إمكانية الحصول على سكن لائق وميسور التكلفة.

72 - **وضع السوق في مكانه** - من الواضح أنه لا بد من التحول من نهج موجه نحو السوق بالكامل إزاء الإسكان، لصالح نهج تتعاون فيه كل من الدولة والجهات الفاعلة الخاصة لضمان القدرة على تحمل تكاليف السكن للجميع. وينبغي للحكومات أن تضع استجابات مصممة خصيصاً في مجال السياسة العامة، تشمل تدخلات مختلفة في أسواق الإسكان، مثل إعانات الإسكان والإعانات الاجتماعية، والتخفيف من حدة الافتقار إلى الطاقة، وبرامج ملكية المنازل، وخطط الادخار للمساكن، وبرامج ائتمانات الإسكان المواتية، ومبادرات الإسكان العام والاجتماعي والمجتمعي والتعاوني، وتدابير مراقبة الإيجارات، وتعزيز حماية المستأجرين، ومنع الإخلاء، وممارسات البناء التي تركز على الاستدامة، وصيانة وتحديث المساكن، والحد من المساكن الشاغرة، وتحسين إمكانية الحصول على الأراضي والمواد، وإزالة الكربون من الشبكات الكهربائية والإسكان، وتدخلات السياسة العامة الاستباقية لضمان القدرة على تحمل التكاليف مع فرض

(71) المرجع نفسه، الصفحة 169.

(72) المرجع نفسه، الصفحة 175.

(73) United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Office for National Statistics, "Housing affordability in England and Wales: 2022", Statistical Bulletin, 22 March 2023.

(74) Suzanne Fitzpatrick and Beth Watts, "Competing visions: security of tenure and the welfarization of English social housing", *Housing Studies*, vol. 32, No. 8 (2017), pp. 3 and 20.

(75) انظر World Bank, *Housing Enabling Markets to Work* (Washington, D.C., 1993).

سياسات البناء لتحقيق الصافي الصفري، وتحويل المباني الشاغرة إلى وحدات سكنية، وترقيات المستوطنات العشوائية، ومشاريع الأراضي والخدمات، ودعم إنتاج الإسكان الاجتماعي، والسياسات والحوافز الضريبية، واعتماد خطط الإسكان الوطنية، وإنشاء منصات إسكان محلية ووطنية ميسورة التكلفة. وهذه القائمة غير شاملة وتتوقف على الظروف المحددة لكل بلد.

73 - وفي إطار سياسة العمل والسياسة الاجتماعية، يجب على الدول أن تسن تدابير لضمان تحديد الأجور واستحقاقات الضمان الاجتماعي عند مستويات تضمن مستوى معيشي لائق، بما في ذلك الحصول على السكن اللائق، على النحو المنصوص عليه في المادتين 7 و 9 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

74 - **تحديات التنفيذ** - بما أن بعض التدابير الرامية إلى ضمان القدرة على تحمل تكاليف السكن تتطلب موارد كبيرة، فمن الأهمية بمكان أن تحدد الدول أولويات الإجراءات التي تستهدف على وجه التحديد أضعف شرائح السكان، الأمر الذي يطرح مجموعة من التحديات. فعلى سبيل المثال، قد تواجه الدول صعوبات في إعلام هذه الفئات الضعيفة والوصول إليها؛ وقد يكون هناك نقص في الثقة في المؤسسات العامة؛ وقد تقاوم الوكالات المنفذة لسياسات الإسكان إشراك الفئات الضعيفة من السكان في برامجها؛ وقد تكون إجراءات الحصول على الإسكان العام أو استحقاقات الإسكان بيروقراطية للغاية أو مكلفة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن المسائل المتصلة بعدم استخدام الحقوق تنسم بالأهمية، ولا سيما عندما يكون الأفراد غير مدركين لأهليتهم للحصول على استحقاقات معينة أو عندما يرتبط تلقي الإعانات بالوصم والتحيز ضد المستفيدين⁽⁷⁶⁾.

75 - وفي كثير من الأحيان، لا يخلو الإسكان العام وبدلات الإيجار وغيرها من الاستحقاقات التي تمولها الدولة والمصممة لتيسير الإسكان الميسور التكلفة من التمييز أو الاستبعاد على أساس الجنسية أو الإقامة أو غيرها من الأوضاع، أو قد تكون مخصصة للأسر المعيشية التي تستوفي معايير قانونية محددة. وكثيرا ما يؤدي ذلك إلى حالة تستبعد فيها غالبية الفئات الأكثر ضعفا من هذه الاستحقاقات، مما يدفعهم إلى سوق الإسكان غير الرسمي. وبناء على ذلك، يدعو المقرر الخاص بقوة إلى وضع سياسات تسمح بمشاركة نشطة لجميع الفئات السكانية، وتوفير المرونة والتصميم المخصص لمختلف الفئات وظروفها الفريدة.

76 - **توفير الإسكان الاجتماعي والعام** - يشكل الإسكان الاجتماعي والعام، الذي يشار إليه باسم "الإسكان الميسور التكلفة" في بعض البلدان، نهجا سائدا لضمان أن يكون السكن ميسور التكلفة ومتاحا للجميع. وغالبا ما ينظر إلى سنغافورة على أنها مثال إيجابي رئيسي: فهناك أكثر من مليون وحدة موزعة على 24 مدينة و 3 عقارات، تضم أكثر من 80 في المائة من السكان المقيمين في سنغافورة، منهم حوالي 90 في المائة يمتلكون منازلهم⁽⁷⁷⁾. وعلى الرغم من أن النماذج تختلف من بلد إلى آخر، فإن هذه البرامج تهدف عادة إلى توفير سكن مناسب للمستأجرين المؤهلين بأسعار أقل من أسعار السوق. وإذا تم تنفيذ الإسكان الاجتماعي بشكل فعال، يمكن أن يكون استراتيجية ناجحة لزيادة فرص الحصول على سكن ميسور التكلفة للأسر ذات الدخل المنخفض. كما يمكن أن يخلق فرصا للحد من الفصل المكاني، وضمان العيش الكريم وتوليد فرص العمل في قطاع البناء. وينبغي للدول أيضا أن تكفل أن تكون فترات الانتظار للحصول

(76) للاطلاع على مزيد من المعلومات عن مسألة عدم الاستفادة من الحقوق، انظر A/HRC/50/38.

(77) انظر www.hdb.gov.sg/about-us/our-role/public-housing-a-singapore-icon.

على السكن الاجتماعي والعام معقولة⁽⁷⁸⁾. وغالبا ما تواجه برامج الإسكان العام تحديات، مثل البناء دون المستوى، أو استخدام مواد منخفضة الجودة، أو عدم كفاية الصيانة. ولخفض التكاليف، كثيرا ما تقع المساكن العامة في مواقع أقل استصوابا أو تبنى كمجمعات سكنية كبيرة تعوق الاندماج الاجتماعي أو تعزز تركيز الأسر المعيشية المنخفضة الدخل وفصلها في مناطق محددة. ويمكن التخفيف من أثر هذه المسائل أو معالجتها من خلال تقسيم المناطق والتخطيط الحضري الشامل، والملكية العامة على نطاق واسع أو إدارة الأراضي والإسكان، والإدارة المهنية لمخزون الإسكان العام، والنماذج التي تعزز مشاركة المستأجرين في إدارة الإسكان. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي إيلاء الاعتبار لضمان ألا يكون الإسكان الاجتماعي مصمما فقط لأضعف الفئات في المجتمع، بل أن يلبي أيضا احتياجات المستأجرين ذوي الدخل المتوسط. وقد يكون من الحكمة وضع توفير الإسكان الاجتماعي أو العام كعنصر واحد ضمن مجموعة من التدابير التي تتخذها الحكومات المحلية أو الإقليمية أو الوطنية لتحسين الظروف المعيشية للأسر المعيشية المنخفضة والمتوسطة الدخل.

77 - **الإسكان التعاوني** - في بعض البلدان، يسهم الإسكان التعاوني إسهاما كبيرا في توفير الإسكان الميسور التكلفة. وعادة ما ينطوي الإسكان التعاوني على جمعية مستأجرة تقدم وديعة مالية أولية للتعاونية الإسكانية كرأس مال أولي يستخدم بعد ذلك لبناء مساكن أو توسيعها أو شرائها. وإلى جانب التمويل الحكومي التفضيلي أو الحوافز الضريبية لإدارة مخزون المساكن، عادة ما تُجرى التعاونيات الإسكانية للأعضاء بأسعار تقل عن متوسط السوق. ويشارك الأعضاء بنشاط في إدارة الإسكان المملوك للتعاونيات والإشراف عليه، ويتمتعون بحقوق حيازة مضمونة داخل التعاونية إلى أن يختاروا المغادرة. وقد يختلف الإيجار بناء على دخل الأسرة ولكنه عادة ما يكون أقل من أسعار السوق في القطاع الخاص. ويشجع المقرر الخاص الدول على سن قوانين وطنية توفر الحماية القانونية الكافية والحوافز اللازمة لتشكيل رابطات الإسكان التعاوني، إلى جانب أدوات مالية طويلة الأجل لبرامج الإسكان التعاوني. وفي حين أن الإسكان التعاوني يبشر بالخير في ضمان القدرة على تحمل التكاليف، فإنه قد لا يلبي احتياجات الأسر المعيشية المهمشة للغاية بشكل فعال، مثل الأفراد الذين يعانون من التشرد أو المعرضين لخطر التشرد، والذين كثيرا ما يواجهون حواجز كبيرة تحول دون أن يصبحوا أعضاء في رابطة الإسكان التعاوني، بما في ذلك الصعوبات في دفع وديعة العضوية المطلوبة. ويجب الحرص أيضا على ضمان عدم انتشار الفصل المكاني تحت ستار الإسكان التعاوني.

78 - **الإعانات الاجتماعية والسكنية** - اعتمدت الإعانات الاجتماعية وإعانات الإسكان على نطاق واسع في العديد من البلدان لمعالجة القدرة على تحمل تكاليف السكن. وفي حين أن هذه البرامج قد لا تعالج الأسباب الجذرية للقدرة على تحمل تكاليف السكن، فإن دولا مختلفة تفضلها، وهي تتجلى في أشكال مختلفة تتراوح بين الإعانات التي تستهدف فئات سكنية محددة وبرامج دعم الإسكان الأوسع نطاقا التي هي أكبر حجما ولكنها أقل استهدافا. والجانب الحاسم في هذه البرامج هو أن الإعانات ينبغي أن تكون مقرر قانونا (على المستوى الوطني أو الإقليمي أو المحلي)، ويمكن التنبؤ بها، وفعالة، وجوهرية، وشفافة، ويمكن الوصول إليها دون أي شكل من أشكال التمييز. وينبغي للدول أيضا أن تكفل إمكانية وصول المستفيدين من البرامج إلى أكثر من مبادرة واحدة في آن واحد. وقد يلزم بذل جهود إضافية لتمكين الأفراد المستحقين

European Committee of Social Rights, *International Movement ATD Fourth World v. France*, (78) .Complaint No. 33/2006, Decision on the Merits, 5 December 2007, para. 131

من الاستفادة من هذه الاستحقاقات، مع اتخاذ تدابير لمنع الفساد في الحصول على السكن أو غيره من الاستحقاقات الاجتماعية. وبغية رصد التقدم المحرز في تنفيذ البرامج، ينبغي للدول أن تجمع بيانات مصنفة. وتشمل العيوب الشائعة لهذه البرامج محدودية إمكانية الوصول إليها، حيث قد يستبعد الأفراد من أضعف الفئات السكانية بسبب الافتقار إلى الوثائق الشخصية، أو الاستحقاقات القانونية المتعلقة بالإسكان، أو الأمية، أو نقص المعلومات عن هذه المبادرات.

79 - **تدخلات الإيجار** - تقدم حكومات عديدة أيضا مساعدة في الإيجار للمستأجرين لدى الملاك الخاصين، مما يضمن قدرتهم على تحمل إيجارهم. وتختلف تصميمات برامج المساعدة في الإيجار اختلافا كبيرا في معايير الأهلية وطرق التوزيع والسخاء والنطاق. وفي حين أن العديد من برامج المساعدة في الإيجار قد عززت بشكل ملحوظ القدرة على تحمل تكاليف السكن اللائق وإمكانية الحصول عليه للأسر المعيشية المنخفضة الدخل، فإنها قد تؤدي عن غير قصد إلى ارتفاع الإيجارات في سوق الإيجارات الخاصة. وقد يعود جزء كبير من المساعدة في الإيجار في نهاية المطاف بالفائدة على أصحاب العقارات من الشركات والقطاع الخاص، الذين يستفيدون من المساعدة المقدمة في الإيجار وبالتالي يحدون من أثرها على إعادة التوزيع. وهذا يؤكد أهمية اقتران هذه البرامج بحدود قصوى للإيجارات وتدابير لاحتواء الإيجارات⁽⁷⁹⁾. وينبغي للدول أيضا أن تكفل ألا تؤدي المساعدة في الإيجار إلى التمييز، وأن يتمتع المستفيدون بإمكانية الحصول عليها على قدم المساواة مع غيرهم من مقدمي طلبات الحصول على مساكن الإيجار.

80 - وتستخدم تدابير احتواء الإيجارات على نطاق واسع في العديد من البلدان لمعالجة القدرة على تحمل تكاليف السكن. ومع ذلك، كثيرا ما تقابل هذه التدابير بالاعتقاد الخاطئ بأنه "ينبغي للدول ألا تتدخل في السوق الخاصة". وتمثل تدابير احتواء الإيجارات مسألة مثيرة للقلق بالنسبة لمطوري سياسات الإسكان، الذين يخشون الآثار السلبية على جانب العرض في سوق الإسكان⁽⁸⁰⁾.

81 - **سياسة تنظيم الإيجارات** - ينبغي أن تستند أي سياسة فعالة لتنظيم الإيجارات إلى ستة مبادئ أساسية، وهي: الاحتفاظ بقاعدة بيانات للمالكين والإيجارات مع سجلات مفتوحة لجميع الملاك وممتلكاتهم والإيجارات المرتبطة بها؛ وتنفيذ مراقبة الإيجارات المرتبطة بالممتلكات لتنظيم الإيجارات بين عقود الإيجار وداخلها؛ وتحديد مستوى الإيجار المرغوب فيه، حيث يتم تخفيض إيجارات العقارات الفردية المستأجرة بشكل خاص في غضون فترة محددة؛ والاعتماد على مؤشر إيجار خاص لتنظيم التغيرات السنوية في الإيجارات في العقارات المؤجرة من القطاع الخاص بمجرد الوصول إلى مستوى الإيجار المرغوب فيه؛ وإنشاء هيئة إدارية مستقلة مسؤولة عن تصميم نظام مراقبة الإيجارات وجمع البيانات وإدارته وإنفاذه؛ وإنشاء آليات إنفاذ تضع المسؤولية على عاتق الملاك والدولة، بدلا من المستأجرين⁽⁸¹⁾.

82 - وقد ثبت أن تنظيم أو سحب حوافز الدولة من الكيانات المالية التي تغذي المضاربة في المساكن المؤجرة، مثل منصات الإيجار القصيرة الأجل أو صناديق الاستثمار عبر الوطنية، إلى جانب أنظمة محددة لأصحاب العقارات الكبيرة وشركات الإيجار، أمر هام في معالجة عدم القدرة على تحمل تكاليف الإسكان

(79) انظر Economic Commission for Europe, #Housing2030: Effective policies for affordable housing in the UNECE region (2021).

(80) المرجع نفسه، الصفحة 66.

(81) المرجع نفسه، الصفحتان 66 و 67.

في بعض البلدان⁽⁸²⁾. وفي الوقت نفسه، يشكل دعم المنظمات التي تدافع عن حقوق المستأجرين، مثل اتحادات المستأجرين، عنصرا حاسما آخر في مواجهة تحديات القدرة على تحمل التكاليف في سوق الإيجارات⁽⁸³⁾. وفي الواقع، هناك حاجة ناشئة لإعلان عالمي بشأن حقوق المستأجرين، بما في ذلك حقوق منظمات حقوق المستأجرين.

83 - وكما هو موضح، ينبغي أن يكون الأخذ بتدابير احتواء الإيجارات مصحوبا بمؤسسات إدارية ورقابية قوية وتنظيم اتفاقات الإيجار في السوق الخاصة. ومع ذلك، قد لا تعالج هذه التدابير الحالات التي تتوصل فيها الأسر إلى اتفاقات إيجار غير رسمية مع أصحاب العقارات، مما قد يترك الفئات السكنية الأكثر ضعفا دون الدعم اللازم.

84 - **الافتقار إلى الطاقة، والإسكان المحايد مناخيا** - يمكن أن تفرض تكاليف المرافق العامة المرتفعة عبئا ماليا كبيرا على الأفراد والأسر ذات الدخل المنخفض. ويؤثر الافتقار إلى الطاقة وعدم القدرة على الحفاظ على درجات حرارة داخلية مريحة على القدرة على تحمل تكاليف السكن وإمكانية السكن، وهما عنصران أساسيان للحق في السكن اللائق. وأدت أزمة الطاقة العالمية إلى ارتفاع كبير في رسوم المرافق العامة للكهرباء والتدفئة، مما خلق مأزق "التدفئة أو الأكل" بالنسبة للكثيرين. وإن عدم الكفاءة في استخدام الطاقة، الذي يسهم بشكل كبير في أزمة المناخ، يزيد من تعقيد المشكلة. ولذلك يجب على الدول أن تكثف جهودها لتعزيز كفاءة استخدام الطاقة في المباني، وهي استراتيجية لا تعود بفوائد بيئية فحسب، بل تسهم أيضا في القدرة على تحمل تكاليف السكن. ويجب تصميم سياسات الكفاءة في استخدام الطاقة بعناية حتى لا تضع أعباء مالية لا داعي لها على المستأجرين وأصحاب المنازل ذوي الدخل المنخفض.

85 - وتتخذ البرامج التي تعالج الافتقار إلى الطاقة والإسكان المحايد مناخيا أشكالا مختلفة. وقد تشمل إعانات للأسر ذات الدخل المنخفض، تمويلها الحكومات المحلية أو الوطنية، كما رأينا في بولندا، أو توجيه الأموال مباشرة إلى مطوري العقارات لبناء مبان جديدة موفرة للطاقة، كما هو الحال في المغرب. وبغض النظر عن النهج المتبع، ينبغي أن تتضمن هذه البرامج وجهات نظر أضعف السكان وأن تكفل عدم تخلفهم عن الركب أثناء التنفيذ.

86 - **برامج ملكية المنازل، وخطط الادخار للمساكن، وخطط ائتمانات الإسكان التفضيلية** - تُستخدم برامج ملكية المنازل وخطط ائتمانات الإسكان التفضيلية عادة في مجال السياسة العامة في العديد من البلدان. غير أن هذه المبادرات كثيرا ما تظل غير متاحة ماليا لأضعف فئات السكان، لأنها كثيرا ما تتطلب أدلة على الدخل المنتظم المرتبط بالعمل. وينطوي الشكل الأكثر شيوعا على إعانات الرهن العقاري التي تمكن المصارف والمؤسسات المالية من الموافقة على الرهون العقارية، ولكن هذه البرامج تستبعد الأفراد الذين من غير المرجح أن يتحملوا ملكية العقارات. وبالتالي، لا ينبغي أن تكون هذه المبادرات هي التدخل الوحيد في سوق الإسكان لضمان القدرة على تحمل التكاليف.

87 - **الصيانة والتحديث** - ينبغي للدول أن تكفل، من خلال أنظمة ملائمة، عدم استغلال تكاليف صيانة المساكن وتحديثها كأدوات لزيادة الإيجارات وغيرها من التكاليف المتصلة بالإسكان دون مبرر على

(82) التوصيات التي قدمها التحالف الدولي للموئل وشبكة الحقوق في السكن والأراضي، عقب اجتماع الخبراء الذي عقد في 12 تموز/يوليه 2023.

(83) المرجع نفسه.

حساب المستأجرين الذين يعيشون في مساكن مستأجرة، بما في ذلك الإسكان العام أو الاجتماعي. ولا ينبغي أن يؤدي تحديث وصيانة المساكن إلى زيادات حادة في الإيجارات أو أن تكون بمثابة آليات لتقليب المنازل المدفوع بالربح.

88 - إعادة التوظيف - يمكن أن يكون تحويل المباني الشاغرة إلى وحدات سكنية بمثابة أداة فعالة للسياسات لمعالجة النقص في الإسكان العام والاجتماعي في العديد من البلدان. وفي حين أن هذا التدبير يمكن أن يوفر فرص السكن للأسر والأفراد غير القادرين على الوصول إلى السوق، فإن تنفيذه يجب أن يكون واعيا وأن يتقيد بمتطلبات السكن اللائق. وفي بعض البلدان، تدرس لجان الأراضي جدوى هذه البرامج. ويمكن أن يؤدي تنفيذها إلى تعزيز مخزونات المساكن العامة والاجتماعية، والتخفيف من الآثار السلبية للخصخصة والتصدي للتخفيضات في برامج الإسكان العام.

89 - تطوير المستوطنات العشوائية - تشكل برامج الارتقاء بالمستوطنات العشوائية القائمة على المشاركة سبيلا هاما لضمان القدرة على تحمل تكاليف السكن والحق في السكن في العديد من البلدان. ويبين برنامج الرهن العقاري المجتمعي في الفلبين والبرنامج التشاركي لتحسين أحوال الأحياء الفقيرة في إندونيسيا⁽⁸⁴⁾ قدرة هذه التدابير على تحسين الظروف المعيشية للسكان في المستوطنات العشوائية. وبرنامج الرهن العقاري المجتمعي هو مخطط حكومي يوفر التمويل للأسر ذات الدخل المنخفض لاقتناء الأراضي وبناء أو تحسين مساكنها. ويقدم البرنامج المساعدة التقنية للمجتمعات المحلية لدعم تطوير مشاريعها الإسكانية. والبرنامج التشاركي لتحسين أحوال الأحياء الفقيرة هو مبادرة مشتركة بين حكومة إندونيسيا وموئل الأمم المتحدة والمفوضية الأوروبية، ويهدف إلى تحسين الظروف المعيشية للسكان في المستوطنات العشوائية في المناطق الحضرية. وأسفر البرنامج عن تحسين العديد من المستوطنات العشوائية في جميع أنحاء البلد، مع إمكانية الوصول إلى الخدمات الأساسية والبنية التحتية وتحسين الإسكان.

90 - تنظيم الجهات المالية الفاعلة من أجل القدرة على تحمل تكاليف الإسكان - أدت أمولة الإسكان إلى زيادة تكاليف السكن، وعمليات الإخلاء القسري، والاستيلاء على الأراضي، والترقية الحضرية للأحياء الفقيرة، وفصل الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض والمتوسط، وكل ذلك كان له أيضا أثر كبير على إمكانية التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأخرى. فانخفاض القدرة على تحمل التكاليف، وأزمة الائتمان في عام 2007، والأزمة المالية العالمية في عام 2008، وطفرة الإسكان الواسعة النطاق التي سبقتها، كلها ترتبط ارتباطا وثيقا بإلغاء القيود المالية وتخفيف ضوابط الائتمان⁽⁸⁵⁾. ويجب تنظيم الجهات الفاعلة المالية والتدفقات المالية عبر الوطنية وفرض ضرائب عليها من أجل المنفعة العامة، مع توجيه الإيرادات لضمان الإسكان الميسور التكلفة، من بين أمور أخرى.

91 - برامج الضرائب والحوافز الضريبية - تشكل الضرائب تدبيرا رئيسيا تحت تصرف الحكومات لتشجيع أو تثبيط أنواع معينة من الاستثمارات في مجال الإسكان، وللسيطرة على السوق بطريقة تجعل الإسكان ميسور التكلفة ومتاحا للمحتاجين. وتشكل الضرائب أيضا مصدرا رئيسيا لإيرادات الدولة، التي يمكن

(84) بصفة عامة، ينتمي مصطلح "تحسين الأحياء الفقيرة" إلى الماضي ويجب الاستعاضة عنه بمصطلحات أكثر اتساقا مع حقوق الإنسان، مثل "تحسين المجتمع المحلي أو الحي المتكامل" أو "تحسين المستوطنات العشوائية".

(85) انظر Economic Commission for Europe, #Housing2030: Effective Policies for Affordable Housing in the UNECE Region (2021).

استخدامها للاستثمارات العامة في مختلف الخدمات. ويجوز تطبيق الضرائب على شراء وتبادل المساكن والأراضي، وبناء المساكن وصيانتها، والدخل المتأتي من بيعها أو إيجارها. غير أن الحوافز الضريبية المقدمة إلى المقاولين من القطاع الخاص والشركات المالية لبناء مساكن جديدة في العديد من البلدان تبين أن مجرد الاعتماد على هذه الحوافز له عيوبه وأنه ينبغي تغيير السياسات الضريبية لمواجهة التحدي المتمثل في أمولة الإسكان، الذي له آثار سلبية على القدرة على تحمل تكاليف الإسكان.

92 - **مصارف الأراضي وجعل الحصول على الأراضي أيسر تكلفة** - بالنظر إلى أن تكلفة الأراضي في المناطق الحضرية يمكن أن تمثل ما يصل إلى 70 في المائة من تكاليف الإسكان الإجمالية، في حين أن تكاليف البناء قد لا تمثل سوى 30 في المائة من التكاليف، فإن تكلفة الأراضي هي أحد أهم العوائق الأساسية التي تحول دون ضمان قدرة مقدمي الإسكان في القطاعين العام والخاص على توفير مساكن ميسورة التكلفة. وبناء على ذلك، لا يمكن تنفيذ سياسات الإسكان الرامية إلى ضمان حصول الجميع في العديد من البلدان على مساكن ميسورة التكلفة دون معالجة مسألة الأراضي وضمان توفير الأراضي لبناء مساكن ميسورة التكلفة. وفي هذا السياق، لجأت حكومات كثيرة إلى مصارف الأراضي العامة - التي تشمل حيازة الأراضي وإعادة تجميعها وإعدادها وعرضها لبناء المساكن - من أجل تأمين المستوى المطلوب من المعروض من المساكن الجديدة ومزيج من أنواع المساكن وحياراتها وأسعارها. ويتم تشغيل مصارف الأراضي في الغالب على المستوى المحلي أو من قبل وكالات متخصصة. ومن الضروري أن يكون لمصارف الأراضي العامة أهداف متميزة للمصلحة العامة: فيجب أن تهدف إلى ضمان إمكانية تسليم المساكن بالأعداد المطلوبة والموقع ومزيج الحيازة والتكلفة المطلوبة، وأن يتم توفير البنية التحتية والخدمات المطلوبة أيضاً⁽⁸⁶⁾. وعلى وجه الخصوص، تمكنت المدن التي نشطت لسنوات عديدة في الحصول على الأراضي وإدارتها بشكل منهجي لبناء المساكن في المستقبل من ضمان قدرتها على توفير فرص الإسكان للعديد من سكانها بتكلفة معقولة، على الرغم من الزيادة الكبيرة في الطلب على الإسكان. وتشمل الأمثلة الناجحة إلى حد كبير *Wohnfonds* في مدينة فيينا، وسياسات الأراضي والإسكان لمدينة أولم في ألمانيا، وسنغافورة، كما ذكر أعلاه. ملاحظة تحذيرية: كما يتبين من هذه الأمثلة، فإن الملكية العامة أو المصارف العامة للأراضي لن تتجج إلا في الدول غير الاستغلالية، والتي لديها ثقافة الاستقامة في قطاعها العام، وتكون مسؤولة أمام شعوبها. وبخلاف ذلك، يمكن أن تكون ملكية الدولة للأراضي على نطاق واسع وصفة لاحتكارات القلة الفاسدة.

سادسا - الاستنتاجات والتوصيات

93 - يتصارع العالم مع أزمة متصاعدة تتمثل في عدم القدرة على تحمل تكاليف الإسكان، مما يؤثر على كل من السكان الضعفاء ومتوسطي الدخل. وفي خضم تفاعل معقد بين العوامل، من الأهمية بمكان أن تركز الدول والمنظمات الحكومية الدولية والمؤسسات جهوداً أكثر تضافراً لمعالجة الأسباب الأساسية لعدم القدرة على تحمل تكاليف السكن. ويشكل هذا التقرير دفعة محورية للحوار في المستقبل بشأن تحقيق السكن الميسور التكلفة للجميع. وتنطوي الخطوة الأولى في هذا الاتجاه على الاعتراف بالقدرة

(86) المرجع نفسه، الصفحة 104.

على تحمل تكاليف السكن كمبدأ أساسي للحق في السكن اللائق والاعتراف بذلك الحق بوصفه حقاً أساسياً لكل فرد.

94 - ويقدم المقرر الخاص في هذا التقرير مجموعة من التوصيات ويتبادل خبرات متنوعة من مختلف البلدان بشأن النهج الفعالة وغير الفعالة إزاء القدرة على تحمل تكاليف السكن. وينبغي للدول أن تفسر التقرير على أنه دعوة عاجلة للعمل، وأن تضع سياسات وبرامج تشاركية وقائمة على الحقوق لمعالجة مسألة القدرة على تحمل تكاليف السكن. ولدعم الجهود الرامية إلى ضمان حصول الجميع على السكن، يقدم المقرر الخاص التوصيات التالية، التي تم تجميعها في ثلاث فئات: استراتيجيات لتفادي أزمات القدرة على تحمل التكاليف؛ واستراتيجيات الحماية من انتهاكات حقوق الإنسان الناجمة عن عدم القدرة على تحمل تكاليف السكن؛ واستراتيجيات لمعالجة تداعيات عدم القدرة على تحمل تكاليف السكن.

ألف - استراتيجيات الوقاية

95 - ينبغي للدول أن تركز القدرة على تحمل تكاليف السكن كعنصر من عناصر الحق في السكن اللائق في قوانينها أو دساتيرها الوطنية. وينبغي أن يشمل هذا الاعتراف موارد كافية للحصول على الخدمات الأساسية المتصلة بالإسكان، بما في ذلك المياه والصرف الصحي والطاقة.

96 - وينبغي للدول أن تستثمر الموارد في وضع نماذج بديلة للإسكان الميسور التكلفة، تتجاوز النموذج الوحيد لملكية المنازل، بما في ذلك الصناديق الاستثمارية لأراضي المشاع والإسكان التعاوني.

97 - وينبغي للدول أن تسن تشريعات لحماية المستأجرين من عمليات الإخلاء بسبب عدم دفع الإيجار. وينبغي أن تكون عمليات الإخلاء هي الملاذ الأخير، مع الالتزام بمبدأي المعقولية والتناسب. وينبغي سن قوانين وسياسات لمنع التشرذم.

98 - وينبغي للدول أن تنفذ تدخلات قانونية وغيرها من التدخلات لضمان احترام أطراف ثالثة للحق في السكن الميسور التكلفة واللائق. وهذا يشمل الأفراد والمؤسسات المالية والجهات الفاعلة التجارية في سوق الإسكان.

99 - وينبغي للدول أن تقوم بالتوضيح وأن تمكن الحكومات المحلية ودون الوطنية من العمل على ضمان الإسكان الميسور التكلفة، بما في ذلك من خلال حماية المستأجرين وسياسات استخدام الأراضي والتدابير الضريبية.

100 - وينبغي للدول أن تعزز قدرات مختلف الهيئات المسؤولة عن توفير المساكن على أن تدرج باستمرار منظور القدرة على تحمل تكاليف السكن في عملها.

101 - ويجب على الدول أن تتصدى لتخفيض مخزونات المساكن العامة والاجتماعية المصممة للأفراد والأسر المعيشية الضعيفة. وينبغي أن تشمل التدابير تحسين الصيانة ومبادرات مكافحة الفساد ووقف خصخصة المساكن العامة.

102 - وينبغي للدول أن ترصد بصورة روتينية القدرة على تحمل تكاليف السكن وأن تجمع بيانات مصنفة تراعي نوع الجنس والعرق وهوية الانتماء إلى الشعوب الأصلية والقدرة وعوامل أخرى. ويمثل

التعاون مع المجتمعات المحلية وصانعي القرار والمهنيين أمرا حيويا في وضع مؤشرات لقياس القدرة على تحمل تكاليف السكن.

103 - وينبغي للدول أن تنظر في صياغة واعتماد إعلان بشأن حقوق المستأجرين يعزز مبادئ القدرة على تحمل تكاليف السكن في القانون الدولي لحقوق الإنسان.

باء - استراتيجيات الحماية

104 - ينبغي للدول أن تكفل تقييد استراتيجياتها الوطنية للإسكان بمبادئ الحق في السكن اللائق وأن تراعي باستمرار القدرة على تحمل تكاليف السكن. وينبغي أن تعطي السياسات الأولوية لعدم التمييز وأن تلبى احتياجات الفئات المستبعدة والمهمشة تاريخيا.

105 - وينبغي للدول أن تضمن مشاركة جميع الفئات الديمغرافية في المناقشات المتعلقة باستراتيجياتها وبرامجها الوطنية للإسكان، مع التركيز بصفة خاصة على الفئات التي تواجه أنواعا متعددة من التمييز والأفراد الذين لديهم تجارب شخصية مع تحديات القدرة على تحمل تكاليف السكن.

106 - وينبغي للدول أن تخصص موارد لسن سياسات وبرامج تغطي كليا أو جزئيا تكاليف السكن لغير القادرين على تأمين السكن اللائق بصورة مستقلة، وتهدف بوجه خاص إلى إدماج الفئات الضعيفة من السكان والتصدي لعدم استخدام الحقوق.

107 - وينبغي للدول أن تنظم بشكل استباقي ملكية الأراضي واستخدامها، وأن تحد من دور المضاربة، وأن تستكشف استخدام مصارف الأراضي العامة. ويجب أن تكون حقوق الملكية محدودة، مع زيادة نطاق الالتزامات والتدابير الرامية إلى ضمان الفائدة الاجتماعية للأراضي والمساكن.

108 - وينبغي للدول أن تنفذ تدابير للحفاظ على الإيجارات الميسورة، بما في ذلك تنظيم الإيجارات، ومراقبة الشواغر، وإعانات الإسكان. وينبغي أن تصمم هذه التدابير وفقا لظروف كل بلد وأن توضع بشكل تعاوني.

109 - وينبغي للدول أن تكفل أن تكون فترات الانتظار للحصول على إعانات الإسكان أو الإسكان الاجتماعي الميسور التكلفة معقولة، وأن تيسر استخدامها مجتمعة مع التدابير الأخرى ومبادرات الحماية الاجتماعية. ويكتسي التصدي لعدم استخدام هذه الإعانات والمبادرات فيما بين فئات معينة أهمية بالغة.

110 - وينبغي للدول أن تحمي القدرة على تحمل تكاليف الإسكان عند تكييف سياسات أو قوانين الإسكان مع لوائح البناء الجديدة، بما في ذلك تلك التي تعالج تغير المناخ وانبعاثات الكربون المرتبطة بالإسكان.

جيم - استراتيجيات لمعالجة عواقب عدم القدرة على تحمل تكاليف السكن

111 - ينبغي للدول أن تعتمد تدابير لتجنب عمليات الإخلاء غير الناجمة عن خطأ، وضمان وجود سبب وجيه لجميع عمليات الإخلاء الفردية. ولا يجوز طرد أي شخص بسبب عدم دفع الإيجار نتيجة ضائقة اقتصادية فقط.

112 - وينبغي للدول أن ترصد بنشاط عدد وحالة الأشخاص الذين يعيشون في حالات التشرد والأشخاص الذين يفتقرون إلى السكن اللائق، وأن تتخذ تدابير فعالة لضمان المأوى والسكن لهم على سبيل الأولوية.

- 113 - وينبغي للدول التي تواجه نقصا كبيرا في المساكن أن تكفل توفير إمدادات وافرة من المساكن الاجتماعية، وحمايتها من قوى السوق، وتوفير مساكن دائمة ومستدامة وميسورة التكلفة بناء على الدخل.
- 114 - وينبغي أن يتوقف دعم الدولة والإعانات والسياسات الضريبية لتنمية قطاع الإسكان على الوفاء بمعايير القدرة على تحمل التكاليف وتقييمها بانتظام، مع التركيز على القدرة على تحمل تكاليف السكن.
- 115 - ويجب على الدول أن تعتمد منظورا للقدرة على تحمل التكاليف وأن تحافظ عليه عند معالجة الاتجاهات المتصلة بالإسكان، مثل التوسع الحضري، وتغير المناخ، وأزمات الطاقة، والنمو السكاني، وخصخصة الخدمات العامة.