

Distr.: General
27 August 2025
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الثمانون

البند 72 (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

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

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

مذكرة من الأمين العام**

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تقرير المقرر الخاص المعني بالسكن اللائق
كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق، بالاكريشنا
راجاغوبال، وفقا لقرار مجلس حقوق الإنسان 10/52.

* A/80/150

** قُدم هذا التقرير إلى خدمات المؤتمرات لأغراض التجهيز بعد انقضاء الموعد النهائي بغية تضمينه أحدث المعلومات.



الرجاء إعادة استعمال الورق

071025 160925 25-13735 (A)



تقرير المقرر الخاص المعني بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق، بالاكريشنان راجاغوبال

الأرض والحق في سكن لائق

موجز

في هذا التقرير، يدفع المقرر الخاص المعني بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق بأنه من الضروري إعادة تأطير مفهوم الأرض باعتبارها عنصراً أساسياً من عناصر الحق في سكن لائق. وهذا يتطلب الابتعاد عن فكرة الأرض كأصل مسلح يضارب عليه المستثمرون أو كأصل من أصول الدولة يمكن تجاهل حقوق من يعيشون عليه. ويجب تنظيم ملكية الأراضي واستخدامها بما يضمن أن تؤدي الأرض الوظيفة الاجتماعية المتمثلة في تأمين السكن اللائق للجميع.

وهذا التقرير هو مناشدة للتوصل إلى فهم للأرض استناداً إلى منظور ينطلق من القاعدة، ويقوم على الأشكال الجماعية وغير الحصرية والديمقراطية لاستخدام الأراضي وإدارتها.

وفي حين أن الكثير من الأراضي يندرج في إطار الملكية العامة، مما يستتبع التزامات مباشرة تقع على عاتق الدول بموجب قانون حقوق الإنسان، فإن الأراضي المملوكة للأفراد والقطاع الخاص تستتبع التزامات أيضاً. لذلك من الضروري التمييز بين الممتلكات التي تعود للأفراد الذين يحتاجون إليها كمسكن أو لتوفير دخل حيوي، والممتلكات التي تعود إلى مؤسسات مالية. ويقتضي اتباع نهج قائم على حقوق الإنسان إزاء الأراضي الاضطلاع بتدخلات في القطاع الخاص لوضع حد لممارسات المضاربة فيما يتعلق بقيمة الأراضي ولضمان أن يكون الحصول على السكن ميسور التكلفة، لا سيما بالنسبة للمجتمعات المهمشة. وفي حين أن للدول سيادة دائمة على مواردها الطبيعية في إطار ممارستها لتقرير المصير، فإن الحق في السكن اللائق يفرض قيوداً على استخدام الدول لسلطة الاستملاك العام وحياسة الأراضي. غير أن نزع الملكية قد يشكل، في ظل ظروف معينة، مسار عمل ضروري ومناسب، شريطة أن يضمن تعويضاً عادلاً ومنصفاً، عندما يتوخى منه تعزيز الإصلاح المتعلق بالأراضي القائم على المساواة وتوسيع نطاق الحصول على السكن. ويتضرر الفقراء بشكل غير متناسب من تسليع الأراضي، الذي يؤدي إلى تجاهل حقوقهم المكتسبة في الاستخدام والحياسة. ومن ثم، فمن الضروري الاعتراف بتعدد نظم الحياسة، وإعطاء الأولوية لتأمين فرص الحصول على الأراضي، وإضفاء الطابع الرسمي على حقوق استخدام الأراضي والحفاظ على الملكية الجماعية.

وفي هذا التقرير، يقوم المقرر الخاص باستعراض وتقييم القوانين والسياسات والممارسات، بما في ذلك الممارسات الجيدة، فيما يتعلق بإدارة الأراضي.

ويختتم التقرير بتوصيات رئيسية للدول في مجالات مثل تعدد نظم الحياسة، وصلاحيات الحكومة المحلية، وضريبة الثروة، وتنظيم ملكية الأراضي بما يتماشى مع الوظيفة الاجتماعية للملكية.

المحتويات

الصفحة

4	.....	أولاً - مقدمة
5	.....	ثانياً - الأراضي والأقاليم والملكية والسيادة
8	.....	ثالثاً - حيازة الأراضي والسكن اللائق
15	.....	رابعاً - الفئات المعرضة لخطر متزايد بسبب حرمانها من الحقوق في الأراضي أو عدم حماية هذه الحقوق
15	.....	ألف - الشعوب الأصلية
16	.....	باء - الفلاحون والعمال الريفيون الذين لا يملكون أراضي والمدافعون عن حقوق الأرض
17	.....	جيم - النساء
18	.....	دال - الروما ومجتمعات البدو الرحل والمجتمعات الأخرى التي تعاني من التمييز على أساس العمل والنسب، بما في ذلك الطبقة الاجتماعية
18	.....	خامساً - الممارسات الجيدة في إدارة الأراضي دعماً للحق في سكن لائق
18	.....	ألف - قوانين وممارسات مكافحة المضاربة
19	.....	باء - الممارسات المحلية الواعدة
20	.....	جيم - الإدارة الجماعية للأراضي
20	.....	دال - حماية استخدام الأراضي للمجتمعات التي تعاني من التمييز على أساس العمل والنسب
21	.....	سادساً - الاستنتاجات والتوصيات

أولا - مقدمة

1 - في هذا التقرير، يدعو المقرر الخاص المعني بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق إلى اتباع منظور بشأن الأراضي يكون مستندا إلى منظورات وتجارب المجتمعات المحلية، ويتجاوز الأشكال الحصرية للملكية والأراضي ويرجع للأخذ بنهج ديمقراطية إزاء استخدام الأراضي وإدارتها. ويفرض الحق في سكن لائق التزامات على الدول فيما يتعلق بالموارد المملوكة للقطاعين العام والخاص على حد سواء. وبالتالي، فمن المهم التمييز بين الأشكال المختلفة لامتلاك الأراضي، وتحديدًا بين الممتلكات المحتفظ بها للاستخدام السكني الشخصي وتلك المخصصة لأغراض الاستثمار، خاصة عندما يكون المستثمر شركة و/أو يكون لديه ممتلكات متعددة. ويقتضي الأخذ بنهج قائم على حقوق الإنسان إزاء الأراضي الاضطلاع بتدخلات في القطاع الخاص للحد من ممارسات المضاربة المتعلقة بقيمة الأراضي ولضمان أن يكون السكن ميسور التكلفة، لا سيما بالنسبة للفئات المهمشة. ويضع الحق في السكن اللائق قيودا على استخدام الاستملاك العام وحياسة الأراضي. غير أن عمليات نزع الملكية قد تكون، في ظل ظروف معينة، مبررة وضرورية شريطة أن تتضمن تعويضاً عادلاً ومنصفاً، خاصة عندما يتوخى منها تعزيز الإصلاح المتعلق بالأراضي القائم على الإنصاف وتوسيع نطاق الحصول على السكن. ويتأثر الفقراء بشكل غير متناسب بتسليع الأراضي. ومن ثم، فمن الضروري الاعتراف بتعدد نظم حياة الأراضي، والتركيز على تأمين فرص الحصول على الأراضي، وإضفاء الطابع الرسمي على حقوق استخدام الأراضي وحماية الحياة الجماعية للأراضي. وتشكل السيادة على الأراضي شكلاً من أشكال السلطة العامة، وينبغي أن تكون السيطرة المجتمعية أساساً لإعمال الحق في سكن لائق.

2 - وبالنسبة لكثير من الناس في شتى أنحاء العالم، تمثل الأرض الهوية والثقافة والانتماء والجذور. غير أن تاريخ التنمية الاقتصادية خلال القرنين الماضيين يُظهر أن الأرض قد استُغلت كأصل اقتصادي وكمجرد وسيلة لتعزيز النمو، وغالباً ما حدث ذلك على نحو غير مستدام وعلى حساب توفير بيئة نظيفة وصحية. وقد وُجّهت التنمية الاقتصادية المستوطنات البشرية نحو سياقات حضرية. ولئن كان التوسع الحضري قد أسهم، في كثير من الحالات، في التنمية البشرية والتجارة والابتكار التكنولوجي والوصول إلى وسائل النقل والخدمات العامة، فإنه أدى أيضاً في حالات كثيرة جداً إلى الإقصاء الاجتماعي والفصل وتركيز الأراضي في أيدي قلة من الناس وأموالهم.

3 - ويهدف المقرر الخاص من خلال هذا التقرير إلى الإسهام في إعادة تفسير مفهوم الأرض من منظور حقوق الإنسان وتحديدًا من منظور السكن اللائق. وقد شدد المكلفون السابقون بالولاية على العلاقة بين الأرض والسكن. وفي تقرير صدر في عام 1995، رأى أحد المكلفين السابقين بالولاية أن "الأرض مورد سكني" واعتبر أن "الحق في الحصول على الأرض والحصول على السكن استحقاقات متصلة بها" (E/CN.4/Sub.2/1995/12، الفقرة 54). وفي عام 2007، دعا مكلف سابق آخر بالولاية إلى "الاعتراف في القانون الدولي لحقوق الإنسان بالحق في الأرض كحق من حقوق الإنسان" (A/HRC/4/18، الفقرة 31). وفي تقرير صدر في عام 2013 (A/HRC/25/54)، قدم أحد المكلفين السابقين بالولاية مبادئ توجيهية متعلقة بأمن الحياة لفقراء الحضر، ترتبت عليها مجموعة من العلاقات فيما يتعلق بالسكن والأراضي. وفي تقرير صدر في عام 2010 (A/65/281)، تناول المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء آنذاك مسألة الاستخدام التقليدي للأراضي الجماعية، مع التركيز بشكل خاص على حالة الشعوب الأصلية وأصحاب الملكيات الصغيرة الذين يزرعون الأراضي ومربي الماشية والرعاة وصيادي الأسماك.

4 - وعلى نحو ما لاحظت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم 26 (2022) بشأن الأرض والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، "يمكن أن يكون حصول الأفراد والمجتمعات المحلية على الأرض واستخدامها والتحكم فيها على نحو آمن ومنصف أمراً أساسياً للقضاء على الجوع والفقر وضمان الحق في مستوى معيشي لائق" (E/C.12/GC/26، الفقرة 1)؛ وعلى وجه الخصوص، "بما أن الحصول على الأرض يوفر مكاناً للسكن، فإن التمتع بالحق في السكن اللائق يعتمد إلى حد كبير على ضمان الحصول على الأرض" (المرجع نفسه، الفقرة 7). ولئن كانت هذه ملاحظات رئيسية، فإن إعادة النظر في مفهوم الأرض من منظور الحق في السكن اللائق تستلزم النظر في تعدد نظم الحيازة، والقيود المفروضة على الاستملاك العام وحيازة الأراضي ودورها، ونطاق التعويض عن الاستملاك العام، وتنظيم ملكية الأراضي وإدارتها في ضوء الوظيفة الاجتماعية للملكية، وقيمة الأشكال الجماعية المحلية للحيازة التي يمكن أن تمكن المجتمعات المحلية من الازدهار.

5 - وينقسم هذا التقرير إلى الفروع التالية: (أ) الأراضي والأقاليم والملكية والسيادة؛ (ب) حيازة الأراضي والسكن اللائق؛ (ج) الفئات المعرضة لخطر متزايد بسبب حرمانها من الحقوق في الأراضي أو عدم حماية هذه الحقوق؛ (د) الممارسات الجيدة في إدارة الأراضي دعماً للحق في سكن لائق؛ (هـ) الاستنتاجات والتوصيات.

6 - ويعرب المقرر الخاص عن امتنانه لتلقيه أكثر من 50 رسالة خطية استرشد بها في إعداد التقرير. وقد أجرى بحثاً مستفيضاً وأجرى مشاورات مع مجموعات المجتمع المدني في 29 أيار/مايو 2025 (بحضور أكثر من 80 شخصاً) ومع خبراء آخرين في 24 حزيران/يونيه.

ثانياً - الأراضي والأقاليم والملكية والسيادة

7 - لقد ارتبطت الملكية والسيادة ارتباطاً وثيقاً عبر التاريخ. وترجع جذور نظام قواعد الملكية (dominium) إلى القانون الروماني، وقد ربطت هذا النظامَ علاقةً اعتماد متبادلة بنظام قواعد الحكم والسيادة (imperium). وقد كتب الفيلسوف الهولندي هوغو غروتوس في أوائل القرن السابع عشر أن "السيادة... للأمرء، والملكية للأفراد"⁽¹⁾. وقد أدت الملكية بشكلها الخاص دوراً محورياً في توسع الإمبراطوريات والاستعمار. وألمح مارتي كوسكينيني إلى الترابط التاريخي بين السيادة والملكية باعتبارهما "القطين المتكاملين للقوة الأوروبية"⁽²⁾.

8 - وقد استُخدم التبرير الفلسفي للاكتساب الأولي للملكية من خلال العمل في الأرض، الذي بلوره جون لوك، كذريعة أيديولوجية لمصادرة الأراضي في السياقات التي لم يُثبت فيها السكان الأصليون ملكيتهم الحصرية للأرض بطريقة اعتبر المستوطنون الأوروبيون أن بالإمكان الاعتداد بها من الناحية القانونية. وقد أصبح هذا المبدأ أساسياً لتطور كل من الولاية القضائية والملكية الخاصة في الولايات المتحدة الأمريكية، خاصةً عقب الاعتراف القضائي بـ "مبدأ الاكتشاف" (المحكمة العليا للولايات المتحدة، قضية جونسون ضد ماكينتوش (Johnson v. McIntosh)، 1823). وبموجب هذا المبدأ، كان أي إقليم غير معروف بالنسبة للأوروبيين به يُعتبر أرضاً مشاعاً - أي أرضاً بلا مالك - وبالتالي يصبح خاضعاً لأسطورة الاحتلال الأول.

(1) Hugo Grotius, *The Rights of War and Peace, including the Law of Nature and of Nations* (1) (Walter Dunne, 1901), p. 103.

(2) Martti Koskenniemi, *To the Uttermost Parts of the Earth: Legal Imagination and International Power, 1300-1870* (Cambridge University Press, 2021), p. 959.

9 - وتتجلى آثار مصادرة الأراضي على امتداد التاريخ الاستعماري حتى يومنا هذا، ولا سيما في جميع أنحاء العالم المستعمر سابقاً في أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية. فما زالت قوانين حيازة الأراضي التي صاغتها القوى الاستعمارية السابقة تُستخدم في بلدان كثيرة، منها باكستان⁽³⁾، فيما تعاني بلدان عديدة من إرث مصادرة الأراضي وتسليعها في الحقبة الاستعمارية، كما علم المقرر الخاص خلال زيارته القطرية الأخيرة إلى غواتيمالا. ويمتد الأثر المترتب على مصادرة الأراضي بسبب التاريخ الاستعماري عبر أجيال متعاقبة الأجيال، فيُلحق أضراراً جسيمة بالمجتمعات الأصلية والريفية، على نحو ما وثقت المكلفة السابقة بالولاية خلال زيارتها القطرية إلى نيوزيلندا (انظر A/HRC/47/43/Add.1). وفي قرار صدر مؤخراً بشأن شعوب المايا في غواتيمالا، رأت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن الاقتلاع القسري للشعوب الأصلية من أراضي أجدادها يمكن أن يخلف أضراراً عابرة للأجيال بعد عقود من حدوث نزاع، حين يُجرّد الأطفال المولودون في سياق النزوح من هويتهم الثقافية بشكل لا سبيل إلى إصلاحه⁽⁴⁾.

10 - ويمثل الإقليم الحيز المادي لممارسة السيادة ولا يشمل الأرض فحسب، بل يشمل أيضاً المياه والمجال الجوي. والإقليم أيضاً شرط مسبق أساسي لممارسة السيادة والحق في تقرير المصير وسيادة الدول الدائمة على الموارد الطبيعية (المادة 1 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية)، وهي الأسس التي يقوم عليها جميع حقوق الإنسان الأخرى. وتشكل حالة دولة فلسطين أوضح مثال على أهمية الإقليم وحق الشعوب في التصرف بحرية في ثرواتها ومواردها الطبيعية. وكما أكدت محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري الصادر في 19 تموز/يوليه 2024، فإن الاحتلال المستمر منذ عقود وحرمان الفلسطينيين من حقهم في تقرير المصير قد تمّ من خلال انتهاك حقوقهم، بما في ذلك مصادرة الأراضي والاستيلاء عليها، وهدم المنازل ونهب الموارد الطبيعية، بما يتعارض مع القانون الدولي⁽⁵⁾. ويشكل التدمير الجماعي المتعمد للمنازل خلال النزاع المسلح، ليس فقط في غزة في دولة فلسطين، بل أيضاً في أوكرانيا والجمهورية العربية السورية وميانمار، جريمة قائمة بذاتها بموجب القانون الجنائي الدولي (انظر A/77/190) وينبغي أن يُرى هذا التدمير على حقيقته: ألا وهو أنه محاولة للاستيلاء على الأراضي واحتلال الأقاليم، مما يؤدي إلى انتهاك الحق في تقرير المصير والسيادة.

11 - وتُظهر البحوث المقارنة التي يتم في إطارها تتبع ملكية الأراضي في المدن والأقاليم في جميع أنحاء العالم أن قدراً كبيراً من الأراضي في مختلف البلدان يندرج في الواقع ضمن الملكية العامة⁽⁶⁾. وعلى نحو ما هو معترف به في القانون الدولي لحقوق الإنسان، تقع على عاتق الدول التزامات مباشرة بإعمال الحق في السكن اللائق من خلال جميع الوسائل المناسبة، بما في ذلك تعبئة الأراضي العامة لتحقيق هذه الغاية. ويتعيّن على الدول الاضطلاع بجملة أمور منها توفير رصيد من المساكن العامة والمحافظة عليه، وتشجيع أشكال الحيازة العامة والجماعية للأراضي، ووضع وتنفيذ خطط شاملة تكفل الحق في سكن لائق

(3) انظر https://kpcode.kp.gov.pk/uploads/THE_LAND_ACQUISITION_ACT_1894.pdf.

(4) انظر CCPR/C/143/D/4023/2021-4032/2021.

(5) [قضى محكمة العدل الدولية بشأن الآثار القانونية الناشئة عن سياسات إسرائيل وممارساتها في الأرض الفلسطينية المحتلة] *Legal Consequences Arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, Advisory Opinion of 19 July 2024, I.C.J. Reports 2024, paras. 103–243*.

(6) انظر www.dignitybydesign.org/lifecycle/land/ و www.its-material.com/2025/02/13/who-owns-land/.

[land-acquisition-is-carried-out-with-meaningful-consultation-and-following-due-process](https://www.its-material.com/2025/02/13/who-owns-land/).

للأشخاص ذوي الدخل المنخفض، مع تضمين هذه الخطط مؤشرات ومعايير مرجعية لقياس مدى نجاحها⁽⁷⁾. ويجب على الدول أيضاً أن تجمع وتعمم بيانات ذات دلالة لتقييم الاحتياجات والموارد والنتائج، وأن تُجري تقييمات للأثر، وأن تضع جداول زمنية لقياس التقدّم، وأن تولي اهتماماً خاصاً للأثار التي تخلفها السياسات على أشد الفئات والأفراد ضعفاً⁽⁸⁾. ويخضع الحق في سكن لائق للإعمال التدريجي، شأنه في ذلك شأن الحقوق الاجتماعية الاقتصادية الأخرى، ويتم في إطاره تحديد نقاط إنجاز ملموسة ومحددة الهدف وقابلة للقياس لمساءلة السلطات بشأن إعماله⁽⁹⁾.

12 - ويفرض الحق في سكن لائق أيضاً التزامات فيما يتعلق بالأراضي والمساكن المملوكة ملكية خاصة. وفي هذا الصدد، دعت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى توفير حماية أفضل للحقوق الإجرائية الواجبة لأصحاب المنازل الذين يواجهون إجراءات الرهن الاحتجائي⁽¹⁰⁾، وأقرت بضرورة إجراء تقييمات مستقلة لمدى تناسب عمليات الإخلاء في قطاع الإيجار الخاص⁽¹¹⁾. وتقتضي هذه التقييمات النظر ليس فقط في الظروف الشخصية للأسرة المهددة بالإخلاء، بل أيضاً في الوضع المالي للمالك الساعي إليه، بما في ذلك ما إذا كان المالك شركة تجارية⁽¹²⁾. وقد نكّرت اللجنة الدول بالالتزام الواقع على عاتقها بتنظيم أعمال الجهات الفاعلة الخاصة العاملة في قطاع الإسكان من أجل منع التجاوزات وغيرها من الآثار السلبية المتوقعة⁽¹³⁾.

13 - ويتجاوز معنى الملكية في القانون الدولي لحقوق الإنسان وفي القانون الدولي عموماً الملكية الخاصة. وقد اعترفت الجمعية العامة، في قرارها 98/45، بوجود أشكال عديدة للملكية: فبالإضافة إلى الملكية الخاصة، هناك أيضاً أشكال الملكية الجماعية والاجتماعية وملكية الدولة أو الملكية العامة. وقد اعتمدت لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان ومحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان واللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب والمحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب نهجاً استباقياً في الاعتراف بحقوق الشعوب الأصلية في الأراضي باعتبار ذلك مسألة ملكية جماعية مرتبطة بالخصوصيات الثقافية. وتجدر الإشارة على وجه الخصوص إلى قضية رابطة مجتمعات السكان الأصليين في لاكا هونجات (أرضنا) ضد الأرجنتين، التي أنشأت فيها محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان صلة صريحة بين الحق في

(7) E/C.12/61/D/5/2015، الفقرة 21 (د).

(8) [قرار اللجنة الأوروبية للحقوق الاجتماعية بشأن الأسس الموضوعية لقضية الاتحاد الأوروبي للمنظمات الوطنية العاملة مع المشردين ضد فرنسا] European Committee of Social Rights, *European Federation of National Organizations Working with the Homeless (FEANTSA) v. France*, Complaint No. 39/2006, Decision on the Merits, 5 December 2007, paras. 53 and 54.

(9) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 3 (1990) بشأن طبيعة التزامات الدول الأطراف، الفقرات 2-4.

(10) E/C.12/55/D/2/2014، الفقرة 13-6.

(11) E/C.12/61/D/5/2015، الفقرة 1-15.

(12) E/C.12/66/D/37/2018، الفقرتان 1-10 و 5-11.

(13) E/C.12/70/D/61/2018، الفقرة 5-11.

الملكية الجماعية والتقليدية للشعوب الأصلية من جهة، والحق في الغذاء والماء والهوية الثقافية والتنوع والبيئة الصحية من جهة أخرى، وكلها حقوق مستمدة من الحقوق في الأراضي⁽¹⁴⁾.

14 - ويُعترف بالملكية كحق في النظم الإقليمية لحقوق الإنسان في أفريقيا والأمريكيتين وأوروبا، وكأحد أسباب التمييز المحظورة في مختلف معاهدات الأمم المتحدة. وعلاوة على ذلك، يُعترف بالملكية كمؤسسة في إطار القانونين الخاص والعام، وينبغي ألا يُنظر إليها على أنها مؤسسة اقتصادية فحسب، بل يجب أن تخضع لتنظيم السلطات العامة بما يتماشى مع وظيفتها الاجتماعية. ويتم التأكيد على الوظيفة الاجتماعية للملكية في الدساتير والتشريعات والسوابق القضائية الوطنية في جميع أنحاء العالم - وأحيانا تحت مسميات أخرى، مثل الالتزام الاجتماعي أو الأعراف الاجتماعية أو المسؤولية الاجتماعية أو المنفعة العامة أو الغرض العام. وتعني الوظيفة الاجتماعية للملكية في جوهرها أن الملكية الخاصة تخدم مصالح عامة ومجتمعية، وليس فقط مصالح صاحب حقوق الملكية. وبعبارة أخرى، تقتضي الوظيفة الاجتماعية تحقيق توازن بين القيم والمصالح الفردية والجماعية المتعلقة بالحقوق والحريات والمسؤوليات⁽¹⁵⁾. كما أن النظر إلى الملكية باعتبارها مؤسسة تُمنح في إطارها حقوق والتزامات محددة على أساس الوظيفة الاجتماعية يتسق مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان. وفي قضية *سلفادور شيريبوغا ضد إكوادور*، رأت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان أن الدولة يمكنها، نظرا للوظيفة الاجتماعية للملكية، أن تحد من الحق في الملكية أو تقيده باسم الصالح العام والحقوق الجماعية، أو من أجل صون الحقوق الفردية⁽¹⁶⁾. وسبق أن قررت الجمعية العامة، منذ الإعلان حول التقدم والإنماء في الميدان الاجتماعي لعام 1969، أن التنمية تتطلب "القيام، وفقا لـ... الوظيفة الاجتماعية للملكية، بإنشاء أشكال ملكية الأرض ووسائل الإنتاج تنفي أي استغلال للإنسان وتؤمن للجميع حقوقا في الملكية متساوية وتهدى أحوالا تقضي إلى مساواة حقيقية بين الناس".

ثالثا - حيازة الأراضي والسكن اللائق

15 - أعرب المقرر الخاص في تقريره لعام 2024 بشأن إعادة التوطين، عن قلقه إزاء الاستخدام غير المقيد لحق الاستملاك العام في مشاريع يُزعم أنها تخدم المصلحة الوطنية، مما يؤدي في كثير من الأحيان إلى النزوح وعدم إعادة التوطين على النحو المناسب (A/79/317، الفقرة 11). وسلط المقرر الخاص الضوء على حالة قانون حيازة الأراضي في باكستان لعام 1894 وهو قانون يعود إلى الحقبة الاستعمارية استُخدم لتنفيذ عمليات إخلاء قسري مع توفير حد أدنى من الضمانات الإجرائية⁽¹⁷⁾. ومثال آخر هو الهند، حيث أدى عدم تنفيذ قانون الحق في التعويض العادل والشفافية في حيازة الأراضي وإعادة التأهيل وإعادة التوطين لعام 2013 والتغييرات التي أُدخلت عليه إلى إضعاف الحماية وإزالة الضمانات الإجرائية المرتبطة

(14) [حكم محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان بشأن قضية رابطة مجتمعات السكان الأصليين في لاكا هونيات (أرضنا) ضد الأرجنتين]، Inter-American Court of Human Rights, *Indigenous Communities of Lhaka Honhat (Our Land) Association v. Argentina*, Judgment, 6 February 2020, paras. 92–98 and 202–254.

(15) Koldo Casla, "The right to property taking economic, social, and cultural rights seriously", *Human Rights Quarterly*, vol. 45, No. 2 (May 2023), pp. 195–199.

(16) [حكم محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان بشأن قضية *سلفادور شيريبوغا ضد إكوادور*]، Inter-American Court of Human Rights, *Salvador Chiriboga v. Ecuador*, Judgment, 6 May 2008, para. 60.

(17) البلاغان PAK 2021/6 و PAK 2022/7؛ و "I escaped with only my life": abusive و forced evictions in Pakistan", 28 May 2024.

بممارسة حياة الأراضي. وتشير التقديرات إلى أن أكثر من 65 مليون شخص في الهند، ينتمي حوالي 40 في المائة منهم إلى مجموعات قبلية أو مجموعات الشعوب الأصلية، قد نزحوا داخليا من خلال ما يسمى بالمشاريع الإنمائية المنفذة بين عامي 1950 و 2005⁽¹⁸⁾. وعلى نحو أوسع نطاقا، فقد اتسع نطاق سلطة حق الاستملاك العام في كثير من البلدان المتوسطة والمنخفضة الدخل بشكل ملحوظ باسم التنمية، بحيث لم يعد يشمل حياة الأراضي للأغراض العامة أو المنافع المرتبطة مباشرة بعموم الناس فحسب، بل بات يتيح أيضا حياة الأراضي لصالح مؤسسات خاصة تحت ذريعة مبهمة تتمثل في تعزيز التنمية الاقتصادية لفائدة عموم الناس⁽¹⁹⁾.

16 - وينكر المقرر الخاص بأنه، لكي تكون عمليات الإخلاء متسقة مع القانون الدولي لحقوق الإنسان، يجب أن تكون أسباب الإخلاء منصوصا عليها قانوناً، ويجب أن تخدم عمليات الإخلاء مصلحة عامة مشروعة وألا تؤدي إلى تدهور أعمال حقوق الأشخاص الذين يتم إخلاؤهم. وينبغي ألا يُضطلع بها إلا كإجراء أخير وحصرياً عندما لا تتوفر بدائل أخف وطأة، مع احترام حقوق الأشخاص الذين يتم إخلاؤهم، بما في ذلك حقوقهم في أمن الحياة وإعادة التوطين. ولا ينبغي تنفيذ عمليات الإخلاء في الليل أو أثناء الشتاء أو في ظروف جوية قاسية أو من الملاجئ أو إذا كانت هذه العمليات ستؤدي إلى التشرّد. ويجب توفير سكن بديل للمحتاجين، وينبغي مراعاة الضمانات الإجرائية، بما في ذلك المشاركة الفعالة أو، حسب الاقتضاء، الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة، والإخطار الكافي، والرقابة القضائية، والحصول على المساعدة القانونية، وتوافر سبل الانتصاف. وبالإضافة إلى ذلك، يجب تقديم تعويض عادل ومنصف عن جميع الخسائر المتكبدة بسبب عمليات الإخلاء⁽²⁰⁾.

17 - ووفقا للقانون الدولي، يحق للشعوب المتمتع بالسيادة الدائمة على مواردها الطبيعية، بما في ذلك الأراضي، في إطار ممارسة حقها في تقرير المصير. ووفقا لمفهوم السيادة الوطنية، يجوز للدول السيطرة أو الاستحواذ على القطاعات والشركات التي تعتبر استراتيجية للمصلحة العامة. كما يجوز لها أن تحد من قدرة الكيانات القانونية والأفراد الأجانب غير المقيمين على حياة أنواع معينة من الممتلكات، بما في ذلك الأراضي، شريطة أن تتوافق هذه التدابير مع حظر التمييز بموجب القانون الدولي. ويجوز للدول أن تلجأ إلى الاستملاك العام للأراضي ولغيرها من أشكال الممتلكات كوسيلة لحماية حقوق السكان، ولا سيما الفئات والأفراد الأكثر ضعفاً، ولكن ليس كذريعة إقصائية لصالح مسؤولي الدولة أو الجهات الفاعلة الخاصة الثرية.

18 - وعلى نحو ما هو مبين أعلاه، فإن الاستعمال غير المقيد للاستملاك العام يستوجب التمييز والانتقاد عندما يُتوخى منه إفادة أقلية ثرية على حساب المصلحة العامة. غير أنه يمكن للدول، في الوقت نفسه، أن تستخدم السلطات المخولة لها في مجال نزع الملكية والسيطرة إذا كان ذلك من أجل الصالح العام

(18) مساهمات مقدمة شبكة الحق في الأراضي (Land Rights Network)؛ ومنظمة "لاندستاك" (Landstack)؛ ومركز المعلومات والموارد للمجتمعات الحضرية المحرومة.

(19) Olivier De Schutter and Balakrishnan Rajagopal, eds., *Property Rights from Below: Commodification of Land and the Counter-Movement* (London, Routledge), p. 224

(20) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 7 (1997) بشأن الإخلاءات القسرية، الفقرات 14-16؛ Emma N. Nic Shuibhne, Michelle Bruijn and Michel Vols, "Deconstructing the eviction protections under the revised European Social Charter: a systematic content analysis of the interplay between the right to housing and the right to property", *Human Rights Law Review*, vol. 23, No. 4 (December 2023), pp. 9 and 12

فعلا، بما في ذلك إعمال الحق في سكن لائق. وتقتضي مثل هذه التدخلات إعادة تقييم دور وقيمة التعويض عن الاستملاك العام للممتلكات والأراضي عندما يتم ذلك بهدف توسيع نطاق الحصول على سكن لائق تحقيقا للمصلحة العامة.

19 - وهذا هو جوهر دستور جنوب أفريقيا لعام 1996، الذي ينص على أن مبلغ التعويض في حالة نزع الملكية ينبغي أن يراعي ليس فقط القيمة السوقية للممتلكات، بل أيضا استخدامها الحالي وتاريخ حيازتها واستخدامها (بالنظر إلى تاريخ الفصل العنصري)، وحجم الاستثمار العام والغرض من نزع الملكية⁽²¹⁾. وتجسيدا للهدف الدستوري المتمثل في إحداث تحوّل، ينص قانون نزع الملكية لعام 2024 على إمكانية نزع الملكية من دون تقديم تعويض في بعض الظروف الاستثنائية حقا، مثل ترك الأرض مهجورة عندما تُستخدم فقط لأغراض المضاربة، أو عندما تكون قيمة استثمار الدولة المباشر أو الإعانات التي تقدمها معادلة لقيمة الأرض أو أكبر منها⁽²²⁾.

20 - ومن الأمثلة الأخرى الجديدة بالذكر القانون الذي اعتُمد في عام 2022 في كاتالونيا بإسبانيا، والذي يمكن للسلطات العامة الاستناد إليه لنزع ملكية العقارات السكنية التي تُترك عمدا شاغرة لمدة عامين على الأقل عندما تكون مملوكة لشركات أو لملاك يمتلكون عقارات متعددة. واعتبرت المحكمة الدستورية لإسبانيا أن القانون الكتالوني يتوافق مع الحق في الملكية المنصوص عليه في الدستور بسبب مبدأ الوظيفة الاجتماعية للملكية⁽²³⁾.

21 - وتعترف حكومة المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية منح السلطات المحلية صلاحية الحصول على الأراضي - إذا لزم الأمر، من خلال الشراء الإلزامي - بأسعار قريبة من قيمة الاستخدام الحالي للأرض، مع استبعاد "قيمة الأمل" (التي تُعزى إلى احتمال منح إذن تخطيط عمراني للأرض في المستقبل) التي يمكن أن تضخّم سعر قطعة الأرض بشكل مصطنع⁽²⁴⁾. وهذه الصلاحية الجديدة، إذا ما استخدمت على نحو مناسب، يمكنها أن تسمح للسلطات المحلية بتوجيه التنمية نحو الإسكان الميسور التكلفة حقا، مما يقلل من الاعتماد على مقاولي البناء من القطاع الخاص.

22 - ويمكن للوظيفة الاجتماعية للملكية أن تتصدى لأمولة الإسكان من خلال ترسيخ مبدأ مفاده أن الهدف الأساسي للملكية السكنية يجب أن يكون، أولاً وقبل كل شيء، تأمين سكن لائق للجميع.

23 - وفي جميع أنحاء العالم، يعد ارتفاع تكاليف الإسكان نتاج ممارسات المضاربة فيما يتعلق بقيمة الأرض. وغالباً ما تنشأ مثل هذه الممارسات من زيادات مصلحة بين المستثمرين الأجانب الجشعين والنخب الحكومية الفاسدة على حساب حقوق ومصالح المجتمعات المحلية. وكما لاحظ المقرر الخاص في تقريره لعام 2023 بشأن القدرة على تحمل تكاليف الإسكان، فقد أدت أمولة الإسكان إلى زيادة تكاليف السكن،

South Africa, Constitution of 1996, chap. 2, sect. 25 (3) (21)

South Africa, Expropriation Act No. 13 of 2024, Government Gazette, vol. 715, No. 51964 (24) (22)

South Africa, Expropriation Act No. 13 of 2024, Government Gazette, (3) January 2025), sect. 12 (3) January 2025), sect. 12 (3) vol. 715, No. 51964 (24 January 2025), sect. 12 (3)

Spain, Constitutional Court, Judgment 25/2025 of 29 January 2025, Boletín Oficial Del Estado, (23) No. 51 (28 February 2025)

انظر www.gov.uk/government/publications/the-planning-and-infrastructure-bill/guide-to-the-planning-and-infrastructure-bill (24)

وعمليات الإخلاء، والاستيلاء على الأراضي، والترقية الحضرية للأحياء الفقيرة، والفصل الاجتماعي (A/78/192، الفقرة 90). وتشير التقديرات إلى أن تكلفة الأرض في المناطق الحضرية يمكن أن تمثل ما يصل إلى 70 في المائة من إجمالي تكاليف الإسكان (المرجع نفسه). ومن المهم والملحّ للغاية أن تتخذ الدول إجراءات حاسمة لإبطال أثر ما أتبع منذ عقود من سياسات مناهضة للوظيفة الاجتماعية للملكية السكنية، تجسّدت في شكل غياب الاستثمار في المساكن العامة، والثقة العمياء بالسوق الخاصة، والإجراءات غير الآمنة، والوجود المتزايد للشركات المالية كجهات مالكة، والمضاربات الحادة على قيمة الأراضي.

24 - في عام 2021، عندما أفلسَت شركة "إيفرغراند" (Evergrande) العقارية وعجزت عن سداد الاستثمارات الضخمة التي كانت قد تلقتها من المصارف الدولية ومديري الأصول، تُركت آلاف الشقق غير مكتملة في الصين، مما حطّم أحلام آلاف الأسر. وفي بعض الأحيان، تشارك الدول بشكل مباشر في المضاربة على الأراضي في بلدان أجنبية. وقد كشف مرصد العمران في مصر أن ثمة صناديق ثروة سيادية و/أو شركات مملوكة للدولة في الإمارات العربية المتحدة والكويت والنرويج كانت منخرطة بقوة في الاستثمارات العقارية في القاهرة⁽²⁵⁾.

25 - وينبغي للدول أن تتظر في فرض ضرائب على الثروة المرتبطة بملكية الأراضي كوسيلة للتصدي للمضاربات، والحد من أوجه عدم المساواة، والحصول على موارد للاستثمار في الإسكان العام. ومن هذا المنطلق، حتّى المقرر الخاص المعني بالفقر المدقع وحقوق الإنسان الدول على فرض ضرائب على الثروة بدلاً من الدخل للثني عن الإنتاج والاستهلاك غير المستدامين (A/HRC/56/61، الفقرة 54). ودعت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في بيان بشأن الضرائب في عام 2025، إلى مزيد من التعاون الضريبي وتبادل المعلومات بين الدول "لإسهام" في تعبئة الموارد وإعادة توزيع الثروة بشكل فعال" (E/C.12/2025/1، الفقرة 16).

26 - ويؤدّ الأثر الذي يخلفه تغير المناخ على الأراضي والمساكن ضغطاً كبيراً على الحصول على الأراضي. وسلط المقرر الخاص الضوء في تقريره لعام 2022 عن أزمة المناخ والحق في السكن على الأثر غير المتناسب الذي يخلفه إلغاء الضوابط التنظيمية والممارسات غير المستدامة وأموّلة السكن والطبيعة على الأشخاص والفئات المهمشة، بمن فيهم الأشخاص الذين يعانون من التشرد والأطفال والأقليات العرقية والمهاجرون واللاجئون وطالبو اللجوء والأشخاص المحتجزون والأشخاص الذين يعانون من الفصل الاجتماعي المكاني والشعوب الأصلية والفلاحون (A/HRC/52/28، الفقرات 26-31). وعلى نحو ما لاحظ المقرر الخاص في ذلك التقرير، فإن تغير المناخ يزيد من حدة التصحر والفيضانات وغيرها من العمليات، مما سيؤدي إلى زيادة تدهور الأراضي وفقدانها وسيخلف تأثيراً شديداً على الحق في سكن لائق.

27 - فعلى سبيل المثال، يتعرض السكان الأصليون في أستراليا بشكل غير متناسب للظواهر المناخية المتطرفة من حيث الأمطار والهطول والجفاف، والتي من المتوقع أن تتفاقم مع تغير المناخ في السنوات والعقود المقبلة، مع ما يترتب على ذلك من آثار سلبية على صحتهم ورفاههم⁽²⁶⁾. وتُعد المدن الساحلية مثل

(25) انظر <https://marsadomran.info/en/2022/09/2642>

(26) Jeffrey C. Standen and others, "Aboriginal population and climate change in Australia: implications for health and adaptation planning", *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 19, No. 12 (2022).

دار السلام في جمهورية تنزانيا المتحدة شديدة التأثير بآثار تغيّر المناخ، بما في ذلك الفيضانات وارتفاع مستويات سطح البحر، مما يفاقم تحديات الإسكان⁽²⁷⁾. وتشير الأدلة المستمدة من الهند إلى أن المستوطنات العشوائية غالباً ما توجد في مناطق عالية المخاطر مثل سهول الفيضانات ووظائف الأنهار، مما يجعلها عرضة بقدر أكبر للكوارث. ويؤدي الافتقار إلى الأراضي الآمنة والحيازة المضمونة إلى استبعاد تلك المجتمعات من مبادرات التكيف مع المناخ وجعلها أكثر عرضة لعمليات الإخلاء الناجمة عن التغيرات الجذرية في البيئة الطبيعية، وهو ما يعرّض حقوقها السكنية للخطر، بل ويضعف في الوقت ذاته القدرة على الصمود الحضري الطويل الأجل والاستراتيجيات المناخية الشاملة⁽²⁸⁾.

28 - وأشكال ملكية الأراضي ليست كلها متشابهة ولا يستحق جميعها المستوى نفسه من الحماية بموجب قانون حقوق الإنسان. فهناك فرق جوهري بين الأراضي أو المساكن المملوكة لأفراد بغرض العيش فيها والأراضي أو المساكن المملوكة لأفراد أو شركات بغرض تحقيق الربح. وعلى نحو ما لاحظت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في قضية *ماريبيل فيفيانا لوبيز ألبان ضد إسبانيا (Maribel Viviana López Albán v. Spain)*: "لا ينطوي تحليل تناسب الإخلاء على دراسة عواقب التدابير على الأشخاص الذين جرى إخلاؤهم فحسب، بل أيضاً على حاجة المالك إلى استعادة حيازة ملكه. وينطوي ذلك حتماً على التمييز بين الممتلكات المملوكة للأفراد الذين يحتاجون إليها كمنزل أو لتوفير دخل حيوي والممتلكات المملوكة للمؤسسات المالية"⁽²⁹⁾.

29 - وتتسق التشريعات والسوابق القضائية المستمدة من مختلف الولايات القضائية مع المبدأ القائل بأن حماية المصالح المتعلقة بالأراضي وحقوق الملكية الخاصة يجب أن يتم تعديلها على أساس احتياجات كل من السكان والملاك والعواقب المترتبة عليهم. وينص القانون الذي يتناول الحق في السكن في إسبانيا لعام 2023، إلى جانب قوانين مماثلة معتمدة في مناطق مختلفة من البلد، على فرض التزامات إضافية على الملاك الذين يمتلكون عقارات متعددة فيما يتعلق بالحد الأقصى للإيجار، وإدراج اختبار التناسب في إجراءات الإخلاء وإلزام الملاك بعرض إيجار ميسور التكلفة على المستأجرين من الفئات الضعيفة اقتصادياً قبل السعي إلى تنفيذ الإخلاء. وفي الدنمارك، عزز قانون صدر في عام 2020 يُشار إليه عادةً باسم "قانون بلاكستون" معايير كفاءة الطاقة، وفرض بموجبه الحصول على شهادة مسبقة من السلطات المحلية لإجراء تحسينات على المنازل، ونص على منع الشركات المالكة من دفع أموال للمستأجرين لإخلاء وحداتهم السكنية، وحظر على الملاك رفع الإيجارات لعدة سنوات بعد الحصول على مبنى لأغراض الاستثمار⁽³⁰⁾. وحكمت المحكمة الدستورية لجنوب أفريقيا، في قضية *بلدية مدينة جوهانسبرغ الكبرى ضد شركة بلو مونلايت العقارية المحدودة 39 (شركة خاصة) وآخر*، بأنه يمكن توقع أن يضطر ملاك الأراضي الخاصة

(27) مساهمة مقدمة من المنظمة الدولية للموئل (Habitat for Humanity).

(28) مساهمة مقدمة من منصة التحول الحضري (Urban Transformation Platform)، الهند.

(29) E/C.12/66/D/37/2018، الفقرة 11-5.

(30) Kath Scanlon, "Private renting in Denmark: foreign investors in the crosshairs", in *Private Renting in the Advanced Economies: Growth and Change in a Financialized World*, Peter A. Kemp, ed. (Bristol Hettie O'Brien, "The Blackstone rebellion: how one country took on the world's biggest commercial landlord", *The Guardian*, 29 September 2022.

إلى الانتظار فترة أطول لاستعادة ملكية عقار إذا كانوا قد اشتروه لأغراض تجارية لا لأغراض سكنية، وإذا كانوا يعلمون أن العقار مشغول، حتى وإن كان إشغاله غير مشروع⁽³¹⁾.

30 - وإن تناول مسألة الأرض بجدية من منظور قائم على حقوق الإنسان يُلزم الدول وواضعي السياسات بالاعتراف بحقوق الاستخدام الفعلية، الناشئة عن الحيابة الفعلية للأرض والعمل فيها، بصرف النظر عن سندات الملكية. وفي هذا الصدد، تعترف اتفاقية منظمة العمل الدولية للشعوب الأصلية والقبلية 1989 (رقم 169) بحقوق تلك الشعوب في "ملكية وحيابة" أراضيها التقليدية كقنيتين قانونيتين متميزتين (المادة 14). وبالمثل، ينص إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية لعام 2007 على أن للشعوب الأصلية الحق في "امتلاك الأراضي والأقاليم والموارد التي تحوزها بحكم الملكية التقليدية أو غيرها من أشكال الشغل أو الاستخدام التقليدية، والحق في استخدامها وتمييتها والسيطرة عليها" (المادة 26، الفقرة 2). وفي بعض البلدان، بما في ذلك غواتيمالا، غالبا ما تشكل حقوق الاستخدام والحيابة بالنسبة للشعوب الأصلية الأساس الوحيد لحقوقها في الأراضي، مما يخلق تعارضا مباشرا مع حقوق الملكية الرسمية التي نشأت من خلال الحكم الاستعماري وفي إطاره.

31 - وتتجاوز أهمية حماية استخدام الأراضي والحصول عليها بغض النظر عن الملكية حالة الشعوب الأصلية. فالفقراء، سواء في المناطق الحضرية أو الريفية، يتأثرون متأثرا غير متناسب بتسليح الأراضي. وينحو التركيز على تملك الأراضي إلى تفضيل أولئك الذين يمتلكون أرضا بالفعل أو الذين لديهم إمكانية الحصول عليها، مما يزيد صعوبة دخول الآخرين إلى أسواق الأراضي. وبهذه الطريقة، يمكن النظر إلى تملك الأراضي في كثير من السياقات على أنه نقل للثروة بعيدا عن لا يملكون أرضا. ومن ثم، فمن الضروري التركيز على ضمان إمكانية الحصول على الأراضي، إضافة إلى إضفاء الطابع الرسمي على حقوق الملكية التي لم يُعترف بها في السابق⁽³²⁾. وعلى نحو ما لاحظت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم 26 (2022)، ينبغي للدول أن تعتمد قوانين وسياسات تضمن عدم تنفيذ برامج التمليك لمجرد دعم بيع الأراضي وتسليح حيابة الأراضي (E/C.12/GC/26، الفقرة 31). وفي عمليات بيع الأراضي، غالبا ما يُفضّل المشترين الأغنياء برؤوس الأموال على مستخدمي الأراضي الأكفاء، مما يؤدي في كثير من الأحيان إلى الاحتفاظ بالأراضي كاستثمارات للمضاربة، الأمر الذي يقلل من الإنتاجية ويزيد من معدلات عدم ملكية الأراضي الريفية. ويُفترض في إطار الفكرة القائلة بأن التمليك الفردي يقلل من الفقر أن الأرض يمكن استخدامها كضمان ائتماني. غير أن الفقراء، الذين تعتبر الأرض بالنسبة لهم شبكة أمان اجتماعي حيوية، قد يترددون في رهن أراضيهم. وعلاوة على ذلك، فإن التمليك وحده لا يضمن تحسين إمكانية الحصول على الائتمان. وبالنسبة للفقراء، قد يكون كفالة أمن الحيابة والحماية من بيع الأراضي أكثر أهمية. ويمكن لتعزيز النظم العرفية لحيابة الأراضي من خلال أدوات محلية منخفضة التكلفة لتسجيل الأراضي أو حقوق الاستعمال أن يعزز أمن الحيابة دون أن يؤدي بالضرورة إلى إنشاء ملكية خاصة كاملة (انظر A/65/281).

(31) [حكم محكمة جنوب أفريقيا الدستورية بشأن قضية محلية مدينة جوهانسبرغ الكبرى ضد شركة بلو مونلايت العقارية المحدودة 39 (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, Judgment, 1 December 2011, para. 40.

(32) De Schutter and Rajagopal, *Property Rights from Below*, pp. 223 and 224.

32 - ويمكن أن يؤدي عدم الاعتراف القانوني بالاستخدام المجتمعي والجماعي للملكية إلى أشكال من "نزع الملكية الخفي" من خلال استيلاء الشركات على الأراضي والتنمية الاقتصادية التي تقودها الدولة و/أو المشاريع العسكرية⁽³³⁾. فعلى سبيل المثال، وصفت السلطات الفيدرالية والبلدية أنشطة التطهير في أديس أبابا وأروميا شبه الحضرية في إثيوبيا بأنها مبادرات مشروعة للتجديد الحضري وتعزيز البنية التحتية تهدف إلى الحد من المستوطنات العشوائية وتخفيف الازدحام وتشجيع الاستثمار. غير أن جماعات المجتمع المدني أبرزت ما لهذه الأنشطة من آثار سلبية كبيرة على الحق في سكن لائق، وأفاد السكان بأنهم لم يتلقوا سوى إنذارات مسبقة قليلة أو لم يتلقوا إنذارات على الإطلاق، مما قوض أمن الحياة⁽³⁴⁾. واستتكر التحالف الدولي للموئل حالة تم فيها استيلاء الشركات على أكثر من 300 000 هكتار من الأراضي الزراعية في منطقة غامبيلا الغربية في إثيوبيا⁽³⁵⁾. وتشير تقارير منظمة الموئل من أجل الإنسانية إلى أن 65 في المائة من سكان الحضر في أوغندا و 70 في المائة من سكان الحضر في زامبيا يعيشون في مستوطنات عشوائية، حيث تصبح المجتمعات المحلية عرضة لجميع أشكال التلاعب وانعدام الأمن، نتيجة لانعدام التوثيق والاعتراف⁽³⁶⁾.

33 - وفي إسلام آباد، يتم استغلال التسمية الرسمية للمستوطنات العشوائية (كاتشي أبادي) لإضفاء الشرعية على عمليات الهدم والإزالة القسرية، حيث تسعى السلطات إلى تجنب الحاجة إلى تقديم تعويضات أو إعادة التوطين، مما يجعل المجتمعات المهمشة عرضة للاستغلال والخسائر المالية⁽³⁷⁾. ويعيش جزء كبير من سكان الحضر في الهند في مستوطنات عشوائية. وتشير التقديرات إلى أن أكثر من 20 في المائة من سكان دلهي يعيشون على نسبة 0,5 في المائة من أراضي المدينة، ويعيش 40 في المائة من سكان مومباي على نسبة 8 في المائة من أراضيها؛ ونظراً لأن العديد من هذه المناطق لا يزال غير معترف به قانونياً، يفتقر السكان إلى أمن الحياة القانوني وإلى الحصول على الخدمات الأساسية⁽³⁸⁾.

34 - وعلى النقيض من نموذج الملكية الخاصة الإقصائية، فإن النهج القائم على حقوق الإنسان في التعامل مع الأراضي يدعو إلى تعدد نظم الحياة وزيادة الاعتراف بالملكية الجماعية وحمايتها. ويؤدي تسليح الملكية إلى جعل القوة الشرائية هي الأساس الذي يُحدد على أساسه تخصيص حقوق الاستخدام، بدلاً من تحديده على أساس الحاجة الفعلية. وفي ظل نموذج الملكية الخاصة الإقصائية، فإن من يملكون أكثر، وليس من يحتاجون أكثر، هم من يحددون تخصيص الموارد⁽³⁹⁾. ويحدث هذا على الرغم من أنه ليس من

Ting Xu, "Hidden expropriation in globalization and soft law protection of communal property (33) rights", in *Rethinking Expropriation Law II: Context, Criteria, and Consequences of Expropriation*, Björn Hoops and others, eds. (The Hague, Eleven International Publishing, 2015)

(34) مساهمة مقدمة من المنظمة الدولية للموئل.

(35) مساهمة مقدمة من شبكة الحقوق المتعلقة بالسكن والأراضي التابعة للتحالف الدولي للموئل.

(36) مساهمة مقدمة من المنظمة الدولية للموئل.

(37) مساهمتان مقدمتان من سوبيا أحمد كاكرا (Sobia Ahmad Kaker) وتحالف الحقوق الحضرية (Alliance for Urban Rights)؛ و Aasim Sajjad Akhtar and Rashid Ammar, "Dispossession and the militarized developer (Rights State: financialization and class power on the agrarian-urban frontier of Islamabad, Pakistan)", *Third World Quarterly*, vol. 42, No. 8 (2021)

(38) مساهمة مقدمة من منصة التحول الحضري، الهند.

(39) De Schutter and Rajagopal, *Property Rights from Below*, p. 8.

المؤكد ما إذا كانت الملكية الخاصة تحقق دائما نتائج أفضل مقارنة بالملكية الجماعية. وفي هذا الصدد، من المفيد التفكير في الملكية المشتركة (communal property) باعتبارها عملية جارية وليست حالة راهنة ثابتة باستخدام صيغة المصدر المستمر "تشايع" (commoning) للتأكيد على المشاركة الفعالة وإدارة عملية صنع القرار الجماعي وتجنب الإفراط في التأكيد على المشاعات كهدف نهائي⁽⁴⁰⁾. وتشمل المبادئ الرئيسية لعملية الإدارة المشتركة للملكية الجماعية القائمة على حقوق الإنسان ما يلي: (أ) ينبغي أن تتاح للمجتمعات المحلية إمكانية الوصول إلى المحاكم والمثول أمامها؛ (ب) يجب أن تكون سبل الانتصاف متاحة؛ (ج) ينبغي الاعتراف بأن الملكية الجماعية متساوية في القيمة مع الملكية الخاصة؛ (د) قد تختلف مصالح المجتمعات المحلية عن المصالح المجتمعية الأوسع نطاقاً؛ (هـ) ينبغي أن تتوافر للمجتمعات المحلية الموارد اللازمة لكفالة الاعتراف بحقوقها الجماعية وحمايتها وإنفاذها من قبل الدولة⁽⁴¹⁾.

رابعاً - الفئات المعرضة لخطر متزايد بسبب حرمانها من الحقوق في الأراضي أو عدم حماية هذه الحقوق

ألف - الشعوب الأصلية

35 - يؤكد إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية على الحق الجماعي في امتلاك الأراضي واستخدامها وتنميتها والسيطرة عليها، بما في ذلك التزام الدولة بالاعتراف بهذا الحق، باعتباره تجسيدا لتقرير المصير في شكل الاستقلال الذاتي والحكم الذاتي (المواد 2 و 3 و 4 و 26). وقد ربطت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان واللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب والمحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب في سوابقها القضائية بين الأرض والملكية من جهة والإعالة الاقتصادية والحياة الروحية والهوية الثقافية للشعوب الأصلية من جهة أخرى⁽⁴²⁾. وترى محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان أن الحياة التقليدية ينبغي أن تولد "نفس الآثار" التي يستتبعها سند الملكية القانوني، وأن للشعوب الأصلية الحق في أن يُعترف بملكيته وأن تُسجل من قبل الدولة، التي "يجب أن تقوم بتعيين حدود الأراضي وترسيمها ومنح سند

(40) David Bollier and Silke Helfrich, eds., *Patterns of Commoning* (The Commons Strategies Group, 2015).

(41) Alison Clarke, "Property, human rights and communities", in *Property and Human Rights in a Global Context*, Ting Xu and Jean Allain, eds. (Hart, 2015), pp. 37-39.

(42) [حكم محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان بشأن قضية جماعة ماياغنا (سومو) أواس تينغني ضد نيكاراغوا] Inter-American Court of Human Rights, *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua*, Judgment, 31 August 2001؛ و [حكم محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان بشأن قضية جماعة ياكسي أكسي الأصلية ضد باراغواي] Inter-American Court of Human Rights, *Yakye Axa Indigenous Community v. Paraguay*, Judgment, 17 June 2005؛ و [حكم محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان بشأن قضية جماعة ساوهوياماخا الأصلية ضد باراغواي] Inter-American Court of Human Rights, *Sawhoyamaxa Indigenous Community v. Paraguay*, Judgment, 29 March 2006؛ و [قرار اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب بشأن قضية مركز تنمية حقوق الأقليات (كينيا) ومجموعة حقوق الأقليات بالنيابة عن مجلس رعاية الإندورويس ضد كينيا] African Commission on Human and Peoples' Rights, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and MRG International on behalf of Endorois Welfare Council v. Kenya*, Communication No. 276/2003, Decision, 2010؛ و [حكم المحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب بشأن قضية اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب ضد جمهورية كينيا] African Court on Human Right and Peoples' Rights, *African Commission on Human and Peoples' Rights v. Republic of Kenya*, Application No. 006/2012, Judgment, 26 May 2017.

الملكية الجماعية للأراضي“⁽⁴³⁾. وحثت اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب الدول على “اعتماد سياسات وقوانين تضمن حقوق الشعوب/المجتمعات الأصلية في امتلاك أراضي الأجداد في الغابات والمناطق المحمية والسيطرة عليها وإدارتها“⁽⁴⁴⁾. واعترفت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان بمبدأ “عدم الاتصال” باعتباره تجسيدا جوهريا لما للشعوب الأصلية التي تعيش في عزلة طوعية من حق في تقرير المصير ولبقائها⁽⁴⁵⁾.

36 - وعلى الرغم من وجود نظام للحماية الدولية، تعاني الشعوب الأصلية من انتهاكات متعددة لحقوقها في السكن في السياقات الريفية والحضرية (انظر A/74/183). فقد واجه البدو عمليات إخلاء قسري في دولة فلسطين دون إجراء مشاورات مناسبة في القرى غير المعترف بها من قبل السلطات العسكرية الإسرائيلية⁽⁴⁶⁾. وأثار المقرر الخاص، إلى جانب غيره من المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، مخاوف بشأن خطط إعادة التوطين وعمليات الإخلاء القسري وهدم المنازل التي أثرت على 82 000 السكان، غالبيةهم العظمى من رعاة شعب “الماساي” الأصلي، من أراضي أجدادهم في منطقة محمية نغورونغورو في شمال جمهورية تنزانيا المتحدة⁽⁴⁷⁾. وأعرب المقرر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية عن قلقه إزاء استمرار البرازيل في استخدام مفهوم “الإطار الزمني” (marco temporal)، وهو تفسير قانوني مثير للجدل، لإلغاء الأساس القانوني لترسيم أراضي الشعوب الأصلية وإلغاء ترسيم حدود أقاليمها⁽⁴⁸⁾.

باء - الفلاحون والعمال الريفيون الذين لا يملكون أراضي والمدافعون عن حقوق الأرض

37 - يؤكد إعلان الأمم المتحدة المتعلق بحقوق الفلاحين وغيرهم من العاملين في المناطق الريفية لعام 2018 على حق الفلاحين في الأراضي والمساحات المائية ومسايد الأسماك، على نحو فردي وجماعي، وحقهم في الوصول إلى الموارد الطبيعية في مجتمعاتهم واستخدامها على نحو مستدام (المادتان 5 و 17). ومع ذلك، لا يزال الوضع مزريراً بالنسبة للمدافعين عن الحقوق في الأراضي وللعمال الريفيين. وأثار المقرر الخاص، في تقريره لعام 2023 بشأن القدرة على تحمل التكاليف، شواغل بشأن تجريم آليات التضامن والمساعدة المتبادلة بين أفراد المجتمعات الريفية المنخفضة الدخل (A/78/192، الفقرة 63).

38 - وفي البرازيل، تستخدم حركة العمال الريفيين غير المالكين للأراضي استراتيجية “شغل الأراضي” لتسليط الضوء على أن مساحات شاسعة من الأراضي المملوكة لكبار ملاك الأراضي لا تزال غير مستخدمة

(43) [حكم محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان بشأن قضية جماعة زاكموك كاسيك الأصلية ضد باراغواي] - Inte Inter-American Court of Human Rights, *Xákmok Kásek Indigenous Community v. Paraguay*, Judgment, 24 August 2010, para. 109.

(44) اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، قرار بشأن الشعوب/المجتمعات الأصلية في أفريقيا، ACHPR/Res. 334(EXT.OS/XIX)2016.

(45) [حكم محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان بشأن قضية شعبي تاغيري وتارومينان الأصليين ضد إكوادور] - Inter-American Court of Human Rights, *Tagaeri and Taromenane Indigenous Peoples v. Ecuador*, Judgment, 4 September 2024.

(46) انظر www.amnesty.org/en/latest/news/2024/05/israel-opt-over-300-palestinian-bedouin-face-forced-evictions-following-mass-home-demolitions-in-negev-naqab/.

(47) البلاغ TZA 3/2021.

(48) انظر www.ohchr.org/en/press-releases/2025/06/brazil-must-abandon-marco-temporal-doctrine-once-and-all-says-un-expert.

وغير منتجة. وتدعو الحركة إلى الإصلاح الزراعي وتدفع بأن هذا الإهمال يقوّض الوظيفة الاجتماعية للملكية على النحو المبين في دستور البرازيل لعام 1988⁽⁴⁹⁾. ومنذ عام 2020، يعمل النشطاء البرازيليون أيضاً على تعهّد وتطوير منصة جديدة بالثناء لتبادل المعلومات وتقاسم جهود الدعوة لتتبع المنازعات على الأراضي والتهديدات بالإخلاء القسري في المناطق الحضرية والاستجابة لها⁽⁵⁰⁾. وتلقى المقرر الخاص معلومات مقلقة للغاية عن مستوى الاضطهاد الذي يتعرض له الفلاحون والمدافعون عن الحقوق في الأراضي في هندوراس، وهي من أخطر البلدان بالنسبة للنشطاء المدافعين عن الحقوق في الأراضي ومن البلدان التي تسجل أعلى معدلات في جرائم القتل قياساً بعدد السكان⁽⁵¹⁾. وفي جزيرة باربودا في أنتيغوا وباربودا، ينفذ المدافعون عن الحقوق في الأراضي حملات ضد إغلاق مساحات واسعة من الساحل لبناء "مشاريع فاخرة" منذ أن دمر إعصار إيرما الجزيرة في عام 2017⁽⁵²⁾.

جيم - النساء

- 39 - تتأثر النساء بشكل غير متناسب بمحدودية الحصول على الأراضي والسيطرة عليها وسوء إدارتها، الأمر الذي يهدد حقهن في سكن لائق وحقوقهن الاجتماعية الاقتصادية الأخرى وقد يؤدي إلى التمييز، بما في ذلك التمييز المتقاطع. وتؤدي الأرض دوراً حاسماً في تمكين المرأة من المشاركة على قدم المساواة في صنع القرار، وتساعد على الحد من خطر العنف القائم على نوع الجنس، وتساهم بشكل عام في تحسين رفاه الأطفال⁽⁵³⁾. وإن المساواة بين المرأة والرجل في التمتع بالحقوق في سكن لائق وغيره من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية "تقتضي بأن للمرأة الحق في امتلاك المسكن والأرض والممتلكات أو استخدامها والتحكم فيها بطريقة أخرى على قدم المساواة مع الرجل، والحق في الوصول إلى الموارد الضرورية لذلك"⁽⁵⁴⁾.
- 40 - غير أن الأدلة المقدّمة إلى المقرر الخاص من مواقع متعددة، منها إثيوبيا وإندونيسيا وأوغندا وجمهورية تنزانيا المتحدة وزامبيا وكوبا وكوت ديفوار وكينيا وملاوي والهند، تؤكد مرة أخرى أن النساء يواجهن بصورة منهجية أوضاعاً مجحفة فيما يتعلق بالحصول على ملكية الأراضي واستخدامها⁽⁵⁵⁾.

(49) Sérgio Sauer and Luís Felipe Perdigão de Castro, "Land and territory: struggles for land and territorial rights in Brazil", in *Property Rights from Below*, De Schutter and Rajagopal

(50) انظر <https://landportal.org/blog-post/2024/05/data-against-forced-evictions-brazil-zero-evictions-campaign>

(51) مساهمة مقدمة من مركز الدراسات المتعلقة بالشؤون الجنسانية وشؤون اللاجئين بجامعة كاليفورنيا.

وانظر أيضاً <https://globalwitness.org/en/campaigns/land-and-environmental-defenders/standing-firm/>

(52) انظر www.glanlaw.org/barbuda. وللاطلاع على معلومات أساسية، انظر أيضاً البلاغ ATG 2021/1.

(53) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 26 (2002)، الفقرتان 13 و 14.

(54) التعليق العام رقم 16 (2005) للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بشأن المساواة بين الرجل والمرأة في حق التمتع بجميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الفقرة 28.

(55) مساهمات مقدمة من المنظمة الدولية للموئل؛ ومنظمة "كوباليسكس" (Cubalex)؛ ومنصة التحول الحضري وشبكة الحقوق المتعلقة بالسكن والأراضي (الهند)؛ ومنظمة "لاندستاك" (Landstack)؛ ومركز المعلومات والموارد للمجتمعات الحضرية المحرومة.

دال - الروما ومجتمعات البدو الرحل والمجتمعات الأخرى التي تعاني من التمييز على أساس العمل والنسب، بما في ذلك الطبقة الاجتماعية

41 - تقييد المجتمعات التي تعاني من التمييز على أساس العمل والنسب بأنها تجد نفسها بين خيارين أحلاهما مرّ، حيث تعزّز النظم العرفية الهرمية الاجتماعية التمييزية، في حين تقلل الأطر القانونية الرسمية أو التشريعية من قيمة الأشكال المجتمعية وغير الرسمية للحيازة. وتقتضي تلبية احتياجات الروما وغيرهم من المجتمعات المحلية من المساكن والأراضي اعتماد منظور متعدد الجوانب. وفي الواقع، لاحظت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، في قضية *يوردانوفا وآخرون ضد بلغاريا*، ما يلي: "بوجه عام، يجب أن يُؤخذ وضع الحرمان الذي تعيشه المجموعة التي ينتمي إليها أصحاب الطلبات بعين الاعتبار كعامل مهم عند النظر في التّهج المتبعة للتعامل مع توطينهم غير القانوني، وإذا كان لا بد من إزالتهم، عند اتخاذ قرار بشأن توقيت تلك الإزالة وطرائق تنفيذها، وإذا أمكن، عند اتخاذ ترتيبات توفير مأوى بديل لهم"⁽⁵⁶⁾.

42 - وأبرزت الأدلة المقدمة إلى المقرر الخاص ممارسات التحيز والتمييز الطبقين القائمة منذ أمد طويل ضد الداليت في جنوب آسيا (نيبال والهند)، والحواجر المنهجية التي تؤثر على شعب الروما في المستوطنات العشوائية التي لا تتمتع بوضع قانوني ولا تتمتع بإمكانية الحصول على الخدمات الأساسية أو لا تحصل عليها إلا بشكل محدود في أوروبا (إيطاليا، وبلجيكا، وبلغاريا، والبوسنة والهرسك، وتشيكيا، وجمهورية مولدوفا، ورومانيا، وسلوفاكيا، وصربيا، وفرنسا، ومقدونيا الشمالية)، وعمليات تملك الأراضي البطيئة والمطعون فيها التي تؤثر على مجتمعات الكويلومبولو المتحدرة من أصل أفريقي في البرازيل⁽⁵⁷⁾. وعلى نحو ما لاحظ المقرر الخاص أثناء زيارته لمملكة هولندا في عام 2023، تواجه جماعات البدو الرحل، مثل سكان القوافل وجماعات الروما، تحديات خاصة بها نتيجة فقدان إمكانية الوصول إلى الأراضي التي اعتادت هذه الجماعات أن ترتحل إليها، مما يؤدي إلى تغييرات قسرية في أنماط الحياة وسبل العيش، مع ما يترتب على ذلك من آثار كبيرة على الحق في سكن لائق (A/HRC/55/53/Add.1، الفقرة 57).

خامسا - الممارسات الجيدة في إدارة الأراضي دعما للحق في سكن لائق

ألف - قوانين وممارسات مكافحة المضاربة

43 - يوضح قانون منع الإخلاء غير القانوني من الأراضي وشغلها بصورة غير مشروعة في جنوب أفريقيا لعام 1998 الحظر الدستوري المفروض على عمليات الإخلاء التعسفي. ويقتضي القانون إجراء تقييم للظروف المحيطة بشغل الأرض، والأثر الذي قد يحدثه الإخلاء على الشاغلين الضعفاء ومدى توافر سكن بديل. وعند تطبيق القانون، تسعى محاكم جنوب أفريقيا إلى تحقيق التوازن بين حقوق السكن وحقوق الملكية.

(56) [حكم المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بشأن قضية *يوردانوفا وآخرون ضد بلغاريا*] European Court of Human Rights, [حكم المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بشأن قضية *يوردانوفا وآخرون ضد بلغاريا*]، *Yordanova and Others v. Bulgaria*, Application No. 25446/06, Judgment, 24 April 2012, para. 133 و [قرار اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان بشأن الأسس الموضوعية لقضية المركز الأوروبي لحقوق الروما ضد اليونان]، *European Roma Rights Centre (ERRC) v. Greece*, European Committee of Social Rights, *European Roma Rights Centre (ERRC) v. Greece*, Complaint No. 15/2003, Decision on the Merits, 8 December 2004, para. 19.

(57) المساهمتان المقدمتان من المنتدى العالمي للمجتمعات المحلية التي تعاني من التمييز على أساس العمل والنسب؛ والاتحاد العالمي لطائفة الروما (World Roma Federation).

وفي قضية *بلو مونلايت*، أعلنت المحكمة الدستورية لجنوب أفريقيا: "لا يمكن بالطبع أن يُتوقع من مالك العقار أن يوفر مساكن مجانية للمشردين في ممتلكاته لأجل غير مسمى. غير أن المالك قد يُضطر في ظروف معينة إلى التحلي بشيء من الصبر، وقبول أن الحق في الإشغال قد يكون مقيدا بشكل مؤقت"⁽⁵⁸⁾.

44 - وتشهد اسكتلندا منذ عام 2003 عملية لإصلاح الأراضي. ومنح قانون إصلاح الأراضي (اسكتلندا) لعام 2016 المجتمع المحلي حق شراء الأراضي لتعزيز التنمية المستدامة⁽⁵⁹⁾. وبموجب هذا القانون، يُلزم الوزراء الاسكتلنديون، عند النظر في اتخاذ قرار استجابةً لطلب مجتمعي لشراء أرض، بإيلاء الاعتبار الواجب ليس فقط لاتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان) والحق في الملكية المنصوص عليه في البروتوكول رقم 1 الملحق بها، بل أيضا للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وينظر البرلمان الاسكتلندي حاليا في مشروع قانون لإصلاح الأراضي من شأنه أن يلزم ملاك الأراضي بوضع خطط لإدارة الأراضي، ومعالجة طلبات الحصول على الأراضي المقدمّة من أفراد المجتمع المحلي، ووضع إجراءات لمراجعة الإجراءات في السياقات الزراعية، من بين أحكام أخرى.

45 - وغالبا ما يُنظر إلى الإسكان العام في سنغافورة، الذي يتضمن أكثر من مليون وحدة موزعة على 24 مدينة و 3 مجمعات سكنية، على أنه نموذج إيجابي كبير، إذ يغطي 80 في المائة من السكان المقيمين، منهم حوالي 90 في المائة يمتلكون منازلهم (A/78/192، الفقرة 76).

باء - الممارسات المحلية الواعدة

46 - في النمسا، يعتبر صندوق فيينا لشراء الأراضي والتجديد الحضري (المعروف باسم *Wohnfonds Wien*) منظمة غير ربحية ومستقلة مالياً يرأسها مجلس المدينة. ويتم في إطار الصندوق شراء الأراضي والتصرف فيها في السوق المفتوحة لدعم التنمية بما يتماشى مع الخطة الحضرية الاستراتيجية لفيينا. ويدير الصندوق مصرفا ديناميكياً وفعالاً للغاية للأراضي ذات المنفعة العامة، يعيد من خلاله العقارات الخالية والمهملة إلى مرحلة الاستخدام المنتج، ويعمل بنشاط على تيسير تنفيذ مشاريع البناء والتجديد الميسورة التكلفة في جميع أنحاء المدينة⁽⁶⁰⁾.

47 - وتوجد أيضا ممارسات واعدة في أماكن أخرى، بما في ذلك مونتيڤيديو وبرشلونة (إسبانيا) وفانكوفر (كندا) ومكسيكو سيتي، حيث تتدخل السلطات العامة بنجاح في سوق السكن الخاص من خلال فرض الضرائب و/أو عن طريق استرداد العقارات الشاغرة والمتدهورة لأغراض توفير الإسكان الاجتماعي للفئات السكانية الضعيفة⁽⁶¹⁾.

(58) قضية محلية مدينة جوهانسبرغ الكبرى ضد شركة بلو مونلايت العقارية المحدودة 39 (شركة خاصة) وآخر [City of Johannesburg Metropolitan Municipality v. Blue Moonlight Properties 39 (Pty) Ltd and Another, para. 40].

(59) United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Land Reform (Scotland) Act 2016, part 5.

(60) انظر www.housing2030.org/project/wohnfonds-wien-a-land-bank-for-the-public-good/.

(61) مساهمة مقدمة من منظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة.

جيم - الإدارة الجماعية للأراضي

48 - صناديق الأراضي المجتمعية هي منظمات غير ساعية للربح تركز على تطوير مساكن ميسورة التكلفة في المجتمعات المحرومة، مع فرض قيود على قيم المساكن للحد من مكاسب الأسهم وضمان بقاء المساكن ميسورة التكلفة في المستقبل. وغالباً ما تُدار هذه الصناديق من قبل السكان أنفسهم أو بالاشتراك معهم⁽⁶²⁾. وفي عام 2023، كان هناك حوالي 350 صندوقاً ائتمانياً لأراضي المشاع في إنكلترا وويلز، توفر مساكن ميسورة التكلفة لأكثر من 1 700 أسرة معيشية، مع توقع زيادة العرض بشكل كبير في السنوات القادمة⁽⁶³⁾. وهناك أكثر من 260 صندوقاً ائتمانياً لأراضي المشاع في الولايات المتحدة، ويزيد عددها في العديد من الولايات القضائية المحلية، مما يوفر نماذج بديلة واعدة لإدارة الأراضي من أجل ضمان توفير مساكن ميسورة التكلفة⁽⁶⁴⁾.

49 - وبموجب الشريعة الإسلامية، فإن الوقف هو مؤسسة تُعد بمثابة هبة دينية، يتم من خلالها التبرع بمبانٍ أو بقطع أرضٍ لأغراض خيرية. ويُستخدم الوقف لتوفير أراضي زراعية في أماكن مثل مصر والمملكة العربية السعودية ودولة فلسطين، ويمكن استخدامه في المناطق الحضرية كنموذج إسكان تعاوني لتوفير مساكن ميسورة التكلفة⁽⁶⁵⁾.

دال - حماية استخدام الأراضي للمجتمعات التي تعاني من التمييز على أساس العمل والنسب

50 - بعثة جاغا في أوديشا بالهند هي مبادرة تحويلية تُمنح من خلالها الحقوق في الأراضي لسكان الأحياء الفقيرة في أكثر من 100 بلدة، مما يتيح لهم الاستفادة من تحسينات في المساكن والحصول على الخدمات المدنية والبنية التحتية. ومن خلال رسم الخرائط عبر الأقمار الصناعية، والمشاركة المجتمعية والاعتراف القانوني، منحت البعثة شهادات حياة لآلاف الأسر الفقيرة في المناطق الحضرية، مما جعلها إحدى أكبر مبادرات تمليك الأراضي في الأحياء الفقيرة على مستوى العالم.

51 - وأفاد الاتحاد العالمي لطائفة الروما أنه في البلديات الأيرلندية التي نُفذت فيها برامج قانونية لإسكان الرُّحل، انخفضت عمليات الإخلاء القسري بنسبة 38 في المائة بين عامي 2018 و 2023. وفي إطار مشروع تجريبي لبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (مؤئل الأمم المتحدة) في ريسيفي بالبرازيل، تم إصدار "شهادات اعتراف" إلى 3 500 أسرة من أصل أفريقي، لحمايتها من الطرد أثناء توسعة أحد الموانئ، واعترفت المحاكم بهذه الشهادات لأغراض تقدير قيمة التعويضات⁽⁶⁶⁾.

(62) Rob McMorran and others, *Review of International Experience of Community, Communal and Municipal Ownership of Land* (Scottish Land Commission, 2020), pp. 31–35.

(63) Community Land Trust Network, "State of the community land trust sector 2023", 2023.

(64) انظر <https://catalog.results4america.org/programs/community-land-trusts>.

(65) مساهمات مقدمة من دولة فلسطين؛ والمملكة العربية السعودية؛ وشبكة العدالة السكنية (مصر). وانظر أيضاً Muhammad Kashif Khan, Siti Zaleha Abd Rasid and Barjoyai Bardai, "Waqf Cooperative Housing Model (WCHM) as an innovative solution for affordable housing", *International Journal of Innovation and Business Strategy*, vol. 12, No. 2 (2019).

(66) مساهمة مقدمة من الاتحاد العالمي لطائفة الروما.

سادسا - الاستنتاجات والتوصيات

52 - من الضروري إعادة تأطير مفهوم الأرض باعتبارها عنصرا أساسيا للسكن اللائق. ويتطلب ذلك الابتعاد عن فكرة الأرض كأصل مسلح يضارب عليه المستثمرون أو كأصل حصري تتصرف فيه نخب الدولة كما تشاء. ويجب تنظيم امتلاك الأراضي واستخدامها بما يضمن أن تؤدي الممتلكات الوظيفية الاجتماعية المتمثلة في تأمين سكن لائق لكل من يحتاج إليه. وهذه مناقشة للتوصل إلى فهم جديد للممتلكات من منظور ينطلق من القاعدة، ويستند إلى الأشكال الجماعية وغير الإقصائية والديمقراطية لاستخدام الأراضي وإدارتها. ويتطلب ذلك أيضا أن تتخلى الدول عن الفكرة التي مفادها أن الاستملاك العام وحيازة الأراضي هما جانبيان غير مقيّدان من جوانب سيادتها. فسيادة الدولة على الأرض هي سلطة عامة، ينبغي أن تُمارس بما يعود بالنفع على عموم الناس ويكفل حق تقرير المصير وجميع حقوق الإنسان الأخرى التي تقوم عليه، بما يشمل الحق في سكن لائق.

53 - وكقاعدة عامة، يحظر القانون الدولي لحقوق الإنسان التمييز فيما يتعلق بحالة الحيازة وينص على المساواة في الحصول على الملكية⁽⁶⁷⁾. غير أن القانون الدولي لحقوق الإنسان لا يتضمن حقا في الملكية الخاصة. وحيثما يوجد مثل هذا الحق، على سبيل المثال، في الولايات القضائية الإقليمية مثل أوروبا، فإنه يحمي الممتلكات القائمة ولا يضمن الحق في اكتساب ممتلكات جديدة⁽⁶⁸⁾. وتشكل الملكية، بحكم تعريفها، الخط الفاصل بين من يملكون ومن لا يملكون. وفي عالم تتفشى فيه أوجه عدم المساواة في الثروة، تستدعي الوظيفة الاجتماعية للملكية اتباع نهج ديمقراطي لضمان مشاركة الجميع في عملية صنع القرار المتعلق بالملكية على أساس المساواة، مع إشراك من يملكون ومن لا يملكون. والواقع أن ذلك يعزز الرسالة التي مفادها أن أمن الحيازة وحقوق الحيازة أهم من ملكية الأرض.

54 - وينبغي للدول احترام وتنظيم تعدد نظم الحيازة، بما في ذلك من خلال إجراء تقييمات لحيازة الأراضي تشمل الحقوق التقليدية والعرفية وغير الرسمية وحقوق الشعوب الأصلية بالإضافة إلى حقوق الملكية الرسمية. ويتعين عليها على وجه الخصوص أن تضمن اعتراف النظم المساحية بحقوق الاستخدام، بما في ذلك الحقوق الجماعية والمجتمعية للشعوب الأصلية. وينبغي للدول ضمان الأمن القانوني للحيازة بالنسبة لجميع من ليس لديهم سندات ملكية رسمية للمنازل التي يقطنونها أو الأراضي التي يعيشون عليها.

55 - ويجب على الدول تشجيع رسم الخرائط بمشاركة المجتمع المحلي وغيرها من الأساليب التشاركية لتسجيل حقوق الأراضي بشكل أكثر دقة، وضمان إجراء تقييمات لجميع السياسات والقوانين وعمليات الموافقة على المشاريع قبل اتخاذ قرارات نهائية بشأنها.

56 - وينبغي للدول أن تستثمر الموارد في وضع نماذج بديلة للإسكان الميسور التكلفة تتجاوز النموذج الوحيد لملكية المنازل، بما في ذلك مصارف الأراضي والصناديق الاستثمارية لأراضي المشاع والوقف والإسكان التعاوني.

(67) اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، المادتان 15 (2) و 16 (1) (ح)؛ واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، المادة 12 (5)؛ واتفاقية حقوق الطفل، المادة 2 (1)؛ والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، المادة 5 (د) '5'.

(68) [حكم المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بشأن قضية ماركس ضد بلجيكا] European Court of Human Rights, Plenary [*Marckx v. Belgium*, Application No. 6833/74, Judgment, 13 June 1979, para. 50.

- 57 - وينبغي للدول أن تمكّن الحكومات المحلية ودون الوطنية من اتخاذ إجراءات لضمان الإسكان الميسور التكلفة، بما في ذلك من خلال تنظيم استخدام الأراضي ومنع المضاربة وحماية المستأجرين ووضع تدابير ضريبية.
- 58 - وينبغي للدول أن تنظم ملكية الأراضي واستخدامها، وأن تحد من دور المضاربة، وأن تستكشف استخدام مصارف الأراضي العامة. ويجب أن تكون حقوق الملكية محدودة، ويجب في الوقت نفسه توسيع نطاق الالتزامات والتدابير الرامية إلى تعزيز الفائدة الاجتماعية للأراضي والمساكن.
- 59 - وينبغي للدول تنظيم الملكية باعتبارها مؤسسة لها أغراض سكنية، مع التمييز بين الممتلكات التي تعود للأفراد الذين يحتاجون إليها كمسكن أو لتوفير دخل حيوي، والممتلكات التي تعود إلى مؤسسات مالية.
- 60 - ويجب على الدول حظر جميع عمليات الإخلاء غير القانونية أو غير المصرح بها ووضع إطار قانوني واضح لجميع عمليات الإخلاء القانونية. وتقوم الحقوق في الأراضي على تفادي عمليات الإخلاء قدر الإمكان. وحيثما تكون عمليات الإخلاء ضرورية، يجب أن تتم وفقا للمعايير المنصوص عليها في القانون الدولي لحقوق الإنسان، بما في ذلك تلك المتعلقة بالشرعية والمصلحة المشروعة واعتبار الإخلاء كملاذ أخير والتناسب والرقابة القضائية وتوفير سكن بديل لمنع التشرّد وتوافر سبل الانتصاف والتعويض.
- 61 - وينبغي للدول أن تتدخل في القطاع الخاص، عند الضرورة، من خلال فرض تدابير ضريبية أو عقوبات و/أو من خلال استرداد العقارات الشاغرة والمهملة واستخدامها لأغراض السكن الاجتماعي، لضمان الحصول على سكن ميسور التكلفة، لا سيما بالنسبة للمجتمعات المهمشة.
- 62 - وينبغي للدول تجنب تجريم الفقر والتشرّد ودعم وحماية المدافعين عن الأراضي وحقوق الإنسان.
- 63 - وينبغي للدول أن تنظر في تطبيق ضريبة على الثروة المرتبطة بملكية الأراضي كأداة لمكافحة المضاربات ومعالجة أوجه عدم المساواة وتوليد الموارد للاستثمار في الإسكان العام.