

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/2005/48  
3 March 2005

ARABIC  
Original: ENGLISH

## المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة حقوق الإنسان  
الدورة الحادية والستون  
البند ١٠ من جدول الأعمال المؤقت

### الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

تقرير المقرر الخاص السيد ميلون كوثيري\* المعني بالسكن اللائق  
كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب

\* يُقدم هذا التقرير متأخراً بغية تضمينه أكبر قدر ممكن من المعلومات المستجدة.

## ملخص

تمشيا مع النهج المواضيعي للمقرر الخاص في تصديده للسكن اللائق، يركز تقرير هذه السنة المقدم إلى اللجنة على التشرد وأسبابه وآثاره، بما في ذلك آثاره في النسوة والأطفال والشبان والسكان الأصليين والناس الذين يتعايشون مع الأمراض العقلية، من منظور حقوق الإنسان. والتشرد ربما يكون السمة الأبرز للعيان والأشد وطأة الدالة على قلة الاحترام للحق في سكن لائق. وتستدعي المسألة بحثاً لجملة من القضايا المتصلة بالسكن اللائق مثل الآثار المترتبة على العولمة وخصخصة الخدمات الأساسية وحالات الصراع والفقر فضلاً عن دور التمييز الجنساني وغيره من العوامل التي هي مرتبطة بإمكانية التعرض للتشرد. والأمر يقتضي نهجاً تحليلياً يتمحور حول أمان حيازة السكن والأمان على المسكن وأمان الشخص على نفسه.

وعلى حين أن أغلبية سكان العالم تعيش في شكل ما من أشكال السكن هناك قرابة نصف سكان المعمورة لا يتمتعون بكامل المستحقات اللازمة لاعتبار السكن سكناً لائقاً. وتبين تقديرات الأمم المتحدة أن نحو ١٠٠ مليون من الأشخاص في جميع أرجاء العالم لا يملكون مكاناً للعيش فيه. وهناك نحو مليار من الأشخاص يعيشون في مسكن غير لائق.

والتشرد ليس له سبب واحد يسهل التعرف عليه. فالأسباب متنوعة ومتشعبة تشمل الافتقار إلى السكن الميسور التكلفة والمضاربة في المساكن والأراضي المسخرة لأغراض الاستثمار وخصخصة الخدمات المدنية والهجرة إلى المدن هجرة لا تخضع لأي تخطيط. يضاف إلى هذا ما يحدث من تدمير ومن تشرد بسبب النزاعات أو الكوارث الطبيعية.

ويلاحظ المقرر الخاص بقلق أن عمليات "تغيير الأحياء الفقيرة إلى أحياء سكنية أرقى" في المدن يصحبها ارتفاع في قيمة الأملاك العقارية والإيجارات وهي بصدد تهميش الأسر المنخفضة الدخل إلى حد يشمل تشريدها. ومدن الصفيح والمستوطنات تنشأ، في جانب منها، نتيجة للفارق الهائل في المعروض من المساكن الميسور التكلفة. ويساور المقرر الخاص قلق أيضاً إزاء التخفيضات في نفقات الإسكان العامة والتوتر الذي يشهده قطاع الإيجار والمعونات المقدمة للفقراء في مجال خدمات الإسكان والخدمات المدنية.

والمقرر الخاص، إذ يلاحظ أن التشرد يمكن أن يكون وثيق الصلة بانعدام ملكية الأراضي في بعض السياقات، فإنه يرغب في الإشارة إلى أن الافتقار إلى الأحكام القانونية التي تمكن المجتمعات المحلية من الاستيطان أو من ملكية الأراضي واستخدام الموارد الطبيعية المتوفرة في الموقع استخداماً منتجاً بصدد خلق عراقيل تواجه الأعمال التام للحق في السكن اللائق. وقصور النظم القانونية عن حماية من لا مأوى لهم ولا أرض لهم في جميع أنحاء العالم تواكبه نزعة إلى تجريم هؤلاء، وهي جزء من الاتجاه صوب زيادة العنف الموجه ضدهم.

والمقرر الخاص يحث الدول على الإحاطة علماً بأحكام التعليق العام رقم ٧ الصادر عن لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولا سيما التعريف الذي وضعته اللجنة لمصطلح "الإخلاء القسري" وتأكيدها أن حالات الإخلاء القسري تشكل انتهاكات ظاهرة للحق في السكن اللائق وهي سبب في التشرد. وهو يدعو أيضاً إلى الأخذ بمخططات الإسكان العام لفائدة الفقراء مع إعطاء الأولوية للإصلاح العقاري السكني والزراعي وسن القوانين التي تحمي حق المرأة في السكن اللائق وإحداث مأوى في المراكز العمرانية وتوخي التنمية الريفية المتكاملة في معالجة الهجرة غير الإرادية إلى المدن. وهو يدعو إلى الأخذ بنهج يجمع ما بين الإنسانية وحقوق الإنسان لمواجهة الاحتياجات الفورية والطويلة الأمد للأشخاص والمجتمعات المحلية من أجل الانتقال من حالة تمييز بالتشرد وانعدام ملكية الأرض إلى مركز يتيح الحصول على سبيل ومكان آمن للعيش.

## المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٤	١٠- ١	..... مقدمة
٦	١٤-١١	..... تعريف التشرد - أولاً
٧	٢٠-١٥	..... الأساس القانوني للحماية من التشرد - ثانياً
٩	٤٥-٢١	..... القوى الدافعة الكامنة وراء التشرد - ثالثاً
٩	٢٩-٢٣	..... العوامل الهيكلية - ألف
١١	٣٤-٣٠	..... التشريع والسياسة العامة - باء
١٢	٣٩-٣٥	..... التشرد نتيجة الصراعات - جيم
١٣	٤٥-٤٠	..... التشرد وعدم ملكية الأراضي - دال
١٥	٦٣-٤٦	..... أثر التشرد: الجماعات موضع التركيز - رابعاً
١٥	٤٩-٤٦	..... النساء - ألف
١٦	٥٢-٥٠	..... الأطفال - باء
١٧	٥٦-٥٣	..... الشباب - جيم
١٨	٥٧	..... الشعوب الأصلية - دال
١٨	٦١-٥٨	..... المعوقون - الأمراض العقلية - هاء
١٩	٦٣-٦٢	..... المجتمعات المحلية التي تعاني من التمييز على أساس الإثنية والأصل - واو
٢٠	٦٦-٦٤	..... الأعمال والاستراتيجيات الرامية إلى فضح التشرد ومقاومته - خامساً
٢١	٧٠-٦٧	..... النتائج والتوصيات - سادساً

## مقدمة

- ١ - يُقدم هذا التقرير عملاً بقرار اللجنة ٢٠٠٤/٢١.
- ٢ - في تقريره في السنة الثالثة من ولايته (E/CN.4/2003/5)، قدم المقرر الخاص نظرة عامة شاملة عن أنشطته منذ تعيينه في عام ٢٠٠٠ وأبرز الاتجاهات والقضايا ذات الأولوية والتحديات التي وردت في تقريره الأول (E/CN.4/2001/51) وتقريره الثاني (E/CN.4/2002/59 و Corr.1). وتوخى المقرر الخاص في تقريره الأخير المقدم إلى اللجنة (E/CN.4/2004/48) نهجاً موضوعياً وركز على قضية من القضايا ذات الأولوية المتعلقة بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب، ألا وهي حالات الإخلاء القسري، التي سلّمت بها اللجنة، في قرارها ١٩٩٣/٧٧ و ٢٠٠٤/٢٨ بوصفها انتهاكاً جسيماً لحقوق الإنسان وخاصة حقه في السكن اللائق. وفي تقريره لعام ٢٠٠٤ أوصى المقرر الخاص بصياغة مبادئ توجيهية تدرج في إطار حقوق الإنسان وتعلق بحالات الإخلاء القسري. فإن اعتمدت الدول مثل هذه المبادئ فلربما ساعدت على الحد من ظاهرة التشرد التي يتسبب فيها الإخلاء.
- ٣ - ويواصل المقرر الخاص، في تقريره هذا، اتباع نهجه الموضوعي ويشدد على التشرد وأسبابه وآثاره بما في ذلك أثره على المرأة والأطفال والشبان والسكان الأصليين والأشخاص المعوقين ولا سيما المصابين بأمراض عقلية من منظور حقوق الإنسان. وإن تزايد التشرد واستمراره من علائم عدم الاحترام للحق في السكن اللائق. وهناك اليوم عدد يُقدر بما بين العشرين والأربعين مليون مشرد في المدن في جميع أرجاء العالم<sup>(١)</sup>. وخلال الفترة المشمولة بهذا التقرير، قام المقرر الخاص بعثتين قطريتين اثنتين إحداهما إلى كينيا (شباط/فبراير ٢٠٠٤) والأخرى إلى البرازيل (حزيران/يونيه ٢٠٠٤). ويتاح التقريران المتعلقان بالبعثتين إلى كل من كينيا والبرازيل بوصفهما إضافتين إلى هذا التقرير (E/CN.4/2005/48/Add.2 و E/CN.4/2005/48/Add.3 على التوالي). وأثناء بعثات سابقة، شهد المقرر الخاص وتلقى شهادات من أناس مشردين واطلع على أحوال العيش في الشوارع، وفي صناديق من الورق المقوى، وفي الأنفاق، وفي محطات الأرتال، وفي غير ذلك من الأماكن. وتكشف الشهادات والتقارير عن أن التشرد، بالإضافة إلى كونه وليد الاستبعاد الاجتماعي، غالباً ما ينتج عن انتهاكات حقوق الإنسان بأشكال متنوعة تشمل التمييز على أساس العرق واللون والجنس واللغة والأصل القومي أو الاجتماعي والمولد أو غير ذلك من الأوضاع. وبالمثل، يكون تأثير التشرد على بعض الفئات شديد الوطأة بشكل خاص، منها النسوة والأطفال والأشخاص الذين يتعايشون مع الأمراض العقلية.
- ٤ - وتوخى المقرر الخاص، في تقاريره السابقة، نهج عدم التقسيم في أدائه لولايته، متقصياً الروابط بغير ذلك من الحقوق ذات الصلة مثل الحق في الغذاء والماء والصحة والعمل والملكية والأمان على الشخص وأمان المسكن والحماية من المعاملة اللاإنسانية أو المهينة. وبالنظر إلى أن التشرد يقتضي بحث مجموعة من القضايا ذات صلة بالسكن اللائق مثل الآثار المترتبة على العولمة وخصخصة الخدمات الأساسية وحالات الصراع والفقر فضلاً عن دور نوع الجنس وغير ذلك من العوامل التي ترتبط بإمكانية التعرض للتشرد، يتطلب الأمر نهجاً تحليلياً يتمحور حول الأمان على الملكية وأمان المسكن والأمان على الشخص.

٥- وكإضافة إلى التقرير السنوي هذا، يقدم المقرر الخاص لأول مرة رسائله التي وجهها إلى الحكومات. ومما يشجع المقرر الخاص ما يلحظه من إرادة لدى العديد من الحكومات وتحليها بالصراحة فيما أجرته من حوارات بناءة نتيجة لإجراء عاجل أو رسالة تتضمن ادعاء تلقاها المقرر الخاص. وكما بين في تقاريره السابقة، تتصل معظم الحالات التي تدخل فيها المقرر الخاص بالتهديد بالإخلاء القسري أو بتنفيذ هذا الإخلاء. ولكن سواء تعلق الأمر بقضايا السياسة العامة أو حالات تنطوي على الاستخدام المفرط المزعوم للقوة أو عدم التشاور وعدم توجيه إخطار مسبق أو غياب التعويض أو ترتيبات السكن البديل فإن خوف المرء من أن يصبح مشرداً يسهم في "ثقافة الخوف" التي يضطر الفقراء لمعايشتها. وقام المقرر الخاص، عند الاقتضاء، بضم النداءات العاجلة المتعلقة بحالات الإخلاء القسري إلى غيرها من الإجراءات الخاصة، أي الإجراءات التي يضطلع بها المقررون الخاصون المعنيون بالتعذيب وحقوق الإنسان للمهاجرين وحالة حقوق الإنسان والحريات الأساسية للسكان الأصليين وحق كل شخص في التمتع بأعلى مستوى يمكن بلوغه من الصحة البدنية والعقلية والحق في الغذاء والفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي.

٦- وواصل المقرر الخاص تعاونه مع منظومة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة بما فيها الهيئات المنشأة بموجب معاهدات. وفي ٢٤ شباط/فبراير ٢٠٠٤ أدلى بشهادة أمام فريق عامل مفتوح العضوية أنشأته لجنة حقوق الإنسان لبحث مسألة مشروع بروتوكول اختياري ملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وأبرز في تلك الشهادة أهمية الإجراءات المتعلقة بالبلاغات الفردية بالنسبة للمجموعات المهددة أو المتأثرة بالإخلاء القسري والتشرد وغيرهما من انتهاكات الحق في السكن اللائق. وفي آب/أغسطس ٢٠٠٤ وأمام الدورة الخامسة والستين للجنة القضاء على التمييز العنصري، ناقش المقرر الخاص عمله مع اللجنة، بما في ذلك المجالات الممكنة للتعاون مستقبلاً. ومن بين الأفكار التي انبثقت عن الاجتماع الفكرة المتمثلة في القيام بصورة مشتركة بوضع الأسئلة التي تطرح على الدول الأطراف فيما يتعلق بالحق في السكن اللائق والتمييز العنصري.

٧- كما اشترك المقرر الخاص في العديد من الاجتماعات والأنشطة التي باشرها الممثل وغيره من الهيئات التابعة للأمم المتحدة بما في ذلك المنتدى الحضري العالمي الثاني لممثل الأمم المتحدة الذي عقد في مدينة برشلونة بإسبانيا في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤. وشارك بالتوازي مع ذلك في حلقة نقاش نظمها الفريق الاستشاري المعني بالإخلاء القسري التابع لممثل الأمم المتحدة. كما شارك المقرر الخاص في أعمال الدورة الثانية عشرة للجنة التنمية المستدامة التابعة للأمم المتحدة التي عقدت في نيويورك في نيسان/أبريل ٢٠٠٤ وذلك بوصفه متحدثاً رئيسياً/عضواً في الفريق بشأن موضوعي "حالة تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية/خطة جوهانسبرغ للتنفيذ" و"متطلبات إسكان الفقراء". وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٤، دعى المقرر الخاص من قبل فرقة العمل المشتركة بين الوكالات والمعنية بحقوق الإسكان في كمبوديا، - وهي مبادرة اشتركت فيها بلدية بنومبهنه، وفرقة المجتمع المدني والوكالات التابعة للأمم المتحدة التي أثنى عليها في تقريره السابق - وذلك من أجل زيادة بحث أعمالها خاصة ما يتصل منها بمنع الإخلاء القسري. وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤، دعت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادي ومكتب المفوضية الإقليمية في بانكوك المقرر الخاص إلى التحدث إلى منتدى الأخصائيين المعني بالسكن اللائق وذلك على سبيل المتابعة للحوار الإقليمي بشأن الإسكان الذي نظمته برنامج الأمم المتحدة لحقوق الإسكان واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادي في حزيران/يونيه ٢٠٠٤.

٨- وواصل المقرر الخاص مساهمته في مبادرات المجتمع المدني وتعاونته النشط معه من خلال مشاركته في المنتدى الاجتماعي العالمي المعقود في بومباي، بالهند، في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤ والمنتدى العالمي للثقافات المعقود في برشلونه في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤. كما إنه شارك في العديد من الحلقات الدراسية والأنشطة المتعلقة بالحقوق في الماء في أنحاء مختلفة من العالم، بما في ذلك الحلقة الدراسية التي نظمتها شبكة المعلومات والعمل بشأن أولوية الغذاء - السويد، بمناسبة تنظيم أسبوع الماء في ستكهولم خلال شهر آب/أغسطس ٢٠٠٤. وخلال هذه الزيارة، التقى المقرر الخاص أيضاً المسؤولين المعنيين في حكومة السويد وفي المجتمع المدني من أجل الوقوف على حالة السكن والتشرد في السويد.

٩- وأصدر المقرر الخاص بياناً بمناسبة يوم الموئل العالمي لعام ٢٠٠٤ أبرز فيه القضايا الهيكلية التي تسهم في الأزمة الكبيرة للسكن والتشرد الذي يؤثر على مجموعات بعينها، كالنساء، تأثيراً متفاوتاً. ودعا الحكومات إلى بذل جهود متضافرة تمشياً مع التزاماتها في مجال حقوق الإنسان وحذر من أن القصور عن القيام بذلك سيكون معناه المزيد من التشرد ومن انعدام ملكية الأراضي وتزايد الفصل العنصري الحضري والريفي عبر أنحاء العالم.

١٠- كما عهدت اللجنة إلى المقرر الخاص بالمهمة الإضافية المتمثلة في تقديم تقرير منفصل في إطار قرار اللجنة ٢٢/٢٠٠٣ بشأن مساواة المرأة في ملكية الأرض وإمكانية حيازتها والتحكم فيها ومساواتها في حقوق التملك والسكن اللائق. ويرد العديد من الأنشطة التي اشترك فيها المقرر الخاص على مدى السنة الماضية بما في ذلك البيانات<sup>(٢)</sup> والمشاورات الإقليمية ملخصة في التقرير عن المرأة والإسكان. ولذلك ينبغي أن يُقرأ هذا التقرير بالاقتران مع ذلك (E/CN.4/2005/43).

### أولاً - تعريف التشرد

١١- على حين أن أغلبية السكان في العالم تعيش في شكل ما من أشكال السكن هناك ما يقارب نصف سكان العالم لا يتمتعون بجملة الاستحقاقات الضرورية اللازمة لاعتبار السكن سكناً لائقاً. واستناداً إلى التعليق العام رقم ٤ بشأن الحق في السكن اللائق الذي اعتمده في عام ١٩٩١ لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فإن السكن ليكون لائقاً يجب ألا يقتصر على توفير أربعة جدران وسقف فحسب، بل يجب - كحد أدنى - أن يشتمل على العناصر التالية: أمان الحيازة، والتكلفة الميسورة، وكونه لائقاً، وإمكانية الحصول عليه، وقرب موقعه من الخدمات، وتوافر المرافق الأساسية وكونه ملائماً من المنظور الثقافي. والحق في السكن اللائق يتعرض للانتهاك عالمياً. وتفيد تقديرات الأمم المتحدة أن نحو مائة مليون شخص في جميع أرجاء العالم لا يملكون مكاناً للعيش. وهناك ما ينوف عن المليار من السكان سكنهم غير لائق.

١٢- وقد أجريت دراسات عديدة بشأن موضوع التشرد، حول أسبابه والأوضاع التي يواجهها الأشخاص الذين يجدون أنفسهم في هذا الوضع<sup>(٣)</sup>. والدراسات العالمية تواجه تحديين اثنين هما: أولاً، محاولة التغلب على مشكلة الاختلال الذي يعترى المعلومات والإحصاءات المتوافرة، وثانياً السعي الجاد لتعريف مفهوم التشرد ومن ثم تحديد المشرد. والبيانات المتوفرة حالياً مصدر الجزء الكبير منها البلدان المتقدمة على حين أن البيانات، بما فيها الإحصاءات المفصلة، نادرة في

أصقاع أخرى من العالم. وهذه الندرة غالباً ما تكون نتيجة لبقاء التشرد موضوعاً محرماً تناوله وهناك حكومات عديدة تواصل نفي وجوده نفيًا قاطعاً.

١٣- ومن الطرق المتوخاة في تعريف التشرد ما يقتصر على وصفه بشكل ضيق واستناداً إلى افتقار الشخص لسقف ومأوى وبيت. بيد أن هذه التعاريف لا تصلح. ففي البلدان النامية تسلم تعاريف التشرد المستخدمة على أوسع نطاق بأن هناك عنصر استبعاد اجتماعي هو جزء من تجربة التشرد مما يؤكد أن التشرد يحمل في طياته مفهوم اللاتنماء بدلاً من مفهوم مكان للنوم فيه<sup>(٤)</sup>. وكما تقدمت ملاحظته في التقارير السابقة، لا يقتصر السكن اللائق على مجرد سقف وأربعة جدران بل هو المكان الذي يحيا فيه الشخص في سلام وبكرامة. هذه النقطة يوضحها التعليق العام رقم ٤، مع بيانه للعناصر اللازمة ليكون المسكن مؤهلاً لوصفه باللائق. وهناك أيضاً، بشكل أعم، مفهوم "المسكن الذي غالباً ما يقترن بالانتماء والهوية والأسرة والاعتماد على سياق ثقافي. وتيسير لتعريف المشكلة وجعلها مسألة قابلة للقياس نأى بعض البلدان صراحة عن المفهوم المتصلب للتشرد واعتمد تعاريف وأوصافاً تستند إلى الافتقار إلى السكن أو المأوى أو السقف. وتورد شعبة الإحصاءات التابعة لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة تعريفاً آخر يبين أن الأسر المعيشية عديمة المأوى "هي تلك الأسر المعيشية التي ليس لها ملاذ يندرج ضمن نطاق المساكن. وهي تحمل متاعها القليل معها وتنام في الشوارع، أو في مداخل المباني أو على الأرصفة أو أي حيز آخر بصورة عشوائية تقريباً"<sup>(٥)</sup>.

١٤- هذا، ولا يعتزم المقرر الخاص اقتراح تعريف آخر للتشرد. ولأغراض هذا التقرير سوف يركز على التشرد بوصفه انعدام أبسط مأوى يأوي إليه المرء. فضلاً عن ذلك، لا ينبغي الخلط بأي حال من الأحوال بين التعريف الضيق للتشرد وبين القضية الأهم المتمثلة في السكن غير اللائق وغير المأمون وتوافر المأوى في ظروف شاقة وهي مسألة أساسية من مسائل قانون حقوق الإنسان الدولي تقتضي أن تلتزم الحكومات بالتصدي لها واتخاذ تدابير متعددة القطاعات كما تم التشديد على ذلك في التقارير السابقة الصادرة عن المقرر الخاص.

## ثانياً - الأساس القانوني للحماية من التشرد

١٥- إن التزام الدول بأن تتخذ الخطوات اللازمة صوب إعمال الحق في السكن اللائق للجميع وأن تضطلع، لذلك، بالتدابير التي تحول دون التشرد وارد في عدد من الصكوك الدولية الملزمة قانوناً المتعلقة بحقوق الإنسان. وهذه الصكوك تشكل هي الأخرى الأساس الذي تقوم عليه ولاية المقرر الخاص. وهي تشمل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والاجتماعية (المادة ١١، الفقرة ١)، واتفاقية حقوق الطفل (المادة ٢٧، الفقرة ٣)، والأحكام المتعلقة بعدم التمييز الواردة في الفقرة ٢(ح) من المادة ١٤ من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، والمادة ٥(هـ) من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. (انظر E/CN.4/2004/48، الفقرات ١٩-٢٢).

١٦- بالإضافة إلى ذلك، وردت الإشارة المباشرة إلى التشرد في عدد من الوثائق التفسيرية. فقد لاحظت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في التعليق العام رقم ٤، أنه في حين أن المشاكل كثيراً ما تكون حادة بصفة خاصة في بعض البلدان النامية التي تواجه تقييدات كبيرة تمس الموارد وغيرها من القيود، إلا أن "مشاكل مهمة متمثلة في انعدام

المأوى وعدم كفاية السكن تواجه أيضاً في بعض المجتمعات الأكثر تقدماً من الناحية الاقتصادية" (الفقرة ٤). ومن بين الخطوات الواجب اتخاذها فوراً صوب الأعمال التام للحق في السكن اللائق، بغض النظر عن حالة الموارد المتاحة في بلد بعينه، تذكر اللجنة اعتماد استراتيجية إسكان وطنية "تعكس استشارة ومشاركة جميع المعنيين بالأمر، بمن فيهم الأشخاص الذين لا مأوى لهم والذين يفتقرون إلى السكن اللائق بالإضافة إلى ممثليهم" (الفقرة ١٢).

١٧- وشددت اللجنة كذلك في تعليقها العام رقم ٧ المتعلق بحالات الإخلاء القسري والذي اعتمد في عام ١٩٩٧ على التزام الدول بتأمين "ألا تسفر عمليات الإخلاء عن تشريد الأفراد أو تعرضهم لانتهاك حقوق أخرى من حقوق الإنسان" (الفقرة ١٦). وأكدت اللجنة أيضاً على أن بعض المجموعات أو الفئات تعاني بشكل لا متناسب من ممارسات الإخلاء القسري مشددة على حالة المرأة. وأكدت كذلك على أن الحكومات مطالبة بتأمين احترام مبدأ عدم التمييز.

١٨- والحق في السكن الملائم مسلم به أيضاً على المستوى الإقليمي، على نحو ما هو وارد في الميثاق الاجتماعي الأوروبي (١٩٦١) والاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (١٩٥٠)، والإعلان الأمريكي لحقوق الإنسان وواجباته (١٩٤٨)، ومن خلال السوابق القضائية للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب (انظر المرجع نفسه، الفقرة ١٩-٢٢). ثم إن المادة ٣١ من الميثاق الاجتماعي الأوروبي المنقح (١٩٩٦) تشير صراحة إلى المرشدين حيث تورد أنه "بغية تأمين الممارسة الفعالة للحق في السكن، تتعهد الأطراف باتخاذ التدابير الرامية إلى: ... منع وتقليل التشرد بغية القضاء عليه بصورة تدريجية". ولئن لم يتعرض الإعلان الأمريكي لحقوق الإنسان وواجباته بصورة صريحة لمسألة التشرد إلا أن المادة الحادية عشرة من هذا الإعلان تنص على أن "لكل إنسان الحق في الحفاظ على صحته عن طريق تدابير صحية واجتماعية تتصل ب... والسكن ... إلى المدى الذي تسمح به الموارد العامة وموارد المجتمع المحلي".

١٩- وبالإضافة إلى الصكوك الملزمة قانوناً وتفسيرها تفسيراً يعند به، تناول موضوع التشرد عدد من المؤتمرات الدولية وغيرها من المحافل العالمية. ويورد برنامج العمل للقرن الحادي والعشرين، الذي اعتمده مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية في عام ١٩٩٢، أن "على كافة البلدان أن تتخذ تدابير فورية لتوفير المأوى للفقراء الذين لا مأوى لهم وذلك كخطوة أولى صوب الهدف المتمثل في توفير المأوى الملائم للجميع" (الفصل السابع، الفقرة ٧-٩(أ)). ويدعو المؤتمر أيضاً إلى بذل جهود متضافرة لبحث الفقر الحضري (الفصل السابع، فقرة ٧-١٦(ب) ٢٠).

٢٠- وجدول أعمال الموئل الذي اعتمد في مؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل الثاني) في عام ١٩٩٦، يؤكد مجدداً بكل وضوح التزام الدول والحكومات بالإعمال التام والتدريجي للحق في السكن اللائق. وهو يتناول موضوع التشرد بصورة مباشرة في الفقرة ١١، مبرزاً الخطر الذي يمثله على الصحة والأمن وحتى الحياة نفسها. كما يتصدى جدول أعمال الموئل لضرورة إيلاء اهتمام خاص لحالة الفئات المستضعفة (الفقرة ٣٨). بمن فيها اللاجئين (الفقرة ٤٠). وأخيراً يلاحظ أن تنفيذ جدول الأعمال بصورة كاملة وفعالة يقتضي حشد الموارد المالية الإضافية على الصعيدين الوطني والدولي فضلاً عن المزيد من التعاون الإنمائي الكفؤ.

### ثالثاً - القوى الدافعة الكامنة وراء التشرد

٢١- إن التشرد وانعدام الحيازة الآمنة للأراضي فضلاً عن الافتقار للسكن اللائق يسهم في دورة من الحرمان وانعدام الأمان ويفاقمهما ويقف عائقاً أمام نماء وتنمية الشعوب والمجتمعات المحلية في جميع أرجاء العالم. وهذه العناصر سبب جذري ونتيجة في آن واحد للمشاكل الاجتماعية والاقتصادية المعقدة.

٢٢- وليس هناك سبب واحد وسهل التحديد فيما يخص التشرد. إذا إن الأسباب متنوعة ومتشعبة وتشمل انعدام السكن الميسور الكلفة، والمضاربة في قطاع الإسكان والأراضي المسخرة لأغراض الاستثمار وخصخصة الخدمات المدنية والتراعات الإثنية والمسلحة وعملية التحضر المتسارعة والمخططة تخطيطاً سيئاً. كما تلعب اللامساواة على صعيد ملكية الأراضي عالمياً في المناطق الحضرية والريفية على حد سواء دور المفاقم للأوضاع. والمقرر الخاص، في هذا الفرع من التقرير، ولأغراض التوضيح، يستخدم أمثلة استقاها من بعثاته القطرية ومن حالات أخرى استرعى إليها انتباهه.

### ألف - العوامل الهيكلية

٢٣- على حين أن الأسباب الكامنة وراء التشرد متعددة ومتشعبة يمثل الفقر العامل المشترك في ظاهرة التشرد سواء في المناطق الحضرية أو المناطق الريفية في البلدان المتقدمة والبلدان النامية على حد سواء<sup>(٦)</sup>. فالفقر يلعب دوراً أساسياً في تنامي هشاشة الأوضاع السكنية وتهديد أمنها بالنسبة للأفراد وللأسر. بيد أن موئل الأمم المتحدة يشير إلى أنه بالرغم من أن الفقر سمة مشتركة "إلا أن مستويات الفقر الذي يعانيه من لا مأوى لهم من الأشخاص، خاصة في البلدان النامية، قد لا تختلف اختلافاً كبيراً عن مستويات فقر نظرائهم استناداً إلى ما يشاع في هذا الصدد"<sup>(٧)</sup>.

٢٤- فالعولمة تؤثر على البلدان وعلى مناطق داخل البلدان تأثيراً يختلف بحسب جملة من العوامل تشمل درجة اندماج الاقتصاد المحلي في الاقتصاد العالمي وسياق السياسات الوطنية والمحلية ودرجة اللامركزية التي تتسم بها السلطة وتأثير مختلف الحالات السائدة في كل بلد وبلدة والسمات الديمغرافية. وعلى حين أن الاندماج في الاقتصاد العالمي بصدد خلق ثروات جديدة إلا أن عدد المشردين والأشخاص أصحاب المأوى الهش متزايد باستمرار. ومنافع العولمة في أفضل الأحوال في أفضل الأحوال لا تذكر بالنسبة للمشردين والفقراء. وتكشف الاستنتاجات المستقاة من قاعدة بيانات المؤشرات الحضرية العالمية لموئل الأمم المتحدة أن هناك فجوة كبيرة تفصل مجموعات الدخل بعضها عن البعض داخل البلدان وفيما بينها من منظور توافر السكن وإمكانية الحصول عليه بكلفة ميسورة وصلاحيته للسكن وإمكانية الوصول إلى المرافق والخدمات الأساسية تسفر في النهاية عن تزايد عدد الأشخاص الذين تكون ظروف سكنهم وعيشهم غير ملائمة. ففي بيرو، أسفرت الإصلاحات التي رعاها برنامج التكيف الهيكلي التابع لصندوق النقد الدولي في عام ١٩٩٠ إلى ارتفاع معدلات التضخم وساهم في تدن كبير في قيمة الأجر الأدنى الحقيقية<sup>(٨)</sup>. ويقدر أن عدد السكان الفقراء الذين يتخذون من الشوارع سكناً لهم ارتفع إلى ٥ ملايين.

٢٥- وحتى في الحالات التي نجحت فيها البلدان النامية في جذب زيادة كبيرة في التدفقات الرأسمالية الخاصة فإن سرعة نمو المدن تفوق بشكل نمطي السرعة التي يتوفر بها السكن اللائق مما يسفر عن أعداد متزايدة من الفقراء الذين يعيشون في المستوطنات لا أمن لهم ولا خدمات مدنية. وهذا الوضع يتفاقم حين تعمد السلطات الحضرية أو الجهات الفاعلة الخاصة

بتسخير تلك المباني لغرض تجاري أو لإسكان ذوي الدخل المرتفع. بالإضافة إلى ذلك عادة ما يسفر تزايد التوجه نحو خصخصة الخدمات الإسكانية وأسواق السكن عن المضاربة في مجال الأراضي وعن تحويل المساكن والأراضي والمياه إلى سلعة أساسية. وتطبيق رسوم استهلاك سلع من قبيل المياه والإصحاح والكهرباء وإلغاء التشريعات المتعلقة بالحدود القصوى التي تفرض على العقارات والتحكم في الإيجارات يفاقم المشكلة مما ينتج عنه تهميش للفقر بشكل متزايد.

٢٦- واستناداً إلى التوجه الراهن يبدو المستقبل قائماً بالنسبة للفئات المستضعفة من السكان. فهناك إسقاط يفيد أن أكثر من ١٠٠ مليون نسمة في أفقر بلدان العالم سيكون عيشهم دون مستوى الكفاف المتمثل في دولار واحد في اليوم بحلول عام ٢٠١٥. ويشكل هؤلاء فئة وقعت في فخ الفقر الذي يمثل الجانب الأسود من العولمة الاقتصادية. وهناك دراسة متعمقة<sup>(٩)</sup> بشأن أقل بلدان العالم نمواً الـ ٤٩ ترفض الادعاءات القائلة بأن العولمة تعود بالفائدة على الفقير مؤكدة أن التجارة الدولية والنظام الاقتصادي هما جزء من المشكلة وليس الحل. وتبعاً لذلك، فإن الشكل الحالي للعولمة بصدد تضيق الخناق المتمثل في شرك الفقر الدولي بدلاً من توسيعه. ومع تحول الأسواق إلى أسواق متشابكة يزداد الاستقطاب في الاقتصاد العالمي فيما أقل البلدان نمواً ولا سيما أفقر هذه البلدان باقية في المؤخرة. ومن الأهمية بمكان أيضاً ملاحظة أن هذا الأمر ينطبق أيضاً على البلدان الصناعية المرتفعة الدخل حيث هناك عدد متزايد من الأسر المعيشية تعيش دون خط الفقر بسبب البطالة المتزايدة وفي العديد من الحالات بسبب انخفاض متزامن للرعاية الاجتماعية والضمان الاجتماعي نتيجة لانخفاض الاستثمارات العامة<sup>(١٠)</sup>.

٢٧- ويلاحظ المقرر الخاص ببالغ القلق أن الحكومات تواصل ممارسة الإخلاء الجماعي في المدن كأداة لخلق "مدن عالمية الفئة"، وقد أغرقتها بذلك احتمالات الاستثمار الدولي. إن العولمة الاقتصادية أوجدت المنافسة فيما بين المدن وذلك على حساب الفقير. ومثال مدينة مومباي في الهند مثال حديث العهد جداً. ففي الفترة ما بين كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤ وكانون الثاني/يناير ٢٠٠٥ دمر ٨٠.٠٠٠ منزل فأصبح ٣٠٠.٠٠٠ نسمة بلا مأوى. وبالنسبة للأغلبية الساحقة من أولئك الذين تم إخلائهم لم يوجه إلى أي أحد إنذار مسبق، وكانت عملية الإخلاء عنيفة وأتلفت وأحرقت العديد من الممتلكات بما في ذلك بطاقات الهوية. والأشخاص الذين جرى إخلائهم لم يتح لهم أي سكن بديل الأمر الذي فاقم أوضاع المشردين في مومباي. وأوضح رئيس الوزراء أن عمليات التدمير الوحشية هذه هي السبيل الوحيد لخلق مدينة "عالمية الفئة"<sup>(١١)</sup>.

٢٨- وللقضايا الهيكلية أبعاد محلية أيضاً. فالهجرة إلى المدن التي لا تخضع إلى التخطيط قد أسفرت عن تفشي مدن الصفيح وغير ذلك من المستوطنات غير النظامية. وتنشأ مثل هذه المستوطنات، في جانب منها، نتيجة للفجوة الهائلة في المعروض من المساكن في قطاع السكن النظامي. والسبب الأولي لهذه الفجوة هو التكلفة المتصاعدة لقطع الأراضي وهي تكلفة تتغذى بشكل مصطنع من المضاربة واستثمار القطاع النظامي. والزحف نحو المدن يشار إليه بصورة رسمية على أنه السبب الرئيسي في علو درجة الاكتظاظ السكاني في مراكز أخرى. ففي نيجيريا، على سبيل المثال، يقدر أن كل ساعة تمر تشهد انتقال ثلاثة أشخاص إلى لاغوس بنية الاستيطان فيها. وهناك ما لا يقل عن ٦٠ في المائة من سكان المدينة تشتد بهم الحاجة إلى السكن. وهذا القصور الهائل في المعروض من المساكن قد أدى إلى انتشار مدن الصفيح. التي يعيش فيها السكان في كنف غياب الهياكل الأساسية والمرافق الصحية. واستفيد أن حكومة ولاية لاغوس اعتمدت سياسة للإخلاء لمواجهة أوضاع الإسكان المتردية وذكرت أن ذلك يهدف إلى تنظيف قطاع السكن وتنفيذ المشاريع الإنمائية ولم يكن

لديها من خيار سوى اتخاذ تدابير حازمة لهدم مدن الصفيح هذه التي ترى أنها تؤوي أشخاصاً يقيمون فيها إقامة غير شرعية ويرفضون التخلي عنها سلمياً<sup>(١٢)</sup>.

٢٩- والمشاريع الإنمائية الكبيرة الحجم ومشاريع المرافق الأساسية، بما في ذلك بناء السدود والطرق والأنشطة التعدينية غالباً ما تسفر عن التشريد الجماعي للسكان والجماعات المحلية، فتنتهك بذلك حقوق الإنسان في المعيشة والسكن اللائق وملكية الأرض. وبما أن عمليات الاستصلاح الشاملة والطويلة الأجل غالباً ما تكون معدومة أو غير ملائمة يخضع آلاف الناس لظروف سكنية وصحية سيئة جداً بسبب تلك المشاريع. ومنذ الخمسينات أسفر بناء المشاريع الهيدرولية والهيدروكهربائية في الصين عن إعادة توطين ما لا يقل عن ١٠ ملايين نسمة.

### باء - التشريع والسياسة العامة

٣٠- على حين أن الأحكام التي تنطوي عليها السياسة العامة والتشريعات مهمة في تعزيز الحق في سكن لائق، من الجائز أيضاً أن تطبق القوانين بطرق تسفر عن انتهاك الحق في السكن اللائق. وقد تلقى المقرر الخاص تقارير تتناول التطبيق الانتقائي للتشريع في مجال الصحة العامة وقوانين البناء لأغراض الاضطلاع بعمليات إخلاء يمكن أن تعرض الفئات المستضعفة لأذى كبير يشمل التشرد وزيادة التعدي على حقوقهم. وعلى حين أن عمليات الإخلاء هذه تستند ظاهرياً إلا القانون إلى أنها قد تكون مخالفة لمعايير حقوق الإنسان الدولية في غياب المساعدة التي تكفل الحصول على السكن اللائق<sup>(١٣)</sup>.

٣١- كما تلعب الموارد المخصصة والقرارات التي تتخذ على صعيد السياسة العامة دوراً مهماً في أعمال الحق في السكن اللائق. وقد تابع المقرر الخاص وهو يظل يتابع التطورات التي تحدث في عدد من البلدان باهتمام كبير. ففي الولايات المتحدة، على سبيل المثال، لوحظ أن التمويلات والإعانات الحكومية المقدمة للسكن بكلفة ميسورة للسكان ذوي الدخل المنخفض قد تدنت خلال العقود الماضية على الصعيد الاتحادي وعلى صعيد الولايات على حد سواء. وتبين الأرقام أن الفترة ما بين عام ١٩٧٦ و ٢٠٠٢ شهدت هبوطاً في المخصصات المدرجة في الميزانية المكرسة للمساعدة الاتحادية على السكن. بما مقداره ٢٨,١ مليار دولار<sup>(١٤)</sup>. وقد تلقى المقرر الخاص معلومات مفادها أن تنفيذ القانون المتعلق بمخصصات السكن والتنمية الحضرية للسنة المالية ٢٠٠٤ من جانب وزارة الإسكان والتنمية الحضرية في الولايات المتحدة كان يهدد بالتأثير تأثيراً سلبياً على الأسر الفقيرة جراء انخفاض المعونات السكنية<sup>(١٥)</sup>.

٣٢- ويلاحظ المقرر الخاص بقلق الأثر المترتب على القوانين التي تجرم بصورة مباشرة أو غير مباشرة التشرد وتستخدم لزيادة تمهيش المشردين. ففي الهند، على سبيل المثال، استخدم قانون بومباي لمنع التسول لعام ١٩٥٩ (اعتمد في دلهي عام ١٩٦١) من قبل شرطة دلهي لاستهداف المشردين حيث أن هذا القانون يسمح بالتدخل ضد أي شخص "يفتقر لوسيلة ظاهرة لكسب العيش ويتسكع أو يبقى في أي ساحة عامة في وضع أو على نحو يحتمل معهما أن هذا الشخص يعيش على التسول وطلب الإحسان".

٣٣- وبالنظر إلى حقيقة أن التشرد غالباً ما يكون وثيق الصلة بالحواجر التي تعترض سبيل توليد الدخل، بما في ذلك عدم امتلاك الأراضي، تجدر كذلك ملاحظة أن الافتقار إلى أحكام قانونية تمنح المجتمعات المحلية حقوق التصرف في

الأراضي والموارد الطبيعية الأخرى يشكل هو الآخر عقبة في وجه الأعمال الكامل للحق في السكن اللائق. وقصور النظم القانونية عن حماية المشردين والأشخاص الذين لا يملكون أراضي في جميع أنحاء العالم يقترن بتزعة لتجريمهم وهو جزء من الاتجاه المتمثل في تزايد العنف ضد من لا أرض له والمشردين في المدن.

٣٤- وتجدر كذلك ملاحظة الأمثلة الإيجابية. إذ هناك مبادرة اكتسبت زخماً متزايداً شهدتها هنغاريا وكان الدافع وراءها العدد المتزايد من المشردين وأولئك الذين يتهددهم خطر أن يصبحوا بلا مأوى نتيجة للسياسات الاقتصادية التي أملت المرحلة الانتقالية والخصخصة. فتكلفة الخدمات العامة بدأت ترتفع ارتفاعاً ملحوظاً حينما ألغيت المعونات المركزية. وهناك أسر عديدة وجدت نفسها غير قادرة على تحمل التكاليف المتزايدة للخدمات الأساسية بما في ذلك الكهرباء والغذاء الذي زاد في بعض الأحيان بنسبة وصلت إلى ٥٠٠ في المائة. وتراكم الديون لتسديد الخدمات الأساسية أصبح واقعاً حياتياً بالنسبة للعديد من الناس. ولمواجهة هذا الوضع بدأ في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٣ نفاذ قانون يوفر ما يلزم لخدمة الدين مساعدة للأسر التي استدانَت بسبب نفقات أسرها المعيشية على تسوية متأخراتها. والغرض النهائي من هذا البرنامج هو تمكين الأسر من استعادة القدرة على تسديد النفقات وتحقيق استقرارها وبالتالي حماية الأسر من إجبارها على إخلاء مساكنها<sup>(١٦)</sup>.

#### جيم - التشرّد نتيجة الصراعات

٣٥- شهد المقرر الخاص آثار الصراعات مباشرة في أثناء بعض بعثاته القطرية. ففي أفغانستان، أدى ما يزيد على عقدين من الصراعات إلى دمار شديد وإلى جعل البيوت، والمباني العامة، والإصحاح وغيرها من الشبكات في كامل أنحاء البلد حطاماً. ونتيجة لذلك، أصبح التشرّد واقعاً بالنسبة إلى العديد من الأشخاص. وفي الوقت ذاته، شهدت المناطق الحضرية ارتفاعاً حاداً في عدد السكان بسبب عودة اللاجئين، ووجود المشردين داخلياً الذين لا يمكنهم العودة إلى مناطقهم الأصلية، إضافة إلى تدفق أفغان من المناطق الريفية أملاً في إيجاد فرص عمالة أفضل وتحسين ظروفهم الاقتصادية والاجتماعية عامة (انظر E/CN.4/2004/48/Add.2، الفقرات ٣٩-٤٣).

٣٦- أما هدم البيوت وتدمير الممتلكات، بما فيها الأراضي والمحاصيل، فليس دائماً مجرد نتيجة غير مباشرة للصراعات. فقد أصبحت المساكن والأراضي أهدافاً استراتيجية على نحو متعاظم. وقد أعرب المقرر الخاص مراراً وتكراراً عن قلقه بشأن هدم المنازل الفلسطينية وغيرها من المباني وجعل مصادرة الأراضي إجراءً عادياً واسع النطاق تلجأ إليه إسرائيل في الأراضي الفلسطينية المحتلة (انظر E/CN.4/2003/5/Add.1) وأدت هذه الأعمال إلى تشريد آلاف السكان وألحقت الضرر بأسباب رزق آلاف آخرين. ويذكر أن إسرائيل قد قامت خلال عام ٢٠٠٤ بهدم ١٨١ بيتاً في الأراضي المحتلة كوسيلة للعقاب و١٣٥٧ بيتاً بزعم الضرورة العسكرية. وأدت عمليات الهدم هذه إلى تشريد زهاء ١١ ٥٠٠ فلسطيني. ومنذ عام ١٩٨٧، دمّرت إسرائيل على ما يذكر ١٠٠ ٤ بيت مما أدى إلى تشريد نحو ٢٨ ٠٠٠ فلسطيني<sup>(١٧)</sup>.

٣٧- وشكّل أيضاً الهدم المنتظم للمنازل الخاصة، وإتلاف المحاصيل والأراضي الزراعية والموارد المائية، إلى جانب السلب والنهب إحدى السمات الرئيسية لانتهاكات حقوق الإنسان الجارية في دارفور، بالسودان، مما أدى إلى التشريد والتشرّد (انظر E/CN.4/2005/3، الفقرات ٧٠-٧٣). وإلى أن يستتب الأمن وتؤمن الحماية تماماً لن يكون في وسع

السكان العوددة إلى قراهم. ويجب أن يتوازي تناول الاعتبارات الأمنية مع الجهود المبذولة لضمان إعمال الحق في السكن اللائق، من خلال خطط التعويض والإعمار.

٣٨- وذكر وكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية ومنسق الإغاثة في حالات الطوارئ في ندوة صحفية عقدها في يوم ١٠ أيار/مايو ٢٠٠٤ بشأن الأزمة الإنسانية السائدة في كولومبيا، أن العديد من المشردين داخلياً الذين يقارب عددهم ٣٠٠.٠٠٠ مشرد داخلي في كولومبيا قد أُجبروا على النزوح إلى الأحياء الفقيرة الحضرية ومدن أكواخ الصفيح، حيث يعيشون في "بحر من مياه المجاري والقمامة". ويجد آخرون أنفسهم مشردين ومعوزين إطلاقاً. وتعتبر أزمة التشرّد الداخلي أيضاً أزمة أمن، ذلك أن المشردين داخلياً يشكلون قاعدة جديدة للتجنيد على أيدي المتمردين والقوات شبه العسكرية ومافيات المخدرات.

٣٩- وكما تبين يمكن لقضايا الإسكان والأراضي والملكية أن تغذي الصراعات وأن تستخدم كأسلحة فيها. وكثيراً ما تتضمن الصراعات عناصر احتلال الأراضي، وتدمير البيوت والأراضي، ومرافق الإصحاح، ومصادر المياه، وبصفة أعم أسباب الرزق. ويأمل المقرر الخاص في وجود إدراك ناشئ لدى العناصر الفاعلة الحكومية وغير الحكومية على السواء بأهمية تناول قضايا السكن والأراضي والملكية بصفتها جزءاً لا يتجزأ من استراتيجيات الأمن والتنمية المستدامة في حالات حفظ السلام وما بعد الصراع<sup>(١٨)</sup>. وكما أشار المقرر الخاص في تقريره عن بعثته إلى أفغانستان، فإن التركيز على الأمن بمعناه الضيق ينطوي على خطر الإضرار باستحداث نهج شامل للتنمية المستدامة، لا يفلح في إيجاد الأساس اللازم لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى نتائج عكسية إذ قد يسهل تجاهل الأسباب الكامنة وراء انعدام الأمن السائد، والنظر إلى ظاهرة. وينطبق ذلك بخاصة على الحق في السكن وفي الأرض وفي الممتلكات، إذ إن النزاع على تلك الحقوق لا يزال يشكل أحد الأسباب الرئيسية للصراع وعنصراً هاماً يسهم في انتشار حالة انعدام الأمن في المناطق التي تمر في مرحلة ما بعد الصراع.

### دال - التشرّد وعدم ملكية الأراضي

٤٠- يؤدي التفاوت في ملكية الأراضي على الصعيد العالمي دوراً أساسياً بصفته حاجزاً يحول دون معالجة حالة التشرّد. فنسبة ٢,٥ في المائة فقط من جميع مالكي الأراضي يملكون نحو ثلاثة أرباع جميع الأراضي الخاصة في العالم، والأسر المعيشية الريفية في أفريقيا وأمريكا اللاتينية وغربي وشرقي آسيا (باستثناء الصين) التي لا تملك أرضاً أو تكاد تشكل في المتوسط ٧١,٦ في المائة من إجمالي تلك الأسر.

٤١- وفي العالم كله، كثيراً ما لا يملك أفقر الفقراء أرضاً في المناطق الريفية والحضرية على السواء. وتشكل الأراضي عادة الممتلكات الأساسية التي تمكن فقراء الريف من كسب أسباب رزقهم. وعندما يتعذر على الفقير الحصول على السكن اللائق، كثيراً ما يكون ذلك نتيجة حرمانه من فرص الحصول على الأرض، والائتمان، والمواد اللازمة لبناء السكن. وعندما تمنح فرص الحصول عليها، كثيراً ما تظل حيازة الأراضي مشروطة وترتبط ارتباطاً وثيقاً بوضع الشخص بصفته عاملاً منتجاً. وتوجد صلة واضحة جوهرية بين فرص الحصول على الأرض والحق في السكن اللائق. وكثيراً ما تكون الأرض شرطاً ضرورياً وكافياً يرتبط به الحق في السكن اللائق ارتباطاً مطلقاً وذلك بالنسبة إلى العديد من الأفراد

بل حتى بالنسبة إلى مجتمعات بأكملها. وهذه المشكلة المتشابكة العناصر تتباين في جميع أنحاء العالم بين عدم ملكية الأراضي انعداماً مطلقاً والتشرد الكامل وبين درجات متفاوتة من درجات انعدام ضمان حيازة الأرض، وتقييد فرص الحصول على الأراضي المهمشة والأراضي ذات النوعية المتدنية، والسكن والمعيشة في ظروف غير لائقة وغير آمنة. وأما عدم ملكية الأراضي، أو العيش على أرض غير ملائمة وغير مضمونة الملكية فيؤثر تأثيراً مباشراً في قدرة الكثيرين على الحصول على السكن اللائق والآمن.

٤٢- ويثير عدم ملكية الأراضي طائفة من المشاكل المترابطة بدءاً بالسكن غير اللائق، وقلة الخيارات في مجال موارد الرزق، وبؤس الحالة الصحية، والجوع وانعدام الأمن الغذائي، وانتهاء بالفقر المدقع. وتشكل الأرض والحق الملازم لها في الاستخدام المنتج والمستدام لها شرطاً مسبقاً أساسياً لاستئصال شأفة الفقر. وهو أمر حاسم أيضاً في بناء الأمن الاقتصادي والاجتماعي. ولم يفلح العديد من الحكومات والوكالات المانحة في فهم الدور الهام لعدم ملكية الأراضي في مجالي الفقر والتهمةيش. ومما يغذي الأزمات الإنسانية العالمية الحادة غياب حقوق السكن والملكية والحرمات المنتظم من ضمان حيازة الأرض، وأمن البيت والشخص لأكثرية سكان العالم. وتتفاقم أزمة السكن تفاقماً شديداً بسبب التفاوت الكبير في ملكية الأراضي، مثل نموذج "لاتيفونديا" في أمريكا اللاتينية، إضافة إلى كون ذلك التفاوت مدمراً من الناحيتين الاجتماعية والإيكولوجية. ويجنح التركيز المتزايد للأراضي في أيدي الشركات الكبيرة وما يرافقه من تصنيع للزراعة إلى دفع الفقراء نحو مناطق زراعية مهمشة، ويهدد الاستدامة الاجتماعية والإيكولوجية.

٤٣- والافتقار إلى سكن لائق بكلفة معقولة يكمن في أساس التشرد الحضري والريفي على السواء. وفيما تكون تكاليف السكن أدنى في المناطق الريفية، كذلك تكون الدخول الريفية، مما يؤدي إلى أعباء إيجار ماثلة. ونظراً إلى أن حقوق الإنسان كل لا يتجزأ فإنه يجب تناول حقوق المعيشة والعمالة، وامتلاك الأرض، والغذاء، والصحة والسكن اللائق وتأمينها مجتمعاً. وفي أكثر البلدان، ليست الهجرة السريعة إلى المراكز الحضرية ناتجة عن التنمية الصناعية التي تشهدها البلدات والمدن، بل هي نتيجة الفقر الريفي المدقع الناجم عن ظواهر تاريخية هي عدم ملكية الأراضي، وانعدام الأمان في حيازتها وتحويلها. وفي المدن، كثيراً ما لا تتاح لهؤلاء المهاجرين فرص الحصول على مرافق السكن اللائق.

٤٤- ونظراً إلى ترابط ظاهري عدم ملكية الأراضي والتشرد، فإنه لا يمكن معالجة إحداهما بمعزل عن الأخرى. وأما معالجة الحقوق منفردة، وذلك في أحيان كثيرة من خلال برامج عمودية تركز تركيزاً ضيقاً على احتياجات محددة، فنادرًا ما تتناول جذور المشاكل، ولا تؤمن الأعمال الكاملة لأي حق من الحقوق. وعلى سبيل المثال، فإن عدم قيام الدول بحماية الاقتصاد الريفي لصغار المزارعين يؤدي إلى الهجرة القسرية إلى المدن، مما يفاقم حالة السكن العسيرة أصلاً. ويلفت المقرر الخاص الانتباه إلى أهمية الإقرار بمبدأ عدم تجزئة حقوق الإنسان. وفي هذا السياق، يرحب باعتماد مجلس منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة المبادئ التوجيهية الطوعية لدعم الأعمال التدريجي للحق في غذاء كاف في سياق الأمن الغذائي القطري، ويشجع الحكومات على مراعاة المبدأ التوجيهي ٨(ب) الذي يتناول ضمان حيازة الأراضي.

٤٥- وتدنت درجة الأولوية التي توليها أكثرية البلدان للأراضي وللإصلاح الزراعي، حتى في البلدان التي يعتبر معظمها ريفياً. وأدى عدم وجود الإرادة السياسية لمعالجة هذه القضايا إلى قيام حركات محكمة التنظيم للفلاحين الذين لا يملكون أرضاً والعمال الريفيين الذين يطرحون مسألة إصلاح الأراضي في مناقشات بشأن السياسات على الصعيدين الوطني

والدولي. وتقدم تلك الحركات خيارات مستدامة، وتنمو بسرعة في سائر أنحاء العالم، من البرازيل وبوليفيا إلى هندوراس ونيكاراغوا فجنوب أفريقيا وإندونيسيا. ويشجع المقرر الخاص الحكومات على العمل المشترك مع حركات المجتمع المدني لاستحداث نهج شاملة للنهوض بإعمال الحق في السكن اللائق، بما في ذلك وضع السياسات والبرامج التي تعالج أمن حيازة الأراضي حيثما كانت أساسية لإعمال ذلك الحق.

## رابعاً - أثر التشرد: الجماعات موضع التركيز

### ألف - النساء

٤٦- إن العوامل التي تزيد من إمكانية تعرض المرأة للتشرد متعددة الجوانب، وتباين طبيعتها الدقيقة بتباين الفوارق بين الهياكل الثقافية والاقتصادية والقانونية المحلية. والجوانب الهيكلية ذات الصلة بتأمين الحق في السكن اللائق تحجب البعد الكامل للتشرد، بما فيه خطر التعرض له. ويجب أن ينطلق تناول قضية إمكانية تعرض المرأة للتشرد في المقام الأول من الوصول إلى المهارات، والموارد والمكان في المجتمع المحلي باعتبارها عناصر تتيح تأمين السكن اللائق. وكثيراً ما يتطلب نقص الفرص في مجالي التعليم والعمالة في العديد من الأماكن الاعتماد الاقتصادي على الأسرة وعلى شبكات الدعم غير النظامية، أو على شريك في الحياة أو زوج<sup>(١٩)</sup>. وهذا الاعتماد الاقتصادي يحرم المرأة من القدرة على الاختيار من خيارات حقيقية تتعلق بسلسلة من المسائل في حياتها ترتبط ارتباطاً وثيقاً برفاهاها، بما فيها مسألة أين ومع من تعيش. وهذا النوع من التبعية يجعل أيضاً العديد من النساء عرضة للاستغلال. والخوف من التشرد يحفز العديد من النساء على الأخذ بخيارات في شأن حياتهن لا يتخذنها في ظروف أخرى.

٤٧- وتزيد الأحكام القانونية وتفسيراتها من إمكانية تعرض المرأة للتشرد في أماكن عديدة. وأحد العوامل الرئيسية التي تساهم في ذلك عدم ضمان حيازة الأرض وعدم الاعتراف بحقوق المرأة في الملكية في إطار الزواج أو الشراكة المتزلية وفي خارجهما ولدى حلها. وفي حالات اعتماد المرأة على شريكها اقتصادياً، وحيثما لا توجد أحكام قانونية تعترف اعترافاً وافياً بمصالح المرأة الفريدة أو المصالح المشتركة في الممتلكات الأسرية، بما في ذلك منزل الأسرة، يمكن أن تكون المرأة عرضة للتشرد. وحتى عندما توجد قوانين تعترف بمصالح المرأة، فإنه عندما يطلب شريك حل الروابط الزوجية أو الشراكة المتزلية، كثيراً ما تفتقر المرأة إلى الوسائل التي تكفل لها الاستعانة بخدمات محام كفاء أو التوجه إلى المحاكم بغية حماية مصالحها الشخصية. وفي الهيئات المختصة التي توفر شكلاً من أشكال المساعدة القانونية، كثيراً ما يقتصر ذلك على القضايا الجنائية ولا يتناول قانون الأسرة، مما يجعل المرأة محرومة على نحو منتظم.

٤٨- ويلاحظ المقرر الخاص أن العنف المتزلي يمكن أن يحدث زيادة كبيرة في إمكانية تعرض المرأة للتشرد، لا سيما عندما لا تتوفر لها الحماية على أيدي مسؤولي إنفاذ القانون، أو النظام القانوني ذاته. ويشدد المقرر الخاص على أن بعض الافتراضات الثقافية المنتشرة بشأن ضرورة "مغادرة" المرأة أسرة معيشية عنيقة، بدلاً من ضرورة إخراج الشريك العنيف، هي افتراضات يجب أن تعالج نظراً إلى تقويضها تمتع المرأة بالحق في السكن اللائق. وكما ذكر آنفاً، فإن عدم ضمان حيازة النساء للأراضي وعدم وجود فرص عمل يتركان العديد منهن دون فرص حقيقية لتأمين سكن مستقل. ويلاحظ المقرر الخاص أن هذا التزعزع وما يرتبط به من خشية التعرض للتشرد يمكن أن يؤدي ببعض النساء إلى البقاء في ظروف

الإساءة والخطر، أو العودة إليها بعد محاولة الخروج منها<sup>(٢٠)</sup>. وأما في البيئات التي تعيب ما تراه "التهيار" الزواج أو الشراكة المتزلية، فإن شبكات الرعاية والدعم غير النظامية قد تتفكك وتجعل المرأة أكثر عرضة لخطر التشرد. وحتى عندما يقدم بعض الدعم على مستوى المجتمع المحلي، سواء أكان ذلك بتوفير الملجأ أو غيره من تدابير الرعاية الاجتماعية، يكون ذلك الدعم في أحيان كثيرة غير كاف<sup>(٢١)</sup>.

٤٩ - إن إعمال الحق في السكن اللائق هو عنصر أساسي في استراتيجيات أوسع نطاقاً للنهوض بالسلامة والأمان، وبإعمال حقوق أخرى مثل الحق في الصحة. وسعت بعض الدراسات إلى فهم كيف يمكن الربط بين مستوى معيشي غير ملائم، بما فيه السكن دون المستوى المطلوب أو التشرد، وبين الإساءة والعنف. وفيما تظل الأدلة حوادث في معظمها، تقول بعض الافتراضات بأن عوامل ترتبط بالفقر، مثل الاكتظاظ، يمكن أن تسهم في حالات الإجهاد والتوتر التي تبرز في شكل سلوك عنيف<sup>(٢٢)</sup>. ويشجع المقرر الخاص النهج التحليلية والعملية المتناسكة التي تتبع في تناول حقوق المرأة والتي تقر بالاتصال والترابط بين الحقوق.

### باء - الأطفال

٥٠ - إن التشرد والسكن غير اللائق مشكلة حاسمة يواجهها الأطفال وأسرهم في جميع أنحاء العالم. وآخر البيانات في دراسة أثير الصراعات المسلحة في الأطفال تثير الشعور بالقلق، فالتقديرات تفيد أن ١٢ مليون طفل قد تشردوا خلال العقد الماضي<sup>(٢٣)</sup>. وتلقى تجربة أطفال الشوارع اهتماماً متزايداً في العديد من البلدان النامية. لكن المقرر الخاص يلاحظ بعين القلق التجاهل في أحيان كثيرة للمصلاات بين تشرد الأطفال والعوامل التي تجعل مقدمي الرعاية الأساسيين لهم وهم من النساء عادة عرضة للتشرد<sup>(٢٤)</sup>.

٥١ - وتدل البيانات المستقاة من واقع التجربة أنه حيثما يكون الأطفال مشردين أو يعيشون في ظروف بائسة، يتأثر نموهم وتطورهم وأمنهم تأثراً شديداً بذلك. وتبين ذلك بوضوح أرقام الهند، حيث يشكل الفقراء ٤٠ في المائة من مجموع السكان الحضريين البالغ عددهم ٢٨٠ مليون نسمة. ويعاني أكثر من نصف الأطفال الحضريين الفقراء في البلد من نقص في الوزن وارتفاع في نسبة سوء التغذية الحاد، مما يؤثر في نموهم وتطورهم، وفي الوقت ذاته، يعاني أكثر من ٨٠ في المائة من الأطفال الفقراء في المناطق الحضرية في الهند من فقر الدم<sup>(٢٥)</sup>. وكثيراً ما يعيش أطفال وأسر فقراء المناطق الحضرية في الأحياء الفقيرة وفي مجتمعات المستوطنين في ظل ظروف لا تطاق ودون المستوى الإنساني. فهم لا يحصلون على المياه النقية، ولا تتوفر لديهم المجاري السليمة ونظم التخلص من النفايات، ولذلك يتعرضون كثيراً للأمراض المعدية.

٥٢ - ويعيش ملايين السكان الحضريين والريفيين في سائر أنحاء العالم في بيئة يكتنفها الخوف من الإخلاء. ويمكن أن يكون أثر الإخلاء مدمراً جداً في نفوس الأطفال، كما هو الشأن عند العيش في خوف مستمر من الإخلاء. وكثيراً ما يشكل الأطفال نسبة كبيرة من السكان الذين يجري إخلاؤهم، لا سيما عندما يطال الإخلاء أعداداً كبيرة من الأشخاص. وتؤدي عمليات الإخلاء عادة إلى التشرد وفي أكثر الأحيان إلى الاضطراب الاقتصادي الشديد. فتتلف الممتلكات، وتهدد استقرار الأسرة، وكذلك أسباب الرزق والالتحاق بالمدارس. ويصف الأطفال المتضررون العنف، والهلع والارتباك في

عمليات الإخلاء وألم تجربة النوم وتدبير شؤون حياتهم في العراق. كما يواجه الأطفال مسألة تنظيم حياة مستقرة ومعالجة الاثنيار المتكرر في علاقتهم الأسرية نتيجة الإجهاد والتحديات الاقتصادية الناتجة عن التشرد<sup>(٢٦)</sup>.

### جيم - الشباب

٥٣- تشكل طائفة من العوامل حواجز تحول دون تمتع الأطفال الأكبر سناً والشباب بالسكن اللائق. وكما هو شأن الجماعات الأخرى التي يركز عليها هذا التقرير، يمكن للفقر، والإعاقة والمرضى، والإساءة، والتمييز ونقص العمالة أن تزيد مجتمعة من إمكانية التعرض للتشرد. غير أن المراهقين والشباب يمكن أن يكونوا كمجموعة عرضة للضعف على نحو شديد بسبب حاجتهم إلى الدعم المقدم من الأسرة، والأقران والمجتمع عند انتقالهم إلى سن الرشد، وما يستتبعه ذلك من تحمل مزيد من المسؤولية إزاء أنفسهم وغيرهم. وبالنسبة إلى العديد من الشبان المتشردين، فإن حالتهم الراهنة ناتجة عن الإهمال والتهميش السابقين، اللذين كثيراً ما يقترن بهما إما نقص في الدعم المجتمعي أو الاجتماعي، أو عدم كفاية الخدمات الاجتماعية المقدمة لهم.

٥٤- واحتياجات الشبان الذين هم عرضة لخطر التشريد متنوعة. ويرحب المقرر الخاص بمبادرات السكن المدعوم التي تتسم بالمرونة وتمكن من الانتقال من بيئات متشددة في تنظيمها إلى بيئات أقل تقييداً، وذلك وفقاً لاحتياجات وأفضليات الأفراد. ويجب أن يضطلع الشباب بدور رئيسي في صياغة تلك الخدمات، بما فيها السكن المدعوم. وإضافة إلى كون المشاركة حقاً من الحقوق، أثبتت الدراسات تزايد فعالية البرامج في معالجة التشرد عندما تمكن من الاختيار وتعزز اتخاذ القرار المستقل.

٥٥- وثمة حاجة ماسة إلى برامج جديدة تتطلع إلى خدمة جميع الشبان من ريفيين وحضر على السواء ممن يحتاجون إلى المساعدة الاجتماعية. بما فيها السكن اللائق. غير أن المقرر الخاص يلاحظ وجود عوائق تحول دون تلقي تلك المساعدة في بعض البرامج، وهي في الواقع بمثابة إنكار الحق في السكن اللائق. ويمكن أن تتاح المساعدة الاجتماعية مبدئياً للمراهقين الذين هم دون سن الرشد لكنهم بلغوا سناً كافية للعيش بصفة مستقلة، غير أن الأخصائيين الاجتماعيين ومديري البرامج قد يصرون على موافقة الوالدين أو إذهم قبل منح المساعدة، إما بسبب شروط البرنامج أو استناداً إلى معتقدات شخصية. وقد يكون من الضروري استعراض البرامج الجارية لتأمين عدم استبعاد المراهقين الذين لم يبلغوا سن الرشد والذين لا يمكنهم الاتصال بأحد أبويهم أو بوصي قانوني يتصرف باسمهم وفقاً لمصالحهم الفضلى. ويلاحظ المقرر الخاص أن نتائج الحرمان من الحصول على المساعدة الاجتماعية والسكن اللائق خطيرة جداً عندما يوجد سوء معاملة. وفي بعض الحالات، يشكل الامتناع عن الموافقة أسلوباً يتبعه الآباء أو الأوصياء للإبقاء بصورة غير معقولة على السيطرة أو السلطة على من يتولون رعايتهم من القاصرين. ويظل المراهقون في ظل هذه الظروف أمام خيارات قليلة ويواجهون قراراً صعباً: إما البقاء داخل الأسرة المعيشية حيث يتعرضون لسوء المعاملة وإلى الإيذاء جسدياً وعقلياً، أو الفرار نحو خيار التشرد المسلم بأنه غير مأمون لكنه خيار يخلو من الاستمرار الأكيد لسوء المعاملة على أيدي أفراد الأسرة أو الأوصياء القانونيين.

٥٦- ويلاحظ المقرر الخاص أن التمييز بسبب السن في سوق الإيجار الخاص يشكل حاجزاً هاماً آخر يحول دون الحصول على السكن اللائق، وهو حاجز يجب التطرق له. ويتضمن التمييز القائم على السن ممارسات مثل الإلحاح غير

المعقول على موقعٍ مشاركٍ أو على مُعرِّفينٍ بهم، يكون لها أثرٌ سلبيٌّ في الشبان، وبخاصة لدى شبان الأسر الفقيرة أو غير المستقرة. وعلى الدول ضمان خلو تشريعات إيجار المساكن من التمييز القائم على السن، بغية إدراج ذلك أيضاً في الأطر الدستورية وتشريعات حقوق الإنسان ذات الصلة. وينبغي وجود آليات فعالة وميسرة حتى يتمكن الشبان الذين عوملوا معاملة غير منصفة من جانب المديرين والمالكين في القطاع الخاص وفي إدارة الممتلكات العامة من طلب جبر ملائم لما لحقهم من ضرر. وينبغي جعل مكاتب أمناء المظالم، ومؤسسات الخدمات الاجتماعية والمنظمات الأهلية قادرة على تمثيل الشباب عند رفع شكاوى من خلال تلك الآليات.

### دال - الشعوب الأصلية

٥٧ - كثيراً ما تكون واضحة وضوحاً شديداً، في حالة الشعوب الأصلية، الصلة من حيث المفاهيم والممارسة بين الحق في حيازة الأرض والحق في السكن اللائق. وتنص المادة ١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أنه "لا يجوز في أية حال حرمان أي شعب من أسباب عيشه الخاصة". ورغم هذا النص فإن السكان الذين يعتمدون على الموارد الطبيعية ما زالوا يتعرضون للتهميش من جانب الحكومات الوطنية من خلال التشريعات وغيرها من الوسائل. ويدعى العديد من الدول ملكية معظم الأراضي وغيرها من الموارد الطبيعية، متجاهلة في الوقت ذاته حقوق أقرب السكان منها في عيشهم. وأما عدم الاعتراف بالمجتمعات المحلية الأصلية وغيرها من المجتمعات المحلية بصفتها المشرف أو المالك الشرعي للموارد الطبيعية التي زرعتها أو أدارتها، على مر الأجيال في أكثر الأحيان فيشكل مؤشراً إلى إهمال حقوق الفقراء الريفيين. وترتبط أسباب رزق معظم المجتمعات المحلية ارتباطاً وثيقاً بالأرض والموارد الطبيعية. ومن شأن الحرمان المنتظم من الملكية والحق في حيازة الأرض أن يجعلهم أكثر عرضاً للتشريد القسري، مما يهدد أسباب رزقهم ويجعل أزمة التحضر والتشرد العالميين أكثر تفاقمًا.

### هاء - المعوقون - الأمراض العقلية

٥٨ - إن احتياجات المعوقين، وبخاصة المصابين بأمراض عقلية، وأسرهم هي احتياجات متعددة ومتنوعة في مراحل مختلفة من مراحل الإعاقة والمرض. وظهور الأعراض المرتبطة ببعض الاضطرابات يمكن أن يعيق القدرة على العمل أو الاعتناء بالذات وبالآخرين. وفيما يفلح العديد من الأشخاص في تدبير الأعراض المتوسطة الحدة من خلال الاستفادة من الرعاية المجتمعية والحصول على الرعاية التي توفرها المستشفيات لمعالجة الحالات الحادة، يوجد عدد أكبر من الأشخاص الآخرين في سائر أنحاء العالم لا يحصلون على الرعاية وغيرها من أشكال الدعم التي يحتاجون إليها. وتشكل الوصمة والتمييز المرتبطان بالإعاقة، وبخاصة المرض العقلي، حاجزاً إضافياً يحول دون الوصول إلى فرص العمل والسكن وغيرها من الخدمات الاجتماعية عند توفرها. ويمكن لهذه العوامل فرادى ومجمعة أن تجعل إمكانية التعرض للتشرد تتفاقم.

٥٩ - وشهدت سياسة ورعاية الصحة العقلية تحولاً جذرياً في العقود الأخيرة، فبعد أن كانت الأفضلية تُعطى لمؤسسات الرعاية باتت تعطي للرعاية المجتمعية. وساد شعور على نطاق واسع بالحاجة إلى رعاية أقل تقييداً وأكثر مرونة، تتماشى على نحو أفضل مع الاحتياجات الفعلية للأشخاص الذين يعانون من أمراض عقلية. وفي العديد من البلدان المتقدمة، بدأت في الستينات والسبعينات مبادرة "إنهاء استخدام المؤسسات وسيلة للرعاية"، فشهدت مستشفيات الأمراض

العقلية والنفسية انخفاضاً شديداً في عدد نزلائها خلال عقود. وفي الولايات المتحدة، على سبيل المثال، انخفضت نسبة القبول في مستشفيات الأمراض العقلية من ٣٣٩ لكل ١٠٠ ٠٠٠ شخص في عام ١٩٥٥ إلى ٢١ لكل ١٠٠ ٠٠٠ بحلول عام ١٩٩٨<sup>(٢٧)</sup>. وفي إيطاليا، اقتضى القانون ١٨٠، الذي سنّ في عام ١٩٧٨، إغلاق جميع مستشفيات الأمراض العقلية، مما أضفى الصبغة الرسمية على اتجاهات كانت قائمة سابقاً في مجال الرعاية وعجل هذه الاتجاهات<sup>(٢٨)</sup>. وليس إنهاء استخدام المؤسسات وسيلة للرعاية ظاهرة تقتصر على البلدان المتقدمة. فقد جعلت جنوب أفريقيا، على سبيل المثال، من إنهاء استخدام المؤسسات وسيلة للرعاية جزءاً حديثاً نسبياً من الإصلاحات التي أدخلتها في مجال الصحة العقلية<sup>(٢٩)</sup> والتي ترى المصادر أنه ينبغي أن يُنظر إليها في جانب منها كرد على انتهاكات حقوق الإنسان التي كانت تقع سابقاً في مرافق الصحة العقلية<sup>(٣٠)</sup>. وشكّل ذلك قوة دافعة إضافية في عملية إصلاح السياسة العامة.

٦٠ - غير أن النمو المتوازي في مجالي الدعم المجتمعي والرعاية المجتمعية المقدمة للأشخاص المصابين بأمراض عقلية لم يتحقق بالدرجة المطلوبة. ففي العديد من البلدان، ونظراً إلى عدم وجود دعم مجتمعي مثل السكن المدعوم ومراكز الاستقبال، تولدت عن سياسات إنهاء استخدام المؤسسات وسيلة للرعاية آثار هامة وغير متعمدة، لا سيما زيادة في الأعباء الملقاة على عاتق الأسر الراعية، وتحويل الأشخاص الذين يعانون من أمراض عقلية خطيرة إلى نظام العدالة الجنائية، وكذلك زيادة في التشرّد.

٦١ - وحيثما لا يكون الوصم الاجتماعي موضع بحث ولا تُتاح الخدمات الصحية والاجتماعية، يظل الأشخاص المصابون بإعاقات، وبخاصة الأمراض العقلية، عرضة للتمييز عندما يسعون للحصول على السكن، أو تظل تواجههم تحديات أعم في تأمين الموارد اللازمة للحصول على السكن اللائق. وتزيد هذه التحديات حتماً من إمكانية التعرض للتشرّد. ومن الضروري أن تعزز الحكومات الجهود الجارية بحيث تشمل الأشخاص الذين يستفيدون من خدمات الصحة العقلية في تصميم البرامج المتعددة القطاعات، بما فيها السكن المعان والمدعوم. ولا تشكل المشاركة ذاتها حقاً فحسب، بل هي أيضاً عنصر من عناصر التأهيل النفسي والاجتماعي ومن عناصر الجهود المبذولة لتحقيق المستوى الأمثل لدور كل فرد في المجتمع. ويرحب المقرر الخاص بالالتزامات التي قطعت بشأن النهج المتعددة القطاعات في مجال الرعاية، والتي تركز على النهوض بحقوق الإنسان للأشخاص الذين يعانون من أمراض عقلية، والواردة في بعض الصكوك مثل إعلان كراكاس الذي اعتمده في ١٤ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٠ المؤتمر الإقليمي المعني بإعادة هيكلة الرعاية في مجال الطب النفسي في أمريكا اللاتينية.

#### واو - المجتمعات المحلية التي تعاني من التمييز على أساس الإثنية والأصل

٦٢ - تواجه بعض فئات سكان العالم من أشكال تمييز عديدة. ويذكر على سبيل المثال الداليت، وهم جماعة تواجه تمييزاً وحرماناً من الحقوق على أساس الطائفة منذ أمد بعيد في الهند، ونيبال وإلى حد ما في باكستان، وهؤلاء يعانون من انتهاكات صارخة لحقوق الإنسان، بما فيها الحق في حيازة الأرض والسكن. ولا تزال أكثرية الداليت تحرم من امتلاك الأراضي وتُجبر على العيش خارج القرى، وكثيراً ما تعيش في أراضٍ جدياء. ورغم اشتداد الكفاح من أجل حقوق الداليت في حيازة الأرض، ظل إصلاح الأراضي لمنفعة الفقراء الريفيين والداليت عديم الفعالية بسبب ضعف الأحكام التشريعية، وعدم كفاية تنفيذها، وعدم التزام الدولة. وفي نيبال، مثلاً، لا يملك أرضاً إلا خمسا الداليت. ووفقاً لتقرير

التنمية البشرية لعام ٢٠٠٤، فإن الذين لا يملكون أرضاً من الداليت الذين يعيشون في المناطق الجبلية النيبالية يمثلون ١٥,٣٢ في المائة منهم وأما نسبتهم من الداليت الذين يعيشون في تاراى (السهول) فهي ٤٣,٩٨ في المائة (الجدول ١١). ويوجد في نيبال ٨٠٠ ٠٠٠ من السكان الداليت الذين لا يملكون أراضاً، و٤٠٠ ٠٠٠ في حالة شبيهة بذلك<sup>(٣١)</sup>. والداليت الذين يحصلون على السكن فعلاً يميلون، بحسب الدراسات، إلى العيش في أسوأ أنواع البيوت فمعظمها هياكل مؤقتة سقوفها من القش<sup>(٣٢)</sup>.

٦٣- وتشكل البرازيل مثلاً آخر، حيث تواجه أيضاً المجتمعات المحلية الأفريقية - البرازيلية المسماة كيلومبوس (مستعمرات العبيد سابقاً) التمييز الذي يؤثر تأثيراً بالغاً في قدرتهم على التمتع بالحق في السكن اللائق ويجبرهم على العيش على هامش المجتمع (انظر E/CN.4/2005/48/Add.3). وفي سياق الحاجة إلى تحليل أعمق لأثر إنكار الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما فيها السكن، ولأثر المجتمعات القائمة على الأصل والعرق، يرحب المقرر الخاص بالدراسة الجديدة التي بادرت إلى إجرائها اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان في قرارها ١٧/٢٠٠٤.

### خامساً - الأعمال والاستراتيجيات الرامية إلى فضح التشرد ومقاومته

٦٤- يتلقى المقرر الخاص عدداً كبيراً من البلاغات التي زعم فيها وقوع انتهاكات للحق في السكن اللائق وللحقوق ذات الصلة عالمياً. ويُقدّر المقرر الخاص الردود المتلقاة في حينها من عدد من الحكومات على الرسائل والنداءات العاجلة المحالة إليها. ويأسف لعدم رد حكومات أخرى أو قيامها بذلك بطريقة انتقائية، وذلك بعدم ردها على جميع الأسئلة المثارة في البلاغ. وفيما تتناول معظم البلاغات والنداءات العاجلة التي أرسلها المقرر الخاص عمليات الإخلاء القسري التي وقعت أو التي يوجد تهديد بوقوعها، ومنها حالات الاستخدام المفرط للقوة على ما يزعم، وعدم التشاور والإخطار المسبق، وعدم دفع تعويضات أو إتاحة ترتيبات سكن بديلة، يسود في أوساط المتضررين شعور بالخوف الدفين من التشرد.

٦٥- وتحوّل القيود المفروضة على حجم هذا التقرير دون إجراء استعراض مستفيض للعديد من المبادرات الهامة والفعالة التي تنهض بها منظمات المجتمع المدني لكشف التشرد ومقاومته. غير أن المقرر الخاص يود أن يلفت الانتباه إلى العمل الذي اضطلعت به جماعات مثل الاتحاد الأوروبي للمنظمات الوطنية العاملة مع المتشردين. ويبلغ الاتحاد بانتظام عن التغييرات التشريعية التي تشهدها البلدان الأوروبية والتي تنطوي على آثار، إيجابية وسلبية، تمس المتشردين. وعلى سبيل المثال، لفت الاتحاد الانتباه إلى آثار القانون المتعلق بالأمن الداخلي في فرنسا الصادر في ١٨ آذار/مارس ٢٠٠٣، والذي يعدّل القانون الجنائي بجعل احتلال موقع للسكن بدون إذن مسبق جريمة جنائية، حتى وإن كان الاحتلال مؤقتاً. ورغم أن هذا التعديل يهدف أساساً إلى الحيلولة دون قيام الجماعات المتجولة بالاحتلال غير الشرعي، أعرب عن القلق من أن يكون للتقنين أثر خطير جداً بالنسبة إلى المتشردين، بمن فيهم جزء من الجماعات المتجولة، الذين يسعون لإيجاد مأوى مؤقت<sup>(٣٣)</sup>.

٦٦- وتطرح العديد من المنظمات في الهند والولايات المتحدة وأستراليا<sup>(٣٤)</sup> وغيرها من البلدان هذه المسألة على الصعيدين الوطني والدولي. ويحث المقرر الخاص الحكومات على العمل مع تلك المنظمات وعلى الاستفادة من خبرتها للتوصل إلى حلول عملية للتشرد<sup>(٣٥)</sup>. ويثني المقرر الخاص على العمل الذي يؤديه المتشردون أنفسهم في تنظيم الكفاح من أجل ممارستهم لحقوق الإنسان الخاصة<sup>(٣٦)</sup>.

## سادساً - النتائج والتوصيات

٦٧- يجب أن تستند الردود على أسباب ونتائج التشرد إلى مبادئ أساسية من مبادئ القانون والممارسة الدوليين لحقوق الإنسان، وهذه المبادئ هي: عدم تجزئة الحقوق، والمساواة بين الجنسين، وعدم التمييز. وينبغي الاعتراف بالحق في السكن اللائق باعتباره مرتبطاً ومتطابقاً مع الحق في أمان الفرد على شخصه، والحق في سلامة البيت، والحق في المشاركة في الحياة العامة، والحق في خصوصيات حياته، والحق في حرية التنقل، والحق في التماس معلومات، والحق في عدم التعرض للمعاملة اللاإنسانية والمهينة، والحق في عدم الخضوع للاحتجاز التعسفي.

٦٨- وأما التمييز الواسع الانتشار الذي تواجهه المرأة في جميع جوانب قضايا السكن، والأرض والملكية، بما فيها التشرد في إطار العنف المتزلي، فيستدعي اعترافاً خاصاً بحق المرأة في السكن اللائق وحققها في أمان البيت وعلى نفسها. كما ينبغي لسياسات وتشريعات السكن التي تراعي نوع الجنس أن تضع في الاعتبار أيضاً أن بعض فئات النساء أشد تعرضاً من غيرها للتشرد ولانتهاكات حقوق السكن الأخرى، وتضم هذه الفئات ضحايا العنف المتزلي، والأرامل، والأسر المعيشية التي تعيلها نساء، والنساء ضحايا الإخلاء القسري ونساء السكان الأصليين.

٦٩- وينبغي الاهتمام بمبدأ عدم التمييز في جميع جوانب تصميم البرامج وتنفيذها في طائفة من مجالات السياسات العامة التي ترتبط بالحق في السكن اللائق. ويواجه الأفراد والمجتمعات المحلية على الصعيد العالمي التمييز في فرص الحصول على الخدمات المدنية الأساسية مثل النقل، وهو الأمر الذي يؤثر بدوره في قدرتهم على الوصول إلى العمالة، والتعليم، والخدمات الصحية ورعاية الأطفال. وحالات التمييز هذه هي محرك الفصل المادي والاجتماعي وظاهرة الفيتوات. وعندما يواجه أفراد مجموعات محددة، منها النساء والأقليات، حواجز تحول دون تمتعهم بالحق في السكن اللائق وغيره من الحقوق، يتطلب قانون حقوق الإنسان الدولي اتخاذ وتنفيذ تدابير إيجابية لتجاوز تلك الحواجز. وعلى الحكومات أن تعنى باحتياجات الشرائح السكانية الضعيفة على وجه الاستعجال كجزء من وضعها لردود فعالة شاملة على التشرد.

٧٠- إن حالة التشرد المطلق في العالم اليوم، إلى جانب الأزمة الهائلة التي يواجهها الملايين الذين يعيشون في ظروف سكن غير لائقة وغير آمنة، تستدعي الجمع بين نهج إنساني وآخر قائم على حقوق الإنسان، على النحو الذي أكدته المقرر الخاص في تقارير بعثاته القطرية. ومن هذا المنطلق وعلى ضوء هذه الملاحظات العامة، يقدم المقرر الخاص التوصيات التالية:

(أ) التشريعات والأنظمة:

١٠٠- يجب أن تبرز التشريعات الوطنية والإقليمية حق الشعوب في الحصول على المعلومات وفي المشاركة في الحياة العامة. ويجب أن تدعم تلك الأحكام بالتنفيذ الفعال؛

- ٢٢٠ ينبغي للدول أن تمنح اعترافاً قانونياً للسكان الأصليين وغيرهم من المجتمعات المحلية بالحق في الملكية الجماعية وفي الملكية للمجتمعات اخلية، وذلك بغية التقليل إلى الحد الأدنى من انعدام ضمان ملكية الأراضي والحماية من التشريد القسري؛
- ٢٣٠ يجب أن تطبق التشريعات الرامية إلى وقف أنشطة وتزايد المضارين على الأراضي والمساكن بغية الحد من التصاعد في أسعار الممتلكات. ويشمل ذلك استحداث أطر قانونية وتنظيمية تضع حدوداً قصوى للملكية الأراضي الزراعية والحضرية، والالتزام السياسي بتنفيذ برامج إصلاح الأراضي والإصلاح الزراعي المصممة لإعادة توزيع الأراضي على الذين لا يملكون أرضاً؛
- ٢٤٠ تُشجّع الحكومات على القيام، إن لم تفعل ذلك بعد، بسن تشريعات تحظر الإخلاء القسري للناس وتشريدهم. ويجب وضع أحكام تكون جزءاً لا يتجزأ من تلك التشريعات لإعادة التأهيل الملائم في الوقت المناسب؛
- ٢٥٠ يجب أن تشمل التشريعات المتعلقة بالعنف المتري حقوق المرأة في السكن اللائق وحققها في ألا تكون عرضة لاعتداءات جناة عنيفين؛
- (ب) تصميم البرامج وتمويلها:
- ٢١٠ ثمة حاجة إلى برامج قوية للسكن الاجتماعي في المناطق الريفية والحضرية على السواء. وتُشجّع الحكومات على استكشاف الخيارات المتاحة لها في مجال السياسة العامة لتمويل هذه المبادرات، ومن ذلك إعادة تخصيص موارد متاحة في الميزانية، فضلاً عن تقليص التفاوض على تمويل الديون الخارجية؛
- ٢٢٠ يجب أن تراعي برامج الدولة الصحية الاحتياجات السكنية الخاصة للفئات اأخرومة، بما فيها الأشخاص الذين يعانون من أمراض عقلية وإعاقات أخرى؛
- ٢٣٠ يجب إنشاء ملاحى تديرها الدولة، وبخاصة للنساء والأطفال، قريباً من مصادر أسباب الرزق في المراكز الحضرية، بهدف إعادة دمج الأفراد في المجتمع المحلي؛
- ٢٤٠ تُشجّع الحكومات على التعاون مع الوكالات والجهات المانحة الإنمائية لوضع استراتيجيات إنمائية ريفية متكاملة، بما فيها خطط توليد العمالة في المناطق الريفية للحد إلى أدنى درجة من الهجرة القسرية إلى المدن؛
- ٢٥٠ يوصي المقرر الخاص الحكومات بالعمل على نحو أوثق مع المنظمات غير الحكومية والمجتمعات المحلية في وضع الخطط الرئيسية للمدن ومخططات ومشاريع التنمية الحضرية. ويجب أن تتجلى الشواغل الخاصة بالمرأة واحتياجاتها السكنية في الخطط الرئيسية للتنمية الحضرية والريفية؛

(ج) الإنفاذ والحماية والرصد:

١٠ يجب التصدي على وجه الاستعجال للعنف الذي ترعاه الدولة لاعتداءات الشرطة على المتشردين، وتقديم المسؤولين عن تلك الجرائم إلى العدالة؛

١٢ يجب إلغاء القوانين التي تجرم التشرد والاستعاضة عنها بقوانين وسياسات تعترف بحق المتشردين في السكن اللائق.

#### الحواشي

<sup>1</sup> United Nations Centre for Human Settlements (UN-Habitat), *The State of the World's Cities, 2001* (Nairobi: United Nations Centre for Human Settlements, 2001), p. 30.

<sup>2</sup> In the context of this report see, for example, the statement of the Special Rapporteur on the forced eviction of women from a shelter for the homeless in New Delhi, October 2004.

<sup>3</sup> See in particular, United Nations Centre for Human Settlements (UN-Habitat), *Strategies to Combat Homelessness* (Nairobi: United Nations Centre for Human Settlements, 2000). Also see A.G. Tipple, and S.E. Speak, "Homelessness in developing countries" (Newcastle upon Tyne: Global Urban Research Unit, University of Newcastle upon Tyne, 2003).

<sup>4</sup> UN-Habitat, *ibid.*, p. 16.

<sup>5</sup> *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses*, United Nations publication, Sales No. E.98.XVII.8, para. 1.328.

<sup>6</sup> As an example of the crisis of homelessness in a developed country see: National Law Center on Homelessness and Poverty (NLCHP), *The right to adequate housing in the United States*, (Washington, DC: NLCHP, 2004).

<sup>7</sup> UN-Habitat, *op. cit.*, at note 3, p. 61.

<sup>8</sup> Evelyne Hong, *Globalisation and the Impact on Health: A Third World View*. People's Health Movement, 2000.

<sup>9</sup> United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *The Least Developed Countries Report, 2002: Escaping the Poverty Trap*. (United Nations publication, Sales No. E.02.II.D.13, 2002).

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp. 3-4.

<sup>11</sup> See the report of the Indian People's Tribunal on Environment and Human Rights (forthcoming March 2005).

<sup>12</sup> See the addendum to this report on communications with Governments.

الحواشي (تابع)

- <sup>13</sup> See the detailed analysis of forced evictions contained in the Special Rapporteur's previous report (E/CN.4/2004/48).
- <sup>14</sup> Maria Foscarinis, Brad Paul, Bruce Porter and Andrew Scherer, "The Human Right to Housing: Making the Case in U.S. Advocacy", *Clearinghouse Review, Journal of Poverty Law and Policy*, July-August 2004, p. 103.
- <sup>15</sup> See the addendum to this report on communications with Governments.
- <sup>16</sup> Peter Bakos, "Favourable Measures to Tackle Indebtedness in Hungary", *Legislative Change Affecting Housing and Homelessness in Europe*. The Newsletter of FEANTSA the European Federation of National Organisations working with the Homeless (Autumn 2004)
- <sup>17</sup> B'Tselem, B'Tselem's 2004 Summary Statistics ([http://www.btselem.org/english/statistics/20043112\\_2004\\_statistics.asp](http://www.btselem.org/english/statistics/20043112_2004_statistics.asp)) and Planning and Building ([http://www.btselem.org/english/Planning\\_and\\_Building/Index.asp](http://www.btselem.org/english/Planning_and_Building/Index.asp)).
- <sup>18</sup> The Special Rapporteur appreciates the work of the Special Rapporteur of the Sub-Commission in the Promotion and Protection of Human Rights on housing and property restitution. See E/CN.4/Sub.2/2004/22 and Add. 1.
- <sup>19</sup> O.W. Barnett, "Why Battered Women Do Not Leave, Part I: External Inhibiting Factors within Society", *Trauma, Violence & Abuse* vol. I, (October 2000), pp. 343-372.
- <sup>20</sup> S. Metraux and D. Culhane, "Family dynamics, housing and recurring homelessness among women in New York City" *Journal of Family Issues*, vol. 20, No. 3 (1999), pp. 371-396.
- <sup>21</sup> M. Morrow, O. Hankivsky and C. Varcoe, "Women and Violence: the Effects of Dismantling the Welfare State", *Critical Social Policy*, vol. 24, No. 3 (2004), pp. 358-384.
- <sup>22</sup> E.G. Krug et al. (eds.), *World Report on Violence and Health* (Geneva: World Health Organization 2002), p. 99.
- <sup>23</sup> Campaign Against Arms Trade, "Paying the Price - Children and the arms trade". Online at <http://www.caat.org.uk/information/magazine/1100/children.php>.
- <sup>24</sup> For an overview of this critical linkage, see Suzanne Speak, "The relationship between children's homelessness in developing countries and the failure of women's rights legislation", Unpublished paper on file with OHCHR.
- <sup>25</sup> UNICEF, *The Young Child from Urban Poor Communities in India*, UNICEF India Country Office, 2001.
- <sup>26</sup> For more details on the impact on children, see also the report of the Special Rapporteur on adequate housing on forced evictions (E/CN.4/2004/48), paras 58-61.

الحواشي (تابع)

<sup>27</sup> H.R. Lamb and L.L. Bachrach, "Some Perspectives on Deinstitutionalization", *Psychiatric Services*, vol. 52, No. 8 (2001), p. 1039.

<sup>28</sup> World Health Organization, *World Health Report 2001 - Mental Health: New Understanding, New Hope* (Geneva: WHO, 2001).

<sup>29</sup> Leslie Swartz and Hayley MacGregor, "Integrating Services, Marginalizing Patients: Psychiatric Patients and Primary Health Care in South Africa", *Transcultural Psychiatry*, vol. 39, No. 2 (2002), pp. 155-172.

<sup>30</sup> Lamb and Bachrach, op. cit. at note 27, p. 1039.

<sup>31</sup> Hira Vishwakarma, "Unassociated Dalit Movement with Land Rights", in *Land First: Civil Society Action for Land Rights*; Community Self-Reliance Centre, Kathmandu, September 2004.

<sup>32</sup> D.R. Ram et al., National Dalit Strategy Report, Part I - Situational Analysis of Dalits in Nepal, Kathmandu, May 2002. Report prepared for the National Planning Commission of Nepal. Available at <http://www.nepaldalitinfor.20m.com/Analysis2002.pdf>.

<sup>33</sup> Marc Uhry, "The criminalization of homeless people in France: How the Law on internal security makes criminals of 300,000 members of the travelling community". The Newsletter of FEANTSA, op. cit., at note 16.

<sup>34</sup> For advocacy strategies see Alison Aggarwal, "Homelessness and the United Nations: The role of the United Nations Special Rapporteur on adequate housing" in *Homelessness, Human Rights and the Law*, February 2004 edition of *Parity*, the publication of the Australian Council to Homeless Persons, at [www.parity.infocharge.net.au](http://www.parity.infocharge.net.au).

<sup>35</sup> See, for example, the work of Aashray Adhikar Abhiyan in India at: <http://www.indev.nic.in/delhishomeless>. Regarding work in the United States, in addition to groups mentioned in this report, see the work of the Chicago Coalition for the Homeless at: <http://www.chicagohomeless.org>.

<sup>36</sup> See, for example, the numerous newspapers published by the homeless, such as The Big Issue ([www.bigissue.com](http://www.bigissue.com)).

- - - - -