

Distr.: General
19 September 2018
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الثالثة والسبعون

البند ٧٤ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

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

تقرير المقررة الخاصة المعنية بالسكن اللائق كعنصر من العناصر المكونة
للحق في مستوى معيشي ملائم وبالحق 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 العناصر المكونة للحق في مستوى معيشي ملائم وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق،
ليلايني فرحة، المقدم عملاً بقراري مجلس حقوق الإنسان ١٥/٨ و ٩/٣٤.



تقرير المقررة الخاصة المعنية بالسكن اللائق كعنصر من العناصر المكونة للحق في مستوى معيشي ملائم وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق

موجز

تبحث المقررة الخاصة في هذا التقرير مسألة حق سكان المستوطنات غير النظامية في المسكن والالتزام الذي قطعته الدول بتحسين هذه المستوطنات بحلول عام ٢٠٣٠. يعيش ما يقرب من ربع سكان الحضر في العالم في مستوطنات أو مخيمات غير نظامية، يقع أكثرها في البلدان النامية وإن كانت تتزايد أيضاً في أكثر البلدان ثراءً. والظروف المعيشية السائدة في هذه المستوطنات والمخيمات مروعة ولا يمكن احتمالها. فكثيراً ما يعيش السكان محرومين من شبكات المياه والصرف الصحي يؤزقهم هاجسٌ دائم بالتعرض للطرْد.

وقد كانت النهج السابقة تقوم على فكرة إزالة "الأحياء الفقيرة" وتنحى في الأغلب إلى إخلاء هذه الأحياء وإعادة توطين سكانها في مناطق نائية في أطراف المدن. ويقترح هذا التقرير نهجاً شديداً الاختلاف قائماً على الحقوق يوضع في الاعتبار الطاقات الكامنة لأبناء المجتمعات المحلية التي تقطن المستوطنات غير النظامية ويتخذها نقطة انطلاق له. وهو نهجٌ يأخذ في الحسبان أن هذا الطابع غير النظامي إنما هو نتاج لعملية إقصاء منهجية ويطرح بناءً على ذلك مجموعةً من التوصيات لدعم السكان وتمكينهم حتى يشاركوا مشاركةً تامة في عملية التحسين. وتستند التوصيات إلى الالتزامات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، ولا سيما تلك المنبثقة عن الحق في المسكن، وهي تشمل عدداً من المسائل من ضمنها الحق في المشاركة، وإمكانية الوصول إلى العدالة، والتعاون الدولي والمساعدة الإنمائية، والشواغل البيئية، والأعمال التجارية وحقوق الإنسان.

ويخلص التقرير إلى عدد من الاستنتاجات تتسم على بساطتها بطابعها الملح، مفادها أن الظروف المعيشية الشديدة الوطأة التي تسود المستوطنات غير النظامية على نطاق واسع تجعل منها أحد الانتهاكات الأكثر شيوعاً لحقوق الإنسان على الصعيد العالمي. لقد أذعن العالم وقيل ما لا يمكن قبوله. ولكن تحسين المستوطنات غير النظامية بحيث تستوفي المعايير الأساسية لحفظ الكرامة الإنسانية هو أحد مقتضيات أعمال حقوق الإنسان. والاعتراف بهذا الأمر وحشد جميع الجهات الفاعلة في إطار نموذج مشترك لحقوق الإنسان من شأنهما أن يجعل تنفيذ برنامج التحسين بحلول عام ٢٠٣٠ مسعى يمكن تحقيقه.

المحتويات

الصفحة

٤	أولا - الحق في المسكن والمستوطنات غير النظامية
٤	ألف - تحسين المستوطنات غير النظامية بحلول عام ٢٠٣٠ من مقتضيات أهداف التنمية المستدامة . . .
٤	باء - مستوطنات غير نظامية أم "أحياء فقيرة"؟
٦	جيم - فهم طبيعة المستوطنات غير النظامية باعتبارها انتهاكات للحقوق ومطالبات بما على حد سواء
٨	ثانيا - توصيات لتحسين المستوطنات غير النظامية استنادا إلى نهج قائم على الحقوق
٨	ألف - المبادئ الأساسية لتحسين المستوطنات غير النظامية استنادا إلى نهج قائم على الحقوق
١٩	باء - الحق في المشاركة والإدماج
٢٢	جيم - الرصد وإمكانية الوصول إلى العدالة
٢٤	دال - المستوطنات غير النظامية والبيئة
٢٥	هاء - التعاون الدولي والمساعدة الإنمائية
٢٦	واو - العنف والجريمة
٢٨	زاي - الأعمال التجارية وحقوق الإنسان
٢٩	ثالثا - سبل المضي قدماً

أولاً - الحق في المسكن والمستوطنات غير النظامية

ألف - تحسين المستوطنات غير النظامية بحلول عام ٢٠٣٠ من مقتضيات أهداف التنمية المستدامة

١ - يسكن ما يقرب من ربع سكان الحضر في العالم، أي ما عدده ٨٨٣ مليون نسمة، مستوطنات غير نظامية، ويعيش ٥٢٠ مليون نسمة من هؤلاء في قارة آسيا. وفي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، يعيش أكثر من نصف سكان المدن في مستوطنات غير نظامية؛ وتقدر أعداد هؤلاء في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي بما نسبته ٢١ في المائة^(١). وغالباً ما تكون الأحوال المعيشية في هذه المستوطنات غير إنسانية. إذ يعيش العديد من السكان في منازل مكتظة وغير آمنة لا تصلها إمدادات المياه أو شبكات الصرف الصحي، يؤرقهم الخوف من الطرد وتلاحقهم مخاطر الإصابة بالأمراض المهددة للحياة التي يمكن الوقاية منها.

٢ - وقد التزمت الدول بالتحرك لمعالجة هذه المسألة. فتعهدت من خلال الهدف ١١ من أهداف خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ "[ب] رفع مستوى الأحياء الفقيرة" بحلول عام ٢٠٣٠. ويرتبط هذا التعهد بالتزام أشمل يتمثل في ضمان حصول الجميع على "مسكن ملائمة وآمنة وميسورة التكلفة" بحلول عام ٢٠٣٠.

٣ - وأقل ما يقال عن ذلك أنه يبدو حلاً بعيد المنال. ويراد بهذا التقرير تقديم إرشادات عملية عن كيفية الاستفادة من النهج القائمة على حقوق الإنسان التي ثبت نجاحها وتسخيرها استناداً إلى قدرات سكان المستوطنات غير النظامية من أجل توجيه عمليات التحسين وإدارتها. وعوضاً عن تجريم سكان المستوطنات غير النظامية، يراد بالنهج المقترح الاعتراف بهم ودعمهم كأصحاب حقوق يطالبون بها. ويقدم التقرير مجموعة من التوصيات التي أعدت بمساهمة من سكان المستوطنات غير النظامية والخبراء، وبناءً على الردود الواردة من الحكومات والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمؤسسات المالية الدولية على استبيان أرسل إليها، فضلاً عن معلومات جمعتها المقررة الخاصة أثناء الزيارات القطرية التي قامت بها. وهي توصيات تستمد جذورها من معايير حقوق الإنسان الدولية المنطبقة^(٢).

باء - مستوطنات غير نظامية أم "أحياء فقيرة"؟

٤ - تُستخدم في خطة عام ٢٠٣٠ عبارة "أحياء فقيرة"، إلا أن المقررة الخاصة تفضل مصطلح "مستوطنات غير نظامية" باعتباره يتمشى مع النهج القائم على حقوق الإنسان المراد اتباعه فيما يتعلق بالإسكان. فمصطلح "أحياء فقيرة" يعتبره الكثيرون مهيناً ويرون أنه يلصق بسكان هذه الأحياء وصمة، كما أنه يؤدي عموماً إلى اعتماد سياسات سيئة؛ إذ تُعتبر "الأحياء الفقيرة" في الأغلب مشكلةً ينبغي

(١) انظر: United Nations, *The Sustainable Development Goals Report 2018* (New York, 2018) p. 24؛ وتقرير الأمين العام عن التقدم المحرز نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة (E/2018/64، المرفق الإحصائي، الصفحة ٨٣ (باللغة الإنكليزية)).

(٢) ينبغي أيضاً أن يكون المسؤولون المعنيون بتحسين المستوطنات غير النظامية، ومثلهم الجهات الفاعلة الإنمائية المعنية بذلك، على دراية بالمبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية المتعلقة بعمليات الإخلاء والترحيل بدافع التنمية (A/HRC/4/18، المرفق الأول) وبالمبادئ التوجيهية المتعلقة بأمن الحيازة لفقراء الحضر (A/HRC/25/54)، وأن يطبقوها ويمثلوها على نحو تام في إطار أنشطة التخطيط وتنفيذ المشاريع التي يضطلعون بها.

”إزالتها“، لا مجتمعات محلية ينبغي دعمها^(٣). والأسر المعيشية التي أفادت الحكومات بأنها قد ”رفعت مستواها“ انتهى بها الحال في أكثر الأحيان إلى مجتمعات سكنية تعيش فيها كالبضائع المخزونة حياةً بلا كرامة أو هوية ثقافية أو مجتمعية، أو إلى التشريد في تيه المناطق الحضرية القصية منقطعةً عن فرص العمل ووسائل النقل والخدمات ومحرومةً من الصلات الاجتماعية.

٥ - ويقترح هذا التقرير نهجاً يختلف عما سبقه اختلافاً جذرياً محوره الحق في المسكن. وهو نهجٌ يأخذ في الحسبان أن الطابع غير النظامي ينشأ ويزداد حدةً جراء فرض نظام معين للقوانين وأسواق القطاع الخاص وأولويات التخطيط وتخصيص الموارد يتجاهل وينتهك الحقوق الأساسية لأولئك الذين لا خيار لهم سوى الاعتماد على المستوطنات غير النظامية. فقد فرض المستعمرون نظمهم المتعلقة بالأراضي والممتلكات على الشعوب الأصلية وعلاقتها بالأرض والمسكن. وفي البلدان النامية، تُلصق بقطاعات كبيرة من السكان صفة اللا قانونية عندما يبذلون أقصى ما في وسعهم للحصول على أفضل مسكن ممكن في حدود إمكاناتهم وبينما هم يعيشون في ظل تهديد مستمر بالإبعاد من منازلهم قسراً. وفي البلدان الغنية، لا يمنع القانون المشردين من بناء مأوى بسيط يلوذون به فحسب بل إنه يجرمهم أيضاً أحياناً لمجرد تناول الطعام أو النوم.

٦ - ويشكّل الطابع غير النظامي رداً على الأنظمة الرسمية التي تؤدي إلى الإقصاء. فأولئك الذين يهاجرون إلى المدن للعمل أو الذين نزحوا من أحياء أخرى لا بد أن ينشئوا، عن طريق المستوطنات غير النظامية، نظاماً فرعياً للإسكان يلبي الاحتياجات العاجلة التي عجز نظام الإسكان الرسمي عن الوفاء بها. والأراضي الواقعة في أطراف المدن غالباً ما تستوطن بصورة غير نظامية في بادئ الأمر، وتنمو بالتوازي معها الأعمال التجارية غير الرسمية التي تنشأ لتلبية الاحتياج إلى المياه والصرف الصحي والكهرباء ووسائل النقل والغذاء والملبس وغير ذلك من الضروريات. وتوفر هذه المستوطنات السكن اللازم للعمال ومقدمي الخدمات الذين تعتمد عليهم المدن، والذين يُجرّمون مع ذلك ويُجرّمون من الخدمات ويواجهون التمييز على نطاق واسع ويضطرون إما إلى دفع أسعار باهظة للحصول على الاحتياجات الأساسية أو الاستغناء عنها إن لم يتسن لهم ذلك.

٧ - وتختلف أشكال المستوطنات غير النظامية، فمنها ما يتخذ شكل مخيمات يقيمها في أغنى البلدان أناس مشردون يتنقلون باستمرار^(٤)، ومنها ما أصبح في بلدان الجنوب مجتمعات محلية ضخمة كمدينة أورانجي في كراتشي، باكستان، التي يقدر عدد سكانها بـ ٢,٤ مليون نسمة^(٥). وتنشأ هذه المستوطنات بطرق متعددة من أمثلتها الإشغال غير القانوني للمباني المهجورة، وتحويل الحاويات أو الخيام أو القوارب إلى منازل مرتجلة، وبناء الأكواخ من أي مواد يمكن جمعها. وفي مناطق أخرى، يجد المرء مجتمعات محلية استقرت منذ أمد طويل في مستوطنات غير نظامية منها ما يتكون من مساكن دائمة مبنية

(٣) للاطلاع على مناقشة للمصطلحات، انظر: مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالإسكان والتنمية الحضرية المستدامة (الموئل الثالث)، ورقة المناقشة رقم ٢٢، ”المستوطنات غير النظامية“ (٣١ أيار/مايو ٢٠١٥).

(٤) انظر: National Law Center on Homelessness and Poverty, “Tent city, USA: the growth of America’s homeless encampments and how communities are responding” (2017).

(٥) انظر: Tabrez Uz Zaman, H.D. Goswami and Yamin Hassan, “The impact of growth and development of slums on the health status and health awareness of slum dwellers”, *International Journal of Medical Research and Health Sciences*, vol. 7, No. 3 (2018), p. 56.

من الأجر وغير ذلك من مواد البناء التقليدية. وتشكل الأسواق غير الرسمية للمساكن المستأجرة التي تفتقر إلى التنظيم وتتسم في الأغلب بطابعها الاستغلالي عنصراً متنامياً من عناصر الإسكان غير النظامي.

٨ - إن سكان المستوطنات غير النظامية رمز معزز للإنسانية في ظل ظروف لاإنسانية إلى أقصى حد. وقد زارت المقررة الخاصة العديد من المستوطنات غير النظامية في بلدان الشمال والجنوب. واتباعها جزئياً بالغ إزاء شدة تدني الظروف المعيشية وتقاعس الدول عن معالجتها.

٩ - ففي مستوطنة غير نظامية ضخمة تقع في مومباي، الهند، لاحظت المقررة الخاصة انتشار القوارض على نطاق واسع بسبب عدم إزالة النفايات. وفي مستوطنة لأبناء الروما في بلغراد، التقت بأطفال يلهون فوق أكوام من القمامة وكأنها آلة ترامبولين. وفي مكسيكو سيتي، زارت سكان أكواخ مكتظة تقع على امتداد خط عامل من خطوط السكك الحديدية. وخبرت - في وضع النهار - الظلام الدامس الذي يحيم على منازل المنحدرين من أصل أفريقي الذين يعيشون في أطراف مدينة لشبونة ولا سبيل لهم إلى الحصول على الكهرباء. ورأت أطفالاً من ذوي الإعاقة قابعين في ظلام وحدتهم في ثانيا منازل زارتها في مستوطنات تقع في كابو فيردي. كما زارت في سانتياغو مهاجرين يعيشون في مبان مهجورة تشتد فيها الرطوبة محاطين بأسلاك كهربائية غير معزولة. وجلست مع مشردين في مخيمات المنصوبة تحت الطرق الالتفافية أو على أرصفة الشوارع في كاليفورنيا وفي دلهي بالهند، حيث يعيشون دون مراحيض أو حمامات، تراودهم مخاوف مستمرة خشية "تطهير" الشوارع منهم. وفي بوينس آيرس، قامت بجولة في مستوطنة غير معترف بها ترفض الشرطة والإسعاف تزويدها بالخدمات. وفي سول، التقت بأشخاص يعيشون وسط الأقباض في منازل شبه مهدمة تقع في منطقة شهدت عمليات إخلاء قسري اتسمت بالعنف - محاطين بناطحات السحاب. وفي إندونيسيا والفلبين، زارت مجتمعات محلية تسكن مستوطنات غير نظامية في مناطق معرضة للفيضانات، يخشى أبنائها أن يجبروا على إخلاء منازلهم والانتقال بعيداً عن ديارهم وأهاليهم.

١٠ - ومع ذلك وبالرغم من هذه النتائج الكارثية للطابع غير النظامي المفروض عنوة، يعرب السكان عن شعور قوي بالانتماء والتلاحم مع جيرانهم. فقد سُميت الشوارع وُرُقت البيوت وشُكلت رابطات السكان وبُنيت المراكز المجتمعية والمدارس ووضعت البرامج الاجتماعية وافتتحت المحال وقدمت الخدمات. بل إن هذه المستوطنات تعتبر، رغم طابعها غير النظامي، مكونات بالغة الأهمية في اقتصادات معظم المدن الكبرى ومقصداً هاماً لمن يبحثون عن المسكن في بلدان الجنوب والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية.

جيم - فهم طبيعة المستوطنات غير النظامية باعتبارها انتهاكات لحقوق ومطالبات بها على حد سواء

١١ - تتسم المستوطنات غير النظامية بطبيعة مزدوجة من منظور حقوق الإنسان. فهي تشكل، من ناحية، انتهاكات نظمية لحقوق الإنسان تنشأ عما تتخذه الدول من إجراءات وسياسات وما ترتكبه من تقصير يجرم الملايين من حقوق الإنسان الأساسية الواجبة لهم.

١٢ - وتكون الدولة قد انتهكت القانون الدولي لحقوق الإنسان إذا كانت نسبة كبيرة من سكانها محرومة من فرص الحصول على أبسط أشكال المأوى أو المسكن. والدول ملزمة باعتماد "استراتيجيات تمكينية" لإعمال حق سكان المستوطنات غير النظامية في المسكن في أقصر مدة ممكنة بجميع الوسائل المناسبة

وباستخدام الحد الأقصى من الموارد المتاحة^(٦). ومن الواضح أن أغلبية الدول تنتهك هذا الالتزام انتهاكاً صارخاً. والواقع أن الظروف المعيشية الشديدة الوطأة التي تسود المستوطنات غير النظامية على نطاق واسع تجعل منها أحد الانتهاكات الأكثر شيوعاً على الصعيد العالمي للحق الإنساني في الكرامة والأمن والصحة والحياة. وللاعتراز بهذا الأمر أهمية محورية.

١٣ - ومن ناحية أخرى، كثيراً ما تكون المستوطنات غير النظامية صرحاً مثيراً للإعجاب يعبر أيما تعبير عما يحتاج الأفراد والأسر والمجتمعات المحلية من رغبة في المطالبة بحقهم في الوجود وفي السكن. وهي "موائل من صنع الإنسان" الذي هيأ فيها المأوى والثقافة والحياة المجتمعية في أشد الظروف قسوة^(٧). والواقع أن الاستحواذ على أراض في المدن وتشييد منازل بها يشكل تحدياً للإقصاء المكاني واستئثار الأغنياء بالأراضي والممتلكات لأغراض المضاربة دون سواها، ولاستعمار أراضي الشعوب الأصلية، ومحاوله السلطات التعميم على وجود مجتمعات كاملة من خلال عدم الاعتراف بها. ورداً على ذلك، تشكل المستوطنات غير النظامية إعلاناً من سكانها يقولون من خلاله: "نحن هنا ولن نختفي". وتمثل هذه المستوطنات أيضاً شكلاً من أشكال الممارسة الشعبية لحقوق الإنسان يقودها المحرومون من السكن والنساء والمتضررون من آثار انعدام المساواة الاقتصادية والأشخاص ذوو الإعاقة والمهاجرون وأولئك الذين يتعرضون للتمييز العنصري والإثني. وفي إطار هذا الاعتراف المزدوج بالطابع غير النظامي باعتباره انتهاكاً للحقوق ومطالبةً بها في الوقت ذاته، لا بد أن تقوم دعائم أي نهج قائم على الحقوق.

١٤ - واتباع نهج قائم على حقوق الإنسان إزاء تحسين المستوطنات غير النظامية ركيزته الحق في البقاء في محل السكن الأصلي متى أمكن ذلك أو في الحصول على سكن لائق بالقرب منه إذا ما أصبح تركه ضرورياً أو محبذاً، مكوناً أساسياً من مكونات التزام أوسع نطاقاً يقضي بإعمال حقوق الإنسان في المدن ودمجها في الخطة الحضرية الجديدة للتنمية المستدامة الشاملة للجميع. ويُقترح في هذا التقرير نهج متكامل لحقوق الإنسان يركز على ضمان السكن اللائق، بجميع أبعاده، كوسيلة للتصدي للظروف الهيكلية والديناميات الاجتماعية التي تحرم السكان من الحق في السكن، وذلك بغية تمكين المجتمعات المحلية من أن تحدد بنفسها ولنفسها ما تعتبره سكناً يوفر لها الكرامة والأمن.

١٥ - وترد فيما يلي توصيات بشأن عملية التحسين القائمة على الحقوق صيغت للمساعدة على تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ والخطة الحضرية الجديدة من خلال تسخير إمكانات النهج القائم على حقوق الإنسان. وهي توصيات تتطلب حدوث تحول ذي شأن في العلاقة بين الحكومات وأهالي المستوطنات غير النظامية، من علاقة تجرّم فيها الحكومات عملية المطالبة بالحق في السكن في المستوطنات غير النظامية وتعاقب عليها وتضع العراقيل أمامها إلى علاقة تتم خلالها هذه العملية بقيادة المجتمع المحلي ومن خلال نهج جديدة إزاء الملكية والحيازة والتخطيط الشامل للجميع والمبادرات التشريعية والبرنامجية المبتكرة والمشاركة والمساءلة القائمتين على الحقوق. وينبغي الاسترشاد بهذه التوصيات فيما تتخذه الحكومات بجميع مستوياتها والوكالات الإنمائية والمنظمات غير الحكومية والجهات الفاعلة الخاصة من إجراءات في سياق مشاركتها في تحسين المستوطنات غير النظامية.

(٦) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٣ (١٩٩٠) بشأن طبيعة التزامات الدول الأطراف، الفقرة ١٠، والتعليق العام رقم ٤ (١٩٩١) بشأن الحق في السكن اللائق، الفقرة ١٤.

(٧) انظر: Lorena Zárate, "They are not 'informal settlements' – they are habitats made by people", The Nature of Cities, 26 April 2016.

- ثانيا - توصيات لتحسين المستوطنات غير النظامية استنادا إلى نهج قائم على الحقوق
- ألف - المبادئ الأساسية لتحسين المستوطنات غير النظامية استنادا إلى نهج قائم على الحقوق
- ١ - اشتراط أن تتسق برامج التحسين مع الحق في السكن اللائق

١٦ - ينبغي أن يكون الهدف الأعم لتحسين المستوطنات غير النظامية هو كفالة التمتع الكامل بالحق في السكن اللائق. وينبغي أن تتضمن سياسات التحسين وبرامجه واستراتيجياته كلا من المبادئ المتعلقة باستراتيجيات الإسكان القائمة على حقوق الإنسان التي تناولتها المقررة الخاصة في تقريرها المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في الوثيقة A/HRC/37/53.

١٧ - ويجب إرساء إجراءات فعالة يسهل الالتجاء إليها لضمان قدرة السكان على مساءلة الحكومات وغيرها من الجهات الفاعلة عن جميع جوانب الحق في المسكن، بما في ذلك الالتزامات الإيجابية التي تقتضي استخدام "أقصى" ما تسمح به "الموارد المتاحة" وسلوك "جميع السبل المناسبة" لمعالجة الظروف التي يعيش في ظلها سكان المستوطنات غير النظامية^(٨).

١٨ - ولا بد أن يُساءل صانعو القرار الحكوميون بجميع مستوياتهم ونظراؤهم في الوكالات الإنمائية والمؤسسات المالية الدولية عن امتثالهم لهذا المعيار.

١٩ - ويجب أن يُرَوِّد سكان المستوطنات غير النظامية بالمعلومات عن الحق في المسكن. وسيكون من المفيد اعتماد إعلانات أو مبادئ تستند إلى الحق في المسكن وتطبيقها في عمليات التحسين بجميع جوانبها. ومن الأمثلة الجيدة في هذا الصدد الاتفاق المتعلق بمحضنة المستوطنات غير النظامية الذي اعتمده الرابطة المدنية للمساواة والعدالة (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia)، وهو الاتفاق الذي يشدد على ١٠ مبادئ رئيسية لعملية التحسين تستند إلى الحق في المسكن^(٩).

٢٠ - وقد طُلب إلى المفوضية الوطنية لحقوق الإنسان في كينيا، بموجب أمر قضائي، أن تشرف على تخصيص وحدات محسنة للمقيمين في مستوطنة كيبيرا سويتو إيست. وتفيد المفوضية بأنها اعتمدت القيم والمبادئ التي يقوم عليها أي نهج قائم على حقوق الإنسان، مستندة في ذلك إلى أحكام الدستور التي تقضي بأن تحترم أجهزة الدولة والأفراد سيادة القانون، والمشاركة الشعبية، والكرامة الإنسانية، وحقوق الإنسان، ومبادئ الإنصاف والعدالة الاجتماعية وعدم التمييز والنزاهة والشفافية والمساءلة^(١٠).

(٨) العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة ٢، الفقرة ١؛ واللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٤، الفقرة ١٤.

(٩) انظر (بالإسبانية فقط): [اتفاق للتحسين الحضري بالأحياء الفقيرة] "Acuerdo por la urbanización de las villas" في الرابط الإلكتروني التالي: <http://acuerdoporlaurbanizacion.org/wp-content/uploads/2016/10/AcuerdoxlaUrbanizacion-1.pdf>

(١٠) معلومات وردت من المفوضية الوطنية لحقوق الإنسان بكينيا لأغراض إعداد هذا التقرير.

٢ - معالجة جميع مكونات الحق في المسكن بطريقة متكاملة، مع الاعتراف بالروابط بين الحق في المسكن وغيره من الحقوق الاجتماعية

٢١ - يجب في نهاية المطاف أن تكفل خططُ التحسينِ أعمالَ جميع جوانب الحق في السكن اللائق في إطار القانون الدولي لحقوق الإنسان. ويشمل ذلك العيش في أمان وسلام وكرامة دون التعرض للتمييز، في مساكن مضمونة حيازتها تتسم بيسر تكلفتها وصلاحياتها للسكنى وملاءمتها من الناحية الثقافية، وتقع في مناطق لائقة يسهل الوصول إليها وتتوافر فيها الخدمات^(١١). وينبغي أن تُعرض هذه المتطلبات على المجتمعات المحلية والأسر المعيشية نفسها لصقلها بما يتناسب مع مختلف السياقات.

٢٢ - وينبغي ألا تنفذ البرامج التي تهدف إلى معالجة عناصر معينة من الحق في السكن اللائق، كتأمين سند الملكية الرسمي أو إمكانية الوصول إلى البنى التحتية للمياه وخدمات الصرف الصحي، بمعزل عن تلك التي تعالج جوانب أخرى من عنصر لياقة السكن أو على حسابها. فالرسوم المفروضة لقاء خدمات الصرف الصحي أو الإمداد بالمياه مثلاً قد تنتقص من القدرة على البقاء في المسكن. ويمكن أن يؤدي ضمان الملكية بصك رسمي إلى المضاربات وأن يزيد من التكلفة، مما يفضي إلى تشريد أشد السكان فقراً. وينبغي أن تبدأ عملية التحسين باستبيان احتياجات السكان في مجال الإسكان واحتياجاتهم الاجتماعية والاقتصادية والصحية والتعليمية وغيرها، وتحديدًا بدقة. وينبغي اتباع نهج شمولي يعالج هذه الطائفة الواسعة من الاحتياجات في كل ما يُعتمد من استراتيجيات التحسين.

٣ - الاعتراف بالروابط بين السكن اللائق وإمكانية الوصول إلى سبل كسب الرزق في إطار الاقتصادات غير الرسمية، ودعم التنمية الاقتصادية للمجتمعات المحلية

٢٣ - يهيمن الكفاح من أجل كسب الرزق على الحياة اليومية لسكان المستوطنات غير النظامية. ويمكن أن يؤدي عدم تنظيم الأسواق وغياب سيادة القانون إلى استغلال الضعفاء وإلى مزيد من الصعوبات الاقتصادية. ويتوجب على الكثيرين دفع مبالغ كبيرة إلى متعهدي القطاع الخاص لنقلهم من المستوطنة التي يسكنونها إلى أماكن عملهم أو دراستهم. ويُجرم السكان في الكثير من الأحيان من إمكانية الحصول على المياه وخدمات الصرف الصحي بسبب الرسوم الباهظة التكلفة، كما أن حصولهم على الخدمات الأساسية قد تتحكم فيه التكتلات الاحتكارية. ويشكل ضمان الوصول إلى شبكات المياه والمراحيض والضروريات الأخرى، بصرف النظر عن قدرة السكان على دفع مقابل لذلك، أولويةً عاجلة من أولويات عملية التحسين.

٢٤ - ويجب أيضاً الاعتراف بأن العديد من السكان يعتمدون على أنشطة اقتصادية غير رسمية يضطلعون بها من منازلهم لتوفير ما يسُد رمقهم، سواء أكانوا من مصففي الشعر أو أصحاب المحال والمقاهي أو العمال الميكانيكيين أو ممن يشتغلون بتدوير المخلفات. ويجب أن يكون بوسع سكان المستوطنات غير النظامية التأكد من أن موقع الإسكان المحسّن وتصميمه يلائمان سبل كسب الرزق التي يقتاتون منها.

٢٥ - ففي دلهي بالهند، كان سكان حي كاتھوتلي، وهم من فنانِي الشوارع (موسيقيون ومحركو عرائس وسحرة وغيرهم)، يعتمدون على توافر مساحات داخل مستوطنتهم غير النظامية تيسر لهم تقديم عروضهم، ولكنهم نُقلوا إلى مجتمعات شقق سكنية. وكانوا قد أقاموا دعوى قضائية احتجاجاً على نقلهم إلى تلك

(١١) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٤.

المجمعات طلبوا خلالها الحصول على تأكيدات بأن المشروع سيُنفذ بشكل يوفر لهم مساحةً كافية تمكنهم من ممارسة مهنتهم ذات الطابع الفريد وعرض مهاراتهم بما يكفل لهم كسب الرزق. ولكنهم لم يوفقوا في دعواهم هذه^(١٢).

٤ - الاعتراف بالحق في البقاء في محل السكنى الأصلي

٢٦ - حق الإنسان في البقاء في محل سكنه وبين أفراد مجتمعه المحلي جزء محوري من حقه في المسكن.

٢٧ - وتحسين محل السكنى الأصلي يتيح للسكان الاحتفاظ بصلاتهم بالمجتمع المحلي، ويحمي النسيج الاجتماعي من التآكل، ويمكن أن يساعد على تجنب تعطيل سبل العيش^(١٣). أما النقل إلى موقع آخر، فقد تكون له آثار سلبية متعددة وهو يؤدي في أكثر الأحيان إلى نوعية حياة أشد رداءة. ولتنقل تداعيات سلبية يعاني منها بصورة أخص ذوو الإعاقة والمسنون والأطفال والشباب. وكما برهنت منظمة "الشباب من أجل الوحدة والعمل التطوعي" (Youth for Unity and Voluntary Action) من خلال تعاونها مع منظمة "ليهير" (Leher) في الحملة المعروفة باسم "#UprootedChildhoods" (طفولة مقتلعة من جذورها) في الهند، تترتب على النزوح والانتقال إلى محل سكنى آخر آثارٌ سلبية تمس الأطفال، تشمل الانقطاع عن الدراسة وتمزق الصلات الاجتماعية، علاوة على فقدان الأطفال أماكن اللهو الآمنة في كثير من الأحيان^(١٤).

٢٨ - ولا بد من الاعتراف قانوناً بالحق في تحسين محل السكنى الأصلي، وينبغي أن يتوافر للمجمعات المحلية التمثيل القانوني اللازم للمطالبة بإعمال هذا الحق. وقد وُفق في هذا المجال سكانُ مستوطنة حي رودريغو بوينو في بوينس آيرس، اللذين زارتم المقرة الخاصة في عام ٢٠١٦. والمستوطنة المذكورة تقع وسط منطقة تكتظ بالعقارات التجارية والمباني السكنية الفاخرة، وقد نجح سكانها في الطعن في طلبات إخلاء قُدمت ضدهم وفازوا بحق تحسين محال سكناهم الأصلية^(١٥). وصدر في الآونة الأخيرة تشريعٌ ينص على تحسين المنطقة في ظل اتصال وتعاون مستمرين مع السكان^(١٦).

(١٢) انظر: [محكمة دلي العليا، رابطة الفنانين المنسيون التعاونية للإنتاج الصناعي ضد اتحاد الهند وآخرين] High Court of Delhi, Bhule Bisre Kalakar Co-Operative Industrial Production Society Ltd. and Others v. Union of India and Others, W.P.(C) 1290/2014 and CM APPL. 3834/2014, 30 March 2014, para 5. ويمكن الاطلاع على هذا الحكم في الموقع الإلكتروني التالي: www.kathputlicolonydda.com/pdfs/Judgement-dated-20.03.2014.pdf.

(١٣) انظر المبادئ التوجيهية المتعلقة بأمن الحياة.

(١٤) انظر: <http://leher.org/campaigns/uprootedchildhoods/>.

(١٥) انظر أعمال مركز الدراسات القانونية والاجتماعية في الموقع الإلكتروني التالي: www.cels.org.ar/web/2015/04/amicus-por-el-barrio-rodriago-bueno/.

(١٦) الأرجنتين، قانون التحسين الحضري لحي رودريغو بوينو، القانون رقم ٥٧٩٨ (٢٣ آذار/مارس ٢٠١٧)، يمكن الاطلاع عليه في الرابط الإلكتروني التالي: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5798.html>. يُذكر مع ذلك أن مقترحات تعيين الأرض التي يقع فيها الحي كأراض تابعة للدولة تلافياً للضغوط التضخمية لم تُدرج في التشريع (انظر: الرابطة المدنية للمساواة والعدالة، وثيقة تكميلية بشأن سياسات إدارة الأراضي لأغراض إعادة تطوير المستوطنات غير النظامية، يمكن الاطلاع عليها (بالإسبانية فقط) في الرابط الإلكتروني التالي: www.acuerdoportalurbanizacion.org/#complementario).

٥ - الاعتماد على المشاركة الهادفة والكف عن اتباع إجراءات الإخلاء

٢٩ - ينبغي أن تكف الدول فوراً وتمتنع عن السعي في إجراءاتها القانونية المحلية إلى تبرير عمليات إخلاء المستوطنات غير النظامية من سكانها. وينبغي ألا تأذن المحاكم بعمليات الإخلاء هذه إلا في ظروف استثنائية للغاية، وألا تسمح بها إلا متى شارك السكان مشاركة كاملة في العملية التي أفضت لذلك، ووُزعت مساكن بديلة ذات نوعية مشابحة أو أرقى من مثلتها التي جرى إخلاؤها، واستوفيت سائر مقتضيات حقوق الإنسان الدولية. وطلبات الإخلاء مؤشر شبه دائم على وجود عيوب في الإجراءات وعلى غياب التحاور الهادف مع المجتمعات المحلية.

٣٠ - وقد اتبعت محاكم جنوب أفريقيا نهجاً يصب في الاتجاه الصحيح ينبغي أن تطبقه المحاكم الأخرى. ففي قضية ميلاني، طعن سكان مستوطنة سلوفو بارك غير النظامية في قرار مدينة جوهانسبرغ الامتناع عن تحسين محل السكن الأصلي ونقل الأهالي إلى موقع بديل على بُعد ١١ كيلومتراً من المستوطنة المذكورة^(١٧). وارتأت المحكمة أن سياسة التحسين الحكومية تنوحى، وفق ما يقتضيه الحق الدستوري في المسكن، "نهجاً شمولياً للتطوير لا ينجح عنه إلا الحد الأدنى من التعطيل أو التشويه لما هو قائم من الشبكات المجتمعية وهياكل الدعم الهشمة، وتشجع التواصل بين السلطات المحلية والسكان الذين يعيشون في المستوطنات غير النظامية"^(١٨). وأشارت إلى أن النقل يجب أن يكون "الاستثناء لا القاعدة" وإلى أن أي عملية نقل يجب أن تكون إلى موقع "أقرب ما يكون إلى المستوطنة القائمة"^(١٩). وبناءً على ذلك، أمرت المحكمة المدينة بأن تلغي قرارها نقل الأهالي إلى موقع آخر وأن تطلب الحصول على تمويل لتحسين محل سكنهم الأصلي^(٢٠).

٦ - متى كان النقل ضرورياً أو مجبداً، كفاءة الامتثال للحق في المسكن وسائر معايير حقوق الإنسان

٣١ - في بعض الأحيان، تتطلب عملية التحسين نقل السكان وإعادة توطينهم بسبب وجود مخاطر أو أضرار لا يمكن التخفيف منها، وقد تفضل المجتمعات المحلية نفسها خيار النقل لأسباب أخرى. وفي هذه الحالات، يجب أن يُسمح لجميع الفئات والأسر المعيشية المتأثرة بالمشاركة في صنع القرارات المتعلقة بالنقل، بما في ذلك الموقع الجغرافي وتوقيت النقل وتخصيص المساكن الجديدة وتصميمها.

٣٢ - وإذا ما اقترحت الحكومة خيار النقل، كان على الدولة أن تبين بالبرهان أسباب تعذر تحسين محل السكن الأصلي. ويجب أن تنشر السلطات مبررات اقتراحها هذا وتعممها على أبناء المجتمع المحلي المعني، وأن تسمح بمراجعتها من قِبَل هيئة قادرة على نقض قرار النقل تعقد جلسة تسمع فيها إلى حجج السكان كاملةً.

(١٧) انظر: [محاكمة جنوب أفريقيا العليا، موهاو ميلاني وآخرون ضد مدينة جوهانسبرغ وآخريين] High Court of South Africa, *Mohau Melani and Others v. City of Johannesburg and Others*, Case No. 02752/2014, 22 March 2016.

(١٨) المرجع نفسه، الفقرة ٣٤.

(١٩) المرجع نفسه، الفقرة ٣٥.

(٢٠) المرجع نفسه، الأمر القضائي، الفقرتان ١ و ٢.

٣٣ - وإذا كان معظم السكان يفضلون خيار النقل مع عدم رضا القليل منهم بذلك، ينبغي قدر الإمكان أن يسمح لهؤلاء بالبقاء. وإذا ما اقتضت الضرورة النقل المؤقت ريثما يتم الانتهاء من عملية تحسين محل السكن الأصلي، لا بد أن يكون للنقل أجل زمني محدد وأن يستوفي معيار لياقة السكن وسائر معايير حقوق الإنسان.

٣٤ - وفي أي حالة يجري فيها نقل السكان، سواء أكان النقل مؤقتاً أم دائماً أو كان من أراضي مملوكة للدولة أو من أملاك خاصة^(٢١)، يجب أن تتقيد الدول بالمبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية المتعلقة بعملية الإحلاء والترحيل بدافع التنمية (A/HRC/4/18، المرفق الأول). وتتضمن تلك المبادئ، على وجه الخصوص، أن تكون المواقع التي يُنقل إليها السكان قريبة من موقع السكن الأصلي وأن يسهل على سكانها الوصول إلى جميع المرافق اللازمة (لا سيما شبكات المياه والصرف الصحي والكهرباء) وأن تحفظ لهم إمكانية كسب الرزق. ويجب أن تقدم السلطات تعويضات كاملة وكافية حقيقية وشخصية عن أي تكاليف متكبدة^(٢٢). ويجب أن توفر المواقع التي يُنقل إليها السكان أراضٍ ومساكن ذات مساحة مساوية أو أكبر ونوعية معادلة أو أفضل مقارنةً بتلك التي غادروها (المرجع نفسه).

٣٥ - وفي داكار، تعين نقل سكان إحدى المستوطنات غير النظامية إلى موقع آخر من أجل شق طريق جديد. وكانت الاحتياجات الأساسية التي أفاد بها السكان هي إمكانية الوصول إلى البنى التحتية الأساسية، والوقاية من الفيضانات، والتمتع بأمن الحياة. وقد بُنيت هذه الاحتياجات جميعاً. وجرى تعديل تكلفة الأراضي في موقع إعادة التوطين بما يتناسب مع القدرة المالية للأسر المعيشية، ومُنحت أشدها ضعفاً سند الملكية دون تكبد أية تكاليف. وجرى تعويض أصحاب الأعمال التجارية عن خسائر الإيرادات، ومُنح ملاك المنازل تعويضاً نقدياً أو مسكناً مجانياً، وأُعفي المستأجرون من الإيجار لمدة ستة أشهر^(٢٣).

٧ - الحظر التام للإحلاء القسري والاعتراف بطائفة عريضة من نظم الحياة

٣٦ - حق الإنسان في مسكن يأمن إليه هو حق مكفول للجميع بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان. وانعدام أمن الحياة لا يمكن أبداً أن يكون مسوغاً لعمليات الإحلاء القسري لسكان المستوطنات غير النظامية. وبناءً على ذلك، ينبغي ألا يقتصر القانون المحلي على كفالة أمن حياة الأراضي والمساكن لأصحاب سندات الملكية الرسمية أو الحقوق التعاقدية دون سواهم. وكما لاحظت المقررة الخاصة السابقة في المبادئ التوجيهية المتعلقة بأمن الحياة (A/HRC/25/54، الفقرة ٥)، ينبغي أن يُفهم أمن الحياة على أنه "مجموعة من العلاقات بشأن السكن والأرض تنشأ بموجب قوانين تشريعية أو عرفية أو ترتيبات غير رسمية أو مختلطة وتمكّن الفرد من العيش في منزله بأمانٍ وسلامٍ وكرامة". ولحماية حق الناس في مساكن آمنة في أية ظروف، يجب أن تشجع الدول أشكالاً متنوعة من الحياة وأن تحميها وتعززها. وينبغي أن تكون الأولوية لترتيبات الحياة التي يستفيد منها أشد الفئات ضعفاً وتعرضاً للتهميش (المرجع نفسه).

(٢١) انظر على سبيل المثال: [محكمة جنوب أفريقيا الدستورية، محلية مدينة جوهانسبرغ الكبرى ضد شركة بلو مونلايت العقارية المحدودة (شركة خاصة) وآخر] Constitutional Court of South Africa, *City of Johannesburg Metropolitan Municipality v. Blue Moonlight Properties 39 (Pty) Ltd and Another*, Case No. CCT 37/11, 1 December 2011, para. 95.

(٢٢) انظر المعلومات الواردة من اللجنة الأفغانية المستقلة المعنية بحقوق الإنسان لأغراض إعداد هذا التقرير.

(٢٣) انظر: Pierre Grafteaux, "Moving people to help people move", *Transportation Research Procedia*, Vol. 27 (2017).

٣٧ - وينبغي توفير الدعم للمجتمعات المحلية في مساعي جمع وتوثيق التأويلات المختلفة لحالة الحياة غير الرسمية من خلال الإحصاء وتسجيل الحياة بغية كفاءة أمنها على المدى البعيد. ويجب ألا تكون العمليات الإدارية الرامية إلى تسوية أوضاع المستوطنات غير النظامية باهظة التكلفة أو معقدة بشكل مفرط وأن تكون حسنة التوقيت ويسهل الوصول إليها.

٣٨ - وقد أبلغت ناميبيا المقررة الخاصة بأن قانون الحياة الميسرة للأراضي الصادر في عام ٢٠١٢ يتوخى مزيداً من التخطيط وقدرًا أكبر من الخدمات المقدمة ومن سبل تملك الأراضي في المستوطنات غير النظامية بغية إيجاد أشكال بديلة للملكية الأراضي تكون إدارتها أبسط وأقل تكلفة من أشكال التملك القائمة؛ وتوفير أمن الملكية للأشخاص الذين يعيشون في مستوطنات غير نظامية أو المستفيدين من إسكان ذوي الدخل المنخفض؛ وتحقيق التمكين الاقتصادي للأشخاص المعنيين بواسطة هذه الحقوق^(٢٤).

٨ - تنقيح القوانين على نحو يكفل الاعتراف بالمستوطنات غير النظامية واتباع عمليات تشاركية للتخطيط وتقسيم المناطق

٣٩ - لا يجوز بأي حال من الأحوال اتخاذ التخطيط وتقسيم المناطق ذريعةً لتسوية الهدم غير المبرر للمستوطنات غير النظامية، أو حرمان سكانها من إمكانية الحصول على الخدمات، أو الامتناع عن نقلهم إلى أراض قريبة من محل السكن الأصلي. وفي لاغوس بنيجيريا، نص قانون التخطيط والتطوير الحضريين والإقليميين لعام ٢٠١٠ على أن تُمنح السلطات بأثر رجعي صلاحية إغلاق وهدم مبان مخالفة لقوانين التخطيط العمراني بلاغوس، مما أسفر عن هدم مستوطنة ماكوكو غير النظامية التي يسكنها ما يقرب من ٨٥ ٠٠٠ نسمة^(٢٥).

٤٠ - وكثيراً ما تتم عمليات التخطيط وتقسيم المناطق بما يخدم مصالح المجتمعات المحلية الأكثر ثراءً والمستثمرين وجهات التطوير العقاري وعلى حساب أولئك المحتاجين إلى السكن. ويجب في سياق التخطيط أن تولى الأولوية عند تخصيص الأراضي والخدمات الملائمة ووضع التقسيم المناسب للمناطق إلى بناء الوحدات السكنية قرب الخدمات وفرص العمالة ووسائل النقل، وإلى توسيع نطاق الخدمات وشبكات النقل لتشمل المناطق التي تقع فيها المستوطنات غير النظامية. وفي ميديا بكولومبيا، شمل التخطيط الإدماجي تركيب سلاسل كهربائية وتشغيل عربات التلغراف لربط الأحياء غير النظامية بأحياء المدينة الرئيسية، مما أدى إلى إعادة الحيوية إلى تلك المناطق ونجاح عملية تحسينها^(٢٦).

٤١ - وينبغي ألا تتم الموافقة على أي مقترحات للتطوير العقاري الحضري ما لم تشمل إسكاناً للأشخاص الذين يعيشون في المنطقة التي يجري تطويرها. ويتعين على القائمين بمشاريع التطوير أن يوفرُوا للسكان الحاليين مساكن تلي احتياجاتهم بالكامل من حيث يسهل التكلفة وحسن التصميم والملاءمة.

(٢٤) معلومات وردت من ناميبيا لأغراض إعداد هذا التقرير.

(٢٥) انظر: Akinola E Akintayo, "Planning law versus the right of the poor to adequate housing: a progressive assessment of the Lagos state of Nigeria's Urban and Regional Planning and Development Law of 2010", *African Human Rights Law Journal*, vol. 14, No. 2 (2014).

(٢٦) انظر: Luisa Sotomayor, "Medellin: the new celebrity?" *Spatial Planning in Latin America*, 26 August 2013.

٩ - توفير فرص الوصول إلى الأراضي المزودة بالخدمات والحصول على مواد البناء الاقتصادية

٤٢ - متى تعذر توفير مساكن جاهزة للوافدين الجدد إلى المدن، ينبغي تجنب أو شراء مساحات من الأراضي لتخصيصها لأولئك المحتاجين إلى السكن، مع توفير مرافق المياه والصرف الصحي وإتاحة المأوى المؤقت ريثما يتم بناء المساكن في الأراضي المخصصة لذلك. وينبغي وضع حوافز ضريبية لتشجيع أصحاب الملكيات الخاصة على إتاحة الأراضي الخالية لأغراض الإسكان.

٤٣ - وينبغي توفير مواد بناء اقتصادية لمن يقدمون على تشييد مساكنهم بأنفسهم. وتوفر منظمة "الابتكار في مجال الإسكان" (Innovations Housing)، وهي منظمة غير حكومية تعمل في شرق أفريقيا، الدعم للمشاريع الاجتماعية التي تهدف إلى تطوير مواد بناء اقتصادية مثل "أجرّ التربة المضغوطة"^(٢٧).

١٠ - مكافحة التمييز ضد سكان المستوطنات غير النظامية والتحرش بهم وحظرهما، والكف عن حرمانهم من الخدمات الأساسية كإجراء عقابي

٤٤ - يتعرض أولئك الذين يعيشون في مستوطنات غير نظامية لتمييز وتحرش واسع النطاق بسبب أوضاعهم السكنية. ويشمل ذلك التحرش بالسكان، والتنمر بين أطفال المدارس، والحرمان من إمكانية الحصول على القروض والخدمات الأساسية والاستفادة من البرامج الاجتماعية ووسائل النقل العام والرعاية الصحية والتعليم، إضافة إلى القبض على قادة المجتمعات المحلية وحبسهم. وكثيراً ما يُجرم السكان أيضاً من الدعم الاجتماعي وفرض العمل لعجزهم عن تقديم عنوان رسمي لحل إقامتهم.

٤٥ - وفي كندا، استخدمت السلطات المحلية أساليب تشمل رمي روث الدجاج والسماد السمكي في أحد المخيمات بغية إنفاذ قانون يحظر اتخاذ المتنزهات أماكن مبيت. ونشط السكان احتجاجاً على هذا القانون الذي خلّصت المحكمة فيما بعد إلى أنه انتهاك للحق الدستوري لسكان المخيم في الحياة والحرية والأمن الشخصي^(٢٨).

٤٦ - ومحاولات ثني سكان المستوطنات أو المخيمات غير النظامية عن البقاء فيها عن طريق حرمانهم من إمكانية الحصول على المياه وخدمات الصرف الصحي والخدمات الصحية وغيرها من الضروريات الأساسية، على نحو ما رصدته المقررة الخاصة في سان فرانسيسكو وأوكلاهو وكاليفورنيا، الولايات المتحدة الأمريكية^(٢٩)، تشكّل معاملةً قاسية ولاإنسانية وتعد انتهاكاً للعديد من حقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في الحياة والمسكن والصحة والمياه وخدمات الصرف الصحي. ولا بد أن تُحظر هذه السياسات العقابية بنص القانون وأن تتوقف على الفور^(٣٠). وقد أعربت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان عن شواغل

(٢٧) انظر الموقع الإلكتروني لمنظمة "Innovations Housing" (<http://innovationshousing.com/projects/africa.htm>).

(٢٨) انظر: [المحكمة العليا لمقاطعة كولومبيا البريطانية، (مدينة) آبوتسفورد ضد شانتز] Supreme Court of British Columbia, *Abbotsford (City) v. Shantz*, 2015 BCSC 1909, 21 October 2015.

(٢٩) انظر الخبر المنشور في جريدة "إيست باي أكسبريس" في ٢١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٨: Darwin Bond Graham, *East Bay Express*, "United Nations expert describes Oakland and California's homeless crisis as 'cruel'".

(٣٠) انظر الملاحظات الختامية للجنة المعنية بحقوق الإنسان بشأن التقرير الدوري الرابع للولايات المتحدة الأمريكية (CCPR/C/USA/CO/4، الفقرة ١٩)؛ ووثيقة حقوق المتشرد في الموقع الإلكتروني التالي:

<https://wraphome.org/what/homeless-bill-of-rights/california-right-to-rest-act/>

دفعت الحكومة الاتحادية للولايات المتحدة إلى استحداث حوافز تمويل تقدم إلى البلديات من أجل إلغاء القوانين التي تجرم التشرد^(٣١). بيد أن الحاجة لا تزال قائمة لتدابير أكثر رداً.

٤٧ - ويجب أن تتخذ الدول التدابير اللازمة لكي تكفل في جميع المناطق حظراً التمييز أو التحرش أو التحريم على أساس أوضاع الحياة أو السكنى، وينبغي أن تتصدى مؤسسات حقوق الإنسان لهذا الشكل من أشكال التمييز^(٣٢).

١١ - الاعتراف بتنوع الظروف التي تعيشها الأسر المعيشية وتلبية احتياجات الفئات المهمشة

٤٨ - يجب أن تكفل برامج تحسين المستوطنات غير النظامية الاعتراف بالاحتياجات الفريدة والتجارب المتنوعة للنساء والأشخاص ذوي الإعاقة والمهاجرين وغير المواطنين والمسنين والأطفال والفئات المهمشة الأخرى ومعالجة تلك الاحتياجات والتجارب.

٤٩ - وتناقش أدناه الاحتياجات الفريدة للنساء والفتيات، بما في ذلك قابليتهن للتعرض للعنف والاعتداء الجنسي، وهي احتياجات يجب أن تكون دوماً في مصاف الأولويات. ويجب أيضاً إيلاء الاعتبار للاحتياجات العملية المتعلقة بالحيز وما لدى المجتمعات من تصورات لمفهوم الخصوصية وتوقعات تتعلق بالحياة العام. فقد أفادت امرأة من سكان مستوطنة ماكورو في نيروبي بما يلي: ”في فترة الحيض، لا يمكنني التبول في الجرة المعدنية، مما يعني أنه لا بد أن أنتظر حتى الصباح. وفي بعض الأحيان، تظل قطرات من الدماء عالقة في الجرة التي يستعملها الجميع. وهو أمر مريح“^(٣٣).

٥٠ - أما الأشخاص ذوو الإعاقة الحركية، فيصعب عليهم الوصول إلى المراحيض إذا كانت متاحة للاستخدام العام ويندر أن تكون مجهزة لاستقبالهم، مما يحد من قدرة ذوي الإعاقة على معالجة احتياجاتهم خارج منازلهم^(٣٤).

٥١ - ويجب أن تكون برامج التحسين مراعية للاعتبارات الثقافية. ويقتضي ذلك الاعتناء بالتخطيط المكاني والألوان وحجم الوحدات والمرافق ووضع العادات الدينية المختلفة في الحسبان. ويجب أن تكفل برامج تحسين المستوطنات التي يسكنها أبناء الشعوب الأصلية اشتراكهم فعلياً في بناء وحداتهم السكنية، استناداً إلى معارفهم وممارساتهم^(٣٥). وقد أصابت المقررة الخاصة دهشة شديدة لما رآته أثناء زيارتها لمكسيكو سيتي من فارق واضح بين إسكان يفترق إلى أي مؤثرات ثقافية صممتها الحكومة ومشروع

(٣١) انظر البيان الصحفي الصادر عن المركز الوطني للخدمات القانونية من أجل مكافحة التشرد والفقر في ١٨ أيلول/سبتمبر ٢٠١٥ بعنوان ”The cost of criminalizing homelessness just went up by \$1.9 billion“. ويمكن الاطلاع عليه في الموقع الإلكتروني التالي: www.nlchp.org/press_releases/2015.09.18_HUD_NOFA_criminalization.

(٣٢) المبادئ التوجيهية المتعلقة بأمن الحياة (A/HRC/25/54، الفقرة ٥)، الفقرة ١٠ والفقرات من ٥٠ إلى ٥٩.

(٣٣) مقتطف من خبر أعدته إديث كاليا، من منظمة ”Muungano wa Wanavijiji/Akiba Mashinani Trust“، الأصل مودع لدى الكاتبة؛ انظر أيضاً: Inga T. Winkler and Virginia Roaf, ”Taking the bloody linen out of the closet: menstrual hygiene as a priority for achieving gender equality“, *Cardozo Journal of Law and Gender*, vol. 21, No. 1, (2015).

(٣٤) انظر المعلومات الواردة من كينيا لأغراض إعداد هذا التقرير.

(٣٥) انظر إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، المادتان ٢٣ و ٢٤.

للتحسين الحضري نفذه السكان المنتمون إلى الشعوب الأصلية وشمل أعمالاً تعبر عن فنونهم التقليدية وكوخا للتعرق ومكاناً للتجمع ومشاريع اجتماعية^(٣٦).

١٢ - كفاءة تخصيص الميزانيات والموارد الكافية بمشاركة السكان وتحت رقابتهم

٥٢ - على الدول أن ترصد في ميزانياتها اعتمادات كافية لتلبية الاحتياجات السكنية في المستوطنات غير النظامية، فذلك التزام جوهري من التزامات حقوق الإنسان الواقعة على عاتقها. وحتى الآن، فشل المجتمع الدولي، ومثله المحاكم المحلية وهيئات حقوق الإنسان، في مساءلة الدول على النحو المناسب عن التزامها بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان بتخصيص أقصى ما تسمح به الموارد المتاحة لها لتحسين المستوطنات غير النظامية. ويجب أن تضمن الدول توافر الإنفاق الحكومي الكافي للوفاء بالالتزامات الواردة في خطة عام ٢٠٣٠، وأن تعتمد في الوقت ذاته تدابير ضريبية تثني المستثمرين عن ترك الأراضي والممتلكات خالية لأغراض المضاربة بها، وتعالج الفوارق المتنامية في الثروة والدخل.

٥٣ - وكثيراً ما تلجأ الحكومات لتقديم الإعانات إلى مشاريع الإسكان والبنى التحتية والمشاريع التجارية في المناطق المخططة تخطيطاً رسمياً التي تستفيد منها في الأساس الشرائح السكانية الثرية والمتوسطة الدخل، في حين تحرم سكان المستوطنات غير النظامية من الإعانات نفسها. ولا بد أن تعيد الدول النظر فيما تعتمد من تدابير ميزانية لكي تكفل توجيه الإعانات إلى من هم في أمس الحاجة إليها.

٥٤ - ولا بد أن تكون عملية الميزنة وتخصيص الموارد التي يراد بها تحسين المستوطنات غير النظامية عملية شفافة تخضع للمساءلة والرقابة الفعالة من جانب السكان المتأثرين بها.

٥٥ - وفي مستوطنة ساينغ موك دا في تايلند، تبلغ الحكومة قيادات المجتمع المحلي عندما يتوافر تمويل متاح لأعمال البناء والتحسين. وأنداك يجتمع الأهالي ويتخذون قرارات جماعية بشأن تخصيص الموارد، مع إيلاء عناية خاصة لاحتياجات غير القادرين مالياً. وتستعرض لجنة من الأهالي جميع القرارات المتعلقة بتخصيص الأموال^(٣٧).

١٣ - ضمان اتباع نهج غير تمييزي قائم على حقوق الإنسان إزاء منح القروض وتوفير التمويل البالغ الصغر

٥٦ - كثيراً ما تعتمد برامج التحسين اعتماداً مفرطاً على تمويل تملك المساكن من خلال إعانات الرهن العقاري، وذلك رغم أن نسبةً تتراوح بين ٦٠ و ٨٠ في المائة من المحتاجين إلى السكن لا يستوفون شروط التأهل لمثل هذه الإعانات^(٣٨). ففي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، لا يتسنى إلا لنسبة ٣ في المائة تقريباً من الأسر المعيشية الحصول على قروض الرهن العقاري من النظام المالي الرسمي^(٣٩).

(٣٦) انظر أعمال التحالف الدولي للموئل (www.hic-gs.org/).

(٣٧) انظر: Nausica Castanas and others, "Leave no one behind: community driven urban development in Thailand", working paper (London, International Institute for Environment and Development, December 2016).

(٣٨) مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالإسكان والتنمية الحضرية المستدامة (الموئل الثالث)، ورقة المناقشة رقم ٢٠، "الإسكان" (٣١ أيار/مايو ٢٠١٥).

(٣٩) انظر: Liam Clegg, "The World Bank and the globalisation of housing finance: mortgaging development" (London, Bretton Woods Project, July 2018).

- ٥٧ - وقد يكون التمويل البالغ الصغر خياراً أفضل لأن من الممكن تكييفه ليتناسب مع البناء التدريجي للمساكن وتحسينها، ولكونه لا يتطلب رهناً على المسكن ولا سنداً يثبت ملكية الأرض.
- ٥٨ - وفي طاجيكستان، نفذ الفرع المحلي لمنظمة "موئل من أجل البشرية" (Habitat for Humanity) برنامجاً للتمويل البالغ الصغر بالتنسيق مع شركات محلية للتمويل البالغ الصغر، استفاد منه أكثر من ١١٢٠٠٠ شخص حصلوا على قروض بالغة الصغر من أجل تحسين أحوالهم المعيشية^(٤٠).
- ٥٩ - ورغم أن التمويل البالغ الصغر صُمم لكي يستفيد منه الأفراد والأسر المعيشية الأكثر فقراً، فإن معيار الانتقاء يستند في العادة إلى مخاطر الائتمان المفترضة لا إلى مدى الحاجة إلى مثل هذا التمويل. وتكون أسعار الفائدة في أغلب الأحيان أعلى من مثيلتها في المؤسسات المالية التي تخدم عامة الجمهور. ولذلك، لا بد من رصد قطاع التمويل البالغ الصغر، بمشاركة من المجتمعات المحلية المستفيدة منه، من أجل كفاءة المساءلة وضمان استفادة أشد المحتاجين إليه منه.
- ٦٠ - وينبغي أيضاً اتخاذ تدابير لمنع المصارف وغيرها من المؤسسات المالية من رفض إقراض سكان المستوطنات غير النظامية دون أسباب معقولة. ويشكل تقييم الجدارة الائتمانية على أسس بديلة تكفل عدم استبعاد الأسر المعيشية التي تعيش في مناطق غير نظامية أحد التزامات حقوق الإنسان، فضلاً عن كونه ممارسة تجارية سليمة.
- ٦١ - غير أن توفير القروض كثيراً ما يُطرح باعتباره الاستراتيجية الوحيدة لضمان الحصول على المسكن. والواقع أن تلك المبادرات ينبغي أن تعتبر مكملَةً للاستثمار الحكومي المباشر في تحسين المستوطنات غير النظامية، لا بديلة عنه^(٤١).

١٤ - إدماج ما لدى السكان من رأسمال يتمثل في المهارات والأيدي العاملة في برامج التحسين

- ٦٢ - تستلزم برامج التحسين أعداداً كثيفة من الأيدي العاملة الماهرة وغير الماهرة للقيام بأعمال متنوعة. وينبغي أن تستخدم مشاريع التحسين سكان المستوطنة الجاري تحسينها وأن تجزيهم أجراً عادلاً. وتتعين الاستفادة من مساهمات وخبرات أبناء المجتمع المحلي فيما يتعلق بالحصول على الأراضي ومواد البناء، وتصميم المباني، وأعمال التشييد وغير ذلك من المجالات.
- ٦٣ - وفي جمهورية تنزانيا المتحدة، تلقى أهالي مستوطنة حنا نصيف الذين أبدوا رغبتهم في المشاركة في تحسين منطقتهم تدريباً في مجال البناء وفي مجالات أخرى. وكان للمهارات التي اكتسبوها عن طريق البرنامج أثرها في تعزيز قدرتهم على الحصول على فرص العمل وزيادة ما يحصلون عليه من دخل^(٤٢).

(٤٠) انظر: www.habitat.org/where-we-build/tajikistan.

(٤١) انظر: Ananya Roy, *Poverty Capital: Microfinance and the Making of Development* (Routledge, 2010).

(٤٢) انظر: Anna Anael, Stephen Mukiibi and Nicholas Makoba, "The impacts of informal settlement upgrading on housing affordability: the experience of Hanna Nassif in Dar es Salaam, Tanzania", *Africa Habitat Review*, vol. 10, No. 10 (November 2016).

١٥ - معالجة آثار التضخم الناجم عن برامج التحسين ومكافحة المضاربة

٦٤ - قد تؤدي عمليات تحسين محال السكنى الأصلية في المستوطنات إلى اجتذاب أسر معيشية متوسطة الدخل إليها وإلى ارتفاع أسعار المساكن، وهو الأمر الذي يفضي بدوره إلى نزوح السكان من مستوطناتهم غير النظامية بعد تحسينها.

٦٥ - ففي أعقاب برنامج لتحسين إحدى المستوطنات غير النظامية بمدينة دار السلام، جمهورية تنزانيا المتحدة، زاد ملاك العقارات إيجار المساكن بما متوسطه ١٦٠ في المائة للغرفة الواحدة^(٤٣). وفي كينيا، خلّصت الدراسات إلى أن السكان السابقين في مستوطنة كيبيرا لم يعد بمقدورهم تحمّل تكاليف شراء وحدات سكنية جديدة في المنطقة أو دفع إيجاراتها الشهرية بعد تحسينها^(٤٤).

٦٦ - ولا بد من اعتماد تدابير كإعانات مثلاً للمساعدة على دفع الإيجارات أو سداد أسعار تملك المساكن ومن وضع حدود قصوى للإيجارات وأسعار بيع الوحدات، للتأكد من أن المساكن الكائنة في المستوطنات التي جرى تحسينها لا تزال في متناول يد السكان وكفالة ردع المضاربة والتربح من برامج التحسين. ويمكن اتخاذ تدابير أخرى من أمثلتها إعلان الأراضي التي تجري فيها برامج التحسين من الأصول العامة، وفرض قيود على من يمكنهم شراء أو استئجار الإسكان المحسّن، ووضع مهل زمنية تنظم توقيت بيعها.

١٦ - تحسين مخيمات اللاجئين ومخيمات الإغاثة الإنسانية لضمان الحق في المسكن

٦٧ - كثيراً ما يُعتبر الإسكان المقدم عن طريق الإغاثة الإنسانية إسكاناً مؤقتاً، في حين أن المخيمات أصبحت في واقع الأمر مساكن أطول أجلاً أشبه بالمستوطنات غير النظامية. ويعيش سكانها في مبان مؤقتة لا تناسب احتياجات الإشغال الطويل الأجل، محرومين في الأغلب من إمكانية الحصول على الخدمات الأساسية مثل الكهرباء وشبكات المجاري^(٤٥). ويوصف مخيم الزعتري للاجئين الذي يسكنه ما يقرب من ٨٠.٠٠٠ نسمة بأنه رابع أكبر مدن الأردن، ولكن سكانه الذين لا يرجح أن يتمكنوا من العودة إلى ديارهم ما زالوا يعيشون في خيام ومقطورات دون خدمات أساسية^(٤٦).

(٤٣) انظر: Rasmus Precht, "Informal settlement upgrading and low-income rental housing: impact and untapped potentials of a community-based upgrading project in Dar es Salaam, Tanzania" (2005). يمكن الاطلاع على هذا الورقة في الموقع الإلكتروني التالي: <http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1269364699096/6892630-1269364758309/precht.pdf>

(٤٤) انظر الخبر التالي المنشور في جريدة "ديلي ناشيون"، نيروبي، في ٢٨ آب/أغسطس ٢٠١٣: Bernardine Mutanu and Faith Nyamai, "Upgraded slum houses 'too expensive'", *Daily Nation*.

(٤٥) انظر على سبيل المثال: "15 minutes to leave: denial of the right to adequate housing in post-quake Haiti" (London, Amnesty International, 2015).

(٤٦) مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، صحيفة وقائع شهر شباط/فبراير عن مخيم الزعتري (باللغة الإنكليزية). يمكن الاطلاع عليها في الرابط الإلكتروني التالي: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2018.02.04FACTSHEET-ZaatariRefugeeCampFEB2018.pdf>

٦٨ - ولا بد من أن تكون الإغاثة الإنسانية المقدمة على المدى الطويل متوافقة تماماً مع الحق في السكن اللائق؛ وعندما تتحول مخيمات الإغاثة بحكم الواقع إلى مستوطنات غير نظامية، يجب أن يجري تحسينها للوفاء بالمعايير المنطبقة على الإسكان الأطول أجلاً.

١٧ - التصدي للفساد ومنعه

٦٩ - في ظل الافتقار إلى هياكل الحوكمة وغياب سيادة القانون وآليات الرقابة، يصبح انتشار الفساد بين العاملين في مجال التطوير العقاري وقطاع البناء والموظفين العموميين تحدياً مشتركاً يعترض خطط التحسين. وتؤدي هشاشة الوضع القانوني للعديد من السكان، إضافةً إلى هشاشة أوضاعهم عموماً، إلى استئثار الفساد دوماً رادع في كثير من الأحيان. ويزيد الفساد من التكاليف كما أنه يجبط جهات المساعدة الدولية ويقوّض نزاهة عمليات المشاركة.

٧٠ - وأثناء تنفيذ برنامج تحسين الأحياء الفقيرة في حي سويتو إيست بنيروبي، كينيا، كان ٣١ في المائة من السكان يعتقدون أن الفساد سيمنعهم من الاستفادة من المشروع^(٤٧).

٧١ - ويجب وضع تدابير لمنع الفساد في جميع مراحل عمليات التحسين، بدءاً من اقتناء الأراضي ومروراً بطرح العطاءات وانتهاءً بتوزيع الوحدات السكنية المحسّنة. وينبغي وضع آليات للرقابة المستقلة الصارمة على جميع جوانب عمليات التحسين، بما في ذلك كافة الشراكات بين القطاعين العام والخاص، ويتعين تحويل المجتمعات المحلية حسب اقتضاء الحال سلطة الرقابة واتخاذ القرار فيما يتعلق بتخصيص الموارد وتدابير مكافحة الفساد.

باء - الحق في المشاركة والإدماج

١٨ - الاعتراف بمشاركة السكان وإعمالها كحق لهم في جميع مراحل عملية التحسين

٧٢ - يشكل حق السكان في المشاركة محورا أساسيا لجميع استراتيجيات النقل. وهو شرط قانوني وضرورة تشغيلية على حدّ سواء. وعدم إشراك السكان في تخطيط عملية النقل وتنفيذها يعني إهدار فرصة سانحة للوقوف على تصورهم لماهية التحديات الماثلة والأخذ بمساهماتهم الحيوية في تبين سبل معالجتها. ومشاركة السكان الكاملة في برامج التحسين تبني قدرات الحوكمة المحلية وتشجع التوصل إلى حلول ابتكارية وتعزز الكفاءة والملكية المحلية والقدرة على التكيف مع الظروف المحلية وتكفل تحقيق نتائج مستدامة^(٤٨).

(٤٧) انظر: Rosa Flores Fernandez and Bernard Calas, "The Kibera Soweto East Project in Nairobi, Kenya", Institut français de recherche en Afrique, Nairobi, (2011).

(٤٨) انظر: South Africa, Development Action Group, Department of Human Settlements and Housing "Participatory action planning for informal settlement upgrading" (2015) و Development Agency, "Upgrading Support Programme, "NUSP resource kit, part 3: building partnerships"

٧٣ - وينبغي أن يكفل القانون حماية الحق في المشاركة من خلال أحكام دستورية أو تشريعية، كما هو الحال في دستور كينيا^(٤٩). ولا بد من كفالة الحق في المشاركة بدءاً من أولى مراحل التصميم والتخطيط وحتى مراحل التنفيذ والرصد والتقييم^(٥٠).

٧٤ - وينبغي إعمال الحق في المشاركة بطريقة واضحة ودقيقة، ولا بد له أن يكفل التواصل مع السكان الفعليين، لا مع الملاك وحدهم أو المؤجرين غير الرسميين. وينبغي، حسب الاقتضاء، التفاوض مع السكان على اتفاق رسمي ملزم بشأن المشاركة المجتمعية، يحدد متى وكيف يمكن للأهالي المشاركة في كل مرحلة من مراحل عملية التحسين.

٧٥ - وقد اعتمد أهالي منطقة مكارا في جنوب أفريقيا على اتفاق رسمي أبرم مع مدينة كيب تاون لثني مسؤولي المدينة عن قرارهم رفض تسوير مراحض عمومية منشأة حديثاً لحماية الخصوصية^(٥١).

١٩ - إرساء عمليات مجتمعية لاتخاذ القرارات على نحو ديمقراطي

٧٦ - تستلزم المشاركة في برامج التحسين عمليات ديمقراطية تمكّن المجتمع المحلي من اتخاذ قرارات جماعية. وينبغي أن تيسر هذه العمليات عقد الاجتماعات التي يحضرها الأهالي وتعيين متحدثين رسميين وتبادل المعلومات بصورة فعالة.

٧٧ - وتكفل "العملية الشعبية" المنفذة في كابل قيادة المجتمعات المحلية لعملية التحسين وإشرافها عليها من خلال هيكل تنظيمي تشترك فيه مختلف مستويات الحكومة. وعلى الصعيد المجتمعي، ينتخب السكان المحليون مجالس للتنمية المجتمعية تكون مسؤولة عن اختيار المشاريع وتصميمها وتنفيذها وتعهدها. وعلى الصعيد البلدي، تقوم المدينة بتدريب الموظفين على العمل جنباً إلى جنب مع السكان على تنفيذ عملية التحسين وإنجازها^(٥٢).

٧٨ - وينبغي أن تشمل المشاركة في برامج التحسين التفاعل مع الهياكل والمنظمات المجتمعية القائمة متى كانت المجتمعات المحلية تعتبرها هياكل ومنظمات شرعية تمثلها عن حق^(٥٣).

٢٠ - ضمان إمكانية الوصول إلى المعلومات وتوفير الموارد للمدافعين عن الحقوق المجتمعية

٧٩ - لكي يتمكن السكان من ممارسة حقهم في المشاركة، يجب تزويدهم بمعلومات يسهل الوصول إليها عن عملية التحسين، بما في ذلك القوانين والمعلومات المتعلقة بالحقوق المكفولة لهم. وينبغي تزويد الأشخاص الذين يختارهم المجتمع المحلي للدفاع عن حقوقه بالموارد اللازمة حتى يتسنى لهم إسداء المشورة

(٤٩) دستور كينيا، المادة ١٠ (٢) (أ).

(٥٠) الأمم المتحدة، المبادئ التوجيهية المتعلقة بالفقر المدقع وحقوق الإنسان، المبادئ الأساسية، الفقرة ٣٨.

(٥١) انظر: [جنوب أفريقيا، المحكمة العليا لمقاطعة الكيب الغربية، بيجا وآخرون ضد رئيس وزراء مقاطة الكيب الغربية وآخرين] *South Africa, Western Cape High Court, Beja and Others v. Premier of the Western Cape and Others*, Case No. 21332/10, 29 April 2011.

(٥٢) انظر: Haroon Nazire and others, "Effects of informal settlement upgrading in Kabul City, Afghanistan: a case study of Afshar area", *Current Urban Studies*, vol. 4, No. 4 (28 December 2016).

(٥٣) تعزيز التمكين القانوني في المستوطنات غير النظامية: توصيات ودروس مستفادة، مركز بحوث التنمية الدولية، حلقة عمل مع الشركاء من أفريقيا - أمريكا اللاتينية، كيتو، إكوادور، ٢٦ و ٢٧ آذار/مارس ٢٠١٨.

للمجتمعات المحلية بشأن المصالح المطروحة على المحك ومساعدتها على ممارسة رقابة مجتمعية فعالة^(٥٤). وينبغي تدريب المهنيين على التواصل مع المجتمعات المحلية والمساءلة المجتمعية. وينبغي أيضاً توفير الموارد وتغطية المصروفات المتكبدة دعماً لمشاركة السكان^(٥٥). وينبغي كذلك أن يُؤجر السكان الذي اختارهم الأهالي للاضطلاع بأدوار قيادية معينة.

٢١ - توثيق الملامح الفريدة لكل مجتمع محلي وربط عملية التحسين بالكفاح التاريخي لنيل الحقوق

٨٠ - ينبغي دعم مساعي سكان المستوطنات غير النظامية إلى توثيق تاريخ مستوطناتهم. ويتعين على القائمين بالتخطيط والشركاء الإنمائيين النظر إلى المستوطنات غير النظامية لا باعتبارها مجتمعات محلية محدّدة الحيز الجغرافي فحسب بل ومحدّدة الهوية التاريخية أيضاً، وأن يأخذوا في الحسبان كيفية التوصل لموقعها وأسباب وقوع الاختيار عليه ونوعية الحقوق التي طالب بها السكان وغيرهم من الأطراف وماهية الحق في المسكن كما يتصوره المقيمون فيها^(٥٦).

٨١ - وينبغي جمع المعلومات المتعلقة بالجوانب الديمغرافية لتكوين صورة كاملة عن المجتمع المحلي واحتياجات سكانه، بما في ذلك وضع خرائط مفصلة للمستوطنة وتحديد عدد الأسر المعيشية والأفراد المقيمين فيها وتبني حالة الحيازة فيها (بما يشمل المستأجرين غير الرسميين) وسبل كسب الرزق التي يعتمدها السكان وما ينفقون على الإسكان وحالة الخدمات المقدمة وهيكل الحوكمة المحلية^(٥٧).

٨٢ - وقد أجرى اتحاد ساكني الأكواخ بناميبيا استقصاء طُرُق منفذوه الأبواب من منزل إلى آخر لتحديد ملامح المستوطنات من حيث موقعها وتاريخها وإمكانية حصول سكانها على الخدمات والوقوف على خصائصها الديمغرافية وما لها من هيكل تنظيمية^(٥٨). وأطلقت منظمات "المدن والحكومات المحلية المتحدة" (United Cities and Local Governments) و "الشبكة الدولية لمنظمات سكان الأحياء الفقيرة" (Slum Dwellers International) و "ائتلاف المدن" (Cities Alliance) حملة عالمية باسم "اعرف مدينتك" يقوم خلالها سكان المدن أنفسهم بجمع المعلومات عن المستوطنات غير النظامية على نطاق المدينة. وقد أثمرت هذه الحملة حتى الآن عن وضع موجزات وصفية لعدد ٧٧٤ مستوطنة في ٢٢٤ مدينة^(٥٩).

٢٢ - ضمان الإشراف التام للمرأة في جميع جوانب برامج التحسين

٨٣ - كثيراً ما تتولى المرأة أدواراً قيادية داخل المجتمعات المحلية غير النظامية تعالج من خلالها مسائل السكن والاحتياجات الاجتماعية، ولكنها تُقصى في الغالب من أشكال التواصل الرسمي مع الحكومات

(٥٤) انظر: Ruth McLeod, "Building effective relationships with the urban poor and government", Comic Relief Literature Review, People Living in Urban Slums International Grants Programme (June 2011).

(٥٥) "اتفاق للتحسين الحضري بالأحياء الفقيرة" (انظر الحاشية ٩).

(٥٦) تعزيز التمكين القانوني في المستوطنات غير النظامية.

(٥٧) انظر: National Upgrading Support Programme, "NUSP resource kit, part 1: understanding your informal settlement".

(٥٨) انظر: <https://sdfn.weebly.com/background.html>.

(٥٩) انظر: <http://knowyourcity.info/explore-our-data/>.

وجهات التطوير. ويحدث ذلك رغم قدرة المرأة على تقديم خبراتها ورؤاها الخاصة التي تجعل مشاركتها مطلباً حيوياً لإنجاح برامج التحسين. ولا بد من دعم قيام النساء والفتيات بأدوار قيادية رئيسية ومشاركتهن على قدم المساواة مع الرجال.

٨٤ - وفي مشروع تحسين الأحياء الفقيرة بمدينة كاراكاس، تلقت النساء تدريباً على مسائل الحقوق والمهارات القيادية ومشكلة العنف المنزلي، وُمن بدور فعال في المشاورات وأنشطة البناء ومهام الإشراف على المشاريع، بما في ذلك استخدامهن لقاء أجر كموظفات بالمشاريع^(٦٠).

جيم - الرصد وإمكانية الوصول إلى العدالة

٢٣ - إنشاء هيئة تشاركية مستقلة لرصد التقدم المحرز والنظر في الشكاوى

٨٥ - الرصد السليم للتقدم المحرز وضمن المساواة فيما يتعلق بالأهداف والجدول الزمني من المكونات البالغة الأهمية في برامج التحسين الممتثلة للحقوق. وينبغي تعيين هيئة مفوضة أو شخص مفوض، كأمين للمظالم المتعلقة ببرامج التحسين مثلاً أو فريق للرقابة المجتمعية، لضمان تقييم مستقل ونزيه ومحيد للتقدم المحرز.

٨٦ - وينبغي وضع آليات لتلقي الشكاوى تكفل الاستماع للسكان مباشرة بشأن ما يواجهون من مشاكل وتضمن احترام حقوقهم، وتنفذ من خلالها إجراءات تسوية المنازعات استناداً إلى الحقوق.

٨٧ - ويجب أن تتوفر لهيئات الرصد المعلومات والبيانات ذات الصلة، مصنفةً حسب الخصائص الديمغرافية للفئات المختلفة. وينبغي تزويد هذه الهيئات بالموارد والقدرات التي تمكنها من إجراء استقصاءات مجتمعية، ومن رصد الأنشطة، والاجتماع بالسكان والموظفين والمديرين، وعقد الجلسات العلنية العامة. وينبغي أن تتاح التقارير أو التوصيات أو القرارات للجمهور عن طريق نشرها في شكل سهل الاطلاع عليه. وينبغي أن تُطالب الجهات الحكومية على اختلاف مستوياتها بالرد على وجه السرعة على ما تقدمه هيئات الرصد من توصيات وما تطرحه من شواغل.

٢٤ - ضمان وصول أصحاب المطالبات المتعلقة بحقوق الإنسان إلى العدالة من خلال أشكال التقاضي المجتمعي

٨٨ - يتطلب تنفيذ خطط التحسين بطريقة متوافقة مع الحقوق أن يكون السكان على دراية بما لهم من حقوق وأن تتوفر لهم سبل المطالبة بتلك الحقوق وإعمالها. وفي العديد من المستوطنات، يسهل اللجوء إلى الطرائق البديلة لإقامة العدل، بما فيها الممارسات التقليدية وتلك الخاصة بالشعوب الأصلية علاوة على الآليات المجتمعية، مقارنةً بإمكانية اللجوء إلى المحاكم الرسمية. وتعمل هذه الآليات في الأغلب في إطار المجتمعات المحلية التي تخدما مباشرة وبيت في المسائل المطروحة عليها سكاناً محليون يكونون محل ثقة الأهالي. وقد يكون الفصل في مسائل معينة من قبيل تخصيص الوحدات أو استيعاب احتياجات ذوي الإعاقة أكثر فعالية من خلال الإجراءات المحلية.

(٦٠) انظر من منشورات برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية: *State of Women in Cities 2012-2013: Gender and the Prosperity of Cities*.

٨٩ - ومن الضروري أن تكون هناك عمليات غير رسمية للعدالة يمكن من خلالها استعراض تصميم المشاريع وتنفيذها ونواتجها وكفالة مساءلة جميع الجهات الفاعلة، العامة منها والخاصة، عن التزامها بمعايير صنع القرارات المتفتحة مع الحقوق.

٩٠ - وقد استعين بأشكال التسوية القضائية المجتمعية بصورة فعالة للفصل في مسائل تتعلق بالأراضي والإسكان في المستوطنات غير الرسمية في غانا وبلدان أخرى^(٦١). وفي تايلند، يؤدي رهبان يحظون باحترام الأهالي دوراً في الفصل في المنازعات. وتقوم منظمة "مبادرات العدالة والتمكين" (Justice and Empowerment Initiatives) في نيجيريا بتدريب المساعدين القانونيين المجتمعيين وتزودهم بالموارد للعمل بشكل مباشر في المستوطنات غير النظامية التي يعيشون فيها، حيث يقومون بتوعية غيرهم من السكان بحقوقهم القانونية ويساعدون في إعداد المطالبات القانونية ويبدلون جهود الوساطة ويجرون المفاوضات لتسوية المنازعات^(٦٢).

٢٥ - اتخاذ التدابير اللازمة لضمان حماية النظام القضائي لحقوق المستوطنات غير النظامية

٩١ - هناك حاجة إلى إطلاق مبادرات كبرى في جميع البلدان لتحسين قدرة المحاكم والهيئات القضائية ومؤسسات حقوق الإنسان وأمانات المظالم وغيرها من الهيئات على حماية وإنفاذ حق سكان المستوطنات غير النظامية في المسكن، وتعزيز التزامها بذلك. وينبغي تدريب القضاة وأعضاء الهيئات القضائية وصناع القرار الإداريين على مسألة الحق في المسكن كما ينص عليها القانونين الدولي والمقارن لحقوق الإنسان وعلى نحو ما تنطبق على تحسين المستوطنات غير النظامية.

٩٢ - ويجب أن تطبق المحاكم والهيئات القضائية بصرامة حظر الإخلاء القسري وأن تعزز شرط التحاور الهادف مع السكان. ويجب أن تُسائل الحكومات عن جميع عناصر الالتزام بالإعمال التدريجي للحق في المسكن في المستوطنات غير النظامية. وينبغي أن تشجع وتستمع للمطالبات النظمية المتعلقة بأمور من بينها: عدم كفاية مخصصات الميزانية؛ وعدم الالتزام بالأطر الزمنية أو الفشل في إنجاز الأهداف المتفق عليها؛ وعدم كفاية التحاور أو التعاون مع المجتمعات المحلية؛ وعدم مراعاة احتياجات الفئات المهمشة داخل المستوطنات. وينبغي أن يؤخذ للمحاكم والهيئات القضائية بإبقاء المسائل المعروضة عليها قيد النظر الفعلي وبطلب تقارير منتظمة عن التقدم المحرز والنواتج المحققة إلى أن يتم التوصل إلى النتيجة المرجوة. ويمكن، كسبيل بديل، أن تنظر المحاكم في إيكال مهمة الرقابة فيما يتعلق بتنفيذ أوامر تصحيح الأوضاع إلى هيئات مستقلة كأمانات المظالم مثلاً أو مؤسسات حقوق الإنسان.

٩٣ - ويجب أن تبذل الدول جهوداً متضافرة لتذليل العقبات التي تعترض طريق سكان المستوطنات غير النظامية في محاولاتهم الوصول إلى العدالة. ويجب أن تشمل التدابير المتخذة ما يلي: (أ) تمكين المحاكم من عقد جلسات علنية في مواقع قريبة من السكان حتى يتسنى التواصل مع المجتمعات المحلية التي

(٦١) انظر: Anthony Arko-Adjei, *Adapting land administration to the institutional framework of customary tenure: the case of peri-urban Ghana* (Amsterdam, Delft University Press, 2011).

(٦٢) انظر: Moyosore Arewa, Janelle Deniset and Nicole Gladstone, "Final Capstone report: global experience promoting access to justice, voice and livelihoods in informal urban settlements" (International Development Research Centre, 2017).

تعيش في مناطق نائية^(٦٣)؛ (ب) تدريب القضاة وكتابة المحاكم والمحامين على العمل بقدر أكبر من الفعالية مع سكان المستوطنات غير النظامية؛ (ج) تخصيص موارد خاصة تُرصد لكليات الحقوق حتى تقدم دوراتٍ عن النشاط القانوني الدعوي في المستوطنات غير النظامية؛ (د) دعم منظمات الأنشطة القانونية الدعوية لكي تعمل مع السكان؛ (هـ) ضمان توافر المساعدة القانونية؛ (و) وضع إجراءات للاستعانة بأصدقاء المحكمة وطرح قضايا حماية المصلحة العامة على المحاكم من أجل معالجة القضايا النظمية؛ (ز) ضمان تحويل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان الولاية اللازمة وتزويدها بالموارد الضرورية لمعاونة سكان المستوطنات غير النظامية في المطالبة بحقوقهم في المسكن وإنفاذه؛ (ح) النص على التدخل المبكر واستصدار الأوامر المؤقتة وأوامر التعويض الزجرية لمعالجة الظروف التي لا يمكن تأجيل البت فيها، خاصة حينما يُخشى حدوث عمليات إخلاء قسري.

٩٤ - وفي الفلبين، يمثل التحالف المعروف باسم "فريق القانون البديل" (Alternative Law Group) شبكةً واسعة من المنظمات العاملة على مستوى المجتمعات المحلية لتحديد العواقب التي تعترض سكان المستوطنات غير النظامية عند لجوئهم إلى نظام العدالة. وينادي التحالف بإجراء تغيير شامل في كامل نظام العدالة من خلال عمله مع كليات الحقوق والمحكمة العليا ووزارة العدل ولجنة حقوق الإنسان وأجهزة الشرطة والمشتغلين بالقانون والقضاء^(٦٤).

دال - المستوطنات غير النظامية والبيئة

٢٦ - تقييم المخاطر البيئية التي تواجهها المستوطنات غير النظامية والتصدي لها

٩٥ - كثيرا ما يُدفع الناس إلى العيش في مستوطنات غير نظامية بسبب عوامل بيئية مثل الكوارث الطبيعية وتغير المناخ وتدهور البيئة، ولكن المستوطنات التي ينزحون إليها تعرضهم هي أيضاً لمخاطر بيئية متزايدة. فالأراضي المعرضة لخطر الفيضانات أو عُرام العواصف أو انهيار الأوحال أو الزلازل وغير ذلك من الكوارث الطبيعية أو تلك الملوثة بالنفايات الصناعية هي التي يُرجح أن تكون خالية وألا تعترض على إشغالها الجهات المعنية بالتطوير العقاري^(٦٥). ولا تتوفر لسكان المستوطنات غير النظامية موارد اقتصادية ومادية وتقنية كافية، ولذلك لا يتسنى لهم بناء مساكن قادرة على تحمل الكوارث والظروف المناخية القاسية^(٦٦). وعندما تضرب الكوارث الطبيعية محال سكنهم، تكون الخسائر في الأرواح في المستوطنات غير النظامية أكثر بكثير مما تشهده المناطق النظامية، وتنجم عن تدهور البيئة وانتشار الملوثات في المستوطنات غير النظامية عواقب صحية خطيرة^(٦٧).

(٦٣) انظر: Jane Weru, Waikwa Wanyoike and Adrian di Giovanni, "Confronting complexity: using action-research to build voice, accountability, and justice in Nairobi's Makuru informal settlements" في J. Wouters and others (eds.), *Improving Delivery in Development: The Role of Voice, Social Contract, and Accountability* (World Bank Legal Review, Vol. 6, 2015).

(٦٤) انظر: <http://www.alternativelawgroups.ph/index.php/about-us/partnerships-and-linkages>.

(٦٥) انظر: Matthew Abunyawah, Thayaparan Gajendran and Kim Maund, "Profiling informal settlements for disaster risks", 7th International Conference on Building Resilience, 2017.

(٦٦) معلومات وردت من معهد الحقوق الاجتماعية - الاقتصادية بجنوب أفريقيا لأغراض إعداد هذا التقرير.

(٦٧) انظر من منشورات مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث: *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*, chap. 4 (United Nations, Geneva, 2009) [يمكن الاطلاع على ملخص للتقرير باللغة العربية صدر بعنوان "ملخص وتوصيات: تقرير التقييم العالمي بشأن الحد من مخاطر الكوارث لعام ٢٠٠٩"].

٩٦ - ومن الضروري تقييم النطاق الكامل لجميع المخاطر البيئية التي تواجهها المستوطنات غير النظامية، مع الاستفادة بمعارف السكان أو الخبراء المتعاقد معهم للعمل باسمهم، لكونهم أكثر دراية بالبيئة التي يعيشون فيها ولأنهم يكونون في الأغلب قد اعتمدوا ممارسات إدارة المخاطر التي يتعرضون لها^(٦٨).

٩٧ - ومتى نشأت المستوطنات في مناطق معرضة لمخاطر الكوارث الطبيعية، ينبغي أن تعتمد الدول على تعيين مواقعها مناطق بحاجة إلى تدابير فورية وفعالة لإدارة مخاطر الكوارث، على أن تقوم بتكييف النهج ذات الصلة لكي تتناسب مع الاحتياجات المحددة للمجتمع المحلي^(٦٩). وينبغي مع ذلك أن تمتنع الدول عن اتخاذ مسألة إدارة المخاطر ذريعةً لتبرير التهجير غير الضروري. وإذا اقتضت الحاجة نقل السكان إلى موقع آخر قريب وإعادة توطينهم فيه لحمايتهم وتأمين سلامتهم، يجب أن يتم ذلك من خلال التعاون والاتفاق كما هو موضح أعلاه.

٩٨ - وقد كانت مستوطنة بانغ بوا في تايلند عرضةً للغمر بالمياه من إحدى القنوات. فنسق المسؤولون مع السكان لمنع البناء في المناطق الأكثر تضرراً، وتعزيز السلامة الهيكلية للمباني، وتحسين إمكانية الوصول إلى المنطقة التي يعيش فيها المجتمع المحلي في الفترات التي تغمر خلالها المياه الأراضي. وفي عام ٢٠١١، صمدت هذه التعزيزات بنجاح في مواجهة فيضانات واسعة النطاق أعقبت إعصار نوك - تين المداري، وكانت مستوطنة بانغ بوا أقل المناطق تضرراً في بانكوك^(٧٠).

هاء - التعاون الدولي والمساعدة الإنمائية

٢٧ - ضمان تقيّد المؤسسات المالية الدولية ووكالات التعاون الإنمائي بمعايير حقوق الإنسان في جميع مشاريع التحسين التي تدعمها

٩٩ - تؤدي المؤسسات المالية الدولية ومصارف التنمية، مثل البنك الدولي والمصرف الآسيوي للاستثمار في البنية التحتية، دوراً تموالياً وسياساتياً هاماً في خطط تحسين الإسكان لصالح سكان المستوطنات غير النظامية. وقد ابتعدت هذه الجهات الفاعلة تدريجياً عن نهج إزالة الأحياء الفقيرة وتحولت إلى نهج يدعم عموماً الحلول المنطوية على تحسين موقع السكن الأصلي ومشاركة المجتمعات المحلية المعنية بالتحسين في تصميم وتنفيذ مشاريع التحديد الحضري. ولكنها لا تحيل بالقدر الكافي إلى الحق في السكن اللائق وانطباقه فيما يتعلق بمشاريع التحسين.

١٠٠ - وابتعدت المؤسسات المالية الدولية في السنوات الأخيرة أيضاً عن تقديم المساعدة المباشرة إلى أفقر الأسر المعيشية، وتحولت عوضاً عن ذلك إلى دعم تمويل قروض الرهن العقاري لأغراض التملك. وقد تبين أن هذا النهج يحرم سكان المستوطنات غير النظامية من مساعدة هم في أمس الحاجة إليها^(٧١).

(٦٨) انظر: David Satterthwaite and others, "Responding to climate change in cities and in their informal settlements and economies", International Institute for Environment and Development, March 2018.

(٦٩) انظر: Abunywaha and others, "Profiling informal settlements for disaster risks".

(٧٠) انظر: Asian Disaster Preparedness Center, *Integrating Disaster Risk Management into Urban Management* (Bangkok, Disaster Risk Management Practitioners Handbook Series, 2013).

(٧١) انظر: Clegg, "The World Bank and the globalisation of housing finance".

١٠١ - ولا تزال المقررة الخاصة تتلقى أنباء تفيد بأن السكان لا يجري إشراكهم على نحو هادف في عمليات التحسين وبأن الضمانات التي توفرها المؤسسات المالية الدولية ومصارف التنمية يتم تجاهلها وتُستخدم عوضاً عنها عمليات محلية ضعيفة الأداء. ونادراً ما تشترط آليات تلقي الشكاوى الامتثال للحق في المسكن أو تكفله، كما أنها تتباين من حيث سهولة اللجوء إليها ودرجة الاستقلالية التي تتمتع بها. وقد كان أداؤها مخيباً للآمال عموماً من حيث ضمانها توافر سبل انتصاف فعالة لأصحاب الشكاوى^(٧٢).

١٠٢ - وأخفق العديد من وكالات التعاون الإنمائي في اعتماد ضمانات وتُهج متوافقة مع حقوق الإنسان، وقلّة منها هي التي تشير صراحةً إلى الحق في المسكن. وقد أدى ذلك في أغلب الأحيان إلى عدم كفاية خطط إعادة التوطين والتعويض أو عدم التزام الشركاء المنفذين بها^(٧٣).

١٠٣ - وينبغي ألاّ تمّوّل الوكالات الإنمائية أو تنفذ مشاريع تحسين المستوطنات غير النظامية إلا إذا اضطُلع بها في إطار من الامتثال الصارم للقانون الدولي لحقوق الإنسان ومبادئها الدولية على النحو المبين في هذه التوصيات. ويجب أن يكون التمويل المقدم إلى الحكومات مرهوناً بامتثالها لمعايير حقوق الإنسان هذه، وينبغي إرساء الإجراءات التي تضمن استجابةً فورية من الحكومات عندما تكون حقوق الإنسان مهددة.

١٠٤ - وينبغي للمؤسسات المالية الدولية والوكالات الإنمائية أن تعيد النظر في برامجها لضمان ألا يؤدي التركيز على تمويل قروض الرهن العقاري إلى حرمان أشد المحتاجين إلى المساعدة من الدعم. ويجب أن تُنشأ لأي مشروع تحسين آلية رادعة لتلقي الشكاوى تؤدي عملها في الوقت المناسب وأن يسهل على السكان جميعاً اللجوء إليها لمراجعة أي قرارات قد تكون مخالفة لحقوق الإنسان المكفولة لهم.

واو - العنف والجريمة

٢٨ - الاعتراف بسكان المستوطنات غير النظامية الناشطين في المطالبة بالحق في المسكن كمدافعين عن حقوق الإنسان

١٠٥ - يكثر مع الأسف استخدام أفراد الشرطة وقوات الأمن وغيرهم من الأفراد المتعاقد معهم للقوة والعنف، بما يشمل إشهار السلاح، عندما يقاوم سكان المستوطنات غير النظامية الإخلاء القسري أو يطالبون على نحو آخر بحقهم في المسكن من خلال الاحتجاجات^(٧٤).

١٠٦ - ولا بد أن تعامل السلطات الحكومية وقوات الأمن من يقاومون الإخلاء القسري ويطالبون بحقهم في المسكن كمدافعين عن حقوق الإنسان، وينبغي أن يكون رد فعل المجتمع الدولي إزاء انتهاك

(٧٢) انظر: C. Daniel and others (eds.) *Glass Half Full? The State of Accountability in Development Finance* (Amsterdam, Centre for Research on Multinational Corporations, January 2016). يمكن الاطلاع على هذا التقرير في الموقع الإلكتروني التالي: www.glass-half-full.org.

(٧٣) انظر: World Bank/Organization for Economic Cooperation and Development, *Integrating Human Rights into Development: Donor Approaches, Experiences, and Challenges*, 2nd ed., (Washington, D.C., 2013).

(٧٤) انظر الخبر التالي المنشور في جريدة *ديلي مافريك* بتاريخ ١٨ أيار/مايو ٢٠١٨: Nation Nyoka and Dennis Webster, "Metro police fire rubber bullets at residents in Ekurhuleni's Good Hope settlement", *Daily Maverick* و "Amnesty International, "Just move them": forced evictions in Port Harcourt, Nigeria", 28 October 2010 والخبر التالي المنشور في جريدة *الجارديان* في ٢٥ آذار/مارس ٢٠١٨: Dom Phillips and Júlio Carvalho, "Police operation in Rio favela leaves at least eight people dead", *The Guardian*.

حقوقهم متفقاً مع مركزهم هذا. وإذا تعين على أجهزة الشرطة أو أفراد الأمن استخدام القوة لأسباب أخرى، وجب عليهم احترام مبادئ الضرورة والتناسب وإجراء عملياتهم بما يتمشى مع معايير حقوق الإنسان ومع احترام حقوق سكان المستوطنات غير النظامية وممتلكاتهم وحمايتهم^(٧٥). وإذا ما استُخدمت القوة المفرطة ضد سكان المستوطنات غير النظامية، تعين إحالة الوضع إلى هيئة مستقلة ومحايدة للتحقيق والبتّ في سبل الانتصاف المناسبة^(٧٦).

٢٩ - التحقيق في أعمال العنف ضد النساء والفتيات ومنعها

١٠٧ - تتعرض النساء والفتيات اللاتي يعشن في مستوطنات غير نظامية لخطر العنف الجنساني بدرجة أكبر بكثير من غيرهن من الإناث عموماً^(٧٧). فالمراحيض والمياه والخدمات الأخرى تكون في أغلب الأحيان بعيدةً بعض الشيء عن مساكنهن، كما أن المساكن غير المأمونة وغياب الكهرباء والظلام الدامس الذي يجيم نتيجة لذلك على الطرق التي يمرّزن بها عوامل تزيد من خطر تعرضهن للعنف والاعتداء الجنسي^(٧٨). وتزيد عوامل الفقر المدقع والعوز واكتظاظ المساكن والتعطل عن العمل لفترات طويلة من تعرض المرأة للعنف. ويندر أن تتاح للنساء في المستوطنات غير النظامية ملاجئ طوارئ يحمين فيها من العنف المنزلي.

١٠٨ - وينبغي إشراك المرأة في تحديد ماهية التدابير التي يتعين اتخاذها على سبيل الأولوية للتصدي للعنف وفي تنفيذها الفوري، وإشراكها أيضاً في ضمان معالجة جميع عمليات التحسين للمخاطر التي تتهدد سلامتها وأمنها.

١٠٩ - ويجب أيضاً تنفيذ إجراءات توفر الدعم للنساء اللواتي يبلغن عن تعرضهن للعنف والاعتداء الجنسي من أجل ضمان سلامتهن، بما في ذلك توفير ملاجئ الطوارئ.

٣٠ - ضمان الحماية الكافية لسكان المستوطنات غير النظامية من الجرائم المرتكبة بدافع الكراهية

١١٠ - كثيراً ما يتعرض الأشخاص الذين يعيشون في مستوطنات غير نظامية لأعمال عنف مروعة توجّه ضدهم على أساس انتمائهم المفترض إلى مجموعة عرقية أو اجتماعية أو ثقافية أو دينية معينة. وقد أدت الهجمات المنفذة بدافع الكراهية إلى تدمير المنازل والممتلكات، وإلحاق الإصابات بالضحايا

(٧٥) المبادئ التوجيهية المتعلقة بعمليات الإخلاء بدافع التنمية، الفقرات ٤٧ إلى ٥١.

(٧٦) انظر: Stuart Casey-Maslen, *Use of Force in Law Enforcement and the Right to Life: the Role of the Human Rights Committee*, Academy In-brief No. 6 (Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, Geneva, November 2016).

(٧٧) انظر: Elizabeth Swart, "Gender-based violence in a Kenyan slum: creating local, woman-centered interventions", vol. 38, No. 4, *Journal of Social Service Research* (April 2012).

(٧٨) معلومات وردت من معهد الحقوق الاجتماعية - الاقتصادية بجنوب أفريقيا لأغراض إعداد هذا التقرير.

أو مقتلهم^(٧٩). وتفشل أجهزة الشرطة وقوات الأمن في الغالب في توفير الحماية الكافية للسكان وقد يؤدي تدخلها إلى إدامة الكراهية نتيجة للقوالب النمطية التمييزية المرتبطة بها^(٨٠).

١١١ - ولا بد أن تتلقى قوات الشرطة والأمن تدريباً وتنقيفاً في مجال حقوق الإنسان لتحطيم القوالب النمطية التمييزية، ويجب على السلطات أن تعمل بالتعاون مع السكان على تنفيذ تدخلات فعالة للتصدي للجرائم المرتكبة بدافع الكراهية.

زاي - الأعمال التجارية وحقوق الإنسان

٣١ - إعادة توجيه الاستثمار الخاص في مجالي الإسكان والعقارات نحو دعم تحسين وبناء مساكن ميسورة التكلفة

١١٢ - من الواضح أن الحكومات لا يمكنها تحقيق أهداف التنمية المستدامة بمفردها وأن الاستثمار الخاص سيؤدي دوراً هاماً في هذا الصدد. وقد أشارت تقديرات إلى أن تكلفة بناء جميع المساكن التي يحتاجها الناس على مدى العقد المقبل سيصل مبلغها إلى ١٦ تريليون دولار يوجّه للإنفاق على الأراضي والتشييد، وأن حصة التمويل الحكومي المتوقعة من هذا المبلغ لا تتعدى الثلاثة تريليونات^(٨١).

١١٣ - وقد لاحظت المقررة الخاصة في تقريرها السابق عن أمولة السكن أن النظم المالية واتجاهات الاستثمار السائدة حالياً في مجال الإسكان أفضت إلى خلق أسواق غير خاضعة للمساءلة لا تلبى الاحتياجات من السكن، وباتت تدفع بالأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض التي تقطن المدن إلى التشرذم والسكن في المناطق غير النظامية على نحو متزايد (A/HRC/34/51، الفقرتان ٣ و ٢٩). ونادت المقررة الخاصة بتحول جذري يعاد من خلاله تصميم أسواق واستثمارات الإسكان، محوره الاعتراف بالسكن كحق من حقوق الإنسان وباعتباره منفعة اجتماعية لا سلعة^(٨٢).

١١٤ - وبناءً على ذلك، فإنه من الضروري تحسين قنوات الاستثمار الخاص لكي توجه نحو تلبية احتياجات المقيمين في المستوطنات غير النظامية الذين يشكّلون وحدهم ربع سكان الحضر. ويعني ذلك اعتماد التزام جديد نحو مسؤوليات حقوق الإنسان في قطاعي الإسكان والتشييد. ولا بد من تطبيق المبادئ التوجيهية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان: تنفيذ إطار الأمم المتحدة المعنون 'الحماية والاحترام والانتصاف' الذي يقتضي من المستثمرين الامتناع عن أي نشاط يؤدي إلى نزوح المجتمعات المحلية أو تدمير الموائل، وذلك لضمان أن يتوافر في أي مشروع لتطوير الأراضي أو الإسكان أو الاستثمار فيهما مكوّن معقول يُوجّه نحو الاحتياجات السكنية في المستوطنات غير النظامية.

(٧٩) مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، "أوكرانيا: خبراء تابعون للأمم المتحدة يقولون إنه لا بد من التحرك فوراً لوقف الاضطهاد المنهجي لأقلية الروما الذي يتخذ شكل هجمات 'مروعة'"، ٢٨ تموز/يوليه ٢٠١٨؛ وانظر الخبر المنشور في جريدة/الأكسبريس تريبيون بتاريخ ١ تموز/يوليه ٢٠١٨ بعنوان: "Ukraine's Roma under attack in wave of hate crimes", *The Express Tribune*؛ ومعلومات وردت من منظمة "رابطة ٢١ يوليو الخيرية" (Associazione 21 Luglio Onlus) لأغراض إعداد هذا التقرير.

(٨٠) انظر التقرير الصادر عن فعالية "حوار بشأن حقوق الإنسان والعمل الشرطي" التي استضافها المنتدى الأفريقي للرقابة المدنية لأداء الشرطة بالتعاون مع مفوضية جنوب أفريقيا لحقوق الإنسان، ٢٨ و ٢٩ نيسان/أبريل ٢٠١٦.

(٨١) انظر: Jonathan Woetzel and others, "A blueprint for addressing the global affordable housing challenge" (McKinsey Global Institute, October 2014).

(٨٢) انظر: <http://www.unhousingrapp.org/the-shift/>.

وثمة حاجة إلى إطلاق مبادرة عالمية، تقودها الدول والمؤسسات المالية الدولية، لتوفير آليات موثوقة للاستثمار الرأسمالي في عمليات التحسين تديرها المجتمعات المحلية نفسها.

ثالثاً - سبل المضي قدماً

١١٥ - إن عدد الأشخاص الذين يعيشون في مستوطنات غير نظامية وحجم الموارد اللازمة لتحسينها ومستوى الحرمان من الحقوق السائد بين السكان عوامل تجعل من هدف رفع مستوى جميع المستوطنات بحلول عام ٢٠٣٠ تحدياً ليس بالهين. وجداول المؤشرات والإحصاءات التي جرى تجميعها لرصد التقدم نحو تحقيق الهدف المنشود بحلول عام ٢٠٣٠ تشير الحيرة إلى حد ما لفرط تعقدها. لكن المطلوب هو أكثر من مجرد التزام بتحسين الأرقام والاتجاهات الإحصائية.

١١٦ - والتوصيات المذكورة أعلاه محورها فكرتان رئيسيتان هما دعامة النهج القائمة على حقوق الإنسان إزاء التحسين. وأولى هاتين الفكرتين هي أن التحسين يجب أن يستند إلى قدرات المجتمعات المحلية على المطالبة بحقوقها وإعمالها، لا أن يقوضها، ويتم ذلك عن طريق توفير الدعم والموارد الكافية من جانب الدول والمنظمات الدولية وإعادة توجيه استثمارات القطاع الخاص. وثانيتها هي أن لا بد من الاعتراف بأن الالتزام القاضي بمعالجة الانتهاكات النظامية لحق المقيمين في المستوطنات غير النظامية في المسكن حتمية من حتميات حقوق الإنسان يجب أن تعمل دول العالم كافة على تحقيقها وأن تُساءل بشأنها.

١١٧ - وتنبثق هاتان الفكرتان الرئيسيتان من حقيقة واحدة تتسم بالبساطة، تراها المقررة الخاصة بجلاء في كل واحدة من زياراتها لسكان يعيشون في ظروف مروعة في مستوطنات غير نظامية تقع في وسط مدن مزدهرة أو على أطراف مثل هذه المدن التي تكتظ بالعقارات التجارية والمباني السكنية الفاخرة. تلك الحقيقة هي أنه ليس من المقبول قياساً إلى أي معايير - سواء أكانت هذه المعايير أخلاقية أو سياسية أو قانونية - أن يُجبر أناس على العيش بهذا الشكل. ورفض قبول ما هو غير مقبول هو الخطوة الأولى التي يجب أن نبدأ بها مسيرتنا. فلا بد لجميع الجهات الفاعلة أن تتكاتف في إطار نموذجٍ مشتركٍ لحقوق الإنسان حول حتمية تحسين جميع المستوطنات غير النظامية بحلول عام ٢٠٣٠.