



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الأربعون

٢٥ شباط/فبراير - ٢٢ آذار/مارس ٢٠١٩

البند ٣ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

الوصول إلى العدالة بشأن الحق في السكن

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، الذي أُعد عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٩/٣٤، تبحث المقررة الخاصة المسألة الأساسية المتمثلة في الوصول إلى العدالة بشأن الحق في السكن. وترى أن أزمة السكن العالمية متجذرة في أزمة الوصول إلى العدالة لأنه بدون إمكانية الوصول إلى العدالة، لا يُعترف بالسكن ولا يُفهم أو يُعالج بشكل صحيح باعتباره حقاً من حقوق الإنسان. وليس لدى الملايين ممن يعيشون في حالة تشرد أو في ظروف معيشية غير مقبولة مكان حيث يستطيعون المطالبة بحقوقهم في السكن عندما تخفق الدول في إعمال الحق في السكن تدريجياً، أو عندما تفرض إجراءات الإخلاء القسري أو تدين من يعيشون في حالة تشرد أو في سكن عشوائي. وتؤكد المقررة الخاصة أن التقسيم القديم للحق في السكن إلى عناصر قابلة للتقاضي وأخرى غير قابلة للتقاضي، وحقوق سلبية وإيجابية، يجب أن يُرفض رفضاً قاطعاً. وقد حُدِّدت عشرة مبادئ معيارية أساسية يجب على الدول الوفاء بها لضمان أن تخضع جميع مكونات الحق في السكن لسبل انتصاف فعالة. وتبين المقررة الخاصة كيفية الفصل في مسألة الامتثال للالتزام بالإعمال التدريجي للحق في السكن؛ والكيفية التي يجب بها منع عمليات الإخلاء القسري والتجريم من خلال الوصول إلى العدالة والمشاركة في صنع القرار؛ والكيفية التي ينبغي بها لمؤسسات حقوق الإنسان الوطنية ونظم العدالة غير الرسمية أن تكمل دور المحاكم؛ والكيفية التي يُطلب بها من الجهات الفاعلة الخاصة ضمان الوصول إلى العدالة من أجل إعمال الحق في السكن.

* أُثِّق على نشر هذا التقرير بعد تاريخ النشر الاعتيادي لظروف خارجة عن إرادة الجهة المقدمة له.



المحتويات

الصفحة

٣	.....	أولاً - مقدمة: أزمة السكن كأزمة وصول إلى العدالة
٤	.....	ثانياً - الوصول إلى العدالة بشأن الحق في السكن: الإطار المعياري
٤	.....	ألف - الحق في السكن كحق جامع
٦	.....	باء - المبادئ الرئيسية للوصول إلى العدالة بشأن الحق في السكن
٩	.....	ثالثاً - الوصول إلى العدالة بشأن أعمال الحق في السكن تدريجياً
٩	.....	ألف - معيار المعقولة
١١	.....	باء - التطبيق في إطار القانون المحلي
١٢	.....	رابعاً - الوصول إلى العدالة في سياق عمليات الإخلاء والترحيل
١٢	.....	ألف - تأكيد سيادة القانون ووقف عمليات الإخلاء القسري
١٤	.....	باء - إعادة النظر في العدالة في سياق عمليات الإخلاء والترحيل وإعادة التوطين
١٤	.....	خامساً - الوصول إلى العدالة لإنهاء الإدانة والتمييز على أساس الوضع السكني
١٦	.....	سادساً - ضمان المساواة في الوصول إلى العدالة
١٩	.....	سابعاً - الوصول إلى العدالة خارج المحاكم
١٩	.....	ألف - المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان
٢٠	.....	باء - الأعمال التجارية وحقوق الإنسان والحق في سبيل انتصاف
٢٢	.....	جيم - العدالة غير الرسمية والعرفية
٢٣	.....	ثامناً - الاستنتاج وآفاق المستقبل

أولاً - مقدمة: أزمة السكن كأزمة وصول إلى العدالة

١ - تفيد التقديرات بأن ١,٨ بليون شخص يفتقرون إلى السكن اللائق. ويعيش ٢٥ في المائة من سكان المناطق الحضرية على الصعيد العالمي في أحياء عشوائية. وهناك تزايد في حالات التشرد والإخلاء القسري في كل بلد تقريباً. ففي الولايات المتحدة الأمريكية، يُجلى أكثر من مليوني أسرة معيشية من منازلهم كل عام - أي ما يعادل إجماع أربع أسر معيشية في كل دقيقة^(١). ولا تعكس هذه الأرقام الأزمة العالمية في الحصول على السكن اللائق فحسب، بل تكشف أيضاً عن أزمة عالمية في الوصول إلى العدالة بشأن الحق في السكن. وعندما تكون هناك القدرة على وضع حد للتشرد الواسع النطاق والسكن غير اللائق، يبقى التفسير الوحيد لاستمرار وجودها على المستويات الحالية هو أن الدول وغيرها من الجهات الفاعلة قد أخفقت في الاعتراف بالسكن كحق من حقوق الإنسان. ويشكل الحرمان من إمكانية الوصول إلى العدالة تجسيداً لهذا الإخفاق. فالحق في الوصول إلى العدالة "أساسي لمفهوم حقوق الإنسان ذاته"^(٢). ولكي يكون المرء صاحب حقوق، ولكي يُعتبر السكن حقاً أساسياً من حقوق الإنسان، يجب أن يكون المرء قادراً على المطالبة بالحقوق، ويجب منح صوت وسياق لما يعانيه أشخاص من حرمان من الكرامة والحقوق.

٢ - وإن انتهاكات الحق في السكن هي إخفاقات في إقامة العدل بقدر ما هي إخفاقات في برامج الإسكان. وحين يفتقر الأشخاص الذين يعيشون في مساكن غير لائقة وفي حالة تشرد إلى إمكانية الوصول إلى العدالة، فإنهم يُجرمون من الوسائل اللازمة لإلقاء الضوء على الانتهاكات المرتكبة، أو معالجة أسبابها الجذرية، أو ضمان الاستجابات المناسبة. ولا يستطيع هؤلاء الأشخاص الطعن في الخيارات والقرارات السياسية المولدة للظروف التي يعيشون فيها.

٣ - والسكن هو ذلك الجانب من حياة الناس الأكثر ارتباطاً بضرورة الوصول إلى العدالة على الأرجح. ومع ذلك، هناك تجاهل عام لإمكانية الوصول إلى العدالة بشأن الحق في السكن. وفي استقصاء شمل ٤٥ دولة أجراه مشروع العدالة العالمية، كانت القضايا الأكثر شيوعاً التي حددها المحييون والتي من الضروري الوصول بشأنها إلى العدالة متعلقة إلى حد كبير بالسكن^(٣). وعندما يُقيّم المشروع نفسه أداء الدول في توفير إمكانية الوصول إلى العدالة بشأن حقوق الإنسان الأساسية، فإن الحق في السكن ليس، مع ذلك، من بين حقوق الإنسان التي يُنظر فيها^(٤). وفي خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، لا تتناول الأهداف والمؤشرات المتعلقة بالوصول إلى العدالة في إطار الهدف ١٦ أي جانب من جوانب الوصول إلى العدالة بشأن الحق في السكن. وتُطبّق المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان على مسؤوليات الشركات عن ضمان

(١) انظر <https://evictionlab.org/national-estimates/>. لا تمثل هذه التقديرات سوى حالات إخلاء المنازل

المستأجرة بأمر من المحاكم والحجز على العقارات المرهونة.

(٢) A/HRC/25/31، الفقرة ٢؛ انظر أيضاً A/63/275، الفقرات ٤٨-٦٧.

(٣) World Justice Project, *Global Insights on Access to Justice: Findings from the World Justice*

Project General Population Poll in 45 Countries (Washington, D.C., 2018). من الواضح هيمنة

قضايا السكن في الردود عند الجمع بين قضايا ملكية المساكن والوصول إلى المياه والصرف الصحي.

(٤) انظر <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-rule-law-index-2017%E2%80%932018/factors-rule-law/fundamental-rights-factor>

.80%932018/factors-rule-law/fundamental-rights-factor

الوصول إلى سبل انتصاف فعالة، لكن مع تجاهل كامل تقريباً للمباني السكنية - التي تشكل أكبر الأعمال التجارية في العالم.

٤- ومن ثم، يجب أن يتحدى ضمان الوصول إلى العدالة بشأن الحق في السكن المفاهيم السائدة عما يعنيه الوصول إلى العدالة. ويجب أن يبدأ البحث بسؤال عن نوع العدالة اللازمة فيما يخص الحق في السكن. ويجب معالجة العقبات الإجرائية والعملية التي يواجهها المطالبون المحتملون بالحقوق الذين يسعون إلى الوصول إلى المحاكم والهيئات القضائية، وكذلك العقبات التقنية الناجمة عن الحماية غير الكافية للحق في السكن التي توفرها القوانين القائمة والطرق السائدة لتفسير وتطبيق تلك القوانين في المحاكم. وغالباً ما تكون المحاكم والهيئات القضائية بالنسبة لمن يعيشون في أحياء عشوائية أو في حالة تشرد أماكن يُؤمَر فيها بالإخلاء أو تُفرض فيها عقوبات بسبب جرائم، بدلاً من أن تكون أماكن يمكن المطالبة فيها بالحق في السكن.

٥- ومع ذلك، سُجِّل تقدم تاريخي في الوصول إلى العدالة بشأن الحق في السكن في السنوات الأخيرة، وهو تقدم يوفر الأسس لنهج جديد وتحويلي. فعلى المستوى الدولي، كان الحق في السكن موضوع سوابق تبت فيها اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وعلى المستوى الوطني، كان الحق في السكن في صميم الفقه الناشئ المتعلق بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية. وعلى المستوى المحلي، أصبحت الدعوة إلى المساءلة الجادة فيما يخص الحق في السكن محوراً رئيسياً للحركات الاجتماعية وإعلانات المدن المتعلقة بحقوق الإنسان^(٥).

٦- وقد تبين للمقررة الخاصة أن أصحاب الحقوق، في جميع البلدان، يفهمون الحق في السكن بشكل أساسي مثلما هو محدد في القانون الدولي لحقوق الإنسان، أي: "حق المرء في أن يعيش في مكان ما في أمن وسلام وكرامة"^(٦). والسؤال الذي يتبع ذلك، والذي يُطرح دائماً على المقررة الخاصة، هو: "أين نذهب للمطالبة بحقنا في السكن؟" والخطوة الأولى والأهم لإعمال الحق في السكن هي أن تجيب الدول على هذا السؤال، وأن تضمن توفير جلسات استماع عادلة وسبل انتصاف فعالة بشأن الحق للسكن، "بجميع الوسائل المناسبة"، من خلال المحاكم، والهيئات القضائية، والاستراتيجيات القائمة على الحقوق، ومؤسسات حقوق الإنسان، ونظم العدالة المجتمعية وغير الرسمية^(٧).

ثانياً- الوصول إلى العدالة بشأن الحق في السكن: الإطار المعياري

ألف- الحق في السكن كحق جامع

٧- تؤكد المادة ٨ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أن لكل شخص حق اللجوء إلى المحاكم الوطنية المختصة لإنصافه الفعلي من أية أعمال تنتهك الحقوق الأساسية التي يمنحها إيَّاه

(٥) انظر المعلومات المتعلقة بالحركة العالمية الجديدة The Shift، متاحة في: www.unhousingrapp.org/the-shift.

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

(٧) تشكر المقررة الخاصة الدول والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني على البيانات التي قدمتها من أجل هذا التقرير. وهذه البيانات متاحة في: www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/AccessToJustice.aspx. وتشكر المقررة الخاصة أيضاً بروس بورتر على ما قدمه من مساعدة في إعداد التقرير.

الدستور أو القانون. وينطبق هذا على جميع الحقوق الواردة في الإعلان العالمي دون تمييز، بما في ذلك الحق في السكن بموجب المادة ٢٥.

٨- ونتيجة تقسيم الحقوق الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان إلى عهدين منفصلين وتوفير إجراء اختياري للشكاوى فقط بشأن الحقوق المدنية والسياسية عندما اعتمد العهدان لأول مرة، كانت هناك مناقشات وخيرة فيما يخص الالتزام بضمان الوصول إلى العدالة والحصول على سبل انتصاف فعالة بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتُرجم هذا الاختلاف في التعامل مع فئتي الحقوق إلى فرض قيود على إمكانية الوصول إلى العدالة بشأن الحق في السكن. ولا تُمنح عادة إمكانية الوصول إلى العدالة إلا بشأن مكونات الحق في السكن التي تتوافق مع نموذج من نماذج حماية الحقوق المدنية والسياسية من تدخل الدولة، كعدم التعرض للمعاملة القاسية واللاإنسانية، أو من التدخل في الخصوصية والمنزل.

٩- ومثلما أوضح الأمين العام في تقرير صادر في عام ٢٠١٣، فقد "جرى التغلب إلى حد كبير" على الحيرة الأولية المتعلقة بالوصول إلى العدالة بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وفي العقد الأخيرين، ظلت "منظومة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان تعترف على نحو ثابت بالحق في سبل انتصاف فعال من انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"^(٨). وبلغت هذه التطورات، بدعم كبير من المجتمع المدني، ذروتها عندما اعتمدت الجمعية العامة، بموجب القرار ١١٧/٦٣، البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الذي لقي ترحيب مفوضه الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان بوصفه "إتماماً لحقوق الإنسان"، ووضع حداً للاختلاف في التعامل مع فئتي الحقوق^(٩).

١٠- وقد نمت هذه التطورات التاريخية على المستوى الدولي نتيجة نضالات على المستويين الوطني والإقليمي من أجل الحق في السكن، بقيادة مدافعين عن حقوق الإنسان. ووراء أسماء الحالات الشهيرة نساء مثل أولغا تيليس في الهند، وإيرين غروتبوم في جنوب أفريقيا، وفيليسا أليشيا سافيدرا في الأرجنتين، وأطفال شوارع مثل فياغران ميلانغرا في غواتيمالا، الذين أُلقت تجاربهم الضوء على العلاقة المتأصلة بين الحق في السكن وقيم حقوق الإنسان المحورية المرتبطة بالحق في حياة كريمة^(١٠).

١١- واعتبر عدد متزايد من الدول الحق في السكن كحق قابل للتقاضي في دساتيرها، وفي الولايات القضائية التي لا تعترف بالحق في السكن صراحة، بدأت المحاكم في توفير سبل انتصاف فعالة بشأن الحق في السكن من خلال الاعتراف بعدم قابلية فصل الحق في السكن عن الحق في الحياة^(١١). وإن ضمان إمكانية الوصول إلى العدالة بشأن الحق في السكن ليس مسألة تتعلق بالحماية الدستورية المحددة القائمة بقدر ما هو مسألة تتعلق بما إذا كانت المحاكم والحكومات على استعداد

(٨) A/HRC/25/31، الفقرة ٢.

(٩) Louise Arbour, "Human rights made whole", Project Syndicate, 26 June 2008

(١٠) Supreme Court of India, *Olga Tellis and Others v. Bombay Municipal Council*, Judgment of 10 July 1985; Constitutional Court of South Africa, *Government of the Republic of South Africa and Others v. Grootboom and Others*, Judgment of 4 October 2000; and Supreme Court of the City of Buenos Aires, *Comisión Municipal de la Vivienda v. Saavedra, Felisa Alicia y otros*, Judgment of 7 October 2002

(١١) انظر A/71/310.

للاعتراف بأن الحق في السكن حق جوهري بالنسبة لقيم حقوق الإنسان الأساسية التي يجب على المحاكم أن تحميها ويجب على الحكومات أن تخضع للمساءلة بشأنها.

باء- المبادئ الرئيسية للوصول إلى العدالة بشأن الحق في السكن

١٢- يجب الرد على السؤال الأساسي المتمثل في "أين أذهب للمطالبة بحقي في السكن؟" في سياق النظام القانوني الخاص بكل دولة. ويُسمح للدول بتحديد أفضل السبل لضمان إمكانية الوصول إلى العدالة بشأن مختلف مكونات الحق في السكن، لكن لا يسمح لها بتحديد ما إذا كانت ستضمن هذه إمكانية أم لا. ويفرض القانون الدولي لحقوق الإنسان عدداً من الالتزامات الشاملة على الحكومات والمحاكم فيما يتعلق بإمكانية الوصول إلى العدالة بشأن الحق في السكن، بالاستناد إلى المبادئ الأساسية العشرة التالية.

المبدأ ١- يجب ضمان الوصول إلى العدالة بجميع الوسائل المناسبة وضمان معالجة احتياجات المجموعات المتنوعة.

١٣- يجب على الدول ضمان إمكانية الوصول إلى العدالة بشأن الحق في السكن بجميع الوسائل المناسبة، بما في ذلك التشريعات، وأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، ودون تمييز^(١٢). ويجب النظر في إمكانية الوصول إلى العدالة بشأن الحق في السكن بطريقة شاملة، مع معالجة الظروف المتنوعة للمجموعات المختلفة. ويعتمد هذا على طائفة واسعة من النهج والوسائل والمؤسسات، بما في ذلك استراتيجيات الإسكان القائمة على الحقوق، والمحاكم، والهيئات القضائية المعنية بقضايا الملاك والمستأجرين، ومؤسسات حقوق الإنسان، ونظم العدالة غير الرسمية والعرفية.

المبدأ ٢- يجب على الدول إعمال الحق في السكن داخل النظام القانوني المحلي كي توفر على الأقل المستوى نفسه من الحماية المنصوص عليه في القانون الدولي لحقوق الإنسان.

١٤- يجب ضمان الوصول إلى العدالة بشأن جميع مكونات وأبعاد الحق في السكن المكفولة بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، مع ضمان المساءلة عن التزامات الدولة باحترام الحق في السكن وحمايته وإعماله. ويجب توفير إمكانية الوصول إلى العدالة ليس فقط بشأن الحق في المأوى المادي، بل أيضاً بشأن الحق في منزل آمن ومأمون للعيش فيه بأمان وسلام وكرامة. ويجب توفير سبل انتصاف فعالة لضمان التأمين القانوني للحياة، والقدرة على تحمل تكاليف السكن، وصلاحية المنزل للسكن، وتوافر الخدمات، وإمكانية الوصول إلى السكن، وموقعه، وملاءمته من الناحية الثقافية^(١٣).

المبدأ ٣- يجب أن يكون لدى الأفراد والجماعات والأسر المعيشية والمجتمعات المحلية صفة قانونية تمكنهم من تقديم شكاوى والمشاركة في جميع العمليات القانونية وتنفيذ سبل الانتصاف.

١٥- قد تؤثر انتهاكات الحق في السكن في الأفراد والجماعات على حد سواء. وغالباً ما تتأثر المجتمعات المحلية بأكملها بخطط التنمية أو عمليات الإخلاء. لذلك يجب توسيع فرص الوصول إلى العدالة لتشمل الأفراد والجماعات معاً. وينبغي إتاحة الدعم لهم للمشاركة في جميع

(١٢) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بن جازية وويلي ضد إسبانيا (E/C.12/61/D/5/2015)، الفقرة ١٣-٤.

(١٣) التعليق العام رقم ٤، الفقرة ٨.

مراحل المطالبات بالحقوق وفي تنفيذ سبل الانتصاف. وينبغي أن تُمنح الجماعات ذات المصلحة والخبرة في القضايا النظامية التي تجري معالجتها صفة صديقة المحكمة أو مدافعة عن المصلحة العامة في جلسات الاستماع وينبغي أن يُسمح لها بالمشاركة في تنفيذ سبل الانتصاف.

المبدأ ٤ - لا يمكن تبرير منع الوصول إلى العدالة بحجة أن الحق في السكن لا يعتبر حقاً قابلاً للتقاضي ضمن النظام القانوني المحلي للدولة.

١٦ - عندما تمنع الدولة الوصول إلى العدالة بشأن الحق في السكن، فإنها تصبح في حالة عدم امتثال للالتزامات بتوفير سبل انتصاف فعالة بشأن جميع حقوق الإنسان الأساسية. ولا يمكن تبرير ذلك على أساس أن الحق في السكن أو أي مكون من مكوناته لا يعتبر قابلاً للتقاضي ضمن النظام القانوني المحلي، لأن ذلك يتعارض مع المادة ٢٧ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات^(١٤). ولذلك يجب على المحاكم المحلية أن ترفض أي حجج مفادها أن أي شكوى بشأن الحق في السكن ينبغي ألا تنظر فيها المحاكم، إذا لم تكن هناك هيئة مستقلة بديلة للنظر في الشكوى. وينبغي أن تكف الحكومات عن تقديم هذه الحجج أمام المحاكم أو الهيئات الدولية لحقوق الإنسان.

المبدأ ٥ - يجب تطبيق إمكانية الوصول إلى العدالة على كل من الالتزامات السلبية والإيجابية للدولة، بما في ذلك الالتزامات بإعمال الحق في السكن تدريجياً.

١٧ - يجب أن تكون هناك إمكانية للوصول إلى العدالة من أجل تقديم الشكاوى المتعلقة بالحقوق الإيجابية، التي تطالب بتخصيص موارد، مثل المساعدة في الإيجار أو برامج الإسكان أولاً، وكذلك من أجل تقديم الشكاوى المتعلقة بالحقوق السلبية، التي تطعن في إجراءات الدولة المؤدية إلى الحرمان من الحق في السكن، مثل الإخلاء القسري أو هدم المنازل. وأي تمييز بين فئتي الحقوق فيما يتعلق بالوصول إلى العدالة يشكل أمراً "متعارضاً مع مبدأ عدم قابلية مجموعتي حقوق الإنسان للتجزئة وترابطهما". و"من شأن ذلك أن يجد بصورة كبيرة كذلك من قدرة المحاكم على حماية حقوق أضعف الفئات وأكثرها حرماناً في المجتمع"^(١٥).

المبدأ ٦ - يجوز للدول أن تفوض عناصر الوصول إلى العدالة بشأن الحق في السكن إلى هيئات إدارية، لكن يجب توفير سبل انتصاف قضائية عند الحاجة.

١٨ - لا يتطلب الحق في سبيل انتصاف فعال دائماً سبيل انتصاف قضائي. وقد تكون الأشكال الإدارية وغيرها من وسائل الانتصاف التي تكفل احترام الحق في السكن كافية طالما أنها في المتناول ومعقولة التكلفة ومتوفرة في الوقت المناسب وفعالة^(١٦). ويعتمد العديد من الدول على المحاكم الإدارية لتوفير سبل الانتصاف اللازمة لحماية حقوق المستأجرين وصحتهم وسلامتهم أو لحماية ملكية الأراضي. ومع ذلك، ينبغي عموماً تعزيز أشكال الانتصاف البديلة واستكمالها بوسائل الانتصاف القضائية. ويعتبر "الانتصاف أمام القضاء ضرورياً

(١٤) "لا يجوز لطرف أن يحتج بأحكام قانونه الداخلي لتبرير عدم تنفيذه لمعاهدة".

(١٥) انظر التعليق العام رقم ٩ (١٩٩٨) للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن التطبيق المحلي للعهد، الفقرة ١٠.

(١٦) المرجع نفسه، الفقرة ٩.

كلما استحال إعمال [الحق في السكن] بالكامل من غير أن تقوم السلطة القضائية بدور ما في ذلك" (١٧).

المبدأ ٧- يجب على المحاكم تفسير وتطبيق القانون المحلي وفقاً لالتزامات الدولة باحترام الحق في السكن وحمايته وإعماله.

١٩- إن الدور الذي تؤديه المحاكم والجهات الإدارية صانعة القرارات هو أحد أهم العوامل التي تحدد مدى احترام الدولة للحق في السكن. وليست المحاكم مجرد حَكَمٍ محايد في المطالبات بالحقوق؛ بل هي أيضاً وصي على الحقوق (١٨). وهي ملزمة، إلى جانب فروع الحكومة الأخرى، بما يقع على عاتق الدولة من التزامات باحترام الحق في السكن وحمايته وإعماله (١٩). ولذلك يجب على السلطة القضائية أن تمارس صلاحيتها في تفسير وتطبيق القانون المحلي بطريقة تعزز إعمال الحق في السكن وتكفل سبل الانتصاف الفعالة بشأن هذا الحق (٢٠). "ويتناقض إغفال المحاكم لهذه المسؤولية مع مبدأ سيادة القانون الذي يجب أن يُفهم منه دائماً أنه يشمل احترام الالتزامات الدولية المتصلة بحقوق الإنسان" (٢١). وعندما توافق المحاكم على عمليات الإخلاء دون ضمان توفير مسكن بديل أو عندما تحقق في توفير سبل انتصاف من انتهاكات الحق في الحياة بسبب التشرد، فإنها تنتهك حقوق الإنسان الدولية وسيادة القانون، وبذلك تضع الدولة في حالة عدم امتثال لالتزاماتها الدولية في مجال حقوق الإنسان.

المبدأ ٨- يجب على الدول تعزيز عملية صنع القرارات التي تتسق مع الحق في السكن.

٢٠- يجب على الحكومات والمحاكم أن تتأكد من أن جميع ممارسات السلطة التشريعية وجميع القرارات والسياسات الإدارية تتفق مع التزامات الدولة بضمنان الحق في السكن. وأثناء التقاضي، ينبغي للحكومات أن تعزز وتعتمد تفسيرات للقانون المحلي تتسق مع الالتزام بضمنان سبل الانتصاف الفعالة، بما في ذلك عند الدفاع ضد الانتهاكات المزعومة (٢٢). وينبغي لصانعي القرار الذين لديهم سلطة تقديرية أن يمارسوا تلك السلطة بشكل متسق مع الحق في السكن، بطرق منها على سبيل المثال رفض طلب إخلاء قد يؤدي إلى التشرد أو طلب للموافقة على تقسيم مناطق من أجل عملية إنمائية لا تؤدي إلى تعزيز إعمال الحق في السكن.

المبدأ ٩- يجب أن تتصدى سبل الانتصاف لكل من الانتهاكات الفردية والنظامية.

٢١- ينبغي أن تشمل سبل الانتصاف الفردية، عند الاقتضاء، التعويض وجبر الضرر الناجم عن أي انتهاك للحق في السكن، بما في ذلك الحق في العودة إلى منزل بعد عملية إخلاء غير قانونية. ويجب أن تعالج سبل الانتصاف أيضاً الأسباب الهيكلية والسياسات التي أدت إلى حدوث الانتهاك وأن تضمن عدم التكرار. وعند الاقتضاء، ينبغي أن يُطلب من الحكومات اعتماد أو تعديل

(١٧) المرجع نفسه.

(١٨) انظر قراري مجلس حقوق الإنسان ٦/٢٩ و ٦/٣١.

(١٩) التعليق العام رقم ٣١ (٢٠٠٤) للجنة المعنية بحقوق الإنسان، بشأن طبيعة الالتزام القانوني العام المفروض على الدول الأطراف في العهد، الفقرة ٤.

(٢٠) [التعليق العام رقم ٩](#)، الفقرة ١٥.

(٢١) المرجع نفسه، الفقرة ١٤.

(٢٢) E/C.12/CAN/CO/4-E/C.12/CAN/CO/5، الفقرتان ١١ (ب) و ٣٦.

تشريعات أو تخصيص الموارد اللازمة أو تنظيم الجهات الفاعلة الخاصة في سوق الإسكان من أجل معالجة الأسباب الهيكلية لانتهاكات الحق في السكن.

المبدأ ١٠ - يجب أن تضطلع الحكومات بتنفيذ سبل الانتصاف وأن تضطلع المحاكم بإنفاذها بمشاركة أصحاب الحقوق.

٢٢ - غالباً ما تتجاهل الحكومات سبل الانتصاف التي تأمر بها المحاكم فيما يتعلق بالحق في السكن، سواءً كانت لمنع عمليات الإخلاء المهّدّد بها أو لتنفيذ استراتيجيات إسكانية فعالة من أجل التصدي للانتهاكات النظامية. ومن الأساسي لسيادة القانون أن تحترم الحكومات قرارات المحاكم وهيئات حقوق الإنسان عن طريق تنفيذ سبل الانتصاف المطلوبة. وعندما تتطلب الحكومات أو جهات أخرى بعض الوقت لتنفيذ سبل الانتصاف الهيكلية، مثل وضع برامج لمعالجة الاحتياجات السكنية لفئات معينة، ينبغي أن تقتضي سبل الانتصاف إشرافاً مستقلاً تضطلع به المحكمة أو سلطة أخرى، ووضع جداول زمنية قابلة للإنفاذ، وعمليات الرصد والإبلاغ، ومشاركة الأشخاص المتأثرين والتشاور معهم.

ثالثاً - الوصول إلى العدالة بشأن أعمال الحق في السكن تدريجياً

ألف - معيار المعقولة

٢٣ - تنجم أغلبية انتهاكات الحق في السكن عن إخفاق الدول في أعمال الحق في السكن تدريجياً عن طريق اتخاذ التدابير المناسبة للتصدي للظروف غير المقبولة التي يعيش فيها الناس. وسواء كان الإخفاق في تنفيذ خطط التحسين التشاركية في الأحياء العشوائية أو في تنفيذ خطط للحد من التشرد والقضاء عليه في غضون فترة زمنية معقولة، فإن إخفاقات الدول في اتخاذ تدابير إيجابية لضمان أعمال الحق في السكن يجب أن تُعالج باعتبارها انتهاكات لحقوق الإنسان ذات أثر على الأفراد والمجتمعات. ويجب أن تتاح للأشخاص المتأثرين إمكانية الوصول إلى العدالة لمساءلة الدول عن الالتزامات المنصوص عليها في المادة ٢(١) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهي: اتخاذ خطوات "بأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة... لضمان التمتع الفعلي التدريجي [بالحق في السكن]، سالكة إلى ذلك جميع السبل المناسبة، وخصوصاً سبل اعتماد تدابير تشريعية".

٢٤ - وقد حسم اعتماد البروتوكول الاختياري مسألتين أساسيتين كانتا موضوع نقاش أثناء عملية الصياغة. وأثبت النص المعتمد أن الشكاوى المقدمة من أفراد تأثروا بإخفاق الدول في الأعمال التدريجي للحقوق المنصوص عليها في العهد هي شكاوى يمكن التقاضي بشأنها^(٢٣). وثبت أيضاً أنه في حين قد تكون هناك طائفة من السياسات أو النهج التي يمكن للدول الامتثال بها للمادة ٢(١)، يجب أن تتوافق الوسائل المختارة مع معيار "المعقولة"^(٢٤).

(٢٣) Catarina de Albuquerque and Malcolm Langford, "The origins of the Optional Protocol" in *The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Commentary*, Malcom Langford and others, eds. (Cape Town, Pretoria University Law Press, 2016)

(٢٤) المادة ٨(٤) من البروتوكول الاختياري.

٢٥- وحددت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عدداً من العوامل التي يجب أخذها بعين الاعتبار عند تقييم المعقولية، إذ يجب أن تكون التدابير متعمدة وملموسة وموجهة نحو أعمال الحق؛ وأن تُنفذ في غضون فترة زمنية معقولة؛ وأن تخصص الموارد وفقاً للمعايير الدولية لحقوق الإنسان؛ وأن تعالج الحالة الهشة للأفراد أو الفئات المحرومة والمهمشة؛ وأن تضمن صنع القرار بطريقة شفافة وتشاركية^(٢٥).

٢٦- ويعتمد تقييم المعقولية على الاستماع إلى أصحاب الحقوق. فهو تحليل سياقي يأخذ كنقطة انطلاق مصالح الكرامة التي يُسلط عليها الضوء من خلال الوصول إلى العدالة. وقد استُمدَّ نص المادة ٨(٤) من البروتوكول الاختياري مباشرة من قرار المحكمة الدستورية لجنوب أفريقيا في قضية غروتبوم، الذي قُيِّم فيه معقولية سياسات الإسكان في سياق ظروف إيرين غروتبوم وأشخاص آخرين كانوا يعيشون مع أطفالهم تحت أغطية بلاستيكية في ملعب رياضي، بدون مياه أو صرف صحي. وأكدت تلك المحكمة أن أعمال الحق في السكن تدريجياً لا يعني مجرد إحراز تقدم إحصائي. واعترفت بالسكن اللائق كحق أساسي من حقوق الإنسان "لأننا نقدر البشر (...)" وكل شخص يجب أن يُعامل بعناية واهتمام. وإذا فشلت التدابير المتخذة في الاستجابة لاحتياجات الأشخاص الأكثر بؤساً، فقد لا تجتاز الاختبار، وإن كانت ناجحة من الناحية الإحصائية^(٢٦).

٢٧- ولهذا، يقتضي معيار المعقولية في مجال الوصول إلى العدالة بشأن الحق في السكن بموجب القانون الدولي إجراء تقييم للتدابير المتخذة من أجل أعمال الحق في السكن، في سياق قدرة الدولة وفي سياق الواقع المعاش الذي يلقي عليه الضوء من خلال المطالبات بالحقوق. وهو معيار يوفر المرونة فيما يتعلق بالتدابير السياساتية المحددة التي يقع عليها الاختيار، لكنه يركز بقوة على الالتزام بإعمال الحق في السكن بشكل كامل في أقصر وقت ممكن. وتوضح ساندرين لينبرغ أن تطبيق معيار المعقولية لا يعني مجرد إحالة مسألة اتخاذ الخيارات السياساتية إلى الحكومة، بل إنه يوفر مساحة هامة للمطالبين بالحقوق كي يشاركوا في تصميم الاستراتيجيات والبرامج وتنفيذها^(٢٧).

٢٨- ويجب ضمان الوصول إلى العدالة أيضاً عندما تحدد الدول من التمتع بالحق في السكن باتخاذ تدابير تراجعية^(٢٨). ويجب على المحاكم والهيئات القضائية الأخرى أن تطلب من الدولة إثبات أن هذه التدابير مبررة تماماً على أساس معايير صارمة للغاية، مع مراعاة الحد الأقصى من الموارد المتاحة وأي بدائل متاحة. ويجب أن تكون هذه التدابير ضرورية ومتناسبة، وألا تظل سارية إلا بقدر ما تكون ضرورية، وألا تؤدي إلى التمييز وأن تكفل عدم تأثر حقوق المحرومين والمهمشين من الأفراد والجماعات على نحو غير متناسب وتوفير فرص لمشاركة الفئات المتأثرة مشاركة حقيقية. ويجب أن تبقى جميع وسائل الحماية القانونية للحق في السكن، وإمكانية الوصول إلى العدالة لضمان الامتثال، قائمة^(٢٩).

(٢٥) التعليق العام رقم ٣ (١٩٩٠) بشأن طبيعة التزامات الدول الأطراف، الفقرة ٢.

(٢٦) *Government of the Republic of South Africa and Others v. Grootboom and Others*, para. 44.

(٢٧) Sandra Liebenberg, "Participatory justice in social rights adjudication", *Human Rights Law Review*, vol. 18, Issue 4 (December 2018), pp. 623-649.

(٢٨) Aoife Nolan, Nicholas J. Lusiani and Christian Courtis, "Two steps forward, no steps back? Evolving criteria on the prohibition of retrogression in economic and social rights", in *Economic and Social Rights After the Global Financial Crisis*, Aoife Nolan, ed. (Cambridge University Press, 2014), pp. 128-129.

(٢٩) E/C.12/2016/1، الفقرة ٤.

٢٩- وقد أُوضّحت الصلة الحاسمة بين الشكاوى الفردية والإعمال التدريجي للحق في السكن في الاجتهادات السابقة للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بموجب البروتوكول الاختياري. وفي قضية بن جازية وبيليلي ضد إسبانيا، قُيِّمت اللجنة التدابير التي اتخذتها الدولة الطرف في ضوء ظروف أسرة أصبحت بلا مأوى بعد عملية إخلاء. وصيغ معيار المعقولة كمتغير يتطلب من الدولة بذل كل جهد ممكن، باستخدام جميع الموارد المتاحة، كي تُعمل، على سبيل الاستعجال، الحق في السكن للأشخاص الذين هم في حاجة ماسة إليه، مثل صاحبي البلاغ^(٣٠). واستلزم ذلك إبلاء الانتباه إلى الظروف الفردية والعوامل الهيكلية على حد سواء^(٣١). ولتوفير سبيل انتصاف، طُلب إلى الدولة الطرف أن تجري مشاورة حقيقية مع الأسرة لضمان منحها سكناً لائقاً، ووضع خطة شاملة مع ما يلزم من الموارد والمؤشرات والأطر الزمنية ومعايير التقييم من أجل إعمال الحق في السكن تدريجياً لصالح الأشخاص ذوي الدخل المنخفض^(٣٢).

باء- التطبيق في إطار القانون المحلي

٣٠- ينبغي تطبيق الحق في السكن في إطار القانون المحلي كي يشمل التزامات بالإعمال التدريجي لهذا الحق. ويوفر دستور كينيا لعام ٢٠١٠ نموذجاً مفيداً في هذا الصدد، فهو يقتضي من الدولة اتخاذ "تدابير تشريعية وسياساتية وغيرها من التدابير" من أجل إعمال الحق في السكن تدريجياً، ووضع مبادئ لتقييم ما إذا كانت الموارد المخصصة والخيارات السياسية تتماشى مع المادة ٨(٤) من البروتوكول الاختياري^(٣٣).

٣١- وفي العديد من بلدان أمريكا اللاتينية، يمكن أن يوفر إجراء الأملبارو سبيل انتصاف من انتهاكات الحق في السكن، بما في ذلك الانتهاكات المرتبطة بالإعمال التدريجي لهذا الحق^(٣٤). وعلى سبيل المثال، في قضية رفعتها امرأة وابنها كانا يعيشان في حالة تشرد، طلبت محكمة في الأرجنتين من الحكومة تنفيذ خطة للقضاء على التشرد، مع وضع جدول زمني لتنفيذها، وبمشاركة الأشخاص المتأثرين وتخصيص أقصى حد من الموارد المتاحة^(٣٥).

٣٢- وأقرت محاكم هندية بأن من الممكن الاستنتاج من ضمانات الحق في الحياة أن هناك التزاماً دستورياً بإعمال الحق في السكن تدريجياً^(٣٦). ويتسق هذا النهج التفسيري مع التعليق العام الذي اعتمدهت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان مؤخراً بشأن الحق في الحياة، والذي أقرت فيه

(٣٠) E/C.12/61/D/5/2015، الفقرة ١٧-٥.

(٣١) المرجع نفسه، الفقرة ١٧-٢.

(٣٢) المرجع نفسه، الفقرة ٢١(د).

(٣٣) دستور كينيا، المادة ٢١(٢)؛ ومع ذلك، انظر محكمة الاستئناف، هيئة المطارات الكينية ضد جمعية ميتو-بل الخيرية وآخرين، الطعن المدني رقم ٢١٨، الحكم الصادر في ١١ نيسان/أبريل ٢٠١٣، الذي استشهدت فيه المحكمة بمذهب "المسائل السياسية" للحد من حماية الحق في السكن البديل لمجتمع محلي تعرض للإخلاء.

(٣٤) Supreme Court of Argentina, *Q.C., S.Y. c. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*, petition for amparo, Judgment of 24 April 2012; Constitutional Court of Ecuador, case No. 1207-10-EP, Judgment of 17 April 2012; and Colombian Constitutional Court, decision No. T-025/04, 17 June 2004.

(٣٥) Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, *Ramallo, Beatriz y otros c. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*, Judgment of 12 March 2002.

(٣٦) Supreme Court of India, *People's Union for Civil Liberties v. Union of India and Others*, No. 196 of 2001, Judgment of 30 November 2001; and Bombay High Court, *Shivaji Krishna Zunjare v. State of Maharashtra and Others*, Judgment of 23 July 2004, para. 6.

بأن الحق في الحياة يتطلب اتخاذ "تدابير مناسبة" لمعالجة "ظروف عامة في المجتمع [مثل] التشرّد" بغية ضمان الشروط اللازمة لحياة كريمة^(٣٧).

٣٣- وقد وُقِر الميثاق الاجتماعي الأوروبي المنقح إطاراً هاماً لدعم المطالبات بالإعمال التدريجي للحق في السكن. وتقتضي المادة ٣١ من الميثاق المنقح من الدول أن تتخذ تدابير إيجابية لتعزيز إمكانية الحصول على السكن اللائق من أجل منع التشرّد والحد منه وكفالة السكن الميسور التكلفة للأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض. وفي قضية الاتحاد الأوروبي للمنظمات الوطنية العاملة مع عديمي المأوى ضد فرنسا، أوضحت اللجنة الأوروبية للحقوق الاجتماعية التزام الدول "باتخاذ خطوات في غضون فترة زمنية معقولة، مع إحراز تقدم ملموس والاستفادة إلى أقصى حد من الموارد المتاحة"^(٣٨). وتناولت قضايا أحدث عهداً الحق في السكن لمجتمعات وأسر الرحل والروما والأطفال غير المصحوبين بذويهم^(٣٩).

٣٤- وعلى الرغم من الفقه القانوني الإقليمي والدولي الناشئ، لا يزال ضمان أصحاب المطالبات لإمكانية الوصول إلى العدالة من أجل الإعمال التدريجي للحق في السكن محدود النطاق إلى حد كبير. ويشكل ضمان الوصول إلى العدالة في هذا السياق التزاماً فورياً وملحاً. ويجب على جميع الدول اعتماد استراتيجيات للإسكان تشمل آليات للمطالبة بالحقوق على نحو يسمح بالمساءلة عن الالتزامات المتعلقة بالقضاء على التشرّد وإعمال الحق في السكن اللائق للجميع في أقصر وقت ممكن^(٤٠). وكما لوحظ في التقرير السابق للمقررّة الخاصة، ينبغي أن تتسق هذه الالتزامات القانونية مع الالتزامات الواردة في خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ لضمان السكن اللائق للجميع بحلول عام ٢٠٣٠^(٤١).

رابعاً- الوصول إلى العدالة في سياق عمليات الإخلاء والترحيل

ألف- تأكيد سيادة القانون ووقف عمليات الإخلاء القسري

٣٥- يركز تعريف عمليات الإخلاء القسري بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان على الحرمان من الوصول إلى العدالة، فالوصول إلى العدالة أمر حاسم لمنع هذه العمليات. وتُعرّف عمليات الإخلاء القسري بأنها "نقل الأفراد والأسر و/أو المجتمعات المحلية، بشكل دائم أو مؤقت ورغم إرادتهم، من المنازل و/أو الأراضي التي يشغلونها، دون إتاحة سبل مناسبة من الحماية

(٣٧) التعليق العام رقم ٣٦ (٢٠١٨) بشأن الحق في الحياة، الفقرة ٢٦.

(٣٨) European Committee on Social Rights, *European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA) v. France* (complaint No. 39/2006), Merits, decision of 5 December 2007, para. 58.

(٣٩) European Committee on Social Rights, *European Roma and Travelers v. Czech Republic* (complaint No. 104/2014), Merits, decision of 17 May 2016; *International Federation for Human Rights (FIDH) v. Ireland* (complaint No. 110/2014), Merits, decision of 12 May 2017; and *European Committee for Home Based Priority Action for the Child and the Family v. France* (complaint No. 114/2015), Merits, decision of 24 January 2018.

(٤٠) انظر التعليق العام رقم ٤. وانظر أيضاً OL CAN 2/2018، متاح في قاعدة بيانات البلاغات المقدمة إلى الإجراءات الخاصة (www.ohchr.org/en/hrbodies/sp/pages/communicationsreportssp.aspx).

(٤١) انظر A/HRC/37/53.

القانونية أو غيرها من أنواع الحماية أو إتاحة إمكانية الحصول عليها^(٤٢). وينطبق هذا التعريف أيضاً على أي نقل للمشردين من المكان الذي يعيشون فيه. وتشكل عمليات الإخلاء القسري انتهاكاً جسيماً لحقوق الإنسان الدولية ويجب حظرها حظراً صارماً في القانون المحلي، ويجب على المحاكم إنفاذ هذا الحظر على الوجه الصحيح. ويجب على سلطات الدولة احترام أوامر المحاكم وتنفيذها بالكامل^(٤٣).

٣٦- ويجب أن يضمن الوصول إلى العدالة عدم تنفيذ الإخلاء إلا كإجراء ملاذ أخير، وفقاً لجميع الشروط القانونية وبالتشاور الفعلي مع الأشخاص المتأثرين، واستكشاف جميع بدائل الإخلاء القابلة للتطبيق، وعدم تعريض أي شخص للتشرد نتيجة الإخلاء. ويجب أن تطلب المحاكم اتخاذ جميع التدابير المناسبة لضمان، حيثما أمكن، توافر الأراضي والمنازل البديلة^(٤٤). ويجب أن يحصل ضحايا عمليات الإخلاء القسري على تعويض عادل ومنصف عن أي خسائر، شخصية وحقيقية، بما في ذلك خسارة الممتلكات أو غيرها من الأمتعة^(٤٥). وحيثما أمكن، يجب منحهم حق العودة مع إعادة بناء أي منزل مهدم أو تعويضه بسكن لائق^(٤٦).

٣٧- وقد باتت عمليات الإخلاء القسري وانتهاكات هذه المعايير القانونية الواضحة منتشرة في جميع أنحاء العالم. ولا تُتاح عادة أي إمكانية للوصول إلى المحاكم. وفي أوقات أخرى، تأمر المحاكم بالإخلاء على نحو ينتهك القانون الدولي لحقوق الإنسان. وفي بعض الظروف، تتصرف السلطات بطريقة فيها تحد صارخ لأوامر المحكمة. وقد وثقت شبكة حقوق السكن والأرض هدم أكثر من ٥٣ ٠٠٠ منزل في عمليات الإخلاء القسري التي نُفذت في عام ٢٠١٧ في الهند. وكانت أوامر المحكمة مسؤولة عن ١٧ في المائة من هذه العمليات^(٤٧). وفي بلاغات حديثة العهد، أُخبرت المقررة الخاصة بتعرض عشرات الآلاف من المهاجرين في ضواحي بيجين^(٤٨) و ٢٦ ٠٠٠ أسرة معيشية في إيطاليا^(٤٩) للإخلاء في عام ٢٠١٧ دون توفير أي مسكن بديل لهم. وتقتضي التغييرات الأخيرة التي أُدخلت على التشريعات في هنغاريا الإخلاء القسري للمشردين من أماكن إقامتهم، مع السجن الإجباري بعد توجيه تحذيرين إليهم^(٥٠). كما تعرض حوالي ٣٠ ٠٠٠ من سكان مجتمع أوتودو غبامي للإخلاء القسري من مستوطنة صيد الأسماك التي تركها لهم أسلافهم في نيجيريا وهدمت منازلهم على نحو ينتهك أمراً أصدرته المحكمة^(٥١).

(٤٢) انظر التعليق العام رقم ٧ (١٩٩٧) للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن عمليات الإخلاء القسري، الفقرة ٤.

(٤٣) قرار اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ٧٧/١٩٩٣ و ٢٨/٢٠٠٤.

(٤٤) انظر التعليق العام رقم ٧؛ و E/C.12/61/D/5/2015، الفقرات ١٣-٤ و ١٥-١ و ١٥-٢.

(٤٥) انظر التعليق العام رقم ٧، الفقرة ١٣.

(٤٦) A/73/310/Rev.1، الفقرة ٣٤. وانظر أيضاً A/HRC/4/18، المرفق الأول؛ و High Court of Kenya at Embu، و Ibrahim Sangor Osman v. Minister of State for Provincial Administration and Internal Security، Judgment of 16 November 2011.

(٤٧) Housing and Land Rights Network، *Forced Evictions in India in 2017: An Alarming National Crisis*، fact sheet، February 2018.

(٤٨) JAL CHN 8/2018.

(٤٩) JAL ITA 3/2018.

(٥٠) انظر www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/AmicusConstitutionalCourtHungary_1.pdf.

(٥١) UA NGA 4/2016.

وفي كينيا، تجاهلت السلطات بصورة مماثلة أمر المحكمة ورحّلت قسراً سكان سنغوير الأصليين من إمبوبوت، وأحرقت ١ ٨٠٠ منزل بالكامل^(٥٢).

باء- إعادة النظر في العدالة في سياق عمليات الإخلاء والترحيل وإعادة التوطين

٣٨- لا يمكن قصر الوصول إلى العدالة في سياق الترحيل على التصدي للتهديدات بالإخلاء أو السعي إلى الحصول على سبل الانتصاف بعد ضرر لا يمكن جبره ألحق بحياة الناس ومجتمعاتهم. وتشكل طلبات إخلاء مجتمعات محلية عادة أعراضاً تدل على إخفاق الدول في التعاون بشكل هادف مع المجتمعات المحلية لإيجاد بدائل للإخلاء تحترم حقوقهم ويمكن تنفيذها بشكل تعاوني، دون استخدام القوة. ويجب إعادة النظر في إمكانية الوصول إلى العدالة في التشريعات وفي الممارسة لضمان اتخاذ قرارات متوافقة مع الحقوق منذ المراحل الأولى لأي خطة من خطط إعادة التوطين أو التنمية. ويجب أن يتعدى التعاون مجرد التشاور وأن يكفل التفاوض القائم على الحقوق، مع اللجوء إلى المحاكم عند الضرورة لضمان الامتثال لحقوق الإنسان^(٥٣). ويمكن تعيين ميسّر من مؤسسة لحقوق الإنسان أو من مكتب أمين المظالم للإشراف على هذه العملية.

٣٩- ويجب إجراء تقييمات الأثر على حقوق الإنسان قبل الموافقة على أي خطة إنمائية^(٥٤). ويجب أن تقتضي هذه التقييمات إجراء جلسات استماع والتعاون على نحو هادف يمكن السكان من تأكيد وضمان حقهم في السكن. وبالمثل، ينبغي أن تقتضي الالتزامات التي تعهدت بها المؤسسات المالية الدولية ومصارف التنمية لإدماج حقوق الإنسان في التنمية تعاوناً قائماً على الحقوق مع المجتمعات المتأثرة وضمان الوصول إلى العدالة من خلال إجراءات الشكاوى^(٥٥).

٤٠- ويجب أيضاً توفير إمكانية الوصول إلى العدالة لمعالجة الأسباب الكامنة وراء الترحيل وعمليات الإخلاء. وفي الحالات التي لا تتمكن فيها أعداد متزايدة من الأسر المعيشية من دفع الإيجار أو تسديد أقساط الرهن العقاري، ينبغي للمحاكم أن تطلب من الحكومات تقديم المساعدة المالية واتخاذ تدابير أخرى للسماح للناس بالبقاء في منازلهم. ويجب أيضاً أن تكون هناك آليات فعالة لضمان الاستماع إلى الطعون ضد الخطط الإنمائية التي قد تؤدي إلى ترحيل المجتمعات المحلية ذات الدخل المنخفض.

خامساً- الوصول إلى العدالة لإنهاء الإدانة والتمييز على أساس الوضع السكني

٤١- كثيراً ما تؤدي القوانين وتفسير وتطبيق المحاكم لها إلى استمرار التمييز والوصم المنهجين ضد الأشخاص الذين ليس لديهم مأوى أو الذين يعيشون في أحياء عشوائية^(٥٦). وبدلاً من

(٥٢) انظر البيان الذي قدمته منظمة العفو الدولية من أجل هذا التقرير، الصفحتين ٦ و٧.

(٥٣) Lucy Williams, "The right to housing in South Africa: an evolving jurisprudence", *Columbia Human Rights Law Review*, vol. 45, No. 3 (Spring 2014), pp. 827-834.

(٥٤) انظر A/HRC/4/18، المرفق الأول، الفقرات ٢٨-٣٦.

(٥٥) C. Daniel and others, eds., *Glass Half Full? The State of Accountability in Development Finance* (Amsterdam, Centre for Research on Multinational Corporations, 2016).

(٥٦) انظر A/HRC/31/54 و A/73/310/Rev.1.

معاملتهم بوصفهم أصحاب حقوق وبأن لهم الحق في الحصول على سبل انتصاف من الانتهاكات الجسيمة للحق في السكن، تُعامل هذه الفئات على أنها منتهكة للقوانين و"معتدية" على الأرض.

٤٢ - وتماشياً مع القانون الدولي لحقوق الإنسان، يجب إعادة النظر في إمكانية الوصول إلى العدالة من أجل التركيز على حماية وضمأن الحق في السكن للأشخاص الذين ليس لديهم مأوى والذين يعيشون في سكن غير لائق، ويجب ألا تُستخدم إمكانية الوصول إلى العدالة من أجل إدانتهم. وقد دعا مجلس حقوق الإنسان الدول إلى اتخاذ جميع التدابير اللازمة للقضاء على التشريعات التي تجرم التشرد وإلى ضمان سبل الانتصاف الفعالة والحق في الوصول إلى العدالة^(٥٧). وأثبتت هيئات معاهدات الأمم المتحدة أن التمييز على أساس الوضع الاجتماعي والاقتصادي، بما في ذلك التشرد، محظور بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان ويجب الاعتراف بذلك في نظم العدالة المحلية^(٥٨). وقد اعترفت لجنة القضاء على التمييز العنصري بأن تجريم التشرد يشكل تمييزاً متعدد الجوانب، وبأنه يرتبط بالعنصرية النظامية واستعمار الشعوب الأصلية^(٥٩).

٤٣ - وخلصت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان إلى أن تجريم التشرد قد ينتهك الحق في عدم التعرض للمعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة وحق الفرد في الحرية والأمن على شخصه والحماية من التوقيف أو الاحتجاز التعسفي^(٦٠). وتوصلت المحاكم المحلية إلى نتائج مماثلة. ففي الولايات المتحدة استندت المحاكم إلى الحماية الدستورية من العقوبة القاسية والخارجة عن المعتاد لإلغاء مراسيم محلية تمنع النوم في الأماكن العامة، وحظرت سحب المركبات المستخدمة كمنازل بسبب مخالفات وقوف السيارات^(٦١). وألغت المحاكم الكندية لوائح المدينة التي تمنع المشردين من إيواء أنفسهم ليلاً في المتنزهات تحت برّكات من الأقمشة أو صناديق الورق المقوى، باعتبارها لوائح تنتهك حق الفرد في الحياة وفي الحرية والأمن على شخصه^(٦٢).

٤٤ - ومن المهم ضمان إمكانية الوصول إلى العدالة من أجل الطعن في الإخلاء القسري والتجريم في هذه الحالات، لكن من المثير للقلق أن المحاكم لم تذهب إلى أبعد من ذلك لكي تقر بالحاجة إلى اتخاذ تدابير إيجابية من أجل الحصول على السكن اللائق. فمجرد ضمان حق العيش في صندوق من الورق المقوى أو تحت البلاستيك في أكثر البلدان ثراءً في العالم لا يستوفي تماماً معيار التدابير المعقولة التي يقتضيها القانون الدولي لحقوق الإنسان. ويجب أن تفسر المحاكم الحقوق التي يُعتمد عليها في هذه الحالات - حقوق الفرد في الحياة والأمن على شخصه والمساواة أو حقوقه في عدم التعرض للمعاملة القاسية واللاإنسانية - بما يتفق مع التزامات الدول

(٥٧) القرار ٩/٣١. وانظر أيضاً A/HRC/13/20.

(٥٨) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، هويلان ضد أيرلندا (CCPR/C/119/D/2425/2014)؛ والتعليق العام رقم ٣٦، الفقرة ٢٦.

(٥٩) انظر، على سبيل المثال، CERD/C/USA/CO/7-9.

(٦٠) CCPR/C/USA/CO/4.

(٦١) United States Court of Appeals for the Ninth Circuit, *Martin and others v. City of Boise*, Opinion of 4 September 2018; and Superior Court of Washington for King County, *Seattle v. Steven Gregory Long*, ruling of 2 March 2018.

(٦٢) Supreme Court of British Columbia, *Abbotsford (City) v. Shantz*, Judgment of 21 October 2015.

باتخاذ تدابير إيجابية لمعالجة التشرد نفسه باعتباره انتهاكاً فاضحاً لحقوق الإنسان^(٦٣). وهناك مبادرات مثل "شرعة الحقوق الخاصة بالمشردين" في أوروبا، و"حركة الإسكان لا التكميل" في الولايات المتحدة، تدعو بقوة إلى مناهضة تجريم التشرد، مع التشديد على النحو الواجب على أن "أهم حق للمشردين هو حق الخروج من حالة التشرد"^(٦٤).

سادساً - ضمان المساواة في الوصول إلى العدالة

٤٥ - يعتبر ضحايا انتهاكات الحق في السكن اللائق من أكثر الفئات تهميشاً في المجتمع. فهم يواجهون مجموعة من العوائق التي تحول دون وصولهم إلى العدالة، بما في ذلك التحديات المتصلة بمحو الأمية والتعليم والفقير والتمييز والحصول على التمثيل القانوني والقدرة على التعامل مع مختلف النظم القانونية والإدارية المعقدة^(٦٥). وعندما تكون المساعدة القانونية متاحة، فإنها لا تتاح في أغلب الأحيان لقضايا السكن ونادراً ما تكون متاحة للمضي قدماً في المطالبات الجوهرية بالحق في السكن. وتعني حالات التأخير المطول في القضايا التي يُنظر ويُحسم فيها أن الوصول إلى العدالة قد يكون متأخراً جداً بحيث لا يكون فعالاً بالنسبة لأولئك الذين يعيشون في أسوأ الظروف. وتكون الحواجز اللغوية والثقافية والدينية شديدة بوجه خاص بالنسبة للشعوب الأصلية والأقليات الإثنية والمهاجرين^(٦٦). ويجب على الدول اتخاذ جميع التدابير المعقولة للتغلب على هذه الحواجز وضمان التمتع على أوسع نطاق ممكن بفرص الوصول إلى العدالة بشأن الحق في السكن. ويمكن للمحاكم المتنقلة أن تتيح فرص الوصول إلى العدالة في المناطق النائية، وينبغي تقديم المساعدة القانونية عن طريق التوعية المجتمعية، إلى جانب التثقيف القانوني المجتمعي بشأن الحق في السكن وكيفية المطالبة به. ويقتضي الحق في الوصول إلى العدالة بشأن الحق في السكن الأخذ بـتُهج متباينة فيما يخص فئات مختلفة.

٤٦ - ويجب تنفيذ سبل وصول الشعوب الأصلية إلى العدالة وفقاً لإعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية^(٦٧). ويؤكد هذا الإعلان أن للشعوب الأصلية الحق في تحديد ووضع الأولويات والاستراتيجيات اللازمة لممارسة حقها في السكن والبرامج الأخرى من خلال المؤسسات الخاصة بها حيثما أمكن. ولا يجوز أن تحدث أي إعادة توطين أو تنمية ذات تأثير في مجتمعات السكان الأصليين دون موافقتهم الحرة والمسبقة والمستنيرة^(٦٨). ويجب على الدول أن تضع، بالتعاون مع الشعوب الأصلية، "عملية عادلة ومستقلة ومحيدة ومفتوحة وشفافة تمنح

(٦٣) Eric Tars and others, "Can I get some remedy? Criminalization of homelessness and the obligation to provide an effective remedy", *Columbia Human Rights Law Review*, vol. 45, Issue 3, pp. 738-771.

(٦٤) انظر www.housingrightswatch.org/sites/default/files/Template%20Homeless%20Bill%20of%20Rights%20EN_0.pdf; see also <http://housingnohandcuffs.org>.

(٦٥) انظر A/67/278، الفقرتين ٥ و٦؛ وانظر أيضاً البيان الذي قدمته مؤسسة *Defenseur des droits*، فرنسا، من أجل هذا التقرير.

(٦٦) Julinda Beqiraj and Lawrence McNamara, *International Access to Justice: Barriers and Solutions* (International Bar Association, 2014).

(٦٧) للاطلاع على صياغة لسبل وصول الشعوب الأصلية إلى العدالة بالاستناد إلى الإعلان، انظر A/HRC/27/65.

(٦٨) المواد ١٠ و١١ و١٩ و٢٨ و٣٢.

الشعوب الأصلية الاعتراف الواجب بقوانينها وتقاليدها وعاداتها ونظمها الخاصة بحيازة الأراضي، وذلك اعترافاً وإقراراً بحقوق الشعوب الأصلية المتعلقة بأراضيها وأقاليمها ومواردها" (المادة ٢٧). وتكفل أيضاً اتفاقية الشعوب الأصلية والقبلية لعام ١٩٨٩ (رقم ١٦٩) لمنظمة العمل الدولية إجراء مشاورات حرة ومستنيرة، مع مراعاة أعرف الشعوب الأصلية عندما تتفق مع حقوق الإنسان الدولية. وهكذا، فإن للشعوب الأصلية الحق في الفصل في مطالباتها بالحق في الأرض والسكن بطريقة تحترم قوانينها وتقاليدها.

٤٧- وينبغي أن تدعم الدول بشكل كامل نظم العدالة الخاصة بالسكان الأصليين حتى تتمكن من وضع نُهج مميزة لضمان الحق في السكن. ويلزم بذل جهود خاصة لضمان الحماية على قدم المساواة لحقوق السكان الأصليين الحضريين الذين يعيشون خارج أقاليمهم التقليدية، في حالة تشرّد أو سكن غير لائق في أغلب الأحيان. وقد أدرج عدد من الدول هذه المعايير الدولية في القانون المحلي، إما عن طريق التشريعات أو من خلال التفسيرات القضائية^(٦٩). وتشكل المادة ٥٧ من دستور إكوادور نموذجاً في هذا الصدد، رغم نقص تنفيذها.

٤٨- وقد عولجت بعض مطالبات السكان الأصليين بالحق في الأرض والسكن في إطار نظم إقليمية بعد رفضها في إطار نظم وطنية. وعندما نظرت المحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب في قضية إخلاء مجتمع أوغيك من أراضي أسلافه في غابات ماو في كينيا، استندت هذه المحكمة إلى إعلان الأمم المتحدة للإقرار بالتزامات الدولة بأن تتخذ تدابير إيجابية لدعم حقوق الشعوب الأصلية في التنمية والثقافة والبقاء على أراضيها التقليدية^(٧٠). وأكدت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان أن العلاقة المميزة للشعوب الأصلية مع الأرض والممتلكات والمسكن يجب أن تُدرج في تفسير وتطبيق حق الملكية بموجب الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، ووضعت هذه المحكمة اجتهادات قضائية مستفيضة بشأن حقوق الشعوب الأصلية^(٧١). وفي القضية الحديثة العهد بشأن شعوب كالينيا ولوكونو ضد سورينام، وجدت المحكمة نفسها أن قوانين سورينام لا توفر سبل الانتصاف القانونية لحماية حقوق الشعوب الأصلية في الملكية الجماعية للأراضي، مما حرم شعوب كالينيا ولوكونو من الأراضي ومن الوصول إلى نهر ضروري لحياتهم الثقافية ولبقائهم^(٧٢). وأمرت المحكمة باتخاذ تدابير تشريعية وتدابير أخرى للاعتراف بحقوق جميع الشعوب الأصلية والقبلية الخاضعة لولاية الدولة.

٤٩- وتعاني النساء من حواجز نظامية متعددة تحول دون وصولهن إلى العدالة. ومثلما لاحظت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، فإن العقوبات التي تواجهها النساء في هذا الصدد تشمل "القوالب النمطية المتصلة بنوع الجنس، والقوانين التمييزية، والتمييز المتقاطع أو المركب، والمتطلبات والممارسات الإجرائية والمتعلقة بالإثبات، والعجز عن العمل بصورة منهجية من أجل كفالة إمكانية وصول جميع النساء إلى الآليات القضائية جسدياً واقتصادياً

(٦٩) Inter-American Court of Human Rights, *Kichwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador*, Judgment of 27 June 2012, para. 164.

(٧٠) African Court on Human and Peoples' Rights, *African Commission on Human and Peoples' Rights v. Republic of Kenya* (application No. 006/2012), Judgment of 26 May 2017, para. 126.

(٧١) Inter-American Court of Human Rights, *Kaliña and Lokono Peoples v. Suriname*, Judgment of 25 November 2015, paras. 129-132.

(٧٢) المرجع نفسه، الفقرات ١٥٢-١٦٠.

واجتماعياً وثقافياً^(٧٣). ويعني وصول المرأة إلى العدالة بشأن الحق في السكن - كما وُصف في التقارير المواضيعية لأصحاب الولاية السابقين - أن على المرأة أن تكون قادرة على تحدي التمييز المنهجي فيما يتعلق بالأرض والسكن والممتلكات^(٧٤) في مجموعة من المجالات، بما في ذلك الميراث والزواج والطلاق والخلافة وتسجيل سندات الملكية.

٥٠ - وحيثما كان الوصول إلى العدالة بشأن السكن والأرض قائماً على القوانين العرفية والممارسات التقليدية، يتعين على المرأة اللجوء إلى نظم العدالة الرسمية للطعن في التمييز المنهجي^(٧٥). ومن ناحية أخرى، عندما تحل سندات الملكية الرسمية، وحقوق الملكية، وترتيبات التمويل والحيازة الجديدة محل ترتيبات الملكية والحيازة العرفية، تواجه المرأة أيضاً تمييزاً منهجياً داخل نظم العدالة الرسمية. وكثيراً ما تُحرم النساء من المساواة في الحصول على سندات الملكية أو اتفاقات الإيجار أو قروض لتمويل السكن^(٧٦). ويلزم بذل جهود متضافرة لتوفير أماكن ودعم للنساء كي يطالبن بمساواة جوهرية في جميع المجالات المتعلقة بالإسكان وكي يتسنى تصميم وتنفيذ سبل انتصاف تحويلية تقودها المرأة. وينبغي تقديم الدعم لاستراتيجيات التمكين القانوني والتثقيف المجتمعي للمرأة في مجال حقوق الإنسان^(٧٧).

٥١ - ويتطلب وصول الأشخاص ذوي الإعاقة إلى العدالة أن تتخذ الدول تدابير إيجابية وفقاً للمادة ١٣ من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لضمان مشاركة هؤلاء الأشخاص مشاركة فعالة في جميع مراحل الإجراءات القانونية. ويجب أن تعترف نظم العدالة بالحواجر المواجهة عند إعداد المطالبات المتصلة بالإعاقة والمضي بها قدماً والطبيعة المميزة للمطالبات المتعلقة بالحق في السكن. ويجب أن يجري الفصل في هذه المطالبات في إطار "نموذج حقوق الإنسان بشأن الأشخاص ذوي الإعاقة" الذي أكدته الاتفاقية المذكورة ووصفته المقررة الخاصة في تقريرها بشأن حق الأشخاص ذوي الإعاقة في السكن، والذي يركز على الكرامة والمساواة الجوهرية وإمكانية الوصول والمشاركة ويكفل الحق في العيش بشكل مستقل في المجتمع^(٧٨).

٥٢ - ويجب أن يستند وصول الأطفال إلى العدالة بشأن الحق في السكن إلى مبدأ مصالح الطفل الفضلى، ويتطلب هذا الوصول التمكين القانوني للأطفال من خلال الحصول على المعلومات وسبل الدعم، المقدمة بطريقة مناسبة لسنهم، وتوفير وسائل فعالة لهم للمطالبة بحقوقهم^(٧٩). ويجب

(٧٣) انظر التوصية العامة رقم ٣٣ (٢٠١٥) بشأن لجوء المرأة إلى القضاء، الفقرة ٣؛ وانظر أيضاً التعليق العام رقم ١٦ (٢٠٠٥) بشأن المساواة بين الرجل والمرأة في حق التمتع بجميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الفقرتين ٢١ و٣٨.

(٧٤) انظر A/HRC/19/53 و E/CN.4/2006/118.

(٧٥) انظر International Network for Economic, Social and Cultural Rights Women and ESCR Working Group, "Mapping study on women's rights related to land, housing and natural resources", July 2016.

(٧٦) Ben Cousins and Espen Sjaastad, "Formalisation of land rights in the South: an overview" in *Land Use Policy*, vol. 26, No. 1 (January 2009).

(٧٧) United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN-Women) and others, *A Practitioners' Toolkit on Women's Access to Justice Programming: Introduction* (United Nations, 2018). انظر على سبيل المثال، مبادرة المحاكم المتنقلة في جمهورية الكونغو الديمقراطية، متاحة في: <http://www.southernafricalitigationcentre.org/wp-content/uploads/2017/08/Case-Study-DRC-Mobile-Gender-Courts.pdf>؛ ومبادرة النساء في بنغلاديش، متاحة في: www.angoc.org/wp-content/uploads/2016/01/Women-issue-brief1.pdf.

(٧٨) A/72/128، الفقرات ١-٧ و١٧-١٩.

(٧٩) A/HRC/25/35.

اتخاذ تدابير خاصة لتوفير الوصول إلى العدالة للأطفال المرتبطة أوضاعهم بالشوارع. ووفقاً للجنة حقوق الطفل، يشمل هذا "إمكانية استخدام آليات الشكاوى الفردية، إما من قبل الأطفال أنفسهم و/أو من قبل أشخاص بالغين يمثلونهم، وآليات الانتصاف القضائية وغير القضائية على المستويين المحلي والوطني، بما في ذلك المؤسسات المستقلة لحقوق الإنسان"^(٨٠).

٥٣- ويجب أن يعالج وصول الأقليات العرقية والإثنية إلى العدالة التداخل بين العنصرية المنهجية وانتهاكات الحق في السكن. وتحظر الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري التمييز في السكن على أساس العرق أو اللون أو الأصل القومي أو الإثني وتضمن المساواة في التمتع بالحق في السكن. وتشكل حالات التمييز وعمليات الإخلاء التي تواجهها مجتمعات روما في أوروبا والأعداد غير المتناسبة للأمريكيين الأفارقة في صفوف المشردين في الولايات المتحدة أمثلة على عدم المساواة بشكل صارخ في التمتع بالحق في السكن، وهي تتطلب تعزيز فرص الوصول إلى العدالة من أجل الحصول على سبل انتصاف هيكلية. ويجب أن تشمل سبل الانتصاف تدابير إيجابية لمعالجة عدم المساواة النظامية في ظروف السكن، فضلاً عن منع التمييز العنصري في الحصول على الأراضي والقروض العقارية ومساكن الإيجار وخدمات استئجار السكن. ويجب الاعتراف بالتمييز القائم على العرق والإثنية والتداخل مع أسس أخرى للتمييز، بما فيها الوضع الاجتماعي الاقتصادي ونوع الجنس.

٥٤- ويجب أن يكفل وصول المهاجرين إلى العدالة سبل انتصاف فعالة من التمييز المنهجي الواسع النطاق في الوصول إلى الملاجئ والسكن العام والخاص^(٨١). ويجب تمكين المهاجرين من الطعن في القوانين التي تستبعدهم من الحصول على السكن الاجتماعي أو التي تمنع الملاك من تأجير المنازل لهم. وحيثما يكون المهاجرون أنفسهم غير قادرين على تقديم مطالبات باسمهم، ينبغي الاستماع إلى مطالباتهم على لسان المنظمات التي تمثلهم. ويجب أن يحصل المهاجرون على المساعدة القانونية دون أن يُطلب منهم الكشف عن وضعهم الخاص بالهجرة للسلطات العامة، ويجب أن تكون لديهم، عند الضرورة، إمكانية الوصول إلى إجراءات الشكاوى التي تحفظ سرية الهوية. ولا يمكن تبرير انتهاكات حق المهاجرين في السكن بأنها إجراءات للثني عن الهجرة غير النظامية.

سابعاً- الوصول إلى العدالة خارج المحاكم

ألف- المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

٥٥- لدى المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان مسؤولية واضحة ودور حاسم في تعزيز وضمان الوصول إلى العدالة بشأن الحق في السكن. وللإضطلاع بهذا الدور بموجب المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان (مبادئ باريس)، يُطلب من لجان حقوق الإنسان أو أمناء المظالم أو محامي الدفاع العام تحديد ومعالجة المجالات التي لا تمتثل فيها الدول لالتزاماتها بغية ضمان الوصول إلى العدالة بشأن انتهاكات جميع حقوق الإنسان. ولذلك ينبغي أن تدرس هذه الجهات الأحكام التشريعية والإدارية المتعلقة بالحق في السكن لضمان الامتثال للإطار المعياري للوصول إلى العدالة على النحو المبين أعلاه. وفي حين أن العديد من المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان لا تخصص موارد متساوية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية

(٨٠) التعليق العام رقم ٢١ (٢٠١٧) بشأن الأطفال المرتبطة أوضاعهم بالشوارع، الفقرة ٢٢.

(٨١) التوصية العامة رقم ٣٠ (٢٠٠٤) للجنة القضاء على التمييز العنصري بشأن التمييز ضد غير المواطنين.

والثقافية، وللحق في السكن على وجه الخصوص، فإن لدى أغلبيتها صلاحية معالجة حقوق الإنسان في السكن، ولديها وضع جيد يمكنها من أداء دور حاسم في هذا الصدد^(٨٢).

٥٦- وينبغي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن ترصد الأعمال التدريجي للحق في السكن، وأن تعقد جلسات استماع لضمان معالجة ظروف الفئات المهمشة معالجة تامة، وأن توصي بإجراءات تصحيحية مناسبة أو استجابات سياساتية تنفذها الحكومات أو الجهات الفاعلة الخاصة^(٨٣). وفي إطار التزام هذه المؤسسات بأهداف التنمية المستدامة، ينبغي أن تضمن الوصول إلى العدالة والمساءلة بشأن التطبيق التدريجي لجملة أمور منها الأهداف والجداول الزمنية المتسقة مع الغاية ١١-١ بغية ضمان حصول الجميع على سكن آمن ومأمون وميسور التكلفة بحلول عام ٢٠٣٠.

٥٧- وينبغي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن توفر التثقيف والمساعدة القانونيين العاميين للمطالبين بحقوقهم كي يصلوا إلى العدالة بشأن الحق في السكن من خلال جميع الآليات المتاحة. ويمكن لهذه المؤسسات مساعدة أصحاب الحقوق على رفع القضايا إلى المحاكم أو الهيئات القضائية عن طريق الشروع في تقديم شكاوى مشتركة مع أصحاب الحقوق، أو من خلال المشاركة كأطراف ثالثة أو كأصدقاء المحكمة، أو من خلال توفير الأدلة الضرورية بشأن القضايا المنهجية أو من خلال الإشراف على تنفيذ سبل الانتصاف. وقد قامت مؤسسة أمين المظالم في كولومبيا بزيارات ميدانية للاستماع مباشرة إلى المجتمعات المحلية، ونقلت معلومات عن الانتهاكات المنتظمة للحق في السكن إلى السلطات البلدية أو الوطنية، وتابعت منازعات قضائية استراتيجية بشأن الحق في السكن عند الضرورة^(٨٤). وتؤدي اللجنة الإسكتلندية لحقوق الإنسان دوراً رائداً في وضع نماذج لضمان سبل انتصاف فعالة بشأن الحق في السكن وغيره من الحقوق الاجتماعية والاقتصادية^(٨٥).

باء- الأعمال التجارية وحقوق الإنسان والحق في سبيل انتصاف

٥٨- مع انتشار عمليات رفع القيود التنظيمية وخصخصة الإسكان والاستثمارات غير المسبوق لشركات الأسهم الخاصة وصناديق المعاشات التقاعدية وغيرها من الجهات الفاعلة المالية في أسواق الإسكان، بات ضمان الوصول إلى العدالة لمساءلة الجهات الفاعلة الخاصة عن الحق في السكن أهم من أي وقت مضى. وهذا التزام يقع على عاتق الدول، وليس أمراً يمكن أن يُترك للجهات الفاعلة الخاصة كي تنفذه على أساس طوعي. وأياً كان دور الجهات الفاعلة الخاصة والمستثمرين في نظام الإسكان، لا يمكن للدول أن تتحلل من التزاماتها بتوفير إمكانية الوصول إلى العدالة فيما يتعلق بالحق في السكن. ويجب أن تعتمد الدول "تدابير تشريعية وإدارية وتثقيفية وغيرها من التدابير الملائمة" التي تقتضي أن تتسق أفعال الجهات الفاعلة الخاصة مع أعمال الحق في السكن وألا تقوضه^(٨٦).

(٨٢) انظر التعليق العام رقم ١٠ (١٩٩٨) للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، عن دور مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية في حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وانظر أيضاً البيانات المقدمة من أجل هذا التقرير من جانب أذربيجان، وألمانيا، وجورجيا، وغواتيمالا، وفرنسا، وكولومبيا، ونيكاراغوا، ولجنة جنوب أفريقيا لحقوق الإنسان، ومؤسسة أمين المظالم في تركيا، وشبكة حقوق السكن والأرض.

(٨٣) انظر البيان المقدم من لجنة جنوب أفريقيا لحقوق الإنسان من أجل هذا التقرير، الصفحة ٨.

(٨٤) انظر البيان المقدم من مؤسسة أمين المظالم في كولومبيا من أجل هذا التقرير.

(٨٥) Katie Boyle, *Models of Incorporation and Justiciability for Economic, Social and Cultural Rights* (Edinburgh, Scottish Human Rights Commission, 2018).

(٨٦) التعليق العام رقم ٢٤ (٢٠١٧) للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بشأن التزامات الدول بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في سياق الأنشطة التجارية، الفقرة ١٤.

٥٩- ويجب على الدول أن تكفل الحصول على سبل انتصاف فعالة ليس فقط عند ارتكاب الجهات الفاعلة الخاصة "أعمالاً ضارة" أو "انتهاكات لحقوق الإنسان" بالمعنى التقليدي، ولكن أيضاً من أجل ضمان الأعمال التدريجي للحق في السكن "بجميع الوسائل المناسبة". ويجب ألا تتاح إمكانية الوصول إلى العدالة فقط عندما تحرم الشركات فعلياً الأشخاص من الحق في السكن عن طريق عمليات الإخلاء أو الاستيلاء على الأراضي أو غير ذلك من "التجاوزات"، بل أيضاً عندما تقوض أفعالها أعمال الحق في السكن، ومن أمثلة ذلك عندما تشتري شركات الأسهم الخاصة وشركات إدارة الأصول المساكن الميسورة التكلفة لتستبدلها بمساكن جديدة فاخرة. ويجب أن تخضع الشركات التي تشارك في تطوير السكن أو تأجيره أو بيعه أو إدارته أو الاستثمار فيه، وكذلك تلك التي تقدم قروض الإسكان، سواء كانت محلية أو وطنية أو عبر وطنية، للمساءلة من خلال وصول المتأثرين بأفعالها إلى العدالة.

٦٠- وهناك مجموعة واسعة من الخيارات المتاحة للدول لضمان هذه المساءلة. ففي بعض الدساتير ينطبق الحق في السكن بشكل مباشر على الجهات الخاصة، مما يسمح بالحصول على سبل انتصاف فعالة عندما تؤدي أفعال الملاك والمصارف والجهات الفاعلة المالية إلى تفويض هذا الحق^(٨٧). وفي حالات أخرى، تقتصر فيها الالتزامات الدستورية على الحكومات، قد تتطلب الدعاوى الدستورية من الحكومات فرض اللوائح التنظيمية اللازمة. وينبغي أن تخضع المخصصة أيضاً للمراجعة القضائية عندما تتعارض مع الأعمال التدريجي للحق في السكن^(٨٨).

٦١- ومع ذلك، كثيراً ما تكون الحواجز التي يواجهها أصحاب المطالبات الذين يسعون إلى مساءلة الجهات الفاعلة من الشركات حواجز لا يمكن التغلب عليها. ويبقى من الصعب اختراق هياكل وأحجبة الشركات المعقدة التي تسود في أوساط المستثمرين في مجال السكن. ولا توجد "مساواة في الوسائل" بين المجتمعات ذات الدخل المنخفض وشركات الأسهم الخاصة الضخمة. وقد استمعت المقررة الخاصة مباشرة إلى مستأجرين في بلدان متعددة يتعاملون مع نفس شركات الأسهم الخاصة عبر الوطنية التي تعمل بصفقتها ملاك عقارات بعيدين. ولدى جميع هؤلاء المستأجرين شكاوى عامة لكن ليس لديهم مكان يذهبون إليه من أجل النظر في شكاواهم.

٦٢- وفي الحالات التي تُقدّم فيها المساعدة الإنمائية للمستثمرين في القطاع الخاص، يمكن توفير فرص الوصول إلى العدالة في شكل إجراءات تقديم الشكاوى من خلال المؤسسات المالية الدولية ذات الصلة. وقد أجرى المحقق/المستشار لشؤون التقيّد بالأنظمة المعني بإقراض القطاع الخاص عن طريق البنك الدولي تحقيقات في العديد من الشكاوى المتعلقة بالإسكان، بما في ذلك حالات لم يول فيها مستثمر ما الاعتبار لحقوق السكان الحاليين في مشروع إنمائي^(٨٩). ومع ذلك، فقد أخفقت المؤسسات المالية الدولية إلى حد كبير في تنفيذ المساءلة الهادفة أو إمكانية الوصول إلى العدالة فيما يتعلق بالحق في السكن^(٩٠).

(٨٧) انظر Aoife Nolan, "Holding non-state actors to account for constitutional economic and social rights violations: experiences and lessons from South Africa and Ireland", *International Journal of Constitutional Law*, vol. 12, Issue 1 (January 2014), pp. 61-93.

(٨٨) انظر https://www.eldiario.es/madrid/Ana-Botella-Gobierno-condenados-millones-venta-vivienda-fondos-buitre_0_851114898.html

(٨٩) انظر Compliance Advisor Ombudsman, *Belarus/Strominvest II-01/Minsk*, case filed on 24 March 2016 وانظر أيضاً *South Africa/Lonmin-02/Marikana*, case filed on 16 June 2015; and *Guinea/Nedbank-01/Kintinian*, case filed on 27 April 2017.

(٩٠) انظر A/73/310/Rev.1، الفقرتين ١٠١-١٠٢.

٦٣- وفي إطار "الركن الثالث" من مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان - أي مسؤولية ضمان الحصول على سبل انتصاف فعالة - يُقترح وضع سبل انتصاف فعالة من انتهاكات حقوق الإنسان عن طريق تركيبة من الآليات القضائية وغير القضائية، التي يجب أن تلتزم جميعها بمعايير الاستقلالية والإنصاف والشفافية والشرعية^(٩١). وينبغي أن يكون أصحاب المصلحة قادرين على إثارة الشواغل المتعلقة بالمساءلة عن حقوق الإنسان و"معالجة الآثار الضارة لحقوق الإنسان". ويجب إنشاء الآليات بشكل تعاوني ويجب أن تنقح بها مجموعات أصحاب المصلحة ويجب أن تكون عادلة من الناحية الإجرائية، وأن تقدم المساعدة الكافية لتمكين المشاركة الكاملة، وأن تشمل أطراً زمنية واضحة ورصداً لسبل الانتصاف. ويجب أن توفر هذه الآليات إمكانية الحصول على المعلومات والمشورة والخبرات المستقلة، وأن تيسر التعاون والحوار. والأهم من ذلك، يجب أن تكفل توافق النتائج وسبل الانتصاف مع الحق في السكن وغيره من حقوق الإنسان المعترف بها دولياً.

٦٤- وإذا ركزت هذه الآليات بشكل صحيح على ضمان الامتثال للحق في السكن، فقد تؤدي دوراً هاماً في ضمان الوصول إلى العدالة في سياق تطوير وإدارة الإسكان الخاص. ومع ذلك، من المهم عدم الخلط بين التزامات الدول المتعلقة بحقوق الإنسان ومسؤولية الشركات: فمن واجب الدول تنظيم الجهات الفاعلة الخاصة وضمان الوصول إلى العدالة عندما تؤدي أفعال الجهات الفاعلة الخاصة إلى انتهاك للحق في السكن. ولا يمكن أن يقوم الامتثال للحق في السكن على التزامات طوعية أو تسويات عن طريق الوساطة. وعند الضرورة، ينبغي للدول أن تفرض التزامات على الجهات الفاعلة الخاصة لتسهيل الوصول إلى العدالة. ومثلما قد يُطلب من أصحاب مشاريع الإسكان اعتماد تدابير لحماية البيئة أو وضع ترتيبات تيسيرية للأشخاص ذوي الإعاقة، قد يُطلب منهم أيضاً، من خلال اعتماد تشريعات، ضمان البت بشكل مستقل في شكاوى حقوق الإنسان، والمساعدة القانونية للسكان، والرصد المستقل لتنفيذ سبل الانتصاف والإشراف عليه.

جيم - العدالة غير الرسمية والعرفية

٦٥- بما أن قضايا الإسكان تحل عادة خارج المحاكم، وعلى المستوى المحلي في أغلب الأحيان، من المهم التأكد من أن نظم العدالة غير الرسمية والعرفية توفر أيضاً إمكانية الوصول إلى العدالة فيما يتعلق بالحق في السكن. وقد تشمل هذه النظم المحاكم العرفية أو الدينية أو السلطات المحلية أو الإدارية أو المساعدين القانونيين المجتمعيين أو نقابات المستأجرين أو الإجراءات التعاونية لتسوية المنازعات. ومقارنة بالمحاكم الرسمية، يمكن أن تكون نظم العدالة غير الرسمية أقل تهديداً من الناحيتين الثقافية والاجتماعية، وأنسب توقيتاً، وأكثر فعالية من حيث التكلفة، ويمكن أن تتمتع بقدر أكبر من الشرعية الاجتماعية والثقة في صفوف المطالبين بالحقوق. كما يمكن أن تكون أكثر تشاركية، مع تمثيل أصحاب المصلحة في هيئات التقاضي، ويمكن أن تدمج استراتيجيات التمكين في مجال الحقوق والتتقيف بحقوق الإنسان على المستوى المحلي. وغالباً ما تكون لديها كفاءات مميزة لمعالجة قضايا الإسكان المحلية مثل الإيجار غير الرسمي واستخدام الأراضي. وتستطيع نظم العدالة غير الرسمية، عندما تسترشد بقواعد حقوق الإنسان على نحو صحيح، مع

(٩١) المبادئ ٢٥-٣١.

إيلاء اهتمام خاص للمساواة بين الجنسين، أن "توفر العدالة للأفراد والمجتمعات في الحالات التي يكون فيها نظام العدالة الرسمي غير قادر على ذلك أو غير ممتد جغرافياً"^(٩٢).

٦٦- وفي العديد من الولايات في الجنوب العالمي، تغطي الحيازة العرفية السواد الأعظم من صفقات الأراضي. وفي مثل هذه الظروف، ينبغي للدول أن تدمج العمليات غير الرسمية التي تُسوَّى من خلالها قضايا الإسكان على مستوى المجتمع المحلي مع نظم العدالة الرسمية القادرة على ضمان الامتثال للقانون الدولي أو الدستوري لحقوق الإنسان. ومن المرجح أن يحقق هذا النهج المركَّب نتائج أفضل فيما يتعلق بحقوق الإنسان.

٦٧- وقد شهدت المقررة الخاصة مباشرة، خلال بعثاتها، فوائد نظم العدالة غير الرسمية فيما يتعلق بالحق في السكن. ففي جمهورية كوريا، على سبيل المثال، أنشأت حكومة بلدية سيول لجنة لمناهضة انتهاكات حقوق الإنسان من أجل تمكين المجتمعات والأفراد من رفع شكاوى حقوق الإنسان أمام فريق متنوع من الخبراء يضم مسؤولي المدينة ومحامي حقوق الإنسان وأشخاص ذوي تجارب شخصية وأخصائيين اجتماعيين. وتحقق هذه اللجنة في الشكاوى وتقدم توصيات بشأن انتهاكات حقوق الإنسان على مستوى المدينة. وهي تعمل جنباً إلى جنب مع أمين مظالم المدينة الذي يمكنه تقديم شكوى رسمية وبدء إجراءات رسمية بمجرد إثبات الانتهاك^(٩٣).

٦٨- وفي إسبانيا، التي تشهد عدداً كبيراً من عمليات الإخلاء كل شهر بسبب الرهن العقاري ومتأخرات الإيجار، تعمل حركة شعبية تسمى "منصة المتضررين من الرهن العقاري" مع المستأجرين لتأخير عمليات الإخلاء وضمان الحصول على مساكن بديلة. ومنذ عام ٢٠١٣، أوقفت هذه الحركة ما لا يقل عن ٤٠٦٥ عملية إخلاء؛ وأعيد إسكان جميع السكان تقريباً^(٩٤).

ثامناً - الاستنتاج وآفاق المستقبل

٦٩- لا يمكن فصل إمكانية الوصول إلى العدالة بشأن الحق في السكن عن هذا الحق نفسه. ولذلك، يجب أن تكون لدى جميع الدول إجابة على السؤال الذي غالباً ما يطرح على المقررة الخاصة، ألا وهو: "أين يمكنني الذهاب للمطالبة بالحق في السكن؟"

٧٠- ولا يمكن للدول أن تحتل مكانة رائدة في مجال حقوق الإنسان مع ترك أعداد متزايدة من السكان يعيشون ويموتون في شوارعها، دون أن تكون لديهم أي وسيلة لمساءلة حكوماتهم، ولا أي إمكانية للحصول على سبل انتصاف فعالة. وقد وُلّي منذ عهد طويل زمن الذرائع والتبريرات والنظر في الاتجاه الآخر عندما يُجرم الأشخاص من إمكانية الوصول إلى العدالة بشأن الحق في السكن. ويجب أن يكون للحقوق سبل انتصاف، ويجب أن تخضع الحكومات للمساءلة أمام أصحاب الحقوق.

(٩٢) *Informal Justice Systems: Charting a Course for Human-Rights Based Engagement* (New York, United Nations Development Programme, United Nations Children's Fund and UN-Women), p. 11.

(٩٣) Introduction to the human rights governance handbook، أصدرته بلدية سيول، ومُنح للمقررة الخاصة أثناء زيارتها.

(٩٤) انظر <https://afectadosporlahipoteca.com/asesoria-y-recursos/asesoria-colectiva/>.

٧١- وتدلل عمليات الإخلاء المستشرية التي تطال من يعيشون في أحياء عشوائية، وعدم احترام أوامر المحاكم وسيادة القانون، وإدانة الأشخاص الذين لا مأوى لهم، على شيء واحد هو أن: الأشخاص الذين انتهك حقهم في السكن هم أشخاص لم يُعترف بهم ولم يعاملوا كأفراد متساوين مع غيرهم في العائلة البشرية. وما دامت الدول تمنع الوصول إلى العدالة بشأن الحق في السكن، فإنها تديم التسلسل الهرمي لحقوق الإنسان، مما يظهر الموقف التمييزي الذي مفاده أن بعض الحقوق (وبالتالي بعض أصحاب الحقوق) أهم من غيرها.

٧٢- ولا يقتصر الوصول إلى العدالة على طلب منزل توفره الدولة. بل إنه يتعلق بالاعتراف بالكرامة المتأصلة لأولئك الذين انتهك حقهم في السكن، وبحقوقهم المتساوية وغير القابلة للتصرف. كما يتعلق بتوفير مساحة لحقوق الإنسان تسمح بالاستماع إلى المطالبة بالحق في العيش في كرامة وأمن، وبتقييمها والرد عليها.

٧٣- وهناك دعم عالمي متزايد لتهيئة مساحات يمكن المطالبة فيها بالحق في السكن. ويجدد كل من الحركات الاجتماعية، وعمدات المدن، وعدد متزايد من الحكومات، ومؤسسات حقوق الإنسان، والمحاكم الالتزام بالحق في السكن وبتمكن أصحاب الحقوق من المطالبة بحقوقهم، وتعمل هذه الجهات على مساءلة جميع مستويات الحكومة والشركات عبر الوطنية وغيرها من الجهات الفاعلة المالية.

٧٤- ويمكن توفير إمكانية الوصول إلى العدالة بشأن الحق في السكن في جميع الدول. ولا يتطلب الأمر سوى الالتزام بتوفير هذه إمكانية. وفي الدول التي منحت اعترافاً دستورياً للحق في السكن، يجب على المحاكم أن تنفخ روحاً في هذه الأحكام لتتسنى المطالبة بجميع مكونات الحق في السكن والفصل فيها وتأمين سبل انتصاف فعالة. وفي الحالات التي تفتقر فيها دول إلى الاعتراف الدستوري الصريح بالحق في السكن، يمكن الوصول إلى العدالة من خلال الاعتراف بتربط هذا الحق مع الحق في الحياة والحقوق الأخرى وعدم قابلية فصله عنها.

٧٥- ويجب على مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة أن تتوقف عن ترك الحق في السكن والمطالبين به على هامش الممارسات الرئيسية المتعلقة بحقوق الإنسان. وينبغي أن تكون المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمجالس القضائية والأوساط القانونية والمنظمات الدولية لحقوق الإنسان في طليعة المبادرات التعاونية لضمان الوصول إلى العدالة بشأن الحق في السكن. ومع ذلك، فإن من مسؤولية الدولة في نهاية المطاف توفير جميع أنواع الدعم والآليات المؤسسية اللازمة في هذا الصدد.

٧٦- ولا يزال توفير إمكانية الوصول إلى العدالة بشأن الحق في السكن عملاً قيد الإنجاز. وهو عمل ينطلق من نقطة الصفر. ويبدأ مع الأفراد والجموعات والمجتمعات المحلية من خلال الاعتراف بظروفهم على أنها انتهاك للحق في السكن، والإعراب عن مطالبة بحقوق الإنسان. ويجب أن يحصل المطالبون بالحقوق على دعم مجتمعاتهم المحلية والمدافعين القانونيين ومنظمات حقوق الإنسان وجهات أخرى للدفع قدماً بالمطالبات. ويجب توفير مساحة يمكن الاستماع فيها إلى المطالبات والفصل فيها. وأخيراً، يجب التأكد من أن سبل التنفيذ الفعالة قد نُفِّذت بالكامل.