الأمم المتحدة

A/72/128

الجمعية العامة

Distr.: General
12 July 2017
Arabic
Original: English

الدورة الثانية والسبعون

البند ٧٣ (ب) من القائمة الأولية*

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

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

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تقرير المقررة الخاصة المعنية بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب، وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق، ليلاني فرحة، المقدم عملاً بقراري مجلس حقوق الإنسان ٨/١٥ و ٩/٣٤.

* A/72/50.

300817 280817 17-11724 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

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

موجز

تبحث المقررة الخاصة في هذا التقرير حق الأشخاص ذوي الإعاقة في السكن. وهي تقدم لمحة عامة عن ظروف سكنهم، من الإيداع في مؤسسات الرعاية والتشرد والسكن غير اللائق على الإطلاق، إلى الوصم والإقصاء، نتيجة لمجموعة من العاهات النفسية الاجتماعية، والجسدية، والحسية، والفكرية، فضلاً عن العاهات المتصورة. وتسأل عن سبب بقاء هذه الانتهاكات الشائعة لحقوق الإنسان خارج أولويات الدول والمجتمع الدولي.

وترى المقررة الخاصة أن نموذج الإعاقة وحقوق الإنسان، الذي تكرسه اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، يمكن أن يبث روحاً جديدة في الحق في السكن اللائق. وتركّز على المبادئ الأساسية لاعتماد نَهجٍ قائمٍ على حقوق الإنسان في معالجة قضية الإعاقة، كالكرامة والمساواة الفعلية، وإمكانية الوصول، والمشاركة، فضلاً عن الالتزام الرئيسي بالتمكين من الحق في السكن بأقصى ما تسمح به الموارد المتاحة، وتربط هذه المبادئ بالسمات الرئيسية للحق في السكن اللائق. وتطرح أفكاراً حول كيفية تحقيق المزيد من الفعالية في مطالبة الأشخاص ذوي الإعاقة بالحق في السكن وفي النظر في هذا الحق في المحاكم والهيئات القضائية، وتستعرض بعض السياسات والمبادرات التشريعية الفعالة اللازمة لتنفيذ هذا الحق.

وتختتم تقريرها بتوصيات رئيسية تبرز قدرة نموذج الإعاقة وحقوق الإنسان على التغيير، وكيف ينبغي استخدامه لمنح هؤلاء الأشخاص الحق في السكن عملاً بالتزامات خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠.

المحتويات

الصفحة

أولاً – نَهجٌ قائمٌ على حقوق الإنسان في تناول الإعاقة والحق في السكن اللائق ٤

ثانياً – واقع الإسكان للأشخاص ذوي الإعاقة ٦

ألف – تحديات إحصائية ٦

باء – تجارب الأشخاص ذوي الإعاقة في السكن ٧

ثالثاً – المبادئ الأساسية للنَهج القائم على حقوق الإنسان في الإعاقة ١٤

رابعاً – العناصر الرئيسية للسكن اللائق ١٩

خامساً – المطالبة بالحق في السكن للأشخاص ذوي الإعاقة ٢٢

سادساً – تشريعات وسياسات واستراتيجيات لسكن الأشخاص ذوي الإعاقة ٢٥

سابعاً – الاستنتاجات والتوصيات ٢٨

أولاً – نَهجٌ قائمٌ على حقوق الإنسان في تناول الإعاقة والحق في السكن اللائق[١]

١ – لا تكتمل أسس العيش في كرامة، والاستقلالية، والمشاركة، والإدماج، والمساواة، واحترام التنوع، ما لم يُتح للأشخاص ذوي الإعاقة، كونهم جزءاً من المجتمع، حق الاختيار أين يعيشون ومع من، وحق الحصول على سكن لائق يسهل الوصول إليه. ولا يمكن فصل الحق في السكن اللائق غير القابل للتجزئة والوثيق الترابط مع حقوق الإنسان الأخرى، عن صلب التجربة المعيشية للأشخاص ذوو الإعاقة. فالحصول على السكن الآمن والمأمون، وعلى المياه وخدمات الصرف الصحي في المنزل، وعيش الحياة المجتمعية بما تعنيه من حصول على الخدمات وأشكال الدعم، كثيراً ما يكون بمثابة الفارق بين الحياة والموت، والأمن والإيذاء، والانتماء والعزلة. إلا أن مبادرات حقوق الإنسان للأشخاص ذوي الإعاقة كثيراً ما تخلو من الحق في السكن اللائق. والأهمية التي يجب أن تُعطى للسكن اللائق عند إعمال حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، لا يجوز أن تقل عن أهمية السكن في واقع الحياة.

٢ – وفي رأي المقررة الخاصة، يجب أن يفهم حق الأشخاص ذوي الإعاقة في السكن اللائق كحوار بين الاجتهاد والتعليق، تطور على مدى سنوات عديدة، ويكفله العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وإطار حقوق الإنسان للأشخاص ذوي الإعاقة المكرس في اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة. والحق في السكن حسب المادة ١١ من العهد الدولي هو أكثر بكثير من حق في المأوى المادي، لا بل هو الحق في العيش في أمن وسلام وكرامة. وهذا الحق مرتبط ارتباطاً أساسياً بالحق في الحياة وفي عدم التمييز وفي حرية اختيار مكان العيش، وبالحق في حرية التعبير والتجمّع والمشاركة في اتخاذ القرارات العامة. ويشمل أمن الحيازة، وتوفير الخدمات والمواد والمرافق والهياكل الأساسية، وتيسُّر التكلفة، والصلاحية للسكن، وإتاحة إمكانية الوصول، والموقع، والملاءمة الثقافية[٢]. ولهذه المكونات الرئيسية للحق في السكن معنىً خاص بالنسبة إلى الأشخاص ذوي الإعاقة، وتفرض على الدول والجهات الفاعلة الأخرى التزامات خاصة.

٣ – وفي الوقت نفسه، يجب أن يُقصد بالحق في السكن اللائق تغيّراً جذرياً في مفهوم حقوق الإنسان للمعوقين، المكرس في اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة. ويشكل "نموذج حقوق

---

(١) تعرب المقررة الخاصة عن امتنانها لجميع من ساهم في هذا التقرير، ولا سيما المقرر الخاص المعني بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، ومستشار شؤون حقوق الإنسان والإعاقة في مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، والمشاركين في مشاورة خبراء عقدت في جنيف في ٢٣ حزيران/يونيو ٢٠١٧. وتشكر أيضاً الحكومات والمجتمع المدني ومنظمات ذوي الإعاقة والأفراد على الورقات التي قدموها، وهي متاحة على الرابط التالي: www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/therighttohousingofpersonswithdisabilitiesaspx.

(٢) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٤ (١٩٩١) بشأن الحق في السكن الملائم، الفقرة ٨.

الإنسان للمعوقين" تغييراً جذرياً في خطاب الحقوق[٣]. فهذا النموذج يعطي معنىً جديداً لمفهومي ترابط الحقوق وعدم قابليتها للتجزئة، ولا سيما فيما يتعلق بالحق في العيش بكرامة في منزل ضمن مجتمع. ويرفض التعامل مع الإعاقة بنهج الطب والصدقة، ويسلّم بأن التمييز وعدم المساواة والحرمان هي ردات فعل يبديها المجتمع إزاء التنوع والاختلاف. ويوفر خياراً قائماً على حقوق الإنسان، يضع الأشخاص ذوي الإعاقة في صلب حياتهم، باعتبارهم أصحاب حقوق. ويبيّن أن التمييز يتخذ غالباً شكل برامج وسياسات مصممة لتلبية احتياجات المجموعات المهيمنة في تجاهل لاحتياجات الأشخاص ذوي الإعاقة. ويؤكد أن الكرامة وتقرير المصير والاستقلالية والمشاركة لا تعتمد فقط على التحرر من سيطرة المؤسسات والدولة، بل على تدابير إيجابية تتخذها الحكومات لدعم حق الإنسان في العيش في المجتمع الذي يختاره.

٤ - وإدماج النهج القائم على حقوق الإنسان في التعامل مع قضية الإعاقة ضمن فهم الحق في السكن اللائق هو عمل مستمر. وقد أُغفِل الأشخاص ذوو الإعاقة في سنوات تكوين حقوق الإنسان الدولية، وأُهمِل حقهم في السكن اللائق. ولم تذكر الإعاقة كأساس للتمييز في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، أو العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أو العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وبدأت تلقى المزيد من الاهتمام خلال السنة الدولية للمعوقين في عام ١٩٨١، وعقد الأمم المتحدة للمعوقين (١٩٨٣-١٩٩٢)، لكن لم يوضع أي إطار معياري حتى عام ١٩٩٣ عندما اعتمدت الجمعية العامة القواعد الموحدة بشأن تحقيق تكافؤ الفرص للأشخاص ذوي الإعاقة.

٥- وفي عام ١٩٩٤، أحرزت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تقدماً هاماً باعتماد التعليق العام رقم ٥ (١٩٩٤) بشأن المعوقين. وأشارت اللجنة إلى أن ٧٠ في المائة تقريباً من الأشخاص ذوي الإعاقة في العالم لا يحصلون على الخدمات التي يحتاجون إليها وما "من واحد لا يحتاج إلى بذل جهد رئيسي في السياسات والبرامج لهذا الغرض[٤]." وركزت على ضرورة أن تتخذ الدول "إجراءً إيجابياً لتقليل نواحي النقص الهيكلية. من أجل بلوغ هدفي المشاركة الكاملة والمساواة داخل المجتمع لجميع هؤلاء" بما يشمل الحق في خدمات الدعم للعيش في المجتمع وفي سكن يمكن الوصول إليه، وذلك من خلال إتاحة موارد إضافية[٥].

(٣) Michael Ashley Stein, "Disability human rights", *California Law Review*, vol. 95, No. 1 (February 2007), p. 74.

(٤) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٥ (١٩٩٤) بشأن المعوقين، الفقرة ٨.

(٥) المرجع نفسه، الفقرة ٩.

٦ - غير أن التفاوض بشأن اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة أدى إلى اعتماد نَهجٍ تحويلي في قضية الإعاقة، من خلال وضع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحقوق المدنية والسياسية للأشخاص ذوي الإعاقة في إطار موحد. والحق في السكن اللائق معترف به في الاتفاقية بالتساوي مع الآخرين ودون تمييز، وعن طريق توفير الترتيبات التيسيرية المعقولة. والحق الأساسي في السكن اللائق للأشخاص ذوي الإعاقة مؤكد خارج إطار "التمتع بشكل متساو" ودون المقارنة مع عموم السكان. وبالتالي فمن المعترف به في الاتفاقية بأن الحق في السكن اللائق له معنىً خاص بالنسبة إلى الأشخاص ذوي الإعاقة، ويفرض على الدول التزامات مختلفة.

٧ - وفي ضوء ما يواجهه المعوّقون حول العالم من ظروف صعبة ناتجة من السكن غير اللائق، والإيداع في مؤسسات الرعاية، والتشرد، وفي ضوء التزام الدول في خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ بضمان الحصول على السكن اللائق والميسور التكلفة بحلول عام ٢٠٣٠، ترى المقررة الخاصة أن إدراج نموذج حقوق الإنسان للأشخاص ذوي الإعاقة ضمن الحق في السكن اللائق مسألةٌ ذات أولوية قصوى بالنسبة إلى الدول والمجتمع الدولي.

ثانياً - واقع الإسكان للأشخاص ذوي الإعاقة

ألف - تحديات إحصائية

٨ - وفقاً للتقرير العالمي حول الإعاقة ٢٠١١، يتراوح عدد الأشخاص ذوي الإعاقة بين ١٥,٦ و١٩,٤ في المائة من مجموع سكان العالم. وترتفع هذه النسبة إلى ١٨ في المائة في البلدان المنخفضة الدخل، مقابل ١١,٨ في المائة في البلدان المرتفعة الدخل[٦]. ويتجاوز عدد الأشخاص ذوي الإعاقة المليار شخص في العالم، والبيانات المتاحة عن ظروف سكنهم قليلة.

٩- وأدى عدم الاتساق في تطبيق الطرق المقبولة لإجراء مسوح حول الأشخاص ذوي الإعاقة إلى فوارق كبيرة في البيانات، تجعل من الصعوبة إجراء مقارنات بين البلدان أو المناطق[٧]. والمسوح والتعدادات العامة التي تُجرى على الأسر المعيشية غالباً ما تُغفل الأفراد المشردين أو الذين يعيشون في مستوطنات عشوائية أو مؤسسات أو مرافق رعاية غير معترف بها. وعندما تُجمع المعلومات عن الأشخاص ذوي الإعاقة، تُعتمد تعاريف ضيقة تهمل قضايا السكن.

(٦) منظمة الصحة العالمية والبنك الدولي، *التقرير العالمي حول الإعاقة ٢٠١١* (جنيف، إدارة شؤون الصحافة بمنظمة الصحة العالمية، ٢٠١١)، الصفحات ٢٥-٢٩.

(٧) المرجع نفسه، الصفحات ٢١-٢٩.

١٠ - ووضع فريق واشنطن المعني بقياس حالات الإعاقة مجموعتين من الأسئلة الموحدة لاستخدامها في مسوح السكان. تغطي المجموعة القصيرة ستة مجالات عمل أساسية، وقد اعتمدها ٧٠ بلداً. وهي تضع في متناول الدول أفضل الفرص للحصول على بيانات مفصلة تسمح بإجراء مقارنات وعمليات قياس دولية[٨]. أما المجموعة الموسعة من الأسئلة، فتغطي مجموعة أكبر من مجالات العمل، التي يرتبط عدد منها بالعاهات النفسية الاجتماعية[٩]. ولا تتناول أيّ من المجموعتين السكن. والطريقة المثلى للحصول على بيانات موثوقة بشأن السكن والإعاقة هي بإجراء مسوح بالاستناد إلى مجموعة الأسئلة الموسعة لفريق واشنطن، واستكمالها بأسئلة عن السكن والتشرد.

١١ - وتبيّن مسوح ظروف السكن للأشخاص ذوي الإعاقة تفاوتاً كبيراً في التمتع بالحق في السكن. وفي مسح أجرته جمهورية كوريا في عام ٢٠١٥، تبيّن أن الأشخاص ذوي الإعاقة يواجهون صعوبات، أكثر من غيرهم، في دفع الإيجار ونفقات السكن الأخرى، وهم أقل قدرة على الحصول على سكن "مناسب" وأكثر عرضة للحصول على سكن لا يستوفي الحد الأدنى لمعايير صلاحية السكن[١٠].

باء - تجارب الأشخاص ذوي الإعاقة في السكن

١ - الوصم والتمييز والتجريم

١٢ - كثيراً ما ينعكس وصم مفهوم الإعاقة بالحالة الخارجة عن الطبيعة، أو حالة النقص، أو الحالة الصحية الناتجة عن مرض، في تجربة السكان للأشخاص ذوي الإعاقة. وكثيراً ما يُرغم هؤلاء بملازمة منازلهم تجنباً للوصم وخوفاً من العنف. وكثيراً ما يعارض الجيران تقديم سكن لأشخاص ذوي إعاقة نفسية اجتماعية أو ذهنية في جوارهم، وكثيراً ما يتجنبون المقيمين من هؤلاء أو ينبذونهم. ويخبَّأ الأطفال ذوو الإعاقة ويمنعون من الالتقاء بالأسرة الموسعة والجيران والأطفال الآخرين[١١].

(٨) المجموعة القصيرة من الأسئلة متاحة على الرابط التالي: http://www.washingtongroup-disability.com/washington-group-question-sets/short-set-of-disability-questions/. وتتعلق الأسئلة الستة بالنظر، والسمع، والمشي، والإدراك، والعناية بالنفس، والتواصل.

(٩) المجموعة الموسعة من الأسئلة متاحة على الرابط التالي: http://www.washingtongroup-disability.com/washington-group-question-sets/extended-set-of-disability-questions/.

(١٠) انظر الورقة المقدمة من جمهورية كوريا لأغراض إعداد في هذا التقرير.

(١١) منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)، "Children and young people with disabilities", fact sheet (May 2013), p. 23. وهو متاح على الرابط التالي: www.unicef.org/disabilities/files/Factsheet_A5__Web_NEW.pdf.

١٣- ويواجه الأشخاص ذوو الإعاقة، في البحث عن مساكن خاصة أو عامة، تمييزاً علنياً وغير مباشر. ويمنعون أحياناً من الحصول على السكن بسبب خوف غير مبرّر من تلويث المرافق. ويُقيَّم المستأجرون المحتملون وفقاً لدخلهم وعملهم في العديد من البلدان، فيعتبر العمال بدوام كامل ذوو الأجور الجيدة وغير المصابين بإعاقة "مؤهلين" لاستئجار المساكن بأسعار معقولة، في حين تُمنع على الأشخاص ذوي الإعاقة والدخل المنخفض. وكثيراً ما يُعامَل الأشخاص ذوو الإعاقة النفسية الاجتماعية على أنهم لا يستحقون الإيجار بسبب سلوك "غير طبيعي" جرى تعريفه على أنه "معادٍ للمجتمع". ويُمارَس التمييز أيضاً في حق الأشخاص ذوي الإعاقة الذهنية على أساس افتراض غير مبرّر بأنهم غير قادرين على الاهتمام بالمسكن فيُحرمون من الأهلية القانونية لتوقيع عقود الإيجار.

١٤ - ويتفاقم التمييز بفعل أسباب أخرى، ولا سيما الجنس، والنوع الاجتماعي، والحالة الاجتماعية الاقتصادية، والعرق، والانتماء إلى أقلية إثنية أو دينية أو لغوية. فالشعوب الأصلية في كندا لديها معدل إعاقة يوازي ضعف معدل الإعاقة لدى السكان غير الأصليين، وتتعرض لأشكال متداخلة من التمييز على أساس الانتماء، والفقر، والإعاقة[١٢]. ومن الشائع تجريم الأشخاص ذوي الإعاقة، ولا سيما المشردين منهم وذوي الإعاقة النفسية الاجتماعية. ووفقاً للنمط السائد في ما يتعلق بالأشخاص ذوي الإعاقة النفسية الاجتماعية، يفقد هؤلاء سكنهم في مرحلة أولى، عندما لا تُلبى احتياجاتهم أو لا يتلقون مساعدة مالية كافية، ثم يُجرّمون في أوضاع التشرد في مرحلة ثانية، ثم يودعون السجن. وفي السجن، تؤدي معاقبة الأشخاص ذوي الإعاقة النفسية الاجتماعية إلى تعميق العزل، والفصل، وتدهور الصحة العقلية، وإلى دوامة متواصلة من التشرد والحبس.

٢- الإيداع في المؤسسات والحرمان من الاختيار

١٥ - الإيداع في المؤسسات هو مثال واضح على كيفية انتهاك الحق في السكن عندما تُفسّر الإعاقة خطأً على أنها حالةٌ طبية. ويسَوَّغ فصل الأشخاص ذوي الإعاقة عن عامة السكان وتعريضهم للعزلة والرقابة الاجتماعية المشدّدة بتأمين "العلاج" أو "الرعاية" لهم. وغالباً ما تجتمع في المؤسسات الأحوال المعيشية السيئة مع الحرمان من الحرية، والمعاملة القاسية واللاإنسانية، بما في ذلك الاعتداء الجسدي والجنسي. والمؤسسات هي عادة في حال اكتظاظ، تنعدم فيها أو تكاد إمكانية الوصول إلى خدمات الصرف الصحي والنظافة، على نحو ما جرى توثيقه في عدد من البلدان كإندونيسيا وغواتيمالا والمكسيك[١٣]. وكثيراً ما يُمنع المقيمون في المؤسسات أو

(١٢) انظر الورقة المقدمة من ائتلاف من المنظمات غير الحكومية الكندية لأغراض إعداد هذا التقرير.

(١٣) A/71/310، الفقرتان ٢٥ و٢٦. القضية رقم PM 370/12، مرضى في مستشفى فيديريكو مورا، غواتيمالا؛ منظمة رصد حقوق الإنسان، "Living in hell: how people with mental health conditions in Indonesia are treated" (21 March 2016). وهو متاح على الرابط التالي: http://www.hrw.org/report/2016/03/21/living-hell/abuses-against-people-psychosocial-disabilities-indonesia؛ Disability Rights International,

المنشآت الشبيهة بالمؤسسات من تكوين علاقات اجتماعية أو أسرية خارج المؤسسة، ويُحرمون من اختيار الأنشطة، والعلاقات الاجتماعية، والحياة الجنسية، والهوية. والأشخاص ذوو الإعاقة النفسية الاجتماعية أو الذهنية هم الأكثر عرضة لخطر الإيداع قسراً في مؤسسات الرعاية[١٤]، وكثيراً ما يتعرضون خارج المؤسسات الرسمية لمراقبة تشبه المراقبة في المؤسسات في غرف مؤجرة في منازل خاصة أو شبه دور تأهيل.

١٦ - ودور الأيتام التي تؤوي أطفالاً مهملين تستقبل أيضاً الأطفال ذوي الإعاقة وتعزلهم. وقد خلُصت إحدى الدراسات إلى أن ٤٥ في المائة من الأطفال المودعين في مؤسسات تابعة للدولة في روسيا يعانون من نوع من أنواع الإعاقة[١٥].

١٧ - وكثيراً ما يكون الإيداع القسري في مؤسسات الرعاية نتيجةً غير مباشرة لانتهاكات أخرى للحق في السكن اللائق. وعندما تعجز الدول عن تقديم أشكال الدعم الضرورية للعيش في المجتمع، أو عندما لا يكون الأشخاص ذوو الإعاقة أو أسرهم قادرين على تحمل تكاليف السكن، قد يُضطر الأشخاص ذوو الإعاقة للعيش في مؤسسات بسبب انعدام خيارات السكن[١٦]. وقد تفقد الحماية التي تؤمنها التشريعات للأهلية القانونية وللمساعدة على اتخاذ القرارات الفعالية في قرارات السكن، عندما لا يتوفر الدعم ولا السكن الميسور التكلفة للعيش في المجتمع.

١٨ - وفي ظروف أخرى، قد يكون العيش في مؤسسة رعاية أو مع الأسرة قراراً يتخذه، نيابة عن الشخص ذي الإعاقة، أحدُ الوالدين أو الوصي أو أحد أفراد الأسرة. والمؤسسات التي تبدأ خياراً، قد تنكر في مراحل لاحقة على المقيمين فيها الحق في المغادرة. وتحدث سنوات العيش في حالة فصل عن سائر المجتمع تأثيراً مدمراً على استقلالية المقيمين وقدرتهم على ممارسة حرية الخيار، فيتعذر عليهم أن يثقوا في بديل إيجابي عن المؤسسات ضمن المجتمع المحلي أو حتى أن يتصوّروا وجود هكذا بديل.

"No justice: torture, trafficking and segregation in Mexico" (Mexico City, 2015). وهو متاح على الرابط التالي: https://www.driadvocacy.org/wp-content/uploads/Sin-Justicia-MexRep_21_Abr_english-1.pdf.

(١٤) A/HRC/28/37، الفقرة ١٩.

(١٥) منظمة رصد حقوق الإنسان، "Children with disabilities living in special homes in Russia: what life is like and what needs to change", 15 September 2014. وهو متاح على الرابط التالي: https://www.hrw.org/report/2014/09/15/abandoned-state/violence-neglect-and-isolation-children-disabilities-russian.

(١٦) A/HRC/28/37، الفقرة ٢٥.

١٩ - ويمكن أن تؤدي مغادرة مؤسسات الرعاية، من دون تأمين السكن المناسب والدعم المجتمعي، إلى نتائج مدمّرة. ففي محافظة غوتنغ في جنوب أفريقيا، نقل أكثر من ١ ٣٠٠ شخص من ذوي الإعاقات النفسية الاجتماعية والذهنية، بسبب التخفيضات في الميزانية الحكومية، من مستشفى خاص، إلى عهدة مجموعة من المنظمات غير الحكومية، يفتقر معظمها إلى القدرة، والرقابة، والموارد اللازمة لتلبية احتياجات هؤلاء الأشخاص. وقد أدى هذا الإجراء إلى انتشار سوء المعاملة ووفاة أكثر من ٧٠ شخصاً[١٧].

٣ - التشرد

٢٠ - يحدث التشرد على الأشخاص ذوي الإعاقة آثاراً قد لا تقع بالحدة نفسها على سائر المجتمع. ففي شبه دوامة، تؤدي الإعاقة إلى التشرد، والتشرد إلى استحداث عاهات جديدة وعوائق إضافية، إلى تفاقمها نتيجة للوصم والعزلة. ويشكل الأشخاص ذوو الإعاقة ٤٣ في المائة من المشردين البالغين المودعين في مراكز الإيواء في الولايات المتحدة الأمريكية[١٨]. والأشخاص ذوو الإعاقات النفسية الاجتماعية والذهنية هم عرضة للتشرد وآثاره.

٢١- وتقترح المقررة الخاصة إطاراً جديداً قائماً على الحقوق يُعتبر التشرّد ضمنه حرماناً من السكن (المادي والاجتماعي على السواء)، وكذلك كهوية لفئة اجتماعية تنشأ من الوصم والتمييز، وكثير من عناصرها متجذر في تصورات عن الأشخاص ذوي الإعاقة. ونتيجة لذلك، يعاني أفراد هذه الفئة، في معظم الأماكن، من ظروف العزلة والإهمال. وينتج التشرد وما يتصل به من انتهاكات للحق في الحياة، من مغادرة مؤسسات الرعاية دون توفير الدعم المجتمعي المناسب أو السكن الميسور التكلفة في المجتمع[١٩].

٢٢ - ويرتبط تشرد الأشخاص ذوي الإعاقة أيضاً بتفكّك العلاقات الأسرية. وبيّنت دراسة تناولت مشردين من ذوي الإعاقة الذهنية في مونتريال، كندا، أن جميع الأفراد تقريباً الذين يعيشون في الشوارع أو في الملاجئ فقدوا الاتصال بأسرهم منذ أصبحوا مشرّدين[٢٠]. وقد زارت

(١٧) انظر بلاغ جمهورية جنوب أفريقيا. وهو متاح على الرابط التالي: www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Communications.aspx؛ Malegapuru W. Makgoba, "The report into the circumstances surrounding the deaths of mentally ill patients: Gauteng Province" (Pretoria, South Africa, Office of the Health Ombud, 2017).

(١٨) National Council on Disability, "The state of housing in America in the 21st century: a disability perspective" (Washington, D.C., 19 January 2010), p. 10. وهو متاح على الرابط التالي: http://www.ncd.gov/publications/2010/Jan192010.

(١٩) A/HRC/34/58، الفقرة ١٨.

(٢٠) C. Mercier and S. Picard, "Intellectual disability and homelessness", *Journal of Intellectual Disability Research*, vol. 55, No. 4 (Montreal, 2011), pp. 441-449.

المقررة الخاصة في إطار بعثة إلى شيلي مأوىً للمشردين يديره جيش الخلاص في فلبرايسو، معظم نزلائه من ذوي الإعاقة الذهنية أو النفسية الذين تخلت عنهم أسرهم.

٤ - المستوطنات العشوائية ومخيمات المشردين

٢٣ - يعيش الأشخاص ذوو الإعاقة الفقراء المقيمون في المدن داخل مستوطنات عشوائية أو مخيمات للمشردين. وقد هال المقررة الخاصة ما يعيشه هؤلاء من أحوال مزرية في تلك الظروف. فالعديد منهم، بمن فيهم الأطفال والمسنون، متروكون في عزلة، وأحياناً في غرف مظلمة بدون كهرباء، محجوبون عن الرؤية في الجزء الخلفي من المنزل، لا يمكنهم الوصول إلى المراكز المجتمعية، أو الفرص الاجتماعية، أو العيادات الصحية.

٢٤ - وفي معظم الحالات، يتعذر عليهم الوصول إلى المياه وخدمات الصرف الصحي والمرافق الصحية الواقعة على مسافة من المنزل. وقد يضطر الأشخاص ذوو الإعاقات الحركية للاعتماد على مساعدة الغير أو لجر أنفسهم على الأرض للوصول إلى المرافق. وفي كثير من الحالات، يكون ذوو الإعاقة غير قادرين على الوصول إلى دورات المياه، فيقضون حاجتهم في منازلهم، ويعجزون عن التخلص من المخلّفات. وغالباً ما تكون الشوارع والأزقة داخل المستوطنات غير الرسمية من الرمل أو الحصى أو الوحل، في جروف ومنحدرات حادة، يصعب أن يصل إليها الأشخاص الذين يتنقلون على كراس متحركة أو المحدودو الحركة.

٢٥ - ويعيش الأشخاص ذوو الإعاقة الذهنية أو النفسية الاجتماعية الذين يقيمون في مستوطنات غير رسمية وفي مخيمات المشردين تجارب مختلفة. ففي بعض الحالات، تنشئ المجتمعات شبكات غير رسمية لتقديم الدعم اللازم والمدمج في المجتمع، بعيداً عن الفصل والإيداع في المؤسسات. وفي حالات أخرى، لاحظت المقررة الخاصة في البعثة، أن المستوطنات العشوائية تعيد إنتاج الأنماط المجتمعية في التمييز والعزلة، التي تتفاقم بفعل الحرمان من أبسط الحاجات.

٥ - العيش مع الأسرة

٢٦ - العيش مع أفراد الأسرة والاعتماد على الدعم غير الرسمي هو الخيار الوحيد المتاح للعديد من الأشخاص ذوي الإعاقة. وفي العادة، يُظهر أفراد الأسرة التزاماً قوياً في تقديم الدعم. ومقدمو الدعم هم في معظم الأحيان من النساء اللواتي كثيراً ما يهجرهن الأزواج، ويتخلين عن إمكانيات العمل، ما يؤدي بهن إلى الفقر الطويل الأجل[٢١].

٢٧ - وفي ظروف أخرى، لا يكون العيش مع الأسرة خياراً ملائماً ولا آمناً، إذ يكون الأشخاص ذوو الإعاقة أكثر عرضة للإيذاء داخل الأسرة أو المنزل. وقد بيّنت دراسة في أوغندا أن نصف الذين جرت مقابلتهم من ذوي الإعاقة النفسية الاجتماعية أفادوا عن سوء معاملة

(٢١) A/HRC/34/58، الفقرة ٢٠.

أقاربهم لهم[٢٢]. وبيّنت دراسة أخرى كثرة تعرض الأطفال ذوي الإعاقة لسوء المعاملة على يد شخص يعتمدون عليه للبقاء والأمان[٢٣]، كأن يربطهم أفراد الأسرة[٢٤] أحياناً أو يقيّدونهم بسلاسل، أو يُعزلون وراء الأبواب المقفلة[٢٥]. وتبقى قدرة هؤلاء الأفراد محدودة على التبليغ بما حصل بسبب عزلهم واعتمادهم على مسبّب الأذى للدعم، وفي كثير من الحالات، ما من أحد يلتمسون منه المساعدة.

٦ - تصميم السكان والجوار والبرامج

٢٨ - تُصمَّم معظم المساكن وكأن الأشخاص ذوي الإعاقة لا وجود لهم، أو لن يعيشوا فيها، أو لا يستحقون أي اعتبار. ونادراً ما تخضع برامج الإسكان والتخطيط الحضري للتدقيق، للتحقق من خُلوّها من العوائق، ونادراً ما تتضمن المساعدة الإنمائية الدولية للإسكان شروطاً أو موارد لتوفير مساكن يسهل الوصول إليها. وما تقدمه الحكومات من تمويل وإعانات فردية للإسكان يبقى في إطار "الإنفاق" العادي على الغذاء والسكن والضروريات الأخرى، دون النظر إلى ضرورات الإنفاق الإضافية لتلبية حاجات الأشخاص ذوي الإعاقة. وتقيّم أهلية الحصول على الائتمان أو عقود الإيجار على أساس النسبة "العادية" للائتمان أو الإيجار إلى الدخل، وهي نسبة لا يمكن أن يتحمّلها ذوو الإعاقة، وليست "عادية" على الإطلاق في حالتهم.

٢٩ - والمساكن التي يتعذر الوصول إليها، والبرامج المصممة دون مراعاة احتياجات الأشخاص ذوي الإعاقة تحرم المجتمع من الفوائد التي تنتج من مشاركة الأشخاص ذوي الإعاقة في جميع مجالات الحياة، وترتب على الدول كلفة باهظة. وتكون الترتيبات التيسيرية المعقولة للاحتياجات الفردية أكثر تكلفة وصعوبة مما إذا كان السكن مصمماً على نحو يسهل الوصول إليه أو يسهل تعديله[٢٦].

---

(٢٢) Mental Disability Advocacy Centre and Mental Health Uganda, *"They Don't Consider Me as a Person": Mental Health and Human Rights in Ugandan Communities* (2014), p. 16.

(٢٣) المنظمة الدولية للمعوقين والمنظمة الدولية لإنقاذ الطفولة "Out from the shadows: sexual violence against children with disabilities" (London, Save the Children UK, 2011), p. 15. وهو متاح على الرابط التالي: www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/docs/out_of_the_shadows_5.pdf.

(٢٤) Mental Disability Advocacy Centre and Mental Health Users Network of Zambia, *Human Rights and Mental Health in Zambia* (2014), p. 24.

(٢٥) Mental Disability Advocacy Centre and Mental Health Uganda, *"They Don't Consider Me as a Person"*, p. 17.

(٢٦) اللجنة المعنية بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، التعليق العام رقم ٢ (٢٠١٤) بشأن إمكانية الوصول، الفقرة ١٥.

٧ - الكوارث الطبيعية والنزاعات والحالات الإنسانية الأخرى

٣٠ - يؤدي التشريد الجماعي الناجم عن حالات الخطر، بما في ذلك النزاعات المسلحة وحالات الطوارئ الإنسانية، والكوارث الطبيعية، إلى آثار تلامس حد الكارثة على الأشخاص ذوي الإعاقة. وتبيّن من مسح أجرته الأمم المتحدة أن ٢٠ في المائة فقط من الأشخاص ذوي الإعاقة يمكن أن يخلوا أماكن معيشتهم فوراً ودون صعوبة عند وقوع حالة طوارئ، وأن عدداً هائلاً منهم يتعرض للإصابة أو الموت في حال وقوع كارثة لأن الجهود المنظمة لن تلبي احتياجاتهم(٢٧). والأشخاص ذوي الإعاقة، من اللاجئين المتضررين من الكوارث أو الذين يعيشون في حالات الصراع وما بعد الصراع، يتعرضون لخطر النزوح الجماعي والمتكرر في كثير من الأحيان، وقلة الموارد، ونقص الخدمات أو انعدامها، وصعوبة الوصول إلى التأهيل أو إعادة الإعمار، وغيرها الكثير من المخاطر الأمنية.

٣١ - ويؤدي الصراع والنزوح إلى زيادة أعداد الأشخاص ذوي الإعاقة. ففي الجمهورية العربية السورية وقطاع غزة ولبنان على سبيل المثال، كانت حصيلة الصراع أعداداً كبيرة من الأشخاص ذوي الإعاقة(٢٨). وتندر في هذه الأماكن المساكن الملائمة التي يسهُل الوصول إليها، بعد أن دُمِّر مخزون المساكن واعتُمدت سياسات معيّنة منعت الوصول إلى المواد والموارد اللازمة لإعادة بناء المنازل. وفي مخيمات اللاجئين، يؤدي ضعف إضاءة المراحيض ووقوعها في مكان بعيد إلى صعوبة وصول النساء المعوّقات، ويتعرضن للعنف الجنسي، ويتعرض الأشخاص ذوو الإعاقة البصرية في الممرات الضيقة والمكتظة للوقوع في مجاري الصرف المفتوحة(٢٩).

٣٢- الحق في السكن هو جزء رئيسي من العمل الإنساني، من المأوى في حالات الطوارئ إلى الإقامة الطويلة الأجل والاستقرار. لكن حتى وقت قريب، لا تولى، في تأمين السكن، الحواجز التي يُحتمل أن يواجهها الأشخاص ذوو الإعاقة.

---

(٢٧) مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، "Living with disability and disasters: UNISDR 2013 survey on living with disabilities and disasters — key findings" (2014), p. 2.

(٢٨) الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، "On the eve of the International Population Day", 11 July 2013. وهو متاح على الرابط التالي: www.pcbs.gov.ps/site/512/default.aspx?tabID=512&lang=en&ItemID=844&mid=3171&wversion=Staging؛ جاد شعبان وآخرون، "دراسة حول الحالة الاقتصادية والاجتماعية للاجئين الفلسطينيين في لبنان" (الجامعة الأمريكية في بيروت ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، ٢٠١٦)، الصفحة ١٠ (باللغة الإنكليزية)؛ الرابطة الدولية لمساعدة المسنين والمنظمة الدولية للمعوقين، *Hidden Victims of the Syrian Crisis: Disabled, Injured and Older Refugees* (London and Lyon, Park Lane Press, 2014), p. 6.

(٢٩) Michael Ashley Stein and Janet E. Lord, "Enabling refugee and IDP law and policy: implications of the U.N. Disability Convention on the Rights of Persons with Disabilities", Faculty Publications (2011), pp. 408 and 431.

ثالثاً – المبادئ الأساسية للنَهج القائم على حقوق الإنسان في الإعاقة

٣٣ – يحمل دمج الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة إمكانات هائلة لبث روح جديدة في الحق في السكن اللائق للأشخاص ذوي الإعاقة. ولفهم الحق في السكن اللائق في هذا السياق، لا بدّ من التوقف عند خمسة مبادئ رئيسية لنموذج حقوق الإنسان للأشخاص ذوي الإعاقة[٣٠].

١ – الكرامة والاستقلالية وحرية الاختيار

٣٤ – "احترام كرامة الأشخاص المتأصلة واستقلالهم الذاتي بما في ذلك حرية تقرير خياراتهم بأنفسهم واستقلاليتهم" هو مبدأ من المبادئ التوجيهية المنصوص عليها في المادة ٣ (أ) من الاتفاقية التي تكتسي أهمية خاصة في تفسير الحق في السكن اللائق. ويشكل حرمان الأشخاص ذوي الإعاقة من اختيار محل السكن والأشخاص الذين يعيشون معهم اعتماداً سافراً على كرامتهم واستقلالهم الذاتي.

٣٥ – وليست حرية الاختيار للأشخاص ذوي الإعاقة مجرد حق مدني وسياسي في التحرر من الإيداع القسري في مؤسسات الرعاية. وتحدد المادة ١٩ من الاتفاقية الحق في حرية اختيار الأشخاص ذوي الإعاقة لمحل سكنهم والأشخاص الذين يعيشون معهم كحق إيجابي في الإدماج في المجتمع، مع إمكانية الحصول على مجموعة من خدمات المؤازرة في المنزل وفي محل الإقامة. ولا بد في هذا الإطار من قراءة المادة ١٩ مقرونةً بالمادة ٢٨ ومدعومة بها لعدم الاكتفاء بطلب الخدمات، بل أيضاً السكن اللائق الذي يسهُل الوصول إليه.

٢ – المساواة الفعليّة وعدم التمييز

٣٦ – تؤكد الاتفاقية على المفهوم الواسع والفعلي للحق في المساواة وعدم التمييز. ويشمل التمييز المحظور أي تفرقة أو استبعاد أو تقييد على أساس الإعاقة يكون غرضه أو أثره إضعاف أو إحباط الاعتراف بكافة حقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في السكن اللائق. وعلى هذا النحو، يشمل التمييز أي إخفاق في التصدي لعدم المساواة في الحصول على السكن اللائق، بما في ذلك الإخفاق في تأمين الخدمات، وعدم كفاية الحماية الاجتماعية، والنقص في السكن الميسور التكلفة.

٣٧ – ويلزم الحق في عدم التعرّض للتمييز الحكومات والجهات الفاعلة من القطاع الخاص باتخاذ تدابير إيجابية لتلبية احتياجات الأشخاص ذوي الإعاقة بطريقة معقولة، طالما أنها "لازمة ومناسبة"، ولا تفرض "عبئاً غير متناسب أو غير ضروري". ولا تقتصر الترتيبات التيسيرية المعقولة على التعديلات المادية للمساكن القائمة، بل تشمل التزاماً بتكييف تطبيق القوانين

(٣٠) اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، المواد ٣ و٩ و١٩ و٢٨.

والسياسات[٣١]. وتشكل الترتيبات التيسيرية المعقولة، بوصفها عنصراً من عناصر الحق في عدم التعرض للتمييز، التزاماً فورياً على الدول.

٣٨ - والمساواة وعدم التمييز عنصران أساسيان لإعمال الحق في السكن للأشخاص ذوي الإعاقة بموجب المادة ٢٨. وعلى الدول اتخاذ تدابير إيجابية بأقصى ما تتيحه الموارد المتوفرة لديها لمعالجة التشرد والحرمان من السكن المنهجيين، لما لهما من آثار كبيرة على الأشخاص ذوي الإعاقة، والسعي نحو الإعمال الكامل للحق في السكن اللائق لجميع الأشخاص ذوي الإعاقة. وتبيّن الاتفاقية بوضوح تام أن الحق في عدم التمييز ضد ذوي الإعاقة ليس مجرد حق سلبي، يتطلب من الحكومات والجهات الفاعلة الخاصة الامتناع عن الأعمال التي تقصي الأشخاص ذوي الإعاقة، بل هو أيضاً حق إيجابي، يفرض عليها أن تتخذ التدابير اللازمة لضمان التمتع بالحق في السكن. وقد أشارت أندريا برودريك إلى أن تقاطع المساواة مع الحقوق الاجتماعية والاقتصادية في اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة قد يشكل الحل للامساواة الهيكلية التي تواجهها هذه الفئة منذ زمن طويل، وغيرها من الفئات المهمشة الأخرى[٣٢].

٣ - إمكانية الوصول

٣٩ - تشكل المادة ٩ من الاتفاقية، التي تركز على التزام الدول بتحديد العقبات والمعوقات أمام إمكانية الوصول وإزالتها، حكماً فريداً آخر من أحكام هذا الصك، ذا أهمية خاصة للسكن. وقد أكدت اللجنة المعنية بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في تعليقها العام رقم ٢ (٢٠١٤) بشأن إمكانية الوصول، أن إمكانية الوصول شرط مسبق لتمكن الأشخاص ذوي الإعاقة من العيش باستقلالية، والمشاركة الكاملة في المجتمع[٣٣].

٤٠ - وعلى الدول، بموجب المادة ٩، كفالة أن تراعي الكيانات الخاصة التي تؤمن أو تقدّم مرافق وخدمات لعامة الجمهور، جميع جوانب إمكانية وصول الأشخاص ذوي الإعاقة إليها. وتتناول المادة مجموعة واسعة من المسائل المتعلقة بإمكانية الوصول التي تشمل "البيئة المادية المحيطة ووسائل النقل والمعلومات والاتصالات والخدمات"[٣٤] والتزامات لكفالة إمكانية الوصول المادي، من خلال المنحدرات والأبواب التي يسهل الوصول إليها، وإمكانية الوصول إلى النوافذ

(٣١) انظر، على سبيل المثال، البلاغ رقم ٢٠١١/٣، *هـ. م. ضد السويد*، آراء اعتمدت في ١٩ نيسان/أبريل ٢٠١٢.

(٣٢) Andrea Broderick, "Harmonisation and cross-fertilisation of socio-economic rights in the human rights treaty bodies: disability and the reasonableness review case study", *Laws (Special Issue Disability Human Rights Law)*, vol. 5, No. 4 (2016), p. 14.

(٣٣) اللجنة المعنية بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، التعليق العام رقم ٢ (٢٠١٤) بشأن إمكانية الوصول، الفقرتان ١٣ و١٤.

(٣٤) المرجع نفسه، الفقرة ١٣.

والحمامات والمطابخ؛ وإزالة الحواجز أمام النفاذ إلى الاتصالات، التي يواجهها الأشخاص ذوو الإعاقة عند التقدم بطلب للحصول على السكن أو الإقامة فيه؛ وكفالة الحصول على العمل والخدمات والوصول إلى الأماكن العامة. وباختصار، كفالة سهولة الوصول إلى جميع جوانب البيئة السكنية. وقد لاحظت المقررة الخاصة مراراً في حوارها مع المسؤولين الحكوميين في إطار هذه المادة، أن على الدول أيضاً أن تزيل الحواجز الاقتصادية والاجتماعية عن طريق تأمين المساعدات أو إعانات السكن الكافية لتغطية تكلفة السكن اللائق والخدمات الأخرى.

٤١ - وينبغي قراءة المادة ٩ مقرونةً بالالتزام بالتوصل تدريجياً إلى إعمال الحق في السكن اللائق بموجب المادة ٢٨. وقد لاحظ جيرارد كوِنّ، أن العديد من هذه الالتزامات يتطلب موارد وتغييراً كبيراً في المناهج، وجميعها مرتبط بالالتزام بالتوصل تدريجياً إلى إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كما ورد في المادة ٤-٢[٣٥]. ويمكن النظر إلى التزامات الدول بموجب المادة ٩ بوصفها عناصر لشرط التنفيذ الفوري للاستراتيجيات القائمة على الحقوق من أجل إعمال الحق في السكن. ويجب أن تنشئ استراتيجيات الإسكان وخططه، الرامية إلى تحقيق إمكانية الوصول، أطراً زمنية محددة، وأن تخصص موارد كافية، وأن تحدد واجبات السلطات العامة، بما في ذلك السلطات الإقليمية والمحلية، والجهات الفاعلة الخاصة، وأن تكفل المشاركة والتشاور مع الأشخاص المتأثرين بها[٣٦]. ومن الواجبات الفورية للدول أن تضمن إنشاء جميع المساكن الجديدة وفقاً لشروط التصميم الخالي من الحواجز. وعلى الدول أيضاً أن تعتمد في أسرع وقت ممكن، تشريعات وخططاً لضمان إزالة الحواجز الموجودة في المساكن[٣٧].

٤- المشاركة وإمكانية اللجوء إلى القضاء

٤٢ - المشاركة شرطٌ أساسي لإعمال الحق في السكن للأشخاص ذوي الإعاقة. وورد في المادة ٤ (٣) من الاتفاقية أن على الدول أن تتشاور تشاوراً وثيقاً مع الأشخاص ذوي الإعاقة من خلال المنظمات التي تمثلهم، في تنفيذ التشريعات والسياسات الرامية إلى تنفيذ هذه الاتفاقية، وفي عمليات صنع القرار الأخرى بشأن المسائل التي تتعلق بالأشخاص ذوي الإعاقة، وإشراكهم فعلياً في ذلك. وكما ذكرت المقررة الخاصة المعنية بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، تعزز المشاركة تمكين هؤلاء الأشخاص وتكسبهم القدرة على ممارسة الخيار باستقلالية، وتعزز شعورهم بالملكية وعزة

(٣٥) Gerard Quinn, "The interaction of non-discrimination with article 9: added reasonment", unpublished paper, September 2010, cited by Janet Lord in a presentation given in 2010 for the general day of discussion on accessibility of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities.

(٣٦) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٤، الفقرة ١٢؛ اللجنة المعنية بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، التعليق العام رقم ٢، الفقرة ٢٤.

(٣٧) اللجنة المعنية بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، التعليق العام رقم ٢، الفقرة ١٤.

النفس، وتمكنهم من اتخاذ قرارات أفضل، لأنهم أولى من يستطيع تحديد احتياجاتهم [٣٨]. بيد أن المشاركة الفعالة يجب أن ترتكز إلى حقوق الإنسان والمساءلة الهادفة. وعلى جميع الدول، بموجب المادة ٣٣ من الاتفاقية، إنشاء مؤسسات مستقلة لرصد تنفيذها، بما في ذلك الحق في السكن، لضمان مساهمة ذوي الإعاقة والمنظمات التي تمثلهم في عملية الرصد ومشاركتهم فيها.

٤٣- وبموجب المادة ١٣ من الاتفاقية، ينبغي إتاحة سُبُل فعالة للأشخاص ذوي الإعاقة للجوء إلى القضاء بالتساوي مع الآخرين، في جميع مراحل الإجراءات القانونية. وعلى الدول أن تكفل إمكانية اللجوء إلى القضاء للمطالب المتعلقة بالحق في السكن اللائق للأشخاص ذوي الإعاقة، وإنشاء آليات لتقديم الشكاوى والمساءلة، وأن تضمن للمحاكم الأذون والموارد الكافية للنظر في المطالبات المتعلقة بالحق في السكن اللائق للأشخاص ذوي الإعاقة والفصل فيها. وللمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان دورٌ هام أيضاً في تيسير المشاركة والرصد الفعال من خلال توفير آليات المساءلة المستقلة، وتيسير اللجوء إلى القضاء عن طريق إجراءات الشكاوى أو من خلال دعم الدعاوى النظامية أمام المحاكم أو الهيئات القضائية أو رفعها.

٥ - الالتزام باعتماد تدابير معقولة لإعمال الحق في السكن اللائق إلى أقصى حدود الموارد المتاحة

٤٤ - تتفق المادة ٢ (١) من الاتفاقية مع العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في حكمه الذي ينص على أن كل دولة طرف تتعهد باتخاذ تدابير بأقصى ما تتيحه الموارد المتوفرة لديها، لضمان التمتع الكامل التدريجي بالحقوق المنصوص عليها في هذه الصكوك. وقد أُدرج معيار المعقولية في البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد. وحددت المحاكم، والهيئات المنشأة بموجب معاهدات، والمعلقون معياراً للمعقولية في تقييم مدى التزام التدابير الإيجابية التي اتخذتها الدول بشروط القانون الدولي لحقوق الإنسان[٣٩].

٤٥ - ووضعت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بعض المؤشرات على ما إذا كانت الدولة قد استوفت معيار المعقولية، بما في ذلك:

(أ) إلى أي مدى كانت التدابير المتَّخذة مدروسة وملموسة وهادفة إلى إعمال الحق؛

(ب) هل يتفق تخصيص الموارد مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان؛

(٣٨) A/HRC/31/62، الفقرات ٢٨-٣١.

(٣٩) انظر Malcom Langford and others, eds., *The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Commentary* (Pretoria, South Africa, Pretoria University Law Press, 2016).

(ج) هل اتُّخذت التدابير ضمن إطار زمني معقول؛

(د) هل عولج الوضع الهش للمحرومين والمهمشين من الأفراد أو المجموعات؛

(هـ) هل أعطت السياسات الأولوية للحالات الحرجة أو حالات الخطر؛

(و) هل تتسم عملية صنع القرار بالشفافية والمشاركة[٤٠].

٤٦ - ومعيار المعقولية في تقييم امتثال الدول للالتزام باتخاذ تدابير لإعمال الحق في السكن اللائق للأشخاص ذوي الإعاقة يسير بالتوازي مع معيار المعقولية المماثل المطبق في سياق تلبية الاحتياجات الفردية لذوي الإعاقة. ويعتمد الأول على معيار الموارد القصوى المتاحة لتقييم التدابير البرنامجية الرامية إلى معالجة الاحتياجات الهيكلية للأشخاص ذوي الإعاقة، بينما يعتمد الثاني على معيار العبء غير الضروري أو غير المتناسب في ما يتعلق بالتدابير المحددة المطلوبة في الحالات الفردية. وفي الكثير من الحالات، لا يمكن التمييز بوضوح بين الاحتياجات الفردية والاحتياجات المشتركة مع جهات أخرى في التدابير الإيجابية التي تتخذها الحكومات لضمان الحصول على مساكن يسهل الوصول إليها. وقد أشارت جانيت إ. لورد وريبيكا براون إلى أن الالتزام بتلبية الاحتياجات الفريدة للأشخاص ذوي الإعاقة بشكل معقول يندمج مع الالتزام الوارد في [العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية] وفي أحكام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المنصوص عليها في [اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة]، باستخدام أقصى ما تتيحه الموارد المتوفرة لديها لإعمال الحقوق الموضوعية ذات الصلة[٤١].

٤٧ - وترى المقررة الخاصة ضرورة تنفيذ الالتزامات الإيجابية للدول ببُعديها، على أساس معيار سليم للمعقولية. ويعني ذلك اتخاذ تدابير معقولة لتلبية الحاجة إلى السكن الملائم الذي يسهل وصول الأشخاص ذوي الإعاقة إليه من خلال تنفيذ البرامج اللازمة واستخدام مخصصات الميزانية، وفي الوقت نفسه الوفاء بالالتزام الفوري بتلبية الاحتياجات الفردية. وفي السياقين، ينبغي النظر إلى شرط التدابير المعقولة باعتباره معياراً صارماً يتعين استيفاؤه، وليس ذريعة للتقاعس عن العمل[٤٢].

---

(٤٠) انظر بيان اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، statement on an evaluation of the obligation to take steps to the "maximum of available resources" under an optional protocol to the Covenant, E/C.12/2007/1.

(٤١) Janet E. Lord and Rebecca Brown, "The role of reasonable accommodation in securing substantive equality for persons with disabilities: the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities", in *Critical Perspectives on Human Rights and Disability Law*, Marcia H. Rioux, Lee Ann Basser and Melinda Jones, eds., (Brill Publishers, 2011), p. 279.

(٤٢) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٣ (١٩٩٠) بشأن طبيعة التزامات الدول الأطراف، الفقرات ٩-١١.

٤٨ - وتؤكد المقررة الخاصة أيضاً أن الترتيبات التيسيرية المعقولة في مجال الإسكان ترتبط في كثير من الأحيان بأنماط تمييزية هيكلية، واختلالات في السلطة تفضي إلى مجتمع يلبي تصميمه احتياجات البعض ويهمل احتياجات الآخرين[٤٣]. وحذّرت المحكمة العليا في كندا من أن المطالبة بالترتيبات التيسيرية المعقولة لا ينبغي أن تشكل غطاءً يحول دون كشف التمييز الهيكلي، أو أن تُبقي على الاختلالات في السلطة التي أدت إلى إهمال احتياجات المجموعات المهمشة أو تطلعاتها عند تصميم السياسات[٤٤]. والسؤال الذي ينبغي أن يُطرح، في كل حالة من الحالات الفردية، ليس فقط عما يطلبه المعوّق لضمان المساواة، بل أيضاً عن سبب وجود حاجة في نظام الإسكان، في المقام الأول، إلى تكييفات فردية. فطلبات تعديل المباني أو سياسات الإسكان لم تنشأ إلا لأن هذه المطالب لم تراعَ بالشكل الملائم في مرحلة تصميم المباني أو السياسات. وينبغي تمكين الأشخاص ذوي الإعاقة للاعتراض على نظم الإسكان، والتخطيط والتقسيم إلى مناطق، والحماية الاجتماعية، والنظم القضائية التي لا تلبي احتياجاتهم، فتحرمهم من الحصول على السكن اللائق.

رابعاً - العناصر الرئيسية للسكن اللائق

٤٩ - حددت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في تعليقها العام رقم ٤ (١٩٩١)، العوامل الرئيسية التي ينبغي النظر فيها عند تصنيف المسكن لائقاً. وفيما يلي استعراض لهذه العوامل من الأوجه التي تنطبق على الأشخاص ذوي الإعاقة.

١ - أمن الحيازة

٥٠ - أمن الحيازة أساس للحق في السكن. فرص الأشخاص ذوي الإعاقة في التمتع بأمن الحيازة منتقصة، وكثيراً ما يواجهون أشد العواقب في حالات النزوح والإخلاء القسري. فخسارتهم لا تقتصر على المنزل الفعلي بل تطال شبكة الدعم والمعارف، التي لا يستطيعون الاستمرار بدونها.

٥١ - وفي تفسير التزامات مؤسسات الإسكان العامة والخاصة بأمن الحيازة وتطبيقها، لا بد من العودة إلى الالتزام الرئيسي بضمان حق الأشخاص ذوي الإعاقة في العيش في مسكن لائق وآمن ضمن المجتمع المحلي، وتسهيل حصولهم على الخدمات والدعم. وينبغي أن تضمن الدول الحماية القانونية من الإخلاء القسري في جميع أشكال أمن الحيازة، من التملك مروراً باتفاقات

(٤٣) Shelagh Day and Gwen Brodsky, "The duty to accommodate: who will benefit?", *Canadian Bar Review*, vol. 75 (1996).

(٤٤) المرجع نفسه.

الإيجار الرسمية، وصولاً إلى معالجة المستوطنات العشوائية[٤٥]. ولا ينبغي السماح بأي عملية إخلاء قد تؤدي إلى فقدان المسكن أو أشكال الدعم الضرورية للأشخاص ذوي الإعاقة[٤٦]. وفي حال لم يكن من مفر من الانتقال، أو اتفقت عليه الأطراف المعنية، لا بد من تأمين سكن بديل يستوفي جميع شروط الإقامة للأشخاص ذوي الإعاقة ويؤمن حصولهم على الدعم المجتمعي[٤٧]. ويجب ألا يُطلب من الأشخاص ذوي الإعاقة الانتقال خارج وسط المدينة، حيث تتوفر الخدمات وفرص المشاركة في الشبكات الاجتماعية والعمل، إلى مناطق نائية تندر فيها فرص المشاركة الهادفة في الحياة الاجتماعية، فينتهي بهم الأمر في عزلة[٤٨].

٢- تيسّر التكلفة

٥٢ - عدم القدرة على تحمّل تكلفة السكن اللائق هو في كثير من الأحيان أكبر العقبات التي يواجهُها الأشخاص ذوو الإعاقة في إعمال حقهم بالسكن. فهؤلاء هم أكثر عرضة من غيرهم للعيش في فقر، ويتحمّلون تكلفة السكن والمعدات والرعاية الصحية. وينخفض دخل الأسرة عندما يُفرض على أحد أفرادها تقديم الدعم. وفي ظل عدم كفاية المساعدة المالية و/أو الإعانات السكنيّة، يستحيل على الأشخاص ذوي الإعاقة الحصول على السكن اللائق ويزيد ويتفاقم خطر التشرد.

٥٣ - والحكومات ملزمة بإزالة الحواجز المالية والقانونية، إضافة إلى الحواجز المادية، التي تعوق حصول الأشخاص ذوي الإعاقة على سكن لائق. وعليها أن تكفل تيسّر تكلفة الإيجارات والمرافق العامة والخدمات الأساسية الأخرى، بتقديم المساعدة المالية اللازمة، من خلال إعانات الإيجار مثلاً، والتصدي للعقبات المتصلة بعقود الإيجار والحصول على القروض[٤٩].

٣- توفر الخدمات

٥٤ - توفّر الخدمات ضروري لتيسير العيش باستقلالية وحرية اختيار مكان وكيفية العيش في المجتمع. والحصول على المياه وخدمات الصرف الصحي من الأولويات في حالة العديد من

---

(٤٥) المبادئ التوجيهية المتعلقة بأمن الحيازة لفقراء الحضر، انظر A/HRC/25/54.

(٤٦) البلاغ رقم ٢٠١٥/٥، *بن دجازيا وبليلي ضد إسبانيا*، آراء اعتمدت في ٢٠ حزيران/يونيو ٢٠١٧، الفقرة ١٦-٥؛ اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٧ (١٩٩٧) بشأن الحق في السكن الملائم، الفقرة ١٦؛ المبادئ الأساسية والخطوط التوجيهية المتعلقة بعمليات الإخلاء والترحيل بدافع التنمية، A/HRC/4/18، المرفق الأول، الفقرات ٥٤-٥٦.

(٤٧) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٧، الفقرة ١٦؛ المبادئ الأساسية والخطوط التوجيهية المتعلقة بعمليات الإخلاء والترحيل بدافع التنمية، A/HRC/4/18، المرفق الأول، الفقرتان ٣٢ و٣٣.

(٤٨) المبادئ التوجيهية المتعلقة بأمن الحيازة لفقراء الحضر، A/HRC/25/54، الفقرة ٢٩.

(٤٩) A/71/314، الفقرة ١٣.

الأشخاص ذوي الإعاقة[٥٠]. وبالإضافة إلى الخدمات الأساسية المحددة في التعليق العام رقم ٤، على الدول أن تكفل حصول الأشخاص ذوي الإعاقة على مجموعة متنوّعة من الخدمات اللازمة للعيش باستقلالية، على النحو المنصوص عليه في المادة ١٩ من الاتفاقية، بما في ذلك خدمات الدعم في المنزل والمسكن والمجتمع[٥١]. وينبغي أن تكون الخدمات من اختيار الأشخاص ذوي الإعاقة، ولا ترتبط بأمن الحيازة أو الإقامة.

٤ - الصلاحية للسكن

٥٥ - تختلف معايير الصلاحية للسكن اختلافاً كبيراً باختلاف العاهات، ولا بد أن تستوفي البُعدين المادي والاجتماعي للسكن. وقد يصعب على الأشخاص ذوي الإعاقة بناء منازل صالحة للسكن في مستوطنات عشوائية، ويواجهون تحديات في الصيانة والتصليح. وللحماية من العنف أو سوء المعاملة أهميّة حاسمة في تأمين صلاحية السكن للأشخاص ذوي الإعاقة. وقد يستدعي ذلك إجراء تعديلات مادية، مثل عزل الصوت، في الشقق للأشخاص المصابين بالتوحد.

٥ - مكان الإقامة

٥٦ - للأشخاص ذوي الإعاقة في الكثير من الأحيان احتياجات خاصة يجب أن يستوفيها مكان السكن لتسهيل الوصول إلى العمل، واستخدام وسائل النقل الميسرة، والحصول على خدمات الدعم، والوصول إلى مرافق الرعاية الصحية. ولأنماط نزوح المجتمعات المنخفضة الدخل إلى ضواحي المدن أثر على الأشخاص ذوي الإعاقة قد لا يطال غيرهم من سائر أفراد المجتمع. ويتعارض النزوح والعزل مع الحق في السكن وغيره من حقوق الإنسان للأشخاص ذوي الإعاقة.

٦ - السكن اللائق من الناحية الثقافية

٥٧ - الهوية الثقافية للأشخاص ذوي الإعاقة وقدرتهم على التعبير من الشروط اللازمة لتحقيق الذات والاندماج في المجتمعات المحلية. ولا بد من فهم جميع عناصر السكن اللائق في سياق الحق في السكن اللائق من الناحية الثقافية. وينبغي مثلاً أن تُحترم جميع الهويات الثقافية في المساكن الميسّرة التي شيدت على أساس تصميم خال من الحواجز "للجميع".

٥٨ - والدول ملزمة بتوفير سكن يتيح للأشخاص ذوي الإعاقة التعبير عن هويتهم الثقافية والمشاركة الهادفة في تطوير ثقافة مجتمعاتهم.

---

(٥٠) اليونيسف، "Good practices in the provision of accessible and inclusive WASH services — UNICEF country offices" (2015).

(٥١) A/HRC/28/37، الفقرة ٣٢.

خامساً – المطالبة بالحق في السكن للأشخاص ذوي الإعاقة

٥٩ – لم تختبر في المحاكم بعد الإمكانيات الكبيرة لنموذج الإعاقة وحقوق الإنسان لإعمال الحق في السكن. فالمحاكم وهيئات حقوق الإنسان أحجمت عن التطرق إلى الالتزام الإيجابي للدول بالتصدي للانتهاكات المنهجية لحق الأشخاص ذوي الإعاقة في السكن اللائق.

٦٠ – ولم يرد اتهام بانتهاك المادة ٢٨ سوى في بلاغ واحد نُظر فيه في إطار البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة. ففي قضية هـ. م. ضد السويد، رفضت البلدية منح استثناء لخطة إنمائية لتمكين المدعية من بناء حوض للعلاج بالماء لازم لحالتها الصحية. وإذ وجدت أن رفض توفير الترتيبات التيسيرية المعقولة ينتهك حق المدعية في عدم التعرض للتمييز، فضلاً عن حقوقها بموجب المادة ١٩، رفضت اللجنة اتخاذ قرار عما إذا كان في هذا الحرمان انتهاك للمادة ٢٨[٥٢]. والجدير بالملاحظة أنّ اللجنة وسّعت نطاق الانتصاف ليتجاوز الظروف الفردية للمدعية، وأوصت بأن تضمن الدولة الطرف "اتساق تشريعاتها وسُبل تطبيقها في المحاكم المحلية مع التزامات الدولة الطرف بموجب الاتفاقية[٥٣]." وهذا مثال على قضايا الترتيبات التيسيرية المعقولة وكيف يمكن أن تؤدي إلى سُبل انتصاف فردية ومنهجيّة و/أو تشريعية.

٦١ – وبموجب إجراءات التحقيق، عالجت اللجنة هواجس انتهاكات الحق في السكن اللائق أثارها أشخاص من ذوي الإعاقة في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية، والجهات التي كانت سابقاً مكلفة بولايات في إطار الإجراءات الخاصة عقب البعثة التي قامت بها. ووثّقت اللجنة الآثار البالغة الضرر والعقابية الناجمة عن التدابير التقشفية، بما في ذلك إزالة إعانة الغرفة الزائدة عن الحاجة وتخفيض استحقاقات السكن لمستأجري المساكن الاجتماعية الذين هم في سن العمل[٥٤]. وفي اسكتلندا، طال الإصلاح ٠٠٠ ٨٢ أسرة معيشية، ٨٠ في المائة منها تضم بالغين من ذوي الإعاقة. وخلصت اللجنة إلى أن هذه التدابير تؤدي إلى "انتهاكات جسيمة أو منهجية" لحقوق مستأجري المساكن الاجتماعية المعوّقين، بما في ذلك الحق في الترتيبات التيسيرية المعقولة وعدم التمييز، وفي العيش باستقلالية والإندماج في المجتمع، وفي مستوى معيشي لائق، بما في ذلك السكن اللائق، والحماية الاجتماعية وفرص العمل[٥٥].

(٥٢) انظر، على سبيل المثال، البلاغ رقم ٢٠١١/٣، *هـ. م. ضد السويد*.

(٥٣) المرجع نفسه، الفقرة ٩.

(٥٤) A/HRC/25/54/Add.2، الفقرات ٤٦–٥١.

(٥٥) CRPD/C/15/R.2/Rev.1، الفقرة ١١٣.

٦٢ - وكانت أكثر سُبل الانتصاف موضوعية المتعلقة بالحق في السكن اللائق للأشخاص ذوي الإعاقة نتيجة قضايا إلغاء الرعاية المؤسسية وعمليات الإخلاء القسري. وفي قرار المحكمة العليا للولايات المتحدة الأمريكية في أولمستيد ضد ل. س.[٥٦]، أقرت المحكمة بأن الدول ملزمة، بموجب القانون المتعلق بالأمريكيين ذوي الإعاقة، باتخاذ التدابير المعقولة لضمان قدرة ذوي الإعاقة النفسية الاجتماعية على العيش خارج المؤسسات في بيئة تقل فيها المعوقات، وبقائمة انتظار للحصول على الخدمات تتقدّم بوتيرة "معقولة". وقدّمت الحكومة الاتحادية، عن طريق وزارة الإسكان والتنمية الحضرية، المبادئ التوجيهية والدعم إلى الولايات من أجل تشجيع تنفيذ القرار. وفي قضية أخرى بموجب هذا القانون، أوجبت محكمة الاستئناف على أحد المالكين التحلي بالمرونة في مؤهلات العمل والدخل لاستئجار المساكن، مع الاعتراف بأثرها على إقصاء الأشخاص ذوي الإعاقة[٥٧].

٦٣ - ووجدت اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب في قضية بوروهيت ومور ضد جمهورية غامبيا، حالة إيداع قصري في المؤسسات الإصلاحية من دون محاكمة وفق الأصول القانونية. وما رأته اللجنة لم يقتصر على أن التشريع بذاته يشكّل انتهاكاً لأحكام الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، بل أحاطت علماً أيضاً بالالتزام بالإعمال التدريجي للحق في الصحة عن طريق التصدي لانتهاكات الحقوق الاجتماعية-الاقتصادية. وذكرت اللجنة أن الفقر في جميع أنحاء أفريقيا يحول دون تمكّن الأشخاص "من توفير ما يلزم من وسائل الراحة، والبنى الأساسية والموارد التي تيسّر التمتع الكامل بالحق في الصحة"، واعتبرت أن الحق في الصحة يستدعي التزام الدول الأطراف في الميثاق الأفريقي "باتخاذ خطوات ملموسة وهادفة، بالاستفادة على أكمل وجه من الموارد المتاحة لها، لضمان إعمال الحق في الصحة بشكل كامل في جميع جوانبه من دون تمييز أياً كان نوعه"[٥٨].

٦٤ - وكان لمحاكم جنوب أفريقيا في عدد من القضايا دور رائد في ربط امتثال عمليات الإخلاء لمبادئ "العدل والإنصاف"، كي لا تؤدي إلى تشريد الأشخاص، ولا سيما ذوي الإعاقة[٥٩].

---

(٥٦) *Olmstead v. L.C.*, 527 U.S. 581 (1999).

(٥٧) انظر *Giebeler v. M & B Associates*, 343 F.3d 1143 (9th Cir. 2003).

(٥٨) *بوروهيت ومور ضد غامبيا*، اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، البلاغ رقم ٢٠٠١/٢٤١ (٢٠٠٣)، الفقرة ٨٤.

(٥٩) انظر *Pitje v. Shibambo and Others* (case No. CCT144/15) [2016] ZACC 5; 2016 (4) BCLR 460 (CC). وهو متاح على الرابط التالي: http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2016/5.html؛ Arendse v. Arendse and Others (case No. 12659/2009) [2012] ZAWCHC 156; [2012] 4 All SA 305 (WCC). وهو متاح على الرابط التالي: http://www.saflii.org/za/cases/ZAWCHC/2012/156.html.

٦٥ - وفي الهند، طبقت المحكمة العليا في بومباي قانون الأشخاص ذوي الإعاقة (تكافؤ الفرص وحماية الحقوق والمشاركة الكاملة) للمطالبة بزيادة المخصصات من الأراضي (المساكن) للأشخاص ذوي الإعاقة[٦٠]. وبالمثل، أقرت المحكمة العليا في الأرجنتين، في قضية تتعلق بأم مشردة وابنها المعوّق، بضرورة وجود حد أدنى من ضمانات الحصول على مسكن لمن يعيشون في أوضاع هشة بسبب الإعاقة، وقضت بتوفير مأوى فوراً[٦١].

٦٦- وقضت المحكمة العليا في نيبال في قرار اتخذته في عام ٢٠٠٨، بالإفراج عن جميع الأشخاص المسجونين بسبب الإعاقة النفسية-الاجتماعية، صوناً للحق في المساواة والصحة والعيش الكريم. وطلبت المحكمة إلى الحكومة سن قانون لحماية حقوق الأشخاص الذين يعانون من إعاقة نفسية اجتماعية، واتخاذ الترتيبات لتأمين الخدمات الصحية وغيرها من التدابير اللازمة[٦٢]. وواصلت المنظمات المحلية والدولية الضغط على الحكومة لتنفيذ أمر المحكمة بما يتوافق مع اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة. وأمرت المحكمة، في قرار اتخذته في عام ٢٠١٢، الحكومة بتقديم مرتب شهري وبناء مآوٍ وتعيين عامل في الرعاية الاجتماعية في كل مقاطعة[٦٣].

٦٧- ولا بد من تأمين سُبل فعالة للانتصاف، حيثما أمكن، من انتهاكات الحق في السكن اللائق، عن طريق تفسير وتطبيق القانون المحلي بما يضمن حق الأشخاص ذوي الإعاقة في السكن بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان[٦٤]. وشددت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أنه "ينبغي أن تفسر الضمانات المتعلقة بالمساواة وعدم التمييز، إلى أقصى حد ممكن، بطرق تيسر توفير حماية تامة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[٦٥]." ولكن لسوء الحظ، حتى في البلدان الأكثر ثراءً التي تملك ما يكفي من الموارد لحفظ الحق في السكن للأشخاص ذوي الإعاقة، عجزت المحاكم عن تفسير ضمانات حقوق الإنسان المحلية المتعلقة بالمساواة بما يتوافق مع اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، ورفضت تطبيق الضمانات

(٦٠) انظر *India Centre for Human Rights and Law and Ors v. State of Maharashtra and Ors. and Bapu Trust for Research on Mind and Discourse*, 905-pil-44-09 (2009).

(٦١) انظر Supreme Court of Argentina, *Q.C., S.Y. c/ GCBA s/* amparo (Q.C., S.Y. v. Government of the City of Buenos Aires, petition for *amparo*), 24 April 2012. انظر Public Defence Service of Buenos Aires, "Economic, social and cultural rights in the city of Buenos Aires", October 2015, pp. 64-67.

(٦٢) انظر *Sudharshan Subedi on behalf of the Nepal Disabled Human Rights Centre (DHRC) et al v. Council of Ministers*, 2063 B.S., writ No. 129, order date 16 October 2008.

(٦٣) انظر Supreme Court of Nepal, Order No. 068-WO-0188, 14 August 2012. وهو متاح على الرابط التالي: http://dhrcnepal.org.np/wp-content/uploads/2016/09/Supreme-Court-Verdict-English.pdf.

(٦٤) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٩ (١٩٩٨) بشأن تطبيق العهد على المستوى الوطني، الفقرة ٣.

(٦٥) المرجع نفسه، الفقرة ١٥.

لمساءلة الحكومات عن الإخفاق في معالجة ظاهرة التشرد المتفشية والسكن غير اللائق في أوساط هذه الفئة من السكان[٦٦].

سادساً – تشريعات وسياسات واستراتيجيات لسكن الأشخاص ذوي الإعاقة

٦٨ – تتفاوت مستويات حماية حقوق الإنسان في سكن الأشخاص ذوي الإعاقة كثيراً بين الدول. ويتزايد عدد البلدان التي تُدرج صراحةً الحق في السكن في دساتيرها أو في تشريعات حقوق الإنسان، كما يورد عدد كبير الإعاقة بين أسباب التمييز المحظورة. ويعتمد بعض البلدان على الضمانات العامة للمساواة وعدم التمييز، التي تشمل الأشخاص ذوي الإعاقة. وفي بلدان أخرى، تصاغ قوانين عدم التمييز على أساس الإعاقة في سياق قطاعات محددة، مثل التشغيل، ولكنها لا تشمل مبدأ عدم التمييز وواجب توفير الترتيبات التيسيرية المعقولة في السكن[٦٧].

٦٩ – وقليلة هي الدول التي وضعت استراتيجيات قائمة على الحقوق لمعالجة ظروف سكن الأشخاص ذوي الإعاقة ضمن ولاياتها، وأقل هي الدول التي اعتمدت نهجاً شاملاً ومنظماً. ولا يزال العديد من الدول يعتمد على المؤسسات الخيرية ويعمل بنموذج خيري لم يعد يصلح لمعالجة قضايا الإعاقة. وحيث وضعت استراتيجيات وبرامج للسكن ترتكز على نهج الحقوق، كثيراً ما لم تترافق مع تخصيص الأموال أو التنفيذ الفعلي[٦٨]. وفي حالات أخرى، قد تشمل السياسات تقديم الدعم لذوي العاهات الجسدية في السكن، وليس ذوي الإعاقة النفسية الاجتماعية والذهنية.

٧٠ – وتفيد المعلومات التي قدمتها الدول إلى المقررة الخاصة لأغراض إعداد هذا التقرير بأن تقدماً يحدث على هذا الصعيد. وتفيد المكسيك أنّ القانون الاتحادي لإدماج الأشخاص ذوي الإعاقة لعام ٢٠١١ ولائحته لعام ٢٠١٢ ينصان صراحة على الحق في السكن الكريم (المادة ١٨). وينص القانون أيضاً على حق الجميع في الحصول على الخدمات والسكن (المادة ١٦)،

(٦٦) على سبيل المثال، *Tanudjaja v. Canada (Attorney General)*, 2014 ONCA 852, para. 33؛ *Hotak v London Borough of Southwark*, [2015] UKSC 30, para. 91.

(٦٧) انظر Denmark, Act on the prohibition of discrimination on the labour market, No. 1349 of 2008؛ مجلس الاتحاد الأوروبي، التوجيه 2000/78/EC المؤرخ ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠ بشأن وضع إطار عام لتحقيق المساواة في المعاملة في التشغيل والمهنة؛ شيلي، قانون رقم ٢٠-٦٠٩ لعام ٢٠١٢ يحدد تدابير مكافحة التمييز.

(٦٨) انظر الورقتين المقدمتين من منظمتي Inclusion Ireland وProfound Ireland لأغراض إعداد هذا التقرير.

وتكمله مبادرات وبرامج تقدم إعانات وخطوط ائتمان لإجراء التعديلات اللازمة في المنازل لتحسين الأحوال المعيشية للأشخاص ذوي الإعاقة[٦٩].

٧١ - ويحظر دستور كينيا لعام ٢٠١٠ التمييز على أساس الإعاقة، ويؤكد الحق في الوصول المعقول إلى جميع الأماكن، بما في ذلك البيئة المبنية والمساكن، وينص على الحق في الحصول على سكن ميسور ولائق. وتنصّ السياسة الوطنية بشأن الإعاقة في كينيا، على ملكية الأرض والمسكن والمقتنيات كحق أساسي من حقوق الإنسان للأشخاص ذوي الإعاقة، لازمٌ للأمن والاعتماد على الذات وكسب الرزق. ويقصد من هذه السياسة تذليل حواجز، كارتفاع التكاليف والتحيّز الاجتماعي، تمنع الأشخاص ذوي الإعاقة من شراء أو وراثة أو امتلاك الأراضي والمساكن والمقتنيات. وفي جميع المشاريع السكانية، يشترط تخصيص ما لا يقل عن ٥ في المائة من المنازل الميسّرة للمعوقين، واعتماد معايير في التصميم تسهّل الوصول إليها. ويرجي تعميم خدمات التمويل الشامل والائتمان للأشخاص ذوي الإعاقة.

٧٢ - وأنشئ في إطار قانون المجلس الوطني للأشخاص ذوي الإعاقة لعام ٢٠٠٤ في ناميبيا، مجلس يعمل على رصد تنفيذ السياسة الوطنية للإعاقة، وضمان حصول المعوقين على ما يكفي من البدلات والمعاشات التقاعدية، وتطوير المساكن الميسّرة وتأمينها من خلال البرامج العامة[٧٠].

٧٣ - وأنشئت بموجب قانون الأشخاص ذوي الإعاقة (٢٠١٢) في زامبيا، وكالة مسؤولة عن تنسيق المشاورات مع المنظمات المعنية بشؤون الأشخاص ذوي الإعاقة، ومؤسسات الدولة وغيرها من الجهات الفاعلة في المجتمع المدني لإدماج منظور الإعاقة في السياسات والخطط ومجالات صنع القرار الوطنية، يمكنها أن تمثّل الأشخاص ذوي الإعاقة في الإجراءات القضائية المتعلقة بحقوقهم أو تقدم لهم المساعدة القانونية اللازمة في هذه الإجراءات (المادة ٢٠ (٢) (هـ)).

٧٤ - وأفادت فنلندا بأن الإطار الذي وضعته للنهوض بالحق في السكن للأشخاص ذوي الإعاقة يشمل الحماية الدستورية للحق في السكن؛ وتوفير السكن الداعم والدعم على صعيد المجتمع المحلي مع الالتزام بحرية الاختيار في استخدام أشكال الدعم والخدمات؛ وتمويل بناء المساكن وترميمها لتصبح ميسّرة ومناسبة؛ وخطط العمل الوطنية بشأن التشرد؛ ومجموعة من آليات الرقابة، تشمل مجلساً استشارياً لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة من أجل الإشراف على

(٦٩) انظر الورقة المقدمة من المكسيك لأغراض إعداد هذا التقرير.

(٧٠) انظر الورقة المقدمة من ناميبيا لأغراض إعداد هذا التقرير، والرابط التالي: https:// dredf.org/legal-advocacy/international-disability-rights/international-laws/namibia-national-disability-council-act/.

الجهود المنسقة[٧١]. وأفادت فنلندا أنها تعتبر المقيمين حالياً في مؤسسات من المشردين. وقد حددت عام ٢٠٢٠ موعداً نهائياً لإغلاق جميع المؤسسات، مشددة على الحق في العيش في المجتمع وتيسير الحصول على الخدمات وأشكال الدعم الضرورية.

٧٥ - ودعت إدارة الخدمات الاجتماعية في جنوب أفريقيا في الكتاب الأبيض الذي قدمته مؤخراً بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، إلى وضع استراتيجية شاملة لإعمال الحق في السكن اللائق للأشخاص ذوي الإعاقة في ضوء الطابع التحولي للحق الدستوري في السكن، بما في ذلك خطط دعم العيش في المجتمع، والإسكان المدعوم، والتصميم المراعي للجميع كشرط لإعطاء مِنح للبنى الأساسية، ونظام مستدام على صعيد المجتمع لدعم العيش باستقلالية[٧٢]. وركز الكتاب الأبيض على الأهمية البالغة لتعزيز إنفاذ التشريعات القائمة، وتحسين فرص الوصول إلى المحاكم، وآليات ومؤسسات تقديم الشكاوى، وتعزيز قدرة المؤسسات مثل لجنة جنوب أفريقيا لحقوق الإنسان والمنظمات المعنية بشؤون الأشخاص ذوي الإعاقة لدعمهم في إمكانية اللجوء إلى القضاء[٧٣].

٧٦ - ويبدو أنّ عدداً من الحكومات يعمل على كفالة أن تلبي المساكن المبنية في القطاعين العام والخاص مقتضيات تيسير الوصول إلى المساكن. وفي سنغافورة، التزم مجلس الإسكان والتنمية ببناء مساكن خالية من العقبات في القطاع العام للإسكان الذي يضمّ ٨٠ في المائة من السكان، من خلال جملة تدابير منها زيادة المصاعد المتوفرة، والإشارات بلغة ''بريل''، وأجهزة توليف الأصوات[٧٤]. وينص قانون دمج الأشخاص ذوي الإعاقة (٢٠١٥) في البرازيل على إتاحة ٣ في المائة من المساكن التي يمولها القطاع العام للأشخاص ذوي الإعاقة.

٧٧- واعتمد عدد من الولايات نموذج "السكن أولاً" للتصدي للتشرد[٧٥]. ويزوّد هذا النموذج الذين يعيشون في تشرد مزمن، ولا سيما ذوي العاهات النفسية-الاجتماعية و/أو المدمنين على الكحول أو المخدرات، بسكن على المدى الطويل وبأشكال الدعم اللازمة.

(٧١) انظر الورقة المقدمة من فنلندا لأغراض إعداد هذا التقرير.

(٧٢) South Africa, Department of Social Development, "White paper on the rights of persons with disabilities", No. 230, 9 March 2016, pp. 89-91.

(٧٣) المرجع نفسه، الصفحات ٧٨-٨٠.

(٧٤) انظر Singapore, Housing and Development Board, "Towards a barrier-free environment in public housing" وهو متاح على الرابط التالي: http://www.bca.gov.sg/BarrierFree/others/HDB.pdf.

(٧٥) انظر الورقات المقدمة من فنلندا والاتحاد الأوروبي للمنظمات الوطنية العاملة مع المشردين والمنتدى الأوروبي للإعاقة لأغراض إعداد هذا التقرير.

٧٨ - وحدد عدد من البلدان، منها جمهورية كوريا وفنلندا وناميبيا، المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بصفتها الهيئة ذات الولاية المتخصصة للإشراف على إعمال الحق في السكن للأشخاص ذوي الإعاقة(٧٦).

٧٩ - كما أطلقت الحكومات دون الوطنية والمحلية جهوداً حثيثة لمعالجة القضايا المرتبطة بالحق في السكن اللائق للأشخاص ذوي الإعاقة. وتنص المادة الرابعة عشرة (١) من الميثاق العالمي للحق في المدينة على إعمال حق جميع المواطنين في السكن وتشدد على ضرورة تأمين مواقع ميسّرة ومناسبة. وتوصي المادة العاشرة من الميثاق-جدول الأعمال العالمي لحقوق الإنسان في المدينة، بأن تعتمد المدن أنظمة لضمان تيسر السكن للأشخاص ذوي الإعاقة. وسعت بعض المدن إلى إطلاق سياسات شاملة لتقسيم المناطق من أجل الحيلولة دون فرض قيود على السكن الداعم. واعتمدت مدن أخرى تدابير لمعالجة قضايا تيسّر التكلفة، مثل استحقاقات و/أو بدلات السكن، أو المنح أو القروض لإجراء التعديلات اللازمة، وأسعار فائدة مخفضة على قروض الإسكان، وضرائب مخفضة على السكن للأسر التي تضم فرداً من ذوي الإعاقة.

سابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

٨٠ - قليلة هي الفئات المهمشة التي تعاني من انتهاكات صارخة للحق في السكن شأن الأشخاص ذوي الإعاقة. ففي جميع أنحاء العالم، يعاني الأشخاص ذوو الإعاقة من التشرد، أو يودعون المؤسسات، أو يتعرضون لمعاملة قاسية لاإنسانية لمجرد كونهم من ذوي الإعاقة. كما يعاني الأشخاص ذوو الإعاقة من العزلة والوصم والتمييز في تصميم السكن وتيسره، في وضع السياسات وتنفيذها. يعيشون حياة خطر في مساكن ومجتمعات وجهتها التفرد والإقصاء، بدلاً من التنوع والإدماج. غير أن هذه التجارب والمطالبات بالمساواة في الكرامة والحقوق التي يتقدم بها المتضررون هي مصدر نموذج الإعاقة وحقوق الإنسان. ويمكن لهذا النموذج أن يبعث روحاً جديدة في الحق في السكن اللائق، لأنه يؤكد جوهر هذا الحق وينادي به، لا سيما الحق في مكان للعيش في كرامة، وهو يتيح للأشخاص ذوي الإعاقة فرصة المشاركة في مجتمعاتهم المحلية، ويسلّم بالتنوع قوّة ترفد ازدهار الأسر والمجتمعات.

٨١ - وإذا ما أريد تحقيق الإمكانات الهائلة لإدماج نموذج الإعاقة والحقوق مع الحق في السكن، يتعيّن على الدول والجهات الفاعلة الأخرى تغيير طريقة تفكيرها في حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة وكيفية التعامل معها.

٨٢ - وفي هذا الصدد، توصي المقررة الخاصة بما يلي:

(٧٦) انظر الورقات المقدمة من هذه البلدان لأغراض إعداد هذا التقرير.

(أ) ينبغي للدول، بالتشاور مع الأشخاص ذوي الإعاقة والمنظمات التي تمثلهم، أن تقوم بما يلي:

'١' إيلاء الأولوية، في القانون المحلي، والإقرار بالالتزام بإعمال الحق في السكن للمعوقين إلى أقصى حد من الموارد المتاحة، وربط هذا الالتزام القانوني بالالتزام بضمان السكن اللائق للجميع بحلول عام ٢٠٣٠، وفقاً للغاية ١١,١ من أهداف التنمية المستدامة؛

'٢' ضمان استناد أحكام عدم التمييز إلى المساواة الموضوعية، مع الاعتراف بالالتزامات الإيجابية للتصدي لأوجه عدم المساواة في السكن التي يواجهها الأشخاص ذوو الإعاقة؛

'٣' ضمان أن يتمكن جميع الأشخاص ذوو الإعاقة من العيش في مأمن من الإيداع في مؤسسات، وحصولهم على السكن اللائق والخدمات اللازمة والدعم من أشخاص مدربين تدريباً مناسباً في المجتمع المحلي؛

'٤' ضمان إمكانية اللجوء إلى القضاء وآليات المساءلة الفعالة في قضايا الحق في السكن اللائق للأشخاص ذوي الإعاقة، بما في ذلك الحالات التي تعجز فيها الدول عن اعتماد تدابير برنامجية معقولة لإعمال هذا الحق؛

'٥' اعتماد إطار سياسات واضح لإدماج جميع ذوي الإعاقة في مختلف مجالات سياسات الإسكان وتصميم المساكن، وضمان الإدماج الكامل للذين يعيشون في فقر أو تشرد، والنساء، والأقليات العرقية أو الدينية أو اللغوية، والسكان الأصليين، والمهاجرين، والشباب كما كبار السن؛

'٦' تصميم وتنفيذ عملية جمع بيانات نوعية وكمية حول الظروف السكنية للأشخاص ذوي الإعاقة، مفصّلة على أساس أسئلة المسح النموذجي لفريق واشنطن المعني بإحصاءات الإعاقة؛

'٧' معالجة ظاهرة تشرد الأشخاص ذوي الإعاقة باعتبارها قضية ملحة، وإيلاء الأولوية للتدابير الرامية إلى معالجة ظروف الأشخاص الذين يعيشون في مستوطنات عشوائية وفي مخيمات المشردين؛

'٨' ضمان تطوير وتنفيذ أمن الحيازة وغيرها من أشكال الحماية على نحو يراعي الاحتياجات الخاصة بالأشخاص ذوي الإعاقة؛

'٩' ضمان التزام مقدمي خدمات الإسكان من القطاعين العام والخاص، والجهات الممولة وجميع المعنيين بالبيئة السكنية بالترتيبات التيسيرية المعقولة للأشخاص ذوي الإعاقة؛

'١٠' تمكين جميع ذوي الإعاقة من ممارسة حقهم في الأهلية القانونية في أية مسألة تتعلق بالحق في السكن اللائق، بما في ذلك الحصول على الائتمانات والإيجار وتوقيع العقود ذات الصلة؛

'١١' ضمان تقديم الدعم اللازم إلى المنظمات المعنية بشؤون الأشخاص ذوي الإعاقة من أجل تيسير المشاركة الفعالة في مختلف مجالات سياسات الإسكان وصنع القرار؛

'١٢' إنشاء آلية مستقلة لمراجعة الميزانية للتأكد من أن المخصصات المرصودة في الميزانية للإسكان وما يتصل به من أشكال الدعم تستوفي معيار "أقصى حد من الموارد المتاحة"؛

'١٣' تقديم ما يكفي من الدعم المالي وغيره من أشكال الدعم إلى الأشخاص ذوي الإعاقة ما يمكنهم من اختيار مكان العيش وطبيعة الدعم، بما يغطي التكلفة الكاملة للسكن والنفقات ذات الصلة؛

'١٤' اعتماد متطلبات تيسير الوصول في المساكن الجديدة وتطبيق إطار زمني واضح لضمان إمكانية الوصول إلى المساكن القائمة؛

'١٥' ضمان تمتع اللاجئين والنازحين والمهاجرين ذوي الإعاقة بحقهم في السكن اللائق، لا سيما من خلال إدراج أحكام حقوق الإنسان الدولية ذات الصلة في الاتفاق العالمي المقبل حول اللاجئين والاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والقانونية؛

'١٦' ضمان تطبيق الحكومات المحلية الحق في السكن والتقيُّد به في جميع الأعمال البلدية، بما في ذلك في التخطيط الحضري، وتقسيم المناطق، وتخطيط النقل، وبناء المساكن وصيانتها؛

(ب) وينبغي للمحاكم والهيئات القضائية والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تقوم بما يلي:

'١' تفسير وتطبيق القانون المحلي بما يتوافق مع الحق في السكن اللائق للأشخاص ذوي الإعاقة والإقرار بشكل خاص بأن الحق في الحياة والحرية والمساواة الموضوعية وعدم التمييز يقتضي من الحكومات

معالجة مشكلة التشرد، وتقديم الدعم للعيش في المجتمع المحلي، وتلبية مختلف الاحتياجات السكنية للأشخاص ذوي الإعاقة؛

'٢' ضمان إمكانية اللجوء إلى القضاء والمساءلة الفعالة عن جميع جوانب التزامات الدولة فيما يتعلق بالحق في السكن للأشخاص ذوي الإعاقة، بما في ذلك مخصصات الميزانية، وفعالية الاستراتيجيات والبرامج؛

(ج) وينبغي للمجتمع المدني والمنظمات المعنية بشؤون الأشخاص ذوي الإعاقة أن تقدّم طعوناً قانونية في الانتهاكات الهيكلية للحق في السكن للأشخاص ذوي الإعاقة وتدعم الطعون المقدمة وتلتمس سُبل الانتصاف النظامية.