

Distr.: General
4 August 2015
Arabic
Original: English



الدورة السبعون

البند ٧٣ (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

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تقرير المقرر الخاصة المعنية
بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز
في هذا السياق، ليلاني فرحة، المقدم عملاً بقراري مجلس حقوق الإنسان ٨/١٥ و ١٧/٢٥.

* A/70/150



الرجاء إعادة استعمال الورق

080915 010915 15-12539 X (A)



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

موجز

في هذا التقرير، تبين المقررة الخاصة المعنية بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب، ليلاني فرحة، ضرورة الاسترشاد بالحق في السكن اللائق في وضع وتنفيذ "خطة جديدة للتنمية الحضرية" لاعتمادها في مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالإسكان والتنمية الحضرية المستدامة (الموئل الثالث) في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦.

وسيكون الموئل الثالث أول مؤتمر قمة عالمي في القرن الحادي والعشرين يُسلط فيه الضوء على مشاكل الإسكان والمناطق الحضرية. ففي زمن يعيش فيه أكثر من نصف سكان العالم في المدن، وتواجه فيه غالبية سكان الحضر التشرّد وتفتقر إلى أمن الحيازة أو تعيش في ظروف غير ملائمة، ويعيش ثلثهم في مستوطنات غير رسمية، تدفع المقررة بأن التغيير المطلوب هو وضع "خطة حقوقية جديدة للتنمية الحضرية" يكون الحق في السكن في صميمها.

ويركز التقرير على الصفات التحولية للحق في السكن اللائق في المدن وعلى قدرته على تحقيق الاتساق بين مجموعة المسائل الواسعة التي ستناقش في الموئل الثالث. وفي هذا السياق، تناقش المقررة الخاصة خمسة مجالات بالغة الأهمية شاملة لعدة قطاعات يجب أن تولى الأولوية، هي: (أ) الإقصاء الاجتماعي: الوصم والوضع السكني؛ (ب) الهجرة؛ (ج) الفئات الضعيفة؛ (د) الأرض وعدم المساواة؛ (هـ) المستوطنات غير الرسمية. وترتبط المقررة الخاصة بمدى فعالية الحق في السكن اللائق في إرساء المساءلة وتيسير إمكانية اللجوء إلى العدالة ومشاركة الفئات المهمشة في اتخاذ القرارات التي تؤثر على حياتها، وتحديد الخطوات اللازمة للتنفيذ.

ختمت التقرير بتوصيات جريئة للخطة الحقوقية للتنمية الحضرية، تشمل: (أ) القضاء على التشرّد وحالات الإخلاء القسري، (ب) ضمان أمن الحيازة لجميع الأسر المعيشية؛ (ج) ضمان إدماج الحق في السكن كعنصر رئيسي في جميع القوانين والسياسات والبرامج الحضرية، بما في ذلك السياسة المالية وتخصيص الموارد.

أولاً - مقدمة

١ - يقدم هذا التقرير المقدم من المقررة الخاصة المعنية بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق، عملاً بقراري مجلس حقوق الإنسان ٨/١٥ و ١٧/٢٥.

٢ - ووفقاً لقرار الجمعية العامة ٢٠٧/٦٦، سيعقد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالإسكان والتنمية الحضرية المستدامة (الموئل الثالث) في مدينة كيتو في الفترة من ١٧ إلى ٢٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦. ويتمثل هدف الموئل الثالث - وهو الثالث في سلسلة عشرينية من المؤتمرات العالمية للإسكان - في وضع "خطة جديدة للتنمية الحضرية" تهدف إلى ضمان التنمية الحضرية المستدامة ومواجهة الفقر ومعالجة التحديات الحضرية الجديدة والناشئة على مدى العشرين عاماً المقبلة^(١).

٣ - وسيكون الموئل الثالث أول مؤتمر عالمي في القرن الحادي والعشرين يُسلط فيه الضوء على مشاكل الإسكان والمناطق الحضرية. وسيكون أيضاً مؤتمراً القمة الأول بعد أن تعتمد الجمعية العامة، كما هو متوقع، الأهداف الإنمائية البشرية المستدامة في أيلول/سبتمبر ٢٠١٥. وهو يتيح، من هذا المنطلق، فرصة فريدة للتركيز على مهمة تنفيذ الالتزامات الواردة في الأهداف الإنمائية المستدامة من حيث صلتها بالإسكان في المناطق الحضرية. وسيشرك الموئل الثالث أيضاً بغنى الدروس المستفادة من مؤتمرات الإسكان العالمية السابقة، الموئل الأول والموئل الثاني، ومن المساعي المبذولة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

٤ - ويمثل التوسع الحضري القوة السائدة في عصرنا والتحدي الأوحده الأكبر فيما يتعلق بإعمال الحق في السكن. فإن أكثر من نصف سكان العالم يعيش في الوقت الراهن في مدن وبلدات، ويتزايد مستوى التوسع الحضري كل عام. وفي فترة الـ ٢٥ عاماً المنقضية من عام ١٩٩٠ إلى عام ٢٠١٥، ازداد سكان الحضر بليونين نسمة^(٢). وبحلول عام ٢٠٥٠، من المتوقع أن يصبح ٦٦ في المائة من سكان العالم من سكان الحضر (بعد إضافة ٢,٥ بليون نسمة)، وستكون ٩٠ في المائة من الزيادة في آسيا وأفريقيا. وتشمل أكثر المناطق تحضراً في الوقت الراهن كلاً من أمريكا الشمالية (٨٢ في المائة)، وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي (٨٠ في المائة)، وأوروبا (٧٣ في المائة). وأصبحت آسيا في الوقت الحاضر موطناً لـ ٥٣ في

(١) للاطلاع على المزيد من المعلومات بشأن الموئل الثالث والمؤتمرات التي سبقت، انظر: www.habitat3.org/.

(٢) منظمة الصحة العالمية ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، برنامج الرصد المشترك لإمدادات المياه والمرافق الصحية، Progress on Sanitation and Drinking Water: 2015 Update and MDG Assessment (حزيران/يونيه ٢٠١٥)، متاح على: www.wssinfo.org/.

المائة من سكان الحضر في العالم، وتشير التوقعات إلى بلوغ نسبة ٦٤ في المائة بحلول عام ٢٠٥٠^(٣). وقد غيّر التوسع الحضري طرائق التفكير والحوكمة والتواصل وتسوية المنازعات. فقد أنشأ أشكالاً جديدة للمجتمع المحلي والهوية وأحدث تحولاً في استخدام المساحات، كما أثر تأثيراً عميقاً على جميع العلاقات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية.

٥ - وتكمن وراء هذه الإحصاءات الخطيرة لنمو سكان الحضر التجارب الحياتية لملايين النساء والرجال والأطفال الذين يهاجرون إلى المدن بحثاً عن الأمن والرفاهية. فالهجرة من المراكز الريفية إلى المراكز الحضرية أو من بلدان أخرى تحدث أحياناً نتيجة أوضاع بائسة، من بينها الكوارث الطبيعية أو النزاعات أو التشرد الناتج عن مشاريع التنمية أو البطالة أو العجز عن إيجاد مصدر دائم للرزق. وكثيراً ما يكون المتضررون بصدد التعافي من الصدمة والخسارة. وتختبر الفئات المهمشة أيضاً تجربة الهجرة بطرق خاصة. فالأشخاص ذوو الإعاقات العقلية والجسدية، وأطفال الشوارع، والنساء والشباب الهاربون من العنف المتري، على سبيل المثال، لهم احتياجات متميزة، وهم ينتقلون إلى المدن يحدوهم الأمل في الاطمئنان إلى توافر الدعم اللازم والمدارس والمراكز الصحية والسكن والعمل والأمان، والأهم من ذلك الكرامة. ويهاجر آخرون إلى المدن بحثاً عن فرص جديدة.

٦ - وقد رُبط التوسع الحضري عموماً بالتنمية والتقدم، غير أن النماذج الحالية للتنمية الاقتصادية أفادت في المقام الأول فئات ميسورة بالفعل. وترادف النمو الحضري مع التراكم المذهل للثروات بالنسبة لقلّة من الناس، مصحوباً بزيادة في حدة الفقر لكثرة من الناس. وقد واكب بناء المساكن الفاخرة بوتيرة سريعة في المدن نموّ في المستوطنات غير الرسمية التي يعاني فيها ملايين بدرجات متفاوتة من سوء المرافق الصحية، وعدم إمكانية الحصول على المياه النظيفة، والاحتفاظ، والهياكل المؤقتة. ويعيش ثلث كامل من سكان الحضر في العالم النامي في أوضاع شبيهة بأوضاع الأحياء الفقيرة. وفي البلدان المتقدمة كذلك، تسبب ارتفاع درجات التفاوت في ظل النماذج الاقتصادية الجديدة في زيادة معدلات التشرد^(٤) حتى في أوقات الرخاء

(٣) الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، شعبة السكان، World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.14.XIII.8) (نيويورك، ٢٠١٤).

(٤) سيركز التقرير المواضيعي للمقررة الخاصة الذي سيقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته الحادية والثلاثين في آذار/مارس ٢٠١٦، على مسألتَي التشرد والحق في السكن اللائق.

الاقتصادي، ثم تتدهور هذه المعدلات إلى الأسوأ في أوقات التقشف^(٥). فلا يمكن ببساطة إدامة التوسع الحضري في طريقه الحالي، حيث يتخلى "التقدم" عن الحق في السكن اللائق للكثيرين.

٧ - وتتصل كثرة من التحديات الخطيرة التي تواجه المدن بالإسكان. فقد أدى التفاعل عن تلبية الاحتياجات السكنية للسكان المتزايدين إلى قيام مدن منقسمة مكانياً، استمرت فيها معاناة فئات سكانية ضخمة من الفقر والظروف المعيشية الصعبة مع قلة فرصها في مستقبل أفضل (انظر A/63/275). وما يرح السكن يُعامل بشكل متزايد على أنه سلعة سوقية أكثر منه منفعة اجتماعية وحق أساسي من حقوق الإنسان، ويُترك لأفراد وأسر معيشية ولقوى الأسواق غير المنظمة بشكل متزايد بدلاً من إخضاعه لسياسات حكومية منسقة والالتزامات في مجال حقوق الإنسان.

٨ - وتمثل الأنماط المنهجية لعدم المساواة والإقصاء ونقص السكن اللائق لأعداد كبيرة من سكان المدن مشاكل حقوقية إنسانية يتعين معالجتها من خلال إطار حقوق الإنسان. ويجب أن يكون الحق في السكن اللائق، بكامل نطاقه، والحق في عدم التمييز في هذا السياق، في صلب أي خطة عمل جديدة للتنمية الحضرية.

٩ - وأي نهج قائم على الحقوق يتبع في مؤتمر الممثل الثالث يُفهم أن التوسع الحضري ليس مجرد ظاهرة جغرافية أو ديمغرافية أو اقتصادية خاضعة للقياس والتحليل، وإنما يفهمه أيضاً بوصفه عملية دينامية تحدد العلاقات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية وتعيد تشكيلها. وأي نهج قائم على الحقوق يمكنه أن يتعامل مع التوسع الحضري بوصفه عملية يمكن بل ويجب أن يؤدي فيها الكفاح المستمر لإعمال حقوق الإنسان والالتزام بها دوراً مركزياً في وضع خطة العمل وكفالة تحقيقها عبر الزمن على حد سواء. فهو يكفل أن تكون لجميع سكان المدن أصوات متكافئة، وأن يُعترف بإسهاماتهم في الحياة الحضرية، وأن يؤخذ في الاعتبار بالكامل حقهم في السكن اللائق، بما يشمل الهياكل الأساسية والخدمات والنقل وحقوق الإنسان الأخرى ذات الصلة.

١٠ - وينظر هذا التقرير في مدى قدرة أي التزام مجدّد بالحق في السكن اللائق في سياق التوسع الحضري على تحقيق أهداف خطة التنمية الحضرية الجديدة، وذلك بإعادة تشكيل

(٥) انظر الاتحاد الأوروبي للمنظمات الوطنية العاملة مع عديمي المأوى، "Impact of anti-crisis austerity measures on homeless services across the EU"، ورقة سياسة عامة لعام ٢٠١١؛ انظر أيضاً الوثيقة A/HRC/27/72، قضية رقم GBR 1/2014، والرد الوارد من حكومة المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية المؤرخ ١٠ تموز/يوليه ٢٠١٤. متاح على: www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx

ديناميات السلطة وصنع القرار، وتحويل العلاقات الاجتماعية والسياسية، والحد من عدم المساواة وتعزيز الإدماج الاجتماعي، وتلبية احتياجات الفئات الضعيفة، بما يجعل الحوكمة وتخصيص الموارد المالية أكثر فعالية وخضوعاً للمساءلة، وينشئ اقتصادات حضرية دينامية ومستدامة.

ثانياً - طريق حقوق الإنسان إلى خطة التنمية الحضرية الجديدة

ألف - من التزامات حقوق الإنسان إلى التنفيذ: من الموثل الثاني إلى الموثل الثالث

١١ - يعتمد تحقيق أهداف الموثل الثالث على القدرة الفريدة لحقوق الإنسان على تفعيل تغيير تحولي عن طريق تطبيق معايير ومبادئ توجيهية عالمية في سياقات محددة وفي جهود التصدي للتحديات الناشئة. وهذا في الأساس يصف السمات والمنافع الرئيسية لأي نهج قائم على حقوق الإنسان. فباستطاعة حقوق الإنسان أن تفعل ذلك التغيير المكاني والجغرافي والاجتماعي والمواقفي اللازم للتصدي للأسباب الهيكلية للإقصاء وعدم المساواة، حتى تصبح المدن أماكن لاغتنام الفرص وتحقيق الرفاه للجميع - حيث يجري أعمال السكن اللائق والغذاء والمياه والمرافق الصحية والتعليم والعمل والصحة بوصفها حقوقاً أساسية.

١٢ - ويجب أن يقبع الحق في السكن اللائق والحقوق الأخرى ذات الصلة في صميم أي خطة عمل تتعلق بالمدن. فالسكن حق أساسي كحجر الزاوية لا ينفصم عن جميع الحقوق الأخرى، وهو أساسي لأي نهج يبدأ بكرامة الإنسان وتكافؤه وأمنه. والتفسيرات الضيقة التي تركز على السكن كسلعة أساسية أو السكن الذي يضع سقفاً فوق رأس المرء مرفوضة بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان. بل إن الحق في السكن فهم منذ فترة طويلة على أنه الحق في العيش في مكان ما في سلام وأمن وكرامة^(٦). وللحق في السكن اللائق وفي عدم التمييز في حد ذاتهما تأثير تحولي، فهما لا يُنشأن الأهداف التي ينبغي السعي لتحقيقها فحسب، بل يضعان أيضاً إطاراً للعمل والمساءلة يمكن تحقيق الأهداف من خلاله.

١٣ - وقبل عشرين عاماً، أورد جدول أعمال الموثل الذي اعتمده مؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموثل الثاني) بوضوح التزاماً "بالإعمال الكامل والتدريجي للحق في السكن الملائم، على النحو الوارد في الصكوك الدولية"^(٧). غير أن تنفيذ جدول أعمال الموثل

(٦) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٤ (١٩٩١) بشأن الحق في السكن اللائق، الفقرة ٧.

(٧) تقرير مؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموثل الثاني)، اسطنبول، ٣-١٤ حزيران/يونيه ١٩٩٦ (A/CONF.165/14)، الفصل الأول، القرار ١، المرفق الثاني، الفقرة ٣٩.

لم يطبق حقوق الإنسان بشكل كامل. وأصبح التصاعد في معدلات التشرد في مناطق كثيرة، واستمرار عمليات الإخلاء القسري مع الإفلات من العقاب في جميع أنحاء العالم، ونمو المستوطنات غير الرسمية بدون خدمات ملائمة، كلها توحى بأن الحق في السكن اللائق لم يول الأولوية بالشكل اللازم للتنفيذ الفعال.

١٤ - ويشكل الإسكان أحد العناصر الرئيسية لأي مدينة. غير أنه سقط على ما يبدو إلى حد كبير من برنامج السياسة العامة. فعلى الصعيد الدولي، مثلاً، لم يكن الحق في السكن اللائق أحد مواطن تركيز الأهداف الإنمائية. وأيضاً، ابتعدت أولويات الإقراض في البنك الدولي بعداً جذرياً عن إسكان محدودي الدخل، حتى مع زيادة انتشار مشاكل السكن غير اللائق والتشرد وتفاقم حدتها. وفي الفترة من منتصف السبعينيات إلى منتصف الثمانينيات من القرن الماضي، حُصِّص أكثر من ٩٠ في المائة من مجموع قروض الإيواء لإسكان ذوي الدخل المنخفض مقارنة بنحو ١٠ في المائة منذ منتصف تسعينيات القرن الماضي^(٨). وعلاوة على ذلك، وُجِّهت حصة أقل بكثير إلى البلدان ذات الدخل المنخفض (٢٠ في المائة، انخفاضاً من حوالي ٤٠ في المائة في الفترة من منتصف السبعينيات إلى منتصف الثمانينيات من القرن الماضي)^(٩). وبإيجاز، يكاد لا يوجد ما يدل على الالتزام بإعمال الحق في السكن اللائق المنصوص عليه في جدول أعمال المؤئل. فأين وقع الخطأ وكيف نضمن أن أي التزام مماثل يُقَطَّع في عام ٢٠١٦ سينفَّذ بنجاح أكبر؟

١٥ - وفي مناقشات أجرتها المقررة الخاصة مع السلطات الحكومية والمجتمع المدني وجهات فاعلة أخرى، حددت المقررة العلاقة بين الحكومات دون الوطنية والمعايير والإجراءات والالتزامات الدولية لحقوق الإنسان بوصفها أحد العوامل التي أسهمت في تعذر إعمال الحق في السكن اللائق على نحو ما جرى تأكيده في المؤئل الثاني. وعلى مدى السنوات العشرين الماضية، أنيطت الحكومات دون الوطنية أو المحلية بمسؤولية أكبر عن تنفيذ الأحكام المتصلة بالإسكان من جدول أعمال المؤئل. غير أن الآليات والإجراءات الدولية لحقوق الإنسان تعاملت في المقام الأول مع الحكومات الوطنية بدلاً من معالجة ظروف الحكومات المحلية بشكل مباشر^(١٠). ولذلك، فبالرغم من أن الحكومات المحلية تتحمل مسؤوليات أساسية عن الإسكان

(٨) Robert M. Buckley and Jerry Kalarickal, eds., Thirty Years of World Bank Shelter Lending: What Have We Learned? (Washington, D.C., World Bank, 2006), p. 68

(٩) المرجع نفسه.

(١٠) للاطلاع على مناقشة كاملة، انظر تقرير المقررة الخاصة المعنية بقضايا الأقليات إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/28/64).

وما يتصل به من برامج وتلتزم بنفس القدر بالالتزامات الدولية التي تقطعها دولها، فإنها نادراً ما تشارك في العمليات الدولية التي توضح الالتزامات من خلالها، وكثيراً ما ينقصها الوضوح بشأن الأدوار المنوطة بها. وعلاوة على ذلك، فإن الأطر المؤسسية للرصد والتنفيذ والمساءلة فيما يتعلق بحقوق الإنسان، نادراً ما توضع على مستوى المدن.

١٦ - ويوجد عامل ثانٍ هو الفهم المتطور لمعنى الحق في السكن. فقبل عشرين عاماً، كانت فكرة الحق في السكن بوصفه "محرّكاً للتغيير التحويلي" أقل تطوراً بكثير من اليوم. وحتى تسعينيات القرن الماضي، على الصعيدين الدولي والوطني على السواء، كان يُنظر عموماً إلى أعمال الحق في السكن اللائق كهدف طموح للحكومات. غير أنه بنهاية الألفية، كانت وضعية "الجيل الثاني" التي أُطلِقَت على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية قد اضمحلت، وأصبح الحق في السكن يفهم على أنه القدرة على تمكين أصحاب الحقوق حتى يصبحوا مشاركين فعليين في اتخاذ القرارات، وتمكينهم من تحدي الوصم والإقصاء، وتوفير إمكانية الوصول إلى العدالة وسبل الانتصاف الفعالة لهم. وأصبح مفهوماً أيضاً أن الدول يمكن أن تخضع للمساءلة عن أي تدابير متخذة من أجل الأعمال التدريجي للحق في السكن، بسبل من بينها اعتماد استراتيجيات ومخصصات في الميزانية لأغراض الإسكان. ويجب أن تقيّم هذه التدابير من حيث امتثالها لحقوق الإنسان، وأن تتسجم مع المبادرات والاستراتيجيات الدولية والوطنية ودون الوطنية والمحلية.

١٧ - وقد غيرت هذه التطورات التاريخية النهج المتبع لإعمال الحق في السكن اللائق تغييراً جذرياً من نموذج طموح يركز حصراً على الالتزامات التي قطعتها حكومات على الصعيد الوطني ليصبح فهماً أكثر دينامية للدور الذي يجب أن يؤديه المطالبون بالحقوق والحركات الاجتماعية جنباً إلى جنب جميع مستويات الحكومات والجهات الفاعلة غير الحكومية في أعمال الحق في السكن اللائق. ويتجسد ذلك في قيام عدد متزايد من البلدان بمنح اعتراف دستوري بالحق في السكن اللائق، وأصبحت المحاكم المحلية تبت بشكل متزايد في مطالبات الحق في السكن اللائق، كما دخل حيز النفاذ البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (قرار الجمعية العامة ١١٧/٦٣، المرفق)، منشئاً بذلك إجراءً للشكاوى الفردية. غير أن هذا التحول في النهج المتبع إزاء الحق في السكن اللائق لم يترسخ بعد بالكامل على الصعيد المحلي حيث الجهات الفاعلة الرئيسية أقل وعياً بالمعايير الدولية والدستورية، وحيث تنعدم إمكانية الوصول إلى العدالة في كثير من الأحيان.

١٨ - والتحدي الذي يواجه الموئل الثالث هو تأسيس خطة جديدة للتنمية الحضرية مبنية على فهم أحدث وأكثر دينامية لتمكين الحق في السكن اللائق من ترسيخ عملية تحويلية لتحقيق

أهداف المدن المستدامة الشاملة للجميع التي تتاح فيها لكل فرد إمكانية الحصول على سكن لائق. وخطة التنمية الحضرية الجديدة هي المكان الملائم في الوقت الملائم لاعتماد ووضع إطار جديد للمدن قائم على حقوق الإنسان، أي خطة حقوقية للتنمية الحضرية. وفي هذا الإطار القائم على حقوق الإنسان، يجب أن يصاغ بوضوح وأن يرسخ بثبات الحق في السكن اللائق وما يرتبط به من التزامات على جميع الجهات الفاعلة المعنية.

باء - الحق في السكن: ركيزة الخطة الحقوقية للتنمية الحضرية

١٩ - تترتب تداعيات هامة على إدماج الحق في السكن بوصفه ركيزة في أي خطة جديدة للتنمية الحضرية. فالحق في السكن هو الحق في بيت آمن متصل بالخدمات وفرص العمل والحياة الحضرية. وهو يتطلب، بخلاف الجدران والسقف، أن يتمكن الأفراد والأسر المعيشية من الحصول على المياه وخدمات الصرف الصحي والكهرباء والمدارس والرعاية الصحية وغيرها من الخدمات مثل إدارة النفايات والطرق ونظم الصرف الصحي والوصول إلى وسائل النقل^(١١).

٢٠ - ويستلزم الحق في السكن اتباع نهج متمركز حول البشر. وهو يتخذ كنقطة انطلاق له قدرات الذين لا مأوى لهم أو الذين يعيشون في سكن غير لائق ليصبحوا عناصر محورية وأطرافاً صاحبة مصلحة ذات أولوية في سياسات وبرامج الإسكان. ومن هذا المنطلق يجب أن تستشار هذه الفئات بصورة مجدية، وأن يتاح لهم الاطلاع على المعلومات ذات الصلة في حينها، وأن تشملهم عمليات التخطيط وعمليات رسم السياسات وتنفيذها. ويولد الحق في السكن علاقات اجتماعية واقتصادية وسياسية جديدة يمكن من خلالها تمكين أصحاب الحقوق من تحديد حقوقهم والمطالبة بها ومن تفعيل التغيير الاجتماعي والسياسي اللازم لإعمالها.

٢١ - ويشمل الحق في السكن مكونات كثيرة يجب إعمالها بصورة تدريجية. وتقع على جميع مستويات الحكومة التزامات باعتماد استراتيجيات من أجل إعمال الحق في السكن تشمل أحكاماً قوية ضد التمييز، ومن أجل تحقيق المساواة في جميع السياسات المتعلقة بإمكانية الحصول على سكن وما يتصل به من خدمات وتوافرها وميسوريتها. ويجب أن تشمل هذه الاستراتيجيات أهدافاً وغايات قابلة للقياس، وجداول زمنية معقولة لبلوغ تلك الأهداف، وكذلك آليات لرصد التقدم وتقييمه وكفالة إحرازه أو لانتخاذ تدابير تصحيحية عند الضرورة. وبهذه الطريقة تتعامل الالتزامات في مجال حقوق الإنسان بشكل مباشر مع التحدي المتمثل في تحقيق الأهداف والغايات المعتمدة في خطة التنمية الحضرية الجديدة.

(١١) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٤ (١٩٩١) بشأن الحق في السكن اللائق، الفقرتان ٧ و ٨.

٢٥ - وثمة أهمية بالغة أيضاً لإمكانية الوصول إلى العدالة في المدن للمطالبة بالحق في السكن اللائق وإنفاذه، ليس مجرد ضمان المساءلة الفعلية ولكن أيضاً كوسيلة لتحديد ومعالجة العقبات التي يتعين التصدي لها من أجل تحقيق أقصى قدر من الكفاءة والفعالية في البرامج. وتشير دراسات أجريت مؤخراً، على سبيل المثال، إلى وجود وفورات في التكاليف في كثير من الأحيان للحكومات إذا عولجت الأسباب الهيكلية للتشرد وجرى تصحيحها بدلاً من الاستمرار في تحمل تكاليف أكبر لحفظ النظام، وخدمات الطوارئ، والرعاية الصحية، وفقدان الإنتاجية المرتبطة بالتشرد^(١٤). وفي هذا الصدد، من الأهمية بمكان أن تتوافر آليات يمكن الوصول إليها لتنفيذ الحق في السكن اللائق والقضاء بإعماله في المدن، من بينها مؤسسات حقوق الإنسان العاملة على مستوى المدن، والمجتمع المدني، والمنظمات غير الحكومية المناصرة للحقوق، وأمناء المظالم، ومسؤولو الوساطة، والمحاكم الإدارية، والمحاكم.

٢٦ - وكما تستطيع المدن أن تصبح مهوداً للتقدم الجديد والمتكرر في مجالات العمارة والثقافة والتعليم والنمو الاقتصادي، فإنها تستطيع أيضاً أن تصبح مولدات للتبادل الجديد والنشط والشامل للأفكار والمعلومات المتعلقة بإعمال الحقوق. ورغم أن التعددية والتنوع الموجودين في مدن كثيرة يمكن أن يكونا مصدراً لتراعات كبيرة وأن يؤديا إلى الإقصاء وانتهاكات حقوق الإنسان، فإنهما يستطيعان أيضاً أن يغذيا ثقافة مواتية لإعمال حقوق الإنسان. وقد شهدت السنوات الأخيرة ظهور حركات جديدة ودينامية لحقوق الإنسان في المدن. ويلزم العمل مع الحركات الاجتماعية والمجتمعات المحلية الحضرية، نظراً لقدرة هاتين على دفع وتعزيز الالتزامات المتعلقة بالحق في السكن اللائق. ونتيجة لبعض جهود الكفاح المذكورة، اعتمدت المدن موائيق ومراسيم وغيرها من الآليات القانونية التي تؤكد على الإدماج الاجتماعي والحق في السكن اللائق^(١٥). ويهيئ الموائيق الثالث فرصة لتسخير هذه الحركات الاجتماعية الحضرية الموجهة نحو الحقوق وإيجاد تعاون أقوى فيما بينها لغرض تحقيق الهدف المشترك المتمثل في إعمال الحق في السكن اللائق.

(١٤) انظر، على سبيل المثال، Stephen Gaetz، ”The real cost of homelessness: Can we save money by doing the right thing?“، Homeless Hub paper No. 3 (Toronto, Canadian Homelessness Research Network)، (Press, 2012).

(١٥) يوجد عدد من موائيق المدن لحقوق الإنسان في جميع أنحاء العالم. ويتضمن منشور Global Charter-Agenda for Human Rights in the City الذي نشرته لجنة المدن والحكومات المحلية المتحدة المعنية بالإدماج الاجتماعي والديمقراطية التشاركية وحقوق الإنسان (متاح على: <http://www.uclg-cisdp.org>) فرعاً خاصاً معنياً بالحق في السكن والمواطن (الفرع عاشراً).

جيم - الإسكان والأهداف الإنمائية العالمية

١ - نظرة إلى الوراء: الأهداف الإنمائية للألفية

٢٧ - حتى نفهم أين أصبحنا ونحن في سبيلنا إلى الموئل الثالث، من المفيد أن ننظر إلى الوراء وأن نتطلع إلى المستقبل. فقد اعتُمدت الأهداف الإنمائية للألفية بعد انقضاء أربع سنوات فقط على الموئل الثاني، وأثرت على النهج السائدة المتبعة إزاء التنمية البشرية التي أثرت بدورها في تنفيذ الموئل الثاني.

٢٨ - وأرست الأهداف الإنمائية للألفية اتفاقاً دولياً يدور حول سبعة أهداف ترتبط بالقضاء على الفقر، كل منها له غايات ومؤشرات محددة. وفي القيام بذلك، أوجدت هذه الأهداف توافقاً دولياً في الآراء فيما يتعلق بالمسائل المختارة التي أدرجت في جدول الأعمال. ورغم أن الأهداف الإنمائية للألفية تنقصها أي إشارات إلى حقوق الإنسان، فقد أكدت على بعض الأهداف التي تتوافق مع حقوق الإنسان في التمتع بمستوى معيشي مناسب وفي الغذاء والعمل والمياه والصرف الصحي، بهدف القضاء على الفقر والجوع، وتحقيق العمالة الكاملة والمنتجة وتوفير العمل اللائق للجميع وتخفيض عدد السكان المحرومين من مياه الشرب المأمونة وخدمات الصرف الصحي الأساسية إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥.

٢٩ - غير أن الإسكان كان بجلاء خارج دائرة الأهداف الإنمائية للألفية السبعة. فالإسكان أو التشرّد لم يُذكر على وجه التحديد في أي موضع. ووضعت الغاية الوحيدة المتصلة بالإسكان (الغاية ٧-دال: "تحقيق تحسن كبير، بحلول عام ٢٠٢٠، في معيشة ١٠٠ مليون شخص على الأقل من سكان الأحياء الفقيرة" تحت هدف الاستدامة البيئية في الهدف ٧ من الأهداف الإنمائية للألفية. وشاب الغاية النصّ الفوضفان والتفسيرات المعينة. فقد سمحت لتقارير التقييم الوطنية بالإشارة إلى أي تحسن تقريباً حتى وإن كان طفيفاً؛ وكان التركيز على البيانات المتعلقة بنسبة سكان الحضر الذين يعيشون في الأحياء الفقيرة بوصفها مؤشراً رئيسياً سبباً للتشجيع على عمليات الإخلاء القسري التي تتعارض في الواقع مع قانون حقوق الإنسان. ولم تكن الغاية المتمثلة في ١٠٠ مليون شخص إلا نقطة في بحر مقارنة بالأشخاص الذين يتجاوز عددهم البليون شخص والذين يعيشون في ظروف غير لائقة أو شبيهة بالأحياء الفقيرة، كما كانت منفصلة عن شواغل رئيسية في مجال حقوق الإنسان من قبيل كفالة الحصول على السكن اللائق، بما في ذلك ضمان أمن الحيازة للجميع^(١٦).

(١٦) للاطلاع على مناقشة بشأن أمن الحيازة بوصفه عنصراً من عناصر الحق في السكن اللائق، انظر الوثيقة A/HRC/22/46 والمبادئ التوجيهية المتعلقة بأمن الحيازة لفقراء الحضر، (A/HRC/25/54، الفرع ثانياً).

٣٠ - وبدت الأهداف الإنمائية للألفية عند اعتمادها وأنها تحتاج عمليات جارية بالفعل لتنفيذ جدول أعمال الموئل (انظر الفقرة ١٣ أعلاه). ومما يبدو أن الأمر اختلط بين ما جاء مبهماً وغير ملائم في الغاية المتعلقة بسكان الأحياء الفقيرة وبين الالتزام بالإعمال التدريجي للحق في السكن اللائق على النحو المبين في جدول أعمال الموئل. ورغم أن الأهداف الإنمائية للألفية وضعت أصلاً لتكون بمثابة أداة مرجعية دولية لإبراز بعض المشاكل، فقد تطورت لتصبح مخططاً للتقدم وتحديد الأولويات على الصعيد الوطني، وتؤثر في تشكيل التمويل المقرر لخطط التنمية. وشاع استخدامها في رسم السياسات الوطنية وفي مناقشات الميزانية لتعطى بذلك أي قضايا غير مدرجة في الأهداف الإنمائية للألفية مركز الأولويات الثانوية، وتحوّل عنها الموارد والإرادة السياسية وفقاً لذلك. وجرى الخلط بين تحقيق الغايات الإحصائية وبين إعمال الحقوق. ونتيجة لذلك، لم تكن مفاجأة أن يتحقق بسرعة هدف تحسين حياة نسبة ضئيلة من الأشخاص الذين يعيشون في ظروف شبيهة بالأحياء الفقيرة، في حين استمرت في الواقع ظروف السكن في التدهور ومعدلات التشرد في التزايد في جميع أنحاء العالم.

٣١ - وقد أثرت الأهداف الإنمائية للألفية تأثيراً مباشراً وضاراً على وضع خطة تنمية حضرية قائمة على الحقوق لصالح الإسكان. وأصبحت جوانب أساسية للحق في السكن في المراكز الحضرية غير مرئية، وخصوصاً أمن الحيازة والتشرد وإيجاد السكن وما يتصل به من خدمات في موقع لائق وبأسعار ميسورة - فلم يرد ذكر أي منها في الأهداف الإنمائية للألفية. وتسبب التركيز على الهياكل السكنية ودورات المياه في الغاية ٧-دال في تحويل الانتباه عن مشاكل التوسع الحضري البالغة الأهمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والمتعلقة بالحكم الرشيد التي حددها الموئل الثاني^(١٧). وعلاوة على ذلك، افترقت الأهداف الإنمائية للألفية إلى آليات المساءلة، دون أي إشارة إلى مشاركة مجدية مع أصحاب الحقوق، أو سبل الوصول إلى العدالة، أو إعمال الحق في السكن اللائق، مثلما كان سيكون عليه الحال لو أن حقوق الإنسان استخدمت لتوحيد الأهداف الإنمائية للألفية تحت إطار مشترك من أجل تنفيذها.

(١٧) Sakiko Fukuda-Parr, Alicia Ely Yamin and Joshua Greenstein, "Synthesis Paper: The power of numbers: a critical review of MDG targets for human development and human rights", Working Paper Series, May 2013, p. 19. متاح على: www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Gender/Synthesis%20paper%20PoN_Final.pdf

٢ - التطلع إلى المستقبل: أهداف التنمية المستدامة

٣٢ - تدرك المقررة الخاصة أن هذا التقرير أعد في عشية اعتماد خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥^(١٨). ويبدو أن مضمون أهداف التنمية المستدامة أخذ في الاعتبار بعض الدروس المستفادة من تجربة الأهداف الإنمائية للألفية. فإن المشروع النهائي للوثيقة الختامية^(١٩)، بصيغته الحالية، يورد التزاماً مجدداً بتعزيز شمولية المجتمعات ومكافحة عدم المساواة وكفالة المساواة في الوصول إلى العدالة، واحترام جميع حقوق الإنسان. وعلى وجه الخصوص، تشير الوثيقة إلى الحق في التنمية، والحق في تقرير المصير، وتمتع المرأة على قدم المساواة بالحق في الموارد الاقتصادية والحقوق الإنجابية وحقوق العمال، والحق في مستوى معيشي لائق، بما يشمل الغذاء والمياه. غير أن الوثيقة لا تشير في أي موضع إلى الحق في السكن اللائق.

٣٣ - ويُلزم الهدف ١١ الدول "بجعل المدن والمستوطنات البشرية شاملة للجميع وآمنة وقادرة على الصمود ومستدامة." ومن بين الغايات المحددة، تنص الغاية ١١-١ على: "ضمان حصول الجميع على مساكن وخدمات أساسية ملائمة وآمنة وميسورة التكلفة، ورفع مستوى الأحياء الفقيرة، بحلول عام ٢٠٣٠". ورغم أن عدم وجود أي إشارة إلى الحق في السكن اللائق يثير القلق، فإن الإشارة تحديداً إلى الحصول على السكن اللائق للجميع أمر هام، إذ أنها توفر على الأقل رابطاً بإطار أكثر اتساقاً متصللاً بالالتزامات القائمة في مجال حقوق الإنسان. غير أنه ليس واضحاً تماماً الصلة بين معيار "السكن اللائق والآمن والميسور التكلفة" وبين المعايير الدولية لحقوق الإنسان فيما يتعلق بالحق في السكن، مثل الأمان والتكلفة الميسورة والملاءمة من الناحية الثقافية وإمكانية الوصول إليه، ضمن أمور أخرى. وعلاوة على ذلك، فإن الإشارة إلى رفع مستوى الأحياء الفقيرة، دون تحديد معايير أو الإشارة إلى حقوق الأشخاص الذين يعيشون حالياً فيها قد تخضع لنفس أنواع التفسيرات المخصصة التي طُبقت على الغاية ٧ - دال من الأهداف الإنمائية للألفية، فأخفقت في تلبية الاحتياجات الفعلية لسكان المستوطنات غير الرسمية أو الاعتراف بجميع جوانب حقهم في السكن. وما برح انعدام أمن الحيازة والإخلاء القسري والتشرد - وهي ثلاث مشاكل للإسكان تميز تجارب مئات الملايين من الناس في أنحاء العالم - كلها تمثل شواغل رئيسية لهيئات حقوق الإنسان فيما يتعلق بإعمال الحق في السكن، ومع ذلك لم تُورد أية إشارة على الإطلاق إلى تلك المسائل في الهدف ١١. ولا مكان لفكرة اتخاذ تدابير لوقف توسع المستوطنات غير الرسمية بكل ظروفها المزرية.

(١٨) قررت الجمعية العامة بقرارها ٦٩/٢٤٤ أن يُعقد مؤتمر قمة الأمم المتحدة لاعتماد خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ في الفترة من ٢٥ إلى ٢٧ أيلول/سبتمبر ٢٠١٥ في نيويورك.

(١٩) انظر A/68/L.85، المرفق.

٣٤ - ومن وجهة نظر المقررة الخاصة، يوجد خطر حقيقي أن يظل إطار التنفيذ المتعلق بأهداف التنمية المستدامة يركز حصرياً على القياس والتقييم الإحصائيين من دون مساءلة أو مشاركة أو إجراءات تشريعية أو إمكانية الوصول إلى العدالة بفعالية، وهي أمور لازمة لإعمال جميع حقوق الإنسان. أما المعايير الدولية لحقوق الإنسان المتعلقة بالتشرد الناتج عن مشاريع التنمية، وتخصيص الحد الأقصى من الموارد المتاحة، واعتماد استراتيجيات للإسكان والتشرد على المستويين الوطني والحضري، والالتزام باتخاذ خطوات فورية لمعالجة التمييز وعدم المساواة - وهي جميعاً ذات أهمية أساسية للتمتع بالحق في السكن - فلم تلق حتى الآن اهتماماً يُذكر في المناقشات. وبوجه عام، يثير التجاهل المستمر للحق في السكن اللائق في أهداف التنمية المستدامة قلقاً مستنداً إلى أسباب وجيهة من احتمال تهميش أي التزامات يُتَعَهَّدُ بها لإعمال الحق في السكن اللائق في الموئل الثالث، احتمالاً كبيراً.

٣٥ - ولا يمكن السماح بحدوث ذلك. ويجب مقارنة الموئل الثالث بوصفه الفرصة الحاسمة الأهمية لصياغة الغاية ١١-١ من أهداف التنمية المستدامة المقترحة وبلورتها وإعطائها معنى، وفي الوقت نفسه ضمان صلتها الحيوية أيضاً بالتزامات حقوق الإنسان الدولية الملزمة. ويجب أن يسعى الموئل الثالث إلى تضييق الفجوة بين الالتزامات الخطائية وبين تنفيذها بشكل فعال. فالموئل الثالث هو المكان الذي تستطيع فيه الدول والحكومات المحلية أن تصر على عدم تهميش الحق في السكن اللائق، بل على تأكيد أهميته بوصفه التزاماً أساسياً، ووضعه في صلب خطة حقوقية جديدة للتنمية الحضرية وتنفيذه كشرط مسبق لإيجاد مدن مستدامة تنعم بالرفاهية للجميع.

ثالثاً - خطة عمل حقوقية للتنمية الحضرية: خمسة مجالات رئيسية

٣٦ - توجد مجموعة كبيرة من القضايا المترابطة المقرر تناولها في الموئل الثالث، تشمل ٢٢ ورقة قضايا قيد المناقشة في ستة من مجالات السياسة العامة^(٢٠). ومن شأن أي إطار لحقوق الإنسان يكون الحق في السكن في صميمه أن يساعد في ترتيب أولويات القضايا المتنافسة، وهو يستطيع أن يوفر إطاراً متماسكاً موحداً، وأن يشرك أصحاب المصلحة المتعددين في عملية تحولية مستمرة من أجل تحقيق هدف توفير السكن اللائق للجميع.

٣٧ - ومن وجهة نظر المقررة الخاصة، توجد خمسة مجالات بالغة الأهمية شاملة لعدة قطاعات ينبغي أن تركز عليها أي خطة حقوقية للتنمية الحضرية تشمل الحق في السكن كإحدى ركائزها، هي: (أ) الإقصاء الاجتماعي؛ الوصم والوضع السكني؛ (ب) الهجرة؛ (ج) الفئات الضعيفة؛ (د) الأرض وعدم المساواة؛ (هـ) المستوطنات غير الرسمية.

(٢٠) يمكن الاطلاع على جميع ورقات القضايا الصادرة عن الموئل الثالث على الرابط التالي:

<http://unhabitat.org/issue-papers-and-policy-units>.

ألف - الإقصاء الاجتماعي: الوصم والوضع السكني

٣٨ - أنشأ التوسع الحضري أنماطاً جديدة من التمييز وعدم المساواة مبنية على التهميش المكاني والاجتماعي-الاقتصادي. وقد منحت أنماط الحوكمة والمواطنة الإقصائية سلطة ونفوذاً للمُلاك والمستثمرين أكثر من غيرهم، وحرمت في الوقت نفسه من ليس لهم أراضٍ أو ممتلكات من إبداء رأيهم بشكلٍ مجدٍ في القرارات التي تؤثر تأثيراً كبيراً على حياتهم وعلى قدرتهم على الحصول على سكن. ويرتفع احتمال أن يصبح اللاجئون والمهاجرون والأشخاص ذوو الإعاقة والأطفال والشباب وأفراد الشعوب الأصلية والنساء والأقليات دون مأوى أو أن يجري نفيهم إلى أكثر الأماكن هامشية وأقلها أماناً في المدن، وأن يعاملوا كأنهم ليسوا مواطنين أو كغرباء.

٣٩ - وقد أصبح الوضع السكني، كأن يكون المرء مشرداً أو من سكان "العشوائيات" أو المستوطنات غير الرسمية، أكثر من مجرد مؤشر للحرمان في المدن. وأصبح كذلك هوية اجتماعية تشكل في أحيان كثيرة الأساس للوصم والتمييز، كما يجد من الفرص وقيم المزيد من العقبات التي تحول دون الإدماج والمساواة.

٤٠ - وفي بعض الحالات، جرى تجريم استراتيجيات البقاء التي لجأ إليها الأشخاص الذين لا مأوى لهم أو لا تتاح لهم إمكانية الحصول على الأراضي (انظر A/66/265). وأصبحت الأماكن العامة محل خلاف: فبدلاً من أن تكون مصممة لتلبية احتياجات الذين لا مأوى لهم وغيرهم، صُمِّمت الأماكن العامة بحيث تطرد المشردين. وفي كثرة من البلدان المتقدمة، أصبح شائعاً أن تُسنَّ قوانين تحظر، وأحياناً تجرم الأنشطة من قبيل 'التسكع' و'الاستجداء' وخدمات التغذية الخيرية في الهواء الطلق والنوم في الأماكن العامة^(٢١). وحتى المقاعد في المتزهات مصممة بحيث تمنع المشردين من الاستلقاء عليها. و"تطرد" الفئات المهمشة - ولا سيما أطفال الشوارع والذين لا مأوى لهم - من المناطق الحضرية من أجل اجتذاب الأعمال التجارية

(٢١) انظر على سبيل المثال، Griselda Palleres, "Derecho a la ciudad: personas sin hogar en la ciudad de

Buenos Aires", in Dimensiones del Hábitat Popular Latinoamericano, Teolinda Bolívar and Jaime

Erazo, eds., Hacedores de ciudades, vol. 2 (Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales and

Comisión de Derechos Humanos del و Latin American Social Sciences Council, 2012), pp. 176-179

Distrito Federal, Situación de los Derechos Humanos de las Poblaciones Callejeras en el Distrito

Federal 2012-2013, informe especial (Distrito Federal, México, Comisión de Derechos Humanos del

National Law Center on Homelessness and Poverty, No و Distrito Federal and others, 2014), chap. III

Guillem و Safe Place: The Criminalization of Homelessness in U.S. Cities (Washington, D.C., 2014

Fernández Evangelista and Samara Jones, eds., Mean Streets: A Report on the Criminalisation of

Homelessness in Europe (Brussels, European Federation of National Organisations Working with the

Homeless and Others, 2013).

الجديدة والسياح والمستثمرين أو استضافة المناسبات الكبرى (انظر A/HRC/13/20). وبهذه الطرق، فإن الكثير من الأشخاص الذين جاءوا إلى المدن بسبب التزوح أو التمييز يجدون أنفسهم ضحايا مرة أخرى بالمزيد من التشرّد والتمييز.

٤١ - وعلى الرغم من أن بعض الأسباب الهيكلية لعدم المساواة في المدن وبعض أسباب وخبرات التمييز أسباب جديدة، فإن أي إطار دولي لحقوق الإنسان يمكن أن يتصدى لها. وقد اعترفت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الوقت الحالي بالتمييز القائم على أساس الحالة الاجتماعية أو الاقتصادية، بما يشمل انعدام المأوى أو أي وضع سكني آخر، بوصفه أحد الأسباب المحظورة للتمييز^(٢٢). وبدأت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان والهيئات الأخرى المنشأة بمعاهدات التعامل مباشرة مع هذه القضايا^(٢٣). وتشير المبادئ التوجيهية المتعلقة بالفقر المدقع وحقوق الإنسان تحديداً إلى ضرورة قيام الدول بإلغاء أو تعديل أي قوانين "تجزم الأنشطة المعيشية الضرورية في الأماكن العامة، مثل النوم أو التسول أو الأكل أو المتعلقة بالنظافة الشخصية"^(٢٤).

٤٢ - واتباع نهج قائم على الحقوق إزاء أي أماكن عامة محل خلاف لا يحل جميع المنازعات لصالح الأشخاص الذين يضطرون إلى استخدام الأماكن العامة كما لو كانت بيوتهم لعدم وجود أي بديل. غير أنه يرفض وصم الأشخاص المشردين وتجرّيمهم، وهو أسلوب يُلجأ إليه في كثير من الأحيان لحفظ الأماكن العامة للأوفر حظاً. فهؤلاء الذين يضطرون إلى استخدام الأماكن العامة كما لو كانت بيوتهم يجب أن يعاملوا باحترام وكرامة وأن توفر لهم الحماية من الإخلاء التعسفي أو غير المعقول. والحل للتشرّد ليس هو المزيد من التزوح أو المعاملة التمييزية، بل هو كفالة الحصول على سكن به مقومات البقاء لأجل طويل كاختيار مطروح.

باء - الهجرة والتشرّد

٤٣ - يرتبط التوسع الحضري مباشرة بالهجرة والتشرّد، ويمثل إيجاد سكن للمهاجرين والأشخاص المشردين داخلياً في الوقت الراهن أحد أخطر التحديات التي تواجهها المدن. ويوجد أكثر من بليون شخص يعتبرون مهاجرين على الصعيد العالمي، هاجر ما يقرب من

(٢٢) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٢٠ (٢٠٠٩) بشأن عدم التمييز في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (E/C.12/GC/20)، الفقرة ٣٥.

(٢٣) انظر، على سبيل المثال، الوثيقتين CERD/C/USA/CO/6 و CCPR/C/BIH/CO/2 (فيما يتعلق بطائفة الروما والإسكان)، والوثيقة E/C.12/KAZ/CO/1.

(٢٤) اعتمد مجلس حقوق الإنسان المبادئ التوجيهية (A/HRC/21/39) في القرار ١١/٢١ المؤرخ ٢٧ أيلول/سبتمبر ٢٠١٢. متاح على: www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_EN.pdf.

ربعمهم إلى بلد آخر^(٢٥)، وسكن أغلبهم في المدن. ووفقاً للتقديرات الأخيرة، منذ عام ٢٠٠٨، سُرد حوالي ٢٦,٤ مليون شخص من جراء الكوارث وحدها كل عام^(٢٦).

٤٤ - ويُعامل المهاجرون والمشردون داخلياً في الغالب معاملة الغرباء، ويُستبعدون من عمليات اتخاذ القرار على الصعيد المحلي، وكثيراً ما يتعرضون لمواقف تمييزية أو تنم عن كراهية الأجانب. ويُستغل كل من وضع المقيم والمواطنة في كثير من الأحيان بوصفهما معايير الأهلية لبرامج الإسكان المدعّمة، مما أجبر كثرة من المهاجرين إلى الاعتماد على السكن الخاص غير المنظم في ظروف مكتظة غير لائقة غير رسمية، مما يفضي إلى التشريد في أحيان كثيرة.

٤٥ - ويُقتلَع كثيرون ممن شردوا أو هاجروا إلى المدن من حياتهم الثقافية والاقتصادية والأسرية. فالقادمون من المناطق الريفية يجدون أنفسهم بلا أرض وبدون أي شعور بالهوية في السياق الحضري. والشعوب الأصلية التي سُردت من أراضيها المتوارثة عن أجدادها وممارساتها التقليدية عُرضة بصفة خاصة للتشرد والتمييز والإقصاء الاجتماعي عندما ينتقل أفرادها إلى المدن.

٤٦ - ولئن كان ضرورياً أن تُعالج الأسباب الهيكلية للهجرة والتشرد من جانب جميع مستويات الحكومة والمجتمع الدولي، فإن من الضروري أيضاً أن تُلبى في المدن احتياجات الوافدين الجدد من مساكن وخدمات ذات صلة، وكذلك احتياجاتهم اللازمة للاحتفاظ بممارساتهم الثقافية وهويتهم وشعورهم بالمجتمع. وتحمل الحكومات المحلية على نحو متزايد المسؤولية عن تلبية احتياجات الإسكان المرتبطة بالهجرة والتروح إلى المدن، غير أنها تفتقر في كثير من الأحيان إلى الموارد والقدرات اللازمة لتوفير السكن اللائق والخدمات. وعلاوة على ذلك، فإن الحكومات المحلية في حد ذاتها قد تتجاوب بطريقة تمييزية وعقابية مع المهاجرين أو الأشخاص المشردين داخلياً. وأصبح من الشائع بصورة مخيفة أن يعاني العمال الأجانب، ولا سيما أولئك الذين لا يحملون الوثائق اللازمة، من الحرمان من الحماية الاجتماعية في المدن، بما فيها مآوي الطوارئ في المدن - أحياناً بسبب إصرار الحكومات الوطنية التي تقدم التمويل لبرامج للإسكان والحماية الاجتماعية. ويفرض هذا التمييز، وما ينجم عنه من تشرد في أوساط المهاجرين، تكاليف إضافية على المدن. ولذلك، من الضروري أن يُكفَل للمهاجرين مكان آمن

(٢٥) تشير التقديرات إلى وجود ٢٣٢ مليون مهاجر دولي في أنحاء العالم (انظر Trends in International Migrant (Stock: The 2013 Revision (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev. 2013)، الجدول ١. متاح على: http://esa.un.org/unmigration/TIMSA2013/Data/subsheets/UN_MigrantStock_2013T3.xls).

(٢٦) المجلس النرويجي للاجئين ومركز رصد التشرد الدولي، Global Estimates 2015: People Displaced by Disasters (حنيف، ٢٠١٥)، متاح على: <http://www.internal-displacement.org>.

يعيشون فيه وأن تتاح لهم الاستفادة من المساكن المؤجرة وحرية اختيار العيش في الأحياء الأكثر مناسبة وميسورية من حيث التكلفة، بغرض مكافحة إقصائهم وترسيخ الشعور بالانتماء إلى المدينة داخلهم^(٢٧).

٤٧ - وما برحت كراهية الأجانب والتمييز ضد الأشخاص الذين يعتبرون "غرباء" تمثل أحد الشواغل الرئيسية لحقوق الإنسان، ومن الأهمية بمكان أيضاً أن يُعترف بهذه المسائل وأن تعالج بوصفها من قضايا حقوق الإنسان في المدن. ويمكن أن تؤدي معايير حقوق الإنسان والحماية القانونية دوراً هاماً في توضيح الالتزامات الواقعة على الحكومات بوضع برامج واستجابات للاحتياجات المتميزة للمهاجرين وللفئات الضعيفة من السكان المتضررين من الكوارث الطبيعية والتراعات الداخلية (انظر، على سبيل المثال، A/HRC/14/30 و A/65/261).

٤٨ - وعلى الصعيد الوطني، برزت أيضاً اجتهادات قضائية متصلة بالموضوع. ففي القضية رقم T-025 في كولومبيا، على سبيل المثال، قضت المحكمة الدستورية بتنفيذ برامج فعالة للتصدي للحالة الراهنة غير الدستورية التي يواجهها المشردون داخلياً، حيث كانت نسبة ٦٣,٥ في المائة من السكان المشردين بلا سكن لائق، ونسبة ٤٩ في المائة غير قادرة على الاستفادة من المرافق العامة^(٢٨). وفي قضية Bhim Prakash Oli et Al. v. Government of Nepal (بيم براكاش أولي وآخرون ضد حكومة نيبال وآخرون) وهي قضية شملت أشخاصاً مشردين داخلياً، قضت المحكمة العليا في نيبال، اعتماداً على القانون الدولي لحقوق الإنسان، بأن الدولة ملزمة بتنفيذ ورصد خطط وبرامج شاملة غير تمييزية لإدماج السكان المشردين ضمن الأولويات السكنية الموجودة^(٢٩).

جيم - الأشخاص والجماعات في الأوضاع الهشة

٤٩ - في بعض الحالات، يمكن أن يتعرض للعنف الأطفال والشباب، بمن فيهم الشباب والشابات من المثليات والمتليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية وحاملي صفات الجنسين، والنساء، مما يتطلب الحصول على مساكن آمنة وخدمات أساسية إذا ما أريد لهم أن يزدهروا في المناطق الحضرية. وكثيراً ما تضطر تلك الجماعات إلى التشرّد بسبب العنف

(٢٧) انظر الوثيقة A/HRC/29/50، القضية رقم NLD 1/2014، والرد الوارد من حكومة هولندا بتاريخ ٤ شباط/فبراير ٢٠١٥، متاحة على: www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx.

(٢٨) المحكمة الدستورية لكولومبيا، القرار T-025/04. متاح على: <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/Autos.php>.

(٢٩) انظر: Maritza Formisano Prada, Empowering the Poor through Human Rights Litigation (Paris, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2011), p. 75.

الجنسي وغيره من أشكال العنف والحرمان الاجتماعي-الاقتصادي، والتعصب الديني والثقافي داخل بيوتهم أو مجتمعاتهم المحلية. فإن توافر بنية سكنية سليمة لا يضمن الأمان في السكن لهذه الفئات الضعيفة. فحين تغادر النساء والأطفال والشباب ديارهم، يصبحون بحاجة إلى الدعم على المدين القصير والطويل للحصول على السكن اللائق لأنهم غالباً ما يفتقرون إلى الوسائل التي تكفل حصولهم على سكن بأنفسهم. وفي هذا الصدد، يجب أن تتوفر خيارات متنوعة وملائمة من الناحية الثقافية.

٥٠ - ومن أجل تلبية احتياجات مختلف الفئات، وضمان المساواة، من الأهمية بمكان أن تعالج مسائل السلامة في إطار حقوق الإنسان. وعلى الأقل، وفقاً للالتزامات الدولية لحقوق الإنسان، يجب أن تكفل المدن إيجاد أماكن آمنة ليقوم فيها الأشخاص عندما تصبح بيوتهم خطرة^(٣٠). ويجب أن تتوفر الخدمات الأساسية مثل المياه وخدمات الصرف الصحي بطريقة لا تشكل أية أخطار على السلامة (انظر A/HRC/21/42، الفقرتان ٣٩ و ٤٠) ويجب أن يراعى تصميم المساكن احتياجات الفئات الضعيفة بصفة خاصة، طبقاً لما تفيد به تلك الجماعات.

٥١ - وما برحت البيئات الحضرية تشكل عائقاً في سبيل إدماج ومشاركة الأشخاص ذوي الإعاقة. ويواجه الأشخاص ذوو الإعاقة نقصاً واسع النطاق في ما يحتاجونه من تجهيزات لاستخدام المباني، بما في ذلك السكن والمباني والأماكن العامة، وفي تجهيزات الخدمات الحضرية الأساسية مثل الصرف الصحي والمياه، والصحة، والتعليم، والنقل. وتسهم أيضاً المواقف الثقافية، بما يشمل القبولية النمطية السلبية والوصم، في إقصاء وتمييز الأشخاص ذوي الإعاقة في المناطق الحضرية. وتشدد اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة^(٣١) في مادتيها ٨ و ٩ على أهمية تعميم مسائل الإعاقة في جميع استراتيجيات التنمية المستدامة، وهي تلزم الدول بضمان أن يكون السكن لائقاً ومجهزاً وبلا عوائق لاستخدام الأشخاص ذوي الإعاقة.

٥٢ - وبموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، يجب أن توضع السياسات والبرامج على نحو يأخذ في الاعتبار خبرات ووقائع الفئات المهمشة بما يكفل معالجة أوجه حرمانهم بحق. ويعود ذلك إلى أن المساواة تُفهم "موضوعياً" وليس مجرد "رسمياً". وحتى حين تبدو القوانين والسياسات "عادلة" بمعاملة الجميع نفس المعاملة، يمكن أن تكون الخيرات أو التأثيرات الناجمة عن القوانين والسياسات تمييزية بسبب الوضع الاجتماعي والاقتصادي للشخص، مثلاً،

(٣٠) انظر، على سبيل المثال، (A.T. v. Hungary, Communication No. 2/2003 (CEDAW/C/32/D/2/2003)، متاحة على: <https://opcedaw.wordpress.com/communications/all-communications>. انظر أيضاً الوثيقة E/CN.4/2006/118.

(٣١) الأمم المتحدة، سلسلة المعاهدات، المجلد ٢٥١٥، رقم ٤٤٩١٠.

أو وضعه السكني أو نوع جنسه. وتلتزم الدول والحكومات دون الوطنية بتلبية احتياجات من هم في أوضاع سكنية بائسة جداً على سبيل الأولوية والاستعجال^(٣٢). ويجب أن تُتخذ تدابير إيجابية للحد من الوصم وتلبية احتياجات المرشدين من النساء والرجال، والمقيمين في المستوطنات غير الرسمية، والأسر المعيشية المنخفضة الدخل، وغيرهم من الفئات التي يتعذر عليها الحصول على السكن اللائق.

دال - الأرض وعدم المساواة

٥٣ - بالرغم من أن المدن تشكل بالنسبة للبعض مواطن للفرض ومحركات للتنمية الاقتصادية، فإنها بالنسبة لآخرين أماكن الفقر وعدم المساواة والإقصاء^(٣٣). فإن السعي إلى تحقيق النمو الاقتصادي وإنشاء "مدن عالمية" وجذب الاستثمارات الدولية والمحلية حدث في أحيان كثيرة جداً على حساب الاندماج والحماية الاجتماعيين^(٣٤). وينبغي أن توفر الزيادة في الفرص الاقتصادية في المدن وسيلة لتحسين الإدماج والمساواة الاجتماعية والاقتصادية، إلا أن الاقتصادات الحضرية مالت عموماً إلى تعميق عدم المساواة. وهذا الشد، بين المدن كقوى دافعة اقتصادية والمدن كقوى مولدة لعدم المساواة، يؤدي دوراً واضحاً فيما يتعلق بالأرض.

٥٤ - وقد حقق الموسرون الذين يملكون أراضٍ أو منازل أو ممتلكات أخرى في المدن زيادة كبيرة في ثرواتهم بسبب المضاربة وتضخم القيم. أما غير القادرين على الامتلاك فيواجهون تكاليف متزايدة للسكن ويدفعون إلى العيش في أطراف المدن أو في مستوطنات غير رسمية، ويُقتلَعون بعيداً عن مصادر رزقهم ويفتقرون إلى أمن الحيازة. وأصبحت اللامساواة في إمكانية الحصول على الأرض والممتلكات، والتي تؤثر على الفئات المهمشة ومن بينها النساء والمهاجرون وجميع الذين يعيشون في فقر، مترسخة في التفاوت السكني والفصل المكاني، فقسمت المدن بين الذين يمتلكون الأراضي والممتلكات ولديهم فرص الحصول على الخدمات الأساسية والهياكل الأساسية، وبين أولئك المحرومين من كل ذلك.

٥٥ - وتسببت أنماط حضرية أخرى مرتبطة بالأرض والممتلكات في زيادة عدم المساواة والإقصاء الاجتماعي؛ وهذه تشمل خصخصة المساكن الاجتماعية والأراضي والهياكل

(٣٢) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٦ (٢٠٠٥) بشأن المساواة بين الرجل والمرأة في حق التمتع بجميع حقوق الإنسان (E/C.12/2005/4)، الفقرة ١٦.

(٣٣) انظر على سبيل برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (ممثل الأمم المتحدة)، State of the World's Cities 2012/2013: Prosperity of Cities (نيروبي، ٢٠١٢).

(٣٤) المرجع نفسه.

الأساسية العامة؛ وممارسات الإقراض المجحف؛ وزيادة استخدام الأراضي والمساكن الحضرية بوصفها أصولاً استثمارية في إطار أسواق مالية عالمية؛ وزيادة تحكم الأفراد الأغنياء ومصالح الشركات في الأراضي الحضرية؛ والتدهور البيئي للأراضي والمياه في المناطق التي تقطنها الفئات المهمشة؛ وأسواق العقارات غير المنظمة؛ وتحويل الأراضي المستخدمة للسكن لأغراض تجارية؛ والاستيلاء على الأراضي؛ وتأثير المصالح الخاصة بشكل غير متناسب في تخطيط استخدام الأراضي.

٥٦ - وتصدياً لهذه الأنماط المنهجية لعدم المساواة والإقصاء الاجتماعي فيما يتعلق بالأرض، ظهرت حركات حقوق الإنسان في المدن وطرح اقتراحات بإعادة ترتيب مسائل الأرض وحقوق الملكية بما يعطي الأولوية للوظيفة الاجتماعية للأراضي^(٣٥)، ولدورها الأساسي في أعمال الحق في السكن اللائق. وتشكل كفالة المزيد من المساواة في إمكانية الحصول على الأراضي والممتلكات ومنع الاستيلاء على الأراضي أحد العناصر الأساسية للكثير من الجهود المبذولة من أجل حقوق السكن في المدن. ويجب أن تسترشد خطة العمل الحقوقية للموئل الثالث بهذه النهج الابتكارية إزاء الأراضي والممتلكات الحضرية. وما لم تُرسخ أسبقية حقوق الإنسان على قوى السوق والربح الخاص، لن يتسنى تحقيق أي خطة جديد للتنمية الحضرية تحد من اللامساواة وتقوم على الإدماج والاستدامة.

هاء - المستوطنات غير الرسمية

٥٧ - في كثير من أنحاء العالم، أصبح التوسع الحضري مرادفاً لنشوء المستوطنات غير الرسمية واتساعها. ويعيش حوالي ربع سكان الحضر في العالم أو زهاء ٨٢٨ مليون شخص، في مستوطنات غير رسمية^(٣٦). ويعني هذا بالقيمة الحقيقية، أي من الناحية الإنسانية، حرماناً من التمتع من كل حق من حقوق الإنسان تقريباً واعتداءً متصلاً على الكرامة الإنسانية. فالحياة في المستوطنات غير الرسمية في أسوأ صورها يمكن أن تشمل نقصاً في المياه الجارية النظيفة، وخدمات الصرف الصحي، والكهرباء، والتعوط في العراء، والاحتفاظ، وانتشار القوارض في البيوت، ونقص خدمات التخلص من القمامة، والحياة في منازل غير مستقرة هيكلياً يسهل تدميرها في الأحوال الجوية الشديدة، والعيش في أكثر المناطق غير المرغوب فيها والخطرة أحياناً،

(٣٥) هذا المفهوم ذو الجذور التاريخية العميقة يشير إلى أن ملكية الأرض والمنافع المتأتية منها ليست بلا حدود، وإنما يجب أن تستخدم لمنفعة الآخرين. انظر المناقشة حول الوظيفة الاجتماعية للممتلكات في الوثيقة A/HRC/25/54، الفقرات ٤١-٤٩.

(٣٦) مؤئل الأمم المتحدة، State of the World's Cities 2010/2011: Bridging the Urban Divide (نيروبي)، (٢٠١٠)، صفحة ٣٣.

والعيش تحت التهديد المستمر للإخلاء القسري. وإذا لم تكن ظروف الإسكان الفعلية من السوء بما يكفي، فإن المستوطنات غير الرسمية كثيراً ما تفتقر إلى خدمات مجاورة من قبيل مرافق الرعاية الصحية والمدارس، وغالباً لا تتوافر فيها فرص للعمل أو أماكن للعب الأطفال. ويُترك الشباب حياة الرخاوة وتصبح المستوطنات غير الرسمية تربة خصبة سهلة للصراع والعنف.

٥٨ - غير أن المستوطنات غير الرسمية ليست مجرد حصيلة أوجه الحرمان، بل هي أيضاً في كثير من الأحيان نتيجة قرارات متضافرة أدت إلى تشريد الأشخاص وحرمتهم من الخدمات، ورفضت الاعتراف بهم ولم تمنحهم أمن الحيازة. ويشير هذا إلى أن "رفع مستوى الأحياء الفقيرة" لن يسفر عن التغيير المنهجي اللازم لإبطاء وتيرة إنشاء المستوطنات غير الرسمية. ويتعين معالجة الأسباب جنباً إلى جنب الأعراض، وإلا تصبح جهوداً حصيلتها صفرًا: أي أن مقابل كل حي فقير يُرفع مستواه، ينشأ آخر.

٥٩ - وعند زيارة سكان المستوطنات غير الرسمية، يُذهل المرء بالقدرة البشرية على إنشاء مجتمعات حيوية متحلية بالكرامة والجمال رغم الافتقار الشديد لكل شيء تقريباً. ويمكن تسخير هذه القدرة بشكل أفضل؛ فسكان المستوطنات غير الرسمية عادة قادرون على تحديد الأسباب الهيكلية لظروفهم، وهم يعرفون جيداً احتياجاتهم والعوائق التي تحول دون تلبية احتياجاتهم. وفي كثير من الأحيان، تكون لديهم رؤية لمستقبلهم ومستقبل مجتمعاتهم، ويمكنهم أن يضعوا حلولاً فعالة وهادفة. والتواصل مع السكان لإشراكهم في أعمال حقهم في السكن اللائق يتسق مع أي إطار لحقوق الإنسان. ولكي يحدث هذا، يجب أن تكون الحكومات المحلية والوطنية مستعدة للاعتراف بهذه المجتمعات المحلية بوصفها أطرافاً مشاركة شرعية في تحقيق الديمقراطية الحضرية، وبوصفها قوى محرّكة لرفاهيتها هي ذاتها.

رابعاً - إطار جديد قائم على الحقوق لقوانين وسياسات وحوكمة الحضر

٦٠ - يعيش واحد من كل أربعة من سكان الحضر تقريباً في مستوطنات غير رسمية أو بلا مأوى ويعيش كثيرون آخرون في سكن غير لائق، مما يدل على وجود نقص منهجي خطير من جانب المجتمع الدولي والحكومات الوطنية والمحلية وغيرها من الجهات الفاعلة في تنسيق ووضع التشريعات والبرامج والسياسات ذات الصلة على نحو يتفق مع الحق في السكن اللائق. وسيستلزم تنفيذ أي خطة حقوقية للتنمية الحضرية يتمتع فيها الجميع بالحق في السكن، بما في ذلك أشد الفئات السكانية ضعفاً وهميشاً، أن تُجرى عملية إعادة تقييم وإعادة تصميم كبرى لقوانين وسياسات الحضر.

٦١ - ويرتبط الحصول على السكن اللائق في المناطق الحضرية بمجموعة واسعة من القوانين والبرامج التي تتجاوز المفاهيم التقليدية لسياسة الإسكان. فحسبما أشارت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، يلزم "التنسيق بين الوزارات والسلطات الإقليمية والمحلية بغية التوفيق بين السياسات ذات الصلة (في مجالات الاقتصاد والزراعة والبيئة والطاقة الخ.)".^(٣٧) ويمكن لاتفاقات التجارة والاستثمار، والأحكام الدستورية، والشروط المنصوص عليها في اتفاقات التمويل، والقيود المفروضة على استخدام الأراضي، ولوائح البلديات، على سبيل المثال، أن تؤثر جميعاً في قدرة المدن على ضمان إمكانية الحصول على السكن.

٦٢ - وتتسم أيضاً التدابير البرنامجية الرامية إلى تعزيز إمكانية الحصول على الإسكان الميسور التكلفة باتساع نطاقها والترابط فيما بينها، وقد تشمل مجموعة متنوعة من النهج، منها المنح والإعانات السكنية المباشرة للأسر المعيشية الفقيرة، وتنظيم إيجارات السكن، ونظم الحيازة المختلطة (إيجار وتمليك)، وتطبيق نظام الحصص على الشركات العقارية لتخصيص إسكان للأسر المعيشية المنخفضة والمتوسطة الدخل، وتوفير قروض سكنية بأسعار فائدة منخفضة أو بشروط ميسرة، وتنفيذ مشاريع لتحسين وتنشيط الأحياء، وتوفير الدعم المجتمعي للأشخاص ذوي الإعاقات العقلية^(٣٨). وتتفاعل برامج الإسكان مع غيرها من البرامج والقوانين والاتفاقات ذات الصلة لتشكيل إطاراً كلياً متعدد المستويات.

٦٣ - وأحد الأسئلة الرئيسية المطروحة في الموثل الثالث سيكون بشأن سبل تحقيق الاتساق والتحول الاستراتيجي على نطاق منظومات تفاعلية للقوانين والسياسات العامة بما يتيح لخطوة التنمية الحضرية الجديدة أن تعزز بالفعل التنمية الحضرية المستدامة وتوفير السكن اللائق للجميع. وأي نهج قائم على حقوق الإنسان يركز على الحق في السكن اللائق له أهمية حاسمة في التصدي لهذا التحدي، لأنه يوفر إطاراً جامعاً، ورؤية تضم مجموعة من القوانين والسياسات داخل هدف مشترك ومجموعة مشتركة من القيم.

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

(٣٨) يمكن الاطلاع على أمثلة لمثل هذه السياسات في الردود الواردة من ألبانيا وألمانيا وترينيداد وتوباغو وسنغافورة وقبرص وكولومبيا على الاستبيان الذي طرحته المقررة الخاصة من أجل إعداد هذا التقرير. انظر أيضاً الردود الواردة من المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في باراغواي (Defensoría del Pueblo) والبرتغال (Provedor de Justiça). ويمكن الاطلاع على جميع الردود على الرابط التالي: www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/HabitatIIIandtheNewUrbanAgenda.aspx. وتعرب المقررة الخاصة عن امتنانها لجميع الإسهامات في هذا التقرير.

٦٤ - ويجب معالجة مشاكل السكن غير اللائق والتشرد والمستوطنات غير الرسمية في المدن ليس بوصفها قصوراً في برامج الإسكان ورفع المستوى فحسب، بل بوصفها في المقام الأول قصوراً في القوانين القائمة لكفالة حقوق الإنسان. ويفتقر سكان المستوطنات غير الرسمية إلى الهياكل السكنية ونظم الحماية القانونية الأساسية على حد سواء، مثل أمن الحيازة، ونظم حماية الصحة والسلامة واستحقاقات الخدمات. وهم محرومون ليس من السكن فحسب، بل من نظم الحماية التي تكفلها سيادة القانون، مما يجعلهم بالتالي عرضة للمزيد من أوجه الحرمان.

٦٥ - ويُنظر في كثير من الأحيان في التزامات الدول بالحفاظ على سيادة القانون في المقام الأول في إطار الحماية القانونية لصكوك الممتلكات أو العلاقات الاقتصادية التعاقدية الموجودة بالفعل. غير أنه في ظل سيادة القانون، يجب أن تُكفّل حقوق الإنسان الأساسية، بما فيها الحق في السكن اللائق. وستطلب أي خطة حقوقية للتنمية الحضرية اتباع نهج أكثر شمولاً لإزاء سيادة القانون في المدن مما كان يطبّق في الماضي، يركز على ضرورة التصدي بفعالية لظروف هؤلاء الذين يتعذر عليهم الحصول على سندات ملكية قانونية للأراضي أو السكن أو الممتلكات. ويجب أن يدرج الحق في السكن بالكامل في قوانين الحضر بوصفه حقاً ليس في الجوانب المادية والبيئية للسكن فحسب ولكن أيضاً في التمتع بحماية القانون على قدم المساواة، مع توفير الحماية الكاملة لأمن الحيازة والصحة والسلامة، والحق في الحصول على الخدمات الأساسية، وسبل كسب الرزق، والحياة الثقافية. ويجب أن تخضع القوانين والسياسات لاستعراض مستمر بغية التكيف مع الأنماط الناشئة للإقصاء أو للتصدي لأي ظروف لم تكن معترفاً بها من قبل.

٦٦ - ويجب أن تُمنح حقوق الإنسان مركز الأهمية القصوى في إطار قوانين الحضر، وذلك للاسترشاد بها في تصميم وتفسير وتطبيق جميع القوانين والسياسات والبرامج الأخرى. وتغليب حقوق الإنسان يعني أن صناع القرار مطالبون قانوناً بمراعاة وتطبيق الحق في السكن في المناطق الخاضعة لمسؤوليتهم. ويجب أن يعترف المخططون بحقوق الأشخاص الذين يعيشون في مستوطنات غير رسمية في مواقعهم الفعلية. ويتعين على أي محكمة تنظر في حالات إخلاء مقررة أن تنظر في جميع البدائل الممكنة، وإن كانت الإخلاءات أمراً لا يمكن تفاديته، يتعين عليها أن تكفل التشاور والتواصل الكاملين مع المعنيين بالإخلاء، وتزويدهم بسكن بديل ملائم ولائق. ويجب أن توضع قوانين التقسيم إلى مناطق، أو حقوق الملكية، أو خطط التنمية الحضرية بالتشاور وبالتشارك مع الأطراف المتضررة بشكل مباشر، ويجب أن يجري تقييمها من حيث تأثيرها على الفئات المهمشة أو المستضعفة. وينبغي توفير التدريب لأي مسؤولين مشاركين في

إدارة القوانين أو السياسات المرتبطة بالحق في السكن بشأن معنى الحق في السكن وسبل تطبيقه في المناطق الخاضعة لمسؤوليتهم.

٦٧ - أما إدماج الحق في السكن اللائق والحق في الصلة بوصفها عناصر حيوية داخل قانون المناطق الحضرية فهو يتطلب أيضاً دعماً مؤسسياً. ويمكن للحكومات المدن، ولجان حقوق الإنسان الموجودة في المدن، وأمناء المظالم، وموائق حقوق الإنسان، واستراتيجيات الإسكان القانونية التي تشمل آليات للرصد والمساءلة أن تؤدي دوراً هاماً في تعزيز عملية لصنع القرار مراعية للحقوق، مما يكفل إمكانية الوصول إلى العدالة ويكفل عدم تجاهل حقوق الإنسان في عملية صنع القرار.

٦٨ - ويمثل تمويل المناطق الحضرية أحد مجالات القانون والسياسة العامة الهامة التي أهملت في أحيان كثيرة لدى استعراض حقوق الإنسان والمساءلة. فسرعان ما تصبح الحقوق وهماً إن لم تتماشى السياسة المالية معها. وتتطلب الحوكمة والتمويل القائمان على الحقوق في المناطق الحضرية إعادة توجيه المساءلة الديمقراطية بحيث تشمل السياسة المالية. ويتعين تحويل بؤرة التركيز من مصالح أولئك الذين يحددون الأولويات الاقتصادية عادة - المستثمرون والمقاولون وشركات الأعمال - إلى مصالح أولئك المحتاجين إلى السكن اللائق والخدمات الأساسية.

٦٩ - ويجب أن تضمن الحكومات الوطنية عند إسنادها المسؤولية عن الإسكان والبرامج ذات الصلة إلى حكومات المدن أن تتوافر للأخيرة الموارد اللازمة للوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان. وينبغي أيضاً أن يُنظر إلى مسائل سوء الإدارة والفساد في تخطيط البرامج وتنفيذها وتنظيمها وأن تُعالج بوصفها من مسائل حقوق الإنسان، وبوصفها انتهاكاً للالتزامات الحكومات بتوظيف الحد الأقصى من الموارد المتاحة لإعمال الحق في السكن اللائق.

٧٠ - وتعتقد المقررة الخاصة أن من الأهمية بمكان أيضاً أن يُنظر في آليات مختلفة لإعادة توزيع التمويل واسترداد التكاليف في المدن، من وجهة نظر حقوق الإنسان. فكثيراً ما يكون الإنفاق على الأماكن العامة والهياكل الأساسية والمرافق الترفيهية والأنشطة الثقافية والفنية^(٣٩) لفائدة الأسر المعيشية الأوفر حظاً على حساب احتياجات الأغلبية الساحقة. وينبغي أن تُكفل ميسورية أسعار المساكن المستأجرة والمياه والصرف الصحي والكهرباء لتكون في متناول الأسر المعيشية المنخفضة الدخل، بدلاً من استرداد التكاليف المباشرة. ويجب أن يُنظم مقدمو خدمات الإسكان والهياكل الأساسية من القطاع الخاص على نحو يتوافق مع واقع أن المساكن والهياكل الأساسية غالباً ما تعامل معاملة السلع الأساسية، إلا أنها حقوق أساسية من حقوق الإنسان

(٣٩) للاطلاع على مناقشة عن الحرية الفنية والأماكن العامة، انظر الوثيقة A/HRC/23/24، الفقرات ٦٥-٦٨.

تتطلب إجراء تعديلات كبيرة على نماذج الأعمال التجارية السائدة. وقد ثبت أن التسعير المعدّل للخدمات لفائدة الأسر المعيشية المنخفضة الدخل، على سبيل المثال، نموذجٌ فعال للأعمال يبسر في الوقت نفسه الحصول على السكن وخدمات المياه والصرف الصحي والكهرباء التي قد يتعذر الحصول عليها بخلاف ذلك^(٤٠). وثبتت أيضاً فعالية مراجعة حسابات الضرائب القائمة على حقوق الإنسان في ضمان توافق تحصيل الإيرادات على مستوى المدن مع الالتزامات بتطبيق الحد الأقصى من الموارد المتاحة من أجل إعمال الحق في السكن^(٤١).

٧١ - وفي جميع هذه المجالات، يحقق الاعتراف بالأهمية القصوى للحق في السكن اللائق الاتساق في مجموعة كبيرة من قوانين وسياسات المناطق الحضرية ويقدم إطاراً مشتركاً للقيم اللازمة لتوجيه صانعي القرار على جميع مستويات الحكومة، وفي طائفة من المجالات والبرامج المختلفة، من أجل تحقيق هدف مشترك وخطوة عمل حقوقية جديدة للتنمية الحضرية.

خامساً - الاستنتاجات والتوصيات

٧٢ - لا يمكن ببساطة للتوسع الحضري في طريقه الحالي أن يدوم. فإن غالبية السكان في المدن في جميع أنحاء العالم تعاني من عدم المساواة الجسيمة، ويعيش كثيرون منهم في ظروف سكنية بائسة أو غير ميسورة التكلفة، عرضة لعمليات الإخلاء القسري والتشرد، وفي خوف مستمر على سلامتهم وأمنهم. وما زالت الملايين تنتقل إلى المدن بحثاً عن الفرص والخدمات وعن حياة أفضل. وفي الوقت نفسه، ما زالت قلة مختارة تكسب الثروة والسلطة بمستويات مذهلة، من مصادر من بينها المضاربة بالأراضي والمساكن. وقد أصبح التغيير لازماً. ويمثل الموثل الثالث فرصة أساسية للتوصل إلى طريق جديد للأمام، طريق يكمن في صلبه الحق في السكن اللائق.

٧٣ - ويمكن لحقوق الإنسان أن تُحدث تغييراً تحويلياً. وقد حدد هذا التقرير قدرتها الهائلة في السياق الحضري. فإن أي إطار لحقوق الإنسان فيه الحق في السكن اللائق كإحدى ركائزه، يمكنه أن يوفر الاتساق والترابط للذين تشتد الحاجة إليهما لإيجاد مدن مستدامة شاملة للجميع لفائدة الكل. ويشكل الإسكان مكوناً رئيسياً في أي مدينة ويؤدي دوراً

(٤٠) Roger D. Colton, "Prepayment utility meters, affordable home energy, and the low income utility consumer", in Journal of Affordable Housing and Community Development Law, vol. 10, No. 3 (Spring 2001).

(٤١) انظر "Center for Economic and Social Rights, "Advancing tax justice through human rights" (تم الاطلاع عليه في ٢٦ آب/أغسطس ٢٠١٥). انظر أيضاً المنشور المقبل: Advancing Tax Justice through Human Rights: Opportunities and Strategies.

مركزياً في حياة المهمشين أو الذين يواجهون أوضاعاً هشة، وتقع على الدول والحكومات المحلية التزامات أساسية بتعزيز الحق في السكن اللائق. فلا يمكن تنحية مسألة الإسكان جانباً.

٧٤ - وسيقتضي الأخذ بالحق في السكن اللائق كإطار لأي خطة جديدة للتنمية الحضرية أن يؤخذ بأفكار ونهج خلاقة ومبتكرة. فهو يتحدى الطرائق التي نَحْكَمُ بها، والمسائل والمصالح التي تولى الأولوية، وتخصيص الموارد، وطبيعة القوانين والسياسات والبرامج التي يجري وضعها. وهو يحدد أي جهة تخضع للمساءلة من قِبَل أي جهة، ويسر مشاركة المهمشين في اتخاذ القرارات التي تؤثر على حياتهم تأثيراً جذرياً، ويحدد الخطوات اللازمة للتنفيذ. وهذا الدرب غير مطروق، ولكن وضع خطة حقوقية جديدة للتنمية الحضرية هو الطريق للمضي قدماً.

٧٥ - وفي هذا السياق، توصي المقررة الخاصة بوضع خطة جديدة للتنمية الحضرية قائمة على حقوق الإنسان، يكون الحق في السكن اللائق إحدى ركائزها. وأي خطة حقوقية للتنمية الحضرية بها إشارة مستمرة إلى قوانين ومعايير والتزامات حقوق الإنسان ستوفر الاتساق وتوجد هدفاً مشتركاً لمجموعة القضايا المقرر تناولها في الموثل الثالث.

٧٦ - وتوصي المقررة الخاصة أن توضع الخطة الحقوقية للتنمية الحضرية على النحو التالي:

(أ) أن تسهب في الغاية ١١-١ لهدف التنمية المستدامة المقترح بشأن توفير السكن اللائق للجميع وتبلورها وتعطيها معنى، على أن تضمن في الوقت نفسه صلتها الحيوية بالالتزامات الدولية الملزمة لحقوق الإنسان؛

(ب) أن تنص بوضوح على المسؤوليات الواقعة على الحكومات الوطنية والمحلية والمشاركة بينها بغرض كفالة إعمال الحق في السكن اللائق وفقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان؛

(ج) أن توضح مسؤوليات الدول فيما يتعلق بالتعاون والمساعدة الدوليين والأنشطة التي تتجاوز الحدود الإقليمية التي تؤثر على الحق في السكن اللائق في المدن. وفي هذا الصدد، ينبغي أيضاً أن توضح مسؤوليات المؤسسات المالية الدولية والوكالات الإنمائية والمنظمات الدولية؛

(د) أن تلتزم بتعزيز تنظيم الجهات الفاعلة الخاصة وأسواق القطاع الخاص بما يتسق مع الاعتراف بالسكن كحق من حقوق الإنسان. وعلى وجه الخصوص، ينبغي أن تُتخذ تدابير لمنع الإخلاء القسري، والاستيلاء على الأراضي، والمضاربات، وترك البيوت

أو الأراضي لتصبح مهجورة (ويكون من الممكن استخدامها خلافاً لذلك). وينبغي أن تنظم الأسواق والمؤسسات المالية المعنية بالإسكان للحيلولة دون حدوث تقلبات لا داعي لها، ومنع الإقراض المححف وأزمات الرهون العقارية، كتلك التي شُهدت في السنوات الأخيرة؛

(هـ) أن تجسد خبرات سكان المدن، وتنشئ عملية من المشاركة والتواصل المستمرين ولا سيما مع أولئك الذين يفتقرون حالياً إلى السكن اللائق. وينبغي أن تُكفل إمكانية الوصول إلى العدالة فيما يتعلق بجميع جوانب الحق في السكن اللائق. وينبغي أن تشارك بفعالية مؤسسات حقوق الإنسان، وأمناء المظالم، وهيئات حقوق الإنسان الأخرى، في تعزيز وحماية الحق في السكن على مستوى المدن؛

(و) أن تركز على القضاء على الإقصاء الاجتماعي وعدم المساواة والتمييز بوصفها انتهاكات لحقوق الإنسان وأن تحول دون تجريم ووصم الأشخاص على أساس وضعهم السكني. وينبغي أن تعالج الخبرات والاحتياجات السكنية الخاصة لجميع المهاجرين والنازحين والأشخاص ذوي الإعاقة والنساء والأطفال والشباب في الحالات المشقة؛

(ز) أن تكفل إدماج الحق في السكن اللائق وغيره من حقوق الإنسان بوصفهم عناصر رئيسية في جميع القوانين والسياسات والبرامج الحضرية، بما في ذلك السياسة المالية وتخصيص الموارد وإدارة الأراضي؛

(ح) أن تلتزم بقوة بالقضاء على التشرد وحالات الإخلاء القسري، بوصفهما انتهاكين من أخطر الانتهاكات المنهجية للحق في السكن اللائق في المدن؛

(ط) أن تلتزم بتوفير أمن الحيازة لجميع الأسر المعيشية، بما في ذلك جميع سكان المستوطنات غير الرسمية. وينبغي أن تُدرج مباشرة المبادئ التوجيهية المتعلقة بأمن الحيازة لفقراء الحضر (A/HRC/25/54، الفرع ثانياً)، ولا سيما فيما يتعلق بتعزيز مختلف أشكال الحيازة، مع إيلاء الأولوية للحلول التي يمكن تطبيقها في المواقع الفعلية، وتعزيز الوظيفة الاجتماعية للممتلكات، وتعزيز أمن الحيازة للمرأة، وكفالة إمكانية الوصول إلى العدالة؛

(ي) يجب أن يتضمن تنفيذ أي خطة حقوقية للتنمية الحضرية المقتضيات الأساسية التالية لحقوق الإنسان:

١' الالتزام بإعمال الحق في السكن اللائق، على أن تكون له أهداف وجداول زمنية واضحة لما يلي:

- (أ) الحد من التشرّد والقضاء عليه في نهاية المطاف؛
- (ب) ضمان أمن الحيازة ومنع جميع عمليات الإخلاء القسري؛
- (ج) توفير الحماية القانونية الكاملة لسكان المستوطنات غير الرسمية؛
- (د) ضمان إمكانية الحصول على السكن اللائق للجميع، بما في ذلك سكان المستوطنات غير الرسمية؛

‘٢’ قيام جميع مستويات الحكومة، بالتشاور مع أصحاب المصلحة ومشاركتهم الكاملة، بوضع استراتيجيات سكنية تكون متوافقة مع الخطة الحقوقية للتنمية الحضرية والقانون الدولي لحقوق الإنسان، وتدعمها مؤسسات حقوق الإنسان؛

‘٣’ وضع صياغة واضحة لمسؤوليات طائفة الجهات الفاعلة الملزمة بتنفيذ خطة حقوقية للتنمية الحضرية، بما يشمل جميع مستويات الحكومة، والإدارات المشتركة بين القطاعات، والمجتمع المدني، ومؤسسات حقوق الإنسان، والجهات الفاعلة الخاصة المعنية الوطنية والدولية؛

‘٤’ استخدام مؤشرات قائمة على حقوق الإنسان لرصد تنفيذ الخطة الحقوقية للتنمية الحضرية، لقياس عملية التنفيذ ونتائج التطوير التدريجي، على السواء. وينبغي أن تركز المؤشرات ليس على جودة المسكن فحسب ولكن أيضاً على إمكانية الوصول إلى العدالة فيما يتعلق بجميع جوانب الحق في السكن اللائق، بما في ذلك أمن الحيازة وعدم التمييز والالتزامات الإيجابية للحكومات تجاه الفئات المهمشة