الأمم المتحدة

A/HRC/31/54

الجمعية العامة

Distr.: General
30 December 2015
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان

الدورة الحادية والثلاثون

البند ٣ من جدول الأعمال

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

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

مذكرة من الأمانة

يشرّف الأمانة أن تحيل إلى مجلس حقوق الإنسان التقرير المواضيعي الذي وضعته المقررة الخاصة المعنية بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق، ليلاني فرحة، الذي أعدته تطبيقاً لقرار المجلس ١٧/٢٥. وتدرس المقررة الخاصة في هذا التقرير ظاهرة التشرد بوصفها أزمة عالمية في حقوق الإنسان ترتبط ارتباطاً مباشراً بتزايد عدم المساواة في الثروة والأملاك، وهي ظاهرة تتطلّب اهتماماً عاجلاً. وتنظر المقررة الخاصة في كيف أن التشرد ينجم عن إخفاقات الدول في التعامل مع كل من الظروف الفردية ومع طائفة من الأسباب الهيكلية، حيث تخلت عن مسؤوليتها عن الحماية الاجتماعية، فتركت حبل المضاربة والاستثمار في العقار على غاربهما، فحرما عدداً متزايداً من الناس من الحصول على أي شكل من أشكال السكن. وتعرِض المقررة الخاصة بإيجاز مجموعة واضحة من التزامات الدول الناشئة عن القانون الدولي لحقوق الإنس

ان التي، إذا ما تم الوفاء بها، سوف تقطع دابر التشرد. وهي تقترح شن حملة عالمية من أجل القضاء على ظاهرة التشرد بحلول عام ٢٠٣٠.

الرجاء إعادة استعمال الورق

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

المحتويات

الصفحة

أولاً- مقدمة ٣

ثانياً- باتجاه تعريف التشرد من منظور حقوق الإنسان ٤

ألف - ماذا يعني "التشرد"؟ ٤

باء - تعريف للتشرُّد في ضوء حقوق الإنسان ثلاثي الأبعاد ٦

ثالثاً- التمييز والوصم والإقصاء الاجتماعي ٧

ألف - التركيب الاجتماعي لظاهرة التشرُّد ٧

باء - تجريم التشرُّد ٨

جيم - التمييز في الحصول على الأرض والسكن ٩

رابعاً- أسباب التشرد المترابطة ١٠

خامساً- التشرد والمجموعات المهمشة ١٣

سادساً- إطار حقوق الإنسان لمعالجة ظاهرة التشرد والوصول إلى القضاء ١٦

ألف - التزامات الدولة ١٦

باء - الوصول إلى العدالة ١٨

سابعاً- مقاييس التشرد والمساءلة عن حقوق الإنسان ٢٢

ثامناً- أشكال التصدي للتشرد من خلال السياسات الاستراتيجية ٢٥

تاسعاً- الاستنتاجات والتوصيات ٢٨

أولاً- مقدمة

١- يقدَّم هذا التقرير الذي وضعته المقررة الخاصة المعنية بالحق في السكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق، عملاً بقراري مجلس حقوق الإنسان ٨/١٥ و١٧/٢٥.

٢- إن التشرد أزمة عالمية تعصف بحقوق الإنسان وتقتضي معالجة عاجلة على النطاق العالمي. وتحدث هذه الظاهرة في جميع السياقات الاجتماعية والاقتصادية - في الاقتصادات المتقدمة كما في الاقتصادات الناشئة والنامية، في حالات الازدهار كما في حالات التقشف. وهذه ظاهرة متنوعة تطال مجموعات مختلفة من الناس بأشكال مختلفة لكنها ذات خصائص مشتركة. وهي من أعراض إخفاق الحكومات[1] في التصدي لأوجه عدم المساواة المتعاظمة في مستوى الدخل والثروة والحصول على الأراضي والأملاك، وفي التصدي بشكل فعال للتحديات التي تطرحها الهجرة وتوسع العمران الحضري. وتحدث ظاهرة التشرد عندما يعامَل السكن معاملة السلعة عوض أن يعامَل معاملة حق من حقوق الإنسان.

٣- وفي الوقت نفسه، يشكّل التشرد تجارب فردية يعيشها بعضٌ من أضعف أفراد المجتمع حالاً، ويميزها تخلي الآخرين عنهم وشعورهم باليأس وتضاؤل اعتزازهم بأنفسهم وإنكار حقهم في الكرامة وعواقب شديدة لذلك على صحتهم بل فقدانهم الحياة. ولا يقتصر معنى كلمة "مشرد" على عدم توفر المسكن فحسب، وإنما يعرّف مجموعة اجتماعية. وإنّ الصلة الوثيقة بين إنكار الحقوق والهوية الاجتماعية تميّز التشرد عن أشكال الحرمان من حقوق اجتماعية واقتصادية أخرى. فالناس الذين يُحرمون من الماء أو الغذاء نادراً ما يعامَلون كفئة اجتماعية على نحو ما يعامَل به الأشخاص المشردون. فالمشردون يتعرضون للوصم والإقصاء الاجتماعي والتجريم.

٤- والتشرد انتهاك بليغ للحق في السكن اللائق وللحق في عدم التمييز، وكثيراً ما يكون أيضاً انتهاكاً للحق في الحياة ولحق الشخص في الأمان على نفسه، وللحق في الصحة، وللحق في حماية البيت والأسرة، وللحق في عدم التعرض للمعاملة القاسية واللاإنسانية. غير أن هذه الظاهرة لم تعالَج على سبيل الاستعجال والأولوية اللذين كان ينبغي أن يحظى بهما انتهاكٌ على هذا النطاق الواسع وبهذه الشدة لحق من حقوق الإنسان. فلم يُذكَر التشرد في الأهداف الإنمائية للألفية، ولم يأت ذكره في أهداف التنمية المستدامة، ونادراً ما ورد ذكره في الأعمال التحضيرية لعقد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالإسكان والتنمية الحضرية المستدامة (الموئل الثالث). ونادراً ما تعالج الهيئات الدولية المعنية بحقوق الإنسان انتهاكات الحق في الحياة الناجمة عن التشرد بوصفها انتهاكات.

(١) في هذا التقرير، يُقصد بمصطلح "الحكومات" الحكم بجميع مستوياته، بما فيها المحلي ودون الوطني، ما لم يبيَّن عكس ذلك.

٥- وفي هذا التقرير، تبحث المقررة الخاصة كيف يعاش التشرد بوصفه انتهاكاً لحق من حقوق الإنسان وكيف يمكن التصدي له والقضاء عليه بفعالية إذا ما تم تناوله من منظور حقوق الإنسان. وهي تحث على تأكيد القضاء على التشرد بوصفه أولوية تشمل العديد من حقوق الإنسان ضمن السياسة الاجتماعية والاقتصادية وفي سياق التخطيط والتنمية في الميدان الاجتماعي والاقتصادي.

٦- وطلبت المقررة الخاصة ردوداً من الدول ومنظمات المجتمع المدني والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ووكالات الأمم المتحدة[٢] وتلقّت منها ما يزيد على سبعين رداً تضمّن معلومات وآراء بشأن هذه القضية. وعقدت مشاورات مع ذوي الخبرة لمدة يومين في بوينس آيرس[٣] مع ٢٥ خبيراً في ظاهرة التشرد والحق في السكن من مختلف أنحاء العالم. وهي تعرب عن امتنانها على جميع ما تلقّته من معلومات وإرشادات، كما تعرب عن امتنانها على العمل الهام الذي أنجزه في هذا الموضوع سلفها السيد ميلون كوثاري.

ثانياً- باتجاه تعريف التشرد من منظور حقوق الإنسان

ألف- ماذا يعني "التشرد"؟

٧- لا يوجد لكلمة "Homelessness" مقابل بلغات أخرى دائماً. ففي اللغة الإنكليزية، توحي كلمة "Homelessness" بفقدان المسكن المادي وبفقدان الإحساس بالانتماء الاجتماعي معاً في آن واحد. وفي بعض اللغات الأخرى، تكون أقرب كلمة لـ "Homelessness" هي "Rooflessness" (بلا سقف) أي فقدان المأوى، أو حالة الترحال. وباللغة الفرنسية، يُقابل كلمة "Homelessness" إما "*sans domicile fixe*" أي (دون مسكن محدد) أو "*sans-abrisme*" (بلا مأوى). وباللغة الإسبانية، يُقابل كلمة "Homelessness" "*sin hogar*" أو "*sin techo*" أو "*en situación de calle*" أو "*poblaciones callejeras*".

٨- وتختلف تعاريف التشرد التي اعتمدتها وكالات دولية أو حكومات أو باحثون أو منظمات من المجتمع المدني أيّما اختلاف بحسب اللغة والظروف الاقتصادية والاجتماعية والقواعد الثقافية والمجموعات المتضررة من المتشرد والغرض المراد تحقيقه بتعريف التشرد. بيد أن ثمة على العموم اتفاق على أنه من غير الممكن التقاط معنى عيشة التشرد في مختلف أنحاء العالم التقاطاً تاماً وكاملاً ما لم يوضع لها تعريف أغنى، يضيف إلى بعد الحرمان من المأوى المادي أبعاداً أخرى.

(٢) جميع الردود على الاستبيانات والمعلومات المتعلقة بمشاورة ذوي الخبرة متاحة على هذا الرابط: www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Homelessnessandhumanrights.aspx.

(٣) نُظمت بالاشتراك مع المنظمة غير الحكومية الأرجنتينية المسماة "مركز الدراسات القانونية والاجتماعية" في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥.

٩- وكثيراً ما يستند تعريف التشرد إلى المكان الذي يعيش أو ينام فيه الفرد، كمن ينام "في الشوارع"، أو في مآوي خاصة للطوارئ أو داخل مؤسسات من قبيل السجون أو مؤسسات الطب النفسي. ومع أنه قد يكون للتعاريف التي تقوم على نوعية المكان مزيةُ أنها أقل غموضاً، فإنها قد تعطي تصوراً خاطئاً عن مَن المشرَّد. فالعازبون من الرجال يعيشون في الشوارع أو في المآوي، مثلاً، بينما النساء والأطفال سيبحثون عن خيارات أخرى، كأن يعيشوا مع عائلاتهم أو أصدقائهم، تجنباً للعواقب الخطيرة المرتبطة بالعيش في الشوارع، ومنها العنف وتعرض الأطفال للاحتجاز.

١٠- وعُرِّف التشرد أيضاً عن طريق الإشارة إلى ما هو مفقود. فقد عرفت الشعبة الإحصائية التابعة لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة "التشرد الأولي" بأنه عندما يعيش أشخاص بلا مأوى أو بلا مكان للعيش، و"التشرد الثانوي" بأنه يسري على أشخاصٍ لا يملكون مكان إقامة معتاد. وفي بعض السياقات، يُفهَم التشرد على أنه انعدام الفرص في الحصول على الأراضي وعلى المأوى في الوقت نفسه. ففي أرياف بنغلاديش، مثلاً، يُقيّم التشرد على أساس ما إذا كانت الأسرة المعيشية تملك قطعة أرضٍ بصورة نظامية ولديها سقفٌ تعيش تحته[٤]، بينما تركز تعاريف أخرى على حالة الحرمان من حدٍ أدنى من جودة السكن. وقد اقترح معهد التشرد على الصعيد العالمي تعريفاً عالمياً مؤداه "عدم الحصول على حد أدنى من السكن اللائق"، مع إدراج قائمة بفئات متنوعة من حالات العيش التي ينطبق عليها هذا التعريف العام.

١١- ومع ذلك، يُحرَم العديد من الناس الذين يعيشون في أحياء عشوائية ويفتقرون إلى الخدمات الأساسية بكل تأكيد من الحد الأدنى من السكن اللائق مع أنهم يقومون يكدحون من أجل إنشاء بيوتهم وبنائها والمهم في الأمر أنهم لن يعرّفوا أنفسهم بأنهم مشردون. لذلك، يكون من غير المناسب تعريف من يقدَّر عددهم بأكثر من مليار شخصٍ في العالم يعيشون في أحياء عشوائية على أنهم مشردون، حتى لو أن احتياجاتهم ملحةٌ ومن الواجب أيضاً تلبيتها على سبيل الأولوية. ومع ذلك، هناك في داخل الأحياء العشوائية سكّان أنشأوا مساكن مؤقتة لأنه لم يبق لهم أي خيار آخر ويعيشون أوضاعاً هشة للغاية - حالات الاكتظاظ المفرط وعدم الأمان، وأحياناً يستأجرون مساكنهم بصورة غير رسمية ويتعرضون للإخلاء في أي لحظة دون إشعار مسبق، أو يعيشون في مآوٍ غير لائقة إلى حد مريع لا تصلح معه للسكن الآدمي. ومن المعقول اعتبار هذه الأسر المعيشية مشردة وقد تعرّف نفسها بأنها مشردة.

١٢- وقد ينشأ عن اختلاف التعاريف اختلاف التصورات والأولويات السياساتية. ففي اليابان، حيث يُعرّف التشرد بأنه وضعية من يعيش في الشوارع، تشير البيانات المتاحة إلى تراجع

(٤) انظر G. Tipple and S. Speak, "Definitions of homelessness in developing countries", *Habitat International*, 29 (2005), p. 342. انظر أيضاً تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في السكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب (E/CN.4/2005/48).

أعداد هؤلاء نتيجة تطبيق برامج الإيواء. ومع ذلك، تُظهر البيانات ارتفاعاً في أعداد المشردين عندما يُعرّف التشرد بأنه "عدم الحصول على الحد الأدنى من السكن اللائق"[٥].

١٣- والتعاريف التي تتعلق فقط بالافتقار إلى مأوى مادي لا تأخذ بعين الاعتبار فقدان الرابط الاجتماعي - الإحساس "بعدم الانتماء إلى أي مكان"[٦] - الذي يعيشه الأشخاص المشردون. وقد حاولت عدة دول التصدي لهذا الشاغل عن طريق الإشارة في التعاريف التي تضعها للتشرد إلى تشرذم الأسرة أو تفكك العُرى الاجتماعية. غير أن إدراج الجوانب الأقرب صلة بالجودة من جوانب الإقصاء الاجتماعي المرتبط بالتشرد قد يجعل التعاريف فضفاضة أكثر مما ينبغي بالنسبة لتحقيق بعض الأغراض منها.

١٤- ويمكن أيضاً فهم أنواع مختلفة من التشرد في علاقتها باختيار الشخص لاستراتيجيات البقاء على قيد الحياة ولأساليب العيش. والمدافعون عن الأطفال والشباب المرتبطين بالعيش في الشوارع يقترحون أنه يفضَّل اعتماد تعريف للتشرد يُقر بعاملَي الفاعل والاختيار، كما يقر بالحرمان.

باء- تعريف للتشرُّد في ضوء حقوق الإنسان ثلاثي الأبعاد

١٥- لكل من تعاريف التشرُّد المختلفة غايته. فمن شأن وضع تعريف يُطبَّق عالمياً وفقاً لقياس موحَّد، وفق ما اقترحه معهد التشرُّد على الصعيد العالمي، أن يؤدي دوراً هاماً في تعزيز مزيد من مساءلة الدولة وأن يُستنار به في تحقيق الأهداف الإنمائية.

١٦- ومن منظور حقوق الإنسان، نافحت المقررة الخاصة عن اتباع نهج مرن يأخذ السياق بعين الاعتبار عند وضع تعريف للتشرُّد يُقرُّ بمعيش التشرُّد وسبُل فهمه من قِبَل مختلف المجموعات وفي شتى الظروف. وينبغي أن يركّز تعريف التشرُّد القائم على حقوق الإنسان على أشد الحالات يأساً مع ضمان أن يُحدِّد الأشخاص المشردون أنفسهم تلك الظروف، وأن يبيّنوا احتياجاتهم، وأن يُعترف بهم كفاعلين في إحداث التغيير من أجل إعمال حقهم في السكن اللائق إعمالاً تاماً. وإن الأبعاد الاجتماعية للتشرُّد محورية بالنسبة لتعريف قائم على حقوق الإنسان.

١٧- وفي ضوء هذه الاعتبارات، تقترح المقررة الخاصة اتباع النهج الثلاثي الأبعاد التالي القائم على حقوق الإنسان:

(٥) Rayna Rushenko, "Homelessness and related policy in Japan and Malaysia", 2 June 2015، عرض عن التشرد في سياق عالمي. متاح على الرابط التالي: http://media.wix.com/ugd/d41ae6_167a5007c11a4cc49fe75499fd60325b.pdf.

(٦) United Nations Human Settlements Programme, *Strategies to Combat Homelessness* (2000).

(أ) يُعالِج البُعد الأول عدم وجود بيت – أي عدم وجود كل من الجانب المادي للحد الأدنى من السكن اللائق والجانب الاجتماعي المتمثل في أن يكون للمرء مكان آمن لإنشاء أسرة أو علاقات اجتماعية وللمشاركة في حياة المجتمع المحلي؛

(ب) يعتبر البُعد الثاني التشرُّدَ شكلاً من أشكال التمييز والإقصاء الاجتماعي النَسَقيين حيث يُقرُّ بأن حرمان شخص من أن يكون له بيت يُنشئ هوية اجتماعية يؤلِّف من خلالها "المشرّدون" فئة اجتماعية تخضع للتمييز والوصم؛

(ج) ويُقرُّ البُعد الثالث بأن المشرَّدين أصحابُ حقوق يُبدون صلابة في الكفاح من أجل الكرامة والبقاء على قيد الحياة. ولأن الأشخاص المشردين يفهمون أكثر من غيرهم النُّظم التي حرمتهم من حقوقهم، وجب الاعتراف بدورهم كفاعلين محوريين في التحول الاجتماعي الذي لا بد منه لإعمال الحق في السكن اللائق.

١٨- وأي تعريف للتشرُّد يكون قائماً على حقوق الإنسان يقوّض التبريرات "الأخلاقية" للتشرُّد التي تصفه بأنه حالة فشل شخصية تعالَج بواسطة الأعمال الخيرية، بل إنه يكشف عن أنماط من الجور وعدم المساواة تُنكر على مَن هم مشردين حقوقهم في أن يكونوا أفراداً من المجتمع متساوون مع غيرهم.

ثالثاً- التمييز والوصم والإقصاء الاجتماعي

ألف- التركيب الاجتماعي لظاهرة التشرُّد

١٩- يُنظَر إلى المشردين باعتبارهم مجموعة اجتماعية. فعلى صعيد العالم بأسره، تُنشأ لهم هوية ثم تُكرَّس على يد أشخاص لديهم أكثر مما لدى المشردين من مال أو جاه أو نفوذ. وهي حلقة مفرغة. فالقوانين والسياسات والممارسات التجارية والقصص الإعلامية تُصوِّر الأشخاص المشردين وتعاملهم على أنهم أدنى درجة من الناحية الأخلاقية ولا يستحقون المساعدة، وعلى أنهم هم مَن جنَوا الويل على أنفسهم، وتُلقي باللائمة عليهم في ظهور المشاكل الاجتماعية التي باتوا يجسّدونها. وحالما يوصَمون، تَلقى احتياجاتُهم مزيداً من الإهمال بينما يتكرّس أكثر فأكثر التمييز وعدم المساواة.

٢٠- ومن دواعي السخرية أن استراتيجيات مكافحة التشرُّد كثيراً ما يشوبها التحامل والوصم. فعلى سبيل المثال، استحدث مكتب عمدة نيويورك، في آب/أغسطس ٢٠١٥، تطبيقاً للهاتف النقال يسمى "Map the Homeless"[٧] (خريطة المشردين) ويتيح هذا التطبيق لمستخدِميه أخذ

(٧) متاح على الموقع التالي: https://play.google.com/store/apps/details?id=com.dfox.nycmapthehomeless&hl=en.

صور للأشخاص المشردين وإبلاغ الشرطة عنهم. ومن الكلمات المفتاحية المستخدَمة في وسائط التواصل الاجتماعي "# التسول بطريقة عدوانية و# عنيفة".

٢١- ويتعرض الأشخاص المشردون على الدوام للتخويف والمضايقة على يد السلطات وعامة الناس؛ فيُمنعون من الحصول على الخدمات الأساسية أو من دخول أماكن الاستحمام أو المراحيض لقضاء حاجتهم الطبيعية وهم يُجمَعون ثم يُكرَهون على مغادرة المدن ويُعاد توطينهم في أماكن غير صالحة للسكن؛ ويُداسون بالأقدام ويَمر المارّة بمحاذاتهم دون إعارتهم أي اهتمام؛ ويتعرضون لأشكال بليغة من العنف، ومن جملتها جرائم الكراهية والعنف الجنسي؛ وكثيراً ما يُنعتون بأوصاف ذميمة. وفي الوقت نفسه، لا تزال بعض أشكال التشرُّد غير ظاهرة للعيان بتاتاً ومهملة إهمالاً كاملاً لا سيما في أنحاء من جنوب الكرة الأرضية، حيث لم يتم الاعتراف نسبياً بالتشرُّد حتى الآن أو حيث لا يمكن التمييز بسهولة بين ظروف السكن الشديدة الهشاشة وبين التشرُّد.

٢٢- ولا يمكن التقليل من الإذلال الذي يعانيه الأشخاص المشردون في حياتهم اليومية. فعلى سبيل المثال، هناك عيشة النساء اللواتي لا تتوفر لهن مرافق إصحاح مناسبة، خاصةً أثناء فترات الحيض، أو عيشة الأُسر التي تُعَامل كما لو كانت "نفايات بشرية"، وتُجبَر على إقامة سكناها في مكبَّات النفايات أو بالقرب منها. وقد قال أشخاص مشردون للمقررة الخاصة، وهم يغالبون دموعهم في كثير من الأحيان، أن ما يتوقون إليه، أكثر حتى من أي أمن مادي، هو أن "يراهم أحد"، وأن يعتَرف بهم المجتمع ويُعاملهم معاملة إنسانية باعتبارهم بشراً لهم كرامتهم الأصيلة وحقهم في أن يحترمهم الناس.

باء- تجريم التشرُّد

٢٣- كثيراً ما تجعل القوانين الوطنية والمحلية من الأشخاص المشرَّدين مخالفين للقانون عِوضاً أن تحمي حقوقهم. فالقوانين أُنشئت لإخفاء الأشخاص المشردين عن الأنظار أو لنقلهم من الأرض أو السكن ولتدمير مآويهم المرتجَلة. وفي كثير من الأماكن، تُفرَض إجراءات عقابية، كالتغريم أو الحبس، للمعاقبة على أنشطة للبقاء على قيد الحياة الذي هو حاجة أساسية، ومن جملتها بناء أي نوع من المأوى بألواح الكرتون[٨]. وتمكّن القوانين السلطات من "إنقاذ" الأطفال المرتبطين بالعيش في الشوارع فتحرمهم من حريتهم دون مراعاة الأصول القانونية الواجبة أو الشبكات الاجتماعية التي يعتمدون عليها.

(٨) National Coalition for the Homeless, *Share No More: The Criminalization of Efforts to Feed People in Need* (October 2014), متاح على هذا الموقع: http://nationalhomeless.org/wp-content/uploads/2014/10/Food-Sharing2014.pdf.

٢٤- وكثيراً ما تُقدَّم هذه القوانين مقنَّعةً بقناع الحفاظ على الصحة والسلامة العامّتين ولكن الغرض منها في الواقع هو "تزيين" منطقة من المناطق لأغراض الترويج للسياحة والأعمال التجارية أو رفع قيمة العقارات. والأمثلة على ذلك لا تُعدُّ ولا تُحصى. ففي زمبابوي، نُفذت عملية "كنس القُمامة إلى الخارج" عن طريق هَدم مُدن الصفيح في عام ٢٠٠٥ وهي عملية أدت إلى تشريد عدد من الناس قد يبلغ ١,٥ مليون شخص في عز الشتاء[٩]. وفي حزيران/يونيه من عام ٢٠١٤، استحدث عمدة هونولولو تدابير جديدة للقضاء على التشرُّد لأن السياح يريدون رؤية "جنّتهم، لا رؤية المشردين وهم نيام". وفي ميديلين، بكولومبيا، أثناء انعقاد المنتدى الحضري العالمي، نُقِلَ المشردون من السكان إلى خارج المدينة[١٠]. وفي أستراليا، تسمح القوانين المسماة "اذهب من هنا" للسلطات بـ "تشتيت" المشردين "عندما يسبّب مجرَّد وجود شخص ما جزعاً لشخص آخر أو عندما يُفسد على شخص آخر 'متعته المعقولة' بالمكان المتاح"[١١].

جيم- التمييز في الحصول على الأرض والسكن

٢٥- إعطاء الأفضلية للربح على تمتع الناس بحقوق الإنسان، من خلال توزيعٍ للأراضي والأملاك والمساكن والخدمات ذات الصلة داخل المدن توزيعاً لا مساواة فيه، هو من أكبر دوافع التشرد. فقوى السوق المالية وغيرها من الأسواق التي لا تخضع لأي تنظيم أو تخضع لتنظيمٍ غير كافٍ، والمضاربة في الأراضي والعقارات بلا وازعٍ التي أدت إلى ارتفاعٍ رهيب في قيمة الأرض، جميعها عوامل تساهم في عدم المساواة في توزيع الثروات وفي التشرد. وهذان الوجهان من أوجه عدم المساواة النسقية يتفاقمان بسبب التمييز المباشر في حق الأشخاص الفقراء وكثيراً ما يدفعهم هذا إلى ظروف سكن هشة من جملتها الأحياء العشوائية أو أرضٍ محتلة، ثم ينتهي بهم المطاف إلى التشرد. وتستخدم العديد من البلديات قوانين التخطيط وتقسيم المناطق أو الأنظمة ذات الصلة لمنع بناء مآوٍ أو مساكن بكلفة يسيرة داخل المناطق التي يقيمون فيها. وكثيراً ما يُحرم الأشخاص المشردون من فرصة العيش في مناطق تقع في وسط المدن؛ بل يُجبرون على العيش في مناطق نائية ومعزولة وغير مزودة بخدمات كافية ولا توجد بها فرص عمل.

٢٦- والثنائيات القائمة بين ما هو قانوني وغير قانوني، رسمي وغير رسمي، مستحِق وغير مستحِق، تطبَّق في جنوب الكرة الأرضية بالتوازي مع تجريم التشرد في بلدان الشمال. فكثيراً ما يوصف فقراء الحواضر بأنهم "مخالفون للقانون" و"معتدون على أملاك الغير" عن طريق حرمانهم من الحصول العادل على الأرض والمركز القانوني أو رسم الملكية. ويُنقل الناس الذين جُعلوا

(٩) Owen Dyer, "Zimbabwean clearance policy leaves 1.5 million people homeless", *British Medical Journal*, vol. 331, No. 7509, p. 130 (2005).

(١٠) Greg Scruggs, "Medellin Opens Its Changing Streets to the World Urban Forum", متاح على هذا الموقع: https://nextcity.org/daily/entry/medellin-opens-its-changing-streets-to-the-world-urban-forum.

(١١) الرد على الاستبيان الوارد من اللجنة الأسترالية لحقوق الإنسان.

مشردين في المراكز الحضرية إلى ضواحي المدن ويُحرمون من الفرص الاقتصادية ومن الشبكات الاجتماعية، وهي عملية تسمى "الوصم المكاني – الاجتماعي"[١٢].

٢٧- ونادراً ما تتصدى المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بفعالية للتمييز والوصم بسبب التشرد، الشديدين والمنتشرين على نطاق واسع، ونادراً ما تتاح وسائل انتصاف قضائية أو إدارية فعالة منهما، ونادراً ما يُعترف بهما في التشريعات المحلية بوصفهما شكلاً محظوراً من أشكال التمييز.

رابعاً- أسباب التشرد المترابطة

٢٨- يتسبب في التشرد التداخلُ بين ظروف فردية وعوامل نسقية أوسع نطاقاً. والتصدي للتشرد بطريقة قائمة على حقوق الإنسان يعالج كلاً من الظروف الفردية والعوامل النسقية. فهو دليل على إدراك أن التشرد يمكن أن يكون مرتبطاً بديناميات فردية، كالإعاقات النفسية والاجتماعية، وفقدان العمل على نحوٍ غير متوقع، أو حالات الإدمان أو الاختيارات المعقدة التي تؤدي إلى أن يُصبح شخص من الأشخاص مرتبطاً بالعيش في الشارع، كما يقوم على إدراك أن أحد الأسباب الرئيسية في التشرد هو إخفاق الحكومات في معالجة ظروف فردية خاصة بشخصٍ من الأشخاص بطريقةٍ فيها رحمة واحترام لكرامة الفرد. ومع ذلك، يجب أن يعالج النهج القائم على حقوق الإنسان أيضاً الأسباب الهيكلية والمؤسسية الشاملة التي تكمن وراء التشرد – الأثر التراكمي للسياسات والبرامج والتشريعات الداخلية، إلى جانب الاتفاقات المالية والإنمائية الدولية التي تسهم في التشرد وتولّده. وخلصت المقررة الخاصة في مشاوراتها إلى أن عدم المساواة والظروف المنشئة له هي أسباب التشرد التي يتم الوقوف عليها أكثر من غيرها.

٢٩- وقد نتج عن سرعة التوسع العمراني الحضري في العالم تراكم مدهش للثروات لدى البعض يرافقه اشتداد فقر العديد من الناس. فالاعتماد على السوق الخاصة لتوفير العرْض من المساكن من أجل الاستجابة لاحتياجات التوسع العمراني أدى إلى تركيز المعروض من المساكن الجديدة في أغلب الأحيان على الفئة الغنية، الأمر الذي أدى إلى تضخم قيمة العقارات والمضاربة فيها وحدوث حالات نقص شديد في المساكن ذات الكلفة اليسيرة. فالناس الذين ينتقلون للعيش في المدن كثيراً ما لا يُترك لهم من خيار سوى العيش في أحياء عشوائية حيث يُعاني الملايين، بدرجات متفاوتة، من رداءة الإصحاح وقلة إمكانية الحصول على الماء النظيف والاكتظاظ المفرط والأبنية المرتجلة. فعوض ضمان حصول الناس المحتاجين للسكن على المساكن، جعلت أنظمة استخدام الأراضي والتخطيط وتقسيم المناطق الحضرية من المستوطنات العشوائية مساكن "غير قانونية" فشجعت التنمية التجارية على حساب توفير السكن ولم تحترم الوظيفة الاجتماعية للأرض بوصفها سلعةً عامة. وقد رسّخت تركة الاستعمار في بعض البلدان عدم المساواة في الأرض والأملاك العقارية.

(١٢) انظر *Urban Policies and the Right to the City in India*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (New Delhi, 2011), pp. 63-75. متاح على هذا الموقع: http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002146/214602e.pdf.

٣٠- ولا تزال هشاشة العشوائيات وانتشار تنفيذ عمليات الإخلاء بسبب التوسع العمراني من أهم أسباب التشرد الهيكلية. فالأحياء العشوائية تُمسح من على وجه الأرض وتُستبدل بمرافق راقية لاجتذاب السياح أو بالمراكز التجارية أو بمرافق للتسلية والترفيه. ومما يفاقم هذه الآثار تلوث الأرض وسوء إدارتها. ومثلما هو شائع، تؤدي دائماً إلى التشرد عمليات الإخلاء غير المصحوبة بإعادة التوطين اللائق(١٣).

٣١- وعلى نطاق العالم بأسره، هناك ما يثبت وجود نسق ثابت: فالحكومات قد تخلّت عن دورها الحاسم في ضمان الحماية الاجتماعية، ومن أوجهها توفير السكن بكلفة يسيرة، وتوقفت عن توفير المزايا الاجتماعية أو قامت بخصخصتها وأوكلت أمرها إلى سوق القطاع الخاص، فأتاحت لذوي المال والنفوذ من الفاعلين والنخب من القطاع الخاص السيطرة على مفاصل صنع القرار(١٤). ونتيجة لذلك، كانت الاستنارة في استخدام الأراضي والتوسع العمراني الحضري ولا تزال تتم وفق ما يمليه رأسمال العقار والمضاربة. وحتى في الحالات التي تم فيها الاستثمار على نطاق واسع في توفير السكن بكلفة يسيرة، مثلما حدث في ساو باولو في البرازيل، فإن مصالح رأسمال المضاربة هي التي هيمنت على الوضع(١٥). وانبثق عن تخلي الحكومات عن دورها المركزي ظواهر من قبيل تحرير سوق العمل وخفض معدلات الضرائب على أغنى الأغنياء من أفراد وشركات، والنزوح بسبب الصناعات الاستخراجية، وتشييد السدود وغيره من عمليات التشييد، وخصخصة الهياكل الأساسية والخدمات، والإقراض المجحف، وغير ذلك من الظواهر الكثيرة.

٣٢- وقد غيّر تكاثر اتفاقات التجارة والاستثمار بشكل حاد مساءلة الدولة حيث أُعطيت الأولوية لمصالح كبار المستثمرين من الشركات على حساب الالتزامات بحماية حقوق الإنسان وضمان استدامة مؤسسات الأعمال والمجتمعات المحلية.

٣٣- وأدت الأزمات المالية التي شهدها العالم إلى زيادات كبيرة في ظاهرة التشرد ونشأت عنها فئة جديدة من المشردين - وهم أشخاص ذوو تعليم عالٍ كانوا يتمتعون بمستوى معيشي جيد ولكنهم، بسبب الأزمة الاقتصادية، تعرضوا للبطالة ثم التشرد في نهاية المطاف. فأزمة عام ٢٠٠٨، على سبيل المثال، وما صحبها من تدابير تقشف، تسببت في استشراء ظاهرة التشرد في عدة بلدان أوروبية(١٦). ومع ذلك، هناك ما يدل على أن التشرد لم يستشر في أعقاب الأزمة

(١٣) انظر، على سبيل المثال، قضية جماعة بادية في لاغوس، بنيجيريا، (قضيةNGA 1/2015). سيتاح نداء عاجل للمقررة الخاصة أثناء الدورة الحادية والثلاثين لمجلس حقوق الإنسان.

(١٤) الرد على الاستبيان الوارد من منظمة المعهد الدانمركي لحقوق الإنسان (Danish Institute for Human Rights).

(١٥) الرد على الاستبيان الوارد من أمانة المظالم في ساو باولو، البرازيل.

(١٦) انظر، لأغراض التوضيح، الرد على الاستبيان الوارد من أمانة المظالم في إسبانيا؛ Olga Theodorikakou et al, "'Neo-homelessness' and the Greek Crisis" (2013)، متاح على هذا الموقع: http://feantsaresearch.org/IMG/pdf/ot_et_al_review.pdf؛ و European Commission, "Homelessness during the crisis" ومتاح على هذا الموقع http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9847&langId=en.

الاقتصادية العالمية في البلدان التي تحلّت حكوماتها بالأناة لضمان اتخاذ تدابير لمعالجة الأزمة لا تقوّض الحماية الاجتماعية.

٣٤- وتتنوع أسباب التشرد بين مجموعة بعينها وأخرى. فالأطفال المرتبطون بالعيش في الشوارع هم من أسر عاشت جُملة من الأوضاع المعيشية، منها على سبيل المثال الوفاة والتفكك والمرض والعزلة والفقر والمرض العقلي والعنف المنزلي وسوء معاملة الأطفال وتعاطي المخدرات. وتُحمَل النساء على التشرد بسبب العنف وعدم المساواة في الحصول على الأرض والأملاك العقارية وبسبب عدم المساواة في الأجور وأشكال أخرى من التمييز. بينما يتشرد الأشخاص ذوو الإعاقة بسبب قلة فرص العمل وسبل كسب العيش والمساكن ذات الكلفة اليسيرة. وكثيراً ما يُحرم الشباب من الحصول على السكن والخدمات في المدن ما لم تكن لديهم وثائق أو بطاقات هوية ملائمة صادرة عن الحكومة. ويؤدي النزاع إلى التشريد والهجرة على نطاق هائل، ولا أدلَّ على ذلك من موجات المهاجرين الفارين من بلدان كأفغانستان وأريتريا والعراق والصومال والجمهورية العربية السورية هرباً من النزاع واستشراء العنف وانعدام الأمن.

٣٥- وما فتئ التشرد في الأرياف ينتج عن تراجع الأمن الغذائي الذي كان يحققه إنتاج الأسر المعيشية وعن تغير المناخ واستيلاء الشركات على قطاع الزراعة وفقدان الأراضي بسبب إعادة تقسيمها عند توزيع الميراث، وتراجع الأمن الأهلي في الأرياف، والفقر المدقع، واستخدام الموارد بشكل غير منظم والكوارث الطبيعية. ويدفع التشرد في الأرياف عادة الأشخاص إلى الهجرة إلى المناطق الحضرية بحثاً عن عمل وسكن.

٣٦- وتساهم في التشرد الكثير من التغيرات المجتمعية التي لا تُصاحبها ردود مناسبة من الدولة لمعالجتها. فعلى سبيل المثال، من أكثر أسباب التشرد انتشاراً انفراط عقْد الهياكل الأسرية التقليدية. فالرجال الذين ينتقلون إلى المدن لأسباب اقتصادية كثيراً ما يتخلون عن المأوى من أجل توفير المال ليرسلوه إلى أسرهم في الأرياف. وفي العديد من الدول، تلاشت تقاليد عريقة توجب مساعدة الأسرة الممتدة وتحمُّلَ المسؤولية تجاه الأقرباء على صعيد المجتمع المحلي. ويعد المرض، بما فيه وباء فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، من الأسباب الرئيسية وراء التشرد وأحد آثاره.

٣٧- ومن أسباب التشرد الكوارث الطبيعية، من قبيل التسونامي الذي ضرب في عام ٢٠٠٤ منطقة جنوب شرق آسيا والزلزال الذي ضرب إقليم سيشوان في الصين في عام ٢٠٠٨، لأنها تدمر المساكن والهياكل الأساسية وسبل كسب العيش وتؤدي إلى انتكاس استراتيجيات الإسكان. فالزلزال الذي ضرب نيبال في عام ٢٠١٥ خلّف مباشرةً بعد وقوعه آلاف المشردين من بينهم ٣٢٠ ٠٠٠ طفل ينامون في الشوارع[١٧]. وكثيراً ما توجد الأحياء العشوائية في المناطق المعرضة لمخاطر الكوارث. وتنزع أشكال التصدي الدولي للكوارث الطبيعية إلى التركيز على

(١٧) Save the Children, "320,000 Children Homeless in Nepal" (1 May 2015)، متاح على هذا الموقع: www.savethechildren.org/site/apps/nlnet/content2.aspx?c=8rKLIXMGIpI4E&b=9241341&ct=14637607.

الاحتياجات العاجلة الفورية من الرعاية الصحية والمأوى، ويُشترط في الحصول على تلك المساعدة أحياناً تقديم ما يثبت الإقامة أو الحيازة في وقت سابق من أجل الحصول على الخدمات – وهي أمور لا تكون متوفرة لدى الأشخاص المشردين – وتُغفَل الحاجة إلى وضع استراتيجيات أطول مدىً لمعالجة تركة التشرد التي تخلّفها الكوارث الطبيعية.

٣٨- والقاسم المشترك بين جل الأسباب الهيكلية التي تكمن وراء التشرد هو عدم اتساق صناعة القرار الحكومي مع حقوق الإنسان – أي إهمال إياها أو إخفاقه في تلبية احتياجات أشد الناس حرماناً تلبيةً كافية في أعقاب الأزمات أو التطورات الاقتصادية، والسماح لقوى السوق غير الخاضعة لأي تنظيم بالتسبب في تشرد أعداد كبيرة من الناس[١٨]. وينشأ التشرد عندما تقترن أسباب هيكلية تبدو خارجية بأنماط نسقية من الإقصاء والتمييز الاجتماعيين وعندما تخفق الحكومات في التصدي لتحديات جديدة تتعلق باحترام حقوق الإنسان.

خامساً- التشرد والمجموعات المهمشة

٣٩- التمييز سبب من أسباب التشرد وأحد نتائجه معاً في آن. فمَن يتعرض للتمييز بسبب العرق أو الإثنية أو المنشأ، أو المركز الاجتماعي والاقتصادي، أو المركز الأسري أو نوع الجنس، أو الإعاقة العقلية أو البدنية، أو الحالة الصحية، أو الميل الجنسي و/أو الهوية الجنسانية، أو السن يزداد احتمال تعرضه للتشرد أكثر من غيره وحالما يصبح متشرداً يتعرض لتمييز إضافي. وإن التداخلات بين أسباب التمييز المختلفة وبين التشرد تتنوع بتنوع البلدان. ففي بعض البلدان، يتداخل عدم المساواة بين الأعراق بشكل قوي مع التشرد. ففي البرازيل، يشكل البرازيليون الأفريقيون نسبة لا تتعدى ٧ في المائة من سكان المناطق الثرية ولكنهم يشكلون غالبية سكان الأحياء العشوائية[١٩]. وفي الولايات المتحدة الأمريكية، يكون احتمال تعرُّض الأسر الزنجية للتشرد أكبر سبع مرات من احتمال تعرُّض الأسر من العرق الأبيض له[٢٠].

٤٠- وإن استمرار سريان تركة من القوانين العرفية والبرلمانية التمييزية التي تنظم الطلاق والميراث وأملاك الزوجين – إلى جانب ممارسات اجتماعيات تجعل السكن ملكاً لربّ الأسرة الذَّكر وما ينجم عن ذلك من فقر – أمور تحرم النساء من أمن الحيازة وتجعلهن عرضة للتشرد[٢١].

(١٨) حسب الرد على الاستبيان الوارد من مجلس اللاجئين النرويجي، كثيراً ما تخصَّص المعونة الإنسانية لأرباب الأسر من الذكور، وفي هذا أيضاً تمييز في حق النساء.

(١٩) *The Economist*, "Race in Brazil" (28 January 2012), available from www.economist.com/node/21543494.

(٢٠) National Coalition for the Homeless, "Who is homeless?" (2009), available from www.nationalhomeless.org/publications/facts/Whois.pdf.

(٢١) الرد على الاستبيان الوارد من منظمة رصد حقوق الإنسان، الولايات المتحدة الأمريكية.

فعندما تترمل امرأة أو تنفصل عن زوجها أو تطلّق منه[٢٢]، وعندما تضطر إلى ترك بيتٍ وأسرة يسودهما العنف، أو تفر من أوضاع نزاع مسلح أو كارثة طبيعية، أو تُخلي بيتها، فإن مخاطر تحوُّلها إلى مشردة تكون كبيرة[٢٣]. وتفيد تقارير بأن النساء المطلقات والأرامل في بنغلاديش ولبنان، مثلاً، يعشن في أكواخ خربة داخل أحياء عشوائية خطيرة والنساء اللواتي يهربن من العنف في قيرغيزستان وبابوا غينيا الجديدة لا يتبقى لهن سوى خيارات سكن قليلة[٢٤].

٤١- وقد كان للأزمة الاقتصادية العالمية أثر جلي على تشرد النساء. ففي إسبانيا، على سبيل المثال، كان العديد من الأمهات العازبات غارقاً في الديون بسبب شراء المنازل. وفي العديد من الحالات، يرفض شركاء هؤلاء النساء أو أزواجهن السابقون التفاوض مع المصارف من أجل إعادة جدولة الدين أو التخفيف من عبئه أو إلغائه. وعندما تسترد المصارف منازلهن، فإنها تتركهن يرزحن تحت وطأة دين كبير ويعشن في مساكن غير آمنة في كثير من الأحيان - ويصبحن عرضة لمخاطر تشرد شديدة[٢٥].

٤٢- وحالما تتشرد المرأة تعيش أحداثاً خطيرة. فاحتمال تعرضها للعنف، بما فيه الاغتصاب، مرتفع. وفي تحقيق أجرته اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة في حالة النساء من الشعوب الأصلية في كندا اللواتي يتعرض للإخفاء والقتل، أقرت اللجنة بوجود صلة بين فقر النساء من الشعوب الأصلية وتشردهن من جهة وبين اختفائهن وقتلهن من جهة أخرى[٢٦].

٤٣- وبلغ التشرد في صفوف الأطفال والشباب نسباً حرجة. فالعوامل التي تدفع الأطفال إلى ترك بيوتهم تشمل بطالة الوالدين وفقرهما؛ وتفكك الأسرة وسوء معاملة الوالدين؛ وإدمانهما على المخدرات والكحول؛ واليُتم الناجم عن إصابة الوالدين بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز أو إيبولا أو النزاع المسلح أو الكوارث الطبيعية. وتتخلى بعض الأسر، العاجزة عن القيام بأوَد أطفالها بسبب الفقر المدقع، عن أطفالها أو ترسلهم إلى المناطق الحضرية للعمل[٢٧]. وكثيراً ما يجد الأطفال الذين ينشؤون في مؤسسات إقامة أنفسَهم مشردين عندما يبلغون السن التي ينتهي عندها الحصول على رعاية المؤسسة[٢٨]. ومن عوامل "الجذب" التي تم الوقوف عليها "حرية المكان

(٢٢) الرد على الاستبيان الوارد من رابطة Monarch Housing Association.

(٢٣) الرد على الاستبيان الوارد من منظمة رصد حقوق الإنسان، الولايات المتحدة الأمريكية.

(٢٤) المرجع نفسه.

(٢٥) المرجع نفسه.

(٢٦) انظر الفقرات ١١٢-١١٨ من الوثيقة CEDAW/C/OP.8/CAN/1.

(٢٧) الرد على الاستبيان الوارد من منظمة الطفل الآمن فرع أفريقيا (Safe Child Africa)، المملكة المتحدة.

(٢٨) الرد على الاستبيان الوارد من أمانة المظالم في جمهورية مولدوفا.

والاستقلال المالي وحب المغامرة وسحر المدينة والصداقات المنسوجة في الشارع أو العصابات التي تنشأ فيه"[٢٩].

٤٤- ومعظم الأُسر التي لديها أطفال مرتبطون بالعيش في الشوارع قد تعرض للتمييز والفقر والإقصاء الاجتماعي باستمرار. فالأطفال والشباب المرتبطون بالعيش في الشوارع يواجهون تحديات من نوع خاص منها التهديد بفصلهم عن والديهم بدعوى الإهمال ووضعهم في ملاجئ للأيتام أو في أنظمة الكفالة[٣٠]. وإن عدد الشباب من المثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية وحاملي صفات الجنسين يفوق عدد غيرهم من بين السكان المشردين في بعض البلدان وهم يواجهون وصماً وإقصاءً اجتماعياً إضافيين من جانب أسرهم ومجتمعاتهم المحلية وهم أكثر عرضة للعنف واحتمال أن تُقفل في وجوههم أبواب المآوي أكبر من احتمال أن تُقفل في وجوه غيرهم.

٤٥- ويزداد خطر تعرض الأُسر ذات الأطفال للتشرد عندما يُحرَم الوالدان من الدخل اللازم لدفع أجرة السكن وعندما يُستنفد المعروض من السكن بكلفة يسيرة. ففي أيرلندا، أصبحت فئة الأسر ذات الأطفال الفئة الأكثر تنامياً بين المشردين[٣١]. وتتعرض تلك الأسر لخطر فقدان أبنائها الذين تأخذهم السلطات العامة بسبب عدم قدرة والديهم على توفير السكن اللائق.

٤٦- والرحَّل أيضاً، ولا سيما منهم المهاجرون عَبر الحدود الدولية واللاجئون والمشردون داخلياً، يواجهون خطراً كبيراً في أن يصبحوا مشردين. فتلك المجموعات تعاني من التمييز المتعدد وتعترضها عقبات عديدة في تأمين سكن مؤقتاً كان أم دائماً. ففي العديد من البلدان، كالدانمرك[٣٢] وهولندا، لا تستقبل المآوي العامة المهاجرين لإيوائهم أو لا تؤويهم إلا لفترات محدودة[٣٣]. ونتيجة لذلك، يضطر المهاجرون إلى الاستقرار في أحياء فقيرة أو في أكواخ أو في مباني مهجورة أو غير تامة البناء؛ وتفيد تقارير بأن عمال المنازل المهاجرين يُكرهون على النوم في المداخل أو في أماكن عيش غير مستورة أو داخل خزاناتٍ في البيوت التي يعملون فيها[٣٤].

٤٧- والأشخاص ذوو الإعاقة معرضون بوجه خاص للتشرد. ففي جميع أنحاء العالم، قد تجعل الإعاقة النفسية الاجتماعية من المستحيل على الأشخاص الحصول على عمل وكسب عيشهم

(٢٩) انظر الفقرة ١٩ من الوثيقة A/HRC/19/35.

(٣٠) الرد على الاستبيان الوارد من منظمة الحلزون (El Caracol AC) من المكسيك ومنظمة موئل الإنسانية (Habitat for Humanity) من هنغاريا.

(٣١) الرد على الاستبيان الوارد من منظمة "محور التركيز" (FOCUS)، أيرلندا.

(٣٢) الرد على الاستبيان الوارد من منظمة المعهد الدانمركي لحقوق الإنسان (Danish Institute for Human Rights).

(٣٣) انظر القضية رقم NLD 1/2014، المذكورة في الوثيقة A/HRC/29/50 (باللغة الإنكليزية فقط).

(٣٤) منظمة رصد حقوق الإنسان، "ظلم في الدار – فشل التشريعات والمسؤولين وأرباب العمل ومكاتب الاستقدام في الأردن في حماية حقوق عاملات المنازل الوافدات المظلومات" (٢٧ أيلول/سبتمبر ٢٠١١)، متاح على هذا الرابط: www.hrw.org/report/2011/09/27/domestic-plight/how-jordanian-laws-officials-employers-and-recruiters-fail-abused.

لدفع أجرة السكن[٣٥]. وفي الوقت نفسه، لا تؤمّن العديد من الدول الحصول على دعم المجتمع المحلي الذي يحتاجه الأشخاص ذوو الإعاقة. وفي الدول التي يودع فيها الأشخاص ذوو الإعاقة الاجتماعية والنفسية المتصوَّرة في مؤسسات، وكثيراً ما لا يكون الدعم أو السكن المتاح لهم عند خروجهم منها ملائماً[٣٦]. وفي الدول التي تنفَّذ فيها سياسة عدم الإيداع في مؤسسات، لم يوفَّر الدعم الاجتماعي الضروري لإسكانهم في كنف المجتمع المحلي.

سادساً- إطار حقوق الإنسان لمعالجة ظاهرة التشرد والوصول إلى القضاء

ألف- التزامات الدولة

٤٨- يقع التشرد على الطرف الآخر من طيف انتهاكات الحق في السكن اللائق. وعليه، ينبغي للدول أن تعامل التشرد باعتباره يستحق أعلى درجة من درجات الاستعجال. فقبل ٢٥ عاماً، قالت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إن أي دولة طرف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يوجد عدد كبير من الأفراد فيها في حالة حرمان من الحد الأدنى من المأوى والسكن تكون قد قصّرت، مبدئياً، في الوفاء بالتزاماتها الناشئة عن العهد[٣٧]. فالمطلوب من الدول أن تبرهن على أنها لم تألُ جهداً في استخدام جميع الموارد المتاحة لها في سبيل الوفاء بتلك الالتزامات باعتبارها حداً أدنى وعلى سبيل الأولوية[٣٨].

٤٩- والتزامات الدولة فيما يتعلق بالتشرد مبينة بوضوح ويمكن إيجازها كما يلي:

(أ) يقع على الدول التزام فوري باعتماد وتنفيذ استراتيجيات للقضاء على التشرد. ويجب أن تتضمن هذه الاستراتيجيات أهدافاً وآجالاً واضحة وأن تبيّن مسؤوليات كل جهة على كل مستوىً من مستويات الحكومة وجميع الجهات الفاعلة الأخرى من أجل تنفيذ تدابير محددة ومقيدة بأجل زمني، بالتشاور مع المشردين وبمشاركتهم[٣٩]؛

---

(٣٥) الرد على الاستبيان، الوارد من أمانة المظالم في ألبانيا.

(٣٦) الرد على الاستبيان، الوارد من منظمة رصد حقوق الإنسان.

(٣٧) انظر الفقرة ١٠ من التعليق العام رقم ٣(١٩٩٠) الصادر عن لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن طبيعة التزامات الدول الأطراف.

(٣٨) المرجع نفسه.

(٣٩) انظر الفقرة ١٢ من التعليق العام رقم ٤(١٩٩١) الصادر عن لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن الحق في السكن اللائق؛ والملاحظات الختامية الصادرة عن لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن كندا (الوثيقتان E/C.12/CAN/CO/4 وE/C.12/CAN/CO/5).

(ب) يجب على الدول أن تكافح التمييز والوصم والتنميط السلبي للأشخاص المشردين بوصف ذلك مسألة عاجلة وأن توفر الحماية القانونية من التمييز بسبب الوضع الاجتماعي والاقتصادي بما فيه حالة التشرد[٤٠]؛

(ج) ينبغي ألا تؤدي عمليات الإخلاء إلى تشريد الأفراد. فحظر عمليات الإخلاء التي تؤدي إلى التشرد حظر فوري ومطلق ولا يتطلب تنفيذُه توفُّر الموارد[٤١]؛

(د) تنفيذ الإخلاء دون التشاور التام مع الأشخاص المتضررين منه انتهاك واضح لحقوق الإنسان المعترف بها دولياً. فالالتزام باستكشاف أي بديل آخر عن الإخلاء وبعدم إخلاء الأشخاص لتشريدهم أبداً وبضمان التشاور بشكل كاف مع الساكنين بشأن خطط إعادة توطينهم ينبغي أن تنفذ بموجب القانون الداخلي الخاص بالأراضي المملوكة للخواص وللقطاع العام أو لأصحاب الأملاك[٤٢]. ويجب على الدول أن تتخذ جميع التدابير المناسبة، بأقصى ما تتيحه الموارد المتوفرة لديها، كي تضمن إتاحة سكن بديل مناسب أو إعادة التوطين أو الحصول على أرض منتجة، حسب مقتضى الحال؛

(هـ) يقع على عاتق الدول التزام فوري بضمان أن يتسق كل قرار أو سياسة مع هدف القضاء على التشرد. وأيُّ قرار يتسبب في التشرد يجب أن يُعتبر غير مقبول ومنافياً لحقوق الإنسان. ويجب أن يُستخدم في وضع السياسات والتخطيط جميع الموارد المتاحة، بما فيها الأراضي والوحدات السكنية غير المستخدمة أو الخالية بغرض ضمان إتاحة الحصول على الأرض والسكن للمجموعات المهمشة؛

(و) يقع على عاتق الدول التزام قانوني ثابت بالتنظيم وبإشراك الجهات الفاعلة غير التابعة للدولة بغية ضمان أن تكون جميع أفعالها وسياساتها متسقة مع الحق في السكن اللائق ومع منع التشرد أو تحسين معدلاته. وينبغي أن يشمل تنظيم الجهات الفاعلة من القطاع الخاص فرضَ شروط على أصحاب المشاريع العمرانية والمستثمرين ليعالجوا مسألة التشرد وليعملوا في شراكة من أجل توفير السكن بكلفة يسيرة للجميع وفي جميع المشاريع العمرانية التي ينفذونها[٤٣]؛

---

(٤٠) انظر الفقرة ٣٥ من التعليق العام رقم ٢٠(٢٠٠٩) الصادر عن لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن عدم التمييز في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

(٤١) انظر التعليق العام رقم ٧ الصادر عن لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وانظر أيضاً S. Wilson, "Breaking the tie: evictions from private land, homelessness and a new normality", *South African Law Journal*, volume 126, No. 2 (2009).

(٤٢) انظر، مثلاً، *بلدية مدينة جوهانسبرج الكبرى ضد شركة بلو مون لايت العقارية ٣٩ (بي تي واي) المحدودة وطرف آخر*، 33 ZACC [2011] (CCT 37/11) (١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١).

(٤٣) انظر التعليق العام رقم ٣(١٩٩٠) الصادر عن لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن طبيعة التزامات الدول الأطراف.

(ز) الحصول على وسائل الانتصاف الفعالة في حالات التشرد يجب أن يكون مضموناً بوسائل منها تنفيذ الالتزامات المرتبطة بالإعمال التدريجي للحق في السكن والقضاء على التشرد(٤٤).

باء- الوصول إلى العدالة

٥٠- من الأهمية البالغة انخراط المحاكم والهيئات الدولية المعنية بحقوق الإنسان بنشاط أكبر فيما يتعلق بحاجة المشردين إلى الوصول إلى العدالة وحماية حقوق الإنسان. فالوصول إلى سبل الانتصاف الفعالة هو موضوع القضية الأولى المرفوعة أحكام البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمتعلقة بإجراءات نزع الملكية في إسبانيا حيث جرى تنفيذ ما يقدّر بـ ٤٠٠ ٠٠٠ إغلاق لرهونٍ عقارية ما بين عامي ٢٠٠٨ و٢٠١٢(٤٥). وأوضحت اللجنة أن ضمان توفُّر سبل انتصاف قضائية فعالة لحماية الحق في السكن اللائق هو أحد الالتزامات الفورية التي تقع على عاتق الدول حيث "لا وجود لحق دون وجود سبيل انتصاف يحميه"، وقالت إن الدولة قد انتهكت الالتزام بتوفير وسائل الانتصاف الفعالة في سياق إجراءات إغلاق الرهون العقارية.

٥١- وقد وضعت هيئاتٌ معنية برصد تنفيذ معاهدات أخرى وآليات معنية بحقوق الإنسان معايير قانونية فيما يتعلق بسبل الانتصاف في سياق التشرد. ففي قضية *إي. تي. ضد هنغاريا*، تناولت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة الرابط بين العنف الذي يمارَس على النساء وبين التشرد، وأوصت، كجزء من أي سبيل فعال من سبل الانتصاف، بأن "تضمن توفير بيت آمن لإي.تي تعيش فيه مع أولادها"(٤٦).

٥٢- وفي الملاحظات الختامية المتعلقة بالولايات المتحدة التي أصدرتها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في عام ٢٠١٤، لاحظت اللجنة أن تجريم المشرّدين يثير شواغل تتعلق بالتمييز وبالمعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة(٤٧). وأوصت بأن تنخرط الحكومة الفيدرالية مع حكومات الولايات والسلطات المحلية من أجل إلغاء القوانين والسياسات التمييزية التي تجرّم التشرد؛ كما أوصتها بتكثيف الجهود من أجل إيجاد حلول للأشخاص المشردين وبتقديم حوافز للسلطات

(٤٤) انظر الملاحظات الختامية الصادرة عن لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن كندا (الوثيقتان E/C.12/CAN/CO/4 وE/C.12/CAN/CO/5).

(٤٥) انظر البلاغ رقم ٢٠١٤/٢، *إ. دي. غ. ضد إسبانيا*، آراء اعتمدتها لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في ١٧ حزيران/يونيه ٢٠١٥. في الرد على الاستبيان، قدّرت مؤسسة أرّيلس Arrels Fundació أنه يوجد في إسبانيا ٧١ مشرداً لكل ١٠٠ ألف نسمة.

(٤٦) انظر البلاغ رقم ٢٠٠٣/٢، المقدم من *أ. ت. ضد هنغاريا*، الآراء التي اعتمدتها اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة في ٢٦ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥، الفقرة ٩.

(٤٧) انظر الوثيقة CCPR/C/USA/CO/4.

المحلية كي تزيل صفة الجُرم عن تلك الظاهرة. وقد أعلنت الحكومة الفيدرالية منذ وقت قريب أنها بصدد تنفيذ التوصيات بوسائل منها ربط الحصول على مِنح الإسكان الفيدرالية بإلغاء القوانين المحلية التي تجرّم التشرد.

٥٣- وأقرّت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أيضاً بأن استشراء ظاهرة التشرد له عواقب وخيمة على الصحة ويؤدي إلى الموت وقالت إن المطلوب هو اتخاذ تدابير إيجابية بموجب المادة ٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المتعلقة بالحق في الحياة، من أجل التصدي لظاهرة التشرد(٤٨). وتناولت اللجنة ظاهرة التشرد في سياق عمليات الإخلاء القسري فوجدت أن عدم مراعاة إمكانية أن يؤدي الإخلاء إلى التشرد يشكل تدخلاً تعسفياً في شؤون البيت والأسرة(٤٩).

٥٤- واقترحت أنظمة إقليمية لحقوق الإنسان أيضاً، بدرجات متفاوتة، وسائل لتوفير سبل انتصاف فعالة لمن هم مشردون. فالميثاق الاجتماعي الأوروبي بصيغته المنقحة ينص في المادة ٣١ منه على وجوب "منع التشرد والحد منه بغرض القضاء عليه تدريجياً". *وفي قضية الفيدرالية الأوروبية للمنظمات الوطنية العاملة مع المشردين ضد فرنسا*(٥٠)، رأت اللجنة الأوروبية للحقوق الاجتماعية أن "التدابير القائمة حالياً للحد من عدد المشردين غير كافية لا كماً ولا نوعاً" وتشكل انتهاكاً للمادة ٣١-٢ من الميثاق.

٥٥- وقد تراكم لدى لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان ومحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان كمٌّ هام من السوابق القضائية التي تقر بالتزام الدولة بحماية العلاقة الخاصة بين الشعوب الأصلية والأرض عندما تكون بصدد معالجة انتهاكات يكون فيها، على سبيل المثال، أفراد من جماعات السكان الأصليين قد "أُجبروا عنوةً على إخلاء منازلهم وأراضيهم التقليدية فأصبحوا يعيشون حالة من التشرّد المستمر"(٥١) وبالإضافة إلى ذلك، شرحت المحكمة، عندما كانت تنظر في محنة الأطفال المرتبطين بالعيش في الشوارع، أن الحق في الحياة يقتضي من الدول أن تتخذ تدابير إيجابية لضمان توفير الظروف اللازمة لكي يحيا كل فرد حياة كريمة، فاعترفت بأن الحق في الحياة يقع "في الوقت نفسه ضمن نطاق الحقوق المدنية والسياسية وكذلك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"(٥٢).

---

(٤٨) انظر، مثلاً، الفقرة ١٢ من الوثيقة CCPR/C/79/Add.105.

(٤٩) انظر البلاغ رقم ٢٠١١/٢٠٧٣، *ليليانا أسينوفا نايدينوفا وآخرون ضد بلغاريا*، آراء اعتمدتها اللجنة في ٣٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢، الفقرة ١٤-٧.

(٥٠) Complaint 39/2006 (2007).

(٥١) انظر Inter-American Court of Human Rights, *Moiwana Community v. Suriname* , judgement of 15 June 2015, para. 186، متاح على هذا الرابط: www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_124_ing.pdf.

(٥٢) انظر Inter-American Court of Human Rights, *Villagran-Morales et al. v. Guatemala*, judgement of 19 November 1999، متاح على هذا الرابط: www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_63_ing.pdf.

٥٦- وأكدت اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب أن الميثاق الأفريقي ينص ضمناً على الحق في السكن اللائق في مادته ١٤ المتعلقة بالحق في الملكية، ومادته ١٦ المتعلقة بالحق في التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة العقلية والبدنية، وفي مادته ١٨(١) بشأن حماية الأسرة[٥٣]. وترى اللجنة الأفريقية أن عمليات الإخلاء القسري المؤدية إلى التشرد منافية لأحكام الميثاق، وحثت جميع الدول على تقديم تقارير عما تتخذه من تدابير لمعالجة ظاهرة التشرد وعلى إنشاء هيئة وطنية مستقلة ترصد احترام الدولة للحق في السكن اللائق[٥٤].

٥٧- وقد تحقّق تقدم كبير في ولايات قضائية داخلية باعترافها بأن التشرد ينتهك طائفة من حقوق الإنسان. فقد تم تفسير القانون الأساسي (Grundgesetz) في ألمانيا على أنه يضمن اعتبار السكن المناسب واللائق بالبشر عنصراً من عناصر الحق في التمتع بأدنى مستوى معيشي ممكن يحفظ كرامة الإنسان[٥٥].

٥٨- وأكدت المحكمة العليا في الهند أن الحق في الحياة "يقتضي ضمناً تمتع الإنسان بحقه في العيش على نحو يصون كرامته وما يستلزمه ذلك من الضرورات الأساسية للحياة كالتغذية الكافية والملبس والمأوى اللائقين"[٥٦]. وباشرت المحكمة العليا في نيودلهي من تلقاء النفسها النظر في قضية للبت فيما إذا كان في هدم مأوى مؤقت للمشردين تحضيراً لاستضافة ألعاب الكومنولث لعام ٢٠١٠ انتهاك للحق في الحياة. ففقدان المأوى قد أدى إلى وفاة واحد ممّن كانوا مقيمين فيه. وأمرت المحكمة حكومة دلهي بإعادة بناء المأوى وبالتوقف عن إخلاء المشردين أثناء فصل الشتاء[٥٧].

٥٩- وقد أدت المطالبات التي قدمها أشخاص مشردون إلى محاكم محلية إلى تحقيق تقدم هامٍ في العديد من الولايات القضائية. ففي الأرجنتين، يتمتع المشردون بالحق في الحصول على المساعدة ولكن ثمة من يدّعي أن ذلك يتم حسب ظروف كل قضية تُعرض على المحكمة. فعلى سبيل المثال، في قضية *Q. C. S. Y ضد حكومة مدينة بوينس آيرس* المستقلة ذاتياً، أمرت المحكمة العليا الوطنية حكومة بوينس آيرس بأن توفر المأوى الملائم لأمٍّ مشردة وابنها المعاق، مشيرةً إلى أنه

---

(٥٣) انظر القرار ٢٣١ الصادر عن اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب بشأن الحق في السكن اللائق وفي الحماية من الإخلاء القسري، متاح على هذا الرابط: www.achpr.org/sessions/52nd/resolutions/231.

(٥٤) انظر اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، المبادئ والتوجيهات المتعلقة بإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، متاحة على هذا الرابط: www.achpr.org/files/instruments/economic-social-cultural/achpr_instr_guide_draft_esc_rights_eng.pdf.

(٥٥) الرد على الاستبيان الوارد من ألمانيا.

(٥٦) انظر المحكمة العليا في الهند Supreme Court of India, *Francis Coralie Mullin v. The Administrator*, judgement dated 13 January 1981, para. 6.

(٥٧) Urban Rights Forum: With the Homeless, *The Trajectory of a Struggle* (2010), available from http://hlrn.org.in/documents/SAM-BKS_The_Trajectory_of_a_Struggle.pdf.

ينبغي توفير حد أدنى من الضمانات للحصول على السكن لمن يعيشون حالات من الضعف الشديد.

٦٠- وأمرت محكمة كولومبيا الدستورية بلدية دُوصْكِبراداس ومحافظة ريسارالدا بوضع برنامج رائد لفائدة المشردين يستجيب لأحكام الدستور ويتماشى مع الحالات ذات الصلة التي شهدتها بلديات أخرى. ودعت المحكمة أيضاً جميع السلطات المعنية الأخرى إلى العمل فوراً على إعداد سياسة عامة وطنية لفائدة المشردين تتفق مع مقتضيات القانون الوطني المتعلق بحقوق المشردين.

٦١- وأمرت المحكمة الدستورية في جنوب أفريقيا الحكومة باستحداث وتنفيذ برنامج شامل ومنسَّق لإعمال الحق في السكن اللائق يعطي الأولوية لمن هم في أمس الحاجة إلى السكن(٥٨). وفي سياق عمليات الإخلاء القسري، نفذت المحكمة عدداً من إجراءات الحماية لفائدة المهدَّدين بالتشرد، من جملتها جعل الانخراط بشكل هادف مع المجتمعات المحلية المعنية بإعادة التوطين واجباً على جميع مستويات الحكومة والإقرار بالتزامات مؤجِّري المساكن من الخواص حرصاً على ألاّ يُخلِي أحد مسكنه فيشرَّد(٥٩).

٦٢- وفي العديد من البلدان، تدمج الحركات الاجتماعية استراتيجياتٍ قانونية ضمن استراتيجيات سياسية أوسع نطاقاً من أجل التصدي لظاهرة التشرد وتؤكد هذه الحركات الحق في السكن اللائق. فحركة سكان الأكواخ الجنوب أفريقية (Abahlali baseMjondolo) وغيرها من المنظمات في جنوب أفريقيا طورت نُهجاً للتعبئة الاجتماعية ترتبط بالاستراتيجيات القانونية للمطالبة بالحقوق واضعةً نصب عينيها طبيعة الكفاح من أجل السكن اللائق السياسية بامتياز(٦٠).

٦٣- وفي الأرجنتين، أدمجت المنظمة غير الحكومية المسماة "مركز الدراسات القانونية والاجتماعية" رفع الدعاوى بهدف إنشاء سوابق قضائية للدفاع عن حق المشردين السكن اللائق في مبادراتها السياسية الهادفة إلى تغيير الطريقة التي يتم بها توزيع الأراضي والأملاك العقارية والمساكن، وإلى ضمان زيادة الفرص في الوصول إلى العدالة. ويؤكد قانون السكن الكريم الذي اعتُمد حديثاً في إقليم بوينس آيرس عدداً من المبادئ التوجيهية ومنها الحق في العيش في المدينة والوظيفة الاجتماعية للملكية والمشاركة الديمقراطية الهادفة واقتسام الأرباح الناتجة عن التوسع العمراني بطريقة منصفة.

---

(٥٨) انظر قضية *حكومة جنوب أفريقيا ومن معها ضد غروتبوم وآخرون*، القضية رقم CCT11/00 بتاريخ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠.

(٥٩) انظر قضية *بلدية مدينة جوهانسبرج الكبرى ضد شركة بلو مون لايت العقارية* ٣٩ (بي تي واي) المحدودة وطرف آخر (CCT 37/11)، الفقرات ٤٦ و٥٤ و٥٧.

(٦٠) انظر Jackie Dugard et al., "Rights-compromised or rights-savvy? The use of rights-based strategies to advance socio-economic struggles by Abahlali baseMjondolo, the South African shack-dwellers' movement", *Social and Economic Rights in Theory and Practice* (2014).

٦٤- ومما يشجع المقررة الخاصة انتشارُ المبادرات المحلية لإنشاء أطر عمل وبرامج وسياسات وقوانين أكثر متانة لحماية حقوق الإنسان، سواء أكانت في شكل حقوق دستورية جديدة أو مواثيق عن الحق في العيش في المدن/حقوق الإنسان في المدن، أو أوامر صادرة عن سلطات محلية، أو ولايات معزَّزة لمؤسسات حقوق الإنسان وأُمناء المظالم. بيد أنه لا تزال ثمة حاجة إلى فعل المزيد. فإنفاذ إطار عملٍ خاص بحقوق الإنسان من أجل الحوكمة على جميع المستويات من أهم العناصر في أي استراتيجية للقضاء على التشرد.

سابعاً- مقاييس التشرد والمساءلة عن حقوق الإنسان

٦٥- يساعد قياسُ نطاق ظاهرة التشرد في مختلف المجموعات في تحديد الأولويات وضمان وضع وتنفيذ إجابات سياسية فعالة عليها ومعرفة ما إذا كانت الدول تفي بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان. وحسب لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، يقع على عاتق الدول التزام بقياس نطاق ظاهرة التشرد مستخدِمة في ذلك بيانات مفصّلة حسب نوع الجنس والعرق وغيرهما من الخصائص ذات الصلة، وعليها أيضاً التزام بإيجاد وسائل فعالة لرصد التقدم[٦١].

٦٦- وبالإضافة إلى التدابير الوطنية لمكافحة التشرد، هناك أيضاً حاجة إلى مؤشرات دولية. إذ ينبغي أن يكون التصدي لظاهرة التشرد من محاور الأهداف الإنمائية العالمية. وتغفل أهداف التنمية المستدامة أي إشارة صريحة إلى التشرد، بينما تلزم الغاية ١١-١ من الأهداف الدولَ بضمان حصول جميع الناس على السكن اللائق والآمن بكلفة يسيرة وعلى الخدمات الأساسية، كما تلزمها بتحسين جودة الأحياء الفقيرة بحلول عام ٢٠٣٠. فقياس ظاهرة التشرد والالتزام بالحد منها والقضاء عليها، وفق معايير واضحة وضمن آجال زمنية محددة، سيكون حاسماً في بلوغ هذه الغاية.

٦٧- بيد أن هناك تحديات كبرى تعترض قياس التشرد، داخل الدول وعلى الصعيد العالمي معاً، لا بد من التصدي لها. فقد تبيّن أن من الصعب ضمان الحصول على بيانات دقيقة وقابلة للمقارنة من جميع الدول يُستند إليها في وضع بيانات عالمية موثوق بها. فالشعبة الإحصائية التابعة لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية لاحظت ندرة البيانات المتعلقة بعدد الأسر المشردة في جميع المناطق[٦٢]. وانبثقت من المجتمعات المحلية بشكل عضوي في كثير من الأحيان مبادراتٌ لإحصاء عدد الأشخاص المشردين تتناول الظروف والتحديات المحلية المتفاوتة بطرق مختلفة. ويمكن للحكومات المحلية ومقدمي الخدمات وأمانات المظالم ومؤسسات حقوق الإنسان أن تؤدي أدواراً هامة في ضمان أن تكون تلك البيانات دقيقة وجامعة. غير أن هذا يجعل من الصعب استحداث تدابير مشتركة تنفَّذ في جميع المدن وعلى الصعيد الدولي.

(٦١) انظر التعليق العام رقم ٤ بشأن الحق في السكن اللائق الصادر عن اللجنة.

(٦٢) انظر هذا الرابط: http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/dyb/techreport/hhchar.pdf، الفقرة ٦٨.

٦٨- وقد أبدت بعض الدول أيضاً تلكؤاً في جمع وتوفير بيانات موثوق بها حيث اعتبرت أن ذلك لا يصب في مصلحتها، خاصة عندما تكون هذه الدول تسعى إلى اجتذاب التنمية أو السياحة أو إلى استضافة أحداث كبرى. ويجب أن تكون البيانات التي تجمعها الحكومات مستكملة بمعلومات لا تكون متاحة إلاّ للمنظمات غير الحكومية والمنظمات المجتمعية التي تعمل مباشرة مع السكان المشردين.

٦٩- وقد جمع معهد التشرد على الصعيد الدولي باحثِين ومنظمات المجتمع المدني العاملة على مكافحة التشرد من جميع أنحاء العالم بغية التصدي لهذه التحديات، فحثّ على تحديد الالتزام بوضع التدابير العالمية الأكثر منفعة عن طريق اعتماد نهج معياري قائم على التعاون مع الحكومات[٦٣]. وتعرب المقررة الخاصة عن أملها في أن تضع المبادرات التعاونية من هذا القبيل الأساس لتحقيق تقدم هام في فهم الأنماط والتحديات العالمية المتعلقة بالتشرد وفي زيادة المساءلة على الوفاء بالالتزام بالقضاء عليه.

٧٠- ومع أن البيانات الإحصائية المحسنة ستكون هامة بالنسبة لإرشاد السياسة العامة ومساءلة الحكومات، سيكون من الضروري إجراء تعديلات كي تؤخَذ في الحسبان الإكراهات التي لا مناص منها وحالات الإغفال والتحريف التي يمكن العثور عليها في البيانات المتوفرة. فينبغي ألا يُسمح للصعوبات التي تعترض قياس ظاهرة التشرد أن تشجع سياساتٍ لا تستجيب إلا للجوانب الظاهرة من التشرد ولما يسهل قياسه من أشكال التشرد. فقياس هذه الظاهرة أسهل فيما يخص العازبين الذكور الذين يعيشون في الشوارع أو يلجؤون إلى المآوي في الحالات الطارئة. بيد أن قياسها يكون أصعب عندما يتعلق بتشرد النساء والأطفال والشباب الذين يعيشون بصورة مؤقتة في كنف الأسرة أو الأصدقاء، أو في صفوف الفئات الأشد تهميشاً التي تعيش في بيوت هشة داخل الأحياء العشوائية، والتي قد تُسقَط من أي تعداد للسكان أو جمعٍ للبيانات. ولا يقل عن ذلك صعوبة تحديد وقياس ظاهرة التشرد في صفوف الأسر المعيشية من السكان الأصليين أو في مجتمعات السكان الأصليين التي تُشرّد من أراضي أجدادها. وقد لا يرغب أفراد الأقليات العرقية في أن تتعرف عليهم السلطات. ففي كينيا، على سبيل المثال، لم يرغب العديد من الذين شرّدهم العنف العرقي في أن يتم التعرف عليهم مخافة أن يتعرضوا لأعمال انتقامية[٦٤]. ويتعين أن تراعي سياساتُ التصدي وتقييماتُ ما يحرَز من تقدم في القضاء على التشرد الأبعادَ الأقل ظهوراً في ظاهرة التشرد والتي ربما لم يتم قياسها.

(٦٣) انظر معهد التشرد على صعيد العالم، "A global framework for understanding and measuring homelessness" (2015)، متاح على هذا الرابط: http://works.bepress.com/dennis_culhane/188/.

(٦٤) انظر Metcalfe et al., *Sanctuary in the city? Urban displacement and vulnerability in Nairobi* (London, 2011)، متاح على هذا الرابط: www.rescue.org/sites/default/files/resource-file/ Sanctuary%20in%20the%20City.pdf.

٧١- ومن المهم أيضاً استكمال البيانات المتعلقة بالخدمات التي يستفيد منها الأشخاص المشردون مع تقديرات لعدد المشردين الذين لا يحصلون على الخدمات. وعندما تقاس ظاهرة التشرد بإحصاء الأشخاص الذين يعيشون في المآوي أو يستفيدون من الخدمات، قد يبدو أن تحسين تلك الخدمات يزيدُ من عدد المشردين بينما لا تعبّر أعدادٌ أقل في واقع الأمر إلاّ عن بعض الارتفاع في معدل الاستجابة للاحتياجات الطارئة. ومن ناحية أخرى، حرمت بعض المدن المشردين من الخدمات كوسيلة عقابية في محاولة لخفض أعداد المشردين الموجودين داخل حدود ولايتها. وفي تلك الحالات، يكون انخفاض عدد الأشخاص الذين يلجؤون إلى المآوي المخصصة للمشردين دليلاً على وجود انتهاكٍ خطير لحقوق الإنسان. ولهذا السبب تحديداً، من المهم دائماً النظر أبعد من الأرقام. فالسياسات وتدابير المساءلة التي تستند إلى الأرقام الأولية دون غيرها لا تكون ملائمة أو كاملة من منظور حقوق الإنسان. وقد تُديم الأرقام الأولية الإقصاء والإخفاء ولا تبيّن التغييرات التي تطرأ على طبيعة ظاهرة التشرد أو في عيشة المشردين.

٧٢- ولهذا السبب، تشدد المقررة الخاصة على ما لإيجاد أدلة كمية أو نوعية من أهمية بالغة، ومن جملة تلك الأدلة، على سبيل المثال، الإدلاء بشهادات لفظية أو أخذ الصور أو التصوير بتقنية الفيديو. وينبغي أن يُركِّز قياس ظاهرة التشرد القائم على حقوق الإنسان على الحيلولة دون نشوء الأسباب الكامنة وراء هذه الظاهرة وعلى معالجتها، وأن يركّز على المعلومات النوعية التي تلتقط تجارب واقعية كثيراً ما تكشف المزيد عن كيفية منع نشوء الظاهرة أو إيجاد حل لها أكثر مما تفعله الأرقام وحدها[٦٥]. ومن الحيوي أيضاً إدراك المسارات التي تؤدي إلى التشرد وإلى الخروج منه، وذلك عن طريق إجراء تحليل طولاني للظروف التي تؤدي بالأشخاص إلى التشرد ومدة تشردهم وسبيل خروجهم من حالة التشرد وذلك من أجل استكمال التعداد في أي نقطة من الزمن.

٧٣- ويتعيّن أن تندرج ضمن النهج القائم على حقوق الإنسان في القياس الفعال لظاهرة التشرد المشاورةُ الصادقة مع الجهات صاحبة المصلحة. فبالنسبة لبعض المجموعات، يُعاش الإخفاء الإحصائي أو الاستبعاد من عمليات تعداد السكان على أنه نوع من أنواع التهميش ويُرجّح أن يؤدي إلى إهمال الاحتياجات فيما يوضع من برامج وتشريعات. أما بالنسبة لمجموعات أخرى، كالشباب المرتبطين بالعيش في الشوارع أو المهاجرين غير النظاميين، فقد يكون في تعرف السلطات الحكومية عليهم تهديداً لهم. فالمشردون خيرُ من يضمن أن تكون أساليب القياس دقيقة وجامعة ومراعية لظروفهم في الوقت نفسه.

(٦٥) معهد التشرد على صعيد العالم، "A global framework for understanding and measuring homelessness" (2015)، متاح على هذا الرابط: http://works.bepress.com/dennis_culhane/188/.

ثامناً- أشكال التصدي للتشرد من خلال السياسات الاستراتيجية

٧٤- تُشير المشاورات التي عقدتها المقررة الخاصة إلى أن الاستراتيجيات الفعالة، مع أنها تعتمد على توفر ظروف بعينها، يتعين أن تكون متعددة الفروع دائماً، وأن تهتم بطائفة من السياسات والبرامج وأن تتناول في الوقت نفسه الإقصاء الاجتماعي والحرمان من السكن. والأهم من ذلك أنه يتعين أن يقود الاستراتيجيات أصحابُ المصلحة بما يجمع بين التعبئة الاجتماعية والإصلاح التشريعي والسياساتي.

٧٥- وقد ركزت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على ضرورة وضع استراتيجيات إسكان شاملة من أجل التصدي لظاهرة التشرد تتمحور حول الحق في السكن وضمان الرصد والمساءلة فيما يتعلق بالأهداف والآجال الزمنية وإجراءات الشكاوى. وبالمثل، يدافع مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان، في حالة أطفال الشوارع، عن اتباع نهج شمولي يُسلّم بأن الحقوق مترابطة ويعتمد إعمال بعضها على إعمال الحقوق الأخرى، وذلك من خلال اتباع الإدارات الحكومية نهجاً منسَّقاً مع إشراك الأسر والمجتمعات المحلية[٦٦].

٧٦- وقد برزت مبادرة الإسكان أولاً (Housing First) في الآونة الأخيرة كنموذج سائد من نماذج التصدي للتشرد في بلدان كبلجيكا والدانمرك وهنغاريا وهولندا والبرتغال والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية. فهي نموذج واضح المعالم يقدِّم للأشخاص المشردين على الدوام، من قبيل أولئك الذين يعانون من إعاقات نفسية واجتماعية، السكن والدعم حسب احتياجاتهم[٦٧]. وهناك منافع بديهية من إبقاء الأشخاص داخل مجتمعاتهم بالمقارنة مع تقديم خدمات العلاج دون السكن، ويحقق هذا النموذج نتائج يسهل قياسها. وأُثيرت، في الوقت نفسه، شواغل من أنه لا يمكن تعميم مبادرة "الإسكان أولاً" كنموذج لأنها تميل إلى التركيز على أشكال ظاهرةٍ من التشرد ولا تتصدى لأسبابه النسَقية ولا تكفل إعادة التأهيل وإنشاء مساكن يسيرة الكلفة[٦٨].

٧٧- وقد اعتمدت الاستراتيجياتُ الوطنية لمكافحة ظاهرة التشرد على التشريعات لتوضيح التزامات الحكومة. فقد سنّت اسكتلندا قانون التشرد إلخ. (اسكتلندا) في عام ٢٠٠٣، الذي يتضمن الالتزام بجعل السكن حقاً قانونياً بحلول عام ٢٠١٢. وتماشياً مع هذا، أقرّ البرلمان

(٦٦) انظر الفقرة ٣٠ من الوثيقة A/HRC/19/35.

(٦٧) Lars Benjaminsen, "Policy review update: results from the Housing First-based Danish homelessness strategy", *European Journal of Homelessness*, vol. 7, No. 2 (December 2013), available from www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/lb_review.pdf.

(٦٨) الرد على الاستبيان الوارد من المعهد الدانمركي لحقوق الإنسان.

الاسكتلندي أمراً في عام ٢٠١٢ يضمن الحقَّ في سكن مستقر لجميع الأفراد الذين يقدَّر أنهم مشردون رغماً عنهم[٦٩].

٧٨- وفي العديد من البلدان، بإمكان المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان التحقيق في ادعاءات حدوث انتهاكات لحقوق الإنسان تتعلق بالتشرد وتقديم توصيات للسلطات المعنية بوضع سياسة عامة وجبر تلك الانتهاكات. فللمرة الأولى، عقدت لجنة حقوق الإنسان في مدينة مكسيكو جلسةً علنيةً مع مجموعات من الأشخاص المشردين، ثم أصدرت تقريراً ركّز على حالة تمتعهم بحقوق الإنسان تطرّق إلى أمور منها التمييز والتجريم وغير ذلك من القضايا المتعلقة بحقوق الإنسان[٧٠].

٧٩- واستحدث المجلس النرويجي للاجئين عدداً من بدائل السكن لفائدة المشردين داخلياً بقصد الحيلولة دون التشرد والتصدي له. ومن الخيارات المتاحة السكن التصاعدي - أي توفير الأرض أو بيت بسيط للمستفيد لكي يقوم بتحسينه بمرور الوقت؛ وإصدار شهادات شراء المسكن؛ والسكن الاجتماعي؛ ونقل مبانٍ عامة إلى الملكية الخاصة؛ وتوفير الدعم المالي لدفع الإيجار؛ والحيازة التصاعدية - التي تبدأ بالاعتراف الإداري ثم الاعتراف القانوني، والاعتراف بمرحلة إنشاء أحياء سكنية انتقالاً إلى إنشاء مدن أو مقاطعات؛ وعمليات تحسين الأحياء؛ وتقديم الدعم للبلديات[٧١].

٨٠- وقد بدأ الأشخاص المشردون يعيدون تأكيد هويتهم عن طريق تقديم مطالبات تخص حقوق الإنسان من خلال الحركات الاجتماعية والدعاوى القانونية معاً. وفي جنوب أفريقيا، ظهرت حركة سكان الأكواخ، أباهلالي، بوصفها حركة اجتماعية نابضة بالحياة، تطالب بالحق في السكن بكل من الوسائل القانونية والسياسية. وفي أوغندا، توفر شبكة أوغندا المعنية بالقانون والأخلاقيات وفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز التمثيل القانوني بالمجان للأرامل المشردات اللواتي انتُزعت منهن بيوتهن وأملاكهن نتيجة القوانين التمييزية السارية على الملكية والميراث[٧٢]. وفي حي سايمن كميونيتي في شمال بلفاست، أطلق الأشخاص المشردون، بمساعدة منظمة "المشاركة وممارسة الحقوق"، ميثاق العمل لمكافحة التشرد من أجل تعزيز حقوق الإنسان للأشخاص المشردين[٧٣].

(٦٩) انظر هذا الرابط: www.gov.scot/News/Releases/2012/11/tackling-homelessness21112012.

(٧٠) Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial: Situación de los derechos humanos* de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012-2013 Ar En Fr Sp Ru Ch (Mexico City, 2014), available in Spanish from http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/09/poblaciones-callejeras-integrado-imprenta.pdf. Executive summary in English.

(٧١) انظر Norwegian Refugee Council et al., "Home sweet home: housing practices and tools that support durable solutions for urban IDPs" (Geneva, Internal Displacement Monitoring Centre, March 2015), pp. 25-51.

(٧٢) انظر هذا الرابط: www.uganet.org/site/women-property-rights.

(٧٣) الرد على الاستبيان الوارد من منظمة المشاركة وممارسة الحقوق (Participation and the Practice of Rights) المملكة المتحدة.

وفي كندا، احتج الأشخاص المشردون ومنظمات داعمة لهم على إخفاق الحكومات الوطنية ودون الوطنية في معالجة ظاهرة التشرد معالجة فعالة بوصف ذلك أمراً منافياً للدستور(٧٤)، ومارسوا في الوقت ذاته ضغوطاً لاستصدار تشريع(٧٥) ينص على استحداث استراتيجية وطنية للسكن ومكافحة التشرد. وفي الولايات المتحدة، طعنت منظمات الأشخاص المشردين بصورة منهجية وبنجاح في القوانين والسياسات التي تجرّم التشرد ومارست ضغوطاً من أجل وضع استراتيجيات إسكان على الصعيد الفيدرالي وعلى صعيد الولايات وعلى الصعيد البلدي. وفي السلفادور، شكّل أفراد أحد المجتمعات المحلية لجنةً وطنية للساكنة تدافع عن حقوق السكن، إلى جانب منظمات أخرى من المجتمع المدني(٧٦).

٨١- وهناك نماذج شتى لضمان مشاركة أصحاب المصلحة في استراتيجيات التصدي لظاهرة التشرد. فالبرازيل، على سبيل المثال، استحدثت نموذجاً قائماً على المشاركة في وضع سياسة اجتماعية تعتمد على مجالس السياسات التي يشارك فيها أصحاب المصلحة. وفي ميونخ، بألمانيا، قدمت وحدات خاصة تعمل على منع التشرد الدعمَ في منع تنفيذ عمليات إخلاء أو نزع ملكية(٧٧). وفي أوروبا، نظّمت منظمة فيانتسا (FEANTSA) مطالبات حقوقية ودافعت عنها باسم أشخاص مشردين في مجموعة واسعة من المنتديات القانونية والسياسية.

٨٢- وفيما يخص ظاهرة التشرد، لا توجد سياسة عامة ولا حل تشريعي صالح لكل زمان ومكان. إذ تجب معالجة هذه الظاهرة بشتى السبل عن طريق معالجة أسباب التشرد الهيكلية في ظروف بعينها. ويتعين أن تعالج أي سياسة يتم اختيارها المشاكلَ التي تواجهها مجموعات مختلفة وأن تدعم الأفراد كل في كفاحه الخاص. وتمّ الخلوص، من استقصاء عن الاستراتيجيات أجرته منظمة فيانتسا، إلى وجوب أن تكون الاستراتيجيات الفعالة مستندة إلى الأدلة وشاملة ومتعددة الأبعاد وقائمة على الحقوق وعلى المشاركة ومرتكزة على القوانين البرلمانية أو التشريعات، ومستدامة، ومستجيبة للاحتياجات، ومنطلقةً من القاعدة إلى القمة.

٨٣- وينبغي للحكومة بجميع مستوياتها أن تضع السياسات والقوانين والاستراتيجيات وتنفذها من أجل منع التشرد ومعالجته. فهي إن لم تفعل ذلك تعطي الانطباع بأن التشرد إما ظاهرة لم يتم الاعتراف بها ولا معالجتها بوصفها نوعاً من انتهاكات حقوق الإنسان. وهناك حاجة على جميع المستويات إلى التزام مشترك بضمان التمتع بالحق في السكن اللائق – والحقوق المرتبطة به كالحق في الحياة والصحة. ومثلما قالت منظمة الدفاع عن أطفال الشوارع، فإن "التحدي الأكبر الذي

(٧٤) انظر قضية *Tanudjaja v. Canada (Attorney General)*, 2014 ONCA 852.

(٧٥) انظر Bill C-400, an act to ensure secure, adequate, accessible and affordable housing، متاح على هذا الرابط: https://openparliament.ca/bills/41-1/C-400/.

(٧٦) الرد على الاستبيان الوارد من منظمة فونداسال، السلفادور.

(٧٧) انظر European Commission, "Homelessness during the crisis", Research note 8/2011 (2011), p. 16.

يواجهها الأطفال المرتبطون بالعيش في الشوارع يتمثل في تعريفهم ومعاملتهم بصفتهم أصحاب حقوق"[٧٨].

٨٤- وحيث إن ضمان التمتع بحقوق الإنسان مسؤولية قانونية ثابتة، تقع على عاتق الحكومة بجميع مستوياتها، فإنه يمكن إجبار صنّاع السياسات على مراعاة حقوق الإنسان في ما يضعونه من قوانين وسياسات وبرامج، بوسائل منها التشاور مع الأشخاص المشردين طوال عملية وضع السياسات وتنفيذها؛ وتحديد أهداف وآجال زمنية قابلة للقياس في ما يضعونه من استراتيجيات؛ وإدراج آليات للرصد والاستعراض حرصاً على تحقيق نتائج ناجحة؛ وتزويد الأشخاص المشردين بآلية يمكنهم بواسطتها المطالبة بحقوقهم والحصول على الجبر. ولا بد من تحقيق هذه الشروط حتى يتسنى إشراك الأشخاص المشردين بشكل هادف في أسرة حقوق الإنسان، وإعادة كرامتهم إليهم، واحترامهم وحمايتهم في ظل سيادة القانون.

تاسعاً- الاستنتاجات والتوصيات

٨٥- استشراء ظاهرة التشرد دليل على فشل الحكومات في حماية حقوق الإنسان لأشد فئات السكان ضعفاً وفي ضمان تمتعهم بها. وهي تنشأ في جميع البلدان بصرف النظر عن مرحلة التقدم التي بلغتها أنظمتها الاقتصادية أو أنظمة الحكم فيها، وما فتئت تنشأ دون أي عقاب. وإن طبيعة التشرد ونطاقه على الصعيد العالمي يوحيان بانعدام الرحمة في المجتمع إزاء ذلك القدر من الحرمان وفقدان الكرامة المرتبط بحالة التشرد. وهي ظاهرة تقتضي من المجتمع الدولي ومن جميع الدول فعلاً عاجلاً وفورياً.

٨٦- وظاهرة التشرد من نتائج عدم المساواة الآخذ في الاستشراء بلا هوادة والتوزيعِ غير العادل للأرض والأملاك والفقر الذي يمس العالم كله، التي لا يُلتفت إلى دراستها. وهي نتيجة قبول الدولة بالمضاربة العقارية وبتحرير الأسواق – أي نتيجة معاملة السكن معاملة أي سلعة أخرى عوض اعتباره حقاً من حقوق الإنسان. وهي ظاهرة متجذرة في عالم يعطي الأفضلية للثروة والجاه، ويجعل ممّن لا يملك بيتاً كبش فداء محتقَر.

٨٧- وتتضرر من ظاهرة التشرد مجموعات بعينها أكثر من غيرها، من بينها النساء والشباب والأطفال والشعوب الأصلية والأشخاص ذوو الإعاقة والمهاجرون واللاجئون والعمال الفقراء والمثليون والمثليات ومزدوجو الميل الجنسي ومغايرو الهوية الجنسانية، كلٌّ بطريقة مختلفة، وإنما بسبب عوامل هيكلية مشتركة. ومن جملة هذه الأسباب: (أ) انسحاب الحكومة بجميع مستوياتها من توفير الحماية الاجتماعية والسكن الاجتماعي وخصخصة هذه الخدمات، وكذلك الهياكل الأساسية والسكن والفضاء العام، (ب) التخلي

(٧٨) الرد على الاستبيان الوارد من منظمة الاتحاد من أجل أطفال الشوارع (Consortium for Street Children).

عن الوظيفة الاجتماعية للأرض والسكن؛ (ج) عدم التصدي لأوجه عدم المساواة المتعاظمة في الدخل والثروة والحصول على الأرض والأملاك؛ (د) اعتماد سياسات مالية وإنمائية تدعم تحرير الأسواق والمضاربة العقارية وتحول دون إيجاد خيارات السكن بكلفة يسيرة؛ (هـ) تهميش الفئات التي تسكن المنازل الأكثر هشاشة في الأحياء العشوائية وسوء معاملتها، ومن يعيشون في مبانٍ مؤقتة ومفرطة الاكتظاظ، لا يمكن فيها الحصول على الماء أو الإصحاح أو غيرهما من الخدمات الأساسية، ويتهدّدهم الإخلاء على الدوام.

٨٨- فعوض أن يُعامَل الأشخاص المشردون كمجموعة من أصحاب الحقوق انتُهكت حقوقهم بصورة منهجية، أصبحوا مجموعة تعاني من الوصم وتتعرض للتجريم والتمييز والإقصاء الاجتماعي. فأن تكون مشرداً يعني أن تتعرض لأعمال عنف، وأن يكون العمر المتوقع لك أن تعيشه أقصر، وأن تتعرض لأن تسوء حالتك الصحية، وأن تُجرّم بسبب استراتيجياتك للبقاء على قيد الحياة وبسبب استراتيجياتك للحصول على الأكل أو النوم في مكان عام. لقد انتُزع من الأشخاص المشردين صوتهم وصورتهم وطُردوا إلى ضواحي المدن والقرى حتى لا يراهم أحد. ونادراً ما تُراعى إنسانيتهم وكرامتهم عندما توضع التشريعات والسياسات والاستراتيجيات العامة.

٨٩- وعدم قياس وتوثيق ظاهرة التشرد بصورة فعالة، حتى في أشكالها الأقل ظهوراً وأبعادها النوعية، قد ساهم في إحجام الحكومات أو العالم عن التصدي لها. وعدم الإشارة بأي شكل من الأشكال إلى ظاهرة التشرد في الأهداف الإنمائية دليل على استمرار تهميش الأشخاص المشردين.

٩٠- ومن منظور حقوق الإنسان، تبقى التزامات الدول فيما يتعلق بظاهرة التشرد شديدة الرسوخ والوضوح. ومن جملتها الالتزامات الفورية التالية الواقعة على عاتق الدول: (أ) اعتماد وتنفيذ استراتيجيات للقضاء على ظاهرة التشرد مع تحديد أهداف وغايات وآجال زمنية واضحة؛ (ب) إنهاء ممارسة الإخلاء القسري، لا سيما عندما تؤدي إلى التشرد؛ (ج) سن قوانين لمكافحة وحظر التمييز في حق الأشخاص المشردين ووصمِهم وتنميطهم السلبي؛ (د) ضمان الوصول إلى سبل الانتصاف القانونية فيما يخص انتهاكات حقوق الإنسان ومن جملتها عدم اتخاذ الدول تدابير إيجابية للتصدي لظاهرة التشرد؛ (هـ) تنظيم نشاط الجهات الفاعلة من الأطراف الثالثة حتى تنسجم أفعالها مع جهود القضاء على ظاهرة التشرد ولا ترتكب التمييز، مباشراً كان أم غير مباشر، في حق الأشخاص المشردين.

٩١- وتماشياً مع هذه الملاحظات، تقدم المقررة الخاصة للدول التوصيات التالية:

(أ) يتعين أن تلتزم جميع الدول بالقضاء على ظاهرة التشرد بحلول عام ٢٠٣٠، أو قبله إذا أمكن، بما يصون حقوق الإنسان دولياً وبما يتماشى مع الغاية ١١-١ من أهداف التنمية المستدامة؛

(ب) يتعين على جميع الدول أن تضع وتنفذ على الفور استراتيجيات منسقة قائمة على الحقوق منعاً لنشوء ظاهرة التشرد والقضاء عليها. ويتعين أن تتضمن تلك الاستراتيجيات أهدافاً قابلة للقياس وآجالاً زمنية؛ وأن توضع وتُنفَّذ بالتشاور والتعاون مع الجهات صاحبة المصلحة؛ وأن تشير بوضوح إلى القانون الدولي لحقوق الإنسان التي من جملتها الحق في السكن اللائق والحق في عدم التعرض للتمييز؛ وأن تتضمن إنشاء آليات رصد واستعراض لضمان تحقيق التقدم؛ وأن تشتمل على آليات للمطالبة في حال ادعاء حدوث انتهاكات لحقوق الإنسان، بما فيها إخفاق الدول في تنفيذ الاستراتيجيات المطلوبة تنفيذاً كافياً؛

(ج) يتعين أن تكون استراتيجيات مكافحة التشرد مشتركة بين القطاعات وأن توزِّع وتنسِّق المسؤوليات بين جميع مستويات الحكومة بصورة واضحة وأن تتصدى للأسباب الهيكلية للتشرد، ومن جملتها تلك التي تخص احتياجات الجماعات المهمشة أو ضعيفة الحال؛

(د) يتعين اتخاذ تدابير يمكن الاعتماد عليها أكثر لمكافحة ظاهرة التشرد تشمل أشكالاً من التشرد أقل ظهوراً للعيان إلى جانب أبعاده النوعية. وينبغي أن تجمع منهجيات جمع البيانات بين التحليل الطولاني لظاهرة التشرد والتعدادات في نقطة زمنية معينة. وبالإضافة إلى اعتماد تعاريف ومنهجيات تتناسب مع الظروف المحلية، ينبغي للدول والحكومات دون الوطنية أن تطبق التعاريف والمنهجيات والمؤشرات المُتفق عليها دولياً حتى تُتيح إجراء تقييم أكثر موضوعية للتقدم الذي تحرزه في مجالات منه بلوغ الغاية ١١-١ من أهداف التنمية المستدامة؛

(هـ) يتعين أن تُلغى على الفور أي قوانين أو تدابير تجرّم الأشخاص المشردين، أو السلوك المرتبط بالتشرد من قبيل النوم أو الأكل في الأماكن العامة، أو تفرض غرامات عليهم أو تحدّ من حركتهم؛

(و) يتعين الاعتراف بالأشخاص المشردين بوصفهم جماعة محمية بموجب جميع القوانين المحلية المتعلقة بمكافحة التمييز وجرائم الكراهية، وحتى في الدساتير الوطنية والتشريعات الوطنية ودون الوطنية المتعلقة بحقوق الإنسان وفي مواثيق المدن، حسب الاقتضاء؛

(ز) يتعين إجراء استعراض متأنٍّ للتشريعات والسياسات القائمة حرصاً على إلغاء تلك التشريعات والسياسات التي تتضمن قصداً أو أثراً تمييزياً في حق الأشخاص

المشردين أو تعديلها حتى تصير متماشية مع القانون الدولي لحقوق الإنسان. وينبغي أن يُشترط إلغاءُ جميع القوانين التي تجرّم الأشخاص المشردين أو تميّز في حقهم لتمويل البرامج المحلية أو نقل الأموال لفائدتها؛

(ح) يتعين أن يُضمن للأشخاص المشردين حضور جلسات المحاكم والوصول إلى سبل الانتصاف الفعالة فيما يخص انتهاكات حقوقهم بما فيها الانتهاكات الناشئة عن عدم اتخاذ الدول تدابير معقولة، في حدود أقصى ما تتيحه الموارد المتوفرة لديها، للقضاء على ظاهرة التشرد. وينبغي تيسير رفع الدعاوى الفئوية أو الجماعية حيثما أمكن، كما ينبغي أن تتاح وسائل الانتصاف الفعالة في عدة محافل من جملتها المحاكم والمحاكم الإدارية والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان؛

(ط) يتعين على الحكومات الوطنية والمحلية أن تنشط من جديد وتجدد التزامها بدورها في توفير الحماية الاجتماعية وضمان الحصول على السكن بكلفة يسيرة للفئات المهمشة والضعيفة، وأن تؤكد من جديد أن السكن هو حق من حقوق الإنسان وليس سلعة. ويتعين على الحكومات دون الوطنية الحصول على ما يكفي من الموارد لكي تنهض بالمسؤوليات الملقاة على عاتقها؛

(ي) يتعيّن الإقرار في القانون المحلي بأن أي عمليات إخلاء من شأنها أن تؤدي إلى التشرد، بما فيها تلك المراد بها إخفاء الأشخاص المشردين عن العيان لأغراضٍ منها الترويج للسياحة أو تسهيل استضافة الأحداث الكبرى، تعد من الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان ويتعين وقفها فوراً. ويتعين عدم تنفيذ عمليات الإخلاء القسري دون تشاور هادف ومسبق مع الفئات المتضررة منها، واستكشاف جميع البدائل ومن جملتها تحسين المساكن في مواقعها، وتنفيذ خيارات إعادة الإسكان المتفق عليها لفائدة المتضررين؛

(ك) يتعين تركيز اهتمام خاص على التشرد الذي تعانيه الشعوب الأصلية والناجم عن التشريد من الأراضي والموارد وعن تدمير الهوية الثقافية. وينبغي تزويد الشعوب الأصلية بالموارد اللازمة لتنفيذ برامج تعالج ظاهرة التشرد في كل من المدن والأرياف، بما يتفق مع الإعلان بشأن حقوق الشعوب الأصلية.

٩٢- وتقدم المقررة الخاص التوصيات التالية إلى جهات فاعلة أخرى:

(أ) يتعين على وسائط الإعلام، ومن جملتها الصحفيون وإدارات التحرير والمنتجون ومالكو هذه الوسائط، أن تضمن عدم تصوير الأشخاص المشردين على نحو تمييزي أو بشكل يثير الكراهية تجاههم. ولا بد من وضع آلية للإشراف والتنظيم في هذا الشأن؛

(ب) يتعين أن لا يكون تقديم المساعدة الإنسانية مشروطاً بمكان الإقامة قبل نشوب نزاع أو حدوث كارثة طبيعية. فينبغي ألّا يكون رسم الملكية أو غيره من الوثائق التي كثيراً ما لا تكون متاحة للأشخاص المشردين عائقاً أمام حصولهم على المساعدة الإنسانية الطارئة أو الأطول أمداً؛

(ج) يتعين على المحامين والمدافعين أن يعملوا بشكل وثيق مع الأشخاص المشردين وممثليهم حتى يتم التصدي لظاهرة التشرد باعتبارها انتهاكاً لحقوق الإنسان بواسطة كافة السبل المتاحة. ويتعين أن يطوّر الجهاز القضائي قدرته والتزامه فيما يتعلق بالفصل في هذه المطالبات حتى عندما تلتمس المطالبات سبيل انتصاف يتطلب اتخاذ تدابير إيجابية. وفي هذا السياق يتعين على الدول أن تمتنع عن اتخاذ أي مواقف في المنازعات تكون منافيةً للقانون الدولي لحقوق الإنسان.